

專案研究報告

中共「西部大開發」之綜合評估

---西北部分---

研究主持人：趙春山教授

協同主持人：楊開煌教授

特邀研究員：陳忠信先生

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



行政院大陸委員會委託研究

中華民國九十一年九月

專案研究報告

中共「西部大開發」之綜合評估

---西北部分---

研究主持人：趙春山教授

協同主持人：楊開煌教授

特邀研究員：陳忠信先生

研助助理：李園芬小姐

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



行政院大陸委員會委託研究

中華民國九十一年九月

目 錄

摘 要.....	1(楊開煌 撰)
第一章 緒 論.....	3(楊開煌 撰)
第一節 研究動機.....	3
第二節 研究方法.....	11
第三節 名詞解釋、研究範圍及其限制.....	17
第二章 歷史上的西北部開發.....	23(楊開煌 撰)
第一節 輝煌的西北部.....	23
第二節 落後的西北部.....	28
第三節 中共史上的西北部開發.....	33
第三章 西北部大開發之戰略意義.....	44(楊開煌 撰)
第一節 戰略地理簡述.....	44
第二節 中國與中亞.....	52
第三節 美國的中亞野心和中國的西北部大開發.....	59
第四章 西北部大開發的政治意義.....	68(趙春山 撰)
第一節 導 言.....	68
第二節 中共內政與西北部開發.....	69
第三節 西北部開發與中共國防與外交.....	76
第四節 結 語.....	80
第五章 西北部大開發與民族問題.....	82(楊開煌 撰)
第一節 西北部民族問題之種類與西北部大開發.....	82
第二節 西北部開發與民族問題之反省.....	98
第三節 中共反疆獨恐怖活動之作為.....	107
第六章 結論與建議.....	119(楊開煌 撰)
參考書目.....	130
附 錄.....	136
附錄一：「中共『西部大開發』之綜合評估---西北部」座談會(一).....	137
附錄二：「中共『西部大開發』之綜合評估---西北部」座談會(二).....	142
附錄三：「中共『西部大開發』之綜合評估---西北部」座談會(三).....	148

附錄四：「中共『西部大開發』之綜合評估--西北部」座談會（四）.....	151
附錄五：西部大開發決策出臺前後.....	153
附錄六：黨和國家領導人論西部開發.....	158
附錄七：國務院關於實施西部大開發若干政策措施的通知.....	162
附錄八：關於西部大開發若干政策措施的實施意見.....	168
附錄九：國務院關於進一步完善退耕還林政策措施的若干意見.....	183
附錄十：「十五」西部開發總體規劃.....	189

表 目 次

1. 表一：1998 年西部地區經濟發展狀況比較.....19
2. 表二：甘肅省在全國和西北地區的地位.....41
3. 表三：新疆維吾爾自治區在全國和西北地區的地位.....42
4. 表四：中國大陸與周邊國家主要進出口貨物一覽表.....78

摘 要

中共的西部大開發是一項跨世紀的戰略作為。從目前的資料來看，中共政權確實對西部大開發有其長期、中期和短期的計劃。回顧在上一世紀七〇年代末，中共開始推動「改革開放」之際，台灣和全世界大部分的「中國議題」專家都是「唱衰」，預言中共不可能在公元 2000 年完成經濟「翻兩番」的目標。然而事實證明專家與學者的判斷出現了問題。如今面對中共「西部大開發」政策的推動，實在有必要對此進行深刻的評估和理性的研究，因為西部大開發政策一旦有所成就，則是徹底改變中國的面貌，而使中國的綜合國力提昇至另一個台階的重要政策，其對我們影響絕對不可小覷。

中共目前在「西部大開發」中，所謂「西部」的概念，事實上包括了西部和部分的中部省、區，同時還包含了湘、鄂二省西部的山區，是以一共包括了十二個省、市、區與湘鄂部分山區在內，總面積為 680 萬平方公里，近 3 億左右的貧窮人口。如今我們一談及西部一般的印象都是荒漠、沙化、乾燥等刻板的印象；事實上，大量的考古文物和歷史文獻證明中國的西部原本是森林茂盛，鬱鬱蔥蔥，適合人類居住生存的好地方，其後因為中國歷代的不當開發和過度開發以及自然條件的變化，才變成今日的狀態。本文回顧了中共學者在這一方面的論述和檢討，以便了解中共當局的西部大開發是如何借鑑歷史上西部開發的經驗。

從戰略的角度，中共與中亞的關係自從 1991 年蘇聯解體之後，開始重新建立關係，應該說 1996 年的「上海五國」的組織到「上海合作組織」機制的建立是合作的高峰；然而此一合作在「九一一」事件之後，因美國的強行介入而有了變化。是以西部大開發推行，從戰略意義上不僅是以戰略開發來改造西部，也是由西部的大開發來完成新世紀的中國聯接亞歐，實現陸權、海權並重的大國的戰略構想。

從政治的角度，西部大開發的推動有助於中國大陸社會的穩定，東西的平衡發展，同時完善民族自治區制度，以便防止蘇聯晚期國家分裂的變局發生在中國身上。同時在開發的過程中，重建中央的領導合法性和權威性，進一步促使漢族和少數民族間的融合，改變整個中國的政治面貌和社會面貌，對中國的綜合國力提昇將起無可取代的作用。

從民族的角度，中共的西部大開發本身就假設了民族問題的複雜性、多元性、多樣性的外表之下，存在著共同的、相通的、一致的基礎性困難，即經濟發展問題；反之，一旦經濟發展，則在少數民族與漢民族間的政治問題、沙文主義、宗教問題均可以迎刃而解。而大陸內部的民族矛盾的化解，自然意味著「藏獨」、「維獨」等問題的挑戰性也將大大降低。但是我們以為西部大開發是可以化解某些民族矛盾，但仍必須對民族文化、民族宗教、民族語言等問題提出解決之道，才有可能真正創造民族尊重的新基礎，從而促進民族團結。

透過上述的研究，個人以西部大開發在兼顧生態環境、政治需要、民族團結和戰略目標的種種要求下，恐怕以高技術的發展為最終較佳的選擇。而台灣在這一方面或許存有優勢，吾人必須以積極的態度去面對，以新的開放式的安全觀來參與，才能不失機會，又能小心謹慎地利用西部大開發的機會，來增加和提昇台灣自身的力量。

第一章 緒論

第一節 研究動機

一、前言

中共自從 1978 年底決定「改革、開放」以來，中共領導人鄧小平就曾多次提到西部的問題，大意都是說：「中國大陸改革開放戰略的總體構想是讓一部分先富起來，之後以富的幫忙貧窮的」（杜平等著，2000：1-3），而鄧小平對大陸的發展戰略作上述的安排為的是讓中國大陸「最終達到共同富裕」的目標，因為他說：「社會主義制度就應該能夠避免兩極分化」。因此鄧小平提出解決的辦法：「富起來的地區多繳點利、稅，支持貧困地區的發展」；鄧也明確指出：「什麼時候突出地提出和解決這個問題，在什麼基礎上提出和解決這個問題，要研究。可以設想，在本世紀末達到小康水平的時候，就要突出地提出和解決這個問題。」（轉自杜平等著，2000：3）

1999 年江澤民在中共扶貧會議上正式提出：「現在加快中西部地區發展步伐的條件已經具備，時機已經成熟…必須不失時機地加快中西部地區的發展」¹。所以江澤民在會上提出「加快中西部的發展」的任務，他指出：「從現在起，這要作為黨和國家一項重大的戰略任務，擺到更加突出的位置」²。之後江澤民在西北五省「國有企業改革和發展」座談會上又再次強調了一次。³

隨後中共的國務總理朱鎔基也在 1999 年 10 月西部考察工作時，具體提出了進一步加快基設施建設，切實加強生態環境保護和建設，積極調整產業結構及大力發展科技和教育等四項具體開發西部的工作

¹ 人民日報 1999.06.10。

² 人民日報 1999.06.10。

³ 人民日報 1999.06.19。

重點⁴；到了 2000 年朱鎔基在九屆人大三次會議上正式宣佈中共開始「實施西部地區大開發戰略」⁵。從此之後，「西部大開發」乙詞便在中共媒體成為出現最多的一個詞彙，討論西部大開發的論文、著作就成為最時尚的出版品，其數量之大、之多，可以說是十分驚人。

惟台灣的社會科學學界在這一方面的研究並不多見，然而我們以為中國大陸的西部大開發是台灣不可輕忽的問題。中國大陸的西部開發明顯是一個綜合國力升降的問題，不論是從人類的經濟開發經驗，從歐亞大陸的陸權戰略，從中國的歷史走向，從大陸境內民族議題等方面，應該都將十分深刻地影響到兩岸關係的發展和走向。不論未來的結果如何，均有深入研究的必要。

所謂「深入研究」更有以下兩層的意義：

第一：對台灣而言，西部研究不能只是文件研究，而必須是真正深入西境實地理解，若沒有這樣的理解，生在台灣的人很難想像大陸的西部是一個什麼樣的土地，什麼樣的民族，什麼樣的風貌。

第二：不可能對西部作整體的研究，因為大陸西部代表的是 680 萬平方公里的土地和約有 48 個民族的一個極其複雜的地區，絕不可能是一、兩次的研究所能包含的。因此訂定此一課題，希望從比較長時期、有計劃地了解中國大陸的西部，以西部大開發政策的角度，比較清楚的了解西部大開發，從而比較客觀地研究中國大陸的西部大開發對台灣、對兩岸關係所可能產生的影響。

二、文獻檢視

中共的西部大開發由於地區廣達 680 餘萬平方公里，因此在理解西部大開發的議題，不從文件入手研究是不可能建立全面的、客觀的了解。而文件研究區分為以下三大類：第一類為中央文獻，第二類為各省市自治區之地方文獻，第三類為專家、學者之綜論。

第一類為中央文獻：這一部分的文獻是了解西部大開發政策首先

⁴ 人民日報 1999.11.01。

⁵ 人民日報 2000.03.17。

必須研究的文獻，也是所謂第一手文獻，它們是中共中央為西部大開發所出台的系列文件，如：中共領導人相關的講話，大會的公報，人民日報的評論等，其中比較重要的文件為：（以下文獻根據葉 蘭 編《進軍西部》乙書之附錄，2001：347-351）

（一）鄧小平有關「兩個大局」的戰略佈署，主要有兩次：一次是1988年9月12日，在聽取關於價格和工資改革初步方案的匯報時；另一次是1992年初在南方的談話中。

（二）江澤民於1997年8月5日在姜春雲（調查報告）上的批示，指出：「歷史遺留下來的這種惡劣的生態環境，要靠我們發揮社會主義制度的優越性，發揚艱苦創業的精神，齊心協力地大抓植造森林，綠化荒漠，建設生態農業去加以根本的改觀。經過一代一代人長期地、持續地奮鬥，再造一個山川秀美的西北地區，應該是可以實現的。」

（三）江澤民於1999年6月9日在扶貧開發工作會議上的講話指出：「加快中西部地區發展步伐的條件已經具備，時機已經成熟。在繼續加快東部沿海地區發展的同時，必須不失時機地加快中西部地區的發展。從現在起，這要作為黨和國家一項重大的戰略任務，擺到更加突出的位置。」

（四）江澤民於1999年6月17日在西北五省區國有企業改革和發展會上講話：「現在我們正處在世紀之交，應該向全黨和全國人民明確提出，必須不失時機地加快中西部地區的發展，特別是抓緊研究西部地區大開發。…加快中西部地區發展的條件已經基本具備，時機已經成熟。從現在起，這要作為黨和國家一項重大的戰略任務，擺到更加突出的位置。」

（五）朱鎔基於1999年10月21日在西部六省區實地考察和調研時強調：「加快西部地區發展是鄧小平同志關於我國現代化建設戰略思想的重要組成部分，是促進各地區共同繁榮、共同富裕的必然要求，我們一定要按照江澤民總書記近來多次重要講話和指示精神，站在現代化建設全局和長遠發展的高度，統一思想認識，不失時機地實施西部大開發戰略。要精心研究，統籌規劃，科學地制定實施西部地區大開發的任務、政策、措施和步驟。」

(六)朱鎔基於1999年10月3日在中央民族工作會議上指出：「要加快少數民族和民族地區的發展，必須著力抓好以下幾個方面。一是繼續增加民族地區基礎設施建設，特別要加快公路、鐵路等交通運輸建設，著力搞好水資源開發和綜合利用，進一步加強能源和通信建設。二是充分發揮優勢，揚長避短，大力發展各具特色的民族地區經濟。堅持以市場為導向，積極調整和優化產業結構，努力培育新的經濟增長點。要加快農業結構調整，特別要培育和發展能夠發揮當地資源優勢的支柱產業。三是高度重視和切實抓好天然林保護工程與生態環境建設。這是實施西部大開發戰略、加快民族地區發展的一項重大步驟，也是全國實現可持續發展的重要舉措。四是要進一步加大對少數民族地區的扶貧攻堅力度。五是認真實施科教興國戰略。」

(七)朱鎔基於1999年11月在中央經濟工作會議上，從八個方面具體佈署了2000年的經濟工作，其中一項就是：抓住時機，著手實施西部地區大開發戰略。

在江澤民、朱鎔基等中共領導人不斷針對西部開發議題提出看法之後，中共國務院的國家計委自1999年10月中旬就著手擬計實施「西部大開發戰略之初步設想」，到了2000年1月中旬正式成型，隨即在中共國務院成立「西部開發領導小組」，由朱鎔基擔任組長，溫家寶擔任副組長，領導小組辦設在國家計委。

(八)2000年1月19日至22日「西部開發領導小組」開會，確立五大精神（高路、葛方新，2000：17-18）：

第一，加快基礎設施建設。必須從戰略眼光出發，下更大的決心，以更大的投入，先行建設，適當超前。

第二，切實加強生態環境保護和建設。…要加大天然林保護工程實施力度，同時採取「退耕還林（草）、封山綠化、以糧代賑、個體承包」的政策措施。

第三，積極調整產業結構。實施西部大開發戰略，起點要高，不能搞重複建設。

第四，發展科技和教育，加快人才培養。要充分發揮現有科技力量的作用，加快科技成果的轉化和推廣應用，積極引進國內外先進技

術。

第五，加大改革開放力度。實施西部大開發，不能沿用傳統的發展模式，必須研究適應新形勢的新思路、新方法、新機制，特別是要採取一些重大政策措​​施，加快西部地區改革開放的步伐。

（九）朱鎔基在「全國人大」九屆三次會議政府工作報告說：「實施西部大開發戰略，加快中西部地區的發展，是黨中央貫徹鄧小平關於我國現代化建設『兩個大局』戰略思想，面向新世紀所作出的重大決策。這對於擴大內需、推動國民經濟持續增長，對於促進各地區經濟協調發展，最終實現共同富裕，對於加強民族團結、維護社會穩定和鞏固邊防，都具有十分重要的意義。實施這個重大決策，是一項系統工程和長期任務，既要有緊迫感，又必須統籌規劃，突出重點，分步實施，防止一哄而起。」（高路、葛方新，2000：21）

（十）人民日報於2000年3月23日至6月4日一共發表十篇有關西部開發的評論，基於人民日報為中共中央的機關報，在中國大陸宣傳上居於領導的突出地位，因此，人民日報的評論對我們了解西部開發方面具有重要的作用，特別是從戰略的角度來理解和討論西部大開發政策。

在中央文獻中，各個部委領導從各別部門的角度理解和配合西部開發政策的作法和作用，包括了國家發展計劃委員會主任曾培炎從世界全局的結構調整，提高中共國際競爭力的角度，闡述西部開發對中國大陸經濟發展的重要性以及開發的步驟；國家經貿委主任盛華仁從西部地區工業經濟調整入手，改革產品質量和效益，提高企業競爭力的角度，闡述西部開發的重要取向；科技部長朱麗蘭則強調科技在西部開發中不可或缺性，強調營造西部良好的科技環境為重點；外經貿部長石廣生強調如何利用外資、外才參與西部大開發的具體作為，以提高西部與世界聯繫來改變西部；鐵道部長傅志寰則說明在西部開發中，鐵路投資和建設的大致構想；交通部長黃鎮東描繪整體西部開發的公路交通規畫藍圖；教育部長陳自立則論述教育在西部大開發中的重要性、必要性以及中央在這一方面的設想和投資；文化部長孫家正強調在西部大開發中如何保護、豐富西部少數民族的文化遺產的辦

法，同時也著重於創造西部新文化工作，以繁榮西部的精神面貌；外經貿副部長龍永圖從經濟全球化的角度，強調西部開發不僅是扶貧、輸血，而是建立包括市場意識、市場經濟體制，才能真正加快西部發展，融入世界的經濟體制之中。（參見 葉 蘭，2001：25-98）

第二類為地方政府文獻：這一部分文獻是了解西部大開發政策在西部各省、市、區的具體政策和構想，主要的就是各省、市、區領導人的講話和文章。由於本文重點在於新疆和甘肅，僅就相關文獻說明。

（一）王樂泉《新疆書記》：他認為：「在國家的西部大開發中，新疆要積極支持國家的政策和投資，不能把主要精力放在國家的支持上面，最重要是我們自己動手，把工作立足點放在自身工作基礎上，調動各方面的力量搞建設。在新疆發展的選擇不是先解決後進地區，而是著眼在『條件優越的地區』，使他們有所發展，以便他們有條件支持欠發達的地區，而在北疆條件較好的地區也必須打破行政界限，形成統一基地，組成集團公司向外部發展，吸引外資，各級單位必須要有新思維、新領導來迎接新機遇。」（葉 蘭，2001：158-170）

（二）甘肅省委書記孫英：甘肅在西部大開發中的目標是將甘肅建設成為全國重要的有色冶金新材料基地、綜合性高新石化基地、生物製藥和中藥材現代化加工基地、林牧業基地和旅遊大省，充分發揮甘肅在西部大開發中的橋樑、紐帶和依托作用。同時甘肅在開發中必須有新開發觀、新發展觀、新資源觀、新開放觀、新人才觀，才有可能加速自身的發展。（曾培炎主編，2001：316-327）

（三）新疆人大主任阿木冬·尼牙孜：強調新疆的開發，首先要加強立法工作，創造好政策、好法制環境；其次是加大監督力度，保證政策的落實；其三是堅持黨的領導。（葉 蘭，2001：175-180）

（四）甘肅省長崔正華則強調非公有制在西部開發中的重要性，特別在甘肅省必須理直氣壯地支持發展非公有制經濟，鼓勵動員社會積極投資發展各種形式非公有制，政府則必須解決好發展非公有制的環境，根據市場法則解決非公有制發展方式，並且按法律法規解決非公有制規範發展的問題。（葉 蘭，2001：197-200）

至於學者的部分，有關西部大開發的文獻數量十分驚人，我們很

難一一加以檢視，不過在大陸的出版品中，大抵可以根據幾個不同的面向加以區分，之後再就內容取向大致加以檢視。

第一是從開發構想的層次來區分：大體可以區分為中央層次和地方層次。中央層次的論述多半是以總體的、宏觀的角度來著眼，談總體的、大局的構想，發展戰略；地方層次的論述自然是就本省的、本區的在西部大開發中的策略和特色，討論的內容則是地方的發展、設計和規劃。

第二是從論文的性質來區分：我們可以區分為三大類，即文獻的、宣傳與闡釋的以及評論的三類。文獻類是指從中央到地方的官員針對中共地方的西部大開發工作所作的說明、宣傳和解釋，這類文獻提供讀者豐富而完整的西部開發第一手解釋檔案的資料，相對而言有其重要性；另一類是闡釋類的論著，是以大陸的學者對西部大開發所作的宣傳、解釋和建議，是以解釋中央的西部大開發政策為主，事實上大陸的出版品中，這一類的作品是為數最多的，基本上這一類作品是在對西部大開發的肯定和贊同的基礎上獻計獻策；至於評論類的論著則是其論文的内容上明顯提供評論、批評或是提出警語，當然大抵的批判都是在策略的實施、進行的快慢等部分提供建議。這些文章的預設基礎是雷同的，都是在對西部大開發政策本身的合理性、正當性不懷疑也不討論的基礎上來宣傳和批評的。換言之，在大陸的論著中，對西部大開發本身的對錯是不質疑的、不反省的，它們所反省的只是如何開發，也就是說對「現代化」政策本身是不存置疑的。然而，「現代化」是自然正確的嗎？是無需反省的嗎？我們以為有討論的餘地。

第三是從作者的族群識別來看：我們可以區分為漢民族和少數民族。而依個人所閱讀的文獻來看，幾乎完全是漢民族學者所撰寫的，有少部分則是少數民族的官員所撰，這兩類的文章雖然族別有異，但是立論相似，都是從中央、從官方的需要來討論西部大開發，我們認為從這種角度是有商榷的必要。因為欠缺從地方、從少數民族的角度來思考問題，其結果則使人不免要問所謂「西部大開發」是為了誰呢？為了中共？為了漢族？為了東部？不然為何西部、少數民族他們都沒有自己對西部開發的看法、想法和做法呢？

其實所謂「西部大開發」是必須由西部的地方政府、西部地方的人民，特別是少數民族的人民去執政和實踐，因此不可能也不應該只有中央、只有東部、只有漢族有熱情，就可能盡其事功；反之，一切是由中央、東部、漢族作規畫，西部只在執行，我們很難相信這樣的西部大開發是有希望、有前途的大開發。因此，努力傾聽及尋找更多西部自己的聲音，是討論西部大開發中不可或缺的一環。

第四是從論文的內容來分類：我們可以看到有經濟類、戰略類、民族類、政治類、軍事類、文化類、歷史類、比較類等不同的撰寫論述，其中經濟類是最多、最普遍也最常見的，而所佔的比重甚至超越了一半以上。我們以為經濟部分，大陸學者在研究上具有優勢的部分，台灣的學者在這一方面就缺乏資料的完整和全面、調查的方便和時效以及在西部發展上歷史性的理解，所以這一部分如果自己的精力、時間和金錢方面不足的話，則可以借鑑大陸不同的學者的研究成果；戰略方面的論述在量的方面也不少，在論點方面則大致相同，不是為鞏固邊陲，就是大大提高綜合國力，或是打通歐亞陸橋；民族類的論文在量的方面居次，而主要的論點則是集中在從民族發展到民族平等、民族團結的期望，有些論文則是討論民族發展的困難；政治類的論文討論比較集中在如何提供西部的省、市、自治區優惠的政策，提高西部地方自治能力，如何完善西部的民族自治制度等；軍事類的論文不是很多，主要討論的是西部的部隊以及生產建設兵團、部隊企業、工廠在西部大開發中扮演的角色；文化教育類的論文則比較重視對西部少數民族教育投資、教育普及的討論以及教育語言的問題；歷史類的論文則是討論中國歷史上對西部開發的問題，最早可以追溯至漢唐時代，一直到明清與民國時代的西部，可以明顯地將地區分為西北、西南以及西藏三大部分，與今日中共當局所謂的西部，在概念上不同，在範圍上也不同；比較類的論文則是以世界上其他國家對不發達地區的開發經驗為依據，描述如美國的西部開發、蘇聯時代對西伯利亞的開發、巴西對亞馬遜河的開發，以及日本、印度、南韓的開發經驗、西歐各國的開發經驗等。

除以上的文獻來看，大陸的相關論文有以下的共同特點：

第一：包含的層面十分寬廣，可以說所有的層面幾乎是無所不包的，只是各類的文章討論的深淺不一，文章的質、量也參差不齊。其中經濟類的文章質量還是比較突出的，論點比較多元，其他類別的論點就比較集中。

第二：作者以漢族和漢族觀點居多，以個人所蒐集的論文來看，其中 95%以上為漢族學者，而其 5%的其他少數民族的論文，在觀點也是漢族的，而不是在地的、本土的、民族的。

第三：論文的時間比較集中，大概以 1999 到 2001 這三年為主，其中 1999 到 2000 年的作品又佔了近 80%，換言之，在論文上仍是一窩蜂的現象十分明顯。當然我們可以說是中共中央有了號召之後，學者才開始重視，問題是只有兩年的時間，有如此驚人的產量，似乎在品質上就不容易保證，而且如果在 2001、2002 年之後作品越來越少，學者的關心也越來越淡，則在本質上對西部開發的持續就不是一件正常的事，也不是一件好事，難怪有人以為西部大開發是否只是一句安撫西部的口號。

在台灣的學者中討論西部大開發絕大部分也是以經濟為主，而涉及其他層面的討論為少，而在討論的論著比較明顯地區分為兩大類的輿論：即一類是比較看好，一類則比較看壞，或許是因為真正深入西部進行經驗性研究的機會和可能性均受到局限，因此在討論觀點上容或有異於大陸學者，但是在論證的深度和資料上則相對的簡單一些。

第二節 研究方法

一、質化研究

本論文之研究在方法上採取質化研究，以便了解西部大開發發展歷程及其對中共政權的意義所在。「質化研究」是上一世紀七十年代以來十分受重視的研究方法，質化研究不同於一般研究者慣用的量化研究法，量化研究通常是先提出假設，再依據理論去蒐集資料，以便印證理論，而質化研究主要是介於研究者本身的參與了解研究對象，以便回答兩類的大問題。

一是事實的真相如何：這裡所謂的真相，不是當下「眼見為憑」的紀錄，而是綜合「眼見為憑」的訪問和文件的閱讀、理解，以便拼湊出當下事實的過去與其他潛在的本質的現象，並透過不同的學科途徑去把握這些事實。以本論文而言，企圖透過戰略、政治與民族三個途徑來釐清事實。（當然不可能是真實，也不是全面、全部的事實，而是研究者認定的事實。）

二是事實顯示的意義為何：在量化研究的方法下所關心的通常是事實的因果關係，以便掌握事實發生、發展的規律和法則；而質化研究所關心的不是因果關係，由於在社會事實中，因果關係的尋找本身並不容易，而基於社會事實多半帶來某種程度的獨特性，是以因果關係很難如同自然科學的事實一樣為規律化的法則，質化研究關心的是整個事實對行動者或被行動者的意涵。以本論文即是對中共中央或西部地區西部大開發的意義是什麼？有何差異？因此本論文的研究並不關心西部大開發是否成功，而更重視西部大開發的過程在對各個相關的地方、民族，以至中國大陸本身的意義，以及在意義下的行動選擇。

基於上述質化研究方法的選擇，本論文採取的質化研究就包含了以下的特點：（Lawrence F. Locke, 2002, p.p.99-101）

（一）在大部分的質性研究中，核心問題是界定人們與所處世界的互動方式：他們做什麼？）接著再決定他們是如何體驗並瞭解世界：他們如何感覺？他們的信念為何？以及他們如何解釋某些生活面向中的結構與關係。

（二）蒐集資料的最主要工具是訪談及各種形式的觀察，雖然有時會以文獻蒐集作為輔助方式。

（三）資料絕大多數是以文字的形式呈現（田野筆記、訪談草稿、日記等等），雖然也可以使用數字、統計或圖表。

（四）質性研究的報告一般包括對於研究對象的詳細描述，以及該研究進行情境中的心理、社會結構。

（五）很少質性研究者會刻意介入研究的田野（field）。多數情形是，研究者會試著不干擾研究對象，並盡可能不影響研究對象的行為。此情形的例外是參與者行為研究（participatory action research

studies)，研究者在這種研究中需扮演積極（雖然也是個受到限制）的角色。

（六）質性研究者大多有一共同的主要研究興趣，即定義並瞭解社會過程，以創造出特殊的研究結果，而不僅是單純地描述研究結果。

（七）雖然研究者或許會利用訪談指南（interview guides），以系統性的方法記錄所觀察的資料，或是運用經由問卷調查所獲得的結果，但在質性研究中，研究者自己才是主要的研究工具（instrument for inquiry）。研究者必須直接與研究對象互動，並隨時隨地決定該採取的行為、該注意並記錄的資料，以及判斷研究者是否能夠確實回答研究者的問題。

（八）研究對象的樣本很少是隨機選擇。為使資料對研究目的產生最大效能，大多會刻意挑選合適的研究對象。

二、研究方法

在上述質化研究的典範之下，本論文主要的研究方法有二：一是文獻研究，二是訪問觀察，分別說明如下：

（一）文獻研究：

文獻研究的目的主要在於對研究議題本身具有宏觀的、全面的認識。以西部大開發為例，文獻閱讀有利於使我們從整體而把握中共所謂的「西部大開發」的定義、沿革以及政策思考的緣起、政策形成的動機過程和目的，有了整體而全面的了解，才有利於我們對中共的地方政權在局部、地區的層次上，具體執行西部大開發政策時，如何將中央的構想加以落實，有何變遷，如何將中央政策與地方實際相結合的情況。是以在上一節的文獻檢視中，中央和省級的官方文獻是本文所必須閱讀的部分，至於學者論述的部分，則是依各章的重點描述分別閱讀，然而在有關中共的文件閱讀上必須注意以下四點。

1. 文件的一致性與特殊性：

一般而言在閱讀時通常既要把握其一致性，又要把握其特殊性，才能比較全面地了解文獻的意義。然中共的官方文件不論是出自何人或出自任何層級和單位，其內容的雷同性很高，因此閱讀時比較容易

忽視其特殊性，從而也就不從雷同的文件中發現其不同的意義。由於中共官方文書的特殊性之一就是其代表的政治性，而政治路線的正確又是中共政治文化中極其重要的重點，所以中共官方出台的文件總是思考再三，字斟句酌。是以不同的人，不同的階層，出台的文件其差異往往隱藏在一致性的背後，技術地提出些許的不同意見，如果他們對中共中央出台的政策有所保留的話，是以在閱讀文件時必然很容易發展其一致性，但也必須特別重視其特殊性，才能全面性掌握其意義。

2. 文件精神一致性：

上述文件的一致性不祇是文字的一致性，主要是表現在精神的一致性，精神一致是指在認識中央政策的本質、基本設想之下，提出具體可行、切合實際的執行方案，因此，如果一個部門或地方政府的文件只是重覆抄錄中央的文件或是領導人的講話，就不一定是和中央保持一致，甚至是對中央政策有相左的看法，因此以「傳達室」的作法來轉發中共的意見，這種完全沒有特殊性的文件，也可以說是對政策沒有體會，也可以視為對政策並不同意的表現，反而是在體會了中央政策基本精神的基礎大大地發揮其不同的看法，是十分重要的表態方式。總之，文件的一致性和特殊性是相互辯證的，而不能只是形式邏輯、靜態邏輯的角度來閱讀。

3. 文件的特殊性：

文件特殊性是否代表了對中央政策的不同意見呢？這一部分必須從文件如何引用中央的文件和領導人的講話。簡而言之，中共中央的文件都有其主要的精神及明顯的訴求，但是作為官方文件特別講究其理論的週延性和政策的延續性，因此在闡述主要精神之外，也必然對其他部分有所交待以求其全面。此時在引用上級或領導人的講話時，如何引用，引用的部分、發揮的部分就是其特殊性的表現。另外，在引用上級或領導人講話時，引用的段落和方式也必有其特殊的用心和意義，就都是我們在閱讀中共不同身份、不同階層的官方文件必須十分留意的地方。

4. 個人文件的生態理解：

在閱讀中共官方以個人署名的講話時，我們應注意其人的職掌和

身份，以便在閱讀時將文件的內容和其身份、職掌加以對比，才能進一步識別其內容是否與其身份、職掌相符。任何與身份、職掌不符合的文件內容便是在透露文字表面以外意義的最佳明證；反之，如果在文件內容中完全沒有身份意識、職掌意識，自然也是一種信息，同時如果是應該發表、應該表示意見的官員竟然沒有發言、沒有文章，當然也是一種值得觀察的信息。

至於學者、專家或是以學者身份、專家身份所發表的文件，則比較沒有太多的講究和顧慮，因此如果沒有特殊性的文件，其閱讀的價值自然也相對為低。換言之，在閱讀專家、學者的相關文件，我們閱讀的重點在其內容是否有新思維、新辦法，而閱讀官方文書的重點則在於理解其特殊性和全面性。

（二）訪問觀察：

在西部大開發的研究中，實地的訪問與觀察是不可或缺的研究方法，這一方面是由於純粹的文件研究比較沒有直觀的、感性的基礎，因此很容易以自己的潛在理解去解釋、說明我們研究的對象，從而常常出現全然的誤解，特別是出現自以為是的批判。另一方面也因為中共的文件通常有著最高的政治性和概括性，因此不能不用訪問、觀察加以補充，否則就會由於欠缺臨場感而加以誤用，或是基於意識形態的理由，不當地加以挑剔。所謂政治性是指中共的文件具有高度的政治需要，因此外人不容易從字裡行間理解其不同之處，或是雖覺察其不同，但無法詮釋其不同的意義為何。所謂概括性就是指文件和現實之間的距離比較遠，特別是因為中國大陸的地方廣袤，地廣差異極大，所以在文件中所有說明、提示必然是經過濃縮再濃縮，概括再概括之後的文字化，而相當程度沒有經驗意念，如果不能以訪問、觀察的方法加以彌補，則對文件的閱讀常常是隔靴搔癢，不知所云。因此，做大陸研究，訪問和觀察的重要性絕不是網路、通信、電話、傳真、文件閱讀所能取代的，特別像西部大開發的研究，與我們日常比較熟習的沿海地區、都市地區又有極大的差別，實地的了解便是非常的重要，不過實地訪問也有必須注意的事項：

第一，從觀察訪問時，我們將無可避免地受到以下的兩種局限：

一是問題導向的局限：無論我們做什麼樣的觀察，訪問必然是先有理論或問題來導引我們去觀察、去訪問，若沒有理論和問題的指引，我們根本無法進行觀察，因為我們將不知道我們要觀察什麼，要訪問什麼，但是在另一方面，一旦我們運用了理論和問題來指引觀察和訪問，則我們觀察和訪問也就必然受到理論及問題的局限，而無法理解到被觀察者其他的面向。

二是觀察者自身的成見和偏見的局限：每位觀察者必然地受到自己成長和學習過程的經驗、價值和偏好的局限，所以在對對象的認識理解上就不可能不帶自己的成見與偏見來認識與理解，此地的成見和偏見並無負面的意義，是每一個人都有的，所以成見與偏見對我們的觀察、訪問而言也同樣具有導引和局限的兩面性，這就是說我們的觀察和訪問不可能是全面的、客觀的，只能是局部的、片面的、主觀的。

第二，作為具體的觀察、訪問和抽繹的文件存在的差距：我們從事實地的觀察和訪問，必然只能是針對個別的樣本、少量的樣本，因此我們觀察和訪問的個別性和具體性在邏輯上是無法完全反證文件的普遍性和抽象性的論述，邏輯上自然也無法證明文件論述的正確性，它只能是多一項證據而已。其次，我們對個案、樣本進行觀察和訪問的時間、地點也同樣是一種局限，換言之，不同時間、不同地點的觀察和訪問就可能有不同的結果和呈現，這也增加了觀察、訪問的難度和信度。其三是我們觀察和訪問的時間也有限，是以觀察、訪問的結果其真正的功能在於實地的感受印象用以佐證文件，以及進一步理解文件的某些意涵。

第三，作為被觀察和訪問者常常受到政治與文化的兩種局限：所謂「政治局限」主要是反映在專政極權的國家，其社會往往屈從於政治力量之下，因此必然干擾到受訪者的回答，當然訪問者未必會故意去詢問敏感的政治議題，但是往往還是出現雙方對「政治敏感」解釋的不同，從而出現不同的回應。所謂「文化局限」主要指生活習慣、宗教會值、語言差異等等，以大陸而言，「關係」在文化價值上扮演極為重要的角色，因此觀察者、訪問者與對象之間是有存在「關係」或是可以透過某種關係去理解對方、參與對方，例如是循官方的管道去

觀察和訪問，或是學者的管道，或是親屬的管道，其結果也不相同。簡言之，官方管道安全，但未必全真，學者的管道可靠性較高，但安全性未必完全保證，親屬關係的管道是最容易進入被觀察的對方中，但安全性較低。

我們列舉觀察、訪問研究方法的局限，並不意味著觀察、訪問方法是不可行的、非主要的方法，反之，我們的目的在於強調文件分析和觀察訪問的研究方法必須辯證的統一，所以班哲明和威廉(Benjamin Crabtree, 1999: 54-55)在他們闡述觀察的入門時，認為首要的方法就是「有計畫的閱讀」，換言之，也就是抽象、全面的理解和具體、個別的觀察相互結合、相互對話，才能逐步理解真實。

第三節 名詞解釋、研究範圍及其限制

一、名詞解釋

(一) 西部：

中國大陸的西部地區在界定上並不完全一致，過去有時稱為邊疆，有時稱為少數民族地區，有時稱為三線，大抵上是指北從漠河到昆明劃出的一條直線，在直線以東為東部，是相對發達的區域，而直線以西為西部，相對是貧窮落後的地區。八十年代中共推行「改革、開放」政策，鄧小平主張「讓一部分人先富起來」，所謂一部分人是指大陸東部沿海地區，餘下的地區又可區分為中部和西部。

從地理區分，大陸學者陳耀有比較完整的說明。

關於「西部」地域範圍的界定…80年代中期以前，我國大的區域劃分一直沿用的是「兩分法」，即沿海與內地，或者說東部與西部。…直到「七五」計劃時期，「兩分法」才改為「三分法」。即根據地理位置和經濟技術相結合的原則，把我國區域進一步細化為東部、中部、西部三大經濟地帶。90年代以後，習慣上把中部與西部合稱為「中西部」…。那麼，現在提出的西部大開發戰中的「西部」，究竟是「兩分法」中的「西部」(或稱大西部)，還是「三分法」中「西部」(或稱小西部)?如果是後者，作為不是「東西」的「中部」地區就可能排除在大戰略之外，這是中部地區所不願看法的。

事實上，儘管我國存在著東、中、西三大地帶的梯度差異，但中部與西部地區無論在開發程度上，還是在結構和體制問題上，相似性要大於差異性。正因為如此，2000年3月5日，朱鎔基總理在政府工作報告中對實施西部大開發戰略作了這樣的表述：「實施西部大開發，加快中西部地區發展戰略，是黨中央貫徹鄧小平關於我國現代化建設『兩個大局』戰略思想，面向新世紀所作出的重大決策。」（陳 耀，2000：序言 7-8）

西部地區在從中共以往開發的歷程來說，也稱為中西部，因此國務院所頒布的「西部開發」從地理、範圍來講，就是包括了西部和中部的一部分，不是所謂三分法中的西部，以往中共也稱此為「三線」建設，而「三線」所指的概念與「三分法」的西部是比較吻合的，同時又因為此一地區在族群上是以少數民族為主，佔了大陸少數民族的86%，所以也有稱為民族地區的開發。本文則依中共的慣例稱為「西部」。

從面積來說，在「七五」計劃所指的西部範圍包括六省三個自治區，即陝西、甘肅、青海、四川、貴州、雲南、新疆維吾爾自治區、寧夏回族自治區、西藏藏族自治區，面積540萬平方公里，佔全大陸面積56%，人口數約2.85億，佔全國總人口2.8%。到了2001年中共國務院正式公布「關於西部開發戰略的若干政策措施」時，西部的概念又加上內蒙和廣西，而且四川的東部又劃為重慶市（直轄市），所以西部就有了十二個省、市、自治區的地方單位，面積也擴大為680萬平方公里，佔全大陸面積70.9%，人口增加為3.58億，佔全大陸總人口28.5%，其後中共中央又將西部開發的優惠政策給予湖北、湖南西部的山區和少數民族區，所以如今的「西部」就不止十二個地方單位而已，其詳細的地區、面積與人口如下圖：

指標 項目	地區										
	重慶	四川	貴州	雲南	西藏	陝西	甘肅	青海	寧夏	新疆	西部地區合計/平均
國土面積 (萬平方公里)	8.24	48.5	17.61	39.4	120	19.5	45.4	72.23	6.64	160	538

年末人口 (萬人)	3090* ⁶	8500*	3658	4240*	252	3618*	2519	503	538	1846*	28764
國內生產總 值 (億元)	1434.5	3580.3	843.5	1793.1	91.2	1410.5	869.8	218.6	227.3	1115.0	11583.8
國內生產總 值增長率 (%)	8.5	9.1	8.6	8.0	—	9.3	9.2	9.0	8.5	7.3	
人均國內生 產總值(元)	4702	4231	2323	4353	3736	3937	3470	4377	4258	6435	4231
人均 GDP (元)	4684	4718*	2342	4637*	3716	4590*	3456	4367	4270	7393*	—

1998年西部地區經濟發展狀況比較⁷(表一)

(二) 大開發：

中國大陸的西部開發政策，中共的領導者稱為「大開發」。何以稱此次的開發西部工作為「大開發」呢？按中共學者的看法：「從西部大開發戰略的主要內容來看，切實加強生態環境保護和建設，這是實施西部地區大開發的根本。因此，這次中央決定實施的西部大開發戰略，絕不等同於以往必然伴隨環境資源大破壞的那種『大開發』，而是將生態資源環境的保護和建設作為西部大開發戰略的主要內容之一，並且將『改造西部地區的生態環境』提高到『對於改善全國生態環境』都『具有重大意義』的高度。」(劉興全等，2001：序頁1-2)

換言之，「大開發」是指對中國大陸的中西部地區進行整體的、長期的、永續的開發計畫，意味著此次的「大開發」不同於以往的開發政策。所謂整體的是著眼全國性的均衡發展，要興邊富民，均衡東西；所謂長期的是著眼五十年的開發，不是普通的五年、十年的計畫，所以也不求急功、近利，而是長期的行動；所謂永續是指對生態的重視和實踐，不是只求經濟的片面而發展和生活改善而已。所以中共的文件都稱此為「大開發」。

⁶ * 部分為最新數據，摘自王美瑜，「中國大陸西部大開發商機探索」，外貿協會市場研究處，民國90年12月21日。

⁷ 摘自《中國統計摘要1999》，中國統計出版社出版。

二、研究範圍

本文為研究中共西部大開發政策的初步成果，為免過分浮面的簡述，因此除了綜述西部大開發的一般簡要的情況之下，比較著重的還是在西北地區，主要是新疆和甘肅兩省的情況為研究的範圍，而在西部大開發的研究中首先選擇新疆和甘肅兩省，主要的原因在於：

第一：本文涉及民族與戰略的面向，對西部的研究、新疆維族的問題正是大陸研究所關注的新熱點。從民族問題而言，新疆包含 47 種少數民族，所以族群關係十分複雜，了解各民族對西部開發的看法、想法並與之對漢民的西部開發的看法也進行比較，應該是十分有趣的課題。從戰略的角度而言，新疆為中國通往中亞的必經之地，古為絲綢之路，目前中亞地區正值政治勢力重劃的階段，因此中國的新疆的形勢將大大影響中共對中亞政策的成功與失敗，所以中共當局對於新疆的重要性也是十分重視。至於甘肅省主要是古通西域的要道，而又是西部開發中比較欠缺突出優勢的省份，當然地理上與新疆的鄰近更是我們在西北的開發觀察行程中將之考慮在內的原因。

第二：逐步適應。在大陸的西部地區，新疆是自古開發較早，漢人較多，而且氣候、地域的條件都是相對比較優越的地區，是以西部大開發的研究以新疆為起點，不但是具有民族和戰略方面的指標意義，也同時具有風俗、生活、飲食及身體適應上等等的方便，甘肅省部分更是沒有任何適應的問題。

第三：資料方便。從甘肅到新疆為我國西域之地，也是著名的絲綢之路之所在，自古以來史書記載，斑斑可考，幾不間斷，這就使我們可以從歷史的角度大略地認識到新疆、甘肅地區發展的梗概，從而也有助我們對中共的西部大開發政策可以多一層歷史的眼光，加以評估和理解。

三、研究限制

由於研究時間的限制，研究者只能在新疆與甘肅地區訪問考察，雖然長達三週，但仍有以下的遺憾：

第一：走馬看花，難以深入。由於新疆維吾爾自治區土地總面積

160 萬平方公里，佔西北地區面積的 51.73%，（傅桃生，2000：71）土地十分遼闊，地廣人稀，我們僅僅在以 13 天的時間在南疆地區走一遍，每日行車約在 500~600 公里之間，因此所到之處只能是走馬看花，浮光掠影，驚鴻一瞥，難以深入，雖然在行程前閱讀了相當的材料，不過在觀察的過程還是無法加以印證。甘肅省面積 45.4 萬平方公里，佔西北地區面積的 14.68%（傅桃生，2000：60），土地狹長，在甘肅橫貫河西走廊，從敦煌至蘭州花了五天的時間，也只能有一個初步的印象。

第二：言語隔閡，溝通不易。在南疆地區以維吾爾族、哈薩克族為主，他們習慣以維語溝通，有不少人完全不懂漢語，因此在沿途有關一般民眾，特別是少數民族的隨意抽樣的訪問比較困難，有時可以和維族的小孩交談，不過他們的所知有限，收獲也有限，沿途雖有翻譯，不過翻譯者的知識與我們希望交流的內容仍有一定的距離，是以經過翻譯之後往往未必為真正原意。在此方面，我們也無法強求。

第三：與西北地區的學者交流有限，時間不足。台灣與中國大陸的西北相距遙遠，而且與台灣熟悉的兩岸關係也有極大的距離，因此交流的經驗比較少，特別是少數民族的學者更少，因此在西部開發問題上真正有看法、有意見的，因我們交流時間有限，很難在一次的交流中有所收獲，而且與真正少數民族的學者交流的機會欠缺，這些都增加了我們希望觀察、了解從少數民族自身的角度認識、理解西部大開發的困難性。因此只能以文件資料部分來彌補缺憾。

第四：理論選擇的困擾。任何的學術論文的討論，在科學主義的習性下，都被要求運用一種理論來觀察、理解 and 解釋現象，然而本文是企圖從戰略、政治和民族三個角度來觀察、理解 and 解釋中共西部大開發政策的執行和運用。由於中共的西部大開發是一項五十年的長期改革，目前才是初始奠基的階段，因此無法尋找一個統一的理論來協調三種觀察政策的角度，當然在分別的觀察、理解 and 解釋中，也可能運用或借用某些理論，以便清楚地分析現象與政策之間的相關性。在戰略部分，我們會利用地緣戰略的原理來解釋，而在政治部分，我們著重在中央與地方的關係，在少數民族部分，我們主要分析中共透過

西部大開發與建立民族平等、民族團結的相關性。

第二章 歷史上的西北部開發

現在我們只要一提起中國的西部，我們總是將此一地區和「貧窮」、「落後」、「荒蕪」、「乾旱」等詞彙聯想在一起，但是整個中國古代的歷史事實上是從西部開始發軔。中國古代的夏族就是位於今日甘肅、陝西一帶的黃土高原生活；「三代」中最強大的周朝是以陝西的關中為根據地而滅商統一天下，而當時所謂的天下為陝、晉、豫、魯四省，周朝主要的政治、經濟、文化、軍事的中心就是在陝甘境內；以後的秦也是以關中平原和成都平原為中心，征服天下，統一全國，其後七次遷都，最後定都咸陽，咸陽也在陝西境內。因此我們可以合理的假設，在中國的古代，西部地區其實在經濟上不但不是沙漠荒蕪之地，而是一個「水草豐美」、「牛羊成群」的富庶之域，但過去輝煌的西部為何會沒落？何時開始沒落？在西部的沒落中，是否有我們今日可以借鑑史實，作為今日開發西部的教訓呢？

第一節 輝煌的西北部

一、先秦時代

無論從地下出土的文物或是從史書的記載到文學詩歌的描繪，中國的西部都曾經是水草豐美，森林覆蓋，鬱鬱蔥蔥的肥沃富饒之地，所以此地才蘊育了中國古代的文明，而且是強大的農業文明。

（一）先秦以前西部的自然條件：

依據浙江大學前校長竺可楨的考據，在五、六千以前中國北方黃河流域的氣溫比現在高 1.5°C 左右，是亞熱帶氣候，由於氣候溫暖濕潤，適宜各種亞熱帶植物生長，黃土高原一帶，森林茂盛，大部分地區是森林和森林草原環境，我們今天常見的生長於南方的植物竹柏，在當時廣泛生長於黃河流域甚至更北一帶（劉興全，2001：47）。反映北方經濟和文化的《詩經》多次出現有關竹的描述，如「瞻彼淇澳，綠竹猗猗」。考古發現 6000 年前的西安半坡遺址內有竹鼠，3000 多年

前的甲骨卜辭有「箕」等竹字頭的文字。竹在中國文化中占有重要地位，《說文解字》以竹為部首的字達 144 個。古人在生活中對竹的需求量很大，寫字用竹簡，器物用筐、籃、籠等，樂器用簫、笛，兵器用竹箭，這些都要消耗許多竹子。甚至在水利中也用竹，《史記·河渠書》記載「下淇園之竹以為楗」，即砍伐淇園的竹子，插入河中作為竹排，以堵決口。（馬 敏，2001：32）

除了氣候條件之外，地理因素也是古代西部得以發展的主要因素，大陸學者史念海先生認為：「由盤山以東，直抵山、陝兩省間的黃河峽谷，其間千數百里，都曾經被稱為沃野，農牧兼宜…黃土高原上羅列的群山，那時，這些山上都是鬱鬱蔥蔥，到處森林被覆，而山上的林區還往往伸延到山下的平川原野。這些茂密的森林間雜著農田和草原，到處呈現一片綠色，覆蓋著廣大的黃土高原。」（馬 敏，2001：33）所以在當時西起隴山到東邊的泰山之間，應有許多的湖泊、沃土，十分適合農業的發展，例如水稻在古代的關中地區就是日常的農作物，也為黃河流域主要的農產品，從而蘊育了中國北方的文明。

（二）西部開發：

以地下出土的文物來看，在黃河上游有甘青文化區，在甘、青、寧一帶有馬家窯文化、齊家文化和陝西關中地區的龍山文化。在上述文化出土的器物來看，在距今四、五千年前已出現農業、家畜飼養業、青銅手工業。西北的塔里木河是我國最大的內陸河，它長達 2000 餘公里，由西向東，草湖瀰散。這裡在史前時期有人類居住，已經發現石器文化遺址。考古在新疆和閩等地已發現舊石器時代的石鐘、石片；新石器時代的陶片、銅器；青銅時代的墓葬遺址；鐵器時代的農業遺址。專家們認為，早在青銅時代，東疆區和南疆區就已主要經營農業經濟。…當時也有畜牲業，形成了半農半牧的混合經濟形態（余大山，1996：29）。到帝堯時期，傳說也有人赴西部考察（《史記·五帝本紀》）。夏朝時代的西方有傳說，但未必可信。商朝不止是傳說，而且在詩經的商頌也有略誌「自彼氐羌，莫放不來享」，氐羌為西部地區的人群，甲骨文也有「至於武丁征西戎鬼方，三年乃克」（《後漢書·西羌傳》）。周人一直生活在黃土高原，在今之陝西渭水流域，其後不斷遷徙和開

發，終於奠定了周朝的基業。《詩經·大雅·綿》曾有記載「古公亶父，來朝走馬，率西水滸，至于岐下。...周原膴膴，董荼如飴。爰始爰謀，爰契我龜。曰止曰時，筑室于茲。」⁸，最後周便成為當時中國西方強大的國家，打敗商紂，建立自己的朝代。到了春秋戰國時代，西域地方人口增加，民族互爭，可以說已經有了相當的開發。而到秦統一六國，「關中」地區有了天下糧倉的美譽。「天水、隴西、北地、上郡與關中同俗，然西有羌中之利，北有戎翟之畜，畜牧為天下饒」（《史記·貨殖列傳》），足見當時陝、甘地區的富庶。秦有天下，漢統全國，都以咸陽、長安為都。「故關中之地，于天下三分之一，而人眾不過什三，然量其實，什居其六」（《史記·貨殖列傳》）。「自安遠門（長安西城門之一）西盡唐城萬二千里，閭閻相重，桑麻翳野，天下稱富庶者無如隴右」（《資治通鑑》第216卷），雖然此處講的是唐朝，但也足以說明在唐以前西北地區的開發和發展的盛況。

二、漢朝時代

在漢朝時代西域地區仍是一個部落互伐、戰爭不已的地方。漢稱西域有36國，漢武帝曾派張騫出使，足見當時的西域仍是人口繁榮，自然條件不差的地區。

《漢書》·匈奴傳：「陰山東南千餘里，草木茂盛，多禽畜，本冒頓單于依阻其中，制作弓矢，來出為寇，是其範圍也。」漢武帝在討伐匈奴之後，便在今甘肅的河西走廊，設立四郡，而且徙民實邊。到了西漢中葉，全部的天山南、北路都因漢在此設立都護，而加強漢對西域地區的統治，因而也對西部進行較大規模的開發，如道路的開發，其中重要的道路有崑崙道、北新道、伊吾車師道、車師前後部通道、姑墨于闐道、姑墨赤谷道等（馬敏，2001：83）；如屯田，漢時桑弘羊建議屯田於邊，以便實化邊疆的經濟和人力，透過漢郡對西部的開發，產生以下的作用：

⁸ 「周大王為避戎狄之侵，預先率眾西奔，沿水邊而行，來到岐下，見草原肥美，生菜甘甜，乃思定居，契龜占卜，天意可居」。足見當時岐山之南是一片良好的自然生態環境。

首先，確保了中央與西部各地地方政權在政治上的統一，明確了中央與地方之間的隸屬關係，並不斷完善和發展；其次，統一局面的成果和在統一機構的正確管理下，西部的農業和手工業生產發展很快，使西部的經濟達到了前所未有的新水平，社會治安和人民生活相對穩定；第三，交通線的開闢和完善，城壘、關卡、烽燧的建造、駐軍的增加，不僅大大鞏固了國防，而且為發展東西方之間、地區之間的商業貿易提供了安全可靠的保證；第四，隨著兵卒、使者、商人的頻繁來往，為西部和內地的經濟文化交流開闢了廣闊前景。（馬敏，2001：106）

三、魏晉至唐

中國的西部經過漢代的開發以及西域諸國之間的戰爭，其自然環境和地表資源開始受到破壞，特別是屯墾的地區已經出現荒漠化的現象，不過大體而言，此時的西北地區仍是中國經濟發展的重心所在，特別是沿著黃河中游的河套地區、河隴地區、關中地區、四川盆地更是富庶。西部在此一時期得到了全面的開發。

（一）農業方面：

由於生產力的進步和土地的肥沃，所以包括西北的敦煌都可以做到「所省庸力過半，得谷加五」；河隴地區，隴右多山，以畜牧業為主；河西走廊地勢平坦，以農業為主。到了唐代，河隴地區糧食可以輸入關中，據《通典》的記載，河隴地區人均存糧為6石，而其他地區只有4石，足見西北地區之富庶。

在西南地區，由於土地肥沃，戰爭破壞有限，加以諸葛亮對川境水利的維護，因此出現「黍稷油油，粳稻莫莫」的局面，史書上並記載「西南一都會，國之寶府，又人富粟多，浮江而下，可濟中國」（《新唐書·陳子昂傳》）。唐高祖初年，朝廷曾指示飢民到四川的劍南求生。（《冊府元龜》卷四八六）

（二）畜牧業方面：

秦漢以降，在西北的畜牧業就一直是朝廷極重要的戰略物資，所以政府採用了一系列的管理政策。

第一，加強對畜牧業生產的控制和管理，建立畜牧統計制度，制定有關畜牧法規，創建一套封建畜牧機構。中央政權直接控制全國大牲畜的存樣數，以法律立法的形式保障和促進畜牧業的發展。

