

# 大城市过度规模与卫星城政策

檀学文

(中国社会科学院农村发展研究所 100732)

**内容提要:** 针对关于大城市规模问题的争论, 提出一个基于城市聚集经济原理的大城市过度规模假说。居民向城市聚集的外部成本区分为可内部化的和不可内部化的两部分, 后者在经济发展达到较高阶段时开始进入居民的决策函数, 导致城市聚集的外部成本大于外部收益, 从而城市过度规模发生。论文对该假说的理论基础、发生条件以及检验方法进行了探讨, 用北京卫星城政策和卫星城人口变动数据进行了检验并得出了若干结论和政策含义。

**关键词:** 城市过度规模 城市聚集经济 可内部化与不可内部化的外部成本 公共政策

## **The Hypothesis of Excessive Size of Large Cities with an Empirical Test by Satellite-town Policies**

**Abstract:** A Hypothesis of Excessive Size of Large Cities based on the economic principles of urban agglomeration is raised to join the arguments on city size. The external cost of residents' urban agglomeration is composed of internalizable and non-internalizable costs, the latter one will only enter the residents' decision-making function at a higher stage of economic development, resulting that the external cost of urban agglomeration becomes larger than external benefit and thus the excessive city size happens. Theoretical foundations, conditions and testing method of the hypothesis are discussed subsequently. Finally the hypothesis is tested with the data on satellite-town policies and population evolutions in Beijing and some conclusions and policy implications are reached.

**Key words:** excessive city size, urban agglomeration economy, internalizable and non-internalizable external costs, public policy

## 一、问题的提出及已有的解释

在经济研究领域一直广泛地存在着关于城市规模的争论。对于大城市而言, 争论的焦点在于大型或特大型城市是否已经达到了过度规模从而产生规模控制的需要。中国长期实行限制大城市发展的政策, 因而政策实践给出的答案就是: 大城市的规模已经过度, 需要进行限制和疏散。但现实中却存在着与这个问题相关的诸多疑问: 为什么大家都抱怨严重的“城市病”却又不愿意离开大城市? 为什么各大城市纷纷制定的限制城市规模的规划屡屡被突破? 部分城市提倡发展的卫星城为什么无法吸引足够的城市人口? 另一方面, 为什么国外一些比北京更有吸引力的大城市的人口增长相继出现下降趋势, 如伦敦和巴黎等? 这两方面的反差期待着一个合理的解释。

目前对于城市规模的解释有两种理论, 即交易费用理论和聚集经济理论。交易费用理论解释城市规模如何形成和扩张, 认为城市的起源是分工演进的结果, 降低交易费用是城市集中的动力(茅于軾, 2000, 32-34; 杨小凯等, 2000, 121-136)。聚集经济理论既说明城市规模的形成, 也讨论城市规模作为外部因素对居民和企业的影响, 从而通过居民和企业的行为变化影响城市规模自身。前一种理论模型中不存在城市规模是否过度的问题, 因为城市规模总是随交易费用变化而变化。后一种理论模型中, 当城市规模不经济超过规模经济时, 城市规模将超过“最优规模”, 也就是达到“过度规模”。实证研究根据聚集经济理论对于城市合理规模区间以及大城市规模是否过度进行了检验, 例如认为在中国城市规模超过 1000 万

人时将达到过度规模状态，而东京人口虽然超过 3000 万人却没有达到过度规模（王小鲁，1999，22-29；Kanemoto, 1996, 379）。

城市经济发展的周期性以及国外部分大城市人口出现外流的现象使我们有理由相信城市过度规模的存在<sup>1</sup>。但现有聚集经济理论对于城市过度规模的解释从理论上和实证上都不能自圆其说。首先，聚集经济理论自身不能得出城市规模过度的结论。该理论认为，人们向城市集中，同时面临着聚集收益和聚集成本，各自都是城市规模的函数。其中聚集收益随城市规模先递增后递减，聚集成本随城市规模先递减后递增（图 1）。当聚集收益大于聚集成本时，人们不断地向城市集中；当聚集的平均收益与平均成本的距离最大时（ $P_2$ ），城市居民的净效益最高，但此规模不稳定人口继续向城市集中；当聚集的边际收益等于边际成本时（ $P_3$ ），城市化的总收益最大，城市规模达到“最优”，此时人口仍然继续向城市集中；当平均收益等于平均成本时（ $P_4$ ），最后一个进入城市的居民的聚集成本与收益相等，城市规模达到“最大”，额外居民不会再选择进入城市。这样，根据现有聚集经济理论，只有最大城市规模，没有过度规模。其次，从实证角度看，中国的北京市和上海市的人口都早已经超过 1000 万人，而且之后一直都在继续增长，这两个城市的经济活力也都非常强劲，这个现象与计量模型的结论显然是不一致的。因此对于大城市的规模问题需要新的解释。

