



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



国家社科基金重大特别委托项目

西藏历史与现状综合研究项目

从无偿援助到平等互惠

西藏与内地的地方合作与长治久安研究

柳建文 杨 龙 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



国家社科基金重大特别委托项目

西藏历史与现状综合研究项目

从无偿援助到平等互惠

西藏与内地的地方合作与长治久安研究

柳建文 杨 龙 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

从无偿援助到平等互惠: 西藏与内地的地方合作与长治久安研究/
柳建文, 杨龙主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 10

(西藏历史与现状综合研究项目)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5777 - 2

I. ①从… II. ①柳… ②杨… III. ①社会主义建设 - 研究 -
西藏 IV. ①D619.75

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 050904 号

· 西藏历史与现状综合研究项目

从无偿援助到平等互惠

——西藏 * 内地地方合作与长治久安研究

主 编 / 柳建文 杨 龙

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 袁清湘

责任编辑 / 周志宽

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.25 字 数: 362 千字

版 次 / 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5777 - 2

定 价 / 89.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

西藏历史与现状综合研究项目 编 委 会

名誉主任 江蓝生

主 任 郝时远

副 主 任 晋保平

成 员 (按姓氏音序排列)

旦增伦珠	尕藏加	郝时远	何宗英
胡 岩	江蓝生	晋保平	刘晖春
马加力	石 硕	宋月华	苏发祥
许德存 (索南才让)	许广智	杨 群	
扎 洛	张 云	仲布·次仁多杰	
周伟洲	朱 玲		

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目
国家社科基金重大特别委托项目
西藏历史与现状综合研究项目

参加写作人员

杨 龙 柳建文 郑春勇 成为杰
林建衡 云曙明 唐永峰 江育恒

总 序

郝时远

中国的西藏自治区，是青藏高原的主体部分，是一个自然地理、人文社会极具特色的地区。雪域高原、藏传佛教彰显了这种特色的基本格调。西藏地区平均海拔 4000 米，是人类生活距离太阳最近的地方；藏传佛教集中体现了西藏地域文化的历史特点，宗教典籍中所包含的历史、语言、天文、数理、哲学、医学、建筑、绘画、工艺等知识体系之丰富，超过了任何其他宗教的知识积累，对社会生活的渗透和影响十分广泛。因此，具有国际性的藏学研究离不开西藏地区的历史和现实，中国理所当然的是藏学研究的故乡。

藏学研究的历史通常被追溯到 17 世纪西方传教士对西藏地区的记载，其实这是一种误解。事实上，从公元 7 世纪藏文的创制，并以藏文追溯世代口传的历史、翻译佛教典籍、记载社会生活的现实，就是藏学研究的开端。同一时代汉文典籍有关吐蕃的历史、政治、经济、文化、社会生活及其与中原王朝互动关系的记录，就是中国藏学研究的本土基础。现代学术研究体系中的藏学，如同汉学、东方学、蒙古学等国际性的学问一样，曾深受西学理论和方法的影响。但是，西学对中国的研究也只能建立在中国历史资料和学术资源基础之上，因为这些历史资料、学术资源中所蕴含的不仅是史实，而且包括了古代记录者、撰著者所依据的资料、分析、解读和观念。因此，中国现代藏学研究的发展，



不仅需要参考、借鉴和吸收西学的成就，而且必须立足本土的传统，光大中国藏学研究的中国特色。

作为一门学问，藏学是一个综合性的学术研究领域，“西藏历史与现状综合研究项目”即是立足藏学研究综合性特点的国家社会科学基金重大特别委托项目。自2009年“西藏历史与现状综合研究项目”启动以来，中国社会科学院建立了项目领导小组，组成了专家委员会，制定了《“西藏历史与现状综合研究项目”管理办法》，采取发布年度课题指南和委托的方式，面向全国进行招标申报。几年来，根据年度发布的项目指南，通过专家初审、专家委员会评审的工作机制，逐年批准了一百多项课题，约占申报量的十分之一。这些项目的成果形式主要为学术专著、档案整理、文献翻译、研究报告、学术论文等类型。