第二，開展集中的、大規模的專業生產，同時還陸續採用了其他一些分散的、小規模的生產組織形式，如民養官馬、亭養母馬等，故軍馬生產的恢復和發展較快。

第三，鼓勵和扶植私營畜牧業，一些大畜牧主常受朝廷的寵遇，或賞賜褒揚，或加官晉爵。根據規定，養馬可免除一定徭役，還可提高馬價，極大地激發了民間養馬者的積極性。

第四，積極實行各保護牲畜的措施，為了保護馬牛等大牲畜，實行盜馬者死，盜牛者罰的法令，禁止宰殺牛馬。(劉興全，2001：56)

到隋唐之際，朝廷的政策可以說得到很好的發展。(劉興全，2001：58-59)

(三) 商業發展：

唐朝統一西域後保障「絲綢之路」的暢通，除了漢族人民與西北各少數民族商品貿易興旺外，因中西交通便利以及所實行的便利措施，使漢唐時期西北地區還成了中西經濟文化交流的中轉站。絲綢之路開通後，西漢與蔥嶺以西各國之間的使節和商旅往來絡繹不絕。詩人張籍在《涼州詞》中吟詠的「無數鈴聲遙過磧，應馱白練到安西」，便是西北商旅往來，邊貿興旺的生動寫照。商人們除了將中國的絲織品運往西方外，還把冶鐵術、鐵器、井渠法等傳入大宛、安息等國，再往西傳入羅馬；而中亞、西亞等地的特產如毛布、毛毯、汗血馬、大夏的石榴以及大宛的葡萄、苜蓿、芝麻和安息的核桃等植物也相繼傳入中國，促進了東西社會經濟文化的交流與發展。(劉興全，2001：68-69)

總之，從三國到兩晉南北朝時期長達300多年時間裡，北方中原曾因戰亂頻頻，嚴重破壞了北方以及西部社會經濟的發展。許多中原人自西晉永嘉元年為避長期戰亂紛紛南下，北方少數民族入主中原，圈占大量耕田及牧場，北部、西部經濟發展一度遭受挫折與摧殘，為南方經濟開發帶來了發展空間。但黃河流域的開發畢竟有著悠久的歷

史，故一旦北方在隋唐時期結束了分裂混亂的局面後，從北魏統一到隋唐之際，在政治安定的條件下，黃河流域優厚的經濟實力又再度得到發揮，依舊成為中國最富庶的地區，西部的長安仍是全國的政治、經濟、文化中心。

第二節 落後的西北部

一、西部地區經濟衰退之原因

西部地區在中國漢唐時代雖然擁有十分富裕和輝煌的歷史，但自唐朝的安史之亂以後，中國的經濟重心開始移轉，長江流域的重要性逐步上升。不過安史之亂可以說只是一個導火線，而真正的原因其實在歷代開發西部的過程中已經種下。歸究其原因不過兩大類，一是自然的因素，一是人為的因素。

（一）自然因素：

主要是指氣候、氣溫的變化。黃河流域的氣溫原屬亞熱帶的氣溫，東漢之末，氣溫轉寒，而且變得比較乾燥，因此北方的作物也從稻米轉為麥黍，天氣轉寒的結果，不但植物可生長季節變短，可生存的種類也變少，大大影響到收成，人民生活所需的供給嚴重短缺，生活水準也隨之下降。不過導致西部落後的最重要因素還是人為的因素。

（二）人為因素：

其中又包括了以下幾種因素最為嚴重。

一是戰爭。任何一個朝代的變遷都是透過戰爭，而長安是中國歷代的首都，所以主要的戰爭都是在西部，即使天下統一之後，西部仍然由於民族複雜的原因，還是常常征戰不已。戰爭直接破壞了經濟的正常發展，同時古代的戰爭往往需要大量的木材，因此導致大量、快速的伐木，自然就會嚴重破壞生態；再則戰爭也導致人口大量的外移，人才外逃，因此勞動力也大大不足，安史之亂共歷七年，對黃河流域的巨大破壞難以想像。唐末之後，藩鎮割據，混戰不已，其後的五代十國分裂割據，在短短的五十年中，政權不斷更替、戰禍、重稅、破壞，遂使得膏壤沃野的中原變成貧瘠的災區。北宋統一之後，北方仍

有契丹、西夏、女真各族相繼擾邊，北方的威脅不斷，宋室南遷，北方女真不但沒有恢復生產的能力，而且掠奪益甚，總之，北方在戰爭的威脅下幾乎無一寧日。

二是生態的大量破壞。中國西部在歷代的開發之下，致使生態遭受嚴重破壞，而破壞的原因也是多重的，除了上述的戰爭之外，尚有統治者大興土木，建造宮殿，導致大量的亂伐、濫砍。《阿房宮賦》中「蜀山兀，阿房出」說明了宮殿建築對森林的破壞，而自秦至宋元，有多少朝代，有多少官吏，有多少豪門巨室，他們繕修宅第，營造宮室，大量耗費。除了統治者之外，一般百姓不論是屋宅用木，取暖用柴，以至伐木造田，人口增加，木材的需求量亦隨之增加，可說是對西部森林的災難。除了對森林的破壞之外，移民屯田的屯墾政策雖有成邊、實邊的效果，但是長期大面積超強度、掠奪性墾殖和廣種薄收的粗放型農耕經營方式也造成環境惡化，災害頻繁。秦、西漢時期，大力推行「移民戍邊」和「屯墾」政策，開始大規模縱火燒山、毀林開荒，除草為田，使黃土高原和廣大山區的林草資源及生態環境遭到嚴重的破壞。過度樵採、亂墾濫挖、超載放牧、肆意踐踏，使地表植被遭到嚴重侵蝕，河川水文狀況惡化，水土流失嚴重，風沙泛起，旱、澇、火、泥石流、風沙等災害愈演愈烈。以旱災為主的自然災害從此成為西北地區生態狀況惡化的集中表現。嚴重的旱災不僅使人們吃光樹皮草根，甚至「人相食」，還經常引起社會動亂和王朝更迭。與旱災相對應的是水災，據統計，黃河在秦以前僅發生過三次改道，可是從西漢初年至王莽篡位的180年間，黃河十餘次決口，五次大改道，宋代平均每30.2年發生一次大水災，元代4.8年一次。從公元前602年到1949年的2500多年，黃河決口泛濫有543年，決口1950次，改道26次。植被破壞的另一直接後果是嚴重的水土流失和泥石流，往往造成河道的淤積，河床提高，在下游形成「懸河」或「斷流」，中華民族的母親河遭遇生存的威脅。

漢代以前，西北本是林草繁茂、城鎮密布的沃野大地，但林漠破壞導致的土地沙化使古時的繁華不再存在。絲綢之路上被稱為「西域三十六國」的若羌、鄯善、精絕、于闐等古國以及三封、臨戎等古城，

曾經是「使者相望於道」、「商販往來不絕」的商埠要道，如今「孑然而存」的只是廢墟殘丘，彷彿在向後人泣訴自己遭遇的不幸。據沙漠學和考古學專家推算，塔克拉瑪干沙漠在過去的兩千年中向南擴張了100多公里…。(李宗植，2001：7-8)

三是江南經濟發展迅速興起。在北方不斷戰爭，生態不斷破壞，氣候轉寒的情況下，中國北方的人口開始大量南移，據《元和郡縣志》的統計，全國4萬戶以上的府州共有15個，江南9個，占56%；4000戶以上的縣共有164個，劍南、嶺南道達111個，而關中、河南、河東道只有39個。因此自唐末葉以後，江南地區糧食北運已經成為唐政權的經濟命脈。其他如手工業、商業也使得南方經濟迅速起飛發展。新興的商業城市在海邊、江邊大量興起，米糧、茶葉、海鹽等內陸貿易也促使沿江、運河的大都市迅速發展，而海外貿易大大加快了沿海都市的興起。到了宋、元，廣州、泉州、明州不但是全國的有名商市，泉州更是當時世界著名的大港，南方經濟的發展相對促使北方人口更進一步南移，因此北方從原來的過度開發到後來的人口銳減，西部地方自然也隨之沒落。

二、西部的轉折與發展

在宋朝西北有党項族，他們勤於生產，精於工巧，熱衷商貿，使得西部地區在多年戰亂之後，經濟上仍有生機，待元朝統一中國之後，西北商貿的絲綢之路，也因而得以延續，而在中外的貿易及文化交流上發揮重大的功能。

元朝時期，視漠北為元朝奠基之地，在政治上、經濟上均受到特殊的照顧，刺激了漠北的繁榮。在政治上，元朝視漠北為一特區，在政策上、行政上有許多不同於內地的政治和行政。

在經濟上，以農為本，以牧為副，以商為業，以鄉為根，採富鄉強民的方針，農、牧、商綜合發展，所以西部經濟又有起色，因此西部的特色文化也得以有機會發展。絲綢之路的開通，使中國和世界經濟聯繫到了一起互通有無，互相交流，並使雙方的農業經濟獲得了有益的補充和發展。新的產品落戶中國，中國先進的農業技術和製造業

傳播到了國外。當時，絲綢之路上活躍的交流，中國和西方經濟的發展都注入了新的活力，提供了新的參照系。（高路、葛方新，2000：35）

（一）明清時期：

明清以降，西部的發展開始大大落後於東部，其主要原因有二：一是從元朝以降，中國的政治中心從陝西東遷北京，這是政治中心的東移，使得朝廷基本上不再如漢唐一般重視西部；二是明清期間大量的開荒墾田，特別是明代的九邊屯田在客觀上對自然環境產生了非常惡劣的影響，既給晉西北、陝北、寧夏和甘肅及黃河流域的大地資源帶來極大破壞，又給黃河下游傾洩了大量流砂，使黃河決溢次數趨於頻繁，成為明清 500 多年河患頻繁的禍根。明代的 300 年歷史中，黃河決口 127 次，基本上兩年一次。清代 200 多年中，決口達 180 次，又有所加劇。國民黨統治時期，已達到一年平均 4 次的空前嚴重程度（劉興全，2001：94）。同時，又因大量毀林開荒，使森林涵養水源的作用遭到破壞，致使西北有的地方由綠洲變成了沙漠。如河西的瓜、沙二州旱澇災害日益加重，特別是旱災日益加重。又如山西，自商成湯年間至唐高祖元年（約公元前 1770-公元 618 年）的 2300 年間，只出現 16 個旱季，平均 144 年才有一次旱季。到元代發展為每 34 年一次旱季，明清時每 5 年一次，民國時已發展到十年九旱。西北地區由漢唐時的水土豐腴的沃壤之區到清末民國之際，許多地方變成了乾旱多沙、草場植被稀少、水源稀缺、風蝕強烈的不宜開墾之區，昔日的稻浪翻滾被遍山漫谷皆黃沙所取代。（劉興全，2001：95）

當然，這並不是說在明清兩代完全放任西部而全無作為，事實上清政府對西北的貿易、河套、寧夏地區的開發及北疆的農業化等開發都是十分積極有效的，不過小環境的發展仍然敵不過大環境的惡化。

（二）民國時期：

到了民國政府時代，西部地區已經是中國境內最貧窮的地區，農業陷入了「越墾越荒，越荒越墾」的惡性循環之中，黃土高原的林草破壞，使得農田失去生態屏障，以致廣種而薄收；因為收成不足而開荒，開荒又加重生態的惡化，以致西部的生態系統嚴重受損。孫中山

先生在革命救國的過程中，已經注意到中國西部的問題，所以在其建國方略的「實業計劃」中，就對開發西部尤其是西北地區提出了他的構想，其構想的中心旨意在於實現東西互補、東西均衡的國家發展，所以西部開發在孫中山先生的實業計劃中佔有極重要的份量。依孫中山先生的構想，其開發的基礎有二：一為交通，一為移民。

在交通方面，其構想為：「交通為實業之母，鐵道又為交通之母。國家之貧富，可以鐵道之多寡定之；地方之苦樂，可以鐵道之遠近計之。」他在其《建國方略》之實業計劃的第一計劃第二部分中，全面規劃了「西北鐵路系統」，這一系統的核心是由北方大港（渤海灣所建之港）始，經滌河谷地，至多倫諾爾，最後進展於西北，總長 23000 公里，他認為這種鐵路系統「實居支配世界的重要位置，蓋將為歐亞鐵路系統之主幹，而中、歐兩陸人口之中心，因以聯結。」除了鐵路之外，還應修築一般性的公路和疏通黃河及其支流可使航運直達蘭州。在移民方面，從東部沿海及中部的人口密集之地向內蒙古、新疆、青海、西藏等地移民，殖民蒙古、新疆，實為鐵路計劃之補助，蓋彼此互相依倚，以為發達者也。孫中山先生對移民墾邊政策的戰略意義十分樂觀，認為如果「能以科學之方法行吾人之殖民政策，則其收效，將無與倫比。」他預測：「假定十年之內，移民之數為一千萬，由人滿之省徙於西北，墾發自然之富源，其普遍之商業世界之利，當極浩大。」發展交通與移民墾邊從根本上來說只是為開發西部創造基礎條件，西部的真正發展還有賴於發展特色的西部地區經濟，發揮農牧業、羊毛業等傳統行業和利用好豐富的礦藏資源，建立符合西部實際的產業體系（馬 敏，2001：341）。簡言之，即畜牧、紡業和礦冶三大基地。孫中山先生雖有構想，但民國以來不是軍閥混亂，就是日寇侵華，國共內戰，總無寧日，根本沒有實踐的可能。到了民國 17 年南京政府一面是北伐成功，一面為了應付抗日之需，因此在 1930 年 7 月制定「開發西北計劃」，其中比較具體的就是「隴海鐵路」，1931 年通至潼關，1934 年通至西安，西安以西則有公路幹線相連，其他部門成效十分有限。1937 年開始全面抗戰，開發力道大減，而且遷都重慶之後，開發的重心也從西北轉為西南。

三、小結

從以上簡單的歷史回顧，我們可以發現以下的事實：

第一：中國大陸的西部特別是西北地區，在歷史上曾經是鬱鬱蔥蔥、森林茂密、水草豐美、土地肥沃的地區，除了氣候的變化之外，主要還要歸咎於歷代政府不當的開發政策，導致西部地區生態系統性、根本性，甚至是難以復原的大破壞，因此我們以為類似孫中山先生的實業計劃事實上並沒有注意到此一問題，而只是片面的開發性的計劃，以今日的眼光來看，恐怕未必是可行方案。

第二：中國歷代的政府開發西部的主要原因可以區分為主動和被動兩種，大約在漢唐之際，定都長安，是以對西部的開發比較積極，比較主動，而宋元以下的朝代在西部開發的問題就比較被動，其主要的轉變在於國家經濟依靠的對象有所調整，不過從開發西部時，其主要的政策尚可以歸納為六大項，即移民屯墾、興修水利、改善交通、建設城鎮、發展商貿。從以上六項政策來看，其主旨是開發，並沒有保護生態，永續經營的概念，而且上述的開發政策也完全以中央的需要為主，漢族的戰略需要為主，比較沒有從少數民族的角度、地方的角度來思考。

第三：在處理中央與地方關係時，唐代羈縻政策（類似自治區政策）與清代的懷柔政策是比較成功的政策（劉興全，2001：230），也值得近代政府作為參考。

第三節 中共史上的西北部開發

一、建政以來的西部開發綜論

從中共政權建立初期到七〇年代末的三十年中，中國的區域發展政策目標是實現區域的均衡化，並在冷戰和備戰的需要下，通過中央財政貼補和投資傾斜的方式，以加快西部的開發。大致又可以分為三個階段：

一是從經濟恢復到一五計劃：在經濟恢復時期（1950-1952）的經

濟特點，中共對西部的經濟政策為投資建設盡可能利用原有的廠房和設備，建設項目以恢復、改造為主，新建為輔（劉興全，2001：116）。1953年開始的「一五」計劃中，西部開發的工作，主要圍繞蘇聯援建的156項重點工程和694個限額以上的項目進行，主要是鋼鐵、電力、煤炭、石油、有色金屬和機械設備製造等產業。這些項目中，東北地區位居榜首，佔37.3%，西北地區次之，佔22%（劉興全，2001：116）。另外在西部的交通方面，建成成渝、寶成、天蘭、蘭新等鐵路，並在西部建成青藏、新藏、康藏等公路。1956年5月20日完成了北京到拉薩的試航。（劉興全，2001：116-117）

二是大躍進與調整時期（1958-1965）：1958年的「二五」計劃被「大躍進」打亂之後，中共加大對西部投資的力度，「一五」時期為46.8%，「二五」時期提高到56%，1963~1965年上升到58.3%。這一時期國家鋼鐵投資的重點轉向西部，在大力發展攀枝花鋼鐵公司的同時，新建和擴建了江油長城鋼廠、成都無縫鋼管廠、西寧鋼廠、西安陝西鋼廠和貴陽鋼鐵廠等企業。此外，在缺煤的西北和西南地區新建一些煤炭開採基地。（劉興全，2001：117-118）

三是十年動亂時期（1966-1976）：當時毛認為新的世界大戰爆發的可能性大增，而原來佈置在沿海、東北和華中的工業隨時有可能遭受來自敵方的攻擊，因此提出「三戰建設」的政策，大力將工業基礎有意識地配置在西部地區的深山、高原境內，為了因應軍事需要，毛澤東在1964年8月先後兩次發表談話，要做好戰爭準備，現在工廠都集中在大城市和沿海地區不利於備戰，要搶時間遷到內地，各省都要建立自己的戰略後方，成昆、川黔、滇黔這三條鐵路抓緊修好。

1956年以後，國家財政投資的重點地區在內地，特別是三線地區。1966~1970年內地基本建設投資佔全國基本建設投資總額的66.8%，其中三線地區佔52.7%；1971~1975年內地投資總額佔全國基本建設投資總額的53.5%，其中三線地區佔41.4%。三線建設是圍繞國防工業建設這個重心而配套展開與之相關的能源、冶金、化工、交通運輸等基礎產業以及機械、電子等加工工業的投資建設。經過三線建設，建成了聯接西南的川黔、貴昆、成昆、湘黔、襄渝、湘黔等五

條鐵路幹線，形成以成都、重慶、昆明、貴陽等政治、經濟中心的樞紐城市。

但是，由於這一經濟政策是在片面強調備戰的前提下制定的，建設佈局以國防原則取代了經濟原則，並且是在「文化大革命」情況下實施的，許多企業按「山、散、洞」要求選址建設，增大工程難度，抬高了造價，加之不少項目不配套，致使生產能力難以發揮，投資效益極差，對企業建成後的生產和職工生活都帶來極不利的影響。中共在事後檢討認為三線建設集中了全國總投資一半以上，交通、原料和搬遷工作又造成大量浪費，投資效益差，經濟比例嚴重失調。1973年後大規模三線建設基本結束，轉入調整階段。

1983年國務院決定大量撤銷裁改軍事工業，轉為民用，並加強同一線的結合，作為全國經濟建設的「戰略後方」(虞寶棠、李學昌，1990: 218)。此次的開發在經濟上雖無具體的成效，不過目前倡議的西部大開發而言，仍有促進新市鎮和新資源開發的效果。在「九五」時期(1991-1995)也提出了加快中西部發展的方針，從政策上的重視程序來看，還只是「微調」的政策(陳耀，2000: 序言1)，自然也無法改變西部的傳統面貌。

二、西部大開發政策梗概簡介

(一) 源起與政策：

1999年6月由江澤民提出，先是在六月九日的扶貧開發工作會議上指出：「逐步縮小全國各地區之間的發展差距，實現全國經濟社會的協調發展和最終達到全體人民的共同富裕，是社會主義本質特徵的要求」⁹，又說：「改革開放以來，沿海發達地區運用自身較好的經濟基礎、優勢的地理位置和一些特殊措施，經濟和社會發展突飛猛進，積累了相當的實力。現在，加快中西部地區發展步伐的條件已經具備，時機已經成熟」。其後又在六月十七日西北五省區國有企業改革和發展座談會上提出：「現在我們正處在世紀之交，應該向全黨和全國人民明

⁹ 人民日報 1999.06.10。

確提出，必須不失時機地加快中西部地區的發展，特別是抓緊研究西部地區大開發」。江澤民強調：「加快開發西部地區，對於推進全國的改革和建設，對於保持黨和國家的長治久安，是一個全局性的發展戰略，不僅具有重大的經濟意義，而且具有重大的政治和社會意義。加快中西部地區發展的條件已經基本具備，時機已經成熟。從現在起，這要作為黨和國家一項重大的戰略任務，擺到更加突出的位置」¹⁰。

在此次的會議中，江澤民對於西部開發的問題提出了幾個重要的觀點：

第一是縮小東西的差距：一方面中央和其他地區（東部各省市）都應採取有效措施支援西部省市，另一方面，中共要將縮小差距視為「長期堅持」的重要方針來執行。

第二是開發西部實現中國現代化建設的第三步戰略：加快西部地區資源的合理配置和流動，可以為中國的國民經濟提供廣闊的空間和巨大的推動力量。

第三是改善生態是西部地區開發的首先研究和解決的重大課題：事實上西部生態惡化的情況若不改善，不但是西部地區無法實現可持續發展的戰略，而且也必然危害其他地區的經濟發展。

第四是保障邊疆安全，促進民族團結：加快西部的開發才有可能使「少數民族」真正願意心向國家，社會主義的民族關係才能得以實現，如此才能保持民族地區的穩定，鞏固國家的邊防有了更大的物質基礎和政治思想基礎。

到了中共九屆人大第三次會議，朱鎔基在政治報告中提出：「實施西部地區大開發戰略，加快中西部地區的發展，是黨中央貫徹鄧小平關於我國現代化建設『兩個大局』戰略思想，面向新世紀所作出的重大決策。這對於擴大內需、推動國民經濟持續增長，對於促進各地區經濟協調發展，最終實現共同富裕，對於加強民族團結、維護社會穩定和鞏固邊防，都具有十分重要的意義。實施這個重大決策，是一項系統工程和長期任務，既要有緊迫感，又必須統籌規劃，突出重點，分步實施，防止一哄而起」（杜平，2000：17）。之後，中共國務院

¹⁰ 人民日報 1999.06.17。

隨即成立西部開發領導小組辦公室，由國家計委曾培炎兼西部開發辦公室主任，根據報導 2000 年底中共在西部開發中將重點作好四件大事¹¹：

第一，完成總體規劃：研究制定促進西部開發的政策措施，重點研究大力發展科技教育、吸引人才的政策。

第二，加快基礎設施建設：在西部建設十大工程，加快五個基礎條件好、對西部開發有先導作用的基礎設施大項目的前期工作，安排 310 億元投資用於 78 個在建大中型項目。

第三，繼續實施天然林保護工程。

第四，抓好退耕還草試點。

除了上述的幾件大事之外，中共又著手制定「關於實施西部大開發若干政策措施」，而其中的主要措施包括三大方面¹²：一是制定政策應當遵循的原則和支援的重點，包括重點任務、戰略目標以及重點區域；二是圍繞重點任務和戰略目標提出了一些政策措施，如增加資金投入的政策，主要考慮從加大建設資金投入、優先安排建設專案、加大財政轉移支付力度、加大金融信貸支援等方面制定優惠政策；同時改善投資環境的政策，主要包括改善投資的軟環境、實行稅收優惠政策、實行土地和礦產資源優惠政策、運用價格和收費機制進行調節等，擴大對內對外開放的政策，主要是進一步擴大外商投資領域、進一步拓寬利用外資渠道、大力發展對外經濟貿易，推進地區協作與對口支援。毫無疑問，此次的開發西部為了與前兩次有所區別，因此稱為「大開發」，所謂「大」自然帶有綜合性、全局性、長期性的意義，換言之，西部大開發意味著全面的、深度的加速加大對西部地區的發展規劃，因此兼具了國防、經濟、民族、生態的意義。

（二）目前進展：

按中共自己的說法，西部開發前十年突出的兩個重點目標在於基礎設施建設和生態環境保護建設，以使資源優勢向經濟優勢加快轉

¹¹ 人民日報 2000.03.17。

¹² 參見〈西藏開發統一政策即將出爐〉，www.tTimes.com.tw 2000.11.24。

化。2000年中國投資10件大事，其中三項包括中央決定實施西部大開戰略；西氣東輸工程正式立項、西電東送工程、貴州等地的專案正式開工；總投資962億元人民幣的天然林資源保護工程全面實施，均與西部開發有關。此外，中共為籌措開發資金，2000年發行1500億元人民幣國債，總計1998年至2000年，中共發行3600億元人民幣長期建設國債，直接帶動地方、企業投入配套資金和銀行安排貸款7500億元人民幣，其中將用於西部開發額度將大幅提高。¹³

自2000年起西部開發基礎建設工程重點在於基礎設施建設之投入，包括西部開發大戰略部署中78個在建大中型專案的建設及十大專案¹⁴：1. 西安至南京鐵路西安至合肥段，全長955公里，總投資232.3億元；2. 重慶至懷化鐵路（渝懷線），全長約640公里，總投資182.3億元；3. 西部公路建設（包括國道主幹線和國家級貧困縣道路），國家規劃建設的「五縱七橫」總長3.5萬公里國道主幹線中，有1.7萬公里處於西部地區；4. 建設以成都雙流機場、昆明巫家壩機場，西安鹹陽機場、蘭州中川機場和烏魯木齊機場為中心的支線航空網路；5. 重慶市高架輕軌交通（較場口-新山村線路一期工程），一期工程全長13.5公里，總投資32.58億元；6. 柴達木盆地澀北-西寧-蘭州天然氣輸氣管道，全長953公里，輸氣規模為20億立方米/年；7. 四川紫坪鋪和寧夏黃河沙坡頭水利樞紐，工程總投資約62億元；8. 中西部退耕還林（草）和生態建設及種苗工程；9. 青海鉀肥工程；10. 西部高校基礎設施建設。尤其是幾個大型在建的專項重點工程，包括：

1. 西氣東輸：西氣東送工程是拉開西部大開發序幕的標誌性重大工程，工程全長4200公里，由新疆貫通甘肅、青海、寧夏、陝西、湖南、安徽、浙江、江蘇、上海9個省、市、自治區，包括下游配套工程在內的一期工程總投資規模將達1200億元，其中源頭新疆投資200億元，中部投資400億元，下游投資600億元，全區工業增加值增加26.8%，預計工期2年，2001年上下游同時開始施工，2003年開

¹³ 文匯報 2001.02.03。

¹⁴ 經濟日報 2000.03.09。

始輸氣，堪稱「能源大動脈」¹⁵。目前塔里木盆地到上海天然氣輸氣管道工程、蘭州到成都輸油管道，已經開工進行。

2. 西電東送：西電東送工程是西部大開發標誌工程，是指開發貴州、雲南、廣西、四川、內蒙古、山西、陝西等西部省區的電力資源，將其輸送到電力緊缺的廣東、上海、江蘇、浙江和京、津、唐地區，至 2005 年，「十五」期間將投資 1000 億元，總裝機容量達 1500 多萬千瓦，從雲南、貴州送電廣東的輸電能力將增加到 700 萬千瓦，加上三峽送至廣東的 300 萬千瓦，基本可以滿足廣東用電需要。¹⁶

3. 青藏鐵路：青藏鐵路是世界上海拔最高的路、最長的高原鐵路，由西寧、格爾木至拉薩，全長約 1925 公里，總工期為 6 年，靜態投資約 190 多億元，具有穩定少數民族，加速少數民族經濟社會進步的一個舉措。¹⁷

4. 南水北調：水利部根據長江流域總體規劃，分東、中、西三線將長江流域水資源調往華北、西北地區工程（鄧英淘，1999：228）。東、中線已經定案，西線跨流域調水工程也加緊研究規劃。

此外，並逐步建設陝甘寧、塔里木、柴達木、川渝地區石油、天然氣生產和外輸基地及開發建設西南地區和長江中上游大型水電站及坑口電站，實現電網相互連通，形成水電東送華南、東南沿海地區。特別是「西氣東輸」工程為中共標誌性工程，目標市場為長江三角洲地區，包括上海、浙江、江蘇三省市，以改善優質能源結構，該工程投資浩大，將推動新疆天然氣勘探開發和管道基建設施相關產業需求及石化工業發展，年增加地方財政收入約 8 億元，並造就大量工作機會¹⁸。

在加強生態環境保護和建設方，從 2000 年起，將在長江上游的雲南、四川和黃河上中游地區的陝西、甘肅等 13 省區開展退耕還林

¹⁵ 光明日報 2000.04.03。

¹⁶ 新華社 2000.11.08。

¹⁷ 檢察日報 2001.02.22。

¹⁸ 位於天山與崑崙山之間的塔里木盆地面積 56 萬平方公里，蘊藏天然氣資源量 8.39 億立方米，占中國大陸天然氣總量 22%。吳曉偉，〈西氣東輸貫長虹〉，《工業經濟》2000 年 6 月，頁 47-51。

(草)試點工程建設，計劃退耕 515 萬畝，同時安排移林荒山荒地人工造林種草 648 萬畝。2000 年中央還將安排投資用於水土流失嚴重和生態環境惡劣地區的生態綜合治理工程，主要以小流域為單元，綜合採取工程措施、生物措施和農藝措施進行集中整治，確保治理一片，見效一片。此外，重點抓好天然林資源保護工程退耕還林還草工程和其他各項行之有效的生態建設工程的建設；停止採伐並嚴加管護長江上游、黃河上中游工程區內的天然林¹⁹；加快長江上游、黃河中上游風沙區、草原區等重點地區生態環境建設綜合治理工程，防沙治沙工程，三北防護林工程，水土流失治理工程和自然保護區的建設。

假定中共能夠以五十年的時間促使西部大開發獲得成就，則不但中共的綜合國力將有序的提昇，而且西部地區的民族問題也可以相應獲得舒緩。世界上的西方國家和中共周邊國家對此一計劃有鑒於過去廿年「改革、開放」的成效，深知無法阻止西部大開發可能的效果，另一方面自然對大開發帶來的綜合國力的增長也有一定的恐懼，因而西方國家對中共的西部大開發是抱持既參與又防範的政策，而中共在處理其他國家對西部大開發的參與上也同時是有所保留，有所警惕。

三、甘肅的開發

(一) 基本條件：

項目	單位	全國	西北地區	甘肅省	佔全國 (%)	佔西北地區 (%)
土地面積	萬平方公里	960.0	309.3	45.4	4.7	14.68
總人口	萬人	124810	8903	2519	2.02	28.29
GDP	億元	79395.7	3815.6	869.75	1.1	22.79
第一產業	億元	14599.6	867.07	202.21	1.39	23.32
第二產業	億元	38691.8	1562.82	382.00	0.99	24.44
第三產業	億元	26104.3	1385.68	285.54	1.09	20.61

¹⁹ 中央政府 1999 年對長江上游的森林下了禁伐令，2000 年又禁止了西北對破壞植被和環境的摟髮菜。文見〈生態惡化：發展不能承受之重〉，西部開發諮詢網 2001.03.06。

人均 GDP	元	6392	4431.2	3456	—	—
--------	---	------	--------	------	---	---

甘肅省在全國和西北地區的地位（1998 年的各項經濟指標）²⁰（表二）

另外，甘肅地貌複雜多樣，土地資源大體是三分山，三分草，兩分沙、一分林、一分田。甘肅人口擁有漢、回、藏、蒙等 45 個民族，少數民族人口 227.59 萬人，佔總人口的 9.33%。（高路、葛方新，2000：218）

（二）開發之優勢與難題：

一是土地資源豐富。全省耕地面積 5200 多萬畝，其中 70% 以上為山旱地。人均耕地 2.08 畝。人均佔有土地 29 畝，高出全國人均佔有土地 1 倍多，有 975 萬畝宜農荒地尚待開發。草原面積 2.5 億畝，宜牧草山草坡 7000 多萬畝，是全國五大牧區之一。

二是礦藏種類多，探明儲量豐富。全省已發現各類有用礦產 148 種，發現礦產地 2500 多處，有 41 個礦種的保有儲量位居全國前 10 位。全省 46 種礦產保有儲量的潛在經濟價值約為 3600 多億美元。

三是水力資源豐富。黃河水量充沛，落差集中，全省水能理論總蘊藏量為 1724 萬千瓦，居全國第 10 位，可裝機總容量為 1069 萬千瓦（已裝機 265.2 萬千瓦）。

四是動植物資源非常豐富。甘肅省有野生動物 650 多種，其中屬於國家保護的稀有珍貴動物有大熊貓、金絲猴等 90 多種；有野生藥材 1270 多種，品種之多居全國首位。

五是旅遊資源豐富。除馳名中外的敦煌莫高窟以外，還有安西榆林窟、天水麥積山石窟、炳靈寺石窟、嘉裕關城樓、夏河拉卜楞寺、平原峻煙山、秦安大地灣遺址等眾多的文物古蹟和旅遊勝地。

六是工業基礎比較雄厚。甘肅是我國重要的石油化工、有色金屬生產基地和西北的鋼鐵生產基地，在石油化工、有色冶金、機械電子、國防軍工等領域，工業技術裝備水平較高。

七是城市科技實力較強。甘肅擁有一批實力雄厚、門類齊全、水平較高的科研機構和科研隊伍，在生物技術和新醫藥、新材料、機電

²⁰ 資料來源：《中國統計年鑒 1999》，中國統計出版社出版。

一體化、電子與信息、環保技術、防治荒漠化等領域有一定的技術優勢。

而甘肅大開發面臨重大不利因素主要有：基礎設施落後、生態環境脆弱、人才缺乏、勞動力整體素質低、經濟結構不合理、資金嚴重短缺、就業壓力越來越大、扶貧攻堅任務還很重、投資環境問題突出。
(高路、葛方新，2000：218-219)

四、新疆的開發

(一) 基本條件：

項目	單位	全國	西北地區	新疆維吾爾自治區	佔全國(%)	佔西北地區(%)
土地面積	萬平方公里	960.0	309.3	160	16.67	51.73
總人口	萬人	124810	8903	1747	1.4	19.62
GDP	億元	79395.7	3815.6	1116.67	1.41	29.27
第一產業	億元	14599.6	867.07	291.05	1.99	33.57
第二產業	億元	38691.8	1562.82	430.73	1.11	27.56
第三產業	億元	26104.3	1385.68	394.89	1.51	28.50
人均 GDP	元	6392	4431.2	6229	—	—

新疆維吾爾自治區在全國和西北地區的地位(1998年的各項經濟指標)²¹(表三)

另外，新疆地處歐亞大陸中心，面積160萬多平方公里，約佔全國總面積的1/6，與8國接壤，邊境線長5400公里。

新疆的地形地貌可概括為「三山夾兩盆」。北部和東部有阿勒泰山脈，天山山脈橫互中部，南部是崑崙山脈，準噶爾盆地位於阿勒泰山和天山山系之間，塔里木盆地位於天山和崑崙山脈之間。新疆地處溫帶，屬典型的大陸性氣候。

新疆是以維吾爾族為主體的少數民族地區，境內共有47個民族。1998年末全疆總人口1747.35萬人，其中少數民族人口佔62%以上。
(高路、葛方新，2000：232)

²¹ 資料來源：《中國統計年鑒1999》，中國統計出版社出版。

（二）限制條件：

新疆地區就業勞動力中受過高中以上教育的比例為 16.71%，受過大學本科以上教育者不到 1%。農牧區教育水平更低。新疆每年人才外流數目驚人，年均流失各類人才上千人，高峰期達年均 3000 人。區內居民分布跨度數千公里，交通不便，商品流通成本高，觀念交流轉變慢。此外，新疆 93% 縣（市）為赤字縣，遲發、欠發工資成為普遍現象。

（三）發展策略：

大陸學者的建議有三：

一是使資源優勢轉為經濟優勢，其主要的設想是將新疆境內一黑（石油）一白（棉）的天然豐富的資源，提升自己的加工技術，提高資源的商品價值，主要的方法是順應市場規律，擴大競爭能力。

二是重點抓好基礎設施和產業的發展，基礎建設是指水利建設和交通建設，在基礎產業部分，則是強調新疆第一產業、農、林、牧的重要產業，要將之視為新疆經濟發展的優勢產業、項目。（陳 耀，2000：276-277）

三是發展具有新疆特色的旅遊業，學者建議在旅遊方面著重四點規劃：1. 景點、景區的規劃設計，突出「西部奇觀」、「西域風情」和深厚的歷史文化內涵，推出精品；2. 佈局上點、線、面合理整合，突出重點；3. 精心組織各種專題旅遊和大型主體活動；4. 改革與完善新疆旅遊服務體系，拓展國內外旅遊市場。要通過優質服務，在廣大遊客中樹立新疆旅遊優、特、奇的整體形象。（單錦元，2001：頁 26-27）

第三章 西北部大開發之戰略意義

第一節 戰略地理簡述

一、前言

在中共的專家學者所有討論西部大開發的戰略意義的論著加以歸納，很容易發現此一命題其實包含了兩層意義：一是討論中共應該如何從戰略的眼光進行西部的開發工作，在此一意義討論的作品，主要是在提醒開發西部必須要有長遠的、永續的、有計劃的開發工作，而不能只是經濟的、短期的、短視的開發政策；另一層意義是如何透過西部大開發政策目標來完成中共的中亞戰略，換言之，在這一層意義上是將西部大開發本身視為實現中共本世紀國家大戰略的一環，當然抱持此一觀點論著自然也必須討論到中共的西部大開發本身的設想，不過兩者畢竟還是存在明顯的差別。

首先兩種戰略在本質上的差異：以戰略的眼光來開發者，是將開發過程中，將維持經濟發展和生態平衡視為目的；而以開發服務於國家戰略者，是將開發視為工具。

其次兩種戰略在重視焦點上也不同：以戰略來開發者，十分強調生態、環保、教育、現代化觀念的輸入；而以開發服務戰略者，則比較強調東西差距的縮小、加快西部地區的經濟發展、提高少數民族，特別是跨境民族的生活水平。

其三兩種戰略在強調開發效果上也不同：前者會重視的是開發的經濟、社會、內政上的效應；而後者重視的則是政治、國際以及戰略上的效果。

當然在兩種戰略之間既存在著差異，也存在著相互的聯繫，有時甚至是無法區分，無法區隔的，因此本章對西部大開發的戰略討論，也同樣是在明顯的地方作出區別，在互通的地方進行綜合性的討論，同時注意到兩個層面的戰略意涵。為了討論時概念上能夠清楚和準確，是以有必要從戰略的定義入手。

二、戰略

(一) 定義：

「戰略」一詞常常被認定是軍事學的名詞，是以在定義的解釋也以軍事方面的著作為多。從字源來看，在中國出現「戰略」一詞最早是見於西晉司馬彪（公元？~306）所著的《戰略》一書，而最早使用戰略此一概念來指導作戰的當然是《孫子兵法》，之後在歷代的中國政府中均不乏以戰略來擘畫國家發展，指導整體戰爭。（李炳彥，1998）

在西方，「戰略」一詞是源自拜占庭皇帝毛萊斯所寫的書，使用了希臘文「Strategicon」，而在希臘文中，此字的意義在中文應為「將道」（陳力，1990：2），即「為將之道」，如何領導統禦，主要是指在戰時的作戰指揮。大陸學者進一步歸納三方面的意義：時間是指戰爭或戰時、手段只限於軍事力量的使用、目的是奪取戰爭的勝利（陳力，1990：2）。其後在西方使用此一名詞也多為軍事方面的專家，他們也作了若干解釋，其中比較知名的有（王文榮，1999：19-20）：

普魯士的比洛（1757-1808年）認為：「戰略是關於在世界和火炮射擊以外進行軍事行動的科學。」

瑞士的若米尼（1779-1869年）認為：「戰略是在地圖上進行戰爭的藝術，就是把一支軍隊的最大部分兵力集中到戰爭區或作戰地區的最重要點上去的一種藝術。」

普魯士的克勞塞維茨（1780-1831年）認為：「戰略是為了戰爭目的運用戰鬥的學問」。

德國的老毛奇（1800-1891年）認為：「戰略是一位統帥為了達到賦予給他的預定目的而對自己手中掌握的工具所進行的實際運用。」

在中共方面，使用此一術語最多的是黨和解放軍，不過黨在使用時往往也是以軍事的定義來形容某一些政策執行的方式，如從戰略的高度來規劃政策，或是以戰略眼光來分析形勢等。而解放軍對「戰略」一詞的定義，在1972年軍事科學院出版的《軍語》一書中稱戰略是「對戰爭全局的籌劃和指導」。1978年商務印書館出版的《現代漢語詞典》稱戰略是「指導戰爭全局的計劃和策略」。1977年軍事科學出版社出

版的《中國軍事百科全書》和中國人民解放軍《軍語》稱戰略是「籌劃和指導戰爭全局的方略」。(王文榮，1999：20-21)

(二) 特徵：

中共的學者吳春秋又提出了馬克思主義戰略觀的構想，他總結馬克思主義的戰略觀具有以下的六大基本觀點：(吳春秋，1998：3-4)

1. 戰略總是為一定階級的政治服務的；
2. 戰略是人的主觀能動性的反映；
3. 戰略研究的對象是全局性的指導規律；
4. 戰略最重要的任務是規定基本的打擊方向；
5. 戰略目標與戰略力量一致；
6. 研究戰略問題要著眼其特點和著眼其發展，反對機械論。

而國防大學的學者歸納更為精鍊，他們指出四點，即「全局，對抗，謀略，相對穩定」(王文榮，1999：25-34)。

(三) 運用：

上述的戰略觀到了近代，由於各種技術的發展，以及各學科知識的相互整合和滲透，因此「戰略」一詞的使用也跨出了軍事學的認知，而開始運用到各個其他的領域之中。具體而言，出現三種現象，說明如下：

第一，「戰略」概念橫向與縱向的延伸：就橫向而言，是指「戰略」向其他學科滲入，如政治、經濟、社會等，舉凡是討論、研究、規劃該學科長期、全面性的發展的思考、方案，都可以稱之為「戰略」，因此出現政治戰略、經濟戰略、教育戰略、文化戰略、環保戰略等等不一而足。同時因為有了各個領域的戰略，自然而然必須有一種綜合性、統籌性的戰略構想，因此「戰略」概念也自然而然往縱向發展。在上世紀二次大戰期間，英國首先出現「大戰略」一詞，其後美國也加以使用，不過在西方有人也用「國家戰略」一詞，迄今「大戰略」和「國家戰略」略有趨同的傾向，都是指在整個國家層級長期性、全局性的構想。以中共為例，如在 21 世紀要將中國建設成陸權、海權國家；又如我們過去的「亞太營運中心」的構想，這些都是國家戰略。

第二，「戰略」概念的系統化趨向：所謂「系統化」是指戰略與戰

略之間的相關性和隸屬性，以前段的國家戰略為例，則國家戰略必然在一段時間內是國家發展的最高指導原則，而其他一切的戰略均是為此戰略服務，也服從此一戰略控制和運用，所以國家戰略修正，其他戰略也必然出現調整。系統化的另一個面向是討論子戰略之間彼此的相關性，這就涉及不同戰略之間彼此的互補、支援、協調、修正等不同的運作方式，同時既是系統，也必然涉及戰略設計的主觀性和實際客觀形勢、情勢的對話、反饋和整合之間的問題。

第三，「戰略」學科化：「戰略」一詞原本只是一個概念，用以指導我們具體的行動的目標系統，然而在各個學科滲入到戰略系統化的趨勢發展，特別是統計方法、精算方法以及電腦的發展，大大突破以往的技術、工具、信息，以及處理信息能力的局限性，因此，「戰略」本身也逐漸形成一門相對獨立的學科，提供吾人在形成戰略，檢證戰略，評估戰略的工具上更加方便。由於戰略越來越具有指導未來的作用，因此戰略學本身也相對大幅提升其價值，透過戰略學的指引，使得未來和現在的互動更加密切，更加精確。因此一個國家的開發、發展計劃，必定包含了其局部戰略到全局戰略的構成，是以我們研究、認識中共的西部大開發，「戰略」的角度是不可或缺的。

三、戰略地理

討論中共西部大開發之戰略意涵，想要企圖統攝從開發的觀點以及國家戰略的觀點，就不能不從戰略地理的角度切入理解。

（一）意義：

戰略地理是一門討論戰略和地理之間相互關係的理論和科學。由於地理環境對戰略之設計、認知等方面具有重大影響，因此一直深受戰略學家所重視。中國古代的政治家、軍事家在其著作中討論「形勝」、「地勢」、「地利」，至於風水之說，大致關係的範圍也和戰略地理相關。在西方使用「戰略地理」一詞，最早是瑞士的若米尼在其「戰爭藝術概論」一書中提出（董良慶，2000：3），其後逐漸為世人所普遍使用（董良慶，2000：4）。

戰略地理學包含了兩大部分：即「地理的戰略問題」和「戰略的

地理問題」。

從地理對戰略的影響而言，我們可以很清楚地看到地理對戰略構想將有二個方面的影響：一是戰略目標必然受到地理區位和地理空間的影響，例如一個四境不靠海的國家，很難甚至根本不可能成為海權國家，又如一個面積相對小的國家也不可能設計出領導其他國家的戰略目標；二是國土的自然條件，如國家境內山區和平原的分佈、丘陵和沼澤的比例、礦產資源等等，它必然影響到國家的潛在國力，也自然影響到戰略設計的途徑、手段和方法。

反之，從戰略對地理影響而言，主要表現在吾人如何利用國際的戰略設計來彌補或克服地理上的限制，如我們看到許多國家之間的跨國結盟，也常常是具有相同的效果；如美國與小國結盟，以便就近利用對方的地理優勢來擴大自己的安全需求，而小國利用大國的結盟來對抗其他國家的覬覦等。其次也有些國家因為自身地理上的劣勢，而運用政治、經濟等策略行動，來提高國家的戰略地位，以便移轉其地理上的不足，如中共的西部大開發在某一層面便具有此一功能；又如新加坡在六〇年代，以歐亞海空轉運中心的戰略設計來彌補城市國家（city state）面積小以及群雄環伺的弱點，創造性發揮地理上的最大優勢。

地理戰略論和戰略地理論，兩者的區分純粹是為了分析的方便和清晰，在實際上兩者是無法截然劃分的，如果只依據地理戰略來制定國家戰略，必然陷入唯地理觀之中，則許多的客觀情況、外在事實就變成制約的條件，而不可能成為希望的基礎；反之，如果只依據戰略地理論，也很容易陷入主觀期望之中，從而忽視了客觀、外在的局限。因此戰略地理的設計一方面是遷就客觀的事實的局限，另一方面則必須借助主觀的遠見和設計，以便克服客觀的局限，實現主觀的需求。

（二）內容：

至於戰略地理學的內容，依中共學者的歸納，包括了 11 個方面：

1. 地緣政治關係：主要闡釋地緣政治關係的概念和基本觀點，論述地緣政治關係分析的地理依據、特點和實質，地緣政治關係的戰略制約和影響，地緣政治關係的關注空間和因素。

2. 地理位置：主要闡釋地理位置的概念，論述地理位置對戰略的宏觀影響，對戰爭發生的影響，對國家安全的影響，以及地理位置對國家力量、武裝力量、戰略企圖、戰略方向和戰略全局的影響。

3. 國土幅員：主要闡釋國土的概念，論述國土幅員對戰爭潛力、生存能力、回旋餘地和作戰形式的影響。

4. 國土形狀和結構：主要闡明國土形狀和結構是國土戰略影響的一個重要方面，論述國土形狀對戰略的影響，國土結構的戰略意義。

5. 人口：主要闡釋人口的概念，論述人口的數量、質量、構成、分布、組織和分配對國防、戰爭和戰略的重要影響。

6. 戰略資源：主要闡釋戰略資源的概念及戰略地理研究資源問題的必要性和重要性，論述戰略資源是準備和進行戰爭的物質基礎，是國家制定軍事戰略的重要依據，是戰爭的重要動因。

7. 國防經濟地理：主要闡釋國防經濟地理的概念和構成要素，論述國防經濟對戰爭和戰略的影響，以及國防經濟的戰略佈局。

8. 交通運輸：主要闡釋交通運輸的概念，論述交通運輸的戰略地位、分類與特點和交通運輸網絡的建設與佈局。

9. 戰略要地：主要闡釋戰略要地的概念，論述戰略要地的地位作用、一般分類和分析評估。

10. 自然條件：主要闡釋自然地理的概念，如山川、河川、平原、高山、丘陵之分析，資源分佈等。

11. 空間關係：主要闡釋空間關係的概念，論述政治空間關係、經濟空間關係、軍事空間關係和空間距離對國家安全、戰爭和戰略的重要影響。（董良慶，2000：6-7）

四、毛澤東、鄧小平之戰略地理之構想

（一）毛澤東之戰略地理：

毛澤東在建設國家方面縱使在大陸、在中共黨內都有許多負面的評價，但是絕大多數的人對毛在戰略地理方面的眼光，還是有不少正面的推崇，例如在革命時代毛澤東對國民黨的鬥爭中就有許多戰略上正確的判斷，最終擊敗了蔣介石；又如在抗日戰爭時代，也是對抗日

形勢的戰略問題作了許多精準的戰略判斷，而獲得發展和壯大的機會。在毛澤東的戰略設計中，至今仍由中共政權加以執行的就是「三個世界」的思想，此一戰略設計是將中國這一個工業落後的大國，在戰略上抽繹出來去與許許多多工業不發達的小國、中等國聯合在一條戰線，在地理上將明明是處於北半球的大國，跨越地理的局限和大多數的南半球國家結盟。此一思想是1974年2月毛澤東在會見贊比亞總統卡翁達時指出：「美國、蘇聯是第一世界。中間派，日本、歐洲、加拿大，是第二世界。咱們是第三世界」。「第三世界人口很多。亞洲除了日本都是第三世界。整個非洲都是第三世界，拉丁美洲是第三世界」。1975年4月，在聯合國大會第六屆特別會議上，中共代表團團長鄧小平又正式向全世界闡述了這種思想。（陳力，1990：80）

第三世界是發展中國家，人口眾多、面積遼闊，資源豐富、戰略位置重要，有近130個國家，人口佔世界70%以上，面積也佔60%以上，並有許多在世界戰略地理中扼重要政治、軍事地理位置的港口、海峽、運河和島嶼。當今世界上，聯合自強的第三世界已成為國際反霸鬥爭的主力軍。毛澤東「三個世界」的理論從劃分國際戰略地理區位的角度高度概括了以全世界人民為一方、以美蘇兩霸為一方的當代世界力量總格局，為中國指出了國際鬥爭中依靠誰、聯合誰和反對誰；它體現了毛澤東具有全球意識的戰略地理觀，並為中國站在全球角度觀察和處理國際問題，制定正確的對外政策和國家戰略。（陳力，1990：80-81）

冷戰之後，世界的格局出現重大變化，但是「反霸」的觀念，仍為中共所接受，迄今仍成為外交政策上主要的精神之一。

（二）鄧小平之戰略地理：

鄧小平的戰略地理思維，我們可以從二方面加以概括：一方面是和平與發展的地理戰略的思考，一方面是西部大開發的戰略地理的思考。

從和平與發展地理戰略的思考來看，他指出：「當今世界全球性的戰略問題有兩個：一個是和平問題，一個是經濟或者叫發展問題。和平問題是東西問題，經濟問題是南北問題，概括起來就是『東西南北』

四個字，南北問題是核心問題」。就南北問題來看，鄧小平指出：「歐洲、美國、日本等經濟發達的國家，其繼續發展都面臨著資本要找出路、貿易要找市場的問題。而第三世界經濟不發展，發達國的經濟發展就要受到限制。如果南方繼續貧困，北方的資本、商品出路就有限的很」。在東西問題上，鄧小平認為：「歐洲是戰爭與和平的關鍵地區，只要歐洲不把自己綁在超級大國的戰車上，世界和平就有很大的希望。」（陳力，1990：81）

我們認為這是一種地理戰略的思考，因為中國在七〇年代末是個經濟可能破產的落後大國，而追求強國富國之道就是經濟發展，而經濟發展的必要條件是和平的環境，換言之，鄧小平的「和平與發展」是從中共發展的自我需要所提出的「戰略」構想，此一構想是以中國的地理、人文作基礎的。

從西部大開發的戰略地理的思考來看，中共的領導人一再強調西部大開發是鄧小平的構想，事實上，西部大開發總的戰略目標，就是均衡東西的發展，建構開放的大西部，創造西部的繁榮，以塑造中國成為中亞地區最富庶、最先進的國家，以及最有影響力的國家，使中國真正蛻變成為陸、海權並重的大國。在西部大開發的基礎，創造中國與中亞國家進一步的相互需要。大陸學者就十分清楚地指出中國與中亞國家雙方在地緣政治互動的必要性：

中國是既擁有漫長陸上邊界又有遼闊海岸線的國家，中國的地緣戰略具有明確的防禦性和地區性，中國不追求在其他地區的勢力範圍，但也不允許其他國家和國家集團威脅中國的安全。從目前來看，中國地緣戰略的重點在東部，因為在現代世界經濟格局中，海洋的作用更大，中國的主要經濟合作伙伴、外貿運輸渠道也在太平洋地區，另外還有台灣、釣魚島、南洋群島等涉及中國主權和領土完整的問題。其中美國、日本處在核心的位置，中國要妥善處理與美、日的關係。在陸上戰略裡，中國的主要方向是北方的俄羅斯。中亞國家都是內陸國家，沒有海岸，在它們的地緣戰略中還有與俄羅斯一樣的「近鄰」與「遠鄰」之分。歷史和現實聯繫都使中亞國家難以擺脫俄羅斯的影響，在需要抵銷俄羅斯控制和謀求大國平衡的過程中，中亞國家優先選擇的是西方國家，特別是美國和西歐大國。在民族和文化的親近感方面，中亞國家又易於接受土耳其、伊朗等國作為天然伙

伴。

因此，在中國和中亞國家的地緣戰略中，彼此都沒有把對方放在最重要的位置上。但中國和中亞國家也不能無視對方的存在和作用。特別是對中亞國家來說，中國畢竟是大國，是可以在國際上給予重要支持，在國內經濟發展方面也可以發揮優勢的國家。中國與美國、歐洲大國、俄羅斯的合作關係對中亞地區的穩定同樣至關重要。而對中國來說，中亞國家可以成為經濟上的伙伴，政治上和軍事上的信任關係對中國擊退國際上的反華、分裂中國的逆流同樣是不可或缺的。中亞對中國西北部地區的發展與穩定也具有獨特的、不容忽視的意義。（薛君度，1999：245-246）

第二節 中國與中亞

一、前言

中國與中亞之間的關係大致可以區分為三個階段：一是中國與西域的關係，二是中共與蘇聯的關係，三是中國與中亞各國的關係，之所以有這三個時期的關係，主要由於中亞地區民族複雜，宗教複雜，國家變遷快速，是一個相對不穩定的地區。

二、中國與西域

由於中國歷代對西域的概念並不一致，一般而言，我們所談的西域可以甘肅省境的玉門關以西到今日的中亞各獨立國家，如果以此一區域來理解的話，中國與西域地區的關係是十分複雜，時和時戰，時而同盟，時而為敵。其後新疆為中國王朝所管，而中亞各國仍然爭戰不已，簡述如下。

公元前秦穆公時期，秦國就在西域地區取得了統治地位。如《史記》記載：「伐戎王，益國十二，開地千里，遂霸西戎。」秦國在西域地區的影響很大。直到漢代時期，西域地區的人民仍將漢人稱為「秦人」。後來考古學在中亞康居地區挖掘的古文書中仍將中國稱為「秦斯坦」。

西漢時期，中亞地區有大宛國，人口 30 萬，戶 6 萬。農業畜牧業

都很發達。大宛人城郭居住，70多個城池連成一片，盛產水稻、麥類和水果。大宛的良馬最為有名。大月氏被烏孫人趕走之後繼續西遷，進入中亞地區。它們打敗大夏之後，落戶於大宛西南的媯水，今阿姆河一帶，從事畜牧業。大夏臣服於大月氏。安息位於大月氏以西，是中亞地區的大國富國。在大宛和安息北部康居人控制著鹹海以東的草原。

