

作为增长引擎的城市及其空间演化

——地方政府规划和管理经验及未来改革的方向

向宽虎 江燕燕 陆 铭

摘 要 改革开放四十多年来,快速城市化是中国经济增长的重要引擎,这已经成为人们的共识,但地方政府在城市经济增长和空间演化中的作用却没有得到充分的理解。从要素积累和配置的角度来看,中国城市经济的高速发展,一方面是国家层面积极参与全球化和进行市场化改革的产物,另一方面也得益于城市政府本身参与经济建设的积极性。地方政府顺应全球化和市场化潮流所做出的规划和管理对城市经济的作用是积极的,但偏离客观规律的本地倾向的政策也造成了一些效率损失。健康和可持续的城市发展必须立足本地比较优势,在全国市场统一的基础上,既发挥地方政府的积极性,又强调中央政府的协调力,从而走上一条“在发展中营造平衡”的道路。

关键词 经济增长 空间演化 区域发展战略 城市规划 城市管理

DOI:10.16240/j.cnki.1002-3976.2021.02.014

中国过去四十多年的经济增长和城市化进程中存在两个典型现象。首先,经济高速增长的过程中伴随着快速的城市化。1996 年开始,中国进入城市化的快速推进时期,城市化率从 1996 年初的 29.04% 提高到 2019 年的 60.6%,年均增速 1.315%,城市化成为经济增长的引擎已是共识。其次,经济发展和人口城市化的进程在地区间有显著差异,经济活动和人口越来越向着少数地区集聚。全国层面的城市化和经济发展主要由东南沿海地区和少数内陆地区的大城市推进,人口和经济活动也主要向这些地区集中。然而,从国际比较的视角来看,经济增长并非城市化的必然结果,同时城市化空间结构的演化既是经济规律作用的结果,也受各国制度和政策的影响。那么,作为增长引擎的中国城市,其快速增长及空间演化有哪些一般

性和特殊性?其中又有哪些可供其他发展中国家借鉴之处?要回答这些问题,需要对中国城市发展进行一些系统性的梳理,从而“讲好中国故事”。

系统梳理中国城市发展,也有助于理解当下国际国内环境的变化对中国未来城市化发展方向和空间演化的影响。当今世界,全球化进程正在退潮,“内循环”重要性的加强使得城市化对我国稳定增长的战略意义进一步提升。同时,中国区域经济相关政策也正在发生深刻变化:一方面,户籍制度改革正在快速推进^①,阻碍人口向发达地区和大城市集聚的主要制度障碍正逐步消除。另一方面,中央政策

^① 《2020 年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》指出,要督促城区常住人口 300 万以下城市全面取消落户限制,推动城区常住人口 300 万以上城市基本取消重点人群落户限制。

层面开始转向强调经济集聚的作用和地区功能的差异化。2019年8月26日召开的中央财经委员会第五次会议提出,“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”,要“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,增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能”。这些政策调整,意味着经济集聚的力量将进一步被释放。

本文借鉴经济增长理论,将国家和城市层面的经济增长视为要素积累和生产率提升的过程,把城市空间结构的演化视为经济规律作用下要素流动和生产率相对变化的结果,制度和政策的作用则是改变了要素积累、生产率提升的速度和要素流动的方向。在这一框架下,我们将分析在经济规律作用下政府行为如何影响城市经济增长、空间格局演化和总体经济增长,以期得出这一过程中地方政府干预手段和制度安排的得与失,进而为中国未来的城市发展道路提供借鉴。

一、中国城市经济增长与空间演化的决定因素:城市化、全球化和市场化

总的来说,过去四十多年来中国城市经济快速增长的原因,是在经济全球化的浪潮中,积极推动市场化改革和对外开放,有效地利用了海外市场和资本,并在快速城市化的过程中充分发挥了本国劳动力充裕的比较优势。这一过程中,中国独特的治理结构和城市政府多方面的努力加快了中国经济融入全球化的速度和国内的城市化进程。易言之,城市化的发展路径、全球化的时代背景、市场化的改革方向是过去四十多年中国经济快速发展的决定性因素。

首先,城市化和劳动力流动使得人口红利对经济增长的促进作用得到了充分发挥。改革开放初期,中国庞大的人口规模一度被视为经济发展的负担^①,随着工业化和城市化进程的推进,人口规模和人口结构相对年轻化的优势逐渐成为经济发展的强劲动力。但只有在城市化过程中,通过城乡间和地区间的劳动力流动使得过剩的农村劳动力转化为工业部门的劳动力投入,中国才得以利用低劳动成本

的比较优势参与国际分工。相关实证研究也表明,城市化已成为推动中国经济快速增长的重要引擎,对人口红利的充分利用发挥着重要的作用(Wan and Lu, 2019)。值得注意的是,在中国一直存在一些反城市化的声音,而事实上,中国与其他国家相同发展阶段相比,城市化率偏低约10个百分点(Lu and Wan, 2017; Wan and Lu, 2019)。换句话说,以人口的城市化为指标,中国的城市化是太慢而不是太快了。中国的城市化太快,是指城市土地的扩张,而不是城市人口的增长(陆铭,2011)。

