

在发达资本主义国家首都地区发展中国家的 调节作用(以英国和法国为例)

С. С. Артоболевский

本文探讨了战后阶段大伦敦和巴黎及其首都区发展中国家调节中所采取的政策。分析了这一政策的有效性以及在苏联应用这两个国家所积累经验的可能性。

在战后阶段,许多资本主义国家在首都区及聚落区继续推行人口和经济集中发展的政策。推行这一政策一方面导致这些国家产生一系列社会问题和新建筑成本更加昂贵,另一方面使国家其他地区,特别是萧条地区和不发达地区在发展工业和整个经济以及结构改造中增加了更多的困难。

加强国家对经济,其中包括对地区性问题解决中的干预也触及到首都地区。所有调节措施都应有计划地在不同地域管理等级中实施。国家干预地区经济和社会问题的解决主要目的在于稳定资本主义制度。为此,国家力图在居民生活水平方面不致因地区比例失调造成尖锐矛盾,即力图首先解决社会问题。这也是西欧大资本主义国家在发展中一直坚持的发展方向。

英国和法国对首都区发展问题的研究表现出极大的兴趣。它们是发达资本主义国家中最大的国家,它们的首都是最大的城市同时也是国家的经济发展中心。与其他发达资本主义国家相比,英国和法国国家对经济(其中包括对地区性问题的解决)的干预所涉及的范围比较广。在这两个国家中,国家部门在经济中所占的比重比较大,占国家总产值的10%以上。实行国有化以后,国家部门在法国加工工业中的比重从18%增加到32%,主要是在国家的先进部门。英国和法国在解决首都负荷量和首都区稳定发展实现国家干预方面可以说是在资本主

市和农村;气候因素如气温和降雨量;土壤和地质状况、电、集中供水系统或其他供应的条件。

作者还指出,许多人将“适用”一词与发展中国家的小型建筑相等同,在那里,人们强调要适用于用户在建筑、支付、使用及保养方面的能力。雨水贮存技术应有利于贫困地区使用,提供清洁的饮用水以提高当地居民的健康水平。

然而,雨水贮存系统的使用特征及其规模告诉我们:“适用技术”一词的含义应该超越以上范围,这是因为:

(1)此项技术的适用性不应只限于“第三世界”或发展中国家,仅百慕大、美国和澳大利亚的使用例子就可作为参考。

(2)此项技术不仅适用于不发达的经济贫穷的国家,而且适用于任何国家。百慕大的许多豪华住宅、宾馆和公共建筑,新斯科舍的一些高级住房都使用了雨水贮存系统。

(3)此项技术的适用性就服务质量而言并非属于二等水平。这种非常规供水的服务水平可以与常规供水系统媲美。雨水贮存系统提供的水质常常超过其他水源,它提供的可靠供水量能够符合用户的支付能力和各项用水需求。

总之,雨水贮存系统的确是一项适用技术,在发达国家与发展中国家的许多地区,此项技术在提供可靠、安全用水方面正在起着日益重要的作用。

邹英林译自《Water International》14 (1989) 127—36, 白识英校

义世界内最成功的：从1951年～1981年30年间，大伦敦的人口减少了150万人，从两个首都迁出了几千家企业和机关。

英国和法国的各自作法可以取长补短：由于在资本主义制度下经济发展的历史比较悠久，英国在战争结束后立刻碰到的许多问题而在法国在10～15年以后才成为迫切的问题。大伦敦在1945年以后开始实施人口疏散政策，而巴黎在五十年代才开始。对比两个国家的情况从中可以看出，在地区社会-经济发展过程中，特别是首都区的发展中国家干预的有效性。

英国和法国的经验可能对苏联也有实际意义。当然，完全照搬英国或法国国家调节首都和首都区的政策是不可能的，因为社会-经济制度有着原则性的差别。在苏联应特别注意对莫斯科首都及首都区发展的调节，促进各种活动的分散。在研究解决这类问题的方法时，可以借鉴国外的经验，其中包括英国和法国的。首先这两个国家所制定的某些调节方法就颇有参考价值，其次中央、地区和地方权力机构之间在经济和社会领域内的权力分配也值得重视。第三，以这两个国家作为例子不难看出，首都和首都区在采取人口疏散方法的过程中，除了取得一些积极效果之外也出现了不少消极方面。

无论是在法国还是在英国，国家干预政策首先都是以疏散人口为突破口。采取经济和人口疏散政策已成为一项缓和地区间严重比例失调的任务，比例失调的尖锐化可能是酿成社会紧张的根源。

