

西北开发的工作重点与政策选择

中国社会科学院西北开发战略研究课题组*

[编者按]西部大开发作为近期经济拓展的热点令世人瞩目，西北以其广阔的发展空间更成为人们关注的焦点。本报告认为由于各方面条件制约，西北开发应突破一般开发框架与模式，要树立大开发、大发展的新观念，寻求更大的突破，探索与建立适合于西北地区实际的经济与政治新体制，以及生产新方式和管理新模式。报告有较强的政策操作性。因篇幅所限，这里摘发该报告的第六部分，并做了删节。

中央在部署西部大开发工作的过程中，明确提出重点做好五个方面的工作，包括生态建设、基础设施建设、调整产业结构、抓好科技与教育、深化改革和扩大开放等等。显而易见，西北大开发必须紧紧围绕这五个方面展开。我们认为，为贯彻好中央的精神，西北地区近期工作的重点应当从如下六个方面入手：一是以大面积建设生态城镇为突破口，积极稳妥地推进生态环境保护和建设；二是坚持多渠道筹集资金，切实搞好基础设施建设；三是控制人口过快增长，坚持科教先行，全面提高人口和劳动力素质；四是以提

高竞争力为核心，积极调整产业结构；五是加大改革开放力度，为大开发创造良好的外部环境和发展机制；六是做好民族、宗教工作，为西北大开发创造良好的社会环境。

一、积极推进生态环境保护与建设， 并将退耕还林草与城镇化建设结合起来

最近，国务院颁布了《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》。《意见》的一个基

* 本文摘自《大突破，大跨越——西北大开发的战略选择》课题主报告的第六部分。编辑做了部分删节。
本课题组顾问：中国社会科学院副院长陈佳贵研究员。课题组组长：刘迎秋，副组长魏后凯、朱钢；课题组成员有：袁钢明、陈耀、于立新、王跃生、王红领、张军、王延中、胡国成、厉声、王小映；课题组学术秘书：王小映、张军。夏红滨同志参加了课题组部分调研工作。本报告初稿由魏后凯执笔，朱钢对报告初稿进行了修改，刘迎秋对报告进行最后修改、补充并定稿。

本点就是要求退耕还林草要从本地实际出发,科学组织,务求实效。从1999年底开始,各地开始着手启动退耕还林草工作。对于退耕还林草的积极性,要给予肯定和保护。同时也要看到,有些地区确实存在急于求成倾向,退耕还林草的规模过大,脱离了实际,也超过了政府财政的实际承受力。要充分估计生态环境建设的长期性和艰巨性,按照“宜林则林、宜草则草、宜农则农”,“先易后难、分步实施”的原则,积极稳妥地逐步加以推进,保证生态环境建设的可持续性。

1. 退耕还林草要与西北地区城镇化建设结合起来。西北地区地广人稀,既不能在不宜林、不宜草地区大搞退耕还林草或种树、种草,也不能在宜林、宜草地区大搞过度退耕还林草。退耕还林草要尊重客观规律,要让农牧民进行自主选择。适应21世纪初叶分散居住的人口逐渐走向集中的要求,把退耕还林草与农牧区城镇化建设结合起来是一个明智的选择。要看到,推进城镇化建设,是西北地区经济社会发展的关键一环。城镇化有助于过度分散居住的人口走向集中,从而也有助于经济社会的集约化发展。因此,要把西北地区退耕还林草与城镇化建设结合起来。要用城镇化带动生态环境建设,大力发展绿色城镇,通过绿色城镇的兴起和人口的聚集效应带动退耕还林草和生态环境的保护与建设。

2. 要尽快制定地方性或区域性绿色城镇建设法,完善退耕还林草的建设机制和退耕还林草的补偿机制。要合理安排生态性退耕还林草与经济性退耕还林草的比例,在经济性退耕还林草比例不超过20%的范围内,放手让承包者对退耕还林草土地进行商业性开发,种植收益率较高的经济性林草,并由此将退耕还林草的生态效益与经济效益、长期效益与短期效益正确结合起来。要鼓励绿色城镇建设与河流两岸、公路两旁的还林还草工作并举。要继续搞好诸如“天保工程”“保护母亲河工程”这样的生态建设大工程。要在江河源头地区、高山和生态脆弱地区建立各种类型的自然保护区,大力推行封山育林、围栏育草。

