

5. 怀化市发展战略

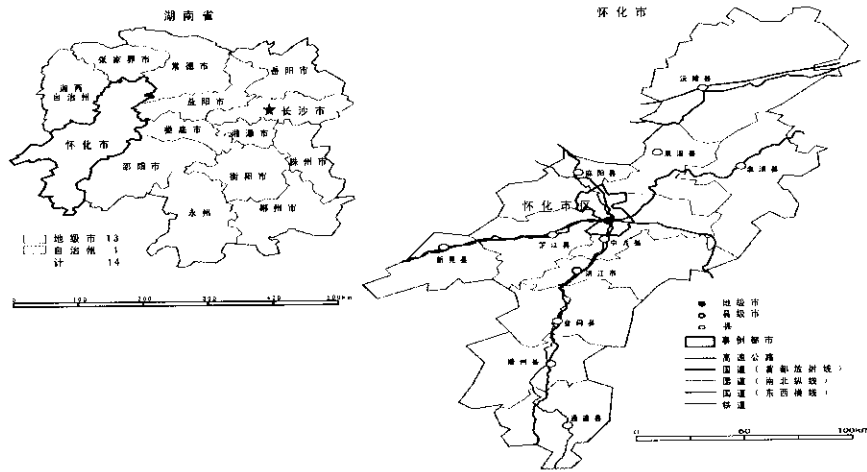


图 II.5.1 怀化市位置图

资料来源：JICA 调查团制作

5.1 城市类型(鹤城区)

怀化市的城市类型如下。

- ①规模特征 [类型] 中等城市(人口 21.8 万)、非农业人口比率 68.0%(省平均 21.0%)、非农业人口年平均增加率(1990~2002 年)4.62%(省总人口年平均增加率 0.68%)、人口剧增的城市
- ②布局特征 [类型] 地方圈 湘西地区的中心城市
- ③行政机能 2 级行政区怀化市的市辖区(鹤城区)、地级市
- ④社会特征 少数民族人口比率(-)
- ⑤经济特征 GDP 39.8 亿元、GDP/C 12,443 元(全省平均的 2.0 倍)(2001 年)
- ⑥产业特征 [类型] 物流、商业城市
基础产业 ①物流(贸易)、②商业、③工业
第一、第二、第三产业分类 GDP 构成比率(%) 2.9:16.1:81.0(2001 年)

表 II.5.1 怀化市(鹤城区)的人口、GDP 的变化情况

项目	年份	1990 年	1995 年	2000 年	2001 年	2002 年
总人口(万人)		48.48	53.57	31.39	31.97	32.03
非农业人口(万人)		12.68	17.83	20.66	21.15	21.78
非农业人口率(%)		26.2	33.3	65.8	66.2	68.0
GDP 总额(亿元)		6.59	27.86	38.96	39.78	-
第一产业 GDP(%)		34.7	14.8	2.9	2.9	-
第二产业 GDP(%)		22.2	29.3	22.1	16.1	-
第三产业 GDP(%)		43.1	55.9	75.0	81.0	-
市居民人均 GDP(元)		1,359	5,201	12,412	12,443	-
省居民人均 GDP(元)		-	3,366	5,626	6,039	6,549

注：1990、1995 年的统计数据为老怀化市区(现在的鹤城区和中方县)的数据
资料来源：《中国城市统计年鉴》1990~2001 年、《中国人口统计年鉴 2002》

5.2 城市概况

怀化市地处湖南省西部，北纬 $26^{\circ} \sim 29^{\circ}$ 、东经 $108^{\circ} \sim 111^{\circ}$ 之间，北部与同省内的张家界市、西北与湘西土家族苗族自治州、西部与贵州省、南部与广西壮族自治区、东北部与常德市、东部与益阳市和娄底市、东南部与邵阳市接壤。其整体地势为海拔 1,000~2,000 米的山脉所覆盖，河流则主要是注入洞庭湖的沅江中上游的河流。

(1) 面积、人口、行政

怀化市是 2 级行政区(地级市)，除大致位于市区中央位置的鹤城区以外，还管辖着 2 区 1 市、10 县。总面积 27,624 平方公里，耕地面积为 25 万 8,300 公顷、不足总面积的 10%。人口 489 万 8,300 人(2002 年)。其中，农业人口按 395 万 5 千人来计算的话，农民人均耕地面积为 0.065 公顷，如果按农户平均人口数 3.61 人来计算，那么，1 户农民家庭的耕地面积不过 0.23 公顷。

(2) 自然、气候

怀化的气候属亚热带性气候到温带性气候之间，气候温暖，大致类似日本的宫崎县和鹿儿岛县等地。参照 2002 年记录，年平均气温 17.2 度、最高气温 27 度(月)、最低气温 6.6 度(12 月)。降雨量方面，虽然年平均降雨量达 1650 毫米，但不同月份的降雨量差距较大，相对于月平均降雨量的 137.5 毫米，1 月、9 月、11 月份的降雨量较少，分别为 37.5 毫米、34.4 毫米和 36.7 毫米，而 5、6、7 月则每月均超过 200 毫米，其中 5 月为最大降雨月，降水量高达 297 毫米。换句话说，10~3 月之间为枯水期，因此，估计这种情况会对水力发电为中心的电力供给产生较大影响。

(3) 基础设施

1) 铁路

怀化市是因铁路的修筑而诞生的城市。横贯东西的湘黔线与贯穿南北的焦柳线在怀化市区中心部(鹤城区)交会。在鹤城区，以怀化站为中心，沿焦柳线北部还有象鼻站、南部有南站；湘黔线沿途东部设有东站。南站是货运站，附带有集装箱场、露天堆货场、专用铁路线(7 条)及仓库群等设施。另外第三条铁路是从重庆到怀化的渝怀线，全长 600km，目前正在建设中，预计今年底或明年初完工通车。这条铁路是从重庆经怀化连接广西壮族自治区海港的重要铁路。

2) 公路

主干线在怀化市中心交会的 320 国道和 209 国道以及横穿沅陵县的 319 国道，市内的公路总长度达 6,462 公里(除农用路外)，还有 12 条省级公路 968 公里、88 条县级公路 2,630 公里、354 条乡村公路 5,165 公里等等，市区到乡村的通路比率达 71.7%，全部公路的铺装率约为 20%。目前包括建设中的高速公路共计划有 3 条。即，①连接上海市—怀化市(中方县)—瑞丽(云南省)的上瑞高速公路(建设中，计划 2007 年通车)；②连接长沙—怀化市(沅陵县)—重庆市的长渝高速公路(计划 2008 年通车)；③计划于 2008 年开始动工的连接包头(内蒙古自治区)—怀化(鹤城区)—茂名(广东省)的包茂高速公路(计划 2015 年全线通车，吉首、鹤城区之间预计在 2010~2011 年前后通车)。

3) 水路

水路交通自古以来就被广泛采用，最繁盛时曾达到 2,000km，但随着公路和铁路的发达以及水运花费时间长、水电站的建设致使航路被分为几段等原因，其功能已大为减退，目前具有通航能力的河流有 15 条，总长度达 1216 公里。其中，4 级航道 183 公里、5 级航道 215 公里。沅江主流的水库在建设时也修建了部分船闸，但由于水力方面的原因，以及阶梯式水库的建设计划等，今后水

运方面的可能性将会进一步被削弱。

4) 航线

目前还没有航线开通。计划修复并整顿抗日战争时期使用过的芷江机场，目前这一计划正在实施，预计 2004 年底试通航。该机场总面积为 4,382 亩，拥有 2,000 米的跑道。机场距怀化市市区约 30 公里，与高速公路连接。

5) 运输量

2002 年度的运输业绩如下。

表 II. 5. 2 怀化市的实际运输业绩(2002 年)

	铁路运输	公路运输	水路运输	合计
旅客运输(万人)	584	7,834	411	8,829
货物运输(万吨)	300	1,634	83	2,017

资料来源：《怀化市统计年鉴 2002》

(4) 经济、产业

1) 经济

2002 年，怀化市的国内生产总值为 235 亿元，人均 GDP4,798 元。产业比构成分别是第一产业 33%、第二产业 32%、第三产业 35%，各产业比率大致相当。但是，分析各县的产业构成，溆浦县的第一产业占整体的 21%，沅陵县的第三产业占整体的 34.4%、鹤城区的第三产业则占整体的 12.5%。至于国内生产附加值的分配方面，劳动者报酬占 65%，其余，固定资产投资、经营剩余资金和税金各占 14%、12%和 9%的比率。

2) 产业(2002 年统计)

农业生产

- 粮食作物生产方面，谷物 156 万吨、豆类 3 万吨、薯类 12 万吨
- 商品作物生产方面，油料作物 9.7 万吨、棉花 2 千吨、甘蔗 3.3 万吨、烟草 6 千吨等
- 其他农作物的生产情况是，蔬菜类 110 万吨、白菜 24 万吨、茶类 1,252 吨、水果 53.5 万吨

渔业

- 淡水捕鱼业生产 33.2 万吨、淡水养殖渔业生产 2.6 万吨

林业

怀化市被称为“八山、一水、一口”，其森林面积覆盖了大部分的土地(森林覆盖率为 64.7%)，是森林资源丰富的地区。主要树种为杉树，但由于用途不大，目前正在转种松树。今后计划增加对林业的投入，以保证怀化市 4 大支柱产业之一的林业和林产品加工业的原料供应。

总林地面积： 1,948,980 公顷

有林地面积： 1,595,220 公顷

木材蓄积量： 55,460,000m³

主要树种：

杉树： 25,260,000 m³

马尾松： 18,270,000 m³

阔叶树： 11,540,000 m³

竹林面积： 63,980 公顷

当年造林面积： 18,450 公顷

退耕还林面积： 13,960 公顷

主要林业和林产品：木材、竹、漆、桐油、山茶油、棕榈、松香、核桃、板栗、银杏、栲胶、果树等

畜牧业

主要畜牧养殖数及产量(2002年)如下所示。

表 II. 5.3 怀化市的主要畜牧养殖数量及产量(2002年)

家畜种类	生猪出栏数	产量(吨)
猪	337 万头	250,615
牛	15 万头	18,335
羊	60 万头	9,949
家禽	3,677 万只	54,109

资料来源：《怀化市统计年鉴》

工业

工业前十位行业的产值(2002年)如下所示。

主要工业和产值(单位：千元·货币价值)

①电力·能源生产	2,141,103
②非金属矿物生产	579,496
③有色金属提炼加工业	534,508
④医药制造业	411,401
⑤化纤制造业	411,072
⑥木材·竹制品加工	318,408
⑦化学原料·化学产品	293,489
⑧食品加工业	264,104
⑨采煤业	262,458
⑩有色金属开采业	216,112

5.3 现行的长期发展规划、城市规划纲要

5.3.1 十五计划纲要

十五计划中怀化市的主要开发目标是，在经济开发方面以第三产业、其中尤其要把振兴制造业放在重要位置，实现劳动力从第一产业的脱离，采取以大胆实行产业结构改革为前提条件的战略。具体来说，就是计划将第一产业所占的比重由 35.6%(1995)下降到 18%(2005)，第三产业比重由 29.8%(1995)上升到 42%(2005)。其中，提出计划期间工业生产的增长率要达到年 13.8%的高增长。另一方面，预计农业生产将以年 4%的比率持续增长，在进行结构改革的同时保持适当的增产率以维持生产。同时，人均国民生产总值预计将以 8.6%的比率持续增长。而城市化比率的目标则确定为 28%。

在社会、人民生活、环境方面的目标是，城市居民和农民的人均可支配收入分别确定为 5.7%

和 8.0% 的增长率，所得金额分别是 6,800 元和 2,600 元，但两者之间仍然有着 2.6 倍的差距。关于城市整治方面，计划把城市绿化率由 12% 提高到 16%，污水处理率 30%、垃圾处理率 50%。

表 II.5.4 十五计划主要指标

十五计划主要指标(经济)						
指标名称	单位	1995 (八五计划)	2000 (九五计划)	2005 (十五计划)	九五平均 增长率(%)	十五平均 增长率(%)
国内生产总值	亿元	144.29	223.56	380	9.5	9.5
第一产业	亿元	51.32	56.72	70	3.7	3.2
第二产业	亿元	43.02	78.31	158	13.9	12.9
其中工业生产	亿元	34.6	68.1	135	15.7	13.8
第三产业	亿元	49.94	88.53	152	9.8	10
人均 GDP	元	3,069	4,630	7,600	8.6	8.6
产业分类构成比						
第一产业	%	35.6	25.4	18	-	-
第二产业	%	29.8	35	42	-	-
第三产业	%	34.6	39.6	40	-	-
农业生产	亿元	37	45.9	56	4.4	4
消费						
零售商品总额	亿元	44.89	67.63	105	8.5	9.2
消费者物价指数	116.7	99.6	103			
城市化率	%	16.6	21	28		
十五计划主要指标(社会·民生·环境)						
指标名称	单位	1995	2000	2005	九五平均 增长率(%)	十五平均 增长率(%)
人口数(年度末)	万人	470.2	482.82	500	0.53	0.7
失业率(城镇登记)	%	-	4.5	4	-	-
可支配收入	人均					
城市居民	元	4208	5163	6800	4.2	5.7
农民	元	1084	1817	2600	10.9	8
恩格尔指数						
城市居民	%	54	44	37	-	-
农民	%	68	62	61	-	-
电话普及率	台/100人	1.94	7.74	30	-	-
城市绿化率	%	-	12	16	-	-
城市污水集中处理率	%	0	0	30	-	-
城市垃圾处理率	%	-	10	50	-	-

资料来源：《怀化市国民经济和社会发展“十五”计划》、2001年7月、怀化市计划委员会

5.3.2 怀化市十五计划中关于工业开发计划的纲要

怀化市十五计划中最重要的部分，即工业振兴计划之概要如下。

(1) 工业结构的调整方向和重点

1) 方针

- 通过对山区自然资源和农业的综合开发，促进工业发展
- 培育发展并扩大大规模产业、大型企业和名牌产业

2) 主要目标

工业总产值

2001~2005 年	年平均生产率	12%
2005 年产值		560 亿元
总产值中的分配比重	1996 年	48%
	2005 年	84%

体制改革的目标

促进企业的民营化	促进国有股份向民间的转让
	企业所有权与经营权的分离
	行政与企业管理的分离

资源利用的目标

振兴以当地资源和农业开发成果为原料的加工业,并将其在整个产业生产总值中所占的比重由 1999 年的 44%提高到 2005 年的 60%。

3) 调整方针

企业的调整

- 国有企业经营体制的转换与集团化
- 小型国有企业的清理整顿
- 遵循经济原则促进企业淘汰
- 促进国营·民营企业的融合
- 促进农村工业的发展
- 培育有实力的民营企业

支柱产业的规模化

- 培育医药、林业、电力和纤维业成为支柱产业
- 将医药产业作为主导产业,其余作为重点产业。
- 加大支柱产业结构的调整力度
- 支柱产业经营的严格管理与振兴
- 加速龙头企业技术中心的建设

企业所有制的改革

- 大中型企业(鹤城区、洪江区)投资家的多元化
- 小型国有企业的自由化·活性化
- 股份制所有企业经营者的集资奖励
- 法人股东的参与奖励

充分利用当地资源的工业的合理布局

- 以 1 个中心、3 条干线作为空间战略的支柱。
- 发挥 3 条干线沿途主要城市麻阳、黔城、会同、靖州、叙浦、芷江、新晃等地的优越性。
- 将靖州、洪江区、鹤城区、会同作为主要竹产品加工地区
- 将溆浦、沅陵、新晃、麻阳、通道作为食品加工的重点地区
- 将鹤城、沅陵、靖州作为医药产品重点生产地区
- 将辰溪、中方、洪江市、溆浦作为建材、电化重点
- 对工业园区进行适当开发
- 城镇发展首先从工业起步,将乡镇工业作为产品加工的前沿。

5.4 未来预测(人口、GDP)

怀化市 2005 年、2010 年、2020 年的 GDP 以及市区 GDP(均以 2000 年价格为基准)2000~2005 年、2005~2010 年、2010~2020 年的 GDP 年平均实际增长率的预测如表 II.5.5 所示。

此外,关于怀化市 2005 年、2010 年、2020 年的常住人口、城市人口、市区人口、人均 GDP 以及 2000~2005 年、2005~2010 年、2010~2020 年的各年平均增长率的预测数值也请参照表 II.5.5。

表 II.5.5 GDP 及人口关系的未来预测数值

		2000	2005	2010	2020	年平均成長・增加率		
						2000-05	2005-10	2010-20
GDP	億元	198.6	283.1	362.9	532.7	7.3%	5.1%	3.9%
市区GDP	億元	12.1	22.7	36.3	63.9	13.4%	9.9%	5.8%
常住人口	万人	464.0	480.8	494.3	521.2	0.7%	0.6%	0.5%
都市人口	万人	28.7	33.0	37.9	45.9	2.8%	2.8%	1.9%
市区人口	万人	34.7	39.8	45.8	55.4	2.8%	2.8%	1.9%
1人当りGDP								
市全体	元	4,280	5,888	7,342	10,221	6.6%	4.5%	3.4%
市区	元	3,492	5,685	7,929	11,538	10.2%	6.9%	3.8%

注:关于预测的前提、方法等详细内容,请参阅第一篇第一部“5. 西部地区的社会经济框架。”

资料来源: JICA 调查团制作

5.5 发展战略总论

5.5.1 须从怀化市的何处着眼

我们将和怀化市的发展相关的特征,分潜力和课题两大项记录如下。

(1) 潜力

- 1) 以人工林为主体的丰富的森林资源
- 2) 丰富的水力发电资源
- 3) 铁路公路和高速公路的要冲
- 4) 广大的市辖面积及跨周边省份的地区(商业圈)
- 5) 温暖多雨的气候
- 6) 传统的水运和水力
- 7) 超过 400 万人的 2 级市及成倍的周边地区人口
- 8) 全国侗族的聚集地以及以苗族为主的广大少数民族文化区
- 9) 丰富的自然条件及良好的生态环境
- 10) 丰富的中草药资源

市政府在十五计划中,将工业开发作为经济开发最重要的主题,共列出 4 个重点领域。即医药产业、林业、纤维产业(含纸浆・造纸)和电力开发。这些重点产业领域的开发既确实以怀化市的实际潜力为基础,也和我们调查工作中的着眼点大致相同。

也就是说,这些潜力与怀化市的地域特征非常吻合,而对这些特征的彻底研究与利用就成为开发成功的关键所在。如上所举的 4 个产业领域虽然乍看起来似乎不同,但如果从怀化的地势、气候·水土来分析,就不难看出它们都是相互关联、能够形成地区产业链的产业。

(2) 课题

以下列举的是包括怀化市市民在内的有关人士的见解以及根据现场调查结果总结出的怀化市的问题所在。

- 1) 无计划性的城市空间结构
- 2) 作为重要产业的批发业之凋敝化倾向
- 3) 战略性产业的缺乏
- 4) 城市周边居民与边远地区居民之间差距(社会、经济)的增大
- 5) 不卫生、被污染的市街区
- 6) 打工收入是最大的产业(雇佣机会少)
- 7) 受其他地区的攻势而日渐缩小的商业圈
- 8) 政府的财政困难与预算分配的差距
- 9) 市内基础设施开发整治的迟滞
- 10) 竞争的过度激化
- 11) 市场知识·信息的缺乏(农民)与援助措施的缺乏
- 12) 投资环境不好
- 13) 市民主导型社会形成的迟滞和共同社会意识的欠缺
- 14) 少数民族文化的衰亡危机
- 15) 特点尚不鲜明的新兴中等城市

(3) 发展战略主要因素的探讨

综合以上列举的怀化市的发展潜力和课题以及调查结果,为了寻找怀化市发展的途径,我们进行以下的探讨。

1) 城市发展所谋求的

所谓城市发展,我们理解为是建设对城市中心地区在内的广大地区的全体居民来说自然环境优美、社会和居住环境舒适、经济发达、文化教育健全的城市,同时城市的维护和运营是长期的并且不断发展的。要实现这样的城市发展,具体要研究的是最大限度地利用该地区的独特的地区潜力因素以及寻求从根本上解决存在着显著问题的方法。

2) 对因素的评价和研究

对于上述列举的主要潜在因素和问题,我们研究了下列评价和解决方法。

A. 对潜力因素的评价

a. 以人工林为主体的丰富的森林资源

中国的国土面积很大,但相当部分是干燥地带和山区,可以说植被丰富的地区并不多。特别是满足众多人口粮食需求的耕地面积相对于农村人口来说非常少,这也是制约农户收入增加的原因之一。为此,许多农户不得不开垦山坡的倾斜面作为农业耕地,但这种开垦又造成了水土流失、生态被破坏、水源地的水质恶化等问题。近些年实施了退耕还林政策,但没有显示出明显效果。在这种情况下,怀化市拥有约 195 万公顷的林地面积,大约占全市面积的 65%,作为中国南方的重要森林

地带被指定为国家林业示范地区。但森林的质量并不是太好，每公顷的材积量仅为 34.8 立方米。虽然 80% 的森林为中幼林，但这样的木材蓄积量还是偏少。通过根据怀化地区的气候条件改良森林品种、选择树种、实施再造林和开展完善的森林管理，这些问题是有可能解决的，同时现有的森林面积本身也必将成为今后怀化市的重要的资源。特别是在重视地球环境问题的 21 世纪，作为可持续资源的森林的重要性正在日益受到人们的重视，因此今后有必要慎重地研究怎样使森林资源的利用更加符合经济发展的目标。

b. 丰富的水力发电资源

水力发电是当代最为理想的发电方法之一。怀化市位于山区，拥有丰富的水力资源。理论发电能力为 480 万 kw，其中可开发的发电能力有 380 万 kw，已开发的发电能力为 225 万 kw (59.2%)。今后随着阶梯式水库的建设等电力开发会进一步的扩大，怀化市的电力供应可以说在今后不会发生重大的短缺。但水力发电的缺点是冬季的枯水期会发生水量不足的问题，因此以水力发电作为基础电力存在着很大的问题。一般情况下解决这一问题的方法是建立以火力发电为基础电力的体制，通过调节蓄水量保证电力的稳定供应，但怀化地区缺乏煤炭和石油、天然气等化石燃料的供应源，必须从其他地区调运。解决这一问题的对策可以选择以木材为主原料的生物发电配以小水力发电。并要注意避免过度的开发水力发电会导致水库周边的居民搬迁和环境破坏等问题。

c. 铁路公路和高速公路的要冲

怀化干线交通网的发展可以说是得益于得天独厚的地理位置。但就目前的现状来看应该说并没有得益于这些交通网。东西南北交错的铁路货运大多仅仅从怀化经过，在怀化区域内没有完全发挥其运输手段的功能。究其原因可以说适合于铁路运输的当地特色产品在怀化市还没有被完全开发，同时以怀化为中心的消费市场还没有完全形成。相对于铁路运输，适合于高速公路运输的货物范围广、一次性运输量少，因此，预计在 2007~2008 年完工的 3 条高速公路将会对怀化的经济产生深远的影响。可以说现在是怀化市物流的黎明，高速公路运输将会提高运输速度，也必将带动经济的高速发展和消费市场的扩大。今后需要解决的问题是完善怀化市的国道、县道和乡道并同时完善物流体系，这样才能使高速公路的发展取得相应的经济效果。但是，“铁路”对于怀化市来说，是象征着该市的历史文化设施，没有铁路就无法描述怀化市的历史。而事实上只要有铁路，拥有这一地区最大铁路货运设施的怀化市，将在今后继续发挥其作用。

d. 广大的市辖面积及跨周边省份的地区(商业圈)

怀化市属 2 级市，下设 2 区 1 市 10 个县，总面积 27,324 平方公里 (4,140 万亩)，从地理位置的优势来说，构成了跨越省界的周边广大地区的中心。据说该地区包括贵州省、重庆市、广西壮族自治区、湖北省和湖南省的 44 县，人口达 1,440 万人。据其他研究表明，上述 5 省的怀化市、湘西自治州、张家界市、湖北省恩施自治州、重庆市黔江区、贵州省铜仁地区、黔东南自治州、广西壮族自治区柳州市、三江县、桂林市、龙胜县形成了一个面积达 136,000 平方公里、2,175 万人口的地区(湘鄂渝黔桂省界边境区域经济发展战略)。虽然这一地区跨越几个行政区域，但地理位置所形成的经济圈完全可以成立，无论是这些地区的经济开发以及不久的将来作为一个大的市场圈，这些地区都具有很大的魅力和潜力。但在地区开发时为促进市场化的发展不可或缺的是进行基础设施的建设，省界间基础设施建设的投资方针是必须解决的重要课题。

e. 温暖多雨的气候

怀化市的气候条件属温带—亚热带气候，据 2002 年的记录，各地区的年平均气温在 17~17.6 度，整个地区的年平均降水量为 1,650mm。降水量的季节分布不均，5、6、7 月的月平均降水量为 200mm，而 11 月至次年的 3 月是旱季，月平均降水量只有 60~70mm。这种气候条件对树木的生长

有益，但冬季的枯水期却严重影响了水力发电。1,200mm 的年平均降水量对于速生树种的桉树来说不存在任何问题。

f. 传统的水运和水力

上述(3)的基础设施中也提到了水运受各种条件的制约已经开始萎缩。但怀化市的水运是由“五溪文化”为中心形成的传统文化，今后国内的主要运输手段即使转向道路交通、航空和铁路，但作为五溪文化中心地的怀化仍可传承，发展利用水运的文化。例如可以考虑利用自古以来水运恢复观光船将游客接送到浩江的古镇等。另外沅江作为长江的支流是下游地区重要的水源，同时是水力发电的重要能源。

g. 超过 400 万的城市人口及成倍的周边地区人口

如上文 d 中所述，怀化市今后扩大经济圈的计划获得了高度的评价，要想使怀化市在这一经济圈中起到中心的作用、发挥中心城市的功能，就需要以长期的眼光促进城市的发展。包括上述的基础设施开发，森林资源的开发也不能仅仅停留在怀化市辖区内的森林资源，还需要对包括周边地区的森林资源进行开发。

h. 以侗族、苗族为主的广大少数民族文化区

怀化市居住着以侗族和苗族为主的 32 个少数民族，是国内少有的拥有多种民族文化的地区。当地的历史可追溯到新石器时代，保存有许多古代的遗迹。中国各地有许多相同种类的遗迹，这在中国可以说是很一般的，但这些遗迹与现有的少数民族流传下来的传统文化与“消失的文明”不同，而是活着的文化。以中国西南部为首，包括东南亚各国在内的众多少数民族至今还传承着其独特的文化，近几年这些民族的传统文化随着地区开放、现代化的进程以及居住环境的变化和居民之间的同化等正面临着消失的危机。需要保护和保存物质文化，保存和传承传统艺术，编写和保存民俗艺术、民族传统文学、祭祀、生活习惯和模式等，同时还需要对地区固有的文化进行重新评价，并将这些文化作为再生产的资源发掘潜力、充分利用。五溪文化和少数民族文化可以构成怀化市发展的文化底蕴。

i. 丰富的自然条件

怀化市位于贵州高原向湘中丘陵地带过渡的地区，大部分地区是海拔 1,000m 以下的山地，覆盖着大面积的森林。来自山区水源地的清澈的溪流汇入沅江，流经市区后北上注入洞庭湖。因此辖区内森林、溪流和河流占有相当大的面积，保留着众多的自然资源。植被也很丰富，除红豆杉、银杏、白蜡树、桐树等一级保护植物以外，其植物的多样性较之同纬度的其他地区更为丰富。由于当地的植被是由长江水系(北部)和珠江水系(亚热带)的两个系统构成的，因此其环境适合于种植油料树种、果树、化学原料植物以及药材等。动物种类有 250 科 2,100 多种，除灭绝的华南虎和哺乳类的金钱豹以外，还栖息着多种鸟类、两栖类、爬虫类等动物。这样的生态体系与占辖区大部分面积的森林有着密切的关系，保护森林和维护生态系统的平衡是该市谋求发展的最为重要的开发原则，同时也是该市珍贵的开发资源。

j. 丰富的中草药资源

如上所述，丰富的自然是孕育生物资源多样性的宝库，怀化市作为多种有用植物的产地，具有很大的潜力。中国西南部有很多地区准备将高附加值——即“高科技”的制药产业作为地区开发的中心产业，但与怀化市相比，中草药资源如此丰富、适合于种植中草药的地区并不多。今后需要解决的问题是振兴当地的中草药加工产业，为此需要改良原料品种、研究和开发药剂、引进加工技术、加强招商引资等。

