

对西藏实现脱贫致富奔小康的战略思考

◇ 魏后凯

西藏是我国14个集中连片特困地区之一，贫困发生率高，贫困程度深，返贫现象严重，因灾、因病、因债致贫问题突出，实现到2020年全部脱贫和同步小康的难度大，任务十分艰巨。在西藏实现脱贫致富奔小康的征程中，农牧民收入低、公共服务滞后和人居环境差已成为主要短板，而农牧民收入低则是这些短板中的短板。

“十三五”期间，西藏要实现脱贫致富和同步小康目标，必须实行转赶结合，走跨越式绿色发展之路，同时建立起能够促进农牧民持续稳定增收的长效机制，不断增强造血功能，提高自我发展能力。为此，应针对不同地区特点和贫困户状况，因地制宜、因户而异、分类施策，采取多元化措施，进一步拓宽贫困农牧民家庭的增收渠道。

全面把握同步小康的科学内涵

改革开放以来，在中央和全国人民的大力支持下，西藏经济社会获得了持续快速发展，城乡面貌和人民生活发生了翻天覆地的变化。在1993—2015年间，西藏自治区实现地区生产总值连续23年保持两位数增长，年均增速高达12.6%。特别是，自2011年以来，西藏的地区生产总值增长速度已连续5年高于全国各省、自治区、直辖市的平均增速（见表1）。“十二五”期间，西藏自治区生产总值年均增速达到11.7%，比全国各省、自治区、直辖市平均增速高2.1个百分点；西藏自

治区全体居民人均可支配收入年均增长率达到13.0%，其中城镇居民为10.8%，农村居民为14.9%。这表明，近年来西藏经济已经进入了持续高速增长的快车道。

但是，应该看到，由于西藏经济社会发展起点低、起步晚、基础差、底子薄，加上自然条件艰苦、生态环境脆弱，目前西藏发展水平还较低，与发达地区之间的差距还较大，实现到2020年与全国一道同步小康目标，任务还十分艰巨。按照2013年国家统计局制定的全面建成小康社会统计监测指标体系测算，截至2014年年底，西藏全面建成小康社会综合实现程度仅有65%，在39项评价指标中，有18项指标的实现程度低于60%。如果按2001—2011年西藏全面建设小康社会实现程度年均提高2.04个百分点推算，到2020年西藏全面建成小康社会的实现程度只能达到77.2%；而要确保到2020年西藏全面建成小康社会的实

现程度达到85%—90%，平均每年将需要提高3.33—4.17个百分点。由此可见，确保西藏如期同步小康难度较大、任务艰巨，是制约我国全面建成小康社会的关键环节。

需要指出的是，国家统计局制定的全面建成小康社会统计监测指标体系是针对全国而言的，对地区层面并不完全适合。由于发展阶段、自然条件和经济社会特点的差异，各地区的发展模式和需求应该是多元化的。按照国家主体功能区规划，西藏绝大部分属于限制和禁止开发区域，不宜进行大规模的工业化和城镇化。因此，国家层面衡量全面建成小康社会实现程度的一些指标，如人均GDP、工业生产率、城镇人口比重等，对西藏而言都是不合适的。西藏土地面积约123万平方公里，2015年末常住人口324万，平均每平方公里2.63人，城镇化率只有27.74%，因而国家层面确定的城镇化率60%以上的小康标准值对

表1 2006—2015年西藏自治区生产总值和居民收入增长率

	地区生产总值增长率			西藏居民人均可支配收入增长率		
	西藏 (%)	全国 (%)	西藏-全国 (百分点)	全体居民 (%)	农村居民 (%)	城镇居民 (%)
2006	13.3	13.9	-0.6	12.1	17.2	6.3
2007	14.0	14.6	-0.6	20.3	14.5	24.5
2008	10.1	12.0	-1.9	13.8	13.9	12.1
2009	12.4	11.7	0.7	10.6	11.2	8.5
2010	12.3	13.1	-0.8	14.4	17.2	10.6
2011	12.7	11.8	0.9	13.2	18.5	8.1
2012	11.8	10.3	1.5	14.0	16.6	11.3
2013	12.1	9.5	2.6	13.5	15.0	11.1
2014	10.8	8.3	2.5	10.2	12.3	7.9
2015	11.0	7.9	3.1	14.2	12.0	15.6
2011-2015	11.7	9.6	2.1	13.0	14.9	10.8

资料来源：根据《中国统计摘要2016》《西藏统计年鉴2015》计算整理。

西藏而言是可望而不可及的。

事实上，小康是一种生活状态，与居民是否从事工业生产或者居住在城镇并没有必然的联系。西藏作为一个特殊的区域，要全面建成小康社会，就必须从本地实际出发，确定科学可行的小康目标值。我以为，对西藏而言，应把重点放在以下六个方面：一是确保现行标准下农村贫困人口全部脱贫；二是确保城乡居民收入持续快速增长并达到国家小康标准；三是确保实现基本公共服务的均等化；四是城乡居民能够享受基本等值的生活质量；五是享有充分的政治民主；六是人居环境明显改善。其中，能否确保现行标准下农村贫困人口全部脱贫，将是西藏能否实现同步小康目标的重要基础和前提条件。

