



日本的国土综合开发

张季风

综观日本国土开发的历史，虽然也有向北海道、冲绳等特定落后地区的开发，但更具特色的是国土综合开发。日本在国土开发过程中，积累了丰富的经验，也留下了深刻的教训。他山之石可以攻玉，本文拟对战后日本综合国土开发加以探讨，以期对我国西部大开发有所启示。

一、 战后日本的国土综合开发

1、“资源开发”时期（1945-1960年）

1950年5月日本颁布了《国土综合开发法》，揭开了战后日本国土综合开发的序幕。该法是日本第一部关于国土开发的基本法，它规定了四级国土开发计划的具体规划范围、国土开发计划的编制程序和国土开发计划的实施等内容。《国土综合开发法》的第一个结晶可以说是1951年制订的以资源开发和国土保全为目的的《特定区域综合开发计划》。当时日本正处于经济复兴时期，增产粮食、确保电力是当务之急。因此，日本政府依据《国土综合开发法》第10条，以美国30年代罗斯福新政时期的TVA（田纳西河流域综合开发管理局）为样板，由政府出资在21个特定地区建设多功能堤坝，进行河流的综合开发。这次开发涉及国土面积11.4万平方公里，人口达2589.3万人，政府总投资额达9951.9亿日元。当时全国有51个候补地进行申报，经过激烈竞争，最后确定21个地区。虽然开发的结果并不十分令人满意，例如，计划中的治水等保全国土的目标并未完全实现，也未达到美国TVA那样的扶贫和振兴当地经济的效果。但生产的水电大量输往大城市，对促进日本经济的复兴却起到了重要作用。

2、第一次“全国综合开发计划”时期（1961-1968年）

1960年前后，日本经济的高速增长进入新的阶段。以厚重长大为特征的重化学工业的急剧发展，加速了沿海工业地带的形成。“国民收入倍增计划”又提出所谓“太平洋工业地带构想”。这一构想引起太平洋沿岸以外地区的不满、不平和强烈反对。在各地的压力下，当局开始逐渐转变思路，将国土开发的目标定位于缩小收入差别、地区差别和国土的均衡发展。正是在上述背景下，日本制订了“全国综合开发计划（简称“一全综”）”。

“一全综”的开发方式是“据点开发方式”。鉴于当时日本经济过分偏重于东京、大阪、名古屋和北九州四大工业基地，政府决定使工业向地方扩散。考虑到财力、物力的制约，不可能全面铺开，遍地开花。从经济效益出发，只能按工业开发适应性的大小顺序，采取“据点开发方式”。具体措施就是实施“新产业城市建设构想”。新产业城市的遴选，原计划指定10个左右，但由于有39个道府县的44个地区申请，竞争激烈，1964-1966年全国指定15个地区。后来因政治妥协的结果，又将6个地区追加为“工业整治特别区域”。两者加在一起共21个地区。建设新产业城市的目的是试图通过据点城市吸引重化学工业企业，进而带动相关产业的发展，增加居民的收入，以此提高地方政府的财政收入和居民的社会福利水平，振兴区域经济。避免人口向大城市的过度集中，培养区域核心据点，使国土均衡发展。

3、第二次全国综合开发计划时期（1969-1976年）

经过10几年经济高速增长，日本在60年代末期，成为仅次于美国的世界第二位经济大国。完成追赶任务以后，“一全综”的许多内容已不能适应时代的要求。于是日本于1969年5月制订了“新全国综合开发计划（简称二全综）”。该计划的目标是实现高福利社会，为人们创造丰富的环境。

“二全综”的开发方式是“大型开发项目方式”。大型项目可分为三种类型：（1）对日本列岛全域有波及效应的新网络。如信息通讯网、新干线铁路网、高速公路网、航空网、大型港口等；（2）大型产业开发项目，如大型农业基地、工业基地、流通基地、观光基地等；（3）以环保为目的的自然、历史文物保护与保存、国土保全及水资源开发、住宅建设、城乡环保等大项目。上述大型项目的建设为后来日本经济的健康发展打下了良好的基础。这一时期通过现代化的高速铁路、高速公路网将工业地带和各个新产业城市的“点”连接起来，使日本的国土开发从“点”的开发转向线和面的开发，具有战略意义。

