

中央扶持民族地区发展政策研究*

魏后凯 成艾华 张冬梅

摘要：中国是一个统一的多民族的社会主义国家，民族问题是建设中国特色社会主义必须处理好的一个重大问题。新中国成立以来，特别是改革开放以来，中央根据民族地区的实际情况，制定和实施了一系列特殊的帮扶政策措施，帮助少数民族地区发展经济，取得了显著的成效。但由于受自然、历史、人口分布等多方面因素的影响，与全国相比，民族地区社会经济发展水平仍较低下。本文对中央扶持民族地区发展政策进行了简要归纳梳理，并分析探讨了现行民族地区发展政策存在的问题，进而提出了未来中央扶持民族地区发展政策调整的思路。

关键词：民族地区；中央扶持政策；区域政策；发展

作者：魏后凯，中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员、博导；成艾华，中南民族大学经济学院副教授、中国社会科学院城市发展与环境研究所博士后；张冬梅，中央民族大学副教授。地址：北京市东城区先晓胡同 10 号，邮编：100005。

一、现行中央扶持民族地区发展政策

新中国成立 60 年来，根据中国多民族的基本国情和民族问题长期存在的客观实际，中央政府对民族地区实行特殊的帮扶政策，建立完善了内容丰富、类型多样的中央扶持民族地区发展政策体系。这里所讲的中央扶持民族地区发展政策，是指中央政府为扶持民族地区发展所采取的各项政策措施和手段的总称。限于篇幅，本文着重探讨中央扶持民族地区发展的财税政策、对外开放政策、产业政策、扶贫政策、生态环境政策和区域性扶持政策。

（一）财政政策

为促进民族地区经济社会发展、扶贫开发和生态环境建设，中央通过采取财政转移支付、少数民族发展资金、边境建设事业补助费等手段，加大了对民族地区的财政支持力度。

1. 转移支付

长期以来，中央和地方各级政府高度重视加大对民族地区的财政转移支付力度。建国以后，中央财政对民族地区实行“统收统支、不足补助”、提高预备费

* **基金项目：**本文是国家社科基金重点项目《科学发展观视角下促进区域协调发展研究》（07AJL010）和中国社会科学院重大课题《我国国家区域政策与区域发展新格局研究》的阶段性成果。

本文载《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2012 年第 1 期。

的设置比例（比一般地区高 2 个百分点）等优惠政策。1980~1988 年，中央财政对民族 8 省区实行年递增 10% 的定额补助制度。1994 年，中央财政对民族地区实行政策性转移支付。自 2000 年起，除按相关规定拨付一般性转移支付和专项转移支付外，还设立了民族地区转移支付。其来源，一是 2000 年专项增加对民族地区政策性转移支付 10 亿元，之后每年按照上年中央分享的增值税收入增长率递增；二是对 8 个民族省区及非民族省区的族自治州的增值税收入，采用环比办法，将每年增值税收入比上年增长部分的 80% 转移支付给民族地区。据统计，从 1978 年到 2008 年，中央财政向民族地区的财政转移支付累计达 20889.40 亿元，年均增长 15.6%。其中，2008 年为 4253 亿元，占全国转移支付总额的 23.8%。^①转移支付力度的加大表明了中央政府对民族地区发展的高度重视。

2. 少数民族发展资金

少数民族发展资金是中央财政设立的一种支持少数民族地区发展的专项资金，建立之初被称为“新增发展资金”，是 1992 年根据《国务院关于进一步贯彻落实〈民族区域自治法〉若干问题的通知》设立的，其规模为 6000 万元，1998 年以前实行有偿使用，大部分用于民族地区基层的经济和社会发展。1998 年，根据财政体制改革的要求改为无偿使用，同时改称“少数民族发展资金”，当年资金规模为 3 亿元。到 2004 年，总规模扩大到 4.5 亿元，适用范围也由 1992 年的 16 个省区扩大到 27 个省市自治区；2009 年则进一步增加到 12.4 亿元。同时，为支持 22 个人口较少民族发展，国家民委和财政部于 2002 年在少数民族发展资金中专项安排 3300 万元，建设项目 246 个，人口较少民族聚居地区受益人口 98.2 万人，其中有人口较少民族 34.5 万人，占 35.1%。2002~2005 年，中央财政为扶持人口较少民族发展累计投入资金 2.29 亿元。从 2005 年到 2009 年，中央财政累计安排扶持人口较少民族发展资金 10.45 亿元。

3. 边境建设事业补助费

边境建设事业补助费是中央财政在 1977 年设立的，主要用于支持边境民族地区经济和社会事业的发展，当时规模为每年 4000 万元，以后逐年有所增加，到 1983 年达到 1 亿元。从 1981 年起，中央每年安排 8000 多万元用于边疆基本建设专项补助投资。由于边疆地区大多是少数民族聚居地区，实际上这两项专款的大部分都安排在民族地区。2001 年，中央财政取消了“边境建设事业补助费”专项，把边境建设事业作为一项因素，统一纳入中央对地方的转移支付中。此外，为支持中越边境地区的战区恢复建设，中央财政在 1992 年设立战区恢复建设专项资金，每年补助云南战区 4000 万元，2001 至 2005 年，这项资金调减为每年 2000 万元，主要用于补助战区安排与人民生活密切相关的恢复性项目建设。

（二）税收政策

中央支持民族地区发展的税收政策主要涉及投资、民贸、企业等方面。一是投资税收优惠政策。1992 年至今，中央开始减免民族地区固定资产投资方向调

^① 国务院办公厅，《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》白皮书，2009。

节税。二是民贸税收优惠政策。1994年财政部、国家税务总局发布《关于几个税收问题的通知》，对国家定点企业生产和经销单位经销专供少数民族饮用的边销茶免征增值税；从1994年起，国家对收购边销茶原料企业减按10%征收农业特产税^②；2006~2008年，国家对民族贸易县内县级和县以下的民族贸易企业和供销社企业销售货物（除石油、烟草外）免征增值税。据调查测算，在“十五”期间，全国县级以上民贸企业享受增值税先征后返50%优惠约12亿元，县以下民贸企业免征增值税约10亿元，全国边销茶生产经营企业免征增值税约5000万元。^③三是企业税收优惠政策。1994~1997年，国家规定“老、少、边、穷”地区新办企业减免所得税三年；2001~2010年，国家对西部民族地区企业定期减征或免征企业所得税。

