

### **第3部 考察西部地区中等城市的八项发展战略**

## 第3部 考察西部地区中等城市的八项发展战略

### 1. 发展城市产业

本调查的目标设定为“中国·西部地区中等城市的发展战略”，与产业发展和城市发展的意思并不完全相同。但是，由于在城市发展中，产业发展(广义上可以说是经济发展)是最关键的部分之一，因此，本章对产业发展战略的确定，以能够促进西部地区中等城市发展的产业发展作为目标。

另一方面，城市范围与产业位置在空间上并非必然一致，也由于产业发展的波及效益也并不一定会影响到该产业所在的区域，因此，在本调查当中，没有设置对于贡献与城市发展之企业位置的任何地理上、行政区域上的限制；而对促进城市发展的产业振兴战略，也是以通过产业发展，为城市发展提供方便为前提来计划并提出来的。

#### 1.1 本报告书中所使用的“产业”的定义

为了实现城市发展的目的(促进城市化)，就需要实现将第一产业人口(尤其是农业人口)向第二、第三产业转移的产业结构改革。因此，本战略研究中的“产业发展”也将第二、第三产业的发展作为重点，有关农业、林业、渔业的发展，作为利用这些第一产业产品作为第二、第三产业的原料来源的相关关系作以记述。也就是说，本项内的所谓“产业”，指的是第二、第三产业。此外，“工业”的意思是制造业，关于矿业我们也沿用中国的一般性分类，将其纳入到第三产业中。

#### 1.2 经济发展的牵引性产业：城市发展战略的核心

在劳动生产性、设备生产性等方面，优于第一产业(尤其是农业)的第二、第三产业的振兴是经济快速发展的关键，通过这种经济重点转移而产生的劳动生产性的增量会带来新的需求，并促进市场的扩大和地域性集中以及城市发展。同时，由于市场的存在是产业发展的必要条件，因此，以城市为中心形成的市场就会聚集很多的城市型产业。在中国西部地区，产业的发展也都以作为各地区市场中心的省会为核心，整体上收入水平较低的地方中小城市和农村地区还没有出现产业的聚集。

#### 1.3 西部地区的产业现状和动向

##### 1.3.1 工业

###### (1) 西部地区工业特征

参考西部地区(内蒙古自治区、广西壮族自治区除外的10个省市自治区)内规模以上企业生产额(2002年)的项目，其中重工业占全部比例的67%、轻工业占33%。与东部地区(58%)相比，重工业的比重较高。按企业形态看，国有企业在生产额中所占比较高，外资企业比率较低。

工业生产的规模、增长率方面，与东部沿海地区的差距也日益扩大。尽管西部地区的面积占全国的七成，并且拥有近三成的人口，然而其工业生产规模却不过占全国的11%。工业生产的增长率也比东部地区低很多。这是因为邓小平提出的“让一部分人先富起来”的理论为契机，采取了让东部沿海地区在重点优惠措施的指导下，率先实现市场化，而后再将发展波及到内陆地区的战略。其结果是，东部沿海地区工业化进展迅速，并且与西部地区的差距不断拉大。其中，国外的直接投

资虽然起到了拉动中国工业发展和扩大出口的作用，然而外资主要集中在东部沿海地区，西部地区份额很少，并且外资企业在工业生产中所占的比率也非常小。

## (2) 西部地区工业的优势

西部地区拥有的优势主要有：具有丰富的资源储藏。西部地区的矿产、能源和生物资源丰富。西部地区拥有丰富的能源、矿产、旅游和农业以及畜牧业等资源，开发的潜力很大。西部地区矿产储量的潜在价值最大，尤其是煤炭、石油、天然气、钾盐、铬铁矿、稀土、磷、镍、钒、锰、铜、铝、锌等矿物质的储量较大。水力资源的大约九成都集中在西部地区，西北地区的化石能源总储量占全国的四成。此外，还拥有占全国七成的草场以及八成的未开发土地资源。这里作为还没有得到全面开发的地区，尽管市场竞争力比较薄弱，但发展的潜力相当大。在其他方面，还有诸如劳动成本等生产成本较东部沿海地区便宜；重庆、成都、西安等中心城市集中了许多大学和研究所，能够为基础研究及高技术产品的开发与生产提供技术支持；在国家西部大开发政策的支持下，那里正在实施一些大型投资建设，企业能得到很多优惠待遇等优势。

## (3) 西部地区工业面临的课题

### 1) 地理上的障碍与基础设施的不完善

由于西部地区位于中国内陆，因此在进出口方面处于不利位置。同时，基础设施方面整体滞后，不具备完善的物流基础设施，以弥补地理上的不利条件。考虑到出口或者在沿海地区市场销售时的成本，人工费方面的成本优势就不复存在了。虽然西部地区拥有与东南亚、中亚在陆路距离上的优势，但仍然由于不完善的物流基础设施、以及周边国家经济不够发达等因素，从而使得该优势得不到足够的发挥。

### 2) 产业联系发展的滞后

西部地区的工业化，是在 20 世纪 60 年代中期开始的“三线建设”中，作为战略性重大工业计划而建设起来的。当时，在四川、湖北、湖南等多个省份均进行了军工厂的建设以及军事基础设施的整顿。其结果是西部地区的工业基础得以形成，沿海地区的工厂和技术人员也转移到了这里。但是，由于当时的投资决定是着眼于其地理位置方面的，因此导致投资效率较低，而且成为与当地产业联系薄弱的小型并孤立的产业。

改革开放后，在地方分权强化的过程中，各地方政府均采取内向性的产业政策，在对来自外部的产品设置市场壁垒的同时，采取本地生产基本产品的决胜型工业化方针。所以，很多根本达不到一定经济规模的工厂被建设起来，从而又产生了重复投资与地区间分工不够完善的问题。

### 3) 偏重型的产业结构

西部地区的工业是一种资源依存型、以军需产业为中心发展起来的大型、笨重的结构。与东部沿海地区相比，高附加值产品的生产以及高科技产业的布局比较落后。目前，西部地区以丰富的资源为基础，向沿海地区供给原材料和初级加工品；而沿海地区则负责生产较高程度的产品，并供给国内市场的这种分工机制业已形成。同时，沿海地区充分发挥其地理优越性，大力发展劳动密集型产业，成为了中国的出口基地。虽然，有一部分劳动密集型产业已经开始从东部沿海地区向西部地区转移，但由于地理上的障碍、劳动者素质较低等问题，西部地区劳动密集型产业发展比较迟缓。在东部沿海地区，以温州示范区为代表，民营中小企业为主体的产业聚集化正在自然进展中，然而西部地区的民营企业 and 中小企业发展却很缓慢。

#### 4) 外部投资不足

产业的高度发展离不开投资和技术的引进。包括股份制国有企业在内，国有企业整体上技术革新迟缓、经营管理水平较低。产品若要实现高附加值化，就必然需要新的投资，而这里来自外部的投资很少。其中尤其缺少对最新技术引进起重要作用的国外投资。这就形成了西部地区提高竞争力的“瓶颈”。与此同时，各地方政府为了拉动工业化发展，对外部直接投资的期望值很高，大都在探讨以吸引大型项目为中心的工业化政策。因此，对西部地区来说，应该不只单单依赖于外部投资，要采取改善事业环境、自力更生发展经济的综合性方针。

#### (4) 西部大开发中的工业开发

西部大开发总体计划中有关工业开发的政策是：①基础设施建设；②产业结构的积极调整与合理化；③科学技术教育的发展。

基础设施建设方面，计划通过运输基础设施的建设与近邻地区加强联系的同时，降低市场的门槛。以线连点、以点及面，采取将开发据点的发展逐步波及到周边地区的战略。同时，还考虑把由于城市化而分散的工业集中到小城市当中去。产业结构的调整上，通过技术革新、产品的高度化和经营结构改革等形式，培育各地具有竞争力的产业群体，完成产业结构向灵活性、市场导向性的转换。在科学技术教育方面，需要通过科技能力的提高、科技项目的实施以及人才开发与引进，来实现提供给企业的技术和人才。人才引进方面也包括边境地区津贴的支出以及户籍制度改革等方面的内容。

### 1.3.2 第三产业

#### (1) 西部地区第三产业的特征

第三产业有着伴随经济发展和产业结构成熟而成正比升高的趋势。中国从整体上来讲，第三产业的比率就较其他亚洲国家低，而西部地区更是如此。参考 GDP 中第三产业所占的比率，西部地区(内蒙古自治区、广西壮族自治区除外的 10 个省市自治区)2002 年的数字是 38.9%。高于中部地区的 35.6%，但与东部地区的 40.9%相比较，就处于较低水平。而与 1997 年的产业结构相比，可以看到第一产业的降低与第三产业增加的趋势，尽管西部地区的增长率很低，但还是高于东部地区和中部地区。与其他地区相比较，面向农业的服务业、地质探查·水利管理、教育文化、政府服务方面与东部地区的比重高，而商业、金融、房产、社会服务等方面所占比重较低。

#### (2) 西部地区第三产业的重要性

第三产业具有吸收就业能力强和唤起新型消费需要的效果。在西部地区，第一产业吸收了就业人口(2002 年)的 60%，而第二产业不过占到 13.7%。与其他地区相比，第一产业的比率占绝对比率，反之，第二产业的比率较小。其中，第三产业的比率占 26.3%，在吸收就业方面起到了非常重要的作用。与其他地区相比，第三产业就业人口的增长率很高。同时，从家电产品普及率的提高可以看出，以城市为中心对于“物”的需求还在增加，在唤起新的需求方面，产业结构向服务性方向的转移也非常重要。此外，西部地区拥有丰富多彩的旅游资源，尤其自然景观、历史文化遗产和少数民族风情等都是国内屈指可数的旅游资源。如何通过旅游开发将旅游产业培育成一种支柱产业是目前非常重要的课题。

以四川省为例，第一产业的就业人口已从 1997 年的 2872 万人减少到 2002 年的 2517 万人；

第二产业从 911 万人减少到 764 万人；两者均呈减少趋势。与此相对，第三产业的就业人口从 831 万人增加到了 1386 万人。第三产业已经成为除吸收第一产业和第二产业就业减少的部分外，还能解决部分新就业的重要领域。尤其是商业、运输·通信、以及第二产业中的建筑业成为就业的主要吸收源。同时，按企业形态看，在国有企业比率迅速降低的同时，个体企业和民营企业的比率得到显著增加。

### (3) 西部地区第三产业的课题

如何充分发挥这个市场不够发达、拥有 3 亿人口地区的市场潜力是最大的问题。西部地区地域辽阔但人口稀少。由于农业人口占很大比重，因而收入水平相对比较低，城市化水平也低于东部沿海地区。消费市场的发展也比较滞后。流通体系、物流体系等商业基础设施很不完善。各地方政府采取的地方保护主义更加使得市场开放的步伐变缓。所以，投资效率较差，很难唤起新的投资需要。

劳动成本的相对低廉对于服务产业而言是一个优势。以软件产业为代表的知识密集型产业，不容易受到地理障碍的限制。然而，在西部地区，这类知识密集型服务产业的人才蓄积和基础整顿都比较落后。

### (4) 西部大开发中的第三产业开发

在西部地区，通过提高居民收入和刺激消费需求而创出的巨大消费市场是西部大开发战略的支柱之一。同时，计划在各地区建设拥有大约 20 万人口的小城市，在那里发展商业和工业，吸收第一产业的剩余劳动力。为此，就必须整顿流通体系和物流体系等。战略中还包括以旅游相关基础设施建设为重点将旅游业及相关服务业培育成为基础产业之一。其他还考虑让教育服务、居住相关服务等也充分发挥振兴西部地区产业的重要作用。

表 I. 3. 1. 1 5 个事例城市之工业化现状(2001 年)

	工业产值	规模以上企业 工业产值	规模以上企 业数目	第二产业在 GDP 中所占比重	主要产业
	亿元	亿元	家	%	
都江堰	56.9	18.2	72	29.2	机械·制药·建材
德阳	353.9	192.4	373	38.4	大型电机·食品·冶金
大理	46.7	33.7	42	52.3	啤酒·烟草·建材
玉溪	293.1	237.7	214	65.0	烟草·冶金
怀化	123.8	73.8	412	28.5	发电·非金属工业·冶金

资料来源：JICA 调查团制作

## 1.4 应如何考虑西部地区产业发展战略

### 要点 1 政策性诱导的界限

在市场经济主义条件下，经济是以市场原理为基础的运作为前提的。但是，当一个国家的经济由于自我完善性方面的缺陷产生的与外部经济的均衡作用，不能够使自身经济保持持续均衡时，便需要政策补充政策的介入。可是，在市场形成尚不够完善、市场经济体制还未扎根、行政·行政组织·法制等方面的改革很不充分的中国西部地区的经济社会环境中，提议实施还需实证检验的产业政策是极为困难的。本战略制定的政策建议是：当前，应当与有经验的中国政府方面人员共同开展以中国西部地区的经济现状为基础的政策提案，并对之后政策适用阶段出现的试行错误与周边环境的改善·整顿平行调整，最终将其修订为实证性的政策。

日本的产业政策是在日本经济飞速增长的 1960 年~1975 年的 15 年间形成的通商产业政策，它几乎涵盖了所有领域。但是，具体到每一项政策本身也并不特别，不过是从欧美那里学习来的措施或者是其修正·改良版本。如果说有日本政策的特征的话，那便是它完善的体系以及作为其背景的经济系统及社会环境。同时，关于日本产业政策的效果，使得经济得到飞速发展的主要因素并不在于政策诱导，而主要在于民间的活力，政策支援所达到的效果实在是微乎其微。不过，这些微乎其微的政策支援可以说决定了经济增长的成败。

也就是说，中国西部地区产业发展重要政策的基本是，应当以政策·措施的制定作为主要政策，这其中就包括了如何最大程度激发民间企业活力的事业环境整顿。与此相关联，还包括行政官员的资格建设与道德建设、行政组织的改善以及官民协调与信赖关系的构筑、促进民间企业共同化等一系列政策·措施的制定与实施。制定激发民间企业经济活动热情的政策，重要的是需要研究包括市场导向的投资动机在内的民间企业经济活动动向，这同时也是西部地区中等城市产业振兴政策制定时的基础条件。

### **要点 2 西部地区市场的重要性**

从中央计划经济体制转移到市场经济体制的中国经济、尤其是像西部地区这样经济发展落后的地区内，作为旧体制的残留，依然有着相当浓厚的“生产重点导向”的想法。相对于以出口为主体被称为世界工厂的东部沿海地区的经济迅速增长和巨大城市市场的迅速形成相比较，经济发展落后的西部地区内的市场形成就如同反映在收入差距上的那样相当缓慢，除去作为较高水平消费市场的省会圈之外，需求增长缓慢，缺乏作为规模市场的魅力。换句话说，必须注意到产业是应市场需求而产生；而产业的诞生并不能形成市场需求这一辩证原理。对 5 个事例城市调查中发现的企业家们“只要做出质量好又便宜的东西就一定能卖出去”的观念完全无视该产品在市场中的评价与市场需求，有悖于市场经济的合理性。

我们认为西部地区市场的不发达，并不一定完全在于收入水平低的原因。流通中的是地区市场商品并不适合于该地区市场需求的可能性、地区内流通体系的问题、价格·质量·设计的问题、商品种类选择范围的问题、售后服务的问题等等，也可能不必要的降低了消费者的购买热情。根据进入中国市场的日资企业的意向显示，一半以上表示能够作为目标的西部地区市场仅限于省会。以中等城市市场为目标的外部企业则仅限于国内企业或者台湾、香港资本的投资者。但是，随着今后的经济发展和市场开发，等到市场规模扩大以后，西部中等城市就会具备作为市场的魅力从而吸引产业聚集。因此，重要的是首先要剔除阻碍西部中等城市市场扩大的因素，发掘潜在的需求，实施先行扩大西部地区市场的战略。

此外，东部沿海地区持续迅猛的经济发展，很大程度上取决于作为出口生产基地而获得的外国直接投资，出口大约占到东部沿海地区产值的大约 60%~70%。同时，与作为主要出口国的美国之间的贸易摩擦日益明显，反倾销案件每年超过 30 件。尽管这种倾销对象产品(纺织品、家具等轻工产品)对美国经济的冲击微不足道，但由于可能导致对于汇率问题(人民币升值压力)、知识产权问题、金融和通信以及农业领域的市场开放等重要课题的政治交涉的战略性和阶段性研究，因此，对中国而言，通过解放国内市场而扩大国内市场，进而实现贸易平衡的改善是一个非常重要的经济课题。

### **要点 3 投资者的视点**

市场经济体制下的产业投资是在自由竞争的环境下，由民间资本来实施的。也就是说，由于民间资本的投资纯粹以收益动机为基础，是为了通过最大限度的利用投资者所保有的经营资源来获得最大的收益，因此，一般会根据以经济合理性为基础的收益性评价来对投资案件做出诸多选择。也

就是说，他们会根据市场调查、一般投资环境调查、布局选择调查、生产设备调查、资金筹集计划、收益性评价、生产计划等的调查结果来最终决定实施内容。尤其是对于投资对象地点的决定往往是在对众多对象地点进行比较后选定的其中最好的一处。而本城市发展计划调查中的产业振兴战略，是站在该城市期待的产业投资视角上制定的，本人也并不确信其条件设定与其他竞争城市相比会是最好的。同时，一般的招商引资战略，也并非是在充分理解投资者想法基础上制定的。

所以，为了促进西部地区中等城市的投资，我们就有必要了解该中等城市对投资者而言是否具有足够吸引力。为此，通过以同一经济圈中的大城市，中等城市为对象而进行的投资环境比较调查以及投资家的意向·动向调查，使“具有投资家视点”的投资现状环境改善点明朗化，并有必要结合上述的“市场扩大战略(市场基础设施完善、市区内市场的完善、流通体系的合理化等)”，来达到促进投资环境的改善·完善。

#### **要点 4 行政职能**

地方政府的行政中仍然残留着过去国有企业管理行政的体制，对于民间企业也经常一副“管理者”的架势。同时，已经转变为股份公司或官民合办企业的原国有企业中，作为股东的政府权限和经营管理权的分离仍不明确，对企业经营权的明确认识尚需进一步强化。应在进一步明确对企业的行政职能、畅通官民协调的管道、尽可能限制政府对企业介入的同时，通过对企业活动的规律性诱导和对支援体制的整顿，避免影响企业活力的事件发生。此外，为了改变行政官员的旧体制型思考方式，有必要开展再教育、能力开发和人才开发等。

#### **要点 5 培育市场指向新产业的必要性**

以沿海地区大城市发展起来的产业主要是以(a)利用发达国家资本的电气、电子器材为中心的出口产品，以及(b)主要面向美国市场出口中国制造的鞋、纺织品、玩具、一般机床、白色家电、金属产品、家具、照明器材等轻工业产品。但是前者进口的元件部分很多，除劳动力附加值和一点点关税收入以外大部分附加值归投资国所有，后者生产的都是劳动密集型产品，由于过度竞争价格极低，附加值也非常低。为了改变这种情况，生产出具有市场竞争力的工业产品(或服务)，需要开发符合目标市场需求的独创产品以及品牌产品。中国的工业化正如建立了许多生产类似产品的乡镇企业一样，呈现出过度竞争导致的疲惫倾向。为了解决这些问题，应该在遵守专利权、创意权等知识产权规则的基础上，为挑战新产业和新产品的开创提供奖励环境。建议在培育这些新产业和开发新产品时，利用西部地区独特的传统、民族、文化、地区产品的特色，以特色产品的开发为中心开展研究和开发，通过积极制定与其他地区不同的以及具有独立市场的战略推动这一工作的开展。

## **1.5 工业振兴战略**

### **1.5.1 战略**

在今后的西部中等城市，应该发展的产业和开发的产品是：①随着收入弹力的加大和收入水平的提高，需求能够进一步增加的；②能够提高生产力的；③能够跨地区市场扩大销售的；④高附加值的等等。增加雇佣机会也是应该考虑的重要原因，但必须以提高生产力为前提。另外，西部中等城市拥有的优势是：①赋存原材料等天然资源；②可开拓的西部市场；③与沿海地区相比，可确保低成本的劳动力等等。

考虑到上述几点，西部中等城市应该促进的产业是：①资源加工型产业中技术水平高，产品好的。如利用磷衍生物生产多元化产品、利用药草资源的制药产业、利用林业资源的木制品加工等。

②随着西部开发,预计会扩大需求的位于消费地的高级产品产业。如建材、金属加工等。③以跨地区市场为目标的机械产业和轻工业。如食品、纺织等。④位于城市的高技术产业。如IT产业、包装、印刷、各种工业支持性服务等。

为了振兴这些产业,除需积极推动产业结构的现代化,同时还要调整产业。西部地区中等城市面临的问题有:①与外部的产业链不发达;②现有主干产业存在着技术、经营落后的问题;③从基础设施到人才培养等产业技术薄弱。为了振兴工业,需要制定以下战略。

### (1) 密切产业链

现代化制造业部门的发展构造是由产业集中和企业间·产业间结合带来的。出现在东部沿海地区的巨大城市群的产业结构就是一个很好的范例,构成产业集中的,是产业功能之间的密切协作网络。因此,西部地区要实现工业集中,就需要采取能够构筑企业间联网的战略。在西南部地区,重庆—成都、南宁—贵阳—昆明的2个工业地带已经形成。因此,各城市应当努力构筑与这些工业地带之间的产业协作网。通过这种途径,使位于各工业地带上的成都、昆明等中心城市的发展逐渐波及到地方中等城市。从这个角度上说,地方中等城市的工业化取决于工业地带整体水平的提高。

例如,西部地区实现产业结构完善的课题之一是振兴机械产业。机械产业在整个中国都属于成长性产业,同时也是需要建立最终组装企业与零配件配套企业间呈金字塔型的广泛产业链型的产业。机械产业和金属加工业属中间投入比例高的产业,但在产业关联方面又对其他产业影响最大。重庆—成都地区有许多机械产业,地区间零配件的互相供应等产业链比其他西部地区完善。但与沿海地区相比还处于较低的水平。过去的生产模式基本上都是由一家企业完成从零配件加工到最终产品生产的全过程。但从规模经济、高效生产以及激烈的竞争角度出发,要求实现专业化和分工化。另外,为了促进投资也需要有产业链的存在。

### (2) 从地区最佳化的观点进行产业再配置

加入WTO之后,国际化和市场经济化的进一步发展也使市场竞争更加激烈。使用低水准技术进行小规模生产的企业很难生存下去。过去,西部地区中等城市的基础生活物资大多由一个城市全部负责生产。如果是通过集中实现规模经济的话,不能以一个城市内的最佳生产或者全盘生产为目标,而应扩大视野,考虑更广地域内的产业配置。应该在跨城市的一个经济圈内进行产业调整。在这种情况下,需要发挥各城市的特点和优越性,进行产业的选择和集中。

为此,需要超越省、市的界限,在更大的地区内探讨产业的重新配置。这是需要注意的有以下几种策略。一是集约化。目前中国对钢铁等产业正在实施关闭小规模工厂以及通过企业的合并扩大规模等政策。二是促进集聚。利用城市规模和多样性等有利之处,集聚同一行业以及与之相关的产业。通过产业的集聚可以丰富技术、降低交易成本、开创专业技术人员市场等。三是城市—城市间、城市—农村间的分工。城市—城市间可以用上述产业链的形式进行垂直和水平的联合。城市—农村间可以振兴为城市企业提供零配件的农村企业,通过利用产业支持和产业服务、以及贸易公司等城市机能,振兴地区产业。

### (3) 市场扩大与市场导向型产业化

市场是所有产业成立的必要条件,没有市场就不可能有产业。西部地区的市场除一部分大城市之外,基本处于发展滞后、规模较小等未开发状态。西部地区市场的扩大是西部地区工业发展之关键所在。市场的扩大能够吸引投资,促进城市化进程。市场扩大是以提高收入水平为前提,同时最为重要的是必须通过城市地区的市场整治、地区市场内流通体系的完善以及降低交易成本等途径来

谋求西部地区市场的完善。

同时，从西部地区中等城市的产业政策方面来看，存在着对市场的看法不充分的问题。首先必须瞄准的是市场在哪里，市场需要什么样的产品，然后根据市场的需求采取与之相对应的战略性产业化政策(生产地点的经济合理性配置、连接市场的物流功能等)。以市场为趋向振兴产业必须要把潜在的需求显著化。以此唤起西部地区的消费，进而吸引新的投资，有效的引导需求，最终提高收入。如果产生影响的话，会唤起对新的派生产业的需求。

#### (4) 对以民营企业为中心的企业活力的充分利用和中小企业·风险企业的培育

为工业化制定的政策的重点应该放在怎样激发企业活力的问题上。所有的企业活动都是从个人的利润动机开始的。由政府主导的企业在很大情况下，其效率不及民营企业。从民营企业的活力之中探索发展动力是最具效果的。应该站在毫无经济合理性的企业今后将会被淘汰的前提下，整顿出使有意变革的企业易于活动的事业环境。同时，还应扩充提供给中小企业和风险企业的职员措施。中国工业部门内所存在的问题之一就是同种工业的过度竞争。目前，还存在很多使用旧的制造技术和设备生产旧式产品或者虽然便宜但质量很差的产品、完全不具备将来发展性的企业。为改变这种状况，对新技术和新型产业的创业促进活动，在西部中等城市下一代产业的培育中是同样不可或缺的。

#### (5) 推动产业的调整(城市型产业的振兴和传统产业的现代化)

中等城市中也需促进城市型产业的发展。随着生产力的提高，整个工业行业都呈现出雇佣下降的倾向。但可以说研究开发型产业和技术服务型产业等是需要高技术、高技能的典型的城市型产业，可以考虑增加这些产业的雇佣机会。在西部地区投资的优势是较之沿海地区优秀人才的雇佣价格更低。基于这种原因，西安、成都等地的IT产业投资不断扩大。另外，食品、纺织、材料加工等传统产业也在现有技术的基础上提高技术能力、加强销售能力。以此解决随着收入水平提高而产生的高附加值和多元化的产品需求。对于规模小、生存困难的企业，通过奖励机制促使他们退出市场，或合并、转行等。随着产业调整地开展，还需要解决劳动力的转移和提高从业人员的技能等问题。

在各中等城市大力培养产业调整方面的人才，是推动上述产业链之间的密切联合及产业调整最有效的方法。

### 1.5.2 政策·制度

日本为了促进工业向地方发展，为了重新配置产业及缩小地区间差异，出台了一系列的法律法规。如《低开发地区工业开发促进法(1961年)》、《地区振兴整备公团法(1962年)》(以上颁布于全国综合开发计划前)、《新产业城市建设促进法(1962年)》、《工业整备特别地区整备促进法(1964年)》(以上颁布于全国综合开发计划时期)、《农村地区工业引进促进法(1971年)》、《工业再配置促进法(1972年)》、《工业布局法(1973年)》(以上颁布于新全国综合开发计划时期)、《高技术产业集聚地区促进法(1983年)》(以上颁布于第三次全国综合开发计划时期)、《为提高地区产业的特定事业相关法律(人才立地法)(1988年)》、《多极分散型国土形成促进法(1988年)》、《作为地区基地的城市地区整备及产业业务设施的再配置促进法(地方基地法)(1992年)》(以上颁布于第四次全国综合开发计划时期)等。具体的支持措施有对产业基础建设和企业立地提供补助、低息贷款、利息补贴、政策性金融机构的融资、减免税收、特别折旧等。

地方的产业振兴措施中也引进了一系列的法律法规,如《偏远地区对策紧急措施法(1970年)》、《特定萧条地区中小企业对策临时措施法(1978年)》、《特定地区中小企业对策临时措施法(1987年)》、《顺利开展产业结构调整临时措施法(1987年)》、《搞活特定中小企业行业的相关临时措施法(1992年)》、《搞活地区产业集聚相关法(1997年)》等,以这些法律为基础实施了支持措施。振兴地方产业和地区产业的具体措施有补助金、特别融资、贴息、道路等的基础设施建设、设立工业区、由研究所等实施开发研究、提供信息、支持宣传和销售等。欧美各国的地方产业振兴措施内容基本上与此相同。

为振兴中国西部地区的工业,可以考虑以下政策和制度。但各城市应该根据自己城市的经济环境、工业化水平等特点,选择适合于本城市的制度和政策并进行组合。工业振兴时中等城市政府应该发挥的作用是为企业在市场原则下自行决定并自由开展业务时提供良好的环境。虽说目前实施的是市场经济,但政府对企业活动的介入和限制还较多。政府的作用主要是维护市场机制和调整产业结构。

### (1) 工业化计划制定时对市独特性的确保

目前,各城市中的产业政策都是根据国家及省里的产业政策和经济开发的基本方针来计划并实施的。但是,为了更好的开展工业振兴,各城市应该进一步强化自己的主导性,制定能够充分体现各中等城市个性的产业振兴战略。因此,在工业化政策制定中,应重新认识中央政府、省政府与市政府的责任分担,提高市政府的自主性和独立性。同时,还应开展以制定·实施各中等城市发展战略为目标的相关资格建设。

### (2) 通过放松限制和改善行政服务完善企业的事业环境

各种限制、繁杂的行政手续以及对经营的介入等成为妨碍企业活力发挥的最大障碍。应当放松各种限制、给予民营企业 and 外资企业以公平待遇、通过各种申请手续的迅速化·简便化而实现的行政服务的效率化、提高效率,创造便于企业活动的良好事业环境。

市政府在企业代表的协助下,着手制定能够反映企业部门尤其是民营企业意见的《为改善事业环境的行动方案》,阶段性的对放松限制·手续简便化等事业环境进行改善。并通过此行为构筑市政府与企业间的新型合作关系。

这些措施从招商引资的观点来看也是极为重要的。由于西部地区在市场中的重要性以及成本差异,作为分散工厂布局的一个环节,今后以沿海地区为中心,其他地区会纷纷向西部地区加大投资力度。招商引资时工业园区、道路、电力等基础设施的完善很重要,但同时创造自由的业务开展环境和提供行政服务也是极为重要的。

### (3) 实施为强化产业集中、产业结合、形成产业链的制度·政策

#### 1) 创造分工·协作型的产业网

企业为实现降低成本、迅速的产品开发、短交货期化以及对需求的灵活应对,强化竞争能力,就必须与超过企业框架的外部企业开展事业合作。为了充分利用产业网实现产业整体效率化、交易成本的削减、信息收集·信息传播等,需要促进外部委托型、转包型、协作型的产业网。对企业来说,能够提供这种商业支援服务的外部委托型产业是一种城市型产业,商业支援产业中就包括工程、维护、软件开发、信息处理、机械设计、设计、宣传广告、咨询和人才派遣等;将企业以前是自己制造的制造工序,例如机械加工、部分组装、检验等工序承包给外部企业的形式就叫做转包型产业网;企业价值链中的功能由多个企业共同承担就是协作化。这样的产业网络与城市地区内的产业集

中、扩大就业以及创造新的事业机会等密切相关。具体来讲，应当实行以下措施。

- 为促进产业结合，设立具有咨询功能的机构。
- 完善企业信息数据库，通过电子信息提供，促进垂直结合和水平结合式的企业间分工。
- 实施并推广以市场信息为基础进行生产·供给的供应链经营(SCM)示范工程。
- 活跃产业间技术交流。
- 对成为产业网中心的企业进行指导支援。
- 支援企业的转包企业培育活动(创业支援、组合服务、技术指导等)。
- 促进在进货、生产、研究开发·商品开发、物流、市场等过程中的共同化·协作化(对成为中心的领导企业进行认定和支援、促进不同产业间的交流、提供市场·技术信息等相关信息等)。
- 促进城市地区(经济开发区等)的再次活跃、提供孵化器等设施促进面向企业的服务产业布局。

#### 2) 密切地区间·地区内产业之间的联系

市场经济的发展和竞争的激化必然会导致广域市场的共通化和大规模化。对于西部地区企业来说，在扩大地区市场的同时，还要将其他地区的企业当作新的竞争对手。所以，需要在振兴本市特色产业、专业性强的产业的同时，强化与省级规模的中心城市及周边地区之间的产业联系。各市都不应该局限于本市的规模范围内，应通过广泛协作谋求产业的振兴。同时，还应把沿海地区以及周边的各东南亚国家也纳入产业联系的视野，挖掘商业机会。为此，需要实施如下方针政策。

- 活跃市政府之间的交流，实现经验和政策技巧的信息交换。
- 设置为实现包括民间企业在内的区内协作产业振兴委员会。
- 通过广域协作实施企业招商活动。
- 吸引·设立能起到地区产业中枢作用(组织功能)的批发业、商社等。
- 区内零部件信息数据库的构筑。
- 地区间·地区内物流体系的整顿。
- 对区内协作 R&D 活动的鼓励。
- 展销会、产品博览会的共同举办。