其次,积极融入全球化进程,外商直接投资(FDI)和出口成为推动中国经济快速增长的重要力量。一方面,改革开放之后,中国利用外资规模不断扩大,1993—1997年,FDI流入规模均排名世界第二,仅次于美国,之后年份这一排名虽有波动但多数年份都稳居前三^②。作为一种资本要素,FDI的流入会直接促进经济增长,同时FDI还可以通过技术溢出效应和竞争效应等途径提高内资企业的生产效率。另一方面,积极融入全球化为“中国制造”提供了国际市场。由于内需相对较弱,资本的迅速积累和人口红利发挥作用带来的供给能力迅速提升,需要通过出口加以消化。鼓励出口的政策导向和经济全球化带来的对于“中国制造”的庞大需求,使得中国的出口规模迅速扩张。尤其是加入WTO之后,出口规模进一步扩大,成为拉动经济增长的重要力量。根据国家统计局的相关数据,1978年中国出口占GDP的比重仅为4.6%,20世纪90年代中后期这一比重上升到17%~20%,2006年又进一步上升到35%以上。2008年之后,由于全球金融危机的影响和全球化速度的放缓,中国经济的出口依存度有所下降,2016年之后降到17%~19%^③。

再次,市场化提高了资源配置效率。市场化改革的持续推进是中国利用好国际资本、人口红利和全球市场的必要条件。价格机制的建立和完善使得资源流动有了明确的信号,要素流动的制度障碍的逐步消除使得资本和劳动力能够流动到

① 1982年底计划生育被写入宪法,是这种思潮的集中体现。

② FDI流入数据来源于联合国贸易和发展会议(UNCTAD)网站,排名为作者自行计算。

③ 出口和GDP数据来源于国家统计局,出口依存度由作者计算获得。

利润或工资更高的地区和部门,这是国际资本和人口红利转化为供给能力的必要条件。只有供给能力提升,国际市场才能起到促进经济发展的作用。与此同时,由于中国资本流动的非制度障碍相对较少,市场化改革对资源配置的作用更容易凸显,例如,与同样人口众多的印度相比,中国不同地区之间语言相通,文化相近,只要实施市场化改革,就可以有效促进资本和劳动要素在城乡、地区和部门间的再配置。

但是,中国经济的增长存在显著的地区差异,高速、持续的经济增长主要发生在沿海城市和大城市。率先开放的政策优势和接近国际市场的地理优势,使得沿海地区较早发展起来,并逐渐形成了“中心—外围”模式的城市发展格局;随着到上海、天津和香港三大海港距离的由近及远,城市经济增长率、服务业劳动生产率以及土地利用效率呈先下降后上升再下降的走势,制造业的劳动生产率则呈单调下降趋势;与此同时,与内陆地区区域性大城市距离越近的城市,经济增长率和服务业劳动生产率也相对更高(许政、陈钊、陆铭,2010;陆铭、向宽虎,2012;陆铭,2011)。虽然2001年以来,我国一直致力于平衡地区经济发展,经济集聚的力量仍使得经济活动集中于部分地区。2015年中国50%的GDP主要集中在长三角、珠三角和环渤海湾地区以及少数内陆地区大城市^①。

在全球化和市场化的背景下,中国不同区位城市的发展速度存在差异有其内在的规律。首先,集聚经济的力量使得经济活动和人口向少数地区集中是世界范围内的普遍现象。根据Gill等(2007)的总结,经济活动在大城市集聚,可通过分享、匹配和学习机制提升生产率,这使得经济和人口有着向少数地区集聚的趋势。根据世界银行的统计,占全球土地面积1.5%的区域集中了世界一半的生产活动;国家内部也是如此:例如占埃及国土面积0.5%的开罗,其GDP超过了埃及的一半,占巴西总面积15%的中南部三州,贡献了全国总产值的一半以上。其次,中国各城市参与全球化的地理优势是极不平衡的。海运相对于陆运的成本优势,使得大港口和靠近港口的地区在参与全球化过程中拥有其他地区难以比拟的地理优势。而中国的地理特征是,相对于广袤的国土面积,海岸线比较短,这意味着地区间

地理区位优势的差异更大,经济活动和人口向少数优势地区集聚的动力更强。靠近国际市场的优势,使得中国东南沿海地区在改革开放之后迅速发展,即使国际贸易的重要性开始下降之后,经济集聚的力量使这些地区仍能保持相对优势。上述规律的作用,是中国城市空间演化的主要力量,而不同时期、不同城市的政策和制度调整,只是加速或者减缓了中国经济集聚发展的进程。

在诸多影响中国经济集聚发展进程的因素中,值得一提的是中国特有的具有双刃剑作用的央地关系。这种央地关系一方面激励地方政府为发展经济而竞争,加速了地方经济增长;另一方面也导致地方政府采取了一些有损本地长期经济增长或减缓经济集聚的行为,如偏向基本建设支出、减少其他民生方面的投入等。更为重要的是,当所有地方政府都以本地的经济增长为第一目标时,就会在短期内采取战略性分工和分割市场的行为,从而弱化经济集聚,长期来看这显然不利于规模优势的发挥和整个国家层面的经济增长(陆铭、陈钊、严翼,2004;陆铭、陈钊、杨真真,2007;陆铭、陈钊,2009)。下文我们将具体讨论地方政府的行为如何影响地方层面的经济增长和国家层面的空间集聚。

二、人力资源和公共服务的配置

20世纪90年代之后,中国发生了大规模的城乡间、地区间和部门间的劳动力流动,劳动力逐步从低生产率部门流向高生产率部门及经济更发达、公共服务更好的地区,成为经济建设的中坚力量。进入21世纪后,人口向大城市集聚的趋势进一步加强,并且呈现出新的态势:北京、上海、天津、重庆四大直辖市的流动人口吸纳能力快速上升;深圳、东莞、佛山、温州、泉州等东南沿海城市的流动人口比重及其排序有所下降(夏怡然、苏锦红、黄伟,2015)。省际层面的实证研究也显示,2005年起长三角都市圈已取代珠三角都市圈成为省际人口迁入的主要地

