**大国发展：**

地理的政治经济学分析

**陆铭 钟辉勇**[[1]](#footnote-1)\*

**摘要**：中国是一个发展中大国，其地理和政治（特别是地方政府间关系）是分析中国经济不可或缺的视角。中国的经济分权与政治集权的制度安排虽然有效地激励了地方官员追求本地经济增长，但这种制度安排所产生的地方主义却与经济集聚发展的规律相矛盾，既导致了经济效率的损失，也难以持续地促进地区间的平衡发展。再加上当前劳动力尚未充分流动导致地区差距巨大，同时又是一个有着统一货币的大国，使得中国经济面临在欧元区国家间已经出现的统一货币与地区间差异巨大的矛盾。对于未来中国的大国发展道路，关键在于统一市场，促进生产要素（特别是劳动力）的自由流动，充分享受大国应有的国内市场规模经济效应。

**关键词**：大国发展，经济集聚，地方主义，生产要素自由流动

Development of a Large Country:

A Political Economic Analysis of Geography

Ming Lu and Huiyong Zhong

(Shanghai Jiaotong University and Fudan University)

**Abstract**: As a large developing country, China’s geography and politics (especially relationship between local governments) are indispensable lens in analyzing its economy. Despite the fact that the marriage of economic decentralization and political centralization efficiently motivates local officials to pursue local economic growth, it raises a paradox between localism and agglomeration, causes an efficiency loss and also makes it hard to sustain a balanced regional development. What’s worse, a unitary monetary policy and the wide regional gap produced from insufficient labor mobility give rise to the same phenomenon in the Eurozone. China’s future development, therefore, rests on an integrated market that facilitates the free mobility of production factors (labor force in particular), and in turn gains the scale economy of the domestic market owned by the large countries.

**Keywords**: Economic Development; Economic Agglomeration, Localism; Free Mobility of Production Factors

JEL Classification: H70, J61, O20, R10

1. **引言**

对中国这样一个13亿人口，国土面积接近一千万平方公里的大国而言，如果不引入空间（地理）因素，那就无法分析国家内部巨大的地理差异对于经济发展的影响。与此同时，在如今中国内部，生产要素的跨地区再配置遇到了巨大的制度障碍，并由此造成了不容忽视的效率损失，这与大国内部的央地关系和地方间关系（政治）有关。

然而，到目前为止，除了区域经济学这个学科之外，通常经济学对一个国家的研究大多是将其作为一个没有内部差异的点来对待，这样，国家层面的研究和国家内部的空间分析是脱节的。而对于区域经济学研究来说，也大多假定在一个国家内部没有制度层面的生产要素流动障碍，从而忽视资源配置效率对经济持续发展的影响。

鉴于以上现实问题与研究进展的差距，我们认为在中国经济研究中必须将地理和政治的经济学分析结合在一起。这种分析范式有两个基点：一是在经济地理学(economic geography)中的规模收益递增假设，二是在政治经济学(political economy)分析下所揭示的市场分割和生产要素流动障碍。在过去十年的研究中，这种“地理的政治经济学分析”构成了我们研究团队一系列研究的路径。这篇文章将围绕我们自己的研究工作进行一个阶段性的总结，其中也会评论到一些其他作者的相关研究，但对于所引用文献的取舍肯定是挂一漏万的。

本篇文章的结构安排如下：由于地理本身是一个空间的概念，而空间又是与一个国家的规模密切相关的，因而对地理的政治经济学分析，不可避免要在给定国家规模的基础上进行。基于此，本文第二节主要从理论上总结中国作为一个大国所承担的治理收益与成本。该节的核心观点是，国家规模大小本身也会影响这个国家国民的成本和收益，而这个成本和收益的大小又与该国历史上逐步形成的经济和政治体制有关；第三、四节将分析目前中国面临的两个重要矛盾：第三节讨论经济集聚与地方主义的矛盾，这是地理的政治经济学分析的核心问题；第四节讨论一个目前相对来说研究较少的矛盾，即劳动力尚未充分流动与货币已经统一之间的矛盾；本文最后一节根据上述两个重要矛盾分析得出相关政策含义，并将总结相关研究对于中国发展的理论和实践含义，同时也将指出相关研究的经济学一般价值。

1. **大国治理的制度与绩效**

不可否认，国家大有很多好处，对此，本文作者之一曾在《空间的力量》一书中有过详细的总结（陆铭，2013）。具体来说，在一个前现代经济，国家大有利于皇帝收税，有利于全国各地相互分担风险，有利于防止境内发生战乱。在现代经济，国家大有利于公共品提供，包括国家安全、基础设施等。同时，大国内部各地分担风险的机制仍然存在。最新的研究发现，大国的经济波动更小（di Giovanni and Levchenko, 2012）。在中国，当一个省面临经济冲击（比如自然灾害）时，省之间的财政转移可以减少受冲击省的消费波动，从欠发达地区向较发达地区的劳动力流动也有助于减少内地省份的消费波动（Du, He and Rui, 2011）。

同样，小国也会有很多好处。比如，对于小国来讲，民众之间的同质性更强，这会减少由于偏好、宗教信仰等的差异所带来的矛盾，有助于社会的和谐稳定。在政策制定上，由于国家小，民众与政策制定者之间的信息传递会更直接，民众也更容易去影响国家政策的制定，并使政府所制定的政策更容易符合大众的公共利益。这种政府与民众之间的良性互动会提高民众的政治参与程度，最终提高一个国家的治理效率（Lassen and Serritzlew, 2011）。

