



中央民族大学“985工程”中国民族地区经济社会发展
与公共管理哲学社会科学创新基地学术出版物

中国少数民族地区县域 经济发展战略研究

◎ 廖乐焕 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国少数民族地区县域经济 发展战略研究

廖乐焕 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国少数民族地区县域经济发展战略研究 / 廖乐焕著. —北京: 中国经济出版社, 2009. 1

(中国民族地区经济发展报告)

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9079 - 1

I. 中… II. 廖… III. 少数民族—民族地区—县—经济发展战略—研究报告—中国 IV. F127. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 024279 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 孙 岩 (电话: 010 - 68359418)

责任印制: 常 毅

封面设计: 高 远

经 销: 各地新华书店

承 印: 河北省高碑店市鑫宏源印刷包装有限责任公司

开 本: A5 印张: 11.5 字数: 288 千字

版 次: 2009 年 1 月第 1 版

印 次: 2009 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 9079 - 1/F · 8052 定价: 25.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68369586 68346406 68309176

中央民族大学“985 工程”中国民族地区经济社会发展与公共管理哲学社会科学创新基地

学术出版物 编委会

主 任 刘永佶

委 员 李俊清 张丽君 李克强
杨思远 党秀云

主 编 刘永佶

总 序

民族是人类历史进程中特定阶段的社会存在形式，它从文化、政治等各个层面影响着经济发展，而经济发展又是民族存在和演化的基础。中华人民共和国成立后，标志着中华民族的统一，并以法律的形式承认中华民族的 56 个支民族，其中汉族人口占百分之九十以上，55 个在总人口中的比例居少数的民族，称为“少数民族”。不论汉族还是 55 个少数民族，都是中华民族的一员，权利、地位、义务、责任是平等的，都在为中华民族的振兴而努力。虽然历史上少数民族经济发展相对滞后，但在中华民族总现代化过程中，各少数民族劳动者积极主动，取得了飞跃进步。少数民族经济是中华民族经济的重要组成部分。

少数民族经济也是经济，具有经济的一般性，经济学的基本原理和范畴都适用于对少数民族经济的认识。因为这种一般性，所以出现了对少数民族经济理论研究的质疑：既然少数民族经济也是经济，只要应用经济学的基本原理和范畴解决实际问题就够了，何必再对之进行理论研究呢？然而，科学研究并不仅局限于一般性，一般性与特殊性的内在统一才构成科学的规定。经济学自从形成以来，一直关注着各国、各民族的特殊经济矛盾，所有已经出现的经济学说，实际上都是对特定国度、民族经济矛盾的理论探讨。在特殊经济矛盾的探讨中体现着、包含着经济的一般性。所谓经济学的基本

原理和范畴，都是某一国家（十九世纪是英国、二十世纪是美国和苏联）的经济学家在探讨基本国、本民族特殊经济矛盾中作出的规定，因其具有一定的代表性，所以形式上表现为“基本”或“一般”了。中国人知道并应用经济学，是从二十世纪开始的，由于简单地将某一外国的特殊经济学说当成基本原理，是“放之四海皆准”的，忽略了对本国、本民族经济矛盾特殊性的研究，因而走了许多弯路，甚至吃了很大亏。经济教训告诉我们，必须明确中国和中华民族的主体性，才能从特殊矛盾的探讨中形成适合中国和中华民族发展的经济学。也只有在中国经济学和中华民族经济学的研究中能发现并概括出对经济学基本原理和范畴的新认识。

对中国经济的研究，当然也包括中国的少数民族经济，在一国、一民族的总体中有 56 个支民族，这是中国经济的一个重要特点。中国经济学的研究必须正视这个特点。不仅要从总体上包括对少数民族经济的研究，还要从少数民族经济自身的特殊性上进行专注研究。这正是中国少数民族经济理论研究的现实性和可行性之所在。

