

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？

向宽虎¹, 陆 铭^{1,2}

(1. 上海交通大学 安泰经济与管理学院, 上海 200252; 2. 复旦大学 经济学院, 上海 200433)

摘 要:作为国家推动地方经济发展的政策载体, 开发区政策的地理推进反映了区域发展战略从东部优先到地区间平衡的变化。文章指出, 开发区在地理上的分散分布并不一定有利于经济发展的区域平衡, 并有损经济的可持续性。我们的研究表明, 内陆地区的开发区在提高企业盈利能力方面的确并不逊色于沿海地区的开发区, 这使得中西部偏向的政策确实提高了这些地区的投资规模。但是开发区政策对企业生产效率的作用存在地区差异: 在沿海地区, 开发区提高了企业效率; 而在内陆地区, 开发区降低了企业效率。同时政策的区域平衡也伴随着欠发达地区的高债务风险。这意味着开发区政策的区域平衡既有损总体效率, 又损害了欠发达地区和总体经济增长的可持续性。因此, 开发区政策的区域分散倾向是不可持续的。

关键词:区域平衡; 投资回报; 资本生产率

中图分类号:F201; F207 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2015)04-0004-14

一、引 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出, “必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革, 大幅度减少政府对资源的直接配置, 推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。”这一原则对于未来中国经济改革具有重大的指导意义。

在中国这样一个发展中的大国, 权衡经济增长与区域平衡一直是国家战略层面的一个重大问题。改革开放以来, 随着经济总量的快速增长和区域差距的扩大, 中国的区域战略从率先发展东部逐步过渡到区域间平衡发展。尤其是在 2003 年前后, 区域差距已经扩大到了不容忽视的程度, 因而这一时期, 国家在诸多政策领域都加大了区域平衡的力度。要实现区域间人均收入均等化的目标有两条备选路径: 一是通过行政干预使得经济资源向欠发达地区转移; 二是加强劳动力的跨地区流动, 在经济集聚的同时实现人均收入的地区间均等化。在中国, 由于户籍和土地制度的制约, 劳动力在地区间不能充分流动。而当前户籍和土地制度形成根源颇深, 要对其进行改革需要等待合适的历史时机。因此, 当区域差距问题迫切需要得到解决时, 通过行政手段来推动欠发达地区发展以实现区域平衡可以应一时之急。然而, 需要注意的是通过政策手段干预资源流动方向来实现区域平衡, 会造成经济效率的损失。当前得到政策倾斜的欠发达地区能否持续发展取决于其生产效率, 重速度轻质量的增

收稿日期: 2015-01-19

基金项目: 国家社会科学基金(13&·ZD015, 12AZD045); 国家自然科学基金(71133004, 71273289)

作者简介: 向宽虎(1986—), 男, 四川安岳人, 上海交通大学安泰经济管理学院博士后流动站研究人员;

陆 铭(1973—), 男, 安徽马鞍山人, 上海交通大学安泰经济管理学院、复旦大学经济学院教授, 博士生导师。

长是难以持续的。从全国层面来看,忽视效率的区域发展政策也会影响整体的资源配置效率。中国资源配置效率在 2003 年之后的恶化与政策上区域平衡倾向的加强不无关系(陆铭和向宽虎,2014)。因此,从长期来看,通过改革户籍和土地等制度来消除劳动力跨地区流动的障碍,才是解决中国区域发展差距问题的根本。

本文以开发区为例分析一项具体政策上的区域平衡如何影响了经济效率。作为经济特区政策的延续,随着时间的推移,开发区在中国经济中发挥的作用在逐渐改变。早期的开发区是改革开放的试验田,承担着经济改革和制度创新的任务。但当其运营模式逐渐成熟之后,开发区的角色开始发生变化,慢慢变成国家推动地方经济发展的主要政策手段。因此,中国区域战略的转变会反映在开发区在区域间分布的变化上。本文则通过分析开发区政策上的区域平衡对企业的影响,来揭示平衡政策将如何影响地区经济和效率。

本文利用工业企业数据库,分别计算了各个城市开发区企业平均的权益资本回报率和资本要素生产率,并利用这两个指标与该城市到香港、上海和天津的最近距离之间的相关关系在 2003 年前后的变化,来反映开发区政策的区域平衡倾向对企业在地区间的分布和企业效率的影响。两个指标中,前者能够反映出企业在各个城市的开发区进行投资获得的收益率,后者反映的是资本要素的利用效率。如果不同地理位置上的开发区企业没有出现明显的权益资本回报率差异,那么说明企业在哪投资都有相似的收益,此时,政府政策的确可以影响企业的选址。我们的基本发现是,2003 年之后,开发区政策上的区域平衡倾向相对限制了东部发展,这使得相对更多的企业投资于中西部地区。但是,权益资本回报率本身可能是政府政策倾向(如减税和补贴)的结果,对资源配置来说,更为重要的不是权益资本回报率,而是资本要素的利用效率,如果效率低下,则增长的持续性将受到危害。本文发现,2003 年之后中西部地区和东部地区资本要素生产率的差距在扩大。因此,开发区分布的区域平衡只能在短期内提高中西部地区的增长速度,同时却造成了宏观经济效率的损失。

本文后面的内容分为四个部分:第二部分展示了开发区分布的区域平衡倾向不断加强的历史进程。在第三部分和第四部分,我们利用企业数据,分析了 2003 年之后开发区政策的中西部偏向对平衡和效率的影响。其中,第三部分揭示了开发区政策的中西部偏向对企业分布的作用机制;第四部分结合文献分析了区域平衡政策的加强如何影响了地区间资本生产率的差距,并以此说明政策的区域平衡对经济效率的影响。第五部分为结论及政策含义。

二、东部优先到地区平衡:开发区政策的地理推进

中国的开发区政策是始于 1980 年的经济特区政策的延续。作为改革开放政策试验的载体,经济特区取得了巨大成功,使得国家有了进一步扩大开放的动力。1984—1990 年,中国又陆续开放了其他一些沿海城市 and 地区,这一时期开放的城市和地区都在沿海,反映了国家率先发展东部的区域战略。而 1992 年之后,开放政策的区域平衡倾向越来越明显,1992 年 5 月,中央 4 号文件决定开放 5 个长江沿岸城市、9 个边境城市 and 全部 30 个省会城市,赋予这些城市经济特区的特权。在开放政策的重心向内陆地区偏移之后,开发区的设立也向内地转移。1992—1993 年间,内陆省份设立了 18 个国家级经济技术开发区,2000—2002 年期间,又有 17 家在内陆省份成立。

由于经济开放范围的扩大总是伴随着新的国家级开发区的设立,因此,国家级开发区在区域间分布的变化,能够直接反映经济开放政策的地理推进。图 1 给出了 1984—2005 年期

