

■ 艾俊涛 主编

西藏

经济社会发展问题研究

XIZANG JINGJI SHEHUI FAZHAN
WENTI YANJIU



中国财政经济出版社

西藏经济社会发展问题研究

艾俊涛 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西藏经济社会发展问题研究/艾俊涛主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2250 - 9

I. ①西… II. ②艾… III. ①地区经济 - 经济发展 - 研究 - 西藏②社会发展 - 研究 - 西藏 IV. ①F127. 75

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 094162 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 黄亚青

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 孙俪铭

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 22.5 印张 326 000 字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 000 定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2250 - 9/F · 1794

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

序 一

白玛赤林

财政是我们党执政兴国的物质基础，是政府履行各项职能的财力保障，也是调控经济社会发展的重要政策工具。在市场发育水平低、容量小，市场配置资源的基础作用弱的情况下，推动西藏经济发展和各项事业进步，财政担负着更加艰巨而光荣的使命。

中央历来高度重视和关心西藏工作。特别是改革开放以来，中央先后召开五次西藏工作座谈会，赋予西藏一系列特殊优惠政策。在中央的亲切关怀和全国人民的无私援助下，经过西藏各族人民的艰苦奋斗和共同努力，西藏经济社会发展取得了举世瞩目的成就。当前，西藏已站在一个新的历史起点上，正朝着全面建设小康社会的宏伟目标迈进，面临着极为难得的重大历史机遇。今年年初，党中央、国务院在北京召开了第五次西藏工作座谈会，明确了当前和今后一个时期做好西藏工作的指导思想、主要任务、工作要求，对推进西藏实现跨越式发展和长治久安作出了战略部署，为做好新形势下的西藏工作指明了方向。现在，全区

上下正深入贯彻落实科学发展观，全面贯彻中央第五次西藏工作座谈会精神，坚持走有中国特色、西藏特点的发展路子，以经济建设为中心，以民族团结为保障，以改善民生为出发点和落脚点，大力实施“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略，推动西藏在科学发展的轨道上实现跨越式发展，在社会和谐的过程中实现长治久安。

财政部历来高度重视西藏财政和西藏工作，从战略全局的高度坚定不移地贯彻中央治藏方略，认真落实中央对西藏的各项财税政策，极大地促进了西藏的跨越式发展和长治久安。中央第五次西藏工作座谈会明确指出，中央财政将进一步加大对西藏的扶持力度，“十二五”期间，中央财政对西藏的财力补助规模将比“十一五”时期翻一番。中央财政对西藏的特殊政策扶持和巨大财力支持，必将为西藏奋力追赶全国发展步伐，同全国一道实现全面建设小康社会的宏伟奋斗目标，提供重要的财力保障和政策支撑。

对口援藏，是党中央、国务院为加快西藏发展所做出的一项重大战略举措。1994年以来，财政部党组精心组织、轮流选派五批优秀干部到西藏工作。援藏干部无私奉献的思想境界、求真务实的优良作风、开拓创新的时代精神，为西藏财政转变理财观念、创新理财思路、促进理财能力建设发挥了重要作用。财政部第五批援藏干部自2007年进藏以来，为西藏财政发展不辞辛苦、默默耕耘三年，得到了全区财政系统特别是财政厅机关干部职工的充分认可和肯定。三年期间，他们通过实地调研等各种途径，不断深化对西藏区情、财情的认识，亲自或参与撰写了大量的财经论文和调研报告等。这些文章有的在国内经济核心期刊和内参

上发表过；有的呈报给自治区政府、财政部和中央有关部委领导，并得到了有关领导同志的较高评价；还有的作为政策建议和意见，直接指导了西藏财政经济改革。在他们结束援藏工作之际，将这些文章汇集成册，编纂出版，这是他们留给西藏的精神财富。最后，我真诚地希望，全区广大财政干部以他们为榜样，大兴研学之风，坚持理论联系实际，开拓创新，扎实工作，为西藏跨越式发展和长治久安作出新的更大贡献！

序 二

丁业现

财政部第五批援藏干部文秋良、周山清、王进杰和袁庆海4位同志在藏工作期间，注重调研，深入基层，结合西藏实际，写出了许多有价值的调研报告，提出了一系列政策建议，对加强西藏财政管理、促进西藏经济社会发展，具有重要的现实意义。