中央民族大学是中华民族统一的象征，也是 56 个支民族相融合的学府。中央民族大学经济学院不仅承担着培养经济人才的任务，也肩负对少数民族经济理论和实务研究的责任。“九八五工程”的“中国民族地区经济社会发展与公共管理哲学社会科学创新基地”所设的首要课题，就是对民族地区经济发展的研究。经与本校及全国民族（地区）院校同行学者的同心协力，我们从以理论、专题、应用、调查四个层次进行探索，所得成果，结丛书出版，请教学界、政界、企业界人士。恭候批评。

劉永信

二〇〇八年十月十日

目 录

导 论	(1)
一、研究少数民族地区县域经济的意义	(1)
二、文献综述	(9)
三、主要研究方法	(13)
四、研究思路和主要内容	(16)
第一章 少数民族地区县域经济发展战略基本理论	(20)
第一节 少数民族地区县域经济基本概念	(20)
一、县在中国经济社会发展中的重要地位	(21)
二、县域经济	(27)
三、少数民族地区县域经济	(33)
第二节 少数民族地区县域经济发展战略的内涵、 基本内容、模式及其制定	(37)
一、少数民族地区县域经济发展战略的内涵与特征	(38)
二、少数民族地区县域经济发展战略的基本内容	(41)

- 三、少数民族地区县域经济发展战略的基本模式与
类型 (47)
- 四、少数民族地区县域经济发展战略的制定与调整 (51)
- 第三节 少数民族地区县域经济发展的战略思考 (58)
 - 一、少数民族地区县域经济发展的历程与基本脉络 (59)
 - 二、少数民族地区县域经济发展的现状与存在的问题 (64)
 - 三、加快少数民族地区县域经济发展的战略思路 (71)

第二章 少数民族地区县域经济主体

- 少数民族农牧民与其他劳动者 (78)

- 第一节 少数民族地区县域劳动者是县域经济发展的
主体 (79)
 - 一、少数民族地区县域经济是人的经济，不是物的经济 ... (79)
 - 二、少数民族农牧民是少数民族地区县域经济的基本
主体 (82)
 - 三、少数民族地区县域其他劳动者是少数民族地区县域
经济的重要主体 (85)
 - 四、少数民族地区县域经济发展的主题是在明确县域劳动者
经济主体地位的前提下，不断提高其工业文明素质与
技能 (88)

- 第二节 少数民族地区县域经济落后的根本原因在于县域
劳动者经济主体地位的弱化与工业文明素质技能的
低下 (91)
 - 一、少数民族地区县域经济发展取决于县域劳动者经济
主体地位及其素质技能的提高与发挥 (92)
 - 二、少数民族地区县域劳动者经济主体地位的基本确立与
缺失 (95)

三、少数民族地区县域劳动者素质技能状况及其存在的 问题	(99)
四、少数民族劳动者素质技能落后的原因分析	(111)
第三节 努力提高和发挥少数民族地区县域劳动者的 经济主体地位与素质技能	(115)
一、完善和健全社会主义公有制和民主制, 进一步明确和 保证少数民族地区县域劳动者的经济主体地位	(115)
二、充分重视和加快发展少数民族地区县域教育事业	(122)
三、以社会主义文化导引少数民族地区县域劳动者 文化精神素质的提高	(128)
四、以提高少数民族农牧民的社会主体地位与素质技能为 主题推进少数民族地区社会主义新农村建设	(132)
第三章 少数民族地区县域特色经济	(138)
第一节 少数民族地区县域特色经济理论	(139)
一、特色经济的涵义与特征	(139)
二、发展县域特色经济的理论支撑	(144)
三、少数民族地区发展县域特色经济的优势与机遇	(151)
四、发展少数民族地区县域特色经济的战略思路	(154)
第二节 少数民族地区县域特色农业	(157)
一、少数民族地区县域传统农业及其弊端	(158)
二、少数民族地区发展县域特色农业的有利因素 以及特色农产品的选择	(160)
三、大力推进少数民族地区县域农业产业化	(165)
第三节 少数民族地区县域特色工业	(174)
一、少数民族地区发展县域特色工业的重大意义	(175)
二、少数民族地区县域特色工业发展现状	(179)
三、少数民族地区县域特色工业产业的选择	(181)

