

双“政府-市场”框架下的区域 政策路径重构：冲突与分类

宋准 夏添¹

【摘要】：推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需求日益迫切，而中国区域政策的成效并不显著，府际关系为审视区域政策体系提供了一个新视角。由区域政策分类为切入点，结合地方分权改革背景来看空间干预政策和空间中性政策，并辅以2个情景案例，最终导出两种政策非对立性的属性特征。同时，基于区域政策形成的现实来源，构建了一个双“政府-市场”分析框架，并提出调整区域政策体系的思路：转变政策侧重，重视政府角色和府际关系，并发挥市场化对政策工具的优化作用。

【关键词】：区域政策分类 府际关系 双“政府-市场” 市场一体化

【中图分类号】：F120.4;F061.5 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1009-2382(2021)06-0019-09

一、引言

2018年11月18日，中共中央、国务院印发《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，明确了政府在区域协调发展中的主体责任，即中央政府的顶层设计和地方政府的实施主体责任。府际关系成为协调区域发展、制定区域政策的关键因素。

在市场经济法制化和区域治理精细化的双重趋势之下，我国区域政策除了要满足体系化的基本要求，还需要融合我国基本制度、立法程序，从而规范政府管理行为，协调府际关系。京津冀协同发展一再出现发展的不平衡、不协调问题，其根源就在于区域政策中的府际关系存在制度空白（蔡之兵和张可云，2016）。

新中国成立以来，我国的地方分治过程是地方政府在行政、财税权上的相对独立性逐步加强的过程，其标志是2017年党的十九大提出“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。在我国“强政府、强市场”双轮驱动的发展模式下，政府与市场不再是国进民退的零和单轮博弈关系，而应该是共生关系，即块状分割下的条状协调。政策协调点应该在于制度设计过程中的激励、约束和分享机制的建立（李兰冰，2020）。

2009年，世界银行出版的《重塑世界经济地理》发展报告提出了“密度-距离-分割”和“制度-基础设施-干预”的目标-政策框架，其中以我国由内地向沿海的移民过程为例加以佐证。国内的区域政策研究借鉴了这一框架，将区域政策分为空间干预和空间中性两类，¹这就将两类政策在目标、工具等方面严格割裂开来了。²事实上，区域政策是具有依赖性和偏差性的，即空间干预政策的过度使用和空间中性政策的泛化失灵（夏添等，2018），而且两类政策也都不能达到预期，反而造成公共资源的浪费。

那么，区域政策在中央-地方双视角下就存在不一致的情况，以时间维度来看区域政策的作用结果显得更为客观科学，比如

¹**作者简介**：宋准，中国人民大学应用经济学院博士生（北京 100872）

夏添，西南财经大学经济学院讲师（成都 611130）。

基金项目：中国人民大学拔尖创新人才培养资助计划成果（编号：2019000027）；国家自然科学基金青年项目“多中心城市网络的区域协调驱动机制研究——以长江经济带为例”（编号：71904161）

区域政策的长短期宏观调控职能（赵勇和白永秀，2015）。随着政府职能转变，区域政策对市场一体化的影响逐步加深。2020年4月9日中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，阐明了各类要素自由有序流动对于社会主义市场经济繁荣发展的基础性地位。因此，区域政策应该旨在通过协调地方市场，推进全国市场一体化，其根本动力在于职能转变后的各级政府与各级市场的资源配置地位转变和合作关系优化。

本文从央地关系的动态过程来看区域政策的导向演变，以区域市场一体化为政策目标，以政府市场关系为衡量尺度，来反思空间干预和空间中性这种政策分类的对立性。在结合我国区域协调发展路径的国情属性基础上，提出区域政策制定、实施和重构的新思路。