在农业社会，人口是分散分布的，国家层面的规模经济还不太需要国家内部的经济集聚，此时大国的优势还相对不那么明显。而现代经济以工业和服务业为主，这时，规模的重要性不仅没有比前现代时期下降，反而是更加重要了。特别是当经济高度开放的时候，经济集聚不仅有利于提高劳动生产率，而且有利于提高经济的国际竞争力。现代经济中的规模经济效应可以总结为三方面：第一，通过产业政策推进战略性产业的发展，借助于规模经济效应来降低平均生产成本；第二，规模经济也有利于分摊固定投入，推进技术创新。第三，规模经济有利于现代服务业的发展，特别是与本土文化、本国需求高度相关的产业（陆铭，2013）。在一个大国内部，其规模经济优势还需要借助于一国内部经济活动的空间集聚来得以实现，在以大城市和特大城市为核心的少数都市圈，现代服务业和先进制造业的发展得以获得较强的知识外溢性，有利于生产率的提升。

在现代经济中，还有一个非常重要的好处能够被少数大国（或经济体）所享有，这个好处就是能够获得作为国际媒介货币（international vehicle currency，IVC）的铸币税。在国际经贸往来中，使用外国货币作为交易媒介的交易成本与这种货币的全球使用程度成反比。一国的货币要成为IVC，其经济必须在相当长的一段时间里相对其他经济体保持优势。世界上目前主要的IVC就是美元和欧元，曾经作为IVC的英镑因为英国经济的相对衰落逐渐被取代，而日本与美国GDP之比在1991年的最高峰时只有60%，因此，日元从未真正成为IVC（胡永泰，2013）。

尽管作为一个大国可以获得很多好处，但这也并不是说一个国家的规模越大越好。随着一个国家国土面积的增加，该国人口规模和自然资源等也会增加，然而这种人口规模和民族多样性的增加却会使该国治理成本增加。有研究认为，一个国家内部不同民族之间商业往来的交易成本甚至堪比不同国家间贸易的交易成本（Aker et al.，2014）。因此，从理论上讲，一个国家的最优规模取决于国家规模增加所带来的收益与治理成本增加之间的平衡（Alesina and Spolaore, 1997; Desmet et al., 2011）。事实上，即便在二战之后没有发生大规模战争的和平时期，全球许多国家的规模也因为这种成本与收益的对比而发生了变化，最广为人知的例子是冷战结束之后苏联的解体。

从经济学角度而言，大国治理的成本本质上是个信息问题。如果信息是完全的，那么大国治理就变得简单了，完全的中央计划经济就可以很好地治理一个国家。而现实世界是，信息永远是不完全的，在这样的现实世界里，大国治理将面临三个方面的成本。第一，政府科层制下的代理成本，换句话说，地方政府没有激励追求全社会的公共利益，甚至中央政府的具体官员也并不必然追求全社会的公共利益。第二，一个地方的行为可能对另一个地方带来正的或负的外部性，正外部性如教育，A地的教育投资却可能给B地带来收益，负外部性如排污，上游的排污成本却由下游承担。这时，中央对于地方的协调和监管则遭遇信息问题，全社会的公共利益将遭受损失。第三，公共品供给的困难。对大国而言，由于国家内部地理和民族之间的异质性也会越大，这带来的公共品需求的异质性也会增加，这使得公共品供给的难度增加。对当下中国而言，如果再考虑到地方官员晋升激励下公共品供给的激励不足，这让公共品的供给严重落后于需求。

大国治理的难题可以在技术和制度两个方面加以解决。历史上曾经出现过的一些大帝国往往最终走向解体，通常都是因为没能解决好技术和制度的问题，使得大国的统一难以维持。相比之下，中国自秦始皇开始就在技术和制度两个方面为国家长期维持一个统一的大国打下了基础。其中，从技术的层面来说，秦始皇统一了中国的文字和度量衡，修建了由都城到全国各地的驰道，加强了中央对地方的监管，也降低了国内各地间的交易成本。更为重要的是，秦始皇对于大国治理结构的制度安排也对后世产生了深远的影响。中国的制度被概括为政治集权加经济分权（王永钦等，2007；陆铭等，2008；Xu, 2011; Lu et al., 2013)，这种制度的基本框架实际上早在秦始皇时期所开始的“郡县制”就奠定了，并一直延续到现在。

中国的体制在维护国家统一和提高国家治理效率方面确实起到了重大的成效。中央政府对地方官员有着有效的人事控制权，通过“行政分包制”将具体的目标下达给下级政府，并且加以实际的考核指标，从而使得地方政府的行为与中央的政策目标保持一致。中国将中央目标进行行政上的“纵向分包”，再引入地区之间的“横向竞争”，这样的体制最为成功的经验就是有效地促进了经济增长（周黎安，2008；2013）。而当中央政府发现地区之间经济规模差距有所扩大时，中央政府会试图通过偏向内陆的区域协调发展政策来缩小地区之间的经济增长差距（陆铭、向宽虎，2014）。当发达地区政府发现中央希望缩小地区间的差距时，对此的策略是主动调低本地的经济增长目标，特别是那些省委书记是中央委员的省份会更大幅度地压低经济增长目标（徐现祥、梁剑雄，2014）。虽然中央对于地方的监管是有成本的，但中央可以将具备某些特征的官员提拔到领导的岗位上，以使得地方官员能够更好地追求中央的目标。例如，越来越多的文科背景的官员被提拔为省委书记，这样的书记会增加所在省的科教文卫方面的支出，以使得地方政府偏向经济发展的政策可以得到一定的纠正（Lu, Xia and Xiao, 2014）。

尽管当前的制度安排使得中国经济维持了长达三十余年的高速增长，但这种制度并非完美，并且其负面影响越来越凸显。中国目前体制最大的问题是，它难以有效地解决长期激励问题，从而使得地方政府行为短期化（王永钦等，2007；陆铭等，2008；周黎安，2008；Lu et al., 2013）。[[2]](#footnote-2)改革开放以后，中央为了加强对于地方官员的控制，还实施了两条重要的制度，一是任期制，二是异地交流制。尽管任期制和异地交流制总体上对经济增长有促进作用（张军、高远，2007），并且异地交流也有助于降低官员流入地的腐败程度（陈刚与李树，2012），但这也使得地方官员在制定经济政策的时候，仅考虑在自己任期之内的经济绩效，使得经济处于一个动态无效率的状态。比如，地方官员需要面对多重发展目标，在任期制之下，短期目标（如当期经济增长）被鼓励，而长期的发展则容易被目前的官员忽视。具体地来说，在财政支出的结构安排上，地方政府有激励将财政支出花在有利于短期经济增长的方面，却不愿意在有利于长期增长的科教文卫等方面多花钱（傅勇、张晏，2007）。并且，相对于本地官员，异地交流的官员会将更少的钱用于教育和医疗等公共品支出，而将更多的钱花在有助于短期增长的基础设施投资上面（Persson and Zhuravskaya, 2012）。

