

【区域经济研究综述】

“基于地”政策：概念解析与文献综述*

年猛 邢子怡

摘要：区域异质性作为“基于地”政策设计的逻辑起点，其空间分异特征直接决定了政策干预的排他性和精准度。作为区域经济理论的前沿和重要突破，“基于地”政策(Place Based Policies)的核心价值在于通过因地制宜的目标导向性政策支持，破解传统“均质化”政策工具的制度困境，激发地方内生增长潜力，实现地方繁荣。该政策具有以下四个特点：其一，目标导向的“地区繁荣”属性。其二，空间排他性的精确政策边界。其三，因地制宜的“地方感”。其四，工具组合的多元化。根据“基于地”政策的政策类别及受益对象差异，其作用路径可归纳为两条主线：其一，以提升企业生产力为导向的纯粹的“基于地”政策；其二，以促进劳动力就业与提高工资水平为导向的“基于地”的人口政策。前者通过提升企业生产力激发区域经济效率，后者则通过优化人力资本配置促进社会经济增长，二者协同作用，共同推动地区繁荣。在实践层面，此类政策涵盖基础设施建设、企业区设立、产业集群等多种政策工具，其作用机制在于改善企业外部运营环境并激活空间集聚效应，进而提升区域生产效率。在“基于地”政策评估方面，相较于传统的计量评估方法，量化空间模型代表当前前沿的研究范式。

关键词：“基于地”政策；地区繁荣；区域政策路径；区域协调可持续

中图分类号：F061.5 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-5766(2025)04-0136-14 **收稿日期：**2025-03-31

***基金项目：**中国社会科学院大学“研创计划”项目“‘基于地’政策与城乡融合发展研究”(2025—KYY—104)。

作者简介：年猛，男，中国社会科学院农村发展研究所城乡关系研究室主任，研究员，经济学博士；中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院研究员；中国社会科学院大学教授(北京 100732)。

邢子怡，女，中国社会科学院大学应用经济学院硕士生(北京 102488)。

一、引言

区域差异来自资源禀赋差异、集聚经济和转移成本，决定了区域比较优势和企业竞争优势，进而影响区域竞争力水平(Hoover E M, 1975; 魏后凯, 2004)。区域竞争力影响经济主体的区位选择，根据空间类分和空间选择原理^①，经济主体自发进行价值匹配，经由循环累积因果关系作用，区域经济发展易陷入“空间不均衡陷阱”中，长期的区域不平衡发展将引发政治分裂和社会动荡。那么如何缩小区域差异？新古典增长理论，认为人均收入的增长速度与其起始水平呈负相关关系，地区经济增长

具有趋同性趋势。而绝对趋同现象仅存在于最富裕或落后地区，且并不收敛，地区经济增长具有市场经济很难破除的俱乐部趋同效应(Sala-i-Martin X X, 1996; Ben-David D, 1998)。此时，需要政府制定区域政策，对目标地区提供帮扶，再经由市场和政府共同作用，实现“有条件趋同”，缩小区域发展差距。

区域政策从实施路径和实现目标来看，可以分为“基于地”政策和“基于人”政策。20世纪90年代以来，学者们从“零和博弈”、长期有效、成本过高和“生态谬误”(ecological fallacy)等角度对“基于地”政策作用提出疑问(年猛等, 2024)，“基于人”政策繁荣发展。但是，近年来这种情况发生转变，“基于

地”政策饱受关注。究其原因主要有三个：第一，区域经济差距扩大带来政治反弹，各国的许多民粹主义运动在“无关紧要的地方”或遭受大规模工业变革的衰落地区获得了最强有力的支持(Rodríguez-Pose A, 2018; Suedekum J, 2025; Autor et al., 2020)。第二，无视欠发达地区的发展潜力，可能导致发达地区出现无效边际现象(年猛, 2023)。第三，从各国实践来看，“基于人”政策并未实现缩小区域发展差距的目的。

本文基于过去学者对“基于地”政策的研究，梳理其定义、作用机制及其政策类型等，主要回答以下问题：什么是“基于地”政策？“基于地”政策如何实现地区经济增长？“基于地”政策有哪些类型？怎样评估“基于地”政策？

二、Place Based Policies的溯源和界定

国内学界对“Place Based Policies”的中文译法存在分歧，为此，本文希望通过“Place Based Policies”进行溯源，并归纳其概念和内涵。

(一)Place Based Policies的提出及其演变

Place Based Policies的理论思潮起源于20世纪中叶对传统区域发展范式的系统性反思。这一理论演进可追溯至罗斯福新政时期的早期实践，当时美国政府为应对区域经济失衡和城市衰败等社会问题，相继成立了田纳西河流域管理局(Tennessee Valley Authority, TVA)、公共工程管理局(Public Works Administration, PWA)和国家资源委员会(National Resources Board, NRB)等专门机构。这些政府主导的干预政策虽在一定程度上促进了落后地区的基础设施建设和产业发展，但其过度依

赖行政指令、忽视市场机制等制度性缺陷也逐渐显现。

随着第二次世界大战后经济格局的演变，美国在20世纪60年代面临新的区域发展挑战：一方面，制造业带出现结构性衰退局面；另一方面，“婴儿潮”一代人口集中进入劳动力市场导致就业市场供需失衡。在此背景下，Louis Winnick(1966)提出了“地区繁荣与人民富裕”之争的区域政策发展思潮(见图1)。他基于Borts和Stein(1964)的空间均衡理论，批判联邦政府的“猪肉桶政治”导致资源错配，认为“地区繁荣”政策本质是政治寻租行为，主张通过劳动力自由流动实现“人民富裕”而非固守地理维度的政策干预。这一观点在1980年代获得Edel(1980)等人的理论深化，其提出的“生态谬误”揭示了政策制定中将区域特征均质化的认知偏差，而总统委员会(PCNEA, 1980、1981)对联邦资金分配机制的批判则进一步强化了“迁移优先”的政策取向。

针对此范式，Gordon Clark(1983)开创性地构建了“社区完整性”(community integrity)理论体系支持“基于地”政策的实施，强调地方不仅是经济容器，更是社会关系载体，指出强制迁移政策实质上剥夺了居民的自主选择权。这一理论突破为区域政策注入了社会学维度，Roger Bolton(1992)继而提出“地方感”(sense of place)概念，将地方身份认同视为地区发展的无形资本，通过引入Ben Chinitz(1961、1966、1990)的创业精神理论，论证了地区繁荣政策对人力资本积累的正向外外部性。至此，区域政策争论从单纯的经济效率之争转向社会价值与经济理性的双重维度。

21世纪的理论发展呈现出计量分析与政策评

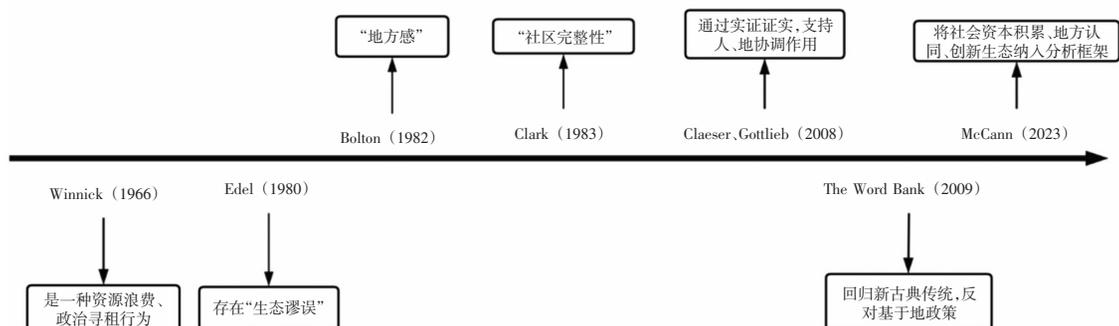


图1 Place Based Policies 演进

资料来源：作者根据现有资料整理。

估的精细化趋势。Glaeser和Gottlieb(2008)深化了Borts和Stein(1964)及Barro和Sala-i-Martin(1992、1995)的空间均衡模型,通过对赋权区政策效果进行实证研究,揭示了区域干预的成本收益悖论:虽然特定政策能产生就业创造效应,但人均10万美元的边际成本凸显效率困境。他们的研究为政策工具选择提供了微观基础,主张“基于人”“基于地”政策协同运用。这种折中主义在2009年世界银行的“空间盲目”政策框架中遭遇挑战,该框架试图回归新古典主义传统,但其对东德案例的误读以及忽视基础设施空间黏性的理论缺陷,遭到Duranton(2018)等学者的系统性质疑。

