

县域政府投资的空间“挤出效应”研究

侯佳宁 肖 德¹

【摘要】：以湖北省内 62 个县域（年实际 GDP 低于 3000 亿元的经济单位）近 12 年经济发展情况为例，利用空间效应估计模型识别县域投资挤出效应，澄清地方政府投资对周边同类县“经济挤出”客观事实。空间效应估计结果表明县政府投资存在挤出效应，扣除财政投资总回报中对相邻县域的经济挤出部分，县域投资平均实际回报率低于 30%。导致县域经济相互挤出的主要原因有二：一是县域地区重复投资低技术高能耗传统产业，公共投资对总体生产率的提升作用偏弱；二是既有产业快速饱和，导致同业竞争过度。湖北肩负建设全国构建新发展格局先行区目标任务，强县工程要聚焦国家重大战略需要和本省优势领域，借助中心城市自主创新能力推动产业转型升级，结合湖北着力建设全国科技创新高地、制造强国高地、数字经济发展高地契机，夯实基础补齐短板，成为生态农业基地、生产性服务业基地。

【关键词】：县域经济发展；地方政府投资；挤出效应；空间效应估计模型

【中图分类号】：F127（263） **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-8477（2022）11-0087-09

中国正值高质量发展攻坚期，又逢疫情危机，如何在逆境中精准使用宝贵财政资金、最小化同类县域发展“挤出效应”、最大程度地发挥地方政府投资对传统产业转型升级作用，是政治经济学中更为精细且值得深入探讨的领域。

“十四五”时期，党和人民对基层政府执政能力提出更高要求，要求基层政府精准利用财政资金，拉动地方经济发展，促进产业升级，为抬高全国经济底板、实现区域协调发展作出新贡献。研究地方投资、财政支出对相邻同类区域的“挤出效应”，旨在进一步厘清基层政府经济工作思路，为进一步精准利用财政资金、修订地方财政政策提供理论指引。

本文搜集整理了近 12 年湖北省 62 个县域经济单位数据，利用空间效应估计法区分实际投资回报与空间经济影响，剔除区域经济“挤出效应”，以估算财政投资驱动经济发展的真实效果。研究发现，同类县域之间存在投资“挤出效应”，即县域财政投资回报包括了对相邻同类县的经济产值的“挤出”。挤出效应的根源在于县域地区大量重复投资低技术高能耗传统产业，引发过度竞争、产业饱和、县域“经济挤出”，影响基层政府投资有效性。

地方政府要研究如何充分发挥财政资金对自主创新的激励作用，开拓县域潜在发展空间，变粗放型投资驱动为精准产业升级支撑，凭借高屋建瓴、科学细化的高新技术产业培育办法，实现地方经济高质量发展。基层政府要深刻理解党中央经济发展、社会维稳工作要义，进一步发挥县域政府在经济社会建设中的主导作用，不断完善财政支出细则，体现社会主义“集中力量办大事”经济制度优越性。湖北省第十二次党代会明确建设“三高地、两基地”目标任务，县域地区应借助建设全国科技创新高地、制造强国高地、数字经济发展高地契机，以高水平自主创新力构建全国生态农业基地、全国生产性服务业基地，为建设全国构建新发展格局先行区作出新的更大贡献。

一、文献综述

¹ 作者简介：侯佳宁（1982—），女，经济学博士，湖北大学商学院理论经济学流动站博士后，江汉大学商学院讲师（湖北武汉，430056）；肖德（1967—），男，湖北大学商学院教授，经济学博士后，博士生导师（湖北武汉，430062）。

基金：国家社科基金重点项目（19AJL016）；2020 年武汉研究院、武汉城市研究院项目（IWHS20202042）

凯恩斯主义（1936）倡导在经济萧条期，利用政府支出扩大总需求，催生产业分支，拉动经济发展。凯恩斯宏观经济扩张模型中，政府支出扩大总需求，缓解大萧条。

然而，财政支出分为政府投资与政府消费，其对产出的影响渠道截然不同。政府投资通过改变生产函数，直接提高总产出；政府消费通过提高总需求，加速经济循环。[1] (p42-45) 当投资无法结构性地改变生产函数、提高边际产出率之时，政府投资、政府消费均无法有效推动产业发展，引发居民消费挤出效应。[2] (p18-22) 可见，政府投资与消费仅仅在短期内缓解就业问题，但不利于长期经济增长。[3] (p14)