间,国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区和保税区四类国家级开发区^①累计总数量在东部和中西部地区的分布及变化。^②可以看出,到1990年为止,国家级开发区(以下简称“国开区”)都只设立在东部地区,而1991年新增的18个国开区中,中西部占了11个。1992年邓小平南巡讲话之后,国开区数量在两年间猛增64个,仅东部就新增45个。这既反映了经济开放程度的加深,也反映了当时率先发展东部的基调。1994—1999年开发区数量变化比较小。2000—2003年间国开区又经历了一轮较大的数量变化,四年新增开发区56个,其中东部30个,中西部共26个。这一轮数量变化首先反映了中国加入WTO前后开放程度的加深,其次也反映了西部大开发战略实施后,国家在开发区的设立上对内陆地区的政策偏向。

国家级开发区在区域间的分布比较准确地反映了国家的区域战略,但是省级及以下开发区的地理分布还受到地方政府发展本地经济的激励和土地资源分布地区差异交互作用的影响。而土地资源中,对开发区设立影响最大的是建设用地指标,其在地区间的分配受到2000年以后区域平衡战略的影响,也更加偏向中西部地区。但是,由于监管不严,省级及以下开发区的设立在2003年以前并没有受到建设用地指标的严格限制。而2003—2006年开发区的清理整顿使违规占地和违规设立开发区的现象得到治理。这使国家在成功控制了开发区过度扩张的同时,无疑也加强了省级以下开发区分布的区域平衡。由于省级开发区在数量上要大大超过国家级开发区,^③因此这一轮的清理整顿也是一次对开发区分布的重大调整。

省级及以下的开发区和国家级开发区的区别在定义上仅仅是审批机构的级别差异,但由于不同级别的行政机构掌握着不同程度的权力,二者在政策优惠上也存在显著差异。根据《关于清理整顿现有各类开发区的具体标准和政策界限的通知》(发改外资[2003]2343号),国家级开发区是指经国务院批准设立的各类开发区,而省级开发区则是指省级政府批准设立各类开发区。《中国开发区审核公告目录(2006年版)》中,得到国家部委承认其合法性的省级开发区有三类:省级经济开发区、省级高新技术产业园区以及省级特色工业园区。而省级以下的开发区在2003—2006年的清理整顿中全部被撤并。政策优惠上,国家级

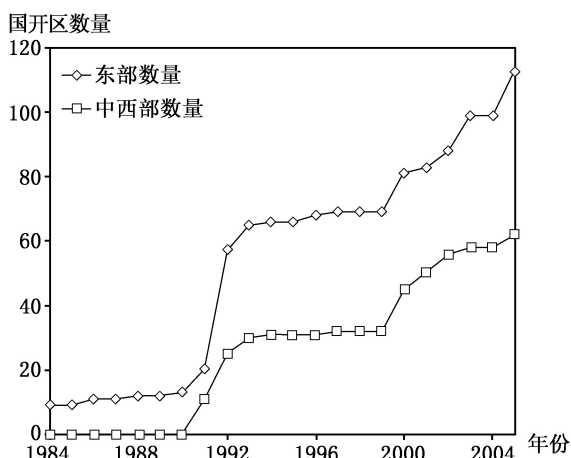


图1 国家级开发区数量在东部和中西部的变化

注:原始数据来源于《中国开发区审核公告目录(2006年版)》。

^①根据《中国开发区审核公告目录(2006年版)》,国家级开发区有六类,剩余的两类为边境经济合作区和其他国家级开发区。这两类开发区和其他四类开发区的差别在于,一方面经济上的作用有所不同,另一方面其设立包含了对于特殊地区的特别政策照顾。因此,我们的分析并没有包含这两类开发区。

^②本小节分析开发区数量变化的数据都来自《中国开发区审核公告目录(2006年版)》。这一目录是对2006年当年存在的开发区的一个完全统计。在本文所依赖的企业数据的样本区间内(1998—2008年),其他年份并没有对开发区的准确统计。

^③《中国开发区审核公告目录(2006年版)》中,各类国家级开发区有222个,而省级开发区则有1346个。

开发区和省级开发区最大差别的在于所得税的优惠程度。例如,国家级经济技术开发区内生产性外商投资企业从事生产经营所得和其他所得按 15% 的税率征收所得税,其中,经营期在 10 年以上的经企业申请、市税务机关批准,从开始获利的年度起,第一和第二年免征所得税,第三至第五年减半征收所得税(“两免三减半”)。但对于省级开发区,由于省级政府并不拥有和国务院同等程度的税收权利,因此其税收优惠与国家级开发区相比还有一定的差距,多是给予符合一定条件的企业地税返还或者财政奖励。

省级及以下开发区的数量和面积扩张,一方面是受到国家级开发区取得的成功的影响,另一方面则是地方政府之间招商引资竞争加剧的结果。所谓的“开发区热”现象,就主要表现为地方政府为了竞争企业,在建设开发区上加大投入,这使得很多地方建设用地快速扩张,并引起了征地过程中的种种问题。第一轮的开发区热始于 1992 年。根据张璞和李晓文(2007)提供的数据,截至 1992 年底,全国开发区的数量已达到 1 951 个,规划面积 1.53 万平方公里,但已开工建设的面积仅 307 平方公里。针对开发区数量面积扩张过快、耕地数量锐减的问题,1993—1994 年国家土地管理局开展了第一次开发区清理整顿。然而,这一轮清理整顿并没有止住开发区扩张的势头。1997 年初,开发区的数量达到 4 120 个,规划面积 1.24 万平方公里,实际占地面积 2 322.5 平方公里,4 120 个开发区中绝大部分是省级以下违规设立的(张璞和李晓文,2007)。为了控制建设用地的扩张,1997 年 4 月 15 日至 1998 年 4 月 14 日期间国家直接冻结了建设用地的批准。

虽然在 2003 年之前,国家对省级及以下开发区的过度扩张进行了两次清理整顿,但这并没有对开发区在地区间的分布产生太大影响。从原则上讲,省级及以下开发区的建设要遵循 1999 年 4 月国务院批准的《1997—2010 年全国土地利用总体规划纲要》,而这一规划纲要强调的统筹平衡各区域用地主要体现在对东南沿海区和环渤海区建设用地规模扩大加强限制。但是,由于监管薄弱,地方在用地时并不一定严格遵循这一规划。且前两次清理整顿的力度也非常有限。可以说,在 2003 年以前,省级及以下开发区的分布受到建设用地区域平衡的限制比较小,在很大程度上仍取决于地方政府发展经济的激励和对本地发展潜力的判断。

然而,这一状况从 2003 年下半年开始有所改变。2003 年 7 月开始,国土资源部会同国务院有关部门对开发区进行了一次重大的清理整顿。7 月 18 日国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的紧急通知》(国办发明电[2003]30 号),暂停审批各类开发区。同年 12 月底,国家发展和改革委员会、国土资源部、建设部、商务部联合发布了《关于清理整顿现有各类开发区的具体标准和政策界限的通知》(发改外资[2003]2343 号),详细指出了对各级开发区清查和整顿的要求。整个清理整顿过程持续了 3 年时间。由于力度比较大,这次整顿的效果非常明显,到 2006 年为止,全国开发区数量由 6 866 家减少到 1 568 家,减少了 77.2%,规划面积由 3.86 万平方公里压缩到 9 949 平方公里,减少了 74.0%。^①其中,2003—2004 年,开发区数量减少了 4 813 个,面积减少了 2.46 万平方公里,减少的比重分别约为 70% 和 64.5%。^②