B. 主要课题因素的研究

a. 无计划性的城市空间结构

怀化市是得益于铁路的发展而诞生的新兴城市，过去 20 年间人口猛增，由于没有进行市区人口预测和扩大城市功能的预测，城市基础设施的建设相对滞后。目前该市正在进行建设河西开发区、城东开发区、制定鹤城区政府的搬迁计划以及改善现有城市结构等一系列的计划，但不能仅停留在短期的城市规划上，而应立足于长远的观点制定发展型的怀化市未来蓝图。短期内有必要完善上下水设施、城市垃圾处理设施等城市的基础设施以及城市绿化、改善市内交通体系等，从长远的观点看，应以该市独特的发展形象为基础，建立和谐的城市。城市开发中存在的问题如“不卫生、被污染的市”、“市内的基础设施落后”等，这些问题也包括在上述的问题中。

b. 作为重要产业的批发业之凋敝化倾向

与这一问题相关的有“受其他地区影响，导致商业圈越来越狭窄”以及“竞争过度激化”等不利因素。这一问题表现出怀化市流通体系(物流、商流、信息流)合理化的滞后，同时也表现出流通还处于原始状态，而上海等沿海城市已经完成了流通革命。中国国内市场在市场经济体制下正在逐渐形成自由程度很高的竞争市场，经济合理的供货链正在不断完善。而怀化市的流通业面对广大的地区市场目前还仅仅停留在中小规模的私营企业集合体的程度，基本上是由小规模的批发企业、个体运输、中小规模的零售业等组成的。由于法律法规等方面的限制，基本上没有成立流通行业的合作组织，今后如果不通过合理的规模化(集团化)和现代化体系建设进而构筑合理的流通体系，随着地区经济的扩大，其他地区拥有资本实力的流通连锁企业(大型仓储式连锁店、全国规模的超市、物流中心、日用品中心等)一旦进入当地市场，现有的批发和零售业将会受到沉重的冲击。

c. 缺乏战略性产业

怀化市的弱点可以说是没有“大型产业”。世界上许多被称为“产业城市”的地方都经历过由政府投资进行政治性战略基地开发的历史。日本从八幡国营炼钢厂(现在的新日铁，北九州市)到三菱重工业长崎造船厂、日本钢业室兰炼钢厂、岩国石油化工厂、四日市石油化工厂等等，都是由军需产业转产而形成的骨干产业，以这些企业为中心形成了产业城市。但这些历史性产业城市如果在现代经济环境中不具备经济合理性，也很难经营下去，很可能会遭到市场的淘汰。我们当然希望怀化市拥有这种可以代表城市形象的大型产业，但无端的开创没有可能性的产业也将产生很大的问题。只有结合怀化市的特点，同时能够使怀化市保持长期繁荣的产业才是怀化市的“战略性产业”。例如从怀化市的地理位置来看，流通业可以作为重要的战略产业，以森林资源为基础的多种产业既是可持续发展产业也充分具有“战略性”。通过培育和扩大这些“适合于怀化”的产业，能够克服怀化市“没有大企业”的弱点。

d. 城市周边居民与边远地区居民之间差距(社会、经济)的增大

这个问题显示出，“缺乏市场知识和信息(农民)以及缺乏相应的援助措施”与城市经济圈(市场)的建立，导致了居住在同一地区的居民(主要是农民)的收入产生了明显的差距。这一问题与是否拥有接近城市经济的交通手段和速度以及市场信息的传输手段密切相关。如果建立了完善的道路交通和信息网，城市经济圈的半径就会扩大，地区间差距就会缩小。

e. 打工收入是最大的产业

如果大城市和沿海地区需要劳动力(招聘)，而内陆地区又拥有剩余劳动力(求职)，那劳动力自然会为寻找就业机会向劳动力需求地移动。这个问题的根本所在是农村的劳动力过剩、地区内的雇佣机会少、劳动收入的差距等导致的。如果要解决这个问题，最基本的措施是振兴那些能够开辟地区内就业机会的产业。

f. 投资环境不好

最近以日资企业为对象进行了调查(调查对象 1,330 家企业),调查结果(可能会缺乏普遍性)表明,对华投资总额中中西部地区所占的投资比例极小,其中中部为 4.5%,西部为 2.7%,产品市场方面,与全部企业的 51.2%为出口型企业相比,西部地区企业的外销为 20%、内销为 74.3%,中部地区企业的外销为 43.9%、内销为 48.8%。以上数据表明,外国企业在中国内陆地区的投资目的是面向“内陆市场”,但由于内陆市场还不完全成熟,因此投资也不是非常活跃。因此要想吸引外国资本,最关键的首先是要扩大内陆市场,其次是改善投资环境。在投资环境方面,从全国范围看对中国的基础设施、劳动力的评价很高,但对基础产业、法规制度和行政对策的评价较低。西部地区最大的问题是生活环境。

g. 市民主导型社会形成的迟滞和共同社会意识的欠缺

经营健全的城市从多方面来讲政府起了中心作用,但从本质上来看城市居民才是城市的主角,应该在国家制度的框架下以居民为主体进行城市经营。为了使怀化市发展成为经济和社会健全、文化和自然协调、和平和清洁的城市,居民的参与是必不可少的。也就是建立市民城市是最基本的条件。这种理念会在经济活动中产生合作精神,使共同、联合、相互交流、信息交流、合理化等一系列的合理的经济活动更加易于开展。

5.5.2 怀化市的发展战略总论

(1) 发展战略的基本理念

怀化市是位于湘西地区中部的中等城市,是拥有着广阔的管辖区域并伴随着铁路车站的开发而诞生的新兴城市,同时又是位于湘鄂渝黔桂 5 省交界地区的中心城市。怀化市发展战略的基本理念是以该地区作为地区经济圈以及拥有众多少数民族为基础,实现地区内全体居民的生活稳定和可持续发展的基本目标,通过开发具有特色的历史、文化与自然环境相协调的可持续发展的产业,建立丰富且公正的市民社会。

(2) 经济开发战略“森林产业城·怀化市”

以特色型地区产业为中心,优先进行怀化市的经济开发,将怀化市的鲜明特色推向全国。建议以十五计划中作为 4 大支柱产业的几个领域(制药产业、林业、电力能源产业、纤维产业)为重点,并将“森林产业”作为贯穿其中的最重要的战略性产业。

1) 将森林产业作为怀化市的主要产业加以振兴(核心战略)

怀化市提出的 4 大支柱产业都是与森林相关的产业。即利用覆盖地区的富饶的森林中产生的多样性植被和独特的生态系统产生的中草药资源进行产业化开发;发展通过完善的森林经营生产木材资源以及这一资源的利用产业;利用森林保持的水资源以及森林资源产生的木材燃料发展电力和能源产业;开发以森林资源为原料的纸浆、造纸、纤维产业。

21 世纪将会是生物能源的时代。为了改善 20 世纪内对化石燃料的过度利用而导致的负面效果,保护人类遗产,目前,人类已经开始了大胆的尝试,试图间接利用太阳光的这种生物能源的方式取代全部化石燃料。而怀化市由于其广阔的地域、高度的森林覆盖率、温暖的气候和较多的降雨量等良好条件,在中国国内来讲亦是拥有较大森林资源优势的地区。从基本特征入手,我们提出该市应采取通过投入最先进的技术,整合资源开发,以促进本市经济发展和城市化步伐的战略方针。以下是从众多的森林产业中提出的应特别重视的产业项目建议。

主要项目

a. 计划性人工林的形成和整体管理系统的确立

- 能源造林和面向市场的纸浆材料·建筑用材的计划造林
- 森林管理的国际标准(FSC)的引进和技术的确立

市场经济下的森林经营需要抱着“市场”意识进行森林开发。以该地区的生态系统和独特的植被为前提,培育有商业性和市场性前景的森林。木材的生产需要花费很长的时间,因此需要从长远的角度根据林业产品的市场情况选择树种、改良品种、实施计划造林。以国际市场为目标时,获得FSC森林管理的国际标准认证(标识)是非常重要的市场战略。

b. 进行适应性树种研究的实验室和种苗中心的设置

- 最适合当地情况的树种选择和改良品种的研究以及种苗供给

将森林产业作为怀化市最大支柱产业的战略中,对于怀化市来说最主要的问题是开发最先进的林业技术。如有可能应成立“林业研究所”等国家研究机构,以树种研究为中心开展研究开发工作。同时为推广树种开发技术,建立育种、种苗中心生产和提供造林用苗木。

c. 以木材为基础的生物能源开发计划

- 以木材的彻底利用、合理利用为目标的能源开发计划的制定和实施

文章开始时曾提到生物能源是21世纪的代表性能源。特别是考虑到中国最近严峻的能源形势(质量低下、开采工作伴随着危险性、二氧化碳和二氧化硫以及粉尘等污染物质排放量大的煤炭、每年进口量不断增加的液化石油燃料以及原油涨价造成的财政负担等问题),有效地利用生物能源以减少化石燃料的使用量的产业,将会成为对中国乃至全人类都非常重要的未来产业。怀化市的电力供应过度依赖于丰富的水力发电,为了调节枯水期的电力不足问题,利用木质燃料的火力发电在保证电力的稳定供应中将会起到重要的作用。为此需要建立中小型木质火力发电站并与现有的电力系统相连接,同时建立从民营木质发电站购买电力的体系(IPP)和制度,建立开发无污染能源的奖励机制并制定收购价格等的优惠条件。进行生物能源开发时,可以纸浆厂等为中心,附近设置木材加工厂,制定综合利用加工废材、锯末、树皮、废液等多种木质废物的能源利用中心计划,为了提高效率,可吸引农产品加工和食品加工等企业以利用蒸汽、废热等能源。

d. 通过运用 CDM 机制,将外资引进到造林事业中

- 通过森林事业中 CDM 的活用,引进国外资金

为了防止全球气候变暖,以削减温室效应气体(GHG)为目的在发达国家之间签署了关于达到削减目标的协议。其中有一个制度是发达国家在本国以外的缔约国实施GHG削减项目时,经第三方机构的认证,将项目的一部分作为向实施项目的发达国家的赎购。到目前为止实施了许多这样的项目,怀化市可结合造林项目,将CDM可行性高的项目指定为“新造林”、“再造林”、“节能”、“木质燃料发电”等项目。CDM项目的实施原则上由发达国家提供资金援助和技术援助,这样对中国的财政和技术都有益处。

e. 木材及相关产品的运输基础设施和系统的构建

- 原木、林产品的运输系统和基础设施的开发(重新考虑水路的利用)

森林产业会产生大量的物流。物流成本对森林产业的经济性有很大的影响。特别是目前为了提高木材资源的利用率,将伐倒的树木连带树枝运到林道边上就地进行粗加工,加工后将不能使用的枝条碎木进行收集运输,这种做法已经成为主流。另外将带有集装箱的便携式削木机带到现场,就地将在伐、整理和粗加工后的枝条碎木等加工成木片,用这种方法提高木材的利用率。木材的运输需要通过经济合理的计划完善运输的基础设施,在制定造林计划时就应同时开展基础设施的建设。

f. 出口用木材新产品的生产计划

- 以对国内外需求的实际调查为基础，确立信产品的开发和设备投资计划(OSB、OSL、LVL、PSL、集成木材、预开木材等)

世界的木材产品市场正从过去的热带雨林天然林转向人工林发展。这种变化的背景是由于全世界开始重视环境、以及颁布了天然林禁伐相关法律和反对运动的开展等，呈现出保护可持续发展的森林资源的倾向。另外随着木材有效利用研究的开展，从过去只认可粗大木材和无缺陷木材的价值观转变成现在在建材和结构用材料中开发了利用各种木材组合成新的木质材料的技术，使细木料和边角料都可以作为原料加以利用。作为“森林城市的怀化”，应该引进木材产业最先进的技术，制定和推动以出口为目标的新式建材开发生产计划的实施。当然前提条件是应该充分调查新式建材的出口市场。关于 OSB、OSL、LVL、PSL、集成木材、预开木材等请参考另行提供的资料。

g. 投入最新技术的大型纸浆·造纸厂计划

- 环境负荷较低的大型(年产 30 万吨以上)制浆设备和造纸设备投资

年产 40 万吨规模的大型纸浆厂建设计划已由岳阳纸业开始实施。该计划的第一期工程为 20 万吨，第二期计划准备完成 40 万吨的规模。工厂决定建在中方县，原料使用针叶树加入部分阔叶树，生产化学纸浆(KP)。据调查 2005 年中国的纸张需求量为 5,000 万吨，人均消费量约 40kg，这样的消费水平虽依然不高，但今后的需求量还会进一步提高。中国的纸张供应能力约为 4,000 万吨，每年有 1,000 万吨的缺口。为了满足需求，需进口大量纸浆，每年花费约为 60 亿美元。由此可见中国的纸张市场潜力巨大，除了关注国际的纸浆价格以外基本上没有销售方面的顾虑。怀化市的目标是建立国内首屈一指的“森林产业城市”，因此应该将森林开发和纸浆原材料的运输范围扩大到整个经济圈范围(湘鄂渝黔桂跨省范围)，同时制定计划促进大型纸浆厂的建设。就目前的情况来看，大型纸浆厂建设和投产环境中原材料的运输还存在着一些问题，需要完善原材料来源和建设运输的基础设施。年产 20 万吨的针叶纸浆(BSKP)所需的针叶树原料量为 100 万 m³左右。

h. 中草药的栽培

中国中部和西南部地区的地方政府对发展制药产业的积极性很高，并加大力度开展中草药的栽培、研究和开发，加大制药产业的投资，建立产业链。但中国以及出口市场的中药需求很难掌握，如果中国西南部和中部地区计划中的众多中国制药企业相继开始生产的话，个别药品不可否认的会发生过度竞争的情况。因此怀化市制药产业可以采取的战略应该是从具有地区优势的药品(如金银花、红豆杉等)、少数民族传统医药品等的商品生产开始发展，等怀化品牌的药品受到全国的一致好评后再进一步开展一般药品的生产。

不管怎么说，只要制定了将制药产业作为怀化市支柱产业的战略，就需要加大对新品种药材开发、品种改良等研究开发的投资力度，需要利用政府资金进行示范项目的投资。

i. 实施对其他森林相关产品的开发研究。

- 振兴传统工艺品产业(宣纸、木雕、养蚕、竹编、漆器等)
- 固体木质燃料(木屑)、生物煤的生产计划
- 扩大野生菌采集的事业化
- 精炼松香、漆的采集和精炼
- 森林放牧计划
- 生态旅游计划
- 木材的燃气化研究·计划
- 液体燃料的生产研究·计划

●其他(果树、油料树种、植物性化学原料等)

2) 小水力能源开发和生物能源的综合计划(相关战略)

为了弥补水力发电的不足,并且迅速形成循环式发电系统,有必要以小水电为中心进行水力发电的开发并与生物能源相结合。同时,还可充分利用节约下来的多余电力米进行出口用燃料电池的生产。鼓励民间企业的生物能发电,强化电力系统的连接和 IPP 制度的确立和普及。

即为了弥补偏重大型水力发电而产生的枯水期电力不足的问题,同时便于控制电力需求高峰,需要谋求电力供应的多样化。但是,为了实现怀化市以“森林资源”为基础建立循环型社会的开发基本理念,将目标设定在尽可能地开发环境负荷小的能源和资源上更为明智。同时,在小水电和生物发电中为了创造民间主导性的实施环境,应在政策上确立税收优惠、特别融资制度、IPP 电力收购制度,并为民间的能源开发完善投资环境、制定对策和制度。另外还应建立发电和电力输送的统一管理体系,将多种方式开发的电力进行系统连接。在剩余电力的利用方面,除蓄能发电以外,还可以考虑不久的将来有可能作为国际商品成为重要产业的电解氢燃料电池的生产。

3) 通过物流中心和物流系统的最佳化谋求市场的扩大(重点战略)

口号: 关系到批发零售业存活命运的市场体系的重新构建和消费者需求把握体系的构建

要发展怀化市以及周边的广大地区,必不可少的是开发大地区市场,市场的开发必须建立有效的物流体系。怀化市得益于铁路交通而发展起来的现有商流、物流体系依然处于落后状态,仍有很大的改善余地。以现有的铁路干线加之 2007/2008 年计划通车的 3 条高速公路,以及 2004 年底建成的怀化机场为前提,从根本上改革怀化的物流体系,制定以怀化市为中心的跨地区市场开发战略,这对怀化市的发展至关重要。怀化市的市、物流开发战略由以下 3 点构成。

a. 创建物流中心

物流中心以批发行业间建立的组织为中心,构筑共同商品流通网,形成由注册登记的运输公司组成的可信赖的配送体系。通过这种集约化改制,能够大大降低成本。在决定物流中心的建设地点时,应考虑到过去的体系是以铁路运输为中心,而今后的运输体系将会以公路运输为中心,连同缓解鹤城区道路拥堵的现象在内,最合适的地点应该是在建设中的包茂高速公路与上瑞高速公路的交会处附近(中方县)。物流中心由卡车停车场、装卸设施、批发市场、仓库、储藏库、各行业企业的办公室、信息管理中心等构成,基本的硬件基础设施(土地征收、道路修建、产业用设施等)由政府投资建设,中心内其他个别设施以专业从事物流的企业为中心,由物流中心内的企业(批发商业者、地区内零售商、运输商、仓储商等)等民间企业共同出资建设,并运营管理。物流中心的功能包括下订单、接收订单、包装、加工、交易、一条龙配送、卡车运输的 GPS 管理、POS 系统和数据分析、必要的监控系统等。

b. 远程地区市场扩大战略

在没有零售店铺的偏远地区,由运输公司的派出单位替代零售商,通过发放商品目录和设置电脑接受订货。在有零售店铺的地区,可以吸收零售店为物流中心的会员,通过计算机的网络通信接受订单。今后随着家用电脑的普及,可以建立电子销售的体系。商品目录可根据各地区的购买情况进行品种调节。

c. 商业地区的现代化

作为鹤城区市区整治的一个环节,建设商业步行街,通过提高零售商的专业水平和技能,提高商业区的附加值。为此需要明确划分零售商和批发商的界限。零售商应该通过与物流中心批发商的联合,以反馈消费者的信息和商品信息为基础,随时掌握市区内收入阶层的情况并开拓商品销路。

4) 农业、农产品加工振兴战略

在全球化和城市化进程中，不断改善怀化市的产业结构，同时促进农村和农民的可持续发展是本次战略的目标。以下是关于促进农业及农产品加工的主要战略。

A. 最大限度的利用森林资源，建设与环境共存型可持续发展的农村

a. 开发森林资源的利用方法，建立与客户的联系网络

- 加强森林科学研究所对于木材利用方法的研究开发
- 在怀化学院开设森林资源利用专业
- 除建立物流中心以外，使怀化市成为人、信息、文化的交流基地

b. 充分利用菌类、草药等森林外围资源

- 研究菌类、草药类的利用方法
- 保护物种和环境
- 维持自然生长并对市场进行研究

c. 为了合理地进行森林管理和生产健康的家畜，研究并引进林间放牧的做法

- 通过湘西黄牛等的林间放牧降低森林管理成本

B. 利用丰富的自然资源和东西交通枢纽的有利地理位置，建立容易腐烂的作物和水果的市场快速运输体制

C. 为今后培养人才

a. 通过教育农民完善城市化进程

b. 确立农民主导性的教育体系

c. 培养当地的经营人才

5) 开发少数民族的文化资源，促进旅游产业。(旅游、文化开发相关战略)

a. 与张家界、桂林、贵阳建立观光网络区域

怀化市处于交通不便地区，因此目前为止来访的游客数量极为有限。今后随着怀化机场的通航(2005年)、数条高速公路的贯通(2007/2008年)以及旅游地、旅游商品的完善，将会有相当数量的游客到访此地。目前可考虑的旅游地和旅游商品如下。

- 芷江县侗族文化村
- 洪江古城
- 抗日战争纪念馆
- 怀化市南部(通道县、靖州县)的侗族、苗族少数民族旅游
- 凤凰、麻阳苗族旅游
- 怀化市内的农村

今后应完善这些旅游资源，开发与桂林、张家界等主要旅游地捆绑在一起的旅游线路，吸引外地游客。

b. 利用旅游促进对传统文化和文化遗产的保护

将文化遗产作为旅游资源进行保护，保护的文化遗产再作为旅游资源产生收益，将这些收益投入文化遗产的保护中，应形成这样的循环系统。但传统文化和文化遗产的保护如果偏重于旅游资源的过度开发或只是简单的复原，就会完全丧失作为旅游资源和文化遗产的魅力，因此必须本着保护文化的基本理念，在尊重事实和历史的条件下加以保护。保护文化的基本理念和主要方法如下。

*文化保护的理念

怀化市是铁路的交通要道，但市内道路交通网还不完善，地区性开放滞后，经济水平低，因此

从现代文化的渗透方面来看还没有完全开发。但今后随着高速公路和机场的开通，会和许多地方一样在吸引游客的同时带来传统文化会很大的变化。一旦与外部世界融合，传统文化会从根本上发生改变。有价值的东西会变为商品，没有商业价值的东西会消失。保护传统文化和文化遗产的重要性以及主要的保护方法如下。

保护传统文化、文化遗产的重要性：

- *保持地区居民的特长
- *消失的可能性大、而且一旦消失很难再复原
- *明确与其他国家类似文化的区别和关系

传统文化和文化遗产的保护方法：

- *实物保存(建设历史或文化博物馆并对外开放)
- *文字保存(将口头传说和传承的文化进行记录)
- *图像保存(生活习惯、祭祀、传统工艺的制作技术等)
- *掌握传统技能等的人物保存(包括培养继承人)

对于传统文化，需要划分周边地区的同种文化与该民族固有文化之间的区别并加以研究，需要获得国家级的认可。以下列举日本“传统工艺品”的认可标准，以供参考。

·种类

- *属日常生活用品
- *包括生活文化中所需的精神方面的用具(婚丧嫁娶用具、装饰品等)

·产地

- *地区的产物、该地区固有的产物

·制作方法

- *基本上属手工制作
- *主要制造技术和方法继承了传统的方法

·历史

- *在特定地区拥有一定的历史(100年以上)
- *继承了历史上形成的传统的质量、形态、设计、功能、原材料等特性

·原材料

- *使用传统的特定地区的原材料
- *由于原材料的枯竭等无法采购到原材料时，在不影响产品的范围内可利用类似的原材料代替

传统性提供原材料的产业或满足传统手工艺品条件(产地、制作方法、传统)的产品，也可以认为是传统手工艺产业的一部分

- *促进少数民族文化的产业化发展

传统文化的产业化会导致文化本身遭到破坏。因此重要的是在“产业化”之前确实进行“保护”，并长期将“保护”摆在最优先的位置。以下是实施少数民族文化产业化战略的项目建议。

- 以侗族和苗族文化为中心的旅游资源开发
- 向世界传播少数民族文化(将民间传说制作成动画等)
- 举办亚洲地区传统祭祀节
- 少数民族传统工艺品的产业化生产

c. 洪江古城的恢复重建和旅游开发

- 连接张家界—桂林—贵阳的旅游线路的开发
- 为当地居民进行的周边古镇·农村的旅游开发

6) 提高销往其他地区市场、出口市场的效率(地区外交易战略)

挑战性口号：发动当地产品对外地市场的攻势

a. 扩大传统产品的出口和外销

扩大有色金属、非金属、木材、中草药、纸浆、化学品等怀化市传统外销产业的现有市场销售圈，通过技术改造，振兴怀化市的经济发展。计划实施的大型纸浆产业应立足于森林资源的有效利用，关闭生产效率低下的老式纸浆生产设备。

b. 开发新的外销产品

以制药产业为首，开发新的具有附加值的产业。为此需要开展利用当地资源的新工业产品的应用研究和开发，鼓励创建中小规模的企业。由政府建立中小企业研究开发和创业的支持体制，从政策、技术、金融等方面进行援助。研究题目可选择便于品牌化的项目，如怀化市的“森林产业”等支柱产业的相关产品。

c. 市场营销战略

产业开发的根本点是为了“市场”，产业活动的成功与否受到市场的支配。制定当地产品向边远市场外销的战略时，最为重要的工作是掌握市场的动向。必要时可以由市政府和企业联合，在对象市场开设可以准确把握市场信息的机构。对象市场可考虑以高速公路为中心的国内主要城市以及上海、广州等主要港口，因为这样可以兼顾国内和国际市场。

(3) 以建成中西部中心城市为目标的城市开发和市民运动的开展

1) 城市开发的形象和景观设计(城市开发战略)

形象口号：拥有森林和河流的森林城市

为了将“森林城市”怀化市建设成为符合“拥有森林和河流的森林城市”形象的都市，有必要重新研究城市规划和城市的经营。怀化市的中心景观是代表五溪文化的“沅江”主流以及流经市内各个地区的众多溪流。首先需要防止水流污染以及恢复清澈的河流，在河畔修建林阴道并完善景观建设，清除市内的垃圾，建设符合森林城市的大量林阴道和分布在市内各处的森林公园，重新规划商业用地，宣传和监督遵守交通法规，建立具有民族特色的公共设施和纪念馆等，重新设计能够给游客留下深刻印象的城市景观。另外具有地区代表性的纸浆厂和综合物流中心等大型产业基地应建设在近郊(中方县)的高速公路出口附近，避免内外的物流影响到鹤城区的市内交通。请参照有关日本建设绿色城市的事例，提供的参考资料有：日本的北海道——苫小牧市的“满载绿色的计划 21”。

2) 城市开发市民运动(作为市民社会形成战略)

城市开发在政府主导下开展，但没有市民参与的城市规划和城市运营都是无法成功的。城市是市民生活的场所，是经济活动的地点，也是教育后代的地方。因此进行城市规划、城市开发和城市运营时，市民的参与以及充分参考市民的意见是非常重要的。通过官民一体进行城市设计、建设、运营，可以使市民产生强烈的主人公意识和热爱家乡、热爱城市的观念，并可以使行政从事的城市经营获得更高程度的城市环境。例如城市垃圾处理方面，垃圾分类回收的成功与否取决于市民是否积极参与。可以说怀化市是否能够先行于其他中等城市成功地开展“建设市民参与的整洁城市”，将取决于如何建立市民参与的社会。在市民参与下共同实施的城市建设的主要项目如下。另外有关日本苫小牧市的具体事例另行介绍。

- a. 开展清洁怀化市和改变形象的运动
- b. 开展市民植树运动、栽花运动
- c. 贯彻市民教育和培养市民的社会意识

5.6 发展战略分论

5.6.1 工业部门发展战略

(1) 林业资源的安定供给和木材加工产业的高度化

通过以下方案的实施，建立有效利用森林资源的新的循环型体系，有效地利用森林资源及相关资源。

1) 林业资源的稳定供给

通过资源的循环利用，健康且持续的培育林业资源

充分考虑在将来森林的有效利用和生态系统问题，在怀化实现可持续发展的森林经营。

● 整顿森林管理体系，引进 FSC(森林管理协会)认证等的国际森林管理标准。这样可以提高怀化木制产品在国际市场上的声誉，从而提高商品价值

作为森林管理的其中一个环节，推进以森林园区化为手法的计划性森林管理和森林整顿事业的实施，推进间伐等森林作业手法、实施居民参与性的造林事业・森林整顿、充实森林信息管理等。

