



R 区域发展与政策

Regional Development and Policy

殷存毅/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

R 区域发展与政策 *Regional Development and Policy*

殷存毅/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

区域发展与政策/殷存毅著. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1906 - 0

I. ①区… II. ①殷… III. ①区域发展 - 研究
IV. ①F061.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 213010 号

区域发展与政策

著 者 / 殷存毅

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目负责人 / 梁艳玲

责任编辑 / 徐小玖

责任校对 / 孟赤萍

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18.75

字 数 / 313 千字

版 次 / 2011 年 1 月第 1 版

印 次 / 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1906 - 0

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

序 言

人类的任何社会经济活动总是与某一特定的空间场所相联系，而制约着社会经济发展的各种因素，既包括区位自然条件和资源禀赋，也包含文化和制度政策等因素。由于资源的稀缺性，这些因素在空间上呈非匀质状态，从而导致了人类社会经济活动在空间上的非匀质特性。空间的差异使得“什么事在什么地方”成为研究资源的空间配置规律、特点及效率的主要内涵。无论是国家发展战略的资源布局，还是一个地区的主导产业的选择，都受到空间因素的约束，“因地制宜”体现了发展受空间因素约束的规律。

从世界角度来看，许多幅员辽阔国家的国民经济整体发展通常是由区域性的增长极所带动，如美国、德国、原苏联等都在不同时期采用具有空间差异性的政策支持来推动特定区域的发展。中国改革开放三十多年的发展战略也显现出一个特点，即区域性发展战略是带动国民经济整个发展的引擎。从1980年代的沿海城市的对外开放及建立四个经济特区的发展战略、1990年代的以上海浦东开发为龙头的长江下游地区的发展战略、2000年实施的“西部大开发”战略，到2003年提出的“振兴东北老工业基地”的发展战略，等等，不断地推动着中国改革开放的深入、产业结构的调整和升级、区域之间的协调发展和增长方式的转变。另一方面，随着体制改革的不断深入，地方政府在发展中获得了极大的自主权，各地都力图根据自身的条件或特点来制定及规划地方的发展战略，这也是一种区域发展战略。所有这些区域发展战略都是在一些具有空间差异的政策实施下展开的，区域政策也是推动国民经济整体发展的重要政策。

总体而言，我国的区域发展战略是成功的，但也有一些不尽如人意之处。因此，对社会经济发展的空间规律仍需不断地加深认识，它是确保政



策制定合理性及有效性的基础，对于中国这样幅员辽阔的大国来说尤为重要。这就是本书作者的写作初衷，也是本书的理论价值所在。

该书是作者多年教学及科研心得的总汇，其突出特点是密切联系中国发展的实际，正如作者在导论中所言“本书将立足于中国的国情，紧密结合中国的实践来论述和分析区域发展问题，力图为区域发展的学术理论奉上具有中国视角的解读”。由于每个国家或地区的社会经济发展状况及体制不同，其问题的表现形式或特征也不尽相同，因而区域政策的目标内涵及重点选择也会有所差异。因此，该书的内容与西方相关著作明显不同，它把中央与地方关系、特殊经济区、区域协调发展、区域基本公共品均等化、招商引资等作为区域发展与政策的核心内容加以理论分析，反映了中国的区域发展中的主要内涵。政府工作人员或学者专家，在谈及中国的区域发展问题时，这些内容都是不可避免的现实问题。因此，该书非常贴近实践，不是在“象牙塔”里的坐而论道。另一方面，中国的国情集中反映在具有中国特色的社会主义市场经济体制上，传统的区域经济学理论很难准确地解释这种体制下的一些发展规律，因为它是史无前例的新生事物。例如，传统的区位理论就难以解释这样一个现实，即在中国改革开放三十多年的发展过程中，有着相同区位条件的不同行政区划的发展状况却迥然不同，甚至出现区位条件并非很好的地区的发展超越了条件好的地区。面对中国的现实，作者抓住政府主导经济发展这一特质，在分析区域发展问题时引入了政治经济学的理论视角，从政府与市场、中央与地方的关系等角度来剖析中国区域发展的特点及问题所在，这在传统的区域经济发展问题研究中是不多见的。重要的是，这一分析视角使我们更接近中国区域发展中的一些根本性问题，从而也才能更具针对性地制定或完善相关政策。