当前的理论前沿正致力于突破传统二元对立。McCann(2023)提出的新型“地区繁荣”政策框架,通过解构人、地政策二分法,构建了多尺度治理模型。该框架将社会资本积累、地方认同建构与创新生态系统培育纳入统一分析维度,强调政策设计的空间敏感性与过程导向性。这种理论演进既继承了Clark(1983)的社区价值论,又整合了Bolton(1992)的无形资本观,标志着区域政策理论从静态干预向动态能力建设的范式转型。

“基于地”政策的思潮起源于20世纪60年代的“地区繁荣与人民富裕”之争,经历了批评与支持的多重辩论,并在理论和实证评估中不断拓展和深化。从早期的“生态谬误”到“社区完整性”,再到“地方感”和空间平衡原理的引入,“基于地”政策在理论和实践上都经历了重要的发展。现代政策思潮则更加注重多层次治理和综合政策设计,强调在区域发展政策中兼顾个人经济福利与地方社区价值。

(二)Place Based Policies国内译法分歧与概念内涵

Place Based Policies作为区域经济学与政策研究的重要概念,其汉译表述长期以来存在分歧。早

期学者董笃笃(2012)将其直译为“以地理位置为基础的政策”,强调政策的空间目标属性;周玉龙与孙久文(2016)提出“基于地区的政策”,试图突出政策干预的区域性特征;丁嵩(2017)则使用“以地为主的政策”,以区别于以人为核心的福利政策。董雪兵等学者引入“地本政策”这一译法,认为“地本”可与“人本”形成对称,呼应英文术语中“Place Based”与“People Based”的逻辑对应关系(董雪兵等,2021;周思思等,2021)。也有学者译为区位导向性政策(孙伟增等,2018;佟孟华等,2022;刘修岩等,2023;郑菊花等,2023;苏红键,2024),空间干预政策(邓睦军等,2018)等。

尽管Place Based Policies的内涵在国内外学界尚未形成统一界定,并且其与区域政策(Regional Policy)、空间政策(Spatial Policy)存在概念交叉,但其内涵与实践逻辑存在显著区别(见表1)。本文通过对Louis Winnick(1966)、Bolton(1992)、世界银行(2009)、Barca(2012)及Neumark与Simpson(2015)等权威文献研究进行整合分析,提炼出其核心内涵的四大维度。

其一,目标导向的“地区繁荣”属性。该政策以特定地理单元(多为欠发达地区或具备发展潜力的绩效优势区)的可持续增长为核心目标,与People Based Policies形成互补。其二,空间排他性的精确政策边界。政策工具严格限定于预设地理范围,且干预成果(如基础设施或人力资本提升)具有空间锁定特征。这种限制具有双重排他性,即物理边界与制度约束。其三,因地制宜的“地方感”。政策制定深度融入地方性知识体系,涵盖自然禀赋、文化传统与制度路径依赖。其四,工具组合的多元化。政策工具箱涵盖企业区设立、产业集群培育、社区参与式发展等差异化手段,其共性在于通过就业岗位创造与工资水平提升实现“将工作带给地方”。

表1 “基于地”政策、区域政策与空间政策

	Place Based Policies	Regional Policy ^②	Spatial Policy ^③
干预目标	实现地区繁荣	平衡区域发展	空间规划合理
干预对象	地方	人、地方	空间结构
政策主导	中央、地方政府	中央政府主导	中央、地方政府
作用范围	精确	广泛	精确
政策边界	实施于特定区域		
最终目标	缩小区域发展差距,实现区域协调可持续发展		

资料来源:作者根据现有资料整理。

依据其内涵特征,我们认为现有一些文献对“Place Based Policies”的翻译存在语义偏差与理论窄化。例如,“区位导向性政策”等译法将“place”简化为“区位”(location),过度聚焦物理空间属性,忽视其内蕴的社会关系网络与情感价值维度,导致与原术语的“地方感”(sense of place)内涵脱节;“以地理位置为基础”等表述则陷入“空间决定论”陷阱,仅强调地理坐标的静态特征,弱化了政策设计中地方文化认同与制度路径依赖的动态交互。这些译法未能完整涵盖“place”作为社会建构空间的核心意涵,亦割裂了政策工具与地方主体性的内在关联,导致学术对话与实践应用的概念混淆。

近年来,年猛(2023)综合考量术语内涵与中文表达习惯后,提出“基于地”政策的译法,旨在通过语义重构实现术语精准性与理论兼容性的统一。首先,该译法以“基于”弱化价值排序,凸显政策的空间属性,既避免“地本”潜在的伦理对立^④,又保留“地方”作为干预对象的核心特征。其次,“基于地”有效整合了“place”的多维内涵——不仅涉及地理边界,更涵盖地方社会资本、文化认同与制度韧性,从而区别于“区位导向性政策”的物理空间偏向。最后,该译法在逻辑上与“基于人”政策(People Based Policies)形成对称,反映两类政策在目标与路径上的互补性,前者通过目标地区政策干预激活地方经济网络,后者依赖个体流动性实现福利优化。这种译法策略不仅契合国际学界对“地区繁荣—人民富裕”辩证关系的讨论框架,亦为中文语境下的政策实践提供了兼具理论严谨性与表达直观性的术语工具。基于以上考量,本文最终采用“基于地”政策的译法。

综上所述,本文认为“基于地”政策(Place Based Policies)就是以“地区”为施策对象,主要依靠政府力量,侧重于通过改善欠发达地区发展条件(如实施税收优惠、提高交通等基础设施水平),实现缩小区域差距的目的。根据政策是否关注区域内居民福利,“基于地”政策可进一步分为纯粹的“基于地”政策(Pure Place Based Policies)和“基于地”的人口政策(Place Based People Policies)两类(Ladd, 1994)。

纯粹的“基于地”政策(Pure Place Based Policies)重点是改善地理定义区域的物理和经济活力,而没有明确关注居住在那里的人,忽略居民生

活需求。纯粹的“基于地”政策实施路径主要有两种方法。其一是引进大公司。提供财政激励,以诱使大公司在这些地区投资,特别是那些大到足以使在这些地区投资所涉及的外部性内部化的公司。其二是向小公司发出信号。向许多较小的投资者发出信号,表明该地区即将增长。让投资者相信其他人也会同时在一个地区投资,可以缓解外部性问题。

“基于地”的人口政策(Place Based People Policies)重点关注弱势居民福利,旨在通过对目标区域实施援助措施来提升城市贫困区域居民经济福祉的策略。该策略的核心在于通过增强社区的经济活力和改善居民的生活条件,来帮助城市中的弱势群体。它强调社区在居民福祉中的重要作用,认为帮助人们应与加强其所在社区的经济和社会结构相结合,改善社区的信息网,促进网络效应形成,改善空间错配现象,关注贫困居民就业。

