

苏海红 杜青华 著

ZHONGGUO ZANG QU FAN PINKUN ZHANLUE YANJIU



甘肃民族出版社
GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE

中国藏区

反贫困战略研究

国家社会科学基金项目 (04B11064)

顾问：翟松天

国家社会科学基金项目（04BJL064）

中国藏区

ZHONGGUO ZANG QU FAN PINKUN ZHANLUE YANJIU

反贫困战略研究

苏海红 杜青华



甘肃民族出版社
GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国藏区反贫困战略研究 / 苏海红, 杜青华著. —兰州:
甘肃民族出版社, 2008. 6
ISBN978-7-5421-1306-1

I. 中… II. ①苏…②杜… III. 藏族—民族地区—不发
达地区—经济发展—研究—中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 070271 号

书 名	中国藏区反贫困战略研究
作 者	苏海红 杜青华 著
责 任 编 辑	刘新田 张兰萍
封 面 设 计	王林强
出 版	甘肃民族出版社(730030 兰州市南滨河东路 520 号)
发 行	甘肃民族出版社发行部(730030 兰州市南滨河东路 520 号)
印 刷	青海省西宁市城中区德隆印刷厂
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:19 插页:2
字 数	253 千字
版 次	2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷
印 数	1~200
书 号	ISBN978-7-5421-1306-1
定 价	28.00 元

甘肃民族出版社图书若有破损、缺页或无文字现象,可直接与本社联系调换。

邮编:730030 地址:兰州市南滨河东路 520 号 网址:<http://www.gansumz.com>

投稿邮箱:liuxintian@yahoo.com.cn

发行部:葛慧 联系电话:0931-8773271(传真) E-mail:gsmzgehui3271@tom.com

版权所有 翻印必究

序

贫困,在我国藏民族聚居区是一个现实而沉重的话题,反贫困依然是我们所面临的一项艰巨而紧迫的任务。

在我国的发展历史上,藏民族以其独特而丰富的民间、民族和宗教文化,不仅创造了本民族独具魅力的社会文明,也对我国的生态环境及经济社会发展做出了贡献。

中国藏民族主要聚居于青藏高原及其延伸区域,这里地域辽阔、山川瑰丽、自然资源富饶,与东部季风区和西北干旱区并列为中国三大自然区;这里有着重要的战略地位和独特的自然、地理、气候、资源和人文特征,在人类生存环境和中华民族未来发展中具有十分特殊的地位和作用。

长期以来,特殊的地理位置、相对单一的民族构成、浓厚的宗教文化特点、重要的政治地位和生态地位,使藏区成为中国极其重要的地理单元或区域单元。与此同时,由于自然条件恶劣,生态环境脆弱,劳动生产力、土地生产率以及科技文化水平较低,藏区不仅贫困问题突出,还面临着人口、资源、环境和经济、社会发展失衡的严峻挑战,成为全国基础设施建设滞后、扶贫成本最高、扶持难度最大的一个区块,也是全国范围最广、程度最深、类型最典型的贫困圈。切实解决藏区的贫困问题,进一步推动藏区经济社会的可持续发展和人民生活水平的提高,不仅是一个经济、社会问题,更是一个重大的政治问题。这些问题若不能很好解决,将影响全国的民族团结和繁荣,将影响人与自然、经济社会与生态环境的协调可持续发展。无论从哪个角度

看,都是事关全局、不能不予以高度关注的问题。

《中国藏区反贫困战略研究》一书从自然地理、行政区划、民族特点、经济社会发展、生态环境和基础设施状况等六个方面对我国藏区基本情况做了重点概述;对实施《中国农村扶贫开发纲要》以来所取得的主要成效、做法和经验做了客观评价,并对“十二五”时期我国藏区反贫困形势进行了总体判断;从分布特点、县域经济社会发展状况和贫困特征等三个层面对藏区扶贫开发工作重点县进行了深入分析,总结了反贫困工作中存在的主要问题、贫困的成因以及贫困发展趋势;提出了将藏区整体纳入国家扶贫开发工作的重点,制定了更加合理的新贫困标准以及实施生态扶贫工程等具体措施;从生态保护与脱贫政策的联动性,人口与经济、社会、自然的协调发展,农牧业产业化以及社会主义新农村、新牧区建设等诸多角度探讨了藏区全面协调可持续发展的路径选择问题。纵观全书,以全面、协调、可持续发展的科学发展观为统领,从统筹城乡、区域、经济社会、人与自然和谐发展的角度,对藏区国家扶贫开发工作重点县的脱贫致富途径做了一些深层次的探讨和研究,对我国民族地区反贫困的理论发展与实践运用颇有裨益,引发思考,值得一读。与此同时,该书对政府加快藏区发展提供了较为科学的理论依据和决策参考。

当然,反贫困问题是一项长期、艰巨而复杂的系统工程,衷心希望有更多的有识之士关注西部的贫困问题,关注藏区的贫困问题,为早日消除藏区贫困出谋划策,发挥智力支持作用!