（三）对外开放政策

1990年代以来，国家对民族地区实施了一系列对外开放政策，以促进其经济社会发展。这些政策主要有：1992年，国家先后开放了内陆省会（自治区首府）城市，并实施了沿边开放战略，确立13个沿边开放城市和241个一类开放口岸，设立14个边境经济技术合作区；1994年，中国建立了第一批“民族自治地方改革开放试验区”，包括内蒙古呼伦贝尔盟、乌海市、吉林延边朝鲜族自治州、贵州黔东南苗族侗族自治州、新疆伊犁哈萨克自治州；自1994年以来，国家开始在少数民族聚居地区设立改革开放试验点、农村改革试验区和高新技术产业开发区；1996年，国务院制定了促进边境贸易发展和对外经济合作的优惠政策；2010年中央新疆工作会议又明确在新疆喀什等建立开发开放试验区。

（四）产业政策

在基础设施建设方面，国家对民族地区实行优先支持。譬如，为支持农村基础设施建设，1992年国家设立贫困县基本农田建设专项贴息贷款、贫困县水利工程项目专项贴息贷款，对民族贫困县给予照顾。中国政府还规定，在民族地区安排基础设施建设项目时，要适当减免地方配套资金。

在乡镇企业发展方面，1992年3月国务院批转了《农业部关于促进乡镇企业持续健康发展的报告》，提出进一步推进贫困地区和民族地区乡镇企业发展，各级人民政府和有关部门要在政策、资金等方面给予更多的支持；中国农业银行制定实施了少数民族地区乡镇企业贴息贷款管理暂行办法^④；1993年《国务院关于印发〈九十年代中国农业发展纲要〉的通知》提出，大力扶持中西部乡镇企业发展，人民银行安排用于中西部地区和民族地区的专项贷款每年应适当增加，重点支持西部粮食主产区发展乡镇企业。

在特色产业发展方面，1995年第八届全国人民代表大会常务委员会第十七

^② 2006年取消农业特产税。

^③ 《国家民委副主任杨健强同志在全国民族贸易和民族特需商品生产工作会议上的讲话》，载《中国民族统计年鉴》（2007），民族出版社，2008。

^④ 在“八五”期间，由中国农业银行在中国人民银行核定的乡镇企业贷款总规模中，每年新增一亿元的专项贷款用于扶持民族地区的乡镇企业。新增贷款第一年的利息由中央财政和省级财政各负担一半，以后年度的利息视情况而定。

次会议通过《中华人民共和国电力法》，明确国家帮助和扶持少数民族地区发展电力事业；为加快民族地区矿产资源开发，1994 年国家将中央与自治区对矿产资源补偿费的分成比例调整为 4: 6，其他省市为 5: 5；实施西部大开发战略以来，国家鼓励西部地区发展特色优势产业，并给予相应的政策支持。

在贸易政策方面，国家对民族贸易和民族特需商品定点生产企业实行流动资金贷款优惠利率、技术改造贷款财政贴息和税收减免“三项照顾”政策。在“十一五”期间，国家继续对民贸网点建设和民族特需商品定点生产企业技术改造给予支持，贴息贷款规模由“十五”期间的每年 1 亿元增加到每年 5 亿元，利息补贴由中央财政和省级财政各负担一半；继续对民族贸易和民族特需商品定点生产企业的正常流动资金贷款利率实行月息低 2.4 厘的优惠政策，并由财政直接安排利息补贴。据测算，“十五”期间，全国民贸和民族特需商品定点生产企业享受的流动资金贷款利率优惠总额约 22 亿元；中央财政共计安排民贸网点建设和民族特需商品生产企业技改贷款贴息资金 1445 万元。^⑤2009 年，国家为民贸民品企业增加了 150 亿元优惠政策贷款，中央财政贴息补助资金达 4 亿多元。

（五）扶贫政策

农村贫困是制约民族地区发展的关键问题。自改革开放以来，国家针对民族地区制定实施了一系列的扶贫政策。

一是给予优先支持。1983 年，国务院召开全国少数民族地区生产生活会议，提出要在较短时期内基本解决部分群众的温饱问题、住房问题和饮水问题。1987 年，确定了 27 个国家重点扶持的牧区贫困县，设立牧区扶贫专项贴息贷款。1990 年起，国家设立“少数民族贫困地区温饱基金”，重点扶持 141 个少数民族贫困县。1994 年，在实施《国家八七扶贫攻坚计划》中，通过放宽标准使享受优惠政策的少数民族贫困县增加了 116 个。2001 年又为民族地区增加了 10 个国家扶贫开发工作重点县，同时将西藏作为特殊片区整体列入重点扶持范围。2005 年，国家优先将少数民族贫困村纳入整村推进的扶贫开发规划。2009 年，国家实行新的扶贫标准，扩大覆盖范围，对民族地区农村低收入人口全面实施扶贫政策。国家还将 5 个自治区、30 个自治州、120 个自治县全部纳入了西部大开发范围或者参照享受西部大开发的有关优惠政策；对少数民族扶贫贷款执行国家优惠利率，贷款期限一般为 1~3 年，建设周期长、社会经济效益好的项目可延至 5 年。

二是实施对口支援。自 1995 年起，中国开始对民族地区进行定点扶贫和对口支援。1996 年，中央政府安排经济较发达地区与经济欠发达地区尝试开展扶贫协作，在北京与内蒙古，天津与甘肃，上海与云南，广东与广西，山东与新疆，辽宁与青海，福建与宁夏，大连、青岛、深圳、宁波与贵州之间进行。同时继续动员中央和地方各部门，结合自身优势，在技术培训、承办项目、无偿支援等方面对口帮助贫困地区脱贫致富。同年，国家民委对定点扶贫工作实行国家、自治区、地（市）、县（旗、市）四级民委负责制。在总结过去全国支援西藏经验的

