

为了公共利益

一个经济学家的理想社会建设论纲

社会
2013·3
CJS
第33卷

陆 铭

For Public Interest: A Research Outline for Ideal Social Construction from an Economist

LU Ming

一个理想社会的最终目标在于通过寻求某种机制,实现全体社会成员的公共利益。当然,本文所说的公共利益是全局性的和长期的,往往与局部性的和短期的利益之间存在一定的矛盾。中国当前政治、经济、社会全面发展所面临的深刻挑战即在于:人们对于建设理想社会的目标缺乏共识,局部性的和短期的利益损害了全局性和长期的利益。

当前中国社会存在的很多问题都有其深刻的政治经济学逻辑。本文将系统而简明地提供一个逻辑来分析当前中国公共利益受损的局面。在有限的篇幅内,本文将涉及中国一系列重大的现实问题,包括:中央—地方关系;利率、土地、户籍等生产要素市场改革;城市化和区域经济发展中的效率与平衡;劳动收入占国民收入之比持续下降;经济结构的扭曲与形成机制;经济的潜在风险和持续增长动力等问题。基于本文的理

* 作者:陆 铭 上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授、复旦大学经济学院(Author: LU Ming, Distinguished Professor, Antai College of Economics and Management, Shanghai Jiao Tong University; School of Economics, Fudan University)E-mail: lumingfd@gmail.com

** 感谢国家社会科学基金重点项目(12AZD045)和教育部哲学社会科学规划项目(10YJA790126)的资助;本文也是“当代中国经济与社会工作室”的研究成果。[Research funding from Key Project of National Social Science Funds (12AZD045), Ministry of Education Project (10YJA790126), and Fudan Lab for China Development Studies is greatly appreciated.]

作者特别感谢陈钊和陈斌开的合作。《社会》匿名审稿人对文章的初稿提出了很多建设性意见,在此表示感谢。文责自负。

本文中的论点以作者前期调研和数据分析为基础,有兴趣的读者可进一步参阅作者的近著《空间的力量》(陆铭,2013)。

论逻辑,笔者认为,以生产要素市场改革为切入点,促进生产要素流动和城乡、区域间再配置,是实现经济增长与社会和谐双赢的改革思路。

一、为什么公共利益受损

当前中国的很多社会问题,从根本上说是公共利益受损的表现,而这又与中国这样一个大国所存在着的城乡间以及地区间的矛盾有关。当前的中国正处在工业化、城市化和全球化的大浪潮中,因此实现全社会公共利益的理想目标远远比农业时代来得复杂。

在以农业为主的时代,经济的关键生产要素是土地,而土地是分散分布的且是不可流动的,因此,人口也随之分散分布而不重迁徙。农耕时代的乡土中国在政治上的主要目标就是追求国家的稳定和统一,以实现休养生息,发展生产。

到了工业化时代,城市(特别是大城市)的发展支撑了大规模的、专业化的工业和服务业生产,经济的发展具有在地理上高度集聚于少数都市圈的特征。这种特征所反映的经济学逻辑体现为,人们普遍追求集中生产所能够享受的分摊固定投入(如基础设施)的规模经济效应,并注重更大规模的生产所伴随的专业化效应以及人与人之间的学习(知识溢出)效应(Gill and Kharas, 2007; World Bank, 2008)。

经济全球化和后工业化时代的来临加剧了经济集聚的趋势。一方面,国际贸易使得大港口及周边地区具有明显的贸易成本优势。另一方面,服务业(特别是知识和信息密集型的现代服务业)更需要面对面的交流,使得人们在城市里相互提供服务和分享知识变得更为重要。在全球范围内呈现的趋势表明,由于现代化的通讯并没有取代面对面交流的必要性,现代服务业仍然在向大城市集聚,从而继续带动着相关的人口和产业同步集聚(World Bank, 2008)。

经济发展对于空间集聚的要求越来越高,而地方政府却追求本地经济规模和税收规模的最大化。区域间“平衡发展”的目标被简单地理解成了各个地区在经济总量意义上的均等化,相应的,区域发展的政策被认为应通过行政手段来促进产业转移,并且在财政转移支付、建设用地指标分配等方面倾向于欠发达地区。