3. 要解决好退耕还林草和生态环境保护与建设中的小水利建设配套措施问题。西北地区普遍缺水,需要退耕还林草的地方更是自然降水很少地区。退耕后,如果没有相应的水供给,林、草都很难成活。从目前已经总结的经验看,普遍搞集水窖虽然不失为一个好

办法,但搞一个简易集水窖至少需要投入200元左右。这也是一笔很大的支出。单靠个人投入不行,单靠地方政府补充也不行,要中央、地方、个人(包括企业)三个方面相结合,中央要安排专项资金用于补助退耕还林草过程中的小水利配套建设。

4. 发行西部生态建设彩票,建立新型生态环境保护与建设筹资机制。西北地区生态环境保护与建设任务十分繁重,资金需求量大,而资金投入能力严重不足。必须大力拓展新的资金投入渠道,构筑能够长期支撑包括西北地区在内的整个大西部生态环境保护与建设的筹资机制。除了继续接受国际国内社会各界的各种援助、完善中央转移支付制度和逐步加大中央对大西部(包括西北地区)的生态环境保护与建设资金投入以及调整和减免有关税收外,一个可行的选择就是发行西部生态建设彩票,面向社会筹措资金,用于大西部生态环境保护与建设。这样做既符合生态环境保护与建设事业的公益性质,也符合市场经济条件下彩票的性质和特点,我国也具备较好的社会基础和巨大潜力,还有助于减轻政府的债务负担,可以长期发行下去。条件成熟时,还可以在香港面向世界发行“中国西部生态环境保护与建设彩票”。彩票发行收入扣除发行成本后,全部由国务院指定的专门机构统一管理,专项用于西部生态环境保护与建设工程。

二、坚持多渠道筹集资金, 切实搞好基础设施建设

1. 加快基础设施建设,要多种积极性相结合。要加快西北地区的基础设施建设,就必须充分发挥中央、地方和民间等多方面的积极性,多渠道筹措建设资金,要多种积极性相结合。当前,要特别注意防止政府大包大揽、仅把眼睛盯住中央和过分地依赖中央财政资金投入的倾向。要积极探索新的基础设施建设投融资渠道,采取灵活多样的建设模式,加快西北交通运输等基础设施建设的步伐,逐步建成一个以快速铁路为骨架,以高等级公路为支撑,多种运输方式有机连接的高效畅通的立体交叉式运输网络。

2. 进一步增强市场化融资的能力。西北地区要大胆探索基础设施建设的新思路。一方面要坚持政府在基础设施建设中的宏观主导作用,加大中央财政的扶

持力度；另一方面要改革基础设施建设投融资体制，扩大外部资金投入，形成基础设施建设的良性发展机制。第一，明确政府在基础设施建设中的责任及其局限性，放松政府对一些盈利性、竞争性基础设施投资项目的垄断性管制，用投资回报前景好的项目吸引民间资本、社会资本与外资进入。第二，明确中央与地方政府在基础设施建设与投资中的责、权、利，根据建设项目的性质与特点，给予地方政府一定的市场化融资权。比如，可允许在报中央批准后由地方政府直接发行基础设施建设债券，让西北各省区根据自己的特点与需要，自主决定优先发展急需上马的基础设施项目，切实防止基础设施建设中的盲目性和单纯依赖中央财政支持的倾向。第三，以基础设施项目融资为重点，积极培育和发展资本市场，通过资本市场为西北地区基础设施建设筹集资金。第四，建立基础设施建设产业基金，使其成为民间投资进入基础设施领域的有组织通道和稳定的资金来源。第五，加大政府扶持力度，积极探索适合民间资本进入的多元化的基础设施建设与经营体制，提高民间资本参与基础设施建设的积极性。第六，加快现有基础设施领域国有企业的“公司化”、“股份化”与“证券化”改造，让出部分国有股权，吸引民间资本进入。第七，要注意因地制宜，做好分类指导工作。总之，在当前政府财政资金投入有限的条件下，要积极探索如何在基础设施建设中更充分地发挥市场机制作用，扩大融资渠道，增强市场融资能力，提高西北地区基础设施建设速度、质量和规模。要充分发挥民间资本的积极作用，进一步放宽外商和国内民间资本参与基础设施建设的领域，允许并鼓励民间资本采取多种灵活方式，参与铁路、公路、机场、桥梁、通信、邮电、广播电视、医院、学校，以及城市地铁、轻轨、自来水、煤气、热电站、污水及垃圾处理、公共交通、城际快运等发展建设。对于一些盈利较低、投资量较大的建设项目，中央和地方政府应给予相应的政策支持。可以考虑通过投资补贴、财政贴息、减免税收等方式，鼓励民间资本参与基础设施建设。