四、少数民族地区县域主导工业产业的培育与发展	(187)
第四节 少数民族地区县域特色第三产业	(190)
一、少数民族地区县域第三产业发展现状	(190)
二、发展少数民族地区县域特色第三产业的制约因素与 潜力	(196)
三、少数民族地区县域特色第三产业的选择与培育	(202)
四、加快少数民族地区县域旅游业发展的新思路	(206)
第五节 少数民族文化与少数民族地区县域“文化经济”的 构建	(212)
一、少数民族文化的内涵与特征	(213)
二、少数民族文化在少数民族地区县域经济发展中 地位与作用	(217)
三、构建少数民族地区县域“文化经济”	(220)
第四章 少数民族地区县域城镇化	(225)
第一节 少数民族地区县域城镇化基本理论	(226)
一、农村城镇化概念辨析	(226)
二、少数民族地区县域城镇化的发育及其动因	(229)
三、农村城镇化在少数民族地区县域经济发展中的重要 意义	(236)
第二节 少数民族地区县域城镇化的战略与模式	(238)
一、少数民族地区县域城镇化的现状	(239)
二、少数民族地区县域城镇化存在的问题	(245)
三、进一步推进少数民族地区县域城镇化的战略思路	(250)
四、少数民族地区县域城镇化的模式选择	(254)
第三节 少数民族地区县域农村剩余劳动力及其转移	(258)
一、农村剩余劳动力及其产生	(259)

二、农村剩余劳动力转移是少数民族地区县域城镇化的	
直接推动力和集中体现	(263)
三、制约少数民族地区县域剩余劳动力转移的因素	(266)
四、促进少数民族地区县域农村剩余劳动力转移的对策	(270)
第四节 构建少数民族地区县域绿色城镇	(274)
一、绿色城镇的基本意蕴	(274)
二、少数民族地区县域发展绿色城镇的重要意义	(276)
三、少数民族地区县域发展绿色城镇有利因素与条件	(279)
四、少数民族地区县域发展绿色城镇的基本思路	(281)
第五章 建设少数民族地区县域服务型政府，保障县域	
经济健康协调发展	(285)
第一节 服务型政府内涵与实质	(285)
一、服务型政府的内涵与特征	(286)
二、服务型政府提出的理论基础与现实背景	(292)
三、建设服务型政府的实质	(298)
四、服务型政府建设的基本思路	(301)
第二节 建设少数民族地区服务型县级政府	(304)
一、少数民族地区县级政府对县域经济发展建设的	
引导与保障	(305)
二、少数民族地区县级服务型政府建设的现状与存	
在的问题	(309)
三、少数民族地区县级服务型政府建设的制约因素	(314)
四、进一步推进少数民族地区县级服务型政府建设的	
思路	(320)
第三节 建设少数民族地区经济服务型乡镇政府	(324)
一、少数民族地区乡镇政府在县域经济发展中地位与	
作用	(325)

二、建设少数民族地区经济服务型乡镇政府的紧迫性 …	(329)
三、少数民族地区经济服务型乡镇政府建设的现状 及其制约因素	(331)
四、推进少数民族地区经济服务型乡镇政府建设的 基本思路	(337)
结束语	(343)
参考文献	(347)

导 论

一、研究少数民族地区县域经济的意义

本书以少数民族地区县域经济发展战略为选题，主要基于以下三个方面的观察与思考：

（一）“三农”问题是当前中国经济社会发展的首要民生问题，解决“三农”问题是社会主义新农村建设的基本依据和基本目标

所谓“三农”问题，就是农村问题、农民问题和农业问题的总称。其实，“三农”问题不是三个问题，而是一个问题，即农民问题。因为在农村生活的主体是农民，从事农业生产经营的主体也是农民，农村问题、农业问题与农民问题不可分割。^①

