

2000—2010 年西部民族地区开发进程的历史审视 ——基于西部大开发战略实施的视角

谭振义 赵凌云

(中南财经政法大学 经济学院, 湖北 武汉 430073)

摘要 民族地区是西部大开发的区域主体和主要依托, 因此, 21 世纪初的西部大开发本质上是民族地区的大开发。随着西部大开发战略阶段性地推进, 民族地区开发也历经了以谋篇布局为开端、以基础设施建设为重点、以培育自我发展能力为核心三个阶段。尽管西部大开发以来民族地区经济发展迅速, 但民族地区经济自我发展能力较弱, 贫困落后问题依然比较突出, 民族地区仍然是全面建设小康社会的难点和重点。根源在于区域战略定位不清、经济增长方式传统以及民生改善的欠缺。因此, 加快民族地区的发展需要进一步明确新的阶段性重点, 在明确的区域战略定位指导下, 转变经济增长方式, 实现民生改善。

关键词 民族地区; 西部大开发; 区域战略定位; 经济增长方式; 民生改善

中图分类号 F127 **文献标识码** A **文章编号** 1005-8575 (2013) 06-0024-06

西部地区是各民族混居和聚居最为集中的区域。“西部 12 个省、自治区、直辖市居住着全国近 70% 的少数民族人口, 边疆 9 个省、自治区居住着全国近 60% 的少数民族人口”。^[1] 因此, 民族地区^① 是西部大开发的区域主体和主要依托, 西部大开发本质上就是民族地区的大开发。十多年来, 由于抢抓西部大开发的历史性机遇, 民族地区经济发展迅速。但总体上看, 由于经济基础薄弱, 经济的内生动力不足, 民族地区经济发展依然缓慢, 仍然是全面建成小康社会的难点和重点。因此, 有必要对西部大开发以来民族地区经济发展历程进行梳理, 对发展成效进行分析, 并对新一轮西部大开发中如何更好更快地推动民族地区经济发展进行深入思考。

一、西部大开发背景下民族地区开发进程回顾

以西部大开发为契机, 加快西部民族地区经济与社会全面发展, 实现各民族共同繁荣和进步, 是西部大开发战略的一项基本方针。2000—2010 年西部大开发经历了十多年的历程。在这个过程中, 民族地区开发经历了三个阶段。

(一) 以谋篇布局为开端 (2000.1—2002.2)

西部大开发重大决策作出后, 党中央、国务院清醒认识到, 西部大开发“是一项系统工程和长期任务, 既要有紧迫感, 又必须统筹规划, 突出重点, 分步实施, 防止一哄而起”。^[2] 因此,

(收稿日期) 2013-04-07

(作者简介) 谭振义 (1971-), 男, 湖北巴东人, 中南财经政法大学经济学院博士研究生。主要研究方向: 中国经济史。

赵凌云 (1962-), 男, 湖南华容人, 中南财经政法大学经济学院教授, 博士生导师。主要研究方向: 社会主义经济理论、转轨经济学与中国经济转轨问题。

(基金项目) 本文系国家社会科学基金项目“中华人民共和国经济史”(项目编号: 10&ZD075) 阶段性成果。

① 本文所指西部民族地区主要指 5 个民族自治区及云南、贵州、青海 3 个多民族省份。

自2000年1月西部大开发正式启动后,^①国家站在战略全局的高度,确定西部大开发每个发展阶段的工作目标、方针和部署。随着国家对西部地区的统筹谋划,对民族地区经济发展的战略布局已然形成。

2000年10月26日国务院出台了《关于实施西部大开发若干政策措施》,把5个民族自治区(西藏、宁夏、新疆、内蒙古、广西)和贵州省、云南省、青海省3个少数民族较多的省份全部纳入西部开发的政策适用范围,^②为我国西部民族地区经济发展提供了千载难逢的历史性机遇。

2001年3月发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》专门对民族地区的开发作了部署。指出:“依据民族区域自治法,支持民族自治地区落实自治权。加大支持力度,加快少数民族和民族地区经济与社会全面发展,重点支持少数民族地区的扶贫开发、牧区建设、民族特需用品生产、民族教育和民族文化事业发展。注意支持人口较少的少数民族的发展。促进西部边疆地区与周边国家和地区开展经济技术与贸易合作,逐步形成优势互补、互惠互利的国际区域合作新格局。”^[3]这是新时期指导民族地区开发的指导方针。

