

關於重新設置「西康省」的設想及其理論依據

◎ 王紅衛 柯偉

在中國，有一片神奇的土地，即「西康地區」。因藏、彝人口居多，費孝通將之稱為「藏彝走廊」，包括目前四川省的阿壩藏族羌族自治州、甘孜藏族自治州、涼山彝族自治州和攀枝花市、雅安市以及雲南的迪慶藏族自治州、怒江傈僳族自治州和昭通市、麗江市。面積40萬平方公里，人口1,509萬，現轄五個自治州、四個地級市、六十一個縣、六個自治縣、一個縣級市。

未來一段時間，由於一系列偉大工程的實施，這裏將深刻影響和改變中國的發展進程，甚至有可能影響到中國的命運和前途。

為甚麼呢？說到底，關鍵是一樣東西——水。我們知道，水是生命之源，哺育萬物，所以人們一般將所在地的大小江河稱為「母親河」。中國是一個嚴重缺水的國家，是世界上十三個貧水國家之一，人均水資源擁有量2,300立方米，為全球人均擁有量的四分之一。同時中國也是一個能源並不富集的國家，而水能是目前可歸人類大規模利用的能源中唯一的可再生能源。進入二十一世紀以後，隨著經濟的發展，中國將長期面臨能源緊缺的困擾。

與中國水資源短缺的情況不同的是，「西康地區」特別受大自然的厚愛，將大地的精華聚集於此，為中華民族的生存與發展創造條件與福旨。

這一狹小的區域，聚集了金沙江、瀾滄江、怒江、雅礱江、大渡河等五條大江大河，水利、水能資源極為富裕。但由於目前行政區劃的限制，給統一規劃、利用和管理帶來了很大不便。因此有必要對該地區進行重新整和，單獨設置省份，加強管理，充分利用好這一寶貴資源。為此，筆者將給出兩個方面五點理由，對此給予系統闡釋。

一、該地區在未來中國的發展中將擁有十分重要的地位，需要格外重視，單獨設置省區是最有效的可行性辦法之一。

（一）就水利資源而言，我們知道，中國是一個嚴重缺水的國家，而且時空分佈十分懸殊。中國的黃淮海地區人口密集、經濟比較發達，人口、耕地、糧食和GDP總量分別佔全國的34.6%、36.1%、36.8%和35%，在中國國民經濟和社會發展中具有重要的戰略地位。但是，由於地理和自然氣候等條件的限制，黃淮海地區水資源總量僅有2,023億立方米，佔全國的7.2%，人均水資源量為462立方米，為全國平均水準的五分之一，世界平均水準的二十分之一。尤其是擁有北京、天津等全國性政治、經濟、文化、教育、科技中心的海河流域，為了支撐經濟社會的發展，長期過量開發利用地表水，被迫大量超采地下水，形成了「有河皆幹，有水皆汙」和地下水嚴重超采的嚴峻局面。資源性缺水十分嚴重，致使這一地區的社會發展和人民生活受到嚴重威脅¹。為了改變這一狀況，中國啟動了被稱為「世紀四大工程」之一的「南水北調」工程。「南水北調」工程是迄今為止世界上最大的水利工程，它分東、中、西三條調水線路，工程完成後總調水規模達448億立方米，相當於增加了一條黃河的水量。工程總投資達5,000億元。工程實施後基本覆蓋黃淮海地區、膠東地區和西北內陸的部分