2003—2006 年的开发区清理整顿使得国家在成功地控制了开发区过度扩张的同时,也

^①数字来源于《印发国家发展改革委关于全国各类开发区清理整顿工作总结的报告要点的通知》(发改外资[2007]591 号)。

^②来源同上。

加强了省级以下开发区分布的区域平衡。由于缺乏数据,我们无法获得2003年清理整顿之前开发区在地区间的分布,但从清理整顿开始后建设用地被控制得更严这一点来推断,清理整顿之后的开发区在地区间的分布比2003年之前更能反映国家的区域平衡的倾向。并且,运用1998—2008年全部国有和规模以上工业企业数据^①,我们可以获得开发区企业的空间分布,以此来检验开发区政策的平衡倾向在2003年前后的变化。

在用工业企业数据检验2003年前后开发区政策的区域平衡倾向的变化之前,我们首先要证明这一数据能够反映开发区政策的变化。为此,我们给出了开发区企业^②总体数量和有开发区企业的区县数量^③在2003年前后的变化,并看这一变化是否能够反映2003—2006年开发区清理整顿的影响,如图2所示。由于我们关注的是数量变化的程度而非数量本身,图2给出的是每年开发区企业数量和有开发区企业的区县数量相对于2003年^④同一数量的倍数。结果显示,2003年前后,两个数量的下降幅度都是比较明显的。2003年到2004年间,开发区企业数量下降了约41%,而有开发区企业的区县数量下降了约61%。与清理整顿中2003—2004年间开发区数量的减少幅度相比,这两个数字看上去比较低^⑤,但至少能够反映清理整顿带来的开发区数量 and 开发区企业数量的大幅度下降。

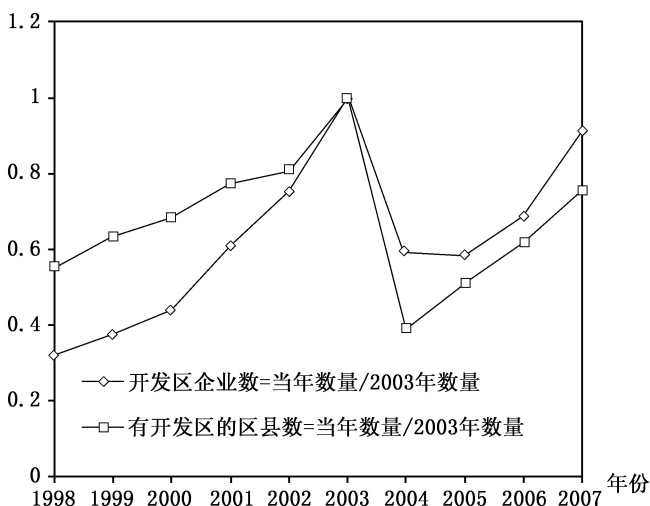


图2 开发区企业数量和有开发区企业的区县数量的变化

注:数据来源于1998—2008年国有和规模以上工业企业数据库。

数据分析显示,开发区清理整顿之后,相对来说,东部的开发区受到了更大的压缩。我们计算了东部地区开发区企业数量占全部开发区企业数量的比重,以及有开发区企业的区县数量占全国有开发区企业的区县数量的比重,图3显示了这两个比重在1998—2008年期间的变化。两个指标中,后者反映了开发区的地理分布,而前者还反映了企业不同地区的开发区之间的选择。图3给出的一个非常明显的结果是,2003年之后,东部地区的开发区企业数量和有开发区的区县数量占全国的比重都有较大幅度的下降。这表明,2003年开始

①我们剔除了工业企业数据库中的一些异常样本,其中包括不在营业状态的企业;主营业务收入低于5000元的;关键变量,如企业年龄、企业从业人数、出口、行业代码等变量缺失的;从业人数小于8人的;企业年龄为负或者大于100年的;以及其他一些包含明显错误信息的样本,比如资产折旧、本年应交增值税等财务信息为负数的样本。全部样本经过这一剔除程序,由2 224 380个观察值减少到1 779 032个,减少了约20%。

②我们识别企业是否位于开发区内的方法是,如果某个企业在这几个字段中,只要出现“开发”、“工业园”、“工业区”、“园区”、“高新”字样,则认定该企业为开发区企业。

③工业企业数据库给出了企业所在地的六位行政区划代码,而这一代码恰好代表区县一级。

④在我们的数据中,2003年开发区企业数量为19 481家,而有开发区企业的区县数量为1 010个。

⑤由于我们使用的数据不包含中小企业,并且清理整顿中关闭的开发区更可能是那些在招商引资的表现上更差的开发区,因此我们从国有和规模以上企业数据中,看到了开发区企业数量的变化小于宏观上开发区数量的变化。另外,一个区县之内,可能存在多个开发区,而这一现象在清理整顿前可能更加明显,因此有开发区企业的区县数量的下降幅度也会低于宏观上开发区数量的减少程度。

的清理整顿,的确明显地加强了开发区分布的区域平衡,而清理整顿带来的开发区分布的区域平衡,也影响了开发区企业的空间分布。2003 年以前,东部有开发区企业的区县数量比重缓慢下降,说明开发区分布的区域平衡趋势是在逐步加强的,但是东部地区开发区企业数量占比在这一期间维持不变,表明这一时期开发区政策的区域平衡并没有使得中西部地区在招商引资上获得了明显的好处。其原因是东部地区的开发区对企业的吸引力比中西部要强得多。但是,2003 年之后,东部地区开发区企业数量占比也有所下降,并且企业数量占比的下降幅度比有开发区企业的区县数量占比下降的幅度要大。这表明,2003—2006 年的清理整顿不仅影响了开发区的地理分布,还对企业向东部的集聚造成了负向影响。

这部分的分析表明,随着时间的推移,开发区政策越来越偏向于中西部。而通过对企业数据的分析我们发现,2003 年以前,开发区分布的区域平衡倾向变化比较平稳和缓慢,同时在这一时期,开发区分布的区域平衡并未导致开发区在招商引资数量上的区域平衡。但是,2003—2006 年的开发区清理整顿却大大加强了开发区政策的中西部偏向,其表现为开发区分布更加偏向于中西部地区。并且,在 2003 年以后,开发区分布的中西部偏向也导致了开发区企业分布的同向变化。从这一角度来讲,2003 年以后开发区政策的区域平衡似乎相对改变了中西部地区在招商

