

美国西部开发与中国西部开发的比较与启示

□ 吴一群
林擎国

同为世界上幅员辽阔的大国，中国和美国都经历了从东部向西部逐步开发的过程。美国自其建国至今，经过几代人的努力，其西部已经从一个不毛之地变为重要的农业中心和工业中心，东西部发展趋于平衡。应该说，美国开发西部的经验从总体上是成功的。在世纪之交，我国提出了开发大西部的战略思路。可以借鉴美国和其他国家的区域开发及区域均衡政策的经验教训，对我国现阶段的西部开发有着重大意义。

一、美国西部开发与中国西部开发的比较

美国绵延两百年的西部开发与中国的西部开发有着惊人的相似点。正是存在这种相似性，两国的西部开发就有了可比性，可以从中吸取经验教训，结合我国的实际制定行之有效的开发战略。

1、美国西部开发简述

本文所指的美国西部指的是美国阿巴拉契亚山脉以西的整个地域。对该地区的开发，可以追溯到英属北美殖民地时代。但大规模的移民运动是在美国独立战争胜利后开始兴起，也就是历史上著名的“西进运动”时期。到1890年，美国政府宣布拓荒时代结束，西部开发进入深层次阶段。自罗斯福新政以来，美国政府陆续出台相关法规，成立专门机构，实行各种优惠政策，大力发展传统产业和高新技术产业，极大地改变了西部的经济结构，使得美国经济重心逐步西移，东西部经济发展趋于平衡。

2、美国西部开发与中国西部开发的比较

美国西部开发是美国实现东西部经济均衡发展，中国西部开发是东西部差距较大提出来的，也带有明显的实现区域均衡的特征。虽然两国的根本政治经济制度不同，但二者相比较，仍可以发现许多相似的因素。

第一，开发目标的相似。区域经济发展的不平衡，曾使美国的商品市场和资本市场一度步入沉闷境地，制约了美国经济的整体发展和社会的稳定。自罗斯福新政开始，美国政府十分重视对落后地区经

济的宏观调控，并将区域经济的均衡发展看作是事关国家长远利益和本国经济政治的根本制度能否正常运转的大事。中国也有着极为相似的开发目标，把加快西部经济社会发展同保持政治社会稳定、加强民族团结结合起来，把西部发展同实现全国第三步发展战略目标结合起来，推进西部地区人口、资源、环境与经济社会的协调发展。

第二，调控条件相似。美国在罗斯福新政开始时，已经通过内战后70年的累积而具备了实现区域经济均衡发展的综合国力，中国在提出西部大开发战略的世纪之交，也已经通过建国后50年的建设而创造了缩小东西差距的物质条件，从而有可能借鉴美国的经验，通过积极运用财政货币政策、加强立法保证、调整产业结构、培养落后地区的自我发展能力等途径来促进西部经济的发展。

第三，都存在“军转民”的现象。美国在二战期间及战后的很长时间内，在西部地区投入巨资，创办了许多军事工业，成立了很多科研机构。后来大量的军工企业实现“军转民”，带动了高新技术产业的发展。与此相似，我国西部地区早在“三线”建设时期，就发展了相当一批出于国防考虑的重化工业和军工企业，奠定了西部地区相对雄厚的工业基础。但是由于没有利用军转民时机，大力提高技术层次，积极发展高新技术产业，造成目前整个西部的产业结构调整进展缓慢，工业效益不够理想。正是由于存在上述这些相似点，分析研究美国在西部深层次开发阶段中实行的政策，对我国在市场经济条件下启动内陆经济，均衡区域利益分配和资源流动格局，具有重要的启示。

二、美国西部开发的经验教训

1、形成有特色的区域经济。在美国西部开发初期，开发者根据自然地理条件，因地制宜发展种植业、畜牧业和采矿业这三大开发性行业，在19世纪初就奠定了区域经济的基础。在种植业方面，形成了重要的小麦、玉米和棉花产区，并推动了畜牧业的增长，到19世纪60年代，西部大草原已经成为北美大陆上最大的“牧牛

王国”。在从落基山脉以西到太平洋沿岸的远西部地区，由于盛产金银等贵金属，采矿业成为主要行业。西部特色经济的形成对美国其他地区的经济结构也产生了深远影响。

2、发展交通运输。联邦政府高度重视公路、运河及铁路的修建，大力推动西部交通运输业的发展。以铁路为例，从19世纪60年代起，在美国政府的资助下，至1890年，美国铁路线总长从1865年的3.5万英里猛增到16.6万英里，超过了欧洲铁路线的总里程。铁路的发展促进了西进运动的深入开展和中西部新兴城市的兴起，直接推动了相关工业部门的发展和工业化的进程，使专业化地区有机地形成整体。

