

中国西藏全面建设小康社会研究丛书 第2卷

21 世纪

西藏农牧民增收的途径

赵曦 周炜 著



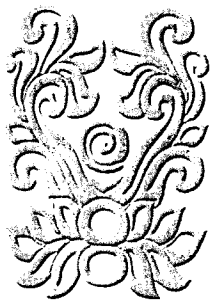
中国藏学出版社

中国藏学研究中心国家项目

中国西藏全面建设小康社会研究丛书 第2卷

21 世纪 西藏农牧民增收的途径

赵曦 周炜 著



中国藏学出版社

回责任编辑:鲁虹 回封面设计:李建雄 回版式设计:天朗

图书在版编目(CIP)数据

中国西藏扶贫开发战略研究/赵曦、周炜著. —北京:
中国藏学出版社, 2004(中国西藏反贫困战略研究丛书)

ISBN 7-80057-451-2

I. 2... II. ①赵...②周... III. ①贫困-研究-西藏
②地区开发-研究-西藏 IV. F127.75

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 097399 号

21 世纪西藏农牧民增收的途径

出 版 中国藏学出版社
发 行 新华书店北京发行所
印 刷 北京牛山世兴印刷厂印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 10.625
字 数 200 千
版 次 2006 年 1 月第 1 版第 2 次
印 数 400 册(精)
书 号 ISBN 7-80057-714-7/Z·341

定价:28.00 元



拉巴平措 总主编
周炜 赵曦 主 编

中国西藏全面建设小康社会研究丛书编委会

总 主 编：拉巴平措

主 编：周 炜 赵 曦

副 主 编：罗绒战堆 旦增伦珠 杨明洪 孙 勇

编 委：王文长 王仁增 王朝科

王天津 刘 波 袁训旺

李 锦 完德克 来 仪

格桑卓玛 倪邦贵 王清先

《中国西藏全面建设小康社会 研究丛书》出版说明

改革开放的 20 多年是西藏历史上经济增长最快、贫困人口下降最迅速、人民生活改善最明显的发展时期，扶贫开发取得了巨大的成就和丰富的经验。但是由于自然、历史、经济、社会各方面原因的相互影响和相互制约，西藏农牧区经济发展的滞后和由此引发的区域性贫困还没有得到根本性改观。进入新世纪以后，中央第四次西藏工作座谈会为西藏制定了特殊优惠政策，把西藏作为特殊集中连片贫困地区给予重点扶持，西藏的农村经济进入了一个崭新的历史时期。促进农牧民收入的稳定增长和农牧区经济的发展，是当前西藏区域经济发展的基本政策，也是西部大开发战略实施中，西藏经济从加快发展到跨越发展、社会局势从基本稳定到长治久安的重大战略举

措。西藏的长期稳定与发展、农牧民增收与农村经济发展战略的选择与实施,不仅是影响中国未来发展的重大国家战略决策问题,而且还是对中国西部经济持续发展、确保国家统一、巩固民族团结面临的重大挑战之一。

长期以来,农牧业就是西藏经济的基础和支柱,自治区1/3的国民生产总值来自这一古老产业,西藏农牧区的小康建设关系到西藏85%以上的农牧民的生存质量和生活状况。西藏经济最基本的矛盾是城乡发展差距持续扩大,西藏现代化发展进程中,最基本的矛盾是城乡居民之间在经济和社会结构方面存在的差距,主要反映在经济收入和公共服务差距方面。为此,研究分析导致农牧民经济发展滞后的基本成因,并在此基础上探讨农牧民增收致富和奔小康的途径就显得非常必要。

面对本地区农牧区经济发展的相对滞后和农牧民的相对贫困,西藏自治区党委和人民政府已经提出了新的经济工作指导方针,这就是“没有广大农牧民的小康就没有西藏的小康,没有广大农牧区的跨越式发展就没有西藏的跨越式发展。要带领农牧民群众致富奔小康,就必须把增加农牧民收入作为西藏农牧区工作的主线和整个经济工作的首要任务”。^①这说明,农牧民增收与西藏农村经济发展问题已成为现阶段和今后很长一段时间里西藏政治、经济和社会生活领

