

【区域经济政策】

基于要素流动、区域协调视角的最优政策 区域选择研究

刘云中

摘要:区域政策的范围需要根据要素以较低成本流动的范围来确定,重要的自然地理分界线影响要素流动成本,需重视自然地理分界线对政策区域的作用。“区域”是一种公共物品,有着一定时期内不能改变的固定因素,其很多的物品以不同于其他“区域”的方式被提供出来,此时,区域政策具有合理性,组合配套使用多种空间区域政策会比单一使用某种区域政策更多地改善区域的福利状况。区域政策的时序非常重要,当扩张型政策和创新型政策组合使用时,先实施扩张型政策,再使用创新型政策要优于相反的政策次序。

关键词:政策区域;要素流动;政策组合

中图分类号:F207 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)05-0017-06 **收稿日期:**2022-05-11

作者简介:刘云中,男,国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员(北京 100010)。

区域协调发展需要良好的区域政策设计,区域政策是针对空间的,那么政策性区域所覆盖的空间范围应该多大?区域政策应该根据什么样的因素来确定其所覆盖的空间范围?区域政策应该如何组合?这些都是促进区域协调发展的基本性话题,也涉及区域学科的基本认识。本文拟首先说明区域是由一系列的要素及其相关关系所构成,并讨论界定政策性区域的多个视角;其次说明当区域面临冲击时,由于要素的流动性之间相互影响,对区域的关注需要经济地理要素和自然地理要素的统一,区域可按照要素的流动范围来界定,确定区域政策的最优空间;再次,沿着要素流动的思路,继而说明各种区域政策工具有其适应的空间范围,探讨区域政策的综合性和时序。

一、政策性区域界定的多个视角

区域经济学所关注的核心话题,如中国区域发展不平衡的政治经济学解释,已成为理解中国未来

发展潜力的关键线索(陆铭、陈钊,2021),这表明了空间的重要性。那么,“空间”到底该如何界定?又是怎么起作用的?就像任何学科的基本概念一样,“区域”在区域经济学中的定义也是分歧很多。

对抽象的区域给予定义实际上非常困难,而且争议大,因此,区域通常是根据所要研究的特定问题来确定。例如,根据区域的经济状况把区域划分为增长区、停滞区和退化区(张可云,2005);又可以根据区域内的要素组成情况划分为均质区(区域内某个要素的状况比较相似)和功能区(区域内的各个要素组合起来完成某种功能)(崔功豪、王兴平,2005)。

经典的克里斯塔勒中心地理论从一个城市所服务的空间范围讨论区域的界定(克里斯塔勒,2010)。在该中心地理论中,中心地(或城市)的等级由城市所提供的产品种类所决定,从而也与中心地的相对市场规模有关联。某个等级的中心地从上一级的中心地进口货物,向下一级的中心地出口货物,但与同一级的中心地(或城市)没有联

系。而区域按照等级体系来定义,每一个区域由数目较少的高等级中心地和数目较多的低等级中心地构成。但是,现代区域经济学更多地从区域的相互作用(Interdependency),尤其是劳动力市场的相互依赖出发,来定义区域。如Edgar M. Hoover和Frank Giarratani(1984)的经典著作就是从联系“节点”(Nodal)角度来定义区域的,其有两个特征:第一,区域内部的劳动力、资本和货物流动具有更多的共性;第二,在区域内,经济活动的流向集中在单一节点,即区域内由节点和环绕其周围的外围地区组成,如果一个区域有多个节点和多个外围地区,那么这些节点须有较高的整合程度(Integration)(Edgar M. Hoover & Frank Giarratani, 1984)。

功能经济区(Functional Economic Area)具有更强的实际和政策含义。功能经济区是“节点”区域定义的一个延伸,它更强调中心节点的优势来自外围地区的劳动人口就业更多地依赖于节点地区。功能经济区是美国商务部经济分析局定义经济区(Economic Areas)的概念基础。首先,经济区的最大优点是从劳动人口就业的角度来定义区域,这就为区域分析与社会福利分析建立了直接联系;其次,空间是通过工人的通勤成本来决定的,从而把空间和经济功能明确联系起来;再次,提供了明确划分区域的标准,即劳动力市场的一体化程度(日常通勤的联系),从而使区域划分与企业以及工人的就业范围密切结合起来。但是,功能经济区的划分也面临很多挑战。首先是交通和通信技术的变化,使得就业联系的空间范围大幅增加,从而使该种视角定义的区域边界难以确定,而且也会减弱该种方法划分的区域内的工人与就业之间的联系。其次是功能经济区通常不会与行政区划、生态区域一致,从而导致所产生的区域发展问题与所能使用的政策工具不一致。