地區，可基本解決受水區水資源供需緊張的局面，逐步消除影響北方經濟社會發展的瓶頸，對促進全國經濟的協調發展，將起到重要的保障作用。「西康地區」正是「南水北調」工程中具有決定意義的西線工程（調水最多、工程難度最大、投資最巨）的水源所在地。西線工程規劃從該地區的通天河（金沙江的上游）、雅礱江、大渡河調水約200億立方米（現規劃調水170億立方米），可為青、甘、甯、蒙、陝、晉六省區發展灌溉面積3,000萬畝，提供城鎮生活和工業用水90億立方米。對促進西北內陸地區經濟發展和改善西北黃土高原的生態環境有極為重要的意義。至於在由鄧英淘、王小強、崔鶴鳴、楊帆等著名學者提出的規模更為宏大的「大時空調水」方案中²，「西康地區」將成為作為主體工程的「西線工程」的主要水源，戰略地位更加重要，其中主張在目前「南水北調」的基礎上，再打通此處的通瀾滄江和怒江以及西藏的雅魯藏布江，聯合向黃河調水1,000億立方米，同時挾高勢能一泄而下，補北方雙倍水源和水電，徹底解決整個北方地區的生態問題和黃河「懸河」問題，功蓋千秋萬代，恢宏無比，無異於再造一個中國。如此一來，何止是上萬億的投資問題，其社會效益和歷史功績又何止是一個經濟學概念所能解釋的，還是「鄧、王、崔、楊」說的好——這無異是「再造一個中國」！當真如此，「西康地區」便是「再造中國之母」！地位何等重要。而我們知道，水是生命之源，是社會發展優先爭奪的戰略性資源。目前世界上許多國家和地區為了爭奪寶貴的水源，不惜兵戎相見，由此引發的社會危機也愈來愈多。不管是在甚麼地方，人們都不會輕易轉讓這種寶貴的資源（比如經常洪水滔天的孟加拉也對印度的北方調水深表憂慮）。在中國也一樣，在「南水北調」工程剛提出之初，作為調水主戰場的四川、湖北、江蘇等地就有人表達了不同的觀點。許多代言學者也以工程成本大，對調出地區社會和生態建設發展危害巨大等為由，拋出反對論調。其實很多講的也都是實際情況，有的理論也很站的住腳。但國家是站在全國發展的戰略高度看問題，提出這一工程其實也是無奈之舉，因此對局部地區利益的犧牲是不可避免的。為了減少這些利益的衝突，推動整個工程的順利進展，尤其是為將來更大範圍內的調水工程和國土整治工作考慮。我認為有必要對作為決定性水源的「西康地區」進行戰略整和，單獨置省，以提高其戰略地位，加強管理。

（二）就水能資源而言，「西康地區」的水能富集程度在整個世界範圍內都更是絕無僅有的，如果就其對將來中國的社會發展所起的作用而言，也絲毫不在其作為全國性重要水源的地位之下。中國是一個能源並不富集的國家，中國常規商品能源資源佔世界總量的10.7%，只有水能資源居世界第一位，其餘的如煤炭資源居第三位，石油資源居第十二位，天然氣資源居第二十二位，但由於中國人口十分龐大，因此人均能源可采儲量遠低於世界平均水準。2000年人均石油可采儲量只有2.6噸，人均天然氣可采儲量1,074立方米，人均煤炭可采儲量90噸，分別為世界平均值的11.1%、4.3%和55.4%。只有人均水能可開發量接近世界平均水準，為世界平均值的91%。目前中國的能源需求正在急劇增長（近年年均增長12%），但是因為經過百多年的開採，作為中國主要能源的煤炭資源生產增長潛力已經有限，所以現在已經開始出現了「煤荒」。同時中國面臨的石油資源短缺情況更是危急，一則中國石油儲量遠不及煤炭豐富，國內生產潛力有限，作為中國第一大油田的大慶油田（產油常佔全國的二分之一左右）石油資源已經面臨枯竭，產量正在逐年下降；二則海外供給市場不穩，爭奪也日趨激烈，給中國的能源供給帶來了嚴重後果。中國的核能技術還不成熟，再加上安全和原料等方面的因素，大規模投產的可能性也不大。因此近年連續發生日甚一日波及全國範圍內的「煤荒」、「油荒」、「電荒」。據統計，2003年全國缺電2,000萬千瓦，當年有二十二個省、市、自治區拉開限電，比2002年增加十個；進入2004年後，僅第一個季度全國就有二十四個省、市、自治區拉開限電，比上年又增加兩個，全國前三個季度共缺電3,000萬千瓦，僅江蘇一個省就缺電800萬千瓦。總之，各種能源的短缺，尤其是電能的短缺，對中國的社會經

