

# 英国、法国老工业区经济转型的主要对策及启示

国家发改委国土地区所 袁 朱

## 一、老工业区的衰退与困境

1. 英国传统工业及其区域的衰退。进入20世纪,尤其是第二次世界大战后,英国传统工业发展迟缓,增长乏力,甚至停滞。采煤业不断萎缩,采煤量由1951年的2.23亿吨,降为1974年的1.09亿吨,1990年的8930万吨,并从1948年起开始进口煤炭。钢铁工业在世界上的位次也已后退。曾经繁荣一时的老工业区成了“萧条区”,如北英格兰、威尔士、苏格兰及约克郡等地。伯明翰是英国经济衰退区域与城市的缩影,在不到1/4世纪里,其命运发生了巨大变化,20世纪70年代以后,失业人口激增,1982年超过10万人,达到最高峰。

2. 法国老工业区面临的困境。一是传统产业衰退。随着开采时间的延长,煤炭储量日趋枯竭,开采条件日渐恶化,在能源结构不断调整的情况下,20世纪60年代以来,法国原煤产量逐年下降。1957年原煤产量为6000万吨,达到最高峰;1973年降至2911万吨,减产一半,煤矿工人由二战后的30多万人减到5万多人;1990年原煤产量为1289万吨,自给率不足1/2,成为仅次于日本的第二大进口国;目前原煤产量仅有900多万吨;预计到2005年法国矿井将全部关闭。洛林铁矿石品位低,含磷高,在大量高品位优质铁矿石涌入欧洲市场的冲击下,销路困难。1974年以后钢铁生产一落千

万方数据

丈,铁矿石产量1975年降至4000万吨,1983年更降至1600万吨;生铁产量1982年减至720万吨。二是失业问题十分严重。由于传统产业衰退,生产大幅下降,而劳动生产率提高,因此企业失业职工不断增加。例如,洛林煤矿,1985年职工人数为23799人,到1997年已减少到9493人。洛林冶金工人1975年已减为8万人,1982年再减为5万人,铁矿工人从战后初期的2.6万人,到1982年仅剩3500人。洛林地区1975~1982年间共裁减工业职工达5万多人,占全部工业就业人数的1/5,是全国人口外流最严重的地区。三是传统工业企业连年亏损。传统工业的国有经济比重占据重要地位。洛林地区国营钢铁企业连年亏损,1977年起,债务额超过营业额,1975~1982年间,亏损累计额多达140亿法郎,全部由国家补贴。自1987年起,欧盟要求所有成员国停止一切补贴,法国钢铁企业尤其是洛林钢铁企业大批倒闭。四是产业结构老化单一。20世纪60年代,以冶金、煤炭、纺织、造船工业为主的工业结构,受到新兴制造业快速发展的挑战,70年代以后,又面临着新技术革命的挑战,法国老工业区陷入严重的“结构性”危机,产业结构、产品结构、技术结构已不能适应市场需求。

## 二、经济转型政策的制定与实施特点

### (一) 经济转型政策的演变。

在欧盟国家里,英国是实行区域援助政策的

发源地,而经济结构改革、资源型区域经济转型则是区域政策的主线。早期的区域政策是促进劳动力由萧条地区向繁荣地区转移。第二次世界大战后,英国正式制定和实施以“鼓励企业向萧条地区迁入”为核心的传统区域政策,以解决采煤、造船、钢铁和纺织等传统工业集中的北部与西北部老工业区的失业问题,大力强调萧条地区的工业重建目标。20世纪80年代中期以来的区域政策与创造就业机会的联系更加紧密,特别是80年代末到90年代初,英国区域政策强调落后地区的自我发展,从注重吸引外来企业转向鼓励当地企业的产生和壮大,转向帮助小企业和鼓励企业采用新技术。

