

国家社会科学基金项目批准号：01BGJ003

国家社会科学基金项目

落后地区开发的 国际比较研究

◎ 朱欣民 著

LUOHOUDIQU
KAIFA DE GUOJI BIJIAO
YANJIU

A stylized graphic of two overlapping mountain peaks. The left peak is orange and the right peak is brown. They are positioned above a horizontal line that separates the title area from the keywords area.

关键词：落后地区 老工业区 区域政策 区域开发 区域经济
产业集群 创造型产业 知识经济

四川出版集团 四川人民出版社

落后地区开发的 国际比较研究

◎ 朱欣民 著



四川出版集团
四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

落后地区开发的国际比较研究/朱欣民著. —成都:
四川人民出版社, 2006. 6
ISBN 7-220-07185-X

I. 落... II. 朱... III. 不发达地区-经济发展-
对比研究-世界 IV. F119.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 073320 号

LUOHOU DIQU KAIFA DE GUOJI BIJIAO YANJIU

落后地区开发的国际比较研究

朱欣民 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

王定宇
解建华
戴雨虹
何秀兰
丁青 李进

出版发行
网 址

四川出版集团 (成都槐树街2号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.scmcbbs.com>
E-mail: scmcbbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028) 86259459 86259455
(028) 86259524

照 排

成都华宇电子制印有限公司 (028-86272418)

印 刷

四川机投印务有限公司

开 本

146mm × 208mm

印 张

17.5

插 页

2

字 数

439 千字

版 次

2006 年 6 月第 1 版

印 次

2006 年 6 月第 1 次印刷

书 号

ISBN 7-220-07185-X/F·777

定 价

30.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题, 请与工厂联系调换

电话: (028) 87427333

作者简介

朱欣民，男，1955年2月生于四川自贡，经济学博士，四川大学工商管理学院教授。高中毕业后上山下乡，入伍西藏边疆。1978年10月考入四川大学外文系本科学习，1982年9月考入中国社科院——北京大学亚太研究所攻读硕士。1985年毕业分配部队，后转业至四川大学工作。1998年12月四川大学经管系在职博士毕业，曾留学德国、英国和美国。主要研究区域产业创新与企业产品创新，出版有《西方企业服务管理方略》、《西方企业市场调查方法》、《西南大陆桥建设与区域经济发展》、《欧洲联盟经济概论》和《欧盟产业衰落区域的综合治理》等专著。自1997年6月起任四川大学国际经贸系教授，四川大学工商管理学院教授。现主持多项国家和省部级科研项目。

国家社会科学基金项目批准号：01BGJ003

国家社会科学基金项目

LUOHOUDIQU
KAIFA DE GUOJI BIJIAO
YANJIU

责任编辑 王定宇
封面设计 解建华

区开发的国际比较研究”这一课题，开始搜索地球上的各国，看看有哪些经济开发和社会发展先行的国家，是如何开发自己的落后地区，并且获得了什么样的经验教训的时候，才发现我们并不能研究落后国家的落后地区开发。这是因为，经济学所说的落后（laggard），是相对发达（developed）而言，因此联合国和世界银行将世界上欠发达国家（Less Developed Countries）和最不发达国家（Least Developed Countries）划归此列。然而，最不发达国家的社会经济发展，大多远远落后于我国，其落后地区开发不但缺乏实例，甚至未见舆论，更遑论经验教训了。至于欠发达国家，也多与我国处于相同的经济与社会发展阶段，落后地区开发也是实例不多、经验稀少，很难借鉴。因此，完成落后地区开发的国际比较研究，要求我们将注意力转向发达国家，这既是为了开发实例的现实选择，也符合先行者为师的逻辑思路。

