

国外开发欠发达地区的

五大教训

文 / 石培新

一、重视开发，忽视资源和生态环境保护

包括美国、前苏联在内的许多国家，在开发欠发达地区过程中，由于对环境保护问题认识不足，大规模开发导致了自然生态环境的严重破坏，留下了许多深刻教训。美国在1860-1890年30年间，开垦了西部9000公顷处女地，一时间五谷丰登，人畜兴旺。但由于过度垦殖耕种，使土地失去了植被保护而埋下了祸根，加之气候异常，1934年春季引发了毁灭性沙尘暴，摧毁了中西部大平原上20多个州的庄稼，使全国小麦减产3亿蒲式耳（1933年美国小麦总产量为8.6亿蒲式耳），4500万公顷耕地被毁，16万农民倾家荡产，被迫逃离大草原。战后特别是进入60年代，西部地区工业污染问题日益严重，美国国会修改和通过了《清洁空气法》（1963年）、《水质法》（1965年）等数十部有关控制污染的法律，并建立了环境质量委员会和联邦政府环保局，政府和企业每年花费数百亿美元用于减少和控制污染。

20世纪50年代前苏联在哈萨克、乌拉尔和西伯利亚等地毁林毁草开垦了6000万公顷土地，此举生产的粮食一度占全苏粮食总产的2/5。但好景不长，1963年即遭大自然惩罚，这一年风暴席卷垦荒区，仅哈萨克斯坦的新垦地受灾面积就达2000万公顷，占垦区总面积的80%。

事实表明，环境保护问题不仅是提高生活质量的问题，也是经济能否持续发展的问題。美国、前苏联等国在欠发达地区开发中靠破坏环境来发展经济的做法必须摒弃。走开发与环保并进的虽然花费较多，但从长远看，是一条高起点、可持续的经济发展道路。

二、重视区域援助，忽视自我发展能力的培育

从区域政策实践来看，各国大都根据不同时期的区域问题制定有明确区域援助的目标。如英国的区域政策主要是针对衰退的老工业区失业率高的问题，

实施以减少区域就业差异为主要目标的区域援助；德国90年代针对统一后相对落后地区结构衰弱和人口外流状况，实施财政补贴以平衡地区间的收入差异；日本60年代以来致力于解决经济发展的“过密”与“过疏”问题，提出实现国土均衡发展的政策目标等。总之，各国开发欠发达地区都有明确的援助目标，但在诱发欠发达地区的生产潜力、培育自我发展能力方面却做得不够深入，意大利在这方面有着深刻教训。在开发南部地区时，意大利曾从法律上规定中央政府必须把投资总额的40%投入南方，并从南方购买不少于其采购总额的30%的产品和劳务，同时以指令性计划规定国家参与企业必须把他们工业投资总额的40%和新建工业企业投资的60%投向南方。这样在南方就建立了许多大型工厂，为落后地区的发展创造了一定的条件。而意大利政府却忽视了对落后地区的自我发展能力及其生产潜力的培育，忽略了对本地区中小企业的支持，结果本地区中小企业的发展因缺乏劳力、资金和原料而受挫，外来企业又因缺乏大批中小企业的成龙配套而变成了“沙漠中的教堂”。实践证明：单靠外援和优惠政策而忽视对本地区生产潜力和自我发展能力的培育，发展是不能持久的。

三、重视开发，忽视对原有文明的保护

根据美国和前苏联等国对欠发达地区开发实践的研究我们发现：各国基本上是针对不同的区域问题而制定明确的区域发展援助目标、成立专门机构、通过灵活多样的援助方式，对欠发达地区

进行开发和援助的。对欠发达地区开发和援助的着眼点和出发点主要是从政治经济的角度、从国家安全和社会稳定的角度来考虑的。无论是中央政府还是地方政府都不同程度地忽视了对落后地区文化、文明的保护，以致造成了当地民族习俗和宗教文化的严重破坏。美国开发西部缺乏对西部原有文明的规划和保护；前苏联也没有对西伯利亚原有文明给予合理保护，致使开发欠发达地区的过程变成了原有文明和原始自然景观的毁灭过程。对欠发达地区的原有文明进行合理保护是每个国家不可推卸的责任和义务。