中国的“三农”问题是长期积累的老问题，只是近年来才成了

^① 也有学者认为“三农”问题是相互联系的一组问题，不能理解为一个问题的三个方面。参见牛若峰、李成贵、郑有贵等：《中国的“三农”问题：回顾与展望》，第1页，北京：中国社会科学出版社，2004。

百姓议论的热点。从新中国的发展历程分析,为了推进国家的工业化,政府实行了“城乡分割,一国两策”的非均衡发展战略,长期从农村、农业无偿获取农业剩余,公共资源配置向工业和城市倾斜,致使城乡经济社会发展很不协调,城乡差别、工农差别、城乡居民收入和消费以及社会地位的差别都很大。据统计,2003年全国农民人均纯收入为2622元,而城镇居民人均可支配收入为8500元,前者仅为后者的30.8%,城乡名义差距为3.24:1(以农民为1)。考虑到城镇居民享受到的各种补贴和福利,实际城乡居民收入差距应为5:1到6:1。^①近年来,不仅这些老问题尚未得到妥善解决,而且又出现了一系列的新问题,如大量农村剩余劳动力外流、农村土地的流转和补偿、农村公共产品需求等等,于是有了“现在农民真苦,农村真穷,农业真危险”^②的说法。

现在,农村、农民、农业“三农”问题可算是当今中国最为重大的经济社会问题,其所潜伏的深层次矛盾都已经浮上表面,不时发生利益冲突,有些地方甚至可能酿成一触即发的社会危机,到了非解决不可的时候了。这也是“三农”问题引起党的十六大、十六届三中全会以及几个中央“一号文件”和每年“两会”极大关注的原因。2005年月10月通过的《中共中央关于制定国民经济与社会发展第十一个五年规划的建议》明确提出要建设社会主义新农村,其基本依据和基本目标就是要从根本上解决中国的“三农”问题。笔者出身于农民家庭,从小生活在贫困的山区,本能地关注中国的“三农”问题及其解决。

① 牛若峰、李成贵、郑有贵等:《中国的“三农”问题:回顾与展望》,第16页,北京:中国社会科学出版社,2004。

② 李昌平:《我向总理说实话》,第6页,北京:光明日报出版社,2002。

（二）县域经济是研究中国“三农”问题的新视角，大力发展县域经济是解决中国“三农”问题的基本载体和根本途径

“郡县治，天下安”，中国历来都是县域的国度。“县”是我国基本的行政单元和经济单元。按《辞海》释义：县“始于春秋时期。最初设置在边地，秦、晋、楚等大国往往把新兼并得的土地置县。到春秋后期，各国才把县制逐渐推行到内地，并在新得到的边远地区置郡。郡的面积虽较县大，但因地广人稀，地位要比县低，所以晋国赵简子说：‘克敌者上大夫受县，下大夫受郡’（《左传·哀公二年》）。战国时期，边地逐渐繁荣，才在郡下设县，产生了郡、县两级制。秦统一六国后，乃确立郡县制，县隶属于郡。隋唐以后隶于府或州（郡）或军或监或路或厅，辛亥革命后直隶于省、特别区，建国后或隶于省、自治区、直辖市，或隶于自治州、省辖市。”^①截止到2003年12月31日，全国县级行政区划有2861个（香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省除外），其中：市辖区845个，县级市374个，县1470个，自治县117个，旗49个，自治旗3个，特区2个，林区1个。^②县在中国已经是一个具有相对独立性的基本社会和经济单元，县的建制在相当长一段时期内不会也不可能被废弃。

“县域经济”这个概念早在20世纪80年代学术理论界就已经使用，当时主要探讨农村经济、乡镇企业以及财税体制改革等问题。进入20世纪90年代后半期，由于农村返贫问题、城乡差距以及一系列社会问题的突显，县域经济逐步受到重视。2002年党的十六大报告提出了“壮大县域经济”的口号，表明“县域经济”概念受到

