

范子英 —— 著

非均衡增长

分权、转移支付与区

复旦大学「当代中国经济与社会工作室」系列作品

制度、结构与发展丛书 主编 陆铭 陈钊

格致出版社



上海人民出版社

范子英——著

非均衡增长

分权、转移支付与区域发展

复旦大学“当代中国经济与社会工作室”系列作品
制度、结构与发展丛书

图书在版编目(CIP)数据

非均衡增长:分权、转移支付与区域发展/范子英
著. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2014
(制度、结构与发展丛书)
ISBN 978-7-5432-2353-0

I. ①非… II. ①范… III. ①财政分散制-研究-中
国 ②财政转移支付-研究-中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 036542 号

责任编辑 邱盈华
装帧设计 储平

制度、结构与发展丛书

非均衡增长:分权、转移支付与区域发展

范子英 著

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 上海市印刷十厂有限公司
开本 720×1000 1/16
印张 16.5
插页 2
字数 252,000
版次 2014 年 6 月第 1 版
印次 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2353-0/F·719

定价:45.00 元

总序：问题导向的经济学

姚 洋(北京大学国家发展研究院)

在过去的七八年里,中国经济学界涌现出一批运用现代经济学方法研究中国现实问题的青年经济学家,他们的共同特点是关注中国经济运行的体制和制度环境,既没有停留在对现象的简单描述上,也没有生搬硬套成熟的经济学理论。他们是中国经济学的希望所在。作为这批青年经济学家的代表,陆铭和陈钊两位发起主编《制度、结构与发展丛书》,并邀我作序,我欣然应允。

在过去的 30 多年里,中国经济学研究发生了深刻的变化。20 世纪 80 年代,中国经济学研究尚在起步阶段,经济学研究的主体是从“发展组”走出来的青年经济学家。他们都有过上山下乡的经历,对中国现实问题的关注让他们在 20 世纪 80 年代初聚集在一起,形成一个半正式的研究小组。之后,他们进入体制内部的研究机构,从而拥有了更多的机会和资源做针对性的研究工作。他们深入基层,在调查研究的基础上总结出规律性的东西。那时虽然没有理论,但却常有令人振奋的新发现;正因为如此,那时的经济学研究和政府政策结合得非常紧密,一些政策建议(如价格“双轨”制)直接成为政府政策。可以说,20 世纪 80 年代是中国经济学最令人兴奋的时期。

进入 20 世纪 90 年代之后,中国经济学开始向学院化转变。从学科发展的角

度来看,这是一个必然的过程。一个学科要有积累和发展,就必须创立一套研究语言,现代经济学理论就是经济学的研究语言。现代经济学理论的令人敬畏之处在于:在一个关于人的行为的简单假设——即理性假设——之下,它构建了一套模拟理想市场运作的优美且内容丰富的逻辑体系,而且,它的多数预测都被经验研究所证实。这当然不是说现代经济学穷尽了对现实世界的描述;现代经济学理论的作用不是对现实世界进行详备的描述,而是为我们理解现实世界提供一个简化的模型,让我们在纷繁的现实找到一些规律性的东西。这些规律反映的是现实世界的局部常态,而不是放之四海而皆准的真理;但是,片面才能深入,追求大而全反倒会流于肤浅。中国经济学在20世纪90年代走过的路,是引进和消化现代经济学的过程:主要高校纷纷开设现代经济学的研究生课程,对学生的训练越来越规范;在研究方面,经济学杂志上发表的文章也越来越多地使用现代经济学的模型和计量方法。

进入新世纪之后,从海外归国的经济学者越来越多,到21世纪第一个十年的后期,高校中已经形成了近十个归国学者集中的机构。归国学者的加入进一步强化了经济学教学和科研的规范化,并把经济学论文发表的门槛提到了一个新的高度。从教育部到各主要经济学院系,对教师的考核纷纷提高了标准,教师要获得学术晋级,国内顶尖杂志上发表论文是基本要求,国外发表论文的权重大大增加。虽然一些院系的做法过于苛刻,但总体而言,考核标准的提高极大地促进了我国经济学学科的发展。

