

文章编号: 1007-6301 (2000) 03-0251-08

日本的国土开发对中国西部大开发的启示

张文忠

(中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要: 本文在评述和总结日本国土开发中所取得的成功经验基础上, 提出了中国在西部大开发中需要注意的四个问题: 一是要制定明确的开发目标和切实可行的开发方式, 并通过立法的形式保障开发计划的实施; 二是有效发挥社会资本和民间资本对西部开发的作用; 三是加大力度促进西部中小城市的发展; 四是在西部大开发中处理好资源、环境和灾害等问题。

关 键 词: 国土开发; 西部大开发; 社会资本; 民间资本

中图分类号: F061.6 **文献标识码:** A

日本的国土综合开发计划从 60 年代开始到目前为止, 已经先后制定了五次 (见表 1), 历次国土综合开发计划的制定, 都是根据日本当时所处的经济、社会和国际背景, 以及现阶段面临的重大国土问题, 提出明确的实施目标, 并制订详尽的发展规划以保证目标的实现; 而且, 后一个规划还要针对前一规划执行过程中出现的问题以及不同的发展阶段产生的新问题而进行调整, 这样使得国土政策和区域发展具有连贯性和针对性, 能够比较顺利地实现国土综合开发的预期目标。日本的国土综合开发计划对解决地区经济差异、产业空间布局、边远地区的发展和环境保护等问题起到了积极的作用。中国西部大开发尽管与日本的地域开发存在一定差异, 但日本在解决类似地域问题上所采取的政策和方法等对西部大开发仍然具有一定的参考价值。

1 地区开发目标和方式以及法律保障体系

1.1 制定明确的地区开发目标和开发方式

日本的历次国土综合开发计划都会按照当时面临的重大国土问题, 提出明确的开发计划目标, 并确定该计划实施的时间、主要解决的问题、以及针对问题制定合适的开发方式 (见表 1)。在 50 年代, 日本经济已经进入了高度发展时期, 在经济高速发展过程中, 由于人口大量向东京、大阪、名古屋等大都市涌入, 使得东京、大阪和名古屋都市圈出现了人口过度密集带来的诸多弊端, 而边远地区由于人口大量外流, 则严重影响了地方经济的持续发展, 最终导致地域间发展差异的严重化。在这种背景下, 1962 年制定了“全国综合开发计划 (一全综)”, 其目标是解决地域间均衡发展问题, 防止城市的过度膨胀, 缓减地域

收稿日期: 2000-08; 修订日期: 2000-09

作者简介: 张文忠 (1966-), 男, 博士后, 副研究员。主要从事经济区位论和区域经济学研究, 著有《经济区位论》等。

间发展的差距。为了实现上述目标所采取的开发方式是“据点开发”。即在都市圈的周边地区，选择条件较好的区位作为新的工业开发据点进行重点投资，并且通过交通和通讯设施将其有机地联系在一起，同时，在有效利用周边地区特性的基础上，促进开发的连锁反映，实现地域间的均衡发展^[1]。

这次综合开发计划对周边地区的发展、特别是基础设施的建设起到了促进作用，但人口向东京等大都市集中的趋势和地域间发展差异的问题仍然没有解决，而且，由于大规模的开发和重化工业的高速发展对自然环境破坏比较严重。为此，1969年制定了以“创造优美的国土环境”为目标的“新全国综合开发计划（新全综）”。通过“大规模项目开发”方式，整治新干线、高速公路等交通网络系统，以解决和调整国土利用的地域差异和经济地域差异等问题；同时，在加大对自然环境的保护力度基础上，协调人与自然的和谐发展。这次全国综合开发计划对日本的整体发展起到了一定的作用，并使日本在1975年以后进入了经济稳定发展期。