针对政府投资驱动发展模式是否仍有效、投资规模是否适宜等现实问题，中国学者分别从投资收益、投资效率、投资效应、资源配置、投资带动作用角度，展开精细化讨论。

陈创练等（2019）宏观地估算中国政府投资收益。基于约束的 VAR 模型测定宏观财政政策效果，通过观察财政支出的时变冲击乘数、时变累积乘数以及时变现值乘数，认为政府投资、政府消费乘数均呈减弱趋势。近年，政府投资乘数效应减弱，主要由于投资规模虽不断扩大，但投资产出弹性下降，导致政府投资收益下降，财政政策效果欠佳。[4] (p38-42)

张虹和王聪（2021）利用 Malmquist 投入产出指数测算 2010—2019 年中国政府投资效率，认为政府投资对整体技术效率、技术进步、纯技术效率、规模效率的提升作用偏低，容易引发产能过剩、产业结构失衡、投资驱动发展负效应，有待提升政府投资效率，释放潜在产出水平。[5] (p14)

张明源（2021）从竞争负效应角度，研究财政竞争对地区经济增长的影响，认为若不存在同类地区经济挤出机制，欠发达地区利用财政投资拉动经济效果显著，易于缩小区域发展差距。然而，当同级地方政府之间存在同类挤出时，投资产出效应被削弱，投资驱动模式无法缩小区域差距。随着政绩锦标赛愈发激烈，政府投资回报率出现分化，欠发达地区的生产性公共投资乘数由 4.09 降为 3.10，相比之下，发达地区的生产性公共投资乘数由 3.86 上升为 4.86，政府投资回报率出现分化，加剧区域发展不平衡。鉴于此，为避免区域间经济挤出，保证政府投资有效性，应进一步完善政绩评价指标体系，变同类相斥为同类相助。[6] (p81-84)

孔令池（2020）从资源配置角度，验证地方政府投资对市场自由配置的干预效果，认为地方政府投资规模过大，导致产业发展脱离自然演进规律，加剧产能过剩。地方政府投资规模不断扩大，难以避免投资质量不断下降，投资预期难以达标。投资回报率的降低，导致市场机制对解决产能过剩问题的能力不断弱化，政府投资驱动发展模式的负效应凸显。[7] (p52-54)

吴有红（2022）从投资带动力角度，探讨政府投资在市场经济中的示范效应，通过比较地方政府专项投资与社会投资联动效应，指出政府投资对社会资本的引导精准性、有效性仍未达到预期。以地方政府投资拉动社会投资，提高投资回报率、投资效率，是保证投资驱动经济发展的有效办法。通过强化政府投资科学性，实施高效全程监管，将有利于发挥地方政府专项投资带动社会投资积极作用。[3] (p14)

近年，随着空间计量模型日臻完善，大量学者指出区域发展存在空间效应，研究投资收益问题需进一步识别来自周边同类经济区域的影响。[8] (p54) 相关研究包括，肖德等（2019）详细论证区域经济空间溢出作用，发现省内中心城市、产业集聚区对周边欠发达县镇，同时存在资源虹吸效应和经济发展溢出效应和带动作用。[9] (p117) 空间溢出效应源自高技术复杂度，发达地区的高新技术、产业高度对相邻欠发达县镇有直接带动作用。基于地理经济探索发现，建议要进一步发挥中心城市对周边县域的产业带动作用，以实现区域协调发展和全体人民共同富裕。

本文在现有文献基础上，采用空间效应估计法，充分考虑空间、时间变动因素，反映地方政府投资对本地经济发展的真实驱动作用，并估测区域间产业带动程度和经济溢出效果，更为准确地估算地方政府投资对相邻区域的经济溢出、经济挤出效应，