二、理论综述与评论

本部分将总结区域政策产生的背景和来源；对现有区域政策分类作综述，并指出其不足；整理区域经济一体化主要阶段特征，为后文的框架演化作铺垫。

1. 区域政策的现实背景与来源

(1) 地方分权加强经济区域化。

改革开放以来，“行政性放权”和“经济性放权”成为央地关系调整的主旋律。从上世纪80年代起，中国开始改革高度集中的计划体制。其中，中央对地方政府下放各种行政、立法和经济管理权力无疑是最为关键和核心的改革策略（周黎安，2017）。在行政性放权上，《中华人民共和国宪法（1982年）》赋予了地方政府更为清晰自主的行政管理权限和立法权限，随后中央陆续下放和扩大了地方的行政管理权限、立法权限以及人事管理权限；经济性放权主要包括财政关系调整与经济管理权限下放，央地财政关系调整主要经历了财政包干制改革和分税制改革两个阶段，经济管理权限的下放则主要体现在基建审批、物价管理、利用外资审批、物质统配以及国有企业管理等方面。随着分权化改革的推进以及偏重经济绩效的干部考核及升迁标准的确立，具有主体意识的地方政府逐渐从央地关系中析出，围绕经济利益和政治利益展开竞争。³ 地方政府竞争导致了“重复建设”“地方保护主义”等不利后果的出现。地方保护主义即政府通过行政或法律手段保护本地市场的行为，其方式体现为人为制造或扩大制度距离、经济距离和物理距离（Distance），其后果表现为市场分割（Division），其形式随经济发展阶段而变化。在改革开放初期，市场经济尚未完全确立，分割主要体现在日用品以及原材料等初级产品市场中。上世纪80年代爆发的数次原料大战、市场封锁战就是市场分割的例证（张可云，2005）。随着市场经济体制的逐步确立，产品由短缺转向过剩，分割主要体现在商品市场中，地方政府通过人为制造贸易壁垒的方式限制外地商品流入，保护本地企业和市场。近年来，随着资本边际收益率递减规律逐渐发挥作用，投资驱动型经济增长模式难以为继，地方政府竞争下所出现的重复建设也导致产品过剩，地方政府的竞争焦点由初级品、商品市场转向相对稀缺的生产要素尤其是劳动力市场上。各地区的人才竞争愈演愈烈，一方面劳动力净输出的内陆欠发达省份开始采取措施限制农民工输出，沿海地区“民工荒”问题逐渐凸显；另一方面沿海发达省份展开“抢人大战”，通过制度垄断人才，在防止本地人才流出的同时争夺外地人才。⁴ 这无疑抑制了劳动力的跨区域流动，阻碍了全国市场的形成，导致劳动力市场分割程度相对凸显。综上，在央地关系动态调整这一制度背景下，地方政府竞争导致了市场分割，阻碍了区域市场的整合以及全国市场的形成。图1表明分割在商品、资本和劳动力市场持续存在。并且，劳动力市场分割持续高于产品市场，表明区域经济一体化已由产品一体化阶段步入要素一体化阶段。

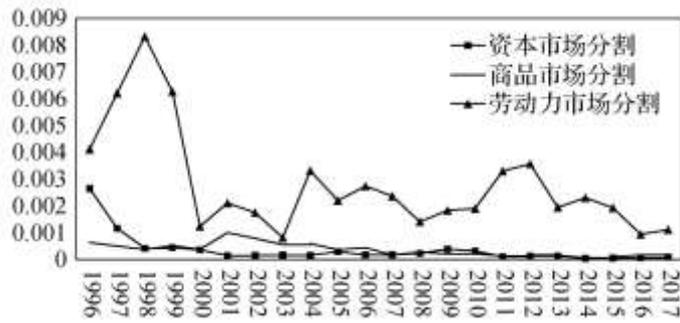


图1 商品市场、劳动力市场以及资本市场分割的走势⁵

数据来源：根据 EPS 宏观经济数据库整理计算。图2和图3同。

(2) 城镇化滞后于工业化。

改革开放以来的“放权”增强了地方政府行为的自主性，但反过来也导致了中央权力的相对弱化，中央对地方的宏观调控能力减弱，以财政收入为例，上世纪80年代推行的财政包干制改革严重削弱了中央的财力，中央财政收入占全国财政收入的比重从1984年的40%迅速下降到1993年的22%。为强化中央政府的整合能力和提升国家权威，选择性集权化趋势开始出现（张紧跟，2013）。其中，1994年的分税制改革深刻调整了央地的财政关系，中央借以加强了“财”的控制权，地方政府的财权被上收；但同时，央地的事权却未能明确界定，地方政府的事权并未相应调整，从此形成了“财权层层上收、事权层层下放”的局面。为解决财权事权不匹配的问题，地方政府转向预算外财政支出的营造。其中，土地出让金几乎全部划归地方所有，是最可靠和最灵活的地方收入来源，因而受到地方政府青睐（雷潇雨和龚六堂，2014）。并且，1988年开始的土地制度改革也为地方政府通过土地使用权转让获取财政收入提供了制度基础。⁶此外，地方分权和以经济绩效为标准的政治锦标赛使得地方政府一方面要通过土地创造财政收入，以弥补收支缺口，另一方面要通过土地招商引资，以创造经济绩效。由此，低价出让工业用地、高价出让商住用地的土地财政模式逐渐形成。土地财政一方面快速推进了工业化进程，导致城镇化（工业推动型城镇化）滞后于工业化，另一方面损害了城镇化的质量，导致土地城镇化快于人口城镇化。如图2所示，我们分别以城镇人口增速、城市建设用地规模增速以及工业增加值增速来表征人口城镇化、土地城镇化和工业化。可以发现，除个别年份外，城镇化明显滞后于工业化，土地城镇化明显快于人口城镇化。

