

【区域经济政策】

以区位导向政策促进全域共同富裕：基于 流动、集聚、均衡的分析框架*

苏红键

摘要：基于流动、集聚、均衡的空间经济分析框架，明确了经济特区政策、欠发达地区支持政策、交通与通道建设三大类区位导向政策的基础逻辑，分类总结了典型区位导向政策的实施背景、主要内容及实施效果。第一，区位导向政策对特定地区发展具有一定的促进作用。第二，区位导向政策实施效果存在明显的地区异质性，区位导向政策与地区发展基础的匹配，决定了政策实施效果。第三，区位导向政策的效果评价以双重差分法为主，需要加强投入产出分析和比较制度分析。第四，区位导向政策存在明显的本地效应和空间溢出效应。第五，区位导向政策影响资源空间配置，是其本地效应和空间溢出效应的核心机制。由此，区位导向政策设计需要匹配地区发展基础、适应地区人口发展特征、兼顾公平和效率、兼顾本地效应和溢出效应，以促进城乡区域协调发展和全域共同富裕。

关键词：区位导向政策；城乡区域发展；共同富裕

中图分类号：F061.5 文献标识码：A 文章编号：2095—5766(2024)03—0008—11 收稿日期：2023—09—13

*基金项目：国家社会科学基金项目“城乡福祉、空间均衡与城镇化方略”(20FJLB019)。

作者简介：苏红键，男，中国社会科学院农村发展研究所副研究员(北京 100732)。

城乡地区之间的共同富裕是全体人民共同富裕的重要维度，体现了全域共同富裕的发展理念。党的二十大报告提出的全国统一大市场建设、区域协调发展和城乡融合发展是构建新空间格局的主要内容，也是构建新发展格局的重点任务，为推动全域共同富裕指明了方向。2023年中央经济工作会议进一步强调“推动城乡融合、区域协调发展”。理论方面，区位导向政策(Place-based Policies)作为当前区域政策研究的国际热点和前沿(Duranton, et al., 2021)，是促进城乡区域协调发展的重要举措。以此政策和理论背景为出发点，本文利用流动、集聚、均衡的空间经济分析框架解释了区位导向政策的理论逻辑，分类总结中国典型的区位导向政策实践及其实施效果，以区位导向政策促进城乡区域协调发展、推动全域共同富裕。

一、区位导向政策的文献梳理与理论逻辑

区位导向政策即对特定地区发展的支持政策，是相对于人的发展导向政策而言，其基本逻辑可以在“流动、集聚、均衡”的空间经济分析框架下进行解释。

(一)文献梳理

区位导向政策(Place-based Policies)，也有译为区位导向性政策、地区指向的政策、地本政策等，是相对于以人的发展为导向的政策而言。这一引自国际区域科学研究的概念，与中国的区域政策、地区发展政策基本一致，所以也可以通俗地意译为地区发展政策；结合张军扩(2022)对区域政策的界定来看，广义的区位导向政策可以等同于区域政策。

关于区位导向政策的界定，Duranton, et al.

(2021)认为,很多发展政策,如基础设施建设或地方经济发展计划,都是“区位性”的,因而称之为区位导向政策。孙伟增等(2018)认为,区位导向政策是国家通过政策优惠和补贴等方式推动地区经济发展、提升社会福利的重要政策手段。曹清峰(2019)总结相关定义认为,区位导向政策是指政府通过政策干预实现不同区位间资源再配置,其主要针对特定的空间区域,特别是经济发展中的一些弱势区域。可见,与广义不同层面的区域政策(张军扩,2022)相比,区位导向政策从实施范围来看更加聚焦。

在中国的区域政策实践中,区位导向政策指对特定地区发展的支持政策,具体包括自贸区等经济特区政策、欠发达地区支持政策、交通与通道建设等,其中欠发达地区的支持政策又可以分为一般的欠发达地区发展的相关政策和农业农村发展(乡村振兴)的相关政策。

(二)理论逻辑

区位导向政策的逻辑,可以在空间经济分析框架中解释(见图1)。流动、集聚和均衡构成了空间经济基本框架(苏红键,2023):流动是空间经济布局调整的过程,包括商品流动、劳动力和资本流动以及土地资源的统筹利用等,实际中存在各种流动壁垒,通过影响资源空间配置进而影响效率和福祉,决定了集聚的形态、引致各地在空间均衡状态下的收入和福祉差异;集聚是空间经济发展的形态,可以描述人口和经济活动在城镇、各类中心城市、东部地区集聚的特征,存在集聚经济(正外部性)和拥挤效应(负外部性),表现出明显的路径依赖和“马太效应”;均衡是空间经济的发展结果,完整的表述为“福祉空间均衡”,是区域和城市研究的核心理念,流动壁垒的存在,使得不同的中心地区、外围地区在均衡状态下存在明显的收入和福祉差异。

集聚意味着不平衡,表现为“中心—外围”的空间结构。对于外围地区,比如中西部和东北的部分地区、农村地区,可以根据人口数量和发展态势进行划分,大体分为人口较多(增长或稳定)和人口较少(或者减少)的地区。对于人口较少的外围地区来说,采用人口导向的发展政策,更加有效;对于人

