

中國大陸「西部大開發」政策分析

曾春滿*

政治學系

助教

摘 要

中國大陸政府於 20 世紀末提出「西部大開發」政策，並正式納入「十五」計畫中，雖說此項政策在戰略上，是具有政治、經濟、社會、戰略、民族多重目標的綜合計畫，實質上主要是針對過去二十餘年來「改革開放」與「偏東輕西」的區域傾斜政策加以修正與檢討。因為一國的區域經濟發展失衡，往往影響該國綜合國力的持續提升。中國大陸由於各個區域經濟的主、客觀條件的不同，呈現出「一個中國，四個世界」的嚴重區域差異問題。尤其是地屬邊遠的西部地區，因幅員遼闊、資源豐富而擁有極大的開發潛力，對中國大陸的政治穩固、經濟總體發展、社會公平、邊境戰略安全、民族團結等方面均具有關鍵性的影響。但是如何適度開發？所涉及的區域平衡、產業結構、市場機制、資源合理利用、環境保護、制度調整等諸多的複雜開發技術，正因規模大、難度高，「西部大開發」政策可謂同時兼具了機會與挑戰一刀兩刃的格局。

本文從經濟全球化對中國大陸政經改革的影響，探討「西部大開發」政策提出的背景因素，以及「西部大開發」政策對中國大陸區域經濟平衡發展與綜合國力提升之重要性，據此分析「西部大開發」政策之整體內涵。

關鍵詞：西部大開發、區域經濟、區域平衡

* 現為中國文化大學中山學術研究所博士生。

壹、前言

中國大陸擁有 960 萬平方公里的國土面積，13 億的人口以及五千年的歷史，中國大陸廣大的幅員和源遠流長的歷史，清楚地說明它並不是一般政治經濟區域研究所假設的單一市場。事實上，中國大陸各個地區存在著極大的差異，無論是自然上的、歷史上的、經濟上的、社會上的、甚至是行政上的差異皆十分巨大。可稱為是一個人口眾多、地域遼闊、發展不均衡的發展中大國；也是世界上自然地理、人口資源、經濟發展和社會差距最大的國家之一。由於各地區條件差異顯著，發展極不平衡的特殊國情，表現出「一個中國、四個世界」的情勢。¹其中第四世界即指中西部的貧困地區、少數民族地區、農村地區、邊遠地區與低收入地區。由於此一區域經濟發展失衡的現象，將給積極推動經濟並建構「大國外交」²的中國大陸帶來政治、經濟、社會不公平、民族團結不穩定的負面影響。

因此，中國大陸政府於 20 世紀末提出「西部大開發」政策，並正式納入「十五」計畫中，是實質上的企圖針對過去 20 餘年來「改革開放」與「偏東輕西」的區域經濟政策加以修正與檢討。³1999 年時中國大陸國家主席江澤民正式提出「西部大開發」政策，國務院於 2000 年 1 月成立了西部地區開發領導小組，10 月頒布「關於實施西部大開發若干政策措施的通知」，積極強調發展西部的重要性；2001 年更於年度財政報告中，發行 500 億特別公債以實現「西部大開發」。

根據中國大陸國務院 2000 年 10 月頒布「關於實施西部大開發若干政策措施的通知」，「西部大開發」政策適用範圍合計六省、一市、五自治區，即四川省、

¹ 第一世界是如上海、北京、深圳等高收入發達地區；第二世界是如大中城市和沿海地區中等收入地區，天津、廣東、浙江、江蘇、遼寧等沿海省份；第三世界是下中等收入地區，包括沿海地區的河北、東北、華北中部部分地區；第四世界是如中西部地區貧困地區、少數民族地區、農村地區、邊遠地區、低收入地區。參閱胡鞍鋼主編，**地區與發展：西部開發新戰略**（北京：中國計畫出版社，2001 年 1 月），頁 6-7。

² 邱坤玄，「中共外交政策」，載於張五岳主編，**中國大陸研究**（台北：五南，2003 年 7 月），頁 154-156。

³ 區域經濟是指一國國內各「區域經濟體系」之間的相互關係。「區域」或「區域經濟體系」，則是「地理上鄰接的地區，由於擁有『類似的特徵』或『互補的利益』，經由各種互動或物流關係，彼此緊密的聯結在一起。」中國大陸「區域經濟」的兩項主要的議題，通常在「西部-內陸」相對於「東部-沿海」，亦即「區域失衡」以及「區域發展」兩者的架構下討論。參閱 Harvey S. Perloff et al., *Regions, Resources, and Economic Growth* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1960), p. 4.; 轉引自耿曙，「中國的區域經濟動態：問題意識及研究途徑」，載於陳德昇主編，**中國大陸區域經濟發展：變遷與挑戰**（台北：五南，2003 年 11 月），頁 7-39。

貴州省、雲南省、陝西省、甘肅省、青海省、重慶市，以及西藏自治區、寧夏自治區、新疆維吾爾自治區、內蒙古自治區和廣西壯族自治區（見圖一），面積廣達 671 萬平方公里，人口約 3.7 億。1999 年「西部大開發」政策的提出，可謂在經濟全球化與中國大陸政經轉型的背景中推動，因此積極提出各項相較於東部沿海地區，更優惠的投資政策和開放更多的投資項目，並強調要順應經濟思潮，以政府引導、市場機制和企業主體並重的模式進行開發。⁴



圖一：「西部大開發」政策適用範圍圖。

資料來源：中共國務院西部地區開發領導小組辦公室網站

<http://www.chinawest.gov.cn/chinese/asp/start.asp?id=g>

貳、背景

一、國際政經體系重構

全球化（Globalization）的浪潮使國際體系從個人、國家到國與國之間的關係重新解構。在「國家無國界，經濟無藩籬」的理念驅使下，冷戰已走入了歷史，國與國由對抗轉向競爭與合作、戰爭從國際轉向國內。全球化不僅使個人或企業

⁴ 西部大開發知識讀本編委會，**西部大開發知識讀本**（西安：西北大學出版社，2000年8月），頁135-140。

的版圖擴大、國家的角色削弱、更使國際的重心逐步從政治走向經濟。全球化的「經濟聯合國」理想，更形成了「政治力量決定經濟政策，同時經濟力量影響政治行為」的一個國際新局勢。今日的「全球化」已經是多種不同轉變的一個綜合代號。因為全球化使政治與經濟同步轉型的同時，也牽動著社會、文化、心理、傳播、資訊、教育等各個層面。國家政府除了應主動配合國內的民間團體和各類跨國組織，對全球化的進程，實行有效的管理，以期達至較為完善的社會之外，更應致力於讓「市場」、「國家」和「社會」三者都有健全和均衡的發展。要改善一國的經濟生活，固然需要改革社會上分配不均的制度，但單單改革分配制度還是不足夠的，更需要促進經濟增長，而且是需要社會上廣大的民眾充分參與開發，讓大家都分享經濟成長的主動權，進而期使經濟與政治是同步並進、相輔相成的。⁵

中國大陸自 1978 年「改革開放」以來，時值國際上圍堵政策的放鬆、國內文革後的休養生息、亞洲四小龍經濟奇蹟的刺激、東歐、蘇聯等共產國家的經濟改革經驗，均促使中國大陸勇於嘗試對外開放與經濟體制轉型，並有別以往採漸進式的改革，從試點、特區等方式著手，引進外來的經濟制度文化，開始與國際體系接觸，進而參與國際分工。⁶其中「對外開放」象徵著中國大陸政府經濟事務的開放，表明了中國大陸不再孤立於世界經濟體系之外。加入世界貿易組織與提出擴大改革開放的「西部大開發」政策更是這方面的具體表現，中國大陸經濟正越來越融入此一經濟全球化的洪流之中。中國大陸與國際於貿易、投資與金融的流動過程中，互補與互助是一必然現象，在此過程中縱會產生或弊或利的影響，卻無法自外於全球化的趨勢。因此，全面性的改革開放已是大勢所趨，也是經濟全球化共同進步的要求。

