

西藏的 贫困与反贫困 问题研究

罗绒战堆 著

中国藏学出版社

西藏的贫困与反贫困问题研究

罗绒战堆 著

中国藏学出版社

■责任编辑:永红 ■封面设计:金向 ■版式设计:天朗

图书在版编目(CIP)数据

西藏的贫困与反贫困问题研究/罗绒战堆著. —北京:中国藏学出版社, 2002

ISBN 7-80057-523-3

I. 西... II. 罗... III. 农村—贫困—问题—研究—西藏 IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 007439 号

西藏的贫困与反贫困问题研究

作者:罗绒战堆

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

开本:850×1168 1/32

印张:8.875

字数:200 千

印次:2002 年 1 月第 1 版第 1 次

印数:1~2000 册

书号:ISBN 7-80057-523-3/Z·259

定价:15.90 元

前 言

相对贫困是一个伴随人类社会的诞生而产生,并随着人类社会的发展而发展,甚至不断加剧的全球性问题。在过去的一个世纪里,随着全球化进程的加剧,特别是科学技术的突飞猛进,人类创造和获取财富的力量得到了极大的加强,世界各地的经济得到迅猛的发展。可是,在世界的不同地区,由于种种原因导致的不平衡发展,特别是发展差距的拉大,使得相对贫困这个问题显得越发突出。作为世界上最大的发展中国家,中国在改革开放以后,一直将发展经济、强国富国作为中国政府和中国人民的头等大事,并且取得了令人瞩目的成就。由于中国幅员辽阔,地区间在自然、历史和社会发育程度等方面有较大的差异,这些差异直接影响着经济发展的进程。中国的经济发展与世界其他地区的发展一样,存在地域上的差异,发展有先也有后,而且这样的差异在局部地区还表现得非常突出。因此,在近二十多年里,中国在大幅度减少了绝对贫困人口的同时,不同地域间的相对贫困问题却日渐突出。

作为一个社会主义大国,中国对尚未根除的绝对贫困和日益突出的相对贫困问题十分重视。在20世纪的最后几年,中国政府开展了声势浩大的扶贫攻坚工作,其扶贫开发的主攻方向就是包括西藏自治区在内的相对贫困的西部地区。新世纪前夕,中央又发出了西部大开发的号令,相对贫困的西部迎来了历史性的发展机遇。正是在这样的历史背景下,中国藏学研究中心不失时机地设立了“西藏扶贫攻坚研究”课题,笔者有幸主持了这一国家级研

究机构的这一重点课题,此书就是这一课题的部分成果。

本书是第一部系统地研究和分析西藏农村相对贫困问题的学术专著,这本专著的写作主要得益于笔者对西藏农村,特别是对西藏自治区林周县的春堆乡和墨竹工卡县的扎雪乡两个典型个案多年不间断地观察和调查的基础上。因此,个案研究的方法不仅贯穿于该课题的调查过程,而且也贯穿于此书的大多数章节。个案材料的描述和分析就构成了该书的主要环节,这些个案材料中的绝大多数是课题组成员经过千辛万苦在走访一个个贫困户的过程中挖掘和整理出来的最新材料,其中还有许多笔者对西藏相对贫困的农村多年调查和研究的切身感受和体会,是在与相对贫困的农户共同生活的过程中总结出来的。

此专著比较全面地总结了西藏和平解放以后,尤其是开展扶贫攻坚工作以来西藏在消除贫困方面取得的巨大成就,同时还比较全面地总结了西藏的扶贫攻坚经验,特别是对具有鲜明西藏特色的扶贫经验进行了认真地总结和研究。此外,笔者还尝试应用经济学、社会学的一些方法和原理对西藏农村的相对贫困度和致贫原因进行了系统地分析。在这些方法的应用过程中,笔者特别注意结合西藏的具体实际,不照搬照套,而是灵活应用。例如,在西藏农村贫困度的测定上,一些被国内外学者广泛应用的经典方法就失去了应有的“通用性”,最起码不能实事求是地解释和反映西藏农村现阶段的贫困状况。因此,笔者在该书中大胆提出了经过多年总结的、比较适合西藏实际的测定贫困状况的定量分析方法。比较客观、科学地分析和阐述了西藏农村现阶段的贫困状况和贫困程度。