在《中国藏区反贫困战略研究》一书付梓之即,谈点意见,权当序言。

青海省副省长



2008年5月27日

目
录

C-O-N-T-E-N-T-S

第一章 导 论

第一节 研究背景	4
第二节 研究对象及选题意义	11
第三节 主要观点及创新点	14
第四节 预期价值	18
第五节 研究方法	19

第二章 中国藏区基本概况

第一节 自然地理	24
第二节 行政区划	29
第三节 民族特点	34
第四节 经济社会发展	39
第五节 生态环境	56
第六节 基础设施	61

第三章 中国藏区国家级贫困县分布特点与贫困状况分析

第一节 中国藏区国家级贫困县分布特点	69
第二节 中国藏区国家级贫困县县域经济社会发展	71
第三节 中国藏区国家级贫困县贫困特征	83
第四节 中国藏区国家级贫困县牧户收支状况	93

目 录

C-O-N-T-E-N-T-S

第四章 中国藏区实施《中国农村扶贫开发纲要》的成效、做法及评价

第一节 中国藏区贫困现状	99
第二节 主要成效	106
第三节 扶贫开发典型做法	115
第四节 主要经验和启示	121

第五章 藏区国家级贫困县扶贫开发中存在的问题、成因及发展趋势

第一节 存在的问题	127
第二节 贫困成因分析	136
第三节 扶贫开发趋势	146

第六章 中国藏区实施反贫困战略的思考与建议

第一节 制度设立	157
第二节 完善机制	162
第三节 创新扶贫开发思路	172
第四节 实施生态扶贫工程	178
第五节 扩大整村推进工程规模	183
第六节 发展产业化扶贫	185
第七节 加大贫困农牧民培训与转移力度	189
第八节 推进异地扶贫开发力度	191
第九节 动员全社会参与扶贫开发	198

目 录

C-O-N-T-E-N-T-S

第七章 中国藏区全面协调可持续发展的路径选择

第一节 中国藏区生态保护与脱贫政策的联动推进	203
第二节 中国藏区人口与经济、社会、自然的协调发展	213
第三节 中国藏区农牧业集约发展路径:农牧业产业化	237
第四节 中国藏区社会主义新农村新牧区建设	247
第五节 中国藏区社会保障政策研究	253
第六节 建立健全中国藏区生态补偿机制研究	273
第七节 青藏铁路引领西部区域经济的合作与发展	283
参考文献	292
后记	295

第一章

导论

ZHONGGUO ZANG OU FAN PINKUN ZHANLUE YANJIU

- ◇ 研究背景
- ◇ 研究对象及选题意义
- ◇ 主要观点及创新点
- ◇ 预期价值
- ◇ 研究方法

贫困是经济社会发展中一个十分重要的问题, 消灭贫困已成为世界各国面临的共同任务和未来发展中的重大课题。首先, 贫困问题不是哪一个国家或地区独有的社会问题, 而是一个世界性问题, 摆脱贫困是所有发展中国家和众多发达国家乃至许多国际组织共同的奋斗目标和重要任务。其次, 贫困问题不仅是一个历史问题, 还是今后乃至更长时期存在的社会问题。一个国家或地区无法按照预定计划消除贫困人口, 要想真正解决贫困问题, 需要通过长期、不懈努力才能逐步实现。由此, 无论是发展中国家还是发达国家, 都在高度关注并努力探索解决贫困问题的办法和途径。

在许多发达国家, 贫困问题依然存在, 相当多的发展中国家贫困问题仍然非常严重。在国际大背景下, 中国作为世界上最大的发展中国家, 其贫困人口曾经占世界贫困人口总量的 20%, 但经过 20 多年的改革与发展, 通过实施反贫困战略, 全国贫困人口大幅度减少。1986—2007 年贫困人口减少近 2 亿人, 贫困程度也在逐步减轻, 贫困发生率已下降到 3.0%。可以说, 在其他所有发展中国家贫困人口不断增加的同时, 中国的贫困问题却正在快速缓解, 这主要归功于中国政府 20 多年来为反贫困所做的艰巨努力及实施反贫困战略的政策效能。国际社会认为, 中国的扶贫成就为发展中国家甚至整个世界提供了一种模式。

