

战后日本地域开发计划与社会变动

李 国 庆

一、关于地域开发的基本概念

在现代化发展进程中,如何科学地认识经济社会发展规律,采取切实有效的方针,在全国不同地区合理布局产业与人口、正确处理城乡以及大中小城市之间的关系,是地域开发计划研究的中心课题。地域开发必须有明确的开发主体、系统的国土开发法规、开发计划体系和合理的实施手段,以保证经济效益、社会效益和环境效益三者在优化基础上的协调。

由于地理条件和历史原因,旧中国生产力的地区分布极不平衡,70%以上的工业偏集于沿海13个省市,只有30%在内地的江河沿岸城市和工矿区。解放初到“六·五”计划执行前为止,为了实现全国的均衡发展和“战备需要”,国家将一半以上的基本建设投资放在内地,内地工业发展速度快于沿海,但经济社会效益很不理想。1978年以后,中国经济发展战略从封闭状态中摆脱出来,走向新的“不平衡”发展,即优先发展经济基础较强的沿海地区,充分发挥其特长以充实国民经济实力,从而积极创造条件带动内地经济发展,准备在各种条件具备时再有计划地逐步提高内地经济水平,最终实现全国生产力的合理空间布局。

当代中国存在着产业与人口布局不平衡、地区差别趋向扩大、交通通信环境落后等问题,迫切需要制定全国范围的国土整治总体规划和国土开发法规。我们面临的课题与包括经济高速增长时期的日本在内的许多国家经历过的问题有许多相似之处,因此有必要借鉴这些国家的有关经验。

在对日本战后各个时期的地域开发计划分期考察之前,我们先从社会学角度将地域开发计划与社会变动的关系作一简要说明。按照日本学者富永健一的观点,所谓社会变动主要是指社会结构的变动,是寓于短时期内相对稳定的社会结构中的长时期的绝对变动。要使社会变动朝着预期目标发展,只有通过对社会结构的计划调节来实现。他认为社会变动的第一特性是必须调节社会结构的构成角色——主要是经济、社会、政治和文化角色,使之配搭合理。社会结构变动的第二特性是将有限的人员和社会资源在各个构成角色之间合理分配。因此他将理想的社会计划定义为“政府部门介入社会体系之中,通过提高社会结构的各个角色和分配给各个角色的人员与社会资源的比例关系来完成对社会控制的一系列目标及实现目标的最恰当的政策手段。”^①当角色配搭和人员、社会资源分配合理时,社会结构的机能就能正常发挥——这是计划的最终目的,反之就会产生各种社会问题。要求制定社会计划的根本动力在于

^① 富永健一:《社会计划基础理论》,见《对综合社会政策的探索》,(日)大藏省印刷局,1977年版,第133页。

随着人的欲望需求水平的提高,人们越来越不满足于现存社会结构的功能所发挥的实际水平。地域开发计划与社会变动的关系,我们可以定义如下:地域开发计划是政府通过变革城市与农村社会结构的构成角色以及人员和社会资源的分配原则,以期实现人口与产业在城乡间的合理布局,振兴经济以解决地区(主要是城乡)差别、人口过疏过密、公害环境等社会问题的政策手段。作为本文考察对象的日本全国综合开发计划正是这样的政策手段之一。地域开发过程中的社会问题表现为多方面,如在人员分配上出现的第一产业从业人员减少以至于农村解体,城市就业人员骤增以至于城市人口膨胀的问题,这个问题不仅是日本在战后经济增长期的一个显著的和稳定的趋势,而且也是印度、非洲和拉美一些发展中国家的共同趋势。农村人口盲目涌向大城市造成一方面城市过分拥挤,形成环境恶劣的巨大贫民窟,另一方面造成了农村的萎缩和停滞。这时政府对人员分配的计划性表现为控制大城市人口流入,同时改善中小城市和农村地区的生活、就业环境,缩小地区差别以期实现劳动力的合理的空间布局。相反,在我国,60年代至70年代由于对人口流动控制过死,严重阻碍了城市化和产业化的进程。中共十一届三中全会制定的改革开放和放宽搞活的政策大大活跃了城市经济和人口流动,从而大大加速了城市化和产业化的进程。又如当社会资源分配不合理时,往往会导致公害、环境问题及社会公共福利设施落后等问题的出现。这时就要求政府制定相应政策,增加生活基础设施投资,以改善生活环境。而对于发展中国家来说,由于经济承受力低,如果过分强调社会福利,提出过高的环境指标,造成消费超前和非生产性投资过大,就会耗费过多的资金,从而阻碍生产力和整个经济的发展。近年来,一些号称“福利国家”的发达国家如西北欧瑞典等国、澳大利亚和加拿大等国都已感到沉重的福利负担使其在经济上难以与日本等低福利国家竞争,这时就要回过头来控制消费基金和非生产性投资的膨胀。

下面谈谈地域开发(Community Development)的基本原则。我们使用的地域开发概念包括社会开发和经济开发两方面。地域社会可以分成农村和城市两大类型,地域开发正是以此为基本空间单位展开的,它是社会开发与经济开发在地域层次的具体体现。社会开发与经济开发的关系是对立统一的关系。统一性表现在社会开发以经济开发为基础,而社会开发反过来又制约或推动经济发展。换言之,经济开发是社会开发的前提,社会开发则是经济进一步发展的条件,两者相互依存,相互作用,良性循环。两者的对立性表现在,经济开发以利润和价值规律为原理,社会开发以提高人类能力和生活福利为目的。当社会达到了高经济水平以后,社会开发将显得越发重要。由于两者依循的原理及其目的的差异性,使人们难以把握两者的平衡关系,因而往往出现社会开发落后于经济开发的“时间差”,这就是社会问题的根本原因。因此我们说,尽可能地协调经济开发与社会开发,预防和消除社会问题是地域开发的基本原则,战后日本地域开发过程恰恰是以经济发展为背景,不断调整两者相互关系的过程。

二、战后日本地域开发的历史沿革

日本地域开发计划的起点可以追溯到明治时代。但是战前开发计划是非连续性的和以特定地区为对象的;其内容偏重于经济开发,并带有强烈的中央集权和殖民政策的色彩,与战后开发计划迥然不同。因此,从严格的意义上讲,日本地域开发应从战后算起。战后,日本社会在现代化、产业化各个方面发生了巨大变化。其中,经济高速增长最为突出。从1956年

开始到70年代初期,日本经济以9.8%的年平均增长率持续高速发展18年,一跃成为仅次于美国的资本主义世界第二大经济强国,实现了以重工业、化学工业为中心的国民经济现代化。