国家在试图拉平不同地区居民生活水平中是以“生活质量”这样的概念为依据的。但生活质量的定义不同，因此在分析生活质量时必须考虑收入（研究结果表明，尽管这个指标不应成为绝对化）、居住质量及其交通条件、社会和自然环境的特点、居民各种服务的保证。这两个国家在执行区域政策中，力图用一个指标补偿地区或城市的“损失”。在英国以高生活质量、优美的生活环境和较好的社会条件（相对人烟稠密的首都而言）为条件成功地将伦敦人吸引到新的城市中。

国家对不同居民组采取区别对待方式，例如退休人员和技术高度熟练的干部，他们对生活质量的要求是不同的。为了将退休人员从伦敦迁出来，将他们安排在西南地区的沿海地带——气候最宜人的地方。为了拉平经济自力人员生活水平在地区上的差异，就必须疏散经济，首先是工业。而且也只有这样才能保证地区的发展和新工作岗位的建立等等。

英国和法国政府在力图分散发展经济的同时，下大力气将非首都区建设成最富有吸引力的地区。广泛采用的方法是由国家出钱建设工业场地和大楼，然后出售和出租。将自己的企业迁移到萧条或不甚发达的地区的企业家将从中获得许多好处。由国家支付一部分建设和装备费用，规定加快折旧的日期，提供优惠贷款条件；除此之外，他们还获得欧洲经济共同体各种基金会的资助等。增加或保持就业人数这是获得各种资助的必不可少的条件。无论是在法国还是在英国，在区域政策上都坚持统一的地理原则：国家资助的数额随距离首都距离的增加而增多。在法国获得国家资助的地区是指巴黎盆地的边缘区，下诺曼底50%的地区属于这类地区范围。两个国家面积都比较小，按区域政策的集约性和方向性划分出5～6个地区等级。

关于解决首都及首都区负荷量问题有一套方法措施，其中包括限制性和鼓励性措施两类。在英国早在40年代（法国从1955年开始）建设或扩大任何企业都要得到政府批准（除了取得地方政权批准外）。要想在首都区建设新项目（或扩建）并能得到批准的话，就必须论证在这里建设的必要性。法国在1954～1955年间，在巴黎区新工业项目上马占34～35%，而到1962～1967年就减少到8～10%。法国从1958年起限制性措施扩大到机关；在相当一段时间

内（到1979年8月）这种限制一直在英国起作用。

鼓励措施包括对企业（和机关）和主要人员支付一部分搬迁费。从1961年开始，法国政府对从巴黎向外迁的物资和设备等支付60%的运输费，并支付干部教育补偿费。在英国从首都区任何部分搬出都将支付80%的搬迁费，如果有的公司迁到危机区如能建立一个新的就业岗位在1977年以前还可拿到一定数量的资助费（约8000法郎）。对非首都区实行各种资助措施之外还规定一些鼓励从首都区疏散的措施。特别值得一提的是在这两个国家所实施的“新城市计划”。英国在很大程度上就是按照这个计划成功地大量减少了首都的人口，从首都迁出了大量的企业和机关。人们普遍认为，鼓励措施比限制措施更为有效。在资本主义条件下，采取鼓励措施有助于国家影响各公司选择新的场地，将他们安排到所要安排的地区或城市。

对个别的经济、工业，甚至是生产部门国家采取区别对待政策。新的高技术工业部门（与其它大多数部门不同）继续在首都及首都区按部门规划方针（如英国的微电子学发展规划）接受资助。在资助新兴部门和生产的同时，国家还对公司承担由于使用新科技成果而冒的风险，以此鼓励新科技成果迅速得到应用。除此之外，在这两个国家中小的公司也能得到很多的资助，其中绝大多数是分布在首都及首都区，尽管他们的经济作用并不大，经济地位也不稳定。

国家鼓励建立小公司，特别是在新领域，把它们看作是加速科技进步的重要因素，它们具有很大的灵活性和效率高特点。在首都区创办小公司应给予特别注意，因为它们在这里容易被挤走。在首都区有许多有利条件：有比较多的能建功立业的技术干部，新公司容易拿到贷款，销售市场有保证和能获得信息及采用技术革新等条件。

