

第三章 西部大開發的政策形成過程

第一節 西部大開發的政策導因

一、遠因

中國大陸在「西部大開發」政策形成的遠因，主要可分為兩項來分析。首先是 1986 年鄧小平在『拿事實來說話』中提到：「我們的改革開放是從農村開始的，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。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。」⁴⁷

到了 1988 年，鄧小平在『中央要有權威』中提出了區域發展“兩個大局”的戰略思想。他指出：「一個大局是東部地區較快地先發展起來，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，比如本世紀末全中國達到小康水平時，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。」⁴⁸

⁴⁷ 節錄自〈拿事實來說話〉，《鄧小平文選第三卷》，（1986 年）。

⁴⁸ 節錄自〈中央要有權威〉，《鄧小平文選第三卷》，（1988 年）。

中國大陸就是在鄧小平「兩個大局」的口號中，加緊實施對外開放的腳步。首先，先讓擁有兩億人口的沿海省份較快地發展起來，從而帶動內地更好地發展，這就是鄧小平口中所說的第一個大局，而中共要當時內地省份居民顧全的也就是這個大局。再者，等到發展到一定的時候，例如像是二十世紀末，全國到達小康水平時，沿海地區省份這時有能力可以拿出更多力量來幫助內地發展，這是鄧小平所謂的第二個大局，這時沿海地區省份也要服從這個大局。

讓一部份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，是鄧小平現實社會主義現代化的最終目標。因此，如果富的愈來愈富，窮的愈來愈窮，依照鄧小平的解釋則兩極分化就會產生，其認為只有社會主義才能解決此一問題。他指出：「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。」⁴⁹

中國大陸「西部大開發」政策形成的遠因，也就在 80 年代鄧小平所提出的「兩個大局」口號之下，找到了立論的依據。

二、近因

⁴⁹ 節錄自〈在武昌、深鎮、珠海、上海等地的談話要點〉，《鄧小平文選第三卷》，（1992年）。

到了 90 年代以後，隨著中國大陸改革開放政策成效的顯現，中共在經濟發展上取得一定的成果。然而，另一方面，中國大陸也付出了東、西部差距加劇，以及區域經濟發展失衡的代價。這些問題，不但使中國大陸的整體貧富差距日趨嚴重，連帶也對中國大陸社會造成不小的衝擊，此外，更造成中共與少數民族之間的民族矛盾問題日趨嚴重。中共中央為一併解決上述所衍生的各項問題，認為確實有提出開發西部的必要。因此，「西部大開發」的近因也就從單純的脫困轉變成為平衡區域間經濟發展差距的問題。我們可以由中共在 2000 年 1 月起所提出的一系列「西部大開發」戰略中，其政策的主要內容都圍繞在解決中國大陸的區域差距、社會穩定及民族團結的範疇，得到證實。

2000 年 10 月，中共所提出的「十五」計劃中就將經濟發展、民族團結、社會穩定、地區協調發展最終實現共同富裕，列為未來五年工作的重點目標。並希望西部地區在基礎建設推展、生態環境強化、政策傾斜及平衡區域經濟發展上發揮經濟、社會與政治多方面的功能。

三、西部大開發的主要政策

中共國務院於 2001 年 1 月 1 日，制訂實施「關於實施西部大開發若干政策措施的通知」⁵⁰，共有七大重點：

一是制定政策的原則：實施西部大開發既要有緊迫感，又要充

⁵⁰ 參閱 <http://www.people.com.cn/GB/channel3/21/20001228/364518.html>

分做好長期艱苦奮鬥的思想準備，發揮市場機制作用與宏觀調控結合。

二是重點任務和戰略目標：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，力爭用五到十年的時間，使西部地區基礎設施和生態環境建設取得突破性進展。

三是重點區域：西部開發的政策適用範圍，包括重慶市、四川省、貴州省、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，逐步形成中國西部有特色的西隴海蘭新線、長江上游、南（寧）貴（陽）昆（明）等跨行政區區域的經濟帶，帶動其他區域發展，有步驟、有重點地推進西部大開發。

四是增加資金投入的政策：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，盡可能多安排西部地區的項目；鼓勵企業資金投入西部地區重大建設專案；優先安排水利、交通、能源等基礎設施，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；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；擴大對