承担这些课题的主持人，既包括长期从事藏学研究的知名学者，也包括致力于从事这方面研究的后生晚辈，他们的学科背景十分多样，包括历史学、政治学、经济学、民族学、人类学、宗教学、社会学、法学、语言学、生态学、心理学、医学、教育学、农学、地理学和国际关系研究等诸多学科，分布于全国23个省、自治区、直辖市的各类科学研究机构、高等院校。专家委员会在坚持以选题、论证等质量入选原则的基础上，对西藏自治区、青海、四川、甘肃、云南这些藏族聚居地区的学者和研究机构，给予了一定程度的支持。这些地区的科学研究机构、高等院校大都具有藏学研究的实体、团队，是研究西藏历史与现实的重要力量。

“西藏历史与现状综合研究项目”具有时空跨度大、内容覆盖广的特点。在历史研究方面，以断代、区域、专题为主，其中包括一些历史档案的整理，突出了古代西藏与中原地区的政治、经济和文化交流关系；在宗教研究方面，以藏传佛教的政教合一制度及其影响、寺规戒律与寺庙管理、僧人行止和社会责任为重点，突出了藏传佛教与构建和谐社会的关系；在现实研究方面，



则涉及政治、经济、文化、社会和生态环境等诸多领域，突出了跨越式发展和长治久安的主题。

在平均海拔 4000 米的雪域高原，实现现代化的发展，是中国改革开放以来推进经济社会发展的重大难题之一，也是没有国际经验可资借鉴的中国实践，其开创性自不待言。同时，以西藏自治区现代化为主题的经济社会发展，不仅面对地理、气候、环境、经济基础、文化特点、社会结构等特殊性和复杂性，而且面对境外达赖集团和西方一些所谓“援藏”势力制造的“西藏问题”。因此，这一项目的实施也必然包括针对这方面的研究选题。

所谓“西藏问题”是近代大英帝国侵略中国、图谋将西藏地区纳入其殖民统治而制造的一个历史伪案，流毒甚广。虽然在一个世纪之后，英国官方承认以往对中国西藏的政策是“时代错误”，但是西方国家纵容十四世达赖喇嘛四处游说这种“时代错误”的国际环境并未改变。作为“时代错误”的核心内容，即英国殖民势力图谋独占西藏地区，伪造了一个具有“现代国家”特征的“香格里拉”神话，使旧西藏的“人间天堂”印象在西方社会大行其道，并且作为历史参照物来指责 1959 年西藏地区的民主改革、诋毁新西藏日新月异的现实发展。以致从 17 世纪到 20 世纪上半叶，众多西方人（包括英国人）对旧西藏黑暗、愚昧、肮脏、落后、残酷的大量实地记录，在今天的西方社会舆论中变成讳莫如深的话题，进而造成广泛的“集体失忆”现象。

这种外部环境，始终是十四世达赖喇嘛及其集团势力炒作“西藏问题”和分裂中国的动力。自 20 世纪 80 年代末以来，随着前苏联国家裂变的进程，达赖集团在西方势力的支持下展开了持续不断、无孔不入的分裂活动。达赖喇嘛以其政教合一的身份，一方面在国际社会中扮演“非暴力”的“和平使者”，另一方面则挑起中国西藏等地区社会骚乱、街头暴力等分裂活动。2008 年，达赖集团针对中国举办奥运会而组织的大规模破坏活动，在境外形成了抢夺奥运火炬、冲击中国大使馆的恶劣暴行，



在境内制造了打、砸、烧、杀的严重罪行，其目的就是要使所谓“西藏问题”弄假成真。而一些西方国家对此视而不见，则大都出于“乐观其成”的“西化”“分化”中国的战略意图。其根本原因在于，中国的经济社会发展蒸蒸日上，西藏自治区的现代化进程不断加快，正在彰显中国特色社会主义制度的优越性，而西方世界不能接受中国特色社会主义取得成功，达赖喇嘛不能接受西藏地区彻底铲除政教合一封建农奴制度残存的历史影响。

