

【主持人语】党的十九大报告明确提出了要加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展,建立更加有效的区域协调发展新机制,并以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。安虎森等人分析了民族地区经济发展的不平衡问题,提出要激发少数民族群体的内生动力,大力发展特色优势产业,实施差别化的区域政策。覃成林等人认为粤港澳大湾区作为国家层次的城市群发展战略,要鼓励城市差异化发展,促进城市间的产业内分工与合作,确保产业结构升级及提升大湾区的竞争力。

【主持人简介】刘乃全(1969-),上海财经大学城市与区域科学学院教授、博士生导师,主要研究领域为区域经济理论与政策、城市群、产业集聚。

民族地区实现平衡发展的基本思路

——学习十九大精神体会

安虎森 张天骄

(南开大学经济研究所,天津 300071;中国特色社会主义经济建设协同创新中心,天津 300071)

【摘要】新时代,我国主要矛盾已变成人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。民族地区经济发展直接关系到我国能否实现经济更加平衡充分发展的问题。在分析目前民族地区经济发展不平衡问题的基础上,提出了激发少数民族群体的内生动力,大力发展特色优势产业,实施差别化的区域政策,和应因地制宜、分类施策的政策主张。

【关键词】民族地区;脱贫攻坚战;差别化区域政策

【DOI 编码】10.13962/j.cnki.37-1486/f.2018.03.001

【中图分类号】F127.8 【文献标识码】A 【文章编号】2095-3410(2018)03-0005-10

一、引言

党的十九大报告指出,“新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,提出“全面贯彻党的民族政策,深化民族团结进步教育,铸牢中华民族共同体意识,加强各民族交往交流交融,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起,共同团结奋斗、共同繁荣发展”。我国是统一的多民族国家,共有 55 个少数民族、155 个民族自治地区,少数民族人口占全国总人口的 8.5%,民族自治地区面积占全国国土总面积的 64%。新中国成立后,我国实施民族区域自治政策,充分发挥民族自身优势的同时,加快了少数民族居住地区的现代化建设。

【基金项目】国家自然科学基金面上项目“区域经济发展与产业空间调整”(71573142);教育部阐释党的十九大精神专项研究项目

【作者简介】安虎森(1952-),男,吉林安图人,南开大学经济研究所与中国特色社会主义经济建设协同创新中心教授、博士生导师。主要研究方向:新经济地理学、区域经济学。

改革开放以来,包括内蒙古、宁夏、新疆、西藏和广西五大少数民族自治区和少数民族较集中的贵州、云南、青海三省在内的少数民族地区的 GDP 总量呈现出迅猛增长态势(图 1),少数民族地区的 GDP 总量由 2000 年的 8702.09 亿元提高至 2015 年的 74736.5 亿元;此外,民族地区人民生活水平显著提高(图 2),城镇居民和农村居民的人均可支配收入在 15 年间实现了飞跃。

