大国空间治理的经济学分析[[1]](#footnote-0)\*

李鹏飞 陆铭

(上海交通大学安泰经济与管理学院，上海，200030）

摘要：通过区域政策、资金支持等空间治理方式不断推动地区间协调发展是国家治理的重要组成部分。面对地区间劳动生产率差异和统一货币制度，要素（特别是劳动力）自由流动是大国空间治理的基础，它会促进地区间的生产率趋同，使得统一的汇率能够反映各地区生产率水平，以免欠发达地区面临劳动生产率相对较低但实际汇率高估的困境。统一货币区制度下的要素空间错配，是当下中国经济在人口、土地、财政等一系列领域里出现问题的底层逻辑。而当前要素空间错配的根源在于计划经济体制遗留下的生产要素流动障碍，以及农业社会遗留下的本地化思维方式。因此，中国空间治理的关键在于继续深化改革，转变固有观念，充分发挥中央的协调保障作用，促进地区间要素的合理流动和高效集聚，最终实现区域经济“在集聚中走向平衡”和“在发展中促进相对平衡”。面向未来，在科学预测的基础上，要顺应人口流动的趋势，不断增强中心城市和城市群的经济和人口承载力，充分发挥统一大市场的优势，最终实现长期、全局和多维的发展。

关键词：空间治理统一货币区统一大市场要素流动大国优势

中图分类号：F124.1JEL分类号：H77O18P27

一、引言

一个国家的空间治理要服务于该国的发展，而大国由于其幅员辽阔、人口众多，不同地区的区位条件、资源禀赋与社会环境存在明显差异，必须因地制宜制定政策、协调地区间关系，并且发挥中央在不同地区发展中的差异化作用，这就为国家治理增添了空间的维度。大国空间治理，既包括转移支付、区域发展战略等专注于地区发展的政策方针，又包括功能区划分、统一大市场建设等统筹协调区域发展的举措。不同的空间治理手段有其特定的目标，但总的来看，大国空间治理的目标应该立足于长期、全局和多维的发展。其中，长期和全局侧重于经济的增长，而多维则包括经济增长、社会公平、环境友好等多个维度的发展。具体而言，长期的发展是指在时间维度上稳定、可持续的增长，不会过度依赖短期的要素投入，而是要通过不断提高要素的利用效率实现经济高质量发展。全局的发展是指在空间维度上的协调发展，一个国家的经济增长不仅仅是各地区经济表现的加总，更重要的是通过地区间的分工协作实现全国层面的规模效应。多维的发展则意味着要立足于以人为本，兼顾经济增长、社会公平和环境友好，满足人民对美好生活的向往（陆铭，2022a）。

在改革开放中转型的中国，起点是计划经济和农业社会，这使得重塑政府和市场的关系成为中国空间治理的重要方向。受到传统体制影响的地方政府行为往往偏离长期、全局和多维的发展目标，因而需要让市场成为资源配置的决定性力量。市场经济的核心是价格机制，价格可以反映市场供求关系，而市场力量配置资源意味着商品和要素可以根据价格机制进行跨地区、跨部门的流动，从而更加有效地配置资源。当然，在大国空间治理中，市场配置资源也存在缺点，比如存在跨界公共品的提供、跨界外部性等市场失灵问题，这时，政府的作用主要是弥补市场的不足。反观现实，中国仍处于由计划经济向社会主义市场经济转型的过程中，由于计划经济遗留下的体制机制障碍，以及传统农业社会形成的本地化思维方式，行政力量引导的资源配置带来的往往是短期、局部和单维的增长。虽然以过去为参照，中国取得了长足的进步，但需要注意的是，相比于长期、全局和多维的发展目标，中国仍需进一步转变空间治理模式，通过不断释放改革红利推动经济社会持续健康发展。党的二十大报告也提出，“着力破解深层次体制机制障碍，不断彰显中国特色社会主义优势，不断增强社会主义现代化建设的动力和活力，把我国制度优势更好转化为国家治理效能”。

大国空间治理的出发点是地区差异和统一货币。我们的研究一直努力呼吁要从统一货币区理论出发，探讨要素自由流动的重要意义，并在空间一般均衡的分析框架下理解地区间关系。但遗憾的是，区域经济、财政金融、土地、劳动力这些问题分属经济学不同的二级学科，大量研究往往囿于各自的领域，而缺乏跨领域的一般均衡分析。因此，本文结合我们最新的研究和思考，进一步从理论上梳理与“大国空间治理”相关的经济学问题。具体来说，我们从统一货币区理论出发，讨论了欠发达地区面临的“增长—补贴—债务”三角悖论，阐明了要素自由流动对于大国空间治理的重要意义。在此基础上，我们结合制度改革的起点，讨论了制约要素流动的体制机制和观念障碍，并从地方政府和中央政府角色定位的角度，为进一步完善空间治理明确了改革方向。最后，我们从人口的空间布局大调整背景出发，讨论了中国城市体系的现状及未来趋势，并提出经济和人口不断向优势地区集聚就是一条“在发展中促进相对平衡”的道路。在此经济和人口的空间大变局中，中国要顺势而为，最终实现全体人民共同富裕。

二、大国空间治理的基础——统一货币区下的要素流动

在大国内部，地区间差异是客观存在的。这种情况下，理解地区间关系、更好地促进不同地区的发展，需要在统一的空间一般均衡框架下进行分析，其中统一货币是这个框架最为基础的制度。在同一主权国家内部使用同一种货币，形成统一货币区，是国家统一的必然结果，但这一制度对于中国区域发展的影响被研究者严重忽视。事实上，中国当前面临的人口、土地、财政等一系列问题，本质上都是因为当前要素的空间配置仍受到传统体制和观念障碍的影响，从而偏离了统一货币区的适用条件。可以说，从统一货币区的视角才能更好地理解大国空间治理逻辑，以及要素合理流动和高效集聚对于国家发展的深远影响。

（一）统一货币区的优势

现代社会中，货币的统一能够对国家经济带来巨大的收益：一方面，货币统一可以避免国内不同地区之间进行货币转换的成本，同时消除汇率波动的影响，让商品价格变得更加稳定，进而显著增加国内地区之间的贸易规模（Rose，2000）；另一方面，货币的统一还可以降低国家内部的通货膨胀风险，同时也能通过消除汇率波动风险带来更低的金融交易成本，从而有利于国内资本市场的整合（Silva和Tenreyro，2010）。对于当代中国来说，经济体量已经全球第二，并且有望很快成为全球第一大经济体。随着全球化的深入和数字经济时代的到来，中国作为一个大国所具有的规模经济也能够更好地发挥统一货币区的优势。在国际上，随着人民币国际化的不断推进，中国作为统一货币区的优势将随之扩大，从而在国际贸易、国际收支、商品定价等方面获得更大的话语权。

