

推动民族地区跨越式发展 应处理好三大问题

▸ 李俊清



中国是统一的多民族国家，少数民族人口约1.14亿，民族自治地方占国土面积的64%，广阔的西部和边疆地区大多都是少数民族聚居区。民族地区的发展在我国经济社会整体发展中占有重要的地位。近年来，国家先后采取了一系列重大举措，为加快推进少数民族和民族地区经济社会发展提供了坚实的基础。当前，我国民族地区正处于跨越式发展^①的进程当中，经济快速增长的同时，传统发展方式和经济结构面临挑战，民生领域仍然薄弱，资源消耗与环境承载问题凸显，快速工业化、城市化引发的种种不适应日益显现。认识并处理好这些问题，不仅关系到我国区域发展和现阶段民族问题的解决，而且关系到全面建设小康社会奋斗目标的实现，关系到民族团结、社会稳定和国家的长治久安。

一、民族地区保增长与转方式、调结构、改善民生的关系

中国经济经历了长时期的持续快速发展，2011年国内生产总值已经达到了47.2万亿，成为世界第二大经济体，但同时也面临着由于粗放式增长而引致的人口、资源、环境之间的矛盾和压力。因此，今年中央政府将GDP预期增长速度调整为7.5%，主动降低增速，目的是引导各方面把工作着力点放到加快转变经济发展方式、切实提高经济发展质量和效益上来，以利于实现更长时间、更高水平、更好质量的发展。

但对民族地区而言，却面临着加快实现跨越式发展和转变经济发展方式的双重压力。尽管“十一五”以来民族地区的地区生产总值、财政

本文系国家社科基金重大项目（08 & ZD052）成果。

①国家民族事务委员会主任杨晶在第十一届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上作《国务院关于加快少数民族和民族地区经济社会发展工作情况的报告》中，提到“努力推进少数民族和民族地区跨越式发展，确保如期实现全面建设小康社会的奋斗目标”。

收入每年均以两位数的速度增长，远高于全国平均增速，综合经济实力大幅提升。但是，由于诸多因素的制约，民族地区与全国特别是发达地区的发展差距仍然明显存在，并呈继续拉大趋势。2009年，民族地区人均地区生产总值仅为全国平均水平的65.2%，城镇居民人均可支配收入为全国平均水平的82.9%，农民人均纯收入为全国平均水平的72.4%，按照原有的贫困标准统计，尚有1955万农村贫困人口，占全国农村贫困人口总数的54.3%。因此，加快经济发展依然是民族地区的首要任务。今年年初，内蒙古、新疆等八个民族省区先后公布了经济增长预期目标，全部高于10%，比全国平均水平高3.5至6.5个百分点，内蒙古13%、新疆11%、西藏12%、宁夏12%、广西11%、贵州14%、青海12%、云南12%。之所以经济预期增长速度保持如此高位，主要还是因为现实的差距仍然存在，要实现2020年与全国人民一道迈入全面小康社会的远景目标，必须相对快一点。民族各省区在保增长、缩小与全国差距的认识上也高度一致^[1]。

尤其要注意的是，民族地区实现跨越式赶超发展的阶段，恰逢全国落实科学发展观、积极转变经济发展方式的转型时期，东部已经率先放缓增速，GDP增长“西高东低”的现象已成为近几年中国经济发展的新趋势。东部经济发展的经验表明，传统的粗放型经济增长方式难以持久，加快转型是唯一出路。在发展经济的探索道路上，国内与国外相比属于后发型；而国内的区域梯度开发，民族地区与东部地区相比属于“内生后发型”。

民族地区的经济增长方式有两类较为突出：一是资源型的，以内蒙古为代表；一是投资型的，以广西为代表。内蒙古以煤炭产业领跑了经济增速冠军，而首个跨入万亿元俱乐部的广西去年仅全社会固定资产投资就达1.02万亿元；新疆则是两者兼具。过度依赖资源或投资谋增长，是难以持续的，必须要将保增长和转方式、调结