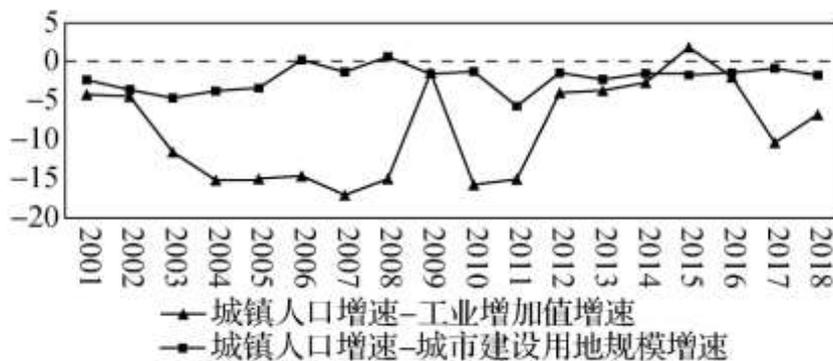


图2 2000年以来工业化与二重城镇化的分异

(3) 区域发展不平衡的演变。

倾斜分权是地方放权的重要维度，改革开放之初到 20 世纪末，中央通过倾斜分权的方式使得东部沿海地区在税收、信贷、土地使用、劳动用工等方面享有政策优惠，在对外开展经济活动、建设项目审批等方面享有便利，实现了经济的快速增长。⁷但偏向东部的倾斜分权导致了东西差距的拉大，由图 3 可见，1990-2000 年间，GDP 和人均 GDP 的基尼系数逐年上升。为缩小区域差距，解决发展不平衡的问题，从 21 世纪初开始，中央的倾斜政策开始转向中西部地区，中西部地区在重大项目审批核准、项目资金安排、财政转移支付、建设用地指标、开发区审批核准等方面获得政策倾斜。这种中央主导的政策倾斜使得西部地区获得了大量经济资源，实现了经济的快速发展。区域发展差距在客观上有所缩小，GDP 以及人均 GDP 的基尼系数分别在 2007 年和 2004 年开始下降，但同时，资源的空间错配问题也开始凸显（陆铭等，2019）。人为干预要素流动与资源配置导致经济发展的质量受损。为此，近年来中央开始调整政策导向，对四大板块赋予不同的发展任务，形成“东部创新、中部强化、西部承接、东北复苏”这样一种稳定缓增的发展格局，这是板块内生协调动力的表现。

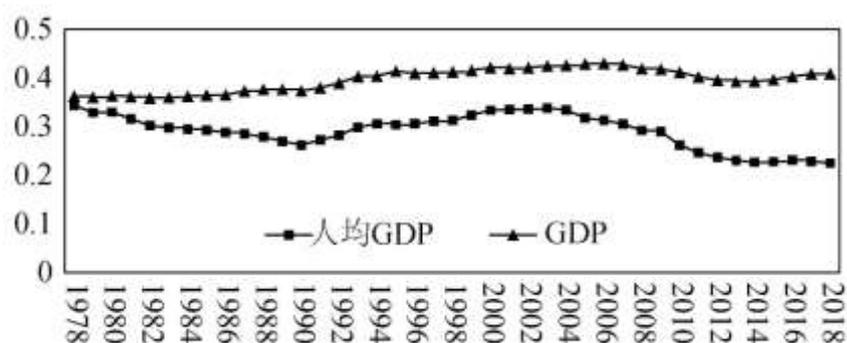


图 3 改革开放以来基尼系数变化

综上，我国区域政策在理论上存在如下三重发展空间：第一，分类标准不符合发展需求，需要转变区域政策观，采取新标准；第二，区域一体化已经基本实现产品的流通，但是要素流动尚未实现，政策失灵有待纠正；第三，区域政策的现实来源充分，外生经济分化与内生经济不平衡都给予区域政策以实施空间。

2. 区域政策的分类

区域政策关系到府际关系、区际关系以及政府与市场关系等多组重要关系的调整与塑造，具有重要的理论和现实价值，是区域经济学研究中的重要内容。目前，有关研究存在两大瓶颈，一是定性研究与定量研究的脱节。随着区域经济学研究范式的更新以及微观计量经济学的引入，基于区域政策的定量研究逐渐增多，这些研究聚焦具体政策如开发区政策、土地政策、高铁政策等，注重政策的“事后反馈”，在政策效果评估的过程中将区域政策“显性化”和“精细化”，而定性研究则注重政策的“事前设计”，多将区域政策泛化处理，在政策特性的提炼、政策实践中的主体和客体的界定等方面存在不足，未能较好回应定量研究的需要。二是政策研究与政策实践的脱节。改革开放以来的区域政策实践经历了多次调整和创新，政策形式和内容日趋丰富多样，但相关研究多聚焦传统区域政策工具，却忽视了诸如特殊经济区政策、创新政策、环境政策等新兴政策，未能较好回应政策实践的进展。是以，区域政策无论在理论上还是实践上都面临界定难题，亟待通过系统性的框架来厘清。学界有关区域政策界定的表述。

学界主要从理论和实践两个层面界定区域政策。在理论上，现有研究主要通过总结提炼理论特质来界定区域政策，但理论抽象存在如下问题，一是对区域政策的界定突出“政策”，忽视了“区域”（刘玉和刘毅，2002）。二是未能明确政策的主体和

客体。一些研究在界定中体现了府际关系（杨龙，2014），但它只是区域政策的作用机制，而未能体现政策的主体（政府）和客体（市场），以狭义和广义的方式界定同样存在此问题。三是表述滞后于实践。如“高度集中化”强调区域政策是“来自上面”的政策，突出其传导方向为自上而下，发生机制为“中央制定、地方执行”，但忽略了区域政策自下而上的形成机制——具有主体意识的地方政府往往会发挥主观能动性，通过府际合作，制定地方发展政策和规划等方式与中央进行政策互动，实现政策等级的跃迁。四是政策界定欠缺系统性。如“空间性、相对开放性、局部干预性”三大理论特质虽然从空间关系、府际关系的角度界定了区域政策，但各个理论特质均是描述性、特征性的刻画，而它们彼此之间的关系很难说明，难以体现政策的系统性。

