

论美国政府的区域经济开发政策(1961—1981年)

黄贤全, 张科

(西南大学历史文化学院, 重庆市 400715)

摘要: 上世纪六七十年代是美国区域经济开发的高潮。在黑人民权运动等群众运动推动下, 美国政府实施了两类区域经济开发政策, 即全国性的《公共工程与经济开发法》和针对特定地区的《阿巴拉契亚地区开发法》, 二者的目标任务、政策举措、开发成效均不尽相同。以建设开发公路等基础设施为基础, 以培育经济增长中心为核心的区域开发政策取得了一些成效, 但美国地方主义把区域开发政策变成一场政治博弈与利益争夺战, 远未实现预期目标。

关键词: 美国; 区域经济; 开发政策; 地方主义; 肯尼迪

中图分类号: K712; F119 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2018)05-0182-07

纵观美国区域经济开发史, 区域开发政策肇始于建国初期的西部开发, 经历田纳西河流域综合开发, 1961年《地区再开发法》标志美国政府将区域经济开发政策由特定区域推广到全国范围; 而1981年里根总统关闭《公共工程与经济开发法》授权成立的11个地区开发委员会, 仅保留阿巴拉契亚地区委员会, 且拨款削减一半, 美国区域经济开发政策回归特定区域, 直至今日。无论是区域经济开发的社会关注度、政府投资规模, 还是开发范围、政策影响, 六七十年代都是一个高峰, 美国政府将其作为反贫困政策的重要组成部分, 国会与政府密切配合, 推出系列区域经济开发政策。因此, 本文着重探讨六七十年代美国政府实施区域经济开发政策的推动力量、政策举措, 并予评价。

一、推动美国政府实施区域经济开发政策的动力

美国五六十年代的社会思潮日趋激进, 从追求政治平等向经济平等发展。民众不仅追求民主正义, 而且提出经济正义的口号, 引导全社会关注美国的区域性贫困问题。

(一) 美国民众积极争取经济平等权利

五十年代的美国黑人民权运动、新左派运动和女权运动取得丰硕成果, 废除了种族隔离, 黑人与妇女获得政治平等权利, 资产阶级自由主义成为美国社会主流思潮。六十年代争取经济平等权利成为民权运动的主题, 民权运动领袖马丁·路德·金强调, 黑人平等自由权利不能停留于政治层面, 必须将其转化为经济平等, 有自由消费的能力, 必须争取黑人自由平等的经济基础, “必须把政治上的投票权作为打开经济机会大门的钥匙”^{[1]155}, 要求政府创造工作机会, 保障公平薪金收入, 能够过上体面生活。

收稿日期: 2018-04-28

作者简介: 黄贤全, 西南大学历史文化学院, 教授, 博士生导师。

基金项目: 国家社会科学基金项目“美国区域经济开发史研究”(16XSS005), 项目负责人: 黄贤全; 西南大学创新团队项目“东西方主要国家社会转型比较研究”(SWU1709113)中期成果。

六十年代初,美国民众争取经济平等权利运动的目标是敦促联邦政府解决贫困问题,具体活动有两种。一是发起社区草根运动,提振社区居民的自立与创业精神,激发社区活力。“全国福利协会”(National Welfare Organization)提出社区经济开发构想:政府在贫困社区投入引导资金,帮助居民创办企业,既能创造就业岗位,又能改善社区服务。二是鼓动分配革命,重新分配社会财富,并向社会底层群众倾斜。威利领导的“经济公平运动”(The Movement of Economic Justice)与“社区改革行动协会”(The Association of Community Organization for Reform Now)共同发起社会财富分配改革倡议:“社区居民通过广泛参与,显示政治影响力,实现社会财富的重新分配,为社会底层和工薪阶层谋利益。”^[2]鼓动中产阶级、蓝领劳动者和福利救济者行动起来,敦促国会改革税收、医疗和福利制度。

