

第二章 中國西部地區簡介

第一節 自然環境介紹

一、西部地區地形複雜，可耕地少，且土質較差⁵

中國大陸地形總體呈現西高東低走勢，在海拔高度上，高原、丘陵、平原成階梯狀分佈。歷史上西部地區除四川盆地的成都平原、黃河中游關隴地區一帶外，大部分屬高原、丘陵地帶，可耕地面積小。青藏高原地形特點是：山地比例高（佔青海和西藏自治區境內的大部分面積高達 51.2%），山多川少，凍土荒原多，高原上有大面積戈壁、荒漠、高寒草原類型土地，整個青藏高原上能為種植並利用的土地面積約 226.7 公頃，不足高原土地總面積的百分之十，且土壤質地差，礫石多、質地粗，有機物質少，壤土缺、耕層薄，抗侵蝕能力差，傳統第一產業發展難度大。

二、氣候多屬乾旱地區⁶

西部地區因海拔高低差異很大，氣溫及降雨度差異也很大。如西藏最低氣溫 - 46.4 ，最高氣溫 32.8 ；新疆冬夏溫差 - 49.8 47.6 。有如此大的溫差，在東部地區一般難以出現。再從降雨量來看，西南地區多溼潤，年降雨量 800 2000 毫米不等，同地區迎風、背風

⁵ 劉興全等著，中國西部開發史話，《西部開發戰略研究叢書》，（北京：民族出版社，2001年1月），頁144。

⁶ 劉興全等著，中國西部開發史話，《西部開發戰略研究叢書》，（北京：民族出版社，2001年1月），頁145。

坡區降雨量差異仍很大。青藏高原則大部分屬乾旱地區，年降雨量 200—400 毫米不等。旱災是青藏高原最嚴重的自然災害，青海、西藏平均十年有八年出現春旱和夏旱，秋旱也有三到四次，有的年份還連季和連年乾旱，成了制約農牧業發展的重要因素。水利是農業經濟的命脈，在長期的歷史長河中，歷代中央王朝是傳統農業為第一產業，故為了加強對西部的開發，很注重興修水利。

三、生態環境持續惡化

西部大開發，極其關鍵和重要的問題是達成西部生態環境建設，恢復西部地區自然生態系統的平衡，因為今天的西部地區已由歷史上植被良好、森林茂密、繁榮富庶的地區變成即目黃沙、乾旱缺水、水土流失和沙漠化、荒漠化等生態環境非常惡劣的地區，僅四川省的水土流失面積就達 19.98 萬平方公里，佔整個長江流域水土流失面積的 40.87%，每年進入長江的泥沙就多達 6 億噸。⁷

西部地區地理環境由山川秀美變成今日的慘不忍睹狀況，是有一個歷史過程的。中國是一個有幾千年歷史的文明古國，包括甘肅、陝西在內的黃河流域是我們中華民族的主要發祥地。陝西曾經是周、秦、漢、唐等十三個王朝的建都之地，在古代歷史上相當長的時間內，陝西、甘肅等西北地區，曾經是植被良好的繁榮富庶之地，所謂“山林川谷美，天材之利多”就是自古以來描繪陝西一帶的自然風物的。司馬光的《資治通鑑》中描述盛唐時期陝、甘的發展情景是“閭閻相望，桑麻翳野，天下稱富庶者無如隴右”。後來由於歷經戰亂的破壞，

⁷ 劉興全等著，中國西部開發史話，《西部開發戰略研究叢書》，（北京：民族出版社，2001年1月），頁15。

加上自然災害和亂砍濫伐，導致了陝、甘等西北地區的嚴重沙漠化、荒漠化，經濟文化的發展也因此受到極大的制約。⁸因此，認真回顧西部地區生態環境的演變無疑會給我們提供許多有益的啟示。

是什麼原因導致了西部地區生態環境惡化的呢？大抵上來說，與人類的活動有關，尤其是與不計後果的活動有關。一是戰爭及大規模建設。比如，秦始皇修建阿房宮和驪山墓就耗費了大量木材，砍伐了眾多樹木。杜牧《阿房宮賦》即稱“蜀山禿、阿房出”。再如，魏晉南北朝時期，北魏出於西征夏國一統萬城的需要，就將陰山一帶的林木砍伐一空，使之成為荒山禿嶺。二是人們亂耕濫墾，缺乏生態保護觀念，造成了環境的極大破壞。比如秦、漢時期，大力推行“移民實邊”和實行墾墾的政策，導致了大規模的毀林開荒，水土沙化；又如，明初在陝西延安、綏德、榆林地區，發動戍邊將士毀林開荒，《明經世文編》稱“即山之懸崖峭壁，無尺寸不耕”，這雖有些誇張，但也確實說明了其危害。此外，加之氣候變化等自然因素，就使得西部的自然地理環境不斷惡化，以致於到了現在不得不大力整治的地步。歷史已證明，只講索取，不加保護，必然要受到大自然的懲罰，西部大開發要將生態保護置於重要地位，這樣才會保證持續發展，為了人類後代造福。⁹

第二節 基礎建設概況

⁸ 劉興全等著，中國西部開發史話，《西部開發戰略研究叢書》，（北京：民族出版社，2001年1月），頁16。

⁹ 劉興全等著，中國西部開發史話，《西部開發戰略研究叢書》，（北京：民族出版社，2001年1月），頁20。

自從改革開放以來，中共正逐漸融入世界，“環保”議題亦破天荒地引起了中共的關注。目前，西部生態環境正日益惡化。西部大開發，需要走出一條路——生態可持續發展之路。¹⁰實施可持續發展，已成為世界各國經濟社會協調發展的共識。聯合國和一些國際組織開始把保護環境與產業發展結合起來，提出可持續發展的生態資源保護問題，並把可持續發展應用於農業、林業等產業，把發展問題同人類的基本需求結合起來，把發展的概念由經濟推向社會，把對工業污染的控制推向全方位的環境保護。

西部地區是生態環境脆弱及經濟欠發達地區，西部地區也是貧困人口最多的地區，“要想富，先修道”，這是西部地區人們對基礎設施建設最樸實的說法。中共交通部副部長張春賢提出：「開發大西部，交通要先行，要建成基本國道主幹線，完成“五縱七橫”中通往西部地區的八條路線；要建成基本鄉村公路通達工程，使有條件可通公路的鄉、行政村可通公路或通機車；還要實施西部開發公路大通道工程。加強西部地區與中部地區和東部地區、西南地區與西北地區、通江達海、連接周邊的公路大通道建設；要實施重點國道等幹線路網改造工程，提高抗災能力為主的鄉村公路整治工程，使鄉村公路的交通條件進一步提高。」¹¹

自中共建政以來，西部地區的交通和電訊基礎設施雖然得到較快發展，但從總體來看，目前仍處於相當落後之狀態，成為嚴重限制西部地區經濟社會發展最為突出的薄弱環節。

¹⁰ 李向前、王仕忠等編著，中國西部大開發初論，《中國西部開發叢書》，盧鐵成、張忠元主編，（成都：四川辭書出版社，2000年11月），頁233。

¹¹ 李向前、王仕忠等編著，中國西部大開發初論，《中國西部開發叢書》，盧鐵成、張忠元主編，（成都：四川辭書出版社，2000年11月），頁265。

一、鐵公路運力不足、水運通航條件差

西部地區的鐵路路線中，溝通西部與東部和連通西北與西南之間的鐵路幹線，包括隴海、襄渝、湘桂、大包、濱洲、寶成、川黔、成昆等。然而，西部地區的鐵路多為單線，路況複雜，通過能力甚低；甚且，各鐵路貨運的載重能力都處於飽和、緊張狀態，嚴重限制了主要大宗物資的調運。至於西部地區的公路建設部分，絕大部分的公路建設標準低，路況差，不適應經濟發展的需要，即使是與鐵路平行的川陝、川黔、滇黔、蘭新等國道，也難以承擔為鐵路分流客貨運輸的任務。