● 设置进行适合性树种研究的林业研究所。

在推进试验研究、林业技术开发效率的同时，进行林业技术的普及工作。

● 以绿色开发机制(CDM)为基础，引进先进国家资金，获得 CER

木材稳定供给体制的整顿

对木材及木材初级加工品的运输系统和必要基础设施进行整顿，形成高效稳定的木材供给体制。

- 林内道路网的整顿
- 水路木材运输系统的整顿
- 通过木材加工业的协作、共同化实现规模化和现代化

提高木材的质量

提高木材质量，确立作为国内木材供应地的怀化品牌战略。

- 通过高品质・高规格木材产品的稳定供给形成产地化
- 品质性能标示制度的整顿

其他林业资源的有效利用

- 促进对木质生物能的利用
- 在木材人工干燥设施中利用生物能源

2) 木材加工产业的高度化

高附加值木制品的产业化

例如，大力推进刨花板(OSB)、纤维板(MDF、HB)等加工材料、LVL、PSL、集成材料等高品质结构材料、木制家具、地面板材、预制件组装材料等木制品的商品化。为此，在进行招商引资的同时，还应透过本地林业企业的整合和共同事业化促进高附加值木制品的事业化。

招揽使用最新技术的纸浆工厂・造纸工厂

大力招揽有能力整合市内现有中小纸浆生产企业、引进外部资金、环境负荷较低的大型现代化纸浆工厂，促进对造纸设备的投资。这样，就能在水资源利用和能源利用方面实现效率化生产的同

时，防止由工厂废水造成的水质污染、减少有害于大气的污染物质并有效利用废弃物。

强化木制品的市场活动

积极开展与沿海地区木制品加工地、国内市场及出口市场之间的商贸往来，同时，也是为了吸引投资，因此，需进一步强化市场活动。

- 引进有组织者功能的批发商、贸易公司等
- 为提高设计和质量水准的技术引进
- 确立怀化品牌

(2) 通过对能源的高效利用，创造循环型能源供给系统

通过整合水力发电和生物能源，构筑稳定的循环型发电系统。

水力发电

包括奖励投资中小水力发电 IPP 事业者，扩大水力发电能力。

生物质能源的有效利用

促进以充分利用由纸浆工厂排放的黑液、树皮、林场废材、木材加工厂废材为主体的木制生物质能源的生产，整合水力发电和生物能源，弥补偏重水力发电的缺陷。鼓励民间企业向生物能源部门投资。

- 木质生物能技术的研究与适合技术的普及
- 为民间投资企业提供信息并采取对技术、金融的支援措施
- 以当地林业企业共同事业的形式，促进木制生物质发电事业的共同开展

剩余电力的有效利用

扩大能对剩余电力进行有效利用的事业。在现有的铝制品、锰制品的基础上，培育新生的使用电解工序的产业。另外，今后可以考虑利用电解氢制作燃料电池。

BOX II. 5.1 战略方案提议的背景

林业产业的现状

森林资源占湖南省第一位。

主要树种：马尾松、杉树、白杨、桉树。树种的调整正在实施中(从杉树到松树)。

年采伐量：300 万 m³

林业加工品：中密度压合板、多层板、竹制板材、单板、松香

木材加工厂含乡镇企业在内共有 1,000~2,000 家。加工能力为年 50 万 m³。

造纸工厂共有 10 家(最大的年产 5 万吨)。计划建设年产 30 万吨的纸浆工厂。

每年松木采伐量的 100 万 m³当中，计划让其中 60 万 m³流入纸浆工厂。其他则从周边地区筹集。第一期(15 万吨)已经足够，用于第二期(15 万吨)部分，已经预定通过 250 万亩的造林来解决。另外，还在计划关闭小型纸浆厂。

问题点

- 工业基础脆弱
- 私营企业的发展还很不够
- 外资引进能力薄弱
- 缺乏人才

课题

- 产业多元化、新兴产业的创造、产业基础的形成
- 市场开拓(周边市场、西部地区、沿海部)及市场创造
- 以中小企业为中心的市场邻接型企业的振兴
- 投资引进

今后开发的方向

- 周边市场的开拓、西部地区、沿海地区市场的开拓
- 与西部地区、沿海地区之间的企业协作网的构筑策略
- 林业资源有效利用方法的研究
- 面向周边市场的产品、物流据点中加工业等新兴产业的振兴
- 周边地区原材料的有效利用、促进技术引进和产业基础的形成
- 地区产业链的创造支援措施以及多样化的地区内企业协作网的构筑方案
- 能够最大限度吸引民间活力的事业环境的整顿

5.6.2 中小企业振兴战略

(1) 怀化市中小企业的现状

1) 在怀化市, 中小企业占全部的 99.9%: 销售额在 500 万元以上的有 143 家、1,000 万元以上的 77 家、5,000 万元以上的有 60 家。

2) 注册资本金在 50 万元以下的企业大约有 9,000 家(其中, 国有企业约 7,000 家), 个体经营约 66,000 家, 分布在怀化市整个境内。然而, 这里的市场仍然比较脆弱, 私营企业的竞争能力较弱(民间经济只占 GDP 的 40%), 投资的主力依然是国有企业(70%为国有企业投资)。

3) 市区内虽然有 1,076 家(国有 280 家、私营 790 家)中小企业和 13,000 家个体经营企业, 但私营企业主要从事的是饭店和贸易类。

4) 2002 年的 GDP 是第一产业 25.4%、第二产业 27.0%、第三产业 47.6%, 按就业人口比率第一产业 67.6%、第二产业 9.7%、第三产业 22.7%。从第二产业中去除建设业的话, 其数值比第一产业还要低, 因此, “工业化”就成为了怀化的重点目标。

5) 同年的工业相关企业共有 356 家(大型 8 家、中型 16 家、小型以下 332 家), 从业人数 9.9 万人、固定资产 134.9 亿元、总产值 44.8 亿元、增加值 28.47 亿元。

6) 商业·贸易的市场开发以私营企业为主导。

7) 鼓励发展业种目前是以包括电化学在内的电力方面、食品加工、制药、竹木材加工等, 今后有望将面向周边 5 省市的服饰、建材、纺织、批发业也考虑在内。

(2) 中小企业振兴战略: 对以网络构筑为基础的批发及零售业的协作化·合理化的促进

1) 通过批发业及零售业同业协会(法人)的组织化, 解除中小企业振兴中面临的课题, 也就是信用(贷款)问题, 实现合理化的交易基础, 搞活销售·流通行业。

2) 信用保证

●以同业协会为基础的信用保证体系的构筑和以周转资金贷款为目的的小额借贷制度的创设: 使用从包括个体企业在内的会员企业中征收的保证基金特别会费来创设保证基金。以该业界保证基金为基础, 便可以与金融机关在达成协议的基础上, 通过(业界)独自の信用审查系统进行贷款交涉

●此外, 利用会员的富余资金, 在有限的担保提供的基础上创立提供设备投资资金的中长期的共同担保机构。在这种信用保证的提供当中, 由于会员相互之间能够提供信用, 因此, 就能够详细了解当事人的信用状况, 降低坏账风险, 另外, 还能以低于普通信用保证费率的利率获得贷款

●该共同担保机构, 根据规则之规定, 也可吸纳其他民间资金

3) 交易基础的改善与业界的搞活

●在共同进货等协作化工作中, 可以通过网络化的同业协会, 针对缓和批发业者进货结算条件的问题(同样, 同样还有减少批发业者付给厂家的提货保证金的金额等)进行交涉, 以改善交易条件

●运用零售业同业协会的协调功能, 致力于提升消费者购买欲的共同销售计划等, 建造富于变化的现代化商业区。

●批发业同业协会和零售业同业协会可以共同进行消费者嗜好调查·消费者需求分析以及畅销商品调查等, 谋求进货的合理化

●同样, 也可以通过开设消费者服务中心的形式, 直接听取消费者的意见后, 反映到制造商的商品策划中, 这样, 就能在与制造商的力量关系中保持均衡

4) 市政府的必要举措

● 同业协会的组织化(网络化)、信用保证系统的构筑、设立拥有经营诊断、经营指导、经营咨询、经营者·从业员进修、各种 BDS 的派遣·介绍等各种功能的中小企业服务中心、构筑与私营企业间的有机的协作机制。

5.6.3 农业·农产品加工·生物

怀化市正在向城市化发展，农民进驻城市成为城市居民。此时的问题是：“在快速的城市化、农民的城市居民化进程中，怎样才能使农民和农村越来越富裕，农村的人们更加幸福？”就这一问题，对照有过高速经济发展和城市化经验的日本，根据怀化市的实际情况，对今后怀化市在即将到来的城市化进程中，怎样使怀化市的农村、农业以及农村居民走向富裕的问题提出下列建议。

a. 全世界共同的课题：在全球化的进程中怎样使农村地区保持活力？

日本在第二次世界大战后，工业化和城市化的到了快速的发展。日本的农业在二战刚刚结束时很重视粮食产量，后来，为了实现农业与其他行业并驾齐驱的生产力和收入，开始追求农业的现代化和精工细作的大规模化。通过完善农业基础以及化肥、农药、设施、机械等的广泛应用，土地生产力得到了提高，但大规模化却没有产生成效。在工业化过程中，城市近郊出现了兼业农户，同时农村的年轻人也开始走向城市和工业行业，特别是交通不便的山村等，发生了人口过少和老龄化现象。为了解决这一问题，用城市各行业缴纳的税金进行农村基础建设以及作为补助金发放给农村，但这一对策并没有产生明显的收效，农村的经济继续低迷，老龄化以及近些年的价格竞争处于劣势等，使得放弃农田、放弃山林的现象不断出现，农村的凋敝现象更加严重。其结果是产生了极端集中繁荣但不适于居住的大城市、低迷的地方城市、凋敝的农村的结构。农村也有一些地区试图吸引工厂进行开发，吸引工厂等依靠外部资本的地区，在经济不景气时工厂撤退后，农村经济更加低迷。还有许多地方试图利用农业的大规模化、商业化生产，在价格竞争中得到突破，也由于还贷的问题而被迫倒闭。全国的粮食自给率以热量计算的话只有 40%，林业的木材自给率下降到了 20%。

在国际性的价格竞争中，获胜方的农村也会出现凋敝。美国是粮食自给率很高的获胜方，但大农场在生产出口粮食的同时，也有一些家族式农业由于价格竞争而破产，人口过少而导致地区社会濒临崩溃，形成只有大农场主和雇工的农村社会。在国际性的竞争中，农业生产者被卷入了看不见对手的竞争中，造成农村地区的衰退，在全球化的进程中，无论是发达国家或发展中国家，都存在着怎样保持地区的活力的问题，这已成为世界共同的课题。

目前的日本，结合地区实际，保持生活延长型农业活力的例子很多。其中最为重要的一点是促使过去曾经从农村流向城市的最重要的地区资源——人才再重返农村，对其他的地区资源不进行切割零售，而是采取可持续利用的形式加以利用。其共同点在于活用地区资源、与环境共存、发展有机农业等环保农业、确保食品安全、与城市消费者建立面对面的关系等，另外还有“产地地消(身土合一)”、“医食同源”等思想为背景。

在这一背景下，日本的农业现代化造成了化肥和农药的大量利用，从而导致了生产者中间不断出现农药受害事件，同时消费者方面也开始对食品安全产生越来越多的担忧。食品的安全问题不仅局限于农药和化肥，大量使用重油及煤炭能源等开展大棚种植，致使农产品没有季节性，另外疯牛病、工业型家畜养殖生产出大批的不健康肉类等的“家畜福利”问题也是对食品安全担忧的一个重要原因。加之近几年大规模的食品公司伪造食品标识等问题也增加了消费者的担忧。儿童中过敏体质的人数不断增加，这种过敏如果不在童年时代治愈，其痛苦将伴随终生，因此有许多母亲热心于

购买来自于有机农产品销售网的食物。日本在最近几年出现了许多青少年恶性犯罪和精神脆弱等的“心理不健康”青年，据说其中原因之一是由于食品安全性问题造成的。另外，都市居民追求富裕，虽然经济上富裕了，但精神压力过重，因而出现了许多追求真正富裕的人群。

最具代表性的措施是20世纪70年代开始的有机农业，这一措施发白于深受农药公害之苦的生产者和担忧食品安全的消费者等人群。直到10年前为止，政府和农协以及周围的农户都不赞成这一做法，很多时候他们在与这些巨大的力量斗争中前进，但最近终于获得了市民权。有机农业以直接联结生产者和消费者的“产销协作运动（产地直销）”的形式开始，农产品是否安全是由面对面的关系建立起来的信赖关系。这样就扩大了各种有机农产品的销售网络及生活协同组合与生产者之间的协作。20世纪80年代起市场上有机和自然等标识开始泛滥，政府于2001年规范了有机农产品和加工品的标准和规格，设定了第三者认证制度和有机标识。政府敦促农林水产省于1999年颁布了促进可持续性生产方式发展的有关法律，奖励环保型农业，继世界和市民之后开始了行动。

b. 中国经济增长的模式：在西部建立工业园区和吸引外资的危险

最近十几年中国的经济快速增长是在沿海地区为中心的城市、工业行业的牵引下增长的。这些行业以低成本生产为武器，资金、技术、技能等都依靠外资，市场也依然于外国市场。各城市采取的方针是完善工业园区，吸引外资。农村也受城市和工业部门发展的影响，在长江三角洲等地区，作为上海周边城市发展的腹地，地价不断上升，依靠房地产开发、在农村建立工厂、在城市和工业部门打工等使农民越来越富裕。山东省也在日本商社的技术指导下将栽种的蔬菜向日本出口，生产有机蔬菜。但是，今后中国随着经济的增长，生活水平会得到提高，如果外汇汇率调整后人民币一旦升值，价格竞争力将会在瞬间土崩瓦解，存在着外资撤离的风险。20世纪70年代的日本就曾经发生过由于美元危机带来的短期内日元升值，使许多出口企业陷入了困境，特别是地方城市受得影响更大。中国拥有相当于日本10倍的人口，市场规模之大也是日本无法比拟的，因此必须在汇率调整前彻底转变成以内需为中心的经济增长。现在，许多内陆城市及农村地区也和沿海地区一样建立工业开发区，吸引外资和其他地区的资本建立工厂，以求得发展。这种依赖于外部资本的开发，在较之沿海地区条件更为恶劣的内陆，一旦经济衰退，所有资本都会撤退，将会使这些地区一无所有。

c. 怀化市农民与环境共生的治富之路

怀化市位于内陆地区，与沿海地区采取相同的方式不会获得胜利。应该充分利用内陆地区的优势和好处，利用怀化的地区资源制定战略。首先，怀化的地区资源优势在于：①自然资源，特别是森林及其周边（菌类、草药等）的丰富资源；②东西交通枢纽的地理条件；③拥有城市化的方针等。但弱点是：人才基础薄弱。需要探讨的是怎样利用资源的强项获得可持续发展、同时建立人才基础。

(1) 对现状的认识

1) 丰富的自然资源和低水平的利用

怀化市拥有丰富的自然资源，特别是森林资源和菌类、药草的种类极为丰富，还是中国杂交水稻的发祥地，同时也很适合果树（葡萄、柑橘）的栽培。然而这些资源并没有被充分的利用。

尽管怀化周边的各县内有一些食品加工企业，但其中有许多在与沿海地区企业的竞争中落败而倒闭，现在只剩下很少的一部分，如麻阳的柑橘罐头、靖州的杨梅和溆浦的枣等。另外，虽然怀化职业技术学院内设有食品加工课程，但目前由于缺乏就业渠道，因此只剩下一个学科。

同时，在畜牧业领域，怀化国营贸易公司的原总经理于1997年设立了公司，该公司聘请来自上海的总经理和怀化出身的技术人员进行严格的质量管理，将生猪销售到香港、澳门、广州和珠江

三角洲地区。目前正在建设饲料厂，将来还准备进行饲料加工。

2) 东西的交通枢纽：通往周围 500km(湖南、重庆、贵州、湖北、广西的边境地区)的门户

怀化市依赖于铁路长途运输在中国是有优势的。来自于贵州省和重庆等周边地区的物品过去曾利用长途铁路运输，而现在大多使用汽车，且装载着各种各样的物品。不久的将来，随着高速公路和机场的建成，这一运输方式将随之改变。但现在汽车多来自于周边地区，且没有专业划分。今后在汽车时代到来时，铁路运输将有可能退出历史的舞台。

3) 明确的城市化方针

1 个目标和 3 个加速：以建成周边地区中心城市的目标为基础，采取“三化”政策(“山区工业化”、“农业产业化”、“农村城镇化”)的方针，作为其具体措施，制定了名为“一线一圈”的城市发展的明确方针。也就是说，以连接怀化和洪江的 209 号线沿线 42km 和怀化周围半径 16km(一圈)为示范区，实现工业化、城市化和农业产业化。该设想是几年来进行城市建设所产生的结果。

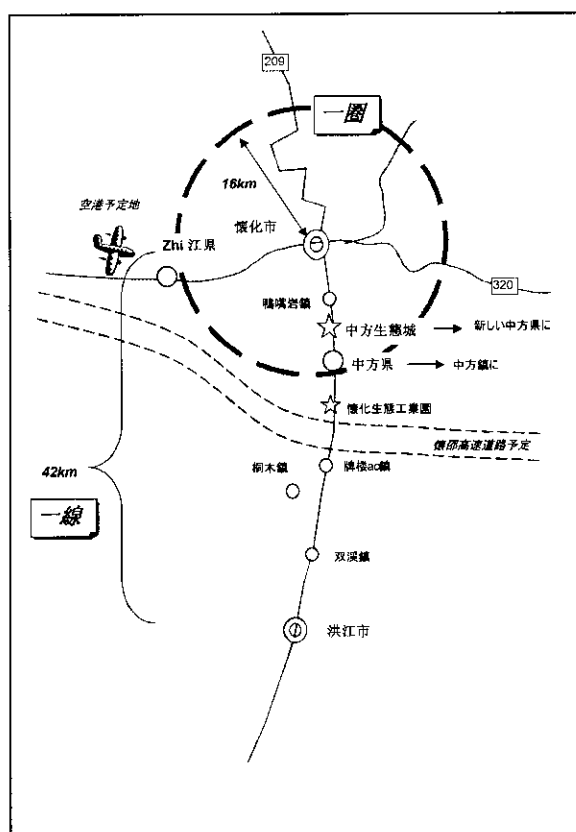


图 II. 5. 2 一线一圈构想图

资料来源：JICA 调查团制作

同时，在“农业产业化”方面，举出如下 6 个重点领域：①林业的产业化；②水果的生产和加工；③畜牧业的商品化；④中药；⑤以杂交水稻为代表的粮食作物和经济作物；⑥利用水力发电的产业。目前，虽然已经在中方县建设了生态工业园，准备引进这些产业。但只集中了目标内大约四成的企业。

4) 人才基础薄弱

高等学校的升学率大约 60%左右，17~25 岁之间农村子女中的 80%左右都到沿海地区打工、返

乡。共有3家高等教育机构，即，怀化学院、怀化医专、怀化职业技术学院。这三家高校均以教育为主，研究开发方面力量还比较薄弱。

怀化职业技术学院是2002年由安江农校(1965年设立的开发杂交水稻的学校)和怀化机械工程技术学校合并后成立的。共设有：信息处理、通信、机械、电子、经济贸易、动物科学和植物科学等科系，其中，信息处理专业最受欢迎。在农业领域开设有动物科学和植物科学系，系内学生占全校学生的10%~20%，但是，除畜牧、园艺和兽医以外，别的专业招募不到足够别的专业办班的学生。但是，这些农业系的毕业生中，有一部分人一旦出去工作，掌握了资金和技术之后，便很快转变，能自己经营畜牧业和园艺业。

农业部通过政府的经济技术指导站开展农业技术的普及和指导工作。目前的工作方法是政府主导型的普及工作，通过政府领导人员下去视察等形式，将技术传播到农民当中。但将来应该采取农民主动型的技术引进形式。

(2) 发展战略

怀化是一座充满活力的城市，非常有希望能够成为中国内陆地区前所未有的“新型城市”的良好范例。怎样能够充分发挥城市活力、丰富的自然资源、作为东西十字交叉点的良好地理位置以及明确的城市化方针等优势，弥补人才不足的劣势，建设什么样的新型城市，怎样避免城市周边农村的疲敝，成为富裕地区是面临的课题。

为此，其战略不应是模仿沿海地区的依赖于外资，而应该是“利用地区资源自力，构筑可持续发展的地区社会经济”。具体可采取以下做法。

1) 最大限度的利用森林资源，建设与环境共生的可持续发展农村。具体内容为：

① 开发森林资源的应用方法，与客户建立联络组织

② 利用森林周边资源的菌类和草药

③ 合理地管理森林，研究和开展林间放牧，以保证生产健康的家畜

2) 充分发挥丰富的自然资源以及作为东西十字交叉点的优势，完善流通体质，保证向市场提供新鲜的农作物和水果(葡萄等)

3) 做好准备，培养面向未来的人才。

以下介绍日本的事例，可供怀化在制定发展战略时参考。

a. 日本的森林活用型村庄建设事例：宫崎县诸塚村的与环境共生村的产地直送住宅网络

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”，甚至出现山林采伐后不再植树的“弃林”现象，森林的荒废成为山体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，并激发了农村经济的活力。

其中之一就是宫崎县诸塚村。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，据传是天孙降临之地、高千穗卿的一角，这里远离城市，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，其所有权状况以山林面积10~50公顷的中等规模家族劳动的林农为中心。村里有780户，2,600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，经过精心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年开始以林业、香菇、茶叶、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，

香菇的产值近 10 亿日元。但这之后，由于进口香菇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以及人口过少、老龄化的加剧等，劳动力不足成为了主要问题。

在这种情况下，1966 年诸塚村开始与耳川跨地区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的交流，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建议型的交流活动。这些活动积累的结果是当地的人们自发地研究当地社会，把自己创造自己的未来当成了最终目标。

b. 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”为目标，建设家园时只用九州地区出产的木材，从 1997 年度开始进行木材的提供，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，使木材生产者与顾客建立面对面的关系。

产地直送住宅的立场首先是要保护环境。就是要保护森林和建造环保住宅。在优雅住宅不断传来环境污染投诉的情况下，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风格住宅的提议，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“身土合一”的考虑，尽量应用地区资源。最重要的是并不是卖完就完，而是要将这种关系保持下去。因此，将住宅的范围限定在九州以内。这是基于身土合一的考虑，为做到减少不必要的运输能源造成的环境污染、面对面关系的局限范围等而采取的做法。

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地干燥剂的重要性，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”。



图 II. 5. 3 诸塚村产地直送示范屋

资料来源：诸塚村网页

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，让丰富的“药草、药树”作为新资源被发掘出来，现在，村里正规划建设一个药草、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的问题。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，并在全村中展开了防止外流的游说。

● “召回最重要的地区资源——人才”

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”

质量统一的概念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、色泽和形状决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。另外，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。

●像这样以木材资源为媒介，与城市的人们建立相互勾通的网络，使得村内的资源优势得以充分发挥

参考以上事例，根据怀化的实际情况制定了如下的战略，充分利用怀化的内部资源，在快速发展的城市化进程中建立与城市居民之间的联系网络，并培养作为农村重要资源的人才。

1) 最大限度的利用森林资源，建设与环境共生的可持续发展农村

可持续的利用森林资源，为了建立环境共生型的农村，需要开展以下工作。

① 研究森林资源的应用方法，与客户建立联络组织

a. 加强森林科学研究所对于木材利用方法的研究开发

中国的建筑基本上是钢筋混凝土和砖瓦结构，除了日本住宅中需要的内装修材料以外，其他木材的使用量比日本少。应研究提高集成材等附加值低的森林资源利用方法。不仅要研究技术，还应研究市场，与建筑家和木制家具的设计人员联合，建立与客户之间的沟通网络，根据需求采取对策。另外为了显示“木材之城”怀化的特点，可建议修建木制房屋，建设木制房屋街道，在城市建设中大量的使用木材。

b. 在怀化学院开设森林资源利用专业

森林资源的利用方法并不很多，但为了进行提高附加值利用方法的研究以及培养这方面的人才，在怀化学院开设森林资源高效利用课程。不仅开设技术方面的课程，还应设置包括怀化周边文化的艺术课程，以固有文化为基础建设木材艺术城市。

c. 除建立物流中心以外，使怀化市成为人、信息、文化的交流基地

怀化以东西十字交叉点的地理优势成为了物流基地，但不仅要利用这一优势成为物流中心，还应建立森林资源利用方面的人才交流中心，成为信息和环境、文化流通和传播中心。通过与外界人士的交流，改变怀化人的意识，重新认识地区资源，培养人才。

②利用森林周边资源的菌类和草药

森林中有各种各样的菌类和草药，是丰富的地区资源。这些资源在当地居民的日常生活中被广泛的利用。森林科学研究所等应该对这些资源的利用方法加以研究。中药是白古代以来的智慧，但有很多中药无法判断哪些成分对什么病症产生效果。同时成分也根据采药的地点、时间、是否自然生长等有很大的不同。这种情况下作为健康食品可能比药品更为贴切。对这些资源不能一下子就想想着制药，而是应该首先调查种类，包括人们具备的中药知识，调查中药的生长环境，从长远角度看还有必要进行环境保护，以防这些物种的灭绝。要发挥怀化的特点，就应以没有被污染的“环境”作为“卖点”，不开展人工栽培，而是研究自然条件下生长的保护方法。同时调查市场动态，筛选有怀化特色的物种，加强质量管理，确保没有污染的生长条件。对自然资源采取保护措施，为今后明确药效时做准备，不进行资源的榨取，而是创造提供有利条件的环境。

③合理地管理森林，研究和开展林间放牧，以保证生产健康的家畜

进行森林管理时需要大量的劳动力进行间伐和锄草。另外怀化市拥有新晃县湘西黄牛的畜产资源。为了降低森林管理成本，生产健康牛并降低养牛成本，应该引进“林间放牧”的作法。为此，怀化森林科学研究所应发挥核心作用，研究农民和森林管理的示范做法，并推广这一方法。以下是日本的林间放牧和上述诸塚村的事例。

a. 日本的林间放牧

日本的谷物自给率是 27%(1999 年)，作为饲料的谷物大多依赖于进口。由于畜牧业的饲料严重依赖于国外进口，因此发生过口蹄疫和 BSE。另外加工型畜牧业生产造成许多家畜患抑郁症，影响着家畜的健康，造成了“家畜福利问题”等不健康肉类上市的现代问题。这些国外饲料和不健康肉类等给消费者带来了肉类安全的担忧。另外，在畜牧行业也由于畜牧生产脱离了土地，造成了家畜粪便处理以及需要大量人力、高成本等问题。同时林业方面由于木材价格的低迷和山村人口减少，费时费工的间伐、锄草等森林管理无法进行，造成了林地的荒废、甚至发生山体滑坡等自然灾害。

在这种情况下，利用生长在森林地下的草资源发展畜牧业的林间放牧受到了关注。林间放牧是林业和畜牧业的复合经营，对林业的有利之处是减轻了锄草的劳动量，降低了成本，对畜牧业的好处是提高了粗饲料的自给率，降低了饲养成本并减轻了劳动量。另外，由于进行了合理的森林管理，保护了生态环境和景观，提高了娱乐度假功能，解决了人口稀少等问题。日本曾经以独立项目的形式开展过林间放牧的森林项目和混牧林的畜牧业项目。在国有林放牧项目中，向利用者收取放牧费，而不是收取放牧家畜的饲料费，结果效果不好。当时国有林业（国有林）和畜牧业没有横向联系，但目前产生了上文中提到的问题，因此，林农和畜牧业农户共同采取措施，在民营林中引进畜牧业，这种林业和畜牧业的一体化经营受到了关注。以下是上述诸塚村为开展“林间放牧”而采取措施的事例。

b. 宫崎县诸塚村的“林间放牧”事例

由于林产品的价格低迷，诸塚村计划利用林地增加肉用牛的生产数量。1995 年度以节省劳力为目的，开始摸索畜牧业生产中的林地利用。1996 年度起，为了建立林畜复合生产体系，与宫崎大学开始了共同研究。以町有林作为林间放牧的研究实验地，研究放牧对植被和树木造成的影响等，以村里的山林主等为对象召开现场交流会，起到了示范普及林的作用。1997 年开始正式实施林间放牧。其实在 1995 年时就开始在畜牧业农户中普及这种做法，1998 年以后又本着“育林放牧”的理念在农户中进行推广。这一项目是村里独自实施的项目，1999 年度开始被指定为国家的“日本型放牧畜产业”的宫崎县示范项目。



