

高原牧区发展研究

——长江上游川西北例证

Research on the Development
of Plateau Pastoral Region

刘世庆 许英明 林彬 等 / 著

高原牧区发展研究

——长江上游川西北例证

Research on the Development
of Plateau Pastoral Region

刘世庆 许英明 林彬 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

高原牧区发展研究：长江上游川西北例证 / 刘世庆，许英明，林彬等著. —北京：社会科学文献出版社，2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3194 - 9

I. ①高… II. ①刘… ②许… ③林… III. ①牧区 - 区域
经济发展 - 研究 - 四川省 IV. ①F326.377.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 037617 号

高原牧区发展研究

——长江上游川西北例证

著 者 / 刘世庆 许英明 林 彬 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 高振华 吴 丹

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 师军革

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

总 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 30.75

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

字 数 / 535 千字

印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3194 - 9

定 价 / 89.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

序

长江上游川西北高原牧区是我国八大牧区之一。它位于青藏高原东南缘，是长江、黄河两个流域生态环境保护的源头区域。它的西缘是人们寻找了半个多世纪的川滇藏接壤的香格里拉，东缘是当今享誉世界的绝佳美景九寨沟和黄龙。绿茵茵的草原牧场就散布在其间，构成一幅奇特的画卷。近年来，随着中国改革开放的迅速扩张和人们精神生活需求的节节升高，旅游业蓬勃发展，中国人、外国人，一群群、一对对，摆脱城市的喧嚣，兴奋地进入这块神奇的土地。他们望着这多彩的草原、深切的峡谷、入云的雪山、咆哮的河流、莽莽的原始森林、静静的高原湖泊；佛塔、藏寨，蓝天、白云，以及穿着色彩斑斓藏服的男女，悠闲觅食的牦牛、山羊，大家无不惊呼：这里才是“蓝色星球上的净土”。党和政府很关注高原牧区的发展和牧民物质文化生活的改善。“9+3”免费义务教育制已在四川藏区普及，年青一代牧民已开始掌握多种技能，从事多种职业。相当现代化的定居藏式住房和游牧帐篷使牧民开始过上现代生活，通过电视、互联网、水能、太阳能、地热能发电，使高原峡谷与祖国内地和世界相连。川西北高原牧区已开始进入一个新时代。我们一定要把这块净土保护好！把高原牧区建设好！把天堂般的旅游胜地打造好！把辛勤劳动保护这块土地的藏族同胞的物质生活和文化生活水平提升好！

长江上游川西北高原牧区具有“高、寒、强”三个特点。“高”是指海拔高，平均海拔在3500米以上，一般海拔在4000米左右。“寒”是指气候寒冷，这里属于内陆型季风高原气候，冬长无春天，夏短无秋季，雪压山巅，冰冻草原。正常年份大部分地区年均气温为0~7℃，年最高气温27℃左右，年最低气温15℃左右，极端最低气温-20℃以下，石渠县为-40℃，有“四川寒极”之称。“强”是指太阳光辐射强，这里地势高亢，空气稀薄，太阳年辐射量和年日照时数均为四川省最高值，丰富的光能资源在一定程度上弥补了地高天寒、热量不足的缺陷。这里的牧草是高寒作物，放

牧的牦牛毛长几乎到脚，像人们冬天披着一件毛皮大衣一样。

长江上游川西北高原牧区地处长江、黄河上游源头。长江上游的通天河、雅砻江、大渡河及其支流，黄河上游具有“九曲黄河第一湾”之称的黑河、白河、贾曲河，自北而南纵贯全境。由于河流的切割，形成河谷与山原，高原牧区被分割成一个个相对独立的牧场和分散的居民点。草地呈梯度状，牧民在春夏之际游牧于低海拔到高海拔的牧场，冬天则回居民点定居越冬。这里既是成都平原与青藏高原的过渡地带，又是藏民族南下北上的通道。农耕文化与牧业文化的交错，在行政上实行省内民族自治，在经济上较为开放，在文化上与内地和西藏交流频繁，故其在促进民族团结、巩固祖国边疆稳定方面居于非常重要的地位。古语云：“稳藏必先安康”，这个治国的历史经验，至今仍是我们研究长江上游川西北草原牧区工作的宝贵财富。

