



北京大学国家发展研究院
National School of Development

第十二部分 基于地点的政策





一、什么是基于地点的政策

什么是基于地点的政策？

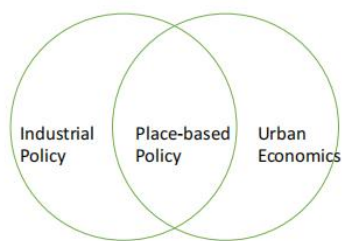
- 区域型产业政策、区位导向性政策
- 大多数政府项目的目标是为特定群体的个人提供收入或服务
 - 基于收入的福利计划
 - 农业税减免、公租房
- 基于地点的政策明确针对某些形式的特殊待遇对地理区域进行目标设定
 - 税收补贴
 - 公共投资
 - 特殊规则
 - 法规

区域型产业政策或 区位导向政策（Place-Based Policy），实际上很多政府政策都具有这种区域导向性。简单来说，这类政策将一部分资源从一个地方转移到另一个地方，或者从一群人转移到另一群人。例如，我们的 **社保（social security）** 体系就是一种转移支付的方式。我们今天交社保，但我们的父母享受这些福利；等我们老了，可能又会用我们后代交的钱来享受社保。这就是一种跨代的资源转移。

此外，像 **农业税的减免（agriculture tax relief）** 也是国家对农民减负的一种方式，这也是一种产业政策。例如，**公司法（corporate law）** 则让一部分人从中受益，帮助企业更好地运营和发展。

区域导向性政策的主要例子包括：对某些特定地区 **减税（tax reduction）**、增加基础设施投资、放宽一些政策限制，甚至在某些情况下增加某些限制等。这类政策既是一种产业政策（**industrial policy**），但由于它具有明确的 **空间属性（spatial attribute）**，它与城市经济学（**urban economics**）也有一定的联系。

什么是基于地点的政策？



- 工业政策的主要问题是什么？
- 城市经济学有哪些关键见解？
- 如何思考基于地点的政策？

今天我们首先会讲一下 **产业政策（industrial policy）** 的定义是什么，产业政策存在什么问题，当前学界对这些问题有什么思考？接着，我们会从 **城市经济学（urban economics）** 的角度来讨论 **区域导向型产业政策（place-based policy）** 有哪些特点。

产业政策是一个比较广泛的话题。大家知不知道 **林老师** 和 **张老师** 的世纪之争？林老师认为，中国过去 30 年的快速发展一定是因为中国做对了某些事情，其中就包括中国的 **有为政府（active government）**。我的理解是，张老师则认为，除了有为政府，另外一件关键的事



情是市场化和自由化的改革，使更多的企业家得以发挥他们的才能。这两者同时发生，但为什么大家觉得只是其中的一件事导致了中国经济的腾飞呢？

林老师怎么回答？他认为，虽然 1978 年前后有很多国家也进行改革，甚至比中国更加激烈地进行自由化改革，但这些国家并没有像中国一样实现经济腾飞。林老师认为，中国的成功在于在自由化改革之上，发展出了具有中国特色的发展模式，这其中 **产业政策**（industrial policy）可能起到了非常关键的作用，推动了中国经济的快速增长。

张老师又怎么回答呢？这场对话至今似乎没有结论。因此，产业政策可能是经济学研究中最具讨论和争议的话题之一，尽管它已经有了很多研究，但问题仍然没有完全清晰。我们今天从这个角度开始，看看产业政策究竟存在哪些问题。

什么是基于地点的政策？

- 长期的历史传统
 - 税收被用来补贴罗马公民，代价是帝国的其他部分
 - 只是最近，国家政府才寻求通过明确的基于地点的发展计划，鼓励经济在落后地区、城市或社区的发展。
 - 田纳西河谷管理局
 - 公共基础设施投资，如道路和电力，旨在使一个地区现代化
- 工业区

首先，我们来看一下 **区域型产业政策**（place-based policy）与 **城市经济学**（urban economics）相关的内容。接着，我们会讲一下什么是 **产业政策**（industrial policy），然后再回到 **区域导向型政策**（place-based policy）具体的作用。

区域导向型政策其实有着非常悠久的历史传统。比如，在 **罗马帝国时期**（Roman Empire），罗马市的公民就对帝国其他地方的人民征税，用来支持自己奢华的生活，实际上是通过这种方式来补贴富裕地方的生活。这时候，主要是贫困地区的人在支持富裕地区的人。

而自从现代意义上的 **福利国家**（welfare state）概念兴起以来，更多时候国家的思考是如何将富裕地区的资源转移到贫困地区，帮助这些贫困地区的发展。比如，在美国，一些政策会通过贫困地区修建公路、提供较为廉价的电力来支持该地区的发展；在中国，类似的区域导向政策也表现为在一些贫困地区建立乡镇企业，以帮助地方经济的提升，这些都是典型的区域导向政策的例子。

政策的规模

- 在美国，每年在基于地点的政策上花费 950 亿美元（约 7000 亿人民币）
 - 其中 150 亿美元来自联邦政府
 - 800 亿美元来自州和地方政府
 - 2022 年美国 GDP 为 25.44 万亿美元
- 是福利计划的三倍
 - 包括失业保险
 - 紧急家庭援助计划





- 作为产业政策的变通方法
- 新成立的机构很少有不接受某种补贴的

这样的 **POS 机** (Point of Sale) 是有多大的影响呢？以美国为例，可能我之前在做课件时没有想到的，美国每年大约会花费 **950 亿美元** (95 billion USD)，这大约相当于 **7,000 亿人民币**，其中 **150 亿** (15 billion USD) 来自于中央政府 (**Federal government**)，剩下的 **800 亿美元** (80 billion USD) 则来自于各个地方政府和县一级的规划。尽管美国的总 **GDP** (Gross Domestic Product) 非常巨大，但这部分的支出仅占其总经济的不到 1/7，但这些区域导向政策的体量还是比美国其他一些 **福利项目** (welfare programs) 的总支出要大得多，约是美国 **社保系统预算** (social security budget) 的三倍。

你会发现在美国，如果你去开一家公司，尤其是稍微大一点、有些名气的公司，在选择落地地点时，地方政府通常会提供一些 **优惠政策** (incentives)。这和中国类似，地方政府也会尽力让大企业进入自己的地区。这种区域导向政策可能实际上是美国的一种 **产业政策** (industrial policy)。虽然美国在提到产业政策时常常有所保留，因为经济学家通常不喜欢产业政策，但这种偏好有其原因，我们稍后会进一步讨论。

一些例子

- 新泽西州提供了 **1.02 亿美元** 和额外的 **4000 万美元** 税收减免，以吸引松下公司将其总部设在纽瓦克，2011 年
- 肯塔基州给予福特 **3.07 亿美元**，以保留其在路易斯维尔的两个工厂，2007 年
- 德克萨斯州给予三星 **2.32 亿美元**，以在奥斯汀设立其工厂，2011 年

例如，美国的一些区域性政策的例子，包括 **新泽西州** (New Jersey)，为了吸引 **松下** (Panasonic) 在其州府建立总部，花费了约 **1 亿美元** (100 million USD)，同时还为其提供了 **4 万美元的税收减免** (tax breaks)。又如，**肯塔基州** (Kentucky) 为 **福特公司** (Ford) 提供了 **3.07 亿美元** (307 million USD)，以确保他们在该州的两个工厂得以保留。而 **德克萨斯州** (Texas) 则为 **三星** (Samsung) 提供了 **超过 200 万美元** (over 2 million USD)，以促使其在 **奥斯汀** (Austin) 建设一个工厂。

其他地区

- 欧洲，欧洲地区发展基金，每年 **490 亿美元**
- 英国
 - 区域选择性援助，向处于不利地区的公司提供补助
- 意大利
 - 对特殊基础设施建设和招聘提供补贴
- 尽管欧盟立法通常禁止国家援助，但它明确为针对“贫困”地区的基于地点的政策做出例外。

在许多其他国家，例如 **欧洲** (Europe)，也有很多类似的政策。例如，**欧盟** (European Union) 每年大约会花费 **5 亿美元** (500 million USD)，用于帮助落后地区的发展。**英国** (United Kingdom) 也有 **区域选择性援助** (Regional Selective Assistance)，该政策为落后地区的企

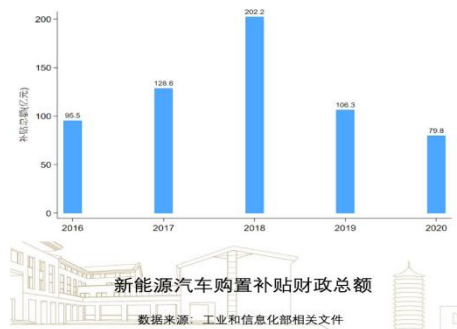


业提供特别资助。**意大利（Italy）**则会为落后地区提供特别的 **基础设施投资贷款**（infrastructure investment loans），同时在 **税收优惠**（tax credits）方面为企业提供支持。

尽管正如我之前所提到的，西方的经济学家通常不太支持产业政策，但如果这种产业政策是以 **区域导向政策**（place-based policy）的形式提出，并且它的主要目的是帮助落后地区提升经济产出和经济活力，那么这种政策通常是被允许的。

从产业政策开始

- 产业政策
- 产业政策中的污名
 - 经济学家的本能反对
- 在现实中广泛使用
 - **新能源汽车政策**：购买新能源车国家给予补贴
- 绿色转型，即美国的 IRA 法案



回到 **产业政策**（industrial policy），我们来看什么是产业政策。举个例子，**新能源政策**（new energy policy），这是大家都能理解的。中国的新能源产业发展得非常好，其中很多因素与中国的产业政策密切相关。例如，美国的 **通货膨胀减少法案**（Inflation Reduction Act）就是美国绿色转型的一个产业政策。

| 政策形式 | 政策内容 | 覆盖地区 |
|--------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 双积分政策 | 规定车企生产汽车的油耗水平和新能源汽车比例标准。不达标车企通过和达标企业交易积分抵偿负积分。（CAFC+NEV） | 全国范围 |
| 专用牌照 | 面向新能源汽车提供专用牌照并设立专门申请通道，鼓励地方在限行、停车等方面向专用牌照车辆提供便利 | 2016年12月，在上海、济南、无锡、深圳、南京试行 2017年12月起，在全国范围推行 |
| 充电设施支持 | 通过充电桩建设补贴和充电桩用电补贴，鼓励新能源汽车充电桩推广 | 上海、深圳、北京等地 |
| 停车优惠 | 向新能源汽车提供一定时间内的停车费用减免 | 深圳、南京、武汉等 |

例如，左边这张表展示了中国近年来对 **电动汽车（EV）** 的补贴。根据工信部的相关文件，从 2016 年到 2020 年，补贴金额大约在 **200 亿人民币（20 billion RMB）** 左右。中国不仅通过资金补贴，还有很多具体的非金钱政策。例如，**双积分政策**（Dual Credit Policy），要求车企生产的汽车油耗水平和新能源汽车的比例达到标准。如果不达标，车企可能会被扣掉积分，而达标的企业则会获得更多积分，从而降低生产成本。

此外，为了促进消费者购买新能源汽车，一些城市允许不需要排号的 **车牌**（license plate）。比如说，过去在 **北京（Beijing）**，买绿牌车时可以避免排号，但现在这种优惠政策已经没有了；而在很多其他城市，如 **上海（Shanghai）** 和 **济南（Jinan）**，如果购买油车，车牌可能会非常贵，但如果购买新能源汽车，车牌是免费的。再比如说，政府支持 **充电基础设施**



（charging infrastructure）的建设，甚至提供 **停车优惠**（parking discounts）等。这些都是中国政府可以采取的产业政策。

实际上，中国的经济政策中包含了大量的产业政策，而在美国或其他西方经济体，主要依赖市场机制，产业政策较少。所以，在这些国家，如果有产业政策，大家可以很容易地识别并进行报道；而在中国，产业政策几乎是无处不在，因此我们可能没有特别准确的数据来统计产业政策的总支出规模。

什么是产业政策？

- 产业政策是指那些明确针对经济活动结构转变的政府政策，以追求某些公共目标。
 - 刺激创新、生产力、经济增长
 - 促进气候转型、良好就业、落后地区、出口或进口替代。
 - “我们推动 X 但不推动 Y”，尽管这个陈述的后半部分通常被隐含。
- 产业政策传统上侧重于促进制造业行业
 - 如钢铁、汽车、造船、飞机或半导体
 - 现在扩展到包括对服务业以及特定类型的研发的支持
 - 许多名称：区域政策、基于地点的政策、生产发展、结构性转型政策
 - 为了避免污名化

