

中国地本政策的有效性:逻辑、条件与经验

董雪兵 池若楠 缪彬彬

摘要:地本政策(又译为“区位导向性政策”)一直被视为解决区域发展不平衡问题的重要工具之一。在界定地本政策内涵基础上,梳理与地本政策有效性相关的理论基础与中国经验,以开发区政策为例,回答以下问题:地本政策有效的定义与标准是什么?内外部逻辑与必要条件是什么?识别地本政策有效性时存在的问题及解决方案是什么?虽然地本政策与人本政策的政策路径不同,但“以人为本”的内在价值与目标一致;地本政策有效性取决于能否因地制宜,根据地方特色释放本地增长潜力、实现人的福利最大化。地本政策有效性研究应逐渐聚焦于从全局角度评估政策长期有效性;研究重点应从识别政策是否有效深化到识别政策有效性的机制和条件;研究视角应从水平维度向结构维度、从数量维度向质量维度转变。

关键词:地本政策;有效性;逻辑与经验;有效性条件;开发区政策

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.03.016

习近平总书记曾指出,“我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,对区域协调发展提出了新的要求”。“因地制宜”是新时代习近平区域协调发展重要论述的核心原则,是马克思主义政治经济学理论体系核心“经济基础与上层建筑辩证关系原理”在中国特色社会主义实践中的应用,也是发展经济学中“地本政策”核心思想在中国特色社会主义实践中的体现。十九届五中全会公报提出,优化国土空间布局,推进区域协调发展和以人为核心的新型城镇化。明确“以人为本”的地本政策有效的逻辑与条件,能够为新时代缩小区域差异提供重要支撑,为实现区域协调发展提供新思路。

中国是一个幅员辽阔、人口众多,各地区自然、经济、社会条件差异显著的大国,这使得区域经济发展不平衡是我国经济发展中长期存在的重大问题之一。改革开放以来,中国陆续推出一系列地本政策以促进地区经济发展,缩小区域差距。整体上,中国经济发展差距经历从发散到收敛的演变,但从空间结构上看,我国东西差距逐渐缩小,南北经济分化逐渐明显^{①②}。研究中国改革开放以来地本政策有效的逻辑及其条件,总结其成败经验,形成客观规律,将为新形势下促进区域协调发展精准施策提供科学依据,为世界解决区域经济发展差距问题提供中国经验与中国方案。

本文基于地本政策有效性的理论研究与中国经验,主要回答以下问题:什么是地本政策和其有效性?地本政策有效的逻辑和必要条件是什么?识别地本政策有效性时存在的问题及解决方案是什么?主要内容包括:第一,回顾地本政策和人本政策的争论,界定“地本政策”和“有效”的概念,梳理“地本政策”的内涵和外延,区分“局部有效”和“全局有效”;第二,从内外部逻辑阐述地本政策有效的机制以及地本政策有效的必要条件;第三,以开发区政策为例,梳理总结地本政策有效性识别与估计中存在的问题和解决方法,回顾中国地本政策有效性及条件的经验研究;第四,对全文主要结论进行总结,并提出未来研究方向。

作者简介:董雪兵,浙江大学中国西部发展研究院、浙江大学区域协调发展研究中心教授,博士生导师(杭州 310058; dxs@zju.edu.cn);池若楠(通讯作者),浙江大学经济学院博士研究生(杭州 310058; crn@zju.edu.cn);缪彬彬,浙江大学经济学院博士研究生(杭州 310058; binbinmiao@zju.edu.cn)。

① 盛来运、郑鑫、周平等:《我国经济发展南北差距扩大的原因分析》,《管理世界》2018年第9期。

② 董雪兵、池若楠:《中国区域经济差异与收敛的时空演进特征》,《经济地理》2020年第10期。

一、地本政策与有效性的定义

(一)地本政策的定义

1.地本政策的内涵。在西方学界,将国家或地方政府为促进其辖区范围内某一区域经济发展而实施的一系列政策称为“地本政策”(Place-Based Policies)^①。与地本政策相关的概念是“人本政策”(People-Based Policies),指为某一群体构建获得福利改善的平等机会而不是建设他们生活所在地,例如,通过税收或补贴帮助他们搬迁到经济活动集聚的区域,促进区域间联系和要素流动^{②③}。

地本政策和人本政策之争源起于“地区繁荣”(Place Prosperity)还是“人民富裕”(People Prosperity)的讨论^④。争论焦点在于地本政策是否导致区域间零和博弈,使全国层面净收益不大于零,即全局有效性。人本政策支持者认为经济一体化是同时实现不平衡增长和包容性发展的途径,即虽然集聚经济带来区域间不平衡增长,但落后地区人们可以从集聚经济活动中受益^⑤。但 Barca 认为集聚不是实现经济高增长的唯一条件,研究政策能否实现本地区充分释放增长潜力更为重要。欠发达地区可能由于地方精英缺少能力或意愿进行改革,或由于受其他地方集聚的离心力影响,其现状与生产可能性边界之间的距离较大,存在未实现的增长潜力^⑥。在落后地区实施地本政策既不意味着忽视集聚经济的潜在价值,也不意味着期望经济活动在空间上平均分布,而是强调通过完善市场机制、改善人力资本和提升基础设施水平等途径,提高欠发达地区经济增长内生动力,激发经济增长潜力^⑦。

一个完整的政策包括目标、内容和工具三个基本要素。好的经济政策应坚持“以人为本”,实现人的福利最大化。本文认为,地本政策和人本政策的目标是一致的,区别在于政策内容或政策路径的差异。地本政策强调以“地方”为政策实施对象,其核心内涵不是限制人口流动和限制某一部分人的经济机会,而是强调发挥地方特色促进地区经济发展,为人的选择提供更多经济机会。人本政策强调以“人”为政策实施对象,通过接近经济活动中心获取更多经济机会。

综上,地本政策的内涵包括以下特征:(1)政策目的是提高目标区域(尤其是欠发达地区)的经济表现;(2)政策空间范围是某一特定地区;(3)特别强调基于“区位感”的因地制宜。“区位感”指一种具

① 张可云:《区域经济学专业英文术语中译辨析系列五: Place-based policy》, https://mp.weixin.qq.com/s/?src=11×tamp=1615103037&ver=2931&signature=bpnw6AwnikN-P0viNjP8c86VKXOzZEpcgrzMuQ5005*ucKb6FMHSfkFPp6c98T21AdqdY0qrbiArMavAUj0qyb8nDFFiR88Xfnb9r93oixQc0IRiKsBFccbGigGEF&new=1, 访问日期:2021年3月7日。作者提出,由于多种原因,Place-Based Policies(简称BPB)很难被译为中文。他认为可译为“地本政策”,涵盖区域政策、特殊空间政策与地方政策。本文采用“地本政策”的译文,理由如下:1.希望能够强调其区位导向性的特征,且与“People-Based Policies”的译文“人本政策”形成对应;2.“地本政策”和“人本政策”的译法能体现两种政策提出之际目标差异之争;3.“地本政策”与“以地为本”相对应,反映地方政府为促进本辖区经济发展的行为,不仅是产业方面,包括各种“地本政策”外延。

② Neumark D., Simpson H., *Place-based Policies, Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, 2015, 5, pp. 1197-1287.

③ Ladd H. F., “Spatially Targeted Economic Development Strategies: Do They Work?”, *Cityscape*, 1994, 1(1), pp.193-218.

④ Winnick L., “Place Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geographic Redistribution of Economic Activity”, *Essays in Urban Land Economics*, 1966, pp.273-283.