（二）统一货币区的适用条件

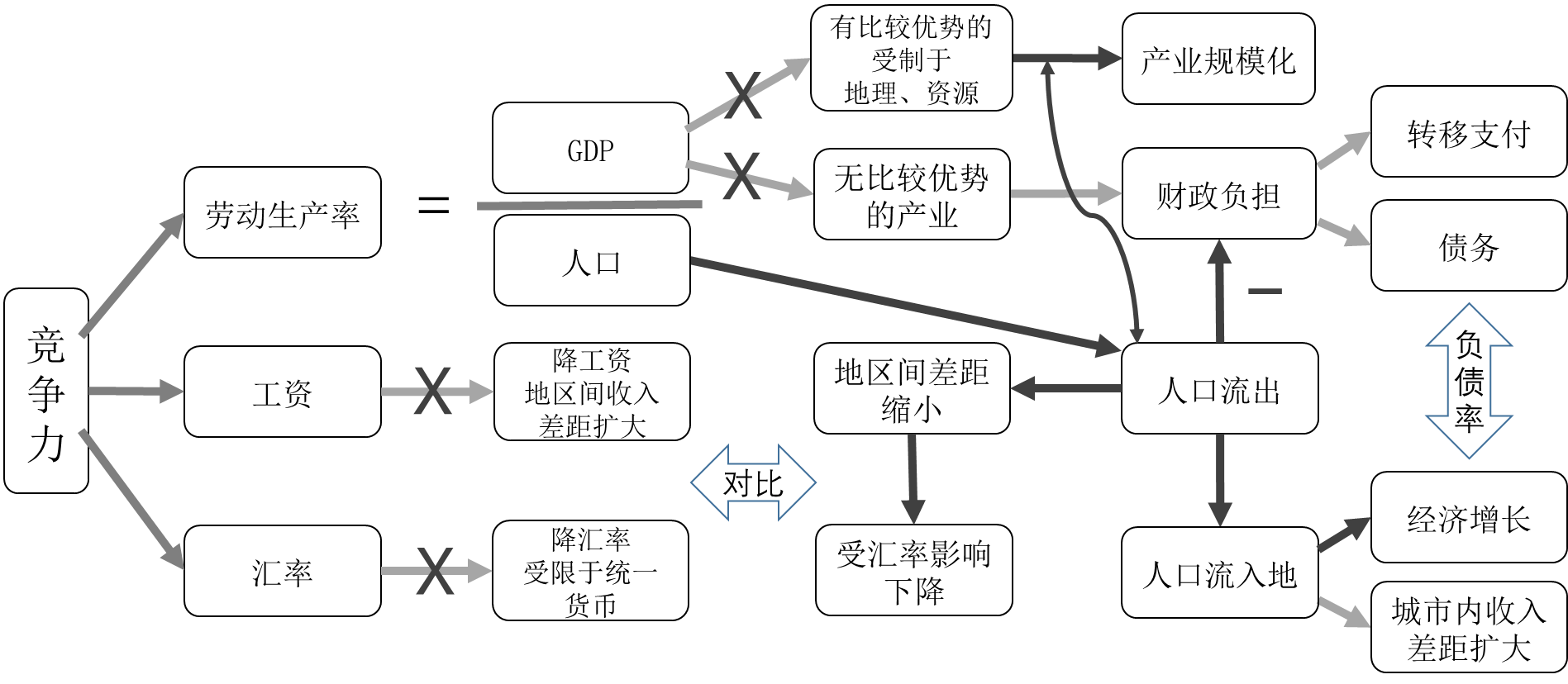
货币的统一能够促进经济的发展，但并非所有国家(地区)都能够完全发挥出统一货币区的优势。在理论上，不同国家(地区)之间构成统一货币区需要满足以下两个条件之一。第一个条件是国家（地区）之间的产业结构比较类似（Mundell，1961）。这是因为，当面临外部宏观冲击时，只有国家（地区）间的产业结构比较类似，在货币区内部实施统一的货币政策才能够对不同地区产生相同的影响，从而应对外部的宏观冲击。如果国家（地区）间的产业结构并不相似，此时统一的货币政策不能有效应对外部的宏观冲击，特别是对于遭受负向冲击的地区更是如此。最终，统一货币反而可能会带来经济衰退、失业率增加和通货膨胀率升高等后果，使得货币统一的成本大于其收益。

在现实中，很多国家内部不同地区之间的产业结构差异都比较大，尤其是对中国这样一个超大规模的国家而言，地区间要素禀赋结构天然地存在较大差异，地区间产业结构必然不可能完全相似。Mundell（1961）在理论上也指出，如果货币区内部的产业结构存在较大差异，同时由于政治原因构成了统一货币区，这就需要国家内部的生产要素——尤其是劳动力——可以完全自由流动，这是统一货币区的第二个适用条件。反之，如果劳动力不能自由流动，人均GDP均等化意义上的“空间均衡”难以实现，不同地区之间势必存在较大的劳动生产率差异，这在客观上会要求不同地区有不同的汇率来适应其差异化的劳动生产率。而统一货币区内统一的货币政策，使得相对欠发达地区无法通过货币贬值来提升竞争力，从而在根本上制约了欠发达地区的发展。值得特别强调的是，在统一货币区内，欠发达地区不仅在国际贸易上失去竞争力，在国内地区之间的贸易中，统一货币也相当于地区间实行了“固定汇率”，欠发达地区一样会失去竞争力。

（三）中国统一货币区的现状及影响

在中国，改革开放之后，由于依赖海洋贸易主导的制造业发展经济，沿海—内陆之间的发展条件差异相比于半封闭时期更大。但由于传统的体制机制和观念障碍，生产要素(尤其是人口)难以充分流动，导致不同地区的劳动生产率存在巨大差异，严格说来，偏离了统一货币区的适用条件。[[2]](#footnote-1)总的来说，欠发达地区面临自然条件、制度因素等多方面的制约。第一，欠发达地区由于自然、地理、历史等原因，劳动生产率较低，竞争力较弱。第二，欠发达地区往往远离沿海大港口，中国经济加入全球化后，出口导向的制造业发展对经济有强大的拉动力，进一步拉开了沿海和内陆的自然条件差异，内陆地区的竞争力相对更弱。第三，由于人口没有充分地自由流动，欠发达地区仍然需要为大量人口提供公共服务和社会保障。第四，地方政府面临着为本地居民创造就业和经济增长的激励和动力，需要加大发展经济的投资。在这种情况下，如何提高欠发达地区的竞争力需要在统一的框架下进行分析。

图1.欠发达地区提升竞争力的三条路径



欠发达地区在国际和国内贸易中的竞争力主要取决于三个方面的因素，劳动生产率、工资和汇率水平(见图1)。首先，在理论上，降低工资和货币贬值都能够提高一个地区的竞争力。然而，中国欠发达地区的工资调整面临最低工资制度的限制，更重要的是，降低工资会扩大其与发达地区的收入差距，不利于共同富裕的实现。此外，在统一货币区下，欠发达地区无法通过货币贬值来增加竞争力。近来的研究也发现，对于中国这样一个统一货币区内的欠发达地区而言，如果实际汇率高估，又同时实施了较高的最低工资，那么当地的出口会受到严重不利影响（Li等，2021）。这意味着，提高欠发达地区的竞争力必然依赖于劳动生产率的提高。在这种情况下，如果用GDP总量与人口的比值来度量劳动生产率，那么提高劳动生产率就有做大GDP总量和人口流出两个选项。在做大GDP总量方面，受到地理、自然条件等因素的影响，欠发达地区的比较优势往往在于发展农业、旅游和自然资源等产业，而这些产业的产出规模受制于自然资源总量，难以成为做大GDP总量的有效途径。而鼓励发展当地没有比较优势的产业会增加当地的财政负担，使得其过度依赖转移支付和债务，因此提高欠发达地区劳动生产率的最佳选择就是人口适度流出。随着人口流出，欠发达地区的财政负担会得到极大改善，而且会推动当地人均资源拥有量的提高，有利于农业等产业的规模化经营，提高尚未流出居民的收入，进而缩小地区间的差距。而随着劳动生产率的逐渐提高，欠发达地区汇率高估的程度及其影响也会逐渐下降。对于人口流入地而言，其规模经济效应会进一步扩大，对整个国家的经济增长有益，进而可以通过转移支付等机制降低整体的政府负债率。当然，在人口大量流入的地区内部，不同技能的人口间可能会出现收入差距扩大，这需要通过公共服务均等化来缩小居民实际生活水平差距。

