

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2017年4月 第6期 总第19期

行政级别才是理解城市发展的钥匙

江艇

(中国人民大学国家发展与战略研究院研究员)

聂辉华

(中国人民大学国家发展与战略研究院副院长、研究员)



—— 中国人民大学 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

作为首批25家国家高端智库建设试点单位，人大国发院坚守“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”的目标，着眼于思想创新和全球未来，致力于发展成为具有国际影响力的中国特色新型智库，服务于国家发展战略与社会进步。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务做出决策。目前由人民大学校长刘伟教授担任院长，副校长刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学科研楼A座8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

江艇，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、经济学院讲师和硕士生导师，香港科技大学经济学博士，美国哥伦比亚大学商学院访问学者。主要研究方向为经济增长与发展、新政治经济学、应用计量经济学，在Economics Letters、Review of Development Economics、《经济研究》、《世界经济》等国内外著名学术刊物上发表了多篇论文，曾参与多个国家级和省部级课题以及地方政府的发展规划和决策咨询项目。

聂辉华，中国人民大学国家发展与战略研究院副院长，经济学院教授和博士生导师。他主要研究政企关系、企业理论和制度经济学。他是全国百篇优秀博士学位论文奖作者，并入选中组部首批“青年拔尖人才计划”（国家“万人计划”）和教育部长江学者奖励计划青年学者项目。他撰写的内参多次获得党和国家领导人的重要批示。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：王涵，李春鹤；手机号码 17801016092，15711358906

摘要

近期，雄安新区的提出引发了中国学界和媒体对城市建设和产业发展的讨论热潮。究竟什么因素决定了城市的高房价、产业发展和区域外溢效应？是历史基础、地理位置还是优惠政策？为了更为深入地探讨这些问题，人大国发院政企关系与产业发展研究中心主办了题为“行政级别才是理解城市发展的钥匙”的专题讲座，并针对行政级别对城市发展的影响展开了讨论。本次讲座共分为三个主要环节，第一环节由人大国发院研究员江艇介绍本次讲座的主要内容，他使用1999-2007年中国工业企业数据库和城市数据库，通过严谨的研究发现，决定城市发展的钥匙是城市的行政级别。第二环节由人大国发院的副院长聂辉华教授做精彩点评，他认为在经济学领域对于权力的研究可以打开一片新的天地，权力影响资源配置从而影响城市发展的研究就极具意义。同时，聂教授还对雄安新区的发展和城市的人口控制问题进行了评价。本次讲座由政企关系与产业发展研究中心副主任张楠迪扬主持。

第 I 环节 江艇：城市级别对企业 TFP 的影响

主持人张楠迪扬：非常感谢大家参加这次讲座，今天讨论的这个话题跟雄安新区有紧密的联系。我们要探讨的是，究竟什么因素决定了城市的高房价、产业发展和区域外溢效应？是历史基础、地理位置还是优惠政策？今天江艇老师给大家带来了一个新的视角——行政级别，江老师将用分析企业和城市数据的方法给大家展示行政级别和城市发展的关系。下面有请江老师给我们做精彩的讲座。

主讲人江艇：今天讲座的题目是“行政级别才是理解城市发展的钥匙”，这实际上是我与孙鲲鹏、聂辉华老师三人合作的一篇学术论文——《城市级别、全要素生产率和资源错配》的主要内容。哈佛大学的城市经济学家格莱泽教授曾写过一本名为《城市的胜利》的畅销书，其中提到城市是人类最伟大的发明。城市有很多的价值，最重要的价值是能够提供更高的生产效率。城市为什么能提供更高的生产效率？文献中有两个来源：一是城市具有区位优势或者自然的成本优势；二是集聚效应，溢出效应或者外部性。对于集聚效应的理解最重要的就是集聚可以降低成本，主要有三类成本：运物、运人和运思想，也就是怎样与产品市场更接近？怎么样集聚起来获得更多样化的技术人才？怎么样去享受一种智力上的、创新上的溢出？之后的文献很多都是对这三类成本的研究。而我们要研究的是第四类成本，即运权力的成本，也就是如何跟权力靠近以降低与权力沟通的成本？我们从