^⑤ 《国家民委副主任杨健强同志在全国民族贸易和民族特需商品生产工作会议上的讲话》，载《中国民族统计年鉴》（2007），民族出版社，2008。

基础上，2010 年国家又决定启动全国 19 个省市对口支援新疆工作。

三是开展兴边富民行动。1999 年，国家实施了旨在振兴边境、富裕边民的兴边富民行动。2000 年，国家民委会同财政部开展了兴边富民行动试点，并在全国确定了 17 个试点边境县，中央财政每年安排 5100 万元专项资金。2000~2005 年，中央财政累计投入兴边富民行动资金 3.68 亿元，2006 年，继续推进“兴边富民行动”重点县工作的少数民族发展资金为 1.11 亿元。^⑥2007 年 6 月，国务院印发了《兴边富民行动“十一五”规划》。2009 年，国家民委又将兴边富民行动试点范围扩大到全部 136 个边境县和新疆生产建设兵团 58 个边境团场，中央财政在少数民族发展资金中共安排兴边富民行动补助资金达 4.84 亿元。

四是扶持人口较少民族发展。1990 年代，国家民委开始重视扶持人口较少民族发展问题。2001 年国务院要求有关地区和部门对人口较少民族实行特殊扶持政策，中央财政从少数民族发展资金中安排人口较少民族发展补助资金，2002~2004 年共安排 1.17 亿元，2005 年起每年安排 1.12 亿元。2005 年，国务院批准实施了《扶持人口较少民族发展专项建设规划（2006~2010 年）》，计划 5 年总投资 14.04 亿元，其中中央预算内安排 9.66 亿元，其他投资 4.38 亿元，规划项目总数 4669 个。该规划实施 4 年来，实际共投入各项扶持资金达 25.06 亿元，其中，中央投资 15.72 亿元，占 63%；地方配套及其他资金 9.34 亿元，占 37%；安排各类扶持项目 8065 个。

（六）生态环境政策

由于民族地区多是生态脆弱地区，长期以来，中国政府高度重视支持民族地区的生态环境保护工作。1991 年国务院第七十七次常务会议通过《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》、1993 年国务院第六次常务会议通过《矿产资源补偿征收管理规定》，其中有对民族地区的特殊政策的规定，对西部一些经济发展明显落后，少数民族人口较多，生态位置重要的贫困地区，巩固退耕还林成果专项资金要给予重点支持。2003 年，国务院新闻办公室发布《西藏的生态建设与环境保护》白皮书。2005 年国务院出台《关于进一步加强防沙治沙工作的决定》，并于次年在新疆启动天然草原退牧还草工程，总规模达 2960 万亩，共投入 5.07 亿元国债资金。2007 年国务院发布的《关于完善退耕还林政策的通知》，也有针对民族地区的特殊政策规定。此外，中国民族地区大都能够享受西部大开发的生态环境政策。

（七）区域性扶持政策

为支持民族地区发展，近年来国家还针对各民族省区制定实施了相应的扶持政策。2007 年 9 月，国务院发布了《关于进一步促进新疆经济社会发展的若干意见》，对加快新疆经济社会发展，进一步提高新疆各族人民生活水平，进行了全面的部署。2008 年以来，国务院又陆续制定出台了促进西藏、宁夏、青海等

^⑥ 中央民族工作会议精神学习辅导读本编写组，《中央民族工作会议精神学习辅导读本》，北京：民族出版社，2005。

省藏区、广西经济社会发展的意见。国务院《关于促进内蒙古自治区经济社会又好又快发展若干意见》也在制定之中。

二、中国民族地区发展取得的成效

（一）民族地区经济增速不断提高

近年来,在国家政策的有力支持下,民族地区经济增长速度不断提高。1996~2008年,民族自治地方实现生产总值(GRP)年均增长11.3%,其中2001~2008年达到12.8%。再从民族8省区来看,在1990年之前,民族8省区GRP增长速度大体围绕各地区平均增长速度上下波动;自1991年以来,随着改革开放的不断推进,民族8省区经济虽然也呈现出高速增长态势,但在全国超高速增长的宏观背景下,民族8省区经济增长速度一直低于全国各地区平均水平,其增速差距曾趋于扩大,这种情况直到最近几年才有一定改变。自2005年之后,民族8省区经济增长速度开始超过各地区平均水平。分阶段看,在1980~1990年,民族8省区GRP年均增长9.2%,与全国各地区平均增速(9.4%)基本持平;1991~2004年,民族8省区GRP年均增长率虽然提高到10.2%,但同期各地区平均增速达到11.9%,增速差距扩大到1.7个百分点;2005~2009年,民族8省区GRP年均增速达到13.8%,超过各地区平均增速0.7个百分点,其中,2009年民族8省区增速达13.1%,比各地区平均增速高1.5个百分点。这表明,近年来国家扶持民族地区经济发展政策已经取得一定的成效。

（二）民族地区固定资产投资快速增长

1992年至今,中央连续召开三次民族工作会议,加大了对民族地区的投入力度,安排了一系列重大工程和基础设施建设项目。在2001~2009年间,国家为西藏提供财政补贴和进行固定资产投资累计达3100多亿元。其中,中央财政补贴累计近2000亿元,年均增长20%以上;国家对西藏的固定资产投资超过1100亿元。自2000年以来,中央给新疆的财政补助也逐年增长,年均递增24.4%,2008年达685.6亿元。^⑦到2009年,民族自治地方全社会固定资产投资已达23263亿元,是1992年的34.4倍。自1997年以来,民族自治地方全社会固定资产投资增长速度都一直高于全国平均增长速度。在1997~2009年间,民族自治地方全社会固定资产投资增长速度达到23.1%,高出全国平均水平1.3个百分点。这说明,近年来民族地区固定资产投资已经呈现出持续高速增长的态势。

（三）少数民族群众的生活水平明显提升

近年来,在国家政策和其他地区的有力支持下,少数民族地区经济呈现出快速发展的势头,一些少数民族贫困地区逐步走出贫困的境地,少数民族群众的生活水平明显提高。2008年,民族地区城镇居民人均可支配收入由1978年的307元增加到13170元,增长了30多倍;农牧民人均纯收入由1978年的138元增加