由于欠发达地区在统一货币区内难以提升竞争力，劳动力流动不够充分，同时需要提供社会保障和公共服务，地方政府又有很强的促进本地经济总量发展的激励，因此，当面临“收支不足”时，欠发达地区不得不依赖上级政府的转移支付，或自身的举债。换句话说，发达地区会面临增长动力不足、依赖转移支付、扩张政府债务这三者之间的权衡和组合，简称“增长—补贴—债务”的三角悖论。相应地，可以把中国经济加入全球化之后的区域经济发展分为三个阶段。第一个阶段是从20世纪90年代到2003年，这一阶段中国没有大规模实施对于欠发达地区的财政转移支付，而经济全球化的进程给沿海地区带来了快速的经济增长，地区之间的人均GDP差距明显扩大，其背后是欠发达地区的经济增长动力相对不足。第二个阶段是2003年到2008年，这一阶段中国经济通过融入全球化进程，实现了经济的快速增长，中央的税收收入快速增长，财政盈余规模不断扩大。在这一背景下，欠发达地区获得了来自中央的大量财政转移支付，地区间人均GDP差距在2004年之后出现了拐点式下降。但是，大量财政转移支付被用于在地理条件欠佳地区进行偏离当地比较优势的工业建设，这为之后出现的资源空间错配埋下了隐患，同时出现了欠发达地区严重依赖转移支付的局面。第三个阶段是2009年之后，中国经济增长速度和政府财政收入增长速度双双出现下滑，中央转移支付对于欠发达地区的支持未能进一步增长。为了防止地区间差距扩大，伴随着4万亿财政支出计划，中央默许地方政府通过融资平台大量发行债务，发展地方经济。这一阶段虽然地区间人均GDP差距继续缩小，但是地方政府债务持续上升，特别是欠发达地区出现了更高的负债率，经济资源在空间上的配置效率有所恶化(钟辉勇等，2022)。

在短期内，欠发达地区政府依靠转移支付或者债务来提供公共服务是有必要的，但在人口流动不畅和经济增长压力下，欠发达地区往往会投资于违背当地比较优势的产业和基础设施，降低了资金利用效率，还可能产生债务的道德风险问题，增加整个国家的财政负担。近来的研究用中国城市一级的数据，具体地研究了中国统一货币区内地方政府债务的形成。结果发现，一个城市实际汇率高估的程度每上升1%，当地的人均地方政府城投债就上升0.184—0.256%，而且这一现象主要存在于欠发达地区（Gao等，2021）。此外，在欠发达地区竞争力不足的情况下，如果通过转移支付来缩小地区间差距，可能会出现地方政府的“道德风险”问题，转移支付越多，地方政府负债越多，而且这一现象仅存在于中西部地区。研究显示，1元的转移支付会使中西部地区发行大约0.3元的城投债(钟辉勇和陆铭，2015)。中国欠发达地区政府债务更重的现象与欧元区内欠发达国家主权债务负担更重的经济学机制是类似的，进而可能由欠发达地区政府部门债务问题引发区域性金融风险。由于中国是一个单一制国家，中国金融机构的地方分支最终都在总部进行结算，因此区域性的金融风险可能通过向上传递，最终导致全国的系统性金融风险(钟辉勇和陆铭，2015)。

在不同地区天然存在巨大差异的情况下，要素的自由流动是大国空间治理的基础，这是统一货币区的特性所决定的，当前中国面临的地方政府债务问题在根源上是统一货币区下的空间要素错配。只要地理和规模经济这两个因素（或其一）对地区间经济增长潜力影响足够大，而劳动力又未能充分自由流动，在统一货币区内，欠发达地区又面临国内国际贸易实际汇率过高的局面，中央政府就一定会面临地区间发展差距、地方政府债务和财政转移支付之间的三角悖论，至少会面对三者之一。然而，在现实中，统一货币区视角下“增长—补贴—债务”的三角悖论没有被充分认识到，政府反而希望通过限制大城市发展、加大对欠发达地区的建设用地指标和转移支付等政策来加大对欠发达地区的投资，从而产生了人口—土地—资金空间错配、增长动能弱、投资回报低、债务难持续等问题。值得说明的是，在很多已有的有关人口、土地、财政的研究中，如果缺乏空间一般均衡的整体框架，仅仅针对特定问题和政策进行分析，即使方法严谨、论证完整，其提出的解决方案也难逃“头痛医头、脚痛医脚”的局限，甚至有可能事与愿违，加重扭曲。在化解地方政府债务问题上，限制地方政府发债、进行财政重整，或者打破刚性兑付、加大对地方的财政转移支付等方式，都可能只是表面解决问题，甚至可能同时带来地区间差距拉大、隐性负债增加或者加重中央对地方的财政转移支付负担等新问题(钟辉勇等，2022)。因此，我们再次呼吁，在统一货币区的框架下用空间一般均衡的思维分析经济发展的客观规律，并在此基础上对阻碍要素流动的传统体制机制和观念障碍进行改革，才是大国空间治理的应有之义。党的二十大报告也进一步明确，要构建全国统一大市场，深化要素市场化改革，建设高标准市场体系，这为统一货币区框架下的制度改革明确了总体方向。

三、大国空间治理的现实障碍——制度与观念

在地区差异和统一货币的背景下，推动要素的跨地区自由流动与合理集聚是大国治理的基础。然而，受制于制度改革的起点和农业社会传统下的本地化思维，中国仍然存在阻碍要素自由流动的体制机制和观念障碍，从而出现行政引导资源配置偏离经济规律的现象，不利于长期、全局和多维的发展。针对这一问题，大国空间治理的关键在于深化体制机制改革，引导地方政府在长期、全局和多维的发展中更好发挥作用，同时充分发挥中央的协调保障作用。在地区发展方面，大国空间治理要改革导致市场分割、重复建设的行政体制，促使地区间的关系由分割转变为分工，在协同发展中有效竞争。在宏观政策方面，大国空间治理应该引导地区间的资源配置符合客观经济规律，突出中央的协调机制和兜底保障作用，在“做大蛋糕”的基础上，提高“分蛋糕”过程中的公平和效率。

（一）大国空间治理应该立足于制度改革的起点

中央政府往往希望通过空间治理缩小地区差距，消除市场分割，充分发挥国家规模效应。学术界的普遍共识是，中国地区间的收入差距明显，这不利于社会公平和经济的长期增长，而政府对解决这些问题具有不可替代的作用。目前存在争议的是，什么样的空间治理手段更适合中国国情，而这一问题需要结合中国制度改革的起点进行分析。

中华人民共和国成立初期，工业主要集中在北京、上海等少数大城市及东北地区，广大内陆地区的经济发展滞后，地区差距明显。与此同时，因为西方国家的经济封锁，中国的对外经济不发达，东南沿海地区的区位优势不明显，且面临一定的国家安全威胁。在这样的背景下，政府在资源配置中向中西部地区倾斜，通过经济的均匀分布客观上缩小了地区差距。改革开放之后，尤其是20世纪90年代中期之后，中国经济阔步走向开放。在以商品和资本的跨国流动为基本特征的全球化进程中，东部地区率先发展，中国区域经济格局出现了重大调整，地区之间的发展差距明显扩大。但需要注意的是，这时的地区差距主要因为人口分布的调整滞后于经济布局的调整(陆铭等，2019)。然而，在传统的发展思维下，政府和社会各界把区域经济的均衡发展理解为经济和人口的均匀分布，加上人们忽视了集聚效应对制造业和服务业的意义，所以希望通过行政力量引导资源流动到欠发达地区，从而实现经济的均衡发展。中央政府先后提出并实施了西部大开发、振兴东北老工业基地和中部崛起等区域发展战略，落实了一系列引导要素流动和资源配置的政策，并且在2004年之后形成了以建设用地倾向内陆地区为标志的政策拐点（陆铭、向宽虎，2014；陆铭，2017）。

