

中央民族大学“211”“985”工程项目

发达经济体落后地区开发与 发展中的政府行为

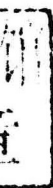
李红梅 著

新 华 出 版 社

中央民族大学“211”“985”工程项目

发达经济体落后地区开发与 发展中的政府行为

李红梅 著



新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达经济体落后地区开发与发展中的政府行为 / 李红梅著 .

北京 : 新华出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5166 - 0776 - 3

I. ①发… II. ①李… III. ①不发达地区—区域开发—政府行为—研究—中国

IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 293057 号

发达经济体落后地区开发与发展中的政府行为

作 者: 李红梅

出 版 人: 张百新

责任编辑: 梁秋克

装帧设计: 汉书鸿图

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010 - 63077122

中国新闻书店购书热线: 010 - 63072012

照 排: 北京汉书鸿图文化传播有限公司

印 刷: 北京京海印刷厂

成品尺寸: 148mm × 210mm 1/32

印 张: 9.5 字 数: 238 千字

版 次: 2014 年 6 月第一版 印 次: 2014 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5166 - 0776 - 3

定 价: 22.00 元

图书如有印装问题请与印刷厂联系调换: 010 - 66829063

中央民族大学
“211 工程” 中国少数民族经济发展研究项目
“985 工程” 中国民族地区经济社会发展
哲学社会科学创新基地

学术出版物 编委会

主	任	刘永佶			
委	员	李俊清	徐中起	张丽君	
		李克强	杨思远	匡爱民	
		党秀云			
主	编	刘永佶			

总 序

民族是人类历史进程中特定阶段的社会存在形式，它从文化、政治等各个层面影响着经济发展，而经济发展又是民族存在和演化的基础。中华人民共和国成立后，标志着中华民族的统一，并以法律的形式承认中华民族的 56 个支民族，其中汉族人口占百分之九十以上，55 个在总人口中的比例居少数的民族，称为“少数民族”。不论汉族还是 55 个少数民族，都是中华民族的一员，权利、地位、义务、责任是平等的，都在为中华民族的振兴而努力。虽然历史上少数民族经济发展相对滞后，但在中华民族总体现代化过程中，各少数民族劳动者积极主动，使经济取得了飞跃进步。少数民族经济是中华民族经济的重要组成部分。

少数民族经济也是经济，具有经济的一般性，经济学的基本原理和范畴都适用于对少数民族经济的认识。因为这种一般性，所以出现了对少数民族经济理论研究的质疑：既然少数民族经济也是经济，只要应用经济学的基本原理和范畴解决实际问题就够了，何必再对之进行理论研究呢？然而，科学研究并不仅局限于一般性，一般性与特殊性的内在统一才构成科学的规定。经济学自从形成以来，一直关注着各国、各民族的特殊经济矛盾，所有已经出现的经济学说，实际上都是对特定国度、民族经济矛盾的理论探讨。在特殊经济矛盾的探讨中体现着、包含着经济的一般性。所谓经济学的基本

原理和范畴，都是某一国家（十九世纪是英国、二十世纪是美国和前苏联）的经济学家在探讨其本国、本民族特殊经济矛盾中作出的规定，因其具有一定的代表性，所以形式上表现为“基本”或“一般”了。中国人知道并应用经济学，是从二十世纪开始的，由于简单地将某一外国的特殊经济学说当成基本原理，是“放之四海而皆准”的，忽略了对本国、本民族经济矛盾特殊性的研究，因而走了许多弯路，甚至吃了很大亏。经验教训告诉我们，必须明确中国和中华民族的主体性，才能从特殊矛盾的探讨中形成适合中国和中华民族发展的经济学。也只有在中国经济学和中华民族经济学的研究中才能发现并概括出对经济学基本原理和范畴的新认识。