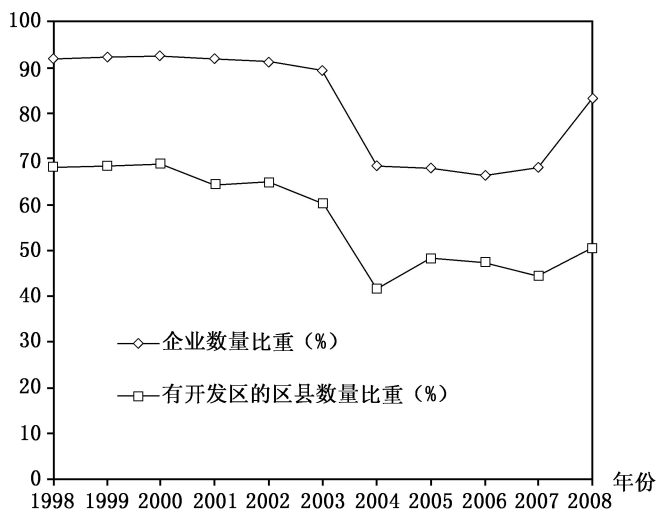


图3 东部地区开发区比重的变化

注:数据来源于1998—2008 国有和规模以上工业企业数据库。

引资上的劣势。然而,在接下来的分析中,我们将指出,之所以出现开发区企业分布向中西部倾斜的现象,其主要原因是东部地区受到了更多的限制。而试图通过在开发区政策上限制东部地区来推进区域平衡,不仅不一定能实现平衡的目标,还会导致宏观上的效率损失。

在第三部分和第四部分,我们分别利用城市层面开发区企业的平均权益资本回报率和资本要素生产率两个指标的空间分布及其在2003 年前后的变化,分析了开发区政策上的区域平衡倾向对企业空间分布的影响,以及该政策倾向对效率的扭曲。

三、开发区的区域平衡政策如何影响了企业的空间分布?

2003 年之后,开发区政策出现了明显的中西部偏向,这一偏向确实起到了改变经济布局的作用。有两个渠道可能导致这一结果:一是更多地限制东部,二是为中西部的开发区提供更多的政策优惠。在开发区清理整顿关闭了70%以上的开发区这一背景下,我们强调:导致2003—2007 年期间开发区企业的分布向中西部倾斜的主要原因是东部地区在清理整顿过程中受到了更多限制。

开发区的区域平衡实际上形成了企业资本流动的障碍,对资源在区域间的配置效率产生了影响。从理论上讲,开发区企业在地区间的分布是追求利润最大化的企业在开发区内和开发区外以及不同地区的开发区之间进行选择的结果。在不考虑开发区政策的情况下,

如果不存在资本跨地区流动障碍,企业在地区间选择的结果是所有地区的投资回报率都相等。但是现实中存在的资本流动障碍,使得地区间存在着资本回报的差异。在进入壁垒强的地方,能够进行投资的企业会获取更高的回报。对中国而言,从2000年左右开始,区域发展政策总体上更加偏向于中西部而对沿海地区有所限制,一些企业由于这些限制并没有选择东部地区,而那些能够在沿海地区投资的企业则享受了更高的投资回报。图4中,我们计算了各地区(市、州)^①非开发区企业平均的投资回报指标,这个指标能够反映出企业所有者在各个城市进行投资获得的收益率。数据显示,更靠近三大港口(以到香港、上海和天津的最近距离度量)的城市,其非开发区企业平均的投资回报率确实是比中西部地区更高,并且这一相关关系在2003年前后并没有什么变化。^②在这种情况下,2003年之后,开发区政策的区域平衡能够使得企业相对更多地投资于中西部,必须通过两个渠道:一是对东部地区进一步加强限制;二是让中西部地区的开发区提供更高程度的政策优惠,从而使这些地区的开发区对企业投资回报的作用更强。虽然两种渠道可能同时存在,但我们更强调前者。中西部地区存在先天的地理劣势,比如地理位置、地形、气候等条件增加了生产和运输成本,因此内地的开发区在招商引资时给予了企业更多的优惠,但正是由于先天的地理劣势,更多的政策优惠并不一定带来更高的投资回报。

2003年开始的清理整顿对东部地区的限制可以从2003年前后开发区企业规模的变化在东部和中西部的差别中看出端倪。从图5可以看出,对于中西部地区而言,清理整顿前后开发区企业规模^③下降的趋势比较平稳,但是对东部地区而言,2003年之后,企业的平均规模却有所上升。造成这一差别的最可能的原因,我们认为是在清理整顿过程中,东部地区由于各种压力不得不关掉一些能够成功地招商引资、但是区内企业规模相对较小的开发区;而对中西部

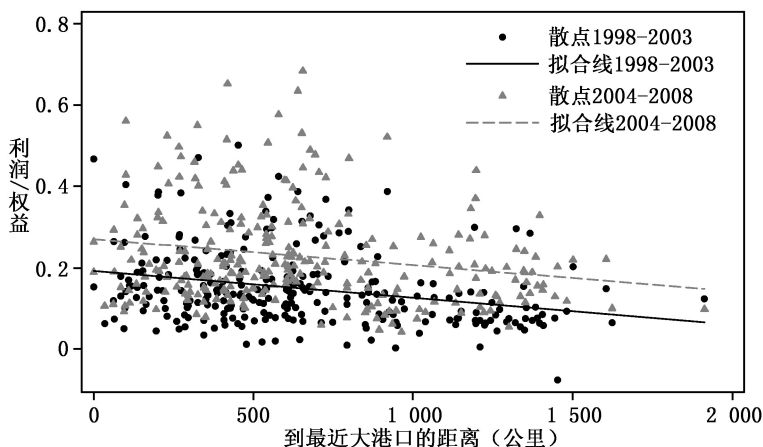


图4 2003年前后非开发区企业投资回报的地区差异

注:数据来源于1998—2008国有和规模以上工业企业数据库,对投资回报率的度量我们采用“利润/权益资本”这一指标;城市级数据是通过对企业投资回报率在城市层面取平均值获得;我们剔除了平均投资回报在2.5%分位点以下和97.5%分位点以上的城市,但保留这些城市的数据并未改变拟合线的斜率,图7和图8也采取了同样的处理方式。

地区而言,清理整顿的压力并没有大到需要关闭能够招商引资的开发区的程度。从这个意义上讲,2003年之后,开发区政策的区域平衡确实使得东部地区面临更紧的政策约束。

利用企业数据,中西部地区的开发区更能提高企业投资回报的渠道也可以被排除。一

①我们剔除了那些主要依托于资源的城市,包括东营、大庆、陇南、乌鲁木齐和克拉玛依。我们也剔除了拉萨的数据。

②我们利用利润与权益资本的比值来衡量企业的投资回报,一个替代的衡量指标是利润与企业总资产的比值,但相对而言,前者的意义更接近企业所有者的目标。为使结果稳健,我们也采用了利润与企业总资产的比值作为企业回报的度量,其结果和前者差异并不大,为了节省篇幅,这部分内容没有报告。

③运用企业的增加值来度量企业规模,可以得到相同的结论。

方面,2003 年之前,中西部地区开发区对企业投资回报的作用并不比东部地区更高。我们利用那些受到 2003 年开始的开发区清理整顿影响而从开发区退出的企业与那些不受清理

