

地区发展战略的价值选择

钱璞 山东大学经济研究中心

首先地区发展战略基本价值选择是什么？我们一直提倡市场在资源配置中起决定性作用，这也是天则一直提倡并贯彻的基本原则。地区发展也是资源配置的过程，涉及到了土地、人力和资本的资源配置，应当通过市场机制对这些资源进行配置。在地区发展的战略当中，我们对于市场的理解包含三层含义，第一层是需求，市场规模有多大，是立足于本地的市场还是放在一个更大范围的市场中来看地区的发展。第二是指交易的场所，具体到空间载体当中就是城市，我们一直在讲交易是城市根本的一个内容。城市要提供这样一个交易场所，不仅包括一个具体的场所，还包括围绕这样一个交易功能所衍生出的各种各样的服务设施和产业。第三就是一般所理解的市场的制度规则。

我们在价值选择当中的第一个具体选项：开发区还是城市？在地方发展当中，比较普遍存在两种模式，一种是开发区模式，另一种是城市模式。开发区模式是现在地方政府采取的比较普遍的一种模式。这样一种模式主要缺陷在于用单一目标的和简单产业结构的开发区替代具有综合服务功能和有机产业结构的城市。而开发区一般比较独立，其弊端也在于由于脱离了城市，因而在发展当中存在局限性。这也是为什么我们一直在提产城互动。城市有很多的功能可以为生产服务，开发区单一产业结构和独立的区位优势丧失了城市集聚作用带来市场价值的增加，以及由此产生的对地区的辐射作用和吸引功能。一方面使得城市缺少丰富和完备的服务功能，导致服务业发展的滞后；另一方面缺少城市中服务功能的支持，制约了开发区的发展。

造成的问题就是产业集聚和人口集聚不同步，城镇化滞后工业化。我们国家一直以来非常强调工业的发展，现在城镇化和工业化率的比值基本上是一比一，国际上城镇化率比工业化率基本上等于二，跟发达国家比这一比值更低。注重工业化的发展模式到现在形成了工业结构需要调整优化，产品过剩的现状，下一阶段工业化带动城镇化、带动经济发展的动力已经不足。在国家《新型城镇化规划》当中也提出了“城镇化是保持经济持续健康发展的强大引擎，内需是我国经济发展的根本动力，扩大内需最大潜力在于城镇化。”我们现在需要转变发展思路，从原来的偏重工业化，到更重视于城镇化的发展。城镇化不仅带来了巨大投资需求、消费需求，也可以带来创新要素的聚集和知识传播扩散，有利于驱动产业的升级和发展。

第二个选择就是依赖于工业还是借重服务业？开发区模式是以吸引工业企业为主。但工业企业只是产业结构当中一部分，它的发展要依赖于市场中的资源，还要借助于现代服务业的支持，包括金融、信息、物流、科技、中介等多种服务业。现有的依赖于工业的思路当中，人们一般认为工业才能提供增加值，给本地发展带来GDP，事实上发展服务业也是可以带来GDP的。发展服务业还有一个优点，它可以独立于本地的资源和工业而发展的。例如贸易产业不仅可以交易本地产品，也可以销售外地的产品。而不受本地资源和企业限制，也不仅与本地的市场需求有关，可以放到更大区域的市场需求当中来发展服务业。

发展服务业尤其是和市场功能有关的服务业，可以通过推动市场的发展而促进工业发展。现实当中有很多的案例都证明这一点，浙江省和广东省不仅是经济大省，也是市场大省；义乌主要是通过发展专业市场和服务业来带动工业和经济的发展。对于企业来说最大的优惠就是市场需求，不仅是低价的土地和税收优惠的政策。