对中国经济的研究，当然也包括中国的少数民族经济，在一国、一民族的总体中有 56 个支民族，这是中国经济的一个重要特点。中国经济学的研究必须正视这个特点。不仅要从总体上包括对少数民族经济的研究，还要从少数民族经济自身的特殊性上进行专注研究。这正是中国少数民族经济理论研究的现实性和可行性之所在。

中央民族大学是中华民族统一的象征，也是 56 个支民族相融合的学府。中央民族大学经济学院不仅承担着培养经济人才的任务，也肩负对少数民族经济理论和实务研究的责任。“九八五工程”的“中国民族地区经济社会发展与公共管理哲学社会科学创新基地”所设的首要课题，就是对民族地区经济发展的研究。经与本校及全国民族（地区）院校同行、学者的同心协力，我们从理论、专题、应用、调查四个层次进行探索，所得成果，结丛书出版，请教学界、政界、企业界人士指教。恭候批评。

劉永佳

二〇〇八年十月十日

目 录

第一章 绪论	(1)
一、发达经济体落后地区农业开发与发展的经验	(1)
二、发达经济体农业开发与发展的共同特征	(12)
三、本书的架构与思路	(18)
第二章 美国西部地区的开发与农业发展	(22)
第一节 西进运动与西部的农业开发	(22)
一、18 世纪的早期开发：跨过阿巴拉契亚山脉	(23)
二、19 世纪前半期的开发：向远西部进军	(27)
三、19 世纪后半叶的开发：占领大平原	(29)
第二节 美国西部地区农业开发的基础与特点	(32)
一、美国西部地区农业开发的基础与条件	(32)
二、美国西部地区开发模式的主要特点	(42)
第三节 美国西部地区综合开发的影响	(48)
一、为美国经济社会的发展奠定了基础	(48)
二、推动了美国民主政治的发展	(52)
三、加快了美国城市化的发展速度	(54)

四、对美国文化产生了重要影响	(55)
五、促进了美国全国性的人口大迁移和布局的调整	(57)
六、进一步塑造和突现了美利坚民族性格	(57)
第四节 美国西部农业开发的经验与教训	(62)
一、美国西部农业开发的主要经验值得借鉴	(62)
二、美国西部农业开发的教训不容忽视	(69)
第五节 战后美国农业发展政策的调整与演变	(73)
一、美国农业政策的演变历程及特点	(73)
二、美国农业政策的主要内容	(78)
三、美国农业政策形成与调整的理论基础	(81)
第六节 借鉴与启迪	(82)
一、正确界定富有理性的政府职能	(82)
二、发挥市场机制的基础性作用	(85)
三、实施从资源导向型向市场导向型转变的战略	(86)
四、适时选择西部农业发展的新增长点	(88)
五、根据国家和市场的需要,合理开发西部资源	(92)
六、挖掘创新型资源,从资源依赖型转向市场导向型	(93)
七、加强西部地区生态环境建设	(93)
 第三章 德国政府对落后地区的开发与农业发展	(94)
第一节 德国政府开发落后地区的历史背景	(94)
一、东西德的形成与演变	(95)
二、德国政府开发落后地区的历史背景	(96)
第二节 德国政府开发落后地区的主要措施及特点	(97)
一、制定了对东部落后地区农业开发与发展的 相关政策	(97)
二、德国支持农业发展的主要政策措施	(102)