⑤ World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, The World Bank, 2008, pp.1-32.

⑥ 不是唯一条件的原因在于:一是集聚经济产生的拥挤成本等可能抵消集聚收益,但经济增长机会在经济活动集中度低的区域仍然存在;二是大中小城市间的网络效应也可能带来集聚收益;三是公共政策也可能导致集聚,但无法区分人本还是地本政策。Barca F., *Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, Brussels: European Communities, 2009, pp.17-27.

⑦ Garcilazo J. E., Martins J. O., Tompson W., “Why Policies May Need to be Place-based in Order to be People-centred”, <https://voxeu.org/article/why-policies-may-need-be-place-based-order-be-people-centred>, 访问日期:2021年3月11日。

有地方特色的有助于集聚人气的无形资本^①。地方特色是地本政策的核心,包括基于地理位置的自然资源条件与人文历史及产业特征,后者包含地方制度、人力资本特征等。

2.地本政策的外延。在世界各国经济发展的历史中,地本政策都发挥着举足轻重的作用。根据提出时是否“以人为本”,将地本政策分为纯地本政策和人本-地本兼具政策^②。欧美国家人本-地本兼具政策居多,且可进一步分为直接利民政策和间接利民政策。前者利用就业补贴、资本补贴或完善公共基础设施建设等方式直接促进特定地区民众就业和提高收入水平,如企业园区政策、除交通基础设施以外的基础设施投资计划、自由补助政策^③、城市住房政策等^④。后者虽没有直接创造就业,但通过一定途径使人们获得更为公平的经济机会,如交通基础设施计划、经济走廊等。纯地本政策包括大学以及产业集聚区建设,侧重于通过知识溢出等方式提高地方生产率。

中国地本政策经历40年的发展,始终以实现“共同富裕”为终极目标,逐渐形成以人民为中心的区域协调发展战略。从定义上说,中国绝大部分地本政策都是兼顾人本的地本政策。改革开放以来,随着经济发展阶段的不断演变,中国地本政策逐渐从“一刀切”式转向以“因地制宜”为宗旨的“精准式”政策,关注的空间尺度和区域发展问题逐渐聚焦,从关注总量增长到结构性改善,从侧重于招商引资到关注社会经济综合发展(参见表1)。

表1 中国地本政策类型

空间尺度	区域政策
三大区域战略	西部大开发、东北振兴、中部崛起
包括三省及以上行政区域	泛珠江三角洲区域、长江经济带、环渤海地区等
重点省(直辖市)	内陆开放型经济试验区、山西省资源型经济综合配套改革试验区、重庆市统筹城乡综合改革区等
以城市为单元构成的城市群	京津冀地区、长江三角洲地区、海峡西岸经济区、粤港澳大湾区、中原经济区等
重点城市	沿海开放城市、国家综合配套改革试验区、国家重点开发开放试验区、国家自主创新示范区、国家中心城市等
重点县域	国家级贫困县等
城市内部特地空间范围	经济特区、各类开发区、国家级新区、自由贸易试验区等

资料来源:作者整理。

(二)有效性的定义

一般认为,地本政策的目标是实现公平,即通过向欠发达地区重新配置资本和工作机会,促进当地经济发展,增加当地人民可支配收入。如果实现此目标,地本政策即为“有效”。但是,从效率角度来看,这种重新配置空间上资本与劳动力的方案,如果在全国层面上造成生产率损失、总收益减少,则地本政策“无效”^⑤,这正是一些学者不支持地本政策的主要原因。由此可见,“有效”一词中的“效”不

① Bolton R., “‘Place Prosperity vs People Prosperity’ Revisited: An Old Issue with a New Angle”, *Urban Studies*, 1992, 29 (2), pp.185-203.

② Neumark D., Simpson H., *Place-Based Policies, Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, 2015, 5, pp. 1197-1287.

③ 自由补助政策指在某一地区通过发放补助的形式,吸引新的企业或投资、创造就业或防止失业,主要发生在欧盟区域。

④ Duranton G., Venables A. J., “Place-based Policies for Development”, *National Bureau of Economic Research*, 2018, Working Paper No. w24562.

⑤ Neumark D., Simpson H., *Place-based Policies, Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, 2015, 5, pp. 1197-1287.

是“效率”一词中的“效”,而是指是否实现政策目标或评估人选择的评估目标之意。

我们采用局部有效和全局有效解析传统文献中关于“公平”和“效率”的定义。“公平”与“效率”可以理解为选定某一政策评估角度后,“有效”的定义与标准不同,即“公平”强调局部有效,“效率”强调全局有效。此处,政策评估角度包括但不限于生产力水平等。区分局部有效和全局有效为研究者明确研究视角和方法提供思路,也为政策制定者提供决策支持。

局部有效与全局有效,或公平与效率,可以被理解为基于区域间关系的讨论。局部效应强调政策对实施政策区域产生的影响,一般采用双重差分(DID)或断点回归(RD)方法估计。如果估计结果显著大于零,则从局部来看政策有效。全局效应强调从机会成本的角度评估政策效果,同时考虑政策对政策实施区和非政策实施区的影响。进一步,可以根据显性成本和隐性成本^①分为两种情况:(1)只考虑显性成本,如果对非政策实施区的负溢出效应(显性成本)可忽略不计或较小,则政策从全局来看是有效的。基于这种定义,简约式和结构式的估计方法均有出现。例如,Crisuolo等采用简约式估计方法,分别估计低维度的局部效应和高维度的全局效应,如果估计结果相似,则说明不存在转移效应,政策总体上有效^②。Gaubert基于空间一般均衡模型,采用结构估计方法计算法国企业园区政策的全局效应,他们研究发现只补贴生产率水平较低的地区的企业将对整体生产率水平产生不利影响^③。(2)只考虑隐性成本。基本思路是分别计算实际方案的局部和替代方案的局部效应,比较二者的大小。例如,Chen等采用开发区关闭的准自然实验,比较我国东部和中西部开发区政策效果的差异,从而得出存在空间错配的结论^④。

基于上述分析,分析视角决定地本政策有效的判断,局部有效不代表全局有效。但可能囿于数据与技术,学者们更多采用简约式从局部效应角度评估中国地本政策的有效性,以考虑显性成本的全局效应作为稳健性检验。如果同时满足局部有效和全局有效,或者说满足希克斯改进准则,则判定地本政策有效,同时实现公平和效率的目标。

二、地本政策有效的逻辑与条件

(一)地本政策有效的逻辑

从内容来看,中国地本政策是“一揽子”刺激政策,包括减税补贴、金融支持、土地出让减免、基础设施优先投入、有利于市场经济发展的制度完善等,而这些综合刺激计划的直接或间接受益对象都是企业,企业的生产决策决定企业生产率,且企业生产力水平及地区间与地区内(企业间)资源配置效率是地区差异重要原因。

沿着“政策事实-经验证据”的思路,将地本政策的影响分为直接影响和间接影响,前者指是政府通过行政手段、优惠政策和制度建设为政策实施区企业提供直接或间接外部资源,包括缓解融资约束效应、基础设施效应、缓解制度约束效应;后者指通过地本政策促进和强化产业集聚的形成,以规模经济、创新溢出、竞争机制等提高资源使用效率,包括集聚效应、选择效应和区域协调效应等。两者都是通过影响企业生产决策行为和地区资源配置影响地区经济增长。同时,地本政策还可通过生产和消费活动影响地区经济增长。一方面,企业生产水平提升会促进劳动力收入增加,吸引劳动力在城市集聚,劳动力收入提高意味着消费能力提升,从而促进地区的消费活力提升;另一方面,一些地本政策会

① 格里高利·曼尼:《经济学原理:微观经济学分册》第5版,梁小民等译,北京:北京大学出版社,2009年,第274-275页。

② Crisuolo C., Martin R., Overman H. G., et al., “Some Causal Effects of an Industrial Policy”, *American Economic Review*, 2019, 109(1), pp.48-85.