建元三年，即公元前138年，張騫率百人出使西域。元狩四年，即公元前119年，漢武帝再派張騫出使西域。然而張騫兩次出使西域的政治目的都沒有達到，但卻促進了連接東西方「絲綢之路」的繁榮。張騫出使西域是中國西漢王朝同中亞大宛、安息等國首次正式外交接觸。應該說，張騫是中國出使西域、同中亞國家發展關係的第一位外交家。張騫出使西域的意義在於，促進了中國與中亞地區的政治往來、經濟交流和文化融通，從而使中國與中亞地區的聯繫達到了歷史上一個嶄新的階段。

到王莽時期，西域東部地區和中亞部分地區又重新受匈奴所控制。

隋朝時期，中國面臨的最大威脅是突厥的勢力。後來隋朝對突厥用重兵，迫使突厥分為東突厥和西突厥。其中西突厥佔據著中亞地區。突厥衰敗後，隋朝逐漸控制了通往西域的三條商道，即北道從伊吾（今哈密）到西域；中道從高昌（今吐魯番）到西域；南道從鄯善（今羅布泊附近）到西域。

到公元659年唐朝在中亞地區設立了都護府，將西突厥統治下的中亞地區置於自己的統治範圍。據《資治通鑑》記載，當時在中亞地區共設置8個都督府，76個州，110個縣，126個軍府，均受安西都護府管轄。

中國元朝時期對中亞地區實行了直接統治，重新確定了元朝對中亞地區的政治隸屬關係。這也促進了經濟聯繫和文化往來。據《元史》第22卷記載，撒馬爾罕等地的居民都由元朝造制戶口清冊。

明朝時期，中亞地區帖木兒崛起。這時期帖木兒與中國明朝保持密切的經濟貿易往來。絲綢之路十分活躍，帖木兒多次派遣使者前往中國明朝。但是，帖木兒在中亞地區取得絕對統治地位之後，就對中

國明朝採取了比較敵對態度。他甚至扣留中國明朝派遣的使者。不僅如此，帖木兒早就有進攻中國明朝的計劃。經過多年的準備，1404年帖木兒率軍從撒馬爾罕出發，東征中國明朝。然而，帖木兒途中患病，於1405年去世，東征中國明朝的計劃隨之流產。

清朝時期，準噶爾汗國統治著今中國新疆地區和中亞部分地區，但準噶爾汗國同中國清朝的關係是中央與地方的關係。準噶爾汗國臣屬於中國清朝。但準噶爾汗國國王不滿足於臣屬於中國清朝。他們準備脫離中國清朝，西統西域。在這種情況下，清朝康熙皇帝和乾隆皇帝先後西征準噶爾汗國，統一了中國新疆地區，平定了準噶爾汗國的叛亂。1762年，清王朝在新疆設立了軍政合一的地方政權機構，其最高長官被稱為伊犁將軍。中亞地區許多地方處於中國清朝的直接統治之下，如哈薩克族就臣屬於中國清朝。當時，中亞地區還有浩罕等國也歸順中國清朝。也由於中國清朝對中亞實行了比較明智的政策，所以，18世紀後半葉中亞地區保持著比較安定繁榮的局面。由於中亞大玉茲和中玉茲哈薩克臣服於清王朝，故清王朝允許哈薩克人到新疆地區經商，將其視為內地通商，在稅收方面給予優惠。（薛君度，1999：18-28）

1860年中俄簽署北京條約，1864年中俄又簽訂「勘界西北界約紀」，1884年又簽署「中俄續勘喀什噶爾界約」，總計沙俄所侵占清政府的領土60萬多平方公里。

三、中共與蘇聯的關係

清政府與沙俄關係是被侵略者與侵略者的關係，而此一大結構也就決定了中亞諸國的命運，他們也從原本與中國的或盟邦，或藩屬，或受封的複雜關係，變成簡單的沙俄的地方政府。沙俄在1917年10月被俄共推翻之後，中亞的形勢並沒有太大的改變，而且更加從屬於中蘇關係。

1919年，蘇俄中亞地方政權發表聲明，表示願意與中國新疆地區建立商業貿易關係。1920年初簽署了「塔城臨時通商合同」。隨後，雙方繼續談判。1920年5月28日，新疆省與蘇俄簽署了「伊寧會議

定案」(伊犁臨時通商協定)。這個定案是中國與蘇俄兩國地方政府簽署的第一個平等協定。1924年5月，中蘇兩國簽署了「解決懸案大綱協定」，這為中蘇兩國的基本政治和經濟關係奠定了新的框架。1925年，蘇聯政府在中亞塔什干成立「中亞西亞俄東商會」，並照會新疆政府，希望新疆政府批准華商參加商會。新疆政府批准伊犁商會幾位代表參加了這個商會。1928年以前，新疆在楊增新執政時期，與蘇聯的經濟貿易關係大致保持著正常的交往狀態，沒有受中國與蘇聯政治關係和經濟關係總的形勢所左右。同年新疆省長楊增新被暗殺。金樹仁繼任省長以後，新疆對蘇貿易逐漸減少。1933年盛世才統治新疆前期實行親蘇政策，中國新疆與蘇聯的經濟貿易有了很大的發展。1941年以後，因盛世才實行反共反蘇政策，中蘇關係變得緊張。1944年，盛世才被南京政府調往南京任農林部部長。吳忠信被任命為新疆省省長，南京國民政府實行與蘇聯修好關係的政策。

1949年10月20日，中國人民解放軍進駐新疆迪化。新疆省人民政府正式成立。隨後，新疆省建立貿易公司，開展對蘇貿易。而後，根據中國政府的有關規定，對外貿易實行國家管制政策。這樣，中國西北部地區的貿易被納入國家統一管理的軌道。新疆地區被國家確定為對蘇貿易的主要地區和省份。新中國建立初期，新疆對蘇貿易發展很快。1950~1952年新疆對蘇貿易發展速度平均每年遞增34%強。自1959年起，中央政府批准了新疆開展邊境貿易的計劃，新疆地區與蘇聯中亞的哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦和塔吉克斯坦在沿邊地區展開了貿易活動(薛君度，1999：30-37)。1960年以後，中蘇關係惡化，邊貿也大幅減少。1965年中蘇邊貿完全停止，直到八〇年代之後，才出現解凍現象。

1985年12月，新疆維吾爾自治區人民政府提出了同蘇聯中亞地區開展邊境貿易的計劃，在該計劃中新疆方面準備了改組新疆已有的進出口貿易公司，成立專門的進出口貿易公司，負責對蘇聯中亞地區的貿易活動。自1986年1月起，新疆與蘇聯的哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦、烏茲別克斯坦和土庫曼斯坦五個加盟共和國展開貿易，並與毗鄰的俄羅斯聯邦的幾個州也展開相關的貿易活動。(薛

君度，1999：40）

戈巴契夫時期，隨著中蘇關係正常化，中國與中亞地區的關係得到了發展。隨著蘇聯劇變，中亞地區各個加盟共和國的自主權越來越大。（薛君度，1999：43）

四、中國與中亞各國的關係

1991年12月蘇聯解體，各加盟共和國紛紛獨立，中亞地區原被蘇聯所統治的烏茲別克斯坦、哈薩克斯坦、塔吉克斯坦、吉爾吉斯斯坦和土庫曼斯坦等國分別獨立，而中共則在1992年1月2日至6日，分別予以外交承認，而且建立大使級的外交關係。直到1996年4月中共和俄、哈、塔、吉五國領袖在上海會晤，創建「上海五國」，到上海合作組織的建立，中共和中亞諸國的關係大致可以分為以下三個時期：

第一階段是1992年到1997年為初始的階段：此一階段雖在蘇聯解體之後立即開始，而之所以進行順利，主要是得力於中蘇之間自1989年5月草簽的「中蘇東段邊界協定」，1989年11月開始兩國的邊境裁軍和加強軍事信任的談判。1990年4月4日，中蘇通過了「中蘇關於在邊境地區相互裁減軍事力量和加強軍事領域信任的指導原則的協議」，有了此一基礎，在蘇聯解體之後，中共和俄、哈、塔、吉四國仍繼續在已有的基礎上進行談判。直到1996年4月26日，五國元首終於達成一致協議，在上海共同簽署了「關於邊境地區加強軍事領域信任的協定」，此一協定主要包括：雙方部署在邊境地區的軍事力量互不進攻；雙方不進行針對對方的軍事演習；限制軍事演習的規模、範圍和次數；相互通報邊境100公里縱深地區的重要軍事活動情況；彼此邀請觀察實兵演習；預防危險軍事活動；加強雙方邊境地區軍事力量和邊防部隊之間的友好交往等（夏義善，2001：34）。而上海的會晤不僅規範五國在軍事上互信機制的建立，還決定了五國元首每年舉行一次會晤，因此，此一組織被稱為「上海五國」。之後到97年，五國在軍事互信的內容上不斷強化，不斷規範，而且確立了「協定」的有效期至2020年12月31日為止，經雙方同意可以延長。

第二階段是擴大合作的階段：1997年4月之後，五國的談判方式

從以中國為一方，以俄、哈、吉、塔為一方的雙方談判，轉為五國五方的多邊談判。談判的內容擴大，不僅涉及五國邊境地區的軍事問題，而且還就五國、地區和世界的政治、外交、軍事、安全、經濟等問題廣泛交換意見，協調立場，相互支持，開展合作。(夏義善，2001：35) 而合作範圍迅速擴大的主要原因在於：

(一) 五國的國家目標是一致的：蘇聯解體，中亞各國獨立之後，共同面臨的就是經濟的困難，而中國也同樣面臨經濟的進一步「改革、開放」的問題，因此大家都從經濟建設的目標去走，軍事和政治的糾紛和對抗的重要性自然就大大降低，使得各國均有誠意解決歷史遺留的邊境和軍事對抗的問題。

(二) 經濟發展需要和平的環境；和平環境不祇在邊境的釐清，更在於軍事的互信，以便和平的環境得以持久，因此互信機制也很容易建立。

(三) 中亞各國在冷戰結束後，均面臨相似的國內問題：在本地區，尤其是在中亞、外高加索及其鄰近地區，民族分裂主義、宗教極端主義和國際恐怖主義以及毒品販賣、武器走私等跨國犯罪活動猖獗。瓦哈比伊斯蘭極端勢力在中亞各國崛起。1999年他們在烏茲別克斯坦和吉爾吉斯斯坦南部製造多起爆炸、綁架、凶殺等恐怖事件。2000年他們繼續進行新的恐怖行動，以便推翻中亞各國世俗政權，建立伊斯蘭神權國家。車臣民族分裂勢力受到俄羅斯軍隊的沉重打擊後，在國際伊斯蘭極端勢力的支持下負隅頑抗，不斷製造襲擊、爆炸等恐怖事件，力圖重新捲土重來，建立北高加索伊斯蘭國。阿富汗不僅是國際恐怖主義的大本營，而且也是國際毒品的重要產地。世界75%的海洛因產自這裡，然後跨過邊界，經過塔吉克斯坦、吉爾吉斯斯坦、哈薩克斯坦、俄羅斯這一通道運往西歐。(夏義善，2001：35)

第三階段是「上海合作組織」成立之後：上海合作組織是「上海五國」合作機制再進一步的擴大和深入。在2001年6月中、俄、哈、吉、塔和烏茲別克斯坦元首，共同聚集在上海簽署「上海合作組織」成立宣言，還簽署了「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」和吸收烏茲別克斯坦加入「上海五國」的聯合聲明。

依據中共的說法，「上海合作組織」將嚴格遵循「聯合國憲章」的宗旨和原則，致力於加強成員國的相互信任、睦鄰友好，加強成員國在政治、經貿、科技、文化、教育等廣泛領域的有效合作，共同維護和保障地區的和平、安全與穩定，推動建立民主、公正、合理的國際政治經濟新秩序。不論遇到什麼情況，「上海合作組織」將始終恪守上述原則宗旨，永遠高舉和平與合作的旗幟。「上海合作組織」是一個新生事物，今後成長的路還很長。把它發展好、建設好，是我們的共同責任，也是我們面臨的重要課題。²²

五、小結

（一）中國與中亞在歷史上存在著民族、政治、經濟、文化、宗教和軍事的各個方面極為複雜的關係。自滿清之後，近代民族國家的思想影響了此一地區，造就了今日的中國與中亞各國的邊界，因而又注定了目前跨境宗教和民族的關係。

（二）所幸中共在八〇年代之後開始致力於「改革、開放」政策，全心全力發展經濟。蘇聯解體之後，中亞各國紛紛獨立，而中亞各國原先受到蘇聯社會主義模式經濟的影響，在獨立之後也開始致力於經濟發展，因此中國和中亞各國才能簽訂「上海五國」到「上海合作組織」新機制，使得中亞地區的政治和軍事糾紛得以避免，而且在2020年之前也都可以基本保持和平的狀態，這對各國各自發展自己的國內經濟，可以說是一件十分重要的頭等大事。

（三）然而中亞地區仍有兩種隱憂：一是上海合作組織所稱的三種勢力，即民族分裂主義、宗教極端主義和國際恐怖和販毒組織，不斷對此一地區的現存政治力量以及政治疆界構成內在的威脅和挑戰，「上海合作組織」本身並不能獲得有效的對策來化解上述三種勢力的破壞，不過這還是小的隱憂；最嚴重的是以美國為首的霸權國家，不但意圖染指、插手、分化此一地區的國家，利用此一地區的矛盾，特別是在反恐戰爭之後，美國更是以金錢和軍事力量，侵佔此一地區的

²² 江澤民，〈深化團結協作 共創美好世紀〉，人民日報 2001.06.16。

國家，將霸權的力量深入此一地區，企圖進一步控制此一地區豐富的資源，完成英國帝國主義所未能完成的侵略行徑，這是本區在新世紀中持續不安和危險的最大根源所在。

第三節 美國的中亞野心和中國的西北部大開發

一、前言

蘇聯解體之後，中亞地區出現了權力的真空地帶，中共憑藉著與蘇聯的傳統以及八〇年代安德洛波夫上台之後雙方關係的修好之便，再加上中亞地區許多民族與中亞各國在民族上、宗教上的共通性，以及中亞各國在經濟上的需要（劉宏煊，2001：221,226），積極經營中亞，以便穩定新疆。事實上在最初的十年，中共也經營出一定的成績，而上海五國到上海合作組織的成立，可以說是最為具體的結果。

相對於中共在中亞的經營，美國在此一地區的勢力就比較薄弱。在冷戰時代，雙方是敵對的國家，同時在宗教上也是處於基督教和穆斯林的相互不信任的關係。然而中亞地區的哈薩克斯坦、烏茲別克斯坦、吉爾吉斯斯坦、土庫曼斯坦和塔吉克斯坦等國是連接歐亞大陸，可以切斷亞歐的陸路通道，也可以阻止俄國進入印度洋的戰略要地，同時，此一地區又是中東地區以外全世界最豐富的石油儲產區，因此以美國霸權主義思想的國家自然不可能放棄出現權力真空的中亞地區，因而有了「新中亞戰略」，以便將自己的霸權伸入中亞，進而控制中亞豐富的戰略資源。（薛君度，1999：260）

二、美國的「新中亞戰略」

（一）目標：儘速排除俄國和中國在此一地區的勢力，以便使美國最終可以控制中亞地區，完成美國在全球的霸權。

（二）作法：

1. 以經濟援助作為誘餌：以政府行為而言，1997年對中亞地區的經濟援助為6.2億美元，1998年增到9億美元。1999年美國又與土庫曼斯坦達成一項耗資30億美元的投資協議，決定修建一條經里海海

底的天然氣管道。

2. 政治上加強兩手滲透：一是通過加強高層互訪和簽署條約、協定等方式，對中亞國家施加政治影響，促使各國推進「民主改革」和「自由經濟」，同時利用新聞媒體推銷西方意識形態。二是利用各種手段對中亞各國領導人施加壓力。如以「維護人權」為由，對土庫曼斯坦總統個人集權施加壓力，敦促烏茲別克斯坦總統進行民主改革、實行新聞和言論自由等等。

3. 軍事上加大控制的努力：先後促使北約與哈薩克斯坦、烏茲別克斯坦、土庫曼斯坦等國建立了「和平伙伴關係」。(張博文，2000：19)

在美國的滲透下，中亞此一原本戰略形勢複雜、政治形勢不穩的地區，更加不穩和動盪，自然影響了俄國和中共在此一地區的戰略利益；對中共而言，更影響其新疆的安全，特別是新疆「維獨」和中亞地區的民族在此一地區努力推動「東突厥斯坦」的建國運動，其大本營則在土耳其，而背後自有西方的野心力量在支持，如果美國一旦在中亞有了根據地，則在支持維族分裂運動上，自然是更加方便，因此中共對美國的野心不得不特別警覺。而中亞諸國原本的策略也十分清楚，他們希望盡力擺脫對俄羅斯的政治、經濟的依賴(薛君度，1999：260)，同時對大國以及其他國家都採取「全方位」外交(薛君度，1999：261)，例如：土庫曼斯坦、哈薩克斯坦、烏茲別克斯坦等，「我們想保持平衡和中立，不希望失去中國」。(張博文，2000：21)

綜合而言，中亞諸國對中國有三大需求。

第一是安全需求：中國畢竟是本地區的大國之一，因此中亞諸國如果完全親美，則有可能與中國為敵，這對中亞各國而言，自然是一個長期的威脅和不安的根源。

第二是中國經濟發展的模式：中國和中亞均為社會主義國家，而中國的經濟轉型獲得相對的成功，中亞各國尚待起步，因此中國的發展對他們具有參照的作用，同時中國的經濟發展也同樣可以投資在中亞國家。

第三是中國的東部和東南部的出海口也是中亞國家所可以借道：

這也使得中亞諸國在東西交通的橋樑作用上更具價值。因此中共早先在此一地區的經營具有一定的「成效」。

但是美國的「九一一」事件之後，有了改變。

「九一一」事件之後，美國以其超強的軍事威脅全世界各國必須選邊，而選邊不是一種口頭的恩惠，必須有實際的行動，而中亞各國一方面需要美國的金援，一方面也因在地緣、地理上的敏感，自然而然的是美國首要收買的對象。因此，美哈於 2001 年 12 月達成的有關協定。交換了在國際和地區安全方面、反恐合作方面、促進軍事強力部門相互協作的意見和立場；在吉爾吉斯，美國強調將繼續發展與吉緊密的合作關係。

在塔吉克，與美國進一步明確，今後將在與國際恐怖主義作鬥爭、情報交換、軍事培訓、舉辦國際研討會、進行長期人道主義和技術援助，以及反毒品走私和進行地區軍事演習等方面全面進行軍事技術合作。美國近期將向塔吉克提供通訊器材、夜視鏡、交通工具，及人才培訓方面的援助。

在烏茲別克，美國代表再次強調，美烏合作將是長期性的。在烏訪問的美國國防部長副助理在塔什幹宣佈，美烏將就軍事合作建立了聯合工作小組，兩國國防、安全部門的專家將參加到這個小組，該小組首次會議於今年春天在華盛頓舉行。

在土庫曼斯坦，瓊斯會見了土總統、總統助理、副總理和外長，討論了中亞安全問題及阿局勢，里海局勢及土向國際市場輸送能源資源問題，以及如何實施地區和國家計劃以改善投資環境問題；討論了控制毒品擴散問題，美國專家將參加土阿加強邊境控制的工作²³。

戰爭進入尾聲之後，美國開始為今後如何維持和鞏固今後在阿富汗乃至整個中亞地區的戰略利益做準備。通過美國高官對中亞各國的訪問，美國進一步鞏固了與這些國家在反恐怖戰爭中結成的盟友關係。

洛杉磯時報率先報道說，五角大樓迄今已經在鄰近阿富汗的 9 個國家，建立了 13 處軍事基地，大幅度擴張美國在這個地區的軍事網

²³ <http://www.peopledaily.com.cn/GB/guojj/24/20020205/663056.html>

路。從東南歐的保加利亞和土耳其，跨越中亞的烏茲別克斯坦與塔吉克斯坦，再到阿拉伯半島的科威特和卡塔爾，美軍總數已突破 6 萬人。每天有數百架次飛機從所謂的「遠征軍機場」起降，活動十分頻繁。

紐約時報曾在頭版報導，美軍正在擴建吉爾吉斯斯坦首都比什凱克附近的馬納斯空軍基地。該基地可以容納 3000 名軍事人員，20 多架軍機已經進駐。駐阿富汗的美國 C-17 運輸機已使用馬納斯基地加油，未來進駐這一基地的將有 KC-135 加油機、F/A-18 戰鬥機和法國幻影 2000 戰鬥機。

烏茲別克斯坦於去（2001）年 10 月初就與美國簽署協定，向美第十山地師提供位於其邊境城市鐵爾梅茲附近的軍用機場。這是「九一一」事件後美國派往中亞地區的第一支地面部隊，也是美軍首次正式進入中亞。美國則承諾保護烏國的安全。

除在中亞遍設軍事基地外，美軍也進入了歐亞接合部。美國於 2002 年 2 月底宣佈，將派出 200 名軍事顧問以及軍用直升機到格魯吉亞，名義是協助該國打擊「基地」組織和企圖向格魯吉亞潘吉斯峽谷滲透的車臣恐怖分子。格魯吉亞總統謝瓦爾德納澤日前表示，美軍顧問將在格魯吉亞長期停留，這有助於提高格魯吉亞的國防能力。²⁴

換言之，美國利用「九一一」事件的軍事行動，在行動結束後，從而順理成章地長駐中亞，完成了四個戰略目標：一可以遏制俄羅斯，瓦解以俄羅斯為首的獨聯體集體安全體系；二可以對中國直接施加政治和軍事壓力，防止中國成為強有力的競爭對手；三可以對西亞和南亞地區產生威懾，確立在亞歐大陸上的絕對優勢；四可以有效地保護在中亞已取得的經濟利益，甚至獨享中亞的資源和市場。（孫壯志，2001：242）

三、西部大開發之地理戰略與戰略地理思維

從目前來看，中共的學者到官方雖然可以感受到美國霸權的威脅，但是對此一方面的外交作為仍存在以下的問題（孫壯志，2001：

²⁴ <http://www.peopledaily.com.cn/GB/guojj/24/20020322/692506.html>

273)：

第一：中國與中亞國家的經濟合作關係進展不快，水平不高，甚至嚴重滯後。影響到雙方政治關係的進一步發展。

第二：中亞國家在外交上把中國放在相對次要的地位，更重視與美國、俄羅斯、歐洲國家發展關係。

第三：中國與中亞國家之間存在跨界民族、邊界劃分、資源利用等敏感問題，中亞國家對中國的政策缺乏理解和信任。

然而，中亞地區的變化一旦完全為美國霸權所控制，不僅是新疆的挑戰，而且對中國的整個西北部，甚至中國西南部的安全也同樣倍受威脅，而且關係到中國在 21 世紀中葉是否成為中等發達國家戰略是否實現的問題。換言之，中亞地區已經成為中國西部大開發最重要的外部條件，沒有中亞的政勢和穩定，西部大開發也不可能順利實現，而西部大開發的實現又是中國解決與中亞各國關係的內部條件，中國的西部大開發愈是成功，對中亞各國獨立自主、發展自身的經濟愈是一種自力更生的鼓勵和典範，才能使中亞諸國免遭中東各國在上世紀二次大戰後，政治獨立，經濟不獨立的新殖民的命運。

(一) 從地理戰略的角度而言：

目前中國對西部大開發的支援與美國對中亞諸國的投資，已經形成經濟、政治上的賽局。

以美國來說，自從中亞諸國獨立之後，美國便十分積極與之接觸，特別是哈薩克斯坦和吉爾吉斯斯坦拆除前蘇聯存放在該國的核彈頭之後，美國便向中亞國家提供財政支援。(孫壯志，2001：243-244)

1994 年向哈薩克斯坦提供 3.11 億美元協助；1996 年吉爾吉斯斯坦從美國得到的貸款達 4.6 億美元。美國與多數中亞國家成立了政府間混合委員會，協調政治、軍事、經濟關係。1996 年美國對中亞五國的出口猛增到 7.55 億美元，比 1995 年增加 2 倍。

1997 年 11 月，美國和哈薩克斯坦商定，合作開發里海海底資源，投資總額為 280 億美元。在中亞各國，有數以百計的美國獨資或合資企業。2000 年 4 月，美國國務卿奧爾布賴訪問中亞的哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦和烏茲別克斯坦三國，強調與中亞國家有「共同利益」，要

加強雙方的安全合作，並向哈、吉各提供 300 萬美元，向烏茲別克斯坦提供 1000 萬美元的補充安全援助。

在反恐戰爭後，國際上盛傳美國向烏茲別克斯坦投資 80 億美元，對吉爾吉斯斯坦出價 3 億美元，長期租用該國的軍事基地²⁵。除此之外，美國公司在里海地區已投入大量的前期資金。美國現在的小布希是在石油公司雲集的德克薩斯州起家的，副總統錢尼在就任前是世界上最大的油田開發公司「哈里波頓」公司的董事和首席執行官，他們公私利益都和此一地區有關。

相對中共而言，目前比較確定知道的大概是 3000 億人民幣左右，而此一數字與美國對中亞諸國收買性的援助相比是相對不足的。然而就這些並不充裕的投資，也仍有以下的顧慮：

一是二元結構的封閉，使得投資的資金無法產生社會效果：所謂「二元結構的封閉」是指落後對先進「消化不良」，先進對落後「水土不服」，先進與落後格格不入，表現為一連串的負效應，如「貧血效應」，發達地區的支援往往很難激發貧困地區的內在活力，甚至「越扶越懶」、「越輸血越貧血」。西部一些貧困縣，年年吃補助，要貸款，生產依然如故，生活方式卻不甘落後，甚至滋生出一種靠補助、借貸款來請客吃喝、建屋比闊的奇異的「借貸消費方式」。還如「孤島效應」，西部的工業主體，是靠國家從外部遷入，或為開發資源投資興建的，國家投入於三線建設的資金累計達 1000 億元。這些遷入式的「飛地」經濟，大都成為相對獨立、自我生長和發育的孤島，與地區的產業關聯極差，除了採掘業相對地吸收一些地方勞動力外，三線企業和冶煉、加工業等很難吸收當地素質低的剩餘勞動力，以致「牆內機器轟鳴，牆外力耕火種」。西部現代企業的遷入和建立，是與大量的人口遷入同時進行的。還有「蛻化效應」，在西部地區，現代企業的輻射往往很難帶動當地社區功能的變化，卻反過來被特定的社區環境所制約、所封閉，不得不「鍋碗瓢盆一起引進」，以各個企業為核心建立的一個個離

²⁵ 孫昌洪，文匯報 2002.02.25。

<http://www.peopledaily.com.cn/GB/guojj/24/20020205/663056.html>

散的福利型生活社區，致使企業經營目標變異，投資成本提高，投資效益降低。（杜平、石培華，2000：247）

二是開發資金的流失：原本中共對西部地區直接採用「人工降雨」式的投資是不存在資金流失問題的。隨著市場化改革的推進，各種要素開始打破地域、行業和企業界限，遵循市場經濟規律向著效益高的地方流動，於是已有的資金、人才也大量外流。「孔雀東南飛」形象地反映了近10年來生產要素單向流動的現實。主要可以分別以下兩種大的流失形式：

1. 西部相當一部分資金通過銀行存貸差、橫向投資和股票交易等多種形式流向東部，特別是經濟特區和沿海對外開放的港口城市。

2. 西部地區在商品價格上存在著資金向東的隱性流失。中國東、西部之間的產業分工基本上呈現出典型的資源—加工型垂直分工特別。據資料分析，在全國32種主要工業產業中，東部地區具有專業化趨勢（產品產量的區位商大於1）的產品有13種，其中2/3屬於加工產品，且多數是日用消費品，而西部地區具有專業化趨勢的產品也有13種，其中原材料及初級的加工品約占2/3。這樣在過去很長時期內比價關係不合理的情況下，西部在與東部的產品交換中遭受到雙重的利益損失。（杜平、石培華，2000：268-269）

這裡就不只是資金投入的多少，也涉及了政策和制度的有效性的問題。不過無論如何，中共在西部的若干問題，其實也很可能是美國會在中亞遇到的問題，而中亞的經濟基礎也未必比中國西部的新疆為好，因此，關鍵在於中共中央與西部地方是否真正認識到西部大開發的總體戰略構想，依據歷史教訓和現實條件，務實地、逐步地、長期地調整和提高西部的發展政策。特別重視生態改善、人才培養和政治調整三個方面作出成績，則中國大陸的西部大開發就不僅是中國自身的西部發展的問題，自然地消弭東突厥斯坦的威脅，而且也成為中亞諸國發展的典範，從而成功地將地理戰略的成就，作為中國在西部地區重塑戰略地理的基礎。

（二）從戰略地理的角度而言：

中共的西部大開發將以五十年的時間逐步的推進，總的格局區分

為三大步，預計在 2050 年西部大開發可以初步完成其預定的目標，從而促使全中國在綜合國力上有了明顯的提昇，徹底改變其在世界的地位。果如此，西部大開發的戰略必將有利於中國自己的國家戰略的完成，因此西部大開發提供了中國以下的戰略優勢。

第一，使中國東海西陸的地理制約轉而為東財西油的地理優勢：大家都知道，從中東經印度、麻六甲海峽、南中國海、台灣海峽，這是一條海上的油路，對日、韓均極為重要，同時也是東方的貨物西送的主要國際航道，是以日本、美國對此一航道的安全、暢通均十分重視。而未來的中國經濟不斷發展，則遲早需要中東、中亞的油源。中共當然也可以利用現有的海上通路，不過一旦美、日欲意不利於中國，則中國的行動必將受制於人。如果西部大開發是成功的，則中亞的石油便完全可以經由陸路運輸。1997 年 9 月，中國與哈薩克斯坦簽署了以開發里海東岸的石油，並鋪設通往中國新疆的輸油管道為內容的總額為 9.5 億美元的協定。俄羅斯《獨立報》稱「這當然要比把管道通過不穩定的阿富汗鋪設到海灣要好，也要比在通向海灣的道路上成為遭到禁運的伊拉克的人質要好。」（張文木，2000：175）而西部大開發成功，自然是此一油路的重要保證，否則在維獨的威脅下，陸路輸油的計畫便不可能。繁榮的西部可以因輸油而致富，而富裕的中國西部，富裕的中國，自然是更有利於中亞諸國的發展。

第二，古代絲綢之路的再次復興：古代的絲綢之路造就了西部的繁榮，中西的經濟、文化的交流對全人類文化、文明的進步其貢獻自不待言。而中國西部大開發的成功，促使中亞諸國的開發，於是一條嶄新的東西陸上交通，更長、更便捷、更舒適的亞歐交通，從太平洋到大西洋，從此真正聯結從連雲港到阿姆斯特丹，將成為世界上最富觀光價值、人文資源的觀光路線，東西文化因此重新交流，更重要的是經由陸路的聯結，亞歐大陸的合併，有可能終結世界美、英、日海權稱霸的時代，而開啟一個陸權、海權並重的時代。事實上，這樣的形勢應該是美國為首的霸權主義所最不樂見的情況，因為此一情況的發生，代表著英、美、日這些海權國家的邊緣化，亞歐大陸再度成為歷史的中心，而此新秩序的塑造將依賴中國現代化的實現，而中國現

代化的真正實現是取決於中國的西部大開發的實現。

第三，西部大開發帶動中亞的發展：這將使中亞本身不僅是東、西交通的要衝，而且也將成為中俄、中土、中伊，以至中印的緩衝區。而在經濟合作，以及有效防禦為主的新的國家安全觀指導之下（沈偉烈、陸俊元，2001：86-87），中亞將不再是兵家必爭之地，而是商家必爭之地，從而大幅提升而且增加了中亞的附加價值，也從而有助中亞自身的發展。而中亞的發展也必然有助於中國西部新疆的安全。所以說西部大開發的實現是有助中國自身的國家戰略的實踐的。

第四章 西北部大開發的政治意義

第一節 導言

中共官方對於西部大開發的代表性看法，除了強調這是以江澤民為核心的第三代中央領導集體，在審度國內外政經形勢變化後，「對經濟發展總體佈局作出的重大戰略決策」外，也認為應從政治、經濟、社會等多方面、多角度來觀察它的意義。例如，袁木在一篇文章中，即把西部大開發的意義，歸納為下列五點：

一是實現鄧小平「兩個大局」戰略設想的重大步驟；

二是促進民族團結、社會穩定、黨和國家長治久安的戰略選擇；

三是保持國民經濟持續健康發展的必然要求；

四是促進全國區域協調發展的重大實際行動；

五是實現現代化建設第三步目標，進一步鞏固和完善社會主義制度，建成中國特色社會主義現代化國家的本質要求。（袁木，2001：41-42）

單純就西部開發的政治意義而論，中國大陸的學者曾從不同的角度進行了闡述。其中最主要的觀點是強調地區發展差距對政治社會穩定產生的不利影響，例如，胡鞍鋼教授的問卷調查表明，有84%的人認為地區差距過大「將導致社會不穩定」；有16%的人認為可能會出現「國家分裂」。因此，胡鞍鋼指出：「解決日益擴大的地區差距問題，不僅要從經濟增長的角度觀察問題，而且還要從政治穩定和社會穩定的角度觀察問題。」（劉徐波、高興國，2000：39）

另外，也有研究者是從地理位置的不同特點，分析西部開發的政治意義。他們認為西部地區是中國少數民族居住比較集中的地區，中國境內五十五個少數民族的大部分聚居於西部，全國民族自治地區總面積616萬平方公里，西部十個省區佔有96.6%；陸地邊境22000公里，有90%在西部。因此，從現實和歷史的經驗教訓來看，發展和穩定西部地區對解決民族團結、宗教平穩與國家的穩定具有積極重要的

貢獻。特別是九〇年代以來，隨著世界民族主義浪潮的氾濫，蘇聯的解體和東歐的巨變，民族分離主義的浪潮對民族關係的衝擊很大，西部開發中，對這些問題必須給予考慮。（劉徐波、高興國，2000：39）

無論從地區發展差距，或是從民族問題的角度分析，大陸學者對於西部開發的政治意義，幾乎都強調穩定的概念。中共總書記江澤民在1995年9月28日中共十四屆五中全會的閉幕講話中，也提出他對改革、發展和穩定三者間關係的看法。

江澤民認為：「實現今後十五年的奮鬥目標和戰略任務，必須牢牢把握『抓住機遇、深化改革、擴大開放、促進發展、保持穩定』的大局，正確處理好改革、發展、穩定三者關係。實踐表明，三者關係處理得當，就能綜攬全局，保證經濟社會的順利發展；處理不當，就會吃苦頭，付出代價。」（翁杰明，1996：1-2）

大陸學者劉吉認為，穩定是必要的前提，在某些情況下（如社會矛盾尖銳時）「穩定高於一切」，沒有穩定，什麼改革，什麼發展都會成為空話。（劉吉，1997：350）

以中共目前的內外處境，我們同意劉吉的看法，也認為穩定是探討中共西部開發政治意義的一個切入點。

第二節 中共內政與西北部開發

一、維持中央領導權威

劉吉認為穩定問題的關鍵在於加強中央的權威。權威從何而來？劉吉認為來自下列四個方面：

一是來自權威的合法性：由人民民主選舉出來的領導，當然是有合法性。但從劉吉的觀點來看，「在實際鬥爭中湧現出來為公眾擁戴的領導」，以及「由權威領導任命授權的領導」，也有其合法性。

二是來自權威的正確性：權威必須決策正確，能為人民群眾帶來實際利益，才有真正的權威。錯誤的決策必然喪失權威。

三是權威來自權之威：也就是有權才有威。換言之，在執行正確決策的過程中，必須有鐵的紀律，賞罰分明。

四是來自個人的魅力：領導必須知識淵博，說出大家不知道的東西，大家講不出的道理，群眾才信服。領導必須有預見性、超前性，說出群眾感受到而還不清晰明白的話，作出群眾內心要求而尚未顯露的決策，從而才能起到領與導的作用。（劉吉，1997：349-350）

劉吉所說的政治權威，其實包括的就是領導個人的權威和共產黨統治的權威。涉及到領導個人的權威，我們首先要分析的是西部開發和中共領導人的關係問題。

在談到西部大開發的理論淵源時，中共學者最常引用的是鄧小平的「兩個大局」戰略思想和「共同富裕」思想。前者是鄧小平在八〇年代提出的，一個大局就是「沿海地區要加快對外開放，使這個擁有兩億人口的廣大地帶較快地發展起來，從而帶動內地更好的發展，中西部地區要顧全這個大局」；另一個大局，就是當東部沿海地區「發展到一定的時候，又要求沿海拿出更多力量來幫助內地發展」，東部地區也要順從這個大局。至於共同富裕思想，鄧小平認為：「社會主義的本質，是解放生產力，發展生產力，消滅剝削，消除兩極分化，最終實現共同富裕。」當然，共同富裕不是同步富裕，也不可能是同時富裕，而是「從先富到後富的構想」。按鄧小平的說法：「要實行鼓勵一部分地區、一部分人通過誠實和合法經營先富起來的政策，提倡先富帶動和幫助後富，逐步實現共同富裕。」（蘭華，2001：15）

為了落實上述鄧小平的理論，中共中央從八〇年代開始，即對東部地區投下了大量資源，並提供各項優惠政策。相對地，西部地區因資金和人才的短缺，發展明顯落後，出現了與東部地區之間的嚴重差距。如果中共聽任這樣的差距擴大下去，則不僅鄧小平「個人的魅力」受到影響，共黨權威的「合法性」和「正確性」都會受到懷疑。

鄧小平思想是中共意識形態的重要部分，而意識形態對於進入「後革命」時期的中共政權而言，其最大的功能即在於提供共黨統治的合法性來源。對於江澤民及其後的共黨領導階層而言，高舉鄧小平思想的大旗，還是具有穩定政局的作用。

理論的具體落實要靠政策，尤其像西部大開發這樣複雜的系統工程，更需要國家的統籌規劃和中央的政策保證。而這一切，就像鄧小

平所說：「如果沒有中央的權威，就辦不到，各顧各，相互打架，相互拆台，統一不起來」（蘭華，2001：16）。因此，從政策面來看，我們認為中共推動西部大開發計劃，有助於加強中共中央的領導權威，幫助中共解決西方學者所說的政治發展危機。

研究政治發展的學者，曾從政策的制定和執行過程，提出政府可能面臨的五大「課題」，或稱之為「危機」。其中包括「貫徹」（penetration）、「合法性」（legitimacy）、「參與」（participation）、「分配」（distribution）和「認同」（identity）²⁶。

對中共而言，與中央領導權威關係最密切的是「貫徹」的問題。江澤民過去提及中央與地方的關係時指出：「改革開放以來，實行權力下放，地方積極性得到充分發揮，有力地推動了改革和發展。這是一條重要經驗，應當充分加以肯定。但在這個過程中，也出現了一些新的矛盾和問題。有的地方和部門過多地考慮本地區、本部門的局部利益，貫徹執行中央的方針和政策不力，甚至出現上有政策、下有對策，有令不行，有禁不止的現象。」（翁杰明，1996：14）

西部地處邊陲，最有可能出現「上有政策、下有對策」的現象。討論中共西部開發的政治意義時，我們不能把它視為一個單獨的政策，必須進一步探討它與中共其他政策的關係，特別是西部開發對於中共貫徹其他政策可能產生的影響。

中共官方研究單位出版的一本討論西部開發的專著中，強調實施西部大開發戰略是貫徹落實黨中央提出的擴大內需的要求。論者認為，西部開發有下列的好處：

第一，可以逐步使西部地區成為中國大陸2010年後保障能礦等資源工業的重要接續基地和實現國民經濟持續發展的重要支撐力量。

第二，可以為擴大國內投資需求和消費需求提供巨大的潛在市場。

第三，可以提供大量的一般就業機會，吸納全國眾多富餘勞動力，

²⁶ 有關這些「課題」的定義，參考 Sidney Verba, "Sequences and Development," in Leonard Binder, eds., *Crises and Sequences in Political Development* (Taipei: Rainbow-Bridge Book. Co., 1970), p. 299.

為緩解全國就業壓力發揮重要作用。

第四，有利於西部直接拓展或發揮通道和橋樑作用來加快全方位拓展中亞和東南亞市場，促進全面實施國家的外經貿多元化戰略，增加我們保障國家經濟安全的回旋餘地。（杜平，2000：3-4）

二、完善民族區域自治制度

西部地方是中國大陸少數民族較為集中的地區。因此，西部大開發的重點，就是民族地區的發展。江澤民曾指出：「沒有民族地區的穩定，就沒有全國的穩定，沒有民族地區的小康，就沒有全國的小康，沒有民族地區的現代化，就沒有全國的現代化。」²⁷

中國是多民族國家，一般認為，這樣的國家往往比單一民族國家難以控制或整合。西方學者即認為「從中央政府領導菁英的觀點看，多民族常構成一項難題或阻力，從未成為一個機會或助力。」²⁸

中共非常重視境內的少數民族問題，因此根據馬列主義處理民族問題的原則，加上配合中國內部的實際狀況，制定了它的民族政策和建立民族區域自治制度。

具體地說，中共的民族政策包括下列九項：一是民族平等政策；二是民族團結政策；三是民族區域自治政治；四是社會改革政策；五是加速少數民族地區經濟和文化發展政策；六是尊重少數民族語言文字的政策；七是尊重少數民族風俗習慣的政策；八是宗教信仰自由政策；九是團結民族上層和宗教上層的政策（浦興祖，1999：262）。上述政策在制度上的表現則是民族區域自治。

按照中共學者的說法，中共民族區域自治制度具有下列的特點：

第一，這項制度是以國家統一和中央的集中領導為前提條件。

第二，這項制度是在少數民族聚居地區實行的，是以少數民族聚居區為基礎，以少數民族為主體建立的，它是民族自治和區域自治的

²⁷ 江澤民在中央民族工作會議暨國務院第三次全國民族進步表彰會上的講話。人民日報 1999.09.30。

²⁸ Joseph Rothschild, *Ethnopolitics: A Conceptual Framework* (NEW YORK, N.Y.: Columbia University Press, 1981), p.p213.

結合。

第三，這項制度是通過自治機關行使自治權來實現的。

另一方面，中共認為民族區域自治制度也是有下列的優點：

第一，實行這項制度有利於保障少數民族自主地管理本民族事務的權利。

第二，實行這項制度有利於國家統一和安全。

第三，實行這項制度有利於發展社會主義民族關係。

第四，實行這項制度有利於加快發展民族經濟和文化，促進各民族共同繁榮。(浦興祖，1999：271-275)

客觀地說，在中共「胡蘿蔔和棍棒」雙管齊下的政策下，中國大陸的少數民族問題並沒有使中共的「認同」危機擴大成難以收拾的局面。但針對國內外形勢的變化，中共當局仍不敢對少數民族問題掉以輕心。在外在形勢方面，蘇聯解體和東歐的變局，提供了中共最大的教訓。以蘇聯的解體為例，中共認為長期積累各種民族矛盾是主要的原因，這些民族矛盾從八〇年代下半期開始逐漸激化，並透過以下四個方面表現出來：

第一，各加盟共和國與蘇聯中央之間的矛盾激化。

第二，少數民族同俄羅斯族之間的矛盾激化。

第三，加盟共和之間的矛盾激化。

第四，單一加盟共和國內部各民族之間的矛盾激化。

上述這些矛盾，由於戈巴契夫採取的一些政策，導致全面的激化和全面的爆發出來。因為：

第一，戈巴契夫開始改革時，漠視蘇聯的民族矛盾。

第二，戈巴契夫倡導的公開性、民主化政策，打開了民族矛盾的火山口。

第三，蘇聯的經濟危機，加劇了民族的矛盾。

第四，政治多元化和意識形態多元化，為各種政治反對派和民族分離主義集團的產生及其煽動和利用民族矛盾，提供了有利的條件。

第五，西方國家利用機會煽風點火。(張傳垣，1998：261-271)

同樣屬於多民族國家，前蘇聯的經驗對中共提供了一個負面的教

材。雖然中國大陸和蘇聯的情況不同，但中共領導人仍然不斷地提醒各級幹部要記取教訓。

在內部形勢的變化方面，中國大陸學者認為「政策失效」是加劇地區間經濟差距擴大的一個主要原因。所謂「政策失效」指的是：「政府的過度干預或者對某些地方實施優惠或歧視政策，不能在全社會範圍內實現社會公平目標，其結果促進各地區不平衡經濟發展，不平等市場競爭，不公平資源分配，加速地區間的經濟差距擴大化。」（胡鞍鋼，民85：20）

中共建政後，其對少數民族提出的系列優惠政策，確實在這些地區生了穩定和推動經社發展的效果。但隨著改革開放政策的實施，中國大陸由社會主義經濟進入市場經濟的時代，這些民族優惠政策反而失效和滯後了。對此，中國大陸學者列舉了四點理由：

第一：由於中共經濟體制的轉軌，相當部分原有的民族政策所依存的基礎發生變化，已同現行體制不相適應。

第二：制定民族優惠政策的內在機制不完善。在步入社會轉型時期後，由於對原有機制缺乏及時調整，結果出現機制老化的現象，民族優惠政策很難跟上社會發展步伐。

第三：民族政策的執行與監督機制不健全。有些政策出台時，缺乏全局上的協調和配合，結果出現相互扯皮、推諉的現象。同樣地，因為沒有明確監督主體，無形中削弱了民族優惠政策的嚴肅性與有效性。

第四：人為因素的影響。例如，在現實中一些領導幹部民族感情淡薄，對少數民族與民族地區缺乏了解，不能自覺地落實民族政策；有些幹部政策觀念不強，過於強調本單位利益，看不到社會效益，不了解自己應盡的義務與責任。（張俊莉，2001：59）

對於因政策所造成的差距，大陸學者特別表示重視，因為「這是在全國經濟發展和人民生活水平大家都提高的情況下的差距擴大，這與過去共同貧窮的差距是有著本質的不同。」（劉吉，1997：371）

從上述蘇聯解體的經驗，以及中共實施民族政策的過程看，解決民族問題的關鍵必須考慮到人的因素、體制的因素，以及經濟發展的

因素。按大陸學者的說法，就是要有一個「集民族、經濟和體制等三位一體的載體，表現出其三者時空上的統一。」而西部大開發就是具有這樣多元功能的載體。因為首先西部是少數民族最集中的地區，故具有民族性；其次，西部大開發本身就是一個經濟行為，意味著中國大陸區域經濟非均衡發展空間佈局的調整和發展重心的西移；其三，由於中共目前的經濟體制改革是以構建社會主義市場經濟體制的框架為目標，在西部大開發的整個過程中，必須引入市場機制，做到資源配置的市場化。（崔成男，2001：48-49）

從狹義的觀點看，民族問題指的是民族間的關係問題。中共基於西部開發特有的多元功能，期望能從開發過程中，汲取解決中共民族關係發展問題的經驗，甚至建立一個模式。為了達成此一目的，中國大陸學者提出了下列的建議：

（一）更新觀念：

其中包括：第一，樹立新的發展觀。要將經濟短缺下的片面追求經濟總量，改為強調地區經濟的競爭力；第二，樹立新的資源觀。改變過去將資源等同自然資源的一般勞動力資源，忽視品牌、商標、專利、信息、人才等重要資源的價值。第三，樹立新的規劃觀。改變過去只重視第一產業和公有制經濟的觀念，積極進行產業結構的調整，鼓勵非公有制經濟的發展；第四，民族地區應改變過去等、靠、要的思想，積極投身改革開放的大潮，以自身的努力把握時代的機遇。（陳宜，2001：63）

（二）強化民族優惠政策：

要制定比沿海經濟特區更為優惠的政策，其中包括：第一，加快民族教育發展的政策，由教育帶來的人力資本存量的增加，可對經濟發展釋出巨大的能量；第二，對西部地區實行國際通用的財政轉移支付制度；第三，建立西部民族投資發展銀行；第四，對西部地區有發展前景的優勢骨幹企業實行稅收優惠；第五，對資源性產品實行優惠政策；第六，民族地區開發資源要與可持續發展戰略相結合。（張俊莉，2001：59-60）

（三）加強法制建設：

首先要加強立法工作，除了國家頒布的有關法令法律外，也可以在西部相關的省、市、自治區，由當地立法機關制定相關的地方性法規；其次，應充分利用現有的相關法令、法律與法規，如《民族區域自治法》（馬平，2001：41）。有關法制建設這個部分，中共特別強調自治機關的立法自治權，因為它是其他權利的基礎，也是其他權利行使在法律上的保障。尤其重要的是，中共已明確指出西部大開發與東部開發的重大不同之處，在於西部大開發必須在有關法律法規「保駕護航」下進行。目前的自治法規，無論就擬制和批准的程序而言，皆存有很多弊端，大陸學者希望在新的民族區域自治法的修改決定中作出改善。（陳宜，2001：61）

（四）民族幹部和人才的培養：

中共認為西部地區最大的問題就是缺乏人才，不僅缺技術人才，也缺管理幹部人才。中共期待以優惠的政策，吸引外邊的人才到西部來，並且強調少數民族地區本地民族幹部在總量上與民族人口的比例，應略高於漢族地區的比例。因為「這樣的數量配比，有利於《民族區域自治法》的貫徹落實，有利於少數民族人民通過他們本民族的幹部充分地組織起來，揚長避短，實現加速發展戰略。」（廖楊，2001：54）

第三節 西北部開發與中共國防與外交—加強睦鄰政策和國防安全

從地緣政治的觀點看，西部地區與俄羅斯、蒙古、哈薩克斯坦、巴基斯坦、印度、尼泊爾、緬甸、越南等十四個國家接壤，因此，中共西部大開發具有對外關係和國防安全的重大意義。

在對外關係方面，西部大開發有助於中共加強對周邊國家的睦鄰友好政策。為了塑造對經濟建設有利的外部環境，中共自實施改革開放的政策後，就把睦鄰外交視為其對外關係工作的一個重點。以曾與中共有過邊境衝突的國家為例，中共與俄羅斯建交以來，兩國關係即

連續上了「三個台階」，並且取得「四個方面」的重大成果。所謂「三個台階」，即是從 1992 年 12 月的「睦鄰友好關係階段」，上升到 1994 年 9 月的「面向 21 世紀的建設性夥伴關係階段」，以及 1996 年 4 月的「面向 21 世紀的戰略協作夥伴關係階段」。至於「四個方面」成果，包括：第一，雙方簽訂了國界協定，使邊界問題基本得到解決；第二，雙方建立了包括領導人對話、政府總理的定期會晤、部長級磋商等多層次、多渠道的合作機制；第三，雙方經貿、科技、軍事等領域的合作不斷加強；第四，雙方對冷戰後的國際形勢和國際關係達成了廣泛的共識。（陳啟懋，民 89：90-95）

中共與越南的關係正常從九〇年代開始。1991 年 10 月在巴黎簽署的有關柬埔寨問題的和平協定，掃除了中越發展關係的最後一道障礙。11 月 5 日至 11 月 10 日，越共中央總書記杜梅和部長會議主席武文杰率團訪問中國大陸，並會見了中共的領導人。訪問期間，雙方還簽署了貿易和邊境協定。在此後幾年中，兩國領導人互訪頻繁，雙方在政治、經濟、文化等領域的合作不斷加強。（陳啟懋，民 89：154）

至於中、印關係方面，1988 年 12 月，印度總理拉·甘地應邀訪問北京，這是時隔三十四年後第一位訪華的印度政府首腦，為中印關係正常化展開了序幕。1991 年 12 月，李鵬訪問印度，這是中共政府首腦三十一年來首次訪印。此後，印度總統、副總統、總理等亦相繼訪問北京。1996 年 12 月，江澤民成為中印建交後首次訪問印度的中共國家元首。兩國領導人會談後，同意在和平共處五項原則下，建立「面向未來的建設性合作夥伴關係」，並就雙方保持高層往來、加強經貿和科技等各個領域的合作，達成了廣泛的共識。此外，雙方於 1993、1996 年分別簽署了邊境地區的安全協議，有利雙方的睦鄰關係。（陳啟懋，民 89：170-172）

除了俄羅斯、印度和越南之外，中共在西部邊界地區睦鄰政策的最大成就，就是簽署「五國上海協定」，並成立了合作組織。1996 年 4 月 26 日，中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克五國元首，在上海正式簽署了「關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定」。「協定」的基本內容有下列七項：

1. 雙方部署在邊境地區軍事力量互不進攻。
2. 雙方不進行針對對方的軍事演習。
3. 限制軍事演習的規模、範圍和次數。
4. 通報邊境一百公里縱深地區的重大軍事活動情況。
5. 相互邀請觀察實兵演習。
6. 預防危險軍事活動。
7. 加強雙方邊境地區軍事力量和邊防部隊之間的友好交往。

這項「協定」標示出五個國家在亞洲大陸創立了一個新的邊境安全模式。(劉宏煊，2001：234-235)

中共認為與周邊國家關係的改善，改變了中西部地區封閉的態勢，傳統的民族關係成為發展貿易和對外合作交流的有利條件，而且，中國大陸與周邊國家有很大的資源、經濟、技術和發展層次上的互補性。(如下表)

一些周邊國家主要進出口貨物 (依進出額大小為序)		
國家	進口需求貨物	出口貨物
俄羅斯	機械設備、食品、礦石和金屬原料	燃料、機械設備、農產品原料
印度	燃料、機械設備、化工產品	食品、化工產品
巴基斯坦	機械設備、燃料、化工產品、食品	食品、農產品原料
泰國	機械設備、化工產品	食品、機械設備、農產品原料
緬甸	機械設備、化工產品、食品	農產品原料、食品、礦石和金屬原料

資料來源：中國科學院國情分析研究小組，《中國大陸民族與發展》，台北：中華歐亞教育基金會授權出版，民國八十九年十二月，頁116。(表四)

中共認為，中西部民族地區經濟資源結構呈現北重南輕、西重東輕的特點，在進出口貨物種類中具有顯著的調劑功能潛力，即與俄羅斯、中亞地區相比，具有農產品生產的優勢，可以大量出口，同時可

以有效利用境外偏重的經濟資源和工業產品及技術；與東南亞和南亞地區相比，則具有礦產資源豐富、工業化體系相對完整、技術水平相對較高的特點，可以擴大中國大陸礦石、機電、輕工產品的出口。（中國科學院國情分析研究小組，民89：116）

由於中西部地區與周邊國家在經濟上存在的互補性，再加上中國大陸的經濟發展潛力和廣大的市場，已為中西部地區承擔一定的地域分工和形成產業優勢提供一個新的契機。因此，中共期望西部大開發的結果，不但使西部進一步參與地區性的經濟整合，並且有可能成為21世紀的世界經濟發展中心。

討論西部大開發，不能忽視其對中共的國防安全意義。中國大陸學者閻學通認為，冷戰結束後，中共周邊安全環境形成東、西兩大區和東急西緩的特點。中國大陸的經濟和政治重鎮主要集中於東部沿海地區，領土和邊界爭端也集中在此地區，因此東境安全對中國的現代化工作影響很大，至於西部周邊地區則分為西北和西南兩個方向。蘇聯解體後，中國北部和西北邊疆的軍事壓力消失；中共和印度的關係正常化，也使中國西南方的安全環境得到了改善。（閻學通，1998：217）

與此同時，閻學通從戰略安全利益的一致性程度，把中國周邊國家分為三類：

第一類是與中共利益一致性較強的國家。例如巴基斯坦、朝鮮、緬甸、尼泊爾、柬埔寨、馬來西亞、新加坡、俄羅斯及中亞等國家，它們希望中國進一步強大，減少美國干涉其內部事務的壓力。它們和中共一樣，也希望促進世界多極化的發展，反對霸權和外力干涉內政，反對搞地區軍事集團。其中有些國家需要中共的安全支持，中共的強大對維護這些國家的安全有直接的作用。