#### 3) 企业、政府、研究部门共同支持产业群的形成

通过企业与合作企业的协作、企业与大学及研究机构的合作不断研制开发出新技术和新产品，进而形成产业群。分工和合作型产业网的创立、地区间及地区内产业的密切联合是产业群形成的基础。以核心企业(群)为中心，由地方自治体、大学、公立研究机构、企业支持机构等组成支持联盟，积极开展产业群的创建活动。

#### (4) 通过技术能力的提高，充分利用地方资源、构筑循环型产业体系

一般来讲，电子、信息通信、精密机械、食品、时装、生活日用品、印刷、医疗器械以及环境·再循环器械等被认为是城市型产业。西部各城市虽然拥有矿物资源、生物资源等独特的当地资源，但由于利用这些资源的技术水平总体来说还很低。因此，将来需要通过提高资源的加工技术来追求产品的高附加值化。同时，在中国经济持续发展的进程中，对环境产生的负荷日益增加，需要研究如何通过降低资源浪费并确立环境保护技术，构筑地区内的循环型产业体系。因此，需要实施如下对策。

- 通过政企学协作，促进技术开发。
- 对技术信息提供、专利信息提供、技术引进斡旋等提供援助。
- 引进最新设备·创新技术时的资金、税收制度方面的援助。

- 促进工厂布局、工厂规模的最佳化(引进有关工厂布局等方面的法律制度·限制)。
- 修改环境标准、再循环方面的法规。

#### (5) 建立综合性产业基础

##### 1) 人才培育

在地方的中等城市中，除缺乏优秀人才外，还不断增加着许多国有企业的下岗人员以及从农村来的打工人员，存在着严重的人才失衡问题。因此，当前非常重要的就是培育具有经营理念的人才、能够带来先进技术的人才和能够展开新型创业的人才，培育市场人，逐步缓解人才失衡。所以，需要采取如下对策。

- 建立人才数据库，实施人才介绍服务。
- 改革高等教育机构、职业教育等的课程设置(让教育内容·水平与先进需求相符合，导入实习制和企业实习制等)。
- 促进大学内教育培训机构对外部的开放。
- 在大学、研究机构和企业团体内开展就企业需求的最新课题开展研究。
- 活跃大学、研究机构和企业间的人才交流。

##### 2) 天然资源的开发

矿物资源、林业资源、农业资源等方面的丰富储存是西部地区的优越性之一。这些资源作为工业原材料，它们的稳定供给、品质的提高和低价格化，都会对各城市资源加工型产业的竞争力产生很大影响。基于此观点，有必要加大对天然资源的开发力度。为此，采取如下对策。

- 既有资源的扩大(探测、造林、种植等)。
- 为发现新型材料资源而展开研究开发。
- 通过技术引进，实现既有资源的开采、栽培的高质量化、效率化等。

##### 3) 振兴中小企业·风险企业

为了实现产业集中和产业链的灵活，就需要那些富于企业家精神和活力的中小企业·风险企业的不断产生。这些企业能够提高产业整体的灵活性和应变性，通过专业化使产业获得在技术和成本方面的优越性。基于这个观点，需要大力培育中小企业并振兴风险企业。这些企业一般都面临经营资源不足的现状。因此，需要开展广泛的支援活动，如设置孵化器、提供经营·技术·金融方面的援助等。通过支援从企业脱离后进行的创业活动以及活跃企业交流等促进企业化精神的形成也是至关重要的。

##### 4) 产业金融机制的协调化

各城市的企业在列举其经营上的问题时，一般首先会指出向银行借贷的困难性这一点。为了协调产业金融机制，有必要研究诸如信用信息的完善、金融机关审查能力的提高、信用保证制度的整顿、引进来自外部的投资资金、市里的银行设立、以及由当地政府出资创立的风险基金等对策。

## 1.6 中小企业发展战略

### 1.6.1 中国的中小企业

#### (1) 中小企业概况

据2001年7月31日《人民网》(日语版)消息，关于中国中小企业的现状，时任国家经济贸易委员会中小企业司司长的卫东先生指出：“目前中小企业共有800万家，其数量占全国企业总数的

99%。中小工业企业的产值占整个工业企业总产值的 60%，经常利润的比率达 40%，中小企业为全国城市中 75%的劳动人口提供了就业机会。”同时，卫司长还指出：“尽管中国的中小企业面临着技术落后，缺乏资金、技术和人才，以及经营能力薄弱等诸多难题，但近年来，无论是在技术革新方面还是在融资领域，都有了明显改善。目前在中国，共有 40 家中小企业技术改革服务中心、500 家生产力促进中心、大约 100 家高科技企业孵化器、约 30 家大学下属的科学技术园区、以及大约 20 家留学归国人员创业园等，这些都对中小企业的技术革新提供着有效的支援。在资金方面，各国有银行均设有中小企业融资部门，着手改进金融服务。此外，在全国一百多个城市中也都设置了中小企业信用保证机构，以总额为 4 亿 8000 万美元的资金为基础，应该可以确保 48 亿美元的银行贷款。”

另外，上海市工商联联合会的任会长在 2002 年日本海外贸易开发协会(JODC)主办的上海市小企业服务中心功能强化方案策划调查的报告书赠送仪式上说：“2001 年，上海市每千万元资产的就业人数分别为大型企业 62 人、中小企业 300 人。由于目前小型企业内的就业人数超过 610 万人，占全市就业人口比率的 80%以上，因此，可以说中小企业的振兴与解决就业的增加是直接关联的。”

现任国家发展改革委员会中小企业司司长的苏波先生则在 2003 年 9 月 15 日在云南省举办的讲演中对中国中小企业的发展趋势发表了如下见解。

——根据“全国工商联统计”数字表明，从 1990 年到 2002 年的 13 年间，全国的个体和私营企业数量增加了 95.6%，就业人数达到原来的 2.6 倍，产值是原来的 30.5 倍，而消费品的销售额则达到原来的 21.9 倍。

——根据“国家工商局统计”数字表明，1992 以后个体和私营企业新增就业人数 4777 万人(每年纯增 600 万人)，这占社会整体就业人数增加的 3/4。

——国有企业下岗职工中的 65.2%已经在个体、私营企业中重新就业。

——由此，可以得出这样的结论，民营经济很好的促进了农村地区劳动力向城市的转移，为加快我国的城市化进程和工业化发展做出了巨大的贡献。

此外，全国工商业联合会的黄孟复主席也在 2004 年 6 月 16 日的谈话中指出，目前，中国的民营企业正在以每天平均超过 1500 家的速度迅速增加，其注册资本每天大约增加 30 亿元。

由以上我们可以看出，由于 1992 年以后私营和个体企业业绩的迅速提升，同时又在提供就业机会方面有突出的作用，可以说中小企业为中国经济的增长和社会稳定做出了很大贡献。

根据上文中提到的国家发展改革委员会中小企业司苏波司长在 2003 年 9 月 15 日云南省的讲演内容可以得知，到 2001 年末，民营经济已经占到中国中小企业的 90%以上，反过来讲，民营经济中的 99.5%都属于中小企业。根据此次讲演中发表的数据，我们拟对 2001 年末的中小企业状况作如下概要描述。

表 1.3.1.2 全国企业中中小企业的情况

全国企业总数(*)	302.6 万家	100%
员工人数不足 1,000 人的中小企业数	300.7 万家	99.4%
员工人数不足 50 人的中小企业数	248.4 万家	82.1%
年销售额、固定资产总额不足 1 亿元的企业		99%以上
年销售额不足 100 万元的中小企业		60.5%

注：\*2,115 万乡镇企业、2,377 万个体工商业者除外。

资料来源：JICA 调查团制作

表 I. 3. 1. 3 个体、私营企业的情况(2002 年末“国家工商局统计”)

已经登记注册的个体工商户	2,377 万家
私营企业	243 万家
职工总数	8,152 万人(占全国城市人口的 33%以上)
消费品零售额	20152 亿元(占全国消费品零售额的 49%)
毛纺业	(占全国生产总额的)78.2%
针织品业	(同上)85.9%
服装业	(同上)95.2%

表 I. 3. 1. 4 企业业绩中中小企业的情况

中小企业的最终产品和服务的价值	占全国 GDP 的 50%以上
同、产品、技术、服务出口	占全国出口的 60%
同、纳税总额	占全国的 43%
同、城市地区就业人数	占全国城市地区就业人数的 75%

表 I. 3. 1. 5 工业领域中小企业的情况

A. 总数	B. 规模以上企业数	大型企业	中小企业
134.46 万家	178,876 家	1,588 家 * 相对 A: 0.12% * 相对 B: 0.9%	134.3 万家 * 相对 A: 99.88% * 相对 B: 99.1%

表 I. 3. 1. 6 民营经济的情况

	总数	国有以及持股企业	非国有企业
企业数	302.6 万家	国有: 36.9 万家(12.2%) 集体: 85.6 万家(28.3%)	民营: 132.3 万家(43.7%)
工业相关企业	134.46 万家	4.27 万家(3.18%)	130.18 万家(96.82%)
整个工业附加值	45900 亿元	36.22%	63.78%
GDP		37.7%	62.3%
社会固定资产		47.31%	52.69%
纳税总额		35.58%	64.42%
出口总额		44.96%	55.04%
从业人员		30.6%	69.4%

资料来源: 讲演资料

尽管中国的中小企业正处于迅速发展的进程之中,然而由于目前还在进行以国有企业为主体的所有制改革,其结果导致下岗工人的数量仍然与日俱增。另一方面,象征着沿海地区经济迅速增长的农村地区与城市地区的经济差距还在不断扩大,农村人口流入城市的势头仍旧看涨。此外,根据预测,将来中国的年轻人口、尤其是大学毕业生的数目将会迅速增加,而中小企业作为解决就业的有效手段、实现小康社会的原动力,它们的进一步振兴与发展,可以说在维护社会稳定方面也是具有国家性意义的一个紧急课题。

## (2) 中小企业的课题

一般来讲,中小企业面临的课题常被归纳如下。

### 中小企业的课题

经营整体方面	社会信用的缺失、由家族经营所派生的前现代化经营管理、经营者经营能力的不足、与同行业及不同行业之间联络网的缺失
经营资源	资金筹集困难(固定资产、流动资金)、人才不足、原材料的购买问题(较高的采购价格、采购困难)
技术	比较落后的低水平的生产技术能力、旧式的低水准的生产设备、质量差、自主开发能力薄弱、设备运转率低、高成本、新产品开发能力薄弱、新技术信息不足
销售	交易条件的制约、狭小的市场规模、薄弱的产品竞争能力、销售能力的不足、市场信息不足、新市场开发能力薄弱

由于如上这些障碍,可以说中小企业在经营上的最大特征就是,非常容易陷入由于经营基础不稳定、经营规模难以扩大、利润水平低、发展方面存在阻碍等诸多因素而导致社会信用难以提高的这样一个恶性循环之中。在中国,这样的倾向是非常明显的,除此以外,还存在着改革开放以后出现的最大问题,就是对私营企业、个体经营者的法律性、社会性认知尚未确立,而且对于中小企业以及其经营者合法权益是否应该得到保护仍存在质疑。不过,在后面我们还会提到,随着 1999 年 3 月的宪法修改以及 2003 年中小企业促进法的制定,中国的中小企业已经被授予了市民权利,这个根本性问题也自然得到了解决,上述中小企业经营上面临的各种制约条件也终于步入了真正的努力解决阶段。

中国的中小企业要像经济发达国家的中小企业一样得到同样的发展、成为名副其实的社会中坚力量,就必须对上述诸多课题加以解决。然而在中国,其中相当一部分课题存在着很大的历史和社会背景,从而导致课题难于解决。例如,中国受从前计划经济时代(公有经济的时代)经验的影响,尤其关于“信用”的概念形成迟缓,导致基于适当的“信用审查”来判断“企业信用”,从而“提供对企业的贷款”的方式迟迟不能得到推广。同样,对国有企业的充分信任,使得人们对于到非公有制经济的企业工作依然存在“劣等”意识,这也是中小企业人才需求不足的原因之一。同时,从社会主义市场经济得到正式认知开始到现在还不过 12 年的时间,因此,与市场经济相适应的经营意识和经营技术尚未普及也是不争的事实。另外,在以经营意识和经营技术提高为目的的经营指导和进修方面,一般也是由毫无市场经济经营经验的政府职员、学者主导,在经营现场能够起到很大作用的实用性知识根本无法顺利获取。同时,开始于计划经济时代的“系统”支配的残余影响依然存在,能够实现总括性、统一性、高效性经济对策和运营的社会贯通性企业网的构筑以及由企业自由意志所决定的集团化仍然没有取得太大的进展。

我们参考一下后半部分涉及的《中小企业促进法》就会知道,中国对阻碍中小企业振兴的问题所在认识得非常清楚。该法律中指出“资金支援、创业支援、技术革新、市场开拓、社会服务”共 5 个方面是中小企业振兴中所需提供政策支援的领域,同时还规定了中小企业政策财源的准备、中小企业发展基金的设立、中小企业信用信息系统的构筑、中小企业信用保证系统的构筑、中小企业服务机构的设立、技术服务机构的创建等政策手段及制度。不管制度如何,各个方面距离实物性、高效性机构的构筑及运营方法的确立仍有相当远的距离。

#### 1.6.2 中国中小企业振兴政策的发展和现状

##### (1) 中小企业振兴政策的发展

改革开放以后,中国政府加快了企业相关法律法规的立法进程,如下法律已经得到制定。

——私营企业暂行条例(1988 年 6 月颁布)

- 全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例(1988年6月颁布)
- 农村集体所有制企业条例(1990年6月颁布)
- 城镇集体所有制企业条例(1991年9月颁布)
- 公司法(1993年12月全国人大常委会通过。1999年12月修改)
- 乡镇企业法(1996年10月公布)
- 合伙企业法(1997年2月公布)

另外,1992年1月邓小平南巡讲话后,在当年10月召开的第14届中国共产党的代表大会上确立了将构筑社会主义市场经济体制作为经济体制改革的目标,为了加速经济体制改革的进程,提出了很多立法措施。同时,在此次大会上,考虑到随着国有企业改革的推进,由于国有中小企业规模较小、技术水平低、财务结构薄弱,难于在市场经济体制中立足的因素,还特别增加了一些为促进国有中小企业改革与发展的决定。另一方面,由于受到社会主义市场经济体制的承认,私营企业及个体经营的中小企业也迎来了其蓬勃发展的时期。

1995年,党和政府实行“抓大放小”的政策,在加快大型国有企业改革的同时,促进国有中小企业从国家、地方政府剥离,使其能够自主开展活动。然而,该政策的实施同时也意味着国有中小企业丧失了其赖以依存的后盾,经营迅速恶化,导致不得不真正开始探讨改善经营的策略。同时,在这些国有企业改革的过程中产生了大量的下岗职工,作为提供他们再次就业的场所,处在迅速发展之中、属于非公有经济的中小企业开始倍受瞩目。

在这样的发展进程当中,1999年3月召开的第九届全国人民代表大会上,对于私有经济的法律保障、即承认私营企业是“社会主义市场经济的重要组成部分”的宪法修改方案被提出并通过,接下来更相继提出了与中小私营企业振兴相关的如下各项立法及政策意见等。

- 国有中小企业和集体企业制度修改过程中有关金融债权管理的国务院通知(1998年6月)
- 关于中小企业技术创造基金暂行规定的通知(1999年5月)
- 中小企业技术创造基金申请的注意事项(1999年6月。科技部)
- 关于尝试构筑中小企业信用保证制度的指导意见(1999年6月。国家经济贸易委员会)
- 关于改善面向中小企业金融服务的意见(1999年6月。人民银行)
- 关于民营科技产业发展的若干意见(1999年7月。科技部)
- 个人独资企业法(1999年8月公布)

1998年7月,国家经济贸易委员会设立中小企业司作为负责中小企业政策的机构,2000年6月,中小企业司和社会科学院共同编纂出版了中国首部综合论述中小企业实际情况和发展方向的专著——《中国中小企业发展和预测》(相当于日本的《中小企业白皮书》)。

进入2000年之后,关于中小企业振兴的政策和意见的提出愈加频繁,国家经济贸易委员会分别于4月和7月提出了《关于为扶植中小企业社会化服务体系的若干意见》和《关于构筑加强中小企业技术开发体系的若干意见》;财政部则于10月份制定了《关于中小企业的国际市场开发资金管理的通知》。同年8月,国家经济贸易委员会发布了《关于奖励和促进中小企业发展的若干政策意见》,提出了如下4项新政策:①各级政府需准备用于中小企业的创业支援、科技成果的产品化、技术革新项目的利息补偿等方面的使用资金;②由地方政府设立能够作为中小企业担保人的机构,对其担保业务产生的收入,免征3年的营业税;③鼓励商业银行面向中小企业的贷款,增加其对中小企业的贷款比率;④重点支援从事高科技、出口、地区服务的中小企业。此外,2001年还出台了《关于中小企业融资担保机构风险管理的暂行办法》(3月、财政部)和《关于加强中小企业信用管理的若干意见》(4月、国家经济贸易委员会),至此,中国政府的中小企业振兴政策基本齐备。

作为如上诸多政策意见的集大成,规定了全面中小企业振兴政策的中国首部《中小企业促进法》(以下简称《促进法》)于2002年6月29日的第九届全国人民代表大会常务委员会第28次会议上获得通过,作为2002年6月29日中华人民共和国主席令第69号予以公布,并于2003年1月1日起执行。促进法的简要内容如下。

1) 总则

法律制定目的 (第1条)	①中小企业经营环境的改善;②促进中小企业的健全发展、③城市和农村就业机会的增加等
中小企业的定义 (第2条)	中华人民共和国国内依法成立、为满足社会需求、增加就业机会、符合国家产业政策、生产经营规模属于中小型的各种所有制和各种形态的企业。中小企业的区分标准根据职工人数、销售额、资产额等另行制定。
政策担任部门 (第4条)	国务院、企业担任部门以及相关部门负责制定与中小企业相关的政策、组织政策和计划的实施并提供综合性协调、指导与服务。县级以上地方各级人民政府、企业负责部门、相关部门负责对该行政区域内的中小企业进行指导并提供服务。
保护中小企业 (第6条)	国家保护中小企业及其出资者的合法投资和收益。任何机构及个人均不得侵犯中小企业的财产和合法收益。

2) 政策

政策	政策手段
资金支援	中小企业政策财源的准备、中小企业发展基金的设立、鼓励金融机构对中小企业的贷款、直接融资渠道的扩充、对风险投资机构的税制优惠措施、中小企业信用信息系统的构筑、中小企业信用保证系统的构筑、鼓励中小企业的互助性贷款担保
创业支援	政府相关部门对创业条件的整顿、信息、咨询服务的提供等、税制优惠措施、地方政府的政策咨询、信息提供、鼓励中外合资企业、中外合作企业的创立、鼓励个人、法人参加工业所有权、非专利技术的经营
技术革新	制定鼓励技术革新的政策、实施对贷款利息的优惠措施、开设技术服务机构、推广成立生产力促进中心和 Incubation Center、支持与研究机构、大学合作进行的技术开发和交流
市场开拓	支持大企业中小企业采取的振兴对策、指导和推行并规范以合并、收购等方式进行的资产整编和对资源配置的改善、政府采购时优先考虑中小企业产品及服务、鼓励中小企业服务机构举办产品博览会及信息提供活动、指导、援助并促进出口振兴活动、鼓励政策性金融机构的出口金融、提供出口信用保险等开拓国际市场的活动、制定有关参与对外投资、国际贸易以及鼓励开发国际市场方面的政策
社会服务	设立中小企业服务机构、通过与中小企业服务机构以及各种专门服务提供机构的合作来提供面向中小企业的服务(创业指导、企业诊断、信息提供、市场活动、投资和贷款、贷款担保、工业所有权交易、技术援助、人才斡旋、人才培养和进修、对外合作、展览促销会、法律咨询等)、鼓励相关机构和大学等开办中小企业经营及生产技术方面的教育培训、由业内组织或中小企业的自立性机关提供相关服务

在2003年第十届全国人民代表大会(全国人大)第1次会议上,国务院机构改革方案获得通过,3月,对外经济贸易合作部与国际经济贸易委员会合并成为商务部。同年5月,国家发展计划委员会与国家经济体制改革办公室合并成为国家发展和改革委员会,负责担任原属国家经济贸易委员会业务范围内的行业计划、产业政策、经济运行调节、技术改造投资管理、对不同资本形态企业的宏观指导、有关重要工业产品和原材料的贸易计划等方面的职能,同时,与中小企业振兴相关的业务也交由该委员会承担。因此,“中小企业司”也被移交到国家发展和改革委员会。

按照规定,国家发展和改革委员会下属的中小企业司主要有如下职能:①与中小企业、非公有制经济相关问题的研究;②促进多种所有制企业的公平竞争和共同发展;③开展关于中小企业振

兴支援政策及具体措施方面的研究；④构筑中小企业服务体系等。

## (2) 中国的中小企业标准

随着《中小企业促进法》的颁布，2003年2月19日，国家经济贸易委员会、财政部和国家统计局又联合下发了《中小企业标准暂行规定》，符合下列标准中的任意一项即被视为中小企业。

《中小企业标准暂行规定》

	中型企业			小型企业		
	职工人数	销售额	资产总额	职工人数	销售额	资产总额
工业	3百~2千人	3千万~3亿元	4千万~4亿元	3百人以下	3千万元以下	4千万元以下
建筑业	6百~3千人	3千万~3亿元	4千万~4亿元	6百人以下	3千万元以下	4千万元以下
批发业	1百~2百人	3千万~3亿元		1百人以下	3千万元以下	
零售业	1百~5百人	1千万~1亿5千万元		1百人以下	1千万元以下	
交通、运输业	5百~3千人	3千万~3亿元		5百人以下	3千万元以下	
邮政业	4百~1千人	3千万~3亿元		4百人以下	3千万元以下	
宾馆、饮食业	4百~8百人	3千万~1亿5千万元		4百人以下	3千万元以下	

如果将该暂行标准与下述日本对中小企业的定义相比较，就可以发现其中最大的差异是，暂行标准中认定作为“中型企业”的企业规模相对较大，一般来讲，对这样的“中型企业”能否被纳入“中小企业”的范畴存在质疑。此外，该规定中未能将在日本区别于一般中小企业的“小规模企业者”（参考下述内容）包括在内，将这些销售规模较小、经营基础薄弱的小规模企业与占主流地位的中国中小企业的实际态势相比较，前者似乎更加具有得到改善的必要。

日本的中小企业基本法中对中小企业的定义

行业种类	员工规模、资本金规模
工业、矿业等	300人以下或3亿日元以下
批发业	100人以下或1亿日元以下
零售业	50人以下或5千万日元以下
服务业	100人以下或5千万日元以下

注：1. 员工规模或者资本金规模的其中任意一项符合上述条件即被认定为中小企业；

2. 大致上，把日常雇用的员工人数在20人以下，或者经营从属于商业或服务事业的事业作为主要事业、员工在5人以下的实业家叫做“小规模企业家”。

### 1.6.3 中国的中小企业对策面临的课题

#### (1) 中小企业认定标准

在前面已经提到《中小企业标准暂行规定》中所确定的“中型企业”的标准似乎与“中小企业”的概念不太吻合，对于这一点，如果与目前中国的中小企业政策实施状况对照来看的话就会更加清楚。很多地方政府在中小企业振兴领域内所关心的除高科技、生物等新科技企业的培育之外，一般就是对所谓规模（年销售额500万元）以下企业向规模以上企业的培育升级以及对“小巨人型”、“小商品大市场型”企业的培育等。而被叫做新科技企业的企业之中，有很多企业实际已经超过“中型企业”的标准、达到相当规模、并且其经营基础也已经相当稳定。同时，“规模以下”、“小巨人型”以及“小商品大市场型”的企业则属于“小型企业”。对于这两者的振兴、培养措施本身就应当有所区别，按照世界性常识，“小型企业”属于真正适用中小企业政策的对象；而对于“中型企业”，经济发达国家通常的策略是应用一般性经济、产业政策。

前段提到过的中小企业司苏司长证实，到2001年末中国全国范围内员工人数在50人以下的

企业共有 248 万 4 千家，这占同年中国全部企业数量的 82.1%。此外，还有 2115 万个乡镇企业以及 2377 万个体工商户，仅就企业数量来看，零散企业已经成为中国企业的中心，可以毫不夸张地说，其振兴已经成为中国经济和社会发展的生命线。因此，构筑以这类零散型小规模企业为对象的企业振兴政策是一个非常重大的课题。在这种情况下，可以通过进一步细化现行的《中小企业标准暂行规定》，将小规模企业从“小型企业”中分离的方式，采取针对小规模实业家的培育政策。例如，在日本，会对上述中小企业基本法中确定为“小规模实业家”的企业实施一系列区别于一般中小企业措施的制度，其中包括由工商会议所、工商会负责的经营改善普及事业（地域振兴活化事业、大范围内工商会议所和工商会合作开展的地域振兴活化事业等）、由作为政府性金融机构的“国民生活金融公库”开展的小企业等经营改善资金融资制度（开展用于设备引进资金、运转资金的免担保、免保证的小额金融）、由各都道府县内中小企业振兴公社负责开展的小规模企业设备资金制度以及中小企业基础整顿机构负责的小规模企业互助制度等。这些都已成为在创业、开展新兴事业以及扩大事业规模等诸多方面支撑小规模实业家的巨大力量。

### (2) 对中小企业统计的不完备

2003 年的中国统计年鉴、云南统计年鉴、四川统计年鉴、湖南统计年鉴显示，私营企业数、个体经营者数、乡镇企业数等项目中均缺乏对不同产业细目的记载（乡镇企业数一项仅有对私营、个体、工业、交通运输类别的分类）。同时，虽然列有将私营企业和个体经营从业人数总括在一起后对不同产业内就业人数的分类，但缺少私营企业、个体经营各自范畴内不同产业就业人数的记述。工业企业的项虽然有对规模以上（年销售额在 500 万元以上）企业按所有制区分以及按“大型—小型企业”区分的数字记述，但缺失对于中小企业占绝对多数的规模以下工业企业的统计。因此，仅仅通过目前的政府统计数字很难把握中小企业的实际情况，要想确立适当的中小企业政策，需要整顿精细且周密的中小企业统计，使之能够更加适应实际情况的需要。

### (3) 地方政府内缺乏综合性、贯通性的中小企业支援体制

在此，我们来看一下各地的实际情况，在农村地区创立的企业，即便在创业后已把总部转移到城市地区，但按照规定，其管理和服务仍然从属于乡镇企业局（或者中小企业局）；而在城市地区创业的企业以及体制改革企业（城镇的国有、集体企业）则由经济贸易委员会负责。因此，仅从各部门所掌握的数据中，很难把握当地中小企业的整体实情。由于在中国开展企业活动时需要到工商行政管理局登记，从这一角度来讲，或许该局的数据是最具总括性和综合性的。然而目前的实际情况是，工商行政管理局似乎还没有意识到有必要将自身掌握的中小企业数据进一步精确化、展开细致分析、并提交其作为地方政府在中小企业行政方面的基础资料。

此次作为调查对象的 5 个事例城市的情况虽然各自多少有所不同，大部分城市内的“乡镇企业管理局”都已经更名为“中小企业局”或“乡镇企业局”，随着中小企业促进法的颁布而成为了担任对中小企业服务政策的单位。但是，前面提及的创业于城市地区的中小企业则仍然处在经济贸易局的管理之下，因此我们认为，有必要在地方政府内构筑能够制定并实施兼具总括性和综合性的中小企业支援措施及体制。

因为，假如这种分割管理和服体制持续下去的话，势必会招致中小企业政策负责部门之间的势力斗争和成绩竞争，严重损害有限的中小企业振兴预算的效率，从而危及到整个地区内平衡发展的中小企业竞争的实现。

#### (4) 地方上的中小企业振兴策略

2003年1月1日《中小企业促进法》(以下简称《促进法》)施行后,各级政府都对中小企业的振兴投入了很大的力量,各地方按照中央的指导,对政策目标和方法论的理论性理解正在铺开。但是,地方政府组织的主要关心点仍然放在基础产业和较有规模的企业培育上,而对小规模企业的培育方面,尽管已经认识到了其必要性,但一方面经验不足,同时在采取实质对策方面也还处于摸索阶段。如前文所述,中小企业的中心是民营企业而且是其中的小规模企业,由于它们的资产性(担保能力)和信用度较低,因此,实质性且深入的方针措施的拟定的确比较困难。虽然在《促进法》第6章中规定,设立“中小企业服务机构”,提供各种适应中小企业需要的社会服务。然而现实情况是,即便是在中小企业服务中心已经展开活动的地区,其服务对象也是限定于有一定规模的中小企业。

#### (5) 面向中小企业的银行贷款

在中国,中小企业振兴面临的最大的问题点就在于事业资金筹集方面的困难。对于小规模企业而言,暂不提直接金融,就是通往金融机构的间接金融道路也是极为有限的。为改变这种局面,就要采取扩充信用保证制度的方针。《促进法》第12条规定,要设立中小企业基金;第15条中要求各金融机构强化中小企业金融;第20条中则提出要奖励各种信用保证机构的设立。

中国的信用保证制度,开始于1992年在重庆、上海、广东设立的相互扶助基金会以及地区商业性保证公司,此后发展到江苏省、山东省、安徽省、福建省、北京等地方政府设立的保证机构。1999年以后,以国家经济贸易委员会为中心加速了对促进信用保证制度的讨论,各地纷纷设立了各种信用保证制度、机构和公司。但是即便到现在,一般保证基金的规模都比较小,保证的倍率设定的等级较低(一般是5倍)、实施的保证件数也很有限。与能够满足广大中小企业、零散企业资金需要的日本的信用保证制度相比较,中国比较倾斜于对规模企业的信用保证,而对真正需要资金补贴、数目庞大的小规模企业的需要则不能保障。中国信用保证制度之所以迟迟不能拓宽范围,可能有很多的因素。例如作为公共性信用保证机构出资资源的地方政府财政资金有限;在保证制度不够发达;以营利为目的的民间资金设立的商业性保证公司内的保证金利率过高而且极度规避风险等。

#### (6) 中小企业的网络化

由于中小企业的主流是小规模企业,为了促进这些企业的自立、将它们培养成为能够与大中企业进行对抗的重要存在,实现组织化与网络化是重要手段之一。在经济进步的国家,承担该任务的是作为民间机构的各地商工会议所。而中国作为政府机构的工商联(商会)、个体私营企业劳动协会以及私营企业协会等也是类似的性质。但就连最大组织的工商联也存在着人才和资金的不足,对是否吸收难于管理的小规模企业作为会员的问题比较犹豫,结果导致小规模企业的组织化和网络化得不到进展。同时,对于将设立于同一地区内的小规模企业组织起来的Cluster(存在于同一地区内、事业上相互关联的组织及个人的集体:特定产业聚集)的形成,地方政府的认识也很不够。对可能实现Dynamic Cluster化的地区,有效的振兴策略和支援对策也还没有得到确立。

#### (7) 创业支援

风险资本的设立、事业资金的优先贷款制度等,对诸如此类作为创业支援中心策略的研究比较迟缓,已付诸执行的措施还很有限。

#### 1.6.4 中小企业发展战略

##### “将措施集中到小规模企业，创出大中型企业”（助小成大、有的放矢）

改善与小规模企业的企业经营相关的环境，使企业发展为较有规模的大企业（优化“小”环境、促进“大”气候），提议采取如下方案。

##### (1) 中小企业政策立案、实施基础的确立

1) 2003年2月19日发布的《中小企业标准暂行规定》的修改：

——从现行规定中将“中型企业”剔除，追加规模较小的“小规模企业”的分类，将中小企业的定义修改界定为“小型企业”和“小规模企业”2种。

2) 整顿中小企业的相关统计

——地方政府的工商行政管理局在进行企业管理调查时，应注意增加能够比较详细把握中小企业实际经营情况的调查项目，着手进行制度改革，建立中小企业政策实施的数据库。

——重新研究统计局所公布的企业数据，让包括民间在内的中小企业政策、政策实施方面的相关人员能够借此方便掌握小规模企业的实际情况。可能的话还可考虑定期发行专门刊登中小企业相关数据的统计资料。

##### 日本的中小企业统计

总务省重新编纂的《事业所、企业统计调查》，并将其作为资料登载到中小企业厅每年发表的《中小企业白皮书》内。

(参考 <http://www.chusho.meti.go.jp/hakusyoo>)

3) 为实现中小企业促进法中规定的政策手段，促进个别立法

——如前段所述，尽管《促进法》在2003年1月得到颁布，但在法律中所规定的各项措施的实施上，在较为详尽的确定权限规定和措施实施要领等内容的法令未得到制定前，很难对其实效性的发挥抱太大期望。以日本为例，现行上已经制定了超过40项与中小企业振兴相关的法令。在中国也同样有必要制定更加详尽的法令。

