

国家区域政策对央企空间布局的影响

刘可文^{1,2}, 曹有挥¹, 肖 琛^{1,2}, 王 聪^{1,2}, 车前进³

(1. 中国科学院南京地理与湖泊研究所, 南京 210008; 2. 中国科学院研究生院, 北京 100039;

3. 江苏省工程咨询中心, 南京 210003)

摘要: 建国伊始, 国家区域政策就深刻影响着央企的空间布局。通过对改革开放以来我国区域政策对央企空间布局的影响机制、特征与过程分析, 结果表明: 央企空间布局是“经济人”与“政治人”两种行为特征相互博弈的结果, 受国家区域政策直接、间接和累积循环三种模式影响, 总体布局呈不平衡的板块集聚特征, 央企总部布局具有极高的首都指向性。国家区域政策的转变历程与央企布局的演变过程相吻合, 均经历了均衡—不均衡—均衡的演变过程。经济区内的政策强度与央企布局个数呈较强的正相关关系, 政策强度与央企扩张具有相似的年际变化规律, 但存在时滞和周期性。在不同的区域政策时期, 央企布局的空间变动和区域政策的调整具有相应的一致性, 各阶段主要的作用机制不同, 且趋于三种模式的相互混合影响。

关 键 词: 区域政策; 中央企业; 空间布局

文章编号: 1000-0585(2012)12-2139-14

1 引言

随着中国经济市场化、全球化的程度不断加深, 对于外商直接投资(FDI)及其主体跨国公司在中国的布局、机制及效应的研究已成为学界探讨的热点^[1], 但中国区域经济格局是由国家、地方、全球资本三大主体相互作用所引致的^[2], 忽视任何一方的作用都会有失偏颇。国家在区域经济格局的塑造中不仅拥有自上而下的行政权力, 也可通过实施区域政策和布局国家资本实现其区域战略意图。

区域政策是泛指中央政府为推动和协调各地区经济发展、调控区域经济运行而采取的一系列方针、政策和措施的总称^[3]。国外相关研究主要集中在区域政策对区域创新环境、产业集群、制造业区位选择的影响^[4~6]、典型区域内区域政策的影响及评价等方面^[7~9]。国内研究以国家区域政策的理论基础、实施效果、影响及评价、中外区域政策对比与借鉴等宏观问题为主^[10~14], 在产业集群、区域创新环境、企业区位选择等中微观问题研究中, 区域政策仅作为影响因素之一进行简要分析^[15,16], 缺乏较为系统的阐述。近年来主体功能区划逐渐成为研究热点^[17,18], 并成为国家“十二五”规划的主要实施战略(见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》)。从当前研究现状看, 针对区域

收稿日期: 2012-03-12; 修订日期: 2012-06-15

基金项目: 中国科学院知识创新工程重要方向项目(KZCX2-YW-339)

作者简介: 刘可文(1981-), 男, 陕西咸阳人, 博士生, 主要研究方向为城市发展与区域规划。

E-mail: lkwenline@hotmail.com

通讯作者: 曹有挥(1959-), 男, 江苏扬州人, 博士, 研究员, 博士生导师, 主要研究方向为经济地理和人文地理学。E-mail: yhciao@niglas.ac.cn

政策对企业空间布局影响的专题研究还较为薄弱。

改革开放以来,我国的区域政策培育了经济发展的重点区域,增强了区域发展的协调性,拓宽了区域合作的深度^[19],特别是2008年以来,为应对全球金融危机,促进区域协调发展,国家密集出台了涉及多个区域和领域的区域政策,呈现出积极的干预态势,这将对区域发展格局造成重大的影响。从市场经济角度看,区域政策可引起特定区域的区位变化,扭曲企业的收益性空间^[20],从而吸引跨国公司及国内大企业(包括央企)进行投资;从国家行政角度看,为实现区域战略,国家可直接通过央企进行基础设施和生产能力的投资^[21],其表象即是央企空间布局的变化。

中央企业是中国国民经济的重要支柱,是我国参与国际竞争的主导力量。2010年,央企实现营业收入16.7万亿元,同比增长32.1%,实现净利润8489.8亿元,上交税金1.4万亿元。2009年共有24家央企入选《财富》世界500强,占中国入选企业的56%(国资委网站信息中心)。此外,央企在涉及国家安全和国家经济命脉的军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运等行业拥有绝对的优势。从建国开始,央企就在我国经济发展过程中发挥着重要作用,而处在区域发展格局迅速嬗变的今天,剖析央企在国内的布局特征、行为机制、空间演变,分析区域政策对央企布局的作用机制及空间演化过程,既是对当下中国区域经济格局形成的另一种解释,也可作为区域战略决策的参考。

2 区域政策对央企空间布局影响的机制分析

2.1 央企布局的行为机制:“经济人”与“政治人”的博弈

作为企业,央企以追求经济利益为主要目标,具有典型的“经济人”行为特征。首先,央企中拥有大量上市企业,2009年央企上市企业达到100家,占同期央企总数的78.1%^①,整体上市是国有大型企业的重点改革方向,而上市公司的职责必然是谋求股东经济利益的最大化。其次,近年来央企对矿产资源、能源、金融证券、房地产和保险等热门领域投资比重不断加大,也证明其有着强烈的盈利诉求。

与跨国公司追求经济利益最大化作为最重要的目标^[22]不同,央企不仅受国资委监管,在经营主业、投资领域和发展目标方面受到约束,还担任着国家战略任务,实现国家战略已经成为央企考核的重要指标之一,在推进区域经济发展,服务社会主义新农村建设,增强国家自主创新能力,发展战略性新兴产业等方面要起到表率作用,因此央企也具有“政治人”的行为特征。