(二)社会舆论聚焦区域性贫困问题

60年代初美国跨入丰裕社会,小汽车和家用电器进入寻常百姓家。另一方面,按美国政府1963年统计,美国生活在贫困线以下人口多达3450万,贫困人口占18%^[3]。美国学者出版一批反映贫困问题的著作在全社会引起共鸣,如考迪尔的《坎伯兰:萧条地区实录》、哈林顿的《美国的另一面:贫困问题》等著作成为畅销书,揭露丰裕社会光环掩盖下的美国贫困现象,举国震惊。区域史专家埃勒概括了阿巴拉契亚地区的贫困状况:“阿巴拉契亚反映了美国社会突飞猛进时期的地区性文化落后,经济繁荣昌盛掩盖下的区域性贫穷,城市化运动浪涛拍岸下的乡村衰颓。”^{[4]3}

赢得二战胜利及战后经济繁荣,强化了美国自由主义者的信心,相信美国能够解决贫困问题,呼吁美国政府采取措施帮助贫困居民走出窘境。对贫困问题的成因,新政时期归咎于自由市场竞争体制造成的经济机会不平等;六十年代则认为,贫困居民的生存环境导致其缺乏市场竞争技能和乐观向上的进取精神,仅靠贫困居民个人努力很难走出困境,迫切需要政策鼓励与技能培训,因为贫困已经击碎了落后地区居民的美国梦,已经使他们与美国中产阶级的生活方式和价值观念渐行渐远。

(三)民主党人提出反贫困纲领

随着贫困问题成为美国社会关注的热点,各党派团体都提出了解决贫困问题的政策主张。共和党人仍相信市场机制能改善贫困居民的就业和经济处境,理查德·尼克松在1960年竞选共和党总统候选人时,针对民主党人承认美国仍有1700万人忍饥挨饿,抨击这些仅是“共产主义者居心叵测的宣传口号”。民主党人设想通过国会立法,授权政府实施扶贫开发政策^[5]。民主党人约翰·F.肯尼迪在竞选时表示,“假如我有幸成为总统候选人并当选总统,60天内将请求国会制定扶持西弗吉尼亚的地区开发政策”^{[4]54}。

肯尼迪总统尚未来得及实施反贫困计划即遭暗杀,林登·约翰逊总统对反贫困政策兴趣盎然,1964年1月8日向国会递交的国情咨文提出“向贫困开战”计划,并在同年全国党代会上宣称赞成小罗斯福总统的观点:“一个面临饥饿、无法找到工作、无法送孩子上学、不得不向匮乏低头屈服的人,不是一个拥有完全彻底的自由人。”^[6]次年6月,约翰逊总统在霍华德大学演讲时,把联邦政府推行的区域经济开发政策与美国黑人争取平等权利的努力相提并论,认为“我们追求的不仅仅是自由,还有均等机会。……不仅仅是法律上的平等,还有个人能力上的平等;平等不仅仅是一种权利上的平等和一种理论上的平等,而是作为一个事实的平等和一个结果的平等”^{[1]245}。因此,约翰逊总统的反贫困纲领就是,联邦政府大胆行使宏观调控权力,履行政府协调区域经济平衡发展的职责,为贫困地区居民营造平等的发展环境和就业机会,以期解决区域性贫困问题。

在五六十年来声势浩大的群众运动中,美国中低社会阶层不仅表达了自己的愤怒和利益诉求,而且提出解决贫困问题的构想,并参加社区行动,推动国会和联邦政府制定一系列开发政策。国会制定的区域经济开发法可分为适用全国相关区域的法案与针对特定地区的开发立法两大类,逐一论述。