③ Gaubert C., “Firm Sorting and Agglomeration”, *American Economic Review*, 2018, 108(11), pp.3117-3153.

④ Chen B., Lu M., Timmins C., et al., “Spatial Misallocation: Evaluating Place-based Policies Using a Natural Experiment in China”, *National Bureau of Economic Research*, 2019, Working Paper No. w26148.

直接提升消费者消费效率进而提升地区消费水平,带动地区经济发展。如图 1 所示。

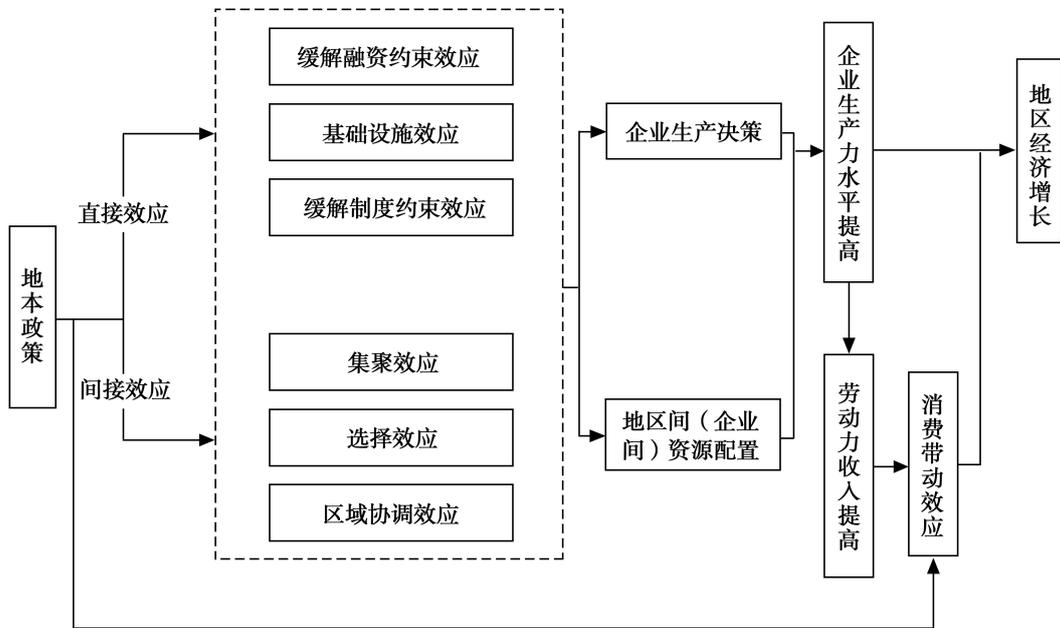


图 1 地本政策有效的逻辑

1.缓解融资约束效应。减免税收与土地出让金、政府补贴与鼓励金融机构提供融资等行为通过增加企业内部留存利润或缓解外部融资约束,增加企业可支配资金^①。企业获得资金后有三种途径提高企业全要素生产率:一是企业利用充足资金扩大投资规模,实现规模经济收益;二是企业通过增加研发投入和人力资本投入,促进企业技术进步,提高企业生产率;三是企业不会因为资金不足而放弃有利的投资机会,从而避免资源配置扭曲,提高企业生产率^{②③}。但也有学者提出补贴对企业生产率的影响可能为负,当企业获得超额利润时,企业将缺乏动力改善经营和寻求节约成本的方法,企业也可能会进行“寻补贴”投资或事前逆向选择行为,而不是将资源用于生产率提高^④。

2.基础设施效应。一般来说,基础设施包括交通基础设施、公共基础设施、能源基础设施和信息基础设施。基础设施对地区 TFP 和经济增长的影响,一方面通过影响企业与基础设施相关的直接成本,另一方面通过市场联结影响企业的库存成本、技术水平、要素配置决策等,进而影响企业及地区生产率^{⑤⑥}。从结果上来说,存在两种效应。第一是积极效应。基础设施具有公共品属性优势,通过规模经济效应直接降低企业相关要素投入成本,提高企业生产率,如交通基础设施降低企业运输成本^⑦。同时,基础设施网络联结全国不同的产品和要素市场,降低相关交易成本,加快地区间知识交换和技术溢出,产生正的空间溢出效应^⑧,如信息基础设施能够减少由于信息不对称带来的效率损

① 吴嵩博、崔凡:《融资约束与中国企业出口市场偏好——基于开发区准自然实验的实证分析》,《国际贸易问题》2020年第2期。

② 吴辉航、刘小兵、季永宝:《减税能否提高企业生产效率?——基于西部大开发准自然实验的研究》,《财经研究》2017年第4期。

③ 郑宝红、张兆国:《企业所得税率降低会影响全要素生产率吗?——来自我国上市公司的经验证据》,《会计研究》2018年第5期。

④ 邵敏、包群:《政府补贴与企业生产率——基于我国工业企业的经验分析》,《中国工业经济》2012年第7期。

⑤ 张勋、王旭、万广华等:《交通基础设施促进经济增长的一个综合框架》,《经济研究》2018年第1期。

⑥ 张克中、陶东杰:《交通基础设施的经济分布效应——来自高铁开通的证据》,《经济学动态》2016年第6期。

⑦ 刘生龙、胡鞍钢:《交通基础设施与经济增长:中国区域差距的视角》,《中国工业经济》2010年第4期。

⑧ 张光南、洪国志、陈广汉:《基础设施、空间溢出与制造业成本效应》,《经济学(季刊)》2014年第1期。

失。第二是消极效应。可能的产出增加将造成产出税率增加,从而抑制企业产出和要素投入^①。而且,基础设施网络导致的市场竞争加剧,可能会最终导致负的空间溢出效应^②。

3.缓解制度约束效应。行政审批制度改革是地本政策的重要工具。例如,开发区政策中,发展改革、规划建设、国土资源等本须经省政府有关部门审批的事项,都可由开发区管委会审批^③。行政审批制度改革对企业及地区生产率的影响路径包括以下四点:第一,审批权限下放和简化审批流程能够降低企业的制度性交易成本,企业将拥有充足的资金和时间投入生产及研发活动^④,以及市场竞争带来的激励效应和选择效应加强^⑤,促进企业生产率提高与地区经济增长^⑥;第二,根据公共选择假说,审批权限下放能够充分发挥下一级政府在资源配置上具有的信息优势,促进资源有效配置^{⑦⑧};第三,制度性交易成本下降也可能导致因市场竞争带来的创新租金消散,低生产率企业进入对高生产率企业从事生产率提高的创新激励效应减弱;第四,作为典型的权力委托-代理行为,审批权限下放可能因内部人控制、激励失灵和约束失灵等问题造成资源错配,影响企业和地区生产率^⑨。

