

Basic Books.

McLemore, S. Dale, Harriett D. Romo, and Susan G. Baker, 2001, *Racial and Ethnic Relations in America* (Sixth edition), Boston: Allyn and Bacon.

Popenoe, David 2000, *Sociology* (11th edition), New Jersey: Prentice Hall.

Schuman, Howard, Charlotte Steeh, Lawrence Bobo, and Maria Krysan, 1997, *Racial Attitudes in America*, Cambridge: Harvard University Press.

Sniderman, Paul M. and Thomas Piazza, 1999, "Pictures in the Mind", C. Ellison and W. A. Martin, eds. *Race and Ethnic Relations in the United States: Readings for the 21st Century*, Los Angeles: Roxbury Publishing Company, pp.230-237.

【论 文】

西藏的受援与可持续发展

靳 薇¹

支援，是中国特色的政策模式，由中央政府或相对发达的省市以资金、人才、工程项目等方式支持对口地区的经济建设。60年代初正式提出和实施，目前发展为三种主要方式：边疆地区对口支持（如援藏援疆）、重大工程对口支持（如三峡工程移民安置）、灾害损失严重地区对口支持（汶川、玉树地震灾后重建）。

1980年代，中央政府开始大规模援助西藏，1994年开启“分片负责、对口支持、定期轮换”援藏制度，举全国之力支持西藏发展。这种强力“助推”有哪些具体内容，能否帮助西藏发展并且可持续发展？

一、对口支援西藏

对西藏的援助主要有财政、项目、人才、优惠政策等几个方面。

（一）财政援助²

西藏和平解放后，中央政府在财政上支撑西藏社会运营，完全实现了对西藏地方政府的直接领导和有效管理。

1、西藏社会经济的运行费用超过90%依靠中央财政转移支付

1952~2013年间，中央财政补贴（累计5423.43亿元）在西藏财政总收入（累计5930.6亿元）中的比重占91.45%；中央财政补贴在西藏财政总支出（累计5872.13亿元）中的比重为92.36%。

2、中央财政补贴的增长速度快于西藏地方的财政收入增长速度

1952~2013年财政年均增长速度¹：西藏地方财政收入14.69%（258.2万元~110.42亿元），

¹ 作者为中央党校民族宗教理论室教授。

² 本文使用的数据资料，若无特别说明，均来自历年《西藏统计年鉴》、《中国统计年鉴》。



中央财政援助 16.02% (1046.6 万元~902.49 亿元)。

3、西藏的经济运行也依靠中央财政支持

西藏的地方财政在 1968~1989 年的 21 年间一直为负收入，不仅政府机构靠中央财政支持，工厂等经济体的运行也是由中央财政维持。例如，1967~1970 年，中央财政补贴占西藏财政总支出的比例分别为 119.3%、176.35%、160.28%、172.84%。

表 1： 1984~2014 年中央援藏项目投资情况一览表

序号	年份	实施启动	项目数 (个)	金额 (亿)
1	1984	第二次西藏工作座谈会	43	4.80
2	1991	八五计划江河项目	1	21.89
3	1994	第三次西藏工作座谈会	62	48.60
4	2001	第四次西藏工作座谈会	117	320.00
5	2005	自治区成立 40 年大庆	24	64.20
6	2006	十五期间	7	41.36
7	2007	十一五规划	188	1378.00
8	2011	十二五规划 ²	236	4192.00
小计			678	6070.85

资料来源：根据 2014 年西藏自治区发改委提供资料整理

(二) 项目援助

1984 年第二次西藏工作会议后，项目援助成为援藏的一个新的重要方式。项目援助是对特定的基础设施、社会发展项目进行的专门的资金和建设工程援助。1984~2013 年在西藏援助建设的项目，可按来源分为以下两类：

1、中央政府援建项目

一些大型项目是在历次“西藏工作座谈会”和五年计划制订时中央政府批准的。至目前共 678 个项目，援助金额 6070.85 亿元。参见表 1。

2、对口援助省市实施项目

援建的项目中，还有各对口援藏的省市、国家机关和中央企业根据西藏地方的需要安排的援助项目。截止 2013 年，各对口援藏单位累计实施援藏项目 7615 个，落实援藏资金 260 亿元（西藏自治区发改委[2]，2014：5）。