然而,任何事情总是具有两面性。中国经济学在规范化的同时也出现了一些令人担忧的趋势。其中之一是囫囵吞枣,即生搬硬套现有的经济学理论,这在一些年轻学者特别是博士生当中具有一定的代表性。这是没有融会贯通地掌握现代经济学的结果,从这个意义上说,我们还要加强现代经济学的教育。但是,这不是简单地要求学生更多地掌握现代经济学的建模技巧,记住更多的经济学理论,而是要帮助他们在经济学理论和现实之间建立起联系。我接触过很多中国留美博士生,考试对他们来说是一件相对容易的事情,做论文才是最困难的。由于不容易获得中国的数据,而且美国的毕业生就业市场也不欣赏中国研究,绝大多数留学生不得不研究美国的问题。但是,他们对美国的了解有限,一些对于美国学生来说信手拈来的常识,对他们来说却是陌生的知识。在这种情况下,许多留学生只好选择做数

理经济学或者计量经济学方面的论文。国内学生面临的问题有相似之处，即无法建立起理论和现实之间的联系，有些学生更是错误地认为理论模型可以用来证明一个原理或规律。中国经济学要有更大的发展，非得让学生回归现实不可。

另一个值得担忧的趋势是，因为强调国外发表论文，一些学者特别是部分归国学者更多的是研究国外学术界感兴趣，但却不一定对我国具有现实意义的题目。比如，一些学者以研究文献为起点，希望找到文献中别人没有做过的东西，而不是到现实中去寻找问题。正如林毅夫教授常说的，他们是坐在中国这座金矿上寻找煤炭。归国学者不关注中国现实问题，那为什么要回国呢？

与此相关的一个趋势是，学术研究和政策讨论相脱节。在经济学家当中，正逐渐形成学院经济学家和政策经济学家的分野，两部分人都相互瞧不起。一个社会里存在政策经济学家是正常的事情，政府和企业对他们的需求非常大；但是，学院经济学家不关心政策讨论却是不正常的。一些人可能会说，你看美国的经济学家都不关注政策。这是误解。除了少数经济学家（如罗伯特·卢卡斯）只关注学术而有意回避政策讨论之外，美国的知名经济学家都积极地介入政策讨论，那些表面上没有介入的，不过是因为他们没有机会而已。正是因为没有机会，许多美国经济学家只是把经济学研究当作一种职业，而不是经世济民的手段，因而他们的研究往往与现实脱节，成为自娱自乐的智力游戏。中国处于一个伟大的转型阶段，一个中国的经济学者不介入现实，对不起这个伟大的时代。

在这个背景下，我们愈发意识到本套丛书的作者以及他们倡导的研究风格的可贵之处。他们当中既有本土培养的学者，也有归国学者，他们的共同特点是不迷信文献，而是从现实中寻找问题，并上升到理论。丛书的名称定为“制度、结构与发展”，意在把中国的经济增长放在中国的制度背景下进行研究。这无疑是一个正确的选择。从纯粹经济学的角度来看，中国的增长奇迹并不成其为一个奇迹，因为中国所采取的经济政策，都没有超出标准经济学教科书的建议，如高储蓄、高投资、提高人力资本、稳健的财政和货币政策、减少管制、对外开放、国有企业民营化、保护产权等等。但是，为什么中国政府采纳了这些促进经济增长的政策，而多数发展中国家政府却没有采纳？进一步，为什么中国在经济转型过程中保持了超常的经济增长，而多数转型国家却陷入过长时期的倒退？

