

国家“八·五”哲学社会科学基金资助重点项目

——中国少数民族地区市场经济发展研究

共 同 富 裕 之 路

——中国民族地区经济发展的实践与研讨

王福临 主编

中央民族大学出版社

顾 问： 文精（国家民族事务委员会副主任）
主 编： 王福临（国家民族事务委员会经济司司长）
副主编： 郭承康（国家民族事务委员会经济司副司长）
 杨 帆（国家民族事务委员会经济司副司长）
执行编辑： 乐长虹 孙青友

题 词： 司马义·艾买提（国务委员 兼国家民族事务
委员会主任）

文 精（国家民族事务委员会副主任）

ئىختىسادىي تەرەققىياتنى تېزلىتىش، ئۆزگەرتىش
بار، ئىنسانىيەتنى ئىلگىرى سۈرۈش!

ئىسىمى ئىشەنچلىك
94-يىلى 22-ئىيۇن

تېزلىتىش ئىقتىسادىي
تەرەققىياتنى تېزلىتىش

ئىسىمى ئىشەنچلىك

2004-يىلى 6-ئاي

其同富裕之政

文粹

前 言

走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕。

我国是统一的多民族的社会主义国家，实现各民族共同繁荣是党和国家民族政策的根本立场，也是各族人民的强烈愿望。

由于历史、地理和社会等方面的原因，民族地区经济比较落后，社会生产力尚低于全国平均水平，更低于沿海经济发达地区。要根本改变这种状况需要一个过程。党的十四大确定在我国建立社会主义市场经济体制给民族地区带来了新的历史机遇。党中央强调指出，抓住机遇，深化改革，扩大开放，促进发展，保持稳定。我们的民族经济工作要坚决贯彻执行这一方针，促进民族地区经济的迅速发展。

面对现实与机遇，国家民族事务委员会经济司的全体同志在委党组的领导下，以实现各族人民的共同富裕和促进民族地区的经济发展为己任，任劳任怨，艰苦创业，勤奋开拓，努力探索。几年来，在工作中取得了一些经验，也积累了一些教训。这本书是经济司各有关处室按“三定方案”分工的业务范围，对自己承担的专项工作任务的阶段性小结，并力图在总结经验的基础上对新形势下进一步有效地工作做出积极的探索和前瞻。可想而知，这是经济司全体同志多年来辛勤劳动的结晶，还包含了同志们在工作中的深切体会和思路设想。现在一并提出来供大家参考。

由于时间仓促，水平有限，不妥之处在所难免，敬请各界指正。

国家民族事务委员会经济司司长 王福临

1994年4月20日

说 明

《中国少数民族地区市场经济发展研究》是“八·五”规划中国家资助哲学社会科学研究课题民族学科类的重点项目之一。这项研究于1992年2月提出申请报告，1992年6月基金会办公室下达拨款通知单。随后就开始组织实施，并进入调查研究阶段。由于总规划是在1992年根据十三大报告精神制订的，本项研究当时定题为《少数民族地区商品经济发展研究》，并按照“有计划的商品经济”理论设计研究内容与具体计划。1992年底至1993年初，我们结合学习邓小平同志《谈话要点》和十四大报告时，认为有必要将本项研究“商品经济”的提法改为“市场经济”，并重新设计了研究内容与具体计划，研究的重点放在发展少数民族地区社会主义市场经济问题上。

本项研究由于经费有限不可能大规模展开，只能抓几个主要问题，并且开展研究（包括成果出版）的实际有效时间只有3年（1993—1995年）。所以，我们研究的重点这次仅限于少数民族地区市场经济的历史发展过程、结构特点、边境贸易、市场条件下走向共同富裕与民族经济研究的特殊意义等方面的初步探索。已经设置的题目是：

- 一、论三次飞跃——中国少数民族地区通向市场经济之路；
- 二、少数民族地区社会主义市场经济结构与特点的分析；
- 三、少数民族地区边境贸易研究；
- 四、共同富裕之路——中国民族地区经济发展的实践与研讨；

五、论“发展经济学”的发展——从西方的发展经济学到中国的民族经济学。

上述五个题目，是在1992年下半年至1993年研究过程中逐渐确定的。由于研究人员的不固定性和形势发展的不断变化，除了第一、四、五个题目外，其他二个题目在成果出版前还可能有些变化。