中國大陸改革開放發展至今，已進入了結構上調整，經濟上轉型，形式上變化的新格局。這些政策變化引起世人矚目，但在發展過程中仍存在不少困難和問題，特別是經濟結構的轉型和市場經濟體系的逐漸完善，以及人們在思想觀念在轉軌過程中所出現的困惑。怎樣適應現代的市場經濟，適應中國大陸加入世貿後的競爭經濟格局，迎接知識經濟、網路社會的經濟全球化趨勢，對中國大陸來說，

⁵ 參閱 Robert O. Keohane and Joseph Nye Jr., "Globalization: What's New? What's Not? and So What?," *Foreign Policy* (Spring, 2000), pp. 104-119; Remarks by Eric Hobsbawm, "Roundtable: The Global Order in the 21st Century," *Prospect*, No. 44 (August/September 1999).; Noreena Hertz 著，許玉雯譯，**當企業購併國家：全球資本主義與民主之死**（台北：經濟新潮社，2003 年），頁 15。

⁶ 陳永生，「外資在中國大陸經濟發展中所扮演的角色」，**遠景論壇**（台北：遠景基金會，2000 年 8 月）。

是機遇與挑戰並存。⁷由於加入世界貿易組織，對正在創建且尚不完善的大陸經濟法制，既有極大衝擊、也有難得機遇。中國大陸執政者在審視諸多經濟影響政治與社會問題的同時，必須「與時俱進」的站穩在新的歷史高點，將衝擊轉化為機遇，完善經濟法制建設，方能冀望迎接大陸經濟的持續繁榮與發展。尤其是在改革開放之後，經濟的作用力日漸突出，21世紀以來，「經濟全球化」和「知識經濟」等新觀念，更對中國大陸經濟發展思維，提供了新理念與視野，進而為中國大陸未來的全面經濟發展奠立基礎。中國大陸「西部大開發」政策即在此世界經濟全球化的外環境下，獲得重新發展的時機。

中國大陸加入世貿後，在國際規範的要求下，進一步的國際化和市場化是必然的趨勢。但另一方面，全球景氣低迷，襯托中國大陸經濟的一枝獨秀，此刻推動「西部大開發」政策，應有助國際資金的流入，並有助於拓展跨國的技術交流及經濟協作。若自反面著眼，全球化亦將對西部經濟，產生空前的衝擊。⁸因此，中國大陸若未利用此一經濟全球化的時機，及時進行體制調整，重新分配資源，加速西部地區的市場發展，培植西部自我積累、自我發展的能力，日後恐將使東西失衡的問題益趨嚴重。⁹

二、國內政經環境變遷

全球化強調的是資金、技術急速的跨國自由流動。所以全球化可視為「轉移」(transference)、「轉型」(transformation)、「超越」(transcendence)等概念的實現。¹⁰在全球化過程中，資本流動以及所引發的貨物和人員的流動成為市場最活躍和最重要的組成部分。資本流動不僅在全球的資源配置中，而且在政治、社會和文化的交融中起著重要作用。¹¹在此不斷變化的全球經濟體系下，各國政府為求一個合理的參與戰略，必須就國家的形式和功能進行調整。尤其是開發中國家，除了積極地參與國際規則的制定與經濟合作，應根據本國經濟的發展水平與比較優勢，以國內政治經濟制度的變革與完善為其充分條件，逐步與世界

⁷ 李黑虎、潘新平，**經濟全球化對中國的挑戰**（北京：社會科學文獻出版社，2001年4月），頁1。

⁸ 胡鞍鋼主編，**地區與發展：西部開發新戰略**（北京：中國計畫出版社，2001年），頁181-183。

⁹ 耿曙，「中國大陸東西部發展不平衡的起源：國家、市場、區域開發」，**中國大陸研究**，第45卷第3期，民91年5、6月，頁33。

¹⁰ 宋興洲，「全球化：論述、迷思、或典範？」，載於顧長永編，**全球化與區域化：台灣的觀點**，翰蘆出版社，2003年7月，頁40-42。

¹¹ 唐宜紅，**外資進入行為研究**（北京：人民出版社，2003年10月），頁2。

經濟接軌。

中國大陸為了提高經濟成長率，採行「政經發展並重」的國家政策，一方面以引進外資加速資本的形成，為其經濟發展的主要原動力；另一方面則依然堅持社會主義的路線以鞏固政權。對中國大陸來說，全球化的主要挑戰是，如何在以市場為中心的資本主義秩序運行中獲得利益，同時又可以維持國家本身的權利與權威結構。¹²其成果是，自 1978 年到 2002 年 24 年間，中國大陸國內生產總值（GDP）平均增長速度達到 8.9%。¹³2003 年更在全球景氣低迷形勢下，全年外貿進出口總值高達 8512.1 億美元。此外，世界貿易國排名從 1978 年的第 32 位，發展成為現今的第四大貿易國。其中進口額更從 2002 年超越日本、英國和法國，成為僅次於美國和德國的第三大進口市場。¹⁴並挾其廣大市場潛力、低價勞動力與優惠的外資政策，於 2002 年底首次超越美國，成為世界第一大引資國，外商直接投資高達 527 億美元。全世界最大 500 家跨國公司已有近 400 家在華投資。¹⁵外資對中國經濟增長的貢獻約佔 GDP 增長的 1/3、稅收收入的 12% 和出口的 41%，¹⁶外資已成為帶動中國大陸經濟發展中重要的元素之一。

但是，中國大陸以引資促進經濟增長的同時，各地區經濟發展分布卻非常不平均，多年來外商投資集中於東部地區，一則是中國大陸向東部沿海地區傾斜的區域發展政策，¹⁷另則是東部地區本身的地理區位、基礎設施、經濟開放度、城市化水平、市場規模等因素日趨具備吸引外商的條件。上述東西部地區對外開放的差距與投資環境的差異，造成了中國大陸東西區域經濟的不平衡發展。這一點可從 1999 年「西部大開發」政策提出時期，東、中、西三個地區在全國國內生產總值（GDP）、以及該時期各項經濟指標中所佔比重的差距得到事實的呈現（見表一）。東、中、西三個地區在過去 24 年間的年平均經濟增長速度，根據統計分別為 10.22%、9.08%、8.19%。這種經濟增長速度上的差異，意味著中國大陸

¹² 董立文，「全球化下的中國民族主義」，2003 年全球化下的全球治理學術研討會論文集（政治大學社會科學院，2003 年 5 月），頁 72。

¹³ 張煒，「西部大開發戰略」述評，中國大陸經濟分析專題研究（台北：遠景基金會，2003 年，第 7 期，頁 2。

¹⁴ 中新社，北京 2003 年 4 月 6 日報導。

¹⁵ 唐宜紅，外資進入行為研究（北京：人民出版社，2003 年 10 月），頁 2。

¹⁶ 同上註，頁 3。

¹⁷ 中國大陸自改革開放以來，對區域開發的研究大致上可以歸納為以下兩種模式：第一是以三大地帶為框架，來研究投資的地區傾斜和重點開發區在時序上的選擇，主要是以梯度理論和其衍生的各種區域發展模式為代表，此模式已列於「七五」計畫之中；其二為從空間發展形式的角度來研究區域開發策略，以點軸開發模式及其應用為典型。但此兩種思路都違背平衡發展的觀點，而以不平衡發展的原理來構想區域開發策略。

地區收入的差別將逐漸持續擴大。¹⁸

表一：1999年中國大陸三大地區間主要經濟指標的比重

單位：%

| 地區 | 東部 | 中部 | 西部 |
|--------|------|------|------|
| 國土面積 | 13.6 | 29.9 | 56.5 |
| 人口 | 41.2 | 35.8 | 22.7 |
| GDP | 58.3 | 27.5 | 14.2 |
| 工業總生產額 | 67.1 | 21.1 | 10.8 |
| 固定資產投資 | 60.2 | 24.5 | 15.3 |
| 對外貿易總額 | 90.6 | 5.4 | 4.0 |
| 外國直接投資 | 87.8 | 8.9 | 3.3 |

