

# 当代中国的西藏边境政策与成效初探

孙宏年

本文章论述了当代中国的西藏边境政策，从学术的角度分析其成效及影响。认为中华人民共和国成立以来，中央政府在西藏边境地区实施一系列特殊优惠政策，西藏地方各级党委、政府因地制宜地制定了相关措施，有力捍卫了国家统一与领土完整，促进了边境地区发展，改善了人民生活。60多年来，西藏边境地区各族人民努力发展经济、维护边疆稳定，为建设家园、守卫西南边疆做出了自己的贡献。

**关键词** 当代中国 西藏边境地区 稳定 发展

作者孙宏年，1972年生，历史学博士，中国社会科学院中国边疆研究所研究员。地址：北京市东城区先晓胡同10号，邮编100005。

西藏自治区地处我国西南边陲，与缅甸、印度、不丹、尼泊尔、巴基斯坦、克什米尔等国家和地区接壤，边境线长达4500多公里。本文拟论述当代中国60多年来的西藏边境政策，从学术的视角分析其成效、影响，并就今后西藏边境稳定与发展的相关问题进行初步探讨，以补以往研究之不足。不当之处，恳请方家指正。

新中国成立之初，我国西南边疆的周边形势非常复杂，中央对西藏边境地区的战略地位有充分认识，制定了一些特殊政策，西藏地方也因地制宜地采取相应措施。在改革开放之前的30年间，这些政策、措施主要体现在：

（一）在和平解放过程中，注重西藏边境地区在维护国家统一和领土主权完整中的重要地位，在军事、政治、文教、经济等方面采取积极有效的措施，实现“控边稳藏”。

新中国成立后，中央决定从新疆、青海、西康、云南四个方向，同时进军西藏，西藏的边境地区则是必须控制的战略要地之一。在西部边境地区，昌都战役之前，新疆独立骑兵师先遣连就在1950年9月进驻了阿里地区。这年4月，中央批准新疆部队由第二军组建独立骑兵师，从于阗出发，占领阿里噶大克。5月，独立骑兵师在于阗组建成立，7月27日决定派出一团一连为先遣连向西藏进军，包括汉、回、藏、蒙古、锡伯、维吾尔、哈萨克七个民族成分，共130余人。8月29日，先遣连进抵改则的扎西芒保，10月阿里噶本（总管）派代表与先遣连商谈，11月噶本写信给毛泽东主席，表示保证服从中央人民政府命令。1951年5月，新疆独立骑兵师后续部队入藏，6月29日进至普兰。<sup>①</sup>至此，西藏西部边境地区牢牢地掌握在了中

<sup>①</sup> 参见《解放西藏史》编委会：《解放西藏史》，中共党史出版社2008年版，第92—200页。

国人民解放军手中。在东部边境地区，1950年10月昌都战役结束；11月中共昌都工作委员会成立；1951年1月昌都地区成立了具有人民民主政权性质的昌都地区人民解放委员会，在所属的28个宗、谿都设立了解放委员会，其中就包括今天西藏自治区林芝市的察隅县。<sup>①</sup>

和平解放以后，面对印度对我国领土的蚕食和西藏上层分裂势力的活动，进藏的党政机关和部队加强了在西藏东部边境地区的工作：一是在昌都人民解放委员会、西藏地方政府（噶厦）和班禅堪布会议厅委员会三个地方政权机构并存的情况下，中国共产党在西藏逐步建立起党的各级组织，成为边境地区工作的领导机构。1951年7月，中共昌都工作委员会结束使命，同时分别成立昌都、三十九族、波密三个分工委。这年12月19日，中共中央批复西南局同意组成统一领导的中国共产党西藏工作委员会，1952年1月10日中国共产党西藏工作委员会（以下简称“西藏工委”）在拉萨召开干部大会，宣布中共西藏工委的组成。此后，西藏工委陆续建立日喀则分工委、江孜分工委、阿里分工委等，成为直接领导西藏边境事务的地方机构。二是进藏党政机关和驻藏部队在边境地区开展多项工作。1952年6、7月间，波密分工委派出工作组向德木（现属林芝县）、觉木（现属林芝县）、则拉宗（现属米林县）等地派出工作组，了解当地情况，与上层联络，做好生产准备。1954年2月，波密分工委又派工作队正式进入上珞瑜（现属墨脱县），这是解放军第一次进入这个被称为“孤岛”的地方。在错那县，1952年7月中共西藏工委就派人到错那开展工作，向中上层人士和人民群众宣传解放军进军西藏的目的和意义，同时了解错那的边防及社会情况。1953年春天，西藏工委派人到错那宗与上层人士联系，扩大了党和军队在门隅地区的影响。1956年，山南边防站派出工作组到错那开展工作，主要是做好统战工作，进行社会调查，此后每年夏秋季节都要派工作组到错那工作。8月，西藏外事办又派人到错那宗勒、肖一带调查了解“麦克马洪线”和印军侵占克节郎的情况。1956年9月，山南分工委派出工作组到错那，建立学校和青联、妇联等群众组织，为建立宗办事处做准备。

和平解放以后，中国共产党在西藏边境地区既注重建立党的组织机构，又注意发展生产、进行基础设施建设，适时地发展边境贸易。比如在阿里地区，1952年9月15日，西藏工委批准设立阿里分工委，10月1日阿里分工委在噶尔昆沙正式成立，分工委书记由安志明兼任，下设秘书科、宣传科、统战部、民联科和管理科5个工作部门，此后各工作部门根据需要进行多次调整和充实，陆续建立贸易、金融、外事等机构。阿里分工委成立后做了一系列卓有成效的工作，主要包括：一是扶持农牧业生产。为解决农牧民生产、生活困难，中国人民银行阿里支行仅在1954年就向日土、噶尔、普兰县的农牧民群众发放短期无息实物贷款（青稞）8000千克。二是修筑公路。1950年后中央、西北军区勘查从新疆到阿里的公路，1951年先修了从新疆于阗沿着新藏古道进入阿里的公路170公里，1954—1958年又勘测、修筑了1210公里的新藏公路（今219国道）、250多公里的天大克—普兰公路。三是发展边境贸易。根据中央精神和“十七条协议”，解放军进驻阿里后就通过国家供应外汇，组织

