

在发展中促进相对平衡：对中国地区 发展政策的思考*

向宽虎 陆 铭

中国在2003年之后强化了地区发展政策的力度。地区发展政策已成为中国构建区域经济格局和支持欠发达地区发展的主要政策手段，然而其背后的理论逻辑却缺乏系统的梳理。本文梳理了地区发展政策成败的经济学逻辑，并从局部均衡效应和一般均衡效应两个角度指出评估地区发展政策成败不仅需要更为全面和严谨地考虑其对政策目的地的影响，还应考虑其对其他地区的影响以及对整体经济效率的作用。此外，本文也从更为广泛的视角分析了地区发展政策的公平含义，指出地区发展政策并不能作为促进人均意义上的公平的主要手段。基于以上分析，本文指出，在发展中促进相对平衡的地区发展政策应在全国和地区层面进一步利用集聚经济效应的同时，通过促进人口流动和精准帮扶缺乏流动性的人群来促进人均意义上的相对平衡。

关键词：地区发展政策 集聚经济 区域平衡

地区发展政策的动机与成因

中国作为一个大国，国家内部的平衡发展始终是一个不得不考虑的问题。中华人民共和国成立后到改革开放之前，由于经济发展速度不快，地区间收入差距并不突出，因此区域间平衡发展的压力较小。而改革开放之后，尤其是从20世纪90年代中后期开始，沿海地区的高速发展使得地区间收入差距呈现出加剧扩

向宽虎系上海大学经济学院讲师，Email: khxiang1986@163.com；陆铭（通讯作者）系上海交通大学安泰经济与管理学院教授，Email: luming1973@sjtu.edu.cn。

* 本文系国家自然科学基金青年科学基金项目“开发区经济对微观企业绩效的影响及其地理异质性研究”（项目编号：71703097）的阶段性研究成果。感谢匿名评审专家的建设性意见，当然文责自负。

大的趋势，中央政府面临越来越强的平衡区域发展的压力。然而，在区域平衡发展的问题上，民众和政府官员一直存在一个观念上的误区，即混淆了总量平衡和人均平衡。从以人为本的发展理念上讲，区域平衡发展的目标应该是人均意义上的平衡，即不同地区的人在实际收入或者生活水平上趋于一致。但在2003年之前，由于传统农业社会形成的“安土重迁”传统，以及中华人民共和国成立初期为了实现赶超战略而实施并一直存续的户籍制度留下的观念烙印，人的发展很大程度上依托于其户籍地。这一观念深入人心，通过人口的自由流动促进地区间人均意义上的平衡发展，远没有成为社会各界共识。此时，实现区域平衡发展只有通过经济总量的平衡这一看法反而成了主流观点。于是，为了快速应对区域发展差距不断扩大的趋势，中央政府在2000年、2003年和2004年先后制定了西部大开发、振兴东北等老工业基地、中部崛起三大国家层面的发展战略，旨在通过引导资源流动的方式支持欠发达地区做大经济总量，并在2003年前后形成了相关方面的政策拐点（见表1）。

表1 2003年前后具体政策的区域转向

政策转向	具体描述	资料来源
土地政策偏向	2003年后，建设用地供给更加倾向于中西部地区	陆铭、向宽虎（2014）*
开发区清理整顿中的区域偏向	2003—2006年的开发区清理整顿中，受到开发区关闭影响的企业更多地分布在沿海地区	陆铭、向宽虎（2014）**；向宽虎、陆铭（2015）***；Chen et al.（2019）****
财政转移支付的地区偏向	2003年之后，内陆省份的转移支付占比持续上升	陆铭、向宽虎（2014）*****
环境减排目标的地区偏向	《国家环境保护“十五”规划》《国家环境保护“十一五”规划》中的减排目标，中西部和东北地区比东部地区更松	《关于印发〈国家环境保护“十五”计划〉的通知》（环发〔2001〕210号）；《国务院关于“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划的批复》（国函〔2006〕70号）

注：*陆铭、向宽虎：“破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略”，《经济社会体制比较》，2014年第4期。

**陆铭、向宽虎：“破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略”，《经济社会体制比较》，2014年第4期。

***向宽虎、陆铭：“发展速度与质量的冲突——为什么开发区政策的区域分散倾向是不可持续的？”，《财经研究》，2015年第4期。

****Chen B., Lu M., Timmins C. and Xiang K., “Spatial Misallocation: Evaluating Place-Based

Policies Using a Natural Experiment in China,” NBER Working Paper, No. 26148, 2019.

****陆铭、向宽虎：“破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略”，《经济社会体制比较》，2014年第4期。

资料来源：根据表中所列文献和政策文件总结。

总量平衡的区域发展战略和政策与欠发达地区地方政府的目标是激励相容的。在中国的政治体制下，无论是基于政治晋升的需要，还是提高本地税收的需要，地方政府都有着做大本地经济总量的动机。然而对于欠发达地区而言，经济发展之所以滞后，是由于在全球化的背景下，其地理区位相对于沿海地区并不具有发展外向型经济的优势。在做大经济的激励和区位优势制约共同作用之下，欠发达地区倾向于通过更多的投资来驱动经济增长。此时，中央政府出于平衡发展的需要引导资源向欠发达地区流动，正好符合了欠发达地区的需求。于是，在中央政府资源倾斜和政策支持下，欠发达地区获得了更多的可用于投资的经济资源。并且由于金融市场对中央政府有刚性兑付的预期，地方政府还可以从市场上融资，获得更多可用于投资的资金。

