



中国民族地区
经济增长与扶持政策研究

我国民族地区 经济增长与扶持政策 研究

Research on Economic Growth
and Support Policies
in China's Ethnic Areas



本书是“中国民族地区经济增长与扶持政策研究”项目的重要成果，也是作者多年从事民族地区经济研究的心血结晶。全书共分八章，系统分析了我国民族地区经济增长的现状、问题及成因，并提出了相应的扶持政策建议。



中国民族地区
经济增长与扶持政策
研究

中国民族地区经济增长与扶持政策研究

陈亮亮，中国地质大学（北京）管理学博士，日本国立筑波大学工学博士，九三学社社员，北京印刷学院经济管理学院教师，信息管理专业教学团队成员。长期从事区域经济发展、物流经济绿色发展、民族地区经济发展、区域经济政策制定等方面的研究。



本书受北京文化产业与出版传媒研究基地资助



前 言

我国的民族经济扶持政策是党和国家为了扶持和帮助民族地区发展经济所实行的特殊政策，是党的民族扶持政策和国家经济政策的有机结合，其实质是党和国家调动特殊的资源，扶持、帮助民族地区发展经济及文化、教育等各项社会事业。因此，民族经济扶持政策的实施，对我国民族地区经济发展、社会进步和民族团结作用显著，意义重大。与其他区域的经济政策相比，民族地区的经济扶持政策具有一定的特殊性。一是政策对象主体和范围更加明确，即全体少数民族（除汉族以外其他民族群体）和民族地区；二是民族地区具有特殊的地理、生态、资源和文化环境，需要因地制宜制定合适的政策，不可照搬照抄其他地区的发展政策；三是民族经济政策有其自身完整的政策结构和政策系统，这决定了它在制定和实施过程中具有不同于其他区域经济政策的基本原则。

本书剖析了改革开放以来40余年我国民族经济扶持政策的演进过程，包括对政策思想的发展脉络的分析，以及分别从财政、税收、金融、工业、农牧林业、边贸、对口支援和扶贫等具体类别对政策的演进过程进行梳理。本书以民族八省区近10年的经济发展数据为基础，研究了我国民族地区的经济增长现状，接着又分别从三次产业占比、工业结构和三大需求这三个角度来解析当前民族地区经济增长的主要驱动要素，厘清从经济扶持政策到经济增长的传导路径。本书具体以内蒙古自

治区为例，分别从财政、税收和金融三个角度分析政策对经济增长的影响，构建财政、税收和金融政策影响经济增长的传导路径，接着以内蒙古全区和各盟市的近年经济数据进行计量分析，根据得到的结果有针对性地提出政策建议。本书最后提出了适应民族地区发展的新思考，为政策的制定和实施提供参考。

全书分为八章，分别是我国民族地区与扶持政策概述、经济增长基础理论、我国民族经济扶持政策的演进分析、我国民族地区的经济增长现状分析、财政政策对内蒙古自治区经济增长的影响机制分析、税收政策对内蒙古自治区经济增长的影响机制分析、金融政策对内蒙古自治区经济增长的影响机制分析、我国民族地区经济扶持政策展望。本书编写过程中，田志虹、洪福霞提出了很好的建议，并参与了部分内容的写作，在此特别致谢。

书中内容研究参考了大量文献，并整理了大量相关国家政策，尽管如此，限于作者水平有限，对于不同概念、政策的理解和不同单位及机构的描述、特别是文献收录和标注方面，必然存在不够详尽完备之处，作者撰写本书过程中考虑到受新冠病毒感染疫情的影响，部分政策的停歇影响了所需数据的完整性，故本书没有使用2019至2022年的统计数据，敬请广大读者和有关专家学者批评指正，以便今后逐步完善。