图 II. 5. 4 诸塚村的林间放牧

资料来源：社团法人日本草地畜产协会、大家畜饲养中的放牧经营事例集、1998 年

现在有 25 户农户参加这个项目，在 50ha 的森林中以林间放牧的形式饲养了 30~40 头种牛。森林树种主要有柞树、扁柏、杉树，4 月中旬到 7、8 月为第一次放牧，10~11 月为第二次放牧，这中间是林木生长的旺盛期，对森林进行保护。这样做的效果在于通过放牧可以利用牛进行锄草，大幅度地降低了锄草作业量和费用(每公顷从 10 万日元降低到 2~3 万日元)。同时牛会选择喜欢的树木，因此这一做法在不容易用机器锄草的混交林中也很适用。另外，牛进入林间后，鹿和野猪等的野兽也有所减少。从家畜方面来看，放牧的牛由于精神放松，毛色很好，健康状态良好，繁殖障碍等也有所减少。今后需要解决的问题是平衡家畜的营养，防止家畜粪便造成的环境污染及河流污染，过度放牧造成的水土流失，但通过调整家畜密度和放牧方法，就可以得到妥善地解决。特别是对造成水塘附近裸地增加的问题，只要注意水塘的位置，经常移动牛群就可得到解决。村政府历时 5 年推广林间放牧，林农和畜牧产农户都理解了对各自的有利之处，甚至有些没有养牛的林农也准备开始养牛，村里又颁布了租赁牛的援助制度。

就这样，曾经荒废了的森林通过种牛的林间放牧，由牛进行了“管理”。进行大量的间伐、梳枝，地面的杂草接受太阳光线后快速生长。这时如果播种牧草的话还可以提高牧草的生产力。利用间伐下來的废材搭建放牧棚。通过放牧，种牛腰腿强壮，生育时间得到了延长，小牛虽看上去不太好，但由于比较强壮，逐渐得到了市场的认可。

这种新的林间放牧方式对林农和畜牧业农户都有利，因此比较容易推广。不仅如此，林间放牧还提高了粗饲料的自给率，通过合理的森林管理，保护景观、防止水土流失、发挥娱乐度假功能，并通过产业的振兴保持地区的发展。同时对近些年受到广泛关注的“家畜福利问题”也有所贡献。目前的加工型畜牧业对家畜的健康状态产生了很大的危害，通过让牛接触大自然中的森林并在斜坡上行走，保持适当的运动量，确保了骨格健壮、内脏健康的健康牛生产。这种做法使得担心依靠进口饲料带来的 BSE 问题等安全性方面问题的消费者有了放心感。

表 II.5.6 林间放牧的优点和缺点

	优点	缺点
森林、林业	减轻锄草的劳动量	对树木的损伤(幼林地)
	有利于混交林的生产	水池周围产生裸地
家畜、畜产	确保饲料用草、减少家畜饲料费用	
	减轻粪便处理的劳动	
	增进家畜的健康、提高繁殖率	
	增进家畜福利、生产安全肉	
	提高粗饲料的自给率	
其他	保护山林、防止水土流失	水质污染的可能性
	保护种植多样性	
	振兴山村产业	

资料来源：JICA 调查团制作

2) 充分发挥丰富的自然资源以及作为东西十字交叉点的优势，完善流通体系，保证向市场提供新鲜的农作物和水果(葡萄等)

水果当中较不易腐烂的柑橘可以运输到北方。但是，较易腐烂的葡萄等，目前只是在省内和贵州等邻近省份销售。上海等地的大市场有着对西部新鲜果品的强烈需求。因此，应当充分发挥本地作为东西十字交叉点的优势，在充实道路网络的同时，建立能够在新鲜保质期间内供应给远方市场的运输体制。不妨对玉溪市蔬菜出口企业的事例展开研究，充实预冷、冷库和冷藏车等设施。

农民当中也有一部分成为商人，已经城市居民化。有些人去沿海地区打工、在有一些储蓄后返乡，他们有新潮的想法，可以考虑以这部分人为主体的企业化的支援。可通过到玉溪的学习旅行等形式，培育商业意识。

3) 做好准备，培养面向未来的人才

①对作为将来城市居民预备军的农民的教育

现在，农民的城市居民化不断发展，有许多农民已经成为了城市居民。针对这种情况，有必要开展对流入开发区内农民的教育。例如，对失去土地的农民进行的职业教育，以及对由农民转变为城市居民进行市民教育等。

②农民主导型的普及和市民教育

当前对农民的教育的形式仍然还是政府主导型的普及活动。通过政府领导人视察等形式，向农民传授技术。而将来，怎样来培养农民的主动性就显得非常重要。同时，不仅是技术指导，还应进行市民教育，培养有能力承担下一代农村发展的人才。尤其重要的是要让母亲们认识到子女教育的重要性。

③当地经营者的培育

虽然怀化自然资源丰富、地理条件也很优越，但却不容易吸纳来自外部的投资。目前仅仅依赖于当地人的投资。对国外资金而言，一般如果条件较差，很快便会撤资。因此，作为城市发展战略而言，还是要前瞻性地培育当地的经营者。

现在，经营者当中有不少是政府机关和企业技术人员中的下海者。由于怀化的城市居民比较年轻，因此，子女年龄也比较小，大部分都是即将达到大学入学的年龄。这些年轻人将来沿海地区或各地的大学开阔眼界、学习知识和技能后回来，便能和全国各地的人一起形成很大的网络，成为下一代人的领导者。同时，还应充实当地的怀化学院以及怀化职业技术学院等的实力，开设培育经营人才的课程。

5.6.4 观光旅游

在怀化市，真正意义上的旅游产业的历史不过 10 年左右的时间，其中有其地理位置较难到达的因素，因此，目前访问怀化的游客仍然比较少。不过，怀化市三面分别被张家界、桂林、贵州省少数民族区这些著名旅游胜地所环绕，在旅游开发方面具有相当大的优势。将来，可以考虑建立连接怀化与这些旅游地的观光线路，把游客吸引到这里。

对怀化市开发可能性较高的主要旅游商品及所定对象目标，在表 II.5.7 中表示如下。其中，尤其应该对侗族文化旅游和洪江古城的开发投入较大的力量。

表 II.5.7 怀化市的主要旅游资源和商品和对象群体

旅游地、旅游商品	对象市场	
	2010 年为止	2010~2020 年
芷江县的侗族文化村	怀化市的城市居民 到访张家界的省外中国人和外国人 到访贵州省的省外中国人和外国人	到张家界—桂林游玩的省外中国人和外国人 到张家界—贵州省游玩的省外中国人和外国人
洪江古城	怀化市的城市居民	到桂林—张家界游玩的省外中国人和外国人
抗日战争纪念馆	利用机场的省外中国人和外国人	利用机场的省外中国人和外国人
怀化市南部(通道县、靖州县)的侗族少数民族观光	怀化市的城市居民	怀化市的城市居民 到桂林—张家界游玩的省外中国人和外国人
怀化市内的农村(中方县荆坪村等)	怀化市的城市居民	怀化市的城市居民

资料来源：JICA 调查团制作

表 II.5.8 是旅游资源的开发战略。这一战略的关键在于通过怀化将目前较为分散的贵州、张家界、桂林等旅游地连在一起，建立一个旅游观光线路。

表 II.5.8 怀化市的主要旅游地的开发战略

旅游地· 旅游商品	观光开发战略
芷江县的侗族文化村	吸引利用铁路到贵州和张家界的游客在怀化停留 将侗族文化村定位为“侗族观光的门户”
洪江古城	与凤凰城(湘西自治州)相结合的古城观光 利用城内的建筑完善住宿设施 改善洪江管理区的交通
抗日战争纪念馆	芷江县的机场建成后，利用机场的游客为第一目标 与中国各地及世界上的和平纪念馆合作
怀化市南部(通道县·靖州县)的侗族少数民族观光 靖州县的苗族少数民族观光	短期和中期目标是建设成为面向怀化市城镇居民的旅游地 开辟桂林—怀化—张家界的旅游线路，内容包括侗族、苗族少数民族游
怀化市内的农村(中方县荆坪村等)	定位于面向怀化市城镇居民周末和假期度假的旅游地 定位于农村居民获得现金的手段

资料来源：JICA 调查团制作

(1) 与张家界·桂林·贵阳之间的旅游网络化

张家界、桂林都是中国著名的旅游胜地。但这些旅游地的周边不具备著名的景点，游客往返都必须利用飞机或火车，可以说属于“点”式的旅游地。假如能够强化怀化作为旅游地的功能，将不

仅会对怀化市经济发展做出贡献,还可以形成包括贵州省的贵阳及其中途的凯里在内的张家界—怀化—桂林、张家界—怀化—贵阳、贵阳—怀化—桂林的旅游环游线路,对湖南省西部、广西壮族自治区以及贵州省的经济都产生积极的影响。

为建立这样的旅游线路网,怀化市旅游局应该首先从与湖南省内的张家界市和湘西自治州(拥有凤凰古城)进行信息交换和协调观光宣传的机制开始着手。此后,建议应当在湖南省政府的支援下加强同桂林及贵州省其他各省市间的联系。

与此同时,还要强化交通网络的建设。具体来讲,如促进连接张家界和怀化之间的铁路在旅游中的利用、连接吉首市—凤凰县—怀化市的209号国道的改良、连接怀化市—凯里—贵州之间的铁路和065号高速公路的整治以及贯穿怀化市通往桂林方面的209号国道的改良工作等等。

(2) 通过开展旅游活动保护传统文化和文化遗产

旅游消费如果能够使地区居民获得收益,地区居民就会保护带来旅游消费的旅游资源,得到很好保护的旅游资源会使游客得到满足,这样会使地区居民获得更多的旅游消费。也就是说合理规划的旅游可以使传统文化、少数民族文化、历史遗产、自然环境等旅游资源的保护和开发相互协调。这种游客和当地居民以及旅游资源的良好关系如图 II.5.5 所示。

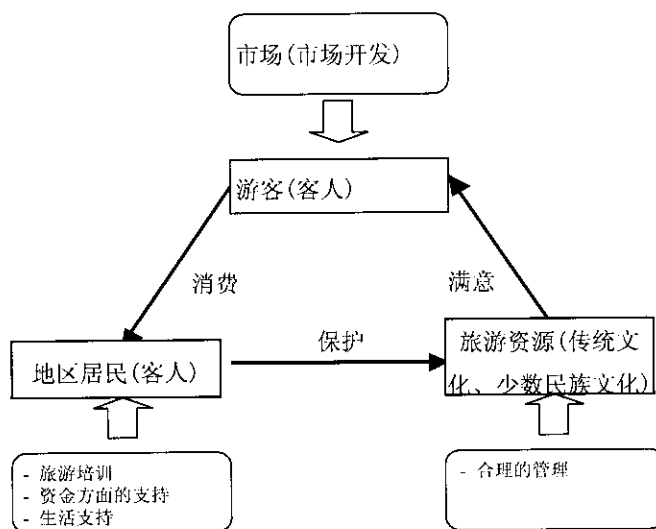


图 II.5.5 通过旅游保护传统文化和文化遗产的结构

资料来源: JICA 调查团制作

这样的良性循环并不是自然而然产生的,需要对地区居民通过旅游进行社会开发、对旅游资源进行合理的管理、对旅游市场进行市场开发,需要针对三角形的三个角进行认真的努力才可以实现。

(3) 侗族、苗族少数民族旅游

侗族和苗族的村落集中在鹤城区南部 100km 以外的通道县和靖州县。为此,旅游局正在距离鹤城区较近的芷江县建设侗族村庄。中短期内应该在建设博物馆的同时,再现通道县、靖州县侗族村的建筑物及祭祀仪式等,充实侗族村的旅游内容。同时将侗族村定位在介绍侗族和苗族生活文化的“怀化少数民族旅游的门户”,作为面向张家界、贵州、桂林到怀化的游客的旅游地。

做为长期计划,配合与桂林之间旅游环游网络的强化,确立通道县·靖州县内的少数民族旅游。

最初阶段可将少数民族村落作为城市居民的休闲场所来定位，然后再逐渐吸引怀化市外的旅游者。怀化市旅游局有必要对有意参加农业旅游的少数民族实施关于村落工会等的组织化以及关于基本性的旅游服务及卫生方面的教育和训练。

由于侗族和苗族居住得比较近，两个民族的文化出现了相互融合的趋势。特别是人数相对较少的苗族有了危机感，认识到了保护传统文化的重要性。在此建议在靖州县和洪江市深渡苗族乡等苗族居住人口多的地区收集和 research 湖南省西部苗族文化的相关信息。今后可以建设展示这些研究成果的设施，以此为中心开发苗族少数民族旅游。

(4) 洪江古城的旅游开发

目前来讲，虽然洪江古城还不是什么名胜，但的确是一座能够吸引众多游客的有很大潜力的古城。中国大部分的古城都是城墙围起来的街道或者农村的木造建筑，但洪江古城却是一座砖砌的城镇景观。洪江是明清时代民族资本主义的遗迹，也是水运时代作为物流城市的见证。怀化市旅游局计划近期开发洪江，在开发工作中应注意如下几点。

- 现在，从洪江市到洪江管理区的道路正在施工当中，但由于地形的关系，道路没有办法修得足够宽。将来应该考虑建设利用 320 号国道和 222 号省道的新路线。此外，由于洪江本身就是借水运而发展起来的城镇，因此我们还提议也应整治从河流通往城镇的一段航道。

- 在古城内，要尽量把电线、电话线埋入地下、修复作为历史证据的老房屋并设置能够兼作信息提供咨询的休息场所。

- 古城内的房屋是居民生活的场所。随着旅游的兴旺，居民的私人空间就很可能暴露在外。究竟怎样协调保护居民生活与洪江古城的旅游振兴这两者之间的关系，以及就居民该怎样参与到旅游事业中等问题需仔细协商。

- 从中长期来看很可能会有游客在洪江古城住宿。因此有必要利用洪江古城内的设施开设旅馆并在古城周围建设宾馆设施。利用洪江古城内的设施开设旅馆时，可参考丽江客栈的形式。

(5) 城市周边古镇、农村的旅游

中方县的荆坪村，近年来在农业旅游方面获得了很大成功。其游客大部分是居住在怀化市内的人们。在现在的怀化市，城市计划跟不上快速的城市发展步伐，提供给城市居民的休闲服务设施非常少。因此，既是提供从提供城市居民以休闲服务的角度考虑，同时，也是抱着尽可能缩小城市和农村收入差距的观点，都应当实施以城市居民为对象群体的农业旅游。为了实现这种旅游，各村级组织(各村内决定提供民宿的农家集体)以及约束村级组织的农村旅游协会就应强化其组织性，旅游协会可提供适当支援。荆坪村在初期投资很少的情况下成功地振兴了农业旅游。旅游协会应根据荆坪村的经验，通过农村旅游协会向农户宣传各村级组织应该怎样做等问题。

5.6.5 商业·物流

怀化市距离省会长沙比较远，在半径 500km 以内无具备竞争规模的城市。此外，如果再加上临近省界地区的 44 个县 1400 万人口，它的市场圈还是相当广阔的。另外，连接长沙等购买力强的大城市的主要高速公路尚在建设之中，具备高附加值的有竞争能力的本地产品也不多，因此，当前现实的做法是：在培养本地产业的同时，利用地理的有利条件，进行以周边邻县为对象的市场开发。目前的问题是，由于当地居民收入水平较低以及基础设施建设停滞，结果既未开发邻县的市场，也没能充分发挥地理上的各种优势。

该市自成立以来，虽然面向周边广大地区发挥着物流中心城市的作用，但考虑到按商品分类的批发店混杂于市内的中心地区和周边地区，以及低效率经营带来的各种流通成本，可以看出整体的经济损失是很大的。此外，零售不仅承担着批发的流通的成本，而且，直销直购的商品尚未完善，自家的仓库中还承担着相当大的库存成本，因此，目前降低价格提高竞争力的潜力很大。另外，随着汽车的普及，违规驾驶随处可见，城市交通可能陷于瘫痪，与此同时，物流功能的停滞更加突出。

若对此不采取任何措施的话，满足居民需求的市场开发将不能充分进行，物流功能和基础设施的水平也将满足不了需要，甚至还将进一步恶化。因此，该市场开发战略建议将提高当地居民的收入水平，完善与此相关的物流功能、建立物流网络列入到开发范畴。

(1) 创建物流中心

在该市批发业未实现高效率的今天，采购商品尚依赖于批发的本地零售业无从提高效率。存在问题的原因是，由于这些批发是由个体企业独自地散漫经营，因此，通过现代化的、协作式经营来降低成本、了解需求，进而减少库存、扩大销售很难实现。作为解决问题的措施，就需要建设以本地区为对象的物流中心，以促进批发业的协作化，消除因零售与批发的差异而造成的不正当竞争。

首先，建立以该市应覆盖的广大市场(包括周边省、地区的外围部分)为对象的高效商品流通网络。届时，政府部门必须明示流通网络运营时的通行限制问题、为避免与无照运输卡车的过度竞争而制定的运输商选择标准，并严格执行。同时，这其中也包含了降低受怀化市内交通拥堵而造成的整体损失以及环境问题。物流之所以作为服务业得以诞生，商品交易之所以能够在广阔区域内得以顺利发展，最重要的原因是它避免了经人手将商品损坏或丢失的弊病，并能切实地将商品运抵目的地这一简单的过程。另外，如果达到一定标准并被授予经营许可证的运输商通过新成立的物流中心获得不了较从前有明显增加的收益，那么，寄希望于通过集成降低成本的物流功能将无从发展，这一点必须引起重视。

以前，该市作为铁路城市获得了发展，但现今小批量运输需求不断增加，可以预计，对公路运输的需求将会迅猛增加。因此，连同减缓市内道路混杂的因素在内，建议在市区外围的高速公路交会处(中方县)选址建设拥有适合大、中、小型卡车车位的物流中心。该物流中心除以上卡车车位外，还要具备装卸所需的设施、批发市场、仓库、储藏库、蓄木场、销货场、公路货物运输业、仓库业、批发商等使用的办公室等硬件设施。而且，还需要设立对货物流通进行管理的信息管理中心。

在资金方面，除政府对基本的硬件基础设施进行投资之外，对个别建筑物等采取以专业从事物流的民营企业为主体进行投资，并吸引批发商业者、地区内零售商、运输商、仓储商等共同参加的形式，但是，为了在短时间内实现所需的集资和利用率，以及缓解市内的交通拥堵状况，政府方面必须面向参与者实施公平的、明确的奖励措施。另外，如果回顾一下最初阻碍市场扩大、发展的原因的话，就会了解利用物流中心实现各类商家相互协作的重要性。因此，在初始阶段不得将服务费定得过高(可根据使用情况分阶段地进行修改)，而且还要根据对物流中心的利用次数在服务费上给予优惠，对资金少的小规模商家，只要其遵守规定，也应采取开放的措施。

物流中心的功能除包括下订单、接收订单、包装、加工、交易、一揽子配送所需的对商品和运输商间的协调工作、利用 GPS 管理运输卡车外，还应配备有采用 POS(Point of Sale)等最先进物流技术的需求监控系统、高精度高效的能创造附加值的信

息处理和管理。建议由有经验的专业从事物流业的民办企业来承担将这些信息提供给参与物流中心工作的商家。参与的批发商通过物流中心提供的数据分析结果，了解商品的流通情况，不仅能降低一揽子运输的成本，还能够制定避免浪费的进货计划，这样就更能促进他们对物流中心的使用。另外，由于物流中心对众多批发商品统一配

送的协调，个体经营的运输商也能够积极地向专业 3PL 商家发展，进而使运输能力也得到提高。

(2) 远程地区市场扩大战略

在上述的利用物流中心扩大市场方面，需要制定面向远程地区市场的战略。该战略的基本概念是，各运输公司前往远程地区开展零售销售。首先，在没有零售商铺的各县，在运输公司站内设置服务部门，长期摆放电脑和商品目录，使居民可以查看商品目录进行订货。届时，可以根据各县家庭电脑的普及情况，改变接收订单的形式。这项工作的流程为：来自派驻各县的办事处的订单，被传送到位于怀化市内的零售电子邮件订货部门，在确认购货人支付了货款后，由零售商向物流中心交货，再由运输卡车将商品送达购货人。但是，结算方式需要根据当时的情况来定。零售商品目录要满足各县的购买力诚然重要，但是，即便在中低档商品也需要有能够调动购买欲望的新颖商品。在该市场扩大战略中，相关零售商的市场调研能力以及对该能力的培养是至关重要的。

(3) 振兴市内的产业、促进向其他地区的扩展和出口、提高运输单位的效率

振兴能够充分利用怀化市丰富森林资源(人工林)的产业，大力推进造纸·纸浆、木加工产品、板材类、家具、木造建材等方面的产品开发，促进向其他地区的输出、发展外地物流商的返程商品，提高铁路等的运输效率。

同时，还可以通过香港和珠江三角洲等地进入国际市场，以及经越南的海防由陆路去往中南半岛，以大力开发出口产品，促进双向物流的效率化。

(4) 商业地区的现代化

作为鹤城区市区整治的一个环节，建设能够满足市区居民、周边居民商品需求和娱乐需求的商场(shoppingmall)。目前，批发与零售处于无序状态，特别是个体商店的零售与其他商店的区别及特点得不到宣传，销售额无法充分提高。要实现零售商的专业化、高效化，为商业地区创造附加值，首先作为城市整顿的一步必须将批发与零售区分开来。

此外，要实现高效的商业机能，使各零售商不满足于既得利益，通过收集和分析客户信息，利用商品提出都市生活方式的建议。以长沙为例，消费者的购买力一旦提高，就开始青睐更高档的商品，能够迅速满足这种需求的零售商便有机扩大自己的销售额，进而实现更好的良性循环。要充分利用这种购买力的升级，就必须根据消费者嗜好的变化，迅速而细致地改变零售的采购渠道。这就需要通过物流中心与批发商进行适当的协调。另外，位于商业区的零售商应发挥直接面对消费者的优势，宣传新商品，并且，为吸引顾客，还需对远方沿海地区高档商品的流行趋势广泛地收集信息。

5.6.6 城市基础设施

(1) 城市构造

怀化市鹤城区是在舞(三点水加个“舞”字)水和太平溪这两条河流之间狭窄的三角地上，借助铁路和国道在此交会的交通条件而发展起来的。城市整顿的第一阶段是在怀化站的东部形成市政府等政府关系人员地带、在西北部形成铁路关系人员地带、南部是旧镇和商业地区，由一条迎丰路将三个地区连接起来，成为城市的轴心。第二阶段，受地形的制约，开发区设在两条河流之外，已经确定分别在舞(三点水加个“舞”字)水西部设立河南、太平溪东部设立城东、南部设立湖天共 3 个新的开发地区，目前整顿工作还在开展中。但是，由于河南和城东开发区分别位于迎丰路的西部

和其东部的延长线上，作为湖天开发区轴心的湖天路又与迎丰路呈 T 字型交叉，市区整体上看起来就如同吊在迎丰路下面一样。

(2) 问题·课题

怀化既是拥有近 500 万人口的行政中心，又是物流关系产业的集散地，交通中业务交通所占比重比较大，与 GDP 的水平相比较，汽车的利用率也比较高。但是，由于城市规模的迅速扩大，城市的整顿工作仍在进行，因此，汽车交通大多集中在迎丰路这一条道路上，交通拥堵现象比较严重。同时，由于缺乏对于停车场整顿的认识，因此路面上的胡乱停车更加剧了拥堵。另外，该市也是因为近年来才新近设立的，当地人还没有什么作为城市居民的意识，违规驾驶的司机较多，刮蹭事故经常发生，而事故处理方式又十分草率，所以，交通拥堵屡见不鲜。离开市区后，209 号国道得到了高标准的整顿，加之交通量骤减，能够高速行驶。同时，高速公路也在修建中。今后，作为进一步发展物流相关产业的基础，改善市区的交通混乱、拥堵情况是当务之急。

此外，该地区地处两河之间、周围绿色的群山环绕，有着丰饶的自然环境资源。在这里的城市建设中，环境应当是非常重要的资源。然而，以太平溪的水质污浊为首的污染，甚至可以称之为环境破坏的情况相当严重，缺乏充分利用两条河流进行城市建设的视点。当地市民也强烈要求能够将河畔建成休憩的场地，对整治街心公园以及建设绿意盎然的城市有很大期望。

(3) 城市整治战略

1) 分散集中在城市轴心处的交通，消除市区的交通混乱状况。

● 尽快完成现在铺设中的环线，分散集中在迎丰路上的汽车交通

● 作为长期规划，将分设在迎丰中路沿途的市政府及相关机构集体迁移，分散目前依存于迎丰路的城市机能，以解决交通混乱。其迁移场地可以考虑湖天开发区，那里尚有大面积空地，可以确保停车场的设置

● 同时，提高市区内的巴士服务，提前推进伴随经济增长而产生的对汽车依赖程度的抑制活动。因此，需要制定综合交通计划并开展计划基础上的一系列措施

2) 充分利用两条河流，形成有情趣的“被森林与河流环绕的森林城市”

● 在整顿污水处理设施的同时，加强对两条河流的净化，整顿人与水的亲和空间，建立与水亲和型的城市。此外，在研究建立森林产业振兴所必需的水运系统的基础上，强化市内的船运设施，培养热爱河流的市民意识

● 在考虑政府相关机关迁移的基础上，在原址上积极建设公园，让老市区也呈现绿意丰饶的景观，形成与大怀化市的中心城市相应的风格

5.6.7 环境

怀化市的水质污染主要指渠水、沃水等河流污染。渠水污染的原因是，县溪镇和林城镇的小型纸浆厂。而沃水的污染度有的高达 3~4 级，其原因主要是市区的生活污水。因此，怀化市计划通过 BOT(Build Operation Transfer) 进行排放水处理设施的建设。由民营企业“海南省正水公司”负责全额 1.5~1.7 亿元的投资，预计运营 30 年。

2002 年工业排水的达标率为 88.6% (2001 年全国平均 81.8%)。大气污染方面，2002 年平均的总悬浮物质浓度为 $0.162\text{mg}/\text{m}^3$ (2000 年全国城市平均 $0.263\text{mg}/\text{m}^3$)；二氧化硫 $0.074\text{mg}/\text{m}^3$ (2000 年全国城市平均 $0.049\text{mg}/\text{m}^3$)，二氧化硫浓度高于全国平均水平。同时，固体废物中工业废物利用率为

91%(2000年全国平均52%)，这个数值比较高。但是，生活垃圾的分类处理还不够彻底。另外，怀化市市内道路上垃圾较多，街道肮脏。基于以上几点，该市应采取如下环境战略。

- 将美化城市、垃圾分类作为市民运动来开展
- 研究充分利用森林资源的新型环境产业的振兴
- 严格对小型纸浆厂的管理，进行关闭·重组，从资源多消费向高效率生产转变

(1) 作为市民运动 美化市容、推进垃圾分类

把美化市容和垃圾分类作为市民运动来加以推进。这不仅能进一步美化环境，还能对提升被指定为生态环境事例城市的怀化市形象起到积极作用。

BOX II. 5.2 日本沼津市的经验：“分开以后是资源、混合起来是垃圾”

1974年初，沼津市对不可燃垃圾进行的分类和分析结果显示，其中的2/3是有价值的物品(瓶子、废纸、铁原料、旧布等)。市里将该分类结果以及关于垃圾处理工程、分别排放具体方法的内容制成了8毫米电影和幻灯片，访问了市民町内会，陈述垃圾分类的重要性。虽然有部分市民提出诸如分类比较麻烦、是多余的负担、这是市政府的工作、浪费市民税金等批评，但也得到了很多的鼓励，例如分类是市民的义务、在资源匮乏的日本这是很重要的等等。其结果是，很多町内会率先实行，确立了资源垃圾回收的示范地区。实施资源垃圾回收后，虽然作业量增加了，但掩埋量有很大减少。

