

美国联邦区域政策 及其效果评价

魏后凯

(中国社会科学院工业经济研究所 北京, 100836)

美国是世界上较早推行区域政策的国家之一。自本世纪30年代以来,美国联邦政府采取了一系列措施来促进困难地区特别是南部落后地区的经济发展。在联邦区域政策的有力支持下,南部地区经济获得了较大的发展,各地区之间的收入差距也不断缩小。为此,作者利用1994年底至1996年初在芝加哥大学作访问学者的机会,对美国联邦区域政策及其实施效果进行了一些考察。

美国联邦区域政策的演变 美国曾经是一个地区经济发展很不平衡的国家。从18世纪美国建国一直到本世纪30年代,美国的制造业都主要集中在东北部地区,而南部则是一个落后的农业区。因此,先进的北部工业区统治落后的南部农业区是当时美国经济发展的一个重要特征。对于这种地区经济发展的严重不平衡,无论是经济学家还是政府官员都相信通过市场的力量可以较好地解决。然而,1929-1933年的世界经济大危机打破了这种梦想。在经济危机的影响下,美国经济从20年代的繁荣走向萧条,出现了大崩溃、大倒退。许多工厂倒闭,失业率迅速增加,人民生活水平下降。在南部一些经济落后地区,这种情况更为严重。它们不仅面临着严重的贫困问题,而且失业率也远高于全国平均水平。

为了摆脱经济危机,美国在富兰克林·罗斯福总统执政后,从1933年开始推行“新政”。作为“新政”的一部分,美国政府采取了一系列措施如制定区域规划、提供财政援助以及加强水利建设等,来促进南部落后地区特别是田纳西流域的经济开发。当时,美国有七块集中连片的贫困落后地区,罗斯福选择了其中的一块即田纳西河流域进行综合治理开发的试点。在他的建议下,国会于1933年5月通过了《麻梭浅滩与田纳西流域开发法》,并依法成立了田纳西流域管理局,负责领导、组织和管理田纳西和密西西比河中下游一带水利的

综合开发与利用,以推动这一地区工农业的发展。

第二次世界大战期间,美国联邦财政的集中程度不断提高,军费开支也急剧增加。为了促进南部经济的发展,美国联邦政府把总额达740亿美元军事拨款的60%倾注到了这一地区。战争结束之初,美国联邦政府还成立了南部地区全国计划小组委员会,来推动该地区经济的协调发展。

50年代末至60年代初,美国连续受到两次经济危机的袭击,再加上农业危机的迅速恶化,使得落后地区的境况尤为惨淡,其中不少地区的失业率超出全国平均水平的一半甚至一倍。为了在全国范围内促进落后地区的经济发展,美国政府于1961年颁布了《地区再开发法》,并依法成立了地区再开发管理局。1965年,为实施约翰逊总统的伟大社会计划(Great Society program),美国政府又颁布了《公共工程和经济开发法》《阿巴拉契亚区域开发法》等一系列法规,成立了经济开发署、阿巴拉契亚区域委员会以及一些其它的区域开发委员会。可以认为,在60年代,美国联邦区域政策达到了前所未有的程度。

自70年代以来,美国联邦区域政策开始逐步削弱。导致这种情况的出现是由多方面的原因引起的。首先,自60、70年代以来,美国地区经济的发展格局正在逐步发生变化。在联邦经济政策、自然环境以及低税率等诸多因素的刺激下,北部的人口和工商业大量迁移到南部和西部地区,由此导致先进的北部日趋衰落,而相对落后的南部迅猛发展。“冰冻地带”(Snow belt)与“阳光地带”(Sunbelt)的对立已成为当今美国经济发展的主要矛盾之一。其次,在60年代,美国推行的区域政策主要是以促进农村落后地区的经济发展为目标的。然而,从70年代开始,美国出现了“逆城市化”的趋势。一些大城市的人口和制造业,继而商业和服务业不断迁往附近的农村地区,由此导致大城市中心区走向衰落。近年来,大城

市的衰落问题已在美国引起广泛的注意。第三,美国联邦区域政策主要是民主党执政时期制定的。保守党执政后,大多对地区干预采取保守主义的做法。如尼克松执政后,最初就反对延长阿巴拉契亚区域委员会实行零预算,只是后来由于国会的坚持才使该委员会得以生存下来。