長江和珠江是西部地區和東部地區聯絡的水運通道，但是由於地處上游，通航條件甚差，且工礦產區多遠離江河，水陸運輸互不銜接，上下水貨源很不平衡，又加上水運運價高於鐵路等原因，大宗進出四川物資也棄水路走陸路，既導致水運能力的閒置，又加劇了鐵路運輸的緊張狀態。由於原油特別是成品油管道建設的落後，新疆、青海的原油需經鐵路通運蘭州，加工後的成品油又需經鐵路外運，其回空油槽車佔用大量的鐵路運力，影響了其他重要物資的運輸。¹²

西部地區能源礦產資源的大規模開發，原料材料工業的發展，對周邊國家的開放以及國際旅遊業的發展等及對交通、電信等基礎設施提出更高的要求。尤其是新疆、青海的原油、成品油的東運，寧夏、陝西的煤礦和雲貴的磷礦、煤礦的外運，陝煤入川和雲貴川所需油料

¹² 李向前、王仕忠等編著，中國西部大開發初論，《中國西部開發叢書》，盧鐵成、張忠元主編，（成都：四川辭書出版社，2000年11月），頁230。

的調入，迫切需要足夠的運力。¹³再者，三峽大壩工程建設期間，必定會對長江航運將會有一定影響，為縮小出入四川運輸之不良影響，勢必要採取相關配套的措施（包括鐵路、公路分擔川江運量）來加以調劑。

各地區運輸線路長度（1998 年度）

（表 2 - 1）

單位：公里

地區	國 家 鐵 路		內河航道 里 程	公 路 里 程	高速公路 里 程
	營運里程	正線延長里程			
全國	57584	78940	110263	1278474	8733
東部	23340	31995	45307	477004	4958
中部	20453	30735	55818	421346	2604
西部	13791	16210	12680	380124	1171
重慶	591	591	1754	27210	157
四川	2289	2408	6089	81646	328
貴州	1648	1711	1899	33604	86
雲南	1855	1933	1324	76957	205
西藏	/	/	/	22455	/
陝西	1941	2303	998	42202	120
甘肅	2322	3279	219	35865	/
青海	1091	1098	/	17936	/
寧夏	712	789	397	9487	107
新疆	1341	2098	/	32762	41

註：資料來源為中國西部大開發初論（2000 年 11 月第 1 版）

¹³ 李向前、王仕忠等編著，中國西部大開發初論，《中國西部開發叢書》，盧鐵成、張忠元主編，（成都：四川辭書出版社，2000 年 11 月），頁 231。

二、民航技術裝備落後

西部地區與經濟發達的東南沿海之間有大漠橫阻、高山相隔，西部地區的資源優勢便由於地形所造成的交通不便而長期得不到發揮，交通成為制約西部地區經濟發展的瓶頸。在西部地區，鐵路路網單薄，鐵路總里程不足 8000 公里；公路等級低、密度小，全國未通公路的鄉鎮大部分集中在西部；機場規模小、設備簡易落後，不便大型飛機之起降；造成西部地區雖與不少國家接壤，卻只有新疆的阿拉山口有一條鐵路出境。

西部地區地形複雜，許多地區不宜建設快速陸路交通，反具有發展航空運輸的自然地理優勢。¹⁴另一方面，鐵路、公路的延伸與逐步形成網絡尚需要相當長的時間，短期之內難以奏效，但如採用航空運輸，則不需曠日持久的修路，只要有通用飛機、直昇機和簡易機場就可立竿見影。並且分點修建機場比修路的投資要少很多，奏效也快得多，建成以後更可長期受益。¹⁵再加上西部地區地域遼闊，區際、省際乃至省份內各地之間都相距甚遠，受地形條件所限制，最適宜利用民航運輸載運旅客。然而，目前西部地區民航機場少，航線少，飛機數量少，機場設備簡陋且落後，飛機噸數太低等現象遠遠無法滿足客運需要，惟有大力發展航空事業，才能使西部地區邊陲與鄰國之間“天塹變通途”，有利加速西部地區對外開放發展的進程。

以下，筆者再將西部地區粗略分為西北地區與西南地區概述其基

¹⁴ 李向前、王仕忠等編著，中國西部大開發初論，《中國西部開發叢書》，盧鐵成、張忠元主編，(成都：四川辭書出版社，2000年11月)，頁244。

¹⁵ 李向前、王仕忠等編著，中國西部大開發初論，《中國西部開發叢書》，盧鐵成、張忠元主編，(成都：四川辭書出版社，2000年11月)，頁245。

礎建設概況：

(一) 西北地區基礎建設概況：

西北地區現有的交通運輸雖與地區經濟開發規模相適應，但與東部各省相比，通向國外的運輸通道仍嫌過少，與八個國家交界，卻只有一條鐵路，公路也不多，且公路運費高，造成貨運能力低。西北地區與國內東部及西南地區間的客貨運輸主要靠鐵路，目前主要線路的運輸需求已多超過現有運輸能力。乘車難、運貨難已成為經濟發展的重要制約因素。

從西北地區鐵路運輸特點來看，區際交流量遠遠大於區內交流量。一九九〇年，在鐵路運送量中，32%是區內交流，其餘68%均是運往華北與東北等地區。¹⁶因為區際通運能力小，所以與西北貨流特點很難適應。隴海線寶雞以西幾乎全是單線，作為西北地區綜合運輸網主力的鐵路骨架上很薄弱。

從西北地區公路運輸狀況來看，公路密度僅為0.04公里/平方公里，不到全國平均水準的50%。“斷頭路”比較多，沒有形成四通八達的公路網。現有公路基礎設施標準低，通過能力差，三級路、四級路、和等外公路佔西北地區公路總里程的比重分別為22.6%、41%和31%，等外公路的比重較全國平均水平高出四個百分點。¹⁷由

¹⁶ 李向前、王仕忠等編著，中國西部大開發初論，《中國西部開發叢書》，盧鐵成、張忠元主編，(成都：四川辭書出版社，2000年11月)，頁231。

¹⁷ 李向前、王仕忠等編著，中國西部大開發初論，《中國西部開發叢書》，盧鐵成、張忠元主編，(成都：四川辭書出版社，2000年11月)，頁232。

此可知，主要幹線的交通仍然比較擁擠。

民用航空和郵電通訊也很落後。蘭州、敦煌、烏魯木齊、銀川等機場簡陋，都面臨繁重的改造工程，並且機型落後，自我發展能力較差。從改革開放以來，西北民航運量雖以年均 18.9% 的速度遞增，但仍然難以適應擴大開放的需要。西北地區的通訊設施及技術裝備，無論從數量上和質量上都無法滿足經濟發展的要求，仍然處於瓶頸狀態。

（二）西南地區基礎建設概況：

從西南地區來看，交通運輸作為西南地區經濟發展的動脈和社會發展的基礎，具有重要的戰略地位。西南地區能源、礦產資源豐富，是中共經濟長期穩定發展的戰略支撐。開發能源、礦產資源，交通運輸具有決定性意義。西南地處邊陲，與緬甸、泰國、寮國、越南毗鄰，具有廣闊又鄰近的國際市場，擁有發展外向型經濟的優越條件，使該地區可以成為西部地區經濟發展的前沿，重要的是要解決腹地集散與對外交通問題。西南地區地廣山多，少數民族聚居於此，經濟文化長期落後，亟待發展交通運輸事業，打破對外封閉、對內隔絕的自然狀態，促進經濟與資訊、科技與文化交流，發展市場經濟。

六 0 和七 0 年代，為了國防的需要，中共對西南地區的交通運輸曾給予較大的關注，相應地促進了當時地區經濟的發展。八 0 年代以來，由於中共國家經濟政策的調整，西南地區經濟出現了迅速發展的趨勢，但由於交通運輸全面緊張，擔負幹線與對外交通的水運和鐵路

運力嚴重不足，公路等級低，晴通雨阻，民航動力弱，車、船、路、機場和技術裝備嚴重落後，大大地制約了經濟的發展。

西南地區建設“兩源”基地¹⁸，對外交通運輸提出了更高的要求。¹⁹其大宗貨物的流向將是北煤入川，礦產品向東、西外運以及與東南諸國的物資交流。因此，東、南和北面都需要運力強大的對外通道，地區內部則需要建設通往攀西—六盤水和其他開發區的聯繫幹道。