为完善地方财政政策、高效利用财政资金提供理论思路。

二、数据与研究方法

（一）数据

本研究以湖北省 62 个年实际 GDP 低于 3000 亿元，且经济规模相似的经济单位县长期经济发展为例 1，利用空间效应估计模型，推算空间经济发展溢出效应，剔除政府投资挤出效应，精准估计地方政府投资对本地经济发展的真实作用。

为满足观察个体同质性假设，观察样本内只包括产业技术水平相似、协作能力近似，且无绝对先发经济优势的经济单元。据此，观察样本不包括省会武汉、行政级别较高的地级市和省内发达经济带，只包括经济规模相似的同级经济单位。研究通过刻画县财政投资与经济发展之间的时空因果关系，计量估计县域经济发展之间的相互“挤出效应”。

对同类经济单位的观测维度包括，年实际 GDP、财政投资、固定资产投资、人均收入、零售商品消费、工业产值、农产品产值和第一、第二、第三产业产值等主要经济社会发展指标，以反映县域产业发展情况、工业化程度和经济发展质量（见表 1）。按照事物发展规律，修正时间序列中离群数据，并对同维变量单一时点缺失值，施行时间序列外推法补值。在修正、补值后，各观测指标时间序列分布形态具有统计信度、效度与合理性。

（二）研究方法

凯恩斯主义（1936）依据投资扩大市场供需规律，演进经济发展扩张理论，指出地方政府投资是市场经济压舱石，是社会稳定发展的决定性力量。凯恩斯主义强调，尤其是在经济萧条期，政府投资应及时、高效地替代社会投资对经济社会发展的驱动作用，保证新兴产业平稳跨期，拉开下一轮高技术新兴经济帷幕。

现实社会主义市场经济中，政府投资具有投资规模大、持久度高等私有资本无法比拟的优势，更易快速催生新产业，达到维持社会稳定、助力地方经济发展效果。此经济理论可被归纳为：

$$GDP_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 G_{it} + \alpha_2 G_{it}^2 + X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$GDP_{it} = \alpha_1 G_{it} + \delta \sum_{j=1}^n w_{ij} G_{jt} + X_{it} + v_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

首先，式（1）验证地方政府投资对当地经济发展的拉动作用；其次，式（2）在式（1）的基础上，采用空间计量法识别相邻同类县域政府投资对本地区的经济影响，据此估计相邻县政府投资之间挤出效应。

上式（1-2）中， GDP_{it} 表示地方经济总量、年经济规模扩张速度， G_{it} 为政府投资， G_{it}^2 平方项刻画政府投资与地方经济发展之间非线性关系， i 为待观测县域， t 表示年度。被解释变量为县域年实际 GDP，县级市和各县每年名义 GDP 除以相邻地级市 GDP 折算指数后，乘以 100，得到年实际 GDP。式（2）空间滞后模型包括了空间相互影响因素， w'_{ijt} 刻画来自相邻同类县政府投资竞争带来的“挤出效应”。依据地理距离对周边同类县的影响力进行赋权，设定地理距离在 100 公里内的县域为影响力

最大相邻县。

表 1 基本统计量表

变量	单位	均值	标准差	最小值	最大值	样本量
实际 GDP	万元	1.20×10^6	1.20×10^6	1.20×10^5	7.20×10^6	744
人均 GDP	元	16345.15	9156.53	2790	54000	744
第一产业产值	万元	2.80×10^5	1.90×10^5	39500	1.30×10^6	744
第二产业产值	万元	6.10×10^5	7.20×10^5	22818	3.90×10^6	744
第三产业产值	万元	3.80×10^5	3.50×10^5	39204	2.80×10^6	744
财政收入	万元	66688.5	82292.84	80	9.80×10^5	744
财政投资	万元	2.00×10^5	1.60×10^5	9162	8.30×10^5	744
商品销售额	万元	5.00×10^5	4.80×10^5	16146	3.70×10^6	739
县从业人员	人	80462.1	1.10×10^5	6900	1.90×10^6	744
农村从业人员	人	2.80×10^5	2.10×10^5	62300	4.80×10^6	744
种植从业人员	人	1.30×10^5	57948.34	40800	2.90×10^5	744
工业产值	万元	1.90×10^6	2.60×10^6	16590	1.30×10^7	744
固定资产	万元	1.10×10^6	1.20×10^6	22491	1.10×10^7	744
农民收入	元	5267.07	2042.19	1595	12034	739
工资收入	元	18863.86	5352.36	7275	33009	739
农业用地	km ²	41807.91	25789.5	5290	1.70×10^5	739
农产值	万元	3.60×10^5	2.20×10^5	64600	1.30×10^6	737
农产品产量	吨	3.40×10^5	2.50×10^5	54817	1.50×10^6	732

