

## 城市、区域和国家发展

### ——空间政治经济学的现在与未来

陆 铭<sup>\*</sup>

**摘 要** 本文在“空间政治经济学”视角下总结城市、区域与国家发展的相关研究,并对中国的一些相关政策及其影响进行评论。城市发展方面,城市可以更好地实现人力资本积累并且提高人力资本的回报,是推动现代经济增长的引擎,但城市和大城市的作用仍然受到政策限制;区域发展方面,人口的自由流动有助于实现区域经济“在集聚中走向平衡”,但地方政府行为却导致市场分割和地区间分工下降;国家发展方面,偏离欠发达地区比较优势的投资政策导致区域间资源误配以及地方政府负债,经济增长的可持续性受损。

**关键词** 规模经济,市场分割,空间政治经济学

**DOI:** 10.13821/j.cnki.ceq.2017.03.11

现代经济增长的重要来源是城市经济发展中的人力资本、创新和企业家精神。在一个大国内部,能够以少数都市圈为带动,而强化现代经济增长中的人力资本、创新和企业家精神的作用。在这种经济增长的模式之下,地区之间进行分工和贸易,可以在一个大国内部获得巨大的规模经济红利。而当一个国家(或如欧元区这样的统一货币区)的经济规模大到世界前几位时,这个国家的货币还将通过获得国际储备货币的地位而获得巨大的红利。<sup>1</sup>

现实中,因为一些导致市场分割的“政治经济学”因素,大国发展可能享受到的“规模红利”并不一定能够实现。空间政治经济学的目标就是研究规模红利与市场分割两大问题,为此,需要结合空间经济学和政治经济学两个经济学子学科。这样的“空间政治经济学”有三个基石:第一,城市发展的理论基础与实证依据;第二,区域发展中的政治经济学及其影响;第三,

<sup>\*</sup> 上海交通大学安泰经济与管理学院。通信地址:上海市华山路1954号上海交通大学安泰经济与管理学院,200438;电话:(021)52301219;E-mail: luming1973@sjtu.edu.cn。本文专为此“空间政治经济学”专辑所做,目的是全面总结空间政治经济学相关研究的进展,更好地将此专辑中论文的前沿性凸显出来,同时对中国最为重要的一些经济问题做一个全面的评论。感谢教育部人文社会科学重点研究基地基金(13JJD790004)的资助和上海交通大学中国发展研究院的支持。感谢陈斌开、陈钊、范子英、李鹏飞、梁文泉、潘士远、孙斌栋、向宽虎、邢春冰、徐现祥、钟辉勇、朱希伟、朱志豪的修改意见和(或)合作研究。

<sup>1</sup> Alesina *et al.* (2005),陆铭(2013, 2016, 2017)更全面地总结了国家规模的好处和成本;陆铭,《空间的力量:地理、政治与城市发展》,格致出版社和上海人民出版社,2013年;陆铭,《大国大城:当代中国的统一、发展与平衡》,上海人民出版社(世纪文景),2016年;陆铭,《空间的力量:地理、政治与城市发展(第2版)》,格致出版社和上海人民出版社,2017年。

规模经济与市场分割相互作用, 及其对于国家发展的影响。

截至目前, 经济学研究对于上述三个方面的问题形成了以下几个观点:

第一, 关于城市发展, 人力资本外部性和技能互补性是城市发展的基础, 也是现代经济增长的核心。城市人口增长带来的交通和环境成本等规模不经济与城市规模经济相伴生, 但规模不经济可以通过技术和管理的方式加以改善, 甚至城市病治理的技术和管理手段本身就具有规模经济性。中国大城市的规模不经济在多个维度上是基础设施和公共服务供给不足与管理低效的结果。

第二, 关于区域发展, 经济地理和集聚效应仍然是区域经济发展格局的决定性因素。但是在中国, 由于存在行政力量对于经济资源配置的干预, 导致经济发展的零散分割, 以及地区之间分工水平的下降。事实上, 人口的自由流动可以实现区域经济“在集聚中走向平衡”, 即经济集聚程度提高的同时, 人均 GDP(或人均收入)在地区间趋同。

第三, 关于国家发展, 由于政治经济学的因素, 导致中国经济在 2003 年之后出现地区之间“均匀发展”的政策倾向, 资源配置效率恶化, 全要素生产率增长率放缓, 对于中国经济增长的逐步下滑具有持续的影响。因此, 中国经济增长的下滑不是国际经济周期的问题, 而是自身的经济结构出现了严重的政策扭曲。

上述三个问题分别涉及城市、区域和国家的发展, 是相互交织在一起的。简而言之, 城市存在的规模经济效应是现代经济增长的源泉, 而在一个国家内部, 需要通过城市(地区)间的资源再配置来充分利用大城市对于经济增长的带动作用, 从而提高国家竞争力。然而, 遗憾的是, 一国内部的政治经济学因素导致的往往是市场分割, 不利于地区间资源配置效率和国家竞争力的提高。

本文将总结“空间政治经济学”的一些主要相关研究, 这些研究比通常的“政治经济学”更强调城市发展和经济集聚对于现代经济增长的重要意义, 同时, 又比通常的“空间经济学”更强调政治经济学因素所导致的资源误配置和空间无效率。从“空间政治经济学”的视角来看城市、区域和国家发展, 所涉及的文献是极其庞杂的。本文的意图主要针对中文读者, 因此, 在做文献总结时, 相对侧重与中国相关问题的研究文献, 同时对中国的一些政策及其对于中国经济所产生的影响进行评论。本文主体内容分为三部分, 分别涉及城市、区域和国家发展, 对应于上述三个问题。最后是本文的总结。

## 一、城市发展: 有管制的微观决策与城市规模

城市存在的人力资本外部性和技能互补性是城市规模经济最为重要的来源, 也显示出城市发展与现代经济增长之间的关系。同时, 城市规模扩张似

乎也伴随拥堵和污染等规模不经济。理论上来说,城市的规模经济与规模不经济之间的权衡决定了城市的最优规模,但实际上,产业结构、技术与管理这些因素同时作用于城市规模的决定。具体到中国的现实,一些城市拥堵和污染的问题与不适当的规划和管制有关,却被错误地认为是城市人口过多的证据。

#### (一) 城市与现代经济增长的基础:人力资本外部性和技能互补性

在经济增长里,劳动投入和资本投入的增长是看得见的部分,其余都被归为全要素生产率。传统的经济增长理论因为是在总量上考虑问题,因此,全要素生产率的提高被理解为教育水平的不断提高以及制度改善所致。在新增长理论里,20世纪90年代之前曾经有段时间将规模收益递增作为模型的假设,但在实证研究中,因为没有发现国家人口规模具有推动创新的作用,规模收益递增的假设逐步被放弃了(Jones, 1999)。也有文献发现,如果有国际贸易作为替代,国家的人口规模对于经济增长的作用将下降,国家的大小是内生于贸易的(Alesina *et al.*, 2005)。

随着空间经济分析的引入,经济学家认为,不同规模的城市对于经济发展的影响是不一样的。城市规模之所以能够促进经济增长,是通过分享(私人投资和公共投资在生产规模扩大中被分摊)、匹配(不同偏好和技能的消费者和生产者的相互匹配)和学习(人际知识外溢和干中学)这三个机制实现的(Duranton and Puga, 2004)。其中,最为重要的机制是学习机制,它与现代经济增长理论(Lucas, 1988)完好地对接在一起,城市规模成为影响人力资本积累及人力资本回报的重要因素。在我看来,20世纪90年代之前的新增长理论试图在国家层面寻找规模收益递增的证据,在国家总人口和创新之间建立联系,这个方向意义不大。现代经济增长的源泉,其实只是在一个国家人口规模既定的情况下,改变人口的空间分布,通过人口向大城市的集聚,借助于城市层面的规模经济,产生了对整个国家经济增长的带动作用。在这个意义上,新经济地理学和新增长理论是可以打通的。只是增长理论追求在时间维度上将模型动态化,而新经济地理学的工作是处理空间问题,两者如何在理论上融合,仍然需要进一步的研究。

城市发展对于人力资本回报的影响在经验研究中得到了证实。关于中国的人力资本回报的几项研究显示,改革开放三十多年来教育回报不断上升(李实和丁赛, 2003<sup>2</sup>; Cai *et al.*, 2008; Fleisher and Wang, 2005; Zhang *et al.*, 2005; Gao and Smyth, 2015)。私人教育回报的持续上升体现出教育的确在创造价值。一种直观的理解是,教育回报上升的原因是计划经济时期对教育回报的压制在市场经济下得到纠正。另一种容易想到的解释是,随着时间的

<sup>2</sup> 李实、丁赛,“中国城镇教育收益率的长期变动趋势”,《中国社会科学》,2003年第6期,第58—72页。

推移,教育质量得到了改善。但这两种解释都还不够,都没有揭示教育回报不断提高背后隐藏的现代经济增长的核心秘密。尤其值得一提的是,虽然经历了 20 世纪末以来大学的大规模扩招,大学教育的回报总体仍然呈现出上升趋势(Liang and Lu, 2017),更提醒我们需要找到那些可能“放大”教育回报的因素。这时,城市化和城市规模的扩张就起到了至关重要的作用,邢春冰(Xing, 2015)利用 2005 年 1%的人口小普查数据估计出了所有城市层面的教育回报,估计结果从 5%—15%,展现出很大的城市间差异。他发现,总体来说,每年教育回报和城市人口呈现出正相关关系,城市越大教育回报越高。同时,每年教育回报和城市的大学毕业生占比正相关,大学生占比越高,教育回报越高。如果城市规模可以提高教育回报率,又由于改革开放之后,中国的大学生在向大学生比较多的大城市集中,教育回报率不断提升就容易得到解释了,而这在宏观上就可以成为中国经济快速增长的重要解释。<sup>3</sup>

那么,为什么城市(特别是大城市)能够提高人力资本回报呢?其中的重要原因就在于“人力资本外部性”(human capital externalities)。“人力资本外部性”的含义是,一个人的教育水平提高不仅提高了自己的私人收入,还在与其他人的社会互动中产生知识的外溢性,从而在加总的意义上产生社会回报,即一个人能够从其他人的教育水平提高中获得收益,包括收入提高、犯罪率下降和人民生活质量改善。如果人力资本外部性很大的话,那么,劳动力从农村流动到城市,或者从教育水平低的城市流动到教育水平高的城市,就可以获得收入的提高,而在加总意义上,这就是资源配置效率改进和经济增长。

人力资本外部性在实证研究中仍然是一个前沿课题。美国的实证研究发现,工资和地租在平均人力资本水平更高的城市更高(Rauch, 1993)。类似地,Moretti (2004b)发现,城市的大学毕业生比例每增加 1 个百分点,企业的劳动生产率会上升 0.6%—0.7%。Moretti (2004c)同样说明了知识溢出效应的存在,他发现,城市的大学毕业生比例每增加 1 个百分点,工资水平平均上升 0.6%—1.2%。运用中国数据开展的研究也发现,城市的人力资本存在外部性。Liu(2007)采用 1988 年和 1995 两年的 CHIPS 数据估计了中国城市的教育外部性,结果发现,城市教育水平增加 1 年,个人的工资水平提高 4.9%—6.7%。李小瑛等(2010)<sup>4</sup>发现,截至 2006 年,城镇地区接受高等教育的人口比例提高 1 个百分点,工人的工资将提高 1%。

但是,在人力资本外部性的实证研究中,比较有挑战性的问题是这一估

<sup>3</sup> 对于教育回报率的持续提高,另一种容易想到的解释是,技术进步和全球化导致对高教育水平劳动力需求的上升。但在我看来,这种解释是不彻底的。一方面,技术进步和全球化导致对高教育水平劳动力需求本身是内生的。另一方面,这种解释也难以解释为什么越大的城市教育回报率越高的现象。

<sup>4</sup> 李小瑛、陈广汉、张应武,“中国城镇地区高等教育外部回报率估算”,《世界经济文汇》,2010 年第 1 期,第 76—91 页。

计面临严重的内生性问题，例如，城市的教育水平可能与很多城市级的遗漏变量有关，也有可能大学生有某种不可观察的偏好导致他们聚集在一起，从而可能导致估计偏误，这也是在既有的研究中有待改进之处。我和 Glaeser 使用 1952 年院系调整运动中跨市搬迁的系的数量作为城市人均受教育水平的工具变量，通过使用 CHIPS 2002 和 CHIPS 2007 的数据，研究发现，一个城市的平均受教育年限增加 1 年，这个城市的居民平均收入将提高大约 21.9% (Glaeser and Lu, 2014)。如果换用 2005 年 1% 的人口小普查数据，一个城市的平均受教育年限增加 1 年，这个城市的居民平均收入将提升 19.6%—22.7% (梁文泉和陆铭, 2015b<sup>5</sup>; Liang and Lu, 2017)。不同的数据估计出来的结果非常接近。<sup>6</sup>

由于高、低技能者之间存在技能互补性 (skill complementarities)，城市在聚集了大量高技能劳动者之后，还相应产生对于低技能劳动力的需求，大城市的大学生数量更多，也带来更多的低技能劳动者需求 (Eeckhout *et al.*, 2014; 梁文泉和陆铭, 2015b; Liang and Lu, 2017)。<sup>7</sup> 那为什么大城市会促进技能互补？原因可能是以下三点：

