

欧盟区域政策 及其对中国西部大开发的启示

任佳

摘要: 欧盟区域政策是欧盟经济社会政策体系的重要组成部分,是实现欧盟一体化目标、提升欧盟整体竞争力的保证。欧盟的区域政策在解决区域发展差距和社会矛盾等问题上积累了丰富的经验。它对中国西部大开发有着有益的启示:划分西部“问题经济区”,建立可供区域政策利用的区域划分框架;处理好国家区域政策与地方的关系;建立完善的区域政策制度体系和有效的监督评估机制;建立完善的政策工具等。

关键词: 欧盟 区域政策 西部大开发 启示

欧盟是一个以提升欧洲整体竞争力,抗衡外部压力,保持内部持久和平和经济发展为最终目标的政治经济联盟。欧盟的区域政策是服务于这一最终目标而采取的协调区域发展、平衡区域差距、缓和社会矛盾的政策,其目的是解决欧盟成员国在发展中出现的各种区域病,缩小各成员国的经济发展差距,实现经济一体化,使欧盟整体国际竞争力得以提高。中国西部大开发的目的也是要解决东西部差距问题,让西部地区在中国整体经济发展过程中不要与东部地区经济的差距过大,而是通过西部大开发的区域政策逐步缩小差距,使西部地区逐步跟上中国经济快速发展的步伐,从而实现中国全面小康建设的总体目标。欧盟区域政策无论从制度基础,区域划分还是政策工具等方面都是极为成熟和完善的,对中国实施西部大开发战略和制定区域政策有借鉴意义。

一、欧盟区域政策的发展过程及其内容

区域政策是政府干预与控制经济活动,以解决区域问题和协调区域利益矛盾所采取的政策安排,它是区域经济发展到一定阶段的产物。作为一个国家内部的区域政策,最早产生于英国。作为一个地区国家间的区域政策,产生于第二次世界大战后的西欧共同体。欧盟的区域政策可以追溯到欧洲煤钢共同体、欧洲经济共同体。作为欧洲合作体的区域政策,伴随着一体化的进程而发展,它强调“通过依附存在于各区域间的差距和降低投资国区域间的差距和降低较贫困区域的落后程度,加强各国经济的一致性和保证它们的协调发展”(《欧洲经济共同体条约》1958年)。其目的是实现政治经济一体化,变分散的欧洲为一个声音说话的欧洲,成为一个强大的欧洲,成为世界多极化中的强大的一极。从欧洲的区域政策看,它是西欧国家政治经济发展的产物,也是实现一体化的重要保证。从政治上看,西欧国家经过第二次世界大战以后,对苏联处于劣势,对美国过分依赖,在美、苏两国势力对欧洲形成对峙的情况下,西欧深感联合的必要性。在共

同的威胁面前,一方面使法、德之间由互相敌视态度变为相互结盟成为可能;另一方面使内部矛盾得到解决。1952年,西欧第一个合作组织——煤钢共同体的建立解决了鲁尔和萨尔问题这一以法、德为主的西欧国家难解的结,使西欧持久和平得以实现。从经济上看,煤钢共同体的建立,主要是解决6国(法国、联邦德国、荷兰、比利时、卢森堡、意大利)以煤钢等传统产业为主的区域萧条问题,通过一定的政策支持以振兴这类区域的经济,避免出现重大的区域分化与社会矛盾(张可云,2001)。

根据欧洲煤钢共同体条约规定,煤钢业的生产、价格、贸易、投资、竞争等方面都制定了共同政策。例如生产政策,旨在保证市场供应,保证平等地取得生产资源,在需求减退情况下,建立生产配额制度等。价格政策,旨在禁止违背共同体任务、共同体共同利益、共同体共同市场的定价,尤其是不公平竞争的做法,以及歧视性的价格。协定与集中政策,旨在禁止直接或间接地阻碍、限制或破坏共同市场内正常竞争的一切企业间的协定、企业联合组织的决定与协议行动。竞争政策,旨在鼓励企业采取扩大和改善生产潜力并合理利用自然资源的措施,促进生产的有序扩张和现代化,不得实行保护以排斥竞争。投资与财政援助政策,对企业发放贷款或提供贷款担保以促进投资计划的进行,也可以同样方式协助那些有助于增加生产、降低成本、促进产品销售的工程和设施筹措资金;对工人困难补贴、重新安置补贴、职业再培训经费提供无偿财政援助。区域政策,旨在缓冲工人所负担的结构转变成本。50年代的再培训计划、下岗工人生活费的维持以及对向劳动需求高的地区转移的补助,成为这种再调整政策的主要特征。贸易和运输政策,旨在禁止在贸易与运输上采取以产品的原产国或目的国为依据的任何歧视。贸易政策强调在对第三方面贸易政策事务上赋予共同体的权力,不得超越国际协定赋予成员国的权力,并规定成员国政府在贸易政策事务上的权力不受条约影响。