二、援助与可持续发展

得到强力援助的西藏，是否可以通过援助推动经济的发展，并实现可持续发展？研究发现，情况并不乐观。

(一) 西藏深陷援助依赖

近 30 年来的巨大援助，仍未帮助西藏摆脱全国最末的位置。2010 年西藏的一些指标位于全国³最末一位或排名居后：人类发展指数⁴ (HDI) 西藏为 0.569，全国平均水平 0.693；平均受教

¹ 关于“平均增长速度”。中国一般用两种方法计算，一种是“水平法”，又称“几何平均法”，是以间隔期最后一年的水平同基期水平对比来计算平均每年增长（或下降）速度；另一种是“累计法”，又称“代数平均法”或“方程法”。本文使用的计算方法为“水平法”。

² 西藏自治区《十二五建设项目规划方案》中，中央重点支持西藏 226 个重大项目建设，“十二五”期间完成投资 1931 亿元。2014 年 3 月，国家发改委印发“中期调整方案”，项目调整为 236 个，总投资 4192 亿元。

³ 本处资料不包括港澳台地区。

⁴ 人类发展指数包括：预期寿命指数、教育指数、国民收入指数。



育年限西藏 4.8 年¹，全国平均水平 8.2 年；人均 GDP16875 元，居全国（平均 29992 元）第 27 位（UNDP，2013：89-94）。

（二）财政援助依赖

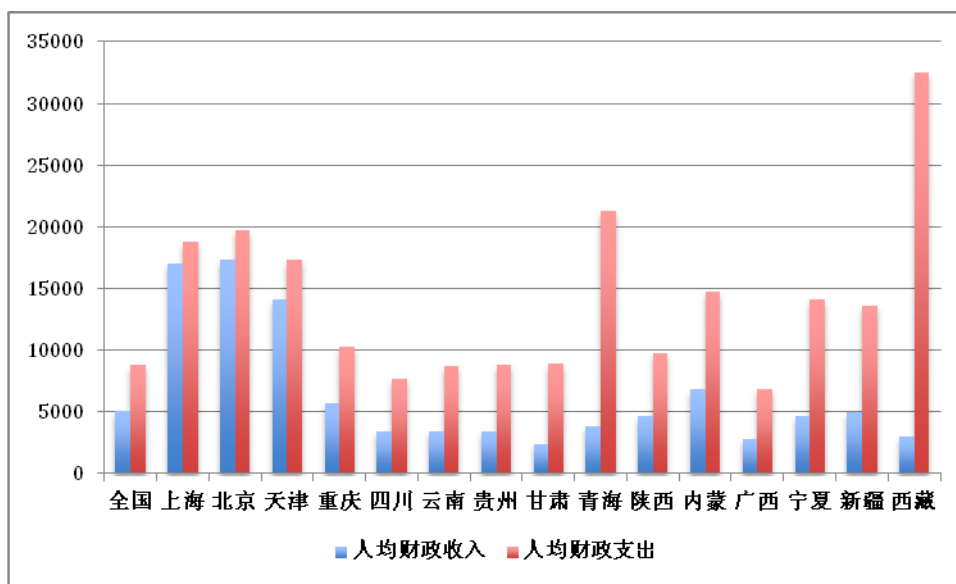
1、西藏的财政自给率全国最低

2013 年，西藏财政自给率 10.52%，全国倒数第一。

2、西藏人均财政支出全国最高

2013 年，西藏人均财政支出为 32509 元，高于全国平均水平（8797.94 元），为全国第一高（参见图 1）。即使与多民族的七省区相比，也有明显差距。

图 1： 2013 年全国及东西部各省区人均财政收入与支出 单位：千元



资料来源：中国统计年鉴 2014：194，197。西藏统计年鉴 2014：343

3、西藏仍未具备自我发展能力

1952~2013 年间，西藏总财政自给率为 8.37%，直至 2013 年，西藏仍然没有长成自我发展的能力。

（三）投资拉动依赖

1、投资主要依赖国家

至 2013 年，西藏的固定资产投资 56.59% 仍是国家预算内资金，远超过全国平均水平(4.53%)，为全国第一高。而国内贷款、利用外资、自筹资金等所占比例很小。