与此同时，人口流动带来的收益和成本的不对称性，使得无论发达地区还是欠发达地区都没有自发促进人口流动的动机。从发达地区的角度而言，流入人口作为劳动力和消费者带来了产业发展和税收增加。与此同时，人口集聚会强化集聚的外部性，从而提高人口流入地的劳动生产率。人口向发达地区集聚对地区经济带来的好处，是被发达地区的常住人口所共享的，同时也会通过国家的税收和转移支付体系被全国人民共享。但人口流入也带来了公共服务供给和城市管理的成本。在当前的制度背景下，由于收益是多方共享的，发达地区不愿意独自为流入人口提供均等化的公共服务。从欠发达地区的角度而言，由于就业创造能力有限，劳动力的流出并不会对产业的发展造成太大的影响，但随着人口的持续流出，农村地区的衰落仍是一个普遍现象。同时，在当前的制度背景下，中央对地方的资源分配，例如教育财政资金的分配、公务员数量配比以及事业单位编制数量等，或多或少仍然和户籍人口的规模有关。这些原因使得欠发达地区也没有动机鼓励户籍人口迁出。这种流入地和流出地的政策选择，使得流动人口要额外承担一部分在城市居住和生活的成本。这种收益被分享而成本由流动人口个人和家庭承担的正外部性，使得人口向发达地区集聚的趋势面临很大的阻力，在发展中实现平衡的目标无法自动实现。

总体而言，观念上对总量平衡的追求，总量平衡的政治经济学合理性，以及

人口流动过程中成本和收益的不对称性对劳动力流动的阻碍，使得中国在2000年以后采取了几大地区发展战略来推动落后地区发展，并在2003年前后形成重要的政策拐点，期望以此达到地区间总量意义上的平衡。但区域经济发展有其内在的规律，在这些规律的作用下，地区发展政策的作用如何，仍需在理论和实证两个方面进行深入探讨。

需要指出的是，除了公平和效率之外，地区发展政策可能还有别的目标。例如为了实现边疆稳定而对边疆地区的政策支持，基于和周边国家睦邻友好的动机而重点建设的内陆边境口岸，基于生态系统稳定而在特定地区实施的生态修复工程，以及为了保持文化延续性而对少数民族地区的支持和投入，等等。但对于基于这些动机的地区政策，实证上很难去评估或者界定其收益和成本。要讨论这一类政策的内在逻辑，可能需要一事一议地具体分析，而难以进行系统性的梳理。而且在中国，上述政策涉及的人口和经济占比也非常低。因此，本文对地区发展政策的分析，主要考虑公平和效率是否可兼顾的问题。

地区发展政策成败的经济学逻辑

仅从经济理论角度而言，要达到帮助特定地区居民脱困的目标，地区发展政策并不是理所应当的第一选择。另一类备选政策是直接对这些地区的居民提供帮助，例如帮助他们转移到经济发达地区，或对他们进行直接的一般性的经济补贴。在判断一项政策是否应该推行时，经济学分析需要从两个角度去考虑。首先，是否有通过市场化的方式达到同样目标的可能？福利经济学第一定理指出，在完全竞争、没有外部性、没有交易成本、完全信息且不存在规模经济的情形下，没有政府干预的市场均衡才是帕累托最优的，此时政府干预资源配置既不必要且有损效率。因此，我们需要判断，现实中出现低效率或者不公平问题时，其主要原因究竟是市场失灵导致市场均衡的结果是地区间发展存在差异，还是特定国家特定时期的市场机制本身不够健全？其次，当需要偏向性政策进行干预时，地区发展政策是否比另一类可选的政策更好？根据纽马克和辛普森的总结，有两大类因素，可能使得地区发展政策在两种备选的政策类型中更有优势。第一类因素是非制度因素导致的人口流动不充分。此时，要帮助那些欠发达地区的居民，地区发展政策可能是促进人与人之间更加公平的更好的选项，因为那些旨在引导他们流向发达地区的政策可能会失效。第二类因素是集聚经济的普遍存在。这时

促进经济活动和经济资源向少数地区集中，可能会同时提高区域层面或者国家层面的经济效率。^[1]

（一）人口流动不充分和公平动机

当欠发达地区的居民由于一些非制度因素不能自由流出时，出于公平的考虑，运用地区发展政策促进这些地区的发展有一定的必要性。国际文献中，有三类比较典型的因素导致人口流动不充分。首先是居住区分割。在很多国家，少数族裔、移民以及其他一些处在不利地位的人聚居在一起是一个普遍的现象。他们聚居的地方，往往就业机会也较少。并且，居住区分割导致的部分群体处于不利地位的现象并不是城市经济运行中的短期失衡，它有可能是一个持续性的现象。例如美国在20世纪持续几十年的郊区化现象，就一直伴随着少数族裔聚居在衰落的市中心地区。

其次是社会网络效应。劳动力市场上，一些居民会通过社会网络向其他劳动者传递就业岗位的信息，或者向潜在雇主传递劳动者的信息，从而减少搜寻的成本并提升就业机会。由于社会网络在很大程度上依赖于个人之间的社会交往，而社会交往程度的强弱很大程度上受到空间距离的影响，因此社会网络效应也存在空间的维度。社会网络效应带来的搜寻成本的下降，是提升个人就业机会的重要因素。对于部分群体而言，社会网络能够缓解其在就业市场上由于居住区分割带来的劣势，因此他们往往喜欢和自己的熟人聚居在一起。在城市内部，和容易建立社会关系的群体聚居在一起，既是弱势群体应对居住区分割对就业带来的负面影响的手段，又是居住区分割本身难以被打破的原因之一。在城市之间，社会网络效应也阻碍了劳动力流动，因为当个体离开原来所处的城市之后，其原有社会网络在就业上的作用就急剧下降，从而增加了找工作的搜寻成本。这一因素，可能成为一些欠发达地区的居民向发达地区流动的障碍。

