

# 西部地区开发战略

——来自国际与加拿大开发经验的一些启示

《城市规划》2000年第 24卷第 10期

## 摘要

介绍第二次世界大战后西方国家的国际开发理论；加拿大地区开发的政策、成果和理论启示，及其西部省份的开发情况和展望；借此，针对中国西部地区开发和城市化问题，提出了自己的看法。

## 本文

### 1. 国际开发

开发的范围很广：经济增长、福利增加和人类发展 (human development)，现代化，消除依赖、建立现代与传统、经济与社会之间正面关系，“能力” (capacity)开发、持续开发、人权和历史的延续和开发，等等。

#### 1.1 理论方向

西方的主流思想是“理想典型指标” (ideal-typical indices)，主要是找开发模式 (patterns)作为指标。这些模式或指标来自先进国家：一是经济的变数 (如进出口、资本等)或历史阶段 (如罗斯托

(Rostow)著名的传统社会、预飞期、起飞、成熟和高消费等五个历史阶段)；二是生产因素和这些因素的转移。

现在这些指标有了修改，强调文化和心理。同时也留意到西方国家不一定是适合的理想或典型，转而强调个别发展中国家独特的、自创的指标。一般来说政府注意的是经济手段，用的是经济理论；批评者注意的是社会层面，用的是社会学和政治经济学理论。

经济开发需要打破不利的天然因素和文化因素。天然因素包括地理、气候、资源等。文化因素有多种：二元社会(以资本主义市场经济为本的开发政策与传统的文化、经济和社会结构发生矛盾)，缺乏追求成就(achievement)的欲望，缺乏企业精神(entrepreneurship)，缺乏组织，特别是支援创新(innovation)的组织 and 不利改变的障碍。

1950年代理论的焦点在资本积累(capital accumulation)、收入分配(income distribution)、开发扩散和现代化过程，特别关注经济增长的障碍和全球经济中的互相依赖。但是，经过多年的实践，很多发展中国家的经济非但没有向前，反而有倒退的现象。现在抬头的是“结构派”(structuralists, 以瑞典经济学家 Gunnar Myrdal 为首)。他们认为一个国家在它的历史过程中有其独特的经济、社会、政治和文化结构，互相连接、交叉和限制。他们的理论焦点分为6个方面：(1)生产与收入；(2)生产环境；(3)生活水平；(4)对工作与生活的态度；(5)制度与机构(institutions)；(6)政策。且它们之间是互动关系(inter-relations)。

## 1.2 分析

基本的假定是，经济增长是人口与科技或人口与投资的竞赛。

传统的马尔萨斯 (Malthus)和亚当·史密斯 (Adam Smith)的观念是“增长与停滞” (growth and stagnation)循环。用经济学的术语就是：前期的人口增长增加了劳动力，也增加了“资本的边际回报率” (marginal return on capital)；稍后，土地、资源开发尽了，资本的边际回报率开始下降，“资本的平均回报率” (average return on capital)也下降了；资本家不再投资，经济逐渐停滞。

二次大战末期，殖民地开始获得解放，协助前殖民地国家 (也包括南美的独立国家) 经济发展是西方国家国际开发理论的动力。以哈罗德 (Harrod)和杜马 (Domar)两人的分析为主流。他们分别以经济边际分析 (marginal analysis)去模拟“如何打破投资的瓶颈？”也就是说：怎样可以持续生长？他们的答案是开发。“增长” (growth) 只是国民或人均收入的提高，而“开发” (development)是改变结构、科技、资源、不均等以达到持续增长。他们分析用的变量是劳动力、生产力和资本，以及它们之间的关系。

哈罗德 (Harrod)在 1948 年提出“资本需要” (capital requirement)理论，即需要从国民收入中拿出多少作为储蓄和投资才可以维持一定程度的收入增长？他发现：生长率和资本需要是与储蓄率成正比的。他的结论是：收入、消费与投资是相连的。投资来自储蓄，储蓄来自收入。因此，增加投资就减少消费，因为消费来自收入。但是，消费减少了，那么由增加投资而带动的产品就没有销路了。

杜马在 1946年的发现是 :增长率是储蓄率和资本生产率的积数。从而得出两个结论 : (1)提高增长率就要增加储蓄。而增加储蓄是个政治考虑 , 是去决定今天消费 , 还是储蓄去投资给明天 ? (2)提高增长率要提高资本生产率。而提高资本生产率是个技术考虑 , 即如何发展和使用新科技 ? 杜马认为 , 如果内部储蓄不够 , 应考虑利用外国的储蓄 (外资和外援 )。

之后 , 苏联的费尔德曼 (Feldman)和印度籍的马哈兰奴宾 (Mahalanobis)发现投资要选择 , 特别是选择投资到生产品或消费品之间的比例。因为他们发现储蓄原来是受投资影响的 , 特别是投资到生产品 (capital goods)的比重。他们还发现投资选择一旦确定就很难改变 , 而且现在的投资直接影响将来的收入和再投资。