法国政府对老工业区实施的援助和整治措施历经30~40年演变,可分为两个阶段。第一阶段是改造传统产业及向结构调整过渡阶段。1966年首次提出整顿洛林冶金区,实现工业多样化,并实施了第一个“钢铁工业改组计划”,关闭某些生产效率低的铁矿,增加对洛林冶金区的投资,实行“合理化”生产。进入20世纪70年代后,政府采取了三方面措施,包括增加投资,扶助生产,推动企业现代化;关闭一些效益差而扭亏无望的企业;鼓励有竞争力并能创造新就业机会的企业主在老工业区投资,建立新的工业部门。为此,先后在1977年实施了“拯救钢铁工业计划”,1978年决定由政府接管冶金部门,1979年专门为老工业区设立了“工业自应性特别奖金”。第二阶段是全面的结构调整及重振阶段。在经济严重不景气的情况下,法国社会党政府修改了80年代初的经济政策,由扩大煤、钢生产的“振兴”计划转向实行“紧缩”政策,对国土整治和区域经济发展政策也做出调整,将重点转向严重危机中的工业区;还建立了两个新机构——部际工业结构调整委员会和适应工业结构专门基金,从行政和财政上确保处于困难中的工商企业的调整和恢复,资助工矿

业的技术改造和创造新的就业机会。1984年政府颁布的“工业机构改革方案”(或称“工业现代化计划”)涉及煤、钢、造船等传统部门及14个“振兴极”,其中洛林和诺尔-加莱地区被列为重点改革区(包括5个“振兴极”)。

## (二) 经济转型政策的特点。

### 1. 英国政策制定与实施的特点。

——主要目标是促进萧条地区的就业增长。由于传统产业在区域上较为集中,失业率的地区差异十分明显,因而几十年来,减少地区间就业机会的不平衡一直成为区域政策的首要目标。据估计,通过移入企业直接创造的就业机会,1960~1971年为19.7万个,1971~1981年为5.6万个,加上新建企业,1960~1981年间,萧条地区所增加的就业岗位超过60万个。

——财政与行政手段、鼓励与限制措施相结合的政策体系。传统的区域政策实施手段是法律、行政与经济干预并重,具体表现为:一是企业选址干预,采用工业许可证等区位控制措施;二是投资补贴,就业补贴等,引导企业向高失业区迁移。传统区域政策实施40年中,英国政府较频繁地使用限制工具,因为这不会增加政府的财政负担。在实施80年代中期以来的区域政策过程中,主要手段放在为有关地区企业提供非金融性帮助上。比如,第一种形式是为在上述地区投资的厂商提供“关于从出口程序、市场研究与规划到收回货款每一阶段的实务咨询”;第二种形式是为企业“在创新——包括研究与开发、技术转让、管理革新”等方面提供帮助和咨询;第三种形式是在环境和欧盟关于企业经营规则方面提供咨询。

——区域政策实施的计划性由弱变强。英国传统区域政策实施缺乏长远规划,尤其是区域规划。上世纪90年代初,英国区域政策显露出新的特征,政府积极鼓励地方政府制订区域中长期发

展规划,把本国政府和欧盟所给予的区域资助,纳入地区长远经济发展目标之下。

——区域政策制定和实施主体由单一层次向多层次转变。传统的区域政策完全由中央政府控制。1984年区域政策调整以后,英国政府开始注意发挥地方基层组织在帮助振兴萧条地区中所起的作用,区域政策由中央政府和地方政府共同制定,并由两级政府分级负责实施。再加上欧盟的区域政策,现实英国的区域政策来自三个层次。

——区域政策受政党政治左右,时强时弱。英国两大政党虽然都很重视区域问题,但在具体政策上有较大的分歧,工党更多偏向于政策干预,强调社会公平;而保守党则崇尚自由经济,更多地强调效率。一般来说,工党执政时,区域政策的作用得到加强,保守党执政时,则有所削弱。

——对地区经济布局产生了重大影响。大量资料表明,到20世纪70年代后期,区域政策对于消除英国地区之间的差别具有毋庸置疑的作用。1966~1975年,区域政策处于最佳时期,对缩小地区差别起着关键性作用,其间,受援地区占全国制造业的就业比例有所上升,失业率持续下降,1960年、1966年和1975年这些主要阶段区域政策的开始之年,地区失业率相对英国的平均水平一般都有下降。