当然，经济政策的短期化问题在并不是中国所独有，因为一般社会民众普遍存在短视的问题。在其他国家，选民也会将选票投给在短期内满足于民众目标的政客。但是，在中国，经济政策的短期化却被政府官员行为的短期化加强了。更为严重的是，这种短期化的倾向使得官员在制定经济政策的时候纷纷采取以邻为壑的政策，地方主义甚嚣尘上，从而当地区的局部利益与全国的全局利益冲突的时候，全局利益就难以实现。例如，以邻为壑式的市场分割政策有利于本地的增长，但却可能因为损失了效率而不利于整个国家的增长（陆铭、陈钊，2009）。地方主义与经济集聚之间的矛盾正是当前中国进一步深化改革所遇到的巨大障碍之一，下面我们将详细论述。

**三、经济集聚与地方主义的矛盾**

来自于国家层面的规模经济不仅与国家的规模有关，而且也与一国内部经济活动的空间分布有关。仔细来看世界上各个国家高科技产业和现代服务业的发展，通常是高度集聚在以少数几个大城市为核心的都市圈里的。世界银行发展报告指出，越是发达的国家，其经济和人口的集聚程度越高（World Bank, 2009）。

在一个国家内部，经济集聚是现代经济发展的客观规律。一方面，上下游以及相关产业的集聚发展可以减少企业之间的运输成本和信息交流成本，后者对高科技产业和现代服务业的发展至关重要。并且，随着企业的集聚，消费型服务业也会随之而集聚，这是因为消费型服务业本身是为人服务的，并且此类服务的生产和消费是同时发生，在空间上不可分离。另一方面，越是在技术、知识和信息密集型的产业，越是需要集聚在一起相互分享、生产和传播知识。而一个国家此类产业的比重越高，经济的集聚程度也越高。[[3]](#footnote-3)中国作为一个大国，具备发挥大国所带来的规模经济的可能，但这种优势的实现，还需要经济的空间集聚发展和国内的市场整合这两大必要条件。

从世界各国的情况来看，一些国际大都市基本上都曾经是海港或河港，这与历史上这些地区水运发达，有利于降低物流成本有关。今天，虽然很多这样的国际大都市已经不再是航运中心，但因为城市发展的路径依赖性，经济和人口仍然在这些历史上的港口城市集聚。实际上，在鸦片战争之后，随着沿海口岸的对外开放，中国的产业早已经是集中在沿海城市的。然而，从1953年到1978年间，中国的产业发展并没有遵循经济规律，而是出于当时军事战备和平衡发展的考虑，把大量的国有企业往内陆迁移，进行三线建设。1978年改革开放之后，由于市场机制在经济中起着越来越重要的主导作用，中国经济开始重新出现非常明显的往东部沿海港口和内地一些沿江城市（特别是长江沿线的港口城市）集聚的趋势（Wen，2004；金煜、陈钊、陆铭，2006；Lu and Tao, 2009；陆铭等，2011）。从这一历史规律来看，只要中国继续坚持市场化改革方向，中国沿海地区、内地一些大城市和沿江城市成为人口和经济活动集聚中心的格局在未来不会发生大的变动。

特别需要注意的是，与世界其他国家（特别是大国）相比，中国有两大显著的特征：第一个特征是中国仅东部单面临海，大陆海岸线长度长达1.8万公里；另一个重要的地理特征是，中国全境中大量国土面积为不宜居的地区，著名的胡焕庸线（又称或作“爱辉—腾冲一线”）将中国划分为东南和西北两大部分。中科院国情小组根据2000年资料统计分析，胡焕庸线东南侧以占全国43.18%的国土面积，集聚了全国93.77%的人口和95.70%的GDP。[[4]](#footnote-4)自胡焕庸线提出约70年来，这条线两边的人口比例没有发生大的变化。[[5]](#footnote-5)这样的地理和自然条件使得中国经济和人口未来向沿海地区、内地一些大城市和沿江城市的集聚成为必然趋势。大量的研究也证实了中国当前的大城市还远远没有达到最优规模，中国向大城市的集聚仍然不足，而非已经过度集聚（Au and Henderson, 2006；陆铭，2013）。并且，中国当前城市规模继续扩大还有非常多的好处，比如，城市规模的扩大有助于劳动者就业概率的提高，提高其收入，而这种城市规模的扩大对于低技能者而言受益最大（陆铭、高虹、佐藤宏，2012）；除此之外，核心城市规模的扩大有利于提高经济的集聚程度，有利于利用排污和治污的规模经济效应，降低单位GDP的污染排放量，有助于改善日益严重的环境污染（陆铭、冯浩，2014）。