4.集聚效应。地本政策通过一揽子优惠政策吸引企业集聚在某一物理空间,而企业将享受集聚经济带来的外部性。经济活动集聚主要通过“共享、匹配、学习”实现集聚经济的外部性^⑩。首先,集聚经济收益可以通过共享不可分割或不可贸易产品、共享差异化中间投入、共享专业化生产以及分担风险等方式实现。而且,同产业内的知识溢出效应、劳动力市场的密集度、中间品投入的规模都比跨行业更强、更高、更大,这为本地专业化产业集群提供理论基础。其次,集聚既能提高企业和劳动力市场之间的匹配质量和匹配概率,也能缓解由专业性投资和不完全契约引发的套牢问题(Hold-up Problem)^⑪。劳动力市场的人际关系网络的扩大能够大大降低劳动者的信息搜寻成本,增加劳动力供求双方信息,提高就业率。该机制被称为网络效应,即由于要素之间的联系产生乘数效应^⑫。最后,学习机制主要指集聚有助于知识创造、知识扩散以及知识积累,进而提高经济活动效率。由于知识溢出具有随距离增加而衰减的特性,产业集聚解决知识溢出的空间局限性,且通过加快信息传递促进当地产业创新^{⑬⑭⑮}。但一些学者认为集聚与知识溢出不是单向影响关系,而是内生互动关系,相

- ① 贾俊雪:《公共基础设施投资与全要素生产率:基于异质企业家模型的理论分析》,《经济研究》2017年第2期。
- ② 以上影响机制是作者根据上述经典文献总结得到的,这些文献在论述基础设施效应对企业及地区经济绩效的影响时存在共性。限于篇幅,作者选择基本观点或核心观点对脚注进行标识。如需其中某个观点的出处,可致信作者。
- ③ 资料来源:《河北省人民政府关于加快开发区(园区)发展》[冀政〔2010〕135号]。
- ④ 夏杰长、刘诚:《行政审批改革、交易费用与中国经济增长》,《管理世界》2017年第4期。
- ⑤ 郭小年、邵宜航:《行政审批制度改革与企业生产率分布演变》,《财贸经济》2019年第10期。
- ⑥ 王永进、冯笑:《行政审批制度改革与企业创新》,《中国工业经济》2018年第2期。
- ⑦ 毕青苗、陈希路、徐现祥等:《行政审批改革与企业进入》,《经济研究》2018年第2期。
- ⑧ 许和连、王海成:《简政放权改革会改善企业出口绩效吗?——基于出口退(免)税审批权下放的准自然试验》,《经济研究》2018年第3期。
- ⑨ 第三和第四条机制,实际上与第一和第二条相对应。不少文献在分析时均提出,行政审批制度改革对企业及地区经济的影响可能是双刃剑。限于篇幅,作者选择基本观点或核心观点对脚注进行标识。
- ⑩ Duranton G., Puga D., *Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies. Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, 2004, 4, pp.2063-2117.
- ⑪ Moretti E., *Local Labor Markets. Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, 2011, pp.2063-2117.
- ⑫ Neumark D., Simpson H., *Place-based Policies, Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, 2015, 5, pp. 1197-1287.
- ⑬ Von Hippel E., “‘Sticky Information’ and the Locus of Problem Solving: Implications for Innovation”, *Management Science*, 1994, 40(4), pp.429-439.
- ⑭ Feldman M.P., Audretsch D. B., “Innovation in Cities: Science-based Diversity, Specialization and Localized Competition”, *European Economic Review*, 1999, 43(2), pp.409-429.
- ⑮ Glaeser E. L., Kallal H. D., Scheinkman J. A., et al., “Growth in Cities”, *Journal of Political Economy*, 1992, 100(6), pp.1126-1152.

关研究为设立区域性的研发中心和高等教育中心等地本政策的制定提供理论依据^{①②}。

5.选择效应。地区生产率优势一方面来自企业生产决策和技术水平,另一方面来自地区资源配置效率^{③④}。地本政策吸引企业进入某一区域的同时,也增加该地区的竞争程度,促使低效率企业退出市场或转移到其他地区,实现区域内资源有效配置^⑤。换言之,选择效应指企业间竞争加剧形成的优胜劣汰机制^{⑥⑦}。该机制与群分效应不同,后者强调企业的选址决策,而与集聚效应的相似点在于都属于企业间关系范畴,但集聚效应强调集聚优势,选择效应强调竞争优势。

6.消费带动效应。城市是集生产、消费与投资于一体的空间载体,城市中工业部门和服务业部门由于“生产-消费”闭环,存在就业水平的本地乘数(Local Multiplier),尤其是创造高技能劳动力需求的可贸易部门会显著提高不可贸易部门的就业水平^⑧。其关键机制在于,生产力水平的提升意味着劳动者收入增加,进而能够吸引劳动力在城市集聚。而消费者数量与可支配收入的提升能够提高城市整体的消费能力和活力,孙伟增、吴建峰和郑思齐将该机制称为“消费带动效应”^⑨。另外,也有些能够直接影响地区消费行为,如降低住房税收优惠将提高消费效率^⑩。

7.区域协调效应。区域协调效应从区域间关系考察地本政策的合理性,本文将“缓解空间错配”和“实现公平”两个机制归纳为“区域协调效应”。空间错配指要素市场在空间上存在供给与需求不匹配。以劳动力市场为例,在高人口密集度和低就业率的地区实施地本政策,能够有效改善空间错配的问题。“实现公平”是指在空间上重新分配工作机会和收入。在贫困地区,尽管我们可以通过地本政策创造就业,但土地价格与要素流动性可能会影响政策效果^⑪。

(二)地本政策有效的条件

本部分回顾缓解融资约束效应、集聚经济效应条件及全局有效条件的理论研究^⑫。首先,缓解融资约束效应能否发挥作用取决于企业及其产品特征。就企业而言,小规模企业由于外部融资约束更大,补贴对其促进投资作用越显著,缓解融资约束效应越明显。就产品特征而言,由于不同产品的劳动力资本替代弹性和产品需求价格弹性的区别,补贴对劳动力就业影响存在差异。当替代效应(劳动力资本替代弹性)小于规模效应(产品需求价格弹性)时,劳动力和资本之间互补性较强,则投资补贴将提高就业率^⑬。其次,集聚经济与直接影响是相符相辅相成的。一方面,金融支持、基础设施和制度完善有助于地方实现集聚经济,例如,Kline 提出经济初始状态和补贴数量是集聚经济均衡路径形

① Berliant M., Reed R. R., Wang P., “Knowledge Exchange, Matching, and Agglomeration”, *Journal of Urban Economics*, 2006, 60(1), pp: 69-95.

② 赵勇、白永秀:《知识溢出:一个文献综述》,《经济研究》2009年第1期。

③ Melitz M. J., “The Impact of Trade on Intra-industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity”, *Econometrica*, 2003, 71(6), pp.1695-1725.

④ Melitz M. J., Ottaviano G.I. P., “Market Size, Trade, and Productivity”, *The Review of Economic Studies*, 2008, 75(1), pp.295-316.

⑤ 张国峰、李强、王永进:《大城市生产率优势:集聚,选择还是群分效应》,《世界经济》2017年第8期。

⑥ 王永进、张国峰:《开发区生产率优势的来源:集聚效应还是选择效应?》,《经济研究》2016年第7期。

⑦ 盛丹、张国峰:《开发区与企业成本加成率分布》,《经济学(季刊)》2018年第1期。

⑧ Moretti E., “Local Multipliers”, *American Economic Review*, 2010,100(2), pp.373-377.

