

政策视角下安徽南北合作实施十年绩效评估研究

房建

摘要：南北合作是安徽省委省政府支持皖北发展的重要政策创新，即省内相对发达皖南和相对落后皖北结对合作帮扶，推动皖南的技术、资本、产业和干部等要素“北移”集聚，驱动皖北经济发展。为评估政策体系科学性、政策目标功效性，本课题选取了淮海经济区内的安徽省皖北六市、山东省鲁西南六市和河南省豫东南三市，共计 96 个市县（区）1999-2018 年面板数据。采用计量经济学双重差分—倾向匹配（DID—PMS）相合运算，比对检验安徽南北合作实施十年政策绩效。研究显示：该政策显著提高皖北经济发展增长，对皖北农业、工业、服务业发展形成弱、强、弱的正向作用；但并没能缩小北南之间的经济差距，对皖北主导产业支撑带动力和高新产业规模提升力的作用微弱。因此，要实化差别化援助、工业产业升级和共建产业园等政策体系，创新政策支持机制，拓展政策空间能效。本文为中西部地区实施先发地区带动落后地区对口帮扶提供有益的政策启示和经验借鉴。

关键词：政策视角 南北合作 双重差分—倾向匹配 绩效评估

一、引言

从地理版图看，长江、淮河将安徽划成三大板块，淮河以北、江淮之间和沿江江南，淮河以北称之为皖北地区。皖北地区（蚌埠、淮南、淮北、宿州、阜阳、亳州等六市）面积 5.29 万平方公里、人口 3780.3 万，分别占安徽省 37.8% 和 53.4%，GDP 总量占全省比重十多年徘徊在 28% 左右。经济地位与人口分布、土地总量极不匹配。南北区域经济发展不平衡、不充分问题已严重掣肘全省的加快崛起。安徽省委省政府着眼协调南北区域经济发展梯度差异，实施了皖南带皖北的结对帮扶及对口援建产业园等战略决策。2009 年安徽省政府行政命令省内相对发达的皖南地区和相对落后的皖北地区结对。

另有 10 部文件进一步明确了全面推动南北合作共建共帮共享等政策体系。政策制度效力从“输血型”结对帮扶项目支持到“造血型”结对合作共建产业园，合作辐射金融、科技、教育、产业、干部、人才和发展理念等多维领域，政策辅以全方位、宽领域和高层级的制度支持、组织保障和绩效考核。政策力促资源和生产要素冲破行政壁垒、区域封锁和市场分割，跨区域“北移”配置集聚。

二、政策绩效评估

（一）绩效评估的数学模型

本文采用双重差分—倾向匹配法对南北合作政策实施绩效评估，验证解决共同趋势假设，精准识别政策施于皖北经济增长

的净效应，科学评估南北合作政策能否产生功效。

1. 双重差分估值模型。选取作用组和对照组在施策前后差异，研判作用组在施策前后数值变化明显大于对照组数值变化，认定政策产生效果。研究样本匹配四组份。政策实施前作用组、政策实施后作用组、政策实施前对照组、政策实施后对照组。设置区域虚拟变量 du （施策作用组 $du=1$ 、对照组 $du=0$ ）。设置时间虚拟变量 dt （ $dt=1$ 、 $dt=0$ 分设为施策后前年份）。 $du \times dt$ 乘积变量为测定政策实施效果双重差分量值，评估政策绩效核心参数。据此，构建数学模型：

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 du + \alpha_2 dt + \alpha_3 (du \cdot dt) + X_{it} + \mu_i + \epsilon_{it} \quad (1)$$

该运算方程式是评估政策

基金项目：2019 年度安徽省党校（行政学院）系统重点课题“政策视角下安徽南北合作实施十年绩效评估研究”（QS2019041）阶段性研究成果。

绩效科学性真实性计量模型。 Y_{it} 代表 i 市县(区)在 t 时间的因变量;下标 t 、 i 分示为第 t 年度第 i 个市县(区)。 X_{it} 代表随时间变化控制参数,如投资率、城镇化率和人力资本率等; α_i 代表市县(区)固定效应; ε_{it} 为随机误差值,和 α_i 皆为系数。模型运算结果,政策对皖北发展净影响系数 β_3 是评估关键数据。