然而，当前不容乐观的是，中国现有体制所产生的地方主义却成为了阻碍劳动、资本与土地等生产要素跨地区自由流动的力量，并进而阻碍大国规模经济和经济集聚规律发挥其应有的作用。地方主义在中国古已有之，而在当代中国，地方主义的一个具体的体现就是，各个地方的政府都想做大本地的经济规模。这个动机的来源是多方面的。首先，地方主义本身是有规模经济机制在其中起作用的，因为基础设施和公共服务的提供都有当地范围内的规模经济机制。当地方政府需要为本地的基础设施和公共服务筹资和支出时，就会有最大化本地经济规模和税收的动机。第二，如果上级政府对下级政府的考核中包括了经济增长率的指标，那么，下级政府也会有最大化经济规模的激励。这两个动机只要有一个成立，地方政府的一个“占优策略”就是，不管其他地方怎么做，本地政府将采取分割市场的做法，尽可能限制劳动、资本与土地等生产要素的跨地区自由流动，从而实现本地区更快的经济增长（陆铭、陈钊，2009）。人口流入地也有激励控制人口流入，从而避免外来人口分享本地的公共服务（陈钊、陆铭，2008；刘晓峰、陈钊、陆铭，2010；Chen, Liu, and Lu, 2013）。而在一些新兴产业，地方政府也有动机尽早进入这些行业，并利用干中学机制鼓励其发展，以便未来获得国内地区间贸易的更大收益，而这种地方主义的策略的直接结果就是，中国各地之前经历了一轮又一轮的重复建设和产能过剩（陆铭、陈钊、严冀，2004）。[[6]](#footnote-6)大量的经验研究也表明，从全国层面来讲，地方主义严重阻碍了地区产业的集聚，并进而抑制了规模经济的作用（Bai et al. 2004; Poncet, 2005; Lu and Tao, 2009）。

地方主义所导致的市场分割阻碍了生产要素，尤其是劳动力的自由流动，这并不利于地区间收入差距的缩小。中央政府出于平衡地区间发展战略考虑，采取偏向内陆地区的区域发展政策来促进内陆地区的经济发展，希望借此缩小地区间人均收入差距。但如果在不开放生产要素自由流动的前提下，只通过中央政府集中财力来向中西部地区进行财政转移支付的方式来实现地区间平衡，由于这种区域平衡政策与经济集聚的规律相违背，最终将不仅损害中国经济的整体效率，也使得地区倾向的平衡发展政策难以持续（陆铭、陈钊，2008；陆铭，2010；陆铭、向宽虎，2014）。

**四、劳动力尚未自由流动与货币统一的矛盾**

新古典增长理论在解释一个国家经济变迁的时候，通常假定该国存在一个由劳动、资本和技术等生产要素组成的加总生产函数，国家内部的生产要素市场是完全竞争的，生产要素因此也可以在国内自由流动并实现最优的配置。然而，这种理想假设往往只是为了理论的方便，当考虑到一个国家内部地区间的异质性和其它阻碍地区间生产要素自由流动的制度障碍时，生产要素的误配就不可避免（Banerjee and Duflo, 2005）。

中国当前面临生产要素跨地区再配置受到制度制约的状况。由于地方主义所产生的各种保护本地市场的政策导致了严重的市场分割，使得劳动力、资本与土地等生产要素的跨地区自由配置面临严重障碍（Brandt, Tombe and Zhu, 2013）。具体来讲，户籍制度的限制使得没有本地户籍的劳动者在就业、社会保障和所享受的公共服务等方面相对于本地户籍人口都面临着歧视，这不仅导致了中国劳动力流动的不自由和充分，也进一步使得中国各地区间存在显著的工资差距（范剑勇、张雁，2009）。对于资本自由流动而言，尽管中国在法律上并没有对资本自由流动的任何限制，相反，中央政府甚至还会鼓励资本在全国范围自由流动，但这并不意味着资本事实上是可以自由流动的。出于地方官员晋升的激励，地方政府并不愿意看到本地投资项目向其他地区转移，因为这直接意味着本地财政收入和就业的减少，地方政府对此的政策反应便是尽可能通过财政激励和制造资本流动障碍的方式来阻碍资本的跨地区流动（Boyreau-Debray and Wei, 2005）。中国土地资源配置则相对更复杂，在中央政府18亿亩耕地红线限制下，各地区都被要求有自己的耕地保护目标。尽管当前沿海地区很多城市建设用地指标已经非常稀缺，但当前仍不允许跨地区的耕地“占补平衡”，也就不能将可利用的建设用地指标在地区间进行再配置，结果是不同地区之间土地的利用效率差异巨大（陆铭，2011）。

中国生产要素市场所存在的资源误配已经给经济带来了严重的效率损失。Hsieh and Klenow（2009）利用中国制造业的微观数据研究了劳动和资本的误配对中国全要素生产率（TFP）的影响，发现如果中国减少生产要素的误配程度并使资本和劳动的边际产出达到美国当前水平，这将让中国的全要素生产率在当前基础上提高30%-50%。我们自己的研究也表明，总体上来说，中国城市的土地利用效率与到大港口（香港、上海和天津）的距离高度负相关，这意味着将更多的建设用地指标向内地配置必然降低总体上的土地利用效率（陆铭、陈钊，2009；陆铭，2011）。特别值得一提的是，自2003年以来，中央政府明显加强了经济资源（包括建设用地指标、转移支付和给企业的补贴）向内地的转移，其结果是TFP的增长率下滑，同时企业之间的资源配置效率也在恶化，而恶化的趋势在中西部更明显（陆铭、向宽虎，2014）。如果政策制定者对当前生产要素误配的严重程度认识不够，这种资源的误配仍将持续下去，并造成更多的效率损失，危害中国经济的国际竞争力。

学界当前对造成生产要素自由流动的制度性障碍以及相应的对策已有较多分析，对此我们不做进一步展开，具体可参考陆铭等（2011）和陆铭（2013）。本节我们将着重分析未被学界和政策制定者所重视的风险，那就是劳动力尚未自由流动与货币政策已经统一可能导致中国经济未来面临欧洲化的风险。为此，我们先从最优货币区理论和欧元区的形成开始说起。