域里最突出的问题,当然也是最亟待研究和解决的重大现实问题。因此,开展对西藏农牧民增收致富和全面建设小康社会问题的研究有着十分重大的现实意义和深远的历史意义。

近几年,面对西藏在经济建设方面取得的瞩目成就,少数西方学者与国际反华和分裂势力相互勾结,利用西藏城乡的差距和农牧民相对贫困的问题做文章,大肆攻击党和政府的治藏政策,诋毁西藏经济建设取得的巨大成就。因此,开展西藏农牧民增收和全面建设小康社会问题的研究有利于总结和宣传西藏的农牧区经济在改革开放以后取得的历史性成就,有利于用扎实的第一手资料、科学的研究成果和学者的客观见解,有的放矢地反驳国外敌对势力和分裂势力对我国的无端指责和大肆诬蔑,维护国家的国际形象,维护西藏的稳定和祖国的统一。

由此可见,开展农牧民增收与全面建设小康社会研究是历史赋予我们的光荣责任,以研究西藏和其他藏区的经济发展为己任的中国藏学研究中心社会经济研究所应不失时机地抓住机遇、与时俱进,对这一关系到西藏的发展和稳定的重大现实问题开展研究,为西藏的三个文明建设服务。

正是基于上述理由,中国藏学研究中心于2002年5月将“农牧民增收与西藏全面建设小康社会研究”设立为国家项目,由社会经济研究所组织国内外的同行专家和学者进行研究。两年多来,项目组的专家和

学者行程数十万公里，分别对西藏拉萨、山南、林芝、日喀则、昌都和那曲等地进行了实地考察和入户调查，收集了大量的第一手资料，对许多关系到西藏农村经济发达的问题进行了深入的研究，取得了第一手资料，对许多关系到西藏农村经济发达的问题进行了深入的研究，取得了一些有价值的阶段性研究成果。为了更好地为西藏的发展和稳定服务，实现中国藏学研究中心提出的战略目标，也为了交流年轻一代学者的学术成果，我们将随着“农牧民增收与西藏全面建设小康社会研究”项目的进展，不断地汇集该项目自实施以来的成果，编辑成《中国西藏全面建设小康社会研究丛书》出版。今后这个系列的丛书，将主要包括与西藏社会、经济发展，特别是农牧民增收、农村经济发展和全面建设小康问题的调研报告、专题研究报告、专著和译文译著等。

《中国西藏全面建设小康社会研究丛书》编委会
2004年12月

目 录

第一章 西藏新的扶贫开发战略:农牧民增收	1
一、西藏扶贫开发的历史进程与经验	2
二、扶贫开发战略的现实背景与基础	25
三、扶贫开发战略的制约因素与障碍	49
四、扶贫开发战略的基本思路与途径	67
第二章 西藏扶贫开发的基本过程和历史经验 ...	103
一、西藏扶贫开发的基本过程	105
二、面向 21 世纪的扶贫开发冲刺	126
三、西藏扶贫的历史经验总结	128
第三章 扶贫开发模式的经济学分析	141
一、西藏日喀则市贫困人口现状及成因	142
二、西藏地区扶开发现有模式的缺陷分析	149
三、对西藏地区扶开发现有模式的几点补遗	160

第四章 西藏扶贫开发的基础攻坚:乡村建设	177
一、西藏生存环境的基础性贫困	178
二、乡村建设,西藏扶贫开发攻坚的基础	183
三、西藏乡村建设的制度安排与建设策略	196
四、农牧民增收过程中的西藏现代村镇建设	204
第五章 小康建设中的西藏农村教育问题	213
一、西藏农牧区教育的历史与现状	214
二、农牧民增收与农牧区教育的瓶颈和困惑	220
三、农牧民增收与农牧区教育亟待解决的几个 重大问题	236
第六章 西藏林芝经济跨越式发展个案研究	260
一、经济社会发展的历史成就	260
二、经济超常规发展的基本模式	270
三、经济跨越式发展的战略思路	278
第七章 西藏边境地区的扶贫开发问题	295
一、边境贫困县贫困状况的严峻态势	296
二、边境贫困县的扶贫开发措施	301
第八章 西藏与青海等省(区)扶贫开发比较研究	312
一、农牧民增收的基本情况	312
二、西藏自治区与西部省(区)相比,农牧民增收 存在的差距	318
三、对策思路和建议	322
后 记	327

