

中日欠发达地区区域开发政策比较与借鉴

発展を欠いた地区開発政策の中日比較と参照

辽宁大学经济学院副教授 张 舒

要 旨

地域開発は新世紀において地域が持続的に発展する核心的内容となっており、それは中国の未来への発展と国際競争力の向上に巨大な促進効果を果たすと思われる。本稿は中日両国の発展の遅れた地区の開発政策の進展過程とその特徴である—比較的整った法体制の整備、専門機関の設置、技術集約型都市の建設、グローブポールの発見と構築、山間部の総合開発、農村経済の振興、高度交通情報網の整備などについて論述した。また中国と日本の発展の遅れた地域の開発政策の共通点である、政策の総目標の一致と下位目標の違い、自己発展能力と持続的発展の競争力の創出、国民所得の再分配による経済発展の促進と生活レベルの向上、産業構造の合理化と重工業重視政策がもたらしたマイナスの影響の除去などについて比較考察した。本稿の主旨は中国のWTO加入後、西部大開発に適した有益な着想を求めるところにある。

キーワード

発展を欠いた地区、地域開発、技術集約型都市、二重開発体制、グローブポール、持続的発展

所谓欠发达地区是指那些低度开发的落后地区或边缘区，其内部发展缓慢且受到外部的抑制，经济发展尚未突破“起飞”转折点。欠发达地区的开发是一项长期的社会经济系统工程，其成败如何，主要取决于有无开发政策和政策的科学性、可行性。从日本的经验教训看，拥有比较科学、可行的开发欠发达地区的区域开发政策至关重要。分析比较研究战后日本制定的一整套开发欠发达地区的政策，对中国西部大开发有重要借鉴价值。

1. 中国西部欠发达地区区域开发政策的演进

(一) 西部大开发的战略意义

西部地区是中国欠发达省份的聚集区。实施西部大开发战略，是党中央总揽全局，面向新世纪作出的重大决策。开发西部，在近期，是国家实施积极财政政策、扩大内需方针的有机组成部分；是推动产业调整，实现经济结构合理化和高级化的需要。从中长期看，实施西部大开发是实现第三步战略目标的需要，是实现国家可持续发展和社会稳定与国家安全的需要。西部大开发对增强国力举足轻重，21世纪初实施西部大开发战略的意义十分重大。

(二) 西部地区开发政策的演进

中国西部地区经济的形成与发展，主要是由国家的总体经济发展战略，尤其是工业布局战略所推动的。从新中国成立到20世纪末期，中国西部地区经济开发政策大体上可以划分为三个阶段：

(1) 50年代初至70年代末的“均衡开发政策”与西部开发

建国以来到70年代末，中国采取的总体经济开发政策基本上是“加速开发政策”，这种政策以实现工业总产值的最快增长为目标，旨在通过工业的经济增长，带动其他部门的发展，从根本上改变贫穷落后的面貌。在产业布局上以主要采取“均衡开发政策”，强调沿海与内地均衡发展，国家投资重点指向中西部地区，西部地区经济建设以能源、原材料基地和国防生产科研基地为重点，为此奠定和加强了西部地区工业的基础。

(2) 80年代初至90年代中期的“非均衡开发政策”与西部开发

党的十一届三中全会后，中国经济社会发展政策发生了重大转变，按三大经济地带序列分阶段、有重点地展开布局，总体上推行“非均衡开发政策”。这一布局的实施对西部地区经济发展产生了深刻影响。国家大力支持西部地区基础设施建设，改善投资环境，帮扶农村脱贫和发展农村非农产业。同时，鼓励东部地区通过横向经济联合和对口支援，帮助支持西部地区加快发展。

(3) 90年代中期以来的“经济社会综合协调开发政策”与西部开发

在《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中，首次将地区协调发展作为国民经济和社会发展的指导方针之一，从“九