不过将注意力转向发达国家，我们仍然面临两大难题。首先是国内外对落后地区的落后概念理解不一。侯景新同志所界定的落后地区，是指“经济落后地带”、“老少边穷地区”、“贫困地区”和“广大农村”这四种缺乏现代产业的自然地域。而主要发达国家在区域问题上所关注的，不仅包括缺乏现代产业的落后区域，而且包含由国民经济空间分布失衡造成的所有难题，并细分出类型，统一交由政府主管部门（如区域开发部、区域治理部等）负责治理。比如欧盟委员会，建有专门的第16总司负责制定和实施区域政策，以缓解和消除经济活动的空间分布不均造成的经济与社会发展难题为自己的使命。第16总司则将所有遭遇经济增长和社会发展难题的地域空间叫做麻烦区域（Problem Region），然后在麻烦区域中细分出发展落后区、产业衰落区、长期失业区、年轻人高失业区、农牧经济区、边缘地带区和北极地带区七类，进行统一规划和对症治疗。如果硬要对应我国对落后地区的定义，大概欧盟的发展落后区、农牧经济区、边缘地带

区和北极地带区四类属于这个范围；而剩余的产业衰落区、长期失业区和年轻人高失业区则或多或少类似我国常说的老工业区。又如美国和加拿大政府，多以区内人均收入衡量区域的性质，通常只分繁荣区（Prosperous Region）和困难区（Distressed Region），其中的困难区是指那些由于自然灾害袭击、区位地貌劣势、主导产业衰败等造成社会经济发展难题的一级行政区。此外，巴西开发落后地区 40 年孜孜不倦，成效显著，不容忽视，它对落后地区的界定也是包罗万象的：但凡经济发展掉队落伍，不管原来是蛮荒之地，还是农牧经济地区，或是产业衰落的城市，统称经济发展滞后区。这些都是概念大于我国的例子，而小于我国的例子也有，这就是澳大利亚。因为各州之间并不存在经济学意义上的收入差距，澳大利亚全国上下几乎不存在因为经济发展差距形成的收入悬殊和区域差距，所以他们讲的落后区域，是指除六大州府城市之外的内陆各地那些需要调整产业结构的市县乡村，因而这种落后区域概念要小于我国的落后地区。

那么，面临国内外对落后地区的理解不一，我们应该如何界定研究对象？经过认真研究和分析，我们认为不应该迁就我国的落后概念，而应该引进发达国家的概念和思路，其中原因有三。一是我国作为后发国家，尚未经历国民经济空间分布失衡造成的全部难题（比如我国大城市尚未遇到欧美发达国家遭遇过的城市空心化和城市青年高失业的难题），所以缺乏对国民经济空间分布调控重要性和紧迫性的认识和行动。因此，有必要借鉴发达国家的经验，超前认识和预测这些难题，以便统一规划和治理。二是只有统一预测和治理这些难题，才能避免出现一种困难区域就建一套政府机构去治理的现象，否则机构重叠、政出多门、互相掣肘、效率低下。三是只有统一规划和治理这些难题，才能克服各类区域单打独斗、耗费资源而成效低下的状况，才能综合利用各种不同区域的需求和供给能力，大大提高治理效益和效率。有

鉴于此，我们把界定研究对象的基本原则确定为为我所用，即按照我国西部大开发和东北老工业区改造的参考需要来取舍国外落后地区。经过全面搜索和比较归类，我们按落后地区困难程度排序，将研究对象界定为生存环境恶劣区（缺水、缺氧、缺电的困难区）、地理条件劣势区（交通困难、民族众多、经济落后的边疆区）、经济发展滞后区（人口众多、农业为主、财政歉收的落后区）、主导产业衰败区（资源枯竭、产业老化、国企困难的老工业区）和社会发展困难区（城市扩大、就业困难、治安恶化的大都市）五类，主要选取发达国家这五类落后区域的开发实例进行研究。