在战后经济高速增长过程中,日本出现了下列现象:(1)产业结构差异(特别是农业与工业的生产力水平差异)扩大了地区特别是城乡差别;(2)其极端的表现形态是人口过疏过密问题的日趋严重化;(3)以工业化为主要特征的产业化加剧了公害环境和福利设施落后等社会问题。为了解决这些问题,日本以政府为中心制定了国土开发法(1950年)和以此为准则的第一、第二、第三、第四次全国综合开发计划,旨在实现控制人口和产业向大城市集中,同时振兴地方,对付人口分布过疏过密问题,均衡利用国土,形成人们居住的综合环境这一目标。

本文试图以这些开发主题的变动为线索,按各个计划的制定背景、计划课题、实施管理和评价的顺序对日本国土开发分期依次加以考察。具体分期为(1)经济复兴时期(1945~1955)的国土开发法;(2)工业开发时期(1956~1960)的地域开发计划;(3)工业地方分散时期(1961~1969)的全国综合开发计划(以下简称“一全综”);(4)过疏过密对策时期(1969~1973)的新全国综合开发计划(以下简称“新全综”);(5)经济稳定增长期(1973始至今)的第三、第四次全国综合开发计划(以下简称“三全综”、“四全综”)。

1. 经济复兴时期的国土开发法

战后日本的地域开发是在这样的经济形势下起步的:战争使日本损失了100%的纯军事工业和25%的和平产业设施,战时经济体制彻底崩溃。国土一片混乱和荒芜景象:领土面积从67.5万平方公里减至37万平方公里,丧失了45%,这意味着同时失去了来自殖民地的大量资源;进口贸易的中断加剧了资源危机。从海外撤回的650万人员又加重了本来已很艰难的粮食危机。随着美国对日占领政策的转变,经济复兴成为日本最大课题,而资源开发和粮食增产更是当务之急。由于殖民主义的破产,国土开发对象只能缩小到国内尚未充分开发的地区上来。

这一时期的三大课题是战灾复兴、粮食增产和产业复兴。为此,内阁先后制定了《战灾地复兴计划基本方针》、《紧急开拓基本纲要》。1945年9月,内务省国土局制定了《国土计划基本方针》,翌年9月又公布了更加具体化的《复兴国土计划纲要》。纲要的三大基本目标是在5年之内安置8000万人口,同时迅速恢复到1930年(“九·一八”事变前,即战前)的生活水平。具体措施是将3800万人口放在农林渔牧业,实行农地改革,推进以安置人口为主要目的的粮食增产,同时积极筹备生产基础设施,向地方中心城市扩散大城市的工业设施和机能,为解决失业问题创造条件。到1947~1948年间,随着美国对日政策的转变和粮食供应的好转,经济复兴重点开始转向以煤炭、钢铁、电力、肥料为重点的“倾斜生产方式”上来,开发对象也相应地从农村转向工业城市。

这一时期国土开发计划的一个显著特征是以府县为主的地方自治体同时制定了许多自主性很强的地方开发计划,表现出比中央政府更高的积极性和自主性。1947年国土局制定了《地方计划策定基本纲要》,对地区开发加以指导。^①

为了从制度上保证地区开发,确保国内资源,实现经济自立化,迫切需要制定一部国土

^① 参照佐藤竺:《日本的地域开发》,未来社,1958年版。

开发法。日本经济形势的稳定化为人们预测经济发展提供了可能性。1950年5月,经济安定本部下设的综合国土开发审议会制定了《国土综合开发法》,旨在“考虑国土的自然条件,从经济、社会、文化的综合角度出发,综合利用、开发和保全国土,实现产业布局合理化以提高社会福利”(第1条)。该法对国土综合开发计划的主要内容、种类、各级审议会的设置做了规定,确认国土综合开发计划由全国、都府县、地方、特定地域这四个层次构成,以全国性计划为最高层次计划,并由中央审议会综合调整其它层次的计划,从而形成了一个立体的和系统的计划立案体系。该法具有特别重要意义的是关于特定地域综合开发计划的第10条。由于种种原因,从开发法到“一全综”的制定经历了12年时间。其间,只有参照美国新政时期TVA方式以资源开发和国土保全为重要目的的特定地区综合开发计划得以实施,从而构成了本时期地域开发的核心内容。根据《国土综合开发法》的有关规定,日本政府先后根据51个地区、42个都府县的申请指定了21个地区,主要是资源开发不充分的地区、需要采取特别防灾措施的地区和城市及相邻地区中需要加以特别建设整顿的地区为特定开发地区。

关于这一时期国土开发的评价,一般认为,战后正规的地域开发始于国土开发法。开发的顺利进展缓解了粮食紧张状况,以河流综合开发为中心的特定地域开发提供了工业化所需能源特别是电能(水电),从而奠定了工业高速增长的基础,就此而言,开发是成功的:到1961年,共向21个地区投资8609亿日元,包括电力、道路、水源开发在内的“B种事业”增长率达110.2%,同期“A种事业”(粮食产量、治山治水、道路港湾)增长率为64.5%。

但是,由于开发是在战争刚结束的混乱时期进行的,统计数据不全,政府各部门步调不一,各行其是,计划本身也不完善,更多地偏重经济,与后来的计划大不相同。又由于财政力量不足,开发计划没有全面展开,而是仅仅限于特定地区的以电力资源开发为中心的不平衡发展,具有明显的应急性。

2. 工业开发时期的地域开发计划

1950年朝鲜战争的“特需景气”极大地刺激了日本经济发展,1951年工农业生产恢复到战前水平,到1955年,除个别指标外全面恢复到战时最高水平(1944年水平)。经过10年复兴,从1956年起日本进入以工业化为核心的经济高速增长时期,以私人企业为主导、以技术革新为特征的设备投资在日本列岛形成热潮。重化学工业特别是机械工业的发展提高了企业生产率并推动经济结构由第一产业向以钢铁、石化为主的第二产业转化。能源结构从煤炭为主转向石油为主,电力工业从水力为主转向火重水补。随着新的技术和市场的形成,新老企业纷纷向经济效益高、社会资本得到充分整备的既成工业地带及其周围地区和沿海地区大量聚集。

经济形势的变化使地域开发目标发生了相应的变化,资源中心开发被重化学工业开发所取代。包括东北、九州、四国、中国、北陆在内的地区纷纷制定了地区开发促进法和县级长期经济计划,实现这些计划的主要手段就是颁布企业诱导条例,创造投资环境,以优厚条件吸引企业,促进地域工业化,从而达到增加地方税收、改善地方财政的目的。

针对大型石化联合企业和钢铁企业向京叶、名古屋、大阪、四日市密集的趋势,日本政府从1952年起即着手制定有关法案,1953年,建设、运输、通产三省制定了《工矿业地带整备促进法》对工厂用地、工业用上下水道、铁道、公路、运河加以整修,创造优越的投资环境。1956年9月有关省厅设立工矿业地带整备协议会,指定四大工业地带为整顿地区,但效果不理想。