当前，由于中国经济引人注目的崛起，“中国模式”成为国内外学者的热门研究课题。所谓“中国模式”就是中国发展特点的理论总结。“区域发展与政策”是中国推动国民经济发展的一种路径依赖，观察或了解中国发展的特点离不开对区域发展与政策的了解或研究，从中人们可以认识到中国的发展对既有理论提出的挑战，也肯定会感受到中国的实践对理论发展注入的新动力或新元素。这就是该书给我的突出感受。

南开大学经济学院教授 郝寿义

2010年9月20日于南开大学

目 录

CONTENTS

◎第一章	导论	1
◎第二章	区域发展与空间约束	16
第一节	经济学的空间维度	17
第二节	空间因素对发展的约束	23
第三节	经济活动的空间形态	33
◎第三章	发展战略与区域发展	38
第一节	发展战略的理论分析	38
第二节	平衡与非平衡发展战略与区域发展	44
第三节	中国区域发展战略的理论内涵	61
◎第四章	区域发展与政策	73
第一节	区位条件与区域政策	73
第二节	区域政策的属性	80
第三节	区域政策目标及工具	86
◎第五章	区域发展中的政府	99
第一节	发展效率与分权化	100
第二节	区域发展中的中央与地方	108
第三节	中央与地方关系的政策分析	116

◎第六章 特殊经济区及其政策	130
第一节 经济发展中的增长极	130
第二节 特殊经济区的创建、政策及其效果	137
第三节 我国特殊经济区的发展战略与政策调整	151
◎第七章 区域协调发展	160
第一节 区域协调发展的内涵	160
第二节 区域协调发展的理论分析	166
第三节 实践对理论的检验	171
第四节 区域协调发展机制的理论原则及政策	186
◎第八章 区域发展与基本公共品及服务均等化	193
第一节 缩小区域经济发展差距的相关理论	194
第二节 公共品及服务与区域发展差异	203
第三节 区域基本公共品及服务均等化的政策取向	212
◎第九章 区域发展与要素资源的利用	231
第一节 “招商引资”的理论分析	231
第二节 “招商引资”与区域发展	236
第三节 中国区域发展中的招商引资策略	243
◎第十章 空间规划与区域发展	256
第一节 空间规划及其理论	256
第二节 区域协调发展与空间规划	263
第三节 空间规划与制度环境	269
参考文献	281
后 记	292

第一章 导论

人类的任何社会经济活动总是与某一特定的空间场所相联系，而制约着社会经济发展的各种自然要素资源，即包括区位自然条件和土地、矿产、水和生物等资源禀赋的空间分布呈非匀质状态；由此又形成了具有差异性的社会景观，即民族、宗教和文化等因素的差异。这些因素会在相当长时期对社会经济发展产生深刻影响，其外在的经济表现即劳动力、资本、技术、创新能力以及交通等基础设施等的空间差异。因此，空间的自然差异导致了人类社会经济活动在空间上的非匀质特性，亦即空间因素会导致社会经济活动呈现发展水平、发展阶段和发展能力的空间差异。空间差异使得一个国家或地区的国民经济是由具有不同发展水平、不同发展阶段及不同发展能力的经济板块所组成，这些板块就是所谓的区域。它可以是经济概念的区域，但在现实中更多的是具有行政区划概念的区域。

空间的差异使得“什么事在什么地方”（what is where?^①）成为研究资源的空间配置规律、特点及效率的主要内涵，无论是国家发展战略的资源布局，还是地区主导产业的选择，都受到区位条件的约束，所谓“因地制宜”

^① 参见 Edgar M. Hoover, *An Introduction To Regional Economics*, Alfred A. Knopf, 1974, pp. 3-5。