⑨ 孙伟增、吴建峰、郑思齐:《区位导向性产业政策的消费带动效应——以开发区政策为例的实证研究》,《中国社会科学》2018年第12期。

⑩ Albouy D., Hanson A., “Are Houses Too Big or in the Wrong Place? Tax Benefits to Housing and Inefficiencies in Location and Consumption”, *Tax Policy and the Economy*, 2014, 28(1), pp.63-96.

⑪ Moretti E., *Local Labor Markets. Handbook of Regional and Urban Economics*. Elsevier, 2011, pp.2063-2117.

⑫ 现有文献对基础设施效应和制度效应的条件的理论分析较少,可能是由于在模型中准确刻画基础设施和制度存在困难。

⑬ Criscuolo C., Martin R., Overman H. G., et al., “Some Causal Effects of an Industrial Policy”, *American Economic Review*, 2019, 109(1), pp.48-85.

成的条件,如果经济初始状态是一个不稳定的临界点,只需要有限的补贴就能使经济跃上一个高生产率和集聚经济的均衡路径,如果经济初始状态是一个稳定的低均衡点,则需要大量补贴来使得经济系统跃上好的均衡路径,这为大推进政策提供理论支持^①。另一方面,集聚也有助于地方完善软硬基础设施。值得一提的是,基础设施的网络效应依赖于要素流动程度^②。最后,全局有效意味着考虑地区间关系对地本政策效果的影响,文献主要从区域间劳动力市场异质性^③、生产率异质性^④、生产率集聚弹性差异^⑤考察地区间差异对政策效果的影响。

三、地本政策针对开发区的识别与经验研究

开发区政策与大部分地本政策的内容和作用机制相近。基于政策共性,选择开发区政策为典型案例,阐述中国地本政策效果识别及相关经验研究。

(一)开发区政策的特征事实

开发区是指由国务院和省(自治区、直辖市)人民政府批准在城市规划区内、具有经济或人文环境潜力但未被开发的地方,为吸引外部生产要素、促进本辖区经济发展而划出一定物理空间并在其范围内实施特殊政策和管理手段的特定区域。根据《中国开发区审核公告目录(2018年版)》,我国共有2543个开发区分布在31个省(自治区、直辖市),其中省级开发区占比高达78.3%。

根据我国开发区每一发展阶段的重点,将其发展历程分为八个阶段:试验阶段(1980-1984年)、沿海优先阶段(1984-1991年)、全面推进阶段(1991-2000年)、中西部优先发展阶段(2000-2003年)、规范发展阶段(2003-2009年)、升级期(2009-2013年)、转型升级创新期(2014-2019年)、高质量发展时期(2020年-)。

开发区政策是世界各国普遍存在的一种地本政策,但在设立目的、选址标准和政策内容方面存在差异。(1)设立目的。我国开发区政策具有明显的兼顾效率与公平的特征。从时空分布特征上来看,呈现“东部优先到区域平衡”“先国家级后省级”的特征。但欧美企业园区政策的主要目的是通过园区建设创造当地就业,提升欠发达地区的经济活动水平,帮助贫困地区脱离贫困。(2)我国开发区选址标准秉持“择优”原则,但欧美国家秉持“帮扶”原则,常考虑在高贫困率和高失业率地区设立开发区。(3)开发区政策内容包括行政、税收、金融等方面的制度红利,但侧重点有所不同。发达国家的税收减免政策以基于就业的所得税减免和补贴为主,中国等发展中国家以基于资本投资的土地使用费减免、所得税减免和补贴等为主^⑥。

(二)地本政策有效性的识别

基于Neumark和Simpson及国内外文献,总结与地本政策评估相关的实证问题与解决方法^⑦。

1.政策区域边界确定。对地本政策边界与企业的地址进行地理信息编码并匹配是确定政策区域

① Kline P., “Place-based Policies, Heterogeneity, and Agglomeration”, *American Economic Review*, 2010, 100(2), pp.383-387.

② Banerjee A., Duflo E., Qian N., “On the Road: Access to Transportation Infrastructure and Economic Growth in China”, *Journal of Development Economics*, 2020, 145, pp.102442.

③ Moretti E., *Local Labor Markets. Handbook of Regional and Urban Economics*. Elsevier, 2011, pp.2063-2117.

④ Kline P., Moretti E., “People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs”, *Annual Review of Economics*, 2014, 6(1), pp.629-662.

⑤ Glaeser E. L., Gottlieb J. D., “The Economics of Place-making Policies”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2008, pp.155-239.

⑥ Neumark D., Simpson H., *Place-based Policies, Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, 2015, 5, pp. 1197-1287.

⑦ 限于篇幅,本文此部分中涉及的每一种方法仅提供一篇参考文献,读者如果希望阅读相关的文献,尽可能了解提及的技术方法的操作,可致信作者。

边界、精准识别政策效果的理想方法^①。但一般数据库仅提供邮编、人口普查区等较为宽泛的区域边界,影响识别政策效果的准确度^②。存在三种替代方法:一是采用开发区所在县或城市作为开发区边界^③;二是利用中国工业企业数据库中地址相关变量(如街道、地址等)中是否包含与开发区信息相关的字段进行识别^④,以上两种识别方法对其所研究问题的结果不产生实质性改变^⑤;三是采用邮政编码识别^⑥。Howell 发现利用开发区所在邮编信息和企业邮编信息发生错配的比例仅在 2%左右^⑦。

2.政策效果的因果识别。理论上,双重差分法要求处理组是随机选择的。但一般地本政策地点和时间的选择都不是随机的,要准确识别政策的平均处理效应,解决遗漏变量带来的内生性问题,需对控制组进行选择。选择控制组有五种方法:一是选择没有实施政策的区域。一般采用事件分析法进行平行趋势检验或通过对实验组样本在政策实施前的年份施加“伪冲击”进行安慰剂检验^⑧。二是采用倾向性匹配得分法选择控制组^⑨。三是采用地理信息识别和边界差分估计政策效果^⑩。四是采用申请未通过的样本或某一区域内不同政策的实施时点不同来构建对照组和实验组,这种方法本质上是控制被选择为实验组时不可观测的变量^⑪。五是采用影响成为实验组但不影响结果的变量作为政策变量的工具变量。如采用经济开发区内企业到高速公路的对数距离倒数的最小值^⑫、利用 1999 年各行业僵尸企业占比^⑬等作为开发区政策的工具变量。

关于我国开发区是否存在自选择问题,有学者采用安慰剂检验的方法论证国家级开发区在设立过程中没有主动将生产率较高的企业挑选进开发区内^⑭,但也有学者通过比较边界差分(BD)和边界差分-双重差分(BD-DD)的结果说明开发区边界的选择是非随机的^⑮。