<sup>①</sup> 西康省在1939年正式设立。清末至1938年该地为川滇边务大臣辖区、川边特别行政区、西康特别行政区，法定辖区包括今四川省西部和西藏自治区昌都市、林芝市的部分地区，但1933年后金沙江以西地区事实上由西藏地方政府管辖。西康省在1955年撤销，金沙江以东地区并入四川省。因此，1933—1951年间今天西藏自治区林芝市所属边境地区实际上由西藏地方政府管辖，1951—1955年间则由昌都地区人民解放委员会管辖。

扶持私商在边贸市场大量采购粮、油、日用商品等,解决部队及党政机关的物资供应问题。1953年,西藏自治区贸易总公司在阿里成立物资采购办事处,用外币和银元在普兰宗等市场购买大批粮食、油、燃料、日用品等,购买物资货款达55460元。1954年,中国和印度签订了通商和交通协定,此后阿里有了比较规范的边境小额贸易,原来向印度、尼泊尔、拉达克出口羊毛是1年1次,1954年增加到了2次甚至4次,1955年购买物资价值264350元。<sup>①</sup>

(二)在平定叛乱、民主改革和社会主义建设过程中,西藏边境地区的大部分县、乡与腹心地区基本同步,在特定地区、特定时期则采取了与其他地区不同的特殊政策。

(1)在平定叛乱、民主改革的过程中,边防部队进驻边界地区,西藏工委成立边防委员会,并制订《关于目前边境工作的指示》,初步形成边境工作的指导思想和具体政策,加强了对边境地区的控制和管理。

随着西藏地区叛乱的平息,1959年12月边防部队陆续全面进驻中国与印度、尼泊尔、不丹、锡金、缅甸的边境要地,从而“改变了西藏地区近4000公里边界线上长期有边无防的状况”。<sup>②</sup>1960年8月17日,为了加强对边防工作的领导,打击外逃叛乱武装的回窜,西藏工委成立边防委员会。该委员会主任为张国华,西藏军区副司令员邓少东、西藏工委副书记周仁山、西藏军区副政委詹化雨为副主任。<sup>③</sup>同年11月,西藏工委在定日召开边境工作会议,制订了《关于目前边境工作的指示》。这份指示也被称为“边境十条”,包括十个问题,即民主改革和牧区的“三反两利”问题,打击回窜叛乱武装问题,镇反问题,群众外逃、回归和边民习惯性出入边境问题,统一战线工作问题,边境涉外问题,安排边民的生活和生产问题,加强领导边境居民间的小额贸易问题,对边境地区尚未确定民族成分的珞巴、门巴、侏巴等具有民族特点人民的工作问题,加强党的一元化领导问题。<sup>④</sup>这些和相关指示涉及西藏边境地区党的建设、统战工作、民族工作、发展生产、边民生活、边境贸易和其他涉外问题等方面,初步形成了西藏边境工作的指导思想和相关政策,有利于在边境地区平定叛乱、民主改革过程中统一思想,加强了对边境地区的控制和管理。

在“边境十条”的指导下,西藏边境地区的工作顺利展开。李国柱参加了亚东县的边境工作。据她介绍,中共江孜分工委根据“边境十条”的精神,1961年5月向亚东县派出工作组,在嘎林岗乡蹲点,宣传贯彻党在边境地区的各项政策,纠正工作中出现的偏差。这个工作组最初有7人,由江孜分工委宣传部长王永仁带队。王永仁在半个月后返回机关,李国柱接任工作组组长。1962年5月又由分工委公安处的王久华接替李国柱。该工作组从1961年5月进点,1962年7月撤回,历时14个月。当时,嘎林岗乡与锡金接壤,是中国西藏与印度通商的要道,居民生活受国外影响大,与腹心地区有许多差别。该乡地处边境,遭到境内外敌对势力破坏,群众生活有一定的困难。面对这种情况,工作组在蹲点期间以稳定发展的方针为指导,先是组织乡村干部学习“边境十条”的精神,又与群众同吃、同住、

<sup>①</sup> 编写组编:《阿里六十年》,西藏人民出版社2011年版,第34—44页。

<sup>②</sup> 中共西藏自治区委员会党史研究室编著:《中国共产党西藏历史大事记(1949—2004)》第1卷,中共党史出版社2005年版,第162页。

<sup>③</sup> 参见中共西藏自治区委员会党史研究室编著:《中国共产党西藏历史大事记(1949—2004)》第1卷,第174—175页。

<sup>④</sup> 参见中共西藏自治区委员会党史研究室编著:《中国共产党西藏历史大事记(1949—2004)》第1卷,第178页。

同劳动、同商量，开展调查研究，宣传和发动群众。在此基础上，工作组召开大会，纠正了民主改革中的一些偏差，全面宣传党的阶级政策、阶级路线，强调中等农奴（含富裕农奴）是劳动人民，与贫苦农奴一样有参加各种政治活动的权利；贫苦农奴要团结中等农奴。这些工作使该乡的中等农奴吃了定心丸，也打击了阶级敌人的气焰，吸引了一些外逃之人的关注。工作组还整顿了互助组，进一步明确互助组是在农民自愿基础上组织起来的农业劳动互助组织，组内实行民主管理，重大问题需要民主讨论；进行爱国主义和社会主义前途教育，健全基层党组织；组织该乡干部群众以农业为主，利用山上树叶为肥料，开荒种地，并利用当地的林业优势，促进农、林、牧、副全面发展。经过工作组一年多的工作，该乡发生了很大变化，生产发展了，群众情绪稳定下来不再外逃，开始添置农具、装修房子。<sup>①</sup>