自 1986 年中国在贫困地区实施有针对性的扶贫政策以来, 农村贫困人口随着经济的快速增长而大规模减少。尤其是 1994 年后, 中央政府提出了“八七扶贫攻坚计划”, 并确定了 592 个国家级贫困县, 通过宏观经济调控、可持续经济增长以及政府扶贫体制改革和政策措施的推动, 明显提高了扶贫效率。之后, 又在 592 个国家级贫困县之外确认了 14.8 万个贫困村, 通过基本卫生保健和社会保障等社会扶贫项目, 采用参与式村级扶贫规划和跨部门的综合扶贫方法, 使我国扶贫开发工作取得了举世瞩目的成就。

中国幅员辽阔,各地区经济社会发展以及自然条件等差异性非常大。由于多方面原因及难以抗拒的诸多因素,剩余贫困人口多分布于偏僻和自然环境十分恶劣的区域,如青藏高原等地区,区域性的贫困状况仍未得到大的改观,离真正意义上的扶贫开发目标还有差距,反贫困形势仍然很严峻。实践证明,经济发展与减少贫困是经济发展缺一不可的两个方面。没有经济发展,就很难产生新的非农就业机会,也难以保证足够的扶贫资金投入,农牧民就不能摆脱贫困,而贫困问题又会导致需求不足和生产效率低下,最终又会制约经济发展。如果这些区域性的贫困人口不能充分分享改革开放取得的成果,贫富差距还将进一步扩大,必然会影响社会稳定和民族团结。因此,未来的反贫困任务依然十分繁重,关注和研究中国特殊区域——藏族聚居区(简称藏区,下同)的贫困问题,积极寻求更有效的扶贫路径,关系到科学发展观的贯彻落实,关系到统筹区域、城乡发展的推进,关系到全国的民族团结、社会和谐、政治稳定和生态安全,也关系到我国向世界庄严承诺的实现,在新世纪新阶段有着重要的实践意义。

第一节 研究背景

一、贫困的基本内涵

贫困作为一种复杂的社会问题,是一个具有动态性、历史性以及地域性等内涵的概念,其具体内容随时间、空间及人们的经济文化生活水平变化而变化。在不同国家或地区,受经济发展、社会文化背景、判断衡量标准不同而表现出较大差异性。因而,很多国内外专家学者及有关权威机构都对贫困问题进行了不同的概念阐释。例如“贫困是经济、社会、文化、落后的总称,是由低收入造成的缺乏生活

必需的基本物质和服务以及没有发展的机会和手段这样一种生活状况”^①；“贫困一般是指物质生活困难，即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准”^②；“贫困是人的一种生存状态，在这种生存状态中，人由于不能合法地获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动的机会，以至于不能维持一种个人生理和社会文化可以接受的生活水准”^③；“贫困不仅仅指收入低微和人力发展不足，它还包括人对外部冲击的脆弱性，包括缺少发言权、权利和被社会排斥在外”^④等。叶普万先生综合考虑了造成贫困的制度性因素，以及人对基本物质生活和精神生活的需求，在《贫困经济学研究》中将贫困定义为：贫困是指由于制度因素和非制度因素所造成的使个人或家庭不能获得维持正常的物质和精神生活需要的一种生存状态。郭熙保先生等把贫困概念的界定归于三类：收入贫困、能力贫困和权利贫困。收入贫困是指用于人们日常生活的物质匮乏，是贫困的表现形式；能力贫困是指人们获取生活资料能力的不足，即挣钱能力的缺乏，是贫困的直接原因；权利贫困则是指社会成员应享受的政治和文化权利的丧失，是贫困的社会后果。通常按照经济学的一般理论，我们将贫困作为经济、社会、文化贫困落后现象的总称，且首先是指经济范畴的贫困，即物质生活贫困，是一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可以接受的最低标准。

根据贫困的发生程度和人们的认识和理解，一般贫困分为绝对贫困和相对贫困、狭义贫困和广义贫困。绝对贫困是指收入难以维持最低限度的生活水准，它表现为连起码维持生存需要的方面都不

