**大国治理**

——高质量发展与地方间竞争的空间政治经济学辨析

陆铭[[1]](#footnote-0)＊

内容提要：大国要实现长期、全局、多维的协调可持续发展。以此为参照系，地方间竞争、官员考核晋升体制所推动的经济增长主要是短期、局部和单维的经济增长，与高质量发展的目标存在一定的冲突，且这一冲突随着中国经济集聚的趋势而增强。为此，在未来的大国治理中，需要在中央和地方间关系方面改革激励、明确责权，并硬化约束，使地方政府行为有利于实现国家整体的高质量发展。

关键词：大国治理 高质量发展 空间政治经济学 地方间竞争 转型

中图分类号：F061.3

作者简介：陆铭，上海交通大学安泰经济与管理学院教授、中国发展研究院执行院长、中国城市治理研究院研究员

当前中国经济体量全球第二，人均GDP水平即将迈入高收入国家行列，同时，经济增速有所放缓。面对这几十年的巨变，社会科学家责无旁贷，需要给出解释。这样的解释需要一以贯之，既要能够解释曾经的高速增长，也要能够解释近年来的增长速度放缓；既要能够基于中国发展的真实逻辑，又要能够与当代的社会科学理论（特别是经济理论）对话。然而，有一些关于中国发展的解释急于从中国的特殊性出发，解释曾经的高速增长。其中，最为流行的就是把地方间竞争、官员的考核晋升机制与曾经的高增长作因果式的关联，却忽视了这些因素与中国经济体制性结构性问题的关系。如果不对这些认识予以理论和实证上的辨析，那么就很难为当前中国要推进的更高水平的改革开放达成共识，难以为构建全国统一大市场，以及中国市场体系与国际经贸体系的对接建立基础。

为了把各种涉及经济发展的问题及背后的理论逻辑梳理清楚，本文首先为理论探讨建立一个追求长期、全局、多维发展目标的基准（或者叫参照系，以下有时也简称“高质量发展”）。然后，本文将从理论和实证两个角度辨析官员考核晋升与经济发展之间的关系，对一些认识误区进行梳理。在此基础上，本文将讨论如何进一步深化改革，以实现长期、全局和多维发展的大国治理。

**一、长期、全局、多维的高质量发展**

为理论讨论建立基准的确是经济学比较强调的，但基准并不一定是纯经济的。人类发展共同的理想目标是要追求长期、全局、多维的发展（陆铭, 2022）。所谓长期的发展，就是说不能只顾眼前，还要看得长远。其中最为重要的就是要优化投资和消费之间的比例关系，消费太多，不重积累，生产难以扩大。但是如果短期内投资和生产太多，缺乏消费，则投资虽然在当期计入GDP，未来却必然因为需求不足而导致投资回报下降，影响长期的增长可持续性。这是宏观经济学基本原理里所讲到的“黄金律”的道理。此外，长期的发展也包括投资内部的结构优化，相对来说，基础设施建设等物质资本积累比较容易在短期产生经济增长，而人力资本和生态资本积累相关的投资收益期较长，容易被忽略。经济发展的短期和长期目标是否一致，取决于经济的结构是否最优，如果经济结构是最优的，那么，短期和长期的增长是一致的，否则，两者就是矛盾的。

全局的大国发展要优化空间维度上的发展。因为自然地理、历史、人文等条件存在巨大差异，必然带来不同地方发展的比较优势各不相同。有些地方靠近海港或河港，或者靠近中心城市，更适合发展制造业和服务业，所能容纳的人口较多。而另外一些地方远离港口，也远离中心城市，比较适合发展的是农业、生态旅游、自然资源等。这些地区经济的总量受到资源的约束，相应的从业人员数量不多。由于现代经济发展具有强大的规模经济性，所以，经济和人口向着少数发展条件好的优势地区集聚，地区之间经济总量差距扩大，但却逐步走向人均GDP、人均收入或生活质量的大致均等。经济学里的“空间均衡”强调的是人均意义上的平衡，“在集聚中走向平衡”也是全球各国经济发展的共同趋势（World Bank, 2009; 陆铭, 2016、 2017; 陆铭等, 2019）。这一客观规律已经逐步体现在中国区域经济发展的政策导向中。2019年8月，中央财经委员会第五次会议提出，区域经济要“在发展中营造平衡”。2021年发布的“十四五规划”又进一步提出区域经济要“在发展中促进相对平衡”。

发展的目标是多维的，并不只是经济增长这样单维的。在横向比较中，人类的需求在不同地区不同人群之间是有差异的。在时间维度上，特定的人随着收入水平的提高，也会出现需求多元化的趋势。对国家而言，在发展的早期，需求以温饱为主，然后进入大量消费工业品的阶段。随着人们收入水平进一步提高，消费需求将大量出现在服务领域，而一般制造品和耐用消费品的消费则增长趋缓。同时，人们对于公共服务、生态宜居、收入均等、文化多样等方面的需求将呈现多维度增长。