日本中小企业振兴方面的主要法令

(基本法)	(金融支援)
中小企业基本法	工商行会中央信用金库法
(政策立案、实施主体)	中小企业金融公库法
中小企业厅设置法	国民生活金融公库法
工商会议所法	信用保证协会法
工商会法	中小企业信用保险法
独立法人中小企业基础整顿机构法	(中小企业保护)
(经营改善支援)	承包金支付拖延等防止法
中小企业支援法(经营咨询、进修、企业诊断)	中小企业退休金互助法
中小企业经营革新支援法	中小企业防止破产互助法
以确保中小企业内劳动力及创造良好用工机会为目标的促进用工管理改进方面的法律	为保障中小企业事业活动机会、有关大企业者事业活动调整的法律
(中小企业的集团化)	关于在政府采购方面确保中小企业者订单的法律
中小企业等协同行会法	(支援小规模实业家)
关于中小企业团体组织的法律	小规模实业家等设备引进资金援助法
商业街振兴行会法	关于由工商会及工商会议所对小规模实业家提供支援的法律
(对创业、扩展新领域的支援)	小规模企业互助法
新事业开创促进法	转包中小企业振兴法
中小企业投资培育股份公司法	(特定产业支援)
关于促进特定商业聚集整顿的特别措施法	中小零售商业振兴法
促进中小企业创造性事业活动的临时措施法	中小企业流通业务效率化促进法
为灵活对应特定中小企业者开拓新领域等行为导致的经济结构变化的临时措施法	关于在中心市区开展的市区整顿改善以及推进商业搞活的法律
关于特定产业聚集搞活的临时措施法(产业群的振兴)	

#### 4) 财源准备

——《促进法》第2章第10条规定，除中央政府准备用于实施中小企业振兴政策的财源之外，地方政府也要对中小企业提供财政支援。然而现实情况下用于支援中小企业的预算非常不足，同时，地方政府所能够实施的支援措施也只停留在极为有限的范围内。

——前文提到日本的中小企业振兴及支援措施中，很大一部分都是依靠财政资金的支出来维持的，在实施有效的中小企业支援措施时需要有充足的财源储备。当然，在市场经济化的进程当中，无论是中央还是地方政府都在道路及开发区等产业基础设施的建设方面投入了庞大的预算，但是，除这种硬件基础设施之外，同时也有必要将中小企业振兴的预算作为软件产业基础加以把握，作为重点预算加以投入。

#### 5) 设立负责实施总括性、统一性中小企业政策的机构

——目前，中国国内由隶属于国家发展改革委员会的“中小企业司”负责中小企业振兴政策的立案与实施。但是，参考下文中其他国家的情况，大多将担任政策立案和实施的部门加以区别，单独设置有综合性的对策实施机构。这些中小企业政策实施法人多将实际与中小企业日常相关的部分委托给地方自治体的中小企业振兴部门及工商会议所、工商联，本身主要从事对这些活动的补充、援助和加强等。当然，为了具体体现国家的中小企业振兴政策，该机构的设立多以国库为基础，而在事业运营中则基本采取独立结算制的形式。

——中国的“中小企业司”可以说相当于其他国家的“中小企业厅”，为了提高中小企业政策的实施效率，设立能成为其辅助机构的外围团体乃当务之急。

——与此同时，各级地方政府也有必要新增同样的机构，可以考虑将经济贸易局以及中小企业局、乡镇企业局等服务实施部门的功能集约到新增/重组的中小企业措施实施部门中去。

各国的中小企业政策的立案与实施体制

国家、地区	政策负责单位	政策实施部门	备考
日本	经济产业省、中小企业厅	中小企业综合事业团(从2004年7月开始由中小企业基础整顿机构担任)	
韩国	中小企业厅	韩国中小企业振兴公团	面向中小企业的金融支援原始资金内，有一部分募集于日本。
台湾	经济部、中小企业处(技术方面属工业局)(高科技产业聚集振兴属国家科学委员会)	政府行公益法人(财团法人) 县、市内的中小企业服务中心的活动仅限于提供信息。	中小企业的定义 - 制造业：资本金在6,000万台币以下 - 零售、批发：年销售额在8,000万台币以下或者员工数量在50人以下
美国	Small Business Agency (SBA)	Small Business Development Center (SBDC。美共57处，代理中心950处属于联邦、州、地方自治体教育机构以及民间的共同业。SBA承担其中的50%。)	美国的中小企业振兴策略 - 金融支援(以信用保证为中心) - 经营指导(SBDC以作为One-stop shop的形式实施经营指导和援助。) - 在政府采购中重点考虑中小企业

日本中小企业综合事业团(2004年7月改称、改编成为中小企业基础整顿机构)的事业内容。

- (1)对风险事业、经营革新的支援：对创造性中小企业的开创支援、事业化支援、新事业开拓促进(包括出资)事业
- (2)中小企业的再生支援：对事业再生基金的出资
- (3)对高度化事业的支援：中小企业通过设立工会等的形式对强化经营基础的事业开展共同支援
- (4)中小企业信用保险制度等的运营：随着向中小企业基础整顿机构的过渡，逐步向中小企业金融合作社移交
- (5)面向中小企业的人才培养：中小企业大学校(面向中小企业者的经营进修、中小企业诊断师培养讲座等)
- (6)对中小企业的信息、技术、国际化的支援：促进与课题相对应的技术革新、战略性基础技术能力强化事业、IT推进顾问的派遣、专家提供的国际化支援建议、国际化支援报告、各种调查、研讨会的实施
- (7)小规模企业互助制度的运营
- (8)中小企业防止破产互助制度的运营
- (9)对纤维产业构造改善的支援
- (10)中小企业、风险综合支援中心的运营

## (2) 以培育小规模、零散企业为目标的广泛的 Platform 的构筑：具备实务性支援机能的中小企业服务中心的设立

### 1) 中小企业服务中心的作用

- 不是要具备以规模以上中小企业为对象的必要最低限度的服务功能，而是要建立以小规模企业为主要对象，具备充分的最大限度支援功能的组织为目标。

- 并不是作为中小企业振兴策略的管理监督机构，而是应作为以实施措施为目的的服务机构，在各项措施的实施中能够起到中枢(Hub)作用。

### 2) 中小企业服务中心的网络化

- 在预算有限的情况下，并非一开始就要在各级市区县都分别设立小规模服务中心，而是由可能具备“可能性最大限度”机能的预算单位(例如省、市等)出面设立中心性服务中心。

- 各市区县内设置作为派出机构(接待机构)的中小型服务中心，与中心性服务中心之间组成服务网络。

### 3) 中心性服务中心应具备的活动内容

- 与同业协会的组织化支援间协调动态势的构筑(同业协会会员的配合)。

- 通过利用 IT 的行业、市场、经营、技术、政策信息的提供，电子杂志的发行、会员交易网的运营实现会员的组织化。

- 对会员企业经营体制的改善和经营能力的提高提供支援(经营诊断、经营指导、经营咨询、经营者和员工研修机会的提供)、经营指导师的培训讲座运营和省级资格认证的推进。

- 对金融机关的小额贷款推荐、对信用保证机构的推荐、会员交易网入会资格审查等的实施和以此为基础的信用审查标准的设定与审查系统的构筑。

- 就信用审查标准的设定、运用和审查系统的构筑问题与金融机构之间开展共同研究、达成合作协议。

- 政府扶助金的委托代办

- 企业集体的形成、活力支援、促进、创业指导、支援。

- 向企业介绍、派遣中介，各种 BDS(Business Development Service)提供者。

### 4) 服务中心的运营原则

- 以综合运用服务中心的各种服务功能为目标。

- 为提高企业家意识、强化经营能力、实现信用能力的提高，确立“宣传活动→小规模企业的集团化→企业研修/经营诊断、指导、咨询→经营的改善→信用能力提高”的服务流程(Service Flow)。

- 以得到提高的信用能力为基础，与“以明确基准为基础的信用审查→小额贷款推荐→低事故率→信用保证推荐→企业贷款的扩大→经营规模的扩大”的流程相连接。

5) 服务中心的职员构成

• 责任人由同业协会互选的人选担任，而职员最初可以由各级政府的经济贸易委员会、中小企业局、工商局、工商联等相关单位选出的人员、以及来自同业协会、金融机关的人员构成，但将来应该以服务中心招聘的专属职员作为主流。

• 同时，将来还可以通过吸收工商联的活动，与民间机构融合。

6) 服务中心的运营资金

• 使用中央、省以及其他各级政府的拨款和民间捐款设立基金。以该基金为基础实行公益法人化。运营费则由从会员中征收的会费和服务报酬组成，采取独立结算制的形式。

7) 东京都中小企业振兴公社的组织结构

如下列出日本东京都中小企业振兴公社的组织结构图，以供探讨中小企业服务中心组织结构之参考。

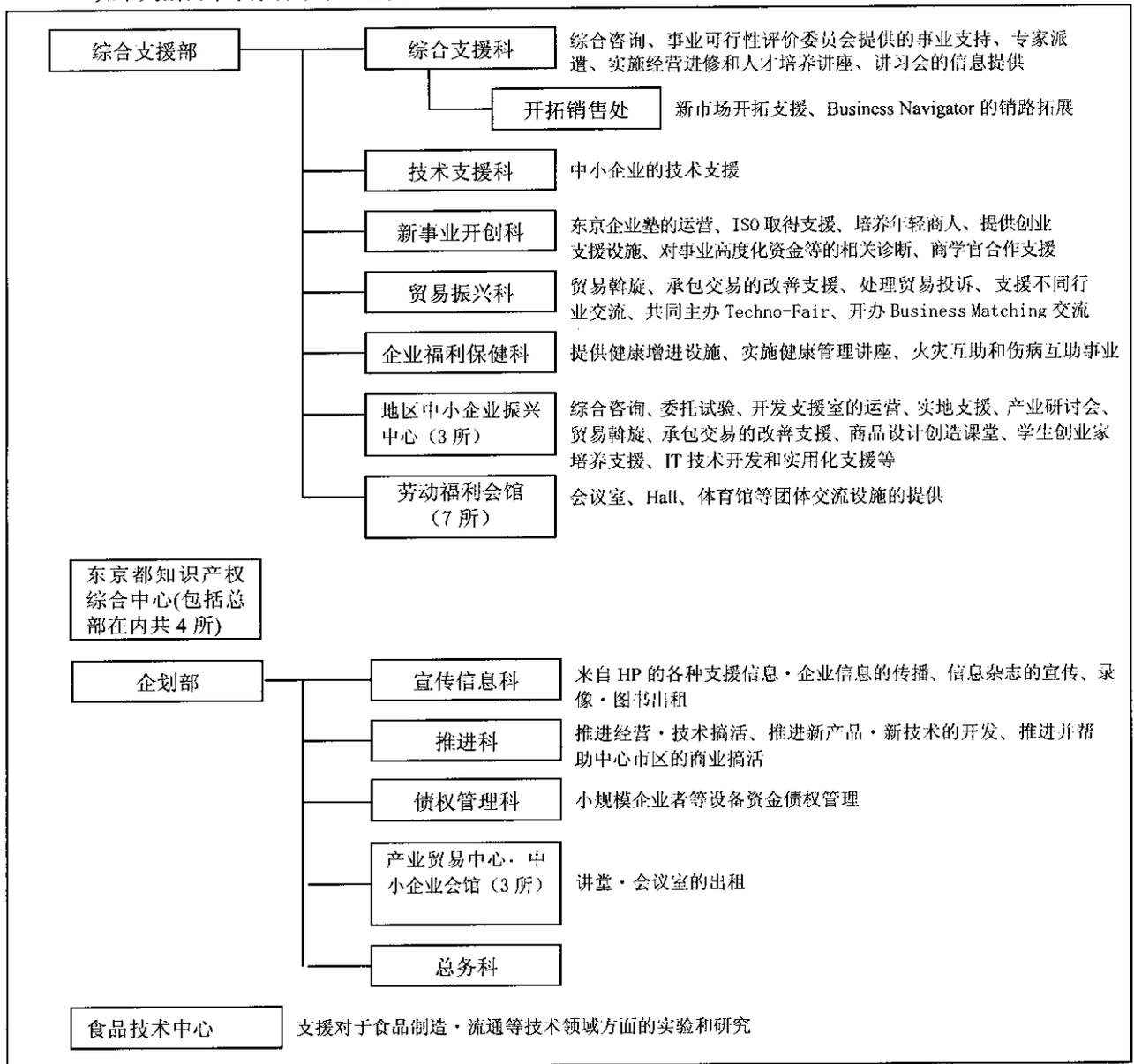


图 I . 3 . 1 . 1 财团法人东京都中小企业振兴公社组织

### (3) 面向中小企业融资制度的阶段性扩大：小额融资推荐制度和多重信用保证系统的构筑

#### 1) 小额融资推荐制度

• 在日本，对原则上接受过工商会议所经营指导员达6个月以上经营指导、从业人员在20人以下(商业、服务业在5人以下)的小企业，适用由工商会议所向政府金融机关(国民生活金融公库)进行融资推荐的“小企业等经营改善资金融资制度”。每一家企业的融资限度控制在1,000万日元(设备和运转资金的合计金额)以下，尽管数额不高，但贷款期间较长，运转资金最高4年、设备资金最高6年。对工商会议所推荐的企业，金融机关实质上根本不进行信用审查。可以说，以该制度为基础的融资虽然是在无担保、无保证的情况下进行的，但其拖欠率还是比较低的。另外，该公库对那些能够吸收就业以及拥有切实商业计划的创业者，在确认其本人能够准备一半以上资金的情况下，实施提供550元内免担保、免保证贷款的新创业融资制度，规定的偿还期限为设备资金不超过7年；运转资金最长不超过5年(其中，冻结时间均为6个月以内)。

• 在中国如果要实施类似的制度，恐怕应该首先从经营者的研修开始着手。到融资推荐之前的过程包括，首先，作为事前研修工作，要在服务中心对财务报表、事业计划的制作开展指导、以及提供资金、人事管理手法方面的教育等，合起来最少需要进行为期3个月左右经营指导。当判断企业已经达到与融资合作银行一致达成的审查标准后，就可以向金融机关推荐。而对融资实行之后经营指导的义务规定，目的是为了以防坏账的发生。

• 作为融资限额的一个参考范例，不妨参考一下怀化市针对下岗后的失业人员实施的小额贷款制度。信用保证公司以中央政府和地方政府各负担一半的保证基金1000万元为基础，设定保证倍率为5倍的保证框架，目标是从银行贷款出为2500人创造就业机会的贷款。也就是说，每人可以确保平均2万元的贷款。

• 还可以作为参考的是，由中央政府设立的信用保证公司——中国经济技术投资担保公司(以下简称“中投保”)对提供信用保证时要求的反担保(作为信用保证抵消的担保)项目，规定对于50万元以下的保证项目可以免除。

• 当前，小额融资的限额设定为应该能与半年到一年左右程度的运转资金相抵的金额(10~15万元)，根据实际情况，需要就额度增加问题与金融机关进行交涉。

我们所提出的这种小额融资制度或许在金融机构方面看来属于风险资金，一般商业银行在实施中可能会遇到各种困难。最适当的对应策略是，不妨设立以官方资金(包括发行债权等资本准备形式)运营的金融机构来推进中小企业的振兴，在与各地的中小企业服务中心进行合作的同时引进并实施本制度。

#### 2) 多重信用体系

• 以中小企业服务中心会员的出资和自己政府拨款为基础，实现非营利性信用保证基金的设立。目前在各地推行的民间资金的投资保证行为以及要求对保证基金的出资进行抵押的保证制度原本应属于投资机构的业务领域，和以中小企业振兴为目的的一般信用保证制度并不适用。信用保证基金出资机构的最小单位是同业协会，同业协会信用保证机构在对会员提供信用保证行为的同时，将基金的其中一部分捐给地区信用保证机构。地区信用保证机构以同业协会信用保证机构和地方政府财政捐资为基础，对中小企业服务中心推荐的企业进行信用保证及向同业协会信用保证机构提供再次保证的同时，向上级行政区信用保证机构提供捐款。上级行政区信用保证机构来自地区信用保证机构和省政府的捐资为基础，对地区信用保证机构实行再次保证并向省信用保证机构捐款。而省信用保证机构则来自上级行政区信用保证机构以及中央政府的捐资为基础，对上级行政区信用保证机构进行再次保证，从而实现多重性的捐资构造。

•根据前项介绍的制度，服务中心在经其推荐获得过小额贷款的企业中，选择返还成绩良好而且业绩有所进展的企业推荐给信用保证机构。随着作为贷款方的中小企信用度得到提高的同时，实现保证倍率提高的同时(将现在实际上的3~5倍提高到10~20倍；事故率预计为5%~10%。日本平均一般超过50倍)；实现100%保证以及低保证金利率。

•服务中心为振兴以同业协会为基础的互助性信用保证机构，在得到会员企业认可的前提下，将企业信息提供给金融机构等，在密切协作的同时扩大融资的机会。

•面临的课题主要在于中长期保证的实现。一般相对于中长期存款的中长期贷款的比率以120%为界，在商业银行的中长期贷款一般大部流入大中企业的现状之下，为了实现对小规模企业的中长期融资，提倡设立政府系统下的中小企业金融机关。

•在2004年1月10日举办的“中小企业融资论坛”上，国家发展改革委员会的欧新黔副主任就中国面向中小企业融资的现状、存在的问题点以及对应措施等作过如下的论述。[见2004年1月12日《人民网》(日语版)]

“融资方法单一和融资渠道不足是目前中小企业资金筹集困难的主要原因，今后应当采取各种有效措施，扩大面向中小企业的融资渠道。尽快确立对中小企业的融资体制具体方案主要有如下4点：①加快《中小企业发展基金管理办法》、《中小企业信用担保管理办法》等法规的制定，依法改善融资环境。②有关部门应当大力推进中小企业信用制度的整顿，尽快确立中小企业信用信息收集系统和信用等级评价系统，实现中小企业信用信息调查和服务的社会化。③应当加快中小企业信用担保系统的确立。通过尽早确定的担保机构的风险控制和信用担保的资金补偿和激励体制，确立信用担保评价和业内的自律制度，指导并谋求信用担保行业的健康发展。④尽快推行中小企业发展基金的设立，加强对中小企业的支持。”

### 3) 日本对中小企业的资金筹集进行支援的范例

•日本面向中小企业的资金筹集、融资支援制度如下图所示。

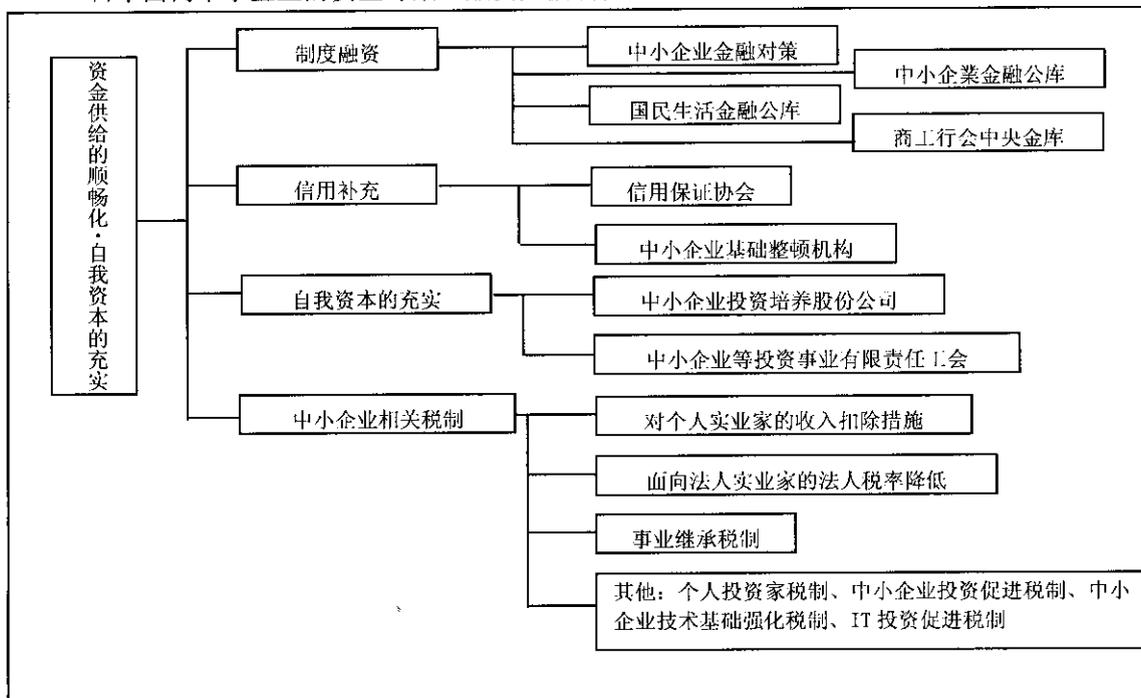


图 I. 3. 1. 2 日本面向中小企业的资金筹集、融资支援制度

资料来源：中小企业诊断师协会编《中小企业措施介绍》2003年版



场信息的提供等方式增强销售能力(Forward Linkage 的形成)。

⑦经营、技术、设计、法律、会计、市场的专门人员等 BDS 提供者的介绍、派遣中介以及政府对专家派遣部分费用的承担。

⑧优先性融资推荐以及以交易、合作中介提供的领导性公司(Leading Company)培育支援。

• 随着产业群的形成,将“共同机构”法人化,通过产业群成员对“共同机构”法人提供连带保证,融资应该能够变得比较容易确保(由于采用连带责任制,对产生坏账的抑制效果有望提高;而坏账产生时的连带保证又可以使向金融机构所作的回收保证的结果和信用能力得到提高)。

• 同时,对于政府主导下的 BDS 提供斡旋及补助,也可通过“共同机构”确保其公共性。

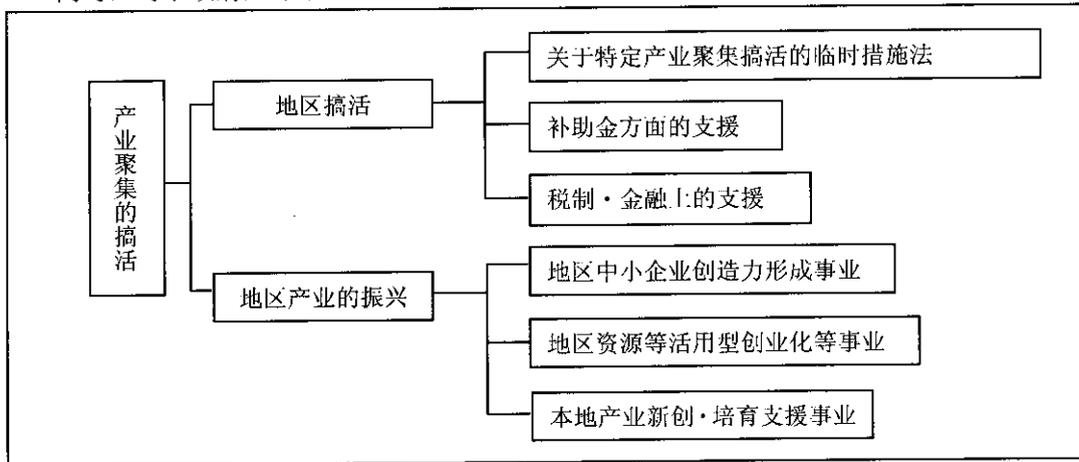


图 I . 3 . 1 . 4 日本产业聚集的搞活政策

资料来源: 中小企业措施介绍 2003 年版

## 2) 创业支援

• 目前, 地方政府的企业支援措施之中, 对注册资本金在 50 万元以下的企业, 创立之时认可其资本金的分期支付形式。以怀化市为例, 虽然存在面向利用信用保证的下岗职工提供的创业资金贷款制度, 但均属于单一政策, 尚未实现综合性、组织性的政策。

• 创业方面的支援措施可以考虑如下几点。

①通过服务中心运营的信息提供系统开展创业指导。

②服务中心对财务报表、事业计划、资金计划的制定指导, 资金、人事管理手法、公司法律事务、开业手续等经营进修的提供。

③服务中心自身或者通过服务中心成员合作设立并运营的孵化器中心。

④风险资金的创设。

⑤事业资金的优先融资等财物支援。

⑥税制方面优惠政策的适用。

⑦在制造业方面, 让计划创业者(尤其是设计技术人员)与产业群之间达到更好的协调, 对能将制造设备控制在最低限度的同时实现最终产品生产的体制(Fab-less: Fabrication Less)构筑进行支援。

• 在日本, 中小企业综合事业团(从 2004 年 7 月开始改组为中小企业基础整顿机构)所运营的“中小企业、风险综合支援中心”以及各地方自治体中小企业振兴公社的“中小企业支援中心”等都已经开始了上述企业咨询、支援实施和孵化器的运营等, 与此同时还能得到来自政府的各种支援政策的扶持。

支援项目	支援政策	政策内容
对创业的法律支援	中小企业创造活动促进法的支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 中小企业金融公库对得到承认并拥有切实计划的事业提供贷款</li> <li>- 信用补充范围的扩大</li> <li>- 特别折旧、税额扣除、投资减税、亏损金推迟偿还时间的延长等</li> <li>- 研究开发费补助</li> <li>- 风险财团提供的直接性金融支援(认购股份、公司债券)</li> </ul>
	新事业开创促进法的支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 产业基础整顿基金的债务保证</li> <li>- 新增事业投资(股份制)的新股认购</li> <li>- 对无决议权股份发行条件的限制放松</li> <li>- 信用保证协会的保证特例</li> <li>- 中小企业综合事业团对中小企业等投资事业有限责任工会(以风险性投资事业为目的)的出资</li> </ul>
	灵活运用工会的创业促进	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 利用中小企业工会制度进行的创业(与公司不同, 没有对最低资本金的限制)</li> </ul>
资金供给的顺畅化		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 新创业融资制度(商业计划切实性的审查。550万日元以内的融资)</li> <li>- 小规模企业设备资金制度(融资或者设备Lease)</li> <li>- 国民生活金融公库提供的“新增开业特别贷款”(7,200万日元以内。最长15年。比普通贷款利率低)</li> </ul>
人才的充实、培养支援	人才培养支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 地方自治体、工商会议所组织的创业研讨会等</li> <li>- 创业、风险国民论坛的召开</li> <li>- 中小企业综合事业团主持下的新增创业支援进修</li> <li>- 创业 Follow-up 研讨会的召开与创业事例集的编纂</li> </ul>
新市场开创、销路开拓支援	新市场开创支援事业	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 有新市场开拓潜力领域的商品展览会</li> </ul>
	Business Fair	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 新增创业企业所开发的新商品、新技术的展览</li> <li>- Business Matching 支援</li> </ul>
	Venture Plaza, Venture Fair 事业	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 举办能为风险企业和投资家、经营 Partner 提供接触场所(Plaza)的研讨会</li> <li>- 举办支援风险企业开拓销路的 Fair</li> </ul>

附属资料：中小企业基本法中日本中小企业政策的体系

政策目的	政策	政策手段
资金供给的顺畅化以及自我资本的充实 (第 23、24 条)	资金供给的顺畅化 (第 23 条)	- 政府性中小企业金融 3 机构(中小企业金融公库、国民生活金融公库、工商工会中央金库)提供的融资 - 信用保险及信用保证制度对信用度的补充
	自我资本的充实(第 24 条)	- 中小企业投资培育公司提供的投资等 - 以“关于中小企业等投资事业有限责任公会合同的法律”为基础采取的自我资本充实对策
	中小企业相关税制	- 个人实业家：收入扣除 - 法人：中小法人的法人税降低税率、呆账准备金的特例 - 事业继承税制 - Angel(个人投资家)税制 - 中小企业投资促进税制
经营革新及创业促进 (第 12~14 条)	经营革新的促进(第 12 条)	- 以“中小企业经营革新支援法”为基础进行的经营革新支援
	创业的促进(第 13 条)	- 参考正文
	创造性事业活动的促进(第 14 条)	- 以“关于促进中小企业创造性事业活动的临时措施法”为基础的支援 - 以“新事业开创促进法”为基础的支援 - 基于日本版 SBIR 制度(研究开发费分配制度)的技术开发支援 - 对中小企业创造性技术开发的扶助 - 由地方自治体开设的官办试验研究机构(工业技术中心等)、中小企业综合事业团等提供的技术开发支援
经营基础的强化 (第 15~21 条)	经营资源的确保(第 15 条)	- 中央、都道府县、地区 3 层支援中心从事的支援事业 - 依托 Coordination 活动支援、Expert Bank 事业 等开展的与外部经营资源之间的合作促进 - 中小企业综合事业团推动的人才培养进修事业 - 中小企业对 IT 革命的对应 - 专利制度的利用支援 - “创造”基础的强化 海外业务的顺畅化、国际交流支援、对能源和环境问题的普及、启发等
	交流、协作及共同化的促进(第 16 条)	- 推进中小企业间协作关系的构筑、公会等的设立及运营支援 - 高度化融资(中小企业综合事业团)
	产业聚集的搞活(第 17 条)	- 根据“关于特定产业聚集搞活的临时措施法”采取的中小企业聚集的搞活对策 - 本地产业振兴对策
	中心市区的搞活(第 18 条)	- 以“中心市区搞活法”为中心的商业街、商业聚集搞活对策 - Town Management 手法的引进支援
	中小商业的振兴(第 18 条)	- 以“中小企业流通业务效率化促进法”为基础的物流效率化对策 - 中小批发业的搞活对策 - 中小零售商业对策 - 中小服务业对策
	劳动对策(第 19 条)	- 中小企业用工管理的改善等
	交易的合理化(第 20 条)	- 不公正交易的纠正、交易合理化 - 根据“承包金支付延迟等防止法”，使承包交易趋向合理化
	承包企业的振兴	- 以“承包中小企业振兴法”为基础采取承包中小企业振兴对策
	接受官方订单机会的增加(第 21 条)	根据“与中小企业相关政府合同的方针”采取的政府采购中订单机会的确保对策
	对环境变化的对应 (第 22 条)	- 中小企业破产防止互助制度 - 灾难对策 - 根据“为确保中小企业事业机会、与大企业者事业活动调整相关的法律”、“零售商业调整特别措施法”采取的事业领域的调整对策
小规模企业对策 (第 8 条)	- 工商会、工商会议所开展的经营改善普及事业及基础设施事业等 - 小规模等经营改善资金融资制度	

		- 设备资金贷款、设备出借 - 小规模企业互助制度
其他措施	调查	- 为讲求有效措施而对中小企业的经济情况等进行调查和分析 - 中小企业白皮书的制定 - 工商业实况调查的实施
	特别对策	
	不同业种的对策	

## 1.7 招商引资战略

### 1.7.1 西部地区的招商引资现状

西部大开发战略实施以来，中央和地方政府设置了一系列投资优惠措施，支持外资的引进，但目前情况依然比较严峻。2002年末，西部地区共有15,586家外资企业，在中国外资企业总数中的比重不过7.5%。近年来，西部地区的海外直接投资(FDI)不但在金额上毫无增长，同时在全国所占的比重也有所降低<sup>36</sup>。2002年，西部12个省·市·自治区FDI的实际业绩只有20亿美元，在全国所占的比重只有3.8%(全国合计527亿美元)。同年，西部地区全社会固定资产投资中外资所占比例只有2.9%(全国平均水准为7.9%)。

同时，西部的FDI有着相当严重的地区偏向。以2002年为例，仅在四川、广西、陕西3个省区，就分别吸收了占西部地区整体FDI比重的27.7%、20.8%和18.0%(相当于整个西部地区的三分之二)。此外，投向中心城市的FDI较多，2001年，占西部地区大约三成比重的FDI都流向了重庆、成都和西安这三大城市的市区。而这种FDI向省会集中的倾向在FDI流入较少的省份也是同样情况。

根据各统计数据、问卷调查以及当地调查的结果，可以清楚地了解到，无论是外资还是东部沿海地区的企业，它们进入西部的最大动机都集中在西部地区市场的开发上。以外资为例，2002年中国全境外资企业总出口额的1700亿美元中，西部地区外资企业所占的份量只有13.8亿美元。同时，从外资企业对中国出口的贡献率方面来看，相对于全国平均水平的52.2%，西部地区只有11.4%。这些数据清楚地说明了进入西部的外资企业出口倾向较低的现实。就连从东部沿海地区转移到西部的国内企业，也同样最优先考虑开拓西部地区的市场(参考表I.3.1.7)。

表 I. 3. 1. 7 东部企业进入西部的主要动机

进入西部的动机	降低生产成本	开拓西部市场	资源开发	响应国家号召
企业比例(%)	10.0	74.0	12.0	4.0

资料来源：《东部企业西进的形式与行动》、陆立军著、中国经济出版社、2004年

西部地区多达3亿的消费人口、丰富的资源、多样化的自然环境、较低的报酬、大规模的基础设施、政治以及优待措施等，吸引着区外企业的到来。进入西部的区外企业的投资大致都呈现出市场导向→资源导向→人才导向→特殊资产导向的顺序(参考表I.3.1.8)。但是，各企业之间的共通之处就在于成本因素。在劳动力、土地等因素的供给上，西部确实比首先开发的东部沿海地区要低廉很多。然而，只是低成本这一个因素，还不足以形成魅力性的投资环境。