一是劳动力分工。当市场容量增加时，会促进劳动力的分工更为细化，劳动力彼此之间的联系更为紧密，不同技能的人在生产过程中位于不同的岗位，相互分工，从而产生互补性。其实，这在本质上就是市场规模促进分工的“斯密定理”。

二是人力资本外部性。人力资本外部性的存在会提升高技能者周围劳动力的生产率。存在劳动力分工时，不同技能的人会从事符合各自比较优势的职位，在城市中高技能者的增加会提高其自身劳动生产率，同时也会促进低技能者劳动生产率的提高。我们的研究发现，高、低技能劳动力之间的互补性会出现在大企业内部，虽然大城市的促进效应并未明显强于中小城市 (Liang and Lu, 2015a)，但大城市更可能通过促进服务业企业间和行业间的外部性来促进高、低技能互补 (梁文泉和陆铭, 2016<sup>8</sup>)。

三是消费外部性。就业工资的上涨会增加人们从事家务的机会成本。对于高技能劳动力而言，从事家务的高机会成本会促使其将家务活动外包给从事家政、餐饮等消费型服务的低技能劳动力。同时，收入水平的提高还会增

<sup>5</sup> 梁文泉、陆铭，“城市人力资本的分化：探索不同技能劳动者的互补和空间集聚”，《经济社会体制比较》，2015年第3期，第185—197页。

<sup>6</sup> 另外，高技能劳动力产生的正外部性也体现在其他方面，比如犯罪率。高技能劳动力数量的增加，可能会促进城市犯罪率减少，并形成模范效应，带来城市总体犯罪率下降，提高城市的吸引力 (Moretti, 2004a)。但在这方面，还缺乏基于中国经验的证据。

<sup>7</sup> 虽然大城市会带来更多低技能劳动力的需求，但总体上大城市的高技能劳动力占比仍然相对更高。在美国，大城市的同时吸引了高技能和低技能者，而在中国，由于户籍制度对于低技能劳动力存在歧视，大城市的低技能劳动力比重相对更低 (梁文泉和陆铭, 2015b; Liang and Lu, 2017)。

<sup>8</sup> 梁文泉、陆铭，“后工业化时代的城市：城市规模影响服务业人力资本外部性的微观证据”，《经济研究》，2016年第12期，第98—111页。

加其他诸如医疗、艺术、法律等的服务需求,而它们的从业人员主要是高技能劳动力。大城市会通过外部性、分享和匹配等机制提升高技能劳动力的工资,促进高技能劳动力将更多的家务活动外包,同时增加对消费型服务业的需求,进而会增加消费型服务业的就业量。据估计,美国城市中每增加 1 个高技能岗位,就会增加 5 个消费型服务业的岗位,其中 2 个是医疗、艺术、法律等高技能劳动力从事的岗位,3 个是餐饮、收银等低技能劳动力从事的岗位(Moretti, 2012)。

上述技能互补性的存在都使得城市受教育水平的提高带动了低技能劳动力的工资上涨。我们用 2005 年 1% 的人口小普查微观数据考察城市高技能比例对不同技能劳动力工资的影响,结果显示,当城市高技能者(大学本科以上学历)比例增加 1 个百分点时,高技能者的小时工资会增加 6.11 个百分点,而低技能者(大学以下学历)的工资会增加 7.17 个百分点,增幅略大于对高技能者的影响(梁文泉和陆铭, 2015b)。

在高技能者向大城市集聚的过程中,也将带来大量低技能劳动力的需求,从而表现为城市规模对于就业和收入水平的正效应。通过使用 CHIPS 2002 和 CHIPS 2007 的个人层面数据,我们发现,人们在大城市更有机会找到工作。高技能者和低技能者都在人口规模效应中获益,而且低技能劳动力在大城市中获得的就业机会增加得更多。相比之下,中等技能人群的就业情况不会受到显著的影响。因此,限制城市人口增长,特别是低技能劳动力的流入,对效率与公平均不利(陆铭等, 2012<sup>9</sup>; 陆铭, 2013, 2017)。此外研究也发现,城市规模对劳动力收入具有正效应:在对收入进行了消胀后,每提高 1 个百分点的城市人口会增加个人实际收入 0.082%—0.143%(高虹, 2014<sup>10</sup>)。

事实上,除了对于收入和就业的提升作用,大城市还因为规模经济效益而拥有较好的基础设施、公共服务和生活质量,为此,在移民群体中,人们宁愿牺牲一部分收入(Xing and Zhang, 2017)。但从劳动力流动的目的地选择来看,人们对于收入和就业的追求比对于公共服务的追求更重要(夏怡然和陆铭, 2015<sup>11</sup>)。

## (二) 城市的规模经济、规模不经济与城市规模决定

人力资本外部性和技能互补性既是导致城市存在规模经济的重要机制,同时也是现代经济的推动力。通常认为,人口的增加会给城市带来一些规模不经济,从而表现出城市病,特别是拥堵、污染与犯罪这三大问题。

在理论上,似乎一个合理的假定是城市存在规模不经济,随着人口的增

<sup>9</sup> 陆铭、高虹、佐藤宏,“城市规模与包容性就业”,《中国社会科学》,2012 年第 10 期,第 47—66 页。

<sup>10</sup> 高虹,“城市人口规模与劳动力收入”,《世界经济》,2014 年第 10 期,第 145—164 页。

<sup>11</sup> 夏怡然、陆铭,“城市间的‘孟母三迁’——公共服务影响劳动力流向的经验研究”,《管理世界》,2015 年第 10 期,第 78—90 页。

加，城市运行的成本越来越高，且边际递增。但在经验研究当中，城市运行成本随人口规模而边际递增这一点并不一定成立。因为城市病的治理本身在很多维度上就可以利用人口数量的增加而实现规模经济。公共服务和基础设施的供给都存在这样的规模经济。例如，王伟同和魏胜广(2016)<sup>12</sup>的研究发现，城市人口增长带来的公共支出增长弹性远小于1，即人口增长并不等比例带来公共支出的增长，说明城市公共支出具有较强的规模效应。研究还发现，在人口增长过程中大城市的公共支出弹性平均仅为小城市的1/2，表明大城市公共支出的规模效应远远强于小城市。进一步分析发现，人口集聚程度和外来人口因素降低城市公共支出的人口规模弹性，并且这种效应在大城市中表现得更为明显。<sup>13</sup>

拥堵、污染这些城市病与人口规模、人口密度这些因素的关系需要做具体的分析。在交通运输方面，虽然城市的人口会增加通勤时间，但是在控制了人口数量之后，人口密度越高，城市的通勤时间越短(Sun *et al.*, 2016)。环境污染和人口数量之间也并非具有严格的正相关关系。其中特别重要的是三个机制：第一，通常人口多的城市，服务业的比重会比较高，而服务业的污染排放较低。第二，排污本身就是有规模效应的，如果规模效应足够强，那么人口数量和排污量之间就并不一定有显著的关系。在实证研究中，城市人口规模和各类污染排放指标几乎没有什么关系(郑怡林和陆铭，2017<sup>14</sup>)。第三，大城市往往具有更密集的地铁网络，这也使得汽车的使用量可以得到控制，从而表现出人口数量多和人口密度高的城市，反而人均的碳排放也更低(Zheng *et al.*, 2010)。恰恰因为这样的道理，如果考虑两种人口的空间分布，一种是比较均匀的人口分布，另外一种是把人口相对集中在比较大的城市，后一种人口分布方式反而有助于减少总量的碳排放(陆铭和冯皓，2014<sup>15</sup>)。

自然资源短缺往往被作为城市拥挤效应的一个例子，而事实上，恰恰因为规模经济效应，城市的资源消耗量的增长远远慢于人口的增长。例如，2001年北京的水资源消耗量为38.9亿立方，对应于1385万人。2014年，37.5亿立方水消耗量对应于2152万人，水的消耗量反而是下降的。其中，2014年的农业用水和工业用水分别是2001年数量的47%和55%，同时期，按常住人口计算的人均生活用水量从87立方下降到79立方。<sup>16</sup>

保守地说，就算城市运行的成本不存在边际成本递增的现象，那么，只

<sup>12</sup> 王伟同、魏胜广，“人口向小城市集聚更节约公共成本吗？”，《财贸经济》，2016年第6期，第146—160页。

<sup>13</sup> 在中国背景下，大城市在公共支出方面表现出更强的规模经济，本身是不是也部分地因为大城市未能充分为移民群体提供平等的公共服务，这仍然有待考察。

<sup>14</sup> 郑怡林、陆铭，“大城市更不环保吗？”，上海交通大学工作论文，2017年。

<sup>15</sup> 陆铭、冯皓，“集聚与减排：基于中国省级面板数据的实证分析”，《世界经济》，2014年第7期，第86—114页。

<sup>16</sup> 《北京统计年鉴》(2002年与2015年)。

要城市人口增加带来的边际正效应递减速度足够快,那么在理论上仍然会达到由边际正效应等于边际负效应决定的最优的城市规模。问题在于,在宏观上的城市最优规模无非是微观决策的结果,如果企业和个人的微观决策导致城市过大了,通常一定是因为微观主体的行为存在负外部性,使个体决策的最优结果超过社会最优的城市规模。这里需要强调的是,如果微观主体的行为存在正外部性(如人力资本外部性),那么,个体最优决策下的城市规模也可能偏小。

在出现外部性问题和城市偏离最优规模时,需要将市场价格机制与行政手段进行最佳的配合,来使城市规模接近最优。对于负的和正的外部性,分别可以通过征税或者补贴这样的价格机制来调节个体的行为。对于征税或者补贴的幅度,可以通过测算人们对于外部性的支付意愿来科学决策。<sup>17</sup>在有些领域,涉及跨代的长远目标,比如一块地的用途如果涉及用途变更成本极大的情况,而未来需求又充满不确定性,这时,由行政手段规划城市用地的用途仍然是价格机制有益的补充。但是,无论如何,直接地确定并管制一个城市的人口规模是缺乏理论基础和国际经验的。现实中在中国出现的直接管制城市人口规模的做法只能从两个角度予以解释:第一,相关知识和理论准备不足,决策者仅根据经验行事,例如,不了解城市规模带来的收益,或者将城市病与人口规模简单地对应,而且后者更为可见;第二,政治经济学的因素,政策制定者并未从社会最优(或全体或常住人口)的角度考虑问题,一部分成员(如非本地户籍人口)的收益和成本未作为决策变量,或者在决策中所占权重较低。对于这些城市管制政策的形成机制及影响,非常值得进行深入研究。近来,有一篇论文讨论了美国城市的原住民如何从减少拥挤的目标出发,通过分区(zoning)政策限制土地和住房供应,试图以此来减少外来人口,这样的政策造成了效率和福利损失(Bunten, 2015)。模型虽然以美国为背景,对理解中国的问题也非常适用,当然,中国城市的管制程度与美国不同。

需要特别指出的是,这里上下文所说的外部性均指城市内部的外部性。但如果考虑跨地区的外部性时,如果人口流动对人口流出地产生了负外部性,例如,人口减少不利于发挥公共服务和基础设施建设的规模经济效应,这时,如果通过财政转移支付去补贴人口流出地,则可能减少人口流动,并相应减少人口流入地的城市规模。但这样的政策是中央政策,不是地方政策。即使是在中央层面,如果给人口流入地的补贴用于发展当地缺乏比较优势的产业,那么,则可能产生扭曲和低效率。如果人口流出地并未因中央补贴获得持续的竞争力,最终并不能减少人口流动的动力。

---

<sup>17</sup> 此类存在外部性的领域(例如环境、交通)的支付意愿的测算,本身是一个有价值的微观应用经济学研究领域。本文不做专门的综述。



### （三）城市的最优规模：实证研究的批评

在理论上可能存在的城市最优规模吸引了一些经济学家对其进行测算，其基本的做法是将城市的人口（或就业）规模作为解释变量，作为被解释变量的包括劳动生产率或人均 GDP（王小鲁和夏小林，1999<sup>18</sup>；Au and Henderson，2006；柯善咨和赵曜，2014<sup>19</sup>；陈杰和周倩，2016<sup>20</sup>；王垚等<sup>21</sup>，2017）、幸福感（孙三百等，2014<sup>22</sup>）等。上述运用中国数据进行的经验研究中，以劳动生产率或人均 GDP 为被解释变量的，均得到了城市规模的倒 U 形曲线，倒 U 形的顶点对应的人口（就业）规模被认为是最优的。唯一与众不同的是，孙三百等（2014）得到的城市规模与幸福感之间的关系是 U 形的，意味着中等城市的平均幸福感是最低的。与孙三百等（2014）形成呼应的是，在我们自己的研究中，如果将城市规模区分为两组，相对于小城市，大城市具有更高的幸福感（Jiang *et al.*，2012）。

在经验研究当中，城市规模与劳动生产率之间的倒 U 形关系经常被作为部分中国城市已经太大的依据，这种理解需要谨慎对待。Au and Henderson（2006）、柯善咨和赵曜（2014）、王垚等（2017）的研究均指出，城市最优规模本身取决于城市的产业结构，服务业比重高的城市，最优城市规模就比较高。其中的道理不难理解，服务业比重高的城市更加依赖于城市的人口规模和人口密度来产生知识的外溢性，并且服务产品的消费和供给本身需要借助于面对面来完成。与此同时，在成本方面，服务业比工业的环境污染小很多，而以服务业为主的城市，往往也正是规模比较大的城市。大城市通过地铁网络的建设，也可以有效地缓解拥堵和污染的问题。这样，随着城市产业结构从制造业转向服务业，城市的最优规模也不断变大，或者说，城市最优规模并不是一成不变的。

