

国务院发展研究中心民族发展研究所系列丛书

西藏

援助与⑤发展

Tibet: Assistance & Development

靳薇

西藏人民出版社

国务院发展研究中心民族发展研究

西藏

援助 ⑤ 发展

Tibet: Assistance & Development

新 薇

西藏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

西藏援助与发展/靳薇著. —拉萨:
西藏人民出版社, 2010. 3
ISBN 978-7-223-02822-6

I. ①西… II. ①靳… III. ①地区经济—经济发展—
研究—西藏 IV. ①F127. 75

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 018692 号

西藏援助与发展

作 者 靳 薇
责任编辑 李海平 边建强
封面设计 耀午书装
出 版 西藏人民出版社
社 址 拉萨市林廓北路 20 号 邮编编码 850000
北京编辑发行部: 100013 北京市东土城路 8 号林达大厦 A 座 13 层
电话: 010—64466473
印 刷 三河市鑫利来印装有限公司
经 销 全国新华书店
开 本 16 开 (787×1092)
字 数 390 千
印 张 24.25
版 次 2010 年 3 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978-7-223-02822-6
定 价 39.80 元

版权所有 侵权必究

自序

本书写至最后一章，拉萨“3·14”事件发生了。此次灾难波及青海、甘肃、四川的藏族居住地区，在青藏高原造成了人民生命财产的重大损失，在民族关系上留下了深重的创伤。每一位研究西藏问题的学者，每一个关注西藏、热爱西藏的中国人，面对这次灾难，必定心情沉重而悲伤。

事件为何发生？一位相关部门的领导在中央党校的报告中指出：形势大好 + 谈判无果 = 必须捣乱。形势大好指的是西藏繁荣稳定，谈判无果是达赖集团顽固坚持分裂主义立场，要实行“大藏区”高度自治而中央不可能让步，于是，达赖集团走投无路只能捣乱。他认为，这次的事件是达赖集团利用奥运会召开在即，全世界关注中国的当口儿捣乱。这位领导在讲话中还提到，其他藏族居住地区近年强烈要求援助；这些地区提出，与西藏地理条件一样，均为贫困落后，为何只优待西藏？中央下了决心，2008年内要对其他藏区也加强援助。

为什么在西藏“稳定和发展的最好时期”会发生这样的事件？为什么达赖和一小撮民族分裂主义分子在西藏和其他省的藏区能如此兴风作浪？痛定思痛，我们可能需要更多地回顾与反思。中国历史上对少数民族地区有效管理的经验和方式，哪些仍可以古为今用？前苏联民族政策的失误有哪些经验教训值得我们吸取？其他多民族国家的成功治理方式哪些能洋为中用？21世纪的今天，在全球化和第三次民族主义浪潮的冲击下，我们如何才能真正实现西藏和其他少数民族聚居区的长治久安？我们曾乐观地认为，只要经济发展了，一切问题都会迎刃而解。现在看来，现实情况可能更复杂一些。

中华人民共和国建国以来，中央政府把“帮助少数民族地区发展经济社会文化、实现民族平等和民族团结”作为民族政策的基本出发点和归宿点。1951年西藏和平解放后，中央政府对其实行了全面的特殊优惠政策。20世纪80年代以降，对西藏的优惠政策力度愈强，形成了“中央关心西藏，全国支援西藏”的轰轰烈烈的局面。本书试图通过实地调查和文献梳理回答以下几个问题：中央政府为何援助西藏？援藏的历史和现实是如何演进的？援助给西藏带来了什么？目前，西藏是否已经依靠中央政府和内地省市的援助形成了自我发展的能力，而且能可持续发展？如果不能，如何改进援助机制，实现西藏的发展和可持续发展？笔者通过研究发现，中央政府及各省市的援助，加上西藏干部群众的努力，西藏的经济有了巨大的增长，带来了人民生活的改善和人类发展水平的提高。但是，传统援助方式的消极作用在西藏也有所体现。“被援助”不仅会造成低效和浪费，还可能损害发展能力，减弱经济发展和创新变革的动力，产生援助依赖。由于对

西藏民族、宗教、文化和地理等诸因素的特殊性重视不够，将内地的社会经济发展模式尤其是计划经济的方式全盘移植到西藏，巨大的援助在被援助地区出现水土不服、生长不畅、低效益甚至负效益等状况；西藏的经济出现的是量的增长，自我积累、自我发展的能力较弱，产生了对中央财政、项目投资、社会管理等多方面的制度性依赖。对中央政府而言，并没有实现培育西藏自我发展能力之目的，亦陷入“策略依赖”。“依赖”变成了制度。如果目前的援助方式继续实施，这种全面依赖的状态仍将持续。