对于地区间规模意义上的“平衡发展”的过度追求,使得生产要素市场的市场化改革困难重重,经济结构的扭曲日益严重。利率被严重

地低估,在通胀较高的时期,实际利率甚至是负的。低利率鼓励了投资,导致使用资本较多的工业比重相对服务业比重过高,重工业在工业中所占比重过高,经济发展推动就业增长和城市人口增长的能力不足,而这些结构扭曲现象在欠发达地区更为明显。生产结构的资本密集化又进一步抑制了劳动收入在国民收入中所占比重的提高,成为引起收入差距扩大的重要原因。而劳动收入所占比重的下降,又抑制了消费的提升,使得刺激内需的目标难以实现。低利率还刺激了房贷,助推了房价,进一步抑制了其他居民消费的增长。低利率的局面迟迟未能得以纠正,实际上成了对能够大量获得银行贷款的国有企业和地方政府的补贴,由于投资效率在欠发达地区相对更低,因此,低利率所形成的政策保护对象实际上主要是内地的企业和政府(陆铭,2013;陆铭、陈钊,2006)。¹

土地市场的行政性配置也导致了大量低效率的现象和诸多社会矛盾。欠发达地区由于缺乏发展工业的地理优势,大量的建设用地指标被低效率利用,低地价甚至零地价的现象非常普遍。在内地,城市面积扩张速度远远超过城市非农业人口的增长速度,每单位面积的城市建成区所创造的产值远远低于东部地区,而且差距在持续扩大(陆铭,2013)。由于欠发达地区的工业用地价格不高,因此,在征用农业用地时补偿农民不足的矛盾也更为突出。

在上述认识误区和政策扭曲之下,当前中国出现了越来越明显的局部利益、短期利益与公共利益之间的矛盾。每一个地方都追求自己的局部利益和短期利益,发达地区居民担心本地居民的公共服务被摊薄,不愿意让非本地户籍的常住人口获得本地户籍,忽视了在城市经济发展中外来人口所作的贡献和公共服务总量增长的可能性。而欠发达地区则需要为本地居民提供就业岗位和公共服务,因此,各地都强调“工业强省”,并大力争取来自中央的项目投资、转移支付和用地指标倾斜。而在生产上,中国经济却出现了与现代经济集聚发展相悖的离散化趋势,地区之间的重复建设和市场分割现象严重,构成了对一个市场经济国家理应出现的市场一体化和区域间分工协作要求的重重阻碍(陆铭、陈钊,2006)。

严重扭曲的生产要素配置还最终使得城乡和区域间人均意义上的

1. 对于低利率所引起的一系列连带的后果的见解,是基于作者近期的数据分析,限于篇幅,无法详细展开,有兴趣的读者可参见笔者近期的相关研究文献。

“平衡发展”难以实现。最近十年来,东部地区的建设用地供给受到了更为严格的管制,造成土地和住房价格快速上升,住房价格带动生活成本全面上扬,这又进一步带动劳动工资上涨,造成劳动力短缺的假象。由此,在东部地区日益提升的生产成本对产业形成了筛选机制,一些所谓“落后产能”被淘汰,企业在低利率的条件下用资本替代劳动;而一部分劳动密集型企业并未如人所愿地迁往内地,而是迁往了生产成本更低并具有港口优势的其他发展中国家。

二、谨防中国经济的欧洲化

在全球化时代,经济发展是建立在国家间竞争基础上的。从发展中国家追赶发达国家的历程来看,有两个因素对国家的竞争力至关重要,一是技术创新能力,二是市场规模。前者必须依靠教育和培训,不断提高劳动者的素质;后者与能否分摊创新的固定投入,降低产品的单位成本,使企业成功进入国际市场有关。在经济全球化的大背景下,有些人或许会对国内市场规模的大小不以为然,其实,虽然在普通消费品(如数码产品)市场问题上,市场规模可以借助国际贸易来拓展,但对于发展某些战略性产业(如航空航天产业)以及在国际上“可贸易性”较差的产业(如文化产业),则国内市场的规模效应就显得尤为重要。