更为重要的是，即使在实证中真的发现在人口规模最大的城市组别中劳动生产率与人口规模是负相关的，也难以得出是因为人口规模带来的规模不经济压倒了规模经济。在展开具体的讨论之前，从一般的意义上来说，我要提醒读者，对于来自特定国家的数据和实证结果，必须要放在这个国家特定的制度背景之下去解读。基于中国数据展开的有关城市最优规模的研究，看到的并不是在标准理论的“倒 U 形曲线”，而是一条在规划滞后、供给不足

<sup>18</sup> 王小鲁、夏小林，“优化城市规模，推动经济增长”，《经济研究》，1999 年第 9 期，第 22—29 页。

<sup>19</sup> 柯善咨、赵曜，“产业结构、城市规模与中国城市生产率”，《经济研究》，2014 年第 4 期，第 76—88 页。

<sup>20</sup> 陈杰、周倩，“中国城市规模和产业结构对城市劳动生产率的协同效应研究”，《财经研究》，2016 年第 9 期，第 75—86 页。

<sup>21</sup> 王垚、年猛、王春华，“产业结构、最优规模与中国城市化路径选择”，《经济学》（季刊），2017 年第 12 卷第 2 期，第 441—462 页。

<sup>22</sup> 孙三百、黄薇、洪俊杰、王春华，“城市规模、幸福感与移民空间优化”，《经济研究》，2014 年第 1 期，第 97—111 页。

等背景之下的曲线。相应地,大城市当中存在的规模不经济必须要从供给端和政策端去找原因,否则就很容易认为城市的规模不经济仅仅是因为人多导致的。这里,我结合既有的研究来解读中国大城市存在规模不经济的成因。

第一,必须注意到中国的特(超)大城市目前的基础设施和公共服务是按照 20 世纪 90 年代末所规划的今天的城市规模来建设的,而无一例外,这些城市若干年前所规划的人口规模远远小于今天事实上已经达到的人口规模。由此而带来的基础设施和公共服务的短缺和相应的规模不经济,不能归罪于人口的增长,而只是因为特(超)大城市当年的规划没有科学地预测到今天的人口规模,相应的政策含义应该是增加基础设施和公共服务供给,而不是限制需求(陆铭,2016)。

第二,今天在特(超)大城市存在严格的户籍制度,特别是对于低技能劳动者的歧视性制度也会削弱城市的规模经济。我们的研究发现,如果不考虑户籍制度的影响,则在中国的大城市似乎企业内的高、低技能劳动力的技能互补性没有显得更大,这是一个与理论直觉相违背的结果。于是我们在模型中考虑了特(超)大城市也具有更高的落户门槛,结果发现,落户门槛高的城市的确制约了低技能劳动的供给,从而不利于提升企业内的技能互补性。但是,一旦当我们在模型中控制落户门槛的影响,就发现,更大的城市的确可以促进技能互补性(Liang and Lu, 2015a)。换句话说,如果在目前的数据估计当中,看到特(超)大城市规模不经济,应该反思是不是在模型当中忽略了在特(超)大城市存在的不利于提升生产率的制度,从而导致了严重的遗漏变量偏误。

户籍制度的另外一个影响是严重地制约了移民的消费,也会使得在实证研究当中体现出似乎特(超)大城市出现了规模不经济。我们的研究发现,在其他变量都得以控制时,相比于一个本地户籍的城镇人口,非本地户籍的城镇人口的消费平均要低 17%—21%(Chen *et al.*, 2015)。由于受到这样的消费制约,城市的外来人口会削减服务消费,而这影响的恰恰是服务(不可贸易品)在本城市的需求,进一步影响到在本地从事服务业工作的本地居民的工资水平(Liang and Lu, 2017)。由于外来人口和本地户籍人口的平均消费水平差距在大城市更大(Chen *et al.*, 2015),不难推断,户籍对于消费的制约也会呈现出似乎是特(超)大城市不利于提高人的收入和劳动生产率。

第三,当前在中国特(超)大城市存在的规划和管理方面的问题也会加剧城市的规模不经济,而这些问题在中小城市相对来说影响不大。这里仅举几个例子。我们研究了公共服务与居住的空间不匹配对于通勤和污染的影响。在以北京为代表的特(超)大城市,优质的中小学比较集中于中心城区,而与此同时,城市的人口已经出现了向郊区的疏散,这样就导致了优质教育与居住之间的分离,以及大量家长开车送孩子上学的现象。根据我们的研究,由

这一行为所导致的通勤使得北京假期内工作日的交通指数(反映交通流量及拥堵程度)比非假期工作日低 20%—30%，这能够使日均可吸入颗粒物 PM10 浓度下降约  $20\text{ }\mu\text{g}/\text{m}^3$ (相当于 PM10 均值的 16%)(Lu *et al.*, 2017)。

我们的另一项研究考察了城市地块更新对于通勤距离的影响。在中国的特(超)大城市，地方政府往往具有最大化税收的目标。于是区一级的政府在地块更新的过程中通常不愿意提供住宅用地，而愿意将更多的地用来提供商业和办公楼，因为后者可以带来持续的税收增长，而前者只能一次性收取住宅用地的土地转让费。从北京案例里可以看到，在我们所分析的地块更新样本当中，更新之后仍然用作住宅用地的大约只有一半。我们发现，中心城区住宅供应的下降是导致居民向外搬迁的原因之一。根据我们的研究，相对于不受到地块更新冲击的居民而言，地块更新会使周边受到影响的居民更换通勤起点的概率平均提高 3.15%，通勤距离平均增加 565 米，约为平均通勤距离的 7.3%(Chen *et al.*, 2017)。

上面这样一些研究都是运用中国数据的实际例子，说明的道理是，如果不考虑到这些在细节上存在的中国特(超)大城市已经出现的政策、制度和实践，那么就会把由此而导致的城市规模不经济全部归罪于人口增加。而事实上，这些问题如果通过增加基础设施和公共服务的供给，并且改善规划、管理和技术，特(超)大城市的规模不经济就可以治理。这样，改善供给、增加人口和促进增长几个目标就可以同时实现。在学术研究当中，在多大程度上城市的规模不经济是人口增长带来的，在多大程度上是因为规划技术和管理存在缺陷，仍然是一个在学术研究中值得持续关注的研究方向，也具有很强的政策含义。同时，在理论上，城市的产业、居住、公共服务的空间布局是如何决定的，一些政治经济学因素在其中产生怎样的影响？这是一个值得注意的研究方向，不妨称之为“城市内部的空间政治经济学”。

除了忽视中国城市发展的制度背景，仅仅基于城市人口带来的规模经济与规模不经济来测算城市最优规模，忽略了城市规模的决定在本质上取决于人们在不同城市之间进行选址的“空间均衡”，这就难以解释为什么数据上看起来一些城市“太大了”，但仍然是人口流入地。如果在包含中国的人口流动制度背景之后，再考虑人口流动的空间均衡模型，潘士远等(2017)<sup>23</sup>的研究证实，中国一线城市的规模过小，其他各线城市的规模过大。因为一项具体的研究很难全面地把影响空间均衡的因素全部纳入讨论，因此，我们在下一部分中将目前所涉及的文献做个全面的梳理。

<sup>23</sup> 潘士远、朱丹丹、徐恺，“中国城市过大抑或过小？”，2017 年，浙江大学工作论文。

## 二、区域发展：扭曲市场的政策与空间均衡

由于上面所说到的城市发展的微观基础，中国的区域经济发展也出现了一些符合经济规律的现象，比如说经济和人口在向少数地区集中，尤其是东部沿海地区和内地的一些大都市圈。因此，有一些文献用中国的数据尝试验证经济地理对于区域经济发展的作用，由于这一支文献已经相对成熟，而且基本上是在用中国的数据复制在国际文献当中已经有的结果。有兴趣的读者，请参考我与合作者们的总结，特别是接近大港口和到区域大城市对于城市经济增长的积极影响的经验研究(陆铭等，2011<sup>24</sup>；陆铭，2013，2017)。

本部分试图说明，中国的区域发展不是一个自由市场经济下的空间均衡。经济的地区间平衡发展被广泛地误解为经济和人口的空间均匀分布，同时，现有体制鼓励地方政府追求本地经济规模、投资和税收的最大化。于是，一些政治经济学因素使得地区之间的重复建设和市场分割成为一个始终未能解决的问题，全国范围内的资源跨地区配置效率被损害。未来，理想的话，可能制度性的市场分割终将得到解决，但一些非正式制度性的因素仍然可能长期存在，危害中国的国内市场一体化。

### (一) 空间均衡的政治经济学

我想借本文强调的是，国际上发展成熟的空间均衡模型中基本上不存在劳动力流动的障碍，也不存在政府力量对于像土地这样重要的资源进行行政配置。这些模型只能被作为市场经济的基准(benchmark)来对待，如果不在空间均衡模型当中加入中国背景下的政治经济学因素和生产要素流动障碍，那就使得我们对于空间均衡模型在中国的应用产生一些错误的判断和政策含义。

国际上的空间经济学研究和已经存在的跨国经验均表明，经济发展过程中区域间的发展差距会逐渐从扩大转为缩小，呈现出一条倒 U 形的曲线(World Bank, 2008)。在中国，劳动力流动既起到了促进本地经济增长的目的，也可以缩小地区之间由于市场潜能差异而导致的地区经济增长差距，有利于实现空间效率与区域平衡的双赢，即“在集聚中走向平衡”(丁嵩和孙斌栋，2016<sup>25</sup>)。如果看中国的区域经济发展，可以看到大约是在 2004 年之后，省和省之间的经济发展速度有所趋同，人均 GDP 的差距也开始收敛(徐现祥

<sup>24</sup> 陆铭、陈钊、朱希伟、徐现祥(主编)，《中国区域经济发展：回顾与展望》，上海人民出版社和格致出版社，2011 年。

<sup>25</sup> 丁嵩、孙斌栋，“空间效率与区域平衡：来自中国县市层面的经验证据”，2016 年工作论文。

等, 2011<sup>26</sup>)。借助于主流的经济增长理论, 刘树成和张晓晶(2007)<sup>27</sup>也研究了中国地区间经济发展收敛的现象。请特别注意, 经济增长理论中的“收敛”(convergence)是基于较发达国家(或地区)的资本边际回报递减, 而在中国东部地区企业的全要素生产率始终高于中西部(向宽虎和陆铭, 2015<sup>28</sup>), 因此中国地区间经济发展的收敛与区域发展政策的调整有关, 在本质上不同于经济增长理论的含义, 不是生产要素在地区间寻求最优配置的结果。

伴随区域经济的收敛, 中国的城乡发展几乎在同时也出现了一些拐点现象。刘易斯二元经济模型预测, 经济发展会伴随一个劳动力过剩逐渐向劳动力短缺的过渡过程。当农业剩余劳动力逐渐被城市化和工业化过程吸纳结束之后经济就会出现“刘易斯拐点”, 此时劳动力短缺时代将来临, 工资上涨趋势将非常明显(Lewis, 1954)。如果简单套用这个理论, 中国似乎在2004年之后也出现了比较明显的工资上涨过程, 城市地区(尤其是东部沿海地区)似乎也同时出现了劳动力短缺的现象。

很少人注意到在中国区域经济发展和城乡经济发展中出现的“拐点”伴随政策上的重大转变, 那就是2003—2004年中央开始对欠发达地区——具体来说就是农村地区、中西部以及东北老工业基地——进行大规模的财政转移支付。同时, 在建设用地指标的分配上, 开始倾向于欠发达地区, 同时收紧人口流入地(特别是东部和大城市)的土地供应。中央的政策导向显然是为了平衡地区间的发展, 但是, 由于将地区间平衡发展等同于经济和人口的均匀分布, 欠发达地区也有做大大地GDP的激励, 因此, 就采取了将资源大量引入相对欠发达地区的政策, 并相对压缩东部的资源投入。其直接效果就是相对拉低了沿海地区的增长速度, 通过投资等方式拉高了中西部的经济增长速度(陆铭和向宽虎, 2014<sup>29</sup>)。在中西部地区和农村地区, 人口流出打工的趋势有所放缓, 而在人口流入地呈现出了招工难的问题。在沿海地区, 由于土地供应相对收紧, 导致房价上升。房价作为人口流入地最重要的生活成本, 又溢出到工资水平之上, 导致工资上升快于劳动生产率的上升, 进一步抑制了东部地区的经济竞争力(陆铭等, 2015<sup>30</sup>; Liang *et al.*, 2016)。

这些现象均说明, 考虑中国的地区和城乡经济发展必须在模型当中加入政治经济学的因素, 把行政干预和资源配置的制度性障碍加入模型当中去。

<sup>26</sup> 徐现祥、王贤彬、高元骅, “中国区域发展的政治经济学”, 载陈钊、朱希伟、徐现祥(主编), 《世界经济文汇》, 2011年第3期, 第71—123页。