宜”就体现了发展受空间因素约束的规律，因而在国家层面或地方层面的各种发展规划中，都能看到空间因素对发展选择的影响。

空间差异使得经济活动形成各种空间分布形态如点、线、面、网络等，构成了经济发展中的不同区域组成部分。国民经济的整体发展通常是由区域性的增长极所带动，对于幅员辽阔且空间差异较大的国家尤其如此，与此相应的是具有空间差异性的政策支持。美国政府为应对 1929 年爆发的世界性经济危机所造成的负面影响，推出了旨在扩大内需以带动经济增长的“新政”（New Deal）计划，其中一项很重要的内容是田纳西河流域地区的开发计划，并成立了田纳西河流域管理局，负责推动这个重要的区域发展战略。中国自改革开放以来的发展战略也很典型地反映了这样一个事实，即区域性发展战略是带动整个国民经济发展的引擎。1980 年代，沿海城市的对外开放及建立四个经济特区的发展战略，带动了中国外向型经济的发展；1990 年代，以上海浦东开发为龙头的长江下游地区的发展战略，进一步促进了改革开放的深化，以及国民经济的持续高速增长；2000 年实施的“西部大开发”战略，扩大了国民经济发展的内需，改善发展落后地区的发展环境及基础设施，增强了国民经济发展的社会公平性；2003 年提出的“振兴东北老工业基地”的发展战略，旨在重振中国的基础工业，改善产业结构不协调的局面，提升国民经济的发展质量。所有这些区域发展战略都是在一些具有空间差异的政策实施下展开的，区域政策也是推动国民经济整体发展的重要政策。

空间的差异导致区域发展差异是发展中始终面临的一个问题。新古典区域平衡理论认为，在自由市场竞争机制下，生产要素可以完全、无成本流动。在区域规模报酬和技术进步条件不变的情况下，尽管各区域存在要素禀赋和发展程度的差异，劳动力将由低工资区域流向高工资区域，资本则将由高工资区域流向低工资区域。最终，区域间差异缩小，即区域将趋向于均衡成长。新古典区域平衡理论从纯粹供给的视角，认为区域长期增长取决于资本、劳动力和技术三个要素，各个要素的报酬取决于其边际生产力，它没有考虑区域的空间特征，即克服空间距离会发生运输费用。生产要素的流动并不像新古典经济学家设想的那样灵活：①从资本的流动性看，由于大部分资本是固定资本，“资产专用性”使其转移存在巨大转移成本；②从资本流动方向看，投资者不仅要考虑利润最大化，而更看重投资环境的综合条件，发达地区对投资者的吸引力可能更大；③劳动力并非完

全流动，其迁移受信息非对称及制度与非制度因素影响和制约（如户籍制度，风俗习惯，故土难离）。其实，在加进规模经济、收益递增及正外部性等经济学分析元素后，人们发现在完全竞争假设下，要素资源会出现聚集于空间的某些点上，形成增长极，极化效应又会导致增长极与极外形成“中心—外围”的空间格局。“中心”和“外围”就是区域间发展不平衡的一种空间形式，更重要的是增长极理论和“中心—外围”理论都表明，市场力量不足以消弭经济发展的空间不平衡，甚至会强化这种不平衡。威廉姆森的倒U形理论表明，在到达拐点之前的相当长一段时期内，区域发展差异是不断扩大且难以消除，而且根据发达国家的发展经验，即便旧的差异缩小了，新的差异又会出现。发达国家在20世纪初完成了工业化，与之伴随的城市化大大缩小了原有的城乡差距，但又出现了新的地区之间发展不平衡问题，即出现了老工业地区的结构性衰退。换句话说，即差异的程度随着社会经济的发展会趋于缩小，但差异则是一种持续的存在，具有某种自然法则的特性。空间差异使得市场的力量并不会自动引导缩小区域差异，在这里市场是失灵的，需要政府这只“看得见的手”有所作为，亦即需要有相应政策的制度支持来协调区域之间均衡发展及实现社会公平。

20世纪初期，英国的产业及人口高度集聚于其东南部地区，造成了其他地区的萧条，地区间发展严重不平衡。为此，英国政府于1936年成立了巴洛委员会，通过实施区域性的税收优惠政策以及建立工业开发区，引导产业向萧条地区扩散，以缓解区域间发展严重不平衡的问题。在与英国有着类似区域发展不平衡问题的背景下，美国于1961年通过了针对特定区域的“阿巴拉契亚开发法案”，并成立了阿巴拉契亚区域委员会，负责制定及实施有关发展政策：通过财政援助、发展规划指导和技术服务，改善该区域的基础设施，普及和发展基础教育和职业培训等，以缩小地区间的发展环境差异。日本于1950年制定了“国土综合开发法”，以此作为协调区域发展的根本法，在此基础上又相继制定了“孤岛振兴法”、“山村振兴法”和“北海道开发法”，通过对落后地区的税收减免及项目优惠信贷，推动落后地区的发展。1964年，联邦德国成立了“区域经济政策部际委员会”，负责指定和实施旨在促进区域协调发展的计划及政策。

中国也非常注重和强调区域协调发展问题：“六五”计划（1981～1985）中第一次把“地区经济发展计划”作为第三编专门列出，提出了各类地区经济发展方向，强调开展地区经济技术协作。“七五”计划（1986～

