

走出貧困：

川藏地區社會經濟變遷

刘文璞 主 编

张 军 副主编

北京农业大学出版社

走出贫困：川藏地区社会经济变迁

刘文璞 主 编

张 军 副主编

北京农业大学出版社

FF50 132.4

(京)第 164 号

图书在版编目(CIP)数据

走出贫困.川藏地区社会经济变迁/刘文璞主编-北京:

北京农业大学出版社,1993.10

ISBN 7-81002-537-6

I. 走……

1. 刘……

Ⅱ. 川藏地区-社会经济-变迁

IV. F3.32

北京农业大学出版社出版发行

(北京市海淀区圆明园西路二号)

北京市昌平春华印刷厂印刷 新华书店经销

1993年10月第1版 1993年10月第1次印刷

开本,787×1092毫米 1/32 印张,8

字数,175千字 印数,0~500册

定价,7.00元

前 言

自 1985 年以来,中国社会科学院农村发展研究所相继承接了国家民委、民政部和国际山地发展研究中心(ICIMOD)委托的课题,分别对西藏地区和四川西部横断山脉地区农村经济与社会进行了考察,并将考察结果写成报告,分别提交国家民委、民政部和国际山地中心。这些考察报告从不同的视角对川藏地区经济与社会发展做了深入的分析,从正面总结了几十年发展的成功经验,指出了当前该地区发展中所面临的问题,及解决问题的思路。上述报告得到了国家民委、民政部和国际山地中心的好评。

我们一直想把这些考察报告汇集出版,但因种种原因拖至今日。从时间上看,资料、数据略有过时,但他毕竟是较为详细、系统反映几十年川藏地区经济与社会发展的书面材料,该书对于有志于研究川藏地区经济与社会发展,对有兴趣了解川藏地区情况的人来说,无疑是一本有价值的参考书。

由于调查及作者个人的局限,书中难免有不足之处,我们诚恳地欢迎广大读者批评指正,并与我们一起共同探讨。

编 者

1993 年 8 月

目 录

总论	(1)
上篇 西藏江孜县(镇)社会经济考察	(25)
一、江孜县(镇)社会经济概况	(25)
二、人口增长、流动与就业	(30)
三、政府机构的设置及功能	(45)
四、商业和集市贸易	(54)
五、交通运输与邮电通讯	(64)
六、财政信贷与资金	(78)
中篇 四川宁南县社会经济考察	(88)
一、宁南概况	(88)
二、宁南社会系统的形成及演进	(99)
三、行政组织与管理系统的功能和作用	(110)
四、经济系统的调整与结构转换	(123)
下篇 横断山区农业劳动力转移与非农产业发展	(146)
一、农业劳动力转移与经济结构转型	(146)
二、汶川县威州乡农村非农活动分析	(166)
三、龙溪乡联合村三座磨寨农业劳动力转移实证分析	(183)
四、喜德县经济与社会发展问题及对策	(203)
五、喜德县产业发展选择与产业结构转换	(213)

总论

一、农村改革前山区农村政策的回顾

1978年以前的20多年里,四川西部和西藏在经济上和文化上都取得了明显进步,广泛进行了农业和农村其它方面的基本建设,农业生产条件有了改善,生产水平有了提高,农牧民的生活有所改善,文教卫生事业也有较快发展。以农业总产值为例,1978年比1952年增长幅度,四川全省增长1.1倍(以1952年不变价格计算);西藏1979年比1958年增长1.72倍,主要农产品数量也有明显增加。四川全省粮食产量1978年比1952年增长94.6%,同期棉花增长2.56倍,甘蔗增长47.2%,水果增3倍,生猪和牛分别增2.09倍和49.6%。西藏从1959年至1979年的20年中,粮食总产量增长1.59倍,牲畜存栏头数增长1.1倍。在生产发展的基础上,农牧民纯收入增长幅度为:四川1978年比1954年增1.28倍(未扣除物价上涨因素)。

但是四川和西藏发展道路十分曲折,农业生产和农民生活时起时落,有时生产遭到严重破坏,农民基本生活需要无法保证。尽管生产有所发展,农牧民生活也有所改善,但这些地区生产力水平十分低下,农民生活穷困,改善缓慢。分析其原因,政府政策的某些失误有重要影响。