在改革开放前，计划经济时期和半封闭经济状态下的一系列政策举措促使人口和经济分布的重心偏北、偏内陆，同时也形成了严格的户籍制度和公共服务按户籍人口配置的体系。改革开放以来，虽然相关的改革在不断推进，但过去形成的制度体系对于人口流动的阻碍作用仍然存在。此外，在改革开放前，政府在资源配置中发挥着决定性作用，这种体制传统也使得一些地方的市场力量较为薄弱。更重要的是，在封闭经济和人口流动不畅的情况下，推动经济活动的均匀分布成为协调地区发展的重要方式，这也使得平均主义思维在区域发展中长期占据重要地位。经济和人口的均匀分布、传统体制下的政府角色与制度体系，以及地区发展中的均衡思维，共同组成了中国制度改革的起点。忽视这一起点，不仅不利于解决问题，还会使得原本用来解决问题的做法产生更多问题。值得反复强调的是，在以人为本的发展理念下，区域发展应该着眼于实现地区间人均意义上的均衡发展。大国空间治理应该形成三项基本共识：经济的集聚发展是现代经济的规律使然；人口的自由流动是出于对美好生活的向往；人口流动和要素集聚是兼顾经济效率与社会公平的。而在统一货币区的视角下，这三点共识的理论逻辑得以进一步强化，这是本文以及我们之前一系列的研究反复强调的。

在当前的学术研究中，对于具体政策和制度改革的研究较多，政府与市场在经济发展中的作用也得到了很多讨论，但对于文化观念等非正式制度因素在中国改革开放中的影响的相关研究还处于起步阶段，尤其是计划经济和农业社会时期形成的一些思想观念至今仍然束缚着人们的行为和政策的制定(李鹏飞，2021)。在中国这样的转型国家，规章制度和政策的转变往往是直接而迅速的，但在过去形成的非正式制度与执行机制只能随着时间逐渐调整。更值得注意的是，如果没有非正式制度与执行机制的配合，规章制度的改变往往无法达到人们所期望的结果（North，1990）。此外，在国家转型的早期，制度的变革可以释放一定的积极性，但随着改革的深入，观念上的转变则显得更加重要。当前，伴随着统一大市场建设和经济、人口的空间集聚，仍然有些非常流行但不利于现代化发展的观念。例如，集聚效应常常被称为发达地区和（大）城市对欠发达地区、小城市和农村的“虹吸效应”，人口流入地仍然存在对外来人口的歧视观念[[3]](#footnote-2)等。如果不重视文化观念等非正式制度的影响，那么不仅正式制度的改革效果会大打折扣，而且改革的不顺利还有可能成为阻碍改革的理由，使得改革停滞甚至倒退。当然，非正式制度的变革始终是缓慢的。在实践中，尊重客观发展规律，转变思想观念，不断深化正式制度改革，是空间治理的主要内容。

（二）深化行政体制改革，促进地区间要素流动和分工协作

地方政府是大国空间治理的参与者、实践者和推动者，协调处理好地区间的关系更是大国空间治理的关键。对于大国而言，分权治理是必不可少的，而中国在保持政治权力集中的前提下，不断扩大地方在经济方面的权力，使得地方政府能够根据自身的信息优势，结合当地条件进行发展，并满足民众的多元需求。可以说，地方政府在地区发展、资源配置等方面的作用不容忽视。

在过去的几十年间，中国的行政管理体制在调动经济资源、释放市场活力、促进区域经济增长方面起到了不容忽视的作用。以财政分权为例，除了提高地方公共品供给水平，其对中国区域经济发展也能起到积极作用。根据相关研究，行政分权和财政分权，以及由此导致的地方政府竞争，是地方政府推动经济发展的主要激励。地方政府通过基础设施建设和产权保护等，为市场经济发展提供良好外部环境（Montinola等，1995）。此外，以经济增长业绩考核为重点的官员晋升制度对于调动官员发展经济的积极性具有重要作用，政府官员通过基建和税收等手段招商引资，以实现所制定的GDP计划增长目标（周黎安，2004，2007；Li等，2019）。近年来，越来越多的文献认为，经济增长带来官员晋升的假说并不能得到足够稳健的数据支持（陶然等，2010；姚洋和张牧扬，2013；Weibe，2021），在理论逻辑和因果推断的意义上也存在很多质疑(林挺进，2010；Shih等，2012；杨其静和郑楠，2013；陆铭，2017)。即使观察到官员追求本地经济增长的行为，也只是在财政分权体制之下，地方政府要最大化本地税收（陶然和苏福兵，2021；吕冰洋和陈怡心，2022）。总的来说，在经济发展的早期，资本积累比较匮乏，经济发展中的规模效应还不那么重要，因此追求辖区内短期经济增长的模式发挥过积极的作用。

然而，在官员晋升与分权机制下的地方增长，本质上来说是一种受限于官员任期的短期增长，是更加关注本地辖区的局部增长，是以GDP为核心的单一维度增长，它与全社会所追求的长期、全局和多维的发展是不一致的。随着经济发展水平的提高，国内市场一体化和规模经济的效应变得日益重要，地方政府“为增长而竞争”的模式带来的投资和债务驱动、市场分割、片面追求辖区内经济增长等负面影响就显现出来了（陆铭，2017，2022a）。

具体而言，在时间维度上，发展政策应该根据现实需要进行动态调整，但在当前行政体制下，主政官员的任期较短，这使得地方政府往往会更倾向于通过短期投资拉动经济增长，在宏观投资上更倾向于基础设施等生产性投资，而挤占对教育医疗等公共品的投入；在微观企业政策上更注重企业产能的扩张，而忽略技术研发。这种依赖要素投入带来的增长会降低经济动态效率，甚至会因为偏离比较优势的低回报投资而带来地方债务负担，不利于地区经济的长期发展。

在空间维度上，地区间的竞争是市场竞争的必要组成部分，但行政体制的特点会使得地区间竞争偏离客观规律。招商引资时，地方政府间的过度竞争会压低土地价格，提供更多配套，给政府财政带来不必要的负担；在产业政策上，地方政府容易陷入低水平的重复建设，加重地区间的产业同构(吴意云和朱希伟，2015；赵婷和陈钊，2020)；在市场秩序上，地方政府则有可能会阻碍商品和要素在地区间的自由流动，对本地企业进行地方保护，导致地区间的市场分割；从程度上看，中国省界的市场分割效应仅略好于欧洲的国界（Zheng等，2022）。

在发展阶段上，将经济增长作为国家发展的初级目标是符合个人和社会发展需要的，但在当前的行政体制下，地方政府往往对GDP过分关注而忽视其他目标。比如，长期以来，因为专注经济发展，对民众关注的公共服务、环境保护和对收入差距的统筹力度不够，忽略了人民对美好生活的多元需求。与此同时，值得强调的是，近些年中国政府非常重视环境保护和能源消耗，但“一刀切”的举措有时会矫枉过正，为了环境保护而忽视经济增长也并不是一个最佳策略，如何在多维目标之间进行权衡，并有效提高空间治理效能值得研究。

此外，在学术界，一些研究认为“官员晋升锦标赛”是中国制度的优势所在，是改革开放四十多年来经济发展的重要原因，这是值得讨论的。上级政府以经济发展成绩考核官员，这在过去一段时间确实可能存在，但如果以此来解释中国经济增长奇迹，则实属误解。改革开放四十多年来，中国政府积极转变发展理念，对外积极参与国际分工，对内不断强化市场机制在资源配置方面的作用，充分发挥自身人口数量和质量优势，再加上较为完整的工业体系等，这些是基于经济增长理论来解释中国经济腾飞的根本因素（陆铭，2022a）。地方政府的竞争，对于发挥地方的积极性确实具有重要作用，但如果忽略上述的几个条件而单单强调政府间竞争的作用，则存在以偏概全之嫌。更重要的是，即使政府间竞争对于经济增长有一定作用，在当前行政体制下，更多的也是短期、局部和单维的增长，这与过去四十多年中国取得的伟大成就并不相符，更与现代经济所需要的全国统一大市场不相符，与全体人民所追求的长期、全局、多维发展不相符。即便在发展的早期，规模经济效应还不强的时期，地方政府追求的短期、局部和单维的增长与国家整体的长期、全局、多维发展还比较兼容。然而，在经济高度全球化和现代化的今天，两者之间的矛盾日益突出，这也是近来社会各界越来越关注统一大市场的原因。更进一步地讲，如果离开现代经济增长理论的普遍适用性，忽视中国转型时期存在的体制性结构性问题，对内不利于凝聚更高水平改革开放的共识，对外也不利于为其他发展中国家提供源于中国的可资借鉴的经验（陆铭，2022a）。