2、经济增长靠投资拉动

GDP 增长速度快但其中的财政收入比例很小。2001~2013 年，GDP 增长速度，全国平均 10.03%，西藏 12.36%；但是，地方财政收入占西藏生产总值的比重只有 7% 左右。

固定资产投资增长及投资额超过 GDP。1959~2013 年间，西藏固定资产投资年均增长率 15.78%；国内生产总值年均增长率为 11.81%。2003~2013 年，西藏固定资产投资占 GDP 的比重始终保持在 75% 以上，2012~2013 年间比重甚至高于 100%²，创造了固定资产投资金额超过 GDP 的全国纪录！参见图 2。

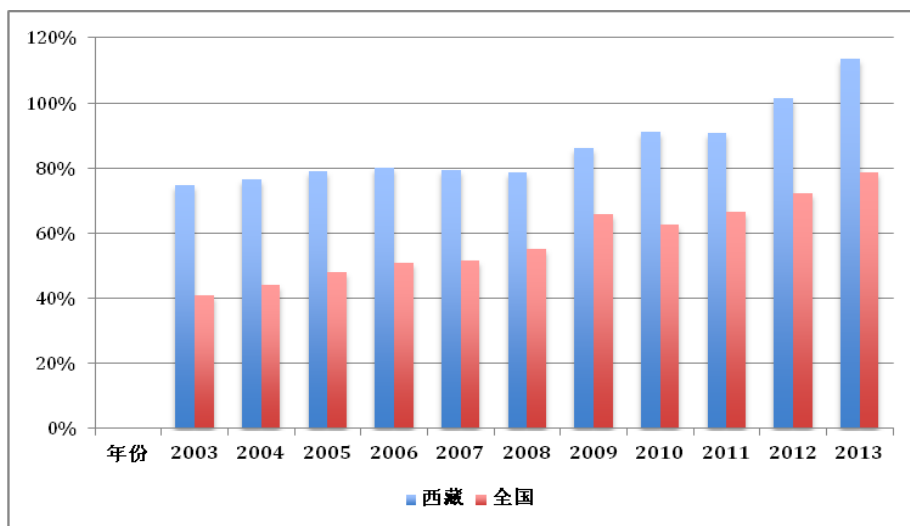
¹ 西藏自治区政府公布的数据为人均受教育 8.4 年。

² 2012 年为 101%，2013 年为 114%。



近年西藏的经济增长受投资拉动的影响愈发明显，而投资来自于中央财政转移支付和内地省市支持（中国藏学研究中心，2009）。

图 2：全国与西藏固定资产投资占 GDP 的比重显示图 单位：%



资料来源：西藏统计年鉴 2004-2014；中国统计年鉴 2004-2014。

3、经济增长幅度低于资金投入量

从 1959~2013 年的一些主要的经济指标，可以看到西藏的经济“投入”与“产出”比例悬殊（参见表 2）。

地方经济指标：西藏人均 GDP 增长了 92 倍，人均财政收入增长约 13 倍。人均地方财政支出的增长近 590 倍。中央援助投入：人均财政补贴增长了 103 倍，人均固定资产投资增长了 1246 倍。

表 2：西藏主要经济指标增长情况一览表¹

	1959 年人均 ² (元)	2013 年人均 (元)	2013 较 1959 年 人均增长倍数	1959-2013 年均增长率%
GDP	141.69	25883.54	92.44	11.81
地方财政收入	108.31	3538.65	12.64	8.37
中央财政补贴	89.58	28922.25	103.29	12.98
固定资产投资	23.62	29232.69	1246.41	15.78
地方财政支出	57.00	33619.41	589.78	12.30