四、重视重工业，忽视各产业的协调发展

许多国家在开发过程中过多注重大型企业、大项目、大工程的开发建设，过分强调依托资源、能源的重工业的发展，造成了产业结构的失调。这方面在前苏联开发西伯利亚过程中有很深刻的教训。西伯利亚产品存在明显的原料性倾向，即在初级产品与深加工产品中，初级产品、原料性产品占绝大多数。长期以来，西伯利亚以粮食、木材、土畜产品为主，从60年代以后，尤其以石油、天然气、矿产品、林产品为主，这些大都是“原”字号产品。从产业结构看，西伯利亚的产业按重、轻、农的次序排列，在地区的重、轻、农结构中，不仅重工业占绝对优势，而且重工业中的采掘工业在整个经济结构中所占比例也相当大。从整体分析，西伯利亚经济以重工业为主，尤其是耗能、耗水量大的工业更为发达，农业、轻工业相对落后，工业布局不尽

“分灶吃饭”

不宜逐级向下实施

文

杨玉民 盛旭宏

中央财政与地方财政间财政上的“分灶吃饭”始于80年代初期。1994年我国实行了分税制改革，即划分了中央税、地方税和共享税。这一改革并没改变中央政府与地方政府之间财政上“分灶吃饭”的性质。近几年，各地区省级政府与地市级政府之间、地市级政府与县级政府之间，以至于县级政府与乡镇级政府间，也都陆续实行了建立在分税制基础上的“分灶吃饭”的财政管理体制。逐级向下实行的“分灶吃饭”的财政体制，对于促进各级地方政府发展经济、减轻上一级政府的管理强度具有现实意义，但也带来了诸多负面作用。

1. 引发地方保护主义，造成“市场分割”。财政分灶扩大了地方政府的财权，调动了地方政府理财的积极性，在很大程度上促进了地方经济的发展，但由此而产生的地区封锁、市场分割的现象比比皆是，不胜枚举。这种带有地方保护主义色彩的不良现象严重阻碍了我国社会主义市场经济体制的健康发展。地方保护主义主要表现在两方面：第一，限制流入。为了追求本级财政收入的增长，保护自己的“地盘”，阻止外地产品进入本地市场，地方政府运用各种行政手段来保护本地的企业和产品。这一现象在市场供过于求的环境下表现得更为

突出。例如，规定本地商业部门购进本地产品必须达到某个比重；采用行政定价有意提高外地商品的价格，同时，通过价格补贴降低本地商品的价格；还有制定一些外地产品流入的处罚措施等。第二，限制流出。主要表现为在农产品、工业原材料紧缺时的争夺和封锁，以求“肥水不流外人田”。例如，前些年出现的“粮食大战”、“棉花大战”、“煤炭大战”等现象。这种地区封锁、市场分割的行为，在全国各地愈演愈烈，致使难以形成规范的、全国统一的大市场，违背了市场经济条件下公平竞争、优胜劣汰的客观要求。

2. 导致盲目投资和低水平重复建设。“分灶吃饭”对地方政府“增收扩财”的刺激是不言而喻的。投资建厂是各级地方政府增加财政收入的主要途径，为了快速实现局部的利益，那些达不到规模经济要求且设备落后的小轧钢厂、小纺织厂、小酒厂、小烟厂等，如雨后春笋般涌现出来。凡是看起来可赚钱的项目，都一哄而上，没有一个长远的、全局的规划。因而低水平重复建设泛滥，产业结构严重失调。不少项目投产开工之日，即是市场饱和、经营亏损之时，造成资金、资源的严重浪费。

3. 拉大地区差距。我国地域辽阔，各地经济发展的天然条件都不尽相同，甚至相差很大。条件好的地区财力相对雄厚，进一步发展经济的后劲也大；条件



作者：朱凡

合理。这种只强调重工业，忽视轻工业、农业的做法，造成国民经济比例失调，严重影响了人们生活水平的提高。

五、重视经济增长，忽视社会的同步发展与进步

解决欠发达地区问题，无论是对欠发达地区，还是对中央政府而言，都是较为紧迫的，因而在开发过程中，易产生注重经济增长的倾向，而对见效缓慢

的社会发展问题重视不够。以美国开发西部地区为例，无论是比较被推崇的“公共土地”政策、利用军工生产推动经济发展，还是以高新技术产业发展推动产业结构升级、建立专门机构保障政策实施等措施，都是立足于经济的发展，而对社会的同步发展的重视程度远远不够。前苏联开发西伯利亚是注重经济增长的典型。原材料产品工业的大规模投入与开发致使西伯利亚发展速度惊人，

从一些主要工业部门的产值来看，1945年比1940年机械制造业增长440%，化学工业增长406%，黑色冶金工业增长302.4%。可见，这些工业部门的增长速度是相当快的。尽管经济增长很快，但与之相对应的社会发展却相当滞后，人们的居住条件、物质文化生活较为落后，基础设施、交通条件较差。因此，忽视社会的同步发展与进步，最终将影响经济的持续增长。▲