

地区政策----自我学习的系统：中欧经验比较

约克，麦耶教授

1 前言

2 地区差异——地区政策的出发点

3 地区政策的发展和重点

4 地区政策的改革带来的新挑战地区政策——自我学习的系统

1 前言

在许多国家中传统的空间规划话题已经逐渐淡出人们的视野，区域经济发展已经成为当前讨论中的热点。因此，如何消除地区差异以及其中所采取何种的策略已经成为各级行政管理机构制定政策时所必须面临的问题。

我们的同事Oberender(欧波安德先生)曾经对中国的社会演变以及与其相关联的经济政策做了研究，作为这项工作的延续，我们尝试对中国和欧洲当前的地区政策做一下比较。这当然不是简单的介绍经验，而是希望能给今后的讨论带来一些启发。

2 地区差异——地区政策的出发点

富裕地区与欠富裕地区的差异，东西部地区的差异，城乡之间的差异形成了地区发展政策的出发点，这里

所说的差异并不单纯指经济差异，而且还包括了居住和生活，生产工作条件，社会发展目标以及政治观点的形成过程等各方面的差异。在我们把消除地区间差异视为衡量国家或地区政策的标准的时候必须注意到：各地区的社会结构有着长时间的，或者说是历史遗留下来的不同的特征，在中国还需要考虑到不同的自然环境所带来的差异，因此希望在短时间内完全消除地区间的差异是不现实的。

在任何国家，比如说中国和德国，发展的目的都是为了消除地区差异。例如，中国在十五计划中就提出要消除东部沿海省份和内地省份之间发展的不平衡，以及要提高农民的收入。另外，还需要简短地提一下另一个问题，即正确评估差异是很难的。这也体现在德国土地规划中关于生活条件等值的目标。我国自1998年颁布新的土地规划

以来,可持续发展这个目标已经受到了挑战。同时,那些与生活条件和生活水平相关的量化指标的内容也已经随着时间的推移而改变。这种现象对于世界的第三大国——中国来说,显得尤为突出。只有在没有其他统计数据的情况下,才可以把国内生产总值作为衡量地区差异的指标,并且得出的结论也只在一定的范围内才有效。看一下1999年时的情况,并且比较一下自1952年到1999年的发展经过,我们就可以发现东西部之间的落差是显而易见的,各省份在排行榜上所占位置也发生了巨大的变化。东北的老工业化省份在1952到1978年间还位居第4和第5,到了1999年已经下滑到了第8和第10位。相反,沿海省份广东和山东在1992年到1999年的7年间,分别从第17和第20位上升到了第5和第9位。这就是说,中国地区发展政策的目标是扶植西部和内陆省份,就像巴伐利亚州要致力发展东北部和北部一样。

综上所述,在中国和德国,政府的地区政策都给国家带来了巨大的变化,有些由地区经济基础变化而引起的问题依然存在,而那些偏远地区也需要解决人才,特别是年轻的,受过良好教育的人才流失的问题。在明确了地区政策的目标以后,下一步就应该寻找到能够实现这一目标的途径。为

此,有必要简要地回顾一下那些已经被采用的措施,这也有助于在必要的时候能找到新的办法。

3 地区政策的发展和重点

在此,需要明确一个根本问题:地区政策以及地区性的经济政策是否应该成为广泛的经济政策,还是地区政策只是针对那些结构特别不合理的地区而制定的临时政策。后者在统一的德国东部表现得十分明显,在那里借鉴了法国的规划条例中增长中心的概念形成了12个大城市,这和以往西德的政策是大相径庭的。

另一个在中德两国都出现的现象是:地区政策的重点首先都放在了产业政策上。在德国,这种现象出现在80年代中期,而在中国则是从建国一直到对外开放(1980年)。尽管在此期间大部分新的企业都设立在内地,但国家的支持以及由此所带来的快速发展却首先降临在1981年起设立的经济特区身上,这就是先沿海后逐步推向内地的阶段性地区发展战略。这个概念是在1985年,随着14个沿海开放城市以及三个黄金三角洲的设立而提出的。90年代初在内地也设立了享有外向型经济或者吸引外资特殊政策的经

济区,比如主要吸引新加坡资金的苏州工业园区。1992年又加上了东北,西北和西南的13个城市。

由于经济特区经济比较发达,基础设施完备,劳动力,特别是高质量的劳动力丰富,因此,外国资金首先流向这些地区,这使经济特区这个措施取得了巨大的成功。另一方面,通过地区统计数据也能发现,这些地区与西部的差距又拉大了。80年代初开始,中国已经同时对其地区政策引入了一系列的改良措施,如设立技术中心,技术中转站,建立高校等。

这个计划也可以和德国以及欧洲其他国家的情况做一个对比,在这里,政策的效果更多是中长期的。在德国,70年代时,传统的地区政策则把地区的企业数量,建立企业的分支机构,以及向边远地区转移企业(通过财政资助、基本建设等条件)等这些量化的指标放在首位,而当前对地区政策的改良措施主要表现为强调一些软性指标并深化当地企业的潜力。同时也比过去更多地考虑到了技术、社会以及组织管理领域革新对于一个地区的意义。当然,这些促进革新的措施首先也是集中在那些潜力较大的人口稠密地区,这也造成了地区间差异的增大。