国内外的一些人倾向于认为，中国的成功源于中国的威权体制，但是，这个解释如果不是源于学术上的懒惰的话，也是有意而为之的曲解之论，无法经受现实的检验：如果威权体制是中国经济成功的原因，那中国在计划经济时代就应该成功了，但这件事并没有发生。有人可能会说，威权体制+计划经济不成功，但威权体制+市场经济就可以成功。这个辩解本身就已经承认了市场经济的重要性：对比改革开放前后30年，政治体制没有变，而经济制度改变了，因此，我们唯一的结论只能是，真正起作用的是市场经济，而不是威权体制。

事实上，用威权与民主的两分法来概括中国的现行体制本身就是不恰当的，它不仅遮蔽了当今中国社会的丰富性，而且助长了学术上的懒惰之风：用威权或民主来套中国的制度和体制，然后开始推演，看似逻辑严密、道理精辟，实则是对他人理论的空洞无物的重复。从另一个角度来看，这是没有民族自信的表现。从任何方面来看，中国都正走在民主化的大道上。学者的任务是分析我们所走过的路，并指明未来道路的各种可能性。这要求学者对我国的体制进行深入和细致的分析，看哪些内容是起到正面作用的，哪些内容是应该摒弃或改变的。中国既然能够产生经济奇迹，中国的体制当中一定存在合理的成分，中国学者应该不怯于把它们展示给世界。

从大的历史尺度来看，中国所走过的路没有特殊性，中国自1840年以来的历史是世界从古代社会走向现代社会的一部分。这不是说中国所走过的路和其他国家一模一样。中国有自己的文化和历史传统，但是，如果仅仅为此就认为中国是独特的，那所有国家都是独特的，宣示一个国家的独特性也就失去了意义。中国学者的任务是从中国的特殊性中找到具有世界意义的规律，并把它们展示给世界。如果是这样，那么中国学者就要使用世界能够听懂的语言阐述自己的观点；对于经济学家来说，就是要用现代经济学的研究方法来研究中国当下的制度和体制问题。

本套丛书的编者和作者都是受过良好的现代经济学训练且对中国现实问题具有浓厚兴趣的青年学者，从他们身上，我看到了20世纪80年代的青年学者的影子。但是，他们的工作不是对20世纪80年代的简单重复，套用过去常用的说法，是发生了“螺旋式的”上升；他们不再轻视理论，而是要从中国的现实中发掘理论。长江后浪推前浪，假以时日，他们一定会开创中国经济学研究的新篇章。

序

张 军(复旦大学中国经济研究中心)

在经济学家们的视野里,中国政府间财政体制的演变就是中国经济体制演变的写照。张五常这样认为,黄佩华也持这样的看法。因此,要更好地理解中国经济的发展与转型,就不可忽略掉政府间的财政关系及其演变。即使那些早期研究改革前的中国经济的文献,主要内容分析也涉及中央与地方之间的财政关系。说来这是很独特的现象,因为在其他计划经济的国家,多是典型的中央垂直管理的体制,地方政府没有做出计划的权力。而在中国,从计划经济体制形成之初,中央部委管理和计划的范围就很小,地方政府一直在承担计划决策和管理经济的重要职能。中国当然不是典型的联邦制的国家,但中国的政治和财政关系都在分权与集权之间寻找平衡。有意思的是,自从计划经济体制时代就形成的“条块”结构(许成刚和钱颖一把它概括为了“M形”结构)大概注定要成为改革开放之后中国经济体制演变的逻辑起点。到1979年已经很清楚,中国经济在行政区划上看就是一个分散的“诸侯经济”。对于经济学家而言,这样的结构显然有显而易见的好处,因为这使得中央不必承担集中决策的责任,错误决策的风险大幅度降低,分权决策的效率大大提高。所以,很显然,改革开放之后,中国的领导人知道,只要给地方政府足够的激励,中国经济就很容易因为地方之间的竞争而实现增长。

本书的原型是范子英博士在我指导下完成的博士论文。说来也巧，在我指导的博士研究生当中，以中国的财政体制和财政分权作为博士论文选题的至少有4位。这也不难解释，因为任何想要理解中国经济增长与转型经验的学者，都需要从政府间的激励入手，而政府间的激励多半来自政府间的财政体制。而范子英博士的论文则选择从转移支付角度入手来审查改革开放以来中国的政府间财政体制在分权和平衡分权代价方面的得失。