<sup>27</sup> 刘树成、张晓晶, “中国经济持续高增长的特点和地区间经济差异的缩小”, 《经济研究》, 2007年第10期, 第17—31页。

<sup>28</sup> 向宽虎、陆铭, “发展速度与质量的冲突——为什么开发区政策的区域分散倾向是不可持续的?”, 《财经研究》, 2015年第4期, 第4—17页。

<sup>29</sup> 陆铭、向宽虎, “破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略”, 《经济社会体制比较》, 2014年第4期, 第1—16页。

<sup>30</sup> 陆铭、张航、梁文泉, “偏向中西部的土地供应如何推升了东部工资”, 《中国社会科学》, 2015年第5期, 第59—83页。

之所以要这样去做,就是因为刻画基于市场经济体制的区域发展模型和城乡二元经济模型当中,资源的配置效率是被生产要素的自由流动所保证的,地区之间及城乡之间经济发展水平和人均收入的收敛是以发达地区资本边际回报下降为前提的,效率与平等是同时兼顾的。但是,在存在大量行政干预资源配置和劳动力流动的制度化障碍的中国,地区之间及城乡之间经济发展水平和人均收入的收敛却是以牺牲效率为代价的。从长期来看,如果在欠发达地区进行的投资偏离当地发展的比较优势,那么它所带来的虽然是短期的经济增长,但在长期却有可能是无效率、供给过剩以及债务增长。在宏观上,这种行政干预的结果,就是使得从 2003—2004 年开始,中国经济出现全要素生产率增长速度放缓和资源配置效率恶化的现象(陆铭和向宽虎,2014)。虽然从整体经济来讲,2003—2008 年间,中国因为有强劲的外需使得经济处于两位数的高速增长,从而掩盖了经济增长当中的低效率问题,但是在之后的若干年以来,由于外需的增长逐渐放缓,就导致中国经济自身的结构性问题和债务增长等逐渐体现了出来。因此,在接下来的文献回顾中,我将重点总结有关中国政策干预和生产要素市场扭曲所导致的对于区域和城乡经济发展产生的影响。

已经有一些研究将政治经济学的因素纳入区域和城乡经济发展的模型中去,讨论资源配置的低效率问题。在城乡发展方面,由于存在户籍制度这样的劳动力流动障碍,城乡间收入差距将扩大,同时,城市将出现劳动力供给不足,而且需要花成本来治理由城乡收入差距导致的社会不满,经济增长将由此而受损(陈钊和陆铭,2008<sup>31</sup>;刘晓峰等,2010<sup>32</sup>)。在区域经济方面,由于存在学习效应和规模收益递增,地方政策将策略性地选择进入一些并没有比较优势的产业,以获得未来更高的收益,在这种动机下,重复建设和市场分割将成为地方政府获得更快经济增长的占优策略,但事后成功的可能性很小(陆铭等,2004<sup>33</sup>;陆铭等,2007<sup>34</sup>)。周黎安(2004)<sup>35</sup>认为,地方官员通过最大化本地经济增长而获得晋升,这使得同时处于政治和经济双重竞争的地方官员之间的合作空间非常狭小,这能够解释中国长期存在的地方保护主义、“大而全”的地区发展战略和地区间形形色色的产业“大战”和恶性竞

<sup>31</sup> 陈钊、陆铭,“从分割到融合:城乡经济增长与社会和谐的政治经济学”,《经济研究》,2008 年第 1 期,第 21—32 页。

<sup>32</sup> 刘晓峰、陈钊、陆铭,“社会融合与经济增长——城市化和城市发展的内生政策变迁理论”,《世界经济》,2010 年第 6 期,第 60—80 页。

<sup>33</sup> 陆铭、陈钊、严翼,“收益递增、发展战略与区域经济的分割”,《经济研究》,2004 年第 1 期,第 54—63 页。

<sup>34</sup> 陆铭、陈钊、杨真真,“平等与增长携手并进——收益递增、策略性行为 and 分工的效率损失”,《经济学》(季刊),2007 年第 2 期,第 443—468 页。

<sup>35</sup> 周黎安,“晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因”,《经济研究》,2004 年第 6 期,第 33—40 页。

争。<sup>36</sup> 在城市体系方面,有研究将劳动力流动障碍加入劳动力区位选择模型中,结果发现,户籍制度阻碍了劳动力自由流动,使城市规模分布偏离了帕累托最优(梁琦等,2013<sup>37</sup>)。由于户籍制度对于劳动力流动的阻碍,中国经济增长遭受了巨大的损失(Tombe and Zhu, 2015)。杨曦(2017)<sup>38</sup> 在一个包括对于外来人口公共服务歧视的模型中考察了农民工市民化带来的增长效应,结果发现,从提升经济规模和城乡劳动力工资及福利的效应差异来看,中国城市发展政策需要重点考虑的方向是,在人口规模300 万以上的城市推进城镇化和农民工市民化,并提高这些城市的宜居度。遗憾的是,现实中的政策恰恰是在限制大城市的发展。

那么,在理论上存在的市场分割现象,在经验研究中的实际情况和趋势是怎样的呢?早期的研究发现,直到20 世纪90 年代中期,中国的省和省之间的市场分割仍然相当于欧洲国家和国家之间的市场分割(Poncet, 2003)。后来我们自己的研究发现,大约在2001 年之前,市场整合逐步加强(桂琦寒等,2006<sup>39</sup>)。近来的研究发现,省际贸易受地理距离的影响虽然是负的,但这种影响却随着时间推移而减弱,进一步说明导致市场分割的因素可能在弱化(陈永伟,2016<sup>40</sup>)。但是,最近十多年的情况却不乐观。如果说大约在2004 年之后,行政力量对于资源配置的干预加强了,我们应该担心市场整合是恶化的。近来我注意到有研究用更加微观的价格数据来检验中国市场一体化和一价定律是否成立的问题。在Li and Sun(2017)的研究当中,大约在2006 年之后,中国地区之间的物价水平差异有明显的扩大,这表明地区之间的市场一体化有恶化的迹象。如果仅有这一篇文献,那么还有可能仅是一个孤证。但与此同时,我又注意到吴意云和朱希伟(2015)<sup>41</sup> 的研究。他们基于省际工业分行业面板数据的研究发现,中国工业的地理集中和行业专业化在2005 年左右均由上升转为下降,致使省际产业同构现象加剧。请特别注意,如果在市场经济配置资源的情况下,地区之间应该走向分工与合作。只有在行政干预资源配置的情况下,地区和地区之间才有可能出现GDP 增长速度收敛的同时

<sup>36</sup> 当然,在理论上,地方政府也并不一定选择市场分割的策略。如果市场一体化的收益大(区域间的正外部性强),则政府会选择市场一体化,而当区域间的竞争效应强时,政府可能为提高本地经济增长而采取市场分割策略(徐现祥等,2007)。动态地看,如果进入缺乏比较优势的产业,然后通过“干中学”获得的学习效应不大,而根据当前各地比较优势进行分工的效应更大,则地方政府也会放弃重复建设(陆铭等,2007)。

<sup>37</sup> 梁琦、陈强远、王如玉,“户籍改革、劳动力流动与城市层级体系优化”,《中国社会科学》,2013 年第12 期,第36—59 页。

<sup>38</sup> 杨曦,“城市规模与城镇化、农民工市民化的经济效应——基于城市生产率与宜居度差异的定量分析”,《经济学》(季刊),2017 年第4 期,第1601—1620 页。

<sup>39</sup> 桂琦寒、陈敏、陆铭、陈钊,“中国国内商品市场趋于分割还是整合?——基于相对价格法的分析”,《世界经济》,2006 年第2 期,第20—30 页。

<sup>40</sup> 陈永伟,“文化差异对省际贸易的影响及其作用机制研究”,《经济学报》,2016 年第3 期,第1—25 页。

<sup>41</sup> 吴意云、朱希伟,“中国为何过早进入再分散:产业政策与经济地理”,《世界经济》,2015 年第2 期,第140—166 页。

却分工恶化的现象。

导致区域经济走向整合和分割的因素有很多,目前的研究在这一方面还非常不够。我们早期的研究发现,如果中国经济与世界经济一体化程度提高,而国内市场存在分割,那么,经济越开放,国内市场分割程度越高(桂琦寒等,2006)。地方政府相似性的产业政策是导致省际分工弱化的直接原因,而其深层原因在于,中央政府的产业政策是地方政府制定本地产业政策的重要参照,凡是被中央政府选为政策支持的产业,其在各省有更高的概率被地方政府(省级政府)选为政策支持的产业,这导致了各省之间产业政策的高度相似。这种发展模式往往使欠发达地区偏离自身条件,被动“复制”发达地区经验,造成中国工业的地理集中过低和地区间分工不足(吴意云和朱希伟,2015; Wu *et al.*, 2016)。地方政府分割市场和实施地方保护的手段有很多,这方面,还需要更多的研究。近来,有研究发现,官方媒体在起着保护本地企业的作用。以汽车召回为例,与地方的机关报相比,市场化导向的非机关报的确会更为积极地报道汽车召回事件,但是,非机关报对召回事件更为积极的报道却主要体现在非本省汽车的召回上(冯净冰和陈钊,2016<sup>42</sup>)。

从这些研究出发,我认为必须要反思政府干预对于国内市场整合的负面影响。按照道理来说,中国是一个大国,恰恰应该通过市场整合来享受大国本应有的规模经济红利。但是如果存在地方政府之间的相互博弈,导致市场分割、重复建设和低效率的跨地区资源配置,那么,中国的大国规模经济效应反而无法得到发挥。

相比于政府干预对市场分割的影响,中央政府或者跨区域的政府组织对于促进市场整合的作用的研究相对不足。范子英和张军(2010a)<sup>43</sup>发现,中央向欠发达地区的财政转移支付有削弱地区间市场分割的作用,与我们之前的理论预测是一致的(陆铭等,2004; 陆铭等,2007)。张学良等(2017)<sup>44</sup>发现,长三角城市经济协调会有促进区域内市场整合和提高劳动生产率的作用。政府如何发挥协调地区间关系的作用仍然有待进一步研究。

## (二) 官员激励与增长的政治经济学: 一些批评

上述有关中国目前经济体制与市场分割之间的关系,隐含的意思均是指当前的体制在某种角度上来说不利于经济的长期有效增长。与此形成对照的是,若干年以来,有关中国的官员激励考核体制与经济增长之间的关系的文献积累已经很多,似乎也已经在学术界形成了这样一种看法: 中国特色的官

<sup>42</sup> 这篇论文的重要性在于,通常在考虑有关地方政府与其他行为人(包括中央政府和社会公众)的互动时,都假定信息是给定的,但信息其实本身就是内生的。

<sup>43</sup> 范子英、张军,“财政分权、转移支付与国内市场整合”,《经济研究》,2010a,第3期,第53—64页。

<sup>44</sup> 张学良、李培鑫、李丽霞,“政府合作、市场整合与城市群经济绩效——基于长三角城市经济协调会的实证检验”,《经济学(季刊)》,2017年第4期,第1563—1582页。



员激励和考核制度促进增长。有鉴于此，我认为有必要对这一支文献进行反思和总结。<sup>45</sup>

经济增长的来源无非是生产要素的积累和全要素生产效率(TFP)的提高，因此我们就分这两个方面来讨论问题。首先，只有全要素生产率的持续增长才是经济持续长期增长的最终来源。在经济理论中，如果中央和地方形成委托代理关系，那么对于地方官员进行激励和考核将降低这一委托代理关系当中的代理成本，促使地方官员努力工作。如果这个逻辑是正确的，那么就应该在数据当中看到，受到更强激励的地方官员，他所领导的地方就具有更高的全要素生产率。遗憾的是，到目前为止，似乎还没有此类文献。一个间接相关的研究是，用于表征财政分权制度的“财政自主度”指标会不会影响TFP，结果是，在省级面板数据的分析中，基本上看不到财政自主度和TFP之间存在显著关系(高琳，2016<sup>46</sup>)。

我们再来看生产要素积累的数量。在现有体制下，地方官员往往受到来自上级的经济增长、投资增长以及税收增长的考核。在这样的考核体系之下，不难理解，地方官员都有激励通过加大投资做大本地GDP总量。因此，在实证上能够看到获得更强激励的地方官员所领导的地方就具有更快的经济增长。例如，有利用省级数据展开的研究发现，官员任期、地方官员轮替这些与晋升激励有关的指标与经济增长正相关(徐现祥和王贤彬，2010<sup>47</sup>；张军和高远，2007<sup>48</sup>)。或者反过来说，更快的经济增长会带来更大可能性的官员晋升(Bo, 1996; Li and Zhou, 2005)。尽管关于经济增长和官员晋升之间的因果关系仍然存在文献中的争论(比如，杨其静和郑楠，2013<sup>49</sup>；Shih *et al.*, 2012)，但在我看来，经济增长和官员晋升之间的关系是因果关系还是相关性并不是最重要，更重要的是，两者的关联是不是就意味着官员考核和晋升制度真的有利于经济增长。这里，我认为有两点需要仔细辨析：

第一，当我们看到一个地方官员获得更强激励，从而带来更多投资和经济增长时，完全有可能是一种转移效应(displacement effect)。换句话说，是在投资总量和经济总量不变的情况下，地方官员激励较弱的地方的投资和经济增长转移到了官员激励较强的地方。这种在省一级或者市一级面板数据当中看到的考核激励与经济增长的相关性，其实不能说明总量经济增长受益