西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項目建設；國家開發銀行新增貸款逐年提高用於西部地區的比重；有步驟地引入股份制銀行到西部設立分支機構。

五是改善投資環境的政策：加快建立現代企業制度，做好國有經濟的戰略性調整和國有企業的資產重組；加快建立中小企業信用擔保體系和中小企業服務機構；實行稅收優惠政策；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，實行土地使用權和林草所有權的政策；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；制訂促進探礦權、採礦權依法出讓和轉讓的政策辦法，培育礦業權市場。

六是吸引人才和發展科技教育的政策：制訂有利於西部地區吸引人才、留住人才、鼓勵人才創業的政策；加大各類科技計畫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；支援軍轉民技術產業化的發展；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，建設西部地區遠端教育體系；加強文化衛生建設；加強對西部地區衛生、計畫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。

七是擴大對內對外開放的政策：鼓勵外商投資於西部地區的農業、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；進一步拓寬利用外資渠道，在西部地區以 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；積極爭取多邊、雙邊贈款優先安排西部地區專案；大力發展對外貿易等。

從以上的政策重點及中共的「十五」計劃我們便也不難了解，「西部大開發」政策的近因比起鄧小平「兩個大局」時期，所面臨到的困難與必須解決的問題相對來說是更加的複雜也多變，值得深入研究。

第二節 西部大開發政策調整的外部因素

中共當局提出了西部開發戰略，揭開了全面振興中共經濟的新頁，實際受到國際上輿論普遍讚揚。中共也注意到，對如何振興開發，未見有系統的論及中共過往開發西部的失敗教訓。因此為了不讓這些錯誤在新一輪西部開發中再現，中共便也開始重新檢討及調整政策。

一、中共三次西部開發失策

開發西部，在中共成立之後至少有三次。

一是五十年代初，有相當多的軍人退伍轉業，到邊疆屯墾戍邊。如在新疆成立的生產建設兵團，在雲南、廣西、廣東西部及海南組建的林業工程第一師及第二師。

二是六十年代前期，毛澤東提出要準備打仗，並決定大規模實行三線建設，即戰略後方建設。當時的措施是：將沿海和中部的的重要工

業採取「停、縮、搬、分、幫」的方針，搬到內地，尤其是西南部。新建的工業企業大都設置在這些地方。

三是在六十年代末至七十年代初，在「知識青年到農村去，接受貧下中農再教育」和「紮根邊疆幹革命」的口號下，數以百萬計的城市知識青年被動員去開發邊疆，西部地區成了主要所在。

但這些勞民傷財的措施實行之後，並沒有使邊疆地區的經濟得到發展，今天的西部仍然相當貧困落後。而且其副作用和遺留下來的問題，如加劇了民族矛盾，惡化了生態環境，造成了巨大的資源浪費等，則留下了沉痛的教訓。概括起來有三點：

- 1、以往這些開發，是在政治、軍事戰略及策略完全佔上風的情況下實施的，邊疆地區的經濟增長幾乎全在視野之外，嚴重違反經濟規律。

- 2、這些開發，是單一的從上而下的行政推行，幾乎完全不顧邊疆地區人民的感受。中共中央當局從這些地區低價取走大量物質資源，使這些地區日用品及生產資料極端匱乏，價格遠高於沿海和中部，實際上使整體西部經濟遭受難以補償的巨大損失。這種開發不僅難以取得被開發地區人民的擁護，還往往加劇外地與本地、漢族與少數民族的矛盾。

- 3、過去的多次開發，在工業佈局上都把山區、農村作為著力點，有意避開城市。而我們知道，沒有中心城市，經濟就難以輻射到廣大

地區。這種工業建設的位置區位，使建設起來的工廠、企業不但難以發展，甚至連生存也成問題，絕大部分堅持了幾年之後，或者歸於失敗，或者只能搬回城市，造成資源的極大浪費。

與以往的開發相比，這次世紀之交中共當局提出的西部大開發，無論在物質和思想準備上都是充足的，應是經過二十多年的反覆爭論、醞釀和準備才推行的，這也是一個慎重決策。⁵¹