在实践上，现有研究多从目的、层次以及工具三个角度来界定区域政策。工具是区域政策的重要抓手，但以政策工具来界定区域政策会导致两个问题，一是政策工具种类较多且不断创新，我们难以面面俱到。二是在实践中往往是多种类型的政策工具共同发挥作用，而政策工具的列举则不能体现区域政策的整体性，反而带来“割裂感”；以目标界定区域政策往往顾此失彼，难以自洽。一方面，区域政策目标很难全面概括，问题导向性的提法往往只能在一定程度上界定区域政策的范畴，而忽略了区域政策的“调节”与“控制”；另一方面，发展导向性的提法具有二分法的划分倾向，在“人的繁荣”与“地区繁荣”间制造对立，忽略了空间中政策与空间干预政策的交集关系；此外，现有研究多关注制定和出台两个环节，从政策等级和作用空间上将区域政策“层次化”，而对政策落地和实施的具体效果关注较少。我们认为，从目的、层次、工具等视角界定区域政策固然能捕捉政策本身的一些实践特质，但往往忽略了区域政策的内在要求——是否产生实际作用。对区域政策内在要求缺乏把握导致了区域规划是否属于区域政策的争论。现有研究围绕这一问题，形成了如下几种观点：第一种观点认为，区域规划不属于区域政策（张可云，2005）；第二种观点认为，区域政策包含区域规划（张军扩，2018；丁任重和陈姝兴，2015；程栋，2016）；第三种观点则在概念上回避了区域规划的从属问题，但在案例分析中将区域规划归纳为一种区域政策。

综上，我们认为应坚持结果导向，以“事后反馈”是否发生为依据判断区域规划是否属于区域政策。换句话说，区域规划是一种准区域政策，只有在区域规划这种“事前设计”对区域经济发展、区域发展格局塑造产生实际作用时，才能将其视为区域政策。

3. 区域经济一体化

区域经济一体化是区域政策实现的主要目标，其参考区域是欧盟。区域经济一体化包括5个阶段：关税同盟、自由贸易区、共同市场、货币一体化和完全一体化。其一体化的基本逻辑是经历产品、要素、货币三重市场一体化之后，实现国际间的经济一体化。而国内学者提出，政策一体化应该是区域经济一体化的一个阶段。

基于我国地方分权的改革背景和统一货币的国情，笔者提出区域经济一体化应该包括3个阶段：产品市场一体化、要素市场一体化和政策一体化。前两者的实现依靠区域政策对府际关系的协调，第三阶段的实现需要政策间的协调。

三、双“政府-市场”框架下的区域政策

我国作为一个中央集权制的大尺度国家，其区域政策的制定、实施过程必然带有较强的行政烙印。基于前文的分析，笔者提出区域政策的分类应基于两个标准：其一，政策目的，即是否为了解决区域问题而制定；其二，政策效果，即是否发生了要素和产品的空间转移。前者是为了判定政策的区域属性，即精准性；后者是为了保证政策的内涵。政策是在市场配置经济资源出现失灵后的政府行为，同样，区域政策也具有这样的一般性。由于我国分权制改革，区域政策的制定主体不仅是中央政府，还包括具有一定权限的地方政府。政策的客体应该是两级市场，即以地方政府主导的区域市场和以中央政府主导的全国市场。双政府、双市场是该框架的主要对象，区域政策的制定、实施过程即政府对市场发生作用。那么，笔者认为我国区域市场难以形成一体化的全国市场，根本原因在于上下级政府关系、路径的问题。

1. 框架分析

接下来，笔者将逐一分析区域政策的内涵、两级市场的错配和发生错配的 2 种情景。首先，笔者提出区域政策的内容应该包括三个部分：空间中性政策、空间干预政策和准区域政策。笔者认为，空间中性政策是指中央政府出台的干预全国市场的政策行为，空间干预政策是指中央或地方政府出台的干预地方市场的政策行为。而区域经济学界对于区域政策内容的一大争议在于区域政策是否应该包括区域规划，支持者肯定了地方政府对区域政策的影响，反对者则认为区域政策具有权威性和规范性。考虑到政策内容的充分性和政策标准的一致性，笔者将非中央出台的区域规划认为是准区域政策，即区域规划具有易发布、出台目的不完全、政策效果不持久的特征，但普惠和重复性较强。因此，区域规划作为准区域政策，并不在本文探讨的范围内（因为不严格符合区域政策的定义标准）。