棉花产量	吨	6964.96	10439.05	0	53292	664
油作物产量	吨	40969.37	35483.96	720	1.40×10^5	731
肉产量	吨	60175.01	34048.57	10517	2.00×10^5	731
企业数量	个	117.85	86.96	5	437	731

数据来源：国泰安数据库国民经济统计数据。观测经济单元 GDP 经当年 GDP 平减指数平减后，为实际 GDP。

上式（1-2）中， X_{it} 包括其他控制变量，包括工业产出总值、第三产业产值、固定资产投资、县域人口等。其中，县域人口被设定为多维固定效应估计模型中的权重项，弱化人口量级差异对区域经济规模的影响。此外，固定资产存量按省级固定资产投资折算指数折算。在多维固定效应估计模型和空间效应估计模型中， v_i 代表各观测经济单位异质性，体现各个观测经济单位组内均值，控制影响区域经济发展的共同因素； γ_t 吸收年度异质性，控制同年度随机突发事件对区域经济的冲击。最后，在式（2）基础上，分别建立空间滞后、空间误差和空间杜宾模型，进行极大似然估计，通过 Hausman 检验，得到较为无偏且一致的估计结果。

三、地方财政投资对县域经济发展的影响估计

表 2 列示湖北省域财政投资对拉动地方 GDP 的作用估计结果。具体地，依据地形地貌一体性、交通运输便利程度，将湖北省分为东南部、西南部、西北部和东北部 2，详细区分不同区域地方政府投资对当地经济的拉动作用。估计结果显示，地方政府投资对 GDP 的平均影响系数约为 0.243。其中，省内东南和东北区域地方政府投资对 GDP 的拉动作用最大，介于 0.669—0.861 个单位之间；省内西北和西南区域县政府投资对 GDP 的拉动作用为负。

表 2 地方财政投资对 GDP 的提升作用（地域分组检验）

	(1) 全省	(2) 西南部	(3) 东南部	(4) 西北部	(5) 东北部
财政投资	0.243** (2.54)	-0.271*** (-2.74)	0.669*** (2.92)	-0.451*** (-4.29)	0.861*** (4.11)
工业产值	0.169*** (18.95)	0.111*** (11.51)	0.269*** (14.51)	0.096*** (10.53)	0.231*** (4.15)
第三产业产值	0.459*** (8.95)	1.322*** (12.14)	0.162*** (2.63)	1.816*** (14.58)	1.318*** (3.35)
固定资产	0.449*** (18.15)	0.484*** (15.06)	0.304*** (6.59)	0.251*** (7.15)	-0.063 (-0.71)
人口	0.579*** (9.08)	0.272*** (2.63)	0.532*** (5.1)	0.441*** (5.66)	0.218** (2.31)
cons	-1.1×10 ⁵ ** (-2.28)	4316.95 (0.09)	-4.4×10 ⁴ (-0.46)	-1.3×10 ⁵ *** (-2.78)	8504.688 (0.15)
N	744	228	204	228	108

注：括号内为 t 统计量，*表示 P<0.1；**表示 P<0.05；***表示 P<0.01。因篇幅关系，本表未列示其他非显著控制变量，如有需

要，请向作者索要完整估计结果。

湖北省东部地区政府投资对经济的拉动作用显著为正；相反，西部地区政府投资对经济发展的拉动作用为负。此截然相反的因果关系估计结果，表明由于省内中心城市——武汉地处东部地区，对相邻县有较强经济拉动作用。进而，东部县域获得投资竞赛最大收益，挤占西部偏远地区发展机遇。