60年代早期的地区再开发计划 早在1955年,来自伊利诺伊州的保罗·道格拉斯(Paul Douglas)参议员就提出一个议案,建议联邦政府对失业率较高的东北部老工业区提供援助。然而,该项建议当时并没有被立即采纳。直到保罗·道格拉斯和其他参议员结成一个城乡、南北联盟后,国会才于1961年正式通过《地区再开发法》,以全面解决美国地区经济发展的严重不平衡问题。根据该法令,美国政府制定了第一个促进所有困难地区(Depressed areas)经济发展的综合规划,并在商务部下设立了地区再开发管理局。其目的是想通过对那些持续失业率超过全国平均水平一定限度,或人均收入低于全国平均水平一定幅度的经济困难地区提供援助,以帮助它们减少失业,提高收入水平。

地区再开发管理局确定的受援助地区主要包括两种类型:一是过去12个月内的平均失业率至少为6%,而且过去两年内至少有一年的失业率超过全国平均水平50%以上的工业区;另一是农户家庭总收入和生活水平都较低的乡村和小城镇地区。之所以选择生活水平而不是失业率作为乡村地区接受援助的标准,是因为这些地区有许多低收入人口由于就业不充分而面临着贫困问题。在此基础上,地区再开发管理局又根据其它标准如地理上相互接近、每州至少一个以及一些特殊情况,对受援助地区的地域范围进行了调整,并增加了一些新的地区。最后,地区再开发管理局选择了1061个经济困难地区作为再开发区(Redvelopment areas),几乎包括美国全部县数的1/3。

再开发区的范围较小,一般以县为单位,个别的也有包括几个县的。为了在这些地区创造就业机会,并促进其经济发展,地区再开发管理局一方面通过提供公共设施项目贷款和投资补助,来帮助再开发地区改善其基础设施状况。确定是否给予一个项目提供贷款和补助的主要标准,是该项目必须符合地区的经济发展规划,并能为当地工商业的发展提供机会。另一方面,管理局又为那些在再开发地区建厂或扩建的私人公司提供低息贷款。提供贷款的数额最多可高达土地、建筑、以及机器和设备总成本的65%,其归还期限最长可达25年以上。同时,为确保项目可靠,再开发地区必须提供10%的贷款或等量的土地和建筑物。申请者还必须提供他们曾向商业信贷机构申请过贷款而没有得到的证明。然而,迫于来自工业发达地区的强大压力,国会通过一项法案,禁止把该项贷款提供给那些从其它地区迁入的公司,以防止工业发达地区的公司“搬家”。

地区再开发计划实施后不久就遭到了来自各方面的批评。这些批评主要集中在三个方面:首先,由于再开发区规模太小,经济力量单薄,加上联邦援助的重点又不突出,把有限的资金分散到各地,这对于改善困难地区的经济状况无异于杯水车薪。其次,地区再开发计划设想通过对工商业和基础

设施提供贷款和补助,来创造就业岗位,增加地区收入。然而,由于忽视对地区软环境的改善,特别是研究开发和人力资源的培训,结果导致工厂的建设和就业岗位的创造,并没有带来实际的就业,因为当地工人缺乏就业岗位所需要的技术。第三,《地区再开发法》规定,受援助地区在接受援助之前必须呈交一个综合的地区经济发展总体规划。然而,由于地区再开发管理局缺乏研究力量,也没有为地方提供这方面的经费,地区发展规划只能依靠地方的力量和当地工商业的支持。其结果,各地制定的规划往往被控制地区经济的金融、商业和建筑业机构所左右。许多规划大多是迎合地方工商业利益集团需要的项目清单,而不是改善地区生活质量的长期规划。鉴于地区再开发计划存在的不足,1965年国会通过了《公共工程和经济开发法》。根据该法案,美国商务部在原地区再开发管理局的基础上组建了经济开发署。