①童星、林闽钢：《我国农村贫困标准线研究》，载《中国社会科学》，北京，1993（3）。

②《中国城镇居民贫困问题研究》课题组，载《中国城镇居民贫困问题研究》，1990。

③康晓光：《中国贫困与反贫困理论》，南宁，广西人民出版社，1995。

④世界银行：《2000—2001 年世界发展报告》，北京，中国财政经济出版社，2001。

能得到满足的状况,也称为生存贫困和未解决温饱;相对贫困是指当一个人或家庭的收入比社会平均水平少到一定程度时表现出的贫困状况,主要根据低收入者与社会其他成员收入的差距来判定,表现为虽已解决温饱问题,但仍很贫困。绝对贫困和相对贫困之间本身没有很明显的界限,只是反映了不同时间和空间的贫困程度。狭义贫困仅仅指物质上的贫困,反映了维持生活和生产的最低标准;广义贫困是指物质和精神上的贫困,反映了一个人物质生活和精神生活的极度缺乏。广义贫困无论在范围和内容上都比狭义贫困要复杂得多。在此,本书主要研究狭义贫困,因为狭义贫困对欠发达地区而言具有更直接、更迫切的实际意义。

很多国家和政府为了确定贫困群体,以便采取有针对性的措施来消除和解决贫困问题,提出了贫困标准的概念,即贫困线,并将生活水平或收入低于贫困线的人群归入贫困群体。之所以划分贫困线,一是便于政府和有关组织为那些最需要帮助的贫困群体提供最直接的援助;二是用于评价政府所采取的政策对贫困的影响及作用;三是有利于分析贫困的成因和根源;四是衡量不同时期贫困发生率的变化,以便寻求最有效减轻和消除贫困的途径。由于人们对贫困的认识和理解不一致,因而在贫困标准范畴的确定。贫困测量的方法、贫困计算的单位等方面都有明显不同,方法也有很多。比较常用的有:一是收入法,即根据人们的收入状况来确定,贫困线=饮食支出占家庭总支出的比率×适量的饮食价值;二是直接法,即以人们基本生活必需的货物和服务来确定;三是恩格尔系数法,即根据恩格尔系数加以确定;四是马丁法,即食品贫困线加上最基本的非食品必需品支出。

贫困线标准的确定十分重要,关系到扶贫的成效和质量。我国国家统计局对贫困和贫困线做的定义是:所谓贫困,即指物质生活困难,一个人或一个家庭生活水平达不到一种社会可以接受的最低标准。所谓贫困线,是在一定时间、空间和社会发展阶段条件下,维持人们基

本生存所必需消费的物品和服务的最低费用，贫困线又叫贫困标准。根据上述贫困和贫困线的定义以及全国农村住户调查资料，选择农牧民人均纯收入作为标志贫困线的指标。我国现行的农村贫困标准主要采用的是马丁法，是国家统计局农村调查队在 1986 年根据 6.7 万个抽样户的家庭调查数据，依据营养标准（人均日摄取热量 2 100 焦耳）和其他最低的必需品消费计算后得出。首先，计算食物贫困线。根据营养标准计算抽样户维持生存必需营养标准的实际食品消费结构，即平均食品消费清单，再根据低收入户对应的消费价格计算出最低食品费用支出，即食物贫困线。其次，计算非食物贫困线。据利用回归模型计算出那些没有能力满足必需营养需求标准住户的最低非食品支出（包括最低的衣着、住房、燃料、交通等必需非食品支出费用），就是绝对人口的最低非食物贫困线。最后，将食物贫困线（约占 60%）和非食物贫困线（约占 40%）相加，得出一定时期内农村人口绝对贫困标准。通过计算，1986 年我国农村贫困人口标准为人均年收入 213 元，推算出当年全国农村贫困人口为 1.31 亿人，之后根据物价指数变动逐年调整，到 2000 年相当于 625 元。世界银行在《1990 年世界发展报告》中，按 1986 年购买力评价的不变价格计算，规定人均收入每年 275 美元和 370 美元分别为世界通用贫困线的下线和上线，人均收入每年大于 275 美元而不大于 370 美元的上限人口称为贫困人口，人均收入每年 370 美元上限标准后来又调整为国际上通用的每人每天 1 美元的消费支出贫困标准。按世界银行的标准计算，截至 1998 年底，我国农村贫困人口为 1.06 亿，占农村总人口的 11.5%，而不是占农村总人口 4.6% 的 4 200 万。2000 年以来我国农村贫困标准、人口规模和人口比重见表 1-1。虽然我国的贫困线标准与国际上通用的每人每天 1 美元的贫困标准有很大差距，但对于农村贫困人口多、贫困程度深、贫困发生率高的中国来说，扶贫重点是解决温饱。政府制定的贫困线应该是一个能够维持基本生存的最低费用标准，