2001年9月国务院办公厅转发国务院西部开发办《关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》,明确指出:“加大对西部地区特别是民族地区(指民族自治区、享受民族自治区同等待遇的省和非民族省份的民族自治州)一般性转移支付的力度……在一般性转移支付资金分配方面,对民族地区给予适度倾斜。从2000年起,中央财政安排一部分财力,专项用于对民族地区的转移支付。”^[4]这为民族地区经济发展提供了资金保障。

2002年2月25日发布的《“十五”西部开发总体规划》对少数民族地区经济和社会全面发展作了具体部署和安排。指出:“重点支持少数民族地区扶贫开发、牧区建设、民族特需商品生产、边境贸易和经济技术合作、民族教育和民族文化事业发展。推进兴边富民行动。注意支持

人口较少民族的发展。进一步增强民族团结,维护社会秩序稳定,为发展创造良好的环境。”并结合西藏、新疆两个少数民族自治区的各自特点,专门作出战略规划。^[5]

一系列规划和政策措施的相继出台,既为实施民族地区开发勾画了宏伟蓝图,也确定了西部大开发的总体思路。同时,以青藏铁路、西电东送、西气东输、中心城市基础设施公路主干线等为代表的一批事关西部开发全局的重点工程相继开工和启动,也为下一阶段的开发打下了良好的基础。

(二) 以基础设施建设为重点阶段(2002.11—2006.3)

长期以来,基础设施滞后是制约西部地区经济快速发展以及西部大开发整体战略实施的关键因素。

2002年党的十六大报告指出,西部大开发“要打好基础,扎实推进,重点抓好基础设施和生态环境建设,争取十年内取得突破性进展”。^[6]2004年3月底国务院出台《关于进一步推进西部大开发的若干意见》,把水利、交通、能源、通信等基础设施项目作为西部大开发“优先”建设的项目。2005年5月颁布施行的《国务院实施〈民族区域自治法〉若干规定》强调,要“优先”在民族自治地方安排基础设施建设项目。两个“优先”为加快民族地区的基础设施建设提供了项目保证。《规定》还进一步明确了民族地区基础设施项目建设资金来源——“中央财政性建设资金、其他专项建设资金和政策性银行贷款,适当增加用于民族自治地方基础设施建设的比重。国家安排的基础设施建设项目,需要民族自治地方承担配套资金的,适当降低配套资金的比例。民族自治地方的国家扶贫重点县和财政困难县确实无力负担的,免除配套资金。其中,基础设施建设项目属于地方事务的,由中央和省级人民政府确定建设资金负担比例后,按比例全额安排;属于中央事务的,由中央财政全额安排”。^[7]同年,中共中央、国务院颁发《关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》(以下简称《决

① 一般认为2000年1月西部开发会议的召开是西部大开发正式启动的标志。

② 此后又将辽宁延边、湖北恩施、湖南湘西3个自治州纳入参照享受西部大开发优惠政策范围内;对未列入西部大开发范围的自治县,责成其所在的省级人民政府在职权范围内比照西部大开发的有关政策予以扶持。

定》),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,列为西部大开发的“首要任务”,并提出了支持民族地区基础设施建设的具体措施。^[8]这些重要文件为民族地区加快基础设施建设提供了政策依据和项目、资金保障。从此,西部民族地区基础设施走上了大规模建设之路。

2002—2005年,累计在西部地区实施了48项重大工程项目,绝大部分都与民族地区有关,且大部分都是交通、能源、水利等基础设施建设。以青藏铁路、西电东送、西气东输、退耕还林还草、天然林保护等为标志的一批重大工程项目的上马与建成,极大地改善了民族地区基础设施落后的状况。据统计,2005年民族自治地方铁路营业里程达1.76万公里,年均增长4.3%;公路通车里程达61.95万公里,年均增长7.9%,对民族地区经济带动作用明显。统计显示,民族地区GDP2005年比2000年翻了一番,年均增长10.7%,城乡居民人均收入年均增长8.5%和6.3%。

(三)以培育民族地区自我发展能力为核心阶段(2006.3—2010)

尽管前一阶段的民族地区开发成效显著,但是东部地区发展更快,地区间的差距不断扩大。这表明仅仅依靠几项重大工程项目来带动,而不培育其自我发展的能力,民族地区经济不可能持续、健康、稳定地发展。因此,这一阶段在继续加强民族地区基础和软环境建设的同时,逐步把增强民族地区自我发展能力放在重要地位。

2006年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(以下简称《纲要》)对西部地区自我发展能力进行了部署。指出:“西部地区要加快改革开放步伐,通过国家支持、自身努力和区域合作,增强自我发展能力。”^[9]并提出了增强自我发展能力的具体措施:重点地区开发、培育增长极、产业支撑、增强内生动力、政策和资金保障。同年5月国家出台《关于促进西部地区特色优势产业发展的意见》(以下简称《意见》),系统提出了发展西部地区特色产业的总体思路、发展目标、发展特点、政策措施。年底通过的《西部大开发“十一五”规划》(以下简称《规划》),又对培育西部地区自我发展能力进行了具体部署。^[10]《纲要》、

