

革命老区振兴发展的政策创新与效果评估*

龚斌磊 张启正 袁菱苒 刘晓光

摘要:促进革命老区振兴发展是实现两个一百年奋斗目标的重要组成部分。在党的二十大召开之际,系统回顾革命老区发展历程,总结十八大以来革命老区振兴发展的重要成就和成功经验具有重要意义。梳理发现,党的十八大以来,革命老区振兴发展政策总体上呈现出体系化、全面化、层次化的特征。在党的坚强领导和老区人民群众的不懈奋斗下,老区在经济社会发展和民生福祉等多方面取得了卓越成就。在重点革命老区实施振兴发展规划是党的十八大以来老区发展政策的创新举措,本文利用2000~2018年县、市级数据,运用双重差分法对老区振兴规划进行政策评估。研究发现,以5个重点革命老区国家级振兴规划为代表的支持政策,通过促进基础设施建设、工业与旅游业发展以及城镇化,有效推动当地经济加快增长,并通过促进三农事业、公共服务和生态保护等途径全面提高民生福祉。本文通过系统总结党的十八大以来革命老区振兴发展的实践创新和理论创新,丰富了中国特色区域发展规划的内涵,为下一阶段全面促进革命老区高质量发展提供了宝贵经验,也为全国更大范围内针对欠发达地区赶超发展的政策实践提供了参考。

关键词:革命老区 振兴发展规划 历史进程 成功经验 双重差分法

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2022.0111

一、引言

中国革命老根据地简称革命老区,是指土地革命战争时期和抗日战争时期,在中国共产党领导下创建的革命根据地,在中国共产党艰苦卓绝的革命斗争史上,为保存党和军队的火种、壮大党和军队的力量乃至夺取中国革命的胜利做出了重要贡献。由于革命老区普遍位于多省交界地区,在革命战争时期,因其自然禀赋和社会历史条件成为党和军队生存发展的天然屏障。然而,在改革开放和社会主义现代化建设新时期,上述条件逐渐成为发展的掣肘,革命老区经济社会发展相对滞后的局面比较突出。加快革命老区的全面振兴与现代化进程成为新时期党和国家的迫切任务。

党的十八大之前,国家对老区的支持政策主要从属于一般意义上欠发达地区的支持政策,在系统性、整体性与针对性方面有所欠缺,尤其缺乏对革命老区振兴发展的专项顶层设计。党的十八大报告指出要促进革命老区发展,习近平总书记强调,“决不能让老区群众在全面建成小康社会进程中掉队,要立下愚公志、打好攻坚战,让老区人民同全国人民共享全面建成小康社会成果”^①。在此背景下,党的十八大以来,国家强化顶层设计,注重政策的系统性、独立性、整体性与针对性,印发了《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》,批准了支持赣闽粤原中央苏区(以下简称赣闽粤)、陕甘宁、左右江、大别山、川陕等5个革命老区振兴发展的专项规划,部署实施了一批支持措施和重大项目,逐渐形成了支持老区发展的“1258”政策体系,革命老区发展进入快车道。特别是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会以来,国家结合革命老区发展实际,进一步完善形成了“1+N+X”政策体系,革命老区发展迈入社会主义现代化建设新征程。

在党的二十大召开之际和跨入第二个百年奋斗目标新征程的双重节点,全面回顾革命老区发展历程,系统总结党的十八大以来革命老区振兴发展的重要成就和成功经验,对于促进革命老区未来发展具有重要现实

*本项研究得到国家社科基金重大项目(基金号:21&ZD092)、国家自然科学基金(基金号:72161147001,72173114,71903172)、浙江省哲学社会科学规划重大课题(21QNYC05ZD)、北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目(19LLLJA001)和浙江大学国家制度研究院重大项目(YQZD2001)的资助。刘晓光为本文通讯作者。

意义。特别是通过科学评估革命老区支持政策对目标区域经济社会发展和民生福祉提升的真实效果,有利于为下一阶段推动革命老区高质量发展、实现共同富裕提供经验参考。特别地,作为中国区域发展战略中的重要组成部分,革命老区发展遵循着欠发达区域赶超发展的经济学逻辑和规律。因此,本研究不仅面向革命老区自身的赶超发展,也进一步丰富了中国特色区域发展规划的相关讨论,这既是对以“西部大开发”战略研究为主的区域发展规划评估文献的有力补充,也为在全国更大范围内进一步优化落后地区跨越式发展的政策实践提供新的参考。

二、革命老区振兴发展历程

在新中国成立七十多年的历史进程中,传承革命精神、促进老区加快发展始终是党和国家关注的重点问题。从促进老区发展的实际情况和政策特点看,革命老区振兴发展历程总体上可以分为两大阶段:一是党的十八大之前的起步探索与有序推进阶段;二是党的十八大以来的全面深化与系统推进阶段。

(一)党的十八大之前:起步探索与有序推进阶段

新中国成立之初,国家就对支持革命老区建设做出了相关安排。1949年10月,毛泽东主席在给陕甘宁边区人民的复电中强调了延安和陕甘宁边区对中国革命的贡献,并要求边区人民“团结一致,迅速恢复战争创伤,发展经济建设和文化建设”^②。老一辈党和国家领导人的指示精神,为新中国七十多年老区建设和发展奠定了基调。1952年1月,中央人民政府政务院颁布《关于加强老根据地工作的指示》,指出“老根据地的经济建设,是加强老根据地工作的中心环节”,并从农林牧渔业、手工业与副业、矿产与交通行业、合作经济组织建设、文教医疗优抚工作等方面为革命老区的恢复和发展提出了针对性意见。这一时期的革命老区发展主要聚焦于战后恢复问题,为日后老区经济社会持续发展奠定了原始基础。

改革开放以来,在“以经济建设为中心”方针指引下,革命老区发展开启新阶段。1992年,邓小平在南方谈话中指出:“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”^③对于贫困落后地区,需要通过人才、企业、资金和技术的引进促进发展(韩广富、赵佳佳,2016)。这一时期,一些涉及老区发展的政策文件相继出台。比如,1979年《关于免征革命老根据地社队企业工商所得税问题的通知》,一方面明确了革命老区的认定标准,另一方面为老区经济起步营造了一定的政策环境。1992年,党的十四大报告指出,国家要采取有效政策对革命老区进行扶持,发达地区要采取多种手段帮助老区加快发展。1999年修订的《支援不发达地区发展资金管理办法》指出,要进一步加强和规范支援不发达地区发展资金的管理,将其用于改善老少边穷地区农牧业基础设施建设、种养业发展、资源开发、脱贫致富、交通基础设施、农村文教卫生事业等方面。2000年起,国家实行“西部大开发”战略,将陕甘宁、川陕、左右江等位于中西部的革命老区纳入到发展战略的实施范围内。2001年,中央财政设立革命老区转移支付,补助标准逐年提高,此后又进行专项管理,体现了中央政府利用转移支付这一平衡区域发展工具促进革命老区发展的能力。2007年,党的十七大报告指出,要缩小区域发展差距,加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展扶持力度。2008年颁布的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》也提到对革命老区农村扶贫开发的支持工作。截至2010年,中央对革命老区的专项转移支付规模已累计达到147.7亿元^④。

总体来看,新中国成立以来到党的十八大前的六十余年间,尤其是改革开放以来,国家对革命老区的支持力度持续增加,效果逐步显现,革命老区的面貌发生了积极变化。以赣闽粤、陕甘宁、左右江、大别山、川陕5个重点革命老区为例,截至2010年,上述地区人均国内生产总值已达到1.47万元^⑤。但是,由于历史和自然条件等原因,革命老区总体上依然处于较为落后的状态,经济发展总体水平低、基础设施建设落后、生态环境脆弱、产业结构单一、特色资源可持续开发能力不足、发展方式粗放、公共服务供给滞后。2010年,五大革命老区的人均国内生产总值仅为同期全国平均水平的47.84%,城乡居民人均可支配收入、城镇化率也低于全国平均水平^⑥。

总结十八大以前的革命老区支持政策,尽管这一时期各项支持政策基本涵盖了老区经济社会发展的主要方面,但总体而言相对零散,且往往从属于普遍适用于包括老少边穷在内的落后地区扶贫开发等有关政策,尚

革命老区振兴发展的政策创新与效果评估

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

未形成一套独立的政策体系,缺乏专门针对革命老区振兴发展的顶层设计和系统性政策支持。已有的一些研究在总结十八大以前的老区振兴发展政策时,也主要是从国家扶贫开发的规划和文件中汲取相关内容(韩广富、刘心蕊,2019)。

(二)党的十八大以来:全面深化与系统推进阶段

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻把握老区发展的客观规律,将老区振兴发展的政策推向了新的高度。党的十八大以来10年间,习近平总书记多次深入革命老区考察调研,指出实现第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会,没有老区的全面小康,特别是没有老区贫困人口脱贫致富,是不完整的^⑦。随着党的十八大以来“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的建立,以及西部大开发、中部崛起与长江经济带建设等区域性战略持续推进,革命老区发展迎来了新的历史机遇。

相比于上一时期,这一时期的老区发展政策最大的特点在于系统性和独立性,以“1258”政策体系为主要内容的老区支持政策,是这一阶段老区振兴发展最重要的指导原则。“1258”政策体系的具体构成包括:1个总体指导意见,即《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》;2个区域性政策意见,即《国务院关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》、《国务院办公厅关于山东沂蒙革命老区参照执行中部地区有关政策的通知》;5个重点革命老区振兴发展规划,即在赣闽粤、陕甘宁、左右江、大别山、川陕5个革命老区的振兴发展规划;以及8个涉及革命老区片区的区域发展和扶贫攻坚规划,即在燕山—太行山、武陵山、秦巴山、吕梁山、罗霄山、六盘山、滇桂黔石漠化地区、大别山等8个涉及革命老区片区的区域发展和扶贫攻坚规划。

作为指导全国革命老区开发与脱贫攻坚的纲领性文件,《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》明确提出“到2020年,老区基础设施建设取得积极进展,特色优势产业发展壮大,生态环境质量明显改善,城乡居民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困”的总体目标。为实现总体目标,该指导意见提出“支持贫困老区”、“扶持困难群体”、“集中解决突出问题”三大工作重点,部署了包括基础设施、优势资源、特色产业、生态环境、公共服务、群众增收、精准扶贫、体制机制等八个方面的重点任务和六项支持保障政策,使老区在脱贫攻坚中的战略地位更加突出、方向目标更加清晰、支持重点更加聚焦、政策倾斜更加明显、组织保障更加有力。