資料來源：朴明熙、韋玉莉，「南韓企業對中國西部大開發的認識與對策初探」，*展望與探索*，第二卷第六期，民國93年6月，頁49。

正因為西部整體經濟水平相對落後於東部，國家每年必須撥出很多財政專款來扶植西部貧困落後地區的經濟發展，但因其基礎建設和教育水平亦相對落後，資金投入效用不大。以中國大陸目前的財政收支結構，中央政府是無法長期以財政方式對西部地區資金投入。此一地區經濟發展不均衡的現象，不僅會制約中央財政的收支平衡，更將影響中國大陸整體經濟的進一步發展；其所造成的社會不公和政治不穩定的問題，均促使開發中國大西部到了刻不容緩的時期，此即中國大陸提出「西部大開發」政策的重要國內政經背景因素。

在此內部環境變遷之下，「西部大開發」政策一方面既要解決區域發展不均衡的問題，另一方面更肩負提升中國大陸整體國力的重責大任。依據2000年1月19日至22日「西部地區開發領導小組」召開的西部地區開發會議，會議中提出西部開發的戰略意義即在：「振興西部地區經濟，並促進達成全大陸經濟發展以及實現現代化長遠發展的宏偉目標。」因此，中國大陸政府如何有效地在不同區域間進行真正有效的資金調度和運用，以縮小東西兩地的差距，實為當前的主要任務。

三、區域傾斜政策調整

中國大陸改革開放20年餘來，因為實施了向東部地帶傾斜的非均衡地區經

¹⁸ 同註13。

濟發展戰略，使得東部地區經濟高速增長，並由此帶動國民經濟總體效率的提高，但也使得中國大陸付出了東部與中、西部地帶間差距日益拉大的代價。¹⁹由1999年多項統計數據顯示，在全中國大陸土地面積中只佔13.6%的東部地區，GDP佔全國的58.3%，外國直接投資佔87.8%；而土地面積佔56.5%的西部地區，GDP卻只佔全國的14.2%，外國直接投資更只佔3.3%。因此若以地區間的經濟綜合力來看（包括：土地面積、人口、GDP、工業總生產額、固定資產投資、對外貿易總額、外國直接投），中國大陸東、中、西部三大地區間，在20世紀末所出現的不均衡現象（regional disparity, regional inequality）已經非常嚴重（參閱表一）。而較之經濟發展水平的差距，人們更關注且能親身體驗到的是居民生活水平的差距，這也是近年來人們普遍感到地區差距拉大，並由此產生強烈的心理不平衡感的重要因素。²⁰

根據中國大陸政府於1994年實施「八七扶貧攻堅計畫」中提及：中國大陸592個貧困縣和8065.5萬名的貧困人口中，西部貧困縣是487個佔全體總數82%，貧困人口6191.6萬名來自西部地區，亦佔全體貧困人口總數76.8%。²¹東部與西部地區間差距加速擴大的事實，使這些地區的經濟水平、市場環境、人民生活水平和思想觀念產生很大的差異，進而影響不同地區人民對改革目標的不同期待。西部地區認為中央政府對其不夠重視而心生不平，並利用貧困、宗教與民族矛盾為籌碼，向中央要求政策平等、要求投資與安定；東部地區則以經濟實力為籌碼，向中央要求更多的權利和優惠政策。但是，若要照顧西部地區，會牽絆市場化改革的進程，若以東部地區為依託，將勢必加速擴大地區差距。²²中國人民在過去數十年的計畫經濟體制下已習慣高度平等的經濟制度，對收入差距的承受力很弱，「不患貧、患不均」的實情，在中國大陸經濟改革與區域差別加大的同時，已使貧困的西部地區引起普遍不滿的情緒。²³

因為區域間不平衡的發展，會使得對生活水平升高的期望與實際間的落差持續增大，所引起的不滿情緒，將導致開發中國家所常見的「期望上升的革命」（Revolution of rising expectation）。此外落後地區所產生的相對剝奪感（relative

¹⁹ 目前國內外學者分析「地區不均衡」現象，傳統上是以彼此經濟綜合力和收入水平的差異來做地區差距比較；另則從收入水平、地區福利、教育水平、文盲、平均壽命等項目逐一作比較。

²⁰ 張慕萍、程建國，**中國地帶差距與中西部開發**（北京：清華大學，2000年10月），頁1-23。

²¹ 郭志儀，「貧困實質的理論分析與中國的反貧困鬥爭」，北京：**人口學與計劃生育**，1996年，第5期，頁49。

²² 同註20，頁52-55。

²³ 徐瀟慶、李瑞，**中國大陸政府政策與經濟發展**（大屯出版社，民88年8月），頁252。

deprivation)，將埋下對政府的不滿、對東部地區的忌妒，其所造成的社會動盪和反政府的傾向，亦增添一國政經局勢的不穩定。²⁴隨著東西地區間差距的擴大，不僅會深化發達與落後地區間，以及居民彼此間的矛盾；還會弱化主張多民族大一統、中央集權體制，和長久堅持政策上統一性社會基礎的中國中央政府權威。²⁵由此可知，彌平東西地區間的落差與失衡，是中國大陸當前相當迫切的任務。

美國資深中國大陸研究學者鮑大可曾指出：「80 年代的改革浪潮無疑對沿海各省衝擊最大，但通過改革政策在西部的實施，我們可以了解到全中國改革的力度和範圍，以及改革的困難、障礙和限度。」²⁶尤其中國大陸近年來由於整體經濟實力的不斷增長，全國統一的市場，一方面有利於全國資源的流通，為西部開發開放無限商機；另一方面對於整體經濟結構的轉型，亦可得到較大的突破。²⁷

如前所述，中國大陸區域經濟的「傾斜」發展戰略，確立了中國大陸 1986 年至 2000 年經濟發展的空間格局。中國大陸地區間的不均衡問題，不僅有著歷史因素、自然地理因素，也是社會制度和地區文化差異等多種因素互相制約綜合產生的結果。

綜整造成中國大陸區域發展失衡之相關政策如下：

（一）梯度發展政策

發展中國家在經濟發展初期，由於經濟實力的限制，會優先發展基礎較好的地區，將有限的人力、物力、財力先投向最有效率的區位，形成某些地區的「極化效應」，使區域間的經濟成長差距拉大。1980 年代中期之後，中國東部地區具有較好基礎的鄉鎮企業在經濟發展中佔據了重要地位，沿海地區發展戰略的實施又給予了東部諸多特殊發展政策，使得改革和發展的重心都集中到東部，地處內陸的西部地區則相對發展落後。²⁸

（二）財政承包制

當東部發展越快，所需的農產品和礦產品就越多，從西部拿到的低價補貼也就越多，由不富裕的西部來補貼較富裕的東部，結果經濟越發展，地區差距也就

²⁴ 李炳南，「西部大開發」對中國國際政治經濟地位轉變之影響（台北國管院國策所，民國 90 年碩士論文），頁 3。

²⁵ 朴明熙、韋玉莉，「南韓企業對中國西部大開發的認識與對策初探」，**展望與探索**，第二卷第六期，民國 93 年 6 月，頁 52。

²⁶ 鮑大可，**中國西部四十年**（北京：東方書店，1998 年），頁 35。

²⁷ 趙曦，**中國西部地區經濟發展研究**（成都：四川人民出版社，1999 年），頁 20-32。

²⁸ 林毅夫、蔡昉、李周，**中國經濟改革與發展**（台北：五南，2000 年），頁 222。

越大。²⁹

（三）產業政策

自「六五計畫」（1981～1985年）始，中國整個資源分配計畫東移，沿海地區的開發被重視，各種優惠政策向沿海傾斜，造成西部的生產要素（勞動力、自然資源、資本）加速東移。資金與技術投入的減少不僅制約西部地區的經濟發展，中西部所擁有的資源優勢亦無法轉化為經濟優勢，東部地區則以中西部資源為基礎，生產高附加價值的加工產業為其帶來經濟發展優勢，區域間的利益矛盾逐漸形成。³⁰