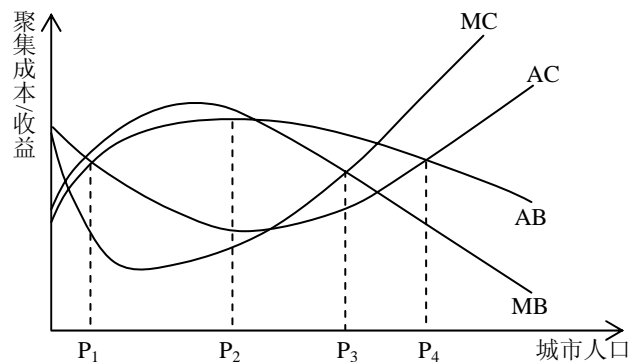


图 1 居民向城市聚集的成本与收益

资料来源：巴顿（1984，90-94）。

## 二、居民聚集成本二元性与大城市过度规模

### （一）衡量城市过度规模的尺度

上述两项检验的一个共同做法是用城市的经济产出代表聚集收益，用城市的人口数量代表城市的规模，并计算城市规模对于经济产出的贡献。使用人口数量作为城市规模的指标是合适的，但一旦城市人口增长趋缓而经济继续增长，这种研究思路就会面对难题，因此研究城市过度规模需要有恰当的衡量尺度。其实我们可以不妨暂时抛开城市的经济指标，仅用城市人口的净迁移指标来衡量一个城市对外来人口的吸引力以及规模过度与否。在某一时期内，若人口的净迁入率比较高，可以认为城市的吸引力较大，规模不过度；若净迁入率变得很低，甚至降为负数，则可以认为城市吸引力丧失，规模过度。人口的绝对规模并不一定会与经济总量有直接的相关，但对于同一个城市，人口规模的增加或缩小显然会影响其产出、

<sup>1</sup> 当然也存在认为城市规模是伪命题的观点，请参考周一星（1993）。

消费等多项经济指标。这样，我们用城市的总人口衡量城市规模，用净迁移人口衡量城市过度规模。

## （二）企业的和居民的城市聚集

城市是人类为了生产和生活的便利而聚居的地方。城市活动的主体，除了公共部门外，主要是企业和居民，他们都是理性主体，这与经济分析模型中经济主体的类型和性质是一致的。企业追求利润最大化，在劳动市场上雇佣劳动力，生产并向市场销售产品；居民追求效用最大化，在劳动市场上被雇佣并获得工资，用工资收入在产品市场上购买产品以满足自己的需要。企业向城市聚集是因为能够获得生产上的聚集经济，居民向城市聚集是因为能够享受个人收益与费用上的聚集经济。城市的企业和居民通过劳动市场和产品市场相联系。

由于城市聚集经济最终将趋于下降并消失，企业聚集和居民聚集在理论上各自存在最大规模。在严格设定的理论图景中，城市聚集中企业选择和居民选择所导致的均衡城市规模将是一致的。这就是说，假设城市是一个追求利润最大化的企业，或者假设城市是一个由追求效用最大化的个人组成的社区，当且仅当企业的利润为零，或者说工人的保留效用水平等于最大化效用水平时，利润最大化的城市规模才会等于效用最大化的城市规模。

这个论断已经得到严格的理论证明（藤田昌久等，2004，142-151）。然而一旦放松理论假设，上述结论将不再成立，即企业选择的结果与居民选择的结果不再一致。当我们把目光聚集在现实世界而不仅是理论层面，尽可能地逼近现实就是必须的。

### 1、非均衡状态下的不一致性

首先，上述论断的一个前提是工人的保留效用与最大化效用相等。这意味着城市与城市之外已经不存在地区差别，任何一个人在任何一个地方都可以得到相同的效用水平而且不能再提高。这样的情形在现实中是不可能存在的。目前世界上绝大部分发达城市的人口增长并没有停滞，有的一直在缓速增长，有的在经历过停滞后又有了新的增长。发展中国家更是存在大的地区差别，城市规模也在快速扩张中。在这样的动态变化过程中，上述同一证明过程已经说明：效用最大化的人口规模出现在企业规模报酬递增的阶段。自然地，当城市规模在此基础上继续增大时，居民的效用水平必然要下降。