总体上看，这些调研报告选题广泛、观点新颖、论述清晰、针对性强。作者结合西藏“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略，就如何加强西藏财政管理、建立科学财税制度、改善政府调控机制等问题开展专题调研，进行了深入思考。如优化西藏财政收入结构、西藏平均税率有效分析、强化中央财政对驻藏中央单位的财政监督管理、完善西藏森林生态效益补偿机制及建立健全西藏矿产资源管理体制等。选题非常符合西藏实际，提出了具有操作性的制度设计。作为财政部的援藏干部，文秋良等同志勤于思考，善于研究并十分注重理论和实践的联系，思路具有前瞻性，立足于通过理论研究上的突破和创新，形成可操作、实践性强的政策、制度和机制，着力解决制约

发展的财政经济问题。在调研报告里提出了一些较有见地的观点，显示出较深的理论功底，如在《关于西藏经济社会发展若干问题的思考》中提出“加强基础设施建设，巩固农业基础地位，培育壮大旅游等主导产业，是西藏发展的三大着力点”。在《大力发展旅游产业 促进西藏经济繁荣长治久安》一文中，作者认为“旅游业能够拉动西藏经济发展，有利于促进民族团结、社会和谐稳定，增进世界各国人民对西藏的认识和了解，消除误解，认同我国民族政策”。关于西藏农村金融发展，作者也认为“为进一步推动西藏农村金融发展，需要继续调整财政分配格局，建立稳定的支农投入增长机制；坚持多措并举，增加农村金融服务供给”等等，不一而论。

这些研究成果，得到了中央有关部门和自治区领导的高度重视。尤其是《大力发展旅游产业 促进西藏经济繁荣长治久安》，得到了多位领导的肯定和批示。财政部根据自治区财政厅的申请，正式委托西藏财政厅履行对驻藏中央单位的监管职能，创新中央财政监督管理方式。如关于西藏高山河谷贫困地区遛索改吊桥，非税收入制度研究，草原生态奖励机制，湿地、自然保护区、水土保持等生态效益补偿机制，主体功能区补助政策，矿产资源管理体制改革及公务卡改革等课题的研究成果，也都成为指导相关工作的理论基础，并在实践中发挥了重要作用。

如今，这些研究成果即将编辑出版，我认为是一件非常好的事情。希望每一位关心西藏、关注西藏的朋友能通过这本书，了解西藏，认识西藏，认真研究思考西藏经济社会发展问题，共同创造西藏更加美好的明天。

西藏经济社会发展问题研究

目 录 Contents

■ 关于西藏经济社会发展若干问题的思考	1
文秋良	
■ 大力发展旅游产业 促进西藏经济繁荣长治久安	
——将西藏旅游产业纳入国家旅游发展大战略	18
文秋良	
■ 对西藏财政工作的一些看法和建议	
——兼议如何做好地方财政工作	43
文秋良 周山清 王进杰 袁庆海	
■ 建立科学财税制度 改善宏观调控机制	
推动西藏经济又好又快发展	56
文秋良 王进杰	
■ 西藏财政改革发展 30 年（1978—2008 年）	
若干问题的思考	76
文秋良 王进杰	
■ 完善西藏森林生态效益补偿机制	
建设好我国重要的生态安全屏障	96
文秋良 何 纯	

■ 西藏公务卡改革现状与完善对策	104
艾俊涛 袁庆海 张 华	
■ 西藏财政代行中央财政监督职能的可行性研究	113
西藏财政厅课题组	
■ 完善西藏矿产资源管理的财税政策建议	125
西藏财政厅课题组	
■ 西藏自治区平均有效税率分析与政策建议	177
艾俊涛 肖厚国 袁庆海 黄 燕	
■ 完善财税政策 积极推动西藏农村金融发展	198
西藏财政厅课题组	
■ 优化西藏财政收入结构 构建科学合理的宏观税负结构和水平	218
文秋良 王进杰 董荣荣	
■ 加大财政转移性支出 努力增加西藏农牧民收入	243
西藏财政厅、西藏统计局课题组	
■ 加快构建国库集中收付内部控制框架	272
国库集中收付内部控制课题组	
■ 做好高山河谷贫困地区遛索改吊桥工作的调查与思考	
——昌都地区遛索改吊桥专题调研报告	293
文秋良 邓小明 王进杰 何 纯	
■ 强化支农惠农政策落实 完善农业补贴措施	
推动支农资金管理精细化、科学化	
——林芝地区“三农”综合调研专题报告之一	308
文秋良 邓小明 何 纯	
■ 立足实际 凸显特色 加强管理 大力发展农牧业特色产业	
——林芝地区“三农”综合调研专题报告之二	318
文秋良 邓小明 何 纯	