2001年，沼津市每人每天的垃圾排放量为1kg(与都江堰大致相同)，每人每年的垃圾处理费用10,173日元(780元)(包括投资费用的话是16,725日元)。

(2) 环境产业的培育

作为长期规划，应当有效利用怀化市的森林资源优势，进行生物能源的开发。具体进展措施如下。

- 以木材的完全·最佳利用为目标的无公害能源开发计划的制定
- 通过CDM的适用，将外国资本引进到造林事业中
- 中小型水力发电和生物能源的综合一体化

(3) 整治公害、封闭并重组小型纸浆厂，使资源多消费向高效率生产转变

怀化市的县溪镇和林城镇内的纸浆厂都是年产1万吨的小规模工厂。这些造纸厂每生产1吨纸浆就要使用600~800吨水(日本50吨、欧洲30吨)，排水处理后，每公升内含COD500~1,000mg腐败性物质的水就排放到沟渠水当中(2003年10月，调查团从怀化市环保局听取)。这些造纸厂与日本相比，每1吨纸浆的生产中，都要使用12~16倍的水，排放出高达80倍的腐败性物质。今后，对这些不成规模的小型纸浆厂，应强化环境管制，实行关闭与重组。同时，还要改进生产技术，从资源多浪费向高效率生产转变，在防止资源浪费的同时，减轻环境负荷。

5.6.8 金融、财政战略

(1) 金融战略

(为实现具体战略所需的制度及体制)

1) 资源分配的合理化

A. 确保长期的宏观平衡

a. 确保消费和投资的长期平衡

无论消费或投资过度都不能实现持续的增长。有必要设定合适的资本形成率(投资率)标准。

b. 确保投资中的生产直接型投资和公共资本投资的长期平衡

生产直接型投资是由市场机制决定的，与此相反，公共资本投资水准则主要由财政以及政府借款决定。如果公共资本过重，则有可能导致民间资本被排挤的情况。在决定公共资本的量时，有必要分析其对经济增长的贡献程度。

c. 本着重视充实人力资本(Human Capital)的意识，进行资源分配

为了使国家超长期经济发展的最重要源泉——人力资本得到充实，在分配资源时要实行予以倾斜的政策。

B. 通过积极的财政政策来推进城市基础设施建设

试想怀化市已经具有较强的增长潜力。不要拘泥于静态的均衡而要着眼于动态的均衡，要预见即使一时财政平衡发生恶化，将来的发展也会带来财政收入的增加，因此要采取积极的财政政策。就这一点来说，重要的是建立一种结构，使得今天的财政负担变成明天税收的增加。也就是说不以单年度主义来看待财政负担。在决定项目的优先顺序时，除了要看城市需求的大小，还必须注意促进内需的程度要高(乘数效果大)，税收增加的可能性要大，对进口的依赖程度要低等方面。因此，对一部分已经实施完毕的工程，有必要开发一套评价各个项目投资效果的程序来客观地判断优先顺序，故而应该致力于评价程序的开发和人力培训。

为了实施上述政策，要制订一套综合的城市基础设施建设计划。同时，要借助财务顾问的力量来制订资金筹措计划。此外，关于债务管理以及收益管理要构筑一套有力的系统，并以此为基础，提高市城经营(Public Management)的能力(能力建设)。

2) 加速市场化、民营化

A. 明示怀化市今后的开发方向

如果怀化市今后的开发构想能以“政府计划”的形式公之于众，则效果会很好，也能够有力地吸引民间投资。这样当初被认为庞大的用于城市基础设施建设的资金会长期沿着经济发展→事业收益扩大、雇佣增加→各种税收扩大的程序进行回收。应注意吸收民间投资，发挥将泰国、越南、老挝也纳入商业圈的怀化特点，加上中国其他地区的投资，同时也要加大力度吸引这样的国家投资。

B. 资金筹集手段的多样化以及为筹集资金而强化新商品的开发

a. 发行地方债

●对今后庞大的城市基础设施建设，资金筹集手段的多样化是必不可缺的。眼下广泛应用的通过“土地经营”来卖掉土地使用权的方法绝对不是永久的资金筹集手段。现在被明令禁止的由政府发行债券的方式应该是今后重要的资金来源。若是给公共设施投资而发行债券，会直接关系到当地居民的切身利益，这种资金筹集方式就比较容易得到当地居民的理解。另外，发行地方债还有一个好处，即拥有两代人之间的承担调整功能和地方财政年度间的调整功能。现在，国债专门项目的支出代行了地方债发行的作用，从确保地方自治、地方资金来源的灵活性的角度看也有一定的意义。当然，对于发行债券时的本利偿还金额在一般资金来源中所占的比例，应该设定一定的框架(发行债券限制比例。日本目前的政令城市的比例为15%左右)。

●发行量过小时可以与其他城市共同发行，这样能够提高效率。就这点来说，怀化市可以与长沙市共同发行。在发行地方债时，也可考虑发行居民参与型小型市场公开征集债，这是谋求通过地方债的个人消化以及公开征集来筹措资金，同时为促进地区居民提高参与行政的意识而引进的方式。其特点是以当地居民生活中所必需的，或者是比较熟悉的医院、学校、图书馆、公园等公共设施作为建设对象的情况比较多。为提高居民的投资积极性，可以开展对利用费打折等优惠活动

●为确保地方债的顺利发行，需要将当初发行并已经落实了的由地方金融机关、主要企业认购

的“关系债”，通过努力转变为由中央的金融机关、证券公司、机构投资者来认购。另外，作为商品可开发无息债券、免税债券等

b. 引进新型金融商品

在追求资金筹集手段多样化的同时，还需利用发行公共服务利用预约债券（例如电话加入债券=在固定电话普及、希望拥有人数众多的年代，预先购买家中铺线的权力）、永久公债、收入担保债券（Industrial Revenue Bond）来实现筹集商品的多样化。

c. 作为“中国西部示范”，开发为世界所知的项目融资方式

在城市基础设施建设中，对能够保证现金流量的项目，可以将该现金流量作为还贷资金来源的项目融资方式作为目标。但是，由于本次作为调查对象的城市其经济规模均不算很大，所以存在着项目收益的问题。通过开发“中国西部示范”来寻找克服这一问题的方法。以下是这种方法的例子。

●地区居民、当地建设企业、当地服务产业、当地运输产业共同出资，成立特别目的公司（SPC=Special Purpose Company）

●SPC由专门管理团体进行运行

●地方政府除了进行部分出资外，还应进行费用设定等考虑项目的收支核算

●地方政府负担项目结束后的遗留债务，在现金流量一时周转不灵时采取填补措施（cash deficiency support）

●大学等国有研究机关在技术开发方面予以协助（Public-Private-Academics Partnership）

●必要的资金除资本金以外，可以利用一部分财政资金、金融机构的贷款、国际援助机构的贷款。发生的现金流量自动进入信托账户（escrow account）

d. 有新开设的西部开发银行发行债券

地方债发行时如果不具备相当大的规模，将会增加发行成本，因此在西部开发项目众多、一部分资金需要通过地方债来筹措时，可成立西部开发银行这样的特殊银行，独家承担在国际金融市场发行债券的工作，并将资金转贷给各地方城市。怀化市当然应该是该银行的一个出资方。该银行不是从非特定顾客处获得存款并融资给企业和国家的“商业银行”，而是认购地方债，开发上述新型金融商品的“投资银行”。

e. 通过基础设施建设带来的便利的“外部化”，回收一部分建设成本

城市的基础设施建设通过环境保护、环境改善、提高城市的便捷度来提高该城市居民的生活便利程度，提高居住价值。该益处可以通过“外部化”、其中一部分用固定资产税的形式收回，充当部分建设资金进行回收。该固定资产税性质上为市税，一年一度将定期对增值的程度进行公平且公正的测定。

为缓解当地居民对负担固定资产税的抵触情绪，在制定预算时，不要将农业支援、法律制度建设、行政服务、教育、城市基础设施完善等矢量不够明确的条目写在前面，而是要写成：

- 创建“与环境相协调的、居住舒适、绿意盎然的城市”
- 创建“富裕、拥有梦想与希望、生机勃勃的城市”
- 创建“安心、健康、互助的城市”
- 创建“自由伸展、拥有生活意义的文化城市”
- 创建“自发参与、开放的城市”

（以上出自2003年度秋田市的预算计划）

并注明投入的XXX（金额），将负担的矢量整理的一目了然。

C. 建设、管理公司方式的定型及完善

作为尽量减少财政负担的尝试之一，设立独立法人项目公司(建设·运营公司)，以道路、自来水管道和污水管道建设为中心广泛地进行基础设施的建设。为了开展这一工作，需要解决以下问题。

第一，该公司应尽力减少对财政的依赖，虽说从商业银行贷款实施，但也有可能排挤民间资金。因此，应该通过共同发行债券、引进外资、引进外省资金等手段，使资金筹备的源头多样化。

第二，因为这种方式的成功与否取决于工程项目是否有收益，所以必须努力提高工程项目的收益。首先要注重效率，也可以考虑与同行业项目公司进行合作、合并等。此外，还有必要通过从事关联事业来确保收入源以实现项目工程的多元化，这意味着该公司要以民间经营的感觉来从事项目工程的运营。还有，强化经营能力也是必不可少的。

第三，效益性和商业银行贷款方面，因为收益的来源关系到将来向利用者收取“服务费”的征收权、经营权、开发权、土地使用权、对公共设施的企业冠名权等“权利”，所以必须制定一个“权利”的商品化和保护的制度化框架。与此同时，因为这种权利的转让很容易赚钱，所以为了防止这种权利被任意买卖，应该特别注意权利的买卖要通过合理的程序来进行。德阳市设立“土地储备中心”的事例值得参考。

设立建设、管理公司的方式在需求较大的大城市圈比较容易做到经济合算，所以简单易行。但在中小规模的城市要确保公司经济合算则并不容易，所以有必要把数个地区合起来进行综合考虑。随着建设、管理公司越来越多地设立，必须要有一个机关来综合管理这些工程项目，这也为构筑各个工程项目之间的融合、合作关系提供了可能性。

D. 建设、管理公司的民营化

建设、管理公司在进入成熟阶段时，通过向民间拍卖完全实现民营化。用所获利益进行新的城市基础设施建设。

E. PPP(Public-Private Partnerships = 官民协调)制度的固定

虽然我们要尽量减少政府的参与，但有时政府的参与确是不可缺少或者是有效的。例如建设工业园区以及向园区内招商引资的工作就离不开政府的参与。园区建设本身可以委托给民间部门，但要在园区实行各种优惠政策、简化外资进入的手段、办理进出口手续，以及一些许可证发放的问题都需要政府部门高效率地参与。硬件建设由民间，软件服务则由政府承担，如此职能分明才可能顺利实现民间经济的活力化。特别是对于强化“财政力”极为有效的引进外资，在吸引外资企业上是PPP 必不可缺的。

政府部门的参与还有其他效果，它(如部分出资)有时能够发挥“引子”的作用来吸引民间资金的加入。不过，需要留意的是，“政府部门的参与”导致工程进展松懈等问题的可能性很大(道德危险)。所以不能只看到成功的例子，还要从失败的例子中多吸取教训。

F. 为实现 PFI(Private Finance Initiative=民间资金主导)而进一步放宽限制

抛开大城市里的道路开发、自来水管道和污水管道开发工程等大的基础设施建设不谈，从确保经济性的观点来看，对中小城市里的中小规模的工程项目突然试行 BOT 方式并不是一件容易的事，但应用 PFI 就没有那么困难了。因为 PFI 工程适用于学校、图书馆、办公楼、地区活动中心、体育设施、垃圾处理设施等单个的、小规模公共设施。PFI 的优点有：①公共资金支出长期平衡；②与政府部门包揽策划、建设、维护管理相比，通过民间创意可能会更经济、更高效；③民间参与还能够增加民间企业的活动空间。应该尽快放宽对民间参与的限制。

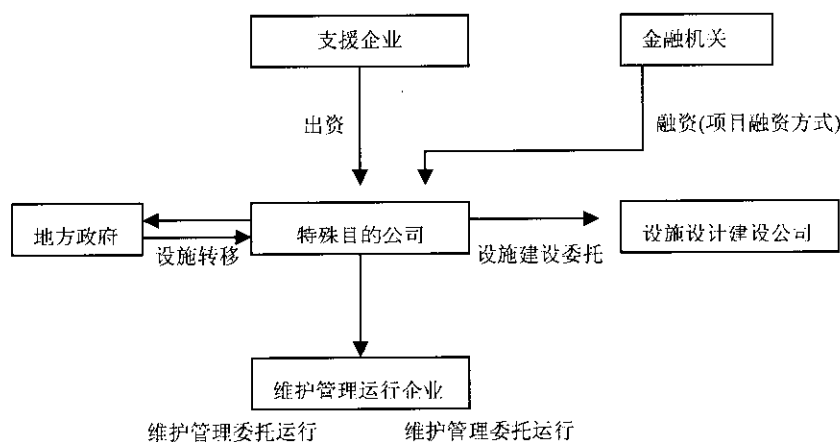


图 II. 5. 6 PFI 事例图

注：

a) 合同方面

- 出资企业之间：出资合同
- 地方政府→特别目的的公司：PFI 项目合同(设施建设、维护管理运行)
- 金融机关→特别目的的公司：金钱消费借贷合同(项目融资方式：Project Finance)
- 特别目的的公司→设施设计建设企业：设计施工一揽子工程承包合同
- 特别目的的公司→维护管理运行企业：维护管理运行再委托合同

b) 资金的流动

- 特别目的的公司→出资企业：出资 •• 分红
- 特别目的的公司→金融机构：借入 •• 支付本利
- 特别目的的公司→设施设计建设企业 •• 支付建设费
- 地方政府→特别目的的公司：设施采购费(以除款的形式计算，长期分期付款)及维护管理运行费用
- 特别目的的公司→维护管理运行企业：维护管理费用

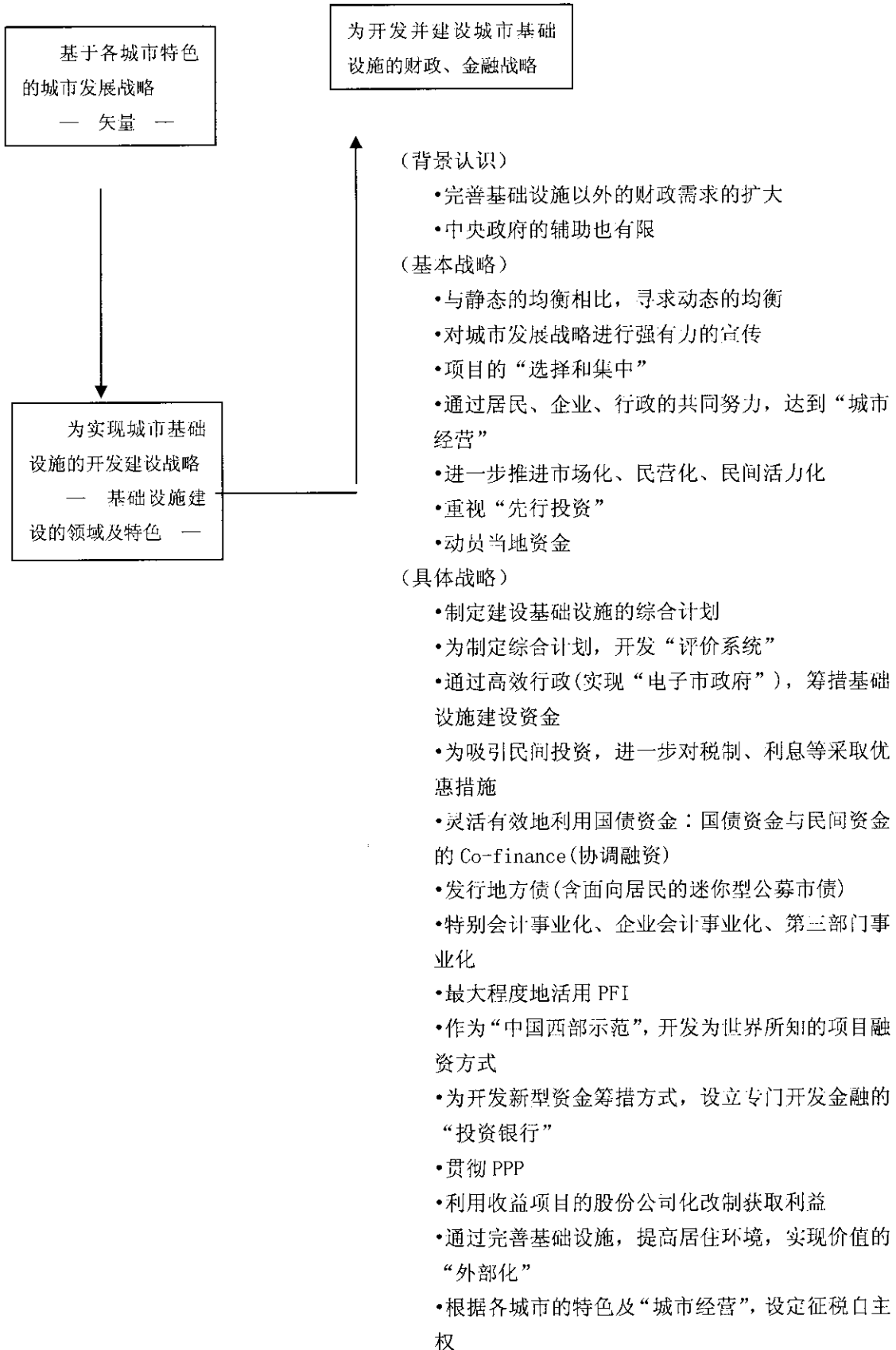
资料来源：JICA 调查团制作

日本 1999 年以后为了在城市基础设施建设中应用 PFI，首先从制度的完善做起，因此 PFI 在日本也取得了快速的发展。1999~2002 年间的项目数量达 94 项。项目对象设施的类型多为教育相关设施、复合公共设施、住宅、宿舍、社会福利设施和文化设施。

G. 磨练“城市经营”能力

“城市经营”是市民、企业、行政合作开展的，在这一理念下，相关人员应致力于磨练自身的能力。

H. 结论



城市基础设施建设各领域的资金筹措概念表(草案)

编制时的基本思想：以市税为主要财源，但根据以下条件汇入其他资金来源。

a. 对于本来应由国家对国民提供的服务，希望国家只承担其中一部分：义务教育、相关福利、道路建设

b. 对于通过服务可获得稳定现金流量的，利用金融机构融资、企业债、外资：运输、自来水管道路和污水管道项目

c. 对于通过服务可获得不稳定现金流量的，将使用费、手续费作为一种资金来源：公共设施、医院

d. 效益要通过长时间才能显现，要求第二代人也需承担的情况，与市债并用：公园建设

e. 只有当地居民才能获得益处的，利用市税及市债中心：市民中心

领域	中央政府、省政府负担一部分	市税	市税、居民参加型迷你公募债	使用费、手续费、分别负担费、负担费、财产收入外	金融机关贷款、企业债	外资、国际合作	备注(PFI) *符合
教育方面							
教育设施(学校校舍)	○	○	○				
医疗方面							
医院	○	○	○	○	○		*
福利方面							
儿童福利设施	○	○		○			*
老人福利设施	○	○		○			*
社会福利设施	○	○		○			*
托儿所设施	○	○	○	○			*
市民生活方面							
博物馆、美术馆	○	○	○	○			*
体育文化公园	○	○	○	○			*
市民中心		○	○				
图书馆		○	○				
音乐厅		○	○	○			*
消防设施	○	○	○				
环境方面							
垃圾处理设施		○	○	○			*
产业废弃物处理设施		○	○	○			*
自来水设施	○	○	○	○		○	
污水道设施	○	○	○	○			
湖泊等环境资源保护	○	○				○	
城市建设方面							
一般道路	○	○	○				
街道完善	○	○	○				
桥梁完善	○	○					
停车场完善		○		○			*
市区开发		○	○	○			
公营市场		○		○	○		*
物流设施		○		○	○		*
国际会议中心		○	○	○			*
住宅方面							
公营住宅	○	○		○			*
运输方面							
高速公路	○	○		○			
高速铁路	○	○	○	○	○		
汽车事业		○	○	○	○		
产业基础设施							
工业园区		○		○	○		*
工业用水	○	○	○	○			
河流改善	○	○	○				

资料来源：根据日本的国情等，由 JICA 调查团制作

3) 各领域的具体战略

表 II. 5.9 各领域的战略

应该建设的城市基础设施	适用原则	财源	战略(1)以及应该配套的制度(2)	参 考
电力	收益 特定收益者负担民间主导	水库等基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用则依靠收益者支付的电费	(1) 民营化 (2) 使 project finance、BOT、BOO 可能的制度	在开发电源时灵活运用 project finance、BOT、BOO 考虑到电力行业普遍服务的必要性, 要把民营化限定在当前的电源开发上
高速公路	特定收益者负担	基本建设依靠财政(税收)或卖出土地使用权以及利用该使用权进行抵押贷款, 管理运营费用则依靠收益者支付的使用费 基本建设的费用也要尽可能在事后从收益者身上收回	(1) 民营化 (2) 使 BOT、BOO 等变为可能的制度	考虑到高速公路带有国家项目的性质, 应将民营化限制在当前的维持管理和运营
一般道路	不特定收益者负担	财政(税收) 卖出土地使用权或对该使用权的质权设定的借款	(1) 公营(建设·维持管理附带的其他工程项目的方式) (2) 对土地使用权设定质权	
经济设施(工业园区等)	特定收益者负担民间主导	基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用依靠收益者支付的使用费 基本建设的费用也要尽可能在事后从收益者身上收回	(1) 民营化 (public-private initiative) (2) 使 BOT、BOO 等变为可能的制度	政府要提供如 One stop service(一站式服务)这样的软件服务
通信	特定收益者负担	基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用依靠收益者支付的使用费	(1) 基本建设靠公营, 维持管理运营靠民营化	
排水管道	特定收益者负担	基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用依靠收益者支付的使用费	(1) 民营化 (2) 合适的公共费用制度	基本的建设由政府部门进行
污水处理	特定收益者负担	收益者支付使用费	(1) BOT (2) 使 BOT 变为可能的制度	
铁路	特定收益者负担	基本建设依靠财政(税收), 管理运营费用依靠收益者支付的运费	(1) 公营, 部分附属业务实现民营化 (2) 合适的公共费用制度	
环境对策	收益者负担	向污染源征税	(1) 政府作为规则制定者参与, 与相关单位共同进行	产生污染者负担原则
垃圾处理(生活垃圾)	特定收益者负担与不特定收益者负担混合	财政(税收)	(1) 政府的责任, PFI (BOT, BTOT) (2) 公民教育	单发的、小规模设施
垃圾处理(工业垃圾)	特定收益者负担	征收处理费[部分基本建设费依靠财政(税收)]	(1) 民间活力化(由收益者来实现, 也可考虑结成共同事业体), PFI (BOT, BTOT) (2) 合适的公共费用制度	单发的、小规模设施
环境保护	不特定收益者负担	财政(税收), 处罚金	(1) 政府的责任	
绿化	不特定收益者负担	财政(税收)	(1) 政府的责任	
城市改造	特定收益者负担与不特定收益者负担混合	财政(税收), 针对特定收益者的特别利益税	(1) 公营、民营化	通过招标方式来进行开发(城市居住环境改善的一环)
休闲、旅游设施	特定收益者负担与不特定收益者负担混合	财政(税收), 向特定收益者收取的费用以及征收事业税	(1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度	单发的、小规模设施
文化设施	特定收益者负担与不特定收益者负担混合	财政(税收), 部分通过设施利用贷款的形式从特定收益者身上征收	(1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度	单发的、小规模设施
市场建设	特定收益者负担	向特定收益者征收事业税, 或者开发事业主体通过向特定收益者收取开发区利用费的形式收回	(1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度	单发的、小规模设施
学校、教育设施	特定收益者负担与不特定收益者负担混合	对于应由公家负责的义务教育尽可能地依靠税收, 此外由特定收益者负担	(1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度	单发的、小规模设施
医疗、保健	特定收益者负担与不特定收益者负担混合	财政(税收), 由特定收益者支付的医疗费	(1) PFI (BOT, BTOT) (2) 设立特别目的公司的制度	单发的、小规模设施
水利建设	特定收益者负担与不特定收益者负担混合	财政(税收), 由特定收益者自己承担	(1) 水库建设以及一次灌溉设备依靠国家(财政) 二次灌溉由农民负责 (2) 农民的水利联合会制度	
住宅开发, 商业设施开发	特定收益者负担	由特定收益者自己承担 开发商贷款(以开发许可权作担保)	(1) 民营化 (2) 开发许可权、营业权等“权利”的流动化	开发许可权的赋予要通过招标来进行的原则

资料来源: JICA 调查团制作

(2) 地方财政战略

(为改善地方财政的战略)

1) 目标

为满足多方面财政需求、维持财政规律，强化西部中等城市的财政能力。

2) 战略：——构筑可持续发展且自力更生提高怀化市财政能力的体制——

A. 强化根本性的“地区力量”

制定长期经济发展计划、财政能力强化计划，以计划为基础依靠财政的拉动作用，首先实现经济的发展，经济发展的结果是税收得以扩大。这个构想如图 II. 5.7 所示。这个战略的关键是以公共投资、基础建设为引子吸引民间投资，依靠扩大投资将经济引向增长的轨道，实现“税收扩大=财政能力强化”。要使这样的良性循环变为可能，城市基础建设是导火线。

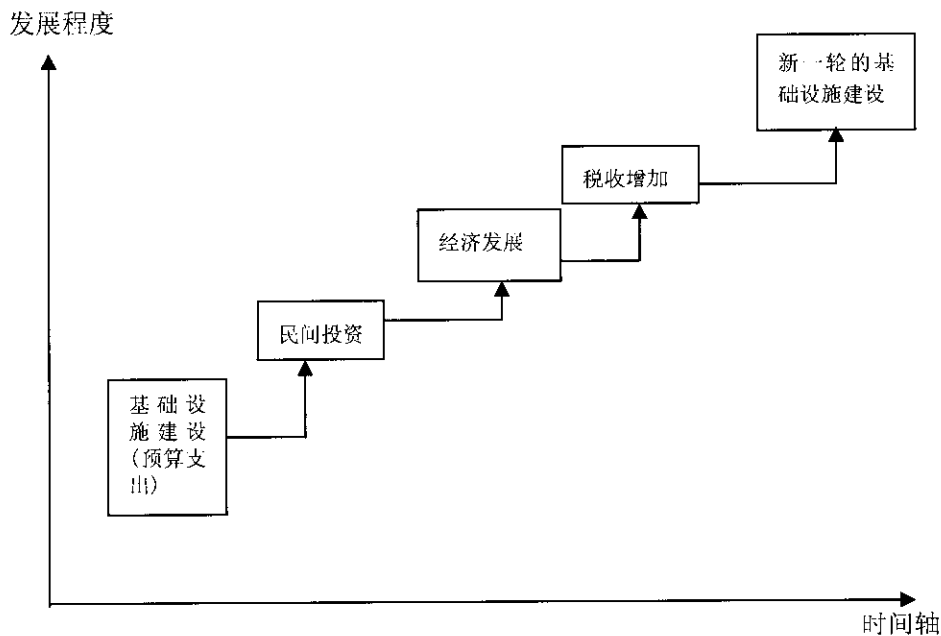


图 II. 5.7 基本战略

资料来源：JICA 调查团制作

a. 制定城市基础设施建设综合计划

怀化市制定综合建设计划。制定计划时最为重要的是将钱用在真正需要的项目上。

b. 较之静态平衡，更重视动态平衡

怀化市的潜在增长力相当高。要实行不拘泥于一时的财政平衡而摘掉发展苗头的财政运作。允许一定的基础设施建设用财政赤字(起债)，同时对市财政进行彻底的管理，防止积极的财政运营导致发泄性的财政不平衡。城市基础设施建设要重点、优先考虑能有效刺激民生需求的项目，应尽量避免固定各项目预算比例和“同比增长主义”(比去年增加几个百分点)。

c. 将结构改革特区的设置与创业、兴业的支出纳入战略性预算中

作为提高怀化市财政能力的战略，在该市建立“构造改革特区”。日本也在 2002 年 6 月由政府决定了“经济财政运营与构造改革的相关基本方针 2002”，依据此方针，开始实施被称为“地区能力战略”制度的“构造改革特区”制度。现今，已实现的特区在全国达到 140 个。其宗旨如下：