(2) 西藏大部分地区平定叛乱后迅速开展民主改革，但在边境地区采取因地制宜、稳妥推进的政策。

在平定叛乱过程中，西藏大部分农牧区的民主改革迅速展开。根据西藏工委和西藏自治区筹备委员会当时的统计，在 87 万人口的农业区，到 1960 年底已经在 85 万人口的地区完成了民主改革，并开展改革复查；在全区 28 万人口的牧区，到 1961 年 6 月已经在 25 万人口的地区开展了“三反两利”运动，其中已有 21 万人口的地区胜利完成了“三反两利”运动。<sup>②</sup> 在边境地区，西藏工委根据各地的实际情况，民主改革采取了不同的政策，大致可以分为两种情况：一是个别小的地方因情况特殊，未进行民主改革。定结县的陈塘，隆子县的玉门，吉隆县的汝村、樟村和札达县的 3 个边境村都没有进行民主改革。其中，玉门乡的位置非常偏僻，全乡只有 1 户人家，就安排父亲和女儿轮流当乡长，21 世纪之初这个乡发展到了 20 多人。二是在大部分地区采取了推迟进行、稳妥推进的政策。在西藏中部，亚东、康马、岗巴 3 个县和打隆县江塘区（今属浪卡子县）分别同锡金、不丹接壤，共有 5200 多户，3.4 万人。这些地方的边民与邻国的经济、文化联系和相互往来较为紧密，但 1959 年叛乱发生后叛乱分子从境外进行骚扰，印度政府封锁边境、制造冲突，边民与境外的往来受阻。在“稳妥、缓改”的思想方针指导下，这些地区的民主改革一般是在腹心地区完成后才全面进行，有的推迟到 1963 年才改革。在改革中，首先开展反叛乱，废除封建特权和剥削，接着发动群众，建立农民协会，建立乡政权，然后才分配土地；边境地区的小额贸易、盐粮交换、边民与境外往来，都依照过去的习惯不予改变；一般不开展面对面的斗争，安排好群众的生产、生活，又采取有力措施应对境外叛乱武装的骚扰和农奴主的破坏，从而使边境地区相对安定，群众的生产、生活不断改善，边防也得到了巩固。

西藏东南部，错那县、察隅县、墨脱县的民主改革或者政策和缓，或者推迟进行。1959 年 3 月，错那宗一度为叛乱武装控制，4 月下旬解放军消灭了叛乱分子，解放错那，成立了军事管制委员会，接管了宗政府。5 月，错那县人民政府成立，随后开始民主改革，组建县国营牧场。1960 年，错那县在农村进行建党、建团、建政等各项工作，农民建立农业生产互助组，开始修筑错那至麻玛的公路，进入在中国共产党领导下发展生产、巩固边疆的新阶段。察隅县地处我国同印度、缅甸交界的边境地区，1959 年该县大部分乡没有发生叛乱，

<sup>①</sup> 参见李国柱：《一个女兵的西藏人生》，中国藏学出版社 2010 年版，第 110—114 页。

<sup>②</sup> 参见中共西藏自治区委员会党史研究室编著：《中国共产党西藏历史大事记（1949—2004）》第 1 卷，第 186—189 页。

而且还有一位叫俄亥·朗加(后来当过西藏人大代表、昌都政协副主席)的头人,1956年就主动响应改革的号召,主动把土地分配给农牧,把家里的奴隶遣散回家,自己则带上妻子、儿女到咸阳,经昌都分工委推荐,他们夫妇和儿女都上了咸阳公学(后改为西藏民族学院)。因此,1960年察隅县民主改革时,政策执行得更为和缓,没搞激烈的阶级斗争,还强调干部深入基层,注重解决边境地区珞巴族居民的生产、生活困难,保证了边境地区的稳定。<sup>①</sup>

(3)“文革”时期,西藏边境地区采取特殊政策。

1965年9月,西藏自治区正式成立,在西藏地方实施了民族区域自治,各族人民在社会主义制度下真正享有了宪法和法律规定的权利和自由,为包括边境地区在内的整个西藏发展提供了政治保障。然而,1966年6月起《西藏日报》社职工“炮轰”领导,各地群众组织陆续成立,一些机关单位出现混乱现象。这年10月26日,西藏自治区党委做出《关于目前边境工作中的几个问题的决定》,提出在边境地区一般不进行“文革”运动。<sup>②</sup>正是如此,在“文革”期间,墨脱县完成了土地改革。1967年9月,墨脱县全面进行土改,1968年8月基本完成。全县(我方控制区)11800平方公里内建立了120个互助组,共有1201户、5680人,其中包括门巴族690户、3488人,珞巴族174户、902人,汉族1人,其余为藏族。墨脱县成为西藏最后完成土改的一个县。<sup>③</sup>

(4)西藏边境地区的发展受边界问题的影响显著:中缅、中尼边界先后划定,边境地区经济社会发展的环境相对宽松,而中印边界冲突频发,中印边境长期处于临战状态,军民团结巩固国防、反对蚕食和侵略是首要任务,经济建设长期处于从属位置。

1962年,鉴于印度方面对中国领土主权的严重侵犯,中国军队被迫进行自卫反击。中印边界战争从1962年10月20日开始,至11月21日结束,在中印边界的东段、中段、西段同时发生,而东段的自卫反击包括克节朗战役、瓦弄和西山口—邦迪拉战役是我国军队的作战重点。西藏边境地区成为战争的前沿和基地,各族人民踊跃支前,如米林县南伊乡进行动员后,报名支前人数超额44人;隆子县一位贫苦农民南杰有2个儿子、3个女儿,他听了动员后把儿女全部送去支前,并再三嘱咐儿女要带头立功。当时,西藏形成了力争支前立功的热潮,涌现出了许多支前模范,仅山南地区就涌现支前模范民工192名,模范小队(乡)和模范大队(县)72个。<sup>④</sup>

1962年以后,中印关系持续恶化,西藏边境地区受到显著影响:一是中印边境贸易中断。中印边境贸易历史上就是两国边民往来的重要组成部分,19世纪末20世纪初英国迫使清政府开放亚东、江孜、噶大克等口岸,帝国主义入侵背景下的边境贸易额持续增长,其中亚东的贸易额最大。新中国成立后,1954年4月中印签订《关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》,中国向印度开放亚东、江孜、帕里、噶大克、普兰等10多个贸易市场,还有8个传统的边民互市点,印方同意在噶伦堡、西里古里、加尔各答等贸易。