如果要改善大国治理的效能，需要进一步把空间均衡与高质量发展之间的关系说清楚。在长期、全局、多维这三个方面之中，劳动力等生产要素在地区之间的优化配置，有利于全局增长，以及地区之间人均意义上的均衡，而这个空间均衡本身就有长期和多维的含义。首先，只有畅通国内各种生产要素在地区间配置，才能让每一个地方的投资回报大致相等。不同的地方间也能够产生充分的竞争，过度的或者无效的产能能够通过市场机制而得以淘汰，不至于在地方保护主义之下转变为僵尸企业。由此，投资和消费之间的比例关系才能够得到优化，带来长期可持续增长。其次，只有通过人口自由流动所形成的用脚投票机制，才能够让每一个地方必须综合地追求多维的发展目标，尤其是在一些没有直接定价机制的方面，例如公共服务、环境质量、营商环境、法治水平等等，用脚投票机制可以形成对于地方政府乱作为、不作为的制约。

提出长期、全局、多维的高质量发展目标，就是为了给很多理论问题的讨论建立一个基准（陆铭, 2022）。事实上，高质量发展这个目标作为理论基准是超越历史阶段和国家差异的。高质量发展目标是人类发展的共同理想，可以作为国际对话的基础。评价一个因素是不是有利于发展，可以以高质量发展目标来建立理论争辩的一致逻辑，看它是不是有利于接近高质量发展。

在用高质量发展的参照系来辨析中国经济的体制性结构性问题之前，先要回应一个经常遇到的疑惑：当我们去评论一个因素对发展的影响的时候，那么它的反事实(counter-factual)是什么？这里必须事先说明，参照系只是参照系，是不可能完美实现的，而反事实状态是可以做到的。如果反事实更接近参照系，可以构成对于现实的改进，但它并不一定完美。以本文即将讨论的地方官员考核晋升激励为例，在中国这样的大国，不同地方的不同官员受到的激励是不一样的，在其他条件相同的情况下，弱激励下的官员行为就是强激励官员行为的反事实，因此，实证上的关键问题在于受到更强激励的官员行为是更接近还是更偏离“高质量发展”的目标。同时，需要阐明两点。第一，历史不是反事实。否则，只要经济发展是前进的，那么，任何时期的发展都很容易在绝大多数的维度上做得比过去好，但这并不等同于当下没有改进的余地。第二，别国的做法也不是反事实。虽然高质量发展的目标是有普遍性的，但是不同国家存在历史、文化、发展阶段差异，面临不同的现实约束，从而实现高质量发展的模式和路径也有可能有差异。如果要作跨国比较，应尽量去对比历史、文化、发展阶段相近的国家，比如，中、日、韩在同样发展阶段的状态，更有跨国对比的价值。

**二、地方间竞争的“扭曲之手”：经济发展的短期、局部和单维倾向**

讨论地方间竞争、官员考核晋升的激励与中国经济增长之间的关系，要先厘清几个问题的相互逻辑关联。第一，本文讨论的不是在具体的案例里地方政府的努力及其结果。在具体的时空条件下，在特定官员行为之下，地方发展得更好。但具体案例里的“成功”是特定时空条件造成的，或是具体官员行为的结果，还是官员考核晋升体制的效果，必须要作严格的区分。在实证研究中，时空条件和官员个体因素都可以通过固定效应模型加以控制，分离这些因素之后，才能得到官员考核晋升和经济增长之间的关系[[2]](#footnote-1)。第二，即使在控制了时空条件和个体因素之后，官员考核晋升和经济增长之间的关系是存在的，这种关系是不是因果关系，也是进一步要讨论的问题。第三，更进一步的，即使两者存在因果关系，官员考核晋升机制通过激励地方官员所带来的经济增长，并不必然是有利于长期、全局、多维的增长。以下的讨论主要围绕着第二、三个问题先后展开。

长期经济增长的来源是生产要素的积累和全要素生产率的提高。先来看生产要素的积累。近20年来，中国经济存在投资消费结构失衡、投资回报逐步下降、政府债务日渐累积等问题，同时，城市的土地扩张速度远远快于人口城市化速度。从要素积累的角度来讲，地方政府的作用要作审慎的考察。如果说人口红利的变化与地方政府行为没什么关系，那么，在投资、债务、快速的土地城市化这些方面，地方官员往往受到来自上级的经济增长、投资增长和税收增长的考核，地方官员被激励做大本地GDP总量，为此加大投资、加快土地开发，甚至不惜借债发展。在分税制实施之后，地方政府更是通过加大投资、土地开发、土地财政这些手段来做大短期的经济总量（周雪光, 2005; 周飞舟, 2010; 孙秀林、周飞舟, 2013），而这些实际上恰恰是造成中国经济结构性问题的原因。