<sup>45</sup> 有一支相关但不同的文献讨论了政治集权加经济分权的体制对于中国经济增长的影响，请参考王永钦等(2007)、陆铭等(2008)、Xu (2011)的综述。

<sup>46</sup> 高琳，《分税制、地方财政自主权和发展绩效研究》。上海人民出版社，2016年。

<sup>47</sup> 徐现祥、王贤彬，“晋升激励与经济增长：来自中国省级官员的证据”，《世界经济》，2010年第2期，第15—36页。

<sup>48</sup> 张军、高远，“官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据”，《经济研究》，2007年第11期，第91—103页。

<sup>49</sup> 杨其静、郑楠，“地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛”，《世界经济》，2013年第12期，第2—28页。

于既有的体制。换句话说,完全可能总量经济增长的蛋糕并没有增长,而只是强激励的官员分得了更多的经济增长。在同一地区不同时期之间,如果官员受到的激励不同,转移效应也可能发生。特别提醒读者注意的是,周黎安(2004)的理论本身就是一个基于地方官员晋升激励的理论,他所刻画的就是一个晋升激励导致重复建设和市场分割的行为模式。通俗地说,这是一个“分蛋糕”而不是一个“做大蛋糕”的逻辑。

第二,更为重要的是,当我们说一个制度有利于经济增长时,我们说的是这个制度有利于长期可持续的经济增长。但是,有文献发现目前地方官员的激励机制和分权体制,在更加激励官员增加基础设施投资时,却不利于地方增加民生方面的支出(高琳,2016)。由于面板数据的分析所展现的基本上都是当期的解释变量对于短期的被解释变量的影响,因此,即使官员考核激励机制有助于提高短期的经济增长,这也并不意味着当前的经济增长处在长期经济增长的最优路径上。短期增长和长期增长是两个问题,地方官员有激励做大短期投资,而投资本身就是 GDP 的一部分,但是,短期内如果投资过多,回报下降,有可能使得投资偏离经济增长的最优路径,在长期反而是不利于经济增长的。在利率受到抑制的情况下,投资通常是过多的,是偏离最优经济增长路径的黄金律的(陈斌开和陆铭,2016<sup>50</sup>)。即使是在基础设施这样具有正外部性的领域,也有文献发现中国已经出现了基础设施投资过度,在西部更是如此(Shi and Huang, 2014)。

那么,在既有的官员激励与考核制度下,有没有可能实施某种调整,改变地方政府的行为(比如财政支出的水平和结构),使得经济增长回到最优的路径上来呢?陈钊和徐彤(2011)<sup>51</sup>认为,在经济发展的早期,由于对公共品偏好不强,且因公众意愿表达机制不畅导致的信息不充分问题较为严重,中央对地方政府采取以经济增长作为较充分信息统计量的“为增长而竞争”的治理模式有可能实现社会福利最大化。但是,随着经济发展水平提高,当民众对于公共品的偏好加强时,在地方政府竞争模式之下,加入任何一种激励指标,都可能让地方政府去追求这一指标,但由于信息不对称,很难保证这些用于激励官员的指标与社会福利最大化相一致,这就可能导致新的扭曲。除非用“满意度”这样一个综合的指标来反映民众对政府绩效的评价,并以此作为晋升的指标,才可能实现社会福利最大化。这篇论文在一般意义上讨论了地方政府官员晋升激励制度能够最大化社会福利的条件,在本质上,基于满意度的晋升激励要求上级政府把对于地方政府绩效评价的权利还给民众。这实际上指明了如何与时俱进地进行体制改革的方向,其理论意义应引起更

<sup>50</sup> 陈斌开、陆铭,“迈向平衡的增长:利率管制、多重失衡与改革战略”,《世界经济》,2016年第5期,第29—53页。

<sup>51</sup> 陈钊、徐彤,“走向‘为和谐而竞争’:晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁”,《世界经济》,2011年第9期,第3—18页。

多的重视。

### （三）非正式制度对于市场整合的影响

在总结完了制度对于区域经济发展和市场整合等问题的影响之后，我想在本文倡议，未来的研究应更多关注非正式制度对于市场分割的影响。乐观估计的话，等到制度性的市场分割问题受到政策制定者的重视时，从长期来看，政府干预所造成的市场分割行为可以得到纠正。同时，在中国的法律体系里也有类似于反垄断法和反不正当竞争法这样的法律，禁止任何机构采取阻碍市场竞争的行为。从长远来看，制度的问题终将得到解决，但是一些非正式制度的因素对于市场整合的影响应该尽早引起关注，那就是文化。近来的研究发现，中国存在地区之间方言的差异，这会成为影响市场整合的一个负面因素。徐现祥等(2015)<sup>52</sup>发现，如果一个地方方言的复杂性更多，那么这个地方的经济增长受到负面的影响越大。刘毓芸等(2017)<sup>53</sup>更为直接地验证了地区之间的方言差异对于市场分割和资源误配的影响。高翔和龙小宁(2016)<sup>54</sup>以大类方言区作为区域文化的度量，发现这种文化分割所造成的省内文化差异确实会显著降低被分割地区的当代经济发展水平，并且这种负面影响随邻省地方保护主义水平的提高而加重，随被分割地区划入当前省份的历史的延长而减轻，行政区划对区域文化的打乱与地方保护主义相结合造成了严重的经济损失。我们自己一项基于上海市外来人口调查的研究发现，在人们普遍可以用普通话进行交流的背景下，本地方言能力成为一种身份显示机制，虽然听上海话的能力没有显著作用，但说上海话的能力却显著影响受访者的收入和就业(Chen *et al.*, 2014)。最近陈永伟(2016)的研究也发现，如果用省和省之间的姓氏距离来度量文化差异，这种文化差异对省际贸易存在显著的负面影响，而这种负面影响正在逐年增强。

虽然这一组有关非正式制度因素对市场分割影响的研究刚刚起步，但从前瞻性来讲，这个研究方向非常值得关注。尤其是当中国未来在制度上越来越能保证市场统一之后，那些非正式制度的因素将决定中国的市场整合程度会像美国一样，还是像欧盟一样。欧盟在制度上没有任何分割市场的因素，却在语言、宗教、文化上存在国和国之间的差异，导致实际的市场整合不够充分。而美国国内市场一体化明显好于欧盟内部，如果中国比美国国内市场一体化程度低，将严重制约中国发挥大国优势。在本文的第三部分，我就要强调这种事实上的市场分割对于区域和国家发展，以及大国的统一货币区红

<sup>52</sup> 徐现祥、刘毓芸、肖泽凯，“方言与经济增长”，《经济学报》，2015年第2期，第1—32页。

<sup>53</sup> 刘毓芸、戴天仕、徐现祥，“汉语方言、市场分割与资源错配”，《经济学》(季刊)，2017年第3期，第1583—1600页。

<sup>54</sup> 高翔、龙小宁，“省级行政区划造成的文化分割会影响区域经济吗？”《经济学》(季刊)，2016年第1期，第647—674页。

利的影响。

### 三、国家发展：统一、效率与平衡的兼顾

在现代经济增长中，像中国这样的大国，本可以借助于国内市场规模发挥大国的优势，加强地区之间的分工，提高地区之间的资源配置效率。在世界范围内出现逆全球化趋势的大背景下，中国恰恰可以借助于国内的统一大市场，减少逆全球化所产生的负面冲击。但是，由于在城市发展上把城市病简单归因于人口过多，在区域发展上将区域不平衡归因于经济集聚，从而产生了一些阻碍人口流动和大规模向欠发达地区转移资源的政策主张。

本部分重点说明两个问题：第一，为了“平衡”地区间的经济发展的政策表面上似乎能使得地区间的经济总量趋同，但实际上，由于大量地区发展政策偏离了欠发达地区的比较优势，不能给当地经济带来持续增长的能力，其结果是造成地区之间的资源误配置，并且在欠发达地区形成日益增长的债务负担。第二，如果在统一货币区的视野下来看中国经济的发展，由于现代经济发展所具有的规模经济效应，如果人口不能自由流动，又要追求地区间经济的均匀分布（即通常所理解的“平衡”发展），就必然依赖大规模的财政转移支付，或者表现为欠发达地区沉重的债务负担。这些政治经济学的因素既阻碍了中国实现原本应有的国内统一大市场的“规模红利”，同时，也不利于中国经济的国际竞争力，不利于实现人民币国际化带来的“大国红利”。

#### （一）基于地区的政策的影响

在空间政治经济学的框架之下，容易解释为什么会产生市场分割和基于地区的政策(place-based policy)。社会公众和政策制定者不够理解城市发展和区域经济发展背后的规律，也未能正确地区分区域经济的平衡发展与经济均匀分布，常常以为只要通过经济政策促进了地区间经济的均匀分布，就等同于促进了区域经济的平衡发展。当中央试图采取加快欠发达地区总量经济增长速度时，地方政府的发展目标相应地做出调整，甚至较发达地区也主动调低经济增长目标（徐现祥和梁剑雄，2014<sup>55</sup>）。地方官员被激励追求本地经济增长、招商引资和税收的最大化，那就更加要争取获得中央政府可以控制的经济资源，包括财政转移支付和建设用地指标，以及有利于本地发展的优惠政策，比如开发区政策以及各种各样的区域发展规划。在实际经济当中，虽然跨地区的移民更加有利于促进地区之间人均 GDP 的均衡发展（丁嵩和孙斌栋，2016），但是由于自由移民未能实现，这样就更加强了欠发达的人口流出地区通过获取更多行政控制的资源来最大化本地经济增长的动机。一个有

<sup>55</sup> 徐现祥、梁剑雄，“经济增长目标的策略性调整”，《经济研究》，2014 年第 1 期，第 27—40 页。

意义的学术课题就是，基于地区的经济政策真的能够促进欠发达地区的增长吗？如果能的话，这种转移资源的方式是不是以牺牲人口流入地的经济增长为代价的，本质上是一个没有“做大蛋糕”的零和博弈？如果不能的话，是什么原因导致基于地区的政策在没有促进欠发达地区经济增长的同时，拉低了发达地区增长？

我们尝试利用2003年之后中国大规模关闭开发区的自然实验来研究基于地区的政策的效果。当时，大规模关闭开发区时更多地关闭了沿海地区的开发区，而更多地保留了中西部的开发区，因而具有了基于地区的政策的性质。根据我们的研究，平均而言，关闭开发区之后，受到冲击的企业与没有受到冲击的企业相比，前者的全要素生产率有所下降。也就是说，之前这些企业所享受的开发区政策是能够提高企业全要素生产率的。遗憾的是，这种情况仅仅存在于东部的样本，或者距离天津、上海、香港这三大港口500千米以内的样本。换句话说，在中西部或者距离大港口500千米以外的样本中，开发区政策没有起到提高企业全要素生产率的作用。那么，这种地区间的差异又是为什么呢？我们的研究发现，在东部靠近大港口的地区有相对较大的市场潜力，在这里，投入所带来的增长要超过投入本身，所以全要素生产率是上升的。而在中西部远离大港口的地区，因为缺乏市场潜力和规模经济效益，投入的产出效率比较低，所以，基于地区的政策并没有带来经济的全要素生产率提高(陆铭和向宽虎，2014；Chen *et al.*，2016)。<sup>56</sup>

2003年之后，除开发区政策被作为扶持中西部发展的重要政策手段之外，财政转移支付和建设用地指标分配也更倾向于中西部。其中，财政转移支付对资源配置效率所带来的影响，在实证研究中没有得到很好的研究，大多数的研究集中于评价转移支付本身的作用。即便如此，既有文献还是发现巨额的转移支付并没有带来预想的结果。在转移支付的分配环节，过多的财力资源被划归专项转移支付，导致了扭曲的“跑部钱进”(范子英和李欣，2014<sup>57</sup>)；在使用环节，由于缺乏合理的过程监督和事后评估，转移支付在财力均等化和经济增长方面的表现不佳，并且还产生了政府规模膨胀的“粘蝇纸效应”(范子英和张军，2010b<sup>58</sup>；范子英，2011<sup>59</sup>)。我的团队更多地将研究聚焦于土地政策的拐点对于资源配置的影响。建设用地大量配置于中西部的结果之

<sup>56</sup> 这里需要强调的是，我们的研究利用了双差分(Difference-in-Difference)的研究方法，可以有效地克服进入开发区与否本身的选择性效应。如果不克服这种选择性效应的话，我们能够看到在中西部的开发区内部企业比开发区外部企业的全要素生产率更高，将误以为开发区政策有提高企业全要素生产率的作用，并且这种作用不取决于地理条件。这是在类似的研究中特别需要小心对待的问题。