目 录

| | |
|----------------------------------|-----------|
| 第一章 民族地区与扶持政策概述 ····· | 1 |
| 第二章 经济增长基础理论 ····· | 5 |
| 一、经济增长理论 ····· | 5 |
| 二、巴罗和萨拉-伊-马丁政府支出增长模型 ····· | 6 |
| 三、基于凯恩斯经济理论的税收与经济增长理论 ····· | 7 |
| 四、金融政策和经济增长的理论基础 ····· | 8 |
| 五、小结 ····· | 10 |
| 第三章 民族地区经济扶持政策的演进分析 ····· | 11 |
| 一、民族地区经济扶持政策制定的主体 ····· | 11 |
| 二、国家宏观战略和民族地区经济政策思想的演进 ····· | 12 |
| 三、民族地区经济扶持政策的演进过程 ····· | 17 |
| 四、小结 ····· | 40 |
| 第四章 我国民族地区的经济增长现状分析 ····· | 42 |
| 一、我国民族地区的经济增长现状 ····· | 42 |
| 二、从三次产业结构的角度分析经济增长的驱动要素 ····· | 61 |

| | |
|---|------------|
| 三、从工业结构的角度分析经济增长的驱动要素 | 70 |
| 四、从三大需求的角度分析经济增长的驱动要素 | 71 |
| 五、小结 | 80 |
| 第五章 财政政策对内蒙古自治区经济增长的影响机制分析..... | 83 |
| 一、内蒙古自治区概况 | 83 |
| 二、民族地区经济扶持政策向经济增长的传导路径概述 ... | 89 |
| 三、内蒙古自治区财政政策概述 | 90 |
| 四、转移支付对民族地区经济增长影响的传导路径分析 ... | 97 |
| 五、内蒙古自治区转移支付对经济增长影响的效应分析 ... | 101 |
| 六、总结和 policy 建议 | 113 |
| 第六章 税收政策对内蒙古自治区经济增长的影响机制分析... .. | 117 |
| 一、内蒙古自治区税收政策概述 | 117 |
| 二、税收政策对民族地区经济增长影响的传导路径分析 ... | 122 |
| 三、内蒙古自治区结构性减税政策对经济增长影响的 效应分析 | 127 |
| 四、总结和 policy 建议 | 141 |
| 第七章 金融政策对内蒙古自治区经济增长的影响机制分析... .. | 145 |
| 一、内蒙古自治区金融政策概述 | 145 |
| 二、金融政策对民族地区经济增长影响的传导路径分析 ... | 151 |
| 三、金融政策对产业结构影响的实证研究 | 158 |
| 四、总结和 policy 建议 | 166 |

| | |
|---------------------------------|----------------|
| 第八章 我国民族地区经济扶持政策展望 | 169 |
| 一、关于民族地区经济扶持政策的几点思考 | 169 |
| 二、我国民族地区经济扶持政策未来研究展望 | 175 |
| 参考文献 | 176 |

第一章 民族地区与扶持政策概述

民族地区通常是我们对于除汉族以外民族的主要定居地区的简称。之前的研究和文献多用“少数民族”这一词语，一般包含两方面含义：第一种含义是在除汉族以外其他民族居住人口的层面上，另一种含义是在行政区划的层面上。随着经济发展和人员的流动，我国除汉族以外民族居住地区的人口比例变化波动频繁，学界基本采用了国家行政区划层面的民族地区来进行研究。通常我们讨论的少数民族中的“少数”两字并不是少量，而是一个相对的概念，并非特指民族人口数量的稀少。在我国少数民族的定义中，国家明确指出少数民族是指除我国汉族以外的五十五个民族。除汉族以外，其他民族由于历史和多方面原因分布在我国不同省、自治区、直辖市，全国大部分县级单位地区都有两个或两个以上的民族居住。

为了便于统计，在本书中笔者将民族地区界定为“民族八省区”，主要包含我国的五个民族自治区和三个除汉族以外其他民族较多的省份，具体为新疆、内蒙古、宁夏、西藏、广西、青海、云南和贵州，总面积为565.28万平方千米，总人口约1.95亿人。其中，除汉族以外其他民族人口超7000万，占全国除汉族以外其他民族总人口的六成左右。

民族地区经济指的是除汉族以外其他民族地区的经济，在我国包含两方面含义：一是指除汉族以外其他民族实际居住地区的经济，二是指民族自治地方的经济。民族自治地方人口统计也包含了两个部分，除汉族以外其他民族人口和我国的汉族人口，对应的经济也可以分为除汉族