五”开始，更加重视中西部地区的发展，并积极朝着缩小地区差距的方向努力。西部地区发展重点是发挥资源优势，发展优势产业。

2. 日本欠发达地区区域开发政策的演进

(一) 欠发达地区开发的战略意义

日本是个国土狭小、人口众多、资源贫乏的国家。战后日本经济高速增长，以三大经济圈为中心的太平洋带状工业区的形成，带来人口与工业分布的“过密”等一系列经济、社会问题。日本政府自60年代以来，先后采取限制在东京、大阪及川崎、横滨等大城市新建工厂的措施。石油危机结束了日本经济的高速发展，使日本经济进入了稳定增长时期，在这种情况下，欠发达地区开发的问题更为紧迫地提到日程上来。日本开发欠发达地区的主要标志是：①经济重心逐步向三大经济圈以外的相对落后地区进行大规模的基础设施和基础结构建设，积极培植和发展地区经济增长极，刺激欠发达地区经济快速发展。②新技术革命改变着日本经济结构，同时带来了经济地域结构的变化，由资源型向知识技术密集型方向发展，以短、轻、薄产品为特点，高附加值的尖端技术产业在布局指向上摆脱了“临海型”布局的框框，成为振兴日本欠发达地区的催化剂，日本政府抓住这一契机，大力促进三大经济圈以外的技术密集城市的建设。③经济发展模式由“外力助长型”向“内发型”转变。由于国家财政困难，很难再以中央财力为后盾推进经济布局由“三湾一海”向内陆地区发展，只能依靠地方政府来创造条件，吸引外来企业和发展地方产业。为此，日本政府主要通过制定和实施持续的区域开发政策来达到振兴欠发达地区经济的目标，使全部国土都得到均衡、有效、合理的利用。

(二) 欠发达地区开发政策的演进

战后，日本欠发达地区区域开发政策的演进历程可分为如下三个阶段：

(1) 战后至60年代初的“非均衡开发政策”

战后，日本政府吸收了美、苏等国土开发的经验，结合当时国内的实际情况，确定了对国土实行综合开发的方针，并于1950年制定了《国土综合开发法》，实施以特定地区综合开发计划为中心，目标是整治河流、增产粮食和合理利用

水资源,对经济发展迟缓的欠发达地区也采取了相应的对策,如东北地区工业发展较慢,地方财政赤字大,为了通过工业开发促进地区经济发展,制定了《东北地方开发促进法》;以后九州、四国、中国和北陆地方也都先后制定了类似的法令。直到1962年,日本政府实施的是向重点地区倾斜的非均衡政策。这一政策的实施促进了日本经济的恢复,为经济的高速增长奠定了基础。

(2)60年代初至90年代末期的“均衡开发政策”

从1962—1969年,日本采取据点开发方式将经济建设重点转向工业领域,建设“太平洋带状地区”,形成区域经济增长极以此带动周围地区的开发,疏散工业和大城市人口,地方开发据点的形成对欠发达地区的飞跃发展起着中枢主导作用。自1969年起,由于太平洋沿岸经济的高速发展,造成了日本国民经济空间布局方向的失衡,为了从根本上缩小大城市与欠发达地区的收入差距并适应社会信息化的新形势,日本政府实施了大规模开发构想,以新干线、高速公路等大型交通网和通讯网的建设为重点,在日本的东北、西南等偏远地区如苫小牧、秋田湾、周防滩等建立几个大型工业基地和大型畜产基地,促进欠发达地区的经济增长。1974年,日本政府制定了《国土开发利用法》,它标志着日本经济发展进入了新的阶段。在开发方式上由大规模开发转向综合开发,此阶段目标是发挥地方的积极性,创造良好的地方居住环境。从1970年至1975年,日本原来欠发达地区人口共增加了250万人,这说明欠发达地区的开发工作已取得进展,“过密”、“过疏”问题正在逐步解决。为适应21世纪日本的老齡化、信息化和国际化的需要,日本于1987年开始转向多极分散型国土开发,特别重视对“地方圈”的建设,进一步健全欠发达地区交通运输和信息通讯网,为工业向这些地区发展提供了前提条件。

(3)新世纪的“协调—倾斜开发政策”

