

区域开发中的制度创新: 美国经验及其启示

谢 华

(陕西师范大学 历史文化学院, 陕西 西安 710062)

【摘 要】 美国在西部与南部区域开发中的制度创新有不同的内容与特点。研究美国区域开发中的制度创新具有较大的现实意义,能为我国当前所进行的区域开发提供一些有益的启示,节约我们的创新成本,从而实现区域经济较快发展。

【关键词】 美国; 区域开发; 制度创新; 启示

【中图分类号】 F061.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004- 2768(2007) 13- 0086- 03

区域经济开发是当今世界普遍存在的问题,也是各国政府宏观调控的一个重要目标。美国的区域经济开发始于 18 世纪末,止于 20 世纪末。一部美国经济发展史,在很大程度上就是一部不断开发西部区域和南部区域区域的历史,而区域开发史实际上也是一部制度创新史。美国在区域开发的进程中,不断地构造新的制度体系,以追求经济效益的最大化。正是这种不断进行的制度创新,才保证了美国区域开发能够取得较大成功。研究美国区域开发中的制度创新,能为我们当前所进行区域开发提供一些有益的启示,具有一定的现实意义。

一、美国西部区域开发中的制度创新

(一) 开发模式创新

这主要指的是美国政府对尚待开发的西部地区经济发展道路的特殊方式以及经济开发活动的典型特征。美国西部开发模式特点主要有以下几点:一是在土地所有关系和土地分配关系上,美国政府采取的是“先国有化后私有化”的方针,通过这一方针以及具体的土地政策的实施,美国政府在西部区域建立了具有浓厚美国特色的私有土地产权制度,为土地的市场化和土地的高效利用创造了条件,从而实现了土地开发制度的创新。具体内容包括出售西部国有土地,国有土地的出售推动了西部土地的早期开发;无偿分配西部国有土地;把土地的处理和土地的有效利用结合起来,土地的分配附有一定的条件,它标志着联邦政府的土地政策走向成熟;建立森林保护地制度以及其他类似的制度,防止对国土的破坏性开发。二是体现在城市功能上,美国西部城市大多是作为开发业的一个组成部分而兴起的,城市兴发展的早期往往具有某种单一功能,但是西部区域特殊的自然和社会环境很快促使其演变为具有综合性功能的城市,并且在区域经济中发挥着“增长焦点”的作用。三是大力发展交通运输业特别是铁路运输业,铁路成为西部经济发展的大动脉,促进了全国统一市场的发育,大大加快了西部开发的进程。四是经济发展道路具有多样性,这种多样性体现在产业选择和开发程序上、城市化道路上、开发方式等方面。这种多样化的经济发展模式为美国西部区域开发提供了巨大的活力。五是区域开发目标具有层次性,实行多目标逐渐递进型的综合治理开发。这方面的典型事例是田纳西河流域开发工程。

田纳西河流域开发战略规划的一个很重要特征就是设定多个目标,这些目标从时间上可分为近期目标和远期目标,从层次上可分为一级目标和二级目标,极大推动了西部区域经济全面发展。设定多重目标进行逐次开发,实际上是把开发工作作为一个系统工程来处理,它符合客观经济规律,具有一定的科学性。田纳西河流域开发工程基本上实现了原来设定的目标,从根本上改变了地区经济面貌,它的经验成为后来美国制定区域发展战略的重要依据。

(二) 科技开发政策创新

在西部大平原这个美国最重要的大农业基地的开发中,农业机械化和科学化以及科学种田方法的推广是提高农业生产力水平的最主要手段。但西部经济发展主要依靠的是工业,而工业的发展又与科学技术的推动息息相关。在战后美国西部经济的发展中,可以说较集中体现了“科学技术是第一生产力”的特点。20 世纪 30 年代发端于斯坦福大学及其周围地区的科技研究与开发活动,与 60 年代美国掀起的高技术革命,使得加州圣何塞市的圣克拉拉县变成了世界闻名的硅谷。高科技产业的发展又带动金融服务行业、房地产业、建筑业及零售业的繁荣。二战前还是农业城市圣何塞变成一个名列美国大城市第 11 位的高技术工业城市。硅谷高科技园区对工业创新和科研成果的孵化作用为美国西部乃至整个美国的经济的发展做了生动的示范。此后,美国各地相继建立了十几个类似的园区。美国的科技教育政策创新有着更加丰富的内容,其中有较大影响的主要有两项:一是赠地兴学,即通过土地的赠予和出售来解决发展高等教育所需要的资金,并为此颁行了法律来保障,如 1862 年和 1890 年通过的《莫里尔法》;二是建立专利制度,奖励科技发明与创新,以科技推进西部开发。