2. 法国实施经济转型政策的行政与财政手段。

——将转型工作纳入国家计划,签署“国家—地区经济发展合同”。法国老工业区经济转型工作被纳入国家经济社会发展计划进行统筹安排,始终得到中央政府的高度重视和直接领导。如政府直接派员构建领导班子赴洛林地区指挥,为经济转型制定具体政策,从筹集资金到帮助职工培训等。老工业区经济转型作为法国国土整治的重要组成部分,一直有相应的组织与制度

作保证。20世纪80年代以来,计划化体制改革,国家通过签署“国家—地区经济发展合同”的方式,协调国家目标与地区目标。国家承担合同中“优先项目”的常年义务,取得资金分配的优先权。在治理老工业区的过程中,1984年分别同洛林和诺尔-加莱地区签署了“计划合同”,1984~1988年间,合同规定的项目投资额达40亿法郎,其中国家承担3/4。

——补贴和奖励优惠制度。在支撑法国国土整治与区域经济发展政策的主要财政资助手段中,有一部分是针对老工业区经济转型的,主要有以下几种形式:(1)地区开发奖金。发放对象主要是在矿区、中央高原、诺尔-加莱、洛林、科西嘉以及其他边远落后地区建立工业企业或第三产业经营活动的企业主。奖金额按投资性质和地区不同而异,并根据新创造的就业人数计算。(2)工业自应性特别基金。1978年9月设立,在实行“结构调整”的老工业区实施。目的是鼓励有竞争能力,并能创造新就业机会的企业在老工业区投资,国家为此提供巨额基金低息贷款。(3)工业现代化基金。20世纪80年代初为推动企业技术改造和实现老工业区“现代化开发计划”而设立。贷款发放形式有两种:一种是直接发放给企业,另一种是间接提供,即先按9.75%的利率发放给有关信贷公司,再由信贷公司给有关企业,利率为13%~14%。基金除部分由国家拨款外,大部分来自银行汇集的民间资金。

20世纪80年代初,政府对众多资助手段作了重大改革。一是简化手续,将名目繁多的补贴和奖金制度(包括国家和地方)一律改称为“领土整治奖金”。二是扩大地区分配奖金的权限。三是增加奖金受益者的好处,奖金由过去同投资和就业条件挂钩改为只同就业条件挂钩,并大幅度增加奖金发放额。四是扩大资助地区范围,老工业区被置于优先地位。

——税收优惠措施。按照政府规定,对老工业区的新企业免征地方税、公司税和所得税三年,期满后还可享有50%的减税优待;在洛林、诺尔-加莱重点改革区还设立无税特区。

### 三、经济转型政策的主要内容

(一) 英国对衰退区域与产业援助政策的主要内容。

1. 创造良好的软硬环境。首先,政府直接拨款在衰退地区兴建基础设施,改善交通运输、通讯条件,治理污染,改善环境质量,美化这些地区的外在形象。如伯明翰建设了自由港、国际会议中心,举办公园节等。同时,提高教育水平,进行技术培训,增强失业人员再就业的本领,为新兴企业提供合适的劳动力。此外,对这些区域实施经济支持政策(又称区域投资刺激政策)。比如,按照英国1996年工业发展法,在英国南威尔士和西南部等被划为援助区的地区投资,可得到相当于工厂设备投资40%的赠款。而对于那些投资高新技术的企业给予特别优惠的政策,可提供高达50%的资助,并可减免所得税、财产税。

2. 大力进行产业结构的调整。首先,对传统产业进行调整与改造,一方面,削减那些生产过剩、竞争能力差、没有发展前途的传统工业部门;另一方面,对一些传统工业利用新技术、新工艺加以改造,使其脱胎换骨,“再工业化”。其次,大力发展高新技术产业,从不同层次上对高新技术的多个领域有选择地重点资助,如制定了新产品、新工艺开发补贴政策、风险投资政策等。再次,大力发展服务业,以吸引剩余劳动力。

3. 放松政府管制,鼓励市场机制,倡导竞争,鼓吹企业精神。政府通过一系列行政、财政及金融政策,放松或取消国家控制与干预,强调市场机制,鼓励自由竞争,以调动生产和投资的积