1998年日本政府制定了第五次国土规划—《21世纪的宏伟蓝图》，开发方式为参与协作。新国土规划的政策目标是：建设自然居住区，修建大城市，地区之间的合作，形成广泛的国际交流圈。从四个政策目标来看，新国土规划十分重视地区的选择和主要地区的建设，依靠各种主要部门的参加和地区之间的合作，促进高质量的国土环境建设¹⁾。

3. 日本欠发达地区区域开发政策的主要特点

(一)建立了较完善的法律制度

日本开发欠发达地区的重要措施是立法先行、计划与立法相结合。自50年代起先后制定了《北海道开发法》、《冲绳振兴开发特别措施法》、《过疏地域振兴特别措置法》等法律126种。在立法的基础上，政府先后对欠发达地区实行计划开发。仅在1962—1980年间，政府先后制定的国土开发计划和欠发达地区开发计划达20多个，如北海道综合开发计划、冲绳岛振兴开发计划等，并规定国家设立北海道、冲绳开发事业费预算。法律的严肃性、规范性和稳定性，保证了欠发达地区开发的顺利进行。

(二)成立专门的欠发达地区援助机构

为保证欠发达地区援助计划的有效实施，日本政府成立了专门的组织管理机构。如北海道开发的运作体制是由北海道开发厅、北海道开发局、北海道东北开发公库所组成。即日本在中央政府中设立北海道开发厅，厅长官为国务大臣。厅下设北海道开发局，局直接对厅负责。厅的办公地点设在东京，局的办公地点设在北海道的札幌市。北海道开发厅只负责北海道开发中的直辖部分，另有辅助部分交由北海道地方政府负责。这是一种双重负责的开发体制，其特色在于中央为地方开发设立机构，与地方机构并存，而且开发的主要责任不是交给地方政府，而是由中央政府的开发机构负责。这种由中央政府设立直辖的北海道开发机构，便于开发工作在中央政府的各省、厅之间进行协调，有利于北海道

1) 国土厅计划局计划课：日本21世紀の国土のグランド・デザイン〔〕 1998(2)：5～6；1998(3)：9～13

的综合开发。同时,鼓励地方及民间力量参与投资,不但减轻了中央财政援助的巨大压力,而且调动了欠发达地区政府的积极性。

(三)寻找和建立经济增长极

日本欠发达地区区域开发政策的制定和实施,为日本经济的发展培植了若干重要的增长极及一批地方中枢和中心城市,也为“地方圈”的建设起到了支撑拉动作用,如冲绳振兴开发计划的实施,使冲绳市成为该地区的经济增长极和地方中枢城市;北海道综合开发计划的实施,使札幌市成为该地区的经济增长极和地方中枢城市,这标志着日本城镇体系的完善和成熟,对日本经济的合理发展起到了重要的促进和调控作用。

(四)积极建设和发展技术密集城市

日本于70年代后期提出“技术立国论”,并在1983年4月颁布了《技术密集城市法》,该法明确规定:技术密集城市的建设必须在三大经济圈以外。为此,日本政府在欠发达地区中选择了19个科技城市建设地区,既可实现大力发展尖端产业的计划,强化技术创新,又可利用这些科技城的创新扩散效应振兴欠发达地区经济,实现经济地域空间结构的合理化。如熊本县机械工业有一定基础,其微电子工业的主要复合方向确定为自动化机械产品,他们把先进的微电子技术应用于机械工业;大分县则由于过去是农、林、水产业为主的地区,决定把生物工程、海洋工程和微电子技术复合到这些方面,并提出“农工并茂”的原则²⁾。此外,熊本与大分的科技城规划,都坚持了分散的组团布局原则。这样不仅使城市建设格局与自然相协调,获得优美的环境,更重要的是使导入的尖端技术产业对周围地区产业产生更好的扩散效果。日本建设技术密集城市,是日本城市发展的一种新模式,这种产、学、研三者有机结合的新型城市发展,促进了科研成果的转化和日本经济圈的进一步开发³⁾,实现了城市与其产业的互动发展,成为日本经济发展最强劲的增长极之一。