第二類是希望保持現有戰略態勢與中共也無重大利益矛盾的國家，如澳洲、加拿大、印尼、泰國、菲律賓、越南、紐西蘭、印度等國家。他們希望美國保持戰略上的優勢地位和中、日、俄還不足與美國平起平坐的態勢，如此，他們就可以利用大國矛盾爭取有利的戰略地位。

第三類是擔心戰略平衡向中共方面傾斜的國家，這類國家以美國

和日本為首。美國希望維持霸主地位，而日本則希望成為美國之後的世界第二大國。美國與中共在這方面的利益分歧較大。（閻學通，1998：235-236）

根據閻學通的分析，中共與鄰近西部的周邊國家，安全利益的一致性應高於衝突性。但值得注意的是，由於西部地區存在著民族和宗教的複雜問題，其潛在的危險性也高於中共與美日等國的關係。中共擔心一些「國內外敵對勢力」會利用民族和宗教問題，對中國大陸進行「顛覆」和「分裂」的活動。中共認為：「民族問題往往是由於民族地區經濟落後與其他地區形成巨大反差而造成的心里不平衡引起的，這又是誘發衝突的導火線。許多地區爆發的戰爭大都是經濟差距激化了民族矛盾所致，一區域之間發展的嚴重不平衡，無疑將影響到民族的團結和國家的統一。」相較之下，西部地區的經濟發展，確實較鄰近的周國家落後。因此，大陸學者引用鄧小平的話說：「現在，周邊一些國家和地區發展比我們快，如果我們不發展或發展太慢，老百姓一比較就有問題。」（杜平，2000：78）如此看來，西部大開發對於維持邊境的穩定和安全，有其重大的作用。

美國在「九一一」恐怖事件遭到攻擊後，國防安全戰略的觸角已經延伸到中亞和南亞的鄰近地區，直接進入中共與俄羅斯的「後院」。中共與中亞國家建立安全合作機制，其主要的考慮即是防止美國勢力的介入。但「九一一事件」發生後，美國透過全球性的反恐活動，已取得俄羅斯的合作，並且改變了中亞地區的國際關係。中共西部大開發面對這項新的國際因素的衝擊，其外交和安全的的爭霸權將更為凸出，這點恐怕不是當初中共擬定西部開發計劃時所能預期的。

第四節 結語

中國大陸學者認為，思考西部大開發要準確性地把握它的涵義及前提。所謂「大」，既指廣度的「大」，又指適度的「大」，不是「大」而無度。「大」的廣度有兩層涵義：一是與八〇年代中期開始的東部開發相比，這次西部開發事關中共現代化建設「兩個大局」，是又一次國

家戰略性的開發開放；二是與以往的西部開發相比，尤其是六、七十年代「三線建設」的局部地區開發相比，這次西部開發的區域不僅直接關係到西部十個省市區，而且也涉及到中部九個省區在內。

所謂適度的「大」，是指這次西部開發與過去計劃經濟體制下的西部開發有根本不同之處。第一，它是相對過剩經濟條件下的開發，而不是短缺經濟條件下的開發；第二，它是以內部造血型為主的開發，而不是以外部輸血型為主的開發；第三，它是市場主導型的開發，而不是資源主導型或資源依托型的開發；第四，它是以培育「人有我優」地區競爭優勢為主的動態開發，而不是以發揮「人無我有」比較優勢為主的靜態開發；第五，它是堅持生態環境保護的可持續性開發，而不是以犧牲生態環境為代價的掠奪性開發。（陳文科，2000：18-19）

這樣具有廣度和適度的開發計劃，其涉及的範圍當然包括經濟、社會、政治、文化等各個層面。其考慮的問題不僅是發展，並且包括了改革和穩定。這也就是我們在探討西部開發的政治意義時，特別強調改革、發展和穩定三者關係的原因。如果西部大開發代表的是改革開放政策下的產物，並且開發的結果有助於中共綜合國力的提升，則維持內外環境的穩定，可能是一項工具價值，同時也是一項目標價值。

今（2002）年是中共政府換屆，領導人世代交替的重要時刻。從權力轉移的觀點看，西部大開發的落實，不僅將理所當然地成為中共第四代領導人的當務之急，甚至會是影響未來權力穩定的一個政策課題。

胡錦濤未來可望接班，胡的權位是來自於鄧小平的隔代欽定，他繼承了鄧小平和江澤民留下的政治資產，但附帶的也是他們的政治責任。西部大開發就是其中一個主要的政策任務。處理不當，勢將遭到批評，並危及權力鞏固的過程。一般認為，胡錦濤在執行西部大開發的計劃時，有他與眾不同的條件。1985~1992年期間，胡先後任貴州、西藏書記，有處理少數民族的經驗。胡接替江澤民的職位後，可望提升適量的少數民族進入中央服務，製造「民族團結」的形象。從胡錦濤的學歷和資歷來看，他的順利接班，或為中共第四代領導核心，可能也是西部大開發的時勢所趨吧。

第五章 西北部大開發與民族問題

第一節 西北部民族問題之種類與西北部大開發

一、前言

西部問題從本質上說就是民族問題，也就是漢民族如何對待世居西部的少數民族的問題。從歷史來看，從現代的「國家」理論來看，從中國的民族主義來看，漢民族（或是統治中國的族群）多不可能放任中國的西部完全脫離中國而自主發展，因此在討論西部民族問題時，其最大的極限便是一個統一國家內部的問題，但也就在此一局限下，我們可以發現中國大陸西部民族問題的複雜，有心理的、有政治的、有國際力量的，也有少數民族之間的問題。但是，西部問題又不只是民族問題，因為西部有不少的漢民族，依 1990 人口普查，中國漢民族與少數民族之比為 92：8，依此少數民族約 1 億多，西部的人口約 3 億，換言之，在西部的漢民族與少數民族之比最少是 3：1 或 4：1；除此之外，在西部尚有混合家庭（馬戎，2001：176），這也不是簡單的民族問題，所以我們嚴格地區分的話，西部大開發中面對的民族問題包括了：東部漢族和西部漢族、混合家庭以及少數民族三大範疇，此三大範疇中混合家庭在心態上可以歸類在漢族或少數民族之中，因此本文只討論東部漢族和西部漢族，此一部分為東、西平衡問題，另一焦點則為漢族與少數民族，此一部分為西部民族問題。

二、西部民族問題的種類

民族問題原本就是極其複雜，分析中國大陸的民族問題也必須從不同的視野、角度加以區別，以便更清楚地理解問題的本質。

從民族心理的角度來看，最大的矛盾最嚴重的問題，在於漢族自古流傳的教化觀念所造成的對少數民族華夷之辨。在改革開放之後，漢民聚居的東部先行發展，因此在東西不均衡的情況下又增加了進步和落後的心理驕傲感，此種驕傲感有時是顯性的，有時不自覺的表現

在漢族的言行舉止之中，例如中共官方常常認定「我黨領導各族人民通過社會制度的變革和社會主義改造，結束了在壓迫剝削制度下各民族的不平等的千年歷史」(牟本理，2001：25)，而從來沒有真正理解少數民族對自己社會的變革和改造是否與中共官方的說法是一致的；又如中共官員也常常將目前的西部大開發視為對「少數民族」或「西部」的「無償援助」，因為是「援助」，所以有些地方、有些幹部就會將少數民族、西部視為發展的「包袱」(崔成男，2001：47)，姑且不論所提的「援助」是否真正為少數民族之利，單單以這種「援助」的心態有時很自然地表現為一種施恩者，表現為一種宗主的心態，這種心態就會大大地破壞民族團結、民族合作，更何況在事實上東部和漢族幹部忘記西部大開發是東西之間的「互助」，是互補互利的，而非片面無償的援助；又如漢民族也常常將自己在近代史上所受的帝國主義、殖民主義的壓迫，擴大為全中國各族人民共同的壓迫(李德洙，2001：2-3)。事實上，在帝國主義侵略的歷史上，少數民族未必都能感受到此種「壓迫」，甚至有些帝國主義在華殖民期間，還是以施恩於少數民族來教唆他人和漢族分裂自立為國家，如藏族就是明顯的例證。因此這種擴大、渲染共同的受壓迫感也未必是十分正確的提法。

然而對中共而言，這些心態都已經是不自覺的濡化成為內在價值，漢民族自以為本應如此，但少數民族長期處在語言暴力之下，對漢民族的感受是可想而知的，更不必說某些故意的、沙文主義的作風和行徑。

就少數民族本身的地理分布而言，最重要的類別有跨界民族與境內民族，跨界民族是指一個民族原本的棲息生活的地域，因為近代國家的疆界被硬生地區劃分屬在二個以上國家，此一情況又可以區分為不在中國境內的該民族已經獨立成為一個國家的、不在中國境內的該民族也沒有獨立成為一個國家的，以及不在中國境內的該民族雖然組成獨立的國家，但自己也是分裂國家等三種情況，這三種跨界的情況具體來看各有各的不同，而共通的一點是同族而不同國、不同制度，因此互較優劣的情況是一定存在的。

至於境內民族則也有聚居和散居，聚居是指該少數民族同一族群

的人絕大多數群居在一個地區，散居則指同一民族散居在各個不同的地方，這兩種情況的民族問題也不相同。

從民族的政治訴求來看，十分清楚有些少數民族要求在政治上爭取自己民族立建國，有些少數民族則只是爭取政治上更大的自主性，這兩種不同的民族訴求，前者如維吾爾族和藏族、蒙古族，後者則為其他的少數民族。何以民族間有各種不同的政治訴求呢？大體而言，有四種主要的原因：

第一，民族自然差異：民族之間之所以有區分，與一個民族使用的語言、文字、生活習慣、宗教信仰有十分密切的關係。大致而言，民族之間自然的差異度越大越是不易同化、不易聯合，因此統治起來也十分困難；兩個民族若易聯合成為一個國家，其中的糾紛、困難也特殊複雜。一般而言，佔多數的民族總是鼓吹統一的好處，而居少數的民族比較傾向自己獨立不受他人的宰制。

第二，中央政權統治方式：一旦由於歷史的、現實的因素已經組成一個國家之後，不同民族之間的統治便是十分困難的事，理論上如果能夠真正做到民族平等和民族團結，則國家內的不同民族要求分立，追求獨立的需求就相對減少。但在實際是和居統治地位的族群其統治的方式有關係，從中國的歷史來看，一種是武力征服，然後以政治、社會、文化各種手段吸收和消滅另一民族，以使對方無法反抗；一種是以懷柔的方法、和親、朝貢，統而不治也是一個方式，使得兩個民族名為統一，實則各有主體，這種尊重主體的統一方式也可以和緩分裂的危機；一種是剿撫並用、恩威並濟、軟硬兼施，用之適當也同樣可以緩和危機，反之統而治之，統治愈嚴，逆反之心也愈強，分裂運動、獨立運動也愈明顯地因著民族意識而不斷增加。

第三，宗教因素：宗教因素的作用特別表現在宗教性的民族，如信奉穆斯林的回教民族、信奉藏傳佛教的藏族，在此情況下，宗教不祇是一種精神的信仰、心靈的寄託，而且是真理、是道理、是一切的判準，此時如果遭遇到統治者是無神、多神教者，都不必然出現大問題，反之，一旦為不同宗教信仰的統治者所統治，或為反宗教信仰的統治者所統治的話，宗教因素常常能在分裂運動、獨立運動中逐漸扮

演激化、情緒化、恐怖主義化的結果，從而使得獨立運動的性質也越來越複雜。

第四，國外勢力的挑撥、利用和協助：在許多的分裂運動中，常常其原始的導火線可能只是行政過失、錯誤造成的經濟矛盾、社會矛盾，最終演變成為族群之間的政治矛盾，然後經過外國勢力的介入，進一步挑撥，協助其獨立、分裂的運動，尤其在同跨界民族問題上更加明顯，從而利用他國的內部矛盾來追求自己國家的安全。是以國外勢力的介入，以便升高彼此的衝突，加大彼此的誤會，使之糾紛長期化，這是十分合理的政治懷疑和推論。

從民族利益的角度來看，如果一個國家內部不祇是二個民族，而是多個民族形成的族群，則少數民族之間還有利益分配、資源爭取的問題，此種資源的爭取既有有形資源，如國家資金的投入、基礎建設、大型工程的投資等等，也有無形的，如文字、語言是否官方化，宗教信仰是否合法化等等，都有可能是衝突的根源。

從上述的分析，我們可以理解到除了帝國主義的潛在野心之外，其他有很大部分都是內在的因素。因此中共在解決上述不同的民族問題時，理應有不同面向的思考，縱使以經濟面向的西部大開發來作為解決問題的總方針、總指導，也應該面對不同的民族問題，提供不同政策內容的搭配，才有可能比較全面的解決民族問題，特別是在較少後遺症的情況下，解決不同的民族問題，因為經濟的發展絕非解決政治問題的萬靈丹，有時反而是在經濟問題相對發展之後，衍生出完全不同的政治要求，我們從西藏、疆獨的例證中，都可以發現類似的狀況，準此，我們詳細閱讀中共在西部大開發解決民族關係的文章中，發現大陸不同學者的思考。

三、西北部大開發作為解決民族問題的思考

在中共討論西部大開發中的民族問題的論著之中，針對西部民族問題的解決，提出的解決之道有四：一是發展經濟，縮小差距，當然在吸取歷史和現代的教訓中，生態環境的保護也是在開發中十分重視的課題；其次是民族文化的重視和保存，即所謂的文化資源問題；三

是完備法制，確立自治；四是普及教育，提高素質。以下吾人進一步從西部大開發的角度討論上述的方法。

(一) 經濟發展優先：

中國大陸學者在討論西部大開發與民族問題的關係時，幾乎是眾口一致地表示「當代中國的民族問題實質上就是經濟社會的發展問題」(劉江海，2001：39)，又說：「西部大開發是江澤民同志為核心的黨中央第三代領導集體在世紀之交作出的重大決策。它對實現我國經濟的協調發展，加快西部少數民族和民族地區的發展，促進各民族的團結進步和共同繁榮，實現中華民族的偉大復興，具有極為重要的意義，對解決我國的民族問題必將產生深遠的影響。」(毛公寧，2001：30)中共的幹部也認為：「實施西部大開發戰略，促進西部地區經濟發展，就是加快少數民族和民族地區發展的根本途徑，也是在新的歷史條件下，解決我國民族問題的必然選擇。」(毛公寧、王鐵志，2000：序3)

總之，在中共看來，現今中國大陸的民族不平等、民族不團結，都是因為經濟基礎不同，東西差距太大，漢民族與少數民族的生活水準差距太大，因此西部大開發自然就是解決大陸民族問題的萬靈丹。從西部少數民族學者²⁹所寫的相關論著來看，似乎也呼應了相同的看法，例如崔成男(朝鮮族)的文章就認為：「闡述民族平等不僅在政治、法律中實現，而且還在經濟、文化領域中實行」(崔成男等，2001：44)；張俊莉(回族)認為：「我們在民族地區所爭取民族政策都是著眼於把這個地區的生產力發展起來，以促進各民族平等、團結、互助，發展進步和共同繁榮」(張俊莉，2001：56)，又說：「振興民族地區經濟是縮小東西部差距、少數民族與漢族的差距及其本民族內部的差距的核心，也是社會主義民族政策的根本原則」。馬平認為：「西部開發意味著各民族人民通過經濟活動，重新進行資源的分配與共享，包括天上的空氣，地上的森林，地下的寶藏，都是建設社會主義所需要的重要因素，而一切物質因素只有通過人的因素，才能加以開發利用。我們

²⁹ 本文引用少數民族學者的部分，主要從原文的作者簡介，或是姓氏加以判斷，西部學者則依其工作單位。

必須搞好漢族和少數民族的關係。通過合理的開採與使用，建設社會主義的國家，富裕各族人民的生活，鞏固中華民族的大家庭。」(馬平，2001：40)

平心而論，生活水準的差距在解決民族問題是十分重要的，因為此一差距是十分外顯的不公平，特別是在中共過去以計劃經濟為傳統的制度下，西部地區和少數民族都會很自然地將今日的落後歸罪於中共政權、漢民族政權的不公平的作為。在改革開放之後，鄧小平提出讓一部分人先富起來，結果也是東部和漢民族得益最多、最大，所以目前中共所推動的西部大開發在西部地區和少數民族看來，與其是開發，無寧說是一個補償和贖罪，因此所謂的開發就很容易變成一種等待、一種依賴，中共中央雖然大力宣傳雙向開發，希望西部地區和少數民族也要捉住機遇，發揮優勢，不過看起來效果仍然有限，西部地區仍是一種等待東部支援，等待中央投資，而不是自己找機會，找商機。個人以為如果西部地區和少數民族是持這種心態，則西部大開發的政策便很難產生平衡東西部和民族平等、民族團結的效果，因為在西部如果是以依賴、等待、被援助的心態下，東部仍然快速自我發展，則東西平衡便是不可能的夢想。

中共國家統計局對全國 31 個省市區經濟總量在未來五年、十年、十五年的增長情況進行了高中低三種方案的預測。如果最高方案能夠實現，西部地區國內生產總值佔全國的比重，2005 年將達到 14.5%；2010 年達到 16.2%；2015 年達到 18.6%，分別比 1998 年的 14% 高 0.5、2.2 和 4.6 個百分點。2005 年西部地區 GDP 相當於東部地區的 23.4%，基本接近目前的水平，到 2010 年和 2015 年則分別相當於東部地區的 28.3% 和 33.6%，分別比 1998 年的 24% 高 4.3 和 7.6 個百分點。從預測資料中，西部地區經過政策和資金大力投入，在未來 15 年內，東西部地區差距將得到一定程度的緩解(國家統計局，經濟參考報 2000.12.13)。另據王洛林、魏后凱估算，如果全國人均 GDP 以 7% 的速度遞增(1979-1999 年平均為 8.2%)，西部地區增長速度大約比全國平均水平高 10%，西部地區人均 GDP 要由 1998 年相當於全國平均水平的 63% 提高到 75% 大體需要 27 年時間，而西部人均 GDP 要達到全

國平均水平的 85%左右，將大體需要 46 年時間（王洛林、魏后凱，2001：18）。換言之，最樂觀來看，到 2010 年西部的發展只是在東部三分之一強，所以經濟發展最大的功能在於不使東西的差距或漢族及少數民族的落差擴大，而不可能真正的均衡或平等，除非西部在援助和自助之下，尋找到自己的發展選擇，在此情況下，西部的生態發展便是十分重要、十分有特色，而且也是必須的選項。而西部暨少數民族學者對此一部分也很重視，他們知道民族地區不僅有與其它地區共有的環境問題，如水和空氣污染、噪聲污染、城市固體污染，還存在著許多特有的環境問題，比如沙漠擴大、草場退化、水土流失。據統計，全國每年有幾億畝草場在退化，沙漠每年以 2000 多平方公里的速度向前推進（吳仕民，2001：179-180）。除了因經濟發展所造成的生態問題之外，尚有其他人為的問題，並且已經有別有用心的人對西部的環境問題進行渲染，甚至在一些國際會議上都有人提出中國在西部的核試驗已經造成了嚴重的核污染，儘管這完全不是事實，但環境問題極有可能再次成為一些人製造民族隔閡、煽動民族情緒、破壞西部開發的話題。少數民族傳統的生產、生活環境受到影響之後，必然會作出相應的反應，這勢必影響民族關係，影響西部的開發。所以，在西部的開發中，必須把環境的保護放在一個極其重要的位置上，在開發速度和環境保護上二者的關係應當前者服從後者，絕對不可以走先開發、後治理的老路（吳仕民，2001：180）。

土家族的學者黃劍波在討論西部生態時指出，西部地區的生態惡化，威脅到了整個國家的生態安全。因此當西部開發由規劃變成轟轟烈烈的行動的時候，它所帶給西部生態的是福音，還是另一場別的什麼？就不可避免地引起人們的擔憂和思考。同時他也進一步指出，在西部地區水資源方面，西北地區受季風的影響，年降雨量約在 400 毫米以下，而蒸發量在 2000~3500 毫米之間。水土流失方面，據中共官方的數字，每年達 367 萬平方公里，佔國土總面積的三分之一，而西部則是最為嚴重的地區，目前的狀況是；小片治理、大片加重，上游流失、下游淤積，災害加重、惡性循環，水土流失面積有增無減。森林危機方面，新疆塔里木河兩岸 1958 年航測有胡楊林面積 686 萬畝，

現在僅剩下 150 萬畝。寧夏南部山區原來廣泛分布著森林，現在已經基本毀滅乾淨。草原危機方面，全國 86% 以上的草原分布在西北乾旱和半乾旱地區。長期以來對草原掠奪性的粗放經營破壞了草原的生態平衡，使草原生態系統嚴重惡化。目前，草原退化面積已經達到 13 億畝，並仍以每年 2000 萬畝的速度發展。荒漠化危機方面，西部最令人觸目驚心的則是黃沙的侵蝕。僅西北地區沙漠化面積就達 149 萬平方公里，佔國土總面積的 15.5%，大於全國耕地面積的總和，荒沙危害西部 262 個縣人民的生產和生活。據統計，我國 70 年代前沙漠化面積每年約 1580 平方公里，進入 80 年代則達到 2100 平方公里，90 年代的最近統計則為 2460 平方公里，相當於一個中等縣的面積淪為沙地，每年的直接經濟損失則為 540 億元。(黃劍波，2001：18-23)

西部學者崔延虎特別指出新疆的生態問題。根據國家遙感普查統計資料，到 20 世紀末，新疆水土流失面積達 95 萬平方公里，占全國水土流失總面積的 25.8%；荒漠化面積達 79.5 萬平方公里；近 11 畝的草場，退化面積達 80% 以上，其中 1.2 億畝嚴重退化，有向荒漠化演變的趨勢；土地沙化面積以每年近 400 平方公里的速度擴張，許多具有重要生態意義的河流和湖泊，已經基本斷流或乾涸。目前全區 87 個市、縣中，有 80 個受到了日益逼近的荒漠化的威脅(崔延虎，2001：29-30)。在解決困境方面，西部學者歸納為四點：第一，觀念認識層面：決策者認識到生態環境因素在決策中佔有的重要性和作用；第二，操作實踐層面：決策者和開發者在開發實踐中運用生態環境科學的規律，重視生態環境對於開發的承載能力、開發對於生態環境的干預程度、開發和發展與生態環境的互動可持續性等問題並且建立相關的行為機制；第三，預警監督層面：國家和社會建立開發決策和實踐對生態環境影響的預警監督機制，以便及早發現產生環境問題的原因和提出對策；第四，生態補償層面：開發決策者負有對由於開發決策和實踐不當造成的生態環境負面效應進行補償的責任。(崔延虎，2001：34)

然而我們如果進一步從討論西部大開發的文章數量來看，很明顯地討論經濟發展的文章大大超過討論生態的文章，因此在生態保護最為關鍵的觀念價值的灌輸方面就很不容易形成共識，難怪學者會感慨

國家的生態決策的制定為西部開發中生態環境的整治和建設確定了方向，但是，如果西部地區各個層級的決策機構缺乏相應的地方生態策，國家的生態決策就得不到全面的執行和貫徹。這在西北乾旱、半乾旱地區尤為重要，因為這裡地域廣闊，交通不便，信息傳送系統落後，加上多民族格局和多種文化傳統對決策的複雜性作用，也因為生態環境的演變是各方面因素作用的長期過程，局部地區的決策不當而出現環境問題，往往需要比較長的時間才能夠顯現出來。在這裡需要特別指出的是，由於地方經濟利益的驅動，國家生態環境保護的國策往往被一些地方和部門追求經濟效益和地方開發政績的決策所忽視，甚至置之不理，在目前的大開發中，在縣、鄉兩級建立決策系統和制約體系尤其具有特殊的重要意義（崔延虎，2001：35）。其實一般人民尤其是渴望西部趕快富起來的各少數民族的人民，他們的生態意識是十分重要的，西部的學者、少數民族的學者必須在這一方面下大力氣去鼓吹，只有使西部的人民注意、覺醒到生態問題的重要，才能有效地迫使地方政府、基層幹部都加以重視。

（二）民族文化的保存和發展論：

在西部大開發中，少數民族的文化特色常常與西部自然的特殊景觀同樣受到重視，不過自然景觀是一種靜態展示，基本上並不影響到開發，而「民族文化」則不然，「文化」常常是西部大開發中有機的組成部分，往往呈現出三種矛盾，一是在開發政策之初，民族文化中的價值觀、信仰觀就對開發政策本身產生促進或阻礙的作用；二是「開發」本身便提供了不同文化之交流的可能性，而文化交流的結果這就必然會出現趨同和抗拒的弔詭現象；三是在開發的過程中，民族文化也常常被商品化成為被開發的一部分，其結果反而因過度的包裝和商品化，失去其「商品」的原始價值。

第一部分就是指少數的文化對本民族的現代化所起的作用，在這一層面經常被提及的就是一個民族的商品意識，商品意識不強的民族，很難自覺地發展經濟，有些民族的宗教意識特別強烈，也容易造成對經濟發展的障礙，西部的學者很容易將少數民族文化中的這一部分歸類為消極因素（烏小花，2001：47）。

第二部分為經濟發展尤其是市場經濟為民族交流創造出一個極重要的平台，在交流的平台中，包括物質文化和精神文化，一般而言，物質文化的部分在交流上比較沒有困難，阻礙較小，它是指飲食、衣著、住宅、工具各方面的內容，在交流中便很容易為其他民族的人民因為方便而加以使用，所以在交流上比較不出現摩擦；但是精神文化的部分，則是指宗教信仰、價值體系、善惡的標準、風俗習性等等，這一部分是十分不容易融合的，而且往往是誤會和衝突的根源所在。大陸學者認為，當前不尊重少數民族的風俗習慣而引發的矛盾和糾紛時有發生，這類事件具有突發性，處理不當可能形成更大的矛盾和衝突，危害社會穩定和國家統一。這些問題雖然只發生在個別人和個別地方，但由於現代社會的開放性和信息傳遞的快捷性，影響範圍就相當廣泛，很快就能波及到民族地區。而一些少數民族群眾有時不善於運用法律武器來保護自己，採取一些不恰當的方式或過激行為，導致發生民族騷亂，對民族關係產生嚴重的不良影響(烏小花, 2001: 47)。

第三部分則是少數民族文化的變形，此一變形又有二種，一種是由於自身的文化深受觀光客所喜愛，因此不自覺在吾人將自身文化商品化的過程中，使之庸俗化，或使之職業化、表演化，因此與自己的民族脫節，從而失去再豐富、再發展的基礎和可能性，形成了文化觀光化和文化空洞化的惡性循環；另一種則是大陸學者所說的三類變化，一種是不確準。比如，表現少數民族的建築是不倫不類；表現服飾、音樂、歌舞時，穿這個民族的衣服，用另一個民族的音樂，跳第三個民族的舞蹈。這種情況雖然表面看來不怎麼嚴重，但實際上卻影響很大，不僅得不到被表現的民族的認可，還會因為缺乏真正的「特色」而最終被市場所淘汰。二是把一些少數民族自己不願意展示的東西搬上市場。例如，紋面、天葬和某些民族風俗習慣等。涉及到某些敏感領域時，很容易傷害到某一民族的自尊和宗教的感情。三是低水平開發民族文化遺址和景點。一些本應保持原樣的遺址、景點不恰當地進行「維修」，一些亭台樓閣、碑廊牌坊的建築不但沒有增加景點的美感，反而與整個景點不和諧。更嚴重的是，這種開發已經對一些具有重大價值的古蹟和景點造成了破壞，並給進一步的開發帶來嚴重的

甚至是不可克服的困難（烏小花，2001：47-48）。在這一部分大陸學者在觀念上有一個很公允的倡議——文化認同。

所謂文化認同，就是各民族間文化的相互理解與溝通，彼此依賴與尊重。人們在關照異文化的過程中，之所以多有不解，原因在於人們對其傳統觀念的生疏，解讀一個民族，應該首先從文化開始，只有文化上認同，才会有情感上的認同，才会有民族的團結和社會的安定，現代化建設才有保障。（鍾敬文，2000：280，281）個人以這是一個很好的觀念，當然關鍵就在於如何能夠落實。

（三）完備法制，確立「自治」：

「法律」對中國人包括中國境內的少數民族而言，一直都是代表國家暴力的象徵，法是用以處罰壞人的，這是中國人普遍對法的認知，一直到近代此一觀念才漸漸的調整，開始理解到法也是一種保障人民的工具，法也是一種規範和準則，而在西部地區的少數民族其法制的意識並不強烈，許多行為都是以本族習慣作為依據，因此對法制並沒有很強烈的要求，在西部地區的地方政府也同樣不希望有一定法律的東西來約束自己的行為，因為西部學者就坦白地指出：「《民族區域自治法》的頒布實施，使我國的民族工作步入了法制化的新階段。少數民族和民族地區對這部法律寄予厚望，但從實踐情況來看，這部法律的貫徹落實還有許多不盡人意的地方。比如五大自治區的自治條例至今還沒有一個能夠出台，國務院也沒有制定出一個關於貫徹落實《民族區域自治法》的實施細則。民族法制建設不夠健全，使民族自治地方自治權利的行使受到一定程度的影響。從民族區域自治法本身來說，也有一定的局限性：一是自治法是在計劃經濟體制下制定的，現在已轉入社會主義市場經濟體制，原來的條文已經解決不了新形勢下出現的新問題。二是自治法規定的條件比較原則，缺乏一些可操作的政策和措施。因此，實行起來比較困難。這方面的問題，一直未能取得突破，已經成為困擾我們民族工作的因素。如果這方面的問題繼續持續下去，也將會影響到西部大開發戰略的實施。」（毛公寧，2001：34）而少數民族學者廖揚（壯族）也有相同的看法：「《民族區域自治法》形成於我國的計劃經濟體制時期，隨著我國經濟體制的轉

軌，《自治法》中有關經濟方面的一些條文規定已難落實。民族自治地方的自治條例和地方性自治法規由於與現行體制存在著一些矛盾而難以出台，造成了與《自治法》配套法律法規的闕如，因而在實際工作中存在著理解分歧、互相掣肘和難以操作等情況。」（廖 揚，2001：53-54）

除了自治區的法律體系之外，西部大開發很缺乏的就是經濟方面的法規，大陸學者引介了美國、德國、英國、義大利、日本等國對於他們自己國家的落後地區的開發最重要也最優先的工作就是立法先行（吳大華，2000：154）。大陸學者建議立法工作必須從兩部分著手，一是在自治法的部分，「首先需要對《民族區域自治法》進行修改和補充。從法理上講，既然全國人大已把建立社會主義市場經濟這一目標寫進《憲法》，那麼《自治法》亦應作相應的修改，才能適應社會主義市場經濟的客觀要求，確保西部大開發的順利進行。其次，應加強立法工作，抓緊時間制定出五大自治區的自治條例。對已制定出自治條例、單行條例、變通規定和補充規定的民族自治地方，應根據修改後的《憲法》和社會主義市場經濟體制的要求加以修改和補充。城市化是我國民族現代化的必由之路。隨著我國現代化進程的加快，已有一些民族地區撤地或縣設市。但我國民族自治地方的行政建制只有自治區、州、縣、鄉四級，而沒有自治市。設市後的民族自治地方將能否或如何享受原來的優惠政策，需要在民族立法中加以體現和完善。再次，應健全監督機制，廣泛深入地開展民族法制的普法宣傳教育，提高幹部群眾的法律意識，增加法制觀念和執法、守法的自覺性。」（廖揚，2001：54）而具體來說自治權該確實包含那些項目，大陸學者認為：「充分實現『自治權』，將『政治自治權』與『經濟自治權』具體化，建立民族地方法律體系，以結合不同民族地區的不同民族歷史、文化、心理和自然狀況的實際。自治權是民族區域自治制度基本要求之一，是民族自治地方的自治機關依法享有的管理民族自治地方事務的各項權力的總和。自治權包括：對上級國家機關指令的變通權；依照當地民族的政治、經濟和文化特點制定自治條例和單行條例和立法權；民族自治地方的自治機關在執行職務的時候，對當地通用的一種

或幾種事務的使用權；對可以由地方經濟建設事業，制定經濟建設方針、政策和計劃，合理調整生產關係，改革經濟體制的自主權；管理地方財政的自主權；發展教育科技的自主權；發展具有民族形式和民族特色的文字、藝術、新聞、出版、廣播、電視、電影等民族文化事業和衛生體育事業的自主權；培養少數民族幹部和多類人才的自主權；結合本地的實際情況，制定實行計劃生育的辦法和管理流動人口的自主權；保護環境的自主權等。」(孫學華，2001：34)而少數民族學者和西部學者，一般都認為長期以來民族自治區中的自治權實現的並不理想，因此他們認為各級自治機關要抓住西部大開發千載難逢的歷史機遇，深化改革，發揮貫徹中央政策暨保障地方決策的雙重職能作用，促進民族地區的快速發展(烏小花，2000：164)。另一部分是在經濟立法的部分，學者認為：「制定西部大開發有關法規，一是明確西部大開發的法律地位。即在法律上確定西部大開發的地位，真正把它擺到 21 世紀各項工作的重要議事日程上來，加強西部開發的過程；二是通有關法規，明確界定中央政府與地方政府在西部大開發方面的權限、職責，各司其責，協調運作，提高決策效率；三是為出台國家對西部的優惠政策，並保證得到順利實施，需要西部開發有關法律予以統一規範和解釋，從而提供國家實施傾斜政策的法律依據。有學者建議『制定《中華人民共和國西部大開發法》，使西部大開發的地位真正得到確立，中央實施優惠政策有法可依，調整政策給西部留有餘地』。」(吳大華，2000：154-155)總之，是透過立法擴大西部地區政府經濟發展的自主權，以便充分就西部各省市、自治區自有的特色在中央賦予權限範圍之內，將各地方的經濟發展起來，以便真正保障少數民族的自治權，已經是西部學者和少數民族學者在西部大開發中對少數民族地區的共同心願。然而法制建設比較容易，法治精神和習慣的培養則是相當長期的工作，如果大陸學者在建議強化民族自治的法治精神，需要抓住西部大開發的「千載難逢的歷史機遇」，則自治區從法制到法治，恐怕仍需相當的努力才有可能。

(四) 普及教育，提高素質：

在西部大開發中，教育的功能是十分重要的，它既是經濟持續發

展的重要支柱，又是促進民族平等的重要途徑；然而大陸少數民族學者認為目前中共大陸西部民族地區的教育存在以下的四大問題（朴今海，2001：52）：

一為人才總量不足和人才結構失衡的問題：在量的方面，西部地區佔國土面積的 61%，各類專業技術人才僅佔全國總量的 15.5%；東部地區佔國土面積的 11%，卻集中著佔全國人才總量 43.2% 的各類專業技術人才，其中有 344 萬專業人才處於閒置狀態；西部地區每萬名勞動者中具有中專以上學歷及初級職稱者僅 92 人，不及東部地區的 1/10。在結構方面，過去為了適應民族地區政權建設和思想建設的需要，民族地區在培養人才方面，尤其是培養少數民族人才方面，著眼點往往以培養行政幹部為主。這種「重領導輕一般，重行政輕業務」的少數民族幹部培養政策，使得西部民族地區缺乏一支少數民族的基層專業技術隊伍和科技推廣隊伍，加之民族地區生活艱苦，待遇低下，受利益驅動，不僅其他地區的知識份子不願到民族地區工作，而且少數民族的知識份子也不願回到民族地區工作。

二為文盲多、文化素質低的問題：在大陸文盲的比例在 56 個民族中，文盲比例最高的為哈尼（60.50%）、保安（68.80%）、藏（69.39%）、撒拉（69.69%）、珞巴（72.71%）、門巴（77.75%）、拉祜（71.71%）、東鄉（82.60%）等民族均分布在西部地區。在素質方面，按照聯合國人文發展指標（HDI）的統計要求，1994 年上海、北京的人文發展指標分別為 0.865 和 0.861，相當於世界第 31 位，高於韓國、新加坡；而青海、西藏分別為 0.55 和 0.44，接近世界第 100 位和第 131 位。另據統計，人口受教育年限，北京為 7.87，上海為 7.47，青海為 4.42，西藏為 1.81；1990 年我國 6 歲以上人口中，受過大學教育的人口比重東部為 1.85%，西部為 1.23%。西部少數民族地區的國民受教育程度和勞動力素質的總體水平都要低於東部地區。（張麗君（蒙古族），2001：46）

三為教育投資嚴重不足的問題：由於資金短缺，西部地區對教育和培訓的投入特別是對民族地區和農村地區的投入，嚴重不足，直接影響國民素質的提高。近年來，臃腫的行政機構「吃掉」大量資金，

地方利益的驅動使地方政府急功近利，顧不上教育這個「百年大計」，結果西部地區的教育，尤其是民族教育長期停滯不前。

四為人才市場機制尚未建立的問題：西部地區較之東部地區，勞動力市場化程度很低，人才流動比較困難，造成人力資源閒置與浪費和人力資源奇缺的情況並。同時，中共中央長期偏重於對人力資源的計劃調控，市場對人力資源的配置根本無從談起。因而西部地區現有的人力資源未能與當地經濟發展結合，未能轉化為生產力，未能帶動地方經濟發展。

不過在西部大開發的民族地區，教育所面臨的問題就不止於忽視的問題，另外還存在少數民族不願意其子女漢化，因此多半是赴民族學校就讀，於是他們的中文程度就有問題，進而造成他們學習困難、升學困難，是以少數民族的知識份子也就很難產生，相對地少數民族真正的意見也就缺乏官方以外的管道加以反映，特別是民族衝突越嚴重的地方此一現象也越明顯。因此在西部大開發中討論教育問題便是十分複雜的問題。

中共官方在西部大開發的政策，首先要做的就是從四個方向加大對西部地區教育投資的力度：一是民族地區各級政府，首先要採取措施，不斷加大對教育的必要投入；二是中央財政將想辦法通過轉移支付、專項補助等形式，進一步加大對民族地區教育的支持力度；三是動員各地各級政府和各級各類學校加大對少數民族地區教育的幫助與支持；四是還可通過國內銀行貸款等辦法，加大對民族地區教育的金融信貸支持（夏鑄，2001：48）。國家民委副主任雖然強調民族教育應在歷史經驗中採取成熟的做法，其方法包括了：一是制定法律和設置專門機構來保障和促進少數民族的教育；二是國家充分尊重少數民族的歷史文化傳統，充分考慮少數民族和民族地區教育發展、社會經濟生活的實際情況；三是因地制宜，採取靈活多樣的辦學形式，以便更多的少數民族的子女可以獲得最方便的就學機會；四是積極發少數民族高等教育和師範教育，為培養少數民族高素質人才奠定基礎；五是不斷加大對民族教育的經費傾斜力度；六是開展教育支援協作，幫助民族地區發展教育事業，這就包括了全大陸的26省、國務院20多

部委和 50 多所高等學校、各地省市對對口支援等辦法。(圖道多吉，2001，49-50)

然而少數民族學者則重視到廣大農牧民的教育意識問題。廣大人民群眾是發展社會生產的主力軍，只有他們真正認識到教育對經濟發展和社會進步的促進作用，才能提高接受教育的積極性，把所學知識自覺不斷地凝結到勞動工具、勞動對象和生產中去，使生產力得到發展。增強農牧民的教育意識，可通過大規模的群眾性教育活動，使人們進一步認識到教育對經濟發展的持續促進作用。(張麗君(蒙古族)，2001：47)

除了教育意識之外，有些少數民族學者則重視少數民族教育與使用民族語言之間的問題。典型的民族教育應該是使用本民族的語言文字對本民族成員實施的教育。但在民族的發展中，有些民族已轉用了其他民族的語言；有些民族雖有語言但沒有文字；有些民族雖有語言文字但不通用；有些民族只有基於自己語言文字的獨立的基礎教育而沒有相應的高等教育；有些民族雖有自己的從基礎教育到高等教育的教育體系，但主要在文科專業中使用自己的語言文字，在理工科醫科農科等其他教育中則使用其他民族的語言文字。這種複雜情況給民族教育帶來許多不便，如不妥善處理，不僅影響少數民族使用自己語言文字的自由，而且給民族教育本身帶來很大的困難(寶玉柱，2001：54)。同時少數民族學者建議在民族教育中，應該實施語言文字平等政策，凡是有自己語言文字的民族，可使用自己的語言文字進行教育，同一民族不懂自己語言文字的成員，也可以選擇一種全國通用的或地區通用的其他民族的語言文字接受教育；有語言而沒有文字的民族，經過一定的程序，可以創造文字；在課堂教學中，本民族的語言可以作為輔助教學語言，在校內外的其他場合，可自由地使用本民族語言進行交流；為了保證多科教育和高層次教育，為了便於民族之間的交流，在使用民族語言文字授課學校的一定的教學階段，可開設漢語文課，有條件的也可以開設外語課；在民族語言文字教材、民族學校的漢語文教材的編寫上，在雙語師資的培養上，同一民族可跨地區合作，國家對地區合作提供方便與幫助。(寶玉柱，2001：54-55)

四、小結

從民族政策的角度來看，在西部大開發中，中共的幹部和學者對民族問題可以說是十分重視，同時最重要的是在幹部和學者的論述已經很少再看到馬列主義民族論，尤其是史達林的民族論的影響，已經開始從比較務實的角度來反省民族問題，對西部的生態環境、少數民族的文化宗教也都加以重視。然而我們以為不論是東部或西部的學者或是少數民族學者，在討論西部問題時，本土的、民族的聲音仍然大大不足，而且西部地區和民族地區儘管區位條件和基礎條件與東部大大不同，但是在討論西部和民族地區開發時，我們仍然看到是東部經濟發展的翻版，似乎西部和民族地區發展上的創意是十分貧乏的，同時對西部地如何運用宗教因素來加大開發、發展的力度部分，也幾乎是沒有人去思考。我們以為西部大開發之所以出現這些盲點，應該是和中共中央設定的西部大開發的政治目標、追求民族平等、民族團結存在密切的相關性，這一種表面上看是完全正確的目標，是否可能？如何可能？個人以為是值得重新思考的。

第二節 西北部開發與民族問題之反省

一、問題意識

自從中共中央提出「西部大開發」的構想之後，大陸官方、學者及專家有過不少的論著，涉及的層面也十分寬廣，其中在非經濟面向的討論中，個人以為「民族因素」在西部大開發的討論，應該居於首要之意義，因為全大陸的少數民族分佈在西部各省、市、區總人口中佔 72.32%（李紅杰，2000：18），換言之，在中國西部地區少數民族是主要的族群，所以西部大開發的討論應該以民族的聲音為主旋律。然而大陸學者、官方和專家在這一方面的分析似乎比較集中討論少數民族的土地資源、交通條件、民族經濟特色、文化特色、價值特色及宗教特色等條件對西部大開發的影響，而分析和討論的目的則在正確認識西部的「區情」，以便利用這些「區情」，發揮其應有的作用，推

動西部大開發的順利開展。(李紅杰，2000：19)

依據這樣的思路所得出的結論，民族因素就包含了正負面的影響，認為民族因素可能產生負面的影響，如認為少數民族的「商貿意識」太低，因此任何有利於經濟發展的信息，在少數民族地區也很難有所作為。以資源豐富的少數民族地區而言，資源豐富的優勢反而使之保守，依賴資源的慣性從而妨礙了西部人從新的角度來思考西部發展的其他模式、對策和可能性。所謂正面的意見，則指較多的學者都強調少數民族是西部大開發的資產，他們認為少數民族可以利用其文化、生態以及大自然賦予之稀有礦石等特色來發展，以補內地不足的經濟，形成互補，才能真正帶動地方共同發展。(李紅杰，2000：18)

然而進一步思考，我們會發現上述所謂對「民族因素」的思考，是立足在以下的幾種無可置喙的前題上。

第一：基本上是定位在西部大開發的思路是「無可置喙」、「無可懷疑」的基礎上，換言之，西部該不該開發是不能也勿須討論的，它是先驗正確的命題。

第二：從某種意義來看，西部不是開發與否的問題，而是開發的程度不足的問題，因為既然有人，必然開發，所以西部大開發的問題事實上是開發的標準問題，顯然此一標準不是民族，而是以漢民族的標準來思考。這一層次也是先驗正確。沒有人討論到以漢民族為主體的西部大開發的思考本身才是我們去討論少數民族問題的根本源頭。

第三：在上述的立足點上，參與討論的學者，不論上述對民族因素的認定是負面或正面的評估，都帶有不自覺的是漢族中心主義，漢人沙文主義的表現，同時也就帶有「中心—邊陲」的思考邏輯，此一類型的思考就必然會呈現出一種「代理思考」的模式。所謂「代理思考」就是從中心去思考邊陲，從漢人去思考少數民族的利益，從中央思考邊疆的需要，而少數民族和邊疆在漢民族和中央常年教育和灌輸之下，有可能逐漸在思考問題時也失去自覺性地以自己為主體思考的模式，例如我們閱讀大陸民族自治區的報紙，我們便讀不出任何民族色彩和民族特有的觀點，此一結果會使得「代理思考」者自認為自己是全心全意、盡心盡力在為少數民族的根本利益著想，然而實際的效

果則有待商榷，至於少數民族的欠主體的附合反而會使得「代理思考」陷入自我正確的循環怪圈的思想之中而不自知。因此在所有西部大開發的討論中，我們並沒有立足在少數民族的立場去質疑西部大開發。首先就是少數民族的西部大開發為了誰的需要而倡議此事？如果西部地區確有繼續加大開發的需要，則站在西部的立場其開發的標準為何？欠缺了此一面向，我們就很難真正理解「區情」。

本人在中國大陸西部地區訪問時，也同樣獲得與文件感覺相同的印象，深究其原因可以發現，從中共中央到西部，從地方官員到學者，從幹部到群眾，他們對西部大開發政策心裡所想到的就是發展地方和改善生活、平衡東西，而大家都相信這就是民族平等的最佳途徑，而實現民族平等就能實現民族團結，然而民族平等有可能嗎？除了經濟之外，是否應該有其他的方法呢？以下由於資料的關係，我們以西藏為例。

二、援藏建設的社會評價

（一）全力支援：

中共自 1951 年解放西藏之後，中共即對西藏在經濟與財政方面進行「輸血」式的大量支援，其中以中央對藏的支援和發動各省、市對藏的支援二大類：

在中央援藏的部分，方式分為三種：財政補貼、項目援藏和幹部援藏三大類，財政補貼從五〇年代到 1988 約 400 億（人民幣），項目支援包括了一大批水電站、公路、飛機場、郵電通訊等，幹部援藏由於流動性較大，確實人數統計不易，然而從財政支援、項目支援來看必定不少³⁰。

在地方對口支援方面，比較大規模有二次，一次在 1984 年為慶祝西藏自治區成立廿年，一次在 1994 年為慶祝自治區成立卅年。1984 年 4 月，中央決定由京、津、滬、魯、閩、川、浙、蘇、粵等 9 省市援建西藏 43 項工程。其中有能源、交通、建材、商業、文教、衛生、

³⁰ 參見〈中國的少數民族政策及其實踐〉，人民日報 1999.09.28。

旅遊、體育設施等工程項目，共投資 4.88 億元；1994 年 1 月，中央決定由中央 13 個部委、全國 29 個省市自治區、6 個計劃單列市為西藏興建 62 項工程。其中包括農牧水利、能源交通、工礦電訊、文化、教育、衛生、城市建設等項目，總投資 44.5 億元。

（二）效果調查：

1999 年中共的國家社會科學基金會資料中，大陸漢藏族的學者對於中央及內地援藏之後的效果進行了調查，調查本身抽取了西藏 7 個地（市）縣、鄉共 2000 戶人家家中男性家長，中央黨校藏語班的 153 名學員也接受調查，共發 2000 份問卷，回收 1820 份，其中有效問卷 1749 份，回收率為 91%，有效率為 87.45%，可以說是一份具有代表意義的調查報告。我們借用大陸學者調查的結果（靳 薇，2000：92-101），從藏族對援藏成果所反映的意見來看看民族平等的問題：

首先是社會效益與經濟效益的落差。在漢族中認為有社會效益者有六成五（靳 薇，2000：94），但是認為有經濟效益的只有三成左右（靳 薇，2000：95），然而認為沒有經濟效益的則有七成六九，沒有社會效益的也有三成不過；而藏族同胞的看法在社會效益方面，認同的也高達七成三左右，不認同則有二成五左右，在經濟效益方面，認為有效的有五成弱，而無效益的有五成多。這裡可以看出就援藏項目本身，漢、藏之間並沒有太多的差別，共同認為有社會效益，但沒有經濟效益，換言之，中共中央及各省市的援藏確實產生若干社會效益，此一效益可以視為藏民生活的方便，有總比沒有好。至於經濟效益的信心，則不論藏、漢人都沒有信心，也都了解此項援助式的建設在經濟效益上是很有疑問的。

其次對援藏工作的感受，漢、藏族則有不同。在一題詢問個人對援藏項目對西藏經濟、社會發展的作用時，漢、藏之間就出現相當的差距（靳 薇，2000：96），漢族有七成一左右的人認為作用巨大，而藏族則不到四成五；漢族認為作用一般與作用不大的不到三成，而藏族則高達五成三左右，這就是說在社會作用上看，漢族多肯定，藏族多否定，這就說明了一個極重要的事實：各種支援是以漢人的標準和眼光去支援，而不是以藏人的目光來支援。這個原因可能因為藏人需

要的，各省市沒有或是無法支援，而各省市只能提供他們自己可以提供的部分，以便向中央有交代；從西藏的角度來看，有勝於無，因此也就照單全收。所以兩個地方政府都有政績，但是社會作用有限，然而根本的原因還在於支援西藏是以漢人的眼光、角度和標準來作事，所以調查的結果是漢人滿意、藏人保留。從此一角度來討論，我們可以發現為何西藏地區的經濟發展一直是以輸血的方式來支撐，而無法轉為造血的方式，其中的原因之一恐怕就是漢人在協助西藏的經濟發展，藏人雖然也蒙獲其利，但是假如要藏人自己發展，他們便沒有方向，沒有目標，甚至沒有具體的作法。或許對藏人而言，他們並沒有現代化的壓力，沒有經濟必須發展的壓力，所以他們也沒有自己的現代化的目標，換言之，從五〇年代到六〇年代的國防需要是漢人意識的想法、目的，而八〇年代的「改革，開放」也是漢人的構想，是漢人覺得西藏落後，九〇年代之後，也是為漢人要東西平衡，為了進入大開發之林，所以中共對西藏進行支援；然而個人以為必須使得各種開發和支援是出自藏人為主的理性的需要，才有可能使得各種的支援是具有社會作用的。

其三，對未來支援的期望也存在落差。在調查的表 3-1（靳 薇，2000：97）顯示出漢人認為給政策是為最主要的，而藏人則認為「給項目給錢」是最重要的，而且漢人對政策的重視約四成五，與藏人認為給項目給錢為重要的人數相近。至於給了政策或是給了錢之後，漢人則認為應以技術幹部為要，藏人則選行政幹部為先，不過在派人這一項從整體的選項之中，漢人只有二成五認為幹部重要，而藏人更只有二成而已，這也就反映了漢人不願入藏，而藏人事實上也不歡迎太多的非藏人入藏的心理。大陸學者在分析調查結果時也曾經注意到此一明顯的差異，但是沒有深入的分析，然而作者倒是提及另一題的調查結果：詢問西藏人民所了解的援藏方式以何者為主時，結果有五成一的受訪者選擇「給項目給錢」，因此推論出中共目前的援藏作法是合乎西藏幹部和藏胞的期望（靳 薇，2000：97）。個人以為這恐怕是一種政治正確的解釋，事實上此一結果應該被視為援藏政策的失敗，因為從宣傳的觀點來看，中共中央和各省市以往的支援，最直接、最現

實的方式就是給項目給錢，所以西藏官方必然大力宣傳，然而在調查中仍有四成九近半數的左右的人不認為這是重點，反之，如果我們從發展的角度來看，則是一件頗令人擔憂的事，因為大家如果都是認為「給項目給錢」是最主要的支援方式，似乎是代表了西藏人民對經濟發展的理解，最為大家所認識的就是給項目給錢，有了此一認知是對企求西藏地區自我發展的可能的情況是十分不樂觀的，這便使中共中央的治藏政策陷入了一個兩難的情境之中，如果在西部大開發中繼續「給項目給錢」，則西部大開發對西藏而言自然沒有任何戰略意義，將使西藏成為大陸中央永遠的經濟負擔和財政負擔；反之，如果給予西藏的經濟發展的計劃，而不永遠提供經濟的支援，則是違反了西藏人民的意願，因此更容易激起目前西藏民族的不滿。

其四，在對未來援藏項目上，漢、藏之間也有明顯落差。在調查表 3-2 中（靳 薇，2000：98），藏胞認為未來的援藏項目以「醫院、學校、廣播站」為主高達四成三左右，其次為「道路」佔了三成左右，而漢人則認為「道路」為主佔了四成五。首先個人以為問卷中將「醫院、學校、廣播站」擺在同一項是十分奇怪的分類，藏人在選擇時有可能只需其中一項，也可是二項，則在選擇時就有困難，因此很難進行進一步的分析。不過吾人可以起碼將藏人理解為在選擇未來的援助項目中，「道路」不是藏人所需要的第一選項，依此理解藏人希望的支援是比較具有現實意義的支援，而不是基礎建設；相對而言，漢人則比較重視基礎建設的投入，如此一來，在未來的大開發中必然涉及資源配置的優先順序的問題。如果藏人要的，中央不能滿足，而中共要的，藏人也無法優先執行，其結果是西部開發的本身有可能成為爭執的新來源，而不是支援西藏發展的里程碑。

從以上中共自己所作的調查，我們可以發現即使是中共中央和各省市很努力的支援西藏，然而被支援的西藏人民仍有許多不同的想法，這並不是說藏族人民不懂得感恩，主要是不同的族群自有其不同的文化和價值，西諺說「甲之肉乃乙之毒」，正是此一差異的寫照。

從以上的分析來看，我們就不得不面對本文一開始就提出的兩大問題：一是應不應該開發的問題；二是開發的標準為何的問題。

事實上在面對第一個問題時，我們會出現兩種困境：首先是社會正義和公平的問題，任何一個國家都不可能只照顧一部份人而放棄另一部份人，因此開發以協助落後地區人民致富就成為理所當然之事；其次任何一個已經享受了先進科技、先進技術的人都沒有權利因為環境生態的理由而要求別人不要開發，於是應不應該開發就不是一個學識問題，而是一種宿命，不得不重覆的教訓，於是十分弔詭的是不論開發與否，都可能遭至少數民族的怨言，事實上這正是導因於開發的動力是自發的或是灌輸的，如果是少數民族自感需要而從事開發，則正負面的效果都必須自己負責，反之是灌輸規劃、設計的開發，就難免動輒得咎，民怨四起，其結果固然有一部份少數民族可能致富，但是總得而言，對民族問題的解決幫助有限。（馬平，2001：37）

就第二個問題而言，其中也存在著民族標準的難題，在西部開發中，在大戰略的層次是依全中國的戰略需要或是少數民族自身的需要，當然兩者之間未必是矛盾的、衝突的，但是兩者也絕非完全契合的，一旦有所衝突，其標準如何？其優先順序如何？都可能是新爭執、新問題的難點所在，從具體的開發項目也存在著如何使少數民族與現代化標準相適應的問題。（宋濤，2001：43）