1990) 在“地区布局和地区经济发展政策”中进一步指出,要正确处理东、中、西三个经济地带的关系。

“国民经济和社会发展十年规划和八五计划纲要”指出,正确处理发挥地区优势与全国统筹规划、沿海与内地、经济发达区与不发达区之间的关系,使之朝着合理分工、各展其长、优势互补、协调发展的方向前进。“‘九五’计划与2010年远景目标纲要”提出,促进区域经济协调发展,逐步形成7个跨省区市的经济区域。

“十五”计划把西部大开发、促进区域协调发展和实施城镇化战略、促进城乡共同进步摆在十分突出的位置。“十一五”规划,提出了区域类型划分,强调了区域协调发展问题。

显然,无论是为了资源空间配置的效率还是为了发展中的社会公平,世界各国或地区除了制定一系列的宏观社会经济政策外,都无一例外针对本国的发展需要及面临的区域发展特殊问题制定相关的政策,以推动发展和实现社会公平。这种源于空间差异并旨在克服或缓解空间差异所导致的问题的政策就是区域政策。资源要素的空间分布非匀质性,使得一个国家或地区的社会经济呈现区域性差异。市场的力量是不足以解决区域发展差异所产生问题的,没有国家制定有效的区域发展政策,以协调好区域之间的关系,国民经济的整体发展也将难以实现效率和公平。

二

区域政策的总体目标是要解决发展中存在的效率和公平问题,但由于每个国家或地区的社会经济发展状况及体制不同,其问题的表现形式或特征也不尽相同,因而区域政策的目标内涵及重点选择也会有所差异。

一般而言,发达国家由于经济发展总体水平较高,地区之间的差异已不是基本生活水平或基本公共品及服务的差异。例如,美国相对落后的南方各州的人均GDP为20618美元,而最高的东北地区各州的人均GDP为24521美元,两者绝对差距为3903美元,^①但在人均20000美元基础之上的差距可谓“富人的不足”了。这种差距在很大程度上是现有技术条件约束下的“先天”差距,如区位、自然条件等决定了的差异,而主要不是后天

^① 李晓西:《借鉴美国区域经济政策》,《经济界》1996年第6期。

发展不够的问题。此外,由于社会财富总量的殷实,政府有足够的财政资源去解决区域差距所产生的相关社会经济问题,如通过减免税或转移支付去消除或缩小差距,亦即政策选择的重点在于关注社会公平,而不是促进发展。因此,有的学者认为,发达国家不存在严格意义上的区域问题,如果存在区域问题,也就是公平与不公平的问题。^①准确地说,应该是发达国家区域问题的内涵与发展中国家有着性质的差异。

另一方面,发达国家的市场经济体制较为成熟,国家的基础设施、人力资源和城镇体系的空间布局较为均等,在统一大市场的循环中,各种要素资源的充分自由流动,地区之间的相互联系和影响非常大,而地区之间的生产成本和交易成本差异又不是很大。在成熟的市场经济体制和各地区发展环境的大体均等化条件下,单独的州或省的发展政策设计意义不大,因此发达国家的地方政府施政重点不在生产管理,而是把重点放在提供教育、卫生、社会治安等公共品及服务之上,充分显示了政府的公共职能。

相比较而言,发展中国家普遍存在的问题是:

(1) 发展环境的空间差异很大,这种差异被发展经济学理论称之为“二元经济结构”。刘易斯在《劳动无限供给条件下的经济发展》中对发展中国家的“二元经济结构”作了经典性的论述,即在发展中国家存在性质不同的两个部门,一个是以现代化方式为特征的工业部门,另一个是以传统方式为特征的农业部门或多被称为传统部门。两者在劳动生产率、工资水平、资本运用、生产规模、生产方式、生产效率、收入水平等方面存在着明显差异,这是发展中国家存在的经济结构共性。二元经济发展的核心问题是传统部门的剩余劳动力向现代部门转移的问题,亦即通过工业化进而城市化的结构转变,消除经济发展中的二元经济所产生的结构性社会和经济问题。^②刘易斯所揭示的发展中国家普遍存在的“二元经济”现象,在空间上表现为“中心—外围”的形式,即少数具有现代产业的大城市或某些具有增长极特点的地区(省或市)形成了经济发展的中心,而大量的以传统部门为主的地区形成了外围。中心地区和外围地区不仅在各种要素资源供给上存在很大差异,而且在基本公共品及服务的供给水平和质量上也

① 安虎森:《有关区域经济政策的一些思考》,《南开学报》(哲学社会科学版)2003年第4期。

② W. Arthur Lewis, “Economic development with unlimited supplies of labor”, *The Manchester School*, Vol. 22, No. 2. (1954), pp. 139 - 191.