表 3 显示地方财政支出对人均 GDP 的提升作用，平均每单位财政投资提高县域人均 GDP0.016—0.033 个单位，此估计结果佐证地方财政投资的实际回报率偏低。

统计显示，自 2016 年起，地方政府投资并未大幅提高人均 GDP。县级市财政支出与收入比率持续下降，说明依靠财政支出、政府投资拉动经济发展的粗放驱动模式逐渐失效。

地方政府投资对当地经济发展驱动作用失效原因有：一是重复性、高能耗传统生产制造业受成本上升影响，面临资源瓶颈，利润空间快速收窄；二是产业技术复杂度提升速度较慢，产品功能无法满足消费需求，投资收益快速下降。实证检验表明，单纯扩大政府支出无法解决产能落后问题，粗放型财政投资驱动经济发展模式开始失效。

由于地域分组估计结果存在不一致情况，需利用更高明的模型探明自变量—地方政府投资对因变量—本地经济的真实影响。下面采用时空效应模型，分离本县财政投资、相邻县财政投资对本地经济发展的影响，进一步明确地方政府投资对本地经济发展的真实作用。

四、县域财政投资的时空效应再检验

前文确定县政府投资对经济发展存在推动作用后，下面利用空间效应估计模型进一步识别同类县域间政府投资引发的“挤出效应”，验证县财政投资回报包括了对相邻同类县经济产值的“占有”。

估计结果显示（表 4，栏 1-3），政府投资对县域经济增长的综合影响系数介于 0.3—0.97 之间，假如扣除财政投资总回报中的“占有”部分，则实际投资回报率偏低。进一步空间效应估计结果显示，地方政府投资对本地经济发展的直接影响系数在 0.512—1.0 之间；相邻同类政府投资对本地经济发展的间接影响显著为负。换言之，上一步检验证实地方政府投资对经济发展存在拉动作用后，空间效应估计结果表明地方政府投资存在相互“挤出效应”，扣除财政投资总回报中对相邻县域的“挤出”部分，发现地方政府投资平均实际回报率低于 30%。

稳健性检验选择县域人均 GDP 替代实际 GDP，空间计量模型估计结果显示财政投资对县域人均 GDP 的提升作用并不显著；相反，第三产业的蓬勃发展对县域人均 GDP 有显著提升作用。财政投资对县域人均 GDP 的提升作用并不显著，说明政府投资主要流向低技术制造行业和产能过剩的传统产业，投资回报率偏低，导致政府投资对人均 GDP 的提升作用不大。虽然，财政投资对县域 GDP 拉动作用明显，但对人均 GDP 的提升作用并不明显，佐证粗放型财政投入实际存在拉大收入差距负作用。

表 3 地方财政投资对人均 GDP 的提升作用（地域分组检验）

	(1) 全省	(2) 西南部	(3) 东南部	(4) 西北部	(5) 东北部
财政投资	0.027*** (12.99)	0.020*** (4.29)	0.033*** (7.27)	0.026*** (7.9)	0.016*** (3.95)
工业产值	0.001***	0.002***	0.000	0.001***	0.003**

	(5.54)	(5.13)	(-0.07)	(4.85)	(2.5)
第三产业产值	0.005***	-0.009*	0.006***	0.012***	0.023***
	(4.72)	(-1.74)	(4.58)	(3.06)	(2.97)
固定资本投资	-0.002***	0.001	-0.002*	-0.004***	-0.005***
	(-3.59)	(0.81)	(-1.78)	(-3.52)	(-3.05)
人口	-0.008***	-0.014***	-0.005**	-0.003	-0.011***
	(-4.98)	(-2.81)	(-2.24)	(-1.28)	(-6.36)
cons	1.3×10^4 ***	1.9×10^4 ***	1.3×10^4 ***	8446.328***	1.3×10^4 ***
	(11.93)	(7.83)	(5.93)	(5.29)	(12.99)
N	744	228	204	228	108

注：括号内为 t 统计量，*表示 $P < 0.1$ ；**表示 $P < 0.05$ ；***表示 $P < 0.01$ 。因篇幅关系，本表未列示其他非显著控制变量，如有需要，请向作者索要完整估计结果。