欧洲煤钢共同体的建立实现了政治和经济的双重目标。

一方面,通过经济一体化,控制联邦德国工业的重新组合,抑制德国的过分强大,保障西欧的和平与安全。另一方面,煤钢工业的一体化,促使成员国在基础工业同等待遇的条件下,经济得到和谐的发展。这种发展对于过去分散的经济体来讲,无疑增强了其整体实力和竞争力。

1957年西欧6国又在罗马签订了无限期有效的《欧洲经济共同体条约》(通称《罗马条约》)。欧洲经济共同体与欧洲原子能共同体和欧洲煤钢共同体的主要机构合并为“欧洲共同体”。建立欧共体的目的是为了加强各成员国在经济上的联合,制订共同的经济政策,消除分隔成员国的关税壁垒,并逐步实现商品、人员、服务和资本在共同体内部的自由流动,以保证各成员国的经济稳定增长、贸易平衡和公平竞争,争取实现各成员国的经济和社会进步,为欧洲各国之间更加紧密的联合奠定基础。

欧共体的区域政策主要通过三个机构来实施,除了上述的欧洲煤钢共同体外,还有欧洲投资银行(EIB)和欧洲区域发展基金(ERDF)。由于共同体内关税壁垒的取消,相对落后地区的传统产业的竞争压力在增大。同样,共同体货币联盟也使落后地区的劣势增大,同为成员国政府将不可能通过货币贬值的方式提高其在国际市场上的竞争优势。因此,实施一体化措施会加剧经济的不平衡,从而阻碍一体化进程。面对这些问题,建立干预机构是必要的。欧洲投资银行就是专门解决共同体层次的空间发展问题的区域开发机构。它的任务是:“借助资本市场和利用自有财力,并根据共同体的利益,对共同市场的平衡与无冲突的发展作出贡献。为此目的,EIB应在非盈利的基础上,通过发放贷款和提供担保等方式为所有经济部门的下述项目的筹资提供便利:(1)开发不发达区域的项目。(2)旨在实现企业现代化或企业转产,但因其规模与性质而使得各成员国现有的金融手段不能全部负担的项目,或开发新的生产活动以适应逐步建立共同市场所需要的项目。”

20世纪70年代初,欧共体在接纳英国、爱尔兰和丹麦加入欧洲共同体的谈判过程中,由于英国和爱尔兰都存在着严重的区域发展不平衡问题,使得共同体不得不考虑制定共同的区域政策。1972年欧共体决定成立欧洲区域发展基金(ERDF),为落后地区提供资金援助。1975年欧洲区域发展基金正式运行。欧共体区域发展政策的主要内容有:以拨款或低息贷款对落后地区的产业进行投资,给予税收减免和特殊的折旧政策等;将公共支出用于落后地区的道路、港口和住房建筑等项目;为落后地区企业提供可降低生产成本的补贴,对多使用劳动力的企业给予补贴,以鼓励采用劳动密集型的生产技术,从而增加就业;对新企业的设立地点进行控制,尽可能使企业不集中在繁荣地区,而是转向落后地区。

在欧共体加速一体化进程中,更广泛和激烈的市场竞争及经济结构的变动给落后地区带来巨大的负面影响,资本、信息和技术创新的缺乏,基础设施和公共服务的不足,使得落后地区日益落后于先进地区。欧共体注意到地区间的差距扩大对一体化产生的不利影响,在1991年通过的《欧洲联盟条约》即“马斯特里赫条约”中,决定在原来的地区发展政

策性援助的基础上建立两项基金:结构基金和凝聚力基金,以确保欧盟区域发展政策的实施,解决区域发展不平衡问题。

结构基金主要由欧洲区域发展基金、欧洲社会基金、农业指导与保障基金的指导部分和渔业指导资助工具组成,由欧洲投资银行的贷款予以支持。结构基金的主要目标是:促进不发达地区的发展和结构调整,使不发达地区包括边境地区和受工业衰退影响的地区发生转变;解决持续的失业问题,为年轻人提供工作机会,消除人们被劳动力市场排除的危险;使工人适应产业结构的转变和生产制度的发展;加快农业和林业的产品、生产过程和市场结构的适应性转变;促进农村地区的发展;促进芬兰和瑞典北部人口稀少的北极圈地区的发展。