为了克服纯粹的功能经济区概念所带来的难题,政策实践对此进行了修改。例如,美国商务部经济分析局在按照通勤划分都市统计区时,是以县域(County)为区域边界。此外,还按照某些区域特征(如收入、产业构成)来划分区域,例如,低收入区域、制造业区域等。这样,这些区域就可以看作是一个同质的国家,从而可以用贸易理论来分析区域的增长^①。

“规划区域(Planning Regions)”是以行政或者

管理范围为界的区域划分方法,也就是按照政策实施主体的管辖范围来界定,这一区域划分方式的好处是政策设计、实施空间范围明确。但是,由于规划区域内所面临的经济问题、生态问题的空间范围与政策的空间范围一致,从而使政策具有空间溢出性(空间外部性)。

从政策演变的角度看,区域既可以按照自然资源、生态系统和地理边界来划分,也可以按照历史渊源来划分。区域是由历史演化形成的、空间连续的社会体,它们有相似的自然生态、经济环境、历史文化等,但空间结构却与其他区域不同。例如,大家常常提到的大芝加哥地区就是芝加哥地区的经济与芝加哥及密西根湖长期历史作用的结果。

区域政策与政府干预思潮相关,当政府干预思潮比较强的时候,比较重视区域政策,对于贸易结构和产业变化等带来的区域间相对损益给予调控的愿望比较强,区域差别对待程度比较高,针对特定区域的利益补贴大,对于政策性区域的界定要求会比较

二、区域政策范围需要依据要素的流动范围来确定

对于区域范围的界定,在区域经济学中有着很多的争议,但有趣的是,Mundell(1961)的文章却从宏观经济政策尤其是汇率政策角度给出了“政策作用区域”的界定方法。区域应该按照要素在区域内部的流动性和要素在区域外部的不可流动性来定义。因此,区域就是相对的,而不是绝对的,无论是地理空间还是产业上的区域都是如此,区域的范围会随着政治和经济状况的变化而变化。在要素可以内部流动而不可以外部流动的区域内,要有自己的货币或者区域政策。当然,这是从产出稳定的角度探讨,但随着货币区域的增多,维持多种货币的成本会上升,而且单个货币的市场深度(规模)会减少,这也约束了货币区域(政策区域)的增加。

按照Mundell(1961)的思路,政策工具应该是区域性质的。在一个要素可以流动的范围所构成的区域内有一种自己的货币,这样就可以通过名义价格的调整来应对外部冲击。例如,有区域A和B,分别生产产品a和b,最初,区域间是平衡的,即各自充分就业,区域间有产品贸易,但没有贸易逆

差。现在如果有一个外部冲击,人们更多地偏向产品b,那么就会形成区域间的不平衡,区域A产生赤字,区域B有盈余,从而区域A有失业,区域B有通胀。如何恢复均衡呢?第一,如果保持最初的相对价格不变,可以让人口流动,即人口由区域A流向区域B,增加产品b的供给能力,也就是价格不动,数量动;第二,改变相对价格,这其中有两个路径,一是改变名义汇率(区域A贬值),而名义价格不变,二是改变名义价格(商品a降价),而名义汇率不变,总之,就是使商品a的实际价格变得更低一些。调整的速度取决于价格黏性。这是宏观经济或者国际贸易中通常的调整方式,但一个国家之内,统一的货币下,是没有名义汇率的调节机制的,而且,虽然人口在一个国家内的流动性通常大于在国家间的流动,但是也不会是完全流动的。更进一步的推论就是,当要素可以无成本流动时,其政策应该是单一的,即只需要有宏观政策,而不需要有区域政策。也就是说,如果区域政策所针对的空间范围是要素可以无成本流动的范围,在能够以较低的成本改变其就业、生活空间的范围内,区域政策是统一的。