极性。十几年来,英国政府废除了160多项对经济活动的限制规定,如取消最低固定佣金制度;取消了证券经纪人与证券批发商之间的分工;允许外国公司直接参加市场交易的活动;废除私人企业工人最高工资的限额及对产品价格的限制等。同时推行国有企业私有化,扶植私营部门的发展,把企业推到市场上去竞争,促使企业提高经济效益,政府只提供有利于经济发展的外部环境,而不干预其中。

4. 鼓励扶植中小企业的发展。在投资方面,政府制定了《企业扩张计划》,为中小企业提供资本和技术咨询。在金融政策上,增加对中小企业的开业贷款额,为小企业筹借外部资金。在税收政策方面,减少所得税、投资特别税、法人税及附加税、资本让渡税、资本所得税等。英国政府的因势利导和扶植政策增强了中小企业的发展势头,20世纪80年代以来,英国每年新建的中小企业都在16万个左右,中小企业几乎占到全部企业数量的96%。

5. 大力吸收外资以重振衰退地区经济。为此,英国设立投资局,为外国公司在英国选厂和重新寻找厂址及在其他方面提供咨询和帮助。英国政府对投资者不作任何限制,而且一般以现金对投资企业进行补助,对于投资高技术的企业特别优惠,可提供高达50%的资助,并减免税收。几十年来,美、日对外投资的40%都投到了英国,韩国、德国、荷兰等国家的企业也纷纷到英国投资设厂,英国成了欧盟吸引外资最多的国家。

(二) 法国的政策措施和具体行动。

1. 缩减煤钢生产规模,大批裁员。淘汰技术落后、设备过时、管理不善、亏损严重的企业。大批裁员,以提高劳动生产率。将保留下的企业分期分批进行国有化改造,组建钢铁工业集团,使生产向最有竞争力的少数企业集团集中,如整个

冶金部门的生产逐步向犹齐诺和隆希洛两大冶金集团集中。20世纪90年代后期,欧洲钢铁工业进一步合并重组,法、比、英、荷、德等国钢铁公司最终组成了以Corus、Usinor-Cockerill、Arbed-Acceralia为首的三大钢铁集团。

2. 改造传统产业,实现现代化生产。改造素质较好的企业,大规模更新机器设备,促进高新技术在传统产业中的推广应用。20世纪80年代,法国以电子信息技术对传统产业进行改造,设立技术成果推广署,还设立了工业现代化基金,通过立法形式规定国家和企业研究与开发经费的递增率等。1984~1987年,政府为洛林冶金区提供大约300万法郎的现代化投资,用于犹齐诺和隆希洛两大冶金集团的技术改造和科研。

3. 大力发展市场前景看好的产业部门。有效地推动和促进电子、信息、通讯、化学及其制品、机械及运输设备等各种新型产业和高新技术产业,以及食品加工、木材加工等传统产业和服务业的顺利发展。主要措施有:(1)兴办高新技术园区。法国在其工业转型的重点地区,通常都相应地设立高新技术园区,用于吸引国内外投资者在园区内进行高新技术产业投资。如在洛林地区,就建有南锡和梅斯两个高新技术园区。(2)创建和发展新工业区。法国工业转型的重点地区,都辟有大量的新工业区,仅洛林地区就达60多个。新工业区地理位置优越,交通便利,基础设施配套,服务机构齐全,投资的软、硬环境条件均十分优越,从而能够对国内外投资者形成巨大的吸引力。(3)为投资者提供优惠的投资补贴。凡符合政策导向的产业投资活动,均可享受由政府提供的有关补贴和资助。如洛林地区规定,凡能够创造40个以上就业机会、3年投资达到4000万法郎以上的投资项目,即可享受1995年6月设立的工业和第三产业大项目基金提供的有关资助。