欧洲区域发展基金的80%以上和大部分其他资金用于第一个目标设定的地区,也就是人均国内生产总值低于共同体平均水平75%的地区,这些地区包括葡萄牙、爱尔兰和希腊的整个国家,西班牙和意大利的部分地区和法国的海外部分。对那些人均国内生产总值虽然高于但接近于共同体平均水平75%的地区,也可以得到一定资助。

凝聚力基金的主要任务是:帮助落后国家发展基础设施和环境保护设施,缩小与先进地区的差距,逐步达到建立经济与货币同盟所要求的财政预算方面(预算赤字和国债)的标准,以加强共同体在经济上的凝聚力和在经济政策上的协调,为建成经济与货币同盟创造条件。

欧盟结构基金还被用来支持私营企业在落后地区的生产性投资,特别是对中小企业提供资助;用于环境保护设施的建设;用于企业、大学及研究机构的科学研究与技术开发等等。

二、欧盟区域政策的成功经验

(一) 有较明确的区划标准

区域政策的实施有明确的政策边界,这是区域政策成功的经验之一。

欧盟区域政策的最大特点是针对特定区域采取特殊政策。所谓特定区域就是指患有某种特定区域病或区域问题的地区。在欧盟及其成员国内,为了确定区域政策工具的受益区域的范围,在整个欧盟范围内确定了地域划分体系,通常采用问题区域的区划框架来确定区域政策的对象。确定问题区域的基本框架是由欧洲委员会统计局设计的统计地理单元(NUTS(法语)。整个欧盟的区域划分分为三个NUTS层次。NUTS-1单元是大区或联邦州。NUTS-2单元是省、较小区域和郡的组合。NUTS-3单元包括法国的省、爱尔兰的规划区域、西班牙的省与英国的郡。15成员国时的欧盟有78个NUTS-1单元、211个NUTS-2和1093个NUTS-3单元。区域间差距的衡量指标有很多,例如,人均国内生产总值(GDP)差距的总体变化,失业率、参与率等。通过不同指标的衡量,找出不同的区域病症。

一般将区域问题(或区域病)分为三大类,即落后病、萧条病与膨胀病。与这三类区域问题相对应,也有三类问题区

域:落后区域、萧条区域和膨胀区域。落后区域包括经济结构以农业为主的区域、地理位置边远的区域、自然条件较差的区域等,其主要病症是落后,其突出特点是人民收入水平低下、地方财政拮据、资源利用水平很低、经济增长速度不高、产业结构低度、科学教育事业不发达、可持续发展能力差等。萧条区域主要是经济结构以传统的衰退产业为主的区域(由于产业结构与产业布局调整不及时而陷入困境),其主要病症是萧条病,这类区域的典型特点是经济增长速度下滑、失业率高、产业结构由先进沦为落后、资源利用效率低下、人口大量外迁。经济没有活力,萧条病通常会引发许多社会问题。膨胀区域主要是经济结构过度多样化与产业布局过度拥挤的区域,其主要病症是膨胀病,即是经济发展达到一定水平且速度较高的区域的典型症状。这类区域的典型特点是产业拥挤,主导产业技术含量下降,生产成本高昂,结构趋于老化,发展方向不明确。若不及时调整产业结构与产业布局,膨胀病会转化为萧条病,使该地区受困于区域病而积重难返。

欧盟的经验在于:要制定完善的区域政策,就要做细基础工作,尽可能明确地界定区域问题与问题区域。1958-1972年,区域政策集中在以下一些基础性工作上:一是问题区域与繁荣区域的划分标准;二是对问题区域的援助措施;三是援助措施的限度等。对于问题区域的划分,1961年曾达成协议,凡属于下列四类之一的地区就是“问题区域”: (1)一种或多种基本工业长期处于衰退状态的地区;(2)以农业为主和缺乏工业发展所必需的基础设施的地区;(3)工业和人口过于密集,进一步扩展会造成严重的不经济和环境恶化的地区;(4)两国或多个成员国边界沿线的“边缘地区”。这种分类标准显然不尽完善,但为后来更为严密、科学的判断标准提供了最初的依据。

(二) 有明确的目标

欧盟自成立以来,为了追求全面一体化,一直致力于通过实施积极的区域政策以达到缩小区域间差距的目的,使欧盟范围内不同区域达到最大程度的聚合。这是欧盟区域政策的总体目标。在这个大目标下又有两个具体目标:一是协调不同区域利益矛盾,创造公平竞争的环境,目的是维护竞争;二是促进问题区域的经济与社会协调发展,目的是维护公平。这两个区域政策目标在不同时期又有不同侧重。