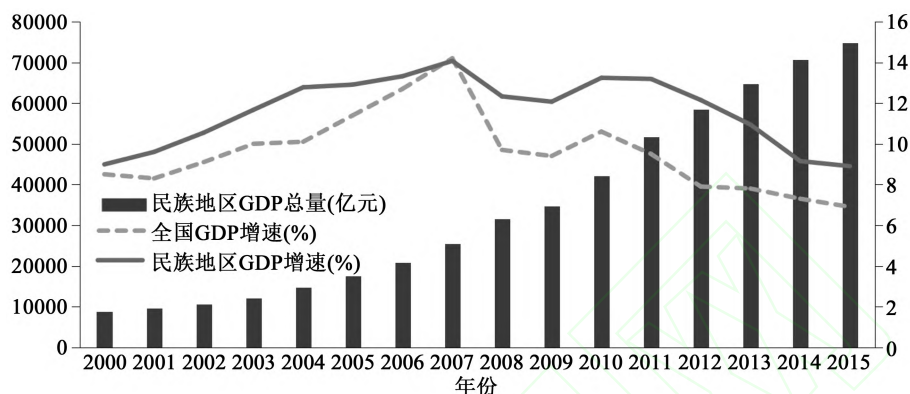


图 1 民族地区 2000-2015 年 GDP 总量及增速的变化

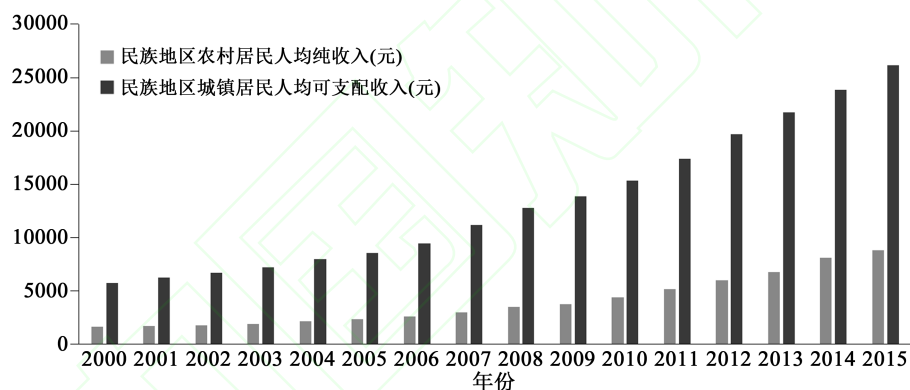


图 2 民族地区 2000-2015 年城镇和农村居民人均可支配收入的变化

资料来源:2000-2015 年的民族地区各省的统计年鉴和《中国统计年鉴》。

然而,相比于全国其他地区,民族地区的自我发展能力很弱,又是深度贫困的集中地区,总体发展水平仍然相当滞后,截止到 2016 年,民族八省区(内蒙古、新疆、西藏、广西、宁夏、云南、贵州、青海)共有农村贫困人口 1411 万人,占全国农村贫困总人口的 32.5%,尚有 113 个少数民族县属于深度贫困县。党的十九大报告指出,“要动员全党全国全社会力量,坚持精准脱贫、准确脱贫,坚持中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制,强化党政一把手负总责的责任制,坚持大扶贫格局,注重扶贫同扶志、扶智相结合,深入实施东西部扶贫协作,重点攻克深度贫困地区脱贫任务,确保到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫”。“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,是打赢脱贫攻坚战的冲刺阶段,也是促进少数民族和民族地区全面加快发展的新时期,需要把加快少数民族和民族地区发展摆到更加突出的战略位置。这又直接关系到我国能否实现更加平衡充分发展的问题。

二、民族地区经济发展不平衡现状

(一) 民族地区与其他地区之间以及不同民族地区之间的差距加大

改革开放后,我国实施的区域发展战略是以效率为导向的非均衡发展战略,资源配置明显向东部沿海地区倾斜,对外开放地区也都集中在东部沿海地区,正如“七五”规划中所指出的那样,“我国经济分布客观上存在着东、中、西部三大地带,并且在发展上呈现出逐步由东向西推进的客观趋势”,这必然导致东西部之间经济发展的非均衡。

进入 21 世纪以来,我国先后实施西部大开发、中部崛起、东北等老工业基地振兴和东部率先发展等“四大板块”战略以及“一带一路”建设、京津冀协同发展和长江经济带建设等“三个支撑带”战略,但东西部之间以及少数民族地区与其他地区之间的发展差距仍在扩大。2016 年,少数民族地区的人均国内生产总值、城镇居民和农村居民的人均可支配收入仅相当于全国平均水平的 79.3%、84.3%和 77.7%^①。2010-2015 年,少数民族地区农村人口仅占全国农村人口数量的 17%左右,而少数民族地区农村贫困人口占全国的比重保持在 30%以上,尤其是广西、贵州、云南三省区少数民族贫困人口占全国少数民族地区贫困人口数量的 79%^②从人均 GDP 水平(图 3)上看,2015 年,除内蒙古以外的七个省份的人均 GDP 水平都低于全国平均人均 GDP,云贵藏三省人均 GDP 水平更位于全国倒数第二、第三、第四位。

民族地区与其他地区的发展差距逐渐加大,不同民族地区之间的发展差距也逐渐加大,较高发展水平的少数民族地区与较低发展水平的少数民族地区并存,这是目前少数民族地区经济发展状况的另一大特征。少数民族分散在辽阔的边疆地区,所处的自然和社会环境都相对复杂。相当多的少数民族地处高寒山区、喀斯特地貌区,农业生产条件差,生产结构单一,生产效率差。同时不同民族之间又拥有着迥然不同的文化基础,生产生活活动也有着很大差异,导致不同民族地区之间存在很大的差异,这将对整个民族地区的区域协调发展产生深远影响。