在美国等西方国家的政治和社会舆论中，有关中国的议题不少，其中所谓“西藏问题”是重点之一。一些西方首脑和政要时不时以会见达赖喇嘛等方式，来表达他们对“西藏问题”的关注，显示其捍卫“人权”的高尚道义。其实，当“西藏问题”成为这些国家政党竞争、舆论炒作的工具性议题后，通过会见达赖喇嘛来向中国施加压力，已经成为西方政治作茧自缚的梦魇。实践证明，只要在事实上固守“时代错误”，所谓“西藏问题”的国际化只能导致搬石砸脚的后果。对中国而言，内因是变化的依据，外因是变化的条件这一哲学原理没有改变，推进“中国特色、西藏特点”现代化建设的时间表是由中国确定的，中国具备抵御任何外部势力破坏国家统一、民族团结、社会稳定的能力。从这个意义上说，本项目的实施不仅关注了国际事务中的涉藏斗争问题，而且尤其重视西藏经济社会跨越式发展和长治久安的议题。

在“西藏历史与现状综合研究项目”的实施进程中，贯彻中央第五次西藏工作座谈会的精神，落实国家和西藏自治区“十二五”规划的发展要求，是课题立项的重要指向。“中国特色、西藏特点”的发展战略，无论在理论上还是在实践中，都是一个现在进行时的过程。如何把西藏地区建设成为中国“重要的国家安全屏障、重要的生态安全屏障、重要的战略资源储备基地、重要的高原特色农产品基地、重要的中华民族特色文化保护地、重要的世界旅游目的地”，不仅需要脚踏实地地践行发展，而且需要



科学研究的智力支持。在这方面，本项目设立了一系列相关的研究课题，诸如西藏跨越式发展目标评估，西藏民生改善的目标与政策，西藏基本公共服务及其管理能力，西藏特色经济发展与发展潜力，西藏交通运输业的发展与国内外贸易，西藏小城镇建设与发展，西藏人口较少民族及其跨越式发展等研究方向，分解出诸多的专题性研究课题。

注重和鼓励调查研究，是实施“西藏历史与现状综合研究项目”的基本原则。对西藏等地区经济社会发展的研究，涉面甚广，特别是涉及农村、牧区、城镇社区的研究，都需要开展深入的实地调查，课题指南强调实证、课题设计要求具体，也成为这类课题立项的基本条件。在这方面，我们设计了回访性的调查研究项目，即在20世纪五六十年代开展的藏区调查基础上，进行经济社会发展变迁的回访性调查，以展现半个多世纪以来这些微观社区的变化。这些现实性的课题，广泛地关注了经济社会的各个领域，其中包括人口、妇女、教育、就业、医疗、社会保障等民生改善问题，宗教信仰、语言文字、传统技艺、风俗习惯等文化传承问题，基础设施、资源开发、农牧业、旅游业、城镇化等经济发展问题，自然保护、退耕还林、退牧还草、生态移民等生态保护问题，等等。我们期望这些陆续付梓的成果，能够从不同侧面反映西藏等地区经济社会发展的面貌，反映藏族人民生活水平不断提高的现实，体现科学研究服务于实践需求的智力支持。

如前所述，藏学研究是中国学术领域的重要组成部分，也是中华民族伟大复兴在学术事业方面的重要支点之一。“西藏历史与现状综合研究项目”的实施涉及的学科众多，它虽然以西藏等藏族聚居地区为主要研究对象，但是从学科视野方面进一步扩展了藏学研究的空间，也扩大了从事藏学研究的学术力量。但是，这一项目的实施及其推出的学术成果，只是当代中国藏学研究发展的一个加油站，它在一定程度上反映了中国藏学研究综合发展的态势，进一步加强了藏学研究服务于“中国特色、西藏特点”