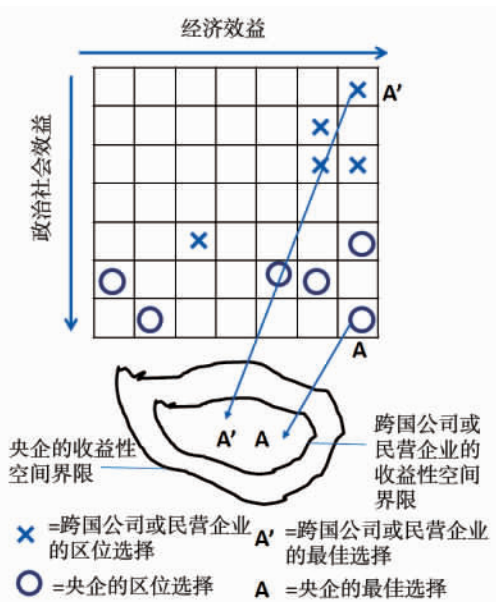


图1 央企空间布局的行为矩阵

Fig. 1 Behavior matrix for Spatial distribution of Central Enterprises

①参考上市公司代码整理,同一母公司下的上市企业作为一家计,时间截止2010年12月。

撤销剥离 2 家企业, 新建立 4 家企业, 新加入 2 家企业 (其中剥离的企业为长江航道管理局, 撤销的企业为中国汽车工业总公司。新建立的企业为国家核电技术有限公司、中国商用飞机有限公司、中国航空工业集团、中国国新控股有限公司。新加入的公司为原属铁道部的中国铁路物资总公司和铁道通信信息有限公司, 后者于 2008 年并入中国移动, 成为其全资子公司)。其余减少的企业主要以全资子公司的形式并入国资委监管下的其他企业。本文以 123 家央企 (截至 2010 年 9 月) 总部及子公司为考察对象, 避免了因重组合并对研究国家资本布局带来的误差。数据为公司成立年份、所在省份及个数 (不包括台湾省和央企的海外子公司)。央企总部及子公司共计 3685 个, 由于受获取数据渠道限制, 其中归属地数据的缺失企业为 43 个, 成立年份数据缺失的企业较多, 为 649 个, 占总数的 17.6%。

3.1 央企空间布局的总体特征

3.1.1 央企总体呈不均衡的板块集聚布局

考察 1949~2010 年央企的省域布局, 有明显的集聚特征 (图 3)。一是央企呈东中西不平衡布局, 东部沿海地区央企个数占全国总数的 62.2%, 而中部、西部和东北分别只占到 13.3%、16.3%、8.2%。二是在东部沿海地区, 央企重点集聚在以京、粤、沪为中心的三大经济区, 仅这三省 (市) 集中了全国 45% 的央企, 占到沿海的 72%, 其中北京共有央企企业 1104 家, 占全国总数 30.3%, 是第二位广东的 3.9 倍。三是央企集中于京、粤、沪、鄂、辽、陕、苏、川等少数几个省份。形成不均衡的原因有多种: 作为首都, 北京有着天然的政策资源优势, 对央企形成较大的吸引力, 在京的央企有近 51% 从事研发、金融、信息等现代服务业; 广东、上海则受惠于改革开放和市场经济, 1978 年后成立的央企分别占到各自总数的 77% 和 68%; 鄂、辽、陕、苏、川等在计划经济时代是央企布局的密集区, 改革开放后成立的央企仅占总数的 40% 左右, 历史因素起主导作用。

3.1.2 央企总部布局具有明显的首都指向性 根据表 1 统计, 央企总部中有 96 家位于北京, 占总数的 81%, 具有明显的首都指向性。即使在央企兼并重组过程中, 原总部在北京而被并入其他央企的企业也占到了被兼并企业的 78% 左右。2000 年后新成立的或通过重组成立的央企总部只出现在京、沪、粤三地, 其中有 90% 布局在北京, 这与跨国公司将高等级的决策机构集中在少数大都市中心的趋势一致^[24]。央企总部的迁移也趋向于向北京和区域中心城市集中, 这与中国制造业 500 强总部迁移的趋势相同^[25], 如彩虹集团将总部从陕西迁到北京, 东风汽车从十堰迁到武汉, 葛洲坝集团则成立了宜昌、武汉两个总部。此外, 在港、澳的央企的总部均成立于解放前, 鄂、黑、辽、川、冀、吉、陕的央企总部除中国华录集团公司 (成立于 2000 年, 总部位于大连) 外, 均成立于计划经济

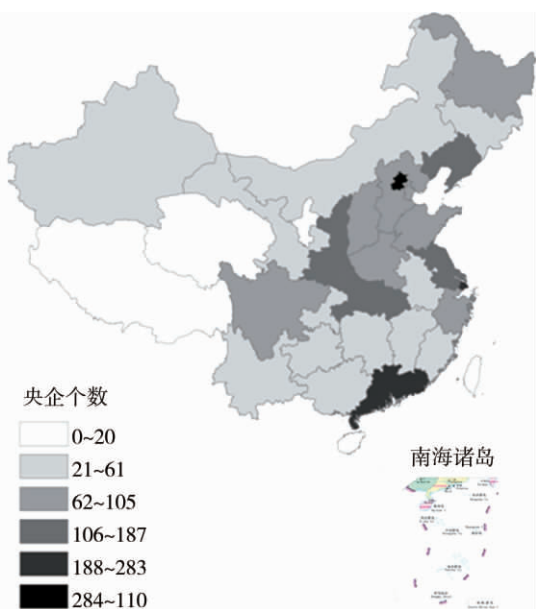


图 3 1949~2010 年央企空间布局

Fig. 3 The spatial distribution of Central Enterprises in 1949-2010

时代。因此,除去历史因素,央企总部布局和跨国公司及大型企业的总部布局有着相同的特征,即企业总部向国家中心城市和次中心城市集聚。

表 1 各省央企总部个数

Tah 1 The number of Central Enterprises' headquarters in each province

省份	央企总部数	省份	央企总部数	省份	央企总部数
北京	96	香港	3	澳门	1
湖北	5	黑龙江	2	河北	1
上海	5	辽宁	2	吉林	1
广东	4	四川	2	陕西	1
总计			123		