濟等各個方面和人民生活水準的提高產生了十分不利的後果。雖說在國家大力發展火電的情況下，2005年以後這種局面會有所緩和，但依然會持續緊張，更重要的是，這種以不可再生資源為原料的應急性方式是否能持久解決這個問題很值得認真考慮。水能資源是中國現有能源中唯一可以大規模開發的可再生能源，所以也就成了存亡續救的唯一法寶。據最新調查資料顯示，中國水能理論蘊藏量為6.89億千萬，技術可開發量為4.93億千瓦，經濟可開發量為3.95億千瓦（最終可開發量），均居世界第一位。水電資源總量在中國能源組成中也僅次於煤炭處第二位³。再者，由於水能源是可再生的能源，所以開發的愈早愈好。又因為水電是清潔能源，面對中國日益嚴重的環境污染問題，就更決定水電是未來需要優先大力發展重要能源。目前國家規劃的全國十三大水電基地（按裝機規模依次為金沙江水電基地、長江上游水電基地、雅礱江水電基地、瀾滄江水電基地、大渡河水電基地、怒江水電基地、黃河上游水電基地、閩浙贛水電基地、西江上游水電基地、東北水電基地、烏江水電基地、湘西水電基地、黃河中游水電基地），共計劃裝機2.53億千瓦，佔全國最終可開發量的64%。是本世紀上半業中國準備優先實施開發的重點項目。其中規模最大的前六個水電基地中就有五個位於「西康地區」——即金沙江水電基地（裝機7,174萬千瓦），雅礱江水電基地（裝機2,856萬千瓦），瀾滄江水電基地（裝機2,560萬千瓦），大渡河水電基地（裝機2,340萬千瓦）和怒江水電基地（裝機2,132萬千瓦）⁴，共計劃裝機1.7億千瓦，佔全國水電可開發量的43%，約相當於九座舉世聞名的三峽水電站，動態總投資在一萬億元以上。其中包括溪洛渡（裝機1,260萬千瓦）、白鶴灘（裝機1,250萬千瓦）、向家壩（裝機600萬千瓦）、烏東德（裝機740萬千瓦）、錦屏一二級（裝機800萬千瓦）、糯紮渡（裝機585萬千瓦）等一批世界級特大水電站和小灣（裝機420萬千瓦）、二灘（裝機330萬千瓦）、瀑布溝（裝機330萬千瓦）、兩河口（裝機300萬千瓦）、金安橋（裝機250萬千瓦）等約六十多座國際國內大中型水電站，它們將共同構築起中國乃至整個世界上最亮麗、最宏偉的水電風景群。這一規模巨大的水電群，不管在那一方面，在世界範圍內也都是獨一無二的。但目前由於行政區劃的限制，致使許多水電基地被分割成兩段（如瀾滄江水電基地和怒江水電基地就分別雲南和四川兩省），更有像金沙江這樣作為界河的水電基地，使許多水電站跨省而建（如前面提到的溪洛渡、白鶴灘、向家壩、烏東德等幾個特大水電站幾乎都是如此），這就給統一規劃、建設、管理帶來很多不便。因此筆者認為十分有必要對該地區進行戰略整和，單獨置省，以提高其戰略地位。同時這也是又一個被稱為「世紀四大工程」之一的「西電東輸」工程中最具決定意義的電源輸出地，其工程規模、投資數額、社會效益和戰略高度都遠在三峽工程之上，而所處地區的情況也比三峽地區更為複雜。國家為了解決三峽工程建設中的矛盾和提高三峽工程的戰略高度，曾一度計劃在該地區設置「三峽省」，最終因為管理成本等原因而設置了重慶直轄市。鑒於這一先例，我們認為「西康地區」單獨設置省區將是有例可循，有據可依的。也是現實和必要的。

總之，「西康地區」同時做為被稱為「世紀四大工程」中影響投資最大、影響最深遠的兩大工程——即「南水北調」和「西電東輸」工程中最具決定意義的專案實施地區，無疑將成為本世紀上半業中國乃至世界上建設工程量最大的地區之一。所謂「世紀工程」，將事關國家與民族富旨。屆時將何止是上萬億的投資與產出。面對如此巨大的工程投資和重要的產出，即使僅對它的有效管理，就是一項十分重大而艱巨的工程，更不要說它的建成實施將對中國社會的發展所產生的那種幾乎無法估量的深遠影響。因此可以說該地區在未來的國家發展格局中，有著無法比擬的戰略高度。國家應盡可能的為此提供一切方便，掃除其可能存在的障礙，充分建設、利用和管理好這一國家和民族的寶貴財富。單獨設置省區是最有效的可行性辦法之一。