三、“基于地”政策促进地区繁荣的作用路径

“基于地”政策的核心逻辑在于通过地域特性的精准识别与资源适配,激活地方经济增长的内生动力。根据“基于地”政策类别和受益对象的差异,“基于地”政策的作用路径可归纳为两条主线,一是以提高企业生产力为导向的纯粹的“基于地”政策,二是以促进劳动力就业,提高劳动力工资水平为导向的“基于地”的人口政策。前者通过提高企业生产力驱动经济效率,后者通过优化人力资本配置促进社会经济增长,通过这两条路径的协同作用实现地区繁荣(见图2)。

(一)纯粹的“基于地”政策

1. 改善企业外部环境

第一,提供基础设施投资。“基于地”政策通过进行交通网络、能源供应与数字通信等公共品投资,重构区域经济活动的空间载体。良好的基础设施(如交通、通信、能源供应等)能够优化空间可达性、降低交易成本,对经济增长具有显著且持久的影响(J E Sturm, 1998; A M Pereira, 2001; Kodongo O et al., 2016)。交通基础设施(如高速公路、港口)的完善直接降低企业物流成本与市场接入壁垒,促进生产要素跨区域流动(张学良, 2012; 刘生龙等, 2011);能源与数字基建(如网络建设、智慧园区)则

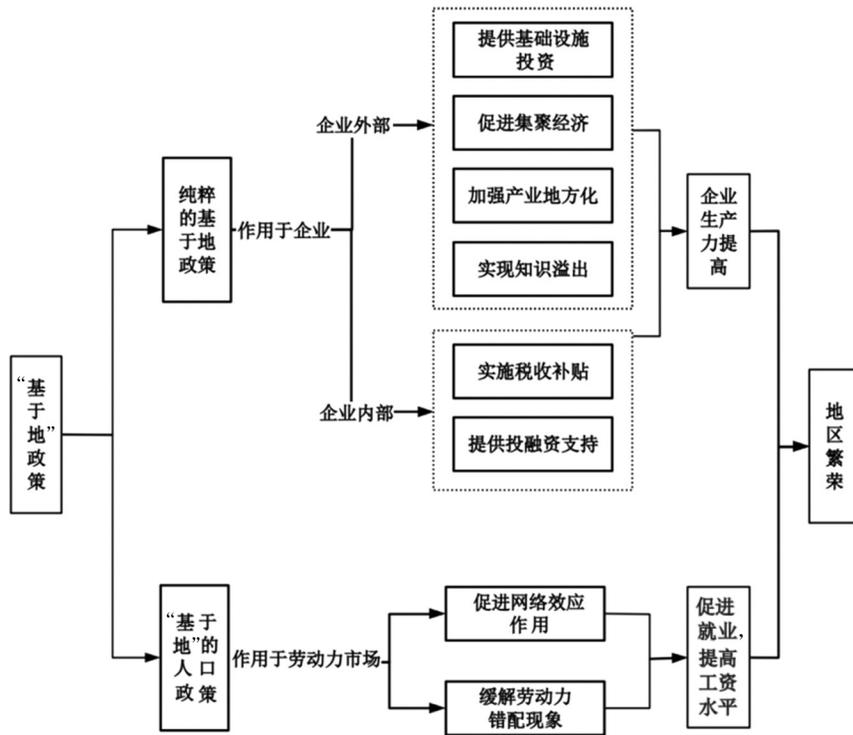


图2 “基于地”政策作用路径

资料来源:作者根据现有资料整理。

通过提升生产效率和供应链协同能力,推动技术密集型产业集聚(任保平等,2022;董旭等,2024)。此外,交通、能源、数字等基础设施建设还通过促进集聚对企业生产率产生积极的间接影响(Wan G et al.,2017)。

第二,促进集聚经济。“基于地”政策通过促进集聚经济作用,显著改善企业外部环境,产生正外部性,提高企业生产力。Duranton G和Puga D(2004)将集聚经济的核心机制概括为“共享、匹配和学习”。首先,企业在地理空间上的集中能够共享不可分割的基础设施、促进中间投入专业化及服务多样化,降低个体运营成本并提升资源利用效率。其次,密集的劳动力市场通过扩大供需匹配范围,缩短信息搜寻时间,提高岗位与技能适配度,同时缓解专用性投资引发的套牢问题,增强市场韧性(Moretti E,2010)。此外,集聚效应的正外部性促使低密度均衡向高密度均衡跃迁,政策可通过补贴或税收优惠引导企业选址,使私人收益与社会收益趋近(Kline P,2010)。地方政府精准评估区域集聚弹性并制定差异化激励政策,可优化资源配置,即便是在零和博弈竞争下,政策竞争仍可通过调节外部性水平实现整体福利提升(Glaeser et al.,2008)。由此,“基于地”政策不仅强化了本地产业集群的专

业化优势,还通过乘数效应带动就业增长、技术创新与地区经济繁荣,形成“集聚—效率提升—规模扩张—强化集聚”的良性循环。

第三,加强产业地方化。“基于地”政策通过强化产业地方化程度,优化企业发展的外部环境,进而提升企业经济效能。在产业地方化框架下,同一或关联产业的企业与机构形成空间集聚,促进隐性知识在密集的劳动力市场与供应链网络中加速扩散,地理邻近的产业主体更易实现技术协同与经验共享,从而降低企业创新成本(Barik A et al.,2003;Matouschek N et al.,2005)。产业地方化的外部性效应通过乘数作用放大,促使企业生产力提升。从地区发展视角看,产业地方化不仅通过规模经济增强地区产业竞争力,更能依托产业链的自我强化机制,吸引上下游企业持续入驻,形成“投入—产出”关系的空间锁定效应。这种良性循环最终将转化为就业岗位增加、税收规模扩张与基础设施升级,驱动地方经济走向可持续繁荣。但是由于“最优集群规模”(Optimal Cluster Size)难以确定,因此政策设计需精准识别产业特性与地方承载力,避免因产业过度集聚引发资源错配与负外部性风险(Neumark et al.,2015)。

第四,实现知识溢出。知识外部性的存在经常

被认为是行业聚集的主要原因之一(Marshall, 1920; Walker et al., 1989; Saxenian A L et al., 1994)。对于人力资本较高的地区,实施“基于地”政策,如政府筹资设立区域性研发中心、高等教育中心、科技园等,通过知识共享及高速的创新接纳能力,能够增加人力资本水平,提高企业生产力。Moretti(2012)认为高科技部门通过知识溢出、产业链带动和社会资本积累,能够增强地区经济活力和吸引力。由于高技能工人密度和生产率存在非线性关系,所以高技能工人的迁移能够使目标地区的生产率增加超过迁出地区的生产率下降,促使整体福利水平得到改善(Bound J et al., 2004; Glaeser et al., 2008)。

2.改善企业内部环境

第一,实施税收补贴。税收优惠与定向补贴作为“基于地”政策的核心工具,通过直接调节企业成本结构激发市场活力。对特定企业区等标的区域实施税收减免及补贴政策,能过提高企业自由现金流,减少创新不确定性和外溢性效果,激励创新投资(Manso C, 2011; Guceri I, 2018)。减免企业所得税、增值税返还等政策可显著增加企业留存利润,为技术升级与产能扩张提供资金支持;针对研发投入的加计扣除或创新补贴则通过风险分担机制,降低企业创新活动的边际成本(徐伟民, 2008)。

第二,提供投融资支持。政府实施投融资支持政策,能够缓解融资约束,催化资本集聚(Zarutskie R, 2006)。投融资支持效应通过政府引导基金、信贷担保与风险补偿机制,破解中小企业融资困境(田霖, 2013)。政府设立地方发展基金可撬动社会资本参与重点产业投资,形成“财政资金—金融资本—产业资本”的协同放大效应;差异化信贷政策(如低息贷款、延长还款周期)则通过降低融资成本,缓解企业的流动性压力。