首先,政府许多政策脱离这些地区的实际,带有盲性,而且往往是采用行政强制办法推行一些不切实际的政策。中国幅员

广阔，自然经济条件差异极大。我们所研究的这一地区无论就生产力水平、农业商品化以及农民的文化程度都与全国其它地区，特别是与东部沿海城市有天壤之别。应当区别这种情况，采取不同的发展对策。但过去却不是这样，常常采取同全国一样的政策。一项不十分成功的政策是采用行政方式普遍推行农业集体化。这一地区的特点是地广人稀，居住分散，有的居民点和居民点之间只有山间小路，相互交往只能靠步行，有时要走一、二个小时。耕地坐落也十分分散。在牧区，牧民甚至逐水草而居。把如此分散的农牧民组织在一个生产队，统一劳动、统一指挥，其效果是很不好的。集体化政策在这里效果不好是由于这里的农业基本上还是自然经济，用以从事生产的主要是极其落后的、原始的手工工具，有些地区甚至（尤其是少数民族地区）还处在刀耕火种的发展阶段。农业生产活动以一家一户为单位进行是比较有效益的。与农业集体化开展的同时，也像全国其它地区一样迅速消灭了私营工商业和个体工商业，以后的历史证明，这一政策也没有收到积极的效果。在70年代后期，西藏照搬内地农业机械化的口号，不切实际地提出“三年实现机械化，西藏要走在前面”。在三年中总计购进1.7亿元的农业机械设备，办起了60多个农机修造厂。但是由于西藏技术力量薄弱，管理水平低，农民没有机械化的要求，再加上自然条件不适宜大规模使用机械，结果没有收到预期的效果，反而造成了经济上的严重损失。

其次，政府的农村产业结构政策不合理，也是阻碍这一地区经济发展和人民生活水平提高的重要因素。川西和西藏经济落后，生产力水平低，资金缺乏，人口的文化素质低。但这里也有它的优势，即资源丰富，包括土地资源、草场资源、森林资源、旅游资源、地下矿产资源等都十分丰富。以川西比较穷困的少数民族地区（即甘孜、阿坝两个藏族自治州、凉山彝族自治州）为例，据

统计有天然草场 1.6 亿亩(为全国大草场之一),各种牲畜 1600 万头,森林面积 6000 万亩,木材积蓄量 8.8 亿 m^3 ;地下矿产品种多储量大,黑色金属、有色金属和稀有金属已探明的有 55 种,仅金、银、铜、铁、铅、锌等的储量占全省 90% 以上;水利资源也十分丰富,能开发利用的有 6000 万 KW 以上。各种土特产品,如麝香、虫草、贝母等药材,珍稀野生动植物,驰名中外。此外,旅游资源也很丰富,有卧龙、九寨沟、邛海、马湖等风景区和旅游胜地。但是,过去政府却不加区别地在各地提倡和实行“以粮为纲”的产业结构政策,限制农民利用、开发这资源。如政府规定,严格禁止农民开采地下矿产,不允许农民从事商业活动和各种服务业,远距离贩卖农产品、工业品要受到严厉惩罚。对农民发展农村工业也规定了严格的范围。对于农村存在的大量剩余劳动力只允许在农业内部利用,不允许外流就业,由此造成一方面大量丰富自然资源不能有效利用,另一方面却存在大量剩余劳动力。在生产上形成“以粮为纲”的单一性生产,产业结构极不合理。在农村社会总产值中,种植业与畜牧业占绝大比重,农村工业、商业、交通运输业比重很小。在种植业中,粮食生产又占绝对优势,经济作物很少。农村劳动力的使用可以反映出这一点。(见表 1)。

表 1 1982 年农村劳动力使用情况

单位:万人, %

	劳动人数(万人)			劳动力比重		
	总计	农业	非农产业	总计	农业	非农产业
西藏	84.2	83.5	0.7	100	99.46%	0.54%
四川	3955.0	3794.6	60.7	100	98.4%	1.6