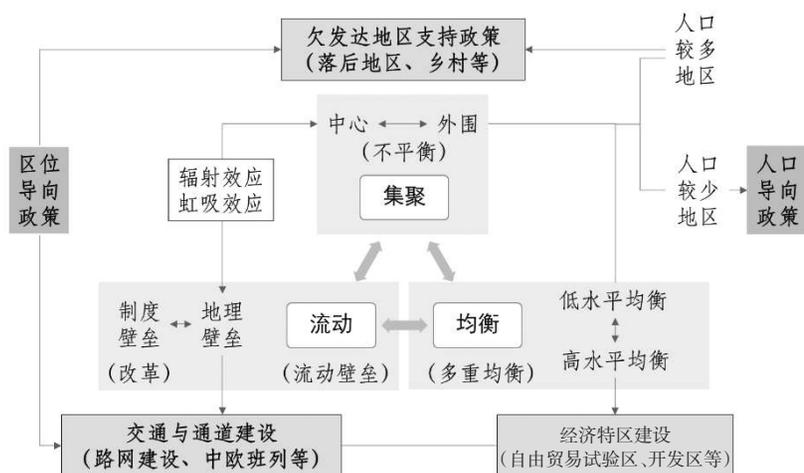


图1 空间经济分析框架中的区位导向政策

资料来源:作者根据理论框架和逻辑绘制。

口较多的外围地区,可以实施区位导向的发展政策,比如贫困县、革命老区等支持政策以及乡村振兴中的一些农村发展支持政策。“中心—外围”结构中外围地区发展的支持政策,对应区位导向政策的一种类型——欠发达地区支持政策。

在实际中存在多重均衡,既存在总体的均衡水平,也存在不同地区之间由于流动壁垒存在的差异化的均衡状态,可以考虑低水平均衡和高水平均衡两种情形。对于处于低水平福祉的地区,类似外围地区,可以根据人口情况,实施区位导向政策或人口导向政策;对于处于高水平均衡的地区或者发展基础较好的地区,可以实施区位导向政策,以促进当地经济进一步发展,并辐射带动周边地区发展。此类区位导向政策包括自贸区、国家级新区、各类开发区等,其中开发区政策是国内外普遍存在的区位导向政策。此类地区优先发展的政策,对应区位导向政策的类型之一——经济特区政策。

流动是空间经济调整的过程,实际中存在各类有形的地理壁垒和无形的制度壁垒,影响集聚和均衡特征。其中,对于制度壁垒,如地方保护主义、户籍制度、土地制度等,主要通过系统的渐进式改革推进。对于地理壁垒,为提高流动性、通达性,促进经济发展,则通过加强交通基础设施建设或者其他通道建设来实现。值得注意的是,交通与通道建设会在本地效应之外,产生正向或负向的空间溢出效应:一是通过提高流动性和通达性,中心地区发挥辐射带动作用,促进地区之间的均衡发展;二是流动性和通达性的提高,由于“虹吸效应”,要素向中

心地区流动,从而拉大地区之间的发展差距。提升流动性和通达性的政策举措,对应区位导向政策的另一种类型——交通与通道建设。

可见,在流动、集聚、均衡的空间经济分析框架下,三个元素分别对应一类区位导向政策,而且这三类政策与国外学者对区位导向政策的列举和归类也是一致的,这为区位导向政策研究提供了一个理论基础和系统框架。

二、区位导向政策的典型例证

本部分重点分析现有区位导向政策实践,主要包括经济特区政策、欠发达地区发展相关政策、乡村振兴相关政策、交通与通道建设等类型,着重分析典型政策的实施背景、主要内容及其实施效果(见表1)。

表1 典型区位导向政策的实施效果评价研究总结

典型类型	具体政策	主要研究	评价结果
经济特区建设	国家级新区	曹清峰(2020)	持续带动区域经济增长,所在城市年均GDP增长率显著提高约1.5%,存在空间溢出效应
		柳天恩等(2019)	有效促进地区经济发展,存在地区异质性
		姜宝中(2020)	对城市经济增长、科技创新、产业结构升级都存在正向的促进作用,存在区域异质性和城市行政等级异质性
	自由贸易试验区	崔日明等(2021)	显著拉动了所在城市的经济增长,存在批次异质性和地区异质性
		刘杨等(2021)	提高了城市利用外商直接投资的整体水平
		王爱俭等(2020)	驱动区域经济增长,存在地区异质性
		叶修群(2018)	提高了地区GDP增长率,存在地区异质性和滞后性
	开发区	孙伟增等(2018)	开发区升级对城市居民各种消费具有显著的促进作用
		邓慧慧等(2019)	开发区政策促进地区经济总量差距缩小的短期效应显著,长期效应不明显
		郑思齐等(2020)	开发区设立带来的就业冲击能够显著提高本地区的就业匹配程度
欠发达地区发展相关政策	国家级贫困县	李波等(2021)	显著促进了县域经济发展
		徐舒等(2020)	贫困地区的贫困率平均下降11个百分点,改善县内收入分配情况
		黄志平(2018)	对当地经济发展具有显著且持续的推动作用
	革命老区振兴	杨冕等(2022)	显著提升了当地经济增速,改善生态环境质量
		龚斌磊等(2022)	有效推动当地经济加快增长,全面提高民生福祉
	承接产业转移示范区	张明林等(2020)	显著促进了地区经济增长,但经济发展内生动力不足
		宋准等(2022)	提高了城市的创新创业水平
熊凯军(2022)		提高了城乡居民收入水平,降低地区城乡收入差距	
乡村振兴相关政策	电子商务进农村综合示范	张晖等(2023)	加剧了承接地资源错配程度
		何珮珺等(2023)	显著提升了乡村经济韧性
		涂勤等(2022)	农户创业概率显著提高1.4%
	全国休闲农业与乡村旅游示范县	王奇等(2021)	对县域经济具有显著推动作用
		黄细嘉等(2023)	促进农村基础公共品供给、“三产”融合以及非农就业,进而缩小城乡收入差距
交通与通道建设	高铁建设与高铁站设置	朱志胜(2022)	显著提高了农业劳动生产率,进而有效反哺农业发展
		牛方曲等(2021)	高铁站周围区域经济活动强度提升约4.7%,东部地区高铁站溢出效应更显著
		颜银根等(2020)	高铁开通加剧了地区特定要素贫瘠的边缘地区的衰落,可能会促进地区特定要素丰裕的边缘地区的崛起
		余泳泽等(2019)	显著缩小了城乡收入差距,存在地区异质性和时滞性
	中欧班列开通	周玉龙等(2018)	设有高铁站的城市比未设站城市的地价平均提高约7.0%,并显著提高地方政府的土地出让规模和出让金总额
		郑万腾等(2023)	沿线城市双创活力平均提升9.6%,存在多重异质性
		方慧等(2022)	显著提升了所在城市的全要素生产率,存在地区异质性
		周学仁等(2021)	开通城市的出口和进口均显著增长