其次是我国使用的“落后地区”中的地区一词，与英美国家的用法不接轨。如果严格按照字面意义，国内所说的“落后地区”可翻译成“Lagging-behind Areas”，这在现代英语中语义含混。原因是他们的“area”一词，多指自然地域，而并非行政区划。然而二战以来现代政府致力于开发的，大多是其对应的行政区，而且若是一级行政区，多用“区域”（region）表示；如是二级行政区（即市县级），则用“当地”（local）指代。对于这个难题，我们的解决办法只能是将行政区划明确的开发活动统称为“落后区域开发”，而将行政区划不明确者和跨区划开发者统称为“落后地区开发”。坦率地讲，研究落后地区开发，如果像国内定义的那样，以老少边穷之类的自然地域为单位，往往讨论地域特点容易，设计开发方案困难，结果形成空谈。因为自然地域不论跨行政区划与否，都意味着政府缺失，也就是开发主体不到位，又何谈规划、实施与成效？既如此，我们主张我国政界和学术界将来应该统一使用“落后区域开发”一词，以明确这是相应级别的政府公共政策职责。在这里，如果将政府级别由小到大排序，那在我们的研究中将要涉及的是市县政府（二级行政区）、省州政府（一级行政区）、联邦政府（中央政府）和超国家政府

(多国邦联如欧洲联盟)。这样来研究发达国家的落后区域开发,需要提出和回答的问题就是哪一级政府、面临什么难题、怎么解决、怎么获得治理经费、怎么用、效果如何等等。相应地,这样的研究成果对我国的参考价值也就明确起来:作为一级县政府,或市政府,或省政府,或中央政府,如果也面临环境恶劣,或条件劣势,或发展滞后,或产业衰败,看看发达国家相应级别的政府怎么治理、得失如何、经验教训何在,定然能得到一些启发,产生一些思路。如果是这样,此项课题研究对我国的参考作用也就达到了。

但除此之外,我们还试图为此项研究设立更高目标。众所周知,我国经济在改革开放以来的持续和高速增长,已经累积起东西部之间巨大的发展差距和收入差距,也已造成南方信息技术制造业兴盛与东北传统装备产业衰落之间的巨大反差,使得国家不得不在重视国民经济总量波动调控的同时,分出人力、物力和财力来实施西部大开发和东北老工业区振兴这样的国民经济空间分布调控,以加速落后地区的经济增长、加速城镇化进程和强化生态保护,为老工业区培育新兴主导产业、增加劳动就业,稳定社会治安。总之,国民经济空间分布调控的目的,就是要同时实现经济增长、社会发展和生态保护这三大目标。因此我们就不能不问:随着我国国民经济今后进一步高速增长,将来还会出现什么样的国民经济空间分布失衡难题?如何超前预测、认识和预防这些难题?这些难题与西部大开发要解决的加速经济发展和东北老工业区振兴要解决的恢复衰落产业生机之间有无共同之处?如果具有共同之处,能否应由国家出面统筹规划?如果国家能够统筹规划,那又如何与地方政府分工治理?最后,我国中央政府与地方政府统筹调控国民经济空间分布失衡,应该如何提高认识,如何组织实施,如何摸索代价较小而成效较大的机遇与思路?

为了达到这些研究目标,我们在长达三年的研究中,首先力

图尽可能收集二战以来发达国家开发落后区域的实例，然后针对我国西部大开发的参考需要，选取有借鉴意义者进行个案分析和模式比较，最后才引入我国区域经济发展面临的难题，分析缓解的机遇，开发破解思路，设计操作方案，提出政策建议。具体说来，我们针对甘肃、宁夏、陕西、新疆严重缺水的生存环境恶劣区，选取了美国田纳西河谷开发和阿巴拉契山区开发，以及巴西东北区和北方区开发实例，以探寻改造生存环境和建立现代产业的可行思路。针对我国云南、西藏、新疆和内蒙等地理条件劣势区面临的改善投资环境、建立现代产业的重任，我们选取了英国和加拿大两个开发实例，以说明中央政府出面解决区位优势和发展滞后，只搞投资环境改造而不搞产业开发的后果；同时我们还选取跨国区域开发合作的典范——欧盟区域政策的经验，作为这些沿边省区未来实施跨国合作开发的参考。而针对我国陕西、四川、贵州和云南这样的经济发展滞后区，我们选取了德国巴伐利亚州、美国托管地波多黎各和意大利东中部三个一级行政区政府创建新兴产业的实例，以揭示建立区域主导产业的三条不同途径。针对我国中西部不少城市资源枯竭、产业老化、国企困难的现实，我们选取了澳大利亚吉朗和拉特罗普两个二级行政区开发多元产业的实例，以揭示市场经济条件下市县市政府如何运作资本、盘活存量、调整结构。针对我国西部像西安、成都、兰州、昆明这样的大都市开发高科技产业的需要，我们选取了美国得克萨斯州奥斯汀大都市开发人力素质的实例，以揭示目前欧美大都市社会经济发展方面的竞争焦点、思路与措施。因此，此项研究重在实例分析，而非理论介绍。当然，若是实例研究必须涉及区域开发理论，我们也尽量追根溯源，如对美国卡内基·梅隆大学理查德·佛罗里达教授最近提出的创造型经济和创造性阶层的最新理论，以及他应用到奥斯汀经济的分析，我们做了恰当评价。