4、第三次全国综合开发计划时期（1977-1986年）

第一次“石油危机”后，日本的经济环境发生了很大变化，过去那种通过进口可以无限获取资源的时代已经结束，日本经济转入低速增长。“二全综”的基础（资源的廉价供给）已经崩溃，为了适应新的形势，日本于1977年11月制定“第三次全国综合开发计划”（简称三全综）。

“三全综”的开发方式是“定居构想”。定居构想旨在弘扬历史和传统文化，构筑自然、生活及生产相和谐的人居综合环境。抑制人口和产业向大城市集中，在解决过密过疏问题的同时，确立新的生活圈，振兴地方经济。很显然，汲取了前两次计划只注重生产和经济发展的教训，“三全综”更加重视人们的生活。定居构想的具体措施是“样板居住圈”计划。重点选择距离县政府所在地城市较远地区的中小城市作为“地方据点城市”进行辐射开发。通过城市功能的积聚作用，形成具有发展潜力的城乡一体化区域。为了弥补“三全综”缺少前两次计划中类似“据点式开发”或“大型项目”那样的具体工业分散政策的不足，日本政府又于80年代初推出了“技术城市构想”。这一构想的着眼点在于充实区域经济与产业的发展。具体来说就是产学研结合共建技术城市。方式是以地方自建、自主充实为主，国家援助为辅。这一构想的实施促进了地方的技术革新和尖端产业向地方的分散。

5、第四次全国综合开发计划时期（1987-1997年）

1985年日本经济发生了很大变化，广场协议后，日元升值，经济迅速国际化，经济重心进一步向东京倾斜。在这种背景下，1987年6月日本公布了“第四次全国综合开发计划”（简称四全综）。

四全综的开发方式为“交流网络构想”，以这种方式来缓解“东京一极化”的矛盾，构筑“多极分散型国土”。所谓交流网络由硬件和软件构成。硬件方面包括：（1）形成国际交通中心和信息、通讯中心，并提高各种中心的连接能力；（2）在全国普及高速交通服务和高效物流服务及高度信息通讯服务；（3）构筑防范灾害、事故和犯罪的安全体制；软件方面包括城市和农山渔村之间的广泛交流、产业间的交流、地方区域水平的国际交流等等。四全综的战略重点是大城市的再开发，即首都圈的再开发和在农、山、渔村兴建大规模“度假村”的构想。四全综的实施标志着日本的综合国土开发已经过“点”和“线”的开发全面转向“面”的开发，进而加速了日本“后工业化”的进程

6、新的全国综合开发计划时期（1998年——）

90年代以来，由于“泡沫经济”的崩溃，日本经济陷入长期萧条。国土开发的外部条件与80年代大不一样。适应经济全球化、信息化的新形势，1998年3月，日本政府又颁布了新的全国综合开发计划。这次计划将继续解决“四全综”遗留下来的“东京一极化”问题，明确提出4个国土轴新概念，即 ① 东北国土轴； ② 日本海国土轴； ③ 太平洋新国土轴； ④ 西日本国土轴。

该计划的开发方式为“参与和协作”。即呼吁行政、居民、自愿者组织和民间企业踊跃参加区域建设，地方政府和国家协调合作予以支援。

这次计划被称为“新的全国综合开发计划”（全称为：21世纪国土的宏伟蓝图——促进区域自立和创造美丽国土），而不称第五次全国综合开发计划。意在本次全国综合开发计划与前4次计划有所区别。前4次计划都是适应经济发展形势的变化的产物，主要在于通过产业布局，充实高速铁路、公路交通网等社会资本，通过大规模开发来缩小地区间差别，侧重点在硬件方面。而这次计划主要是有效地利用现有社会资本，保护自然环境，侧重点在软件方面。另外在国土基础投资方面也与前4次计划的有所不同，这次计划只指出国土开发的投资方向，而未明记投资金额。计划的指令性减弱，指导性增强。

二、几点启示

战后日本国土开发在战后日本经济的发展过程中占有重要地位。当然综合国土开发计划本身及其在实施过程中也确实存在各种各样的问题，对其评价毁誉不一，但从战后日本经济所创造的奇迹的终极成果来看，作为战后日本经济总政策重要部分的国土开发政策基本是成功的。实际上，日本有许多经验值得我们借鉴，对我国西部大开发会有很多启示。因篇幅所限，只谈以下几点。