随着产业化的进展,中枢管理机能和人口向东京大量集中,诱发了住宅、交通、环境等许多社会问题。1956年3月,政府颁布了《首都圈整备法》,以东京、神奈川、千叶、埼玉等一都三县为对象加以整顿,同时设立了首都整备厅和首都整备金库,但该法未能取得理想效果。^①

这一时期是企业依据资本和科学技术自身发展的规律和需求在政府失控状态下自主地投资建厂的时期。从地域开发计划角度看,计划未能发挥其应有的功能,是一个自发发展的混乱时期。此间出现的人口、环境、地区差别等问题成了以后地域开发的重要课题。这种自行其是的企业发展与主观的地区开发计划的背离,体现了当时经济和科学技术发展水平的客观需要和自在的、不以人的主观意志为转移的客观规律,并证明了这种规律作用的力量远远胜于主观开发计划的规范作用。这一事实再次告诉我们,无论在何种制度下,任何经济社会发展计划都必须以对经济社会发展的客观规律的科学认识为前提条件。否则,这种主观计划或者会妨碍经济的正常运行和增长(如中国1979年前对沿海工业发展的主观限制),或者会使计划落空,起不到控制和调节作用(如这一时期——战后日本工业开发时期的地域开发计划)。

3. 工业地方分散时期的全国综合开发计划

《国土综合开发法》规定,全国综合开发计划以全部国土为对象,是其它各个层次计划的制定基础。1962年,日本内阁通过了第一部全国综合开发计划。这时,日本进入经济高速增长期已经8年,资本主义工业化带来的一系列弊端日渐显现出来。最为突出的是城市超大化问题。前一阶段民间企业的自由投资导致了企业向对资本最为有利的太平洋沿岸城市集中。按照经济集约化原则,企业的适度集中有利于经营核算和充分发挥社会资本效益,但是一旦超过了外部可利用的经济条件所能承受的限度,可供分享的聚集效益就会分散化并向对立面转化,从而形成过分集中的弊害,造成工业用地、用水、用电等生产资本和生活资本不足,妨碍企业经营活动。这种趋向是随着日本60年代经济高速增长而日渐显现出来的。其次是地区差别(主要是城乡差别)的进一步强化。青森、岩手、岛根等以农业为主的低收入地区与其它工业地区相差甚远。企业不断向既成工业地区集中的趋势扩大了地区差别。因此,落后地区要求政府从社会福利角度出发,促使工业向低开发地区分散,同时改善农业结构,提高农业生产率,缩小地区差别,维护社会安定。

这一时期对国土开发理念产生重大影响的事件之一是社会开发思想传入日本。1961年12月《联合国十年决议》确认了社会开发(Social Development)概念,1960~1970年被称为社会开发十年。根据当时尚不十分明确的含义,社会开发是与经济开发相互依存又互相对立的概念,它不同于单纯以增加利润为旨的产业开发。而是以改善生活福利、提高人的能力、保证社会开发与经济开发协调发展为目的,以居民参政和议政为前提,以全国为单位的改变现状的行为体系。实施的地点是社区,主要的开发方式是地域社会开发。1962年社会开发思想首先出现在日本人口问题审议会《关于提高人口素质的决议》中。^②日本的社会资本积累较欧美国家为弱,其双重结构的经济发展反映在地域上,就是地区差别、特别是城乡差别问题严重。因此,社会开发与地域社会开发相行不悖。从这一时期起,日本地域开发从过去单纯追求经济合理性转向谋求全国土的协调发展。

^① 参照佐藤竺:《日本的地域开发》,未来社,1958年版。

^② 若林敬子:《地域社会开发的概念与原则》,见[日]《现代精神》,至文堂,1968年。

1962年池田内阁制定了《国民所得倍增计划》。为了从社会资本的角度确保10年内产值倍增的目标,该计划提出充实社会资本以整顿产业基础设施,推进产业布局合理化;建设太平洋沿岸带状工业地带,向既成四大工业区周围和连结京滨到北九州的沿线地带分散工业。但是由于该计划把开发重点放在了太平洋沿岸,没有正面提出开发落后地区问题,引起了后进各县的反对。为了解决地区差别和工业过度集中问题,经济企画厅于1961年发表了《全国综合开发计划》(“一全综”),1962年10月通过内阁决议。

“全国综合开发计划根据《国民所得倍增计划》和《国民所得倍增计划构想》,考虑防止城市过大化和缩小地区差别,通过有效地利用我国现有的自然资源和适当地布局技术、资本等资源,谋求地区间的平衡发展。”^①

“一全综”的主要特征一是据点开发方式,二是先行投资主义。按照据点开发方式,全国被分为过密地区(京滨、阪神、名古屋、北九州);整備地区(关东、东海、近畿、北陆地区);开发地区(北海道、东北、中国、四国、九州地区)。根据各个地区的特点,在东京—大阪—名古屋等太平洋沿岸带状工业区以外的地区设置几个大规模开发据点,然后再设置一批具有各种特殊机能的中小规模据点,利用交通、通信设施加以连接,影响周围地区,谋求连锁式发展,最终实现其防止城市过大化和消除地区差别的使命。所谓先行投资主义是以据点开发方式为前提条件的。与社会主义计划经济不同,在以私有制和高度商品化的资本主义国家里,国家不能靠行政命令指导私人企业,只能让企业自由判断选择投资场所。因此,要引导企业按政府的意志建厂,政府首先要向开发据点投资,造成对企业有利的条件,诸如工业用地、用水、用电、运输设施等产业基础设施,同时采取财政措施向企业提供贷款、减少税收。

根据“一全综”据点开发和投资先行主义原则,日本又制定了更加具体的《新产业城市建设促进法》(简称“新产法”,1962年5月由第40届国会通过)和《工业整備特别地区整備促进法》(简称“工特法”,1964年)。区域指定的主要条件是可能发展为未来理想规模产业城市的地区。经过日本有史以来最为激烈的“陈情合战”,内阁于1963年7月指定了道央等13个地区为以钢铁石油为核心的新产业城市。

1961年日本制定了《农业基本法》。以工业化为主要特征的经济高速增长给农村带来了极大冲击,工业化要求开放农村市场、提供工业所需的大量劳动力。为了满足工业化需求,同时提高农业地区生活水平以缩小城乡差别,日本从1961~1969年对以零散耕作为主的传统农业结构加以改革,扩大经营规模,实行机械化生产,大大提高了农业生产率水平。^②