（三）转变发展理念，推动央地协同发展

中央政府是大国空间治理的另一重要角色，在地区发展中发挥谋划、统筹和主导作用。具体而言，中央政府的谋划作用在于中央根据各地发展的区位条件，推进全国主体功能区规划，并严格规范各地的开发建设。统筹作用在于中央根据客观规律统筹全国的资源配置，尤其是行政范围内的资源，比如转移支付、建设用地指标等，使得资源的空间配置能够符合各地的发展需要和比较优势。需要注意的是，在统筹资源配置时应该减少对行业、地区和所有制间资源配置的直接干预。主导作用在于中央出于共同富裕的需要，必须要做好公共服务的保障和兜底工作，维护社会的公平正义和稳定团结。

在不同地区的主要规划中，中央政府需要通过全局谋划，划定标准，不断细化和落实主体功能区划分。不同地区的发展条件不同，但都有做大经济和人口规模的动机，因此除了要在地方政府层面不断深化行政体制改革，中央政府要从国家整体出发，对不同地区的发展进行总体规划，从而约束明显违背本地区位条件的政府行为。目前国家已经逐步推出相关功能区规划，但其重要性和指导意义仍需引起更多重视。近期发布的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》已经提出将县城细分为大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、重点生态功能区县城、人口流失县城等进行分类规划，这对于不同县城找准定位、根据自身比较优势发展具有重要指导意义。可以说，功能区划分是中央政府依照客观经济发展趋势和区位条件对地方政府行为加强协调和指导的基础。

在生产要素（尤其是行政力量所管理的资源）的跨地区配置中，中央政府要依据客观经济规律来发挥统筹作用。2000年以来，中国开始实施一系列区域平衡发展政策，希望形成优势互补、良性互动的区域发展格局。在实际操作上，中央政府主要通过财政转移支付、金融和信贷支持、建设用地指标倾斜等方式帮助中西部地区发展，已经有很多研究对相关政策进行了效果评估。以西部大开发战略为例，在已有文献中，关于西部大开发政策的评估仍然存在一定争议，相对一致的结论是，西部大开发战略的各项优惠政策使得西部地区的投资数额、经济总量得到明显提高，但经济效率的提高并不明显(刘瑞明和赵仁杰，2015；袁航和朱承亮，2018；Jia等，2020)。值得说明的是，已有研究侧重于对局部效应的分析，最新研究更是通过地理断点等方法考察西部大开发的政策效果。这些研究的识别较为清楚，但很少考虑投入产出效率，也没有运用一般均衡视角综合研究全国的资源配置情况。地区倾向性政策虽然可以缓解地区发展差距扩大的一时之急，但从全局发展的视角来看，其长期效果受制于地理、资源条件和统一货币区的双重制约。事实上，通过资源倾斜的方式帮助中西部地区发展，如果投资的数量和结构偏离了当地的比较优势，那么不仅收效甚微，还有可能给资源的空间配置效率和总体经济发展带来负面影响。比如，2003年之后，国家将建设用地指标的配置作为平衡地区发展的手段，从而在东部地区收紧了土地供应，导致这一地区房价快速上升（韩立彬和陆铭，2018），并进一步推动了工资上涨（陆铭等，2015）。同时，房价的快速上涨引导企业增加购买房产，对实体经济的投资产生了挤出效应（Han和Lu，2017）。而在中西部地区，“建设新城—土地抵押与再融资—新城扩大建设”的循环成为当地政府拉动短期经济增长的主要方式之一，导致中西部地方政府负担的债务更重（常晨和陆铭，2017）。面对地区间发展条件和发展阶段的差异，中央政府有必要通过区域政策引导资源的空间配置，但一定要从各地区的自身比较优势出发，遵循客观经济规律，只有这样才有利于国家实现长期、全局和多维的发展。

对于区域平衡发展政策的讨论，不能停留在要不要的层次上，而是要讨论怎么做的细节，即如何实施“有效的财政转移支付”。在统一货币区内，随着要素的合理流动和高效集聚，一些地区难免会出现人口减少、经济活力下降的局面。在这个过程中，虽然地区间的人均收入差距是下降的（Li和Lu，2021），但仍有可能会使得一些地区在基础设施、公共服务等方面的供给能力下降，这时中央政府要积极做好兜底保障工作，努力实现共同富裕的目标。对于人口持续流出的地区，一方面，公共服务可能难以做到规模化供给，中央政府需要通过转移支付等手段保障各地区基本公共服务的供给，通过建设学校、医院等方式，提高当地的人力资本水平，为未来发展奠定基础；另一方面，对于这些地区具有比较优势的产业，如农业、旅游业、手工业、资源型产业、边境贸易等，其基础设施的建设可能存在不足，因此需要针对这些产业进行相应扶持，以保证当地民众的发展需要。转移支付是中央政府协调央地关系、实现共同富裕的重要手段。在分税制改革下，地方政府的财权和事权不匹配，通过转移支付平衡地方财政收支是统一货币区制度下的必然产物，其本身是具有积极意义的。在目前的实践中，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(范子英和张军，2010)，也有证据表明转移支付对经济增长能够起到一定的积极作用(郑世林和应珊珊，2017；王丽艳和马光荣，2018)。面向未来，转移支付应该成为中央政府发挥保障兜底作用的最有力抓手，专注于推进基本公共服务均等化和满足欠发达地区具有比较优势产业的发展需要，在分好蛋糕的同时，兼顾公平与效率。

在讨论到转移支付等地区倾向性的政策时，有必要对学术研究做一些方法论的讨论。在当前对于各项政策评估的研究中，因为追求识别方法的精确，往往看到的是局部的、平均的政策效应，容易导致对一般均衡效应考虑不足，甚至得到与事实截然相反的结论，这是值得深思的。一方面，改革开放以来，中国推行了很多政策试点，这在经济学研究中被作为政策评估的重要样本，是有意义的。然而，在中国现实中，试点工作一定是中央和地方政府的重点工作，因此试点政策的各种资源保障和政策配套往往是十分充足的，通过试点政策测算出来的政策效应，在推广过程中会因为重视程度下降、配套不足、一般均衡效应等大打折扣。具体研究的外延性有限问题是普遍存在的，因此有必要对特定政策的制定背景等进行充分讨论。另一方面，政府仍然在很多行政资源的配置中发挥决定性作用，对于这部分的研究，则要有全局思维，一城一地的获益可能是以全国整体效率的下降为代价的，这在相关政策评估中必须要考虑，尤其是在政策影响非常大的情况下。最有代表性的例子是对于开发区政策的研究，如果仅仅做局部平均效应的评估，只要在实行开发区政策的地区加大投入，很容易得到开发区有利于当地经济增长的结果。但是，开发区政策是有条件的，远离沿海的地区恰恰缺乏开发区政策产生积极效应的规模经济和集聚经济，使得那里的开发区政策无助于提高企业的全要素生产率（Lu和Xiang，2016；Chen等，2019）。当然，这也并不是说当前的一些研究方法本身存在技术上的问题，我们想强调，没有一种方法是可以让现实让位于技术的。在具体分析中，要充分考虑政策背景、配套条件和地区间资源再配置效应（displacement effects）等情况，既要有经济学常识，又要对现实状况有着清楚的认识，唯有如此，才能让经济学研究落在实处。