《意见》和《规划》三个文件的出台既是西部地区,也是西部民族地区增强自我发展能力的指导方针。

正是在一系列方针政策的指导下,这一时期民族地区紧紧依托和利用本地区的资源优势、地缘优势、人缘优势,着力发展特色产业,逐步形成了民族地区经济增长的内生动力机制,激活了民族地区经济发展活力,促使民族地区逐步走上了自我发展之路。例如,内蒙古能源、冶金、化工、装备制造、农畜产品加工和高新技术等六大产业增加值已占全区工业增加值的90%以上。广西机械、制糖、冶金、食品、石化、有色金属、电力、建材等八大支柱产业占全区工业总量的70%以上。旅游业已逐步成为民族地区的支柱产业。如云南省从2005年至2009年,“全省接待海内外游客从7011万人次增加到1.26亿人次,旅游总收入从430亿元增加到810亿元;2009年,旅游业增加值占全省GDP的6.16%,占全省第三产业增加值的16.7%,旅游业新增就业13.7万人”。^[11]西陇海兰新线经济带、长江上游经济带、南贵昆经济区、成渝经济带、关中天水经济区、北部湾经济区等重点经济区也率先得到发展。

二、西部民族地区经济开发绩效分析

若没有西部大开发,民族地区经济发展也会按其既有规律向前推进并最终实现经济现代化,但这将是一个缓慢的过程。西部大开发十多年来,西部民族地区经济现代化进程快速推进,不仅大大改变了贫穷落后面貌,而且增强了经济发展的后劲。

1. 经济总量增长较快。据统计民族自治地方的国内生产总值总量由2000年的7486亿元增加到2010年的38989亿元,年均增长11.9%,高于全国9.64%的年均值。尤其引人注目的是内蒙古GDP在2002年之后增速连续8年位居全国第一。“西部民族地区首次实现生产总值年增量突破1000亿元用了45年,突破2000亿元用了10年,突破3000亿元用了2年,突破4000亿元只用了1年”。^[12]人均地区生产总值由2000年的4451.3元提高到2010年的22061元,增加5倍多。民族自治地方地方财政收入2009年达3257亿元,是1999年的6.8倍,年均增长

21.2%。城镇居民可支配收入 2000 年为 5573.1 元，到 2010 年已经上升到 13888.17 元，年均增长 11.55%。农村居民人均纯收入 2000 年为 1624.1 元，到 2010 年已经增长到 4351.99 元，年均增长 8.8%。社会消费品零售总额达 11685.3 亿元，比 2000 年的 2569.8 亿元，增长 16.4%。

2. 与非民族地区相对差距开始缩小，产业结构不断优化。2000 年民族地区与非民族地区人均 GDP 的相对差距系数为 0.52，2001—2003 年相对差距几乎没有改变，自 2004 年后呈缓慢下降趋势，2010 年下降到的 0.38，下降了 0.14。第一、二、三产业的比重由 2000 年的 23.85: 40.23: 35.92，调整到 2010 年为 15.9: 48.2: 35.7。第三产业产值由 2000 年的 2629.41 亿元，上升到 2010 年的 13982 亿元，年均增长 12.20%。

3. 基础设施条件明显改善。到 2010 年底，民族地区公路总里程达到 91 万公里，乡镇通公路比重达到 98%，建制村通公路比重达到 88%。铁路营业里程达到 21235.3 公里，是 2000 年的 1.5 倍。生态环境得到较大改善。“10 年来退耕还林累计实施 4 亿亩；天然林资源保护工程有效保护了 13.9 亿亩森林资源，占全国森林的 60%，新增森林面积 9500 万亩；京津风沙源治理工程累计完成治理任务 1.2 亿亩，大气释尘量减少”。^[13]

但是，从人均 GDP 绝对差距、发展水平、民众收入增长与经济发展协调性等方面看，民族地区经济发展的基础仍然薄弱，贫困落后问题还比较突出，民族地区仍然是全面建设小康社会的难点和重点，把民族地区建设成为经济发达、山川秀美、文化繁荣、社会稳定、人民生活幸福的新西部，需要长期的不懈努力。

1. 民族地区与非民族地区人均 GDP 绝对差距仍然呈扩大趋势。尽管自 2000 年民族地区人均 GDP 增长的势头比非民族地区要高一些，但是绝对差距仍然呈扩大趋势。2000 年民族地区与非民族地区人均 GDP 的绝对差距为 4923.5 元，而 2010 年为 14148.7 元，非民族地区 GDP