(二)“基于地”的人口政策

第一,促进网络效应作用。“基于地”的人口政策通过帮扶贫困居民,强化劳动市场的网络效应,显著改善地方劳动力市场环境,推动地区经济繁荣。居民间的社会网络具有空间属性,邻近社区的信息共享或族群内部资源传递,可高效促进就业机会与劳动力信息流通,降低求职者搜寻成本(Montgomery, 1991)。在失业率高、少数族裔聚集或犯罪率突出的地区,此类网络效应与政策干预形

成协同作用,针对性就业补贴和转移支付不仅直接提升个体就业率,还能通过社会网络扩散就业信息,形成“就业带动就业”的乘数效应,从而缓解劳动市场的信息不对称与技能分层(Bayer P et al., 2008; Hellerstein J K et al., 2011)。与此同时,“基于地”的人口政策通过提升就业密度,从而减少犯罪溢出效应,并通过税收再分配优化公共服务供给状况(Crane R et al., 2008),而网络效应创造的“信息公共品”(Information Public Good)可吸引企业与劳动力集聚,改善劳动力市场生态,最终提高工资水平与居民生活质量。

第二,缓解劳动力空间错配现象。在空间错配视角下,劳动力市场与居住空间相失衡,造成就业岗位空缺与失业并存的局面(Gobillon L et al., 2007; Dujardin et al., 2008)。以美国城市中心的贫困少数族裔为例,产业结构调整导致就业机会外迁,叠加住房市场歧视与居住隔离,迫使该群体滞留于低机会区域。其实际工资扣除通勤成本后甚至低于保留工资,从而抑制就业意愿(Ihlanfeldt et al., 1998)。低技能工人面临通勤成本占收入比例过高、雇主向低机会区域迁移的意愿不足以及就业信息获取渠道受限等障碍,这些结构性因素叠加,进一步加剧了劳动力市场的空间错配与整体失灵(Gobillon L et al., 2007; Ihlanfeldt et al., 1998)。“基于地”的人口政策通过系统性干预空间资源配置,可有效缓解这一困境。首先,优化区域产业布局与住房供给,减少就业机会与居住地的地理错位,降低劳动者通勤成本。其次,消除住房市场歧视与信息不对称,打破外生性居住隔离,促进劳动力自由流动。最后,针对弱势群体集聚区提供就业培训并吸引企业入驻,提升本地就业吸纳能力。“基于地”的人口政策实施后,劳动力市场效率得以改善,低技能工人工资水平随就业机会增加而提高,区域经济活力通过人力资本优化配置被激活。

四、“基于地”政策类型

“基于地”政策类型丰富,且通常以“一揽子”政策出现,针对萧条、落后和膨胀地区的特定问题,“基于地”政策的作用路径和适配类型有差异。政策性改革试验区是中国特有的政策类型。

(一)“基于地”政策主要类型

从当前各国的实践来看,“基于地”政策主要有企业区、大学城、产业集群促进、专项拨款和基础设施投资五种政策工具,分别适用于不同区域类型。

1.企业区政策

企业区政策是政府通过税收抵免、财政补贴和管制放松等措施,激励企业在经济衰败或贫困地区投资的政策工具。其核心目标是通过创造就业机会,提升区域经济活力,改善目标地区的贫困与失业问题,主要针对贫困率高、失业率突出的特定地理区域(如普查区或自治市),企业入驻后需雇佣本地居民或满足特定就业目标。例如,美国企业区(ENTZ)、联邦赋权区(EMPZ)和联邦企业社区(ENTC)等为符合条件的普查区提供补贴与工资税收抵免(Ham J C et al., 2011);法国城市自由区(ZFUs)通过减免企业税负吸引投资(Givord et al., 2013);英国1980年的企业区项目通过规划管制放松促进工业用地复兴(Jones C, 2006)。

2.大学城政策

大学城政策通过新建或扩建高等教育机构,利用知识溢出效应提升区域人力资本与创新能力,进而吸引高科技企业形成集群。其目标是将大学作为区域经济发展的核心驱动力。研究型创业型大学为充满活力的工业集群提供了基础,重点影响高科技产业、研究型企业和本地劳动力市场,实现区域经济螺旋式增长(Leiponen A, 2005)。华盛顿特区地区生命科学集群的出现是联邦政府和美国国立卫生研究院资金支持的产物,该地区的许多大学为提升当地劳动力市场的技能深度和质量以及都会区的技术能力做出了贡献(Hershberg E et al., 2007)。

3.产业集群促进政策

产业集群促进政策通过补贴合作研发、优化基础设施和构建产业网络,强化企业间协同效应,旨在利用集聚经济提升生产率和竞争力。产业集群促进政策覆盖企业、公共研究机构及配套服务等,聚焦特定产业(如高科技、制造业)的企业集群。例如,日本经济产业省(METI)于2001年启动了“产业集群项目(ICP)”(Nishimura J et al., 2011)。德国巴伐利亚州“高科技攻势(High—Tech Offensive)”项目,资助生命科学、信息技术等领域,建设科技园区并促进产学合作(Falck O et al., 2010);德国联邦教育与研究部(BMBF)启动“前沿集群竞赛

(Spitzencluster—Wettbewerb)”投资价值12亿欧元的公共和私人资金,弥合科学与商业之间的差距,以促进经济增长、创新和就业(BMBF, 2014a)。法国“地方生产系统(LPS)”通过小额补贴推动落后地区企业协作(Martin et al., 2011)。

4.专项拨款政策

专项拨款政策通过直接补贴企业投资或就业创造,吸引资本流向目标地区,核心目标为稳定就业、刺激经济增长并减少区域失衡。主要针对落后地区的制造业企业与新投资项目,补贴常与就业目标绑定。例如,英国“区域选择性援助(RSA)”为合格地区企业提供投资补贴(Devereux et al., 2007);意大利“488法令(Law 488)”要求企业承诺就业增长,否则需返还补贴(Bronzini and deBlasio, 2006)。美国则实施了“吸引大型工厂的区位补贴政策(Location subsidies for large plant entry)”(Greenstone et al., 2010)。

5.基础设施投资政策

基础设施投资政策通过建设交通、能源与通信网络,降低企业运营成本并改善区域可达性,目标是通过“大推进(Big Push)”实现经济现代化与长期增长,覆盖广泛地理区域,重点支持交通枢纽、能源基地及贫困地区的公共设施。例如,美国田纳西河流域管理局(TVA)于1933年启动水电与路网建设等大规模公共设施投资,推动区域工业化(Kline and Moretti, 2014);20世纪60年代至70年代初,美国政府通过设立阿巴拉契亚地区委员会(ARC)和美国设立经济发展局(EDA)两大机构,制定阿巴拉契亚地区开发计划(ARDP)、整体经济发展计划(OEDP)等一系列政策,促进落后地区发展、缩小区域之间的发展差距(Isserman A et al., 1995; Pressman J L et al., 1984);欧盟主要政策工具是欧盟结构基金,包括欧盟区域发展基金(ERDF)和欧盟社会基金(ESF),为落后地区提供基础设施、交通运输及培训项目拨款(Becker et al., 2012)。

区域政策调控需因地制宜,现行框架主要将目标区域划分为三大类型:萧条地区、落后地区、膨胀地区。各类型区域的界定标准与空间分布特征详见表2。

(二)中国“基于地”政策类型梳理

中国虽未直接采用欧美等国家“企业区”(Enterprise Zones)的官方政策命名,但通过多元化

表2 区域类型与“基于地”政策适用类型

区域类型	“基于地”政策目标	问题	作用路径	“基于地”政策类型
萧条地区	保持适度集聚	产业结构转型困难	创新,吸引投融资	企业区、大学城、专项拨款
		公共资源萎缩	基础设施更新	基础设施投资
落后地区	积极促进集聚	农业、资源依赖,工业化滞后	吸引投融资,构建地方特色产业	企业区、产业集群、专项拨款
		基础设施短缺	提供基础设施	基础设施投资
		青壮年外流,人力资本不足	提供就业和知识培训	企业区、专项拨款、大学城
膨胀地区	保持适度扩散	服务业、资本密集型产业过度集中	建立新增长极,疏散非核心功能	企业区、专项拨款
		基础设施供给不足	提供基础设施	基础设施投资