从大国空间治理出发，长期、全局和多维的发展本质是要提高资源配置效率，发挥大国应有的规模红利。为了更好地实现这一目标，大国空间治理一方面要打破行政壁垒，促进市场一体化，不断深化地区分工；另一方面，大国空间治理也要积极应对要素自由流动后的结果，保障好要素流出地区的基本需要，在“在发展中营造平衡”的道路上实现共同富裕的目标。在实践层面，要进一步明确长期、全局和多维的发展目标。对于教育医疗等人力资本投资，要为政府支出责任划定基本标准，保证个人基本发展和国家长期发展的需要；对于地区发展政策，要减少地区间的无谓竞争和重复建设，增强产业分工协作水平，提高全局的经济发展质量。与此同时，面对新发展阶段的需要，应该根据各地发展情况，在政府考核中增加居民幸福感、环境保护等指标，营造多维并举的发展格局。在中长期，要强化对于来自基层的多元需求的回应性，且在劳动力流动中增强“用脚投票”对于地方政府的约束力。

四、大国空间治理的未来——人口空间布局的视角

在城市规模效应和深化改革的推动下，人口等生产要素将更加自由地流动，中国经济和人口向中心城市和城市群集聚的趋势必然会持续，这意味着一些地区的经济和人口规模将继续增长，而另一些地区则会面临经济结构调整和人口外流的挑战。在这样的背景下，经济和人口空间格局大调整的长期趋势关乎大国空间治理的未来，并涉及区域协调发展、公共服务均等化、转移支付、基础设施建设等一系列问题。因此，从人口空间布局调整的角度，讨论如何通过大国空间治理实现长期、全局和多维的发展具有重要意义。

（一）中国城市体系的现状与齐夫法则

城市经济学的研究表明，一个国家内的城市人口分布一般遵从齐夫法则（Zipf，1949），即一个国家第N大的城市人口，大约是首位城市人口数量的1/N。这一法则的含义在于，由于规模效应补偿了边际成本递增，大城市的增长速度并不会比小城市慢。在城市规模分布的相关文献中，关于齐夫法则是否成立仍存在争论，但两类文献的主要不同在于样本选择和城市范围的定义。几乎所有支持齐夫法则的文献都采用了断尾数据（Kausi和Basu，2009；Arshad等，2018），而更重要的是，已有研究证实，基于城市功能（而非行政边界）划分的城市范围定义会提高对齐夫法则的拟合程度。

在中国，齐夫法则存在部分失效的情形，一般认为，这是因为中国长期存在的户籍制度限制了人口向经济中心特别是向一些特大和超大城市的集聚。但需要注意的是，国内和国外研究中的城市定义存在差异。中国的城市是一个行政管辖范围的概念，而国外城市主要有两种定义:一是经济自治意义上存在的市，这样的市比较小，仅相当于中国的县（甚至镇）；二是在经济连片发展意义上的都市圈，其50公里半径范围之内，可能存在几个甚至几十个市。因此，当使用国际一般规律分析中国城市时，需要明确城市的范围。在已有文献中，关于中国城市规模的衡量方式主要有三种，一是采用市区的非农业人口，二是采用城市常住人口，三是采用基于地理和经济特征界定的城市范围内的常住人口。其中，第三种定义与国际标准更为一致，也逐渐成为当前研究中的通用做法。Li和Lu（2021）用夜晚灯光连片发展来定义经济意义上的城市（都市圈），发现中国城市体系高度吻合齐夫法则，但排名前三十位的都市圈则偏小。

（二）面向未来的中国人口空间分布大调整

预测未来人口的空间分布对于大国空间治理手段和方式的调整具有重要的指导意义。然而，近些年来，中国的户籍制度改革不断深入，人口流动规模十分庞大。这种情况下，相关制度的调整可能导致人口流动的模式和趋势与过去相比发生明显变化，进而导致基于当前趋势预测未来人口分布的方法失效。事实上，经济活动始终是人口流动的主要原因，而地区收入差距的缩小会减少人口流动的动力。这意味着，当各个地区的实际收入大致相等时，人口流动将趋于稳定，这时地区间的经济和人口分布将达到稳定状态（即空间均衡状态）。相对于人口规模，经济规模的影响因素是更加可测的。因此，可以先预测不同地方的经济规模，然后再通过对地区间人均收入差距的分析来预测人口的分布。根据Li和Lu（2021）的研究，在空间均衡的人口分布状态下，未来中国的人口将进一步向沿海和中心城市周围集聚，但城市间人均GDP差距比当前更小，最终降到今天美国和日本城市间人均GDP差距的较低水平，这符合“在集聚中走向平衡”的全球发展趋势。值得说明的是，2030年预测人口规模相对于2015年下降的城市绝大多数位于中西部地区，而且很多城市的人口规模在当前已经出现下降趋势。虽然上述预测是在第七次人口普查之前做的，但其对于人口流动方向的判断与第六、七次人口普查期间实际发生的人口流动方向高度一致（李杰伟等，2021）。这意味着未来中国的人口向沿海和中心城市周围集聚的大趋势不会改变。而且，人口普查数据还显示出，在每一个城市群的外围地区均出现了人口收缩，人口流入和人口流出地之间的分化日益明显。在一些人口负增长的城市，外围地区人口也仍然在向当地的中心城区集中，呈现出“集中式收缩”的态势（李杰伟等，2021）。为此，基础设施建设、公共服务等的空间配置要进行相应调整，空间治理则要顺应人口集聚趋势不断进行调整完善。

（三）顺应人口空间布局调整的客观规律

长期以来，社会各界对于城市发展的客观规律认识不足。在改革开放以后，限制大城市人口增长、鼓励小城市发展的政策长期存在，对城市化和城市体系产生了限制，造成了效率损失，不利于国家的经济发展（Au和Henderson，2006；王小鲁，2010；Lu和Wan，2014）。事实上，经济活动和人口向以大城市为核心的都市圈和城市群的集中是现代经济发展的重要趋势。随着经济逐步进入后工业化阶段，服务业在经济和就业中所占比重越来越高，以中心城市为核心的都市圈和城市群将在现代服务业的发展中产生越来越强的引领作用。同时，在制造业的升级换代过程中，生产性服务业越来越集中在中心城市，并为其他中小城市的制造业赋能，而都市圈范围之内的中小城市因为接近中心城市，受到的辐射带动作用更大。由于中心城市的辐射带动作用是随着到核心城市的距离而衰减的，因此生产要素的集聚主要发生在中心城市及其周围地区，这是城市发展的客观规律。近年来，中心城市和城市群的发展在中国被提高到前所未有的战略高度，增强中心城市和城市群的经济和人口承载力逐渐成为社会各界关注的热点，但在具体实践中，关于人口空间布局调整仍然存在一些观念误区有待澄清。

第一，当前社会中仍然普遍担心存在大城市病问题，这在一定程度上也导致超大城市的户籍制度改革滞后。事实上，人口增长与城市拥堵和污染等城市病问题之间的关系并不强，城市的拥堵和污染问题主要与城市的产业结构、技术条件和管理水平有关（李杰伟和陆铭，2018；郑怡林和陆铭，2018；李杰伟和韩立彬，2020）。

第二，随着一些省份强省会战略的实施，社会上普遍担心出现“一城独大”的局面，从而对省内其他城市产生虹吸效应。事实上中国的一些中心城市并不是“城市”，而是下辖多个区县的都市圈。根据城市发展的客观规律，中心城市的“一城独大”是都市圈发展的常见模式，而其他城市可以通过人口和要素的流动实现人均意义上的均衡发展。当前，在广东、四川、湖北、安徽、河南等一些省域范围内，也已经出现了人口向省会和大城市集中，但不同城市间人均GDP差距下降的现象（陆铭，2022b）。