表 1 日本全国综合开发计划的比较*

Tab. 1 Comparison of Japanese national comprehensive development plan

	全国综合开发 计划(1962)	新全国综合开发 计划(1969)	第三次全国综合 开发计划(1977)	第四次全国综合 开发计划(1987)	21世纪国土的宏伟 规划(1998)
背景	1. 地域差异的扩大 2. 收入倍增计划	1. 经济高速增长 2. 人口和产业在大都市的集中 3. 信息和技术革新 的推进	1. 经济稳定增长 2. 人口和产业向地方分散 3. 资源和能源短缺	1. 各种职能高度向东京集中 2. 地方就业问题 3. 国际化	1. 全球化 2. 老龄化 3. 信息化
基本 目标	地域间均衡发展	创造优美的环境	人居环境的综合 整治	多极分散型国土 的构建	创造多轴型国土 结构的形成基础
基本 课题	1. 防止都市的过大 化、调整地域差异 2. 有效利用自然资 源 3. 资本、劳动、技术 等诸资源的地域适当 分配	1. 协调人与自然的 和谐，保护自然的永 恒 2. 通过基础条件的 整治，把开发向全国 推广 3. 有效利用地域特 色 4. 保护环境	1. 居住环境的综合 整治 2. 保护和利用国土 3. 适应经济社会的 新变化	1. 通过居住和交流 推进地域的有效利用 2. 国际化和世界都 市职能的再构 3. 整治国土环境	1. 促进地域自立化 2. 确保国土安全 3. 享受和继承丰富 的自然 4. 构筑充满活力的 经济社会 5. 形成向世界开放 的国土
开发 方式	据点开发构想 分散工业以及东京等 主要集聚点的职能， 配置新的开发点，通 过交通通讯设施将其 有机地联系在一起， 同时，在有效利用周 边地域特性的基础 上，促进开发的连锁 反映，实现地域的均 衡发展。	大规模项目开发 整治新干线、高速公 路等网络，推进大规 模项目建设，调整国 土利用的地域差异， 解决经济地域差异问 题。	居住构想 抑制人口和产业的集 中，振兴地方经济，解 决人口过疏和过密问 题，有效和均衡利用 国土，形成人居综合 环境。	交流网络构想 1. 要有效利用地域 特色，通过创新来推 动地域整治。 2. 以国家优先的方 针为基础，推进主要 交通、信息和通信体 系的整治。 3. 通过国家、地域和 民间诸团体的协作形 成多样化的交流机 会。	参与和协作 建立多种主体参与和 地域协作的国土 1. 创造多自然居住 地域 2. 修复大都市 3. 地域协作轴 4. 广域的国际交流 圈的形成

* 资料来源: 根据“21 世纪的日本国土宏伟规划(1998 年 3 月日本国土厅)”的文件等由作者整理而成。

日本的全国综合开发计划也并非能够完全解决经济发展中出现的所有地域问题, 也存在着许多问题。比如“一全综”主要的目标是解决地域间均衡发展问题, 但这一问题不仅没能解决, 反而使东京等大都市与周边地区的经济差异进一步扩大化。由此可见, 地区间的非均衡发展问题是经济发展的必然规律, 只有经过较长时间才能解决。如美国对西部的开发也经历了一个漫长的历史发展过程, 其大致经历了以下三个阶段, 即农业开发阶段(1750~1850)、工业开发阶段(1850~1950年)和科技开发阶段(1950年至今)。因此, 中国西部大开发切不可操之过急, 必须要制定完善区域发展规划, 以保证开发的顺利实施。

中国西部地区范围广大, 各地自然环境、社会经济发展水平参差不齐, 因此, 必须根据各地区的特征, 制定不同的开发目标和开发方式, 并且要明确提出为了实现各自目标各地区要解决的基本课题。比如有的地区开发目标主要是实现生态环境的良性循环, 而有的地区则可能是以经济的持续发展为主。不同的开发目标, 要通过不同的开发方式来实现。另外, 不同地区要解决的基本课题也应该有明显的差异, 如对于西部比较发达的中心城市, 重点应该完善和强化其中心城市的职能和作用, 带动周围地区的发展, 并积极发展高新技术产业, 参与国际竞争; 对于西部的老工业基地、特别是资源性城市, 重点应放在调整产业结构, 培植新的经济增长点上; 对广大落后地区, 要通过多层次的技术项目引进, 加快这些地区的经济发展; 对生态脆弱区和资源富集区, 要实施资源开发和环境保护相结合的道路; 对边疆和少数民族聚集区要立足富边、强边和促进民族团结的观点, 给予特殊的政策扶持。