3.2 区域政策与央企空间布局的关系特征研究

3.2.1 区域政策的转变历程与央企空间布局的

演变过程相吻合 建国以来,中国区域政策经历了平衡发展、不平衡发展、协调发展的战略转变^[26]。依据政策转变的时间节点,将其分为四个阶段进行研究:1949~1977 年国家实施平衡发展战略;1978~1999 年实施以沿海和沿江开发为重点的不平衡发展战略;2000~2007 年国家先后关注西部、东北和中部等问题区域,实施总体协调发展战略;2008~现在,国家为实现应对金融危机、培育增长核心、推进经济

转型、促进区域协调等多元战略目标,区域政策进入优化协调阶段。

为考察央企空间布局在上述四个阶段的变动,以各时期成立的央企个数和属地为基础数据,引入基尼系数的分析方法^[27]。

从各时期的基尼系数可知(图 4),央企布局也经历了由均衡到不均衡并逐渐趋于更均衡的过程,总体上与区域政策的转变历程相吻合。

3.2.2 区域政策对央企空间布局影响的定量分析 整理了 1978~2010 年每一年的国家级区域政策,经济特区与综合配套改革试验区相关政策,国家级经济技术开发区和高新技术产业区成立的相关资料^[28],建立了较为完整的政策追踪体系(表 2),并依据政策量级强度进行量化研究。

设 Y 为政策强度值,依据政策体系框架则有:

$$Y = N + S + E \quad (1)$$

其中 N 为国家级区域政策的影响,设其个数为 n ,影响的省份个数为 n_p ; S 为经济特区或综合配套改革试验区的政策影响,设其个数为 s ; E 为国家级经济技术开发区和高新技术区的政策影响,设其个数为 e ;不同层面政策的影响程度不同,依据政策的影响量级,可设:

W_N 为国家级区域政策权重,有 $W_N = 3$

W_S 为经济特区或综合配套改革试验区政策权重,有 $W_S = 2$

W_E 为国家级经济技术开发区和高新技术区的政策权重,有 $W_E = 1$

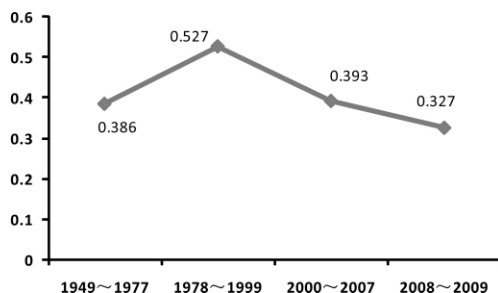


图 4 不同政策阶段央企布局的基尼系数

Fig. 4 Gini coefficients of Central Enterprises distribution in different policy stages

表 2 1978~2010 年国家出台的区域政策一览

Tab. 2 The list of regional policies issued by the central Government in 1978-2010

阶段	年份	内容
1978~1999 年区域不 均衡战略 时期	1980	4 个经济特区
	1984	14 个沿海开放城市, 11 个国家级经济开发区
	1985	3 个沿海开放区域, 1 个国家级经济开发区
	1988	沿海开放带, 1 个经济特区, 1 个国家级经济开发区, 1 个国家级高新区
	1989	1 个国家级经济开发区
	1990	浦东开发开放, 1 个国家级经济开发区
	1991	25 个国家级高新技术产业区
	1992	5 个沿江开放城市, 18 个开放边境、沿海和内陆省份和自治区的省会城市, 8 个国家级经济技术开发区, 26 个国家级高新区
	1993	12 个国家级经济技术开发区 1994 成立三峡经济开发区, 3 个国家级经济技术开发区
2000~2007 年区域协 调战略 时期	1996	《三峡地区经济发展规划纲要》
	1997	1 个国家级高新区
	2000	《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》, 10 个国家级经济开发区
	2001	《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》, 4 个国家级经济技术开发区
	2002	2 个国家级经济技术开发区 2003 《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》
	2004	《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》
	2005	上海浦东新区成为综合配套改革试验区 《关于促进西部地区特色优势产业发展的意见》、《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》、《国务院关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》(批准天津滨海新区为综合配套改革试验区)
	2006	
	2007	《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》、《国务院关于东北地区振兴规划的批复》、《国务院关于进一步促进新疆经济社会发展的若干意见》、《关于批准武汉城市圈和长株潭城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区的通知》, 1 个国家级经济开发区, 1 个国家级高新技术产业区
2008~区 域优化协 调战略 时期	2008	《国家发展改革委关于印发广西北部湾经济区发展规划的通知》、《国务院关于天津滨海新区综合配套改革试验总体方案的批复》、《国家发展改革委关于印发〈支持云南省兴边富民工程的意见〉的通知》、《国务院关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》、《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》、《国务院关于武汉城市圈资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验总体方案的批复》、《国务院关于支持青海等藏区经济社会发展的若干意见》、《关于长株潭城市群资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验综合方案的批复》
	2009	《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》、《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》、《关于重庆统筹城乡综合配套改革试验总体方案的复函》、《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》、《国务院关于成都统筹城乡综合配套改革试验总体方案的批复》、《国务院关于深圳市综合配套改革总体方案的批复》、《国务院关于江苏沿海地区发展规划的批复》、《国家发展改革委关于印发关中—天水经济区发展规划的通知》、《国务院关于辽宁沿海经济带发展规划的批复》、《国务院关于横琴总体发展规划的批复》、《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》、《国务院关于中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图开发开放先导区的批复》、《国务院关于促进中部地区崛起规划的批复》、《国务院关于黄河三角洲高效生态经济区发展规划的批复》、《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》、《国务院关于鄱阳湖生态经济区规划的批复》、《国务院关于甘肃省循环经济总体规划的批复》、《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》、《国务院关于应对国际金融危机保持西部地区经济平稳较快发展的意见》, 2 个国家级高新技术产业区, 2 个国家级经济开发区
	2010	《国务院关于皖江城市带承接产业转移示范区规划的批复》、《青海省柴达木循环经济试验区总体规划》、《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》、沈阳经济区成为国家新型工业化综合配套改革试验区、《大小兴安岭林区生态保护和经济转型规划》、《关于加快东北地区农业发展方向转变建设现代农业的指导意见》、设立山西省国家资源型经济转型发展综合配套改革试验区, 50 个国家级经济技术开发区, 13 个高新技术产业区

