

中国西藏新农村建设绿皮书

中国西藏

农村安居工程报告

2006

主编 周炜 孙勇

执行主编 倪邦贵 旦增伦珠

CHINA'S TIBET
RURAL COMFORTABLE HOUSING PROJECT REPORT (2006)

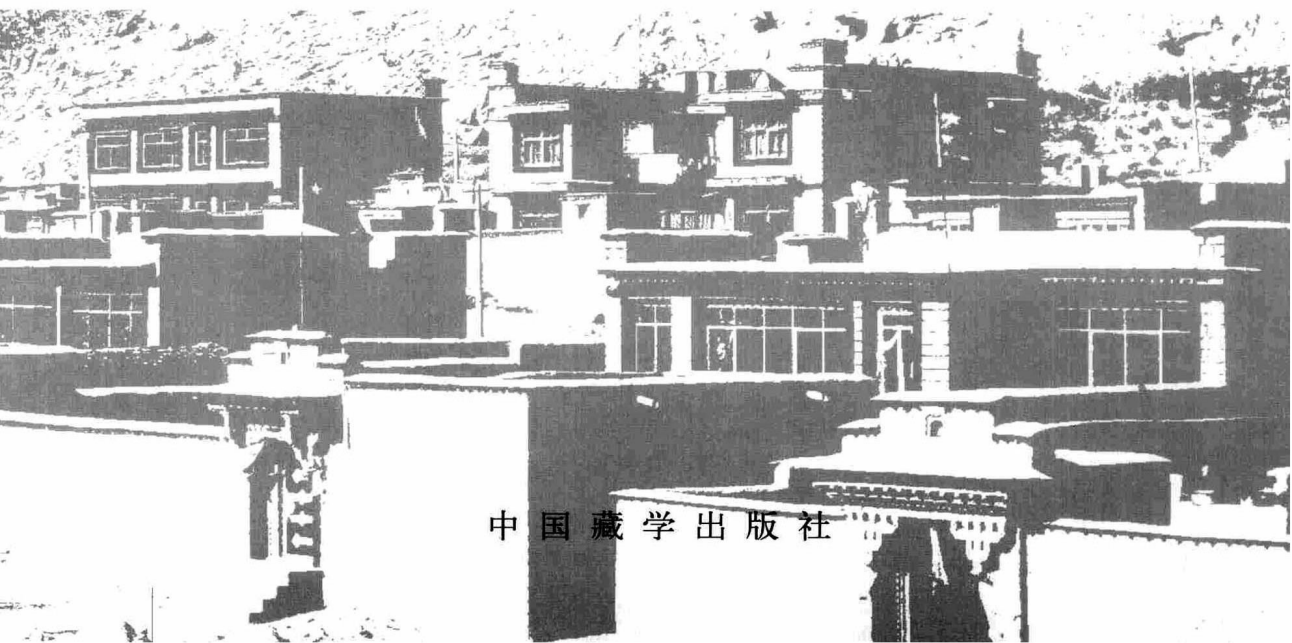


中国藏学出版社

中国西藏新农村建设绿皮书

中国西藏 农村安居工程报告 (2006)

主 编 周 炜 孙 勇
执行主编 倪邦贵 旦增伦珠



中国藏学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国西藏农村安居工程报告(2006)/周炜,孙勇主编.

北京:中国藏学出版社,2008.3

ISBN 978-7-80253-004-1

I. 中… II. ①周…②孙… III. 农村—住宅建设—研究报告—西藏—2006 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 021748 号

中国西藏农村安居工程报告(2006)

主 编:周炜 孙勇

出 版:中国藏学出版社

发 行:中国藏学出版社

印 刷:北京牛山世兴印刷厂

印 次:2008 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

开 本:787×960 毫米 1/16

印 张:24.5

字 数:400 千

印 数:2000 册

书 号:ISBN 978-7-80253-004-1/F·23

定 价:39.20 元

图书若有质量问题,请与本社联系

Email:dfhw@zzcb.com.cn 电话:010-64892902

版权所有 侵权必究

编辑委员会主任 向巴平措 朱晓明 拉巴平措

主 编 周 炜 孙 勇

执行主编 倪邦贵 旦增伦珠

副 主 编 赵宪忠 张 跃 罗绒战堆

编辑委员会成员 (按音序排列)