城市级别出发，研究行政级别对城市发展的影响。为什么要研究这个问题？主要出于两个大原因：

一是研究中国的城市化和城市生产效率，不能忽视中国行政等级体系下的城市级别。自古以来中国都是中央高度集权的国家，城市化过程和资源集聚过程跟西方有很大的差距，西方城市的集聚过程是市场自发的，城市化过程就是市场不断的扩张过程。中国的资金、土地、政策都是从中央到地方、从上级城市到下级城市的逐次分配。因此，与市场配置资源的手段不同的行政配置资源的手段，至少应该是理解中国城市生产效应不可忽视的一个补充方面。

二是城市行政级别可能是比传统上认为的地理区位、基础设施、投资激励、人才吸引、创业环境、教育环境等导致城市集聚的有利因素之外更为根本的因素。一个城市可以凭借更高的行政级别吸引更多的资源，营造更好的经济发展环境，这其中存在正反馈效应，城市的行政级别正是这种正反馈效应的推手。

基于这两个原因，结合 1998-2007 年中国制造业企业的微观数据和省市两级宏观数据，通过实证检验得到以下结果：第一，行政级别越高的城市，其制造业企业全要素生产率的平均水平越高，但城市级别对 TFP 的正面影响主要体现在国有企业和外资及港澳台企业，高级别城市民营企业的 TFP 反而更低。第二，行政级别越高的城市，制造业企业的资源错配程度越严重，并且这一效应集中体现在国有企业和外资及港澳台企业，城市级别对民营企业的资源配置反而具有改善作用。城市发展水平和资源配置效应总体上方向相反。第三，行政

级别越高的城市，其制造业产业结构越倾向于全面均衡发展，并且这一效应主要通过国有企业推动。

这项研究的主要贡献在于：第一，从行政级别这样一个全新的角度解释了中国城市的生产效率。传统的理论研究有很多促进城市生产效率的有利因素，比如说规模经济等，但我们认为行政级别是促进城市效率这些诸多有利因素形成的基础条件，推进了对城市效率的理解。第二，我们首次将地区的行政级别与企业 TFP 联系起来，在影响 TFP 的传统的解释因素之外着重强调企业的政治环境，为理解企业生产率提供一个新的视角。第三，从行政级别与资源错配联系起来，从更一般的意义上强调了行政手段作为资源配置方式的经济学意义，行政级别和价格一样，都是配置资源的手段，尤其对中国这样市场经济还不完善的国家来说，行政手段可能成为市场机制的有益补充，但是由于行政配置和资源配置有不同的配置模式，可能带来效率的扭曲。

接下来，我们来看一下城市级别的变迁，中国城市的政治级别一般分为直辖市、副省级城市、非副省级省会城市和普通地级市。直辖市归中央管辖，市委书记往往由中央政治局委员担任，市长为正省部级，政治级别最高，省会城市是一省的行政中心，市委书记往往由副省级的省委常委担任，级别高于普通地级市。

副省级城市正式实行于 1994 年，根据中央机构编制委员会文件，哈尔滨、长春、沈阳、大连、青岛等 16 个市的政府机关行政级别定为副省级，1995 年又明确将这 16 个市定为“副省级市”。除济南和杭

州外，其他 14 个城市均为原计划单列市，因此副省级城市也可以追溯到上世纪 80 年代设立的计划单列市。

1983 年决定对重庆市实行计划单列，赋予省级经济管理权限，重庆被升格为计划单列市。1984 年批复了多个计划单列市，最后一次批复计划单列市是 1989 年，至此我国计划单列市一共有 14 个。

计划单列字面意思是在计划经济体制下，计划单列市在国家计划中单列户头，分配调拨计划指标，计划单列市着重赋予相应城市省级经济管理权限，财政收支直接与中央挂钩，无需上交省级财政。计划单列市一把手一般由中央任命，级别为副省级，但对政治级别设定，尤其是下属部门和机构的级别设置，人员安排没有明确规定。

1994 年将 14 个计划单列市和杭州、济南 2 个城市正式确定为副省级城市后，把大部分的城市单列体制取消，将计划单列市确定为副省级市，加强了省级机构统筹规划和协调的地位和作用，减少了省与计划单列市之间因权限划分不清引起的矛盾和扯皮。副省级市中仍实行计划单列的，按照有关规定继续享受原有的管理权限；不再实行计划单列的，原来中央赋予的权限原则上暂不改变；对原来不是计划单列的，其权限需要调整变动的，由所在省和中央有关部门协商后确定。目前副省级城市中仍属于计划单列市的是大连、青岛、宁波、厦门、深圳这 5 个非省会副省级城市。