“为使大城市拥有国际竞争力和实现地方特性化发展，最大限度地发挥各地区的潜在经济能

力，通过智慧和能力的竞争搞活地方经济。为此，需要重新认识国家和地方的作用，把地方能做的放手给地方做，这一点非常重要。”

与此相关，经济费、工商费也要重视“确保经济增长的支出”，确保一定比例。

d. 重视能够带来长期增长的人力资本

提高人力资本(Human Capital)质量与投资生产设备一样是经济增长的源泉，财政支出也应该认真考虑这一点，目前的西部地区应继续保持重视教育的政策。利用计量分析，验证人力资源的重要性以及“教育”的投资效果。

e. 在制作市财政的资产负债表和提高财政管理能力上下功夫

民间资本发展的活跃使市财政的债务形态也呈现出多样化和复杂化。应公开市财政的真实状况，制作资产负债表。同时，加大力度提高以资金收支分析为中心的市财政管理能力。力求做到公共事业(自来水 and 污水处理、公交、产业废弃物处理项目等)的效率化经营，同时加大经营的透明度，设立“公共事业会计”并从一般会计中分离出来，公开发表。编制“隐型借款”表，以提高效率。

B. 中央政府、地方政府间年度财政收入转移的合理化

在经济成熟，增长率稳定但不高，基础设施建设比较完善的经济情况下，从中央政府到地方政府的税收转移可以以“居民享受服务的平均化”为目标。但是，还处在发展阶段，今后基础设施建设越来越重要的经济情况下，最好实施可以促进基础设施建设~经济增长~税收增加~基础设施建设资金的偿还这样的“确保增长型”税收分配方法。

- 明确中央政府及地方政府的“事权”并重新审视基本原则
 - 明确中央政府及地方政府的“财权”并重新审视基本原则
 - 重新审视地方政府课税自主权的基本原则
 - 国税及地方税的项目及同一项目的中央政府、地方政府间的合理分配
 - 财政收入、财政支出的地方政府间(一级及二级)合理分配
 - 重新审视填补地方财政收入与财政支出间巨大差距的方式：确保客观性与透明性
 - 使“服务的平均化”转移公式与“增长确保型”转移公式并存
- 列举扩大增值税的地方归属部分。

C. 允许发行地方债券

作为提供怀化市投资性支出的资金源，允许在附带限制条款的基础上发行地方债券。若发行规模过小，发行成本则过高，故就可考虑联合发行。由西部开发的有关金融机构为代表发行政府保证债，也可考虑向各个城市进行转贷。

表 II. 5. 10 各个地方财政支出项目的财政来源模式范例

项目	一般财政来源	来自国家及省的 辅助资金	其他 (手续费、使用费等)	市债
议会费	XXX			
总务费	XX	X	X	
市民费	XX			X
公益事业费	XX	XX		
卫生费	XX	X	X	
环境保护费	XX		XX	
环境事业费	XX		X	
经济费	X		XX	
市政绿化费	X			XX
城市规划费	XX			X
道路费	XX	X		X
河川费	X	XX		X
港湾费			XX	X
建筑费	X	X		XX
消防费	XXX			
教育费	XXX	X		X
公债费	XXX			

注：XXX——最重要的财政来源；

XX——重要财政来源；

X——财政来源之一

资料来源：JICA 调查团制作

D. 为强化“城市经营”的4点“改革”

a. “多样的资金筹措、财源筹措”：强化财政基础

通过缴纳方法的改善提高市税的收缴率。通过向民间出售、出租拥有的土地和现有设施，减少保有成本、运营成本。从承担与合理成本相应的费用的观点出发，重新审视使用费、手续费。为了实现具有怀化市特色的“城市经营”，在不与现行的预算外制度相矛盾的范围内，给予必要的课税自主权。

b. “公共事业的高效化”：公共资本战略

- 充实公共事业评价制度

• 通过运用 PFI 将民间可以完成的业务交给民间完成。从减轻地方财政负担、搞活地方经济以及为民营企业提供实施机会的观点出发，应将地方行政服务尽可能地民营化。关于这一点，日本也曾在地方财政困难、要求提高公共服务的效率、促进民营企业发展的背景下，将以往应该由地方自治体提供的服务逐渐地让民间实施。最新调查显示，公园和儿童游乐场、社区中心、市民区民会馆、公会堂、市营和区营医院及诊所等各种设施地经营正逐步走向民营化。

• 公共事业所花费的成本通过规定具体的目标来缩减。通过向市民提供设施利用信息、设施场地的利用等实现对现有公共设施的有效利用(资本管理)。

c. “市政运营的高效化”

制定具体的经费削减目标。通过电子政府、高效业务等实现经费的削减。

d. “预算制度的改革”：重视成果

评估手段的开发

5.7 政策·制度·事业的建议

蓝图：森林产业之城·怀化市

战略总论项目 (或战略总论项目)	个别战略项目 (或战略各论项目)	政府应采取的行动(政策、制度、事业)			省府、中央政府应采取的行动(政策、制度、事业)
		短期(0~5年)	中期(5~10年)	长期(10~20年)	
一、核心战略 “森林产业的振兴”	1. 有计划地建设人工林并确立全面管理体系	<ul style="list-style-type: none"> 制订长期造林计划的基本方案 确立森林管理体系 	<ul style="list-style-type: none"> 选择最适宜树种及促进造林 实施用途不同的造林计划 	<ul style="list-style-type: none"> 指定为示范人工林 	<ul style="list-style-type: none"> 制订人工林的管理标准
	2. 为了开展适宜树种方面的研究, 设置试验场地和种苗中心	<ul style="list-style-type: none"> 扩大试验场地 促进适宜树种的研究和开发 计划和设置种苗中心 	<ul style="list-style-type: none"> 开始种苗中心的活动 	<ul style="list-style-type: none"> 改良树种的开发 	<ul style="list-style-type: none"> 通过开发基础研究进行支援及信息和技术的转让
	3. 以木材为基础的生物质能源的开发计划	<ul style="list-style-type: none"> 在大型纸浆生产计划中实施发电模式的可行性调查 引进和确立生物质发电技术 	<ul style="list-style-type: none"> 确立生物质的气体化试验和技术 研究开发上述液体燃料的生产技术 	<ul style="list-style-type: none"> 开发以生物质为基础的燃料电池 确立机动车用燃料的生产技术 	<ul style="list-style-type: none"> 在政府研究机关开展联合研究和研究成果的转让及信息交换和技术指导
	4. 通过运用CDM, 利用外国资本开展植树造林事业	<ul style="list-style-type: none"> 开展新造林和再造林的CDM项目及引进外资 在生物质能源代替煤炭燃料发电的项目中引进CDM 	<ul style="list-style-type: none"> 通过开展生物质燃气代替煤炭燃料项目, 引进CDM 	<ul style="list-style-type: none"> 通过生物质液体燃料代替机动车燃料, 引进CDM 通过燃料电池引进CDM 	<ul style="list-style-type: none"> 通过更换煤炭燃料促进政策, 对实施的单位给予奖励 由政府研究机关进行研究成果的转让和技术指导
	5. 建立木材及相关制品的运输基础设施和系统	<ul style="list-style-type: none"> 建设林间运输通道 研究利用水路运输 研究最合理的木材、产品的运输方式 	<ul style="list-style-type: none"> 按照长期造林计划MP实施运输基础设施的建设 开发并实施水路运输系统 	<ul style="list-style-type: none"> 完成运输基础设施的建设 完成产品运输公路的建设 运输基础设施的维护保养 	<ul style="list-style-type: none"> 协助基础设施建设投资

<p>二、相关战略 “小水电开发与生物能源的统一”</p>	<p>6. 出口用木材制品的生产计划</p>	<p>• 出口市场调查及制定出口战略 • 制定出口产品的生产计划、进行设备投资 • 制定出口产品的标准</p>	<p>• 贯彻质量管理 • 向国外市场出口产品 • 促进产品的品牌化</p>	<p>• 开发可持续发展的出口渠道 • 确立怀化产品的品牌</p>	<p>• 出口奖励机制</p>
<p>7. 利用最新技术建设大型纸浆和造纸厂</p>	<p>• 制订大型纸浆厂建设长期计划 • 制订造林计划及原木供应长期计划（包括与外省外边境地区的开发计划） • 现有计划第一次完工建设结束</p>	<p>• 实施大型纸浆厂增设计划（20→40万吨/年） • 编制新的设备计划（年产50万吨） • 实施与外省外边境地区的森林开发</p>	<p>• 包括从省边境地区广大林区采伐收集的木材在内，实现年生产120万吨规模的纸浆生产</p>	<p>• 支援资金筹措 • 贯彻环境管理 • 相关省份之间的协调</p>	<p>• 支援基础研究 • 支援专利申请</p>
<p>8. 种植中药材</p>	<p>• 进行中药的世界市场调查 • 研究和评价当地产中药原料 • 确立和提高中药原料的栽培技术 • 招徕有实力的中药生产厂家</p>	<p>• 创建中药研究所 • 研究改良中药原料 • 研究开发新的中药原料 • 引进中药生产技术 • 研究开发新中药</p>	<p>• 怀化品牌中药原料的大批量生产 • 生产怀化品牌的中药</p>	<p>• 支援中小企业 • 支援创业 • 奖励出口</p>	<p>• 支援基础研究 • 支援专利申请</p>
<p>9. 实施其他有关森林产品的开发研究</p>	<p>• 商品的内外市场调查 • 商品的评价及事业化的准备性研究 • 产品的改良研究 • 开展新项目的可行性研究</p>	<p>• 开展增强竞争力的战略 • 确立地区品牌及扩大市场 • 扩大事业投资</p>	<p>• 确保稳定的市场 • 提高品质的研究开发 • 投资新产品的开发研究</p>	<p>• 支援中小企业 • 支援创业 • 奖励出口</p>	<p>• 支援基础研究 • 支援专利申请</p>
<p>1. 促进民间小规模发电的投资</p>	<p>• 开展奖励小水电、生物质发电的宣传发动 • 开展商业发电可行性的预备调查 • 实施可行性调查并协助筹措资金</p>	<p>• 第一次发电工程的实施 • 系统合作的实施及优先适用IPP • 技术改善研究及设备设计研究</p>	<p>• 国产技术的确立和设备生产</p>	<p>• 协助研究开发 • 替代化石燃料的奖励制度 • IPP制度和电力收购价格奖励 • 适用设备投资优惠税制</p>	<p>• 促进IT的普及和IT教育 • 撤消地区物流的限制 • 全国物流基础设施的建设 • 促进市场扩大政策 • 放宽商业活动的限制</p>
<p>2. 振兴民间小水电</p>	<p>• 物流中心的计划及预备性F/S • 招徕运营物流中心的骨干企业 • 协助促进商业中心的企业参加 • 协助物流中心的选址、建设 • 周边基础设施建设、投资 • 开始投资建设物流中心 • 协助向市内外同行业界进行宣传</p>	<p>• 物流中心完成 • 开始操作 • 促进流通企业的IT化和维护数据库 • 协助建立市场数据库</p>	<p>• 促进物流中心网络的跨地区化 • 协助全部系统的现代化和维护保养 • 实现物流的完全IT化</p>	<p>• 促进IT的普及和IT教育 • 撤消地区物流的限制 • 全国物流基础设施的建设 • 促进市场扩大政策 • 放宽商业活动的限制</p>	<p>• 促进IT的普及和IT教育 • 撤消地区物流的限制 • 全国物流基础设施的建设 • 促进市场扩大政策 • 放宽商业活动的限制</p>
<p>3. 普及民间发电的统一协作</p>	<p>1. 创设物流中心</p>	<p>• 物流中心完成 • 开始操作 • 促进流通企业的IT化和维护数据库 • 协助建立市场数据库</p>	<p>• 促进物流中心网络的跨地区化 • 协助全部系统的现代化和维护保养 • 实现物流的完全IT化</p>	<p>• 促进IT的普及和IT教育 • 撤消地区物流的限制 • 全国物流基础设施的建设 • 促进市场扩大政策 • 放宽商业活动的限制</p>	<p>• 促进IT的普及和IT教育 • 撤消地区物流的限制 • 全国物流基础设施的建设 • 促进市场扩大政策 • 放宽商业活动的限制</p>
<p>三、重点战略 扩大市场战略 “通过物流中心和物流系统的最合理化和扩大市场”</p>	<p>1. 创设物流中心</p>	<p>• 物流中心完成 • 开始操作 • 促进流通企业的IT化和维护数据库 • 协助建立市场数据库</p>	<p>• 促进物流中心网络的跨地区化 • 协助全部系统的现代化和维护保养 • 实现物流的完全IT化</p>	<p>• 促进IT的普及和IT教育 • 撤消地区物流的限制 • 全国物流基础设施的建设 • 促进市场扩大政策 • 放宽商业活动的限制</p>	<p>• 促进IT的普及和IT教育 • 撤消地区物流的限制 • 全国物流基础设施的建设 • 促进市场扩大政策 • 放宽商业活动的限制</p>

	2. 偏远地区市场合并战略	<ul style="list-style-type: none"> 调查扩大商业圈的需求潜力 协助研究扩大商业圈的流通系统 协助制订扩大商业圈开发计划 实施第一次基础设施建设工程 	<ul style="list-style-type: none"> IT 信息网构建计划和协助实施 促进基础设施建设工程的全面实施 协助确立运输系统 		
四、农业、农产品加工振兴战略“提高农产品的附加值”	3. 商业地区的现代化战略	<ul style="list-style-type: none"> 制订新的城市规划 促进 TMO 的组织化及促进形成购物步行街 土地利用的重新规划及商业地区的新设计 引进大型超市、量贩店及促进商店的专卖店化 	<ul style="list-style-type: none"> 促进专卖店的差别化 建立销售网络 促进固有品牌化 建立地区市场数据库 	<ul style="list-style-type: none"> 完成零售业的分散集中 繁荣市区内的商业地区 	
	1. 扩大食品加工业及确立市场销售系统	<ul style="list-style-type: none"> 调查市内外食品加工业市场 研究、开发有市场性的农产品、加工品的市场信息提供系统 投资农产品、加工品的流通渠道及系统的研究、开发 计划、实施农产品的拍卖市场 	<ul style="list-style-type: none"> 确立市场信息提供系统 确立流通系统 产品研究开发 促进品质管理标准化 BtoB 系统普及及研究 充分利用物流中心 包装材料开发及设立生产企业 	<ul style="list-style-type: none"> 市场销售渠道的确立和稳定(评价的落实) 促进新产品新市场的开发 IT 市场活动的确立 提高农产品、加工品的国际竞争力 	<ul style="list-style-type: none"> 提供国内外市场信息及协助数据化 贯彻农产品、加工品的品质标准规定 确立农产品、加工品的包装办法标准
	2. 扩大农产品的运输基础设施、系统	<ul style="list-style-type: none"> 运输系统的研究、开发 包装方法的确立 运输基础设施的开发 对物流中心计划的参加及促进相关设备投资(行业协会基地) 	<ul style="list-style-type: none"> 贯彻品质管理及确立检查制度 促进产品的品牌化 研究开发附加价值农产品 	<ul style="list-style-type: none"> 农产品、加工品的最佳运输系统及基础设施的完善 	<ul style="list-style-type: none"> 促进最先引进农产品加工技术的介绍和引进 促进农产品流通的 IT 化 农产品、加工品的流通基础设施建设
	3. 扩大食品加工业管理的国际规格(HACCP)	<ul style="list-style-type: none"> 加工食品标准化研究 导入 HACCP 的讨论 国内外市场需求的研究 	<ul style="list-style-type: none"> 实施国际标准的适用 进军国际市场 	<ul style="list-style-type: none"> 出口产业的培育 	<ul style="list-style-type: none"> 国际标准的制度化 确立检查制度及配置检查所
	4. 农民教育(成人教育)	<ul style="list-style-type: none"> 市民教育 市场经济的基础教育 	<ul style="list-style-type: none"> 经营者教育 工业技术训练 高等教育 	<ul style="list-style-type: none"> 成人教育讲座的落实 	<ul style="list-style-type: none"> 向产业工人转变的教育政策 参加市民社会的基础教育

<p>五、旅游开发战略 “开发少数民族文化资源、促进旅游产业”</p>	<p>1. 与张家界·桂林·贵阳之间的旅游网络化 2. 通过旅游活动保护传统文化及文化遗产</p>	<p>·形成与相关省份、旅游景区的合作及共同宣传活动计划 ·交通路线·网络化计划 ·旅游景点的改善 ·文化保存法的制定 ·文化遗产的旅游化研究</p>	<p>·确立以中国人游客为中心的开发体制 ·确立文化财产保护和传统文化传承方法 ·文化遗产的维护和修复</p>	<p>·确立以国际游客为中心的开发体制 ·传统文化的传承 ·文化遗产的保全管理</p>	<p>·通过旅游政策的地域开放 ·伴随国际化的旅游基础设施投资建设 ·文化财产保护预算的确保 ·传承文化保存的预算化</p>
<p>六、域外交易战略 “域外·转出口市场的进入战略”</p>	<p>1. 扩大传统产品的转出口 2. 开发新的转出口产品</p>	<p>·传统产品的市场性调查·研究 ·设定转出口对象市场及研究市场活动战略 ·产品的改良研究 ·探讨国际竞争力的研究和改善 ·促进效率低下设备的废弃及探讨合理化合并计划 ·贯彻环境管理</p>	<p>·通过贯彻合理化生产加强竞争力 ·通过技术的高度化提高品质和市场的 ·促进制造技术的开发研究 ·废弃设备的转换计划 ·引进先进技术 ·促进向新产业转变的新事业创业</p>	<p>·利用国际竞争力进行淘汰 ·各种产品的再评价 ·促进技术引进 ·促进合理化 ·加强周边基础设施 ·废除无意义的扶助及促进淘汰</p>	<p>·基础研究的实施及开发技术的公开·技术转移 ·资金性支援 ·技术指导体制确立 ·中小企业振兴政策</p>
<p>七、城市开发战略 “城市开发的印象与景观设计：有森林有河流的森林城市”</p>	<p>3. 进入市场战略 1. 恢复元江清流 2. 河岸散步道的景观建设</p>	<p>·当地资源的再评价及应用研究 ·促进创业 ·孵化器的设置 ·金融支援·VC的设置等 ·奖励森林相关产业的创业</p>	<p>·促进通过公共机关的技术开发 ·支援创业及确立技术指导体制 ·创设工业技术园区 ·出口促进政策的适用 ·确立产学研官共同开发体制</p>	<p>·新事业的起飞 ·确立专利申请体制</p>	<p>·促进 IT 化 ·建立市场信息数据库 ·信息基础设施的建设 ·协助构建地域产品的宣传系统</p>
		<p>·市场信息进入法的确立 ·市场信息数据的建立 ·市场活动技术的教育·训练 ·参加国际商品展览会及广告宣传活动</p>	<p>·BtoB 系统的确立 ·商社功能的培育 ·市场信息网络的普及 ·在主要市场设置派出机构</p>	<p>·确立·普及市场进入的 IT 化</p>	<p>·环境管理·限制的贯彻 ·护岸·疏浚工程的实施 ·上游地区管理的贯彻</p>
		<p>·实施河岸修复工程 ·河川的河床疏浚 ·促进下水道设备建设 ·元江上游地区·水源的环境建设 ·河岸散步道计划及绿化计划</p>	<p>·下水道建设结束 ·开展净化河川的市民运动 ·河川水质监测</p>	<p>·复活五溪文化 ·恢复元江清流</p>	<p>·河岸景观改造投资</p>

<p>3. 市内垃圾彻底清除行动</p>	<ul style="list-style-type: none"> 制定城市垃圾处理系统MP 城市垃圾处理设施建设计划 资源垃圾分类收集计划 	<ul style="list-style-type: none"> 开展垃圾处理场的建设 开展垃圾分类收集的市民运动 资源垃圾充分利用计划 废品再利用的事业化 	<ul style="list-style-type: none"> 开发城市垃圾能源 垃圾处理事业完全民营化 	<ul style="list-style-type: none"> 建立环境标准 地下水监测 资源垃圾利用标准制定 实行目的税
<p>4. 市内的绿化计划</p>	<ul style="list-style-type: none"> 在新的城市规划中扩大绿化带 制定由市民参加的绿化基本计划(绿化标准设定等) 栽种树木的选定(市民参加) 市民绿化运动的组织化 	<ul style="list-style-type: none"> 市民绿化运动的开展 自然环境保护的标准制定 	<ul style="list-style-type: none"> 生态系统的形成 	<ul style="list-style-type: none"> 市民对城市规划的参与 市民对城市行政的参与
<p>5. 商业地区的重新配置与现代化</p>	<ul style="list-style-type: none"> 商业中心地区的区域制定及制订开发计划(同业界参加) 零售业·批发业的地域区分 通过零售业的TOM组织化及制订现代化购物步行街的计划 星饭店与专卖店的区域区分 	<ul style="list-style-type: none"> 实施左面开列的计划 	<ul style="list-style-type: none"> 再现代化的实施及商业区域的再开发(扩大·高层化) 	<ul style="list-style-type: none"> 行业团体·市民对城市规划的参与 周边相关基础设施建设
<p>6. 大型产业布局的指定</p>	<ul style="list-style-type: none"> 制订森林产业集中布局的计划 工业用地的供应计划 环境标准底线的设定 产业招徕条件的设定(指定行业) 	<ul style="list-style-type: none"> 工业用地的修建 支援企业投资的调查 协助EIA的实施 周边基础设施建设 工人的教育·训练 	<ul style="list-style-type: none"> 环境管理的贯彻 物流基础设施的建设·扩大 相关供应商的培育 技术专门教育机关的设置 信息基础设施的建设 	<ul style="list-style-type: none"> 产业公害管理的贯彻 技术专门学校的设立 产业基础设施开发投资 企业招徕·投资促进对策 人才培养
<p>八、市民社会形成战略 “城市开发市民运动”</p>	<ol style="list-style-type: none"> 市民对城市经营的参与 市民对城市规划的参与 街道建设市民运动的开展 市民教育的贯彻及市民社会的意识形成 	<ul style="list-style-type: none"> 形成各种官民协商会 落实市民对行政的参与 	<ul style="list-style-type: none"> 通过实现 开放的市民之城“怀化” 清洁的绿色之城“怀化” 森林产业之城“怀化” 培养市民对家乡的热爱 	<ul style="list-style-type: none"> 创造市民参与行政的机会 促进市民为主体的街道建设运动

6. 总结：西部地区中等城市发展战略要点

6.1 城市类型、开发课题和发展战略

以上对5个事例城市分别进行了城市发展战略的研究。这些城市发展战略是根据各个城市的特殊条件，结合各个城市的情况制定的，同时也谋求符合一般情况下“西部地区中等城市”的普遍性。当然，西部地区的中等城市多种多样，仅是西南地区就很难做到一般化。

因此，本报告书并不是直接将5个事例城市作一般化处理，而是在中途设置了两个向一般化过渡的媒介。一个是“城市类型”，另一个是“发展课题”。也就是说将中等城市分为几个类型，以事例城市的战略作为这一类型的代表，寻求一般化的方法。另外一种一般化的方法是提取事例城市面临的“发展课题”，沿着这一思路研究战略，以供其他面临同样课题的中等城市在制定战略时参考。

JICA 调查团分析的城市类型和开发课题汇总在表 II. 6.1 中。

表 II. 6.1 5 个事例城市的类型划分和开发课题

	四川省		云南省		湖南省
	都江堰市	德阳市	大理市	玉溪市	怀化市
城市规模划分	小城市	中等城市	中等城市	小城市	中等城市
行政级别划分	县级市	地级市	县级市	地级市	地级市
城市功能划分	卫星城市	中心城市	地方中心城市	中心城市	地方中心城市
经济特征	经济中等城市	经济中等城市	经济中等城市	经济发达城市	经济中等城市
产业特征	工业、旅游城市	工业、商业城市	工业、旅游城市	工业城市	商业、物流城市
开发课题	建设为城市的大后方(后花园)	建设具有魅力的工业城市	创建 21 世纪的乐土·大理	绿色示范城市	高度利用可持续能源的示范城市

注：类型划分是以表 I. 1. 3. 4 “5 个事例城市的类型划分”为基础进行了简化
资料来源：JICA 调查团制作

另外，通过本项目的研究，明确了在谈论“战略内容”之前，需要研究一般化的“战略制定方法”。因此，以下按照一般化的“战略制定方法”、一般化的“战略内容”的顺序进行了总结归纳。

以下的总结不仅是面向各个城市政府，而且也面向中国政府、或者说也面向本项目的负责实施机关，即国家发展和改革委员会地区经济发展司。或许会认为这是中等城市的发展战略，所以读者应为个别中等城市的政府，但实际并非如此。总结的意图在于：希望对这些城市政府给予行政指导的机关，作为对其发展战略计划·思路提出建议和指导时的方针。首先说明这一点。

6.2 西部地区中等城市发展战略的要点：5 个事例城市发展战略的一般化

6.2.1 战略制定方法的一般化

在制定中等城市发展战略时，需要指出的是从方法论上西部地区的5个事例城市共同存在着三个问题，同时还存在着中等城市自身无法解决，但在战略的制定上又属重要事项的行政财政制度的问题。

(1) 所谓“战略”是“选择和集中”

如果要想干所有的事情，就不需要“战略”。需要“战略”是因为要“选择”，要将有限的资源“集中”起来。选择什么？将什么资源怎样集中进行投入？这就是“战略”。

可以说中等城市的政府没有完全理解“战略”这一词汇的真正含义。对此也无可非议，因为市政府执行的“行政”的最主要任务是要无一遗漏的将所有的责任事项全部进行管理。制定未来计划时也是基于相同的考虑，作为城市的计划当然就包括所有领域的所有项目计划。

另一方面，市政府如果是基于“经营”城市的观点，就需要做完全不同的研究¹⁴。此时最大的关注点是怎样高效的动员和利用有限的经营资源，实现既定的经营目标。选择取舍几个目标，并集中所需的资源去实现。只有“选择和集中”才是经营战略的根本所在¹⁵。

在制定5个事例城市的战略时，将“选择和集中”作为目标。就各个城市的未来蓝图制定出一个“开发课题”，选择实现这一课题的方针政策，组成战略体系。因此，本报告中汇总的战略与市政府的长期计划在视点和重点上有些许不同。

但是，不可否认的是，这5个事例城市的发展战略，作为“战略”来说还存在着不够彻底的部分。这是由于战略的制定是由各个事例城市的市政府与我们JICA调查团共同制定的，市政府没有全部摆脱“行政”上的考虑，而JICA调查团又没有很自信的将“选择”缩小到极限。

因此这里首先要强调的是，在事实上不彻底的“选择和集中”的基础上制定了“战略”。

(2) 城市发展真正的原动力是“智慧和行动”

城市发展的火车头是经济活动，但引导和控制经济活动的是人。更确切的说是人所拥有的智慧。城市发展的原动力确实是经济发展，但从引导并正确控制的意义上讲，城市发展真正的原动力是“人的智慧”，是使之付诸实施的“行动”。