资料来源: 相关论文、报纸、开发区网站、政府网站、网络新闻报道等。

设 Y_p 为省份的政策强度值, Y_y 为某一年的政策强度值, 依据以上则有:

$$Y_p = W_N \times n + W_S \times s + W_E \times e \quad (2)$$

式中, n 、 s 、 e 为作用于该省的各层面政策个数。

$$Y_y = W_N \times n \times n_p + W_S \times s + W_E \times e \quad (3)$$

式中, n 、 s 、 e 、 n_p 为该年份各层面政策个数和政策影响省份个数。

(1) 经济区内的政策强度与央企布局个数呈较显著的正相关

国家区域政策是在经济区层面上进行宏观调控的, 因此本文拟在经济区尺度上开展研究。我国在“七五”期间就提出地区经济的梯度开发思想, 将全国划分为东部、中部、西部三大地带, 随着西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、中部崛起等国家区域政策的实施, 经济区的划分略有调整。本文以各战略所涉及的主要省份为依据, 并将东部地区进行细分, 将全国划分为 6 个经济区: 西部地区 (四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古)、中部地区 (山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西)、东北地区 (黑龙江、吉林、辽宁)、北部沿海地区 (北京、河北、山东、天津)、长三角地区 (江苏、浙江、上海) 和东南沿海地区 (广东、福建、海南)。香港和澳门两个特别行政区未纳入研究范围; 经计算, 北京的政策强度值较低, 但由于北京是全国的政治中心, 地区和企业获得的隐性政策资源较多, 而《京津冀都市圈区域规划》有望近期出台, 属于特例, 所以也予以剔除。

依据式 (2) 计算 1978~2009 年各省份的政策强度值 (图 5), 发现国家区域政策重点集中在中西部地区, 这反映了区域政策的主要目的在于协调三大地带的经济不平衡发展。全国六大经济区中, 西部地区政策强度值为 317, 占全国的 47%; 中部地区政策强度值为 115, 占全国的 17%; 其次为长三角和东北地区, 各占 10% 左右; 东南沿海为 8%; 北部沿海为 7% (表 3)。

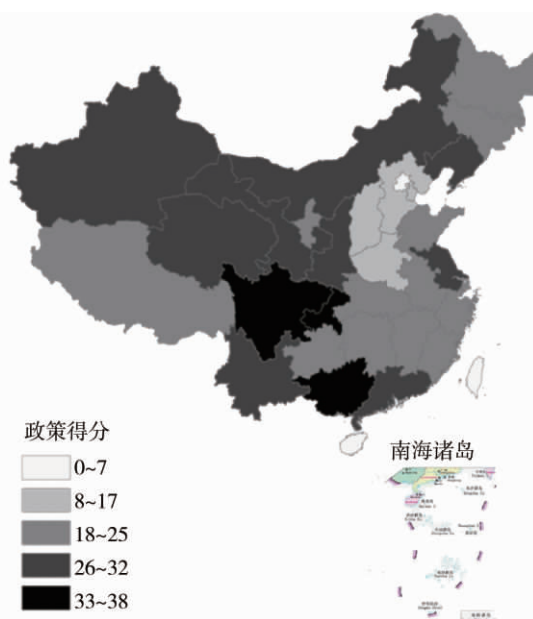


图 5 1978~2009 年各省政策强度值

Fig 5 Provincial policy strength value in 1978-2009

表 3 1978~2009 年各经济区政策强度与央企成立个数

Tab 3 The provincial policy strength value and the number of Central Enterprises in 1978-2009

经济区	央企个数	政策强度	经济区	央企个数	政策强度
西部	322	317	东北	156	65
中部	231	115	北部沿海 (除北京)	153	49
长三角	288	73	东南沿海	263	56

以经济区为单元,将区内 1978~2009 年成立的央企个数作为因变量,依据央企布局的行为机制和央企的企业特征,参考企业布局影响因子的一般规律,选择区域政策因素、经济发展水平、创新及人才资源、区位及交通因素作为影响央企空间布局的主要变量,采用多元线性回归分析方法进行建模。为消除区域在面积、人口等总量上的差异,体现发展的累积作用,依据数据的可获得性,选择 2009 年的若干指标数据(表 4)进行分析。

表 4 变量的定义和符号

Tah 4 Description of variables and expected signs

含义	符号	表示方法
因变量	Y	区域内央企个数(个)
区域政策因素	X_1	区域内政策强度值
经济发展水平	X_2	区域内期末人均 GDP(元/人)
创新及人才资源	X_3	区域内每万人拥有的 R&D 人员全时当量(人年/万人)
区位及交通因素	X_4	区域内公路长度/区域面积

数据来源为《中国统计年鉴 2010》,中华人民共和国国家统计局编。

区域政策因素:作为“政治人”的央企,其布局与国家区域政策密切相关,且受到政策的三种模式影响,可预计政策强度的影响效果为正相关;区域经济因素:通常认为区域经济发达的地区生产效率高,市场规范,市场需求旺盛,对企业的吸引力也较大;创新及人力资源因素:随着经济发展,科技研发已经成为企业的核心竞争力,同时这一指标也反映了区域内劳动力的素质水平,可以预期其影响为正;区位及交通因素:反映了区域内基础设施的建设水平和区位优势差异,由于公路在各项交通运输方式中具有代表性,故选择区域内公路网密度作为指标数据。

该模型并未选择通常所考虑的市场规模因素、自然资源因素和劳动力价格因素作为变量,原因在于:经济发展水平高的区域通常市场规模较大,且市场发育完善,可以与市场规模因素相互解释;此外,作为以垄断性行业为主的央企,对大区域战略布局较为重视,市场规模因素并不显著。我国自然资源呈现由西向东优势递减的梯度特征,而改革开放以来成立的央企中,东部占 50%,中部占 16%,东北占 11%,西部占 23%,与自然资源禀赋大体呈负相关关系,可见自然资源对于央企布局影响并不显著。改革开放初期,廉价的劳动力供应对企业布局的吸引力较大,但随着经济的发展和产业结构的升级,劳动力素质、科技水平、管理水平等因素显得更加重要,进而取代劳动力价格成为主要因素;此外,央企的员工待遇好于一般企业,劳动力价格因素对布局的影响不显著。