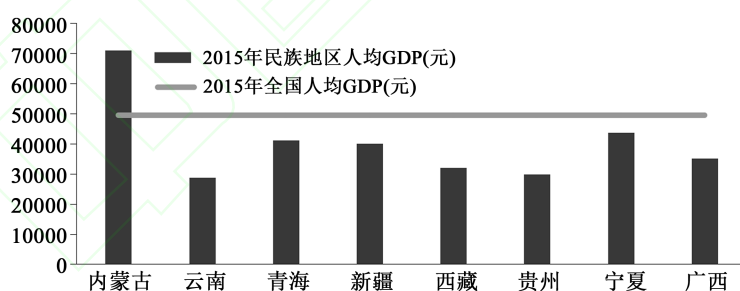


图3 民族地区与全国 2015 年人均 GDP

(二) 民族地区是我国深度贫困的集中地带

深度贫困地区是指深度贫困人口聚居的地区,这些地区自然条件差、经济基础弱、贫困程度深,又是集革命老区、民族地区、边疆地区于一体,扶贫攻坚任务十分艰巨。自 2013 年我国开始实施精准扶贫战略之后,每年农村贫困人口都在减少 1000 万左右,贫困发生率大幅下降。最近,中共中央办公厅、国务院办公厅,根据习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上

^①中华人民共和国国家统计局,《中国统计年鉴-2017》,中国统计出版社,2017 年。

^②资料来源于国家民委经济发展司 http://jjfzs.seac.gov.cn/art/2016/4/8/art_3383_251301.html。

的重要讲话精神,为攻克深度贫困堡垒、确保全面建成小康社会,印发了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》。这些深度贫困地区,一是连片的深度贫困地区,主要包括西藏、四省藏区、南疆四地州、四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州(简称三区三州),二是贫困发生率超过18%的贫困县和贫困发生率超过20%的贫困村^①。一般的经济增长方式无法有效带动这些地区的发展,常规做法难以奏效。而这些连片的深度贫困地区全部分布在民族地区,深度贫困县和贫困村也大多分布在民族地区,民族地区是我国深度贫困的集中地带。

“三区三州”以青藏高原为中心,向东、向北、向南分别延伸到黄土高原地带、塔克拉玛干沙漠、乌蒙山区,覆盖24个市州、209个县,人口占全国总人口的1.9%,而贫困人口占全国贫困人口8.2%。在“三区”中,贫困发生率最高的是西藏,占17.15%;在24个市州中,贫困发生率最高的是云南的怒江州,贫困发生率为30.02%;在209个贫困县中,贫困发生率最高的是云南怒江州的福贡县,贫困发生率为34.8%^②。贫困发生率是判断一个地区是否属于深度贫困地区的重要依据,然而在这种贫困发生率背后还有更深层次的原因。一般来讲,这些深度贫困地区,自然条件恶劣,生产方式又是落后传统的生产方式;人口快速增长,但教育发展落后于全国平均水平,而且这种差距存在扩大的倾向^[1],劳动力素质低下;基础设施严重不足,公共服务严重滞后;不同民族的文化背景差异甚远,又处于不同的发展阶段;有些地区宗教问题极其复杂且影响力极大。这些直接影响了深度贫困集中分布的少数民族地区。

(三)民族地区工业化和城市化水平低

改革开放以来,民族地区的工业化和城镇化得到了较快的发展,但工业化滞后、城镇化发展水平相对滞后的局面仍没有得到根本性改变。民族地区工业化滞后,主要表现在产业结构层次低、产业结构单一。目前民族地区产业结构演进,基本遵从配第-克拉克定理,即第一产业的比重相对下降,第二产业比重相对上升,第三产业比重也开始上升^[2]。然而,民族地区目前的产业结构仍然处于很低的水平,如表1所示,2015年,与全国平均水平相比,民族地区对农业的依存度很高,达到了13.4%;第三产业比重超过全国平均水平的只有西藏,其他地区都低于全国水平。历史上,由于民族地区环境条件恶劣,各个民族之间居住分散,以自给自足为主要模式,生产方式落后。随着改革开放,民族地区生产力水平得到了较大幅度的提高,第一产业比值逐渐下降,产业结构不断调整,但由于发展历史短暂,工业基础薄弱,仍以传统的粗放型增长为主要模式。