第三就是企业选址是资源依赖型还是市场导向型？企业选址有两种取向，一种是资源依赖型，一种市场导向型，其基本机理就是对运输成本的节约，然而这两种取向的发展前景不太一样。资源依赖型企业受到本地资源禀赋和数量的限制，缺少产品多样性的发展空间，也会随着资源耗竭而迁出，从而使本地发展面临转型问题，当资源衰落之后产业接续怎么办？市场导向型企业则会随着市场需求结构变动有着更多样性的发展空间，并且会随着市场规模扩大而成长，当然在发展初期也会存在与当下市场规模的问题。这也是在市场发展初期存在一定市场失灵地方，后面会讲到政府在这个时候应该起到什么样的作用。对于一个地区而言，如果只是以本地资源吸引企业，发展前景已被资源类型和数量限制，不可能带来突破性的经济发展。而且由于具有资源禀赋，会过于依赖资源型产业从而限制其他的产业发展，包括服务业发展也是不足的。对于一个市场导向型的企业，则可以突破本地资源的限制边界。

第四就是人的城市化还是土地的城市化？这是我们国家现在面临很突出的问题，土地城市化要快于人的城市化。名义上的城市

化率达到52%，人的城市化率还要低于这个比例。城市的本质是聚集，所带来价值增加就是人的聚集产生的市场的网络外部性。城市化首先是由于人的城市化，从而派生出或者是带动出土地城市化。我们国家目前来讲是相反，先是行政主导下的土地的城市化，然后是人的城市化。导致的一个问题是土地利用缺乏效率，是低密度的利用方式。城市化的结果应该是土地的节约，是人均用地减少，我们的现状正好是反过来。对于一个地区来讲，推动城市化要建立吸引人口、企业进入的制度和环境，包括市场制度环境、生活环境和均等的公共服务制度。

人的城市化还有一个重要的含义，城市的发展是依赖于人口密度提高，人的聚集所带来的网络外部性，可以增加交易的机会，降低交易的成本，人们可以从中分享到更多的交易的红利。将人口密度提高到一定程度后，才会产生更高的市场网络外部性。而在对土地的使用上，则要根据与人口密度、经济密度相对应的土地市场价格，对土地合理的配置，以达到在总量上节约、在结构上合理配置。

第五个选择是城市发展战略当中注重大企业还是同时注重小企业？地方政府一般非常重视大企业，招商引资对象主要都是面对大企业，尤其是特大型企业，例如世界500强和央企，这些企业不仅是国内各地政府竞相争取对象，也是国际上一些国家争取到本国投资的对象。我们一般认为大企业的投资可以带来更多GDP，吸引大企业落户也是目前考核体系之下政府对应的行为。但是这类大企业很多属于资本密集型企业，实际上并不会给本地提供更多的就业机会，不能真正带动本地经济发展。在企业退出的时候，会给地方政府带来非常大的困境。

世界500强和央企，是各国各地方政府竞争的对象。因此，期待一个特大企业的落户是不非常确定的事情，往往要等很多年，也不一定会有结果。但在同一时间，土地被闲置，造成很大的机会损失。反过来，因为中小企业多是劳动密集型企业，并且多侧重于服务业，能够很直接地为本地增加就业机会。服务业本身会增强本地城市功能，为进一步的经济发展创造环境。在另一方面，推动中小企业以及个体户的发展，是成本极低的事情。只要政府能够降低企业进入的门槛，有效保护企业和个体户的权利，中小企业和个体户就会很快发展起来。并且与大型企业不同，中小企业和个体户可以很小的单位分别地陆续地发展起来，无需等待积累到一个很大规模再去发展，因而可以获得当下的和持续的发展效果。

第六个选择是社会收益最大化还是财政收入最大化？一个地区经济发展的目的，就是在有利于更大范围经济发展的同时，本地地区的社会收益最大化。单方面地追求财政收入，反而导致对本地整体利益的损害。例如目前的土地财政，就是把财政收入最大化放到社会收益最大化之上的例子。在这种情况下，政府通过压低给农民的土地补偿以获得更多的财政收入，这不仅把农民该得的收入转移到了政府手里，而且还增加了征地成本，以及由此带来的紧张与冲突。在另一方面，由于政府没有按照市场规则获得土地，也就不知道土地的市场信号，导致对土地配置的低效率。最终，会使社会收益下降。而这又会反过来抑制财政收入的增长。地方政府应把社会收益最大化放在第一位，财政收入是本地区收益最大化的自然结果，可以获得两者共同的增长。