构、提质量两步合为一步走。“十一五”时期，经济结构调整已经取得一些成效，2005年民族地区三次产业的比重为19:42:39，2009年调整为15:46:39。农牧业比重明显下降，工业比重显著上升。当前，民族地区要继续加快转变经济发展方式，深化优势资源转化战略，坚持走新型工业化道路，努力形成传统优势产业、战略性新兴产业和现代服务业协调发展的新格局。深入发展传统的特色农牧业，推进以龙头企业带动的生产方式转变，形成一批具有民族特色的农牧业品牌，内蒙古的乳业和羊绒产业、新疆的棉花、广西的蔗糖、云南的花卉都是极具知名度和竞争力的亮点；加快能源、矿产业的现代化程度，高标准地建设一批石油、天然气、煤炭、水电、风电等国家能源战略基地，加大有色金属等资源的综合利用，形成一批新兴的深加工产业基地；积极利用民族地区的天然资源，大力发展特色旅游、民俗体验和文化产业，形成新的经济增长点。

保增长同时要关注民生。民生连着民心，如果单是统计意义上的增长和发展，群众生活若得不到改善，得不到实惠，享受不到发展成果，那就不仅偏离了发展的目标，而且也会造成不良的社会情绪进而引发不稳定因素。在一些偏远地区，由于地理、交通、历史等诸多条件的限制，许多群众还存在生活困窘、吃水难、行路难、看病难、上学难以及致富无门、增收困难等诸多问题。国家大力支持民族地区加强以改善民生为重点的社会建设，建立健全覆盖城乡居民的公共服务体系。首先在保增长的前提下，要继续加大对民族地区的教育投入，着力改变其基础教育相对落后的局面，同时加快其职业教育发展步伐；二是要继续加大对边境地区医疗卫生事业的扶持力度，设立边境地区医疗卫生专项资金，有效改善边境乡镇卫生院和村级卫生所的医疗设备和医疗条件，并引导社会力量参与边疆民族地区的医疗卫生帮扶工作，有效改善其医疗卫生落后状况；三是加强文化建设，大力扶持边境地区的文化馆所建设，

积极引导、照顾少数民族文化人才的培养、对外交流和艺术团体活动；四是大力发展社会保障事业，切实解决民生问题，努力改善群众的基本生活条件，防止出现因灾致贫、因病致贫和上学、失业致贫的现象。

总之，民族地区的经济增长仍是主旋律，但是要更加注重转方式、调结构、保质量、重民生，力争实现科学发展、均衡发展、和谐发展。

二、民族地区经济发展与资源开发、环境保护、生态建设的关系

民族地区是中国的资源富集地，主要的能源资源石油、天然气、煤炭储量分别占到了全国的56%、62%和44%，主要的矿产资源铁、锰、铬分别占到了全国的48%、38%和75%；同时民族地区又是中国重要的生态功能区，大江大河多从民族地区发源，草地、林地面积分别约占到全国的70%、30%。民族地区在全国的能源战略和生态调节上占据重要地位。

近年来随着经济的快速发展，资源开发利用的加快，环境和生态面临不少挑战。土地荒漠化、草原退化、水土流失、水资源短缺等问题不断凸显。截止2008年，中国荒漠化面积263.62万平方公里，占国土面积的三分之一；沙化土地173.97万平方公里，占国土面积的五分之一。荒漠化土地90%分布在民族地区，新疆占40%、内蒙古占24%、西藏占16%，内蒙科尔沁、锡林郭勒，宁夏中部的沙漠正在逐渐扩大，直接危及周边省区；草原退化呈现加速趋势。中国现有的3.9亿公顷草原，90%已经或正在退化，草原退化面积以每年200万公顷的速度递增，其中尤为突出的地方是内蒙、新疆两个自治区和甘肃、四川两省的民族地区；内蒙、云南、新疆三省区水土流失面积曾一度年超10万平方公里；地下水大规模开采，西北民族地区普遍处于干旱少雨状态。

民族地区在发展经济过程中有两个先天的因

素难以短期改变，一是本身所处的地理位置、地质地形条件和气候的影响，其生态环境系统相对脆弱，承载力低，地质灾害、气象灾害以及各种衍生的灾害发生频次高，环境质量极易受影响而快速下降，民族地区一直都是我国的重点多灾害地区；二是我们可以看到，农牧业、矿产资源开发、高耗能产业在民族地区经济结构中占据很大比重，这些产业的发展与环境高度相关，替代性选择较少，这就使得民族地区的经济发展与环境保护、生态承载成为一个矛盾体——不开发较难发展，开发必然损害环境。许多民族地区在发展中面临着非常艰难的抉择。

科学发展、和谐社会，是人民的根本福祉。尽管民族地区是在十分脆弱和严峻的生态环境条件下进行资源开发和经济建设的，但是在跨越式追赶中，必须时刻保持清醒的头脑，强化机遇意识和忧患意识，坚定不移地落实科学发展观，把经济发展与资源开发、环境保护、生态建设结合起来，统筹兼顾，走出一条新路子。