正是基于对市场规模重要性的认识,欧洲国家长期以来努力推进一体化。目前,在欧盟国家内部已经实现了自由贸易、自由移民和自由跨国投资,在欧元区内部实现了货币一体化,欧盟成员国居民在他国甚至享有常住地的基层选举权。

但是,欧盟毕竟不是一个政治上统一的国家,欧盟一体化的进程困难重重。一方面,欧洲是一个语言和文化多元化的地区,自由的贸易、移民和投资还存在着超出制度之外的障碍。更为深刻而较少为人所提及的矛盾是,在一个劳动生产率差异巨大的地区实现货币一体化,对欠发达的边缘国家的经济发展非常不利。举例来说,在经济扩张期,每个国家都有大规模借债的冲动,但在经济紧缩时,首先出现偿债能力不足问题的便是生产率较低的国家。如果货币不是统一的,劳动生产率较低的国家可以通过本币贬值来增加出口,但在欧元区内,希腊却不能单独让欧元贬值。于是,政府债务危机爆发,而面对这种局面,由于欧洲并未实现财政统一,欧盟一些主要国家出于本国利益的考虑,在是否救

助边缘国家的问题上分歧严重。

欧洲出现的问题非常值得中国警醒。如果忽视地理因素对于经济发展的作用,怀疑经济集聚对于劳动生产率的促进,生产要素在城乡和地区间流动受阻的局面就难以改变,行政力量配置生产要素的方向便可能与全球化、市场化的方向相悖。在这样的路径上,不同地区之间的劳动生产率差别将难以缩小。一方面,沿海地区的生产要素价格上涨,形成了对于高生产率企业的筛选机制;另一方面,资源丰富的欠发达地区人口不能移出,则人均资源占有量难以提高,劳动生产率也必将受到限制。

在劳动生产率差距明显的情况下,统一的货币政策的结果将会使中国面临类似欧洲的难题。中国的利率长期被压低,企业和地方政府都有强烈的融资冲动。宏观经济趋热货币政策宽松时,投资项目纷纷上马。宏观环境紧缩时,地方政府更加要拉动投资,甚至一些山区较多的省份都要搞“工业强省”计划。问题是,当经济紧缩时,投资的回报下降,政府的偿债压力便会加大,而首先出问题的就是劳动生产率相对较低、经济增长缺乏地理优势的“边缘地区”。这和欧洲所出现的政府债务危机在本质上是一样的,都是因为货币政策是统一的。

除了低利率之外,中国还有几个制度性的因素会放大地方政府投资过度的风险。第一,投资多少本应是个长期决策,但中国的地方政府却有非常明显的行为短期化倾向,因为上级规定的经济增长和税收指标全是短期的,政府官员的任期也是短期的,经济增长下滑所带来的就业压力也是短期的。第二,地方政府成立的融资平台是企业性质的,其融资方式有贷款、公司债和信托,因此,对政府实际的融资规模难以找到有效的监管指标。第三,更为重要的是,银行等机构本应主动评估地方政府债务的偿债风险,但在中国目前的体制下,地方政府的债务常常被认为是政府信用、有经济和税收增长的潜力以及由政府资产为保障的,其风险容易被低估。

面对可能出现的地方政府债务危机,不能简单地以为有统一的财政政策就可以高枕无忧了。的确,中国有统一的财政政策,当“边缘地区”出现债务危机时,中央政府不用像欧洲那样讨论“救与不救”的问题。但是,简单地通过财政转移支付的方式来补贴出现危机的“边缘地区”,仍然不能减少以前过度投资造成的大量资源浪费,也不会改变促使地方政府大规模借债的机制。相反,中央政府事后的救助反而会使

地方政府在以后的借债中更加无所顾忌。此外,由于地方政府和国有控股的商业银行不会破产,中央向地方政府的注资行为完全可能加剧潜在的通货膨胀风险,其代价将由全民共同承担。