长江上游川西北高原牧区是长江上游重要的生态屏障，亟待彰显其特色。长期以来这里茂密的原始森林遭到滥采滥伐，草原也因退牧种粮而退缩，江河流域水土流失加剧，生态环境受到严重破坏，这体现了人们对自然界规律的无视，直到20世纪末国家才觉悟起来，开始采取紧急措施，实施“天然林保护”、“退耕还林”、“退牧还草”政策，拉开了长江上游川西北高原牧区生态保护和生态建设的序幕。经过10多年的努力，这里水土流失逐渐减少，生态环境恶化现象初步得到遏制。但是，牧草因极度寒冷而且缺乏改良，草场退化，长势缓慢；牦牛成熟期长且超载严重，草业难以形成，畜牧业难以壮大。有些矿产资源较丰富的地区，牧场因开矿而遭到破坏；牧区人口增长较快，人均牧场面积呈减少趋势，人民生活水平较低，出现就业困难现象。如何推进长江上游川西北高原牧区的快速发展，是建设长江上游生态屏障的需要，更是改善这里居民的生活状况，逐步走向全面小康的需要。

谋划和实施长江上游川西北高原牧区加快发展之策，已得到省、国家和社会各方面的重视，四川省社会科学院西部开发研究中心秘书长刘世庆研究员正是其中之一。他们花费了5年多时间，对长江上游川西北高原牧区进行了深入的调研，灵活运用历史唯物主义和辩证唯物主义的立场、观点和方法，把“区域发展理论”与高原牧区发展实践相结合，重点探讨了长江上游川西北高原牧区未来的发展战略和对策。他们撰写的《高原牧区发

展研究——长江上游川西北例证》专著，对这一地区的经济社会发展具有重要的参考价值。

当前，长江上游川西北高原牧区发展正面临三大机遇。一是“中央第五次西藏工作座谈会议”采取了新的发展措施。二是中央制定的牧区发展政策，以及建立的草原生态保护补助奖励机制，包括实施禁牧补助、草畜平衡奖励、生产性补贴等措施，促进牧民增收。三是四川省贯彻落实“中央藏区工作会议”决策，继续实施的“深化扫除文盲教育行动”、“普九义务教育行动”、“9+3”免费教育行动计划、牧民定居生活、帐篷新生活、“青年牧民就业计划”、“十年医疗行动计划”等一系列加快发展的重大举措。在这机遇来临之时，我们相信，《高原牧区发展研究——长江上游川西北例证》对于加快长江上游高原牧区的发展，必将起到积极的推动作用。

这里需要特别指出的是，国家从“十二五”开始将实施全国的“主体功能区规划”，规划把这一地区定位为限制开放区，有些地方是禁止开发区。保护生态环境是这里的主要任务，这就带来保护生态与提高居民生活水平的矛盾。从长远看，这里需要继续发展牧业，但无法依托发展牧业来使居民致富，更无法依靠开发矿产资源来提高居民生活水平，唯一的出路是依靠当地居民保护生态资源、发展生态经济，通过国家购买生态经济产品和实施生态补偿政策来获得收益。这是一个需要认真研究的难题，希望专家学者们贡献破题之策。

林凌

2011年国庆节

目 录

导 言	探索符合长江上游川西北高原牧区特点的跨越式发展道路·····	1
-----	--------------------------------	---

第一篇 总论

第一章	发展基础：长江上游川西北高原牧区发展的背景概述·····	13
一	区域特征：长江上游川西北高原牧区的概况·····	13
二	发展压力：长江上游川西北高原牧区面临的特殊挑战·····	23
三	政策回顾：长江上游川西北高原牧区发展的政策变迁·····	27
四	小结与思考：长江上游川西北高原牧区发展的路径选择·····	35
第二章	经济建设：长江上游川西北高原牧区发展的重要支柱·····	39
一	现代畜牧业·····	39
二	现代文化旅游业·····	42
三	现代特色资源产业·····	45
四	现代生态产业·····	48
第三章	社会建设：长江上游川西北高原牧区发展的重要内容·····	51
一	社会建设的主要内容和建设重点·····	51
二	川西北高原牧区社会建设的薄弱环节·····	54
三	川西北高原牧区社会建设的路径选择·····	56
四	努力推进川西北高原牧区基本公共服务均等化进程·····	58
第四章	生态建设：长江上游川西北高原牧区发展的优先任务·····	61
一	川西北高原牧区生态建设政策回顾·····	61
二	川西北高原牧区生态建设成效·····	65