就民族地区而言，目前在处理好资源开发与环境保护的问题上，需要更高的要求 and 切实有效的措施。其一，要科学实施资源开发与环境保护措施，竭泽而渔的做法是不可取的。如内蒙古自治区已开始逐步控制能源采掘业，依靠发展装备业、电子信息产业以及第三产业来降低对环境的压力，2011年三产投资首次超过工业。其二，要大力引进新的生产工艺和流程，高标准、高起点，不走高投入、高消耗、高污染、低效率的粗放型弯路。民族地区有着后发的优势，也有着对口帮扶的技术支持，在资源行业有采用清洁生产技术的条件。山东在援建喀什过程中，山东钢铁集团、山水集团、新矿集团等知名大企业大集团从项目落户到投产都是以现代工业体系标准进行的，有利于环境保护和可持续发展。其三，深化改革，形成有利于资源开发的体制条件和政策环境。综合运用财税、投资、信贷、价格等政策手段，调节和影响市场主体行为，建立自觉节约资源和保

护环境的机制，增进资源利用效率，减少不必要的环境损害。

生态保护和建设是一个长期的过程，建立健全民族地区生态保护和资源开发补偿机制是当务之急。民族地区的生态保护，关系到整个国家的生态安全。全国生态建设规划的重点地区和重点工程大多数都在民族地区。“十一五”规划确定的22个限制开发区域，有19个在民族地区，占86.4%。黄土高原水土保持区、西北草原荒漠化防治区、青藏高原江河水源涵养区、西南石漠化防治区、重要森林生态功能区，是国家生态安全的重要屏障。继续推进退牧还草、三北防护林、石漠化治理等重点生态工程，是促进生态保护的重要途径；强化大江大河、湖泊和一些特殊地区的环境综合治理工程，让生态环境保护形成良性机制。另外，积极开展资源开发补偿试点，通过对煤炭、原油、天然气等资源的税费从价改革，建立健全草原、森林等专项生态补偿基金制度，加大中央和各级政府的转移支付等一系列举措，形成一套资源开发补偿的常规机制。从去年开始，中央财政每年安排专项资金，在内蒙古、新疆、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏和云南8个主要草原牧区省（区），建立草原生态保护补助奖励机制。

三、民族地区工业化和城市化进程中的发展与稳定问题

世界各国的现代化历程表明，虽然现代性意味着稳定，但现代化的进程则容易诱发矛盾。目前，我国民族地区正处在一个重要的发展机遇期，但同时也处在一个矛盾多发期。自2000年启动了“西部大开发战略”以来，“兴边富民行动”、“扶持人口较少民族发展规划”等一系列战略行动的不断推进，国务院关于民族地区各省区加快发展的专门规划意见逐步出台，对口帮扶政策不断落实深化，国家对西部民族地区的投入呈爆炸式增长状态，使我国边疆民族地区赢得了良好的发展机遇，

西部民族地区的经济总量迅猛增长，现代化的步伐不断加快。在这个快速变革的过程中，民族地区社会体系并没有很快地转型，确切地说还没有做好准备。民族地区在其发展过程中，由于城市化加速、利益多元化、多元文化碰撞、快速世俗化等都可能引发一系列问题。

城市化是现代化的标志之一。民族地区城市化日益加速，根据国家统计局统计数据表明，从2000年到2008年，8个民族省区城镇人口占总人口的比例增加了近9个百分点，城镇人口总量增加1900多万。然而，民族地区城市化对当地社会的冲击也是异常深刻的。一是城市化过程中的社会转型与适应问题。民族地区城市化过程中，也遭遇了内地城市化过程中同类型的问题，如农民入城的就业和生活转型问题，流动人口的管理问题，公共服务短缺问题等。近年来，民族地区城镇人口迅速增长，其中相当一部分是没有接受过良好的现代科技文化教育、对现代社会生活方式较为陌生的人口，他们给民族地区造成的压力是显而易见的，其中就业、教育、社会保障、公共卫生等领域的问题尤其突出，而这些问题又非常容易被分裂势力和反华势力渲染以制造族群间的仇视情绪，进而煽动民族间的矛盾与冲突。例如在2008年的西藏拉萨，城区和近郊区聚集的闲散无业人口总量已达数万之众，由于没有工作和稳定收入、不能完全享受城市提供的各类公共服务，一些人对政府、社会存在不满情绪，在“3.14”事件中，其中一部分人受藏独势力蛊惑，成为制造骚乱的重要力量。二是不同族群成员高度聚居带来的相互适应与包容问题。民族地区每一个城市都是一个融合了不同利益、观念和生活方式的综合体，在城市这个狭窄的空间里，随着不同族群利益的纠结、文化的碰撞、观念的激荡、生活方式的交汇，哪怕是一个小小的个人争端，都有可能引致大规模的族群间矛盾冲突。在这种情况下，如何引导各族群市民互相调适，就成为未来整个社会需要特别关注的问题。民族地区在城市化过