第三節 經濟資源分佈

西部地區雖有種種不利條件，但地域遼闊，人口密度低，地下礦產蘊藏豐富，能源水電發展潛力極大。如有大量投資及適當規劃，發展大有前途。西部地區的最大經濟潛力展現於能源、礦產、農牧及旅遊等方面。

一、能源資源

四川、陝西、新疆擁有全國最大的 3 個天然氣田，探明儲量達 11,810 億立方米，佔全國總儲量的 61%。加上青海等地的大型氣田，西部地區的天然氣儲量達全國的 84%。不過，這些能源的開發利用程度不高。1999 年，天然氣僅佔全國能源生產量及消耗量的 3.1% 及 2.8%。由於以天然氣作為能源有利環境保護，其開發利用大有前景。

¹⁸ 兩源指的是能源和礦源。

¹⁹ 李向前、王仕忠等編著，中國西部大開發初論，《中國西部開發叢書》，盧鐵成、張忠元主編，(成都：四川辭書出版社，2000 年 11 月)，頁 233。

西部地區有龐大的水電資源、煤、油、天然氣蘊藏也極豐富。就水電資源來說，青海有得天獨厚的條件。全長 5,464 公里的黃河，在青海境內有長達 1,983 公里的「水電走廊」。已建成十多座大小水電站。其中龍羊峽水電站，總裝機容量 128 萬千瓦，主壩高 178 米，近五年來累計已發電 208.47 億千瓦/時。1997 年建成發電的李家峽水電站，總裝機容量為 200 萬千瓦，年均發電量可達 59 億千瓦/時，是目前黃河上游最大水電站。²⁰根據中共國務院的規劃，從現在到下個世紀前期，將在黃河上游興建一條貫穿 13 座梯級電站的「水電黃金走廊」。這 13 座大中型電站，總裝機容量為 1,100 萬千瓦，年均發電量將達 370 億千瓦/時。除已興建的龍羊峽及李家峽兩水電站外，已規劃的電站包括拉西瓦，公伯峽等大型電站，其前景相當亮麗。²¹

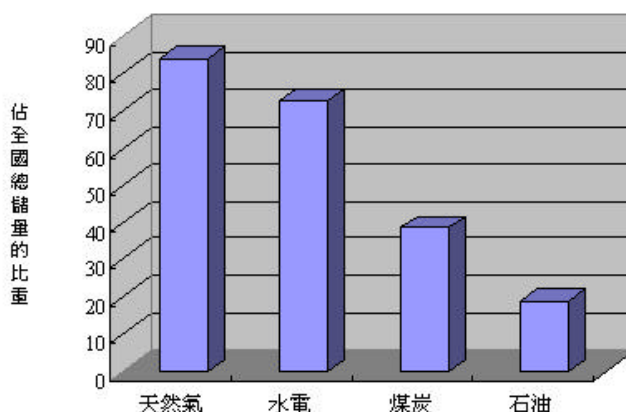
西部地區的火電資源也很豐富，陝西和新疆的煤炭及石油儲量均居全國第三大之列。此外，西藏有全國最大的地熱發電站，而新疆亦有全國最大的風力發電站。能源豐富，為西部地區發展工業提供了必要的有利條件，同時亦有能力供應較廉價的電力，支持沿海地區工業擴展。有鑑於此，在「十五」期間，國家將優先發展「西氣東輸」及「西電東送」項目，鼓勵外商(包括港商在內)投資。西部地區擁有大量資源，而外商及港商則可提供所需的資金、技術和管理經驗，相得益彰。

²⁰ 北京〈人民日報〉(海外版),(1997年4月12日第8版)。

²¹ 洛杉磯〈國際日報〉,(1996年12月23日)。

(圖 2 - 1)

西部地區的能源優勢



資料來源：中國統計年鑒 2000（北京：中國統計出版社）

二、礦產資源

西北地區是中國大陸有色金屬重要基地。在已探明的儲藏量中，甘肅鎳儲量居世界第二位，銅儲量居全國第二位，鉑族貴金屬產量占全國 90%。甘肅的金昌市，有「中國鎳城」之稱。蘭州東北 90 多公里的白銀市，有豐富的銅礦，是中國重要的產銅基地。近年又發現鉛、鋅、鋁業各種貴金屬資源。

青海柴達木盆地中的錫鐵山，也是鉛鋅礦產主要產地，錫鐵山鉛鋅礦於 1988 年建成，每年能採選礦石 100 萬噸，是中國大陸目前第二大鉛鋅礦。西北地區也是鋁的主要產地，已建成寧夏青銅峽鋁廠，和甘肅蘭州鋁廠，規模不大。規模較大的陝西電解鋁廠和青海鋁廠，年產電解鋁錠 20 萬噸，將成為大陸最大的電解鋁廠。

西南區有色金屬也非常豐富。雲南的箇舊有「中國錫都」之稱，是全國最大產錫基地之一。雲南東川銅礦，生產規模也相當大。地處貴州東部黔湘交界的貴州汞礦是中國目前最大的汞和朱砂生產地，產

量占全國 60% 以上。貴陽附近也有豐富的鋁土資源，將成為重要鋁礦產區和煉鋁基地。

除有色金屬外，四川東部的攀枝花盛產釩鈦礦鐵礦石，已建成年產量鐵礦石 650 萬噸，煉鐵 200 萬噸，煉鋼 150 萬噸的攀枝花鋼鐵廠，成為中國大陸十大鋼鐵廠之一。西部地區礦產資源豐富。廣西的錳礦，雲南的鉛礦和鋅礦，貴州的鋁礦和磷礦，儲量均居全國首位。

(表 2 - 2) 中國主要礦產探明量分布

%			
礦產	東部地區	中部地區	西部地區
鉻	12.5	7.1	80.4
鐵	47.0	27.9	25.1
錳	8.8	21.9	69.3
金	27.6	47.5	24.9
銀	24.1	45.3	30.6
鎳	0.8	9.8	89.4
鉛	25.6	31.1	43.3
鋅	21.3	31.6	47.1
銅	10.5	37.2	52.3
鋁	4.4	58.8	36.8
磷	8.5	38.1	53.4

資料來源：中國中西部地區開發年鑒 2000（北京：改革出版社）

另外，雖然西部地區的採礦及選礦能力較強，但後續加工卻不發達。廣西南寧及河池的錳及鉛，四川涼山的鎳及鈷，新疆巴音郭楞的石棉，產量均居全國首位，但是上述省市卻不是這些礦產後續加工的主要基地。目前，礦石多用火車或拖船運往沿海地區，而不是在當地或就近進行後續加工。

由於西部地區具有電力供應充足、原材料豐富、工資低廉等優勢，加上正大力改善交通基礎設施，因此大有條件就地設廠，進行礦石的後續加工，以節省運輸成本。

三、農牧資源

西部地區陽光充沛，水及土地資源豐富，氣候適宜，有利農業的發展。新疆的花生及甜菜，西藏的油菜子，每公頃產量均居全國首位。雲南及四川山區盛產各類菇菌，在國內外大有市場。除農作物外，西北地區牧羊業也很發達，盛產羊毛。新疆的細羊毛產量居全國首位，而羊絨產量則居第二位，略低於山東。加上新疆又是棉花的重要產地，發展紡織業基礎雄厚。除紡織廠商外，香港服裝廠商亦可考慮在該區投資，縱向擴展業務。

(表 2 - 3) 西部地區主要農產品產量(2002)

(萬噸)					
	穀物	薯類	甘蔗	煙葉	水果
四川	2,400.3 (5)	429.5(1)	123.7	12.2	272.9
貴州	878.2	184.9	65.1	28.9(2)	36.4
廣西	1404.3	64.6	3653.3 (1)	3.8	406.3(4)
雲南	1,246.7	149	1481.1 (2)	61.5(1)	98.4
陝西	865.9	82	1.7	6.5	493.7 (3)
新疆	739.5	12	不詳	0.6	154.2
西部地區總計	7,543.9	922	5324.9	113.5	1461.9

註：括號內數字表示以產量計在全國各省市自治區中的排位

資料來源：中國統計年鑒 2002

西部地區加工業不發達，大量紡織原料及食品需要運往沿海地區，情況就如礦產一樣。可是，由於分選、包裝、儲存及配送等設施落後，以致近三分之一的新鮮蔬果運不出去，或在運輸途中損耗掉。近年，區內增加對食品加工的投資，以降低損耗及提高出口能力。新疆現時是全國最大的番茄醬生產基地，而陝西的蘋果汁產量則居全國第二位。