再来看全要素生产率（TFP）的提高。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指标化的激励和考核能够促使地方官员努力工作。如果这个逻辑是正确的，那么，受到更强激励的地方官员所领导的地方就具有更高的全要素生产率。较早的研究关注了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）。当然，“财政自主度”并不是直接度量官员激励的指标。徐现祥等（2018）的研究发现，当地方政府设定较高的经济增长目标时，特别是当以要素积累为政策工具时，是以牺牲经济发展质量为代价的。我们以新城建设为主题，考察了官员激励的影响。研究发现，官员越年轻，越有可能开建新城，而且这种效应主要体现在2009年之后新城建设全面开花的时期，表明稳增长的目标导向辅之以年轻官员的政绩冲动，催生了大规模的新城建设。而且，新上任的地方官员在土地供给相对丰裕的人口流出地和中小城市推动建设新城的动力更强，但事后带来了地方政府债务的增长（常晨、陆铭, 2017; 彭冲、陆铭, 2019）[[3]](#footnote-2)。

那么， “县域竞争是中国经济成功的制度创造”（张五常, 2017）这样的看法到底对不对呢？的确有些实证研究文献发现，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、王贤彬, 2010; 张军、高远, 2007）。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 & Zhou, 2005）。对于这些实证研究，又该怎么评价？

首先，在现实中可以观察到对经济增长和招商引资的考核，而在实证研究中，经济增长和官员晋升之间的相关关系即使存在，也并不一定是因果关系。一方面，相关性可能伴随着因果倒置，可能不是在经济增长快的地方，官员就获得了晋升，而是晋升可能性大的人被安排到了增长潜力大的地方（林挺进, 2010; Shih et al., 2012）。另一方面，官员也并非完全按增长率高低获得晋升（杨其静、郑楠, 2013）。还有研究发现，甚至连经济增长绩效和官员晋升之间的关系在统计上都不存在，或不稳定（陶然等, 2010; 姚洋、张牧扬, 2013; Wiebe, 2021）[[4]](#footnote-3)。陶然和苏福兵（2021）认为，即使观察到官员追求本地经济增长的行为，也并不是因为增长与晋升之间的关系，而只是在财政分权体制之下，地方官员要最大化税收。吕冰洋（2022）认为，基于经济增长而对地方官员进行晋升的机制在实际生活中并不成立。吕冰洋和陈怡心（2022）进一步区分了财政激励和晋升激励，他们认为，中国地方治理有七条规律，每条规律都会动摇晋升锦标赛的根基。这七条规律是：分等而非统一标准治理、定性与定量相结合考核、纵向为主而非横向比较、地方精英群体而非个人作用、综合而非单一考核、政治上以约束而非激励为主、信息相对清晰而非不对称。在实证结果中，的确是财政激励而不是晋升激励与地方经济增长正相关[[5]](#footnote-4)。

更为重要的是，即使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的时候，不管这种相关性背后是基于晋升激励还是财政激励，这种相关性都有可能是转移效应（displacement effect）。换句话来说，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，经济总量并没有因官员激励而增加。从实证上来说，“转移效应”是可以找到一些证据的，徐现祥和李书娟（2019）研究了省级官员籍贯地得到的“照顾效应”，即官员更多投资于家乡。他们发现，这种照顾是促进省级官员籍贯地经济增长的，但这一效应主要来自省内其他地区的资源转入省级官员籍贯地，而非同省内所有地区共同增长。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”而非“做大蛋糕”的逻辑。

接下来，我们再退一步问，即使官员激励真的能够导致更快的增长，这种增长与长期、全局、多维发展之间的关系是怎样的？前文说过，当我们评价一种因素（特别是制度这样的长期因素）是否有利于增长时，这里的增长必须是指长期的增长。但在地区级的面板数据里，我们能看到的增长如果按年计算，它又天然只是短期增长，即使考虑滞后效应，官员激励的效应不会超过官员的任期，它必然不能用来研究对于长期经济增长的效应。其实，很早就有文献注意到官员晋升体制会导致地方政府追求资源密集型的短期经济增长（例如，周雪光, 2005）[[6]](#footnote-5)。

在理论上仍然还有个疑问：如果一个因素在短期有促进增长的正面作用，短期加起来，不就是长期的积极影响了吗？要厘清这个问题，就必须要借助经济学分析。前文已经说明，短期和长期增长是否矛盾的关键判据是，经济是否偏离了长期最优的结构。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，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。而且中国经济长期存在金融抑制、实际利率偏低的现象，这造成了投资过多、回报下降，有可能使得投资偏离经济增长的“黄金律”最优路径，在长期反而是不利于经济增长的（陈斌开、陆铭, 2016; 陆铭, 2020）。如果在微观上，官员激励是有利于短期增长的，那么，宏观上的结构性问题就被地方官员行为放大了。评价地方上的投资是不是过度，一个重要的判据是后续有没有足够高的回报。实际的情况是，投资过多、产能过剩导致的是投资回报下降、地方债务高企的后果（陆铭, 2020）。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，尤其是在西部更是如此（Shi & Huang, 2014）[[7]](#footnote-6)。

讨论完长期，我们再来看全局，这就尤其需要将政治经济学和区域经济学结合起来的“空间政治经济学”了（陆铭, 2017）。在区域经济方面，由于存在着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，地方政府将采取重复建设和市场分割的行为，但因为这些产业在当地并无比较优势，事后成功的可能性很小（陆铭等, 2004; 陆铭等, 2007）[[8]](#footnote-7)。周黎安（2004）的模型提出，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。