是民族地区的 2.87 倍。在与非民族地区差距继续扩大的同时，民族地区内部发展也呈现出不均衡状态。如 2010 年内蒙古人均 GDP 已达 47347 元，超过全国的 29992 元的平均水平，而贵州省人均 GDP 只有 13119 元，内蒙古是贵州的 3.6 倍。

2. 民族地区的发展水平仍然较低，贫困问题依然突出。据统计，2010 年内蒙古、云南、宁夏、贵州、新疆、西藏的综合发展指数分别居第 20、25、26、27、28、30、31 位，^① 均位于后列。全面建设小康社会的实现程度除内蒙古外（接近 80%）均低于全国平均水平，“贵州、云南等 7 省（区）的实现程度只位于 60% - 70%”。^[14] 民生改善指数全都在 50 分以下。最低的青海为 49.02，与最高的北京 90.63 相差 41.61。民族地区也是我国贫困面最广、贫困人口最多、贫困程度最深的区域，城乡居民收入分别只有东部地区的 70% 和 55% 左右；全国 11 个集中连片特殊困难地区有 7 个在民族地区。^②

3. 民族地区经济发展与民众收入增长表现出明显的不同步性。民众收入增长远远落后于经济增长的速度。以 GDP 增速最快的内蒙古为例，2000—2010 年间内蒙古规模以上工业企业利润由 2000 年的 16.9 亿元增长到 2010 年的 1200 亿元，增长了 71.0 倍；财政总收入增长了 11.2 倍，而相比之下，城镇居民收入仅增长了 3.5 倍，农牧民收入仅增长了 2.7 倍。

三、深化西部民族地区开发的思考

分析十多年来民族地区经济发展存在的问题，我们认为除了自然、历史、社会的原因外，从西部大开发视角审视，其最根本的原因还在于区域战略定位不清、经济增长方式传统以及民生改善的欠缺。因此，在新一轮西部大开发进程中，需要进一步明确民族地区经济发展战略地位，在加快经济发展方式转变的同时，开启民生改善的新阶段。

1. 必须清晰把握民族地区的战略地位。纵观 10 年的西部大开发，更多的还是把西部民族地区看做是生态脆弱区、山区、边境地区、革命

① 相关数据来自中国统计学会：2011 年地区发展与民生指数（DLI）报告，中国信息报，2013-02-08。

② 指六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山—太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区。

老区、集中连片贫困区等“负担区域”，没有充分认识到西部民族地区在我国经济发展中的重要战略地位，在促进民族地区经济发展上更多采取“救济式、扶贫式、应急式、照顾式”的简单发展策略，没有使民族地区走出贫困循环的怪圈。因此，在新一轮西部大开发中，必须清晰把握民族地区的战略地位，充分认识到民族地区在我国生态保障、战略资源储备、国防安全和社会稳定等诸方面的重要战略定位，利用国家赋予西部大开发“战略优先”地位的历史性机遇，努力把民族地区塑造成为引领中国未来经济发展的战略高地、新时期改革开放的前沿阵地、未来区域总体发展中的主导地区。

2. 必须以转变经济发展方式为主线来增强民族地区的自我发展能力。过去10年民族地区的经济发展虽然成效显著，但制约西部发展的根本性问题——自我可持续增长能力依然没有得到很好解决。根本原因在于西部地区的发展方式，仍然是依赖矿产和能源资源大量的开采来拉动经济增长。一方面，这些矿产和能源资源被大量开采出来，然后源源不断地供给东部，继续延续着“西部开采资源，东部消耗资源、深加工资源”的垂直分工格局；另一方面，在资源开发过程中，由于利益分配机制的不健全，往往导致民族地区利益的双重流失——资源本身的流失和现金流的流失，且留下了生态环境问题。所以，尽管我们一直在努力培育民族地区的自我增长能力，但是，民族地区的发展依然依附于或从属于东部地区的发展，无法成为自我可持续增长的主体和引领中国经济发展的主导地区和重要驱动力，因而与东部地区差距扩大的趋势也就无法得到扭转。因此，在新一轮西部大开发中，我们必须在建立相应的利益补偿机制和生态补偿机制的基础上，结合民族地区的资源优势，建立相应的资源深加工项目，通过其前后向关联与旁侧关联，推

进民族地区经济增长方式的改变和产业结构的优化，发挥经济的主导性作用，从而把民族地区建设成为特色鲜明并富有活力、竞争力的经济区域，真正走上一条自我循环和自我发展的良性循环之路。