经济开发署的有益探索 按照《公共工程和经济开发法》,经济开发署的主要任务是通过财政援助、规划指导和技术服务等途径,促进那些严重困难地区经济的长期复苏,并刺激其工商业增长。为实现这一目标,经济开发署最初采取了“最差的第一”的战略,对那些失业率最高或低收入家庭比例最大的严重困难地区在资金分配上给予优先。首先,经济开发署把那些失业率在6%以上,或者家庭平均收入低于全国平均水平50%以上的地区确定为有资格接受援助的地区。这些地区大体上可分为七种类型,即大量失业、持续性失业、人口大量下降、家庭平均收入低和失业率突然增加的地区,以及法律上规定的每州至少一个再开发区和印第安保留地。在此基础上,经济开发署通过计算地区“就业岗位差距”(Job gap)来确定每类地区的优先次序。所谓就业岗位差距,就是把地区失业率降低到受援助标准以下或把地区家庭平均收入提高到受援助标准以上所需要创造的就业岗位数量。根据就业岗位差距的大小,经济开发署最后确定在一定时期内各地区应该得到的财政援助数额。

“最差的第一”的战略虽然满足了国会的要求,但它同时也带来了经济效率的损失。特别是,许多按照“最差的第一”标准确定的受援助地区自身缺乏资源来很好地利用经济开发署为它们提供的项目。其结果,这些项目所产生的地区乘数作用较小。有鉴于此,从60年代后期起,经济开发署开始实行增长中心战略,重点支持那些具有最大增长潜力地区的经济发展。为了提高援助资金的使用效率,经济开发署把受援助地区划分为一些规模较大的经济开发区(Economic development districts)。经济开发区一般由地理上相互接近的5至15个县组成。每一开发区都必须有一个发展水平较高并具有发展潜力,因而能够支持和带动整个地区经济发展的增长中心。在资金分配上,经济开发署把绝大部分援助项目都放在增长中心,以便能够创造更多的就业机会。对于增长中心以外的地区,则主要是通过人力资源培训和社会服务,提高当地居民的素质。

经济开发署对困难地区提供援助的方式主要包括公共工程、技术援助,以及经济和贸易调整援助等。其中,公共工程是最主要的援助方式。根据《公共工程和经济开发法》,经

济开发署应提供援助,帮助困难地区发展必要的公共设施。为此,经济开发署设立了公共工程专项拨款,对那些能够为困难地区创造较多就业岗位的项目新扩建给予援助。受援助的公共设施项目主要有工业公园、一般工商业设施、旅游和娱乐设施、港口、机场建设、职业和技术教育设施、医疗设施等。从1966年到1991年,经济开发署通过公共工程与设施建设计划,共对困难地区的8111个公共设施项目提供财政援助,援助金额达43.28亿美元。其中,1991财政年度提供援助的项目为191个,援助金额为1.41亿美元,占当年国会经济开发署财政拨款总额(2.09亿美元)的67.5%。从受援助项目资金的来源看,到1991年为止,经济开发署对公共工程项目提供的援助约占受援助项目总投资的33.2%,其中直接补助占29.6%,追加补助占2.6%,贷款占0.9%。

经济调整援助主要是为那些面临着工厂大量关闭或迁出的地区以及遭受严重经济衰退的地区进行经济结构调整而设立的。到1991年为止,经济开发署已为这类困难地区的1208个项目提供了经济结构调整援助,援助金额达7.8亿美元。同时,经济开发署还通过贸易调整援助计划对那些由于进口产品的增加而受到损害的公司和产业给予技术援助,并通过技术援助计划为困难地区提供各种技术和社会信息服务。工业技术援助、经济数据的收集与处理、人力资源培训和可行性研究是几种最主要的技术援助方式。

经济开发署通过提供财政援助、规划指导和技术信息服务等多种途径,有力地推动了困难地区的经济发展,取得了一定的成就,但它并没有完全实现最初确定的目标。按照原来的设想,经济开发署的主要任务是通过公共工程等措施,促进落后的非大城市地区经济的长期发展。然而,从70年代开始,由于美国经济增长长期不景气,国会不断把阻止经济衰退、减轻灾害、贸易和经济调整等一些短期的反经济周期任务交给经济开发署,受援助的地区范围也从非大城市地区扩展到包括大城市地区,这样就使经济开发署的性质发生了重要的变化。同时,由于美国各地区都面临着程度不同的区域问题,国会不断要求经济开发署把财政援助提供更多的地区。其结果,有资格接受经济开发署援助的地区最后达到几乎包括美国人口的80%。显然,经济开发署不可能用十分有限的资金来解决美国大部分地区的众多经济问题。