（四）優惠政策

1980年代，改革開放之初，中國大陸政府為吸引外資提高經濟效率，提倡「讓一部份人先富起來」的「先富」理論。其具體政策是先將東部地區指定為經濟成長的據點試驗區、開放城市，進行差別化政策—即對此地區給予比其他地區更優惠的吸引外資自主權。例如：經濟特區、沿海開放城市、經濟技術開發區和保稅區等。依當時經濟開發區的數目分佈狀況來看，東部地區是360個，佔全部的85.3%、中部是36個佔8.5%、西部是26個佔6.3%。³¹由此可知，地區間不均衡的發展，已是既定的事實。

中國大陸因上述所採取的「選擇性失衡」的區域開發戰略，加劇了地區間差距的惡化，引發資源分配的非效率性，還帶來產業結構全面性扭曲。這些影響不僅對國家投資政策起了否定性的作用，也對未來中國大陸長期全盤的經濟發展有著極負面的影響，³²同時亦違背中國大陸堅持社會主義路線的公平原則。此即「西部大開發」政策提出的重要背景因素。

參、三次「西部開發」之綜合比較

1949年中共建國以來，其領導階層和政治精英即開始構思中國大陸東西部地區間大面積的開發戰略。1950年到1970年的毛澤東時代，通過集中投資，實施均衡的發展戰略，強調平等，但是結果卻導致經濟效率全面性下降；1980年代後，以鄧小平為首的領導階層，提出「先富論」，優先發展東部沿海地區的不均衡發展戰略，雖然提高了經濟效率，卻導致區域不均衡的擴大；20世紀末，

²⁹ 同上註，序頁 XV。

³⁰ 陳永生，「西部大開發策略中之產業結構調整與政策選擇」，載於宋國誠主編，**21世紀中國（卷一）—西部大開發**（政治大學國關中心，民國91年5月），頁280-292。

³¹ 陳耀，**國家中西部發展政策研究**（北京：經濟管理出版社，2000年），頁103。

³² 同註25，頁52-53。

江澤民時代，則希望轉以地區間協調發展的區域平衡戰略，對西部地區加強引資。³³當代中國大陸政府雖然了解區域平衡發展的重要性，對西部地區的開發亦不曾中斷，卻未見顯著成效，西部開發的複雜性和困難性由此可見一斑。

中國大陸當代史上三次的西部開發工程：第一次是「一五」時期以 156 個工業建設項目為核心組成的對西部地區的開發，³⁴第二次是以備戰為目的的「三線」建設對西部的開發，³⁵20 世紀末又啟動了對西部的第三次大規模開發。茲將三次西部開發綜合比較簡述如下（見表二）：

一、時代背景

第一次開發處在 50 年代美蘇冷戰時期，西部地區現代工業基本上是在一片空白的情況下起步，經濟援助主要來自蘇聯。第二次西部開發—即「三線」建設，在 60 到 70 年代緊張的國際環境與動盪國內局勢中啟動，卻因文革衝擊而受到嚴重影響。因此，第一、二次開發其時代背景是戰爭與革命，而第三次西部開發啟動於新世紀之交，時代背景定調為「和平與發展」。

二、目標調整

第一、二次西部開發由於受到蘇聯經濟模式的影響，強調建立獨立的工業體系，第三次開發則強調實現鄧小平「兩個大局」的思想，「即東部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的先發展起來，從而帶動中西部內地更好的發展，這是一個事關全局的問題。內地要顧全這個大局。反過來，

³³ 同註 25，頁 54。

³⁴ 第一個五年計畫時期（1953 年~1957 年）目標為平衡內陸和沿海的區域發展，所採的區域發展政策如下：合理利用東北、上海和其他城市已有的工業基礎。積極地進行華北、西北、華中等地新工業地區的建設。在西南開始佈署工業基地，積極準備新工業地區建設的各種條件。根據內地的需要，逐步把沿海城市某些可能遷移的工業向內地遷移。在這五年內總共動工的有 694 個大型工程，其中，中、西部就有 472 個（佔 66%），東部僅有 222 個（佔 34%）。

³⁵ 第三個五年計畫時期（1966 年~1970 年）依國防之考量，將中國大陸採「三線」地區建設：1960 年代中期，中國大陸區域發展策略在很大程度上受國防戰略的考慮所左右。當時片面強調經濟建設為備戰服務相聯繫，區域經濟發展策略也基於「準備早打、大打、打核子戰爭」，提出三線建設及「分散、靠山、隱蔽、進洞」的政策。而且，依國防地理位置的不同，將大陸分為一、二和三線地區。一線是大陸沿海地區和中俄邊境；二線是以武漢為中心的中部核心；三線是長城以南，平綏鐵路以西，包括川、黔、滇、陝、甘五省及豫、鄂、湘三省西部地區。經濟發展的重點，是以西南為重點的三線地區。

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，這也是個大局。那時沿海也要服從這個大局。」³⁶因此，第三次西部開發的目標調整為要求由東而西全面積極的開放。

三、戰略選擇

第一次開發是以平衡內陸和沿海的均衡發展，並以國防安全為戰略考量，第二次「三線」建設是以備戰為目的，主要在於軍事考慮，將國防軍事工業放在優先發展的位置。至於第三次西部開發強調區域經濟協調發展戰略，是在繼續保持東部地區發展活力和速度的基礎上，增強西部地區的活力和發展能力，在共同發展中逐步縮小地區差距。

四、經濟增長方式

第一、二次開發採取的是粗放型經濟增長方式，即以量的擴張為特徵，在短期內初步建立工業體系，形成一批新的生產基地和可觀的生產能力。至於第三次西部開發則調整實施集約型經濟增長的途徑，即企圖以深化經濟體制改革，形成有利於市場公平競爭和資源優化配置的經濟機制。

五、開發模式

第一、二次開發是按計畫經濟的原則運作的，採取的是政府主導型經濟開發模式。至於第三次西部開發則因國內外政經環境的變遷，所實施者則是按社會主義市場經濟原則運行，採取政府與市場並重型的開發模式。

六、發展方式

第一、二次開發走了一條以高消耗、高污染的工業化道路，而第三次西部開發則因歷史開發的失敗經驗，轉向「開放市場、節約資源、保護環境」等環保與

³⁶ 90年代中國大陸當局以1988年鄧小平關於東西部共同富裕的「兩個大局」戰略論述，作為西部大開發戰略指導。鄧小平所謂「兩個大局」，係指沿海內地、東西部共富的兩個大局。目的本在達成「東西雙方」的發展：即先容許資源流向沿海，待沿海發達後，自然「回滲」（trickling down）於西部。

經濟開發並重的發展措施。

表二：中國大陸三次「西部開發」綜合比較

| | 第一次西部開發 (一五時期) | 第二次西部開發 (三線時期) | 第三次西部開發 (西部大開發) |
|------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|
| 年代 | 50年代 | 60-70年代 | 90年代末-迄今 |
| 時代背景 | 美蘇冷戰 接受蘇援 | 中蘇破裂 獨立開發 | 冷戰結束 綜合國力增強 |
| 發展目標 | 獨立工業體系 | 獨立工業體系 | 擴大改革開放 |
| 戰略選擇 | 區域均衡發展與 國防安全 | 強調備戰與 國防安全 | 區域協調發展 |
| 經濟增長 方式 | 粗放型 | 粗放型 | 集約型 |
| 開發模式 | 計劃經濟原則 政府主導型 開發模式 | 計劃經濟原則 政府主導型 開發模式 | 計畫經濟原則 政府與市場並重型開發模 式 |
| 發展方式 | 高消耗、 高污染工業化 | 高投入、低產出、掠奪式 圍墾 | 開放市場、節約資源、保 護環境 |

製表：本研究自行整理。

資料來源：孫澤學，「當代中國三次西部開發的歷史比較」，武漢：《人文學報》，華中師範大學；
陳耀，**《國家中西部發展政策研究》**（經濟管理出版社，1999年5月），頁147-171；馮
之凌，**《論西部大開發》**（浙江教育出版社，2000年6月），頁87-100。