<sup>①</sup> 参见《解放西藏史》编委会:《解放西藏史》,第446—447页。

<sup>②</sup> 参见中共西藏自治区委员会党史研究室编著:《中国共产党西藏历史大事记(1949—2004)》第1卷,第243页。

<sup>③</sup> 参见中共西藏自治区委员会党史研究室编著:《中国共产党西藏历史大事记(1949—2004)》第1卷,第252页。

<sup>④</sup> 参见《解放西藏史》编委会:《解放西藏史》,第472—496页。

年后,这些口岸和市场关闭,中印边境贸易暂时中断。二是中印边境冲突以后,印度把中国、巴基斯坦视为天然的敌人,不断在印中、印巴边境增兵。1971年扶持东巴基斯坦的人民联盟建立“孟加拉国”,又加紧控制尼泊尔、不丹,在1974年入侵锡金,1975年吞并锡金,致使中印关系极度紧张。不仅如此,印军频频越过中印边界实际控制线,蚕食中国领土,还一再派飞机侵犯中国领空。1965年9月,印军深入中国西藏亚东县乃堆拉、则里拉等山口我方一侧修建工事,并在岗巴县越界劫走我边民及牛羊;12月印军越过岗巴县达吉山口我侧500米挑衅,打死我军连长一名。1967年9、10月,印军越过中锡边界,两次袭击我驻守亚东县乃堆拉、卓拉和则里拉山口的边防部队。1975年10月,印军在门隅土伦山口越过实际控制线,侵入我国错那县勒乡,并向我民政检查站人员射击。<sup>①</sup>印军的这些挑衅、入侵活动均遭到我国军民的反击,中印关系持续紧张,西藏边境地区的经济建设受到干扰,社会发展受到影响。

## 二

改革开放以来30多年间,西藏社会总体稳定,经济快速发展,人民生活水平逐步提高,而且中印关系不断改善,两国就边境实际控制线地区军事领域建立信任措施达成协议,就解决边界问题签订政治指导原则的协定,为西藏边境地区的经济社会发展提供了较为良好的环境。与此同时,西藏边境地区的稳定、发展也面临着现实的挑战,主要是境外“藏独”分裂势力进行渗透、破坏,拉萨等地多次出现骚乱。2008年发生“3·14”事件后,西藏边境地区反分裂、反渗透的任务尤其艰巨。在这种背景下,中央和西藏自治区各级党委、政府采取了一系列行之有效的政策、措施,西藏边境地区获得了一个前所未有的发展机遇。

(一) 20世纪80年代以来,中央先后召开了五次西藏工作座谈会,出台了相关的政策、措施,极大地推动了西藏边境地区的经济社会发展。

(1) 基础设施建设为西藏边境地区的发展提供了日益完善的“硬件”。无论青藏铁路的开通,林芝机场、阿里机场、日喀则机场的通航,拉萨—日喀则铁路的通车,拉萨—林芝铁路的修建,还是公路、电力、通讯的“村村通”工程,都为西藏边境地区当前和今后的经济发展、社会进步提供了强有力的支持。以交通为例,到2013年底,西藏已经初步形成铁路、公路、民航、邮政协调发展的综合交通运输体系:西藏公路通车总里程达到7万多公里,基本建成以拉萨为中心,20条国道干线公路、74条专用公路和众多农村公路为基础,辐射西藏中部、东部、西部三个经济区的公路网络;拥有贡嘎、邦达、米林、昆莎、日喀则5个民用机场,开辟了拉萨至北京、成都、香港、加德满都等29个通航城市、48条国内国际航线;青藏铁路的首条延伸线拉萨至日喀则铁路在2014年8月建成通车。<sup>②</sup>

西藏不断完善的交通运输体系不仅让西藏腹心地区的广大人民享受到现代化的便利交通,而且向边境地区的乡镇、村庄、放牧点不断延伸,成为边境地区加快经济发展、民生改

<sup>①</sup> 中共西藏自治区委员会党史研究室编著:《中国共产党西藏历史大事记(1949—2004)》第1卷,第229—283页。

<sup>②</sup> 参见王川等:《在“两路”精神指引下——60年来西藏交通事业发展纪实》,《西藏日报》2014年12月15日第5版。

善的“惠民之路”，为边境县发展旅游业创造了条件。近年来，旅游业成为林芝、山南、日喀则、阿里四个地市的重要产业。旅游业也促进了边境地区的产业结构调整、思想观念转变，恰恰是青藏铁路、林芝机场和新兴修的高等级的公路以及通讯、电力等的发展，使雅鲁藏布大峡谷游、珠峰游、古格游等旅游项目迅速升温，边境地区不少农牧民开始了产业转型、思想转变，办起了“农（牧）家乐”，吃起了“旅游饭”。笔者在错那县调研时就注意到，该县勒布地区风景优美，但在2010年8月从丁拉山口到勒布办事处、勒乡乡政府的道路都是沙石路，雨天泥泞难行，不开越野车难以进入，阻碍了旅游资源的开发。2014年8月，笔者再度到该县调研时，丁拉山口到勒乡乡政府的公路已修成柏油路，通行便利。由于道路交通条件的改善，勒布地区旅游业有了一定的发展。

(2) 文化教育方面给予特殊优惠政策，为西藏边境地区人才培养提供了政策保障。在中央财政的特殊支持下，从1985年起西藏就对农牧民子女在义务教育阶段实行被称为“三包”的优惠政策，即包吃、包住、包学习费用。2012年，西藏又在全国率先实现15年免费教育，即学前教育3年、小学6年、初中3年、高中3年均为免费教育。30多年间，中央和西藏先后14次提高“三包”标准，边境地区的标准又高于腹心地区。从2014年秋季新学期开始，西藏的“三包”经费在原有标准基础上每生每学年提高200元，二类区为2800元，三类区为2900元，而四类区或边境县为3000元。<sup>①</sup>