阿巴拉契亚地区开发计划及其效果 阿巴拉契亚地区是美国最为贫困的地区之一。它沿着阿巴拉契亚山脉从纽约州的南部一直延伸到密西西比州的北部,其地域范围包括美国13个州的399个县,面积大体为50.5万平方公里,总人口达2100万人。在60年代初期,该地区约有1/3的家庭生活在贫困线以下,而且失业率要远高于全国平均水平,人口特别是青壮年大量迁往区外。根据社会经济条件的差异,阿巴拉契亚地区可分为三个不同的部分。北部阿巴拉契亚人口稠密,城市化水平较高,是一个衰落的重工业区;中部阿巴拉契亚人口稀疏,经济发展落后,是一个多山且与外界隔绝的产煤区;而南部阿巴拉契亚则是一个生产潜力逐步枯竭的农业区。尽管这些地区所面临的经济问题不同,但它们都有一个共同的特点,即地区收入水平低,失业率高,而地方政府

自身又没有能力来解决这些问题。

针对阿巴拉契亚地区问题的严重性,1960年春在西弗吉尼亚的总统预选中,各候选人都答应对阿巴拉契亚地区提供援助。同年8月,在马里兰州州长的召集下,阿巴拉契亚各州的州长起草了一个对整个地区给予援助的计划。第二年,该项计划被呈送到肯尼迪总统手中。肯尼迪总统设立了一个临时机构即总统阿巴拉契亚区域委员会对这一问题进行专门研究。经过几年的研究和考虑,国会于1965年3月通过了《阿巴拉契亚区域开发法》,并依法成立了阿巴拉契亚区域委员会。该委员会由阿巴拉契亚各州的州长(或其代表)和一名由联邦政府委任的联合主席组成,其经费支出由联邦和州政府共同负担。委员会的主要任务是制定地区发展总体规划,确定其优先发展领域,并通过财政援助和技术服务等途径,促进地区经济的增长。

阿巴拉契亚地区开发计划十分强调公共设施的重要性,把援助的重点放在公共设施特别是公路网络的建设上面。1965年通过的《阿巴拉契亚区域开发法》明确规定联邦财政拨款的绝大部分都必须用于公路建设,同时批准建立长达3782公里(后来增加到4868公里)的阿巴拉契亚公路网络。到1992年为止,阿巴拉契亚公路计划已经完成了3389公里,正在建设的还有179公里。非公路项目主要集中在社区公共设施、能源和企业发展、以及教育和医疗设施建设等方面。从1965年到1992年,美国联邦、州和地方政府共为阿巴拉契亚地区开发计划投入资金140亿美元,其中公路建设为80亿美元,非公路项目为60亿美元。这些资金中大约有60%来源于联邦政府,40%来源于州和地方政府。

同时,阿巴拉契亚地区开发计划还明确规定,公共投资应该集中投放在那些增长潜力较大和投资收益率较高的地区。为此,在地区开发形式上,阿巴拉契亚区域委员会采取了增长中心战略,并根据地区增长潜力的大小,确定了125个增长中心。这些增长中心一般由一个或多个社区组成,它们主要承担为周围腹地提供各种就业机会以及文化、社会和商业服务的功能。位于增长中心周围的广阔腹地,则主要是通过就业岗位培训和教育、医疗设施建设,提高当地居民的文化素质,使他们能够从增长中心新创造的就业机会中获得好处。事实上,阿巴拉契亚区域委员会的增长中心概念是中心地理论的翻版。增长中心被规划为一个地区的服务中心。在60年代末期,阿巴拉契亚区域委员会把非公路项目投资的绝大部分都投放在那些对未来增长具有较大潜力的增长中心。直到80年代初期,这种状况才有所改变。1983年,国会授权阿巴拉契亚区域委员会对60个最贫困的县提供特别援助。其目的旨在帮助这些地区建立自来水供应和垃圾处理等公共设施,并提供就业岗位培训和技术信息服务。到1992年,参与贫困县发展计划的县数已达到117个,几乎翻了一倍。

总之,经过近30年的努力,阿巴拉契亚地区开发计划目前已取得了较大的成就。特别是,阿巴拉契亚公路网络的建设从根本上改变了地区交通落后的状况,并吸引了一大批工商业企业沿路建厂。同时,在联邦和州政府的有力支持下,阿