三	川西北高原牧区生态建设存在的主要问题	67
四	川西北高原牧区深化生态建设路径	69
第五章	设施建设：长江上游川西北高原牧区发展的重要基础	75
一	加强交通体系建设	75
二	加快推进能源基础设施建设	76
三	加快推进电网建设	76
四	加强信息基础建设	77
五	加快推进水利基础设施建设	78
六	加快城镇基础设施建设	78
第六章	政策探索：长江上游川西北高原牧区发展的重要保障	80
一	创新草业发展路子	81
二	加快畜牧业发展	82
三	制定切实可行的政策	83
四	全面推进体制改革	84
五	提升开放合作水平	86
六	“飞地工业”助推发展	89

第二篇 分论

第七章	长江上游川西北高原牧区牧草产业发展研究	95
一	牧草产业的理论研究综述	96
二	牧草产业发展基础分析	105
三	国外牧草产业发展现状分析	113
四	牧草产业可持续发展思路研究	117
第八章	长江上游川西北高原牧区畜牧业发展研究	127
一	高原牧区畜牧业发展的基本现状	127
二	高原牧区畜牧业发展的困难和问题	134
三	高原牧区畜牧业发展的基本构想	138
四	高原牧区畜牧业发展的主要对策	144

第九章	长江上游川西北高原牧区特色文化旅游产业发展研究	148
一	高原牧区特色文化旅游产业发展基础	148
二	高原牧区特色文化旅游产业发展战略研究	157
三	高原牧区特色文化旅游产业发展对策研究	167
第十章	长江上游川西北高原牧区特色优势资源开发利用研究	170
一	人类历史也是资源开发利用的历史	170
二	资源开发利用方式的历史演进与理论演进轨迹	172
三	优势资源开发利用背景	177
四	优势资源开发利用现状	179
五	优势资源开发战略研究	189
第十一章	长江上游川西北高原牧区生态补偿机制研究	195
一	理论基础：生态补偿相关理论概述	195
二	国际经验：国外生态补偿模式与借鉴	201
三	我国探索：我国生态补偿的政策回顾	206
四	政策取向：长江上游川西北高原牧区生态补偿政策的总体思路与政策目标	213
五	补偿办法：长江上游川西北高原牧区生态补偿途径及制度创新	222
六	保障措施：长江上游川西北高原牧区生态补偿的法律和政策支持	227
第十二章	长江上游川西北高原牧区基本公共服务均等化研究	229
一	基本公共服务均等化的基础	229
二	长江上游川西北高原牧区基本公共服务的需求及供给能力	233
三	长江上游川西北高原牧区基本公共服务均等化进程	237
四	推进长江上游川西北高原牧区基本公共服务均等化的路径选择	242
第十三章	长江上游川西北高原牧区绿色 GDP 核算方法构建	247
一	绿色 GDP 的理论探索	247
二	污染退化成本核算	258

三	生态服务价值核算·····	268
四	甘孜藏族自治州新龙县绿色 GDP 核算案例研究·····	276
五	绿色 GDP 核算体系的未来发展·····	297
第十四章	长江上游川西北高原牧区草原家庭承包制及其流转问题研究·····	301
一	理论研究及政策实施现状·····	301
二	川西北高原牧区草原家庭承包责任制概述·····	303
三	川西北高原牧区从草原家庭承包到草场流转·····	307
四	案例研究：内蒙古与川西北草牧场流转模式·····	318
五	完善川西北高原牧区草原家庭承包制及其流转制度的政策建议·····	324
第三篇 调研与案例		
第十五章	阿坝藏族羌族自治州金川县建设新江南战略研究·····	331
一	发展基础·····	331
二	突出优势·····	336
三	制约因素·····	340
四	难点重点·····	342
五	发展机遇·····	344
六	基本方略·····	346
七	壮大四大产业·····	351
八	基础设施建设·····	356
九	推进城镇化·····	357
十	生态环境建设·····	360
十一	阿坝新江南建设的政策探索·····	361
第十六章	甘孜藏族自治州炉霍县特色产业发展研究·····	366
一	发展基础和发展环境分析·····	366
二	经济社会发展战略分析·····	373
三	加快园区建设·····	380
四	加快基础设施建设，夯实发展基础·····	382