四川、云南、甘肃、青海等几省藏族居住的地区在地理环境、传统文化和经济发展水平上与西藏较接近，如果依然沿用“政府经济 / 命令经济 / 计划经济”的方式无偿援助，可能会出现数个依赖于援助的“类西藏”。

经济发展的过程是动态的，相应地，援助制度也需要在经济发展的历程中不断变化和创新。援助制度如果能适应发展的需要作出创新，为生产性活动提供激励和制度保障，援助就是有效甚至是高效的；反之，援助制度若不能为新出现的生产性活动提供激励和保障，曾经有效的制度也可能成为发展的新障碍。西藏工作和政策，需要在经济社会发展的过程中有更多的思路创新、策略创新和制度创新。西藏的“援助依赖”和中央政府的“策略依赖”均不利于西藏“开锁”，走上良性循环的轨道。依赖对依赖者和被依赖者都有巨大的经济成本、心理成本和社会成本，不利于被援助者自身能力的成长，不利于形成积极进取的民族自尊，亦不利于国家安全及和谐社会的构建。

本书提出：创新援助制度，利用西藏已经出现的新的经济生长点，促使其自我发展能力生长，帮助西藏走出援助依赖，也使中央政府从策略依赖中解套，最终实现西藏的富裕繁荣。改善制度性依赖是中国在援助及促进欠发达地区发展过程中普遍面临的问题，我们要进一步总结经验，在发展经济、改善西藏人民生活的时候，用良策善治，实现我们这个多民族统一国家的长治久安。

近 20 年来，一批社会科学、人文科学研究者持续关注西藏的经济社会发展，研究成果中的真知灼见并不乏见。期望这些呕心沥血的研究成果对决策者有一定的参考价值，造福世界最高土地上的居民，造福中华民族。

笔者选择这个题目，最初的目的是希望能用相关学科的理论、范式来研究和解释一些现实问题，为相关部门的决策提供参考；数年来虽努力学习，但面对复杂的历史和现实因素，要用有限的理论素养去分析和把握，终感力有不逮。本书粗浅谬误之处，敬请方家赐教！

祈愿中华民族繁荣昌盛，祈愿雪域的人民安居乐业，扎西德勒！

新 薇

后 记

2008年6月，我的博士学位答辩在北京大学社会学系顺利通过，获得5位答辩委员的高度评价。此后，本书的出版历经波折。一位朋友告诉我：“如今出一本书比生一个孩子更难。”终于呵终于……本书就要付印了。

作一个职业妇女，在工作、事业、家庭中努力扮好自己的角色，同时，还奢望学习深造、提升自我，用“挣扎”来形容很是贴切。当如此不易的出版来临之际，我深怀感激！深深感谢所有帮助支持我的师长、友人和家人！如果没有你们的理解、鼓励和帮助，我不可能实现梦想。

非常感谢导师马戎教授在我漫长的就学期间的指导、理解与支持，正是他一直的宽容与鼓励，让我最终打消中途放弃的念头，坚持完成了论文。马老师严谨治学的态度、贯通中西的学养，是我虽不能至、心神往之的境界，也是我的努力方向和前进动力。

在西藏的历次调查，得到热地、乔元忠、晋美多吉几位领导同志的大力支持和帮助，我非常感激，铭记于心。感谢所有帮助过我的中央党校西藏班的学员们，因为得到他们直接的帮助，我虽财资匮乏亦能5次前往西藏；也因为他们的理解与支持，我才得以深入西藏的工厂乡村进行调查。格桑、多吉、蔡旺桑珠、多顿、热旦……我不可能在此一一列举他们的名字，但那种如手足之情一般的关心和帮助，温暖、鞭策着我在漫漫探究之路上求索。

感谢中国藏学研究中心的副总干事长格勒博士，由于他的理解和热心相助，我1998年对援藏项目的个案调查得以顺利进行。

北京大学社会学系的刘世定、邱泽奇、郭志纲、麻国庆等几位教授对我论文的选题和写作多次给予指导，北京大学社会学人类学研究所的不少老师给过我帮助，在此致谢！感谢师妹张红霞、刘畅及师弟丹增伦珠的无私帮助，他们在问卷数据处理、论文修改中给我提供了宝贵的援助和中肯建议。