以外其他民族相关的经济和汉族相关的经济。

自中华人民共和国成立以来，党和国家一直非常重视民族问题，并建立了民族区域自治制度。由于受历史、地理、文化等因素的影响，及我国改革开放以来经济快速增长带来的区域经济不平衡，民族地区多为经济不发达或欠发达地区，我国政府对民族地区的经济、社会发展实施了多种扶持政策和优惠政策，很好地促进了国家的稳定和民族的团结。在我国，发展是解决民族问题的根本途径，也是巩固民族团结的物质基础。加快民族地区的经济发展是当前乃至未来较长时期内我国民族工作的重中之重。

为了发展民族地区经济、扶持三次产业，党和国家近年来实行了民族经济扶持这一特殊政策。此政策将党的民族扶持政策和国家经济政策有机结合，其实质是为扶持、帮助民族地区发展经济、文化及教育等各项社会事业而调动特殊的资源。因此，民族经济扶持政策能否顺利实施，关系到我国民族地区的经济发展、人民团结和社会的进步，对我国具有重大意义。同时民族经济扶持政策又具备一定的特殊性，主要体现在：

(1) 政策面对对象的特殊性。民族经济政策的实施对象是除汉族以外的其他民族群体及民族地区，与一般的区域经济政策相比，作用的主体和范围更为明确和具体。

(2) 政策环境的特殊性。民族地区在地理、生态、人文和经济环境等方面的特殊性，需要在制定民族经济扶持政策过程中具体体现。从具体的地理位置、具体的民族文化等方面进行前期调研，可以为制定和实施民族经济政策提供重要的参考。政策环境的特殊性还体现在不能从其他实施经济扶持政策效果好的非民族地区，如我国东南沿海地区直接照搬借鉴。目标地区的特殊性和目标主体的特殊性给经济扶持政策的制定提出了挑战。

(3) 政策原则的特殊性。与我国一般区域经济政策相比,民族地区经济政策在政策结构和政策系统两方面都具有自身的独特性。这决定了与其他区域经济政策相比,民族地区经济政策在制定和实施过程中必须坚持国家的扶持同民族地区自身发展相结合的基本原则。国家针对民族地区的财政、人力调配、重大项目投资及相关政策方面的倾斜,可以加快民族地区脱贫,使民族地区快速走上经济增长的道路。

在分析民族地区经济增长方面,郑长德从包容性增长的视角出发,认为民族地区经济增长主要是由资源密集型产业和政府投资驱动引致的,建议要转变经济发展的方式,实现包容性发展。

在非经济因素对民族地区经济影响研究方面,李明文以云南澜沧拉祜族自治县竹塘乡为研究对象,分析了非经济因素对多民族贫困地区经济发展的影响。研究中常见的主要因素有生活习俗、历史、社会发育程度和传统价值观念等。学者们纷纷指出,非经济因素在民族地区经济发展中也需要重视和借助。此外,张千友和王兴华研究了民族地区自然资源的开发利用对地区经济增长贡献率的影响,认为应当扶植区域主导产业、调整产业结构、完善资源价格形成机制等,从而转变经济发展方式,实现可持续发展。

此外,民族经济政策也一直是研究的热点,主要集中在政策发展历程研究和现有政策的归纳整理方面。同时,学者对政策有效性进行了着重研究。张红梅认为民族地区政策的时效性对地区经济增长有一定的滞后影响。

前人的研究为本书的研究提供了有益的启发和借鉴。从我国近年来实施的民族经济扶持政策和全社会整体发展看,研究民族地区的经济扶持政策对于推动民族地区经济发展有着重要的现实意义。本书借鉴了非民族经济研究文献中的方法,通过合理运用这些分析手段,对民族地区经济扶持政策的发展、分类、现状和作用机理进行分析,从财政