关于“一全综”的评价,可以从两方面来看。到1969年“新全综”制定为止,“一全综”的主要目标——地区差别虽然未能消除,但在很大程度上得到了缓解。从“一全综”制定时人均所得指数看,以东京为100,达到50以上的县有10个;1965年以后,在50以下的县有10几个。从宏观看,对地区差别的消除是成功的,但作为计划主要对象的青森、岩手、鹿儿岛、宫崎等落后县仍旧停留在东京半数以下。此外,《新产法》实施的效果与原来振兴地方经济的设想相差甚远,主要原因是:诱导地方的企业经济效益大部分流回企业设在大城市的本部,留给地方的好处极小;现代化的高技术企业本身吸收劳动力的能力极小,且要求很

① 计划书第2节:全国综合开发计划的目标

② 莲见音彦:《日本农村发展进程》,福村出版,1969年版。

高的技术素质,当地劳动力难以胜任。因此,新产业城市虽然对国民经济的发展贡献很大,但从地域开发的角度看却收效甚微。同时还须看到,“一全综”用来消除地区差别、振兴地方的主要杠杆是工业化,而社会开发还未得到足够重视,人口和产业仍在不断地向城市集中,生活基础设施落后状况没有改变,这些课题都留给了“新全综”计划。

4. 过疏过密对策时期的《新全国综合开发计划》

日本经济在摆脱了1965年的经济萧条之后,以11.8%的年增长率持续发展,1968年国民生产总值超过1000亿美元,超过西德仅次于美国,居资本主义国家第二,国民收入也达到了西方国家的平均水平。然而,高度工业化不可避免地带来了一系列社会问题,首先就是人口过疏过密问题。人口过疏过密是城市化、产业化过程中人口迁移的两个极端表现。在产业化过程中,日本双重经济结构的发展扩大了工农业生产率的差距。与此同时,企业不断地向既成工业地带大量集中,加剧了工业布局的地区不平衡,地区差别日趋扩大。工业化改变了人们传统的生活意识,城市化生活方式强烈地冲击着农村青年一代,他们开始摆脱传统家族观念的束缚,憧憬城市优越的生活环境、升学和就业条件。日本的人口自由流动政策和工业化创造出的大量就业机会使他们的期望成为可能,于是大量农村人口特别是青年直接涌向大城市及周围地区。据统计,从1960~1964年,每年有60万以上的人口进入大城市,1965年虽然有所下降,但1965~1970年间人口增加率在10%以上的市町村仍达388个,增加50%以上的市町村达68个,而且主要集中在东京、神奈川、埼玉、千叶、大阪、兵库、奈良、京都等三大城市圈周围地区。^①1965年以后,人口迁移的另一个极端便是过疏现象的强化。过疏是人口减少显著、当地社会经济机能降低、发展停滞甚至衰退、原有公共福利设施难以维持的状态。日本过疏地区主要是北海道、东北、关东、北陆、近畿、中国、四国、九州、冲绳等地区。据统计,这9个地区1960~1965年人口减少12.9%,1965~1970年间减少13.6%,达到过疏化高峰。过疏化使当地财政难以维持原有规模的生产和生活设施,居民人均税额提高,地域共同体解体,人口结构老龄化。其次,经济发展使人们的收入和消费水平大大提高,相比之下,住宅、上下水道、交通等公共设施不完善的问题就显得越来越突出。资本主义私人企业片面追求利润和国家环境保护政策不健全造成了空气污染、水质污染、噪音、振动、恶臭、土壤污染和地基下沉等七大典型公害,著名的日本四大公害案——四日市哮喘、痛疼病、新泻水俣病、熊本水俣病都出现在这一时期,给居民生活的安全造成严重威胁。特别值得注意的是,以1964年沼津、三岛、清水町反对联合企业占地运动为契机,日本出现了大规模居民运动和许多革新自治体,这对地域开发的方向起了重大作用。这样,1962年的“一全综”显然已无法适应这种变化,有必要制定一部新的全国综合开发计划。

1969年5月内阁审议并通过了《新全国综合开发计划》。该计划的四个目标是:①谋求人与自然界的长期谐和,永久性地保护自然,以解决公害环境问题;②避免国土利用的地区偏倚,均衡开发全部国土;③根据各地特性,因地制宜地编制国土利用计划,以解决人口过疏过密问题,实现向高密度社会的过渡;④建设城市一体化的安全、舒适和高文化水平的生活环境,以期从根本上消除城乡差别。

“新全综”采用了大规模项目开发方式,进一步充实了“一全综”的据点开发方式,具体的开发项目和步骤是:①向以三大城市圈为中心的大城市集中中枢管理机制和物资流通机

^① 西尾胜:《过疏过密的政治行政》,见〔日〕《日本政治学会年报》1977年,岩波书店,第231页。

制；②主要在边远地区根据当地特点举办包括农业开发基地、工业基地、流通基地和旅游基地在内的大型开发项目；③整备全国性的高速通信交通网络（包括航空网、高速干线铁道网、高速公路网和港湾，形成作为社会资本的国土空间结构，连结地方和大城市，将开发效益扩及全国，最终实现全部国土的均衡利用。“新全综”的另一个重要特征是拓宽生活圈构想。城市化的发展扩大了人们的生活圈域，因而有必要将过去较为狭窄、闭塞的生活环境拓宽，以拓宽后的生活圈作为地域开发的基本单位，在此范围内以地方中心城市为核心，通过交通通信网络连结地方中心城市和圈内各个地区，形成一次生活圈，使国民平等地享受安全、舒适的生活环境。圈域的范围在大城市区域以30~50公里为半径，地方城市以20~30公里为半径，农村范围为20公里。

关于“新全综”的评价，一般认为“新全综”与过去开发计划的最大不同在于它有鲜明的社会开发色彩。以往的地域政策向产业开发、城市开发一边倒，从“新全综”的广域生活圈构想开始，社会开发被正面列入全国综合开发计划。当然，社会开发比重的上升并不意味着经济开发退居次要地位，“新全综计划”及其实施过程都表明，这一时期以工业化为中心的指导思想仍然占据主导地位。

“新全综”计划的预期实施年限为20年（1965~1985年）。1972年田中角荣提出的日本列岛改造论是“新全综计划”具体化和扩大化的产物。但是由于70年代初期石油危机和尼克松冲击^①的影响，日本经济转入低速增长时期，“新全综”的基础业已崩溃，计划内容与社会经济形势相背离，以高速增长为前提的“新全综计划”的实施实质上已经中断。

这一时期，作为“新全综”治理目标之一的公害不断深化，导致了战后居民运动高涨，著名的四大公害审判均以居民胜诉告终，1970年，“公害国会”修改了公害对策基本法等14部公害法律。为解决“新全综”的另一目标——人口过疏过密问题，日本先后制定了《山村振兴法》（1965）、《农村地域工业导入促进法》（1971）、《工业再配置法》（1972）、《过疏地区对策紧急措施法》（1970）、《国土利用法》（1974），旨在向农村地区导入工业，提供就业机会，创造对青年人具有吸引力的安居乐业的外部环境，以解决过疏过密问题。^②