### 1.3 战略

罗森斯坦·罗丹 (Rosenstein Rodan)主张“均衡增长” (balanced growth)。他认为开发的目的是为了跳出经济的“低水平循环” (low level equilibrium), 开发新科技和累积资本。在低水平经济中个别企业家不会投资增产 , 因为没有市场。因此 , 政府的战略应是全面、大规模地和协调地投资 , 创造出明确的经济“轨线” (trajectory)。私人企业看到这轨线并认识到开发路线会为他们的企业制造好的“外应条件” (positive externalities)和“规模经济” (economies of scale), 就会开始投资。这样一来 , 经济就有突破。因此 , 平衡增长既是开发战略的必要条件 , 也是它的充分条件。

赫希曼 (Hirschman) 则主张“不均衡增长” (unbalanced growth)。他认为资本主义的成功是需要经过一个动态 (dynamic) 的过程。不平衡增长的战略最适合于“诱发” (induce) 私人资本的投入。最重要的是如何利用经济发展中的连锁作用 (linkages) 和堵塞经济漏隙 (leakages)。

舒姆彼德 (Schumpeter) 推出纯资本主义化的“不稳定增长” (unstable growth)。他毫不讳言地指出收入不均是件好事，是文明的推动力。他认为资本主义是个“综合的均势” (general equilibrium)。开发是这均势中一些不定时和不定形的“骚动” (disturbance)，带来创新。他的战略是偏重文化和心理——鼓励新企业和企业领导人。他认为开发不必要靠储蓄，可以用“货币政策” (monetary policy)，如发行钞票，降低利率等。

#### 1.4 手段

主要分外援、外资、贸易和新兴的“人类开发”。虽然这些都是国际性的开发手段，但也可考虑在地区开发上使用。只需把援助国当作中央政府或富有地区，把受援国当作贫穷和待开发地区就可。只有“外汇”手段不适合地区开发使用。

1.4.1 外援有两种。一是增加外汇储蓄，二是增加资本。外援就是利用援助国的储蓄去增加受援国的投资力量，这叫做“储蓄转让” (transfer of savings)，目的是“填补储蓄缺口” (filling the savings gap)。外援的形式也有两种：一是贷款 (包括不用偿还的援助)，这手段要考虑援助国的真正成本 (如机会成本、折现率、资本生

产率等)、受援国的真正成本(如还款期限、利率、每期还款额等)和真正裨益(如贷款用途和经济自立的关系)。二是约束性的贷款和援助(tied aid),这些可能要用于某些指定的产品、项目和采购来源,这手段也要考虑援助国的真正成本(特别是当它有盈余产品时)、受援国的真正成本(如外援会否引发产品价格上升,会否养成经济依赖等)和真正裨益(如替代进口或促进出口)。

1.4.2 外资投入的决定因素是外资的“边际回报率”。如果回报率高,外资就会进来。但涉及的问题很多:(1)外资是否限制内资的运用和积累?(2)外资的利润外流。(3)进口的外资会否导致大量资源外流?(4)如果外资是用作生产进口替代品,那么进口替代所创造的收入,是否增加内部储蓄和投资?(5)外资能否带动企业精神的成长?(6)外资会如何与内资竞争?(7)外资带来的科技会否妨碍内部科技的成长?(8)外资对消费形式的影响。(9)外资对收入分配的影响。(10)外资对社会的影响(如贫富不均、精英阶层、消费口味等)。由于外资越来越多的是跨国公司资本,管理和控制也越来越难。

1.4.3 贸易可分“进口替代”(import substitution)和“促进出口”(export promotion)。前者是通过关税、利息、定金、限额等手段去减低进口,为本地产品带来市场。但如果内部生产赶不上,市价会上升,会使进口货更赚钱。而且,这些手段可能会影响其他不受管制的进口货,也容易发生舞弊和欺诈行为。促进出口可用补贴、税惠、宣传和国际贸易条约等手段,被认为是较好的办法(如南韩、台湾都是先行进口替代,并迅速转到促进出口)。出口产品可以由少到

多，弹性大。政府可以集中力量促进几项产品。出口竞争可提高生产效率和新技术的应用。出口增长会增加收入、储蓄和投资。促进出口的“官僚影响”比进口替代少得多，促进出口更能吸引外资。

1.4.4 人类开发现在被认为是经济开发持续的主要原因。高科技与全球性的经济需要素质高的劳动力，健康的生活、工作环境和多样化的消费选择。资本现在分为“物质资本”与“人类资本”，两者同样重要。人类开发是增加人民的选择，特别在以下三个领域：生命的长寿和健康、获得知识的机会及获得资源的机会。后来又加上人权、妇权、环境和参与等因素。这些“以人为本的开发” (people-managed development) 手段包括教育、社团组织 (尤其是非政府社团)、提高社会服务和市民参与。

## 1.5 小结

从国际经验中可以看到“先进国家”的模式和典型不一定适用。其实所谓指标就是模仿的对象，但在理论上和实质上很多所谓先进的地方并不是很好的榜样。我们应研究适合自己国情的使用指标，特别要注意经济开发与社会效益之间要挂钩。