^① 测算方法为,将地级城市按照GDP总量进行降序排列,再将各城市及所有排序在其前面的城市的GDP占全国的比重进行加总,然后将这一加总的比重区分为不同区间进行分析。相关数据来源于《中国城市统计年鉴(2016)》,之所以使用2015年数据,是为了与后文2015年人口小普查数据对比。

区(王桂新、潘泽瀚、陆燕秋,2012)。当前阶段,流入人口集中在少数地区的态势仍然非常明显。和经济活动集聚的态势类似,2015 年人口流入地也主要集中在东南沿海和环渤海湾地区,以及内陆地区的少数经济比较发达的大城市^①。劳动力向经济发展优势地区集聚,是个人追求更高的收入和生活质量的结果,这客观上也强化了集聚优势,提高了劳动力的空间配置效率。

劳动力向经济发达地区和大城市流动除了增加

流入地城市的要素积累外,还可通过提高人力资本回报率的途径促进经济增长。图 1 显示了城市人口规模和教育回报率之间的关系,从中可以看出,不同城市之间教育回报率存在较大差异,并且总体而言,规模越大的城市教育回报率越高。相关研究发现,人力资本在中国大城市的集聚通过知识传播和相互学习产生了正外部性,这一方面使得劳动者自身收益更高,另一方面也促进了创新,带来了现代经济增长(Glaeser and Lu,2018)。

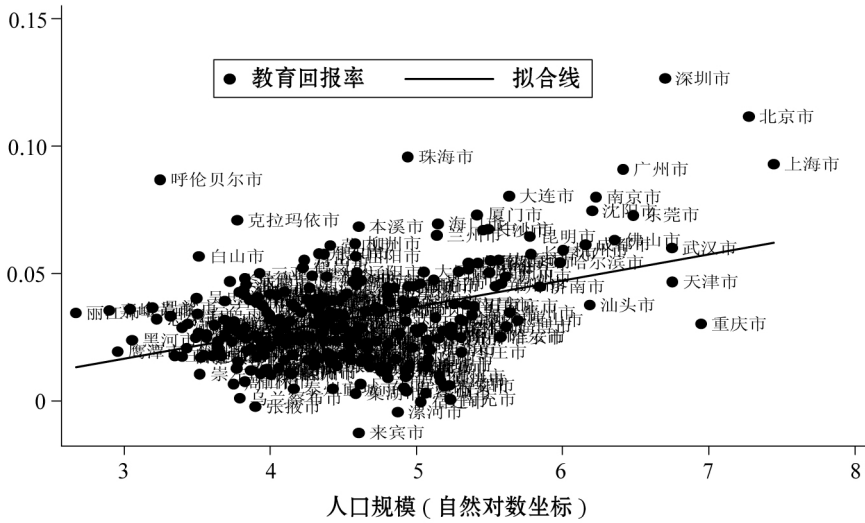


图 1 城市人口规模与教育回报率散点图

注:教育回报率是根据 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据在每个城市分别估计;人口规模数据来自《中国城市统计年鉴(2006)》,以市辖区 GDP 除以市辖区人均 GDP 得到市辖区常住人口。教育回报率是指每个城市里,个体增加 1 年教育带来的收入增长。

资料来源:张翥、陆铭:《提高回报,激发需求——改善中国农村教育的空间政治经济学》,《学术月刊》2019 年第 4 期。

经济发展水平是影响劳动力流动方向的主要因素,但除此之外,劳动力还会考虑目标城市的基础教育和医疗服务等公共服务资源(夏怡然、陆铭,2015)。中国的经济分权体制之下,公共服务资金来源以地方财政为主,发达地区和大城市有财力提供更优质的公共服务,强化了其对流动人口的吸引力。但以地方财政为主提供公共服务也有一些负面影响。由于存在户籍制度,地方政府优先以户籍人口为公共服务提供对象,对外来人口实行差别化的公共服务。同时,中央对欠发达地区的财政转移支付也是与当地户籍人口挂钩的。于是,人口的大规模流动使得原有的公共服务的空间分布和常住人口的空间分布之间发生了脱节:一方面,农村人口的大量流出使得农村地区的公共服务需求萎缩;另一方

面,城市地区尤其是沿海地区城市 and 内陆大城市由于人口的大规模流入,公共服务变得相对稀缺。因此,在城市发展的过程中,政府需要提供与常住人口规模相适应的公共服务,尤其是教育和医疗,以逐步适应人口空间分布的大幅变化。事实上,针对人口分布的变化,中央和地方层面也做出了一些调整,例如农村地区的撤点并校和城市地区医疗和教育等公共服务供给的增加、公共交通系统的发展以及保障性住房的供应。2020 年,中国政府明确提出,要让

^① 根据常住人口与户籍人口之差计算获得,相关数据分别来自《中国城市统计年鉴(2016)》中户籍人口数和 Wind 数据库、CEIC 数据库、各市 2015 年国民经济和社会发展统计公报、各市 2015 年 1% 人口抽样调查公报中的常住人口数。