表 4 地方财政投资拉动县域经济增长的空间溢出效应检验

	总效应			直接效应		空间效应	
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(1)	(2)
	SDM	SAR	SEM	SDM	SAR	SDM	SAR
财政投资	0.971*** (6.93)	0.499*** (4.55)	0.308** (2.96)	1.001*** (6.86)	0.512*** (4.53)	-1.005*** (-5.37)	-0.034* (-2.43)
固定资产	0.425*** (17.1)	0.457*** (18.5)	0.463*** (18.64)	0.423*** (19.99)	0.455*** (21.52)	-0.004 (-0.09)	-0.030*** (-3.68)
工业产值	0.157*** (16.19)	0.164*** (17.48)	0.157*** (16.92)	0.157*** (16.19)	0.165*** (17.89)	0.031 (-1.84)	-0.011*** (-3.49)
第三产业产值	0.475*** (9.06)	0.454*** (8.62)	0.427*** (8.1)	0.476*** (9.11)	0.455*** (8.59)	(-0.05) (-0.35)	-0.030** (-3.15)
人口	0.512* (2.28)	0.754*** (3.42)	0.698** (3.1)	0.442 (1.72)	0.710** (2.79)	1.604** (3.16)	-0.047* (-2.20)
P	-0.086 (-1.28)	-0.069*** (-3.62)	-0.031				
X			(-0.44)				
$a \sim$	2.5×10 *** (18.46)	2.7×10 *** (18.47)	2.7×10 *** (18.46)				
样本量	682	682	682	682	682	682	682

注：括号内为 t 统计量，*表示 $P < 0.05$ ；**表示 $P < 0.01$ ；***表示 $P < 0.001$ 。因篇幅关系，本表未列示其他非显著控制变量，如有需要，请向作者索要完整估计结果。

表 5 地方财政投资对县域人均 GDP 的时空影响检验

	总效应			直接效应		空间效应	
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(1)	(2)
	SDM	SAR	SEM	SDM	SAR	SDM	SAR
财政投资	-0.005*	0.003	-0.004*	-0.002	0.004	0.032***	0.008*
	(-2.41)	(1.77)	(-2.00)	(-1.15)	(1.86)	(4.92)	(1.97)
固定资产	-0.001*	-0.001**	-0.001*	-0.001*	-0.001***	-0.001	-0.003**
	(-1.97)	(-2.80)	(-2.16)	(-2.06)	(-3.41)	(-0.42)	(-3.16)
工业产值	0.001***	0.001***	0.001***	0.001***	0.001***	-0.001	0.002***
	(6.11)	(5.09)	(6.41)	(5.42)	(5.29)	(-1.69)	(4.38)
3rd 产值	0.002**	0.003***	0.002**	0.003**	0.003***	0.016*	0.007***
	(2.7)	(3.48)	(2.95)	(2.99)	(3.52)	(2.26)	(3.38)
人口	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003	0.011	0.006
	(0.76)	(0.88)	(1.05)	(0.63)	(0.58)	(0.52)	(0.55)
空间效应:	0.650***	0.747***	0.879***	682	682	682	682
<i>P</i>	(18.35)	(30.36)					
<i>X</i>	5.6×106***	5.8×106***	5.6×106***				
<i>2 a</i>	(17.91)	(17.92)	(17.74)				
样本量	682	682	682				

注：括号内为 t 统计量，*表示 P<0.05;**表示 P<0.01;***表示 P<0.001。因篇幅关系，本表未列示其他非显著控制变量，如有需要，请向作者索要完整估计结果。

由于地方政府投资项目存在技术含量不高、创新增量偏低问题，导致财政投资对县域人均 GDP 的提升作用不显著。此检验结果与县域财政投资存在同类经济挤出、财政投资实际回报率偏低的结论保持一致。