從上述三次西部開發的綜合比較中，我們可了解前兩次的開發，主要是政府在區域平衡與國防安全並重的戰略前提下進行。尤其是「三線建設」耗費極鉅，但成果難謂理想。「三線建設」的工業建設，並未使西部地區成功發展，反而換來經濟水平的倒退。當年的巨額投資，至多完成浮面的「報表產能」或「廠房建設」。相較其「力圖實現生產力均衡分布」和「區域經濟平衡發展」的初衷，「三線」幾乎毫無所獲。³⁷所得之教訓為：「區域建設」若未能伴隨投資效率的提升、生產技術的擴散、產業結構的轉變、以及組織佈局的合理化等，終難促進地方經濟的全面開發（broad-based economic development）。³⁸

³⁷ 參閱耿曙，「『三線』建設始末：大陸西部大開發的前驅」，**《中國大陸研究》**，第四十四卷第十二期，民90年12月，頁18；Barry Naughton, "The Third Front: Defense Industrialization in the Chinese Interior," *The China Quarterly*, no. 115 (Sept. 1988), p. 379。

³⁸ Barry Naughton, "The Third Front: Defense Industrialization in the Chinese Interior," *The China Quarterly*, No. 115 (Sept. 1988), p. 381.

肆、政策目標

西部地區十二省土地面積廣達 671 萬平方公里，佔全中國大陸國土 71.4%；2005 年底人口數約 3.6 億，佔總人口 28.7%；國內生業總值卻僅佔全大陸的 16.9%。³⁹由此可見西部地區面積廣大，人口眾多，但開發利用程度低，經濟發展落後，整體經濟水平與東部地區差距甚大。東西地區經濟發展的差距雖然浮現於改革過程中，但是西部地區之所以落後的深層制度因素，可能遠在改革前 70 年代的三線建設時期，肇因便已逐漸形成。⁴⁰因此如何能不犯歷史性的錯誤，讓西部地區民眾支持開發政策，改善生活品質、增加收入；讓東部地區為已趨飽和的產業，尋找新市場；使東西部資源及市場彼此建立流通管道互利互助，吸引國際資金及技術的持續湧入，進而促進整體經濟的持續成長，此為「西部大開發」政策的執行重點。

1999 年 3 月，中國大陸前國家主席江澤民正式提出了要研究實施西部大開發戰略，加快中西部地區的發展，以平衡區域間的差距，進而持續提升整體綜合國力。2000 年 1 月，由中共國務院成立了西部地區開發領導小組，⁴¹為發展西部大開發戰略拉開了序幕。2000 年 12 月下旬，中共國務院頒佈「實施西部大開發若干政策措施的通知」，作為「西部大開發」的統一政策。亦即從 2001 年 1 月 1 日起西部地區在資金投入、投資環境、對內對外開放、科技教育等方面即可享有多項優惠措施與國家補助；「西部大開發」的重點任務則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方面。

2002 年 4 月 1 日，中國大陸國家主席江澤民在西安主持召開六省區西部大開發工作座談會，並發表重要講話，說明「西部大開發」將為東部地區經濟再上台階，開闢新的市場空間。⁴²2003 年 6 月 10 日中國大陸總理溫家寶在主持「西部地區開發領導小組」的第一次全體會議中強調，實施西部大開發要堅持解放思想，與時俱進，深化改革，擴大開放，不斷探索西部地區發展的新路子；堅持實際出發，按客觀規律辦事，統籌規劃，科學論證，積極進取，量力而行；堅持突

³⁹ 2006 年中國統計年鑑（北京：中國統計出版社），頁 43。

⁴⁰ 耿曙，「中國大陸的區域經濟動態：問題意識及研究途徑」，載陳德昇主編，**中國大陸區域經濟發展：變遷與挑戰**（台北：五南，2003 年 11 月），頁 26。

⁴¹ 西部地區開發領導小組在國家發展計劃委員會單設機構，下設綜合規劃組、農林生態組、經濟社會組、人才開發與法規組，具體承擔領導小組的日常工作。

⁴² 人民日報，2002 年 4 月 1 日，版 1。

出重點，分步實施，集中力量解決關係全局的重大問題；堅持統籌城鄉發展，統籌經濟社會發展，使經濟發展與環境保護、社會進步協調推進；堅持把國家政策支持與西部地區自力更生結合起來，把發揮市場機制作用與加強宏觀調控結合起來，充分調動各方面參與西部開發的積極性，推動西部大開發不斷向前發展，開創西部地區經濟和社會發展新局面。⁴³

從上述歷年中國大陸中央所發布的重要談話中，可充分了解實施「西部大開發」政策是中國大陸在全球化要求全面對外開放環境下以及國內發展社會主義市場經濟的背景下提出與推行。整體來說，此次頒布的「西部大開發」政策，如前文所述是改變 50 年代一味地追求經濟成長而忽略環境生態保護的超趕式策略；以及 70 年代的「三線建設」時期以備戰為目的，把國防軍事工業放在優先發展的位置。轉變為以永續經營的全面發展觀點為基調，通過民族政策、扶貧政策和投資優惠政策，對素稱「老、少、邊、窮」的西部地區提供政經援助和優惠補助，寄望以政府引導、市場機制和企業主體並重的開發新模式，全方位發展西部地區。

其次，就「西部大開發」政策的適用範圍來分析，其所謂的重點區域，乃涵蓋了重慶市、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、內蒙古自治區及廣西壯族自治區，包括整個西部地區及廣西、內蒙自治區。其實，在地理區域上，廣西與內蒙古自治區不應包括在內，這樣的劃分，不是基於單純的地域概念，而是地區經濟、社會發展水平的概念，⁴⁴也就是考慮其自治區的經濟水平和少數民族居住地的特殊地位來選定。⁴⁵

茲將「西部大開發」政策之經濟、政治、社會、戰略和民族等政策目標分述如下：

一、經濟目標

中國大陸中央為加快完善其全方位具有中國特色的社會主義市場經濟體制，主要是以經濟體制的改革與經濟政策的全面開放為動力。根據中共國務院 2000 年底頒布的「關於實施西部大開發若干政策措施」，以及中共國家計委 2001 年公布的「西部開發重點專項規劃」，此次「西部大開發」的總體規劃是力求在第一階段的 5 到 10 年，改善西部基礎建設環境和生態環境，並發揮中心城市作用，推動鄰近地區的發展，形成新的經濟增長點。亦即採取所謂的「以線串點、

⁴³ 人民日報，2003 年 6 月 11 日，版 1。

⁴⁴ 陳錫文，西部大開發的根本目的，<http://www1.cei.gov.cn/forum50/50hgjj/20011120168.htm>。

⁴⁵ 國務院關於實施西部大開發若干政策措施的通知，人民日報，2000 年 12 月 23 日，版 4。

以點帶面」方式進行開發。期能形成「西隴海蘭新經濟帶（蘭州—新疆）」、「長江上游經濟帶（青海—西藏）」和「南寧貴陽昆明經濟區」三個經濟帶。此外，西部沿邊地區的開放，亦有機會透過與 15 個邊境國以及 26 個邊境口岸的邊境貿易，推動各項特殊礦產、農產、民族產業、藥材等進出口商品，成為西部的第四大經濟帶（見表三）。⁴⁶如此，西部經濟力量對帶動中國綜合國力的提昇，將起無可取代的作用。