2) 通产资料调查会:「21世紀の产业立地ビジョン」,工业再配置课监修,1985年10月,59页

3) 张舒著:《日本区域经济发展与城市管理》,辽宁人民出版社,2000年6月,109页

(五) 振兴山村, 综合开发山区

战后经济的发展, 使日本认识到要抑制产业和人口向大城市集中, 必须大力振兴山村, 综合开发山区。日本共有山村 2099 个, 分布在四分之三的国土上。但山村过去长期处于落后状态, 生活条件很差, 以致造成人口外流, 形成“过疏”地带。日本为了发展欠发达地区, 保持林业资源, 1965 年实行《山村振兴法》, 振兴山村计划数为 1194 个, 占全国面积的 48%。为了振兴山村, 增加了国家的投资。在山村振兴事业投资中, 国家补助一般占二分之一, 其余为地方支出。以山形县最上地区山村振兴为例, 总投资为 1076 亿日元, 国家拨款 580 亿日元(占 54%), 县拨款 281 亿日元(占 26%), 其余 20% 由市町村负责。

合理地利用土地, 植树造林, 是发挥山地优势, 振兴山村的有力措施。一般山区, 坡度 8° 以下种水田, 8° - 15° 种旱田, 15° - 25° 广植果树, 25° 以上禁止开垦, 一律植树造林, 从而保证了山区耕地的有效利用。振兴山村的方向是实行以林为主的综合发展。1974 年在全国山区农业产值中, 林业占 38%, 耕种业占 31%, 牧业占 22%, 果树、养蚕、特产占 9%。通过林牧结合, 畜牧业逐渐向山区发展, 1976 年山区饲养的奶牛占全国的 38%, 肉牛占 66%, 猪占 30%。果树业也向山区推进, 目前, 果树栽培面积的 70% 分布于山地或丘陵地区。为此从根本上改变了山村农业生产结构。

中部山地的高冷地区的综合开发, 是日本振兴山村和开发欠发达地区的典型。位于群马、长野、山梨、福岛各县交界的中部山地, 气温较低, 海拔 800 米以上地区年平均气温都在 10°C 以下, 无霜期仅 110-160 天, 限制作物的生产。这些地区通过开发都建成为蔬菜、畜产、旅游等综合发展的农业基地。目前高冷地区已发展为旅游基地, 夏季建高尔夫球场、网球场, 冬季为滑雪场, 特别适于休憩和旅游。

(六) 建设远隔农业基地

战后日本农业地域分布的最重要特征是从大城市近郊农业地带——中间农业地带——远隔农业地带移动。远隔农业地区能够由落后的农业地区, 逐渐发展为全国最重要的农业基地采取的主要措施是: 充分利用远隔地区的自然优势, 发展牧草和青贮饲料的种植, 使之成为全国最重要的畜牧业基地; 不断改良水

稻品种,培养耐寒、早熟品种,注意防治自然灾害,大力进行土地改良工作,贯彻执行农业发展政策,特别是经济补贴政策,使远隔农业地区成为全国最重要的粮食基地;交通运输系统的改善,缩短了农产品的运输时间,使远隔地区的农产品,尤其是蔬菜、水果等及时运到京滨、中京、阪神三大消费市场成为可能。九州的宫崎县、鹿儿岛县利用南国风光的特点,创建了全国性的远隔蔬菜产地;东北地区的福岛县、山形县的黄瓜几乎垄断了东京蔬菜市场。随着远隔农业地带分区专业化的进一步增强,远隔农业基地的建设已成为日本开发欠发达地区的典型。

(七) 振兴乡村经济的“一村一品运动”