3. 其他政策扶持。除了以上提及的一些政策外，为加速西北地区基础设施建设，特别是加速资金投入大、建设周期长、盈利能力小、民间资本也不愿进入的基础设施项目建设，中央还要设法在政策上给予其

他一些必要的扶持。一是优先支持交通、通讯、能源、城市基础设施等建设项目，发行基础设施建设债券；二是允许探索这类项目在境内外上市融资问题；三是借鉴贫困地区开发的经验，由中央财政拿出一部分资金，通过以工代赈方式，扶持西北农村地区农田水利、公路、桥梁、邮电通信、广播电视、教育、卫生等基础设施建设；四是规定中央在西北地区的财政投资项目，必须按一定比例采购本区内的原材料和物资设备，避免国家财政投资通过区外采购而大量外流，形成财政投资“漏斗”。

三、控制过快的人口增长，坚持科教先行，全面提高人口和劳动力素质

西北地区的落后，不仅表现在经济落后上、特别是企业经营管理水平低和产品缺乏竞争力上，而且表现在人口过快增长、人口平均受教育水平低上。要加速西北大开发，必须对过快增长的人口加以控制，并狠抓科技与教育，特别是基础教育和职业教育。只有这样，才能在一个较短的时期内较全面地提高人口和劳动力素质，从而才能使西北经济社会发展真正建立在先进的科学和技术以及较高的人口和劳动力素质上。

1. 引导和鼓励少数民族家庭少生优育。西北地区一直对少数民族家庭实行生育照顾政策。在城镇地区，少数民族家庭可以生育二胎，在农村地区则可以生育三胎。一些省区还给少数民族以法定初婚年龄比汉族低两岁的照顾。这些照顾对于迅速提高少数民族在我国人口中的比重确曾起到过重要作用。但是，随着社会的发展和少数民族人口的大量增加，从提高民族和人口质量的角度看，这些照顾性政策已经不再适合于发展的需要了。为促进西北大开发，控制地区人口过快增长、提高少数民族人口的素质、实行优生优育等等，已经提到了日程。目前阶段，可以先以利益为导向，鼓励少数民族家庭普遍放弃生育三胎，然后再在推行二胎政策的基础上，在城镇倡导一胎制。实际上有一些城市少数民族干部职工早已放弃二胎、自觉选择了一胎。这与其文化水平与综合素质有直接关系，要认真总结经验。今后，作为一种普遍要求，要坚持实行一系列鼓励少数民族家庭少生优育的政策。一是对主动放弃三胎生育指标的少数民族家庭给予经济补

偿和补助。二是对生育两胎以下的少数民族家庭给予补贴,对其子女上学给予优惠和照顾。三是优先安排生育两胎以下的少数民族家庭迁居城镇,并在择业方面给予必要扶植。

2. 大力发展基础教育和职业教育,全面提高劳动者的素质。为支持西北地区基础教育特别是义务教育的发展,应在继续搞好国家贫困地区义务教育工程、国家扶贫教育工程等的基础上,建立规范的财政专项拨款制度,加大对西北贫困地区义务教育的支持力度。鉴于西北地区县乡两级财政的实际困难,可考虑根据当地财政实际收入水平,适当减少部分地区教育工程地方配套资金比例。同时,要通过多种途径,加强对西北地区中小学教师、校长的培训,全面提高教师、校长的综合素质。要积极支持和鼓励东部发达省市的中小学对口支援和帮扶西北贫困地区的中小学。要大力发展职业教育,积极调整职业教育结构,培养更多更好的实用型人才。