什么是 **产业政策**（industrial policy）？如果要给它一个定义的话，我们可以说，产业政策是政府为了实现某种目的，推动经济结构转型而实施的政策。例如，促进创新、提高生产力、增加经济增长、促进绿色转型等。产业政策还可以用于促进就业、支持落后地区的发展、增加出口或实现进口替代等。因此，基本上，产业政策的核心是“我要促进 X，而不是 Y”。其中，**not Y** 的部分非常关键，这也是为什么很多经济学家并不喜欢产业政策的原因之一。

传统上，产业政策主要集中在工业企业，因为工业在上个世纪可能是一个国家强大最重要的因素之一。一个国家如果有一个非常完善的工业体系，它的工业往往也是最先进的，是最具创新力的领域。然而，当前的情况有所不同，现在最聪明的领域是 **设计**（design）和 **研发**（R&D），而不仅仅是工业制造。最初，产业政策主要针对汽车生产、造船、飞机制造、半导体等行业，但现在这些政策逐渐扩展到更多领域，包括 **服务业**（service industry），例如 **生产性发展**（productive development）等。因此，大家通常不再直接提“产业政策”，因为提到产业政策，往往会引来很多批评。

工业政策的作用是什么？

- 补贴
 - 针对特定类型的出口、投资、研发等。
- 进口保护
- 免除特定规定的豁免
 - 工业园区：一站式审批
- 公共提供关键投入
 - 如土地或培训
- 公私合作
 - 缓解特定行业或企业群体面临的限制





- 如协商委员会或政府与企业圆桌会议

那么 **工业产业政策** (industrial policy) 主要做什么？它有哪些工具呢？

首先，**补贴** (subsidies) 是产业政策常见的一种工具。这包括对特定产品、特定企业或生产环节的补贴。比如说，在 **投资** (investment) 方面，政府可能会提供补贴，或者在 **科研** (R&D) 方面给予资助，鼓励企业进行技术创新和研发。

另一个常见工具是 **保护** (protection)。如果政府认为某些行业对国家发展至关重要，但国外的企业过于强大，在短期内本国的生产无法与国外竞争，政府可以通过提高 **关税** (tariffs) 来保护本国工业的发展。这种策略在国际贸易中被称为 **幼稚产业论** (infant industry argument)，即通过保护本国产业的初期阶段，帮助它们在国际市场上站稳脚跟。

另外，有时候政府会通过一些 **豁免** (exemptions)，从一些政策中为企业提供特殊待遇。例如，过去我们国家开设企业时，需要经过繁琐的审批程序，需要盖上 24 个章子。但后来，政府建立了一些 **工业园区** (industrial parks)，实行一站式审批，简化了流程。在这些工业园区里，企业可以享受到更便捷的审批程序。

此外，政府还可以为企业 **提供土地支持** (land support)，例如非常便宜的土地，或者提供 **劳动力培训** (labor training)，帮助企业提升技术和员工能力，这也是一种常见的产业政策工具。

还有一种形式是 **公私合作** (public-private collaboration)，例如成立一些政府和企业的座谈会，通过与企业的合作，从政府的角度引导企业发展，形成有序的产业链发展，推动整个行业的健康发展。

那么，为什么要使用产业政策？为什么它重要呢？原因就在于 **市场经济** (market economy) 有其自身的不足。政府通过产业政策，弥补市场经济中的缺陷，推动国家的经济发展和结构转型。

为什么要使用工业政策？

- 外部性
 - 经济活动产生正外部性，当它在社会其他地方产生利益，而这些利益没有被从事该活动的人通过收入回收时。
- 学习
 - 研发
- 消除不确定性
 - 进入成本
- 安全
 - 确保关键输入的来源
- 好的工作
 - 社会凝聚力，缓解社会问题

今天我们主要讲两点，首先是 **外部性** (externalities)。市场经济存在外部性的问题，而外部性有时是无法通过市场本身来解决的。举个例子，**马斯克** (Elon Musk) 在开始做第一辆新能源车时，面临着极大的困难。没有人愿意给他投资，也没有人相信大家会从开油车转向电动车。当时，很多人认为电动车只是一种玩具，像高尔夫车那样的电池驱动的工具，而不是一个真正的工业产品。只有马斯克冒着巨大的风险，才能将电动车产业带入现实。



他的冒险行为让许多新的企业家不再需要承担那么大的风险，后来的电动车生产企业在融资方面也更加容易。因此，从这个角度来看，马斯克当时冒的风险并没有得到市场的充分补偿，这就是外部性的问题。**消除不确定性**（eliminate uncertainty）是一个企业进入新市场时的关键挑战，只有当企业成功后，大家才认为这个行业是可行的。这个过程中，企业家是否应该得到一些政府的支持？实际上，很多政府也采取了类似的做法。比如，报道显示，马斯克的公司在很长一段时期内依赖美国政府的补贴才能生存，甚至依赖政府补贴才能盈利。当然，美国政府也补贴了其他公司，但特斯拉是一个例外，最终获得了巨大的成功。

中国的情况也类似。中国给新能源车企业提供了很多补贴，尤其是在新能源行业刚刚起步时，大家认为这是一个非常有前景但也极其重要的行业，政府也大力支持。

再比如，一些产业的发展的确可以为地方创造很多 **低层次工作**（low-skill jobs），不仅仅是提供工作机会，而是通过这些工作提高社会的活力和稳定性，这也是一种 **公益价值**（public value）。在这种情况下，是否这些产业也需要一些政府的补贴呢？答案可能是肯定的。市场可能无法解决这个问题，但政府可以。

此外，还有一个背离全球化的论点。考虑到全球大国竞争和国际政治局势的不稳定，按市场经济的运作模式，许多企业的资源可能来自全球产业链。但从国家安全的角度，企业是否应该只选择最便宜的 **输入来源**（input sources）而不考虑其他更为稳定的重要来源？从中国的角度来看，我们的能源可以通过海上运输从其他国家便宜地获得，但为了保障国家安全，是否也应该引导一些企业选择通过西亚的运输管道来进口油气呢？这些市场机制可能无法考虑到的因素，需要政府的 **协作**（collaboration）。

再比如，**科研**（research and development）是一个非常重且极其不确定的领域。让私营部门承担这么巨大的科研投入，如 **航天**（aerospace）领域的投入，尤其是像 **登月计划**（moon landing）这样的巨大科研项目，交给单一企业进行投资和推动是不现实的。因此，这也需要政府的协作。

这些问题都是市场无法完全解决的，而有政府的参与后，我们可以扩大整个经济体能够达成的目标。因此，政府在这些领域的参与是非常必要的。

为什么要使用工业政策？

- 协调（或集聚）失败。
 - 个体生产者的盈利能力取决于他人进行的相关经济活动水平的情况。
 - 考虑一个案例，当商品 B 也被生产时，生产商品 A 是有利可图的，否则不是。
 - 在一个均衡状态下，两种商品都不被生产。
 - 在另一个均衡状态下，两种商品都被生产。
 - 政府政策可以帮助推动生产者走向更好的均衡状态。

另外一个原因可能来自于 **协调**（coordination）。一个企业的行为可能取决于其他企业的行为。例如，经典的 **囚徒困境**（prisoner's dilemma）情境，如果 A 和 B 都在同一个城市设厂，那么两者都会盈利。但如果 A 设厂而 B 没有设厂，并且它们之间存在一定的上下游依存关系，那么 A 可能会亏损，而 B 可能没有亏损，但也不会盈利。然而，如果两者都设厂，那么两者都会盈利；如果两者都不设厂，那么两者都没有盈利。因此，这种情况



可能有两种 **协调均衡** (coordination equilibrium)，最终会选择哪一种，这时政府的推动可能帮助企业朝着一个更好的均衡发展，使两者都设厂并获得盈利。

如果没有政府的推动，企业们可能会陷入一个不好的均衡，没有市场。这时，市长可能会将两位企业家叫来谈一谈，理清一些误解，从而帮助他们达成一致。通过这种方式，政府能够发挥其 **协调功能** (coordination function)。这是市场本身无法完成的，或者说在市场交易中，通常会有较高的 **摩擦** (friction)，因此政府在这种情况下可以发挥作用，推动企业达成一个有利的决策。

特定活动的公共投入

- 私人生产依赖于公共物品的提供，例如法律和秩序、适当的监管、教育和基础设施。
 - 通常，公共物品为所有行业和经济活动提供全面的好处。
 - 即法律和秩序、稳定性。
 - 有时政府必须选择特定活动的政策。
 - 建设港口吗？
 - 港口：更好的位置靠近矿山或钢铁综合体。
 - 提供专业培训。
 - “注定要选择”。
 - 选择的行业更值得提供公共物品。
 - 因此，产业政策。

另外，可能还有一些 **特定的公共投入** (specific public input) 需要政府进行投资，这种情况下，政府不做产业政策也不行。例如，如果要发展一些资源采集行业，比如说开采 **铜矿** (copper mines) 或将铜矿转化为 **钢铁** (steel)，你可能需要建设 **港口** (port) 或 **修路** (road)。考虑到政府的有限资源，显然这些是公共品，企业不能提供，必须由政府来建设。但是，究竟是选择修港口还是修路，可能会对不同的行业产生不同的影响。如果修港口，可能对钢铁行业更有利，因为它可以将产品迅速运送到其他地方；而修路则可能对矿产开采行业更有利，因为它可以更快速地将矿石送到钢铁厂。

在这种情况下，政府需要做出选择。由于政府的选择会优先支持某一个行业，而对另一个行业的支持可能会相对较少，这种行为本质上就是 **产业政策** (industrial policy)。政府不得不做出这些选择，因为它需要在有限的资源下决定如何分配，从而带来行业目标的 **聚焦** (targeting)。这也正是产业政策存在的原因之一。

产业政策提供的补救措施是什么？

- 外部性。
 - 皮古补贴。
 - 诱导公司内部化他们产生的溢出价值。
 - 即特斯拉、小米。
- 协调失败。
 - 政府间的对话。
 - 公共担保。
- 公共投入。





- 政府提供特定投资。

那么，如何解决这些问题呢？具体来说，我们刚才讲了市场经济中可能出现的失灵，产业政策如何弥补市场失灵的地方？

首先，**外部性**（externalities）是市场失灵的一种常见情况。当外部性存在时，政府可以提供相应的补贴。例如，根据企业的外部性，政府可以提供补贴，使企业能够利用它为社会其他部分带来的**好处**（benefits）。例如，政府补贴**特斯拉**（Tesla），是因为特斯拉的电动车能够加速**绿色转型**（green transformation），并带动其他产业链的发展。特斯拉给下游企业带来的这些好处，可以通过政府的补贴方式支持特斯拉。虽然政府可能短期内投入资金，但未来可以通过**征税**（taxation）等方式收回这些支出。

其次，市场中可能缺乏协调机制。在这种情况下，政府可以通过把企业家们**召集到一起**（gather entrepreneurs）进行对话。在产业链的上下游之间，政府可以组织这些企业进行讨论，了解他们的需求，并通过政府的背书，促使企业达成共识，形成行动计划。这种方式可以帮助解决市场中的协调问题。

第三，政府还可以对那些需要政府提供的**投资**（investment）或**公共输入**（public inputs）进行直接提供。对于一些基础设施建设或重要资源的提供，政府通常能够直接介入并提供所需的支持，从而促进产业的发展。

批评

- 理由是合理的，并且被经济学家接受。
- 耻辱感从何而来？
- 两个实际的反对意见。
 - 信息批评。
 - 即使政府可以采取行动的市场失败很普遍，现实世界的政府不太可能知道这些失败的位置和大小，以做出正确的决策。
 - 政治批评。
 - 即使政府拥有（或可以获得）相关信息，产业政策也为自利游说和政治影响活动打开了大门，将政府引向丰富私人利益而没有扩大社会总福利的活动。
- “政府不能挑选赢家”。
- 市长和企业家之间的利益一致。关于是否使用产业政策的辩论？

这是**产业政策**（industrial policy）背后经济学的一些原因，以及现实中如何应用这些政策来弥补市场失灵的问题。虽然经济学家认为产业政策能够有效地解决这些问题，但为什么经济学家对产业政策存在反对意见呢？正如刚才提到的，这些反对意见都基于经济学逻辑，但为什么产业政策在经济学界有一个**污名化**（stigma），特别是在西方经济学框架下，为什么大家不喜欢它？主要有两方面的原因。