另外,政策效果的因果性识别还要警惕同期其他变量或政策对地本政策效果的影响,即混淆效应。现有研究主要采用将其他政策量化加入基准模型回归的方式排除其他政策干扰^⑯。

-
- ① Lu Y., Wang J., Zhu L., “Place-Based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China’s Economic Zone Program”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2019, 11(3), pp.325-360.
- ② Elvery J. A., “The Impact of Enterprise Zones on Resident Employment: An Evaluation of the Enterprise Zone Programs of California and Florida”, *Economic Development Quarterly*, 2009, 23(1), pp.44-59.
- ③ Wang J., “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 2013, 101, pp.133-147.
- ④ Chen B., Lu M., Timmins C., et al., “Spatial Misallocation: Evaluating Place-based Policies Using a Natural Experiment in China”, *National Bureau of Economic Research*, 2019, Working Paper No. w26148.
- ⑤ 王永进、张国峰:《开发区生产率优势的来源:集聚效应还是选择效应?》,《经济研究》2016年第7期。
- ⑥ 林毅夫、向为、余森杰:《区域型产业政策与企业生产率》,《经济学(季刊)》2018年第2期。
- ⑦ Howell A., “Heterogeneous Impacts of China’s Economic and Development Zone Program”, *Journal of Regional Science*, 2019, 59(5), pp.797-818.
- ⑧ Alder S., Shao L., Zilibotti F., “Economic Reforms and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities”, *Journal of Economic Growth*, 2016, 21(4), pp.305-349.
- ⑨ O’Keefe S., “Job Creation in California’s Enterprise Zones: A Comparison Using a Propensity Score Matching Model”, *Journal of Urban Economics*, 2004, 55(1), pp.131-150.
- ⑩ Kolko J., Neumark D., “Do Some Enterprise Zones Create Jobs?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2010, 29(1), pp.5-38.
- ⑪ Wang J., “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 2013, 101, pp.133-147.
- ⑫ 林毅夫、向为、余森杰:《区域型产业政策与企业生产率》,《经济学(季刊)》2018年第2期。
- ⑬ 孟美侠、曹希广、张学良:《开发区政策影响中国产业空间集聚吗——基于跨越行政边界的集聚视角》,《中国工业经济》2019年第11期。
- ⑭ 林毅夫、向为、余森杰:《区域型产业政策与企业生产率》,《经济学(季刊)》2018年第2期。
- ⑮ Lu Y., Wang J., Zhu L., “Place-based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China’s Economic Zone Program”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2019, 11(3), pp.325-360.
- ⑯ Neumark D., Simpson H., “Place-based Policies”, *Handbook of Regional and Urban Economics*, 2015, 5(2), pp.1197-1287.

3.溢出效应的识别。相邻区域的经济表现可能受到政策溢出效应的影响,如果不识别政策的正(负)溢出效应,将导致低(高)估政策效果。识别溢出效应存在两种方法:一是通过比较开发区边界外不同距离内政策效果大小^①。二是通过考察邻近县市的开发区数量或有无开发区对所关心的结果变量的影响^②。

4.政策有效性条件的识别。政策效果因政策作用对象的特征及政策本身不同而造成显著差异^③。本文将政策效果异质性的影响因素定义为“异质性变量”。实证策略包括以下两种:一是根据“异质性变量”的中位数将样本进行分组回归,并检验政策效果是否存在显著性差异^④。二是采用中位数分组法或绝对数数值法构建“异质性变量”,并将其与政策变量交乘构成交互项识别政策的异质性效果^⑤。

(三)地本政策有效性的经验研究

机制检验和政策效果是政策评估的两个重要方面。开发区作为中国经济转型过程中产业空间组织的一种“转型制度”,其涉及的主体主要包括政府和企业。一方面,主体的收益是政策评估对象,另一方面,主体的目标或收益往往是主体参与开发区建设的驱动力。因此,评估政策效果,在一定程度上可以回答为什么地方政府热衷于设立开发区,为什么企业进驻开发区。

地本政策有效的逻辑是从经验证据和理论上说明政策的合理性,但地本政策是否有效是一个实证问题。第二部分所述的地本政策的直接效应与间接效应主要通过影响企业生产决策和地区资源配置效率,进而影响企业生产水平与经济增长。但实证研究囿于数据和技术,并没有对机制进行一一检验。采用按照政策效果分类,归纳总结经验研究,将开发区政策有效的经验研究分为对地区经济的影响和对企业绩效的影响。

1.开发区政策对地区经济影响。政府是中国地本政策的主要推动力量,在财政分权和晋升锦标赛的双重激励下,拥有自身利益诉求的地方政府,借开发区设立缓解预算约束,追求本辖区内利益最大化。且地方政府间设立开发区的行为存在“同群效应”,即模仿经济发展水平较高的城市。这种看似集体非理性行为实际上是在“财政分权+标尺竞争”体制下,个体地方官员的个人理性选择^{⑥⑦}。

从政府角度评估开发区政策效果,样本对象往往是省或地级市甚至乡镇,研究表明开发区政策能够促进外商直接投资增加、TFP增长和地方经济增长,而且存在由外商投资增加导致的经济增长的正溢出效应^{⑧⑨⑩}。Lu等研究发现,实施开发区政策的乡镇拥有更高就业水平、产出水平、资本和企业数量,且他们发现开发区效应主要来自企业的创立和退出,其次是原先开发区边界范围内企业的扩张

① Luo D., Liu Y., Wu Y., et al., “Does Development Zone Have Spillover Effect in China?”, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2015, 20(3), pp.489-516.

② Wang J., “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 2013, 101, pp.133-147.

③ Becker S., Egger P., Von Ehrlich M., “Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013, 5(4), pp.29-77.

④ Lu Y., Wang J., Zhu L., “Place-based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China’s Economic Zone Program”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2019, 11(3), pp.325-360.

⑤ Alder S., Shao L., Zilibotti F., “Economic Reforms and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities”, *Journal of Economic Growth*, 2016, 21(4), pp.305-349.

⑥ 李国武、侯佳伟:《锦标赛体制与中国省级开发区的增长:基于省级经验的研究》,《社会》2011年第2期。

⑦ 邓慧慧、赵家羚:《地方政府经济决策中的“同群效应”》,《中国工业经济》2018年第4期。

⑧ Wei S J., *The Open Door Policy and China’s Rapid Growth: Evidence from City-level Data. Growth Theories in Light of the East Asian Experience*, Chicago:University of Chicago Press, 1995, pp.73-104.

⑨ Wang J., “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 2013, 101, pp.133-147.

⑩ Alder S., Shao L., Zilibotti F., “Economic Reforms and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities”, *Journal of Economic Growth*, 2016, 21(4), pp.305-349.

效应,而“迁移效应”占比较小^①。也有学者研究开发区政策对要素价格的影响,认为其显著提高工人工资及居民生活成本,进而提高城市居民消费水平^②。

另有研究从产业结构调整、地区制造业升级、产业空间集聚、产能利用率、环境治理等角度考察开发区政策的利弊。开发区政策一方面通过将生产要素从低效率部门向高效率部门的重新配置助力目标产业的内部结构调整和经济绩效提升,另一方面通过设立主导产业进行扶持的方式导致产业高度相似、企业产能利用率下降^{③④⑤}。同时,开发区政策通过降低设立企业成本,缓解制度约束影响企业选址导致产业空间分布分散^⑥,也会产生一定环境负外部性,例如周边水质显著恶化^⑦。

2.开发区政策对企业绩效影响。开发区企业生产率优势可能源于直接影响,也可能来自于集聚效应和选择效应,集聚效应往往存在于企业自发形成的集聚中,非自发形成的企业群中未必出现集聚效应^⑧。因此,到底是何种效应驱动企业入驻,开发区生产率优势来源又是什么,企业入驻通过什么机制获得收益,是待实证检验的问题。

从事前动机来说,开发区或经济特区实质上是一种进行“产权保护制度”的试验田,提供各种降低投资直接成本的优惠措施,导致企业为获得“政策租”而进驻,并不是真正一般意义上的“集聚效应”^⑨。从事后效果来看,开发区政策通过集聚效应和选择效应影响企业生产率和成本加成率^{⑩⑪⑫},但林毅夫、向为和余森杰发现开发区政策不存在明显的集聚效应^⑬,可能是由于他们所用的方法不同造成的。关于溢出效应,除 Wang 和 Lu 等证明“转移效应”占比较少以外^{⑭⑮},Luo 等发现生产率的溢出效应随距离增加而衰减,随密度增加而增强,但在 2003 年全国开发区清理整顿后,开发区的溢出效应与距离的负相关性减弱,与密度正相关性减弱^⑯。

另有学者从企业规模、企业生产率、企业创新和出口等角度评估开发区政策的有效性。从企业规模角度来说,开发区政策有助于企业规模扩大^⑰,而开发区的“摘帽”导致的补贴削减,将造成企业规

① Lu Y., Wang J., Zhu L., “Place-based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China’s Economic Zone Program”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2019, 11(3), pp.325-360.