1、 加强国土开发的立法工作

我国的西部大开发，不仅要注重硬件开发，软件部分也一定跟上。在某种意义上说，软件如法律体系、规划、管理体制等更为重要。西部大开发是一个需要经过几代人的努力才能完成的宏图伟业，对其艰巨性和长期性要有充分的认识。我们宁可将开发的速度放慢一点，也一定先将前期工作做好。前期工作的一项重要内容就是国土开发的立法工作。

国土开发是一个系统工程，是关系到中华民族命运和子孙万代的大事，因此，国土开发必须有强有力的法律体系做保障。日本早在1950年就制订了《国土综合开发法》，以后又陆续制订有30几部配套法律。其内容涉及到大经济区域开发、通过国土开发振兴区域经济和各种特定区域开发项目等各个方面。法律条文规定的非常详细，从开发规划的制定、大型项目的决策立项到具体实施、管理等均有法律规定。由于国土开发法律体系的建立，使日本的国土开发有法可依，大大减少了开发过程中的人为因素。这一点对我国来说尤为重要。我国在制定有关国土开发法律也可借鉴日本的经验，除“国土开发基本法”之外，还应制订各种具体的国土开发法律，而且条文规定的要尽可能细，操作性要强。国土开发立法不仅对开发自身十分必要，还可有效地防止开发过程中可能出现的腐败现象。

2、尽快制订《全国国土综合开发法》。

我国的国土如此之巨，应该有一个综合国土开发计划。有了综合开发计划，才能有一个长远的开发目标。有了综合开发计划可以做到心中有数，按轻重缓急，有序开发。这样才能有效防止盲目开发、一哄而上。从日本的情况来看，从1950年制订《国土综合开发法》到1962年制定《第一次全国综合开发法》期间，国土开发政策上出现了10年的空白。这一期间各地为获得中央财政资助，竞争激烈，无序开发的现象也很严重。地方开发法相继出台，各自为政，影响了国土开发的统一性。实际上，中国亦如此。实施西部大开发以来，各地为了本地利益，争项目、争资金的现象屡见不鲜。从目前形势来看，编制国土综合开发计划已经刻不容缓。当然计划也应该是滚动的，目标期可定为10年。在规划中既包括全国综合开发计划，也应包括西部大开发这样的跨大区的大区域开发计划，还应包括适合于各地区具体情况的省区计划、市县等计划。

3、 保护自然，保护生态平衡

日本的前两次《全国综合开发计划》基本是在经济增长中心主义路线主导下制订的。计划的主导思想以促进经济发展为主要目的，因此忽视了环境保护和生态效益。其结果在60年代末70年代初，日本各地，特别是日本的京滨、阪神、中京三大城市经济圈的大气污染、水质污浊、噪音、振动、地表下沉、恶臭、公害等已达到相当严重的程度。在熊本地区、四日市等地出现“水俣病”、“痛痛病”等公害病之后，市民运动不断高涨，70年代初公害已成为社会问题。为此，日本认真总结教训，在1970年的国会上，一举修改了《公害对策基本法》、制订和修改了《大气污染防治法》、《水质污浊防止法》等14部公害关联法规。后来这次国会被称为“公害国会”。1971年成立“环境厅”。1972年又颁布《自然环境保全法》，有关环境保护方面的法律开始健全。此后，日本国民的环境意识空前提高，目前环境状况已经相当好。特别是经济全球化的今天，环境问题已变成世界经济和社会的主要问题，日本更加重视环境问题。

我国的西部大开发一定要吸取日本高速增长时期无视自然和环境的教训，而借鉴70年代以后日本保护自然和环境的经验。坚持可持续发展战略，决不能将西部大开发变成西部大开采。东部开发已造成相当严重的污染，西部开发一定要将保护生态平衡放在首位。类似青海那样的“江河源头”地区，更应当重点保护。没有生态效益，就没有经济效益。99年长江大水，最近的尘暴天气等已经向我们提出了警告。生态一旦遭到破坏，大自然对人类的惩罚将是无情的。

