

# The Relationship between Reference CZT Two Types of Social and Economic Policy of the EU\*

Hui Luo<sup>1</sup>, Ruixiong Hu<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Business School, Hunan University of Technology, Zhuzhou

<sup>2</sup>Two-Oriented Society Resource Pilot Zone, Zhuzhou Government, Zhuzhou

Email: 1917513445@qq.com, 313282394@qq.com

Received: Jul. 26<sup>th</sup>, 2012; revised: Aug. 10<sup>th</sup>, 2012; accepted: Aug. 24<sup>th</sup>, 2012

**Abstract:** After the establishment of the EU, with the member states to expand, economic differences between member countries will continue to increase. In view of different economic foundation, the development of regional economic alliance members becomes the priority among priorities of economic policy in the European Union. Regional Development Fund of the European Union, European Cohesion Fund, The European Social Fund, European Agricultural Guidance and Guarantee Fund and Fisheries Fund become the major economic policy of the European Union. In view of CZT three-city economic integration with the EU reference, from the perspective of economic region, administrative division and CZT two types office, this paper discusses the basic characteristics of the policy of regional economic integration.

**Keywords:** European Union; Fiscal Policy; Changzhutan Integration; Regional Economy

## 长株潭两型社会与欧盟经济政策借鉴关系研究\*

罗 辉<sup>1</sup>, 胡瑞雄<sup>2</sup>

<sup>1</sup>湖南工业大学商学院, 株洲

<sup>2</sup>湖南株洲政府两型办, 株洲

Email: 1917513445@qq.com, 313282394@qq.com

收稿日期: 2012年7月26日; 修回日期: 2012年8月10日; 录用日期: 2012年8月24日

**摘 要:** 欧盟成立以后, 随着成员国的不断扩大, 成员国之间的经济差异也不断增大。鉴于不同的经济基础, 成员国之间发展区域经济联盟成为欧盟经济政策的重中之重。欧盟的区域发展基金、欧洲聚合基金、欧洲社会基金、欧洲农业指导和保证基金和渔业基金成为欧盟的主要经济政策。有鉴于长株潭三市经济整合与欧盟的可参照性, 本文特从经济区域、行政划分和长株潭两型办公室角度探讨区域经济整合政策的基本特征。

**关键词:** 欧盟; 财政政策; 长株潭一体化; 区域经济

### 1. 引言

欧盟(European Union)总部设在比利时的布鲁塞尔, 欧盟旗帜蓝底上 12 颗金星代表完美, 是文艺复

兴时期宗教画上的圣母后脑勺(小脑)的十二星冠, 是圣母玛丽亚的象征。十二星冠代表欧洲民族的完美统一。1993年11月1号, 万圣节这天, 《欧洲联盟条约》正式生效, 欧盟正式诞生。占整个欧洲 42 个国家的 27 个国家, 可以说整个西欧都在欧盟势力范围之内<sup>[1]</sup>。欧盟人口 5 亿占整个欧洲人口的 2/3, GDP

\*资助信息: 研究受到全国教育科学“十一五”规划 2010 年度教育部重点课题 DJA100318、湖南省情与决策咨询研究课题 2012BZZ34, 湖南省社科课题 11YBB134 支持。

16.106 万亿美元, 高于美国的 14.62 万亿美元。但是欧盟成员国之间经济差异很大, 希腊、意大利南部、西班牙北部、罗马利亚和葡萄牙的人均 GDP 只有欧盟平均水平的 1/2~1/3。随着长株潭经济一体化进程的加快, 欧盟的区域政策有不少值得我们借鉴和参考, 同构以促进长株潭的广阔领域的区域合作, 以更好地协调长株潭城市群发展: 通过财政政策工具促进长株潭工业区产业合作, 使财政政策在长株潭两型社会中一石激起千层浪, 发挥整体效果。

## 2. 欧盟促进区域协调发展的主要做法

欧盟区域经济政策需要一定的经济手段加以贯彻。欧盟区域经济财政政策主要通过财政转移支付手段来实现。其主要工具是结构基金(Structural Fund)和凝聚基金(Cohesion Fund), 主要包括欧盟的区域发展基金、欧洲社会基金、欧洲农业指导基金和渔业基金成为欧盟的主要结构基金经济政策<sup>[2]</sup>。