5. 第三次全国综合开发计划

这一时期日本经济的一个重大变化是由高速增长转入稳定增长时期。1972年的石油危机对日本加工贸易型经济产生了极大冲击，迫使整个经济体系向省能源、省资源方向转变。人们开始意识到海外资源并非取之不尽，资源有限时代已经到来。此外，田中内阁推行的日本列岛改造加剧了土地投机，诱发了地价暴涨问题。由于从农业转移出来的劳动力已接近极限，确保劳动力也成了问题，因而必须将劳动密集型产业结构转向知识密集型结构。日本政府自60年代起即靠发行国债扩大公共需求，这一时期的衰退使国家税收减少，政府已经无力在这个高水平之上进一步扩大财政支出，维持高速增长已不可能。

这一时期国民意识也发生了重大变化。根据马斯洛关于人类五大需求理论，富永健一提

^① 尼克松冲击：1971年8月15日，美国总统尼克松宣布新经济政策，停止美元与黄金直接兑换，并征收10%的进口税，以保护美元，结果使日元汇率上升，出口停滞，经济剧烈动荡。

^② 正是由于这个原因，日本地域社会学界对中国小城镇建设和乡镇工业的发展颇感兴趣，他们关注着中国如何解决工业化过程中人口迁移问题。

出了人类需求循环上升的假说。^①他认为随着社会物质水平的上升,当人的较低层次的需求得到满足后,人们不再仅仅是追求更高收入水平的经济人,而面向更高层次的需求,更多地注意与人交往的需求,要求社会参与和个性的充分发挥。鉴于此,他把社会开发的内容分为生活基础开发、生活环境开发、人类能力开发和生活目标开发。在日本,持续近20年之久的经济高速增长大大丰富了人的物质生活水平,基本上实现了完全雇佣,人们逐渐安于目前物质生活条件,出现了所谓“一亿总中流”的意识。与经济高速增长期相比,人们追求物质利益的欲望淡化,而转为追求更高层次的精神安定与满足、生活的安定与安全,追求历史环境、文化环境和自然环境的协调。于是,以公害为中心包括地价、交通、环境在内的问题日益引起人们的重视,围绕四大公害案出现的居民运动高潮正反映了国民意识的变化趋势。

1977年11月,日本内阁通过了《第三次全国综合开发计划》。该计划由五部分组成:①计划的基本目标;②定住构想框架;③定住构想;④计划的主要课题;⑤关于计划实施。

“三全综”根据社会经济和国民意识的变化,确定计划的重点由“工业开发优先”转向“重视人类生活”;确认计划的基本目标为“立足于历史、传统文化,形成自然环境、生活环境、生产环境相互协调的人类居住的综合环境;抑制人口和产业向大城市集中,同时振兴地方,对付过疏过密问题,确立新的生活圈域”。

“三全综”在“一全综”的据点开发方式、“新全综”的大规模项目开发方式的基础上选定定住构想为新的开发方式。计划重新认识了人类与国土的关系,认为由于大城市过密问题深化,农村生活环境落后,不论城市居民还是农村人口都没有永久定居的意识。如果创造出包括雇佣条件、住宅等生活设施、教育、文化、医疗等确保居住安定的条件,减少人口流动,就奠定了解决人口过疏过密问题的基础;改善了地方城市特别是农山渔村的生活环境和就业条件,就有可能向地方分散人口,从而把大城市从水资源不足、能源匮乏、地价暴涨的困扰中解脱出来,逐步实现人口和产业的地区合理分布,满足居民物质和精神的多方面需求。

实现定住构想的具体办法是设立定住圈。定住圈由三层相互重叠的圈域构成:最小一层为居住区,约由50~100户家庭构成,大小与农村集落和城市街区相仿,全国共设30万~50万;几个居住区构成了中间层次的定住区,它以一个小学学校的招生范围为基准,全国共设2万~3万;几个定住区构成了定住圈,它包括城市、农山、渔村,全国共设200~300个。定住圈既是地域开发的基础圈域,又是基本的生活圈域。在这个新的生活圈域里,人们共同管理土地和水源;整备住宅、医疗、废物处理等生活基础设施;并通过城市及其周围地区和农山渔村的整备,实现国土的均衡利用。

“三全综”对地方城市和农山渔村寄予很大希望,特别提出重视地方公共团体的作用,开创“地方时代”。在“三全综计划”中,城市和农村由以往的对立概念转变为并列概念,提出将二者作为一个整体。作为定住圈核心的地方城市的主要作用是吸收从大城市流出的人口和产业;为山村、孤岛的盲流提供就业机会和服务。

在实施“三全综”过程中,日本先后制定了样板(model)定住圈计划(1979)、田园城市构想(1979)、高技术集积城市设想(1983)和国土利用计划(以1985年为年限)等。

从1981年起,国土审议会对“三全综”的实施效果做了追踪调查,结果表明从70年代后

^① 富永健一:《社会开发基础理论》,〔日〕《中央公论》,1965年3月号。

半期开始人口流动呈现出新的趋势，即人口从地方向三大城市圈集中的趋势稳定化，并出现了向地方圈定居的势头；从三大城市圈内部看，东京圈（包括东京、千叶、埼玉、神奈川等1都3县）人口仍在持续增加，其中包括从名古屋圈和关西圈转移来的人口。可以认为，日本人口流向已从“三大城市圈”转变为“东京圈一极”，同时各个地方圈的中心城市人口都有所增加。出现这种趋势的主要原因是：地方生活环境有所改善，地区差别进一步缩小；国民生活意识趋向个性化和多样化等。但是除了以上极为有限的方面外，一般对“三全综”评价不高。从计划论角度分析，定住圈的三重结构与现行地方自治体——市町村的行政范围相脱节，因而缺乏实施的现实性，国家和地方自治机构职责不清，不利于居民参政和发挥地方自治体的作用。此外，“三全综”虽然在其开发宗旨中特别强调生活环境整备和促进人口定居地方，即虽然主观上要实现田园式乌托邦，但客观上却在新的深度和广度上继续推进工业化和城市化。例如日本学者认为，“三全综”倡导通过农业以外就业消除地区差别，究其实质是需要实现全面的领薪职员化，因而称之为“将以往开发计划尚未染指的农村全面工业化、城市化的指令书”。^① 总之，虽然“三全综”的社会开发比重有所提高，但工业化仍然占据着地域开发的基础地位。