第三，随着近年来户籍制度改革的不断深入，一些学者认为当前的人口流动已经十分充分。事实上，中国中小城市的户籍制度改革确实取得了明显进展，但特大、超大城市的户籍制度改革仍然滞后，甚至在2014年一度出现加强控制人口的情况。从城市数量上看，户籍制度改革取得巨大进展，但从对人口流动的影响上看，特大、超大城市才是流动人口规模大的城市，这方面改革的滞后对于人口流动产生的阻碍作用仍然十分明显。更重要的是，由于地方财政激励不足等因素的影响，当前与户籍制度挂钩的教育、医疗等公共服务的供给存在严重的空间错配，这对于流动人口的阻碍作用不容忽视。破除人口流动障碍的体制机制改革绝不仅针对户籍制度，而是要对基础设施配套、公共服务供给等方面的既有行政体制进行系统性的改革，以实现供给与需求的适配。

第四，对于中心城市与周边城市、城市群内部不同城市之间的关系，仍有待进一步厘清。城市群的发展不是每个城市发展的简单加总，城市群的核心逻辑在于城市间通过产业分工、互联互通等实现规模效应，在同一产业的产业链上下游实现空间集聚效应，这意味着城市间在产业布局、基础设施建设等方面的协调至关重要。中国的体制一方面具备协调城市群发展的优势，尤其是当城市群内的城市都位于同一省份，省政府对省内城市间的协调作用更强。但另一方面，如果城市群和都市圈跨越了省级行政边界，则统一规划和配置资源会面临很多问题，这也会严重制约中心城市和城市群的发展。

总的来说，虽然城市群和都市圈的经济增长极作用逐渐得到社会各界的重视，但对于实践中的很多问题，目前的研究关注度仍十分不足，要不断破除阻碍要素流动的体制机制和观念障碍，让市场力量成为增强中心城市和城市群的经济和人口承载力的主要方式，政府更好地发挥协调保障作用。

五、总结

在中央财经委员会第五次会议中，习近平总书记提出，“新形势下促进区域协调发展，要按照客观经济规律调整完善区域政策体系，发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚”，“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力”，这种发展理念为新时代的大国空间治理模式奠定了重要基础。

大国发展的独特优势在于统一大市场下的规模经济效应，而大国空间治理则是大国发挥这一优势，实现长期、全局和多维发展的重要手段。面对地区间的劳动生产率差异和统一的货币，生产要素的自由流动是大国空间治理的基础。通过生产要素的流动，地区间的生产率会逐渐收敛，此时统一货币下的汇率水平才能够反映各地区的平均生产率水平，最终走向“在发展中营造平衡”的道路。现实中，中国制度改革的起点是经济和人口重心偏北、偏内陆的计划经济，且存在阻碍要素流动的传统体制和观念障碍。为了更好地发挥规模经济效应，实现共同富裕，大国空间治理的关键在于深化改革，引导地方政府在长期、全局和多维的发展中更好地发挥作用，同时充分发挥中央的协调保障作用。为了保障要素的合理流动和高效集聚，在地区层面，要增强官员更替前后的政策一致性，通过协调机制减少市场分割，根据不同地区的特点完善政府考核体系，引导地区间的关系由分割与竞争转变为分工与合作。为了有效应对要素流动的结果，保障社会公平正义，中央政府的协调保障作用至关重要。中央政府要以主体功能区为依托推进地区分工，尊重客观发展规律，提高资源的空间配置效率，以有效的转移支付为抓手推进基本公共服务一体化，帮助欠发达地区发展具有比较优势的产业。

面向未来，党的二十大报告强调，“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”。基于此，大国的空间治理要根据常住人口空间布局和对各地人口增长趋势的科学预测，以大城市改革为突破口，不断增强中心城市和城市群的经济和人口承载力。在新的发展阶段，中心城市和城市群将成为中国区域协调发展新格局的重要空间载体，以中心城市和周边地区紧密连接而形成的都市圈，将成为引领国家创新发展的增长极，承载更多的经济活动和人口。在要素合理流动和高效集聚的另一面，缺乏发展制造业和现代服务业条件的地区，则需要更多承担粮食主产区和生态保护区的职能，并通过人口的适度流出，促进相关产业的规模化和现代化，提高当地人口的人均收入。相应地，国家应通过有效的转移支付帮助重点生态功能区、农产品主产区、困难地区发展当地具有比较优势的产业，并优化公共服务的数量、质量和空间布局，最终实现共同富裕。

参考文献：

1. 常晨、陆铭：《新城之殇——密度、距离与债务》[J]，《经济学》（季刊）2017年第4期，第1621—1642页。
2. 范子英、张军：《财政分权、转移支付与国内市场整合》[J]，《经济研究》2010年第3期，第53—64页。
3. 韩立彬、陆铭：《供需错配：解开中国房价分化之谜》[J]，《世界经济》2018年第10期，第126—149页。
4. 李杰伟、梁芊芊、赵文悦、叶洁娜：《第六和第七次人口普查期间人口空间分布变化》[D]，上海海事大学2021年工作论文，下载地址：<http://www.profluming.com/article.html?aid=192>。
5. 李鹏飞：《计划经济的当代影响——观念、政府行为与地区发展》[D]，上海交通大学2021年博士论文。
6. 林挺进：《中国地级市市长职位升迁的经济逻辑分析》[J]，《公共管理研究》2010年第5卷，第45—6页。
7. 陆铭：《面向长期、全局、多维的发展：中国道路的政治经济学》[J]，《学术月刊》2022a年第3期，第58—71页。
8. 陆铭：《向心城市：迈向未来的活力、宜居与和谐》[M]，上海人民出版社（世纪文景）2022b年。
9. 陆铭、李鹏飞、钟辉勇：《发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学》[J]，《管理世界》2019年第10期，第11—23页。
10. 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》[J]，《经济社会体制比较》2014年第4期，第1—16页。
11. 陆铭：《城市、区域和国家发展——空间政治经济学的现在与未来》[J]，《经济学》（季刊）2017年第4期，第1499—1532页。
12. 陆铭、张航、梁文泉：《偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资》[J]，《中国社会科学》2015年第5期，第59—83页。
13. 李杰伟、韩立彬：《控制人口能缓解城市通勤问题吗——基于人群异质性通勤模式的比较分析》[J]，《学术月刊》2020年第2期，第58—67页。
14. 李杰伟、陆铭：《城市人多添堵?——人口与通勤的实证研究和中美比较》[J]，《世界经济文汇》2018年第6期，第1—16页。
15. 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》[J]，《中国工业经济》2015年第6期，第32—43页。
16. 吕冰洋、陈怡心：《财政激励制与晋升锦标赛：增长动力的制度之辩》[J]，《财贸经济》2022年第6期，第25—47页。
17. 陶然、苏福兵：《经济增长的“中国模式”：两个备择理论假说和一个系统性分析框架》[M]，《比较》2021年第114辑，第128—189页。
18. 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭：《经济增长能够带来晋升吗？——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》[J]，《管理世界》2010年12期，第13—26页.
19. 王小鲁：《中国城市化路径与城市规模的经济学分析》[J]，《经济研究》2010年第10期，第20—32页。
20. 王丽艳、马光荣：《财政转移支付对地区经济增长的影响——基于空间断点回归的实证研究》[J]，《经济评论》2018年第2期，第3—14页。
21. 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》[J]，《世界经济》2015年第2期，第140—166页。
22. 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》[J]，《世界经济》2013年第12期，第130—156页。
23. 姚洋、张牧扬：《官员绩效与晋升锦标赛—来自城市数据的证据》[J]，《经济研究》2013年第1期，第137—150页。
24. 袁航、朱承亮：《西部大开发推动产业结构转型升级了吗?——基于PSM-DID方法的检验》[J]，《中国软科学》2018年第6期，第67—81页。
25. 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》[J]，《经济研究》2004年第6期，第33—40页。
26. 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》[J]，《经济研究》2007年第7期，第36—50页。
27. 赵婷、陈钊：《比较优势与产业政策效果：区域差异及制度成因》[J]，《经济学》（季刊），2020年第3期，第777—796页。
28. 郑怡林、陆铭，2018,《大城市更不环保吗？基于规模效应和同群效应的分析》，《复旦学报》，第1期，133—143页。
29. 郑世林、应珊珊：《项目制治理模式与中国地区经济发展》[J]，《中国工业经济》2017年第2期，第24—42页。
30. 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》[J]，《学术月刊》2015年第10期，第63—71页。
31. 钟辉勇、陆铭、李瑞峰：《增长、补贴与债务：统一货币区的空间政治经济学》[J]，《中国人民大学学报》2022年即将发表。