在最近一轮的欧洲债务危机中,围绕着核心国家(德国和法国)是否要救助相对弱小的边缘国家展开的争论,实际上反映出的就是欧洲一体化进程是否要继续推进的问题,这背后就是局部利益与全局利益、短期利益与长期利益的矛盾。从短期和局部来看,如果救助边缘国家,核心国家必须牺牲自己的利益,但从长期的及全局性的角度来看,维持欧元区的完整和欧洲一体化进程也有利于欧洲核心国自身。

与上述情况类似,中国的较发达地区也面临着局部利益与全局利益、短期利益与长期利益的权衡。一些发达地区民众的思维方式是,外来劳动力来打工可以,但要定居并享受同等的公共服务不行,因为这会摊薄本地居民的福利。这种思维方式在最近有关“异地高考”政策的争论中表现得特别突出。然而,从全局和长远的公共利益来考虑,如果欠发达地区的劳动力不能充分地跨地区流动,当地政府就需要为他们创造就业机会,需要加大投资,需要更多建设用地指标,需要大量转移支付,出现债务危机的时候需要用从发达地区收来的税去补贴欠发达地区。此外,由地方政府债务所内生出来的潜在通货膨胀风险也需要所有人共同负担。因此,发达地区还是要承担劳动力不能自由流动的代价,只不过这种代价并非显现得那么直接。

三、为了公共利益的生产要素市场改革

当前,生产要素市场的改革迫在眉睫,但改革却困难重重,其根本原因就在于全局的和长期的利益与局部的和短期的利益存在矛盾。

中国的市场化改革是从商品市场开始的,现在基本上已经完成。但是从生产要素市场来看,鉴于行政力量对于要素价格的干预和要素流动的阻碍,中国的市场化改革只走了一半。商品市场的改革相对容易,因为无论是火柴还是住房,每个人都要消费,改革的成本和收益对每个人基本上是一致的,改革相对容易达成共识。相比之下,要素市场改革的对象却是你有我没有的,将涉及人与人之间的利益再分配。比如说,资本掌握在投资者手里,土地掌握在政府手里,劳动力似乎是掌握在劳动者自己手里,但劳动力流动的障碍却是与户籍挂钩的公共服

务,而城市的公共服务资源却掌握在城市居民手里。所以,要素市场改革必定是场攻坚战,但是,如果要素市场改革停滞不前,社会的公共利益就会无法实现,每一个人都会受损。

因此,中国下一步的改革必须要凝聚共识,在尊重个体自由选择的前提下,强调“公共利益”。在改革的战略上,必须突破改革是“分蛋糕”的“零和博弈”思维定式,要看到改革本身是一个“做大蛋糕”的“正和博弈”。这样,经济的发展和社会的进步能够让大多数人受益,即使对于少数在改革过程中受损的个体和地区,也可以在蛋糕做大的前提下,通过再分配机制进行合理的补偿。

要素市场改革成为“正和博弈”的可能性在本质上来自于生产要素配置效率的提高和经济持续增长的潜在空间。首先,要充分认识到利率改革对于有效配置金融资源的意义。只有引入更多的金融机构展开竞争,让利率恢复到市场决定的水平,才能够起到淘汰低效率部门的作用,让市场上真正高效率的部门(尤其是民营企业)获得金融支持。同时,也只有市场竞争才能迫使银行机构摆脱对于贷款利率和存款利率之间高利差的依赖,改变存款者补贴贷款者的局面。

第二,要充分认识到地理因素对于工业和服务业发展的决定性作用,因此,建设用地指标应更多配置到生产率更高的地区。让土地资源的配置方向与人口流动的方向相一致,这对提高总体上的土地利用效率具有战略性的意义。从笔者对中国城市体系的实证研究结果来看,在全球化的浪潮中,到沿海大港口的距离决定了一个城市的国际贸易成本,从而决定了其招商引资区位优势的大小。即使是在远离大港口的内地,到区域性大城市的距离仍然对当地中小城市的发展起到至关重要的作用(陆铭,2013)。而在集聚效应和收益递增机制的影响下,工业和服务业发展对于地理条件的依赖性还有一个自我加强的趋势,在这一点上,中国不会成为全球经济的一个例外。