只追求短期利益的盲目的经济发展，以及被其牵引的城市发展是“没有智慧的发展”，这不是中等城市应追求的。中等城市的目标是“充满智慧的发展”。

经常听到“怎样发展我的城市？没有主意”之类的话。为了满足这些要求，调查团在本报告中中尽可能多地提出了各种建议。希望可供大家参考。

但怎样发展城市，应该由该城市的市民（地方政府、居民、企业等）自己拿主意。外部来的主意和外来植物一样，很难生根开花。只有当地的人们开动自己的脑筋想出来的智慧才能生根发芽。这就需要地方政府积极地收集当地的智慧。实现这一做法的方法之一是“市民参与”。发展城市的智慧不是“从上级、外部寻求”的，而是“向基层、内部寻求”。在实施本项目的过程中要明白一点，就是城市居民拥有大大小小各种各样的主意，希望向城市政府反映。只有这种主意才是孕育城市未来发展的种子。

但只有主意没有任何意义。只有实现了的主意才有价值。对“来自基层、来自内部”的建议应进行大胆的尝试。应不惧怕失败，给予实现这些主意的机会。应将“智慧”变成“行动”。

最后，地方政府需要具备辨别“好主意”和“坏主意”的智慧。通过评价认清“坏主意”，做出不实施的判断。此时的判断标准是“公益”，是城市的“全面发展”可能性，是城市居民的“幸福”，而不是经济得失，只有涵盖了这些的智慧才能引导城市的发展。

¹⁴ 在当今的中国，“城市经营”带有不好的意思，有些人还持否定的看法。但此处是指“好的城市经营”，“原本应有的城市经营”。

¹⁵ 但需要指出的是，此处所讲的“选择和集中”并不是意味着例如给予城市内一部分居民团体不相适应的利益。

(3) 以真正的“全面发展”为目标

本报告书开头提出的中等城市发展战略蓝图是从“量的发展城市”到“全面的发展城市”。只有追求这一蓝图，才是所有中等城市发展战略的共同核心。

5个事例城市追求“量的发展城市”的想法根深蒂固。例如他们的目标是“到××年建设成为大城市”。我们不能完全否定这种目标，或将“量的发展”作为目标的做法，因为城市的发展本身就是通过量的扩大得以实现的。但问题是“量的发展”没有伴随着“质的发展”。应该将注意力放在城市的质的发展上，例如提高城市居民的生活质量、保持城市的环境优美、利用历史创造新的文化，以及建立城市居民引以为自豪的城市。应该将“量的发展”和“质的发展”放在同等重要的位置，制定真正的“全面发展”的战略。

(4) 城市行政财政制度的改革是前提条件

制订中等城市发展战略时，不能超出中等城市现行的行政财政制度框架。这是理所当然的原则。但正如本报告书中详细论证的那样，这种行政财政制度的框架本身就存在着诸多的不完善和问题。在这种制度下，谋求中等城市新的发展模式存在着诸多的障碍和极限。如果不改变现行的行政财政制度，中等城市发展战略的有效性就无法充分的发挥。但是，中等城市自身无法进行这种制度的改革。城市行政财政制度的改革作为中等城市发展战略的前提条件，必须由中央政府来进行。

西部地区中等城市发展战略上，我们认为特别重要的改革课题如下。

- 1) 简化地方行政的阶层
- 2) 改善地方政府行政管理事务(“事权”)与财源的不一致
- 3) 改善向省政府以及市和县政府的财政转移结构(包括分税制改革)
- 4) 加强教育、保健、社会保险等社会服务的支出由上级政府部分承担的制度
- 5) 土地使用制度、特别是土地征用制度的合理化
- 6) 健全预算外财政
- 7) 认可地方债的发行
- 8) 建立地方政府长官对市、县民负责的体制

6.2.2 战略内容的一般化

根据城市类型制定战略、根据开发课题制定战略后进行抽象处理，制定一般化的战略内容。西部地区中等城市的共同战略要点如下。

(1) 追求“中等城市的自身价值”

没有必要让所有的中等城市都一味地追求成为大城市。有的中等城市的目标，可以是重视和维护中等城市的自身价值：城市发展规模适中、保护丰富的自然环境、达到城市的便利性和农村的良好环境的并存。另一方面，在中等城市中，有些城市通过自身稳步的发展，会自然而然地发展成为大城市。但一味地追求这一发展目标并不适当。因为大城市·中等城市·小城市的区别，本来只不过是为了方便统计而设置的，该分类并不具有任何实质的意义。所以，城市发展的目标不应该只拘泥于大·中·小的区别和一味地追求成为大城市。应探索符合现有中等城市的各自特点·个性的发展道路。例如，都江堰以旅游为支柱产业、大理只有保持其作为中等城市的地位才具有自身价值。相反，具有工业发展潜力的德阳、玉溪、怀化就有发展成为大城市的可能性。城市的发展观念应根

据不同城市的多样化的个性，并努力追求中等城市的自身价值。5个事例城市的发展战略从根本上来说都是基于这一基本思路。

(2) 确立“城市品牌”

我们城市的“卖点”是什么？我们城市的名字由于什么在全国知名？创建“卖点”，以这一卖点为中心引导城市的发展，这种“城市品牌”战略是很有效的，也是适合上述“选择和集中”的好例子。5个事例城市的例子中各城市的“开发课题”正是这种“城市品牌”的明显代表。在战略中选择的“城市品牌”整理如下。

都江堰市	“成都的后花园”，与历史相符的自然环境
德阳市	机械产业城市
大理市	“风花雪月”，21世纪的乐土
玉溪市	绿色模范城市
怀化市	森林城市、流通基地城市

无论哪个中等城市都没有向“工业一极化”发展的必要。各个城市都应找出驰名全国的“卖点”并进行培育，将这些卖点与城市名称一同推向全国，这才是城市发展的战略性之路。

(3) 企业部门的参与

无论是哪个城市，产业振兴都是最大的课题，是战略上的焦点所在。因为只有产业才是带动城市发展的火车头。但是，市场经济下的产业振兴的最根本难题是产业都是由企业承担，而不是政府。与计划经济时代不同，企业并不都像政府所希望的那样运作，政府又不具备强制的力量。在市场经济下，政府能够开展的产业振兴只是对企业进行“引导”和“支援”。但企业才是真正的拉动城市发展的最大的火车头。

人们对此也有不同的看法，有些人认为市政府可以通过有实力的国有企业，自行领导产业的振兴。确实，中国的市场经济不是纯粹的市场经济，国有企业在产业中所占的比例依然很大。这点在西部地区尤其显著，像德阳市这样，核心企业是国有企业的城市还很多。因此在产业振兴中国有企业所起的作用当然就很大，对市政府也有一定的牵制力。但是，国有企业按照市政府的意愿活动的时代已经逐渐结束。这种行动会削弱国有企业的竞争能力，终究会退出市场，这一点非常明显。在市场经济下企业无论国有或私有，如果没有完全自主的经营权就不能长期生存。短期内政府可以领导产业，但这种现象不会持续很长时间。那么，怎样才能使市政府为产业振兴发挥作用呢？

由此可见，市场经济下的城市发展战略的一个重点是怎样让国有、私有企业部门参与进来。首先，制定的发展战略本身要与城市现有的企业部门保持深层关系，应该能够反映私营企业的观点。其次，在所有的地方加强城市企业部门与市政府的协作，并付诸实际。5个事例城市都开始有这方面的意识，但还没有付诸实践。本报告书汇总的各城市战略中，对市政府动员民间企业等提出了各种各样的建议，也是基于这种考虑。

(4) 吸引投资的策略

产业振兴是从投资开始的。怎样吸引投资也是城市发展战略上的一个大课题。通常的答案都是提供各种各样的激励机制(减免税、土地的无偿或廉价提供、提供高质量的产业基础等)，5个事例城市也不例外。其他的中等城市也一样。但事实上，随着全中国开发的深入和城市间竞争的激烈，一般的激励机制的效果已经不明显，需要寻求新的做法。这一点可以参考5个事例城市的战略。其中的一个例子就是不轻率地吸引全新的产业投资，而是以现有的核心产业为中心，脚踏实地地投资

核心产业周边的相关产业(德阳市的机械产业、玉溪市的烟草相关产业中所看到的“选择和集中”),另一种做法是着眼于以往没有充分利用的资源,在全世界最新动态中尝试着寻找新的产业利用形态体系(怀化市的森林相关产业)。当然,企业的投资动向受诸多复杂因素左右,吸引投资的战略并不是任何时候都会取得成功的,但没有这种新的理念,单靠一般的激励战略,其效果也有一定的局限性。

(5) 重视公共交通

汽车的弊害随着其使用量的增多日见显著,在这种状况下,必须探讨以公共交通为主轴的城市发展战略。汽车的普及化在5个事例城市中也在不断地发展,城市中心地区的交通拥挤程度虽然很增加得缓慢,但有扩大的趋势。交通拥挤使速度减慢、妨碍了准时行驶等等,从而导致路面公共交通服务质量的降低,结果又增加了私家车的使用量,形成了恶性循环。汽车使用量的增加不仅促使了交通拥挤和交通事故的增加,而且也是导致大气污染、噪音等公害以及地球温暖化的原因。而且,与形成能从车站步行移动的紧凑城区的铁路和公共汽车交通相比,对汽车依赖程度高的城市很可能发展为平面分散的缺乏规划性的、无次序延伸型的(sprawl)城区。而且,道路建设需要投入巨额的资金,因此会占用当务之急——完善城市公共设施所需的资金,而且道路·停车场也需要占用大量土地。

交通促进城市的发展是普遍的现象,但汽车社会的弊害从日本等先进工业国家的教训也显而易见,为了把汽车增加所引起的问题防范于未然,应在现阶段设立目标,建立不过分地依赖汽车的社会,把重点放在推进公共交通系统的完善上。5个事例城市发展战略也深刻地认识到这一点,可以参考都江堰和德阳市的战略,其中提出了提高公共汽车交通服务和完善城市近郊铁路等方案。

(6) 充分利用现有的人才

5个事例城市发展战略中没有充分论述的要点是人才的利用问题。战略中的叙述不多,但在战略的应用和实践过程中掌握着成功与否的关键在于人才。此处所要求的人才并不局限于“超级明星”。而是让现在居住在西部地区中等城市的人承担起城市发展战略的制定和实施的任务。“活用现有人才”才是关键。为此,从战略制定的作业阶段就开展居民参与和民间参与,尽可能多地将城市居民和企业的呼声、愿望、希望和展望制定到战略中。另外,在具体实施战略中确定的项目时,同样要动员居民组织、企业和行业协会,建立与市政府相互作用的体制。农村地区也一样。利用这种体制,在推动相互作用的过程中,必定会在居民当中产生优秀的带头人。能够出现多少这种基层带头人,将决定着城市今后的发展,这种说法并不过分。须充分利用现有的人才,各事例城市的战略中并不一定都明确的阐述了这一点,但这是城市发展战略的重点。

(7) 与农村联合发展

中等城市在制定发展战略时不可忽视的一点是要与周边农村共同发展。西部地区中等城市的作用之一是要与农村共同发展,对此已经反复阐述过多次。中等城市一般都拥有广大的农村地区,这些落后的农村地区才是中国东西部地区差距问题的象征。中等城市不能仅仅考虑中心城市的发展,必须同时考虑中心城市的发展是否能波及到周边农村地区。“共同富裕”是每个中等城市应实现的目标课题。

但这不是件容易的事情。中国东西部地区的差距结构可以说在各个城市中都以市区对农村的形式存在着,缩小差距的困难程度在市的范围内也是一样的。

5个事例城市中玉溪市的战略可以尝试着从正面解决这一难题。建议将整个玉溪市划分为三个

区域，在最落后的西部区域建设副城区，利用这种方法促进整个城市的平衡发展。在经济方面，以市区为中心，使先进区域的发展效果辐射到落后区域，这是战略的支柱之一。关注整个市辖地区内存在的区域差距的结构，有意识地缩小这一差距，广泛地追求与农村的联合发展战略。

资 料 篇

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略研究调查

实施细则

日本国 国际协力事业团

中华人民共和国 国家发展计划委员会

本实施细则得到以下机构的同意。

日本国 国际协力事业团

中华人民共和国 国家发展计划委员会

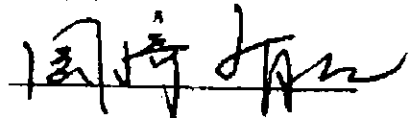
本实施细则经以下人员签字生效。

2002年12月13日

中华人民共和国 国家发展计划委员会
地区经济发展司 副司长
杨朝光



日本国 国际协力事业团
事前调查团团长
冈崎有二



日本国政府根据中华人民共和国政府的建议,决定实施西部地区中等城市发展战略研究调查,2002年12月13日,与中华人民共和国政府交换了关于实施西部地区中等城市发展战略研究调查的照会。

日本国际协力事业团作为日本国政府技术合作的实施机构,遵照日本国内施行的法律与法规实施本调查。

中华人民共和国国家发展计划委员会,作为中华人民共和国政府关于本调查的负责机构,遵照中华人民共和国施行的法律与法规,进行中华人民共和国有关机构的协调,同时,对日本国际协力事业团派遣的调查团给予协助,以谋求本调查的顺利实施。

2002年12月13日,根据日本国政府递交中华人民共和国政府照会第5条以及中华人民共和国以照会形式对此的答复,日本国国际协力事业团与中华人民共和国国家发展计划委员会,针对合作内容、范围、调查日程以及为推进合作两国政府应采取的措施等详细内容,制定了本实施细则。

1. 调查的目的

本调查的目的为,通过研究中国西部地区中等城市的发展战略,为缩小中国的地区差距以及实现内陆地区健全的城市化做出贡献。

2. 合作内容以及范围

- (1) 根据中国中长期经济增长、发展需求预测,分析西部社会经济的动态变化,在对中长期且均衡发展的可能性与方向进行研究的基础上,对所需的城市化战略、相关政策与制度等提出建议。
- (2) 将湖南省、云南省、四川省的5个城市作为示范城市,评估其现有的城市化战略与地区发展计划,分析地区社会经济现状与面临的课题,制定中等城市发展战略。
- (3) 日方在本调查期间,通过调查业务向参与本调查的中方专家进行技术指导。

3. 调查对象地区

示范城市为湖南省怀化市、云南省玉溪市、云南省大理市、四川省都江堰市、四川省德阳5个城市。同时,在制定地区性城市化战略时,将5个示范城市所在的湖南省、云南省、四川省整个范围纳入研究对象。

4. 调查内容

调查分第1阶段、第2阶段进行。

(1) 第1阶段

- 1) 对区域经济(中国全国)、省经济发展、示范城市经济的现状进行分析
 - A. 经济发展状况以及与地区内外交流他省会城陆地区以及农村与城市间地区差别的实际状况
 - B. 城市与地区开发以及振兴相关的现行法律、政策
 - C. 现存的发展计划与发展战略及其阶层结构
- 2) 制定基于中国全国、西部地区的地区经济以及社会发展预测的框架、研究社会经济的动态变化
- 3) 制定5个示范城市的发展战略

(2) 第2阶段

- 1) 分析、评估以中国全国、特别是西部地区为对象的城市发展战略

抄

✓

- 2) 研究总体城市化战略与基本方针(包括城市社会应有的状态)
- 3) 研究地区性城市化战略与基本方针
- 4) 对城市化相关政策提出建议
 - A. 为形成持续性、广范围的经济地区应采取的政策、措施
 - B. 经济方面、社会方面、环境方面的影响评估
 - C. 中央政府与地方政府间在行政、财政上应有的举措
- 5) 制定人才培养计划、开展推广以及启蒙活动

5. 调查期间与调查日程

调查期间与日程请见附表1, 约为24个月。

6. 报告书

日本国际协力事业团制作如下报告书(中文), 提交给中华人民共和国国家发展计划委员会。

- (1) 开始报告书(IC/R)(向5市政府、3省政府、国家发展计划委员会提交共计30册)

内容为调查实施计划与实施日程, 于实地调查开始时提交。

- (2) 进展报告书1(PG/R1)(30册)

内容为现状分析的过程与分析结果, 于调查开始后5个月之内提交。

- (3) 进展报告书2(PG/R2)(30册)

内容为第一年度的调查结果, 于调查开始后10个月内提交。

- (4) 中期报告书(IT/R)(30册)

内容为汇总第一阶段调查成果与第二阶段调查的中期成果, 于调查开始后18个月之内提交。

- (5) 最终报告书(草案)(DF/R)(30册)

调查开始后22个月之内提交。国家发展计划委员会收到本报告书(草案)后, 在1个月之内向日本国际协力团提出对本报告书(草案)的意见。

- (6) 最终报告书(F/R)(100册)

收到对最终报告书(草案)的意见后, 提交。

7. 中方应采取的措施

为使实地调查顺利实施, 中方根据中华人民共和国施行的法律与法规采取如下措施。

- (1) 提供中方专家、办公人员、调查作业人员等, 并负担与其相关的所有费用。
- (2) 无偿提供实地调查所需的作业场所以及桌、椅等所需用品, 协助安排住宿(如果在调查所在地用常规的方法租借住宿设施有困难时, 中方无偿提供住宿设施)。
- (3) 无偿提供实地调查所需的翻译人员。
- (4) 协助安排实地调查所需的机票、火车票、使用车辆、船艇等(如果使用常规方法租借困难时, 中方无偿提供包括驾驶员在内的车辆以及船艇等)。
- (5) 提供实地调查所需的中国国内间通话的电话设备, 并负担相关费用。
- (6) 办理实地调查所需的各种审批手续。
- (7) 提供调查所需的资料与信息。

- (8) 准许调查所需资料从中国带往日本。
- (9) 实地调查期间，如果调查团员生病或负伤，安排医院。
- (10) 确保实地调查期间调查团员的安全
- (11) 负担从日本携带器材在中国国内的运输费。
- (12) 办理从日本携带器材的进口及再出口所需的手续。
- (13) 负担其他少量器材、物资等所需部分经费。

8. 日方应采取的措施

日方在调查中采取如下措施。

- (1) 日方负担调查团员的技术费、国际旅费、实地调查期间的伙食费、旅费以及医疗费等经费(除上述 7. (2)、(4) 中中方负担部分)。
- (2) 实施实地调查时，负责实施日方分担业务，并负担与其相关的经费。
- (3) 负担从日本携带器材从日本到中国港口间往返运输费用。
- (4) 制作上述 6. 款所述报告书。

9. 关于本实施细则没有规定的事项，在本调查期间由双方协商决定。

调查日程(草案)

第一年度

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	03. 4	03. 5	03. 6	03. 7	03. 8	03. 9	03. 10	03. 11	03. 12	04. 1	04. 2	04. 3
日本 国内	≡ ≡ ≡										≡ ≡ ≡	
中国 实地		█										
报告 书		△ IC/R			△ PG/R 1					△ PG/R 2		

第二年度

	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
	04. 4	04. 5	04. 6	04. 7	04. 8	04. 9	04. 10	04. 11	04. 12	05. 1	05. 2	05. 3
日本 国内												≡ ≡ ≡
中国 实地		█										
报告 书						△ IT/R				△ DF/R		△ F/R

初

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略研究调查

会谈纪要

日本国 国际协力事业团

中华人民共和国 国家发展计划委员会

应中华人民共和国国家发展计划委员会邀请,2002年12月9日至12月18日,日本国际协力事业团派遣以冈崎有二先生为团长的“西部地区中等城市发展战略研究调查”事前调查团访问了中华人民共和国。调查团就本调查的实施细则,与中华人民共和国国家发展计划委员会展开了一系列友好、诚挚的会谈,并对调查对象地区进行了实地考察。

中日双方就“西部地区中等城市发展战略研究调查”实施细则达成共识,在对实施细则的讨论中,为有效实施本调查交换了意见,确认了以下事项。

1. 调查名称

中日双方同意将本调查的日文名称定为“西部地域中核示范都市发展战略策定调查”,中文名称定为“西部地区中等城市发展战略研究调查”,双方同意办理由于变更名称所需的手续。

2. 调查对象范围

将以下5个城市作为示范城市进行调查。

- (1) 湖南省怀化市
- (2) 云南省玉溪市
- (3) 云南省大理市
- (4) 四川省都江堰市
- (5) 四川省德阳市

3. 目标年度

调查的目标年度为2010年。制定社会经济框架时考虑更长期的预测。

4. 调查实施体制

- (1) 中方实施机构为国家发展计划委员会地区经济发展司。中方的国家发展计划委员会地区经济研究所负责执行,具体负责与有关省、示范城市以及相关机构协调,进行调查相关的安排与联络业务。
- (2) 上述实施机构为在对象地区顺利开展调查活动,完善有关省以及示范城市的实施体制。
- (3) 在实施调查中,由包括地区经济研究所在内的国家发展计划委员会及正式调查团组成工作小组。关于与中国国内咨询机构的业务由正式调查团签署再委托合同。
- (4) 对城市化战略、政策、制度等的方向进行探讨(包括探讨报告)时,中日双方组织学者、民间有识之士组成专家组,进行政策研究。中方在正式调查开始之前决定专家组成员,向日方通报。

将研究结果反映到政策的制定过程中，由国家发展计划委员会判断进行。

5. 调查日程

- (1) 调查分第1阶段与第2阶段。在第1阶段，以特征各异的5个示范城市为对象，把握地区社会经济现状、分析面临的课题、根据中长期经济增长与发展需求预测，对社会经济动态变化进行分析，提出城市化战略建议。
- (2) 在第2阶段，根据上述分析，研究中长期均衡发展的可能性与方向，对所需的城市化战略、相关政策、制度等提出建议。
- (3) 第一年度调查结束时，中方与日方协商确认第二年度的调查内容、程序、实施体制。

6. 技术指导

- (1) 日方向参加调查的中方专家进行技术指导。
- (2) 中日双方确认以下事项为重要内容：与 JICA 正在实施或计划实施的“西部地区人才培养计划(2个进修课程)”密切配合实施调查，将进修与研究的成果互相反映，有效开展中方人才的能力建设。
- (3) 在本调查实施中，设定与本调查有关的主题，中日双方举办研讨会，对调查结果进行推广与启蒙。同时，在调查结束后的约6个月之内，根据中方编辑、制作的研究著作，为广泛推广调查结果，举办研讨会。

7. 提供资料

中方无偿提供正式调查所需的资料。

8. 报告书

- (1) 中日双方同意调查报告书使用语言全部为中文与日文，最终报告书概要版增加英文表述。
- (2) 报告书以公开为原则。在调查结束后，中方通过出版、发行书刊等手段，广泛地使其他有关人员受益。针对中方出版、发行书刊，日方采取版权转让等必要的内部措施。

9. 负担实地调查经费

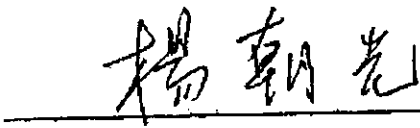
关于实地调查经费的负担，以实施细则中7款“中方应采取的措施”与8款“日方应采取的措施”所规定的分担为原则。

本会谈纪要，由以下两位签字确认。

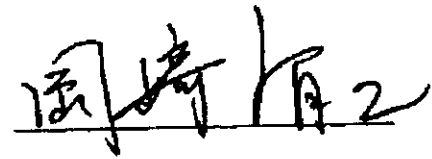
2002年12月13日

中华人民共和国国家发展计划委员会
地区经济发展司副司长
杨朝光

日本国国际协力事业团
事前调查团团长
冈崎 有二



Handwritten signature of Yang Chaoguang in black ink, written over a horizontal line.



Handwritten signature of Okazaki Yuji in black ink, written over a horizontal line.

日方名单

调查团员

冈崎 有二	调查团团长	JICA社会开发调查部部长
今野 修平	地区综合计划	大阪产业大学教授
周 牧之	城市发展计划	东京经济大学副教授
菊池 孝久	经济合作政策	外务省经济协力局开发协力课课长助理
池崎 元彦	经济活动 / 产业基础设施	株式会社日本开发服务
岩濑 信久	社会制度 / 行政组织	有限公司IMG
甲口 信明	调查计划	JICA社会开发调查部一课职员

JICA 中国事务所

樱田 幸久	所长
藤谷 浩至	副所长
木村 友美	所长助理
阮 薇	所员

中方名单

杨 朝光	国家发展计划委员会地区经济发展司副司长
杜 平	国家发展计划委员会国土开发与地区经济研究所所长
邹 勇	国家发展计划委员会地区经济发展司处长
史 育龙	国家发展计划委员会国土开发与地区经济研究所主任
申 兵	国家发展计划委员会国土开发与地区经济研究所副主任

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略研究调查
会谈纪要

日本国 国际协力事业团
中华人民共和国 国家发展改革委员会

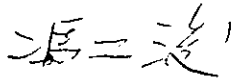
本会谈纪要由下列机构达成。

日本国国际协力事业团
中华人民共和国国家发展改革委员会

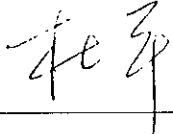
本会谈纪要由下列人士签署确认。

2003年9月3日

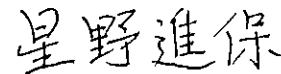
中华人民共和国全国人民代表大会
常务委员会委员，资源环境委员会副主任委员
冯之浚



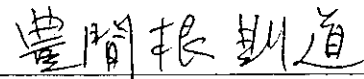
国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所所长
杜平



日本国国际协力事业团
项目监督委员长
星野进保



调查团 团长
丰间根 则道



根据中日双方于 2002 年 12 月 13 日签署的《会议纪要》和项目《实施细则》，应中华人民共和国国家发展改革委员会邀请，日本国际协力事业团从 2003 年 8 月 31 日至 2003 年 9 月 3 日派遣了由星野进保为专家组组长，丰间根则道为调查团长的“西部地区中等城市发展战略研究调查”调查团。该调查团就同一调查的开始报告书与中华人民共和国国家发展改革委员会进行了一系列友好真挚的协商，并对调查对象地区进行了考察。

按照项目确定的实施体制，中华人民共和国国家发展和改革委员会组成了以冯之浚为专家组组长、杜平为项目实施中方团长的七位中方专家参加了与日方专家组的正式会谈。

中日双方就“西部地区中等城市发展战略研究调查”开始报告书达成共识，双方为使本次调查得以高效实施交流了意见，确认了以下事项。

- 1 中华人民共和国国家发展和改革委员会收到开始报告书 30 份。就报告书中内容，中方要求要依照中国国情予以调整，日方同意修改。
- 2 中日双方确认，本次调查旨在为中国西部地区中等城市发展以 5 个城市为实例制订发展战略，提供制度安排和政策选择等方面的建议。
- 3 关于西部地区城市发展战略的制定，中方要求基于西部地区中等城市的特点进行分析，日方对此表示同意。
- 4 中日双方同意本次调查日程根据双方情况协商决定。
- 5 中日双方同意，本次调查由中日双方共同协作实施，研究出中方可以使用的成果。其中，涉及一些重大的宏观政策方面的研究内容，中方建议以中方专家为主，在中方需要日方的经验、知识时，日方随时提供。日方对此表示同意。

附：1、中日双方专家组成员名单
2、参加会谈的相关人员名单

1、中日双方专家组成员名单

中方专家

冯之浚 全国人大常委会委员、环境资源委员会副主任、民盟中央副主席
陆大道 中国科学院地理与资源科学研究所研究员
张敦富 中国人民大学区域经济（软科学）研究所所长、教授
林家彬 国务院发展研究中心社会发展研究部副部长、研究员
杨伟民 国家发展和改革委员会发展规划司司长
杨朝光 国家发展和改革委员会地区经济司副司长
杜 平 国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所所长

日方专家

星野进保 向社会性研究所代表 委员长
今野修平 大阪产业大学大学院教授
花冈利幸 山梨大学大学院医学工业综合研究部教授
阿部和彦 财团法人日本开发构想研究所理事
矢作弘 大阪市立大学大学院教授
周牧之 东京经济大学副教授
菅野博贞 明治大学专职讲师