安玉琴	陈 丽	陈 朴	次 顿
旦增伦珠	狄方耀	杜 莉	多 庆
冯 耘	刘建祥	卢 聪	陆华东
罗绒战堆	马学良	孟永辉	倪邦贵
齐 健	任 凯	苏 山	孙 勇
索曼尼	唐文武	王 建	王文令
谢 慧	徐建昌	徐伍达	杨本锋
张 黎	张 跃	赵宪忠	周 炜
朱春生			

审订	孙 勇	周 炜	倪邦贵
编辑	次 顿	多 庆	徐伍达

编辑说明

建设社会主义新农村，是中共中央在新世纪新阶段统揽全局、着眼长远、与时俱进作出的重大决策，对“三农”（农业、农村、农民）工作指导思想的深化和贯彻落实科学发展观，以及积极构建和谐社会具有十分重要的意义。建设社会主义新农村是中国全面建设小康社会、努力推进社会主义现代化建设历史进程的重大举措。近几年，中国哲学社会科学在党中央、国务院的高度重视下发展势头强劲，同时，社会科学研究为国家中心工作服务的意识也更加强烈。中国藏学研究中心作为中国唯一的国家级藏学研究机构，其科研宗旨主要围绕“两个服务”：一是为中央了解西藏和其他藏区情况、研究西藏和其他藏区工作服务，二是为西藏和其他藏区的经济和社会发展服务。因此，始终围绕这“两个服务”来设计中心的重大研究项目，充分发挥哲学社会科学服务社会、指导实践的作用。2005年12月，中国藏学研究中心根据西藏构建和谐社会形势发展的需要，设立重点项目“西藏构建和谐社会若干问题与对策研究”，具体由社会经济研究所承担，2006年该项目正式启动。

2000年以来，中国藏学研究中心社会经济研究所先后完成了“西藏的反贫困研究”和“西藏农牧民增收研究”两项重点课题，取得了多项重要的研究成果，积累了丰富的重点项目合作研究经验。2006年“西藏构建和谐社会若干问题与对策研究”启动后，我们经过多次专家论证和实地考察，并根据当年西藏自治区党委和政府全面启动“安居工程建设”的实际情况，决定将项目分为四个核心部分：一是西藏新农村建设研究，二是西藏社会发展研究，三是西藏社会稳定因素研究，四是西藏构建和谐社会背景中的语言、文化和谐问题。而其中的西藏新农村建设研究专题，除了继续跟踪研究西藏农牧民的增收外，把重点则放在了中国西藏新农村建设绿皮书《中国西藏农村安居工程报告》的调研和编辑出版工作上。多年来，中国藏学研究中心社会经济研究

所与西藏社会科学院农村经济研究所通过多项课题的合作，彼此间已经建立了紧密的联系。2006年夏秋，通过与西藏社会科学院及其农村经济研究所多次研究和协商，我们决定由两个研究所合作，共同调研、编写中国西藏新农村建设绿皮书系列丛书。初步的计划是根据西藏自治区党委、政府的中心工作以及西藏农村经济社会发展的实际情况，每年选择一个主题，然后在充分调研的基础上编辑成绿皮书，2008年出版第一部，主题为“安居工程建设”。整个课题预计四年完成，共出版四部绿皮书。

研究、编写和出版中国西藏新农村建设绿皮书，目的主要有四个：

一是为了客观地反映中国共产党在西藏新农村建设方面的路线、方针、政策，展示西藏各族人民在新农村建设过程中发生的历史性变化以及广大农村各项建设事业取得的巨大成就。

二是较全面地记录西藏自治区人民政府推进新农村的发展与改善藏族人居环境和促进人类健康与提高生活质量的伟大创举，真实地反映西藏新农村建设与经济社会发展、历史进步与变迁的客观事实。通过半个多世纪以来西藏农牧区的沧桑巨变，通过新农村建设以来农牧区的新发展、新变化和农牧民群众的新生活，通过“安居乐业”，特别是安居工程建设取得的巨大成就，使人们更加清楚地看到西藏在社会主义制度下蒸蒸日上、和谐发展的新气象。进一步增强人们对中央特殊关心、全国无私支援西藏这一重大举措的了解，进一步加深人们对中国共产党富民兴边政策的认识。

三是全面反映西藏各族人民积极建设新农村的热情，客观、真实地介绍西藏新农村建设的现状以及人居环境改善的实际情况，提供一些值得借鉴的典型经验，同时，通过对西藏新农村建设过程中存在的难点和热点问题的分析，提出一些行之有效的对策和建议。