资料来源:作者根据相关文献整理。

注:评价方法主要是各类双重差分法。

(一)经济特区建设

经济特区是一类重要的区位导向政策,旨在通过赋予特定(优势)地区特殊政策,支持其率先发展,本部分着重考察其中的国家高新区建设、自由贸易试验区政策和开发区政策。

1.国家级新区

国家级新区,是由国务院批准设立,承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。自1992年10月设立上海浦东新区以来,中国陆续设立了19个国家级新区,最新是2017年4月在河北设立雄安新区。

国家级新区作为一项具有中国特色的区域政策,旨在促进当地经济发展,辐射带动周边地区和全国总体经济发展。作为一项地区发展支持政策,其实施效果受到学术界的关注。曹清峰(2020)基于2003—2017年70个大中城市面板数据研究发现,国家级新区的设立可以带动所在城市年均GDP增长率提高约1.51%,对周边150—200千米范围内城市的经济增长存在显著的带动效应,“虹吸效应”不显著,影响机制主要是通过改变区域经济增长的不利初始条件、制度创新以及要素数量扩张的途径。柳天恩等(2019)基于2006—2017年285个城市面板数据研究发现,设立国家级新区能够有效促进地区经济发展,对中西部地区、低行政等级城市更有效。姜宝中(2020)利用不同时期的城市面板数据分析发现,国家级新区建设对城市经济增长、科技创新、产业结构升级均存在正向的促进作用,且存在区域异质性和城市行政等级异质性。

2.自由贸易试验区

一国内部的自由贸易区(FTZ, Free Trade Zone)是以优惠税收和海关特殊监管政策为主要举措、以贸易自由化便利化为主要目的的多功能经济特区。自2013年9月27日国务院批复成立中国(上海)自由贸易试验区以来,中国陆续设立了21个自由贸易试验区。

实施自由贸易试验区(以下简称自贸区)提升战略,扩大面向全球的高标准自由贸易区网络,是高水平对外开放的重要举措,也有利于促进地区经济发展。在定性分析基础上,由于设立自贸区的准自然实验特征,已有研究采用双重差分法对其实施效果进行评价。崔日明等(2021)利用2003—2018年274个城市面板数据研究发现,自贸试验区的设

立显著拉动了所在城市经济增长,其促进机制主要是通过制度变迁和创新驱动实现,且存在显著的批次异质性和地区异质性。刘杨等(2021)使用2009—2017年151个城市面板数据研究发现,自贸区的设立提高了城市利用外商直接投资的整体水平,但对所在城市出口贸易的短期影响不显著。王爱俭等(2020)利用2004—2018年30个省份的数据分析发现,自贸区政策不仅驱动了区域经济增长,而且是众多驱动因素中的关键性因素之一,“投资贸易”是重要的影响机制,地区异质性和批次异质性明显,表现为沿海自贸区优于内陆自贸区且设立越早效果越明显。叶修群(2018)基于2003年第一季度至2016年第一季度省级面板数据研究发现,设立自贸区显著提高了地区GDP增长率,地区异质性显著。

3.开发区

开发区政策是最典型的区位导向政策之一,从狭义的区位导向政策概念来看,是最主要的经济特区类型。2002年之前,中国的开发区政策主要落实在东部发展基础较好的区位,2002年开发区遍地开花,2003年之前各类开发区达到6866个,经过清理整顿,2006年底减少到1568个(邓慧慧等,2019)。开发区政策不仅是一个空间位置上的存在,也是以开发区为载体的土地、基础设施、税收、能源、行政审批等优惠政策的集合(孙伟增等,2018)。

由于开发区遍布各个城市,因而学术界对其促进机制的研究主要是考察一些开发区政策调整的冲击,比如开发区升级、开发区清理整顿等,总体呈现出对经济发展的促进作用和地区异质性。孙伟增等(2018)针对2009年省级经济技术开发区升级这一政策冲击研究发现,开发区升级对于城市居民总消费、生活性消费、住房消费和子女受教育支出都具有显著的促进作用,这主要得益于开发区升级带来的生产力水平的提升,但劳动力在进入壁垒高的城市里消费意愿和能力相对较弱。邓慧慧等(2019)以2003—2006年开发区大规模清理整顿作为准自然实验研究发现,短期来看,开发区政策缩小地区经济总量差距的作用非常显著,原因在于开发区分布的内地偏向短期内推动中西部地区GDP较快增长,但长期效应不明显。郑思齐等(2020)利用2014年和2016年家庭跟踪调查数据和各个区县实际的开发区政策信息研究发现,开发区设立带来的就业冲击能够显著提高本地区的就业匹配程度,

主要通过扩大就业市场规模、调整产业结构、提高专业技能需求以及增加职位晋升机会等途径实现。

(二)欠发达地区发展相关政策

欠发达地区发展是区位导向政策的重要内容。国家级贫困县政策、革命老区振兴发展政策、承接产业转移示范区政策也进行了多样化的实践。

1.国家级贫困县发展政策

以县为基本单位的开发式扶贫是中国扶贫攻坚的主要举措。中国在1986年确定了331个国家重点扶持的贫困县,1994年实施国家“八七扶贫攻坚计划”时扩大到592个,2001年和2011年制定国家第一个和第二个国家扶贫纲要时进行了有进有出的等量调整,之后又经过调整,到2014年,合计确立832个片区县和重点县。2020年11月23日,国家级贫困县全部脱贫摘帽,完成脱贫攻坚目标任务。

国家级贫困县的政策扶持内容主要包括专项扶贫贷款、以工代赈和中央财政扶贫资金等。其中,专项扶贫贷款为贫困地区企业和农户的生产活动提供非消费的信贷支持;以工代赈主要用于贫困地区的基础设施,包括修建道路和水利设施;中央财政扶贫资金主要用于发展贫困地区生产性建设工程等社会项目(徐舒等,2020)。具体扶贫项目包括教育扶贫、科技扶贫、劳动力转移、移民搬迁等。