的发展要求。但是，我们也必须看到，在全面建成小康社会和全面深化改革的进程中，西藏实现跨越式发展和长治久安，无论是理论预期还是实际过程，都面对着诸多具有长期性、复杂性、艰巨性特点的现实问题，其中包括来自国际层面和境外达赖集团的干扰。继续深化这些问题的研究，可谓任重道远。

在“西藏历史与现状综合研究项目”进入结项和出版阶段之际，我代表“西藏历史与现状综合研究项目”专家委员会，对全国哲学社会科学规划办公室、中国社会科学院及其项目领导小组几年来给予的关心、支持和指导致以崇高的敬意！对“西藏历史与现状综合研究项目”办公室在组织实施、协调联络、监督检查、鉴定验收等方面付出的努力表示衷心的感谢！同时，承担“西藏历史与现状综合研究项目”成果出版事务的社会科学文献出版社，在课题鉴定环节即介入了这项工作，为这套研究成果的出版付出了令人感佩的努力，向他们表示诚挚的谢意！

2013年12月北京

目 录



导论 / 1

第一章 西藏与内地合作的历史回顾 / 35

第一节 新中国成立前西藏与内地的联系 / 35

第二节 新中国成立后内地对西藏的帮扶合作 / 42

第三节 近年来西藏与内地合作的新趋势 / 57

第二章 西藏在地方合作方面的新进展 / 64

第一节 西藏在地方合作方面的新变化 / 64

第二节 当前西藏与内地合作的模式分析 / 92

第三章 西藏与国内发达地区的合作 / 110

第一节 天津与昌都的对口支援式合作 / 110

第二节 广东、福建与林芝的偏利偏惠式合作 / 128

第四章 西藏与周边地区的合作 / 150

第一节 西藏与周边地区合作的优势及进展 / 150

第二节 西藏与周边地区合作的类型 / 164



第三节 西藏与周边地区合作的模式、意义与
问题 / 191

第五章 西藏与内地的产业合作 / 201

第一节 西藏与内地产业合作的优势 / 201

第二节 西藏与内地产业合作的方式 / 209

第三节 西藏与内地产业合作的模式、意义与
问题 / 227

第六章 西藏与内地合作的转型 / 242

第一节 经济增长与西藏、内地合作的转型 / 242

第二节 国内地方合作转型的经验与启示 / 264

第七章 提升西藏与内地合作水平的对策建议 / 289

第一节 西藏与内地合作转型中存在的问题 / 289

第二节 制约西藏与内地合作转型的因素分析 / 300

第三节 加快西藏与内地合作转型的政策建议 / 308

后 记 / 339

近年来，由于国内外诸多因素影响，西藏地区的社会稳定问题较为突出。“西藏的发展、稳定和安全，事关西部大开发战略的实施，事关民族团结和社会稳定，事关祖国统一和安全，也事关我们的国际形象和国际斗争。”^① 维护民族团结，保持西藏的稳定，促进西藏的繁荣，实现西藏的长治久安是一项艰巨而复杂的任务。与国内其他地区相比，由于地理上的特殊环境和文化差异，西藏与全国社会、经济的融合程度相对较低，不利于西藏与内地的政治整合。通过促进西藏与内地的合作，提高西藏与内地的经济融合度，可以为政治整合提供基础。新中国成立以来，特别是西藏和平解放以来，中央政府为了实现政治安全、经济发展、社会稳定、民族团结和可持续发展，集中全国人力、物力、财力支援西藏发展。在长期的“全国援藏”政策中，内地与西藏之间援助与被援助的关系已经开始从无偿援助到互利合作的转变，这一变化具有重要的政治意义。

一 从地方合作的角度研究西藏的长治久安问题

从民族政治的角度看，国家一体化程度是影响多民族国家发展和稳定的重要因素。其中，政治一体化是保障，社会一体化是目标，经济一体化则是基础。从历史经验看，统一市场的形成使不同民族之间有共同的经济利益，生产要素的自由流动、经济联系的密切能够促进民族之间的文化交