万方数据

4. 加快中小企业及手工业企业的创建步伐与发展速度。这是高效、快捷地增加就业机会,使下岗职工尽快得以重新就业的最重要途径之一。法国政府主要采取了如下措施:(1)为中小企业及手工业企业提供创业资助。凡符合国家和地区发展计划而新开办的中小企业及手工业企业,均可享受由国家和地区提供的创业资金补助。例如,在洛林地区,按规定,创建雇员不足15人的小型手工业企业,即可得到1万~2万法郎的创业补贴。另外,当企业的新设备投资达到3万法郎以上时,生产性设备可享受最高为设备投资额30%的地区补贴;服务性设备的补贴比例也可达到20%。(2)支持中小企业的技术进步。中小企业招聘具有大专以上学历的高级技术人员开展技术创新活动,可得到由地方政府按规定向中小企业提供的住宅补贴、高工资补贴和研究与开发经费资助。(3)创办企业园区。企业园区为培育和孵化企业提供必需的基础设施、生产手段和人力方面的良好条件。中小企业投资者可以在这里寻找合适的产品和项目,进行项目的可行性分析,完成从注册、试生产、组织销售到形成产业的全过程。园区为投资者提供厂房、场地和其他方面的各种服务,仅收取少量的费用,不足部分由政府补贴。

5. 积极引进外资和鼓励开发国外市场。在吸收利用国际直接投资方面,工业转型重点地区尤为活跃,成为法国吸引外资最多的地区之一。洛林地区近年来的外商直接投资每年都在50亿~60亿法郎以上,1994年达到66亿法郎,一年就创造了3937个就业机会。目前,在该地区的外国企业已达500多家,涉及40多个国家和地区。为吸引国际直接投资更多地流入法国,法国相继制定和出台了一系列有利于外资进入的优惠政策。外国投资者可以享受与法国国内投资者同等的补贴、资助等优惠。

6. 大力发展培训事业。放长假安排转型部门及其企业的职工参加有关培训,既是提高职工素质的重要措施,也是变相增加社会就业职位、减缓就业压力的一个重要方面。在法国,按照有关法律的规定,企业职工必须定期离岗参加培训。培训期间,职工可领取70%的工资,培训费用由企业承担。培训结束后,可返回原单位工作,也可以离开原企业另谋职业。政府采取增加拨款,减轻税收,加强职业培训等措施,保证老工业区“再工业化”的实现。由于措施有力,方法得当,从整体上看,法国在其工业转型过程中,尽管企业大量裁员、职工下岗,但并未由此造成严重的社会、经济问题。

#### 四、对我国老工业基地经济转型的启示

1. 纳入国家统一规划,研究制定优惠的财政、金融、税收和产业政策。老工业区经济转型必须纳入国家经济社会发展的统一计划,加强实施中央和地方两级政府行为,组织协调好经济结构转型所涉及的方方面面。由地方政府主持有关部门参加,共同组建专门权威的转型领导机构。促使老工业区转型资金在中央和地方财政预算中列支,专款用于支持城市基础设施建设、生态环境治理、社会保障体系的完善等方面,为经济转型扫清障碍,奠定基础。中央与各级地方政府应对老工业区有市场前景的产业和企业所需信贷资金予以协调和贴息优惠,研究制定切实可行的优惠的金融与税收政策,为接续和替代产业与产品的开发开辟资金筹集主渠道。衰退产业的调整是一项复杂的系统工程,需要针对各行业和各地区部署系统的战略,包括法律支持、体制改革、直接补贴、人力资源开发等多方面的援助。在产业政策的实施上应处理好主导产业的扶持与衰退产业的调整援助关系。我国的产业政策一直是主导产业的扶植政

策,而对衰退产业缺乏应有的重视。因此,应尽快扭转我国产业政策的缺陷,把衰退产业的调整援助作为产业政策的主要内容之一。在我国经济体制转轨、增长转型以及经济全球化与技术进步加快的急剧变动时期,将会有越来越多的传统产业步入衰退行列,衰退产业的调整援助应该是政府干预经济的主要内容之一。

2. 营造老工业基地经济转型的微观机制。政府的援助措施毕竟是外因,而企业本身才是衰退产业调整与老工业基地经济转型的内因。英、法衰退产业调整与老工业区经济转型较为成功,不是政府单方面的功劳,其中企业起了主导性作用。因而,我国在衰退产业调整与老工业区经济转型上的当务之急是通过制度创新,形成宏观宽松、微观有活力的经济转型机制。把国有经济战略性重组与传统产业调整有机结合起来。国有经济战略重组是我国经济改革中的一项重大制度创新,重组的目的就是国有经济退出一般竞争性行业,而这些行业也基本上属于衰退产业。因此,国有经济应退出这些行业,所获收益(如债转股、国有股配售、资产转让等收入)应主要用于对衰退产业的援助上,对衰退较严重的一些主要产业如煤炭、纺织、化纤、钢铁等行业,应以援助技术创新和人力资源开发为主,减少对企业的直接救济。同时,要大力发展机动灵活、制度上无所拘束的中小企业。

