

王雅梅

欧盟国家对本国落后地区的发展援助政策及特点

内容提要 从世界范围看,对落后地区实施发展援助政策,已成为各国政府的普遍做法。欧盟国家在这方面进行了长期的实践,积累了许多有益经验。本文分析考察了欧盟国家对本国落后地区发展援助政策的主要内容及特点。

关键词 欧盟国家政府 落后地区 发展援助政策

在世界经济发展过程中,区域发展不平衡是常见的现象,而对落后地区实施发展援助政策,已成为各国政府的普遍做法。第二次世界大战后,随着欧盟国家经济的发展,区域差距日益突出,区域发展问题成为各国政府干预和调控的重要内容。分析考察他国的政策实践并从中总结出有益的经验,对我们正确认识和有效发挥政府的作用,加快西部大开发和东北老工业基地的振兴,具有重要的借鉴意义。

一、欧盟国家区域发展援助政策的主要内容

由于欧盟各国在历史、地理、资源条件、文化教育等方面的不同和在经济结构、发展水平上的差异,各国在解决区域差距问题和落后地区的开发上各有特点。但各国区域发展援助政策也有许多共同之处,它们主要包括以下内容:

1.公共投资。欧盟各国都很重视通过公共投资政策对落后地区给予特别的支持,并以此带动其他投资。在这方面,最为突出的是意大利。从1957年开始,意大利政府投资总额的40%投向落后的南方,同时规定国家参与制企业必须将工业投资的40%和新建工业企业的60%投向南方,1980年后将这两个比例提高到60%和80%。1985年南方促进会成立后,政府又明文规定,到1994年的9年里拨款120亿里拉用于南方开发建设,该数额相当于南方前34年的实际投资总额。法国的公共投资按全国人均收入的水平来分配,主要援助相对落后的地区,而巴黎等发达地区得不到中央公共投资援助。公共投资除了中央政府的财政支出外,

还包括各种专门援助落后地区的发展基金,如意大利的“南方发展基金”、法国的“地区开发基金”和“农村改革基金”等。

2.财政转移支付。实行分税制的国家都通过财政转移支付,增强落后地区政府提供公共服务的能力,保证当地居民能获得一定水准之上的公共产品和服务,同时通过改善当地的投资环境,提高企业投资效益,增强对资本和劳动力的吸引力。欧盟各国政府都把建立规范的转移支付制度作为区域发展援助的重要措施,不断增加对落后地区的转移支付。转移支付占中央财政收入的比重,丹麦、芬兰等国超过20%,德国、英国、西班牙、奥地利、挪威、瑞典等在10%—20%之间,法国虽不到10%,但也有较大规模。一些地处边远、经济特别落后的特定地区,如法国的不列塔尼、科西嘉等大区,意大利的特伦蒂诺、上阿迪杰等5个自治区,还可以得到中央政府的专项财政补贴。

3.投资补贴。欧盟各国通常采用投资补贴来鼓励私人企业对落后地区进行投资。英国1966年的“工业发展法”规定,在南威尔士等被划为援助区的地区投资,可获得相当于工厂设备投资40%的赠款。1968年又重新规定,对投资于特别开发区、开发区和中间区的企业分别给予相当于设备投资的44%、40%和20%的补贴。法国于1964年设立了“地区开发基金”,对在受援区内投资的企业,按投资额的25%补贴。对在农村和山区创办的新企业,政府还发放“农村特别补贴”和“山区特别津贴”。荷兰、丹麦规定在发展区投资的公司,可获得相当于投资支出25%的津贴。意大利政府为促进南方柑橘生产现代化,对农民购买所需机械

提供50%的补贴。两德统一以后,联邦政府为了鼓励和引导投资流向德国东部,对在该地区进行投资的所有私人资本都提供了一定的财政补贴。

4.就业补贴。提供就业补贴的目的在于稳定发展区的人口,增加该区域的就业。如1967年英国政府规定,在划定的发展区内,企业每雇佣一人就业,可获1.5万英镑的补贴。这项开支曾占到政府区域经济发展支持开支的2/5,1976年后开始削减。20世纪70年代后,针对欠发达地区农业人口不足和农业劳动力老化问题,法国政府采取了一系列措施稳定农村人口,其中之一就是建立奖金和补贴制度。1981年政府的新法令规定,在山区落户的青年可获得安家费81,000法郎,其他欠发达农业区为50,400法郎,平原地区为32,500法郎。