最后是一些历史和文化因素。例如在印度，种姓制度构成了城市内部居住区分割的原因和地区间、城乡间劳动力流动的障碍。在中国，户籍制度对劳动力流动的阻碍已经成为学术界和政策界的共识，并且由于其存续时间较长影响较大，户籍制度已经影响人们的观念。而这种观念的力量，在户籍制度改革之后仍可能存在。除此之外，费孝通还指出了一些传统的文化因素会对人口流动产生影响，

[1] Neumark D. and Simpson H., "Place-based Policies", In *Handbook of Regional and Urban Economics*, volume 5, Duranton G., Henderson J. V. and Strange W. C., eds., Amsterdam: Elsevier Science, 2015.

例如恋土情结和熟人社会的传统可能会造成人口缺乏流动性。^[1]

这些因素造成的人口流动不充分，会导致在经济集聚过程中，一部分流动性较弱的人群由于其所在地区经济发展相对落后，而在经济上处于不利地位。此时，运用地区发展政策来实现社会公平，是非常必要的。但是，需要再次强调的是，追求社会公平的政策手段却并非只能局限于在这部分人群集聚的区域实施地区发展政策。在当前阶段的中国，由于经历了快速的工业化和城市化进程，传统的乡土文化对人口流动的阻碍作用相对减弱，而户籍制度及其实施的过程中造成的城乡分割对人口流动的阻碍作用仍然很强。并且，户籍制度不同于乡土情结和熟人社会等根植于传统社会的历史和经济发展阶段的文化因素，政府对于其延续性和影响程度有很强的控制力。此时，通过户籍改革促进人口流动，则成为地区发展政策之外，促进地区间、城乡间人均意义上的公平的更重要的改革方向。

（二）集聚效应与效率提升

人口不流动导致的欠发达地区居民的经济劣势，一定程度上保证了地区发展政策实施的必要性。但地区发展政策能否成功的可能性，更多地在于空间正外部性带来的集聚不足是否能够被政策所克服。空间正外部性指的是经济主体（包括企业和劳动者）的区位选择，会给被选择地的其他企业和劳动者带来收益，但该经济主体区位选择的成本由其自身承担。空间正外部性的主要来源是集聚效应。经济活动在少数地区集聚，可能通过分享、匹配和学习三个机制对生产率起到正向作用。^[2]其他学者也将集聚带来的好处归结为高密度的市场带来的各种正向效应。^[3]其中，高密度的劳动力市场可以提高劳动者和企业的匹配效率，同时能够抵御本地需求冲击带来的失业风险，这些机制有利于降低劳动力成本。与此同时，高密度的中间投入品市场，也有利于减少投入品的搜寻成本。集聚带来的正外部性会使得市场自发作用的结果是经济集聚水平偏低。而通过地区发展政策，例如在特定地区补贴迁入企业和劳动者，有利于提高做迁移决策的企业和个人的私人收入，这有可能减少正外部性对经济集聚的阻碍，从而提升局部和整体的经济效率。

[1] 费孝通：《乡土中国》，上海：上海人民出版社，2006年。

[2] Duranton G. and Puga D., “Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies”, In *Handbook of Regional and Urban Economics*, volume 4, Henderson J. V. and Thisse J. F., eds., Amsterdam: Elsevier Science, 2004.

[3] Moretti E., “Local Labor Markets”, In *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4B, Card D. and Ashenfelter O., eds., Amsterdam: Elsevier Science, 2011.

促进特定产业向特定地区集中的政策，是地区发展政策中的一类典型。这类政策有效性的理论基础在于，集聚经济产生的各种外部性，更可能发生在产业层面。例如，知识溢出效应更可能发生在同行业的劳动者之间，而非本地的所有劳动者之间；分享投入品的机制，也由于同行业企业间的投入结构相似而更可能发生在行业内部；劳动力市场上的匹配机制，由于劳动力专用性的存在，在行业内部也比行业间来得更强。这些因素促进同一产业或者关联产业的集聚，比一般意义上的经济集聚对提升生产率的作用更强。

在集聚效应的所有机制中，知识溢出或者学习效应的重要性一直是城市经济学文献强调的重点。城市的高密度有利于知识和思想的传播，从而强化了企业和个人的生产率并促进了创新。但是，不同个体的集聚带来的知识溢出效应并不相同，总体而言，高技能人群带来的溢出效应较强。仅从这一点来看，高技能人才的集聚，比通常意义上的集聚效应对地方经济的正向作用更强。对中国的研究也发现，在给定劳动者个人特征不变的情况下，城市居民平均受教育年限提高一年，个人的工资平均而言会提升22%。^[1]因此，一些地区会实施促进高技能人才向当地集聚的政策，例如支持教育机构尤其是高校的发展；或者在地区内部，实施促进高技能人才空间集聚的政策，例如在大学周边建立科技园或者产业孵化器，等等。

（三）地区发展政策的区位选择

无论是从公平的角度还是从效率的角度来看，地区发展政策若要取得成功，一个必要条件是能够成功地吸引生产要素流动到政策目的地，并形成一定的集聚效应以留住这些要素。然而，一些地区经济发展之所以滞后，是由于其所在的地理区位使其在全球和国内的分工体系内处于相对劣势。例如在中国，远离港口、远离区域性中心城市的地区发展相对滞后。^[2]那些针对欠发达地区的地区发展政策，要逆转地理区位的作用而将生产要素从其他地区吸引过来，是比较困难的。与此同时，一些企业虽然可能由于地区发展政策带来的好处而选择了区位条件较差的地方，但并不能形成集聚效应从而提高效率。例如，对中国开发区的实证研

[1] Glaeser E. L. and Lu M., "Human Capital Externalities in China", NBER Working Paper, No. 24925, 2018.