五 培育发展特色产业，加快富民强县·····	384
六 雪域俄色茶产业：高原牧区的新经济增长点·····	387
七 采取有效措施，确保实现战略目标·····	391
第十七章 “四主一辅：五方合作重建”的汶川模式研究 ·····	394
一 撼动世界的汶川地震灾难·····	394
二 汶川在废墟中重新崛起·····	400
三 “四主一辅：五方合作重建”的汶川模式·····	410
四 汶川灾后重建的经验启示·····	430
第十八章 甘孜藏族自治州康定县塔公草原旅游业发展调研 ·····	447
一 塔公草原旅游产业定位与研究内容·····	447
二 生态文化旅游的基本概念和理论·····	450
三 塔公草原生态文化旅游产业的发展基础·····	456
四 塔公草原生态文化旅游产业发展存在的问题·····	459
五 塔公草原生态文化旅游产业发展的政策改进·····	460
第十九章 甘孜藏族自治州新龙县牧区加快发展思路探讨 ·····	468
一 新龙县牧区草业系统存在的主要矛盾·····	468
二 新龙县牧区加快发展的思路与政策·····	470
参考文献 ·····	473
后 记 ·····	480

导 言

探索符合长江上游川西北高原牧区 特点的跨越式发展道路

一 川西北高原牧区：充满希望的美丽草原

川西北高原牧区是我国八大牧区之一^①。位于青藏高原东南缘，长江、黄河上游。这是一片多姿多彩的草原。深切的峡谷、入云的雪山、咆哮的河流、莽莽的原始森林、静静的高原湖泊、星罗棋布的高原牦牛、五彩缤纷的民族走廊、玛尼堆、印经院、佛塔、藏寨、现代化嵌入的“天路”^②，创新了蓝天、白云、羊群的草原经典画卷，带给人们震撼！

川西北高原是一首诗，这里留下了远古人类大迁徙的脚印，这里镌刻着红军北上的艰辛历程，这里见证了从农奴到新时代的历史巨变，这里传颂着藏族英雄格萨尔王的传奇，这里珍藏着汉藏民族交往的久远渊源，这里就是一部灿烂多姿的历史画卷。

川西北高原是一首歌，一座座山川，一片片草原，一群群牛羊，一排排古碉，一顶顶帐篷，一缕缕轻烟，一对对青年男女，噢，你是人间的天堂，你把童话的世界铺满高原，你把天籁之音响彻云霄，这里就是蓝色星

① 我国牧区有三种划分方法。一是五大牧区，包括：内蒙古、甘肃、青海、新疆、西藏。二是六大牧区，包括：内蒙古、青海、甘肃、新疆、西藏、四川；或划分为：东北牧区、内蒙古高原牧区、蒙甘宁牧区、川滇牧区、新疆牧区和青藏高原牧区。三是八大牧区，包括：内蒙古、新疆、西藏、青海、宁夏、甘肃、吉林、四川。八大牧区是在“中共中央 2010 年牧区工作会议”上提出的。由于数据收集所限，本书一些地方仍采用五大牧区、六大牧区。

② “天路”在歌曲《天路》中特指青藏铁路，本文借此比喻现代交通和高速公路。

球上的最后一片净土，这里就是人间寻找的香格里拉^①。

川西北高原是中华文明的摇篮，长江黄河在这里孕育，中华水塔在这里屹立，长江上游生态屏障在这里铸成，你为长江流域数亿人送去清洁的甘露，你为国家建设奉献出亿万年成长的原始森林，你为国家能源安全和东部发展架设起西电东送的能源大动脉，川西北高原为中华民族的繁衍、发展、繁荣和现代化作出了巨大贡献。