整顿直接影响的企业数据,对比二者平均投资回报在 2003 年前后变化的差异,来识别开发区对投资回报的作用。^① 对于受影响的企业,我们的定义是在 2003—2004 年从开发区企业变成非开发区企业,同时其所在地的六位行政代码(区县一级)并未发生变化的企业;作为参照组的不受清理整顿直接影响的企业,是指那些 2003 年前后都在开发区内或者都不在开发区内的企业。如果开发区对企业投资回报的作用为正,那么我们应该看到受影响企业投资回报率减去不受影响企业的投资回报率这一差值,在 2003 年之后应该缩小。从图 6 中可以看到,在 2003

年之后,不论是中西部地区还是东部地区,受开发区压缩政策影响的企业投资回报率均值减去不受影响的企业投资回报率均值的差值都是缩小的,这意味着 2003 年之前开发区对企业投资回报的作用在东部和中西部都为正。

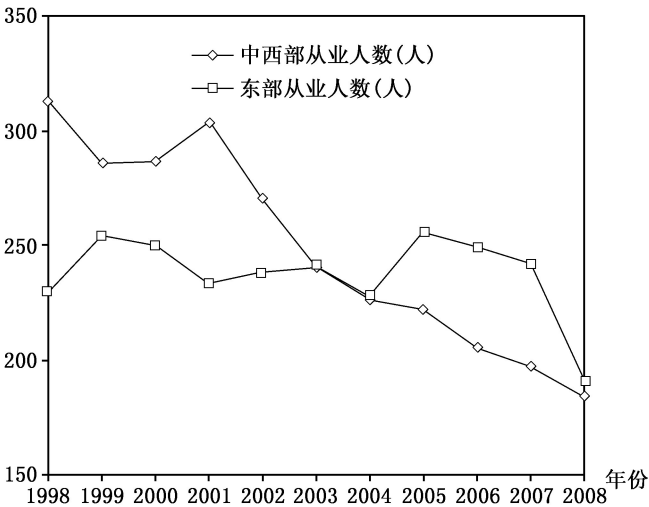


图 5 开发区企业规模变化趋势的地区差异

注:数据来自 1998—2008 年国有和规模以上工业企业数据库。

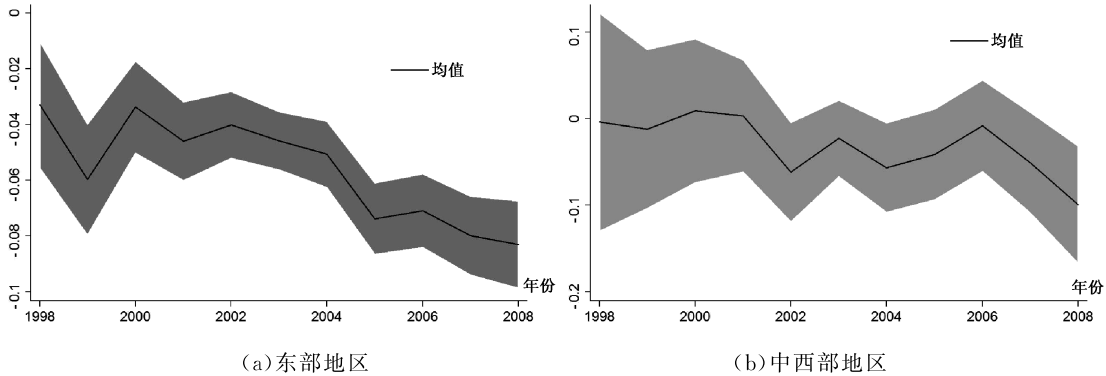


图 6 利用清理整顿识别开发区对企业投资回报的影响

注:数据来自 1998—2008 年国有和规模以上工业企业数据库;横轴为年份,纵轴为受影响企业投资回报的均值减去参照组企业投资回报的均值。投资回报的计算同图 4, $roe = \text{利润总额} / \text{权益资本}$ 。图中阴影表示 95% 置信区间。

从差值变化的幅度来看,对于中西部地区平均而言,清理整顿使得受影响的企业和不受影响的企业投资回报率的差距在 2003 年之后下降了 2.46 个百分点。也就是说,在中西部地区,开发区使企业的投资回报率提高了 2.46 个百分点。而在东部地区,这一数字为 2.58 个百分点。二者的差距为 0.12 个百分点,相对于开发区企业平均的投资回报率(15%左

^①这实际上是利用倍差法(*difference in differences*)的思想进行识别。

右),这一差异是非常小的。但是,通过置信区间的变化可以看到,中西部地区受影响组和参照组企业投资回报均值的差值在 2003 年前后的变化是不显著的,这意味着在统计上甚至不能确认中西部地区的开发区对企业的投资回报有正向的作用。

另外,中西部地区开发区企业的投资回报在 2003 年之后也并没有比东部地区更高。图 7 中,我们计算了 2003 年前后每一个地级城市(或地区、州)开发区企业平均的权益资本回报率。可以看到,不论是 2003 年之前还是之后,随着到港口距离的增加,这一指标几乎都没有什么变化。2003 年之前,开发区企业平均的权益资本回报率不随距离变化,进一步印证了我们上一段的发现。而 2003 年前后拟合线的斜率并没发生明显变化则说明,即使中西部地区的开发区在 2003 年之后可能给予企业更多的政策优惠,但这并未改变其在吸引投资上的相对劣势。因此,我们认为,开发区清理整顿中,区域平衡倾向所带来的企业分布的中西部偏向,更主要的原因是更多地限制了东部地区。

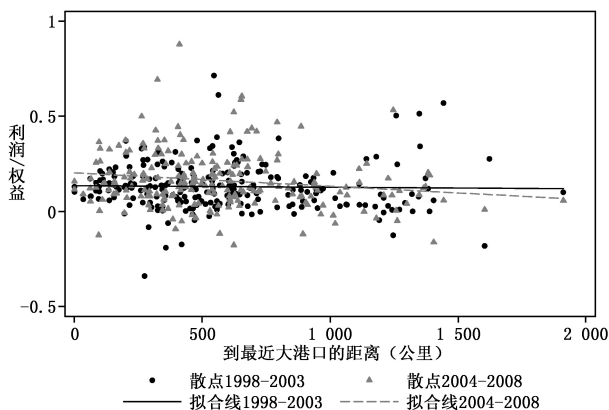


图 7 2003 年前后开发区企业投资回报的地区差异

四、区域平衡政策如何扭曲了效率?