四是进一步探索西藏农牧业经济和社会事业发展的路径，从成功的事例中总结具有普遍意义的基本经验，探寻西藏新农村建设的客观规律。

第一部绿皮书的出版也是为2008年7月在昆明召开的第16届国际人类学/民族学世界大会（2008 ICAES）“西藏社会变迁”专题论坛提交专门文献做准备。

2006年11月，中国藏学研究中心社会经济研究所就课题的调研和编辑大纲与西藏社会科学院以及农村经济研究所进行了多次协商，双方经过研究决定于当年底正式启动这项计划。2006年12月，中国

西藏新农村建设绿皮书《中国西藏农村安居工程报告（2006）》课题组成立。研究人员在接受任务后，克服冬季高寒缺氧、天寒地冻、交通不便等困难和不利条件，相继深入到地、县、乡、村、户进行实地调研，同时，尽最大的努力收集安居工程建设各种资料。

2007年初，负责各章的科研人员陆续从农牧区返回拉萨。2007年2月起开始撰写课题文稿。2007年5月中旬，中国藏学研究中心和西藏社会科学院农村经济研究所在拉萨召开审稿会，西藏社会科学院副院长孙勇，中国藏学研究中心社会经济研究所所长周炜博士、副所长旦增伦珠博士，西藏社会科学院农村经济研究所所长倪邦贵研究员、副所长次顿副研究员，西藏自治区党校杜莉副教授等专家对初稿进行了初审并提出修改意见。

根据修改建议，课题组成员又用了三个月的时间对初稿进行了调整、修改，充实了大量基础性材料和数据，收集补充了西藏各个时期的民居图片，同时，增补了部分重要的图表。

由于时间紧，加之调研的区域广、地点多，研究的内容涉及面广，在半年多的时间里调研、编辑、出版这本三十多万字的报告，肯定有不少的错误，敬请各位专家提出宝贵意见。

编 者

2007年8月26日

目 录

第一部分	(1)
第一章 西藏新农村建设概述	(3)
第一节 西藏新农村建设的必然性分析	(3)
第二节 西藏新农村建设的内涵与原则	(8)
第三节 西藏新农村建设成就简要分析	(10)
第四节 西藏新农村建设战略重点简析	(16)
第五节 西藏新农村建设的基本条件与途径探索	(26)
第二章 新农村建设与其安居工程的理性认识	(34)
第一节 社会主义新农村建设概念的历史背景	(34)
第二节 西藏新农村建设的现实基础	(43)
第三节 西藏新农村建设的重要意义	(48)
第四节 西藏新农村建设符合历史发展规律	(52)
第五节 安居工程的历史与现实理论简述	(59)
第六节 西藏人居环境的历程演变与相关问题分析	(63)
第二部分	(69)
第三章 安居工程建设现状分析	(71)
第一节 西藏农牧民安居工程进展情况	(71)
第二节 安居工程与增加农牧民收入的情况分析	(76)
第三节 当前新农村建设存在问题分析	(80)
第四节 西藏新农村建设应解决好的几个关系与问题	(82)
第四章 西藏与西部省(区、市)安居工程对比分析	(87)
第一节 西部相关省(区)对安居工程对比	(87)
第二节 西部相关省(区)扶贫搬迁及安居工程建设现状	(92)
第五章 西藏安居工程建设的经济与社会公平分析	(119)
第一节 安居工程是促进农牧区发展的重要环节	(119)

第二节	以安居工程为突破口促进农牧民增收	(120)
第三节	安居工程建设促进产业发展	(130)
第四节	安居工程与兴边富民促进边境县经济社会的发展 ..	(142)
第五节	西藏农牧民安居工程建设与社会公正分析	(149)
第六章	西藏扶贫与安居工程建设的实践与探索	(168)
第一节	西藏扶贫安居工程的模式经验	(168)
第二节	西藏“十一五”贫困户安居工程方案	(180)
第三节	2006 年扶贫安居工程完成情况	(184)
第七章	西藏安居工程建设促进城乡发展	(186)
第一节	城乡发展与安居工程的相关性理论认识	(186)
第二节	西藏统筹城乡发展的现状分析	(196)
第三节	安居工程促进城乡经济社会的和谐发展	(211)
第八章	安居工程对和谐西藏建设的促进作用	(223)
第一节	安居工程与和谐西藏建设的相关性	(223)
第二节	和谐西藏建设的重大意义和理性思考	(232)
第三节	安居工程与促进和谐西藏建设的效益分析	(241)
第四节	安居工程与和谐西藏建设的前景展望	(250)
第九章	安居工程与相关的前沿问题研究	(261)
第一节	安居工程建设推动农村社区建设	(263)
第二节	安居工程与文、卫、教、体、邮等公共服务设施建设 ..	(270)
第三节	安居工程与基层政权建设	(272)
第四节	安居工程建设与农民经济组织的发展	(286)
第十章	西藏各地安居工程的成效与特点	(299)
第一节	西藏各地区安居工程建设取得历史性突破	(299)
第二节	各地区(市)农牧民安居工程建设简况	(300)
第三节	西藏农牧民安居工程建设成效明显	(306)
第四节	西藏安居工程建设的显著特点	(308)
第三部分		(315)
第十一章	安居工程建设的评价、对策和前景分析	(317)
第一节	西藏安居工程建设的评价与对策分析	(317)
第二节	西藏安居工程建设前景的实施方案、要求和原则	(319)