感谢友人翁永凯博士，自2002年我们相识后，她给了我许许多多帮助。在我艰难写作论文的过程中，她始终支持鼓励我。因了永凯的热诚，我得以结识李思

一教授，在分析技术上得到许多教益，十分感谢李教授！

感谢国家民族事务委员会政法司的友人沈林处长，慷慨允诺为书稿撰写审读意见，他以深厚的学养和对相关问题的理性思索为本书的出版开出了“路条”。感谢友人刘鉴强、熊晓霞、何广玲，以及西藏人民出版社的边建强编辑，她/他们是本书的催生者。

还要特别感谢国务院发展研究中心民族发展研究所的赵曙青所长和王虹副所长，在本书已经付印之际，我在一个小型研讨会上的发言介绍得到赵所长的关注。审阅了书稿后，这两位同行专家对本书给予很高评价和赞赏，并慷慨允诺资助出版。这个可贵的赞助解决了我的经费困难，同行专家的理解和认同于我更是无价之宝！非常感谢！

感谢我的先生邱希淳，他以宽容豁达承受了我当了教授、博导还要读博士的“有违常规”之举。女儿邱天，我考入北大时她刚上小学4年级，8年来伴我走过艰苦的求学之路，和别的孩子相比少了许多承欢膝下、撒娇发嗲的时光，但女儿很少抱怨，用优异的成绩和独立的生活能力给我慰藉。远在家乡的年迈父母，一直鼓励我，他们的关切和注视穿越距离，是我巨大的精神动力。谢谢你们！家人是从不抱怨的坚强后盾，支撑我完成了漫长的求学历程。

感谢造物，让已过不惑之年的我还有机会踏入北京大学，聆听名师教诲、汲取学术精华，履行终身学习的理念。感谢机缘，让我强令自己凝聚心力，梳理多年的调查成果和思考，打包存档，以便继续前行。

说不尽的感激。深深鞠躬！！

靳 薇

2008年6月6日夜博士论文答辩稿完成

2009年3月26日夜修改定稿

2010年2月22日出版前再次修改

于大有北里

目 录

第一章 相关理论及研究文献	1
第一节 相关理论及研究文献综述	3
一、相关理论	3
二、涉及的概念	7
三、研究文献综述	12
四、本书的研究贡献	21
第二节 研究方法和资料来源	23
一、研究方法	23
二、资料来源	23
第三节 本书的基本结构和内容	25
一、研究回顾	25
二、研究阐述	25
三、讨论和建议	26
第二章 援藏政策的发展及演进	27
第一节 中国历代的民族观与民族政策	27
一、中国历史上的民族政策	27
二、中国共产党的民族政策	35
第二节 新中国成立后西藏“特殊”地位的形成	36
一、极端谨慎的态度，稳步前进	37
二、西藏的四点特殊性	40
三、西藏工作在党和国家的全部工作中居于重要战略地位	42
第三节 建设西藏，特殊扶持	43
一、经济上自给 / 补给并帮助当地发展	43

二、建设西藏，稳定发展	46
三、特殊扶助	47
第四节 中央关心西藏，全国支援西藏	48
一、“援藏”的提出	49
二、援藏政策的初步实施	51
三、强力援藏	52
第五节 中央与西藏地方政府治理策略的互动	54
一、保持与全国一致的努力	55
二、跨越式发展的奋斗	60
 第三章 财政援助与经济发展	67
第一节 财政援助的历史沿革	68
一、元、明、清时期中央政府对西藏的财政政策	68
二、新中国中央政府的财政援助	72
第二节 和平解放——社会主义建设时期的财政援助	74
一、供给型财政的形成	74
二、经济发展的黄金时期	78
三、低落与困顿	82
第三节 改革开放——强力建设时期的财政援助	87
一、徘徊与平缓上升	87
二、财政供给与依赖	93
第四节 西藏民众的生活满意度	98
一、满意度调查的人口学信息	98
二、西藏城乡居民的生活满意度	100
第五节 西藏的财政依赖及后果	108
一、西藏形成财政依赖	108
二、财政依赖形成并持续的原因	111
三、财政依赖的后果	115

第四章 项目援助与经济发展	119
第一节 援助项目的内容和建设成就	120
一、援助项目清单	120
二、援助项目分析	123
三、项目援助的成就	124
第二节 建成项目的生存状况与效益	127
一、建成项目的经济与社会效益	128
二、建成项目的生存状况与效益	131
第三节 西藏民众感受项目援助	140
一、知晓率和效益评价	141
二、援助项目作用之评价	143
三、援助政策的受益最多者	144
第四节 被强化的计划经济和投资依赖	146
一、被强化的政府 / 计划经济	146
二、无计划的计划经济	151
三、投资饥渴症	157
 第五章 人才援藏与经济发展	 167
第一节 干部、技术人员援藏与人才培养	167
一、党政干部援藏	167
二、技术人员援藏	171
三、西藏本土人才的培养	174
第二节 干部援藏的成就与局限	178
一、干部援藏的成就	179
二、干部援藏的局限	182
三、援藏干部看援藏	187
第三节 人力资本与经济发展	191
一、西藏的人力资本状况	192
二、人力资本的匮乏	195