第七个选项就是市场化的方法还是用政府干预的方法？这是我们今天一直探讨的。用市场化方法来配置资源能够得到最佳的经济效率，但也会存在一些市场失灵的地方。接下来问题就是在这样一个城市发展当中政府的职能是什么。

国家新型城镇化规划当中比较明确提出来“更好的发挥政府作用，切实履行政府制定规划政策、提供公共服务和营造制度环境的重要职责，使城镇化成为市场主导，自然发展的过程，成为政府引导、科学发展的过程。”这里界定了三个政府职能：制定规划，提供公共服务和营造市场主导的制度环境。我们在地区发展战略当中也一直在贯彻这些基本原则，政府职能就是做好两件事情：一件是进一步进行市场化改革，为企业家与居民提供一个更好的制度环境；一个就是补救市场失灵。补救市场失灵跟上面的规划政策和提供公共服务是对应的，我们把规划放到公共服务当中，这也是市场失灵的一部分。

第一个职能是提供公共服务，补救市场失灵。

包括政府要做城市规划，天则所目前利用空间经济学来模拟城市怎么在市场机理的作用下演进生成，以及各产业如何在城市空间上分布的。第二就是要进行基础设施投资，在城市各项规划当中，产业规划和功能区分布规划是相对有弹性的，而基础设施和公用事业规划则是刚性的，但是由于具有公共产品特征，不可能由市场自发来提供，政府在这



方面负有提供的责任。具体的提供方式可采取公私合营，根据项目特征，对一些非营利性的公共产品，政府需要在财政给予支持。第三政府要对城市发展筹措资金，避免依赖土地财政。筹措资金是比较广义概念，包括政府的财税收入，吸引外部投资在基础设施、公共服务领域。这是我们今天上午一直探讨的主题，如何应用PPP模式来吸引更多社会资本投入到城市的基础设施当中，这样可以避免由于城市基础设施供给不足而阻碍城市的发展。第四就是促进产业集聚，产业在临界点之下集聚速度比较慢甚至可能形不成有效的集聚。在初期需要实施促进产业集聚的政策，例如减税和降低房租等。第五就是发展生产型服务业，产业的发展不仅是依靠企业自身的发展，还要依赖于配套服务业的发展。在初期由于市场规模比较小的时候，可能金融、信息、中介等服务企业发展不起来，也会反过来制约产业的发展。为促进服务业领域发展，政府可以实施一些补贴交易费用政策。也是在我们对中关村科技园区研究当中总结出的对交易费用的补贴机制。中关村科技园区政府并没有直接来主导产业和企业的发展，更多是根据企业的需求进行交易环节的补贴，设立一些产业基金，对中小企业购买生产性服务进行补贴，降低企业聚集的成本，降低生产型服务业发展的成本。第六就是促进企业合作。在我们国家现有的制度环境和信用机制不健全情况下，企业联合起来的成本比较高，需要政府来牵头建立行业协会或产业联盟，促进行业自治和企业间合作。

制度要为城镇化筹措资金，要采取尊重产权制度、遵循市场规则的方式。(1)在征用农村集体土地时，按照土地的市场价格予以补偿，用市场价格来配置土地资源；(2)在进行城市基础设施和公用事业投资时，要借鉴和采取公私合作伙伴模式；(3)对城市发展进行融资，例如以有收益项目为基础进行债权融资，发行地方债券等，要明确这些都是地方政府的债务，要建立一个有效的控制债务和风险的机制；(4)建立产业发展基金；(5)对于基础设施的投资主体，建立合理利益回报机制。例如投资道路，会带来周边土地升值，投资者应该分享土地升值的收益。最明显一个例子就是港铁，港铁是全世界少有可以盈利的地铁。其主要方式就是港铁公司投资地铁建设，同时也获得了周边土地的开发权，把土地开发和地铁建设结合在一起，通过土地的升值，以出售或者经营周边物业来获得对地铁投资建设、运营的补偿。