[2] Au C. and Henderson J. V., "Are Chinese Cities too Small?", *The Review of Economic Studies*, 73(3), 549-576, 2006; 许政、陈钊、陆铭：“中国城市体系的‘中心—外围模式’——地理与经济增长的实证研究”，《世界经济》，2010年第7期；陆铭、向宽虎：“地理与服务业——内需是否会使城市体系分散化？”，《经济学（季刊）》，2012年第3期。

究发现，内陆地区的开发区并没有起到提高效率的作用，而在沿海地区，开发区的作用是正向的。^[1]

全面评估地区发展政策对地区发展和国家发展的作用

尽管在理论上，地区发展政策的作用及其区位选择仍然存在争议，但实践上中国和其他国家都已经实施了各种形式的地区发展政策。对这些政策进行全面评估，有助于理解政策成败的深层次理论原理，从而进一步指导未来的政策实施。全面评估地区发展政策的作用，需要同时考虑局部均衡和一般均衡两个层面的政策效应。

（一）局部均衡效应

从局部均衡层面来说，对地区发展政策的评估需要同时考虑收益和成本两个方面的因素。从收益方面来看，不同初衷的地区发展政策制定者可能会偏向于政策目的地的就业创造、收入提升、贫困减少、经济增长等目标中的一个或者几个方面。^[2]与此同时，政策的实施并不是没有成本的。地区发展政策最直接的成本是对政策目的地的财政资金投入。对应于不同的政策手段，这些财政资金可能被用于补贴政策目的地的企业和居民，或者用于改善基础设施和公共服务。地区发展政策局部均衡效应的评估，首先要回答的问题，即是综合考虑收益和成本之后，政策总体而言是否成功，而成功的底线要求是政策的综合收益要大于其财政成本。

然而对地区发展政策是否成功的评估并非看上去这么简单。除了政策成本的核算存在困难之外，地区发展政策评估更为重要的难点在于政策效果的准确归因。准确归因的核心问题在于四个方面。第一，即使没有政策的干预，政策目的地的就业、收入、经济增长等也会因为经济规律的作用或其他因素的影响而发生变化。这使得在进行政策评估时，很容易将其他因素的作用和经济规律的作用简单归于政策的作用。第二，地区发展政策的目标地区选择往往不是随机的，或者说被选中的地方和其他地方本来就不一样。这种政策干预前的差异，可能会导致地区间存在不同的增长趋势，而增长趋势差异导致的政策目的地和其他地区的分

[1] Chen B., Lu M., Timmins C. and Xiang K., "Spatial Misallocation: Evaluating Place-based Policies Using a Natural Experiment in China", NBER Working Paper, No. 26148, 2018.

[2] Neumark D. and Simpson H., "Place-based Policies", In *Handbook of Regional and Urban Economics*, volume 5, Duranton G., Henderson J. V. and Strange W. C., eds., Amsterdam: Elsevier Science, 2015.

化或对其他地区的追赶，也容易被归因为地区发展政策的作用。第三，从实践层面来看，地区发展政策所关注的欠发达地区往往同时受到多项政策的影响，此时单独剥离其中某项政策的作用将会非常困难，而将所有政策混在一起考虑时，又会面临更为复杂的成本核算的难题。第四，有效的地区发展政策本身会导致要素的空间流动，而这种要素流动也会干扰政策效果的归因。当要评估一项政策的成败时，往往是看政策目的地相对于可比的其他地区，是否有更大程度的经济表现的改善。然而，当别的地区由于受到地区发展政策影响而产生了要素流出时，这种做法会使得政策效果被夸大；另一些地区，例如政策目的地邻近地区，也可能受到政策的正向溢出而导致要素流入，此时将政策目的地和邻近的非政策目的地进行对比，则会低估政策的作用。

另外，从时间维度来看，判断地区发展政策是否成功的标准还有一点，即政策目的地能否在取消补贴后仍维持比政策干预之前更好的经济结果。对于那些出于帮助不流动的经济劣势人群的目的而实施的地区发展政策，实现公平的另一可选政策手段是迁出欠发达地区的居民到发达地区。考虑到这一因素时，政策效果的持续性这一判断标准显得尤为重要。公平动机使得地区发展政策相对更优的前提是，一部分人口由于非经济因素和非制度因素难以流动到经济发达地区。而当地区发展政策的效果需要依靠持续的补贴加以维持时，运用渐进式改革的手段促进人口流出反而会成为总体成本更低且效果更好的选择。即使在过渡时期存在自愿留守人群，在一部分人口流出时，从事资源依赖型行业（如农业、旅游和自然资源产业）的留守人群亦可获得更高的人均资源量。

