

英国区域政策与区域研究的动向

沈建法

(华东师范大学 上海 200000)

1 引言

英国是工业革命的发源地,是当代主要的资本主义国家之一。英国存在由来已久的区域问题,特别是南——北差异问题,因此,英国是最早实行区域政策的国家^{[1][2][3]}。随着英国经济的兴衰,英国的区域政策也在不断的调整,本文试图对英国的区域问题、区域政策及目前区域研究的动态进步初步探讨。在许多方面对于认识我国市场经济发展中的区域问题、研究制订区域经济政策有启发和参考作用^[4]。

2 英国南——北差异问题

英国南——北差异问题由来已久。早在19世纪就有人用“两个国家”一词来表示富人与穷人之间的社会差别。这同英国南——北差异问题紧密相关,南部相对富裕,而北部则相对贫穷。经济、社会与文化处于不断发展变化之中,大规模的变化往往同经济发展的长波有关。每个经济发展长波有一个经济扩张阶段,伴随一个收缩阶段。每个经济扩张阶段都有特定的经济增长型态、方式、组织、生产技术与消费型态,并伴随特定的社会关系和社会基础。经济扩张与经济收缩都有一定的空间表现,由此形成区域差异和区域问题。

1789—1825年工业革命期间兰开夏郡的棉纺织工业得到迅速发展。在19世纪中末期,北部煤田的重工业则发展最为突出。20世纪初新兴消费品工业、轻工业和金属工业则集中在西米兰地区。在二次大战后的经济扩张时期,英国米兰地区和东南部地区的发展最为显著。80年代中期以来第五次扩张时期,高技术工业和生产服务工业主要集中在M4和M11两条高速公路走廊。

地区失业率是英国表示区域差异的传统指标。Green^[2](1988)把英国280个地区劳动力市场区分成19类,据此研究英国的区域差异问题。

都市区主要城市的失业率一般较高。北部地区的失业率一般高于南部,比如,北部独立城市的失业率为14.28%,而南部独立城市的失业率为10.85%。就长期失业人员比例和失业人数与工作职位比例来说,则南——北差异就更为显著。北部地区均大大高于南部地区,造成上述差异的主要原因是北部制造业就业人数明显减少,但新兴的服务业又集中在南部。

3 英国的区域政策及其变迁

如上所述,英国存在着由来已久的区域问题,特别是“南——北”差异尤为显著。因此,历届英国政府制订了各种关于区域政策的法律、法案,以达到各地区平衡发展的目的。随着英国经济经历周期性的衰退与扩张,区域政策也在不断调整与变化^[1]。

英国制订区域政策开始于本世纪20年代末期。当时,面向出口的工业集中的地区由于生产能力过剩导致大量失业。1933年英国平均失业率为23.4%,落后的苏格兰地区为30.2%,威尔士地区则高达37.8%。当时,英国政府成立了一个工业调动局,资助失业工人到其它地区工作。到1938年,20多万工人得到资助。但这并未从根本上解决总数达300多万失业人员的问题。为此,英国政府在1934年和1937年制订了特别地区法,开始按照把“工作带给工人”的原则解决区域问题。二次大战之后,英国政府对经济的控制权大大加强。凯恩斯关于政府干预经济的观点也得到赞同。1944年发表的就业政策的白皮书促使政府实施充分就业政策。1945年通过的工业分布法引进了许多政策。其中包括对企业投资的贷款和资助,建立工业地产、工厂、为工业提供基本服务,以及对工业区位的控制。对工业区位的控制取得了明显的短期效果,1945年之后有大量企业迁往受资助的地区。其它的各项政策则连续执行了20多年。