表三：西部邊境地區的邊境線、接壤國、邊境口岸與經貿商品

| | 新疆 | 西藏 | 雲南 | 廣西 | 內蒙古 |
|------|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|------------------|---|
| 邊境線 | 5400 公里 | 3842 公里 | 4061 公里 | 1020 公里 | 4200 公里 |
| 接壤國家 | 俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克、蒙古、巴基斯坦、印度、阿富汗 | 印度、尼泊爾、不丹、錫金、緬甸 | 緬甸、寮國、越南 | 越南 | 俄羅斯、蒙古 |
| 邊境口岸 | 塔城、阿拉山口、博樂、伊寧、霍爾果斯、吐爾特、老爺廟、宏山嘴、紅拉甫 | 普蘭、樟木、吉隆 | 畹町、瑞麗、景洪、江城、猛臘、河口 | 東興、友誼關、憑祥、水口（龍州） | 黑山頭、滿洲里、二連 |
| 進口商品 | 鋼材、化肥、水泥、大型農機、重型貨車 | 工業美術品、原料、金、銀、電視機、音響設備、汽車零件、草藥、寶石、珠寶 | 木材、海產品、農產品、寶石、貴金屬 | 礦產品、農產品、工藝品 | 化肥、木材、皮張、有色金屬、化工原料、大型農機、汽車、挖掘機、推土機 |
| 出口商品 | 針織品、日用工業品、食品、啤酒、輕工業、機械、小五金 | 農畜土特產、民族手工業品、針織品、地毯、印花布、羊毛、鹽 | 機電設備、建築材料、化工原料、藥品、日用百貨、小五金、香煙、食品、紡織品 | 機械、汽車、化肥、布匹、日用品 | 建材、紡織服裝、鞋、帽、水果、蔬菜、酒類、飲料、肉製品、藥品、輕型機械、家電、電腦 |

製表：本研究自行整理。

資料來源：陳棟生等，**西部經濟崛起之路**（上海：遠東出版社，1996 年），頁 105；2002 中共年報，頁 2-122。

⁴⁶ 2002 中共年報（台北：中共研究雜誌社，2002 年 7 月），頁 2-109。

二、政治目標

「西部大開發」起因於促進東西部地區的平衡發展，並鑑於某些經濟落後地區，因人民所得維持不變或成長遲緩所產生的相對剝奪感，將增添一國政治、經濟、社會、民族的不穩定變數。⁴⁷因此，廣大而貧困的西部地區的經濟開發，不僅有助於中國大陸政治的治理，開發的過程同時亦可完善自治區的政經制度，藉以鞏固中央的領導政權，避免蘇聯晚期國家分裂的變局發生在中國大陸身上。並期使在經濟發展的過程中，政策的執行可重建中央領導的合法性和權威性，並藉由經濟力量的連動性影響政治面貌。亦即經濟學家熊彼得所提出：「政治力量決定經濟政策，同時經濟力量影響政治行為」（Political power shares economic outcome, but economic forces constrain political action.）的政治經濟互動效果。

三、社會目標

中國大陸堅持社會主義路線，強調的是重正義與公平的社會原則。但是進入了 80 年代以後，改革開放的政策使得中國大陸區域經濟發展策略由平衡為目的之「均衡模式」逐步轉向以效率為目標的「傾斜模式」。改變了過去「輕效益、重平衡」，「輕沿海、重內陸」的區域發展策略，而以發展東部為優先，中、西部次之，使政策及資源向東部傾斜發展。因此改革開放的政策，使一部份人先富起來，而經濟的成長力卻與居民收入差距齊頭並進，日積月累的「東富西貧」社會差距，促使農村人口外流、城市下崗人口日增，所引起的失業率以及所謂的「三農問題」，均制約著中國大陸社會的現代化發展，並形成社會危機的潛在因子。⁴⁸因此「西部大開發」期望藉由國家區域政策的調整，將資源與人力重新配置，使農村人口回流，解決農業發展問題與農村失業等問題；在經濟成長的同時，藉由國家的扶貧政策與財政補貼政策，平衡西部地區人民弱勢的觀點與提升社會整體生活水平，彌補貧富差距、城鄉差距與東西差距。

⁴⁷ 同註 24。

⁴⁸ 三農問題指的是：在農業稅收制度不公平等現實環境下，加上農村生產工具落後、耕作技術落伍、產品品質欠佳、耕地面積不斷減縮，農民收入有限、生計困難所衍生的「農業、農村、農民」問題。參閱http://www2.nsysu.edu.tw/macs/3_activity/20021201article2-3.htm陳志柔，「中共十六大後的社會情勢分析」，2003 年。

四、戰略目標

西部地區十二省市位於歐亞大陸橋、長江中上游以及西南出海通道等三條重要帶狀區位上。尤其陸地邊境長達一萬多公里，分別與中亞、西亞和東南亞等 15 國接鄰（見表三），⁴⁹是中國大陸物資通往歐洲大陸的重要通道，更是中國大陸從中亞地區獲得戰略性物資的主要通道。「西部大開發」計畫中，將基礎建設與能源開發列為重點，除了吸引投資外，在戰略上亦期望與中亞各國和俄羅斯共同開發投資，建立彼此合作的政經關係；尤其在「九一一」恐怖事件之後，因美國的強行介入中東政權並控制油田，使得從波斯灣到南中國海，所有中共石油進口的主要海上管道，均在美國的勢力控制範圍內。因此，「西部大開發」政策的推行，從戰略意義上不僅僅是以經濟開發與吸引外資來改造西部，也是期望與中亞及俄羅斯共同投資開發輸油管及天然氣的建設，來分散與突破美國可能對中國的能源圍堵（energy containment），⁵⁰亦即經由與邊境國的經濟合作來加強中國大陸聯接歐亞，進而實現陸權、海權並重的大國戰略構想。

五、民族團結目標

根據統計，分布在西部地區的少數民族，四川有 53 個、甘肅 37 個、新疆 47 個、雲南 5000 人以上的少數民族 25 個。其中西藏少數民族人口佔該區總人口的比例為 97%；雲南、甘肅兩省少數民族比例也分別為 33.3%、34%，普遍高於全國其他省區。⁵¹各少數民族所形成的獨特生活方式，使西部地區的經濟發展，存在著共同的、相通的、一致的基礎性困難。而少數民族所聚集的西部省市，因歷史、現實與自然等等因素，也是社會經濟發展相對落後的地區。因此「西部大開發」的民族意涵是企圖針對少數民族文化、宗教、語言、生活等問題提出解決之道，尤其是「藏獨」、「疆獨」等民族矛盾困境的突破，期望能從民族尊重與經濟開發同步的新基礎上促進民族的融合。

綜上所述，「西部大開發」可說是經濟性的考量，意圖在使低度經濟發展的地區，藉由政策的推行，能有機會改善當前落後的情勢，而獲得較大的經濟成長；

⁴⁹ 接壤國分別為：俄羅斯、蒙古、哈薩克斯坦、吉爾吉斯、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊爾、錫金、不丹、緬甸、寮國、越南等 15 國。

⁵⁰ Mamdouh G. Salameh, *China's Quest for Energy Security* (Santa Monica: Rand, 1999); "China, Oil and the Risk of Regional Conflict," *Survival*, No. 37 (Winter 1995-1996), pp. 135-136.