<sup>36</sup> 2002年西部地区新设外资企业数目、合同金额和实际金额与2001年相比，分别是减少4.95%、减少4.9%和增加4.31%。在全国同样三个指标中所占比重分别减少1.59、1.39和0.3个百分点。

表 I. 3. 1. 8 进入西部的区外企业的投资行业类型

类型	目标对象	主要行业类型	备注
市场导向型	西部居民	食品·饮料·家电·皮革·制鞋·超市·批发、房地产	·运输成本高，不适合运输 ·确立企业形象，对知名度很有利 ·需要紧密的市场活动
	最终产品生产企业	原材料·零件·包装	供应商导致的派生型投资
	大规模公共事业	水泥·钢铁等建筑材料、发电设备·精密仪器	·具有较强的暂时性，担心能否持续
资源导向型	旅游资源	宾馆·餐厅·休闲	·资源导向型投资具有一定程度的外部市场指向性，成长为出口以及主要销往外地的外向型产业的可能性很大
	矿物资源	矿山探查与开采·冶金·金属加工·化学工业	
	生物资源·气候资源	农产品加工·食品加工·中医药·木材加工·纸浆·造纸·花卉	
人材导向型	大学·研究所·科学技术人员	软件开发·电子商务·R&D	·集中在西安·成都两个城市 ·以 IBM、摩托罗拉·HP·ABB 等全球性企业和联想、金蝶、用友等国内知名企业为代表。
特殊资产导向型	品牌、上市企业、国企改制、军转民	行业无明显特征	·以东部沿海民企和外资为中心

资料来源：JICA 调查团制作

### 1. 7. 2 影响西部地区投资的“三大障碍”因素

#### (1) 由于地处内陆偏远地区而导致的“空间交易成本”

在全球化经济时代，是否拥有优良的港湾以及便利的海外交通，对于把握经济飞跃发展的机遇，成为极为重要的地理条件。地处亚欧大陆腹地的西部地区，虽然临近东南亚、南亚、西亚、中亚等周边地区，但这些地区的经济发展均比较落后。同时，通往这些国家中心的交通也不方便。因此，其地理上的优越性很难得到充分的发挥。反之，距离欧美、东亚等世界经济中心较远的地理劣势就非常明显。在表 I. 3. 1. 9 当中，表示了西部主要中心城市距离最近的港口以及与中国三大都市圈中心城市之间的距离。从表中我们能够看到，西部地区的各中心城市距离国内三大都市圈中心部的距离至少要超过 2,000 公里。

表 I. 3. 1. 9 西部地区各省会距离最近的港口以及与国内三大都市圈中心城市间的距离(km)

省会	与最近港口间的距离		北京		上海		广州	
	海港	距离	公路	铁路	公路	铁路	公路	铁路
重庆	湛江	1,486	2,087	2,087	2,155	2,516	1,870	2,023
成都	连云港	1,929	2,097	2,042	2,415	2,351	2,200	2,527
昆明	防城港	1,721	3,108	3,183	2,820	2,699	1,530	1,637
贵阳	防城港	1,060	2,458	2,544	2,170	2,054	1,360	1,560
拉萨			3,947		4,280		3,850	
西安	连云港	1,087	1,224	1,200	1,498	1,509	2,033	2,111
兰州	连云港	1,759	1,782	1,803	2,189	2,185	2,724	2,787
银川	天津	1,515	1,253	1,335	2,178	2,355	2,713	2,957
西宁	连云港	1,933	2,006	2,092	2,413	2,401	2,948	3,003
乌鲁木齐	连云港	3,651	3,820	3,768	4,227	4,077	4,030	4,679
呼和浩特	天津	839	578	667	2,068	2,130	2,840	2,962
南宁	防城港	438	2,657	2,566	2,195	2,082	709	1,314

注：距离计算采用铁路里程来计算。如两站之间有 2 条以上铁路，选择最短的线路或者直通快车的运行距离来计算  
资料来源：根据《中国物流实用参考地图集》与陆大道等著《1997 中国区域发展报告》编制

这种物理性距离导致的“空间摩擦”和“空间交易费用”，假如交通运输信息通信网络足够发达的话，就可以得到一定程度的克服，然而在西部地区并不适用。2002年，占全国国土面积71%的西部地区全境铁路和公路的总长度分别占全国的37%和40%。铁路密度和等级公路(2级以上公路)的密度也不过达到全国平均水平的一半(参考表I.3.1.10)。第四次铁路提速完成之后，西部主要城市西安、重庆、成都、昆明、贵阳、乌鲁木齐等发往北京的特快列车仍然分别需要13小时、26小时、27小时、43小时、31小时和60小时。从物流方面来看，根据电子信息产业协会2003年度的调查，从上海到西部最近城市的重庆和西安之间的标准物流也至少需要8天。

表 I . 3 . 1 . 10 西部地区的交通运输条件(2002年)

	面积 (万 km <sup>2</sup> )	铁路			等级公路			河川航道
		铁路长度 (km)	密度 (km/万 km <sup>2</sup> )	与全国平均相比	等级公路 (km)	密度 (km/万 km <sup>2</sup> )	与全国平均相比	km
全国	956.85	71,897.5	0.75	100	1,382,926	14.6	100	121,557
西部合计	685.87	26,719.7	0.39	51.7	553,874	8.08	55	23,525
在全国所占比重(%)	71.7	37.2	51.7	NA	40.1	55.3	NA	19.4

资料来源：根据2003年版《中国统计年鉴》整理计算

如上这些产生的“空间摩擦”和“空间交易费用”，尽管西部地区拥有劳动成本和土地成本方面的优越性，但在生命周期短、交货期要求严格、价格重量比较小产品的出口加工领域中，却依然成为难以吸引包括外资在内的区外资本一项很大的“障碍因素”。这在本调查当中已经清楚地显示出来。

## (2) 缺乏产业聚集

在刚刚实行改革开放以后，由于中国全境内的产业聚集都不发达，产业布局条件好，又能享受到优待政策，只要是承认外国投资就一定能够吸引到外资。然而，在竞争愈演愈烈的今天，为了提高竞争能力，企业的选址便开始对产业集中提出了较高的要求。产业集中的存在，已经成为企业在供应链经营上的重要选址条件。最近，跨国企业的对华FDI表现了强烈的“三角洲”地带倾向，这里面也同样反映了上述原理。现在特别是在长江三角洲地区和珠江三角洲地区，“一小时经济圈”正在形成。西部地区对外开放步伐缓慢、中国国有企业体现了很高的内供比率、中小企业不够发达以及资源的初级加工企业较多等方面的原因，除极少城市外，尚未形成产业聚集的基础。而产业聚集的缺失，导致很难对区外企业经营效率的改善做出贡献，因此成为阻碍汽车、家电产品、信息通信设备、办公自动化设备等加工组装产业向西部转移的一项很大的障碍因素。

## (3) 行政体制·效率和观念的障碍

如果说距离的障碍是物理性的、产业聚集的缺失是对产业基础的障碍，那么，制度环境的障碍则完全是人为性的。已经打入西部的产业以及准备进入西部的企业，对西部投资环境最不满也是疑虑最多的就是：当地政府的行政介入和落后的观念。西部地区与东部沿海地区相比较，其市场化进程较为缓慢。行政介入和观念上存在的问题点主要体现在如下三点。

- 对微观经济的过多干涉：经过行政手段的审批事项和审批内容过多；无视合同和法律的行为屡屡出现；政策行为没有透明的依据等等。对于微观经济的过多介入，不但会降低政府的行政效率，也对企业效率和交易成本产生不利影响。

- 政府机构庞大，财政负担较重：这成为政府各部门向企业征收各种费用的动机。同时，公共

服务的不足也间接影响了企业的收益。

●封闭而落后的观念：对区外企业与当地企业间的合并·收购·合办行动表示强烈的抵触情绪，设立很高的壁垒；地方保护主义抬头；对于能够充分利用当地资源创造新价值的区外企业，容易产生嫉妒和排外心理。

中国国家自然科学基金的一个课题组，以打入西部市场的浙江省、上海、广州和江苏省大中型企业为对象，进行的问卷调查结果也证明了如上看法(参考表 I.3.1.11)。

表 I.3.1.11 进入西部时东部企业最畏惧的因素

企业最担心的障碍因素	回答企业的比率 (%)	排位顺序
当地政府的过多干涉	43.70	2
地方保护主义	39.26	3
国有企业改革迟缓，在很多领域内不能公平竞争	15.56	7
金融支援不足，资金运转不能顺畅	33.33	4
当地人比较排外，不能确立良好的发展氛围	25.93	5
西部恶劣的自然环境阻碍从东部引进人才	25.19	6
由于城市化水平低、社会服务不充分、基础设施不够完善，导致投资环境较差	47.41	1

资料来源：同表 I.3.1.7

### 1.7.3 投资招揽 投资环境改善战略(面向中央政府)——创造西部投资大环境——

#### (1) 努力改善西部地区的大通道、克服空间摩擦、降低空间交易成本

要想克服距离导致的障碍，就必须借助于发达的交通运输基础设施。为了谋求与世界中心的联系、促进同东部沿海地区的经济合作，在诸多克服手段的选择中，最根本的就是东西大通道的整治。考虑到国土面积的广大、对土地的节约、削减成本和节能等因素，需要采取如下措施。

●对“三大”快速铁路大通道的整治：①连接西北地区与首都经济圈的北部大通道；②连接长江中下游和上游的中部大通道；③连接西南地区和珠江三角洲地区的南部大通道。

●充分利用能够通航的河流，发展水运。尤其要通过充分利用长江水运，开拓成本低廉的海洋入口。在内陆水运方面，要尽快解决与建设大型水力发电站之间的矛盾。

●以成都·西安·重庆·昆明机场为中心，整顿为国际性航空货物运输中心。因为这些城市与其周边的中小城市都具有发展 IC、花卉等交货期严格、价格重量比高的“临空型”产业的潜力。

●大力改善信息通信基础设施。西部地区的信息化综合指标不要说与东部沿海地区相比，甚至低于全国的平均水平(重庆除外)。将来应当以重庆、成都、西安等西部中心城市为中心，加速对尖端信息通信基础设施的整顿，发展西部地区的信息产业。同时，为奖励正在向西安集中的软件开发、电子商务等产业，在信息通信基础设施的使用方面，也应该对西部提供优惠。

#### (2) 重点支援对西部经济增长有突出贡献的“出口、售往区外”型产业的振兴

从地区经济循环的角度来看，当地区产品大量运到区外销售时，便会大大刺激经济增长并充实区域内的财源。因此，为了促进西部地区的经济增长，首先就应该重点支援出口型企业。然而，在目前的状况下，由于物流成本高、产业聚集尚未发达，因此近期内很难期待出口能有大的飞跃。不过，我们提议不妨将“出口”的范畴扩大，将面向得益于经济发展条件、发展水平较高的东部沿海地区的“移出”也纳入进来，对那些投资于西部产业、将产品销售到东部沿海地区的区域外投资者，根据其出口和“移出”的实际业绩，给予丰厚的优待措施。

### (3) 奖励“代替进口·代替区外买入”型投资

与出口、售往区外型产业相比，“代替进口·区外买入”型产业对地区经济的贡献度相对较低。但是，从扩大就业机会、提高资源附加值、振兴相关产业以及充实产业基础的意义上讲，提议应当积极鼓励在西部地区对代替进口·区外买入型产业的投资。但是，在现在的状况下，企业如果将“东部生产、全国销售”的形式向“西部生产、西部销售”转化，就意味着将要牺牲产业集聚的优势和规模经济。不仅如此，还必须考虑到由于市场化程度低等原因，还会面临失败的风险。对这种类型的投资，需要给予优惠的依据就在于此。优惠的幅度，要视实际投资额、员工数、中间投入品的当地筹集比率和税收贡献等来判定。

### (4) 讲求更加开放、透明、更有力的奖励·支援对策

●对投资西部的外资实施投资自由化，大幅度降低市场准入门槛：大幅度缓和对竞争性生产和服务市场的限制；取消对外资企业的投资比例·国产化比例·出口比例·外币控制等方面的限制。

●讲求积极性金融支援措施：对西部的上述战略性新兴产业(出口·售往区外产业、代替进口·区外买入型产业)的投资给予补贴；对商业银行贷款提供贴息；设置“就业补贴”、奖励创造就业；放松对企业上市的限制、促进企业在资本市场上的直接融资。

●制定《西部投资奖励法》，以法律形式保护投资者利益，防止行政的不透明性和政策的随意性。

### (5) 整理·整顿作为投资容纳器的开发区，谋求集约化发展

1992年，全国开发热潮时期设立的各种开发区中，除省会内的国家级开发区之外，中小城市内开发区的企业招徕未能达到预期目标，当时批的开发区内充斥着房地产开发、批发市场以及宾馆等。换句话说，工业园区已转作市街区开发之用。在西部大开发政策引导下企业已经开始投资西部的今天，有很多开发区尚未能将开发区这个容纳器作为工业用地好好计划、并整顿其基础设施。同时，开发热潮时胡乱设立的各种各类开发区的管理上，也由于行政区域的关系而欠缺整合性。因此，整理·整顿开发区，进行科学计划并整顿管理体制是当前面临的紧急任务。为了避免不必要的开发和土地的浪费、通过集中来形成聚集效果，建议从优势较强的城市开始分阶段进行开发。

### (6) 确立科学性·缜密的招商引资政策立案体系

目前，在各地区的促进招商活动、制定优惠措施、设置开发区和平整用地时，能提供佐证的根据并不充分。很多时候都是通过大略的统计、推测和干部的意志来确定的。为了避免政策错误和失败，制定遵循市场原理的政策，有必要确立进行收集和调查必要数据的体制。这一点对中央和地方都同样适用。在工作中尤其是需要把握以下动态。

●掌握最近各个地区有所增长的产业种类。

●调查不同产业的工厂布局动向、不同地区的工厂布局动向。

●工厂布局主要因素调查—特别对新开设的企业，详细调查其选址原因。

●以大企业(或上市企业)为对象(也可考虑以特定产业种类为目标展开调查)，询问其设备扩张计划以及在该地的布局意向。

●调查进入企业的筹措状况及销售市场的区域状况。

●实施工厂用地调查、把握土地实际供需状况。尤其是要正确把握开发区的企业进入状况与土地转让情况。

#### 1.7.4 投资招徕、投资环境改善战略(面向中等城市)——开展战略性招徕活动、全力改善投资环境——

##### (1) 提高投资招徕活动的专门性和信用度

###### 1) 培养招商引资专家

在企业招徕活动中,目前是由招商局或者各级开发区管理委员会的公务员主要负责,由于受到政府人员编制的限制,人数有限。同时,也很难说这些负责人都是招商引资方面的专家。此外,由于他们都是公务员,因此很多时间都被招商引资业务之外的杂务(行政管理业务)占用。不能开展高水平的专业化招商活动。因此,我们提议展开如同美国引进的社区经济开发师(美国经济开发公社认定的企业招揽专家资格)那样由专家来进行招商活动。此外,也可以考虑从东部沿海地区招聘拥有招商实际业绩而且经验丰富的专业人士。

###### 2) 与国内外的专门机构合作、提高招商引资活动的信用度

在目前由政府主导的招商引资活动中存在如下问题:①投资说明书大同小异,没有地区特色;②即使印刷精美,但比较缺少投资者所关注的关键内容,如能源·原材料·劳动力·土地等的供给状况和价格、环境保护方面的要求、投资收益预测、以及可利用的配套厂商等情况;③与巨额投入相比较,效果不够显著——尽管已经进行过以政府方面人员为主体,向国外及东部沿海地区派遣庞大招商引资队伍,展开盛大的招商引资活动,但企业是不会根据那样一两次简单的资料说明和宣传就决定投资。我们建议由若干家重视说服性和专业性、在产业界比较知名的外部咨询公司、专业机构或者已经进入西部的大企业合作开展招商引资活动。如果能够充分利用外部咨询公司的网络资源,切实把握地区特色,在制定详尽的 F/S 之后再接近目标企业应该更加有效。

##### (2) 确立并宣传地区形象

目前,西部地区内除大城市和著名旅游地之外,一般不为外部特别是海外所知。在媒体上也多是以西部地区与东部沿海地区差距如何大的角度来报道,因此,说起西部,经常给人以落后、贫穷等负面印象。然而,这并非西部地区的实情。尤其在四川省、云南省、重庆的大城市和其周边地区、以及主要的经济产业轴心地,已经形成了由高密度的人口和稳定的收入所支撑起来的较高购买力;自然环境优越;拥有丰富的矿产资源、生物资源、农产品资源和旅游资源;还有“三线”建设中扎根下来的重工业和化学工业的基础;省会内集中了很多大学和研究机构;拥有众多的世界遗产等值得骄傲的悠久历史文化;生活方式也非常独特。因此,提议西部各城市应该抓住自己的特征和魅力,好好打造品牌,在商业界中有效利用知名媒体,加强宣传。从使别人了解自己、感受吸引开始,吸引企业前来。

##### (3) 统一政府部门之间意见、努力形成良好的行政环境

产业的引进是需要从国家到省份、从省到市·县、以至社区居民都能广泛参与方能取得成功的事业。尤其在国际间、国内各地区间的产业引进竞争愈演愈烈的今天,更应该在行政、产业界和地区居民之间营造利于吸引产业的良好投资环境,统一意见,构筑协作化体系。在如今的西部地区,最上层的行政干部对于招商引资非常重视,他们雄心勃勃地制定了不少计划。然而基层实行部门的意识和行动反应还迟迟跟不上。同时,在优惠政策的解释和实行方面,各部门和各地区间也存在着很大的差距。因此,政府需要在垂直方向和水平方向对部门间利益进行调整,改革制度,更新观念,塑造出有利于企业发展的良好制度和环境。

#### (4) 切实实施企业支援三步走、确立成功示范、创出布局品牌

在很多地区存在着一个共通点就是，重视新增投资及其过程，忽视引资后的事业支持。招商局也说他们不了解引进以后的事情。引进固然重要，但既是为了地区的可持续发展、也为了能够继续吸引企业前来，帮助引进后的企业走向成功也是非常关键的一个因素。尤其是在引进波及效应较高的最终组装型企业时，由于该企业的成功拥有很强的“聚集吸引聚集”的聚集机制，所以容易确立布局品牌。在聚集机制的形成中，应该好好学习一下以国内的东莞、顺德为首的珠江三角洲地区、以及通过提供给企业以高效完善的行政服务从而造就了“亲商”·“富商”·“安商”典范的昆山市。在西部地区内，也正在涌现像重庆高科技产业开发区那样的典范(吸引来格力电器，使其在短时间内成功并形成投资扩建)。在创造布局品牌的工作中，应遵循如下3个阶段，给予企业切实的利益。

●引进交涉时对过程的优惠：为了让对方企业容易做出打入市场的意向决定而给予的优惠，高效率又有诚意的招商活动是关键所在。

●决定布局时的初期优惠：大力协助确定投资办厂、正在建设中的企业。例如，协助各项手续的顺畅办理、加快建设工期、协助人才招聘以及发放补助金等。

●对已经投产后经营方面的优惠：协助新品种的开发、不间断的供应人才、更好的整顿基础设施、以及为降低周转资金给予行政协调。

这样，为了让引进后企业牢牢地扎根下来，当地政府提供的协助解决各种问题的服务措施便成为迎接下一家投资企业的良好准备。引进企业的成功也是最有效的“投资环境”宣传<sup>37</sup>。

#### (5) 促进联合、形成产业聚集机制

在投资招商竞赛走向全球化的今天，投资招揽的促进政策正在迎来第三代<sup>38</sup>。也就是说，在塑造并充实产业群的基础上，将其作为布局品牌向企业进行宣传以吸引投资。这样一来，有产业群存在的地区和没有的地区之间，其招揽投资的成绩就会出现很大的差距。在西部地区，产业群的形成绝非易事。但在成都、重庆等省会及其周边的中等城市中，可以以经济开发区·高科技产业开发区为据点，通过促进并强化外资企业与当地企业、最终组装企业与周边的零件企业、大企业与中小企业、企业与大学·研究机构的联合，形成产业群的“核心”。聚集机制一旦确立，聚集便会产生“协作”效应，向周边的中小城市铺开。因此，有必要制定并实施综合性、战略性的产业群形成计划。

#### (6) 整顿生活环境，使其能适合外国人居住

尤其在引进外资企业时，是否能保证提供让来自国外的经营者及技术人员感到满意的生活环境(居住、教育、医疗)是很重要的。在有着重生产、轻生活传统的中国，可能对此问题会比较忽视。必须投入力量在完善面向外国人的公寓、外国人能够安心看病的国际医院、以及国际学校的同时，改善国外电视节目的收视情况并提高宾馆等服务业员工的英语能力。

<sup>37</sup> 以成功吸引纳爱斯 2.5 亿元投资的位于成都周边的新津县为例，该县引进了大量的浙江民营企业，号称“西部温州”(占来自浙江省投资就有近六成)。这里是饲料大王“希望”的发源地，希望的成功和存在本身成为了一种“投资环境信号”吸引了外部投资者和民营企业，如今，新津县的 90%以上企业为非公有制企业，创造了全县四分之三的 GDP。

<sup>38</sup> 第一代只需消除投资障碍，提供投资者自主权就能吸引投资。第二代时则需要设置促进投资的专门机构，集中完善出口加工区·经济开发区等基础设施以吸引投资者前来。

### (7) 对中小企业和个人投资者，给予市民待遇

许多地方政府非常欢迎外资企业和国内大企业，对他们提供各种各样的优惠措施。但对中小企业或个人投资者则不是非常热心。假如说对地方政府而言，受财政能力制约，提供大幅度的优惠政策比较勉强的话，那么，至少也应当将区内投资者享受到的优惠政策平等地提供给来自区外的中小企业和个人投资者。换句话说，也就是要给予他们“市民待遇”。应该确立对中小企业和个人投资者的服务和支援体制。这一点尤其对促进中小城市中农产品加工业及零件等机械加工业的振兴是十分重要的。

## 1.8 商业·物流振兴战略

目前的市场结构是东部沿海地区工业产品销售市场的 60%~70%依赖于出口市场的市场结构，在考虑到人民币升值压力以及进一步的经济增长时，可以说是一个很不稳定的结构。为了改变这种结构，保持稳定的生产活动和经济增长，就应该以西部地区经济水平的提高为前提，将活跃国内市场，扩大国内市场需求的战略作为重要经济课题的同时，采取将促进西部地区产业结构改革与城市发展同等考虑的战略。特别是物流的发展必须具备完善的硬件和软件两方面的基础设施，这关系到市场范围是否能够扩大的问题。有了完善的基础设施就有可能达到良性循环，如活跃市场交易、振兴地区产业、提高经济能力，同时提高广大市民的购买力，再进一步促进市场的深化。

但据主要开展制造业的外资民间企业的人士说，目前搞活和扩大西部地区市场的最大障碍是该地区的物流成本过大。简单的说就是“损坏商品、丢失商品、客人想要的时候不能送达”，这样的情况无法进行交易。发达国家的市场经济中必不可缺的服务业是物流，而在中国却是经济开放后的新兴产业，有些地方甚至不认为物流是产业。另外，实际上的物流业务牵扯到不同领域的复数行政部门，一直以来的纵向行政管理弊端使外部人员无法明确这些相关机构的权限和责任范围。这就阻止了民间的参与，是产业现代化滞后的主要原因。

就连 1996 年加入 OECD 的韩国也在最近才开始认识到国内物流现代化是燃眉之急，但事实上过去一直处于追求人力费低廉的出口型工业化时期，物流产业一直没有被排到优先发展的位置。与日本相比处于后发达国家的韩国，在短期内能够完成物流现代化进程主要有内在和外在的两个因素，外在因素是随着经济的增长，人力费和外汇汇率方面与其他国家的竞争越来越激烈，削减成本的压力越来越大，内在因素是由于 IT 化的发展，市场经济的深化，消费者的嗜好呈现出多样化的变化。

中国也将物流作为今后要扩大的新形式服务业之一纳入了“第十个五年计划”（2001~2005 年）。2001 年 10 月，政府相关机构制定了物流发展的 8 项措施，制定了加速物流产业发展的政策。国务院也将“物流、配送”指定为五年计划的重点服务业。事实上东部地区对这种服务的需求正在不断加大，与 IT 化的进展相同，一些企业也认为物流是成长中的服务产业，通过与外资合作等形式实现战略性的现代化进程。就整个中国来看，中西部的差距以市场经济的进展=物流的现代化程度为坐标轴，正在不断地加大。正如“先有鸡蛋还是先有鸡”一样，可以首先进行投资，市场经济就在于竞争，因此西部地区的行政部门应该明确认识到“做任何事情都有成本”这一重视经济合理性的事实。

对于流通行业来说最重要的商业动向是中国中央政府的商务部于 2004 年 4 月 16 日公布的《外商投资商业领域管理办法》。该办法以中国政府加入 WTO 时对销售服务业做出的承诺为基础，公布了商业领域对外开放的地区、时间、行业领域，放宽了外国投资者的投资比例，废除了对企业投资注册资本金及投资者的规模等的限制。因此从 2004 年 12 月 11 日起，可以在中国设立外商独资商

业企业。西部地区的各个中等城市应该充分认识到这一限制的放宽不可避免地会产生宏观方面的影响，应该根据本地区的客观情况，认真研究今后在城市化发展进程中有效的商业发展方向。不管采取何种形式，至关重要的是物流成本的合理化，即使今后外资零售商进驻本地区也可以与之抗衡的价格竞争力，以及准确的预测当地消费者的购买动向，通过有效的市场营销建立能够吸引消费者的具有特色的市场魅力。下表是评价商业地区魅力程度时一般使用的评价标准。

是否靠近文化功能区域等	如果商业地区与公益性文化设施、寺庙、绿地、广场、历史遗迹等的距离较近，具备静和动的魅力空间，人流就会增多，人们一般是选择熟悉的道路去往目的地。怎样创造这样的环境、使人们多次到访、创造舒适氛围的评价标准。
集会和交流的频率	有地方特色的庆典、集会以及各种文化活动的开展的频率越高，城市内对活动的反应也会越大，对用什么作为附加值来提高商业用地的交流功能、怎样发掘这种功能的评价标准。
扩大行动的相关性	作为购物、人际交流、人与人之间对话的场所，饮食店等的相关波及性很高，对于配合这些相关行动的商业区怎样开展相关的营业活动、怎样设计的评价标准。
环境材料及个别店铺的特别装饰	评价城市使用的表象材料(色彩、建筑物材料、自然)和个别店铺有特征的特性，评价现行或计划中的商品特性与销售活动之间的关联性的标准。这个城市的店铺门面和街道的环境特征代表着“城市”的色彩和“城市的面部”表情，因此也是城市空间设计的评价标准。

资料来源：<http://www.udit.co.jp/kassei> “搞活中心市区”株式会社 TAKAHA 城市科学研究所制作

### (1) 为扩大中西部地区市场，整顿物流基础设施并引进最新系统

采取扩大西部地区市场战略的同时，促进以西部地区市场为目标的生产据点投资，整顿物流基础设施、实现工业产品流通的最佳化。为了以民间主导来促进连接生产据点和消费市场的物流系统的形成，应当首先构建拥有先进技术、能够吸引流通·销售企业的物流广域网。

### (2) 促进批发业联合体的形成

为了引进并有效利用应用 IT 技术的先进物流系统(如上所述)，促进批发行业各企业间的协作，开发物流体系并共同利用该体系。政府应力求在法律政策上(税收优惠、信用担保等)支持这种协作和联合事业的开展，支持整个流通业的合理化改善。物流联合体需以上述先进物流企业为中心，将现有的批发业、运输业、仓储业、零售业的联合体囊括到一起，在追求市场及信息共享的同时，扩大行业间贸易。

### (3) 通过城市间的有机联合活跃商业地区

2004 年 12 月起，中国零售商不可避免地要与外资展开更加激烈的竞争。换句话说也就是零售商不能只以单纯的向消费者提供便宜商品为标准，而是需要通过合理的经济动机进行判断。这种竞争不是简单的出卖商品，而是需要共同合作建设具有魅力的商业地区。根据城市开发计划的情况及商业圈的设定情况等可考虑几种类型。第一种类型是特定和充实大型商业地区的量和质的竞争，地区从事商业的人员将主要目光放在建立城市中心区域坚实基础方面。第二种类型是在地方中等城市的中心商业街以生活相关业务和文化活动为主轴进行区域和特性划分，结合商业功能将城市中心地区紧密的有机结合起来。第三种类型是判断城市布局的潜在可能性和客流，避免与大型店铺之间产生没有结果的竞争，将商业街的环境改善(单条街的治理和分枝道路)放在主要位置。在选择类型时首先应该考虑城市的平均可使用收入和行政上的优先顺序以及可投资金额，将最大投资设定在可实现的范围内，仔细研究商业状况和可能性，选择类型后制定搞活商业地区的项目计划。

#### (4) 提高零售业的水平

零售商一般陈列在货架上的不仅有需求量较大的当地产品,更多的是全国性的标准产品,一般都具备分析顾客消费规律、防止过多库存而避免大量进货、削减成本等的最新数据分析设备和高效物流体系。外资零售商进入市场是今后不可避免的,随着今后中国经济的发展,市民的消费趋势也将会分化为追求个性生活方式和追求彻底方便性的两种,因此希望小规模商店和大型店铺之间能够保持协作关系,共同维护商业的发展。其中最为重要的是将目前小规模商店各自分散经营的状况转变成有组织的“商业街”形式,为地区提供更加方便和专业化的生活商品信息,为了能够作为一个整体发挥作用,怎样使每一位销售人员和经营者都具备知识、经营能力、销售技术能力、信息收集能力,这是维护行业发展需要解决的最大问题。为此需要改变商店经营者的意识,对销售人员进行基本的技能培训等。

#### (5) 描绘 FTA 设想下的亚洲市场和西部地区的通商战略

建议对西部地区内从云南省到东南亚各国(越南、老挝、泰国、缅甸)的通道进行研究并制定条件完善的战略。尤其是需要研究与东南亚走廊计划的连接、铁路连接计划(越南、缅甸)的现实性问题。扩大市场是最终目标,因此重要的是掌握该地区、各国的市场动向,将需求量最大的商品在最合适的时候摆上货架,为此需要加强与地方产业的联合。此外,还要考虑从西部地区进入国外出口市场的海港通道战略。

### 1.9 旅游振兴战略

#### 1.9.1 西部地区旅游产业的优势与课题

中国的西南地区拥有森林、河流、湖泊等丰富的自然资源。同时,56个民族之中,29个少数民族都生活在这片土地上。为了充分利用这些条件,西南部的省、市、自治区从20世纪90年代开始就展开了省一级的旅游开发并取得了成功。参考自1992年开始10年间的国际游客访问人数,西南部5省、市、自治区及周边3省、自治区中,其中4个地区的游客平均增长率都大幅度高于全国平均水平,另外3个地区则与全国平均基本持平。

表 I.3.1.12 中国西南地区国际游客访问量

省·市·自治区	国际游客人数(万人)		年平均增长率(%)
	1992年	2002年	
四川省及重庆市	38.22	112.87	11.4
云南省	31.35	130.36	15.3
贵州省	7.63	22.81	11.6
西藏自治区	2.35	14.23	19.7
湖南省	13.11	56.62	15.8
湖北省	26.30	102.43	14.6
广西壮族自治区	59.48	136.34	8.7
中国30个省·市·自治区平均			11.8

资料来源:《中国旅游统计年鉴》1992年、2002年版

然而,得到这些旅游业发展恩惠的,大多数是以省会为中心的大城市,中等城市内的旅游业发展仍然很有限。其主要原因有如下几点,能否解决这些课题与中等城市的旅游振兴密切相关。

●市场振兴:没有“观光周游线路”的观念,拥有观光地的自治体各行其是的进行旅游资源开

发与宣传；同时，在尚未明确观光地对象人群的情况下进行旅游开发与宣传。

- 旅游商品：计划并实施有损旅游资源价值的开发。
- 旅游和旅游相关产业：旅游对旅游相关产业的波及效果较低。
- 旅游服务：旅游服务质量差、不能充分满足国际游客和沿海地区中国游客的服务需求。

下面，首先来说明一下西南部中等城市旅游的两个作用。接下来，探讨上述四个课题的对应战略。此外，也会对西南部很有优势的少数民族旅游和作为城市居民休闲的村落旅游分别作以阐述。

### 1.9.2 中等城市中旅游的作用

我们认为西南部中等城市内的旅游有2个作用，旅游战略的制定应该以此为基础。第一，是贡献于城市经济、作为主要产业之一的旅游。第二，则是在能够提供给城市居民假日里休闲场所的同时，作为城市周边农村居民获得现金收入手段的村落旅游。希望在制定旅游战略开发的决策时，能够根据这一点制定战略。