我已经提到，给定中国经济的组织结构，中国式分权所带来的好处是显而易见的，比如市场制度建设、预算约束硬化、标尺竞争、增长等。但随着经济的发展，分权所带来的负面效应也逐渐体现出来，主要体现在三个方面：市场分割、支出偏向和地区差距；在以财政收入最大化为政府目标的激励体系下，中国的地方政府都倾向于保护本地市场，限制资源的流出和外地商品的流入，以最大限度增进本地的税收收入，不可避免地形成了地方保护主义。而为了吸引稀缺的资本，各地的财政支出都倾向于资本有利的方向，比如基础设施，而忽略大多数有关民生的公共服务，如教育、医疗等等。地方竞争还会强化原有的地区差距，由于初始禀赋的差异，以及空间上的规模报酬递增，一些地区会相对于其他地区有更大的增长潜力，反过来吸引更多的资源流入，从而扩大地区差距。

在这种情况下，转移支付是唯一能够用来降低分权负面作用的一种制度安排。首先，自上而下的转移支付能够削弱地方保护主义，中央可以在转移支付的条款中要求地方放弃地方割据行为，因此转移支付有利于形成国内统一市场。其次，转移支付更多锚定在公共服务，因此可以增加民生方面的投入，降低地方政府的支出偏向问题。最后，中央将财政资源从发达地区转移到欠发达地区，也能缓解地区差距，能够在一定程度上让欠发达地区搭上经济快速增长的列车。

但是，转移支付不是完全没有代价的。对地方政府而言，转移支付更像是一种“横财”，会显著改变地方政府的经济激励结构。例如，地方政府倾向于利用既得的转移支付增加政府雇员，从而扩大政府规模，这对欠发达地区来说是致命的，地方财政会逐渐沦落为“吃饭财政”。在转移支付的分配和使用过程中，还会出现行贿和腐败，中国典型的“跑部进金”就跟中央部委掌握的巨额财政资源有关。这本书的主要内容就是以分权作为制度背景，分析中央政府如何运用转移支付来弥补分

权体制的不足,以及这种制度安排又会诱发什么样的不利结果。本书旨在指出,在缺乏对转移支付制度合理设计的前提下,盲目扩大转移支付并不必然带来理想的效果,因此对要素市场制度的建设要先于政府间的财政转移。

具体来说,本书对这一研究文献的边际贡献主要体现在四个方面:首先,从理论和实证上检验了分权存在的底线,利用中国分省的数据,作者发现经济发展的过程伴随着一些结构性问题的出现,特别是城乡分割、地区分割以及政府在公共品方面投入的不足等,采用非参数的基于松弛的非期望产出模型(slacks-based measure, SBM)计算了在分权框架下各地区各年的效率水平,显示虽然分权促进了效率水平的提高,但是其作用随着时间呈现非常显著的下降,这是因为随着经济的发展,负面产出将会越来越严重,并且也直接威胁到未来的经济增长。

其次,本书区分了转移支付对经济增长的短期效应和长期效应。实证结果显示,转移支付会显著改善转入地的短期经济增长效应,但会严重降低长期经济增长潜力,转移支付的累计效应为负,并且西部地区的负面作用更大。虽然转移支付有利于当地的基础设施建设,但不利于政府行政效率的改善、市场经济制度的建立和私营经济的发展,反而使得长期的经济增长绩效更差,转移支付因此也并不能带来区域之间经济的平衡发展。