β_3 数据值的正与负,指向政策是提升或制约该区域经济发展的变量参数。

2. 倾向匹配检验模型。双重差分法估值限域,作用组与对照组在实验前被解释变量收敛趋势共同。据此,双重差分计量前,择选与作用组具有相同发展趋势的对照组。作用组 i 市县(区)匹配一个最相近 i 市县(区)对照组,使得作用组 i 市县(区)与对应对照组 i 市县(区)倾向匹配尽量趋同,确保匹配变量的两组间没有显著差异,倾向匹配检验双重差分法估值的准确性。

$$P(X_i) = p(\text{duit}=1 | x_i) = F(X_i)$$
 (2)

该运算方程式是倾向匹配函数解析式,以建立 Logistic 回归模型,计算 i 市县(区)对照组的概率,作为倾向匹配。 duit 为对照组虚拟变量; $F(\cdot)$ 为 Logistic 函数。 X_i 为第 i 市县(区)匹配变量。据已发表文献及 R2 最大法则,选择了人均 GDP 增长率/年及第一、二、三产业 GDP 占总量 GDP 比值自变量作为匹配变量。

(二) 变量选择及数据来源

选择淮海经济区的山东省、河南省(皆未实施省内南北合作政策)市县(区)进行比对,称为对照组。安徽省皖北六市的 34 个市县(区)、山东省鲁西南六市(济宁、菏泽、临沂、枣庄、日照、泰安)41 个市县(区)和河南省豫东南三市(商丘、开封、周口)21 个市县(区)。择取时间跨度 1999-2018 年及空间跨度 96 个市县(区)面板数据。作用组(安徽)34 个市县(区),对照组(山东省和河南省)62 个市县(区)。南北合作政策以皖办发[2009]23 号文件实施日期作为施策时间点。1999—2009 年施策前,2010—2018 年施策延续年。数据来源《安徽省统计年鉴》《山东省统计年鉴》和《河南省统计年鉴》。部分指标依据统计数据计算得,投资率 = 地区固定资产投资总额 / GDP 的比值;人力资本率 = 大专以上学历人员 / 从业人员总量的比值;城镇化率 = 市县(区)非农业人口 / 总人口的比值等;主要变量描述性统计结果。

(三) 实证检验结果与分析

南北合作政策绩效评估实证)。政策交互项(模型 1)系数为 0.035 **, (注: *、**、*** 分别表示在 10%、5%、1% 的显著性水平下通过显著性检验)5% 以下显著;据经济增长理论,GDP 增长在投资率、城镇化率和人力资本率等控量加入,政策交互项(模型 2)系数为 0.043 **, 5% 以下也显著,模型 1 与模型 2

交互项系数变化不大,变量选取恰当,倾向匹配较稳定。政策提升皖北 GDP 增长水平。结论,政策有助于皖北经济发展增长。

评估 GDP 增长能否带动产业结构优化升级。研究视角考量政策对产业结构匹配牵拉。选取一二三产值占 GDP 比值作为被解释变量,映照政策对三产辐射影响。对皖北一产(模型 3 和模型 4)政策交互项系数为 0.063 * ** 和 0.057 * ** *, 1% 以下显著;对皖北二产(模型 5 和模型 6)政策交互项系数为 0.083 * ** 和 0.076 * ** *, 5% 以下显著;对皖北三产(模型 7 和模型 8)政策交互项系数为 0.043 * ** 和 0.032 * ** *, 1% 以下显著。政策提振皖北工业产业。结论,政策对皖北工业促进作用成效显著,对皖北农业和服务业促进作用成效一般。

(四) 稳健性检验

双重差分—倾向匹配稳健性检验理论。第一,作用组与对照组匹配后测观变量差异,解决匹配相适宜性。第二,作用组与对照组收敛趋势一致性,双重差分—倾向匹配解决估计结果偏误。第三,检验结果稳健性与否,测观作用组与对照组施策前差异微弱,双重差分—倾向匹配相适宜。否则双重差分—倾向匹配方法不适合、匹配错误。