其實整個西部大開發的構想核心就是東西均衡發展，而此一均衡的概念落實到民族問題上就是民族平等的想法，表現在西藏開發特別是八十年代以來，正是漢族為使漢藏之間民族平等的寫照，也就是漢族認為藏族人民的生活清苦，經濟落後，商貿意識不足，文化水平不高，因此不斷投資，希望使藏族能和漢族一樣的生活水平，然而民族平等的思考客觀嗎？是在何種意義上追求民族平等呢？恐怕是目前再次啟動西部開發中最關鍵的問題。

三、民族平等政策之討論

「民族平等」的想法表面上看是十分正確，無人可以挑戰的普世價值，其實真正作為常常就是某些強勢的族群以某種民族同化的方式來促成民族平等的想法，此一想法通常表現在民族政策上成為兩種最明顯的政策，一是經濟援助政策，一是教育普及政策。

從經濟援助政策來看，大部分強勢族群或民族都會認為只要提供經濟的協助，一旦經濟的差距縮小了，那麼其他的落差也就縮小了，這一點不但是唯物史觀者的信念，事實上也是帝國主義者的想法，美國在二次大戰之後的「經援」，充分反映此種想法。

從教育政策來看，大部分的強勢族群在主政之後也自然地認為只要教育普及，大家的知識水平、知識落差縮小了，價值的差異也自然縮小。

在此類政策的背後又受到二種平等思想的左右，一是機會平等，一是結果平等。所謂經濟援助是一種結果平等的思考模式，而教育普及則比較偏重機會平等的思考。

機會平等是指統治民族意圖提供不同的民族一個相同立足點的競爭機會，教育的普及正是提供此一機會的最有效率的途徑，理論上說假如統治民族和少數民族能有相同的機會接受教育，則兩者之間不公平競爭的情況自然獲得改善，但是機會平等無法克服兩種困境，一是機會的賜予與被賜予者之間的不平等，對機會的賜予者而言原本就佔盡了機會的優勢。以教育為例，一定與文化、價值、信仰和思維法則相關，統治民族又必然以自己的母體作為教育的載具，則對統治民族而言在語言的使用上必然比其他的少數民族更方便，這便是無可避免的機會優勢；反之，對少數民族而言，此種劣勢是不可能完全克服的，除非是民族語言完全改變，所以只是提供某種創造的機會，事實上抽象的平等在具體事物上是不平等的。二是機會平等可以是民族不平等的最佳藉口，當統治民族自認為已經提供機會平等之後，他們便可以合理地認為日後平等的結果是由少數民族自己必須負責的事，因為統治者已經提供了大家平等的可能性，換言之，機會平等可能成為進化論的叢林法則脫罪的最佳辯護者，其結果是不平等，這也就是何以中共所信仰的馬列主義的民族理論最終無法導至真正民族平等的結果，反而是在機會平等中彰顯出漢族沙文主義的自主和自傲，這應該是高唱民族平等的馬列所始料未及的。

結果平等是指統治階層以支援的方式，快速提升、拔高，以便在其境內的少數民族快速改變其不良的處境，不過這種結果平等只是暫

時的、策略的和權宜的對等，馬克思認為真正的民族平等是必須建立在「最基本的有兩個觀點：一是要求實現平等必然要求消滅階級，實現社會主義；二是重要的不是在形式上宣布民族平等，也不僅限於法律上的平等，還必須實現事實上的平等。馬克思在《共產黨宣言》中指出：『人對人的剝削一消滅，民族對民族的剝削就會隨之消滅。』『民族內部的階級對立一消失，民族之間的敵對關係就會隨之消失。』這就表明，要實現民族平等，就必須消除民族壓迫的階級根源。」（熊錫元，1989：146）然而結果平等將面對三種困境：一是由於救濟式所呈現的民族平等將造成民族發展上的依賴，經濟發展之後長期的在政治、文化、教育各個方面的無法自主，其結果民族平等就成為統治民族的一種負擔，而造成民族的優越感和仇恨心，對援助者和被援助者可以說都沒有好處；二是由於拔高式支援所呈現的民族是一種假平等，假平等所帶來的建設之硬體與軟體的落差，以及形式與內容的落差，此一落差會擴大和加速族群內部的不平等現象，從而導致族群內部巨大的摩擦，因此假平等式的經濟基礎是無根的，也是無法永續經營而又擴大民族的危機，這可以說是結果平等第二個困境；三是為平等而平等的支援，非但忽略了平等的本質在於以平等創造自由的可能性，更忽視了不平等是各主體之間的本質，人與人之間不平等，國與國之間不平等，民族與民族之間不平等，不平等是宇宙的自然現象，人為的努力是無法使之平等，因此任何人為都只是在縮小落差的差距而已，換言之，我們就不應為平等而平等，因此當我們在企圖縮小差距的努力中，必須尊重被支援的對象。

如果民族平等是不可能的，也不應該的政策，則民族同化政策也就更有商榷的必要，特別是在中國大陸的民族同化的構想是不自覺地以「漢化」為核心，當然中共當並沒有所謂「漢化」政策，然而我們仍然十分清楚地看到中共當局因為對民族分裂主義的擔心，因此中共在民族問題自然地強調愛國主義而忽視或是漠視民族主義，而強調愛國主義的本身便是一種漢化政策，此一政策的根源可以說是完全源自馬列，因為馬列主義所強調的民族平等不祇是階級消滅，而且是事實上的平等（馬克思，1972：270）。這裡所謂「事實上的平等」就很可能

易被理解為民族與民族之間的趨同性，所以中共的民族平等是以民族同化為過程的。當然中共的民族政策也強調保存民族特色的文化、語言、風俗、醫藥、曆法等，然而我們以為中共的這些民族政策只是證明了中共並沒有消滅特色的意圖，然而在愛國主義的「漢化」政策之下，中共以政治力保存下的少數民族的特色，它必然日趨商品化，而商品化的文化只是在保留的過程中逐漸流失了原味而增加世俗的成分，真正的少數民族的文化必然在市場的機制下萎縮和消失。換言之，除非中共在保護之餘，尚能創造少數民族文化的市場，創造其文化的環境，才有可能真正將民族文化加以保存。所謂市場，所謂環境就是必須使得少數民族以身為少數民族感到光榮，感到尊嚴，從而感到平等，才是真正的市場，才是真正的文化環境。在民族同化的過程中，我們愈是強調少數民族的文化，價值的保留，事實上就愈代表該種文化的沒落，因此中共當局在西部大開發中，對民族問題的處理就不只是墨守前規，堅持教條，否則西部越開發，民族問題就越複雜，因為未開發而封閉的西部少數民族在反抗上就多是以經濟為主，到了富起來之後，一旦反抗，則必將是情緒的、持久的，甚至是暴力的。

第三節 中共反疆獨恐怖活動之作為

一、前言

「疆獨」的問題可以說是長期以來相當困擾中共當局的民族問題，而且在中共所有的民族問題中，「疆獨」是唯一帶有明顯的恐怖暴力的傾向。對中共這樣一個以政治穩定作號召、以民族團結形象的政權，自然是不可能真正承認其境內有疆獨份子的存在。以往中共當局被詢及疆獨問題時，中共常常以未曾聽說或是以少數有心人士炒作來搪塞，然而在實際的行動上，中共鎮壓疆獨的行動從來沒有停止，也沒有手軟。當然中共對付疆獨的手段也不是只有武力鎮壓、司法審判的方式而已。

自從美國本土發生「九一一」事件之後，美國警覺到恐怖主義的活動是一種新的威脅人類安全、無時不在、無處不在的行為，因此美

國出面大聲疾呼世界各國包括了中共、俄國在內，立即都從自身的情境出發參與美國的政治號召，同時中共、俄國都希望將境內分裂主義者的恐怖份子行為也同時列為世界「反恐」的對象之一，因為有了此一基礎，中共才開始將「疆獨」在境內、外的組織和行為公開化，我們也有機會比較清楚地理解到「疆獨」的部份真象。

二、新疆民族與宗教

(一) 新疆的民族概況：

新疆世居民族有維吾爾族、漢族、哈薩克族、回族、柯爾克孜族（吉爾吉斯族）、塔塔爾族、俄羅斯族和達斡爾族等 47 個民族（杜平等著，2000：334），絕大多數有自己的聚居區。而較多的 13 個民族的人口數分別為：維吾爾族 802 萬人，佔 46.7%；漢族 660.1 萬人，佔 38.42%；回族 77.1 萬人，佔 4.48%；柯爾克孜族 16.3 萬人，佔 0.94%；蒙古族 15.8 萬人，佔 0.91%；塔吉克族 3.9 萬人，佔 0.22%；錫伯族 3.9 萬人，佔 0.22%；烏孜別克族 1.4 萬人，佔 0.08%，其他民族 6.6 萬人，佔 0.38%。

其中又可以分為兩大類：

一類是跨境民族，即哈薩克族、烏孜別克族、柯爾克孜族、塔吉克族、俄羅斯族、維吾爾族、塔塔爾族、回族、蒙古族。其中，哈薩克人、烏孜別克人、柯爾克孜人、塔吉克人為哈薩克斯坦、烏孜別克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦四個新獨立國家的主體民族，蒙古共和國為傳統獨立國家。

另一類為中國境內的少數民族，而其中又以維吾爾族人口最多。長期以來，維族和漢族之間就存在著習俗、信仰和價值上的差別，因此在疆的維、漢民族的相處過程中自然出現兩族的矛盾，過去也曾發生過摩擦。

在 20 世紀八 0 年代後期蘇聯解體過程中，這些人相繼建立了「維吾爾人國際聯盟」、「維吾爾斯坦解放組織」、「東突厥斯坦國際委員會」等組織。中亞國家獨立後，這些組織並未完全停止活動，而且竭力與流亡在土耳其的民族分離主義者聯合，力圖實現「建立東突厥斯坦共

和國」的目標，肆意從事分裂中國的活動。(陳聯璧，2001：38)

(二) 新疆的宗教概況：

在新疆地區是以伊斯蘭教為主，多種宗教並存的地區。信教者分別信仰六種宗教，即伊斯蘭教、佛教(漢傳佛教、藏傳佛教)、天主教、基督教、東正教、道教。伊斯蘭教是新疆信仰人數最多的宗教，信教者為維吾爾、哈薩克、回、柯爾克孜、塔吉克、烏孜別克、塔塔爾、東鄉、撒拉、保安等 10 個民族的大部分群眾。信仰佛教的人數在新疆居第二位。蒙古族的大部分群眾信仰藏傳佛教，漢族中有些人信仰漢傳佛教，達幹爾、錫伯等民族的部分群眾也有信仰佛教的。俄羅斯族的一些群眾信仰東正教。(金雲輝等，2000：226)

其中伊斯蘭教在新疆也表現出地域和民族的特色，概括而言，具有三個特點：

1. 新疆伊斯蘭文化是疊化在本土原始宗教(薩滿)和古代宗教(佛教、祆教、摩尼教)文化之上，必然受到這些宗教文化深刻影響，如尊崇聖人、聖墓(麻扎)等，離伊斯蘭「原教旨」有一定距離。

2. 新疆的伊斯蘭教徒多為穆斯林兩大教派中的遜尼派。伊斯蘭教在新疆各民族中發展並不平衡，維吾爾族民眾的宗教意識相對濃厚，而哈薩克、柯爾克孜族牧民只是在近二三百年才接受伊斯蘭教，其宗教觀念相對淡漠。

3. 在伊斯蘭教傳播新疆的過程中，主要得力於蘇非神秘主義活動才得以固定，此種在伊斯蘭教的各階層均有信徒，是一股極端主義，具煽動性，對世俗的政治社會具有破壞力。(王拴乾，1999：38-39)

三、疆獨的組織與活動

(一) 組織名稱：東突厥斯坦(以下簡稱「東突」)

(二) 歷史：

突厥是歷史上的一個遊牧民族，曾在中亞一帶建立了東西兩個突厥汗國。東突厥被回紇人(維吾爾族的直接祖先)所滅，西突厥被唐朝所滅，突厥人從此失去了發展成為當代民族的歷史機會。西突厥的兩個部落西遷到小亞細亞半島定居，他們的後代建立了輝煌一時的奧

特曼伊斯蘭帝國。第一次世界大戰後，凱末爾在帝國的廢墟上建立了土耳其共和國。與這一概念相關的突厥斯坦是一個地名，在流入鹹海的錫爾河邊，原本是泛指中亞古突厥人的發祥地。19世紀，歐洲地理學家開始使用這個名詞，並把所屬的範圍擴大——中亞的俄國部分成了西突厥斯坦，而中國新疆（主要是南疆）被稱為東突厥斯坦。

19世紀中期，阿富汗人哲馬丁魯提出了聯合所有伊斯蘭教國家，創立統一的伊斯蘭政治實體的主張，開始了泛伊斯蘭主義的傳播。泛突厥主義運動源於沙俄統治下受泛斯拉夫主義壓迫的韃靼人，其目的是要聯合從小亞細亞到中亞的所有突厥斯坦語系的民族，建立一個統一的突厥帝國。這兩種思潮在新疆的表現就是「東突厥斯坦獨立運動」。

泛伊斯蘭主義和泛突厥主義從本世紀初開始傳入新疆，到民國初年略具規模。土耳其人艾買提·卡馬爾和從土耳其留學歸來的維吾爾知識份子麥斯武德，是宣傳這兩種思潮的代表。19世紀三〇年代初，新疆時局混亂，東突厥斯坦運動趁機在喀什建立了「東突厥斯坦回教共和國」。這個政權僅存在了三個月，但成為東突厥斯坦獨立運動的開始，新疆民族分裂主義分子一直承襲至今。

（三）活動中心：

「東突」目前主要有二個活動中心。一個中心在西方，主要集中在德國、義大利，借助西方所謂中國人權的觀點來攻擊中國政府；另一個是在中亞，於1990年代初中亞各國獨立初期局勢混亂之機，在哈薩克斯坦、吉爾吉斯等國先後出現。他們一般是處於地下狀態，所在國政府持打擊態度。

至於「東突」分子組織：1.東突厥斯坦解放陣線組織，曾於1994年在哈薩克斯坦註冊過，後被哈官方取締。其核心人物阿希爾·瓦依丁曾是新疆自治區的一名高級幹部。2.維吾爾人國際聯盟，其首領是哈科學院一名維吾爾研究人員。

另外的研究證明「東突」分子的組織在在境外大大小小有50多個，主要集中在中亞地區。他們一般的狀態是由幾個維吾爾人組成一個組織。小的組織一般是集會，散發宣傳品，訓練，販毒，或者在新

疆製造一些暴力事件。大一點的組織在歐洲開展活動，比如開會要求新疆獨立等。

（四）經濟：

他們的經濟來源包括在外經商辦企業、販毒和獲取阿拉伯國家的資助。

（五）活動：

中共學者胡聯合博士曾統計1968年~1987年全世界恐怖活動所使用的手段，結果表明，這20年間爆炸、暗殺、（武裝）襲擊、綁架與劫持人質、劫機及劫持車船作為五種主要的活動方式，佔國際恐怖主義活動的80%以上，而爆炸佔57%。這五種手段到了1997年，則佔到98%以上，而爆炸上升至67%。研究新疆恐怖活動的有關專家也向記者證實，在中國，暗殺、綁架等手段極少被採用，大多數極端分子熱衷於製造爆炸案的暗殺事件，其比例甚至遠高於國際平均數。

四、新疆「疆獨」活動分析

從上述的情況來看，新疆可以是民族和宗教都比較複雜的地區，而其中篤信伊斯蘭教的維吾爾族的部分極端主義分子推動「疆獨」活動，可以說是對中共比較困擾的問題。

在九〇年中共學者在歸納新疆地區的分裂主義者的活動，就有以下三點特徵（尹筑光等，1996：225-229；中共新疆維吾爾自治區委組織部，2001：50）：

第一，暴力活動頻繁發生，破壞規模越來越大：民族分裂主義為了顯示實力，擴大影響，爭取國際反對勢力的支持，蓄意制造暴亂，騷亂和暴力恐怖活動。這種破壞活動幾乎每年都有發生，而且有愈演愈烈之勢，並準備長期堅持下去，叫嚷要搞「十年恐怖戰，十年游擊戰，十年正規戰」。

第二，疆獨組織由分散而整合：在境內1990年至1994年，全區破獲了幾十個非法組織，涉及千人。1995年上半年又破獲非法組織團伙X個，超過去年全年的破獲量。在境外主要有三股勢力，一股聚集在西亞的土耳其、沙特等國，主要成員是解放前逃往國外的民族分裂

主義分子，代表人物是原新疆省政府秘書長艾沙；另外一股分布在中亞各國，其成員大部分是五六十年代逃蘇的民族分裂主義分子；還有一股集中在哈薩克斯坦。境內外的組織逐步串聯，他們提出要以喀什、和田為中心，在全疆搞統一行動。他們之間相互利用，協調行動。境外為境內的民族分裂主義組織提供武器和經費，境內為境外提供情報和信息。有些分裂組織是跨越國界組織的。西方媒體也引述亞洲外交官的說法，稱自九十年代中期以來，維族分裂主義者他們分別在阿富汗或巴基斯坦接受訓練，但沒有訓練營。（International Herald Tribune, August 21 2001, pp.5）

第三，製造輿論，吸引新生力量：分裂分子主要是利用宗教活動、學校教師、飯店市集、電台報紙以及小說文學各種方式、各式機會，甚至是學術研究來擴大影響。中共說近十年間，阿克蘇地區公安機關共收繳各種反動錄音錄像帶 50 餘種、5 萬餘盒，反動書刊及手抄本 60 多類、10 萬餘冊，數量超過以前 40 多年的總和。1999 年 7、8 月間，和田市斯地吐維清真寺哈提甫在一次周五禮拜時，宣傳維族男女受壓迫的情況，引起信徒的同情，同時設在美國和歐洲及我國周邊國家的 7 個反華電台，每天用大量的時間對新疆進行歪曲事實的宣傳，極力製造民族仇視和民族排外的輿論。

以上的發展趨勢事實上並沒有停止過，以去（2001）年為例，在二月份喀什地區發生維吾爾族群眾因對該市「計劃生育委員會」工作不滿，發生抗議並導致該會之女性主委及一名法官死亡；在和田市也發生維族分裂組織「真土耳其真主黨」在對抗中共的搜捕行動中，造成四十餘人喪生；而八月上旬，東土耳其斯坦聖戰組織與庫車縣公安局人員爆發激烈槍戰，以致公安局長陳平遭「疆獨」分子擊斃。因此我們可以看到中共任何高層官員赴藏考察，都會提醒新疆的官員要加強「促進民族團結」，即使在國際上遇有相關場所，也不斷強調國際聯手解決分裂分子、極端分子的破壞。

1999 年江澤民在中共中央民族工作會議上說：「利用民族和宗教問題，實施西化、分化中國的政治圖謀，是西方敵對勢力的一貫手段，我們必須防範和抵禦國外敵對勢力的滲透與破壞」。

2000年7月，江澤民又在杜尚別的五國首腦會議上建議：「五國要聯合採取行動，打擊形形色色的恐怖勢力、分裂勢力和極端勢力在本地區的活動，並抓緊建立和完善相關法律基礎和具體協作機制，在維護各國國家統一和主權，抵禦各種對本地區安全的威脅方面加強相互支持。」

2001年1月新疆政協主席賈那布爾說：2000年新疆政協主要做的事，其中第三項便是促進民族團結，維護社會穩定³¹。

2001年4月中共國防部長遲浩田赴新疆考察工作強調：「駐疆部隊一定要充分認識反分裂鬥爭的長期性、尖銳性和複雜性，履行好人民軍隊在反分裂鬥爭中的神聖職責。要加強與地方黨委、鄉村民兵治安分隊『五支隊伍』的作用，形成軍警兵（團）民聯手打擊民族分裂主義破壞活動的強大合力，維護新疆社會穩定，必須高度重視做好群眾工作。要大力宣傳黨的民族宗教政策，宣傳漢族、少數民族『兩個離不開』的思想，宣傳新疆各族人民團結奮鬥的光輝歷史，教育引導群眾明辨是非，同民族分裂主義活動作鬥爭，要尊重少數民族風俗，積極為群眾辦好事、辦實事、鞏固和發展『同呼吸、共命運、心連心』的新型軍政軍民關係。」³²

2001年5月李瑞環到土耳其訪問時講到：「國與國之間要長期友好，和睦相親，最重要的是相互尊重，相互體諒。中國有句俗話『要想公道，打個顛倒』。說的是為人處事不要只從一面去想，而要注意替對方想想，換個位置想想。...只要能設身處地看問題，就容易增進了解，消除誤解，加深理解，達到諒解。」³³

2001年8月王兆國到新疆考察統戰、民族宗教工作時也說：「特別要看到境內外敵對勢力相互勾結，利用民族關係，利用宗教問題進行分裂破壞活動。統一戰線廣大成員對此要保持高度警覺，在黨和政府的領導下，同分裂勢力、宗教極端主義、暴力恐怖分子作堅決的鬥

³¹ 陳國華，中國新聞社，2001.01.08

³² 李翔，中國新聞社，2001.04.16

³³ 人民日報 2001.05.03

爭，為西部開發創造一個良好的社會政治環境。」³⁴

從以上中共領導者的說法，我們可以發現新疆維族分裂分子的為害性是十分嚴重的，中共在反制，他們的行動究竟使用了那些具體的策略呢？

五、中共解決疆獨問題的方法

個人以為中共在對付疆獨的作為上可以分為「硬作為」和「軟作為」二種方式，我們不能只注意他的硬作為，而忽視其軟作為的效果。

首先是「硬作為」：在這一部份自然是以國家暴力來對抗疆獨分裂份子，包括了解放軍、武警、民兵和生產建設兵團、公安、法院等力量，從鎮壓的堅決到判刑的效率都代表了中共對此問題的重視。江澤民說「只要他冒出來，我們就將他打下去」就是這個道理，但是如果中共只有硬作為，則我們相信疆獨早就一如巴勒斯坦人一樣成為恐怖主義者了。然而我們發現迄今為止，疆獨活動基本上仍是「恐怖活動」者，而非恐怖主義者。

而在規範宗教自由方面，依中共的說法是正確落實黨的宗教政策，事實上中共現階段所謂的「宗教自由」主要是指「信仰自由」，而非傳教自由。在信仰自由中，一方面只允許基督宗教（天主教、基督教）、中國宗教（佛教、道教）、伊斯蘭教為合法宗教，其他為邪教；另一方面中共所有的地區和民族中，大力保護不信教自由，也限制共產黨員不得信教，在宗教活動大力培養愛國宗教職業人員，在社會淡化宗教意識，特別是以經濟發展、科學教育、生活水準的提高來降低宗教在生活中的價值和地位。宗教自由的目的一是抵制外國敵對勢力對宗教的滲透和利用，一是最終使宗教成為真正的私人事務。（尹筑光，1996：233）

另外，在加強國際合作方面，對於維族的「疆獨」問題，中共當局十分強調與中亞各國的合作，在中共與中亞各國的「上海協議」中，五國簽署公約，同意「建立友好合作關係，並在互相尊重國家主權、

³⁴ 人民日報 2001.09.03

領土完整和打擊民族分離主義等方面形成共識，為了雙方睦鄰友好、發展合作創造了良好的條件。在這樣的基礎上，通過雙方的共同努力，趨利避害，消除國際上極端民族主義、極端宗教勢力和暴力恐怖活動的影響，是保持中亞地區各國和中國新疆地區社會穩定、經濟發展的必由之路。」(陳聯璧，2001：38)

其次是「軟作為」：中共自己講得最多的：一是經濟建設，提昇人民的生活水平，依據官方的資料，1998年新疆的國內生產總值是1952年的141倍，1978年的28.58倍。農牧民年平均純收入從改革開放前的100元左右，提高到1998年的1600元；職工的年貨幣工資從1978年的717元提高到1998年的6,869元。全疆城鎮居民人均住宅面積從1988年的9.51平方米，提高到1998年的13.2平方米，提高到1998年的16.20平方米。現在更是大力提倡「西部大開發」，相信在可預見的未來，新疆的經濟肯定更加走好。

二是少數民族幹部自決。新疆的少數民族幹部從50年代初的3,000多名發展到1999年的329,748人，增加了109倍。各民族地方自治機關的第一負責人都是由自治民族的成員擔任。各級自治機關領導班子自治民族的成員所占比例，都達到或超過了其人口占總人口的比例。同時，新疆有少數民族專業技術人員258,260人，占總數509,706名的50.67%。1998年新疆職工總數達283.33萬人，其中少數民族職工84.5萬人，占職工總數的29.82%。這一比例，已經達到或接近當地(縣及縣以上的城鎮)少數民族人口占總人數的比例。

三是生產建設兵團大大貢獻新疆的建設。1954年，駐疆人民解放軍10萬官兵遵照命令，集體轉業從事生產建設，成立了新疆生產建設兵團。兵團不斷吸納了數十萬轉業軍人和內地來支援邊疆建設的漢族勞動群眾，同時吸收了當地的少數民族20多萬人，現在已發展為有130多萬職工，200多萬人口的以農墾為主的綜合產業大軍。40多年來，兵團先後治理河流10條，修建水庫96座，開墾耕地140萬公頃，建成了110個比較完整的灌溉區，開挖灌排渠5.6萬公里。為了支援地方，先後把近百個大中企業交給了地方；給地方贈送資金1.5億元，用於興修水利，發展各項事業；為群眾無償規劃土地26000多畝，修

渠 10000 多公里，支援機械 28 萬台次，培訓技術人員 3.2 萬人次，免費為地方各族群眾防病治病 700 多萬人次。特別是他們多半是在艱困的地方開墾，而不是與維吾爾族人爭地的方式。

四是鼓勵民族融合。在新疆地區維漢通婚的例子是非常非常稀少的（馬戎，2001，頁 72），彼此習慣、價值和信仰的差異自然是重要的原因，但是維族信仰的回教，基本上拒絕其教徒與外族通婚，而維族人一出生就必然是回教徒，此一教規對維漢通婚形成不可逾越的障礙。一般若有維漢通婚的情況，在維族中是不被其社會所承認，因此中共的學者建議「繼續鼓勵民漢合校」，他們認為合辦學校有很多好處，既有利於了解和尊重彼此的風俗習慣，又有利於引導少數民族學生對落後的風俗習慣進行改革。

五是完善民族政策。為了更好統治少數民族地區，特別是出現民族分裂活動的地區，中共不但強調要順應時勢的變遷，完善黨的民族政策，包括了對統治少數民族地區的理论研究，加大培養少數民族幹部。近些年來中共加強對跨界民族的研究，對世界各民族及民族理论的研究，例如大陸有學者提出，在少數民族地區以民族共治來提升民族自治的新思路，便是民族理論中比較重要的嘗試。其構想為「所謂民族共治，就是在國家統一的前提下，由各民族共同造就的以共和為目標、以權益平衡發展為核心、以民族關係良性互動為宗旨的政治結構、運作機制和實現工具」。（朱倫，2001：1）其他如潘志平的民族自治或民族分裂研究，及泛突厥文化等，均有參考價值。

六、結論

中共採取以上的方式，基本上都是傳統性的行為；個人以為除了傳統的作為之外，以下的方式可能更為重要。

第一，在不同民族主義之間互學語言：特別是佔統治階層的、多數的民族去學習少數民族的語言，實行對方的語言代表著一份尊重，代表著一份欣賞，代表願意溝通的誠意。所謂「尊重」是以實際的行動為少數民族創造其語言市場，以便主動協助其語言的發展。所謂「欣賞」是指在語言的學習中，了解到這些民族的優點和智慧，自古至今

有多少民族因人類的愚昧和殺戮而滅絕，如果民族間能夠在學習語言中欣賞到對方的優點和智慧，則民族自然不會消失。所謂「溝通」是指在語言的學習中，理解到對方的思考模式和思維邏輯，理解對方的邏輯，才能立足對方的立場來思考問題，能站在對方立場思考，自然而然就表現以大事小的溝通誠意。果如此，民族之間的誤解必然減少，理解自然增加，所以學習語言是民族間化解恩怨的第一步驟。

第二，共塑歷史：在最近的民族主義研究，英國學者安德森提出一種看法，他認為民族之所以形成，源自於民族成員間分享一種民族共同體，而民族共同體是可以外塑的，個人以為塑造此種民族共同體的利器便是歷史。各民族為了使自己民族的後代覺悟此一共同體，則必須使之學習自己民族的歷史，因此撰寫歷史，教育後代。而在寫自己本族歷史時，自然必須誇大自己民族的偉大，塑造自己的民族英雄，因而自然地必須污蔑、詆毀其他民族，特別是在歷史相互競爭的民族，更是要醜化對方，美化自己，對方的勝利是奸巧、是暫時、是侵略、是霸佔，自己的勝利是順天應人、是理之當然，其結果民族之間的仇恨不可能化解，民族間的輕視變成與生俱來，而化解之道在於共塑民族間的歷史，說明歷史民族間戰爭的意義，強調民族間互相的和解與學習，特別是以共同的民族未來來化解歷史上民族的仇恨，跨越歷史思想，共創美好未來。雖然帶有浪漫的憧憬，但絕非永不可蹴的天方夜譚，民族之間必須嘗試，必須學習，才有真正和解的可能。

第三，公平參與：世上有許多紛爭源自不平，不平則鳴，解決之道在於參與，在於吸納。參與是提供公平，表達意見的機會；吸納是在協議互相妥協，互相讓步，以便在協議中使各方都看到自己的利益，都感受到對方的讓步，都放心地從協議得到保障，特別是針對少數民族，絕非只是強調自治，越是自治，越是隔絕，越是隔絕，就越是區隔了不同民族的「共同想像」。因此除了在民族事務上的自治之外，仍必須在國家層次上提供參與，提供公平競爭，提供少數民族有公平地統治多數民族的機會，即在國家統治層次以人才的標準打破民族的隔閡，才有可能使少數民族與多數民族生活中，真正感覺到沒有歧視，沒有特殊，因此在共同的生活中共有一種超民族的標準是一體適用的，

只要達到那個標準，民族的差異就不是問題，這才能使他人有歸屬感，有參與感，而且此一參與不是來自於自己是少數民族的因素，這才是真正公平參與。

第六章 結論與建議

一、反省

中共國家主席江澤民在上世紀（1999）提出「西部大開發」的政策，作為新世紀中共經濟發展的重要工作，無論從時間，從需要，從國家發展戰略的角度，毫無疑問都是十分重要的構想，此構想提出之後，中外學者都十分重視，討論的文章也非常豐富。在這些文章中當然有樂觀的估計，也有悲觀的評論，不過大部分的論點都是按中共的邏輯來思考，比較缺乏對中共開發西部的思路本身提出看法。

個人以為中共的西部大開發，由於中共政權已經具有東部沿海開發的經驗，同時也有許多素質優秀的大陸學者、專家從各種角度作論證、評估，因而在數年之後，從硬體建設，從社會背景來看，一定會有巨大的改變，一如上世紀末沿海城市的發展速度一樣，幾年就會有不同的城市面貌，而且西部的人民也將因為硬體的快速進步，不得不有觀念上的變化。因此在檢討西部開發時，如果以成功與否作判準的話，可能是不具重要意義的判準；而比較需要注意的是以下的反省。

第一：我們細讀中共許多討論開發的論著，他們總結了中外、古今國家、政府開發落後地區的經驗，似乎太過重視從自身經驗中去總結教訓，釐清政策，其結果促使目前中共開發西部的策略思維仍然是延用東部的開發思維。如中共國務院制定的政策為「從2001年1月1日起西部地區（十二個省區市）在資金投入、投資環境、對內對外開放、科技教育等方面享有多項優惠措施；西部大開發的重點任務包括加快基礎設施建設，加強生態環境保護和建設，鞏固農業基礎地位、調整工業結構、發展特色旅遊業，發展科技教育和文化衛生事業等四個方面。」「力爭用五到十年時間，使西部地區基礎設施和生態環境建設取得突破性進展，西部開發有一個良好的開局。到21世紀中葉，將西部地區建成一個經濟繁榮、社會進步、生活安定、民族團結、山川秀美的新西部。」（中共年報，2001：8-14）

對於開發的四個方面，朱鎔基也在考察甘、青、寧工作時，也有

清楚的說明³⁵，具體的開發政策設計也列了十一項（杜平，2000：78-86）；大陸官員、學者在論述開發的規劃時，也不出上述的範圍（李宗植，2001：39-41）。大抵不外是提供優惠政策，吸引外資，加強第一、二、三產業的發展，加強邊境貿易等方法，逐步實現三階段的目標。在西部大開發戰略步驟中，階段一（2000~2010年）為改善基礎設施，培育「增長極」；階段二（2010~2020年）為區域整體競爭實力全面提升，經濟實現高速增長；階段三（2020~2030年）為增長質量與速度並重，發展水平與全國逐漸趨同。（楊開忠，2001：88-89）

然而東部與西部的發展環境具有極大的差別，是否適合以相同的模式發展呢？例如東部靠海，有海運之便，東部面對的外部因素為已開發的國家和地區，但西部、中部則不然，因此我們很難想像相同的策略有可能導致相似的結果，雖然我們仍然認為西部地區的風貌在數年之後會有改變，不過這可能不是中資、外資合作的結果，而是中共中央獨自去創造出來的成果。換言之，東部的繁榮可能是自我造血的結果，而西部繁榮只能是依賴輸血的結果。假如真是如此，則中共希望達成的三階段的目標，恐怕就只有少數的西部城鎮有希望，廣大的西部地區可能機會就不大。所以我們以為中共在西部大開發策略思考不能受限於東部的發展模式，必須有創新的思路、跳躍的作為，才有可能。

第二，以經濟發展作為解決政治困境的萬靈丹：例如中共在西部大開發強調經濟發展可以完成政治任務；江澤民說：「西部地區少數民族聚居比較集中，又地處邊疆。加快西部地區的發展，對於保持西部地區政治和社會穩定、促進民族團結和保障邊疆安全具有重大意義。維護民族地區的穩定，很重要的一條就是要不斷加快這些地區的經濟發展和社會進步。經濟發展了，社會進步了，各民族共同富裕了，就會進一步鞏固和發展平等、團結、互助的社會主義民族關係，就會大大增加整個中華民族的凝聚力。保持民族地區的穩定和鞏固祖國邊防，也就具有了更加強大的物質基礎和思想政治基礎」（杜平，

³⁵ 人民日報 1999.11.01。

2000：7)；中共學者論述中也認為西部大開發可以是完全多重的戰略目標，首先西部大開發是高舉鄧小平理論偉大旗幟、貫徹落實「兩個大局」戰略設想的具體行動。其次，西部大開發是貫徹落實中央提出的擴大內需、開拓市場戰略方針的內在要求。其三，西部大開發是加快緩解東西部之間地區發展差距、加強民族團結、維護國家安全和政治社會穩定的重要途徑。其四，西部大開發是全面貫徹實施可持續發展戰略的重大舉措。(杜平，2000：22-26)

然而大家都知道，東部是以漢族為主體的地區，而西部是以少數民族為主體，因此東部的政治問題和西部是不相同。中共在東部的開發政策並沒有能夠解決東部的政治、社會問題，則如何可以假設西部大開發政策未來可以解決這麼多非經濟層面的問題呢？特別是少數民族的問題不是簡單的經濟問題。而經濟問題的發展也許加重了民族問題的嚴重性與危機感（參見本文第五章），同時在戰略問題（參見本文第三章）和政治問題（參見本文第四章）也是相同的結果。換言之，我們以為中共的官員和學者恐怕應該將西部大開發預期可以滿足的戰略、政治和民族的效果，轉而視為在經濟發展可能產生的問題，從而設法以新思路、新考量，謀求解決之道。

第三，西部大開發與外部環境間的相關性與改革開放之初是不相同的：在「改革、開放」之初，西方對中共的態度和政策的總指導思想是接觸、交往，甚至提供若干協助，連反共著稱的雷根都簽署了「八一七」公報可見一斑。所以鄧小平也作了和平與發展的大戰略判斷，在此情況下，改革開放的外在環境基本是有利於中共的發展的。到了九十年代外在形勢就已經有所變化，其後有鄧小平的「韜光養晦」，江澤民的「不搞對抗」，在相當程度上已經是委曲求全壯大自己。但以目前（2002.03）的形勢來看，中共知道想要西部大開發有成就，更需要有國內外和平與穩定的環境，國內部分中共尚有權威可以相對穩定，但是外在環境則變得複雜萬分，在西方特別是美國的小布希政權及其周圍的極右保守派，並不願意提供中共這樣的機會，等待中共綜合國力的提升，使得美國無法獨霸世界，所以他們處處、時時找機會刺激中共，製造問題，以便中共在經濟發展上作出錯誤的選擇，特別

是利用台灣問題的作為，已經促使大陸學者也開始檢討「韜光養晦」的政策是否足以維持中共經濟發展所需要的和平環境。(周建明，2001：8-12)顯然中共的東部開發和西部開發的國際環境也有所不同，提供發展的時間也大大不同，因此西部大開發也無法以東部開發的方式來設法。

二、新思考

除了上述的種種困難之外，事實上以中共目前的技術和西部人民對經濟開發的期望，中共所釐訂的開發目標恐怕不易兼顧，特別是經濟發展和環保之間的平衡問題，因此，我們以為中共必須深刻記取歷史上過度開發西部的教訓，特別像是中共比較引以自豪的南水北調、西氣東送等巨大改變生態的工程，其後遺症和破壞均不是現代或一定時期內所能看得出來的，西部是需要開發，但西部需要的恐怕不應該是傳統地「現代化」模式來開發，而是應有新的思路和想法。

(一) 西部開發不必然只是從產業、服務業的經濟發展的途徑，而是應該選擇知識開發、技術開發的途徑，才能真正地不依循地緣經濟學的思維模式來促進西部的大開發。所謂技術開發的內容是知識，所依賴的方法是新流行的網路途徑，簡言之，西部大開發希望能兼顧經濟發展和生態保護的永續經營的策略，恐怕只有知識開發、技術開發來取代經濟開發的觀念。

(二) 西部是中國大陸教育落伍與文盲較多的地區，又如何能承擔知識開發的重任呢？我們以為，其一是因為西部不是經濟現代化已經入侵和「污染」的地區，是以在規劃西部開發這一塊處女地，反而提供了無拘束的發展可能和知識經驗的實驗空間；其二，西部是一塊地廣人稀的地方，污染較少，某些地方的氣候、水質條件不差，反而可以考慮建設成為西部優良的生活與工作空間，藉以吸引高技術人才西移；其三，西部地區可以選擇網路信息業作為西部的基礎工業，如此一來，透過新的網路平台加速彼此，以及與外界的連繫，同樣可以創造出巨大的經濟產值。事實上，美國的中西部、印度、南韓、以色列等地區和國家，也就是採取類似的發展策略而成功的範例（勞倫

斯·克萊因，2002：11,12,13），這些對中國西部發展的策略應有更大的參考意義。

第三：中國的西部大開發在開發模式雖有很多的選擇，然而如果是網路信息工程作為基礎建設的話，則必須選擇城市中心的發展策略，也就是在西部選擇有條件的城市，如：西安、蘭州、烏魯木齊、重慶、成都、昆明等城市，挑選三、四個城市作為西部網路的中心城市，以便帶動其地區開發，而城市之間彼此相互區隔，而又有相互的支援、相互的呼應，則在投資上也可以不重覆、不浪費，而且選擇高科技開發策略其污染性低，也沒有生態破壞的憂慮，才能真正符合中共想要作到使「西部開發有一個良好的開局」。

第四：如果中共選擇以知識開發、技術開發為西部發展的模式，則中共目前在西部開發中就必須優先作基礎建設和教育建設，這些投資在早期是可以吸引較多勞力密集型的人手，從而可以解決一部分國企改革的下崗和失業問題，一旦技術企業建成，人力的需求減少，此時人才也已逐漸養成，則持續經營也不會有人才短缺的問題。

第五，我們以知識經濟、技術經濟的角度來開發西部，才能跳脫思考，而可以從知識、技術戰略的位階來思考中國的戰略安全。在此情況下，西部的重要性不只是東部的屏障、東部的資源提供者，而是西部自身所創造出來的重要性和不可代替性，因此西部不是中國的邊疆，而是中國的另一個中心和重心，這才是真正轉變西部的大戰略思考。

第六：我們以為以知識、技術經濟為主體的經濟開發，不祇是西部地區跳躍式的開發，而且是飛躍式的開發，此種開發模式帶有後現代的思維模式，這就有可能從技術開發的層次，發掘西部少數民族的語言邏輯和思維邏輯與電腦語言、機械語言對話、互補的可能性，因此在此種開發的觀念之下，漢民族不是在幫助少數民族，而是漢民族有所求於少數民族，所以少數民族對中國的重要性就不僅是民族感情、國家安全而已，漢民族能提供少數民族的就不僅是生活水準的改善，而是應著對少數民族的真正需要而產生的平等和尊重，此時在大陸的少數民族不會因為不懂漢文而被視為是文盲；反之，漢人不懂少

數民族語言，可能成為知識載體上的缺陷。假如中國因著西部大開發，而能使漢語和少數民族語言形成一套互補的系統，少數民族因新的技術經濟而重新找到屬於自己的西部，屬於自己少數民族的開發位階，如此才能使西部地區和少數民族真正投身西部開發，我們以為中共果能尋此途徑思考西部開發，才有可能解決戰略、政治和民族問題的困擾。

三、建議

從台灣的角度來看，中共的西部大開發應該不僅是中國大陸的經濟發展、國力提升而已，而主要是中共在亞洲與世界的地位的提高和增加。不言可喻，中共的強大必然增加中共解決統一問題的資本，因此台灣僅以目前防禦式的安全觀所思考出的大陸政策，是不足以應付西部大開發的衝擊。

因此台灣在面對西部大開發的課題，首先是應將思考台灣的安全再思考台灣的發展之戰略構想，轉為以發展來增加安全的戰略構想。

（一）發展部分：

中共西部大開發政策在推行的過程中，究竟對台灣有何影響呢？

第一，提供台灣相對的安全時間：由於西部大開發涉及極為龐大的資金投入，以中共自己公佈從 2001 年開始迄今，中共中央已投入了 1170 億元人民幣，今後的投入在十年之內恐怕都很難減少，因此中共的內部政治的重心也轉向對西部的發展，因此從政策的優先順序而言，台灣是可以因為西部大開發而相對得到許多彈性的時間。

第二，提供台灣業者再一次的發展機會：對台灣而言，在中國大陸實施「改革、開放」之初，由於當時的意識形態的對抗性，因此沒有參與大陸「改革、開放」政策的起步，之後雖有一些零星的冒險者出入大陸之外，完全沒有規模性，效益也有限，如今大陸提供第二次發展的機會，對「民主」的台灣朝野將如何抉擇呢？

第三，當然對台灣而言，雖是機會，也可能是陷阱：畢竟大陸在「改革、開放」二十年後，所有在制度、意識形態許可的範圍內，絕大部分的工作都已經啟動，而如今所面臨的改革工作都是比較困難，

也挑戰了中共自己社會主義制度的根本信仰問題，同時中共還必須面對前二十年「改革、開放」所遺留和產生的新問題。大陸學者就指出：「幹部腐敗、下崗失業和農民負擔過重，是影響大陸穩定的三大凸出問題…大陸需要一場制度革命，從根本上解決長期以來城鄉隔絕、對立、分離的不公平和不公正局面，也就是要消除『一國兩制』的體制性障礙，加速城鎮化進程。大陸需要第三次『解放農民』的制度革命，其核心是解放農民、投資農民、轉移農民、減少農民、富裕農民。」³⁶假如東部出現如此嚴峻的問題，那麼正在開發的西部是否可以運用「後發優勢」來避免從蹈覆轍呢？大陸學者也指出，在後發優勢中出現模仿制度和模仿技術以及工業化的雙重陷阱（劉培玲，〈西部開發要謹防後發優勢陷阱〉，2002）。簡單來說，以模仿和移植的方式企圖跳躍式的發展，就是落入陷阱之中。所謂「陷阱」是指不可能以制度和技術的轉移，就可以與先進地區縮小差距，而且由於新制度和技術與文化的差距，很有可能造成更大的不安。仔細來看，中共在西部大開發中所有的政策作為仍然是以模仿為主，特別是模仿中國東部的開發經驗，因此未來的西部大開發是有其不穩的因素。

那麼，在西部大開發對台灣既有機會也有危機的情況下，台灣應如何面對呢？

我們以為台灣官方必須首先思考台灣在西部大開發是否願意扮演一個參與者，或是繼續以各種危機為藉口，從而採觀望的、戒急用忍的政策面對此一課題？台灣可以模擬一組二乘情境，即一方是西部大開發在過程中相對順利的情境與相對不順利的情境；另一方是總體態度上，台灣參與與台灣不參與的情境。

第一種情境是台灣參與而西部大開發過程相對順利：在此情境下，台灣與大陸雙贏，特別是因為台灣在官方政策開放的情況下，由民間自行評估整合，因此台灣在西部大開發中有可能扮演僅次於中共官方的另一個開發大西部的整體力量，則台灣除了經濟利益之外，將產生以下的好處：一是更全面、更深入的理解大陸，特別是對大陸社

³⁶ 聯合報民國 91.06.28

會和地方政權的理解；二是創造台灣與大陸少數民族直接接觸、溝通和理解的機會，在大陸有一億二千萬的少數民族，對台灣而言這是一種無限的可能性；三是提供台灣從亞洲的角色來看中亞和南亞的議題，而不是單從美國的角色看問題，從亞洲出發，從亞洲觀察，才有助於台灣建立自己的亞洲認同，此一認同將有助於台灣反省自身的美國認同和日本認同所造成的地理認同的迷思。

第二種情境是台灣參與而西部大開發過程相對不順利：所謂不順利是指經濟方面，中共的公共投資無法獲得預期的回報；則從經濟層面來看，可能台灣在經濟上的利益不如預期，也可能失敗，但是個人以為在經濟以外的利益仍然是十分明顯，而且台灣也可以從失敗中總結經驗和教訓，以便在其他地區、其他機會中贏回更多的利益。

第三種情境是台灣不參與而西部大開發相對順利：在此情境下，對台灣將出現不利的局面，因為台灣沒有參與的西部大開發，代表了台灣第二次錯過參與大陸改革的歷史機遇，也代表在中共綜合國力上升的過程中，台灣必將面對更大的兩岸壓力和國際壓力，當然也不可能獲得上述的非經濟利益，同時台灣的經濟有可能在亞洲真正被邊緣化。

第四種情境是台灣不參與而西部大開發相對不順利：在此情境下，對台灣而言，在經濟上是可以避禍，在非經濟面就要看不順利的開發在中國大陸西部所引起的社會效應，嚴重的話有可能出現某種程度的動亂，甚至是民族分裂運動的加劇，則台灣必須面對是一個需要建立新的統治合法性，而且十分不安的大陸政權。在此一情況下，台灣是否更安全，恐怕是一個見仁見智的問題。如果社會有紛亂而無重大動亂，則台灣可能無經濟的風險，但也沒有上述的非經濟的好處。

綜合以上，個人以為台灣理應審慎的考量參與西部大開發的可能性，特別在參與的深淺、參與的範圍是以地區為單位，或是以省、區為單位，如何整合台商，都應有戰略的考量，應從戰略的高度來制定政策。

至於台灣的民間在參與西部大開發的課題上，個人以為：

首先應有團體參與的概念：吸取台灣早期赴大陸投資那種單打獨

鬥、惡性競爭的教訓，相對在西部大開發台灣面對的情境的複雜性和不確定性勢必更加嚴峻，先行團體的整合既可增強經濟的實力，又可以提升談判的籌碼，而且引起決策層級的重視，則有利減少損失，擴大機會。此種團隊既可以是同行的分工，也可以是不同行的整合，特別是在政府對西部大開發採取保守政策的情況下，台商自身的團隊才能形成一股大陸地方不能忽視的力量。總之，在台商的西部大開發參與過程不能繼續以中、小企業規模去參，必須是保留中、小企業敬業打拚的精髓，整合出準大企業的團隊實力，成功勝算才會增加。其次，應為詳細的前置研究：首先是地方特色的研究，大陸西部不同於東部，東部各省的地方特色大致是建立在地理位置上的差距，而西部地方之間的差距則包括了地理、地貌、氣候、民族、宗教、文化、地下資源、水資源等，可以說每一個地方都有不同，因此在參與開發的過程中尋找出當地的優勢、當地的特點，結合這些特點和特色來思考參與的角度、參與的方式是十分重要；其次是對中共的開發政策、中共中央為西部開發的會議文件，以至地方政府對地方開發的規劃和設計、規定和條例當然都是重要的材料；其三是了解當地的律師、會計師的數量、執業的狀況、公證單位、司法單位、紀檢單位的運作情況；其四是外商、港商、僑商在當地的投資、經營情況，這都是在前置研究的範圍。

其三，應該理解少數民族、尊重少數民族：在此議題上不僅是理解少數民族的需要、忌諱、價值，而且是從尊重民族的立場來理解少數民族，在少數民族地區投資，只有真正尊重民族，才能贏得尊重和少數民族的認同，台商能在此基礎上經營，大致可以立於不敗之地。

其四，注意 WTO 之規定與後續發展對大陸經貿的影響：中國大陸西部大開發的啟動正好與進入 WTO 為同一時間，這是過去台商赴大陸投資所未遇見的，因此台商最好不要只寄望地方幹部所提出的優惠政策作為投資與否的主要考量，而必須了解其優惠政策的內容與 WTO 精神是否相符，以便對優惠政策減少不當的寄望，才是一種長久經營之道。

（二）安全部分：

此一部份在兩岸關係上就區分為兩大領域，一是安全部份，一是自主部份，於是我們就可以思考在安全部份是否以動態安全為主來思考，而自主部份從靜態安全來思考，再將兩者結合，以便建構台灣「安全」。

1. 動態安全的思考：

由於台灣的區位特性以及經貿的需要，因此台灣在安全的考量上不可能以靜態安全的方式來思考和處理，現行政府所思考的安全觀顯然只能重蹈舊政府戒急用忍的覆轍，費力而功效微，反而加速損壞公權力的行使，當然從動態的角度思考時，也不能只是抄襲既有的機制，可以有二個思路：

首先是創造互利，增加危機成本。因此有序開放陸資，大陸人民的觀光、就學，以便我方也能相對掌握籌碼，創造兩岸互利的機制，以取代片面的、預防性的安全機制，一面迎接全球化趨勢，一面利用全球化來平衡兩岸的經貿傾斜，增加非和平的成本，則可以增加台灣不受侵犯的安全感。

其次是以垂直式的領先來取代平面或空間式的區隔。台灣相對於大陸是居小，小的安全係數應建立在先進，在靈活，在於能發揮自己的優勢，而非區隔。如果是又小又落後，則任何的安全機制也都無法發揮保障的作用。觀念領先，價值領先，科技領先，在複雜的後現代社會，台灣不可能多面領先，但必須循找到適合自己發展，又能掌握中國未來脈動的事物上領先一二部份。而領先不是用以驕傲，而是引起需要，大陸一旦需要台灣，台灣安全也相對獲得更多的保障。

2. 靜態自主部份：

建構台灣「安全」的思考，其最複雜的問題就在於不能只是片面的談安全，而在兩岸關係中不談自主，特別省思台灣獨特的歷史際遇，對土地認同不足所遭至的苦難，是民主化台灣最重要的反省，因此任何建議不能滿足自主，則很難為大眾所接受、所願意思考。中國大陸面對台灣自主的要求可以有疑問，但不能強壓制，所謂有疑問是指台灣的自主是否只能是否認「一中」原則；所謂壓制，是指一律以台獨分裂國土來看待。大陸有了這一層次的深思才能閱讀出台灣自主

中合理的意涵，也才能真正區分反中國、台獨和台灣自主自治之間的分際，進而欣賞和鼓勵台灣自主自治的理性意義。大陸一旦理解了這一層，台灣在建構「安全」中的自主部份就可以從二方面著手：

首先是深思一中原則和台灣自主的建設關係。如果我們相信所謂「一個中國」在現階段只是歷史的、地理的和文化的，換言之，「一中」原則之下原本就存在著多元自主，各具不同的自主文化，因此在我們的定義之中，一中與台灣自主並沒有完全互斥，不能相容的對立。有人說我們主張是獨立，是建立自己的國家，關鍵在於目前的國際社會並沒有此種空間，因此「獨立建國」就只是台灣的政治浪漫主義，如果不否認一中原則，則有可能進入到「一中」架構中，爭取最高程度的自主和自治，這雖不是最佳的選擇，至少是不必對抗世界潮流的選擇，也是爭取「準國家地位」的捷徑和選擇，在此情況下一切的靜態安全觀的所有措施都是合理的、可行的、容易奏效的。

其次是深思反帝的自主性。台灣在追求真正自主的過程中，必須意識到這裡存在著雙重的瓶頸，一層是中華民族的瓶頸，另一層是帝國主義的瓶頸。今日絕大多數的台獨人士在思考此一問題時，多半是集中在對中華民族民族意識的攻擊和撻伐，不惜自創族群以反對漢民意識，甚至引藉帝國主義黨同代異，殊不知第一層的民族意識正是我們自己無法取代的立場和起點，即使我們有可能形式地反對了漢民意識，也仍然不是獨立，不是自主，反而是更加明顯地再次受到帝國主義的役使。「台灣論」反映部份台灣人士的心態，將這種窘境清楚地暴露，因此除非我們追求的「自主」是假的自主，是為了暗中迎合帝國主義反對中國的棋子，否則真正的台灣自主的追求就必須是從第二層次開始反省，才能真正在第一層次獲得意外的收獲，換言之，台灣如果能在心理上真正反省到我們應該反對任何形式的帝國主義加諸台灣的不當壓力，反省台灣今日被殖民的心態，祛除從自虐史觀所建構的歷史記憶，才有可能理解台灣受美、日的壓迫與受中國約制的本質的落差，一旦台灣能在反帝國主義的行動彰顯其自主的一面，則必然在追求自主的道路獲得一大步的進展，而且是領先於中國大陸，依動態安全的角度來看，對台灣安全必然是有所助益。

參考書目

1. Benjmin Crabtree & William L. Miller, Doing Qwalitative Research, 1991；黃惠雯 等譯，《質性方法與研究》，台北：韋伯文化事業出版社，2002。
2. John Pomfret," Shifting Tactics, Beijing Gets Tough with Separatists in Xinjiang" International Herald Tribune, August21, 2001.
3. Joseph Rothschild, Ethnopolitics: A Conceptual Framework (NEW YORK, N.Y.: Columbia University Press, 1981.
4. Lawrence F. Locke, Waneen Wyrick Spirduso Stephen J. Silverman, 項倩、陳儒晰、陳玉箴、李美馨 譯，《論文計劃與研究方法》，台北：韋伯文化事業出版社，2002。
5. Sidney Verba, "Sequences and Development," in Leonard Binder, eds., Crises and Sequences in Political Development (Taipei: Rainbow-Bridge Book. Co.,1970)
6. 中共研究雜誌社，《中共年報》2001，台北：中共研究雜誌社，2001。
7. 中國科學院國情分析研究小組，《中國大陸民族與發展》，台北：中華歐亞教育基金會授權出版，民國 89 年 12 月。
8. 尹筑光、茆永福主編，《新疆民族關係研究》，新疆：新疆人民出版社，1996。
9. 毛公寧，〈關於西部大開發中若干重大問題的思考〉，《民族問題研究》2001 第五期，北京：中國人民大學書報資料中心，2001.05。
- 10.毛公寧、王鐵志，《西部大開發與我國民族問題》，北京：中央民族大學出版社，2000。
- 11.王文榮 主編，《戰略學》，北京：國防大學出版社，1999。
- 12.王拴乾，《走向 21 世紀的新疆—政治卷》，新疆：新疆人民出版社，1999。
- 13.王洛林、魏后凱，〈西部開發的戰略思路及發展前景〉，《中國工業