实际上，不可能在所有的中等城市内，旅游都成为主要产业的。可能的地方仅限于拥有知名历史文化资源和自然资源的城市。另一方面，乡村旅游则可以在所有中等城市实施，通过乡村旅游能够在提高城市居民满意程度的同时，增加农村居民的收入。

### 1.9.3 旅游振兴战略

#### (1) 旅游商品开发：游览线路的形成和著名旅游商品及新型旅游商品的组合

中等城市的旅游局都在各自制订旅游振兴计划并进行旅游宣传。但是，沿海省份的中国人和外国人等远道而来的游客，一般都不是奔某一处地点而来，大多都会周游多个旅游地。因此，作为游客的接待方，也不应该限于在一个城市内的旅游开发，而应以形成周游线路的城市或地区的整体形式开展旅游开发和旅游宣传。以四川省为例，大多数游客都以成都为到达出发地，按照成都—九寨沟—黄龙—都江堰—成都、或者成都—乐山—峨眉山—成都的线路游览。位于这些周游线路上的自治体(例如前者分别为成都市、德阳市、绵阳市、阿坝自治州、都江堰市)应该组织协议会，在提高旅游开发的相互合作与旅游服务、开展共同旅游宣传等方面广泛合作。

在确立这样的城市及地区网络的同时，还要努力将新兴旅游地也加入到已经确立起来的旅游周游线路中。对于拥有新兴旅游商品的自治体而言，这是将旅游纳入到主要产业的大好机会；同时对旅游周游线路上的其他自治体而言，也是充实周游线路内容的方式。已从成都到九寨沟的周游线路为例，通过添加位于德阳的三星堆遗址，能够大大地强化到九寨沟之间的旅游资源。

#### (2) 对象市场的明确化

我们在对5个事例城市旅游局的采访中，曾经问及到将来想要开发的旅游资源问题，但他们大多数都对以什么样的市场为对象的问题不够明确。在开发旅游资源时，有必要确定好市场定位后，再决定如何进行开发。

目前，中国的旅游市场主要分为如下内容。

- 国际游客(包括香港、台湾和澳门)
- 省外中国游客
- 省内游客
- 商务游客

旅游局应该在首先明确现有的旅游地以及将要开发的旅游资源主要面向哪个市场的问题之后,再有针对性地进行旅游设施的开发和旅游宣传。例如,对周边地区不具备著名景点的新的旅游资源的开发中,应该将对象市场定位在面向本市居民及省内居民上,这样就可以考虑通过控制对旅游设施的整顿程度而节约投资金额。

### (3) 举办省级旅游展览会

在中国,每年11月在上海或昆明举办国家级的旅游展览会<sup>39</sup>。在这样的展览会上,以省为单位进行布展。自治州、市的旅游局和旅行社还有酒店参加,进行各景点及旅游设施的宣传。世界上各国的旅行社也来参加,成为招徕国内外游客的一个重要的展示会。但是,新开发的旅游城市想到这样的国家级水平的旅游展览会上宣传并出展,费用负担很重,其效果也难以期待。

提议举办与此类似的省级水平的旅游展览会。最早到新的旅游景点游览的往往是省内的游客。通过在省级水平的旅游展览会上向省内的旅行社、新闻单位进行宣传,创造省内城市的游客到新景点旅游的机会是必要的。如果是省级水平的旅游展览会,其宣传费用也不要太多,也能避免旅游局财政负担过重。

### (4) 旅游资源的保护

为旅游开发而进行的过剩开发导致原先评价很高的旅游资源逐渐丧失其魅力,游客访问量不见增加而导致旅游地最终废弃的情况,这是任何景点都可能发生的事情。为了保持历史文化资源及自然资源的本来的环境和气氛,旅游局和与计划相关的部门应通力合作,对开发作必要的控制。

在中国的一部分城市中,或许是由于提供给城市居民的休闲设施不足的问题,便在著名景点中划出一部分建造城市公园和游园地,其结果是,导致旅游地的环境被破坏。最终导致来自省外和国外的游客日渐稀少,旅游产业得不到发展。

同时,对遗址和建筑的重建·修复也应当充分提起重视。完全在未进行充分的学术研究的情况下仅凭目前的技术和想象而进行重建·修复的结果,导致作为旅游资源的价值降低,游客丧失兴趣。尤其是在门票收入较多的历史·自然旅游地,有些地方竟然以门票收入作为担保来筹集开发资金开展开发行为。门票收入本应用于旅游地的环境保护及旅游产业的振兴之用,有必要重新探讨旅游地管理处和市政府的分配以及将一定比重用于人才培养等方面的关于门票收入的使用方式问题。

### (5) 旅游协会的强化

在旅游中,对游客提供旅游服务的主体是民间部门。旅游局承担的是旅游开发的方向性提示、企业竞争框架的确定和监控、旅游宣传战略的制定等方面的工作,为了切实搞好这些事务,就需要从旅游业界获取信息。同时,仅靠旅游局下达的指令,是不可能搞活旅游产业的。为了搞活旅游产业,在各个企业扎实努力的同时,还需要一个供旅游相关产业互相合作,探讨从日常的旅游服务业务中总结出来经验,并将其向旅游局等公共部门汇报的场所。在此我们提议可以利用旅游协会作为可以发挥该功能的场所。在很多中等城市内虽然有着饭店协会等类组织,但大多数仅挂名而已,并不拥有活动实体,受旅游协会的控制程度较大,会员企业不容易表达自己意见。将来,应该充分搞活这些组织,使其成为受企业主导的机构。

此外,许多中等城市内可能只有饭店和旅游公司具有组织化,将来应当改组为包括导游公司、公交车·出租车公司、景点、特产商店、饮食店等旅游产业周边企业在内的旅游协会,以更加广泛

---

<sup>39</sup> 2003年11月在昆明实施。

的视角讨论并实施旅游相关产业振兴的方法问题。

### (6) 旅游服务质量的提高和人才培养

中国的旅游开始于旧国有企业职工的疗养，在西南部那个时代的习惯仍然存在着（例如：宾馆内为使用电话·小吧台而要求缴纳的押金的存在）。从旅游本身就是向旅游提供服务而后收取报酬的视点考虑，就必须改掉这些旧习惯，从要得到高报酬就应该提供高水平服务的角度出发改善服务水平。目前在中国，对需要高水平服务的外国游客和消费较低的中国游客之间，存在着服务方面的双重标准。但是，随着人均 GDP 的增长，我们认为在近阶段内，那些来自沿海地区省份的游客，也会要求享受与外国人同等水平的服务。因此，如果不从现在开始努力提高服务的质量，那么，数年之后，旅游业势必会走向滑坡。

为提高旅游服务质量最必要的就是对新人以及从事旅游产业的所有人员的培训。在云南省，对新人 and 通过导游考试的人员，进行 15 天到 1 个月不等的培训，对结业者颁发结业证书。该结业证书是在省内旅游设施工作时的必要资历，成为有志于旅游产业人员的能力证明。希望其他各省也能引进这种形式。关于对新人的培训方面，应该在旅游学校及大学旅游系的课程中增加让学生实际操作的训练、将宾馆进修纳入到课程计划中、以及聘请有经验的业务人员担任讲师等。

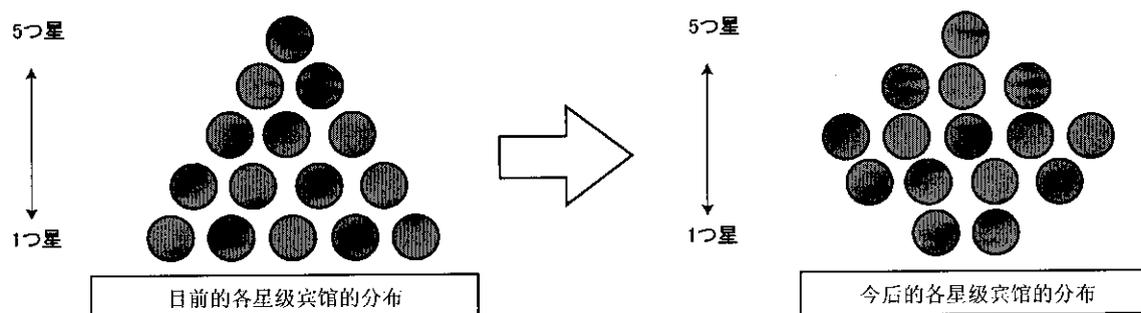
与此同时，还应对已经工作在宾馆及旅游公司的员工进行再培训。再培训应当在旅游局及旅游协会的主导下，设定旅游服务的最低水平，编制并实施以之为基础的进修课程。

至于这类进修·训练的费用到底由谁来负担也是一个很大的课题。希望提起对前面陈述中关于著名景点门票收入分配的重新研究、以及通过低利率的饮食·住宿税等确保资金，尽可能减轻个别企业和个人的资金负担。

### (7) 提高酒店服务水平

一般情况是，中等城市酒店的服务水平比省会城市的水平要低。例如，即使同为四星级的酒店，省会城市的酒店与中等城市酒店的水准不同。实际的现实情况是，中等城市的酒店服务水平要低一个档次。为了增加中等城市住店客人的人数，有必要提供与省会城市同等甚至更高水平的服务。

另外，在整个酒店设施体系中，有必要增加三星级酒店的结构。现在星级酒店的构成情况如图 I.3.1.5 的左侧所示，五星级酒店的数目最少，一星级酒店数量最多，呈金字塔型的构造。今后有必要调整为三星级最多的结构。其原因是，随着今后中国人收入水平的提高，国内游客对酒店水平的要求也将提高<sup>40</sup>。



资料来源：JICA 调查团制作

<sup>40</sup> 正如大理市旅游部分阐述的一样，现在大理市内的酒店的情况是，四星级酒店住房率在升高(80%以上)，而三星、二星水平的酒店出租率在降低(20%~30%)。

为了应对这些问题，应采取以下措施：

●省会城市有相同系统酒店的，员工可以在这些酒店接受岗位培训，或旅游局采取支持、鼓励的手段，动员省会城市酒店的员工和经理到都江堰(中等城市)酒店来工作。

●对于省会城市没有相同系统酒店的，旅游局可出面介绍省会的有关酒店。

●旅游局在酒店的培训工作，不能只是搞讲座，而要让学员身体力行、实际操作。

#### (8) 通过少数民族旅游，保护传统文化并谋求文化振兴

西部地区是拥有众多少数民族的地区，振兴旅游事业能够成为当地少数民族获得现金收入的途径。对此，可以分析并开辟游客住在中等城市访问少数民族农村的旅游形式或者是游客直接访问并住在当地的形式等符合当地实际情况的旅游内容。

旅游消费如果能给当地人民带来实惠，那么当地人民就会保护带来旅游消费的旅游资源。如果受保护的旅游资源能让游客满足，那么就会给当地人民带来更多的旅游消费。也就是说，科学规划好的旅游事业可以让保护和开发传统文化、少数民族文化、历史遗产、自然环境等的旅游资源并行不悖。理想的旅客、当地居民、旅游资源之间的关系如图 I. 3. 1. 6 所示。

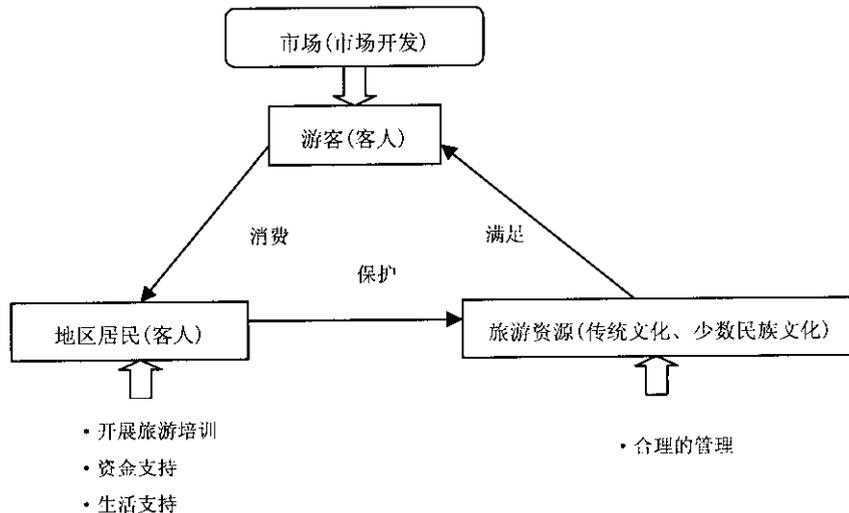


图 I. 3. 1. 6 通过开展旅游实现对传统文化和文化遗产的保护

资料来源：JICA 调查团制作

这样的良性循环不是自动实现的，需要通过旅游来对当地人民进行社会教育，通过对旅游资源的有效管理，通过对旅游市场的开发，都是要人来针对上述三角关系妥善处理，不懈努力才能实现的。另外，旅游局要寻找对开发旅游项目有愿望的村落，让他们成立公司或组合，还有必要对他们进行基本的旅游服务常识和卫生常识的培训。

#### (9) 农村旅游的实施

西部的中等城市由于人口的迅速增长及公共部门开发资金不足等因素，大多不具备提供给居民使用的足够的休闲设施。因此，提议在城市周边农村实施供城市居民度假的农村旅游。

在已经开展农村旅游的怀化市荆坪村，早从几年前开始就有农家腾出房间或独立建筑当作住宿设施之用。怀化市的市区居民逐渐带着家人或朋友前来当天往返、或者在村里住一天后再回去。结果，城市居民能够度过愉快的周末；而农家也能通过提供住宿和饮食获得现金收入。此外，都江堰市的青城山镇也从大约 10 年前就开始了叫做“农家乐”的由农民开办的同样的住宿业，吸引了许多

来自成都的游客。

尽管这样的旅游不能培育成为城市经济基础性产业,但从对城市居民休闲场所的提供以及农民获得现金收入的角度来看,还是非常有意义的。为促进这种旅游形势的发展,应该出面寻找有参加旅游意向的村落、并将它们组织成公司或合作社并对群众进行简单的旅游服务和卫生方面的教育及培训。这需要与促进少数民族旅游同样的行动。

## 1.10 农业·农产品加工、生物产业振兴战略

在西部农村地区,农业、农民、农村收入低下的三农问题显著,这种收入的差距已成为农村青年到沿海地区出外打工等社会问题的原因,“农村收入的提高”成为西部地区亟待解决的重要课题。

此次调查的主题是“如何发展西部中等城市”。西部中等城市的周边地区是广大的农村地区,在发展中等城市的同时,如果不使周边地区的农村也富裕起来,就会产生地区内的收入差距。因此,这次有关农业、农产品加工、生物领域的课题是“如何在城市发展、城市化的进程中使周边的农村和农民富裕起来”。农村地区的发展可以利用农村地区丰富的自然资源来振兴农业、农产品加工和生物产业。但是,不能单纯地利用自然资源进行发展。日本在过去的快速增长期,由于国土狭窄和农业人口向工业、服务业的转变,虽然没有产生农业、农村和其他行业的极端的收入差距,但由于增长速度过快,出现了公害、食品安全及农村的凋敝、地方经济的停滞等各种各样的社会问题。中国目前的经济增长速度比日本当时还要迅速,而且已经出现了地区和行业间的不均衡现象和极端的差距。这样,根据中国内部的情况及中国所处的环境,并参照日本的经验,在战略中加入了“中等城市周边的农村地区得到发展的同时防患于未然的课题及需要注意的要点”的提示。

本报告首先通过事例对日本在经济快速增长时出现的农业和农村的状况、由此产生的食品安全性及地方城市和周边农村地区的凋敝等问题和针对这些问题社会所采取的行动进行介绍和评论,同时为了给中国的中等城市周边农村地区提供参考,介绍了振兴“人口过少化”的日本农村地区的成功事例。从而给中国的中等城市周边的农村提供一些启示。然后针对5个事例城市周边农村地区提出战略,再由5个事例城市扩展开来,提出中国西部中等城市周边农村地区发展的战略。本报告的目的、主题和方式如下:

### 本报告的目的

在中国5个事例城市进行调查的基础上,提出使中国西部中等城市的周边农村地区和人们富裕起来的战略。

### 本报告的主题

- 中等城市的农村和农民如何富裕起来?
- 为在发展过程中防患于未然将如何制定战略?

### 调查的方法

- 评价日本经济增长时在农业、农村方面的经验,提出中国可参考的要点。
- 中国西部5个事例城市的事例调查

### 列举日本事例的原因

中国是在深圳实行改革开放成功后,才在上海等地正式实施改革开放的。改革开放只有20年的经验,其周边及背后都存在很大的问题,今后各种各样的矛盾还将相继显现。而日本从快速增长到现在已经经过半个世纪,在这期间社会存在各种各样的问题,在左右摇摆当中发展至今。中国作为将来的问题,可以把日本的经验当作改革开放半个世纪后的一种实验应用其经验。

### 1.10.1 日本的经济增长和农业、农村

第二次世界大战的日本农业追求效率化、化学化和机械化。其结果是农药公害、食品的安全性及农村的凋敝等问题日益显著，针对这种情况，有社会发起实施了有机农业运动、农村地区的活性化等措施。在这里就这种情况加叙事例进行一下点评。

#### (1) 日本工业化中的农业、农村的现代化

##### 1) 日本工业化和城市化的变迁

日本从19世纪末开始高速的工业化、城市化发展，1900年到1940年农村人口率从90%下降到60%，农业劳动力的比率从65%下降到40%，农业的GDP比率从40%下降到20%。由于战争，农业、农村的比率曾一度有所上升，经历了20世纪60年代的快速增长，2000年农村(郡部)人口比率下降为20%，农业劳动力比率为4%，农业GDP比率为1%。容易被忽视的是从明治维新到二战前农村人口的城市居民化已经在进行了。这一期间，以《女工哀史》为代表的由农村被送到城市的女性劳动者经历了苛刻的劳动，社会中产生了各种差距。二战结束后，也许是汲取了战前的教训，开始致力于缩小差距，共同富裕。

##### 2) 经济快速增长下的农业和农村

战后日本进行了高速的工业化、城市化发展。农业方面，从战后到1960年由于粮食匮乏，非常重视粮食产量的增加，通过填海造田来增加耕地面积，奖励养殖农业，依照粮食管理制度进行大米的收购。之后，粮食在一定程度上达到充足后，1961年制定了《农业基本法》，目的是纠正农业和工业间的生产性质差距和收入差距，旨在通过高投入和规模化生产提高收入。具体来说就是确立了“农业也是工业”的定位。力图做到：①生产品种的扩大(果树、畜牧产品、酪农、蔬菜的多样化和高级化：根据各地的条件选择地区的主营项目)；②完善生产基础；③培养大规模生产农户(促进农户的脱农，通过耕地的集约化和协作方式只留下可以扩大规模的农户)。另外，各种补偿金制度得到完善，遍及全国各个角落的农业协同组合(农协)<sup>41</sup>体制由此形成。农协所作的是产品营销、融资、投入材料的调和和建立实施农户共济制度。其中最重要的是市场营销，销售由农协集中代理参加各地批发市场的竞争，农户只要集中精力进行生产就可以了。

这样的结果是实现了大米的增产、蔬菜生产全年化和价格的稳定。农产品也像工业产品一样实现了标准化(形状、色泽、口味、大小等)。由于完善了生产基础和实现了机械化，农业劳动的强度大幅减轻，剩余农村劳动力被吸收到工业等行业。农业的化学化、机械化、设备化、大型化、设施化的工业化的进步，也使农业和农村成为农业机械、设备、公共建筑业的消费市场，出现了购买机械和贷款被称为机械化贫困户的农户。最初是希望通过高投入提高土地的生产率，但是农户的生产规模并没有扩大，而是出现了城市近郊农户的兼营化。

1971年颁布的《农村地区工业引进促进法》推动了耕地向工业用地的转化，之后的农村展开了引进工业用地、针对游客的房地产商业和引进高尔夫球场的运动。

##### 3) 城市化、工业化和农业工业化带来的环境问题和农村的凋敝

进入20世纪70年代，在日本全国公害等由于优先发展经济而导致的问题浮出水面。

第一，环境方面的问题。农业生产方面，随着农药和化肥的大量使用导致了生产者之间的农业公害、生产地农村生态环境遭到破坏、还有来自消费者方面的对食品安全性的疑问。

<sup>41</sup> 农业协同组合(农业合作社)是由农民为社员，战后1947年基于农业合作法而发起建立的公共团体。正式社员为耕作的农民，无区域限制，有出资合作社和非出资合作社，其加入和设立都自由。除信用、销售、购买、利用之外，也开展生产、农村工业、互助、教育等各项事业。

第二，农村地区的凋敝等社会问题。在农村，年轻一代随着工业化进程进入到了城市的其他行业，交通闭塞的山村出现了人口的老龄化、过少化。作为解决方法，曾试图从城市的其他行业征收补助金投入其中，但未能阻止这一趋势。旱地和山林被荒废，农村严重凋敝，特别是山林的荒废导致滑坡等自然灾害发生。在成为工厂用地的农村地区，企业由于经济不景气离开当地导致地方经济停滞；成为度假胜地的农村地区，只剩下无人居住的幽灵住宅。另外，有分析指出：由于日本对农村地区提供了充足的补助金，当地人们得到了补助金后，变得过于依赖外部资本，逐渐丧失了独立意识。

近年来由全球化引起的价格混乱加重了农村的经济停滞趋势，不仅导致农村的凋敝，地方城市也出现经济低迷现象，所看到的是冷清的闹市区和曾经清澈的污水河，而仍具活力的只有集中所有功能的大城市。农村和地方城市不仅经济处于低迷状态，在全球化洪流的冲击下，地方社会日积月累传承下来的传统、文化、习俗等地方特色，也面临丧失的危机。

另外，城市周边的农村的兼业化使得老人和妇女成为农业的主要劳动力，有些农户发挥比邻城市这一大市场的有利条件经营设施农业等城市近郊农业，距城市更近的农户大多从事兼业或在耕地上建筑出租住宅，从事房地产方面的经营活动。

在这样的背景下，农业水产部于1999年为提高农业及其从事者的地位对农业基本法进行全面的重新审视，制定了《食品、农业、农村基本法》。其目的是发挥农业的包括食品的稳定供应、国土及景观的保护和传统文化的继承等多方面的功能，提出农业这一基础产业的可持续发展及振兴农村的重要性，提高人们对农村人口过少化和农村的凋敝所导致的农村环境恶化的危机感，实施各种相应措施。

以上的做法是日本农林水产省基于以下的认识做出的。第一，创造农村的雇佣及收入机会是目前所面临的重大课题。特别是泡沫经济破灭以后，日本经济持续低迷，制造业的空洞化导致农村就业的主要方向缝制工厂和电子零件工厂等相继关闭，因此，应用地区各种资源的地区自发型措施非常重要。第二，这种自发的发是脱离与城市的交流存在的。也就是如何连接都市和农村，使人、物和资金更好地流通的问题。因此，早市、农产品直销所、体验农业、观光农业等所起到的作用得到了重视，对其成果也给予了很高的期待。另外，由于女性占农业就业人口的约六成，对于女性的支援也作为一项重要的措施被提了出来。

## (2) 对农业现代化的反省：有机农业运动的热潮及其现状

### 1) 对于高效农业问题的反省：食品的安全性、过敏症的增加、环境意识的形成

在对由于单纯重视效率大量施用农药和化肥的现代农业进行反省的基础上，20世纪70年代包括生产者和消费者在内的市民当中有机农业开始萌芽。有机农业在10年前曾遭到近邻农业、农协和政府白眼，时常要在与这些强大的力量的斗争中艰难前行，这些年才得到了市民权。20世纪70年代困扰生产者的公害问题、农村的小河生物消失等生态环境破坏问题以及困扰消费者的食品安全性问题日趋严重。在这种背景下，开始出现了绕过农协的销售渠道、生产者和消费者直接见面的“产销提携运动(产地直送)”的形式，农产品的安全性以建立起一种直接见面的相互信赖关系得到保障。这一运动不断扩大，最终发展成为生活协同组合与产地生产者的产商提携和各种有机农产品的直销网络等。

到了20世纪80年代，市场上的有机、全天然标签开始泛滥，政府也于2001年对有机农产品和农副加工品实施了标准化和规范化，制定了第三者认证制度和有机标记(JAS有机认证农产品及农副加工品)制度。农林水产省还于1999年制定了《促进引进可持续性发展的生产方式的法律》，

对于环境保护型农业给予补助金、表彰制度、环保农户认定制度等奖励，追随世界的潮流和市民的潮流。

#### 2) 环境保护型/有机农业的状况

环境保护型农业、有机农业是指不是用化学肥料及农药或将使用量控制在最小，考虑到生产者和消费者的安全和自然环境的保护的农业，目前，日本全国正在进行实施。

据农林水产省的调查：233 万户销售农户中实施环境保护型农业的有 50 万户 (21.5%)，占种植面积 16.1%<sup>42</sup>。认证标准严格的 JAS 有机农产品的生产状况是：2002 年度大米产量 1.2 万吨占国内生产量的 0.14%，蔬菜 2.7 万吨，占国内生产量的 0.16%。这些产品的营销也很有特点，发货目的地由原来的农协和批发市场变成了零售商、餐厅、消费者团体和直销等呈多样化，这种趋势以标准严格的 JAS 有机农产品最为显著(参照表 I.3.1.13)。

表 I.3.1.13 环境保护型农产品发货状况 (%)

	农协发货	批发	加工业者	零售、餐厅	生协、消费者团体	直销	其它
环境保护性农业	58.6	8.4	2.3	3.3	1.5	4.6	21.3
JAS 有机农产品	33.8	2.7	13.5	23.6	14.8	9.4	2.3

资料来源：农林水产省、环境保全型农业农产品的生产、发货状况调查结果概要、2002 年 9 月

从农户经营状况来看，用环境保护型方法进行水稻栽培，劳动时间增加 23%，每 10 公顷的产量下降 14%，但销售价格提高 29%，其结果是收入增加 16%。如果采用标准更为严格的无农药、无化学肥料种植，劳动时间增加 50%，每 10 公顷的产量下降 19%，但销售价格提高 72%，收入增加 32%。

销售方也由农协一支独秀转为多样化趋势，环境协调型农业的 59%销售方产生了变化。特别是采用标准严格的无农药、无化学肥料种植的农产品多数用于直销。其价格决定权掌握在设生产者一方的情况占 42%。

表 I.3.1.14 环境保护型水稻种植发货情况 (%)

类别	计	农协	消费者组织、消费者个人	生协等消费者团体	农协以外的集发货业者	其它
环境保护型(平均)	100	46.3	34.4	5.8	6.1	7.4
无农药、无化学肥料种植	100	18.1	55.8	8.0	5.7	12.4

资料来源：农林水产省、1998 年度、环境保全型农业(水稻)促进农户经营的分析调查结果概要、1999 年 8 月。

种植蔬菜的劳动时间增加 4%，销售量降低 10%，价格提高 16%，收入增加 8%。销售由农协专营向消费者直销转变，过去 53%由农协负责销售，直销占 4%，现在各自变成 35%和 13% (参见表 I.3.1.15)。

表 I.3.1.15 环境协调型农业的蔬菜发货情况 (%)

	农协	消费者直销	生协	农协以外的发货团体	外出就餐、午餐产业	量贩店	其他
环境保护型蔬菜	35	13	21	16	1	6	9
实施环保型种植前	52	4	4	15	0	2	24

资料来源：环境保护型农业(蔬菜)促进农户经营的分析调查(事例)、2000 年 5 月

综上所述，环境保护型有机农业在增加了劳动强度的同时提高了收入，其关键在于市场营销，从之前的农协系统呈现了包括直销在内的销售渠道的多样化。

<sup>42</sup> 农林水产省，环境保护型农业的农产品生产、销售状况调查结果概要、2002 年 9 月

### 3) 有机农业热潮的背景

增加上述有机农业、环境协调型农业等措施的背景之一是食品安全性问题。除农药和化学肥料之外，还有无视季节施用重油等化石能源种植的农产品、疯牛病以及由于工业型畜产等对家畜压力的增大导致不健康家畜肉类生产的“家畜福利”问题都是产生食品安全性问题的原因。

近年来，由于在一些大规模食品生产厂家出现食品伪造标志的问题，增加了消费者的不安。在儿童当中过敏症的发病率增加，大城市 14 岁以下儿童的 40% 患一种以上过敏症。由于过敏症如果不在幼年时期治愈将痛苦终生，因此，很多母亲热衷于从有机农产品销售网络中购买食品。日本近年来少年恶性犯罪事件和易怒的儿童增加，有分析说原因之一来自食品的安全性问题。

都市里的人们追求生活的丰富。金钱方面丰富了，但压力和烦恼也随之增加。他们也在追求真正的丰富的人生。最近，城市的公司职员辞去工作，从事农业的人数迅速增加。据统计，1990 年度的新就业者为 16,000 人，2002 年度达到了 8 万人，增加了 5 倍。随着对食品安全和悠闲生活的关注的增加，作为一种 Way of Life(生活方式)选择从事农业的人数将会不断增加。

### 4) 环境协调型/有机农业的事例

以下我们来结合环境协调型农业、有机农业等各种各样措施的相关事例进行评论。实施环境保护农业的地区很多，比如北海道勇弘郡穗别町的健康食品城；山形县高岛町的热心于农业的农户常年从事有机农业并最终获得市民权，作为城市的象征吸引了来自日本各地的考察人员。还有的地区推出“美丽的平原农村景观”，新潟县越路农业共同组合(越路町)打出了“与萤火虫共舞的有机之乡”的宣传语，在全国提倡生产低农药低化学肥料的高品质地区米，吸引来了众多城市居民。这种实施环境保护型农业的措施，首先是人的塑造、土壤的改造、生产技术指导，然后是市场营销。

连接生产者消费者的有机农业的生产直销网是环境协调型/有机农业的代表形式，以下介绍一下“大地保护会”的措施。

#### **事例 1: 有机生产直销网的事例: 大地保护会**

“大地保护会”是为了实现与自然协调的社会，实施有机农业运动，于 1975 年成立的市民团体(NGO)，1977 年其流通部门作为法人成立了大地株式会社。其核心活动是提供将包括有机、无农药的蔬菜到肉、鱼、加工产品、生活用品等 3,500 种商品送到会员家里的会员制配送服务的“大地宅配”，到 2004 年 3 月底，其会员数量约为 68,000 人，年销售额为 132 亿日元(2004 年 3 月期)。

认识到维持人类生命的“食品”的重要性，为实现能够正确评价生产“食品”的农业、渔业、林业等第一产业的价值价值的社会，推广安全的食品，维护生活整体的安全，只要有有机农业和国产的产品，以加强与亚洲农民的合作为策略，以“彻底肃清农药公害和稳定提供安全的农畜产品”为目标进行活动。有机农产品最重要的是“建立面对面的关系”，最基本的是“无农药无化学肥料种植”。1999 年，作为大地的标准制定了《大地保护会有机农产品等生产标准》，2004 年 4 月进行了修订。这比国家标准的制定还要早且更为严格。

#### **大地产地的形成**

把消费者和生产者结合在一起的同時也扶植了产地。与岩手县山形村合作，2004 年开始销售用 100% 国产饲料长期自然放牧的饲养的国产短角牛肉，即使在由于 BSE 问题牛肉需求低迷的情况下，仍然呈现良好的销售态势。在日本畜产饲料自给率 2000 年度为 26% 这样一个多数依靠进口的环境下，实现了 7 年连续投喂国产饲料。山形村于 20 年前与大地保护会从 3 头短角牛开始了产地直送关系，一直在进行性状不明的饲料及抗生素一概不与添加的商品开发，目前年出栏达到 500 头。由于日本普遍使用投喂大量高营养饲料，不运动的饲养方法，家畜中存在“动物福利”问题，为防止这一问题，实行长期的自然放牧。由于与消费者的交流长达 20 年之久，到目前为止，米村

里参观的人数超过了 1,000 人次。

#### **产地直送网的运作方法**

这样的产地直送网有很多，其共同点都是基于“身土不二：产地直销”、“医食同源”、“实现循环型社会”的理念，以下就是其主要共同的方法。

- 把建立“生产者和消费者面对面的关系”为营销方法，也可以使农业经营者放心。
- 利用交流、学习会和各种活动、宣传册的营销和核心的物流公司。
- 为消费者送去安全(标准和第三者认证、无农药、无化学肥料)和安心(过程管理和信息化、通过公开所有信息确保校正系统的组织结构)。

- 先于政府制定独立的标准，比政府标准严格。

- 从农产品销售到加工食品和日用品等扩大经营项目。

- 从单纯销售到促进生产者和消费者的交流、甚至垃圾的再利用等社会整体的循环。

#### **农村出发型循环社会运动：家庭用生活垃圾的再利用**

有机农业所做的并不单纯是销售农产品，而是要扩大到整个社会的环境问题。包括反对转基因食品、由运输需要消耗化石能源的进口食品回归到国产食品等，具体到各家庭而言，其中一个事例就是由农村发起，最终带动城市居民参与的在利用运动的展开。