第一方面是**信息问题**（information problem）。传统经济学认为，政府往往无法准确地判断市场失灵发生的地方以及市场失灵的强度。市场失灵是一个非常复杂的问题，政府没有足够的能力去量化判断这些问题，并采取有效的行动来解决市场失灵。大家学过**微观经济学**（microeconomics）知道，委托代理人问题（principal-agent problem）是其中一个



经典问题。如果没有兼容激励，代理人就可能不会按照委托人的意愿去行动。在中国的背景下，尽管中央政府的目标是全心全意为人民服务，但在实际执行过程中，地方政府和各级政府官员可能因为激励机制不够强烈，导致执行不到位。这就使得政府成为一个非常**长的利益传导链条**（long chain of interest transmission），我们可能无法期待政府能够有效解决市场失灵问题。

第二个反对理由来自于**政治上的反对**（political opposition）。即便有人认为政府能够获取到足够的信息并且能够准确测量市场失灵，但当政府实际执行产业政策时，由于涉及的利益方太多，肯定会有利益群体通过**游说**（lobbying）影响政策，使得政策的实施更有利于他们的利益。最终的结果可能并不会扩大经济总量，而只是倾向于某些特定的群体。在西方经济学界，有一个观点认为，政府不应该期待能够从众多产业中选择出优胜者，尤其是在行业选择方面，政府的作用是有限的。

然而，中国在过去的某些时期似乎能做到这一点。我们可以看到，通过地方政府之间的**竞争机制**（local competition），许多地方政府官员和企业家之间保持着密切的联系，甚至在某些时候，地方政府的官员可以被看作是企业家。他们不仅经营着城市中的许多企业，还会有自己的主导企业。在这种情况下，地方政府会特别关照这些龙头企业。例如，**上海通用**（Shanghai GM）在全国推广过程中，不仅仅是依靠上海通用的努力，上海市场本身也有很大的**参与度**（involvement）。在这个过程中，市场认为将上海汽车推广到全国，打造全国知名品牌，是地方政府官员政绩的一部分。

是否使用产业政策

- 支持者：
 - 日本、韩国、中国等国家经历的经济奇迹。
 - 产业政策是成功增长政策的重要组成部分。
- 反对者：
 - 对拉丁美洲和非洲产业政策的失望。
 - 进口替代。
 - 公共倡议的昂贵实例。
 - 法国-英国协和飞机。
 - 马来西亚宝腾汽车。

因此，虽然经济学界对**产业政策**（industrial policy）是有一定认可的，但实际上其实施非常困难，这也是经济学中一个长期的**辩论**（debate）话题。正如我们刚才提到的**林老师**和**张老师**的辩论，在西方学界，关于产业政策的争议也是持续存在的。

支持产业政策的人可能会举出东亚的例子，例如**日本**（Japan）、**韩国**（South Korea）和**中国**（China）。这些国家先后通过强有力的政府引导，采用了**出口导向型发展**（export-oriented development）战略，似乎证明了产业政策是一个可以促进经济快速增长的有效工具。

然而，反对方则会提出**拉美**（Latin America）和**非洲**（Africa）的例子，尤其是拉美国家曾长时间实施**进口替代工业政策**（import substitution industrialization），即通过保护本国产业、对外国产品加征高额关税来促进本国工业的发展。然而，拉美的经济并



没有因此获得成功，反而长期处于 **滞胀** (stagflation) 状态。拉美的经济增长停滞，甚至出现了通货膨胀和失业并存的情况。

在东亚地区，**马来西亚** (Malaysia) 曾试图发展自己的 **汽车产业** (automobile industry)，推出了 **Proton** 这一品牌，但最终没有成功。尽管政府为这家公司提供了大量贷款和支持，但所生产的汽车质量不高，存在诸多问题。因为这种车企认为自己得到了政府的保护，所以缺乏 **创新动力** (incentive) 去提升技术或改善服务质量，最终导致其失败。

辩论

- 支持者：
 - 失败更多地与实施弱点有关，并且辩称，许多进口替代工业化 (ISI) 经验（如墨西哥、巴西、土耳其）在相当长的时间内是成功的。
- 反对者：
 - 反对者反驳说，东亚国家即使没有产业政策也能做得更好。
 - 特殊情况不能概括。
 - 东亚国家有特别能干的官僚和“强硬”的国家，能够有效地规范私营部门。
 - 美国的合法化腐败体系。

在这种情况下，支持产业政策的人可能会回到 **经济学理论** (economic theory)，指出理论上政府的确可以发挥积极作用，关键还是在于 **执行** (implementation) 的问题。他们可能还会提到，像 **墨西哥** (Mexico)、**巴西** (Brazil)、**土耳其** (Turkey) 等国家，虽然实施了 **进口替代政策** (import substitution industrialization)，但这些国家在某一阶段也曾取得过一定的成功。

反对方则认为，东亚国家如果没有产业政策，可能会做得更好。你永远无法知道没有产业政策的情况下，东亚国家的经济是否已经超越了美国。这也是一个 **管理评估** (management evaluation) 的问题。反对者可能还会指出，东亚的成功案例可能无法推广到其他国家，因为东亚国家有其独特的文化，这与西方国家非常不同。主要有两个原因，第一，中国拥有强大的 **儒家传统** (Confucian tradition)，政府也有深厚的 **公务员体系** (civil service system)。例如，中国的士大夫文化强调“为天先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，这一思想在一定程度上促使政府做出以民为本的决策，政府有足够的 **权威** (authority) 来控制私营部门中的一些腐败行为，例如通过 **游说** (lobbying) 获得不应得的利益。

当然，问题是，西方国家是否没有类似的问题呢？最近的一些研究表明，美国也有很多游说行为，这也是西方经济学界对 **产业政策** (industrial policy) 持反对意见的原因之一。至今，关于产业政策是否有效还没有达成共识，其中一个原因是缺乏好的研究数据。研究产业政策的影响非常困难，主要有几个难点。首先，很多数据都不易获得，即便有些数据，比如政府在 **税收** (taxation) 和 **补贴** (subsidies) 上的支出，这也只是产业政策中的一小部分。例如，我们刚才提到的新能源补贴，2018 年政府花了 **200 亿人民币** (20 billion RMB) 来补贴新能源产业，但这只是一些显性政策，背后还包含很多隐性政策，比如给新能源汽车 **车牌** (license plate) 免除限号、积分政策等。这些 **资质要求** (qualifications) 政府往往通过一系列措施来推动，而不是单纯的金钱补贴，这就给经济学家做 **定量研究** (quantitative research) 带来了很大困难。



这些隐性政策和复杂的政府行为使得经济学家很难像我们在课堂上讲的那样，通过大量的数据和统计分析来得出结论。这也是为什么产业政策的效果研究如此复杂且难以量化的原因之一。

由于旧批研究中的问题，没有解决方案。

- 缺乏对产业政策的全面衡量。
 - 进口关税或信贷补贴只是产业政策的一部分。
- 成功难以衡量。
 - 大多数研究关注干预是否使感兴趣的量发生了变化。
 - 即改善投资、出口、全要素生产率。
 - 成功的产业政策不仅需要完成目标的结构性变化，而且要以真正缓解潜在市场失败的方式进行。
 - 而不会在经济的其他地方造成太多扭曲。
 - 如果说钢铁投资得到了提升，但市场失败实际上在制药业。
 - 无效的政策。
 - 最终的测试不是政府是否能挑选“赢家”，而是他们是否拥有（或能发展）让“输家”退出的能力。
 - 政府像风险投资一样运作。
 - 投资许多项目，允许一些失败并退出。
 - 让输家退出并不容易。
 - 例如，Solyndra 在政府长期支持后，很明显该公司不会财务上可行。

这是 **第一个困难**（first difficulty）。第二个困难是你很难去 **评估**（evaluate）一个产业政策的 **成功**（success）。如何衡量它是否成功是一个非常难的问题。例如，许多定量的研究可能只是“**隔靴搔痒**”（scratching the surface），你可能会查看一个国家是否提高了投资、出口或者 **全要素生产率**（TFP），但这些并没有真正解决产业政策最核心的问题。产业政策的最核心意义和目的是什么？是解决 **市场失灵**（market failure）的问题。如何衡量一个政策是否解决了市场失灵？这就非常困难，因为市场失灵本身就很难 **观察**（observe），而且你再去衡量一个政策是否成功解决了市场失灵的问题，那就更难了。

例如，如果你通过某些政策提高了一个国家的 **钢铁产量**（steel production），这可能是有效的，但假设市场失灵主要存在于生物制药产业，那么这个政策虽然有效，但并不 **高效**（efficient）。这就是衡量政策是否真正解决市场失灵问题的困难所在。

最新的一些西方经济学家思考这个问题时，提出了一个观点。虽然政府很难 **估算**（estimate）市场失灵的**程度**，但如果政府能够通过政策让一些 **失败的企业**（losing enterprises）退出市场，允许一些不太成功的企业退出，这样政府就能像 **风险投资**（venture capital）一样，通过多元化的投资策略去尝试多个项目，并允许部分项目失败，这样就能推动产业的发展。

我们知道 **风险投资** 的模式是有效的，对吧？如果我们回顾过去 20 到 30 年的创新，风险投资虽然有时候会出现问题，但大多数时候是能够推动技术和企业创新的。问题在于，如果是政府参与产业政策时，**失败者退出**（losers go）也可能成为一个问题，因为政府的投



资部门可能会受到利益群体的影响，导致它们不愿意让某些企业失败。这个问题的根源在于**激励问题**（incentive problem）。

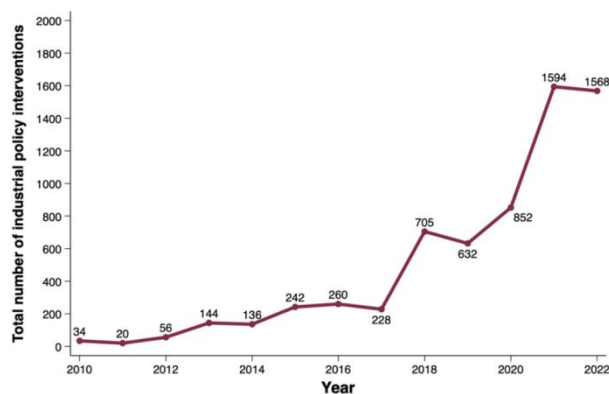
如果政府实施产业政策，通常情况下，政府公务员不太可能从中获得巨额利润，因此他们的激励可能不足，不能有效地推动失败的企业退出市场。政府可能更容易拿着产业引导基金的钱，但并没有真正实现产业引导的目标。这也是一个问题。尽管如此，这种思路比让政府直接去扶持某些特定龙头企业可能要好一些。更科学的做法是，政府可以成立**产业引导基金**（industrial guidance fund），从中培养出具有**潜力**（potential）和**创新性**（innovative）的企业，并同时建立机制让不成功的企业能够被淘汰。

要点

- 但这些领域的政策讨论通常不关注政府是否应该做，而是如何做。
- 辩论围绕着什么有效以及在什么条件下有效。

从目前的研究来看，大多数的研究，或者说过去的研究，主要集中在讨论**产业政策**（industrial policy）如何不好。但根据最近的研究，尤其是**中国**（China）近些年的情况来看，产业政策可能并不像以往所认为的那样差。尽管如此，经济学研究中关于**产业政策的实际执行**（index policy）如何进行的研究仍然较少，尤其是在不同的背景下，不同的条件下，比如**国家**（country）、**社会文化**（social culture）、政府与企业的大小、产业的差异等等。根据这些具体的背景来分析什么样的政策有效，这类研究仍然比较匮乏。

Figure 3.1. Time trend of industrial policies



我在 LSE（London School of Economics）读书时，我们有一个叫做**Work Works Center**的研究中心，专门研究在不同背景下，什么样的政策有效。其实，这也可能是未来**产业经济学**（industrial economics）研究的一个方向。因为目前没有统一的标准来判定产业政策到底是好还是不好。很多时候，我觉得大家读到我们分享的很多文章后，最后的结论可能是，“这东西大概率有效”，但是你还是得看具体的情况，因为每个国家、每个地区都有自己的特点和差异，存在很大的**异质性**（heterogeneity）。

现在的研究方向之一是先收集与产业政策相关的**数据**（data），并进行分析。过去，这方面的数据并不多，很多研究可能集中在某些特定案例，或者只针对某个国家的产业政策情况。随着技术的发展，研究者们现在能做更多的工作。例如，在最近的研究中，研究人员收集了全世界与产业政策相关的**税收**（taxation）数据，并使用**人工智能**（AI）进行分析，比如通过**ChatGPT**来帮助判断这些数据是否属于产业政策。AI根据这些数据计算出各个国家**产业政策的强度**（intensity），并通过分析数量来推测各国产业政策的实施情况。图表显示，从2010年到现在，全球各国政府政策中提到产业政策相关的词汇数量有了显著增加，特别是自2017年后，产业政策的实施出现了**指数型增长**（exponential growth）。