稳健性检验实证。第一,匹配后加权变量人均 GDP 增长率/年与第一、二、三产业 GDP 占均值在作用组与对照组之间的差

异微弱。对政策绩效评估适度；第二，匹配变量在匹配后 P 值皆满足 >0.1 ，作用组与对照组的样本特征契合，满足倾向匹配的稳健性假设，通过稳健性检验。

三、研究结论与政策建议

(一) 研究结论

第一，政策促进皖北经济发展增长，多项经济指标提高显著（GDP 由 2009 年 3400 亿提至 2018 年 8500 亿，财政收 2009 年 220 亿提至 2018 年 1300 亿）。第二，政策促进皖北工业化进程步伐加快，产业结构越发合理（三产比值 2009 年 21:52:27 到 2018 年 15:44:41）。第三，政策促进共建产业园发展成效显著，高效配置各平台资源，突破要素瓶颈，有序推进企业北迁项目北移。但是，政策并没能缩小北南之间的经济差距，10 年来皖北 GDP 总量对全省贡献率在逐年下降（2010 年 29.3%、2015 年 28.9% 到 2017 年 28.6%、2018 年 28.3%）。政策对皖北主导产业支撑带动力和高新产业规模提升力的作用微弱。研究认为，纵向看皖北发展较快，横向比与皖南发展差距拉大。政策视角分析：第一，政策解决皖北发展普遍性矛盾有可操作性，忽视了皖北内部差异性。如资源平均式配置，产业同等化扶持，针对弱性化限制了政策功效发挥。造成各市主导产业结构同质、项目重复建设频发，阻碍各市差异化发展空间。

第二，政策支持皖北工业化仍是低技术、低附加值及高耗能、高污染产业。政策对皖北高新技术产业发展贡献有限。第三，政策支持共建产业园多为低能级园区，“腾笼换凤”北移产业大多处于产业链价值链中低端，尚未形成有竞争力、专业化的集群产业链生态体系。

(二) 实化南北合作政策制度体系的政策建议

第一，实化差别化援助政策。根据皖北六市特征，制定“一市一策”有针对性帮扶政策，注重扶持政策的激励效应。注重增强发展动力、注重基础设施建设。增强政策执行的领导与协调，为政策落实提供制度和组织上的保障。第二，实化工业产业升级政策。依托皖北资源富集优势和皖南高新技术产业大势，建构南北产业分工合作政策，打造南北间产业协同发展的产业链基地。建构高新技术产业承接集聚政策，打造长三角区域、长江经济带和皖江城市群等矩阵产业“北移”的高新产业区块链基地。第三，实化共建产业园支持政策。园区规划、管理体制、建设资金、用地保障等政策不变力度不减。政策支持园区高端产业协同、重大项目招商和南北共建成本分担、园区收益按投入分享等制度机制落地见效。■

参考文献：

[1] 杨玲丽.“合法性机制”与“效率机制”的耦合突破产业转移的“嵌入性”约束[J]. 华东经济. 2015,(11).

[2] 蒋费雯 罗小龙. 产业园区合作共建模式分析——以江苏省为例[J]. 城市问题. 2016,(7).

[3] 王新宇.“东北振兴”战略实施效果评价[D]. 吉林大学. 2016.

[4] 王娟等. 东北振兴政策与东北经济增长——基于 PSM - DID 方法的经验分析[J]. 东北财经大学. 2017,(5).

[5] 何春. 东北经济失速的政策性因素——基于“东北振兴”政策效果的再考察[J]. 经济体制改革. 2017,(1).

[6] 陈默 王国臣.“兴边富民”政策的经济绩效评估——基于东北三省样本数据的双重差分分析[J]. 延边大学学报(社会科学版). 2019,(5).

[7] 茹少峰等. 西部大开发 20 年的政策净效应与西部地区经济高质量发展[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版). 2019,(4).

[8] 刘晔等. 国有企业混合所有制改革对全要素生产率的影响：基于 PMS - DID 方法的实证研究[J]. 财政研究. 2016,(10).

[9] 贾彦宁. 东北振兴战略的政策评估及提升路径研究——基于 PSM - DID 方法的经验估计[J]. 经济问题探索. 2018,(12).

[10] 方铭勇等. 皖北地区发展政策落实困境及完善路径研究[J]. 安徽行政学院学报. 2019,(5).

[11] 樊明怀. 长三角一体化发展的皖北对策[N]. 安徽日报. 2019-12-10(第 006 版)

[12] 房建. 安徽支持皖北发展十年政策及绩效的实证研究[J]. 安徽行政学院学报. 2016,(3).

[13] 王涓. 江苏省南北地方政府间经济发展合作研究——江阴 - 泰兴合作为例[D]. 上海师范大学. 2016.

(作者单位：中共宿州市委党校)

责任编辑：康伟