第三节	农牧民安居工程安排的合理性分析	(320)
第四节	安居工程建设与社会经济发展前景展望	(321)
第五节	安居工程建设应把握的几个原则与关系	(324)
第十二章	西藏安居工程建设应把握的方法与规律	(328)
第一节	农牧民安居工程建设中存在的问题与差距	(328)
第二节	农牧民安居工程管理制度探索	(330)
第三节	安居工程建设应遵循的规律	(333)
第四节	西藏安居工程建设的工作思路和对策措施	(337)
第十三章	西藏安居工程建设的经验与路径探索和建议	(345)
第一节	西藏安居工程建设的做法与经验	(345)
第二节	农牧民安居工程建设的社会效益与体会	(349)
第三节	扎实推进西藏安居工程建设的路径探索	(353)
第四节	扎实推进安居工程建设的建议	(357)
附 录		(362)
参考书和文献		(376)
编后语		(378)

第一部分

第一章 西藏新农村建设概述

社会主义新农村建设是中共中央十六届五中全会确定的重大历史任务。全面贯彻落实十六届五中全会精神，努力实施西藏经济社会跨越式发展战略，实现新农村建设的宏伟目标，首先要充分认识西藏农牧民增收和农牧区建设及农村经济发展的形势，深入而细致地分析西藏农牧民增收的现状和存在的难点，研究出农牧民增收的对策、措施、途径和新的突破口，为西藏新农村建设创造条件并打下坚实的基础。这对于实现西藏现代化建设的目标具有十分重要的现实意义和历史意义。

第一节 西藏新农村建设的必然性分析

中央十六届五中全会在提出建设社会主义新农村的重大历史任务时，充分论述了建设社会主义新农村的重大意义，系统阐发了建设新农村必须认识和处理好的重大关系，对扎实推进新农村建设的主要任务、加强和改善领导提出了明确要求。这反映了中国共产党作为执政党对农业、农村和农民问题的认识程度达到了前所未有的高度。西藏各级人民政府从推进现代化进程的历史任务、全面建设小康社会的战略高度，充分认识中共中央做出建设新农村的战略决策，成为指导新农村建设、实践新农村建设、完成新农村建设任务的前提。

一、新农村建设是遵循科学发展观规律的必然反映

进入新世纪、新阶段，中国领导人明确提出科学发展观是推进党和国家事业全面、健康、协调发展的重大战略思想。党的十六届五中

全会明确提出，建设社会主义新农村，是新阶段“三农”工作的总方向、总纲领、总抓手；是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设在农村工作中的具体体现；是贯彻落实科学发展观的具体实践。西藏全面落实科学发展观，就是要保证占人口大多数的农牧民群众参与发展进程、共享发展成果。中央人民政府历来关注西藏农牧民群众的迫切愿望和切身利益，多次指示西藏经济工作的中心任务是做好“三农”工作。西藏自治区人民政府对农村经济社会发展长期滞后于内地的情况有着十分清醒的认识，强调贯彻落实科学发展观，促使全区经济社会的发展要全面协调可持续。建设新农村，是深刻认识新农村建设与落实科学发展观的内在联系，更加自觉、主动地加强西藏新农村建设，促进经济社会尽快进入科学发展的良性循环轨道的具体体现。在西藏，进行新农村建设与全面落实科学发展观是相互促进的关系，积极进行新农村建设是坚持与落实科学发展观的必然反映。