资料来源:《中国农业年鉴》1983 年,农业出版社。

可以看出,农村劳动力几乎全部集中搞农业(包括林、牧业),用于第二、三产业的微乎其微。农业结构也是很单一的。1982年以农业总产值为100,其结构为:种植业占33.1%,林业占1.6%,牧业占54.7%,工业和副业占10.6%;四川农业生产结构相应为:种植业占65.1%,林业占4.7%,牧业占20.7%,渔业占0.3%,工业和副业占9.2%。结构的不合理性在川西尤为突出,如四川西部高原区,1980年以农业产值为100,种植业占68.1%,林业占2.4%,牧业占27.2%,工业和副业占2.3%。川西南地区种植业的比重达75%。而这些地区多属高山峡谷区,其自然资源优势不是耕地。

土地利用也从一个方面反映出农村经济的单一性(见表2)。

表2 1982年四川、西藏耕地利用

单位:万亩, %

	总播种面积 (万亩)	复种指数 (%)	不同作物占播种面积比重 %			
			总计	粮食	经济作物	其它作物
西藏	327.8	96.0	100	90.1	5.5	4.4
四川	18197.6	184.8	100	83.8	9.7	6.5

资料来源:《中国农业年鉴》,1983年,农业出版社。

在川西南地区粮食的比重还要高,占到总播种面积的96%。

产业结构的单一性,使得农民收入低而不稳。由于收入低,农民消费支出中用于吃的比重很高,西藏、四川都在70%左右。消费支出比重大生产支出比重就小,扩大再生产能力就低,既阻滞了农业的发展,也阻滞了非农产业的发展。

第三,忽视生态环境建设,造成生态环境恶化,降低了农业抗灾能力,使农、牧业生产不稳定。长时期以来,川西、西藏同全

国一样,由于资源的不合理利用,对环境保护不注意,造成了这一地区生态环境的严重破坏。在“以粮为纲”方针的指导下,许多地方毁林开荒、毁草种粮。林业重采轻造,采伐更新失调,造成森林资源破坏。以川西雅安地区为例,50年代初,全区森林覆盖率为48%,森林面积1010万亩,木材积蓄量9200多万 m^3 ,人均105 m^3 。到80年代初,森林覆盖率下降到23%,森林面积520万亩,木材积蓄量减少到7300万 m^3 ,人均55 m^3 。由于森林破坏,造成水土流失加剧。据四川西部的雅安、荥经、天全、汉源四个县水文站调查,每年流失的泥土达95.9万t,相当于17cm厚的表土面积6.2万亩。水土流失使自然灾害增加。据气象部门记载,过去洪涝灾害平均10年多一次,现在一年要发生二、三次(资料来源:《四川农村的今天和明天》,四川科学技术出版社,1986年973页)。川西正处长江上游,这里水土流失直接导致长江含沙量增加,有人说,长江有变成第二黄河的危险是不夸张的,其影响所及绝不仅限于本地区,必定波及整个长江流域。

第四,国家对山区投资少,使山区生产条件的改善很缓慢。例如川西南地区现有水利设施蓄、引、提总水量远不能满足本地区农作物生长需要,常出现严重干旱,保灌面积仅占总面积24.8%,低于全省水平。加之土壤质量差,高产稳产农田仅占耕地面积的5%左右。这对广大四川西部地区来说是有代表性的。

第五,经济管理体制不合理,限制了农民的积极性。在农村全面改革以前,对农村(包括山区农村)实行的是高度集中的计划管理制度,各级政府向农民下达为数很多的指令性生产指标,规定主要农作物播种面积、牲畜饲养头数、产量、技术措施,向国家交售量,农产品任务以及农民收入水平等。农民失去了生产上 and 产品销售上的一切自主权,无法根据自然和经济条件决定自己的生产方针,也不允许农民直接根据市场需要选择农作物。国

国家对农产品的销售进行了更为严格的集中控制，主要农产品品种全部或大部分必须按国家规定的价格卖给国家，只有很小一部分非常不重要的产品才允许农民自由出售，结果在农产品流通中形成了国营商业的全面垄断。对农村集市也规定了各种限制，如只限于生产者和消费者直接交易，只允许小范围和小量交易，不允许长途贩运。对山区某些大宗产品贸易的限制更为严格，如木材，长期禁止农民在市场自由出售。这种高度集中的管理体制作为国家从农业转移资源以发展城市工业的一种手段在一定历史时期发挥了某些积极作用，但长期实行的结果是限制了农民生产积极性和农村经济的发展，使城乡发展陷入严重失调的局面。