3. 继续加强对人力资源的开发和培训。要坚持实行“高级人才以引进为主、初中级人才以培养为主”的战略。一是要加大职工培训的力度,健全职工培训网络,完善农村科技推广服务体系,以全面提高劳动者的素质。二是大力发展远程教育,加快西北远程教育网络的建设,特别是要大规模建设 CERNET 省级网,实现西北地区教育的跨越式发展。三是加强西北大开发中急需的科技骨干和干部的培训,尤其是要培养一批既懂技术又会管理、知识结构较为全面的现代化干部。四是借鉴上海等沿海地区的经验,尽快建立一套科学规范的国有企业经营者制度,包括聘任、激励和监督机制,实行公开招聘、竞争上岗。五是采取多种灵活的方式,积极引进各种急需专门人才,尤其是高级经营管理和专业技术人才。鼓励“不求所有、但为所用”的用人思想。六是充分发挥各级各类人才的作用,稳定现有科技和管理人才队伍,并为人才的健康、快速成长创造宽松、适宜的外部环境。

4. 加快科技和高等教育改革步伐,积极推进科技与高等教育成果的产业化。一是要根据市场需求和西北地区特点,适当压缩一般性基础研究,重点发展具有当地特色的基础研究和高新实用技术的应用研究。二是制定相应的优惠政策,鼓励科研单位和高等院校走出封闭,与企业联手,直接参与西北大开发。三是

依托西安、宝鸡、兰州、乌鲁木齐等高新技术产业开发区和杨凌农业高新技术产业示范区,采取“官产学研媒”互动战略,加快高新技术成果的商品化和产业化步伐,使之成为全国高新技术成果转化的重要产业化基地。四是积极推进科研体制的改革,不断改善科研条件,提高科研人员待遇,以解决科研人员的后顾之忧。

四、以提高竞争力为核心,积极调整产业结构

由于西北地区企业改革和市场机制发育滞后,因此,在大开发中还需要政府发挥积极的作用,并把提高企业竞争力,推动产业结构大调整作为政府工作的重点。

1. 以大力发展特色农业和推进特色农业产业化为核心,调整农业结构。西北地区的经济结构水平不高,农业占较大比重,且农业内部结构层次也较低。在西北大开发过程中,调整农业结构的重点应是:坚持以市场为导向,以提高经济效益为核心,以特色农业为基点,大力推进特色农业的产业化。种植业结构的调整,则应在稳定粮食生产的基础上,调整品种、提高质量,并适当扩大经济作物的比重,包括棉花、油菜、瓜果、蔬菜、花卉、中药材等农产品的种植比重。农业结构调整要与生态环境建设结合起来,特别是要将产量过低、坡度过高、不适合农产品种植的耕地尤其是 25 度以上的坡耕地,逐步退耕还林还草。封山育林、围栏育草和退耕还林草,要结合防风林、水源涵养林、生态草、涵养草的建设进行,要合理安排生态林、草与经济林、草的比重,在条件允许的范围内,大力发展速生用材林和经济林,如苹果、梨、桃、杏以及各种干果等等。同时,要注意将林、草种植、经营与市场开发结合起来。畜牧业的发展要与草原载畜能力相适应,坚决制止过度放牧,并尽快用“定居轮牧”代替传统的“逐草而居”游牧方式。

2. 以提高企业竞争力为核心,积极调整工业结构。西北地区工业结构的突出特点是三低:技术含量低、附加值低和消费弹性低。因此,必须尽快进行结构调整,以使西北地区工业升档晋级,提高其发展水平和经济竞争力。西北地区工业结构的调整,要紧紧围绕提高企业竞争力这个核心展开。要通过资产重组、

加强管理和引进与改造,逐步形成一批在全国乃至国际上具有较强竞争力的优强企业,由此带动西北工业的快速发展。一是围绕西北地区特色农业,采用最先进的工艺技术和设备,对农林畜产品进行综合开发和精深加工,优先扶持发展一批名、优、特、新产品。二是加强对优势矿产资源的综合开发利用,并在现有原材料工业的基础上,不断延长产业链条,提高产品加工深度,发展一批精深加工制造业。三是充分利用西安、兰州等大城市的科技基础与优势,以高新技术产业开发区为依托,积极发展具有较好基础的高新技术产业,如电子信息、机电仪一体化、生物工程、航空航天、新材料等等。四是要打破封闭和条块分割,鼓励技术含量和附加价值高的项目的引进与开发,加强中央企业与地方工业之间、中东部地区与西北地区之间、西北地区与国外相关地区和产业之间的联合与协作,提高西北地区经济的总体竞争力和发展能力。