### 2、增长方式转变与城市经济的持续增长

上述推理假设城市生产函数为  $X = F(N)$ ，即劳动力是唯一的投入要素，这样企业就没有技术变革的可能，城市经济的增长将随人口趋于稳定而趋于收敛，这显然是有悖于事实的。经济增长理论的进步已经令人信服地说明，决定经济增长的因素是多样的，人口绝不是唯一的决定因素；在不同的经济发展阶段，经济增长的关键决定要素是趋于变化的。新古典增长理论在资本和人口之外，将技术进步也处理为经济增长的要素，而且是长期经济增长的决定因素（Solow, 1956, 65-94）。新经济增长理论强调了知识和人力资本对长期经济增长的决定性作用。经济增长率取决于人力资本水平，人力资本水平越高，经济增长率就越高（Romer, 1990, S71-S102）。在新经济增长模式下，城市聚集经济有两个来源：一是厂商追求创新外溢所带来的规模报酬递增，二是厂商通过技术创新以获得经济增长的持续动力，而技术创新与科研人员的地理集中以及总人口中科研人员的比重有关（陈继勇等，2005，7-14）。这样，当一个经济体的经济增长达到高级阶段时，人口增长已经趋于稳定，但总人口中技术人员的比重可以继续上升，此时经济增长的源泉主要依靠内生的技术进步以及人力资本的提

升。也就是说，在人口规模维持稳定的情况下，城市经济增长仍然可以维持较高的速度。

### 3、企业的最优城市规模和居民的最优城市规模

根据上述分析,当一个城市已经达到居民角度的最优规模时,企业的聚集经济利益仍处于上升阶段。此时如果城市继续执行经济效率优先战略,则经济规模会继续扩张并超过居民角度的最优规模,居民的福利开始受到贬损。本文前面列举的实证例子都是从企业效益的角度研究城市规模,即使它们的结论是合理的,我们也可以认为居民角度的最优规模一定要低于它们的结论。当企业角度的城市规模达到最大时,居民角度的城市规模一定已经超过了最优规模;相反地,当居民角度的城市规模超过最优状态时,城市的企业可能还存在聚集经济利益。

至此,我们可以将城市聚集的经济规模和人口规模分别看待。城市的经济规模最终由技术进步和人力资本决定,企业所享受的城市聚集的规模经济来自于城市的经济规模而不再是人口规模;城市的人口规模由城市居民所享受的城市聚集经济和聚集成本决定,其中聚集经济可能同时来自于城市的经济规模和人口规模,而聚集成本则更多地来自于人口规模,即人口规模会限制城市居民的聚集净收益。如果我们关注城市的经济聚集,那么我们必须观察企业收益与城市经济规模的关系,过多地与人口规模相联系是无益的<sup>2</sup>。另一方面,如果我们坚持“以人为本”,从城市居民的福利角度而不是城市经济的效率角度观察城市聚集,我们可以尝试从居民的角度看待城市聚集的规模问题。毕竟经济本身并不是目的,经济增长只有最大地贡献于居民的福利才是有意义的。

#### (三) 居民聚集成本的二元性与大城市过度规模

上述两类因素引起的城市经济的最大规模和居民的最大规模的不一致性都是容易理解的。我们之所以能够将城市的经济规模和人口规模分开,是因为它们的最大规模具有时序上的不一致性,在后者达到最大时前者仍然在增长。尽管如此,我们到现在仍然不能说明什么是城市的过度规模,它为什么会产生。为了说明可能存在的城市过度规模,必须引入新的变量。

有一类变量虽曾被提及,但至今未能进入正规分析的视野,这就是居民聚集外部成本的二元性<sup>3</sup>。城市规模作为一个外部因素,分别对城市居民的收益和支出函数造成影响,这种影响以外部经济和外部成本的形式体现。随着城市规模的增大,外部经济趋于下降,外部成本趋于增加;它们的净效果从零开始随规模的增长而增加,然后下降。理论上,当居民的城市居民净收益下降为零时,不再有新的居民进入,城市规模达到最大,不存在过度规模。然而居民的外部成本包括两类,分别是可以内部化的外部成本和不可以内部化的外部成本。可以内化的外部成本的例子包括由于规模增大引起的城市交通成本的上升(交通拥挤导致交通费用的进一步增加)、房租的提高、直接医疗费用的增加等。这些外部成本虽然是外生的,但是居民们必须从其货币收入中对它们进行支付,否则便无法正常生活。居民们能够在城市生活意味着他们已经具备了相应的支付能力。不可内化的外部成本主要包括居民身体健康的恶化、心理压力的负担以及环境质量的下降所引起的不舒适等。这些因素客观存在,如果要消除它们需要昂贵的代价,但如果对它们置之不理也可以维持生存。这两类外部成本均随城市人口规模的增长而增加。