### 2.1. 欧盟区域经济财政政策工具

欧盟区域经济政策需要一定的经济手段加以贯彻。欧盟区域经济财政政策主要通过财政转移支付手段来实现。其主要工具是结构基金(Structural Fund)和凝聚基金(Cohesion Fund), 主要包括欧盟的区域发展基金、欧洲社会基金、欧洲农业指导基金和渔业基金成为欧盟的主要结构基金经济政策<sup>[3]</sup>。

#### 2.1.1. 欧盟的结构基金(Structural Fund)

结构基金于 1989 年 1 月 1 日正式启动。主要用于经济落后地区加强交通、能源、通讯、供水、环保等基础设施建设, 促进企业投资, 支持经济和社会调整, 更新教育和培训体制及促进就业等, 以缩小与发达地区的差距。近年来, 结构基金的额度一直占欧盟总预算的 1/3, 由各成员国按照国民生产总值比例缴纳, 并纳入欧盟财政预算统一管理<sup>[4]</sup>。

结构基金的援助对象为欧盟内的经济落后地区, 即人均 GDP 低于欧盟平均水平 75%以下的地区, 主要包括葡萄牙、西班牙南部、意大利南部、德国东部和新入盟的东欧国家<sup>[5]</sup>。欧盟规定, 结构基金对开发项目以财政补贴的方式进行援助, 但受援项目必须列入成员国的开发计划正式项目, 受援国政府必须向欧盟委员会提出申请, 并按比例承诺相应的项目配套资

金, 共同承担风险。

结构基金共分四项: 1) 欧洲区域发展基金(ERDF): 主要任务是改善基础设施、促进投资和支持落后地区的中小企业发展, 是四项基金中数额最多的, 基金额约占整个结构基金的一半; 2) 欧洲社会基金(ESF): 主要任务是提供职业培训和就业帮助, 以解决青年和妇女的就业问题; 3) 欧洲农业指导基金(EAGGF): 主要任务是为农村地区采用农业新技术、改进农业产业结构和发展非农产业提供资金支持; 4) 渔业基金(FIFG): 主要任务是促进渔业地区结构调整, 帮助渔民免受渔业生产萎缩影响<sup>[6]</sup>。

#### 2.1.2. 欧盟的凝聚政策(Cohesion Policy)

凝聚基金设立于 1993 年, 主要为欧盟共同倡议的环境项目和跨境基础设施项目建设提供资金援助, 或与之相关的技术援助, 支持力度可以达到项目总投资的 85%, 以加快欧洲网络体系一体化步伐, 从而强化欧盟内部的凝聚力和团结。

凝聚基金的援助对象为人均 GDP 低于欧盟平均值 90%的成员国, 覆盖的国家主要是欧盟最不发达的国家和地区, 目前包括希腊、葡萄牙、西班牙、塞浦路斯、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚。一旦某国的人均 GDP 达到欧盟平均水平的 90%以上, 则停止享受该基金。

#### 2.1.3. 使用效果

经过 20 余年的扶持, 欧盟落后成员国经济获得了较快发展, 成员国地区间的不平衡得到一定程度的改善。从 1988 年到 1996 年, 欧盟一类目标地区的人均 GDP 由欧盟平均水平的 64%提高到 69%。以爱尔兰为例, 人均 GDP 在 1983 年只有欧共体(欧盟前身)平均水平的 64%, 到 1995 年则接近欧盟平均水平的 90%, 在 2000 年人均收入为 22,660 美元, 是欧盟平均水平的 115.2%, 成功地实现了经济腾飞, 成为受惠于结构基金而得到迅速发展的成功典范。欧盟 2007~2013 年“七年规划”明确, 将其公共财政的 1/3, 约 3447 亿欧元投入结构基金。其中用于第一、二、三类目标区的资金分别占资金总量的 83%、15.8%和 2.5%。

## 2.2. 德国的经济政策

德国是世界上公认的区域协调发展做得比较好

的西方国家之一，其区域政策深受世界各国的重视和推崇，其主要手段是区域财政转移支付制度，包括财政性转移支付和收入性转移支付两大类。

### 2.2.1. 财政性转移支付

财政性转移支付，即横向财政平衡，是在各州之间进行财政转移支付，即财力强的州拿出部分财政收入“捐给”财力弱的州，使各州及地方的人均税收平衡。财政性转移支付是无条件的，覆盖范围包括整个联邦各州，所有的“富州”和“穷州”都必须参与<sup>[7]</sup>。