(三) 生态环境保护政策创新

在早期美国西部开发中,由于人们对生态环境保护认识不足,开发基本是在一种自发状态下进行的,因而对生态环境造成严重破坏。20 世纪 30 年代发生的“黑尘暴”以及田纳西河流域的洪灾等一系列生态灾难事件促使人们认识到保护环境的重要性。为此,美国政府采取了一系列保护生态环境、维持生态平衡的政策。首先,制定和完善生态环境保护法规,将生态

【收稿日期】2006- 06- 27

【作者简介】谢华(1971-),男,山西大同人,陕西师范大学历史文化学院博士研究生,研究方向:美国史。

环境保护纳入法制化轨道。其次,设置负责生态环境保护工作的专门机构,成立国民资源保护队,从组织上保证生态环境保护工作的顺利实施。再次,建立生态环境保护区,制定鼓励性的生态环境保护政策,进行地区综合治理。最后,建造防护林带,少耕或免耕,借以防风固沙,保持土地肥力,实现生态平衡等。

二、美国南部区域开发中的制度创新

(一) 法律制度创新

从20世纪60年代起,美国国会通过的一系列开发法案,如1961年《地区再开发法》、1962年《人力开发培训法》和《加速公共工程法》、1964年《经济机会均等法》、1965年《公共工程与经济开发法》和《阿巴拉契亚区域开发法》,为落后地区提供均等的发展机会,进行造血性开发,培植落后地区的成长机制。这些法案针对所有贫困地区,尤其是贫困地区集中的南部。《阿巴拉契亚区域开发法》采取的是修筑公路带动落后地区发展的开发策略。针对落后地区的农业危机和产业结构老化,《公共工程与经济开发法》采取扶持“经济增长中心”的开发策略。经济开发署强调跨州县的统一规划和综合开发,鼓励毗邻再开发区组成跨州县的经济开发专区,而且必须包括一个“经济增长中心”——具有良好经济基础和增长潜力的城镇,使之成为带动开发专区经济发展的龙头。经济开发署向它投入巨额基础设施建设赠款和开发项目贷款,把它建成开发专区的经济增长点。这样,它既可给再开发区的其他城镇作出示范,又可通过自身经济发展辐射周边地区。“经济增长中心”对资源贫乏的再开发区意义重大,因为通过开发专区的组织协调,它可与毗邻再开发区共享资源,实现开发专区内的资源优势互补。这里还应指出的是,美国的联邦体制决定其开发政策表面公允适用全国,实际上有明显的地区倾向性。例如对南部开发意义重大的《阿巴拉契亚区域开发法》,覆盖该地区13个州,北部只涉及马里兰和纽约州,其余皆为南部州,其实是一个南部区域开发法。

(二) 财政政策创新

在南部开发中,美国政府加大了资金投入。一是军事拨款偏重于南部,刺激了南部新兴工业发展。在整个二战期间,美国成为世界反法西斯同盟的军工厂,军事工业急剧膨胀,联邦国防预算开支庞大。美国政府适时地把发展军事工业同促进落后地区经济发展结合起来,有计划地在阳光地带进行大型军事、国防、宇航方面的投资和研究,同时通过贷款方式,吸引大批相关企业迁入南部和西南部区域。这一方面带动了阳光地带沿海城市的迅速发展,另一方面,使西南部内陆地区毗邻空军基地和飞机制造厂的城市迅速发展起来,并且在军事基地直接形成了许多新城市。二战结束后,这些军事工厂被联邦政府以极其低廉的价格出售给资本家,转为民用生产,极大地促进了该地区城市经济结构的根本改变,使制造业得到长足发展,成为当地龙头企业,为这一地区的经济起飞奠定了基础。二是财政补贴农业,通过价格支持带动了农业的巨大发展。二战前后,南部地区是落后的农业地区,农业在南部经济中所占的分量很重。因此,美国1933年颁布“农业调整法”,南部大部分地区从中获得实惠。据统计,从1933年“农业调整法”颁布起,到20世纪70年代初期,联邦政府仅在价格方面的补贴就多达1000亿美元,其中绝大部分落在了南部和西部的大农场主手中。财政对落后地区发展农业的支持,还包括联邦的农业抵押贷款。联邦政府对西南部落后地区农业发展的财政支持,不仅加速了该地区农业机械化和现代化的步伐,而且也促进了不合理的农业生产结构调整,使这一地区成为全美国重要的农牧商品供应基地。三是政府出资兴办公设设施,改善落后地区投资环境。兴办水利设施是公共设施的重要组成部分。河水泛滥,水土流失