<sup>57</sup> 范子英、李欣，“部长的政治关联效应与财政转移支付分配”，《经济研究》，2014年第6期，第129—141页。

<sup>58</sup> 范子英、张军，“粘纸效应：对地方政府规模膨胀的一种解释”，《中国工业经济》，2010b，第12期，第5—15页。

<sup>59</sup> 范子英，“中国的财政转移支付制度：目标、效果及遗留问题”，《南方经济》，2011年第6期，第67—80页。

一是在那里建设了大量的新城。我们的研究发现,如果说 2009 年之前的新城建设还略微倾向于建设在人口密度高的大城市周围的话,那么,2009 年之后新城建设模式就发生了逆转,中西部、人口密度低、中小城市更容易产生新城建设。大量新城规划的人口密度非常低,而且建设的地点距离所在的地级市也非常远。我们发现,越是规划人口密度低,且远离地级市中心的新城,越会给它所在的城市带来更高的地方政府债务。在中西部地区,随着时间的推移,建得远的新城会给所在城市造成越来越沉重的债务负担(常晨和陆铭,2017<sup>60</sup>)。

当中西部地区获得了相对越来越多建设用地指标的同时,东部地区又经历了什么呢?我们的研究发现,2003 年以后,东部地区在整个国家建设用地指标当中所占的比重总体来说是逐年下降的,与此同时,建设用地份额收紧的城市,更可能是经济发达、人口密度高的大城市,并且更可能位于东部沿海省份(Han and Lu, 2017a)。这种建设用地指标的供应方式严重背离了市场经济的基本规律,因为在市场经济之下,土地供应和住房供应一定会对地价和房价产生反应,在人口流入的地区带来更多的土地和住房需求,这时应该增加土地和住房供应才对。遗憾的是,2003 年之后,中国的政策导向却恰恰与此相反。

那么,这样的倾向中西部的土地供应政策,给中国的东部地区带来了什么样的结果呢?我们的研究发现,虽然人口增长和人均 GDP 这样需求端的因素是房价上涨的重要原因,但是在控制了这些需求端的因素之后,土地供应这样的供给端因素是影响房价上涨的不可忽视的因素。如果我们把中国的城市分为两组,一组是在 2003 年之后土地供应相对收紧的地区,另一组是土地供应相对宽松的地区,两组的房价在 2003 年之前基本上是平行趋势,而在 2003 年之后,土地供应相应收紧的组别房价就出现了明显的上涨(Han and Lu, 2017a; 韩立彬和陆铭,2017<sup>61</sup>)。

房价的上涨还会对工资产生溢出效应,使得工资上涨超过劳动生产率上升,影响经济的竞争力。房价是人口流入一个地区之后最主要的生活成本,而生活成本的持续快速上涨形成了劳动力流入的障碍。这时,房价就传导到了劳动力市场上,形成了劳动力供给增长相对较缓而工资增长较快的现象,这一现象恰恰出现在 2004 年之后的东部地区,与既有文献中所认为的刘易斯拐点出现的时间和地点高度吻合。而在中国的中西部,却始终没有房价推升工资的机制存在(陆铭等,2015; Liang *et al.*, 2016)。<sup>62</sup> 换句话说,在 2004 年之后突然出现的劳动力短缺现象,主要发生在中国的东部地区,与土地政

<sup>60</sup> 常晨、陆铭,“新城之殇——从造城运动到地方债务”,《经济学》(季刊),2017 年第 3 期,第 1621—1642 页。

<sup>61</sup> 韩立彬、陆铭,2017,“供需错配还是泡沫:解开中国房价上涨分化之谜”,《世界经济》,2017 年,即将发表。

<sup>62</sup> 陈斌开、黄少安、欧阳滢非(即将发表)也发现,土地供应影响房价,并进而影响工资,不利于经济增长。

策在当年的拐点有关。这更加是一个政策意义上的拐点，而不是刘易斯意义上的拐点。请特别注意，我们研究关注的是土地市场的政策拐点，事实上在2003年以后，中央大幅加大了对于农村地区和农业的补贴，这也会构成劳动力从农村地区向外流出的阻碍，也可以抬升城市地区的工资，但仍然缺乏相应的证据。<sup>63</sup>

多年的工资持续快速增长会造成三个后果。第一，劳动生产率增长速度赶不上工资上涨的速度，从而影响到企业的竞争力(陆铭等，2015；Liang *et al.*，2016)。第二，劳动力价格快速上涨的同时，资本价格(利率)是被压低的，就会导致企业用资本替代劳动，这被我称为“过早的资本深化”，于是对于中国经济中的结构失衡(包括投资-消费结构失衡、劳动收入占国民收入之比下降、服务业占比被抑制等)产生了重要的影响(陈斌开和陆铭，2016)。第三，当土地和住房供应不足导致房价出现快速上涨时，就会出现企业将投资导入房产市场上，而相应地减少固定资产投资，这种房价对于投资的挤出效应，要超过房价上升以后带来的抵押物价值上升和促进投资的正面效应，从而也对实体经济产生了不利的影响(Han and Lu，2017a)。房价的快速上升还会导致资源错配和全要素生产率下降，进而导致中国工业企业总体生产率下降(陈斌开等，2015<sup>64</sup>)。

综上所述，我们的研究呈现出的大致是这样一幅图景。在中国，地区倾向的经济发展政策并没有带来可持续的经济增长，相反，在中西部产生了依赖于投资的经济增长模式，而总体上效率是恶化的。与此同时，在东部出现了经济发展受到压制的现象。由此，似乎中西部的经济增长速度和东部的经济增长速度有所收敛，但是整体的经济增长质量却从2003年之后出现了恶化，它的表现就是整体的全要素生产率增长速度在2003年出现了明显的拐点，之前增长越来越快，之后增长有所下降(陆铭和向宽虎，2014)。我需要特别指出的是，虽然通常全要素生产率的增长都有顺周期的性质，但是在我们的研究中所发现的2003年之后全要素生产率的增长速度有所下滑，却是伴随当年越来越快的经济增长速度的，并不是顺周期的。这其中唯一的可能性就是2003年之后经济增长更加依赖于投资，是数量型的增长，而经济增长的质量和效率却是恶化的、不可持续的。换句话说，恰恰是当年外需比较强劲，同时中国内部加大投资(尤其是在中西部)，实现了快速经济增长，掩盖了中国经济自身已经出现的效率恶化的问题，而中国经济自身的结构性失衡和效率恶化的问题在2008年之后外需趋弱，而在高投资不可持续的背景下就逐渐显现出来。

<sup>63</sup> 当然，这一补贴直接导致城乡间收入差距上升趋势在2004年出现了明显的遏止，对于当时缓解城乡间矛盾有积极的意义。

<sup>64</sup> 陈斌开、金箫、欧阳滢非，“住房价格、资源错配与中国工业企业生产率”，《世界经济》，2015年第4期，第77—98页。

上述这一组研究要说明的另外一个道理就是,中国经济增长从 2003 年开始便埋下了效率恶化的隐患。如果仅仅从增长核算这样短期经济增长的角度来看,非常容易让人认为 2008 年之后是因为全球经济增长进入下降通道的周期性因素,使得中国外需不足,从而导致中国经济增长下滑。但如果换作长期经济增长的分析框架,中国经济的全要素生产率增长开始恶化的拐点早在 2003 年就出现了,更要从供给侧因素造成的资源误配置和效率恶化来审视。

更进一步来说,作为一个大国,中国经济走过的道路体现出了统一、效率与平衡之间的关系。如果像通常人的理解那样,将平衡理解为人口和经济资源的均匀分布,那么,统一、效率与“平衡”之间就存在一个“不可能三角”,只有将平衡理解为地区之间人均 GDP(或人均收入)的趋同,统一、效率与平衡三者才能得以兼顾。中国自 2003 年后出现的政策拐点,实际上是在一些政治经济学的因素之下,做了一场以效率换“平衡”(人口和经济资源的均匀分布)的实验,直接影响到了十多年来的经济增长道路。

## (二) 统一货币区和中国经济的欧元区化

自 2014 年以来,我连续多次撰文指出,中国存在的劳动力流动障碍使得中国经济正陷入“欧洲化”(或“欧元区化”)的困境。中国作为一个统一的发展中大国,各地区从国家成立之初就天然地组成了共同货币区,在全国范围内使用同一种货币,由中央银行执行统一的货币政策,对外维持相同的人民币汇率水平。然而,中国在理论上却并不满足组成共同货币区的条件(Byström *et al.*, 2005; 宋旺和钟正生, 2006<sup>65</sup>)。由于仍然存在严重的劳动力跨地区流动障碍,中国地区之间的经济发展水平和劳动生产率仍然存在很大的差异。作为共同货币区,在全国实行统一的对外汇率,决定这个汇率水平的却只能是全国平均的劳动生产率,但这个汇率对劳动生产率较低的中西部地区是偏高的,对劳动生产率较高的东部地区是偏低的。

这样一来,欠发达地区就面临与类似于欧元区内希腊的困境。从支出端来看,欠发达地区主要有三项支出,第一是公共服务,第二是社会保障,第三是经济建设支出。由于人没有充分地流出,公共服务支出基本上是刚性的。部分青壮年人口流出的同时,留守人口结构年龄老化,人口流出地的养老保险支出压力更大。在经济建设方面,人没有充分流动出去,当地政府就要为本地居民创造就业,同时,地方政府的上级还要考核当地在经济增长、招商引资和税收等方面的绩效。这些因素都会使得欠发达地区面临支出的刚性。但在收入端,它们却面临几重不利的条件:劳动生产率低,远离大港口并且往往自然条件恶劣,同时面临偏高的汇率水平却不能单独进行贬值。于是,中西部地区就只能通过地方政府的借债来完成大规模的投资计划。由于大量

<sup>65</sup> 宋旺、钟正生,“我国货币政策区域效应的存在性及原因”,《经济研究》,2006 年第 3 期,第 46—58 页。



政府债务是作为投资进入生产领域的(例如进行开发区和新城建设),因此,当计算债务-GDP比率时,实际上相当于在计算投入-产出比,不难推论,总体上来说,中国的欠发达地区将面临更高的债务-GDP比率,这与欧元区内相对欠发达的南欧国家债务率更高的现象非常相似。根据国家审计署公布的2012年地方政府债务数据,可以看到,中国地方政府债务-GDP比率最高的地区,正是劳动生产率偏低的中西部地区(钟辉勇和陆铭,2015<sup>66</sup>)。与欧元区的情况类似,对劳动生产率偏低的中国欠发达地区而言,由于工资刚性,通过降低工资来提高产品价格竞争力也是难以实现的。并且,中国还存在诸如最低工资制度等制度性障碍在阻碍工资的下降。我们的研究显示,在中西部省份,最低工资具有推升职工平均工资上升的作用(陆铭等,2015)。从地区间平衡的角度,中国目前地区间的收入差距已经较大,如果寄希望于降低欠发达地区的工资水平来提高产品的竞争力,不仅会面临政治上的阻力,还不符合中央政府在地区间收入均等化的目标。同时,如果让收入差距反映劳动生产率的差距,那么,巨大的收入差距就会持续成为劳动力跨地区流动的激励,又给阻碍劳动力流动的政策造成更大的压力。上述困境再一次体现出了在统一货币区内统一、效率与“平衡”(人口和经济资源均匀分布)之间的“不可能三角”。

特别值得一提的是,在中国,地方政府的债务最终都是中央政府必须承担的。更严重的问题是,由于地方政府形成了对于中央政府的依赖,并由此而产生了“道德风险”,越是获得中央政府财政转移支付多的地区,越有激励多借债。我们的研究发现,人均财政专项转移支付增加1元,会导致地方融资平台城投债发行增加0.282元,而包括税收返还和一般性转移支付在内的非专项转移支付对于城投债发行并无显著影响。重要的是,这种影响主要存在于中西部,而在东部并不存在(钟辉勇和陆铭,2015)。

我们的研究还发现,地方政府存在借新债还旧债的现象(钟辉勇和陆铭,2015),如果不加以治理,将给中国的财政体系带来巨大的风险。而如果要在体制机制上根治地方政府债务的问题,在短期内,虽然可以加大对于地方债务的监控,也可以将地方债务与官员的考核升迁挂钩,但这些都不是治本之策。在劳动力不能自由流动、地区之间存在巨大劳动生产率差距的情况下,不让地方政府借债,就需要中央政府向地方政府更大规模地转移支付,这在单一制国家的政体下本质上是一样的。因此,从长远来看,促进劳动力的跨地区自由流动,使得地区间劳动生产率趋于一致,避免在欠发达地区存在劳动生产率和汇率不匹配,以及财政支出和收入之间相差太大,这才是走出地方政府债务困境的根本之道。

---

<sup>66</sup> 钟辉勇、陆铭,“中国经济的欧洲化:统一货币区、央地关系和地方政府债务”,《学术月刊》,2015年第10期,第63—71页。

从更远的长期来看,除了劳动力流动,新的中央-地方财政关系必须逐步建立起来。未来,允许地方政府自主发债,可以让融资成本低于目前各类短期债务的成本,并且可以有效地利用地方政府的信息优势,让融资的数量和结构更符合当地实际需要。但是,如果要这样做,就必须打破地方政府对于中央政府的“刚性兑付预期”,避免地方债务不断膨胀的“道德风险”。这就要求中国的财政体系走向更为实质性的财政联邦主义(fiscal federalism),让地方政府财政的责、权、利更为对称。如果这样,就必须寻求新的机制来制约地方政府,避免其出现无约束的债务膨胀。一方面,更完善的金融市场和更透明的信息是保证地方政府融资规模受制于其资产数量与质量的机制。另一方面,当地居民通过地区间移民“用脚投票”,也是约束地方政府的必要机制。在这个意义上,劳动力流动还是中国这样的大国的有效治理结构中必不可少的构件。