首先对各变量指标数据进行 z —score 标准化处理并计算其相关系数(表 5),区域内央企布局个数与区域政策的相关系数为 0.646,且显著性水平小于 0.1,证明具有较强的正相关关系。同时发现经济发展水平因素与创新及人才资源因素的相关系数为 0.964,且较为显著,故存在共线

表 5 各变量间相关系数

Tah 5 The correlation coefficient between variables

	Y	X_1	X_2	X_3	X_4
Y	1.00				
X_1	0.646*	1.00			
X_2	0.024	-0.632*	1.00		
X_3	0.191	-0.578	0.964**	1.00	
X_4	-0.152	-0.676*	0.641*	0.640*	1.00

注:* 显著性检验单尾概率小于 0.1,** 显著性检验单尾概率小于 0.05。

性,可以相互替代,但从定性分析来看,两者代表的意义不同,因此考虑建立多个模型进行分析。模型 1 舍去经济发展水平因素,模型 2 舍去创新及人才资源因素,模型 3 考虑全部变量,模型 4 为两个变量中模拟效果最好的一组模型(表 6)。各模型中区域政策因素和创新及人才资源因素对央企空间布局的贡献较大,其中区域政策因素的系数均为正,且数值较大,证明区域政策对央企布局有着较深刻的影响;而经济发展水平因素和区位交通因素的贡献不显著,这也说明央企布局并非以经济效益优先。模型 4 为显著性检验效果最好的模型,其表达式为:

$$Y = 2.15E - 010 + 1.135 X_1 + 0.847 X_3 \quad (4)$$

表 6 不同模型之间自变量的系数比较

Tab 6 The comparison of variable coefficient between different models

	区域政策因素	经济发展水平	创新及人才资源	区位交通
模型 1	1.211* (0.057)	—	0.786 (0.113)	0.164
模型 2	1.227 (0.133)	0.618	—	0.282
模型 3	1.062** (0.042)	-1.214* (0.1)	1.889* (0.063)	0.136
模型 4	1.135**	—	0.847**	—

注: * 显著性检验单尾概率小于 0.1, ** 显著性检验单尾概率小于 0.05, 括号内数值为显著性检验的概率值。

经以上分析,在各经济区内,区域政策强度与央企个数呈较显著的正相关关系,而科技创新、信息技术能有效提升企业的竞争力,影响着企业空间组织分布^[29],对央企布局也有较大的影响。

(2) 政策强度与央企扩张有着相似的年际变化规律,且存在时滞和周期性

依据式(3)计算 1978~2010 年各年份的政策强度值,并与各年份成立的央企个数进行对比分析(央企数据截止到 2009 年,见图 6),有以下结论:一是政策强度值的曲线和央企成立个数的曲线具有相似的年际变化规律,但存在一定的时间滞后。若将政策曲线向后推移约一年,可得到与央企成立个数曲线大致一致的曲线形态,曲线形态上的相似说明区域政策的强弱确实影响到央企布局的扩张与收缩,两者具有较复杂的正向相关关系;此外,图形中政策的峰值出现在 1980 年、1984 年、1988 年、1992 年、1996 年、2000~2001 年、2004 年、2006 年、2009 年,而央企成立个数的峰值或较多的年份出现在 1980 年、1982 年、1984 年、1985 年、1988 年、1993 年、1997 年、2000 年、2002~2004 年、2007 年,两者时间差约为 1~2 年,且存在弹性,这一滞后时间是国家资本布局实施和地方进行招商引资的时间窗口。二是政策强度对央企扩张呈周期性影响。若以政策强度的两个波谷来划分政策的变化周期,可分为如下几个较显著的周期:1978~1982 年,1983~1989 年,1990~1995 年,1996~1999 年,2000~2004 年,2005~2008 年,2008~现在,周期的时间跨度约为 5 年,但存在一定的弹性,2008 年的全球金融危机也影响了周期的时间跨度。这可能与中央政府的国民经济五年计划、区域经济战略决策机制有关联;也与周期内区域政策效应递减的影响有关,即从波峰进入波谷,先前的政策对央企成立个数的影响随时间推移呈减弱趋势。三是进入 2008 年后,国家新一轮的区域政策密集出台,政策更偏向于小尺度特色经济区域,这抵消了政策效应递减的一部分影响^[30],但央企成立个数却有所下降,政策对央企扩张的影响将呈较弱的趋势。原因在于:一方面自 2008 年

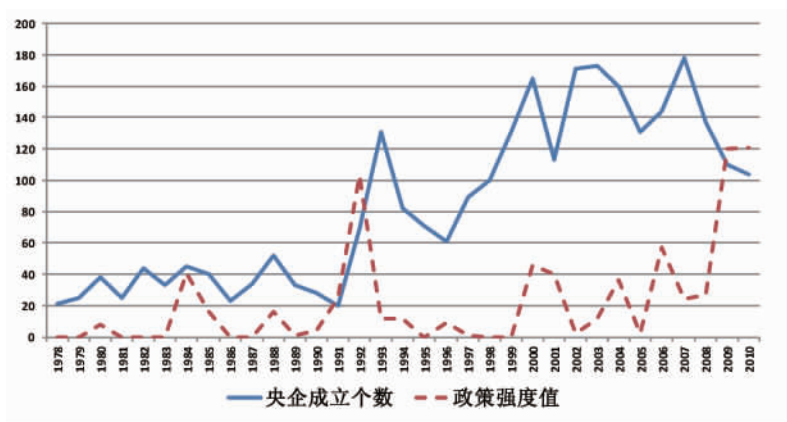


图 6 1978~2010 年各年份政策强度值与央企成立个数折线图

Fig. 6 The line chart of policy strength value and the number of Central Enterprises in each year during 1978-2009