4、实施“据点式开发”方式，加速城市化的进展

日本第一次《全国综合开发计划》中所采取的开发方式是“据点式开发”，即先选择若干“新产业城市”进行重点开发。实际上，后来实施的“地方据点城市”构想和“技术城市建设”构想也是“据点开发方式”的继续和深化。这种“据点开发方式”很值得我们借鉴。其理由至少有以下两点：

第一、根据我国西部的现实状况及国家的现有的财力来看，既没有能力，也不应该将开发摊子铺得过大。根据各地的具体情况，选择基础较好、最易开发的地区为据点进行渐进式的开发比较现实。比如首先选择大城市经济辐射区域内的中小城市或利用固有资源特产的开发可能带动相关产业发展的现有中小城市等易于发展的地区进行先行开发，当这些地区发展到一定规模后，再通过现代化高速公路、高速铁路将这些据点连接起来。接下来再向条件相对较好的地区进行扩展。作到稳扎稳打、步步为营，由点到面的开发。

第二、建设“新产业城市”是推动我国城市化进程的重要手段。目前，世界上发达国家的城市化率已达75%左右，发展中国家的平均值也已达38%，而我国仅为30%，这一数字大致相当于日本30年代的水平。长期以来偏低的城市化水平严重地制约了我国国民经济的发展。城市的生产效率、经济效益和城市居民的现代化生活方式、消费水平等都是农村无法比拟的，对国民经济增长的贡献率将远远高于农村。我国不仅城市化水平低，而且城市的分布也极不平衡，特大城市基本集中在经济发达的东部地区，西部地区只有为数很少的几个特大城市，大城市也屈指可数，其余均为中小城市。城市化率远低于全国平均水平。西部更有必要加速城市化的进程。通过产业与人口的相对集中是获得规模经济效益、生态效益的有效手段。据点式开发，建设新产业城市，形成国民经济的新的增长点无疑是我们的最嘉选择。构筑中心城市——中小城市——小城镇的多元化城市圈，形成西部经济的辐射源应是西部大开发的一项重要内容。

4、把扩大就业放在重要位置

50年代以来，日本的国土开发始终是围绕扩大就业这根主线进行的。50年代的水电资源开发、“一全综”的据点式新产业城市建设、“二全综”的交通网等社会基础设施等大型项目开发、“三全综”的定居构想模式开发以及“四全综”的新干线、高速公路等交流网络建设都为劳动力提供了大量就业机会。即使在解决过疏问题时，也将扩大当地就业机会作为阻止劳动力过度流出的主要手段。中国农业剩余劳动力接近2亿，城市下岗待业人员也很多。中国目前最大的优势是人力资源，如何利用好这一优势是中国的头号经济问题和社会问题。有许多学者提出西部大开发应该有一个高起点，应该以新经济为龙头，甚至有人提出要将西部建成中国的硅谷。上述想法固然很好，但缺乏现实性。经济发展有其自身的规律，一般应该按照劳动密集型产业——资本密集型产业——技术（知识）密集型产业的顺序不断地发展。严格来说，我国西部，或者说我国的相当一部分地区仍处于发展劳动

密集型和资本密集型产业阶段，距离新经济还相当遥远。目前急需解决的问题是扩大就业问题。城市需要解决这一问题，农村更需要解决这一问题。脱贫、解决失业问题和剩余劳动力问题等等都有赖于就业机会的扩大。因此，从现实条件出发，借鉴当时日本的经验，将扩大就业放在大开发的重要位置。通过治山治水、植树造林，生态环境建设、农产品深加工以及大力发展第三产业等劳动力密集型产业，消化剩余劳动力。当然已经启动和正在启动的“十大重点工程项目”也渴望吸收众多的劳动力。人们有事可做，有业可就，才能够增加收入，才能脱贫。人们生活富裕了，才能有购买力。购买力提高了，消费水平自然就会提高。消费需求扩大必然会刺激生产的发展，促进供给水平的提高。这样国民经济才能进入良性循环。恐怕这也正是西部大开发的目的所在吧。

版权所有：中国社会科学院日本研究所
地址：北京张自忠路3号东院 电话：64014021 传真：64014022 E-mail:ijss@cass.org.cn