二、新农村建设是确保西藏经济社会发展的客观要求

近年来，在中共中央和国务院的关怀下，西藏各级党政组织与广大干部群众艰苦奋斗，始终坚持以经济建设为中心，聚精会神搞建设，一心一意谋发展，保持了经济的持续快速协调健康发展，经济总量迈上了一个新台阶，但是与新时期新阶段的发展目标还有较大的差距。2005年8月，中共中央专题研究新世纪新阶段西藏的发展稳定工作，进一步确立了西藏工作的指导思想、发展战略、目标任务和一系列政策措施。明确了坚持新世纪新阶段西藏工作的指导思想不动摇，牢固树立发展是解决西藏所有问题的基础和稳定压倒一切的思想，坚定不移地促进西藏跨越式发展和长治久安。坚持“一个中心两件大事三个确保”，坚持用科学发展观统领经济社会发展全局，切实把科学发展观体现在指导发展的实践中，转化为谋划发展的正确思路，转化为促进发展的政策措施，转化为领导发展的实际能力。中央确定：“十一五”期间，继续保持“十五”期间西藏生产总值和农牧民人均纯收入较快增长的趋势，到2020年实现全面建设小康社会的目标，为在本世纪中叶同全国人民一道基本实现现代化打下坚实基础。自治区六届七次全委（扩大）会议提出了“三个中等”：即到2010年，使西藏人均国民生产总值达到全国“中等”水平，即达到15100元；力争使农牧民人均纯收入进入全国“中等”行列，即实现约为3820元的目标；使国民

生产总值单位能源消耗达到全国“中等”水平。就农牧民增收目标分析看：2005年，全国农民人均纯收入水平为3255元，扣除价格上涨因素，比上年实际增长6.2%；而西藏2005年人均纯收入只有2078元，增长11.7%。显而易见，要在“十一五”末实现这一目标是今后5年一项非常艰巨的任务。假设在未来几年内，全国农民人均纯收入的增长速度保持在2005年的水平上，那么西藏农牧民人均纯收入的平均增长速度必须保持在13%以上。也就是说，从2006年到2010年，西藏农牧民人均纯收入每年必须分别达到2347元、2651元、2994元、3382元、3820元，即每年的农牧民人均纯收入要平均增加约350元。

“十一五”时期是西藏新农村建设的 key 时期，同时也是农牧民增收的关键时期。相信只要政策对路，措施到位，广大农牧民群众踊跃参与建设新农村的积极性得到充分发挥，西藏是有可能达到既定目标的。西藏新农村建设这一宏大系统工程，紧紧抓住了新农村建设的突破口“安居乐业”，这一事关千百万人最直接利益的大事，功在当代，利在千秋。持续进行新农村建设，把工作重点、资金投入等集中到改善农牧民生产生活条件这个首要任务上，加强农牧区基础设施建设，抓好以游牧民定居、扶贫搬迁和农房改造为重点的农牧民安居工程，把国家补助的资金、各级财政的资金、对口援助的资金、银行信贷资金、老百姓手里的资金整合起来，力争用5年时间，使全区80%以上的农牧民住上安全、适用的住房，并以此为突破口，进一步加强饮水、道路、通电和通讯等基础建设，推进教育、卫生、文化事业发展，推动农牧区生产生活条件和整体面貌的改善。同时把对农牧民思想政治教育、普法宣传教育和科技文化教育作为新农村建设的关键环节来抓，解决农牧民素质较低、生产生活方式落后的问题，对于推动西藏经济社会从加快发展进入跨越式发展的快车道，实现到2020年建设和谐西藏与小康西藏，并与全国一道进入全面小康社会的目标，是完全符合西藏新时期总任务根本要求的。

三、新农村建设是西藏小康和现代化建设的现实需要

当前，西藏同全国一样，也进入了城镇化建设快速发展阶段。实践证明，工农、城乡之间的协调发展，是现代化建设成功的重要前提。只有较好地处理工农、城乡之间关系，经济社会才能迅速发展，才能较快地迈进现代化行列。建设社会主义新农村，需要把实现农业和农

村经济的可持续发展、城镇与农村的协调发展、逐步缩小城乡差距，作为新农村建设的切入点，把农村发展纳入整个现代化进程，一手抓市场化、城镇化建设，一手抓社会主义新农村建设，切实做到新农村与城镇化同步推进。逐步走一条具有西藏特色的城镇与农村共同繁荣的现代化道路，使全区各族人民共享新农村、小康和现代化建设的成果，这是西藏经济社会发展的客观需要，也是西藏各族人民谋发展、盼安康、建设自己幸福家园的现实需要。