开发区给企业带来了财税、金融和土地上的优惠^①,这些政策优惠是国家干预要素流动的重要手段。可以说,开发区是中国实现其区域经济战略的主要载体。而开发区的分布在 2003 年之后更偏向于中西部,则反映了区域平衡政策的力度在加强。以开发区为例,我们发现政策平衡确实起到了使更多的企业投资于中西部的作用。但是政策上的区域平衡不一定带来经济发展的区域平衡,原因是那些旨在推动地区经济发展的政策对投资效率的影响也是存在地区差异的。不仅如此,用政策手段来干预要素流动,可能会造成宏观的效率损失,并提高欠发达地区的债务风险,这将使得经济的可持续发展受到挑战。

2003 年前后,为了实现区域平衡,国家在财税、金融和土地各方面政策的中西部偏向都有所加强^②,如果企业仅仅关注自己的权益资本收益,那么,优惠政策的确可以引导企业跟随政府的区域发展政策。但是,对于经济的可持续增长来说,更重要的是企业的资本要素生产率。行政力量干预资源的空间分布会改变地区间企业资本要素生产率的差距,而这个差距在空间上越大,说明资源在区域间的配置效率越低。

那些改变企业 TFP (全要素生产率)和资本—劳动相对使用量的因素都会改变企业的资本生产率。而偏向于中西部的政策会通过直接影响企业和影响企业所在地区投资环境两个层面,对企业 TFP 和资本—劳动比产生影响。中西部地区的企业相对于东部而言能够以更低的价格获得生产要素,同时享受了更低的税率和更高的财政补贴。而土地、财政和金融方面的优惠对企业的效率会产生一定的影响。税收优惠使得企业提高效率的激励加强,

① 见葛顺奇和田贵明(2008)的总结。

② 见陆铭和向宽虎(2014)的总结。

因为当税率更低时,企业自身可以从效率提高产生的收益中获得更高的分成。而企业面临的其他方面的政策优惠都会降低企业的效率。土地和金融方面的优惠降低了企业土地要素和资本要素的成本,在成本最小化的目标下,企业将会相对更多地使用这些要素,从而降低了其边际生产率。财政补贴一方面会放松企业的资金约束,使得效率提高的迫切性下降。另一方面,财政补贴的获取有一定的要求,而这些要求往往会使得企业做出一些有损效率的行为。例如,开发区对企业的奖励和企业的投资规模有关,为了获取更多的补贴,企业的实际投资规模可能会超过没有补贴时的最优规模。

政策偏向对中西部地区企业投资效率的影响,还会来自外部经济环境改善对企业的正外部性,这对企业效率的影响是正向的,但这一正向作用很有限。政策对中西部的偏向除了改变企业的资源约束之外,更加明显的表现是中西部地区的基础设施投资增加。对于企业而言,基础设施的改善会在一定程度上起到提高企业效率的作用。例如,当交通更为便捷时,运输成本会下降;同时,由于运输速度的提升,采购和销售环节的时间也会缩短,对于一些特定行业,也可以避免一些不必要的损耗。然而,基础设施的投资也存在效率的问题。和沿海地区相比,中西部地区由于经济活动密度较低,交通基础设施的投资相对过剩,这就导致了其利用效率的低下(Shi 和 Huang, 2014)。因此,虽然政策的中西部偏向会通过改善基础设施提高企业效率,但是这一正向作用非常有限。

总体而言,政策对中西部的偏向弱化了中西部地区改善效率的激励,而政策对东部地区的限制使得东部地区的企业要有更高的效率才能在这些地区生存。2003 年之后,地区偏向政策使得东部地区的企业经历了生产成本的上升。在建设用地总量控制的约束下,土地政策的中西部偏向相对降低了东部地区的土地供给。这直接影响了企业的用地成本,还通过推升房价的渠道间接地推升了工资,提高了劳动力成本。东部地区房价上涨推动工资上涨的机制,主要是在 2003 年之后出现的,而中西部地区则因为土地供给相对充裕,没有出现房价上涨推动工资上涨的现象。此外,2003 年之后,对中西部投资增加引致的劳动力需求上升,以及惠农政策对农民工保留工资的推升,降低了东部地区劳动力供给的增长速度,进一步推升了东部地区劳动力成本的上升(陆铭等, 2015)。除了直接的要素成本提升之外,近年来东部地区对环境保护重视程度的加强,也提高了企业的成本。在这些因素的共同作用下,2003 年之后,东部地区的企业只有进一步提高效率才能生存。

数据分析的结果显示,2003 年以后政策对中西部偏向的加强,正反两个方向力量综合作用的结果,是使得中西部地区企业的效率相对于东部的劣势更加恶化。图 8 中,我们根据企业数据计算了每个地级市(地区、州)2003 年前后资本生产率的平均值。结果显示,2003 年以前和以后,随着到三大港口距离的增加,城市的平均资本生产率都呈现出下降的趋势。这说明沿海地区平均投资效率要高于中西部地区。同时,对比 2003 年前后可以发现,2004—2007 年,城市平均资本生产率和距离之间的拟合线的斜率绝对值更大了,这意味着 2003 年之后中西部地区在企业投资效率上相对于东部的劣势,并没有由于政策的偏向而有所改善,反而更加恶化了。值得注意的是,我们的分析仅仅采用了企业数据,如果考虑政府的投资,中西部地区投资效率的劣势会更加明显,并且 2000 年之后中西部地区政府投资的相对增加进一步降低了这些地区政府投资的效率。Shi 和 Huang(2014)估计了每个省份 1997—2011 年间基础设施投资边际产出相对于私有资本边际产出的倍数,并以此来衡量基础设施投资的效率。从他们的估算结果可以看出,总体而言,中西部地区基础设施投资的效率要低于东部地区,并且从 2000 年左右开始,一部分中部省份和绝大多数西部省份出现了基础设

施投资过度的现象。

当然,远离港口的地区资本生产率更低,有可能并不是因为政策效果在地区间存在差异,而是在招商引资的时候,中西部地区招到的企业就是低效率企业。在这种情况下,即使平衡政策对中西部地区企业的效率有改善作用,也会看到 2003 年之后企业效率地区差距的扩大。但是,我们近期的一项对开发区政策的研究,确认了开发区政策对全要素生产率(TFP)的作用,并确实发现了开发区对企业效率的作用存在地理异质性。我们对开发区如何影响 TFP 的研究显示,在到三大港口(上

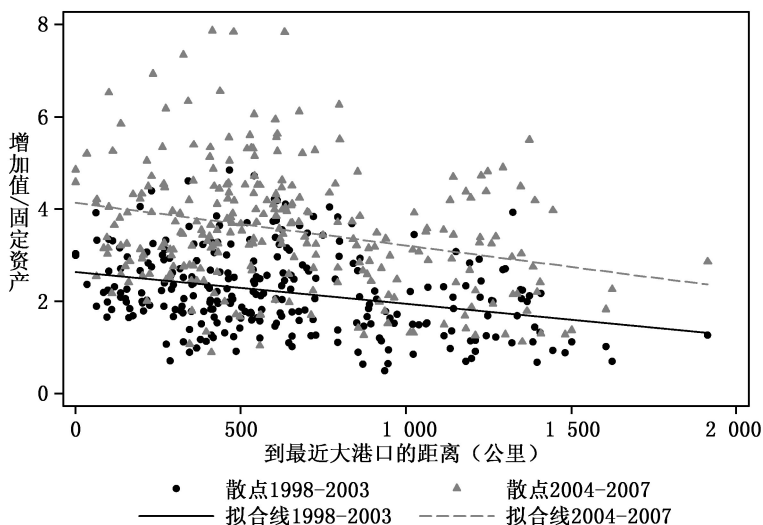


图 8 2003 年前后地区间资本要素生产率差距的变化

注:数据来源于 1998—2008 国有和规模以上工业企业数据库;对资本要素生产率的度量为消胀后“工业增加值/固定资产存量”。由于 2008 年的企业数据增加值这一变量整体缺失,此处的分析无法将 2008 年的情况包括进来。