公共服务资源与实际服务人口相匹配,未来中央向欠发达地区的公共服务财政转移支付将可以随着人口迁移而被带向人口流入地区。

截至目前,中国的户籍制度改革仍在进行中,现有的户籍制度仍然在阻碍劳动力流动,并造成了一系列的效率损失和不公平现象。虽然人口流入地的公共服务资源有所增加,但尚有很大一部分外来人口无法享受与当地居民同等的公共服务,尤其是和住房相关的社会福利和教育。其中,教育不公平的影响极其深远。当城市地区的流入人口子女无法在当地接受教育时,只能选择回老家接受教育,这将造成两个后果:一是产生了大量留守儿童;二是农村地区的撤点并校,使这些不得不回老家上学的儿童面临比之前更差的受教育机会。根据梁超(2017)的估计,农村地区的撤点并校使个体平均受教育时间减少了0.74年。此外,户籍身份还会影响流入人口的消费行为,并最终影响整个国家的需求规模和城市居民福利。给定其他条件相同的情况下,城市非本地户籍人口的消费要比本地户籍人口低16%~20%(陈斌开、陆铭、钟宁桦,2010;Chen, et al., 2015),这间接地降低了城市本地居民的收入,对城市经济(特别是服务业)发展不利(梁文泉,2018)。因此,中国正致力于加大户籍制度改革力度,通过降低劳动力的流动成本,继续发挥中国作为一个人口大国的规模优势。

三、地方政府吸引投资的作用

发展经济的动力使得城市政府在吸引外资方面做出了极大努力,经济上的分权使得地方政府可以动用诸多政策手段吸引外资,中央层面对招商引资和出口的重视则使得地方政府有激励为吸引外资展开竞争。地方层面的引资政策手段包括土地优惠、税收优惠和财政补贴、改善基础设施等。土地引资策略即利用土地的国有性质,通过压低工业用地价格来吸引外资。土地引资一方面会直接对FDI产生正向影响,另一方面也会强化FDI对国内投资的挤入效应,增加地区资本存量。地方政府可以用地方税或者中央地方共享税的地方留存部分对企业提供税收优惠或者补贴。财税手段总体而言对招商引资存在正向作用,但不同区域的政策效果存在差异,

正向效应主要体现在东部地区,中西部地区税收优惠的作用不显著甚至表现为负向作用(田素华、杨烨超,2012),这可能是由于FDI在进行区位选择时首先考虑的是区位优势而非财税优惠。基础设施的改善有助于降低企业生产经营成本,并通过交通条件的改善使企业产品拥有更广阔的市场。

地方政府对中小企业的扶持也是城市资本积累的重要影响因素。中小企业是经济发展、技术创新的重要动力和创造就业的主体,但其发展本身存在诸多困难,如经营成本高、抗风险能力弱、融资困难等。地方政府采取了一系列措施帮助中小企业突破经营困境,手段涵盖财税、金融、服务几个方面。财税手段包括减免小微企业行政事业性收费,降低社保缴纳费率,提高企业所得税、增值税和营业税起征标准等;金融手段主要是针对中小企业融资困难实施的金融扶持政策,如小微企业再贷款政策、定向降准和针对发放小微企业贷款的专项金融债等;地方政府还通过改善服务的方式帮助中小企业发展,例如简化办事流程和行政审批程序,建立专门的小微企业服务体系等。2020年新冠肺炎疫情对中国经济造成了很大冲击,地方政府进一步加大了对中小企业的政策扶持力度。

地方层面的产业政策也是促进投资的重要手段,但是把“双刃剑”。出于发展本地经济的考虑,地方政府会制定符合自身条件的产业发展规划,并通过财政补贴和税收减免等手段偏向性地支持部分产业发展。这些手段被证明能够有效地促进投资和推动地方经济发展。然而,中国宏观调控的一个重要特征是国家在不同的发展阶段有着不同的产业发展导向,并且在财政和金融资源的分配上会向那些想要扶持的产业倾斜。在这一背景下,地方政府在制定产业发展规划时,会同时考虑自身比较优势和中央的政策导向。当多数地区的产业规划都倾向于发展国家重点扶持的产业时,就会使得一些地方的产业偏离当地比较优势,地区间产业结构趋向于同质化(赵婷、陈钊,2020),其结果是地区间分工的弱化、空间集聚程度和总体经济效率的降低^①。

^① 例如吴意云、朱希伟(2015)的研究就发现,各地相似的产业政策使得中国工业的地理集中度和行业专业化程度在2005年前后均由上升转为下降。参见吴意云、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。

城市政府在招商引资时,往往希望在一个特定的区域集中发展特定产业,以减少行政管理、土地开发和基础设施建设成本,同时希望企业通过空间上的集中实现集聚效应。因此,在城市用地规划上,工业用地的规划往往较为集中,开发区则是这些工业用地中,产业发展导向较为明确和优惠力度较大的区域。开发区对于企业的吸引力一方面在于各类优惠政策,另一方面在于开发区内有着更为宽松的制度环境和更好的政府服务。总体而言,开发区的设立对地方经济发展起着正向作用(Wang, 2013; Alder, et al., 2016),会带来城市层面外资的增加,而且并不会挤出本地投资(Wang, 2013),还有助于提升企业全要素生产率(Chen, et al., 2019)。