资料来源:作者根据现有资料整理。

的区域性经济政策工具构建了具有中国特色的“基于地”政策体系(见表3)。这些政策在税收优惠、土地支持、产业扶持等方面呈现出差异化政策组合,其核心功能与“企业区”促进投资、就业和区域发展的政策目标一致。

政策性改革试验区作为中国特色的制度创新载体,其本质特征在于“政策试验—经验推广”的国家治理范式。相较于传统企业区模式,这类试验区更强调在国家战略层面开展系统性制度创新,其核

心功能在于通过局部政策试点突破既有体制框架,形成可复制推广的改革经验。这种“先行先试”机制既保持了中央政策的统一性,又为地方制度创新提供了弹性空间。

五、“基于地”政策评估标准与方法

“基于地”政策的评估主要从公平和效率双重标准五个维度展开,实证评估方法类型多样,除传

表3 “基于地”政策类型

政策类型	政策方向	例子
企业区政策	经济技术开发区	天津经济技术开发区;苏州工业园区
	高新技术产业开发区	北京中关村科技园;深圳高新区
	自由贸易试验区	上海自贸试验区;海南自由贸易港
	综合保税区、保税物流园区	重庆西永综合保税区;郑州新郑综合保税区
	特殊功能产业园区	贵州大数据综合试验区;江苏常州新能源产业园
	国家级新区与城市新区	雄安新区;上海浦东新区
政策性改革试验区	要素市场化改革试验区	深圳中国特色社会主义先行示范区;浙江共同富裕示范区
	社会治理创新试验区	北京“街乡吹哨、部门报到”改革试点
	绿色低碳政策试验区	福建国家生态文明试验区;粤港澳大湾区绿色金融试验区
	科技政策创新试验区	合肥综合性国家科学中心;粤港澳大湾区国际科创中心
	体制机制改革试验区	国家城乡融合发展试验区
大学城政策	国家级	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》
	地方级	《广州大学城提升计划工作方案》;郑州龙子湖大学城建设
产业集群促进政策	先进制造业	深圳—东莞电子信息集群;无锡物联网集群;上海张江生物医药集群
	中小企业	浙江义乌小商品;福建晋江鞋服;山东寿光蔬菜产业
	资源型产业集群转型	山西太原促进煤炭资源延伸煤化工产业链政策;内蒙古鄂尔多斯促进发展新能源装备制造政策
专项拨款政策	科技创新类	“核高基”专项;新一代宽带无线移动通信等
	产业升级类	智能制造专项;首台(套)重大技术装备保险补偿;国家集成电路产业投资基金
	民生保障类	“双一流”高校建设专项
	绿色低碳转型类	长江经济带生态修复专项
基础设施投资政策	交通、信息建设	川藏铁路建设专项拨款;城市轨道交通;5G基站建设补贴
	水利、电力建设	南水北调工程;葛洲坝水电站

资料来源:作者根据现有资料整理。

统的计量经济模型和结构模型外,量化空间模型是当前“基于地”政策评估领域较前沿的方法。

(一)“基于地”政策评估标准

根据现有学者的研究,针对“基于地”政策是否有效可以归纳为以下五大核心维度:第一,在政策目标层面,需要审视“基于地”政策的实施是否通过集聚外部性或解决市场失灵为目标区域带来长期利益;第二,在要素配置维度,需考察针对特定地区的政策是否会扭曲资本和劳动的流动性,阻止企业或个人流动到其他生产率更高的区位,从而造成效率损失;第三,在成本转嫁方面,应评估政策实施是否存在空间负外部性,给其他地区带来引致成本;第四,在全局均衡视角,需要论证“基于地”政策对目标区域的干预是否影响全国层面总体利益;第五,在社会公平层面,必须关注政策引致的空间重构对居民产生的结构性影响,包括居住成本、就业机会和社会网络等方面的冲击。

根据上述五个维度,政策评估框架应构建双重评价体系:公平维度着重考察区域差距收敛效应,衡量政策是否缩小区域差距,有效促进区域协调发展格局的形成;效率维度则需进行多维度验证,既要评估是否实现目标区域经济可持续增长,也要测算政策引致的空间负外部性及其跨区域福利转移效应。从显性成本角度评估,要考虑非政策作用区域的负溢出效果,从隐性成本角度评估,需要考虑自有资源的潜在收益。

(二)“基于地”政策实证评估

政策评估的科学方法核心在于构建反事实参照组,需满足双重条件。一是实验组未受政策干预时与参照组结果一致,具有反事实可替代性;二是确保实验组干预效应不外溢至参照组确保独立性,否则将导致政策效应估计偏误(范子英,2018)。学术界对“基于地”政策评估主要使用以下方法。

1.通用计量经济模型

与其他经济政策评估使用的计量经济模型一样,双重差分法(DID)、倾向匹配法(PSM)、断点回归法(RD)、合成控制法(SCM)、工具变量法(IV)也是“基于地”政策评估经常使用的方法。

Kline et al.(2014)使用双重差分法和空间均衡模型评估美国田纳西河谷管理局(TVA)的区域发展政策,实证结果表明,TVA通过基础设施投资显著提升了本地制造业就业的长期增长,但农业就业

增长随补贴终止而逆转;全国层面,TVA的直接生产力效应使制造业效率提高0.3%,而集聚经济效应因区域间抵消未产生净收益。Busso et al.(2013)使用DID方法研究了美国的“企业区”(Enterprise Zones)政策,分析了该政策对就业和工资的影响,探讨这些地区的税收减免和经济激励是否真正改善了当地的经济状况。

Braga A A et al.(2011)采用准实验设计结合倾向评分匹配与增长曲线回归方法,评估了波士顿警局的热点区域治安项目警务干预政策,结果显示,该政策显著减少了暴力犯罪。Givord P et al.(2013)用行政数据与倾向评分匹配方法评估了法兰西城市区(Zones Franches Urbaines)税收豁免政策,结果表明,该政策显著促进了企业创办和就业,但同时对邻近地区产生了负面溢出效应。Cerqua A et al.(2017)使用PSM—DID评估意大利的资本补贴政策,结果发现,该政策对投资、营业额和就业有积极影响,但对全要素生产率(TFP)增长有负面影响,并且对未补贴企业的就业产生了显著的负向溢出效应。

Fabra N et al.(2021)利用断点回归设计分析了西班牙电力市场改革政策对不同区域电价和收入不平等的影响。Brollo et al.(2012)使用断点回归法研究了巴西联邦政府向地方政府的财政转移支付,通过分析选举中非常接近的胜负差异,评估了财政转移如何影响地方经济发展和政治行为。

Scavette A(2023)利用合成控制法评估了新泽西州企业区政策对当地就业的影响,结果显示,企业区政策对当地工资就业增长没有产生统计上显著的正面影响。Ando M(2015)采用合成控制法研究了日本核电设施建设对地方经济的影响。该研究选取设有核电设施的地区作为处理组,通过构造与之在处理前经济特征相匹配的“合成控制区”,比较两者在政策实施后的GDP和就业水平。结果表明,核电设施建设对当地经济产生了适度的正向推动作用。Castillo V et al.(2017)采用合成控制法(SCM)分析了阿根廷萨尔塔省实施的旅游业发展政策(TDP)对就业的长期影响,结果表明,产业集群政策显著提升了目标区域的就业水平。