本项研究的总负责人，是中央民族大学施正一教授和国家民委经济司王福临司长。聘请国家民委民族问题研究中心总干事赵延年同志为顾问。在具体研究工作过程中，项目负责人得到了有关方面的领导与同志的关心和支持，特别是国家民委政策研究室刘先照主任、中国社会科学院民族研究所杜荣坤所长与基金会办公室的领导同志的大力帮助，还有中央民族大学科研处、出版社的热心支持。在此，我们表示衷心的感谢与敬意！

**《中国少数民族地区市场经济发展研究》项目研究小组
1994年4月15日**

目 录

前 言

党的民族政策的伟大胜利

——少数民族地区经济建设成果显著（代序）

.....文 精（1）

中国民族地区经济发展综述

.....朱鸿津 赵 星 张 弛（10）

中国民族地区乡镇企业发展现状与对策

.....郭承康 胡毅力 王海青 袁 彦（22）

中国少数民族贫困地区扶贫工作的回顾与前瞻

.....彭泽昌（51）

中国民族地区财政管理体制研究.....朱振军 孙青友（83）

中国民族地区产业结构研究

.....郭承康 胡毅力 张志刚（106）

中国民族地区外经与对外开放实践探索

.....杨 帆（115）

中国民族贸易和民族用品生产发展概述

.....滕建民 孙青友（131）

中国民族地区对口支援的实践与探讨

.....李钟协（165）

因地制宜、积极稳妥地深化民族地区的经济体制改革

.....乐长虹（184）

后 记.....（203）

党的民族政策的伟大胜利

—少数民族地区经济建设成果显著

(代序)

国家民委副主任 文 精

我国是一个统一的多民族的社会主义国家，党和国家历来十分关心和重视少数民族和少数民族地区的经济社会各项事业的发展。特别是改革开放以来，在党的十一届三中全会路线、方针指引下，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的指导下，在党中央、国务院的高度重视和正确领导下，经过各族人民艰苦努力，少数民族地区经济文化建设和各项事业发展进入了一个新的历史时期，取得了举世瞩目的成就。实践证明，我国的民族政策是符合国情的，深得民心。各民族在祖国大家庭里，平等相待，和睦相处，团结合作，共同发展进步。现在，民族地区经济建设蓬蓬勃勃，改革开放热气腾腾，社会事业迅速发展，各族人民精神振奋。在世界一些国家和地区民族冲突激烈、社会动荡甚至战乱不已的情况下，我国民族地区保持了社会稳定，政治安定，人民安居乐业的大好局面。这是我们国家引以自豪的，国际社会也给予了很高的评价。

最近，根据我国政治经济形势的发展，党中央特别强调指出，抓住机遇，深化改革，扩大开放，促进发展，保持稳定，是全党和全国工作的大局。我国的民族工作也应该服从和服务于这个大局。在第八届全国人大二次会议上，李鹏总理在代表国务院所作

的《政府工作报告》中又进一步提出，我国是统一的多民族国家，加强民族团结是全国各族人民的根本利益和共同愿望。目前部分民族地区经济比较落后，主要是历史、地理及社会等方面的原因形成的，根本改变这种状况需要一个过程。促进民族地区经济发展和社会进步，是政府的重要责任，也是全国各族人民的共同任务。民族地区在国家支持和经济发达地区帮助下，通过改革开放，一定能够发挥自身优势，增强经济发展活力，逐步缩小与经济发达地区的差距，实现共同富裕。

新中国成立40多年来，在各个历史时期，党中央、国务院根据少数民族地区的实际情况，制定和实施了許多优惠政策措施，扶持和帮助少数民族经济社会的发展。

一、建立和完善民族区域自治制度，为少数民族地区经济社会的全面进步奠定了基础。在中国共产党的领导下，我国各族人民共同缔造了中华人民共和国。为了促进各少数民族和少数民族地区的繁荣进步，中国共产党人进行了不懈的努力，付出了几代人的心血。以毛泽东同志为核心的第一代领导集体，运用马克思主义民族理论，结合中国的实际情况，探索出一条具有中国特色的解决民族问题的正确道路，确定了解决民族问题的基本政治制度——民族区域自治制度，奠定了社会主义新型民族关系的基础。以邓小平同志、江泽民同志为核心的党的第二、第三代领导集体，坚持和发展了毛泽东思想，丰富和完善了社会主义民族理论和民族政策。我国在总结经验的基础上，于1984年制定和颁布了《中华人民共和国区域自治法》，这是对民族区域自治制度的基本规范，标志着我国的民族区域自治制度已经进入了有法可依、依法办事的新阶段。实践证明，坚持民族区域自治制度，是促进民族团结进步事业，维护祖国统一的根本保证。现在，我国已成立了5个少数民族自治区、30个自治州、123个自治县（旗）和1200多个民族乡（镇）。