在“1258”政策体系中,针对赣闽粤、陕甘宁、左右江、大别山和川陕五大革命老区制定的振兴发展规划尤为重要,是中国首次以革命老区作为区域地理单元制定的区域发展规划,提高了革命老区在国家区域发展体系中的地位。如图1所示,2012年,《国务院关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》(以下简称《若干意见》)颁布,《若干意见》在民生、农业、基础设施、特色非农产业、生态环境保护、社会事业、深化改革与扩大开放、加大政策扶持力度、加强组织领导等方面提出了政策措施,国家对革命老区的振兴发展政策正式迈向了具有系统性、独立性的阶段。2012~2016年,《陕甘宁革命老区振兴规划》、《赣闽粤原中央苏区振兴发展规划》、《大别山革命老区振兴发展规划》、《左右江革命老区振兴规划》、《川陕革命老区振兴发展规划》相继出台。五大革命老区振兴发展规划的全面出台,体现了这一阶段老区支持政策独立性、全面性的特征,反映了党中央促进老区振兴发展的基本思路,标志着国家支持革命老区振兴发展的“1258”政策体系全面形成^⑧。

从政策思路上看,由于五大重点革命老区同属欠发达地区,在经济社会赶超发展的问题上遵循一

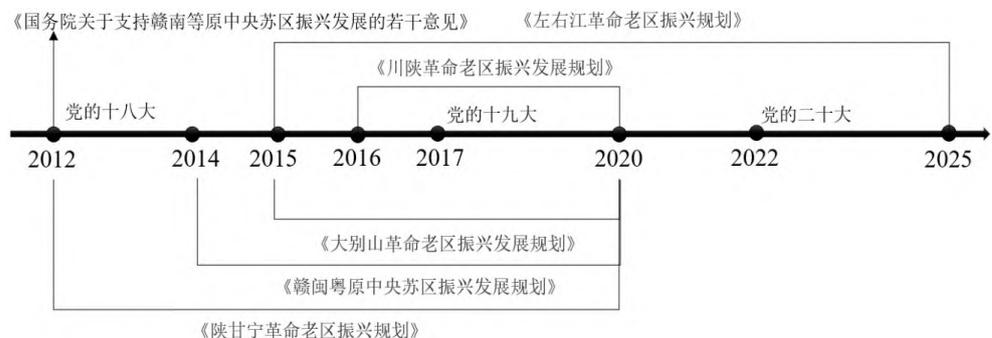


图1 五大重点革命老区振兴发展规划相关政策文件时间轴

般性规律,老区振兴规划均通过“输血”驱动“造血”的方式推动当地全面发展。党的十八届三中全会指出要完善一般性转移支付增长机制,重点增加对革命老区的转移支付^①,党的十九大报告指出,要贯彻新发展理念,建设现代化经济体系,实施区域协调发展战略,加大力度支持革命老区加快发展。在如何实现赶超发展的具体问题上,5个振兴发展规划均做到了实事求是、因地制宜,而且共同涵盖基础设施、资源开发、产业发展、精准扶贫、公共服务、区域合作、生态环境保护、财税金融政策保障等多方面。

第一,以加强基础设施建设为先导。5个革命老区振兴发展规划依据本区域特点,部署了铁路、公路、水运、水利、航空、通信、能源等基础设施的建设,并强调不同基础设施之间的互联互通,力求形成网络化的基础设施体系。

第二,强调特色产业发展和自生能力建设。5个革命老区振兴规划均结合当地区位优势和市场通达度,对当地产业发展做出了系统性安排,并关注产业的技术含量和附加值提升,注重在追求经济增长的同时实现高质量发展。同时,相比其他区域发展规划,老区振兴规划最大的特点在于对红色旅游资源的开发。5个振兴规划结合国家旅游发展总体布局,提出要将当地红色旅游资源与自然景观和民俗旅游资源相结合,通过国家支持对老区革命遗址进行修缮维护,并充分挖掘其旅游业潜能。

第三,高度重视脱贫攻坚和乡村振兴工作。脱贫攻坚方面,5个发展规划均强调要加大扶贫资金投入,加快建档立卡工作,深入贯彻精准扶贫方针,加大整村推进、连片开发、以工代赈、易地搬迁、就业促进、产业扶贫、教育扶贫等扶贫开发手段的力度,鼓励引导社会力量参与老区扶贫开发工作,改善老区发展环境,促进老区人民脱贫致富。同时,5个发展规划均提出了有关粮食安全、农业基础设施建设、耕地保护与高标准农田建设、特色农业产业等方面的发展任务,重视新型农业生产经营主体的培育。此外,5个发展规划还注重工农、城乡关系的统筹协调,跳出了“就农业论农业”的传统框架,将农业发展过程中的“外部输血”与“工业和城市反哺”两条路径紧密结合起来,在城乡一体化和要素城乡间双向流动的过程中实现乡村振兴。

第四,高度重视社会公共服务和生态文明建设。在社会领域,5个老区振兴规划均要求大力发展教育、医疗、文化、体育、社会保障等社会公共事业,不断提升公共服务供给的数量与质量。在生态领域,党的十八大将生态文明建设写入党章以来,革命老区的建设不单纯围绕经济增长,而是将“绿水青山就是金山银山”的理念纳入振兴发展的全过程。5个老区振兴规划结合地区实际,对生态环境建设、环境污染治理、绿色生活方式和低碳产业发展等方面进行了针对性部署。

第五,为保障上述政策得以有效落实,国家在财税、金融、投资、土地等领域给革命老区提供了大量支持政策。同时,5个振兴规划还注重对内对外开放水平的不断提高,强调通过区域内部合作的持续深化,以及与其他经济集聚区域之间的要素联系与产业合作,推动本区域跨越式发展。

随着中国特色社会主义进入新时代,革命老区振兴发展规划的持续推进,老区发展上升到了一个新台阶。到2020年,革命老区贫困县全部摘帽,中国实现了脱贫攻坚战的全面胜利,开始迈向第二个百年奋斗目标新征程。截至2020年,除《左右江革命老区振兴规划》外,其他4个重点革命老区的国家级发展规划均已到期。2021年初,《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》颁布,提出了到2025年的阶段性任务和到2035年“革命老区与全国同步基本实现社会主义现代化”的宏伟愿景,在继续对上一阶段5个重点革命老区进一步部署的同时,也对海陆丰、湘鄂渝黔、太行、沂蒙、浙西南、琼崖、湘赣边等其他革命老区提出了明确的政策部署,纳入国家老区发展顶层设计的重点革命老区从5个增至12个,革命老区振兴发展迈入全面建设社会主义现代化的新征程。

三、革命老区发展取得的重要成就

党的十八大以来,在党中央的坚强领导和科学系统政策的正确指引下,老区各族干部群众不懈奋斗,以赣粤、陕甘宁、左右江、大别山、川陕等5个重点地区为代表的革命老区振兴发展取得了伟大成就,这也成为

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》将国家顶层设计覆盖的重点革命老区扩大到12个的实践基础。本文认为,党的十八大以来革命老区振兴发展取得的伟大成就主要可以概括为以下5个方面。

(一)经济总量持续扩大,赶超步伐日益加快

地区经济总量和人均水平的加速提升是革命老区振兴发展成效的最直接表现。数据显示,赣闽粤、陕甘宁、左右江、大别山、川陕5个全国重点革命老区县平均GDP总量由2010年的70.94亿元,提升到2019年的183.80亿元,年均名义增速达到11.16%,超过全国同期名义增速;老区县的人均GDP由2010年的1.47万元,提高到2019年的3.90万元,年均名义增速为11.43%,超过全国平均水平1.86个百分点;人均GDP相对全国平均水平的比值由2010年的47.84%,提升到2019年的55.68%。因此,无论从总量层面还是从人均层面来看,革命老区的赶超发展都取得了显著成效。

(二)基础设施显著提升,发展后劲不断增强

党的十八大以来,中央和地方政府在革命老区部署了大批基础设施建设项目,加快推进交通、能源、水利、电信等基础设施建设,促进基础设施建设提质增效。以公路为例,全境纳入5个重点革命老区发展规划的地级市的平均公路总里程在2010~2019年这10年间增长了30.75%,超过25.06%的全国平均水平,路网密度从0.81千米/平方千米增长到了1.04千米/平方千米。除了公路总量的增长,公路质量也得到了显著提升,全境纳入5个重点革命老区发展规划的地级市等级公路占比从2010年的77.45%上升到2019年的93.14%。作为经济增长的先导,基础设施的完善是生产要素流入和企业进入的重要前提,为老区经济的高质量发展提供了坚实的基础^①。

(三)二三产业蓬勃发展,产业基础有力夯实

城市与非农产业是现代经济增长的引擎。从2010年到2019年,革命老区县的平均二三产业增加值从56.67亿元上升至156.99亿元,非农产业占比提升了约6个百分点。此外,革命老区市场主体规模不断扩大,县均工商企业数由2010年的1691个提高到2019年的6650个,年均增速达到16.42%,工商企业数相对全国平均水平的比值也由41.93%提高到47.53%。

在第二产业领域,从2010年到2019年,5个重点革命老区的县平均第二产业增加值从34.78亿元上升至80.41亿元,年均增速达到9.76%,高于7.92%的全国平均水平。革命老区注重挖掘本地区优势资源,结合本区域实际发展工业,尤其注重新兴产业的引入和战略性新兴产业的培育,走园区化、集群化的发展道路,同时注重传统产业的改造和转型升级,有力提高当地产业规模和附加值,实现工业发展动力变革、质量变革和效益变革^②。除了依托本地区优势资源外,革命老区还注重区域间产业合作,借助日益完善的交通基础设施和日益优化的营商环境,吸引发达地区产业转移^③,并通过建立综合保税区等手段扩大对外开放,降低老区企业交易成本^④。

在第三产业领域,从2010年到2019年,5个重点革命老区的县平均第三产业增加值从21.89亿元上升至76.58亿元,年均增速达到14.93%,超出12.73%这一全国平均水平。其中,红色旅游资源的开发是老区第三产业发展的鲜明特点。党的十八大以来,革命老区将当地红色旅游资源和自然景观、民俗文化相结合,探索出一条“红色+绿色”的旅游开发模式,旅游业的发展也为当地乡村振兴带来机遇,不少革命老区遗址所在的乡村做好革命遗址保护、革命精神挖掘,结合当地特色农业发展实际,开辟了“农旅搭配”、“文旅结合”的新模式,为红色精神的传承、人居环境的升级和居民收入的提升创造条件。