■ 建立西藏草原生态补偿机制试点若干问题的思考 ——关于日喀则地区草原生态专题调研报告	326
文秋良 何 纯 尼玛旺久	
■ 积极推进政府非税收入管理改革 建立科学规范的政府非税收入 管理模式 ——关于昌都地区非税收入管理专题调研报告	336
文秋良 王进杰	



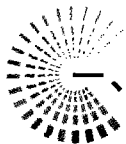
关于西藏经济社会发展若干问题的思考

文秋良

在中国共产党的领导下，在社会主义制度和民族区域自治制度的环境下，经过西藏各族人民的共同努力和全国各省市的无私援助，目前西藏各族人民安居乐业、社会安定、边防巩固，西藏经济和社会各项事业发展取得了前所未有、世所共知的巨大成就。但是，要实现党的十七大提出的到 2020 年全面建设小康社会的目标，西藏的任务还十分艰巨和繁重。如何贯彻落实好科学发展观，加快西藏经济社会的发展步伐，确保西藏各族人民与全国人民一道迈入全面小康社会，是摆在我们面前的重大现实课题。当前影响西藏经济社会发展的因素仍然不少，主要是市场容量小且发育程度很低，对外经济联系差，经济自我发展能力弱，基础设施建设落后，农业基础地位还不稳固，投资和消费不协调，区内消费需求拉动经济发展难度较大，经济发展基本靠政府投资主导，社会发展相对滞后，政府包揽范围过宽，维稳固边任务艰巨，生态安全屏障保护和建设任重道远。因此，在继续加大中央政府对西藏的支持力度的同时，西藏自身也要立足区情加快发展步伐，两者不可偏颇。贯彻落实科学发展观，走“中国特色，西藏特点”的路子，无疑是十分正确而且

要必须长期坚持的发展西藏经济社会的指导思想。加强基础设施建设,巩固农业基础地位,培育壮大旅游等主导产业,是西藏发展的三大着力点。发展思路 and 主要措施是:加快基础设施尤其是铁路、民航、公路等交通建设,搞好对外开放,促进旅游产业发展,从而带动特色产业特别是农牧业特色产业发展,使优势、特色资源得到合理开发利用,转化经济优势;巩固农业基础地位,稳定粮食自给率,提高主要农产品有效供给水平,发展农牧业特色产业,反过来为旅游产业、其他特色产业提供坚实支撑;充分发挥青藏铁路的带动和辐射作用,立足区内外两个市场,不断扩大区内需求;提高政府行政能力,发展各项社会事业,改善和提升民生水平,实现基本公共服务均等化,从而保障边境安全,促进民族团结,维护社会稳定,建设社会和谐;按照主体功能区规划要求,建设好西藏生态安全屏障,为西藏经济社会又好又快的可持续发展打好基础,为国家生态文明建设作出贡献。

西藏地处高寒,有“世界屋脊”之称,以其独特的人文历史和恶劣的高原气候环境闻名于世。由于受过去封建农奴制统治的影响、达赖分裂势力的破坏和恶劣自然气候条件的制约,西藏的经济社会发展仍然相对落后于我国其他省区。在我国经济社会飞速发展的大背景下,在错综复杂的国际政治经济环境下,西藏经济社会要实现“跨越式发展”面临着诸多问题。如何解决好这些问题,事关西藏能否真正走出一条“中国特色,西藏特点”的路子,事关国家统一、民族团结、边防稳固、社会安定和谐。对此,我们应当认真思考,积极探索,开拓进取,努力工作。



一、当前西藏经济社会发展面临的五个问题

1. 经济发展内生机制还没有形成。反映在财政上,主要靠中央财政转移支付。2007年,地方财政收入23.14亿元,占GDP 342.19亿元的6.8%,可用财力361.72亿元(包括地方财政收入和中央补助);地