^⑦ 国务院新闻办公室,《新疆的发展与进步》白皮书,2009年9月。

到 3389 元，增长了 19 倍^⑧。从 1980 年到 2006 年，民族自治地方与全国农村居民人均纯收入之比由 1:2.52 提高到 1:1.43，二者间差距呈现出逐步缩小的态势。若以全国平均水平为 100，民族自治地方农村居民人均纯收入相对水平由 1980 年的 39.8 迅速提高到 2001 年的 73，之后略有下降，2006 年下降到 70.2。

民族地区经济的快速发展，为促进各民族共同繁荣和社会进步奠定了坚实的基础。据 2000 年全国人口普查，有 13 个少数民族的人均预期寿命高于全国 71.40 岁的平均水平，7 个高于汉族 73.34 岁的平均水平。赫哲族已由新中国成立之初的 300 多人增加到 4000 多人。新疆被国际自然医学会列为世界上 4 个长寿地区之一，每百万人口百岁老人数居全国之冠。西藏人均预期寿命由 1951 年和平解放时的 35.5 岁增加到 67 岁，有 80 岁至 99 岁的老人 13581 人，有百岁以上老人 62 人，成为中国人均百岁老人最多的省区之一。^⑨

（四）少数民族文化和教育事业稳步发展

通过采取组建少数民族文艺团体、艺术院校、文化馆和群众艺术馆等措施，大力培养少数民族文艺人才，繁荣少数民族文艺创作，发展少数民族文化艺术事业，民族文化基础设施建设切实加强。到 2008 年底，全国民族文化事业机构达 10282 个，其中艺术表演团体 651 个，艺术表演场所 191 处，图书馆 604 个，群众艺术馆 80 个，文化馆 643 个，文化站 6859 个，博物馆 240 个。目前，民族地区每 10 万人拥有的文化单位数已经超过全国平均水平。全国 5 个自治区和云南、贵州、青海等省有 24 所高等和中等艺术院校，专门培养少数民族艺术人才。少数民族传统文化得到较好保护和弘扬，大批珍贵的口头和非物质文化遗产得到抢救、挖掘和整理。民族新闻出版和广播影视事业取得长足进步，特别是“西新工程”、广播电视“村村通工程”的实施，使民族地区广播、电视覆盖率分别超过 85%和 90%。

民族教育迅速恢复和发展，一大批各级各类民族学校相继建立。2007 年，民族地区的各类学校（包括高等学校、中等学校、小学）共 70457 所，基本实现了普及九年制义务教育和扫除青壮年文盲的目标。全国共有 100 多所学校招收少数民族预科生和民族班学生；少数民族在校大学生人数由 1978 年的 3.6 万人增加到 2006 年的 107.55 万人；全国有 13 个省、自治区的 1 万余所学校使用少数民族语言或双语授课。

民族地区医疗卫生事业也取得长足进步，新型农村合作医疗制度实现了全覆盖，地方病和传染病得到有效控制，各族群众健康素质不断提高。民族医药事业重新焕发生机，全国民族医院已达 100 多所，民族医药专业人员有 1 万多人。民族传统体育运动蓬勃开展，极大丰富了各族群众的生活。

（五）民族地区扶贫开发成效显著

经过近 30 年全社会各方面的共同努力，民族地区经济社会迅速发展，贫困

^⑧ 国务院新闻办公室，《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》白皮书，2009。

^⑨ 同上。

人口大幅度减少，贫困发生率不断下降，人民群众基本生产生活条件得到明显改善，扶贫开发工作取得了显著成效。1985年，中国民族地区约有贫困人口4000多万人，^⑩约占当年全国农村贫困人口总数的1/3。经过各方面的不懈努力，目前民族地区贫困人口已大幅度减少。到2006年末，民族自治地方农村贫困人口已减少到948万人，占全国绝对贫困人口总数的44.1%；初步解决温饱但还不稳定的农村低收入人口1587万人，占全国低收入人口的44.7%。^⑪贫困发生率从1980年代中期的33.7%^⑫下降到2006年的7.1%，减贫效果显著。2008年，民族地区的贫困人口又减少到770多万人。2009年，中国实行新的农村贫困标准（1196元），按照新标准测算，民族自治地方农村贫困人口为1954.7万人，比上一年减少147.7万人；贫困发生率为16.4%，比上一年下降1.2个百分点。从1999年到2008年，西部民族地区农村贫困人口减少了2500多万。

但是，应该看到，目前民族地区扶贫任务仍相当艰巨，民族地区贫困人口占全国农村贫困人口的比重一直在不断增加。在2009年全国3597万农村贫困人口中，有54.3%集中少数民族地区，这一比重远高于上世纪80年代中期的水平。

三、扶持民族地区发展政策存在的主要问题

当前，中央扶持民族地区发展政策主要存在以下几个问题：

（一）缺乏完整的扶持民族地区发展政策体系

建国以来特别是改革开放以来，尽管有关部门在财税优惠、产业倾斜、扶贫开发、对外开放、对口支援等方面，制定和实施了诸多扶持民族地区发展的政策措施，但这些政策大多散见在其他相关政策之中，并没有形成一个完整的民族地区扶持政策体系。由此在一定程度上影响了政策的实施效果。同时，现有政策支持更多体现在带有“输血”性质的帮扶政策上，而对能形成“造血”功能的刺激或者激励政策明显不足，忽视了民族自治地方政府和企业的主观能动性。这是导致民族地区自我发展能力低下的重要原因之一。很明显，民族地区要发展富裕起来，从根本上来讲是靠自我发展能力，仅仅依靠帮扶是不现实的，希望富裕起来的主体以外的任何因素都只能提供环境、条件或辅助性的帮助。所以中央扶持民族地区发展政策应更加强调对民族地区经济的“刺激”，对少数民族及民族地方政府的“激励”，充分调动地方政府、企业和民间的积极性，立足于在民族地区建立自我发展机制，增强自我发展能力。

（二）现有扶持政策的持续性和稳定性较差

为促进少数民族地区经济发展，改变民族地区贫困落后面貌，近年来有关部门制订实施了一系列扶持民族地区发展政策，但总体看来，少数民族经济政策变更频率较高、稳定程度较低、执行连续性较差。温军通过对中国少数民族经济政