三、西藏的人力资本积累	99
第四节 西藏亟需投资和经营人力资本	207
一、党政干部援藏的持续性	207
二、企业家在西藏	208
三、西藏亟需投资和经营人力资本	212
 第六章 走出援助	223
第一节 援助政策的成就与援助依赖	223
一、援助政策的巨大成就	223
二、援助依赖	225
三、依赖之持续	233
四、援助的可持续性	236
第二节 寻找西藏经济的增长点	245
一、西藏各时期三次产业产值状况	246
二、第一次产业“富民强区”的可能性	249
三、工业化的梦想与现实	255
四、第三产业——希望的田野	265
第三节 以制度创新走出援助	285
一、政府在经济发展中的作用	285
二、创新援助制度	292
三、制度建设与法律保障	299
四、结论和建议	302
 附 录	307
参考文献	362
后 记	

表格目录

表 3-1	1952~1958 年西藏财政收支结构表	76
表 3-2	1952~1958 年西藏财政支出结构表	77
表 3-3	1959~1965 年西藏财政收支结构表	81
表 3-4	1959~1965 年西藏财政支出结构表	81
表 3-5	1966~1979 年西藏财政收支结构表	85
表 3-6	1966~1979 年西藏财政支出结构表	87
表 3-7	1980~1993 年西藏财政收支结构表	91
表 3-8	1980~1993 年西藏财政支出结构表	92
表 3-9	1994~2005 年西藏财政收支结构表	95
表 3-10	1994~2005 年西藏财政支出结构表	97
表 3-11	调查对象民族成分	99
表 3-12	调查对象性别	99
表 3-13	调查对象年龄	99
表 3-14	调查对象文化程度	99
表 3-15	调查对象婚姻状况	100
表 3-16	调查对象宗教信仰	100
表 3-17	城乡居民的生活满意度	102
表 3-18	自己和家人生病后如何处理	104
表 3-19	喜欢现在工作的原因	104
表 3-20	不喜欢现在工作的原因	105
表 3-21	城市居民生活质量	105
表 3-22	城市居民家庭纯收入	105
表 3-23	城乡居民购房/建房时间	106
表 3-24	城乡居民购房/建房费用	106

西藏——援助与发展

表 3-25	拥有家用电器及农业机械	107
表 3-26	您经常遇到的困难	107
表 3-27	如果有更多的钱, 您打算做什么	108
表 4-1	西藏粮油工业总公司经营情况	136
表 4-2	2004 年全国及西藏工业企业主要经济指标	148
表 4-3	2005 年全国及 8 省区按经济类型分全社会固定资产投资	149
表 4-4	2005 年全国及 8 省区社会固定资产投资资金来源	151
表 5-1	第三、四、五次人口普查西藏自治区 6 岁及 6 岁以上人口文化程度	193
表 5-2	西藏自治区省际迁移情况	195
表 5-3	西藏各类学校历年基本情况	203
表 5-4	西藏高等学校情况	204
表 5-5	1982 年、1990 年、2000 年人口普查西藏在业人员按职业划分的教育水平结构	215
表 6-1	第五次人口普查全国和西藏 6 岁及以上人口文化程度	231
表 6-2	2000 年人口普查全国及西藏在业人员按职业划分的教育水平结构	232
表 6-3	西藏第三产业各年从业人员分布结构	271