⁵¹ 同註 4，頁 2。

也是政治性的考量，希望藉由地區平衡發展的模式，來促進西部地區全方位的區域發展，其使東、西部的差異能日漸縮小，維持政治社會的穩定；⁵²更有從重視西部地區與歐亞大陸邊境要塞的軍事戰略的考量。故 21 世紀初，中國大陸推出「西部大開發」政策，其目的除了加緊擴大內需，平衡區域間發展，消弭改革開放後地區間不均衡及收入差距的深化，謀求社會安定之外，最重要也要加強中央政府對邊境地區的政治和社會的控制力，⁵³進而謀求民族團結、鞏固國防。具體而言，「西部大開發」政策是具有多重性綜合目的的世紀開發計畫。

伍、發展策略

「西部大開發」政策的啟動，既起因於彌平東西沿海與內地地區間一條看不見的區隔線，又企圖解決貧富差距、城鄉差距對經濟成長、政治、社會穩定、邊境安全與民族團結的連動性。且鑑於歷史上幾次開發成效的不佳，如今西部地區的發展策略是借鏡西部開發失敗的經驗，擬全面從現有的優勢基礎條件出發，首先發展農林牧業、交通運輸業，再依階段性開發自然能源和礦產資源，並因地制宜發展加工業、旅遊業；以及在經濟基礎比較好的重點城市，對現有企業積極進行改造，提高技術水平、吸引人才回流，以充分發揮經濟效益。期使能改善西部整體投資環境，進而引進外資、加速資本的形成，為其經濟發展的主要原動力。⁵⁴

一、發展計畫

根據 2001 年中國大陸「國家發展計畫委員會」公布的「西部開發重點專項規劃」中明確指出，未來五年，中國大陸將積極加強西部地區的基礎設施建設、生態建設和環境保護、產業結構調整、科技教育發展等重點任務。這些工程包括青藏鐵路，西電東送，西氣東輸，「五縱七橫」國道主幹線西部路段，天然林保護，退耕還林還草，大江大河上游控制性水利樞紐，塔里木河流域治理，黑河流域治理，環京津地區風沙源治理，天然草原恢復和建設，西部地區基礎、職業和高等教育，特色高新技術產業化，特色農業基地，優勢礦產資源基地，特色旅遊

⁵² 陳永生，「大陸西部地區特色產業發展的內涵與績效」，台北：中國大陸研究，第 47 卷第 1 期，民國 93 年 3 月，頁 82。

⁵³ 同註 25，頁 63。

⁵⁴ Michael H. Glantz, Qian Ye and Quansheng Ge, "China's Western Region Development Strategy and the Urgent Need to Address Creeping Environmental Problems," *Arid Lands Newsletter*, Issue No. 49 (May/June 2001). See <http://ag.arizona.edu/OALS/ALN/aln49/glantz.html>

基礎設施，西部中心城市基礎設施，西部「三橫一縱」寬帶傳輸網等。⁵⁵

據此，21世紀的「西部大開發」發展計畫預計分以下三個階段來逐步實施：

- (一) 第一階段（2000 至 2010）：主要任務是加大對基礎建設和環境保護的投入，使西部地區的投資環境得到初步改善。
- (二) 第二階段（2011 至 2030）：主要任務是繼續基礎建設和生態環境建設，實施產業開發，各省市區形成具競爭優勢的地區特色經濟以及若干重點開發區，城市化超過百分之五十，大部分地區基本完成工業化，成為大陸主要經濟增長點，東西部相對和絕對差距縮小到合理水平。
- (三) 第三階段（2031 至 2050）：主要任務是全面推進現代化建設，全面實施工業化和信息化，保證西部地區和全大陸其他地區一起共同進入基本實現現代化的社會。⁵⁶

二、重點策略

綜上所述「西部大開發」可歸納出五大重點發展策略：

(一) 加快基礎設施建設

1. 基礎設施建設將加強節水工程建設和管理，整治流域水資源保護開發與統一管理，加強水資源綜合開發利用，並籌建大中型水利工程。
2. 以公路為基礎設施建設重點，首先加快鄉村公路國道主幹線和省區幹線建設，並建設鐵路幹道，同時完善樞紐機場，發展支線航空，以積極改善現有聯外運輸通道。
3. 重點推進「西氣東輸」和「西電東送」工程，逐步建設陝甘寧、塔里木、柴達木、川渝地區石油、天然氣開發、綜合利用和外輸基地，並加快發展西南地區的水電建設。
4. 加強通信和廣播電視等基礎設施建設，以及供水、排水、污水和垃圾處理等城市基礎設施建設。

(二) 加強生態環境保護和建設

1. 大力治理生態環境，建設綠色屏障工程，逐步推進天然林保護、防沙治沙、天然草原保護與建設、水土流失治理等各項生態工程建設。
2. 加大天然林保護工程，採取「退耕還（草）、封山綠化、以糧代賑、個

⁵⁵ 參閱人民網，2001年8月8日，<http://www.people.com.cn/>。

⁵⁶ 2002 中共年報（台北：中共研究雜誌社，2002年7月），頁 2-109。

體承包」的政策措施，由國家無償向農民提供糧食和苗木，對陡坡耕地有計畫、分步驟的做到生態效益和經濟效益統一。

- 3.加強長江上中游、黃河上中游水污染治理和西部重點城市大氣污染治理工作。
- 4.改進西部地區生產條件和生態環境，把生態環境建設、調整農村經濟結構與改善廣大農牧民生活緊密結合起來。

(三) 積極調整產業結構

- 1.產業結構調整將以市場為導向，以企業為主體，以科技和優勢資源為依托，加強規劃指導和政策引導，加快把資源優勢轉化為經濟優勢，努力發展具有西部地區特色並在國內外市場上有競爭力、有效益的產品和產業，逐步提高西部地區的自我發展能力。
- 2.擴大就業，結合技術密集型產業與勞動密集型產業，在發展生產力的基礎上增加城鄉居民收入，以切實改善居民的生產和生活。
- 3.加強農業基礎地位，發展節水農業、生態農業、高產優質高效農業、畜牧業，推進農業產業化經營，以促進農民增收。
- 4.開發比較優勢明顯、市場前景良好的礦產資源和農牧業資源，逐步提高產品加工深度，建設優勢資源產業基地。⁵⁷
- 5.發展特色產業，推進優勢資源的合理開發和深度加工，努力形成經濟優勢。
- 6.加強旅遊基礎設施建設，合理開發旅遊資源，把旅遊業及其相關服務業加速培育成為支柱產業。

(四) 發展科技和教育

- 1.利用高技術產業改造傳統產業，在已具有基礎的重點地區發展高新技術產業。
- 2.推廣先進技術，重點開發關鍵性技術，加強基礎科技能力的建設與應用。
- 3.加強基礎教育，優先普及西部地區九年義務教育，並積極發展職業教育與高等教育。
- 4.實施人才發展戰略，鼓勵各類人才，特別是中青年人才到西部地區投資就業。
- 5.全面提高人才素質，加強人才的引進、使用和培養，推進東西部地區和中央與地方之間的幹部交流。

(五) 擴大改革開放

⁵⁷ 參閱人民網，2001年4月1日，<http://www.people.com.cn/>。

1. 強調以新觀念、新制度因應國內外新形勢。
2. 提高領導幹部素質，為西部大開發引導強大的動員力量。
3. 加大對西部地區財政轉移支付力度。
4. 積極拓展城鄉商品市場與改革投資環境，以投資優惠政策和開放多元管道方式吸引國內外資金、技術和管理經驗共同開發。
5. 深化國有企業改革，全力發展城鄉集體、個體、私營等多種所有制經濟，逐步改善企業體質。
6. 依託亞歐大陸橋、長江水道、西南出海通道等重要交通幹線，使邊境貿易和與東部互補型的經濟為西部地區帶來新的發展機會。
7. 發揮中心城市作用，以線串點、以點帶面，逐步地加大改革開發力度和廣度。

「西部大開發」政策中最根本的目標為達成經濟效率和社會平等，進而促進政治穩定、民族團結與大國戰略的實現。因此制定政策首重在提高經濟效率，並把維持社會公平的任務交給各項財政轉移政策來完成。⁵⁸此次「西部大開發」發展策略有別以往，強調因勢利導，以政府政策引導、尊重市場機制、改革企業主體、重視環保與人才培育等全面性的發展策略進行。即期望在加大對西部地區財政轉移的同時，使西部地區逐漸增強其自生的整體經濟能力，方能有效延續中國大陸以吸引外資為其經濟開發主要動力的成功經驗。

陸、執行成效與困境

承上述，「西部大開發」政策發展計畫，2000至2010年第一階段內之主要任務，即加強對基礎建設和環境保護的投入，使西部地區的投資環境得到初步改善等目標，⁵⁹依據2005年12月中共國務院西部地區開發領導小組辦公室公佈統計，2000至2005年初步執行成效與困境為：⁶⁰