70年代的石油危机迫使日本整个经济萎缩,到北海道、四国、九州等欠发达地区建厂的投资者大大减少。日本大分县政府就是在这种背景下,于1979年率先在日本开始倡导和推进“一村一品运动”的。“一村一品”是一个形象的提法,事实上可能是一村数品,或数村一品。这“一品”是指发展具有本乡特色的产业。大分县大山町提出“种好梅、栗,旅游世界”的口号,组织青年在山区种植梅子和栗子,当获得高收入后,到中国、韩国、以色列和美国去旅行,进而“站在世界的角度,考虑家乡的建设”。通过“一村一品运动”的开展,大分县已有一些町村的人口处于稳定状态或略有回升,其经济社会效益十分明显。从整个国民经济的角度看,“一村一品运动”的作用并不大,所创造的价值仅占国民收入的1%左右,但是对经济落后、人口过疏的地方来说,是地区振兴措施的一个重要内容。“一村一品运动”对发挥各地区资源优势,使每个角落充满活力与生机,对于社会的稳定发展,无疑是重要的。

(八) 建立交通、高度信息通讯系统

日本中央和地方的财政支出很大部分是用于交通、信息系统的建设,把加快和加强基础设施的建设工作作为区域开发的突破口。地方政府主要负责城市间的干线和支线的道路建设,而中央政府成立的国家控股的“道路公团”,重点承建跨地区的干线道路和高速公路。近年来,日本的高速公路不断向偏远的欠发达地区延伸,加强了这些地区和东京等大城市的经济联系,为推动欠发达地区的经济发展发挥了巨大的作用⁴⁾。伴随着国际化的发展,信息的国际交流在

飞速发展,对高级化、多样化的国际信息通讯服务的需要日益增长,日本政府于2000年7月成立了信息通讯技术战略本部,并制定了《建立高度信息通讯网络社会基本法》⁵⁾,加强了对高度信息通讯技术研究开发的指导和支持。

4. 中日欠发达地区区域开发政策比较

综观中日欠发达地区区域开发政策,我们可以看到一些共同特点:

(一)中日欠发达地区都制定了总目标一致、子目标有别的区域开发政策

中日欠发达地区区域开发政策都是以加快欠发达地区发展速度,缩小地区间差距,为实现经济和社会的综合协调发展而制定和实施的。因此,两国的总体目标大体是一致的。从经济和社会发展的角度看,这个总目标可以概括为经济效率和社会公平的最大化。追求经济效率就是通过资源在各地区间的有效配置,取得欠发达地区经济快速发展的最佳经济效益;追求社会公平就是运用经济或行政手段,缩小区际间经济社会发展水平差异,促进欠发达地区经济增长,保护生态环境,实现区域之间的相对均衡发展,从而提高整个社会的和谐程度。

由于中日两国所处的经济发展阶段不同、经济体制不同,在实现总目标的过程中,为解决不同的具体问题而制定的子目标则有很大差别。战后,日本政府高度重视欠发达地区开发,并根据经济发展阶段,适时调整并制定目标明确的、有针对性的区域开发政策,以实现整个社会经济的综合协调发展。自50年代以来,日本的区域开发政策经历了从非均衡开发政策—均衡开发政策—协调、倾斜开发政策的转变,开发方式也经历了据点开发—大规模开发—综合开发—多极分散型开发—参与协作开发等五次转变。这些转变是与日本各个时期经济发展的总方针、生产力和科技发展水平以及当时国家财政经济状况相适应的。

早期日本欠发达地区的区域开发政策侧重于资源开发,多为资源开发或者各生产部门的单项开发。70年代以后,欠发达地区的区域开发政策转向考察、开发、利用、治理、保护的全面综合开发,从资源开发转向工、农、运、商等多方面

4) 张舒著:《日本区域经济发展与城市管理》,辽宁人民出版社,2000年6月,109页

5) [日]《时势动态》,2001年2月号

的综合发展,开发计划从发展生产为主转向保护和改善环境为主。在中国,欠发达地区开发的历史进程大致可以划分为三个时期:第一个时期为改革开放前的30年,重点是“一五”计划重点工程的“西进”和大规模的“三线”建设,以建设能源、原材料基地和国防生产科研基地为重点;第二个时期为80年代初到90年代中期,重点支持建设基础设施,帮扶农村脱贫和发展非农产业;第三个时期为90年代中期以后,建设重点为发挥资源优势,发展优势产业。伴随着中国市场化进程的加快,中国欠发达地区的发展步入了一个新的阶段。