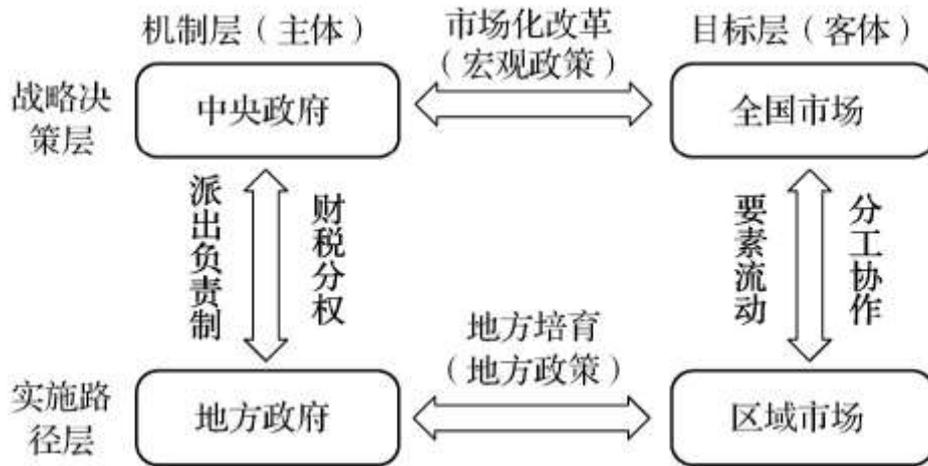


图 4 双“政府-市场”框架图

其次，明确我国区域政策制定和执行过程中的机制和路径，本文的空间中性政策以空间一体化（spatial integration）为目的，空间干预政策以空间平衡（spatial balance）为目的，前者解决空间无效（spatial inefficiency）问题，后者解决空间失衡（spatial inequality）问题。本文以中央和地方两级政府为政策制定的主体，中央政府制定两种政策，地方政府只制定空间干预政策。

本文以两级市场为政策作用客体，也是划分政策的主要依据。空间中性政策包括单一政策和国家战略，是超越地方的政策工具，对企业、消费者、劳动力、投资者等市场主体的预期、行为和反馈产生影响，具有激励（incentive）和抑制（deincentive）作用，比如：财政收支、利率调整、许可证制度、基础设施建设等。空间干预政策包括中央政府的地区导向政策（spatial targeted intervention）和地方政府制定的本地化经济（localization economy）政策。前者具有强干预性，且由中央政府为欠发达地区制定；后者具有竞争性（subgovernmental competitive），地方政府制定激励政策来吸引企业和劳动力。因此，空间中性政策具有双面性和非排他性，空间干预政策具有激励性和排他性。

第三，基于前述的政策组合方式，笔者进行两级市场错配的阶段分析。基于政府层级视角，空间中性政策旨在刺激全国需求来拉动就业，实现劳动力的自由流动，从而消化过剩产品；空间干预政策旨在促进地方要素积累，增加供给来平复地方财政赤字。二者在空间上出现了产品和要素市场的双向错配——发达地区劳动力积累但产品相对不足，欠发达地区劳动力短缺而产品却相对过剩。这一过程笔者试图通过区域经济一体化的过程来刻画，并辅以相应政策情景。

根据 Balassa B. (1961) 对区域经济一体化的阶段性划分，笔者认为我国区域经济一体化应该包含 3 个阶段：产品市场一体化、要素市场一体化和政策一体化。产品市场一体化来源于欧盟自由贸易区的建立，消除各国商品的流通壁垒——关税。在本

文中主要是指我国地区竞争的背景下，各地优势产业产品过剩且难以消化的状态，其主要壁垒是地方分权造成的局部市场垄断。要素市场一体化的原型是欧盟的共同市场，成员国之间的生产要素自由流动，这一点在我国表现为资本要素的自由流动、劳动力要素的半自由流动和土地要素的非自由流动，其主要壁垒是滞后的市场化改革无法给予良好的要素流动制度。政策一体化本身是指欧盟内部执行某种共同政策，并一致对外建立共同关税。这一问题在我国表现为各区域的市场完全开放后，任何中性政策都可以对局部市场作调整，全国市场的经济水平和政策偏好表现出一致性，其主要壁垒是制度完备后各级政府间有序的政治-经济关系。这里先后设计了针对产品市场、要素市场和双市场的区域政策出台后的 2 种情景，并依次分析其发生机制和政策导向。

2. 情景分析

情景 1：空间干预政策出台，产品市场出现空间错配：发达地区产品不足、欠发达地区产品过剩。笔者以国家推动产业转移、造成国内部分行业产能过剩的问题为例来解释空间干预政策的机制。产业转移是国内跨区域合作的重要经济活动，主要以制造业转移为代表。李娅和伏润民（2010）指出，产业转移主要依靠国家政策这一外生力量，笔者从政策的视角来解释这一机制。

空间经济学的本地市场效应证明大市场具有规模效应——充足的产品和丰富的要素供给，并表现为要素报酬高和产品价格低。因此，集聚区相对发达、非集聚区相对欠发达，二者形成“中心-外围”结构。经济差距拉大致使中央政府对产业布局情况进行干预，引导制造业企业向中西部搬迁，这是梯度理论的基本原理，但必须满足一些适应性条件——劳动力无法自由流动、产业在地区间效率差异较小等（刘友金和吕政，2012）。如果中央政府强制进行产业转移，那么很容易造成产品的错配，地方政府为了承接产业甚至主动吸引产业转移，放宽土地指标、贷款门槛和加大补贴力度，从而导致该产业在承接地的低效率扩张，即产能过剩。