哈罗德杜马对收入、消费、储蓄和投资之间关系的分析，不完全适合我们。中国是有储蓄的 (民间与国家)，但储蓄转为投资有困难。更要注意是费尔德曼的投资选择分析——生产品还是消费品？这关系到开发的目的：是为了增加生产和收入还是为了消除地区性不均的消费和福利？

战略上，“平衡增长”在西方是可望而不可及的；在中国，是社会主义市场经济体制下合理和可行的做法。“不平衡增长”可以用作推动某些地域或经济领域的战术 (tactics)之一。舒姆彼德式的以通胀来带动开发则完全不适合国情。开发手段中以贸易 (特别是促进出口)和增加人类资本最有效，前者属市场经济，后者属社会主义。

## 2. 加拿大的地区开发

加拿大的地区问题是地区之间“持续的不均” (persistent disparity)。成因与国际开发类似，如：(1)资本积累不足；(2)劳动与教育不协调 (人类资本不够和人才外流同时存在)；(3)工业体的混合性不强 (没有足够的“规模经济” (economies of scale)和“集结经济” (economies of agglomeration))；(4)地区出口贸易条件不好 (卖出的是价低的自然资源，买入的是价高的制成品。这非但是地区问题，也是加拿大国际贸易问题)。加拿大的地区政策方向包括创造就业，处理不均，移民外出和开发潜力。这与国际开发理论和手段是类似的。

### 2.1 历史

在 1960年前联邦政策只有国家开发，未有地区开发的观念。1960年代开始重视地区的不均才有开发的政策。早在 1930年代大萧条时期，地区不均尤其是就业率的不均开始明显。罗厄尔-希罗斯 (Rowell-Sirois)委员会的报告建议重整联邦与省的财政安排，使富



有省份补贴贫穷省份，这“平衡拨款”(Equalization Payment)等到了二次大战后才实施。1957年的戈登(Gordon)委员会报告再次强调地区不均，非但在财政上不均，经济增长机会也不均。这两份报告是几十年来联邦政策的基础，但也包含了加拿大地区政策的基本矛盾——推动地区开发还是处理收入不均？

1950年代后期经济衰退。1956年首相圣路易斯·圣劳伦特(Louis St. Laurent)说：“东部地区不宜做耕地，应‘把部分经济效率不高的耕地’恢复为林地和水资源保护地，居民应迁移到较适合聚居的地方。”1958年设“冬季就业项目”(Winter Works Programs)为地方性失业的临时解决办法。经费由联邦政府与省政府分摊。之后，又制定“联邦职业培训法”(Occupational Training Act)。一方面训练农业技术，提高农场效率。另一方面训练其他技能，协助过剩农村劳动力转业。这些政策也反映了联邦宪法：劳动力和劳动人口流动是联邦的事；经济开发是省的事。

正式的“地区”政策始于1961年的“农地恢复与发展项目”(Agricultural Rehabilitation and Development Program [ACT], 或 ARDA)。目的是以提高耕地生产率来提高“边际耕地”(marginal farmland, 亦即介于成功与失败的农庄)农民的收入，经费由联邦与省分担。最初的手段是物质建设，改良耕地，也有把耕地恢复为林地。之后强调训练农民耕种技术，重点是发挥经济效益，不是处理地区之间的不均(收入、就业等)。同年，也设“大西洋开发委员会”(Atlantic Development Board, 或 ADB)，以建设大西洋各省的基础设施为主。

1963年，联邦政策修改，设“地域开发署” (Area Development Agency, 或 ADA)。目的是鼓励新的制造业 (不是补贴现存的或脆弱的工业) 到失业率高的地区设厂。原先用税惠，后改资本补贴，经费由联邦负担，重点是为了解决失业问题 (地区的不均) 多于开发经济。1965年又设“农村经济开发基金” (Fund for Rural Economic Development, 或 FRED)，是联邦与省的协议项目，但经费仍是联邦负责，手段是税惠、现金和免息贷款。虽然目的是要解决低收入和转业问题，但受助地区需要有开发潜力。这混淆了开发和不均 (开发潜力大的地区往往不需要补助)。

总之，这些政策和项目也有成果，但目的多不够明确，究竟是经济开发还是处理社会不均？而且各项政策和项目都是由不同的联邦部门主管，各自为政。加之有时几个部门在同一地区活动，没有协调，也没有统一。

1969年联邦政府归纳上述项目于新设的“地域经济扩展部” (Department of Regional Economic Expansion, 或 DREE)。目的是推动落后地区的经济开发与社会调整，解决地区的依赖性。全国设23个以城市为中心的“经济增长极” (growth poles)，80%以上在东部魁北克到大西洋的几个省，由 DREE 投资改善基础设施，实施福利改革，鼓励私人企业投资 (直接现金资助，以求企业能更弹性地使用科技和增加生产效率)，然后把开发力辐射到各地区的角落去。这是典型的“平衡增长”战略。

虽然 DREE 协调了联邦的力量，但它仍未能解决地区间的不均现象，而且地区的依赖性加重，部分原因是企业设厂的都是分厂，一遇到困难或政府补助结束，就迁出去了。更有人说，当企业决定设厂，它们考虑的不是政府资助和补贴（只有不大稳当的企业才把这些当作决定因素），而主要是市场、运输和劳动力的素质，也就是基础建设和人类资本。