副省级城市着重强调城市的政治级别。国家明确规定，副省级城市的市委书记、市人大常委会主任、市长、市政协主席列入中央管理的干部职务名称表。1994 年以后，除了重庆市于 1997 年升格为直辖

市之后，中国的城市级别再没有大的变化。

在梳理了城市级别的变迁基础上，我们总结发现副省级城市能够带来以下几个方面的资源配置便利：第一，官员行政级别提升带来更大的晋升激励，调动了官员的积极性和政府的行政效率。第二，享有部分省级经济社会管理权限，具备与中央部委直接沟通的渠道。地方长官更高的行政级别有助于为城市争取更多来自中央政府的政策便利和战略资源。第三，在招商引资方面具有更大的审批自主权，能够降低企业面临的审批风险，更有助于投资落地。地方长官更高的行政级别增加了与大型国企，尤其是副省部级骨干央企的合作机会。第四，往往成为中央政府区域发展战略的着力点，并被赋予带动整个区域发展的特殊定位。而省会城市在以下几个方面存在资源配置便利：第一，省级政府下属部门主官普遍为正厅级，在争取省级政府部门的政策支持时，省会城市一把手更高的政治级别带来更大的竞争优势。第二，经济发展过程中，如投资立项、税收优惠、土地征用等众多事项均需要省级政府部门审批，更接近省级政府部门驻地能够减少企业的审批成本，这增加了省会城市对企业投资的吸引力。第三，省会城市作为一省的门户城市，往往承担着一省吸引资金、技术、高层次人才等高端要素的期望，在市政建设、基础设施等方面倾全省之力集中投入。第四，在地方产业规划中起示范带头作用，优先获得资金配套，通过省级统筹与其他城市错位优先发展。

这里的划分只是为了给大家一个制度性的直观的了解，不是说一个完全的排他性的归类。通过分析 283 个地级以上城市的样本，我们

可以大致发现，高级别城市在区域内的重要性随着时间提升，多个地方政府持续谋求提升城市级别，也侧面反映了城市级别对城市发展的重要性。下面的图 1 说明，从 1999 年到 2014 年，非普通地级市 GDP（省会城市、副省级城市）占所在省份 GDP 的比重出现了明显的上升。

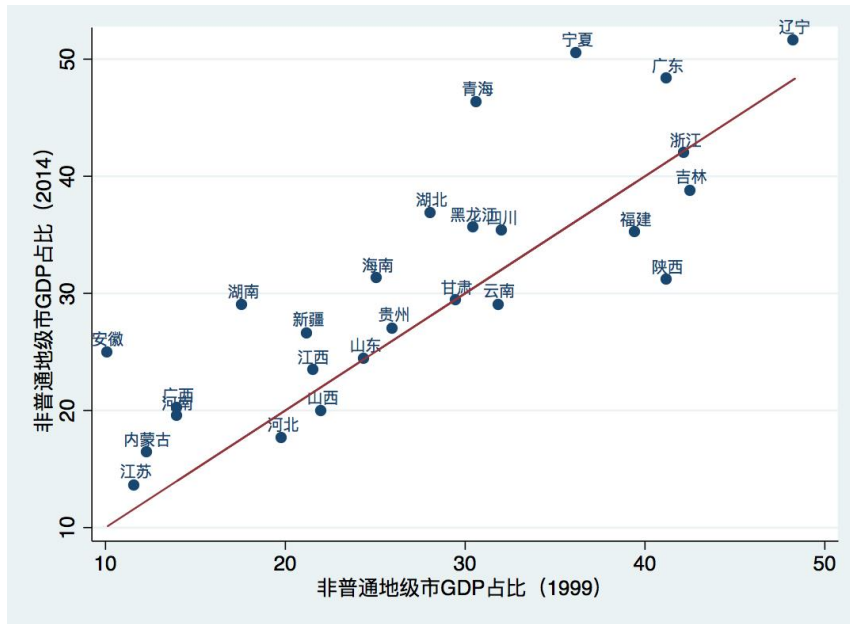


图 1 非普通地级市 GDP 比重变化

所以大致归纳一下，我们的研究有两个关键假设：第一个假设是资源从上往下流动，行政级别越高，决策权越大，信息越充分，获取资源的方式更快捷，越容易得到偏袒。第二个假设是行政配置具有不同于市场配置的逻辑，对于价格信号和利润动机相对更不敏感。国企是准行政机构，外企业的政策优惠更多，民企面临更激烈的竞争。在这两个假设的基础上，实证分析发现以下几点结论：