(四)乡村振兴扎实推进,脱贫攻坚全面胜利

党的十八大以来,老区加快农业农村现代化步伐,取得了卓越成效。5个重点革命老区的县平均第一产业增加值从2010年的14.27亿元增长到2019年的26.81亿元,年均增速达7.25%。尤其是党的十九大以来,革命老区围绕乡村振兴二十字总要求,采取因地制宜的方针发展特色农业,在发展农业产业的过程中,注重现代技术和科学管理的有机结合,加快农业全产业链的培育延展,促进一二三产业融合发展,并充分利用农村电子商务等新手段扩大市场覆盖范围,推动小农户与大市场的有效衔接,最终实现产业兴旺的目标^⑤。革命老区农业

生产经营主体取得长足发展,2010年老区县均农民专业合作社数量为106个,仅为全国平均水平的73.58%,到2019年,老区县均农业合作社数量上升至828个,超过了全国平均水平。作为一二产业融合的重要体现,老区县均农产品加工业企业数量从2010年的59家增加到2019年的143家,年均增长率达到10.3%。在粮食安全方面,承担粮食安全目标任务的革命老区县通过科技赋能的方式提高粮食生产的质量效益和竞争力,利用粮食生产方式的现代化转型维护国家粮食安全^⑧,革命老区县正在向农业现代化迈进。

作为脱贫攻坚的主战场,老区农业农村的发展极大地推动了当地脱贫攻坚的进程。革命老区中的贫困县曾占到中国贫困县总数的近一半,有近4万个建档立卡贫困村和近3000万贫困人口分布在革命老区^⑨。党的十八大以来,随着国家支持政策的逐步加强和产业的不断发展,老区脱贫工作持续推进。2017年2月,井冈山市退出贫困县序列,成为中国贫困退出机制建立后首个“摘帽”的贫困县。至2020年,革命老区取得脱贫攻坚的决定性胜利,所有老区贫困县全部摘帽,为全国层面脱贫攻坚、实现全面小康目标做出了重大贡献。

(五)社会事业长足进步,生态保护逐步完善

老区在公共服务供给和生态文明建设等方面也取得了卓越成就。老区教育、医疗、社会保障等领域取得较大进展,民生基础设施持续改善。从2010年到2019年,全境纳入5个重点革命老区发展规划的地级市的每万人中小学校数从1.60个上升到2.70个,每万人医疗机构床位数从29.30张上升至56.34张。同时,老区贯彻“绿水青山就是金山银山”理念和新发展理念,创新体制机制,大力推进生态保护和环境污染治理,一些曾经以高能耗、高污染行业为主导产业的老区县主动淘汰落后产能,大力发展高新技术产业,实现增长动能转变。在老区农业发展中,各地注重农业发展目标和环境目标二者激励相容,通过改善农作方式将绿色生产贯穿农业发展始终,生态文明建设取得实效^⑩。老区植被覆盖率持续增加,归一化植被指数(NDVI)显著提升。在2010年至2019年期间,5个重点革命老区的平均NDVI提高了4.05个百分点,远高于全国平均的2.30个百分点。同时,良好的生态环境也进一步促进了红色旅游资源的开发,开辟了一条“红色基因、绿色发展”的道路。

四、革命老区振兴发展的成功经验

党的十八大以来,革命老区在振兴发展的过程中取得了重大成就,本部分将就老区振兴发展历程中积累的宝贵经验进行梳理,特别是利用经济学方法对老区振兴规划进行政策评估,深化对老区振兴发展成功经验和现代化路径选择的认识。

(一)坚持党的领导和坚持以人民为中心是实现老区振兴发展的根本保障

坚持党的领导是革命老区振兴发展的根本政治保证。党的十九大报告旗帜鲜明地指出了中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和中国特色社会主义制度的最大优势。革命老区经济基础总体相对薄弱,仅依靠自身力量难以实现赶超发展,仅依赖要素自发流动难以形成资源集聚的优势。革命老区往往横跨多省区,区域间合作需要通过集中统一的力量进行总领协调。老区振兴发展涉及经济社会的方方面面,涉及几乎全部社会经济主体,需要通过党的领导团结动员各方力量参与建设。

党的十八大以来,从中央层面的顶层设计到地方层面的具体执行,党发挥社会主义集中力量办大事的优势,在革命老区振兴发展的过程中始终保持着把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力:一是做好顶层设计和资源调动,中央层面形成了科学有效的政策体系,各地围绕这一体系因地制宜地制定了本区域老区振兴规划的行动方案,充分发挥党调动各方资源的优势,利用财政、金融、土地、投资等多种政策措施将发展资源合理倾斜至革命老区。二是完善工作机制,各级党委政府将老区开发建设作为“一把手工程”,建立起了中央统筹、省(自治区、直辖市)负总责、市(地)县抓落实的工作机制,建立党委领导、政府负责、部门协同、社会参与的工作格局。构建五级书记抓扶贫的机制,明确责任分工,压实主体责任,加大对老区脱贫攻坚工作的考核、监督、执行力度。三是提供组织保障,不断加强老区基层领导班子和党组织建设,选派德才兼备的干部担任老区市、县主要领导,同时加强县以下基层党组织建设,为发挥基层党组织战斗堡垒作用提供人才资源保障,将党的领导贯穿至老区振兴发展的“最后一公里”。四是党始终发挥总揽全局、协调各方的角色,广泛动员社会力

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

量参与老区建设,通过经济、行政等多元化手段调动企业、社会团体等各类民间组织参与老区振兴工作,形成强大合力。

在党的领导下,坚持以人民为中心的价值取向是革命老区振兴发展的根本特征。中国共产党自建立之初就将“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”写在自己的旗帜上,坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,将人民对美好生活的向往作为奋斗目标。党的十八大以来,革命老区的振兴发展坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持以人民为中心的根本价值取向。一方面,革命老区的发展牢牢把握了“发展为了人民”的原则,无论是基础设施建设、特色产业发展、公共服务提质增效还是生态环境改善,老区振兴发展的最终落脚点都是为了提升老区人民的生活水平,提升老区人民的幸福感和获得感。另一方面,革命老区的发展牢牢把握了“发展依靠人民”的原则,在老区发展过程中,坚持人民主体地位,在党和国家大政方针的指引下充分发挥人民群众聪明才智,在乡村产业发展、工业提质增效、红色文化保护与发扬等方面大胆创新,涌现出了大量先进典型和鲜活案例,做到了党依靠人民创造历史伟业。社会各界深入挖掘革命老区的红色精神,使之成为了人民群众滋养心灵,锐意进取的蓬勃精神力量。

(二)创新完善科学政策体系与支撑举措是推动老区振兴发展的有效手段

一是遵循了落后地区赶超发展的一般规律。落后地区由于市场规模较小,市场机制不完善,通过自身力量实现内生增长的制度环境与基础条件尚不完备(Rosenstein-Rodan, 1943; Aghion and Roulet, 2014);同时,面对一国之内客观存在的地区发展差距,若不加以政策干预,这种差距往往会自我强化,影响一国整体的经济发展水平以及社会和谐稳定,需要政府通过制定区域发展规划的方式促进特定地区实现工业化和现代化(Felkner and Townsend, 2011)。近几十年来,区域发展规划在世界范围内已经获得广泛而又深刻的实践(World Bank, 1993; Young, 1995),大量文献评估了这些区域发展规划的经济社会影响(Kline and Moretti, 2014; Shenoy, 2018)。在中国,以“西部大开发”为代表的发展规划通过基础设施建设、财政倾斜、税收优惠、信贷支持和土地供给等方面的一揽子政策(王洛林、魏后凯, 2003; Li et al., 2021),侧重于政府对经济活动的介入和物质资本的直接配置(Jia et al., 2020),以促进中西部贫困落后地区发展为目标(Wang and Wei, 2004),通过向落后区域投入财力物力、充实区域发展的物质基础,对落后地区先“扶上马”再“送一程”,已经被证明能够在一定程度上促进落后地区的经济发展(刘生龙等, 2009; Jia et al., 2020)。党的十八大以来,在赣闽粤、陕甘宁、左右江、大别山、川陕等5个重点革命老区实行的国家级振兴规划,以充实当地经济起步的物质资本为政策导向,以财税、金融、投资等方面的特殊政策支持为执行保障,与以“西部大开发”为代表的落后地区发展规划具有一定的相通之处,遵循了落后地区赶超发展的一般规律,为拉动革命老区经济增长、缩小区域发展差异提供了重要驱动力。

二是在政策体系的构建中兼顾了全面性、系统性与针对性三大要求。Glaeser和Gottlieb(2008)指出,区域发展规划的目的是引导外部公共资源进入到某一特定区域,通常包括税收减免、提供补贴、加大财政拨款、颁布特殊法律规定以及促进基础设施建设等各个方面。长期以来,国家对革命老区振兴发展的政策总体比较零散,系统性、整体性较弱,缺乏对革命老区振兴发展的“一揽子”方案;同时,以往政策往往居于其他发展政策的从属位置,导致独立性、针对性缺乏,一定程度上影响了老区发展政策的效果。党的十八大以来,全社会深入贯彻“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,党中央将革命老区振兴工作提升到前所未有的高度,逐渐建立起系统、独立、多样化、有层次的政策体系(韩广富、刘心蕊, 2019)。在具体政策内容上,以“1258”政策体系中的赣闽粤、陕甘宁、左右江、大别山、川陕等五大革命老区的振兴发展规划为集中表现,涵盖基础设施、资源开发、产业发展、精准扶贫、公共服务、区域合作、生态环境保护、财税金融投资土地政策等多方面。相比于之前的老区支持政策,更加注重革命老区自身“造血”的内生发展动力、更加注重经济增长与绿色发展相结合、更加注重质量第一、效益优先的原则,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。同时,基于老区的具体环境和现实条件差异,革命老区振兴发展规划构建了更具针对性的政策体系,促进老区经济增长的作用机制及强度也产生了与以往西部大开发等其它发展规划不同的效果。首先,在覆盖的地域范围上,革命老区振兴规

划中既有西部地区,也有东中部地区,覆盖范围更广、更具全国代表性;其次,在产业振兴方面,革命老区振兴规划在促进旅游业等特色产业发展方面,充分结合了地方优势,避免了部分区域性规划过度集中于固定资产投资和自然资源开发领域,进而未能充分实现规划预期效应的困境(刘瑞明、赵仁杰,2015)。