资料来源：中国藏学研究中心，2009；西藏统计年鉴，1989，2014。

（四）越援助越贫困

资料分析发现，大规模的援助虽然带来西藏城乡居民收入绝对额增长，但出现“相对贫困”即收入逐渐低于全国平均水平，出现了越援助越贫困的怪像。

1、城镇居民人均可支配收入趋低

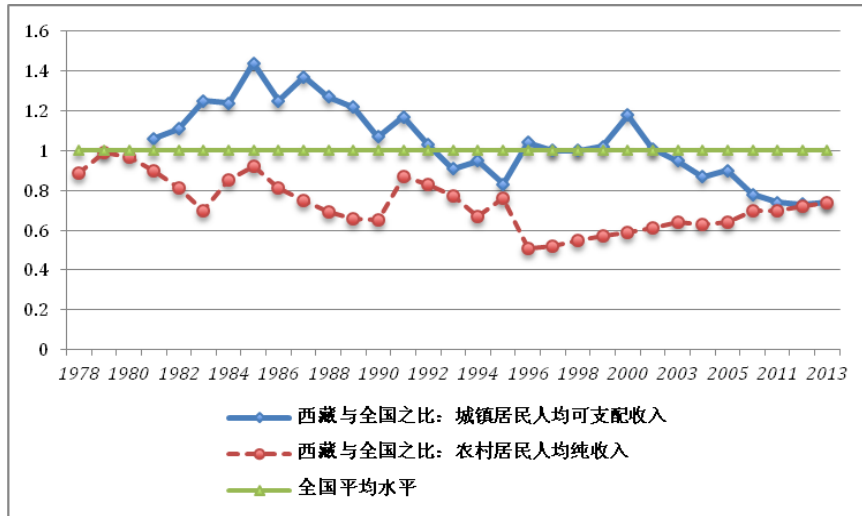
城镇居民可支配收入，1987 年西藏为全国的 137%。1994 年开始的超强力对口支持，没能影响居民收入趋低状况。2003 年以后，西藏与全国的平均水平差距持续拉大，2013 年仅为全国的 74%。参见图 3。

¹ 本表数据没有排除物价上涨因素。

² 西藏自治区总人口，1959 年为 122.8 万人，2013 年 312.04 万人。西藏统计年鉴 1989：131，2014：29



图 3: 城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入, 西藏与全国比较示意图¹



资料来源: 历年《西藏统计年鉴》、《中国统计年鉴》。

2、农村居民人均纯收入有降无增

1970 年代下半以来, 西藏农牧民的人均纯收入一直低于全国平均水平。1980 年以降, 差距逐渐扩大。至 2013 年西藏只占全国的 74%。参见图 3。

三、反思与分析

中国的 5 个少数民族自治区加上多民族的青海、云南、贵州共 8 省区, 面临着相似的历史环境和相同的政策, 但形成财政和社会发展经费的绝大部分由中央补贴支撑的, 全国仅西藏而已。

1952~2013 年, 中央政府对西藏的财政补贴, 在 29 年中是“补绝大部分”, 在 33 年中是“补超额”, 即中央财政补贴占西藏财政支出的 100% 以上。由补不足至补超额, 是一个地区自我发展能力减弱甚至萎缩的标志。西藏援助依赖的形成, 笔者认为有以下几点值得关注:

(一) 特殊性简单化

中央政府在经济发展中力求“大一统”, 忽略了西藏地区经济发展中的“异质性”即特殊性。

1、自治民族高比例聚居

2010 年人口普查显示, 西藏 300.22 万人口中, 藏族占 90.48%。语言文字、宗教信仰、价值观念、生产方式与内地差异极大。

2、地理位置偏居一隅, 难以受到辐射影响

西藏被圈围在喜马拉雅山脉、喀喇昆仑山—唐古拉山脉和横断山脉等高山之中, 海拔高、气候寒冷、荒漠遍布, 地理环境严重封闭和制约着西藏。

与西藏毗邻的 4 个省区经济相对落后, 与西藏接壤的印度、尼泊尔、不丹、缅甸等国家为南亚贫困带, 均不可能在经济上影响辐射西藏。

3、中央政府对西藏的特殊性缺乏全面认识

中央政府曾在 1950~60 年代强调西藏工作的特殊性, 在政治上慎重稳进, 带来经济社会较好地平衡发展。1980 年代之后高调突出特殊性, 实际上将西藏的特殊性政治化、简单化, 忽略