值得特别强调的是,在一个统一的国家(统一货币区)内部,劳动力的跨地区自由流动有四重重要的意义,可以按照其含义的深度来依次表述如下:第一,劳动力的自由流动有利于平等,既有利于国民之间的权利平等,也有利于地区间的人均 GDP(或收入)的收敛;第二,劳动力的跨地区自由流动有利于效率,有利于劳动力资源在地区之间的最优配置<sup>67</sup>;第三,劳动力的跨地区自由流动有利于治理,可以形成地方间竞争的 Tiebout 机制,让民众对政府提供的公共服务以及财政资源的投入产出效率形成用脚投票机制;第四,在统一货币区内,劳动力的跨地区自由流动有利于地区之间劳动生产率趋同,在此基础上,可以避免地方政府通过借债来弥补财政收支缺口,也可以制约地方政府过度借债。正是因为劳动力流动的重要性,宪法有必要保障公民在国家内部自由迁徙和居住的权利。

## 四、结 论

现代经济增长理论表明,人力资本积累是现代经济增长的根本推动力,人力资本所获得的回报,则是经济增长的体现。但是现代经济增长理论没有告诉我们在哪实现人力资本的积累,以及在哪获得人力资本的回报是更有效的。本文通过文献和研究的总结,试图说明因为有人力资本的外部性和不同技能劳动者之间的互补性,城市(特别是大城市)可以更好地实现人力资本积累并且提高人力资本的回报,从而成为推动现代经济增长的引擎。

在中国过去三十多年的经济增长过程中,城市化水平不断提高,人口和经济向着东部沿海地区和中西部的一些大城市和都市圈集中。这一过程极大

---

<sup>67</sup> 由于在发展中国家地区间的劳动力流动是从落后的农村流动到发达的城市,因此,劳动力流动也有利于缩小城乡之间的收入差距,并实现城乡间的劳动力资源最优配置。

地改善了资源配置效率，同时也使得大城市和都市圈成了中国经济发展的引擎。而它的直接结果就是，中国的人力资本投资回报始终在上升，即使经过了高校扩招，仍然没有终止人力资本回报的上升。甚至是在2003年以后，虽然总体的资源再配置效率有所恶化，但随着城市化的进步和人口持续向大城市集中，人力资本的回报仍然在提升。以城市、大城市和都市圈的发展为带动力，经济和人口向这些地区集中产生了极大的资源再配置效率，为中国经济增长提供了非常好的解释。

遗憾的是，长久以来城市和大城市的作用未能得到正确的理解，相反，却片面地把人口规模作为产生城市病的原因，忽视了规划、技术和管理这些因素在造成(或改善)城市病过程当中起到的作用。与此同时，在区域经济方面，无论是理论研究还是经验研究均可以告诉我们，区域经济在向少数地区集中的同时，如果伴随着人口的自由流动，可以在区域经济发展中兼顾效率和平衡。同样遗憾的是，这一“在集聚中走向平衡”的经济规律和国际经验也未能得到充分的认识与正确的理解，结果是，人们把区域经济发展不平衡归结为是经济集聚导致的，其实区域经济发展水平不平衡只是因为人口的流动严重滞后于区域经济的集聚。

由于对城市和区域发展的客观规律和国际经验的认识误区，在实践上就导致了限制特大城市人口规模和建设用地扩张，同时在资金、建设用地和开发区政策等方面倾向于欠发达地区的政策导向。此外，在现有体制下，地方官员的晋升和考核制度激励他们追求本地经济增长率的最大化，这就进一步促使欠发达地方政府要求中央通过转移资源的方式来加快本地经济发展，导致经济在空间布局上出现均匀化的倾向。

我再次强调，向欠发达地区的转移支付本身是必需的，关键问题在于转移支付的数量和结构是不是最优的。目前的资源大量用于建设了不符合中西部地区比较优势的工业，建设用地指标被用来大量建设了缺乏投资的工业园和供给过剩的新城，不仅导致了严重的资源浪费，而且催生了地方政府以土地融资等行为模式，积累了大量的地方政府负债。越是欠发达的地区，投资的投入产出效率越低，地方政府负债率越高。

从国家发展来说，资源的行政性配置导致了资源配置的空间无效率。人口流入地的土地和住房供应不足，地价、房价和工资上升，而在人口流出地却出现工业园和新城的大量过剩。这种资源的空间错配在宏观上则直接导致了2003年之后全要素生产率的增长速度有所下滑，资源配置效率出现恶化，影响了之后十多年中国经济增长的可持续性。

由于长期存在劳动力流动障碍，地区之间持续存在较大的人均GDP差距，这使得中国陷入了统一货币区的难题。欠发达地区本来就劳动生产率偏低，在人口未能充分流出的情况下，必须为本地居民筹措资金，增加公共服务和基础设施的供给，并通过投资创造更多的就业岗位。同时他们却不能通

过货币贬值来提升自己的竞争力,其结果就是,欠发达地区对于转移支付或者债务融资的依赖性持续增长。

中国是一个发展中的大国,按照道理来说,在这样的国家,即使人口的出生率已经开始下降,通过推进劳动力自由流动和城市化,仍可以在一定阶段持续为工业和服务业的增长提供充足的劳动力。然而遗憾的是,最近十多年中国经济的增长没有充分利用这样的大国优势。相反,在市场分割、债务增长这些方面却显现出与欧元区类似的问题。这就是我提出中国经济有欧元区化的危险的原因所在。

如果中国经济仍然想发挥自己所具有的发展中大国的优势的话,那么就需要科学地认识城市发展和区域经济规律,打破既有体制下一些政治经济学因素对于资源配置和国家发展的制约。通过促进劳动力自由流动和国内市场的统一,加强城乡间和地区间的分工协作,才是兼顾平衡与效率,实现国家可持续发展的正确道路。

## 参 考 文 献

- [1] Alesina, A. F., E. Spolaore, and R. T. Wacziarg, "Trade, Growth and the Size of Countries", in P. Aghion, and S. N. Durlauf (ed.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier B. V., 2005, Volume 1B, 1499—1542.
- [2] Au, C. C., and J. V. Henderson, "Are Chinese Cities Too Small", *Review of Economic Studies*, 2006, 73(2), 549—576.
- [3] Bo, Z., "Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders", *Journal of Contemporary China*, 1996, 5(12), 135—154.
- [4] Bunten, D. "Is the Rent Too High? Aggregate Implications of Local Land-Use Regulation", UCLA Working Paper, 2015.
- [4] Byström, Hans N. E., K. Olofsdotter, and L. Söderström, "Is China an Optimum Currency Area", *Journal of Asian Economics*, 2005, 16(4), 612—634.
- [5] Cai, F., A. Park, and Y. Zhao, "The Chinese Labor Market in the Reform Era", in L. Brandt, and Rawski, T. G., (eds.), *China's Great Economic Transformation*, New York: Cambridge University Press, 2008, 167—214.
- [6] Chang, C., and M. Lu, "Misery of New Town: Density, Distance and Debt", *China Economic Quarterly*, 2017, 3, 1621—1642. (in Chinese)
- [7] Chen, B., M. Lu, and N. Zhong, "How Urban Segregation Distorts Chinese Migrants' Consumption", *World Development*, 2015, 70, 133—146.
- [8] Chen, B., M. Lu, and K. Xiang, "Geography versus Policy: Exploring How Place Matters in Placed-Based Policies Using a Natural Experiment in China", Working Paper, 2016.
- [9] Chen, B., S. Huang, and D. Ouyang, "Can Rising Price of Real Estate Promote Economic Growth", *China Economic Quarterly*, Forthcoming. (in Chinese)
- [10] Chen, B., X. Jin, and D. Ouyang, "House Price, Resource Misallocation and Chinese Industrial Firm's Productivity", *The Journal of World Economy*, 2015, 4, 77—98. (in Chinese)

- [11] Chen, B., and M. Lu, "Toward a Balanced Growth: Interest Rate Regulation, Multi-Dimensional Imbalances and Reform Strategies", *The Journal of World Economy*, 2016, 5, 29—53. (in Chinese)
- [12] Chen, J., and Q. Zhou, "The Synergy Effects of City Size and Industrial Structure on Urban Labor Productivity in China", *Journal of Finance and Economics*, 2016, 9, 75—86. (in Chinese)
- [13] Chen, Y., "Surnames Matter: An Investigation of the Effect of Cultural Difference on the Inter-Provincial Trade in China", *China Journal of Economics*, 2016, 3, 1—25. (in Chinese)
- [14] Chen, Z., and M. Lu, "From Segmentation to Integration: The Political Economy of Urban-Rural Economic Growth and Social Harmony", *Economic Research Journal*, 2008, 1, 21—32. (in Chinese)
- [15] Chen, Z., M. Lu, and L. Xu, "Returns to Dialect: Identity Exposure through Language in the Chinese Labor Market", *China Economic Review*, 2014, 30, 27—43.
- [16] Chen, Z., and T. Xu, "Toward 'Competition for Harmony': The Transition of Central and Local Governance Model in Promotion Tournament", *The Journal of World Economy*, 2011, 9, 3—18. (in Chinese)
- [17] Chen, Z., Y. Long, M. Lu, and J. Qian, "Urban Renewal, Land Supply and Job-Housing Separation", Working Paper, 2017.
- [18] Ding, S., and B. Sun, "Spatial Efficiency and Regional Balance: Empirical Evidence from County-Level Data in China", Working Paper, 2016. (in Chinese)
- [19] Duranton, G., and D. Puga, "Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies", in J. V. Henderson and J. F. Thisse, Ed. (s), *Handbook of Regional and Urban Economics*, North Holland-Elsevier, 2004, 4: 2063—2117.
- [20] Eeckhout, J., R. Pinheiro, and K. Schmidheiny, "Spatial Sorting", *Journal of Political Economy*, 2014, 122(3), 554—620.
- [21] Fan, Z., "China's Intergovernmental Fiscal Transfer System: The Target, Effect and Problem", *South China Journal of Economics*, 2011, 6, 67—80. (in Chinese)
- [22] Fan, Z., and J. Zhang, "Fiscal Decentralization, Intergovernmental Transfer and Market Integration", *Economic Research Journal*, 2010a, 3, 53—64. (in Chinese)
- [23] Fan, Z., and J. Zhang, "Flypaper Effect: An Explanation for the Expansion of Local Governments' Size", *China Industrial Economics*, 2010b, 12, 5—15. (in Chinese)
- [24] Fan, Z., and X. Li, "Political Connection of Ministers and the Allocation of Fiscal Transfer", *Economic Research Journal*, 2014, 6, 129—141. (in Chinese)
- [25] Feng, J., and Z. Chen, "Media in the Market: An Empirical Study on Media Coverage on Automobile Recall", Working Paper, Fudan University, 2016. (in Chinese)
- [26] Fleisher, B. M., and X. Wang, "Returns to Schooling in China Under Planning and Reform", *Journal of Comparative Economics*, 2005, 33(2), 265—277.
- [27] Gao, H., "Urban Population Size and Labor's Income", *The Journal of World Economy*, 2014, 10, 145—164. (in Chinese)
- [28] Gao, L., *A Study on Tax-sharing System, Local Fiscal Autonomy and Performance of Economic Development*, Shanghai People's Publishing House, 2016. (in Chinese)
- [29] Gao, W., and R. Smyth, "Returns to Schooling in Urban China, 2001—2010: Evidence from Three Waves of the China Urban Labor Survey", *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2015, 20(2), 178—201.