1. 1950-1970 年代的政策目标以强调竞争为主

这一时期的区域政策是围绕欧洲 6 国 1957 年签定的《罗马条约》(《建立欧洲共同体条约》)的共同农业政策中的支持落后地区发展的内容开展的。与区域政策有关的内容包括: (1)对农业地区间结构与自然差别所造成的农业活动特殊性应给予适当关注。(2)国家应对生活水平异常低下地区或存在严重就业不足地区的经济给予援助。(3)在促进社会聚合方面,共同体应以缩小各地区发展水平间的差距和降低最贫困地区(包括农村地区)的落后程度为目标。但是,其总原则是不能影响公平竞争、不能与共同市场的建立相抵触,这一时期由于各成员国均有自己的区域发展政策,这些政策以不同形式的政府资助及干预帮助落后地区发展,其结果会影响

在这些地区的公平竞争,因而欧共体在这一时期开始对各成员国的地区发展政策进行协调。经过谈判,欧共体与各成员国就地区发展政策达成协议,并制定出一些基本的原则,例如,在政府资金支持方面,对落后地区的资金援助应设定上限:所有的援助计划应该是透明的,使共同体了解其援助程度;政府援助的地区要非常明确,不能因此而影响该国市场上的竞争,等等。

2. 1970 年代以后的区域政策目标则是以解决发展不平衡问题为主

1970 年开始,各国经济在经历了 20 世纪 60 年代的显著增长以后开始出现减速增长。相对的萧条使地区间不平衡加剧。加之当时新成员英国、爱尔兰、丹麦正准备加入欧共体,为了在英国加入后,使区域问题不继续扩大,区域政策则被推到了重要位置。从 1970 年代初到 1980 年代中期,共同体区域政策从三方面对付区域发展不平衡问题:一是向落后地区提供广泛的财政援助;二是保持地区政策措施有一定的侧重点;三是共同体与各国地区政策协调。

从政策工具看,从三个方面支持落后地区发展:(1)从最重要的区域政策工具——欧洲地区发展基金的运作看,消除地区间发展不平衡这一目标十分明显。从 1970 年代至 1980 年代中期欧洲地区发展基金的分配和使用有两个特点:首先,基金的宗旨在于促进对落后地区的经济开发,以推动经济的全局性平衡,基金的使用集中在经济结构较差、人口密度较小的落后地区。其次,在区域发展基金的使用上,基础设施所占的份额不断增加。(2)共同农业政策及农业基金对加速落后地区产业结构调整、促进经济发展也起着很重要的作用。因为落后地区中有很一部分为农业地区。(3)欧洲投资银行一直坚持向工业薄弱地区提供援助,这些援助都对落后地区的经济发展起到了促进作用。

3. 1980 年代中期以后的区域政策目标是强调经济和社会的聚合

1987 年生效的《单一欧洲条例》的一系列条款强调了经济和社会聚合这一目标。《单一欧洲条例》推动了区域政策的两次改革(1987-1988 年和 1993 年)。从这两次改革看,经济和社会的聚合有两方面内容:一是问题区域自身的经济和社会稳定问题。例如欧洲区域发展基金(ERDF)、欧洲社会基金(ESF)、欧洲农业指导和保证基金(EAGGF)和欧洲投资银行(EIB)主要扶持以下对象:(1)经济结构落后地区的发展问题,包括了欧共体大部分问题区域;(2)受工业衰退影响的地区的复苏;(3)长期失业问题;(4)为年轻人提供更多的就业机会;(5)农业结构的调整和农村地区的发展。二是解决成员国经济发展参差不齐的问题,使各成员国达到欧洲货币联盟的达标条件,增强凝聚力,使欧洲一体化在世界经济格局中与美、日抗衡。1994 年 5 月根据《建立欧共体条约》的有关条款建立的凝聚力基金启动。这项基金主要用于扶持 GDP 水平低于共同体平均水平 80% 以下的国家。

(三) 欧盟区域政策有制度基础和组织保证

在欧洲发达国家,基本经济运行经过几百年的发展和变迁,已经形成了以市场为导向,辅之以政府干预的成熟的发

展模式。区域政策的制定基础是在这一模式上进一步形成的。在发达国家,区域政策的主要权力(包括行政权力)是中央政府掌握。议会是有关区域政策的法律的制定者。在欧洲,区域政策有两种主要的制度模式。一种是由特殊的国家机构来实施,如法国和意大利。这种机构可能有自己的预算,也可能只是监督其他机构的资源分配并起草法律,委派科研任务,向政府和私人团体提供咨询等。另一种模式是几个部共同运作区域政策,如英国、瑞典和丹麦等国。这些部通常介入经济发展、环境、劳工和社会问题等领域。