^① 新华网：《中共中央国务院召开第四次西藏工作座谈会 江泽民发表重要讲话》，新华网，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2001-12/03/content_498969.htm，2012年10月26日访问。



流和融合，增强国家认同，强化多民族国家的凝聚力，从而保证边疆民族地区的长治久安。从中国治理西藏的政策实践来看，加强与内地的联系是一种重要手段。

（一）传统对口支援式合作模式面临的困境

西藏自治区位于青藏高原，自然条件恶劣，经济发展缓慢。由于地理的阻隔，以及较大的文化差异，西藏地区长期处于相对封闭的状态，与全国社会、经济的融合程度相对较低，处于国家认同的“边缘地带”。由于与内地经济联系弱、文化差异大，导致西藏与内地的政治整合经常出现问题。从历史上看，相对于黄河、长江中下游等中国经济社会发展的“中心”地区，滇、藏等边疆地区“地势险阻，道路不修，民智闭塞，农产鲜少，兼与中央相距过远，政令不能下逮，民意亦未上达”，从晚清一直到民国时代，旨在实现新的目标的地方基层管理始终是当时中央政府最头疼的一项任务。^① 新中国成立以来，包括西藏在内的边疆民族地区交通等基础设施建设得到加强，社会经济发展水平也有了较大幅度的提升，保持了大局的稳定。但不容忽视的是，由于多种因素的干扰，直至今日，中国仍然存在着突出的边疆问题，部分边疆民族地区的社会稳定局势相对脆弱，其中包括西藏地区。

2010年1月，中央第五次西藏工作座谈会分析和总结了西藏经济社会发展的阶段性特征。一是经济发展起步晚、底子薄、积累少、实力弱的状况依然没有根本改变；二是社会事业总体水平相对滞后，经济社会发展不协调；三是市场经济意识还很薄弱；四是生态安全形势依然严峻；五是反分裂斗争依然尖锐复杂。^② 近年来，西藏的稳定问题较为突出。按照王绍光关于政治稳定程度的分析框架，即不同群体的形成有自然原因（如性别差别、年龄差别、种族差别）、地理原因（如地区差别）、文化原因（如民族差别、文化差别）、社会和政治原因（如阶级差别、城乡差别、国际差别）。如果地区差别和种族/民族差别、宗教差别重叠，则可能强化所涉人

① 四川省档案馆、四川民族研究所：《近代康区档案资料选编》（四川大学出版社，1990），第71页，转引自郭飞平、段金生《制衡与牵制：南京国民政府治理边疆的政治策略》，《云南行政学院学报》2011年第1期，第157页。

② 《准确把握区情 全力促进发展稳定》，《西藏日报》，搜狐网，<http://roll.sohu.com/20111204/n327825992.shtml>，2012年10月26日。



群对内的认同感和对外的疏离感，因而是最危险的。中国的西藏地区与内地带有三种差别重叠的特点，因此需要在制度设计和政策制定上予以特别关注。^①事实上，从新中国成立以来，中央政府在区域发展战略的制定和相关政策设计上都将西藏作为一个特殊区域加以重点关照，在地方合作的规划上也是如此。