在理论上存在的市场分割现象，在经验研究中的实际情况是怎样的呢？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很严重（Poncet, 2003），后来有所改善（桂琦寒等, 2006; 陈永伟, 2016）。但是，最近十多年的情况却不乐观。吴意云和朱希伟（2015）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[[9]](#footnote-8)。尤其需要强调的是，地区和地区之间分工下降的现象，伴随着地区间GDP增长速度收敛和宏观上全要素生产率增长的恶化，这只可能归因于行政干预资源配置的“空间错配”，即资源并未流向回报高的地区（陆铭、向宽虎, 2014; 陆铭, 2019、2020）。最新的研究发现，在控制了地理距离、城市间的方言区差异等因素之后，省界的边界效应仍然存在，跨省的经济联系（城市间车流）显著低于同省内。在数量上，一对相距200公里的城市，如果它们不属于同一个省，它们之间的货车流量相当于相距302公里的同省城市之间的车流（Zheng et al., 2022）。

市场分割与地方政府的财政激励有关（吕冰洋、贺颖, 2022）。导致区域经济走向一体化或分割的因素有很多，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（赵婷、陈钊, 2020）。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、朱希伟, 2015; Wu et al., 2019）。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。有研究发现，官方媒体在起着保护本地企业的作用。以召回存在质量问题的汽车为例，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、陈钊, 2016）。

最后，地方政府的行为有利于实现多维发展吗？在单维的经济增长目标之下，容易忽视其他维度的发展目标。有文献发现，地方官员的激励机制和分权体制在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）。尤其是在1994—2006年之间，由于分税制的实施，地方政府有更强的激励加大“基本建设”支出，而相应地压缩“科教文卫”方面的支出，直到2006年之后才在中央的要求下提高了“科教文卫”支出占比（Lu et al., 2019）。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）？陈钊、徐彤（2011）构建了一个“为和谐而竞争”的模型，其中，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”，有可能实现多种目标随经济增长同时改善。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“多维的激励”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，才可能实现社会福利最大化。在本质上，基于满意度的晋升激励实际上就把对于地方政府绩效评价的权利更多地交给了民众。

基于以上理论和实证的辨析，本文认为，对于地方官员考核晋升体制有利于中国经济增长的流行看法，要进行纠正。地方官员追求本地的经济增长与考核晋升体制并无必然的因果关系，即使有，地方上追求的主要是短期、局部和单维的经济增长，而不是整个国家长期、全局和多维的发展。实际上，周黎安（2007）非常清楚地列举了官员考核晋升体制可能伴随着一些扭曲行为，比如软预算约束、忽视公共服务和环境等目标、破坏市场机制等。

需要特别强调的是，经济发展阶段是一个重要的考量因素。在发展的早期，中国严重缺乏资本，基础设施建设也非常不足，而且经济发展的规模经济效应和集聚效应[[10]](#footnote-9)也不强，那时，每一个地方如果做大自己的产业，在加总上的确可能推动整个国家的增长。不仅如此，在发展的早期，人们最需要的就是经济增长本身，而对于发展的其他维度没有那么紧迫的需求。在这种情况下，虽然也存在地方政府大力促进投资的现象，存在市场分割和重复建设的问题，也存在地方政府忽略高质量发展的缺憾，但是地方政府所促进的短期、局部、单维的增长仍然有积极的一面。

随着经济发展水平的提高，客观上，消费（特别是服务消费）在经济增长中的比重应逐步提高，同时经济发展的规模经济效应和集聚效应越来越强，地区之间的市场一体化和分工协作越来越紧迫，人民对美好生活的向往也呈现出日益多元化的需求。这时，地方政府对于短期、局部、单维经济增长的追求，就越来越显现出与长期、全局和多维发展目标之间的矛盾。恰恰因此，本文需要去澄清这个理论的误区，并且要从建立高质量发展的理论基准开始[[11]](#footnote-10)。

**三、纠正扭曲之手：大国治理的现在与未来**

一个大国恰恰因为大，所以其治理在本质上都逃不开空间治理。在不断发展的中国，虽然通过改革开放实现了高速发展，逐渐走向空间集聚和地区间人均平衡，但其起点却是一个计划经济和农业社会。由这个起点所塑造的体制和人们的观念都习惯了经济和人口在空间上的均匀分布，却难以适应由经济的现代化和全球化带来的经济集聚。面向未来，有必要分近期、中期和远期来讨论大国治理结构如何进行改革，来最大程度地追求长期、全局、多维的高质量发展。

（一）近期：改革激励和中央协调

一段时间以来，已经开始在做的就是实施地方官员考核指标的多元化和问责制。指标多元化可以在经济发展的基础之上引入公共服务、环境保护等多维指标。对于一些经济发展条件不好的地区，如果它的主导产业是农业、生态旅游等等，或者承担的是国防安全这样的职能（特别是在边境地区），就必须要弱化它的经济总量和税收目标，转而激励地方政府去追求人均的收入和其他多维的生活质量。但是其中的难题是，不同目标之间有可能仍然在短期存在冲突，即便不存在冲突，也很难在不同目标之间设定符合人民追求的权重。所以，指标的多元化只是改进，但不能取代回应基层诉求的制度建设（见后文讨论）。同时，官员问责制的建立和实施，可以用来解决发展目标短期化的问题。尤其是那些不可定价的方面，居民并无完全信息进行评价，而且容易“事不关己、高高挂起”，例如地方所出现的腐败、债务增长等等，有必要建立起自上而下的问责制，避免地方政府的短期化行为。