再次,本书考察了转移支付的间接效应和正外部性,转移支付的增加更加有利于国内市场的整合。理论模型表明,地方保护主义是分权框架下政府的一个理性选择,而给予欠发达地区以一定的财政补助,恰好能够降低分权起作用的机制,使得地方政府转而选择区域合作与区域分工。实证结果也支持上述结论,利用“价格法”计算的市场分割指数与转移支付呈显著的负相关关系,并且在不同的转移支付项目中,专项转移支付的作用更大,而税收返还的作用并不明显,这实际上也表明中央政府在增加专项转移支付的同时,也确实在利用该项转移支付调整央地之间的关系,地方政府更加积极地配合中央的政策,放弃原来的地方“割据”行为,使得1995年之后的地方分割水平仅为之前的25%。

最后,本书还研究了转移支付的一个主要负面作用,转移支付会使得地方政府的短期规模和长期规模都急剧膨胀,从而降低地方政府的行政效率。在现有的文献里,有大量的实证研究都表明中国的地方政府在经济中扮演了“援助之手”的角

色,这甚至是中国和东欧国家转轨成效差异的主要因素。然而本书的研究却发现,过多的转移支付会加重地方政府对中央财力的依赖程度,一些地区每年从中央获得的转移支付的数额甚至远远超过其自身的财政收入,使得地方政府缺乏足够的经济激励来发展本地经济,并且那些获得更多转移支付的省份的政府规模也膨胀得更快,由本地财政收入增加带来的政府人员规模扩张效应远远小于转移支付的效应,后者是前者的1 000多倍,并且财力性转移支付和专项转移支付都会使得地方政府规模出现膨胀。政府人员规模的扩张表明那些转移支付的接受地又将面临下一个“吃饭财政”的困境,并会由此增加对中央财政转移支付的需求,最终陷入一个恶性循环。

范子英博士是由农业经济学专业训练出来的,所以经验研究的基础扎实,这在国内外经济学界都是一个典型事实。他在读书期间就具有挑战权威的勇气,特别是对中国1959—1961年的饥荒进行另辟蹊径的研究,取得成就,在中国经济学界开始崭露头角,并获得了《经济学(季刊)》2006—2007年度最佳论文奖。在2007年进入复旦大学中国经济研究中心攻读博士学位之后,他的兴趣逐步转移到财政分权与增长的主题上来,配合了我自己在这领域的研究项目,我们之间的合作也从此开始。在此期间,我们有四篇论文在国内的经济学权威杂志上发表。他还为我主编的英文著作 *Unfinished Reform of the Chinese Economy* 就中国政府间财政关系与地区平衡问题撰写了一章,该书已经问世。我在2011年11月应 *The World Economy* 主编戴维·格里纳韦(David Greenaway)之邀,发表了“WE年度中国讲座”,那次讲座的中心内容是围绕1994年分税制展开的,其中有很多内容得益于与子英的讨论。他还为我的演讲提供了一些数据的处理。我很高兴他这些年来取得的研究成就,也为他已成长为新生代中国经济学家队伍中的新星而自豪。我相信,本书的出版将成为他走向新的研究高度的起点。

是为序。

目 录

第一章 大国治理的困境	001
第一节 大国治理:非均衡发展的必然性	001
第二节 大国治理:分权的必然性	003
第三节 我们的经验与矛盾	007
第四节 本书的视角、结构和主要发现	012
第二章 分权与转移支付	019
第一节 政府与市场的边界问题	020
第二节 政府间的财政关系	026
第三节 财政转移支付	033
第三章 中国的区域发展与分权改革	046
第一节 计划经济年代的发展战略与财政体制安排	047
第二节 20 世纪 80 年代至 90 年代过渡时期的发展战略与财政安排	058
第三节 1994 年的分税制改革和地区战略的转变	069
第四节 分权与发展战略随行	080