（二）一般均衡效应

全面评估地区发展政策的效果，除了要考虑其对政策目的地的局部均衡效应之外，还应考虑一般均衡效应。地区发展政策的一般均衡效应一般来说包含两个层次：一是政策对目的地之外其他地区的溢出效应，二是政策对全国层面资源配置效率的影响。

地区发展政策对其他地区的溢出效应可能包含正反两个方面。如果地区发展政策成功地促进了人口和经济活动从全国其他地区向政策目的地集聚，其周边原本与政策目的地经济联系比较紧密的地区可能会受到正向的溢出效应。同时，地区发展政策也会对其他地区产生负向的溢出效应。人口和经济活动流入地区发展政策的目的地，同时意味着其他地区的人口和经济活动的流出，或者是潜在的经济机会的丧失，例如本来可能流向本地的资本流向了地区发展政策力度更强

的地区。这种地区发展政策的负向溢出效应，导致各地政府都会自发地强化支持本地发展的政策力度，以抵御其他地区所实施的政策对本地产生的负向影响。20世纪90年代之后反复出现的“开发区热”的现象，其主要的成因之一即是地方政府间激烈的招商引资竞争。

地区发展政策对地区间要素流动的干预，更为重要的结果是对全国层面资源配置效率的影响。从国家层面的总体效率角度来看，地区发展政策应该促进资源流向那些效率更高且集聚提升效率的作用更强的地方。^[1]因此，在一般均衡的意义上，地区发展政策区位选择的重要性被进一步强化了。然而现实中，经济学家和政策制定者都无法准确地判断哪些地方符合这样的条件。更为现实的情况是，地区发展政策往往针对的是那些经济欠发达的地区，这些地区的效率本来就相对较低，并且地区发展政策带来的经济总量提升并没有改善效率。例如，2003—2006年的开发区清理整顿中，中央政府更倾向于保留内陆省份的开发区。^[2]因此，虽然从理论上说，地区发展政策可能通过改善空间外部性带来的集聚不足，但实践上政策的实施往往倾向于降低整体经济的集聚程度，同时实质上也在鼓励经济上处在不利地位的人群留在低效率的地区。这有损全国层面的资源配置效率，同时也不利于公平。

由于存在潜在的地区层面的负外部性，同时又因为其对总体资源配置效率的影响，地区发展政策需要中央政府的协调。地区发展政策有效的一种可能机制是地方政府间的竞争，即竞争会使得那些集聚对效率提升作用最大的地区更有能力通过地区发展政策吸引企业，因为其能够通过效率的提升弥补更高的政策成本。^[3]然而，这一理论推断并没有考虑地方财政软约束的问题，后者可能导致地方政府并不太考虑政策成本而过度投入。与此同时，当进一步考虑资源跨地区重新配置导致的沉没成本，例如基础设施的投入和维护成本以及企业层面难以迁移的固定投入的损耗，通过地方政府自发的竞争而筛选出适合地区发展政策的地区，其对资源的浪费也是难以估量的。因此，中央政府基于全国层面的考虑对地区发展政策实施统一的规划并协调地区间的利益分配关系是至关重要的。

[1] Glaeser E. L. and Gottlieb J. D., “The Economics of Place-Making Policies”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 39: 155–239, 2008.

[2] 陆铭、向宽虎：“破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略”，《经济社会体制比较》，2014年第4期。

[3] Moretti E., “Local Labor Markets”, In *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4B, Card D. and Ashenfelter O., eds., Amsterdam: Elsevier Science, 2011.

（三）地区发展政策效果的实证证据

地区发展政策效果全面评估的困难，意味着研究者和政策制定者要谨慎考虑这一类政策是否应该实施及如何实施。尽管有这些困难，一些学者仍然运用巧妙的方法评估了各国实施的各类地区发展政策。在这些政策里面，比较典型的有几种类型。第一是企业园区。例如美国个别州实施的企业园区项目和联邦政府层面的联邦赋能园区（Federal Empowerment Zone, FEZ）项目，法国和英国等国家也实施了类似的企业园区政策。企业园区的政策目标一般设定为以政策目标区域的部分地区（即企业园区）为载体，增加该区域的工作机会，推动就业，减少贫困和提升收入。第二是选择性补贴政策。这类政策旨在通过补贴在政策目标地区投资设立分支机构或新增投资的企业，以达到在这些地方增加投资、增加就业或者减少失业的目的。和企业园区不同的是，选择性补贴政策没有特定的空间载体，同时有更为严格的程序确保补贴给到新设的机构，因此相对而言减少了企业仅为追寻政策租金而在地区间搬迁的动机。国外的政策实践中，选择性补贴政策的典型案例是法国的优先发展区域（Prime d' Aménagement du Territoire, PAT）项目，英国的选择性区域资助（Regional Selective Assistance, RSA）项目，以及意大利488号法案（Law 488）确定的对落后地区的补贴政策。第三是促进特定地区产业集聚的政策。这类政策包括提高落后地区相对优势产业的集聚优势的政策，如法国在1995—2005年期间实施的地方生产体系政策（Local Productive Systems, LPS），在特定地区实施的高新技术产业发展政策，以及建设大学城、促进劳动力流动、改善经营环境等间接促进产业集聚的政策手段。第四是针对落后地区的基础设施投资。国外的实践里，这类政策中最为典型的是美国田纳西河流域管理局（Tennessee Valley Authority, TVA）和欧盟结构基金政策。

正是由于各国的政策实践中，地区发展政策的类型和具体手段非常多样化，同时政策实施的制度背景差异很大，政策实施的结果也存在较大差异。从局部均衡的视角来看，一些文献发现地区发展政策对政策目的地的就业、收入、营商环境、生活质量等有正向的影响，但实证文献也发现另外一些地区发展政策对这些指标并没有显著影响。^[1]此外，对于某些特定的政策，政策实施的成本能够准确核算，从而能够对政策进行成本收益分析。^[2]同时，一些研究关注了政策取消后

[1] Neumark D. and Simpson H., "Place-based Policies", In *Handbook of Regional and Urban Economics*, volume 5, Duranton G., Henderson J. V. and Strange W. C., eds., Amsterdam: Elsevier Science, 2015.