二、西部開發政策調整的外部因素

「世界是中國的，中國也是世界的」是中國大陸加入全球化進程的生動寫照，「對外開放」則是全面加入全球化進程的基本戰略，也是中國大陸西部大開發政策調整的最主要外部因素。「對外開放」一方面採取放權讓利，激發了地方的積極性與創造性，另一方面使中國社會與世界體系有了接觸。具體而言，在政治上，加強了與西方各國的接觸，融洽了曾因冷戰而凍結的關係；在經濟上，透過層圈開放的格局，順利地加入國際分工體系，另外，建立市場經濟體制，積極與國際慣例接軌，為加入經濟全球化提供制度保障。

中國大陸自從實行改革開放政策後，對外貿易金額快速增長，從一九七八年的 206.4 億美元增加為一九九八年的 3239 億美元(見表 3-1)，增長了 15.7 倍，年均增長率為 15.6 %。

而根據世界貿易組織對一九九八年世界各國外貿出口的最新排位，中國大陸由第十名上升至第九名，進口排名也由第十二位上升為

⁵¹ 節錄自梁秩森，〈重溫西部開發的歷史教訓〉，《明報月刊》，(2002年3月，第37卷3期)。

第十一位（見表 3 - 2），而中國大陸在一九八 年出口總值佔世界貿易的 0.9 %，到一九九八年已經佔到了 3.3 %。⁵²大陸國民經濟對外貿易的依存度，由一九七八年的 9.8 % 上升為一九九七年的 36.1 %，其中出口總值佔國內生產總值（GDP）的比重由 4.6 % 上升為 20.3 %，進口總值所佔比重從 5.2 % 上升為 15.8 %；一九九四年以來中國大陸的淨出口對經濟成長的貢獻率約 25 %，其中，一九九七年僅淨出口就推動 GDP 成長 3.3 %，貢獻率為 37 %，顯見對外貿易對中國大陸的發展有積極的作用。

表 3 - 1 1978 2001 年中國大陸外貿進出口統計

單位：億美元

年 份	進出口總值	差額（出入超）
1978	206.40	-11.4
1980	381.40	-19
1985	696.02	-149.02
1990	1154.37	87.46
1992	1655.25	43.55
1994	2366.21	53.91
1996	2898.81	122.15
1997	3251.62	404.22
1998	3239.23	435.91
1999	3606.30	292.32
2000	4742.97	241.09
2001	5096.51	225.45

資料來源：中華人民共和國海關統計年鑑（北京：中華人民共和國海關總署），二 00 一年，頁 1。中國外經貿部（www.moftec.gov.cn）

⁵² 《大公報》，（1999 年 6 月 18 日，第 A2 版）。

表 3 - 2 一九九九年中國大陸在世界貿易的排位

單位：億美元

位次	國家（地區）	進出口總值	出口總值	進口總值
1	美國	17538.7	6950.1	10588.6
2	德國	10122.2	5400.6	4721.6
3	日本	7306.3	4193.7	3112.6
4	法國	5862.7	2988.6	2874.1
5	英國	5861.6	2682.0	3179.6
6	義大利	4846.8	2423.4	2423.4
7	加拿大	4445.2	2384.5	2060.7
8	中國大陸	3606.3	1949.3	1657.0
9	新加坡	2257.7	1146.9	1110.8
10	澳大利亞	1252	560.8	691.2

資料來源：《中華人民共和國年鑒》（2001），頁 1113。

九十年代以來中國大陸吸引外資也是呈現逐年增長狀況，自一九九三年起已連續六年成為世界上僅次於美國的第二大外商直接投資吸收國（見表 3 - 3），而涉外稅收是增長最快的稅源，可見外商投資已成為經濟快速發展的主要發動機。

表 3 - 3 九 年代以來中國大陸利用外資概況

單位：億美元

年份	合計	對外借款	外商直接投資	外商其他投資額
1990	102.89	65.34	34.87	2.68
1991	115.54	68.88	43.66	3.00
1992	192.02	79.11	110.07	2.84
1993	389.60	111.89	275.15	2.56
1994	432.13	92.67	337.67	1.79
1995	481.33	103.27	375.21	2.85
1996	548.04	126.69	417.25	4.10
1997	644.08	120.21	452.57	71.30
1998	585.57	110.00	454.63	20.94
1999	526.59	102.12	403.19	21.28
2000	593.56	100.00	407.15	86.41