Moretti E(2010)基于1980—2000年美国人口普查数据,利用城市产业结构和全国产业就业变化的外生冲击构建工具变量,评估地方经济开发政策

中通过吸引制造业企业创造就业的效应。Neumark D et al.(2010)使用国会议员的政治影响力作为工具变量,利用了国会议员的“政治资本”(political capital),即国会议员在推动企业园区计划实施方面的影响力,评估这种政治影响力与企业园区计划的实施相关性。

2. 结构模型与量化空间模型

结构模型是基于经济理论构建的数学框架,通过参数化变量间的结构性关系来模拟政策效应,常见类型包括动态随机一般均衡(DSGE)、离散选择模型、供需模型及生产函数模型等,适用于需明确机制分析和长期预测的政策评估。Duranton G(2012)构建了城市增长与交通基础设施之间关系的结构模型,利用美国城市的数据,评估道路投资对城市发展的影响。Donaldson D et al.(2016)提出“市场准入”方法,结合结构估计和工具变量法,量化了19世纪美国铁路的经济影响。研究发现,铁路扩张使农业土地价值对市场准入的弹性达1.1;反事实分析显示,若1890年移除铁路,农业土地价值将下降63.5%,而替代交通方案仅能弥补13%~20%的损失。

在结构模型中纳入空间因素形成的量化空间模型是目前评估与模拟“基于地”政策的前沿方法。量化空间模型是一种融合“大模型”与“大数据”的结构化分析框架,通过引力方程(如贸易流、迁移流、通勤流建模)和空间一般均衡方程,系统刻画经济活动在多地区网络中的复杂联系,并借助反事实模拟定量评估政策或外生冲击的影响(朱希伟等,2022)。其核心优势在于:第一,异形同构性,即不同模型在理论框架上保持内在统一性,可灵活扩展至国家、区域、城市等多尺度分析;第二,空间一般均衡视角,突破传统局部均衡局限,精准捕捉外生冲击的直接效应(如基建对本地市场的影响)和网络效应(如区域间关联的级联作用);第三,反事实模拟能力,既可量化政策总体效应,也能揭示差别效应。量化空间模型作用于“基于地”政策评估的典型应用例如,Allen T et al.(2014)量化交通基建的福利收益,结果表明,美国高速公路建设使得全国福利水平提高1.1~1.4个百分点,净收益显著为正。Fan et al.(2018)通过构建多区域均衡模型验证,电子商务通过消除市场准入成本和削弱贸易距离效应,对中国居民实际收入平均提升1.6%,并显著缩小区域消费差距,

最小城市福利增益比最大城市高81%,未来线上消费占比增至24%时,增益将达4.9%。Xu Y et al.(2021)通过构建一个两国多区域的量化空间模型分析中国省级数据发现,国内交通改善使内陆地区通过沿海港口参与国际贸易的福利提升16%,且距离港口越远地区收益增幅越大,同时缓解了关税自由化带来的区域不平等。

六、结论与启示

通过对现有文献的梳理,本文对“基于地”政策的内涵、作用机制和类型等进行了总结与评议,主要结论如下:第一,“基于地”政策就是以“地区”为施策对象,主要依靠政府力量,侧重于通过改善欠发达地区发展条件,实现缩小区域差距的目的。其内涵包括四个维度,即目标导向的“地方繁荣”属性、空间排他性的精确政策边界、因地制宜的“地方感”、工具组合的多元适配性;第二,“基于地”政策按照实施对象分为纯粹的“基于地”政策和“基于地”的人口政策,前者作用于企业,通过基础设施投资、集聚经济等效应提高企业生产力,实现地方繁荣。后者作用于劳动力市场,通过缓解劳动力市场错配现象和促进网络效应作用促进就业,提高工资水平,实现地方繁荣;第三,“基于地”政策类型有企业区、大学城、产业集群促进、专项拨款、基础设施投资、政策性改革试验区等,其中政策性改革试验区为中国特有;第四,“基于地”政策评估应从公平、效率两个主要维度出发,评估方法应充分考虑到“基于地”政策的空间属性。

基于文献的综述研究,本文对中国实施“基于地”政策具有一定的启示:一方面,统筹公平与效率,避免零和博弈。在制定“基于地”政策时,要注重社会资本的积累和“地方感”的培养,增强社区的凝聚力和居民的归属感,让更多的优质劳动力本地就业,带动地区发展。在政策设计中避免政策受益者的机会主义和寻租的委托代理问题,确保政策的公正性和有效性。零和博弈意味着一方的收益必然建立在另一方的损失之上。政府需要综合考虑不同区域的资源禀赋、产业结构和发展潜力,通过协调联动,实现资源优化配置,避免局部利益的过度争夺,形成区域内的良性互动,最终推动整个区域的可持续经济社会发展。另一方面,因地制宜,

细分政策作用区域。“基于地”政策应该从当地现有的能力、比较优势和各自地区的专业化角度出发,对生产率集聚弹性较高地区、人力资本密集地区、产业地方化和存在空间错配的地区实施政策支持。避免一刀切的政策,注重地区异质性,细分不同区域特点,以避免资源浪费。

注释

①张可云,何大柱:《空间类分与空间选择:集聚理论的新前沿》,《经济学家》2020年第4期,第34—47页。空间类分指导异质性主体通过自身天赋水平和城市规模的互补性进行区位选择;空间选择指优胜劣汰原则下,较大规模城市通过激烈的市场竞争将天赋较低的主体淘汰,留下最有天赋的主体。②参考张可云:《区域经济政策》,商务印书馆,2005年版。③参考 World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, World Bank: Washington D C, 2009。④“地本政策”虽在形式上贴近原文,但“地本”在中文语境中易被误读为“以地为本”,与“以人为本”形成价值对立,可能引发政策伦理争议。

参考文献

[1] HOOVER E M. An introduction to regional economics [M]. New York: Knopf, 1975.

[2] SALA-I-MARTIN X X. The classical approach to convergence analysis[J]. The economic journal, 1996, 106 (437): 1019—1036.

[3] BEN-DAVID D. Convergence clubs and subsistence economies[J]. Journal of development economics, 1998, 55(1): 155—171.

[4] RODRÍGUEZ-POSE A. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it) [J]. Cambridge journal of regions, economy and society, 2018, 11 (1) : 189—209.

[5] SUEDEKUM J. Place-based policies - How to do them and why [J]. Global challenges & regional science, 2025 (1): 100003.

[6] AUTOR D, DORN D, KATZ L F, et al. The fall of the labor share and the rise of superstar firms [J]. The quarterly journal of economics, 2020, 135(2): 645—709.

[7] WINNICK L. Place prosperity vs people prosperity: welfare considerations in the geographic redistribution of economic activity [R]. Essays in urban land economics, 1966: 273—283.

[8] BORTS G H, STEIN J L. Economic Growth in a Free Market [M]. New York: Columbia University Press, 1964.

[9] EDEL M. People versus places in urban impact analysis [J]. The urban impacts of federal policies, 1980: 175—191.

[10] PCNEA. Urban America in the eighties: report of president's commission for a national agenda for the eighties [Z]. US government printing office, Washington D C, 1980.

[11] PCNEA. A national agenda for the Eighties: report of president's commission for a national agenda for the Eighties [Z]. Mentor, New York, 1981.

[12] CLARK G L. Interregional migration national policy and social justice [M]. Totowa, New Jersey: Rowman and Allanheld, 1983.

[13] BOLTON R. “Place prosperity vs people prosperity” revisited: an old issue with a new angle [J]. Urban studies, 1992, 29(2): 185—203.

[14] CHINITZ B. Contrasts in agglomeration: New York and Pittsburgh [J]. American Economic Review, Supplement, 1961, 51: 279—289.

[15] CHINITZ B. Appropriate goals for urban policy [J]. Urban studies, 1966, 3, 1—7.

[16] CHINITZ B. Growth management: good for the town, bad for the nation? [J]. Journal of the American planning association, 1990, 56: 3—8.