从政策效果来看,国家级贫困县政策作为中国扶贫攻坚的重要举措,取得了举世瞩目的成就,“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利……区域性整体贫困得到解决”^①。虽然以往研究对扶贫资金使用效率、县域发展效应等方面存在不同看法,总体来看,大部分研究均证明了该政策对当地经济发展的促进作用。黄志平(2018)采用2005—2015年993个县的面板数据研究发现,国家级贫困县的设立对当地经济发展具有显著且持续的推动作用,其机制主要是通过优化产业结构和提高固定资产投资水平。徐舒等(2020)利用1986—2011年农村固定观察点长面板微观数据研究发现,该政策实施使得贫困县的贫困率较非贫困县显著下降11%,主要是通过鼓励外出务工、增加基础设施投资和提高农业全要素生产率实现。此外,国家级贫困县政策还有利于缩小贫困县内部收入差距,增加低收入家庭向上流动的可能性。李波等(2021)以2017年扶贫政策重点部署作为节点,分析了深度贫困地区政策的实

施效应,利用2013—2018年“三区三州”137个国家扶贫工作重点县和所辖省内其余122个贫困县的面板数据研究发现,该政策显著促进了县域经济发展,且经济基础落后的县(区)受政策冲击的影响更大,其中产业扶贫、教育扶贫等措施的效果较好。

2.革命老区振兴发展政策

革命老区是中国共产党和人民军队的根,忘记老区,就是忘本(习近平,2021)。促进革命老区振兴不仅是一项经济任务,更是一项重大的政治任务。2012年以来,国家相继发布了赣粤原中央苏区、陕甘宁革命老区、左右江革命老区、大别山革命老区和川陕革命老区五个振兴规划,并分别于2016年和2021年发布两个支持革命老区振兴发展的意见^②,通过加大扶持力度,加快老区开发建设步伐。

国家支持革命老区振兴发展包括重大基础设施建设、优势资源开发、特色产业发展、生态环境保护、改善公共服务、促进转移就业、精准扶贫等方面,相关的支持政策包括资金投入、土地政策保障、资源开发和生态补偿政策、干部人才交流和对口帮扶等。

在此政策支持下,革命老区如期打赢脱贫攻坚战,为全面建成小康社会做出积极贡献。学术界主要采用双重差分法对该政策效果进行评价。张明林等(2020)利用2010—2018年城市面板数据研究发现,该政策对革命老区经济增长具有显著的促进作用,但对革命老区创业活力的提升效果尚不明显,经济发展内生动力不足。杨冕等(2022)利用2005—2019年县级面板数据研究发现,该政策在显著提升革命老区经济增速的同时,还通过退耕还林(草)、荒漠化治理和绿地保护等举措显著改善了其生态环境质量。龚斌磊等(2022)利用2000—2018年县、市级数据分析发现,该政策通过促进基础设施建设、工业与旅游业发展以及城镇化,有效推动当地经济快速增长,并通过促进“三农”事业、公共服务和生态保护等途径全面提高民生福祉。

3.承接产业转移示范区发展政策

为推动东部沿海地区经济转型升级、在全国范围内优化产业分工格局、促进区域协调发展,2010年国家发布《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》(国发〔2010〕28号)^③,2010—2020年陆续设立11个承接产业转移示范区,分别为安徽皖江、广西桂东、重庆沿江、湖南湘南湘西、湖北荆州、晋陕豫黄河金三角、甘肃兰白经济区、江西赣南、四

川广安、宁夏银川—石嘴山、辽西北,规划覆盖城市共计33个(宋准等,2022),2023年新设立吉西南、蒙东2个示范区。

该政策依托中西部地区产业基础和劳动力、资源等优势,推动重点产业承接发展,主要通过优化承接产业转移的环境和体制机制,强化人力资源支撑和就业保障,并在财税、金融、投资、土地等方面给予必要的政策支持。

总体来看,承接产业转移示范区有利于促进承接地的产业发展,加强地区之间的合作。学术界主要采用多期双重差分法对该政策的效应进行了评价,包括资源配置效率、地区创新、承接地产业升级效应、能源利用效率等方面。宋准等(2022)利用2003—2017年282个城市面板数据分析发现,示范区政策显著提高了城市的创新创业水平,能够促进生产要素的高效集聚,进而激发创新创业。熊凯军(2022)利用2004—2019年271个城市面板数据分析发现,该政策显著提高受到政策冲击地区的城乡居民收入水平,显著降低地区城乡收入差距,地区金融信贷与固定资产投资在该政策影响城乡收入差距的关系中发挥中介效应。不过,张晖等(2023)利用2007—2016年中西部160个城市面板数据研究发现,该政策显著加剧了产业承接地城市的资源错配程度。

(三)乡村振兴相关政策

乡村相对于城市而言也属于欠发达地区,对乡村发展的支持也是国内外普遍存在的政策实践。自2017年提出乡村振兴战略以来,中国农业农村发展成效显著。考虑乡村振兴的全面性,本部分着重分析近年来促进农业农村发展、乡村振兴相关的区位导向政策实践,主要包括电子商务进农村综合示范、全国休闲农业与乡村旅游示范县政策。

1. 电子商务进农村综合示范

农村电子商务是转变农业发展方式的重要手段,是精准扶贫的重要举措。2014年7月,财政部办公厅、商务部办公厅印发《关于电子商务进农村综合示范的通知》(财办建[2014]41号),正式启动“电子商务进农村综合示范”项目,2015年国家发布相关指导意见促进农村电子商务加快发展^④。2014年首次在八省56个县开展相关工作,持续至2021年,实现对832个贫困县全覆盖。2022年中央一号文件开始强调实施“数商兴农”工程。