基本操作程序是：由联邦和州财政部门分别测算出“全国居民平均税收额”和“本州居民平均税收额”。根据有关评估制度将二者相比，确定哪些州为“富州”，哪些州为“穷州”，然后按照共同协商确定的平衡程度，计算出各富裕州应向贫困州转移的资金数额。具体做法有三：1) 法人税的分配。即将法人税按75%和25%的比例分为两部分，前一部分按各州人口数量的比例来分配，后一部分则专门用于支持弱州的财政。通过法人税分配，可使弱州的财政达到各州平均财力的92%。2) 税款转移。即人均税收较高的州将其超过各州平均水平102%~110%的部分上缴70%，超过110%的部分则全部上缴，上缴的税款按缺口大小分给穷州。通过税款转移可使穷州人均财政收入达到全国人均的95%。3) 联邦特别拨款。即最后不足部分由联邦财政提供。通过横向财政平衡，使财力强州与财力弱州之间的差距显著缩小。

### 2.2.2. 收入性转移支付

收入性转移支付目的是使各地区居民收入相对均衡。收入性转移支付是有条件的，覆盖对象主要是所谓“问题地区”，大体上分为三类：1) 经济发展水平相对落后地区(相当于欧盟区域政策的目标一地区)，划分标准是以乡镇为单位人均GDP低于整个联邦各州平均水平的75%，主要是统一德国东部的5个州(即原东德地区)。2) 结构衰退的老工业基地(相当于欧盟区域政策的目标二地区)划分标准是失业率高于10%、人均GDP低于联邦平均水平的地区，一般为结构转换较慢，经济明显衰退的老工业基地，如德国北部的鲁尔地区、不来梅市等。3) 各类边界地区(相当于欧盟区域政策的目标三地区)，包括地区与地区间、国与国之间的边界地区，划分标准是边界两边的经济

发展水平、民族和宗教问题的复杂性等，如德国勃兰登堡州与波兰交界地区。

德国对“问题地区”的援助绝不采取“撒胡椒面”的方式，而是按照《联邦改善区域结构共同任务法》的要求，通过一年一度联邦政府与各州谈判制定的“改进区域经济结构”联合规划，确定每年的援助重点和援助资金的安排，有重点地集中援助，主要手段是财政补贴，由联邦和州政府各出资50%。财政补贴的办法有两类：第一类是直接补贴<sup>[8]</sup>。如：1) 投资补贴。对落后地区跨地区销售其产品的中小企业给予补贴。2) 特定资助。主要给予工业部门结构转变较大的地区，以减轻结构调整带来的就业等压力。3) 低息贷款。对象为工商企业及原东德的自由职业者，具体事项由复兴银行承办，联邦政府担保，担保额度最高可达90%，期限可长达20年。4) 特殊折旧。主要针对老工业基地的企业改造，折旧费用可在本年度或4年内提取，额度可达生产成本的50%。第二类是间接补贴。指政府为改善地区基础设施条件而提供的低息贷款，主要用于修路、供电、供水、垃圾处理及工业用地开发等方面。近年来，这方面的投资呈不断扩大的趋势。

## 2.3. 英国的区域经济财政政策特点

早在1934年，英国颁布“关于设置一些特殊领域的专门法律领域的第一部法律，法律规定的义务和国家的措施，以促进这些地区的振兴。颁布“工业设计法”的特殊区域，将改变1945年在开发区，扩大援助范围，“该网站后颁布的就业法”的法律，行业法规和其他援助的方法，通过区域经济发展以保持稳定和政治支持的连续性，特别关注近年来以下问题：第一，加强中小型企业落后地区的税收政策和补贴投资促进小企业发展，提高经济落后地区的收入水平，并解决就业问题。第二个是免费的企业园区的发展。落后地区的政府执行公园的倡议，鼓励外国公司建立工厂，确保在公园和免税港的地位，通过经济发展解决就业问题。

1934年，英国设置了一些特殊领域的专门法律，其中包括关于区域经济振兴的第一部法律，通过强调法律义务和国家的措施来刺激这些地区的振兴。1945年启动工业布局法，采用了在工业设计特殊领域的更广泛的援助，其中包括政策所颁布的就业法和相关的

