

欠发达地区社会经济发展政策性框架条件(以巴伐利亚州为例)

费舍尔 - 海德贝格尔博士

首先,我想借此机会向本会的各位同仁表示衷心的感谢。中国代表团此次来德,作为本次研讨会的主要议题,对区域发展问题进行了广泛的交流,增进了两国之间的相互了解,与各位同仁进一步做好区域发展工作。

一、城市和农村地区的均衡发展是全世界人民共同的重要议题

在许多地方,大量人口的涌入大城市,带来了严重的经济、社会和生态问题,这在欠发达地区也有。促进农村的均衡发展,尤其是经济落后地区的发展,是全世界不同社会制度国家共同需要解决的问题。

区域发展应与当地情况相适应,并与环境相融,因此我们不能采用简单的解决问题方案。二战以后,巴伐利

亚州州的区域发展,尤其是巴伐利亚州经济落后地区的发展经验告诉我们:

1. 领导经济、技术和文化发展潮流的发达地区对农村和经济落后地区的发展是必不可少的;
2. 自然资源、土地资源、森林资源、矿产资源、矿产储量以及农村地区人口较密的乡土观念和社会联系是进步的源泉。

二、中国和德国以及巴伐利亚州区域发展的可比性

我清楚地意识到中德两国的国情各异,区域发展中的问题及其解决的途径不能直接在两国间移植。中国的国土面积是德国的27倍,人口是德国15倍(截止1998年,中国人口为12亿3千3百万,德国人口为8.200万,巴伐利亚州人口为1.200百万)。中国的人口密度约为130人/平方公里,明显低于德国的约230人/平方公里,同时也低于巴伐利亚州的170人/平方公里。但是,在中国,尤其是在

国际比较中可以看出，如今巴伐利亚州已成为一个最有成效的、最具竞争力的经济区位，即使是欠发达的农村地区也已基本发展上正轨。这样的巴伐利亚州在区域发展上遇到的问题范围在大约缩小。在60年代还有大约占巴伐利亚州总人口的60%的人生活在欠发达地区，今天这种人口已降至30%。即使在欠发达地区，当地人民的生活条件也已得到了明显的改善，具体表现在以下几个方面：

1. 今天巴伐利亚州的农村地区和欠发达地区密集的、现代化的、功能齐全的基础设施（例如实科学中学、文理中学、大稠密的医院等），与人口稠密的地区相媲美。
2. 与提高区位优势竞争力直接相关的基础设施（工业区、良好的道路交通条件、环境相容的能源供给）也相当发达。
3. 经济界对政府在改善欠发达地区的区位条件方面所作的回报，企业在这类地区的投资创造了大量新的就业机会，为劳动力市场稳定作出了贡献，从而大大地缩小了各地区间失业率的差距。例如1999年欠发达地区的平均失业率为8.4%，经济发达地区的失业率为7.4%

，全州平均失业率为7.4%。

4. 巴伐利亚州人口发展情况是农村和欠发达地区发展的最好的证据。自80年代中期以来，巴伐利亚州农村地区人口负增长的状况终于得到了遏制。从此以后农村地区的人口流动出现了良好的势头，在巴伐利亚州农村人口大逃亡的现象已不复存在。

四、区域发展的成功要素

巴伐利亚州在区域经济发展方面取得成功的基础和手段是什么呢？

1. 1948年德国建国时正确的结构决策。

主要包括：

- (1) 确立德国是一个联邦制的国家。这一政体的明确规定，各地的发展问题主要由各州负责。因此，巴伐利亚州可以自主地、更有针对性地处理区域发展问题。
- (2) 确立社会主义市场经济制度。这一经济制度的实施使区域和经济发展任务的摊到不同经济主体身上，尤其是私有经济对农村和欠发达地区的发展注入了活力。
- (3) 建立了联邦与州以及州与州之间的财政平衡体系，确保国家平衡的财政关系。这种体制保证了财政收入的低、经济落后的联邦