本书的另一个特点是在农户活生生的生产实践和家庭生活中去寻找和总结西藏农村相对贫困的原因。本书不仅是一部研究西藏贫困问题的专著,同时也是一本描写西藏相对贫困的农户现实生活的读物,读者自己可以从书中大量地描写西藏农牧民群众生

活的侧面中分析致贫的原因。在致贫原因的分析过程中,笔者大量使用了对比研究的方法,这样的对比包括时间上的纵向对比和空间上的横向对比。在对贫困的历史原因进行分析时,笔者针对旧西藏政教合一的封建奴隶制的特点,首次从经济学的角度出发,提出了还待商榷的“绝对贫困人口”和“绝对剩余人口”的概念。在横向的比较研究过程中,笔者以两个具有较相似生态条件、生产条件和交通条件,但却有着巨大发展差距的两个行政村为个案,从农户的生产、生活以及这里的扶贫攻坚工作和基层组织建设等多个侧面,分析了致贫原因和在消除贫困方面的种种做法,从中可以使人体体会到西藏农村现阶段的贫困状况以及扶贫工作的艰巨性、长期性和复杂性。

考虑到人口的过快增长是西藏农村致贫的一个非常重要的原因,笔者还用一章的篇幅阐述了西藏的扶贫攻坚在控制人口的自然增长方面取得的历史性成就。与此同时,还应用了经济学中比较严谨的定量分析的方法对资源与人口的承载能力、劳动力的供给问题及其社会对计划生育的认可度进行了深入地研究,不仅阐述了西藏农村开展计划生育是大势所趋,而且还阐述了该项工作的人心所向。

本书的最后一章是国外小额信贷扶贫模式在西藏的国家级贫困县——定日县成功实践的介绍。介绍这一模式并非笔者的初衷,笔者力图将介绍的重点圈在这一模式的实践过程中所采取的一些具有鲜明特色又符合西藏实际的方法,同时,将这一方法与现行的以国家投入和行政参与为主体的扶贫方法进行了对比,提出了完善和改进以国家为主体的现行扶贫方式的一些建议。

罗敏戎堆

2001年5月12日

序 言

经过中国藏学研究中心社会经济研究所几位研究人员的辛勤工作,“西藏扶贫攻坚研究”课题的主要研究成果《西藏的贫困与反贫困问题研究》一书即将出版,对此,我感到欣慰。1996年初,也就是国家实施“八七扶贫攻坚计划”的第二年,全国各地的扶贫攻坚工作已普遍展开,扶贫攻坚也成为西藏各级党委和政府的一项中心任务。以研究西藏及其他藏区改革发展稳定为己任的中国藏学研究中心,在讨论当年的研究课题时,就把西藏的扶贫攻坚研究列为一项重点课题,并成立了由罗绒战堆副研究员负责的课题组。这个课题组由藏学研究中心社会经济研究所的几位年轻同志组成,他们都是改革开放以后培养出来的新一代藏学工作者。几年来,他们多次进藏深入到西藏相对贫困的农村进行调查研究,与群众同吃同住,与基层干部和农牧民共同分析致贫的原因,寻找脱贫的方法,总结扶贫的经验。他们获得了丰富的第一手资料,罗绒战堆同志就是在此基础上撰写了这本书。