5.税收优惠。实行税收优惠是欧盟各国普遍采用的刺激对落后地区投资的重要工具。从1983年起,法国对在改革区,特别是在东北老工业区的新建公司和企业免征地方税、公司税和所得税3年,期满后仍可享受50%的减税优待。对在欠发达地区 and 老工业区的新建厂房、设备实行加速折旧。从1958年开始,为促进南方工业化,意大利政府出台了一系列措施,新办工厂,可免征10年所得税,新建厂房享受25%的补贴,买机器有10%的补贴。比利时政府规定,在就业区内如果创造新的就业机会,可获准全部或部分免征其公司所得税,就业区的设置限于结构性失业特别高的地区。在瑞典,政府对在北部的拉普兰等山区和北极边远地区的投资,补贴可高达投资总额的40%。

6.优惠贷款。向落后地区的企业或个人提供优惠贷款也是欧盟国家政府的一项重要措施。在1956—1965年期间,为了促进南方的工业化,意大利政府对南方的新建企业提供70%以上的优惠贷款。法国政府在1973年规定,凡到农村落户的青年,可享受各种低息贷款。为推行农业现代化的“开发计划”,1974年又规定同政府签订合同的农

场,可优先享受国家提供的低息贷款用于购买农机设备、新建和改建畜舍等现代化投资。为了鼓励企业在老工业区投资,创造新的就业机会,法国政府1978年设立了“工业自应性特别基金”,为企业提供巨额的“基金”低息贷款。在德国,对在重点资助地区投资的中小企业,银行提供低息贷款,同时政府对改善受援地区基础设施条件的项目也提供低息贷款。

二、欧盟国家区域发展援助政策的主要特点

欧盟国家区域发展援助政策的一大特色是其制度基础十分牢固,使政策的制定有法可依,政策的运作规范透明。

1.有明确的区域经济发展规划。区域经济发展规划的主要任务是根据各地区经济状况和发展趋势对其进行分类,对不同地区制定不同的战略目标,采取不同的政策措施。欧盟国家区域发展规划的重点是欠发达地区的开发和传统工业区的振兴。法国从20世纪50年代初就开始进行区域规划,把一些困难最大的区域划为“危急区”,1955年又制定了全国性的区域发展规划。英国政府在1946年制定了“工业布局法”,1960年开始明确实行区域规划,对其划分出的开发区、特别开发区和中间区,实施不同的政策。意大利政府制订的“南方发展计划”迄今已完成多期,目前正在执行2000-2006年度的“南方发展计划”。

2.发展援助政策的目标明确、有针对性。欧盟各国都根据不同时期的区域发展问题,制定出相应的、明确的政策目标。二战后,英国区域援助强调运用财政、金融手段帮助落后地区摆脱困境,鼓励企业到萧条地区去投资办厂,创造就业机会,近年来则将重点放在改善和提升投资环境上,以吸引更多的外来投资。法国在20世纪60年代,对其列为“优先”整治区的西部、西南部、中央高原、东北老工业区,实施了旨在促进经济活动和公共设施均衡配置的援助政策。针对统一后相对落后地区结构薄弱和人口外流的状况,德国政府实施了财政补贴计划,以平衡地区间的收入差异。各国区域援助的目标虽有所侧重,但很少是单一的,总的来说,主要是提高受援地区的就业率、经济增长率、居民收入水平以及社会环境质量。

3.拥有专门的区域发展援助机构。为了保证区域援助计划的有效实施,欧盟各国政府都成立了专门的组织管理机构,负责区域援助政策的制定和对这个政策的监督

实施。英国为促进落后地区的开发,专门设立了“苏格兰开发署”和“威尔士开发署”,政府授予苏格兰开发署很大的权力。德国从联邦政府到各级地方政府都设有专门负责区域政策的委员会。葡萄牙在其每一个发展区内都建立有区域计划委员会。

4.设立了各种开发基金。充裕的资金来源是政府实施区域发展援助的一个重要条件。欧盟国家建立了各种专门基金,用于对欠发达地区和老工业区的发展援助。意大利政府1950年设立了“南方发展基金”,后来根据实际需要,政府还一再增加该基金数量。1964年法国政府设立了“地区开发基金”,这一基金最先在西部和西南部实施,后来逐渐扩大到矿区、中央高原、诺尔-加莱、洛林、科西嘉和其他边远落后地区。该基金主要是资助在这些地区建立工业企业或第三产业经营活动的企业主。为了鼓励企业到老工业区投资,法国政府1978年设立了“工业自应性特别基金”,80年代初又设立了“工业现代化基金”,以推动企业技术改造和老工业区的现代化。