海、香港和天津)距离短于 500 公里的地区的开发区在平均意义上提高了企业的 TFP ,但是在到大港口距离超过 500 公里的地区,开发区对企业 TFP 的作用却是负向的(Chen 等, 2013)。这一研究结果支持了区域平衡政策使得中西部地区投资效率的劣势更加恶化这一逻辑链条。至于为什么同样的政策在不同地区的作用不同,文献强调了政策对象地区的外部经济环境的差异。对地区偏向政策的研究指出,政策效果取决于政策目标地区是否有更高的生产率以及经济集聚是否带来更大的生产率提升(Glaeser 和 Gottlieb, 2008)。对中国而言,海岸线相对国土面积较短的地理特殊性,以及改革开放由沿海逐步向内陆地区推进的发展历程,决定了那些更加靠近三大港口(上海、香港和天津)的城市市场发育程度更高,经济集聚程度更强,民营经济发展更好。我们对开发区的研究发现,企业所面临的本地竞争程度越高、市场潜力越大、非国有企业占比越高的地区,开发区对企业全要素生产率(TFP)的作用越倾向于为正向作用(Chen 等, 2013)。除了这三方面的因素之外,城市经济集聚给企业生产带来的外部性,也会影响开发区对企业效率的作用。开发区政策放松了企业面临的资源约束,从而使得企业更容易扩大生产规模,而生产规模的扩大可以使企业获得规模经济,从而提高企业的生产率。而集聚经济在分享、匹配和学习三个方面产生的提升生产率的正效应^①是随着城市规模的增大而增加的,这将使得企业扩大生产规模的好处在规模更大

①Gill 等(2007)总结了经济在城市集聚带来的分享、匹配和学习三个方面的规模效应。分享是指在城市里,生产者可以从更大的范围获得广泛的投入品供给,从而发挥生产中的规模经济,在生产规模提高时降低平均的生产成本。对于投入品的分享也使得供应商能够根据客户的需求来提供高度专业化的产品与服务。匹配是指在更大的市场范围里,各种生产要素可以更好地匹配。企业可以更好地选择所需要的投入品和特殊技能的劳动力,满足特定的市场需求;同时,在一个有众多企业的地方,劳动力也更可能找到合适的雇主。学习是指空间集聚可以加速知识的传播,方便职工和企业家之间以及不同产业之间相互学习。

的城市中更大。由于到大港口距离更近的城市具有更高的劳动生产率和更快的经济增长速度(许政等,2010;陆铭和向宽虎,2012),集聚经济的作用机制也会使得开发区对 *TFP* 的作用在地理上存在差异。

政策效果存在地理异质性意味着政策层面的区域平衡是有损于经济效率的。一方面,一些获得更多政策优惠的地区在投资总量和结构方面出现偏差,生产效率受损,因此,即使中西部地区由于有更多的政策扶持而能够吸引更多企业,但这对这些地区经济增长的作用也会非常有限。另一方面,平衡政策使得资源更多地流向了那些效率更差的地区,这又降低了地区间资源配置的效率(陆铭和向宽虎,2014)。如果内地倾向的政策牺牲了效率还不足引起重视的话,那么需要指出的是,由于大量内地的投资是政府

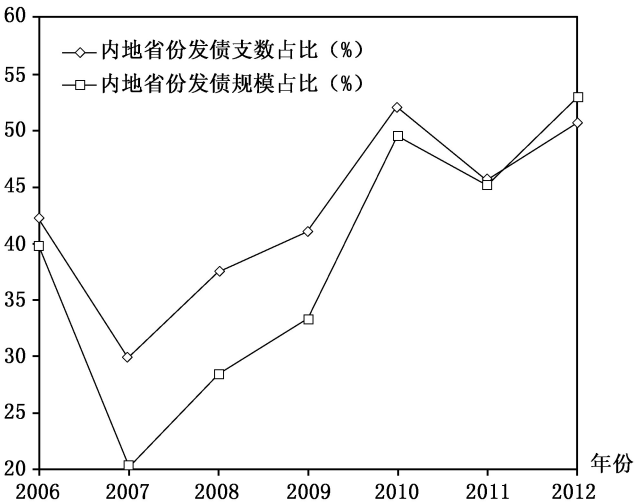


图9 内地省份的城投债占比

注：原始数据来源于 wind 数据库，比例经作者计算所得。

推动的,这些投资直接伴随着中西部部分省份债台高筑的现象。图9给出了2006—2012年城投债中中西部地区占比的变化。可以发现,不管是城投债发债的支数还是规模,内地省份所占的比重近些年来总体上处于上升趋势,在2012年,这两个比重均已经超过50%。而城投债仅是地方政府总体债务的冰山一角。运用2015年年初各省审计署公布的地方债务审核公告,可以计算出各省总体的负债率水平,如图10所示。我们发现,除上海、天津和北京三个直辖市之外,其他省和直辖市的负债率与其人均*GDP*之间的负相关关系比较明显。最为突出的是贵州省,其人均*GDP*水平是全国最低,但其负债率却远高于其他省市,超过了70%。经济总量区域平衡的目标要求中西部地区有更快的发展,然而由于其地理位置上的劣势,中西部往往只能通过更低廉的要素(最主要是土地)和更好的基础设施来招商引资,而国家的区域偏向性政策正好给予了欠发达地区实施这些措施的条件。然而,陆路运输成本高于海运,这就限制了内陆地区在制造业领域参与全球分工的能力。这意味着内陆地区的地理劣势限制了其发展工业的潜力,并制约了未来的偿债能力。那么,在负债较高的内陆省份,债务违约风险也将会越来越大。

五、结论与政策启示

本文以开发区在地理上的推进为例,分析了国家区域战略的变化。本文发现,国家级开发区的地理推进进程体现了区域发展战略由东部优先到区域平衡的逐步转变。而省级及以下开发区分布的地区平衡倾向在2003年之后有较大幅度的增强。这主要是由于2003年下半年开始的开发区清理整顿,落实了国家区域战略对省级开发区分布的影响。运用工业企业数据,我们证实了开发区以及开发区企业的分布在2003年之后更偏向于中西部地区。但同时也发现,造成2003年前后企业分布变化的主要原因并不是中西部地区的开发区对投资的吸引力增强,而是东部地区受到了更多的政策约束。