3、城市的兴起。以中心城市带动区域经济发展是美国西部开发的重要特点之一。美国西部开发过程中，西部的新兴城市不断增多，大小不同、功能各异的中心城市几乎覆盖了整个阿巴拉契亚山以西地区。西部城市的发展吸引了大批人口进入城镇，有力地促成了全国人口重心的西移和国内市场的扩大，推动了整个西部的开发。经过上百年的发展，现在西海岸的经济发展速度和城市化水平远远高于全国平均水平，西部大都市已经成长为发达的经济中心。

4、政府的干预和扶持。美国政府为促进落后地区经济发展，以培育落后地区自我发展能力为核心，在制定政策时给予特殊优惠。扩大州和地方政府的税收豁免权，允许欠发达地区的建设项目经批准后可以向社会集资，鼓励私人资本投资、支持中小企业发展，创造新的就业机会，并在财政、货币政策方面，向西部落后地区倾斜。美国政府把西部开发工作置于严格的立法、执法和司法过程中，如60年代以来制定的一系列法案，主要有1961年制定的《地区再开发法》、1962年制定的《人力发展和训练法》和《加速公共工程法》、1964年制定的《经济机会均等法》、1965年制定的《公共工程与经济开发法》和《阿巴拉契亚区域开发法》等。这些法案确定了开发的重点、步骤和目标。

5、积极调整产业结构。美国西部开发一开始以发展种植业、牧业和采矿业为主。在这三大产业发展的带动下，相关产业如钢铁工业、汽车工业、石油工业、食品加工业、建筑业和设备制造业等得到了很大的发展。但直到二战前，西部的经济发展水平仍远远低于东部。二战期间，美国政府在西部地区发展了一批具有相当技术水平和规模实力的军工企业，众多相关产业部门和企业迁往西部，导致西部人口剧增、市场繁荣、城市化步伐加快。二战后，大量的军工企业转为民

用，制造业和服务业迅速发展，西部的产业结构日趋合理，最终形成了新的独立的综合工业体系。此外，以宇航、原子能、电子、生物等为代表的高科技产业迅速发展，也极大地推动了美国西部产业结构升级换代的步伐。

6、发展科学技术和发挥人力资源优势。科学技术在整个美国西部开发中，始终发挥着重要作用。二战后，美国西部经济发展更与科技的推动作用分不开。新墨西哥州“格兰德河学术研究走廊”、硅谷高科技园区以及此后各地相继建立的十几个类似的园区的兴起，对美国经济的发展功不可没。在高技术产业及其所带动的相关产业的促进下，西部许多城市由农业城市发展为繁荣的工业城市。美国政府还十分注意发挥人力资源优势。60年代，政府投资于全国人口不到1/3的落后地区的教育费用占联邦支出总额的45%。此外还颁布了《人力训练与发展法》，通过采取补贴等措施鼓励大批科学家、工程师、技术人员和熟练工人向西迁移，极大地推动了美国西部高新技术产业的发展。

7、曲折的资源和环境保护之路。早在西进运动时期，向大自然过度索取资源已经给环境造成了巨大破坏。从19世纪后期开始，美国政府开始注重资源保护，将西部总共近2亿英亩的土地重新划归森林地，建设大规模的水利灌溉工程，并加强对西部资源的宏观控制和管理，但收效甚微。自1960年以后，在“新边疆”思想的刺激下，资源保护和合理利用的方案重新被重视。国会相继通过了《清洁空气法》、《水质法》、《国家环境政策法》等数十个有关环境问题的重要法案。同时，成立了环境质量委员会和联邦环保局，以保证统筹规划，走可持续发展的开发之路。

三、美国西部开发对中国西部开发的启示

1、政府扶持和发挥市场作用双管齐下。要缩小区域差距，加快落后地区发展，只靠市场机制是行不通的，政府干预必不可少。中央政府应开拓思路，因地、因时制宜地赋予地方政府较大的自主权，并通过国家倾斜的产业扶持政策发展起新的优势产业。但是又不能重走过去那种主要依靠政府动员和国家投资来开发西部的老路。因为西部开发是一项长期而艰巨的工程，如果仅仅依靠国家有限的财政进行嵌入式投资，远远不能从根本上解决西部贫困落后的问题。微观经济活动应充分利用市场机制的作用来加以诱导。要使投资主体多元化，就必须动员民间资本的投入。这种动员不是行政干预，而是营造良好的发展环境，使民间资本按市场规律进行发展。

投资环境的好坏不仅只是基础设施的到位,更重要的是软环境的改善。要建立和完善商品、资本和人才市场,树立现代市场经济意识,扩大市场开放领域,消除地方保护主义,实行一视同仁的公平竞争政策。政府应将重心放在制定相应的条例和法规上,做到有法可依,有法可循,使西部开发初期就进入一个良好的发展秩序当中,为外部资金和人才引入西部参与产业结构的调整提供更广阔的发展空间。