该政策以资金支持为主,首批示范县每县年拨付扶持资金2000万元,2018年为1500万元,2019年和2020年根据不同类型有所不同。支持重点包括完善农村电商公共服务体系、物流配送体系、企业转型升级、电商创业带头人培育、电商培训等。

该政策促进了农村电商发展,有助于促进农民收入和农村消费双提升、推进脱贫攻坚和乡村振兴。已有研究考察该政策对县域经济发展、电商创业、农民增收等方面的影响。王奇等(2021)利用2000—2017年县级数据研究发现,电子商务发展对县域经济具有显著推动作用,主要是通过提高当地电商发展水平、扩大市场可及性;在教育水平越高、人口结构越年轻的地区,电子商务对经济增长的影响越大。涂勤等(2022)利用中国家庭追踪调查的四期面板数据分析发现,该政策的实施使得示范县农户创业概率显著提高1.4%,主要通过缓解农户的资金约束和社会资本约束、提高农户创业水平来实现。何珮珺等(2023)利用2010—2019年县域数据分析发现,该政策主要通过促进产业集聚和扩大农产品市场需求的方式提升乡村经济韧性,在贫困地区和人力资本水平较高地区的实施效果更为显著。

2. 全国休闲农业与乡村旅游示范县

休闲农业和乡村旅游是农村一二三产业融合发展的重要内容,有利于促进农民增收和农业农村发展。2010年,原农业部与原国家旅游局联合开展全国休闲农业与乡村旅游示范县创建活动^⑤,截至2017年(之后未开展),公布八批389个国家级休闲农业与乡村旅游示范县。

该项目主要通过示范县的创建,引领休闲农业和乡村旅游发展,进而促进农业农村发展。各地在示范县创建过程中,会积极争取财政、税收、信贷、保险等相关扶持政策。该类示范县的创建活动不同于其他政策支持,主要是对有乡村旅游发展基础的县,通过创建示范县,进一步带动其发展。有学者在分析乡村旅游促进农业农村发展的相关研究中考察了该政策的影响。黄细嘉等(2023)基于2001—2019年287个城市面板数据分析发现,发展乡村旅游有助于在整体上缩小城乡收入差距,该效应在中西部地区更显著,影响机制是乡村旅游促进了农村基础公共品供给、三产融合以及非农就业,进而缩小城乡收入差距。朱志胜(2022)采用2005—2017年1006个县市面板数据研究发现,推

进农旅融合能够显著促进农业劳动生产率的提高进而有效反哺农业发展,影响机制是农旅融合能够改变农业部门的劳动力、资本、服务等要素禀赋结构,促进农业生产方式现代化和农业生产率提升。

(四)交通与通道建设

交通基础设施建设和发展及其通达性的提升,是促进欠发达地区发展的重要举措。近年来,对高铁建设、中欧班列开通对地区经济发展的影响的研究很多,这些交通及通道建设改善了要素的流动、聚集与均衡,显著促进了地区经济的发展。

1.高铁建设与高铁站设置

自2008年“京津城际”建成通车以来,中国高速铁路事业快速发展,“十四五”期间,以“八纵八横”高速铁路主通道为主骨架,高速铁路营业里程预计将从2020年的3.8万千米提高为2025年的5万千米,对50万以上人口城市覆盖预期达到95%以上。

高铁的建设运营通过降低地区之间的交通成本,提高了地区之间的一体化水平,进而促进地区经济增长。对于具体区位而言,一方面,是否通达高铁会存在不同的影响;另一方面,对于通达高铁的城市,自身的集聚效应和其他地区的虹吸效应并存,由此引起了学术界对高铁的城市发展效应的关注。牛方曲等(2021)利用2017年前开通的527个高铁站点(对应180个城市)周围地区2004—2017年连续14年的夜间灯光数据研究发现,在全国层面,高铁站周围区域经济活动强度提升约4.7%,其中东部地区高铁站溢出效应更为显著。颜银根等(2020)采用2004—2016年259个边缘地区的面板数据研究发现,高铁开通加剧了地区特定要素贫瘠的边缘地区的衰落,同时也可能会促进地区特定要素丰裕的边缘地区的崛起。余泳泽等(2019)利用2008—2016年287个城市面板数据研究发现,高铁开通显著缩小了城乡收入差距,该效应具有一定的地区异质性和时滞性。周玉龙等(2018)利用2007—2014年中国城市土地出让微观数据研究发现,设有高铁站的城市比未设站城市的地价平均提高约7.0%,高铁开通显著提高地方政府的土地出让规模和出让金总额。

2.中欧班列开通

中欧班列在“一带一路”倡议下诞生,2011年3月19日首列中欧班列(重庆—杜伊斯堡)成功开行。截至2022年底,中欧班列联通中国境内108个

城市,通达欧洲约25个国家208个城市,累计开行6.5万列、发送604万标箱,运输服务网络覆盖了欧洲全境,形成了贯通欧亚大陆的国际运输大动脉。

中欧班列打开了向西开放的通道,促进了内陆城市开放发展,通过贸易效应促进效率提升。作为通道建设的典型事件,中欧班列的贸易效应及其对联通城市的创新创业、全要素生产率的影响引起了学术界的关注。周学仁等(2021)构建了2004—2017年城市贸易、中欧班列、开通选择标准与城市特征的综合数据库,研究发现开通城市的出口平均多增长19%、进口平均多增长31.6%,班列补贴激励和欧洲市场引力是中欧班列开通的进出口增长效应的中介机制。郑万腾等(2023)基于2006—2019年264个城市面板数据研究发现,中欧班列开通的沿线城市双创活力平均相对提升9.6%,影响机制主要是通过贸易拉动、投资驱动、就业带动和政府支持等路径实现。方慧等(2022)基于2008—2018年285个城市面板数据分析发现,中欧班列的开通显著提升了所在城市的全要素生产率,影响机制主要是通过优化出口集约边际、提升城市创新水平以及增加R&D资本存量的溢出等路径实现。