以来,央企在通讯、地产、电子电气、冶金矿产、商业服务等多领域进行兼并重组,扩张手段也趋向多元化,新成立的分公司、子公司减少,另一方面央企将逐步退出某些竞争性行业,转向保障国家安全和控制经济命脉的行业上,但总体上国家区域政策对央企的影响机制趋于复杂。

4 区域政策对央企空间布局影响的过程分析

4.1 区域平衡战略时期 (1949~1977)

在计划经济体制下,区域政策注重平衡发展,并优先考虑国家安全。建国至一五期末是央企布局的高峰期,约占计划经济时期的 60%,这也奠定了计划经济时期央企分布的基本格局(图 7)。三年经济恢复时期(1949~1952)重点建设东北、华北、华东等解放前工业基础较好的地区;“一五(1953~1957)”重大项目布局集中在中西部和东北地区。三线建设阶段(1965~1972)以加强国家安全为目标,重点布局在云贵川(渝)陕甘和鄂湘豫等中西部地区。至改革开放前,央企基本形成东中西较均衡的布局,其中京津冀、东部沿海(包括山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南 7 省)、中部、西部、东北的央企个数占全国的比重分别为 29%、20%、20%、20%和 11%。在大区域内形成了京、辽、川、陕、鄂、苏、沪等集聚省份,至今这些省份的央企集聚优势仍然存在。这一时期,企业是国家行政机构的附属,国家为实现区域政策目标,直接参与央企布局决策,政策对央企布局的影响以直接影响为主。

4.2 区域不均衡战略时期 (1978~1999)

这一时期国家战略重点向东部沿海转移,先后实施了沿海开放和沿江开发战略(图 8)。1978~1989 年国家实施沿海开放开发战略,该战略最大的受益者是广东,其间央企成立个数占同期全国的 15%,仅次于北京。1990~1999 年,我国进一步扩大改革开放的力度,并实施了以浦东开发开放为龙头的沿江开发战略,上海新成立的央企数目迅速增加,是 1978~1989 年成立个数的 5.6 倍,

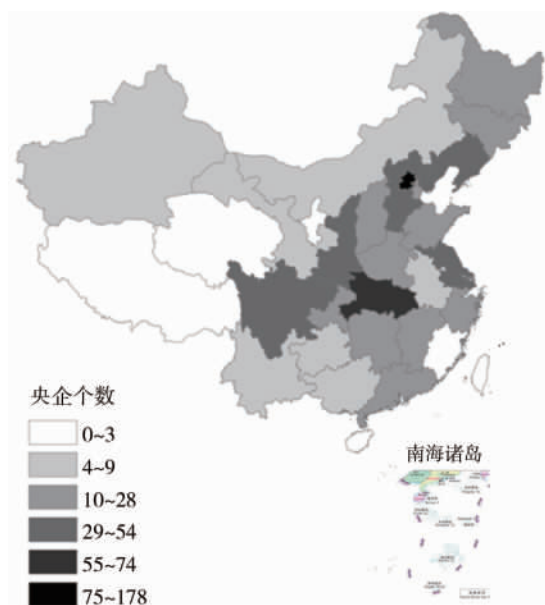


图 7 区域平衡战略时期 (1949~1977)

成立的央企布局

Fig 7 The spatial distribution of Central Enterprises in regional balance strategic period (1949-1977)

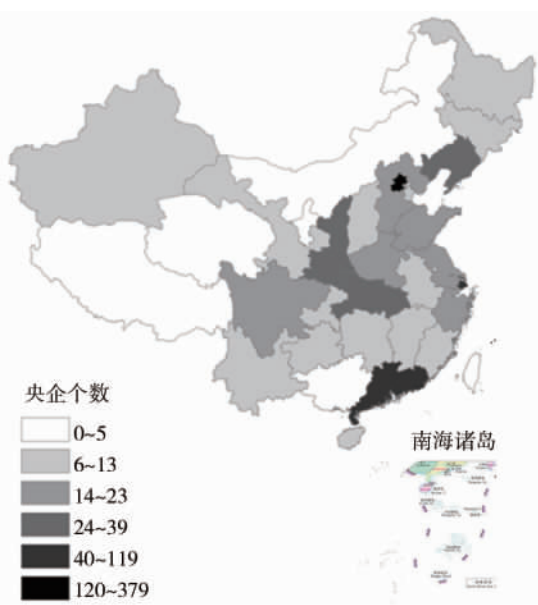


图 8 区域不均衡战略时期 (1978~1999)

成立的央企布局

Fig 8 The spatial distribution of Central Enterprises in regional unbalance strategic period (1978-1999)

占全国的 10.7%，广东成立的央企也占 10.7%。总之，这一时期央企的布局重点集中在东部沿海地区。京津冀、东部沿海、中部、西部和东北成立的央企个数比例分别为 42.9%、32.3%、8.5%、10.2% 和 6.1%，这与国家战略基本一致。期间央企实施了扩大经营自主权和建立现代企业制度的改革，开始具有“经济人”的特征，区域政策倾斜和基础设施投资使沿海地区更具投资效率，从而吸引央企布局，故这一阶段区域政策对央企布局的影响以间接影响为主。

4.3 区域协调战略时期 (2000~2007)

为缩小区域间发展差距，2000 年国家开始实施区域协调战略，期间国家先后出台了西部大开发、振兴东北、促进中部崛起，促进新疆发展等区域政策，设立了浦东、滨海新区、重庆、成都、武汉、长株潭城市群等 6 个综合配套改革试验区，总体政策倾向于中西部和东北地区，但这一时期成立的央企仍以沿海布局为重心的，京津冀、东部沿海、中部、西部和东北的个数比重分别为：31.2%、33.5%、10.6%、17%、7.7%，中部、西部和东北的布局比重比上一阶段分别高出 2.1%，6.8% 和 1.6%。这一时期区域政策对央企布局影响的三种模式同时存在。2003 年，国家设立了国有资产监督管理机构，国有资产监管进一步加强，依据出台的《企业国有资产监督管理暂行条例》，推动国有经济的布局 and 结构调整是央企的主要义务之一，因而区域政策对于央企布局的直接影响增强；沿海地区在不均衡发展阶段积累了优势，成为先发地区，先前累积的优势凸显，产生了累积循环影响；中西部地区具有政策倾斜优势，基础设施、公共服务得到改善，对央企的吸引力增强，以间接影响为主；因此产生了三种影响模式同时存在的局面（图 9）。