自从Mundell（1961）、Mckinnon（1963）、Kenen（1969）等提出最优货币区理论之后，这种在主权国家之间组成一个共同货币区的想法最初被认为只是一种理论上的大胆假设，在现实中不可能发生。因为对于主权国家而言，拥有自己独立的货币被认为是政治上正确的安排，没有主权国家愿意放弃自己的货币发行权（Alesina and Barro, 2002）。然而1998年欧洲央行成立，欧元在1999年开始正式流通之后，共同货币区从理论变为现实，Robert A. Mundell也因此被称为“欧元之父”。欧元区的建立消除了欧元区国家之间由于名义汇率变动而带来的相对价格波动，从而促进了欧元区国家之间的贸易，也进一步推动了欧元区内部商品和资本市场的一体化（Rose, 2000；Silva and Tenreyro, 2010）。并且由于执行了统一的货币政策，单个国家对货币政策的干预能力下降，欧洲央行进而能够更加独立地根据经济状况实施货币政策，欧元区也因此维持了一个有利于经济增长的低通货膨胀、低利率的经济环境，即使对于加入欧元区之前有着高通货膨胀的希腊和西班牙等南欧国家也是如此。此外，由于欧元区的经济总量较大，使得欧元一跃成为全球第二大储备货币。

然而，要实现共同货币区所带来的好处并不是无成本的。如果参与共同货币区的国家之间不满足成立共同货币区的关键条件，这将会带来严重的债务风险。目前文献对参与共同货币区的国家所需要满足的关键条件有一个基本的共识，总结起来可以分为两个方面：首先，国家间应该具有相似的结构特征，包括劳动市场制度、通货膨胀水平、经济发展水平和产业结构等，因为具有相似的结构特征会有助于减少共同货币区国家间面临不对称冲击的可能性；其次，共同货币区内部应该有相应的调整机制，主要是劳动力自由流动和财政一体化，以此来减小当共同货币区遭受不对称冲击时的不利影响（Gibson, Palivos and Tavlas, 2014）。

严格说来，欧元区并不满足成为共同货币区的条件。欧元区国家之间在劳动市场制度、加入欧元区之前的通货膨胀水平、经济发展水平和产业结构等方面都有较大的不同，这在欧元区内部的北欧和南欧国家之间尤其明显，这使得欧元区国家容易面临不对称的宏观冲击（De Grauwe, 2012; Krugman, 2012）。并且，由于语言、文化和社会保障等制度不同导致了欧元区内部劳动力并不能完全自由的流动，再加上欧元区国家各自拥有独立的财政政策，这使得共同货币区内部出现不对称冲击时（有的国家繁荣，有的国家衰退），欧元区难以找到统一的政策来应对不同国家的不同局面。事实上，欧元区的成立是为了通过建立共同货币区逐渐完成经济一体化，从而最终实现政治一体化的目标（Rose, 2000；Feldstein, 2012），这就使得欧元区在成立之初对于是否满足共同货币区的必要条件并没有给予足够的考虑。

欧元区成立之后由欧洲央行执行统一的货币政策，各国维持相同的名义利率，而财政政策却是由各主权国家独立实施。由于各国的经济状况并不相同，因此在不同时期所需维持的利率水平也不相同。德国经济在欧元区占据主要地位，这使得欧元区的货币政策更多依赖于德国的经济状况。由于德国经济的低通货膨胀，欧元区维持了一个长时间的低利率状态。这样，在原本有高通货膨胀预期而导致名义利率偏高的南欧国家，在加入欧元区之后享受了低利率的好处，家庭就会有激励更多地借债消费，政府也会扩大在社会保障等方面的支出，这最终导致这些南欧国家经常项目出现赤字，进而主权债务迅速增加（Lane, 2012）。在经济保持稳定增长的时候，债务占GDP的比重上升并不明显。随着2009年全球金融危机来临，欧元区经济面临衰退，南欧国家的债务占GDP比重迅速上升，当市场意识到这些国家的债务状况不可持续时，债务危机便首先在这些边缘国家爆发，并逐渐在欧元区内部蔓延。

从本质上来说，欧元区的边缘国家出现债务危机是因为在欧元区存在劳动力尚未自由流动与货币已经统一之间矛盾。在理论上，一个国家的汇率由其劳动生产率决定，如果一个国家劳动生产率不断提高但汇率不变的话，该国的出口货物就越来越便宜，于是就会产生货币升值的压力，借此来达到贸易的平衡。但由于欧元区只有一个汇率，对汇率起决定作用的是欧洲各个国家的平均劳动生产率，结果便一定是欧元汇率对劳动生产率最高的德国、法国而言是偏低的，而对希腊这样的国家是偏高的。希腊等国因为汇率偏高而难以出口，经济发展也就受到制约，而这些国家还要提供社会保障、公共服务，最直接的途径就是借债筹资，特别是在全球经济处于扩张时期的时候，各国都大量借债。而一旦当经济出现紧缩，还债能力下降，便会爆发主权债务危机。如果希腊是一个有独立货币的国家，当出现债务危机的时候就应该让货币贬值来刺激出口，从而使经济增长、税收增加，还债能力因此也会提高。而在欧元区，由于各国丧失了独立的货币政策，希腊等国也就不能单独让欧元贬值来刺激经济。这是欧洲债务危机产生的深刻的经济学道理。

对陷入债务危机的欧元区国家而言，短期内只有两种解决办法：一种是欧元区其它国家，主要是德国和法国，对希腊等国进行财政救助或者担保，这实质上是一种国家之间的转移支付；另一种办法是希腊等国退出欧元区，进而可以实施独立的货币政策，通过让汇率贬值并增加出口的方式来复苏经济。由于欧元区各国在财政上还是相互独立的，欧元区国家对陷入债务危机的南欧各国是否进行救助的意见并不统一，特别是德国和法国之间的不一致。但是，如果欧元区选择另一种解决方案，高债务国家最终退出欧元区，通过实施独立的货币政策来复苏经济，那欧洲过去五十多年所进行的经济一体化进程将出现严重的倒退。从长期来看，欧元区如果要从根本上消除欧债危机出现的原因，就必须缩小成员国之间的劳动生产率差异，而劳动力的自由流动是促进欧元区成员国之间劳动生产率收敛的重要机制。