6. 第四次全国综合开发计划

上面已经讲到1980年以后日本人口迁移的新趋势，即包括名古屋圈和关西圈在内的流出人口和多种高层次城市机能向东京圈一极集中，原来使用的“三大城市圈对地方圈”的概念被“东京圈对其它地区”的新概念所取代。据统计，票据交换额、在日外国银行职员人数和外国企业事务所在东京的比重超过60%，这标志着金融、国际交流和情报机能明显地集中于东京圈。此外，人口和工业生产值也在向东京圈一极高度集中。从人口迁移看，1980年以前每年向三大城市圈转入的人口在3万以下（不包括三大城市圈之间的人口移动），从1981年起开始回升，1986年达到15.8万人，这个数字几乎完全是由转入东京圈的人数决定的，因为同期名古屋圈和关西圈的转出人数高于转入人数。据统计，1985年东京圈人口是与它面积大体相等的长野县的14倍，与北海道、东北和九州三个圈域的人口总数相等。从工业产值看，1984年东京为61.9兆日元，相当于长野县的13倍，与北海道、东北、中国、四国、九州等5个地区的总和基本相等。这种东京圈一极集中的发展趋势给东京圈的环境改善带来了困难，破坏了国土资源与人类活动的协调关系，同时也阻碍了各地区经济、文化、生活等多种形式的有个性的发展。

这一时期，日本产业结构中包括情报处理和高技术在内的第三产业、特别是服务业比重迅速提高，而第一、二次产业比重趋于下降。这种产业结构的变化造成了以第一、二次产业为主的地方圈雇佣问题和其它社会问题日趋深化的趋势。随着信息化、老龄化和国际化的发展，预计到2000年日本全国信息流量将达到1984年的3倍，其中以数据通信、传真、高度CATV（cable television—有线电视）等为新媒介的情报通信总量将增加20倍。关于老龄化问题，预计65岁以上的人口比例将从1985年的10%强增加到2000年的16%，总人数超过2000万，老龄化将使提高国民生活素质和安全性问题成为国土开发的重要课题。国际化的主要内容包括人员、货物、信息及金融交流。人员交流预计到2000年进出境人数将增至1985年的2~3倍；随着产业结构的高度化和国际分工的发展，国际货物流量2000年将为1985年的

^① 白砂刚二：《从一全综到三全综》，[日]《ジェリスト增刊综合特集》。

1.2倍；日本在海外直接生产的比率将从1984年的4.3%增至2000年的10%，对日直接投资也将大幅度增加。^①

为了适应这些经济和社会的变化趋势，日本国土厅于1987年6月制定了第四次全国综合开发计划，时限为2000年。“四全综”规定的基本问题是通过定居和交流增强地方活力；增强地方与国际间的直接交流，充分发挥日本的世界性城市的机能；整備安全和高质量的国土环境。“四全综”的基本计划目标是在有安全感和充满生机的国土上，建设有特色机能的多极结构，防止人口和经济机能、行政机能向特定地区过度集中，建设地区间、国际间互补的、连动的和相互交流的多极分散型国土。

计划指出，多极分散型国土的基本结构是以生活圈域（定住圈）为基本单位，根据地方中心城市的规模和机能建立大小不等的多重广域圈，并通过多种交流网络将各个圈域连接成一个整体网络。要实现“多极”，首先要消除人口和多种高层次城市机能向东京圈“一极”集中的趋势，同时保持东京作为一个世界性城市应发挥的作用。具体措施是：继续推进工业的地方分散和合理布局；将部分独立性强的政府机构向地方转移；新的全国性文化和研究设施原则上建在东京以外地区；研究迁都问题等。要实现多极，还必须将多种机能向地方分散，推进充满活力和各具特色的地方建设，发挥地方主体性，加强地方包括国际交流在内的多种形式的对外交流，使地方圈各尽其责。首先，东京圈作为世界金融、情报中枢城市之一，应对日本和国际经济社会的发展做出贡献；关西圈应当成为面向21世纪的、具有独创性的产业和文化中枢圈域；名古屋圈应当发展成为产业技术中枢圈域。对地方圈特别是它的中心城市要进行战略性整備，重新配置新产业，充实国际交流机能，增强活力；农山渔村将不再仅仅作为生产场所，而首先应当成为国土管理和人与自然交流的舞台，加强城乡一体化。

为了实现多极的和分散型的国土，“四全综”采用了交流网络式开发方式。主要包括：①推进以地方为主导的地区建设；②整備交通、信息、通信体系；③创造多种形式的交流机会，具体措施包括形成各地区的中枢城市机能和高技术据点、农林渔业据点和国际交流据点；建设连接全国主要城市的“全国1日交通圈”，强化地方的国际交流机能，扩大开发效果；创造文化、体育、产业、经济等形式的交流机会，促进城乡广泛交流，最终实现多极分散型国土。

关于“四全综”的评价问题，一般认为，“四全综”与前三次开发计划既相辅相承，又有所发展。首先，它第一次提出了建设世界开放型国土的宗旨。在日本经济已占世界经济活动1/10的今天，如何发挥自己的经济优势，积极主动地为国际社会的和平与发展做出贡献，对应国际化大趋势，这已经不可避免地成为日本国土开发的重要问题。“四全综”在原有基础上重申将国土作为建设高生活质量的舞台，改变经济对国土的支配地位，使国土开发服从生活需要。“四全综”还期待着提高国土的变通性和活力，适应产业结构的转变。但是，计划的现实性永远是相对的，“四全综”计划同样并非绝对合理。例如，计划既希望建设多极分散型国土，消除东京圈一极集中，同时又要求保持东京作为世界性城市的地位和机能，从而形成了一个难以调合的矛盾。另外，与前几次特别是“新全综”和“三全综”比较，“四全综”重视生产的色彩又有所加重，这是计划的另一个矛盾。