一个区域是由多种要素构成的,既包括自然地理要素,也包括经济地理要素。这两大类要素在性质上有很大差异,在学科上有自然地理和经济地理的分别,在政策上有资源政策和经济政策的分别^②。但是,当注意到自然地理要素带来地理环境的特殊性,同时对可流动要素的流动范围产生影响时,地理景观对人口流动就产生了非常重要的影响,这决定了自然地理要素和经济地理要素各自的重要性,以及地理学(区域科学和区域政策)的统一性基础。自然地理因素,例如河流、山脉、沙漠,带来了人口流动或迁徙的空间距离成本,而且劳动者对于自然地理环境在心理上的适应和调整也有着一定的成本,在一定程度上影响着地方劳动力市场的深度和广度。要素的流动产生了对空间、距离的不同认识。区域政治经济学派^③认为空间不仅是异质的,而且距离是演化中的空间经济的一个内生结果,区域的可达性是一种商品。运输作为一种特殊商品,不是作为生产的直接投入,而是作为一种用来使直接投入品在地理上可获得的商品,距离成为商品生产的内生变量。空间经济的动态均衡状态就是,相对于生产水平在区域间的分布,依赖于工资、技术和运输成本,保证所有区域和部门有相同

的平均利润和增长率。

从通常的生产函数来看,在现代货币金融条件下,资本在区域间的流动性比较强,资本所对应的企业厂房、设备则不具有区域间的流动性,而真正决定着政策区域划分的关键因素是人的流动范围和流动成本。在现实中,有的政策手段会落到人头,有的政策手段会落到企业,而企业又会进一步分解到资本(设备)和人头,所以人(或者劳动力)的流动范围和流动成本决定着区域政策的范围和有效性。人口的流动范围和流动成本取决于制度成本和空间距离成本,这两类成本首先决定了区域政策多数时候按照行政区划区域的合理性,因为行政区划的分割带来了劳动力流动最大的制度因素;其次也决定了地理要素分析的统一性。

空间的理解还涉及地方性的劳动力市场^④。这显然与劳动力要素的流动性程度有关,劳动力的流动一方面取决于生产的空间组织方式,另一方面取决于就业、社会关系和阶层结构的地理特征。相对于资本乃至技术的流动性而言,劳动力的流动性要小得多。劳动力市场本质上是地方层次的,工作职位的创造与消失,就业、失业和工资制定的过程及其管理和规章都是地方性的。在特定的空间和制度背景中,工人寻找就业、雇主雇用雇工,形成特定的就业结构、就业活动和文化习俗,并产生自己的劳动力市场的规制模式。

技术的扩散或流动是理解空间或区域的另一个角度。如果技术能够在不同的空间范围内以较低成本扩散,那么促进技术变革的区域政策就应该覆盖所有可以低成本扩散的空间范围,这样的空间范围就构成了所谓区域政策技术扩散区域。技术的扩散和人员的流动会有不同的空间范围,这就产生了单要素和多要素的区域政策范围。如果某一政策工具仅作用于单一流动要素,则该政策空间就与单一要素的流动范围一致;如果某一政策工具作用于多种流动要素,则该政策空间范围的有效性较为复杂,直观来看,取决于要素的最大流动范围。

三、区域政策的合理性、综合性及时序

1. 区域政策的合理性

区域发展政策是一种干预性政策,其干预的合理性来自对市场的矫正,对区域发展中效率与公平

(Efficiency & Equity)的权衡。区域发展中的效率指促进国民经济的最快增长,这也就包括了资源在不同区域的最优分配;公平指区域在收入、财富和增长速度的差距缩小。这两者并不总是矛盾的,区域间的促进增长的政策应该是扩大总量的(Generative),而不是零和的游戏。因此,区域规划工作者应该将重点放在促进区域整体的增长上,而不是资源在区域间的流动和分配上。在完美市场或者新古典区域增长模型者看来,区域间的公平和效率是完全一致的,区域发展最终将使得区域间的福利无差异。然而,市场本身就是不完美的,第一是知识的公共物品属性,第二是市场的信息不对称,第三是产品质量信息的不完美。尤其是知识的公共物品属性在区域发展中的作用更为明显。

知识的公共物品属性在干中学的背景下,常常是先发地区获得巨大的优势,通过先学习,可以获得更大的优势,从而成为后发地区进入的门槛。通过干中学,尤其是建立了有助于干中学的机制之后,先发地区和后发地区的增长速度会随着时间增加而扩大。干中学给区域发展和区域政策带来了挑战。首先,区域政策需要考虑如何克服“知识”这个公共品的提供不足问题;其次,区域政策需要考虑如何克服知识传播的地域性,尤其是对于不够发达地区,通常更为缺乏“知识”创造所需要的高校、科研机构、风险投资机构等,同时也缺乏企业之间的交流。

