

# 清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字18期

2000年2月28日

\*\*\*\*\*

## 目标区域政策对中国开发中西部的启示

齐良书

战后日本在一片废墟的基础上，用令人震惊的极短时间一跌成为世界经济大国，而且国内各地区居民收入基本均衡。在这个过程中，区域政策的制定和实施起了不可忽视的作用目前，我国面临着加快开发广大中西部地区的历史任务，日本的区域政策可以给予我们一些有益的启示。

### 一、 开发战略

从某种意义上说，目标区域发展战略的沿革过程就是不断选择重点地区进行集中开发过程，这对中国开发中西部的战略选择很有启发，日本中60年代初为了缓解原工业发达地区（京浜、中京、阪神和北九州）的过问题，选择了其周边的"三湾一海"（东京湾、伊势湾、大阪湾和濑户内海）地区作为开发的重点，使日本的宏观工业布局向太平洋沿岸地区倾斜。这也就是所谓"据点式的开发方式"。到60年代末，太平洋沿岸带状工业带已经成为世界是最重要的制造工业中心之一。之后，日本的区域政策又转向"项目开发"、"地方居信区开发"以及"网络开发"，把开发的重点逐步向落后地区分散。

选择重点地区优先发展，固然会造成新的地区间的不平衡：但是，一国经济由不平衡到平衡发展，本身就是一动态的过程。在经济尚不十分发达的条件下，集中有限的财力物力投向最有发展潜力的地区，特取得一定成果之后再向其他落后地区推进，是促进落后地区加快发展的是最有效率的作法。尤其对于中国这样一个幅员辽阔、落后地区范围很大的国家来说，放弃重点就意味着放弃发展。

中西部共有21个省、市、自治区，如何从中选择重点省区，是中国制定中西部开发战略所必须

解决的一个首要课题。参照日本的经验，根据中国中西部地区目前的经济条件，依照“效率优先，兼顾公平”的原则，我们认为，选择中国中西部重点开发省区应主要考虑以下因素：（1）自然资源条件好。（2）市场容量大且前景广阔。（3）交通运输方便。（4）产业基础比较雄厚。或已有了一定的产业基础。（5）科技、教育较发达，劳动者素质高。

不仅在整个中西部需要选择重点省区优先发展，在重点省区内也应当有重点，以求最大限度地实现地域发展的经验证明，大城市对周围地区的幅射带动作用在直径200-300公里的范围内表现得较为明显，中国各省区的人口和经济活动主要集中在省会城市或首府，中西部尤其如此，而中西部省区的省会城市自身经济规模还不是很大，对周围地区的幅射带动范围也就更加有限。因此，中西部重点省区的开发在一段时期内应集中在省会城市及其邻近地区。

## 二、 宏观政策

### 1. 法规建设

日本的区域政策在其实行的几十年中，不仅在不同的阶段都制定了详细的发展规划以保证目标的实现，而且充分运用立法手段以确保区域政策的连续性。自1950年颁布《国土综合开发法》以来，有关区域发展的法规已经形成体系。按内容划分，主要包括产业布局、开发区建设、落后地区开发、城市规划，环境保护、资源利用等到方面的法规。

中国开发中西部是一个规模宏大的社会经济系统工程，是一项长期而又艰巨的伟业，政策的权威性和连续性也就格外重要。一个完善的法规体系不仅能够有效地保证区域政策的权威性和连续性，而且能够为市场机制的确立和顺利运行提供法律框架，因而是必不可少的。

### 2. 财政

除了国家直接投资政策和税收政策以外，财政转移支付制度也是区域政策的重要内容。中国目前的财政转移支付制度还存在着很大问题，不利于缩小地区差距。

为了使财政更好地为区域政策服务，可参照日本的作法，将财政政策转移支付划分有条件转移支付和无条件转移支付两大类。无条件转移支付应按照各省区的有关指标相对于联合国平均值的指数计算出一个综合指数（具体指标可包括人均财政收入、技术开发能力、城市化水平等），再根据综合指数的大小将各省区市分成若干等级，作为无条件转移支付额外负担的标准。有条件转移支付应主要补助给落后省区用于基础设施建设，其中包括一般性补助、特殊因素补助、临时性特殊补和项目专项补助。最后一种补助是向受补助地区的某一专项活动提供资金，受补助地区的政府必须投入相应比例的资金或接受中央政府的审查监督。这种补助对地方政府公共产品投入具有较强的援助和诱导作用。可以与产业政策和区域政策紧密配合，有助于缩小地区差距。

### 3. 金融

在长期的经济发展实践中，日本连续实施了一种称作"财政投融资"的计划，可以为中国拓展财政资金的来源渠和增强财政资金的使用效率，提供有益的借鉴。此类计划是以中央财政资金的来源渠道和增强财政资金的使用效率，提供有益的借鉴。此类计划是以中央财政资金为依托，通过邮政储蓄、各种保险和年金等形式广泛吸收社会资金，然后根据政府制定的经济发展计划，通过政府确认的公共金融机构，进行投资、贷款、认购债券和提供债券担保等金融活动。这一计划在促进地区经济发展方面的具体形式是建立地区开发金融制度，其金融制度，其直接目的是为振兴特定地区的产业，投资、贷款的发放对象只限于特定的地区的法人实体。日本地区开发金融的实施主体主要有北海道与东北地区开发公库和针对九州、四国、北陆等不发达地区的日本开发银行--"地方开发局"。