五、结论与启示

（一）研究结论

研究证明，地方财政支出对经济拉动作用减弱，依靠粗放型财政投资拉动经济的发展模式逐渐失效。县域地区大量重复投

资低技术、高能耗传统产业，同业竞争过度与行业饱和，导致县域经济相互挤出。地方政府投资对经济的驱动作用失效的根本原因在于，高能耗、高排放传统产业面临资源瓶颈。加之，行业技术复杂度提升速度较慢，产品功能无法满足消费需求，导致投资回报率快速下降。综上佐证，单纯扩大政府投资无法持续推动产业升级，还容易引发产能过剩问题。

初步判定粗放型政府投资驱动经济发展模式开始失效后，本文利用空间效应估计模型，进一步识别同类经济单元之间的政府投资存在“挤出效应”，即县域财政投资回报包括了对相邻同类县的经济产值的挤出。扣除财政投资总回报中的挤出部分，实证检验结果显示政府投资回报率逐年走低。鉴于粗放型政府投资的驱动力逐步失效，亟待利用财政、考核制度之手予以矫正，引导投资流向智能网联、光电、芯片、北斗等领域创新产业，通过提高产业边际投资回报率，弥合区域发展差距，实现全体人民共同富裕。

（二）政策启示

为更好发挥政府投资在市场资源配置中的决定性作用，努力打造一流创新发展环境，为建设全国构建新发展格局先行区作出新的更大贡献，下面从创新产业培育、发挥公有制优势、新经济高地建设、生产性服务业建设、高质量城镇化、完善审计政策与考核制七大角度，提出具体思路：

1. 注重新产业培育，避免传统产业重复建设。

国民经济高质量发展新时期，地方财政资金要重点流向智能网联、光电、芯片、北斗等领域高新产业，履行公有经济催生产业、优化结构、兜底民生等经济职能，避免粗放型投资对相邻同类区域的经济挤出、福利挤出。避免因高技术产业兴起和扩张不足，资金主要流入消费娱乐产业，导致市场饱和度过高、产业边际收益降低，要精准利用财政力量打造国之重器，以新产业培育创造经济新增量，开启经济高质量发展新时代。

2. 坚定不移发挥中国特色社会主义制度优势，精准投资释放产业扶持效能。

在公有制经济为主体的社会主义经济发展全过程中，政府起到产业催生、结构调节、民生保底三大基本经济职能。相比私营市场经济，公有制经济更具大规模投资驱动力，但也需克服公有经济因非当期利润主导，带来的公共投资“福利损失”。正值经济发展攻坚期，又逢疫情危机，要精准使用宝贵的财政资金，利用政府投资进一步推动地方产业升级迭代，体现社会主义“集中力量办大事”制度优越性，实现县域经济跨越式发展。

3. 省内乡镇区域作为中心城市的产业链延伸地，借助湖北“三高地、两基地”建设，协同步入深度工业化时代。

湖北省第十二次党代会围绕建设全国构建新发展格局先行区，明确建设“三高地、两基地”目标任务。未来，湖北将着力建设全国科技创新高地、制造强国高地、全国数字经济发展高地，与此同时，凭借高水平自主创新力，构建全国生态农业基地、全国生产性服务业基地。省内乡、镇、县域地区，应借助建设智能制造体系契机，取代传统发展模式，成为国家中心城市供应链延伸地、高新产业试验地。当全省步入深度工业化阶段后，中心城市的研发创新平台与乡镇厂区的生产实践相结合，仅存少量人口的乡镇地区不再以传统产业为主，中心城市内的生产性服务业与乡镇工业园高度联动，实现中心城市创新平台带动乡镇产业高质量发展。换言之，湖北强县工程的核心要义是跳出重复建设高能耗产业发展窠臼，直接步入智能化、集约化、信息化、生态化产业发展之路，借助湖北“三高地、两基地”建设契机，促进乡镇与中心城市高度结合，全面推进深度工业化，实现全域协调跨越式发展。