坚持走跨越式绿色发展之路

农村人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务，也是“十三五”时期的“一号”工程。按照“十三五”规划，到2020年我国要实现现行标准下农村贫困人口脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。西藏也把与全国一道全部脱贫作为“十三五”规划的目标。作为我国14个集中连片特困地区之一，西藏贫困发生率高，贫困程度深，返贫现象严重，因灾、因病、因债致贫问题突出，而人居环境差、生产方式落后、贫困人口素质低等因素则加大了扶贫攻坚的难度。西藏农村贫困人口规模虽然不大，2010年为117万人，仅占全国农村贫困人口的0.71%，但贫困发生率高达49.2%，居全国首位。“十二五”期间，西藏共投入扶贫资金91.9亿元，其中国家扶贫资金74.2亿元，减少贫困人口58万人，到2015年西藏仍有贫困人

表2 2010—2015年西藏和全国农村贫困人口情况

	全国		西藏			
	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)	贫困人口 (万人)	占全国比 重 (%)	减贫幅度 (万人)	贫困发生 率 (%)
2010	16567	17.2	117	0.71		49.2
2011	12238	12.7	106	0.87	-11	43.9
2012	9899	10.2	85	0.86	-21	35.2
2013	8249	8.5	72	0.87	-13	28.8
2014	7017	7.2	61	0.87	-11	23.7
2015	5575	5.7	59	1.06	-2	25.2*

注：*为农村贫困人口占乡村人口的比例。

资料来源：根据《2016中国统计摘要》《2015中国农村贫困监测报告》以及西藏自治区2015年统计公报、2016年政府工作报告汇总整理。

口59万人，占乡村人口的25.2%（见表2）。这些农村贫困人口70%以上集中在日喀则、昌都和那曲。

按照规划，到2020年，西藏要实现现有74个贫困县全部脱帽，5年内减少贫困人口59万，贫困发生率下降到5%。这意味着，“十三五”时期西藏每年要减少贫困人口11.8万，略高于“十二五”时期每年减贫11.6万的幅度。但是，应该看到，随着扶贫开发的深入推进以及发展减贫效果的下降，西藏脱贫攻坚的难度日益加大。西藏现有的剩余贫困人口大都处于资源匮乏、交通不便、生态脆弱、自然灾害频发区域，贫困程度深，脱贫难度大。同时，西藏返贫率长期居高不下，至今仍未得到根本改变，由此影响到减贫的可持续性。到2020年，如果西藏贫困发生率下降到5%，按城镇化率30%和“十二五”时期人口平均增长率推算，届时西藏仍有约12万农村贫困人口。因此，西藏的脱贫将是一项中长期的艰巨任务，需要持续用力、久久为功，切实建立长效机制。

发展是解决区域性整体贫困问题的总钥匙。目前，西藏农牧区贫困面大，贫困程度深，区域性整体贫困问题突出，主要是经济社会发展严重滞后。因此，对西藏而言，要根本解决区域性整体贫困，

实现同步小康目标，必须实行转赶结合，走跨越式绿色发展之路。一方面，要加快经济社会发展，创造“西藏速度”，实现跨越赶超。在全国增速逐步放缓的新常态下，西藏因起点低、基数小有条件实现持续的高速增长。这种持续高速增长是西藏实现脱贫致富和同步小康的前提条件。另一方面，西藏要实现跨越赶超，不能照搬其他地区的模式，而应该从区情出发，坚持生态第一、环保优先，实行全域保护、点状开发，同时加快转变发展方式，大力推进农牧业现代化和高原特色城镇化，构建具有高原特色的生态型产业体系，走绿色发展之路，依靠绿色发展和生产方式转变促进跨越赶超。

建立脱贫致富奔小康的长效机制

在西藏实现脱贫致富奔小康的征程中，农牧民收入低、公共服务滞后和人居环境差是当前面临的主要短板。近年来，在中央财政支持和对口帮扶下，西藏农牧区公共服务和人居环境已有很大改善。2015年，西藏74个县公路通畅率达93.24%，乡镇通达率达99.7%，电力人口覆盖率、乡镇通光缆率达100%，广播电视人口综合覆盖率、城乡养老和医疗保险参

保率、农村安全饮水人口比重均超过95%，九年义务教育巩固率达到90%。目前，西藏已在全国率先实现15年免费教育、五保集中供养和孤儿集中收养、城乡居民免费健康体检。