法律、行业法规和其他援助，以确保政治稳定和连续性支持，同时确保区域经济的发展。最近几年，特别关注以下几个领域：第一，加强中小型企业落后地区投资的税收政策和补贴，鼓励小企业的发展，提高经济落后地区的收入，另一种是发展自由企业园区，解决免税港问题。政府实施举措，以促进外国公司设厂，使工业园区确保工业园区和免税自由港的地位，通过经济解决发展问题和失业问题。

### 3. 欧盟经济政策对长株潭两型社会一体化启示

#### 3.1. 提高区域分布的经济效益和补偿机制

事实上，任何区域经济合作的结构，仍有优势产业的存在，一些地区可能有退出某些行业，而他们竞争性行业的方式，主要是在其他地区要借助新兴市场的优势和规模，以进一步加强在一些生产领域的产业优势在低价值的产品以及一些高附加值的加工产品中的应用，所以，这将极大的促进产品信息流的区域合作。这样做，将促使股份合作区域的利益补偿，并将使彼此的利益合作关系受到一定的影响。因此，区域合作的规则是利益共享和补偿的发挥，这将取决于他们是否已经取得了合作伙伴或利益的平衡，以达到多方共赢，赢或双赢需要的经济利益和补偿的区域分布一致机制。地方政府需要发展区域经济一体化的一般政策，以实现地方和区域利益之间的财政转移的转移，实现平等、互利、合作将是一个先决条件，这种合理布局将有助于该地区的各种利益的平衡。

#### 3.2. 区域经济一体化财政政策

欧盟一体化的经验也告诉我们，区域经济一体化的财政政策实施必须依托一定的政策工具。这种政策工具包括两种类型，一是体现为资金支持和政策倾斜的扶持政策，二是出于一体化的目标对区域内各成员所采取的控制政策。但在主权相对独立的地区成员之间，若失去“胡萝卜”措施的激励和诱导，“大棒”类的控制措施将难以奏效。第一，结构基金的援助水平与 GDP 的稳态水平及其初始值之间是正相关关系（见表 1），这表明基金的分配有助于落后国家达到自己的稳态水平；第二，表 1 的最后一列表明人均 GDP 稳态水平的标准差(25,192)低于 1998 年的水平(26,188)。

**Table 1. The European Union average level relative to relative steady state level and per capita structure fund**  
**表 1. 相对于欧盟平均水平的相对稳态水平和人均结构基金**

	(1) 相对于欧盟平均水平的 人均结构基金	(2) 相对 1989 年欧盟平均水 平人均 GDP	(3) 估计稳态	(4) GDP 差距 (3) - (2)
比利时	66	105	110	5
丹麦	50	105	113	8
德国	59	117	111	-6
希腊	150	60	63	3
西班牙	202	76	79	3
法国	73	111	107	-4
爱尔兰	688	69	90	21
意大利	187	102	102	0
卢森堡	88	150	168	18
荷兰	45	100	106	6
葡萄牙	416	62	69	7
英国	44	100	99	-1

以结构援助为由于结构基金主要用来增加落后国家和区域生产的资本密集度，并用更加现代的机械代替现有的工厂和设备，基金的其他部分用来增加当地劳动力的技术水平。这些方式都促进了生产率的提高和生产结构的改善。因此，考虑结构基金对各国向其稳态水平接近及其收敛方式的改变是合情合理的。欧盟结构基金改革前后的区域政策效果就比较能说明这个问题，欧盟结构基金的改革为各种措施的实施提供了充分的资金支持。从欧盟成员国对共同体区域政策的重视程度来看，没有结构基金和聚合基金等金融资源的扩张，共同体区域政策就不会受到重视，一体化只是画饼充饥<sup>[9]</sup>。

#### 3.3. 欧盟经济和金融领域的区域政策

制定了较低级别的经济程度调整，以平衡和纠正现有的经济发达地区在经济结构上的弱点。1980 年底，欧盟援助欠发达地区主要集中在基础设施建设上，以同样的原则，在发达地区的基础建设项目逐步移到欠发达地区进行。但在 1990 年之后，援助的目标开始针对支持欠发达地区的业务发展，并促进建立新的企业，通过在就业、投资等的赠款和补贴，促进落后地区创建新的业务。从理论上说，随着区域经济一体化的发展，要素自由流动程度加深，市场范围扩