第三,要深刻理解城市化、都市圈和大城市发展对于提高劳动生产率的积极作用。即使经济资源不断向少数地区集中,只要在这一过程中不断提高劳动生产率,创造更多的就业和收入,其收益能超过经济集聚中伴生的生产要素价格(如地价和房价等)的上涨,则劳动力仍然会向大都市圈和大城市流动。在这样的大前提下,加快户籍制度改革,减少与户籍制度相关的社会保障体系分割和公共服务不均等,就能够促进劳动力流动,释放

劳动生产率增长的潜力,改变当前城市化落后于工业化进程的局面。

在通过经济增长“做大蛋糕”的同时,生产要素市场的改革和生产要素的充分流动还能进一步促进社会的和谐。其他市场经济国家走过的道路印证了一个深刻的道理,要缩小城乡间的收入差距,只有通过劳动力流动来实现,尤其是对提高农村居民收入而言,只有不断地通过工业化和城市化减少农业人口。一方面,农民大量进城不仅促进了产业人口结构的优化,而且可以增加农业用地,因为城市可以容纳相对较高的人口密度,其相关的产业也需要大量进城的农民,而进城的农民不断放弃在家乡的居住用地,也可使其成为复耕的农业用地;另一方面,未转移到城市里的农业人口拥有更多的人均土地,有助于加速实现农业规模经营,从而在根本上可以使更多从事农业经营的生产者走上致富之路。

同样道理,对于区域间的收入差距,也只有通过人口流动,才能使得地区间的人均收入和生活质量趋向均等。中央政府向农村和欠发达地区的财政转移,应着眼于建设基础设施,发展教育和卫生事业,以提高这些地区居民的生活质量。当然,随着人口的自由流动,城市内部的收入差距或许将会有所扩大,况且外来人口进入劳动力市场和在工资待遇等方面与城市原居民之间存在一定的差异,这些都会降低外来人口的满意度(陈钊、徐彤、刘晓峰,2012;Jiang, Lu and Sato, 2012)。笔者(汪汇、陈钊、陆铭,2009)参与的一项研究结果显示,在上海,无论是对周围人的信任,对小区居民的信任,还是对当地政府的信任,没有户籍的外来人口比有户籍的外来人口在这三个维度的信任指标上都更低;与此同时,外来人口还出现了聚居现象(陈钊、陆铭、陈静敏,2012)。面对这一系列的问题,最有效的解决途径便是通过完善社会保障体系及推进公共服务的均等化以使城市居民的福利差距小于其收入差距。相反,试图通过限制人口流动来减少城市病,只会造成更多的社会问题,如城乡间和地区间差距,以及城市内部的社会分割,结果将是得不偿失的。

生产要素的充分流动增进社会和谐,将进一步减少经济和社会资源的无谓消耗。当前中国社会“维稳”支出越来越多,其根本的原因在于经济中存在着不少违反经济规律的政策在人为地制造社会不公。城市内部户籍制度造成的社会分割,本质上是户籍制度阻碍了一部分公民合理分享经济发展成果的机会;在征地过程中对于农民土地的强征,其中虽然有权力侵害农民利益的问题,但从根本上说,还是与土地资源

(特别是与建设用地指标对应的土地使用权)在欠发达地区没有充分发挥其增值潜力,从而在利益分配中“蛋糕”不够大有关。

生产要素的合理配置,还能够促进产业结构调整 and 环境保护。利率的市场化改革可以改变当前服务业发展不足而工业部门出现资本深化及重工业超常发展的状况。在收入分配方面,扭转投资过度的现状有助于使劳动者获得更高的国民收入比重,有助于改变目前家庭补贴企业(投资者),穷人补贴富人的收入分配格局,有助于缩小收入差距和增进居民福利。在环境方面,服务业和轻工业比重的提高有助于减少单位 GDP 的污染排放。而经济向大城市的集中,也有利于清洁的服务业发展,有利于提高生产和生活中的能源利用效率,同样有利于减少单位 GDP 的污染排放。²

四、改革应凝聚共识

中国的体制改革、经济发展和社会建设是三位一体的,对此,人们必须凝聚共识。笔者认为,当前我们首先需要反思的是如何回归到最为基本的经济学原理上来,因为这些原理体现着现代人类发展所总结的最为朴素的智慧。越是基本的经济学原理,越容易在全社会达成共识。