資料來源：《中華人民共和國年鑒》(2001)，頁 1114。中國外經貿部(www.moftec.gov.cn)

除此之外，中國大陸在對外經濟合作、技術交流等各方面亦取得了極大的成果。中共十五大政治報告指出：「面對經濟、科技全球化趨勢，我們要以更加積極的姿態走向世界，完善全方位、多層次、寬領域的對外開放格局，發展開放型經濟，增強國際競爭力，促進經濟結構優化和國民經濟素質提高。」⁵³但在面對經濟全球化的同時，亦必須「正確處理對外開放同獨立自主、自力更生的關係，維護國家經濟安全。」⁵⁴

⁵³ 《中國共產黨第十五次全國代表大會文件匯編》，(北京：人民出版社，1997)，頁 29。

⁵⁴ 《中國共產黨第十五次全國代表大會文件匯編》，(北京：人民出版社，1997)，頁 30。

另外，隨著參與國際分工、交換，與世界體系接軌，在全球化時代已是個不可逆轉趨勢，此即為何中共急於加入世界貿易組織的原因。加入 WTO，一方面可以看成是中國大陸改革開放的邏輯方向，而另一方面亦可視為中共企圖藉著加入 WTO 形成一個巨大的壓力，來促成改革開放的進一步深化。加入 WTO 意味著中國大陸願意全方位地進入資本主義世界體系，那麼中共就必須使中國大陸從「非市場經濟國家」轉變為「市場經濟國家」，但這不僅僅只是單純的經濟體制上的轉變，實際上對大陸整個國民經濟和生活提出了至為嚴酷的挑戰；入關後，國內經濟循環將與國際經濟緊密結合，且隨著關稅的大幅減讓及非關稅壁壘的撤除，國內市場驟然開放，面對外國強勢的企業，在優勝劣敗的競爭下，本土企業的下場是不言而喻。

除此之外，市場的開放，將使國內市場充滿進口的消費品，而由於外國商品以各種不同形式的包裝上市，再加上傳播資訊的暢通，造成消費習慣的「示範效果」，使得國民有「超前消費」現象，此種追求高消費不僅造成社會風氣敗壞，亦是造成貿易逆差、資本無法累積與經濟發展停滯的原因之一。故入關的後續負面效應將帶給中國大陸在總體經濟、產業結構、人民經濟生活和社會階層等等衝擊。而隨著西方科技、資金與消費型態的入侵，諸如中共所視為毒素的各種「自由」、「民主」、「人權」等概念將在大陸散播開來，資本主義國家將可輕易地「在社會主義的長城下挖洞，從內部加以攻擊」，此即為何中國大陸一再高舉「反和平演變」、「反資產階級自由化」的大旗，穿上民族主義的外衣或愛國主義的盔甲面對此一嚴肅的課題。故在保護本土企業以及防止「精神污染」上，中共政府都扮演著重要的角色。

此外，在亞洲金融風暴中，中國大陸力挺人民幣匯率，嚴打走私等作為，亦突顯出其在社會主義轉型過程中，國家仍維持一定的能力。而為避免過度開放所造成的依附現象，中共對經濟的掌控能力亦勢必加強。

因此，經濟全球化將使國家和地區間的競爭更為激烈，利益角逐更加白熱化。發達國家和地區憑藉其經濟實力、科技實力、人才、訊息佔有、市場經濟制度和貿易規則的完善程度等方面優勢，必然會在一定時期、在某些領域佔據有利地位。所以西部地區必也能提升在中國大陸市場的技術含量、多功能性，以及高品質、高服務水準和低成本銷售競爭壓力。另外，中國大陸在加入 WTO 後所帶來的權力和義務，使得西部大開發不能只簡單地套用過去沿海地區對外開放的經驗，而必須適應國際規範與要求，以提供高效、廉潔的服務來吸引資金和技術。

第三節 西部大開發政策的政治、經濟戰略

中共改革開放以來，經濟建設和綜合國力大有進展，然而西部地區雖有豐富資源，卻因環境和制度等種種因素，至今仍極為落後，與東部的發展差距日益擴大。九〇年代末江澤民警覺到區域發展失衡所潛藏的問題，將會衝擊改革、發展、穩定的大局，終於做出面向二十一世紀的重大決策 - 實施西部大開發戰略。