Arshad, S., Hu S. G. and Ashraf B. N., 2018, “Zipf’s Law and City Size Distribution: A Survey of the Literature and Future Research Agenda” [J], *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, Vol. 492, No. 15: 75–92

1. Au, C. and Henderson V., 2006, “Are Chinese Cities Too Small?” [J], *Review of Economic Studies*, Vol. 73, No. 2: 549–576.
2. Chen, B. K., Lu M., Timmins C., and Xiang K. H., 2019, “Spatial Misallocation: Evaluating Place-Based Policies Using a Natural Experiment in China” [[D]], NBER working paper 26148.
3. Chen, Z., Lu M., Xu L., 2014, “Returns to Dialect: Identity Exposure through Language in the Chinese Labor Market” [J], China Economic Review, Vol. 30: 27–43.
4. Gao, H., Li J., Lu M., and Zhong H. Y., 2021, “Eurozone Disease in China: Currency Overvaluation and Local Government Debt” [J], Working paper.
5. Han, L. B. and Lu M., 2017, “Housing Prices and Investment: An Assessment of China's Inland-Favoring Land Supply Policies” [J], *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 22, No. 1: 106-121.
6. Jia, J., Ma G. and Qin C., 2020, “Place-based Policies, State-led Industrialization, and Regional Development: Evidence from China's Great Western Development Programme” [J], *European Economic Review*, Vol. 123: 103398.
7. Kausik, G. and Basu B., 2009, “City Size Distributions for India and China” [J], *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, Vol. 388, No. 13: 2682–2688.
8. Li, P. F. and Lu M., 2021, “Urban Systems: Understanding and Predicting the Spatial Distribution of China's Population” [J], *China & World Economy*, Vol. 29, No. 4: 35-62.
9. Li, X., Liu C., Weng X. and Zhou L. A, 2019, “Target Setting in Tournaments: Theory and Evidence from China” [J], *The Economic Journal*, Vol. 129, No. 623: 2888-2915.
10. Li, J., Lu M., Yan G., and Yang R. D., 2021, “Market Rigidity: The Dilemma of One Currency Area” [[D]], Working paper.
11. Lu, M. and Xiang K. H., 2016, “Great Turning: How Has Chinese Economy Been Trapped in an Efficiency-and-Balance Tradeoff?” [J], *Asian Economic Papers*, Vol. 15, No. 1: 25-50.
12. Lu, M. and Wan G. H., 2014, “Urbanization and Urban Systems in the People’s Republic of China: Research Findings and Policy Recommendations” [J], *Journal of Economy Surveys*, Vol. 28, No. 4: 671–685.
13. Lu, M., Yu Z. Y., and Ji Q. Y., 2021, “[Pride and Prejudice: Different Responses to Migrant Information Among Different Identity Groups](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666933121000010)” [J], *[China Economic Quarterly International](https://www.sciencedirect.com/science/journal/26669331)*, [Vol.1, No. 1](https://www.sciencedirect.com/journal/china-economic-quarterly-international/vol/1/issue/1" \o "Go to table of contents for this volume/issue): 84-96.
14. Montinola G., Qian Y. and Weingast B. R., 1995, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China” [J], World Politics, Vol. 48, No. 1: 50-81.
15. Mundell, R. A., 1961, “A theory of Optimum Currency Areas” [J], The American Economic Review, Vol. 51, No. 4: 657-665.
16. North, D. C., 1990, “Institutions, Institutional Change and Economic Performance” [M], Cambridge University Press.
17. Rose A. K. 2000, “One Money, One Market: The Effect of Common Currencies on Trade” [J], Economic policy, Vol. 15, No. 30: 8-45.
18. Silva, J. S., and Tenreyro, S., 2010, “Currency Unions in Prospect and Retrospect” [J], *Annual Review of Economics*, Vol. 2, No. 1: 51-74.
19. Shih V., Adolph C., Liu M., 2012, “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China” [J], *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1: 166-187.
20. Wiebe, Michael, 2021, “Replicating the literature on meritocratic promotion in China” [D], https://michaelwiebe.com/blog/2021/02/replications
21. Zheng, Y. L., Lu M. and Li J. W., 2022, “Internal Circulation in China: Analyzing Market Segmentation and Integration Using Big Data for Truck Traffic Flow” [J], *Economic Modelling*, Vol. 115:105975.

**Economics of Spatial Governance in a Great Nation**

Li Pengfei, Lu Ming

(Antai College of Economics & Management, Shanghai Jiao Tong University)

**Abstract**: A crucial element of national governance is promoting coordinated development among regions through spatial governance approaches such as regional policies and financial support. In a great nation with interregional productivity gaps and a single currency, the free flow of factors of production (especially labor) forms the basis for spatial governance, for it promotes the convergence of regional productivity so that a unified exchange rate can then reflect the productivity level of each region, avoiding the predicament where underdeveloped regions with relatively low labor productivity have to bear overvalued real exchange rates. Many problems that China faces now in administering population, land, and public finance, are rooted in the spatial mismatch of factors of production being in a unified currency area. Such spatial mismatch of factors is the result of the barriers to the flow of factors of production originating from the planned economy and the local-biased mindset developed in an agricultural society. Therefore, the key to China’s spatial governance is to deepen the reform of the economic system, reshape the conventional ideas, fulfill the coordinating and supportive role of the central government, and promote the efficient agglomeration and reasonable flow of factors among regions, in order to achieve balanced development through agglomeration and relative balance through development. In the future, based on scientific predictions, we should act in accordance with the trend of population flow, keep reinforcing the economy and population carrying capacity of central cities and city clusters, take full advantage of the unified national market, and finally realize the goal of long-term, overall, and multi-dimensional development.

**Keywords**: spatial governance; unified currency area; unified national market; free flow of factors; advantage of a great nation

**JEL Classification**: H77; O18; p27

1. \*本文为国家自然科学基金面上项目“大数据视野下的城市空间结构与有效治理”（项目编号：72073094）和国家自然科学基金重点项目“我国小城镇的转型发展与治理研究”(项目编号：71834005)的阶段性成果，作者感谢上海交通大学现代金融研究中心资助。文责自负。陆铭同时为上海交通大学城市治理研究院研究员。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 在这个视角下，中国的区域经济不平衡问题仍然主要是沿海－内陆问题，而近年来在社会各界普遍关注的南北问题，实际上在人均GDP差距这一维度上并不明显（陆铭等，2019）。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 已有研究发现，在一些人口流入地，说方言的能力成为外来人口的身份识别机制，从而影响劳动力市场表现（Chen等，2014）。此外，街头的随机问卷和信息干预实验表明，简单地提供一些信息，说明外来人口对本地经济社会发展的作用，只能使外来人口对外来人口的态度改善，不能改变本地户籍人口对外来人口的态度，甚至本地出生人口对外来人口的态度出现了恶化（Lu等，2021）。这意味着，即使正式制度造成的劳动力流动障碍被制度改革所破除，那些由文化和观念所导致的劳动力流动障碍在长期仍然会阻碍统一货币区发挥作用，而这也需要改善大国的空间治理来解决。 [↑](#footnote-ref-2)