就西部目前的情况而言, 笔者认为, 实行全面推进式的均衡开发方式, 显然是力所不及的。日本在“一全总”中所采取的“据点开发”方式对西部开发不失为一个良策。具体操作方法为, 按照国家对西部开发的总体目标和地区特征, 在一些区位条件和经济基础较好城镇设立一批国家和地方重点开发区, 由国家和地方政府共同投资, 改善开发区的基础设施和环境条件, 为企业投资创造一个良好的投资空间。在开发区建设上, 要尽量避免彼此雷同, 每个开发区应在规模、产业构成和发展方向上各具特色, 使它们能够最大限度地发挥区域比较优势, 实现以点带面, 促进地区经济持续、协调发展。

另外, “大规模项目开发”方式对西部开发也具有一定的参考价值。西部地区的一些重大环境保护和建设项目, 以及基础设施建设项目只有向日本那样, 以政府投资和建设为主体, 积极吸引民间资本参股或入股, 通过多方筹集资金来解决大规模项目开发所需资金。总之, 西部大开发必须要制定明确的发展目标、开发方式和解决关键问题的措施和方法^[2]。

1.2 以法律的形式保障规划的实施

日本为了使全国综合计划开发所规划的内容能够充分实施, 每次都根据规划内容, 制定了相应的法律来保证规划的落实。如1962年“一全综”方案一出台, 就制定了“新产业都市建设促进法”, 该法律主要是推进“据点开发”方式的实施, 促进新的产业都市的形成和发展。1964年针对边远地区的开发, 又出台了“特别地域整治促进法”, 这对刺激日本落后地区的发展具有积极的推动作用。围绕1969年制定的“新全综”方案, 1972年和1974年相继出台了“工业再配置法”和“国土利用计划法”, 这两项法律旨在指导工业布局 and 国土的有效利用。前者对限制工业企业在东京等大都市布局, 以及刺激工业企业向地方转移起到了很大作用。

为了配合“第三次全国综合开发计划(三全综)”方案的实施, 特别是促进高技术产业

的发展,在 1983 年又出台了“高技术工业集聚地域开发促进法”。1975 年以后,日本经济进入稳定增长时期,产业结构也相应地发生了变化,重化学工业在工业中所占的比重逐渐下降,而技术密集型工业所占的比例不断上升,“高技术工业集聚地区促进法”极大地推动了技术密集型工业的发展和集聚。1987 年制定的“第四次全国综合开发计划(四全综)”主要目的是实现国土的多级分散化。为了实现这一国土整治目标,在 1988 年出台了相应的法律,即“多极分散型国土形成法”,并且在 1992 年又制定了“地方据点地域整治法”。这些法律主要为了促使“多极分散型”国土的形成,并解决边远落后地区的经济、社会福利和环境等面临的问题。

从 80 年代末开始,为了适应世界经济对产业高技术化和信息化的要求,日本把经济发展重点放在了如何进一步提高产业结构层次,增强产业国际竞争力上。为此,在 1988 年出台了“地域产业高度化法”和“智能区位法”。这些法律条文出台的目的,就是保障日本产业结构的及时调整和刺激高技术产业的布局。

由此可见,日本在每次全国综合开发计划制定后,都相应地出台大量的法律来保障开发计划和政策在全国各地的顺利实施,并及时根据出现的新问题制定新的法律加以完善。到 1998 年为止,日本已经制定了与国土开发相关的法律近 170 种,这些法律的制定对日本国土规划方案的实施和完善起到了有效的保障和促进作用。

日本的经验说明,国家的地区发展规划方案和地区政策的实施必须要有法律作为保障才能够充分落实。地区政策实际上就是政府对地区经济发展的干预和调控,这种干预和调控只有按照法律依据和法律程序来实施,才符合市场经济的要求^[3]。

在西部大开发中,要尽快出台“西部开发促进法”,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、实施的手段、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。同时也要出台一些辅助法律,如“西部产业促进法”、“振兴落后地区法”、“西部地区旅游开发法”等有关法律条文。要尽快摆脱计划经济遗留下来的以行政命令指导地区发展和规划的操作方式。