日本每年产生 2,000 万吨生活垃圾，其中有 1,000 万吨来自家庭，食品厂家 340 万吨，超市及餐饮业 600 万吨。这些垃圾的处理方法通常是填埋或焚烧，但由于生活垃圾中含水分较多，温度降低后会成为二恶英的排放源。2004 年 5 月食品再利用法开始实施，规定食品相关企业有减少生活垃圾的义务，同时要以促进生活垃圾堆肥等有效利用为目的。但是“约占生活垃圾排放量一半左右”的家庭生活垃圾不在其列，这样即使将企业/厂商排放的生活垃圾减少 2 成，也只不过占全部的一成左右。家庭排放的一般废弃物由市町村负责，每个人是如何想的又是如何做的决定于个家庭的认识。家庭垃圾的四成是生活垃圾，目前正在尝试实施个家庭参与，减少生活垃圾并进行堆肥再利用的做法。

#### **事例 2：动员全社会力量实施对家庭生活垃圾的再利用：RADISSYUBOYA(小萝卜男孩)的环保厨房俱乐部**

“RADISSYUBOYA”的环保厨房俱乐部是在产地直送网络活动中应运而生的。是对家庭排放的生活垃圾进行再利用的活动，将“会员制配送体系”和“与产地的网络”相结合来实施这一目标，2004 年 4 月已有会员 400 余人。

- 1) 在家里用生活垃圾处理机“再利用者”将生活垃圾干燥。

- 2) 每周在配送商品时回收干燥资源。

- 3) 将回收的干燥资源送到肥料工厂，转变成肥料。

这样，每个家庭每天排出 700g 生活垃圾，通过 2 小时的干燥只剩下 1/7，400 个家庭每天将 280kg 的生活垃圾转变成 56kg 的堆肥，一个月就有 8.4 吨的生活垃圾转变成 1.7 吨的堆肥，那么 1 年就是 1,000 吨的生活垃圾转变成 200 吨的堆肥。

俱乐部还为家庭提供处理方法的指导，干燥程度越高厌氧微生物的分解能力越差，产生恶臭的重要原因厌氧微生物的繁殖可以得到抑制。这样可以使分解能力强的好氧微生物的繁殖增加。

#### **事例 3：在地区建立减少生活垃圾的循环型系统：山形县长井市的彩虹计划**

在有些地区整体实施建立循环型社会。在山形县长井市将“城市”的生活垃圾、食品废弃物等进行分类、收集并实施堆肥后还原到“农村”。同时，对通过土壤改良和低农药种植的蔬菜等农产品进行认证，提供给“城市”的厨房和学校食堂，从而在全国率先建立起了地区资源循环系统。

值得一体的是，这并不是由政府主导的，而是从 2 位农民和 1 位市民开始的。之后得到了市民的响应，再经地区核心团体呼吁建立了网络，促使了政府的参与。其中，得到市民的认同非常重要，为得到地区社会的广泛认同，女性团体、商工会议所、清扫事业所、医院、农协、甚至去敲所谓关键人物的市民的家门，呼吁“一起来实现这样一个理想吧”。通过这些努力，为政府的活动创造了条件，在政府的参与下，建立了彩虹计划调查委员会，开始了计划的实施。

### (3) 如何在全球化中保持农村地区的活力？

在全球化的国际价格竞争中，所谓赢家的农村也出现了凋敝。美国是粮食自给率很高的赢家，但由于大农场只生产专供出口粮食，在价格竞争中失败的家族农业破产，人口过少加剧，地区社会崩溃，正逐渐变成只有大农场主及其工人的社会。目前，在美国东部掀起了 CSA(Community Supported Agriculture)运动，就是由消费者交预付金给当地农户，只用于生产供自己食用的农产品。在意大利，也开始了摆脱过去的食物的规范化，崇尚悠闲饮食的运动。

在这样的国际竞争当中，农业生产者被卷入了看不到竞争者的竞争当中，农村地区出现衰退。在全球化进程中，不只是农村，地方城市也面临如何保持活力的问题。而这个问题也是发达国家和发展中国家都要面临的共同课题。

以下是这种环境下，日本的地区独立实施的激发地区活力的事例。

- 宫崎县诸塚村：建设森林利用型村落，环境共生型产地直送住宅网络。
- 大分县：一村一产品运动。
- 大分县汤布院町：让返乡人才大显身手的疗养观光型农村。
- 和歌山县南部川村：由名牌梅子生产带来的收入提高。
- 兵库县神户市：大城市郊区的以村落为单位的家乡建设计划。
- 滋贺县长滨町：利用历史街道原貌重现闹市繁华。

#### **事例 4：宫崎县诸塚村：建设森林利用型村落，环境共生型产地直送住宅网络**

在日本农村，出现了上述由于人口过少、老龄化等原因而放弃农田、山林的凋敝景象。特别是林业，由于林业木材价格低迷和人口过少等原因，出现了完全不进行修整的“不管林”，甚至出现采伐后不再植树的“弃林”，森林的荒废成为滑坡等灾害的原因之一。即使在这种情况下，仍然有村庄在持续地保护森林，激发了农村经济的活力。

其中之一就宫崎县诸塚村。宫崎县的杉树材堪称日本第一。宫崎县诸塚村位于九州山脉的深处，天孙降临传说中的地、高千穗卿的一角，交通闭塞。村占地面积为 188 平方公里，森林占总面积的 95%。其中 98%是民有林，其所有状况以山林面积 10~50 公顷的中等规模的家族劳动者为中心。村里有 780 户，2600 人居住，35%的村民依靠第一产业为主要收入来源。村民们自古以来靠森林生活，经过修整的针叶林和阔叶林像马赛克一样交错，美不胜收。村民们将保护森林，与森林共生的“林业立村”作为目标，建设自己的村庄。

这个村庄曾经是宫崎县最贫困的村庄，1955 年以林业、菇类、茶、牛为 4 大支柱产业，通过实施“以家族为单位的农林复合经营”，实现了“立足山里林业立村”的村庄建设。1984 年，菇类的产值近 10 亿元。之后，由于进口菇类导致的价格崩溃和原木价格崩溃导致的生产者积极性减退和人口的过少化、老龄化的加剧，劳动力不足成为了主要问题。

在这种情况下，1966 年诸塚村开始了与耳川广域森林组合诸塚木材加工中心、森林作业的第三部门、木材诸塚共同实施的“环保村诸塚项目”。这个项目旨在通过对森林资源的有效利用，促进都市和山村的独自交流，使生活在山村的人们建立起自信地生活下去的基础。策划建议使用天然

材料建造房屋和体验交流团等利用地区资源和当地材料的环保村活动,不只是单纯地直销木材和开发旅游,还开展了对人、对地球更体贴的生活提案型的交流。这些活动积累的结果是当地的人们自发地研究当地社会,把自己的未来自己创造当成了最终目标。

### 诸塚式产地直送住宅

源自山村的环境共生型自然派住宅。其中“诸塚产地直送住宅”项目是其支柱,在川上(木材产地)和川下(住宅)建立人的网络,发布木材产地的信息,并进行协调。以“九州的家用九州的木材”用九州地区的木材建设家园为目标,从1997年度开始木材提供,到2003年度末,建起了70栋诸塚村产地直送住宅。通过请主人、设计者、施工者进入木材生产工地,请生产者参加上梁仪式、竣工仪式等,使木材生产社与顾客建立面对面的关系。

产地直送住宅的立场首先是要亲近环境。就是要保护森林和建造环保住宅。在雅致的住宅不断传来环境污染的投诉的情况下,他们提出远离由住宅带来的化学物质等不健康的因素,以当地的木材为中心,大量使用真正的天然材料,建造充满原木清香和温馨的自然派住宅的提议,并于1999年请熊本大学医学部协助进行了室内环境监测。其次是出于使用当地现有的东西的“身土不二”的考虑,尽量应用地区资源。最重要的事,并不是卖完就完,而是要将这种关系保持下去。还要把住宅的范围限定在九州以内。这是由于考虑到身土不二,减少因不必要的运输能源对环境造成负担和面对面关系的限度。



图 I. 3. 1. 7 诸塚村产地直送示范屋

资料来源: 诸塚村网页

### 通过与顾客交流进行品质管理

一个小山村要建立产地直送住宅面临的最大的课题就是品质管理。这对于生产者来说也是直接与顾客接触的好处。了解了顾客真正需要的材料,才能了解产品的问题所在。比如:市场并没有对此做出评价,但(通过交流)认识到了建筑工地真正需要的干燥剂的重要性,于是开始了对通常被废弃的带叶自然干燥的木材(枯叶材)的收集。这种木材与人工干燥的木材相比,色泽和香气更好,由很强的防虫防霉作用,很少收缩和变色。建筑5年的产地直送示范住宅依然木香四溢。

此外,他们还在九州的城市里举办“森林与住宅研讨会”,以将来的住宅和环保为主题,通过构筑有效利用上天赐予的大自然的诸塚村,由山村向城市传达信息,呼吁九州的城市市民到诸塚的木材生产现场参观,并通过都市与山村的交流,组织体验夜神乐、文化节、地方节日等山村文化的“木材产地游”,参加人数达到了1000人次以上。最近,日本建筑师也把目光投向了木材生产现场,在这里举行了日本建筑学会的公开研究交流会,被学者们称为“林业政策研究的麦加”。2000年度获得了“具有活力的城镇建设自治大臣奖”。

作为对地区资源的探索,采取实地调查的做法组织“本地再发现游”,让都市居民和当地人一起探索,对本地区内所有的资源进行再认识、再评价。本地人司空见惯的东西,对城市居民来说也许就是难得的资源。通过这种形式的旅游,形成了人们的地方意识,丰富的“药草、药树”作为新资源被发掘出来,现在,村里正计划建设一个药草、药树的公园。

另外,诸塚村还计划在与城市交流的同时与山共存,充分利用全村的资源,作为下一步山村

建设——为实现“全村森林公园化构想”打好基础。

实现这种利用地区资源、环保及提高地区经济活力的原因很多，其中村内的原因有以下几点。

●“防止地区资源流向村外”

这里指的是随着经济的高速增长，村民相继离开，由于对山林所有权的买卖使山林所有权外流的情况。这样，各种各样形式的开发无法征得当时不在村里的村民同意，引发了林业振兴方面的深刻问题。在日本并没有制止山林买卖的强有力的措施，为防止这种买卖，1960年，村里制定了防治土地流向村外的对策纲领，并在全村展开了防止外流的游说。

●“召回最重要的地区资源——人”

环保村项目的领军人物是本地人，大学毕业后在城市生活了10年，是返乡的人才，这样的人成为了项目的带头人。

另外，周边的环境因素有：

●“木材行业的体制离消费者真正的要求越来越远”

质量统一的物质已经嵌入日本整体日常的必要生活当中，即使是自然赐予的味道、色泽和形状绝非平均的蔬菜和木材等，也像工业品一样，成为均质、大量、稳定供应的物质。木材市场的流通也是这样，无视雇主和生产者，似乎不这样就不叫做流通。这与终极顾客消费者和雇主的要求产生了差异。顾客需要的不是在商品目录上选择的家，而是适合自己体贴环境的家。还有一个原因是：

●“城市生活者追求真正的丰富”

城市生活者在金钱上得到了丰富，但不少人被各种压力折磨得身心疲惫。这些人的意识也在逐渐转变，开始认识到与其成为社会的一个齿轮，不如Way of Life。能够感受到农村山村魅力的人越来越多。环保意识的增强，使人们认识到支撑日本日常生活的是大量的来自发展中国家的进口产品，这是建立在对象国的自然和社区遭到破坏之上的，因此，出现了发掘国内资源的新动向。

基于以上原因，最终得到了将城市市民和木材资源进行整合，通过网络发挥村内资源优势的成果。

**事例 5：大分县：一村一产品运动**

开始于日本大分县的“一村一产品运动”是广为人知的事例，是有名的农村当地发起实施的提高收入的范例，目前，被引进到泰国，掀起了一股热潮。

20世纪50年代的大分县大山町由于地处山区，日照条件差，耕地面积少，并没有响应政府的推广大米的号召，而是决定要生产一种日本第一位的产品。人们想到了梅子和栗子的生产和加工，用较少的劳动力获得了5~6倍的收入。大分县政府看到了这一切，认为与其引进经济不景气时会撤走的外资，还不如进行内部资源的开发。于是，将这一方法引进到政策当中，各村开始生产日本第一位的产品。当时，县知事亲自与各市、各村的人们进行沟通，进行宣传启发，建立村民的参与意识、自立心、作为村民的自豪感和认同感。县政府认为补贴资金会助长依赖心理损害自主性，于是一概不给予资金方面的补贴，而是提供了人才培养、农水产品加工的研发服务和成立销售公司以及销售方面的支持。虽然当时只有一些水平较低的产品，但这种做法激发了村与村之间，同村村民之间的竞争意识，经过相互切磋研究，现在，一个村可生产销售多种值得自豪的产品。而这些活动的核心是女性。

**事例 6：大分县汤布院町：让返乡人才大显身手的疗养观光型农村**

汤布院町是人口11,483人，年接待观光游客达380万人的观光胜地。其温泉水量在全国排第二位。

这里以从城市回归的当地温泉旅馆的经营者为中心建成了发挥地方特色的观光胜地。这种活

动的起因是，地区领导人 1967 年曾去德国视察。当时日本经济处在高速增长期，所谓观光地都是具备大型的大规模设施的面向团体的娱乐型观光地，而且附近就有与城市交通非常方便的别府温泉。汤布院町并不想进行这样的开发，但又要想方设法地生存下去。当时，有村民听说在德国有一些可借鉴的事例，于是贷款组团去德国考察。这样的结果是，提出了一个发挥当地自然资源特色的具有文化色彩和市场的村庄建设的设想，为使这一设想成为村民共有的理想，町长参与进去并不断地征求意见。并且，利用各种媒体向町内和大城市进行宣传。其结果是随着大城市的人们来到小山村，当地居民的认识也发生了变化，真正地投入到这项工作当中去了。由于这种开发理念与经济快速增长后的城市居民的需求正好一致，受到了广泛的瞩目。在经济高速发展阶段，城市居民的旅游大多是参观名胜古迹，是大众娱乐型的观光地的全盛期。但当人们富裕起来以后，在城市中倍感压力的人们对能够感受健康、恬静的乡村气息，以重新振作的生活型、度假型、居住型的观光的需求逐渐增加。

汤布院的地区振兴的特征是：第一，最大限度地发挥了汤布院地区的资源优势——田园景象。20 世纪 80 年代，在日本的泡沫经济时期，小镇被开发者购买并占用，险些成为度假别墅的世界。在小镇居民全体的反对下，汤布院本来的恬静的乡村风貌才得以保留下来。第二，回归族的领导能力强。现在，政府部门里并没有设人才培养科，而是根据人们不同的要求，将租借公共设施等后方支持做到了极致。由于城市居民的参与，小镇上人们的认识也发生了变化。

此外，汤布院还实施了对肩负下一代发展的人才的培养，町议会于 1985 年制定了“充满情趣的小镇·人才基金条例”。又于 1991 年以民间捐助为基础成立了基本资产 1 亿日元的“人才培养汤布院财团”。其法人的目的是，激发汤布院町的活力，进行有关人才培养的调查、研究，同时为町内居民的自主的学习、实践活动提供支持，为建立更有情趣的小镇做贡献。

#### 居民自己解决问题

汤布院成为了观光地后，吸引了大量的游客，近来，由于外来资本的进入带来了景观遭到破坏、节假日交通拥挤的新问题。东京、大阪的企业在汤布院町设立了专卖店，无秩序地建造各种各样风格的建筑，造成了美丽的自然景观消失，而店里销售的却是从外面带来的贴着汤布院标签的所谓土特产。由于汤布院的庸俗化，很多城市人群开始将观光目的地转移到黑川温泉等在山更深处温泉地。

对此，镇里制定了汤布院式建筑风格指南，这并不是一个建筑标准，而是一个宽松的景观保护措施。针对交通拥堵的现象，组织了居民参与的调查，通过让原本只从自己的角度出发看待交通问题的居民亲身体验交通状况，使居民达成了共同的认识。这样做的结果是，原本只会想到用以行政为主体的如拓宽道路、完善停车场等硬件方面的措施解决问题的人们，认识到可以用居民的智慧和努力来解决问题了。

#### 事例 7：和歌山县南部川村：生产名牌梅子“南高梅”实现收入的增加

位于和歌山县中部的南部川村，由于距城市较远，探讨的是发掘内部潜力搞活地方经济的道路。其结果是这里成为了享誉日本的梅子之乡。年梅子生产量约 2 万吨，销售额约为 90 亿日元，创日本最高纪录。是过去 16 年间，日本全国收入增长最多的村落。

南部川村总人口为 6,779 人，其中有农业人口 5,322 人。全村人口 80% 从事梅子生产。20 世纪 70 年代，当时的农协干部和其他村民一起连续数日探讨如何发展村里未来的产业时，想到发展传统的梅子栽培，于是多次赴大阪考察梅子的销售情况。还在村政府设立了全国罕见的“梅子科”，并以“梅子科”为中心联合广大村民，形成了以梅子为中心的农业、工业、商业一体化的地方产业，通过产业的振兴使村里的经济得到了振兴。以梅子振兴的南部川村以不引进工厂，不建设高尔夫球

场为一贯方针。

为培养下一代人才，为让村里的孩子们更好地了解家乡，村里建立了“梅子振兴馆”。这个设施与车站相连，还可以具有与外来的人们进行交流的功能。村里更设立了自己的研究机构，进行符合农户需求的研究开发。

通过梅子的振兴，南部川村防止了人口的过少化，农村地区较低的结婚率也得到了提高。进而，农户的后代也得以顺利地成长起来。在后代培养方面，除了刚才提到的通过建立振兴馆对当地的孩子进行教育之外，每当梅子收获季节还在中小学实行“摘梅假”，让学生们在实践中学习。此外，还在高中设置了园艺科，教师和学生在这里通过实践学习梅子的种植，从高中开始培养村里的继承人。

在与中国产的廉价梅子的竞争中，考虑到两者的区别，开发出国产高级梅子和中国产价格适中的梅子两大种类的商品，村里的农户亲自用中国产的梅子加工成价格适中的商品。

#### **事例 8: 兵库县神户市: 大城市郊区的以村落为单位的家乡建设计划**

以上介绍的都是与城市的交通不太便利的地区的事例，神户市的事例是与城市交通便利的地区的好事例。

神户市是关西地区屈指可数的大城市。这里实施的是城市近郊农业。由于距离神户市中心很近，虽说是在农村地区，但居民也可以边从事农业边从事其他的行业。近年来，由于很多农户放弃农业，因此如何发展农业、保护农村以及其景观和社会成为地区面临的课题。

在神户市的农村地区，有区别于行政区划的 164 个村落，通过各村落激活地区经济计划的出台，实现了居民参与型的地方经济的振兴。确切地说，不仅是居民，在当地拥有土地的土地所有者、拥有工厂的企业家也包括在内。这一切的基础是，1998 年制定的条例。这个条例作出了将市内农业和农村地区建成“人与自然的共生带”的定位。这一条例使①促进有秩序的土地利用、②保护农业景观、③以居民为主体实施、这 3 点成为可能。

特别是③作为居民参加的事业，这个条例提供了良好的基础。各村落设立了“家乡建设协议会”，居民自己制定“家乡建设计划”。这使伴随着主人公意识的地区活力激发成为可能。此外，地区以外的学者、市政府官员作为顾问也参与其中。通过各自提出自己村落值得称道的东西的“家乡的自豪”活动，唤起居民对家乡的热爱，激发地区活力。市政府通过介绍中央省厅的补助金制度等发挥协调者的作用，支持这一以居民为主体事业。

#### **事例 9: 滋贺县长滨市: 发挥历史名镇的优势，重现商业街的繁华**

不仅是农村地区，日本地方城市也被商业街的萧条等经济停滞的所困扰。而拥有 6 万人口的滋贺县长滨市利用历史建筑物“黑壁”这一郡的景观，推动城镇建设，吸引了众多来访者。长滨是丰臣秀吉建造的商业手工业者居住区，拥有商业交易不用纳税的乐市乐业的制度，很多商人居民来往于此，包括大手门街在内，很多银行林立。1980 年在郊外建成了购



图 I.3.1.8 黑壁 1 号馆(右)、长滨分副茶屋(左)

资料来源: <http://www.kurokabe.co.jp/>

物中心，位于市中心的商业街逐渐衰落。当1900年建成的黑壁银行将要被拆除时，为了保护黑壁于1988年成立了制造销售玻璃制品的“黑壁株式会社”。以此为起点，掀起了全体市民参与的黑壁保护运动，商业街也恢复了往日的活力。这种活力的激发不单是政府、商工会议所和商业街，各阶层市民也积极参加，并非从上到下的直接领导是考虑问题的关键。

### 1.10.2 面向中国西部中等城市周边农村的发展

以上，引用事例对日本的经验进行了回顾。在这里，首先①在看了这种经验对中国农村有什么启示后，②讨论中国经济增长模式在西部地区是否有适用的可能性，在此基础上，③以5个事例城市的战略为基础，加以扩大，提出中国西部中等城市农村的发展战略。

#### (1) 日本的事例对中国农村的启示

以上我们已经提到，日本第二次世界大战以后进行了快速的工业化进程，其结果也导致了农业以及农村在国民经济中位置的降低。但是，由于在社会的，环境的，以及预防灾害方面的重要性，农业的重要地位又被重新认识了。

现在农村的实际情况是，成为主要劳力的年轻人不断流出，农业人口的老龄化和分布分散的问题突出。伴随着这种情况的发展，人们开始放弃耕作并导致农地和森林的荒芜，产生了一系列的环境和沙尘暴等方面的自然灾害问题。而另一方面，在城市地区，也出现了人口分布过密，人们精神生活的匮乏和单身老年的生活问题等一系列的问题。

年轻人不断流出的主要原因在于没有挣钱和接受教育的机会。特别是缺少挣钱的机会这是一个重要的方面，这一点从大的山区和南部农村的一些例子中看出来。在这些农村虽然和城市的交通联系比较闭塞，但是他们并没有落后于时代的发展并充分的发挥了地域的特点，避免了人口的外流和老龄化问题，而且还进一步创造了文化的底蕴。打造经济基础是第一要务，并通过经济的发展来带动教育和文化方面的投资，人口因此而聚集，创造出了社会和经济的良性循环发展。

中国还没有开展像日本那样的都市化进程。为不产生像日本那样的缺乏平衡的都市化和其他的农村城市问题，有必要从现在开始进行农村经济的振兴，开展均衡的精神方面充实的，有人情味的发展，特别是当地人民的创意是成功的关键，另外，农村的人才培养也是很重要的。

#### 1) 中国西部中等城市的周边农村和日本农村的状况差异

中国的内部状况以及现在中国所处的情况和经济高度成长时代的日本不同，这些通过日本的事例所得到的启示不能照搬照用。当时的日本和现在的中国主要有以下较大的差异。

- 日本的人口规模和国土比较小，仅仅相当于中国一个省的水平。由于是岛国，其全国都可以说是沿海地区。其国土面积小也可以说是经济高度成长并且发展没有地区差别的主要原因吧。

- 现在的中国比日本的经济发展得更快。但是和日本的经济不一样，地区之间和各领域之间的发展差距很大，而且这种差距并且在不断的加大。在发展过程中各种偏差也会不断扩大。

- 日本的农村和农业以其他领域的税收和邮政储蓄为财政来源，并通过补偿金和设施的整备等措施，使农村和城市居民的生活差距并不大，人们也可以对环境问题开始关心了。但是，中国的农民经济状况还不富裕，还处于为了生存而忙碌的状态，在这种情况下，是很难有精力去关注环境问题的。

#### 2) 对从日本农村的评说得出的对中国西部农村的启示

虽然中国和日本的农村有很多差异，但是对中国农村的发展还是有启示作用的。

日本从20世纪50年代开始实现了经济的高速成长,在这半个多世纪当中,也经历了各种社会的变迁,并不是一帆风顺的。在中国的深圳取得改革开放实验的成功,在上海等其他沿海城市也开始正式推进类似的改革。现在中国的改革已经进行了20多年了,从表面来看日本和上海等中国的大城市之间的差距并不显著,但是在这一现象之后也暗藏着很多问题,可以预料今后还会有很多矛盾开始出现。中国可以把日本的经验作为一种进行改革开放的实验参考,并灵活运用这种经验。

另外,从日本的规模来看,拥有超过1,000万人口的像中国那样的大城市只有东京和以大阪,京都和神户为代表的关西地区,其他城市都只是相当于中国的中等城市规模。

即使在交通不是很便利的日本农村,其道路条件也相当于中国中等城市周边的农村水平。中国中等城市周边的农村的公路水平和日本乡间的公路水平很接近。

现在是一个全球化、世界化的年代,即使在农村,只要和世界有联系就可以进行信息的交流,这既是一种威胁也是一种机遇,只要很好的灵活运用和发挥,就可以找到中国独特的地方农村开发的经验。

总结本文中提到的日本农村和地域的振兴事例,通过下表进行分类表示。

表 I. 3. 1. 16 日本农村的振兴事例和分类表示

事例	地区	条件	背景	主要内容	类型
4	宫崎县 诸家村	山区	人口外流	产销一条龙	通过和城市的联系形成林产品的高附加价值化
5	大分县	山区	贫困和人口外流	一村一产品运动	农产品的高附加价值化
6	大分县 汤布院镇	山区	温泉观光地的衰退	发挥自然优势的闲暇 旅游度假地	通过和城市的交往发挥农村的优势,建立闲暇型度假地
7	和歌山县 南部川村	和大城市的 联系道路条 件不好	地理条件偏离城 市	以一个产品为主导	农产品的高附加价值化
8	兵库县 神户市	城市近郊	农村环境景观的 保全	街区的构建	居民参与计划的制定
9	滋贺县 长滨镇	地方城市	中心街道的衰退	再建具有历史风格的 商业街	再建历史性建筑物,给人一种进入博物馆般的感觉

资料来源: JICA 调查团制作

以这些事例为基础,把对中国西部中等城市周边农村的启示归纳整理如下。

1. 在日本随着人们经济上的富足开始追求真正的富裕,有很多人开始把农业和农村作为精神充实的一种活动,开始提倡“归农”。在这种背景下,“身上不二”、“医食同源”等提倡回归自然,身心健康的思想开始勃发。这种思想在古代中国的影响很大,可以说中国就是它的发源地,现在主张经济发展是第一要务的环境下,人们在不久的将来还会检讨这种文化。在日本如何让疲惫的农村活性化是一个最大的课题。在中国,人们也是抱有这个想法,如何不失时机地激活农村和农村社会的传统、文化、环境等,并对其加以保全是重要的。

2. 在日本,在体验了经济的高度成长以后,城市居民的需要也开始不断变化。关于农业和农村,人们的观光游览也从以前的参观名胜古迹和参加旅行社等组织的活动到现在的寻求精神充实和放松的生活型旅游。而且对农产品和食物的需要也从追求便宜开始向可以放心食用、口味良好的有机农作物等方向转变。日本的这些变化是历经了数十年的变化才发生的。但是在中国在经济高度成长之前和经济发展以后都有这种情况存在。因此,已经产生了像在日本那样的城市居民对于健康和理疗的那种需要,通过满足人们的这种高度需要,就可以实现农村和区域的发展。

3. 在距离城市交通不便的地区,不论投入多少资金,还是会发生人口的老齡化问题和人口的外流。但是,即便是在这样的地方,也有一些充分活用地域资源,以其独特的方式增进发展活力

的地区。在这些地区有以下的一些共同点。

1) 独特的方式不是行政的划分和基础设施的整备，而是作为一个地区如何寻找“卖什么”的问题。“卖什么”多是一个在地区资源的整合中产生的问题。这不是行政的想象，而是当地百姓需要借助外部人的眼力，来自己思考，寻找问题答案的。

2) 在早期阶段，居民依靠自己的主动权来进行地区发展战略的思考，在这些地方都和现在和活力化联系在一起了。在思考这些战略的地方，不仅仅是人才，还可以培养比较好的领导。在取得成功的地方，更是对人才和领导者进行了专门的投资培训，产生了很好的循环效果。

3) 不管什么地方都有领导当地发展的领导者，这些领导者都是在具体的工作中被培养出来的。而且，很多情况下这些市长、乡长或是镇长都是被当地人所推选出来的。

4) 村一级的地方官的作用很大。很多上级的制度和政策都需要这些基层的干部去完成。农村的活性化是一个复杂和困难的过程。在农村百姓和各项工作出现困难的时候，就需要这些基层干部给大家打气，作好思想工作，他们的作用很大。这些干部的特点是现场办公，而不是在办公桌前批批文件。他们经常到工作的现场，和老百姓一个角度思考问题。有时候甚至帮助当地农民做农活。

5) 努力营造农村的市场，建立和城市联系的纽带，采取各种方式吸引城市人。其中比较重要的就是要做到环境和精神的充实。

6) 在大分县和南部的一些村落，他们面向未来进行了地区独特的对研究开发的投资。

7) 有生活技术和经济观念的女性活跃在家庭和食品加工等社会的很多方面，女性在农村企业中经常要充当主要角色。

8) 在大都市的近郊农村，通过第三产业和房地产业等获得农业外收入的机会增加。而且，满足大城市需要的近郊农业也获得发展。但是，农村环境、景观和文化也在发生着变化，对于其中的好的东西还是需要加以保留的。

## (2) 中国的经济增长方式在西部也能适用，并持续发展吗？

中国经济这十几年快速增长，以沿海地区为中心的城市工业区起到了牵引作用。以廉价的劳力为武器，从外面引进资本、技术、管理经验，生产的东西再卖到外国，依赖外资与外国市场生存。各个城市都开发工业园区以吸引外资。

周边的农村在工业区的带动下发展，例如，长江三角洲附近的杭州农村，因其靠近上海，在上海炒楼，引资办厂，到城里的工业区工作，发展面向城市的农业，逐渐致富。同时，在远离城市的农村，也有采用与工业区一样的模式的。山东省在日本公司的指导下，生产出口日本的有机蔬菜。

但是，依赖出口引起贸易出超，一旦遇到人民币汇率的上调，立刻会失去价格竞争的优势，面临外资撤出的风险。20世纪70年代在日本，由于美元的急剧贬值，很多出口企业陷入困境，特别是地方上的企业损失很大。中国的人口是日本的十倍，如果人们的生活因经济增长而提高，市场规模之大与日本不可同日而语。汇率上调来临以前，有必要实现以内需为中心的转变。

现在，很多内陆城市和农村也学习沿海地区的模式，建设工业区，对外引资建厂。这种依赖外部的开发方式对于条件不如沿海的内陆地区而言，缺乏竞争力，即使能够成功引资建厂，一旦遇上经济不景气工厂也会全部撤出，只给当地留下失业增加的危险。因此有必要探索适合西部农村的发展模式。

中国政府也意识到这些，在十五年计划中，注意引导发挥地方的积极性，发展各具特色的地域经济，发掘西部地区自身的潜力。因此，要发挥基层的地方政府、企业和个人的主体性。

(3) 从 5 个事例城市的战略发展为中国西部中等城市周边农村的战略。

以上回顾了日本的事例，寻找了其对中国的启示，并探讨了中国的发展模式。在此，第一，根据上述获得的启示，研究城市发展、城市化加剧过程中中等城市周边的农村和农民怎样富裕起来的战略，并以中国 5 个事例城市为例进行探讨。

其次，以此为基础，把研究对象从 5 个事例城市扩大到中国西部的中等城市，揭示“城市发展、城市化加剧的过程中，中等城市周边的农村和农民富裕起来的战略”。

在日本由于经济高度成长和全球化，农村与地方持续低迷，只有大城市得到发展。为了打破这种不平衡，人们致力于地域的活性化。中国经济比日本发展更快，如果中等城市不从现在就制定着眼于未来的战略，不仅会重走日本的老路，地域差距还会更大，局面更加困难。为了防止这样的情况发生，中等城市及其县的中心，周边的农村地区需要得到一定的发展，以求不被单独发展的大城市吞掉。如下图所示，为了不陷入日本式的一极化的模式中，希望建成多极分散的网络型模式。地域主义自古就很发达，比日本和中国经济发展缓慢的欧洲就有这种模式。