二 “富饶的贫困”：川西北高原牧区的发展状况

新中国成立 60 多年来，特别是民族地区实行民主改革以来，川西北高原牧区经济社会发展取得巨大成就，但与全省和全国相比，发展形势仍然严峻。

川西北高原牧区的范围包括四川省甘孜藏族自治州（以下简称“甘孜州”）、阿坝藏族羌族自治州（以下简称“阿坝州”），以及凉山彝族自治州（以下简称“凉山州”）木里藏族自治县等部分区域的牧区及半牧半农区，面积 30 万平方千米，人口 250 万，其中藏族占 70%，汉族占 18%；羌族占 8%，其他民族占 4%，2010 年实现地区生产总值 350 亿元，三次产业结构为 20:45:35，人均 GDP 为 12927 元，城镇居民人均可支配收入 15000 元，农牧民人均纯收入 3500 元。纵向比，川西北高原牧区经济社会发展取得了很大成就，2009 年与 2000 年相比，GDP 增长 4 倍，人均 GDP 增长 3 倍，农牧民人均纯收入增长 2.7 倍，地方财政一般预算收入增长 6.8 倍，三次产业比重 2000 年为 29:33:38，2009 年为 23:37:40，非农比重增加 6 个百分点，广播综合人口覆盖率达到 79.31%，电视综合人口覆盖率达到 87.62%。但与全国和全省相比，川西北高原牧区发展滞后问题十分突出。农牧民人均纯收入仅相当于全国同期平均水平的 44%，四川省同期平均水平的 64%；人均 GDP 仅相当于全国同期平均水平的 59%，四川省同期平均水平的 68%。^②

① [英] 詹姆斯·希尔顿：《失去的地平线》，云南人民出版社，1999，第 2~3 页，作者深情赞美之，“画家来了说：这里，每寸土地都是一幅画；诗人来了说：这里，每朵花都是一首诗；音乐家来了说：这里，每条河都是一首歌；作家来了说：这里，每只鸟都是一篇散文……哲人来了说：这里，走一步都是辩证；史学家来了说：这里，看一眼都是不朽；美食家来了说：这里，吃一口都是文化；旅行家来了说，这里，坐一下都是享受……”。

② 根据《四川统计年鉴》、《中国统计年鉴》测算。

用“富饶的贫困”一词或许最能说明川西北高原牧区的发展状况。川西北高原牧区有着丰富的自然资源和人文资源，美丽而富饶；但从发展水平和牧民收入水平看，却还处在欠发达状态，是贫困的高原。

加快经济发展一直是川西北高原牧区人民的迫切愿望，他们也为此进行了不懈的探索，如扩大畜牧业规模，提高畜牧产品质量，排干沼泽要粮，开矿山，建电站，开发特色民族文化旅游产业，但都没有使川西北高原牧区富起来，反而使生态环境遭到破坏。进入新世纪以来，川西北高原牧区成为国家的生态保护功能区和大规模水电开发区域，但川西北高原牧区没有得到为生态建设付出的足够补偿，没有获得水电开发建设利益的足够分享，使其与全省和全国的差距越拉越大。

川西北高原牧区发展滞后的原因主要是三个方面，一是发展基础较差，特别是交通等基础设施建设，并不能满足经济社会发展的需求。二是生态补偿搞“一刀切”，生态保护未得到足够的补偿。由于资源开发体制及政策的局限，导致资源地陷入了“资源富裕的贫困”的窘态。三是川西北高原特殊的自然条件的限制。由于高寒高海拔，川西北高原的草场和畜牧业发展受到了限制。由于特殊的生态功能区地位，川西北高原严禁大规模发展工业。长期实践证明，传统发展模式和传统现代化道路并不适合川西北高原牧区。

三 川西北高原牧区面临的新一轮政策机遇

西部大开发以来，党中央和国务院出台了一系列政策，推动川西北高原牧区的发展和生态建设。川西北高原牧区在全国率先实施“天然林保护”工程和“退耕还林还草”政策，中央和各个部门以及四川省，在川西北牧区实施“民族地区教育行动十年计划”、医疗卫生10年行动计划、文化信息下乡、千村万户、村村通路、村村通电、村村通广播电视、村村通电话等一系列扶贫开发 and 民族地区发展政策，解决了农牧民“用电难、行路难、上学难、看病难、看广播电视难、打电话难”等一系列国计民生的困难和问题，推进了公共服务均等化进程。