第二个职能是提供市场制度环境，这需要政府自身制度环境的改变。

首先我们的执政理念还有政府的服务观念要进行改变，要有一个市场主导的思路。第二就是城市化的发展，意味着人口和资源流动，向人口密度更高的地区集中。在我们做的阳城规划中，人口向中心城区集中的时候，意味着其他地区人口的流出。而在GDP主导的考核机制下，可能会造成各个地区在招商引资过程当中形成各自的体系，并没有从整体县域的经济发展考虑，产业在整个在县域上的布局是相对分散的。新型城镇化下要求改变这样的单一考核机制，根据各乡镇的不同情况，对工作成绩做相应的考核安排。例如生态环境方面的考核。第三就是政府部门和企业要形成合作的体制，政府借重民营企业的资本与经营能力，但仍存在着一个与民营企业对接协调的问题。目前存在民营企业不是政府把服务责任交给企业就可以，在合作当中政府还是要在很多地方承担职能，比如说对质量管制、对安全的管制，对具有自然垄断性的产品价格监管等等。政府要恰当地把握管制的原则，与企业之间形成有机的结合与有效的合作。第四，城市要吸引外界的企业和居民，就要提供更好的，具有竞争力的公共服务。在行政部门内部，可建立对政府部门提供的公共服务效益进行考核的机制，而不是对财政收入和GDP最大化的考核机制。我们天则所也做了相关一些研究，例如对于公共治理

指数、东城区数字化城管这类公共产品，如何进行定量的评价。第五政府要减少不必要的行政管理，将一些职能交给行业协会、联盟或者其他自治组织来做，改变以往由政府包办的管理的方式。制度变革也会促进经济的发展，带来更多GDP增长。

下面我们介绍三个地区的发展战略案例。这三个地区具有不同的地域和经济特征。喀什是新疆的边境贸易城市，前海是跟香港制度对接最前沿的地区，山西阳城是中部一个普通的县。

喀什位于新疆最西部，周边跟五个国家接壤，是中国从西部通向中亚和南亚的主要口岸，在地理位置上具有区位优势。喀什是丝绸之路上的贸易枢纽，他的兴衰和贸易密切相关。从丝绸之路的路线图可以看出，从喀什通往中亚和南亚可以有 multiple 路径选择。喀什素有“五口通八国，一路连欧亚”的美誉。这样的区位优势使得喀什具有成为贸易重要通道的潜力。喀什跟周边城市形成一个网状通道结构，这个网状结构当中有很多节点，而喀什是其中非常重要的一个节点。因此我们提出喀什的战略应是建立“以喀什为重心的中亚和南亚的经济圈”。从地理位置来讲，喀什是一个可以分享贸易红利的城市 and 地区，作为贸易中心是可以从交易当中获得本来是由生产者所获得那一部分收益。喀什本身的产业基础比较薄弱，资源也是有限的，如果单单依托本地资源来发展经济是做不大的。所以要把喀什放在中亚、南亚甚至更广的范围当中考虑他的经济战略。经过喀什可以形成双向或者多向的通道，中亚和南亚国家可以从喀什来到中国的市场，中亚和南亚也可以借道喀什互相贸易，而内地的产品则可以通过喀什交易到中亚或者南亚，为贸易提供产品的多元性和通道多元性。当这个生产和市场网络形成的时候，喀什可以分享到其中更多的贸易红利。战略角度来看，喀什通道的打通，带来的不仅是喀什地区及周边地区的发展提供市场需求的动力。

第二个方案是前海发展战略，我们给前海做了两个方案，一个是制度方案，一个是产业规划。从地理位置上，前海可成为深圳、珠三角以及香港地区的主要交通枢纽。香港本身是贸易性的口岸城市，但发展已经受到了限制，包括用地和人力资本都成为其经济进一步发展的制约因素。香港发展应跟深圳放在统一