参照日本的经验和中国的实际情况，可以考虑在国家开发银行中设立地区开发金融部，专门负责开展针对中西部不发达省份的开发金融业务。应允许地区开发金融部门将已经的各种专项贷款业务集中在一起，本着自担风险，保本经营的原则，为中西部地区提供强有力的资金支持。

### 三、 配套措施

#### 1. 技术开发

开发中西部地区，技术进步是关键。而日本一向以重视技术发展著称于世，日本政府在推动技术进步方面积累了不少宝贵经验。

战后初期，日本企业的设备陈旧，技术落后，日本政府对企业的技术改造和技术革新采取扶植措施，以便加速企业的现代化和技术进步。（1）在财政上给予补，科技厅、通产省、文部省等有关省厅均设有振兴企业研究开发补助金制度。（2）在税收方面，主要地通过减免措施和加速折旧制度进行的。（3）金融信贷资助。日本政府主要通过政策性金融机构向企业提供低息贷款。

在促进财力有限、技术力量比较薄弱的中小企业更新设备、提高技术水平方面，日本政府也积累了不少成功经验。（1）向中小企业提供设备现代化资金贷款。（2）向小企业租凭设备（3）都道府县及指定市级地方政府下设公立试验研究机关，其技术人员深入现场，对辖区内的中小企业进行切合实际的技术指导。（4）建立中小企业信息中心和公立试验研究机关技术信息和公立试验研究机关技术信息室向中小企业提供必要的信息。（5）除中小企业自身对职工进行增训外，政府也同样采取措施，扶植职业训练工作。（6）促进技术交流。都道府县经常举办中小企业技术交流研究会，此外中小企业事业团还开展促进技术转让工作。（7）引导技术开发。除了技术和资金上的支持，日本政府也委托政府的研究机关和民间研究机关来开发一些中小企业自身难于承担而又必须

开发的高新技术。

日本在高新技术发展的组织管理上颇有独到之处，值得中国认真学习。（1）政府重视对科技工作的组织领导。1956年成立了科学技术厅，全面负责科学技术政策的推广工作。1959年成立科学技术会议机构，并用《科学技术会议置法》给以保障。（2）积极推进“产官学”合用。高新技术项目的研究的一切往往投资大、风险大，民间难以独立承担。日本政府出面组织企业、大学和国家科研机构联合攻坚，建立了“产官学”三位一体的“流动研究体制”。（3）重视高新技术工业园区的建设和培育。日本从70年代起兴建高科技工业园区，1983年颁布了《高科技园区法》在全国19个地区兴建高科技园区，促使大学、科研部门和产业界在高技术园区充分发挥聚集效率，以推动国家高新技术发展目标的实现。

## 2. 基础设施

日本政府颁布的所有有关地域开发的法律法令中，几乎都对基础设施的建设作出专门的规定，并明确规定对这方面的投资予以资金保障，并在税收和贷款上给予优惠。基础设施投资在日本的政府支出中占有极高的比重——约占40-50%。

基础设施建设投资体制仍过多依赖于国家的财政性资金，已不适应一发中西部地区的需要。必须实施多渠道筹资方式。主要包括：（1）增加财政扶持力度。对主要干线设施，国家应给予更大的投资倾斜，重点予以扶持，主要是在财政、信贷方面给予一定的优惠政策；积极促进中央、地方、企业合资建设基础设施，鼓励地方、企业独资兴建基础设施；中央主要承担具有全局意义的骨干性、大通道及干线设施建设，地方政府主要负责地区性设施建设，企业专用设施由企业建设。

（2）扩大利用外资规模。对投资内陆地区基础设施建设的外资给予特殊优惠政策，以吸引国际资金，实行独资或合资兴建；积极采用BOT方式，加快基础设施建设。（3）发挥政策性金融的作用。建立地区基础设施开发基金，由政策银行承担和管理。

## 3. 环境保护

日本政府在60年代即不顾产业界反对，制定了环保标准，不可谓没有远见，但是从时序是看，采取这些措施是在日本的公害问题已相当严重之后，走的是一条“先污染，后治理”的道路，这种模式造成日本环境一度恶化。许多国民为此付出了健康甚至生命的代价。

公害发生后的治理费用高昂，治理效果产不完全理想。

作为发展中国家，中国的环境现状不容乐观。中国生态系统的重心又位于中西部地区。因此，中西部开发决不能走“行污染，后治理”的道路，必须把保护生态环境纳入中西部开发政策的目标和计划之中，预防为主，防治结合。

保护环境要有一定的资金投入，在中国财政资金紧张的状况下，可借鉴日本的"补偿"政策。对于自然资源的开发，实行"谁开谁保护"的政策。对于污染的治理，实行"谁污染谁治理"的政策，把保护环境、治理污染的责任落实到每个企业和单位。为此，应做好与环境投资相关的技术改造、综合利用、优化产业结构、调整产品结构、强化排污收费政策、植树造林等一系列工作。

中国存在的环境问题，有不少是由于管理不善和管理不严而造成的。目前日本的环境管理较为严格，以强烈的政府干预来支持防治公害这项工作。为了加强环境管理，中国已经制定和完善了环境保护的法律、法规和标准，这固然是重要的，但更为重要的是，要有强有力的管理部门和文明的社会公众来监督实行这些法律、法规和标准。因此，严格的环境管理，有待于政府和全社会的共同努力。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

---

主办：清华大学中国经济研究中心

联系电话：(010) 62789695

地址：清华大学经济管理学院中楼302

邮 编：100084

[返回](#)