程中,必须引导各族群众形成宽容精神、法治观念和市场意识。没有对异文化的宽容,没有严格遵守法律的观念,没有尊重市场规则的意识,人口快速集中的城市化进程,将不可避免地引发社会动荡。相反,如果能够在民族地区城市化进程中,相应地培育起这些方面的思想、观念和意识,则城市化必然会成为民族地区经济腾飞的强大助力。

利益格局多元化诱发深层矛盾。随着民族地区经济快速发展和市场化程度的不断提高,民族地区社会利益多元化的趋势将会日趋明显。利益多元化包括利益类型、利益内容、利益观念、利益分配结构等多方面的多元化和快速变化,而这必然会导致社会各方利益竞争的激化。在此过程中,如果社会利益、价值分配的规则未能及时跟进和完善,则必然会使部分人因利益之争陷入激烈的矛盾冲突之中,进而引发社会动荡。例如,在那些过去闭塞程度较高、开发较晚的民族地区如西藏、南疆部分地区,工商企业中的管理层几乎都是来自内地的人,本地人非常少,甚至普通员工中当地人的比例也不高,这种情况使得不少当地人尤其是少数民族群众出现了不满情绪,认为内地人涌入,夺取了他们的资源与就业机会,却没有给他们带来实际利益。事实上,这些相对闭塞、落后的民族地区,由于各种社会事业建设起点低,居民受教育程度不高,市场观念较淡,如果单靠自身的力量,实际上根本无力推动本地方经济社会快速发展。来自内地的市场主体毕竟是以追求利润为目标的“理性经济人”,进入民族地区之后,他们需要考虑经营管理的成本和获利预期。这些利益分配格局既有现代市场的因素,又要照顾到民族地区资源开发和当地群众利益,某些地区已经通过调整资源税率来优化民族地区与外来企业、国家之间的分配结构。

多元文化激荡、融合带来的社会整合问题。在民族地区发展过程中,随着资源、物资和人员在民族地区与非民族地区流动的加强,肯定会带来不同文化和生活方式的交流碰撞。而异文化的

激荡磨合,都会不同程度地引发社会群体之间的矛盾冲突。未来应对不同文化群体之间的交流融合,最重要的是培育良好的社会包容和接纳能力。同时更需要警惕的是,利用民众对异文化的陌生,制造恐慌气氛,历来都是分裂势力、国际反华势力的惯用伎俩。防范这两股势力借我国民族地区多元文化激荡之际,宣扬狭隘民族主义和宗教极端主义思想,制造社会群体间的敌对情绪,也是我们当前需要格外注意的问题之一。

社会快速世俗化对宗教生活的冲击。我国许多少数民族全民信教,宗教生活对于不少群众而言具有至关重要的意义。然而,历史已经证明,随着一个地方经济发展水平的提高、市场经济体制的完善和城市化发展,社会世俗化的趋势将不可避免。在这个过程中,会产生一系列矛盾与问题,包括信教群众信仰方式的改变引发的矛盾,信教群众与非信教群众之间的矛盾,宗教生活与现实生活的矛盾等。而宗教因素引发的矛盾,如果与其他因素引发的矛盾交织在一起,将会带来更大的社会影响,引发一些极端反社会行为。对此,全社会需要思考并设计应对方案,采取恰当的手段,引导人们正确处理宗教生活与现实生活的关系,发挥宗教对道德和优良习俗的促进作用,避免宗教负面作用的扩散,特别要防范宗教因素成为激化其他领域矛盾的催化剂。■

参考文献

- [1] 王珍.民族地区GDP预期增长,为何高于7.5%? [M].中国民族报,2012-03-13.

(作者系中央民族大学管理学院院长、教授)

责任编辑:曹钰

本文图片取自:http://img.pconline.com.cn/images/upload/upc/tx/photoblog/1204/25/c13/11376307_11376307_1335360576046.jpg[2012年6月9日].