1972年的检讨报告有以下批评：（1）地区之间的不均是个复杂问题，不是一个部门处理得了的。而且，DREE 很多时候不了解地区政府和人民的目的和愿望。（2）单靠联邦力量是不够的，而且也缺乏弹性。（3）联邦政策目标不应只是解决不均，更应协助地区发挥它们的潜力。

1972 年检讨后联邦放弃“经济增长极”，采取“多层次、多弹性”的政策，强调联邦部门之间和联邦与省之间的合作。首先，与各省签定“开发协议书”（General Development Agreements, 或 GDA），1984 年改为“经济与地域开发协议书”（Economic and Regional Development Agreements, 或 ERDA）。省的权力增加，联邦各有关部门与省的对应部门直接合作。

到 1982 年，联邦又修改政策，设“地区工业扩展部”（Department of Regional Industrial Expansion, 或 DRIE）。这个部门归纳了 DREE 和“工业、贸易与商业部”（Department of Industry, Trade and Commerce），并设一新项目叫“工业与地区发展项目”（Industrial and Regional Development Program），以财政资助制造业、加工业和服

务行业。项目的重心偏向资助出口性的工业或进口替代的企业。很多不需要资助的企业多拿了钱 (富者越富)。为了拿资助,有些企业改变生产方向,但没有转移地区。

1987年的检讨报告有以下的批评:(1)DRIE所资助的工业项目未能符合地区需要和开发目标。(2)工业发展与地区开发目标不同,会产生矛盾。DRIE偏重于工业发展,忽略地区开发。同年,DRIE被解散。它的工业发展职能被新的“工业、科技部”(Department of Industry, Science and Technology)吸收,分设几个地区性的独立或半独立机构,分管安大略省与魁北克省南部,大西洋几个省、西部几个省。联邦对地区开发的权力和投资也相应减少。

此外,联邦也有其他政策和项目间接地影响地区开发。上文说到的“平衡拨款”在1957年开始通过税收下放补贴贫穷的省份。还有,联邦在健康和高等教育的拨款(Established Program Financing,或EPF),也是维持落后省份人民生活素质的主要经费来源。1977年EPF改为“综合拨款”(block grant)。联邦给每省一个总额,然后由各省自行分配(这是由于联邦收缩拨款,怕各省反对,采取“欲擒故纵”手法,以权力下放为饵。拨款是少了,但各省可以自己决定用途)。到1995年“综合拨款”又包括福利开支,EPF改名为“加拿大健康与社会转让拨款”(Canada Health and Social Transfer)。联邦的影响力也更减少,特别在高等教育上联邦的“人力资源开发部”(Human Resources Development Canada,或HRDC)虽然也有各种培训和就业项目,但这些项目没有正规的地区性考虑,拨款决定很受政治影响(例

如对某选区、某议员的关照)，它们对地区开发的影响也不可以作科学化的分析。再者，由于政治丑闻，HDRC也于当年6月停止执行这些项目了。

总的来说，加拿大的地区开发“实验”比所有西方国家都多（美国最少、日本、法国居中）。目前，它的社会性政策是强调社会上不同的“利益”应合作，共同创造就业机会。手段是市民参与和利用地方上的团体去创业，尤其是中小型企业，可惜失败的多，因为这些“创”出来的企业都依赖政府补贴。经济性政策强调要鼓励和支持新企业和企业扩张，用的手段是：一方面由联邦和省合建基础设施；另一方面以资金、贷款和培训去鼓励企业，尤其是团体性的中小型企业。中小型企业是目前全世界最热门的地区开发手段。

回顾加拿大地区开发历史，1961年以来，落后省份的农业生产效率提高造成农村人口过剩，同时这些地区内的制造业衰退，不能吸收过剩人口，这是造成人口流动的主因。贫穷省份的平均收入，工作收入，出产、劳动力效率等都可以和富有的省份相比，但失业率仍未能降低。这种现象可以用加拿大特有的“财政联邦主义化”（fiscal federalism）来解释。通过联邦政府的“综合拨款”制度，贫穷省份的医疗服务、教育、福利补贴、失业保险都达到富有省份的水平。找不到工作的人，可以留在原地享受福利，不用背井离乡。因此，这制度鼓励素质低的人口留在生产力低的地区（移民别省的多是教育水平和素质较高的人口，他们去其他省找经济发展的机会。也有把赚到的钱汇回老家的，也有赚了钱回老家退休的。因此，穷省份的收入也因

此而增加)。现在,各地区的差距已达到“稳定阶段”(steady state),反映了各地区的经济结构和加拿大的政治体制。

## 2.2 西部开发

加拿大西部几省在地理、资源和人口分布上略似中国西部,它们不是联邦政府地区开发政策的主要对象,没有联邦政府的特别照顾(这也是它们对联邦政府最不满的地方)。它们的问题不是开发,是持续发展。现简单介绍由西到东各省的情况。