原则上,居民真实承担的外部成本决定了城市的实际规模。当居民的实际外部成本与外部收益相等时,城市规模达到最大。过去的实证分析一直都忽略了这些不可以内部化的外部

<sup>2</sup> 这一点已经得到经验数据的说明,请见奥沙利文(2003, 29-30)。

<sup>3</sup> 巴顿的论述已经涉及到这方面的内容,但也只是到此为止,没有深究(巴顿,1984, 91-92)。

成本，所以无法推导城市过度规模的结论。实际上，居民承担的真实外部成本包括两类，其中不可内部化的外部成本具有特殊性。人类对于外界的恶劣环境的适应性是有弹性的，主要和人们的收入水平和支出结构有关。在收入水平较低时，人们倾向于忍受恶劣的外部环境；当收入水平提高时，人们将设法避免恶劣的外部环境。相应地，人类的支出结构是有层次性的，包括必须支出、发展性支出以及奢侈性支出等，人们的新增支出将依次用于它们。支付上述不可内部化的外部成本需要高额的代价，对居民来说属于“奢侈品”。当收入水平较低时，居民一般无力支付购买“奢侈品”的成本，因此倾向于忍受此类外部成本而对其置之不理；当收入水平提高时，居民会倾向于抵制和弥补此类外部成本以换取更好的健康和生活环境。这就是说，当城市居民的收入水平提高到可以支付奢侈品时，以前由于城市规模因素引起的不可内化的外部成本将要进入他们的决策函数，他们新增的支付能力将被用于支付健康和环境“物品”，城市的过度规模将在人们的行为中得到表达。

现在可以界定城市过度规模的含义。如图 2 所示，AB 表示城市居民的平均聚集收益， $AC_1$  表示城市居民聚集的平均可内化外部成本， $AC'$  表示城市居民聚集的总平均外部成本， $AC'$  与  $AC_1$  的间距等于城市居民聚集的平均不可内化外部成本，用  $AC_2$  表示， $AC_2=AC'-AC_1$ 。当城市居民的不可内部化的外部成本完全没有得到表达时，仅由可内化的外部成本决定城市的最大规模，如图中的  $P_1$  点，可称为理论的城市最大人口规模；当城市居民的不可内化的外部成本完全得以表达时（注意这里指的是可能性），两类外部成本共同决定城市的最大规模，如图中的  $P_2$  点，可称为最小的最大城市人口规模，因为此时所有的外部成本均已被纳入居民的迁移决策。现在假设在  $P_2$  点时，城市的经济增长和居民的收入水平还没有达到相当高的程度，居民的不可内化外部成本也还没有在支出结构中得到表达，于是实际的外部成本曲线为  $AC_1$ ，城市规模继续增长。假设人口规模处于  $[P_2, P_1]$  之间时，如  $P_3$ ，城市居民收入水平已经提高到可以使这些曾经不可内部化的外部成本内部化的程度，则决定城市规模的外部成本曲线变为  $AC'$ ，此时  $AC' > AB$ ，实际人口规模超过最大规模，城市达到过度规模状态<sup>4</sup>。 $P_3$  的具体位置难以确定，但一定介于  $[P_2, P_1]$  之间，故  $(P_2, P_1)$  的人口区间就是可能的城市人口过度规模的区间<sup>5</sup>。