二、全国性的区域经济开发政策

因二战后产业结构升级换代,传统的工矿业和农业等夕阳产业相对衰落,美国的夕阳产业区呈

现区域性经济萧条。因此,国会制定一系列区域经济开发法,如1961年《地区再开发法》及其补充立法——1962年《加快公共工程法》,是尝试性的区域经济开发法,实施时间短,投入资金少。1965年《公共工程与经济开发法》及其修正案,是最主要的适用全国的区域经济开发法。该法确定的开发目标是:针对区域性的长期高失业率和居民贫困现象,“联邦政府与各州合作,采取有力措施,帮助这些地区制定发展计划,资助公共工程和经济开发;联邦政府资金将用于建设支撑这些地区经济发展所需的公共工程和基础设施,改善当地居民和企业的发展环境,通过构建稳定的多样化的地区经济结构,创造新的就业机会,增加居民收入”^{[7]15}。该法明确以失业率指标作为入选开发区的条件,如地区失业率在上一年超过6%,而且此前三年平均失业率为全国的150%,以及贫困线以下低收入家庭集中连片居住的地区。根据该立法,美国成立了经济开发署主导区域经济开发策略,并授权成立区域委员会负责区域经济开发。

第一,经济开发署采取的区域经济开发策略。经济开发署(Economic Development Administration)是联邦政府依据《公共工程与经济开发法》建立的负责全国范围的区域经济开发的领导机构,它制定了四项开发政策。其一,以“差者优先”(Worst First)为分配开发资源的基本原则。经济开发署以区域为对象,把非常有限的联邦政府开发资金,首先划拨给最贫困地区,但不是用于解决贫困家庭的燃眉之急,它“瞄准的是重度贫困地区的社会经济发展,以编制区域发展计划为引导,以引导居民创业就业为保障,以划拨联邦扶持资金为支撑”^{[8]149}。其二,培育区域增长中心,将其作为解决区域性贫困和城乡发展失衡的关键性措施。根据五六十年代主流区域经济理论,经济开发署决定集中联邦政府的开发资源,建好区域经济增长中心;围绕增长中心组建经济开发专区(the Economic Development Districts),让增长中心充分发挥经济核心区的引领与市场功能的辐射作用,带动开发专区的生产要素流动,并为周边州县居民创造就业岗位,提供生产生活服务。经济开发署成立伊始就组建开发专区52个、增长中心80个。其三,立项建设公共工程与基础设施。经济开发署对审定立项的交通道路、职业教育、医院诊所、社区服务等开发项目,划拨项目预算资金的50%~80%,地方政府自筹其余的配套资金。其四,做好金融服务。经济开发署向开发区的新注册企业提供长期低息的固定资产投资贷款,额度最高可达65%,时间最长为25年,还为企业流动资金贷款提供担保服务^{[8]153,142}。

第二,组建11个地区委员会负责区域经济开发。《公共工程与经济开发法》制定的另一类区域经济开发政策是授权商务部长组建多个地区委员会,负责组织开发包括多个州的经济贫困地区。由于区域经济发展的责任、权利和义务三者都涉及联邦政府和各州政府,在美国联邦体制下,地区委员会的领导机构设置必然体现联邦机构和各州政府的合作,而且采用联邦与州之间的平等伙伴关系定位,地区委员会设两个主席,即联邦政府任命的代表联邦的主席与各州州长推选的代表各州的主席,两个主席完全平等,地区委员会的重要事项必须获得两个主席的一致认可。该法给地区委员会确定的开发任务是:实地调查贫困地区的自然和人文资源、劳动力状况、区域市场环境等制约地区经济因素,准确把握地区经济的优势与问题;编制地区经济开发方案,确定地区发展目标,制定年度滚动开发计划,拟定备选开发项目;制定特别开发方案,安排优先开发项目,解决区域经济持续萧条和居民失业率长期居高地区的迫切需要;分配联邦政府划拨的开发经费,协调各州政府筹集的配套资金,将其落实到具体的开发计划与项目上。