從國民經濟發展的宏觀戰略觀察，中共實施西部大開發戰略只在

達成以下戰略目標：開發西部地區，以取得國民經濟長期增長所需物質資源的保證；西部大開發作為擴大內需的手段，增強經濟增長的需求拉動；西部大開發有利經濟結構調整，為東部地區產業升級和資金、技術、人才轉移提供新的發展空間，從而有利於從整體上提高經濟實力；西部大開發，有利從根本上改善生態環境，為東部經濟社會發展提供良好的生態屏障；西部大開發可化解少數民族矛盾，維護社會穩定、民族團結和邊防；利用西部地區比鄰中亞、南亞和東南亞的區位優勢，還可以進一步開拓國際市場。

西部大開發是一項巨大的系統工程，涉及基礎設施建設、產業結構調整、科技教育、改革開放以及民族和宗教等各個方面，錯綜複雜。因此，江澤民於二〇〇〇年九月在聽取黨外人士關於實施西部大開發戰略的意見和建議時即指出，「西部大開發是一項緊迫的任務，也是一項十分艱鉅的歷史任務，不可能一蹴可幾，需要經過幾代人堅持不懈的努力才能取得成功」。

由於阻礙西部地區發展的障礙因素極多，但中共實施西部開發戰略能夠按部就班、循序漸進，將對其現代化建設產生不可估量的效果和影響，否則恐將流於「大運動」的形式。⁵⁵

另外，我們知道中國的早期區域經濟發展戰略，一方面積極的使中國邁向現代化，一方面的也遺留下許多政治經濟問題。中共的「十五」計劃便是在解決這些問題以及中國開始現代化的第三步戰略目標的重要五年計劃。而「十五」計劃的核心「西部大開發」，則主要是

⁵⁵ 邱宏輝，〈西部大開發對大陸整體經濟之影響〉，《中共研究》，(2000年12月，第34卷12期)，頁58。

在解決較為嚴重或甚至可能引起政治動盪，威脅中共第三代領導人甚至第四代領導班底的政權正當性地位的政治經濟問題。

總結而言，加快西部地區經濟發展，對於維持西部地區的政治和社會穩定、促進民族團結、保障邊疆國防安全、促進經濟社會全面發展，從而進一步穩固和發展平等、團結、互助的民族關係，增進中國人民的凝聚力，有著相當的重要性。⁵⁶而在中共的〈國務院關於實施西部大開發若干政策措施的通知（條文）〉中關於西部開發的重點任務和戰略目標上，也提出「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..到二十一世紀中葉，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」⁵⁷

一、政治戰略目的

區域發展戰略所造成的政治問題主要有地方主義興起、少數民族分離運動及貧富不均三個項目。中國地方主義的再度興起，主要是由於經濟改革的放權讓利政策施行所造成的效應。中央為了調動地方的積極性，不得不下放部分權力，包括財政、管理等方面的權力給地方，使地方在經濟發展上更能依照本地的情況出發，有效的配置資源。為了不再陷入中共經濟收放權力所造成的「一放就亂、一亂就放，一收就死」的循環中，制約經濟的發展，中央下放的權力就不太可能收回，這就造成了地方勢力的加強，促進地方主義的意識。

⁵⁶ 李俊峰，〈加快西部開發的戰略對策〉，《中央民族大學學報》，（哲學社會科學版，第二十七卷，第三期，2000年3月），頁22。

⁵⁷ 參閱 <http://www.people.com.cn/GB/channel3/21/20001228/364518.html>

此外，區域經濟發展失衡的擴大更有可能造成中、西部地區省份人民的心理不滿，進一步地加強地方主義。西部開發戰略從宏觀的角度來看，主要是希望促進區域經濟協調、均衡的發展，這在一定程度上就能減少中西部地區因為生活水平的差距而增強的地方主義問題。為了減少少數民族分離運動，中共勢必要發展少數民族地區的經濟。西部地區是中共少數民族的主要聚集地區，因此西部開發戰略的形成，就能增進西部少數民族地區的經濟成長，提升西部地區國民生活水平，減少不滿的情緒。因此，中共提出開發大西部戰略的另一個重要目標，就是發展少數民族地區的經濟，並促進其與中國大陸的其他地區間的聯繫。⁵⁸