第三节 借鉴与启迪	(117)
一、落后地区的开发与发展必须纳入国家 整体发展战略	(118)
二、农业和农村经济发展的政策性扶持和保护 力度应加大	(118)
三、土地合理流转是进一步完善家庭承包经营制度的 重要步骤	(120)
四、农业、农村的协调发展是农业综合开发与发展的 根本目标	(122)
五、社会保障体系及制度建设是农村发展的重要内容 ..	(123)
六、信息化是农业现代化的必然趋势	(125)
第四章 日本政府对落后地区的开发与农业发展	(127)
第一节 日本落后地区经济开发的背景及主要成果	(127)
一、日本落后地区经济开发的历史背景	(127)
二、北海道开发计划的实施及主要成果	(130)
第二节 日本北海道开发的特点	(134)
一、建立健全适应北海道开发的管理体制	(135)
二、提供充分的政府相关支持措施	(137)
三、依据北海道区域特点进行开发	(141)
第三节 日本农业开发与可持续发展的主要经验	(144)
一、法律法规健全	(145)
二、政府定位清楚	(145)
三、各级政府部门管理目标明确	(147)
四、各级政府高度重视	(148)
第四节 日本北海道开发及农业发展对我国的启示	(150)
一、完善我国西部开发与发展的配套体制	(150)

二、调整政府的政策支持方式	(152)
三、西部落后地区的开发与应突出地方特色	(155)
四、开发规划和阶段性目标相结合	(156)
五、选准产业方向	(158)
六、把握政府扶持的力度	(159)

第五章 战后意大利的南部开发与农业发展

(161)

第一节 意大利南部开发的背景与发展历程

(161)

一、意大利南部区域概况	(161)
二、意大利南部开发的历史背景	(163)
三、意大利南部开发与发展的主要成果	(166)

第二节 意大利南部开发的主要特点

(172)

一、立足长远规划是意大利南部开发成功的基础	(172)
二、加大政府的积极引导和扶持力度是意大利南部 开发成功的动力和保障	(174)
三、注重市场机制的建立与完善是意大利南部开发成功的 关键	(176)
四、理顺政府干预与市场机制关系是保障开发成效的 重要条件	(179)

五、培育增长极和增长中心是南部农业发展的助推器 ...

(179)

第三节 意大利的农业发展及相关配套政策

(180)

一、促进农业发展的各种优惠政策	(180)
二、积极推动农业创新体系的建立和农业科技推广 政策的实施	(183)

第四节 借鉴与启迪

(187)

一、西部的开发与应建立长远的发展战略和规划 ...	(188)
二、西部的开发与应发挥政府的主导力量	(190)

三、建立符合我国西部发展实际的市场运行机制	(193)
第六章 法国政府对落后地区的开发与农业发展	(195)
第一节 法国政府开发落后地区的历史背景	(196)
一、东西部就业结构差距明显	(197)
二、东西部人均收入水平差距明显	(198)
三、东西部人才水平差距明显	(200)
四、东西部对外贸易发展程度差距明显	(202)
五、东西部其他相关指标差距明显	(203)
第二节 法国政府开发落后地区的实践及发展阶段	(205)
一、法国政府对落后地区的界定	(205)
二、法国政府开发落后地区的几个阶段	(207)
第三节 法国政府开发落后地区的政策措施	(208)
一、鼓励小城市和卫星城发展, 调整城市空间结构	(209)
二、促进农村地区的基础设施建设与发展	(211)
三、调整山区的开发与发展政策	(218)
第四节 法国政府开发落后地区促进农业发展的	
组织保障与实施手段	(219)
一、组织保障到位	(219)
二、政策实施手段配套到位	(220)
第五节 法国的农业创新制度体系建设	(224)
一、农业制度创新	(225)
二、农业技术创新	(228)
三、农业组织创新	(232)
四、农业保险经营模式创新	(234)
五、政府扶植公司制经营	(236)
六、“生态农业”与可持续发展	(238)