(二)中日欠发达地区开发,均培育其自我发展的能力和持续发展的竞争力

欠发达地区要加快开发,首先需要大规模的投入。而欠发达地区资金存量极少,只有从外部进行大投入,才能促进其发展。实践表明,欠发达地区发展投入的主体是国家财政。

日本对欠发达地区的开发采取了高投入的政策,即国家和地方按事业计划拨出专款,以无偿扶持为主,辅以低息长期贷款,并发动个人开发。国家设置专门的金融机构为欠发达地区筹集资金,提供低息长期贷款或为开发作担保⁶⁾。欠发达地区用于开发的贷款利率只有一般银行利率的60%左右,如中央政府给予北海道的开发项目补贴明显高于其他地区,1995年在日常河流改造多补贴13%;国家高速公路建设多补贴13%;港口建设多补贴35%;渔港建设多补贴30%;公路及其他基础设施多补贴18%。在农业开发方面,根据不同的实施主体分别予以资金支持。如农业土地改良所需的调查费用,国营事业全额由中央政府出资;道营事业则50—100%由道政府出资,也有部分由中央政府出资;团体营事业则由中央政府出50%的补助金⁷⁾。

中国,尤其是改革开放以来,对欠发达地区的基础设施建设比较重视,进行了许多投资。为了改变欠发达地区落后面貌,从1977年起,中央财政在国家预算中设置了边境建设事业补助费,其中一部分用于边境地区供水、供电、交通、通信等基础设施的建设。此外,国家逐步加大了低息贷款在促进欠发达地区发展上的作用,如人民银行从1984年开始每年有10亿元的老、少、边、穷地区

6) 武友德著:《不发达地域经济成长论》,中国经济出版社,2000年1月,200页

7) 陈耀著:《国家中西部发展政策研究》,经济管理出版社,2000年4月,66页,74页

专项贷款;从1994年开始至2000年,每年为中西部地区单独安排一项专项贷款支持中西部乡镇企业的发展⁸⁾。

(三)中日欠发达地区都通过国民收入再分配,促进其经济发展和生活水平提高

中日两国都采取中央财政向欠发达地区政府财政进行补助或补贴的措施来增强这些地区经济实力。日本政府对于欠发达地区采取了灵活多样的援助方式,主要表现为:①公共投资。日本的财政投资和公共部门投资一般都向欠发达地区倾斜,主要用于改善欠发达地区的交通、通信、教育、科技等基础建设。1980年日本公共投资占地方财政支出的比例全国平均为9%,而北海到达17.1%,远高于东北地区、四国地区、北陆地区和九州地区的14.7%,12.6%,12.4%和12.0%。1951年北海道开发时的公共投资只有70亿日元,到1995年已达9450亿日元⁹⁾,表明国家投资对北海道开发的支持。公共投资除了中央政府的财政支出以外,还包括设立专门援助欠发达地区的发展基金,如日本的开发公库。②转移支付。日本把建立规范的转移支付制度作为援助欠发达地区的有力财政手段,并不断加大转移支付力度。据统计,日本转移支付占中央财政收入的比重超过20%,高于在10—20%之间的德国、美国、英国和瑞典,与澳大利亚、加拿大、丹麦、芬兰相当¹⁰⁾。③税收优惠。通过采取减免税收,推行全民年金和全民保险制度等形式,保证欠发达地区居民不会因经济水平的地区差异而影响其基本生活水平。

在中国,1994年实行分税制之前,中央对地方政府的补助,虽然不能称之为财政转移支付制度,但其实质与财政转移支付制度是大体相同的。中央政府对欠发达地区的发展一直给予特别的财政补助,以促进这些地区的发展和缩小地区间的差距。此外,国务院还决定从1980年起,在国家预算中设立“支援不发达地区发展资金”,专门用于欠发达地区农村交通、通信、水利等基础设施的建设。中国对欠发达地区也给予了各种形式的税收优惠政策,如“七五”期间对欠发达地区减免农业税1—5年。