三、典型例证综合讨论

结合区位导向政策的理论和实践,关于其总体效应、地区异质性、评价方法、空间效应、影响机制等方面,可以得到一些有意义的发现。

第一,总体效应方面,区位导向政策对特定地区发展具有一定的促进作用,实施效果体现在提升生产率、收入、就业、综合福祉、均等化水平等方面。如前所述,在空间经济分析框架下,各类区位导向政策均对应具体的发展路径和目标,经济特区建设旨在促进基础较好地区的发展以带动周边地区发展,欠发达地区支持政策是为了带动落后地区或乡村的发展,交通与通道建设是通过提高地区的通达性以促进发展。实践中,中国的区位导向政策往往会“自上而下”以“地区试验”的方式实施,设立一些试验区、示范区,而后推广。因而,总体来说,区位导向政策均产生了一定的促进作用。比如,经济特区建设中的自贸区建设对扩大开放、所在城市经济增长产生了拉动作用;脱贫攻坚进程中的国家级贫困县建设,对全面完成脱贫攻坚任务目标起到

了决定性作用;电子商务进农村综合示范对特色农产品上行、县域经济发展起到了促进作用;大规模高铁建设提升了区域经济一体化水平,带动了高铁站周边的发展。

第二,地区异质性方面,区位导向政策实施效果存在明显的地区异质性,区位导向政策与地区发展基础的匹配,决定了政策实施效果,这表明区位导向政策设计的科学性非常重要。当政策符合地区发展规律时,有利于促进地区经济发展;当不符合发展规律时,则促进作用较小、效率较低。自然禀赋对地区发展的决定作用在经济增长、地区发展和城市增长等不同学科领域得到了较多论证(Acemoglu, 2009; Black, et al., 2003; 苏红键, 2022)。Duranton, et al. (2021)将影响投资效益的因素分为地方的自然条件、商业环境和政策体系,这些因素在促进发展方面具有较强的互补性,任何因素的短板都会制约发展,从而旨在补强和促进发展的区位导向政策,在自然条件或商业环境不利时,会在政策实施效果上大打折扣,较难形成地方发展的内生动力。对典型区位导向政策的评价也发现,自贸区政策、国家级新区建设、高铁建设和中欧班列开通、电子商务进农村综合示范等均表现出明显的地区异质性,对于较早批次设置的基础条件较好的自贸区、国家级新区等,比如上海自贸区、广东自贸区、浦东新区等,该政策起到了锦上添花的作用,后期在政策推广中新设立的试点,则促进作用不如前期。

第三,评价方法方面,当前区位导向政策的评价以双重差分法为主,该方法是政策评价研究的主流方法,但由于未考虑政策投入成本,较难考察投入产出效率,未能进行比较制度分析。双重差分法通过科学地分析处理组和控制组特征、趋势,能够较好地识别政策实施效果,在政策评价中广为流行。从完整的政策评价来看,双重差分法一般不进行投入产出分析,从而不能识别一项政策(特别是涉及投资时)的实施效率。王奇等(2021)对政策的投入产出做了尝试,基于双重差分法的估计结果,估算得到成为电子商务示范县平均带来约45亿元的收益,远高于国家对每个示范县约2000万元的财政投入。这一结论为该政策实施提供了支持,不过,其中的平均效应掩盖了地区异质性,而地区异质性正是区位导向政策评价需要识别的重点。进一步的,正因为不能进行投入产出分析,区位导向

政策作为一类准自然试验,较难进行比较制度分析。这体现在,这一评价方法无法识别在特定地区实施某一政策好还是其他政策更好,即区位导向政策的设计问题;也无法识别某一政策在某一地区实施效果好还是其他地区的实施效果更好,即区位导向政策的选址问题。

第四,空间效应方面,区位导向政策存在明显的本地效应和空间溢出效应,提高了政策评价的复杂性。以上对区位导向政策的评价主要侧重于其本地效应,实际上,其空间溢出效应也是更高空间维度上(或者总体层面)政策评价的重点,在交通与通道建设的政策评价中得到了较多关注,在经济特区建设方面也比较常见。空间溢出效应分为正向的带动效应和负向的“虹吸效应”,其中的带动效应指对周边地区经济发展的促进作用,“虹吸效应”指对周边地区资源要素产生吸引(“掠夺”),从而对周边地区发展产生不利影响。当存在带动作用时,意味着该区位导向政策产生了更大范围的经济社会发展的促进作用,比如有研究发现,沿海自贸区的设立对所在城市和周边城市都存在正向带动作用(崔日明等, 2021),国家级新区通过空间溢出效应显著带动了其周边150—200千米内城市的经济增长(曹清峰, 2020)。当产生“虹吸效应”时,意味着在区位导向政策下,一个地区的发展可能伴随临近地区或通达地区的衰退。有的新区建设可能伴随着老城区的衰退,比如鄂尔多斯的康巴什新区建设和发展对老城区(东胜区)的发展产生不利影响;有的高铁开通可能伴随着非设站城市的衰退;高铁沿线的中心城市对周边的中小城市也会产生或正或负的空间溢出效应。

第五,影响机制方面,区位导向政策通过影响资源空间配置,进而影响总体效率和福祉,这一点衍生于其总体效应、地区异质性和评价分析,也是其空间效应的核心机制。资源空间配置、资源错配问题是近年来区域与城市研究的重点领域,优化资源空间配置、建设全国统一大市场、发挥市场在资源配置中的主导作用也是改革和发展的重要目标。区位导向政策的效率和福祉效应,通过影响劳动力、资本、土地等资源的空间配置而发挥作用,与此同时,不合理的区位导向政策也会产生资源空间错配。张暉等(2023)研究发现产业转移示范区加剧了产业承接地城市的资源错配程度,认为大规模