### 2.2.1 英属哥伦比亚省(British Columbia,简称BC省或卑斯省)

西邻太平洋,东面是洛矶山脉,在地理上和经济上与其他省份很不同。1871年加入联邦,面积947800km<sup>2</sup>,是加拿大第三大省。富天然资源,盛旅游业;山多、河多而短(水电发达);沿岸气候温和,平均雨量1500~2500mm;东北部内陆性气候,夏热冬寒,平均雨量25~100mm;森林占全省面积一半,约40%有商业价值;矿产资源有煤、铜和金(1858年“寻金热”,现已大多采完);人口集中在沿岸(特别是南部);1947年省政府想利用移民开发内陆,未成功,1970年代大量香港和日本投资和移民进入。

经济结构从1920年以来未有大改变。矿业已经衰落,主要是因为环保政策和社会压力(尤其是土著反对),主要活动仍是林业。随着世界木材价格上升,人均收入和就业率也有所提高,当然联邦的外贸和外交政策对卑斯省的经济会有影响,尤其是负面影响,例如联邦限制美国的杂志在加拿大发行,美国就对加拿大木材加关税。但卑斯省的林业开采政策也不利于经济开发,省设定每年伐林面积限额,当木

材价格高时也不能加速开发，这是限额制度的“上限”作用。既然多采不能，少采也不必。因此，也没有企业投资去开发高密度使用和管理林区的科技。这是限额制度的“下限”作用。

人均收入比西部各省高，但增长率稍慢。失业率比较高，主要原因是很多工作都是与林业有关的。

### 2.2.2 阿尔伯塔省 (Alberta, 简称阿省)

位于卑斯省与洛矶山脉东面，大草原省份 (prairies) 最西的省份，1905年加入联邦，面积 661190km<sup>2</sup>，是农业与天然资源省份，大陆性气候，平均雨量 430mm，北部是森林，占全省面积 39%。最大天然资源是石油和天然气，分布全省，也有大量煤。人口集中于南部两大城市。

1950年前经济以农为主 (畜牧和谷类)，1950年代发现大油田，成为全国发展 (收入、就业等) 最快省份。1970年代世界能源危机，阿省经济繁荣，外来移民激增，加之本省人口自然增长率也略高，省人口增长为全国之冠。虽石油价格有升有降，但省国民生产速度保持稳定，部分原因是其他资源如粮、肉和煤仍在增长，更重要的是“非资源”工业发达，特别是第三产业，制造业增长也比全国各省快。阿省是靠能源起家的，但它较早实行经济多样化，开发内部市场、城市化，这是它在能源价格下降时仍能持续增长的主要原因。

### 2.2.3 萨斯喀彻温省 (Saskatchewan, 简称沙省)

1905年加入联邦，称加拿大面包篮 (bread basket)。在阿省东面，面积 652330km<sup>2</sup>，南部是平原 (有地下水资源)，寒性大陆性气候，

南部温度较暖，平均雨量 381mm, 土地大部分开耕，资源包括石油、天然气、煤、铀、铜、锌、金和银，是全国第二大原油出产地，全世界最大钾碱储藏地。经济不稳定，资源产量不稳定，人均收入也不稳定。以农业为主，而且是世界主要小麦生产区，但很受世界粮价影响。二次大战后开始工业化，也是加拿大“国营企业”最多的省份，农村人口不断下降，人口不断外流。

近 50年，省收入增长率是全国最低，但人均收入增长率则较高。虽然人均收入比全国各省仍稍低，但它的失业率也一直是全国最低的，这与人口外流有关。

沙省有趣的现象是：非但人口外流，人才也外流（沙省是教育投资最高的省份，但受过高等教育的人多跑到外面去发展）。在加拿大各省中，沙省政府最注重社会福利，同时也是“国营企业”最多的省份（国营就是省管）。福利好，政府支出就大，但人民生活也好。国营企业多，运作笨拙，但市价好的时候，政府的收入也好。因此，沙省很依赖国际市场粮价与钾碱价的变化，依赖联邦政府的补贴（如运输费）和“转让拨款”。

#### 2.2.4 马尼托巴省 (Manitoba, 简称马省)

是大草原省份最东的一省，1870年加入联邦，面积 649950km<sup>2</sup>，大部分是硬地 (Canadian Shield)，但西南面是冲积地和肥沃平原，属极端性大陆气候，雨量 460mm, 全省 3/4是森林，40%有商业价值，有石油，但已开采尽，有少量矿产。



是农业 (谷) 省份。1930-1940年代开始发展矿业和制造业，制造业是大草原三省中最多样化的，现在是大草原省份的集散中心。第三产业比重高，尤其是“无形出口”如运输、金融与保险业，这些产业的增长率比资源产业的增长率高。