三是理顺了政策体系内部各要素间的逻辑联系。党的十八大以来,革命老区振兴发展的政策集合并非并列关系,其内部各政策要点间存在相互影响的逻辑关系,把握各项政策要素之间的内在联系,才能最大限度地发挥政策合力。图2以5个重点革命老区振兴发展规划为例,说明了革命老区振兴发展的基本经验和政策体系各主要元素之间的逻辑关系。老区振兴规划遵循“五位一体”总体布局,统筹规划了地区的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设。在经济建设领域,五大革命老区的振兴规划对交通、水利、能源以及信息等四大领域基础设施的建设规划和项目布局进行了明确部署。基础设施条件决定了一个国家和地区经济发展水平和现代化进程,是一种必须优先发展的社会先行资本(Rosenstein-Rodan, 1943),其对经济增长的促进作用已经得到了学界的广泛共识(刘生龙、胡鞍钢,2010;刘晓光、龚斌磊,2022)。进一步地,投资增长和基础设施条件的完善为老区承接工业项目奠定了基础,为提升当地工业增加值,优化区域产业结构发挥重大作用。在大力推动工业发展的同时,充分开发红色旅游资源这一比较优势是老区振兴规划相比于其他区域发展规划最大的不同点,通过国家财政支持对老区革命遗址进行修缮维护,并充分挖掘其旅游业潜能,与工业一起成为当地经济增长的引擎和财政收入的重要来源。工业与服务业的大力发展也对农业现代化建设起到了重要的推动作用(韩长赋,2011),通过农业劳动力转移(Lewis, 1954; Gollin et al., 2014)、土地规模化和农业机械化(Ruttan and Hayami, 1971),促进农业劳动生产率的增长和全要素生产率的增长,最终实现农业现代化转型(蔡昉,2018;龚斌磊等,2021)。最后,基础设施、工业与旅游业发展最终会对人口、产业和土地的城市化进程起到催化作用。5个革命老区振兴规划不同程度地强调做大中心城市、积极推进县城建设、发展重点建制镇的重要性,并要求通过基础设施、产业发展等一系列方式推动当地城市化进程,通过基础设施与产业发展创造大量的就业岗位,推动农村人口市民化的增长,并最终促使老区经济的增长。在经济建设的同时,老区振兴规划充分考虑了地区的社会事业发展和生态文明建设,避免地方政府在经济社会发展过程中长期存在的“重生产、轻民生”的问题。在这一过程中经济建设与政治、文化、社会和生态文明建设相辅相成。一方面,经济建设为以科教文卫和环境保护为代表的公共服务提升和社会均衡发展提供了物质保障。另一方面,公共服务提升和社会均衡发展,不但增加了民生福祉和人民获得感,也保障了经济的长期可持续发展。

(三)促进经济社会发展和民生福祉提高是检验老区振兴发展的最终标准

实践是检验真理的唯一标准。上文在回顾十八大以来革命老区振兴发展历程和重要成就的基础上,从定性研究的视角凝练出了若干经验,然而,政策评估者在对某一具体政策进行评估的过程中往往会遇到一个巨大挑战,即某一时期经济社会和民生指标的增长既有可能是随时间自然增长的结果,也有可能受到待评估政策的影响。为了有效识别政策的净效果,更为了能够对革命老区发展经验进行量化评估,本节力图进行更为严谨细致的实证检验。本文认为,党的十八大以来,5个老区振兴发展规划既体现了老区振兴发展政策的突出特点,也因其全面

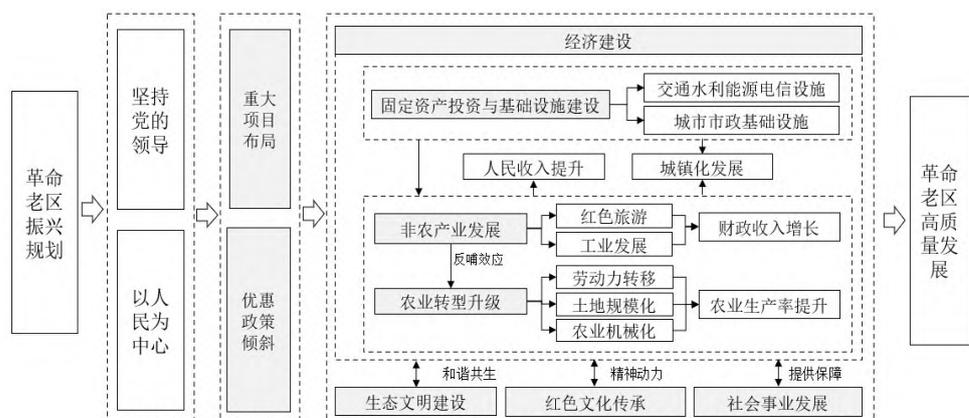


图2 革命老区振兴发展的逻辑联系

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

性、系统性和独立性适合作为一项政策冲击,为科学评估党的十八大以来老区振兴发展绩效,检验上述发展经验的有效性,指导革命老区未来的进一步发展提供实证证据。

本文构建了2000~2018年的县级非平衡面板数据与地市级非平衡面板数据,利用人均国内生产总值等一系列经济社会和民生福祉指标作为被研究区域发展成就的评估指标[®],所涉及的经济社会变量数据主要源自EPS(Express Professional Superior)数据平台和2010年人口普查分县资料。其中,包括中国区域经济数据库(分市、分县)以及各省(自治区、直辖市)县市统计数据库,原始数据来自《中国县域统计年鉴》、《中国区域经济统计年鉴》以及各省(自治区、直辖市)统计年鉴。此外,政策变量来源于5个重点发展老区的相关政策文件,县级地形起伏度来源于游珍等(2018),海拔数据来源于ASTER Global Digital Elevation Model V003提供的全球30米分辨率DEM,省边界县数据根据各省(自治区、直辖市)政区图识别NDVI数据来源于NASA提供的月度栅格数据。

参考Li等(2016)和Bo等(2020)等文献做法,构建多期双重差分模型(式(1)),量化评估革命老区振兴规划的政策效果:

$$y_{it} = \delta + \beta Policy_{it} + \varphi Treatment_i \cdot T + X_i \cdot \gamma_i + \gamma_t + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, i 代表县(市、区), t 为年份, y_{it} 代表被解释变量,即 i 县在 t 年的一系列经济社会和民生福祉指标。 $Policy_{it}$ 是关键解释变量“革命老区振兴规划”,重点革命老区在颁布振兴规划的当年及以后该变量取1,其余样本取0,因此代表 i 县在 t 年是否受到了重点革命老区振兴规划的影响;系数 β 是本文关注的核心估计参数,如果 β 显著大于0,则说明重点革命老区振兴规划对相关区域对应发展指标具有正向促进作用。 γ_t 代表时间固定效应,控制了时间层面不随地区变化的影响因素, α_i 代表个体固定效应,控制了地区层面不随时间变化的影响因素, ε_{it} 为随机误差项。 X 为执行重点革命老区振兴规划的选择标准变量(即本文的控制变量),包括当地革命斗争的历史因素、地理特征与经济条件等12个变量,具体为:是否为革命老区、地形起伏度、海拔、是否为省边界县、2010年总户数、2010年户籍人口数、2010年出生率、2010年第一产业劳动力占比、2010年非农业户口人数比重、2007~2011年县财政紧张程度平均值、是否是国家级贫困县、是否是粮食主产区等。根据Li等(2016)和黄炜等(2022)推荐的控制变量做法,构造了事前变量与时间固定效应的交互项,从而控制政策实施前特征不同的地区可能存在的时间趋势差异。此外, $Treatment_i$ (回归表中写作“是否扶持”)是处理组的虚拟变量,代表 i 县是否属于五大重点革命老区,模型中加入了 $Treatment_i$ 的线性时间趋势,用以控制处理组和对照组之间潜在的线性时间趋势差异。最后,针对潜在的序列相关性和异质性,本文主要采用县级层面的聚类稳健标准误。

表1汇报了5个革命老区的国家级振兴规划对受扶持县经济增长的促进作用。列(1)仅控制了时间和个体双固定效应以及政策变量的线性时间趋势,列(2)~列(4)逐渐加入控制革命斗争历史、地理条件和社会经济条件与时间固定效应的交互项。所有结果均显示,革命老区振兴规划对受扶持县经济增长具有显著的正向影响。其中,列(4)的估计值显示,与其他县(市、区)相比,五大革命老区振兴规划覆盖县(市、区)的人均国内生产总值超额增长了5.53%,这说明党的十八大以来在5个革命老区实行的振兴规划对当地经济发展产生了显著的正向影响。上述基准模型通过了平行趋势检验、安慰剂检验和稳健性检验。由于篇幅限制,上述检验的具体结果置于《管理世界》网络发行版附录。

为了检验老区振兴规划各政策要素之间的联系,表2对老区振兴规划促进经济增长的主要机制进行了检验:一是在投资与基础设施建设方面,利用“城镇固定资产投资完成额”和“路网密度”作为被解释变量,本文发现革命老区振兴规划的实施,使得被扶持革命老区县城镇固定资产投资相比于未被扶持县增长

表1 革命老区振兴规划与经济增长

被解释变量	人均GDP(对数值)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
革命老区振兴规划	0.0735*** (0.0152)	0.0743*** (0.0153)	0.0763*** (0.0155)	0.0553*** (0.0157)
革命斗争历史×时间固定效应	—	控制	控制	控制
地理变量×时间固定效应	—	—	控制	控制
社会经济变量×时间固定效应	—	—	—	控制
是否扶持×线性时间趋势	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制	控制
样本数据层级	县级	县级	县级	县级
R ²	0.945	0.946	0.946	0.951
样本时间区间	2000~2018	2000~2018	2000~2018	2000~2018
观测值数量	40624	40624	40624	40576

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平下显著,括号内汇报的聚类到县(个体)的稳健标准误。被解释变量为1999年不变价计算的人均国内生产总值,取自然对数。