(表 2 - 4) 西部地區主要紡織原料產量(2002)

(萬噸)					
	棉花	黃紅麻	蠶繭	羊毛	羊絨(噸)
四川	3	0.8(5)	9.2(3)	0.43	43
甘肅	9.9	不詳	不詳	1.5	351
新疆	145.8 (1)	不詳	0.3	6.7 (2)	973
西部地區總計	163.8	2	21	198	3384

註：括號內數字表示以產量計在全國各省市自治區中的排位

資料來源：中國統計年鑒 2002

四、中藥資源

西部地區動植物種類繁多，加上中醫藥經驗豐富，發展現代中藥順理成章。據悉，四川共有約 4,500 種中藥材，而雲南的草藥亦達 6,559 種，兩省共佔全國已發現品種的 51%。其他中藥資源豐富的省區還有貴州、甘肅、新疆及西藏，其中天山雪蓮和紅花更是當地特有產品。由於四川具有發展中藥的優勢，中共國家科技部已在該省設立首個國家級現代中藥產業基地，而四川省中醫藥管理局亦已制定未來 10 年的中醫藥發展計劃。與此同時，雲南亦在建設國家草藥研究中心。

自中共實施西部大開發戰略以來，中藥項目成為外商投資及合作的熱點。香港新世界集團計劃在四川投資建立中藥數據庫。據報導，一家香港中藥公司投資 3 億元人民幣，在成都龍泉高新技術開發區設

立中藥研究及生產中心，而另一家澳門公司則決定在成都郫縣發展中醫藥園區。

五、旅遊資源

西部地區獨特的歷史遺產和自然風光，是寶貴的旅遊資源，大有發展潛力。古代絲綢之路、敦煌石窟、西安古城及兵馬俑等，均是人類文明發展史的見證，對海內外遊客都甚具吸引力。四川九寨溝及黃龍寺，被聯合國教科文組織列為世界自然遺產，亦有很高的旅遊開發價值。

雖然西部地區旅遊資源豐富，但遊客人數卻遠遠落後於沿海地區。雲南是西部首屈一指的旅遊大省，國內及境外遊客人數卻分別比北京低 59%及 65%。西部地區的旅遊資源未能充分利用，原因在於旅遊景點分散、交通落後、服務設施不足、管理效率不高，以及旅遊服務水平低等。只要區內的旅遊基礎設施得到改善，如方便前往旅遊景點、改善旅館及旅遊設施、提供更多娛樂及其他服務項目等，西部地區旅遊業的發展前景將相當樂觀。

(表 2 - 5)

西部地區旅遊業發展情況(2001)

省區	旅館數目		境外遊客人數
	總計	外商投資	
陝西	141	8	759,200
甘肅	97	2	222,600
寧夏	29	0	8,700
青海	29	0	39,700
新疆	173	3	273,000
重慶	69	4	313,300
四川	204	4	574,800
雲南	431	10	1,131,300
貴州	58	1	205,500
西藏	12	0	127,100
廣西	246	14	1,267,200
內蒙古	111	0	399,900
西部地區總計	1,600(21.7%)	46(17.2%)	5,322,300 (15.6%)
註：括號內數字為佔全國的百分比資料來源：中國統計年鑒 2002			

西部地區具有能源、礦產、農牧、旅遊各種資源，而經濟始終不能發達，其基本原因有五：（1）交通運輸設備不足，境內資源無法開發。（2）平原地區嚴重缺水，無法發展農牧業。（3）投資環境不良無法吸引外資。（4）鄉鎮企業不發達無法提高農村收入。（5）地

方領導保守，缺乏創新精神。要振興西部經濟，必須從解決上舉各項問題入手。

西北交通幹線，過去只有隴海、蘭新、包蘭、寶成等少數幾條鐵路。近年已增加包神（包頭 - 神木），和南疆，北疆等新線，仍遠遠不敷需要。西南地區由於地形起伏，過去一直交通閉塞，整個地區在五十年代以前，無一條完整鐵路。五十年代以來，雖先後建成寶成（寶雞 - 成都）、成渝（成都 - 重慶）、襄渝（襄陽 - 重慶）、黔桂（貴陽 - 柳州）、貴昆（貴陽 - 昆明）、成昆（成都 - 昆明）以及即將完成的南昆（南寧 - 昆明）等幹線，仍未能構成四通八達鐵路網。西南區公路，近年大有進展，整體來說，距需要仍極遠。

交通建設需要巨款投資，依靠國家投資不易，大規模發展必須以優越條件，吸引外資，或以委託營運方式，建成後由投資者經營若干年，讓外資有利可圖。

其次，西部最具有希望的產業是能源與礦產。過去由於價格結構不合理，原油、煤炭、礦石價格偏低，經營無利可圖，且嚴重虧損。今後應逐步調高能源及礦產價格，消滅原料工業與加工工業的「剪刀差」²²。同時應進行綜合利用，提高產品附加價值。才有可能擺脫窮困落後的局面。

²²「剪刀差」是指工業產品與農業產品不等價交換而使兩者交換比價呈剪刀狀變動的一種趨勢。剪刀差的實質是工業品價格穩定地高於價值，農產品價格穩定地低於價值的反映。如果兩者的價格背離價值的差額越來越大，就是剪刀差擴大，反之剪刀差縮小。中共八十年代以來幾次大幅度地提高農副產品收購價格，降低農業機械、公肥、農藥、農用塑料等工業品的價格，使工農業產品比價趨向合理。請參閱：
<http://www.tdctrade.com/correspondence/dictionary/htmlpage/11000069.htm>

第三，鄉鎮企業不發達，是西部農村窮困的主要因素。鄉鎮企業不振的因素，包括土地貧瘠，農村缺乏累積資金能力，居民及幹部思想保守，市場經濟不發達等等。要在西部發展鄉鎮企業，除國家在融資方面予以激勵外，應派遣幹部分批到東部「取經」，吸取東部成功經驗。同時應鼓勵發展私營、個體、聯戶、股份等經濟形式，全面啟動，掀起創辦鄉鎮企業的高潮。

最後，要使大西北能成為像美國的加州或亞里桑那州，必須引水解旱。最近一批從事水文，地質和環境保護的知名科學家向有關部門提出建議。從全球海拔最高的河流 - 雅魯藏布江開山鑿洞，將水引至 800 公里外的大西北和黃河上游，緩解西部地區的嚴重缺水局面。根據這一計劃，將利用雅魯藏布江坡陡大，落差集中的特點，在西藏西南的派區至墨脫附近河流大拐彎處開壘約 30 公里的隧洞。建設一座相當於長江三峽水電站兩倍多的最大電站，並以此為能源，每年調水約 400 億立方米，供應乾旱少雨的大西北。這個計劃如能實現，將使黃土高原重披綠裝，使西部成為農業的生產地帶，解決二十一世紀中國糧食問題。²³

第四節 政經發展狀況

一、 政策發展

西部大開發的整體目標是提高西部地區人民的收入和生活水平，尤以農村人口為然，從而減少貧困，縮短地區差距。中央政府除

²³ 新華社北京 1997 年 4 月 17 日電，刊載於紐約〈世界日報〉，(1997 年 4 月 18 日第 10 版)。

增加財政支出，啟動西部地區的基礎設施建設外，還將頒布優惠政策措施，吸引私營企業及外商投資，以協助西部地區調整產業結構。與此同時，還會鼓勵西部地區發展新的增長領域，以刺激經濟增長和持續發展。

2000年11月，中共國務院發出《關於實施西部大開發若干政策措施的通知》（國發2000年33號文件），提出四方面的政策，即增加資金投入、改善投資環境、擴大開放和對人力資源作出投資，藉以吸引投資，加快西部地區的發展。西部各省區根據國務院的規定，制定各自的政策措施，並於2001年初獲得批准並公布實施。以下針對四方面政策做一詳加敘述：