它是西部各省人均收入最低省份，但人均收入增长率则介乎卑斯省与阿省之间，近 20年增长速度稍为放慢。

### 2.3 现象和理论启示

加拿大西部开发不是拓荒 (那是百年前的事) 而是“以自然资源为基础的经济能否持续繁荣”。加拿大经济委员会 (Economic Council of Canada.《*Western Transition*》，1984)指出两种现象。一种是：“人口外流维持了经济增长”的现象 (retrenchment)。以自然资源为基础的经济，一旦资源出口停止增长 (如世界供求状况)，经济增长也停顿，但人口外流可维持人均收入水平和全民就业，沙省是典型的例子。这种看法与中国从西部移民到东部的说法，在表面看来，同出一辙，两者都是在人口与经济之间找平衡。但不同之处是加拿大西部省份的经济已成形，人口外流与高水平经济是事成后维持的现象，还有，加拿大的人口外流是自愿和自动的往外找经济机会，不是什么政策。中国的想法是利用往外移民减低西部人口压力，籍以协助经济增长。这是事未成之前的开发政策。一个是“守业性和自动的”，一个是“政策性和强制”的，有天壤之别。另一种是“增长与演变”的现象 (growth and evolution)。资源出口带动开发，然后其他出口增加、进口替代或“非贸易产品” (non-tradable goods, 是指不外销的，以地区内

部市场为对象的产品)的开发维持了经济增长。理论说法是：资源经济导致人口增长(外来移民，这是典型加拿大西部开发模式，像1850年代卑斯省的“寻金热”和1970年代阿省的石油热)；内部市场随着扩大，带动了产品经济(manufacture economy)的成长；继之便是进口替代和面向世界的产品出口，成长为自立和继续的经济体，资源出口也就可以逐步减少；随着人口和人口密度的增加(城市化)，经济走向“非贸易产品”的成长。这“非贸易产品”经济，特别是高档的第三产业，是现时最热门的开发理论。在这理论下，政府政策应集中改善运输和通讯，提高工人和资本生产率，鼓励贸易。其中重要的一环是要有足够的人口和人口密度(城市化)去支持“规模经济”和“集合经济”。

加拿大的经验(包括东部和西部开发)有些什么理论的启发？我认为塞奇·康罗比(Serge Coulombe)(《*Economic Growth and Provincial Disparity*》，1999)很有见地。他指出新古典经济学派(neo-classical)理论下地区的不均有三种成因：(1)过渡性质，资本积累终会消除差别；(2)自然资源的不均；(3)市场运作效率不够，因此，只要市场运作不受干扰，地区差别终会消除，政府政策也应集中于市场改革。

比较新的理论是“内部开发”(endogenous growth)。有人说这其实是哈罗德杜马理论的回顾。它认为“历史因素”将会决定各地区的“人均国民生产总值水平”。一个资本回报率高的地区会永远占上风，因为如果我们假定资本是流动的，而资本回报率又不会因着资本

积累而下降 (需要有素质好的劳动力去好好利用资本来生产), 那么, 资本会永远走向回报率高的地区去。这就是富者越富的道理。因此, 单靠市场不能为落后地区打开局面, 一定要国家投资, 但投资在哪里?

康罗比看加拿大落后地区的经济活动传统是靠三样东西: 自然资源、高运输成本的产品和服务行业 (因此, 要在当地生产) 和为这地区服务的公共服务。可是, 由于通讯和自动化发达, 很多服务行业, 甚至制造业的集中逻辑 (“外应条件” 和 “规模经济”) 已不再考虑运输成本了。除了自然资源不能动以外, “地点” 的重要性再不如前, 取而代之的是人类资源。这是提高和维持资本回报率的主要因素, 也是地区开发的主要内部条件, 是国家投资的对象。

人类资源 (和它的历史) 的使用就是人类资本, 它的重要性也可以在国际开发中看出来。二次大战后, 日本和德国的物质资本差不多全破坏了, 所以新资本的回报率很高。但它们的持续开发有赖于它们充分利用它们深厚的人类资源, 使资本回报率不会先升后降。结论是: 在现代高科技和全球化的经济里, 人类资本的积累率决定了地区开发的成败与速度。

## 2.4 小结

加拿大的经验有若干启示。加拿大联邦政策 “朝令夕改”, 没有持续性, 不能贯彻。开发是百年大计, 不能半途而废。因此, 眼光要远大, 目标要明确, 尤其是在处理经济效率和社会公平之间的矛盾时。

地区开发当然要追求“增长与演变”。因此，要开发地区的内部条件，最重要的是“人类资源”，但是像物质资本一样，人类资本也是要积累出来的。

加拿大西部四省的情况各有不同，但大多数是以贸易为开发动力，而且都是面向世界的(卑斯省的木材，阿省的石油，沙省的粮食和钾碱，而马省是东、西部贸易交流的集散地)；还有，多样化的比单样化的更能持续生长；其中有趣的现象是人口外流也能维持当地人的生活水平，但人口外流也造成人才外流，即是人类资本的流失，持续生长的希望也消减了。

还有一点要提的是西部几省也曾有民族问题。最早是 1870-1885 年路易斯·里尔 (Louis Riel) 作乱时期。当时的“土著” (Metis) 人 (是法裔印第安人) 恐怕东部来的英裔移民会夺取他们的土地，起而反抗。里尔于 1885 年被捕，以叛国罪处死。近年翻案，并有人建议立碑纪念他为为土著争取权益的烈士。1919 年，马省的居民 (已留居几代的) 与新来的东欧和美国移民发生阶级上和种族上的矛盾，来自东欧的工人在省会温尼伯市发动总罢工，政府大力镇压。这是加拿大的历史污点。