了6.52%(见列(1)),相比于全境无县纳入到振兴规划的地市,全境各县均纳入振兴规划的地市路网密度增加了6.54%(见列(2))。二是在产业发展方面,工业是经济增长的支柱性产业,基础设施的完善与老区振兴规划对工业产业发展的直接部署,为相关地区带来了可观的工业项目,这些工业项目可以直接促进经济的增长。利用“第二产业增加值”、“规模以上工业企业单位数”作为被解释变量,本文发现,相比于未被扶持的区域,受到老区振兴规划影响的县的第二产业增加值在振兴规划执行后增长了7.43%(见列(3)),规模以上工业企业单位数增长了10.90%(见列(4))。与此同时,革命老区拥有得天独厚的红色旅游资源,通过振兴规划开发红色旅游资源,吸引更多游客来到本地区,可以带动当地旅游业发展,从而促进经济增长。利用“国内旅游人数”作为被解释变量发现,相比于全境无县纳入到振兴规划的地市,全境各县均纳入振兴规划的地市的国内旅游人数增长了10.34%(见列(5))。第三,城镇建设水平的改善、工业和旅游业等产业发展创造了就业岗位,理论上也会促进人口城市化水平的提升。使用“城镇人口占比”作为被解释变量,本文发现,相比未被扶持县,被扶持的革命老区县的城镇化率平均上升了3.07个百分点(见列(6))。上述因素既是老区振兴规划在经济领域的重要体现,其本身也通过相互影响共同促进了老区经济增长。

如表3所示,老区振兴规划除了对当地经济增长产生积极影响,还促进了当地政府财力和农业现代化转型,并为公共服务提升和生态文明建设提供了物质保障,从而全面提高了民生福祉。表3列(1)使用“一般公共预算收入”作为被解释变量发现,振兴规划的实施给当地财政收入带来9.39%的超额增长,反映了当地政府“造血”能力的提升,获得了促进经济增长的持久动力。整体经济的增长和财力的提升还带来了对农业农村的反哺效应,列(2)~(3)分别使用“农业劳动生产率”和“农村居民收入”评估振兴规划对三农事业的影响,回归结果显示,老区振兴规划的实施使当地农业劳动生产率增长了8.81%,农民收入提升了1.81%。农业农村作为脱贫攻坚的主战场,其长足发展为老区实现全面小康做出了重要贡献。列(4)~(6)使用“每万人中小学校数”、“每万人医疗机构床位数”以及“归一化植被指数(NDVI)”评估振兴规划对公共服务和生态环境的影响,实证结果显示,老区振兴规划显著提升了当地的教育和医疗水平,并改善了当地的生态环境。

综合以上政策评估结果表明,党的十八大以来革命老区振兴规划的实施,通过强化投资与基础设施建设、推动非农产业发展、促进人口城镇化极大地促进了老区经济的增长,同时增加了当地政府的财力,促进了三农事业发展,并有力提升了当地公共服务的水平与生态环境的质量。实证证据反映了党的十八大以来老区振兴规划促进地区高质量发展的基本路径,通过排除地区经济社会和民生福祉指标自然增长等因素识别了国家政策的净效应,证明了老区振兴发展有关成功经验的

表2 老区经济增长的主要内在机制

被解释变量	投资与基建		产业发展			城镇化
	城镇固定 资产投资	路网 密度	二产增加值	规上工业 企业数	国内旅游 人数	城镇人口 占比
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
革命老区振兴规划	0.0652* (0.0343)	0.0654* (0.0379)	0.0743*** (0.0280)	0.1090*** (0.0304)	0.1034* (0.0569)	0.0307*** (0.0086)
革命斗争历史×时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地理变量×时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
社会经济变量×时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
是否扶持×线性时间趋势	控制	—	控制	控制	—	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本数据层级	县级	地市级	县级	县级	地市级	县级
R ²	0.921	0.962	0.955	0.926	0.961	0.907
样本时间区间	2000~2017	2000~2018	2000~2018	2000~2018	2000~2018	2000~2018
观测值数量	34892	5176	40131	36670	4779	27661

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平下显著,括号内汇报的聚类到县(或者地级市,取决于样本数据层级)的标准误。除了城镇人口占比外,被解释变量均取自然对数。

表3 老区振兴规划对财政、农业农村、公共服务和生态的影响

被解释变量	财力增长	三农事业		公共服务		生态建设
	财政 收入	农业劳动 生产率	农民 收入	教育 发展	医疗 发展	植被 覆盖
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
革命老区振兴规划	0.0939*** (0.0313)	0.0881*** (0.0269)	0.0181* (0.0102)	0.0736** (0.0373)	0.0556*** (0.0209)	0.0929*** (0.0107)
革命斗争历史×时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地理变量×时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
社会经济变量×时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
是否扶持×线性时间趋势	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本数据层级	县级	县级	县级	县级	县级	县级
R ²	0.950	0.939	0.975	0.877	0.836	0.900
样本时间区间	2000~2018	2000~2018	2000~2018	2000~2018	2000~2018	2001~2018
观测值数量	40286	28308	29409	19132	32803	38603

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平下显著,括号内汇报的聚类到县(或者地级市,取决于样本数据层级)的标准误。被解释变量均取自然对数。

可靠性。

五、革命老区未来发展展望

作为经济相对落后地区,广大革命老区的发展情况关系到中国全面建成小康社会和共同富裕目标的实现进程。本文系统性梳理革命老区振兴发展的历史进程发现,在新中国成立七十多年来的历史进程中,传承革命精神、促进革命老区加快发展始终是党和国家关注的重点问题。党的十八大以来,中国逐渐形成了促进革命老区振兴发展的“1258”政策体系,相比之前更加注重顶层设计,更加注重政策的系统性、独立性和层次性,更加注重政策工具的多样性和配合度,更加注重革命老区自身“造血”能力建设的内生发展动力,更加注重经济增长与绿色发展相结合。革命老区振兴发展,坚持了党的领导这一根本政治保证,坚持了以人民为中心这一根本价值取向,遵循了落后地区赶超发展普遍经验,强化了政策体系的全面系统独立性,理顺了政策体系内部各要素之间的逻辑联系。党的十八大以来,牢牢把握上述发展思路,革命老区经济总量持续增长,赶超步伐逐步加快,基础设施日臻完善,产业基础不断夯实,乡村振兴扎实推进,脱贫攻坚全面胜利,社会公共服务快速提升,生态环境明显改善,这是党的坚强领导以及老区各族人民不懈奋斗下的必然结果。

在理论性总结梳理老区振兴发展的历程、成就和经验的基础上,本文还利用双重差分法,使用2000~2018年的县级与地市级数据,实证研究了以5个革命老区的国家级振兴规划为代表的老区支持政策对当地经济社会发展和民生福祉提升的影响,进一步识别老区振兴发展规划本身的净效应,为定量评估十八大以来中国对革命老区扶持政策的效果提供科学依据,也进一步佐证老区振兴发展成功经验的可靠性。本文发现,党的十八大以来对5个革命老区的国家级振兴规划显著提升了5个区域的经济增长,相比其他地区,规划覆盖县的人均国内生产总值超额增长了5.53%,说明老区取得的成就不仅是地区经济社会自然发展的结果,更是国家政策促使地区加速发展的结果。进一步分析表明,促进固定资产投资和基础设施建设、工业和旅游业产业发展以及城镇化率提升,是上述区域在实行振兴规划后经济超额增长的主要来源。不仅如此,老区经济增长还带来了政府财力的增长,并促进了老区三农事业、公共服务和生态环境的协同发展。综上所述,应该肯定,党的十八大以来,革命老区的面貌发生了巨大变化,体现了党和国家加快发展革命老区,让老区人民逐渐过上好日子

的坚定决心和坚实步伐,为下一步实现更高质量的发展奠定了坚实基础。

展望未来,伴随着社会主义现代化建设新征程的开启,国家对革命老区振兴发展提出了新的阶段目标。根据国务院2021年发布的《关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》(简称《意见》),到2025年,革命老区要全面巩固拓展脱贫攻坚成果,乡村振兴和新型城镇化建设取得明显进展,基础设施和基本公共服务进一步改善,居民收入增长幅度高于全国平均水平,对内对外开放合作水平显著提高,红色文化影响力明显增强,生态环境质量持续改善;到2035年,革命老区要与全国同步基本实现社会主义现代化,现代化经济体系基本形成,居民收入水平显著提升,基本公共服务实现均等化,人民生活更加美好,形成红色文化繁荣、生态环境优美、基础设施完善、产业发展兴旺、居民生活幸福、社会和谐稳定的发展新局面。为了实现上述发展目标,以国务院发布的《意见》为标志,革命老区的振兴发展开始进入到以“1258”政策体系为基础进一步完善形成的“1+N+X”政策体系为统领的新阶段^⑨。在新的政策体系中,“1”即《意见》,提出了新时代支持革命老区振兴发展的总体要求和路线方针,包括到2025年的阶段性任务和到2035年“革命老区与全国同步基本实现社会主义现代化”的宏伟愿景;“N”即支持革命老区振兴的“N”项实施方案,包括《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》和《“十四五”支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴实施方案》等在内的有关革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果、基础设施建设、生态环境保护修复、红色旅游发展等多个领域的实施方案;“X”即支持革命老区振兴的“X”项专项政策,包括中央国家机关及有关单位对革命老区的对口支援方案、以各部委牵头实施部委级老区支持政策、旨在针对部分发展较好的革命老区发挥示范效应的建设方案以及对老区的转移支付等^⑩。值得一提的是,相比于“1258”政策体系,“1+N+X”政策体系所涵盖的范围更广,在赣闽粤、陕甘宁、左右江、大别山、川陕的基础上,将海陆丰、湘鄂渝黔、太行、沂蒙、浙西南、琼崖、湘赣边等其他革命老区也纳入了政策框

架并由国家顶层设计重点支持。此外,各地围绕上述政策框架也制定了适应本地区老区发展的政策,陆续颁布了新时代支持革命老区振兴发展的地区性实施意见或方案,革命老区的“十四五”发展地方性规划也在逐步颁布实施^②。以“1+N+X”为统领的老区振兴发展政策体系,将为新时代推动革命老区振兴发展不断取得新进展提供重要支撑。