独联体经济一体化刍议

张养志

(兰州商学院 兰州, 730020)

1991年12月苏联解体后,原来的15个加盟共和国相继走上了独立的道路。截止1994年4月,除波罗的海3国之外,前苏联的12个加盟共和国均加入独立国家联合体(简称独联体)。随着独联体的建立,成员国之间的一体化步伐也正在加快。但是相对于其他地区,独联体国家间的经济一体化还存在着许多问题。本文试图从以下几个方面对其进行分析。

一、独联体经济一体化发展的进程

独联体的建立与前苏联经济改革的失败有着必然的联系,是苏联解体的产物。作为新的多边组织形式,独联体经历了“匆忙创建、激烈争吵、协商求同和相对稳定”等几个发展阶段。其间不断恶化的经济危机上升成为各成员国的主要矛盾。因此,在成立之初,重新实行经济一体化就作为一个迫切问题摆在了独联体各成员国的面前。独联体国家经济一体化发展的进程可以分为两个阶段。

(一)1993年前“独”大于“联”

独联体成立之初,各成员国都极力维护自己来之不易的独立,并设法扩大本国的权益。尽管独联体召开了多次首脑会议,签订了上百个协议,但多数协议都是议而不决,付诸实施的更是寥寥无几。与此同时,各国间的矛盾和纠纷此起彼伏,威胁各国社会、政治稳定的经济危机也在不断加深。最严重的一场经济战是俄罗斯1992年1月2日宣布放开物价引

发的,接着又爆发关税战和贸易战。有的成员国无视已签订的货币协议,单方面宣布退出卢布区。以往形成的经济联系被人为地割断,生产遭受严重的损失。

1992年5月在塔什干举行的各国元首第6次会晤中,仅有6个国家的元首到会,独联体各成员国之间裂痕增大,独联体濒临解体,危在旦夕。当时国际舆论认为,独联体已经“文明离婚”,而独联体内部也丧失了联合起来、振兴经济的信心。

独联体各成员国经济形势进一步恶化,人民生活水平每况愈下,加之依赖西方援助的计划一再落空,使各成员国政府内外交加,处境困难。官方的统计数据表明,1992年第一季度乌克兰、哈萨克斯坦、土库曼斯坦等国的通货膨胀率直线上升,均达到了双位数。此外债务负担也相当严重,独联体其他国家仅欠俄罗斯的债务总额就达到了1.3万亿卢布,相当于俄罗斯国内生产总值的10%。

更为严重的是,经济联系的中断给独联体各成员国造成了巨大的损失。众所周知,前苏联各加盟共和国间的经济联系盘根交错,相互之间的依赖性和互补性很大。然而经济联系的突然中断,使这些国家措手不及,生产急剧下降。据统计,独联体1992年生产下降的1/2和国民收入下降的1/3是由于割断的经济联系所造成的。

痛定思痛,独联体各成员国从1992年下半年回过来,

巴拉契亚地区经济也获得了较快发展。据美国一些学者的研究,在1969~1991年间,阿巴拉契亚各县收入增长约比相同条件的其它县快48%,人口增长快5%,人均收入增长快17%。其结果,阿巴拉契亚地区与其它地区之间的收入差距不断缩小。1965年,阿巴拉契亚地区人均收入仅相当于美国平均水平的78%,到1991年这一比例已提高到83%。

结论 从美国的经验中我们可以看出,缩小地区差距、协调地区经济发展是一项长期的艰巨任务。为促进地区经济协调发展,中央政府必须采取多方面的政策措施,对那些面临严重经济困难的地区特别是贫困落后地区给予援助,

以帮助它们发展经济,提高收入水平。中央制定的区域政策必须目标明确,要具有长期的观点。受援助地区的范围也不能太大,而且必须根据一些定量的指标来确定。援助资金的地区分配要兼顾平等和效率两个目标,既要照顾那些最困难的地区,又要相对集中力量重点支持那些具有较大增长潜力的地区。在援助方式上,中央政府应通过财政援助、优惠贷款以及社会信息服务等多种途径,帮助落后地区发展基础设施,提高人口和劳动力素质。同时,中央区域政策的实施必须具有法律上的保障。各项具体政策的出台和变动,都必须通过立法程序来完成,以保持政策的连续性和一贯性。