的配套设施建设容易造成闲置和浪费,而且政府对市场的干预也容易扭曲资源要素配置的市场机制,从而导致资源错配。孙伟增等(2018)研究发现,开发区的消费带动效应还受到城市“社会融入难度”的影响,对于户籍制度及相关制度更严格的城市,劳动力在城市里消费的意愿和能力明显更弱,这进一步影响劳动力迁入和劳动力的空间配置。结合以上研究可以发现,区位导向政策可能引致的资源空间错配,本质上与地区异质性紧密相关,当区位导向政策与区位条件不匹配时,会加剧资源错配的程度;当二者匹配时,则会优化资源空间配置、提升效率和福祉。

四、结论和启示

区位导向政策是推动全域共同富裕的重要路径。本文基于流动、集聚、均衡的空间经济分析框架,明确了经济特区建设、欠发达地区支持政策、交通与通道建设三大类区位导向政策的基础逻辑,着重分析总结了三大类区位导向政策中的典型政策的实施背景、主要内容及其实施效果。研究发现:第一,区位导向政策对特定地区发展具有一定的促进作用。第二,区位导向政策实施效果存在明显的地区异质性,区位导向政策与地区发展基础的匹配,决定了政策实施效果。第三,区位导向政策的效果评价以双重差分法为主,由于未考虑政策投入成本,较难考察投入产出效率,不能进行比较制度分析。第四,区位导向政策存在明显的本地效应和空间溢出效应,提高了政策评价的复杂性。第五,区位导向政策影响资源空间配置,是其本地效应和溢出效应的核心机制。

根据区位导向政策的理论逻辑、政策实践及其总体效应、地区异质性、评价方法、空间效应、影响机理等方面的结论,需要制定匹配地区发展基础、适应地区人口发展特征、兼顾公平和效率、兼顾本地效应和溢出效应的区位导向政策,促进城乡区域协调发展和全域共同富裕。

第一,区位导向政策设计需要匹配地区发展基础。区位导向政策实施效果的地区异质性,印证了政策设计与地区基础特征匹配的重要性,需要因地制宜设计符合地区发展基础的政策体系。这符合区域分工理论思想,也符合2023年中央经济工作会

议强调的“充分发挥各地区比较优势,按照主体功能定位,积极融入和服务构建新发展格局”。要立足各地地理区位、气候条件、自然资源等禀赋特征和产业发展基础,明确发展方向和路径,匹配相应的支持政策,充分发挥经济特区的发展优势和集聚效应,培育形成欠发达地区发展的内生动力,减少政策支持导致的资源错配和低效浪费,优化资源空间配置,促进全域共同富裕。

第二,区位导向政策设计需要适应地区人口发展特征。根据区位导向政策的理论逻辑,要结合地区人口规模和人口发展特征,制定人口导向政策或者区位导向政策。重点是要适应地区人口变化趋势,按照常住人口规模配套建设用地、基本公共服务、基础设施和产业发展项目等。对于人口和经济活动集中的经济特区或者人口增长快的地区,要加强用地和相关服务配套的供给和超前规划;对于人口较少或人口不断减少的欠发达地区或农村,要以基本公共服务保障、就业帮扶和增收为重点,借鉴2023年中央农村工作会议“适应乡村人口变化趋势”推动村庄发展,以减少乡村振兴过程中的投资浪费的政策建议。

第三,区位导向政策设计需要兼顾公平和效率。根据区位导向政策的界定和政策实践情况,区位导向政策旨在促进地区发展的公平,在进行政策评价时,还需要兼顾效率,加强投入产出分析和比较制度分析。一方面,一些区位导向政策可能会存在投资浪费或资源低效利用现象,甚至有可能存在政策实施效果不如直接的财政转移支付的现象,因此,投入产出分析是有必要的。另一方面,在地区发展政策实践中,选择人口导向政策还是区位导向政策、优先加强基本公共服务配套还是其他帮扶项目、选择何地以何种方式支持等问题,需要建立比较制度分析的理念进行综合考量。

第四,区位导向政策设计需要兼顾本地效应和溢出效应。区位导向政策的空间溢出效应意味着政策评价可以在更高区域层面开展,政策设计可以在区域一体化和协调发展政策的框架下进行。对于各类经济特区的支持政策,在本地发展的同时,还需要强调其辐射带动作用,这也是经济特区类政策的初衷之一。对于交通与通道建设类支持项目,要发挥沿线与站点的辐射带动作用,促进沿线地区、周边地区均衡发展。辩证看待可能存在“虹吸

效应”时引起的地区之间(或城市之间)总量不平衡问题,要以人均的发展指标为考察点,通过加强“中心—外围”地区之间的分工与合作,缩小人均收入差距,提高城乡地区之间居民的福祉均衡水平。

注释

①《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》(2021年2月25日), www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm。②《中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》, www.gov.cn/xinwen/2016-02/01/content_5038157.htm;《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》(国发〔2021〕3号), www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/20/content_5587874.htm。③《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》(国发〔2010〕28号), www.gov.cn/zwqk/2010-09/06/content_1696516.htm。④《国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见》(国办发〔2015〕78号), www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/09/content_10279.htm。⑤《农业部国家旅游局关于开展全国休闲农业与乡村旅游示范县和全国休闲农业示范点创建活动的意见》(农企发〔2010〕2号), www.moa.gov.cn/govpublic/XZQYJ/201008/t20100804_1612014.htm。