《公共工程与经济开发法》第五条规定了设立地区委员会的基本条件:地理空间毗邻;经济联系密切;区域文化同质;呈现区域性长期贫困,如区域性工矿企业衰败,失业率长期居高,居民贫困率超过全国1/3以上,文教卫生设施缺失,劳动力持续流失,地区人口锐减,区域经济停滞或负增长等^{[7]31-33}。联邦政府商务部根据该法确定的条件,在1966年设立了5个地区委员会,即四角地区、欧扎克地区、沿海平原地区、上大湖地区、新英格兰地区委员会。随后又陆续增设了6个地区委员会:西北太平洋沿岸地区、老西部地区委员会(1972年),西南边境地区委员会(1977年),中南部地区、中部地区、大西洋中部沿岸地区委员会(1979年)。1981年里根总统关闭了这11个地区委员会。

《公共工程与经济开发法》的执行机构是联邦政府经济开发署和 11 个地区开发委员会。虽然开发地区积极性很高,各个开发机构也制定了开发计划,但因国会开发拨款没有完全兑现,开发项目进展迟缓。美国学者埃斯托尔研究了上述 11 个地区委员会后得出结论认为,因《公共工程与经济开发法》拨款严重不足,“它授权组建的地区委员会没有足够的资金实施开发项目,大多数地区委员会没有发挥应有作用,到 1981 年关闭时乏善可陈”^{[9]93}。

三、针对阿巴拉契亚的区域经济开发政策

因阿巴拉契亚山脉纵贯南北、传统农业与采煤业为主体的经济结构、地区亚文化导致居民观念保守、外地业主控制了当地矿产资源等因素,造成阿巴拉契亚在 20 世纪前期陷入区域性贫困,1960 年阿巴拉契亚的肯塔基山区人均收入仅有全国的 60%。肯尼迪在西弗吉尼亚竞选总统时,对乡村衰败、村民贫困非常震惊,在上台后于 1963 年组建直属总统的阿巴拉契亚咨询委员会,负责为阿巴拉契亚量身定制区域经济开发计划。1965 年约翰逊总统敦促国会制定《阿巴拉契亚地区开发法》,设立开发领导机构“阿巴拉契亚地区委员会”,机构成员及运行机制与《公共工程与经济开发法》设立的地区委员会完全相同,强调联邦和各州政府联合开发,代表联邦的主席与代表各州的主席地位平等。因前者负责统筹联邦开发资金和仲裁各州分歧,实际上在委员会两个主席中居主导地位。该法确定的开发目标是:“为充满生机与活力的、产业多样化的、具有自身发展能力的阿巴拉契亚经济打下基础,为阿巴拉契亚地区居民发展提供广泛的社会和经济机会。”^{[9]69} 该法制定的开发策略有三个:集中使用政府开发资金,并投向有巨大发展潜力的区域经济中心城市;发挥联邦政府开发投资的杠杆效应,拉动其他社会资源向开发区流动;开发计划优先安排跨州间或跨县间的合作项目,充分发挥开发区投资建设的基础设施利用效率^{[10]23-35}。因此,阿巴拉契亚地区委员会主要实施了三项开发计划。