大，一体化内部的收入差距应呈现收敛趋势。图1用泰尔指数，分别代表的EU(1)、EU(2)、EU(3)、EU(4)描绘了欧盟从10国到12国再到15国，最后形成25国的历次整合中区域差距的演变，从中我们可以发现，欧盟内部存在区域差距，但是区域差距在缩小。

欧洲联盟在1980年，经济和财政政策调整低结余发达地区，促进该地区在新一轮开展基础设施建设，造成经济周期的“乘数效应”，通过发展交通的十年，打破原来经济发达地区原有产业的平衡，使工业现代化移动着平衡。在1990年，欧盟区域政策对经济和预算的重点在于纠正经济发达地区的结构性缺陷，以提高经济增长率，特别是支持工业和商业的发展，我们希望，通过微观经济层面的交流，以促进创新和提高人力资源的质量，探索欠发达地区实现经济可持续发展的经济发展的可能性。产业、资源和区域协调发展基金或区域政策的协调将利益“覆盖面”人工分离，拓宽行政区域界线的地域市场，通过联合权力影响全球资源的分布和全球经济一体化，加强合作。

## 4. 长株潭两型社会发展的政策建议

### 4.1. 建立工业发展与财政政策工具的基金

长株潭地区应设立协调工业发展的基金，其内容包括为促进投资和贸易提供资金，设立研发创新基金，该基金包括在资金的基础上产生的利益和补偿机制，建立的合理区域分布的区域合作项目，协调工业发展资金，加强人才，培训和就业管理的风险管理。

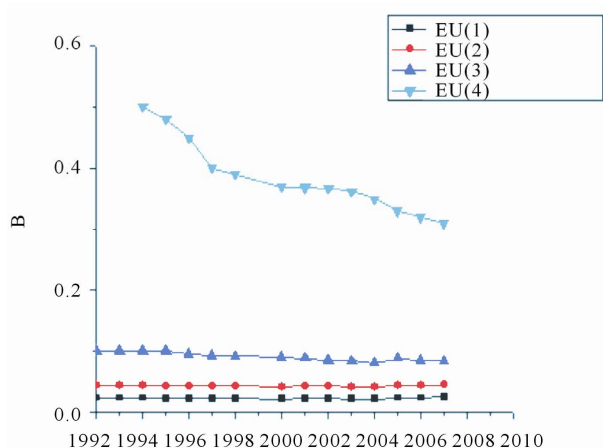


Figure 1. The EU regional disparity change chart  
图 1. 欧盟区域差距变化图

长株潭地区的工业发展基金可以在协调行业发展的基础上，可以减轻行业同构竞争的局面，发挥长株潭总的联动效应，而不是同类产品之间的区域内耗。这种内耗，明显缺乏统一的规划行政区域之间的密切关系，因此，需要一个简单的工具，使用财政政策。建立资金用于研究和创新，这可以加强长株潭创意产业发展。如广东省的珠江三角洲地区中创新是最重要的现象，但在长株潭一些大公司有一定垄断性质，行业地位妨碍创新的积极性。此外，为长株潭地区目前的交通基础设施，不能单单依靠在该地区的中央和省级政府的财政基础设施建设的投资，在未来需要投资中，需求由集中在城市向在农村地区的重点投资，转向投资的公共投资结构进一步调整，集中在投资在重点基础设施建设的投资，投资于公共设施和社会促进经济和社会协调发展，并重点强调在经济发展、生态建设和环境保护。根据多方面的支持，通过多年的发展，长株潭基础设施建设基本完成“品字”形道路网络骨架，但一个完整的系统，长株潭交通网络的有效面积的形成是一个非常重要的方面，机场、码头建设的各自为政，导致大量的交通设施闲置，低的产能利用率和财政资源的浪费非常严重，没有一个统一的区域发展规划。在该地区通过建立适当的项目资金提供财政支持，形成协调发展的区域规划机制是非常重要的。