一般而言，地方合作是指地方政府、企业、社会组织等跨越地方所在行政区划界限，按照社会经济发展需要，与区域外地方产生各种经济、政治、文化等方面的交往与联系。从地方合作的动力及获利方式上看，我们将中国目前存在的地方合作区分为三类，即对口支援式的地方合作、偏利偏惠型的地方合作、平等互惠型的地方合作。对口支援式的地方合作也称为帮扶式合作，主要是在中央政府推动下，发生在相对发达地区和欠发达地区之间的合作过程，合作内容主要包括发达地区向欠发达地区提供无偿资金、物资捐赠，帮助欠发达地区建设基础设施、建立企业，为欠发达地区培训干部和组织劳务输出等。这种合作模式在很大程度上是自上而下的政府行为。偏利偏惠型的地方合作是指发达地区与欠发达地区的合作中，双方均能够获得一定的收益，但欠发达地区获得的收益要明显多于发达地区。这种合作模式仍然是在政府的推动下开展的。平等互惠型的地方合作是指合作双方以平等的身份缔结合约，双方的权利和义务均在合作协议中予以明确规定，并且都能够从合作中获得自己的预期收益，不存在任何一方帮扶另一方的情况。在这种合作模式之下，双方都是独立的行为主体，合作行为是自发的，不存在外力的推动。与自发的、互利型的地方合作相比，对口支援式的地方合作具有鲜明的政治性和不对等性。对支援一方来说，对口支援是一种政治责任和义务；对受援方而言，则是一种“被动”的接受。从地方合作的水平上看，对口支援是一种单向度的经济援助，处于地方合作的最低层次，是由受援方的经济发展状况决定的。随着经济的发展，地方合作的形式和层次都将发生变化。

自新中国成立以来，为加快西藏的社会经济发展和与内地的一体化进程，在中央政府的动员组织下，形成了“分片负责、对口支援、定期轮换”

^① 王绍光：《安邦之道：国家转型的目标与途径》，生活·读书·新知三联书店，2007，第204页。



的地方合作模式。对口支援主要以财政资源横向转移为途径，以干部交流挂职为载体而展开。由于西藏地区经济发展水平低下，内地省份对西藏各地区的援助绝大多数都是无偿的，合作双方通常不存在互利的情况，是一种“帮扶”性合作。对口支援是中央的安排，对于支援方的地方政府来说，是一种政治任务。地方能否积极开展对口支援工作，是中央考察地方政府能否贯彻中央精神，顾全全国大局，维护国家稳定的重要指标，进入中央对地方政府政绩的考核中。地方政府把积极参与对口支援作为维护中央权威，支持中央工作的表现。对发达地区而言，援助西藏是“讲政治”的具体体现。地方政府均积极响应中央号召，从党和国家工作全局的战略高度出发，把援藏工作作为一项重大的政治任务来抓。从实践中看，对口支援的动力主要来自中央政府的诱导和推动，无论是援助的形式、对口的项目还是资金，大多由中央进行指定或安排。在援助项目的实施过程中，中央政府的动员和协调也至关重要。对此，中央在第四次西藏工作座谈会上特别强调：“西藏工作座谈会精神的落实，其难度不可低估……牵扯面广。如何协调各方、减少扯皮推诿现象，使援藏工作形成一个有效的整体，如何调动大家的积极性、主动性、自觉性，需要做大量艰苦细致的工作。”^①

在多民族国家内，利用国家力量扶持落后民族和民族聚居地区的发展有利于政治稳定。“在一个既定社会中，处于劣势的民族群体，对于他们的不利处境会感到不满……如果他们能够争取用特别的扶助计划来改变社会中通常存在的经济与政治分配状况，那么，公开的力量冲突与冲突扩大的趋势就可能避免。”^② 新中国成立以来，在中央政府的主导下，援藏工作成效显著，有力地促进了西藏地区的社会经济发展，维护了政治局面的稳定。但从经济的角度看，无偿援助式的合作模式在运作过程中仍然存在诸多问题。因为从本质上讲，地方合作应是参与方自发形成的和互惠互利的，其合作动力来自于地方对共同利益的追求，是“由若干个地方政府基于共同面临的公共事务问题和经济发展难题，依据一定的协议和章程或合同，将资源在地区之间重新分配组合，以获得最大的

① 人民网－理论频道：《李瑞环：重在落实》，人民网，<http://theory.people.com.cn/GB/11595673.html>，2012年10月26日。

② 马戎：《西方民族社会学的理论与方法》，天津人民出版社，1997，第128页。