[2] Busso M., Gregory J. and Kline P., "Assessing the Incidence and Efficiency of a Prominent Place Based Policy", *American Economic Review*, 103(2): 897-947, 2013.

原政策目的地的发展趋势，他们发现，TVA项目的目标地区在补贴取消后，制造业的优势仍能持续，但农业的优势迅速下降。^[1]近年来，一些学者用地区发展政策的逻辑来研究中国开发区的作用。主要的发现是，在城市或县域层面，开发区的设立有利于提高当地的经济增长、出口和工业产出规模等总量和增长指标，但在开发区对技术进步和效率的作用上，文献仍存在争议。^[2]

然而，对于地区发展政策的一般均衡效应虽然有较为成熟的理论探讨，运用数据直接评估政策的一般均衡效应的研究却比较少见。方敏等运用中国的数据分析了2003年之后偏向于内陆地区的土地指标分配的一般均衡效应，发现这种分配倾向同时降低了沿海地区和内陆地区的居民收入。^[3]其他一些研究没有直接评估政策的一般均衡效应，但从一般均衡的视角探讨了地区发展政策对资源配置效率的影响。例如，陈斌开等发现中国沿海地区的开发区能够显著提高企业效率，但内陆地区的开发区对企业效率却没有显著影响，这种开发区作用的地理异质性意味着开发区分布的内陆偏向会造成总体资源配置效率的扭曲。^[4]

地区发展政策中的公平问题

地区发展政策的两大最重要动机之一是追求公平，即通过地区的发展来帮助经济上处于不利地位的人群。从局部均衡的视角上来看，如果针对欠发达地区的政策确实取得了成功，那么这些政策同时也有利于缩小欠发达地区和发达地区之间的发展差距。以中国为例，2003年之后地区间发展差距确实有所收敛，这在时间上和2003年之后国家强化对欠发达地区的经济支持是吻合的。^[5]从这个意义

[1] Kline P. and Moretti E., "Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority", *Quarterly Journal of Economics*, 129: 275-331, 2014.

[2] 吴敏、刘冲、黄玖立：“开发区政策与技术创新：来自专利数据的证据”，《经济学（季刊）》，2021年第5期。

[3] Fang M., Han L., Huang Z., Lu M. and Zhang L., "Regional Convergence or Just an Illusion? Place-based Land Policy and Spatial Misallocation", Working Paper, 2021.

[4] Chen B., Lu M., Timmins C. and Xiang K., "Spatial Misallocation: Evaluating Place-based Policies Using a Natural Experiment in China", NBER Working Paper, No. 26148, 2018.

[5] 朱希伟、陶永亮：“经济集聚与区域协调”，《世界经济文汇》，2011年第3期；徐现祥、王贤彬、高元骅：“中国区域发展的政治经济学”，《世界经济文汇》，2011年第3期；Li C. and Gibson J., "Rising Regional Inequality in China: Fact or Artifact?", *World Development*, 47: 16-29, 2013；Cai F. and Du Y., "Wage Increases, Wage Convergence, and the Lewis Turning Point in China", *China Economic Review*, 22(4): 601-610, 2011.

上来讲，地区发展政策确实有利于促进公平。然而，应更全面地看待地区发展政策对公平的影响，至少还要考虑其他三个方面的问题。

第一，通过地区间总量经济的平衡来实现公平和“以人民为中心”的发展理念意义上的公平之间并不一致。“以人民为中心”的发展理念强调人民是发展的主体和目标，那么地区发展政策所追求的公平应该是人均意义上的公平，即地区间实际人均收入或者生活水平的趋同。然而，考虑到人口在地区间的流动性，帮扶落后地区的政策未必能够实现这一目标。地区发展政策在很大程度上是在用政策鼓励经济上处于不利地位的群体留在欠发达地区。^[1]而这一部分人群如果本来有机会流动到更为发达的地区，从而获取更高的收入和更为长远的发展，那么地区发展政策本身就在制造不公平。因此，从这一角度来讲，地区发展政策并不能作为解决地区间公平问题的主要手段，而只能作为人口流动障碍难以打破时的权宜之计。长远来看，减少人口跨地区流动的制度性障碍更能有利于在发展中促进人均意义上的相对平衡。^[2]

第二，在户籍制度和公共服务均等化改革不断推进的条件下，不当的地区发展政策反而会使得流动人口市民化的进程受阻，进而影响公平。根据第七次人口普查的数据，中国当前的流动人口规模已经达到3.76亿人，如何解决这一人群的市民化问题是当前及未来一段时间中国最大的公平问题。为了促进市民化的进程，国家在近年来积极推进户籍制度和公共服务均等化改革。但相关研究发现，户籍改革推进的早期，其效果并不是很好。^[3]这有一部分原因在于流入地城市落实户籍改革和公共服务均等化的积极性不高。但随着户籍改革力度的进一步强化，流动人口市民化的制度性障碍正在迅速破除。然而，一些非制度因素仍然在制约市民化进程，并且在弱化户籍改革的成效。其中，比较重要的一点是，流动人口本身对老家的偏好，会被针对其老家的各种扶持政策所强化，进而降低其市民化的意愿。一旦这种观念上的变化转化为真实的行为决策，例如本来在流入地和老家间摇摆的群体选择在老家建房或者购房，这部分群体市民化的潜力将会被大大削弱。市民化受阻不仅意味着对流动人口的不公平，也会制约内需的

[1] Glaeser E. L. and Gottlieb J. D., “The Economics of Place-Making Policies”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 39: 155-239, 2008.