- 經濟》2001 第三期。
14. 朴今海，〈西部大開發與民族教育〉，《民族問題研究》2001 第六期，北京：中國人民大學書報資料中心，2001.06。
 15. 朱 倫，〈民族共治論〉，《世界民族》（雙月刊）2001 第四期，北京：中國社會科學院民族研究所，2001.04。
 16. 江澤民，〈深化團結協作 共創美好世紀〉，《中國外交》2001 年第八期，北京：中國人民大學書報資料中心，2001.08。
 17. 牟本理，〈西部大開發中的民族工作〉，《民族問題研究》2001 第十一期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.11。
 18. 余大山，〈西域通史〉，鄭州：中州古籍出版社，1996。
 19. 吳大學，〈西部大開發 立法要先行〉，毛公寧、王鐵志，〈西部大開發與我國民族問題〉，北京：中央民族大學出版社，2000。
 20. 吳仕民，〈西部大開發與民族問題〉，北京：民族出版社，2001。
 21. 吳春秋，〈大戰略論〉，北京：軍事科學出版社，1998。
 22. 吳曉偉，〈西氣東輸貫長虹〉，《工業經濟》2000 年 6 月。
 23. 宋 濤，〈促進少數民族生活方式現代化是西部大開發的一項重要任務〉，《民族問題研究》2001 第五期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.05。
 24. 李宗植 主編，〈西北開發的模式選擇〉，蘭州：蘭州大學出版社，2001。
 25. 李炳彥 主編，〈中國歷代大戰略〉，北京：昆侖出版社，1998。
 26. 李紅杰，〈西部大開發中需要注意的若干與民族有關的問題〉，《民族研究》2000 年第 4 期（雙月刊），北京：中國社會科學院民族研究所，2000.07。
 27. 李德洙，〈偉大的成就，光輝的未來〉，《民族問題研究》2001 第七期，北京：中國人民大學書報資料中心，2001.07。
 28. 杜 平等著，〈西部大開發戰略決策若干問題〉，北京：中央文獻出版社，2000。
 29. 杜 平、石培華 等編著，〈西土取金：西部大開發的政策背景與商業機遇〉，北京：中國言實出版社，2000。

- 30.杜 平、肖金成、王青雲，〈西部開發論〉，重慶：重慶出版社，2000.06。
- 31.沈偉烈、陸俊元 主編，〈中國國家安全地理〉，北京：時事出版社，2001。
- 32.周建明，〈關於我國對外戰略的幾個問題〉，《中國外交》2001 第十期，北京：中國人民大學書報資料中心，2001.10。
- 33.金雲輝等編，〈中國西部概覽：新疆〉，北京：民族出版社，2000。
- 34.胡鞍鋼 等編，〈中國地區差距報告〉，台北：中華歐亞教育基金會授權出版，民國 85 年。
- 35.夏 鑄，〈新世紀展望民族教育的新發展〉，《民族問題研究》2001 第四期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.04。
- 36.夏義善，〈發展中的「上海五國」機制〉，《國際問題研究》2001 年第三期（雙月刊），北京中國國際問題研究所，2001.03。
- 37.孫壯志，〈中亞新格局與地區安全〉，北京：中國社會科學出版社，2001。
- 38.孫昌洪，〈美軍賴在中亞不想走〉，（香港）文匯報 2002.02.25。
- 39.孫學華，〈西部大開發中民族地方法建設的意義和作用〉，《民族問題研究》2001 第十期，北京：中國人民大學書報資料中心，2001.10。
- 40.浦興祖 主編，〈當代中國政治制度〉，上海：復旦大學出版社，1999.08。
- 41.烏小花，〈抓住歷史機遇 充分行使自治權利〉，毛公寧、王鐵志，〈西部大開發與我國民族問題〉，北京：中央民族大學出版社，2000。
- 42.烏小花、李自然，〈試論新時期民族文化交流與民族關係的深化發展〉，《民族問題研究》2001 第九期，北京：中國人民大學書報資料中心，2001.09。
- 43.翁杰明 等主編，〈與總書記談心〉，北京：中國社會科學出版社，1996.10。
- 44.袁 木，〈西部大開發的重大意義及在開發中應注意處理好的十個關係〉，《當代思潮》2001 第一期，2001。
- 45.馬 平，〈西部大開發對當地民族關係的影響及對策〉，《民族問題

- 研究》2001年第五期，中國人民大學書報資料中心，2001.05。
- 46.馬戎，〈新疆喀什地區的民族人口分佈〉《民族問題研究》2001第二期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.02。
- 47.馬戎，〈民族與社會發展〉，北京：民族出版社，2001。
- 48.馬敏、王玉德主編，〈中國西部開發的歷史審視〉，湖北：湖北人民出版社，2001。
- 49.馬克思，〈共產黨宣言〉馬克思選集第一卷，北京：人民出版社，1972。
- 50.高路、葛方新，〈大決策出台：西部大開發方略〉，北京：經濟日報出版社，2000。
- 51.國家統計局，〈西部地區開發戰略研究〉，經濟參考報2000.12.13。
- 52.崔成男、尹金山、方昌國，〈西部大開發——解決民族關係深層問題的有效途徑〉，《民族問題研究》2001第二期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.02。
- 53.崔延虎，〈生態決策與新疆大開發〉，《民族問題研究》2001第八期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.08。
- 54.張文木，〈中國新世紀安全戰略〉，山東：山東人民出版社，2000。
- 55.張俊莉，〈要制定西部大開發的民族優惠政策〉，《民族問題研究》2001第一期，北京：中國人民大學書報資料中心，2001.01。
- 56.張傳垣等主編，〈蘇聯興亡和社會主義前景〉，北京：新華出版社，1998。
- 57.張博文，〈美國「新中亞戰略」及其對中國戰略安全的影響〉，《中國外交》2000年第七期，北京：中國人民大學書報資料中心，2000.07。
- 58.張麗君，〈西部大開發背景下民族教育發展的新舉措〉，《民族問題研究》2001第十期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.10。
- 59.陳力，〈戰略地理論〉，河北：解放軍出版社，1990。
- 60.陳宜，〈民族區域自治與西部大開發〉，《民族問題研究》2001年第七期，中國人民大學書報資料中心，2001.07。
- 61.陳耀，〈西部大戰略與新思路〉，北京：中共中央黨校出版社，

- 2000。
- 62.陳文科，〈對西部大開發戰略的深層思考〉，《經濟學動態》2000.07。
- 63.陳啟懋 編著，《中國對外關係》，台北：中華歐亞教育基金會授權出版，民國 89 年。
- 64.陳聯璧，〈中亞五國的民族關係問題〉，《世界民族》2001 第二期，北京：中國社會科學院民族研究所，2001。
- 65.傅桃生，《實施西部大開發的戰略思考》，北京：中國水利水電出版社，2000。
- 66.勞倫斯·克萊因，〈中國西部大開發的潛力〉，《城市經濟區域經濟》2002 年第三期，北京：中國人民大學書報資料中心，2002。
- 67.單錦元，〈論新疆資源綜合開發的戰略重點〉，《城市經濟、區域經濟》2001 第二期，北京：中國人民大學書報資料中心，2001.02。
- 68.曾培炎，《高層論壇》，北京：中共中央黨校出版社，2001。
- 69.黃劍波，〈西部大開發中的生態困境〉，《民族問題研究》2001 第八期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.08。
- 70.楊開忠 等著，《中國西部大開發戰略》，廣州：廣東教育出版社，2001。
- 71.葉 蘭，《進軍西部：高層領導談西部大開發》，北京：中央文獻出版社，2001。
- 72.董良慶，《戰略地理學》，北京：國防大學出版社，2000。
- 73.虞寶棠、李學昌，《當代中國四十年紀事（1949-1989）》，上海：上海人民出版社，1990。
- 74.靳 薇，〈西藏援建項目的社會評價與期望〉，《民族研究》2000 年第一期，總 123 期（雙月刊），北京：中國社會科學院，2000.01。
- 75.圖道多吉，〈民族教育再創新世紀的輝煌〉，《民族問題研究》2001 第四期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.04。
- 76.廖楊、修臣，〈論西部大開發與民族區域自治制度的完善〉，《民族問題研究》2001 年第二期，中國人民大學書報資料中心，2001.02。
- 77.熊錫元，《民族理論基礎》，北京：民族出版社，1989。
- 78.劉 吉 主編，《社會主義改革論》，上海：人民出版社，1997.06。

- 79.劉江海，〈實施西部大開發戰略中民族因素的思考與對策研究〉，《民族問題研究》2001 第三期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.03。
- 80.劉宏煊主編，〈中國睦鄰史：中國與周國家關係〉，北京：世界知識出版社，2001.05。
- 81.劉徐波、高興國，〈西部大開發重要意義的觀點綜述〉，《農業科技與信息》2000 第七期，2000。
- 82.劉興全 等著，〈中國西部開發史話〉，北京：民族出版社，2001。
- 83.鄧英洵 等著，〈再造中國〉，北京：文匯出版社，1999。
- 84.閻學通 等著，〈中國崛起：國際環境評估〉，天津：人民出版社，1998.04。
- 85.薛君度、邢廣程 主編，〈中國與中亞〉，北京：社會科學文獻出版社，1999。
- 86.鍾敬文，〈文化認同是實施西部大開發的一個重要基礎〉，毛公寧、王鐵志，〈西部大開發與我國民族問題〉，北京：中央民族大學出版社，2000。
- 87.寶玉柱，〈論少數民族的教育平等權與自主權〉，《民族問題研究》2001 第十期，北京中國人民大學書報資料中心，2001.10。
- 88.蘭 華，〈論西部大開發的理論淵源和基本思路〉，《民族問題研究》2001 年第八期，中國人民大學書報資料中心，2001.08。

附 錄

附錄一：「中共『西部大開發』之綜合評估---西北部」

座談會（一）

時間：2001年8月9日（星期四）下午4時至6時

地點：新疆社會科學院

出席人員：

新疆學者：

王拴乾（新疆社會科學院 院長）

黃俊（新疆社會科學院經濟研究所 研究員）

曾大昭（新疆社會科學院經濟研究所 研究員）

董照吾（新疆社會科學院經濟研究所 研究員）

台灣學者：

楊開煌（中國大陸研究學會 理事長）

陳忠信（中國大陸研究學會 理事）

黃筱蕪（中國大陸研究學會 理事）

近來西部大開發已經是中國大陸很重要的一項工作，今年年年初我們在北京社科會也就西部大開發作了一場座談，北京的學者也建議我們到新疆與當地的學者做一個學術交流。一般而言，在談論西部開發多以經濟部份為主，而我們考察的重點比較集中在民族問題與政治問題的部分，也願意在經濟議題部份聆聽與就教各位的看法。

新疆本地對西部開發有何看法？新疆對西部開發有無單獨的構想，在一段時間有何指標可作為檢示的依據，以及貴院何時對西部開發作研究，而正式成為關鍵的課題？

西部開發研究是最近本院主要的研究課題，西部開發是中央重大的決策，目前主要還著重在宣傳的意義，然後是提出西部開發主要的重點以及在新疆的時間。從現在看來有兩點進展比較大，就是實際性的設：第一是中央的決策提出明確的、大的項目，第二是石油的發展，

作出階段性的規劃。基本上西部大開發一開始為宣傳、認識與了解。

座談內容要點

(一) 內容：

1. 西部大開發進入實質性的階段大概是在 20 世紀末，西部地區的開發也就是新疆的開發則是一段很長時間。
2. 中央政府對少數民族地區經濟十分重視，特別是在五十年代。中國東西部發展不均衡是中國的國情，為了促進整個中國經濟發展，就始終有保持中國東西部均衡發展的提出。毛澤東在五十年代促進十大關係上理內陸、沿海經濟發展的問題時，他指出要想內陸地區、西部地區、少數民族地經濟發展快一些，那麼就要使東部先展，以加速西部開發。
3. 八十年代中共十二大以後，為實現中國經濟的三個戰鬥目標，特別將西部地區，尤其是少數民族地區列入其中。九屆三中全會後，總的形勢是使中國經濟更快的融入整個東南沿海高度發展經濟圈中。
4. 中共中央制訂七五計劃，明確提出中國經濟發展分為三個地帶—東部、中部、西部，欲維持中國經濟持續高度發展，必須正確促使東、中、西的發展，加強西部地區農工牧業發展，加強西部地區基礎設施，戰略資源的開發，石油開發。七五計劃對整個東西部發展是比較具有明確的規劃。七五後，資源開發投資的密度漸大。
5. 九二年鄧小平南方談話，提出總的政策，鄧小平先生提出了「兩個大局」的戰略構想。總的政策是鼓勵「部份富裕」。
6. 加大對西部地區投資的密度，制訂九五計劃，明確提出加速東部地區發展，西部地區要注意這個大局，因為東部是拉動整個大陸經濟發展的主力，加快西部開發的大區，保持大陸經濟持續高度發展，但若沒有西部戰略的考量，要實現三步走是很困難的。
7. 建設能源開發基礎設施為西部大開發的規劃思路及重點項目，強調推進西氣東輸工程。

8. 中國是統一的多民族問題，因此東西部也是一個民族問題，並且是一個戰略問題。實施西部大開發是增進民族團結，保持邊防鞏固的根本保證。促進西部地區經濟發展和社會進步，才能切實維護民族地區、邊疆地區的穩定，保障社會長治久安，增強整個中華民族的凝聚力和向心力。
9. 中央與地方及生產建設兵團全方位開放發展西部地區的經濟。
10. 西部經濟發展兩大問題：東部與西部的差距以及城市與農村經濟不協調的問題。
11. 西部大開發具體政策目標及措施：加快基礎設施建設；加強生態環境保護及建設；吸引人才和發展科技及教育；吸引人才和發展科技及教育。

(二)西部大開發的重點首為加大西部地區戰略資源利用的程度：

1. 在西部地區油田投資仿 BOT (建設—運營—移交) 企業開發資源，如庫爾勒採三家入股，即中央、地方及民間。哈密也伴隨油田開發而發展。
2. 從生產佈局的角度來規劃，特別是戰略資源的開發—西氣東輸，各省分段施工，全長 4200 公里，預定三年完成。
3. 強調生物科技共同發展，並共同開發石油、農作物、礦物、金屬、鉀鹽。
4. 西部地區重大基礎設施建設，主要由中央財政性建設資金，中央和地方搞好關係，加快基礎設施建設。
5. 國家安排基建投資、財政專項補助資金和對地方財政減收補助資金，給予支持。
6. 在上述共同發展與開發中，體制是重大的改革，27% 轉化給地方吸收，包括對地方的扶植、採購等。
7. 強調西部有資源，東部有市場；西部地區幅員遼闊，自然資源豐富，但發展水平較低，蘊藏巨大的投資機會和市場潛力。加快西部地區開發，把資源優勢變為經濟優勢，而且能夠為東部地區的發展提供新的市場空間。

8. 穩定我們的社會，便需穩定少數民族：少數民族多集中在西部地區，全疆佔 62%，多集中南疆，也就是所謂「大分散，小聚居」。西部地區不僅經濟發展相對落後，而且教育、文化等各項社會事業明顯滯後，不利於鞏固安定團結的大好局面。只有加快開發，促進西部地區經濟發展和社會進步，才能切實維護民族地區、邊疆地區的穩定，保障社會長治久安。只有加大西部地區經濟發展，才能保證中國各民族的團結，也才能穩定社會，也才能對台灣有足夠的理由加速中國統一。
9. 轉移致富，加大西部地區投資：中央財政將加大對西部地區一般性轉移支付的規模。拿出一部分財力，專項安排用於對民族地區的轉移支付。
10. 解決民族問題，主要從政策方面並強調優惠的政策。
11. 教育、招募幹部，在自治區有硬性規定，依漢人、少數民族人口比例予以適當分配，若是差距太大，將會造成西部地區社會的不穩定。
12. 在教育發展上，把西部民族地區、山區、牧區和邊境地區列為國家貧困地區義務教育工程重點地區，中央財政給予重點支持。
13. 西部大開發要以加快基礎設施建設為基礎，以加強生態建設和環境保護為根本，以調整產業結構為關鍵，以發展科技教育為保障，以改革開放為動力，以提高人民生活水平為出發點，扎扎實實地推進西部大開發。
14. 西部開發的重點任務是：第一，加快基礎設施建設。必須從戰略眼光出發，多方籌資，先行建設，適當超前，注意提高質量和效益。第二，加強生態環境保護與建設。第三，切實加強農業，積極調整產業結構。第四，大力發展科技教育，加強社會事業建設。

（三）漢民族與少數民族在西部大開發有何影響？

1. 西部大開發也是個民族問題、政治問題，為使各民族共同繁榮，因此有其戰略需求。
2. 留住人才是很重要的事。

3. 南疆貧困人口多，唯有西部大開發才可解決此一問題。
4. 穩定與發展是民族問題的核心。

(四) 新疆概述：

1. 邊防部隊大都來自內陸，新疆接壤鄰國多，條件複雜，有 169 種少數民族，維吾爾族佔大多數，大都信奉伊期蘭教。
2. 烏魯木齊市漢人佔 70%，人口 1800 萬人，面積 40 萬平方公里。
3. 土地沙漠化嚴重，濫砍代樹木是主因，現已積極作造林工作，重建生態環境。
4. 新疆的農業資源是非常豐富。

(五) 對外關係：

1. 新疆的歷史跟中亞、蘇俄等關係密切。
2. 沿邊貿易在外貿佔了 2/3，在重要的合作上是以石油開發為主。也有發展邊際貿易、商品結合、資金支助等合作。
3. 固體水庫的開發：為引用天山融化的冰雪，以解決新疆地區的缺水問題。但現因氣候變化，導致水源不足。

附錄二：「中共『西部大開發』之綜合評估---西北部」

座談會（二）

時間：2001年8月25日（星期六）下午4時至6時

地點：蘭州東方國際大酒店

出席人員：

甘肅學者：

安可君（甘肅省社會科學院 黨委書記）

劉 敏（甘肅省社會科學院 副院長）

穆紀光（甘肅省社會科學院科研處 處長）

朱智文（甘肅省社會科學院 副研究員）

張志軍（甘肅省社會科學院辦公室 副主任）

台灣學者：

楊開煌（中國大陸研究學會 理事長）

陳忠信（中國大陸研究學會 理事）

黃筱蕪（中國大陸研究學會 理事）

座談內容要點

（一）內容：

1. 本院是一個綜合性研究機構，現有編制113人，包括行政、圖資、研究、業務人員，研究社會科學各個領域，如經濟、農業經濟、社會、文化、法學、哲學、歷史、訊息研究所，為一小而全的單位，為全國經濟發展和社會發展作一些貢獻。但由於與黨委及政府溝通不足，作業發揮效果有限，因為政府本身有其研究機構，如：省政府有發展研究中心，是為其中心任務服務。中央提出西部大開發，對甘肅而言，從歷史上甘肅是維護西部邊陲戰略重要的腹地。古時漢武帝設古絲郡就具有戰略考量，因此西部大開發促使我們逐漸理

解甘肅的戰略意義，而不純粹在經濟上作考量，因為這麼大的一個家，這麼大的一個西部，要保持團結統一，又能夠發展，光靠外境支援是不行的。前一段時間有個歷史研究會，即從歷史角度看西部大開發，甘肅自然環境惡劣，但河西四郡的農業仍算是不錯，河西走廊鞏固，西部地區就會較安定。其次，目前提倡退耕還林是從長遠角度考量生態破壞的嚴重性，從而追求生態的發展。因此西部十個省區，即使在全國，西部大開發是一項得民心的政策，以經濟建設為中心，一切以此為服務，這個政策的提出也促使學者理解整個戰略意義。

2. 在中國歷史上，西部地區為中國最早及開發過度的地區，中國歷史學家史念海考證，在遠古時期，西北地區植被達 53%，說明當時的生態環境是很好的，一直到後唐時期人口增加，遂而開發過度。近代孫中山先生也對西部地區的開發從科教農工方面，提出具體的設想，但真正的西部開發則是從現在才開始，而現在西部開發的意義跟過去不同：(1)八十年代鄧小平先生提出了「兩個大局」的戰略構想：國家安全與共同富裕。(2)西部地區因過去開發過度，特別是對生態環境造成很大影響，實際對中華民族的發展也是一致命傷，如長江、黃河下游的沙塵暴。甘肅位在西部開發中間，其戰略地位高於經濟、社會地位，現在的西部大開發與改革開放初期東南沿海發展的機制不同，改革開放初期仍是以計畫經濟為主，但西部大開發則是以市場經濟為主，甘肅面臨市場經濟，在西部開發中有可能從陝西跳到新疆，新疆超過甘肅，而使甘肅在西部開發中的地位是缺的，因此便形成經濟發展規律中的「T度推移」。現在從國家佈局和發展重點來說，西安、成都、重慶、昆明為西部開發第一線的重點城市，西北地區則從西安直跨烏魯木齊，事實上現在國家的資金投入、國家政府的投入以及吸引外資的投入，甘肅都處於弱勢，而此一情況，甘肅各界從政府、研究機構，甚至老百姓都都在思考與憂心這個問題。
3. 甘肅國土面積為 45.44 萬平方公里，14 個地州市，86 個縣市區，192 個鄉鎮，人口 2580 萬人。從改革開發以來，1988 年實現國內

生產總產值第一個百分點(以八十年為基礎),96年提前翻了兩翻,改革開放二十年,國內生產總值增加4.4%,平均年增長8.79,人均生產總值增加三倍多。七、八年前,鄉村農民人均可支數為101元,2001年增至1400元人民幣;城鎮居民人均可支數為708元,2001年已增至4870元人民幣。

4. 甘肅人均生產總值為全國倒數第二位,城鎮人均可支配數為全國倒數第三位,農民人均可支配數為全國倒數第二。
5. 八十年改革開放初期,貧困人口為393萬人,2001年降為52萬人,甘肅面對西部大開發的基礎提出一個思路,主要是以經濟結構調整為優先,以提高經濟效益與質量為重心,以提高人民生活水平為出發點。並再提六戰略:(1)開放帶動戰:加速對國內與境外的開放;(2)開發推動戰:依靠西部大開發為契機,加速甘肅發展;(3)科教興省戰:發展科技及教育;(4)工業化和城市化戰:加快工業化和城鎮化速度;(5)可持續發展戰:主要是經濟、社會、人口、資源、環境協調發展和系統發展;(6)最後在西部大開發過程中再造河西戰。
6. 河西走廊在甘肅的地位,在經濟發展中算是強勢極,甘肅弱勢極集中在甘肅東部乾旱區,從國家、省及河西走廊的努力,強勢極在五年內要讓河西經濟實力增長一倍,以作為甘肅在西部大開發最中間地位的成功。

具體目標:

- (1) 濟總量:2005年國內生產總值達到1450億,年均增長8%,人均生產總值5390元,年增7%。
 - (2) 城鎮化水平達30%。
 - (3) 生活水平城鎮居民達6200元,農民年收入達年均1800元。
 - (4) 生態環境:森林覆蓋率達到4.3%,城市綠化覆蓋率20%,人均綠地5平方公里。
 - (5) 退耕還林:2005年退耕500萬,後5年再退500萬,10年計退1000萬,用以還林造林。
7. 甘肅在支持西部大開發的思路還繼續再調整,甘肅的地貌非常複

雜：草原、綠洲、戈壁、高原。

8. 發展的支柱產業：

- (1) 設綜合性、高薪石油化工基地；
- (2) 建設有色金屬為特色產業；
- (3) 生物醫藥、中草藥材加工基地：中藥材在甘肅為一大物產。
- (4) 建設農牧產品的生加工：通過調整結構、退耕還林、產業化加速農業的產業化競爭，建設 20 個基地。
- (5) 旅遊產業：甘肅的地貌非常複雜，其地形、地理、歷史文化形成特殊的旅遊資源，問題是甘肅基礎設施落後，因為旅遊資源分為幾條線，將其連成片，以形成相對優勢。(中川機場、柳園-敦煌鐵路為甘肅開發計劃的項目)

9. 從人文方面說，在中國先民概念中，東和西不光是地理概念，而且是一種對立的、是二個價值性的問題：東都為新，西為邊陲荒漠之意，東西相對。在先民的潛意識，東是陽剛、旭日東昇，西是邊陲、陰柔，儘管如此仍需交流互補，從古時穆天子和西王母的寓言故事中，即可說明中華民族希望東西交匯的理想。因此西部大開發在東西交流具有重大意義。

10. 在西北地區五省中，甘肅人口總數佔第二位，經濟居第三位，面積為全國第七位。從五十年代開始，中央是以均衡發展戰略為主軸，全國 163 項重大建設工程，整個西北地區，甘肅占了 16 項，78 年與其他省區差距不大，如今發展速度則頗為落後。甘肅經濟發展特點為：

- (1) 濟結構重心化失調：輕工業佔 30%，重工業佔 70%。
- (2) 省內區域不平衡：蘭州、金昌、白銀、嘉裕關、天水五個省轄市佔整個經濟總量 70%，主要的工業能力集中在此。東部乾旱缺水嚴重，非常落後。
- (3) 貧困人口太廣：有返貧現象發生。
- (4) 環境不良，嚴重缺水：水資源缺乏，資源特點在西北地區倒數第一，最有優勢為中藥材、有色金屬、農產品。

11. 西部大開發在甘肅地區九大工程：

- (1) 態建設工程。
- (2) 公路建設主幹線高等計畫工程。
- (3) 包蘭二線工程。
- (4) 二個機場擴建：中川、敦煌。
- (5) 天然氣管建設：蘭州-西安。
- (6) 中心城市基礎設施建設。
- (7) 特色農副產品生加工程。
- (8) 支助產業改擴建工程。
- (9) 高技術產業化示範工程。

(二) 會後提問：

1. 整合性石化產業在甘肅產量如何？新疆地區本身也發展石化，對甘肅有何影響？

甘肅在石油化工方面，本地油田不多，只有一個長慶油田，五十年前的玉門油由是一個老油田，現在主要是依靠他省油田，如陝西、新疆吐哈油田、青海冷田，由於甘肅緊臨四省，地理優勢使甘肅成為一個良好樞紐。至於新疆石化工業與甘肅的石化工業基本上都還是藉由國家控制的力量運作。

2. 前述提及西部的發展由陝西跳至新疆，在西北地區甘肅落居第三，是否說明甘肅現況條件不良，致使中央整個計畫為求總體成果，因而優先將資源用至新疆？

基本上是以國家安全為考量。新疆為少數民族自治區，且在新疆內地發現石油、天然氣等新資源，再加上歐亞大陸橋開通後即成為口岸，接壤鄰國多，都具有優勢。當然新疆本身爭取項目設計合理，也具有可行性，工作密度強，相對地國家予以投資的機會則增加。關於這一方面，甘肅人民也頗為擔憂並對省政府在這方面的努力不滿。

另外一方面是缺水的問題，目前甘肅已引洮河以及青海的大通河，以解決水資源不足的問題，亦即「引大入秦」。

3. 若從地緣角度而言，歐亞大陸橋開通是否對甘肅整個經濟發展有帶動作用？若不明顯，癥結何在？

實際上歐亞大陸橋通，但和國家之間是不通的，因為國與國政治溝通不足，致發展有限。

4. 甘肅的樞紐作用如何？是否有可能如美國丹佛成為內陸轉運中心？因為在西部新疆發展起來，甘肅位全國地理幾何中心位置，若從這方面規劃，蘭州也可成為陸陸、空運交通的總樞紐，提供最快捷的服務。

由於甘肅處經濟弱勢，各方面條件不佳，因為在甘肅未有人提出這方面的建議，今聞台灣學者之言，頗有建設性的意義。

附錄三：「中共『西部大開發』之綜合評估---西北部」

座談會（三）

時間：2002年1月26日（星期六）上午10：30-12：00

地點：北京 中國社會科學院

出席人員：

北京學者：

郝時遠（中國社會科學院民族研究所 所長）

陳建樾（中國社會科學院民族研究所 研究員）

杜發春（中國社會科學院民族研究所 研究員）

黃 行（中國社會科學院民族研究所 研究員）

張麗君（中央民族大學民族經濟所 研究員）

雅生吾守爾（中國社會科學院民族研究所 研究員）

格 勒（中國藏學研究中心 研究員）

台灣學者：

楊開煌（中國大陸研究學會 理事長）

陳忠信（中國大陸研究學會 理事）

座談內容要點

1. 在計劃經濟下，自治區的經濟發展是依靠指令性、支援性的政策，故在經濟效益、質量均不顯著，對地方的經濟發展亦無助益。
2. 「改革、開放」之後，東部地區的發展效應十分明顯，而且逐年擴大。之後有中央對西部的關懷，而西部地區對此也有需要，但是「自治區」的特權畢竟還是不如經濟特區。「改革、開放」以前廣東羨慕廣西，而在「改革、開放」以後廣西羨慕廣東，這樣的情勢發展，中央與漢民族有開發西部、促進發展的義務，而西部民族也必須對此有所覺悟。
3. 八九之後改革開放促使外部環境發生變化，對內如何維護民族地

區、邊疆地區的穩定，以保障社會長治久安；對外改變形象等皆是中央所需著手處理的要事。

4. 九二年鄧小平南巡之後不祇是沿海開放，而且是內陸開放，尤其是对內的橫向聯合，造成西部的人才外流，東部的信息回流，九三、九四年特別突出，西部地區對於此種斷層現象感到不滿與不安。
5. 在九三、九四的調察中，西部地區也極欲一心要學習東部地區，以求發展，但中央對我們並未有所照顧，因而令西部地區的人民有失望、失落、冷落的感觉。
6. 在西部開發中，各地方間橫向聯合的需要，尤其是沿海地區與西部地區的聯合，但是真正要如何做才對西部開發更有利，在「人大」會上上海、廣東的人大代表有人提出協同發展、共同發展的模式，目前正在研究其可行性。
7. 東部地區在嚮應中央西部大開發的政策上有著參差不齊的聲音。
8. 我所對西部自然資源、文化資源的研究十分重視，我所贊同經濟發展與民族平等。民族團結必須有經濟、物質等豐富資源為基礎，但開發必須有新的思想。
9. 西部開發啟動，乃是由中央投資基金，以加強西部地區基礎設施，加強生態建設和環境保護，大力發展科技教育，並藉大眾傳播宣傳西部開發的意義與重要性，強調政府各個部門必須齊心齊力參與西部開發的工作。
10. 東部省有西部開發辦，對口辦理具體的協議。智力支援、對口支援等各種支援工作，因此在東部的各省中有不少是在西部開發中行動十分積極。
11. 文化摩擦在西部開發中逐漸出現。
12. 雲南為煙草大省，1999年之後位為文化、綠色大省，縣有公文要求各民族重視民族文化的保存及環保生態的重視。
13. 少數民族語言在政府機構公文、訴訟中是可以合法使用的，少數地區漢族是提倡學習少數民族語言。
14. 目前上網的民族言文有蒙、藏、維、哈等，軟件也有，對少數民族上網而言提供了方便。。

15.文化大省與文化產業有區別。文化大省是指該省具有歷史、文物、觀光資源、少數民族文化等謂之；而文化產業是將文化資源轉為產業，成為帶動經濟發展的支柱。西部各省多有文化資源，但無文化產業。

16.自治是階段性，在地方早已共治，共治是以共和為目的，最終達成共和國的目標。

17.對於西部沒落之因

- (1) 歷史開發上可追溯至 5000 年~8000 年。氣溫變化帶來的沙化是不可忽視。
- (2) 從盤庚之後，政治中心東移。
- (3) 南宋以後，海運大起，陸運衰退有關。

附錄四：「中共『西部大開發』之綜合評估---西北部」

座談會（四）

時間：2002年1月27日（星期日）上午10：30-12：00

地點：北京皇冠假日飯店

出席人員：

北京學者：陳立鵬（國家高級教育行政學院少數民族

教育研究中心 主任；苗族）

敖俊梅（維吾爾族）

田文林（中國人民大學教授）

劉新麗（土家族）

龍西江（中國藏學中心研究員）

陳 宜（西南民族學院）

廖 楊（蘭州大學博士生）

台灣學者：楊開煌（中國大陸研究學會 理事長）

座談內容要點

1. 來北京生活幾年之後，我們並不覺得自己與漢族有何差別，漢族人似乎也沒有以少數民族來看待我們。有人表示在初到北京時有強烈自卑感，尤其在語言方面，自己的漢語說得不好。
2. 我們不覺得西部大開發是北京的事，我們感覺是自己的事，都盼著家鄉的落後面能有機會改變，儘快改變，是以在家鄉族人對西部大開發是有期待的。
3. 漢族作黨委書記一事，在族裡是有意見的，主要是看此黨委書記是怎麼做，如果是能為我們謀出路，爭投資，向上級爭經費，我們為何不擁護，也不會以族別不同刻意作對；反之，少數民族的黨委書記如何不能幹，反而更會挾勢（共產黨之勢）欺人。

4. 開發山區、農村，修道路，架電線，裡面的人出來，外區的人進去，鄉下自然有變化，民族自然也有變化，族的文化漸漸流失，這也是現代化必然的過程，留也留不住，老年人也許有感慨，青年人誰不想去外邊闖一闖。
5. 西部大開發之後，回到鄉下的少，外出打工的多，大學畢業之後，國家硬性規定少數民族學生必須回原族服務，同學們對此是有意見的，但也沒有辦法，不是不愛家，不愛族，而是覺得回去了改變也有限，而且也怕一回來就很難再出來。
6. 維族鬧獨力有耳聞，好像問題不嚴重吧，這裡的說法很多，有時真真假假，也不知道是小道消息為真或是政府說得為真，大多數人不關心，也無從問，禍得太兇，國家還是得管一管。
7. 少數民族中有些價值觀是和西部大開發的構想是有抵觸的，如宗教，如迷信，如民族習性等，不過多半還是宗教的原因，如不能經商，不能積累財富等，不過這也隨時間、時代的改變，現代少數民族的宗教特別是傳播媒體的發展、青年的變遷，都使得傳統的價值逐漸消失。
8. 西部大開發對少數民族而言，最大困難還是資金不足的問題，所以北京的財政支援便是十分重要，但也有些地方中央的資金到位之後，也會被地方的幹部所挪用、盜用，民怨很多，這是目前西部大開發在民族地區的問題之一。

附錄五：西部大開發決策出臺前後

實施西部大開發戰略，加快中西部地區發展，是以江澤民同志為核心的黨中央根據鄧小平同志關於我國現代化建設“兩個大局”的戰略思想，高瞻遠矚、統攬全局、面向新世紀作出的重大決策。

鄧小平的“兩個大局”的戰略

80年代，當改革開放和現代化建設全面展開以後，鄧小平同志對全國經濟的協調發展就進行過深刻的考慮。他提出了“兩個大局”的思想。一個大局，就是東部沿海地區加快對外開放，使之較快地先發展起來，中西部地區要顧全這個大局。另一個大局，就是當發展到一定時期，比如本世紀末全國達到小康水平時，就要拿出更多的力量幫助中西部地區加快發展，東部沿海地區也要服從這個大局。我國地域遼闊，人口衆多，生產力不發達，要在一個時期實現同步富裕、同等富裕是不現實的，必然會有的先富起來，有的後富。在發展戰略佈局上，必須有全盤的構想。

鄧小平同志的這個戰略設想是，根據生產力發展水平和各方面的條件，東部地區先加快發展，然後帶動和支援中西部地區發展，最終實現全國各地區共同繁榮和共同富裕。

小平同志關於“兩個大局”戰略思想的集中論述，主要有兩次。一次是1988年9月12日，在聽取關於價格和工資改革初步方案的彙報時；另一次是1992年初在南方的談話中。

1997年8月5日，江澤民總書記提出“再造一個山川秀美的西北地區”

1997年6月26日，姜春雲副總理提交了《關於陝北地區治理水土流失建設生態農業的調查報告》。江澤民總書記“看了這個調查報告，感到很高興。陝北地區治理水土流失，改善生態環境的措施和經驗是好的。”1997年8月5日，在姜春雲的《調查報告》上做了重要批示。江澤民總書記指出：“歷史遺留下來的這種惡劣的生態環境，要靠我們發揮社會主義制度的優越性，發揚艱苦創業的精神，齊心協力地大抓植樹造林，綠化荒漠，建設生態農業去加以根本的改觀。經過一代一代人長期地、持續地奮鬥，再造一個山川秀美的西北地區，應該是可以實現的。”

1999年6月9日，江澤民總書記提出，加快中西部地區發展步伐的條件已經具備，時機已經成熟

1999年6月9日，在中央扶貧開發工作會議上，江澤民總書記在講話中指出，加快中西部地區發展步伐的條件已經具備，時機已經成熟。在繼續加快東部沿海地區發展的同時，必須不失時機地加快中西

部地區的發展。從現在起，這要作為黨和國家一項重大的戰略任務，擺到更加突出的位置。

1999年6月17日，江澤民總書記再次指出，從現在起，這要作為黨和國家一項重大的戰略任務，擺到更加突出的位置。

1999年6月17日，在西安舉行的西北五省區國有企業改革和發展座談會上，江澤民總書記說，現在我們正處在世紀之交，應該向全黨和全國人民明確提出，必須不失時機地加快中西部地區的發展，特別是抓緊研究西部地區大開發。江澤民總書記強調，加快開發西部地區，對於推進全國的改革和建設，對於保持黨和國家的長治久安，是一個全局性的發展戰略，不僅具有重大的經濟意義，而且具有重大的政治和社會意義。加快中西部地區發展的條件已經基本具備，時機已經成熟。從現在起，這要作為黨和國家一項重大的戰略任務，擺到更加突出的位置。

江澤民同志指出，加快開發西部地區，是全國發展的一個大戰略、大思路。江澤民總書記強調，在發展社會主義市場經濟的條件下，加快開發西部地區，要有新的思路。國家要加強宏觀調控，研究提出符合實際的政策措施。在編制下一個五年計劃時，要把加快開發西部地區作為一個重要方針。

江澤民總書記在考察黃河時強調，改善生態環境，是西部地區開發建設必須首先研究和解決的一個重大課題。

1999年6月17日至24日，江澤民同志一路行程數千公里，實地了解黃河的治理與開發情況。從黃河中游的壺口開始，經三門峽，過洛陽，到鄭州，下開封，赴濟南，最後抵達東營的黃河入海口。這是10年來他第6次考察黃河。

考察中，江澤民總書記十分關注西北地區水土流失的治理情況。他說，改善生態環境，是西部地區開發建設必須首先研究和解決的一個重大課題。江澤民總書記再次提出，通過幾十年乃至整個下世紀的艱苦努力，“建設一個山川秀美的大西北”。

朱鎔基總理在甘肅、青海、寧夏調研時也談到，1999年的3月、6月和8月，江澤民總書記曾多次提出實施西部大開發戰略問題。

為了貫徹落實江澤民總書記關於實施西部大開發的指示精神，朱鎔基總理先後赴西部六省區實地考察和調研。

1999年8月5日至8月9日，朱鎔基總理到陝西省考察治理水土流失、改善生態環境和黃河防汛工作。他指出，要認真貫徹落實江澤民總書記“再造一個山川秀美的西北地區”的批示和最近關於治理開發黃河的重要指示，從根本上把黃河的事情辦好。他強調，黃河中上游各省區要解放思想，採取退田還林（草）、封山綠化、個體承包、以糧代賑的措施，動員廣大人民群眾，大搞植樹種草，改善生態環境，為根治黃河奠基，為子孫後代造福。

1999年8月12日至8月16日，朱鎔基總理到雲南省考察工作。在考察中，他指出，現在我國經濟進入了一個新階段，經濟結構要進行重大戰略性調整，經濟體制改革要有新的突破。在這種形勢下，各地都必須充分發揮自身優勢，適應市場變化，大力調整結構，發展各具特色的經濟。

朱鎔基總理強調，保護天然林是改善生態環境，實施可持續發展戰略的重大舉措，必須以更堅定的決心，更嚴格的要求，更有力的措施，切實抓緊抓好。他強調，實施天然林保護工程，首先要真正轉變經濟工作思路和傳統觀念。要切實把發展經濟的指導思想轉到重視保護資源和生態環境、實施可持續發展戰略上來，轉到對經濟結構實施戰略性調整上來。

他指出，實施天然林保護工程必須制訂和實行正確的政策與措施。第一，國家要對天然林禁伐地區給予資金支援，以調動地方、企業和群眾的積極性。對因禁伐天然林而減少的地方財政收入，中央財政要通過轉移支付予以適當補貼。不付出這個代價，就不能換來青山綠水。第二，採取退田還林（草）、封山綠化、以糧代賑、個體承包的措施。對退耕還林的地區，農民在種樹種草的同時，國家在一定的年限內，無償提供糧食。對造林和護林，要實行承包到戶、到人的辦法。

1999年9月6日至12日，朱鎔基總理到四川省考察。在考察中，朱鎔基指出，實施天然林保護工程，加強生態環境建設，是貫徹執行可持續發展戰略的重大部署。他強調，要下決心在長江、黃河中上游地區恢復植被、綠化荒山、保持水土、保護生態，力爭五年初見成效、十年大見成效。

1999年10月21日至30日，朱鎔基總理又赴甘肅、青海、寧夏進行實地考察和調研。在考察中，朱鎔基總理強調，加快西部地區發展是鄧小平同志關於我國現代化建設戰略思想的重要組成部分，是促進各地區共同繁榮、共同富裕的必然要求，我們一定要按照江澤民總書記近年來多次重要講話和指示精神，站在現代化建設全局和長遠發展的高度，統一思想認識，不失時機地實施西部大開發戰略。要精心研究，統籌規劃，科學地制定實施西部地區大開發的任務、政策、措施和步驟。

朱鎔基總理在中央民族工作會議上強調，加快發展民族地區經濟，必須著力抓好五項工作

1999年10月3日，朱鎔基在中央民族工作會議閉幕會上講話指出，黨中央高瞻遠矚，把握大局，審時度勢，提出了加快中西部地區發展特別是實施西部大開發的戰略決策，這為少數民族和民族地區加快發展提供了重要的歷史機遇。對此，我們要有高度的歷史責任感和緊迫感，同時又要從實際出發，按客觀規律辦事。從現在起，就要抓緊研究和制定規劃，採取更加有力的措施，有步驟、分階段地達到目

標。

朱鎔基指出，要加快少數民族和民族地區的發展，必須著力抓好以下幾個方面。一是繼續增加民族地區基礎設施建設，特別要加快公路、鐵路等交通運輸建設，著力搞好水資源開發和綜合利用，進一步加強能源和通信建設。二是充分發揮優勢，揚長避短，大力發展各具特色的民族地區經濟。堅持以市場為導向，積極調整和優化產業結構，努力培育新的經濟增長點。要加快農業結構調整，特別要培育和發展能夠發揮當地資源優勢的支柱產業。三是高度重視和切實抓好天然林保護工程與生態環境建設。

這是實施西部大開發戰略，加快民族地區發展的一項重大步驟，也是全國實現可持續發展的重要舉措。四是要進一步加大對少數民族地區的扶貧攻堅力度。五是認真實施科教興國戰略。

1999年11月，中央經濟工作會議部署，抓住時機，著手實施西部地區大開發戰略

中共中央、國務院於1999年11月15日至17日在北京召開的中央經濟工作會議，從八個方面具體部署了2000年的經濟工作，其中一項就是：抓住時機，著手實施西部地區大開發戰略。

國務院西部地區開發領導小組召開的西部地區開發會議強調，不失時機地實施西部大開發戰略，要集中力量抓好五項重點工作

2000年1月19日至22日，國務院西部地區開發領導小組在京召開了西部地區開發會議。會議的主要議題是學習、領會黨中央關於實施西部大開發戰略的重要決策和指示精神，統一思想，提高認識，研究加快西部地區發展的基本思路和戰略任務。

朱鎔基總理在會上的講話，闡述了實施西部大開發戰略，加快中西部地區發展的重大意義，分析了當前的有利條件和時機，提出了做好近期重點工作任務的要求。他強調，各部門、各地區要站在我國現代化建設全局和戰略的高度，把思想和行動統一到黨中央的重大決策上來，不失時機地推進西部地區大開發。

會議的主要精神如下：

——實施西部大開發戰略，加快中西部地區發展，是以江澤民同志為核心的黨中央根據鄧小平同志關於我國現代化建設“兩個大局”的戰略思想，高瞻遠矚、統攬全局、面向新世紀作出的重大決策。這是進行經濟結構戰略性調整，促進地區經濟協調發展的重大部署；是擴大國內需求，促進國民經濟持續快速健康發展的重大舉措；是增進民族團結，保持社會穩定和鞏固邊防的根本保證；是逐步縮小地區差距，最終實現共同富裕的必然要求。實施這個戰略決策，不僅對於振興中西部地區經濟，而且對於促進全國經濟更大發展、實現我國現代化長遠發展的宏偉目標，都將起到極大的推動作用。

——加快中西部地區發展的條件已經基本具備，時機已經成

熟。我們必須充分認識和抓住當前的有利時機，增強歷史責任感，堅定不移地貫徹落實黨中央的重大戰略決策。

——實施西部大開發是一項規模宏大的系統工程，也是一項艱巨的歷史任務。當前和今後一個時期，要集中力量抓好幾件關係西部地區開發全局的重點工作：

第一，加快基礎設施建設。必須從戰略眼光出發，下更大的決心，以更大的投入，先行建設，適當超前。

第二，切實加強生態環境保護和建設。這是推進西部開發重要而緊迫的任務。要加大天然林保護工程實施力度，同時採取“退耕還林（草）、封山綠化、以糧代賑、個體承包”的政策措施，由國家無償向農民提供糧食和苗木，對陡坡耕地有計劃、分步驟地退耕還林還草。

第三，積極調整產業結構。實施西部大開發戰略，起點要高，不能搞重復建設。要抓住我國產業結構進行戰略性調整的時機，根據國內外市場的變化，從各地資源特點和自身優勢出發，依靠科技進步，發展有市場前景的特色經濟和優勢產業，培育和形成新的經濟增長點。

第四，發展科技和教育，加快人才培養。要充分發揮現有科技力量的作用，加快科技成果的轉化和推廣應用，積極引進國內外先進技術。要確保教育優先發展。要千方百計使用好現有人才，採取積極措施從國內外引進人才，大力培養各類人才。

第五，加大改革開放力度。實施西部大開發，不能沿用傳統的發展模式，必須研究適應新形勢的新思路、新方法、新機制，特別是要採取一些重大政策措施，加快西部地區改革開放的步伐。要轉變觀念，面向市場，大力改善投資環境，採取多種形式更多地吸引國內外資金、技術、管理經驗。要深化國有企業改革，大力發展城鄉集體、個體、私營等多種所有制經濟，逐步把企業培育成爲西部開發的主體。

當前必須在深入調查研究的基礎上，制定切實可行的總體規劃和專項規劃，並納入國民經濟和社會發展“十五”計劃。所有的重要建設專案都要納入規劃，進行充分論證。推進西部大開發，既要有緊迫感，也要有長期奮鬥的思想準備，不能急於求成。要堅持從實際出發，按客觀規律辦事，積極進取，量力而行，注重實效。既要解放思想，勇於探索，又要認真執行國家法律和政策，不能亂集資、亂收費，增加企業和農民負擔。要保證西部開發扎扎實實地健康發展。

資料來源：《進軍西部——高層領導談西部大開發》，北京：中央文獻出版社，2001年，原頁347-353。

附錄六：黨和國家領導人論西部開發

拿事實來說話

(1986年3月28日)

我們的改革是從農村開始的，在農村先見成效，但發展不平衡。有百分之十左右的農村地區還沒有擺脫貧窮，主要是在西北乾旱地區和西南的一部分地區。我們的政策是讓一部分人、一部分地區先富起來，以帶動和幫助落後的地區，先進地區幫助落後地區是一個義務。我們堅持走社會主義道路，根本目標是實現共同富裕，然而平均發展是不可能的。過去搞平均主義，吃「大鍋飯」，實際上是共同落後，共同貧窮，我們就是吃了這個虧。改革首先要打破平均主義，打破「大鍋飯」，現在看來這個路子是對的。

- 鄧小平，〈拿事實來說話〉（1986年3月28日），節錄自《鄧小平文選》第三卷，頁155。

中央要有權威

(1988年9月12日)

沿海地區要加快對外開放，使這個擁有兩億人口的廣大地帶較快地先發展起來，從而帶動內地更好地發展，這是一個事關大局的問題。內地要顧全這個大局。反過來，發展到一定的時候，又要求沿海拿出更多力量來幫助內地發展，這也是個大局。那時沿海也要服從這個大局。這一切，如果沒有中央的權威，就辦不到。各顧各，相互打架，相互拆臺，統一不起來。誰能統一？中央！中央就是黨中央、國務院。

在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點

(1992年1月18日~2月21日)

走社會主義道路，就是要逐步實現共同富裕。共同富裕的構想是這樣提出的：一部分地區有條件先發展起來，一部分地區發展慢點，先發展起來的地區帶動後發展的地區，最終達到共同富裕。如果富的愈來愈富，窮的愈來愈窮，兩極分化就會產生，而社會主義制度就應該而且能夠避免兩極分化。解決的辦法之一，就是先富起來的地區多交點利稅，支援貧困地區的發展。當然，太早這樣辦也不行，現在不能削弱發達地區的活力，也不能鼓勵吃“大鍋飯”。什麼時候突出地提出和解決這個問題，在什麼基礎上提出和解決這個問題，要研究。可以設想，在本世紀末達到小康水平的時候，就要突出地提出和解決這個問題。到那個時候，發達地區要繼續發展，並通過多交利稅和技術轉讓等方式大力支持不發達地區。不發達地區又大都是擁有豐富資

源的地區，發展潛力是很大的。總之，就全國範圍來說，我們一定能夠逐步順利解決沿海同內地貧富差距的問題。

江澤民指出 抓住世紀之交歷史機遇 加快西部地區開發步伐

(1999年6月17日)

加快開發西部地區，是全國發展的一個大戰略、大思路。改革開放以來，沿海發達地區運用自身較好的經濟基礎、優越的地理位置和國家支援的政策，經濟和社會發展已經積累了相當的實力。現在，加快中西部地區開發的時機已經到來。中西部地區範圍很大，如何加快開發，要有通盤的考慮。加快西部地區的經濟發展，是保持國民經濟持續快速健康發展的必然要求，也是實現我國現代化建設第三步戰略目標的必然要求。西部地域廣大，自然資源豐富，有巨大的發展潛力，也是一個巨大的潛在市場，加快發展西部地區可以促進各種資源的合理配置和流動，為國民經濟的發展提供廣闊的空間和巨大的推動力量。

加快開發西部地區，必須充分考慮各種有利和不利的因素，充分調動廣大幹部群眾和各個方面的積極性。總的原則是：把加快西部經濟社會發展同保持政治社會穩定、加強民族團結結合起來，把西部發展同實現全國第三步發展戰略目標結合起來，在國家財力穩定增長的前提下，透過轉移支付，逐步加大對西部地區的支援力度；在充分調動西部地區自身積極性的基礎上，透過政策引導，吸引國內外資金、技術、人才等投入西部開發，有目標、分階段地推進西部地區人口、資源、環境與經濟社會的協調發展。加快開發西部地區應該是全面的，要把水資源的開發和有效利用放在突出位置。生態環境建設、普及科學教育、推廣實用技術、發展特色旅遊、交通通信設施建設等方面，都要統籌規劃。

加快開發西部地區，是一個巨大的系統工程，也是空前艱難的歷史任務。既要有緊迫感，抓緊研究方案、步驟和政策措施，又要做好長期奮鬥的充分思想準備。西部各省區的廣大幹部群眾，要抓住這個歷史機遇，堅持發揚自力更生、艱苦奮鬥的光榮傳統，利用自己的優勢，創造新的業績。我們要下決心透過幾十年乃至整個下世紀的艱苦努力，建設一個經濟繁榮、社會進步、生活安定、民族團結、山河秀美的西部地區。

- 江澤民，〈抓住世紀之交歷史機遇 加快西部地區開發步伐〉(1999年6月17日)，節錄自《人民日報》1999年6月19日

江澤民在九屆全國人大三次會議青海代表團討論時的講話

新華社北京3月5日電 在聽取了青海省代表的發言後，江澤民說，我國西部地區遼闊，資源豐富，各族幹部群眾勤勞樸實。中央提

出實施西部大開發戰略，就是要加快西部地區的發展，逐步縮小東西部地區的發展差距，全面推進我國的現代化建設。西部地區各省區要抓住機遇，從實際出發，明確面向新世紀發展的思路，加快發展步伐。

江澤民指出，西部地區要在國家的支持下加快基礎設施建設，優先發展教育、科技。西部開發關鍵靠人才，人才培養關鍵靠教育，首先要集中力量把基礎教育搞好。要下大力氣抓好生態環境保護和建設。要通過退耕還草，治理水土流失，逐漸改善生態環境。

退耕還林還草是一項十分艱鉅複雜的工作，涉及農民的生產生活和切身利益，政策性很強，一定要尊重群眾意願，周密籌劃，分類指導，有計劃、有步驟地進行。要加大經濟結構調整力度，把農業基礎批牢，搞好資源開發利用和加工增值，發揮本地優勢，發展特色經濟，培育新的經濟增長點，走出一條具有自己特色的發展路子。

江澤民指出，實施西部大開發戰略，為西部各省提供了良好的發展機遇。能否抓住機遇，加快發展，關鍵在領導，在人的素質。各級黨政領導幹部從思想作風到工作作風都要來一個大的改進，以適應新形勢新任務的要求。要解放思想、實事求是，進一步轉變觀念，增強改革開放意識，真抓實幹，講求實效。建設一支堅強有力的幹部隊伍是提高西部大開發的重要保證。要結合「三講」教育，提高幹部隊伍素質，提高黨組織的凝聚力、戰鬥力。西部開發是一項緊迫任務，同時又要做長期奮鬥的思想準，堅定不移地高舉民族團結的旗幟，加強和鞏固各民族大團結，堅決反對民族分裂主義的破壞活動，堅決維護國家統一，鞏固和發展安定團結的政治局面。

朱鎔基在九屆全國人大三次會議 《政府工作報告》摘錄

新華社北京3月5日電 朱鎔基總理在政府工作報告中對實施西部大開發戰略作了論述。他指出，實施西部大開發，加快中西部地區發展策略，是黨中央貫徹鄧小平關於我國現代化建設「兩個大局」戰略思想，面向新世紀所作出的重大決策。這對於擴大內需、推動國民經濟持續增長，對於促進各地區經濟協調發展，最終實現共同富裕，對於加強民族團結、維護社會穩定和鞏固邊防，都具有十分重要的意義。

朱鎔基說，實施西部大開發是一項系統工程和長期任務，既要有緊迫感，又必須統籌規劃，突出重點，分步實施，防止一哄而起。當前和今後一段時期，要集中力量抓好這樣幾個方面：

加快基礎設施建設。以公路建設為重點，加強鐵路、機場、天然氣管理幹線的建設。加強電網、通信、廣播電視以及大中城市基礎設

施建設。尤其要把水資源的合理開發和節水工作放在突出位置。要抓緊做好若干重大骨幹工程的研究論證和前期準備工作，爭取早日開工建設。

切實搞好生態環境保護和建設。要加大長江上游、黃河上中游天然林保護工程的實施力度。陡坡耕地要有計劃、有步驟地退耕還林還草。要抓住當前糧食等農產品相對充裕的有利時機，採取「退耕還林(草)、封山綠化、以糧代賑、個體承包」的綜合性措施，以糧換林(草)。這項工作要加強規劃和政策引導，尊重農民意願，搞好試點，逐步推行。要緊決制止新的毀林毀草開荒。