② 孙伟增、吴建峰、郑思齐:《区位导向性产业政策的消费带动效应——以开发区政策为例的实证研究》,《中国社会科学》2018年第12期。

③ 包群、唐诗、刘碧:《地方竞争、主导产业雷同与国内产能过剩》,《世界经济》2017年第10期。

④ 李力行、申广军:《经济开发区、地区比较优势与产业结构调整》,《经济学(季刊)》2015年第3期。

⑤ 周茂、陆毅、杜艳等:《开发区设立与地区制造业升级》,《中国工业经济》2018年第3期。

⑥ 孟美侠、曹希广、张学良:《开发区政策影响中国产业空间集聚吗——基于跨越行政边界的集聚视角》,《中国工业经济》2019年第11期。

⑦ 王兵、聂欣:《产业集聚与环境治理:助力还是阻力——来自开发区设立准自然实验的证据》,《中国工业经济》2016年第12期。

⑧ Martin P., Mayer T., Mayneris F., “Public Support to Clusters: A Firm Level Study of French ‘Local Productive Systems’”, *Regional Science and Urban Economics*, 2011, 41(2), pp.108-123.

⑨ 郑江淮、高彦彦、胡小文:《企业“扎堆”、技术升级与经济绩效——开发区集聚效应的实证分析》,《经济研究》2008年第5期。

⑩ Combes P.P., Duranton G., Gobillon L., et al., “The Productivity Advantages of Large Cities: Distinguishing Agglomeration from Firm Selection”, *Econometrica*, 2012, 80(6), pp.2543-2594.

⑪ 王永进、张国峰:《开发区生产率优势的来源:集聚效应还是选择效应?》,《经济研究》2016年第7期。

⑫ 盛丹、张国峰:《开发区与企业成本加成率分布》,《经济学(季刊)》2018年第1期。

⑬ 林毅夫、向为、余森杰:《区域型产业政策与企业生产率》,《经济学(季刊)》2018年第2期。

⑭ Wang J., “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 2013, 101, pp.133-147.

⑮ Lu Y., Wang J., Zhu L., “Place-based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China’s Economic Zone Program”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2019, 11(3), pp.325-360.

⑯ Luo D., Liu Y., Wu Y., et al., “Does Development Zone Have Spillover Effect in China?”, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2015, 20(3), pp.489-516.

⑰ 李贲、吴利华:《开发区设立与企业成长:异质性与机制研究》,《中国工业经济》2018年第4期。

模缩小、生产率下降^①。从企业创新来看,开发区政策对企业创新的影响并不明确,有学者认为开发区的优惠政策会抑制企业创新,而且对本地企业的创新溢出效应并不显著^②。但有人认为开发区政策能改善人才、土地、制度环境促进企业创新^③。另外,出口加工区政策显著提升企业出口额^④。

(四)地本政策有效性条件的经验研究

1.政策本身特征。从开发区级别来看,由于国家级开发区的政策强度和资源远大于省级开发区,国家级开发区各方面的效果显著强于省级开发区^⑤。且相比于国家级和省级开发区,地方政府主导的开发区的集聚效应和选择效应较弱^⑥。从开发区成立时间来看,较早成立的开发区政策效果好、扭曲效应弱、工资增加幅度大^{⑦⑧⑨}、“集聚效应”较强,后期开发区的“集聚效应”对低效率企业的作用更强^⑩。从开发区类型来看,经济技术开发区和高新产业园区对GDP水平值的增长有显著作用,但是出口加工区的政策效果不明显^⑪。

2.政策作用对象特征。从开发区企业特征来看,资本密集型企业从开发区政策中获益显著^⑫;出口加工区的出口效应只发生在那些原先就具备比较优势的产业^⑬;国有企业的集聚效应最强,主导产业对国有企业产能利用率影响更为显著,集体企业和民营企业的选择效应较强^⑭;随着企业规模的扩大,开发区集聚效应逐渐增强,选择效应逐渐减弱;企业年龄与开发区集聚效应呈现“U”型关系,与选择效应呈现负相关,民营、小规模且年轻的低效率企业从集聚效应中获益更大,对资源配置效率的改善作用更明显^{⑮⑯};开发区的优惠政策对大企业创新能力的抑制作用更大^⑰。

从地区特征来看,开发区政策的效果取决于城市的经济社会发展水平。全样本下开发区政策效果因人口密度高低而存在差异,且在初始经济发展水平差的省份经济增长效果更为明显^⑱。但

-
- ① Chen B., Lu M., Timmins C., et al., “Spatial Misallocation: Evaluating Place-based Policies Using a Natural Experiment in China”, *National Bureau of Economic Research*, 2019, Working Paper No. w26148.
- ② 吴一平、李鲁:《中国开发区政策绩效评估:基于企业创新能力的视角》,《金融研究》2017年第6期。
- ③ Tian X., Xu J., “Do Place-based Policies Promote Local Innovation and Entrepreneurial Finance?”, *Social Science Research Network*, 2018, Working Paper No. 3118661.
- ④ 陈钊、熊瑞祥:《比较优势与产业政策效果——来自出口加工区准实验的证据》,《管理世界》2015年第8期。
- ⑤ Wei S. J., *The Open Door Policy and China's Rapid Growth: Evidence from City-level Data. Growth Theories in Light of the East Asian Experience*, Chicago: University of Chicago Press, 1995, pp.73-104.
- ⑥ Howell A., “Heterogeneous Impacts of China's Economic and Development Zone Program”, *Journal of Regional Science*, 2019, 59(5), pp.797-818.
- ⑦ 林毅夫、向为、余淼杰:《区域型产业政策与企业生产率》,《经济学(季刊)》2018年第2期。
- ⑧ 李贲、吴利华:《开发区设立与企业成长:异质性与机制研究》,《中国工业经济》2018年第4期。
- ⑨ Wang J., “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 2013, 101, pp.133-147.
- ⑩ 王永进、张国峰:《开发区生产率优势的来源:集聚效应还是选择效应?》,《经济研究》2016年第7期。
- ⑪ Alder S., Shao L., Zilibotti F., “Economic Reforms and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities”, *Journal of Economic Growth*, 2016, 21(4), pp.305-349.
- ⑫ Lu Y., Wang J., Zhu L., “Place-based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China's Economic Zone Program”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2019, 11(3), pp.325-360.
- ⑬ 陈钊、熊瑞祥:《比较优势与产业政策效果——来自出口加工区准实验的证据》,《管理世界》2015年第8期。
- ⑭ 包群、唐诗、刘碧:《地方竞争、主导产业雷同与国内产能过剩》,《世界经济》2017年第10期。
- ⑮ 盛丹、张国峰:《开发区与企业成本加成率分布》,《经济学(季刊)》2018年第1期。
- ⑯ 王永进、张国峰:《开发区生产率优势的来源:集聚效应还是选择效应?》,《经济研究》2016年第7期。
- ⑰ 吴一平、李鲁:《中国开发区政策绩效评估:基于企业创新能力的视角》,《金融研究》2017年第6期。
- ⑱ Alder S., Shao L., Zilibotti F., “Economic Reforms and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities”, *Journal of Economic Growth*, 2016, 21(4), pp.305-349.