插图目录

图 3-1	西藏财政收入结构示意图 1952~1958 年	75
图 3-2	西藏财政收入结构示意图 1959~1965 年	79
图 3-3	西藏财政收支示意图 1966~1979 年	83
图 3-4	西藏财政收入示意图 1980~1993 年	89
图 3-5	西藏财政收入示意图 1994~2005 年	93
图 3-6	地方财政收入占西藏生产总值的比重 1989~2005 年	96
图 3-7	西藏财政收入结构示意图 1952~2005 年	109
图 3-8	财政收入占生产总值的比重 1989~2005 年	110
图 4-1	2005 年全国及 8 省区按经济类型分全社会固定资产投资	151
图 5-1	1952~2005 年西藏小学校数量变化趋势	200
图 5-2	西藏小学、中学及中专历年在校学生数量示意图	201
图 5-3	西藏自治区历年中学校、中等专业学校数量变化示意图	201
图 5-4	西藏自治区 1975~2005 年大学在校生数量示意图	205
图 5-5	各时期西藏自治区财政支出结构	213
图 6-1	西部地区各省区财政自给率	227
图 6-2	西部各省区人均财政收入与支出	228
图 6-3	全国及西部 8 省区全社会固定资产投资资金来源	229
图 6-4	西藏生产总值指数变化趋势 1979~2005 年	230
图 6-5	西藏三次产业产值发展 1951~1979 年	247
图 6-6	西藏三次产业产值发展 1980~1993 年	248
图 6-7	西藏三次产业产值发展 1994~2005 年	249
图 6-8	西藏第二产业中工业与建筑业的比重结构 1951~2005 年	259
图 6-9	西藏历年三次产业占 GDP 比重 1951~2005 年	268
图 6-10	西藏三次产业从业人员各时期变化 1980~2005 年	269
图 6-11	西藏旅游业的收入 1980~2005 年	272
图 6-12	西藏历年生产总值构成 1980~2005 年	277

方框目录

方框 2.1	毛泽东的严厉批评	38
方框 2.2	对西藏的特殊优惠政策，其他地方不要援例攀比	42
方框 2.3	进藏部队开荒生产大丰收	43
方框 2.4	西藏地方要求中央财政补助	44
方框 2.5	我们为何援藏	50
方框 2.6	再次重申党的一元化领导	56
方框 2.7	邓小平的告诫	57
方框 2.8	“填空白”与“割资本主义尾巴”	59
方框 2.9	经济发展速度是重大的政治问题	61
方框 3.1	皇帝亲颁银两，钦差大臣直接救助赏赐	70
方框 3.2	清朝西藏地方政府的行政经费和官员薪俸来源	73
方框 3.3	要防“左”防急，从西藏实际出发，不要机械搬用汉族地区 经验	78
方框 3.4	挫折的工业化尝试	84
方框 3.5	两次通知：认识西藏的特殊性	88
方框 3.6	中国 31 城市幸福感调查：拉萨居民 3 单项指标领先	103
方框 3.7	领导人的工业化情结	113
方框 5.1	现代化的承担者	196
方框 6.1	政府应冷静对待西藏投资热	264
方框 6.2	中央领导人的改革思路	286
方框 6.3	墨西哥政府帮助印地安人的政策与措施	291
方框 6.4	西藏学者的思考	294
方框 6.5	墨西哥被忽略的少数民族特殊性和主体性	296

个案目录

个案 4.1	经济效益突出的拉萨饭店	128
个案 4.2	西藏体育馆要求进一步投资	129
个案 4.3	阿里扎仓茶卡硼镁矿面临资源危机	130
个案 4.4	壮丽广场的受限灯光	130
个案 4.5	病床上挡雨的塑料布	131
个案 4.6	受益于“母亲水库”的村民	132
个案 4.7	传统瑰宝与现代企业	133
个案 4.8	转危为安的昌都水泥厂	134
个案 4.9	在奋斗中挣扎的粮油工业总公司	135
个案 4.10	已经夭折的那曲羊绒分梳厂	137
个案 4.11	供过于求与供不应求的自来水	138
个案 4.12	第二次受援的西藏人民会堂	140
个案 4.13	成为财政包袱的国营企业	149
个案 4.14	引水管的故事	152
个案 4.15	邮电部给予西藏特殊优惠政策	161
个案 5.1	引入市场机制、有偿转让土地	180
个案 5.2	多渠道、全方位援藏	180
个案 5.3	援藏干部 Z 的感受	182
个案 5.4	援藏干部看项目型经济及等靠要依赖	183
个案 5.5	不易开工的工厂	184
个案 5.6	援藏干部建市场	185
个案 5.7	等待经营者的建材厂	197
个案 5.8	西藏农牧区医护人员数量少、水平低	198
个案 5.9	德国“援藏”的企业家	208

西藏——援助与发展

个案 5.10	挽救西藏国企的内地企业家	209
个案 5.11	产品远销台湾的拉萨啤酒厂	210
个案 5.12	职业技术教育的尝试	219
个案 6.1	意大利政府鼓励发展山区旅游业	276
个案 6.2	旅游兴国	278
个案 6.3	拯救圣城的拉萨人嘎玛	280
个案 6.4	布达拉宫的困惑	282
个案 6.5	不丹的“国民幸福总值”	284
个案 6.6	援助损害发展能力	288
个案 6.7	援藏干部对政府行为的思考	291
个案 6.8	苏州援藏干部的尝试	298