3. 必须以改善民生、提升小康化水平为根本目标。“提高人民物质文化生活水平，是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的”。^[15]过去10年民族地区的经济发展也不自觉地陷入了以追求经济总量为目标的增长，忽视了就业和民生的改善。而民生改善是民族地区最为现实和最为直接的利益，也是缩小东西差距的最有效的途径和关键。从某种程度上说东西部地区的差距更多的是体现在民生差距上。因此，必须加快发展社会事业和生活保障，改善民生，努力使经济发展成果惠及全体人民，促进社会公平正义。为此，必须实施更加积极的就业政策，积极调整收入分配关系，加强社会保障体系建设，继续扩大社会保障的覆盖范围，大力推进保障性安居工程建设，努力维护社会公共安全。同时，加大扶贫开发的力度和强度，努力创新扶贫方式，让民族地区贫困问题得到真正解决。《西部大开发“十二五”规划》在强调“加快推进以保障和改善民生为重点的社会事业建设，建立覆盖城乡居民的公共服务体系，提高财政保障能力，着力推进基本公共服务均等化”来着力改善民生的同时，专门就如何改善民族地区的民生事业做了具体规定，指出：“不断加大中央投入力度，不断加大对口支援、对口帮扶力度，确保各族人民物质文化生活水平不断提高。支持发展民族特色产业，着力保障和改善民生，优先解决特困少数民族贫困问题，进一步加大对人口较少民族支持力度。”^[16]这预示着新一轮西部大开发中将开启民族地区民生改善的新时代。

（参考文献）

- (1) 中国的民族政策与各民族共同繁荣发展 [N]. 人民日报, 2009-09-28: (02).
- (2) 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议 [J]. 共产党员, 2000 (11).
- (3) 中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要 [Z]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2001, (03).
- (4) 国务院办公厅转发国务院西部开发办关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知 [Z]. 中华人民共和国国务院公报, 2001, (33).

- (5) “十五”西部开发总体规划 [J]. 山区开发, 2002 (9).
- (6) 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 [J]. 求是, 2002, (22).
- (7) 国务院实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定 [Z]. 湖北省人民政府公报, 2005 (7).
- (8) 中共中央、国务院关于进一步加强对民族工作, 加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定 [EB/OL]. 北大法意网. http://www.lawyee.net/Act/Act_Display.asp?RID=836601.
- (9) 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要 [Z]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2006, (3).
- (10) 西部大开发“十一五”规划 [J]. 西部大开发, 2007 (4).
- (11) 张议橙, 储东华. 云南“十一五”旅游规划助产业提速 去年收入 810 亿 [N]. 云南日报. 2010-06-02.
- (12) 张倩, 陈永利, 俊杰. 新十年西部崛起路在脚下——回望西部大开发 10 周年之四 [J]. 西部大开发, 2010 (9).
- (13) 卫思宇, 赵良峰. 飞奔的十年——回望西部大开发 10 周年之一 [J]. 西部大开发, 2010 (9).
- (14) 中国全面建设小康社会进程统计监测报告 (2011) [EB/OL]. 中华人民共和国统计局网站. 2011-12-19. http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20111219_402773172.htm.
- (15) 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗 [N]. 人民日报, 2012-11-09: (02).
- (16) 国家发展和改革委员会. 西部大开发“十二五”规划 [N]. 经济日报, 2012-02-21.

A Historical Survey of the Development Process of the Western Ethnic Regions from 2000 to 2010 ——in the Perspective of Implementation of the Western Development Strategy

TAN Zhen-yi , ZHAO Ling-yun

(School of Economics , Zhongnan University of Economics and Law , Wuhan , Hubei 430073)

[Abstract] Ethnic regions constitute the regional body and the main support of the Western development. Therefore , the Western development in the early 21st century relies on the development of ethnic regions. With the gradual advance of Western development strategies , the development of ethnic regions has also gone through three stages of planning , focusing on infrastructure construction and fostering self-development capabilities. In the Western development , although economy has developed rapidly in ethnic regions , these regions are still weak in economic self-development capacity , poverty and backwardness are still prominent problems and these regions still lag behind in the building of a well-off society. These are the results of unclear regional strategic orientation , traditional way of economic growth and failure to improve people's livelihood. Therefore , to speed up the development of ethnic regions , focuses in different stages should be further clarified , and the mode of economic growth should be changed to improve people's livelihood under the guidance of a clear regional strategic orientation.

[Key words] ethnic minority areas; development of the Western regions; regional strategic orientation; mode of economic growth; improving people's livelihood

(责任编辑 李红雨)