¹ 全国平均水平设定为 1。

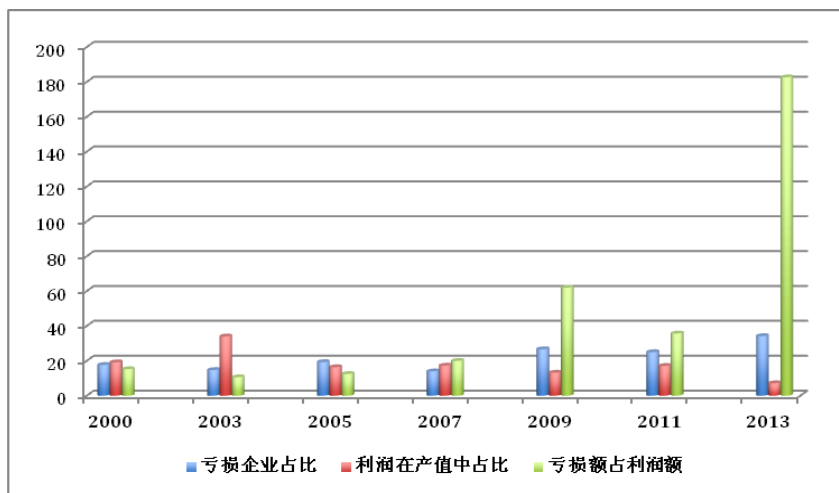


了西藏的地理环境、自然条件、历史文化、传统生产方式等真正特殊之处，忽略了人力资本存量、交通条件、市场发育程度等与现代经济直接相关的因素，延用“趋同”思路和赶超发展模式，强化了西藏对援助的依赖。

（二）盲目将现代化等同于工业化

新中国成立后一直追求通过工业化实现国家的发展和富强，西藏在经济发展中，也遵循了这一思路。1959~1965年西藏开始发展基础工业（乔元忠等，2002：50-54）。西藏办工业的历史，除了启动初期的灿烂一页，就是“亏损史”。

图 4： 西藏工业企业亏损示意图¹ 单位：%



来源：《西藏统计年鉴》2001-2014年：工业企业主要经济指标

1. 企业收入辉煌时期

1952~1960年间，“企业收入”对西藏地方财政收入贡献显著。1960年，企业收入占当年地方财政收入的60.78%。

2. 企业亏损

1963年开始，企业持续亏损，连累西藏地方财政收入1968~1988年的21年间一直是负值。

3. 增长得多亏损更多

西藏的企业亏损一直持续至今，近年企业产值和利润均在增长，但亏损情况日益严重，2013年亏损额度远超利润²（利润7.34亿元，亏损13.41亿元），出现越发展越亏损、增长得多亏损得更多的状况。

西藏盲目将现代化等同于工业化，选择工业化发展战略，未能使其经济摆脱“输血”，反而陷入对中央财政补贴的持续依赖。

（三）计划经济持续化

中国内地在1992年确立社会主义市场经济体制，推进了社会快速发展。西藏农牧区实行了“两个长期不变³”，企业也逐渐改制，经济发展有了新的活力。

但是，由中央政府自上而下的高强度的财政和项目援助，仍在持续强化计划经济的运营方

¹ 2000-2003年是“独立核算企业单位”的数据，2004年之后是“规模以上企业单位”的数据。“规模以上”在不同年份标准不一，2007年以前为全国国有及主营业务收入500万以上非国有工业企业，2007年以后为主营业务收入500万以上工业企业，2011年后为主营业务2000万以上工业企业（西藏统计年鉴2014：196）。

² 参见2001-2014历年《西藏统计年鉴》中“全部规模以上工业企业主要经济指针”资料。

³ “两个长期不变”，即牧区实行“牲畜归户、私有私养，自主经营”的政策，农区实行“土地归户使用，自主经营”的政策，政府长期不予变更。



式，经济效益低下甚至负效益，致使中央政府的巨额投资无法形成西藏经济的增长点。

1、被强化的计划经济

2013年，西藏的国企占21.94%，远超全国1.94%的平均水平。西藏的国企利税贡献只占0.17%，低于全国6.24%的平均值。西藏固定资产投资中，73.4%投向国有经济，高于同年全国平均水平（24.61%）。固定资产投资来源于国家预算内资金，西藏占57%，全国为5%。

2、无计划的计划经济

1980年后，援助“援出多门、政出多门”，17个省市、17家央企、59个中央国家机关对口支持西藏，因为无协调机构，不可能有通盘考虑和整体计划，其实是“无从计划”。成批次的项目数量多、额度大，且要求在一定时段内完成，前期的可行性论证流于形式，超前建设，造成项目失败、产能过剩和浪费。