① 国土厅：《第四次全国综合开发计划》，1987年6月，第1—28页。

三、地域开发与社会变动

1. 日本地域开发计划的主要特征

在以上分析基础上,笔者将日本地域开发计划的主要特征概括如下:①**从开发计划的课题重点的演变看**,经济开发的内容一直占据主导地位,而社会开发自1962年“新全综”以后其比例呈上升趋势。具体的变化过程是:50年代前半期以资源开发为中心,后半期以工业开发为中心。进入60年代,前半期以消除地区差别、向地方分散工业为中心;后半期则以解决人口过疏过密问题为主题。①1973年起日本经济随着石油危机的爆发进入稳定增长时期,由于资源的制约,也由于技术革新出现的可能性减小和国民意识的变化,地域开发的重点转移到人类居住综合环境的建设上来。“四全综”基本上继承了这一方面,但经济开发的比重有所回升。这一系列课题重点之间有着内在的联系,相互引伸,互为因果。这就是说,由于《国土综合开发法》根据当时的经济形势而强调资源开发和工业开发,导致了工农业生产力差距的扩大,造成了以工业为主的城市和以农业为主的乡村之间的差别。于是消除地区差别、解决大城市过度膨胀就成了“一全综”的课题重点。“新全综”针对的人口过疏过密问题和公害问题最终也是以地区差别和偏重经济开发、忽视社会开发为起因的。为了进一步解决人口迁移造成的问题,“三全综”提出了人口定居设想,“四全综”在此基础上又提出了交流网络构想。②**从计划的宗旨看**,“一全综”强调“地区间均衡发展”,“新全综”提倡“向整个国土扩展开发可能性,实现均衡化”,“三全综”和“四全综”分别以“人类居住综合环境的整顿”和“多极分散型国土的构筑”为基本目标。由此我们可以认为,实现城乡、大中小城市的综合发展和追求经济效益、社会效益、环境效益的协调发展是计划的主旨。③**关于开发方式的思维模式**。采用什么样的开发方式是以计划的主题为依据的。从“一全综”的据点开发方式、“新全综”的大规模项目开发到“三全综”的定住圈构想和“四全综”的交流网络构想,开发方式经历了点→线→面→立体(多层次)的结构变化。其中特别值得注意的是定住圈构想。提出这一构想的重要基础是人们改变了以往将城市与农村对立起来的观念,而将两者看成一个连续的整体——广域生活圈。在这个圈域里开发产业、整顿生活基础设施、发展交通通信网络,以解决城乡差别和人口流动带来的一系列社会问题,谋求自然环境、生产环境和生活环境协调发展的人类居住的综合环境。可以说,以城乡一体化为目标的定住圈构想展示了地域开发未来的发展方向。④**从开发计划的内容体系看**,人口流动占据重要位置。它是制定计划的最基本的社会条件,又是计划的重要对象。“新全综”针对的人口过疏过密问题,“三全综”的人口定居问题,“四全综”的多极分散型国土建设问题,都直接涉及人口分布。实现人口定居的前提条件是创造良好的工作和生活环境,因此振兴地方产业成为开发计划的主要课题,而整顿生活基础设施、发展交通通信网络是保障和提高开发效益的重要手段。

2. 地域开发带来了日本社会的巨大变动

①在战后经济高速增长过程中,日本经济结构经历了三个变化阶段,即由50年代以食品工业、纤维工业等消费资料生产占优势的产业结构向60年代以钢铁、机械工业、石油化学工

① 松原治郎:《日本地域开发的推移及现状》,见福武直编《地域开发的构想与现实》,东京大学出版会,1965年6月,第3~28页。

业等生产资料的生产为主的结构转变。1973年石油危机以后，纯劳动密集型产业和多资源多消费型产业比例缩小，而技术密集型产业、高度组装产业、知识产业有了长足发展。这种全国性产业结构的变动使地方经济结构发生了很大转变。战前，各地从当地的土地、资源和历史上积累起来的技术和劳动力特点出发，具有鲜明的地方特色；战后，由于国内统一市场的形成，地方经济受当地资源限制的情况减少，而诸如国家政策诱导等形式的外界影响的比重日趋增大，地区个性逐渐丧失并形成了以东京为顶点、大阪和名古屋次之的超大型工业地带、太平洋沿岸带状工业地带和位于这一地带两侧的落后的农业地带。^① ②产业结构的高度化造成了人口和金融、情报、国际交流等高层次城市机能由三大城市圈进一步向东京圈一极集中的趋势，带来了城市人生活方式和城市社会集团结构的变化，具体表现为城市集团的基层自治组织——町内会作为行政管理末端机构的机能增强和其它机能减弱。^② 城市居民对区域社会的认同意识淡漠化，社会关系松弛。战后以资本家和领薪职员为两极、包括新中间层在内的阶层结构取代了以自营业主为主导的战前的结构。同时我们也要看到，随着地域开发的进展，地方中心城市的生产、生活环境得到了很大改善，人口流动趋向稳定。^③ 地域开发推动了农村产业结构脱农化和兼业化，提高了农民生活水平，加速了农村生活方式的城市化，同时导致了农村共同体的秩序解体和地域连带感的衰退。村落共同体在生产水平较低的零散经营阶段曾经发挥了极其重要的作用。进入高速增长期以后，农业技术和农业机械化的发展使农户的个体经营成为可能；农地及农业用水管理从村落转向公共机关，从而削弱了村落共同体的存在基础；工业化的发展诱发了农业人口的大量外流，加剧了农村共同体的解体趋势。^④ 经济发展大大提高了国民生活水平，国民意识发生变化，人们开始反省以往偏重产业的开发而越来越重视以提高生活素质、丰富精神生活为中心的社会经济协调发展的开发原则，公害问题、福利设施落后问题大为改善。鉴于此，笔者认为战后日本地域开发推动了经济增长和国民生活水平的提高，因而从整体上看是成功的。

3. 对日本地域开发计划的总体评价

基于上述分析，笔者不能苟同在日本地域社会学界占主流的、全面否定战后地域开发计划的观点。在作出评价之前，必须区分客观的地域开发过程本身与主观的开发计划。社会变动是地域开发的直接结果，地域开发遵循着自身固有的、客观的运动规律与资本原理；计划的作用仅仅在于引导，两者属于不同的范畴。计划只能放在特定的时间和具体的经济、社会环境中加以评价；计划的价值判断标准在于其历史的必然性而不在其主观的完美性。纵观日本地域开发的进程，经历了从不平衡开发起步，加以计划调节，不可避免的新的不平衡出现，再加以计划调节的过程。这是一个否定→肯定→否定的过程，但绝不是简单的重复，而是螺旋式上升，使开发不断前进，渐臻完美境界。对于日本地域开发计划的评价，笔者分以下三个层次进行：计划中最低层次的应急措施比较成功，计划的主要课题和开发方式往往缺乏现实性和妥当性；而计划最高层次的开发宗旨的实现仍属渺茫。日本一些学者全面否定开发计划的主要原因，一是日本地域开发发展到现今要求平衡发展的高水平阶段，日本学者站在对历史加以反思的角度，但却往往忽视了历史客观进程的必然性。二是日本学者站在与政府对

① 古城利明：《现代国家的地域统治与地方自治》，见岛崎稔等编《日本资本主义与地域经济》，1977年，大日书店，第214页。

② 町内会是日本城市特有的自治组织，形成于明治时代并一直延续至今。其主要机能共同防卫、环境保护、行政完善、压力团体、对外代表、统一协调和亲睦机能等。与我国城市居民委员会的作用有许多相似之处。