存在很大差异,不可忽略的还有由“二元经济”所衍生出来的制度(包括正式和非正式制度)地区差异。这些差异势必导致经济活动成本和收益的空间差异,因此地区性的发展策略就尤为重要。

(2) 发展中国家经济在空间上的相互联系并不紧密,城乡之间、中心地区与外围地区之间,甚至行政区划单位之间各自形成了相对独立的经济循环,各种要素市场是分割的,产业链条也是分割的。形成这种状况的原因有两个方面:①由于经济发展水平和技术条件的约束,没有足够的财力和物力建构经济大循环所需的交通、能源和通信等基础设施,技术因素分割了经济发展的整体性,形成众多相对独立的发展单元。②体制性的约束分割了经济发展的整体性。对于很多发展中国家而言,在实现工业化或现代化的同时还面临着建立市场经济体制的艰巨任务。从第二次世界大战后的发展历程来看,由于种种原因,大多数国家或地区都没能建立起完善的市场经济体制,要素资源并不像新古典经济学假设的那样能够充分自由流动,经济发展过程中的计划或政府主导色彩很浓,由此派生出来的是政府“经济人”的竞争性很强,从而加剧了市场的分割性,形成了“小而全”或“大而全”的空间经济格局。

发展中国家的特点使得发展是第一位的政策选择。中国就非常推崇“一切社会问题都要通过发展才能得到解决”这样一种理念,而不是把社会公平放在第一位,这是与发达国家的重要区别。在发展过程中,由于受人力、物力和财力的约束,很难在整个国家的各个地区均等配置资源、同步发展,而往往是采取非平衡发展策略,优先选择某些特定区域给予资源的特殊配置,使之得到优先发展,形成几个经济增长极,并期待增长极最终产生“涓滴效应”或“扩散效应”以带动其他地区的发展,缩小城乡和地区之间的发展差异。邓小平关于“让一部分人和一部分地区先富起来,先富的人或地区帮助后进地区,最终实现共同富裕”的论述,典型地体现了发展中国家的发展路径选择,与发展经济学关于发展中国家发展模式的理论论述是相吻合的。这样一种发展路径的选择,使得区域性政策的形成成为必然,而且显得尤为重要。一方面,中央政府为了执行非平衡发展策略,需要制定或实施具有空间差异特点的区域政策;另一方面,各地区本身就处于一种具有政策差异的发展环境之下,发展水平及目标的不尽相同,各自又形成了一些相互差别的地方政策,这也是一种区域政策。不论是来自中央的区域政策或是产生于地方政府的区域政策,有一个共同点即促进经

济发展是首要任务。

发展中国家的发展所面临的主要任务是实现工业化及市场化,工业化以及与之相伴随的城市化是发展的经济目标,当然,兼顾社会公平也是维护一个发展所需要的安定社会环境所不可或缺的,但它主要是通过促进发展来达成,而不是通过提供纯粹的社会福利来维系社会公平,亦即寓公平于发展之中,市场化则是实现经济目标的体制保障,这些就构成了区域政策的主要内涵。需要指出的是,由于政府是多层级的,而且每一层级政府的职能及其所拥有的政策工具有差别的,因此中央政府和地方政府的区域政策内涵也有一定差别,其影响和效果也会有所差别。大致而言,发展中国家在发展中所需要的具体政策支持有以下几个方面。