[2] 陆铭：“诊断中国经济：结构转型下的增长与波动”，《国际经济评论》，2020年第6期。

[3] 邹一南：“户籍改革的路径误区与政策选择”，《经济学家》，2018年第9期。

增长。^[1]

第三，地区发展政策在降低区域间发展差距的同时，可能会加大政策目的地内部的分化。在政策目的地内部，地区发展政策带来的好处可能是不平均的，甚至是加剧分化的。例如美国得克萨斯州的企业园区政策虽然总体上提高了当地居民的就业，减少了企业的空岗率，但对黑人就业占比的影响却是负面的，也并没有提升贫困线以下人群的就业概率。^[2]这意味着在这一具体的案例中，地区发展政策的好处更多地被本来有着相对优势的劳动者群体和企业方所获得，而那些更需要帮助的少数族裔和贫困人群获益相对较少，甚至并未从政策中获益，这显然加剧了该地区内部的贫富分化。另一种情形是，若地区发展政策成功地提升了当地的就业和经济机会，此时这些地区会吸引更多的人口流入。但当这些地区的住房供给弹性较低时，人口流入会导致房价和其他生活成本的上升。此时，原来已经拥有住房的人群会相对获益更多，而那些需要帮助的贫困群体，如果没有在房价上升的过程中获益（例如远郊没有被拆迁的农民），反而需要面临更高的生活成本。此外，欠发达地区的社会治理总体而言也相对落后，这意味着当地精英掌控资源的能力相对更强。此时，来自上级政府的政策支持所带来的利益很容易流入当地精英的手中，而不一定能够帮助那些真正需要帮助的人群。

结语：构建在发展中促进相对平衡的地区发展政策体系

在2003年前后，由于经历了快速扩大的地区发展差距，同时促进人口流动的改革的时机也未成熟，中国强化了地区发展政策来推动经济总量的区域平衡。理论上讲，地区发展政策能够在一定程度上克服空间外部性带来的集聚不足的问题，同时，人口流动的不充分也使得在特定时期实施地区发展政策有利于公平，这是该类政策合理性的来源。然而，在实践中，地区发展政策并不总能够成功，地理区位的选择在决定地区发展政策的成败中起了关键作用。更为重要的是，地区发展政策除了会影响政策目的地的发展之外，也会对其他地区产生溢出效应，并对全国层面的资源配置效率产生影响。对这种一般均衡效应的考虑进一步强化了地区发展政策区位选择的重要性。除此之外，地区发展政策对公平的影响也应

[1] 万广华、胡晓珊：“新发展格局下的国内需求与创新：再论城镇化、市民化的重要性”，《国际经济评论》，2021年第2期。

[2] Freedman M., “Targeted Business Incentives and Local Labor Markets”, *Journal of Human Resources*, 48: 311-344, 2013.

以更全面的视角来看待。

由于地理区位在地区发展政策中的重要性，中央和地方应充分考虑当前的区域经济格局形成及变化的规律，以制定与地区发展规律相适应的地区发展政策。中国当前经济格局是改革开放的背景下，经济规律自发作用的结果。改革开放之后，积极参与全球化使得东南沿海地区发展外向型经济的巨大潜能得到释放，而市场化改革导致的国内要素流动性的强化，使得经济资源进一步向沿海地区集中。^[1]这使得各个地区的相对优势和改革开放之前相比产生了重大的变化，是过去四十多年区域经济格局变化的主要驱动力量。并且，在加快形成“双循环”新发展格局的战略导向下，未来国家层面仍会继续坚持对外开放和国内要素市场一体化的改革方向。因此，如果没有类似改革开放这样的冲击来扭转各个地区的比较优势，中国各地比较优势仍会沿着过去四十多年的演化路径继续强化。

因此，综合考虑地区发展政策的效率和公平含义，以及局部均衡和一般均衡效应，在发展中促进相对平衡的地区发展政策应遵循四个原则。第一，在地区发展政策目的地的选择上，要充分考虑全国层面的集聚经济效应，以提高经济效率。这要求在政策上进一步促进经济资源和人口向少数经济效率更高、集聚效应更强的区域集聚。具体到政策调整上，需要对发达地区进行“松绑”，例如加速推动户籍制度和公共服务均等化改革，以进一步削弱经济资源向沿海和大城市集聚的制度性障碍；同时，新增建设用地指标的配置要和人口流动的方向一致，以缓解人口流入地土地供给不足导致的高房价问题。第二，在地区内部，按照各区域的人口流动状况实施差异化的政策。即使经济发展优势比较明显的地区，其内部也存在人口流出的区域；反之，人口流出的欠发达地区，也有一些核心城市有人口增长。^[2]因此，不能笼统地在大的区域范围内实施相同的地区发展政策。具体而言，对于欠发达的人口流出地，也要更好地发挥区域性大城市作为区域经济中心的作用，提高其集聚和辐射的功能，同时对这些地方人口流出的地区进行减量规划，以恢复生态并减少资源浪费。而对于发达地区而言，人口集聚的城市地区要放松制度和规划约束，但对于人口流出的农村地区和小城镇要防止其盲目扩张。第三，在全国层面和区域内部促进集聚的同时，通过促进人口的城乡和区域流动以及精准帮扶不流动人群的手段以促进相对平衡。在促进人口流动方面，一