但是,由于地方政府对地理区位和经济增长之间的关系理解不足,加上各地又普遍有通过加大投资促进发展的冲动,开发区的作用出现了地理异质性。现有研究发现,开发区对企业全要素生产率的正向作用主要发生在沿海地区,内陆地区的开发区对企业全要素生产率的作用并不显著(Chen, et al., 2019)。中国的开发区承担了发展和平衡两大职能,即发展具有动态比较优势的产业结构,以拉动整体经济增长;执行区域偏向政策(place-based policy),落实国家在不同时期的区域发展战略。遗憾的是,当中国的区域发展战略越来越趋向于区域平衡,从而开发区政策越来越倾向于内陆地区时,开发区的发展和平衡两个职能就可能发生冲突。换句话说,如果开发区政策在沿海地区和内陆地区对生产率的影响有较大差异的话,为了区域平衡而将更多的开发区设在内地这一做法,在给定经济资源有限的条件下,不利于形成国家整体的动态比较优势。同时,分散化的发展也会减缓经济集聚的进程,从而产生地区间的资源错配,导致全国层面资源配置效率趋于恶化(Chen, et al., 2019)。

四、基础设施建设及其对城市空间格局的影响

基础设施投资对经济增长的作用存在直接和间接两个渠道。直接渠道是作为政府支出的一部分通过乘数效应推动当期经济增长,间接渠道是通过提高其他要素的生产率促进经济增长。换言之,基础

设施的持续改善会同时促进短期和长期的经济增长。基础设施改善的力量,一方面来自地方政府发展经济的激励,另一方面得益于中央政府的规划和协调。后者尤其体现在连接区域间的高速公路网络和高速铁路网络的建设上,正外部性的存在会降低地方政府对此类投资的积极性,而中央政府的统一规划和协调解决了这一问题,使得中国的高速公路和高速铁路网络迅速形成。从全国层面来看,连接各个地区的道路体系在过去四十多年间不断完善。铁路运营里程由1978年的5.17万公里提高到2019年的13.9万公里。其中,高速铁路在2008年后高速发展,到2017年底,连接主要节点城市的中国铁路“四横四纵”快速通道全部建成通车。公路方面,截至2019年,中国公路总里程已达484.65万公里、高速公路达14.26万公里^①。而且根据现有规划,2022年将在全国范围内实现高速公路“县县通”。高速发展的城市间交通运输网络使得城市间经济往来更加紧密,人口流动更加充分,这强化了经济集聚的力量,促进了大城市的经济发展和人口集聚。

从城市层面看,人口和经济活动向大城市集聚的同时,城市内部基础设施的发展起到了缓解拥挤、减轻城市病的作用。在城市的基础设施和公共服务供给水平给定的情况下,人口集聚到一定程度后,容易产生交通拥挤、住房紧张、供水不足、能源紧缺、环境污染、秩序混乱等问题。在城市病的治理上,一些城市尤其是特大城市政府容易走入“通过控制人口缓解拥堵、污染和公共服务紧缺等问题”的误区。但在物理上不能阻断人口流动的情况下,通过歧视外来人口的政策治理城市并不能有效地缓解拥堵,只会增加社会不和谐(陆铭、李杰伟、韩立彬,2019)。治理拥堵更为有效的措施,是在城市基础设施不断改进的基础上,大力发展公共交通,并通过合理的居住区、公共服务空间规划的调整,减少长距离通勤的需求;公共服务的紧缺则需要通过增加供给来缓解。

然而值得注意的是,虽然交通基础设施的发展促进了集聚,但由于地方保护和市场分割动机仍然存在,上级政府在基础设施建设和使用上的协调一定程度上是失灵的,从而阻碍了经济集聚的进程。协调失灵的第一个典型表现是,城市之

^① 数据来源于中国住房和城乡建设部,由EPS数据平台整理。

间以及城市内部不同区县之间存在大量的“断头路”，即共同边界区域的道路互不连接的现象。另一个典型现象是，高速公路跨省界的区域，即使没有变换道路也会设置收费站，并且在进入某些省份时，一些线路会收取一定额度的一次性入境费用。这些因素提高了跨省车辆的时间成本和经济成本。图 2 显示了距离和省界与城市间车流的关系。

系，可以看出，城市之间的车流数量随距离的增加而减少，并且距离相同的情况下，跨省“城市对”比同省“城市对”的车流量明显更少。我们利用图中所用的数据进行拟合分析发现，如果两个相距 200 公里的城市不在同一个省，其车流量相当于距离 400 公里的同省城市对，由车流反映出的“经济”距离比地理距离增加了 1 倍。