2010 年时，数据库中只包含 34 个与产业政策相关的例子，但从那时到现在，全球范围内的产业政策数量大幅增加。需要注意的是，这些数据可能没有充分收集中国的相关数据，或者说 **中国数据**（China data）在数据库中的比例较低。从西方国家的角度来看，可以看到产业政策的增长呈现出 **爆炸式增长**（explosive growth）趋势。

支持工业政策的一些声音

- Juhász, R. (2018). 暂时保护与技术采纳：来自拿破仑封锁的证据。美国经济评论, 108(11), 3339 – 3376. <https://doi.org/10.1257/aer.20151730>
- 1806-1813 年的拿破仑封锁对英国实施，为法国的棉花纺纱工提供了保护
- 该政策模仿了促进幼稚产业的经典政策：暂时的进口关税。
- 受到更好贸易保护的法国地区增加了产能
- “幼稚产业机制”，暂时保护改变了法国不同地区生产长期盈利能力。

那么，**产业政策**（industrial policy）究竟是否有效呢？其实，学界最近也有一些新的探索。我想分享一篇比较有意思的文章。之前讲到大家在收集新的数据，最近有一篇 **AER**（American Economic Review）文章，它发掘了一些历史事件来分析产业政策是否有效。这篇文章研究的是 **拿破仑战争**（Napoleonic Wars）期间英法对立的情况。具体来说，英国封锁了法国的航线，拿破仑则禁止了和英国的贸易。

当时，拿破仑几乎控制了整个欧洲大陆，虽然法国的陆军非常强大，但海军相对较弱，无法与英国的海军抗衡。为了限制英国的发展，拿破仑采取了不让英国商船进入法国海域，并且切断与英国的贸易，试图通过这种方式来遏制英国的经济和工业。

这个历史事件可以看作一种**产业政策**的历史案例，尽管它的目的并不是传统意义上的产业政策。这是一个有趣的例子，为什么呢？因为就在这个时期，**英国**（United Kingdom）刚刚发明了 **织布机**（power loom），并且开始通过织布机生产布料，提升了生产效率。在织布机发明之前，生产布料的过程完全依赖手工，效率非常低。然而有了织布机之后，生产效率大大提高。可以类比为现代的技术革新，像现在美国人突然发明了能够自动生成 PPT 的工具，某些工作效率瞬间提高。

法国（France）虽然知道了织布机的技术，但在拿破仑战争之前，法国主要依赖 **英国的进口**（import from Britain）来满足国内对布料的需求，法国的消费者以物美价廉的方式享受到了织布机带来的技术创新和商品。然而，法国并没有发展自己的织布产业。文章发现，当英国封锁法国的航线后，法国逐渐发展出了自己的织布产业。

这篇文章的研究发现，随着封锁的实施，法国逐渐拥有了自己的 **工业**（industry），并逐步提升了生产力。这为产业政策的有效性提供了一个历史案例，证明了在特定背景下，产业政策（或类似的政府干预）确实可以促使一个国家发展自己的产业，并减少对外部技术和产品的依赖。

二、案例研究



- 临时保护与技术采纳：来自拿破仑封锁的证据
- 美国经济评论 2018

这段话出现在 **英国棉花贸易** (English cotton trade) 的背景下，当时英国人发明了 **织布机** (power loom)，并且非常自信地认为，正是这些机器使得他们在 **纺纱** (spinning) 和 **印花** (printing) 方面具有巨大优势。他们说：“**英国棉花贸易的主要优势** (principal advantage of English cotton trade) 来自于我们在纺纱和印花方面的机器。无法预测其他国家何时能够获得这些机器，但即便如此，我们在使用这些机器上的经验将给予我们如此大的优势，以至于我不担心竞争。”当时，英国人发明了织布机之后，感到非常自豪，认为这种科技非常强大，一时之间，无法被其他国家超越。

背景

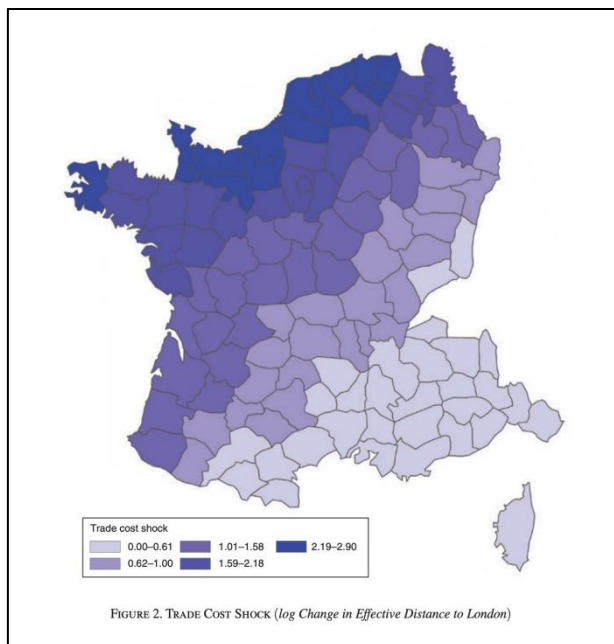
- 十九世纪英国对棉花纺织工业的主导地位是一个广为人知的事实。
- 因此，可能有些令人惊讶的是，直到十八世纪中叶，英国和法国的棉花纺织工业实际上非常相似 (Riello 2013)。
- 在这两个国家，棉花纺织制造业相对于传统的欧洲纺织品如羊毛、亚麻和丝绸来说，是一个新兴且规模较小的行业。
- 此外，棉花工业不仅相对于其他国内纺织品是边缘化的，而且相对于由印度棉布主导的世界产量来说也是如此。
- 封锁的主要目的是通过拒绝英国进入重要的欧洲大陆市场来经济上削弱英国。
- 北欧市场对于棉布和纱线尤为重要。然而，英国和法国海军力量之间的巨大不对称性意味着法国海军传统上封锁英国港口在军事上是不可行的。
- 然而，拿破仑却在对大部分大陆施加直接或间接影响方面越来越成功。
- 通过这种方式，尽管拿破仑无法封锁英国港口，但他可以利用其陆上力量做次佳选择，即尝试阻止英国商品进入大陆。
- 禁止携带英国商品的船只进入港口，并且军事力量积极巡逻海岸线。
- 为了成功，拿破仑因此依赖所有大陆港口同时执行封锁。这被证明是一个难以克服的挑战。
- 封锁的两个特征对于我的实证策略至关重要：
 - (i) 封锁在很大程度上沿着法国帝国的海岸得到了严格执行，这意味着打算进入法国市场的货物必须通过第三国港口进入，以及；
 - (ii) 封锁在北欧和南欧的成功程度不一，意味着英国传统的北南贸易路线被逆转，显著增加了进入法国某些地区的成本。
- 结果，尽管拿破仑能够在直接控制的海岸线上成功实施封锁，但他无法填补系统中在非直接控制地区出现的漏洞，也无法阻止货物在法国帝国陆地边境的流入。

当时，**英国** (United Kingdom) 确实是全球纺织工业的领先者，正如我刚才提到的背景和情境。**封锁** (blockade) 的主要目的是削弱英国与欧洲大陆进行贸易的能力。但在实施封锁时，**拿破仑** (Napoleon) 并没有足够的力量真正封锁整个欧洲。实际上，这其中存在一些**变化** (variation)。拿破仑能够较好地控制法国本土及其一些附庸国，比如 **西班牙** (Spain) 和 **意大利** (Italy)，但这些国家虽然名义上听命于拿破仑，但要严格执行封锁则相当困难。很多走私者通过非法途径将英国较便宜的 **棉花** (cotton) 运输到法国及其控制下的欧洲地区。在 **欧洲大陆南部** (southern Europe)，这种封锁效果较差。然而，在 **欧洲大陆北部**



(northern Europe)，特别是靠近 英吉利海峡 (English Channel) 的地方，这样的封锁措施就显得非常有效。

直接给大家看一下这张图，比较容易理解。在封锁 (block) 之前，棉花 (cotton) 大概是从左上角的东北地区运输到法国，首先到达巴黎，然后再分销到整个欧洲大陆。但是在封锁发生后东北地区受到了最大的影响。所以从这个角度来看，你可以计算一下，由于封锁带来的运输物品和贸易成本的变化，原来巴黎附近的东北地区变化最大，因为它之前是最便宜的，现在变成了最贵的。之前这个地区是最容易从英国进口商品的，因为它与英国邻近，但现在变成了最难以从英国获取商品的地方。



这张图展示了英国对法国及欧洲大陆的布匹出口。在封锁 (block) 发生之前，蓝色的部分代表布匹主要是通过欧洲北部运输的；而粉色的曲线则代表布匹运往欧洲南部。自 1803 年封锁发生之前，布匹的主要运输路径是通过欧洲北部。封锁发生之后，布匹的运输路径主要转向了通过欧洲南部运往欧洲大陆。

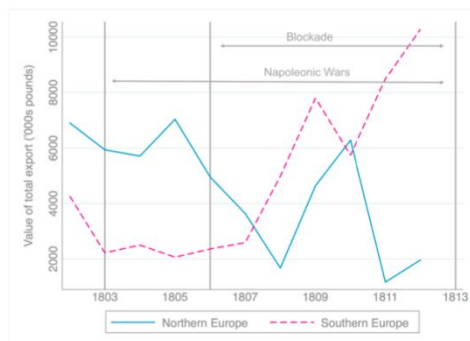


Figure A.3: Exports of British merchandise and other produce (official values). Source: Crouzet (1987, p. 885).



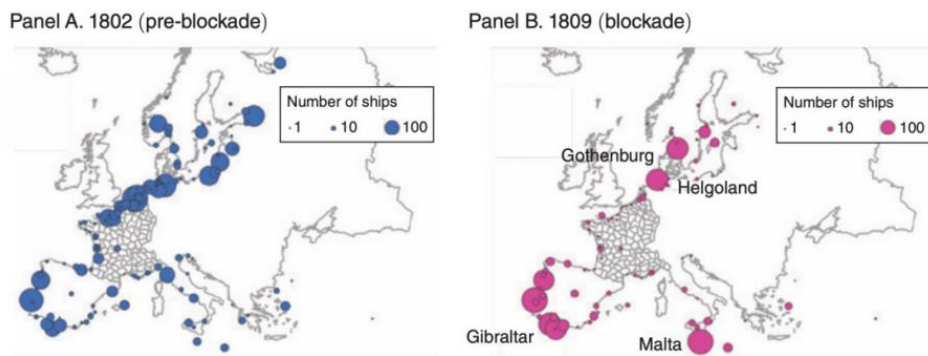


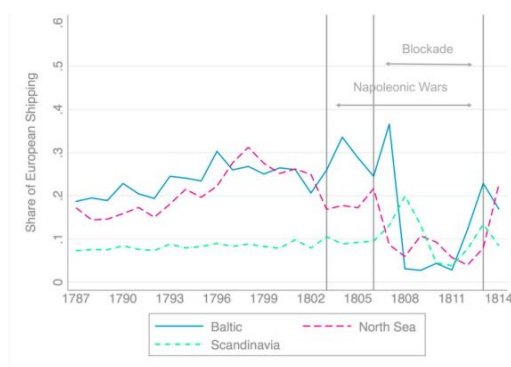
FIGURE 1. NUMBER OF SHIPS TRAVELING BETWEEN THE GIVEN PORT AND BRITAIN

Source: Lloyd's List

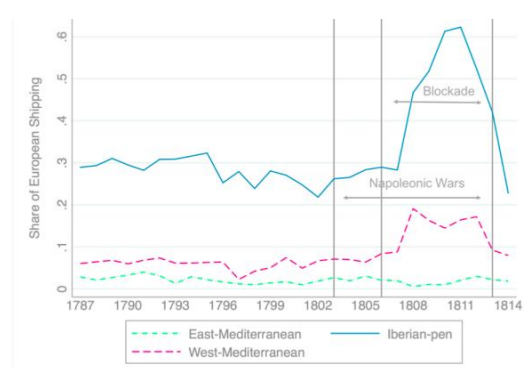
如果我们统计一下，从**英国**运往**欧洲大陆**的各个船只的分布，可以看到左边这张图是封锁（block）发生之前，1802 年的分布情况。可以看到很多船只主要是运往法国本土的东北角，即巴黎附近，再往北的地区。还有一部分船只是通过西班牙进行运输。然而，在 1809 年大封锁之后，法国本土的船只数量基本上减少了，很少有船只能够直接到达法国本土，而到达西班牙和意大利的船只数量则增加了。

这点非常有意思，因为法国当时并没有这个记录，因为两国正处于战争状态，但英国有这些记录。所以后来，如果你去大英博物馆查看相关资料，你会发现，尽管**拿破仑**实施了大封锁，**英国**的船只依然能够把物品运输到欧洲大陆。

比如说，现在**美国**对**中国**进行封锁，但仍然有很多人可以通过其他国家获得相关的设备。这个情况类似于**英国**对**北欧**的船只运输。在封锁（block）之后，运输到北欧的船只数量明显减少，而运输到南欧的船只数量则增加了。



(a) British shipping with Northern Europe



(b) British shipping with Southern Europe

(s)muggling was more active along the inland than the maritime frontiers of the Empire. One reason for this was the nature of the terrain (...). Another was the proximity of foreign entrepôts like Frankfurt, Darmstadt, Mannheim, Heidelberg, Rastatt, Kehl, and above all Basel. Within the Empire itself there were many smuggling bases up along the Swiss frontier and down the left bank of the Rhine (1981, p. 203).