首都区发展的调节由各级权力机构负责实施。中央权力机构负有极为广泛的权力。在法国由建设部及其下属的疏散委员会于50年代编制一个从首都迁出的国家企业和合资企业名单。从1961年起，新的建设项目上马得由国土整治和地区发展代表机关核准。在英国，工业公司从工业部获得建设许可证和大部分资助。有个阶段设有一个统一的工业和贸易部。伦敦内部的发展由环境部负责调节。国家部门的各部各公司起相当大的作用。

在这两个国家中地方政权有广泛的权力。在英国东南地区不久前还在工作的国家机构曾为企业和机关建设发放许可证，并提供了一定形式的资助，制订了地区发展计划。大伦敦委员会（建于1963年）由以主席为代表的92个（选举产生的）委员组成。该委员会下设17个委员会（以大伦敦委员会会员为首），他们的任务是从事有关住宅、交通运输、工业和就业问题、少数民族地位、规划以及妇女状况等方面的研究。在大伦敦委员会任职的有许多是“雇佣”的专家。1983～1984年的年度财政预算为34亿英镑。大伦敦委员会负责大项目的规划和发展战略的制定。它们制订的聚落发展计划在1976年得到批准。该委员会的活动可以超越他的职权范围：扩大城市的计划可以通过大伦敦委员会和位于首都附近城市政权机关协商实施，并负责为伦敦移民进行住宅建设。

在法国巴黎（伊耳德法兰西）是1961年第一个获得设立自己的“下层组织结构”的地区（其余地区是在三年以后）。从1976年起，在巴黎也和巴黎盆地一样，地区委员会和经济以及社会委员会开始工作。在巴黎上述两个机构拥有较大的权力（与其他地区相比），他们有权协调由国家公司和合资公司提供的地方意义的投资，参与市政服务事业的发展。从1960年起，巴黎地区专门的多学科研究委员会开始工作。

从1982年开始进行的行政管理改革赋予了地方政权机构更多的权力，他们拥有更大的行政管理和财政自治权，同时减少了中央政权对地方的监督权（因为权利下放）。现在地方委员会采用直接选举产生。（以前是由不同级别政权机构——议会和地方机构的代表所组成）。大

大扩大了它们在经济和社会发展领域的权利。政府委派的行政长官（实际拥有否决权）被专员所取代，而他们的权利也大大减小了。

一般来讲，地方政权机构负责解决与社会、保健、教育、旅游和交通运输等有关的问题。当然也不能过多地强调地区和地方政权机构的独立性，因为地方政权的大部分资金都是直接或间接地来自中央政府。

可以这样说，执政党越“左”对地方问题关心的越多，下放给地区权利机构的权限也越多。工党建立并发展了地区权利机构。撒切尔夫人政府大大减少了地方政权的权限，实际上压缩了地区政策的所有方面，并取消了大伦敦委员会。1986年前在法国执政的社会党政府却大大加强了政府对经济的干预，其中包括对地区问题的解决，但也扩大了地区和地方的权限。权利下放则是这两个国家共产党所一直坚持的原则。

政策目标与对地区问题关注之间的联系出自两个主要原因。其一，社会党和工党参加选举的人员大部分都是居住在有问题的地区。比如在大伦敦工党党员控制了大多条件比较差的内地，而保守党党员领导的地区大多数都是条件比较优越的外向地区。在大伦敦委员会工作的工党党员占多数，而在东南部其它地区保守党党员为主。其二，只有在分散管理系统中才能推行地区性社会调节政策，无论是工党党员还是法国的社会党党员都信奉这种方针。

当然不能把地区政策看作是客观的地域过程进程相脱节的。如果有许多好处促使各公司采取进一步地域集中的话，限制首都和首都区发展的尝试收效不会太大。但当从首都开始迁移一定居民阶层中包括技术熟练的干部，不迁移企业和机关以后，分散管理政策的成就就会扩大。有条件的居民阶层离开了首都寻求生活质量更高的地方。有一部分经济也随干部一起迁走了，但经济迁走的主要原因还是有自由场地的吸引所致。由于技术工艺的变化，企业对占地面积（以产品总额为单位）的要求增加了，许多企业和机关都力图尽可能扩大自己的地盘。在首都范围内扩大企业或机关往往实际上是不可能的。在国家的边缘地区有廉价剩余劳动力（其中包括妇女劳动力）对工业部门的吸引力增加了。