(3) 对口援藏使西藏边境地区经济社会发展“加速”，边境一线各族人民更多地分享了全国改革开放和现代化建设的成果。

西藏和平解放以后，中央关心西藏，全国支援西藏，从财政、物资、项目、人才等方面持续不断地支持西藏建设与发展。改革开放以来，全国的援藏工作大致经历了重点援藏和对口援藏两个阶段。兄弟省市在内地办“西藏班”始于1985年，是当时重点援藏的内容之一。1994年，中央第三次西藏工作座谈会确立了“分片负责、对口支援、定期轮换”的援藏办法，“标志着当代中国的援藏事业进入一个新的阶段”。<sup>②</sup> 对口援藏加速了西藏边境地区发展：一是带来人员、资金、技术的援助，促进边境地区与内地的交流，把先进的发展理念、管理模式等引入西南边陲。比如，林芝地区的易贡农场、米林农场、察隅农场都是1960年设立的军垦农场，改革开放后移交地方管理，管理体制虽然几度变动，但经营困难、发展缓慢。为帮助这些农场走出困境，西藏自治区和林芝地委都积极努力，但直到1995年后这些农场在对口援助中才获得新发展。其中，易贡农场在1995年被列入西藏自治区62项大型建设项目中，进行了茶场改扩建项目，修建了易贡电站，扩建茶园800多亩，1997年后组建西藏太阳实业资源开发有限公司，成功开发出“珠峰圣茶”系列产品，农场实现扭亏。<sup>③</sup> 二是对口援藏加快了西藏边境地区的民生改善速度，使各族人民更多地分享到了现代化建设的成果。在对口援藏的20年间，中央一直要求坚持把保障和改善民生放在援藏工作的首要位置，2003年胡锦涛同志就批示：“援藏项目要突出改善农牧民生产生活条件，提高农牧民生活水平。”在这一精神指导下，承担援藏任务的有关省市对于边境地区的发展也非常重视，

<sup>①</sup> 参见王雨霏、蒋翠莲：《让每个孩子快乐成长——我区落实“三包”教育政策综述》，《西藏日报》2014年11月26日第7版。

<sup>②</sup> 徐志民：《援藏：党的民族政策实践的成功典范》，《中国社会科学报》2015年5月15日第A06版。

<sup>③</sup> 《林芝地区志》编纂委员会编：《林芝地区志》，中国藏学出版社2006年版，第343—348页。

在边境地区着力建设现代化的边境新村，让边境一线各族人民尽可能早、尽可能多地享受现代化的生活。错那县勒布小康示范村建设则是安徽省第二批援藏项目，噶尔县扎西岗乡的典角村边境示范村建设则是在陕西省的援藏项目。<sup>①</sup>其中，典角村海拔4300多米，由于自然条件恶劣，过去长期交通不便、缺电、缺饮用水、通信不畅。在援藏干部推动下，2011年7月启动边境示范村建设项目，2012年10月竣工，投资2100万元（含援藏资金700万元），建成藏族建筑与现代建筑风格融合统一的边境新村，村容村貌发生巨大变化，村民生活明显改善。<sup>②</sup>

（二）“兴边富民”、扶持人口较少少数民族发展的政策为21世纪初西藏边境地区发展提供了政策上的倾斜。

“兴边富民”行动是根据1999年中央民族工作会议部署，2000年起在我国136个陆地边境县（旗、市、市辖区）和新疆生产建设兵团58个边境团场实施的。就西藏地方而言，这一行动持续开展了10多年，从2000年至2012年，国家民委和西藏自治区本级财政共调度安排自治区少数民族发展资金——包括兴边富民行动和人口较少民族发展资金——11.37亿元：一是安排资金6.72亿元，用于开展边境地区和区内人口较少民族地区基础设施、教科文卫、生产发展、实用技术培训等项目1665个；二是投入资金3.67亿元，用于建设兴边富民行动安居工程2.9万多户，解决了边境地区和人口较少民族群众的住房问题；三是安排边境地区村容村貌和人居环境整治资金3909万元；四是安排特色村寨建设试点项目13个，投资1300万元；五是兴边富民扶持特色产业发展项目6个，投资4540万元。这些项目极大地改善了边境地区、人口较少民族地区农牧民行路难、饮水难、上学难、照明难、就医难等现实问题，边境地区各族群众的生产生活条件得到极大改善。比如岗巴县岗巴羊养殖试点项目，以加工企业为龙头，把岗巴羊打入市场，2012年全县共选育架子羊14400只，出售4200只，纯收入达到124万元；普兰县组建了岗莎牦牛运输队，在2012年转神山旅游服务中接待游客2.1万人次，群众净收入达到850多万元。<sup>③</sup>

（三）西藏的社会主义新农村建设取得明显成效，特别是合作医疗、安居工程、扶贫搬迁的推进，边境地区农牧民生活水平进一步提高，边境地区社会更加和谐、安定。

西藏的安居工程自从2006年初开始实施，到2010年底全区住房条件比较差的70%农牧民，即27.48万户、140余万农牧民群众住上了安全适用的住房。安居工程使边境地区居民从中受益，2009年底前已向边境地区和人口较少民族安排资金2.04亿元，解决了1.7万户的住房问题。此外，农牧区合作医疗制度已经覆盖西藏广大的农牧区，农牧民只需要交少量的资金，政府补贴大部分，当农牧民有病就医时会根据比例报销相应的部分。这些措施使边境地区各族人民的医疗、居住条件得到显著改善，对增强民族团结、巩固边防、维护边境地区社会局势稳定也起到了积极的作用。米林县南伊珞巴民族乡就是一个例证。该乡在1990年时还有一些居民住房比较差，2009年已经全部完成安居工程，2010年3月全乡珞巴族

<sup>①</sup> 参见郭盼：《对口援藏让西藏各族人民共享现代化生活——专访中国社会科学院边疆史地研究中心研究员孙宏年》，中国西藏网（[http://www.tibet.cn/news/index/zzyw/201407/t20140708\\_2006224.htm](http://www.tibet.cn/news/index/zzyw/201407/t20140708_2006224.htm)），访问时间2014年7月8日。