那么,为什么会发生这样的情况呢? 主要是因为当时很多人进行走私,在暴利的驱使下,许多人将英国的物美价廉的商品走私到**法国**。因此,才会出现这张图,显示了法国不同地区受到封锁(block)影响的差异。

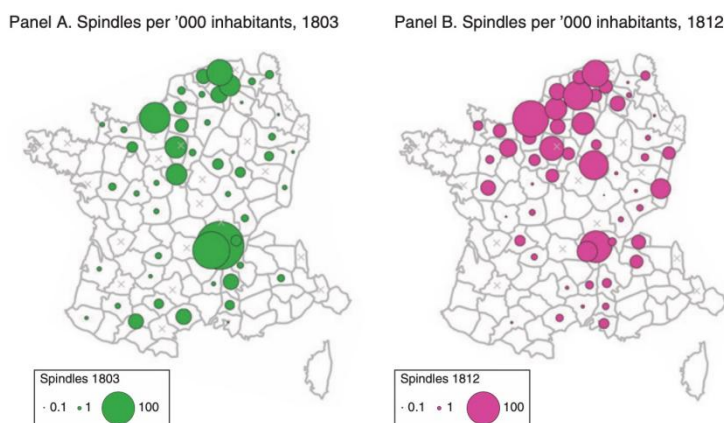


FIGURE 3. VARIATION USED: SHORT-RUN REGRESSIONS

Notes: Missing or dropped observations denoted by X. Departments observed for only one time period not shown to ensure comparability of the graphs across the two time periods. Scale not comparable across time periods.

- 到 1812 年, 法国帝国最大的纺纱部门位于英吉利海峡沿岸。
- 通常情况下, 帝国的更南部地区停滞不前。特别是与西班牙边境接壤的东南部地区, 所有部门都出现了明显的衰退。
- 棉花并没有享受到特别有利的政府支持。在考虑国家对棉花工业的支持重要性时, 这一点应该被考虑进去。

相应的结果是什么样的呢? 如果我们看 1803 年法国的布匹生产量分布, 可以看到它在法国是比较均匀的。然而到了 1812 年, 即封锁发生十年之后, 布匹生产量在南部明显减少, 更多的生产集中在法国北部。这表明, 当一个地方受到封锁(block)的影响较大时, 本地的纺织产业受到的保护也更大, 因而发展得更快。我们可以用一个 **经济学的定价分析范式** (pricing analysis framework) 来进行这一现象的分析。

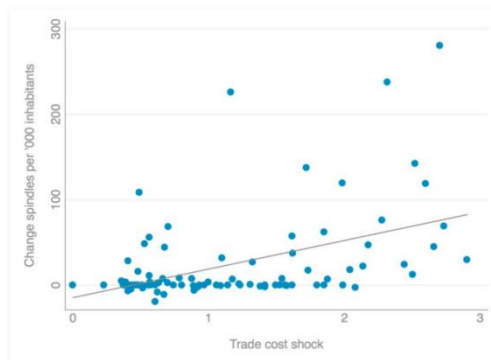
$$(1) \quad S_{it} = \alpha_i + \delta_t + \gamma \ln D_{it} + \epsilon_{it},$$

where S_{it} is a measure of mechanized spinning capacity in region i at time t , $\ln D_{it}$ is the natural logarithm of effective distance to Britain in department i at time t , α_i controls for time-invariant fixed effects at the regional level, and δ_t controls for the effect of aggregate shocks over time; γ is the parameter of interest, which we expect to be positive if trade protection from the industrial leader, Britain, is an important driver of mechanization.

比如说, 如果我们在这里做一个 **回归分析** (regression), 左边表示法国某个地区 **生产的布匹数量** (quantity of cloth produced), 右边是该地区的 **纺织机数量** (number of looms), 即生产能力的一个度量。**B** 代表到英国的距离, 表示某个地区与英国的 **距离** (distance to the UK), 以 **log** 形式度量。如果之前与英国的距离较近的地方, 封锁的影响会比较大; 而距离英国较远的地方, 受到的影响则相对较小。我们可以检查是否存在这样的关系。



(a) Mechanized cotton spinning (spindles)



如果我们将这两个变量在 **X 轴** 上绘制，**X 轴** 表示**贸易成本**（trade cost）的变化，**Y 轴** 表示**纺织复合体**（textile composite）的变化，你会发现两者之间存在一个正相关关系。

短期效应

- 研究发现，在拿破仑战争期间受到较大贸易成本冲击的地区，其机械化棉纺生产能力的增加程度超过了受到较小冲击的地区。
- 估计出的效应是显著的，且在统计上具有重要性。从冲击的第 25 百分位数移动到第 75 百分位数，预测的纺纱能力增加与封锁结束时平均纺纱能力的大小相似。
- 幼稚产业机制预测，临时的贸易保护不仅在短期内（保护措施持续期间）使得某个地区对生产有利，而且在长期内，即使保护措施被移除后，该地区仍然有利可图。
- 为了测试这些预测，本文比较了 19 世纪和 20 世纪在不同保护水平下，封锁后拥有较高或较低纺纱能力的地区的生产结果。

量化地来看这个 **效应**（effect），也就是说，短期内，这样的封锁增加了法国在技术进步的背景下，**追赶**（catch up）的能力。通过封锁的保护，法国在某些产业上获得了更多发展的机会，尤其是在纺织行业。

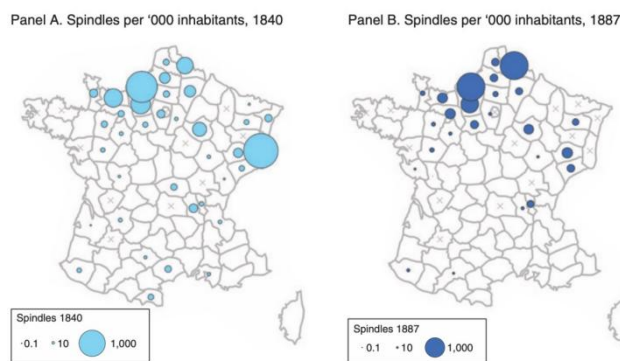


FIGURE 4. VARIATION USED: LONG-RUN PERSISTENCE REGRESSIONS

Notes: Missing or dropped observations are denoted by X. Departments not observed in 1812 not shown as these are missing from the regressions as the regressor of interest is not observed. Haut-Rhin and Bas-Rhin were ceded to Germany 1871–1918. Data for 1887 is not available for these latter departments. Scale not comparable across time periods.

并且这个效应在长期内也依然有效。如果你看 **1840 年** 和 **1887 年** 的数据，法国纺织工业的生产能力可以发现，南方的生产能力基本消失了，而北方地区则形成了先发优势。通过这一历史的偶然，北方这些有先发优势的地区在 1840 年到 1887 年期间，逐渐成为了法国纺织产业的主导区域。



长期结果

- 由于 1812 年封锁期间提高了保护措施，多出一台机械化纺纱机，导致 1840 年机械化纺纱能力增加了大约两到三个纺纱机，1887 年增加了大约五个纺纱机。
- 随着十九世纪法国工业的扩张，结果显示，那些因临时保护措施而获得先发优势的地区在整个世纪中不成比例地增加了他们的纺纱能力。
- 在拿破仑战争之前，法国是棉花制品的净进口国。封锁结束时，他们已经成为了净出口国。

总体而言，这样的历史事件让我们看到，通过 **保护政策**（protectionist policy）或因英国对法国的封锁，法国不得不采取相应的产业政策。这实际上帮助法国快速追赶上了英国，尤其是在纺织工业方面。更重要的是，在长期来看，法国不仅缩小了与英国的差距，甚至逐渐在全球市场上占据了主导地位。这正是**产业政策**（industrial policy）的典型体现。

基于地点的政策

- 关注基于地点的政策
- 一种带有空间特色的产业政策类别
- 这类政策的特点是什么？

所以，关于产业政策的看法，虽然大多数经济学家反对产业政策，但最近也有一些支持的声音。甚至有一些综合性的文章认为，之前对产业政策的过分苛刻指责站不住脚，主要是因为这些研究存在不准确的地方——例如，他们没有像我们刚才讲的那样使用合适的度量方法，也没有正确衡量 **结果**（outcomes）。这些研究主要依赖理论推导，或者所用的方法无法完全识别产业政策和经济发展之间的因果关系。

最新的研究发现，很多产业政策实际上具有积极的影响。包括我们刚才提到的通过历史研究分析，还有关于**韩国**（South Korea）和**日本**（Japan）产业政策的研究，都显示这些国家的产业政策对本国经济发展产生了积极的效果。因此，如何看待产业政策，仍然是一个需要在实践中逐步理解的问题。可能经济学的一些理论在某种程度上过于简单，对产业政策的理解也因此受限。

接下来，我们将讨论与**城市经济学**（urban economics）更加密切相关的 **区域导向型政策**（place-based policy）。这基本上是产业政策的一种类型，因此继承了许多产业政策的问题。例如，政府如何选择支持某些地区，以及在政府支持这些地方后，是否会导致这些地方过度依赖政府援助，进而不再自我发展等等，这些都是区域性政策可能带来的问题。区域导向型政策之所以广泛应用，背后也与市场失灵有关，尤其是与**协调机制**（coordination）有关，市场无法有效解决协调机制的问题，因此需要政府进行干预。接下来我们将详细讨论它的一些具体特点。

空间定位的经济理由

- 公平理由
 - 通过补贴处于不利地位的地区，政府希望帮助那些地区的不利居民
 - 主要声明的目标：创造就业



- 问题？
 - 然而，空间模型会预测
 - 最大的好处可能归于地主
 - 有更直接的政策
 - 更进步的税收政策，对穷人征税较少
 - 转移支付计划

首先，**区域导向型产业政策** (place-based industrial policy) 有一个显著特点，就是它和 **公平性** (equity) 密切相关。很多时候，政府对发展不太好的地区进行补贴，目的是兼顾经济发展和公平性，尤其是在创造就业机会方面。例如，**振兴东北老工业基地** (revitalizing the Northeast's old industrial base) 和最近提出的**中部崛起** (reviving Central China) 政策，都是中央政府为了恢复这些地区的经济活力而推出的支持政策。这些政策的核心目标通常是创造就业，因为如果就业率低，社会可能会变得不稳定。

为什么要创造就业？如果某个地区的就业率较低，它可能会导致社会不稳定。政府的目标之一就是维护社会稳定。而为什么就业不足会导致不稳定呢？这也和我们长期实施的 **人口流动限制政策** (restriction on population movement) 有关系。我们国家的人员流动不像一些国家那么快速。如果一个地方的人失业，他们很难迅速迁移到其他地方找到新工作。所以，政府既然已经采取了一些政策帮助这些地方，它也必须继续实施相关政策，即便在这些地区出现人口流出的时候，也要为这些地方提供帮助，实施区域政策。比如振兴东北，通过给地方政策支持，帮助其恢复经济活力。