3. 注重使用市场经济手段来解决传统产业与区域的衰退问题。政府对衰退产业、衰退地区的支持、调整并不是说要限制和取缔市场机制的发挥,相反,英、法对衰退产业、衰退地区的调整援助都比较重视采用经济手段,通过市场作用的发挥,调动企业的积极性来达到预期目的。这实际上是利用市场机制来吸引投资的一种手段,它的效果也优于直接向衰退地区提供财政补贴或国

(下转第19页)

购有专门的企业完成,只要打几个电话就可以立即送来,按质论价,当面成交,用不着采购部,老板很容易就可以搞定。因此,企业可以继续保持家族模式。而保持家族模式,企业会减少内耗,充满活力,企业的道德风险和管理成本也会降到最低限度。

第七个优势:便于政府的管理。一个乡集中搞一个产品,一个县集中搞一个产业,从县长到乡长都是这个产业的专家。产业集中,也有利于产业规划和城建规划。例如,浙江许多乡镇都有专业化的、工业化的小区。这种专业化的工业小区,便于进行合理规划,便于提供各种社会化服务,也便于政府的协调和管理。

中国区域经济发展如何应对“入世”?笔者认为一个重要战略就是集中。把全部资金、全部资源、全部精力,集中在一个产业上。产业集中,大

家都是这个产业的专家,从书记、市长到镇长都是鞋专家、皮革专家。这样,市长、镇长也容易指导工作。由于产业集中,同种产品,知名度容易提高。知名度高了,其产品往往不要推销,而是商家主动找上门。因为这个地方批量大、品种齐全、价格低、知名度高,批发商都会主动往你这个地方跑,市场就打开了。所以,笔者极力主张一个地方集中把一两个产品做好。

每一个地方的资源是有限的,不要想着什么都做,应该把一个或几个做精做强,来面向全世界,在整个世界分工中找到自己的位置。我们这个社会是个分工的社会,在这个分工的社会里,是通过每个人、每个企业、每个乡镇、每个县的专,来构成整个社会的全;通过每个人、每个企业、每个县的专而精,构成整个社会的全而优。

#### (上接第16页)

家直接对衰退地区投资建立大型国有企业。因为直接的补贴容易使落后地区产生惰性,国家的大型企业往往难以与落后地区经济有机结合,带有一定的“嵌入”性质,所以对衰退地区经济的推动不十分明显。而在市场机制作用下,企业所作出的投资选择就可能比较有效地利用衰退地区的资源,增强衰退地区与发达地区的经济联系,从而推动衰退地区经济的发展。

4. 加强再就业培训,创造良好的外部环境。政府要改善衰退地区的基础设施条件和生态环境,培训失业人员,转变政府职能,为外来投资和当地经济的发展创造良好的软硬环境。及早出台对老工业区经济转型在土地等资源使用、外贸、工商管理、职业培训、下岗职工再就业等方面的优惠政策,改善经济转型的大环境。经济转型是

否成功的重要标志之一是下岗职工的妥善安置问题,要广开就业门路,集中分散结合,利用原有设施,组织各种专业技能培训。协调好资本援助与劳动援助的关系。既然衰退产业的淘汰和改变是不可避免的,那么在援助方式上,政府与其长期救济行将倒闭的企业,倒不如将宝贵的资金用于人力资源开发以及技术开发方面,提高人力资源的价值,尽早促使企业的物质资本和劳动力向新兴产业转移,减少对衰退产业援助和老工业区转型的机会成本。对有些产业可通过加大研究开发投入,进行产品创新来实现企业再生,而不是把有限的资金分配给每个企业,靠救济来养活企业,尤其对于零散型产业更要成立联合研究中心,上下游产业可组成共同体,这样更有利于提高效率。