（一）增加資金投入

西部地區位處內陸，其發展受到交通不便、基礎設施落後所限制。為改善投資環境，必須投入大量資金，加快及改善基礎設施建設。因此，中共當局決定：

- 1、增加政府投資，安排更多政策性貸款、國際金融組織和外國政府優惠貸款，支持西部地區的項目。
- 2、優先審批西部地區的開發項目。
- 3、增加財政支出和財務補助，支持農業、社會及教育事業的發展。
- 4、鼓勵商業銀行貸款扶持重點基建項目。

（二）改善投資環境

除改善基礎設施外，為吸引沿海地區及外商投資，中共國務院決定：

- 1、改善投資軟環境。減少官僚習氣，簡化內資及外資的審批程序和要求，提高政府各部門的服務質量，保護投資者權益。
- 2、稅務優惠。對鼓勵類投資項目，按 15%徵收所得稅，進口機械設備免徵進口關稅及增值稅。新辦基礎設施投資項目，所得稅兩年免徵、3 年減半徵收。對環境不會造成損害的農產品，在 10 年內免徵農業特產稅。興建國家及省級公路免徵耕地佔用稅。省級政府可在指定期限內為鼓勵類投資項目提供減免稅項優惠。
- 3、對土地和礦產資源開發給予優惠。
- 4、加快價格改革，提高市場定價的比重。

（三）擴大開放

為加快西部地區的經濟結構調整，吸引外商投資，中共國務院決定：

- 1、擴大外商投資領域。鼓勵外商投資於基礎設施建設和資源開發，以及建立技術研究開發中心。允許外商在省會和自治區首府城市投資設立銀行、零售企業和外貿企業。允許西部地區外資銀行在條件成熟時經營人民幣業務。根據中國加入世貿的承諾，允許外商投資電信、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，從事物流及分銷業務、市政公用事業和其他服務業。

- 2、拓寬利用外資渠道。鼓勵以上市、建設 - 經營 - 移交(BOT)²⁴、轉讓 - 經營 - 轉讓(TOT)²⁵、收購合併等方式利用外資。研究設立產業投資基金及風險投資基金的可行性。外資比例超過 25% 的項目，可享受外商投資企業的待遇。
- 3、發展對外貿易及經濟合作。鼓勵出口，提高出口退稅率，放寬進出口商品經營範圍、配額、許可證管理、人才交流等方面的限制。促進與周邊國家的合作，開放市場。
- 4、推進地區協作與支援。

(四) 投資人力資源

一直以來，不少西部地區培養的科學家和技術工人，為了追求更佳的生活及工作環境，紛紛離開當地，前往沿海地區發展。為吸引人才和留住人才，振興西部地區的科學技術，中共國務院決定：

- 1、制定政策，吸引國內外專才投身參與西部開發，鼓勵在西部地區創辦企業。
- 2、在經濟發展中充分利用西部地區的科技優勢。
- 3、增加對西部地區教育及科研事業的支出及財政補助。
- 4、增加對文化事業的投資，擴大電視覆蓋面至西部地區每條鄉村。

²⁴ BOT 為英文「建設—經營—移交」的縮寫，是國際社會逐漸通行的嶄新投資方式，可以引進外國的先進技術和管理經驗，提供國內外私人資本投資的空間。

²⁵ TOT 為英文「轉讓 - 經營—轉讓」的縮寫，是為擴大西部地區以此方式利用外資的點，允許外商參與包括人民幣在內的項目融資且支持國家鼓勵和允許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。

另外，為避免過度開發及破壞環境生態系統，中共當局致力加強西部地區的環境保護，確保可持續發展。「十五」計劃期間，新疆會將總面積達 343 萬平方米的沙化及風化土地還林還草，並進行水土保育工程。陝西將斥資 230 億元人民幣治理污染，並開發環保新技術。由於環境保護備受重視，在 2000 年 10 月成都舉行的中國西部論壇上，每個省區均大力推薦環保投資項目，如污水處理廠、城市供氣網和垃圾焚化發電等。

西部地區遠離海岸，發展出口加工貿易的可行性不大，但其特有優勢在於毗鄰中亞、西亞、東南亞、蒙古及俄羅斯。在主要的沿邊省區，地區性合作和邊境貿易已有很大發展。例如，廣西與越南的邊境貿易自 1989 年恢復後一直大幅增長，1999 年達 4.02 億美元。新疆是僅次於黑龍江的第二大邊境貿易區，1999 年與中亞 5 國的邊貿額達 10.23 億美元。西部地區大可利用這方面的優勢，發展具有特色的對外經濟。

二、 經濟發展

我們都了解「西部大開發」政策的主要內容，都以經濟為主要考量因素，反映出了社會主義中經濟基礎決定上層階級的邏輯過程。2000 年 10 月，中共提出的「十五」計劃中，強調「實施西部大開發戰略，加快中西部地區發展，關係經濟發展、民族團結、社會穩定；關係地區協調發展和最終實現共同富裕，是實現第三步戰略目標的重大舉措。」但是從其政策內容發現，多半是以經濟層面為主要思考方

向，相信應該是社會主義經濟基礎決定上層階級的思維模式，扮演著重要的因素。

馬克思認為：「人們在自己生活的社會生產中發生一定的、必然的、不以他們的意志為轉移的關係，即同他們的物質生產力的一定發展階段相適合的生產關係。這些生產關係的總和構成社會的經濟結構，即有法律的和政治的上層階級樹立其上，並有一定的社會意識形式與之相適應的現實基礎。物質生活的生產方式制約著整個社會生活，政治生活，和精神生活的過程。不是人們的意識決定人們的存在，相反的，是人們的社會存在決定人們的意識。社會的物質生產力發展到一定階段，便同現存生產關係或財產發生矛盾，那時社會革命的時代就到來了。隨著經濟基礎的變更，全部龐大的上層階級也或慢或快地發生變革。」²⁶

由馬克思的這一段話，不難發現中共在決定西部大開發時為何主要著眼點是以經濟為考量因素。除了反映政策中縮小東西差距的決心外，另一方面，也可從社會主義理論「經濟基礎改變，上層階級也就跟著改變」的邏輯辨證中得到印證。

（一）西部地區的特點

西部地區的主要特點及吸引力在於資源豐富，內銷市場龐大及科技開發能力強。鑒於這些特點和當地的發展潛力，在世界 500 大企業

²⁶ 李英明，《改革開放 - 東歐蘇聯變化與中國大陸文化意識型態變遷》，（時報文化出版公司，1992年4月，第1版），頁142。

中，有超過 80 家已在或決定在西部地區投資，其中包括摩托羅拉、微軟、康柏、伊藤忠、沃爾瑪及安然等。

1、資源方面，西部地區能源及礦產資源豐富，是工業發展的基礎要素。全國 3 大天然氣田四川、陝西及新疆，探明天然氣儲量佔全國總量 61%。區內水電資源豐富，所產生的電力除足夠當地使用外，剩餘部分亦可滿足沿海地區所需。為充分利用西部地區的能源優勢，在「十五」期間，中國政府將優先發展「西氣東輸」及「西電東送」項目。

另外，西部地區擁有大量各種原材料，可發展加工業。舉例來說，新疆盛產葡萄、棉花及羊毛，為食品加工和紡織業提供可觀的投資機會。四川及雲南的中藥材佔全國已發現品種的 51%，有利發展現代中藥。

西部地區也有著豐沛的歷史遺產和自然風光，是寶貴的旅遊資源。中國大陸各省區均把旅遊業列為發展重點，鼓勵外商投資基礎設施建設。

2、龐大內銷市場的方面，西部地區人口眾多，不但為工業提供大量廉價的勞動力(四川及陝西製造業職工的平均工資較廣東低 40%)，而且亦是消費品現成的龐大市場。1999 年，成都及西安的消費品零售總額分別為 500 億元及 300 億元人民幣。由於城市化及工業化步伐加快，加上中產階級興起，內銷市場的規模勢將隨經濟發展而擴大。

3、科技開發能力方面，在新中國建立初期，西部地區設立了大量軍事企業和科學研究院所。陝西及四川在應用研究方面實力甚強，各有 43 間大學及超過 160 家國有科學研究院所，從事高科技產業發展。同時，該區軍事工業累積的工程及技術人才可以轉化為生產民用產品。一些軍事企業也有意與外商合作，將其科學研究能力產業化。