二、经济体制改革与政府政策的转变

政府在实行改革、开放总方针的过程中，对山区和贫困地区（包括川西和西藏）实行了更加灵活、更加特殊的政策。首先是改变集体经济过分集中的经营制度，实行了各种形式的家庭联产承包责任制。在西藏牧区 95% 以上的农户实行了“牲畜归户所有，私有私养，自主经营，长期不变”的制度，即绝大部分牲畜归农户私人所有，实行个体经营，在农区 90% 以上的农户实行了“土地归户使用，自主经营，长期不变”的制度。即在公有土地上实行个体经营。总之，个体经营形式已成为西藏农牧业生产的主要形式。在四川也广泛实行了各种形式的生产责任制，截止到 1982 年，89% 的生产队实行了“包干到户”责任制形式。在西部山区和贫困地区，“包干到户”形式的比重还要大一些。“包干到户”形式做法是农户利用合作社生产资料（主要是土地）分户进

行生产,生产的产品除了交纳农业税外,还要向合作社交纳一定数量的公积金和公益金,剩余部分全部归农户支配。农户利用这部分收入来满足生活消费和扩大再生产的需要。可以看出“包干到户”的特点是:①以农民家庭为单位进行生产;②家庭有充分经营自主权;③农业投资的职能从合作社转移到农户家庭。这种责任制形式虽然与个体经营有区别,但它确立了农民家庭在生产中的主体地位,农民家庭既是一个基本生产单位,又是一个独立的商品生产者,这样就赋予了农民家庭以充分的经营自主权。他们可以根据本地自然条件和自己利益安排生产,决定自己资金和劳动力使用方向以及产品销售形式。而且农民的收入完全取决于他们的经营状况。由于这种制度打破了集体经济中长期存在的平均主义分配形式,激发了农民的生产积极性和劳动热情,80年代初农业生产迅速发展的主要原因就在这里。

另一项对山区和贫困地区发展有重大影响的政策是发展多种经济形式(成分)。过去单一发展公有制经济效果不佳,尤其是在川西、西藏这些贫困的少数民族聚居地区效果更不好。实践证明,个体经济、私营经济对川西、西藏地区的发展可以发挥很大的作用。现在政府政策是鼓励各种经济成分一起发展,那种形式对山区发展有利,就支持那种经济形式。政府提出了以公有经济为主体,多种经济形式并存作为总的指导方针。但具体到川西、西藏这些贫困山区来说,给予个体经济和私营经济以更充分的发展是有利的。近几年,这些地区的个体经济发展速度远远超过公有经济发展速度。私营经济所占比重很小,但发展速度却很快。在个别农村地区甚至出现个体经济和私营经济超过公有经济的现象,这在目前政策上是允许的。与此相适应,政府取消了不准农民个人购买各种大中型生产工具和设备投资限制。现在,在农村除了土地以外,农民个人可以购买任何生产资料,几年来