是一个实事求是,可以帮助绝大多数贫困人口在 2000 年底达到解决最基本生存的标准,也是一个符合中国国情的标准。

表 1-1 2000 年以来全国农村贫困标准、人口规模和人口比重^①

年 度	绝对贫困			低收入			合 计	
	标 准 (元)	人口规模 (万人)	人口比重 (%)	标 准 (元)	人口规模 (万人)	人口比重 (%)	规 模 (万人)	比 重 (%)
2000	625	3 209	3.5	865	6 213	6.7	9 422	10.2
2001	630	2 927	3.2	872	6 102	6.6	9 029	9.7
2002	627	2 820	3.0	869	5 825	6.2	8 645	9.2
2003	637	2 900	3.1	882	5 617	6.0	8 517	9.7
2004	668	2 610	2.8	924	4 977	5.3	7 587	8.1
2005	683	2 365	2.5	944	4 067	4.3	6 432	6.8
2006	693	2 148	2.3	958	3 550	3.7	5 698	6.0

二、中国的扶贫成效

为打好扶贫攻坚战,1986 年国务院成立了扶贫开发领导小组,其职责就是更好地协调各部门的扶贫工作,特别是加快贫困地区经济发展的速度。当年以县为单位,年人均纯收入低于 150 元的县和年人均纯收入低于 200 元的少数民族自治县、年人均纯收入低于 300 元在民主革命时期作出重大贡献或在海内外有较大影响的老区县等,共确定了 331 个国家重点扶持贫困县的名单(简称国家级贫困县^②作为扶贫攻坚的重中之重。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》(以下简称“八七”计划),要求:“从 1994

①国家统计局:《2006 年中国农村贫困状况监测公报》,北京,2005。

②2000 年前确定的国家级贫困县,简称为国定贫困县。2001 年国家采用“631 指数法”对国家级贫困县重新进行了认定,并将确定的 592 个县(旗、市)为新阶段国家扶贫开发工作重点县,简称扶贫开发重点县。因而,本书中“国家级贫困县”与“国家扶贫开发重点县”两个简称的内涵相同,本书采用“国家级贫困县”这个简称。

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。经过20多年的努力,我国农村未解决温饱的贫困人口已由1986年的1.31亿下降到2004年的2610多万,贫困发生率由1986年的15.5%下降到2004年的3%以下,取得了显著成效。1978—2004年全国农村绝对贫困人口规模和人口比重见图1-1。

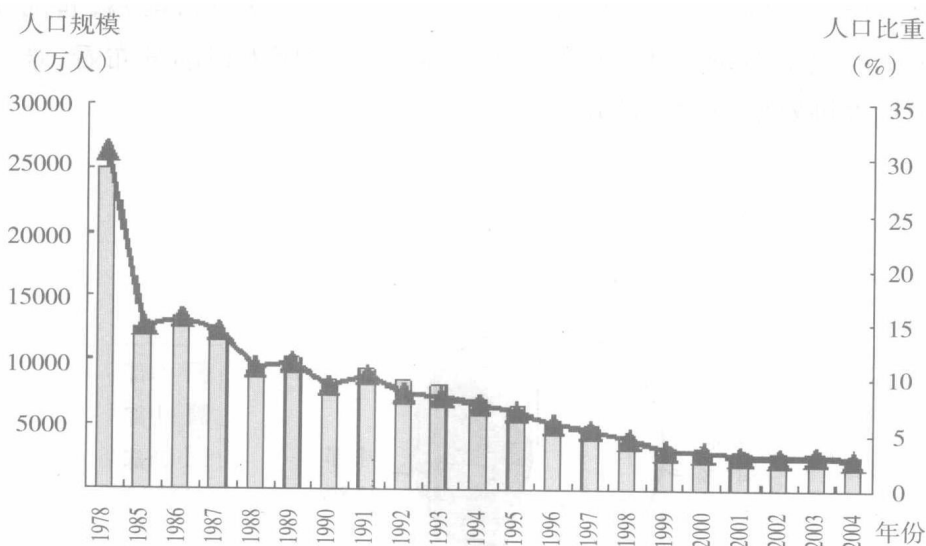


图 1-1 1978—2004 年全国农村绝对贫困人口规模和人口比重^①

为确保“八七”计划顺利实施,中央政府重新确定了592个国家级贫困县。具体标准以县为单位,凡1992年人均纯收入低于400元的县全部纳入国家级贫困县范围,凡1992年人均纯收入高于700元的原国家级贫困县,一律退出扶持范围。截至2000年末,从对592个国家级贫困县的监测结果看,“八七”计划目标基本实现。2000年国

^①国家统计局:《2004年中国农村贫困状况监测公报》,北京,2005。