2 社会资本和民间资本的投资效果

2.1 有效发挥社会资本和民间资本投入对地域发展的作用

日本在经济高速增长期间(1955~1974),社会资本和民间资本的极限生产率(极限生产率=极限生产力的增加/资本投入的增加)都保持了较高的水平,但社会资本与民间资本的增长趋势有所差异,社会资本普遍低于民间资本(见表 2)。从 70 年代后半期开始,两者都呈下降趋势,到了 90 年代,社会资本的极限生产率略高于民间资本的极限生产率。

中国总的来看是属于经济高速发展时期,特别是西部地区随着国家宏观经济政策的转变,巨大的资本投入将会使西部地区保持一个较快的发展势头。从日本的发展经验来看,在高速增长期间,民间资本的投入发挥了重要的作用。中国与日本的情况相差较大,完全依靠民间资本的投入来开发西部显然是行不通的,但是,在不断增加社会资本投入的同时,在西部地区创造一个有利于民间资本投入的良好环境,积极吸引民间资本投入,将会对西部地区开发起到巨大推动作用。

表 2 日本民间资本和社会资本的极限生产率变化*
Tab.2 Limit productivity change of Japanese private capital and public capital

期 间	民间资本	社会资本	期 间	民间资本	社会资本
1955 ~ 1959	0. 834 6	0. 246 8	1975 ~ 1979	0. 314 4	0. 094 4
1960 ~ 1964	0. 868 5	0. 321 6	1980 ~ 1984	0. 281 3	0. 072 2
1965 ~ 1969	0. 820 4	0. 361 0	1985 ~ 1989	0. 241 6	0. 062 1
1970 ~ 1974	0. 474 0	0. 180 2	1990 ~ 1993	0. 024 1	0. 059 2

* 资料来源：吉野直行 等. 公共投资の 经济效果. 日本评论社, 1999.

图 1 是根据日本 1975 年到 1994 年的统计数据绘制的不同地区、不同产业的社会资本和民间资本的极限生产率分布结果，从该图可以得出以下结论：

一是社会资本和民间资本的投入效果在产业间存在明显的差异。总的来看，第一产业（包括农、林、水等产业）的生产力效果一般要低于第二、第三产业。社会资本对于第二产业的效果在都市圈（关东、近畿，东海）要高于其它产业，而民间资本对于第三产业的效果却普遍高于其它产业。在西部开发的初期，社会资本特别是投向第二产业的社会资本应重点投向一些基础条件较好的城市，那样会获得更大的生产力效果；对于民间资本而言，积极引导其投向第三产业不仅能够获得较大生产力效果，而且有利于促进地方旅游业、商业和综合服务业的迅速发展。

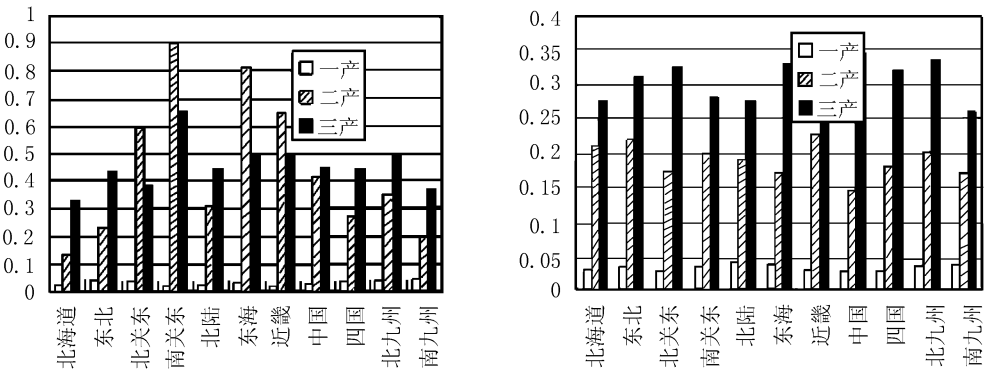


图 1 民间资本（左）和社会资本（右）生产率在地区和产业间差异

Fig.1 Regional and industrial difference between private capital productivity (left) and public capital (right) productivity