[1] 向宽虎、江燕燕、陆铭：“作为增长引擎的城市及其空间演化——地方政府规划和管理的经验及未来改革方向”，《天津社会科学》，2021年第2期。

[2] 李杰伟、梁芊芊、赵文悦、叶洁娜：“第六和第七次人口普查期间人口空间分布变化”，上海海事大学工作论文，2021年。

方面要通过流入地城市公共服务均等化等手段，降低流动人口市民化的成本，以帮助欠发达地区流出人口在发达地区安居乐业；另一方面，要减少不符合区域动态比较优势的地区性政策，以使得流动人口群体不必在市民化和返乡之间反复摇摆。而对于那些不愿流动或者难以流动的人群，要更多地采用以这类人群为目标的精准帮扶政策。第四，对边疆地区、生态修复重点区域以及民俗文化保护等特殊区域，中央要给予足够的财政支持。边疆稳定、生态安全和文化多样性具有全国层面公共品的性质，因此中央对其给予支持是必要的。相应的政策资金一方面可以用来发展特色产业、边境贸易和旅游，形成当地特色的经济发展模式；另一方面，可以投资公共服务和基础设施建设，提升当地居民的生活质量。■

（责任编辑：崔秀梅）

environment has continued to be complicated, and some deep-rooted contradictions and structural problems of the WTO are yet to be resolved. The WTO will have a long and bumpy road ahead as it still has to cope with multiple challenges.

China's Household Balance Sheet Estimates (1978–2019)

Xu Wei and Fu Xiongguang

30

More and more attentions have been paid to the issue of household balance sheet in the wake of the sub-prime mortgage crisis in 2008. However, there lack consistent studies on China's household balance sheet since the start of the reform and opening-up. In this article, on the basis of extensive collection of literature and statistics, we estimate China's household balance sheet during the 1978–2019 period, covering almost all financial assets and major physical assets. As of 2019, the total assets of the Chinese households were valued at about 465 trillion yuan (current price), with financial assets standing at 147 trillion yuan (105,000 yuan per capita) and physical assets, which only include housing and automobiles, amounting to 318 trillion yuan (227,000 yuan per capita). Meanwhile, the total liabilities were about 55.3 trillion yuan (40,000 yuan per capita). The total asset to household disposable income ratio has been roughly at the same level with that of the developed economies, such as the United States, Europe and Japan. But in terms of asset structure, China has a higher proportion of physical assets, such as housing, and a lower ratio and inadequate diversification of financial assets. Moreover, China's household leverage ratio has risen remarkably in recent years, but it has a strong capability of debt repayment, and, therefore, its situation is significantly better than that of the developed countries before the eruption of the sub-prime mortgage crisis. In addition, the change in household leverage ratio is counter-cyclical.

Development-based Relative Regional Balance: Thought on the Path of China's Regional Development Policy

Xiang Kuanhu and Lu Ming

77

China has strengthened its regional development policies after 2003. Regional development policies have become the main policy instrument for China to build a rational regional economic pattern and support the development of underdeveloped regions. However, systematic analysis and summarization of the theoretical rationale behind China's regional development policies remain inadequate. This article summarizes the economic logic of the

success and failure of regional development policies, and argues, from both the partial equilibrium effect perspective and the general equilibrium effect perspective, that the evaluation of the effectiveness of regional development policies should be based not only on their impact on targeted regions, but also on their impact on other non-targeted regions and the overall economic efficiency. The article also analyzes, from a broader perspective, the equality of regional development policies, and points out that they should not be used as the main policy tool to pursue regional equality in per capita terms. Based on the above analyses, it points out that in implementing its regional development policies aiming to promote development-based relative balance, China should further utilize the agglomeration effect at the national and regional levels, and, at the same time, promote population mobility and provide targeted support for those who feel it difficult to migrate to other regions, to promote a relative balance in per capita terms.

SOE Norms in International Economic Treaties and Evolution of China's Stance

Shen Wei and Fang Li

93

It has been a new trend in the making of international economic and trade agreements (FTAs) to include provisions related to State-owned enterprises (SOEs). Such provisions are based on existing WTO framework of behind-the-border measures and rules and the objectives and characteristics of the competition chapters of FTA between the United States and the European Union. The SOE chapters of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) is illustrative of the traits of modern SOEs norms. In the agreement, the SOE-related measures and rules cover a wide range of entities; its definition of commercial considerations and non-discrimination obligations has been strengthened; and it has also defined SOE-specific subsidy rules, put forward higher transparency standards, and reflected the “hardening” trend of the competitive neutrality concept. Starting with acceptance of WTO-plus obligations, China's paradigm on SOE norms is shifting into a more proactive role of participant after decades of exploration and transition. China should deal with the multiple facets of SOE norms and their impacts prudently, make use of the competitive neutrality concept to guide domestic reforms, and, at the same time, make SOEs norms more balanced and inclusive.