英国区域政策的力度也多次收缩。一次是在40年代末和50年代,由于支付平衡危机和新上任的保守党政府一度忽视了区域政策。另一次是在1970—1972期间,政府换届以后,放松了工业的区位控制,各种资助也大大减少。由于经济衰退导致大量失业,特别是在受资助地区失业率达到30年来最高水平,区域政策在1972年再次受到重视。1974年上任的新政府坚持了这一政策走向。但是,70年代中期的英国经济正经受严重的支付平衡危机及通货膨胀问题,一系列反通货膨胀的政策使得投资活动大大减少,政府可吸引到受资助地区去的资本很少,这使得区域政策一时很难发生作用。1979年上台的保守党政府更加剧了这一趋向,工业区位控制大大放松,用于区域政策的支出也大大减少。

综上所述,英国区域政策在1970年以前是逐步加强的,在1970年左右达到高峰。英国政府用于区域政策的主要开支由1962—1963年度的22.2百万英镑增加到1969—1970年度的324.2百万英镑(1970/1971不变价格)。1970年以后,英国区域政策的力度逐渐减少,用于区域政策的开支占国民收入的比例由1970年的0.5个百分点,下降到80年代初期的0.25个百分点。到1984年,这一比例进一步下降到0.125个百分点。受资助地区的范围也逐步缩小,其人口占英国人口比例由1979年的47%下降到1982年的28%。用于区域政策的开支从70年代末每年的10亿英镑下降到1987—1988年度的4亿英镑。

上述趋势并不意味着完全放弃区域政策。目前英国区域政策的目标是更有效地减少就业机会的区域差异。另外需要强调的是,英国中央政府的许多政策起到区域自动稳定器的作用,对区域经济平衡发展有很大影响。通过中央政府的调节,有些地区为净贡献地区,有些地区则为净得益地区。比如,英国的国民保险、收入和增值税是在全国范围内集中征收的,而失业金及其它住房等补助金则是全国范围内按统一标准发放的。教育与医疗服务则基本上由中央政府统筹安排。据统计,英国50%以上的国民收入是通过中央政府实行再分配的。是西欧典型的高福利国家。在1982年度,英国最发达的东南部地区通过失业金有关的

渠道为其它地区净贡献了 198.6 百万英镑, 通过补助金有关的渠道提供的净贡献为 461.6 百万英镑。另一方面, 英国北部的苏格兰在 1982 年度通过失业金有关的渠道净得益为 32.3 百万英镑, 通过补助金有关的渠道则净得益 95.9 百万英镑。另一方面, 中央政府财政拨款也是地方政府的主要收入来源。在 1994—1995 年度, 英格兰地区各地方政府支出的 55% 来自中央政府的拨款。其余部分由地方政府自筹, 其中 20% 来自居民地产税, 25% 来自商业税。居民地产税的征收是根据住房市场价值计算的。以斯温西市为例^⑤, 居民住房按 1991 年 4 月 1 日的市场价值分为 A—H 共 8 类。住房价值在 3 万英镑以下的为 A 类, 一般为一室一厅的套间。1995、1996 年度征收地产税 287.75 英镑, 其中 43.27 英镑为市政府税, 218.99 英镑为郡政府税, 25.49 英镑为警察局税。住房价值在 24 万英镑以上的为 H 类, 一般为独立的花园洋房。1995、1996 年度征收地产税 863.22 英镑。低收入家庭和学生可免于征收地产税。

在区域政策方面有两个新动向值得注意。第一是鼓励在受资助地区建立新企业和小型企业。小型企业目前受到政府的极大重视。在英国, 约 1/4 的制造业工人在 200 人以下的小型企业工作。由于在 80 年代衰退期间, 大型企业逐步减少, 小型企业成为重要就业门路。另一方面, 英国小型企业比例大大低于美国和日本, 因此被认为具有极大的发展潜力。但是, 受资助地区在发展小型企业的条件方面往往不如发达地区, 因此发展小型企业对受资助地区的贡献是有限的。