3. 围绕人文和天然特色旅游,大力发展具有绝对优势的特色旅游产业。西北地区拥有丰富多样的人文旅游资源和天然旅游资源,自然风光、历史文化遗迹和少数民族风俗等等,在全国独具特色、具有绝对优势。要尽快改变西北地区旅游资源富集、而开发利用不足、旅游项目单一、旅游品种和旅游线路过少、旅游精品不突出、旅游业对地区经济带动作用小的现状。今后,西北地区旅游业的发展,首先应该根据市场的需要,按照“稳定观光旅游,发展休闲旅游,开拓探险旅游”的思路,积极调整旅游产业结构。其次,要注意发展国际旅游,尤其是要搞好边境旅游,以边境旅游为突破口,发展对南亚、中亚和欧洲的国际旅游。第三,突出旅游精品意识,实行精品旅游战略。要围绕旅游精品制定旅游发展规划,设计旅游线路,开发旅游项目,建设旅游景区和景点,生产旅游纪念精品。第四,要切实搞好旅游服务,树立服务也是一种品牌的意识。纠正用景点独特代替服务的观念,树立用服务帮助旅游、提高和推动旅游的意识。第五,多渠道筹资,推动西北地区旅游业发展和旅游产业化。第六,在政策上应当对西北旅游业以更大倾斜,允许外资进入西北地区旅游业。在起步阶段,可考虑允许西北地区各省会对外通关的基础上,授予相应的出入落地签证权,放开境外直达西北地区的包机旅游业务,下放边境旅游审批权限,恢复边境旅游等等。

五、加大改革开放力度,创造良好的外部环境和发 展机制

西北地区改革开放程度与水平都还远远落后于东部沿海地区,制度性资源优势稀缺。这是限制西北地区经济社会发展的一个重要原因。因此,进一步加大改革开放力度,鼓励突破与创新,为大开发创造良好的外部环境和发
展机制,就成了西北大开发中的一个当务之急。

1. 要大幅度调整国有经济的战略布局。目前,西北地区的国有经济成份所占比重较高,并不是由于国有经济发展水平较高,而是由于非国有经济还没有发展起来,国有企业改革严重滞后。因此,对西北地区来说,今后要按照“有进有退、有所为有所不为”的原则,按本地实际需要和可能,认真“抓大放小、放开放活”,大幅度调整国有经济的战略布局。逐步形成
一个以混合经济为主体,以公有制经济为主导,中央、地方分级所有,各种经济成分共同发展的新格局。各地政府和中央应对西北大开发中国有企业的战略重组,给予必要的政策支持。

2. 积极支持民营经济发展。西北地区必须把大力发展民营经济摆到国民经济发展的战略高度,要在国家法律允许的范围内,不限发展比例、不限发展速度、不限发展规模、不限经营方式。要加大扶持力度,为民营经济的发展创造宽松的政策环境和制度环境。要放宽民营企业的市场准入范围和门槛,允许其参与公路、电信、生态、公交和教育等基础设施的建设以及矿产资源的开发。要鼓励民营企业以多种方式兼并收购国有企业,并给予政策优惠。要鼓励各类企业进行跨地区、跨所有制的联合,形成一批具有一定实力的生产型、科技型、外向型民营企业集团。要鼓励金融机构对民营经济的发展提供有力的金融支持,进一步建立和完善信用担保制度,解决民营企业的资金短缺障碍。要通过不断扩大改革开放,进一步改善投资环境尤其是软环境,积极引导外商和港澳台投资投向西北地区。要大力吸引国内民间投资,鼓励国内企业尤其是沿海企业参与西北地区开发,并在基础设施供应、技术信息服务以及政策优惠等方面,对本地企业和区外企业一视同仁,消除地方保护主义。要积极鼓励东

部民营企业家去兼并、购买、承包经营、托管西部国有企业，以此带动西部民营企业家的的发展。要对民间资本参与西北国企改革，发展特色产业和高新技术产业，给予相应的支持，如提供财政贴息、投资补贴和减免税收等。