严重,是制约经济发展的重要因素之一。联邦政府把兴办水利作为经济兴起的关键,为此采取了一系列措施。在联邦政府直接出资兴办公设设施的同时,还通过一系列优惠政策吸引私人资本到西部和南部进行投资。联邦政府在制定地区经济发展规划时指出:“公共投资的目的,在于吸引私人对特定地区经济发展进行投资,以便创造持久的劳动就业机会”。为此,联邦政府规定,对落后地区开办的私人公司,政府通过经济开发署等机构向他们提供长期低息或无息贷款,对固定资本提供的贷款可达该项资本总额的65%,对流动资本可提供100%的直接贷款。对落后地区投资提供贷款的私人金融机构给予高达90%的信贷保险。

(三) 人口和人才政策创新

19世纪美国以优惠的土地政策和自由移民政策吸引移民西迁,从根本上解决了西部开发所需的人力资源。同美国西部开发以优惠的土地政策等吸引大批移民的迁入一样,在西南部开发中,也通过一系列政策措施,以促进北部人口向南部移动。具体措施一是给迁移户发放迁移补贴费;二是制定落后地区的住宅建筑法,给迁移户补贴住房费;三是为迁移户提供就业培训费;四是为迁移户提供就业机会或信息;五是通过税收和信贷的优惠,鼓励资本家在南部地区投资;六是加大落后地区的教育投资。美国政府和企业在通过改善软硬环境,制定优惠的人才政策吸引外部人才的同时,也把更多的精力放在发展地方教育事业上。20世纪60年代以后,美国政府制定的区域开发法案的基本指导思想是:重视人才资源开发,注重培植落后地区自身的经济增长机制,为此美国各级政府每年投入大量经费用来发展地方的基础教育和职业技术教育,帮助落后地区通过“知识脱贫实现经济脱贫”。自60年代以来,美国出现了人口南移的高潮,大批科学家、工程师、专业技术人员和熟练工人从北向南迁移,寻找新的就业机会。70年代,由北向南迁移的劳动力达500万人左右。从全国各地区的变化看,1940年~1993年,人口的区域重心发生前所未有的变化。西部人口的比重由10.8%跃至21.17%,南部由31%增至35%,东北部和中西部呈下降态势,分别减少了7.3%和6.7%。人口的合理流动,不仅满足了西部、南部区域经济发展对人力资源的需求,而且扩大了消费市场,极大地推动了这一区域经济特别是新兴产业的发展。

三、美国区域开发中的制度创新对我国的启示

(一) 制定区域开发规划,实行区域开发政策创新,是实现区域经济平衡发展的有效措施

在美国西部、南部开发的整个历史中,美国政府出台了大量有关经济开发的政策法规,通过这些政策法规调动了地方政府、企业和公众的开发积极性,政府的政策成了推动经济活动、实现地区经济平衡发展的有效手段。随着我国经济体制向市场经济转变,以法律手段来协调区域经济关系显得愈加迫切。这就需要根据国情和区情,颁布关于区域经济发展的法律和法规。我国要在法律上确定区域开发的地位,明确开发的方针,要通过有关法规,明确界定中央政府和地方政府的权责范围,确保中央政府宏观调控职能的有效行使和地方政府积极主动性的充分发挥,这样才能使区域开发做到“有法可依”。纵观美国西部和南部开发的政策体系,可将其归为以下几类:一是优惠政策,例如土地政策。二是财政倾斜政策,包括税收政策和转移支付政策等。例如,美国在开发西南部落后地区的过程中,联邦政府向各州征收的赋税和返还的补贴差距较大,工业化的富裕地区向联邦政府上缴的税金比联邦政府返还的补贴要多一些,相反,贫困落后地区向联邦政府上缴的税金比联邦政府返

