

“控规模”还是“促集聚”？

——关于城市病的政治经济学思考

房晨

（清华大学经济管理学院，北京 100084）

摘要：城市人口的迅速增长伴随着不同类型城市病的出现，给城市居民带来不便的同时也影响了城市的高质量发展。本文从政治经济学的角度提出了城市病的两点原因：劳动力流动受限与基础设施分布不平衡，并结合当前中国社会较为典型的两大城市病：传染病风险与职住分离探讨了背后的原因与对策，结合理论与实证分析发现，相比于“控规模”的应对策略，“促集聚”能够在不牺牲城市长远发展可能性的前提下纾解城市在交通、污染、疫情等各个方面的压力与挑战。在未来，城市发展需要更多从系统视角审视规划与发展的重要意义，尽可能避免城市病的出现。

关键词：城市病 人口流动 户籍制度 集聚效应

随着我国城市化进程的不断推进，特大城市与大城市正吸引着越来越多的人口涌入。与此同时，规模的扩大却产生了不同方面的负面影响，如交通拥堵、环境污染、极端通勤等一系列城市病的出现不仅显著影响了城市中人们的生活质量，同时也促使人们进一步思考城市未来的发展方向。

针对城市病的解决对策，当前主要有两派观点，传统城乡分割二元社会模式基于我国城市发展的历史与政治特征，认为应当控制城市人口规模并限制农业转移人口市民化，以“堵”的方式纾解城市病；同时，也有大量学者认为我国的大城市应当向国外学习，降低人口流入门槛并进一步扩张城市，以“疏”的思路实现更大规模的资源集聚，达到供给与需求的平衡，缓解城市病。两种思路均有其理论合理性，但对于城市公共政策制定者而言却是截然相反的两条路径。

本文分为三个部分。首先，从课程内容出发，以政治经济学相关理论为基础，同时结合城市经济学、发展经济学，思考城市病出现的原因；其次，从传染病风险与职住分离两个方面展开论述，结合理论研究与实证结果分析背后的机制及可能的对策，并试图论证“促集聚”往往优于“控规模”而更适合成为未来城市发展的方向；最后，分析城市病问题的复杂性与关联性，并以城市规划为例，强调了系统视角下整体与全局规划的重要价值。

1、 城市病的经济学解释

城市病本质上是城市内有限的资源供给与城市居民日常生活中丰富的需求之间产生的矛盾，其根源并非人口过多，而是由于劳动力流动限制以及不平衡的基础设施分布产生的必然结果。

劳动力流动的限制与我国城市发展历程的特殊性有关。根据陈钊（2011）的分析框架，城市化滞后于工业化、城市内部“二元分割”以及城乡收入差距不断扩大是我国城市化的三大特点。由于农村使用土地和劳动力无法实现要素积累，而城市的工业生产能够产生动态的资本增长，大量的农村人口转移到城市，但身份上的差异又导致农村移民与城市户籍人口之间存在工资歧视与社会矛盾，造成产出层面的损失。因此，限制农村劳动力的流入与落户一方面能够压低农业人口的保留工资（Reservation Wage），增加城市社会剩余，另一方面也有助于缓和城市内部二元结构的资源矛盾。蔡继明（1998）借助广义价值论的比较生产力测算发现，城乡间实际相对收入差别并非完全来自于比较生产力的差别，而是因劳动力流动限制被拉得更大（24.8%）。因此，无论从效率优先的角度还是从兼顾平等的角度，都应该将户籍制度带来的劳动力流动限制与人为拉大的城乡收入差距逐步缩小至比较生产力可解释的范围内。

不平衡的基础设施分布主要是指在城市建设过程中，由于基础设施的增长滞后于城市人口的增长，诸如水、卫生、住房和电力等基础设施在供应与可用性等维度上存在与城市人口不同的空间分布格局，这对于全球不少发展中国家的城市发展而言是普遍存在的现象（Pandey et al., 2022）。与此同时，广义的基础设施还包括地方政府的管理模式、周边区域的中长期规划、社会保障制度的健全程度等涉及城市软实力的方面，这些公共服务的提供也可能因为滞后于城市的实际建设进程与劳动力流动带来的人口规模变化从而出现不平衡或低效率的状态。

上述两方面原因实际上彼此互相关联，由于限制劳动力流入的户籍制度，城市中大量的农村劳动人口无法享有与城市户籍人口对等的基础设施与公共服务，从而使其生活产生诸多不便，从而抑制了城市规模的进一步扩大，也一定程度上导致城市内部的矛盾与效率损失。蔡继明等（2019）因此综合考虑了就业、居住、社会保障、子女教育、公民权利等维度的市民化程度，得到了介于虚高的常住人口城市化率与偏低的户籍人口城市化率之间的，更为准确合理的城市化指数。