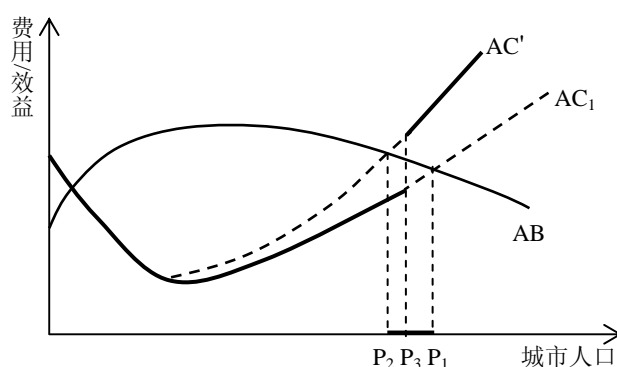


图 2 居民城市聚集的两类外部成本与城市过度规模

#### （四）大城市过度规模的发生条件与表现

根据以上论述，设定城市规模足够大，且城市居民的不可内化的成本也足够大，如果具

<sup>4</sup> 对于人的这种跃迁式的行为变化本文没有求证，但认为它是一种可接受的假设，就像一些重大政策的出台也具有跃迁的特征一样。

<sup>5</sup> 迁移成本会加剧城市过度规模的影响，但本文没有涉及。如果迁移的成本足够大，甚至超过了人们向外地（包括向卫星城）迁移的可能获益，那么人们会选择不迁移并忍受当前的状况。

备以下两方面的条件，大城市过度规模就有可能发生。

1、国家的城市化进程进入加速城市化后期阶段。当大城市的超前发展进入到加速城市化阶段的后期并将进入分散城市化阶段（如城市化率为 70%）时，全社会城市化的驱动力减弱，大城市中由于快速人口集中积累的分散力量增强，一定时期和规模的人口分散成为可能。在加速城市化阶段，人口大量向城市集中，不存在居民意义上的过度规模；在逆城市化阶段，分散城市化仍在继续，但此时的问题已经演变成中心城市的吸引力和凝聚力的不足。

2、城市居民的收入水平和支出结构均达到了较高级的阶段。虽然具体指标因国家和城市而异，但只有当全体居民的支出结构中必须支出的比重大为降低，高档品支出的比重大为增加时，城市居民对城市过度规模的反应才有可能成为现实。这方面，居民的恩格尔系数 30% 是一个可以参考的指标。

当城市过度规模发生时，依据一个国家的人口与资源条件，将可能有两方面的表现：在地广人稀的国家，由城市向外分散的人口没有再集中的动力，因此典型的现象就是城市郊区化，城市人口向外分散并在郊区分散地分布；在人口密集的国家，郊区的土地利用也需要计划，典型的例子就是卫星城（新城）的建设，城市人口向外分散并在郊区的卫星城（新城）相对集中地分布。前一种情况可见于美国、加拿大等；后一种情况则常见于西欧、东亚、东南亚等地区，英国、法国、韩国、日本、新加坡等都是典型的例子。

从各国现有的经验看，郊区化和卫星城都不是完全自发的产物，都有某种程度的政策引导和支持以避免过度规模导致的城市衰败。这样，城市过度规模问题就可以转化为何时提供合适的公共政策问题。公共政策具有内生性，必须与经济体系的特征相吻合，存在着特定经济条件下的政策供给和政策需求。服务于城市疏散的公共物品具有“奢侈品”的特征，因此相关的公共政策只有可能存在于经济发展的较高阶段。这就是说，大城市的过度规模还需要第 3 个条件，即城市财政实力和财政支出结构的高级化，此时相关公共物品的供给才有可能。在市场经济条件下，居民的支出结构与财政的支出结构虽然分属两个主体却具有相关性，彼此可以相互印证。

### （五）补充的理论解释

以上关于城市过度规模的阐述基本上是概述性的，涉及很多的理论依据都没有来得及作出说明，这里将它们提出来作为对以上阐述的补充说明。

#### 1、经济人理性

经济人理性是现代经济学最基本的理论内核之一，对它的大量批评和修正并不损害其基本逻辑的力量及其在经济学理论框架中的地位（杨春学，2005，22-33）。根据经济人的假说，居民的行为是计算和选择的结果。在城市化的过程中，居民的迁移决策系建立在成本与收益分析基础之上，只要迁移的收益大于成本，迁移就会持续发生。同样地，在城市生活中，只要居民选择继续逗留在某个城市中而不是离开，那么人们必然相信他留在城市的福利状况要好于他离开时的情形。在这种意义上，即使他们可能会承受相当大的外部性压力，只要他们没有表达出来，就不能说城市的规模是过度的。在收入水平较低的阶段，人们虽然也会感受到外部性压力，但没有支付能力去应付它，只能选择忍受；当收入水平提高时，人们开始有经济能力来改善生活质量，从而产生对相关私人物品和公共物品的需求。居民支付能力增强引起行为的变化，这正是经济理性的体现。