Howell 认为落后地区实施开发区政策不能通过集聚经济提高地区企业生产率^①。孙伟增、吴建峰和郑思齐认为开发区的消费带动效应主要依赖于生产力水平的提升,但该效应在“社会融入难度”较高的城市变得更低甚至不显著^②。开发区政策对企业创新能力的抑制作用在制度环境相对较差地区更强^③。Lu 等认为市场潜力和基础设施便利程度对政策效果无影响^④,但 Chen 等认为地理区位优势带来的市场潜力是沿海地区开发区表现更佳的原因^⑤。

3. 样本时空异质性。关于时间异质性,有学者认为政策租仅带来短期快速增长,而开发区企业长期成长依赖于区内自我加强的集聚经济^⑥。但也有学者认为,开发区的短期生产率优势主要来自集聚效应,长期生产率优势来自自由制度和政策优惠所形成的选择效应^⑦。可能因为他们识别“集聚效应”“政策租效应”以及“选择效应”的方法不同。关于空间异质性,开发区政策的投资溢出效应、人口溢出效应、开发区企业全要素生产率提升效应、产业雷同和产能过剩、消费带动效应等具有区域异质性,东部沿海和内陆样本往往具有不同的表现^⑧。

四、总结与评述

本文在梳理地本政策相关文献基础上,以开发区政策为例,得出以下主要结论:(1)地本政策是指国家或地方政府为促进其辖区范围内某一区域经济发展而实施的一系列基于地方“区位感”的政策。其与人本政策的实施路径不同,但内在价值和目标一致。好的地本政策为人的流动提供更多可选择的空间。我国地本政策是兼顾人本与地本、兼顾公平与效率的地本政策。(2)传统文献对公平与效率的定义,可以用“局部有效”和“全局有效”进行统一。如果同时满足局部有效和全局有效,即满足希克斯改进准则,则地本政策实现兼顾公平与效率的目标。(3)地本政策的作用机制可分为直接影响和间接影响。前者包括缓解融资约束效应、基础设施效应和缓解制度约束效应,后者包括集聚效应、选择效应、区域协调效应。这些机制都最终影响企业生产决策和地区资源配置效率,影响地区经济增长。部分地本政策还通过消费带动效应提升地区消费活力,推动地区经济发展水平。(4)因地制宜是地本政策的核心内涵,地本政策能否有效不仅取决于政策内容,也取决于是否发挥地方特色和政策执行。“一刀切”的地本政策既不符合其内涵,也更容易造成地本政策失效。(5)识别地本政策有效性时需考虑地本政策边界确定、因果性识别、溢出效应识别以及有效性条件识别等问题。(6)我国开发区政策对企业和地区绩效的影响存在多维度的异质性。

现有文献已得出较多具有价值的结论,但在以下三个方面仍值得进一步探索。第一,加强对全局有效性和政策的长期效应的关注。理论上,制度完善、公共基础设施和研发投入等不仅有助于短期经济增长,更有助于长期高质量经济发展。如果地本政策能改善欠发达地区的生产潜能情况,它在长期内可能是有利的选择。随着大数据时代的到来,数据统计更加完善和精确,研究技术和方法更加先

① Howell A., “Heterogeneous Impacts of China’s Economic and Development Zone Program”, *Journal of Regional Science*, 2019, 59(5), pp.797-818.

② 孙伟增、吴建峰、郑思齐:《区位导向性产业政策的消费带动效应——以开发区政策为例的实证研究》,《中国社会科学》2018年第12期。

③ 吴一平、李鲁:《中国开发区政策绩效评估:基于企业创新能力的视角》,《金融研究》2017年第6期。

④ Lu Y., Wang J., Zhu L., “Place-Based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China’s Economic Zone Program”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2019, 11(3), pp.325-360.

⑤ Chen B., Lu M., Timmins C., et al., “Spatial Misallocation: Evaluating Place-Based Policies Using a Natural Experiment in China”, *National Bureau of Economic Research*, 2019, Working Paper No. w26148.

⑥ 张国峰、李强、王永进:《大城市生产率优势:集聚,选择还是群分效应》,《世界经济》2017年第8期。

⑦ 王永进、张国峰:《开发区生产率优势的来源:集聚效应还是选择效应?》,《经济研究》2016年第7期。

⑧ 限于篇幅,本文没有列出此处的具体参考文献。如读者需要,请致信作者。

进。因此,应以更长的历史跨度和更宽的全局视野来评估地本政策的有效性。第二,研究内容要从关注政策是否有效向地本政策如何发挥作用转变。识别地本政策有效背后的机制与使其发挥作用的条件和地方特色,将有助于形成具有中国特色的地本政策的有效经验。但目前理论研究 with 实证研究之间衔接欠佳,难以形成严谨的结论为实践提供科学依据。例如,理论认为地区集聚弹性、要素流动性等是政策效应发挥作用的前提,但实证中缺少这些关键特征的验证。另外,地方特色的识别研究有待加强,例如本地产业在生产网络中的位置、本地产业的要素替代弹性等。第三,政策评估视角要从水平维度向结构维度、数量维度向质量维度转变。以往研究的评价视角局限于经济增长和生产率等总量指标。但随着经济发展阶段与体制机制改革的深入,地本政策应结合经济结构性问题和社会福利的角度进行评价,避免地方政府忽视经济社会高质量发展要求和以人为本的发展理念。例如,通过静态或动态分解全要素生产增长率的方式探究地本政策对全要素生产率增长率的影响路径,明确制度改革的方向;从城镇化、劳动力结构优化、产业结构高级化等角度评估地本政策的有效性。

Understanding the Effectiveness of Placed-based Policies in China: Logic, Conditions and Empirical Evidence

Dong Xuebing Chi Ruonan Miao Binbin

(China Academy of West Region Development, School of Economics, Zhejiang University,
Hangzhou 310058, P.R.China; School of Economics, Zhejiang University,
Hangzhou 310058, P.R.China)

Abstract: Place-based policies have always been one of the most important tools to solve the problem of regional imbalance. This paper discusses the definition of place-based policies, takes the development zone policy as an example, reviews the theoretical basis and empirical Chinese evidence related to the effectiveness of place-based policy, and answers the following questions: What are the definitions and standards of place-based policy effectiveness? What are the internal and external logic and necessary conditions? What are the identification problems and solutions? In a word, place-based policies and people-based policies differ in the policy path, but resemble each other in the intrinsic value and target of "People-oriented"; the effectiveness of place-based policies relates to whether the region fully utilizes local characteristics to achieve potential growth and human welfare maximization. Future research directions are proposed: research on the effectiveness of place-based policies should gradually focus on evaluating its long-effectiveness from the overall perspective; the research focus should be deepened from identifying the effectiveness of policies to the mechanism and conditions of policy effectiveness; the research perspective should be adjusted from horizontal dimension to structure dimension and from quantitative dimension to quality dimension.

Keywords: Place-based policies; Efficiency; Logic and empirical evidence; Conditions of effectiveness; Development zone policy

[责任编辑:纪小乐]