根据民族地区各省公布的国民经济和社会发展统计数据显示,2016年民族地区中只有内蒙古的城镇化率高于当年全国城镇化率的平均值57.35%,为61.2%,其他七个省区的城镇化率均低于全国平均水平,其中新疆、广西、云南和贵州的城镇化率都没有超过50%,另外青海的城镇化率只为51.63%,宁夏的城镇化率为56.29%。西藏的城镇化率则远远落后于其他地区,仅有29.56%。民族地区的省会城市综合竞争力远不及东中部地区省会城市,民族地区其他城市的综合竞争力更低于东中部地区的其他城市。民族地区城镇化的滞后,制约了民族地区规模经济效益,抑制了市场需求向高水平的转化,影响了人力资本的集聚。

^①中共中央办公厅,厅字[2017]41号,中共中央办公厅国务院办公厅,印发《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》的通知, <http://www.cjr.org.cn/contents/51/51238.html>。

^②资料来源于中国民族宗教网 <http://www.mzb.com.cn/html/report/171230198-1.htm>。

表 1 民族地区 2015 年产业结构 单位:亿元 % 元

地区	地区生产总值	各产业比重			人均地区生产总值
		第一产业	第二产业	第三产业	
内蒙古	17831.51	9.1	50.5	40.5	71101
云南	13619.17	15.1	39.8	45.1	28806
青海	2417.05	8.6	49.9	41.4	41252
新疆	9324.80	16.7	38.6	44.7	40036
西藏	1026.39	9.6	36.7	53.8	31999
贵州	10502.56	15.6	39.5	44.9	29847
宁夏	2911.77	8.2	47.4	44.5	43805
广西	16803.12	15.3	45.9	38.8	35190
民族地区	74436.37	13.4	44.1	42.5	40254.5
全国	685505.8	8.9	40.9	50.2	49992

资料来源:中华人民共和国国家统计局编,《中国统计年鉴-2016》。

三、民族地区经济发展不平衡的原因

关于民族地区经济发展不平衡的原因,本文主要讨论民族地区的人力资本与市场状况、财政政策与扶贫政策以及这些政策的一些欠缺。

(一)人力资本严重不足,导致内生的脱贫动力的缺乏

除了物质贫困之外,少数民族地区的教育文化事业落后也是一个很突出的问题。现阶段民族地区教育事业存在五大问题,一是教育发展环境特殊,教育保障条件薄弱。少数民族居住较为分散,交通不便,教育资金投入不足,办学成本远远超出其他地区。二是教育普及水平低,办学质量差。三是中小学教师队伍很不稳定。四是人才培养质量不高,义务教育基础薄弱。五是双语教育不足,双语教师紧缺^[3]。由于客观环境艰苦,主观激励不足等原因,使得民族地区老师严重缺乏,限制了当地居民文化水平的提高,使得人力资本不足,而且不利于本地经济发展。

民族地区,至今仍存在着享受教育不公平的“代际传递”。这种教育不公平的代际传递,造就低能力的代际传递,这又必然导致贫困群体安于现状、观念保守、信息闭塞,脱贫的内生动力不足。民族地区扶贫脱贫,其核心就是改变贫困群体的“人穷志短”的心态,提高贫困群体的认识能力和接受能力,扶贫先扶智。除了受教育程度低,民族地区还存在基础设施条件差,住房条件差,卫生条件差,呈现出明显的多维贫困特征。

(二)民族地区市场发育不足

一个地区的经济发展水平与该地区的市场规模之间存在正相关关系,该区域的市场规模越大,则该区域的产业份额也就越大。尽管在经济发展过程中,某一区域所具有的比较优势发挥重要的作用,然而这种比较优势发挥作用都以该区域具有开始工业化所需最小市场规模为前提,如果某一区域没有具备这种最小市场规模,则具有很大比较优势的情况下也不能开启工业化进程。因此,市场规模较小或没有这种最小市场规模是无法吸引各种生产要素的。在欠发达地区,这种市场规模放大本地区产业规模的效应远大于发达地区市场规模的放大效应,这为贫困落后的少数民族地区开启以创造市场为中心的新型工业化提供了理论依据。