另外，由於經濟發展的差距，也可能造成許多社會問題，諸如失業率的上升、勞動力外流、犯罪率增加等。這些問題將嚴重影響西部地區的社會穩定，破壞中國國民經濟的持續成長和國家安定，對中共政權的穩定性亦有相當影響。西部開發戰略對解決這方面的社會問題有著必要性。

另一焦點貧富不均問題則讓中國大陸當前面臨有三大矛盾：工農矛盾、城鄉矛盾、地區差距，這些都具體展現在東西部的發展差距上，這三大矛盾尤其為貧富不均問題所激化。西部地區一直是貧困人口比較集中的地區，貧窮問題遂成為大陸目前內政不穩定的重要因素之一。除此之外，改革開放以後漢族幹部的腐敗與伊斯蘭價值觀念的衝突也造成了少數民族對中央政府的離心力。平心而論，中國大陸作為一個獨立的經濟體，東部經濟發展和結構調整離不開西部地區的資源

⁵⁸ Thomas .L. Sims and James Schiff, "Your Investment," The China Business Review, Nov. and Dec., 2000, p44.

開發、經濟規模擴大和生活水準提高。因此，西部地區一朝不開發，貧富不均便永遠不能解決。如何加快西部經濟社會發展，逐步縮小東西部區域經濟發展的巨大差距，最終實現各地經濟的共同繁榮和人民生活的共同富裕，遂成為中共政權所不得不面臨與解決的重大議題⁵⁹。

二、經濟戰略目的

我們都知道加速開發西部地區的經濟是維持中國國民經濟持續快速健康發展的必備要素，也是中國實行現代化過程中的必然步驟。如前所述，現代化建設是中國大陸的一個整體建設，唯有東、中、西部地區都實現現代化，才算是真正的現代化。此外，西部開發對中國來說，是一個長期的經濟增長點。西部具有相當多的資源，也具備潛在廣大市場的條件。加快發展西部地區必能促進各類資源的合理配置和流動，替中國的國民經濟發展提供廣大空間和推動力量。⁶⁰

西部地區的社會經濟目標在「十五」計劃期間應有四個方面：一是對西部開發戰略進行綜合規劃研究；二是制定中央和地方關於西部開發的法規，奠定西部開發的制度基礎；三是加速西部地區教育與資訊基礎設施建設，培養大量的人才，加強西部地區的軟體環境；四是加速建設具重大戰略意義的工業和交通基礎設施，建構西部開發的硬體環境基礎。⁶¹此外，為了因應加入世界貿易組織（WTO）的挑戰，西部地區的低成本的大量勞動力人口的比較優勢，可促使東部的勞力密集產業西移，而發展西部成為消費市場，也能減少加入 WTO 對大陸

⁵⁹ 鄭大城，〈西部大開發的戰略評析〉，《空軍學術月刊》，（第 547 期），頁 72。

⁶⁰ 李俊峰，〈加快西部開發的戰略對策〉，頁 22。

⁶¹ 〈社科院提出西部大開發各時期戰略目標〉，國務院西部地區開發領導小組辦公室，<http://www.chinawest.gov.cn/chinese/sap/start.asp?id=b>。

產業發展之衝擊。

緣此，就必須同時加速建設交通運輸、能源等工業基礎設施；加快西部的工業化、加速並加強教育和人力資源開發等建設，替知識經濟發展打好基礎。加速網路通訊等科技基礎設施建設，加速西部地區的資訊化；加速西部地區的制度創新，完善法律法規等基礎性制度建設，促進資源優化配置，提高制度效率；加速西部地區城市化進程，建設若干具有經濟輻射能力的中心城市。透過以上的目標，希冀能在西部地區建設完善發達的工業、教育和資訊基礎設施，完善西部地區的城市網絡，並將產業結構從資源依賴轉變為技術創新型，形成具有生態保護和農產品供給等多重功能的現代農業和林業，從而提高人民生活水平，縮小東西部地區的相對差距。⁶²