- [30] Gao, X., and X. Long, “Does Cultural Segmentation Caused by Administrative Division Harm Regional Economic Development in China?”, *China Economic Quarterly*, 2016, 15(2), 647—674. (in Chinese)
- [31] Glaeser, E. L., and M. Lu, “Human Capital Externalities in China”, Working Paper, Harvard University and Shanghai Jiao Tong University, 2014.
- [32] Gui, Q., M. Chen, M. Lu, and Z. Chen, “Chinese Domestic Commodity Market toward Segmentation or Integration? An Analysis Based on Relative Price Method”, *The Journal of World Economy*, 2006, 2, 20—30. (in Chinese)
- [33] Han, L., and M. Lu, “Housing Prices and Investment: An Assessment of China’s Inland-Favoring Land Supply Policies”, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2017a, 22(1), 106—121.
- [34] Han, L., and M. Lu, “Supply-Demand Mismatch: Solving the Puzzle of China’s Housing Prices’ Divergence”, working paper, Shanghai Jiaotong University, 2017b.
- [35] Jiang, S., M. Lu, and H. Sato, “Identity, Inequality and Happiness: Evidence from Urban China”, *World Development*, 2012, 40(6), 1190—1200.
- [36] Jones, C. I., “Growth: With or without Scale Effects”, *The American Economic Review*, 1999, 89(2), 139—144.
- [37] Ke, S., and Y. Zhao, “Industrial Structure, City Size and Urban Productivity in China”, *Economic Research Journal*, 2014, 4, 76—88. (in Chinese)
- [38] Lewis, W. A., “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, *The Manchester School*, 1954, 22(2), 139—191.
- [39] Li, H., and L. Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9—10), 1743—1762.
- [40] Li, S., and S. Ding, “Long-term Change in Private Returns to Education in Urban China”, *Social Sciences in China*, 2003, 6, 58—72. (in Chinese)
- [41] Li, X., G. Chen, and Y. Wu, “An Estimation on External Return of Higher Education in Urban China”, *World Economic Papers*, 2010, 1, 76—91. (in Chinese)
- [42] Li, J., and P. Sun, “The Law of One Price: New Evidence from China (1997—2012)”, Working Paper, 2017.
- [43] Liang, W., and M. Lu, “Growth Led by Human Capital in Big Cities: Exploring Complementarities and Spatial Agglomeration of the Workforce with Various Skills”, *China Economic Review*, 2017, Forthcoming.
- [44] Liang, W., and M. Lu, “Skill Complementarities within Firms”, Working Paper, Shanghai Jiao Tong University, 2015a.
- [45] Liang, W., and M. Lu, “The Divergence of Skill Composition: Exploring the Skill Complementarity and the Agglomeration of Labors”, *Comparative Economic and Social Systems*, 2015b, 3, 185—197. (in Chinese)
- [46] Liang, W., and M. Lu, “Cities in Post-Industrialization Era: Micro-evidence for How City Scale Affects the Human Capital Externalities in Services”, *Economic Research Journal*, 2016, 12, 98—111. (in Chinese)
- [47] Liang, W., M. Lu, and H. Zhang, “Housing Prices Raise Wages: Estimating the Unexpected Effects of Land Supply Regulation in China”, *Journal of Housing Economics*, 2016, 33, 70—81.
- [48] Liang, Q., Q. Chen, and R. Wang, “Household Registration Reform, Labor Mobility and Optimization of the Urban Hierarchy”, *Social Sciences in China*, 2013, 12, 36—59. (in Chinese)

- [49] Liu, S., and X. Zhang, "The Features of China's Sustained High Growth and the Decline of Regional Economic Disparity", *Economic Research Journal*, 2007, 10, 17—31. (in Chinese)
- [50] Liu, X., Z. Chen, and M. Lu, "Social Integration and Economic Growth: Transitional Theory of Endogenous Policy about Urbanization and Urban development", *The Journal of World Economy*, 2010, 6, 60—80. (in Chinese)
- [51] Liu, Y., T. Dai, and X. Xu, "Chinese Dialects, Market Segmentation, Resource Misallocation", *China Economic Quarterly*, 2017, 3, 1583—1600. (in Chinese)
- [52] Liu, Z., "The External Returns to Education: Evidence from Chinese Cities", *Journal of Urban Economics*, 2007, 61(3), 542—564.
- [53] Lu, M., *The Power of Space: Geography, politics and Urban Development*, Truth and Wisdom Press and Shanghai People's Publishing House, 2013. (in Chinese)
- [54] Lu, M., *Great State Needs Bigger City: Unification, Development and Balance in Modern China*, Shanghai People's Publishing House(Horizon), 2016. (in Chinese)
- [55] Lu, M., *The Power of Space: Geography, Politics and Urban Development* (2<sup>nd</sup> edition), Truth and Wisdom Press and Shanghai People's Publishing House, 2017. (in Chinese)
- [56] Lu, M., Z. Chen, Y. Wang, Y. Zhang, Y. Zhang, and C. Luo, *Economic Development Path of China as a Big Country*, Encyclopedia of China Publishing House, 2008. (in Chinese)
- [57] Lu, M., Z. Chen, and J. Yan, "Increasing Return, Development Strategy and Regional Economic Segmentation", *Economic Research Journal*, 2004, 1, 54—63. (in Chinese)
- [58] Lu, M., Z. Chen, and Z. Yang, "Equality and Growth Hand in Hand: Increasing Returns, Strategic Behavior and Efficiency Loss in the Division of Labor", *China Economic Quarterly*, 2007, 2, 443—468. (in Chinese)
- [59] Lu, M., Z. Chen, X. Zhu, and X. Xu (ed.), *China's Regional development: Review and Prospect*, Truth and Wisdom Press and Shanghai People's Publishing House, 2011. (in Chinese)
- [60] Lu, M., and H. Feng, "Agglomeration and Emission Reduction: An Empirical Analysis Based on Province-Level Panel Data in China", *The Journal of World Economy*, 2014, 7, 86—114. (in Chinese)
- [61] Lu, M., H. Gao, and H. Sato, "Urban Size and Inclusive Employment", *Social Sciences in China*, 2012, 10, 47—66. (in Chinese)
- [62] Lu, M., C. Sun, and S. Zheng, "Congestion and Pollution Consequences of Driving to School Trips: A Case Study in Beijing", *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 2017, 50, 280—291.
- [63] Lu, M., and K. Xiang, "Solving the Dilemma between Efficiency and Balance on China's Regional Development Strategy", *Comparative Economic & Social Systems*, 2014, 4, 1—16. (in Chinese)
- [64] Lu, M., H. Zhang, and W. Liang, "How Has the Inland-Favoring Land Supply Policy Raised the Wages in Eastern China", *Social Sciences in China*, 2015, 5, 59—83. (in Chinese)
- [65] Lucas, R. "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 1988, 22(1), 3—42.
- [66] Moretti, E., "Human Capital Externalities in Cities", in J. V. Henderson and J. F. Thisse, Ed. (s), *Handbook of Regional and Urban Economics*, North Holland-Elsevier, 2004a, 4: 2063—2117.
- [67] Moretti, E., "Workers' Education, Spillovers and Productivity: Evidence from Plant-Level Production Functions", *The American Economic Review*, 2004b, 94(3), 656—690.

- [68] Moretti, E., “Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence from Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data”, *Journal of Econometrics*, 2004c, 121(1—2), 175—212.
- [69] Moretti, E., *The New Geography of Jobs*, Boston and New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2012.
- [70] Pan, S., D. Zhu, and K. Xu, “Are China’s Cities too Large or Small?” Working Paper, Zhejiang University, 2017.
- [71] Poncet, S., “Measuring Chinese Domestic and International Integration”, *China Economic Review*, 2003, 14(1), 1—21.
- [72] Rauch, J. E., “Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities”, *Journal of Urban Economics*, 1993, 34(3), 380—400.
- [73] Shi, H., and S. Huang, “How Much Infrastructure Is Too Much: A New Approach and Evidence from China”, *World Development*, 2014, 56(2):272—286.
- [74] Shih, V., C. Adolph, and M. Liu, “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China”, *American Political Science Review*, 2012, 106(1), 166—187.
- [75] Song, W., and Z. Zhong, “The Existence and Origin of Regional Effects of Monetary Policy in China: An Analysis Based on the Theory of Optimum Currency Areas”, *Economic Research Journal*, 2006, 3, 46—58. (in Chinese)
- [76] Sun, B., Z. He, T. Zhang, and R. Wang, “Urban Spatial Structure and Commute Duration: An Empirical Study of China”, *International Journal of Sustainable Transportation*, 2016, 10(7), 638—644.
- [77] Sun, S., W. Huang, J. Hong, and C. Wang, “City Size, Happiness and Spatial Optimization of Migration”, *Economic Research Journal*, 2014, 1, 97—111. (in Chinese)
- [78] Tombe, T., and X. Zhu, “Trade, Migration and Productivity: A Quantitative Analysis of China”, Working Papers, 2015.
- [79] Wang, W., and S. Wei, “Will People’s Moving to Small Cities Save More Public Cost”, *Finance and Trade Economics*, 2016, 6, 146—160. (in Chinese)
- [80] Wang, X., and X. Xia, “Optimizing City Size and Promoting Economic Growth”, *Economic Research Journal*, 1999, 9, 22—29. (in Chinese)
- [81] Wang, Y., M. Nian, and C. Wang, “Industrial Structural, Optimal Scale and the Urbanization Path in China”, *China Economic Quarterly*, 2017, 2, 441—462. (in Chinese)
- [82] Wang, Y., Y. Zhang, Y. Zhang, Z. Chen, and M. Lu, “On China’s Development Model: The Costs and Benefits of China’s Decentralization Approach to Transition”, *Economic Research Journal*, 2007, 1, 4—16. (in Chinese)
- [83] World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, 2008.
- [84] Wu, Y., and X. Zhu, “Why China Saw Economic Dispersion Too Early: Industrial Policy and Economic Geography”, *The Journal of World Economy*, 2015, 2, 140—166. (in Chinese)
- [85] Wu, Y., X. Zhu, and N. Groenewold, “The Determinants and Effectiveness of Industrial Policy in China: A Study Based on Five-Year Plans”, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2860800>, 2016.
- [86] Xia, Y., and M. Lu, “City Choices: An Empirical Study on How Public Services Affect Labor Flow”, *Management World*, 2015, 10, 78—90. (in Chinese)
- [87] Xiang, K., and M. Lu, “Speed versus Quality: Why Regional Dispersion Tendency of Development Zone Policy is not Sustainable”, *Journal of Finance and Economics*, 2015, 4, 4—17. (in Chinese)



- [88] Xing, C., "Human Capital and Urbanization in China", Working Paper, Asian Development Bank, 2015.
- [89] Xing, C. and J. Zhang, "The Preference for Larger Cities in China: Evidence from Rural-Urban Migrants", *China Economic Review*, Forthcoming.
- [90] Xu, C., "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4), 1076—1151.
- [91] Xu, C., and J. Liang, "Strategical Adjustment of Growth Target", *Economic Research Journal*, 2014, 1, 27—40. (in Chinese)
- [92] Xu, X., X. Li, and M. Wang, "Regional Integration, Economic Growth and Political Promotion", *China Economic Quarterly*, 2007, 6(4), 1075—1096. (in Chinese)
- [93] Xu, X., Y. Liu, and Z. Xiao, "Dialect and Economic Growth", *China Journal of Economics*, 2015, 2, 1—32. (in Chinese)
- [94] Xu, X., and X. Wang, "Promotion Incentive and Economic Growth: Evidence from Provincial Leaders in China", *The Journal of World Economy*, 2010, 2, 15—36. (in Chinese)
- [95] Xu, X., X. Wan, and Y. Gao, "Political Economy of Regional Development in China", in M. Lu, Z. Chen, X. Zhu, and X. Xu (ed.), *China's Regional Development: Review and Prospect*, Truth and Wisdom Press and Shanghai People's Publishing House, 2011, 71—123. (in Chinese)
- [96] Yang, Q., and N. Zheng, "Which Competition Mode Works among Local Leaders for Promotion: the Yardstick Competition, Tournament or Qualifying Competition", *The Journal of World Economy*, 2013, 12, 2—28. (in Chinese)
- [97] Yang, X., "Economic Effects of City Size, Urbanization, Civilization for Rural Migrants: A Quantitative Analysis Based on the Gap between Urban Productivity and Livability", *China Economic Quarterly*, 2017, 3, 1601—1620. (in Chinese)
- [98] Zhang, J., and Y. Gao, "Term Limits and Rotation of Chinese Governors: Do They Matter to Economic Growth", *Economic Research Journal*, 2007, 11, 91—103. (in Chinese)
- [99] Zhang, X., P. Li, and L. Li, "Intergovernmental Cooperation, Market Integration and Economic Performance of City Clusters: An Empirical Test Based on Yangtze River Delta Urban Economic Coordination Committee", *China Economic Quarterly*, 2017, 3, 1563—1582. (in Chinese)
- [100] Zhang, J., Y. Zhao, A. Part, and X. Song, "Economic Returns to Schooling in Urban China, 1988 to 2001", *Journal of Comparative Economics*, 2005, 33(4), 730—752.
- [101] Zheng, S., R. Wang, E. L. Glaeser, and M. E. Kahn, "The Greenness of China: Household Carbon Dioxide Emissions and Urban Development", *Journal of Economic Geography*, 2010, 10(6), 1—32.
- [102] Zheng, Y., and M. Lu, "Are Large Cities Less Environmentally Friendly", Working Paper, Shanghai, Jiao Tong University, 2017. (in Chinese)
- [103] Zhong, H., and M. Lu, "The Europeanization of China's Economy: Unified Currency Area, Central-Local Relations and Local Government Debt", *Academic Monthly*, 2015, 10, 63—71. (in Chinese)
- [104] Zhou, L., "The Incentive and Cooperation of Government Officials in the Political Tournaments: An Interpretation of the Prolonged Local Protectionism and Duplicative Investments in China", *Economic Research Journal*, 2004, 6, 33—40. (in Chinese)

## Urban, Regional and National Development ——The Present and Future of Spatial Political Economics

MING LU\*

(*Shanghai Jiao Tong University*)

**Abstract** In the viewpoint of spatial political economy, this paper summarizes researches on urban, regional and national development, and reviews related policies and their effects. Although cities help facilitate human capital accumulation and promote returns to human capital, this effectiveness is still restricted by policies. The free flow of population makes benefit to balanced growth with economic agglomeration, but the behavior of local government results in market segregation and decline of regional specialization. Likewise, investment policies ignoring comparative disadvantages of underdeveloped areas cause resource misallocation and massive local government debt, harming economic sustainability.

**Key Words** economies of scale, market segregation, spatial political economics

**JEL Classifications** O18, O38, P16

---

\* Corresponding Author: Ming Lu, 1954 Huashan Road, Antai College of Economics and Management, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, 200030, China; Tel: 86-21-52301219; E-mail: luming1973@sjtu.edu.cn.