（四）强化投资依赖

中央政府帮助西藏建设各类项目，目的是“启动西藏自我发展的活力、动力，使西藏经济社会发展逐步进入良性循环”（中共中央文献研究室，2005：478）。但是，目前用大规模项目援助的方式进行建设，距既定目标较为遥远。

1、援建项目绝大部分不能生财

援建的项目主要有四类：社会发展、城市建设、基层政权建设类项目，属社会福利设施；改善生活生产条件项目，属一次性投入的福利性项目；基础设施建设项目耗资巨大，为生活水平提高和生产发展奠定了基础；生产、经营型项目，本应成为经济的生长点和财源，但普遍效益不佳，大多陷入亏损或倒闭。援建的所有项目，建成后均需要财政拨款维持，项目建成越多财政负担越重。

2、援建项目需要继续投资维持生存

笔者调查的援助建成项目，无一例外均反映资金紧缺，呼吁进一步投资以用于：维修，更新陈旧设备，添置新设备，偿还借款，生产流动资金，发放工资等。

资金紧缺的主要原因，在于建成项目自我积累的能力普遍差，援建的项目并没有“成活”，并未形成西藏自治区本身的生产和发展能力。

继续投入大量的项目援助，投资维持的资金需求也将越大，国家财政负担也就越重，目前已经出现“项目援建→西藏民众生活改善→中央财政/对口支持地区出钱维持支撑所援建的项目→继续援建项目”的投资依赖循环，出现了“援助黑洞”。

（五）援助依赖的自我复制

1、援助成果变为新的援助需求

笔者的研究发现，中央政府在西藏持续地“补超额”援助，造成“援助黑洞”，援助成果自身又制造了继续援助的需要，援助将永无止境。

2、援助造成新差距

王代远等的研究发现，1994年以来巨额投入的项目援助，在西藏7个地区间投资差别较大，已经造成了新的地区差距。对口援助的23年间，获益最多的林芝地区人均得到5.38亿元项目援助，收益最少的昌都地区（人均0.56亿元）则只有林芝的10.41%。要消弭日益扩大的区内差距，只能靠继续加大援助力度。

五、结论与建议

一、主要结论：

（一）援助政策给西藏带来经济增长和社会进步

中央政府对西藏的援助政策，直接推动了经济增长和社会进步，西藏民众的生活水平普遍提



高，人类发展指数明显增长。中国边疆地区的发展，需要中央政府和发达地区一如既往的扶持和帮助。以实现少数民族聚居地区经济社会平衡稳定发展，民众生活幸福，国家边疆安全。

（二）西藏陷入日益严重的援助依赖

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全盘移植到西藏，导致西藏产生了对中央财政、项目投资、社会管理等全方位的制度性依赖。近年各援助方投入的人财物日益攀升，已经出现越发展越（相对）贫困、愈增产愈亏损的窘迫局面。

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。制度性依赖的持续不利于西藏自身能力的成长，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。

（三）援助制度亟需创新

中央政府近三十年来持续强力援藏，而对传统援助方式缺乏效益评估和反思，显示了对援助的策略依赖；而受援的西藏形成援助依赖，援助制度亟需创新。

中央政府、边疆地方政府，各学科的研究者应当高度关注援助依赖、援助损害的消极作用，从制定援助法律、成立专门协调机构、进行援助评估、建立援方与受方互动机制等方面，创新援助制度。

二、相关建议

中国改革开放 30 多年经济之所以高速发展，是尊重经济发展规律、按“经济方式”搞经济建设的结果。西藏的经济建设也要尊重科学和规律，西藏的经济本身并不是政治，经济没有实质性的发展、没有形成自身的发展能力，进而影响到社会稳定、民族关系和谐，这些才是政治问题。如果西藏的经济长期只有增长没有发展，无论中央怎样投资，其结果都是越来越处于相对贫困，才会造成最大的政治问题。笔者根据理论分析和实证调查研究，对创新援助制度提出以下建议：

（一）制订专门的援助法律

1、援助制度化

援助政策需要“制度化”。目前对口支援政策受各种因素的影响，在延续时间、援助力度上有诸多不确定性，导致多重负面影响，中央、援方、受方三方政府深陷“互盲博弈”。援助政策的制度化有助于几方政府在“责权利”明确划分中兑现承诺，也有助于实现诸方利益博弈中的双赢和多赢。