① 夏征农：《辞海：1999年版缩印本》，第587页，上海：上海辞书出版社，2000。

② 刘福刚、孟宪江：《中国县域经济年鉴·2004》，第56页，北京：社会科学文献出版社，2005。

全社会认同。2003年,党的十六届三中全会则进一步指出,要“大力发展县域经济”,县域经济受到前所未有的关注。目前,很多学者认为,“县域经济”在内涵上有三个基本点:一是县域经济体现了中国转轨经济的三元结构:城市、乡镇、农村;二是县域经济体现了中国传统经济的二元结构矛盾(主要指城乡二元结构矛盾);三是县域经济的核心问题是为了研究和解决中国的“三农”问题。因此,可以说,“县域经济”就是指以行政县(包括县级市、旗等)为区域范围,以县一级独立财政为标志,以县城为中心、集镇为纽带、农村为腹地、不同层次经济要素间的联系为基本结构,通过双向反馈的人力流、物资流、资本流和信息流而发挥整体功能的经济系统。具体来说,县域经济是以具有独立规划和财政职能的县级行政区划为地理空间,以市场为导向,以县级政权为调控主体优化配置资源,具有地域特色和功能完备的区域经济系统。可见,县域经济是属于行政性区域经济概念,是国民经济的中观层次,相对而言具有基础性、区域性、层次性、综合性、枢纽性、农村性、集聚性和扩散性等特点,是一个功能相对完备和健全的经济系统单位。^① 上述对于县域经济概念的规定,尽管揭示了县域经济的某些本质特征,但存在明显的缺陷,首要的就是忽略了县域经济的主体。笔者认为,人是社会的主体,经济也是人的经济,经济的主体只能是人或劳动者(唯劳动者人);同样,县域经济的主体只能是以农民为代表的县域劳动者,生产要素、地方政府、乡镇企业等不可能成为县域经济的主体。因此,从县域劳动者的角度,县域经济就是以县域劳动者为主体的、以行政县为范围的、以明确劳动者社会主体地位和不断提高劳动者素质技能为主题、以实现城乡一体化和城乡经济协调发展为目标的行政性区域经济。

^① 梅士建等:《县域经济研究》,第2页,长春:吉林人民出版社,2005。

从县域经济概念的提出及其内涵不难看到,县域经济是认识和研究中国“三农”问题的一个新视角,大力发展县域经济是解决中国“三农”问题的基本载体和根本途径。县域经济的发展直接针对农民增收、农业效益提高和广大农村经济社会面貌的改变;找到了加快县域经济发展的正确思路,也就找到了解决中国“三农”问题的有效途径。事实经验表明,县域经济发达的地区,“三农”问题就能得到较好解决;县域经济发展滞后的地区,“三农”问题的各种矛盾就较为突出。^①因此,发展县域经济,是实践科学发展观、统筹城乡经济社会发展、解决“三农”问题、全面建设小康社会的根本出路所在。

(三) 少数民族地区县域经济发展,对于解决中国的“三农”问题、缩小地区和城乡发展差距、全面建设小康、和谐社会意义重大

中国是一个统一的多民族的国家,各民族人民共同创造了光辉灿烂的中国历史。民族因素、民族问题,是我国社会主义建设各项事业不可忽视的方面;少数民族地区也是我国区域经济发展不可忽视的地区。只有少数民族地区、少数民族劳动者同样得到不断发展,整个国家的发展才有意义。因此,“加快少数民族和少数民族聚居地区的发展,不仅是一个重大的经济问题,也是一个重大的政治问题。”^②同样,少数民族地区的“三农”问题的解决是全国“三农”问题解决的重要组成部分;少数民族地区的县域经济发展也是全国县域经济发展不可分割的组成部分。

^① 杜萍、雷新芳:《县域经济研究》,第5页,郑州:河南人民出版社,2005。

^② 国家民族事务委员会:《中国共产党关于民族问题的基本观点和政策》(干部读本),第305页,北京:民族出版社,2002。