我国的《宪法》和《民族区域自治法》都明确规定，少数民族自治地方享有不同于一般地区的法律所规定的立法、经济、科技文卫等内容广泛的自治权利。由于历史、地理及社会等方面的原因，少数民族地区经济发展相对落后，党和国家对此非常关心和重视，采取了许多扶持政策。在国家的扶持和经济发达地区的帮助下，少数民族和少数民族地区发生了很大的变化，特别是改革开放以来，民族地区呈现出经济社会全面发展的势头。1993年，5个民族自治区和少数民族较多的云南、贵州、青海3个省（以下简称民族八省区）的国民生产总值达2938亿元，比1978年增长2.8倍，平均每年递增9.4%；社会商品零售总额达1244亿元，比1978年增长7.2倍，平均每年递增15.1%；人民生活水平有了比较大的改善，农（牧）民的人均纯收入达720元，是1978年的4.8倍。随着经济的发展，民族地区的卫生、教育等事业也有了很大的发展。现在，民族地区社会稳定，经济发展，人民安居乐业。

二、国家采取有力措施，支持少数民族地区发展工业和乡镇企业，优化国民经济结构，效果显著。解放前，少数民族地区经济发展十分缓慢，多数地区都是农牧业占主体地位，工业特别是大中型工业几乎是空白。新中国成立以后，国家采取了一系列的措施，调整生产力布局，先后在少数民族地区布设了一大批大中型企业，仅民族八省区就有1400多家。现在，这些大中型企业已经成为当地国民经济发展的重要支柱，并带动少数民族地区工业从小到大逐步发展起来，使得历史上形成的比较脆弱的经济结构得到了初步改观。1993年，民族八省区工农业总产值达5400亿元，其中工业产值所占比重已由1949年的14.8%上升到59.8%。这是一个历史性的变化，标志着少数民族地区国民经济建设开始迈向现代化。

特别值得一提的是，近年来少数民族地区乡镇企业也逐步发展起来，出现稳步增长的势头，成为民族地区经济发展的一支重

要的力量。由于一些客观条件的限制，少数民族地区的乡镇企业发展曾一度比较缓慢，与发达地区相比有些差距。为了进一步扶持少数民族地区发展乡镇企业，国务院决定在“八五”期间每年设立1亿元贴息贷款，专项用于扶持少数民族地区乡镇企业。另外，国务院还决定从1993年起到2000年，每年在国家信贷计划中单独安排50亿元专项贷款，支持发展中西部地区乡镇企业。由于少数民族地区主要集中在我国的中西部地区，因此，这项贷款对于少数民族地区乡镇企业的进一步发展也起到了一定的促进作用。1993年，民族八省区乡镇企业发展到近百万个，总产值达1225亿元，占民族八省区工农业总产值的22.7%。这些乡镇企业立足于当地丰富的自然资源，利用农村剩余劳动力，积极发展农副产品和其他矿产品加工业，逐步成为少数民族地区经济发展的一个战略重点。

三、国家从财政体制和财政政策上对民族地区给予有力扶持，地方财政实力明显增强。新中国成立后，国家一直很重视民族地区的财政工作。早在1958年，全国人民代表大会就制定和颁布了《民族自治地方财政管理暂行办法》。这个以立法形式产生的预算管理法规，既体现了国家财政预算“统一领导、分级管理”的原则，又体现了民族自治地方享受一定的财政自治权的原则。以后，国家又在不同的发展时期，结合民族地区的特殊情况，在体制和政策上给予少数民族地区较多的优惠照顾。国家财政从1955年起就开始设立“民族地区收入费”，在1964年又设立“民族地区财政预备费”和“民族地区机动金”。据统计，仅这三项优惠，到1979年累计补助已达30多亿元。从1980年开始，列入民族地区财政支出包干基数，以后随着财政收入的增长相应增加。这对于促进少数民族和少数民族地区经济文化建设发挥了积极的作用。