农村生产资料所有制结构发生了很大变化,像农业使用的大中型拖拉机、汽车等大部分已为农民私人所有。这对于促进多种经济成分共同发展是很必要的。

1981年以后,政府放宽了农民的经营范围并逐步取消了各种限制。这一政策对川西和西藏发展具有更为重要作用。所谓放宽农民的经营范围是指把一部分过去禁止农民利用的资源分配给农民利用。过去,农产品加工大部分集中于城市,农民只能作为原料生产者,现在允许、鼓励、支持农民从事农产品加工业生产。地下矿产资源过去只能由国家开采,严格禁止农民开采,现在允许农民在国家指导下开采那些不适宜于由国营企业开采的小矿。此外,还允许农民发展旅游业和第三产业,允许农民发展各种制造业和各种加工工业,允许农民发展交通运输业和从事长途贩卖农产品和工业品活动。这一政策给农民以自主利用本地资源发展生产的权力,不仅促进了农村工业和其它非农产业的发展,增加了农民的就业机会,而且加速了农业劳动力向农业以外部门的转移,使农村产业结构趋向合理化。在这一方针指导下,近几年来,西藏以农副产品为原料的加工业和小型采矿业迅速发展,如曲松县的农牧民过去只从事农、牧业生产,现在情况已有了很大变化。1986年全县300多人开采铬矿,年产矿石2万t,产值达360多万元,占农村社会总产值的35.6%,成为全县最大的骨干产业。据统计,到1986年中,全西藏以非农产业经营为主的专业农户已有53000多户,农、牧民个体或联户办的乡镇企业发展到950多个,从业人员10000多人。全区多种经营的收入已占全区农业总收入的1/4左右,个别地区变化还要大,如地处边境的亚东县,农、牧民在利用当地自然资源优势发展农、牧业生产的同时,兴办了竹编、家具、服装加工等行业。1985年全县人均收入达到380元,其中非农产业收入占65%,说明这

里农民的收入已主要来自非农产业了。一则新闻报道描述现实西藏农村景况时写道：“世世代代种青稞的农民学会了经商，祖祖辈辈拿羊鞭的手握起了方向盘（指开汽车搞运输），公路两旁的农民旅店接待着来往客人，……”。（见《人民日报》海外版1986年5月3日）。四川西部（包括川西南、川西、川西北三个区）经过几年的产业调整，正在形成四川、乃至全国重要的林业、牧业和林牧产品加工业为主体的乡镇企业基地，以及糖业、采矿业和中药材生产基地。至于粮食生产，有条件的地区以保证自给为目标，条件不好的地区则不强求粮食自给，可以用本地优势产品与粮食产区换粮食。

政府对西藏和贫困山区（包括川西地区）采取了一系列优惠和扶持的方针以加快这一地区的发展。1980年以来在西藏对农牧民实行了休养生息的政策，当时确定5年内对农牧民免征免购（即取消农业税和国家对粮食、酥油、肉等农牧产品计划收购任务），以后这一政策又延长至1990年。此外还规定不许向农民、牧民摊派和收取任何钱、物；农村干部的补贴、供应五保户费用，不再由农牧民负担，而由政府财政解决。

对四川西部山区和贫困地区国家通过实行“以工代赈”方式加以扶持。“以工代赈”的具体做法是，国家将部分库存的粮食、棉花和棉布无偿调拨给贫困地区，用于贫困地区的交通、水利等公共基础设施建设，帮助山区和贫困地区经济的发展。这项措施从1984年开始实行，当时决定在三年内全国动用价值人民币27亿元的库存粮食、棉花、棉布，用于支持山区和贫困地区发展。四川生产上有“以工代赈”项目的13个地（市）、州的115个县，动员了120余万民工参加修路，总计投入1.5亿个标准工作日。位于川西的甘孜自治州仅1986年国家用粮、棉、布“以工代赈”的办法解决资金，采取“民办公助”的办法，共修建公路15

条,全长200多km,桥梁30座,总长1026m。这一工作使农民增加了就业机会,增加了收入,又促进了区内外工农产品的流通,对山区发展起了促进作用。过去有些地区产品运不出去,公路修通以后,产品运往外地,生产者收入提高。有些有地下矿产的地区,过去产品运不出,不得不限制产量,公路修通以后,产量迅速增加。

此外,国家还拨出资金专门用于支持山区和贫困地区农民的生产和生活。

10年改革中,农产品流通体制进行了深刻的变革。在西藏确定了农畜产品以市场调节为主的方针,取消国家收购计划和打破国营商业的垄断状况。同时,扩大了集市贸易,进一步开放区内外,国内外贸易,鼓励边境地区居民恢复和发展传统的边境贸易,允许边民自由往来,自主贸易,互通有无,调剂余缺。四川(包括川西山区)在生产扩大的基础上,农副产品商品率明显提高,从1978年的41.9%提高到1984年的52.5%。农副产品购销政策有了重大调整,长期以来统的过宽,管的过死的情况有了改变。如统购和派购产品最多时达76种,1984年已减少到17种,除个别品种外,包括粮、油在内的农副产品在完成统、派购任务以后,开展了多渠道经营,品种繁多的三类农、副产品都完全靠市场调节,按国家规定价格收购的农副产品比重从1978年的86%下降到1983年的58.4%。由此,打破了国营、合作商业垄断的局面,个体商业迅速发展。与此同时,川西山区,城乡集市贸易也有了很大发展。集贸市场增加的同时其功能也发生了明显转变,由农民之间产品余缺调剂的场所,向农副产品初级集散市场转变,出现了一批农副产品批发市场和贸易中心,打破了地区、部门封锁,开始形成新的流通网络。