第一,建设阿巴拉契亚开发公路网。《阿巴拉契亚地区开发法》规定的首要任务是修建开发公路网,解决区域性闭塞问题。阿巴拉契亚地区委员会认为:“联邦政府投入巨资建设的开发公路能否发挥全方位作用,直接关系到阿巴拉契亚开发能否取得成功。便捷的公路交通网将阿巴拉契亚与全国有机地融为一体,可极大地改善阿巴拉契亚儿童上学、病人就医的条件,大幅增加居民就业选择的机会。因此,开发公路网在区域经济社会发展中的作用是无法估量的。”^[11] 该委员会希望开发公路网发挥两大功效:其一,美国州际高速公路往往绕过阿巴拉契亚山区或在此形成断头路,开发公路与其贯通,解决阿巴拉契亚经济社会发展的交通瓶颈问题。其二,改善以开发公路为主体的基础设施,把阿巴拉契亚建成投资热土。公路交通条件改善后,凭借阿巴拉契亚自然资源与劳动力优势,能吸引国内外投资者,在开发公路周边形成“开发走廊”。开发公路网设计为阿巴拉契亚公路主干道,双向四车道,同时建设连接阿巴拉契亚各县及社区的地方通道公路。阿巴拉契亚开发公路网的建设规模持续扩大,1965 年立法确定的总里程为 2 350 英里(3 782 公里),到 1978 年增加到 3 025 英里(4 867 公里)^[12]。联邦审计署在 70 年代初的审计报告认为:“阿巴拉契亚开发公路网的带动效果有限。它仅给居民就业增收提供了条件,并不能直接解决贫困问题,也没有吸引到大量工商企业投资入驻阿巴拉契亚。”美国国会向阿巴拉契亚的开发拨款分开发公路网与经济及人力资源开发(Economic and Human Development)两类,国会随即调整了阿巴拉契亚开发资金的分配比例,开发公路网分配的资金占开发拨款的比例由约 70%调至约 60%^{[13]307-308}。

第二,实施区域经济增长中心计划。阿巴拉契亚地区委员会按照增长中心理论,优先发展区域中心城市,使其快速壮大成为推动区域经济增长的引擎,发挥它对周边地区的辐射带动作用。该委员会还组建跨县市的开发专区,1965—1968 年设立开发专区 28 个,经济增长中心 125 个。它遴选经济增长中心城市条件是人口数量、产业基础和发展潜力,它在每个开发专区遴选几个城市为重点培育的经济增长中心,把经济及人力资源开发项目资金的 90%,集中用于建设经济增长中心城市的基础设施和文教卫生设备。阿巴拉契亚开发区人口的 80%集中分布在这 125 个增长中心城

市,但其面积仅占 12%^[9]。50 到 70 年代末,阿巴拉契亚地区委员会在 274 个县设有 300 个增长中心,覆盖近 90%的开发区人口。诺克斯维尔、亨茨维尔、格林维尔—斯帕坦堡、巴克哈伦、派克威尔等城市在经济增长中心政策扶持下,支柱产业茁壮成长,都发展成为区域性中心城市。

第三,实施教育与技能培训计划。《阿巴拉契亚地区开发法》把提升居民科技文化素质列为开发任务之一,政府拨款单列人力资源开发项目,并把居民素质与技能提升作为评价阿巴拉契亚开发成效的重要指标。阿巴拉契亚地区委员会实施的人力资源开发项目有三类:教育与技能培训、儿童发展、领导力与公民发展。阿巴拉契亚开发初期急需大批技术工人,人力资源开发的重点放在居民技能培训。1965—1970 年该委员会投资新建 700 所专业技能培训学校,70 年代又与地方政府联合创建职业教育示范学校,直接服务企业用工需要,采取订单式培训高级技术工人,如 1977 年创办了阿巴拉契亚铁道技术培训学校。据统计,1966—1978 年阿巴拉契亚地区委员会投入人力资源开发资金累计为 4.33 亿美元,其中划拨给培训高级技工项目的经费高达 3.33 亿美元,实施培训项目 1 578 项^{[10]94}。

四、对美国区域经济开发区政策的评价

美国各地积极响应区域经济开发区政策,千方百计跻身国家开发区,开发范围一度达到国土面积的 2/3;六七十年代联邦政府和地方政府向开发区建设提供资金 150 多亿美元,改善了开发地区的基础设施和经济社会环境环境,缓解了区域性贫困问题,但没有完全实现预期目标。