二、目前關於省級行政區劃改革的研究和呼聲此起彼伏，現已成為大勢所趨，「西康地區」在這一方面得天獨厚，可以先行試點，一舉多得。

當前有關中國行政區劃改革的研究非常之多，尤其是省級行政區劃改革的研究更是其中的熱點和重點，可以說是當前的「顯學」之一。社會各界均對此表示出了極大的關注與熱情。著名學者有地理學家胡煥庸教授、華東師大的劉君德教授、復旦大學歷史地理研究所周振鶴教授、青年經濟學家湯愛民博士等，均對此表示支持，並有專門著作研究。如劉君德教授的《中國行政區劃的理論與實踐》、湯愛民博士的《大整和》等。民間個各種研究更是幾乎達到白熱化的程度，近年來，網上流傳的各種《中國行政區劃圖》多達數十種，可見普通民眾也很熱衷於此事。雖然中國政府對此一直沒有任何公開的表態，但也沒有公開否定過這一設想。同時，中國一些主管這一工作的官方要人也已個人觀點的方式對此表示了支援，如民政部部長多吉才讓⁵、民政部地名司司長戴均良⁶等。因此，許多學者認為中國行政區劃改革的時機已經成熟，主張應及時展開具體工作。

雖然各種方案的具體內容千差萬別，但有一個共同點無可否認，那就是中國的行政區劃不科學，省級行政區劃規模普遍偏大，容易導致管理不善，尾大不掉，不利於國家的長治久安；管理層級太多，造成管理成本上升，加重社會負擔。因此主張縮省級規模、減少管理層級，提高管理效率。具體來說有「分省強縣」（又稱「縮省強縣」或「弱省強縣」）、「縣市直管」等一系列主張。總之，我們可以看到，增設省級行政區劃設置是大勢所趨。同時我們也應看到，省級行政區劃改革的工作千頭萬緒，是一項非常龐大的工程，同時由於其中的利益錯綜複雜，一旦真正展開，矛盾和阻力一定會很大。這也就是國家對此一直沒有進行任何公開的表態原因。因此筆者認為全面推行省級行政區劃改革的時機還不是很成熟，如果強制推行，可能會給中國的社會發展造成一定的混亂。考慮到中國目前當以保持穩定為主，所以眼下不宜全面推行展開此工作。但大勢所趨，又不能放棄。故而在一些條件較為成熟的地區先行試點（如「西康地區」、「淮海地區」等），再以成功經驗逐步推廣就成了首選方案。

因為一系列無可比擬的優勢，「西康地區」成了首選中的首選。具體來說：

（一）「西康地區」所在的四川、雲南兩省規模在全國更是普遍偏大，具備分拆的客觀基礎和需求。四川省現有面積48萬平方公里，在中國僅次於地廣人稀的新疆、內蒙古、西藏和青海等西部四省區，居全國第五位，與華東沿海五省市（即山東、江蘇、上海、浙江、福建）的面積之和相當；2003年總人口8,700萬，在中國僅次於河南、山東兩省，居全國第三位，與西北五省（陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆）的人口總和相當（9,160萬），佔整個西部地區十二個省、市、自治區的四分之一左右，一省獨大的情況特別嚴重；現轄三個自治州、十八個地級市，共二十一個地級行政設置，居全國第一位（全國平均不足十一個）；十四個縣級市、121個縣、三個自治縣，共138個縣級行政設置，也居全國第一位（全國平均不足六十五個）；地縣級行政設置（除市轄區外）共159個，與大多數學者普遍認為比較合理的四十至五十個相比，是其三至四倍。如此，這就使得四川省的綜合管理規模（面積、人口、轄區等影響管理的重要因素的加權平均值）穩居全國之冠，所謂鞭長莫及，這就給行之有效的管理帶來了很大的不便，中國現行行政設置體制的弊端在這裏得到了集中體現（管理規模大、層級多、成本高、效率差等）。雲南的情況與四川非常相似，現有面積達38萬平方公里，居全國第八位；2003年總人口為4,376萬，居全國第十二位；現轄二個地區、八個自治州、六個地級市，共十六個地級行政設置，居全國第六位；十個縣級市、八十個縣、二十九個自治縣，共119個縣級行政設置，居全國第三位；地縣級行政設置（除市轄區外）共135個，穩居全國