<sup>②</sup> 参见孙宏年：《典角村的变迁》、《西藏发展道路是历史的必然选择》，《中国社会科学报》2015年5月15日第A04版。

<sup>③</sup> 参见张琪：《民富边稳国安泰——我区少数民族发展资金“兴边富民行动”工作综述》，《西藏日报》2013年8月14日第1、3版。



360多人,家家户户都住上了新房,而且90%的家庭通了电话,65%的家庭有了手机,所有居民都参加了新型农村合作医疗。<sup>①</sup>

(四) 西藏自治区召开边境工作会议,制定了边境地区发展的一系列政策,2011年以来收到一定的成效。

2011年12月,西藏自治区党委、政府召开全区边境工作会议,提出以维稳固边为首要任务,以提高边境地区各族群众生活水平为出发点和落脚点,着力维护边境地区社会稳定,着力推动边境地区跨越式发展,着力强化边境地区社会管理与公共服务,确保边境地区与全区一起全面建设小康社会。此次会议提出,“经过5—10年努力,边境地区基础设施建设明显加强,特色优势产业发展壮大,基本公共服务水平显著提高,沿边开放水平大幅提升,生态环境保护建设不断强化,经济社会发展主要指标达到全区平均水平”。为促进边境地区发展稳定,此次会议强调要采取更加特殊优惠的扶持政策和配套有力的具体措施,要重点抓好扶边、强边、兴边、活边、惠边、绿边、稳边、固边等八个方面的工作。其中,扶边就是要加大政策扶持,制定专项规划,实施财力倾斜,加强项目支持,加大金融扶持,强化对口帮扶,切实推动边境地区经济社会又好又快发展。强边就是要夯实基础设施,优先加强交通建设,重点加强能源建设,全面加强通信建设,切实加强水利建设,突出加强口岸建设,切实消除边境地区发展瓶颈制约。兴边就是要做强特色产业。活边就是要深化改革开放,一方面激活民营经济,形成竞相发展、全民创业的热潮;一方面搞好边境开放,吸引区内外资金、人才、技术等市场要素向边境地区聚集,促进边境地区贸易、投资、经济合作共同发展。惠边就是保障改善民生。绿边就是要保护生态环境。稳边就是维护和谐稳定。牢固树立稳定压倒一切的思想,立足抓早、抓小、抓快、抓好,落实好自治区党委、政府近期出台的一系列维稳措施,构建维护稳定的长效机制。固边就是切实筑牢边防,健全防控体系,完善防控手段,强化防控保障,确保边境地区绝对安全。<sup>②</sup>

2011年的西藏全区边境工作会议提出了促进边境地区稳定与发展的思路、目标、政策、措施,特别是扶边、强边、兴边、活边、惠边、绿边、稳边、固边相互关联,把稳定与发展紧密结合起来,维护稳定是为了保障发展,加快发展是为了保障稳定,目标明确,务实有力。近年来,这些措施在边境地区正在逐步落实。比如错那县、米林县等边境县大力发展旅游业,以旅游业带动就业,实现富民兴边;亚东县、聂拉木县、吉隆县、普兰县等边境县积极发展边境贸易,同时努力把边境贸易与林下资源产业、旅游业等本地特色产业结合起来,加快边境地区发展。以亚东县为例,笔者调研时注意到,该县在工作中抓住边贸、旅游、生态、城镇、军民融合“五大优势”,采取了加强基层组织建设、加强边境管控、加强驻寺工作等措施保障、维护社会稳定,通过边境贸易和发展亚东鲑鱼、帕里牦牛、优质蔬菜、林下资源等特色产业加快经济发展。在这些政策、措施的推动下,近年来该县一直保持社会稳定、经济快速发展、民生持续改善的良好势头。

(五) 驻守西藏边境地区的军队指战员和武警、公安边防的干警以边疆为家,在守好祖

<sup>①</sup> 参见孙承斌、尕玛多吉:《深情系雪域 同心谋跨越——胡锦涛总书记参加西藏代表团审议侧记》,《西藏日报》2010年3月7日第1版。

<sup>②</sup> 参见李成业:《全区边境工作会议强调开创边境地区发展稳定新局面,全力构筑安全稳定的钢铁长城》,《西藏日报》2011年12月28日第1、3版。

国西南大门的同时，采取多项措施，努力建设边疆、促进边境地区的稳定与发展。

从 20 世纪 50 年代进驻西藏至今，驻藏军队、武警、公安边防部队忠诚于国家和人民，为西藏边境地区的稳定与发展做出了重大贡献。为巩固国防、促进边境发展、改善群众生活，他们做了大量工作，包括参加雪灾、地震等方面救灾，支援驻地的学校教育，在高寒缺氧环境中建起温室蔬菜大棚又把技术传授给当地群众，而公安边防部队采取了“爱民固边行动”等措施，从而实现军民团结、共同守卫和建设边境地区。公安边防部门在浪卡子县普玛江塘乡的“爱民固边行动”就是其中的例证。普玛江塘乡位于中国与不丹接壤的边境地区，平均海拔 5373 米，因此成为中国海拔最高的行政乡。该乡边防派出所在 2012 年建立，几年来干警们按照西藏公安边防总队的部署，积极推进“爱民固边行动”。他们积极主动地帮助乡里的困难户，帮牧民防火救灾、保护草场，并以该乡完全小学为依托，创建爱民固边模范小学。边防派出所的干警当上孩子们的“义务家庭教师”，对困难儿童进行“一对一”帮扶；看到该小学困难儿童缺少棉衣，就通过网络把信息上传给广东青少年发展基金，从腾讯公益平台筹措到“爱心冬装”，让 105 个孩子穿上了温暖漂亮的羽绒服。他们建成温室蔬菜大棚，让孩子们吃上新鲜的蔬菜。他们为学生们开展法制讲座和爱国主义教育，还为该小学带来了“高科技”——在爱民固边专项资金基础上，投入 10 万元，购置电脑及配套电教设备，搭建教学局域网，建成了“爱民固边电教室”。<sup>①</sup> 普玛江塘边防派出所干警积极帮助群众发展生产、解决困难，而且把部队与地方、内地与西藏、官方与民间的力量结合起来，协调多种资源，积极促进该乡教育事业的发展，为边境地区的青少年培养做出了贡献，反映了 21 世纪之初军民团结、共同巩固国防、共同建设边疆的新气象、新特点。