欧盟区域政策的组织保证体现在以下方面:在欧盟体制中,欧盟一级机构主要包括:欧洲委员会、部长理事会、常任代表委员会。欧洲议会、经济与社会委员会和区域委员会。这一组织体制是区域政策的有力保证。(1)欧洲委员会是区域政策的主要执行机构,委员会下设24个事务部,在区域政策方面具有重要权力的部有区域政策与聚合部、环境部、交通部等。它的执行功能除了各条约直接和明确赋予的外,更大量的是由理事会立法个别授予和界定的。委员会的执行权包括制订具有强制效力的共同体立法,如决定和规则等,以及对成员国政府、企业执行或不执行共同体立法提出建议、警告和提起诉讼。(2)理事会:部长理事会,是欧盟的最高立法机构,是有专门职能部门部长组成的特别理事会。

一般理事会,由成员国外交部长组成。欧洲理事会,由成员国政府首脑组成。区域政策委员会,由负责区域规划的部长组成。并定期开会,研究空间规划与政策,推动欧盟区域政策的实施和发展。(3)常任代表委员会,每个成员国都有一名代表其国家利益的大使,常驻在布鲁塞尔,组成常任代表委员会。当欧洲委员会将提案递交给理事会后,提案不会直接进入理事会的议事日程。必须首先征求欧洲议会、区域委员会与经济社会委员会的意见,然后要经理事会秘书处与常任代表委员会的详细研究。其职责是保证提案在法律上与技术上合理,尽可能符合各成员国的不同国情。(4)欧洲议会,从其职能与权限看,已由最初的咨询权,逐步扩展并获得了一定的民主监督权、决定权和参与立法权。设有626名议员,有20个常务委员会,其中区域政策委员会、交通与旅游委员会、环境公共卫生与消费者保护委员会等与区域政策问题密切相关。(5)经济与社会委员会和区域委员会,这是两个具有顾问资格的欧盟机构。前者由《罗马条约》建立,后者由《马约》建立,由地区和地方机构的代表组成。两个机构主要是在经济社会问题和区域发展问题上向欧盟决策机构提供咨询,即在条约明确规定之处,理事会和委员会必须征询经济社会委员会或区域委员会意见;在理事会和委员会认为合适之处,可以征询经济社会委员会或区域委员会的意见;在经济社会委员会和区域委员会认为适宜的场合,它们可以自由发表意见。

从欧盟的制度和组织架构上可看出,欧盟对区域政策的重视程度,以及区域政策在欧盟政策体系中的地位。制度和组织保证是欧盟区域政策获得成功的关键。

(四) 欧盟重视运用基础理论的研究成果并直接支持科研机构的研究

从欧盟的发展过程可看出,其每一个重大的决策,每一个战略思想的提出,都有强有力的理论支撑。关税同盟的理论依据是瓦伊纳的关税同盟理论,即关税同盟的经济效应在于贸易创造和贸易转移,由此开创了战后关税同盟理论的新阶段,改变了认为关税同盟与自由贸易主张格格不入,因而是一种倒退的传统看法,从理论上大大支持了关税同盟的建立。西欧共同市场建立的理论基础是共同市场理论和相互依存理论。彼得·林德特的要素市场自由流动模型和格鲁贝尔的新古典主义分析方法,从理论上回答了现实中关于建立共同市场的问题。他们认为要素流动壁垒拆除后,将促使资本、劳动力更优配置。要素市场一体化不仅促使要素价格趋同,而且还有重要的福利效应。相互依存理论从世界经济发展的内在关系来论证各国经济之间的相互依存,结论是:各国必须采取协调的经济政策,才能使经济得到普遍的稳定和安全增长。这一理论由美国经济学家理查德·库珀在《相互依存经济学》中首次提出后,在国际关系学和国际政治经济学领域得到进一步完善,从而对欧洲共同市场的建立形成了强有力的支撑。