第一，城市级别对国企和外企的 TFP 具有正面影响，对民企的 TFP 具有负面影响，级别越高影响越大。

第二，从总资产、销售收入、企业数量来看，国企和外企确实高级别城市中的规模越大，数量越多。

第三，用城市的人均 GDP 替代城市行政级别，发现城市人均 GDP 对城市平均 TFP 的影响与以上结论截然相反。如果把行政级别和非普通地级市所在省的人均 GDP 做交互，这个交互影响为负，意味着行政级别对 TFP 平均水平的推动作用在比较落后的省份越明显。

第四，总体来说城市级别越高，资源错配程度越高。从分所有制的资源错配比较看，我们发现行政级别降低了所在城市国企和外企的资源配置效率，但是提高了民企的资源配置效率。

第五，城市行政级别越高，产业结构多样性越高。因为政府在进行产业规划的时候，往往是通过借助国企推行产业布局的思路。

第 II 环节 聂辉华：经济学研究要重视权力的角色

主持人张楠迪扬：非常感谢江老师，让我们了解到行政级别越高越容易在企业层面发生资源错配。下面有请人大国发院副院长聂辉华教授对这次讲座的内容做点评。

评论人聂辉华：江艇老师今天介绍的是我们合作研究的内容，所以我作为评议人主要是补充一些观点。城市经济学的研究通常认为，如果按人口数量排序，那么一个国家的城市规模分布会遵循一种齐夫定律（俗称“二八定律”），排在前面 20% 的城市占有 80% 的人口，后面 80% 的城市拥有 20% 的人口。江艇老师之前曾研究了中国城市规模

的分布，他们的文章发现中国的城市规模分布偏离了齐夫定律。我认为，这是因为中国的城市并不是自发形成的过程，它的发展不会完全遵循经济规律，会受到行政权力的干扰。在中国，资源围绕权力集中，因此离权力越近的城市发展可能更快。

在新政治经济学领域，研究的重点就是权力如何影响资源配置，但这个问题在过去的经济学中没有得到足够重视。去年诺贝尔奖得主、哈佛大学教授哈特（Oliver Hart）就曾说，经济学要重视权力。MIT 经济学家阿西莫格鲁（Daron Acemoglu）也提到了类似的观点。我们认为，研究权力可以打开一片新的天地。我们这个团队一直在做相关研究。这篇研究是关于权力如何影响企业 TFP 的，之前我们团队方明月老师曾研究了国企的行政级别如何影响国企的 TFP，另外我和贾瑞雪等人还分析了行政权力如何影响论文发表。这些都是很有趣的研究，也是很有价值的研究。

如果权力影响资源配置从而影响城市发展，那么一个地方拥有足够的权力就可以很快发展起来。我们来看一下雄安新区的提出，它是国家级战略，由常务副省长做总指挥，因此行政级别是副省级。另外，雄安新区是由北京直接指挥的，其实应该是正国级。一个正国级的城市一定会发展起来。所以，我认为雄安如果方向不失误，正常情况下是可以发展为中等城市的。

另外，我明确反对在现在的情况下放开大城市的人口控制。这并不是反对人口的自由迁徙，实际上我们经济学者一向主张资源自由流动。但目前中国的城市存在行政扭曲，是行政权力主导了资源分配和

城市发展。如果不先分解权力，单纯地放开人口管制可能会更糟糕。

最后，我想提醒大家，提醒我们的学生，研究中国的问题不要照搬理论，要看到中国的特殊政治经济结构。要先看到一般理论，然后看到中国的特殊国情，再把中国的特殊国情放到更高的一般层面上看。我认为的权力经济学就是这样一种逻辑。我推荐大家看奥尔森的一本书《权力与繁荣》，我认为这本书的名字最典型地代表了经济学研究的两个问题：权力和经济增长。

（整理：时英）

参考文献

江艇、孙鲲鹏、聂辉华，2017，《城市级别、全要素生产率和资源错配》，中国人民大学经济学院工作论文

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>。