立的立场上评价计划。我们知道,围绕地域开发可以区分出多个主体,主要有中央政府和地方自治政府、民间资本、一般居民以及研究学者。立场不同导致了它们之间利益、出发点和评价基准的不同,而学者作为客观的观察者,其立场往往与当事者——政府的立场相对立。三是缺乏哲学的思辨。任何事物本身都具有二重性,利与弊相互依存,同时又在不断地向对立面转化,平衡发展与非平衡发展正处于这样一种辩证关系之中。平衡与不平衡是一对矛盾范畴,不平衡是客观的、绝对的,平衡是相对的。只有承认不平衡,甚至在一定时期内允许这种不平衡的自然扩大,才能积累起巨大的经济实力和与其它相对有利条件,逐步达到相对平衡。中国在1979年以前在生产力低下、经济实力不具备的条件下,把有限的资金投入内地基础极差的地区,结果是投资效益极低,沿海原来条件较好的地区由于资金严重不足和企业的大量内迁,反而伤了元气,这就大大延缓了全国经济社会发展的速度。正是总结了这个巨大的教训,随着改革、开放、搞活的经济社会发展方针的贯彻,国家增加了对经济基础和人才、交通等方面的条件较好的沿海地区的投入,确立了“既要加快沿海经济发展,又要稳定全国经济”的原则,并在实践中探索解决沿海同内地发展之间的合理的“度”和最佳选择。当然,这个“度”不是凝固、静止的,而是动态的,它将随着经济社会的发展而变化,因此我们的“最佳选择”也要不断调整。^①

4. 对中国地域开发战略的反思

中国的现状决定了我们的立场是既要历史加以反思,总结自己的经验教训,又要总结包括日本在内的国外经验,展望未来,为经济现代化建设做出贡献。中国只能从自己的国情出发,遵循社会、经济发展的客观规律,从不平衡走向相对平衡。

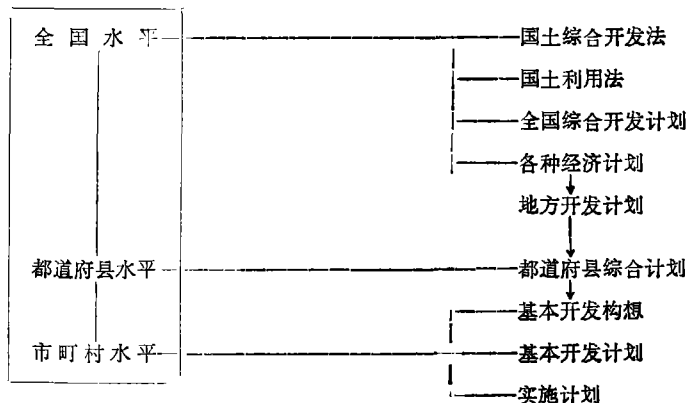
就产业和劳动力布局而言,中日两国的主要区别有以下几方面:①社会体制不同。我国是处于初级阶段的社会主义国家,它以生产资料公有制为经济制度的基础,实行建立在价值规律基础之上的有计划的商品经济,从而为在全社会自觉保持国民经济与社会的协调发展提供了可能;它以人民民主专政为政治制度的基础,人民与国家的利益从根本上看是一致的,从而为制定在人类现有认识水平内最合理的经济与社会发展计划提供了保障。而日本是资本主义国家,实行以利润原理为基础的商品经济,政府是大资产阶级的代言人。因此,各个社会集团、各个地区之间、居民与政府之间存在着许多利害冲突,很难制定出客观的、合理的计划,甚至常常人为地造成计划中各项政策目标之间、目标与具体措施之间的矛盾,并常常使社会开发处于被动和从属地位。由于同样的原因,日本社会学始终处于一种软弱无力的地位,只能进行事前预测和事后批判,难以介入计划的制定、实施和评价的全过程,充分发挥它的社会实效性。②国情不同。中日两国除自然条件和历史条件不同外,人口和产业结构也有相当大的差异。我国国情的基本特点是人口多、底子薄,突出的特点是10亿多人口,8亿在农村。这种人口分布的特点决定了我国首先是一个农村国家。农业的稳定增长和农村产业结构的改善是整个国民经济长期稳定发展的基础,是实现到本世纪末的战略目标的一个基本条件。近年来异军突起的中国小城镇工业的发展是以农业的繁荣为前提的,乡镇工业化的目的在于支援农业、繁荣农村。与中国不同,日本是高度产业化国家,它的资本主义工业化是以农村解体为代价的,农业为工业服务,农村人口大量外流。我国人口的特点不仅在于基数大,农业人口多,而且还表现为分布极不平衡。人口分布不平衡有两个表现,从整个国土空

^① 《赵紫阳纵谈沿海地区经济发展战略》,《人民日报》,1988年1月23日,第1版。

间看，在占国土面积40%的东南部地区聚集着全国90%的人口，而占国土面积60%的西北地区只分布着10%的人口。从地域分布看，我国城市人口和农村人口分布呈葫芦状，城市和农村人口均已处于饱和状态，只有小城镇具有充当人口“蓄水池”的潜力。长期以来我国实行了严格的户籍管理制度，近年来又实行了计划生育政策以控制和管理人口。这与实行人口自由流动政策，人口向大城市一端集中的日本完全不同。

那么，日本的地域开发为我们提供了哪些经验、教训呢？笔者认为主要有以下几点：

①日本地域开发计划的合理而严密的组织体系与内容体系。请看下图：



如图所示，日本通过国土开发法形成了一套由全国综合开发计划、地方开发计划、都道府县开发计划、市町村开发计划（作为直接的和基本的实施计划，又下设基本开发构想、基本开发计划和实施计划）组成的计划体系，并成立了相应的国土开发审议会，同时制定了国土利用法等配套法律。而我国至今尚无一部全国性国土开发法，使地区开发无法可依，以至出现种种问题。

从计划的内容体系看，日本一直将人口流动作为课题重点之一，并实行了振兴地方产业以增加就业机会、整顿生活基础设施以创造良好居住环境的措施，并将发展交通通信网络放在极其重要的位置上。在计划手法上，形成了一套包括粮食、就业机会、住宅、生活时间、生活基础设施和产业结构的指标体系，从而为制定和评价计划提供了依据。

②国土开发法的基本宗旨。日本地域开发课题重点由经济开发向社会开发的转移代表了现代化过程中国民意识的变化趋势和未来开发方向，日本遇到的地区差别、人口过疏过密和公害环境问题在我国都以不同形式、不同侧面和在不同程度上存在着，因而在大规模经济建设开始不久的今天就必须引起我们的高度重视。

③战后日本实行的人口自由流动为工业提供了大量劳动力，保证了工业化发展。但同时带来了人口过疏过密问题，从社会效益看是失败的。中国必须找出一套适合于本国国情的人口迁移办法。小城镇开发和边区开发正是这样的尝试。由于我们在开始现代化建设不久就发现了这些问题并做出了积极的尝试，完全有可能避免农村解体并实现人口的合理迁移。

总之，我国地区开发虽然落后于日本和其它一些国家，但却能借鉴他们的经验，避免走弯路。中国完全应该、也有能力走出一条具有中国特色的地区开发道路，并为其它国家的开发提供新的理论和实践的经验。

作者工作单位：中国社会科学院社会学所

责任编辑：王 颖