仅仅进行地方官员激励和考核机制的改革，即使有市场经济，也未必能很好地实现高质量发展的目标。在中国，六个方面的因素决定了在中央层面统一协调各区域发展的必要性。（1）协调区域间的发展政策。地方政府仅基于本地局部经济总量最大化的发展路径可能偏离地区比较优势，因此，需要在中央层面对地区经济发展的目标进行协调，按各地发展条件划分主体功能区，形成优势互补的区域发展格局。（2）克服空间外部性。在生产要素的跨地区流动过程中，生产要素产生回报的地区和生产要素积累（比如教育产生的人力资本）的地区并不一定一致，这时，空间外部性就出现了，可能会导致各地方都不愿意去进行人力资本积累，此时需要中央政府协调，补贴人力资本积累。（3）克服生产要素市场分割。传统的户籍制度仍然在阻碍劳动力流动。此外，土地资源的配置也出现了空间低效问题。一方面，人口大量流入地（特别是大城市）的土地供应仍然受到建设用地指标制度的限制，而人口流出的地区却大量在增加建设用地建新城。只有通过中央层面的协调和推动，才能推动户籍、土地等制度改革。（4）缩小地区差距，实现共同富裕。在中国，地区间收入差距可能长期存在。一方面，人口流动不充分的情况下，经济活动的空间集聚可能伴随着地区间人均收入差距。另一方面，特定地区会受到特定经济或自然冲击的影响，而负面冲击的影响要靠市场力量的自发修复，又需要较长的时间，中央层面需要通过实施地区发展政策或转移支付来协调区域发展。（5）改革与地区发展模式的实验和推广。对于探索性的改革，由于失败的风险和探索的成本，地方政府可能并不积极，需要中央层面来选择少数地区进行尝试，并逐步推广[[12]](#footnote-11)。（6）战略性产业的布局需要区域战略的协调。由于战略性新兴产业存在较强的正外部性，研发成本巨大，需要国家产业政策的大力支持。另一种战略性产业不是所谓“战略性新兴产业”，而是指对于国家发展或安全具有重大战略意义的“重大生产力”，最为典型的就是军工和能源。两类战略性产业都需要中央优化生产的布局和地区间的协调。

（二）中期：统一市场和回应基层

在中期，特别要紧的是破除体制的障碍，加快建设全国统一大市场。2022年3月，《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》发布，要在商品、服务和生产要素的市场建设方面加强制度的统一建设，畅通国内大循环。这其中，有四点尤其需要在理论上厘清。第一，破除行政力量对于市场价格体制的干预是极其重要的。只有通过价格体制所显示出来的劳动力收入、投资回报、地价和房价，才能知道不同地区之间生产要素的回报差异。第二，生产要素的流动是必需的。仅有价格机制而没有生产要素的流动，没有办法保障“在集聚中走向平衡”的实现。其中，尤其重要的是，通过户籍制度改革促进劳动力自由流动，来形成用脚投票机制，能够对无法通过市场定价的各个方面形成居民的跨地区选择，制约地方政府的不作为和乱作为。第三，要加强对于本地居民各种需求的回应性，特别是在价格机制失效的公共领域更需要有多种需求的发声机制。在实践中，市长电话、投诉信箱、电视问政等等，在一定程度上都可以起到回应基层需求的功能[[13]](#footnote-12)。第四，在统一市场的建设中，也需要保持地方的灵活性。在存在跨界外部性和逐底竞争（race to the bottom）的方面，[[14]](#footnote-13)需要有自上而下的统一制度构建，包括统一的监管、负面清单、行业准入等等。但是对于相对难以跨界流动的生产要素（比如土地和房地产），相关的政策（比如未来实施的房地产税）应允许地方间存在差异，以保留地方政府间进行良性竞争的可能性。同时，在地方事务上应赋予地方一定的自主权，这也是地方间良性竞争并对本地特殊需求加强回应的前提。特别需要说明的是，尽管本文对于地方政府行为中不利于高质量发展的方面有所批评，但地方政府在整个改革进程中发挥的探索和创新作用是非常重要的。在未来，地方间良性竞争并对本地特殊需求加强回应是与基层改革创新相一致的。

（三）远期：央地确责和硬化约束

在远期，也是最为艰难的改革，是打破中央对地方的软预算约束和刚性兑付。对于当前的地方政府债务所隐含的财政和金融风险，很多人认为中国拥有统一的财政，可以避免欧元区出现的主权债务危机，从短期来看，似乎的确如此。但是从国家的长期和全局发展角度来看，只有打破软预算约束和刚性兑付，才能化解地方政府的道德风险，真正让地方政府对自己的负债行为负起主体责任，金融市场才能对债务存在的风险进行定价（钟辉勇、陆铭, 2015, 2017; 钟辉勇等, 2022）。反过来说，在短期，通过中央的帮助来缓解地方的债务危机，似乎可以避免金融风险，但是在远期，却有可能持续孕育新的（甚至更大的）风险。