前列，綜合規模明顯偏大。這就為「西康地區」的析出提供了客觀需求與基礎。「西康地區」的析出，按筆者在本文開頭的設想（包括目前四川省的阿壩藏族自治州、甘孜藏族自治州、涼山彝族自治州和攀枝花市、雅安市以及雲南的迪慶藏族自治州、怒江傈僳族自治州和昭通市、麗江市。面積40萬平方公里，人口1,509萬，現轄五個自治州、四個地級市、六十一個縣、六個自治縣、一個縣級市），就可以從四川析出面積31.7萬平方公里，人口827萬，以及轄區三個自治州、二個地級市、五十五個縣、三個自治縣和一個縣級市；從雲南析出面積8.3萬平方公里，人口682萬，以及轄區二個自治州、二個地級市、六個縣和五個自治縣。如此，就可以適當緩解兩省管理規模過大的矛盾，使二者的規模回到一個相對較為合理的水準上去。

（二）從歷史沿革上看，「西康地區」的單獨析置也有一定歷史根據。在這一地區（具體範圍有所差別，但出入不大），原來就存在一個「西康省」（這也就是筆者在本文一開始就將這一地區暫定名為「西康地區」的原因）。原「西康省」成立於1939年（民國二十八年），首府西康縣，1951年遷往雅安市，1955年才始予以撤銷⁷；之前還存在一個「川邊特別行政區」，也是一個獨立的省級建制。總之來看，該地區歷史上就是一個獨立的省級設置，與現在所屬兩省歷史淵源不深，聯繫不強，具備重新析置的歷史根據與條件。因此，筆者認為可以在此基礎上重新恢復和設置「西康省」，至於具體轄區根據實際情況和需要可以有所變通，省名和首府也可以重新考慮。

（三）「西康地區」單獨析置的另一個優勢是該地區民族、文化、自然環境與社會發展狀況十分相近。該地區是多民族混居區，除漢族外，以藏、彝、羌、傈僳等民族為多，民族成分複雜、文化習俗相近，單獨置省有利於民族政策的有效落實，促進民族團結和社會穩定；同時，該地區自然環境以山地和高寒氣候為主要特徵，人口稀少，社會經濟發展水準低下，是全國貧困縣市最多、最集中的地區之一。單獨置省有利於國家對此集中扶貧攻堅，減少地方干預和截留環節，同時利用該地區未來巨大的工程投資與巨額產出，積極推動該地區的社會、經濟、文化等各項事業的快速發展，為全面建設小康社會做出貢獻，以期盡快實現中華民族的全面復興。

總之，重新析置和恢復「西康省」，既可以推動中國的省級行政區劃改革計劃逐步展開，同時能有效推動該地各項事業的順利、快速發展，可以說是既有主觀需求，又有客觀基礎，結果當然是一舉多得。

統觀全局來看，「兩大世紀工程」的實施為「西康地區」的發展提供了前所未有的戰略機遇，賦予該地區偉大的歷史使命（在某種意義上可以說在一定程度和範圍內部分解決了中華民族的生存與發展問題）；同時也為該地區的有效管理提出了更高的要求，單獨設置省區是最有效的可行性辦法之一，「西康地區」又恰好在這一方面有許多無可比擬的優勢。因此，在「西康地區」單獨置省可以說是「天時、地利、人和」皆備，如今是「萬事具備，只欠東風」，只等國家領導人高瞻遠矚，廣泛吸取社會各界各方意見，盡快將這一事關中華民族千秋大計的偉大工程付諸實施。

註釋

1 張基堯：〈貫徹十六屆三中全會精神，團結一致，堅定信心，與時俱進，努力開創南水北調工程建設新局面——在南水北調工程建設工作座談會上的講話〉，《中國水利科技網》，2003年

11月5日。

- 2 王偉群：〈再造一個中國〉，《中國青年報》，1999年7月19日。
- 3 高季章：〈建立生態環境友好的水電工程建設體系〉，《水信息網》，2004年6月2日。
- 4 成都水電勘察設計院，〈全國十二大水電基地〉，《新華網四川頻道》，2003年11月15日。
- 5 多吉才讓：〈民政部部長多吉才讓談創新行政區劃體制改革思路〉，《瞭望新聞周刊》，2002年10月20日。
- 6 戴均良：〈省直接領導縣：地方行政體制的重大改革創新〉，《行政區劃網》，2004年2月28日。
- 7 作者不詳：〈中華民國時期的特別行政區制度〉，《行政區劃網》，2003年7月28日。

王紅衛、柯偉 華中科技大學公共管理學院公共經濟研究中心研究員

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第三十六期 2005年3月31日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第三十六期（2005年3月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。