(一)联邦政府的开发拨款改善了经济落后地区的基础设施

国会制定的区域经济开发区立法,都授权联邦政府向开发项目投入资金。1961 年《地区再开发法》实施了 4 年,授权联邦政府拨款 3.94 亿美元,实际拨款 3.027 4 亿美元。1962 年《加快公共工程法》仅实施两年,联邦政府投资 8.426 3 亿美元^[14]。《公共工程与经济开发法》授权联邦政府向经济开发署的拨款,1966—1973 年累计为 78.35 亿美元,年均约 10 亿美元。《公共工程与经济开发法》经历多次修改,延长开发期限,但国会授权拨款金额却在逐渐下降,1974—1981 年累计仅为 45.5 亿美元,年均不到 6 亿美元,详见下表。

《公共工程与经济开发法》授权向经济开发署拨款统计表(单位:美元)^[15]

时间	公共工程和开发项目	贷款及贷款担保	技术援助和研究开发
1966	5 亿	1.7 亿	0.25 亿
1967—1973	不超过 8 亿/年	不超过 1.7 亿/年	不超过 0.5 亿/年
1974	不超过 2 亿	不超过 0.55 亿	不超过 0.35 亿
1975	不超过 2 亿	不超过 0.75 亿	不超过 0.75 亿
1976	不超过 3.125 亿	不超过 0.9375 亿	不超过 0.9375 亿
1977—1981	不超过 4.25 亿/年	不超过 2 亿/年	不超过 0.75 亿/年

国会对阿巴拉契亚地区的年均开发拨款,60 年代后期为 1.53 亿美元,70 年代提升到 3.15 亿美元^[16]。1965—1978 年,国会向阿巴拉契亚地区委员会拨款共计 34 亿美元,其中开发公路项目拨款 19.81 亿美元,地方通道公路拨款 1.15 亿美元,经济及人力资源项目拨款 13.37 亿美元;带动联邦政府其他机构和各州政府按规定筹集开发公路配套经费累计 13.99 亿美元,地方通道公路配套经费累计 0.78 亿美元,经济及人力资源项目配套经费累计 31.14 亿美元。这样,各级政府投入阿巴拉契亚开发公路网建设的资金高达 35.16 亿美元^{[10]45}。1965—1978 年,阿巴拉契亚地区委员会开工建设开发公路 1 711 英里(2 754 公里)、地方通道公路 680 英里(1 094 公里),完成工程量的约 60%。同时,建设连接阿巴拉契亚与周边地区的水上航道网,1972 年投资新建运河 80 公里,连接田纳西河与汤比格比河航道,可直达莫比尔市,这为阿巴拉契亚腹地新开辟一条便捷的出海航道,比通过密西西比河抵达墨西哥湾的传统出海水道,缩短里程 1 287 公里。

(二)推动开发地区工业发展与增加居民收入

区域经济开发的核心是培育支柱产业,经济开发署和其他区域开发机构都选择增长中心策略,设立工业园区,大力招商引资。阿巴拉契亚南部工业园成功引进一批金属加工厂、服装厂、电子电器企业,推动开发区工业发展速度超过全国水平。1958—1977年,制造企业注册数量增长率,阿巴拉契亚达21%,全国平均为18%;制造企业从业人员增长率,阿巴拉契亚达22%,全国为20%;制造企业附加值增长率,阿巴拉契亚为302%,接近全国平均数314%^{[13]271}。区域经济开发创造大量就业岗位,1965—1980年阿巴拉契亚新建工厂招聘员工40万个,60%的新建企业落户在开发公路沿线或工业园区^{[4]203}。根据联邦公路管理局测算:“政府公路投资每100万美元,能创造直接和间接就业岗位各3500个。阿巴拉契亚开发公路项目在1979—1980年创造直接和间接就业岗位各8000—10000个。”^{[10]52}迈克尔·布拉德肖选择阿巴拉契亚的12个开发专区作个案研究后得出结论:1960—1980年新增就业岗位,亚拉巴马州北部专区最多,达120%;西弗吉尼亚第四专区最差,为13%;大多数专区超过50%^{[9]72-73}。