当然，本文所涉及的系统性的改革都只是理想目标，对于转型如何优化速度和路径都要有更为深入的研究。在体制转型的困难背后，其实隐藏着两个重要的问题。第一个问题是，转型过程中的再分配。转型的收益和代价不是被每一个人或者每一个地区均匀而平等地承担的，有些人和地区收益更多，另一些人和地区承担了更多的成本。在发展中促进相对平衡的道路，需要两方面同时努力：一方面是促进劳动力的流动，让人们可以自由选择在哪里获得更高的收入和更好的就业机会；而另一面则是要通过中央的财政转移支付来帮助弱势的地区和人口共享发展的成果。

另一个转型相关的难题是观念与身份认同。在大国空间治理的问题上，不同的人对于人口流动的认知具有巨大的差异。人口流动常常被认为是城市和发达地区对农村和欠发达地区资源的“虹吸效应”，而忽视了人口流动是经济现代化的必然结果。同时，人口流入地存在的很多问题（比如拥堵和污染）被简单地归因为人多。人口流出地的留守老人和儿童等问题常被认为是人口流动的错，而实际上这些问题是因为在人口流入的城市对外来人口没有建设起包容性的制度，也没有充分提供均等化的公共服务和社会保障。人们对于世界的认知并非客观而一致的，相反，每个人的认知受到自己的出身、教育等因素的影响，而且同样社会身份的成员之间相互影响，会强化社会的分化。在大国治理中，转型期的体制也赋予人们与户籍、地域等相关的身份，阻碍人们形成改革的共识。森（2009）提供了非常重要的有关观念与身份认同的分析，但如何将其与转型结合在一起，分析观念与身份认同（包括地域身份认同）对于转型的制约，以及如何实现平稳渐进的转型，都需要深入研究。

**四、结语**

本文提出，追求长期、全局和多维的发展是人类共同的目标。以此为参照，转型期的体制仍然需要不断深化改革。其中，地方间竞争、地方官员的晋升和考核，这些转型期机制带来的经济增长主要是短期、局部和单维的。即使地方间竞争、官员晋升考核与经济增长之间有统计上的关系，它也主要是一种相关性，而并非因果性。而且上述积极作用也主要体现在发展的早期，即资本积累仍然不足和规模经济不强的时期。随着经济发展水平进入到新的阶段，规模经济效应和集聚效应越来越强，地方政府所追求的短期、局部和单维的增长就越来越与长期、全局和多维的发展之间产生矛盾。

希望本文能够给一些争论带来解释和澄清，并启发更多深入的学术研究，增进对于中国发展道路的科学理解。我更希望的是，在实践上，要直面转型特征和中国发展仍然存在的体制性和结构性问题之间的联系，从而增进更高水平改革开放的共识。也只有更科学地把握理论的普遍性，客观评价转型期体制特征的积极效应和不利影响，才能在未来中国参与甚至引领新一轮全球化的过程中，对于自身的转型体制扬长避短，在世界各国的发展经验之间取长补短，在不同的国家之间相互增进理解，更多面向文明的互鉴。

**参考文献:**

常晨、陆铭, 2017: “新城之殇——密度、距离与债务” ,《经济学(季刊)》, 2017, 4: 1621-1642。

陈斌开、陆铭, 2016: “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, 5: 29-53。

陈永伟, 2016: “文化差异对省际贸易的影响及其作用机制研究——基于姓氏距离的考察”, 《经济学报》, 2016, 3: 1-25。

陈钊、徐彤, 2011: “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, 9: 3-18。

冯净冰、陈钊, 2018: “市场化中的媒体——基于报纸报道汽车召回的经验研究”,《世界经济》, 2018, 1: 174-192。

高琳, 2016:《分税制、地方财政自主权和经济发展绩效研究》, 上海：上海人民出版社。

桂琦寒、陈敏、陆铭、陈钊, 2006: “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, 2: 20-30。