面对百年变局与世纪疫情,我们需要清醒地认识到革命老区走向社会主义现代化之路依然充满挑战,任务十分艰巨。新时代推动革命老区振兴发展需要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,通过健全政策体系和长效机制,激发革命老区振兴发展内生动力,发挥老区比较优势,全面巩固拓展脱贫攻坚成果,推动老区高质量发展,走出一条新时代振兴发展新路。一是要加强党的全面领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,把党的领导始终贯穿革命老区振兴发展的全过程和各领域各方面各环节。强化在国土空间规划、专项规划、区域规划等相关规划中对革命老区的统筹支持,将支持革命老区振兴发展纳入国家重大区域战略和经济区、城市群、都市圈相关规划,加强革命老区与中心城市、城市群合作,探索生态、交通、产业、园区等多领域合作机制。二是要进一步巩固拓展脱贫攻坚成果,完善落实防止返贫监测和帮扶机制,优先支持将革命老区县列为国家乡村振兴重点帮扶县,推动老区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。加大对革命老区县域经济的财政金融支持力度,支持革命老区的基础设施建设、生态环境保护修复、红色旅游等重点领域投资。积极推进以人为核心的新型城镇化,支持革命老区重点城市提升功能品质、承接产业转移,建设区域性中心城市和综合交通枢纽城市。三是要促进革命老区实体经济发展,培育革命老区振兴发展新动能,提高经济质量效益和核心竞争力,增强革命老区发展活力。一方面,加快完善革命老区基础设施网络,支持将革命老区公路、铁路、机场和能源、水利、应急等重大基础设施项目列入国家相关规划,促进实现互联互通。另一方面,要培育壮大特色产业,发展特色产业体系。支持革命老区加强农田水利和高标准农田建设,深入推进优质粮食工程,提高农业生产效益;支持有条件的地区建设新材料、能源化工、生物医药、电子信息、新能源汽车等特色优势产业集群,建设承接产业转移示范区;支持革命老区立足红色文化、民族文化和绿色生态资源,加快特色旅游产业发展,建设旅游等行业大数据中心。四是要补齐公共服务短板,提高社会治理水平,增进革命老区人民福祉。支持革命老区依据国家基本公共服务标准建立本地区基本公共服务标准,健全基本公共服务体系,保障群众基本生活;支持革命老区绿色转型发展,促进人与自然和谐共生,增强革命老区人民群众的获得感和幸福感。

(作者单位:龚斌磊、张启正、袁菱菁,浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院;刘晓光,中国人民大学国家发展与战略研究院)

注释

①2015年3月6日,习近平总书记在参加十二届全国人大三次会议江西代表团审议时发表的讲话。

②新中国成立伊始,延安党政军民各界写信给毛泽东主席和中央人民政府,庆祝中华人民共和国中央人民政府成立;1949年10月26日,毛泽东复电延安和陕甘宁边区人民。

③《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第373页。

④资料来源:《专项转移支付资金推进革命老区快速发展——专访财政部副部长廖晓军》,中国财经新闻网, http://www.prcfe.com/web/meyw/2010-11/04/content_679874.htm。

⑤本文中“革命老区振兴发展历程”以及“革命老区发展取得的重要成就”两个章节中,县级、地市级层面的经济社会数据来源于EPS数据平台(该平台相关变量数据来源于《中国县域统计年鉴》、《中国区域经济统计年鉴》以及各省统计年鉴)以及中国革命老区数据中心;微观经营主体数据来源于浙江大学卡特一企研中国涉农研究数据库(CCAD);森林覆盖相关数据来源于NASA提供的月度栅格数据,处理后得到年度县级NDVI面板数据集。

⑥以陕甘宁革命老区为例,截至2012年《陕甘宁革命老区振兴规划》实施前,该区域的人均GDP和人均财政支出仅为全国平均水平的76%和69%,城镇化率比全国平均水平低11.9个百分点,55%的县为国家扶贫工作重点县,部分行政村尚未通公路,公路和铁路网密度也低于西部地区的平均水平。

⑦2015年2月13日,习近平总书记在主持召开陕甘宁革命老区脱贫致富座谈会时指出:“革命老区是党和人民军队的根,我们永远不能忘记自己是从哪里走来的,永远都要从革命的历史中汲取智慧和力量。”总书记进一步指出,各级党委和政府要增强使命感和责任感,把老区发展和老区人民生活改善时刻放在心上,加大投入支持力度,加快老区发展步伐,让老区人民都过上幸福美满的日子,确保老区人民同全国人民一道进入全面小康社会。

⑧资料来源:《发展改革委:支持革命老区“1258”政策体系全面形成》,中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/03/content_

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

5097170.htm。

⑨党的十八大以来,中央财政对老区的转移支付规模逐年增长,从2013年的51.4亿元增长到2020年180.6亿元。资料来源:《财政部关于下达2020年革命老区转移支付预算的通知》、《中央财政2014年革命老区、民族地区和边境地区转移支付情况》。

⑩例如,陕西、江西等省份经过多年的基础设施建设,已经实现老区“县县通高速”;广东省革命老区加快交通基础设施“外联内畅”步伐,实现“市市通高铁”,极大促进了广东老区和湾区的产业合作、产品流动和人文交流,促进当地红色旅游资源的深度开发;浙江省通过适度超前规划部署“新基建”,支持浙西南革命老区高质量建设5G网络,加速工业互联网、物联网基础设施建设,抢抓数字化机遇。

⑪比如,江西省赣州市大力发展有色金属、电子信息产业,中国稀土集团也已落户赣州,成为首个落户赣州的央企总部。江西省于都县依托本地区发展基础和劳动力资源,将纺织服装产业定位为全县首位产业,培育龙头企业,推进数字化改造,为扩大当地就业,尤其是本地人口就近就业创业做出重大贡献。福建省提升老区不锈钢、金、铜、铝、稀土、石墨烯、氟新材料等产业链现代化水平,做到本地区优势资源的高效开发。陕甘宁革命老区利用本地区能源资源优势,加快能源基地建设,并大力发展油气配套服务、精细化工等产业,做大做强油气产业链。

⑫例如,位于赣闽粤的广州(梅州)产业转移工业园通过引入一批企业,深化区域合作,转变经济结构和发展方式。位于海陆丰革命老区的汕尾市推动体制机制创新,与深圳建立深汕特别合作区,开展“飞地”经济尝试,引进大湾区优势产业项目,以粤港澳大湾区、深圳先行示范区“双区”带动老区发展。

⑬2020年,国务院批复同意设立广东梅州综合保税区,2022年3月,梅州综合保税区正式封关运营。

⑭比如,陕甘宁革命老区大力发展苹果产业,近年来通过科技创新与品牌建设,扎实推进苹果产业后整理工作,不断提高苹果品质,同时延伸苹果产业链,发展衍生产品,极大促进了百姓就业和农民收入提升。福建省通过财政资金支持老区发展蔬菜、水果、畜禽、渔业、茶叶、食用菌等乡村特色产业,推进老区乡村振兴。位于海陆丰革命老区的汕尾市晨洲村合理利用海洋资源,发展生蚝产业,并利用生蚝产业实现一二三产业融合发展,带动村民就近就业创业,同时把握“老区+湾区”的机遇,不断提升农产品市场影响力。

⑮比如,福建省建宁县大力发展现代种业,通过流转破碎土地建设标准化农田,推广现代插秧播种技术和自动化插秧设备,提高生产全流程农机化率,并延长农业产业链,形成包含机械化制种、种子精加工、仓储物流等在内的全产业链体系。湖南省安仁县大力推进农业产业数字化转型,及时准确对接农户耕种需求和农机服务供给,提高闲散农机利用效率,同时探索无人化插秧设备的使用,在农村老龄化,农村劳动力流失的背景下,这一举措对保障粮食生产的稳定,维护国家粮食安全具有重大意义。

⑯资料来源:《贫困县占全国总数近一半 老区如何实现脱贫致富梦》,《人民日报》,2016-02-02, http://www.gov.cn/zhengce/2016-02/02/content_5038205.htm。

⑰农业绿色发展方面,福建省武夷山市实行茶农生态搬迁,加大违规开发茶园的整治力度,建设高标准生态茶园,并通过套种大豆、油菜等方式固碳。工业绿色转型方面,湘赣边革命老区的浏阳花炮企业,通过加大安全环保科技研发和打造新产品,从环境污染性产业向低碳环保型产业转型。老区生态环境治理过程中的机制创新也是一大亮点,比如福建省将乐县常口村探索“碳票”制度,实现生态资源转变为经济资源,在保证林业资源保护的同时,助力农民增收。革命老区森林覆盖率显著提高,例如,东部地区的南平、三明、龙岩等地森林覆盖率均接近80%,西部地区的甘肃省会宁县重点实施干线公路绿化、退耕还林还草、千村万户绿化等重大生态工程,全县森林覆盖率显著提高。

⑱由于篇幅限制,样本和变量的更多信息请参见《管理世界》网络发行版附录。

⑲资料来源:国家发展和改革委员会发布的《2021年革命老区振兴发展取得积极进展》,国家发改委官网, https://www.ndrc.gov.cn/fggz/dqzx/gglqxfz/202204/t20220415_1322296.html?code=&state=123。

⑳支持革命老区振兴的“X”项专项政策相对较多,比如:国务院办公厅印发的《新时代中央国家机关及有关单位对口支援赣南等原中央苏区工作方案》;中国民用航空局、文化和旅游部印发的《关于促进民航业与红色旅游深度融合创新发展的指导意见》,国家开发银行印发的《关于支持革命老区振兴发展的意见》;国家发改委印发的《湘赣边区域合作示范区建设总体方案》、《闽西革命老区高质量发展示范区建设方案》、《赣州革命老区高质量发展示范区建设方案》等政策文件。转移支付方面,根据财政部《关于下达2021年革命老区转移支付预算的通知》,2021年中央安排革命老区转移支付的规模已达到198.66亿元。

㉑比如《关于新时代支持沂蒙革命老区振兴发展的实施方案》、《河南省人民政府关于新时代支持革命老区振兴发展的实施意见》、《四川省人民政府关于新时代支持革命老区振兴发展的实施意见》、《浙江省人民政府关于新时代支持浙西南等革命老区振兴发展的实施意见》、《河南省革命老区振兴发展促进条例》、《福建省“十四五”老区苏区振兴发展专项规划》等。

参考文献

- (1)蔡昉:《农业劳动力转移潜力耗尽了么?》,《中国农村经济》,2018年第9期。
- (2)龚斌磊、张书睿、王硕、袁菱苒、张启正:《农业技术进步与生产率研究:回顾与展望》,浙江大学出版社,2021年。
- (3)韩广富、赵佳佳:《习近平革命老区脱贫攻坚思想及其指导意义》,《理论学刊》,2016年第5期。
- (4)韩广富、刘心蕊:《改革开放以来革命老区扶贫脱贫的历史进程及经验启示》,《当代中国史研究》,2019年第1期。
- (5)韩长赋:《加快推进农业现代化 努力实现“三化”同步发展》,《农业经济问题》,2011年第11期。
- (6)黄炜、张子尧、刘安然:《从双重差分法到事件研究法》,《产业经济评论》,2022年第2期。
- (7)刘瑞明、赵仁杰:《西部大开发:增长驱动还是政策陷阱——基于PSM-DID方法的研究》,《中国工业经济》,2015年第6期。
- (8)刘生龙、胡鞍钢:《交通基础设施与经济增长:中国区域差距的视角》,《中国工业经济》,2010年第4期。
- (9)刘生龙、王亚华、胡鞍钢:《西部大开发成效与中国区域经济收敛》,《经济研究》,2009年第9期。
- (10)刘晓光、龚斌磊:《面向高质量发展的新增长分析框架:TFP测度与驱动因素》,《经济学(季刊)》,2022年第2期。
- (11)王洛林、魏后凯:《我国西部大开发的进展及效果评价》,《财贸经济》,2003年第10期。
- (12)游珍、封志明、杨艳昭:《中国1km地形起伏度数据集》,《全球变化数据学报(中英文)》,2018年第2期。