四、新农村建设是西藏加快农牧民增收的重大举措

中华人民共和国成立以后，中国共产党对建设社会主义新农村进行了不懈探索，在不同时期曾多次提出过建设社会主义新农村的任务和要求。特别是进入上世纪 80 年代后，伴随着农村改革的推进，中国共产党再次提出建设社会主义新农村，并不断丰富其内涵。中共中央十六届五中全会进一步明确提出建设社会主义新农村，并在 2006 年，以中央一号文件的形式向全社会公开发表，清晰地指出了农村改革发展的目标，在战略思想上是一脉相承的，同时又有着鲜明的时代特征。区党委、政府高度重视新农牧民增收与农牧区建设工作，多次研究并组织力量大力推进新农村建设。自治区人民政府多次强调，在西藏应把农牧民增收与推进新农村建设和全面建设小康社会结合起来，与优势地区加快发展结合起来，与实现“一加强、两促进”历史任务结合起来，充分发挥自身优势，找准着力点和切入点，进一步增强做好新农村建设的自觉性和主动性，切实担负起建设新农村的历史重任。

西藏农牧民增收与新农村建设有着紧密的联系，新农村建设的首要任务就是农牧民增收，只有农牧民增收了，人民群众的生活水平和生活质量提高以及生活条件改善了，从根本上消除贫困，经济社会、文化生活等方面达到一定的水平，才能称得上真正达到新农村建设的目标。新农村建设是一项全面的、多方位的系统工程，这是现代化建设必须经过的而且是较长时间的阶段性的历史任务。从西部的青海、新疆、甘肃、宁夏、陕西、四川、云南、贵州、广西、内蒙等省（区）农牧民增收与新农村建设的典型经验看，西藏的新农村建设应当从农牧民增收、改善农牧民生活质量、大力发展农牧业生产力这些最基本的着眼点入手，农牧民增收系统工程与新农村建设进程是相辅相成的。一段时间以来，西藏农牧民增收与新农村建设问题是西藏各级领导干

部和有关专家学者十分关注和研究的重大课题，普遍认为它既关系到全区 80% 以上农牧民的切身利益，也关系到西藏经济跨越式发展和全区小康建设的进程。

千方百计让农牧民增收，加快新农村建设进程完全符合时代发展的需求和与时俱进的规律，是符合西藏跨越式发展要求的，也是落实和树立科学发展观在西藏的具体实践和探索。采取可行措施，加强农牧民增收与新农村建设研究，并努力实现其目标和按计划完成这项任务其意义十分重大。从宏观上看，自治区以及各个有关部门从不同的角度提出了诸多对策和措施，大体上包括以下几个方面：切实抓好农牧业产业结构的战略性调整，拓展农牧民增收的思路，开辟农牧民增收的渠道，全方位、多角度地为农牧民增收创造条件，努力把农牧民增收及西藏新农村建设工作落到实处。加强引导服务，认真做好农牧民增收工作，注重政府的服务作用，注重农牧区专业合作经济组织的桥梁，加强对农牧民实用技术和职业技能培训。应切实搞好信息服务，贴近农牧区，服务农牧民。应充分挖掘农牧业内部的增收潜力，加快发展非农产业，努力拓宽农牧民增收渠道。

五、新农村建设是改变西藏落后面貌的较长时期的基础性工程

进入新世纪以来，西藏同全国一样，经济社会发展的步伐明显加快，但总体来说，西藏经济社会发展水平仍然滞后，城乡收入差距很大，广大农牧民群众的整体生活水平仍然滞后，这与建设全面小康社会的目标还有很大的差距。建设西藏新农村，就是要通过加大对农村的投入，尽快改变这种状况，使广大农牧民群众的生产生活上一个新台阶，为建设全面小康社会打下坚实的基础。通过新农村建设，西藏贫穷落后的面貌将彻底改变，经济社会发展进程加快，西藏经济社会发展将发生根本性改观。从这点来说，西藏新农村建设，不仅是惠及广大人民群众生产生活的基础工程，更是西藏社会发展一项全局性的战略工程。农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。在西藏大力建设新农村，有利于党领导下各民族的大团结，有利于中国民族区域自治制度的巩固。在一个民族自治区，建设新农村被提到相当的高度，得到国家大量的支持，又一次体现了中央的特殊关怀，体现了民族自治地方在统一国家里得到的优惠政策，这对西藏社会稳定