3. 以更加倾斜的政策，支持西北地区资本市场的发育和发展。国家必须对西北五省区企业上市给予必要的倾斜和特殊照顾。还应考虑设立西北地区投资基金，对西北地区企业发行债券给予政策支持；鼓励民间银行和民间金融机构和外资银行进入西北地区设立分支机构，放宽外资银行在上述地区经营业务的范围。为加速西北地区资本市场的发育，应尽快将东部沿海地区已实行的金融政策引入西北地区，并优先进行东部沿海地区尚未进行的金融改革和创新，包括在一些中心城市开办西部区域发展银行等。

4. 尽快立法，并将法律条款细化，为西北开发提供法律保障。先立法，后开发，是国外开发落后地区的成功经验。例如，19世纪60年代美国国会先后颁布的《地区再开发法》、《公共工程和经济开发法》和《阿巴拉契亚区域开发法》等一系列法规，就曾对美国落后地区经济大开发提供了有力的政策支持和法律保障。为了确保西部大开发的有效实施，我国也必须以立法形式把国家的大开发政策固定下来。要根据西部与东部沿海地区的发展差距和西部开发的需要，通过立法，明确规定财政转移支付的方式及其力度、中央政府预算在西部地区的投资比例等等。

5. 进一步扩大西北地区的对外开放，实行“亮点辐射”带动战略。在经济全球化日趋加快，中国加入WTO在即的国际背景下，西北作为我国重要待开发地区，不宜沿用东部的“大进大出”开放模式，而应根据自身特点，选择和实施“亮点辐射”带动战略。西北地区虽然有很多“亮点”，但受各种因素的影响，到目前为止一直是“亮点”不亮。一是出口产品以资源密集型的初级产品为主，特色农副产品、特别是中药材的采摘与生态保护相矛盾。二是缺乏长期有效的制度创新、技术创新、产品创新鼓励政策和手段，出口企业缺乏国际竞争力。三是对陆路口岸潜力的开发缺乏力度，已经形成的第二亚欧大陆桥并未发挥出其应有作用，口岸经常受阻。为纠正上述问题，必须根据西北地区特点，实施“亮点辐射”带动战略。第一，

要选准区域开放的突破口，实施重点地域开放倾斜政策。第二，要大力培植具有“亮点”性质和科技创新优势以及国际竞争力的特色出口产业。要通过发现和培植这类产业，带动科技创新型企业的成长，推动西北地区对外开放。第三，要挖掘现有开放口岸和通道潜力，构筑我国向西开放的区位优势。第四，要加大对西北地区出口商品结构调整的政策支持力度，包括国外高新技术和东部成熟技术的引进、中小企业技术创新和发挥西北国防军工企业技术优势等各个方面的政策支持。第五，为配合西北地区生态建设，调整鼓励外资投向的产业政策目录和政策，鼓励有助于水、草、林资源的抢救、保护和永续开发利用的产业发展。第六，建立对外开放示范区，包括通商口岸贸易加工区、生态经济建设示范区、旅游文化开放示范区等等。第七，建立“产学研”一体化的联合机制，努力扩大机电产品出口。在这方面，似可探索建立西北五省区机电产品发展定期联席会议，邀请西北地区各大军工企业、科研院所、银行、外贸公司及中央、东部专业关联协作单位，就机电产品生产、贸易以及进出口等问题，举行会议，开展行政协调和贸易协调活动。第八，进一步扩大服务贸易领域的对外开放，允许西北地区根据实际自行审批教育、卫生、高速公路、铁路、公共交通等基础服务业利用外资项目，鼓励外商到西北设立保险、贸易、旅游、电信、电子商务及市政基础设施的合资或独资企业，允许西北几个省区先行各自设立1家外资金融机构，以改善外商投资企业融资的金融服务环境。

六、做好民族、宗教工作， 创造良好的社会环境

在西北开发中，进一步推进和加强民族团结进步事业，保持和发展社会安定团结的政治局面，创造良好的开发环境，为加快西北五省区改革开放和开发提供强有力的政治和社会保障，是当前西北开发中一个不可忽视的重要任务。

1. 正确处理宗教问题是做好民族工作的一个重要环节。西北地区共有10个少数民族信仰伊斯兰教，这些民族的总人数约为1530万人。另外，还有4个少数民族（总人数在200万左右）信仰藏传佛教。改革开