为了扶持民族地区的财政经济发展，在1980年开始实施“包干制”财政体制时，中央财政对民族地区实行定额补助制度，补助

数额在1980年至1987年期间，每年递增10%，1988年以后改为定额补助。1980年至1991年，12年共补助800多亿元。

另外，中央财政在专项拨款的分配使用上也非常注意对民族地区的照顾。比如，中央财政从1980年起，设立“支援经济不发达地区发展资金”，民族地区是这项资金分配的重点，到1991年，中央财政共分配给民族八省区近40亿元，占这项资金总数的一半以上。国家财政从1977年开始设立了“边境建设事业补助费”，分配给六个边境民族省区的资金近6亿元，占总数的58%。另外，国家还规定民族地区享受一些财政、税收的优惠政策。这些特殊政策措施的制定与实施，促进了民族地区的经济发展和实力的增强。据统计，1991年民族八省区财政收入达263.86亿元，与1979年相比，平均每年递增15.9%，地方财力大大增强。

四、积极开展扶贫工作，改善了少数民族群众生产生活条件，为实现各民族共同繁荣、进步奠定了基础。社会主义道路是共同富裕的道路，实现各民族共同繁荣是我们党和国家在民族政策上的根本立场。由于历史和地理条件等原因，一些少数民族和少数民族地区的生产生活条件十分艰苦，贫困的人口相对较多，有的地区贫困程度还相当严重。对此，党和国家十分关注。自从我国政府开展大规模的、有组织有计划的扶贫工作以来，少数民族贫困地区始终是扶持的重点地区之一。除了享受一般贫困地区的优惠政策以外，国家还针对少数民族和少数民族地区的实际情况，采取了一些特殊的扶持政策。譬如，放宽少数民族贫困县的扶持标准，使更多的少数民族贫困县能够享受到国家的照顾；实行灵活的产业政策，允许少数民族贫困地区根据当地的特点和优势对国家的产业政策作某些补充；实行更加宽松的休养生息政策，减免贫困户的农牧业税等。

此外，针对少数民族贫困地区的特殊困难，国家还采取了几项重大的特殊措施来进行扶贫开发，取得了较好的效果：

1. 由中央财政每年拨出2亿元专款设立“三西”（即甘肃的河西、定西和宁夏的西海固）地区农业建设资金，对“三西”地区进行农业综合开发。这主要是针对这些地区干旱缺水、生态严重破坏、农民生活贫困的实际情况而采取的特殊措施。这项工作从1983年开始，将延续到本世纪末。“三西”地区是少数民族尤其是回族比较集中的地区之一，经过十多年的开发建设，初步解决了近百万贫困户的温饱，使这里的各族人民生产生活条件得到了很大的改善。

2. 实施“温饱工程”，解决高寒山区和干旱地区的缺粮问题。由于这些地区主要集中在少数民族贫困地区，国家在安排“温饱工程”物资和资金时，重点向少数民族贫困地区倾斜。

3. 实施“以工代赈”计划。这是一项旨在改善贫困地区基础设施的公共工程的计划，它以救济为手段，以加强贫困地区的基础设施建设为内容，以缓解和最终消除贫困为目的，通过实物投入的方式，使贫困地区的基础条件得以改善，为其经济的发展创造一个相对优越的外部环境，进而刺激其自我增长。自1984年开始至今，国家和地方已拿出近百亿元的实物来实施这项计划，投放的重点是中、西部地区和少数民族贫困地区。

4. 从1990年开始设立“少数民族贫困地区温饱基金”，重点扶持全国143个少数民族贫困县，效果较好。

5. 加强牧业地区的扶贫工作。1987年，国务院召开全国牧区工作会议，制定了牧区的有关政策措施，国家每年拿出部分资金作为牧区扶贫专项贴息贷款，确定了27个重点扶持的牧区贫困县，其中26个县是少数民族自治地方。

通过多年的扶持，少数民族和少数民族地区的贫困面貌有了很大的改变。1992年，民族自治地方农牧民人均纯收入达548元，比1978年增长5倍多。国家重点扶持的143个少数民族贫困县，农牧民人均纯收入达到390元，比1985年增长1.6倍。