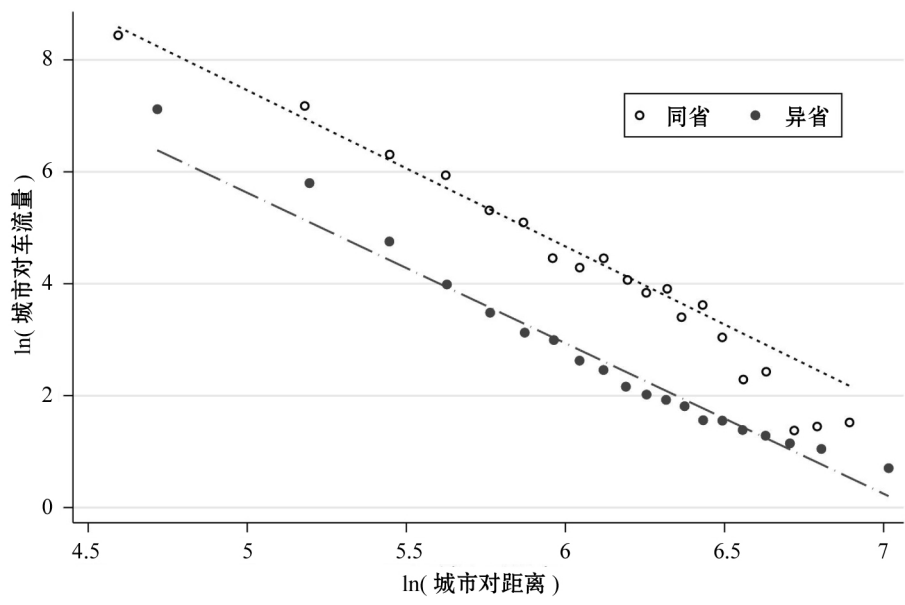


图 2 城市间客车流：距离与省界的影响

注：城市间客车流数据来自上海评驾科技有限公司提供的 2018 年全年客车行程大数据，由李杰伟和郑怡林进行加总；城市间距离为城市间直线距离。为了更清楚地显示，原始数据经过了合并处理：将同省和异省城市对数据分别按照城市间距离进行排序之后，按数据量分为 20 等分，图中每个点代表每个等分的数据的平均值。

五、地方政府改善经营环境的努力

改革开放过程中，为了更好地发展经济，地方政府积极加强法治化建设和私有产权保护，有效推进国有企业改革，加速了市场化进程。与此同时，在招商引资实践中，地方政府逐渐摸索出一套更好地服务企业经营的管理模式。这些举措使中国的营商环境不断改善。根据世界银行的调查，2007 年中国企业营商环境指标综合排名第 93 位，2019 年这一排名提升至第 31 位^①。这对城市的产业发展起到了非常重要的作用。

法治化建设的推进和私有产权相关法律的逐步完善，是市场化改革稳步推进的法律保障，有助于强

化市场规则，限制政府干预的边界，调动各市场主体的积极性和主动性，是改善经营环境的重要举措。在经历了多年的市场化、法治化探索后，“国家保护公民合法的私有财产”于 2004 年正式成为宪法条文。2007 年通过并实施的《中华人民共和国物权法》再次重申私有财产不可侵犯，同时对产权的界定、登记、变更和转让等有了具体的规定，各类主体的产权更加明晰，产权的变更更加有法可依。

国有企业改革激发了市场活力，提高了资源配置效率。改革初期国有企业是市场的主导，其主导地位 and 自身低效的治理结构是计划经济时期赶超战略的产物。计划经济时期，由于要服务于国家的赶

^① 相关数据参见历年世界银行营商环境报告。

超战略,国有企业没有经营自主权,其投入要素由政府无偿拨付,产品种类、质量和产品出路均由政府计划决定,并且没有独立的财务核算系统,利润全部上缴,亏损全部核销。这一时期形成的国有企业管理模式,在很长一段时间内影响了国有企业效率并溢出到其他部门。国有企业造成的效率损失,一方面来自自身的低效率,另一方面也由于对国有企业的补贴挤出了公共服务支出而造成民营部门的效率损失,这两重作用使得国企比重更高的省份,整体经济增长和私营部门的经济增长都相对更低(刘瑞明、石磊,2010)。国有企业的低效率和对地方经济的拖累,使得改革的呼声越来越高。1978年到20世纪90年代中期,改革的主要思路是政府逐步向企业放权。90年代中后期开始,国企改革的主线是政企分开和建立现代企业制度。由于国有企业大面积亏损和国内债务问题凸显,1998—2001年间政府强化了改革力度。此后,随着私营经济的发展和国有企业改革的深化,国有企业在国民经济中的占比越来越低,涉及的行业也逐渐收缩,国企改革进入新的时期。中共十八大之后,关于国企改革逐渐形成了精细化改革的思路:准确界定不同国有企业的功能,形成差异化的改革方案。由于国有企业改革中涉及的大部分企业都是地方国企,因此国企改革的推进和地方政府的努力是分不开的。

值得一提的是,后续的改革中要遵循竞争中性的原则,即将国有企业和民营企业放在同一个天平上,通过市场竞争配置资源。竞争中性并非完全禁止政府实行市场干预,而是限制政府对经济主体的歧视性选择,向国有企业和民营企业提供平等的市场资源和交易机会。中国的经济体制脱胎于计划经济,虽然经历了多年的改革,国有部门和地方政府仍然存在很强的关联。各地政府在资源分配和政府管理及服务方面,仍然习惯于倾向国有企业。例如在落实国家的产业政策时,优惠政策往往更偏向于国有企业,这使得地方性国有企业的过度投资问题突出,不仅在推动地区经济增长的同时带来了生产效率损失,而且不利于民营企业平等参与市场竞争。要建设完善中国特色社会主义市场经济体制,避免破坏竞争和扭曲资源配置,竞争中性原则的确立和强化是进一步改善营商环境的应有之义。

此外,地方政府改善经营环境的努力还体现在

改善政府服务上。推进政府职能转变的改革越来越强调政府的服务功能,一方面强化其公共服务功能,另一方面提高政府部门效率。公共服务功能方面,过去几十年里,各地政府不断改善基础公共服务,并在招商引资和推动经济发展过程中摸索出了一些更好地服务于企业的方式。例如设立旨在扶持高新科技企业和新产品新工艺项目的企业“孵化器”;对特定产业需要的高技术人才提供“人才房”等福利;在企业园区设立“管理委员会”,为园区企业提供一站式的公共服务等。在提高政府部门效率方面,简化办事流程、减少审批环节逐渐成为近年来政府部门改革的重点。然而当前各地政府的服务效率仍存在差异,总体而言,经济越发达的地方,政府服务的效率也越高。