在共同区域政策的理论方面,主要是依据了缪尔达尔、普雷维什、弗里德曼、赫希曼、佩鲁等经济学家的循环累积因果、中心-边缘、不平衡发展、发展极等理论。这些理论阐释了经济发展不平衡的存在,这种不平衡表现在产业水平、就业水平和收入水平等方面;那些拥有基础设施和市场等方面优势的区域能够吸引更多的新兴产业和商业机会,这种吸引力的累积效应会导致一国经济在空间上的两极分化:发达区域经济快速增长,而落后区域经济却持续衰退,经济活动的聚集使发达区域以落后区域经济衰落为代价而快速发展;区域经济发展不平衡会对经济和社会产生恶劣影响,区域间商品和要素的流动可能把区域问题由一个区域传递到其他区域,从而影响整个国民经济活动。区域性失业,收入差距过大以及人口、产业和商业活动过度集中于主要的集合大城市,会引进大量棘手的社会问题:由于市场力量本身不能解决区域经济发展的不平衡,区域问题的解决必须依赖政府干预,在任何市场经济条件下,只有政府能解决区域问题。在欧洲国家一体化实践进程中,区域经济问题所涉及的领域不断扩大,程度不断加深,导致经济联盟这一更大规模上的两极分化。成员国内部的区域问题转化为经济联盟内部的问题,因此基于上述理论和实践,解决区域不平等问题成为欧盟共同区域政策的首要目标的依据。

三、欧盟区域政策对我国西部大开发的启示

中国西部10省区市,国土面积546.3万平方公里,占中国国土面积56.9%,人口2.88亿,占全国人口总数的23%。中国西部国土相当于欧盟15国的1.68倍,人口相当于欧盟人口的86%。中国西部自然资源丰富,主要资源的绝对数量超过东、中部之和。可开发的水能储量、草地面积、矿产资源人均数量超过或接近世界平均水平。因此,西部发展潜力巨大。中国西部不仅总体上经济发展落后于中国东中部,而且其内部的发展又是不平衡的。因此,西部的区域问题,一是

作为一个整体与全国的差距日益拉大的问题;二是西部 10 个省区市发展的不平衡问题。如何把握西部的区域病,制定切实可行的区域政策,是西部大开发成功的关键,从而也是中国 21 世纪全面建设小康社会和实现第三步发展目标的关键。西部大开发应从欧盟区域政策中得到以下启示。

(一) 建立可供区域政策利用的区域划分框架

第一,确定区域差距和差异的衡量指标。可用人均 GDR 人均收入水平,失业率和就业率,参与率和劳动力流动等指标衡量区域差异,并分别按上述指标对现有经济单元作出排序。根据这些指标日后的变化,可运用统计分析方法观察差距缩小或扩大的总体变化情况。

第二,确定问题区域,对病症实施特殊政策。西部虽然总体上属于落后区域,但落后区域的问题各不相同,主要有:经济结构以农业为主的区域、地理位置边远的区域、潜在优势区、缺乏优势区和自然条件较差的区域等。可用影响区域经济发展的三个关键因素:城乡结构、产业结构和自然条件来划分问题区域。对于城乡区域和边远地区可根据人口密度识别,人口密集区域定义为城市,人口稀疏区域定义为乡村。边缘地区则是城市地区比较小,且布局分散,以乡村地区为主的区域。用自然资源富集度和自然条件来划分潜在优势区、缺乏优势区和自然条件极端区域。自然条件极端区域应被视为具备某些发展条件的危机地域,虽然人口稀少,但它们拥有重要的资源、重要的区位优势且在国内具有战略意义。这些区域如果没有政府的援助,其发展是不可能的。

任何一类问题区域都有一些共性,如高度依赖传统工业或农业、处于边缘位置、高素质专家拥有比重低等。这些特征的存在使政府能为各类问题区域制定一定的区域政策标准。例如,目前中国针对西部在基础设施、环境保护等方面存在的共性问题,制定了共同政策。对于每一类问题区域的特殊性,政府可以实施真正的区域倾斜政策,而这一方面对于西部大开发是尤为重要的。目前的西部大开发政策,只能解决西部共性的问题,而没有注重西部特殊区域的特殊问题,关键是西部没有特殊问题区域的划分框架,如果长期不注重解决特殊区域发展的特殊问题,那么西部大开发的成效将要大打折扣,尽管投入大量资金,但收效却不成比例。

(二) 处理好中央区域政策与地方的关系

总体上看,发达国家区域政策的主要权力都由中央掌握,即提供援助及援助的规模是中央政府决定,援助提供给谁,以及援助的性质,均由中央政府决定。这样,国家在政治经济方面的考虑将使每一个受援区域都享有,这意味着社会经济状况很不同的区域能享受同样水平的政府援助。但在以下一些情况下,中央区域政策的权力有所下放。在欧洲联邦国家比利时、德国等,地方政府在区域政策领域也享有许多权力,尽管关键决策仍由中央政府决定,例如比利时是一个民族矛盾较突出的国家,其区域政策受地方影响的程度很大,这在欧盟国家是十分典型的。当一国的统一存在现实威胁时,给予地方政府以更多的权力,包括区域政策方面的权力是合理的。德国的州在区域政策领域也有一定权力。在 20 世纪 80 年代,法国、意大利、西班牙、荷兰、英国都曾出现