由此看来，“控规模”或许能在短期内通过限制劳动力流动产生缓解城市病的效果，但代价往往是牺牲城市的进一步发展与广大希望进城务工的农村人口的福利水平，长远来看，以更加科学合理的规划、建设与管理模式“促集聚”将会是城市面对各种城市病考验的更优解。

2、 两大城市病：原因与对策

2.1 传染病风险——人口流动的挑战

新冠疫情的爆发与广泛传播引发了人们对于大城市人口密度过高而产生的潜在传染病风险的担忧。这种担忧也来自于历史上如 14 世纪鼠疫，19 世纪霍乱，20 世纪西班牙大流感等爆发于城市的瘟疫带来的阴霾，人们从而习惯于将大城市与疫情联系在一起，并得出了需要控制城市规模的结论。实际上，高密度的城市往往能够更加有效地进行社交距离的管理与约束，城市政府相比于农村基层政府也能更有效地统筹各类资源，提供更低成本与高质量的隔离或治疗服务，从而在短时间内控制病毒的传播速度。另外，实证研究还发现，地区之间传染病的传播还会表现出“以邻为伴”的联防联控协同效应（李小平，余东升，2022），即一个城市的传染病防控有助于提升周边城市的防控效果。在城市集群之间，信息互通有助于不同邻域城市的交流合作，共享数据资源，实现精准防控，及时进行信息公开，防止恐慌情绪与谣言的扩散，形成良性的正向互动。这也体现出随着时代的发展，数据要素具有的正外部性不仅有助于推动综合生产力提升，进一步增强消费-生产者的比较优势（蔡继明等，2022），同时在大城市应对传染病风险领域也有着巨大的潜力。

在传染病防控方面，长距离跨区域的疫情传播影响不容忽视。2020 年新冠疫情爆发期间正值中国农历新年，春节期间人口的大规模流动（“春运”）使得疫情传播范围迅速扩大，防控难度陡增。这实际上源于我国独特的户籍管理制度造成大量家庭被迫分居的现实。另外，城市内部二元分割导致非城市人口与城市人口之间获取医疗与公共卫生服务的机会差异悬殊，加剧了歧视与不平等的现象，这进一步深刻影响了农民非城市人口的生存策略与行为模式（李强，2003）。如果以“促集聚”的思路降低落户门槛，允许更多人口流入并市民化，扩大城市基础设施的承载规模，则与这一制度性因素相关的跨地区人口流动将会显著减少，不仅有利于疫情传播范围的收窄，同时也有助于缓解农村地区留守儿童与孤寡老人的社会问题。

2.2 职住分离——城市规划的偏差

另一类城市病则来自于生活在城市中的居民自身的切身感受，由于中心城区房屋租金过高或是积分落户大城市的难度过大，不少居民被迫选择“职住分离”、“两地迁徙”的生活模式，但每天忍受长距离与长时间的通勤会带来睡眠时间不足、情绪疲惫烦躁等身体与精神状态的双重压力¹。大量经济学实证研究表明，通勤成本的下降会提

¹ 更多细节可参考每日人物于 2022 年 10 月 24 日发布的微信推文：极端通勤，1400 万人的集体内耗（Link: <https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404828029636706394>）

高工作效率 (Lu et al., 2023), 增加幸福感 (Nie and Sousa, 2016), 带来社会福利水平的提升 (Monte et al., 2018)。

目前, 全国承受 60 分钟以上“极端通勤”的人口超过 1400 万²。职住分离表面上是由于人口大规模涌入城市导致居住区域和商业区域在空间利用上产生了矛盾, 因此无疑可以通过控制城市人口规模实现。然而, 倘若进一步降低因户籍制度落户大城市的门槛, 同时促进城市内部与周边城市群的集聚, 并以居民的生活感受为出发点进行城市的扩张建设与区域规划, 将会在满足人口流动需求的前提下更好地解决这一症结。

以城市规划为例, 下面借助城市经济学中经典的单中心模型 (Monocentric Model)³分析如果规划者忽略了职住分离给居民带来的生活负担, 可能造成的偏差。

经过优化后的 AMM 模型表述如下:

$$\begin{aligned} \max & Z^{1-\alpha} H^{\alpha} - \lambda x \\ \text{s.t. } & w \geq tx + HR(x) + z \end{aligned}$$

其中, 消费者的效用函数为 $U = (Z, H, x)$, 其中 H 为住房商品的消费, Z 表示所有其他商品的消费束集合 (价格单位化为 1), 每个城市居民 (同时是消费者和工作者) 在该城市的中央商务区 (Central Business District, CBD) 工作, 收入为 w , 通勤距离为 x , 单位住房商品的租金成本与其到 CBD 的距离满足函数关系 $R(x)$ 。

由于通勤带来的身体与心理负担难以被量化, 因此城市规划者与经济学家在模型估算中往往会忽略这一因素造成的负面影响, 从而将住宅区和商业区设置得过远, 出现职住分离的情况, 进而造成上班族通勤压力过大, 幸福感显著降低。