^⑩ 国务院新闻办公室，《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》白皮书，2009。

^⑪ 国家统计局农村社会经济调查司编，《中国农村贫困监测报告2007》，北京：中国统计出版社，2008。

^⑫ 李实、古斯塔夫森，《八十年代末中国贫困规模和程度的估计》，《中国社会科学》1996年第6期。

策的稳定程度进行评估与分析后认为，截至 2002 年颁布执行的少数民族经济政策共有 123 项，其中能够继续执行的少数民族经济政策共有 78 项，平均稳定程度为 63.41%。¹³显然，现行的一些政策措施大多是针对民族地区出现的问题而出台的，带有一定的临时性，至今还没有形成一个可以在较长时期内见效的，能够长期保证政策正常运行并发挥预期功能的机制，即使民族地区走上可持续发展之路的长效机制，政策的长期持续性及政策产生的效应也无法预期。此外，随着社会主义市场经济体制的全面建立，大多形成于计划经济时代的民族经济政策，其保证执行程度不断降低，当前正面临着严重的冲击与挑战，亟待巩固、调整、改进与完善。

（三）现有政策没有充分体现民族地区的特殊性

民族地区与其他非民族地区的区别在于民族性，主要体现为民族文化。因此，中央政府在制定与实施民族经济政策时要充分考虑到民族性，尊重民族文化。尊重民族性的政策选择将有利于少数民族积极参与，从而有利于经济建设，实现各民族共同富裕。然而，中国政府制定的许多民族地区扶持政策是以区域经济政策的形式制定和实施的，其意图是通过少数民族所在区域的经济发展来带动少数民族经济的发展。但是由于能力、素质、语言等因素的影响，同一区域内的不同社会群体参与经济发展、享受优惠政策、分享经济发展成果的机会是有差别的。比较而言，经济文化相对落后的边远贫困地区的少数民族居民参与经济发展存在着较多的障碍。同时，在工业化和现代化为主要目标的区域经济政策中，有传统特色包括有少数民族特色的经济活动很难受到应有关注和重视，这也使区域经济政策与少数民族经济发展之间存在着偏差，由此在一定程度上偏离了政策制定的目标。

（四）现有扶持政策手段和目标之间存在偏差

从某种程度上讲，扶持民族地区发展政策主要是在国家区域经济政策的基本框架下，按照“同等优先”的原则给予一定照顾与倾斜，专门针对民族地区的扶持政策较少。除人口较少民族扶持政策和民族贸易政策外，其他扶持政策都是一般区域经济政策的延伸，并非是专门针对民族地区的扶持政策。由于体制和政策不完善，现有扶持政策手段与政策目标之间也往往存在偏差，其耦合性有待进一步加强。例如，在民族地区，财政政策要把提高公共服务水平，使居民享有均等化的基本公共服务作为首要目标，而财政转移支付结构不合理，均等化转移支付所占比重较小，较大程度上限制了中央提供均等化基本公共服务的能力。¹⁴惠及西部和民族地区的税收政策目标是减轻税负，而实际上西部和民族地区的税收负担重于东部及其他地区。魏后凯、袁晓勤认为税收政策对促进西部经济发展起到了重要支撑作用，但由于优惠政策存在的结构性问题，使得西部地区企业税负

¹³ 温军，《对中国少数民族经济政策稳定性评估(1949~2002年)上、下》，《开发研究》2004年第3~4期。

¹⁴ 雷振扬、成艾华，《民族地区财政转移支付的绩效评价与制度创新》，北京：人民出版社，2010。

较重的局面并未改变，政策促进效果不甚明显。¹⁵信贷扶持政策需要为民族地区提供低息贷款，但至今仍有一些少数民族群众未能享受政策的优惠。由于资源开发政策尤其是资源定价不尽合理，民族地区一些优势资源的开发对其经济发展并未起到应有的作用，这对民族关系可能产生消极影响。其他政策如扶贫政策、扶持较少民族发展政策、生态补偿政策等，都存在政策执行过程中目标偏离及内容失真等现象。

（五）对民族地区的历史欠账问题和特殊因素考虑不足

中国已经进入区域协调发展战略全面实施的新阶段，现有扶持政策对民族地区的均衡作用越来越明显，在基本公共服务均等化建设中，民族地区与全国及非民族地区基本公共服务支出的差距已在缩小。但民族地区当前基本公共服务水平存量低，历史欠账大，相同的投入带来的均等化效应还不明显。

与此同时，民族地区存在大量的特殊支出，基本公共服务成本高。从自然地理来看，中国少数民族聚居的地方，总体上说自然条件比较差，不仅地处边缘地带，而且其地貌基本上是以高原、高山和山间盆地、沙漠、戈壁为主，人口居住分散。对于地广人稀的民族地区，公共服务的规模效应很难形成。民族地区要为居民提供均等化水平的公共服务，其财政支出的单位成本往往处于边际递增阶段。民族地区还存在大量的特殊财政支出，在财政能力既定的情况下，必然要挤占基本公共服务的开支。如特有的民族、宗教支出；边境建设事业支出；繁重的生态环保建设支出；各民族地区独特事权等。因此，在国家公共政策的制定中需要充分考虑民族地区的历史欠账和特殊因素，增强民族地区基本公共服务的供给能力，实现地区间基本公共服务均等化。

四、中央扶持民族地区发展政策调整思路

加快推进民族地区发展，对促进区域协调发展具有重要意义。在新时期，中央扶持民族地区发展政策调整的总体思路是：首先，要加大财税支持力度，努力帮助民族地区加快发展步伐。其次，要积极扶持民族地区产业发展，加快对外对内开放步伐，建立健全区域生态补偿机制，着力提升民族地区的自我发展能力，培育形成自我发展机制。最后，针对民族地区的特殊性，进一步完善新时期的特殊扶持政策，如实施特困民族地区扶持政策，进一步完善对口支援和民族人口发展政策，帮助民族地区加快发展。

（一）加大对民族地区的财政转移支付

首先，加大一般性财政转移支付力度。由于经济基础差，增量少，民族地区所获得的税收返还是很少的，这一部分主要为东部发达地区所享有。而一般性转移支付不仅额度小，而且面向整个中西部地区，转移支付的面很大，因此其在增强民族地区的财力方面虽然起了重要的作用，但在实现财力均等化方面的作用并