直接的“财富区域转移”^⑤是一种政策措施,这涉及政策是面对“空间”还是“人员”的争议。有区域经济学家认为针对具体区域的政策而不是针对区域中的人员的政策是不合适的^⑥。但是,在更多的区域经济学家看来,“区域”自身也可以被认为是一种“公共物品”,在这个“区域”内,要素有其自身的组合方式,生产出空间,而且很多的物品被以不同于其他“区域”的方式提供出来的,即空间承载了物品生产的经济社会关系^⑦。在这种情景下,面对区域的政策就具有其合理性,即区域政策可调整区域内要素的组合方式及其附着的经济社会关系。

区域政策的合理性还来自一个国家和区域发展的长期目标。这是用政府的长期发展战略和区域政策引领市场,包括在确认市场力量的主要方向和趋势后,通过创造条件,助力市场,加快市场趋势的形成,激发市场的正外部性;也包括克服市场参

与者强调短期效果、低估长期效应的做法。例如在促进经济和产业活动集聚和集中发展方面,企业和产业有集聚发展的内在要求,但常常会缺乏引导性的力量,区域发展战略常可顺势而为,指出集聚的方向,像在“十五”计划和促进西部大开发中提出的诸多重点发展区域。又如在合理确定区域间经济联系的基础上,通过加强有目标导向的空间网络的联系,促进区域协作网络以及城市群的协调发展。

2.区域政策的综合性和时序

本文从区域受到外部冲击时,所作出的反应和调整来讨论区域政策综合性和时序,图1表明了区域受到冲击时的反应。图1中的横轴和纵轴分别代表两种可以调整的要素投入, I 表示第一种技术条件时的等产量线, II 表示第二种技术条件时的等产量线, WR_1 和 WR_2 分别表示两种要素相对价格时企业的等成本曲线,过 A 点和 B 点的水平线表示不同的区域特征,也就是区域内在所考察期限内不可改变的环境(也可视为其他所有要素的组合关系),这是一个固定生产要素。固定生产要素在区域或者空间上的存在,会使得区域成为一个重要的因素。在短期来看,如果区域上的超级固定生产要素不能调整,区域就会呈现区域刚性,从多个方面制约调整^⑧,例如制约企业调整厂房、规模;制约劳动力市场调整,劳动力的流动等。超级固定要素所在的空间范围就是一个区域,也就是区域政策所要施加的范围。超级固定要素包括企业间的联系、自然地理因素条件等。所以,如果从要素的可调整期限看,所有的区域政策都是短期政策。也就是说,平行于水平轴的曲线的移动就代表着区域的变化。

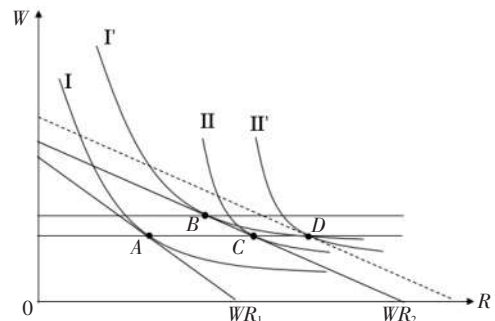


图1 区域面临冲击后的政策调整

资料来源:作者绘制,同时感谢北京大学城市与环境学院赵晔同学在作者绘制本图时提供的帮助。

初始均衡处于A点,此时,等成本线和等产量线相切于区域特征线上的A点。现假定区域受到外部冲击,要素相对价格发生变化,等成本线由 WR_1 调

整为 WR_2 (可见此时区域受到的是正面冲击,区域生产呈扩张状态),在原有技术条件不变情况下,最优的投入组合为点 B ,产量扩张。但是, B 点不在固定生产要素线上,也就是说,最优要素组合超出了原有的区域范围,那么区域政策和区域经济活动的参与者应做何调整?