4. 加大第三产业中生产性服务业比重，进一步发挥第三产业对区域经济发展的带动作用。

通过政府投资生产性服务业，提高乡镇第三产业发展质量，助力传统产业向国家核心技术产业升级。目前，湖北省内中心城市、重要城市已形成完整工业体系，第三产业占主要经济份额，并逐步向生产性现代服务业过渡。武汉 1+8 城市圈内，基本形成人口高密度、高经济产值城市集群，容纳人口数量接近全省总人口数量的 1/3。然而，地理位置较为偏僻的乡镇区域和鄂西北地区第三产业质量偏低，生产性服务业高度化不足，导致产业升级迭代困难，加剧鄂西部区域分化。未来，要以建设乡镇生产性服务业为路径，令农业和第一、二产业劳动力升级转变为现代服务业主力军，以更高产业技术水平、更高工资收入，实际弥合区域发展差距，推动经济一体化、区域协调发展。

5. 以高质量城镇化营造优越的产业发展环境，促进产业升级，实现区域产业协调发展。

下一阶段，全省城镇化任务更为艰巨，难度持续增加。“十四五”时期，人口持续向省内经济中心集聚，但由于中心城市、省内工业重镇产业高度提升速度放慢、产业升级迭代面临瓶颈，人口集聚速度、经济增长幅度将比以往慢、小得多，亟待以高技术产业转型、绿色环保型生产模式改良，借助统筹规划布局、科学协调手段，开启新一轮高质量、高效率、集约型城镇化。基层政府要从提高公共资源利用率、要素投入边际回报率角度，加强高密度现代服务业承载力，发挥现代化城镇科技研发、财富创造力，实现新型城镇化、产业高度化。

6. 要进一步细化地方财政审计标准，引导财政资金流向，保证投资效益最大化。

地方审计政策的核心要义是充分发挥财政资金对经济发展的驱动作用，确保国计民生、经济发展政策落实到位。地方财政不仅要高效投资，还要符合各项审计规定。正值高质量发展、产业升级攻坚期，要求基层政府精准投资，拉动地方经济发展、产业升级的同时，更要经得起审计检查，保证财政资金流入高技术新兴产业，助力提升自主创新，聚焦国家重大战略需要，发挥湖北优势领域，实现国民经济长远收益最大化。

7. 完善乡镇政绩考评体系，制定远期产业布局、协调适配评估机制。

建议进一步完善县镇政绩考评体系，以远期产业布局为导向，细化地方 GDP 核算办法，突出高技术产业培育实效占比，促进县域产业升级迭代。党中央提出“十四五”新时期要高质量发展，对各地地方政府政绩考核指标不以地方 GDP 为主，考核的要义是按不同区域的实际发展情况，科学、有序、适度的精准施策。地方经济发展考核指标的选取要按区域实情量体裁衣，避免继续扩张濒临淘汰的落后产能，避免只关注短期效益忽视产业升级，避免被锁定在产业链低端，要协调适配民生产业短期收益与战略新兴产业长期布局，矫正追求即时回报的短视行为，为全面且高效的基础执政能力提供保障机制。

参考文献

- [1] 廖凯诚，李晓晔，等. 地方政府经济与社会投资效率的区域差异分解及动态效应评价[J]. 数量经济技术经济研究，2019. (12) .
- [2] 施青军，扈剑晖. 政府投资项目的形成性评价研究——评价维度选择与评价指标设计[J]. 经济研究参考，2014, (45) .
- [3] 吴有红. 更好发挥政府投资的引导带动作用[J]. 宏观经济管理，2022, (06) .
- [4] 陈创练，郑挺国，等. 时变乘数效应与改革开放以来中国财政政策效果测定[J]. 经济研究，2019. (12) .
- [5] 张虹，王聪. 高质量发展下政府投资问题研究[J]. 宏观经济管理，2021. (06) .

-
- [6] 张明源. 财政支出政策会改善区域发展不平衡吗? --基于地方竞争框架下的讨论[J]. 当代经济管理, 2021. (02) .
- [7] 孔令池. 市场化改革、地方政府投资与产能过剩治理[J]. 经济问题探索, 2020. (11) .
- [8] Luc, A., A.-B. Daniel. Spatial fixed effects and spatial dependence in a single cross-section[J]. Papers in Regional Science, 2013. (01) .
- [9] 肖德, 侯佳宁. “一带一路”背景下开放经济空间溢出效应的实证检验[J]. 统计与决策, 2019, (07) .