我陆续阅读了《西藏的贫困与反贫困问题研究》的书稿,它给我的印象似可概括为:占有丰富的第一手材料,有比较有代表性的个案作基础;应用比较严谨的经济学和社会学的方法对西藏农村的相对贫困度进行了测定,分析了致贫的原因;从多角度总结了具有西藏特点的扶贫工作经验,并对今后的扶贫工作提出了自己的见解。从字里行间可以看到,作者是用心用力地调研、写作的。我想,这本书的出版能为研究西藏农村的脱贫致富,以今后实现小

康提供有益的参考。

同时,我也希望:从事藏学研究的人员,尤其是年轻一代的研究人员,要刻苦学习,不断提高理论修养和专业知识水平,提高驾驭重大课题的能力,以邓小平理论作指导,注重对西藏及其他藏区现实的重大理论和实际问题的研究,在科学的道路上不断攀登,有所创新,为西藏的经济发展、社会稳定和社会主义现代化建设作出新的贡献。

任务之

2001年5月26日

目 录

前 言	1
序 言	4
第一章 西藏扶贫工作的历史性回顾	1
第一节 西藏和平解放以来的扶贫工作回顾	1
第二节 西藏的“扶贫攻坚计划”及其有关背景介绍	4
第三节 扶贫攻坚与西藏的历史性进步	9
第二章 贫困人口的主要分布及其贫困原因分析	16
第一节 贫困人口的主要分布及地域特点	16
第二节 致贫原因分析	22
第三节 贫困的主要类型	37
第三章 贫困程度的测定及其相关问题的研究	41
第一节 脱贫指标及其分析研究	41
第二节 关于贫困程度的测定	44
第三节 酥油消费与贫困程度	48
第四章 西藏农村的相对贫困及相关问题的研究	52
第一节 贫困的相对性	52
第二节 贫困县及其收入问题的研究	55
第三节 关于西藏农村进一步加剧的相对贫困问题	62
第四节 思考、建议与目标	66

第五章 南木林,一个国家级贫困县的脱贫历程	74
第一节 “八七”扶贫攻坚与南木林的发展进步	74
第二节 关于南木林县相对贫困的主要原因	81
第三节 南木林县能够成功脱贫的主要经验	87
第四节 思考与建议	95
第六章 从个案考察西藏农村的相对贫困与扶贫攻坚工作 ——两个调查点的对比研究及其启示	99
第一节 两个个案及其基本情况	99
第二节 农牧业生产情况及其相关问题的比较研究	101
第三节 科技投入与农业生产和扶贫攻坚	106
第四节 政府行为及其农村基层组织与农业生产和扶贫攻坚	112
第七章 以个案考察西藏农村的相对贫困与扶贫攻坚工作 ——两个调查点不同类型农户的个案调查和研究	130
第一节 论布岗村的三个个案调查和分析	130
第二节 春堆村的三个个案调查和分析	150
第三节 个案研究给我们的启迪和反思	165
第八章 西藏的人口、资源、贫困与计划生育	177
第一节 西藏的人口状况与资源承载力的分析和研究	177
第二节 人们的生育观与计划生育	190
第三节 扶贫攻坚与计划生育	195
第四节 思考与建议	203
第九章 小额信贷扶贫模式在西藏的实践与应用	208
第一节 小额信贷扶贫模式简介	208

第二节 小额信贷扶贫模式在我国内地的实践	211
第三节 小额信贷扶贫模式在西藏珠峰地区的实践	218
第四节 思考与建议	233
后记	239
附录：一 《国家八七扶贫攻坚计划》	241
二 《西藏自治区扶贫攻坚计划》	254
三 《南林县贫困人口情况统计》	264
四 《南木林县扶贫情况综合统计表》	265
五 《南木林县贫困户解决温饱情况汇总表》	266
六 《南木林县整体解决温饱收入情况统计表》	267
七 《南木林县基本解决温饱自验情况汇总表》	268
八 《南木林县脱贫乡、村生产生活状况汇总表》	269