了地方政府参与区域政策的情况,面对日益增多的区域问题,地方政府开始合作。为了实现相关的区域政策目的,中央政府有时有选择地将追加的权力转移给地方政府,例如将追加资源分配给问题区域的地方政府,追加资源可用于建设与维护基础设施等。

区域政策“下放”或向较低行政层次转移有一定的合理成份:基层政府对区域问题的具体性质了解得更清楚,而且资金往往能更有效地利用。但地方政府得到的区域政策权力应该是有条件和限度的,这个条件就是:它不能导致全国区域政策的消失并强化区域间的竞争。例如地方政府颁布的规划许可制度能起到调整新投资的产业结构、地区布局等方面的作用,这一过程的主要目的是地方利益,它可能与全国区域政策目标不一致。在全国区域政策框架内,政府的主要目的是开发情况最差的危机区域。因此地方政府的权力主要是对援助分配和对采纳的决策进行控制和监督。此外,就小规模项目进行独立的决策。

(三) 建立完善的区域政策制度体系和有效的监督评估机制

如前所述,严格的制度规范是欧盟区域政策获得成功的一条重要经验。欧盟的制度体系对区域政策的制定、实施、评估和监督提供了保证。欧盟区域政策的制度建设主要体现在机构的设置和法律制度程序上,机构设立、政策工具的制定与实施都有规范的规划可依,避免了区域政策领域的冲突。中国的区域病和区域差距是中国经济发展过程中的一个十分重要的问题,并且将随着中国经济快速发展而变得日益突出。除了西部地区的落后病和东北老工业基地的萧条病外,东部沿海大城市的膨胀病也开始有所表现。因此应把区域病的防和治放到一个重要的位置。

在制度建设方面,应十分重视通过立法程序使区域经济发展纳入法制化轨道,使区域政策具有权威性和约束力。相应地在机构上应体现国家对区域问题的重视。在机构的设置上可以有两种模式,一种是建立专门的、统一的国家部级机构,如区域部,例如法国和意大利。另一种模式是区域政策由几个部来运作,例如英国、瑞典、丹麦等国。相关部通常介入经济发展、环境、社会问题等领域,专门的区域政策分解到几个相关部。

中国是个大国,应设专门的区域部。区域部的职责应有三个方面:(1)它是执行机构,执行政策、执行预算、管理有关基金。(2)有立法动议权,在立法授权范围内,可以起草各类立法提案,制定决定、规划、指令、建议等。提出的立法提案未获通过时,仍由该机构撤回修改。(3)具有维护立法、决定、政策的职责。有权调查地方政府、企业和个人的任何违反法律、法规、政策的行为。在违反行为未得到及时和有效制止的情况下,它可以将其诉诸法院。

从组织体系看,区域部应下设各区域(东、中、西部)司,以及统计局、法务局等。并设技术性专业委员会、法规委员会、咨询委员会等。在起草立法提案、制定政策措施或作出重要决定前,要征询有关委员会的意见或直接由其参与研究和决策。咨询委员会应受区域部之邀提供咨询,区域部应尽

可能考虑咨询委员会意见但不受其约束。立法提案则必须获得法规委员会的特定多数同意。这样做,一方面具有监督作用,监督区域部在落实政策法规时不致有背离。另一方面也在立法与执法过程中,提供了一条了解和协调各地区立场的渠道。