中国经济当前的状况与欧元区有很多相似之处，如果处理不当，中国经济也将面临欧洲化的风险。中国因为是统一的国家，事实上形成了一个统一的货币区，但同时，由于严重的市场分割和劳动力不自由流动，中国省之间的人均GDP差距巨大。人民币的汇率实际上反映的是全国的平均劳动生产率，这样的汇率相对于内陆地区的劳动生产率来说是偏高的。这样，内陆地区相对来说劳动生产率较低，缺乏出口竞争力，再加上地理劣势形成的更高的运输和贸易成本，出口困难会更为严重。经济总量决定了地方政府的财力，但出口能力受限则制约了地方政府财力的增长，而本地居民却需要政府的财力支出来提供社会保障、公共服务和基础设施建设。

在当前中央与地方财政体制下，地方政府预算内财政收入有限，需要依靠来自中央政府的财政转移支付和地方自己的卖地收入来弥补财政缺口，当这些仍不够弥补支出时，地方政府便只能通过银行贷款、债券、信托等多种借债方式来融资。在中国，地方政府官员有强烈的动机扩张本地的财政支出，通过发展经济来增加本地可控的经济资源，同时获得更多的升迁机会，而地方政府借的债务却是由未来的政府偿还的。即使未来地方政府的债务还不了，当前借债的地方政府官员也会预期上级政府（直至中央政府）将承担无限责任，这就形成了中国特色的地方政府借债的“道德风险”。面临地方政府的财政扩张倾向，中央给地方的转移支付可以实现地方财政的收支平衡，但实际情况是，由于中央担心地方乱要钱，于是会要求地方政府为中央转移支付支持的项目（专项转移支付）进行配套。一些欠发达地区又没有足够的配套能力，这会进一步加强地方政府借债的动机。地方政府债务在2009年以后增长很快，与地方政府需要配套四万亿支出计划有关（龚强、王俊、贾坤，2011）。我们用图1来总结地方政府债务形成的机制，在这些机制的共同作用下，形成了规模越来越大的地方政府债务。根据审计署在2013年年底公布的政府债务数据进行简单的计算显示，当前中国政府债务与GDP之比实际上已经非常接近60%这个国际上公认的警戒线标准。而从地区分布来看，债务与GDP之比比较高的，往往是一些中西部省份（陆铭、向宽虎，2014）。



**图1 中国地方政府债务的形成机制**

在本质上，中国地方政府债务形成的基本条件与欧洲主权债务是一样的，都是劳动力尚未自由流动与货币已经统一之间矛盾。尽管中国已经作为共同货币区，在全国范围内使用统一的货币，实施相同的货币政策，但中国却并不满足组成共同货币区的条件（Byström et al. 2005；宋旺、钟正生，2006）。中国各地区之间由于经济发展水平、产业结构等都有较大不同，这使得各地区容易面临不对称的宏观冲击。当金融危机来临时，各地区为了稳定增长和就业，纷纷实施大规模的财政刺激计划，这导致了地方政府债务的迅速增加。与此同时，由于全国实行统一的货币政策，对陷入债务危机的地方而言也不能通过汇率贬值进而增加出口的方式来复苏经济。再加上当前劳动力由于户籍制度限制而不能自由流动，这就使得中国在面临不对称宏观冲击时缺乏相应的调整机制。

中国作为一个统一的国家，货币的统一是一个给定的前提条件，因此，在未来，要走出“中国经济欧洲化”的困境，就只能通过劳动力的自由流动来缩小地区之间的劳动生产率差距。当劳动力从地理处于劣势的地区流出的时候，欠发达地区所面临的社会保障和公共服务支出压力将减少。同时，其生产结构可以转变为以服务于国内需求为主的产业（如农业、旅游、矿产），在这些产业上，欠发达地方具有比较优势，而且以内需为主，从而可以摆脱汇率对本地经济出口能力的制约。劳动力的自由流动最终将弥合地区之间的人均GDP和人均收入差距，实现区域之间的协调发展。

**五、统一、效率与平衡的兼顾：发展中大国的战略选择（代结语）**

在中国这样的发展中大国，经济资源和人口在城乡和区域间的再配置是结构转型的主要表现，同时也是资源配置效率不断提高的重要因素。在微观层面，经济资源和人口在城乡和区域间的再配置本质上是企业和居民的生产和生活选址问题，企业和居民在收益和成本的权衡下，决定了经济活动和人口的空间分布。从世界各国的发展经验来看，随着城市化水平不断提高，人口集中在少数地区，城市人口的空间分布会出现不平衡（或不均匀）的现象。在此过程中，政府的职能应是在人口流入地通过技术和管理来缓解城市病，同时，在人口流出地通过财政转移支付来提高当地的公共服务和生活质量。以此为依据，可以推出这样一个命题：**在一个由市场作为资源配置的决定性因素，而政府发挥更好作用的国家，一定在统一、效率、平衡（资源均匀分布）之间存在冲突。**具体而言，一个国家一定要通过统一市场来实现大国本身所具备的优势。在统一的市场下，生产要素的地区间流动方向是由市场的价格机制决定的，劳动力的流动方向取决于不同地区之间相对的工资、公共服务和生活成本。在这样的过程中，会出现经济集聚发展和人口、资源的空间分布不均匀的问题。在这个意义上，统一、效率和平衡是不可兼得的，从其他国家的发展经验来看，为了统一和效率，就会牺牲掉资源的均匀分布。那么，出路在哪呢？在保证统一和效率的前提之下，只能是从追求资源空间分布均匀化这种意义上的平衡转向追求人均GDP、人均收入和生活质量意义上的“平衡”。