热视角

中国5月出口增长但进口意外下跌

中国5月贸易顺差猛增，出口受到全球经济转强的提振，但进口意外下跌。

日前发布的官方数据显示，今年5月份，贸易顺差从去年同期的204亿美元扩大至360亿美元，出口同比增长7%。根据中国海关总署的数据，出口轻松突破市场预期，但进口较预期疲弱得多，相比2013年5月水平下降1.6%。

海关总署新闻发言人郑跃生对官方媒体表示，这些数据显示，出口增长已恢复正常。

“我们不认为5月的贸易数据将显著改变政策姿态。”苏格兰皇家银行(RBS)中国经济学家高路易表示。“尽管出口数据是比较积极的，但进口数据反映出的国内需求疲弱可能保持压力，要求政府采取措施支持经济增长。”他预计北京方面将宣布“支持经济增长的措施，同时避免采取更为重大、一般化的刺激步骤”。

的框架当中考虑，我们提出前海的发展战略“深港的现代服务业合作区”，不仅是产业合作，也包括资源合作、制度合作。现代服务业的发展一方面是新增和补充深圳与香港的城市功能，一方面是前海本身的产业布局，为前海获得深港一体化所带来财富增量的一部分，是1+1>2的发展。

第三就是阳城的发展战略，跟前两个不一样，阳城县并没有什么贸易上的区位优势，只是中部非常普通的县，没有区位优势。属于资源依赖性经济，煤炭产业为主，现在大的形势下面临经济转型的要求。从阳城县本身来讲目前有一定的基础和发展空间，产业是陶瓷和旅游两个产业，阳城有非常丰富的多元化的旅游资源，有一些旅游资源是世界级的，这个作为未来发展两个产业选择。阳城县之前的发展具有普遍性和代表性：开发区模式，资源依赖性产业，注重工业发展，中心城区密度低，功能不完善等，这些制约了阳城县经济的转型。我们调整的基本思路是把城镇化作为区域发展的发动机，城镇化的主要内容是交易，把发展专业市场作为交易的主要选择。阳城有陶瓷产业基础，但现在基本是就生产而生产，产品生产出来之后通过各种货运渠道销售到其他地区，本地并没有分享到交易红利。因此我们把发展专业市场作为交易的主要选择，以市场为导向来吸引和推动派生工业的发展。把旅游业作为城市化的辅助内容，旅游本身也是一种交易，是对旅游资源、旅游产品和服务的消费，是阳城县城市化过程当中不可或缺主要内容。

从市场需求角度来看，阳城县的经济体量，本身市场需求规模都非常有限。但如果从供给角度，阳城县的市场范围就要大得多。产品附加值越高，越具有差异化竞争优势，其市场范围越大。阳城有区域性的旅游资源也有世界级旅游资源，这些产品都可以突破本地区域的界限。阳城的发展战略就是采取地区专业化和产品差异化的策略。由于市场和旅游服务要依托于城市空间和功能，所以发展贸易和旅游战略的推进，有赖于周边城镇的功能和空间布局，提高城市密度，并丰富阳城县城镇的服务业。贸易与旅游的发展，会反过来吸引更多的生产企业到阳城投资落户。服务业的发展，也为阳城县的转型提供了更多的可能性和空间。

中国总理李克强近日警告官员们不要忽视经济挑战，称经济下行压力“仍然较大”。官方媒体援引他的话表示：“完成今年经济社会发展主要目标任务，必须更好地发挥中央和地方两个积极性。”

2014年第一季度，中国经济同比增长7.4%，相比去年末季7.7%的同比增幅有所放缓，并且是自2012年第三季度以来最慢的。国际货币基金组织(IMF)近日下调了其对中国经济增长的预测，理由是对中国房地产市场和信贷累积感到担忧。IMF表示，预计中国经济明年将增长7%或更低，而此前预测的增幅为7.3%。

澳新银行(ANZ bank)表示，中国出口出现起色，是政府扶持政策和发达经济体需求转强的结果。

尽管高路易提出，进口意外下降的起因是“中国经济需求增长缓慢”，但澳新银行表示，这一现象很可能是“由于近期打击利用大宗商品作为抵押品为交易融资的做法”。

(FT中文网)