(1) 制度供给。发展需要通过某种制度或政策的变革,对于发展中国家就更是如此,因为落后或欠发达不仅仅体现为人均 GDP、R&D 比重、对外贸易等这样一些单纯的经济指标概念,它往往与制度的不健全或没有创新能力密切相关。从世界经济发展史来看,制度的变革或创新成就了很多发展奇迹。19 世纪,英国首先创立了专利制度。这不仅使英国成为当时的工业技术强国,而且专利制度在更多国家实施后,极大地推动了世界科技产业化发展。美国加州圣荷塞地区对科技人才使用及科技项目支持的制度创新,使圣荷塞地区超越了传统的科技重镇——东部地区的 128 号公路地带,成为引领世界 IT 产业的硅谷。台湾地区在 1970 年代创立的加工出口区制度,带动了台湾地区的经济起飞,被誉为亚洲小龙。中国改革开放初期在农村地区实行的“家庭联产承包责任制”,极大地提高了农业劳动生产率,一个制度的变迁就解决了曾经长期难以解决的农产品严重短缺的问题,为中国的进一步发展奠定了基础。在中国改革开放的三十年,一些曾经是经济基础较好的地区一度衰落了,而另一些名不见经传的地区兴旺发达了,兴衰荣枯皆与制度的落后或创新有关。制度是一种重要的发展资源,制度的供给是政府的职能,并由在相当程度上是由政策来体现的。在区域发展问题上,制度供给涉及:①财权和事权的分配或界定,这往往是上级政府对下级行政区划地区的政策制定;②某种激励和约束机制的建立;③某种发展理念或价值取向的引导。

(2) 产业选择。一般而言,产业的选择最具区域性特点,它受到环境因素的约束最直接,如区位、自然资源和要素禀赋、市场规模、基础设施等都是产业选择中的重要影响因素。另一方面,产业的形成和发展又有着

其特定的规律，任何一项产业的发展都有其前向关联或后向关联的考虑或需要，从而出现经济活动的空间集中即产业集聚或集群。产业的集群意味着经济规模扩张，对当地社会经济发展的带动效应很大，因此在很大程度上，一个地区对产业的选择实质上是对产业集群的追求，追求产业规模的最大化。产业集聚的形态大致有：①经营规模扩大而产生的生产集聚，形成一种微观个体规模经济；②由多个企业在空间上集中产生的集聚，亦即产业链的形成。集聚的类型有：①纯粹集聚即由技术性 or 经济性的集聚利益而产生的集聚，这是一种产业链效应；②偶然集聚即指如运费指向和劳动力指向结果带来的工业集中。根据马歇尔（A. Marshall）的观点，在经济集聚现象的形成过程中，外部性是关键性的因素，它会产生一种类似锁入（Lock-in）的效应。这种外部性由两个层面来体现，一是大规模生产和专业化分工所导致的有效服务的可得性及新思想的形成，这主要来自于企业集聚内生的外部性；二是现代化基础设施的存在，如便捷的交通及通信、电力、金融、医疗卫生、教育、文化娱乐设施等，这些都构成了集聚因素，直接或间接地影响到企业在某个空间位置所产生的成本节约及利益，从而影响到企业的区位选择意愿，这些主要是靠企业所在地政策支持所产生的外部性。

因此，产业选择的政策包含两个层面，一是选择什么样的产业部门或什么类型的产业（其中也可能包括对现有产业结构的调整），如选择重化工业或轻型工业，劳动密集型产业或资本和技术密集型产业，这是一般意义上的产业政策范畴，它需要了解和遵照产业发展的一些基本规律，如区位和要素禀赋的约束等。二是怎样促成产业的集聚或集群。这个层面的政策内涵主要不是运用税收、收费或准入审批等政策工具来限定产业门类，而是怎样加强或改善基础设施建设和制度建设，形成一种有利于产业集聚的外部性。

（3）吸引外来投资。资本短缺是发展中国家普遍存在的一个问题，因此招商引资就成为各级地方政府的一项非常重要的工作任务，招商引资政策也成为区域发展政策中的一个重要内容。一般而言，资本短缺意味着资金使用成本较高，但资本短缺的地区通常劳动力和土地使用成本较低，意味着在吸引外来投资政策上，土地和劳动力使用的相关政策成为最直观的政策着力点，即用较为低廉的土地和劳动力成本换取或吸引资本。现实中这样的政策可能暗含着对国土资源合理利用及劳动者的应有权益的负面影响，但这又是难以避免的发展“阵痛”。然而，尽管土地和劳动力成本优势