第一章 西藏扶贫工作的历史性回顾

第一节 西藏和平解放以来的扶贫工作回顾

一、西藏和平解放至我国改革开放初期的 西藏扶贫工作之简要回顾

自西藏和平解放、人民解放军进藏以来,就开展过零星的扶贫济贫工作。比如,50年代初期对拉萨市贫苦僧尼的布施,1959年4月对1400多个拉萨市市民的口粮救济。1953年,拉萨市还组织了6个农贷工作组,深入到18个宗、21个谿,向4082户贫困户发放了59952银圆的贷款,这对于当时还生活在封建农奴制下的这些贫苦农民的生产和生活均起到了很好的扶持作用。西藏在取得民主改革的伟大胜利后,鉴于当时非常突出的贫困问题,特别是刚刚翻身做主的农牧民的相对贫困,西藏自治区工委将扶贫济贫这一工作作为己任,开展了一系列的扶贫济贫工作。特别是民改以后的头三年,西藏工委在这方面做了大量的工作。1960年,工委出台了《关于1960年农牧贷款工作的指示》,这一指示中贷款的主要对象就是贫苦农牧民和手工业者。当年,政府对贫苦的老、弱、病、残僧尼和宗教界上层人士的生活就实行了包起来的办法,西藏自治区筹备委员会还向各地的翻身农奴发放了5万多件新式农具,并组织农牧民大搞农田水利建设,使得这一年的农业生产获得了大丰收。1961年,中国人民银行西藏分行将250万元的农牧业生产和生活贷款发往西藏各地市。1962年,筹委会又利用98

万贷款扶助了 13000 多户贫苦农牧民,同时还向他们发放了 282 万多斤的种子和口粮,帮助他们购买了 1630 多头牲畜,下拨了 800 多吨农用钢材^①。1959 年—1963 年期间,国家虽然处在大跃进和严重的自然灾害期间,仍对西藏的农牧业生产投入了 5 千多万元资金,其中就安排了 600 多万元的无息贷款,还发放了 2784 万斤种子和口粮^②,并主要用于对贫困户的扶持和救助。对当时缺少耕牛、农具、种子的互助组和个体农户均给予了贷款扶助,对生活上有困难的群众,投放了低息的生活贷款,受到扶持的贫苦农牧民共有 82700 多户。这也被认为是西藏取得民主改革的胜利,人民当家做主后,自治区地方在中央的支援下所进行的第一次有组织、大规模的扶贫济贫工作。1965 年,西藏自治区政府成立以后,扶贫济贫工作就历史地落到了人民政府的身上,并被列入政府工作的议事日程,成为地方政府的中心工作之一。从西藏自治区政府的成立到 70 年代末我国改革开放的初期,自治区各级政府在中央的支持下进行了大量的扶贫济贫工作。但应看到,由于受“文革”的干扰,国家的整体经济受到了巨大的影响,这对于基本依靠国家补贴度日的西藏地方政府的扶贫工作产生了一些影响。我们认为,这一时期不仅是我国经济受到灾难性打击的一段时期,也是西藏扶贫济贫工作的低潮期。

二、“双扶”工作及其简要回顾

根据 1978 年下半年召开的“第七次全国民政工作会议”精神,西藏自治区从 1979 年开始在全区进行了贫困状况的普查。有计划、有步骤、有重点地在全社会掀起了声势浩大的扶贫扶优工作

^① 参见多杰才旦主编《西藏经济简史》,648—660 页。

^② 参见《西藏自治区概况》,512 页。

(即扶贫和扶持优抚的“双扶”工作),我们认为,这是继西藏民主改革取得胜利初期所进行的第一次有组织、大规模的扶贫济贫工作,“双扶”工作应该被视为是西藏第二次大规模的扶贫济贫工作。这次的扶贫济贫不仅在规模上远远超过上一次,在内容和方法上也有所创新,所取得的成就也是头一次扶贫工作所不能同日而语的。以下是这一工作的基本情况介绍:

1. 1979 年对农牧区进行了大规模深入细致的调查,摸清了自治区的贫困状况。

全区共有贫困户 92478 户,贫困人口 470308 人,分别占全区农牧民总户数和总人口的 31% 和 30.2%。其中,特困户和特困人口分别为 65888 户和 320077 人,占自治区农牧民总户数和总人口的比例高达 22% 和 20.7%^①。可见,当时的贫困面和贫困程度令人触目惊心,“双扶”工作形势严峻。

2. 进行了大规模的济贫工作。17 年来,自治区在财力紧张的情况下,先后安排扶贫款 1.06 亿元,重点扶持了 22 个县,100 个乡,4557 个村,共 46 万余户,220 多万人次。共扶持口粮一亿多斤,衣被 95 万件(床),住房 17 万多间,帐篷 18000 多顶,生活用具 15 万多件^②。

3. 开展了一定规模的生产性和开发式的扶贫工作。除了规模浩大的济贫、救助式扶贫外,自治区民政部门还通过各种途径扶持了养殖业 4000 多户,种植业 2000 多户,饮食服务业 1000 多户,个体商业 6600 多户。为农牧区的生产购置了生产工具 7 万多件,各类牲畜 100 余万头(只),饲料 360 多万斤,化肥 300 多万斤,汽车、拖拉机等农用机械 180 多台(辆)^③,利用“双扶”回收资金兴办了救灾扶贫经济实体 168 个。可见,当时的扶贫工作已涉足到了

① 资料来源:西藏自治区民政厅文件“17 年扶贫扶优工作的情况介绍”。

② ③ 同上。

开发式扶贫。

经过 17 年的努力,部分乡村的贫穷面貌得到了改善,同时也解决了部分人口的温饱问题。全区的贫困率由原来的 31% 下降到 1995 年的 23%,降低了 8 个百分点,贫困状况得到了初步缓解。特困户比例由原来的 22% 下降到了 1995 年的 6%^①,减少了 16 个百分点,被扶持的贫困户中已有 7 万多户、37 万多人生活明显改善,1 万多户、11 万多人跨入了富裕户的行列。

与现在的扶贫攻坚工作相比,双扶工作的重点是救助式的扶贫或济困,同时也开展了一定规模的开发式扶贫工作。虽然这一工作的投入力度、扶贫方式及其全社会的动员程度无法与今天的以经济开发为主的扶贫攻坚战同日而语,但应充分肯定它在特定历史阶段下的特殊作用和取得的成绩,不能因为今天有了更佳的扶贫手段就对过去的“双扶”工作加以否定或怀疑。我们认为,今日西藏的扶贫攻坚是过去双扶工作的继续、延伸和深化,特别是过去的双扶工作为今日的扶贫攻坚战打下了一个良好的基础。正如有关报告总结的那样:“双扶工作促进了农牧业经济持续、稳定、协调发展,促进了农牧区基层社会的稳定和西藏边防的巩固,促进了农牧区的精神文明建设,促进了农牧区社会保障事业的发展,密切了党群关系、干群关系、政群关系。”

第二节 西藏的“扶贫攻坚计划” 及其有关背景介绍

1994 年 4 月 15 日国务院向全国印发了《国家八七扶贫攻坚计划》,这一计划要求:“从 1994 年到 2000 年,集中人力、物力、财力,动员全社会各界力量,力争用 7 年左右的时间,基本解决目前