- (13) Aghion, P. and Roulet, A., 2014, "Growth and the Smart State", *Annual Review of Economics*, 6(1), pp.913~926.
- (14) Bo, S., Wu, Y. and Zhong, L., 2020, "Flattening of Government Hierarchies and Misuse of Public Funds: Evidence from Audit Programs in China", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 179, pp.141~151.
- (15) Felkner, J. S. and Townsend, R. M., 2011, "The Geographic Concentration of Enterprise in Developing Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 126(4), pp.2005~2061.
- (16) Glaeser, E. L. and Gottlieb, J. D., 2008, "The Economics of Place-Making Policies", *Brookings Papers on Economic Activity*, 39, pp.155~253.
- (17) Gollin, D., 2014, "The Lewis Model: A 60-year Retrospective", *Journal of Economic Perspectives*, 28, pp.71~88.
- (18) Jia, J., Ma, G., Qin, C. and Wang, L., 2020, "Place-Based Policies, State-Led Industrialisation, and Regional Development: Evidence from China's Great Western Development Programme", *European Economic Review*, 123, 103398.
- (19) Kline, P. and Moretti, E., 2014, "People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs", *Annual Review of Economics*, 6(1), pp.629~662.
- (20) Lewis, A., 1954, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", *Manchester School*, 22, 139~191.
- (21) Li, P., Lu, Y. and Wang, J., 2016, "Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China", *Journal of Development Economics*, 123, pp.18~37.
- (22) Li, P., Tian, Y., Wu, J. and Xu, W., 2021, "The Great Western Development Policy: How It Affected Grain Crop Production, Land Use and Rural Poverty in Western China", *China Agricultural Economic Review*, 13(2), pp.319~348.
- (23) Rosenstein-Rodan, P. N., 1943, "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, 53(210/211), pp.202~211.
- (24) Ruttan, V. W. and Hayami, Y., 1971, *Agricultural Development: An International Perspective*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
- (25) Shenoy, A., 2018, "Regional Development through Place-Based Policies: Evidence from a Spatial Discontinuity", *Journal of Development Economics*, 130, pp.173~189.
- (26) Wang, L. L. and Wei, H. K., 2004, "Progress of Western China Development Drive, and Evaluation of the Results", *China & World Economy*, 12(2), pp.20~33.
- (27) World Bank, 1993, *The East Asian miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press.
- (28) Young, A., 1995, "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp.641~680.

The Policy Innovation and Effect Evaluation of the Revitalization and Development in Old Revolutionary Base Areas

Gong Binlei^{ab}, Zhang Qizheng^{ab}, Yuan Lingran^{ab} and Liu Xiaoguang^c

(a. China Academy for Rural Development, Zhejiang University; b. School of Public Affairs, Zhejiang University; c. National Academy of Development and Strategy, Renmin University of China)

Abstract: Promoting the revitalization of old revolutionary base areas is an essential part of achieving the two centenary goals. On the occasion of the 20th National Congress of the Communist Party of China (CPC), it is of great practical significance to systematically review the development history of old revolutionary base areas as well as summarize and assess the essential achievements and successful experience of revitalizing and developing old revolutionary base areas since the 18th National Congress of CPC. Since the 18th National Congress of CPC, the policy implemented in the old revolutionary base areas has shown the characteristics of systematization, comprehensiveness, and hierarchy. Under the leadership of the CPC and the efforts of the people, the old revolutionary base areas have made remarkable achievements in many aspects, including economy, society, livelihood and well-being. Implementing the national revitalization plan for the key old revolutionary base areas is an innovative initiative of the development policies in these areas. Using the county-level and municipal-level data from 2000 to 2018, this paper investigates the national-level revitalization plans of the five key old revolutionary areas through the difference-in-differences method and finds that the support policies have accelerated economic growth through fixed asset investment, infrastructure construction, industrial and tourism development, and urbanization. Moreover, these policies also promoted the agricultural and rural development, public services, and ecological protection. This paper summarizes the practical and theoretical innovations in the revitalization and development of the old revolutionary base areas since the 18th National Congress of the CPC, which enriches the connotation of the regional development plan with Chinese characteristics and provides valuable experience for comprehensively promoting the high-quality development of the old revolutionary base areas in the next stage. It also provides a reference for the policy practice of catch-up in less developed areas in a more enormous scope of the country.

Keywords: old revolutionary base areas; revitalization and development plan; historical process; successful experience; difference-in-differences method

The Policy Innovation and Effect Evaluation of the Revitalization and Development in Old Revolutionary Base Areas

Gong Binlei^{a,b}, Zhang Qizheng^{a,b}, Yuan Lingran^{a,b} and Liu Xiaoguang^c

(a. China Academy for Rural Development, Zhejiang University; b. School of Public Affairs, Zhejiang University; c. National Academy of Development and Strategy, Renmin University of China)

Summary: The old revolutionary base areas (ORB areas) have made essential contributions to the victory of the Chinese revolution and the Anti-Fascist War in history. However, as the ORB areas are generally located on the border of many provinces, their natural endowment conditions have become a constraint to modern economic development. Accelerating the comprehensive revitalization and modernization of the ORB areas is important for achieving the Two Centenary Goals. On the occasion of the 20th National Congress of the Communist Party of China (CPC), it is beneficial to systematically review the development history of the ORB areas and assess the achievements and experience, which sheds light on high-quality development and common prosperity for the ORB areas in the future.

This article documents the process and achievements of the ORB areas under the revitalization and development plans (RDP). Since the founding of the People's Republic of China, the development process of the ORB areas can be divided into two stages. Before 2012, China's development policy for the ORB areas was in the initial stage of exploration and promotion. Although various support policies during this period covered the main aspects of economic and social development in the ORB areas, they were relatively fragmented and often subordinated to policies related to poverty alleviation and development that were generally applicable to all less developed areas. Since 2012, the policy implemented in the ORB areas has shown the characteristics of systematization, comprehensiveness, and hierarchy, and gradually form a set of scientific policy system guided by regional development planning and coordinated with fiscal and financial policies. In particular, the RDPs for the five major ORB areas, namely Jiangxi-Fujian-Guangdong, Shaanxi-Gansu-Ningxia, Left and Right River, Dabie Mountain, and Sichuan-Shaanxi, have gradually formed an endogenous development momentum through policy assistance and a long-term mechanism to promote local development. Under the above policies, the revitalization and development of the ORB areas have made remarkable achievements, with the continuous expansion of the total economic volume, improvement of infrastructure, development in the secondary and tertiary industries, promotion of rural revitalization, progress in public service and enhancement in ecological protection.

RDP is an innovative initiative of the development policies in the ORB areas since 2012. Using county and municipal-level data from 2000 to 2018, this paper evaluates the impact of RDP on economic growth and social well-being through the difference-in-differences (DID) method. The empirical result shows that RDP have accelerated economic growth by 5.53% through fixed asset investment, infrastructure construction, industrial and tourism development, and urbanization. Moreover, RDP also promoted agricultural and rural development, public services, and ecological protection. These findings confirm the remarkable achievements of RDP.

There are three central contributions of this paper: (1) this article systematically summarizes the practical and theoretical innovations in the revitalization and development of China's ORB areas; (2) it is the first paper to empirically evaluate the effects of RDP on both the economic growth and social well-being using DID method, which provides scientific evidence for further optimization of relevant policies; (3) the findings of this paper enrich the discussion of regional development planning with Chinese characteristics, which is not only a powerful addition to the previous literature on the policy evaluation of regional development planning in less developed regions, but also provides new empirical evidence for the policy practice of economic growth in less developed regions that may apply to the whole country.

Keywords: old revolutionary base areas; revitalization and development plan; historical process; successful experience; difference-in-differences method

JEL Classification: O1, O2, R11

附录1 变量及样本介绍

(一) 变量介绍

1. 基准回归分析变量介绍

本文基准回归分析主要使用县级层面数据研究五个重点革命老区振兴规划对当地经济社会发展和民生福祉的影响及其机制。本文的核心被解释变量为基于1999年不变价计算的人均国内生产总值(人均GDP)。核心解释变量为“革命老区振兴规划”,这一变量的建构依据五个重点发展老区的相关政策文件,扶持政策开始的年份以文件发布年为准。在控制变量层面,本文将被研究县的革命斗争历史、经济地理特征纳入老区振兴规划覆盖县的选择标准,包括是否为革命老区、地形起伏度、海拔、是否为省边界县、2010年总户数、2010年户籍人口数、2010年出生率、2010年第一产业劳动力占比、2010年非农业户口人口数比重、2007~2011年县财政紧张程度平均值、是否是国家级贫困县、是否是粮食主产区等12个变量;其中,“是否为革命老区”变量参考中国老区促进会对于革命老区的认定。本文涉及的经济社会变量数据主要源自EPS(Express Professional Superior)数据平台和2010年人口普查分县资料。其中,本文利用了EPS数据平台的不同数据库,包括中国区域经济数据库(分市、分县)以及各省(自治区、直辖市)县市统计数据库,原始数据主要来源于《中国县域统计年鉴》、《中国区域经济统计年鉴》以及各省(自治区、直辖市)统计年鉴;地形起伏度数据来源于游珍等(2018);海拔数据来源于ASTER Global Digital Elevation Model V003提供的全球30米分辨率DEM;省边界县数据根据各省(自治区、直辖市)政区图识别。