民族地区市场规模小,层次低,难以适应经济发展的要求,这不仅是因为民族地区所处的地域单元封闭性较强,形成了限制区域市场扩展的一道天然屏障,而且当地人均收入水平低,消费水平也低,这进一步抑制市场发育。2016年,民族地区只有内蒙古的人均社会消费品零

售额超过了全国平均水平。正因为少数民族地区的市场规模很小,在少数民族地区经济发展中,中央和地方政府应加大宏观调控和扶持力度,这就解释了以习近平同志为核心的党中央目前反复强调“坚持中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制,强化党政一把手负总责的责任制”的原因,这也为党政一把手负总责的责任制提供了理论依据。同时,要处理好政府调控与市场配置的关系,规范市场秩序,培育竞争性市场主体,进一步推进市场体系的建设,需要提高市场机制的益贫性。益贫性是指,在贫困地区通过合理配置资源,让市场发挥长效作用,这种机制所产生的效益溢出就是益贫性^①。此外,要充分认识到由于民族地区的资源再生能力差,转化效率低,所以民族地区的经济可利用性资源实际上是不足的,这在一定程度上限制了规模化生产程度,这就需要民族地区的特有资源优势之间要形成配套利用,在与市场经济需求紧密结合的同时,进一步推进资源加工链的延伸。

(三)民族地区财政政策

我国实施的民族地区财政政策,主要包括转移支付和少数民族发展基金,其中转移支付基本由税收返还、一般性转移支付、专项转移支付和民族地区转移支付这四类构成。民族地区转移支付的对象,主要是民族省区和非民族省区的民族自治州,民族地区转移支付是为配合西部大开发战略,从2000年起开始实施的。直至2015年,中央财政累计下达民族地区转移支付3955亿元,其中2015年规模达到582亿元。少数民族发展基金,是支持少数民族地区发展的专项资金。根据2006年4月国家民委、财政部共同发布的《少数民族发展资金管理办法》,少数民族发展资金覆盖全国除京津沪3个直辖市以外的28个省份,主要投向经济发展相对滞后的少数民族地区,以改善少数民族的生产生活条件为重点,以扶贫开发为目标,以项目落实到乡村为基点,推进边境地区开展的“兴边富民行动”。中央财政不断加大对少数民族和民族地区的支持力度,在1998-2017年期间,中央财政已下达少数民族发展资金345亿元。

目前这种转移支付政策,在结构比重、制度规范、相关立法等方面存在一些缺陷。一是转移支付的结构比重不合理。这主要体现在民族地区一般性转移支付比重偏低,专项转移支付比重偏高,且在一般性转移支付中,民族地区转移支付所占比重也偏低^[4]。对民族地区来说,一般性转移支付和民族地区转移支付是最能起到均等化功能的部分,所以这两项支付比例的低下,使得民族地区的现状与均等化区际发展差距的目标相背离,直接限制了当地公共服务质量的提高。二是转移支付制度缺乏规范性。税收返还一定程度上拉大了地区间差距,民族地区税收基础低,增长相对缓慢,所得税增幅也就偏小,在采取无差别的、以来源地的税收增幅比例返还时,本来就落后的民族地区获得的税收返还总额自然偏低,反而加剧了不平等的现实情况。专项转移支付涉及领域繁杂,缺乏科学性。不同于一般性转移支付的不规定具体用途,专项转移支付关注的项目具有特定性,大部分是中央直接下达,使得地方政府缺乏对资金的自主权,很难结合实际情况进行调整,而且项目分散的领域过广过杂,致使资金的使用效率偏低。三是转移支付制度的相关立法不足。民族地区转移支付制度的持续性,必须有相关法律的支撑和保障。加快与我国目前财政法律制度相适应的转移支付法的出台,有利于减少人为因素