（二）西部地區的經濟現況

西部地區雖然具備不少優勢，但其經濟發展卻落後於沿海各省。1999 年，西部地區的工業總產值只有 4,030 億元人民幣，而沿海地區則是 21,740 億元。西部地區在全國國內生產總值(GDP)中所佔的比重亦只達 14%，為沿海地區的四分之一。

此外，西部地區發展的一大制約是交通不便，通訊落後。西部地區的公路密度為平均每平方公里有 7 公里公路，遠較沿海地區平均每平方公里有 29 公里公路為低。同時，長途電話線路亦較沿海地區少 75%。近年，中央政府增加對西部地區的財政撥款以加快基礎設施建設。政府集中發展聯繫西部地區與沿海港口及其他省份的交通和電訊設施。其中一些項目，如連接西部各大城市的 8 條幹線公路及三峽工程均正在興建中。不過，還有不少項目需要投入資金。

另一制約因素為資金不足的問題，中國政府為解決資金不足的問題，採取更靈活的做法吸引外資。除向世界銀行及亞洲開發銀行等國際金融機構貸款外，當局現時積極吸引外商投資於多個基礎設施建設項目。外商可採取設立股份制合資企業、建造 - 經營 - 移交(BOT)及

轉讓 - 經營 - 轉讓(TOT)等方式投資。TOT 在中國是新生事物，過去兩三年採用這種方式融資的項目不斷增加。按照 TOT 協議，投資者向地方當局支付一筆款項，以取得現有設施的經營權，經營期不超過 30 年。

除此之外，西部地區的經濟發展與城市化同步推進。為確保城市可持續發展，多個發展計劃均涉及建設和改善市政公用事業，如供水、供氣、污水及廢物處理、控制空氣污染、建設社區設施和市區集體運輸系統等。與基礎設施建設項目一樣，市政建設計劃亦為港商提供不少投資及服務機會。為鼓勵個人及外商投資基礎設施及市政建設，中國政府實施了多項價格開放措施。但是，由於基礎設施及公用事業通常涉及公眾利益，其價格仍受到監管部門制約。例如，公路收費、電費及水費往往不能單由商業考慮決定。不過，地方當局在與外商洽談時卻顯出頗大的靈活性，較易達成商業上可行的條款。

現時西部地區的農村人口大多數仍然處於貧困狀態，因此，協助西部脫貧和縮窄東部與西部的地區差距成了近年國家經濟政策的重點。中國在加入世界貿易組織後將進一步開放，預料新流入的外商投資會集中在沿海地區，有可能擴大東部與西部的經濟差距。同時，市場開放和進口增加帶來的激烈競爭，勢必對西部地區的重工業和大型國有企業構成重大挑戰。為保持社會穩定和達到國民經濟持續發展，中國大陸遂決定加快西部地區的經濟發展。

(表 2 - 6)

農村貧困人口分布情況 (1998 年)

	全國	東部	中部	西部
1997 年農村貧困人口 (萬人)	4962.3	802.6	1696.6	2463.1
1998 年農村貧困人口 (萬人)	4210.2	622.1	1558.6	2029.5
1997 年貧困人口構成 (%)	100.0	16.2	34.2	49.6
1998 年貧困人口構成 (%)	100.0	14.8	37.0	48.2

另外值得提的一點是，雖然中國大陸西部地區的經濟與東部地區相比，處於劣勢的地位，但是與境外鄰國相比時卻來的好。加上位於緣西中國經濟帶上的境外國家，基本上都處於輕工業技術落後、消費品短缺的狀態，賣方市場²⁷的特點十分明顯；境外、境內在工業結構內部存在明顯的互補性。所以，中國大陸若能促進緣西中國經濟帶的全面開放與合作，將可使中國大陸西部地區尋找輕工業技術相對較低、消費品短缺的合作區域的最佳選擇，也是輸出過剩工業品並引進優勢重工業技術的理想空間。中國大陸西部地區的發展優勢在於，加大對輕工業的扶植和幫助力度，使之與境外國家相比更有優勢，同時加大沿邊開放的力度，促進緣西中國經濟帶邊境內、外的經濟、技術和貿易合作，則也可以解決中國大陸西部資金缺乏的問題。相信將對中國大陸西部地區經濟增長速度的提高和西部大開發產生積極的、持久的推動作用。

另一方面，在市場經濟條件下進行西部開發，必須最大限度地運

²⁷ 所謂賣方市場是指，由於市場處於短缺經濟時期，物資緊缺，產品品種單一，供不應求，市場上以提供產品的廠商及供應商為主導的地位。

用市場機制，這樣才能保證西部大開發的最終成功。西部大開發不是一、兩年或三、五年的事，肯定要 30 年、50 年甚至更長時間。中國大陸學者們認為，在地區發展與國家政策的關係方面，西部與東部的發展有一個很大的不同。²⁸即在東部地區發展時，中共當局也有一系列政策，那些政策基本上是“順市場”調節的。如深圳、浦東的優惠政策與市場經濟的運作方向是一致的，甚至可能不要給什麼政策，資源也會往那裏流，給政策只是為了讓資源更快地往裏流。中共當局也要給西部地區制定一些發展的優惠政策，但是這種支援政策很大程度上是“逆市場”調節的，也就是說和市場調節的運作方向不一致，是要彌補市場調節的缺陷和市場機制的不足，所以這種政策的設計與東部可能會有很大的不同。

把民營經濟的發展放在西部大開發中具有非常重要的地位。青海海東地區整個的國營經濟占 90%，私營企業占 10%，格爾木國有企業和集體企業占全市工業經濟 99%，而民營企業只占 1%。²⁹如果一個地方要把經濟活絡，要使經濟很快地繁榮起來，沒有民營經濟的發展不行。無論從政策上、立法等各方面都要給一些優惠政策，特別是稅收政策扶植民營經濟發展。

現在在中國大陸綜合經濟競爭力最強的幾個省恰好是國有化程度最低的省，大體上在 20 個省以內，而中國大陸國內綜合經濟競爭力排在最後的幾個省，像寧夏、甘肅和青海，國有化都在 80%，或

²⁸ 金碚，〈用市場機制促進西部開發〉，《人民日報海外版》，2000 年 10 月 19 日，第 10 版。

²⁹ 金碚，〈用市場機制促進西部開發〉，《人民日報海外版》，2000 年 10 月 19 日，第 10 版。

者最少 70%以上，如青海是 73%，格爾木市則更高，占 95%。³⁰因此，發展市場經濟，促進西部地區多種經濟成分的齊頭並進，是西部經濟可行的發展方向。

第五節 軍事國防現況

自從鄧小平提出「和平與發展」戰略目標之後，中共國家戰略即已達成上述兩項並追求國內政權穩定為主要目標。和平與發展兩者互為因果，和平是確保發展的前提，發展則有助於國際和平與國內穩定。³¹本節所要描述的軍事國防現況即側重在「和平」此面向，然而，由於中共軍事國防相關資料係屬機密檔案，取得不易，是以本節將焦點置於「西部周邊安全」此點上，將中共與其鄰近西部周邊國家的關係作一個簡單的交代。

爭取穩定的戰略安全環境，不能僅靠國防現代化，維護周邊環境安全，亦至關重要。³²在發展的大前提下，維護良好的國際環境是必要條件，唯有穩定的國際環境，中共始得以全力從事發展。西部地區與 10 多個國家接壤，其中與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克之間的邊界接壤即長達 7000 多公里，是以邊界糾紛一向是中共周邊安全的主要威脅之一；而西部地區與中亞地區所接壤的地帶，更是各種稀有能源的生產地，能源的搶奪戰時常在各國之間上演；另外，西部

³⁰ 金碚，〈用市場機制促進西部開發〉，《人民日報海外版》，2000 年 10 月 19 日，第 10 版。

³¹ 于有慧，〈西部大開發與西部周邊安全〉，《21 世紀中國（卷一）：西部大開發》，頁 97。

³² 閻學通，〈對中國安全環境的分析與思考〉，《世界經濟與政治》，2000 年第 2 期，頁 10。

地區與中亞各國之間，自古以來即存在著甚為複雜的種族與宗教問題，對於西部大開發更是投下一項不穩定的變數。

一、 911 事件前的西部地區周邊情勢

中共與俄羅斯及中亞各共和國改善關係主要基於四個因素考量：維持內陸與周邊安全；促進內陸各省區的經濟發展；應付與日俱增的能源需求；基於戰略考量，確立本身大國地位。³³