8) 王一鸣主编:《中国区域经济政策研究》,中国计划出版社,1998年4月,184页

9) 吉野直行:《公共投资の经济效果》[M]东京:日本评论社,1999年

10) 陈耀著:《国家中西部发展政策研究》,经济管理出版社,2000年4月,66页,74页

(四)中日欠发达地区产业结构日趋合理,消除重工业过分发展带来的不利影响

欠发达地区的工业开发必须相对集中原有的生产力,尤其是要充分利用原有的工业基础,发挥原有的中心城市的增长核心作用。同时,欠发达地区开发也必须充分重视农业的基础作用,农业的发展是欠发达地区解决贫困问题,满足工业化进程中快速增长的原材料及人口需求的必需。80年代以来,日本欠发达地区产业结构特征是:资金密集型的传统工业部门迅速让位于技术密集型的新兴工业部门;制造业比重上升停滞而第三产业比重不断提高。1978年以后,从中国西部地区三次产业结构演化来看,劳动者中第一产业所占比重呈下降趋势,而第二产业除广西外都呈上升趋势,第三产业上升的幅度更快;从轻重工业结构看,结构调整取得较大成效,西部地区部分省份重工业化系数都有不同程度下降,呈现轻型化的趋势。但重工业比重过“重”仍然是西部产业结构的重要特征。

5. 对中国西部大开发的启示与借鉴

(一)“完备内法”与“接轨外法”相结合

健全“法律体系”是西部大开发的重要保障。中国西部大开发是建立在适应经济全球化和市场一体化的大开放基础上的,因此西部大开发,不仅要有完备的“国内法”,还要有与国际法配套的“境外法”,寻找国际法与国内法的交叉点,建立保护自己利益的完整的法律法规。为此,建议制定与国际法相衔接的《西部地区开发法》,通过法律的形式把国家实施西部大开发战略的总体目标、开发方式、实施手段,以及地方政府、企业和个人等相关主体的责任和义务等重要问题予以明确的界定。同时也要及早构筑经济与技术的法制长城,如《西部地区产业促进法》、《西部地区振兴法》等有关法律条文。这些法律同样适用于中国东、中部地区内欠发达地区的发展。

(二) 建立双重负责的开发体制, 实现区域管理创新

为使西部大开发得以有效顺利实施, 中国虽然已经正式宣布成立西部开发办公室, 对西部大开发实行执行、监督、管理和协调, 但这只是一个中央机构, 并没有针对具体的开发地区。鉴于日本在开发北海道地区的经验, 中央政府应赋予地方政府较大的自主权, 建立中央直辖与地方辅助相结合的双重开发体制, 建议在国务院下设“西部地区发展委员会”。委员会由中央部门代表和西部地区代表组成, 然后委员会可设派驻各地的地区发展部, 其常设办公室可设在国家发展计划委员会。

(三) 实现投资主体多元化, 坚持“最有潜力者优先”使用资金的原则

中央财政要进一步转变财政职能, 将支持西部大开发同建立公共财政框架结合起来。建议①加大财政转移支付力度, 确定一个量化标准, 发挥收入再分配的作用, 这是启动西部地区经济运行机制的关键。②设立专项援助基金, 主要用于西部地区基础设施建设和人力资源开发。③税收优惠政策是培养税源、加快原始积累的重要手段。西部实行属国家鼓励类产业的内外资企业所得税统一15%税率, 有利于增强西部企业, 尤其是国有企业的竞争力。对在西部地区新办交通、电力、水利、邮政、广播电视等企业, 所得税两年免征、三年减半征收的政策。④加强金融信贷支持, 鼓励动员社会各方面的力量共同参与开发和建设。⑤加大对外开放力度, 吸引带有援助性质的国外长期低息贷款, 吸引国内外各类投资主体到西部投资。⑥实行价格和收费调节政策。在开发资金的使用上也应遵循“最有潜力者优先”, 而不是“最困难者优先”的原则。国家和地方政府要特别重视对第一产业和第二产业的投资力度, 发挥先行效果, 带动民间资本的高效投入。不能重走过去那种主要依靠政府动员和国家投资来开发西部的老路。