新增就业机会提升开发区居民收入。1960—1980年居民人均现金收入,阿巴拉契亚由1267美元提高到7333美元,涨幅达478.8%;全国平均则从1646美元增长到8757美元,涨幅为432.0%;阿巴拉契亚居民人均现金收入占全国平均数的比率,从77%升至84%。可见,阿巴拉契亚居民人均收入的增长率高出全国水平。1970—1979年阿巴拉契亚最贫困的肯塔基州山区居民人均现金收入从2229美元升至5931美元;从占全国人均现金收入的57%升至68%^[17]。

(三)美国地方主义妨碍区域经济开发

美国地方主义(Regionalism)源于历史上的州权主义,对跨州间的权益问题,常常从地方本位利益得失考虑做出抉择。国会议员为争取选民支持,纷纷要求把各自选区划为开发区,导致开发区太多太滥,开发拨款总额不足,使用碎片化,联邦开发资金这张大饼被分摊得越来越薄。1965年《公共工程与经济开发法》设立5个开发区,随后陆续增设6个开发区,再加上单独立法设立的20.5万平方英里的阿巴拉契亚开发区,国会设立的开发区(未计1979年增设的3个开发区)就占美国面积的61.2%、美国人口的41.4%^{[9]146}。而“经济开发署的培育经济增长中心计划,1968年只获得2700万美元拨款,一个增长中心只能分配到22.5—27万美元,这点经费仅够建设下水道”^{[8]152}。未入选开发地区的部分国会议员则对区域开发拨款设置障碍,导致《公共工程与经济开发法》授权的开发资金在国会年度预算中并未完全兑现。经济开发署负责的公共工程及开发项目,1965—1973年国会授权拨款累计为77亿美元,而实际获得的联邦政府经费只有27亿美元,仅有授权拨款总额的约36%。同期,国会授权为1966年设立的五个地区开发委员会累计拨款8.1亿美元,其实仅获得2.21亿美元联邦资金,仅为授权总额的约27%^[18]。

美国地方主义还决定着阿巴拉契亚和其他地区委员会的运行机制,都采用让各州政府有同等话语权的双主席制。在这种机制下,不仅编制开发计划、确定开发项目和分配开发资金等决策必须取得各州州长推选的主席同意,而且还明确规定地方政府须为开发项目筹集配套资金,开发公路的配套资金比例高达50%,以此把联邦政府的区域开发投资与地方政府利益结合起来。1967年参议院报告认为:“阿巴拉契亚地区委员会的运行机制,反映了联邦与各州政府间的新型合作关系,即平等伙伴关系,是创造性联邦主义的一次实践。”^[19]

各州州长利用平等伙伴关系机制,为了地方利益或各自政治需要,在地区委员会争夺资金和项目,妨碍地区开发战略及项目的实施。《阿巴拉契亚地区开发法》提出的培育经济增长中心策略遭到各州州长阻挠,代表联邦政府的主席约翰·L.斯威尼主张优先扶持区域增长中心,州长们则希望首先解决失业与贫困问题,让经济萧条地区居民尽快受益。1966年肯塔基州长约翰·惠斯曼担任委员会中代表州长的主席,提出与斯威尼主席截然不同的主张,“联邦政府的区域开发经费,应该分配给经济萧条地区的众多乡镇和煤矿社区”^{[4]181-182}。另一方面,阿巴拉契亚地区委员会官员也能理解州长的想法,“13个州长每年只出席两次阿巴拉契亚地区委员会的会议,每个州长都希望分得本

州应有的联邦开发资金”^[20]。结果是双方互相妥协,既执行立法规定,培育区域经济增长中心,又同意各州自主使用经济及人力资源开发经费。

总之,美国区域经济开发政策是国家战略与各州及政客党魁之间政治博弈的结果,联邦区域开发投资则成为各个地区委员会、相关各州和政府官员争夺瓜分的对象,这就决定了六七十年代的区域经济开发,尽管取得一些成效,但与政策目标和开发区居民期盼渐行渐远。