但是问题在哪里呢？城市经济学的理论告诉我们，城市经济的核心是 **人流和物流** (human and goods mobility)。如果人可以自由流动，整体经济会更好，福利也会更高。封闭的人口流动，或者通过财政转移限制人们留在经济较弱的地方，可能对这些人的长期福祉不一定有利。因为从城市经济建设理论来看，我们希望经济的增长更多地发生在集聚型区域，而不是通过空间上的均衡化发展。集聚型发展可以发挥每个经济主体的最大潜力，减少人与人之间的交易成本，加快信息流动和学习过程，促进 **共享设施** (shared facilities) 的使用。

很多发达国家的经验也是如此。例如，**美国** (United States) 经济活动的约三分之一集中在**加州** (California)，美国大部分经济活动都高度集中，像**纽约** (New York) 这样的城市也代表了美国经济的中心。如果我们采用均质化路线，强行让每个地方都实现平衡发展，可能与最优的经济发展状态相比，效率会受到损失。因此，城市经济学上可能不会特别支持这种将人们固定在一个地方的政策。

相反，我们可能会问，为什么不直接把资源转化成现金，给这些人资金支持，让他们搬到更大的城市，找到更适合自己的工作呢？虽然这不是唯一的解决方案，但这一假设是可以自圆其说的，也许这种做法能更好地促进个人和整体的经济活力。

这是区域导向型政策的初衷和它可能面临的一些问题。

空间定位的经济理由

- 效率理由
 - 通过提供道路来解决局部市场失败





- 五个类别
 - 集聚经济
 - 吸引新公司到一个地区往往会产生生产力溢出效应，从而惠及现有公司
 - 如果这些公司没有从其他地方被转移/偷走
 - 劳动力市场摩擦/刚性
 - 缺乏保险/信贷限制
 - 预先存在的扭曲
 - 公共物品为什么基于地点的政策可能是错误的？

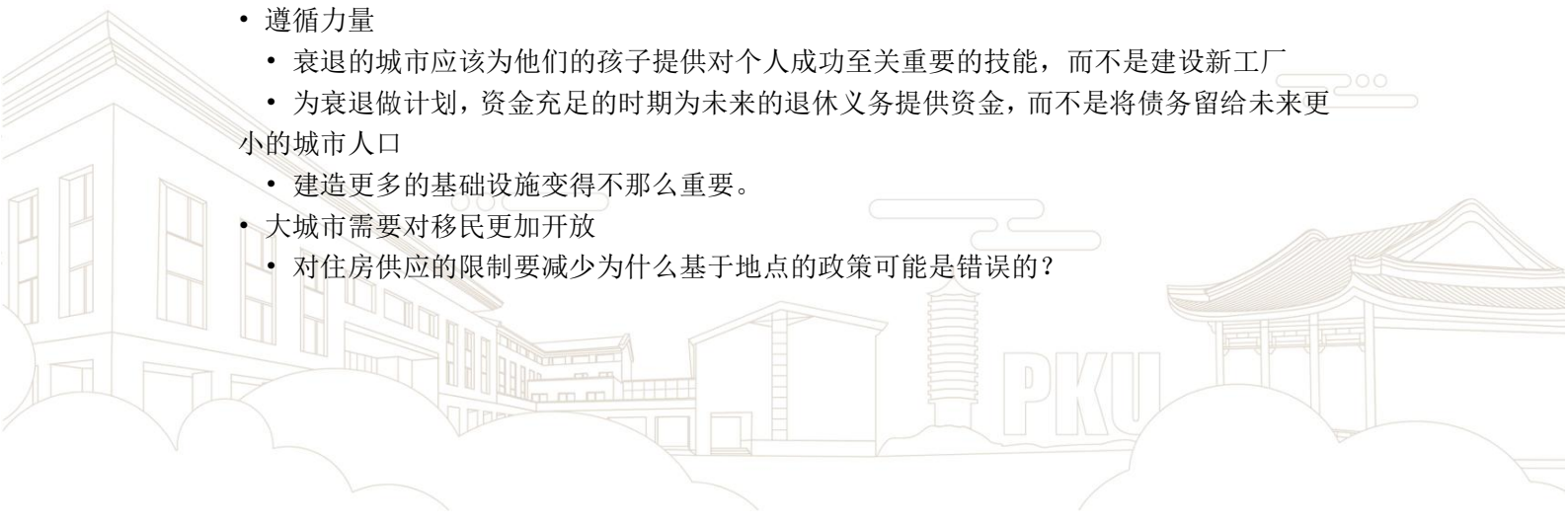
第二，**区域导向型政策** (place-based policy) 通常是基于对**市场失灵** (market failure) 的考虑，最典型的就是**经济特区** (economic zones)。如果没有政府的干预，很难想象有企业家能够独自承担这种产业发展任务。现实中，很多**购物中心** (shopping malls) 背后确实有大型房地产开发商，这些开发商在开发房地产之前，会和其他企业进行洽谈，先确定哪些大品牌会入驻，再吸引其他小品牌入驻，这样的做法也有类似的考虑。但是在产业链的层面上，要做到这一点，能做的企业就非常少了，因此通常需要政府出面，来推动这种集聚。例如，**武汉** (Wuhan) 的**青山国家工业园** (Qingshan National Industrial Park) 就是一个很好的例子，化工行业的上下游企业聚集在一起，这样可以节省中间产品的运输成本，这是典型的工业园区建设。

再比如，像**上海浦东** (Shanghai Pudong) 有**金融特区** (financial special zone)，像**陆家嘴** (Lujiazui) 金融区就是通过提供政策优惠，把金融企业集中在一起，成为一个总部集聚地。在这个过程中，政府提供了**协调作用** (coordination)，之前可能一些公司会选择去上海，也可能不会，但因为上海提供了这些优惠政策，大家都去上海后，整体的影响力就比一家公司或两家公司去上海更大。这样，通过政府引导的政策，多个企业集中在一起，就产生了一个 1+1 大于 2，甚至可能是 10 的效果。

此外，还有一些其他的经济考量，比如**降低劳动力市场的摩擦** (friction in the labor market)，**提高企业的信贷能力** (reducing credit constraints for enterprises)。政府可以提供一些特殊的资源和支持，这是企业单独无法做到的。对于区域产业政策而言，最特别的地方就是**集聚效应** (agglomeration effect)。而中国在发展经济特区方面，尤其是像浦东、深圳等地，已经走在了世界前列。我们后面也会讲一些具体的案例。

为什么基于地点的政策可能会错误

- 市场力量很少导致经济活动在空间上的均匀分布。
 - 美国花费了 50 年来阻止中西部铁锈带的衰退
 - 结果：底特律申请破产。
- 遵循力量
 - 衰退的城市应该为他们的孩子提供对个人成功至关重要的技能，而不是建设新工厂
 - 为衰退做计划，资金充足的时期为未来的退休义务提供资金，而不是将债务留给未来更小的城市人口
 - 建造更多的基础设施变得不那么重要。
- 大城市需要对移民更加开放
 - 对住房供应的限制要减少为什么基于地点的政策可能是错误的？





这种政策是否会有问题呢？例如，美国花了 50 年时间试图扭转中西部地区工业衰退的趋势。我们之前讨论过**美国蓝领失业问题**（blue-collar unemployment），美国也意识到这个问题已久。中西部的工业企业因多种原因衰退，而美国投入了大量精力和资金来尝试扭转这一趋势。然而，像**底特律破产**（Detroit bankruptcy）这样著名的事件表明，尽管美国采取了许多政策支持，**美国汽车工业**（U.S. auto industry）仍然无法复苏。为什么呢？

正如我们在纪录片中看到的，当整个大环境，特别是制造业的环境衰退时，单纯依靠集聚效应和规模经济会越来越困难。工资水平逐渐上涨，劳动力池缩小，导致每一位劳动力的成本越来越高，最终使得美国在与其他国家的竞争中处于不利地位。即使进行政策支持，最终的效果也可能不理想。

那么，针对这种情况，**中国**（China）应该采取什么策略呢？在城市经济学中有一种观点认为，对于那些已经发展起来的城市，或许更加靠谱的策略是加强**教育**（education）。让当前这一代人的孩子获得新技能，通过这些技能去其他地方工作，去更加有前景的地区寻求就业，而不是继续在原地建工厂或发展新产业。即使你试图重振这些产业，也可能无法摆脱依赖政府补贴的困境，且这种依赖不是可持续的。

甚至对于一个城市而言，可能需要具备一些类似于**未来人才基金**（future talent funds）这样的能力。这样，当经济不景气时，可以将这些基金释放出来，帮助本地需要再就业的人提供培训，使他们能够更好地适应经济转型。从这个角度来看，城市在**基础设施投资**（infrastructure investment）方面的重要性可能相对较低。相反，发展本地人的技能和能力可能更为重要。虽然基础设施的建设依然重要，但从优先级的角度来看，更多的关注应该放在**人力资本**（human capital）上，而不是仅仅关注与本地产业密切相关的基础设施建设。

- 相反，专注于对人的影响而不是地点
 - 许多受欢迎的基于地点的政策失败了
 - 新的摩天大楼/博物馆并不能使一个城市复苏
 - 即天津的摩天大楼
- 失败的原因？
 - 不是地方的问题，而是人的问题
- 如何摆脱陷阱，专注于对人的影响
 - 《国富论》：真正的财富不是黄金，而是人民的繁荣。

再举个例子，一些地方政府尝试通过建造新的**摩天大楼**（skyscrapers）来扭转经济衰退的趋势，但这种方式并没有取得理想效果。例如，坐高铁从**天津**（Tianjin）方向到**北京**（Beijing）时，你远远就能看到一栋大楼，但它是一座**烂尾楼**（unfinished building），从来没有完成过。这个例子说明了一个问题，有时候地方政府会采取一些非常规手段，试图逆转经济下行时的不利局面。但单纯依靠政府推动的这种行为往往效果有限。很多时候，政策应该顺应经济发展的趋势，而不是强行推动经济运转。过于依赖政府拉动的策略，效果往往不理想。特别是像**摩天大楼**这样的项目，它是专属于某个城市或地点的，而非专属于人的，这可能就是在政策效果上更为欠缺的一个例子。

比如说在《国富论》（The Wealth of Nations）中，**亚当·斯密**（Adam Smith）提出了一个观点：**真正的国家财富，不是黄金，也不是那些物理上的资源，而是生活在这里的人们的繁荣。如果这些人受过良好的教育，并且能够过上幸福的生活，那么这些人的技能****



(skills) 和能力就是国家最宝贵的财富。在全球化的贸易冲击和新技术带来的产业结构变化下，拥有一个受过良好教育、能够适应新兴行业的劳动大军，可能才是一个国家最强大的财富。

基于地点的政策

- 地方政策效果的实证结果混合
- 政策设计的精确性很重要
- 理论可能过于简化

接下来，我将通过这篇文章²⁴举一些例子，探讨类似的**区域导向型政策**（place-based policies）及其影响，来自 **Neumark** 和 **Simpson** 的研究。**区域和城市经济学手册**（Handbook of Regional and Urban Economics）中有相关的内容，每一列是不同的政策例子，每一行是这些例子的一些不同维度。

例如，第一行讲的是**企业区**（enterprise zones）这一政策，我们之前提到过类似的**经济特区**（economic zones）。该政策的目标是为特定区域提供支持，特别是针对那些政治集中度较高、贫困较严重的地区。举个例子，**加利福尼亚**（California）就实施了这样的一个经济特区项目，并且**美国联邦政府**（U.S. Federal Government）也有类似的**企业承诺**（Federal Enterprise Commitment）。这个政策的工具包括：

- **降低税收**（hire-reduce tax）：如果企业在这些贫困地区雇佣员工，可以获得税收减免。
- **企业个人所得税减免**（corporate personal income tax credit）和**销售税减免**（sales and use tax credit）：这些税收减免政策旨在鼓励企业到这些地区开展业务，无论是招聘员工还是销售商品。

这些政策的主要受益者是**企业**（businesses），而**工人**（workers）也是其中的受益者之一。第一个例子就是**企业区**（enterprise zone）。

接下来，第二行提到的是**商业发展吸引**（business development attraction and attention），以**英国企业区**（UK enterprise zone）为例。第三列提到的是**产业集群推广**（cluster promotion），有点类似中国的**长三角产业集群政策**（Yangtze River Delta industry clusters）。第四列是**基础设施建设**（infrastructure），例如在某些地方修建基础设施。第六列是**自由裁量权资源**（discretionary resources），政府向企业提供特别支持，主要包括制造业的城市政策。第七列是**社区发展**（community development），涉及到**低收入住房税收减免**（low-income housing tax credits），这一政策为开发公租房的企业提供税收减免等补贴。