¹⁵ 魏后凯、袁晓勤，《我国西部大开发税收政策评价及调整方向》，《税务研究》2010年第2期。

不明显。均衡地区间财力差异，推进基本公共服务均等化，是财政转移支付制度的重要目标，但目前这个目标还远没有实现，民族地区财力不足问题仍然十分突出。为进一步增强民族地区的发展能力，提高其公共服务水平，当前很有必要加大一般性转移支付的力度，增加“因素法”在转移支付测算中所占的比重，使转移支付进一步向西部地区、民族地区倾斜，更好地发挥其在平衡政府财力，实现政府公共服务均等化方面的作用。

其次，加大“民族地区转移支付”力度。目前，中央财政在确定民族地区转移支付时，是将各民族地区增值税环比增量的80%的一半直接留给民族地区，另一半连同中央财政安排的资金按因素法分配。这种按增量比例留存的办法具有较浓厚的税收返还色彩。由于大多数民族自治地方经济基础差，税源紧张，增值税增量十分有限，这在较大程度上限制了本项转移支付的总额。顾名思义，民族地区转移支付是专门应用于解决民族地区特殊事务，支持自治地方政府承担特殊事权，帮助民族地区发展经济社会事业的，应当按照各民族地区的总人口、财政困难程度以及民族地区民族事务等因素进行测算，加大转移支付的力度，更好地发挥本项转移支付在民族地区发展稳定中的作用。值得指出的是，由于本项转移支付额度小，用途规定不明确，民族自治地方一般纳入地方财政捆绑使用，未能体现其特殊的功能。因此，应考虑将民族地区每年的增值税增量全部留归民族地区使用，以增强民族地区的造血功能，更好地调动民族地区的财税努力的积极性和创造性。同时，中央财政应将税收减免造成的民族地区财力受损部分全额纳入转移支付的范围，以体现和落实中央对民族地区发展的支持。

第三，把民族自治地方承担的特殊事权作为转移支付的重要因素。民族自治地方大多地处边疆或边远地区，战略地位重要，但山高坡陡，地广人稀，自然气候恶劣，交通不便，民族宗教关系复杂。自治地方政府承担了许多非民族地区同级政府所没有承担的事权，如进行民族宗教政策宣传教育，调处民族利益关系，解决民族、宗教纠纷，打击敌对势力的分裂破坏活动等，行政成本明显高于非民族地区和内地平原地区。在机构设置和人员配备上，民族自治地方也要高于非民族地区。但是，在现行的财政转移支付制度设计中，财政供养人数是影响一个地区转移支付额度的重要指标。国家在测算核定民族地区标准财政供养人数时，应充分考虑民族地区、边境地区的实际，适当调增民族地区的标准财政供养人数。应在标准财政供养人数确定中综合考虑到少数民族人口比重，并结合少数民族人口比重按照总人口构建一套转移支付的测算指标。要充分考虑民族地区各级政府所承担的特殊事权和较高的行政成本，增加财政转移支付的额度，以满足民族地区经济社会发展的需要，保证民族自治地方政府基本公共服务职能的实现，维护民族地区和边疆的稳定。

（二）加快资源税改革的步伐

矿产资源丰富是民族地区为数不多的突出优势之一。民族地区资源开发存在秩序混乱，利益分配不尽合理等诸多问题，导致“富饶的贫困”现象突出，难以适应民族地区经济发展的需要。中国民族地区自然资源尤其是煤、油、气等能源

和一些重要矿产资源丰富，为资源型产业发展提供了条件。但与资源丰富形成鲜明对比的是，有些地方开发了资源，却留下了污染和贫困。造成上述现象的一个重要原因，就在于现行资源税制存在较大缺陷，加快资源税改革势在必行。现行资源税于1993年实行，尽管从2004年以来，国家多次调高税率，但是与实际资源价格相比，还是过低。尤其与国外相比，更是差距较大。譬如，中国现行的原油从价税率为1.5%，远远低于10%的全球平均水平，不到美国、德国、法国的1/30。随着石油、煤炭等资源价格的急剧攀升，以及节能减排的严峻形势，资源税仍原地踏步，已愈发不合时宜。

从现实看，围绕着资源税的改革将会是多方利益博弈的过程。任何改革都不能使民众利益受损。要想让公众在这次资源税改革中得到益处，关键是要重新调整现有利益分配格局。目前，资源税属于共享税，中央拿了大部分，只给地县（区）留下25%。按常理，矿产资源既然是国家的公共资源，代表国家利益的中央政府占资源税的大头无可厚非。但问题在于，中国许多地方经济发展是依靠属地资源，民族地区尤其如此。在资源开发过程中，当地环境状况急剧下降，土地和水资源的严重流失和浪费，完全由当地民众承担。像石油等国有垄断企业，虽然在当地造成环境污染与生态失衡，但企业几乎只有收益而不承担责任。在新疆、内蒙古等地，这些地区大量输出天然气、煤炭等自然资源，得到的利益补偿却甚微。

2010年6月1日，国家已先行在新疆启动资源税改革试点，对原油和天然气的资源税实行从价计征，税率均为5%。当前，有必要尽快在全国启动资源税改革，将原有的矿产资源税由从量计征改为从价计征，并更名为矿产资源级差补偿费，实现税费合一。同时，为减少地方财政收入的损失，建议在矿产资源补偿费的分配比例中，适当提高地方分成比例，特别是民族地区的分成比例。国家应规定中央企业上缴开采地的税收比例，所有的矿产资源开采企业不论企业所属地在哪里，都应在矿产资源开采地登记注册，就地缴纳所得税。