中共與俄羅斯兩國領土相互接壤，安全利益息息相關，降低彼此之間的自古以來的邊界衝突將有益於西部大開發的進行，因此，雙方合作便從解決爭議不休的邊界問題先著手。中亞各國方面，自從前蘇聯瓦解後，中亞各國紛紛獨立，中亞地區呈現權力真空，中亞各國雖脫離俄羅斯獨立，但傳統上仍無法擺脫俄羅斯的影響，惟俄羅斯與中亞各國在經濟上皆面臨嚴重的困境，中亞各國為尋求國際奧援，並擺脫俄羅斯的控制，在安全戰略布局上刻意引進各國勢力，使得中亞情勢益形複雜。³⁴

中共為求確保西部地區的周邊安全，自 90 年代中期開始，積極與俄羅斯及中亞的哈薩克、吉爾吉斯、坦吉克等國改善關係，1996 年 4 月，中、俄、哈、吉、塔五國在上海簽署「關於在邊境地區加強軍事領域信任措施的協定」，即「上海協定」，協議一系列的信任建立措施，包括邊境地區軍事力量不相互攻擊、不舉行針對對方的軍事演

³³ Mark Burles, "Chinese Policy Toward Russia and Central Asian Republics," Rand Co. Report, 1999, p.5.

³⁴ 許濤，〈中亞國家安全戰略取向與中國西部安全環境〉，《戰略與管理》，(1999 年 4 月)，頁 33。

習、限制軍事演習規模、範圍與次數、相互通報在邊境地區 100 公里內重大軍事活動、採取措施避免危險軍事活動、加強邊境地區軍隊之間友好交流等。³⁵1997 年，五國元首簽署「莫斯科協定」，規定五國裁減邊境地區兵力，僅保留防禦所需、相互不使用武力或以武力相威脅、不謀求單方面的軍事優勢、邊境駐軍互不進攻、裁減和限制部署在邊界兩側各 100 公里縱深的軍隊和主要種類武器數量、確定裁減武器方式與期限、交換邊境地區軍力有關資料、並對協定執行情況進行監督等。³⁶2000 年五國簽署「上海五國」合作宣言，歷經五年的磋商協調，中共與該等國家長達 7000 公里的邊界問題終獲和平解決，五國同意增強在邊界區域的軍事互信，相互裁減邊境駐軍，與俄羅斯亦簽署協定，保證核子武器互不瞄準對方，使得中共的西部安全得以大幅提昇。³⁷

二、 911 事件後的中亞情勢變化

911 事件促使美國調整戰略布局，美國以反恐戰爭為名而攻打阿富汗，然而，隨著戰事的持續，美國積極與中亞各國接觸，哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯、烏茲別克等國均不約而同地與美國達成某種程度的軍事合作關係，造成中亞情勢隨著美國反恐戰爭而出現了變化。中共擔心美國長期駐防中亞，並且計畫將戰事向伊拉克等國擴大，演變成對中共的圍堵，邊界環境的不穩定與不確定提高，勢將對中共構成新的安全威脅，迫使中共重新評估其安全對策。³⁸近年來中共亦積極

³⁵ 《人民日報》，1996 年 4 月 27 日，第 1 版。

³⁶ <江澤民闡述五國協定重大意義>，《人民日報》，1997 年 4 月 25 日，第 1 版。

³⁷ 于有慧，西部大開發與西部周邊安全，《21 世紀中國(卷一): 西部大開發》，頁 105。

³⁸ Dan Ewing, "China's Changing Security Calculus," The Nixon Center Report. <http://www.nixoncenter.org/publications/articles/011602China.htm>.

展開外交行動，包括總理朱鎔基出訪印度，³⁹增加與巴基斯坦的外交往來，並與俄羅斯及中亞四個鄰近國家舉行反恐會議，高唱區域合作；總書記江澤民於 2002 年 4 月間歐亞之行，行程包含伊朗與利比亞，舉凡此積極的外交作為，目的即在「制衡」美國對中國的可能圍堵，並向美國公開表示：「中國與美國合作並非理所當然，中國固然支持美國反恐，但中國反對美國藉機對中國圍堵。」⁴⁰

另外在政治戰略上，從地緣政治的面向觀察中共的中亞戰略目的。有學者以為經濟目的仍是中共對中亞戰略的最主要考量因素。⁴¹在此意義上，中共對中亞地區的政治外交舉措皆可視為創造有利西部發展環境。其中最為重要的當為「上海合作組織」的成立。以下便對「上海合作組織」稍做說明。

自一九九六年四月開始的上海五國領袖高峰會，在「中」俄友好的氣氛圍繞下，於二〇〇一年六月十四、十五日轉變為「上海合作組織」。有學者認為這個組織是「中」俄「戰略協作」關係的具體顯現。⁴²中共藉著「上海合作組織」的成立，逐漸在中亞地區展現其影響力，角色的重要性與俄羅斯不相上下，甚至有過之而無不及。

總的來說，「上海合作組織」至少有下列幾個目標：

³⁹ “ India, China Sign Accord to Fight Terror, Boost Trade, ” Associated Press, Jan. 16, 2002.

⁴⁰ <北京擔心美國長期駐防中亞>，《聯合新聞網》，(2002年1月15日)

⁴¹ 林麗香認為中共的中亞戰略目的分為四點：1、保持中亞地區的穩定，營造有利發展的周遭環境；2、開發中亞地區的自然資源，促進經濟發展；3、加強合作，聯合反美；4、有利於西部大開發，縮短城鄉差距。其中1、2、4點皆與經濟發展有關。見林麗香，中亞地區：中共、美國的新勢力範圍，《共黨問題研究》，第28卷1期，2002年1月，頁20-21。

⁴² 畢英賢，上海合作組織評議，《共黨問題研究》，第27卷7期，2001年7月，頁3。

(一) 建立地區機制，加強成員國之間的磋商與合作：

「上海合作組織」的成立基本反映了冷戰後的「合作性安全」思維。冷戰思維下的「集體安全」強調「嚇阻」能力，但「合作性安全」強調的是「再保證」和「預防能力」；前者具有排他性和封閉性，後者則是開放性，不排除敵對國家加入。⁴³「上海合作組織」透過各類事務的磋商，舉行元首高峰會、總理級、各類部長級會議，對組織中各國的合作有明確的成效。

(二) 致力國際合作，推動建立世界政治、經濟新秩序：

依據「上海合作組織」宗旨，將遵循聯合國憲章，致力成員國相互信任，加強在政治、經濟、科技、文化、教育等領域的合作。可見的是，「上海合作組織」勢將成為歐亞大陸足與北約抗衡的強大國際勢力，從而易於促使歐亞大陸的和平、穩定和繁榮。

(三) 軍事合作，打擊分裂主義：

「上海合作組織」成員國認為六國軍隊間的友好與合作關係，對維護地區乃至世界和平、穩定有十分重要的意義。這種軍事領域的合作，可因應各種威脅與挑戰，也可在打擊恐怖主義、極端主義及種族分裂主義上合作協調。

在亞太安全層面，「上海合作組織」可作為中共從事東亞全力競

⁴³ 閻學通，亞太地區的安全合作，《東亞季刊》，第30卷2期，1999年3月，頁101。

爭的後盾。冷戰結束後，中國大陸東部地區已成為中共經濟發展重心，也是同國際經濟接軌的重心，與美國、日本等大國權力競逐也在此地區。由於朝鮮半島危機，美國在一九九三年改變自亞太地區撤軍的決定；一九九六年美國更進一步強化與日本同盟關係，以遏制中共日益增長的經濟和軍事力量對鄰國的威脅。小布希總統於二〇〇一年入主白宮後，已準備將全球戰略重心由歐洲轉向亞太地區。⁴⁴面對在東亞的競爭，中共的國防及經濟戰略雖仍必須以東亞為重心，但中共北境、西北邊境以及中亞鄰國便理所當然地成為中共的戰略大後方。透過「上海合作組織」，不僅解決中共在北、西北的邊境問題，更可以通過此組織安全合作機制的集體性力量，提供中共安全無虞的大後方。

雖然在國際戰略層次上，中共推動「西部大開發」有其戰略意義與價值。但是目前在政策落實層面上，「西部大開發」仍有相當的挑戰。本篇論文第五章即就「國際政治局勢的轉變」、「世界經濟體系的衝擊」、「中共政權穩定的考驗」、「國內經濟市場的丕變」等四項作說明。在此處則針對兩個直接衝擊「西部大開發」永續發展的關鍵問題進行補充，一是法制、一是環保。

正如前文所言，西部地區落後的一個重要原因是新體制、新機制建設停滯。具體來說，西部地區在政府職能轉變、所有制結構調整、產權界定與重組、國有企業改革、市場化進程、對外開放、優惠政策、地方法規建設等方面都明顯不如東部。「西部大開發」政策在地方政

⁴⁴ John Barry, "A New Pacific Strategy : Washington is Evolving a Deterrence Theory for China," Newsweek ,May 7,2001.