还的补贴要少一些。这样,联邦政府就把富裕地区的部分财富以再分配形式转移到贫困地区。东北部和中北部是联邦美元净流出地区,净流出最多的是密歇根、俄亥俄和伊利诺斯州。“大湖区(资金)的大规模净流出,相当于这个地区个人收入的6%”。三是导向政策,例如产业升级政策、科技开发政策与基础设施建设政策等。其中,交通、通信等基础设施建设是一个地区经济腾飞的基本条件。四是规范和约束政策,例如铁路管制政策、环境保护政策等。尤其是环保问题,不仅事关生活质量问题,同时是经济能否持续发展的重大问题。我们应借鉴美国西部开发中的那种“先开发,再环保”的教训,摒弃靠破坏环境来发展经济的做法,坚持走开发与环保并进之路。另外,我国区域经济具体情况与美国相比较为复杂,区域开发的任务也更为艰巨,这就给我们的政策创新提出了更高的要求。除了借鉴国外的经验,我们应该充分发挥自己的创新能力,大胆地进行相关政策创新,构建起中国特色的区域开发政策体系。目前应尽快出台一系列优惠政策,创造公平竞争环境,鼓励民众和企业到落后地区发展和创业。同时应树立机会均等与权益共享观念、各地区协调发展观念,应该实行有利于落后地区的税制,加大对落后地区的转移支付力度,解决区域开发的启动资金。

(二) 鼓励人口合理流动,实行人才政策创新,是决定区域开发成效的重要举措

在长达二百年的区域开发中,美国政府针对不同时期社会经济发展的具体情况与实际需要,适时制定、实施和调整了人力和人才政策,以满足区域开发对人这一最重要的生产要素的需求。目前,我国区域开发普遍面临的问题是人口密度大,普通劳动力过剩,高素质人才严重短缺。例如,在20世纪80年代,我国西部人口密度就已达22.9人/平方公里,远远超过美国的13人/平方公里的密度。同时,我国西部人口结构不合理,一方面存在大量农业和工业剩余劳动力;另一方面又缺乏大量适应经济开发实际需要的人才。这就要求各级政府从政策上加以创新,营造人才脱颖而出的制度环境。区域开发中人才问题的解决,一要靠外部引进,二要靠区域自身来解决。一方面,人才的引进取决于中央的政策,国家应出台一系列优惠政策,改善欠发达地区的公共设施和条件,大幅度提高紧缺人才的待遇,为人才创业提供一个良好的社会环境;另一方面,人才短缺问题的解决,应该主要依靠地方政府,依靠地区自身的力量来解决,这需要深化政治体制改革,为人尽其才营造一个公平、民主、竞争和开放的制度环境。同时,还需要大力发展落后地区的基础教育、高等教育和职业技术教育,培养区域开发所需要