^①人民日报记者高云才、常钦,“精准脱贫,下一步怎么干”,《人民日报》2017年12月27日第2版。

的干扰,保证政策的执行质量,使转移支付制度形成长效机制。

(四)民族地区扶贫政策

目前我国对民族地区的区域经济政策,主要包括如下:一是对口支援政策。1979年,确定北京支援内蒙古、河北支援贵州、江苏支援广西新疆、山东支援青海、天津支援甘肃、上海支援云南宁夏和全国支援西藏的方案;1994年,中央又确定“分片负责、对口支援、定期轮换”的援藏工作方针,17个对口援藏省市和中央企业全力支援西藏经济社会各项事业的发展,从政策、人才、资金、技术等各方面,全面开展对口支援西藏工作;2010年,中央新疆工作座谈会召开,启动了全国19个省市对口支援新疆持续十年的工作安排,北京、广东、天津、辽宁、浙江等19个省市分别对口支援新疆12个地(州)市的82个县(市)和新疆生产建设兵团的12个师。“十二五”期间,对口支援新疆共实施援疆项目5000多个,投入资金达580多亿元,解决了500多万各族群众的住房问题和20多万劳动力的就业问题,新建学校222所,基层公共服务水平大幅度提升,看病难、看病贵成了历史。但由于其本身制度中尚且存在不足,所以,为推进今后更长久的对口援疆工作,应进一步做好新一轮对口援疆工作的机制设计的完善^[5]。二是兴边富民行动。1999年中央民族工作会议做出了实施兴边富民行动的战略决策。兴边富民行动,涉及9个省区的140个陆地边境县和新疆生产建设兵团的58个边境团场,主要推进边境地区基础设施建设,全力保障和改善边境地区民生,发展边境地区特色优势产业,提升沿边开发开放水平,加强边境地区生态文明建设,维护民族团结和边防稳固。三是人口较少民族发展政策。人口较少民族是指总人口在30万人以下的28个民族。由于历史、地理和自然条件等原因,人口较少民族聚居地区经济社会发展总体水平比较落后,经济基础薄弱,社会事业发展滞后,民生问题突出。1999年,费孝通先生首先提出了“小民族、大政策、大思路、大发展”的主张,2005年和2011年编制了《扶持人口较少民族发展规划》,2016年又编制了《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》,重点扶持人口较少民族聚居的行政村以及所辖人口相对集中的自然村落,让更多的少数民族群众共同分享现代化成果,计划到2020年人口较少民族聚居行政村基本实现“四通八达”,实现人口较少民族地区发展更加协调、生活更加富裕、环境更加美好、社会更加和谐,与全国各族人民一道迈入全面小康社会。

然而,目前我国的扶贫工作仍存在一些缺陷。一是目前我国的扶贫更多的是外力的推动而不是内生脱贫能力的培养。当前我国的扶贫脱贫主要途径是,发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。正因为扶贫脱贫的“五个一批”部署,造就了一些地区的等、望、靠的观望行为,缺乏内生的激励动力。一些民族地区把国家的扶贫资金或扶贫项目看成是一种福利,一些贫困群体只认送钱或送东西而不认产业扶贫等其他的扶贫活动,且认为政府和别人对他们的帮扶是理所当然的事情。外力推动,可以改变民族地区贫困落后的面貌,也可以滋长贫困群体的依赖性。扶贫,必须充分调动贫困成员的主观能动性,激发他们脱贫致富的内生动力,彻底摒弃等人送“小康”的惰性心态^[6]。二是近来强调精准扶贫和脱贫,但“大水漫灌”式的扶贫方式仍然存在。过去我国扶贫策略的基本思路是,政府根据传统的行政体系把扶贫资源转移给民族地区贫困地区和贫困人口,这是一种输血、漫灌式的扶贫方式,这种扶贫方式很容易因信息、措施等不精准而导致扶贫工作成

本高、效率低,贫困人口返贫现象严重,难以达到脱贫的目标^①,尤其在民族地区更是如此。这种扶贫方式,在目标、手段、考核等方面不够精细,因而无法把握招致贫困的本质,也不能充分调动贫困群体的能动性和潜力,项目扶持不清,眉毛胡子一把抓。精准扶贫强调扶贫先扶智,培养贫困成员的个人能力,增加人力资本投资,提高“造血”能力,进而从根本上铲除贫穷的病根,彻底解决贫困问题。三是,从现实角度考虑,由于缺乏严格科学的贫困识别机制和监督机制,地方政府的扶贫思路基本上是先把资金投入相对容易摆脱贫困的目标群体身上,也就是说越贫困的人因为需要投入越多,就越难以享受扶贫,这种“先易后难”的扶贫模式,使得偏远地区的真正的少数民族贫困群体无法享受政策的优惠^[7]。