参考文献:

- [1] JACKSON T F. From civil rights to human rights: Martin Luther King, Jr. and the struggle for economic justice [M]. Philadelphia: university of pennsylvania press, 2007.
- [2] CUMMINGS S L. Community economic development as progressive politics: toward a grassroots movement for economic justice [J]. Stanford law review, vol.54, No. 3, 2001: 420.
- [3] ANDERSON J E. Poverty, Unemployment and economic development: the search for a national antipoverty policy [J]. The journal of politics, Vol.29, No.1, 1967: 72.
- [4] ELLER R D. Uneven ground Appalachia since 1945 [M]. Lexington: the university press of kentucky, 2008.
- [5] BRAUER C M. Kennedy, Johnson and the war on poverty [J]. The journal of American history, Vol.69, No.1, 1982: 101.
- [6] 埃里克·方纳. 美国自由的故事[M]. 王希,译. 北京:商务印书馆,2002:399-400.
- [7] U. S. Congress, Senate Report No.92-1277. Public works and economic development act of 1965, public works and economic development act amendments of 1972 [EB/OL].[2010-10-15]. <http://phw02.newsbank.com/cache/serial2/display-bitonal-pdf/ra-1253F1A724AF72F0-1-50.pdf>.
- [8] HANSEN N M. Rural poverty and the urban crisis: a strategy regional development [M]. Bloomington: indiana university press. 1970.
- [9] BRADSHAW M. The Appalachian Regional Commission: twenty-five years of government policy [M]. Lexington: the university press of kentucky, 1992.
- [10] Appalachian Regional Commission, A report to congress on the continuation of the Appalachian Regional Commission, 1979 [EB/OL].[2011-1-6].<http://eric.ed.gov/PDFS/ED171501>.
- [11] Appalachian Regional Commission, Appalachian Regional Commission Annual report, 1968 [EB/OL].[2011-1-6].<http://eric.ed.gov/PDFS/ED029734>.
- [12] Wilbur Smith Associates, Appalachia development highways system economic impact studies [EB/OL].[2010-11-5].http://www.arc.gov/images/reports/wsa/wsa_final.pdf.
- [13] RAITZ K. B. ULACK. R. Appalachia: a regional geography——land, people and development [M]. Westview-view press, inc. boulder, colorado, 1984.
- [14] U. S. Congress, Senate Report No.193. Public works and economic development act of 1965 [EB/OL].[2010-10-15].<http://phw02.newsbank.com/cache/serial2/display-bitonal-pdf/ra-1239588051ACBC08-1-46.pdf>.
- [15] U.S. Congress, Senate Report No.92-1277. Public works and economic development Act of 1965, Public works and economic development act amendments of 1972 [EB/OL].[2010-10-15].<http://phw02.newsbank.com/cache/serial2/display-bitonal-pdf/ra-1253F1A724AF72F0-1-50.pdf>.
- [16] Appalachia Regional Commission, Performance and accountability report, fiscal 2007, Appendix A [EB/OL].[2010-11-5].<http://www.arc.gov/images/newsandevents/publications/fy-2007-performance-and-accountability-report.pdf>.
- [17] FISHER J. S. Geography and development: a world regional approach [M]. The merrill company, 1989: 174.
- [18] U. S. Congress, Senate Report No.93-1055. Public works and economic development act amendments of 1974 [EB/OL].[2010-10-15].<http://phw02.newsbank.com/cache/serial2/display-bitonal-pdf/ra-125DD2445C386938-1-75.pdf>.
- [19] Appalachian Regional Commission, 1979 Annual report. 1980 [EB/OL].[2011-1-6].<http://eric.ed.gov/PDFS/ED209056>.
- [20] LEWIS H M. Linda Johnson and Donald Askins, colonialism in modern America: the Appalachian case [M]. Boone: the Appalachian consortium press, 1978: 297.

责任编辑 张颖超

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>