是吸引外来投资的重要因素，但并不是唯一的因素，尤其当很多地区都具有这一相同优势时，仅凭土地和劳动力使用的相关政策是不能很好地吸引外来投资的，吸引外来投资政策的内涵远远超出了提供土地和劳动力要素资源。台湾电机电子同业公会近十年来每年都要对中国大陆六十几个城市投资环境进行排名分析，为其会员企业在大陆选择投资地点提供参考依据，对台湾企业的投资空间选择意愿影响很大，同时也为相关城市政府高度重视，在很大程度上成为这些城市政府改善投资环境的指南或参照系。这份排名分析中有一套评价指标体系，大致分为具有不同权重的七个方面：①自然环境（10%）；②基础条件（10%）；③公共设施（10%）；④社会环境（10%）；⑤法制环境（25%）；⑥经济环境（15%）；⑦经营环境（20%）。每一个方面又有若干具体指标。我们可以把这七个方面视为是来自企业视角的需求，其中除了自然环境一项外，其他六个方面都与政府的政策举措密切相关。显然，吸引外来投资的政策涉及面是非常广泛的，它包括了要素资源的供给和制度环境的提供。

（4）区域协调发展。要素资源空间分布的非匀质性导致了区域之间的发展不平衡，因此区域协调发展一直是发展中国家面临的一个突出问题，对于幅员辽阔的大国更是如此。区域间协调发展不仅要解决增长速度和发展水平差距过大所带来的社会公平问题，更重要的是要实现在国民经济范围内结构优化及资源的有效合理使用的问题，后者尤其需要区域间的分工与合作才能得以实现，区域的协调发展与区域间的合作是不可分割的，不能把它理解为仅仅是生产力资源的空间布局问题。例如，中国从第一个五年计划到第十个五年计划，中央政府通过政策、财政和金融支持、项目安排及直接投资等多种手段，不懈地致力于资源配置的空间布局来促进区域协调发展，但一直没能使区域协调发展问题得到有效解决，以致“地区之间协调发展问题是我国全面建设小康社会进程中的最大难题之一”。^① 没有区域间有效地协作或合作，区域协调发展问题也就难得到有效解决。

就区域协调发展而言，一方面，增长极理论和“中心—外围”理论都表明，市场力量不足以消弭经济发展的空间不平衡，甚至会强化这种不平衡，尤其对于一个合作伙伴经济发展不平衡的区域经济合作，市场的力量

① 时任国家发展和改革委员会规划司司长杨伟民在“长江三角洲经济与民营企业发展论坛”上的讲话，见《中国经济导报》，2003年8月30日A3。



并不会自动引导达成“互利共赢”和“共同繁荣”的合作目标，在这里市场也是失灵的。另一方面，政府负有校正“市场失灵”的职责，但并不存在一种必然的逻辑来说明，政府就一定能够校正“市场失灵”，因为政府有效发挥作用的前提是要克服交易成本。任何经济活动都有其利益主体，区域协调发展涉及不同的利益主体，所谓不同的利益主体就是大大小小的不同行政区划，它们之间有着竞争利益冲突的一面，这就产生了区域协调发展中政府发挥作用面临的交易成本。若不能有效克服这种交易成本，政府尤其是各级地方政府不但不能有效履行其应有职责，反而有可能成为阻碍要素自由流动及区域协调发展的“恶”政府，1990年代中国曾出现过的“诸侯经济”现象就是典型例证。因此，怎样协调不同层级及区划政府之间的利益，是克服阻碍政府有效发挥作用的交易成本的关键，也是建立区域协调发展机制的核心内涵。所谓建立区域协调发展机制，其核心问题是，怎样制定有利于充分激发相互合作的积极性和约束不规范的竞争的政策或制度安排。

上述几个方面构成了发展中国家区域政策的主要内涵，它是由发展中国家的特点所决定的。需要指出的是，对政策的分门别类只是一种理论的归纳，在现实中几个方面的政策可能同时出现在一个过程中。例如，无论产业选择或吸引外来资本或区域协调发展，都需要制度供给方面的政策，创造或提供外部性的政策在产业选择和吸引外来资本中都不可或缺。总之，促进发展的政策是一个综合系统。然而，政策的行为主体则是有区别的，因为政府是一个科层制的结构，不同层级政府的职能是不同的，因而政策权限以及政策的效用也是有差异的。区域发展中的政策供给是一个综合系统，意味着存在一个不同层级政府间的关系协调问题，其实质是政府的权力配置问题，这就涉及权力体制的问题了。区域发展需要有效的政策供给，而有效的政策供给取决于合理的权力体制。

三

关于区域政策的定义，学术界的理论解释不尽相同。大致有以下一些解释：区域政策是指“所有旨在改善经济活动地理分布（扭曲）的公共干预”（C. Roger），“区域政策处理的是区位方面的问题，即经济发展在什么地方”（J. Friedmann），“因此区域政策的目的是实现国家政策的具体目标”