2、法律保障

中央政府在 2014 年的十八届四中全会上强调“依法治国”，依法援助、援助制度法律化迫在眉睫。在地区立法体系中，尤以建立“地区发展根本法”和“不发达地区振兴法”为当务之急。可以考虑通过制定“西部开发法”，把国家实施西部大开发战略的总体方针、实施手段、各有关主体的责任和义务等重要问题予以明确的界定。

（二）建立专门的援助机构

近三十年的强力援藏，由于缺少统筹协调的专门机构，“人多乱、龙多旱”的局面在所难免。除造成浪费外，还导致污染环境、水资源透支、社会不稳定等后果。

1、在中央政府设立专门机构

建议设立“援助边疆委员会”或“援助协调办公室”，受国务院直接领导，专门统筹和协调援藏工作。这一机构将在援助法律的指导下，制订各阶段的援助规划，领导、协调与落实援助法律和政策，督促检查援助资金的使用和项目的建设。

2、设立银行或基金会

建议设立“西藏援助发展银行”，或“西藏发展基金会”，统一管理援助西藏的资金。这一机构是独立的金融机构，其运作完全按市场化方式。作为第三方，完全独立地进行援助项目的执行前可行性论证评审、施工方招标、完成项目的效益评估等工作，减少援助资源的无效使用和人为



浪费。

（三）建立财政约束制度

由于对西藏的财政补贴持续超过地方财政支出的 90%，无约束的财政援助导致了财政依赖。

1、向公共服务型财政转变

明确财政转移支付的支出用途。中央财政应从无条件改为有条件转移支付，规定转移支付资金主要用于公共服务、公共安全、公共卫生、基础教育和职业培训、公共救济体制、基础设施等方面。

2、建立财政增长与经济发展的内在联系

由于财政补贴的“无条件”供给，政府部门在发展经济、增加地方财政收入方面，缺乏积极性和内在动力；同时，又会追求支出最大化，进行过度风险投资，造成工程项目的浪费和低效率。

（四）积极探索“边疆发展模式”，支持实现边疆特色的现代化

1、充分认识西藏经济、文化发展的特殊性

西藏的地理气候条件、民族传统、宗教文化、市场发育程度等情况较为特殊，用内地或其它国家的发展模式“规范”和强求西藏，是不可能成功的。西藏必须走自己的现代化道路，立足于自身的资源优势和文化优势，厚植自我积累自我发展的能力，进而实现富民强区、长治久安。

2. 在确定西藏发展模式的前提下完善援助方式

中央人民政府及兄弟省市，应该在西藏发展模式的框架内实行“发展援助”，以避免“援出多门”，形成众多奢侈浪费而于西藏民众无益的“援藏纪念碑”。

（五）加大人力资本投资

西藏能否将巨大援助由外来的“输血”转为自我的“造血”机能，关键在人。

西藏应制定优惠政策，吸引中高级人才到西藏工作，应重视基础教育和中等职业教育。援助政策和项目要向增大西藏人力资本存量的方向努力，着重提高西藏的“软实力”，促进西藏自我发展能力的成长，这是援助成功的决定要素。

（六）重视内源性发展，让民众成为发展的参与者和成果享受者

“以人为本”的发展观，要求动员民众积极参与社会 and 经济发展过程。中央政府和地方政府在制订《援助与社会发展规划》时，需要倾听地方民众代表和宗教领袖人物的意见，认真重视地方特点。

必须调动西藏民众的积极性，让他们成为发展的主体。保证援助项目结合当地的实际，让民众充分参与不成为“局外人”，建立自尊和自豪感，这是援助政策完全实现经济和社会效益、保证西藏在经济发展的同时长治久安的重要方式。

出于理论正义和道义，中央政府对少数民族地区给予扶持援助，以期加快经济发展。但如果一味采取计划经济的模式，忽视当地的民族构成、宗教信仰和传统文化，忽略当地人的主体性，并不能达到援助的初衷和目的。举全国之力援助西藏，最重要的目标是实现参与式、包容性、融合式发展，确保西藏到 2020 年与全国一道建成小康社会。