2010年以来，党中央和国务院进一步采取一系列重大举措，加快推进西部大开发下一个10年的重大战略部署，这更给川西北高原牧区带来前所未有的政策机遇，其中最为重大的是三个方面。

一是藏区发展政策。2010年1月18~20日，“中央第五次西藏工作座

谈会”在北京召开，会议提出实现藏区跨越式发展和长治久安的指导方针，首次将川、滇、甘、青4省藏区发展纳入国家战略与西藏工作统筹部署，从战略上、经济上、组织上部署藏区的大开发，调动全国各方力量支援藏区的大开发，密集推出一系列政策措施支持藏区的大开发，这些举措充分体现了中央加快藏区发展的战略决心和政策力度，国家投入和政策支持力度进一步加大，一些项目提前完成，全国援助进一步深化，基础设施和民生工程建设进一步大提速，这一切都推动青海藏区进入发展速度最快、发展质量最好的时期^①。

二是牧区发展政策和牧区生态政策。2010年底2011年初，国务院半年内两次召开常务会议部署牧区发展和生态保护工作，并在时隔24年之后再次召开全国牧区工作会议。

2010年10月12日，国务院常务会议决定建立草原生态保护补助奖励机制，包括实施禁牧补助、草畜平衡奖励、生产性补贴等措施，以促进牧民增收^②。

2011年4月6日，国务院常务会议研究部署促进牧区又好又快发展的政策措施，指出，我国牧区包括12个省（自治区）的264个牧区半牧区县，占全国国土面积的40%，是我国主要江河的发源地和水源涵养区，在全国经济社会发展大局中具有重要战略地位。必须坚持“生产生态有机结合、生态优先”的基本方针，按照“以人为本、改善民生，因地制宜、分类指导，深化改革、扩大开放”的原则，采取更加有力的政策措施，加快牧区发展，保障国家生态安全，促进民族团结和边疆稳定，推动区域协调发展。经过努力，到2020年，全面实现草畜平衡，草原生态步入良性循环，牧区经济结构进一步优化，牧民生产生活条件全面改善，基本实现全面建设小康社会的目标。为此，一要加强草原生态保护建设，提高可持续发展能力。把保护基本草原和保护耕地放在同等重要的位置。二要加快转变发展方式，积极发展现代草原畜牧业。三要促进牧区经济发展，拓宽牧民增收和就业渠道。四要大力发展公共事业，切实保障和改善民生。五要稳定和完善草原承包经营制度。按照“权属明确、管理规范、承包到户”的要求，加快推进草原承包工作。力争用5年时间基本完成草原承包工作。会议要求各有

① 《中共中央国务院召开第五次西藏工作座谈会》，中央政府门户网站，2010年01月22日，http://www.gov.cn/ldhd/2010-01/22/content_1517549.htm。

② 《国务院常务会议决定建立草原生态保护补助奖励机制》，中央政府门户网站，2010年10月12日，http://www.gov.cn/ldhd/2010-10/12/content_1720555.htm。

关地区和部门高度重视，加强组织领导和协调配合，制订实施方案，落实工作责任，确保各项政策措施落到实处^①。

2011年8月12日，全国牧区工作会议在呼伦贝尔市召开^②。中央牧区工作会议和草原工作会议针对牧区发展出台了一系列新政策，明确了新形势下牧区发展思路。

三是四川省贯彻落实中央藏区工作会议的决定，并继续深化扫除文盲教育活动、普九义务教育活动、十年教育行动计划、“9+3”教育行动计划、牧民定居生活、帐篷新生活、十年医疗行动计划等一系列加快四川藏区发展的重大举措^③。川西北高原牧区正面临最好的政策机遇和发展时期。