六、地方政府面临的资源约束

城市政府在招商引资、基础设施建设和公共服务供给上能够做到何种程度,取决于可供其支配的资源。土地资源作为生产环节的重要投入要素,是地方政府招商引资的主要资源之一。中国的现行土地制度为社会主义公有制,土地按其所有权性质分为集体土地和国有土地。集体土地主要是指农村集体组织所有的土地,包括耕地和农村建设用地。国有土地主要是指城市地区的土地,以及城市扩张过程中和基础设施投资过程中原农村和城市郊区被依法征收的土地。在现行制度下,用于招商引资、市政建设和地产开发的城市建设用地必须是国家所有,并且为了控制建设用地扩张的速度,中央政府会设定每年新增建设用地的总量,并将这一总量分解到各省,省级政府再根据一定的规则将指标分配给所辖地市。城市政府在土地利用上的自主性在于,只要不突破新增建设用地指标的总量约束,就可以根据自己的发展规划决定土地的用途、开发速度、容积率和出让价格。土地使用的自主权使得城市政府可以为了招商引资而更多地低价出让工业用地,也可以为了缓解短期财政压力和发展服务业而更多地出让商住用地,或者用于基础设施建设以提高居民福利水平。

此外,城市政府推进经济发展还特别依赖于资金方面的投入。除了税收收入和来自上级的转移支付之外,城市政府还可以利用土地资源和地方政府

信用,从金融市场获取所需资金。1995年《中华人民共和国预算法》实施后到2015年初第一次修正案正式实施之前,总体而言地方政府是不能够自主发债的^①。但《预算法》对发债的限制并没有阻止城市政府借债的行为,而是催生了以城市建设投资公司为代表的各种政府融资平台。城市政府通过划拨土地、国有企业股权、国债等资产入股的方式,组建资产和现金流能够达到发行公司债标准的公司,以公司的名义向市场发行债券,并辅以财政补贴作为还款的保障,从而绕开《预算法》的约束。“城投债”在特定时期缓解了地方政府财政紧张的局面,维持了地方政府的基本建设支出和其他公共支出,某种程度上对城市经济发展起到了积极作用。

但对土地资源的有效利用和创新性的融资,也使得部分欠发达地区过度投资且债务问题越来越明显。在区域发展战略和政策的作用下,经济上实现赶超的激励使得部分欠发达地区的城市政府有很强的投资冲动,中央政府转移支付和建设用地指标分配的偏向使得它们更容易通过融资平台从金融市场获取资金。然而,地理劣势带来的低发展潜力使得这些地区投资回报比较低,持续的投入只能依赖日益膨胀的政府借债,从而使负债成为地方政府的沉重负担,甚至最终违背区域间平衡发展的初衷(陆铭、李鹏飞、钟辉勇,2019)。并且,欠发达地区存在依靠对于中央政府托底的信心而过度举债的道德风险(钟辉勇、陆铭,2015^a;2015^b),借新债还旧债的现象将加速地方债务累积,给中国的财政体系带来隐患。与此同时,土地资源偏向于中西部的分配方式,也造成了全国层面的效率损失。相关研究表明,在人口大量流入的东部地区收紧土地供应的结果是房价快速上升,在人口流出地区大量增加土地供应的结果是投资效率恶化(Han and Lu, 2017;陆铭、李鹏飞、钟辉勇,2019),东部地区房价的快速上升,提高了相应的生活成本,阻碍了劳动力向收入更高的东部地区流动,引起了劳动力资源的错配(陆铭、张航、梁文泉,2015;Liang, et al., 2016)。

概而言之,城市政府规划和管理的成功经验包括如下几个方面:第一,顺应人口向发达地区和大城市集聚的趋势,提高人口流入地的公共服务水平。具体措施包括改善基础设施、发展公共交通、增加教育和医疗投入,以及增加保障性住房供给等。第二,

利用财税和土地资源积极招商引资,促进资本积累和制造业发展。如提供税收和土地优惠,对中小企业的政策扶持,以及促进制造业在开发区集聚等。第三,持续增加城市的基础设施投入。全国层面的路网建设有助于强化要素流动,促进经济集聚,城市内部的基础设施改善,不仅可以改善企业的经营环境,而且能够有效缓解城市人口增加带来的拥挤效应。第四,改善企业的经营环境。具体举措包括强化私有产权保护,推进国有企业改革,转变政府职能,努力提高政府服务效率等。

然而不可否认的是,中国的城市发展仍然存在一些问题。首先,地方政府的竞争是一把“双刃剑”,它在强化地方政府发展经济激励的同时,造成了地区分割和重复建设的问题,使得经济集聚和地区间分工仍不够充分,有损整体资源配置效率。其次,总量平衡的发展战略使得过多资源投向了缺乏发展潜力的欠发达地区,发达地区则面临诸多限制。这也降低了整体资源配置效率,并造成了欠发达地区的债务积累问题。再次,市场化改革仍存在进一步推进的空间,如劳动力的跨地区流动仍然存在制度性的阻碍,外来人口还不能享受和本地户籍人口同等的公共服务,资源分配仍然存在偏向国有部门的倾向,未能做到竞争中性等。