（六）中国与缅甸、不丹、尼泊尔、印度、巴基斯坦等邻国的睦邻友好关系不断深化，西藏边境地区的发展有了较好的外部环境。

改革开放以来，中国与缅甸、尼泊尔、巴基斯坦始终保持着友好关系，中印关系不断改善，中国与不丹往来日益频繁。21 世纪之初，中国与这些邻国的关系进一步发展，使西藏边境地区的周边环境进一步改善。其中，三个方面的新进展值得关注：一是中国倡议的丝绸之路经济带、21 世纪海上丝绸之路建设得到南亚、东南亚国家的积极响应，孟中印缅经济走廊建设、中巴经济走廊已经成为中缅、中巴、中印关系中的新亮点。这些为中国西藏参与开辟南亚陆路大通道、建设环喜马拉雅经济带、加强与尼泊尔等国家边境贸易和旅游文化合作创造了良好的外部条件，有利于西藏地方加快边境地区开放开发步伐。二是中尼友好关系进一步深化，中尼边境贸易持续增长。据西藏有关部门统计，2011 年西藏自治区对外贸易额达 13.59 亿美元，同比增长 62.53%，创 10 年来最高纪录。其中，樟木口岸对外贸易总值为 10.0094 亿美元（含暂进出境贸易值），突破 10 亿美元，达到该口岸开放以来历史最高水平。樟木口岸是中尼两国贸易的主要口岸，2011 年对外贸易总值占西藏地区对外贸易额的 73.65% 以上。<sup>②</sup> 三是中

<sup>①</sup> 参见万李：《“雪域之巅”的守护——普玛江塘爱民固边模范小学创建纪实》，《山南报》2015 年 4 月 28 日第 1、2 版；廖云路、应俊：《一个边防新兵眼中的“5373 米常驻”》，《西藏日报》2015 年 6 月 2 日第 7 版。

<sup>②</sup> 参见王军、拉巴次仁：《去年我区对外贸易额达 13.59 亿美元，同比增长 62.53%，创 10 年来最高纪录》，《西藏日报》2012 年 2 月 3 日第 1 版；陈绍伟、次旦卓嘎：《2011 年樟木口岸对外贸易总值突破 10 亿美元，创历史新高》，《西藏日报》2012 年 2 月 27 日第 1 版。

印友好关系快速发展,并在边界问题、边境合作方面达成一系列共识。2013年以来,中印关系发展势头良好,两国高层互访频繁,2014年9月习近平主席对印度进行国事访问,2015年5月印度总理莫迪访华,把中印面向和平与繁荣的战略合作伙伴关系提升到新的高度,开启了印中关系新的历史阶段。中印两国在边界问题、孟中印缅经济走廊建设、边境地区合作、跨境河流合作等都与西藏的稳定与发展密切相关,两国在这些重大问题上达成共识,这些新进展在2015年5月15日发表的中印两国《联合声明》中有充分的反映。其中,在边界问题方面,《联合声明》确认:“早日解决边界问题符合两国的根本利益,是两国政府努力实现的战略目标。双方决心着眼两国关系大局和两国人民长远利益,积极寻求边界问题的政治解决”;双方“愿以积极态度解决突出分歧,包括在边界问题上的分歧”;“边境地区的和平与安宁是双边关系发展和持续增长的重要保障。在边界问题最终解决前,双方致力于落实现有协议,并继续努力维护边境地区的和平与安宁”。对于边境地区合作与交流,《联合声明》强调:“通过边境贸易、香客朝圣以及其他交流加强两国在边境地区的合作是增进互信的有效办法,同意进一步扩大上述合作,使边境地区变为双方交流与合作的桥梁”;双方“同意就扩大边境贸易商品清单问题进行磋商,采取措施扩大两国在乃堆拉、强拉/里普列克山口和什布奇山口的边境贸易”。<sup>①</sup>这些共识和新进展都有利于西藏边境地区的稳定,有利于西藏边境地区加快对外开放和边境贸易发展。

### 三

新中国成立以来,中央政府和西藏地方在西藏边境地区实施了特殊的政策、措施,西藏边境地区经济社会发展取得了很大成就:在改革开放前的30年间,西藏的边境地区在政治上发生千年未有的巨变,即废除了政教合一的封建农奴制度,建立人民当家作主的人民民主政权,但是由于自然环境、周边形势的影响,西藏边境地区经济社会发展总体上看相对缓慢,特别是中印边境地区受边界问题影响,经济建设处于从属地位,经济社会发展相对缓慢。改革开放以来,兴边富民、援藏等西藏边境地区的电力、交通、通讯等基础设施建设明显加快,经济社会发展进一步加速,人民生活显著改善。

西藏边境地区发展的成就来之不易,既与中央的特殊关怀、特殊政策和专项扶持密切相关,与内地各族人民和兄弟省市的大力支援密不可分,又是西藏各族人民同心同德、艰苦创业,与驻守边境地区的军队、武警、边防等方面的“边疆人”共同努力的成果。这些努力与中央的政策、西藏地方的措施相结合,有力地保障了西藏边境地区的社会安定,促进了西藏边境地区的经济社会发展。如果就政策、措施的制定、实施看来,西藏边境政策涉及到多方面的因素,可以列为“四大关系”:一是人与自然的关系。青藏高原生态环境较为脆弱,西藏边境地区又多为高寒、高海拔地区,各种自然灾害频繁发生,生存环境相对恶劣。就最近五年而言,雪灾、地震等重大灾害多次发生。比如2015年4月25日尼泊尔发生8.1级地震,震中距西藏吉隆县边境43公里,距聂拉木县边境42公里。受此次地震影响,西藏的聂拉木、吉隆、定日、萨嘎、仲巴、定结、岗巴、亚东、拉孜、萨迦、普兰等10多个县受灾,

<sup>①</sup> 《中华人民共和国和印度共和国联合声明》,中国外交部网站([http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1264174.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1264174.shtml)),访问时间2015年5月15日。