关于地区差距的临界值，范子英和张军（2010）界定为是中央政府向欠发达地区转移支付后地方政府的效用等于地区分割产生的效用。超过这一临界点，地方政府进行市场垄断是理性的。2000 年起，随着西部大开发战略的实施，中央政府开始探索政府主导的产业转移之路，包括了东部向西部投资、二三产业项目的西移和人才的流动等。由于要素的回流，产业转移对区域协调发展的推进作用较为有限，中央政府的空间干预政策只对产业转移的第一阶段有效，第二阶段中地方政府就倾向于产业的规模扩张，从而导致劳动力回流后的产品过剩问题，这一现象在钢铁水泥等传统行业、新能源等新兴行业都不同程度出现。其原因在于，中央政府忽视政策工具的区域适应性，采取时点过早，实施时间过短，实施路径忽略府际关系。

情景 2：空间中政策出台，要素市场出现空间错配：发达地区人口多、欠发达地区土地多。

从政府市场关系的角度来看，政策本质上是政府对市场的干预手段，因此绝对意义上的中性政策是不存在的。本部分分析的空间中性政策是指政府不针对区域个体进行的限制、帮扶等干预手段，而是对经济社会发展中的要素配置做的制度设计和方案。因此，笔者以我国城镇化过程中的户籍制度来解释空间中政策的机制。

首先，户籍制度的改革经历了 2 个阶段：1984 年，《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》颁布，改变了政府强制干预劳动力流动的局面，中小城镇的户籍制度逐步放开。2014 年 7 月 30 日，《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》规定，要进一步调整户口迁移政策，统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度，加快建设和共享国家人口基础信息库，稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。户籍制度的空间中性体现在逐步放开劳动力流动约束，财权下放保证地方更好的公共服务供给能力，发达地区的人口集聚能力不断提升。

其次，我国城镇化推动了地域政区向城市政区转型（汪宇明，2002），人口向城市聚集加大了区域治理难度，国家先后实行直辖市、计划单列市、较大的市、副省级城市等行政区划调整，以满足城市在国民经济中的承载和引领作用。城镇化以人口的迁移、消费市场的扩容、产业结构的升级和城乡一体化为基本特征，我国城镇化前三个特征较为明显，但城乡二元结构尚未打

破。因此，户籍制度作为空间中政策，在城乡户籍门槛问题上具有干预性——尤其是超大城市与农村户口的转换。

最后，户籍政策导致了要素错配问题——人口的东多西少。户籍政策在超大城市和大中城市间存在较大差异，实现人、财、服务的一体化互认尚存在难度。北京、上海的户籍人口增速远低于常住人口增速，西部和东北省份成为主要的人口流出地，而中央政府在用地指标分配上却向中西部倾斜，这就导致了人口和土地的错配——东部人多地少，西部反之。

当然，这里不可以忽略地方政府在户籍制度中的作用，即地方发展的异质性。地方政府在财力和事权不匹配的情况下，选择建立户籍门槛来筛选户籍人口，这是现有央地关系下的一种个体理性行为。

通过 2 种情景的分析，可以得出：产品的向下流动和要素的向上流动是我国区域经济平衡的基本形态。空间干预政策和空间中政策会引发产品市场和要素市场的错配，即使交通通讯成本不断下降，这也是一种不经济行为。

另外，笔者认为区域中性政策具有“下渗倾向”，即宏观经济系统内出现的“区域化”倾向。下一部分将验证区域政策是否都具有这种路径依赖性。

四、进一步讨论——政策路径与政策体系重构

前文已经对两种区域政策实施的情景做了案例分析，本部分分析空间中政策在实施过程中的区域化现象，即空间中政策“下渗”到地方政府，直接作用于区域市场，且弱化中央政府的调控作用。因此，笔者以光伏产业的财政补贴政策为例来解释这一问题。

2010 年 10 月 8 日，国务院发布《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，光伏产业具有能耗低、科技含量高、发展前景大的特征，因而受到中央政府及相关部门的三轮补贴。2009 年 3 月 23 日，财政部和住房城乡建设部联合印发《关于加快推进太阳能光电建筑应用的实施意见》；2009 年 7 月 16 日，财政部、科技部和国家能源局联合印发《关于实施金太阳示范工程的通知》；2013 年 8 月 22 日，国家发展和改革委员会、国家能源局和国家开发银行联合印发《关于支持分布式光伏发电金融服务的意见》。中央政府对于光伏产业的扶持政策依次包括：对光电建筑应用示范工程予以资金补助，以部分弥补光电应用的初始投入；对并网光伏发电项目的建设和产业化进行补助（50%和 70%）和贴息；建立与地方合作的投融资机构，为分布式光伏发电项目提供专项金融服务。综上，这三轮中央政府财政政策依次对投入、建设和运营环境进行补贴，都是供给扩张型财政政策。值得注意的是，2013 年开始出现“下渗”现象，其原因包括三个方面。