### 3. 国际与加拿大开发经验的一些启示

中国西部的开发方向要鲜明才可以分析优劣、指导政策和衡量成败。我提出几点供大家讨论：

### 3.1 人类资本与物质资本

1950 年代的开发理论重心是资本：物质资本的积累是开发的因和果。可是历史证明物质资本并未带来持续性的经济增长，而且物质资本会“过时”，有被新一代的机器、技术取代的可能，因此物质资本是按时间贬值的。

1980 年代开始注意到地区延续的不均和开发的瓶颈，尤其是物质资本回报率下降 (diminishing return on physical capital) 的现象更显示了开发瓶颈不再是物质资本的不足。因此，再不能单靠投资 (储蓄的转让)，取而代之的是人类资本的概念，如果人类资本追不上物质资本，物质资本的回报率也随之下降。

人类资本的来源是教育，可以是本地的人才，也可以是外来的，但人类资本的质和量是需要与物质资本相配合的。教育可以从两方面入手：(1)“素才”是根。基本教育 (包括大、中、小学教育) 培养出素才可以用作不同用途，包括一般的经济运作、经营和管理。(2)“专才”是素才经过专业训练而成的，主要是配合物质资本的运用。训练素才，然后从素才中选拔专才，比单集中训练专才要好。有了素才根底，训练成什么专才都比较容易。而且专门技能和学问日新月异，今天的专家，明天就过时了；今天需要的是这些专才，明天需要的又不同了。物质资本的形式不断改变，只有素才高的人才可以适应得了。开发人类资本是同时治标与治本的战略。

中国西部文盲和半文盲率高于其他地区，尤其是少数民族，基本教育才是全面提高人类资源的唯一办法。

### 3.2 向东还是向西？

中国的西部开发将会以东部经济为模式。东部的开发一般依赖外销欧美和东南亚，内销全国；以中部农粮为基础，沿海工商业大城市作车头，但这个模式用来开发西部有困难。

(1)东西部在同一外销市场竞争会带来问题。西部起步迟、处地偏、根基浅，定要吃亏，如果西部削价倾销，就是和东部“商战”，结果一定是大家焦头烂额，益了外国。而单独依赖国家投资(补贴工商企业，开发运输和基础设施等)使西部达到东部水平，国家没有这样的财力，也有违市场竞争的原则，是无效益的做法。

(2)东西部在同一内销市场竞争也有问题。西部起步迟，加之东西各地区在国内竞争市场中，国家也不能在政策上太偏袒某一方。

(3)以中部农粮为基础，以沿海工商业大城市为车头的开发违背了开发西部地区的意义。开发西部，主要是想赶上东部，并能持续地、自发地增长。如果西部的开发要削弱东部的基础，又要依赖东部的力量，在长远和全国来说，都是不能持续的。而且这样做西部永远会是“发展中”地区。遇到什么全国性的困难(如粮食短缺或市场衰退)，首先吃亏的是西部；遇到什么机会(如国际贸易改善或新科技上场)首先得益的却是东部。

西部开发不应是东、西部在同一擂台上的比较，应各显威风。自古以来，中国的外销是向西的，明末清初才开始转向欧美和东南亚，丝绸之路是西域开发的历史轨迹，西部地区的经济复生也正可利用地理上和时机上的“比较优势”(comparative advantage)。分析其供

求形势：“求”是肯定有的。前苏联解体留下的几个中亚地区的新国家都想找贸易伙伴，而且它们对产品水平的要求比欧美甚至东南亚外销市场的要低，它们的购买力虽然不能与欧美比较，但对中国西部地区的输出能力来说，应该是可以应付的。再者，如果我们的西部开发与它们的经济成长同步进行，那么，先占了市场，日后的前景是很可观的。这个待开发、有潜力的市场是最适宜作为我们开发西部地区的杠杆（加拿大西部的卑斯省也是经济向西，而不是按传统的依靠东部，阿省和沙省也是外向的）。

从“供”方面看，中国西部几省向西发展也是占尽优势：（1）地理接近，接触点多，运输成本低。（2）经济水平接近，环境熟悉，容易沟通。（3）民族接近，清楚消费习惯和心理。（4）外援足够，如果应付不了市场需求（数量、水平、资金等），总可以往中部和东部找援兵。也就是说，与中、东部地区合作对外开拓新市场，比互相竞争愉快得多。

如果西部地区的少数民族可以在其他国家的同族中抬起头来，他们的民族自尊心和作为中国人的归属感就不再有矛盾。再者，如果他们发现他们成功的持续有赖于国内（尤其是中部和东部地区）各民族合作，这会对中国国内民族关系大有帮助。

因此，东向的开发事倍功半；西向的开发事半功倍。只有这样做西部地区才真的自成格局，对整个中国开发的多样化有积极的作用——西、中、东、南、北互为呼应，共同争取全球经济中不同的机会和应付全球经济体的千变万化。

如果经济向西进军，城市部署的战略也要配合，主要应考虑目前和将来的“商路”。沿商路网络应有大、中、小城市，城市功能(工、商、农、牧等)要方便与中亚各国贸易。这样，城市才能综合民族经济需要和全球经济需要来创造出中国西部特色的城市功能和风格。