70年代在英国东南地区的经济绝对增长实际上停止了，而它在国家经济中的比重也减少了。从1959年～1975年间，由于首都工业向其它地区迁移创造了19万个工作岗位。实际上成功地控制了巴黎的增长。1955～1973年的18年间，从首都迁出3000多家企业，这就保证了其它地区为45万人创造了就业机会。这对接收地区尤为重要，因为这些企业大多数都是新兴部门企业。巴黎盆地就业人数增加速度减慢了。

国家和公司为随同企业和机关同时搬迁的主要人员创造了各种条件。非技术熟练的干部既不能从首都聚落搬出（因为没有资金购置或租赁昂贵的住宅，另一方面还得和当地工人竞争，同时各公司对他们也不感兴趣等），也不能在首都找到工作（大量裁减人员，特别是对那些没有技术的人员）。因此说，疏散聚落人口对有能力迁移新区的人有利。国家在疏散人口中对解决社会问题显然是注意不够，例如如何解决从首都迁出处境不佳的阶层。首都内区产生的危机使大伦敦委员会的处境更加复杂化：如果缩减他的财政条件，那就要扩大委员会的活动。若是提高失业者的生活水平，就要特别注意建立新的工作岗位，与少数民族状况相关的问题变得尖锐化了等等。

然而迁到不景气和不发达地区的企业和机关只有一小部分。他们大部分搬到东南部或巴黎盆地范围内：从巴黎迁出的企业有三分之二是搬到离首都200公里以内的地方，主要分布在塞纳河河谷或靠近个别交通干线附近。在划入巴黎盆地的地区靠分散管理工业就业人数迅速增加。

战后阶段，大多数发达的资本主义国家，（其中包括英国和法国）首都和首都区的功能

发生了很大的变化。它们越来越多地变成加工工业和其他经济部门管理中心，从而取代了生产功能，在这里继续推行服务行业集中化。1961年，在大伦敦加工工业就业的人数占总数的33.5%，在服务行业就业的占34.7%，1971年分别为27.1%和40.8%。各公司都从首都（或首都区）迁出大量的生产部门，留下来的一般只是总部、科研和广告推销部门以及稀有产品的生产部门。于1954~1971年间迁出自己附属部门的3000家公司中，76%留下总部，46%留下一部分生产部门。留在首都的主要是一些要求靠近科研基地或熟练工人的生产部门。业已建立起来的英国和法国公司的一定的地域模型应用到加工工业：首都负责科研和管理，其它地区（其中包括边缘区）的职能则是生产。这样做无论是对私人公司还是国营公司以及合营公司都将适用。例如位于首都或东南区的总部和一些科研单位，尽管这些公司在首都区没有生产实力。

机关从首都和首都区往外迁移的积极性没有企业外迁积极性高。所谓机关一般是指国家机关和科研机关。迁出的科研机关多半是与应用研究有关的部门。在法国以分散的科研机关为基础建立了各种科研-工业联合体：图卢兹地区的航空航天联合企业，格勒诺布尔地区的核工业联合企业，布列塔尼的电子和远距离通讯联合企业。在图卢兹或其附近设立了国立高等航空学院、国立民用航空学院、国立宇宙研究中心部、国立科研中心实验室联合企业。位于上述地区的科研单位招来了许多工业公司。

因此，国家在调节首都及首都区发展的同时，应特别强调对首都区经济结构的重新调整，尽量从首都区迁出企业和机关，使其在首都区存在未有重要经济和政治理由。

与此同时，国家还应尽量调节首都区内部人口和经济的布局。几乎在战后的整个阶段，国家政策的重点都是放在首都人口的疏散上，而在首都区范围内，是疏散中心区的人口。两个国家建设新城市的规划和英国扩大城市规划促成了这一目的实施。在巴黎盆地发展计划中规定减少地区对首都的依赖性。在国家的鼓舞下各公司从自己的经济利益考虑，将自己的活动（或部分活动）转移到首都的邻近地区和新城市。有保证的居民阶层都已从首都，特别是中心区迁出来了。国家所提出的目标均已达到。