政策、税收政策和金融政策三个主要角度，来研究其与民族地区经济增长的关系。之后，结合我国当前所处的国内经济环境，建设性地提出促进内蒙古自治区经济发展的建议。

第二章 经济增长基础理论

一、经济增长理论

（一）新古典经济增长理论

新古典增长模型是由罗伯特·默顿·索洛（Robert Merton Solow）最早提出的，他认为经济增长是两个内生变量——劳动和资本共同作用的结果；与此同时，经济的增长也是技术进步这一外生变量的结果。20世纪经济增长研究起源于新古典经济增长模型的建立。索洛模型得出以下重要结果：经济增长需要技术进步的驱动；储蓄率的变化对经济增长有一定的影响，但影响只是暂时性的，在影响消失后，增长率回到初始水平；经济增长有收敛性。证明长期经济增长的驱动因素不是物质资本的积累，是新古典经济增长模型的重要贡献。同时模型预测出长期经济增长趋于收敛，也就是社会不同经济体中的人均经济增长水平差距将逐渐缩小。

（二）新经济增长理论

新经济增长理论所描述的经济增长源于规模报酬递增和内生技术进步，属于内生经济增长理论。与新古典经济增长理论相比，新经济增长理论减去了规模报酬率不变的假设，克服了增长率的外生不足。最早的内生经济增长模型强调在整个经济过程中都存在技术溢出，经济增长与人口的增长和劳动力的增加等外生变量无关，而技术进步因素这个内生

因素起到了决定作用。

保罗·罗默（Paul M. Romer）认为经济增长的驱动力是知识积累，并提出了一种利用知识来解决劳动有效性问题的知识溢出模型。他认为，通过对知识的掌握和应用，知识的成本也会由高至低并进一步扩大传播。在罗默的新增长模型中，一个拥有足够人力资本库的经济体是经济增长的关键。一个国家的经济持续增长源于三方面的共同作用，包括物质资本的累积，人力资源的投入以及技术的研发。罗伯特·卢卡斯（Robert Lucas）提出了人力资本溢出模型，分析了知识溢出的外部性影响，指出人力资本的外溢也有利于资本深化和经济持续增长。

二、巴罗和萨拉-伊-马丁政府支出增长模型

在巴罗和萨拉-伊-马丁增长模型中，政府支出是“增长的催化剂”。这是因为私人市场无法提高私人资产生产的“公共资本资产”，通过对私人收入征税，假定政府就能提供这些公共投入并最终与私人投入一样的比例增长，由此影响人均收入和消费的增长并进而导致增长率持久的经济差异。

这一模型提出，政府支出可以催生经济长期增长，政府通过提供私人部门无法提供的具有生产功能的“公共资本品”，从而带动经济增长率的上升。这一模型指出经济增长与政府规模之间呈现出倒U形曲线，即在政府规模较小时，政府的规模增加会促进经济增长，当政府规模较大时，政府规模的增加会导致经济增长的下降。

该模型同时指出，政府活动与私人投入同时具有生产性，并且政府的活动与私人投入之间存在着互补关系，政府支出不变或是减少会导致私人投入收益递减，而政府支出的相应增加就会使得经济具有规模不变收益，从而促进经济增长。

这一模型同时对政府进行了分类。若政府仁慈且具有效率，则会促进经济增长，提高福利；反之，自利的政府会降低经济增长与福利。

三、基于凯恩斯经济理论的税收与经济增长理论

经济增长是指一个国家或地区在一定时期内（通常是一年）总产出的增长。一个国家或地区的总产出通常用经济指标GDP来表示。国内生产总值（GDP）可以反映某一地区或某一国家在某一时间段经济增长的状况，同时也可以通过这一指标在不同地区、不同国家之间进行对比。GDP的支出法是通过一个国家或一个地区购买产品总的支出来确定当地的GDP，如：

$$Y = C + I + G \quad (\text{公式2.1})$$

其中， Y ：国民生产总值（GDP），即总支出； C ：总消费； I ：总投资； G ：政府购买。

在凯恩斯的消费理论中，居民的消费会随着收入的增加而增加，我们可以用可支配收入的方法来表示消费函数：

$$C = \alpha + \beta(Y - T), \quad 0 < \beta < 1 \quad (\text{公式2.2})$$

其中， α ：自发性消费； β ：边际消费倾向，边际消费在0和1之间意味着收入增长大于消费增长； T ：税收； $(Y - T)$ ：居民可支配收入。把公式2.2带入公式2.1即形成了在凯恩斯模型的基础上的关于税收的国内生产总值模型：

$$Y = (\alpha - \beta T + I + G) / (1 - \beta) \quad (\text{公式2.3})$$

从以上公式可以看出，在其他方面支出不变的条件下，社会中居民收入变动一个单位导致总产出水平变动 $-\beta(1 - \beta)$ 个单位，此时 $K_T = (-\beta) / -\beta(1 - \beta)$ ，被称为税收乘数，它表示税收变动所引起的总产出水平的变动程度。由公式2.2可知 $0 < \beta < 1$ ，因此税收与总产出之间呈现出反向变