另一方面，現代經濟學說布局告訴我們，為達致遼闊地區的均衡布局、共同發展的目的，必須遵循積極發展先進地區與大力逐步開發後進地區相結合；地域專業化與綜合發展相結合；全局安排與因地制宜相結合；經濟效益、社會效益和生態效益相結合等基本原則。毫無疑義，西部大開發合乎區域經濟布局的原則和方法，使得西部成為中國經濟發展，特別是下個世紀經濟增長的重要地區。一九九七年以來，西部投資大幅增長，達百分之二十以上，居全國之首。這反映中共經濟布局已在西部地區逐步實施。東部及沿海地區的發展固然重要，但歷史證明，西部地區一直扮演著重要的樞紐及後援作用。在本世紀裡，中共對西部進行過多次戰略發展部署。新中國成立後的第一個五年計劃，許多重要的基礎工業放在西部；六十年代中至七十年代

⁶² < 社科院提出西部大開發各時期戰略目標 >，國務院西部地區開發領導小組辦公室，<http://www.chinawest.gov.cn/chinese/sap/start.asp?id=b>。

初期，又有大量國防軍事企業遷入西部，改革開放以來，中共採取政策引導和區域傾斜，重點選擇了一批建設項目如水利、能源、交通和電訊進行有效啟動，使得西部經濟布局及發展打下了初步基礎，為實施西部大開發的戰略決策提供了科學依據和重要啟示。以下分別以兩點說明開發西部地區的經濟布局：

第一，西部的的主要優勢是資源豐富且集中程度高，開發潛力巨大，自然資源的人均佔有量為全國平均值的兩倍以上。西部涵蓋十個省區，土地面積約 685 萬平方公里，為全國總面積的一半以上，蘊藏著全國水能的百分之七十、煤炭的百分之六十四、石油的百分之四十、天然氣的百分之八十六以及可利用的煤層氣、太陽能等天然資源。但長期以來由於投入不足、資金短缺、技術落後、運輸滯後等原因，造成這些資源的大規模開發利用受到限制，以致東部資源相對緊缺。因此，不失時機地加快西部開發並做好優化配置，對促進西部經濟發展，滿足東部生產、生活需要，實現東西互補，使全國經濟協調發展，區域布局日趨合理、有效。

第二，西部開發的關鍵是加快資源優勢變為產業優勢進而變為經濟優勢，拓展西部高速增長的空間。一是加大基礎設施的投資力度，調整產業結構，改善投資環境，吸引更多的投資，借助西部發展而贏得了國際市場；二是優先發展西部科技教育，鼓勵東部勞動密集型產業逐步向西部轉移，充分發揮西部人力資源的比較優勢。不少港商已在西部捷足先登，相信港商在西部開發中，可扮演更積極進取的聯繫溝通內地與世界各地之仲介橋樑。⁶³

⁶³ 林友樹，〈實施西部大開發戰略意義重大〉，《香港文匯報》，（1999 年 11 月 29 日）。

總結說來，經過二十年的改革開放，西部雖有發展，但每人平均 GDP 僅五百多美元，東部每人平均 GDP 則是西部的二點四倍，地區差距頗大。西部的相對落後，不利經濟發展、社會穩定和民族團結，故中共推動西部大開發，視為實現國家現代化建設第三步戰略目標的重大舉措，藉以調整地區經濟布局，促進總體經濟協調發展，最終實現共同富裕。隨著經濟全球化進程的加快和科技革命的迅速發展，以及中亞局勢的緊繃，西部地區的重要性逐步提升，開發的緊迫感亦隨之增強。惟基礎建設、能源、礦產及旅遊資源開發等項目所需資金十分龐大，開發難度極高。儘管艱鉅，如果中共按照預定計劃推動，五到十年後，基礎設施、生態環境和投資軟硬體環境將可獲得某種程度的改善。以西部地區佔全大陸百分之七十的面積，佔三分之一左右人口的份量而言，西部大開發戰略結合經濟結構調整、科教興國、可持續發展等戰略，未來中共經濟走勢當趨於活絡與多元，可能發展出何種規模和水平，對區域經濟又將產生何種效應，值得我們持續關注研究。

第四節 小結⁶⁴

中國大陸學者認為，思考西部大開發要準確性地把握他的涵義及前提。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

⁶⁴ 節錄自趙春山、楊開煌，〈中國西部大開發之綜合評估：西北部分〉，（行政院大陸委員會之專案報告，2002年），頁80-81。

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，它是以市場主導型的開發，而不是以資源主導型或資源依託型的開發；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。

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。