第一，遭受金融危机冲击，地方政府急需依靠项目新建来引进新的企业进入，从而扩大地方 GDP 和税收收入；第二，新兴产业受中央重视，易出现信息失真和权力寻租的情况，即地方政府与企业容易形成合谋关系，进行骗补和土地财政活动；第三，财政政策的事前“短平快”实施以及监督机制不健全，导致中央政府对资金的投入、运营和产出过程无法进行评价、监督，地方政府的财政自由度过高。因而，地方政府对光伏产业的补贴政策进行“异化”调整：放开政府补贴和银行贷款门槛，引导资本流向光伏产业的上、中游环节——光伏设备的研发与生产，比如单晶硅产品的过剩与多晶硅的进口依赖，并压低地价来加剧这种重复建设和产品过剩。

因此，笔者发现：对光伏产业的补贴和融资政策可视为中央政府的空间中政策，但是在地方财政独立且发展考核单一化的背景下，就存在地方政府的垄断行为——用地方财政来提供生产资本和消耗剩余产品，形成了区域性政府-市场关系。区域市场过度依赖地方政府，“父爱型”地方政府对区域市场过度培育。这是空间中政策“下渗”到地方，走了空间干预政策的实施路径的表现。但这与空间干预政策的路径有所不同：前者是中央政府出台的，依靠宏观政策工具进行调控的工具，只是在实施过程中出现了“下渗”，其目的依旧是对全国市场的产业调整和风险平抑。空间中政策与空间干预政策的路径就存在重合——地方政府和区域市场，但前者是由中央政府“下渗”而来的。二者同时作用就导致了之前出现的“目标相悖、效果相似”

状态。

这里假设两级政府同时对钢铁产业制定政策，中央政府采取管控型政策，制定落后产能的淘汰标准和退出机制，而地方政府则延缓钢铁企业的转型，并实行财政扩张政策予以支持。结果将会是不同区域的钢铁产业发展的差距拉大，发达地区的钢铁产业产能缩小，实现升级转型。而欠发达地区的钢铁产业恶化地方财政赤字水平，地方政府不得不进行分步淘汰。两级政府和两级市场关系就存在 4 种可能性。

我国现在的央地关系应具有两种：财力较强的地方政府与中央政府保持相对独立，反之则相对依赖，并同时出现市场争夺和市场保护两种市场分割现象。考虑到我国宏观经济区域化趋势和区域异质性长期存在的情况，笔者认为协调央地关系才是推进市场一体化的关键因素。一方面，在初级产品市场一体化基础上推进产业链的地域分工，实现高级产品市场一体化，比如光伏产业上、中、下游的分工；另一方面，在产品市场一体化基础上，大力实现要素市场一体化，比如户籍政策在区域和城市间的放开与放宽并行。这也是推动公共服务、产品标准等市场规则一体化的基础，即制度一体化。

综上，我国区域政策在理论层面的差别大于实践层面，主客体的不同并未完全出现效果差别。人为避免政策“下渗”很难实现，协调央地关系才是破除区域市场间分割的关键。因此，笔者提出政策体系的重构思路。

首先，转变之前严格对立的政策分类，更注重政策的目标和路径，构建以区际关系转型为核心思路的政策体系。传统区域政策分类思路以工具内容、空间属性为重，局限于区域的独立性和市场性，而忽略了政府主导性和政策路径。比如：空间干预和空间中性政策就属于理论层面的属性分类，在实践路径上都会走地方化路径，这种分类方法只是一种区域属性的价值取向。以区际关系转型为视角，笔者认为区域政策可分为使动和自主区际关系两种——中央政府出台的政策为使动政策，地方政府出台的政策为自主政策，前者有向后者转化的趋势，政策效果也有趋同。

其次，重视政府角色和府际关系，避免脱离政府财政税收关系空谈区域一体化目标。府际关系是我国区际关系中长期存在的一种关系，其内涵应该包括政府间收入、事权及支出责任划分和政府间的财税转移关系（转移支付）。我国自改革开放以来，先后实行分权制和分税制改革，税收收入稳步提升，事权责任划分清晰，区际转移支付常态化，但区域市场分割依旧显著。这说明地方政府间关系尚待改善，中央政府的事权和支出责任尚待明确。重视政府角色，改善府际关系才能扫除区域市场一体化的障碍。

最后，发挥市场化改革的自主性，积极推动两级政府改革来实现市场的一体化。我国区域经济异质性体现在地方政府-市场关系的差异性，发达地区市场相对开放、政府职能服务化，欠发达地区则市场相对封闭、政府职能管控化。中央政府市场化改革过程中，宏观政策出现的要素流动会进一步推动产品和要素市场的初级一体化，应凭借市场化和市场一体化动力来倒逼地方政府进行职能转变，从而形成两级市场-两级政府的改革格局。

五、结论与启示

经过前文的分析和讨论，笔者认为本文在区域政策分类、路径和效果等方面有如下三个结论。

第一，以区际关系转型为导向，区域政策不应侧重央地关系对立，而需要正视两级政府的协调。第二，以地方化路径为依据，区域政策的“下渗”体现了地方的积极性，合理发挥这种积极性是区域政策的关键。第三，区域政策效果受制于区域市场分割，区域市场一体化需要协调府际关系来实现。

根据前面得出的结论，笔者提出今后区域政策调整的思路和方案。中央政府出台区域政策时，应充分考虑地方财力、事权和积极性，利用政策“下渗”来协调区际关系，通过区域市场的不断开放来实现区域市场一体化。区域市场开放对由地方政府