中国作为发展中大国，本应遵循经济集聚的客观规律，充分发挥大国所特有的规模经济，让市场来决定生产要素的自由配置，以此来发展经济从而实现中华民族的伟大复兴。但当前由地方主义所导致的市场分割让地方政府纷纷采取各种“以邻为壑”的政策来保护本地市场，阻碍劳动、资本与土地等生产要素的跨地区自由流动，加上地方官员有着做大本地经济规模的冲动，这些与经济集聚规律相矛盾的政策最后的结果是损害了经济效率。而在缺乏劳动力自由流动的条件下，地区间在人均GDP、人均收入和生活质量意义上的平衡发展也难以实现。更为令人担忧的是，中国各地区间的结构特征差异较大，容易遭受不对称的宏观冲击，但却已经形成了事实上的统一的货币区，这使得中国面临着劳动力未能自由流动与货币统一之间的矛盾。在劳动力没有充分流动的背景下，中国的欠发达地区需要为本地居民提供社会保障和公共服务，同时还要为本地提供基本建设，在存在收支缺口的背景下，地方政府往往有着借债发展的激励，进而形成了当下规模庞大的地方政府债务，使得中国经济面临类似于欧债危机的风险。为了实现统一、效率与平衡的多赢，需要社会各界再次凝聚改革共识，从国家战略的高度认识当前区域经济集聚发展的规律，以促进市场统一和劳动力的自由流动为手段，促进资源配置效率的提高，实现人均而非总量意义上的地区间平衡。为此，必须以国家整体利益至上，摒弃地方主义和短视的发展政策。

以市场统一和劳动力的自由流动为手段，实现统一、效率与平衡的多赢，这从本质上来说是一个大国（或大的经济体）的发展战略。未来的世界，像欧元区这样国家之间的区域经济一体化将是小国之间提高国际竞争力，实现规模经济的有效途径，也可能成为世界发展的潮流，因此，将中国作为一个区域经济一体化的实例来加以研究，总结中国发展道路的得与失，能够为未来国家间的一体化实践提供参照，其一般意义将远远超越中国的国界。

参考文献：

陈刚、李树，2012，《官员交流，任期与反腐败》，《世界经济》，第2期，120-142页。

陈钊、陆铭，2008，《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》，第1期，21-32页。

范剑勇、张雁，2009，《经济地理与地区间工资差异》，《经济研究》，第8期，73-84页。

范子英、张军，2010，《财政分权、转移支付与国内市场整合》，《经济研究》第3期，53-64页。

傅勇、张晏，2007，《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》，第3期，4-12页。

龚强、王俊、贾坤，2011，《财政分权视角下的地方政府债务研究：一个综述》，《经济研究》，第7 期，144-156页。

胡永泰，2013，《人民币崛起？》，财经网，<http://comments.caijing.com.cn/2013-12-17/113699789.html>。

金煜、陈钊、陆铭，2006，《中国的地区工业集聚: 经济地理，新经济地理与经济政策》，《经济研究》，第4期，79-89页。

刘晓峰、陈钊、陆铭，2010，《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》，第6期，60-80页。

陆铭，2010，《建设用地指标可交易：城乡和区域统筹发展的突破口》，《国际经济评论》，第2期，137-149页。

陆铭，2013，《空间的力量：地理、政治与城市发展》，格致出版社与上海人民出版社。

陆铭、陈钊，2008，《在集聚中走向平衡: 城乡和区域协调发展的第三条道路》，《世界经济》， 第8 期，57-61页。

陆铭、陈钊，2009，《为什么土地和户籍制度需要联动改革—基于中国城市和区域发展的理论和实证研究》，《学术月刊》，第9期，78-84页。

陆铭、陈钊、王永钦、章元、张晏、罗长远，2008，《中国的大国经济发展道路》，中国大百科全书出版社。

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》，第1期，54-63页。

陆铭、陈钊、朱希伟、徐现祥（主编），2011，《中国区域经济发展：回顾与展望》，格致出版社与上海人民出版社。

陆铭、冯皓，2014，《集聚与减排：基于中国省级面板数据的实证分析》，《世界经济》，第7期，86-114页 。

陆铭、高虹、佐藤宏，2012，《城市规模与包容性就业》，《中国社会科学》，第10期，47-66页。

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》，第4期，1-16页。

宋旺、钟正生，2006，《我国货币政策区域效应的存在性及原因》，《经济研究》，第3期，46-58页。

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》，第12期，13-26页。

王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭，2007，《中国的大国发展道路》，《经济研究》，第1期，4-16页。

徐现祥、梁剑雄，2014，《经济增长目标的策略性调整》，《经济研究》，第1期，27-40页。

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》，第12期，2-28页。

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》，第11期，91-103页。

周黎安，2008，《转型中的地方政府：官员治理与激励》，格致出版社与上海人民出版社。

周黎安，2013，《行政分包制》，北京大学工作论文。

Aker, Jenny C., Michael W. Klein, Stephen A. O'Connell, and Muzhe Yang, 2014, "Borders, Ethnicity and Trade", *Journal of Development Economics,* 107, 1-16.

Alesina, Alberto, and Robert J. Barro, 2002, "Currency Unions", *Quarterly Journal of Economics*, 117(2), 409-436.

Alesina, Alberto, and Enrico Spolaore, 1997, "On the Number and Size of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1027-1056.

Au, Chun Chung, and J. Vernon Henderson, 2006, "Are Chinese Cities Too Small? ", *Review of Economic Studies*, 73(3), 549-576.

Bai, Chong-En, Yingjuan Du, Zhigang Tao, and Sarah Y. Tong, 2004, "Local Protectionism and Regional Specialization: Evidence from China's Industries", *Journal of International Economics*, 63(2), 397-417.

Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo, 2005, "Growth Theory through the Lens of Development Economics", *Handbook of Economic Growth*, 1, 473-552.

Boyreau-Debray, Genevieve, and Shang-Jin Wei, 2005, "Pitfalls of a State-dominated Financial System: the Case of China", *National Bureau of Economic Research working paper*, 11214.

Brandt, Loren, Trevor Tombe, and Xiaodong Zhu, 2013, "Factor Market Distortions across Time, Space and Sectors in China", *Review of Economic Dynamics,* 16(1), 39-58.