参考文献

- [1] ACEMOGLU D. Introduction to modern economic growth [M]. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- [2] BLACK DUNCAN, HENDERSON VERNON. Urban evolution in the USA [J]. Journal of Economic Geography, 2003(4):343—372.
- [3] DURANTON GILLES, ANTHONY J. VENABLES. Place-based policies: principles and developing countries applications. Handbook of Regional Science, Manfred Fisher and Peter Nijkamp (eds), Springer-Verlag, Berlin, 2021:1009—1030.
- [4] 曹清峰.国家级新区对区域经济增长的带动效应:基于70大中城市的经验证据[J].中国工业经济,2020(7).
- [5] 曹清峰.国外区位导向性政策研究最新进展及对雄安新区建设的启示[J].科技进步与对策,2019(2).
- [6] 崔日明,陈永胜,李丹.自贸试验区设立与区域经济增长:基于动力机制与空间带动效应的研究[J].国际贸易问题,2021(11).
- [7] 邓慧慧,虞义华,赵家羚.中国区位导向性政策有效吗?——来自开发区的证据[J].财经研究,2019(1).
- [8] 方慧,解欢品.中欧班列对城市全要素生产率的影响[J].经济与管理评论,2022,38(3).
- [9] 龚斌磊,张启正,袁菱苒,等.革命老区振兴发展的政策创新与效果评估[J].管理世界,2022(8).
- [10] 何珮珺,谭词.电子商务与乡村经济韧性:基于“电子商务进农村综合示范”政策的经验证据[J].中南财经政法大学学报,2023(1).
- [11] 黄细嘉,张科,王红建,等.乡村旅游发展能否缩小城乡收入差距?——来自“全国休闲农业与乡村旅游示范县”的经验证据[J].旅游学刊,2023,(2).
- [12] 黄志平.国家级贫困县的设立推动了当地经济发展吗?——基于PSM-DID方法的实证研究[J].中国农村经济,2018(5).
- [13] 姜宝中.中国国家级新区对城市经济发展的影响研究[D].长春:吉林大学博士学位论文,2020.
- [14] 李波,张春燕,刘丽娜.“三区三州”深度贫困地区扶贫政策效应与作用机制研究[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2021(2).
- [15] 刘杨,曲如晓,曾燕萍.中国自由贸易试验区的政策效应评估[J].国际贸易问题,2021(4).
- [16] 柳天恩,田学斌,曹洋.国家级新区影响地区经济发展的政策效果评估:基于双重差分法的实证研究[J].财贸研究,2019(6).
- [17] 牛方曲,辛钟龄.中国高铁站的溢出效应及其空间分异:基于夜间灯光数据的实证分析[J].地理研究,2021(10).
- [18] 宋准,孙久文,夏添.承接产业转移示范区促进了城市创新创业吗?——基于城市层面面板数据的研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2022(12).
- [19] 苏红键.自然禀赋与地区发展:兼论南北经济差距扩大现象[J].中国软科学,2022(10).
- [20] 苏红键.以新空间格局承载新发展格局:流动、集聚、均衡[J].中国特色社会主义研究,2023(3).
- [21] 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[J].中国社会科学,2018(12).
- [22] 涂勤,曹增栋.电子商务进农村能促进农户创业吗?——基于电子商务进农村综合示范政策的准自然实验[J].中国农村观察,2022(6).
- [23] 王爱俭,方云龙,于博.中国自由贸易试验区建设与区域经济增长:传导路径与动力机制比较[J].财贸经济,2020(8).
- [24] 王奇,牛耕,赵国昌.电子商务发展与乡村振兴:中国经验[J].世界经济,2021(12).
- [25] 熊凯军.产业转移示范区建设有助于缩小地区城乡收入差距吗?——基于国家级承接产业转移示范区准自然实验[J].中国地质大学学报(社会科学版),2022(3).
- [26] 徐舒,王韶,杨汝岱.国家级贫困县政策的收入分配效应[J].经济研究,2020(4).
- [27] 颜银根,倪鹏飞,刘学良.高铁开通、地区特定要素与边缘地区的发展[J].中国工业经济,2020(8).
- [28] 杨晔,谢泽宇,杨福霞.省界毗邻地区绿色发展路径探索:来自革命老区振兴的启示[J].世界经济,2022(8).
- [29] 叶修群.自由贸易试验区与经济增长:基于准自然实验

- 的实证研究[J].经济评论,2018(04).
- [30]余泳泽,潘妍.高铁开通缩小了城乡收入差距吗?——基于异质性劳动力转移视角的解释[J].中国农村经济,2019(1).
- [31]张晖,吴伟豪,樊燕.政府主导型产业转移与城市资源错配:基于国家级承接产业转移示范区的实证研究[J].海南大学学报(人文社会科学版),2023(6).
- [32]张明林,曾令铭.国家优先支持革命老区的政策效果及治理启示[J].中国行政管理,2020(06).
- [33]郑思齐,宋志达,孙伟增,等.区位导向性政策与高质量就业:基于中国开发区设立的实证研究[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2020(5).
- [34]郑万腾,赵红岩.中欧班列开通对沿线城市双创活力的影响研究[J].管理学报,2023(7).
- [35]周学仁,张越.国际运输通道与中国进出口增长:来自中欧班列的证据[J].管理世界,2021(4).
- [36]周玉龙,杨继东,黄阳华,等.高铁对城市地价的影响及其机制研究:来自微观土地交易的证据[J].中国工业经济,2018(5).
- [37]朱志胜.农旅融合、要素配置与农业劳动生产率[J].管理学报,2022(3).

Promote Nationwide Common Prosperity with Place-Based Policies: Based on the Framework Including Mobility, Agglomeration, and Equilibrium

Su Hongjian

Abstract: Based on the spatial economic analysis framework including mobility, agglomeration and equilibrium, this paper clarifies the basic logic of the three types of PBPs, including the special economic zone policy, the support policy for underdevelopment regions, and the traffic and channel construction, and summarizes their background, contents, and effects. Firstly, PBPs have a certain effect on the development of the specific regions. Secondly, there is significant regional heterogeneity in the effect of PBPs, and the matching between PBPs and the place-foundation determines the effectiveness. Thirdly, the evaluation of PBPs is mainly by the DID, and it is necessary to strengthen input-output analysis and comparative institutional analysis. Fourthly, PBPs have obvious local effects and spatial spillover effects. Fifthly, PBPs affect the spatial allocation of resources, which is the core mechanism of their spatial effects. The design of PBPs needs to match the place-foundation, adapt to the development of the local population, balance fairness and efficiency, and balance local effects and spillover effects, in order to promote of the urban-rural and the regional coordinated development and the national-wide common prosperity.

Key Words: Place-Based Policies; Urban-Rural and Regional Development; Common Prosperity

(责任编辑:彦 伦)