然而，至今为止，农牧民收入依然是西藏脱贫致富奔小康的薄弱环节，是短板中的短板。2015年，西藏农村居民人均可支配收入为8243.7元，人均消费支出为5579.7元，分别只有全国平均水平的72.2%和60.5%。由于城镇化水平低，农村人口比重大，西藏全体居民人均可支配收入仅有全国平均水平的55.8%，人均消费支出只有全国平均水平的52.5%。因此，农牧民增收问题已经成为西藏实现脱贫致富奔小康的重点和难点所在。在“十三五”期间，西藏要实现脱贫致富和同步小康目标，关键是建立起能够促进农牧民持续稳定增收的

长效机制，不断增强造血功能，提高自我发展能力。

为此，要针对不同地区特点和贫困户状况，因地制宜、因人而异、分类施策，采取多元化措施，进一步拓宽贫困农牧民家庭的增收渠道。具体地讲，对于有条件的农牧区，要积极培育家庭农牧场、专业合作社、龙头企业等新型农业经营主体，加快推进适度规模经营的现代农牧业发展；对于有资源和产业基础的地区，要大力发展文化旅游、清洁能源、天然饮用水、中藏药、农畜产品加工、手工艺品等特色产业，不断扩宽农牧民的增收渠道；对于重点生态功能区，要加大对森林、草原、湿地的生态补偿力度，并将冰川保护纳入生态补偿范围，进一步增加农牧民的生态政策性收入；对于边境地区的贫困人口，要依托兴边富民计划，不断

完善基础设施和公共服务，促进边贸、物流、旅游等产业大发展，实现创业就业和脱贫致富；对于那些居住在偏远山区、缺乏生存条件的非边境贫困人口，要通过易地搬迁实现脱贫。边境地区的贫困农牧民因同时承担着守疆卫土的重任，不宜采取易地搬迁的脱贫方式，而应着力加大国家财政投入，努力改善其生产、生活条件和居住环境，提高边境地区农牧民的生活补助标准，想方设法实现就地脱贫致富，努力把边境稳定与脱贫致富有机结合起来。此外，还要积极探索资产收益扶贫制度，通过土地托管、扶持资金折股量化、农村土地经营权入股、资源开发收益分享等方式，大幅增加农牧民的财产性收入，使贫困人口能够分享更多资产收益。

作者为中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员

（上接64页）

仅盐业一项就使朝廷每年增加了数百万缗收入，朝廷的财政状况大为改善，每年的财政收入迅速提高到1300万缗左右，虽然较“开元盛世”仍相差较远，但财政危机基本解除了。

减税减赋

财政收入的增加为其他经济改革创造了余地，在刘晏主持下，朝廷又进行了其他领域的改革，使经济运行更为顺畅。

这些改革的核心在赋税方面，唐朝前期实行的是均田制基础上的租庸调制，基本内容是：丁男到18岁以上由国家向其授田百亩，其中20亩为永业田、80亩为口分田，死后还田；授田后每丁每年向国家交纳2石粟，称“租”，交纳2丈绢、3两绵，或2.5丈布、3斤麻，称“调”，服徭役20天，或按每天3尺

绢、3.75尺布代役，称“庸”。

随着土地兼并越来越严重，大量贫苦农民失地逃亡，实际“纳税人”不断减少，相关负担其实转嫁给了未逃亡的农户，恶性循环，均田制和租庸调制已很难执行，在这种情况下朝廷改变了“按丁收税”的做法，实行按田和资产多少来收税，分别称“地税”和“户税”，唐代宗时又增加了“青苗钱”，每亩征收，每亩开始收10文，以后增加到15文。

沉重的税收，加上基层官员的横征暴敛，直接导致了农民的反抗，“安史之乱”后还爆发过多起农民起义。赋税太重、征收不科学虽然是一个严重的现实问题，但这件事涉及国本，没有足够的魄力不敢触碰，基于漕运、盐政等成功改革和皇帝的信任，刘晏果断地开启了赋税改革。

刘晏坚持“养民为先”和“富其国而不劳于民”的宗旨，普遍降低税

负，还把纳税时间分为夏秋两季，解决农户的实际困难。对于工商户也制定了措施，减轻他们的负担，改革前被评为“上上户”的商户每年需交税4000文，改革后这笔税负逐渐减少，最后只收500文，标准降低了但商业却活跃了，商户大量增加，总体税收不降反升。

这就是刘晏被视为“理财高手”的原因，会理财不同于会敛财，敛来的财再多也都是不可持续的，只能加快失败和灭亡，刘晏理财的思路是先让商人富裕、让百姓收入增加，在此基础上实现国家财政收入的同步增长，因而是良性的和可持续的。一些具体的改革政策，比如“国进”还是“国退”、减税还是增税，这些都不搞一刀切，而视具体情况具体去对待。

唐朝渡过了“安史之乱”后的危险期，国祚又得以延续140多年，这与刘晏在关键时期所主持的这场成功改革密不可分。