五、加快对外开放步伐，边境贸易非常活跃。 我国有陆地边境线2.2万公里，少数民族地区占1.9万公里；全国共有边境县（旗）143个，少数民族地区占112个；现在，全国有国家级陆地边境口岸43个，在少数民族地区的有34个；另外，少数民族地区还有地方对外口岸190多个，国家特种口岸2个。因此，少数民族地区实行对外开放，特别是发展边境贸易有得天独厚的地理优势。但是，在改革开放初期，由于种种原因，少数民族地区对外开放起步较晚，与沿海发达省市相比差距较大。

最近几年，少数民族地区对外开放步伐明显加快，逐步形成了全方位、多层次的对外开放新格局。特别是在世界政局发生了变化，我国同周边国家关系日益融洽的情况下，少数民族地区紧紧抓住新的历史机遇，积极探索对外开放的途径，努力发展以边境贸易为先导的对外经济交流与合作，取得了突破性的进展。目前，中俄、中缅、中越边境贸易非常活跃，边境易货贸易以平均每年增长1倍以上的速度递增。特别是南部边境的发展势头更为强劲。1992年全国边境贸易额已突破50亿美元。1993年，民族八省区对外贸易进出口总额已近56.8亿美元，比1988年增长146.3%；实际利用外资额3.5亿美元，比1988年增长1.9倍。少数民族地区在利用地理优势积极发展边境贸易的同时，还积极参与沿海发达省市的对外开放，逐步形成我国沿海和内地同时开放、东西互补的新格局。少数民族地区正在成为我国同周边国家经贸往来的前沿阵地。

六、积极扶持民族贸易和民族用品生产，促进了民族地区商品流通，满足了少数民族人民群众生产生活的特殊需要。 我国是一个由56个民族组成的社会主义大家庭，少数民族人口9100多万，并且地域辽阔，仅实行民族区域自治的地方面积就占国土总面积的64.5%。各个地区各个民族客观上存在着不同的情况，其生产生活的要求有着各种不同的特点和风俗习惯。因此，客观上

就需要把民族贸易和民族用品生产供应工作作为我国民族工作的重要组成部分，来体现党的民族政策。这对于满足少数民族群众的生产生活的特殊需要，加强民族团结，巩固国防，促进民族地区经济社会发展具有重要的政治和经济意义。

党和国家历来十分重视这项工作。早在解放初期，针对少数民族地区经济贸易落后、商品奇缺的状况，我党就开始在少数民族地区积极开展民族贸易活动，解决了少数民族地区土特产品滞销和生产生活必需品短缺问题，并使历史上存在的商品不合理比价问题也得到了较为彻底地解决，提高了少数民族地区人民的购买力，促进了他们的生产热情，增强了他们对党的理解和信任，改善了民族关系。在开展民族贸易的过程中，逐步形成了我国独特的一系列成功的民族贸易政策，譬如深入人心的民族贸易“三项照顾”（即价格补贴、自有资金、利润留成照顾）政策，就曾经发挥了非常大的积极作用。后来，这些民族贸易政策措施又得到逐步的改革与完善。“八五”期间，国家对400多个民族贸易县（指由国家确定的享受民族贸易政策的县）的商业、供销、医药企业和2300多家民族用品定点生产企业在信贷、投资、税收和商品供应等方面给予优惠照顾，并设立专项贴息贷款用于民族贸易和民族用品生产企业的技术改造，取得了较好的效果，促进了民族贸易和民族用品生产的进一步发展。据不完全统计，1990年民族自治地方民族用品生产产值已达30多亿元，比1980年增长了近3倍。目前，全国2300多家民族用品定点生产企业，能够生产4000多种产品，其中省部级优质产品有600多种。少数民族地区呈现了市场繁荣、生活安定的喜人景象。

目前，我国少数民族地区经济发展与发达地区相比依然很落后，存在的问题也比较多。特别是在建立社会主义市场经济体制的过程中，在经济发展过程中，还会出现一些新的情况和新的问题。这就需要我们继续保持清醒的头脑，在邓小平同志建设有中

国特色社会主义理论的指导下，在党中央、国务院领导下，团结各族干部群众，抓住机遇，深化改革，扩大开放，艰苦奋斗，为进一步促进民族团结进步事业、实现各民族共同繁荣作出新的贡献。