2. 机制分析变量介绍

在基准分析的基础上,本文还考察了老区振兴规划对受覆盖地区投资与基础设施建设、非农产业发展以及城镇化的影响,用以验证振兴规划促进地区经济增长的机制。涉及的相关变量及数据来源如下:(1)投资与基本建设:本文使用城镇固定资产投资完成额和路网密度来评价老区振兴规划对受影响区域投资与基建情况的影响;(2)产业发展:本文使用二产增加值、规模以上工业企业数评价老区振兴规划对当地工业发展的影响,使用国内旅游人数评价振兴规划对当地旅游业发展的影响;(3)城镇化建设:本文使用城镇人口占比评价老区振兴规划对人口城镇化的影响。相关变量的数据来源于《中国县域统计年鉴》、《中国区域经济统计年鉴》和各省统计年鉴。

3. 其他变量介绍

本文还进一步研究了老区振兴规划促进经济发展后对农业农村、社会、生态等各方面的影响。经济增长有利于促进政府财力提升,本文使用县一般公共预算收入评价老区振兴规划对当地政府财力的影响。财力提升和非农产业发展可能会对农业产生反哺效应,因此,本文使用农业劳动生产率和农民收入评价老区振兴规划下受扶持县农业现代化和农民得益情况。经济增长还有可能给当地公共服务水平产生正向影响,本文利用每万人中小学校数和每万人医疗机构床位数分别评价考察老区振兴规划对当地教育、医疗事业发展的影响。最后,本文使用归一化植被指数(NDVI)评价考察老区振兴规划对老区植被覆盖的影响。相关变量的数据主要来源于《中国县域统计年鉴》、《中国区域经济统计年鉴》和各省统计年鉴;植被覆盖变量所需的归一化植被指数(NDVI)数据来源于NASA提供的月度栅格数据,处理后得到年度县级NDVI面板数据集。附表1-1为上述主要变量的介绍。

附表1-1 变量表

变量名	含义
人均国内生产总值*	不变价人均国内生产总值(以1999年为基期)
革命老区振兴规划	0-1变量,政策颁布当年以及后续年份,该变量取1,否则取0
总户数	2010年县级总户数
户籍人口数	2010年县级户籍人口数
出生率	2010年县级出生率
国家级贫困县	0-1变量,如果该县为国家级贫困县则取1,反之取0
粮食主产区	0-1变量,2010年该县为粮食主产区取1,反之取0
非农人口占比	2010年县级非农业户口人口数占总人数比重
财政紧张程度	计算公式为一般公共预算支出/一般公共预算收入,为防止某县特定年份财政紧张程度数据的缺失,本文使用的是2007~2011年间的平均值
第一产业劳动力占比	2010年县级第一产业从业人员数占全部从业人员比重
革命老区	0-1变量,该县被中国老区促进会认定为革命老区的取1,否则取0
省界县	0-1变量,该县位于省界取1,反之取0
县的海拔	县级海拔
县的平均地形起伏度	县级地形起伏度
城镇固定资产投资*	1999年不变价计算的县级各年份城镇固定资产投资完成额
路网密度*	地级市各年份公路总里程/地市级行政区域面积
二产增加值*	1999年不变价计算的县级各年份第二产业增加值
规模以上工业企业数*	县级各年份规模以上工业企业数
国内旅游人数*	地级市各年份国内旅游人数
城镇人口占比	县级各年份城镇人口数占总人口数的比重
财政收入*	1999年不变价计算的县级各年份一般公共预算收入
农业劳动生产率*	1999年不变价计算的县级各年份农林牧渔增加值/农林牧渔劳动力人数
农民收入*	1999年不变价计算的县级各年份农村居民人均收入
教育发展*	县级各年份每万人中小学校数
医疗发展*	县级各年份每万人医疗机构床位数
植被覆盖*	县级各年份归一化植被指数(NDVI)

注:带“*”的变量在回归分析中取其自然对数值。

(二) 样本介绍

在县级数据的整理过程中,本文剔除了2000~2018年间新设、撤销的县级单位,剔除了研究期内各年人均GDP数据完全缺失的县

级单位,最终构建了2000~2018年包含2313个县(市、区)的非平衡面板。在地级市数据的整理过程中,本文剔除了2000~2018年间新设、撤销的地级行政单位,剔除了数据完全缺失的地级行政单位,最终构建了2000~2018年包含331个地市级的非平衡面板数据。

附录2 平行趋势检验、安慰剂检验与稳健性检验

(一)平行趋势检验

基于正文基准回归结果,与其他县相比,革命老区振兴规划覆盖县的人均国内生产总值显著增加。为了避免因两类县的差异在振兴规划开始前就已经存在进而导致的估计偏误,本文进行平行趋势检验,估计模型见模型(1):

$$y_{it} = \delta + \beta_k \sum_{k \geq -4}^4 D_{t_{i0}+k} + \varphi Treatment_i \cdot T + X_i \cdot \gamma_t + \gamma_i + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, $D_{t_{i0}+k}$ 代表重点革命老区振兴规划颁布当年和前后4个阶段的窗口, t_{i0} 代表*i*县受到重点革命老区振兴规划影响的年份, $D_{t_{i0}+k}$ 代表一系列虚拟变量,其中 $t-t_{i0}=k, k=-4', -3, -2, -1, 0, 1, 2, 3, 4'$ 。在回归模型中, $k=-1$ 作为基组不引入模型。附表2-1表明,模型通过了平行趋势检验,在振兴规划颁布前,两类县的人均GDP不存在显著差异,在振兴规划开始实施后,受扶持的县的人均GDP开始出现超额增长。

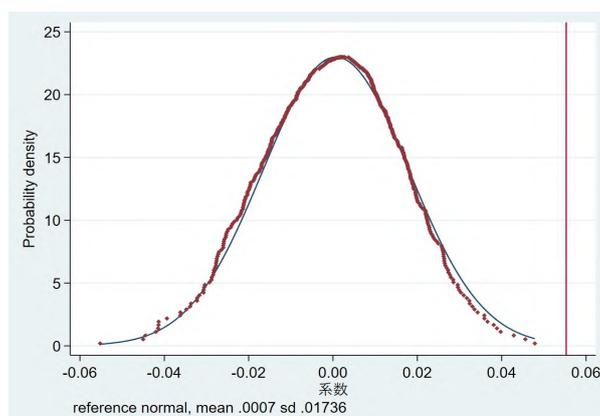
附表2-1 平行趋势检验

被解释变量	人均GDP	
	系数	标准误
革命老区振兴规划实施前4年及以上	-0.0302	(0.0198)
革命老区振兴规划实施前3年	0.0037	(0.0098)
革命老区振兴规划实施前2年	0.0038	(0.0073)
革命老区振兴规划实施当年	0.0206**	(0.0084)
革命老区振兴规划实施后1年	0.0636***	(0.0104)
革命老区振兴规划实施后2年	0.0837***	(0.0137)
革命老区振兴规划实施后3年	0.0490**	(0.0200)
革命老区振兴规划实施后4年及以上	0.0673**	(0.0335)
革命斗争历史×年份固定效应		控制
地理变量×年份固定效应		控制
社会经济变量×年份固定效应		控制
是否扶持×线性时间趋势		控制
年份固定效应		控制
地区固定效应		控制
样本数据层级		县级
R方		0.951
样本时间区间		2000~2018
观测值数量		40576

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平下显著,括号内汇报的聚类到县的标准误。被解释变量均取自然对数。

(二)安慰剂检验

为进一步确保本文的基准结果并不是由其他政策或者不可观测的随机因素带来的,本文参照Li等(2016)和石大千等(2018)的做法,利用渐进DID的安慰剂方法进行检验。具体而言,在保证老区振兴规划覆盖县总数与现实情况相同的基础上,随机分配老区振兴规划覆盖县和未覆盖县的名单,并随机赋予实行年份,进而利用虚拟的错误样本对基准模型估计出一个错误的系数 β_{FALSE} 。进一步地,将这个过程重复500次,从而产生500个 β_{FALSE} 。理论上,这些 β_{FALSE} 的分布应该近似于均值为0的正态分布,即错误的样本不应存在老区振兴规划的经济促进效应。附图1绘制了老区振兴规划的经济拉动效应的错误 β_{FALSE} 分布,不难发现, β_{FALSE} 满足均值接近0的正态分布,且均落在本文基准回归“正确”系数(图中竖线)的左侧,符合安慰剂检验的预期,说明其他不可观测的变量对本文的主要估计结果没有显著影响。



附图1 渐进DID安慰剂检验图(重复500次)

(三)稳健性检验

附表2-2列(1)剔除了经济较为发达的东部地区,列(2)剔除了和普通县域在管理体制存在很大差异的市辖区。列(1)~(2)的被解释变量回归系数分别为4.39%和4.19%,说明在上述子样本中,老区振兴规划对经济增长的影响依然稳健。此外,本文试图排除溢出效应的影响。参考Jia等(2020)的研究思路,列(3)剔除了距离革命老区振兴规划边界内外30km的县,并在此基础上剔除了距离老区边界超过100km的县,旨在剔除与老区在资源禀赋等方面差异较大的县,结果表明在进行上述处理后,振兴规划对老区经济增长的积极影响依然显著。此外,考虑到溢出效应可能发生在省边界地带,邻近省份的发展可能会对振兴规划的经济促进效果的评估产生干扰,为解决上述问题,本文列(4)剔除了所有省边界县,缓解邻省发展的溢出效应对回归结果的干扰,结果显示老区振兴规划对受影响地区经济的正向促进作用显著。上述结果共同说明了基准回归结果的稳健性。

附表2-2 其他稳健性检验

被解释变量	人均GDP(对数值)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
革命老区振兴规划	0.0439*** (0.0168)	0.0419*** (0.0161)	0.0392* (0.0233)	0.0525** (0.0206)
革命斗争历史×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
地理变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
社会经济变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
是否扶持×线性时间趋势	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制	控制
样本数据层级	县级	县级	县级	县级
R方	0.953	0.952	0.963	0.951
样本时间区间	2000~2018	2000~2018	2000~2018	2000~2018
观测值数量	30226	35506	8864	26206

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平下显著,括号内汇报的聚类到县的标准误。被解释变量均取自然对数。

参考文献

- (1)Jia J., Ma G., Qin C. and Wang L., 2020, "Place-Based Policies, State-Led Industrialisation, and Regional Development: Evidence From China's Great Western Development Programme", *European Economic Review*, 123, pp.103398.
- (2)Li, P., Lu, Y. and Wang, J., 2016, "Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China", *Journal of Development Economics*, 123, pp.18~37.
- (3)石大千、丁海、卫平、刘建江:《智慧城市建设能否降低环境污染》,《中国工业经济》,2018年第6期。
- (4)游珍、封志明、杨艳昭:《中国1km地形起伏度数据集》,《全球变化数据学报(中英文)》,2018年第2期。