Byström, Hans NE, Karin Olofsdotter, and Lars Söderström, 2005, "Is China an Optimum Currency Area?", *Journal of Asian Economics*, 16(4), 612-634.

Chen, Zhao, Xiaofeng Liu, Ming Lu, 2013, "Beyond Lewis: Rural-to-Urban Migration with Endogenous Policy Change", *China Agricultural Economic Review*, 5(2), 213 - 230.

De Grauwe, Paul, 2013, "The Political Economy of the Euro", *Annual Review of Political Science* 16, 153-170.

Desmet, Klaus, Michel Le Breton, Ignacio Ortuño-Ortín, and Shlomo Weber, 2011, "The Stability and Breakup of Nations: A Quantitative Analysis", *Journal of Economic Growth,* 16(3), 183-213.

Di Giovanni, Julian, and Andrei A. Levchenko, 2012, "Country Size, International Trade, and Aggregate Fluctuations in Granular Economies", *Journal of Political Economy*, 120(6), 1083-1132.

Du, Julan, Qing He, and Oliver M. Rui, 2011, "Channels of Interprovincial Risk Sharing in China", *Journal of Comparative Economics,* 39(3), 383-405.

Feldstein, Martin, 2012, "The Failure of the Euro", *Foreign Affairs* 91(1), 105-116.

Gibson, Heather D., Theodore Palivos, and George S. Tavlas, 2014, "The Crisis in the Euro Area: An Analytic Overview", *Journal of Macroeconomics,* forthcoming.

Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow, 2009, "Misallocation and manufacturing TFP in China and India", *Quarterly Journal of Economics*, 124(4), 1403-1448.

Kenen, P., 1969, "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View”, *in Mundell and Swoboda (eds.) Monetary Problems in the International Economy*, Chicago: University of Chicago Press.

Krugman, Paul, 2012, "Revenge of the Optimum Currency Area", *NBER Macroeconomics Annual,* 27(1), 439-448.

Lane, Philip R., 2012, "The European Sovereign Debt Crisis", *Journal of Economic Perspectives,* 26(3), 49-67.

Lassen, David Dreyer, and Søren Serritzlew, 2011, "Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform", *American Political Science Review,* 105(2), 238-258.

Li, Hongbin, and Li’an Zhou, 2005, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics,* 89(9), 1743-1762.

Lu, Jiangyong, and Zhigang Tao, 2009, "Trends and Determinants of China's Industrial Agglomeration", *Journal of Urban Economics,* 65(2), 167-180.

Lu, Ming, Zhao Chen, Yongqin Wang, Yan Zhang, Yuan Zhang and Changyuan Luo, 2013, China’s Economic Development: Institutions, Growth and Imbalances, Edward Elgar Publishing.

Lu, Ming, Lijun Xia and Jinchuan Xiao, 2014, "Pro-social Leadership in Authoritarianism: Provincial Leaders’ Liberal Arts Education and Fiscal Expenditure Structure in China", *Shanghai Jiaotong University and Fudan University Working Paper.*

McKinnon, Ronald I., 1963, "Optimum Currency Areas", *American Economic Review,* 53(4), 717-725.

Mundell, Robert A., 1961, "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review,* 51(4), 657-665.

Persson, Petra, and Ekaterina Zhuravskaya, 2012, "Elite Influence as a Substitute for Local Democracy: Evidence from Backgrounds of Chinese Provincial Leaders", *working paper*.

Poncet, Sandra, 2005, "A Fragmented China: Measure and Determinants of Chinese Domestic Market Disintegration", *Review of International Economics,* 13(3), 409-430.

Rose, Andrew K., 2000, "One Money, One Market: The Effect of Common Currencies on Trade", *Economic policy* 15(30), 7-46.

Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing 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.

Silva, J. M. C. Santos, and Silvana Tenreyro, 2010, "Currency Unions in Prospect and Retrospect", *Annual Review of Economics*, 2(1), 51-74.

Wen, Mei, 2004, "Relocation and Agglomeration of Chinese Industry", *Journal of Development Economics,* 73(1), 329-347.

World Bank, 2009, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington, DC: World Bank.

Xu, Chenggang, 2011, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature,* 49(4), 1076-1151.

1. \* 陆铭：上海交通大学和复旦大学；电子邮件：lumingfd@gmail.com。钟辉勇：复旦大学经济学院；电子邮件：zhonghuiyong@gmail.com。作者感谢国家社会科学基金（13&ZD015、12AZD045）、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（13JJD790004）的资助。本文也是“复旦大学当代中国经济与社会工作室”的成果。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 在“分权”体制下，为了激励地方发展经济，中国用GDP增长和招商引资来考核地方官员，一个地方如果经济增长更快的话，这个地方官员就更可能晋升（Li and Zhou, 2005）。虽然也有学者认为，经济增长并不是影响官员晋升的重要因素（Shih, Adolph and Liu, 2012；陶然等，2010），辖区的经济规模才是影响地方领导人晋升的直接因素（杨其静、郑楠，2013），但地方政府官员在基于增长绩效的考核体制之下努力工作，并不一定体现在绩效更好的官员得到了晋升。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 关于经济集聚和区域经济发展的研究已有非常多的理论和经验文献，这里不一一列举，有兴趣的读者请参见陆铭等（2011）。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 特别值得注意的是，在胡焕庸线两边，每一边人口份额和GDP份额相差不多，这意味着，在人均GDP的意义上，胡焕庸线两边是平衡的，而且胡焕庸线西边的人口份额和GDP份额非常小。换句话说，当我们讨论中国的区域平衡发展时，重点是胡焕庸线东边的地区间问题，并未涉及到西部边陲和相应的国防问题。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 参见360百科，<http://baike.so.com/doc/6028355.html>。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 对于这种由地方主义导致的市场分割，如果中央政府发挥协调作用，可以通过转移支付让地方政府放弃导致重复建设和市场分割的行为。范子英、张军（2010）为此提供了经验证据。 [↑](#footnote-ref-6)