四、加快民族地区平衡发展的对策建议

民族地区面临的主要问题是自生能力弱、发展方式不当以及区域政策上的一些缺陷。全面建成小康社会的目标,实现更加平衡的发展,要求我们必须重点着力解决民族地区经济发展的“短板”。

(一) 培育人力资本,激发少数民族群体的内生动力

如何激发少数民族群体的内生动力,如何创造能够发挥内生动力的区内环境是脱贫攻坚的关键。一是扶贫要先扶智,加快民族地区人力资本培育。为此,大力发展民族地区的教育事业,民族地区应全面普及义务教育和免费义务教育,加快中等职业教育发展,建设一批具有民族特色和区域特色的职业学校;优化高等教育布局 and 结构,继续实施内地高校招生向民族地区倾斜政策,适度扩大高校少数民族预科班、民族班招生规模。二是保障各族群众身心的健康,迸发出内生的动力。为此,要完善社会保障制度,实施全民参保,实现法定人员全覆盖,实现居民基本医疗保险制度城乡全覆盖,完善民族地区基本社会服务机制,在养老服务、社会救助、社会福利、优抚安置等方面提供保障,健全和完善民族地区县乡村三级卫生计生服务网络,新增医疗卫生资源应向民族地区倾斜。三是加强基础设施建设,加大推进民族地区的社会管理与服务的法治建设的力度^[8],为民族地区各族群众发挥其能动的脱贫活动提供极其重要的社会环境条件。除大力推进铁路、公路、机场、水运航道、水利设施、信息基础设施建设以外,更重要的是要加强直接关系到各族群众生产生活的农田水利、农网改造和微电网、乡村道路、城乡供水、通信网络、商贸网点、物流配送、快递服务等设施的建设,同时要积极推进农村地区医疗卫生机构、垃圾污水处理、邮政、公共厕所等公益性民生基础设施建设。

(二) 培育内生动力,大力发展特色优势产业

授人以鱼不如授人以渔。培育民族地区持续发展的内生动力,主要是要培育具有特色的可持续性的优势产业,也就是培育能够参与世界或全国专业化分工的产业。在民族地区,要发展具有特色的现代农牧业,改变原有的农牧业生产方式,建设一批具有特色的农牧业示范区,建设具有当地特色的产业集群,建设一批新能源、新材料、新一代信息技术、节能环保等战略性新兴产业基地,发展现代物流、金融服务、电子商务、科技服务、创意产业等现代服务业并形成一批产业集聚区,发展民族地区特色农产品深加工基地建设,发展特色旅游业。

^①资料来源于中国新闻网 <http://www.chinanews.com/gn/2016/10-17/8033781.shtml>。

大力培育民族地区发展的内生动力,积极发展具有当地特色的乡村经济,培育致富带头人,支持发展产业化示范基地、龙头企业。在人口较少民族居住区,积极发展具有历史、地域、民族特色的特色旅游村镇。

(三)应实施差别化的区域政策

首先,在民族地区财政政策方面,应实施有别于其他地区的差别化的财政政策,要充分考虑当地自然条件、生态环境、气候环境、交通条件等领域的公共支出成本,加大对民族地区的一般转移支付和专项转移支付的力度,要大力提高民族地区转移支付在我国转移支付总额中所占的份额,重点扶持民族地区脱贫攻坚、公共基础设施建设、边境地区居民福利水平提升、人口较少民族社会经济发展。

其次,在民族地区投资政策方面,重点是加大对民族地区基础设施、基本公共服务以及生态保护项目的投资,加大对民族地区环境治理、民族文化遗产、边民福利水平提升、人口较少民族地区社会经济建设项目的投资,加大对民族地区乡村道路、饮水工程、流域环境治理、林地建设等公共服务项目的投资力度。

再则,在民族地区土地政策方面,要实施有别于发达地区的差别化的土地政策,要完善建设用地审批制度以保障当地重点建设工程项目的用地需求;在国家土地利用年度指标方面应向民族地区适度倾斜,新增建设用地指标和城乡建设用地增减挂钩指标应向重点扶贫地区适度倾斜,允许国家扶贫开发重点地区和贫困老区城乡建设用地增减挂钩指标在全省范围内使用;应允许民族地区与其他相关省份进行协商后,在这些省份开辟“飞地式”工业园区^①