2、加快农业结构调整和生产方式的转变。美国开发西部的经验启示我们,农业的发展是新时期西部经济发展的战略基础。特别要注意发展具有西部特色和比较优势的高效农业及其加工业。我国西部地区大多数省份长期以来一直把增加粮食生产、实现粮食自给作为农业发展和结构调整的最主要目标,这种做法在新形势下必须进行调整。为了实现经济效益、社会效益和生态效益在内的综合效益,有必要通过退耕还林还草,建设良好的生态环境,重视林牧业的发展,发展有市场前景和竞争力的节水型特色经济作物。要依靠科学技术进步提高农业劳动生产率,调整农业生产结构,加快西部农业由自然经济的生产方式向现代化生产方式的转变。

3、抓好以交通运输为主的基础设施建设。加强交通、通信基础设施建设,培养良好的经济发展环境,是开发落后地区最基本的模式。目前,西部地区基础设施建设与社会经济发展需求不相适应。由于西部基础结构薄弱,特别是交通不便、信息不灵,优势资源难以大规模开发,已形成的开发能力,也往往因产品运不出去而得不到充分发挥。交通建设资金不足、自身发展能力不足和支持保障力度不足是导致西部地区基础设施建设落后的根本原因之一。要改变这一局面,必须加大投资力度,为西部开发解决好先行问题。在基础建设中要注意量力而行,因地制宜,合理布局,力求最佳的投入产出效能,避免一哄而起、贪多不求质。

4、积极调整产业结构。注意走产业升级之路,构建有竞争优势的地区特色经济和优势产业。大力发展特色高效农业及加工业;集中力量勘探开发西部丰富的优质天然气资源,建设具有产业优势的天然气化工企业;推出西部特色旅游业,使其成为21世纪西部的一个重要支柱产业。在调整西部的产业结构中,要面向未来,实施高起点、跨越式的产业结构调整战略,把高新技术、信息产业作为未来发展的战略产业。应从经济全球化的角度来考虑西部产业结构的调整,建立起与国际经济相协调的产业结构体系。西部地区与俄罗斯等15个国家接壤,有着与

交接国家进行经济交往的便利和可能,在产业结构上也有着互补性,这使西部产业结构调整更具有开放经济下的国际战略意义。

5、加大科技投入,发展高新技术产业。西部地区应该利用“三线”建设时期积累的较强的技术力量和工业基础,利用西安、重庆、成都等中心城市重点发展电子信息、光机电一体化、新材料、现代生物医药和航空技术等高新技术产业,使其成为带动西部地区产业结构升级换代的“龙头”。要切实加大“科教兴区”的力度,扭转人才外流、教育落后的局面。高度重视作为生产性投入的科技投入,并向高科技产业和运用技术的推广倾斜;采取有效措施推进国家重大科技发展计划的西进工程;大力深化科技体制改革,集中人力、财力,搞好重大项目的攻关,促进产学研相结合,鼓励科研机构进入企业集团或转变为技术开发型企业,加快技术创新。

6、高度重视资源和环境的保护。我们必须注意解决好经济增长和环境保护的协调问题。开发自然资源要综合利用,建设项目必须坚持“三同时”,保证环保措施落到实处,坚持把环境保护纳入国民经济的总体规划,以保证经济和社会的可持续发展。目前,我国西部地区已经形成比例过高的以能源与原材料开采为主的工业结构,但西部自然生态环境脆弱,大规模过度开发资源,容易引起大范围的资源破坏和环境污染。因而,在西部开发中不宜再实行以发展能源和原材料工业的资源导向型战略。另外,借鉴美国西部城市化的经验,城市经济是解决西部开发与环境保护、与可持续发展之间矛盾的最优结合点,也是减轻对自然环境压力、克服生态脆弱和有效利用资源的必然选择。因此,我国西部开发应该积极发展城市经济。

参考文献:

- 何顺果:《美国边疆史——西部开发模式研究》,北大出版社1992年版。
- 彭继民、杨中侠:《纵观美国西部开发》,《科学决策》2000年第2期。
- 陈占彪:《美国西进运动与中国西部开发之经济模式比较》,《社科纵横》1997年第1期。
- 胡国成:《美国开发西部的经验及其启示》,《中国投资》2000年第3期。
- 高国力:《美国西部开发对中国西部开发的启示》,《中国投资》2000年第3期。
- 连振隆:《简述美国区域经济的均衡政策及启示》,《甘肃理论学刊》2000年第1期。

(作者单位:厦门大学经济学院)