笔者认为,现代经济学最为重要的原理是两条:第一,在时间维度上,如果离开了利率调节机制,那么,在过低(或过高)的利率引导下,资本积累将过多(或过少),经济增长将偏离最优路径。第二,在空间维度上,地理自然条件对于经济发展影响重大,而且,即使在自然条件完全一样的两个地方,由于起点的微小差异就可能在收益递增机制下导致经济活动在其中的一个地方集聚。

因忽略“时间”的作用使得中国仍然维持着政府对利率的管制,而一味靠鼓励投资来推动经济增长,长此以往,投资的边际回报势必下降,其所导致的结果将会是:短期内的高投资可能意味着未来的产能过剩和增长下滑;从长期来看,中国很有可能已经不在最优的经济增长路径上。此外,忽视“空间”的作用,将会继续使得中国过度依赖行政力量引导资源向地理劣势地区配置,导致资源利用的低效率和经济的结构性扭曲。

上述两条基本的经济学原理又可以总结为一句话,那就是,不能通过

2. 参见:陆铭、冯皓. 2013. 集聚与减排:基于省级面板数据对工业污染强度的经验研究. 复旦大学“当代中国经济与社会工作室”工作论文.

扭曲生产要素价格和阻碍生产要素流动来发展经济,否则,将会使得已经在历史上反复重演的那种以沉重的代价换取眼前发展的悲剧,也会在当代中国日益增加其上演的可能性。本文的主旨在于指明,如果能够通过市场化改革,解放生产要素价格,促进生产要素流动,那么,就能够实现两个共赢,即:经济增长与社会和谐的共赢,生产集聚与区域平衡的共赢。

中国当前的改革遇到了局部和短期利益的掣肘。要继续推进市场化改革,其动力不外乎来自以下两个选择。第一,基于不得不面对由低效率所导致的经济和社会风险的现实,唯有积极主动的改革才能尽早地化解风险。第二,人们应当有所自觉,在生产要素价格扭曲以及生产要素的流动阻碍重重的背景下,不是所有人都能平等地分享经济增长的成果,这会使得经济和政治体制改革的压力越来越大。总之,与其在日益积累的风险和压力之下被动改革,不如通过积极主动的改革来缓解风险和压力。

必须看到,面对改革的深层次矛盾,简单的一人一票的投票所导致的结果往往无法超越局部的、短期的利益,这时,中央政府的协调对于实现全局的、长期的利益至关重要,这是笔者对于“顶层设计”的理解。“顶层设计”的有效性应建立在两个前提之上:一是方向的正确性,这需要有识之士首先立足于公共利益,发出正确的声音;二是方式的正确性,这需要针对政府官员和不同利益群体的作为建构起有效的激励、监督和制衡机制,从而能够使得政策的制定朝向有利于公共利益的方向推进。

参考文献(References)

- 陈钊、陆铭、陈静敏. 2012. 户籍与居住区分割:城市公共管理的新挑战[J]. 复旦学报(5):77—86.
- 陈钊、徐彤、刘晓峰. 2012. 户籍身份、示范效应与居民幸福感——来自上海和深圳社区的证据[J]. 世界经济(4):79—101.
- 陆铭. 2013. 空间的力量:地理、政治与城市发展[M]. 上海:格致出版社、上海人民出版社.
- 陆铭、陈钊. 2006. 中国区域经济发展中的市场整合与工业集聚[M]. 上海人民出版社.
- 汪汇、陈钊、陆铭. 2009. 户籍、社会分割与信任:来自上海的经验研究[J]. 世界经济(10):81—96.
- Gill, Indermit Singh and Homi Kharas. 2007. *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- Jiang, Shiqing, Ming Lu, and Hiroshi Sato. 2012. “Identity, Inequality, and Happiness: Evidence from Urban China.” *World Development* 40(6): 1190—1200.
- World Bank, 2008, *World Development Report 2009*. Reshaping Economic Geography.

责任编辑:路英浩