七、“理性农业”的创新发展	(239)
第六节 启迪与借鉴	(241)
一、政府应高度重视地区经济间的协调发展	(241)
二、政府注重运用立法、经济等手段加强干预、 指导和调节	(241)
三、政府实施重点投入是开发落后地区的基本保障	(242)
四、中央与地方政府密切配合是落后地区成功开发的 重要环节	(242)
五、把发展交通运输业置于西部开发与发展的 突出地位	(243)
 第七章 韩国的新村建设与农业发展规划	(244)
第一节 韩国新村运动的背景	(244)
一、韩国新村运动的内涵与发起	(244)
二、韩国新村运动的背景	(246)
第二节 韩国新村建设的主要内容及特点	(249)
一、韩国新村运动的发展过程及主要内容	(249)
二、韩国新村运动的特点	(253)
第三节 韩国新村建设存在的问题及相关对策	(261)
一、新村运动社会效果显著	(261)
二、新村运动存在的主要问题及其影响	(264)
第四节 韩国亲环境农业发展计划的实施	(265)
一、亲环境农业发展计划的实施背景	(265)
二、亲环境农业的内涵	(267)
三、亲环境农业发展计划的主要措施	(270)
第五节 比较与借鉴	(274)
一、中国与韩国新农村建设的异同	(274)

二、韩国新村建设的启迪	(276)
三、将环境保护作为新农村建设的基本立足点	(280)
参考文献	(284)
后 记	(288)

第一章 绪论

从世界范围看，无论发达的、还是欠发达的国家和地区，历史上均存在地区发展不平衡问题，为促进共同富裕，它们都十分重视对落后地区的开发和建设，特别是对农业的开发支持。从美国的西部开发到德国的西部开发、从意大利的南部开发到日本的北海道开发、从法国的西部开发到前苏联的东北部开发、从韩国的新村运动到中国台湾的富丽农村计划——紧随其后的农业发展措施与计划更是引起了世界各地的极大关注，探讨和挖掘先进经济体的成功经验和失败的教训，对世界特别是对中国大陆的农业发展无疑都有积极意义。本书将结合各国各地区开发落后地区的实践以及农业发展中的做法，深入探讨政府在落后地区开发和农业发展中的角色，找出对中国开发落后地区的成功经验和新农村建设的有益启迪。

一、发达经济体落后地区农业开发与发展的经验

数百年来，世界各地政府在落后地区的农业开发与发展中不断尝试，早期的诸多探索性做法取得了积极效果，概括而言主要有以下几方面。

（一）以立法、行政、经济等多种手段制定各类优惠政策

发达经济体政府开发落后地区成功的重要经验是适时制定正确的方针政策，不断采取富有吸引力的经济政策。美国是世界上较早对落后地区进行开发、扶持发展的国家，其西部开发之所以能够取得积极成果，首先归因于一系列配套的立法、行政及经济政策的出台。

1. 适时调整土地政策

土地是农业的重要稀缺资源，是农业生产的根基。土地政策合理与否，直接关系农业生产的成败。为了从根本上保证落后地区开发计划的顺利实施，美国政府于 1785 年制定了第一个土地法令，规定每英亩土地售价为一美元，最少出售量为 640 英亩。这一法令界定了美国农业发展规模经济效益的基础——土地的基本规模效益。经过半个世纪的实践，美国政府认识到这一规定额度已经超过了中小自耕农的付款和经营能力，不利于调动中小自耕农的积极性，于是便及时改革了这项政策，不仅将土地的最少出售面积减少到 40 英亩，而且还降低了土地的售价，为众多中小自耕农够买土地提供了条件。1862 年，美国政府又开始实施“鼓励性”土地政策。美国的《宅地法》规定，免费为每户西部移民赠送 160 英亩土地，用于定居经营。美国政府后来又发现洛杉矶以西地区 160 英亩并不足以维持一个农场的规模经营，故又在 19 世纪末和 20 世纪初相继颁发了新的法令，将分配土地逐次增加到 320 英亩和 640 英亩，从而形成了 20 世纪初洛杉矶以西的移民高潮，加快了西部地区的开发速度。

德国政府采取的土地政策则更加注重土地经营制度的创新，鼓励土地流转向种田能手、大户集中，以便利用集约化、规模化、专业化的生产方法，提高劳动生产率。德国的实践还证明，农场之间相互兼并重组、土地租赁经营不受任何限制，规模化进程很快。而