二是社会资本投入效果具有明显的地区差异，但民间资本投资效果地区差异不显著。由于地方和都市的产业构造存在着一定的差异，都市圈的社会资本的生产力效果明显要高于地方，但在第一产业表现不突出。民间资本在任何地区的投入都更侧重于投资回报，因此，民间资本的生产力效果在产业间不存在明显的地区差异。在地方，第一产业的生产力效果相对于都市圈较高，尤其是社会资本投资表现更显著。在中国西部开发中，加大社会资本在第一产业的投资是非常必要的，另外，社会基础设施的建设也应主要以社会资本投资为主，只有形成一个良好的综合投资环境，民间资本才会不断增加。

三是从投资的绝对值看，社会资本的生产力效果一般要高于民间资本，尤以都市圈的

第二产业最为显著;从投资相对值来看,民间资本对于第三产业的投资表现出更为积极的作用,这与社会资本的先行效果对民间资本的带动作用是不可分的。由此可见,在中国西部开发初期,社会资本的大规模投入非常必要,即通过社会资本投资来引导民间资本的投资。国家和地方政府特别是要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^[4]。

2.2 西部地区社会资本和民间资本投资重点

相比日本经济高度成长期的发展状况,中国西部地区的情况更复杂,总体来看西部地区比东部地区发展滞后,而且西部地区内部又存在明显的地区差异。就目前的现状来看,西部地区社会资本投资应主要侧重以下几个领域。

一是西部开发要以治水兴水为先。据估算,到2020年前后,缺水问题将严重阻碍中国经济的发展,特别是西部地区水资源分布不平衡与短缺现象已成为制约地区发展的主要问题。在加强西北缺水地区和西南岩溶石山地区找水工作的基础上,实施必要的跨地区、跨流域调水,并在加大西部地区水资源优化配置和统一管理的同时,要强化水资源的保护与有效利用,建立地区节水型经济体系,实施可持续发展的水资源开发和利用。

二是加快西电东送、西气东输以及交通和通讯系统的高速化等重点项目的建设,规划和修建连接西南与华南、华东地区等以及西南与西北之间的铁路和公路大通道,使西部地区尽早通江达海,促进物流的发展。

三是在初期以社会资本投资为主的基础设施建设上,要有效利用各种优惠政策,带动民间资本的投入。在加强区域内的交通、通信等基础设施建设的同时,依托国家交通、通信大通道的网络体系,逐步实现由点到线、由线到面的全面发展的格局。日本的新干线、东名和名神高速公路、青函海底隧道等骨干工程不仅是日本土木工程技术发展的象征,更是以国家社会资本投入带动城市和地域经济发展的典范。

由于中国民间资本发展程度比较低,大量依靠民间资本推动西部地区发展很不现实,但积极引导和鼓励民间资本以各种形式参与西部大开发无疑具有重要的意义。如上文所述,在第三产业如商业和服务业中大量引进民间资本,对解决西部资金短缺和提高西部综合服务能力具有重要的作用。另外,一些中小型企业引进民间资本方面也具有较大的发展空间。

3 中小城市的建设和发展

日本的国土开发,特别是“一全综”、“新全综”和“三全综”都特别重视中小城市的建设,如“一全综”主要在日本的太平洋地带选择了15个新产业城市,重点进行基础设施建设,通过改善投资环境来吸引大企业投资。“新全综”主要是由国家的大型项目建设来促进中小城市的发展,如新干线和高速公路的建设极大地加速了沿线地区的城市化进程。“三全综”则是通过居住环境建设来完善现有城市基础功能,并推进城市综合发展。正因为日本高度重视中小城市的建设和发展,因此从1947年到1975年,工业化水平从28%提高到36%,但同期城市化水平却从28%增加到75%。城市化的迅速发展对解决地区经济差异起到了积极的推动作用。

中国自改革开放20多年来,伴随工业化进展,城市化水平平均提高了13个百分点,但西部的城市化发展明显低于全国的平均水平,到1998年,西部非农业人口占西部总人口的

比重为 18%，而同期东部约为 28%，西部要比东部低 10 个百分点，相对于东部的城市化已处于加速阶段，西部地区的城市化水平仍然处于初级阶段。因城市化滞后所引起的农村发展缺乏活力、农民收入难以提高、内需难以扩大、就业难以及可持续发展能力减弱等问题，已经成为西部经济社会发展中的“瓶颈”。