林挺进, 2010: “中国地级市市长职位升迁的经济逻辑分析”,《公共管理研究》, 2010, 5: 45-68。

陆铭, 2016:《大国大城——当代中国的统一、发展与平衡》, 上海：上海人民出版社（世纪文景）。

——2017: “城市、区域和国家发展——空间政治经济学的现在与未来”,《经济学(季刊)》, 2017, 4: 1499-1532。

——2019: “中国经济的症结是空间错配”,《深圳大学学报》, 2019, 1: 77-85。

——2020: “诊断中国经济——结构转型下的增长与波动”,《国际经济评论》, 2020, 6: 22-38。

——2022: “面向长期、全局、多维发展——中国道路的政治经济学”,《学术月刊》, 2022, 3: 58-71。

陆铭、陈钊等, 2021:《大国治理——发展与平衡的空间政治经济学》, 上海: 上海人民出版社（世纪文景）。

陆铭、陈钊、严冀, 2004: “收益递增、发展战略与区域经济的分割”,《经济研究》, 2004, 1: 54-63。

陆铭、陈钊、杨真真, 2007: “平等与增长携手并进——收益递增、策略性行为和分工的效率损失”,《经济学(季刊)》, 2007, 2: 443-468。

陆铭、李鹏飞、钟辉勇, 2019: “发展与平衡的新时代——新中国70年的空间政治经济学”,《管理世界》, 2019, 10: 11-23。

陆铭、向宽虎, 2014: “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, 4: 1-16。

吕冰洋, 2022:《央地关系——寓活力于秩序》, 北京：[商务印书馆](https://book.douban.com/press/2851)。

吕冰洋、陈怡心, 2022: “财政激励制与晋升锦标赛——增长动力的制度之辩”,《财贸经济》, 2022, 6: 25-47。

吕冰洋、贺颖, 2022: “中国特色财政激励体制——基于统一市场的视角”,《中国社会科学》, 2022, 4: 24-43。

吕冰洋、胡深, 2022: “中国财政分权的整体性解释”, 中国人民大学, 工作论文。

彭冲、陆铭, 2019: “从新城看治理——增长目标短期化下的建城热潮及后果”,《管理世界》, 2019, 8: 44-57。

孙秀林、周飞舟, 2013: “土地财政与分税制——一个实证解释”,《中国社会科学》, 2013, 4: 40-59。

陶然、苏福兵, 2021: “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”,《比较》, 2021, 3: 128-189。

陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭, 2010: “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”,《管理世界》, 2010, 12: 13-26。

吴意云、朱希伟, 2015: “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, 2: 140-166。

徐现祥、李书娟, 2019: “官员偏爱籍贯地的机制研究——基于资源转移的视角”,《经济研究》, 2019, 7: 111-126。

徐现祥、李书娟、王贤彬、毕青苗, 2018: “中国经济增长目标的选择——以高质量发展终结‘崩溃论’ ”,《世界经济》, 2018, 10: 3-25。

徐现祥、王贤彬, 2010: “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, 2: 15-36。

杨其静、郑楠, 2013: “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, 12: 130-156。

姚洋、张牧扬, 2013: “官员绩效与晋升锦标赛—来自城市数据的证据”,《经济研究》, 2013, 1: 137-150。

张军、高远, 2007: “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, 11: 91-103。

张五常, 2017:《中国的经济制度(第2版)》, 北京:中信出版社。

赵婷、陈钊, 2020: “比较优势与产业政策效果——区域差异及制度成因”,《经济学(季刊)》, 2020, 3: 777-796。

钟辉勇、陆铭, 2015: “财政转移支付如何影响了地方政府债务”,《金融研究》, 2015, 9: 1-16。

钟辉勇、陆铭, 2017: “财政与金融分家——中国经济‘去杠杆’的关键”,《探索与争鸣》, 2017, 9: 117-124。

钟辉勇、陆铭、李瑞峰, 2022: “增长、补贴与债务：统一货币区的空间政治经济学”,《中国人民大学学报》, 2022, 6: 75-88。

周飞舟, 2009: “锦标赛体制”,《社会学研究》, 2009, 3: 54-77。

——2010: “大兴土木:土地财政与地方政府行为”,《经济社会体制比较》, 2010, 3: 77-89。

周黎安, 2004: “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, 6: 33-40。

周黎安, 2007: “中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》, 2007, 7: 36-50。

周雪光, 2005: “逆向软预算约束” ——一个政府行为的组织分析”,《中国社会科学》, 2005, 2: 132-143。

森, 阿马蒂亚, 2009:《身份与暴力——命运的幻象》, 李风华译, 北京：中国人民大学出版社。

Bo, Z., 1996. “Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders.” *Journal of Contemporary China.* 5(12): 135-154.

Chen, B., M. Lu, C. Timmins, and K. Xiang, 2019. “Spatial Misallocation: Evaluating Place-Based Policies Using a Natural Experiment in China.” *NBER working paper.* 26148.

Li, H., and L. Zhou, 2005. “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics.* 89(9-10):1743-1762.

Lu, M., L. Xia and J. Xiao, 2019. “Prosocial Leadership under Authoritarianism: Provincial Leaders’ Educational Backgrounds and Fiscal Expenditure Structure in China.” *Economics of Transition and Institutional Change.* 27(01):5-30.

Poncet, S., 2003. “Measuring Chinese Domestic and International Integration.” *China Economic Review.* 14(1):1-21.

Shi, H. and S. Huang, 2014. “How Much Infrastructure Is Too Much? A New Approach and Evidence from China.” *World Development.* 56(2):272-286.

Shih, V., C. Adolph and M. Liu, 2012. “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China.” *American Political Science Review.* 106(1):166-187.

Wiebe, M., 2021. “Replicating the Literature on Meritocratic Promotion in China.” <https://michaelwiebe.com/blog/2021/02/replications>.

World Bank, 2009. “World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.” *World Bank*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>.