（三）切实减轻民族地区企业税收负担

民族地区特定的地理环境决定了企业经营效益的差异。为了刺激民族地区经济发展，积极引导企业和民间资本进入，当前很有必要实行税收优惠政策，切实减轻企业税收负担，以提高民族地区企业的赢利水平。具体措施包括：一是调整成本开支范围和税前扣除标准，允许科技创新方面的开支进入成本，实行加速折旧，鼓励企业加快技术改造，提高产品科技含量。二是将西部大开发政策延伸到全部民族地区，对民族地区从事国家重点扶持的公共基础设施项目投资经营所得，以及符合条件的环境保护、节能节水和民族特色产品项目所得，实行企业所得税“三免三减半”优惠，即免征三年，减半征收三年；对其投资收益仍用在民族地区投资的，应免征所得税。三是根据“区别对待，合理负担”的原则，少数民族地区的增值税可减按10%或13%的税率征收。

（四）积极扶持民族地区产业发展

民族地区农牧业政策要以市场为导向，依托当地特有资源，选择好主导产业，

发展特色和优势产品。对西部民族地区的粮食主产区，继续加大政策倾斜力度，设立重大农业发展专项基金；对特色农业基地建设给予税收优惠及贷款支持，把基地建设与主导产业的形成紧密结合起来，推进生产专业化，集约化经营，扩大基地规模；农业、教育、科研部门要根据农业产业化的实际，积极培训各类技术人才，送科技下乡，科学种养。通过完善财政转移支付制度，加强对畜牧业产业化主体的培育与扶持，加快草场经营权的规范，转变畜牧业经营管理方式，加大畜牧业基础设施投入，完善牧区科技支撑体系。推动农牧业产业化进程，实行特色农业与绿色农业和品牌农业相结合。对于小户农牧民，由人民银行与农业银行实施小额贷款计划，并确保资金落实到位。

在民族地区工业发展方面，要大力发展特色优势产业，加快资源综合利用和深度加工，不断延长产业链条，实现资源优势向经济优势的转化。要重点加快长江上游干支流、黄河上中游、红水河、澜沧江等水电资源的开发，扩建或新建一批水电站；加快建设以内蒙古、贵州等优质煤资源为依托的坑口火电群；加快新疆塔里木、准格尔等地石油天然气开发；重点建设内蒙古、贵州等地的大中型煤炭生产基地和配套选煤厂；以贵州、青海等地磷钾资源为重点，大力发展钾、钠、镁等系列化肥工业；加快发展云南、贵州、内蒙古、西藏等医药工业，积极扶持藏药、蒙药、中药材等产业发展；大力发展先进制造业，支持建设一批先进制造业和战略性新兴产业基地。同时，要注意鼓励发展劳动密集型产业，以便创造更多的就业机会。

国家在财政、税收、投融资等方面要给予相应支持。比如，对基础设施建设重大项目、特色优势产业项目、民族特殊需要项目等，由中央财政给予相应支持，包括实行财政贴息、缩短企业固定资产折旧和无形资产摊销年限等。

（五）进一步加快民族地区开放步伐

在民族贸易方面，继续完善民族贸易与民族用品政策，对边境城镇与接壤国家边境城镇之间的贸易以及边民互市贸易，采取灵活措施，给予优惠和便利；对民贸企业的增值税、企业所得税酌情进行减免，并对其出口关税实行返还；对民贸网点和民族特需商品定点生产企业，继续实行流动资金贷款优惠利率、技改贷款贴息和税收优惠等政策；放宽对民族贸易县（旗）的规定，以便民贸企业根据市场需求加快发展。

在对外开放方面，要尽快启动编制《沿边地区发展规划》，继续推进实施兴边富民行动计划，加快沿边民族地区交通、通信、口岸、供电供水、环境卫生等基础设施建设和边境贸易发展；在民族地区增设一批海关特殊监管区域，包括跨境或边境经济合作区、互市贸易区、保税区、出口加工区等，将有条件的经济技术开发区升级为国家级开发区；继续抓好民族地区的投资促进工作，加快推进乌鲁木齐对外经济贸易洽谈会升格为“中国-亚欧博览会”；在抓好新疆喀什、霍尔果斯经济开发区建设的同时，继续加快推进贵州毕节试验区的建设，在广西东兴、云南瑞丽、内蒙古满洲里等地建设沿边开发开放试验区。通过进一步扩大对外开放，逐步形成以开放促发展、促繁荣、促稳定的民族地区新型开放格局。

在区域合作方面，要在全国对口支援的总体部署下，继续做好民族地区的对口支援工作，切实加大资金、技术、人才等支持力度，提高对口支援效率，建立形成对口支援的长效机制；进一步促进沿海企业、加工贸易和开发区西进，支持民族地区加强基础设施建设，切实改善投资环境，做好产业转移承接工作，在有条件的民族地区优先建立国家承接产业转移示范基地；尽快制定实施《陕甘宁革命老区规划》，抓紧编制集中连片贫困地区发展规划，加大政策扶持力度。

（六）建立健全区域生态补偿机制

中国的江河源头多分布在民族地区，上游的生态保护直接影响到下流地区的生态质量。要坚持直接补偿（直接出资和项目支持）和间接补偿（开增税种和征收基金）相结合，建立稳定的补偿互动平台和机制，让上游民族地区增强造血机能，走和谐发展、绿色发展之路。民族地区属于后发展地区，相对而言，工业发展滞后，同时，又属于资源输出区和生态脆弱区。在推进工业化和资源开发的过程中，如何避免生态环境遭到破坏，实现经济发展与生态环境保护高度融合的绿色繁荣，将是一项紧迫的战略任务。这不仅是民族地区可持续发展的需要，也是整个国家可持续发展的需要。而要做到这一点，就需要国家给予特殊的政策支持。为此，需要加大对民族地区生态保护转移支付力度，有效补偿当地群众的利益，鼓励和帮助他们做好生态环境保护工作，发展绿色产业，进一步提高生活水平。

国家应加快建立生态补偿机制。根据开发者付费、受益者补偿、破坏者赔偿的原则，从国家、区域、产业三个层面，通过财政转移支付、项目支持等措施，对在野生动植物保护和自然保护区建设等生态环境保护方面做出贡献的民族自治地方，给予合理补偿。要积极探索开征生态补偿税，根据跨区域生态补偿的实际情况，合理确定中央与地方的分成比例，将中央的生态补偿税税金全部用于对限制开发区和禁止开发区的转移支付。