针对以上这几个问题,从中央层面而言,未来改革的方向,一是要更加强调经济集聚的力量,发挥中央政府的协调功能,减少地方的市场分割和重复建设行为;二是要继续推行市场化改革,减少要素流动成本和坚持竞争中性的原则;三是将政府控制的资源,特别是建设用地指标投入到吸纳人口更多的优势地区,开发区也要更多地建在生产效率更高的地区。从城市层面而言,人口流入的发达地区的城市要进一步通过基础设施和公共服务供给的增加,以及空间规划的优化来降低人口规模上升带来的拥挤效应,提升城市的承载能力,以更好地应对人口进一步集聚的趋

① 2009年开始,如果地方政府确实需要发行债券,可以通过财政部来代理发行和还本付息,即所谓“代发代还”;2011—2013年,财政部先后在上海、浙江、广东、深圳、江苏、山东6个省市试点地方政府自行发债,但债券还本付息仍由财政部代理,即所谓“自发代还”;2014年开始,财政部又在上海、广东、浙江、深圳、江苏、山东、北京、青岛、江西和宁夏10个省市试点政府债券的“自发自还”模式,即地方债券的发行和偿还主体都回归到地方政府。

势。与此同时,人口流出的城市则要相应地做减量发展,将公共服务向中心城区集中。

本文系国家自然科学基金青年项目“开发区经济对微观企业绩效的影响及其地理异质性研究”(项目号:71703097)、国家自然科学基金重点项目“我国小城镇的转型发展治理研究”(项目号:71834005)的阶段性成果,并受亚洲开发银行“中国区域经济发展的经验”项目以及招商局慈善基金会资助。

参考文献:

1. Alder, S. L. Shao and F. Zilibotti, “Economic Reforms and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities”, *Journal of Economic Growth*, 2016 (4).
2. Chen Binkai, Ming Lu and Ninghua Zhong, “How Urban Segregation Distorts Chinese Migrants’ Consumption?” *World Development*, 2015(6).
3. Chen Binkai, et al., “Spatial Misallocation: Evaluating Place-Based Policies Using a Natural Experiment in China”, NBER Working Paper, No 26148, 2019.
4. Gill, I. S., H. J. Kharas and D. Bhattasali, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, World Bank Publications, 2007.
5. Glaeser, E. L. and Ming Lu, “Human-Capital Externalities in China”, NBER Working Paper, No. 24925, 2018.
6. Han Libin and Ming Lu, “Housing Prices and Investment: An Assessment of China’s Inland-Favoring Land Supply Policies”, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 2017 (1).
7. Liang Wenquan, Ming Lu and Hang Zhang, “Housing Prices Raise Wages: Estimating the Unexpected Effects of Land Supply Regulation in China”, *Journal of Housing Economics*, Vol 33, 2016.
8. Lu Ming and Guanghua Wan, “Urbanization and Urban System in China: Research Findings and Policy Recommendations”, *Journal of Economic Survey*, 2017(4).
9. Wan Guanghua and Ming Lu (eds.), *Cities of Dragons and Elephants: Urbanization and Urban Development in China and India*, Oxford University Press, 2019.
10. Wang Jin, “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities”, *Journal of Development Economics*, Vol 101, 2013.
11. 陈斌开、陆铭、钟宇彬:《户籍制约下的居民消费》,《经济研究(消费金融专辑)》2010年。
12. 梁超:《撤点并校、基础教育供给和农村人力资本》,《财经问

题研究》2017年第3期。

13. 梁文泉:《不安居,则不消费:为什么排斥外来人口不利于提高本地人口的收入?》,《管理世界》2018年第1期。
14. 刘瑞明、石磊:《国有企业的双重效率损失与经济增长》,《经济研究》2010年第1期。
15. 陆铭:《建设用地使用权跨区域再配置:中国经济增长的新动力》,《世界经济》2011年第1期。
16. 陆铭、陈钊:《分割市场的经济增长——为什么经济开放可能加剧地方保护?》,《经济研究》2009年第3期。
17. 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。
18. 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。
19. 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》,《管理世界》2019年第10期。
20. 陆铭、李杰伟、韩立彬:《治理城市病:如何实现增长、宜居与和谐?》,《经济社会体制比较》2019年第1期。
21. 陆铭、向宽虎:《地理与服务业——内需是否会使城市体系分散化?》,《经济学(季刊)》2012年第3期。
22. 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。
23. 田素华、杨烨超:《FDI进入中国区位变动的决定因素:基于D-G模型的经验研究》,《世界经济》2012年第11期。
24. 王桂新、潘泽瀚、陆燕秋:《中国省际人口迁移区域模式变化及其影响因素——基于2000和2010年人口普查资料的分析》,《中国人口科学》2012年第5期。
25. 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。
26. 夏怡然、苏锦红、黄伟:《流动人口向哪里集聚?——流入地城市特征及其变动趋势》,《人口与经济》2015年第3期。
27. 许政、陈钊、陆铭:《中国城市体系的“中心—外围模式”——地理与经济增长的实证研究》,《世界经济》2010年第7期。
28. 赵婷、陈钊:《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年第3期。
29. 钟辉勇、陆铭:《财政转移支付如何影响了地方政府债务?》,《金融研究》2015^a年第9期。
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》,《学术月刊》2015^b第10期。

(本文作者:向宽虎 上海大学经济学院讲师;
江燕燕 上海大学经济学院研究生;陆 铭 上海交通大学安泰经济与管理学院教授)

责任编辑:杨晓丽