三、加大政策调整的力度促进川西和西藏社会经济的发展

尽管 10 年来这些地区经济发生了明显变化,但大部分地区的经济仍然未脱离自给半自给状态,从自给半自给经济向商品经济转变是该地区一项长远战略目标,而且阻碍这种转变的制约因素仍然很多。

(一)产业政策调整与区域产业结构的形式

近些年来,生产结构变化的总趋势是粮食面积逐年减少,经济作物面积逐年增加,农业比重下降,非农产业比重上升。但国家对山区重要农产品生产和销售仍然有控制过死的现象。例如要求一些没有发展粮食条件的山区实行粮食自给或下达粮食交售任务,这势必影响山区农民把自己主要人力、物力、财力投到本地区最有优势和最有效益的生产部门。今后国家的政策应当更加灵活,一个地区主要生产什么产品应当让农民自己根据市场的需要和本地条件自主决定,国家要逐步放宽单纯依靠行政手段进行控制的做法。不加区别地要所有四川西部山区搞粮食自给或大量生产粮食是违背自然和经济规律的。因为这一地区宜粮土地不多,扩大粮食生产势必要把坡度在 25 度以上的土地开荒种粮,结果不仅产量低、效益差,而且必然导致森林的破坏。商品生产是一个开放的生产和流通系统,粮食作为商品,可以依靠市场解决。四川的粮食生产优势主要在四川盆地,历史上就存在山区以经济作物、土产品、特产品、畜产品、林产品同盆地换粮的传统,这是符合自然、经济规律的。山区发展林、牧、土特产品投资少,产出高、成本低,在市场上有较高竞争能力。

根据四川西部的自然经济优势,其生产方针和产业结构,应

有自己的特点。可以把广大的四川西部地区分解为自然经济条件各异的三个地区,即川西南山地区、川西高山峡谷区和川西北高原区,它们的生产方针和产业结构如表3。

表 3

	自然、经济特征	生产方针和产业结构
川西南山地区	中业热带和副业热带气候、雨量充足、气温高、森林资源和地下矿产资源丰富、交通初具条件	重点发展用材林、牧业和食糖;适当发展粮食生产和采矿业
川西高山峡谷区	地势高、温差大、雨量较少、野生动、植物资源丰富	林业和林产品加工业、山羊、绵羊和牦牛和畜产品加工
川西北高原区	地势高、气温低、干燥、草场面积丰富	以牧业为主、林牧结合,牧业重点为牛、羊,林业以防护林为主,发展中药材

由表3可以看出,整个四川西部地区经济结构概貌,即林业、牧业、糖业、采矿业以及围绕这些主导部门发展农村加工业以及商业、服务行业等。当然这不否定在一些城镇周围和工业中心周围应以蔬菜、水果和其它城市居民食品为主,在一些地区应以发展旅游业为主。

西藏地域广阔,条件也更加复杂,但从总体上说,其生产方针应当是以牧业为主,牧农林结合,因地制宜,多种经营。同时发展两大优势产业,一是旅游业和为其服务的商业、饮食和民族手工业;二是采矿业。但具体到某一地区应有自己的特点。西藏有29个农区县,29个半农半牧县,16个牧区县,还有林区和少数城镇以及22个边境县。不同类型区的生产方针和产业结构应有不同,如农区县应把粮食生产放在第一位,同时大力发展养殖业(牛、羊、猪、禽);半农半牧区应以牧为主,牧农结合;牧区以牧业为主,同时发展畜产品加工业和饲料工业;林区以林为主,兼营