第一章 西藏新的扶贫开发战略：农牧民增收

迅速有效地缓解和逐步消除广泛存在于农牧区的贫困现象是 21 世纪初西藏区域经济社会发展面临的极具挑战性和必须解决的重大人类课题。从某种意义上讲，西藏区域性贫困程度的缓解状况如何，不仅直接关系到西藏区域的资源开发与转换进程、农牧业生产结构的调整和社会可持续发展，而且在很大程度上影响、制约着中国西部地区在全球经济一体化和西部大开发背景下经济跨越式发展以及西部各民族的共同繁荣、共同进步和社会政治秩序的稳定。本研究的基本任务是在全面总结和平解放以来西藏经济社会发展历史进程和历史经验的基础上，针对新世纪初西藏反贫困面临的若干问题、困难和障碍，运用发展经济学、区域经济学和制度经济学的基本理论

和研究方法,以反贫困战略理论创新和制度创新为主线,着重围绕以满足贫困人口基本需要为核心的西藏反贫困战略的主要内容和实施途径进行综合性的分析和研究,试图探索、研究出西藏在 21 世纪初贫困人口稳定脱贫和可持续发展的基本方式及主要政策调整思路,构建全新的西藏反贫困战略理论分析框架和实践操作模式。

一、西藏扶贫开发的历史进程与经验

(一)西藏扶贫开发的历史进程

旧西藏是中国西部最贫穷落后的地区,在西藏延续了几百年的政教合一的封建农奴制度,到近代已经成为与世界进步潮流背道而驰的极端腐朽没落的社会制度,它扼杀西藏社会生产力的发展,严重阻碍社会进步,使西藏陷入极度贫穷落后和封闭萎缩的状态,濒临全面崩溃的边缘。1949 年中华人民共和国成立,给苦难深重的西藏人民带来了希望。中央人民政府顺应历史发展规律,从西藏广大人民的利益出发,积极促进西藏和平解放,并通过推动民主改革、实行民族区域自治、进行大规模的经济建设和改革开放等重大决策和措施,深刻地改变了西藏的命运和广大贫困农牧区的面貌,有力地推动了西藏社会经济的跨越式发展。

1、民主革命时期(1959 - 1977 年)

随着解放战争的节节胜利,中央对西藏问题的考虑和筹划逐渐具体,1949年10月13日,毛泽东拟定的《关于西南、西北作战部署》的电报中,正式明确西南局负责“经营云贵川康及西藏”。西南局根据各方面调查了解的情况分析,认为“争取西藏和平解决的可能性较前增大”,“除继续加强进军的军事准备外,拟特别加强政治争取工作”,并拟定4条方针上报。1950年5月17日,中央批复西南局并西北局,同意西南局所拟4条,指出加强政治争取完全必要。在西藏地方当局拒绝和谈并以武力对抗的形势下,人民解放军发起昌都战役,扫除了和平解放西藏的障碍。昌都战役的胜利,使西藏亲帝分裂势力受到沉重打击,西藏统治集团迅速分化,摄政达扎被迫下台,达赖喇嘛亲政,西藏地方当局派出谈判代表赴京,经过双方代表六轮的正式谈判,在充分协商后,于1951年5月23日达成了《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》,标志着西藏实现和平解放,西藏的社会经济发展从此揭开了崭新的一页。

西藏和平解放后,进藏部队根据中央指示,采取措施开展生产,改善人民生活,发展西藏经济。1952年5月,首次发放无息农贷30亿元旧币,到1958年,共发放无息贷款270多万银元。昌都地区解放委员会决定对1950年以前各宗历年拖欠的农业税全部免征,与此同时,还向贫苦农牧民和手工业者发放无息