(四) 建立完善的政策工具

1. 援助与优惠政策工具

区域政策的目的是保证问题区域产业结构和经济社会发展水平,实现国家区域目标和战略所要求的变化。在市场经济的发展过程中,企业尤其是私人公司应成为经济的主导力量。显然,鼓励和刺激私人企业的发展,私有资本的投资,才能保证问题区域的劣势有所改变。如果政府不对私人企业在劣势地区投资所增加的成本作出补偿,则这些企业不会在问题区域大量投资。政府的援助应打破市场规律作用下私人投资朝向发达地区的惯性。借鉴发达国家,尤其是西欧国家的经验,区域政策的重点放在直接援助上,主要的政策工具有:(1)拨款,这是对项目实施成本的补助,或对为创造或维持就业机会的固定补偿。拨款鼓励的比率和付款方式一经确定就在较长时间内固定不变。(2)优惠贷款,以低于市场利率的条件提供贷款。优惠贷款由商业银行提供,政府向银行补偿优惠利率与市场利率之间的差额并为贷款担保,资金也可由政府机构直接提供。按照欧盟国家的做法,贷款数额或者是一固定数量,或者是项目总投资的一固定比率。接受一笔贷款并不妨碍公司申请其他形式的政府援助(如拨款),但累计奖励值的最高比率要受到国家法律的限制。(3)税收减免。借鉴欧盟经验,税收减免主要是针对地方税的征收,其形式或者是降低税率,或者对企业在问题区域开展经济活动开始5-10年内完全不征收。这些税收特权会鼓励企业将利润重新投资在问题区域。(4)政府援助基础设施建设。西部的问题区域一般位于国家的边缘,它们人均收入水平低、人口密度低,各种基础设施的成本高昂,政府的援助资源一般可通过区域与地方预算体系和各种政府项目流向问题区域。在欧盟国家,这些资源要多于通过区域政策(通过直接财政援助)所分配的。在欧盟区域政策中,突出地强调了刺激基础设施建设,基础设施建设与维护被正式纳入了区域政策框架之内。(5)创建工业与科技园区。西欧国家广泛分布着工业与科技园区,它们一般直接根据政府的指令而建立,目的在于吸引私人公司。中国西部也建立了许多工业园区,应继续规范和完善。私人 and 外资企业在园区租赁或购买已配备各种必备基础设施的建筑物,既节约资源又节约时间,能支持企业的初始发展,改变区域形象。科技园区可以大学为基地,私人企业和地方政府参与其中,它们可作为小创新企业的“孵化器”,进行研究与开发活动和高档商品的制造。当需大规模生产时,企业必须离开科技园区。因此科技园区也可成为区域政策的一种工具,在这一政策领域政府援助水平往往较高,且效果较好。

2. 控制与许可制度政策工具

这一工具有直接和间接之分。直接控制工具是明文禁

止在特定区域从事特定活动,违反者要受到处罚。间接工具是各种许可证,如工业许可证、办公楼许可证等。在欧盟体制下,许可证制度一般通过立法规定,违反者会受到法律制裁。这种工具可随着区域发展状况的变化而逐步取消,其条件是不能妨碍市场公正运行,影响区域竞争。

四、简短的结论

综上所述,从欧盟的区域政策的成功经验对我们的启示,最重要的是以下几点:

1. 十分重视区域政策,突出其在整个国家经济社会发展中的地位。从制度上切实保障国家区域发展战略目标的实现。区域政策体系要以区域发展的立法为保证。要设立专门的机构保证国家区域政策的实施、监督和评估。

2. 要有科学的区划标准,要明确划分问题区域,找准区域病,建立一整套评价区域差距、区域发展水平的资料和数据体系,进行跟踪观察和研究,这是制定区域政策的基础工作。

3. 要有区域政策的重点方向,目标需明确。区域政策在经济发展的不同阶段应有所不同,要确定每一阶段的法定政策目标。例如西部开发基金目标要有明确的阶段支持目标和方向,而且目标要集中才能有效解决阶段性的区域问题。中国的西部大开发政策也应对不同区域解决什么问题,在不同阶段解决什么问题有明确的重点和方向。

4. 中国的区域政策无论采用什么样的政策工具都要考虑全局性和阶段性的关系,阶段性目标不能影响全局的未来发展趋势。全国各区域之间是相互联系、衔接的整体,支持西部的发展必须与解决东部存在的潜在的区域问题联系起来,才能达到区域发展的总体目标。

注释:

张可云:《区域经济政策——理论基础与欧盟国家实践》,北京,中国轻工业出版社,2001。

参考文献:

1. 朱欣民:《欧洲联盟经济概论》,成都,四川大学出版社,2000。
2. 成新轩:《欧盟经济政策协调制度的变迁》,北京,中国财政经济出版社,2003。
3. 张荐华:《欧洲一体化与欧盟的经济社会政策》,北京,商务印书馆,2001。
4. 张可云:《区域经济政策——理论基础与欧盟国家实践》,北京,中国轻工业出版社,2001。
5. 姚建华等:《西部资源潜力与可持续发展》,武汉,湖北科学技术出版社,2000。
6. 陆大道等:《中国区域发展报告》(2000年),北京,商务印书馆,2001。
7. 刘卫东等:《中国西部开发重点区域规划前期研究》,北京,商务印书馆,2003。

(作者单位:复旦大学经济学院 上海 200433)

(责任编辑:W)