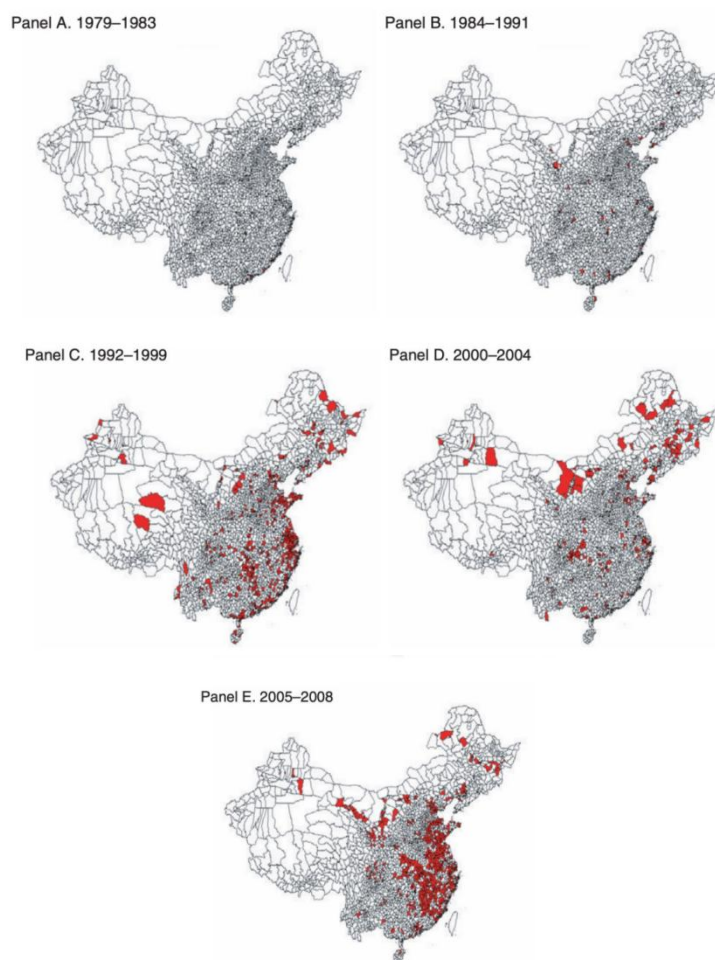
文章对这些政策工具进行了详细的梳理，并得出了一些**实证结果**（empirical results）。总结来说，发现一些政策有效，而另一些则无效，难以得出统一的结论。唯一能够得出的洞见是，可能通过对这些案例的具体剖析，可以提取出一些成功政策的共性。

²⁴ • Neumark, D., & Simpson, H. (2015). Place-Based Policies. In Handbook of Regional and Urban Economics (1st ed., Vol. 5). Elsevier B.V. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59531-7.00018-1>



准确性（precision）非常重要。就像在做企业投资一样，有的企业会成功，有的企业会失败。对于这些政策，有些政策制定者实施成功了，有些则失败了。类似这样的情况，往往表明我们的理论过于简化，未能充分考虑到这些政策所处的**特定背景**（specific context）。因为没有很好地考虑这些背景，理论很难做出准确的预测，也没有足够的数据来验证它们的有效性。也许你可以通过分析不同的案例，提供一些可能成功的政策共性。但目前为止，我还没有看到一篇能够非常清楚地阐述这件事的文章。

三、工业区案例研究



接下来，我们来看两个例子，讨论中国实施的**区域导向型政策**（place-based policy）。第一篇是由**陆毅、王静和朱彦明**在2019年发表在 *AEJ Economic Policy* 上的研究²⁵，主要讲述了中国的这些政策。大家知道，中国的第一个经济特区是**深圳**（Shenzhen），这是**邓小平**（Deng Xiaoping）亲自批准的，深圳的成功与中国整体的经济发展密切相关。

²⁵ Yi Lu & Jin Wang & Lianming Zhu, 2019. "Place-Based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China's Economic Zone Program," *American Economic Journal: Economic Policy*, American Economic Association, vol. 11(3), pages 325-360, August.



首先，我们来看一下中国经济特区的历史变迁，从地图上展示。从 1979 到 1983 年，中国几乎没有什么经济特区，只有**深圳**（Shenzhen）一个。到 1984 到 1991 年，经济特区开始在不同地方分布，奇怪的是，像**内陆地区**（inland regions）也开始设立经济特区，可能当时受到一些军事考虑的影响。尽管如此，大部分经济特区还是集中在沿海地区，包括**北京**（Beijing）附近和**上海**（Shanghai），也有一些在中部地区。

从 1992 到 1999 年，特区数量急剧增加，变得很普遍，许多地区争相申请经济特区。这个时期的特区不仅包括以**出口导向**（export-oriented）为主的特区，还有一些内陆地区的特区，像**黑龙江**（Heilongjiang）边境的港口特区，以及**乌鲁木齐**（Urumqi）和**新疆**（Xinjiang）与**哈萨克斯坦**（Kazakhstan）接壤的地方也有一些特区。

进入 2000 到 2004 年，仍有很多内陆地区设立经济特区。到了 2005 到 2008 年，这一时期特区的增设数量较为显著，尤其在沿海地区，可能与**中国加入世界贸易组织**（WTO）有关，因此更多的特区设立在沿海，成为一个有趣的现象。

从特区的分布来看，既有**国家级特区**（national-level zones），也有**省级特区**（provincial-level zones）。实际上，国家级特区的数量相对较少，省级特区则成为了大部分区域的实施主体。例如，1984 到 1991 年，国家级经济特区大约有 46 个，省级特区有 20 个。但到 2005 到 2008 年，国家级特区的数量增加到了 19 个，而省级特区则大幅增加到 600 多个。

从国家级特区的不同类型来看，包含了**经济发展区**（economic development zones）、**技术开发区**（technology development zones）、**高科技区**（high-tech zones）等，还有一些是**出口加工区**（export processing zones）和**边境经济合作区**（border economic cooperation zones）。大多数特区分布在沿海地区，中西部地区较少。

对于省级特区的分布，主要集中在**高科技**（high-tech）领域，几乎所有高科技特区都属于国家级特区。





TABLE 1—SEZ WAVE BREAKDOWN

| Wave | 1979–1983 | 1984–1991 | 1992–1999 | 2000–2004 | 2005–2008 |
|-------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Number of zones newly established | 4 | 66 | 559 | 261 | 682 |
| Comprehensive SEZs | 4 | | | | |
| National-level economic zones | | 46 | 93 | 64 | 19 |
| By type | | | | | |
| 1. Economic and technological development zones | | 12 | 20 | 17 | |
| 2. High-tech and industrial development zones | | 26 | 27 | | |
| 3. Export processing zones | | | 1 | 39 | 18 |
| 4. Bonded zones | | 4 | 11 | | |
| 5. Border economic cooperation zones | | | 14 | | |
| 6. Other | | 4 | 20 | 8 | 1 |
| By region | | | | | |
| 1. Coastal region | | 36 | 60 | 39 | 15 |
| 2. Central region | | 6 | 18 | 12 | 2 |
| 3. Western region | | 4 | 15 | 13 | 2 |
| Province-level economic zones | | 20 | 466 | 197 | 663 |
| By type | | | | | |
| 1. Economic and technological development zones | | 18 | 430 | 169 | 615 |
| 2. High-tech and industrial development zones | | 2 | 29 | 14 | 20 |
| 3. Specialized industrial zones | | | 7 | 14 | 28 |
| By region | | | | | |
| 1. Coastal region | | 7 | 277 | 76 | 323 |
| 2. Central region | | 7 | 138 | 71 | 267 |
| 3. Western region | | 6 | 51 | 50 | 73 |

Notes: For each period, the number of development zones newly established is provided, and comprehensive SEZs, national-level development zones, and province-level economic zones are distinguished. The comprehensive SEZs are the zones established in Shenzhen, Shantou, Zhuhai, and Xiamen. National-level development zones are granted by the central government. Province-level development zones are granted by the provincial governments. The coastal region includes Liaoning, Beijing, Tianjin, Hebei, Shandong, Jiangsu, Shanghai, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Guangxi, and Hainan. The central region includes Heilongjiang, Jilin, Inner Mongolia, Shanxi, Henan, Anhui, Hubei, Hunan, and Jiangxi. The western region includes Shaanxi, Gansu, Ningxia, Qinghai, Xinjiang, Guizhou, Yunnan, Chongqing, Sichuan, and Tibet.

估计策略

$$Y_{vt} = \lambda_v + \gamma D_v \times Post_t + \lambda_{ct} + (\mathbf{X}_v \times \lambda_t)' \boldsymbol{\eta} + \varepsilon_{vt},$$

- Y_{vt} : The outcome variable for village v in year t . This outcome is the logarithm of measures such as capital, employment, output, number of firms, total factor productivity, or wage rate.
- λ_v : Village fixed effects term capturing time-invariant village characteristics such as geographic location.
- D_v : Indicator variable denoting the program status. It takes the value 1 if village v had a Special Economic Zone (SEZ) program, and 0 otherwise.
- $Post_t$: Indicator variable for the post-SEZ period.
- Y_{vt} : The outcome variable for village v in year t . This outcome is the logarithm of measures such as capital, employment, output, number of firms, total factor productivity, or wage rate.
- λ_v : Village fixed effects term capturing time-invariant village characteristics such as geographic location.
- D_v : Indicator variable denoting the program status. It takes the value 1 if village v had a Special Economic Zone (SEZ) program, and 0 otherwise.
- $Post_t$: Indicator variable for the post-SEZ period.
- $D_v \times Post_t$: Interaction term capturing the effect of the SEZ program in the post-SEZ period.
- λ_{ct} : County-year fixed effects term capturing macro shocks common to all villages within the same county in year t .



- X_v : Vector of baseline village characteristics, which will be detailed later in the study. • λ_t : Year fixed effect.
- $(X_v \times \lambda_t)'\eta$: Interaction term between the baseline village characteristics and the year fixed effects, with η being the coefficient vector.
- ε_{vt} : Error term.

这篇文章做了什么呢？大家可以看到，特区在不同时间点上如雨后春笋般冒出来。因此，对于每一个特区，我们可以评估它对当地经济的影响。文章采用了**差异中的差异**（Difference-in-Differences, DID）的方法来设计这个评估。具体来说，如果一个地方曾经是经济特区，我们可以给该单位标记为 1，否则标记为 0。 Y 是一些结果变量，比如村庄在某一年**资本存量**（capital stock）、**就业情况**（employment）、**产出**（output）、**企业数量**（number of firms）、**生产率**（productivity）以及**工资水平**（wages）等，基本上是经济学中可以用来衡量结果的各种指标。

在这种设计中， λ 是村庄固定效应（village fixed effects），通过这种方式可以捕捉村庄不随时间变化的部分，使得估算的结果更多来自于随时间变化的部分。

如果你学过一些计量经济学，你可能会知道，**dummy variable**（虚拟变量）用于表示村庄是否曾经是经济特区。如果一个地方曾经成为过经济特区，我们就给它标记为 1，如果没有，标记为 0。这个方法类似于我们之前讨论的**时间估算器**（timely estimator）。如果该地方在面板数据中某一时点成为经济特区，那么在 **post** 期间，我们就标记为 1；如果是 **post** 之前，我们就标记为 0。

接下来，关注的参数是估算 **SEZ**（经济特区）对该地区经济发展的影响。由于经济特区的选择不随机的，它在很大程度上依赖于地方的申请和争取，因此作者还做了一些努力来尝试消除这种选择偏差。不过，简而言之，这就是**回归**（regression）中最简单的一个设计方法。

在回归中，我们使用了 **county fixed effects**（县固定效应），可以捕捉到一个县在特定年份的“冲击”因素，比如某个县的领导更换带来的变化，这种变化可能和是否是经济特区没有直接关系，因此我们通过加入 **county-year fixed effects** 来控制这类干扰。

模型中，我们的目标是估算出 **SEZ** 的影响。通过控制这些固定效应，我们能够更准确地衡量经济特区对当地经济的影响，并避免因无法观察到的因素（如县领导更换）对结果的影响。

接着，如果我们用 **DID** 来解释，就是通过比较 **treatment**（即成为经济特区的地区）和 **control**（未成为经济特区的地区）这两组的变化。假设这两组学生分别在 **t0** 和 **t1** 有不同的成绩表现，**DID** 的核心就是计算两组的差异，并根据时间的变化来剖析这其中的影响。例如，如果一组学生在考试前后的成绩分别是 80 和 85，另一组是 90 和 95，我们就计算出这两组的成绩增长差异，从而得出“治疗”效果。

通过这种方法，我们可以得到 **DID** 的估计结果，表示经济特区带来的实际影响。



数据

- 中国国家统计局在 2004 年底和 2008 年进行的经济普查。
- ASIF 数据
 - 从 1998 年（有数据的第一年）到 2008 年
 - 以确定趋势前的情况
- 中国国土资源部的经济特区数据集
 - 经济特区的官方网站经常报告其行政边界内村庄和社区的信息，这些信息也被咨询。

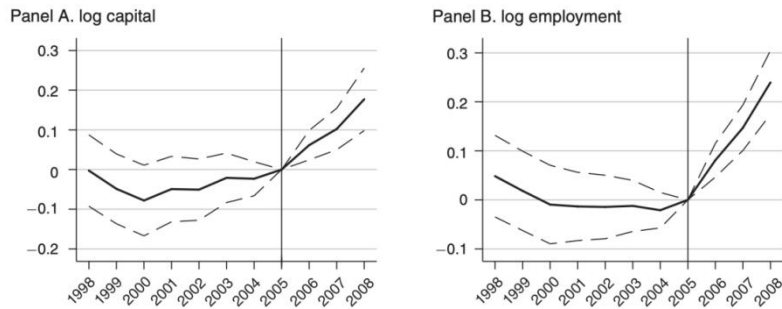


FIGURE 2. TEST FOR PARALLEL TRENDS AT THE COUNTY-LEVEL ANALYSIS

Notes: Any temporal trends are analyzed comparing the treatment and control groups at the county level. ASIF data are used for the analysis. The plots connected by the solid line indicate changes in outcomes compared to 2005 (the period immediately before the SEZ treatment) conditional on baseline characteristics, county, and year fixed effects. The dashed lines indicate the 95 percent confidence intervals where standard errors are clustered at the county level.