贷种、贷粮和无偿提供生产工具。西藏工委向噶厦无偿提供了 30 万银元用于兴办粮行，用高进低出的办法平抑物价。1954 年中央政府拨专款 80 亿元（旧币）救济江孜灾民，进藏干部也捐款近 13 万银元。国务院拨款 240 亿元（旧币）修复江孜至日喀则及亚东的公路。中央投资 2.6 亿多元巨资，加上数万名进藏部队官兵的义务劳动，用 4 年多时间修筑了康藏、青藏公路。兴修水利、建立现代工厂、银行、贸易公司、邮局、农场和学校等，采取各种措施帮助农牧民发展生产，开展社会救济、救灾活动，免费为群众防疫治病，推动了西藏经济、社会、文化事业的发展。1955 年 9 月，中央人民政府通过《关于帮助西藏地方进行建设事项的决定》，决定拨款并派遣技术人员，分别由国务院各个部门负责进行，帮助西藏地方进行经济建设。1959 年 3 月 22 日，中央发出《关于西藏平息叛乱中实行民主改革的若干政策问题》的指示：“中央认为在这次平息叛乱的战争中，必须同时坚决地放手发动群众，实行民主改革。”民主改革废除了封建农奴主土地所有制及农奴和奴隶对封建农奴主的人身依附关系，废止了旧西藏法典及其野蛮刑罚，废除了政教合一制度和寺庙的封建特权，使百万农奴和奴隶在政治、经济和精神上得到了翻身解放，成为土地和其他生产资料的主人，获得了人身自由和宗教信仰的自由，实现了做人的权利。

1965 年 9 月，西藏第一届人民代表大会成功召

开,西藏自治区及其人民政府正式宣告成立。西藏自治区的建立和民族区域自治制度的实行,从制度上确保了各民族平等、团结、互助和共同繁荣政策在西藏的实现,保障了西藏人民平等参与管理国家事务以及管理本地区和本民族事务的权利,从而为西藏在国家的特殊支持和帮助下根据本地民族特色实现与全国共同发展提供了制度保证。西藏人民在中央政府和全国人民的支持下,发展生产、治穷致富,使整个社会发生了翻天覆地的变化,农牧业生产水平明显提高。

2、改革开放时期(1978 - 1993 年)

针对西藏以农牧业为主、农牧民人口占 80% 以上的区情,从 1978 年开始,西藏着手考虑调整农牧区生产关系,以适应生产力发展的要求。1978 年 9 月西藏自治区党委颁发了《关于农村经济政策若干问题的规定》和《关于牧区人民公社八个政策的规定》,要求划小生产和核算单位,扩大自留地和自留畜,鼓励社员发展家庭副业,在牧业上,加强经营管理,生产队对畜群作业组实行定产、定工、超产奖励的“两定一奖”制度,分配上实行国家、集体、个人利益“三兼顾”的原则。从此,农牧民在发展生产上有了一定的自主权,自留地、自留畜逐渐发展起来,并开始试行联产承包责任制。1979 年自治区和各地(市)、县成立了扶贫开发领导小组及相关办事机构,正式开展以生活救济为主体的扶贫工作。1984 年 10 月,党中央、国务院明确提出了西藏经济“以个体、集体为主”,区内产品“以市场

调节为主”的方针，至此，西藏农牧区以调整人民公社体制下的生产关系、改革生产制度、建立双层经营体制和社会化服务体系为主体的改革迈出了实质性的步伐。

1980年3月，中央召开了第一次西藏工作座谈会，形成了《西藏工作座谈会纪要》，明确了西藏面临的任務及需要解决的方针和若干政策问题，要求从西藏实际出发，实行“放、免、减、保”四字方针，采取特殊政策让农牧民休养生息、发展生产，尽快富裕起来。

1984年3月，中央在北京召开了第二次西藏工作座谈会，决定进一步放宽政策，确定“土地归户使用，自主经营，长期不变”、“牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变”的发展方针；理顺农牧产品价格，把粮食收购价提高到接近市场价格；扩大边境贸易和转口贸易，外贸出口享受全部外汇留成，允许西藏在内地转销一般性商品等。

1989年西藏自治区政府制定了《西藏经济社会发展战略设想》，实行对内对外开放，开拓区内、国内、国外市场，开发优势资源，发展重点区域和重点产业，力争尽快缩短西藏地区与其他地区的经济发展差距，为西藏和其他民族的共同繁荣打好基础。1989年10月，江泽民同志主持召开中央政治局常委会议，专门听取西藏自治区党委的汇报，讨论西藏工作，形成了《中央政治局常委讨论西藏工作纪要》及指导西藏工作的十条意见，为筹备召开第三次西藏工作座谈