有两类调整途径。第一类调整情形:水平移动超级固定要素曲线至 B 点,此时在区域 B 的范围内,投入要素的组合成为最有组合,此种情形相当于调整了原有对区域的定义,即通常所说的、在更大的区域范围内配置资源或者调整行政区划以符合资源最优配置的条件。第二类调整情形是不移动超级固定曲线条件下的调整,也就是在原有区域范围内的政策调整,又可分为以下两种情况:第一种情况,企业在成本和信贷约束下,沿着等成本线向超级固定要素曲线由点 B 移动至点 C ,此时的要素配置是可行的,但在现有技术条件下不是最优的,此时,可以采用单一的鼓励技术创新的政策,使得技术水平发生改变,即由等产量线 I 调整到等产量线 II ,从而使区域内的各类要素(包括固定要素和可变要素)的配置达到最优。第二种情况,沿着等产量线由点 B 移动至点 D ,由于等产量线是凸集,点 D 一定在点 C 的右侧,在信贷约束下,点 D 的成本超过了支付能力,是不可行的,因此,需要在区域 A 组合实施信贷(金融)政策和技术创新政策。首先实施信贷(金融)政策,使得点 D 的要素投入组合成为可行的投入,然后实施鼓励技术创新政策。使得技术水平发生改变,即由等产量线 I 调整到等产量线 II ,从而使得点 D 城市在区域 A 的资源最优配置点,而且由于等产量线的凸集性质保证了点 D 一定在点 C 右方。因此,点 D 的福利是高于点 C 的,即第二种情况要优于第一种情况,首先实施扩张型政策,然后实施促进技术进步的政策组合要好于单一的扩张型政策或者创新型政策。在扩张型政策中,货币型和财政型政策存在差别,对于货币型政策而言,货币政策工具如利率、汇率在一国内部的区域是不能起到调节作用的,但特定区域指向型的金融信贷政策,则是区域政策工具的选项,作为缺乏货币调节机制的补充,财政政策发挥着更重要的作用,即“财政联邦主义”,通过税收和转移支付的机制,来调节区域间的发展。而改善区域内要素利用的创新型政策则极为多样,是一个专门的研究内容了。

四、结论及启示

1. 结论

通过上述讨论,可以得知:(1)区域是由多种要素及其相互作用而构成的,区域政策的范围需要根据要素可以较低成本流动的范围来确定;(2)自然地理因素及重要的自然地理分界线是影响要素尤其是劳动力要素流动成本(包括自然空间距离成本及心理适应成本)的重要因素,因此,自然地理界限也是确定区域政策作用范围的重要界线,需要对自然地理分界线的作用予以充分的重视;(3)“区域”自身被认为是一种“公共物品”,在这个“区域”内,有着一定时期内不能改变的固定因素以及特定的要素组合方式,很多的物品被以不同于其他“区域”的方式提供出来的,在此情形下,区域政策具有合理性,区域政策可调整区域内要素的组合方式及其附着的经济社会关系;(4)组合配套使用多种空间区域政策会比单一使用某种区域政策可以更多地改善区域的福利状况;(5)在使用多种区域政策时,区域政策的时序非常重要,当扩张型政策(如特定区域的信贷政策)和创新型政策组合使用时,先实施扩张型政策再使用创新型政策要优于相反的政策次序。

2. 启示

本文的研究有助于理解区域政策在政策体系中的地位和作用,坚持区域政策的必要性。我国政策体系的实践有一个演变过程,2021年12月召开的经济工作会议将区域政策作为国家政策体系的重要组成部分,提出区域政策要增强发展的平衡性协调性^⑨。本文的研究有助于理解全国统一大市场 and 区域政策间的关系。政策的普适性越强,作用范围越大,政策效应体现得就越充分,这也是推进全国统一大市场建设的缘由。通过强化统一的产权、市场准入和公平竞争等基础制度环境,破除地方保护和区域壁垒,降低要素流动成本,打造制度统一的要素和资源市场,可使得政策的适用范围更广。但是,即使已有完备统一的产权、市场准入和公平竞争等基础制度环境,要素流动和要素组合的成本客观存在,区域政策和全国统一大市场依然相容,需要有面向特定区域的政策,通过在特定范围的区域内实施有别于其他区域的政策,同时辅以区域间财富转移的措施,这就是通过实施区域政策,促进