且，政府制订《农业法》、《土地整治法》保障其稳步推进，使原来规模很小的农场逐步转变为规模较大的农场。土地合并对推进德国农业的机械化，改善田间的道路状况，提高土壤的肥力，改善农田的灌溉条件，提高农业生产力具有十分重要的意义。土地合并政策措施的实施，促进了土地的流转，扩大了生产经营规模，使原本规模不大、生命力弱的小农场转变为规模更大的“富有生命力的农场”。

中国台湾的土地政策更加令世界各地关注。第一次土地改革的结果是实现了耕者有其田，把地主手中的土地分给自耕农，通过“耕者有其田”、“公地放领”等措施实现了第一次农业生产力的解放；第二次土地改革的结果是把小农户手中的土地进行适度流转，通过鼓励农民创办家庭农场，联合经营农业，允许农民将自己的土地委托他人经营等方式实现了土地的规模化经营，为机械化奠定了坚实的基础，从而实现了第二次农业生产力的解放。可以说，第一次土地改革将土地“化整为零”，打破了“大地主、小佃农”的局面，第二次土地改革则将土地“化零为整”，创造了“小地主、大佃农”的经营格局，实现了农业生产的专业化、企业化和机械化，实行了较大规模的农业生产，解决了农业生产发展中小农户与大市场的矛盾；与此同时，又使更多农民摆脱了土地的束缚，离开土地，实现了农业劳动力的转移，促进了农村资本主义发展。此后，台湾当局根据不断变化的形式及时调整经济发展战略，采取以农养工的“盘剥”政策再到“工业反哺农业”的政策，大大促进了农业生产力的提升。

2. 制定切合实际的经济发展政策

包括土地整治政策、资源开发政策、农业开发政策、货币政策等一系列相互关联内容。

美国第一次西进围绕移民和农牧业的发展制定了相关的土地政

策，从而把美国农业的中心从东部转至西部，使美国成为世界上最大的农业帝国，并在工业化之后仍能保持农业长盛不衰。第二次西进则强调了工业结构的调整和高新技术的发展，从而建立了以芝加哥为中心的五大湖重工业带和西海岸的高新技术企业集中区，不仅使美国的工业中心西移，也使美国的工业结构得到调整，最终完成了工业化。美国在资源开发方面制定的政策是将矿产资源转移到私人企业家手中进行经营，体现资源开发的灵活性。在农业开发方面制定的政策是在坚持自由市场经济的基础上对不同地区、不同农产品实行不同的价格补贴政策，以鼓励农业发展。在货币政策方面，政府于 20 世纪初开始实行联邦储备银行制度，将全国划分为 12 个联邦储备区，根据区内经济和金融特点，制定相应的货币、信贷政策来对生产和投资进行调节。

日本在北海道开发与发展中制定了合理的农业产业结构协调政策。日本对落后地区开发过程中的传统开发方式包括两个方面，一方面是依靠国家国土开发计划之下的财政投入，用于道路通讯等基础设施建设，另一方面是通过招商引资来引进外部企业和先进技术，以此来发展当地的具体产业。日本政府的主导作用主要体现在开发规划的制定及实施上，规划的权威性、科学性、民主性、阶段性、目标性都十分明确，总体强调区域优势和产业优势。在政府的总体部署中，第一期规划的前 5 年，主攻方向是开发能源和发展粮食，第 6 期规划重点开始转为食品加工、高新技术产业和观光休闲业。

法国政府采取了改组农场结构、合并农场、稳定务农人口等经济发展政策。对农场实施全面改组的目的在于使土地不断集中，为规模化经营创造条件。与此同时，法国政府还采取了一系列配套措施以鼓励农场合并，淘汰“没有生命力”的小农场；鼓励老年农民退休，建立为离开农业的农民发放终身养老金制度。稳定农村人口，尤其是抑制青年农民大量外流。通过“农村安家奖励”、为农户