方财政支出 279.36 亿元，财政自给率只有 8.28%。西藏的特殊区情决定了西藏财政的基本特征：一是西藏经济总量小、经济自主增长能力弱，导致财政收入规模小、质量低，财政自给能力弱，对中央财政的依赖性大；二是市场发育水平低下，市场经济体制不完善，市场失灵和缺陷导致公共财政不得不代行市场职能，关注更宽的范围和领域；三是政府职能作用对象点多、面广、线长，且西藏地理、气候等自然条件恶劣，交通、能源、通信等社会经济条件十分落后，经济运行与行政运行单位成本远高于全国其他省市；四是西藏意识形态和社会外部环境的特殊性，导致民族宗教和维稳固边的支出比重大大高于全国平均水平；五是西藏地广人稀，又是藏民族聚集地区，藏族人口占西藏总人口的 95.14%，广播电视、文化、教育、科技等社会事业发展支出大大高于全国平均水平。西藏经济发展的快慢，很大程度上取决于政府投资的力度和财政支出的大小，主要靠政府的投资拉动，财政支出的带动，这在各县尤其明显，是典型的财政经济。西藏财政的这些特征，在一定程度上制约了财政对西藏经济发展的促进作用和对西藏经济发展的调控能力。与此同时，由于经济落后，金融市场也难以活跃，金融对经济的促进作用大大削弱。

反映在第一产业上，就是西藏农牧业发展与现代农业的目标要求还有很大差距，生产水平不高，抵御灾害的能力弱。农牧民人口占全区总人口的 84%。西藏工业化和城市化水平低，城市化率只有 20% 左右。以工促农、以城带乡的力量有限。全区仅拉萨一个中型城市，其他地区和县的所在地，只及内地乡镇建制的水平。无论从农牧区内部发展潜力，还是从外部发展环境看，西藏建设社会主义新农村，较之全国其他省区，时间更加紧迫、任务更加艰巨、意义也更加重大。农牧民增收的长效机制还未建立，落后的生产生活方式还没有根本改变，农牧业底子薄弱，整个农牧区都是国家确定的扶贫开发工作重点区域。农牧业龙头企业规模小、带动作用不强，农牧业特色产业整体上还处于起步阶段。农业专业合作组织相对缺乏，农牧民组织化程度低。2007 年全区农牧民人均纯收入 2788 元，仅为全国平均水平的 67.3%；城乡居民恩格尔系

数分别为 50.9% 和 57.1%，远高于全国平均水平。

反映在第二、三产业上，西藏的第二产业目前主要靠基础设施建设和安居工程建设拉动，矿产资源开发、冰川矿泉水利用还刚刚起步；第三产业中的旅游、藏药业等主导产业没有形成主导能力，私营经济主要是个体工商户和小型私营企业，规模小，势力弱。尤其是拉萨“3.14”事件，对旅游乃至整个经济都是一次很大的打击。尽管政府出台了一系列优惠政策刺激经济发展，但效果有限，特别是对今后一段时期造成的不良影响不容忽视。今年以来，旅游业景气程度已远不如从前，入藏旅游人数由 2007 年的 403 万人减少到 2008 年的不足 200 万人，旅游业带动的一些相关行业也是今不如昔。

2. 基础设施落后，尤其以交通不发达最为突出。目前，西藏的交通以公路为主，公路网存在的问题是“一差、两难、三低”。“一差”是公路行车条件差，不少县乡公路还是坑坑洼洼的土路，如：从拉萨出行到阿里，1000 多公里的路程需要至少两天时间。其他地方也是如此，几百公里距离需要行车十几个小时。限速行驶是西藏公路通行的一个特点，反映了公路路况之差。“两难”是公路建设难、造价控制难。“三低”是公路网规模低、通达深度低、安全性低。这些问题最终导致运输效率低、成本高。全区还有 7% 左右的乡镇和 27% 左右的行政村不通公路。2007 年通车的青藏铁路对西藏与内地的沟通联系发挥了极其重要的作用，但与西藏区内各地的联系仍然并不便利。青藏铁路通车给西藏经济社会的发展只是创造了机遇而已。如何抓住这个机遇，充分发挥青藏铁路的辐射带动作用，还有大量的工作要做，还有较长的路要走。民航方面，运输能力低，加之受气候和季节的影响，作用和能力发挥也受到限制。落后的交通，不仅直接导致了行政管理的高成本，更影响了对外开放进程和经济发展。基础建设不加快步伐，落后的交通状况不改变，西藏经济社会的跨越式发展将难以实现。

3. 维稳固边极其重要，任务十分艰巨。西藏有 4000 多公里的边境线，巩固边防，维护国境安全的任务重要而艰巨。与此同时，反对分裂、维护国家统一的斗争始终是西藏和平解放以来一项长期性的任务。