借助参数假设⁴与 MATLAB 模拟求解上述优化问题, 倘若在目标函数中添加一项通勤距离对身心健康造成的负向影响 λx , 那么对于这一类特定工作者而言, 最优的通勤距离会从 6.39km 变为 5.02km, 缩短了 1km 左右。

由此可见, 规划者应当以人为本, 充分考虑城市居民的生活感受与实际需求, 其中, 通勤时间和距离会是一个重要的维度, 值得更多的重视。与此同时, 随着人口规模的扩大, 地铁轻轨等公共交通工具也需得到进一步推广, 不同城市群之间也应当尽快打通城市间的通勤壁垒, 形成密度和质量均较高的都市圈, 并在都市圈内及其周围形成高效便捷的城际铁路网。

² 数据来源于中规智库发布的《2022 年度中国主要城市通勤监测报告》

(Link: <https://huiyan.baidu.com/reports/landing?id=123>)

³ 根据提出者 (Alonso, 1964; Mills, 1972; Muth, 1969) 的姓氏首字母, 该模型也被叫做 AMM 模型。

⁴ 参数与函数形式的设定参考了传统 AMM 模型, 分别为: $\alpha = 0.2$, $w = 10000$, $t = 10$, $\lambda = 5$, 租金函数为 $R(x) = 500 + 1500 \times \exp(-x)$ 。

3、 讨论与总结：系统视角下的城市

城市病的难题实际上十分复杂且彼此纠缠，需要从系统视角下进行审视与思考。以职住分离为例，职住分离带来了公路私家车运行里程和时间的延长，而由此导致的尾气排放和交通拥堵现象造成了大气污染。污染与拥堵又互为因果，存在自我强化的正反馈效应，从而导致更加严重的负外部性（冯国强等，2020）。另外，传染病风险与职住分离背后呈现出近似的人口流动特征，这都暴露出当前因户籍制度产生的约束与限制，人口在城市落户难度过大，被迫进行长距离的流动与迁移。

“促集聚”的策略有助于在人口向大城市不断集中的大趋势下，缓解城市病造成的污染排放与人口流动风险，然而这需要来自不同领域的学者与政策实践者形成合力，兼顾不同方面的利益，提前估计城市病可能造成的直接与间接影响，进而提出具有综合性与全局性的解决方案。

正如陆铭强调，城市“要避免传统体制下各自做各自的规划，导致产业相互重复，布局低效”，而应“形成更加一体化的协调机制”⁵。希望在不远的未来，城市能够在集聚效应的助推下进一步扩大规模，增加人口和经济的承载力，在高密度的基础上进行更科学的规划，推出更稳定的政策，实现更健康高效的发展。

（正文字数：3999 字）

⁵ 摘自陆铭 2024 年 1 月 11 日发表于个人微信公众号“铭心而论”的推文：【大国大城】规划要突破行政管辖边界（Link: <https://mp.weixin.qq.com/s/MGOQwozvG2ExVOMLITDclQ>）

参考文献

- [1] 蔡继明.(1998).中国城乡比较生产力与相对收入差别.经济研究(01),13-21.
- [2] 蔡继明,刘媛,高宏 陈臣.(2022).数据要素参与价值创造的途径——基于广义价值论的一般均衡分析.管理世界(07),108-121.
- [3] 蔡继明,郑敏思,刘媛.(2019).我国真实城市化水平测度及国际比较.政治经济学评论(06),95-128.
- [4] 陈钊.(2011).中国城乡发展的政治经济学.南方经济(08),3-17.
- [5] 冯国强,李菁,武卓尔 刘珂.(2020).道路交通拥堵与城市雾霾污染的关系研究.中国人口·资源与环境(03),93-99.
- [6] 李强.(2003).影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析.中国社会科学(01),125-136+207.
- [7] 李小平 余东升.(2022).城市化是否加剧了传染病区域间传播?——基于空间溢出视角分析.经济科学(05),107-119.
- [1] Alonso, W. (1964). *Location and Land Use* Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- [2] Lu, Y., Shi, X., Sivadasan, J., & Xu, Z. (2023). How does improvement in commuting affect employees? Evidence from a natural experiment. *Review of Economics and Statistics*, 1-15.
- [3] Mills, E. S. (1972). *Studies in the Structure of the Urban Economy*.
- Monte, F., Redding, S. J., and Rossi-Hansberg, E. (2018). Commuting, migration, and local employment elasticities. *American Economic Review*, 108(12):3855–90.
- [4] Muth, R. F. (1969). *Cities and housing: The spatial pattern of urban residential land use*. The University of Chicago Press.
- [5] Nie, P., & Sousa-Poza, A. (2018). Commute time and subjective well-being in urban China. *China Economic Review*, 48, 188-204.
- [6] Pandey, B., Brelsford, C., & Seto, K. C. (2022). Infrastructure inequality is a characteristic of urbanization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(15), e2119890119.