放以来,各省区宗教事务管理工作的形势总的来说是好的,成绩是显著的。然而在一些省区的局部地区也存在一些不容忽视的问题。主要是执行政策上出现一些偏差和工作中出现一些失误,依法对宗教事务管理的力度不够,境外宗教势力和敌对势力利用宗教多方渗透、制造分裂活动等等。能否根据党的民族政策和宗教政策,正确处理好民族和宗教事务,维护社会稳定和民族团结,反对分裂与破坏,坚决打击分裂活动,是做好西北地区民族工作、推进西北大开发的一个重要环节。

2. 尽快使少数民族剩余贫困人口脱贫是西北地区民族宗教工作的一项重要内容。长期以来,中央及各省区对少数民族聚居区调拨了大量扶贫资金,支持这类地区的脱贫工作。到国家“八七”扶贫攻坚计划结束时,仍将剩余少量少数民族贫困人口,迫切需要解决。解决这部分少数民族人口脱贫的基本对策主要是以下几项:一是在现有扶贫力度的基础上,利用西部大开发这一契机,继续以项目投入方式为主,仍由中央有针对性地适当增加对西北各省区少数民族聚居区的扶贫投入。二是拓宽扶贫资金来源和渠道,鼓励东南沿海发达省、市、县、镇与西北少数民族贫困地区之间在科技、人才、物资交流、资金等方面的对口扶贫,大力开展社会扶贫,动员有能力的大中型企业参与社会扶贫,国家可在税收方面给以相应比例的减免优惠。三是进一步加大项目扶贫和“造血”扶贫力度,淡化扶贫工作中的单纯“输血”功能,强化“造血”功能。把救济扶贫与开发扶贫有机地结合起来,做到“扶”一块,“活”一片。

3. 努力实现对宗教管理的法制化。第一,尽快制定宗教法。新疆、宁夏、青海、甘肃4省区都制定和颁布过有关宗教活动管理的政策法规。但这些政策法规的条款和规定比较原则、抽象,缺乏可操作性。尽快制定宗教基本法已是势在必行,条件也已基本成熟。可先由各省区根据本地区的不同情况,在已有法规的基础上,进行深入研究,制定适用于本省区的宗教法规,使宗教事务管理法制化。第二,宗教事务管理要

坚持法制管理与行政疏导相结合。法制管理是宗教管理的最主要和最有效的形式,行政管理则是法制管理的不可缺少的重要补充。宗教事务管理的最有效形式,是法制管理与行政管理的相互结合。二者相辅相成,才能真正达到管理的目的。第三,要充分认识爱国宗教组织和宗教人士在贯彻执行党的宗教政策、促进宗教活动正常化中的特殊地位和作用,充分调动和发挥他们的积极性和应有作用,坚决遏制境外敌对宗教势力的渗透和破坏。第四,进一步加强宗教工作干部队伍的建设。

4. 做好少数民族聚居区社会稳定工作,为西北大开发提供社会保障。维护民族团结,坚持多民族国家统一、各民族权利平等和利益兼顾、各民族在法律面前人人平等原则。在民族宗教工作中,要正确区分和处理两类矛盾,按照“是什么问题,就作为什么问题来处理”原则处理相关事务,强化多民族统一国家这一主题。要进一步完善和准确地实施民族区域自治法。要大力培养少数民族干部和领袖人物。要通过正确处理民族和宗教事务,推动西北地区的社会稳定和经济发展,促进西北大开发的顺利展开。

结 论

西北大开发是我国西部大开发的一个重要组成部分。如何适应时代发展需要,抓住机遇,真正搞好西北大开发,不仅是西北地区的事情,也是全国乃至全世界的事情。因此,必须站在时代的高度、国民经济全局可持续发展的高度、创新和大开发战略的高度、实现西北地区体制与政策等开发环境大突破和经济社会大跨越的高度,理论联系实际,借鉴我国东部沿海地区和海外对落后地区大开发的成功经验,提出符合我国国情和西北地区实际,既有大思路、又有落脚点,既兼顾当前需要与长远发展,又具有针对性和可操作性的开发战略框架和开发思路。

责任编辑 郝春和