[17] GLAESER E L, GOTTLIEB J D. The economics of place-making policies [R]. National Bureau of economic research, 2008.

[18] BARRO R J, SALA-I-MARTIN X. Convergence [J]. Journal of political economy, 1992, 100: 223—251.

[19] BARRO R J, SALA-I-MARTIN X. Economic Growth [M]. New York: McGraw-Hill, 1995.

[20] WORLD BANK. World development report 2009: Reshaping economic geography [R]. World Bank: Washington D C, 2009.

[21] DURANTON G. Comment on Benjamin Austin, Edward Glaeser, and Lawrence Summers, “Jobs for the heartland: place-based policies in 21st-century America” [R]. Brookings papers on economic activity, 2018: 233—240.

[22] MCCANN P. “How have place-based policies evolved to date and what are they for now” Background paper for the OECD-EC High-Level Expert Workshop Series on “Place-Based Policies for the Future” [R]. Workshop, 2023, 1: 14.

[23] NEUMARK D, SIMPSON H. Place-based policies [M]// Handbook of regional and urban economics. Amsterdam, Netherland: Elsevier, 2015, 5: 1197—1287.

[24] J E STURM. Public capital expenditure in OECD countries [M]. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1998.

[25] A M PEREIRA. On the effects of public investment on private investment: What crowds in what? [J]. Public

- finance review, 2001, 29(1): 3—25.
- [26] KODONGO O, OJAH K. Does infrastructure really explain economic growth in Sub-Saharan Africa? [J]. Review of development finance, 2016, 6(2): 105—125.
- [27] WAN G, ZHANG Y. The direct and indirect effects of infrastructure on firm productivity: Evidence from manufacturing in the People's Republic of China [R]. ADBI working paper, 2017.
- [28] DURANTON G, PUGA D. Micro-foundations of urban agglomeration economies [M]. Handbook of regional and urban economics. Amsterdam, Netherland: Elsevier, 2004, 4: 2063—2117.
- [29] MORETTI E. Local labor markets [R]. National Bureau of economic research, 2010.
- [30] KLINE P. Place based policies, heterogeneity, and agglomeration [J]. American economic review, 2010, 100(2): 383—387.
- [31] BARIK A, PRIYADARSINI K I, MOHAN H. Photophysical studies on binding of curcumin to bovine serum albumin [J]. Photochemistry and photobiology, 2003, 77(6): 597—603.
- [32] MATOUSCHEK N, ROBERT—NICOUD F. The role of human capital investments in the location decision of firms [J]. Regional science and urban economics, 2005, 35(5): 570—583.
- [33] MARSHALL A. Industrial organization, continued. The concentration of specialized industries in particular localities [M]//Principles of economics. London: Palgrave Macmillan UK, 1920: 222—231.
- [34] WALKER R, STORPER M. The capitalist imperative: territory, technology and industrial growth [M]. Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- [35] SAXENIAN A L, GOLDSTEIN K. The software industry in Northern Alameda county: Development patterns and prospects [J]. UC Berkeley: IURD: Working Paper, 1994 (613): 1—17.
- [36] MORETTI E. The new geography of jobs [M]. New York: Houghton mifflin harcourt, 2012.
- [37] BOUND J, GROEN J, KEZDI G, et al. Trade in university training: cross—state variation in the production and stock of college—educated labor [J]. Journal of econometrics, 2004, 121(1—2): 143—173.
- [38] MANSO C. Motivating innovation [J]. Journal of finance, 2011, 66(5): 1823—1860.
- [39] GUCERI I. Will the real R&D employees please stand up? Effects of tax breaks on firm—level outcomes [J]. International tax and public finance, 2018, 25(1): 1—63.
- [40] ZARUTSKIE R. Evidence on the effects of bank competition on firm borrowing and investment [J]. Journal of financial economics, 2006, 81(3): 503—537.
- [41] MONTGOMERY J D. Social networks and labor—market outcomes: Toward an economic analysis [J]. The American economic review, 1991, 81(5): 1408—1418.
- [42] BAYER P, ROSS S L, TOPA G. Place of work and place of residence: Informal hiring networks and labor market outcomes [J]. Journal of political economy, 2008, 116(6): 1150—1196.
- [43] HELLERSTEIN J K, MCINERNEY M, NEUMARK D. Neighbors and coworkers: The importance of residential labor market networks [J]. Journal of labor economics, 2011, 29(4): 659—695.
- [44] CRANE R, MANVILLE M. People or place? Revisiting the who versus the where of urban development [J]. Land Lines, 2008, 20(3): 2—7.
- [45] GOBILLON L, SELOD H, ZENOU Y. The mechanisms of spatial mismatch [J]. Urban studies, 2007, 44 (12) : 2401—2427.
- [46] DUJARDIN C, SELOD H, THOMAS I. Residential segregation and unemployment: the case of Brussels [J]. Urban Studies, 2008, 45(1): 89—113.
- [47] IHLANFELDT K R, SJOQUIST D L. The spatial mismatch hypothesis: A review of recent studies and their implications for welfare reform [J]. Housing policy debate, 1998, 9(4): 849—892.
- [48] HAM J C, SWENSON C, İMROHOROĞLU A, et al. Government programs can improve local labor markets: Evidence from state enterprise zones, federal empowerment zones and federal enterprise community [J]. Journal of public economics, 2011, 95(7—8): 779—797.
- [49] GIVORD P, RATHELOT R, SILLARD P. Place—based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the Zones Franches Urbaines program [J]. Regional science and urban economics, 2013, 43(1): 151—163.
- [50] JONES C. Verdict on the British enterprise zone experiment [J]. International planning studies, 2006, 11 (2): 109—123.
- [51] LEIPONEN A. Skills and innovation [J]. International journal of industrial organization, 2005, 23(5—6): 303—323.
- [52] HERSHBERG E, NABESHIMA K, YUSUF S. Opening the ivory tower to business: University - industry linkages and the development of knowledge—intensive clusters in Asian cities [J]. World development, 2007, 35 (6): 931—940.
- [53] FALCK O, HEBLICH S, KIPAR S. Industrial innovation: Direct evidence from a cluster—oriented policy [J].