西部的城市化建设不宜进一步发展大城市，目前应该把重点放在完善和强化现有大中城市的职能上，尤其要强化中心城市在资金、人才和物流等方面的集聚和辐射功能。像直辖市重庆，省会城市成都、西安、昆明、兰州、贵阳、乌鲁木齐、西宁、银川、拉萨以及新兴城市攀枝花、绵阳、德阳等近年来发展都很迅速，城市规模和职能结构也发生了巨大的变化，其中，重庆、成都、西安都已进入特大城市之列，昆明、乌鲁木齐作为边疆中心城市，对外开放度不断提高，已经成为中国西部的重要城市。西部大开发要重点开发这些城市，增强这些中心城市的辐射力、吸引力和综合服务功能，使之成为西部经济增长的中心。同时也要积极地在西部建设一些新的经济增长点和增长中心，如可以在中心城市的周边以及区位条件和经济较好的地区，扶持或新建一批职能各异的小城市，使其成为国内外企业家投资的主要中心。

西部地区的城市化也不宜全面铺开，应以现有城市和正在开发的资源基地为依托，沿铁路、水路、高速公路等逐步推进。在完善和强化大中城市中心职能的基础上，发挥其中心职能的辐射和吸引作用，带动邻近地区和农村地区经济的发展，并以交通和通讯网络为纽带建立一个大中小城市相互协调的西部城市发展格局。

4 处理好开发与资源、环境和灾害间的关系

从表 1 可以发现日本的历次国土开发，都把合理利用国土资源、保护环境和重视减灾、防灾作用一个重要的课题，只有处理好它们之间的关系，才能保持经济的可持续发展。因此西部大发展战略要与国家的可持续发展战略密切配合和协调，把资源、环境和灾害问题置于一个重要的位置。西部地区是中国主要大江和大河的发源地，上游地区面临着保护生态环境和消除贫困、保障居民基本生活福利水平的重要任务。西部地区水土流失、土地荒漠化和草场退化问题等十分严重，另外，西部地区的许多城市也存在着严重的大气环境污染问题，如 1999 年中国 10 个大气污染最严重的城市中，西部地区就占了 5 个。这些事实说明，一味强调西部的资源优势而忽视环境的承受能力无疑是十分危险的。另一方面，西部地区的各种自然灾害也比较严重，应该加强对西南地区的地震和洪水，西北地区的水土流失和地下资源开发而造成的地质灾害的观测和研究，运用现代遥感技术和地理信息系统等高新技术对西部地区可能出现的灾害进行实时监测和有效预测，为国家对重点区域和重要工程进行防灾和减灾配套工程投资提供科学依据。

参考文献：

[1] 青木荣一. 现代日本の都市化[M]. 东京：古今书院，1979.
[2] 建设大臣官房政策课. 国土建设の长期构想[M]. 东京：ぎょうせい，1986.
[3] 矢田俊文. 国土政策と地域政策[M]. 东京：大明堂，1996.
[4] 吉野直行. 公共投资の经济效果[M]. 东京：日本评论社，1999.

The Inspiration of Japanese National Land Development on
the West Exploitation in China

ZHANG Wen-zhong

(Institute of Geographical Sciences and Natural Resources CAS, Beijing 100101)

Abstract: The plan of Japanese national land development played a positive role on solving the problems such as the regional economic difference, the industrial space distribution, the development of outlying districts and the environmental protection.

In this paper, on the basis of the comments and summarize the successful experiences of Japanese national development, four main problems needed to be pay attention in the west exploitation in China were presented as follow. First, it's important to draw up a clear development goal and a feasible development pattern, in addition, through legislative formality to ensure the implementation of the exploitation plan. Second, give full play the part of the public capital and private capital in the west exploitation. Third, bring about a great advance in the development of middle and small cities in the west. Fourth, correctly handle the problems of resources, environment and natural calamity in the west exploitation.

Key words: National land development; West exploitation; Public capital; Private capital