各州，如两德统一后东部新联邦州，与国家整体发展接轨。

2. 坚定不移地贯彻实施各地区均衡发展战略。

面对二战后艰难的处境，政府采取措施系统地考虑农村和欠发达地区的优先发展，以阻止该地区大量人口外流。主要措施如下：

(1) 开发原则，即按照发达地区的开发模式，优先发展欠发达地区的交通，改善居住区附近的基础设施。

(2) 优先发展的原则，即在人口稀少的欠发达地区，即使现有基础设施没有得到完全的利用，政府也将优先安排经济基础设施和生活基础设施。

为了更好地贯彻各地区均衡发展战略，巴伐利亚州于1971年设立了州土地开发和环境部，开欧洲之先河，今天被欧洲各国纷纷仿效。

各地区均衡发展战略以立法的形式加以规范，政府规划部门必须予以遵守。如城镇规划必须考虑这一战略。在区域规划程序方面，重大基础设施项目的建设必须通过特殊的规划机制对项目的区域和环境的相容性进行评估。

3. 政府的行业政策也要考虑各地区均衡发展战略。

各地区均衡发展战略也体现在对区域发展相关的行业政策上，例如：

(1) 经济促进。经济促进的重点在于扶植欠发达地区外向型工业企业以及对农村地区经济发展十分重要的中小企业和手工业企业。

(2) 在农村地区设立新的大学和应用工程学院，如新建的贝罗特大学和帕骚大学，先后在维登/安贝克、安茨巴赫、德根多夫等地建立应用工程学院。

(3) 将设在首府的政府机关迁往农村地区，尤其是欠发达区，如在库恩巴赫设立州环保局派出机构。

(4) 促进城市化建设。尤其是加强农村地区的小城镇建设。

(5) 加强村镇改造。村镇改造的目的是为了改善农村地区的基础设施和生活条件。

(6) 维护贫富地区间的财政平衡体系，保证农村贫困地区的财政来源，促进区域经济发展。

政府的行业政策坚持贯彻执行区域均衡发展战略，为了促进欠发达地区的发展，政府在这些地区优先投入了大量的公共资金。从1973年至1998年巴伐利亚州政府在欠发达的区域投入了约2.150亿马克的资金，在其余农村地区投入了1.150亿马克的资金，在人口稠密的中心地区

投入了1.300亿马克的资金。

五、今天巴伐利亚州是如何调节区域发展的？

巴伐利亚州在将来的也要保持具有吸引力的投资区位。我们要把巴伐利亚州建设成为欧洲最具实力的地区，使之成为前景美好、科技进步、经济发达、人民幸福的家园。无论如何，我们要保持现有分散的区域和人口分布结构，适应经济、技术和环境的变化，并充分考虑到地区发展的相容性。就是说就是要提高农村地区的水平。因此，我们将坚持以往地区的战略。我们正制定巴伐利亚州发展规划，我们将对欠发达地区采取相应的措施。

我们认为，巴伐利亚州的主要增长机会在于把巴伐利亚州建设成为高技术产业的投资区。因此，从2000年开始巴伐利亚州政府将高达26.5亿马克私有化所得投资于高新技术和区位规划项目。其目的是：

- (1) 创建世界一流的新技术开发中心，大力发展生命科学、医学、机电、信息和环保技术。

- (2) 促进科研开发机构与经济界的合作。

- (3) 大力发展教育事业，提高中小学生的整体素质，鼓励自主创新，促进科技基础设施建设。

- (4) 促进研发的国际化，在全球范围内大力宣传巴伐利亚州这一投资区位。

巴伐利亚州发展规划的一个重要内容是增强区域技术开发的能力，尤其是欠发达地区的技术开发能力。巴伐利亚州政府已经制定了相应的方案。政府将在财力上支持前景看好的165个项目。

六、不存在欧洲区域发展核心专长

我们深信由地方承担、并由州政府加以协调的区域和经济发展战略是实现各地区，尤其是欠发达地区同等的生活和工作条件的唯一行之有效的战略。我们只有拥有联邦德国宪法赋予的各州对经济发展政策的管辖权，在将来我们才能继续走实践证明富有成效的区域发展的道路。面对目前欧盟内部与此背道而驰的倾向，我们将竭力捍卫这种区域发展的管辖权，我们解决反对上层在这一领域违背民意的一切决策，尤其是反对欧盟总部在这一问题上强加给我们的各种行政指令。

女士们，先生们，巴伐利亚州人有句口号：“可爱的巴伐利亚州充满生活情趣”。我们的州和人民就是这样来看待自己的故乡的。我衷心地祝愿你们的国家有一个良好的发展，并以此提高城乡人民的生活水平，将城乡各地都建设成为充满生活情趣的、可爱的故乡。我们愿意一如既往地支持汉斯·赛德尔基金会为促进中国各省份健康发展方面的努力。