- Regional science and urban economics, 2010, 40 (6) : 574—582.
- [54] NISHIMURA J, OKAMURO H. R&D productivity and the organization of cluster policy: An empirical evaluation of the Industrial Cluster Project in Japan [J]. The journal of technology transfer, 2011, 36: 117—144.
- [55] BMBF. Die neue Hightech—Strategie—Innovationen für Deutschland [R]. Berlin: Federal Ministry of Education and Research, August 2014.
- [56] MARTIN P, MAYER T, MAYNERIS F. Public support to clusters: A firm level study of French “Local Productive Systems” [J]. Regional science and urban economics, 2011, 41(2): 108—123.
- [57] DEVEREUX M, GRIFFITH R, SIMPSON H. Firm location decisions, regional grants and agglomeration externalities [J]. Public Econ, 2007, 91: 413—435.
- [58] BRONZINI R, DE BLASIO G. Evaluating the impact of investment incentives: the case of Italy’s law [J]. Urban econ, 2006, 60: 327—349.
- [59] GREENSTONE M, HORNBECK R, MORETTI E. Identifying agglomeration spillovers: evidence from winners and losers of large plant openings [J]. Polit. Econ, 2010, 118: 536—598.
- [60] KLINE P, MORETTI E. Local economic development, agglomeration economies, and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority [J]. The quarterly journal of economics, 2014, 129(1): 275—331.
- [61] ISSERMAN A, REPHANN T. The economic effects of the Appalachian regional commission: An empirical assessment of 26 years of regional development planning [J]. Journal of the American planning association, 1995, 61(3): 345—364.
- [62] PRESSMAN J L, WILDAVSKY A. Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it’s amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation [M]. Berkeley: Univ of California Press, 1984.
- [63] BECKER S, EGGER P, VON EHRLICH M. Too much of a good thing? On the growth effects of the EU’s regional policy [J]. European economic review, 2012, 56: 648—668.
- [64] BUSSO M, GREGORY J, KLINE P. Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy [J]. American economic review, 2013, 103(2): 897—947.
- [65] BRAGA A A, HUREAU D M, PAPACHRISTOS A V. An ex post facto evaluation framework for place-based police interventions [J]. Evaluation review, 2011, 35(6): 592—626.
- [66] GIVORD P, RATHELOT R, SILLARD P. Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the zones Franches urbaines program [J]. Regional science and urban economics, 2013, 43(1): 151—163.
- [67] CERQUA A, PELLEGRINI G. Industrial policy evaluation in the presence of spillovers [J]. Small business economics, 2017, 49: 671—686.
- [68] FABRA N, RAPSON D, REGUANT M, et al. Estimating the elasticity to real-time pricing: evidence from the Spanish electricity market [C]//AEA Papers and Proceedings. 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203; American Economic Association, 2021, 111: 425—429.
- [69] BROLLO F, NANNICINI T. Tying your enemy’s hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil [J]. American political science review, 2012, 106(4): 742—761.
- [70] SCAVETTE A. The impact of New Jersey’s urban enterprise zones on local employment: A synthetic control approach [J]. Economic Development Quarterly, 2023, 37(2): 127—142.
- [71] ANDO M. Dreams of urbanization: Quantitative case studies on the local impacts of nuclear power facilities using the synthetic control method [J]. Journal of urban economics, 2015, 85: 68—85.
- [72] CASTILLO V, GARONE L F, MAFFIOLI A, et al. The causal effects of regional industrial policies on employment: A synthetic control approach [J]. Regional science and urban economics, 2017, 67: 25—41.
- [73] MORETTI E. Local multipliers [J]. American economic review, 2010, 100(2): 373—377.
- [74] NEUMARK D, KOLKO J. Do enterprise zones create jobs? Evidence from California’s enterprise zone program [J]. Journal of urban economics, 2010, 68(1): 1—19.
- [75] DURANTON G, TURNER M A. Urban growth and transportation [J]. Review of economic studies, 2012, 79(4): 1407—1440.
- [76] DONALDSON D, HORNBECK R. Railroads and American economic growth: A “market access” approach [J]. The quarterly journal of economics, 2016, 131(2): 799—858.
- [77] ALLEN T, ARKOLAKIS C. Trade and the topography of the spatial economy [J]. The Quarterly journal of economics, 2014, 129(3): 1085—1140.
- [78] FAN J, TANG L, ZHU W, et al. The Alibaba effect: Spatial consumption inequality and the welfare gains

- from e-commerce[J]. *Journal of international economics*, 2018(114):203—220.
- [79] XU YANG, XI YANG. Access to ports and the welfare gains from domestic transportation infrastructure [J]. *Journal of urban economics*, 2021(126):103392.
- [80] 魏后凯.比较优势、竞争优势与区域发展战略[J].福建论坛(人文社会科学版),2004(9).
- [81] 年猛,张海鹏,王垚.中国区域协调发展战略的增长贡献:兼论区域政策路径之争[J].中国社会科学,2024(4).
- [82] 年猛.经济思潮更替、美国区域政策变迁与空间不均衡陷阱[J].南方经济,2023(6).
- [83] 董笃笃.论中国区域创新立法的理念缺失与制度缺陷[J].改革与战略,2012,28(6).
- [84] 周玉龙,孙久文.论区域发展政策的空间属性[J].中国软科学,2016(2).
- [85] 丁嵩.在经济集聚中兼顾效率与平衡[D].上海:华东师范大学,2017.
- [86] 董雪兵,池若楠,缪彬彬.中国地本政策的有效性:逻辑、条件与经验[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(3).
- [87] 周思思,孙涛.国家高新区促进驻地城市制造业转型升级了吗?——兼及地本政策和制度的效应评估[J].制度经济学研究,2021(3).
- [88] 孙伟增,吴建峰,郑思齐.区位导向性产业政策的消费带动效应:以开发区政策为例的实证研究[J].中国社会科学,2018(12).
- [89] 佟孟华,李慧,张国建.区位导向性政策的创新驱动效应:基于产业转型升级示范区的证据[J].经济管理,2022,44(4).
- [90] 刘修岩,周君婷,李昊.区位导向性政策的劳动者工资提升效应研究:来自开发区设立准自然实验的证据[J].中国软科学,2023(8).
- [91] 郑菊花,申伟宁,柴泽阳.区位导向型政策与绿色全要素生产率增长:基于开发区升级的准自然实验[J].技术经济与管理研究,2023(12).
- [92] 苏红键.以区位导向政策促进全域共同富裕:基于流动、集聚、均衡的分析框架[J].区域经济评论,2024(3).
- [93] 邓睦军,龚勤林.中国区域政策的空间属性与重构路径[J].中国软科学,2018(4).
- [94] 张学良.中国交通基础设施促进了区域经济增长吗:兼论交通基础设施的空间溢出效应[J].中国社会科学,2012(3).
- [95] 刘生龙,胡鞍钢.交通基础设施与中国区域经济一体化[J].经济研究,2011,46(3).
- [96] 任保平,何厚聪.数字经济赋能高质量发展:理论逻辑、路径选择与政策取向[J].财经科学,2022(4).
- [97] 董旭,许高阳,薛桂芝.数字基础设施建设促进了经济增长吗?——来自中国县域层面的经验证据[J].南开经济研究,2024(11).
- [98] 徐伟民.科技政策、开发区建设与高新技术企业全要素生产率:来自上海的证据[J].中国软科学,2008(10).
- [99] 田霖.金融普惠、金融包容与中小企业融资模式创新[J].金融理论与实践,2013(6).
- [100] 范子英.如何科学评估经济政策的效应?[J].财经智库,2018,3(3).
- [101] 朱希伟,朱胡周.量化空间经济学研究进展[J].经济地理,2022,42(12).

Place Based Policies: Conceptual Analysis and Literature Review

Nian Meng Xing Ziyi

Abstract: Regional heterogeneity constitutes the logical starting point of place based policies design, whose spatial differentiation directly determines the exclusivity and precision of policy interventions. As both an important frontier and breakthrough in regional economic theory, the core value of place based policies lies in overcoming systemic constraints inherent in traditional “homogenization” approaches. This is achieved through goal-oriented policy instruments tailored to local conditions, stimulating endogenous growth potential and ultimately achieving sustainable regional development. The policy is characterized by four key features. First is its goal-oriented focus on regional prosperity. Second is the spatial exclusivity that defines its precise policy boundaries. Third is the incorporation of a “sense of place” grounded in local context. Fourth is the diversification and adaptability of policy instruments. Based on the differences in policy type and target beneficiaries, the mechanisms of place based policies can be summarized along two primary paths: one focuses on enhancing enterprise productivity through pure place based approaches, and the other emphasizes improving labor market outcomes through place based people policies. The former promotes regional economic efficiency by strengthening firm-level productivity, while the latter advances socio-economic development by optimizing human capital allocation. These two approaches operate in a complementary manner to foster regional prosperity. In practice, such policies employ a variety of tools—ranging from infrastructure investment and enterprise zone development to industrial cluster promotion—to improve the external environment for firms and stimulate spatial agglomeration effects, thereby boosting overall regional productivity. In terms of evaluation, quantitative spatial models represent a cutting-edge research paradigm, offering advantages over traditional econometric methods in capturing policy impacts within spatially heterogeneous contexts.

Key Words: Place Based Policies; Place Prosperity; Regional Policy Pathways; Sustainable Regional Harmonization

(责任编辑:文 锐)