动，也就是当税收增加一个单位时，总产出会下降 $\beta(1-\beta)$ 个单位，而当税收降低一个单位时，总产出会增加 $\beta(1-\beta)$ 个单位。

四、金融政策和经济增长的理论基础

金融与当今经济发展有密不可分的联系，金融发展过快或过慢都会在一定程度上抑制经济增长。金融发展一般是指金融体系的规模或金融效率的提高。经济增长通常描述一个地区或一个国家的经济规模以及生产能力的扩大，一般用GDP以及GNP来描述经济增长的情况。通货会影响到市场上的价格，使用不变的价格计算可以得到社会实际的经济增长情况。而拉动经济增长的“三架马车”分别是投资、出口、消费。

金融发展与经济增长是紧密联系、互相作用的，金融发展在为经济增长服务的同时，对经济增长有巨大的推动作用，但也可能出现一些抑制经济增长的现象。如何把握金融政策与经济增长之间的关系，决定我国是否可以形成良好的经济发展形态，同时也促进了与高速经济发展相匹配的现代金融体系的建立。但是我国金融发展与经济发展之间存在着一定的不匹配，这将导致金融发展抑制我国经济的发展。

（一）金融对经济增长的促进作用

金融的健康发展会积极促进经济发展。

现实中的交易成本降低源于当前货币的大量使用，同时交易变得更加顺利。亚当·斯密提出提高生产力的关键是分工的专业化。逐渐攀升的专业化程度必然带来高效的机器或先进的生产方法的出现。金融的出现可以降低易货交易中需求与时间双重重合所造成的交易成本，促进交易，进而实现专业化程度的上升。

金融对储蓄和投资的带动作用为经济的发展提供资金支持。资金是

金融市场不可或缺的发展源动力，而资金的主要来源之一就是储蓄。金融对储蓄率的升降有非常重要的作用，在消费率的作用下当前消费滞后转变为未来消费，实物储蓄也向货币储蓄转化，储蓄就有可能成为未来的投资，体现了金融具备吸收资金的能力。此外，金融是动员储蓄和投资的最佳途径。金融可以将分散的资金有效地聚集起来，避免市场的不对称，又可以满足金融市场中证券化的多样组合需求。

金融的发展使资金在整个社会经济中合理流动，在一定程度上优化了资源配置，带来了资本效率的提高。金融市场中，高风险的投资需要长期的资金支持，而不愿意承担高风险的投资者会降低投资的意愿。金融业可以提供较低风险的投资产品，对冲金融市场中高风险的投资产品，这就使得更多的资金流向周期较长的项目。同时，金融市场也会降低监督成本——投资者在进行投资时会对投资的产品做出评估。这会发现资金使用者夸大投资收益、掩盖经营等问题。此外，金融市场提供了大量就业岗位，推动了经济的增长。

（二）金融对经济发展的阻滞作用

金融活动的不确定性决定了金融市场具有风险。金融业自有资金较少，想要实现资金的运作就必须对零散资金进行吸纳。这需要两个条件：第一个条件是当前的储蓄者要对市场前景抱有足够的信心，对金融机构也要有信心；另一个条件是需要金融机构严格对借款人的信用资质进行筛选，并保持监督。这也意味着风险时刻存在，首先，市场信息的不对称以及投资者对市场的认识不足，使得投资者可能出现挤兑现象，不利于金融业发展；其次，金融机构管理者具有机会主义倾向，他们的投资策略往往具有高风险和高收益的特点。同时贷款者也存在欺瞒和违背合约、套取不合理资金的可能性。

金融与经济运行的密切关系决定金融风险的迅速传播。一方面，金