根據當地的地理、氣候和資源等條件，大力發展有自己特色的優勢產業，有條件的地方要發展高新技術產業。

大力發展科技和教育。加快科技成果轉化，積極培養各級各類人才，全面提高勞動者素質。

進一步擴大對外開放。改善投資環境，積極引進資金、技術和管理經驗。

朱鎔基說，東部地區要繼續發揮優勢，不斷提高經濟素質和競爭力，更好地發展和壯大自己，有條件的地方要率先實現現代化。同時，要採取多種形式加大對中西部地區的支持力度。中西部地區要抓住機遇，加快改革步伐，發揚自力更生、艱苦創業，努力搞好各項建設。

資料來源：杜平，石培華等編著，《西土取金：西部大開發的政策背景與商業機遇》，北京：中國言實出版社，2000年3月，頁417-422。

附錄七：國務院關於實施西部大開發若干政策措施的通知

各省、自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構：

實施西部大開發戰略，加快中西部地區發展，是我國現代化戰略的重要組成部分，是黨中央高瞻遠矚、總攬全局、面向新世紀作出的重大決策，具有十分重大的經濟和政治意義。為體現國家對西部地區的重點支援，國務院制定了實施西部大開發的若干政策措施。現將有關問題通知如下：

一、制定政策的原則和支援的重點

（一）制定政策的原則。實施西部大開發是一項宏大的系統工程和艱巨的歷史任務，既要有緊迫感，又要充分做好長期艱苦奮鬥的思想準備。要堅持從實際出發，按客觀規律辦事，積極進取、量力而行，立足當前、著眼長遠，統籌規劃、科學論證，突出重點、分步實施，防止一哄而起，反對鋪張浪費，不搞“大呼隆”。要加快轉變觀念，加大改革開放力度，貫徹科教興國和可持續發展戰略，把發揮市場機制作用同搞好宏觀調控結合起來，把西部地區廣大幹部群眾發揚自力更生精神同各方面支援結合起來。

（二）重點任務和戰略目標。當前和今後一段時期，實施西部大開發的重點任務是：加快基礎設施建設；加強生態環境保護和建設；鞏固農業基礎地位，調整工業結構，發展特色旅遊業；發展科技教育和文化衛生事業。力爭用 5 到 10 年時間，使西部地區基礎設施和生態環境建設取得突破性進展，西部開發有一個良好的開局。到 21 世紀中葉，要將西部地區建成一個經濟繁榮、社會進步、生活安定、民族團結、山川秀美的新西部。

（三）重點區域。西部開發的政策適用範圍，包括重慶市、四川省、貴州省、湖南省、西藏自治區、陝西省、甘肅省、寧夏回族自治區、青海省、新疆維吉爾自治區和內蒙古自治區、廣西壯族自治區。實施西部大開發，要依託亞歐大陸橋、長江水道、西南出海通道等交通幹線，發揮中心城市作用，以線串點，以點帶面，逐步形成我國西部有特色的內隴海蘭新線、長江上游、南(寧)貴(陽)昆(明)等跨行政區域的經濟帶，帶動其他地區發展，有步驟、有重點地推進西部大開發。

二、增加資金投入的政策

（一）加大建設資金投入力度。提高中央財政性建設資金用於西部地區的比例。國家政策性銀行貸款、國際金融組織和外國政府優惠貸款，在按貸款原則投放的條件下，盡可能多安排西部地區的專案。對國家新安排的西部地區重大基礎設施建設專案，其投資主要由中央

財政性建設資金、其他專項建設資金、銀行貸款和利用外資解決，不留資金缺口。中央將採取多種方式，籌集西部開發的專項資金。中央有關部門在制定行業發展規劃和政策、安排專項資金時，要充分體現對西部地區的支援。鼓勵企業資金投入西部地區重大建設專案。

(二) 優先安排建設專案。水利、交通、能源等基礎設施，優勢資源開發與利用，有特色的高新技術及軍轉民技術產業化專案，優先在西部地區佈局。加強西部地區建設專案法人責任制、專案資本金制、工程招投標制、工程質量監督管理制、專案環境監督管理制等制度的建設和建設專案的前期工作。

(三) 加大財政轉移支付力度。隨著中央財力的增加，逐步加大中央對西部地區一般性轉移支付的規模。在農業、社會保障、教育、科技、衛生、計劃生育、文化、環保等專項補助資金的分配方面，向西部地區傾斜。中央財政扶貧資金的安排，重點用於西部貧困地區。對國家批准實施的退耕還林還草、天然林保護、防沙治沙工程所需的糧食、種苗補助資金及現金補助，主要由中央財政支付。對因實施退耕還林還草、天然林保護等工程而受影響的地方財政收入，由中央財政適當給予補助。

(四) 加大金融信貸支援。銀行根據商業信貸的自主原則，加大對兩部地區基礎產業建設的信貸投入，重點支援鐵路、主幹線公路、電力、石油、天然氣等大中型能源專案建設。加快國債配套貸款專案的計估審貸，根據建設進度保證貸款及早到位。對投資大、建設期長的基礎設施專案，根據專案建設周期和還貸能力，適當延長貸款期限。國家開發銀行新增貸款逐年提高用於西部地區的比重。擴大以基礎設施專案收費權或收益權為質押發放貸款的範圍。增加對西部地區農業、生態環境保護建設、優勢產業、小城鎮建設、企業技術改造、高新技術企業和中小企業發展的信貸支援。在西部地區積極發放助學貸款及學生公寓貸款。農村電網改造貸款和優勢產業貸款中金額較大的重點專案，由農業銀行總行專項安排和各商業銀行總行直貸解決。有步驟地引入股份制銀行到西部設立分支機構。

三、改善投資環境的政策

(一) 大力改善投資的軟環境。深化西部地區國有企業改革，加快建立現代企業制度，搞好國有經濟的戰略性調整和國有企業的資產重組。加大對西部地區國有企業減負脫困、改組改造的支援力度。加強西部地區商品和要素市場的培育和建設。積極引導西部地區個體、私營等非公有制經濟加快發展，依照有關法律法規，凡對外商開放的投資領域，原則上允許國內各種所有制企業進入。加快建立中小企業信用擔保體系和中小企業服務機構。除國家重大專案和有特殊規定的專案以外，凡是企業用自有資金或利用銀行貸款投資於國家鼓勵和允許類產業的專案，專案建議書和可行性研究報告合併一道按規定程式

報批，初步設計、開工報告不再報政府審批，相應簡化外商投資專案審批程式。要進一步轉變政府職能，實行政企分開，減少審批事項，簡化辦事程式，強化服務意識，消除行政壟斷、地區封鎖和保護，加強依法行政，保護投資者合法權益。加強環境保護，防止盲目重復建設，依法關閉產品質量低劣、浪費資源、污染嚴重、不具備安全生產條件的廠礦企業。

（二）實行稅收優惠政策。對設在西部地區國家鼓勵類產業的內資企業和外商投資企業，在一定期限內，減按15%的稅率徵收企業所得稅。民族自治地方的企業經省級人民政府批准，可以定期減征或免征企業所得稅。對在西部地區新辦交通、電力、水利、郵政、廣播電視等企業，企業所得稅實行兩年免稅、三年減半徵收。對為保護生態環境，退耕還生態林、草產出的農業特產品收入，在10年內免稅農業特產稅。對西部地區公路國道、省道建設用地比照鐵路、民航用地免稅耕地佔用稅，其他公路建設用地是否免稅耕地佔用稅，由省、自治區和直轄市人民政府決定。對西部地區內資鼓勵類產業、外商投資鼓勵類產業及優勢產業的專案在投資總額內進口自用先進技術設備，除國家規定不予免稅的商品外，免稅關稅和進口環節增值稅。

（三）實行土地和礦產資源優惠政策。對西部地區荒山、荒地造林種草及坡耕地退耕還林還草，實行誰退耕、誰造林種草、誰經營、誰擁有土地使用權和林草所有權的政策。各種經濟組織和個人可以依法申請使用國有荒山荒地，進行恢復林草植被等生態環境保護建設，在建設投資和綠化工作到位的條件下，可以出讓方式取得國有土地使用權，減免出讓金，實行土地使用權50年不變，期滿後可申請續期，可以繼承和有償轉讓。國家建設需要收回國有土地使用權的，依法給予補償。對於享受國家糧食補貼的退耕地種植的生態林不能砍伐。對基本農田實行嚴格保護，實現耕地占補平衡。進一步完善建設用地審批制度，簡化程式，及時提供並保障建設用地。現有城鎮建設用地的有償使用收益，主要用於城鎮基礎設施建設。加大對兩部地區礦產資源調查評價、勘查、開發、保護與合理利用的政策支援力度。制定促進探礦權、採礦權依法出讓和轉讓的政策辦法，培育礦業權市場。

（四）運用價格和收費機制進行調節。深化價格改革，進一步提高市場調節價格的比重。合理制定“西氣東輸”、“西電東送”價格，建立天然氣、電力、石油、煤炭產銷環節的價格形成機制。加快水價改革步伐，根據節水的要求，逐步將水價提高到合理水平，完善水資源費的徵收和管理。加強流域水資源的統一管理，嚴格執行計劃用水和水量分配制度，促進水資源的合理利用和開發。普遍實行城市污水和垃圾處理收費制度，收費專項用於污水和垃圾處理。加強江河上游和源頭地區水資源的污染防治和保護工作。西部省際間及省、區內航空支線票價實行經營者自主定價。對西部地區新建鐵路可實行特殊運

價。加強西部地區郵政電信的普遍服務。

四、擴大對外對內開放政策

(一) 進一步擴大外商投資領域。鼓勵外商投資于西部地區的農業、水利、生態、交通、能源、市政、環保、礦產、旅遊等基礎設施建設和資源開發，以及建立技術研究開發中心。擴大西部地區服務貿易領域對外開放，將外商對銀行、商業零售企業、外貿企業投資的試點擴大到直轄市、省會和自治區首府城市，允許西部地區外資銀行逐步經營人民幣業務，允許外商在西部地區依照有關規定投資電信、保險、旅遊業，興辦中外合資會計師事務所、律師事務所、工程設計公司、鐵路和公路貨運企業、市政公用企業和其他已承諾開放領域的企業。一些領域的對外開放，允許在西部地區先行試點。

(二) 進一步拓寬利用外資渠道。在西部地區進行以 BOT 方式利用外資的試點，開展以 BOT 方式利用外資的試點。允許外商投資專案開展包括人民幣在內的專案融資。支援符合條件的西部地區外商投資企業在境內外股票市場上市。支援西部地區屬於國家鼓勵和允許類產業的企業通過轉讓經營權、出讓股權、兼併重組等方式吸引外商投資。積極探索以中外合資產業基金、風險投資叢金方式引入外資。鼓勵在華外商合資企業到西部地區再投資，其再投資項口外資比例超過 25% 的，享受外商投資企業待遇。對外商投資西部地區基礎設施和優勢產業專案，適當放寬外商投資的股比限制，適當放寬國內銀行提供固定資產投資人民幣貸款的比例。允許西部地區的某些專案適當提高總投資中國外優惠貸款的比例。對西部地區優勢產業及出口創匯專案引進國外先進技術和設備，國家在國外商業貸款指標安排上給予支援。積極爭取多邊、雙邊贈款優先安排西部地區專案。

(三) 大力發展對外經濟貿易。進一步擴大西部地區生產企業對外貿易經營自主權，鼓勵發展優勢產品出、對外工程承包和勞務合作、到境外特別是周邊國家投資開工廠，放寬人員出入境限制。對西部地區經濟發展急需的技術設備，在進口管理上給予適當照顧。對從西部地區重要旅遊城市入境的海外旅遊者，根據條件實行落地簽證和其他便利入境簽證政策。實行更加優惠的邊境貿易政策，在出口退稅、進出口商品經營範圍、進出口商品配額、許可證管理、人員往來等方面，放寬限制，推動我國西部地區同毗鄰國家地區相互開放市場，促進與周邊國家區域經濟技術合作健康發展。

(四) 推進地區協作與對口支援。在防止重復建設和禁止轉移落後技術與導致環境污染的前提下，在投資、財政、稅收、信貸、經貿、工商、勞動、統計等人面積極採取有力措施，支援東部、中部地區企業到西部地區以投資設廠、參股入股、收購兼併、技術轉讓等多種方式進行合作。在中央和地方政府指導下，動員社會各方面力量加強東西對口支援，進一步加大對西部貧困地區、少數民族地區的支援力度，

繼續推進“興邊富民”行動。圍繞西部開發的重點區域，發展多種形式的區域經濟合作。

五、吸引人才和發展科技教育的政策

(一) 吸引和用好人才。制定有利於西部地區吸引人才、留住人才、鼓勵人才創業的政策。隨著工資改革，建立艱苦邊遠地區津貼，提高西部地區機關和其業單位人員的工資水平，逐步使其達到或高於全國平均水平。依託西部開發的重點任務、重大建設專案及重要研究課題，提供良好的工作和生活條件，吸引國內外專門人才投身於西部開發。改革戶籍管理制度，允許到西部地區投資經營和參加開發的其他地區居民保留原籍戶口，凡在西部地區地級以下城市(含地級市)和小城鎮有合法固定住所、穩定職業或生活來源的人員，可根據本人意願辦理城鎮常住戶口，鼓勵農業富餘勞動力合理轉移和跨地區人口合理流動。擴大東部和西部地區之間的幹部交流。中央有關部門、東部地區大專院校和科研機構，要加強對西部地區提供智力服務和人才支援。加強西部地區引進國外智力工作。依託中央有關部門和沿海經濟較發達地區，加強對西部地區領導幹部、少數民族幹部的培養和公務員、專業技術人員、企業管理人員的培訓。

(二) 發揮科技主導作用。加大各類科技計劃經費向西部地區的傾斜支援力度，逐步提高科技資金用於西部地區的數額。圍繞西部開發的重點任務，加強科技能力建設，組織對關鍵共性技術的攻關，加快重大技術成果的推廣應用和產業化步伐。支援軍轉民技術產業化的發展。支援西部地區科研機構、高校加強有特色的應用研究和基礎研究。深化科技體制改革，加快從事應用研究的科研機構向企業轉化，加強產學研聯合，推動科技與經濟的緊密結合。允許並提高西部地區企業在銷售額中提取開發經費的比例。加大科技型中小企業創新基金對西部地區具備條件專案的支援力度。對科技人員在西部地區興辦科技型企業，簡化工商登記，提高股權、期權和知識產權入股比例的上限。

(三) 增加教育投入。繼續實施貧困地區義務教育工程，加大國家對西部地區義務教育的支援力度，增加資金投入，努力加快實現九年義務教育。對西部地區高等學校建設予以支援，擴大東、中部地區高校在西部地區的招生規模。加大實施東部地區學校對口支援西部貧困地區學校工程以及西部地區大中城市學校對口支援農村貧困地區學校工程的力度。建設西部地區遠端教育體系。加強對農村基層幹部和農民的科學文化知識教育培訓。

(四) 加強文化衛生建設。國家安排的補助地方文化設施建設、廣播電視建設投資和文物經費，向西部地區傾斜。進一步落實國家文化宣傳單位經濟政策，繁榮文藝創作。推進自然村“村村通”廣播電視建設，進一步擴大廣播電視有效覆蓋面。促進邊疆地區和少數民族地

區文化事業發展。支援西部地區文化建設和精神文明建設。加強對西部地區衛生、計劃生育建設的支援力度，重點建立健全農村初級衛生保健體系。

國務院西部開發辦要會同有關部門，根據以上政策措施，在今年內抓緊研究制定有關政策細則或實施意見，經國務院批准後發佈實施。西部地區各級政府，要按照國家規定，執行統一的西部大開發政策。

以上政策措施，主要適用於當前和今後 10 年(2001—2010 年)。隨著西部大開發戰略的實施，將作進一步完善。所規定的各項政策措施及其細則，自 2001 年 1 月 1 日起開始實施。

資料來源：<http://www.taaas.org/NYZC/3-15.htm>

附錄八：關於西部大開發若干政策措施的實施意見

國務院辦公廳日前轉發國務院西部開發辦關於西部大開發若干政策措施的實施意見。全文如下：

關於西部大開發若干政策措施的實施意見 (國務院西部開發辦 2001 年 8 月 28 日)

實施西部大開發戰略，加快中西部地區發展，是黨中央高瞻遠矚、總攬全局做出的重大決策。根據《國務院關於實施西部大開發若干政策措施的通知》(國發〔2000〕33 號)，國務院西部開發辦會同有關部門，進一步研究制定了西部大開發若干政策措施的實施意見。

一、政策措施的適用範圍

(一) 實施西部大開發若干政策措施和本實施意見的適用範圍，包括重慶市、四川省、貴州省、雲南省、西藏自治區、陝西省、甘肅省、寧夏回族自治區、青海省、新疆維吾爾自治區(新疆生產建設兵團單列)和內蒙古自治區、廣西壯族自治區。(上述地區以下統稱：西部地區)。其他地區的民族自治州(湖南省湘西土家族苗族自治州、湖北省恩施土家族苗族自治州、吉林省延邊朝鮮族自治州)，在實際工作中比照有關政策措施予以照顧。

二、加大建設資金投入力度

(二) 提高中央財政性建設資金包括中央基本建設投資資金、建設國債資金用於西部地區的比例。國家政策性銀行貸款、國際金融組織和外國政府優惠貸款，在堅持貸款原則的條件下，盡可能多安排西部地區的專案，爭取提高用於西部地區的比例。

(三) 對國家新安排的西部地區重大基礎設施建設專案，其投資主要由中央財政性建設資金、其他專項建設資金、銀行貸款和利用外資以及企業自籌資金解決，不留資金缺口，地方政府在土地使用、收費減免等方面積極配合。要集中力量建設一批關係西部開發全局的重大工程，如“西氣東輸”、“西電東送”、青藏鐵路、公路國道主幹線、水資源合理開發和節約利用等。

(四) 中央將採取多種方式，籌集西部開發的專項資金，支援西部開發的重點專案。鐵道、交通、水利、農業、林業、資訊產業等部門在安排建設資金時，要繼續提高用於西部地區重點專案的比重。

三、優先安排建設專案

(五) 以科學規劃為指導，發揮計畫和市場兩種機制在配置資源中的作用，在西部地區優先佈局一些建設專案，包括：水利、公路、鐵路、機場、管道、電信等基礎設施建設，生態環境建設，特色農業

發展，水電、優質煤炭、石油、天然氣、銅、鋁、鉀、磷等優勢能源、礦產資源開發和利用，城市基礎設施建設，特色旅遊業發展，特色高新技術及軍轉民技術產業化。

四、加大財政轉移支付力度

(六) 加大對西部地區特別是民族地區（指自治區、享受自治區同等待遇的省和非民族省份的自治州）一般性轉移支付的力度。隨著中央財力的增加，中央財政逐步加大對西部地區一般性轉移支付的規模。一般性轉移支付以各地標準財政收支差額作為計算的依據，按科學合理的原則，根據客觀因素計算標準收入和支出，採用統一公式，不受主觀因素影響。在一般性轉移支付資金分配方面，對民族地區給予適度傾斜。從 2000 年起，中央財政安排一部分財力，專項用於對民族地區的轉移支付。

(七) 中央對地方專項資金補助向西部地區傾斜。加大對西部地區農業科技發展、旱作農業、節水農業、農業生態環境保護和建設、農業病蟲害防治和救助等方面的投入力度。支持在西北地方開展空中雲水資源的開發利用，對水土條件和沙塵暴進行監測、預測。加大對西部地區農業綜合開發的投入力度，以改造中低產田為重點，改善農業基本生產條件和生態環境；大力發展優質高產高效農業，促進產業化經營；有選擇地建設現代化農業示範區和科技示範區。從 2001 年起，根據西部地區的實際情況，適當調減農業綜合開發財政資金地方配套比例，增加對土地治理的投入。對西部地區財政困難的省（自治區、直轄市），因執行 1999 年出臺的提高機關事業單位職工工資和城鎮低收入居民收入政策而增加的支出，由中央財政給予適當補助，補助額根據各地機關事業單位在職職工和離退休職工人數、月人均工資和離退休費增加額及轉移支付補助係數確定。中央補助地方國有企業下崗職工基本生活費、企業離退休人員基本養老金和城鎮居民最低生活保障金支出，適當向西部地區傾斜。教育、科技、衛生、政法、文化、文物等專項資金補助的分配，也要向西部地區傾斜。

(八) 中央財政扶貧資金重點用於西部貧困地區。隨著中央財力的增加，逐步加大對西部貧困地區和民族地區的扶貧資金投入力度，主要用於貧困鄉村的基礎設施建設、種植和養殖業、農村基礎教育和職業技術教育、文化衛生事業和先進適用技術的推廣與培訓等。

(九) 實施天然林保護工程，國家在安排基建投資、財政專項補助資金和對地方財政減收補助資金等方面給予支援。基建投資包括封山育林育草、飛播造林、人工造林和種苗設施建設補助等。財政專項補助資金包括森林管護事業費，國有林區森工企業基本養老保險補助費、政策性社會性支出補助費、下崗職工基本生活保障費補助和下崗職工一次性安置費補助。對因實施天然林保護工程影響地方財政收入部分，中央財政在一定時期內給予適當補助。對森工企業因木材產量

調減造成無力償還的銀行債務實行先停息掛賬，然後在清理核實的基礎上，通過沖銷呆壞賬等方式予以解決。

(十) 開展退耕還林還草試點工作。國家按長江上游地區每畝退耕地每年補助 150 公斤、黃河上中游地區每畝退耕地每年補助 100 公斤糧食（原糧）的標準，在一定時期內向退耕戶無償提供糧食，補助糧食的價款（每公斤原糧 1.4 元）由中央財政承擔，調運費用由地方財政承擔。同時，國家給予退耕戶適當的現金補助，補助標準按退耕面積每畝每年 20 元計算，所需資金由中央財政負擔；國家向退耕戶提供種苗費補助，補助標準按退耕還林還草和宜林荒山荒地造林種草面積每畝 50 元計算，所需資金由中央基建投資安排。對因實施退耕還林還草影響地方財政收入部分，由中央財政在一定時期內給予適當補助。另外，要積極支持防沙治沙工作。

(十一) 對在實施農村稅費改革試點過程中，因改革而造成鄉鎮財政困難，自身無法克服的，中央財政將按照規範的轉移支付辦法，適當給予補助。

五、加大金融信貸支持

(十二) 加大對西部地區基礎設施建設的信貸投入。重點支援鐵路、主幹線公路、電力、石油、天然氣等大中型交通、能源項目建設。對投資大、建設期長的基礎設施專案，根據專案建設週期和還貸能力，適當延長貸款期限。其中，國家開發銀行對高速公路專案，在專案資本金比例達到 40% 和統借統還的條件下，貸款期限可放寬至 18 年（含寬限期，下同）；對水電專案，貸款期限可放寬至 25 年；對“西電東送”非水電專案，貸款額超過 3 億元的，貸款期限一般可放寬至 18 年，最長可放寬至 20 年；對城市基礎設施項目，貸款期限可放寬至 10 年；對其他基礎設施項目，貸款期限最長可放寬至 15 年。

(十三) 擴大以基礎設施項目收益權或收費權為質押發放貸款的範圍。繼續辦好農村電網收益權質押貸款業務，開展公路收費權質押貸款業務，創造條件逐步將收費權質押貸款範圍擴大到城市供水、供熱、公交、電信等城市基礎設施項目。對具有一定還貸能力的水利開發專案和城市環保專案（如城市污水處理和垃圾處理等），探索逐步開辦以項目收益權或收費權為質押發放貸款的業務。

(十四) 增加農業、生態建設的信貸投入。對西部特色農業、節水農業、生態農業發展在信貸方面給予支持，扶持一批有發展前景、帶動作用強、以公司加農戶為經營方式的龍頭企業。農業銀行和農村信用社要積極擴大農戶小額貸款，對確有還貸能力的可以發放信用貸款。有選擇地增加對生態環境建設專案的貸款投入。配合退耕還林還草、封山綠化等生態環境建設工程，對一些有還貸能力的速生豐產用材林、經濟林、山野菜、中藥材開發以及個體苗圃等項目，增加信貸投入。

(十五)運用信貸杠杆支援經濟結構及產業結構調整。支持電力、天然氣、旅遊和生物資源合理開發等西部優勢產業發展，對貸款金額較大的重點項目，可以由商業銀行總行直貸解決，貸款不納入當地分行存貸比或限額考核範圍。西部地區農村電網改造貸款，由中國農業銀行總行統一安排貸款計畫和資金。同時，對西部地區企業技術改造、高新技術企業和中小企業發展，也要給予信貸支持。

六、大力改善投資軟環境

(十六)認真貫徹落實國有企業改革和發展的有關政策，深化西部地區國有企業改革，使企業真正成為市場競爭的主體。加快建立現代企業制度，實行制度創新。除關係國家命脈和安全的企業由國家控股外，鼓勵其他國有大中型企業通過規範上市、中外合資和相互參股等多種形式，依法改制為有限責任公司或股份有限公司。改制企業要依法建立董事會、監事會，明確股東會、董事會、監事會和經理層各自的職責，做到各負其責，協調運轉，有效制衡。建立分工明確的國有資產管理、經營和監督體制，使國有資產出資人儘快到位，強化國有資產經營主體的外部監督。進一步深化企業內部勞動、人事、分配三項制度改革，逐步形成經營者能上能下、人員能進能出、收入能增能減的新機制。結合產業結構調整，堅持有進有退、有所為有所不為的方針，推進國有經濟佈局的戰略性調整。進一步放開搞活國有中小企業，積極推進中小企業組織管理體系、政策體系和社會化服務體系建設。在實際工作中加大對西部地區國有企業扭虧脫困、改組改造的支持力度。

(十七)積極引導西部地區個體、私營等非公有制經濟加快發展，鼓勵東、中部企業和個人到西部地區投資。除法律有特殊規定外，凡對外商開放的投資領域，國內各種所有制企業均可進入。鼓勵個體、私營等非公有制經濟主體以獨資、合資、合作、特許權等多種方式進行投資。

(十八)簡化投資專案審批程式。除關係國民經濟全局和長遠發展、對國家安全有重要影響的重大專案或有特殊規定的專案外，企業利用自有資金或國內銀行貸款投資於國家非限制類產業的專案，需要政府平衡建設、經營條件的，政府主管部門只審批其專案建議書。企業在落實各項建設條件後，自主決定是否開工建設，並在開工後報政府主管部門備案。

(十九)認真遵照執行中央關於引進外資工作的一系列政策、法規。努力優化外商投資的地區佈局，鼓勵外商向西部地區投資。合理簡化外商投資專案的審批程式。除重大專案或有特殊規定的專案外，外商投資項目利用自有資金和商業銀行貸款在西部地區投資於國家鼓勵類產業及優勢產業的，政府主管部門只審批項目的可行性研究報告，專案建議書、開工報告不再報政府主管部門審批。逐步簡化對外

商投資企業合同、章程的審批程式。

(二十) 進一步轉變政府職能，在改善投資軟環境上下功夫，整頓市場經濟秩序，切實保護知識產權，維護經濟法制。實行政企分開，減少審批事項，規範辦事程式，清理和廢止不符合發展社會主義市場經濟和對外開放要求的規章制度。確需各級政府審批的事項，應實行便捷服務，提高辦事效率和透明度。加強仲裁機制建設，及時處理經濟糾紛案件，保障投資者的合法權益。

七、實行稅收優惠政策

(二十一) 對設在西部地區國家鼓勵類的內資企業和外商投資企業，在2001年至2010年期間，減按15%的稅率徵收企業所得稅。國家鼓勵類的內資企業是指以《當前國家重點鼓勵發展的產業、產品和技術目錄(2000年修訂)》中規定的產業項目為主營業務，其主營業務收入占企業總收入70%以上的企業。國家鼓勵類的外商投資企業是指以《外商投資產業指導目錄》中鼓勵類專案和《中西部地區外商投資優勢產業目錄》中規定的產業項目為主營業務，其主營業務收入占企業總收入70%以上的企業。經省級人民政府批准，自治地方地方的內資企業可以定期減征或免征企業所得稅，外商投資企業可以減征或免征地方所得稅。中央企業所得稅減免的審批許可權和程式按現行有關規定執行。

(二十二) 對在西部地區新辦交通、電力、水利、郵政、廣播電視企業，給予減免企業所得稅的優惠政策。其中：內資企業自生產經營之日起，第一年至第二年免征企業所得稅，第三年至第五年減半徵收企業所得稅。外商投資企業經營期在10年以上的，自獲利年度起，第一年至第二年免征企業所得稅，第三年至第五年減半徵收企業所得稅。本條所稱交通企業是指投資新辦從事公路、鐵路、航空、港口、碼頭運營和管道運輸的企業；電力企業是指投資新辦從事電力運營的企業；水利企業是指投資新辦從事江河湖泊綜合治理、防洪除澇、灌溉、供水、水資源保護、水力發電、水土保持、河道疏浚、河海堤防建設等開發水利、防治水害的企業；郵政企業是指投資新辦從事郵政運營的企業；廣播電視企業是指投資新辦從事廣播電視運營的企業。除另有規定外，上述各類企業主營收入需占企業總收入70%以上。

(二十三) 對保護生態環境，退耕還林(生態林應占80%以上)還草產出的農業特產收入，自取得收入年份起10年內免征農業特產稅。

(二十四) 西部地區公路國道、省道建設用地，比照鐵路、民航建設用地，免征耕地佔用稅。免征耕地佔用稅的範圍限於公路線路、公路線路兩側邊溝所佔用的耕地，公路沿線的堆貨場、養路道班、檢查站、工程隊、洗車場等所佔用的耕地不在免稅之列。公路國道、省道以外其他公路建設用地是否免征耕地佔用稅，由省級人民政府決

定。上述免稅用地，凡改變用途，不再屬於免稅範圍的，應當自改變用途之日起補繳耕地佔用稅。

(二十五) 西部地區內資鼓勵類產業、外商投資鼓勵類產業的項目在投資總額內進口自用設備，除《國內投資項目不予免稅的進口商品目錄(2000年修訂)》和《外商投資項目不予免稅的進口商品目錄》所列商品外，免徵關稅和進口環節增值稅。符合《中西部地區外商投資優勢產業目錄》的外商投資專案，在投資總額內進口自用設備，免徵關稅和進口環節增值稅，其審批程式按照《國務院關於調整進口設備稅收政策的通知》(國發〔1997〕37號)的規定執行。

八、實行土地使用優惠政策

(二十六) 有計劃、有步驟地對坡耕地退耕還林還草，鼓勵利用宜林宜草荒山、荒地造林種草，實行誰退耕、誰造林、誰種草、誰經營、誰擁有土地使用權和林草所有權。國有荒山、荒地等未利用地依法出讓給單位和個人進行造林、種草等生態建設的，可以減免土地出讓金，實行土地使用權50年不變；達到出讓合同約定的投資金額並符合生態建設條件的，土地使用權可以依法轉讓、出租、抵押；土地使用權期限屆滿後，可以申請續期。利用農村集體所有的荒山、荒地等未利用地進行造林、種草等生態建設的，可以通過承包、租賃、拍賣等方式取得土地使用權，實行土地使用權50年不變；土地使用權可以繼承、轉讓(租)、抵押。

(二十七) 對基本農田實行嚴格保護，實現耕地占補平衡。坡耕地較多的地區，為保護當地糧食生產能力，在不影響生態建設的前提下，依據土地利用總體規劃，可以將部分已經過多年整治、有良好的水利與水土保持設施的坡度為15度至25度之間的耕地劃定為基本農田，也可以將部分配套設施較好的新開發整理的耕地劃定為基本農田。可以按照有關規定，調整基本農田種植業生產格局，發展經濟作物，但不得破壞耕作條件。土地整理專案應優先安排在基本農田保護區內，使保護區內有效耕地面積不斷增加，質量不斷提高。增加國家對西部地區土地整理複墾開發資金的投入。西部地區各省(自治區、直轄市)上繳中央的新增建設用地土地有償使用費，原則上通過安排土地開發整理專案全額下撥。把未利用土地開發成草地、園地，經政府有關主管部門認定能調整為耕地的，可折抵補充耕地指標，按耕地加以保護和管理。基礎設施建設佔用耕地的，在保證耕地占補平衡的前提下，其耕地開墾費可按各省(自治區、直轄市)所定標準的下限收取。

(二十八) 提高建設用地審批效率，減少審批環節，及時提供並保障經濟建設用地。需報國務院批准的建設用地，在用地報批階段，政府主管部門主要審查是否符合土地利用規劃與計畫、耕地占補平衡和征地補償安置能否落實。報批資料可以根據審查的內容相應簡化。

征地補償安置要符合《土地管理法》等法律規定，防止各種搭車收費，同時切實保護農民利益。使用國有未利用地，可以免繳土地補償費。建設專案用地除法律另有規定外，應依法有償使用國有土地，鼓勵以招標、拍賣等方式供地。外商投資項目用地，確屬必需的，經批准，可以用國有土地使用權作價入股、作價出資的方式提供國有土地使用權。

九、實行礦產資源優惠政策

(二十九) 在國土資源調查計畫中，優先安排西部地區的調查評價專案，工作經費向西部地區傾斜。重點安排西部地區重要礦產資源集中區、國家緊缺礦產和地下水資源的調查評價工作，以及地質工作程度較低地區、地質災害嚴重地區的基礎地質工作。

(三十) 在西部地區由國家出資勘查形成的探礦權、採礦權價款，按有關規定，符合下列條件之一的，經批准，可以部分或者全部轉為國有礦山企業或地勘單位的國家資本：勘查或開採石油、天然氣、煤層氣、富鐵礦、優質錳礦、鉻鐵礦、銅、鎳、金、銀、鉀鹽、鉑族金屬、地下水等礦產資源的；在國家確定的扶貧開發重點地區和重點開發地區勘查、開採礦產資源的；大中型礦山企業因資源枯竭，勘查接替資源的；國有礦山企業經批准進行股份制改造或對外合營時，國有資本持有單位以探礦權、採礦權價款入股的；國有礦山企業由於自然災害等不可抗拒的原因，繳納探礦權、採礦權價款確有困難的。

(三十一) 在西部地區勘查、開採礦產資源，符合下列條件的，可以申請減繳或免繳探礦權使用費、採礦權使用費：石油、天然氣、煤層氣、鈾、富鐵礦、優質錳礦、鉻鐵礦、銅、鉀鹽、鉑族金屬、地下水等礦產資源的勘查、開發，大中型礦山企業為尋找接替資源申請的勘查、開發，運用新技術、新辦法提高綜合利用水平（包括低品位、難選冶的礦產資源開發及老礦區尾礦利用）的礦產資源開發，政府主管部門認定的其他情形。探礦權使用費，第一個勘查年度可以免繳，第二至第三個勘查年度可以減繳 50%，第四至第七個勘查年度可以減繳 25%。採礦權使用費，礦山基建期和礦山投產第一年可以免繳，礦山投產第二至第三年可以減繳 50%，第四至第七年可以減繳 25%，礦山閉坑當年可以免繳。

(三十二) 探礦權人投資勘查獲得具有開採價值的礦產地後，可依法獲得採礦權。允許將勘查費用計入遞延資產，在開採階段分期攤銷。

(三十三) 積極培育礦業權市場，促進探礦權、採礦權依法出讓和轉讓。出讓礦業權的範圍包括國家出資勘查並已經探明的礦產地、依法收歸國有的礦產地和其他礦業權空白地。除採取依法申請批准方式外，可以採取招標、拍賣等其他方式出讓礦業權。探礦權人、採礦權人可以採取出售、作價出資、合作勘查或開採、上市等方式依法轉

讓探礦權、採礦權，也可以按有關規定出租、抵押探礦權、採礦權。

(三十四) 對於外商從事非油氣礦產資源勘查開採的，除享受國家已實行的有關優惠政策外，還可以享受免繳探礦權、採礦權使用費1年，減半繳納探礦權、採礦權使用費2年的政策。對於外商從事《外商投資產業指導目錄》中鼓勵類非油氣礦產資源開採的，享受免繳礦產資源補償費5年的政策。在中外合營方式中，中方以探礦權、採礦權入股的，其探礦權、採礦權應按規定依法評估確認，合理作價，由中方提供相關的地質成果資料。

十、運用價格和收費機制進行調節

(三十五) 深化價格改革，進一步提高市場調節價格的比重。西部地區部分鐵路運價由政府定價改為政府指導價。省（自治區、直轄市）內航空支線實行浮動票價政策。列入全國城鎮職工基本醫療保險用藥範圍的民族藥價格，委託產地省級政府主管部門審批。

(三十六) 調整電價和水價，推進行水處理、垃圾處理收費改革。積極疏導西部電網電價矛盾，單獨核定西部地區各電網輸配電費用，鼓勵電力生產企業與用戶直接簽訂購電合同，降低用戶電費負擔；適當降低東西部地區之間骨幹電網聯絡線的輸電費用，鼓勵“西電東送”。在統籌考慮合理開發與承受能力的前提下，優先調整西北水資源短缺地區的水利工程供水價格，保證水利工程建設維護成本開支得到合理補償。西部地區城市已建成汙水處理廠而未徵收汙水處理費的，要依據國家有關規定儘快開徵汙水處理費，已開徵的可根據當地居民的承受能力，按照保本微利的原則逐步提高收費標準。西部地區可以根據當地情況出臺垃圾處理收費政策，推行垃圾處理收費制度。

(三十七) 對西部地區新建鐵路和鐵路支線實行特殊運價。根據國務院確定的新路新價政策，對西部地區新建鐵路可以按照償還貸款本息、補償合理經營成本的原則，核定新線特殊運價，以保證西部地區新建鐵路按期償還建設貸款，維持正常生產經營，促進西部地區鐵路建設。進一步研究西部地區新建鐵路特殊運價與全路統一運價之間差價的補償方式。對西部地區鐵路支線實行支線特殊運價。由國務院主管部門制定支線特殊運價的定價原則，具體價格水平由當地省級人民政府主管部門確定；對具備條件的西部支線，實行政府指導價或市場調節價，賦予鐵路運輸企業一定的價格自主權。

十一、擴大外商投資領域

(三十八) 外商投資西部地區農業、林業、水利、交通、能源、市政公用、環保等基礎產業或基礎設施建設，礦產、旅遊等資源開發，建立技術研究開發中心，享受外商投資鼓勵類產業的各項優惠政策。國家將根據各地經濟發展情況和條件變化，及時補充、修訂《中西部地區外商投資優勢產業目錄》及有關措施，擴大西部地區對外開放。

(三十九) 擴大西部地區服務貿易領域對外開放。將外商對銀行、

商業零售企業投資的試點擴大到西部地區中心城市（直轄市、省會城市和自治區首府城市）。將中外合資外貿公司的試點擴大到西部地區中心城市，並在中外雙方的資格條件上比東部地區適當放寬。我國加入世貿組織後，在法律和有關協定的框架內，優先考慮西部地區外資銀行經營人民幣業務的要求。對外資保險公司申請到西部地區設立經營機構的給予優先許可，對外商在西部地區設立保險代理公司和合資保險經紀公司予以優先考慮。對西部地區興辦中外合資旅行社，在資質審查與專案審批方面適當放寬標準。按照我國加入世貿組織談判的承諾和有關規定，允許外國會計公司（事務所）在西部地區興辦中外合作會計師事務所，對於一時不具備設立條件的，允許其在西部地區設立成員所，鼓勵現有中外合作會計師事務所在西部地區設立分所。在條件成熟時，可以優先在西部地區興辦中外合作律師事務所。允許設立中外合資合作建築與相關服務、設計服務企業並允許外商控股，逐步允許在建築與相關服務、設計服務、工程服務、城市規劃服務領域設立外資企業。逐步允許外商在中外合資鐵路貨運企業、中外合資道路貨運企業中控股，在鐵路貨運、道路貨運領域設立外資企業。

十二、拓寬利用外資渠道

（四十）要制定適用於西部地區的外商投資企業境內外上市，內資企業通過轉讓經營權、出讓股權、兼併重組等方式吸引外商投資，以中外合資產業基金、風險投資基金方式吸引外商投資等管理辦法。

（四十一）用好國際金融組織和外國政府優惠貸款，用於西部地區教育、衛生、扶貧、生態環境保護等領域。積極爭取國際多邊、雙邊贈款，優先安排西部地區專案。及時向西部地區介紹國際組織和有關國家政府對華提供優惠貸款和無償援助的管理模式、申請程式及重點領域。幫助西部地區培養無償援助專案管理人員，完善專案管理，增加專案管理的透明度，確保西部地區及時獲得有關資訊。優先支持對西部社會經濟發展具有長遠意義的環保、農業開發、基礎教育、衛生、水利等領域的專案。

十三、放寬利用外資有關條件

（四十二）對外商投資西部地區基礎設施和優勢產業項目，視不同行業適當放寬對外商投資的股比限制。對外商投資西部地區商業專案，經營年限可放寬至 40 年，比東部地區延長 10 年；註冊資本可放寬至 3000 萬元，比東部地區降低 2000 萬元。在華外資企業和中外合資合作企業向西部地區投資，被投資企業註冊資本中外資比例不低於 25% 的，享受外商投資企業待遇。

（四十三）對外商投資西部地區基礎設施和優勢產業項目，適當放寬國內銀行提供固定資產投資人民幣貸款的比例，中外合資合作項目一般放寬到中方出資比例的 120%，外商獨資專案擴大到外方註冊資本的 100%。對屬於《外商投資產業指導目錄》鼓勵類和《中西部

地區外商投資優勢產業目錄》的專案，外商具有良好信譽、貸款用於購買專案所需的國產設備材料及支付國內工程承包費用的，國內銀行向其提供固定資產投資人民幣貸款可不受上述比例限制，由銀行獨立評估，自主確定。允許外商投資項目開展包括人民幣在內的項目融資。

（四十四）對西部地區利用國外優惠貸款建設的一些項目，允許適當提高專案總投資中利用國外優惠貸款的比例。對西部地區基礎設施建設、生態環境建設、扶貧開發等領域的專案，根據專案的償還能力，從一般要求國外優惠貸款占項目總投資的比例不超過50%，提高到最高可達70%，有限制採購條件或貸款機構對貸款比例另有規定的除外。加強利用國外優惠貸款規劃與國家西部地區投資計畫的銜接，對西部開發的重點外資專案，國家在資金上給予支援。

十四、大力發展對外經濟貿易

（四十五）進一步放寬西部地區企業對外貿易經營權和經濟技術合作經營權的標準。降低西部地區生產企業申請自營進出口經營權的標準，註冊資金由300萬元調整到200萬元，科研院所、高新技術企業和機電產品生產企業的註冊資金由200萬元調整到100萬元。私營生產企業申請自營進出口經營權的標準，按國有、集體生產企業的條件、標準和辦法辦理。西部地區外貿企業申請對外勞務經營權的標準，調整為上年進出口總額達到5000萬美元，或出口額達到3000萬美元。在未設立外經視窗公司的地（市），可由該地（市）成立一家國有視窗公司，或指定一家國有外經貿公司申請對外勞務合作經營資格。

（四十六）鼓勵西部地區發展優勢產品出口。建立有機農產品生產服務體系和質量認證體系，加快有機農業科研成果向生產轉化，建設一批無規定疫病區和畜產品出口示範基地，擴大有機農產品、畜產品出口。在符合國家產業政策的前提下，對西部地區出口產品逐步增加主產省（自治區、直轄市）主營生產企業的出口配額比例，鼓勵西部地區優勢初級礦產品和農副產品向深加工、高附加值方向發展。

（四十七）鼓勵西部地區企業開展對外承包工程和勞務合作。對西部地區有實力的大型專業工程企業，在申請對外承包工程和勞務合作經營資格、承接專案、獲取資訊、融資等方面，給予積極支持。推動中央大型企業在承攬專案、招聘勞務人員等方面與西部地區企業合作，帶動其開拓國際市場。推動國內外大型企業與西部地區企業相互聯合，共同承攬西部地區利用外資的基礎設施建設專案。

（四十八）鼓勵西部地區企業到境外特別是周邊國家和地區投資開工廠。對於西部地區企業到周邊國家和地區設立境外加工貿易企業或承接援外合資合作專案，在同等條件下給予優先辦理。對於符合條件的西部地區企業申請中央外貿發展基金開辦境外加工貿易企業，給予優先考慮。

（四十九）對西部地區經濟發展急需的技術設備，在進口管理上

給予適當照顧。民族地區生產急需的自用產品，適當放寬進口限制。對西部地區進口配額產品，視具體情況在數量安排上適當給予傾斜。

(五十) 按照國際規則，對邊境地區繼續實行優惠的邊境貿易政策，在出口退稅、進出口商品經營範圍、進出口商品配額、許可證管理、人員往來等方面，簡化手續，放寬限制。對邊貿企業的邊境貿易經營權，根據國務院主管部門的有關規定，由省級人民政府主管部門進行登記、管理和備案。對邊境地區外經企業在毗鄰國家邊境地區承包工程和開展勞務合作，其項目合同由邊境省級人民政府主管部門自行審批。對邊貿企業出口原產于本地區且屬於出口配額許可證管理的商品，除國家實行統一招標的商品、實行總量控制的重要工業品、實行主動配額管理的商品、配額有償使用管理的商品、重點管理的邊境貿易出口商品、軍民通用化學品、易制毒化學品和消耗臭氧層的物質外，免領出口許可證。對邊貿企業出口原產於邊境地區並屬於實行配額有償使用管理的商品，適當放寬經營資格，減免配額有償使用費。對邊境地區屬國家重點管理的邊境貿易出口商品，由國務院主管部門專項下達一定數量的出口配額，並儘量滿足邊貿企業與毗鄰國家邊境地區經濟技術合作所需帶出設備材料和勞務人員自用生活物資的配額。除國家統一規定的行政機關執法收費外，取消口岸其他行政性收費，減輕邊貿企業經營負擔。

十五、推進地區協作與對口支援

(五十一) 推進地區經濟技術協作。按照國家產業政策要求，在充分發揮地區比較優勢的基礎上，鼓勵東部和中部地區與西部地區開展以市場為導向、以效益為中心、以互利為目的、以企業為主體的全方位經濟技術協作。比照外商投資的有關優惠政策，採取有效措施，改善投資環境和提高服務水平，吸引東部和中部地區企業通過獨資、控股、參股、收購、聯合、兼併、租賃、託管和承包經營等多種方式，到西部地區投資設廠、合作開發。在開展合作的過程中，禁止把應予以淘汰的生產設備、落後的工藝技術和污染嚴重的專案向西部地區轉移。

(五十二) 加強對口支援和幫扶工作。東部地區有關省、直轄市及計畫單列市根據自身優勢和對口支援地區的特點，在受援地區繼續建設一批小學、中學、衛生所、文化站，組織巡迴教學、巡迴醫療、科技下鄉活動。東部地區省、直轄市及計畫單列市可以根據條件，籌集對口支援的資金。繼續開展小額信貸扶貧工作，向西部貧困地區農戶提供信貸服務。有組織地推進“興邊富民”行動，重點支援民族地區和貧困地區的邊境縣，抓好試點，把幫扶措施落實到基層。

十六、吸引和用好人才

(五十三) 從 2001 年起，建立艱苦邊遠地區津貼制度，所需經費由中央財政負擔。提高艱苦邊遠地區機關和事業單位人員的工資水

平，逐步使其達到或高於全國平均水平，鼓勵和吸引人才在艱苦邊遠地區工作。

（五十四）調動西部地區專業人才的積極性和創造性。對已到退休年齡，但仍承擔國家重大經濟建設專案和在邊遠艱苦地區工作，屬急需緊缺的高級專業技術人員，經省級人民政府主管部門批准，可適當延聘，不占單位編制和專業技術職務崗位數額。加大對西部地區政府特殊津貼專家選拔、博士後科研流動站、企業博士後科研工作站設置和留學人員科研經費資助等工作的支援力度。進一步改善西部地區高層次人才的工作和生活條件，在科研經費、助手配備、專案申請等方面給予傾斜。

（五十五）加強西部地區人才培訓。結合西部開發重點任務、重大建設專案和重要研究課題的實施，採取當地培訓、到東部地區培訓、出國培訓等方式，培養西部地區緊缺人才。加強對西部地區少數民族、中青年科技骨幹培訓和公務員培訓的指導與支持。增加培訓經費，對負責培訓的機構和師資隊伍建設提供支援。用好國家專項經費，爭取國際援助專案，重點支援西部地區人才培訓。

（五十六）鼓勵人才和智力向西部地區流動。支援其他地區的人才以兼職、短期服務、承擔委託項目、合作研究、技術入股、承包經營等多種形式參加西部開發。組織國內高級專家、優秀博士後和海外留學人員分期分批到西部地區考察和進行諮詢服務，運用現代通信手段和網路技術開展遠端服務。支持在西部有條件的地方建立留學人員創業園，充分利用其技術密集、設施完備、政策優惠的有利條件，吸引留學人員創辦高新技術企業或從事高新技術研究與開發工作。

（五十七）實行人才和智力對口支援。結合經濟的對口支援，確定東西部地區之間人才開發的對口省（自治區、直轄市）和重點支援專案。支援東西部地區之間開展科技人才相互掛職交流鍛煉，實行人才、資訊共用。進一步擴大東西部地區之間幹部交流的規模。對口支援到西部地區工作的各類人才，在西部工作期間，原單位工資福利待遇保持不變，西部地區對口單位可根據實際情況給予生活補貼。

（五十八）對到西部地區工作的各類人才實行來去自由的政策。其人事檔案可轉到接收單位或由原單位保存，也可由接收單位或原單位所在地政府主管部門所屬的人才交流機構保管。到西部地區工作的應屆大學畢業生，根據本人意願，戶口可轉到工作地區，也可轉回原籍，由政府主管部門所屬的人才交流機構提供人事代理服務，5年內免收以上人員的檔案管理費用，並負責提供檔案工資調整、職稱評定等社會化服務。到西部地區投資、興辦實業的人員以及開發建設所需要的各類人才將戶口遷入西部地區後，如果返回東部地區工作、生活，可以根據本人意願將戶口遷回原遷出地。經選派參加國家西部開發重點任務和重大建設項目的人才，可不遷戶口，保留原單位工作關係，

在職務晉升、專業技術職務評聘、工資調整等方面，與原單位同類人員享有同等待遇，優先解決其夫妻兩地分居等生活困難，有條件的單位應為其辦理人身意外傷害保險。對到艱苦邊遠地區工作的大中專畢業生，可提前定級，對特別急需的人才，各地可根據實際情況，適當高定定級工資標準。西部地區要加快人事和勞動用工制度改革，允許保留原籍戶口的其他地區公民到西部地區從事投資經營和參加開發建設。

(五十九) 對到西部地區的外籍高科技人才、高層次管理人才和投資者提供出入境便利。提供入境、居留便利的人員範圍是：執行中央或地方政府與國外簽署的國家級和省部級科技專案、重點工程協定的外籍高科技、高層次管理人才，在華任職的留學歸來人員中的外籍高科技、高層次管理人才，執行政府間無償援助協議的外籍人員，較大的外商投資企業投資者及外籍高級管理人員和技術人員。上述人員如需多次臨時入境，可以根據實際需要發給有效期一年以上、最長不超過五年的多次入境有效簽證；對需在華常住人員，可以根據實際需要發給一年以上、最長不超過五年的外國人居留證，並對需多次出入境的，同時發給與外國人居留證相同期限的多次返回簽證。

(六十) 改革戶籍管理制度。凡在西部地區地級以下城市（含地級市）和小城鎮有合法固定住所、穩定職業或生活來源的人員，可以根據本人意願辦理城鎮常住戶口。西部地區的直轄市、副省級城市可以根據當地經濟和社會發展的實際需要及綜合承受能力，在城市規劃和人口規劃的指導下，以有合法固定住所、穩定職業或生活來源為基本落戶條件，調整戶口遷移政策，放寬各類人才戶口遷移限制。改革戶口“農轉非”計畫管理體制。對到西部地區落戶的人員，各部門均不得收取城鎮增容費或其他類似費用。

十七、發揮科技主導作用

(六十一) 國家設立的各項科技基金、科技計畫經費等專項經費向西部地區傾斜。重點圍繞西部生態環境和基礎設施建設、產業結構調整等方面的關鍵共性技術攻關及產業化，加大傾斜支援力度。加強西部地區科技能力建設，加強對國家重點實驗室、工程中心、野外觀測台站等科研基礎設施和基礎資料庫、生物種質（基因）資源庫、科技資訊網路等科技基础性建設的支援。

(六十二) 鼓勵西部地區企業提高技術開發經費的開支比重。企業研究開發新產品、新技術、新工藝所發生的各項費用，包括新產品設計費、工藝規程制定費、設備調整費、原材料和半成品試驗費、技術圖書資料費、未納入國家計畫的中間試驗費、研究機構人員工資、研究設備折舊、與新產品試製和技術研究有關的其他經費，以及委託其他單位進行科研試製的費用，不受比例限制，計入管理費用。企業研究開發新產品、新技術、新工藝的各項費用應逐年增長，增長幅度

在 10% 以上的企業，可以再按照實際發生額的 50% 抵扣應稅所得額。

（六十三）加大科技型中小企業創新基金支援西部地區的力度。根據相關管理辦法，對西部地區申報科技型中小企業創新基金的項目，在同等條件下優先安排。

（六十四）落實《國務院辦公廳轉發科技部等部門關於促進科技成果轉化若干規定的通知》（國辦發〔1999〕29 號）的有關政策，對科技人員在西部地區實施科技成果轉讓和興辦科技型企業，在實際執行中，提高轉讓收入提成、科技成果入股等獎勵的比例。

十八、增加教育投入

（六十五）增加資金投入。把西部民族地區、山區、牧區和邊境地區列為“國家貧困地區義務教育工程”重點地區，中央財政予以重點支持。“十五”期間，安排專項資金，實施第二期“國家貧困地區義務教育工程”，主要用於支援西部地區發展義務教育，同時適當降低地方政府配套比例；安排農村中小學危房改造資金，向西部農村中小學傾斜。以多種方式支援西部地區大力發展各具特色的職業教育，籌集資金，幫助西部地區國家確定的扶貧開發工作重點縣建設好一批中等職業學校，支援西部地區辦好一批示範性高等職業學校。採取國務院主管部門和省（自治區、直轄市）共建的形式，幫助西部地區建設好一批重點高等學校。增加商業銀行貸款，爭取國際金融組織和外國政府貸款，支援西部地區高等教育和基礎教育發展，幫助改善辦學條件，擴大辦學規模。認真落實“獎、助、貸、補、減、免”等各項資助經濟困難學生的措施，落實國家助學貸款制度，保障家在西部地區、生活有困難的高校學生能夠完成學業。

（六十六）擴大招生規模。增加西部地區高校招生特別是定向招生的數量，逐年增加中央部屬高校在西部地區的招生數量，擴大東、中部地區高校在西部地區的招生規模，提高西部地區應屆高中畢業生升學比例。在教材建設、學位點審批、重點學科建設、重點實驗室建設等方面，向西部地區高校傾斜。採取多種形式，加強和擴大對西部地區教育行政領導幹部、校長和教師的培訓，對貧困地區中小學教師定期進行培訓。鼓勵和支援西部地區發展多種形式的社會辦學。加強西部地區高校同東、中部地區高校、國外高校和港、澳、台高校的交流與合作，支援西部地區高校派出更多的留學人員。

（六十七）實行教育對口支援。實施東部地區對口支援西部貧困地區學校工程，組織東部發達省（直轄市）各選擇一批條件較好的學校，對口支援西部一個省（自治區、直轄市）貧困地區學校，幫助受援地區的中小學。實施西部大中城市對口支援所在省（自治區、直轄市）貧困地區學校工程，促進西部地區義務教育的發展。加強東、中部地區高校對西部地區高校的對口支援，幫助西部地區高校發展所需學科專業、培訓師資、建設實驗室，具備條件的合作辦分校，提高西