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略制定调查

会谈纪要

日本国国际协力机构
中华人民共和国国家发展改革委员会

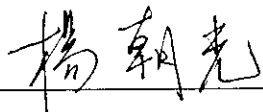
此会谈纪要由以下机构在达成一致意见后签署。

日本国国际协力机构
中华人民共和国国家发展改革委员会

此会谈纪要由下列人员签字确认。

2003年12月22日

中华人民共和国国家发展改革委员会
地区经济发展司 副司长
杨 朝光



日本国国际协力机构
调查团团长代理
石井 幸造



JICA 中国事务所次长
藤谷 浩至



对于日方编制的关于《中国西部地区中等城市发展战略制定调查》的着手报告书的内容中方提出意见后，日方根据中方的意见对于该着手报告书进行了修改，同时对五个对象城市的现状进行了调查。中日双方就下列 1 的内容交换意见后，就修改后的着手报告书的内容达成以下一致意见。同时，就如何高效率地实施本调查，以及如何使中方将调查结果有效地利用等问题双方也交换了意见，确认了以下事项。

1. 有关中国西部地区城市发展战略的制定，中方强烈要求应在本调查中，在着手报告书所提出的日方应进行的调查项目的基础上追加以下内容：
 - (1) 在中国国内其他地区(东部、中部或东北部)进行比较的同时，将西部地区的问题进一步明确化。
 - (2) 就中国目前整体存在的重要问题即失业问题、就业问题进行调查研究。
 - (3) 关于城市的基础设施建设，不仅从硬件的角度进行研究，希望就包括民间资金在内的投资资金保证制度的建立进行研究。
 - (4) 关于西部开发中的生态环境保护问题，就城市环境、水土保持、沙漠化、草地建设、振兴生态农业的问题分别进行研究。
 - (5) 研究适应城市化、农村人口向城市的转移以及生态环境保护要求的土地使用制度。
 - (6) 研究财政制度时，不仅要明确西部地区的区域特征及特征性问题，同时还要就中央政府与地方政府之间的分配关系，地方政府的责任范围与收入平衡等的关系，进行探讨、分析。
 - (7) 适应城市化的同时，对于行政区划中“市”的设定，进行模式化研究。

对此，日方表示理解中方的要求，然而目前的投入规模来看追加这些内容有困难。日方表示，对于以上内容的追加问题，以必需得到国际协力机构本部的认可为条件同意了中方的要求。

2. 关于技术转让研讨会 1 的召开时期，为使更多的有关人员能够参加会议，中方提出应尽量避免全国人民代表大会召开时期(往年为 3 月上旬)，因届时本调查的大多数有关人员及中方专家公务十分繁忙，而改在 3 月中旬以后召开。日方表示将研究对日程进行调整。



中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略制定调查

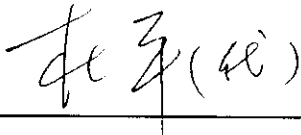
会谈纪要

中华人民共和国国家发展和改革委员会
日本国国际协力机构

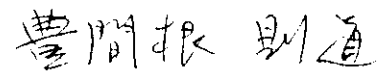
本会谈纪要由下列人员签字确认。

2004年3月5日

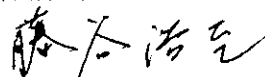
中华人民共和国国家发展和改革委员会
地区经济发展司副司长
杨朝光



日本国国际协力机构
调查团团长
丰间根则道



日本国国际协力机构
中国事务所副所长
藤谷浩至



《中国西部地区中等城市发展战略制定调查》(以下称“本调查”)是依照 2002 年 12 月 13 日签字、缔结的 S/W(实施细则)及 M/M(会谈纪要),由日本国际协力机构与中华人民共和国国家发展和改革委员会共同实施的调查。国际协力机构组织了以星野进保为委员长的专家小组及以丰间根则道为团长的《中国西部地区中等城市发展战略制定调查》调查团(以下称“调查团”),从 2003 年 8 月 31 日分别派到中华人民共和国开始了本调查。国家发展和改革委员会组织了以冯之浚为委员长的专家小组及以杜平为组长的工作组,与日方共同进行了本调查。

作为第一年度的调查成果,国际协力机构调查团编制了《进展报告书 1》,于 2004 年 3 月 1 日提交给国家发展和改革委员会。国家发展和改革委员会接到该报告书后于 2004 年 3 月 3 日召开了关于该报告书的讨论会,就其内容和今后的调查的实施方法同调查团交换了意见(参见附件的出席会议人员名单)。通过这次讨论,日中双方就本调查的《进展报告书 1》及今后的实施方法确认了以下事项。

1. 中华人民共和国国家发展和改革委员会按照《实施细则》的规定收到了 30 份《进展报告书 1》。
2. 中方出席会议的人员认为《进展报告书 1》作为过去半年时间的工作成果其内容充实,并对调查团勤恳的努力表示敬意。同时还指出,该报告书的基本观点(和主张)与中方的看法一致,其分析比较准确地抓住了中国西南部中等城市存在的主要问题,要求调查团沿着这个方向进一步将调查深化。
3. 中方参加会议的一位成员指出,虽然本调查提出的城市发展战略是以西南部的中等城市为案例制定的,也应该适用于包括西北部在内的整个西部的中等城市。对此,调查团做了如下解释。关于这一点在本调查开始时也进行过讨论,日中双方已经达成共识,即本调查只是以西南部的中等城市为对象制定战略的调查。中方参加会议的人员对此表示理解。
4. 中方提出,为将调查结果应用到西部开发中,应该将日本在二十世纪六十年代经济高速增长时期实施的人口布局战略、为解决地方的资金困难问题采取的投融资制度、以及如何将经济效果辐射到周边地区的战略等在报告书中详细记述。调查团表示同意。
5. 中方指出,报告书在将西部地区与东部、中部地区进行比较时没有涉及到医疗、教育水平等社会发展方面的差距。鉴于缩小收入的差距需要相当长的时间,目前应努力缩小社会服务领域的差距,这是一点严重的缺憾。调查团承认缺少了这一方面,答应进行修改。

6. 调查团在汇报中谈到，调查团在玉溪市发表的“应该减少对烟草产业的依存度”的战略得到的评价不高。对此，中方一方面认为烟草产业从长远来看是衰退产业，另一方面指出在短时期内大型烟草企业还有进一步发展的可能性。日方也有人指出在五到十年的时期内云南省的烟草仍具有相对优势，可以考虑利用烟草产业来加快发展。调查团同意了这些意见，表示重新考虑烟草产业的战略。
7. 关于烟草产业，中方提醒调查团可以参考国际上的动态进行烟草产业和制药产业的“专项研究”。调查团承认这种意见的妥当性，表示对其可行性进行探讨。
8. 关于五个案例城市的发展战略，中方认为，即使调查团考虑的战略和各城市的看法有不一致的地方，调查团也应该详细地向其说明作为调查团的想法，本调查的价值就在于这一点。但是，中方也提醒，调查团的报告也需要考虑当地实际情况，并且尽量使得日方专家经验与中方实践相结合。
9. 中方指出，报告书中关于“云南省向省外的人口流动较少”、“三十至四十岁以上的农民都愿意留在当地”的分析结果十分重要，要求调查团进一步加深这方面的分析。调查团表示同意。
10. 关于社会经济框架中的预测值，中方认为趋势预测的方法不适合对城市级的预测。调查团对此表示同意，答应进行改善。
11. 日方出席会议的一位成员指出，报告书中使用的“副省会”一词，容易让中方误解为“行政功能上的副省会”，应该改用其他词汇。调查团同意了此意见。
12. 中方指出报告书中有一些概念的错误及不正确的翻译，应该由中国专家对译文进行校对。调查团同意在下次的报告书中修改错误，也同意了由中国专家对译文进行校对。
13. 调查团表示欢迎中方对报告书提出更多的意见，中方也答应将一些追加意见送交调查团。
14. 调查团告知中方，第二年度的调查准备在2004年5月到6月开始，中方表示同意。调查团还表示，对于调查内容愿意频繁地安排互相讨论的机会，中方同意了该建议。日中双方一致认为，今后也应共同努力推进调查，以取得有益的成果。

附件

出席会议人员名单

中方

王青云	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	副所长
张庆杰	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	国土规划研究室主任
宋建军	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	资源与环境室主任
史育龙	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	城镇发展研究室主任
申兵	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	城镇发展研究室副主任

日方

藤谷浩至	国际协力机构中国事务所	副所长
丰间根则道	调查团	团长
白石正明	调查团	副团长
张浩群	调查团	团员
吉村浩司	调查团	团员
大口修平	调查团	团员
韩岩	调查团	翻译

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略制定调查

会谈纪要

中华人民共和国国家发展和改革委员会
日本国独立行政法人国际协力机构

本会谈纪要由下列人员签字确认。

2004年7月21日

中华人民共和国国家发展和改革委员会
地区经济发展司副司长
王新怀

王新怀

日本国独立行政法人国际协力机构
调查团团长代理
石井幸造

石井幸造

日本国独立行政法人国际协力机构
中国事务所所长
樱田幸久

樱田幸久

“中国西部地区中等城市发展战略制定调查”(以下称“本调查”)是依照 2002 年 12 月 13 日签订的 S/W(实施细则)及 M/M(会谈纪要),由日本国独立行政法人国际协力机构与中华人民共和国国家发展和改革委员会共同实施的调查。独立行政法人国际协力机构成立了以星野进保为委员长的专家组及以丰田根则道为团长的“中国西部地区中等城市发展战略制定调查”调查团(以下称“调查团”),并于 2003 年 8 月 31 日分别被派往中华人民共和国开始实施本调查。国家发展和改革委员会成立了以冯之浚为委员长的专家组及以国土开发与地区经济研究所所长牵头的工作组,与日方合作共同推进本调查的实施。

作为第 2 年度 2004 年 5~7 月的调查成果,日本国独立行政法人国际协力机构调查团编制了《进展报告书 2》和《5 个案例城市发展战略报告书》,并于 2004 年 7 月 16 日提交给了国家发展和改革委员会,国家发展和改革委员会接到该报告书后组织中方有关专家,于 2004 年 7 月 21 日与日方共同召开了关于该报告书的意见交流研讨会,就其内容及今后调查的实施方法与调查团交换了意见(参照附件会议出席人员名单)。通过此次协商,日中双方就本调查的《进展报告书 2》和《5 个案例城市发展战略报告书》确认了如下事宜。

1. 中华人民共和国国家发展和改革委员会按照《实施细则》的要求,收到了《进展报告书 2》和《5 个案例城市发展战略报告书》各 30 份;
2. 国家发展和改革委员会考虑到双方对本次调查相关内容进行确认时,国家发展和改革委员会在需要时间做出回答的情况下,同意委托国务院西部地区开发领导小组办公室综合规划组组长杜平先生负责。日方对此表示同意。
3. 中方会议出席人员认为在中日专家和调查团的共同努力下,本调查进展顺利。并对调查团提交的《进展报告书 2》和《5 个案例城市发展战略报告书》给予了肯定,认为其内容较为充实。
4. 中方赞同调查团在 5 个案例城市的研究中突出各自的“开发主题”并与日本“类似城市”进行比较研究。同时,中方还建议在提法上将“开发主题”改为“主题发展战略”,并以此为主线,有重点、有选择地制订各案例城市的发展战略。调查团对此表示赞同的同时,向中方会议出席人员解释了应各城市政府要求而兼顾了城市发展各方面的考虑。
5. 鉴于《进展报告书 2》第 2 部内容已经超出西部地区中等城市的范围,中方建议将“概观西部地区中等城市的发展战略”的总标题改为“西部城市概观及基本方针”调查团对此表示理解,并承诺进行修改。
6. 中方指出《进展报告书 2》第 2 部第 2 节的“展望”中所使用的“成长的城市”和“进化的城市”这些表达因不太适用于中文,建议用“量的发展到质的提高”等更易于理解的中文表达来替换。调查团表示同意。
7. 中方希望日方能对《进展报告书 2》第 2 部第 2 节的“长期发展规划”中所使用的“小康社会”、“大量消费社会”、“创造价值社会”的用语做出更具体、严密的定义。同时,中方考

虑到非常难做出严密的定义的情况，建议调查团不要将其作为独立的项目提出，最好是放在其他项目中加以论述。调查团表示将依据此建议来修改。

8. 中方指出由于《进展报告书 2》第 2 部第 2 节“六项基本方针”中的“副省会级地方城市”提法在现今的中国还是属于一个非常敏感的话题，容易在中国国内引起众多的误解，因此中方并不赞同此提法，建议能用“区域性中心城市”来代替。调查团表示理解，并承诺修改。
9. 中方认为调查团《进展报告书 2》第 1 部第 4 节“西部地区社会经济的框架体制”中城市人口增长率的预测目标值只是以 2000~2001 年这一年的实际增加率作为预测基准的话缺乏合理性，建议使用更长时间的数据为预测基准。调查团同意对此进行修改。
10. 中方指出在大理市发展战略中涉及到的类似案例城市对比中提到冲绳县和大理在历史上都曾建立过独立王国，由于“独立王国”与现在的“国家”概念的巨大差异，因此这一说法不太合适。调查团表示理解。
11. 国家发展和改革委员会对于 5 个案例城市中怀化市所提出的包含湖南省西部地区的省际地区中长期发展展望的相关追加调查的提案原则表示同意，并希望获得 JICA 的协助。JICA 表示对此进行研究。中日双方待 JICA 同意后，就具体工作方案进行讨论。
12. 调查团表达了下次意见交流研讨会将在今年的 11 月举行，中方对此表示同意。JICA 提出为了能使更多的中日专家能参与到意见交流研讨会中来，建议在类似会议中能使用 JICA 的远程电视会议系统。

中日双方都希望今后能继续共同合作，推动本调查的展开，并取得更多有价值的研究成果。

附件：会议出席人员名单

中方

杜平	国务院西部地区开发领导小组办公室综合规划组	组长
杨朝光	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	所长
林家彬	国务院发展研究中心社会发展研究部	副部长
王青云	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	副所长
宋建军	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	资源与环境室主任
杨小兵	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	国土规划室研究员
申兵	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	城镇发展研究室副主任

日方

樱田幸久	日本国独立行政法人国际协力机构中国事务所	所长
木村友美	日本国独立行政法人国际协力机构中国事务所	项目主管
刘然	日本国独立行政法人国际协力机构中国事务所	所员
丰间根则道	调查团	团长
石井幸造	调查团	团员
冯雁	调查团	翻译
颜慧	调查团	翻译

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略制定调查


会谈纪要

中华人民共和国国家发展和改革委员会
日本国独立行政法人国际协力机构

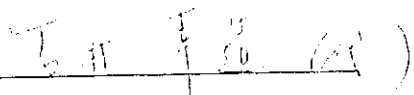
本会谈纪要由下列人员签字确认。

2004年11月22日

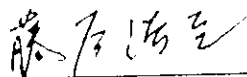
中华人民共和国国务院
西部地区开发领导小组办公室综合规划组 组长
杜 平



日本国独立行政法人国际协力机构
调查团团长
丰间根 则道



日本国独立行政法人国际协力机构
中国事务所副所长
藤谷 浩至



“中国西部地区中等城市发展战略制定调查”(以下称“本调查”)是依照2002年12月13日签署的S/W(实施细则)及M/M(会谈纪要),由日本国独立行政法人国际协力机构与中华人民共和国国家发展和改革委员会共同实施的调查。独立行政法人国际协力机构成立了以尾野进保为委员长的专家组及以丰田根则道为团长的“中国西部地区中等城市发展战略制定调查”调查团(以下称“调查团”),并于2003年8月31日分别被派往中华人民共和国开始实施本调查。国家发展和改革委员会成立了以冯之浚为委员长的专家组及以国土开发与地区经济研究所所长牵头的工作组,与日方合作共同推进本调查的实施。

作为第2年度8~11月的调查成果,独立行政法人国际协力机构调查团编制了《中间报告书》,并于2004年11月16日提交于国家发展和改革委员会,国家发展和改革委员会接到该报告书后组织中方有关专家,于2004年11月22日与日方共同召开了关于该报告书的意见交流研讨会,就其内容及调查今后的实施方法与调查团交换了意见(参照附件会议出席人员名单)。通过此次协商,日中双方就本调查的《中间报告书》及调查今后的实施方向确认了如下事项。

1. 中华人民共和国国家发展和改革委员会按照《实施细则》的要求,收到了30份《中间报告书》;
2. 中方出席人员指出通过中日双方专家的合作与调查团的努力,本调查得以顺利地实施,并高度评价了《中间报告书》在内容上比《进展报告书2》具有新的发展和深化。尤其是对于此次《中间报告书》所总结的反映各城市特点的5个案例城市发展战略,以及基于5个案例城市发展战略的政策提议,中方表示这既是新的见解,又符合中国政府实施的诸方针,所以其对中国政府来说具有非常高的参考价值,希望调查团能将内容更加充实化。
3. 中方指出《中间报告书》从目录上可以看出其内容构成缺乏平衡性、合理性。调查团做出说明,指出这正是此次《中间报告书》的制作方针,即在《进展报告书2》的基础上,将大幅度地被修改和追加补充的内容单独地提出来制作的结果。中方对此表示理解。
4. 中方考虑到为了便于向中国专家组,以及在西部地区举行论坛的出席人员汇报,希望日方能制作区别于概要的、总括本调查重点内容的总结性概要版报告书。调查团对此项建议表示同意。
5. 中方指出作为财政转移相关论述中现状的问题点中应该加入“中央·地方财政的行政责任和财源的不一致”。另外,因为所提议的财政转移体系与日本的模式基本相同,所以希望日方能结合日本财政转移体系的经验加以总括性论述。同时,中方进一步指出财政转移也不是向“城市”转移,而是向“农村·农民”转移的机制。调查团对上述建议表示理解。
6. 中方指出在中国的学术界“城市经营”这种观念被负面理解的情况比较多。调查团表示将按照此项建议,在不产生误解的前提下加以补充论述。
7. 中方指出以“积极财政”为前提的战略不太贴切,调查团同意将按照建议,修改报告书中

与此相关的各处内容。

8. 中方指出“围绕着城市政策的两种看法”的论述不够贴切。调查团同意按照此项建议，修改论述内容。
9. 中方希望调查团用符合中国实际情况的表达来替代“必要的行财政制度改革”中所列举的“市长·县长选举的民主化”。调查团遵照中方建议，同意修改为“成为对下（居民）负责的地方政府”。
10. 中方提出在本调查实施的一年期间，中国的政策·制度发生了一些变化，希望能尽可能地反映最新的政策·制度，并依据最新政策·制度对论述加以修改。调查团对此表示同意。
11. 中方指出报告书中专业术语的翻译还存在的问题，必须由专家加以校对。调查团对此表示理解，同意改善。
12. 中方指出《中间报告书》中所阐述的基于5个案例城市发展战略的政策提议，作为向中等城市政府提出的建议极其贴切，而且能充分地反映本调查的宗旨，在今后预期举行的论坛上希望能向与会人员加以强调。调查团对此表示理解。
13. 中方与调查团同意下次论坛于2004年1月26日在成都举行，并同意对预期在东京举行的日本国内论坛的日期进行协商。
14. 中方同意基于2005年5月预期提交的最终报告书，将其作为一般性发行刊物在中国国内出版。但是，中方提出届时必须签订明确著作权转让等的协议书，调查团对此表示同意。
15. 最后中日双方都希望今后能继续共同合作，推动本调查的展开，并为获得更多有价值的研究成果而努力。

附件：会议出席人员名单

中方

杜平	国务院西部地区开发领导小组办公室综合规划组	组长
杨朝光	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	所长
林家彬	国务院发展研究中心社会发展研究部	副部长
张庚杰	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	国土规划研究室主任
宋建军	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	资源与环境室主任
史育龙	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	城镇发展研究室主任
申兵	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	城镇发展研究室副主任

日方

藤谷浩至	独立行政法人国际协力机构中国事务所	副所长
中村 觉	独立行政法人国际协力机构中国事务所	项目主管
工 昕	独立行政法人国际协力机构中国事务所	所员
丰间根则道	调查团	团长
白石正明	调查团	副团长
石井幸造	调查团	团员
寺原让治	调查团	团员
大口修平	调查团	团员
鲍青	调查团	翻译
颜慧	调查团	翻译

中华人民共和国
西部地区中等城市发展战略制定调查

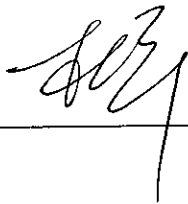
会谈纪要

中华人民共和国国家发展和改革委员会
日本国独立行政法人国际协力机构

本会谈纪要由下列人员签字确认

2005年1月24日

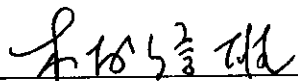
中华人民共和国国务院
西部地区开发领导小组办公室综合规划组 组长
杜 平



日本国独立行政法人国际协力机构
调查团团长
丰间根 则道



日本国独立行政法人国际协力机构
中国事务所所长
木村 信雄



“中国西部地区中等城市发展战略制定调查”(以下称“本调查”)是依照 2002 年 12 月 13 日签署的 S/W(实施细则)及 M/M(会谈纪要),由日本国独立行政法人国际协力机构与中华人民共和国国家发展和改革委员会共同实施的调查。独立行政法人国际协力机构成立了以星野进保为委员长的专家组及以丰间根则道为团长的“中国西部地区中等城市发展战略制定调查”调查团(以下称“调查团”),并于 2003 年 8 月 31 日分别被派往中华人民共和国开始实施本调查。国家发展和改革委员会成立了以冯之浚为委员长的专家组及以国土开发与地区经济研究所所长牵头的工作组,与日方合作共同推进本调查的实施。

独立行政法人国际协力机构调查团编制了本调查的研究成果《最终报告书草案》,并于 2005 年 1 月 15 日提交于国家发展和改革委员会。国家发展和改革委员会在收到该报告书后,组织中方专家组成员以及调查对象的 3 省、5 个案例城市的相关人员,于 2005 年 1 月 24 日在四川省成都市举行了该报告书的发表与协商会,并就其内容与调查团交换了意见(参照附件会议主要出席人员名单)。通过本次协商,日中双方就本调查的《最终报告书草案》及今后调查的实施方向确认了如下事项。

1. 中华人民共和国发展和改革委员会按照《实施细则》的要求,收到了 30 份《最终报告书草案》。

2. 中方出席人员指出通过中日双方专家的合作以及调查团的努力,本调查得以顺利地实施,并肯定了针对中国政府而提出的许多政策性建议,同时对本调查实施时给予协助的中日双方有关人士表达了感谢。

3. 日方指出本调查是 JICA 开展的有关中国地区开发与城市发展的一系列合作中的一项,并希望最终报告书的相关提案能够有效地利用于中国政府的各项政策中。同时,还向在本调查实施过程中给予协助并最终使本调查得以成功的中方相关人士表达了感谢。

4. 中方同意将于 2005 年 2 月 28 日前向调查团提交关于《最终报告书草案》的书面意见。

5. 中方已知道原定于 2 月在东京举行的日本国内研讨会将延期举行,并同意就研讨会的举行日期进行再次协商。

6. 中方同意基于 2005 年 5 月预期提交的最终报告书,将其作为一般性发行刊物在中国国内出版。但是,中方提出届时必须签订明确著作权转让等的协议书。调查团对此表示同意,并承诺将此事项向 JICA 转达。

7. 中方向调查团转达了拟于 2005 年 9 月在北京举行的中国国内第 3 次研讨会,将为一次由中国专家和政府官员参加的小型研讨会。调查团对此表示理解,并承诺向 JICA 转达中方的这一意向。

8. 中方提出希望调查团将调查中所使用的器材转让给中方,将其继续用于中方相关事务的开展。调查团同意在与 JICA 达成相关手续后,将器材转让给中方。

9. 最后中日双方同意,将努力使本调查中所提出的“城市发展战略”为中国政府相关人员及一般市民所理解,并推动该战略的实施。

附件：出席人员名单

中方

邹 勇	国家发展和改革委员会地区经济司 处长
杨朝光	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所 所长
杜 平	国务院西部地区开发领导小组办公室综合规划组 组长
林家彬	国务院发展研究中心社会发展研究部 副部长
史育龙	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所 城镇发展研究室主任
申 兵	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所 城镇发展研究室副主任
王雨顺	四川省发展和改革委员会 副主任
杨世佐	四川省西部开发办公室 副主任
潭湿武	四川省发展和改革委员会地区经济处 处长
王远辉	四川省德阳市 副市长
姜 科	四川省都江堰市 副市长
杨继康	云南省发展和改革委员会规划处 处长
刘 斌	云南省大理市发展计划局 局长
李长伟	云南省玉溪市发展计划委员会 处长
李日成	湖南省发展和改革委员会地区处 副处长
唐春涛	湖南省怀化市发展和改革委员会
杜受祐	四川省社会科学院 副院长
李天德	四川大学经济学院 院长
漆先望	四川省经济发展研究院 院长
聂元飞	云南省政府研究室 研究员
罗波阳	湖南省社会科学院 研究员

日方

木村信雄	独立行政法人国际协力机构中国事务所 所长
王 昕	独立行政法人国际协力机构中国事务所 所员
丰间根则道	调查团 团长
白石正明	调查团 副团长
堀田紘之	调查团 团员
榊原洋司	调查团 团员
永井靖隆	调查团 团员

黑田康之	调查团	团员
石井幸造	调查团	团员
颜 慧	调查团	翻译
朱 晖	调查团	翻译

中国西部地区中等城市发展战略制定调查 相关人员一览表(敬称省略, 职务为相关人员当时)

中国	全人代资源环境委员会	副主任委员	冯之浚
	中国地理学会	理事长	陆大道
	人民大学地域经济研究所	教授	张敦富
	国务院发展研究中心社会发展研究部	副部长	林家彬
	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所所长	所长	杨朝光
	国家发展和改革委员会地域经济部	副部长	杨伟民
	国务院西部地区开发领导小组办公室综合规划组	组长	杜平
	国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所	副所长	肖金成
		副所长	王青云
		主任	史育龙
		主任	申兵
		主任	张庆杰
		主任	宋建军
		主任	欧阳慧
		研究员	杨小兵
		副研究员	袁朱
		副研究员	李忠
	四川省发展计划委员会地区经济发展处	副处长	霍民
	云南省发展和改革委员会政策法规处	处长	杨继康
	湖南省发展计划委员会地区经济发展处	副处长	李日成
	都江堰市发展计划局	局长	张保川
		副局长	郭仁富
	德阳市发展计划委员会	局长	董晓刚
		杨明川	
大理市发展计划局	局长	刘斌	
	副局长	郭华	
玉溪市发展计划委员会	副主任	李士进	
	国土处处长	李长伟	
怀化市发展计划委员会	主任	黄东红	
	副主任	贺建	
日本	外务省 经济协力局开发协力课	科长助理	菊池孝久
	独立行政法人国际协力机构 社会开发部	部长	冈崎有二
		科长	成瀬猛
		科长	黑柳俊之
		科长	中村明
		科长	梅永哲
		组长	菅野祐一
			甲口信明
			伊藤季代子
		内山贵之	
	国际协力专员	保科秀明	

独立行政法人国际协力机构 中国事务所

所长
所长
副所长
所长助理
所长助理

櫻田幸久
木村信雄
藤谷浩至
中村觉
木村友美

向社会性研究所
大阪产业大学
山梨大学大学院
大阪市立大学大学院
财团法人日本开发构想研究所
东京经济大学
明治大学

代表
教授
教授
教授
理事
副教授
专任讲师

星野进保
今野修平
花冈利幸
矢作弘
阿部和彦
周牧之
菅野博贡

调查团 团长 / 城市发展战略
副团长 / 宏・微观经济政策
财政・金融制度
地方行政・行政改革
城市规划
城市基础设施完善
城市系统
社会构造・人口移动
社会制度(教育、保健医疗、社会保障)
农村开发・社会关注
农产品加工・生物科学
工业领域规划
旅游・文化振兴
商业・物流
中小企业振兴 / 贸易・投资促进
环境关注 / 自然环境
城市政策
可持续发展的社会
产业制度 / 业务调整

运营管理
运营管理
运营管理

丰间根则道
白石正明
建部直也
梶田幸雄
张浩群
堀田紘之
谷藤正典
西野俊浩
石井幸造
永井靖隆
古村浩司
三岛一大
榊原洋司
川初美穗
松井洋一
黑田康之
寺原让治
杉田正明
大口修平

后藤田淳子
颜 慧
朱 晖