英国区域政策的第二个新动向是建立“自由企业园区”和“免税港”。这一动向同保守党政府认为应减少政府对经济干预的政策有关。建立“自由企业园区”和“免税港”可以认为是对保守党这一经济政策进行试验。它们大多数分布在受资助地区, 因此可以认为是区域政策的一个方面。评价它们对区域经济影响的一个主要指标是其在区域内的企业提供了多少就业机会。如果没有建立“自由企业园区”和“免税港”, 这些企业仍然会建立吗? 调查表明, 75% 的企业仍然会在本郡营业, 只有 12% 的企业是因为有了优惠政策才得以开张。

4 英国区域研究动态

英国区域研究有长远的传统, 主要学术机构为英国区域研究协会、英国地理学家协会 (1996 年初该会同英国皇家地理学会合并)、国际区域科学协会英国分会。英国研究人员从事的许多区域研究是关于国外的区域问题, 如欧州联盟、非州地区、东南亚地区的区域问题, 这同其经济的国际化有关。

4.1 区域劳动力市场与就业研究

由于英国是一个资本主义国家, 政府收集的关于企业和个人的经济资料极为有限, 因此就业变化、失业率等成为区域研究的主要指标。如前所述, 英国区域政策的主要目标是在被资助地区创造更多的就业机会, 降低落后地区的失业率。在这方面值得一提的是纽卡斯尔大学城乡发展研究中心在 80 年代做的功能区域研究 (Champion 等, 1987)^⑥ 他们把英国分成 280 个功能区, 每个区是一个相对完整区域劳动力市场, 在此基础上, 他们分析了英国的区域社会经济结构及区域发展动态,

4.2 人口与劳动力迁移研究

这同区域劳动力市场与就业研究紧密相关。英国人口与劳动力具有高度的流动性, 每年约有 10% 的人口改变住址, 迁往其它地区。由于全国人口自然增长率接近于零, 人口与劳动力的流动对经济具有很大影响。在人口与劳动力迁移大军中, 大部分是为了改变居住环境而进行的短距离迁移, 但也有大量迁移是同就业有关的长距离迁移。许多就业人员为了提高社会地位和收入而更换公司和工作单位。人口与劳动力迁移研究为主要目的是分析人口与劳动力变化动态及其原因, 并用各种定量方法建立各种模型。

4.3 区域研究信息资源的开发

英国区域研究得到各种计算机信息系统的支持。比如, 英国经济与社会研究基金委员会在曼彻斯特建立了全国计算中心, 集中提供有关信息服务, 全国学术机构的用户均可免费使用。计算中心提供的大型数据库包括 1981—1991 年人口普查数据、各年劳动力调查数据等, 在社会、经济及区域研究中被广泛应用。

5 结 语

本文论述了英国区域问题、区域政策及区域研究的动态及趋向。在许多方面对研究我国区域问题有参考和启发作用。其中有两点值得注意, 第一是中央政府的财政政策及其与地方财政的联系起到区域发展自动平衡器的作用, 发达地区和不发达地区在住房、教育、医疗、交通建设等方面基本上受到平等对待。第二是区域研究信息资源的开发。通过全国计算中心集中管理有关普查和统计调查资料, 全国学术机构各地研究人员均可方便地利用这些资料, 促进了区域研究工作。

参考文献

- (1) Armstrong Hand Taylor j. Regional Economics and Policy. Philip Allan Publishers Ltd. Oxford. 1985.
- (2) Green A E. The North-South divide in Great Britain: an examination of the evidence. Transactions Institute of British Geographers New Series. 13. 179-198. 1988.
- (3) Martin R. The political economy of Britain's north-south divide. Transactions Institute of British Geographers New Series. 13. 389-418. 1988.
- (4) 张超, 沈建法. 区域科学论. 武汉: 华中理工大学出版社. 1991.
- (5) City of Swansea. Swansea Budget Special. No. 6. March. 1995.
- (6) Champion A G. Changing places: Britain's demographic, economic and social complexion. Edward Arnold. London. 1987.