建议尽快出台具操作性措施，贯彻落实《民族区域自治法》第 66 条之规定，即民族自治地方为国家的生态平衡、环境保护作出贡献的，国家给予一定的利益补偿。生态补偿制度要充分考虑民族地区的实际情况，统筹安排，不能一补了之。对于事关国家整体和长远生态利益的事项，需要有稳定的管理机制和固定的资金来源予以保障。如“三北防护林”工程建设、长江中上游地区的水土保持等。要在开征环境保护税、建立健全生态补偿机制、实行资源资产化管理、资源市场化经营、排污交易制度等生态环境政策方面进行大胆改革和探索。

（七）实行特困民族地区扶持政策

目前，在全国少数民族贫困县中，有相当一部分属于特殊贫困少数民族地区。这些地区自然条件恶劣，基础设施落后，生存条件差，社会发育迟缓，贫困面大，贫困发生率高，贫困程度深，大多呈整体贫困状态。近年来，为扶持特困民族地区的经济社会发展，国家制定实施了一系列的特殊政策。这些特殊政策在促进特困民族地区脱贫进程的同时，也尚存在诸多问题：一是现有特殊扶贫政策多立足于政府供给角度，缺乏主体性。特困民族地区的特殊扶持政策必须立足于该地区

经济发展主体的特殊需求，才能稳固支撑特困民族地区的经济社会发展。二是现有特殊扶持政策涉及多层次多类别政府部门，缺乏系统性。特困民族地区的特殊扶持政策必须能够整合各种因素，才能高效促进特困民族地区的经济社会发展。三是现有特殊扶持政策多是在扶贫攻坚阶段制定的，缺乏时效性。因此，在新时期，必须进一步完善扶持政策体系，加快推进特困民族地区脱贫致富的步伐。具体措施包括：尽快制定实施《扶持特困民族地区发展规划》，明确国家扶持特困民族地区的范围、指导思想、发展目标、重点任务和政策措施；进一步加大项目、资金和政策支持力度，采取多方面综合措施和整体推进办法，重点解决集中连片特别是边疆连片特困民族地区的脱贫问题；加强交通、电力和农田水利等基础设施建设，提高中央补助标准；取消特困民族地区基础设施、基础产业和社会公益性项目的地方配套要求；加大对教育、文化、科技服务、劳务培训和生态移民的扶持力度；实行全额贴息贷款，支持特困民族地区发展特色优势产业。

（八）进一步完善对口支援政策

自改革开放以来，国家组织实施的对口支援政策，对促进民族地区经济社会发展发挥了重要作用，今后应进一步加以巩固和完善。一是支援主体需扩大。1979年，国家确定由北京支援内蒙古、河北支援贵州、江苏支援广西和新疆、山东支援青海、上海支援云南和宁夏、全国支援西藏。1996年，国务院确定由15个东部发达省市对口帮扶西部11个省（自治区、直辖市）。2010年又确定由全国19个省市对口支援新疆。实践证明，这种一对一或一对多的支援，很难满足民族地区发展的需要。建议调整为几个省市对口支援一个民族省区尤其是贫困民族省区，以加大对口支援的力度。在继续实行省级行政单位对口支援的同时，可以将经济发达省市和沿海地区的经济强市确立为对口支援的主体，发挥其在帮助少数民族地区发展经济，提高公共服务水平方面的作用。二是受援主体需扩大。除了8个民族省区外，中国还有8个民族自治州和52个民族自治县分布在其他省市，这些自治州县大多是经济欠发达地区，急需发达地区的对口支援。对这些民族自治地方的对口支援主要应由所在省市组织实施。三是在对口支援中，要将帮助发展经济和帮助发展公共服务事业有机地结合起来。充分利用支援主体的资金、技术、人才、管理和品牌优势，每年为民族地区做几件实实在在的事情，帮助民族地区建立自我发展机制，提高可持续发展能力。同时，要建立激励机制，争取社会各界的捐赠和国际社会的援助，广开改善民族地区公共服务的渠道。

（九）不断完善民族人口发展政策

人口总数对一个民族的存在及其发展具有决定性的影响。对于民族这个群体性的概念来说，其存在就是以其人口总数有一定规模为前提的。历史上某些民族的消失就是该民族的人口总数低于一定规模的结果。但是，如果人口规模过大，则又会反过来加重人口负担，人口与经济、生态、社会发展等的矛盾就会激化。因此，少数民族的生育政策必须考虑到民族人口总数及其增长速度。

首先，用法律的形式把以本民族人口总数确定生育政策的原则规定下来，使

各地在规定少数民族生育政策的同时有可靠的法律依据,进一步把少数民族人口发展纳入法制轨道。同时,在《计划生育法》中增加“各民族可以根据人口发展状况适当适时地调整生育政策”的规定,以使各地能在较长时间内运用原则性和灵活性相结合的原则,动态地规范少数民族人口的生育行为。

其次,各省、市、自治区关于少数民族人口生育政策的规定应当注意少数民族人口总数变化情况,适时调整本地的相关规定。像目前满族人口已超过了 1000 万,还有 5 个民族接近 1000 万,各地应根据这一情况及时调整相关人口政策。要将人口稀少的民族与其它少数民族区别开来。建议今后在完善少数民族计划生育政策的过程中,要考虑不同民族的人口规模和增长速度,并根据各民族不同的人口规模来确定相应的生育政策。

第三,根据不同地区综合承载能力制定当地少数民族人口的生育政策。目前,许多省份在制定少数民族人口政策时仅仅考虑到少数民族人口数量,而没有考虑到本地区的综合承载能力。2005 年,中国人口与发展研究中心公布的《西北人口发展战略研究报告》指出,自 1970 年代实行计划生育以来,西北地区人口增长一直位居全国之首,人口对资源环境的压力巨大。鉴于这种情况,建议今后各地在制定少数民族人口政策时,要充分考虑本地区的综合承载能力,尤其是资源环境承载能力,并以此为重要依据来确定少数民族人口的生育政策。

第四,采取多方面途径鼓励少数民族家庭少生优生。要加大宣传和教育的力度,并采取切实可行的综合性政策措施,如给予奖励、发放津贴、贴息贷款以及在子女就学、就业安置等方面给予照顾等,鼓励少数民族家庭实行少生优生。