最后,在民族地区产业政策方面,积极引导东部发达地区已失去比较优势的产业向民族地区的有序转移,支持民族地区积极承接从发达地区转移出来的产业,为此在具备条件的民族地区建立承接产业转移示范区。在民族地区,应实施有别于发达地区的差别化的产业政策,民族地区应适当下放核准权限^②,优先布局能源资源及其加工转化类产业项目,应支持民族地区具有优势的特色产业发展。

(四)扶持政策应因地制宜、分类实策

制定民族地区发展战略和路径时,应因地制宜、分类对待。对实施民族自治的地区而言,应把培育具有特色且具有专业化优势的产业、增强当地内生发展能力作为扶持政策的重点,加快包括通电通水通互联网的当地基础设施建设,提升公共服务水平;对边境地区,应以改善基础设施条件、提升沿边开发开放水平、扶持边境贸易和特色经济为重点,加强边民脱贫致富能力,提高公共服务水平;对人口较少民族居住区,应以精准脱贫为重点;对居住在生存条件恶劣、生态环境脆弱地区的群体而言,应以实施易地搬迁、安置区配套设施建设为重点,可以利用发展特色村镇、旅游景区或农业园区、工业园区解决就业;对实施生态保护地区的居民,应以发展绿色农林畜产品生产为重点,通过参与重大生态保护工程和水利工程,解决贫困人群的就业问题。

在民族地区扶贫过程中,要明确扶持谁、谁来扶和怎么扶三个问题,第一个问题是确定扶

^①国务院关于印发“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划的通知,国发〔2016〕79号,政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/24/content_5162950.htm。

^②与脚注^①相同。

贫对象的问题,是作为精准扶贫的重要工作内容,要做到真扶贫、扶真贫,为此要进一步完善贫困识别机制,做好核查排查工作;对第二个谁来扶的问题,要按照中央统筹省负总责市县抓落实、合力攻坚的原则来推行;最后在扶贫方法上,要重视经济扶贫和精神扶贫相结合,加快教育事业的发展,为民族地区的发展创造内在动力。此外,要重塑政府与企业的关系^[9],加快推动政府职能向“公共服务型”转变,弱化民族地区存在的浓厚的行政色彩,尽力避免政府的“越位”和“缺位”现象的发生。

参考文献:

- [1]何立华,成艾华.贫困地区教育不平等的考察——基于武陵山片区71个县市人口普查数据的实证研究[J].经济与管理评论,2016,(01):126-134.
- [2]郑长德.中国少数民族地区经济发展方式转变研究[J].西南民族大学学报(人文社科版),2009,(10):43-49.
- [3]王延中.社会保障绿皮书:中国社会保障发展报告(2017)[M].北京:社会科学文献出版社,2017.
- [4]稽明.促进民族地区发展的财政政策研究[D].东北财经大学博士学位论文,2011.
- [5]顾华详.国家对口援疆制度与机制设计研究[J].湖南财政经济学院学报,2015,(02):18-33.
- [6]宋才发.民族地区精准扶贫基本方略的实施及法治保障探讨[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2017,(01):5-11.
- [7]陈全功,程蹊.空间贫困理论视野下的民族地区扶贫问题[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2011,(01):58-63.
- [8]顾华详.论民族地区加强和创新社会管理的法治建设[J].湖南财政经济学院学报,2014,(01):18-28.
- [9]刘世英,许英明.向西开放:中国新一轮西部大开发的重点与突破[J].经济与管理评论,2013,(03):128-134.

(责任编辑:郝 涛)

The Basic Thought of Achieving Balanced Development in Ethnic Regions

——Learning the Spirit of the 19th National Congress

AN husen,ZHANG tianjiao

(Institute of Economics, Nankai University, Tianjin 300071, China; Collaborative Innovation Center
for Socialism Economic Construction with Chinese Feature, Tianjin 300071, China)

Abstract: The principal contradiction facing Chinese society in the new era is that between unbalanced and inadequate development and the people's ever-growing needs for a better life. The economic development in ethnic regions directly relates to whether China can achieve a more balanced and fully developed economy. Based on the analysis of the unbalanced economic development in ethnic regions, this paper puts forward the policy suggestions of stimulating the endogenous motivation of ethnic minority groups, vigorously developing advantageous industries with their own characteristic, implementing differentiated regional policies and classifying policies according to local conditions.

Key Words: Ethnic regions; Fight against poverty; Differentiated regional policy