间政策冲突和重叠造成的分割有一定的作用，但地方政府积极性仍需要中央政府来激发。

参考文献:

- [1]. Balassa, B. The Theory of Economic Integration. London. New York: Routledge, 1961.
- [2]. 程栋:《中国区域经济政策工具创新:理论与实践》,《贵州社会科学》2016年第4期。
- [3]. 蔡之兵:《“区-地”政策框架视角下京津冀协同发展问题研究》,《河北学刊》2016年第5期。
- [4]. 蔡昉等著:《中国经济改革与发展(1978-2018)》,社会科学文献出版社2019年版。
- [5]. 丁任重、陈姝兴:《大区域协调:新时期我国区域经济政策的趋向分析——兼论区域经济政策“碎片化”现象》,《经济学动态》2015年第5期。
- [6]. 丁嵩、孙斌栋:《区域政策重塑了经济地理吗?——空间中性与空间干预的视角》,《经济社会体制比较》2015年第6期。
- [7]. 范恒山:《区域政策与区域经济发展》,《全球化》2013年第2期。
- [8]. 范子英、张军:《财政分权、转移支付与国内市场整合》,《经济研究》2010年第3期。
- [9]. 高国力著:《区域经济不平衡发展论》,经济科学出版社2008年版。
- [10]. [英] 哈维·阿姆斯特朗、[英] 吉姆·泰勒著,刘乃全、贾彦利、张学良译:《区域经济学与区域政策》,上海人民出版社2007年版。
- [11]. 李兰冰:《中国区域协调发展的逻辑框架与理论解释》,《经济学动态》2020年第1期。
- [12]. 陆铭、李鹏飞、钟辉勇:《发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学》,《管理世界》2019年第10期。
- [13]. 刘玉、刘毅:《区域政策的矛盾内涵解析》,《中国软科学》2002年第8期。
- [14]. 刘友金、吕政:《梯度陷阱、升级阻滞与承接产业转移模式创新》,《经济学动态》2012年第11期。
- [15]. 李娅、伏润民:《为什么东部产业不向西部转移:基于空间经济理论的解释》,《世界经济》2010年第8期。
- [16]. 雷潇雨、龚六堂:《基于土地出让的工业化与城镇化》,《管理世界》2014年第9期。
- [17]. 庞效民:《区域一体化的理论概念及其发展》,《地理科学进展》1997年第2期。
- [18]. 孙久文、原倩:《我国区域政策的“泛化”、困境摆脱及其新方位找寻》,《改革》2014年第4期。
- [19]. 孙久文、原倩:《京津冀协同发展战略的比较和演进重点》,《经济社会体制比较》2014年第5期。

-
- [20]. 孙久文:《区域经济一体化:理论、意义与“十三五”时期发展思路》,《区域经济评论》2015年第6期。
- [21]. 魏后凯等著:《中国区域政策——评价与展望》,经济管理出版社2011年版。
- [22]. 王一鸣:《关于制定“国家区域政策纲要”的基本思路》,《宏观经济管理》1997年第5期。
- [23]. 汪宇明:《中国的城市化与城市地区的行政区划体制创新》,《城市规划》2002年第6期。
- [24]. 伍贻康著:《三足鼎立?全球竞争体系中的欧美亚太经济区》,上海社会科学院出版社2001年版。
- [25]. 夏添、孙久文、林文贵:《中国行政区经济与区域经济的发展述评——兼论我国区域经济学的发展方向》,《经济学家》2018年第8期。
- [26]. 杨龙:《中国区域政策研究的切入点》,《南开学报(哲学社会科学版)》2014年第2期。
- [27]. 张紧跟:《府际治理:当代中国府际关系研究的新趋向》,《学术研究》2013年第2期。
- [28]. 张可云著:《区域经济政策》,商务印书馆2005年版。
- [29]. 周黎安著:《转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)》,格致出版社2017年版。
- [30]. 赵勇、白永秀:《中国区域政策宏观调控职能的影响及其未来取向——兼论中国区域政策“泛化、叠化、虚化”现象》,《贵州社会科学》2015年第5期。

注释:

1 其他学者将其翻译成基于地方的政策(丁嵩和孙斌栋,2015)、基于地区的政策(周玉龙和孙久文,2016)、以地理位置为基础的政策(董笃笃,2012)、以地为主的政策(丁嵩,2017)、地本政策(张可云,2018)。

2 这一观点认为,空间中不直接考虑空间因素而强调经济集聚效益,空间干预政策直接针对特定地区以改善地区福利水平。参见邓陆军和龚勤林(2018)、丁嵩和孙斌栋(2015)。

3 相关理论解释参见“中国特色的财政联邦主义”理论和“政治锦标赛理论”。

4 2017年以来,包括南京、杭州、天津、广州等地陆续出台人才新政争夺创新人才。

5 具体算法借鉴桂琦寒等(2006)。

6 1988年“土地使用权可以依照法律的规定转让”列入宪法条文,1998年《土地管理法》的出台使得地方政府在国有土地的征收和出让上享有双垄断地位。

7 倾斜分权主要体现为在东部沿海地区设立经济特区、开放沿海城市、设立经济技术开发区等。