Wu, Y., X. Zhu and N. Groenewold, 2019. “The Determinants and Effectiveness of Industrial Policy in China: A Study Based on Five-Year Plans.” *China Economic Review.* 53:225-242.

Xiong, W., 2019. “The Mandarin Model of Growth.” *working paper.* No. 25296, http://wxiong.mycpanel.princeton.edu/papers/Mandarin.pdf.

Zheng, Y., M. Lu, and J. Li, 2022. “Internal Circulation in China: Analyzing Market Segmentation and Integration Using Big Data for Truck Traffic Flow.” *Economic Modelling*. 115: 105975.

**Governance of Major Countries: An Analysis of the Spatial Political Economics of High-Quality Development and Local Competition**

Lu Ming

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

**Abstract:** A great nation should achieve long-term, overall and multi-dimensional coordinated and sustainable development. Under this frame of reference, local competition, official evaluation and promotion system mainly leads to short-term, partial, and one-dimensional economic growth, which conflicts with the goal of coordinated development to a certain extent, and this conflict is strengthened with the trend of economic agglomeration in China. Therefore, the future governance of great nation needs to reform incentives, clarify responsibilities and rights, and harden constraints in the relationship between the central government and local governments, so that the behavior of local governments is conducive to the coordinated development of the country as a whole.

**Key words：**Governance of Great Nation; Coordinated Development; Spatial Political Economics; Local Competition; Transition

1. ＊ 感谢上海交通大学现代金融研究基金项目“统一货币区视野下的财政、金融、货币、土地与债务的联动机制及化解”（202207）资助完成。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 例如，姚洋和张牧扬（2013）利用官员任职地变化，控制了官员个体的固定效应。更多的文献是直接控制了官员个体的特征，包括教育水平、任职经历等（如Lu et al., 2019）。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 与此相关的是，在分税制改革后，地方间竞争诱使地方政府通过土地开发和出让来获取土地财政收入，以弥补在分税制下中央从地方 “集中”的税收（或者说“税收损失”）(孙秀林、周飞舟, 2013)。 [↑](#footnote-ref-2)
4. Wiebe (2021)试图复制相关文献的结果，然后发现，已有文献中有关经济增长与晋升之间的关系在统计上是不稳健的。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 吕冰洋（2022）、吕冰洋和陈怡心（2022）还对财政激励和晋升激励相关的文献做了出色的比较。我本人的相关理论工作，仅假设了地方政府最大化GDP（陆铭等, 2004; 陆铭等, 2007）。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 周飞舟(2009)还指出了在特定历史条件之下，晋升锦标赛所导致的负面影响。换句话说，即使是在短期之内，晋升锦标赛都并不一定产生好的结果。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 当然，基础设施的回报是一个难评估的问题，因为基础设施既有本地外部性，也有跨界的网络外部性，但至少Shi & Huang（2014）的研究是值得重视的。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 即使是任期短的地方政府官员，也被激励以投资于“有利长远”的项目为由，争取政策支持，加大投资，类似的政策还往往被称为“产业政策”，产生的是重复建设和偏离当地比较优势的结果（吴意云、朱希伟, 2015; Wu et al., 2019; 赵婷、陈钊, 2020）。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 有一种例外的可能性是，省内各地之间的市场一体化程度有所加强，相对而言，使得省间的一体化程度弱化。对这个市场一体化的趋势性问题及其原因，有待进一步研究。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 集聚效应是指生产要素集中在少数地区来进行生产，能够比空间分散的生产更有效率。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 需承认，所谓追求长期、全局、多维的发展目标作为一个理论基准，在文字上是容易表述的，如果要构建成一个综合的经济学理论模型却并不容易。陆铭、陈钊等（2021）对相关的理论文献（周黎安, 2004; 陈钊、徐彤, 2011; 陆铭等, 2004; 陆铭等, 2007）作了对比和总结。在较近的文献中，Xiong (2019)用一个委托－代理模型考虑了地方政府追求短期、局部增长的问题；吕冰洋和胡深（2022）考虑了政府财税激励之下的地区外部性问题和包括经济增长、公共服务的多目标问题，因此是一个考虑了全局、多维发展的模型。要在大国的央地关系和地方间关系框架之下，综合地考虑长期、全局、多维的发展受到怎样的影响以及如何实现，并且将其模型化且用数学表述，这是极富挑战的，有待进一步的研究来完成。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 需要注意的问题是，一个成功的发展模式或改革实践在推广时，要注意其发挥积极作用的条件。例如，开发区政策的成功需要以产业集聚为条件，而产业集聚往往又以地理区位为前提，因此，在沿海获得成功的开发区政策并不一定能在内陆地区带来同样的效应(陆铭、向宽虎, 2014; Chen et al., 2019)。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 在逻辑上，这些举措就相当于用“满意度”来评估地方政府绩效（陈钊、徐彤, 2011）。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 从一般意义上来说，“逐底竞争”是指，在相互竞争中，行为人争相采取对自己有利，但却对全体有害的策略，最终的结果是社会陷于坏的结果。例如，每个地方都纷纷降低环境保护的要求来招商引资，结果是全社会的环境恶化。 [↑](#footnote-ref-13)