区域市场一体化而逐步推行全国统一大市场的途径。本文的研究有助于选择政策作用的分界线,可重点关注的具体边界区域政策主要有:(1)主要流域的区域政策,主要流域都是跨省的,流域的发展需要国家级的区域政策来协调;(2)主要交通干线或综合性运输通道(高铁、水运等)的区域政策,新的运输方式,例如高铁正在改变区域间的联系,重塑区域间的分工,迫切需要国家级区域政策的指导;(3)重大地理分界线的区域政策,包括重要的人口分布、气候分界、地貌分界线等;(4)重要同质区域(或问题区)的区域政策,包括如贫困区、沙化区、采矿区、污染联动区等;(5)边境地区的区域政策,很多边境地区的经济实力较弱,需要出台特定空间指向的政策,促进边境地区发展。

注释

①中国的现实是区域很少按照某个要素的同质程度来划分,而主要是行政区划的、综合性的区域,使得贸易理论很难被应用到区域分析中。②例如在苏联时期巴朗斯基、萨乌斯金和阿努钦对地理学的统一性坚持,康斯坦定诺夫坚定认为经济地理学和经济地理要素是归属于社会科学(经济学)的,见《地理学思想史》的第11章。③参见G L 克拉克等:《牛津经济地理学手册》,商务印书馆,第112页,2010年。④参见G L 克拉克等:《牛津经济地理学手册》,商务印书馆,第23章,2010年。⑤诸如财政转移支付、特定区域指向的补贴和投资项目都可归入这类政策措施。⑥格莱泽(2012)认为,所有的经济政策都应该是针对人的,只有贫困人口,而没有贫困地区,政策应该帮助提高贫困人口的人力资本,而非在所谓贫困地区搞大而不当的公共工程。⑦列斐伏尔在其名著《空间的生产》前言中明确地表达了这个意思。⑧参见G L 克拉克等:《牛津经济地理学手册》,商务印书馆,第20章,2010年。⑨2014年我国提出“宏观政策要

稳、微观政策要活、社会政策要托底”,2015年我国提出“宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底”,增加了“产业政策”“改革政策”;此后,政策框架保持稳定,直到2021年,我国提出了“宏观政策、微观政策、结构政策、科技政策、改革开放政策、区域政策、社会政策”7个方面的政策组合。

参考文献

- [1] 克里斯塔勒.德国南部中心地原理[M].常正文,等译.北京:商务印书馆,2010.
- [2] Edgar M Hoover, Frank Giarratani. An Introduction to Regional Economics (3rd ed) [M]. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1984.
- [3] G L 克拉克,等.牛津经济地理学手册[M].北京:商务印书馆,2010.
- [4] 张可云.区域经济政策[M].北京:商务印书馆,2005.
- [5] 爱德华·格莱泽.城市的胜利[M].上海:上海社会科学院出版社,2012.
- [6] 詹姆斯·马丁.地理学思想史(增订本)[M].北京:商务印书馆,1989.
- [7] 崔功豪,王兴平.当代区域规划导论[M].南京:东南大学出版社,2005.
- [8] 简·雅各布斯.城市与国家财富[M].北京:中信出版社,1986.
- [9] 奥古斯特·勒施.经济空间秩序论[M].北京:商务印书馆,2013.
- [10] 陆铭,陈钊.大国治理,发展与平衡的空间政治经济学[M].上海:上海人民出版社,2021.
- [11] Xavier Sala-i-Martin, Jeffrey Sachs. Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States [R]. NBER Working Paper 3855, October 1991.
- [12] Mundell, R A. A Theory of Optimum Currency Area[J]. American Economic Review, 1961, 51(4).

Research on the Optimal Policy Region Selection Based on the Perspective of Factors Flow and Regional Coordination

Liu Yunzhong

Abstract: The scope of regional policy needs to be determined according to the scope of low-cost flow of factors. Important physical and geographical boundaries affect the flow cost of factors. It is necessary to pay attention to the role of physical and geographical boundaries on the policy area. “Region” is a kind of public goods with fixed factors that cannot be changed in a certain period of time. Many goods are provided in a way different from other “region”. At this time, regional policy is reasonable. The combination and supporting use of a variety of spatial regional policies can improve the regional welfare situation more than the single use of a certain regional policy. The timing of regional policies is very important. When the expansion policy and innovation policy are combined, the implementation of expansion policy first and then innovation policy is better than the opposite policy order.

Key Words: Policy Region; Factors Flow; Policy Protocol

(责任编辑:柳 阳)