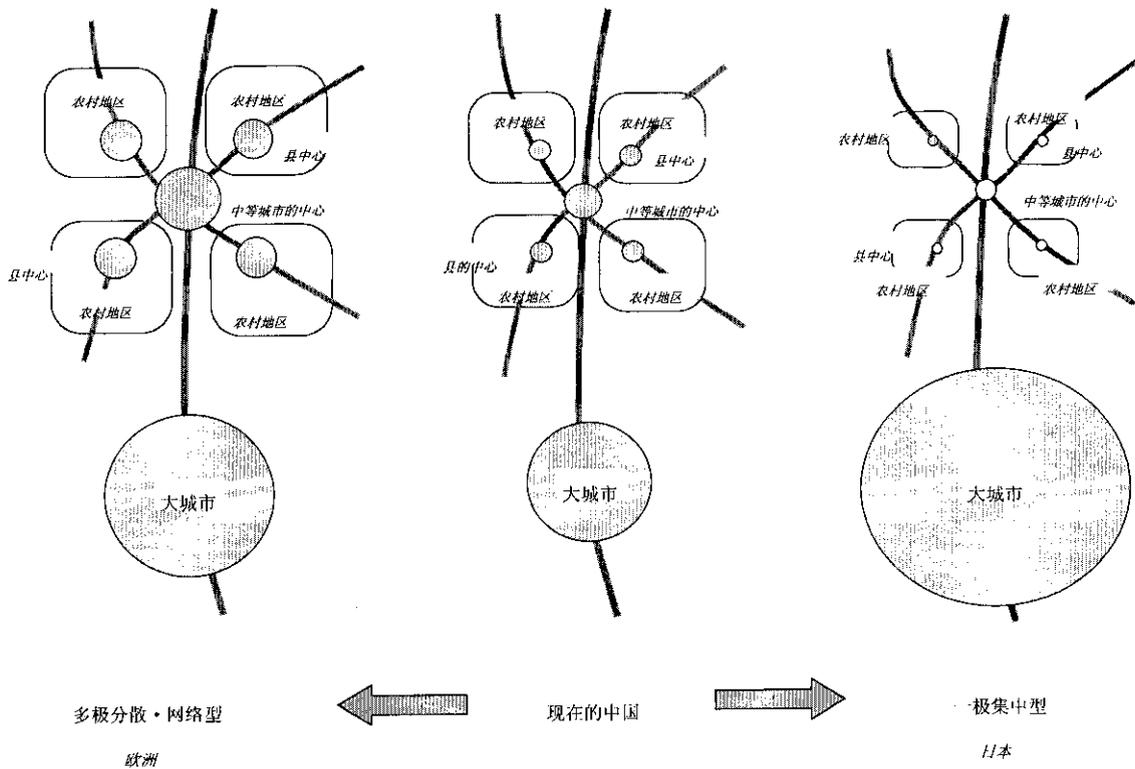


图 1.3.1.9 中等城市发展概念图

资料来源：JICA 调查团制作

日本农村和地方城市不仅经济低迷，长期植根于某一地域的传统、文化、风俗的地域特色在全球化的潮流中，面临失传的危险。中国政府重视培育独特的，具有地方特色的地方经济，并强调以当地人、当地的企业、政府为主体建设经济的重要性。

使其发挥独立性，以当地人为主体进行，这对于计划经济，以中央的方针为基础建设地方的中国地方上的人来讲并不容易。他们会如何进行，我们来追踪考察。

### ■第1步：从大的框架进行分类

从日本的事例、中国的调查以及5个事例城市的调查中,我们发现,对农村地区的发展具有很大影响的主要因素,是该地区距大城市这个市场的交通。在城市的发展过程中,通往城市的交通好还是不好是农村地区发展的决定性因素。

另外,5个事例城市的调查还显示,在农村地区,环境也很重要。特别是位于像都江堰这样的成都的水源的城市周边的农村地区,如果不控制残留农药和化学肥料对水系的泄漏,就会对下游的成都平原的居民的健康造成影响。此外,像大理这种位于封闭性的盆地的洱海,来自附近农村地区的污染如果混入水系,其影响就会很大,像日本的琵琶湖,一旦被污染,其进行净化所需费用非常巨大,要年年月月地不断投入资金。像这样的城市周边的农村地区,要特别注意保护好环境。

因此,以距离大城市的交通和考虑环境的必要性为标准进行分类是可能的。这就是第1步,从大的框架进行分类,展开战略研究。从距大城市的交通状况这一标准出发,分成①城市需求活用型展开以及②地域资源活用型展开,再进一步从重视环境的必要性出发,看是否需要进行③重视环境型展开。

其次,第2步,在这个大的框架中,再研究个别的城市及其周边的状况、强和弱以及可能性等情况,使其城市和周边的居民自己想出适合各个城市不同状况的独特战略。

#### 5个事例城市的状况和大的框架分类

从距离大城市的交通和对环境的关注这两个视点出发,看5个事例城市的具体类型,如下图所示。都江堰、德阳距成都这个大城市的交通较好。特别是都江堰的交通状况良好。玉溪距昆明的交通极好。此外,大理、怀化距离大城市的交通不太好。如果从这个角度进行分类,都江堰、德阳、玉溪3个城市距离大城市近,随着今后的社会生活汽车化,也将会被纳入城市圈。现在我们要考虑的不仅仅是被纳入城市圈,而且要考虑如何将其变成一种机遇,这是我们要研究的课题,可以说“城市需求活用型”展开对这些城市是必要的。相反,大理和怀化等城市,为了不使农村因人口外流和老龄化等问题而造成凋敝,则需要不依赖外资、自我发展的“地区资源活用型”展开。

另一方面,从环境方面看,任何城市环境都很重要,特别是都江堰和大理需要更重视环境保护的“重视环境型”展开。以上分类如图I.3.1.10所示:

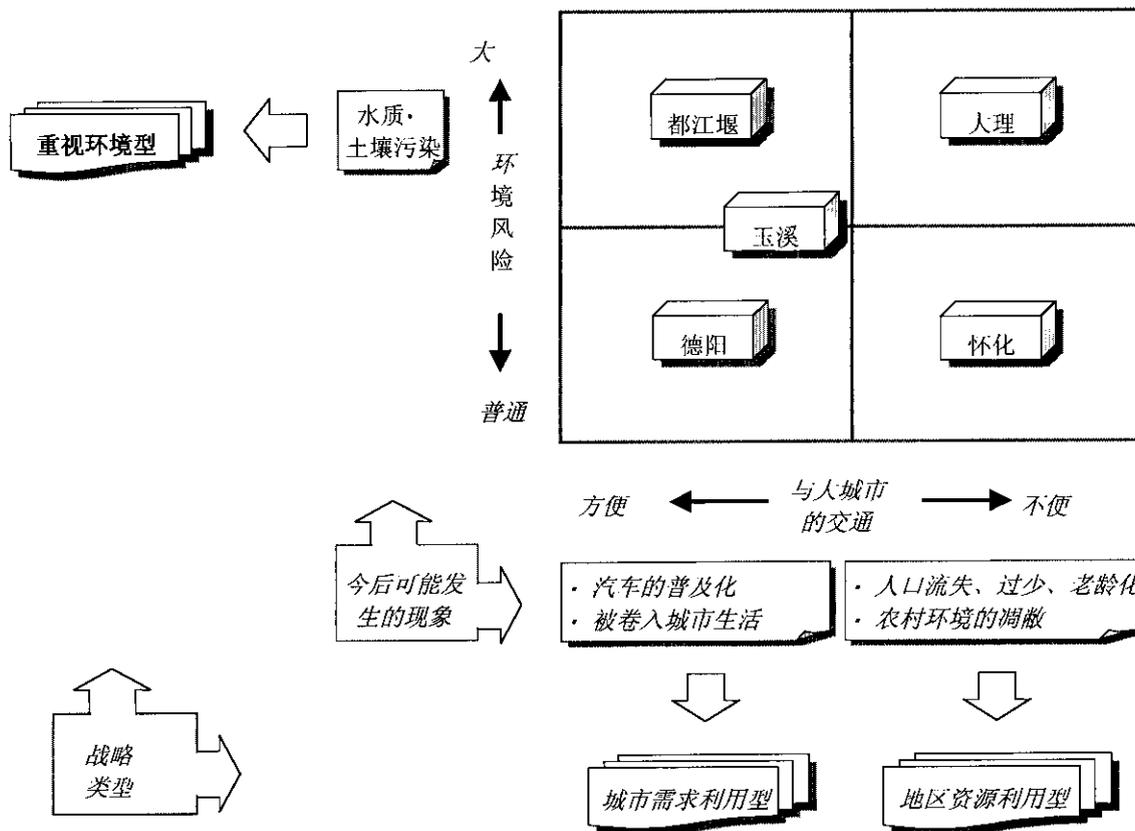


图 I. 3. 1. 10 5 个事例城市的分类和各自的战略

资料来源：JICA 调查团制作

### 1) 城市需要型展开：距离大城市交通便利的地区

距离大城市交通便利的地区可以利用大城市的需要发展自己。如：农产品的需要、特别是附加值高的农产品；劳动需要；不动产需要等。如何利用这种大城市的需要是关键和重点。这些地区即使放置也有可能变得富庶，但如果放置的话会产生各种各样不良的东西。要特别充分地关注对环境的坏影响。

在城市化的不断发展过程中，在城市的居民中间就会生出各种各样的城市问题。如过敏症等健康问题、城市生活的压力等。特别是在孩子们中间，过敏症更是不断扩大，为了自己的独生子女，人们都非常注意饮食生活。特别是中国又是一个“医食同源”思想较重的国家，在高收入阶层中，即使价格贵，也都想让孩子吃比较安全的食品。在这样的消费者层中，对有机、绿色、无公害的食品的需求越来越大。对于这个消费者层，提供有机的农产品是一个可行的方法。不过，如何使消费者接受和购买你的产品则是一个战略问题。目前，中国已经出台了有机、绿色、无公害农产品和食品的标准，主要采取过程管理和残留成分检测两种方法。此外，即使得到认证，到底能否按照标准进行生产，对此进行确认也非常困难，因此，要得到消费者的认可，一个有效的方法是建立网络与消费者之间的直接的关系。

另外，大城市的人需要的高度化不仅是有机农产品，现在正向闲暇型旅游方面扩大。还可以考虑把这种闲暇型旅游与有机农产品等地区性的优势组合起来进行宣传。

### 农村发信型的循环型社会的形成

在距大城市交通好的地区，形成农村发信型的循环型社会的展开是可能的。随着城市化的发展，垃圾问题也在增长。在垃圾中，也存在厨房垃圾如果燃烧就会成为二恶英的发生源的问题。回收这种厨房垃圾使其形成积肥进行再利用成为可能。不过，再利用也是一件很费事的事，所以，城市消费者的意识如果不提高就没办法实现。前面提到的高收入阶层，他们的环境意识很高，所以应该从这个阶层入手尝试引进再利用机制。

#### 2) 地区资源活用型展开：距离大城市交通不太好的地区

距离大城市交通不太好的地区不能简单地利用城市的需要。因此，要利用地区资源，创造接近城市需要的结构。在地区资源中，有人力资源、自然资源、文化和社会资源等，其中，最基本的是人才。因为各种各样的想法都来自于人才，能否活用其他资源也与人力资源直接相关。问题的关键是如何培养这种人才并加以利用。

自然资源有农业资源、森林资源、药用的生物多样性等，中国政府举出的利用这些资源的方法有：有机农业中的农产品的高附加价值化、加工产品的高附加价值化、植物资源的药用等。这也是国家的方针，是谁都能想起来的事，但这件事无论在哪个城市，都没有按照中央政府的方针办。所谓战略，没有谁执行起来都一样的科学公式。与商业一样，战略也是一门寻找谁都没有想到的事、独特的事的艺术。在同样的信息中，也有如何发挥自己的感性发现商业机会和开发机会的问题。

在地区资源中究竟有什么样的资源，很多时候当地的人们都很难发现。多数是在与外人交流后才发现什么是地区资源。因此，地区资源是与外人一起发现而被重新认识的，如何利用这些资源是该地区的人必须认真考虑的问题。

#### 3) 重视环境型展开

在中等城市周边的农村中，像都江堰市周边的农村那样，由于是成都平原的水源地带，所以有的地区为了不给水系造成污染，而且，作为成都的花园，保护对城市居民提供修心养性的场所的农村环境和景观等，都需要对环境进行特别关注。不仅要从其城市和农村内部，而且有必要从其整个周边地区的角度来加以考虑这样的农村条件。为了不使这些环境遭到破坏，首先，要研讨从整个周边地区关注环境的必要性，如果有保护的必要，就有必要考虑重视环境的展开。不过，即使说有必要关注环境，也不是一味地控制开发，而是有必要制定出以环境保护而见长的各城市和周边农村地区的战略。

以上的战略中，把①城市需要活用型战略、②地区资源活用型战略、③重视环境型战略组合起来，对5个事例城市进行分类如下表 I. 3. 1. 17 所示：

表 I. 3. 1. 17 5 个事例城市的战略手段的模式

城市	距离大城市的交通方面	环境方面
四川省都江堰市	城市需要活用型	重视环境型
四川省德阳市	城市需要活用型	
云南省玉溪市	城市需要活用型	
云南省大理市	地区资源活用型	重视环境型
湖南省怀化市	地区资源活用型	

资料来源：JICA 调查团制作

### ■第2步：各个城市和周边农村的独立战略决策

在对以上城市的登陆和对环境的考虑两方面出发的基本战略的大框架的基础上，第2步，考虑

各个城市的条件、强项和弱项、可能性等，配合各城市的状况，独立地建立具有独创性的战略决策。

一般来说，从围绕西部农村地区的状况出发的成长机会，有以下几点。

●因为人口多，如果每个人的个人收入增加的话，地区市场也将扩大。

●城市人口的增加，将带动城市的农产品需求量的增加并且高度化，形成城市农业。另外，除农产品外，休闲型观光旅游等各种各样的需求也将应运而生。

我们如何紧紧地抓住这些机会利用西部地区的强项呢？西部地区的强项是丰富的自然资源，如何应用这一点是问题的关键。高度地利用自然资源，提高其附加价值的方法有以下几点：

●农业的高附加值化和信息化：伴随着城市化的绿色食品，城市近郊农业，蔬菜加工、销售，新鲜的品牌蔬菜水果的销售。

●农业加工、食品加工和销售(农业产业化)：四川，水资源和耕地都很丰富，从农产品的生产到食品加工等可以提高由此带来的附加价值。

●云南和怀化，具有丰富的生物多样性，可以作为健康食品等的原料。

●另外，怀化，有丰富的森林资源，从木材生产到木材加工，甚至到家具等的木材设计产业都有可能发展壮大。

以上的方法都是一些常用的方法，西部的中等城市和周边农村有着丰富的人力资源，人们如何好好利用固有的丰富的自然资源是问题的关键。但是，弱点是，各个地方城市的方针政策都是中央政府方针政策的翻版，地方上具有自己的创造性的东西几乎没多少，另外，考虑到下一代还有第三代的具有远大理想的的东西不多。农村的这一代和下一代做到农业加工还是有可能的，下一代，再到更下一代的人们，随着受教育程度的增加，进一步发展加工业，然后发展到高新技术产业、设计产业的可能性也是有的。

不照搬中央政府的方针政策，开发一些自己独创的战略政策，这并不是那些习惯了听从上面指导的计划经济体制的中国地方城市和农村的人们所擅长的事情。可是，通过对5个事例城市的调查显示，只要每个人都切实的在独创性的观念上下点工夫，商业成功的例子还是很多的。在这样的人群当中，不单纯停留在地方城市和农村这个区域，广泛地和外面的社会接触，从而触动自己的例子是很多的。因此，在做地区的战略性决策的时候，应该让这些人参加，根据当地人们自己独创性的东西，制定出特有的战略政策。为此，人才的培养，和城市居民间的沟通就成为了事情的关键。

1) 创造出“个性”，按照当地人们的独创性的东西制定战略政策

找出那些能发挥地区特色的卖点是什么，这一点是非常必要的。因为这就是战略的核心部分，由此人们培育出了具有自豪感个性，成为拥有个性的地区。只有有了这种自豪感，将来，才会产生出要继续生活在这个地区的意识。

**由当地的人们来制定战略决策**

富有个性的战略是基于中央的指导，但又不拘泥于中央的指导。这就需要当地的人们自己来寻找。地方资源的发掘及在此基础上诞生出的想法要从居民当中得到。在地方资源发掘的时候，和外部的人一起共同去做，这样旁观者清，可能当地人自己发现不了的地方资源，城市的人们可以看得很清楚。为了得到好的想法，要建立一种可以让大家自由发言的体制和组织，有必要建立一种可以倾听到广泛群众意见的机制。由此再得到一些想法，从市场经济的角度出发进行考察，进而交给外面的专家进行评价。对于这一系列的流程，我们要好好利用地方资源之一大学和研究机构，向他们寻求战略政策制定方面的支持。

**要将人才的培养列入战略当中**

把人才的培养列入战略当中是非常必要的。战略的制定和实施都要依靠人，首先有必要对战略

的实施者进行人才培养。然后，作为将来的部署，对肩负未来使命的人才的培养也有必要列入战略当中。

### 建立和大城市之间的网络联系

在经济全球化进程当中，仅限于由当地人才来制定战略决策是有限的。拿日本来说，山区和城市间的交通不畅的农村中，经济搞活的地方都是和城市的人们之间保持着密切的网络联系的地方，这也成为问题的关键所在。大城市的潮流是什么，人们的需要又是什么，怎么竖起天线得到这些信息是问题的关键。

那么在中国，其经济增长的速度比日本还要快很多，农村和城市的贫富差距，东部和西部的贫富差距很大，这不仅仅只是经济方面的，人们的想法上也有很大的差异。就好像，发达国家和发展中国家同在一个国家一样。在这个全球化的世界里，抓住这些大城市的人们需要和潮流，哪怕是这些人们当中的一部分人也好，怎么让他们对自己的地区感兴趣，怎么吸引他们是很重要的。大城市的人们如果来到农村并且住下来，和农村的人们进行交流，那么农村的人们的意识也会发生变化。只有不断和外面的世界保持接触，例如，即使和城市之间的实际距离很遥远，但不能在信息、感性和文化上疏远了城市，与城市脱节。如果创造出这样一个环境的话，人们就会自然而然地产生出一些创造性的思维。

为了让大城市的人们对本地区感兴趣，信息流通是非常必要的，行政政策上的倾斜除了可以自己进行宣传以外，制作一个可以让外面的世界知道当地人们的活动和动向的网站，和观光捆绑的地区性促销等等，都是不错的手段。另外，在中国，特别是在地方上，由门路形成的联系网络很普遍，在上海等一些沿海大城市，正渐渐形成开放的社会风气。在新的发展阶段，要以建立一种不依赖于门路的信息网络为目标，寻求真正的信息交流平台。

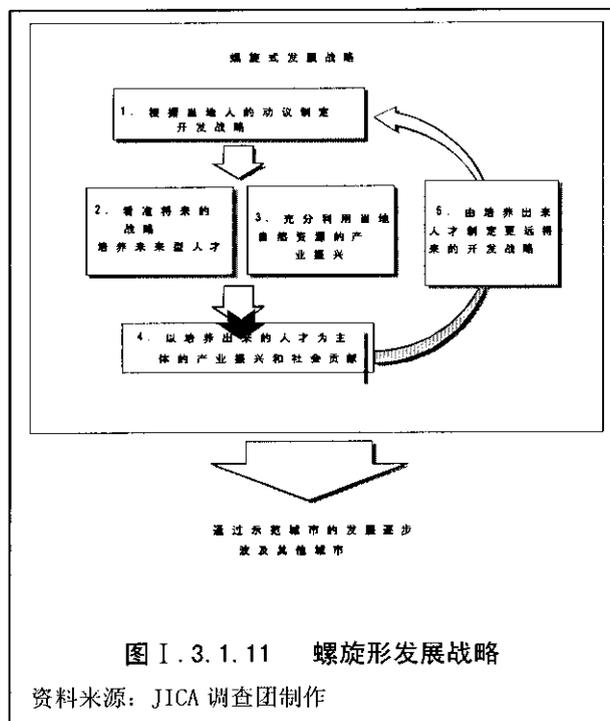
### 2) 地区可持续发展的螺旋形上升战略(长期战略)

为实现可持续发展，要将战略不断地反馈给下一代甚至第三代，有必要再不断地提升。因此，在战略中编入人才培养的内容，教育下一代甚至第三代是很必要的。这样，持续的不间断提高的螺旋状的发展才可能实现。(参照图 I. 3. 1. 11)

第一，上述考虑中等城市发展战略的是当地的人们，因此，必须“根据当地人的建议制定战略”。

第二，在发挥中等城市农村地区的对象资源优势振兴地区经济的过程当中，“利用并培育当地出身的人才”是最重要的一点。在资源布局型的产业中，一般需要在资源筹集地附近开展建设，但愿意来西部地区中等城市甚至县里投资兴业的人或企业并不多。因此，怎样培育并充分利用当地出身的人才其中的关键。

第三，“充分利用地区自然资源的产业振兴”不只需要利用来自外部的资源，同样重要的是如何将作为地区内资源的大学及研究机构的“发



挥地区资源的研究成果”转向实用化和企业化。这样各地区就可以逐步振兴产业，建立起“将蓄积的储蓄用于当地投资的构架”。为此，市政府充分预料将来，指导市民和企业朝向目标努力，创造出市民和企业既有新鲜创意又能创造价值的良好环境。

第四，将来的发展是由下一代、甚至第三代人来承担的，因此，有将来计划的人才培育是十分关键的。面向未来，要从现在开始准备，培养能够承担地区发展的人才。这样培育出来的人才，固定下来或重新回到家乡之后，就可以通过充分考虑到将来的“由培育出来的人才确定更远将来的开发战略”，形成继续发展的螺旋状发展态势。

### 3) 通过对 5 个事例城市的事例调查得出的利用地区资源的战略范例

#### ① 回归人才应用战略(5 个事例城市)

地区资源也包括外流的人才。由留在当地的人才制定战略并实施是件好事，但让那些曾到过外面的世界具有广泛的知识 and 经验的人才发挥其优势更为有效。要让那些本地或周边地区出生的在中心城市或沿海城市学习并积累了很多经验的人才回到家乡为发展利用地方资源的产业作贡献。

优秀的人才总是从农村流向城市、再到沿海城市甚至国外。因此关键是如何让这些人才回来、回到哪里、以及要让多少人回来的问题。为此，怎么样进行对当代、下一代、第三代的人才的培养(不仅是技术教育，还包括市民教育)、什么样程度的返乡者能够吸引企业前来等成为非常重要的问题。

例如，台湾的新竹科技园区，由于能够在舒适的田园生活中提供良好的研究开发环境，结果集中了许多在美国学成的人才归来，那些在硅谷积累了相当丰富经验的人才回台湾后纷纷创办了新的企业。据说，现在美国生物研究人员中的 10% 是中国人，由于中国没有足够适当的智力型工作单位，因此他们留在了美国。如果能将几名这样的人才请回祖国，便可能成为良好的储备。为此，提供舒适的生活、文化环境和自由的研究环境、以及到底能提供何种程度的以此为目的的服务、怎样创造品牌意识就非常重要。

#### 充实基础教育和“家乡教育”

##### [长期战略]

为了将来的人才回流，现在就要做好准备。地区内的人才培养，应当充分重视基础教育和“家乡教育”，培养学生热爱家乡意识和家乡自豪感。这样，在成都等中心城市内的大学受到高等教育、又到中心城市及沿海地区甚至到国外积累了知识和经验的优秀人才中，只要有强烈的乡土意识和家乡自豪感，就一定会有一部分人回到家乡，贡献于当地的发展。

#### 以行政手段让人才、研究机构、投资者联系在一起，提供信息和创建网络的机会

##### [短期战略]

省、市及县级行政，要为“到外地的优秀年轻人才”和大学等的“研究机构”及“投资者”提供当地优势资源等信息，此外，还要给回到家乡的人才和投资者及研究人员提供互相结识的机会。政府还要与生物技术等的先进地区上海等沿海城市以及香港等建立网络关系，建立技术支持体系。

#### 让那些优秀的返乡人才，不仅致力于产业发展，也同时贡献于社会的发展。

##### [长期战略]

让那些在中心城市、沿海地区及国外等地积累了丰富经验的优秀返乡人才，在致力于产业振兴等经济发展的同时，同时发挥他们广泛丰富的经验和人际网络，成长为地方的领导者，承担起将来地区发展战略的制定等工作，贡献于地区社会的发展。

例如，在德阳市中江县，有家由当地人才开办的生物·高科技企业。该公司由香港企业投资，设立于 2001 年。他们以中江县特产中江丹参(朝鲜人参的一种)为原料，制造健康茶，销往中国国

内、欧洲和韩国等地。公司总经理是中江县人，西南科技大学毕业后留学夏威夷。共有员工 30 名，其中技术人员 16 名，里面有大学毕业生、硕士和博士。进行生物方面的技术开发并制造产品。同时，他们还接受作为生物技术先进地区的上海研究机构的指导。公司有意识地雇佣中江出身的员工。除此以外，该企业还与 12,000 户农家签订了栽培合同、保障丹参生产，对农民家庭收入的提高做出了很大贡献。

此外，在四川省都江堰市也有一家当地出身的总经理投资本地的公司。该公司是一家由成都企业投资，使用先进技术、占地 117 公顷的农业公园。他们引进西班牙技术，生产绿色蔬菜、无公害蔬菜(\*1)、水果、花卉等，还养猪、养羊。此外，将来还计划养牛、建设人工湖、观光农业园和别墅等。是一家将先进农业和观光集于一身的公园。绿色蔬菜、无公害蔬菜在成都市内的超市和宾馆等以高价销售。利用猪的废弃物进行堆肥以及利用制作沼气等，有意识的保护环境。有很多学生、行政干部、军人等到这里来参观，很有教育效果。共有 200 名员工，其中 10 名是专职的，包括蔬菜、花卉、病虫害、种子、栽培等方面的专家。母公司的总经理把子弟送到日本等国家读书，对于创设农业公园的设想也是在访问欧洲及日本时得到的启发。谈及为什么在都江堰市投资，回答是都江堰环境良好，总经理本人又是成都出身的。而引进西班牙的技术则来自政府的介绍。此外，他们与当地 4000 户农家进行合同栽培，为农家提供种苗和资材以及技术指导，买入生产用品，对周边农家收入的增加有很大的贡献。(\*1：在中国，环保食品分为 3 个阶段，按基准严格的顺序分别是有机食品、绿色食品和无公害食品。这些基准与国际基准是完全一致的。)

就像这样，也有当地人才在地域内振兴产业的范例。今后，这些人才将成为当地的领导者。考虑到地区发展战略，应该按照如下步骤进行发展。

#### ②大学、研究机构等地方资源利用战略(都江堰、大理)

作为地区资源的当地大学等人才培养机构、研究机构，应积极确立贡献于当地的人才培养、地区开发及产业振兴的框架。

#### 促进能够发挥当地人才主导权的开发战略和计划的制定

##### [短期战略]

中等城市的将来应当由当地的人们来考虑。虽然中国政府已经确立了参加型城市开发计划的方针，但实际运用案例很少，经验也很不足。另一方面，在四川农业大学等学府，正在进行着课题上的参加型开发。在市民参加型的地区开发战略、计划的制定中，大学能起到协助作用，因此需要很好的参考来自大学的经验。而政府应当确立让大学能够成为协助机构的框架。这样，就能保证对当地市民和行政人才的教育，促进能够发挥当地主导性的开发战略和计划的制定。

#### 大学能够对当地人才的培养做出进一步贡献

##### [短期战略]

目前，一般大学内也在进行着非学位教育(成人教育)，但其范围有限。大学应该开设更多的社会人讲座、乡镇营业讲座和新技术讲座等，贡献于当地的人才培养和地区经济的发展。

#### 确立将大学等研究机构的研究成果实用化、企业化的框架

##### [短期战略]

地区内的大学等研究机构内虽也有不少有关农业和农产品加工业等利用自然资源的研究成果，但很少有成功转化成产业的范例。因为目前，大学研究成果的产业化完全靠各教授自主进行，连大学也不能把握。为了进一步实现研究成果的实用化，应该在确保各研究人员的研究开发和实用化的主导权的同时，也让大学方面能够获得利益。集体来说，为了有组织地实现成果的实用化，应该在大学里设立负责研究成果进行技术转移的机构[Technology Licensing Organization (TLO) or

Technology Transfer Office(TOO)]。在行政上则应当成立孵化器,开展研究设施·机械、资金、信息提供等方面的支援。不过,由于生物方面产业回收投资的期间较长,因此有必要延长优惠政策的期限。行政方面还要提供让技术转移机构、投资资金、兴业家等见面的机会,促进多方面间的协作。另外,行政和大学要与先进地区的上海等沿海地区建立联络网,确立技术支持体制。通过这种途径,便能够促进大学研究成果向地区社会经济的还原(新产业和就业的创出),将作为技术转移成果的收入所得和股份等分配给大学,作为再次投资给研究机构的资金,能够进一步展开研究。

例如,四川农业大学的都江堰分校,虽然名称是农业大学,但却是一所拥有经济及信息学系的综合大学。入学学生主要来自四川省内,学生毕业后40%在四川省内就职、30%到上海等沿海地区、其他情况占30%。大学与FAO,UNDP,GTZ,IUCN,WWF等各种机关合作,开展参加型的森林资源保护、农村脱贫、参加型管理、农村妇女的产业和教育等项目,有制订居民和市民参加型计划和实施工程项目的经验。尽管大学的经营主体依旧是国家,但该大学却被赋予了将研究成果转换为产业的自由。为了将研究成果产业化,大学内设立了民间公司,目前拥有生产新品种水稻种子的公司等共3~4家。同时,各位教授也拥有产业化的自由,采取将技术提供给企业后由大学持股的方式,众多技术成果得以实用。此外,大学为了招聘优秀的研究人员,提供优良的生活条件并整顿研究环境,采取了很多优惠措施,因而集中了不少生物方面的优秀研究人才。

大理有一家大理学院,是由师范学校等合并后成立的。他们对研究似乎还没有下很大的力量。今后,应当通过新设食品加工等能够高度利用当地资源的学科、环境相关学科、植物遗传资源等、为全世界研究人员所瞩目的学科,逐步实现综合大学化。

大学内研究成果的实用化和企业化方面,上海的复旦大学及上海交通大学已经取得了很好的业绩,为大学赢得了高额的收入。此外,昆明的云南大学也在1994年设立了科技开发处,开始有组织的开展研究成果向企业的转化。以这些范围为参考,具体计划并实施如何将研究成果实用化、企业化的时期已经到来。

### ③利用生物多样性的战略(大理、怀化)

为更好地利用生物的多样性,与研究机构合作进行资源的调查和选择。怀化市以及云南省拥有丰富多样的生物资源。尤其是大理当地草药丰富,他们与昆明植物研究所合作,展开对这些资源的调查和筛选。选择其中有用的内容,开展对其栽培方法的研究,准备将来设立栽培基地。尤其是在大理的大理学院设置植物遗传资源学科,将其作为大理州的遗传资源调查的前线基地,也是吸引世界上研究人员前来的基地。

### ④利用过去乡镇企业的战略(德阳)[短期战略]

重建陷入经营不振的集当地优势资源的乡镇及国有企业,提高农家收入。为了帮助那些利用自然资源、但目前经营困难的国有企业吸引到获得重生的投资,当地政府应加强对外宣传国有企业的优越性。

例如,德阳市中江县就重建了一家生产蚕丝的国有企业。该公司是一家陷入经营不善、在中江县已有20多年历史的生产蚕丝的国有企业,通过国家的重建项目,一家成都的公司在获取经营权后重新建设。重建之前每年生产300吨绢丝,现在每年800吨,主要销售到印度、欧洲、日本等海外市场,获得了很大的利益。同时还出口布料和服装。由于企业引进了能够高效率生产的机械设备,员工也从原来的5000人减到了2000人。但是,他们与周边15万农户订立合同、保证蚕的进货,由于生产量的增加,农家的收入也得到了增长。

### ⑤应用地理优势的物流战略(玉溪、怀化)

通过将花卉、新鲜的蔬菜和水果及时销售到需要的大城市的形式,提高新鲜农产品的附加值。

地理位置优越的玉溪市通海县，农家创立的企业将冷藏、冷冻的蔬菜输送到沿海地区、东南亚和英国等地。花卉产业也很发达，主要出口到香港市场和日本市场。同时，抚仙湖等地水产加工企业非常发达，玉溪的公司在大理市开办工厂，将捕获的小虾冷冻后出口日本。这样，将新鲜的农产品趁新鲜时或者经冷藏、冷冻后出售到需求的大市场，提高了附加值。

另一方面，怀化市虽然作为物流城市有着优越的布局条件，但还没有做到能将这样的新鲜农产品和水产品销售到大城市的做法。作为交通要塞、处于优越地理位置的玉溪市和怀化市，将来应该开始这种新鲜农产品的销售活动，在玉溪可以作为农业综合企业进一步促进发展，而在怀化则应尽快整顿基础。政府方面能够采取的措施主要包括：促进今后会成为城市居民的农民的商业意识的形成、以作为流通业者和流通业后备军的农村年轻人作为对象，组织意见交换会、到玉溪的学习观光等。