部地區高校人才培養水平。國家繼續提供經費支持，利用內地教育資源，辦好內地西藏班、內地高校少數民族預科班、內地新疆高中班，直接幫助西部地區培養人才。

(六十八) 加快教育資訊化建設。逐步使中國教育科研網和中國教育寬帶多媒體網路連接西部所有高等學校、具備條件的中等職業學校和中小學。“十五”期間，使西部地區中小學教師及師範學校在校生都能接受電腦基礎知識技能培訓。創造條件逐步在西部地區中小學推廣電腦和資訊技術教育。通過多種方式，支援西部地區學校增加資訊技術教育設備，建設西部地區遠端教育體系，開發高質量的教育軟體，制定教育軟體標準，為西部遠端教育提供高質量資源。中國教育科研網對西部地區所有大中小學國內上網實行優惠。

十九、加強文化衛生等社會事業建設

(六十九) 加強社會事業建設。中央衛生事業補助專款，向西部地區公共衛生事業發展薄弱的地區和領域傾斜。中央政法補助專款，按因素法分配，重點投向西部地區列入國家扶貧開發工作重點貧困縣、部分省級確定的扶貧開發工作重點縣及經費保障能力較低的其他貧困縣，以幫助貧困地區提高政法機關的經費保障程度。全國文化設施維修專項補助經費和全國“萬里長廊”專項補助經費，向西部邊疆地區縣級以上(含縣級)文化部門所管轄的文化館、文化中心、群藝館、圖書館、排演場(廳)、劇院(團)等文化單位傾斜。國家重點文物保護專項經費，向西部地區全國重點文物保護單位、國家重點博物館、國家重點文物庫房以及重要考古發掘專案傾斜，主要用於以上單位文物的搶救、維修、保護及發掘整理等。

二十、政策措施的解釋和落實

(七十) 本實施意見在總體上由國務院西部地區開發領導小組辦公室負責解釋，並根據國務院有關部門的職能分工，由計畫(價格)、經貿、教育、科技、公安、財政、人事、國土資源、外經貿、金融、稅務等各有關主管部門對具體內容分別進行解釋。國務院有關部門可根據實際需要，按照國務院關於實施西部大開發若干政策措施和本實施意見，在本部門主管範圍內，進一步發佈有關政策細則或具體實施意見。西部地區各級政府，要按照國家規定，執行統一的西部大開發政策措施及其實施意見和有關細則。西部大開發若干政策措施實施意見自2010年起開始實施。

資料來源：<http://www.chinawest.gov.cn/chinese/asp/start.asp?id=w>

附錄九：國務院關於進一步完善退耕還林政策措施的若干意見

國發[2002]10號

各省、自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構：

兩年多來，按照黨中央、國務院的部署，長江上游、黃河上中游等地區認真開展了退耕還林的試點工作。各級黨委、政府高度重視，組織得力，退耕還林試點工作進展良好，取得了一定經驗。實踐證明，黨中央關於退耕還林的決策和“退耕還林、封山綠化、以糧代賑、個體承包”政策措​​施是完全正確的，深得廣大幹部和群眾的擁護，是加強西部地區生態環境建設和保護的重要舉措，也是貧困山區農民脫貧致富的有效途徑。為了加強對退耕還林試點工作的指導，國務院下發了《關於進一步做好退耕還林還草工作的若干意見》（國發[2000]24號），對確保退耕還林的順利實施和健康發展起到了重要保證作用。但是，在試點期間也出現了一些需要研究和解決的問題，有些政策措​​施也要進一步完善。為把退耕還林工作扎實、穩妥、健康地向前推進，現就進一步完善退耕還林政策措​​施作出如下規定：

一、退耕還林必須遵循的原則

（一）退耕還林要堅持生態效益優先，兼顧農民吃飯、增收以及地方經濟發展；堅持生態建設與生態保護並重，採取綜合措施，制止邊治理邊破壞問題；堅持政策引導和農民自願相結合，充分尊重農民的意願；堅持尊重自然規律，科學選擇樹種；堅持因地制宜，統籌規劃，突出重點，注重實效。

（二）實施退耕還林要認真落實“退耕還林、封山綠化、以糧代賑、個體承包”的政策措​​施，堅持個體承包的機制，實行責權利相結合。必須切實把握“林權是核心，給糧是關鍵，種苗要先行，幹部是保證”這幾個主要環節，確保退耕還林取得成功。

二、科學制訂規劃，加快退耕還林進度

（三）進一步明確退耕還林的範圍。凡是水土流失嚴重和糧食產量低而不穩的坡耕地和沙化耕地，應按國家批准的規劃實施退耕還林。對需要退耕還林的地方，只要條件具備，應擴大退耕還林規模，能退多少退多少。對生產條件較好，糧食產量較高，又不會造成水土流失的耕地，農民不願退耕的，不得強迫退耕。

（四）因地制宜，科學制訂規劃。各省（自治區、直轄市，下同）要依據國家退耕還林工程規劃編制省級退耕還林工程規劃，明確工程建設的目標任務、建設重點和政策措​​施。

要根據不同氣候水文條件和土地類型進行科學規劃，做到因地制

宜，喬灌草合理配置，農林牧相互結合。在乾旱、半乾旱地區，重點發展耐旱灌木，恢復原生植被。在雨量充沛，生物生長量高的緩坡地區，可大力發展竹林、速生豐產林。

各地在確保地表植被完整，減少水土流失的前提下，可採取林果間作、林竹間作、林藥間作、林草間作、灌草間作等多種合理模式還林，立體經營，實現生態效益與經濟效益的有效結合。退耕後禁止林糧間作。

(五) 及時下達退耕還林任務。為了抓住造林最佳季節，保證工程建設質量，從今年起，國家將根據退耕還林總體規劃在10月31日前下達下一年度計畫任務。各省要根據國家下達的年度任務，對水土流失嚴重的坡耕地、沙化耕地優先安排退耕還林，並按照輕重緩急的原則確定實施退耕還林的工程縣(市、區、旗，下同)，在接到計畫一個月內將年度任務分解下達到各縣。要組織編制縣級退耕還林工程實施方案，特別是要做好鄉鎮作業設計，把工程任務落實到山頭地塊，落實到農戶。

根據氣候條件，在確保完成整地的條件下，允許國家退耕還林年度任務實行滾動安排。

(六) 退耕還林要以營造生態林為主，營造的生態林比例以縣為核算單位，不得低於80%。對超過規定比例多種的經濟林，只給種苗和造林補助費，不補助糧食和現金。

三、認真落實林權，調動和保護農民退耕還林的積極性

(七) 實施退耕還林後，必須確保退耕農戶享有在退耕土地和荒山荒地上種植的林木所有權，並依法履行土地用途變更手續，由縣級以上人民政府發放權屬所有證明。

(八) 在確定土地所有權和使用權的基礎上，實行“誰退耕、誰造林、誰經營、誰受益”的政策。農民承包的耕地和宜林荒山荒地造林以後，承包期一律延長到50年，允許依法繼承、轉讓，到期後可按有關法律和法規繼續承包。

(九) 採取多種形式推進退耕還林。有條件的地區可本著協商、自願的原則，由農村造林專業戶、社會團體、企事業單位等租賃、承包退耕還林，其利益分配等問題由雙方協商解決。鼓勵在有條件的地區實行集中連片造林，鼓勵個人興辦家庭林場，實行多種經營。

四、切實抓好糧食補助兌現，確保農民口糧供應

(十) 國家無償向退耕戶提供糧食、現金補助。糧食和現金補助標準為：長江流域及南方地區，每畝退耕地每年補助糧食(原糧)150公斤；黃河流域及北方地區，每畝退耕地每年補助糧食(原糧)100公斤。每畝退耕地每年補助現金20元。糧食和現金補助年限，還草補助按2年計算；還經濟林補助按5年計算；還生態林補助暫按8年計算。補助糧食(原糧)的價款按每公斤1.4元折價計算。補助糧食(原

糧)的價款和現金由中央財政承擔。

在糧食和現金補助期間，退耕農戶在完成現有耕地退耕還林後，必須繼續在宜林荒山荒地造林，由縣或鄉鎮統一組織。

(十一)國家在下達年度計畫的同時，核定各省的糧食補助總量，並下達到各省。對退耕農戶只能供應糧食實物，不得以任何形式將補助糧食折算成現金或者代金券發放。

(十二)退耕還林補助糧食的調運組織由省級政府負責，原則上以地方國有糧食購銷企業的商品周轉糧為主，必要時可動用地方儲備糧或申請動用中央儲備糧。糧源缺口較大時，由國家根據實際情況幫助協調解決。當地政府要統一組織糧食的供應，就近調運，組織到鄉，兌現到戶，減少供應環節，降低供應成本。

(十三)糧食購銷企業按順價銷售、不發生新虧損的原則供應糧食。農業發展銀行據實收回貸款後，應適當返還糧食企業合理費用。糧食調運等有關費用，由地方政府承擔，納入地方財政預算，不得轉嫁到供應糧食的企業和退耕農戶。

(十四)對退耕農戶供應的糧食品種，由省級政府根據當地口糧消費習慣和種植習慣以及當地糧食庫存實際情況合理確定。各地可根據退耕戶需要供應成品糧。對供應給退耕還林農戶的糧食必須進行認真檢驗，補助糧食必須達到國家規定的質量標準。凡不符合口糧標準的，不得供應給退耕農戶。

(十五)按報帳制辦法發放補助糧食。退耕還林第一年，糧食補助可分兩次兌付。第一次在完成整地並經縣級人民政府指定的主管部門檢查驗收後，可以預先兌付部分補助糧；第二次待退耕還林成活率驗收合格後再兌現補助糧餘額。每次兌現補助糧的數量由地方政府確定。以後每年要及時對退耕農戶的幼林撫育、管護進行驗收，驗收合格的要及時發放驗收卡，農戶憑驗收卡到糧食供應點領糧。承擔糧食供應任務的企業要根據縣級人民政府指定的主管部門的檢查驗收憑證，按國家確定的補助標準，向退耕戶發放糧食。有關補助費用的結算辦法，由省級財政部門會同糧食部門和農業發展銀行進一步修改完善。

五、必須做到種苗先行，保障種苗供給

(十六)國家向退耕戶提供種苗和造林費補助。退耕還林、宜林荒山荒地造林的種苗和造林費補助款由國家提供，國家計委在年度計畫中安排。種苗和造林費補助標準按退耕地和宜林荒山荒地造林每畝50元計算。尚未承包到戶及休耕的坡耕地，不納入退耕還林兌現錢糧補助政策的範圍，但可作宜林荒山荒地造林，按每畝50元標準給予種苗和造林費補助。乾旱、半乾旱地區若遇連年乾旱等特大自然災害確需補植或重新造林的，經國家林業局核實後，國家酌情給予補助。退耕還林種苗和造林補助費發放方式，由各省根據實際情況確定。在尊

重退耕農戶意願的前提下，退耕農戶與種苗供應方簽訂書面合同，並在造林驗收後，由種苗供應單位與退耕農戶結算種苗補助費。任何單位和個人不得為退耕農戶指定種苗供應商。種苗和造林補助費，只能用於種苗、造林補助和封育管護等支出，不得挪作他用。

(十七) 種苗的數量充足、質量優良、品種對路，是實施退耕還林的必要前提和基礎條件，必須先行建設，超前準備。各地區和各有關部門都要提前做好種苗的生產培育，組織好種苗的供應。

(十八) 林業主管部門負責做好種苗建設規劃，切實抓好種苗和採種基地建設。種苗生產供應要從實際出發，採取多種形式，走產業化經營的路子，積極鼓勵農戶育苗，促進農業結構調整和農民增收。要發揮國有苗圃龍頭企業作用，組織和帶動農民發展苗木產業，擴大種苗生產能力。

(十九) 林業主管部門要負責提供種苗調運、栽培管理方面的技術指導和技術服務，加強種苗質量和疫病檢驗檢測工作，確保種苗供應單位和育苗專業戶按規定的樹種、數量、質量提供退耕還林所需的合格種苗。

(二十) 有關部門要加強種苗市場、價格的規範管理和監督檢查。對生產、銷售的種苗必須有林業部門出具的標籤、質量檢驗證和檢疫證，凡是不具備“一簽兩證”的種苗，不准進入市場。堅決制止壟斷經營種苗和哄抬種苗價格的行為，嚴厲打擊種苗銷售中的不法行為，維護農民合法權益。

六、落實退耕還林各項配套措施，鞏固退耕還林建設成果

(二十一) 關於退耕地還林的農業稅徵收減免政策。凡退耕地屬於農業稅計稅土地，自退耕之年起，對補助糧達到原常年產量的，國家扣除農業稅部分後再將補助糧發放給農民；補助糧食標準未達到常年產量的，相應調減農業稅，合理減少扣除數量。退耕之前的常年產量，按土地退耕前五年的常年產量平均計算。補助給農民的現金不計入補助糧食標準。退耕地原來不是農業稅計稅土地的，無論原來產量多少，都不得從補助糧食中扣除農業稅。

農業稅徵收機關要按照退耕的農業稅計稅土地常年產量和當地補助糧食標準確定退耕地應徵收的農業稅稅額，並通知補助糧食發放單位從補助糧食中代扣農業稅。退耕地的農業稅只能從補助糧食中扣除，不得向農民徵收。在停止糧食補助的年度，同時停止扣除農業稅。實施退耕還林的縣，其農業稅收入減收部分，由中央財政以轉移支付的方式給予適當補助。

(二十二) 為了加強生態保護和建設，要結合退耕還林工程開展生態移民、封山綠化。對居住在生態地位重要、生態環境脆弱、已喪失基本生存條件地區的人口實行生態移民。對遷出區內的耕地全部退耕、草地全部封育，實行封山育林育草，恢復林草植被。中央對生態

移民生產生活設施建設給予補助。地方政府要搞好遷入地的生產生活設施建設，對生態移民的農戶給予妥善安置，解決好他們的生計問題。有條件的地方，要把生態移民與小城鎮建設結合起來。

(二十三) 為保護好現有林草植被，鞏固生態環境建設成果，各地區要結合退耕還林及天然林資源保護工程的實施，積極開展農村能源建設，從各地實際出發，大力發展沼氣、小水電、太陽能、風能以及營造薪炭林等。沼氣池建設要逐步標準化、規範化，走產業化發展道路。中央對農村能源建設給予適當補助。

(二十四) 退耕還林後必須實行封山禁牧、舍飼圈養。退耕還林的農戶，要保證造林的成活率、保存率，管護好林地和草地不受破壞。要徹底改變牲畜飼養方式，實行舍飼圈養，嚴禁牲畜對林草植被的破壞。要根據當地實際情況，制定切實可行的管理辦法，加大執法力度。禁止採集髮菜、濫挖甘草等人為破壞林草植被行為。

(二十五) 加強川地、緩坡耕地的農田基本建設，提高糧食單產，解除農民退耕後吃糧的後顧之憂，擴大陡坡耕地的退耕空間，切實做到“樹上山，糧下川”。實施退耕還林的地區，要將扶貧開發、農業綜合開發、水土保持、生態環境綜合治理等不同渠道的資金統籌安排，綜合使用。

(二十六) 退耕還林的地區，要結合生態建設，大力調整農村產業結構，發展龍頭企業和支柱產業，開闢新的生產門路。要制定優惠政策吸引企業及社會各界參與生態環境建設，積極推廣“公司加農戶”、“工廠加基地”等做法，為農產品建立穩定的市場渠道，努力增加農民收入。

七、加強組織領導和監督檢查，確保退耕還林工作順利進行

(二十七) 退耕還林是一項十分複雜的系統工程，廣大幹部特別是基層幹部必須切實轉變作風，深入基層，不折不扣地貫徹落實國家有關退耕還林的政策，組織群眾做好退耕還林工作，要加強監督檢查，務必注重實效，反對形式主義，及時發現和解決存在的問題。

(二十八) 要進一步提高認識，統一思想。各級領導幹部要進一步提高對退耕還林重大意義的認識，本著實事求是、因地制宜的原則，正確處理好生態效益與經濟效益的關係，當前與長遠的關係，真正把退耕還林這項“功在當代，利在千秋”的大事抓緊抓好。

(二十九) 退耕還林實行“目標、任務、資金、糧食、責任”五到省，省級政府對工程負總責。各省級政府須確定一位省級領導同志具體負責，並認真組織實施好退耕還林工作。各級政府要切實把退耕還林工作列入重要議事日程，加強領導，及時研究解決實施中的重大問題。各省級政府要層層落實工程建設的目標和責任，層層簽訂責任狀，並認真進行檢查和考核。

(三十) 各省西部開發辦和計畫、財政、林業、糧食等部門，要

在本級政府的統一領導下，按照各自的職能分工，各司其職、各負其責，密切配合，充分發揮部門優勢，共同做好工作。

（三十一）退耕還林工程的規劃、作業設計等前期工作費用和科技支撐費用，國家給予適當補助，由國家計委根據工程建設情況在年度計畫中安排。前期工作費用和科技支撐費用的有關管理辦法，由國務院有關部門另行制定。

退耕還林地方所需檢查驗收、兌現等費用由地方承擔，國家有關部門的核查經費由中央承擔。

（三十二）各省級政府、各縣級政府要認真組織好縣級自查、省級抽查工作，縣級驗收結果作為補助政策兌現的直接依據。有關部門要加強對退耕還林補助資金撥付、使用情況的監督檢查，特別是要充分發揮審計等監督部門的作用。退耕還林糧食、現金補助兌現情況，要納入鄉村政務公開的內容，張榜公佈，接受群眾監督，防止冒領，杜絕貪污。要建立退耕還林舉報制度，公佈舉報電話、設立舉報箱，接受社會監督。對違法違紀現象，一經核實，要按照有關規定對責任人做出處罰，並獎勵舉報有功人員。

（三十三）本意見所稱退耕還林，包括退耕地還林、還草、還湖和相應的宜林荒山荒地造林。本意見由國務院西部地區開發領導小組辦公室負責解釋。國務院有關部門按照職能分工，在本部門主管範圍內，根據實際需要進一步制定具體實施意見。

二〇〇二年四月十一日

資料來源：<http://www.chinawest.gov.cn/chinese/asp/start.asp?id=c>

附錄十：「十五」西部開發總體規劃

前 言

世紀之交，國際政治經濟形勢發生新的變化，我國經濟社會發展進入新的階段。從社會主義現代化建設的全局出發，必須把實施西部大開發、加快中西部地區發展作為一項重大的戰略任務突出地提出來，促進地區協調發展，為 21 世紀實現中華民族的偉大復興邁出重要步伐。實施西部大開發，是貫徹鄧小平同志“兩個大局”戰略構想，逐步縮小地區差距，加強民族團結，保障邊疆安全 and 社會穩定，推動社會進步的重要舉措；是調整地區經濟結構，發揮各地優勢，促進生產力合理佈局，提高國民經濟整體效益和水平的迫切要求；是擴大國內需求，開拓市場空間，保持國民經濟持續快速健康發展，實現現代化建設第三步戰略目標的重大部署。實施西部大開發具有重大的經濟意義和政治意義。

綜合考慮經濟發展水平、地理區位和民族地區發展因素，西部開發的範圍包括重慶、四川、貴州、雲南、西藏、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆和內蒙古、廣西 12 個省、自治區、直轄市(上述地區以下統稱西部地區)。建國 50 多年特別是改革開放 20 多年來，西部地區社會經濟面貌發生了深刻變化，發展步伐明顯加快，產業基礎不斷加強，經濟體制改革持續推進，全方位對外開放的格局基本形成。“九五”以來，國家加強了對中西部地區發展的支援，西部地區農業、能源、交通、原材料等基礎產業和優勢產業進一步壯大。西部地區自身改革和發展創造了實施開發的條件。國家的綜合實力明顯增強，有能力加大支援西部地區發展的力度。實施西部大開發的時機已經成熟，條件基本具備。

西部地區發展具有以下有利條件：一是地域遼闊，水能、石油天然氣、煤炭、稀土、鉀磷、有色金屬等能源礦產資源儲量大，光熱條件較好，生物資源多種多樣，文化旅遊資源豐富。二是市場潛力大，勞動力成本低，具有發展勞動密集型產業的比較優勢。三是與十幾個國家和地區接壤，是我國通往亞歐一些國家的重要通道，具有發展周邊經濟貿易合作的區位優勢。四是長期建設形成的老工業基地、國防工業企業、科研機構和大專院校，集中了一批專門人才，初步有了產業發展和協作配套的條件。但是，由於自然條件、歷史文化和政策體制等多方面原因，西部地區經濟和社會發展與東部地區相比，還存在較大差距。主要表現在：基礎設施落後，水利設施不足，交通路網單薄，電網建設滯後，電信服務普及率較低；生態環境惡化，荒漠化面積大，水土流失嚴重；產業結構不合理，農業生產條件較差，工業和

服務業發展水平較低，企業機制不活，市場化、城鎮化程度較低，對外開放水平不高；科技和教育發展相對滯後，貧困地區、邊遠地區、少數民族地區和老工業基地困難較多，社會事業發展水平較低。實施西部大開發將是長期而艱巨的歷史任務。

一、實施西部大開發的指導方針和戰略目標

在新的世紀，國內外環境的深刻變化給西部地區發展帶來新的機遇和挑戰。經濟全球化趨勢明顯加快，世界科學技術迅猛發展，經濟結構調整積極推進，我國加入世界貿易組織，給西部地區發展提供了前所未見的開放經濟環境和技術轉移機會，同時也將帶來更加激烈的市場競爭和要素爭奪。在新的歷史條件下，促進西部地區發展，要與時俱進，按照“三個代表”的要求，繼續推進經濟體制和經濟增長方式的根本性轉變，探索改革開放和加快發展的新思路，採取結構調整和科技進步的新方法，建立市場導向和宏觀調節的新機制，增強規劃的宏觀性、戰略性、政策性，明確西部大開發的目標、方針和任務。

（一）西部大開發的指導方針

實施西部大開發，要堅持從實際出發，積極進取，量力而行，充分做好長期艱苦奮鬥的思想準備；統籌規劃，科學論證，按客觀規律辦事，把開發的主要任務落到實處；突出重點，分步實施，抓住關鍵環節和主要矛盾，集中力量解決關係全局的重大問題；深化改革，擴大開放，依靠制度創新和科技創新，有效地推進西部大開發。

實施西部大開發，要注意處理好以下關係：

——把解決眼前問題同實現長遠目標結合起來。要針對現實存在的問題，從緩解基礎設施薄弱、生態環境惡化、科技教育發展滯後、產業結構不合理等主要矛盾入手，抓緊工作，有序推進，使西部開發在近期內邁出實質性步伐，為進一步全面振興西部地區經濟，打下好基礎。

——把突出開發重點同促進全面發展結合起來。要以基礎設施、生態環境、特色經濟、科技教育為重點，加大開發力度，實施一批對西部開發全局具有關鍵作用的重點工程，帶動和促進西部地區經濟和社會全面發展。從一些條件較好的中心城市和交通便利的地區起步，加快發展步伐，帶動、輻射周圍地區和農村發展。

——把發揮市場作用同加強宏觀調控結合起來。要充分發揮市場配置資源的基礎性作用，深化經濟體制改革，擴大對內對外開放，以改革促發展，以開放促開發。同時，注意發揮政府宏觀調控的重要作用，對西部地區實行重點支援，為開發創造良好的體制環境和政策環境。

——把提高經濟效益同注重社會效益結合起來。要從各地的比較優勢出發，根據市場需求選好投資專案，積極發展特色經濟和優勢產業，講求經濟效益。同時，要充分考慮西部地區的特殊條件，高度重

視社會效益和生態效益。特別是要加強生態建設和環境保護，把資源的合理開發利用和節約保護放在突出位置，為西部地區和全國提供生態安全保障，實現可持續發展。

——把加快經濟發展同推動社會進步結合起來。要增加資金投入，夯實產業基礎，抓住機遇，加快發展。積極推廣先進適用的技術，推進科技與經濟緊密結合，努力實現生產力的跨越式發展。同時，要切實加強各級各類教育，大力開發人才資源，發展文化、衛生、體育事業，全面提高勞動者素質。加強法制建設和思想道德建設，促進經濟和社會協調發展、物質文明和精神文明共同進步。

——把國家和各方面支援同西部地區自力更生、艱苦奮鬥結合起來。國家實行重點支持西部開發的政策措施，動員沿海地區和社會各界參與西部開發，引導國內外資金、技術、人才投入西部開發。同時，西部地區要發揚愚公移山精神，堅持不懈地推進開發。增強主動性、積極性和創造性，把開發建立在依靠自己力量的基點上，逐步建立自我發展的良性機制，提高經濟活力和市場競爭力。

——把西部開發和東部、中部地區發展結合起來。要根據全國改革發展的總體要求和西部地區的實際情況，積極落實推進西部大開發的各項舉措。同時，要進一步發揮東部地區帶動中西部地區發展的作用，發揮中部地區承東啟西的區位優勢，促進區域經濟合作，揚長避短，互利互惠，形成地區經濟協調發展的良好格局。

（二）西部大開發的戰略目標

西部大開發是一項規模宏大的系統工程。總的戰略目標是，經過幾代人的艱苦奮鬥，到 21 世紀中葉全國基本實現現代化時，從根本上改變西部地區相對落後的面貌，顯著地縮小地區發展差距，努力建成一個經濟繁榮、社會進步、生活安定、民族團結、山川秀美、人民富裕的新的西部地區。

今後 5 到 10 年，是實施西部大開發戰略的關鍵時期，要有步驟、有重點地推進開發，力爭使西部地區基礎設施和生態環境建設取得突破性進展，科技教育、特色經濟、優勢產業有較大發展，改革開放出現新局面，人民生活進一步改善，為深入推進西部大開發奠定堅實基礎。“十五”時期，西部開發的主要目標包括：

——水利、交通、能源、通信等領域一批重大基礎設施項目建成投產或開工建設，基礎設施落後的狀況明顯改善。

——長江上游地區及三峽庫區，黃河上中游地區，黑河、塔里木河流域的生態建設與環境治理全面展開，重點治理地區生態環境惡化的趨勢初步得到遏制，污染防治有明顯進展。

——優勢農副產品、礦產資源產品、旅遊業的市場競爭力明顯提高，傳統工業改造取得明顯進展，有優勢的高新技術產業開始形成規模，產業結構調整取得明顯進展，經濟增長的質量顯著改善，經濟效

益不斷提高。

——先進適用技術在重點開發領域普遍得到應用，科技創新能力得到加強，九年義務教育基本普及，人才隊伍壯大，人才素質提高，城鄉居民文化衛生等公共服務水平明顯提高。

——直轄市和省會、自治區首府城市基礎設施狀況顯著改善，中小城市和小城鎮建設取得較大進展，環境質量有所改善，城鎮人口所占比重明顯上升。

——國有大中型企業現代企業制度基本建立，非公有制企業產值和資產占全部企業的比重較大幅度上升，利用外資和進出口貿易占全國的比重明顯提高。

——農村貧困人口溫飽問題基本解決，居民生活達到小康水平，人口自然增長率明顯降低，與中部、東部地區人均收入差距擴大的趨勢初步得到控制。

二、“十五”西部開發的主要任務

“十五”期間，要突出抓好基礎設施建設、生態建設和環境保護、產業結構調整、發展科技教育等重點任務，集中力量在水利、交通、通信、能源、市政、生態、農業、科技、教育和農村基礎設施等方面建設一批具有明顯帶動作用的重點工程，扎扎實實地推進西部大開發。

（一）加快基礎設施建設

加快基礎設施建設是西部大開發的重要基礎，必須用戰略的眼光，下更大的決心，多方籌資，以更大的投入，先行建設，適當超前，注意提高質量和效益。

1. 水利建設。水利是西部地區經濟和社會發展的命脈。要把水資源的開發利用和節約保護放在西部地區基礎設施建設的首位。堅持統籌規劃、合理安排，加強建設、注重管理，著眼整體、兼顧局部，把節水放在優先地位，重視水污染防治，優化配置水資源，協調生活、生產和生態用水，努力提高水資源的利用效率。

節水工程建設和管理。對大型灌區逐步進行以節水為中心的灌區配套和技術改造，建設節水增效示範工程。因地制宜地推廣渠道防滲、管道輸水、噴灌、滴灌等實用節水技術，加強各類節水灌溉設施建設。改革管理體制和運行機制，促進農業節水。推行工業迴圈用水和居民生活節水，促進污水處理和中水回用。在缺水地區嚴禁新上大耗水項目，下決心淘汰現有高耗水企業。

流域水資源保護與合理配置。重點保護並合理開發長江上游、黃河上中游等流域水資源，實施塔里木河、黑河流域綜合治理等工程。按經濟區域和流域水系實行統一規劃與管理，採取流域水量科學分配與市場機制調節等多種方式相結合，合理配置水資源。以水資源的承載能力為基點，統籌考慮缺水地區各項開發與建設。

水資源綜合開發與利用。加快在建大中型水利工程進度，建設大

江大河上中游幹支流控制性水利樞紐，興建黃河沙坡頭、嫩江尼爾基、岷江紫坪鋪、右江百色等工程。在缺水地區建設蓄、引、提等中小微型水利工程，重點解決水資源不足和農村人畜飲水困難問題。堅持不懈地搞好農田水利基本建設，重視牧區水利建設。提高城市和重點發展地區的供水能力，抓緊南水北調工程的前期工作。加強地下水的勘探和科學開採，積極開發利用空中雲水資源。搞好重點地區防洪工程建設，保障大中城市和重要基礎設施的防洪安全。抓緊病險水庫的除險加固。

2. 交通建設。交通是西部開發的第一要務，要以公路建設為重點，加強鐵路、機場、內河航運建設，擴大西部與東部、西南與西北的運輸通道，實現通江達海，健全全國綜合運輸體系，促進我國西部地區與周邊國家的聯繫和交流。

公路。加快國道主幹線和西部開發省際公路通道建設，逐步形成以大城市為中心、中小城市為支點的路網骨架，打通西南出海通道，加強幹線路網和農村公路建設。加快建設“五縱七橫”國道主幹線的西部路段，全面建成“三縱兩橫”國道主幹線的西部路段。加快建設八條西部省際公路通道。加強國道、省道公路改造，改善通地（州）縣公路條件，繼續實施鄉村公路通達工程，儘快打通貧困地區、旅遊景區、資源開發區與幹線路網的連接，提高路網通達深度和服務水平。加強國防、邊防公路建設。

鐵路。建設內外大通道，擴大鐵路路網，改造現有線路，提高幹線質量、運輸能力和運行速度。重點強化西北至華東陸橋通道，建設西安至南京、啟東通道，擴大昆明、成都至上海通道，打通沿江通道，溝通包頭至柳州通道，增加西南出海能力。完成一批鐵路擴能、改造和電氣化項目，對相關樞紐進行改造。開工建設青藏鐵路。建設西北和西南出境鐵路。規劃研究西北至華北、西北至西南新通道。

民航。以完善樞紐、發展支線為重點，逐步形成以樞紐機場為中心的放射型航空網路。完善成都、西安、昆明、烏魯木齊等區域性樞紐機場，改擴建蘭州、重慶等幹線機場，規劃建設一批支線機場，加強空管系統建設。

內河航運。重點建設長江、珠江幹線中上游航運設施，打通西部地區溝通東部地區的水運通道。加快建設右江、南北盤江、紅水河、柳江、烏江、嘉陵江等重要航道。

3. 能源建設。要加強油氣資源的勘探開發，發揮資源優勢，優化能源結構，重點推進西電東送、西氣東輸工程，開發並推廣能源節約和綜合利用技術，提高能源利用效率。

電力。調整電源佈局，大力發展水電，加強電網建設，推進全國聯網。逐步開工建設龍灘、公伯峽、小灣、構皮灘、瀑布溝等大型水電站。抓緊長江上游溪洛渡、向家壩水電站的前期論證工作。在陝西、

內蒙古、寧夏、貴州、雲南建設大型坑口電站。根據西部水電開發的進度，逐步完成我國北、中、南三條從西到東跨區域高壓互聯電網的建設，並完善網架結構。北部通道，實現黃河上游水電、“三西”（陝西、山西、內蒙古西部）地區火電向華北、山東以及東北的送電。中部通道，以三峽送電為龍頭，實現川渝、華中向華東以及廣東的送電。南部通道，實現西南地區水電及火電向廣東的送電。繼續加快城鄉電網建設和改造。推進超臨界大機組和潔淨煤發電。因地制宜地發展小水電、沼氣、風能、太陽能、地熱能等可再生能源。加強農村電氣化和能源建設。

石油天然氣。加大勘探力度，提高石油天然氣探明儲量。加快油氣管道建設，提高管道運輸能力。逐步建設塔里木、柴達木、陝甘寧、川渝地區石油天然氣生產和外輸基地，推進塔里木至長江三角洲、柴達木澀北經西寧至蘭州、重慶忠縣至湖北武漢、陝西靖邊至呼和浩特輸氣管線及其用氣工程建設。加快建設西北到西南輸油管道。

煤炭。調整和優化煤炭結構和建設佈局，突出優質煤炭資源開發。加快在建煤炭項目建設和老礦區轉產與技術改造步伐，做好一批優質動力煤礦區開發的前期工作。繼續實施和完善西煤東運和北煤南運。加速開發和推廣應用潔淨煤技術，加強洗選煤廠配套建設。通過國際經濟技術合作，建設煤炭液化示範工程。積極開發利用煤層氣資源。

4. 通信和資訊化建設。要加強基礎傳輸網建設，加快發展通信資訊業務網，推進資訊技術的廣泛應用，加快西部地區經濟和社會資訊化進程。

建設基礎傳輸網。重點加快沿亞歐大陸橋、長江水道、貴陽至昆明、呼和浩特至南寧“三橫一縱”寬帶傳輸網的建設。繼續完善和建設省、自治區內光纜、微波和衛星通信等幹線傳輸網。加快用戶接入網的建設。

發展通信資訊業務網。繼續發展固定電話網特別是農村固定電話網。加快發展移動電話，逐步發展資料和多媒體通信網。積極推進大中城市的資訊化建設，完善電腦資訊網路，發展公共資訊服務平臺。加強地理空間資訊系統的建設。開發資源與環境、教育與科技、政務管理、交通旅遊等應用資訊系統以及相關的資料庫。發展電子商務、遠端醫療等資訊應用。

加強郵政網路建設。重點建設省會和自治區首府城市郵區中心局，改造城鎮郵運網設施，提高城鄉郵件傳遞速度和服務水平。

提高廣播電視覆蓋率。逐步解決新通電行政村及自然村通廣播電視的問題。提高廣播電視發射能力。以建設衛星收轉站為主、多種技術手段並用，加強對邊境地區和少數民族地區的廣播電視覆蓋和廣播實驗工作。提高有線電視入戶率。

5. 城市基礎設施建設。要按照積極推進城鎮化的要求，實行分類

指導，加快建設步伐。重點抓好缺水城市的供水設施建設。抓緊推廣使用節水器具。積極推進城市水污染和大氣污染治理專案建設，加強城市垃圾等固體廢棄物污染治理工作。加快城市道路系統建設與公共交通建設，搞好特大城市的快速交通建設。提高城市集中供熱和燃氣普及率。堅持科學規劃，合理佈局，以縣城所在地為重點，逐步解決小城鎮基礎設施配套建設問題。

（二）加強生態建設和環境保護

加快西部地區開發，必須加強生態建設和環境保護，治理環境污染，綜合實施各項生態建設和環境保護工程。

1. 生態建設。要堅持統籌規劃，突出重點，因地制宜，堅持生態效益與經濟效益相結合，以生態效益為主，採取生物措施、工程措施和農藝措施相結合，進行綜合治理。加快實施退耕還林工程，落實退耕還林和宜林荒山荒地造林任務，確保補助糧食和資金及時足額兌現，林木種苗合理有效供給，造林質量達到要求，農民收入得到增加。組織實施天然林保護工程，恢復和增加林草植被。逐步實施防沙治沙工程，抓緊環京津風沙源綜合治理。加強天然草原的恢復和建設，加快小流域治理，減少水土流失。嚴格保護珍稀瀕危動植物物種。加強自然保護區和生態示範區建設。加強國土綜合開發整治。

黃河上中游地區。對坡耕地逐步實行退耕還林，保護天然林資源，大力植樹種草，恢復和增加植被。綜合治理小流域，加強川地和緩坡地農田基本建設，逐步恢復和改善生態用水狀況。

長江上游地區。開展小流域和山系綜合治理以及農田基本建設，實施封山育林、飛播造林和坡耕地退耕還林，恢復和擴大林草植被。停止天然林砍伐，加強營林管護。重點營造水土保持林、水源涵養林和人工草地。禁止濫墾亂伐和過度利用自然資源，堅決控制人為的水土流失。加強珠江上游等流域的生態建設，推進黔桂滇岩溶地區石漠化綜合治理。

“三北”（西北、華北、東北）風沙綜合防治區。採取綜合措施，在有條件的地區大力植樹種草，增加林草植被。以風沙區為對象，以大中城市、廠礦、工程項目周圍地區為重點，加強林草植被保護，採取生物治沙、工程治沙、建立農田保護林網等各種有效措施，減輕風沙危害。加強以風沙源和水源為重點的治理與保護，建設環京津生態圈。

草原區。保護好現有草原植被，搞好草原鼠害防治，制止草場過牧，禁止草原開荒種地。實行圍欄、封育和輪牧、休牧，建設“草庫侖”。青藏高原凍融區要以保護現有的自然生態系統為主，加強天然草場、長江黃河源頭水源涵養林和原始森林的保護。嚴禁毀林毀草和濫采亂挖。

2. 環境保護。針對環境污染的突出問題，從污染源頭抓起，儘快

遏制環境惡化的趨勢。推行清潔生產，防治工業污染。發展生態農業，減輕農村污染。重點加快沿江城市污水處理廠和城鎮垃圾處理場建設，保護三峽水庫水質。繼續抓好滇池治理。開展黃河中游水污染防治工作，推進沿黃河各省、自治區水污染的防治，逐步改善黃河幹支流的水質。加強西部地區重點城市大氣污染治理。改善能源結構，實行清潔生產，大力推廣使用天然氣和低硫煤。治理旅遊城市和風景名勝區的環境污染。加強對西部地區生態狀況、環境質量、資源變化、災害性天氣和地質地震災害的監測、預報和防治。

(三) 鞏固和加強農業基礎地位

促進西部地區經濟發展和結構調整，必須把農業放在首要位置。要加大農業基礎設施建設力度，充分發揮農業資源優勢，調整和優化農業和農村經濟結構，穩步提高農民收入，為西部大開發打好基礎。

1. 農業和農村基礎設施建設。加強農田水利建設，著重改善農業生產條件，提高農業抗禦自然災害的能力。大力發展旱作節水農業，推廣工程農業、化學生物等多種措施相結合的旱作節水農業技術，建立田間蓄水、抗旱保水、節灌補水和土壤培肥等技術體系。加強農業良種繁育、農業技術推廣和動植物保護體系建設，提高農業科技服務水平。加強農產品市場體系和農業市場訊息體系建設，提高農業市場化水平。推進農業綜合開發。把退耕還林與建設高標準農田結合起來，加強中低產田改造，停止開荒墾殖。建設四川成都平原、陝西關中地區、寧夏和內蒙古河套地區以及新疆南部等商品糧基地，穩定和提高西部地區糧食生產能力，保持適度自給率。加強用水、道路、用電、通信和廣播電視等農村基礎設施建設。

2. 特色農業發展。充分發揮物種資源和光熱資源的優勢，積極促進特色農產品的增值轉化，逐步建成面向國內外市場的生產、加工和出口基地。繼續抓好新疆棉花基地建設，穩定產量，提高品質。穩步發展廣西、雲南的甘蔗基地，內蒙古、新疆的甜菜基地，雲南、貴州的煙葉基地。積極建設西南地區熱帶、亞熱帶水果基地，西北地方蘋果、葡萄等優質水果基地，雲南等地的花卉基地。建設西部地區中藥材及民族藥材的種植基地。利用廣闊的草場，改革飼養方式，逐步建設畜牧業生產基地。加強畜禽良種繁育體系和疫病防治體系建設，提高畜禽產品質量。繼續實施牧區示範工程，加快發展集約型的草原畜牧業，積極發展農區畜牧業。

3. 農業產業化經營。以發展農副產品加工業為重點，積極興辦各類農副產品加工、儲藏、保鮮、運銷企業，延長農副產品加工產業鏈，促進農村產業結構優化升級。把推進農業產業化經營與發展鄉鎮企業結合起來，重點扶持一批立足當地優勢、市場開拓能力強、科技含量高的龍頭企業，帶動農戶發展商品生產，促進農副產品銷售和轉化增值，提高農業經濟效益和農民收入。把推進農業產業化經營與加快小

城鎮建設結合起來，引導農副產品加工業合理佈局和形成規模，更多地轉移農業剩餘勞動力，提高集聚經濟效益。

4.農村扶貧開發。進一步加大對西部地區農村扶貧開發的支援力度，重點解決少數民族地區、邊疆地區和山區貧困農牧民的溫飽問題。把生態建設同農村經濟發展、農業結構調整、農村能源建設和農民脫貧致富結合起來，動員和吸收農民更多地參加生態建設和水利、交通等基礎設施建設，努力增加農民收入。加強貧困地區農村職業技術教育和培訓。對一些不具備生存條件的地方，有步驟地實行易地安置、生態移民和扶貧開發。

(四) 積極調整產業結構

堅持以市場為導向，以企業為主體，從西部各地資源特點和自身優勢出發，依靠科技進步，發展具有市場前景的特色經濟和優勢產業，促進資源優勢向經濟優勢加快轉化。

1.傳統產業調整改造。積極運用先進適用技術和高新技術改造傳統產業，重點發展具有比較優勢的產業。以四川、雲南中成藥，陝西化學生物制藥為重點，發展醫藥製造和民族藥材加工。以重慶汽車、摩托車，陝西、貴州飛機製造，陝西、四川鐵路運輸設備為重點，發展交通運輸及零部件製造。以四川、陝西、貴州等地大型電子企業為依託，發展電子科研和生產。進一步發展煙草、飲料、棉紡、麻紡、食品等農副產品深加工。逐步建設雲南、貴州、四川植物纖維生產和加工基地。改造和振興老工業基地，煥發經濟活力。通過改組改造，著力提高企業的技術水平和創新能力，改進品種和質量，努力形成一批優勢企業和名牌產品，帶動整體工業水平的提高。切實防止盲目重複建設。堅決淘汰一批落後的工藝和生產能力，關閉浪費資源、技術落後、污染嚴重、產品質量低劣的企業。

2.優勢資源開發和利用。堅持保護和開發並重，合理開發和有效利用豐富的能源礦產資源。加強重要礦產資源集中區的調查評價和勘查工作，重點開發比較優勢明顯、市場前景好的礦產資源，提高產品加工深度和利用水平。逐步建設青海柴達木、新疆羅布泊鹽湖鉀肥，雲南、貴州磷肥，雲南鉛鋅，甘肅鎳，貴州和廣西鋁，新疆銅，四川攀西釩鈦，內蒙古、四川稀土等產品的生產、開發與加工利用基地。合理建設石油天然氣生產及石油化工基地。

3.高新技術產業發展。利用一些地區軍工企業和大專院校、科研院所較為集中的有利條件，以重大工程項目為依託，因地制宜地發展生物工程、航空航太、新能源、新材料、電子資訊以及先進製造、中藥現代化等有優勢的高新技術產業。促進中小型高科技企業發展，建設具有西部特色的高科技產業園區和高技術孵化體系。

4.旅遊等服務業發展。充分利用西南、西北豐富的自然和人文景觀，把旅遊業培育成為西部地區的支柱產業。圍繞沿長江、西北絲綢

之路、桂滇黔川以及高原、草原等主要旅遊線路，加強旅遊基礎設施建設，重點建設旅遊景區的道路，搞好旅遊資源的保護與開發。從各地的實際出發，加快發展商貿流通、交通運輸、資訊服務、社區服務、房地產、金融保險等服務業，提高社會化服務水平。

(五) 加快發展科技教育

西部地區科技教育的發展，要著眼於科技與經濟的緊密結合和國民素質的普遍提高，為西部大開發提供增長的動力和技術、人才保障。

1. 科技。要深化體制改革，加快企業科技進步，根據西部地區的實際需要和基礎條件，加快推廣一批先進適用技術，著力開發一批共性關鍵技術，有重點地發展一批有優勢的高新技術。

為基礎設施和生態環境建設開發並推廣應用技術。包括水資源開發與節約、複雜地形交通建設、生態環境恢復和整治、脫硫、汙水處理、節能降耗、清潔能源、石油天然氣開採和深加工、煤炭液化等技術。

為特色經濟和優勢產業發展提供技術支撐。包括開發與推廣應用節水和旱作農業、特色農產品深加工、礦產資源綜合開發利用、生物有效成分萃取、大型超臨界火電機組、直流輸變電成套設備、新型支線客機設計製造、數位化先進製造、轉基因等技術。

建立西部開發的技術支援體系。通過進一步轉變思想觀念和深化科技體制改革，樹立尊重知識、尊重人才的社會風尚，加強科學普及，為引進吸收、推廣應用先進技術創造良好的社會環境和體制條件。要面向西部開發的重點領域，充分發揮現有科技力量的作用，推動東中西部地區和國內外技術交流與合作。加快培育技術市場，健全科技推廣和仲介服務體系，加強對中小企業的技術服務。加強科技能力建設，發展有特色的基礎科學研究和應用基礎研究，為西部開發和全國發展提供有力支持。

2. 教育。要深化改革，進一步採取有力措施促進教育優先發展，努力提高教學質量，積極開發西部地區人力資源。

重點發展基礎教育，特別是加快普及九年義務教育。在貧困地區、邊遠地區和少數民族地區抓緊普及義務教育。加快掃除青壯年文盲。著力改善農村小學和初中辦學條件，搞好中小學佈局調整，加強教師培養、培訓工作，在地廣人稀的牧區和山區辦好寄宿制學校。在普及初中教育的基礎上，逐步提高高中階段教育入學率。

大力發展職業教育。實施人力資源開發工程，改善職業教育辦學條件，培養和培訓大批適應西部發展需要的中等職業技術人才，提高勞動者文化和技術素質。引導地方和社會投入，加強高等職業技術教育。重視專業技術人員的繼續教育。

積極發展高等教育。通過優化配置現有資源和增加投入，改善西部地區高等院校的辦學條件，開展與沿海地區聯合辦學，擴大西部地

區和東部、中部地區高校在西部地區的招生規模，推行助學工程。提高教育資訊化水平，積極發展遠端教育。

3.人才。要加強西部地區各級領導人才隊伍建設，優化領導班子結構，抓緊培養選拔優秀年輕幹部，加大少數民族幹部隊伍建設力度。穩定發展當地人才隊伍，充分發揮現有人才作用，大力充實人才隊伍。廣泛吸引國內外優秀人才投入西部開發。全面提高各類人才的素質。

（六）促進社會事業發展

要堅持富民為本的原則，創造更多的就業機會，加快發展各項社會事業，使各族人民都能享受基本的公共服務，使廣大群眾不斷提高生活水平。

1.居民收入和消費。把推進經濟開發與提高群眾收入更好地結合起來，通過加快發展非國有經濟和勞動密集型產業，促進經濟結構調整，增加就業崗位，拓寬城鄉居民的增收渠道。繼續加強有利於改善居民消費環境的基礎設施建設，引導企業面向西部地區居民需求開發適用的消費品。

2.文化。大力弘揚各民族的優秀文化，重視民族民間文化的保護、發掘和整理，加強對歷史遺跡和文物的保護。積極發展文化產業，汲取傳統文化的精華為西部開發服務。建立健全群眾文化基礎設施，建設一批圖書館、文化館、文化站，在中心城市逐步建設具有地區特色和民族特色的博物館。重視西部地區影視創作和民族語言電影譯製工作，加強農村電影放映工作。

3.衛生和體育。在穩步提高城市衛生水平的同時，重點提高西部地區農村的衛生水平，加快改變邊遠貧困地區農牧民衛生落後的狀況，逐步達到人人享有初級衛生保健服務。加大對基礎設施的投入，培訓專業人員和管理人員，加強農村衛生保健體系建設，完善縣、鄉、村三級衛生服務網，統籌規劃並合理配置衛生資源，提高服務質量、效率和水平。加強血站建設，做好對重點傳染病、地方病的防治工作。加強農村改水、改廁建設。降低農村孕婦及新生兒死亡率。提高農牧民健身意識，增加體育鍛煉場所。

4.人口和計劃生育。穩定並有效地執行現行的計劃生育政策，降低西部地區人口出生率，保持低生育水平，提高出生人口素質。重點加強農村貧困地區、邊遠少數民族地區的計劃生育工作，特別是要加強基層計劃生育服務網路建設，提高計劃生育技術服務能力和質量，普及宣傳教育，加強法制建設。

三、西部開發的重點區域

要選擇現有經濟基礎條件較好，區位優勢明顯，人口較為密集，沿交通幹線和城市樞紐的一些地區，作為西部開發的重點區域。依託亞歐大陸橋、長江黃金水道、西南出海通道等交通幹線，發揮中心城市的集聚功能和輻射作用，以線串點，以點帶面，實行重點開發，促

進西隴海蘭新線經濟帶、長江上游經濟帶、南（寧）貴（陽）昆（明）經濟區的形成，帶動周圍地區和農村發展。引導農村富餘勞動力和人口合理轉移，繁榮城鎮經濟，因地制宜地發展大中小城市，加快小城鎮建設，提高城鎮化水平。

（一）西隴海蘭新線經濟帶

沿亞歐大陸橋，以隴海蘭新鐵路、連雲港至霍爾果斯公路等交通幹線為依託，發揮西安、蘭州、烏魯木齊和呼和浩特、銀川、西寧等中心城市的樞紐作用，充分利用其經濟技術基礎較好的條件，支撐西北地方的開發。積極發展依託優勢資源的能源、有色金屬、石油化工和旅遊業，以特色農產品為主要原料的輕工、食品、醫藥行業，以及有優勢的生物工程、電子資訊、航空航太、新材料等高新技術產業，推進傳統產業的調整升級，加快發展服務業，增強中心城市的綜合經濟實力和科技創新能力。借助交通幹線連接城鎮的便利條件，加快發展陝西關中地區、甘肅蘭州白銀經濟區、新疆天山北坡經濟區及庫爾勒地區，寧夏沿黃地區、青海東部及格爾木地區、內蒙古河套地區、“三西”能源重化工基地。通過建設西電東送、西氣東輸、生態環境建設等重大工程，加強與東部、中部地區的經濟聯繫，促進生產力合理佈局和生態平衡，推動同中亞地區的經濟技術交流與合作。

（二）長江上游經濟帶

沿長江黃金水道，以長江航道、上海至成都公路、沿江鐵路等交通幹線為依託，發揮重慶、成都等中心城市的樞紐作用，支撐川渝地區的開發。積極發展交通、商貿、金融、資訊等綜合服務業，加快發展食品、裝備製造、電子、中藥和生物制藥、旅遊等產業，充分發揮現有工業基礎的作用，加速國防科技工業調整、改革和發展。發揮農業優勢，推進農業產業化經營和現代化進程。充分利用沿江、沿路的區位條件，促進市場發育。加快發展成渝地區、攀（枝花）成（都）綿（陽）地區、長江三峽地區。通過建設西電東送等重大工程，擴大與長江中下游地區的經濟技術交流與合作。

（三）南（寧）貴（陽）昆（明）經濟區

沿西南出海通道，以南昆鐵路、重慶至湛江公路等交通幹線為依託，發揮南寧、貴陽、昆明等中心城市的樞紐作用，支撐滇黔桂地區的經濟開發。加快城市基礎設施建設，進一步完善城市功能，大力發展交通、商貿、旅遊等產業，改造提高機械、電子、航空工業，加快利用水能、有色金屬、磷礦石、煤炭等資源，建設西南地區水電開發和東輸工程，積極開發熱帶、亞熱帶生物資源。加快發展廣西南（寧）北（海）欽（州）防（城）地區、貴州貴陽附近地區、雲南昆明附近地區。加強與我國華南地區以及東南亞地區的經濟聯繫，擴大經濟技術交流與合作。

（四）西藏、新疆等少數民族地區

實施西部大開發，要加快少數民族地區經濟和社會全面發展，重點支援少數民族地區扶貧開發、牧區建設、民族特需商品生產、邊境貿易和經濟技術合作、民族教育和民族文化事業發展。推進興邊富民行動。注意支持人口較少民族的發展。進一步增強民族團結，維護社會秩序穩定，為發展創造良好的環境。繼續實行全國對口支援西藏自治區的特殊政策，增強西藏自我發展的實力和後勁，確保經濟加快發展、社會全面進步和長治久安，建設團結、富裕、文明的社會主義新西藏。新疆維吾爾自治區要以優勢資源轉化為基礎，發展特色經濟和優勢產業，積極發展與中亞地區的經濟貿易合作，促進經濟繁榮，增進民族團結，保障邊疆穩定，不斷提高各族人民物質文化生活水平。發揮新疆生產建設兵團在西部開發中的重要作用，不斷提高建設兵團的開發能力。加大對內蒙古自治區、寧夏回族自治區、廣西壯族自治區和西部其他少數民族地區經濟和社會發展的支持。對中部地區的少數民族自治州，比照西部開發的有關政策予以照顧和支持。

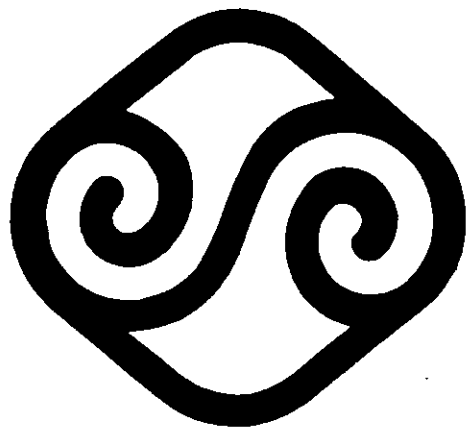
四、西部開發的政策措施

西部大開發戰略是新世紀實施我國現代化建設第三步戰略部署的重要組成部分。要貫徹黨中央、國務院的重大決策，落實《國務院關於實施西部大開發若干政策措施的通知》（國發[2000]33號）和《國務院辦公廳轉發國務院西部開發辦關於西部大開發若干政策措施實施意見的通知》（國辦發[2001]73號）以及有關政策細則或具體實施意見，推進制度創新，擴大對外開放，推動東西合作，增加資金投入，改善投資環境，加大人才支援，加快法治建設，加強思想道德建設，促進西部大開發目標和任務的實現。

貫徹落實西部大開發戰略，西部地區要緊密圍繞開發重點，結合當地實際，扎扎實實地推進西部大開發。中部、東部地區要配合開發任務，加強經濟合作，支援西部地區發展。各有關部門要按照規劃要求，實行重點支持西部開發的政策措施，幫助西部地區解決發展中的重大問題。國務院西部地區開發領導小組辦公室、國家發展計畫委員會要會同有關部門和地方，根據西部開發總體規劃提出的重點任務和重點領域，進一步研究西部開發基礎設施建設和生態環境建設的重點專案佈局，切實組織好重點專案的建設，加強對規劃實施的跟蹤分析，協調落實規劃的各項主要任務。

國務院西部地區開發領導小組辦公室 2002-07-10

資料來源：<http://www.chinawest.gov.cn/chinese/asp/start.asp?id=w>



理性、務實、前瞻
團結、共信、互惠
民主、自由、均富

對等交流·台灣情
心心相連·兩岸牽
和平統一·中國心