第四章 向地方分权的底线	084
第一节 分权理论与实证的矛盾	084
第二节 分权到底带来了什么	086
第三节 分权效率的测算	089
第四节 什么决定了分权的底线	100
第五节 小结	105
第五章 转移支付与增长	107
第一节 引言	107
第二节 转移支付和地方政府支出结构的演化	110
第三节 转移支付是否带来长期的经济增长	115
第四节 效率损失的可能机制	130
第五节 小结	134
第六章 转移支付与区域市场整合	135
第一节 引言	135
第二节 分权、分工与转移支付	137
第三节 市场分割与转移支付的演变	140
第四节 转移支付与市场分割的因果关联	146
第五节 转移支付效应随时间的变化	155
第六节 小结	157
第七章 转移支付与政府规模	159
第一节 引言	159
第二节 中国地方政府的规模和转移支付政策的演变	161
第三节 专项转移支付：公共品供给与政府规模的权衡	164
第四节 财力性转移支付：粘纸效应与政府规模	183
第五节 小结	194

第八章 转移支付与官员腐败	196
第一节 引言	196
第二节 腐败:度量、成因、影响与治理	198
第三节 中国官员腐败的演化	201
第四节 转移支付:基础设施投资与腐败	205
第五节 转移支付与反腐败	212
第六节 小结	213
第九章 如何走向均衡的区域发展	215
第一节 分权与转移支付的困境	215
第二节 政府间分权的改革方向	219
第三节 财政体制的改革方向	222
第四节 官员考核制度的改革方向	224
第五节 要素市场的改革方向	225
参考文献	227
后记	247

第一章

大国治理的困境

第一节 大国治理：非均衡发展的必然性

中国是一个地域广袤的大国，东西横跨 5 200 公里，南北相距 5 500 公里，其中山地、高原和丘陵占陆地总面积的 67%，盆地和平原仅占 33%。34 个省级行政区划的自然地理条件相差巨大，其中 11 个省市拥有临海优势，部分地区甚至还拥有世界级的深水港，如三大经济圈的环渤海有天津和青岛港、长三角有上海和宁波港、珠三角有香港和深圳，而其他内陆省份的交通条件相对较差。人口的分布也非常不均匀，从黑龙江的瑷珲到云南的腾冲画一条接近 45°的直线，直线的东南部的面积占全国的 42.9%，全国 13 亿人口中却有 94% 居住在此，而西北部广大的地区却仅有不到 6% 的人口（胡焕庸、张善余，1985），人口密度仅为世界平均水平的 1/4，如果我们考虑近年来往沿海地区的移民，则实际的人口分布会更不均匀。自然和地理资源在总量上分布也是不均的，90% 的石油和 80% 的煤都分布在中国的北部，而 68% 的水力发电潜力都在西南部，如果考虑到人口的分布，则人均意义上的不均等会更加严重，一些地区在历史上一直是“天府之国”的鱼米之乡，另一些地区甚至至今还依然是“穷山恶水”。而与其他一些国家相比，中国也只显得“地大”，却没有“物博”，例如，中国的国土面积是印度的 3 倍，但可耕地面积却比印度少 2 000 万公顷，再考虑人口规模的话，中国的人均可耕地面积仅为印度的 2/3。

历经了 100 多年的贫穷与落后，新中国的建立开始尝试以经济发展作为新政

权的基础,不过由于经济基础薄弱,并且中国是一个内部具有巨大差异的国家,完全均衡的发展模式并不适宜,因此有限的资源必须赋予那些生产效率最高的地区,而只有在这些地区发展到一定程度之后,开始逐渐出现产业升级,其他的内陆地区才会在产业转移的过程中得到发展,这样从沿海到内陆就形成一个非常明显的“雁阵模式”(flying geese),这样一种发展模式是在目前的条件约束之下的最优选择。而到1978年,中国开始对外开放,积极参与海外贸易并吸引外资流入,“中国制造”逐渐成为中国经济增长的重要支柱,由于国际贸易对运输成本极其敏感,主要的运输方式为海洋运输,因此那些处于沿海的地区获得了其他地区不可比拟的先发优势。并且,中国与美国的一个重要区别就是海岸线,美国是东西部两面临海,所以美国的东西部发展较快,中部较差,而中国仅有东部临海,所以中国的东部发展较快,越是内陆地区的发展越慢。例如,2003年长三角10%的人口生产了全国21%的GDP,而西南部的四川、重庆、云南和贵州的人均GDP仅为全国的一半,西部的山西、陕西、内蒙古、甘肃和宁夏同样拥有10%的人口,却只有6%的工业产出和8%的农业产出。