一、財政投入

⁵⁸ 同註 23，頁 290。

⁵⁹ 同註 56。

⁶⁰ 參閱中共國務院西部地區開發領導小組辦公室網站，「不平凡的 5 年——西部大開發戰略實施 5 年來進展情況」，<http://www.chinawest.gov.cn/web/NewsInfo.asp?NewsId=28366>；溫家寶，「開拓創新、扎實工作、不斷開創西部大開發的新局面」，<http://www.chinawest.gov.cn/web/NewsInfo.asp?NewsId=28365>。

中共中央財政性建設資金五年內累計投入西部地區約 4600 億元，財政轉移支付和專項補助累計安排 5000 多億元，長期建設國債有 1/3 以上用於西部地區，國家投入帶動了社會投入，使西部地區全社會固定資產投資年均增長 20%。

二、基礎設施建設和生態環境保護重點工程

五年內累計中共中央支援西部地區開工建設 60 項重點工程，投資總規模 8500 億元，其中國債投資 2700 多億元。交通幹線建設方面，5 年新增公路通車里程 9.1 萬公里，其中，高速公路 5600 公里；建設鐵路新線 2824 公里，複綫 1518 公里，電氣化鐵路 1779 公里；青藏鐵路累計鋪軌 777 公里；⁶¹建成幹線機場和支線機場 23 個。西電東送工程，累計開工專案總裝機容量 3600 多萬千瓦，輸變電線路 13300 公里。西氣東輸工程，於 2004 年 12 月 30 日全線建成並且商業供氣。水利設施方面，建設了四川紫坪鋪、寧夏沙坡頭、廣西百色、內蒙尼爾基等大型水利樞紐工程。退耕還林工程，累計完成退陡坡耕地還林 1.18 億畝，荒山荒地造林 1.7 億畝。

三、農村設施和社會教育發展

五年內累計建成貧困縣出口公路 1.7 萬公里、通縣油路 2.6 萬公里、人畜飲水工程、農村電網改造工程、農村能源工程等。2004 年並啟動了西部地區「兩基」計畫，針對西部地區農村義務基礎教育發展，累計投入 150 億元，以及針對加強西部地區農村公共衛生設施基礎建設投入 80 億元。

四、引資成效

西部地區 5 年累計吸收外商直接投資 90 多億美元，加上國際組織和外國政府貸款等，實際利用外資接近 150 億美元。東部地區亦有 1 萬多家企業到西部地區投資創業，投資總規模超過 3000 億元。

五、特色優勢產業發展

5 年來，西部地區的電力、煤炭、石油、天然氣、有色金屬、棉花、畜牧、

⁶¹ 青藏鐵路已於 2006 年 7 月 1 日建成通車營運。

旅遊等特色產業，以及製造業和高新技術產業的發展，逐漸在國內市場上佔有重要的位置。尤其青藏鐵路 2006 年 7 月 1 日建成通車營運後，預計將可帶動西北地區旅遊業的發展和多種礦產資源的開發。⁶²

六、區域經濟平衡調整

隨著「西部大開發」政策的提出，5 年來，西部地區為東中部地區提供了大量能源、礦產品、特色農產品等資源，支援了東中部地區經濟發展和人民生活的需要。同時，西部地區重點工程建設所需的設備、材料、技術和人才，也有來自東中部地區的支援。「西部大開發」給東中部地區企業「西進」提供了大量的投資機會，擴大了東中部地區的市場空間，促進了產業結構調整並增加了就業機會。東中部地區同時也是西氣東輸、西電東送、交通幹線、退耕還林、天然林保護、京津風沙源治理等一大批西部開發重點工程的直接受益者。因此，實施「西部大開發」政策，不僅加快了西部地區的經濟發展，同時也促進了區域經濟之間平衡調整的可能。

七、執行困境

中國大陸西部地區由於歷史、自然地理、社會文化等多種原因，雖然擁有豐富的天然資源與潛在的人口和市場，但依然存在著惡劣的自然環境、不完善的基本設施、短缺的人才、技術和資金等實際限制這項開發計畫的多重障礙因素。⁶³「西部大開發」政策因涉及區域平衡、產業結構、市場機制、資源合理利用、環境保護、制度調整等諸多複雜的開發技術，故而造執行層面上的實質困境。

尤其，「西部大開發」政策自 2000 年施行以來迄今五年餘，人民的實際所得並未增長（見表四），交通、水利、能源、通信等基礎設施仍屬薄弱，生態環境總體惡化的趨勢尚未得到有效控制，水資源依然短缺，教育、衛生、文化等建設進度滯後，人才不足和流失現象嚴重，外資和社會資金進入西部地區增長緩慢，自我發展能力不足，投資環境亟待改善。對於這些執行的難題，仍需產官學界高度重視並努力加以解決。

⁶² 參閱蘭州晨報，2005 年 10 月 17 日，<http://www.china.com.cn/chinese/zhanti/chwls/10000.htm>；聯合報，民國 95 年 7 月 17 日，版 A13。

⁶³ 傅姚生編，實施西部大開發的戰略思考（北京：中國水利水電出版社，2000 年），頁 216。

表四：2001-2005 年西部地區 12 省市人口及 GDP

單位：%

| | 2001 年 | 2002 年 | 2003 年 | 2004 年 | 2005 年 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 人口 | 28.7 | 28.6 | 28.8 | 28.7 | 28.7 |
| GDP | 17.1 | 19.2 | 16.9 | 19.8 | 16.9 |

製表：本研究自行整理。

資料來源：中國統計年鑑，2002-2006 年（北京：中國統計出版社）。

柒、結論

80 年代初，中國大陸因為偏重東部沿海地區的經濟發展戰略，給中國經濟成長帶來飛躍似的成就和國家富裕；同時卻也擴大了東西地區發展不平衡的事實。對於一個擁有廣大領土、多民族、多文化體系的中國而言，地區不均衡的逐步深化，不僅影響到日後經濟的持續高度發展，也會觸及政治、社會的安定，更影響其政經體制結構的穩定性。中國政府遂於 20 世紀末提出「西部大開發」政策，期望通過政府與國內外資金與技術對西部地區的投入，解決東西部地區間不平衡的嚴重性。

此次中國大陸中央政府所提出的「西部大開發」政策的適用範圍，涵蓋大西部計六省、五自治區、一直轄市，土地面積廣達 671 萬平方公里，佔全中國大陸國土 71.4%；人口數約 3.7 億，佔總人口 28.7%；國內生業總值，卻僅佔全大陸的 16.9%。由此數據來看中國大陸區域傾斜政策的調整，可了解西部重獲政策青睞的主因。此外，從中國大陸遵行社會主義重分配的觀點，「西部大開發」政策的執行成效，不僅有利於推動西部地區政治、經濟、社會發展、民族團結，同時對於擴大內需市場，為東中部地區經濟持續成長開闢新的市場空間，發揮承東啟西的重要作用，並為實現東西部地區協調發展和共同富裕的局面打開新契機。

「西部大開發」政策在中國大陸全面確立市場經濟體制、加速與全球經濟接軌的背景下進行，政策執行成效與經濟力量的發展，都牽動著中國大陸綜合國力整體提升的關鍵作用。21 世紀「西部大開發」政策是以政府引導、市場機制和企業主體並重的開發新模式。因此想要成功地推進「西部大開發」政策執行成效，就要有完善的投資環境和相關配套政策。例如：紮實生態建設和環境保護、加快重點工程和基礎建設、調整產業結構和發展有特色的優勢產業、改善農民收入和農村基礎建設、加快區域經濟的增長和重點地區的開發、加強科技教育衛生文化建設、深化經濟體制的改革；以促進西部地區政治、經濟、社會的同步協調發展，開創良好的投資環境，並放寬投資管道，以多元化形式來吸引國內外人才、

中國大陸「西部大開發」政策分析

資金、技術、管理經驗，逐步發展深根西部為主體的企業和城鄉市場。如此，方能有機會將生產力水平相對較低的西部地區開發為一個生態協調、經濟繁榮、人口相對集中、人民生活安康的現代化地區，並為「西部大開發」的政策目標開創出較好的發展時機與條件。

（投稿日期：95年9月30日；採用日期：95年11月6日）