第三，在此基础上，我们开始对所有这些开发模式进行对照

比较,即哪级政府、主导什么开发、如何筹资和开支、如何联合与协作、解决什么问题,以系统揭示改善生存环境、缓解区位优势、开发主导产业、培育多元产业、促进社会发展诸方面最为有效的模式。最后,我们用惊人的 20 页篇幅两万余字作为结束语,系统总结了此项研究所发现的主要发达国家落后地区开发的特点、规律与机遇,以及我们对我国落后地区开发的全局性思考、思路、规划和政策建议,其核心就是借鉴欧盟调控空间结构的理论、政策和措施,将我国国民经济空间分布失衡调控的重要性和迫切性提升到国民经济总量周期性波动调控的高度,建立一套国民经济空间分布失衡监控指标,划分五大类落后地区,组建专门负责落后地区开发和综合治理的区域开发部及其下属机构,统辖扶贫办、西部办、东北办等区域开发职能,分工合理,明确目标,抓住机遇,强化落后地区开发,加速缓解我国国民经济空间分布失衡状况,有效促进区域协调发展。当然,对于这种从研究国外落后地区开发中获得的创新见解和大胆假说,我们也提出了旨在进行可行性测试的下一步深化研究方向和内容。我们衷心希望,这份研究成果能够为我国各族人民正在积极投身的西部大开发和东北老工业区振兴增添理论、方法和工具的精神食粮。

在这部著作付梓之际,需要说明的是,这项研究成果是长达 10 年的学术积累,有关国家的政府和学者对此提供了慷慨支持和大力协助。我要感谢德国研究基金(DFG)的支持和 Witten/Hedeker 大学经济管理系的同仁们的帮助,这使得我能够耳闻目睹巴伐利亚经济和鲁尔工业区的振兴;我也要感谢欧盟中国教育项目的资助和英国利物浦大学城市规划系同仁们的协作,这使得我能够与英格兰各地官员面对面讨论困难地区开发的成效;我还要感谢美国富布赖特基金的资助和犹他大学商学院同仁们的指点,这使得我能够脚踏实地地比较田纳西、阿巴拉契和落基山的不同开发模式。最后,我特别要感谢国家社会科学研究基金的资

助和评审专家们的辛勤工作，这使我不仅能够尽快将多年积累形成研究成果，而且能够明确这项研究成果的得失和今后努力的方向。专家们在肯定该成果的创新性和重要性的同时，也提出了许多宝贵的修改意见。为了早日出版，凡能迅速修改的，如厘清逻辑关系、加强规范注释、注明表格单位，我都尽力为之；只因电脑软件局限，无法处理德文和葡萄牙文的特殊符号，故将全部注释和参考文献均译为中文；而对评审专家们建议的短期难以完成的工作，如增加理论章节、增添立法内容、分析公司治理等，只好留到以后的研究中去弥补。