#### ⑥利用地区资源的农产品加工战略(5个事例城市)

通过农村群众的主导性、推进农产品加工等附加值的创造。农产品加工的领域，目前竞争非常激烈，以前的国营加工工厂大部分都在竞争中落败而关闭。但是，云南省的玉溪市通海县有一家由当地出身的总经理兴办的企业，还销往作为农产品加工大省的四川省。此外，还有一家规模较小的由怀化的一名女性企业家开创的玉米面条工厂。虽然是简单的加工食品，在当地市场上还取得了不错的销售业绩。农产品加工是农村地区较易开展的课题，只要是生产稍微下点功夫的产品，就能够增加现金收入。就像这样，即便只是农产品加工而已，只需要一点点智慧，便能够成功地制作出满足人们需求的产品。尤其是女性由于扎根于生活之中，拥有制作加工品的主意和合理使用资金的计划，因此很适合这种工作。

在大理，为创造出大理的品牌，重新认识并收集传承于各地的传统食品加工技术，再由年长者组织技术讲习会进行讲解，农户和市民都从自己力所能及的事情开始，逐渐提高水平，进而在大理学院设置了自然资源应用系和环境系，以求提高技术和培养人才。

关键是人们或企业能够拥有创意，能否创造出适合于创造价值的环境。现在，农村的技术普及工作是自上而下式的，由老师将某种技术传授给农民们。在这样的形式下，就需要当地的农民们养成自己发现问题并解决问题的技巧、以及能够自己意识到市民教育、子女教育的重要性等。

政府方面能够采取的措施如下所示。

- A. 对农村群众的启发：找到面向未来的方向性。
- B. 农村群众发现问题·解决能力的提高。
- C. 为基本确定了要做点儿什么事情的人，设立与其他地区的群众进行经验交流的场所。
- D. 到先进地区的学习观光。
- E. 根据需要安排技术支持(制定与研究机构·技术开发机构之间的联络途径)。
- F. 市·县级政府对销售的支持(在市区中心设立销售中心等)。

#### 5个事例城市各自的战略制定

以第一部的大框架为基础，作为第二步，下表对5个事例城市的战略作了总结。具体内容在本报告书的第二篇“5个事例城市的发展战略”中有详细论述，这里就不详述了。

表 I. 3. 1. 18 5 个事例城市的战略

城市	特征、条件	农业、农村战略
都江堰	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 与成都的交通便利</li> <li>· 农村地区比较富裕</li> <li>· 需要考虑成都平原的水源这一环境问题</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 面向成都大城市市场的环保型农业</li> <li>· 建设从农村出发的再利用社会</li> <li>· 限制自然的兼业化和耕地的无序开发</li> <li>· 利用大学对地区的贡献</li> </ul>
德阳	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 位于成都和绵阳之间的地理优势</li> <li>· 旧国有企业的产业积累</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 面向不断扩大的成都大城市市场的城市近郊农业</li> <li>· 通过奖励返乡人才构筑自然资源活用型产业</li> <li>· 利用对旧乡镇企业的重建</li> </ul>
玉溪	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 适宜农业温暖的气候条件</li> <li>· 通往湄公河流域的通道</li> <li>· 因烟草产业兴起的富裕城市</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 中国具有代表性的先进农作物、花卉商业基地</li> <li>· 对农作物残渣和生活垃圾等进行再利用的循环型社会事例城市</li> </ul>
大理	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 独特的文化</li> <li>· 以洱海为中心的环保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· “大理品牌”的创造和营销</li> </ul>
怀化	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 丰富的森林资源</li> <li>· 东西物流的交汇点</li> <li>· 高速的城市化和城市居民化</li> <li>· 新兴的城市和薄弱的人才基础</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 构筑最大限度利用森林资源的环境共生型的可持续发展的农村(木材、草药、林间放牧)</li> <li>· 对易变质农产品的新鲜供应物流体系的完善</li> <li>· 面向未来进行储备型人才的培养</li> </ul>

资料来源：JICA 调查团制作

## 1.11 政策·制度·事业的建议

### 1.11.1 工业振兴

战略	对应采取的政策、制度、事业的建议	
一、产业链的紧密化	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 促进振兴产业的广域合作【国家工商行政管理总局、西部办公室】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 成立以产业振兴为目的广域合作的协调部门。</li> <li>· 建立完善以西部地区产业振兴的基本方针、综合支持政策等为内容的法律制度。（例如：《西部地区产业振兴法》）</li> </ul> </li> <li>2. 完善地方产业基础【国家工商行政管理总局、教育部、科学技术部】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 促进由官产学共同承担的研究开发广域网络的建立。</li> <li>· 扩充支援产业链强化工作的研究机构。</li> </ul> </li> <li>3. 促进对西部地区的投资【国家工商行政管理总局、商务部外国投资管理司、西部办公室】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 促进在西部地区建立工厂。为此，需要完善投资环境、调整投资优惠措施、提供与投资相关的信息。</li> <li>· 促进西部地区与其他地区、周边亚洲各国间的企业交易。</li> </ul> </li> </ol>
	对省政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 促进横跨多座城市的广域合作【工商行政管理局、对外经济贸易合作厅】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 设立包括民营企业在内的委员会，研究以振兴产业为目的的区域内合作策略。</li> <li>· 吸引和创建在地区产业中发挥核心作用(联结功能)的批发业、贸易公司。</li> <li>· 共同举办贸易展览会、商品节等活动。</li> </ul> </li> <li>2. 促进区域内以及与沿海地区、周边亚洲各国间的企业交易【工商行政管理局、对外经济贸易合作厅、省展览馆】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 建立区域内的零部件信息数据库。</li> <li>· 建立完善区域内以及地区间的物流体系。</li> </ul> </li> </ol>
	对市政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 实施产业链强化政策 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 设立承担官产学间协调功能的部门。</li> <li>· 建立企业信息数据库，通过联网提供信息，促进企业间形成横向和纵向的分工。</li> <li>· 实施供应链管理（SCM）的示范项目，并努力将其普及使用。</li> <li>· 对在产业网络中发挥核心作用的主导企业进行支持。</li> <li>· 促进采购、生产、研究开发、商品开发、物流、市场等领域的联合和协作。（促进跨行业交流，提供市场和技术信息等。）</li> </ul> </li> <li>2. 加强城市与农村地区间的产业链。 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 振兴农村企业，并将其培养为城市企业的承包企业。</li> <li>· 将面向城市企业的支持服务以及贸易公司的功能同样提供给农村地区，以期振兴农村地区的本地产业。</li> </ul> </li> <li>3. 为产官学共同建立产业群提供技术支持。 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 指定骨干研究机构，开展产业所需的技术研究，并向地区内普及。</li> <li>· 支持从外面引进技术。</li> <li>· 对地区内的企业进行技术指导和经营指导。</li> </ul> </li> </ol>
二、从地区优化的角度出发，对产业进行重新布局	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各地区分别制定工业振兴规划【国家工商行政管理总局、西部办公室】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 从超越省界的广域经济圈的角度出发，制定工业振兴规划。</li> </ul> </li> <li>2. 实现产业重组的顺利进行【国家工商行政管理总局、法制办公室】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 通过修改企业相关法规，加快企业的决策速度。</li> <li>· 建立对企业变卖、合并能够给予支持的信息服务数据库。</li> </ul> </li> <li>3. 建立环保型和循环型产业体系【国家工商行政管理总局、国家环境保护总局】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 支持引进有助于产业对环境的低负荷化以及循环型产业体系的最新技术。</li> <li>· 对环境标准、回收再利用的相关法规进行修订。</li> </ul> </li> </ol>

	对省政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 保护城市在制定工业化规划中的自主性和独立性【工商行政管理局】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 对州政府和市政府在制定工业化规划中的任务分工进行重新安排。</li> <li>· 实施以制定和执行城市发展战略为目的的能力建设(Capacity Building)。</li> </ul> </li> <li>2. 对有优势的特定产业进行综合扶持【工商行政管理局、科学技术厅、总工会】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 挖掘有优势的特定产业；</li> <li>· 对开展综合扶持工作的相关支持单位实施网络化；</li> <li>· 制定振兴特定产业的综合规划；</li> <li>· 对通过开发新产品、引进新型生产方式而开展的经营创新进行支持；</li> <li>· 对利用产业资源而开创出的新型事业给予支持。</li> </ul> </li> <li>3. 促进天然资源的开发和利用【工商行政管理局、国土资源厅、林业局】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 扩充现有的资源（资源勘察、植树、轮耕等）；</li> <li>· 对新型材料资源的利用进行研究开发；</li> <li>· 通过技术引进，实现现有资源的高品质化及高效利用。</li> </ul> </li> <li>4. 通过提高技术力量，实现本地资源的高效利用，以及建立循环型产业体系【工商行政管理局、环境保护局、商务部】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 促进由官产学实施的技术开发；</li> <li>· 对提供技术信息和专利信息、介绍引进技术的行为等给予支持；</li> <li>· 引进最新设备和创新性技术时，从资金和税收方面给予支持；</li> <li>· 促进工厂布局、工厂规模的优化工作。例如，引进与工厂布局相关的法律制度、规定等。</li> </ul> </li> </ol>
	对市政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 对利用地区潜能的产业进行综合支持。 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 选择和确定有发展前途的产业；</li> <li>· 设立对从研发到商品化进行一条龙支持的核心部门；</li> <li>· 将开展综合支持工作的相关单位实现网络化。</li> </ul> </li> </ol>
三、市场扩大及市场导向型产业的形成	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立和完善地区间的流通体系【交通部、铁道部、建设部】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 建立和完善物流体系；</li> <li>· 促进流通领域的规范化。</li> </ul> </li> <li>2. 促进对流通部门的投资【商务部、国家工商行政管理总局】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 促进对流通部门的投资自由化。</li> </ul> </li> </ol>
	对省政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立和完善省级流通体系【交通厅】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 建立和完善物流体系；</li> <li>· 建立接收和下发定单、运输配送的信息网络；</li> <li>· 促进广域的物流协作及提高效率。</li> </ul> </li> <li>2. 对拓展销路进行支持【经济委员会、对外经济贸易合作厅、省贸易促进会】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 对拓展销路的工作给予支持；</li> <li>· 对商品企划和商品开发给予支持；</li> <li>· 支持信息技术（IT）的引进。</li> </ul> </li> </ol>
	对市政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 健全市场 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 实现市场设施的现代化；</li> <li>· 实现物流功能的高效化；</li> <li>· 推动共同配送设施及仓库的建设。</li> </ul> </li> <li>2. 支持开拓市场 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 对拓展销路的工作给予支持；</li> <li>· 对商品企划和商品开发给予支持；</li> <li>· 支持信息技术（IT）的引进。</li> </ul> </li> </ol>
四、发挥以民营企业为主的企业活力，以及培养中小企业和创业企业	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 简化成立企业所需要的手续【国家工商行政管理总局、国务院法制办公室】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 放宽企业设立标准，降低设立费用。</li> </ul> </li> <li>2. 简化中小企业的上市手续，以及做好上市公司的信息披露工作【证券监督管理委员会】</li> <li>3. 培养创业资本【国家工商行政管理总局】</li> <li>4. 对孵化中心采取扶持措施【国家工商行政管理总局】</li> </ol>

	对省政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 通过放宽限制, 改善企业的经营环境 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 放宽各种限制, 对民营企业 and 外资企业给予公平待遇。</li> </ul> </li> <li>2. 通过提高行政服务水平, 改善企业的经营环境 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 通过提高各种申请手续的办理速度以及简化手续内容, 实现行政服务的高效率。</li> </ul> </li> </ol>
	对市政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 增加对中小企业的支持措施 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 设立中小企业支持中心, 从经营咨询、指导、信息提供、人才培养等方面提供帮助;</li> <li>· 加强信用保障制度, 扩大对中小企业的金融服务。</li> </ul> </li> <li>2. 对创业企业采取创业支持措施 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 促进孵化器的建立;</li> <li>· 扩大对创业企业的经营指导和技术指导;</li> <li>· 对创业企业实施金融支持;</li> <li>· 引入对企业分拆创业的支持计划;</li> <li>· 促进企业交流活跃化。</li> </ul> </li> <li>3. 通过放宽限制, 改善企业的经营环境 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 制定体现民营企业意志的经营环境改善行动计划;</li> <li>· 分阶段地放宽限制, 简化手续。</li> </ul> </li> <li>4. 通过行政服务水平的提高, 改善企业的经营环境 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 通过提高各种申请手续的办理速度以及简化手续内容, 实现行政服务的高效率。</li> </ul> </li> </ol>
五、经营基础条件的改善	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 加强人才培养制度【教育部、科学技术部、人事部】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 明确产业界对人才的需求, 开发符合需求的教育计划及职业培训课程;</li> <li>· 扩充培养高技能人才的机构。</li> </ul> </li> <li>2. 保证产业金融机制的运转顺利【国家工商行政管理总局, 银行业监督管理委员会】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 建立和完善资信信息;</li> <li>· 建立和完善信用保障制度;</li> <li>· 促进对外引资工作。</li> </ul> </li> <li>3. 帮助提高技术力量【国家工商行政管理总局、国家税务总局】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 扩大以强化技术条件为目的的税额抵扣;</li> <li>· 引入有助于技术引进的措施。</li> </ul> </li> </ol>
	对省政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 加强人才培养制度【劳动和社会保障厅、人事厅】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 开发符合地区产业界对人才需求的教育计划及职业培训课程;</li> <li>· 设立培养高技能人才的机构;</li> <li>· 扩大地区职业培训中心。</li> </ul> </li> <li>2. 保证产业金融机制的运转顺利【经济委员会、对外经济贸易合作厅】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 建立和完善资信信息;</li> <li>· 提高金融机构的审查能力;</li> <li>· 建立和完善信用保障制度;</li> <li>· 促进对外引资工作;</li> <li>· 创建由本地企业出资的创业基金。</li> </ul> </li> <li>3. 帮助提高技术力量【科学技术厅、教育厅】 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 促进官产学研实施的合作研究开发;</li> <li>· 加强由研究机构和大学开展技术指导服务;</li> <li>· 引入有助于技术引进的措施。</li> </ul> </li> </ol>
	对市政府	<p>与对省政府的内容基本相同。</p> <p>与省政府联合, 对人才培养、金融机制的顺利运行、技术力量的提高给予支持。</p>

### 1.11.2 中小企业振兴

战略	应采取的政策、制度、事业建议	
一、制订中小企业政策方案、确立实施基础	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立“中小企业统计”                             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 在调查企业管理之时、考虑增加更能具体掌握中小企业经营实际情况的调查项目。</li> <li>(2) 重新讨论统计局公布的企业数据项目，向包括民间在内的中小企业政策和措施相关者能够容易掌握小规模企业实际情况的方面改变。</li> <li>(3) 定期发行只刊登中小企业相关数据的统计资料。</li> </ol> </li> <li>2. 重新审查“中小企业标准”                             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 删除“中型企业”标准。</li> <li>(2) 把中小企业分为现状的“小型企业”和新追加“小规模企业”2类。</li> </ol> </li> <li>3. 促进个别立法：促进中小企业促进法所规定的中小企业振兴政策具体化的个别立法。</li> <li>4. 确保实施中小企业振兴政策的财源：抓住中小企业振兴在软件方面的产业基础设施形成，进行重点预算分配。</li> <li>5. 设立中小企业政策实施法人：设立作为国家发展改革委员会“中小企业司”的外围团体、以独立核算制为基础的中小企业政策实施法人。</li> </ol>
	对省政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 对市级政府实施的中小企业振兴政策给予财政支援（根据分税制度从独立财政来源中支出）。</li> <li>2. 向经济贸易局及中小企业局、乡镇企业局等中小企业服务实施部门的新设、改组的中小企业对策实施部门集中。</li> </ol>
	对市政府	向经济贸易局及中小企业局、乡镇企业局等中小企业服务实施部门的新设、改组的中小企业对策实施部门集中。
二、支援搞活中小企业与加强经营管理能力	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 构筑能够进行经营诊断、经营指导、经营咨询、培训经营人员、从业人员的专家培育体系。</li> <li>2. 健全以构筑“统一的、跨行业的中小企业支援体制”为可能的法律基础和对各级政府进行指导。</li> </ol>
	对省政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 为市级要构筑的“统一的、跨行业的中小企业支援体制”提供支持、帮助。</li> <li>2. 建立核心“中小企业服务机构”。</li> <li>3. 核心“中小企业服务机构”的机能、作用。                             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 构筑与支援同业协会组织化的协同工作体制。</li> <li>(2) 利用 IT 提供同业界、市场、经营、技术、政策信息，发行电子邮件杂志，通过经营会员交易场所等使会员组织化。</li> <li>(3) 帮助会员企业改善经营体质和提高经营能力：提供经营诊断、经营指导、经营咨询、培训经营人员、从业人员。</li> <li>(4) 对金融机关的小额融资推荐、向信用保证机构的推荐、实施会员交易场所入会资格审查等，设定构成这些事业基础的信用审查标准并构筑审查体系。</li> <li>(5) 政府补助金的转达。</li> <li>(6) 支援·促进形成产业集聚·活性化、指导·帮助创业。</li> <li>(7) 向各种 BDS(Business Development Service) 提供者的企业介绍·派遣中介。</li> <li>(8) 向上述有关活动·机能的各级市区县派出的中小型服务中心提供帮助。</li> </ol> </li> <li>4. 举办培养经营指导人员的讲座及推进省级的资格认定。</li> </ol>
	对市政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 构筑“统一的、跨行业的中小企业支援体制”。</li> <li>2. 设立各级市区县中核心“中小企业服务机构”的派出机关（受理机关）中小型服务中心、构筑与核心服务中心之间的服务网络。</li> </ol>
三、顺利实施对中小企业的资金提供（强化财务基础）	对中央政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 通过设立以利用公共资金（也包括通过发行债券准备资本）振兴中小企业为目的的金融机关引进制度金融。</li> <li>2. 对有关通过信用保证机构接受信用审查手法·标准的国有商业银行进行指导及协调二者间的关系。</li> <li>3. 构筑·建立·提供信用保证制度上的全国性再保险机构。</li> <li>4. 实现对中小企业减轻税率。</li> </ol>
	对省政府	1. 建立以中央政府公布的中小企业金融机关资金提供·信誉力提供为背景的小额融资推荐制度。

		2. 设立以出自下级行政区信用保证机构、省政府及中央政府的捐助金为基础的省信用保证机构、对下级行政区信用保证机构进行再保证。
	对市政府	1. 奖励以同业协会为最小捐助单位的非营利性地域信用保证机构的设立和向保证机构捐助来自财政的保证基金。 2. 地区信用保证机构对上级行政区信用保证机构进行保证基金捐助、接受再保证。
四、通过中小企业振兴培育新事业、促进就业	对中央政府	1. 支持创业的优惠税制措置。 2. 引进通过公共金融机关的创业资金贷款制度、自己资本充实方案。 3. 引进各种补助金制度。
	对省政府	1. 支持创业的优惠税制措置。 2. 引进通过公共金融机关的创业资金贷款制度、自己资本充实方案。 3. 引进各种补助金制度。
	对市政府	1. 通过产业行政当局及中小企业服务机构协助工作体制形成 Dynamic • Cluster (特定产业集聚), 构筑地区产业活性化支援体制。 2. 支持兴办事业 (创业) (1) 通过中小企业服务机构管理的信息提供系统指导创业。 (2) 中小企业服务机构指导财务各表、事业计划、资金计划的制作、提供资金、人事管理技巧、公司法律事务、开业手续等的经营培训。 (3) 通过中小企业服务机构自身或机构会员的合作设立、运营孵化中心 (Incubation Center)。 (4) 创设风险资本 (Venture Capital)。 (5) 事业资金优先融资等的财务支援。 (6) 税制优惠措置的适用。 (7) 制造业方面、谋求创业希望者 (特别是设计技术人员) 与产业集聚地之间的协调、帮助建立使制造设备控制在最低限度的同时能够生产最终产品的体制 (Fab-less 化: Fabrication Less)。

### 1.11.3 商业·物流振兴

战略	对应采取的政策、制度、事业的建议	
一、扩大和活跃国内市场	对中央政府	1. 制定完善与运输业相关的综合性政策法规 (对交通部发布的《汽车运输规定》(1999年)进行修订、立法。对运输企业实行许可证制,分省际运输许可证和省内运输许可证) 2. 制定与国内直接投资相关的西部优惠政策 (对一定规模以上的国内资本将工厂等从东部转移到西部的给予奖励) 3. 放宽国外对流通业的投资限制(零售、物流)(正在执行)
	对省政府	1. 建立省内运输许可证制度(由交通局颁发许可证。对运输企业划分等级) 2. 设置或加强引资部门(为国内外的投资者提供一站式服务。不局限于省内一定的区域,为投资者推荐最好的建厂地点) 3. 促进省内产品的品牌化 (“Made in XX省”,“XX省出品”等。要比目前做得更大)
	对市政府	1. 通过适当的价格限制和优良企业认证制度,保护消费者的利益 2. 简化新加入市场的行政手续,提高效率 3. 城市建设中保证物流的顺畅化(在商业地区实现货物搬运的便利化、设施共享化、信息化等) 4. 确保物流的事故防范和稳定性(交通路线的安全限制)
二、批发市场的协作化	对中央政府	1. 建立促进电子商务发展的制度 (【信息产业部】完善对个人及法人的政府电子认证服务。电子认证局等) 2. 与促进合作相关的立法
	对省政府	1. 确定批发市场的建设模式(【商业局】) 2. 支持现有批发市场的信息化建设(补贴费、技术支持)(【商业局】)
	对市政府	1. 现代化批发市场的选址 ([规划局]设立物流区域。[商业局]引资及组织) 2. 现有批发市场实现高效化、信息化 (【商业局】促进库存、定单等的信息化)
三、促进商业地区充满活力	对省政府	1. 确定商业地区活性化工作的试点城市 (【建设局、商业局】) 2. 实施省内“示范商店街活动” 3. 召开听政会和联络协议会
	对市政府	1. 恢复现有商业地区的活力 (由商业地区的商家组成行业组织和城市建设联络协议会。建设商业地区毗邻的公共停车场等) 2. 促进新的商业地区的建设 (有计划地培育郊区型购物中心)
四、零售业的高效化	对省政府	1. 对企业理念与环境等保持一致性及重视当地消费者和批发企业利益的外资零售业企业,给予引资优惠政策 2. 提供与国家及省政策的相关信息,开展技术支持(环境、会计标准、WTO等)(【商业局】)
	对市政府	1. 实现商店街内经营者的组织化 (【商业局】对组织化给予支持,安排培训计划) 2. 研究大型零售店与现有商业地区共存的策略 (【商业局】大型店铺)
五、通过与亚洲各国的FTA,开拓国际市场	对中央政府	1. 开展通商和外交谈判,促进FTA的开展。 2. 了解各国市场的动向 3. 完善软硬件设施,促进相互市场进入 4. 扩大内陆的集装箱运输 (建设高规格道路,完善集装箱的装卸设施) 5. 促进GMS地区多国物流协议的签订
	对省政府	1. 以对方国为对象,开展本省产品的市场调研(举办展览会等) 2. 促进陆路、空路、海路交通的高效联合
	对市政府	—

#### 1.11.4 旅游振兴

战略	对应采取的政策、制度、事业的建议	
一、开发旅游商品：设计旅游线路以及组合名品旅游商品和开发中的旅游商品	对中央政府	—
	对省政府	1. 在资金和政策上支援观光协议会的运营（例如支持制定旅游线路的开发计划，支持联合开展宣传活动）。 2. 优先支持建立了观光协议会的地区，完善建立观光协议会的基础。
	对市政府	1. 在旅游线路沿线的地级市和县级市成立观光协议会，并定期召开会议。 2. 协议会制定旅游线路的开发计划，提高旅游的服务质量（相互监督），开展联合宣传等活动。
二、明确对象市场	对中央政府	—
	对省政府	1. 从技术上支持地级市和县级市明确旅游资源的市场划分。 2. 根据地级市和县级市的旅游资源市场划分结果，制定省级的旅游振兴战略。
	对市政府	1. 明确在时间轴（短期、中期、长期）中，本市所拥有的旅游资源面向怎样的市场（国际游客、外省中国游客、省内游客、商务旅游客人）。 2. 面向不同的市场开展市场宣传（宣传活动、完善面向市场的设施等）。
三、召开省级旅游展览会	对中央政府	—
	对省政府	1. 召开省级旅游展览会。参展单位有地级市和县级市的旅游局、旅行社等，一般市民也可以进展会参观。 2. 省旅游局对宣传能力不足的地级市和县级市旅游局进行支持。
	对市政府	1. 参加省级旅游展览会的展出，宣传市内的旅游资源。
四、保护旅游资源	对中央政府	1. 应引进不仅针对各个建筑，而是保护整个城市成为风景区的制度。 2. 制定研究和修复遗迹和建筑物的相关标准（例如：不凭想象进行修复，修复中使用的建筑材料应与过去的材料相同等）。 3. 增加遗迹和建筑物的学术研究及修复的相关预算，灵活的开展活动。 4. 根据2确定的标准，对省管理的旅游资源进行管理方面的监测。
	对省政府	1. 根据国家制定的遗迹和建筑物的研究修复标准，对地级市和县级市管理的旅游资源进行管理方面的监测。 2. 根据国家制定的遗迹和建筑物的研究修复标准，对省管理的旅游资源进行保护。 3. 增加遗迹和建筑物的学术研究及修复的相关预算，灵活的开展活动。 4. 确定针对城市居民的舒适生活设施建设方针，对地级市和县级市开展的建设进行监测。
	对市政府	1. 根据国家制定的遗迹和建筑物的研究修复标准，管理旅游资源。 2. 建设城市居民的舒适生活设施。
五、强化旅游协会	对中央政府	—
	对省政府	1. 支持能力较低的地级市和县级市成立旅游协会。 2. 支持能力较低的地级市和县级市旅游协会的运营（对运营进行财政支援，派遣人才）。
	对市政府	1. 成立由旅行社、宾馆、面向游客的餐厅、公交车和出租汽车公司、礼品商店等组成的旅游协会。 2. 旅游协会的运营不是由行政为中心，而是以民间为主体开展（为了从民间发掘有关振兴旅游的好主意）。 3. 支持旅游协会的活动（对运营进行财政支援，派遣人才）。
六、提高旅游服务质量并培养人才	对中央政府	1. 制定培养和培训旅游领域人才的国家级目标。 2. 确保培养和培训人才的经费来源（例如利用部分旅游税开展人才的培养和培训、省或市承担人才培养和培训的经费等）。
	对省政府	1. 建立旅游行业从业人员的人才培养和培训制度（建立培训制度和资格）。 2. 向地级市和县级市派遣人才培养和培训的讲师。 3. 准备人才培养和培训的资金。 4. 对旅游服务质量进行监测（突击检查）
	对市政府	1. 对旅游行业的从业人员开展培训（进修）。 2. 准备人才培养和培训的资金。 3. 对旅游服务质量进行监测（定期检查）。

七、提高中等城市的宾馆服务质量	对中央政府	1. 为了加强省、市宾馆等级审查的软件部分评估, 对省、市等级评审员进行培训。
	对省政府	1. 对四星级宾馆的审查应更加重视软件部分。 2. 在人才培养方面, 支援省会城市宾馆和中等城市宾馆之间开展协作(以民间为主体无法开展协作时, 开展信息提供的服务)。 3. 市旅游局对宾馆开展的培训进行支援(派遣讲师, 对能力低下的市旅游局进行支持)。
	对市政府	1. 对四星级宾馆的审查应更加重视软件部分。 2. 在人才培养方面, 支援省会城市宾馆和中等城市宾馆之间开展协作(以民间为主体无法开展协作时, 开展信息提供的服务)。 3. 市旅游局在宾馆开展的培训应以应用(实际操作的培训)为中心。
八、通过开展少数民族观光, 保护传统文化, 振兴文化, 并开展农业旅游	对中央政府	—
	对省政府	1. 支援能力较低的市旅游局。
	对市政府	1. 寻找有意开展少数民族观光和农业观光的村庄。 2. 通过成立公司和机构等将村庄里开展少数民族观光和农业观光的人们组织起来。 3. 开展旅游服务和卫生方面的训练。 4. 支持旅游方面的宣传。

### 1.11.5 农业·农产品加工振兴

战略	对应采取的政策、制度、事业的建议	
一、根据当地人的倡议制定战略，创造独特性	对中央政府	1. 承认农业政策的多样性，将主要权限移交给省。
	对省政府	1. 通过省令等决定放宽农业政策的限制 2. 确定示范农村，接受省内其他地区的考察
	对市政府	1. 对当地人民的倡议给予奖励和补助 2. 允许和承认农民活动团体作为非营利性法人（NPO）的存在 3. 将市内业务的一部分进行委托
二、开发人才资源，培养故乡意识	对中央政府	—
	对省政府	1. 在小学教育中，充实对省内情况增进了解的课程【教育局】 2. 建立城市和农村中小学的姊妹校关系，促进相互访问【教育局】 3. 由同省出生的人士在北京、上海、广州、香港等地组建“省同乡会” 4. 接收回省的人才【劳动局】 5. 确定省花、省纪念日、省的象征物
	对市政府	1. 在小学教育中，充实对省内情况增进了解的课程【教育局】 2. 对小学生设立体验农业园，让他们体验农业的一些东西 3. 接收返市的人才。特别要进行宣传等。【劳动局】
三、与大学、研究机构的合作	对中央政府	1. 制定和完善制度，以促进国家研究机构、大学在农产品加工方面建立企业，增加对与研究机构、大学等合作的奖励 2. 在国家研究机构、大学里设置创业中心(TLO)
	对省政府	1. 成立省内研究机构、农业系统大学间的协议会 2. 定期举办研究机构、大学与省内城市、农业企业间的技术交流会
	对市政府	1. 编制市内的本地资源目录，使本地区以外的专家也能了解当地有什么样的资源 2. 在市政府内设立促进合作的部门
四、对生物多样性的保护及高效利用	对中央政府	1. 严格执行《生物多样性条约》(1993年通过)以及根据该条约制定的《生物多样性保护行动计划》(1994年制定)(执行中) 2. 根据需要，设立和调整自然保护区
	对省政府	1. 支持国家的生物多样性相关政策 2. 保护和利用自然保护区 3. 保护草药及稀少动物
	对市政府	1. 保护稀少资源，以及开展促进对稀少资源增进了解的活动 2. 做好可利用资源的保护和利用工作
五、充分利用作为地区资源的原乡镇企业	对中央政府	1. 贯彻并执行国有企业重建计划 2. 促进与乡镇企业相联结的国有企业的重建工作
	对省政府	—
	对市政府	1. 对陷入困境的利用蚕丝等本地资源的国有企业、乡镇企业提供帮助，或向省和国家申请支持 2. 对从事农产品加工等工作的乡镇企业的创业提供援助
六、发挥地理优越性，通过物流战略，提高附加值	对中央政府	1. 建设高速公路网【交通部】 2. 加大机场建设【民用航空局】
	对省政府	1. 建立省级的低温、恒温运输体系
	对市政府	1. 建立低温运输体系。特别是要争取冷藏运输卡车、冷冻集装箱等设施、经验。 2. 培养农民的商业意识，培养流通企业，与作为流通业后备军的农村青年交流意见，帮助他们到发达地区学习、参观。培育生产—直销网络等农业商业。
七、开展利用地区资源的农产品加工	对中央政府	—
	对省政府	—
	对市政府	1. 调整农村的当地食品，研究大规模生产的方法 2. 创建与其他地区开展经验交流的平台 3. 到其他地区学习参观 4. 技术支持 5. 销售中心

八、促进以城市市场为对象的环保型农业	对中央政府	1. 制定、修改绿色食品等标准【国家食品药品监督管理局】
	对省政府	1. 根据国家标准，对绿色食品等进行认定
	对市政府	1. 对无公害农业、绿色农业、有机农业进行研究开发、普及、制定标准 2. 对物流、市场调研体制给予支持 3. 对农民实施启蒙教育，培养农村领导人才 4. 形成与城市居民间的网络化联系，建立生产—直销网络
九、保护自然环境和景观，吸引城市居民	对中央政府	1. 制定以选定水源地、封闭型湖泊等对环境极其重要的地区为目的的方针。
	对省政府	—
	对市政府	1. 实施环保型农业，预防农村的土壤、水质污染及农药引发的公害。 2. 培养农村的环境意识，教育他们保护农村环境。 3. 建设对人无害的、美丽的农村景观，吸引城市居民：修建供接待城市居民用的类似于村庄的、安全且具备最基本接待条件的设施。 4. 挖掘可供销售的产品，吸引农村体验游的游客，并向他们推销本地产品；通过互联网等，向城市居民提供信息，开展综合宣传。