因此，使用这样的**中国企业普查数据**（China Enterprise Census Data），作者在 2004 年和 2008 年的两年数据中进行了分析。虽然这个时间段较短，通常 **DID 分析**（Difference-in-Differences analysis）不仅需要两期数据，理想情况下，我们可能需要至少三期数据，以便检查在实施政策之前的时期，两个组别（即处理组和对照组）是否具有可比性。为了验证平行趋势假设，通常需要有三期数据，但该研究中并没有这个数据。因此，作者使用了匹配的**工业企业调查数据**（industrial enterprise survey data），通过匹配不同地区的数据来进行平行趋势的检验。

此外，作者还通过**国土资源部发布的 SEZ 信息**（SEZ data released by the Ministry of Land and Resources）来确认每个村庄是否属于经济特区（SEZ）。基于这些信息，作者最后做出了基于**村庄级别**（village-level）的影响评估。

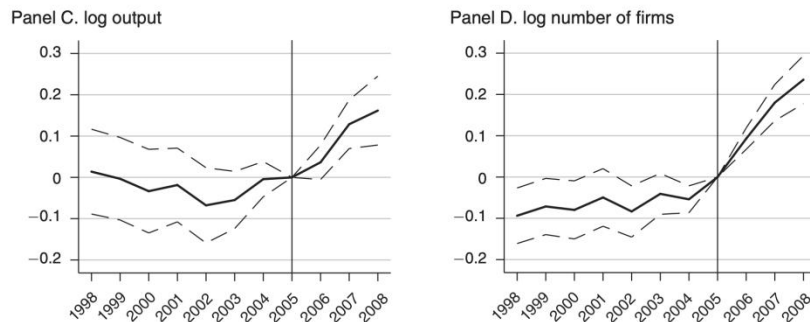




FIGURE 2. TEST FOR PARALLEL TRENDS AT THE COUNTY-LEVEL ANALYSIS

Notes: Any temporal trends are analyzed comparing the treatment and control groups at the county level. ASIF data are used for the analysis. The plots connected by the solid line indicate changes in outcomes compared to 2005 (the period immediately before the SEZ treatment) conditional on baseline characteristics, county, and year fixed effects. The dashed lines indicate the 95 percent confidence intervals where standard errors are clustered at the county level.

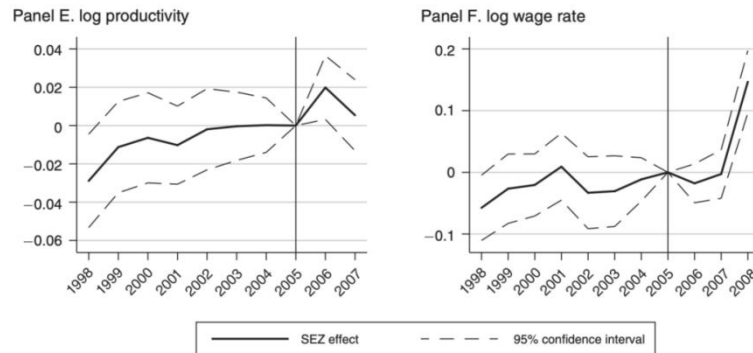


FIGURE 2. TEST FOR PARALLEL TRENDS AT THE COUNTY-LEVEL ANALYSIS

Notes: Any temporal trends are analyzed comparing the treatment and control groups at the county level. ASIF data are used for the analysis. The plots connected by the solid line indicate changes in outcomes compared to 2005 (the period immediately before the SEZ treatment) conditional on baseline characteristics, county, and year fixed effects. The dashed lines indicate the 95 percent confidence intervals where standard errors are clustered at the county level.

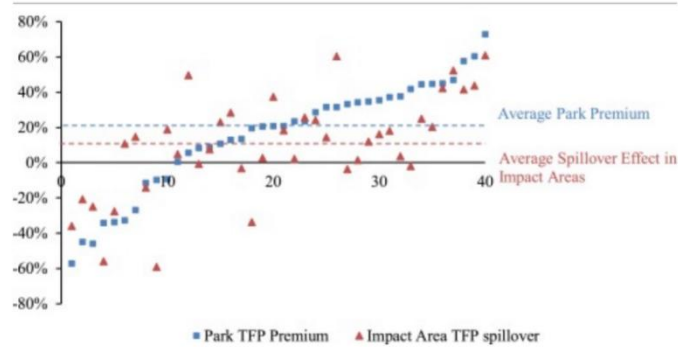
总结

- 建立特区对资本投资、就业、产出、生产力和工资产生了积极影响，并增加了指定区域内的公司数量。
- 新进入者在产生这些效果方面的作用大于现有企业。
- 特区计划三年的净效益估计约为 156.2 亿美元。
- 资本密集型产业比劳动密集型产业从特区计划中受益更多。
- 一些公园失败了

大家可以看到，最后的结论是，经济特区（SEZ）对中国经济产生了**震撼性的影响**（significant impact）。然而，也有一些研究指出，经济特区的效果并不一致，部分经济特区成功了，而其他的则失败了。因此，**经济特区（SEZ）对中国经济的影响总体来看是积极的**（positive effect）。在后续的部分，我还想介绍一篇研究，探讨了哪些特区更容易成功。

有学者研究发现，**区域成功的关键因素**（factors contributing to successful zones）与**地方领导的关系**（local leadership connections）密切相关。以**苏州工业园区**（Suzhou Industrial Park）为例，这个园区的成功可以归因于当时的**苏州市长**（Suzhou mayor）与中央政府的紧密联系。苏州工业园的成功背后，部分原因是市长与**邓小平**（Deng Xiaoping）的关系非常好，且市长本身有**留学背景**（study abroad background）。当时，**李光耀**（Lee Kuan Yew）计划在中国投资并建立工业园，他原本打算将园区建在**无锡**（Wuxi），因为无锡离海更近。但在与苏州的市长沟通后，李光耀决定将工业园设在了**苏州**，而且苏州工业园至今也是一个非常成功的案例。

但在这篇研究中，作者进一步探讨了这种地方领导的**连接**（connection）是否真正对工业园的成功起到了积极作用。结果显示，如果工业园的建立仅仅依赖于地方领导与上层的关系，而忽视了其他因素，那么这些园区的**经济成果**（economic outcomes）反而并不理想。这是一个比较有趣的现象，表明尽管理论上看似是一个成功的策略，但在实际实施过程中，可能会遇到很多问题（problems），导致预期的成果并未实现。



Download : [Download high-res image \(150KB\)](#)

Download : [Download full-size image](#)

Fig. 6. Estimating the TFP premium for each of the forty new parks. Notes: The figure reports results from a fitting version of Eq. (1) which reports the parameter estimates of α_3 for each of the 40 parks built between 1999 and 2006. They are calculated by interacting park_ID dummies (or Impact_Area_ID dummies) with *After* in column (3) in Table 4. The control group contains the plants in the outside area. The Y axis denotes the sizes of the TFP premium in parks and the TFP spillovers in impact areas (in percentage) compared to the outside area.

Kahn, Matthew & Weizeng Sun & Jiafneng Wu, & Siqi Zheng, 2021. "Do political connections contribute to urban economic growth? Evidence from the opening of 1,400 industrial parks in China," *Journal of Urban Economics*:103289.

- Industrial parks are not assigned to cities at random.
- Does political connection play a role?

Kahn et al. (2021)

- Story of Suzhou & Singapore Industrial Parks

- Three potential cities: Shanghai, Wuxi, and Suzhou.
- Mayor's strength:
 - Receiving education in U.S.
 - Being a key position in the central.
 - Strong connection with Deng's Son.



Source: *The Singapore Story: Memoirs of Lee Kuan Yew*. Prentice Hall, 1998





Kahn et al. (2021)

- A provincial leader with political career concerns who seek to rise in the CCP/government has an incentive to invest in projects that contribute to economic growth (Li and Zhou 2005).
- Research question: Are their investing in a friend's city helps the provincial leader to achieve this goal?
 - Distortion/misallocation
 - Complementaries

Kahn et al. (2021)

- Some cities attract a park because of the city's economic potentials while others feature a propensity score that is boosted by the political ties.

| Table 1: Location choice of industrial parks | | | | |
|----------------------------------------------|---------------------|--------------------|-------------------|----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Connection | 0.073*** (0.012) | 0.057** (0.025) | 0.048* (0.025) | 0.075 * * (0.028) |
| Fundamentals 1 | No | No | Yes | Yes |
| Fundamentals 2 | No | No | No | Yes |
| Year fixed effects | No | Yes | Yes | Yes |
| Official fixed effects | No | Yes | Yes | Yes |
| R ² | 0.009 | 0.420 | 0.424 | 0.468 |
| Observations | 5,659 | 5,657 | 5,641 | 5,280 |

Table 6
Testing for heterogeneous industrial park treatment effects — *probability* constructed using parametric approach.

| Dependent variable: | All industrial parks | | National level industrial parks | | Provincial level industrial parks | |
|-----------------------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------------------|-------------------|-----------------------------------|---------------------|
| | (1) ln(GDPPC) | (2) ln(TFP) | (3) ln(GDPPC) | (4) ln(TFP) | (5) ln(GDPPC) | (6) ln(TFP) |
| Park × Post | 0.078** (0.036) | 0.061*** (0.023) | 0.082 (0.063) | 0.091* (0.055) | 0.070** (0.032) | 0.062*** (0.017) |
| Park × Post × connection | -0.044* (0.024) | -0.038** (0.019) | -0.072* (0.042) | -0.047 (0.060) | -0.061*** (0.020) | -0.036** (0.016) |
| Park × Post × <i>probability</i> _p | 0.505*** (0.188) | 0.050 (0.182) | 0.496* (0.279) | 0.578 (0.372) | 0.334* (0.191) | 0.245** (0.120) |
| City fixed effects | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes |
| Pair fixed effects | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes |
| Province × year fixed effects | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes |
| N | 28,668 | 18,914 | 4,370 | 2,823 | 24,270 | 16,048 |
| R ² | 0.985 | 0.994 | 0.995 | 0.995 | 0.985 | 0.994 |

Notes: (1) This table reports results from estimating Eq. (4). (2) *connection* is political connection status in the establishment year, *probability*_p is a city's "real" probability of winning a park considering both fundamentals and political connection status in the establishment year, which is predicted from the logistic regression in column 2 in the Appendix Table A5. We employ bootstrap estimation in the 1st stage PSM regression to generate the regressor *probability* in this 2nd stage. Specifically, we bootstrap the PSM model for 200 times, and calculate the propensity score for each case. We then expand this outcome equation by 200 times and merge in the bootstrap data of the propensity score. (3) Pair indicates the group combined by the treated cities and those corresponding controlled ones using PSM approach. (4) Robust standard errors are reported in parentheses, which are clustered at city level. *p < 0.10.

** p < 0.05.
*** p < 0.01.