① 资料来源:西藏自治区民政厅文件“17 年扶贫扶优工作的情况介绍”。

全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题”，同时要求各地结合本地情况和任务，制定具体的攻坚计划，动员贫困地区干部群众，发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，努力贯彻实施^①。该《计划》对我国当前扶贫攻坚的形势与任务、奋斗目标、方针与途径、扶贫资金的管理使用、政策保障、部门任务、社会动员、国际合作、组织与领导做了全面的论述并提出了相应的要求。在这以后，自治区党委和政府向全区传达了全国扶贫开发工作会议的精神，分析了西藏扶贫工作面临的形势、任务，并开始安排部署西藏的扶贫开发工作和任务。1995 年 9 月 19 日至 21 日，西藏自治区党委和政府拉萨召开了“全区扶贫开发工作会议”，在此会议上与会人员就“国家八七扶贫攻坚计划”进行了热烈地讨论，统一了思想，提高了认识，明确了“九五”期间扶贫工作的思路与攻坚任务，在此基础上形成了《西藏自治区扶贫攻坚计划》，该计划于 1996 年 2 月 1 日正式出台并开始实施。

《西藏自治区扶贫攻坚计划》首先分析了自治区未来几年面临的攻坚任务。在自治区扶贫攻坚正式开展的 1996 年，全区共有 18 个贫困县，占全区 73 个县数的 24.6%，其中有自治区确定的贫困县 13 个，国家确定的贫困县 5 个。13 个区定贫困县中，有贫困户 3.6 万户、20.5 万人，1995 年这 20.5 万人的人均收入为 436.41 元，人均生产粮食 550.5 斤，油菜籽 26.8 斤，肉 75.6 斤，奶 109.6 斤。5 个国定贫困县有贫困户 1.5 万户、8.6 万人，人均纯收入 342.30 元，人均生产粮食 606.6 斤，肉 62.6 斤，奶 83.4 斤。此外还有分布于面上的 27.5 万贫困人口，贫困人口的总数高达 48 万人，占全区总人口的 23%，比我国 1994 年开始扶贫攻坚战时，贫困人口总数占全国总人数的 6.67% 高出了近 21 个百分点。而在西藏，仅赤贫人口（人均纯收入低于 300 元）就有 10 万人左右，占全

^① 参见附一《国家八七扶贫攻坚计划》，1 页。

区总人口的 4.76%。可见,西藏的扶贫攻坚工作形势严峻,任务艰巨。其次,《计划》明确了 2000 年前 4 年的奋斗目标与任务,计划要求“自治区各级领导统一思想,提高认识,坚定信心,以强烈的事业心和责任感,抓住扶贫攻坚开发的难点和重点,紧紧围绕解决温饱问题,加大攻坚力度,限期解决困难。全区要在 1999 年全部解决脱贫问题,实现粮油肉食基本自给,多数户过上比较富裕的生活”。具体要求是:

1996 年,公布江达、加查、琼结、林周、昌都、改则 6 个县的 4.7 万人和面上的 7.3 万人脱贫。

1997 年,南木林、仁布、嘉黎、八宿 4 个县的 4.6 万人和面上的 7.4 万人脱贫。

1998 年,墨竹工卡、定日、萨迦、察雅、比如 5 个县的 7.1 万人和面上的 4.9 万人脱贫。

1999 年,定结、边坝、索县 3 个县的 4.1 万人和面上的 7.9 万人脱贫。

该《计划》还分析了西藏扶贫攻坚工作的有利条件和不利因素,根据《国家八七扶贫攻坚计划》并结合西藏的具体实际,制定了实现这一《计划》的许多具体措施和手段。总的精神就是要把全区的扶贫工作由过去以救助生活为主开始转为扶持生产为主。其中给人印象最深的手段就是实施了定对象、定项目、定资金、定效益和层层签订合同的所谓“四定一签”的扶贫方式,特别是最后一条定效益和层层签订合同的扶贫措施,将自治区每一位党政干部与西藏的扶贫攻坚战联系到了一起,一方面使得每个贫困地区和大多数赤贫人口有人关心,有人扶助,都有相应的扶持单位和个人,用当地干部、群众的话讲就是“用合同的方式将干群绑在了一起”;另一方面,每位党政干部及其所在的机关和单位都有合同规定的具体扶贫对象,并要求在规定的时限内帮助扶持对象脱贫,这一条已成为近年自治区考核一个单位、一个干部最重要的一个政绩指