其中聂拉木、吉隆、定日三个边境县受灾严重。截至5月6日17时,地震已造成26人死亡、3人失踪、856人受伤、近30万人受灾,2699间房屋和1座寺庙倒塌,39943户民房、242座寺庙和文物单位用房受损。<sup>①</sup>面对自然环境,无论是中央,还是西藏地方各级党委、政府,在制定相关政策、措施时都要实事求是,既有加快边境地区发展的愿望和规划,又要注重生态保护,因地制宜地分类制定政策、分期安排工作。比如,西藏各边境县都希望加快发展边境贸易,但是有的边境口岸地质结构复杂,特别是4月25日地震后更需要科学评估,分类、分期安排口岸建设。二是中央与西藏地方的关系。新中国成立以来,党中央、国务院高度重视西藏工作,为促进西藏稳定、加快西藏发展给予西藏特殊关心、制定了特殊优惠政策。西藏历届党委、政府贯彻中央精神,在边境工作方面制定相应措施,从1960年的“边境十条”到2011年的西藏全区边境工作会议决议对各个时期的边境工作产生重要影响。2013年3月9日,习近平总书记参加全国人大西藏代表团审议时提出“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想,在新时期高度概括了边疆治理特别是西藏治理在党和国家全局工作中的重要地位,对促进西藏乃至我国边疆地区的安全、发展、稳定具有重大指导意义,也需要西藏地方各级党委、政府结合本地实际,制定出相应的措施。三是“造血”与“输血”的关系。多年来,西藏的发展得到了内地各族人民的无私支援,今后五年内西藏要与内地同步建成小康社会,更离不开全国人民的支援。就西藏边境地区而言,由于特殊自然环境,今后内地的支援仍是促进发展的重要推动力量,但西藏边境地区各族人民勤劳、智慧,资源丰富、独特,既有优美的自然风光,又有独特的人文、文化资源。因此,西藏边境地区发展固然需要援藏资金、项目、人员的“输血”,更需要通过“输血”加快人才培养,加快基础设施建设,着力解决水、电、路、通讯等等阻碍发展的瓶颈问题,加快本地独特的资源的保护与开发,从而增强“造血”能力。四是安全、稳定与发展的关系。西藏边境政策的制定涉及边界问题、边防巩固、边境地区经济社会发展和民生改善等多项内容,涉及国内与境外多种因素,这些与保障国家安全、维护国家主权与领土完整紧密联系,与维护包括西藏边境地区在内的整个西南边疆的稳定相互关联。但是,新中国成立以来的历史事实已经表明,由于边境地区地理位置、战略地位的特殊性,安全、稳定与发展的关系较为复杂,特别是当边界问题尚未完全划定时边境贸易很难全面展开,境外分裂势力的分裂活动仍影响着境内的社会稳定,因此西藏边境地区的安全、稳定是加快经济社会发展的重要基础,而加快对外开放、经济发展只能在一定程度上促进边境地区的稳定,在制定相应政策、措施时必须对此有清醒的认识。

近年来,中国西藏的周边环境发生重大变化,丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路建设、孟中印缅经济走廊建设等倡议得到南亚、东南亚各国响应。在这一背景下,西藏地方如何统筹国内与国际两个大局,充分利用中央给予西藏的特殊优惠政策,抓住南亚陆路大通道、环喜马拉雅经济带建设的机遇,加强与尼泊尔、印度等国的边境合作,加快边境地区开放开发和经济社会发展,已经成为当前值得关注和思考的问题。

[本文责任编辑 刘清涛]

<sup>①</sup> 参见《习近平对西藏日喀则、阿里等地区抗震救灾工作再次作出重要指示,肯定抗震救灾工作取得阶段性胜利,要求继续抓紧搜救被困人员、全力救治受伤人员、妥善安置受灾群众、做好灾后恢复重建工作、维护西藏社会大局和谐稳定》,《西藏日报》2015年5月7日第1、3版。

## CONTENTS

**Speech at the Theory Seminar on Celebrating the 60th Anniversary of Xinjiang Uygur Autonomous Region** ..... Wang Weiguang (1)

**Central Government's Great Practice in Administrating Tibet in 1950s: From the Execution of "Seventeen-Article Agreement" to Democratic Reform** ..... Zhang Yun (6)

In 1950s, central government went through a very difficult and complicated course in the management and administration of Tibet, and achieved splendid accomplishment and concluded very valued administrative experience. The author tries to explore the content and distinguishing features of central government's administration of Tibet in this period from aspects of the correct using of theories and methods, sticking to basic principle, thinking highly of making work guidelines, considering the art of strategy and policy, in order to seek the historical development pattern and administrative features, hoping to probe details of Tibet's modern history, as well as to provide some benefit experience to contemporary administration of Tibet.

**Key words:** Central Government Tibet Administration Practice

**A Preliminary Exploration On China's Contemporary Border Policy in Tibet and Its Achievement** ..... Sun Hongnian (20)

Since the founding of the People's Republic of China, central government has carried out a series of special favorable policies to border area of Tibet, and the Party Committees and governments at all levels in Tibet also made some accommodative policies. All these policies effectively defended national unity and territorial integrity and promoted the development of border area and benefited people's lives. For the past 60 and more years, people of different ethnicities in the border area strived to develop economy and sustain border stability, giving their own contribution for building homeland and guarding southwest borderland. This article discusses China's contemporary border policies in Tibet and achievements from academic perspective.

**Key words:** Contemporary China Border Area in Tibet Stability Development

**A Historical Exploration of the Preparation and Construction of Tibet Railway** ..... Zhang Yongpan (32)

Constructing Tibet railway had been a big hope of Chinese people for 100 years, and idea, design and construction of this railway went through 100 years from the Qing Dynasty, the Republic of China to the People's Republic of China. However, it was after the PRC's founding, especially after the establishment of Tibetan Autonomous Region and China's reform and opening up, that the railway construction was really put into practice, under the background of central government's administration of Tibet, the survey and construction started. Several generations of leaders of the Party paid a great deal of attention to the construction of the Tibet Railway. Into the new century, following the fast development to China's economy, it only took five years for China to build the Tibet railway. The construction of Tibet railway was related to administration of Tibet, national economic power, surrounding environment, borderland stability.

**Key words:** Tibet Tibet Railway Borderland Development

**On the "Great Wall" in Northeast Region during Yan, Qin and Han Period** ..... Fan Enshi (44)

The author believes that relics of fortress and barriers belonging to Yan, Qin and Han period