1959年，西藏进行民主改革，广大农奴翻身解放迎来了新生活。1965年，西藏自治区成立，确立了民族区域自治制度。从1959年达赖叛逃至今，达赖集团一天也没有停止过分裂祖国的破坏活动，仅1987年到1989年的两年间，就先后在拉萨制造了130余起大大小小的骚乱事件。“3.14”事件则再次证明，达赖集团反动的阶级本质没有改变，分裂祖国、企图恢复其残暴黑暗统治的图谋没有改变。西藏反分裂斗争具有长期性、尖锐性和复杂性。一手抓稳定，一手抓发展，切实做到两手抓、两促进、两不误，是走出一条中国特色、西藏特点发展路子的基本要求。西藏工作面临着与其他省市不一样的双重任务，既要发展社会经济，又要维护国家边境安全、反对藏独分裂。在目前的经济条件和有限的财力基础上，要加快西藏发展步伐，任务相当艰巨。

4. 在发展中保护和建设好生态环境。西藏高原是我国乃至亚洲地区重要的生态屏障，是我国和亚洲的“江河源”和“生态源”，保护好西藏的生态环境，具有极端重要性。

胡锦涛总书记指示要保护好西藏的“碧水蓝天”。温家宝总理要求爱护好西藏的“一草一木”。西藏的发展，必须首先考虑到生态环境保护 and 建设，实现西藏的资源开发利用与保护和建设好生态环境的有机结合，决不能先开发后治理或边开发边治理，更不能以破坏甚至牺牲生态环境来换取西藏的发展。发展要以有利于保护和建设好环境为前提，发展必须能够促进环境保护和建设。

为了加强西藏高原生态安全屏障建设，全区已建有各类自然保护区38个（其中国家级9个、自治区级6个、地市县级23个），保护区总面积40.83万平方公里，占全区国土面积的34.03%，约占全国自然保护区总面积的一半以上，居全国之首。西藏共有生态功能保护区21个（其中国家级1个），国家级森林公园7个，地质公园3个（其中国家级2个），国家级自然保护区1个。

要保护好这些自然保护区和生态功能区，必须按照优先开发、重点开发、限制开发和禁止开发等主体功能的要求，确定西藏整体及其区内不同地域的发展模式，制定相应的政策和措施，加大投入力度。在国家

对主体功能区发展的政策措施没有出台或不完善之前，这将是西藏经济社会发展面临的一个重大问题。

5. 西藏经济和国内经济融合交流的程度还很低，更不用说参与经济全球化。西藏目前还是一个相对封闭的经济社会单元。回顾西藏经济社会发展半个多世纪的历程，其经济社会发展既有“一个没赶上、一个没抓住”的历史遗憾，也有“一个转换点、两个里程碑”的光辉实践。“一个没赶上”是指从西藏和平解放到20世纪50年代末，仍由西藏的噶厦管理地方事务，西藏没能赶上全国50年代大发展的第一个黄金期。“一个没抓住”是指从改革开放到20世纪80年代，由于达赖集团的干扰破坏，西藏无法一心一意搞经济建设，没能抓住全国80年代高速发展的第二个黄金期。“一个转折点”是指1989年胡锦涛同志进藏工作，西藏工作局面开始扭转。1989年年底，中央政治局形成了中央关于西藏工作的“十条意见”（《中央政治局常委会讨论西藏工作会议纪要》，简称“十条意见”），从此实现了西藏工作由乱到治的历史性转折。“两个里程碑、三个确保”确定为新时期西藏工作的指导方针，进一步明确了对达赖集团斗争的方针，举起了公开揭批达赖的旗帜，作出了加快西藏发展、实施对口援藏的重大决策。2001年中共中央召开的第四次西藏工作座谈会，科学分析了新世纪西藏工作面临的新形势，提出了“一加强、两促进”的历史任务，制定了相关政策措施，加大了对口援藏力度，确定了扶持西藏发展的投资、财政等政策和基础设施建设重点项目，这次会议是新时期西藏工作的一个重要里程碑。

纵向比较，西藏经济社会发展已经取得了举世公认的成就，但与其他省区相比，发展程度还比较低。西藏经济发展起步晚，无论在经济规模上、还是在产业的承接能力上，无论是市场化程度、还是其资源条件，都与目前区域间经济协调发展的要求有较大差距。同时，西藏远离国内外经济中心区，接受国内经济辐射的能力弱，毗邻的省区经济也比较落后，而交通的不发达则更加大了与内地经济和南亚地区沟通往来的难度。