然而，人口和经济从首都及其中心区迁出也带来一些不良后果。这在英国特别明显。伦敦的中心集中了许多处境不佳的阶层（大多数为“有色的”外侨），而企业和机关的迁出导致失业人口激增，对居民的服务减少了，社会问题尖锐化。1978年，国家不得不采取城市内部（包括伦敦许多地区）发展特殊法规。为了城市内部的发展建立了专门的国家公司。即使是千方百计地缩小地区政策的现在的保守党政府也不得不将伦敦内部问题摆到日程上来。1980年6月划分出的“企业发展带”中有一个工业区位于伦敦船坞区。估计在这一工业区在最近的8年中将创建16000个工作岗位。计划这里将吸引来一些最新工业部门和服务部门。在这一地区投资也像在伦敦其它许多地区一样受到国家鼓励。即使在建立“企业发展区”中，保守党党员的兴趣与其说是发展聚落的内部地区，不如说是在显示非调节市场的优越性：这些发展区，按自己的性质属于不受国家控制的资本主义“绿洲”。很明显，新部门企业是按计划建立的，不可能为无技术的干部，特别是饱受失业之苦的干部提供大量的工作岗位。

对于法国来讲，首都中心部分的危机问题并不十分尖锐。尽管如此，在最近几年中失业率也有所增加。在巴黎发展计划中提出了减少经济和社会种族隔离、改善老居住区的条件和发展社会交通等措施。换句话说，巴黎的快速疏散和“自我疏散”在法国产生了不良的影响。在这两个国家中采用这类疏散方法结果导致新型有问题地区的产生。

最后应当指出，首都和首都区发展和调节问题无论是在法国还是在英国都是在有经济地

区域政策与区域经济

С. Б. Лавров

本文以联邦德国的材料分析为例。在联邦德国，社会—经济发展在空间上是不平衡的，这种不平衡正在不断加剧并将长期存在。本文试分析在这个过程中某些因素所起的作用。这些因素主要有：新兴的科学密集型产业与传统产业的关系；国家和垄断集团在区域政策机制和目标上的差异；军事工业生产综合体的布局；各阶级的社会政治力量的地位。这些问题有着鲜明的政治—地理学和地球生态学的意义。

区域政策一般是指为减少某国国土上各个区域间生活水平及发展水平上存在严重差异而制订的综合措施。也有几个国家共同制订的跨国的大区域政策。经济一体化的资本主义国家集团就是一例。它力求使共同市场的各个部分相互协调，缩小贫困地区与整体水平的差距。在联邦德国，官方郑重申明的区域政策是“在全国各地创建平等的生存条件”，但实际上这个政策并未取得成效。

区分官方的区域政策与实际施行的国家—垄断组织的区域政策是十分必要的。前者不过于表示要修正地区间严重差异的官样文章，后者却是国家经济地域构成的主宰，决定了现存的生长极点，也决定哪些贫困地区仍将被弃如敝屣，而官方的区域政策是希望这些贫困地区的经济能够起飞。左右国家—垄断集团区域政策的主导力量是垄断集团及其党派，这些党派是代表大垄断集团利益的。因此，这个问题研究无疑带有政治地理的色彩。

每个联邦制的国家都有各自的行政等级划分。在联邦德国分为：联邦—州—社区三级。各州间冲突很明显，这些冲突反映了各州的党派构成。社会民主党控制的五个州与基督教民

理学家参加下开展了积极的研究。在战后，就这类问题发表了大量的文章和专著，专门委员会的报告和官方出版物。出版了一系列定期出版物。研究的范围既涉及到首都及其整个地区，也谈到首都区的个别地区和城市。首都区和聚落发展计划的本身就是对其社会—经济情况作了详细描述。英国在准备制订发展东南部地区发展计划过程中，公布了五卷计的材料（60年代）。对社会—地理问题特别关注，其中包括对处境不佳居民阶层的安置问题。

如果某一经济的或社会问题出现尖锐化，一般要建立专门的多学科委员会进行有效的研究并提出报告（报告中一般包括详细的统计附件和地图）。这类暂时性联合组织的效果如何需要进行专门的研究，然而从实用角度出发这样作可能是有利的。

1974年以后席卷发达资本主义国家的经济危机导致国家—垄断资本主义系统，其中包括地区政策领域发生很大的变化。在国家收入减少和财力不足、失业率普遍大量增加、大伦敦和伊耳德法兰西内部地区危机条件下，首都区和聚落的疏散问题并不十分突出。为了解决地区发展比例失调问题，就必须降低首都区负责实施科学—管理功能的相应部门的集中程度。在法国以分散管理取代集中控制，较多的权利交给地区政权机构。这是在国家社会—经济作用增长的条件实施的。在英国则是尽量减少地区政策的作用，地区政权机构所有的权利（东南区和大伦敦）或者转让给不考虑地方问题的中央机构或者转让给没有解决地区问题财力和可能的地方权利机构。

跃辉摘译自《Изв. АН СССР. Серия геогр. 》，1986，No 4