借此机会，我还要衷心感谢积极参加这项研究工作的同志们，他们是：四川大学南亚研究所何道隆副研究员，他为此项研究提供了发展中国家落后区域开发的背景情况和研究资料；我的研究生鄢小林，他不仅顶着酷暑翻译外文资料，而且认真负责地完成了全书校对；我的研究生李源源、罗俊、王玉辉、白俊峰和王丽娜，她们为此项研究翻译和整理了不少外文资料。此外，特别值得感谢的还有四川大学社会科学研究处的同志们和四川人民出版社的王定宇编辑，他们为此项研究成果的顺利出版付出了宝贵的心血和精力。没有这些同志们的参与和支持，就没有此项研究成果。至于研究成果中可能存在的瑕疵纰漏，自然应由作者负责，也恳请广大读者批评指出。

朱欣民

2005年10月于成都

目 录

▶第一章 落后地区基础设施建设	(1)
第一节 田纳西河谷开发的动因	(3)
第二节 田纳西河谷开发的现状	(11)
第三节 田纳西河谷开发的管理	(23)
第四节 田纳西河谷开发的问题	(47)
▶第二章 落后地区投资环境建设	(55)
第一节 英国落后地区的开发政策	(56)
第二节 加拿大落后地区的开发政策	(99)
▶第三章 落后地区主导产业开发	(124)
第一节 巴伐利亚新兴产业的引资开发模式	(125)
第二节 波多黎各主导产业的规划开发模式	(143)
第三节 意大利东中部的工业小区开发模式	(157)
▶第四章 落后地区多元产业开发	(183)
第一节 澳大利亚面临的经济难题	(185)
第二节 澳大利亚落后地区开发政策	(199)
第三节 澳大利亚次区域的开发实例	(214)

▶第五章 落后地区创业精神培育	(235)
第一节 阿巴拉契区域的开发思路	(236)
第二节 阿巴拉契区域的开发资金	(251)
第三节 阿巴拉契区域的开发重点	(269)
第四节 阿巴拉契区域的开发成效	(295)
▶第六章 落后地区开发援助安排	(312)
第一节 欧盟各国的区域开发政策	(313)
第二节 欧盟共同区域政策的设计	(321)
第三节 欧共体共同区域政策的形成	(334)
第四节 欧盟对英国区域开发的援助	(360)
▶第七章 落后地区发展能力提升	(381)
第一节 巴西的区域差距	(383)
第二节 巴西落后地区的开发	(401)
第三节 巴西落后地区的开发成效	(421)
▶第八章 落后地区人力素质开发	(447)
第一节 奥斯汀项目的背景	(449)
第二节 奥斯汀项目的内容	(466)
第三节 奥斯汀项目的实施	(483)
第四节 奥斯汀的发展成效	(496)
▶结束语	(511)
▶参考文献	(542)

落后地区基础设施建

落后地区开发，是现代意义上的国家政权责无旁贷的职责，这是 21 世纪初期世界各国的共识。但是，这种共识的产生和发展，却经历了一个长达半个多世纪的产生和发展历程。而且一直到现在，世界各国的各种社会集团就一国政府究竟应该在多大程度上承担，以及如何承担落后地区开发的责任问题，仍然众说纷纭，莫衷一是。本章的任务不是要归纳世界各国在政府肩负落后地区开发责任问题上的意见分歧，而是要发现落后地区开发作为各国政府职责的思想来源和实践发端，也就是探讨是什么原因促使一国政府产生了这样的念头、动机、政策和行动，并在此基础上揭示一国政府究竟应该如何开发和管理落后地区的自然资源和生态环境，以便为我国目前的西部大开发提供可资借鉴的新思路。

经过对过去 100 年欧美各国政府经济政策和经济干预的研究，我们能够得出的结论是，在全世界首创中央政府承担起落后地区开发职责的，是 20 世纪 30 年代的美国富兰克林·罗斯福政府，而其选择的第一片试验园区就是美国东部的田纳西河谷，所以这个落后地区开发项目就叫田纳西河谷治理工程。由此我们可以说，现代国家开发落后地区，始于防洪排涝发电的基础设施建