实际上,中国的这种非均衡发展并不特殊。世界上没有哪一个国家的经济产出在地理上是完全平均分布的,全球国内生产总值的1/4是在仅占0.3%的土地面积上生产的,15个最大经济体所生产的产品产值占全世界的80%。而在一个国家内部,经济的不均衡分布也是常态,例如2005年墨西哥市的产出占墨西哥全部产出的30%,然而其面积仅占全国土地面积的0.1%,并且越是富裕的国家,这种空间上的不均衡分布越明显。不仅如此,与经济在地理上的分布同步的是,人口分布也呈现同样的不均衡,例如法国巴黎人口为1000万,而其第二大城市马赛的人口仅有150万,墨西哥市的人口是墨西哥第二大城市瓜达拉哈拉的5倍。按照世界银行2009年的报告《重塑世界经济地理》的数据,当一国的人均GDP达到3500美元时,这种空间上的不均衡(集聚)的趋势会逐步加强,一直到人均GDP介乎10000美元至15000美元之间,空间上不均衡的趋势才会逐渐缓和。2010年中国的人均GDP为4384美元,恰好处于空间分布均衡加速的阶段,因此在未来的20年内,非均衡发展依然是中国的一个典型特征。

这种非均衡发展虽然与资源在地理上的不均衡分布相关,如耕地、港口等,但

也存在另外一种力量使得这种效应会自我增强。2008年的诺贝尔经济学奖得主保罗·克鲁格曼,其主要贡献就是开创了新经济地理学,他发现产业在空间上的集中会产生规模效应,这种效应主要来源于信息和运输成本的节约,因此那些优先发展的地区,会因为产业集聚而逐步强化其初始优势,由于这些地区的资本回报率和劳动回报率更高,会吸引稀缺资源的流入,进而锁定了其初始的先发优势,进一步扩大经济和人口在地理上的非均衡分布。

这些简单的分析表明,中国虽然是一个有着广阔陆地的国家,但总体来说东部地区的自然条件更优越,因此在经济起步阶段更有利于发展;而随着中国逐步融入全球化,东部地区恰好有良好的海运优势,从而获得了巨大的国际市场,其发展进一步加速;不仅如此,经济发展规律本身也会强化这种优势,这些地区由于资源、人口、技术、信息等的集聚,会产生巨大的规模效应,进而锁定并强化东部地区的优势。因此,中国的经济和人口,总体来说会向东部集中。

第二节 大国治理:分权的必然性

经济的发展不仅仅是厂商的微观决策,还涉及政府的行为。政府维度又可细分为政府与市场,以及不同政府层级之间的关系两个维度,大国治理中的分权也是按这两个维度演进的,在由计划经济向市场经济转轨的过程中,厂商行为和市场力量会逐渐加强,政府势必要将权力分散到市场中,逐步由经济的参与者转变为“守夜人”的角色,主要维护市场的政策运行、规则制定并执行等。第二个维度的分权涉及中央政府与地方政府之间的关系,由于上下级政府间存在巨大的信息不对称,大国治理都将权力下放到下级政府,这种权力既包括人事、管理、行政审批等方面的行政权力(事权),也包括收入和支出管理的财政权力(财权)。

第一代的财政分权理论是纯粹的公共财政观点,主要来源于 Tiebout(1956)的开创性研究。公共财政理论认为政府的主要职责是通过征税为居民提供公共品,以弥补市场失灵造成的公共品供给不足的难题,因而政府间的分权是从成本—效率的角度进行考虑的。Tiebout(1956)认为地方政府会更了解本辖区居民对公共品的偏好,至少比中央政府拥有更多的信息,因而由地方政府来提供公共品会产生