### 4.2. 长株潭财政补贴政策协调投资政策

在长株潭两型办必须从市政府层面对上游产业的项目，如在冶金工业、化学工业原料协调，规范外商投资政策，而不只是协调土地政策、政策规划、统一开发地带，以避免官方政策或金融因素的干扰，避免恶性竞争和非市场的财政资源、土地的巨大损失。这些标准的指引，还设置了区域合作和部门之间的协调，实现资源的合理配置，根据实际情况，在该地区，区域合作和协调与发展基金将能够充分参与这个角色。当然，建立这个机制，政府的协调作用是至关重要，对于欧洲一体化的经验，我们是借鉴的。

### 4.3. 发展跨区域合作

欧盟的经验之一在于淡化行政概念，更多的着眼大区，强调跨区域(边境)合作，如德国、法国、瑞士

三国跨境的上莱茵河地区是欧盟跨国合作的成功范例，德国柏林—勃兰登堡首都区域则是欧盟跨省(州)、市合作的另一典范。长株潭地区三城市呈品字形分布，互相相距 40 公里，经济总量占湖南省的三分之一，战略位置十分重要。加快城际轻轨建设，融合区域合作。

#### 4.4. 加大对中小企业扶持

目前，制约中小企业发展的因素主要有三个：一是融资困难，这是中小企业发展的最大瓶颈；二是企业负担过重；三是缺乏创新和人才。针对以上制约因素，对中小企业特别是科技型、创新型中小企业给予相应的扶持政策。1) 专门为缺乏资金但有市场前景的中小企业提供低息融资和辅导服务；鼓励中小企业上市融资，并逐步培育风险投资基金、创业投资公司、私人股本基金、担保公司等多种主体满足中小企业发展需要。2) 为中小企业发展创造良好的发展环境。如在降低税收、用电成本投入阶段，解决其风险投资问题；政府给予资金补贴，帮助中心企业及时进行技术更新；对缺乏培训条件的中小企业，给其员工提供到大企业培训中心培训学习的机会。与简化法律程序方面为中小企业创造有利条件<sup>[10]</sup>。

#### 4.5. 加强人力资源和创新开发

人才是推动一个经济和社会进步的最重要的战略性资源，创新是一个国家兴旺发达的不竭动力。长株潭是湖南的制造工厂，但拥有专利不多，在知识经

济潮流中，这将成为制约我国发展的关键性因素。因此，加大对教育培训、科技创新等投入力度，提高教育、科技、研发经费占 GDP 的比重。借鉴德国的做法，重点在两个方面：一是充分发挥好科技成果孵化中心的作用，建立起大学、研究机构与企业之间的交流联系平台，促进科技成果在最短时间内转化为现实生产力；二是充分发挥好企业在技术创新中的主体作用，鼓励和支持大中小型企业建立健全研发中心，加大研发投入，努力开发一批具有自主知识产权的技术和产品，提高竞争力。

#### 参考文献 (References)

- [1] R. Michie, R. Fitzgerald. The evolution of the structural funds. In: D. A. Dyker, Ed., The coherence of EU regional policy. The European economy, Boston: Addison Wesley Longman, 1999.
- [2] 迪特尔·格罗赛尔. 德意志联邦共和国经济政策及实践[M]. 上海: 上海翻译出版社, 2006.
- [3] 马颖. 德国财政平衡的区域政策功能及其对我国的启示[J]. 中州学刊, 1997, 5: 17-22.
- [4] 李颖等. 欧盟的区域政策特点及其对我国的启示[J]. 经济体制改革, 2003, 5.
- [5] 刘玉, 刘毅. 区域政策研究的回顾与展望[J]. 地理科学进展, 2002, 2.
- [6] 贾恩卡洛·甘道尔夫, 著, 靳玉英, 译. 国际金融与开放经济的宏观经济学[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2006: 405-419.
- [7] A. Kreppel. European Monetary Union: Theory, history and consequence, 2012. [www.clas.ufl.edu/users/kreppel/euro.pdf](http://www.clas.ufl.edu/users/kreppel/euro.pdf)
- [8] 王倩, 许梦博. 欧盟区域政策及其对中国东北老工业基地振兴的启示[M]. 长春: 吉林大学出版社, 2007.
- [9] 李天德. 欧盟区域政策及其效应研究[M]. 成都: 四川大学出版社, 2003.
- [10] 祝宝良, 张峰. 欧盟地区政策[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.