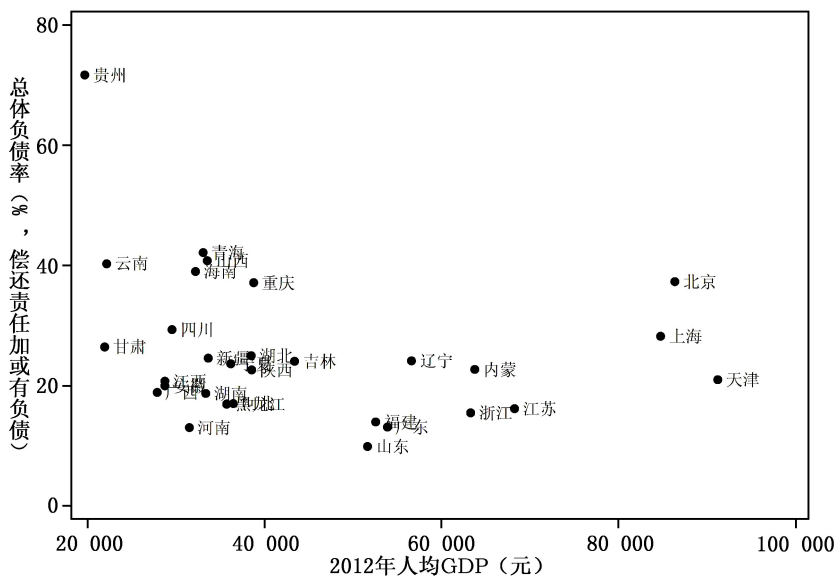


图 10 各省负债率水平

注:数据来源于 2014 年初各省(不包括西藏)债务审核公告;由于目前还未获得 2013 年各省的 GDP 数据,总体负债率的计算为 2013 年 6 月负有偿还责任的债务加上折算后的或有负债除以 2012 年各省的 GDP 总量。根据《2013 年第 32 号公告:全国政府性债务审计结果》,负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务是政府的或有负债,其中只有一部分由政府资金实际偿还。2007 年以来,这两个部分或有负债当年偿还本金中,由政府资金实际偿还的比例最高分别为 19.13% 和 14.64%。我们采用这两个比例对省级层面的或有负债进行折算。

本文的分析也指出,政策的区域平衡虽然能够改变企业在地区间的分布,但同时也造成了效率损失。效率损失来自两个层面:一是更多的政策支持反而降低了中西部地区的资源利用效率。我们发现,2003 年之后,内地资本生产率相对于东部地区的劣势反而被加强了。二是政策干预使得资源更多地流向了利用效率较低的地区,损害了地区间的资源配置效率。比效率损失更为严重的是,中西部偏向的政策也伴随着近年来部分中西部省份政府债务的逐步累积,影响了地区偏向政策本身和落后地区经济增长的可持续性。

本文的政策含义是,通过政策手段来促使要素向中西部流动,只能在劳动力未能充分流动的情况下解一时之急,促进地区间的经济发展水平的收敛。但从本质上看,与市场力量相左的区域平衡政策既有损于效率,又未必能在长期实现区域平衡,甚至还加剧了欠发达地区的债务风险。欠发达地区短期内由于投资总量的快速增长,与发达地区的经济总量差距有所缓解,但是长期来看,投资持续增加的趋势必定会放缓,而低效率的问题则会导致这些地区未来的增长乏力。欠发达地区债务高,一方面是政策对这些地区有所偏向的表现,另一方面也说明投资增加带来的 GDP 和财政收入的增长并不足以减轻高投资带来的债务负担,而其根本原因仍是投资的低效率。这些因素使得平衡政策既不利于欠发达地区经济发展的可持续性,对中国整体经济的可持续发展也是一种威胁。要实现区域差距的收敛,不能仅仅依靠干预生产要素流动的政策手段,而必须通过打破劳动力跨地区流动的障碍来实现人均收入和生活质量意义上的地区平衡,这才是解决中国区域差距问题的必由之路。

* 本文也是“复旦大学当代中国经济与社会工作室”的成果。感谢陈钊、李辉文、陈斌开、杨汝岱、范子英、罗长远,以及复旦大学、中国社会科学院世界经济研究所和工业经济研究所、对外经济贸易大学和新加坡国立大学等报告会参与者的讨论,感谢杨汝岱、陈斌开、范子英、钟辉勇和张航在数据处理中提供的帮助。

参考文献:

- [1]葛顺奇,田贵明.国家级经济技术开发区的经济发展及其面临的问题[J].世界经济研究,2008,(12):10—16.
- [2]陆铭,向宽虎.地理与服务业——内需是否会使城市体系分散化?[J].经济学(季刊),2012,(3):1079—1096.
- [3]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[J].经济社会体制比较,2014,(4):1—16.
- [4]陆铭,张航,梁文泉.房价影响竞争力:偏向内地的土地供应如何推升了工资? [J].中国社会科学,2015 即将发表.
- [5]许政,陈钊,陆铭.中国城市体系的“中心—外围模式”[J].世界经济,2010,(7):144—160.
- [6]张璞,李晓文.防止开发区违法圈地新思考[J].中国土地,2007,(2):15—19.
- [7]Chen B,Lu M,Xiang K H et al.Geography versus policy:How remoteness to sea reverses the effect of development zone on enterprise efficiency in China? [R].Central University of Finance and Economics and Funan University,2013 Working Paper.
- [8]Gill I S,Kharas H J,Bhattasali D.An east Asian renaissance:Ideas for economic growth[R].2007 World Bank Publications.
- [9]Glaeser E,Gottlieb J.The economics of place-making policies[J].Brookings Papers on Economic Activity,2008,39(1):155—239.
- [10]Shi H,Huang S.How much infrastructure is too much? A new approach and evidence from China[J].World Development,2014,56:272—286.

Speed versus Quality: Why Regional Dispersion Tendency of Development Zone Policy is not Sustainable?

Xiang Kuanhu¹, Lu Ming^{1,2}

(1.Antai College of Economics and Management, Shanghai Jiao Tong University,
Shanghai 200252, China; 2.School of Economics, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: As a carrier of national policy that promotes local economic development, the geographical coverage of development zone policy reflects the change in regional development strategy from the priority of Eastern China to regional balance. This paper points out that, the geographically dispersed distribution of development zones does not definitely result in regional balance of economic development, and will do harm sustainable economy. It shows that, the development zones in inland areas are not inferior to their coastal counterparts as for the improvement of corporate profitability in deed, leading to the increase in investment scales in Central China and Western China owing to the policy giving priority to Central China and Western China. But the role of development zone policy in firm production efficiency varies with regions. In the coastal area, development zones improve firm efficiency, but in the inland area, development zones have a negative effect on firm efficiency. At the same time, regional balance of development zone policy is also accompanied by the soaring debt risk of underdeveloped areas, meaning that regional balance of development zone policy harms not only overall efficiency, but also the sustainability of economic growth in less developed regions and the whole country. Therefore, the regional dispersion tendency of development zone policy is not a sustainable way to promote regional balance.

Key words: regional balance; return to capital; capital productivity

(责任编辑 石 头)