府的落實，以及透過中央政策調整介入的行政手段來說，「西部大開發」的成效仍有待觀察。⁴⁵

第六節 小結

在西部大開發政策中，西部地區的主要吸引力及優勢在於資源豐富，內銷市場龐大及科技開發能力強。鑒於這些優勢和當地的發展潛力，在世界 500 大企業中，有超過 80 家已在或決定在西部地區投資，其中包括摩托羅拉、微軟、康柏、伊藤忠、沃爾瑪及安然等。

1、資源方面，西部地區能源及礦產資源豐富，是工業發展的基礎要素。全國 3 大天然氣田四川、陝西及新疆，探明天然氣儲量佔全國總量 61%。區內水電資源豐富，所產生的電力除足夠當地使用外，剩餘部分亦可滿足沿海地區所需。為充分利用西部地區的能源優勢，在「十五」期間，中共當局將優先發展「西氣東輸」及「西電東送」項目。

另外，西部地區擁有大量各種原材料，可發展加工業。舉例來說，新疆盛產葡萄、棉花及羊毛，為食品加工和紡織業提供可觀的投資機會。四川及雲南的中藥材佔全國已發現品種的 51%，有利發展現代中藥。

⁴⁵ 張弘遠，從國家能力觀點看當前大陸西部大開發戰略的設計與執行，《共黨問題研究》，第 27 卷 8 期，2001 年 8 月，頁 41-42。

西部地區也有著豐沛的歷史遺產和自然風光，是寶貴的旅遊資源。中國大陸各省區均把旅遊業列為發展重點，鼓勵外商投資基礎設施建設。

2、龐大內銷市場的方面，西部地區人口眾多，不但為工業提供大量廉價的勞動力(四川及陝西製造業職工的平均工資較廣東低40%)，而且亦是消費品現成的龐大市場。1999年，成都及西安的消費品零售總額分別為500億元及300億元人民幣。由於城市化及工業化步伐加快，加上中產階級興起，內銷市場的規模勢將隨經濟發展而擴大。

3、科技開發能力方面，在新中國建立初期，西部地區設立了大量軍事企業和科學研究院所。陝西及四川在應用研究方面實力甚強，各有43間大學及超過160家國有科學研究院所，從事高科技產業發展。同時，該區軍事工業累積的工程及技術人才可以轉化為生產民用產品。一些軍事企業也有意與外商合作，將其科學研究能力產業化。

西部地區具有能源、礦產、農牧、中藥、旅遊各種資源，也擁有廣大的內銷市場及開發科技能力強等優勢條件，但經濟始終不能發達，其基本原因有五：(1)交通運輸設備不足，通訊設備落後，境內資源無法開發。(2)平原地區嚴重缺水，無法發展農牧業。(3)投資環境不良無法吸引外資、造成資金不足。(4)能源與礦產價格偏低，經營無利可圖。(5)鄉鎮企業不發達無法提高農村收入，地方領導保守，缺乏創新精神。要振興西部經濟，必須從解決上舉各項問題入手。

(1) 交通運輸設備不足，通訊設備落後，境內資源無法開發

西北交通幹線，過去只有隴海、蘭新、包蘭、寶成等少數幾條鐵路。近年已增加包神（包頭 - 神木），和南疆，北疆等新線，仍遠遠不敷需要。西南地區由於地形起伏，過去一直交通閉塞，整個地區在五十年代以前，無一條完整鐵路。五十年代以來，雖先後建成寶成（寶雞 - 成都）、成渝（成都 - 重慶）、襄渝（襄陽 - 重慶）、黔桂（貴陽 - 柳州）、貴昆（貴陽 - 昆明）、成昆（成都 - 昆明）以及即將完成的南昆（南寧 - 昆明）等幹線，仍未能構成四通八達鐵路網。西南區公路，近年有大進展，整體來說，距需要仍極遠。

西部地區的公路密度為平均每平方公里有 7 公里公路，遠較沿海地區平均每平方公里有 29 公里公路為低。同時，長途電話線路亦較沿海地區少 75%。近年，中央政府增加對西部地區的財政撥款以加快基礎設施建設。政府集中發展聯繫西部地區與沿海港口及其他省份的交通和電訊設施。其中一些項目，如連接西部各大城市的 8 條幹線公路及三峽工程均正在興建中。不過，還有不少項目需要投入資金。

交通建設需要巨款投資，依靠國家投資不易，大規模發展必須以優越條件，吸引外資，或以委託營運方式，建成後由投資者經營若干年，讓外資有利可圖。

(2) 平原地區嚴重缺水，無法發展農牧業

要使西部地區能成為像美國的加州或亞里桑那州，必須引水解旱。最近一批從事水文，地質和環境保護的知名科學家向有關部門提出建議。從全球海拔最高的河流 - 雅魯藏布江開山鑿洞，將水引至 800 公里外的大西北和黃河上游，緩解西部地區的嚴重缺水局面。根據這一計劃，將利用雅魯藏布江坡陡大，落差集中的特點，在西藏西南的派區至墨脫附近河流大拐彎處開壅約 30 公里的隧洞。建設一座相當於長江三峽水電站兩倍多的最大電站，並以此為能源，每年調水約 400 億立方米，供應乾旱少雨的大西北。這個計劃如能實現，將使黃土高原重披綠裝，使西部成為農業的生產地帶，解決二十一世紀中國糧食問題。⁴⁶

（3）投資環境不良無法吸引外資、造成資金不足

中共當局為解決資金不足的問題，採取更靈活的做法吸引外資。除向世界銀行及亞洲開發銀行等國際金融機構貸款外，當局現時積極吸引外商投資於多個基礎設施建設項目。外商可採取設立股份制合資企業、建造 - 經營 - 移交 (BOT) 及轉讓 - 經營 - 轉讓 (TOT) 等方式投資。TOT 在中國大陸是新生事物，過去兩三年採用這種方式融資的項目不斷增加。按照 TOT 協議，投資者向地方當局支付一筆款項，以取得現有設施的經營權，經營期不超過 30 年。

（4）能源與礦產價格偏低，經營無利可圖

⁴⁶ 新華社北京 1997 年 4 月 17 日電，刊載於紐約《世界日報》，1997 年 4 月 18 日，第 10 版。

其次，西部最具有希望的產業是能源與礦產。過去由於價格結構不合理，原油、煤炭、礦石價格偏低，經營無利可圖，且嚴重虧損。今後應逐步調高能源及礦產價格，消滅原料工業與加工工業的「剪刀差」。同時應進行綜合利用，提高產品附加價值。才有可能擺脫窮困落後的局面。

(5) 鄉鎮企業不發達無法提高農村收入，地方領導保守，缺乏創新精神

鄉鎮企業不發達，是西部農村窮困的主要因素。鄉鎮企業不振的因素，包括土地貧瘠，農村缺乏累積資金能力，居民及幹部思想保守，市場經濟不發達等等。要在西部發展鄉鎮企業，除國家在融資方面予以激勵外，應派遣幹部分批到東部「取經」，吸取東部成功經驗。同時應鼓勵發展私營、個體、聯戶、股份等經濟形式，全面啟動，掀起創辦鄉鎮企業的高潮。