四 川西北高原牧区发展目标与发展内涵思考

思考川西北高原牧区的发展政策，首先要弄清楚发展目标与发展内涵。

川西北高原牧区的发展目标，从根本上来说是使广大牧民致富，与全国同步实现小康。这其中包括两个方面的内涵：一是人的全面发展，二是区域的现代化进程。这两个方面都要体现出与全国共享改革发展成果。正是从人的全面发展出发，我们对“9+3”免费教育、“牧民定居”、“帐篷新生活”等措施给予积极评价。这些举措通过牧民新村建设和集中布局，较好地化解了川西北高原牧区地广人稀的矛盾，大大提升了公共服务水平，还促进了牧区新兴产业旅游业的发展和城镇化进程。同时，“帐篷新生活”及“送文化、送电视”下乡到村到草场，进一步解决了牧民生活问题，丰富了牧民的文化需求。中国正处在工业化、城市化加速发展阶段，川西北高原牧区也不可能逃离这一背景，同样也会遇到其他区域出现的农村劳动力大规模向城市转移的现象，然而，具有接纳能力的不是川西北高原牧区当地的城镇，而是海拔较低、经济较发达的其他城市，“9+3”免费教育与单纯的生态移民工程相比，其积极意义就在于他给予进城牧民在就业方面的极大帮助。正是从区域的现代化出发，我们不仅对提升当地发展水平的

① 《国务院研究部署促进牧区又好又快发展的政策措施》，中央政府门户网站，2011年04月06日，http://www.gov.cn/ldhd/2011-04/06/content_1838921.htm。

② 辛语：《全国牧区工作会议在呼伦贝尔召开》，《内蒙古日报》2011年8月13日。全国第一次牧区工作会议于1987年6月4~9日在北京召开。

③ 四川省2010年5月20日，召开了藏区工作座谈会，贯彻落实中央精神，推进藏区加快发展，进一步推进“9+3”牧民教育、牧民定居、新村建设、帐篷新生活等行动计划，川西北高原牧区进入加快发展的最好时机。

农牧业现代化、基础设施建设、新型城镇和新农村建设、生态经济建设等给予积极评价，而且对能够给当地带来财政收入的“飞地工业园区”等给予积极评价，这也是中国特色使然。

五 川西北高原牧区发展道路与发展模式的新探索

川西北高原牧区如何走出一条符合自身特点和科学发展观要求的跨越式发展道路？

我们认为，川西北高原牧区的发展不能就牧业谈牧业，而要首先审视该牧区所处的大系统，要从区域整体出发进行思考。我们认为，从川西北高原牧区发展的根本目标出发，从川西北高原牧区的区域特征、发展基础、发展目标、政策机遇等因素出发，从川西北高原牧区自然环境的多样性出发，川西北高原牧区的跨越式发展要走多样性和多层次内容的发展道路，要以民生为本，以生态建设为中心，实现经济、政治、社会、文化、生态建设的全面跨越，发展阶段的战略性跨越，对外开放的进一步跨越。本报告提出“四个跨越、五个交换、六个化”的发展思路及“特色一、二、三产业打通+引领后现代生活方式的城镇和村庄建构”的新模式。

（一）川西北高原牧区跨越式发展要从五个方面推进

一是经济建设跨越，大力发展特色优势产业，到2020年，与全国同步实现全面建设小康社会的目标，达到或接近全省平均水平。二是政治建设跨越，进一步完善民族自治，落实民族政策，实现社会和谐，长治久安。三是社会建设跨越，实施三大民生工程，提升社会事业发展水平和公共服务能力，实现基本公共服务与内地均等化。四是文化建设跨越，振兴传统文化，引进现代文化，形成阿坝的文化亮点，发展壮大绿色文化旅游产业。五是生态建设跨越，着力推进天保工程和造林工程，大力开辟碳汇资源。

（二）川西北高原牧区跨越式发展要与内地形成五个交换

川西北高原牧区实现跨越式发展必须实现全方位对外开放，特别要与内地形成相互交换格局。一是能源交换。大力发展水电，支持东部和全国的发展。二是特色优势矿产资源交换。输出锂矿、铜矿、多金矿等有色金属矿产资源，发展新能源产业。三是特色农产品交换。提高雪梨、葡萄、苹果等水果的品质，输出高端水果。四是特色文化旅游产品交换。打通旅