4.4 区域优化协调战略时期 (2008~)

这一时期的国家区域政策有三个特点：一是政策出台密集程度前所未有，2008~2010 年共出台区域政策 34 条，设立国家级经济开发区 52 个，国家级高新区 15 个，二是从宏观的普适性区域政策转向小尺度且更有针对性的“精准”型区域政策，2008~2010 年，国家共出台 19 条小尺度的区域政策，设立 3 个综合改革配套试验区，6 条综合改革配套试验区相关政策，涉及大区域的经济政策仅 6 条；三是区域政策目标多元化，国家依然重视区域协调发展，并积极应对金融危机，区域政策赋予不同区域不同的战略目标，如经济结构转型、培育增长极、推进城乡统筹、促进循环经济、发展特色经济、参与国际竞争与合作等；因此可认为国家战略进入了优化协调阶段。由于区域政策对央企布局的影响有一定的滞后期，且影响周期还在持续，现有的数据不足以支撑量化研究，但可以预见，区域政策对央企布局的影响模式将呈混合型，其作用机制将更复杂；政策对央企扩张的影响将呈较弱的趋势，布局将更加均衡（从图 10 可看出，内陆地区的布局在增多，以前央企布局较少省份的数量在增加），且和政策的热点区域相关联。

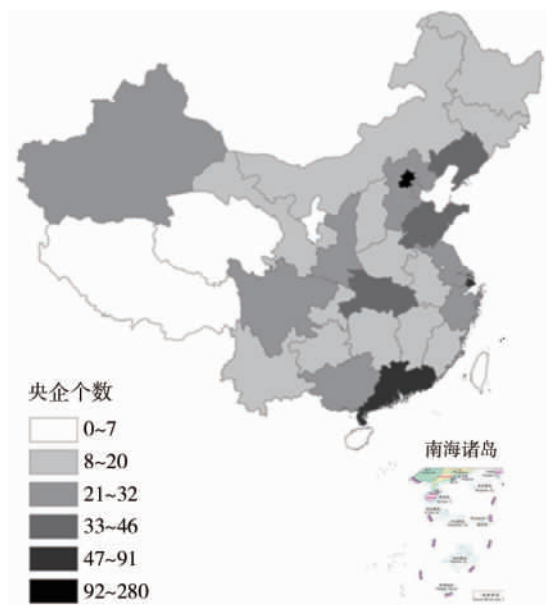


图 9 区域协调战略时期 (2000~2007)
成立的央企布局

Fig. 9 The Central Enterprises'spatial
distribution in regional coordination
strategy period (2000~2007)

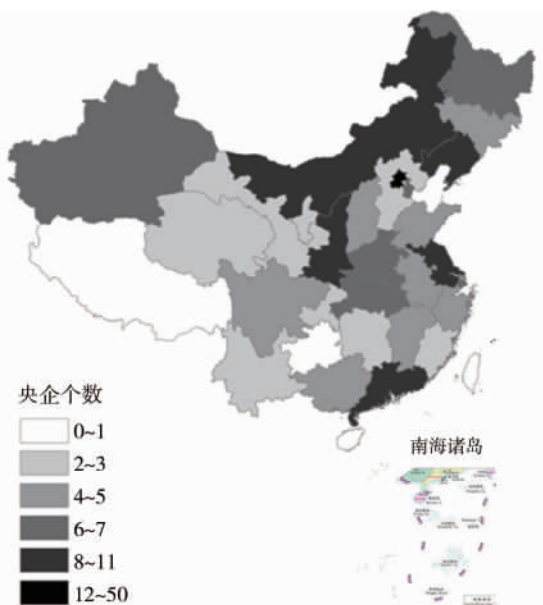


图 10 区域优化协调战略时期 (2008~2009)
成立的央企布局

Fig. 10 The Central Enterprises'spatial
distribution in regional improved coordination
strategy period (2008~2009)

5 结论与讨论

本文以央企成立的年份、个数和所在省份为基础数据，结合机制分析与政策的定量化研究，初步得出以下结论：(1) 央企兼具“经济人”与“政治人”的行为特征，布局时需兼顾经济效益和政治社会效益，并受区域政策直接、间接和累积循环三种模式影响。(2) 央企总体呈不平衡的板块集聚特征，总部布局集中于国家中心城市和区域中心城市，具有

很强的首都指向性。(3) 区域内经济政策强度与央企布局个数呈较强的正相关关系, 具有相似的年际变化规律, 且存在影响的时滞和周期性。(4) 国家区域政策的转变历程与央企布局的演变过程相吻合, 均经历了均衡—不均衡—均衡的演变过程; 且在不同的区域政策时期, 央企布局的空间变动和区域政策的调整具有相应的一致性, 其主要的作用机制不同, 趋于三种影响模式的混合影响。

此外, 对一些关键问题还需做进一步探讨。首先, 本文对影响央企空间布局的政策强度、经济发展水平、区位及交通因素、创新及人才资源等因素进行了初步分析, 但央企包含不同的产业门类, 不同产业的布局影响因素主因不同, 对于央企布局的多因素综合分析和不同产业布局分析还需进一步展开; 其次, 在政策的定量化研究中, 对各层次政策的权重赋值仅为影响量级上的划分, 对政策效应递减等因素也未进行定量分析, 针对区域政策的精确定量化研究还需进一步深入; 最后, 作为特殊的企业类型, 央企受国家区域政策影响较为明显, 针对不同所有制资本及企业布局受区域政策影响还可进一步展开研究。

参考文献:

- [1] 刘作丽, 贺灿飞. 在华外商直接投资区位研究评述. 地理科学进展, 2009, 28(6): 952~961.
- [2] Wei Y H D, Li W M, Wang C B. Restructuring industrial districts, scaling up regional development: A study of the Wenzhou mode. China. Economic Geography, 2007, 83(4): 421~444.
- [3] 陆大道, 姚士谋, 刘慧, 等. 中国区域发展的理论与实践. 北京: 科学出版社, 2003. 109.
- [4] Maillat Denis. Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. Entrepreneurship & Regional Development, 1995, 7(2): 157~165.
- [5] Michael E Porter. Competitive advantage, agglomeration economies, and regional policy. International Regional Science Review, 1996, 19 (1-2): 85~90.
- [6] Wiberg Magnus. Political participation, regional policy and the location of industry. Regional Science and Urban Economics, 2011, 41(5): 465~475.
- [7] Cristina del Campo, Carlos M F Monteiro, Joao Oliveira Soares. The European regional policy and the socio-economic diversity of European regions. A multivariate analysis. European. Journal of Operational Research, 2008, 187: 600~612.
- [8] Louw E, Van E der Krabben, Priemus H. Spatial development policy: Changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. Land Use Policy, 2003, 20: 357~366.
- [9] Johannes Becker, Clemens Fuest. EU regional policy and tax competition. European Economic Review, 2010, 54: 150~161.
- [10] 陆大道, 刘卫东. 论我国区域发展与区域政策的地理基础. 地理科学, 2000, 20(6): 487~493.
- [11] 陆大道, 刘毅, 樊杰. 我国区域政策实施效果与区域发展的基本态势. 地理学报, 1999, 54(6): 496~508.
- [12] 张可云. 区域政策项目评价的基本问题与分析框架. 地域研究与开发, 2006, 25(2): 14~19.
- [13] 刘勇, 毛汉英. 中外区域政策对比研究. 地理研究, 1995, 14(4): 51~52.
- [14] 郭腾云, 陆大道, 甘国辉. 近 20 年来我国区域发展政策及其效果的对比研究. 地理研究, 2002, 21(4): 504~510.
- [15] 王辑慈. 知识创新和区域创新环境. 经济地理, 1999, 19(1): 11~15.
- [16] 贺灿飞, 朱彦刚, 朱晨君. 产业特征、区域特征与中国制造业省区集聚. 地理学报, 2010, 65(10): 1218~1228.
- [17] 樊杰. 我国主体功能区划的科学基础. 地理学报, 2007, 62(4): 339~350.
- [18] 王传胜, 赵海英, 孙桂艳, 等. 主体功能优化开发县域的功能区划探索——以浙江省上虞市为例. 地理研究, 2010, 29(3): 481~490.
- [19] 陈瑞连, 谢宝剑. 回顾与前瞻: 改革开放 30 年中国主要区域政策. 政治学研究, 2009, (1): 61~68.
- [20] 李新建, 李国平, 曾刚, 等. 经济地理学. 北京: 高等教育出版社, 1999. 81.
- [21] 王铮. 央企扩展只是局部, 无改国退民进趋势. 上海国资, 2010, (4): 26~27.

- [22] 彼得·迪肯. 全球性转变. 刘卫东, 译. 北京: 商务印书馆, 2009. 169.
- [23] 徐涛. 大企业与区域经济发展. 湖北: 武汉大学出版社, 2007. 153~170.
- [24] Hymer S H. The multinational corporation and the law of uneven development. In: Bhagwati J N. Economics and World Order. London: Macmillan, 1972. 113~140.
- [25] 武前波, 宁越敏. 中国制造业企业 500 强总部区位特征分析. 地理学报, 2010, 65(2): 139~152.
- [26] 魏后凯. 国家战略——中国区域政策变迁的评价与展望. 中国经济, 2010, (8): 1~18.
- [27] 曹有挥. 长江沿岸港口体系空间结构研究. 地理学报, 1999, 54(3): 233~240.
- [28] Sylvie Demurger, Jeffrey D Sachs, Win Thyee Woo. Geography, economic policy and regional development in China. National Bureau of Economic Research Working Paper Series, 2002. 48.
- [29] 丁疆辉, 宋周莺, 刘卫东. 企业信息利用与产业链空间变化——以中国服装纺织企业为例. 地理研究, 2009, 28(4): 883~892.
- [30] 李成, 杨文. 试析政策调控中的政策效应递减问题. 工会论坛, 2003, 9(3): 55~56.

The effect of national and regional policy on spatial distribution of Central Enterprises

LIU Ke-wen^{1,2}, CAO You-hui¹, XIAO Chen^{1,2}, WANG Cong^{1,2}, CHE Qian-jin³

(1. Nanjing Institute of Geography and Limnology, CAS, Nanjing 210008, China;

2. Graduate University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100039, China;

3. Jiangsu Engineering Consulting Center, Nanjing 210003, China)

Abstract: National and regional policies have deeply affected the spatial distribution of Central Enterprises since 1949. This paper analyses the influence mechanism, characteristics and process of regional policy on spatial distribution of Central Enterprises since the reform and opening up, the results show that the spatial distribution of Central Enterprises is the outcome of gaming between "economic man" and "political man". Influenced by the three models of national and regional policies of direct, indirect and cumulative cycle, the overall characteristics of spatial distribution of Central Enterprises present an unbalanced plate agglomeration, and the gathering of Central Enterprises' headquarters has extremely high capital directivity. The change process of regional policy and the evolution process of Central Enterprises' layout are identical with each other, and both underwent the evolution process of balanced-unbalanced-balanced. There is a strong positive correlation between regional economic policy intensity and the number of Central Enterprises. The inter-annual variability of policy intensity and Central Enterprises' expansion is similar, but the influence has time-lag and cyclicity. In different periods of regional policies, the changes of spatial distribution of Central Enterprises and regional policy adjustment has corresponding consistency, but the main mechanism is different, which tends to be the combined effect of three modes.

Key words: regional policy; Central Enterprises; spatial distribution