基础结构较弱的乡村地区的改革政策必须基于一个完整的改革战略,比如欧盟提出的REK(地区发展纲要),因为只有这样才能实现对当地资源长久的开发利用并激发出当地的发展潜力。这个战略中一个重要的因素就是要当地的生产和服务性企业以及公共机构有机地连成一个网络,以便合理地利用现有的资源。在中国的经济生活中,人们也已经意识到了这一点。当然,这些改良政策的实行还需要一个条件,即这个地区必须对技术革新抱有开放的和灵活的态度,地区的领导层不能是反对政治经济改革和结构调整的保守分子。另外要明确,技术领域在短期和中期对地区的发展不会有显著的贡献。乡村地区急待解决的问题在于劳动市场,这个问题不是光靠地区发展战略的改革就能解决的,主要是因为改革的效果要经过一段较长的时间才能表现出来。从长远看,改革后更具竞争力的企业当然会保障,甚至是创造就业机会。

4 区政策的改革带来的新挑战

首先要提一下旨在利用和加强地区现有的条件和能力的内部政策方案,这是欧盟所有地区政策的基础。这个战略以在70年代出现的地区化讨论为

基础,在政治层面包括了地区对更多自主权的要求,团体对自我实现的积极性的要求,传统文化的保护以及对“上面的政策”日益增长的不信任。调动内部潜力的目的应该在于提高地区的长期革新能力。根本的目的不在于引进其他地区的技术并使之用于当地,而是在于促进建立在本地发展潜力基础上的革新过程。这里所说的本地发展潜力可以理解为当地自己的经济和社会发展的能力。它并不只是地区的生产要素(劳动力,资金,基础设施)和自然要素(环境,面积,地貌),同时也是社会文化和政治的决策能力。为了提高计划的效率,就需要吸引当地的居民共同参与地区的发展。

最早具体实现内部政策方案的是奥地利和瑞士,在这两个国家,独立的地区内部方案是和传统的地区政策(中心区,发展轴线,地区分类)平行运转的。这个方案的中心主是非中心化的思路以及地区对更多自治权的要求。然而,这种对内部潜力的开发不能由“上面”做出决定,而是应该建立在“下面”共同参加的基础上,同时,也需和政府、半官方以及一些私人机构做出协调,以获得他们的帮助,解决地区发展中暴露出的一些瓶颈问题。

更多地照顾到内部发展潜力的地区改革政策就是始于80年代末的针对环境的地区政策。其中心就是把这个地区作为改革者。强调企业和企业所处的政治和社会文化环境之间的关系,而把企业视为地区环境的一个产物。这种互动的关系形成了邻近地区的促进改革的氛围,因为改革是一个把所有力量结合起来形成网络的地区内众多因素的结果。针对环境的地区政策的目的“提高革新能力”就可以理解为提升一个地区适应新的条件并对其做出反应的能力。

针对环境的地区政策的一个基本条件就是:传统领域(传统的生产要素和周边因素),文化的(社会文化环境)以及地区的改革政策(地区网络)在顾及到内部发展政策的前提下要能结合起来,而不能各行其是。根据这个理论,为了能成功地实现地区的发展,除了需要某些地区结构(如地区的基本设施)以外,地区组织和人之间的关系和交流也是必不可少的。因为正是在地区这个层面,有关革新方面的信息绝大部分是通过个人的,非正式的交流进行传播的。“环境联网”(不同的人群之间以及和地区之间的人际关系网)因此就有责任来营造一个创造氛围,而根据上面提到的政策,这种创造氛

围就是地区发展的发动机,因为这样的话就能形成更多的想法,这些想法也能相对较快地应用于经济改革中。

这个在巴伐利亚州在建立地区管理和地区发展机构中取得巨大成功的战略思想是否能适应中国,能在多大的范围内适应中国,这些都需要通过实践来检验。然而,根据欧洲的经验,我们建议,在进一步扩大和深化2000年提出的"开发大西部"运动以及2002

年3月6日国家发展和改革委员会主任在全国人大9届5次会议上所做的报告中提出的措施的时候,是不是应该考虑把这个作为一项基本建设项目来抓,加强生态环境系统和科学教育体制的建设,并且引进地区内部的发展战略。曾培炎先生在他的报告中也提到了要大力推进具有地区特色的产业以及充分利用地区的资源优势。

参考文献:

- Gang Zeng Ansätze einer innovationsorientierten Regionalpolitik in der VR China, Bd. 46 der Schriften des Zentrums für regionale Entwicklungsforschung der Justus-Liebig-Universität Giessen, Münster-Hamburg 1992
- Li, Si-ming China's Changing Spatial Disparities: A Review of Empirical Evidence, in: China's Regions. Politiy and Economy, HongKong 2000, S. 155-185
- Maier, J., Kreative Milieus und Netzwerke. Neue Erklärungs- und Strategie-Obermaier, F., ansätze in Bayern, H. 186 d. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Bayreuth 1999
- ders., Shanghai und HongKong als Wirtschafts- und Investitionsräume, Rausch, J., Bericht zur Großen Exkursion im Studiengang Diplom in Geographie Wöhler, L. (Raumplanung), Universität Bayreuth 2001
- Schüttler, M. Die Schattenseiten des chinesischen Wirtschaftswunders. Regionales Entwicklungsgefälle und Armut, in: China aktuell, 1997 (Febr.), S. 128-145
- Taubmann, W. Wirtschaftliches Wachstum und räumliche Disparitäten in der VR China, in: Geographische Rundschau, 53. Jg., 2001, H. 10, S. 10-17
- ders. Binnenwanderung in der VR China, in: Geographische Rundschau, 55. Jg., 2003, H. 6, S. 46-53
- Zeng Peiyan Bericht über die Durchführung des Plans für die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung 2001 sowie den Planentwurf für 2002, in: Beijing-Rundschau, File 15/2002, S. 1-18