(四) 以科技创新为动力, 大力调整产业结构

调整和优化产业结构, 关系到培育西部地区新的经济优势。亚洲金融危机后使全球能源原材料价格下跌, 不利于西部自然资源的大规模开发, 同时, 西部脆弱的生态环境也不利于大规模开发自然资源。为此, 借鉴日本“技术立国”的经验, 在调整西部的产业结构中, 要面向未来, 实施高起点、跨越式的产业调整战略, 从重点开发自然资源转向开发人力资源和知识资源, 把高新技术、信息产

业作为未来发展的战略产业,以重庆、成都、西安、兰州、昆明等大城市高科技人才为依托,发展电子信息、光机电一体化、生物工程与新型医药工业,使知识要素成为加快西部发展的最主要的推动力。西部地区还应从全球经济化的角度来考虑产业结构的调整,建立起与国际经济相协调的产业结构体系。西部地区与俄罗斯等 15 个国家接壤,有着与交接国家进行经济交往的便利和可能,在产业结构上也有着互利性,这使西部产业结构调整更具有开放经济条件下的国际战略意义。目前,西部地区在技术创新力量缺乏的情况下,可以聚集异地的许多技术资源,孵化出众多的本土化科技硕果,发展优势产业和特色经济,不断提高主要产品的市场占有率,加速官、产、学、研、资协同发展,实现其创新和突破。

(五) 发挥中心城市的作用,寻找和建立经济增长极

在经济全球化下,城市是整个世界经济的中心或是经济网络中的一个节点。西部现有城市布局分散,且规模偏小,质量不高,已形成规模且功能比较完善的大城市只有成都、重庆、西安、昆明等几座,难以起到对整个西部的支撑拉动作用。从中国目前国情看,实行全面推进的均衡发展战略是力所不及的,而应实行非均衡发展战略,日本在“一全总”中所采取的“据点开发”战略对西部开发不失为一个良策。具体做法为,按照国家对西部开发的总体目标和地区特征,政府要高度重视增长极的成长,这样就变成一种定点开发,通过相对迁徙实现以点带面,既能大大降低开发成本,又可将边远地区归还大自然,促进西部地区经济可持续发展。即,一是以大城市为依托,选择几个有较好基础的大城市和若干个中等城市,培植起与当地经济关联度高的产业作为经济增长极,通过产业增长极体系的发展,形成“增长中心”,进而发展成为具有传递、辐射和集聚效应的地区一、二级经济中心城市,成为创新能力的重要支点,带动整个西部地区的发展。二是大力发展小城镇,从发展乡镇企业和调整乡镇企业的布局入手,迅速形成围绕二级经济中心城市的小城镇和集镇。三是逐步形成不同规模、不同层次、不同功能的城市群,以群体的集合优势带动更大区域的经济发展。

(六) 加强基础设施建设,用网络实现“跨跃式”发展

基础设施是生产力赖以建立和发展的基本条件,其发展水平直接或间接地影响着生产部门的成本和效益以及人民生活水平的提高。基础设施落后是制约

中国西部经济发展的“瓶颈”，所以在本次“大开发”中，对交通、通信、水利和电网等基础设施应采取“以更大的投入、先行建设、适当超前”的方针，特别要加强综合运输体系的建设，打通西部地区与中部和东部地区，西部与西北，以及通江达海连接周边的运输通道。近期实现公路网络“双轨”并行。加快信息基础设施建设，构筑统一的信息平台，实现各种信息网络的互联和信息资源共享。避免一哄而起、贪多不求质量。

(七)以人为本，构筑人才高地

日本开发欠发达地区的实践表明，人力资本开发是推动区域发展的根本对策，是效益最高的投资。在西部大开发中，要大力贯彻科教兴国战略，推进国民教育普及化，增加教育投资，坚持教育适度超前发展，积极开展“引智”工程，加大引进国内外高素质人才的力度，留住人才，用好人才，健全人才培训和储备体系，构筑人才高地。