各种人才。

(三) 以国情区情为基础,实行开发模式创新,是区域开发取得成功的主要途径

美国的区域开发并无先例可借鉴,其开发模式也是不断摸索自己走出来的。美国区域开发能够取得成功的一个主要原因,是其找到了一种适合本国国情的开发模式,这是美国西部、南部开发留给我们的基本经验。按特纳的说法,是“机制随环境之变化而不断地演变以适应之”。我国在区域开发模式的选择上,一定要充分考虑各个区域的现实情况,而不能简单套用某一开发模式。目前,我国的区域开发仍没有公认的模式可供借鉴,要根本改变欠发达地区的经济面貌,必须创造一种制度条件,充分发挥政府、企业和公众的创新能力,走出一条独具特色的经济开发之路。另外,美国的区域开发模式是在市场机制的作用下形成的,它包含着一些普遍性的经济规律,利用这些经济规律,能够产生后发优势,实现区域经济跨越式发展。美国区域开发模式的核心特征体现在它的土地制度上,即通过土地私有产权制度的确立来实现对土地的高效利用。我国的土地制度与作为资本主义国家的美国有着本质的区别。我们可以建立土地使用权流转体制,通过土地使用权的出让、转让、租赁、抵押等方式,来调动人们的开发积极性。美国区域开发模式具有多元性和开放性的特征,这是由区域的自然地理条件和社会制度决定的。我国经济欠发达地区幅员辽阔,各地资源条件差异较大,因此必须针对不同地区的不同情况,因地制宜,选择多样化的开发模式。总之,从世界范围来看,各国的区域开发是一个普遍问题,而缩小地区差距、保持区域经济发展平衡更需要漫长的过程。即使是美国的区域开发,也是经历了二百多年的努力和探索才取得今天的成就,但仍不能说其已经完全解决了区域发展不平衡问题。我国是一个发展中国家,各区域的自然条件和社会经济基础相差很大,实现区域开发目标同样需要付出长期的努力。

【参考文献】

- [1] 王春法.论美国西部开发模式[J].美国研究,1990(4).
- [2] 何顺果.美国边疆史——西部开发模式研究[M].北京:北京大学出版社,2000.
- [3] 周起业.美国的区域开发[J].美国研究参考资料,1986(6).
- [4] 黄贤全.美国政府对南部落后地区的扶植和开发[J].世界历史,2001,(5).
- [5] 陈宝森.美国经济与政府政策[M].北京:世界知识出版社,1988.
- [6] 李忠杰.西部大开发与东西联动[M].北京:中央党校出版社,2001.

(责任编辑: X 校对: Q)

(上接第71页)和互助机制的基础上,加大政府的调节力度,才能更好地促进社会公平,保障全体人民共享改革发展成果,建设社会主义和谐社会;才能从全局和战略的高度保护重要生态功能区,使中华民族繁衍生息的空间不断得到改善;才能更好地履行政府提供公共服务的职责,使各地区人民享有大体相当的公共服务水平,创造良好的生活环境和公平的起点。

【参考文献】

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议[N].人民日报,2005-10-19(1).
- [2] 曾培炎.深刻理解《建议》的基本思路,全面贯彻落实科学发展观[N].人民日报,2005-10-31(1).
- [3] 编写组.党的十六届五中全会《建议》学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,学习出版社,2005.

(责任编辑: X 校对: R)

On Establishing Harmonious Relation between Labor and Capital

SU Fang- guo

Harmonious relation between labor and capital is the micro foundation of harmonious society. This paper analyzes the connection between the harmonious relation and the competitive advantage of enterprises and puts forward the measures to set up harmonious relation between labor and capital, which should be realized before, after and in the process the labor contract is signed.

Expanding Intermediate Business of Commercial Banks in China

LIU Qing- yan

With the opening of China's financial industry, China's commercial banks are facing sharper competition. In order to survive in the competition, it is necessary for commercial banks to develop intermediate business which plays an important role. The paper analyzes the current situation of intermediate business in China and the causes of holding back its development and puts forward some suggestions to expand the intermediate business.

System Innovation in Regional Development: American Experience and its Enlightenment

XIE Hua

The regional development in America can be divided into two stages. The first one is market-oriented stage and the second one is government-oriented stage. In different stages, there are different features and contents in the system innovation of the regional development. Its study can be of practical meaning for the on-going regional development in China. It can shorten our innovation time, reduce the innovation cost and realize the leap-forward development of our regional economy.

Evolution of Transfer of International Industry and its Influence on World Economy

ZHANG Zi- ru, HU Hui

After the Second World War, the international industrial transfer has occurred four times, which promoted the development of the global economy and changed the pattern of the world economy greatly. Since the late 1990s, information technology and knowledge economy have been developing vigorously, which has initiated a new round of industrial transfer and will exert a great effect on the world economy.

Industry Concentration Degree and Competition of Trade Industry

YIN Xiao- hong, TIAN Xiao- geng

Market concentration degree of industry is an important factor to influence trade competitiveness. The paper makes a study of China's concentration degree of trade industry and the relationship between the concentration and competition. The concentration degree of industry in China is relatively low, which affects the competitiveness of industrial products.

Translated by Xu Rong