### 3.3 移入还是移出？

人口与开发是有密切关系的，但有正负两面。开发过程中(尤其是中期)，农村人口会大量涌入城市，一方面是农村劳动力过剩；一方面是城市吸引力大。这对城市造成压力。再者，人口多(无论在农村或城市)社会支出也要多。因此，把人口移出到富有的地区去，可以松弛压力，有助于地区开发。但也有问题，其他国家的发展经验也不是这样。

如果移出去的是素质(教育水平，专业技能)低的人口，那就是把问题移到别处，并未真正解决问题。如果让这些人永远停留在素质低的水平，他们移到哪里都是包袱。如果这些人移到别处后，再把他们培养和提高，那么，为什么不让他们留在原地，接受培养，而为地方开发作出贡献呢？如果由国家出钱供养和培养，在哪里都是一样的，移民只不过增加了移民项目的支出。用富有地区的钱在西部地区培养或许更有效、更节省，起码免掉了移民要适应新环境的苦恼。因此，移出是没有道理的。

在加拿大，政府没有限制内部人口移动的政策，人口流动是按他们的意愿和能力，落后地区(如沙省和大西洋各省)有人才外流的现象。但一般都是受过教育和有专长的人，被富有省份的经济机会吸引



而外流 (有趣的是, 年老退休时会落叶归根, 重返家乡)。政府的开发政策也没有鼓励外流, 相反, 政策是提高当地的教育水平, 培养人类资源。由于政府 (联邦和省) 不能“阻止”流动, 所以对落后地区的人才外流也无能为力。

中外历史上, 开发都是把人口移入地广人稀的地区去, 例如中国的围田和美国的 homesteading (分给移民定居耕种的土地)。历史上移民对人口素质的要求是不高的, 中国是流放的罪犯, 美国往西跑的都是东部找不到工作和知识水平低的, 当时主要考虑的是“殖民”。中国现在的情形就不同了, 西部人口稀 (四川盆地例外), 但总量也不少, 主要的开发关键是素质问题。现代经济是需要素质高的劳动力。

移出不成, 移入不必。为什么不就地取才, 培养西部地区的人类资源, 并好好地用作为开发的人类资本? 这是理论上和实践上的上策。

### 3.4 经济开发与城市化

经济开发过程中, 尤其是基于自然资源的开发, 单元化 (单资源或单工业) 的城市受的冲击最大。资源价格高的时候或市场需求多的时候, 大量资金和人口涌进来, 对城市的基础设施、社会服务、住房交通等都有大的压力。但同时, 市民和市政府都收入可观, 因此雄心勃勃, 大兴土木。但自然资源的价格波动是不可避免的, 一旦价格下降或资源用尽, 城市就立即萧条。加拿大就有不少这些被遗弃的鬼域城市。单工业城市也会有同样现象, 大城市如美国的底特律也曾在

1980年代汽车工业衰退而弄得人心惶惶，要美国联邦政府和多方面资助才渡过难关。

只有多样化的城市才可以承受得起大风浪，整个西部地区的开发也应是多样化才可以持续发展的。城市是经济开发多样化的动力和标志，短暂的风光可能是个定时炸弹。不用担心城市的大小，要注意它的经济功能，只有多样化才可以让它扩大。特大的城市会有足够的财力和人才去搞多样化。中、小城市才是关键。不能让他们在单元经济基础上任意扩大。当一个单靠自然资源或单工业的城市面对发财机会时，控制它的扩大是需要政治魄力的。

所有开发理论都认定“人类资本”的重要。在经济全球化和“知识经济”下，城市是培养人类资源和运用它作为人类资本的理想地方。培植人类资源需要有足够的人口和多样化的专业训练，要人口集中才可以办到，而城市是理想的训练和实习“场所”。大多数专家都认为未来的经济动力，特别是知识的开发，将会集中在城市。通讯和电脑发达不会把人口疏散，相反会把人口集中。因为知识产业(intellectual production)比其他产业更需要“规模经济”和“集合经济”。因此，城市不仅可以提高物质资本的回报率，也会同时提高人类资本的回报率。

城市新建设不应只是物质，更应包括社会、人类建设，这需要各级政府合作、公私合作，多利用“特设目的或专用功能”的机构或团体，去提高城市的自主和自立能力。城市的生活素质和劳动力素质是未来经济成败的决定因素。因为在新的经济中是“工作去追人(适当

的人选 ) , 而不是人 ( 不适当的人选 ) 去追工作 ” (Jobs following people, not people following jobs)。

城市也是持续开发的中心和动力，是内力的所在。这内力是持续开发过程中不断创新的基础和保证。要持续就要不断创新，要创新就要有选择和实验的机会。选择有对有错，实验会成功也会失败。成功时要有能力去攻，失败时要有能力去守。因此，经济和社会的规模要够大，结构要深厚才输得起，才可以赢得大。因此，不怕大，但大要多样化。只有多样化才有选择，有承受力，有反弹力。只有城市才有这样的条件。因此，只有城市化才可以持续增长。