5.重视改善落后地区的基础设施条件。一个区域的基础设施水平直接关系到其竞争力,是制约其经济发展的极为重要的因素。但基础设施建设项目投资大,一般要在较长的时间内才能收到效益,难以吸引私人资金介入。因此欧盟各国政府对落后地区公共投资的重点是当地的基础设施建设,这不仅包括交通、通讯、能源等生产性基础设施,还包括教育、卫生、文化等社会基础设施。意大利政府在南方的投资,除土地改革的费用外,基本上用于基础设施建设。荷兰的里姆堡是传统产煤区,政府为扭转该区的经济衰退,投入了大量资金改善当地交通和发展文化教育事业,包括建立大学。德国政府在给予落后地区补贴时,特别强调发展基础设施,规定如果没有对生产性基础设施的投资,就不能得到联邦和州政府的促进费,一切促进资金都同项目挂钩。在德国政府对东部地区的巨额财政援助中,有相当部分是用于对劳动力的培训上。

6.鼓励地方和民间力量积极参与。区域发展援助的主体一般是中央政府,但单靠中央政府的作用是有限的。因此,欧盟各国在促进落后地区发展中,都非常重视调动地方各级组织的积极性和鼓励民间力量的积极参与。如法国在支持落后地区时采用签订“国家—地区计划合同”的方式,即由国家通过与相关地区单独签订契约的方式共同承担和实施国家计划项目,合同投资的60%由中央财政承担,其余由地方承担。这样既减轻了中央政府的财政压力,又调

动了地方政府的积极性,并使地方行动与国家意向保持一致。政府还同地方签署“文化教育合同”,以促进农村地方教育的发展。在德国,区域经济政策的具体内容由州来制定,联邦只起协调作用,在经济上予以资助,联邦提供地区经济促进费用的50%。由于地方政府也必须提供一半资金,因而就对政策实施的效益比较注重,在审批项目时也比较慎重。与此同时,欧盟各国都制定了一系列优惠政策措施吸引和鼓励民间资本到落后地区投资建厂,以加快落后地区的结构调整和经济发展,创造就业机会。

7.重视对中小企业的扶持。中小企业在欧盟国家经济中占有极为重要的地位,其数量占了欧盟国家企业总数的99.8%,就业人数占欧盟国家劳动力总数的66%,是提高区域竞争力和创造工作机会的重要源泉,对落后地区的发展有着特殊的意义。在这方面,德国、法国等尤为突出。为了使前东德地区经济迅速恢复和发展,德国政府采取的主要措施之一就是大力发展中小企业。法国的“地区开发基金”的发放对象主要就是在欠发达地区及边远山区创办工业企业、从事手工业和第三产业经营活动的企业。奖金和补贴按照新创造的就业人数发放,着重解决“再就业”问题。英国在落后地区的开发中,就采取了政府补贴、在企业中参股、提供咨询服务、鼓励技术革新等手段促进中小企业的发展。在老工业区,雇员少于25人的企业,可获得政府“区域企业补贴”。

8.形成政府区域援助的法律保障。欧盟各国都很重视制定和不断完善相应的法律法规,把区域发展援助纳入法制轨道。德国在《联邦基本法》宪法第72条中就明确规定“国家必须保持各地区人民生活条件的一致性”,此外,还制定了《区域整治规划法》、《联邦改善区域结构共同任务法》、《联邦空间布局法》等,作为区域发展援助政策的法律依据。英国先后制定了《特别区域法》、《工业布局法》和《地方就业法》等。自1950年以来,意大利为开发南方颁布了20多个法律。

参考文献:

- [1] 编写组《他山之石——国外欠发达地区开发启示》,中国林业出版社,2000年
 - [2] 赵颂尧、李春芳《国外开发借鉴》,甘肃人民出版社,2001年
 - [3] 丁忠明、孙敬水《国外欠发达地区开发的基本经验及启示》,载《世界经济与政治》2000年第10期
- (作者单位:四川大学经济学院)