#### 2、非均衡增长理论及相应的城市发展规律

新古典经济学预期完全竞争将导致经济收敛于一般均衡状态。但这只是一种便利经济思

考的理论框架，现实的经济增长总是非均衡的，在区域经济中也有明显体现。在区域经济的不均衡发展，城市的发展也是动态的和不平衡的，主要包括三个方面的规律，即城市化的阶段性规律（谢文蕙等，1996，44-47）、大城市的超前发展规律（胡兆量，1986，116-120；Geyer et al., 1993, 157-177）以及城市人口变动的周期性规律（Hall, 1984, 246-250）。这三方面的规律并非相互独立，而是密切相关，是对同一个复杂现象的不同观察视角。其中阶段性规律是宏观视角中的地区性或全国性城市化规律；大城市超前发展规律是宏观视角中的大城市的发展规律；城市发展周期性规律是大城市自身内部的微观演变规律。大城市超前发展是在城市化的起步阶段和加速阶段发生的，当这个过程延续到加速城市化的后期时，大城市内部的扩散力量超过了积聚的力量，大城市开始进入分散化发展阶段。因此，城市化从加速城市化后期向稳定城市化时期过渡的阶段与大城市自身从积聚向扩散转变的阶段是一致的，这个阶段同时也意味着大城市超前发展阶段的终结。

### 3、需求收入弹性、需求结构及奢侈品

根据马斯洛的理论，人类需要的满足是有层次性的，从低到高依次为生理需要、安全需要、社交需要、尊重需要和自我实现需要等<sup>6</sup>。同样地，在人类的交易性商品需求集合中的商品组合也具有层次性，包括劣质品、基本品以及奢侈品等，可以依次满足人的基本需要、发展需要以及享受需要等，对它们的需求也随着收入的增加而第次增加。通过收入弹性对必需品和奢侈品的区分体现了统计上的经济规律。实际上，几乎人类消费的所有物品都可归入衣、食、住、娱四类，奢侈品和必需品均是如此，奢侈品并不存在于这四类物品之外。二者的区别在于，必需品满足人类的需要，奢侈品满足人类的欲望。奢侈品有两个特点，第一是“精美的”，即物品质量的改善；第二是“令人愉悦的”，拥有之成为一种享乐（贝里，2005，12-17；20-21）。历史地看，奢侈品具有暂时性，很多过去的奢侈品在当代成为必需品，而新的奢侈品不断出现。再回到经济学中需求的含义，人们总是在满足基本需要后，将更多的支出用于奢侈品的消费。而当支出能力达到一定水平时，曾经被视为奢侈品的消费可能成为必须。

一般来说，所谓的环境的、心理的、生活质量的因素可以归入“奢侈品”之列，它们的涵义随时代的进步不断演化，当一定的标准成为必须时，新的标准随之出现，因而其“价格”总是很高的。可以用城市富人们在这些方面的支出作为衡量它们的影子价格，如住宅环境、家装材料、饮食结构、心理咨询、健身、度假等。少数人通过支付高昂的代价来获取这些方面的满足，而多数人则没有支付能力。因此城市规模在这些方面给人们造成的损害，如果要得到消除，只能通过提供相关公共物品的方式，卫星城便是其中的一类。虽然通过公共物品方式获取上述满足的代价要低于个人支付方式，但由这些需求的属性决定，它仍然属于“奢侈品”，只有在收入水平较高时才有支付能力。

### 4、内生性制度变迁原理

制度通常被描述为人们相互交往的规则（柯武刚等，2003，32-35）。考虑到规则约束行为，而行为常与资源的配置和利用有关，因此将公共政策纳入制度的范围是合适的。不仅柯武刚等在《制度经济学》中专门讨论集体行动与公共政策，舒尔茨(Schultz, 1968, 1113-1122)也将公共物品的供给视为经济制度的一种。制度经济学家倾向于将制度变迁按其动力来源区分为内生性制度变迁和外生性制度变迁（柯武刚等，2003，35-37）。细究起来，内生制度变

---

<sup>6</sup> 马斯洛的该理论流传甚广，原出处为作者1943年的著作“A Theory of Human Motivation: Psychological Review”，现在国内已不可考。

迁有其外生性，外生性制度变迁也有内生性，但根本上说制度变迁是内生性的（李新平，2005）。进一步说，政府是一种内生性的制度安排，因为“政府向选民出售保护与公正，……作为对这一服务的报酬，国家以税收的形式获得补偿”（North et al., 1973, 70）。在这个意义上可以说所有制度都是内生性的。

内生性制度变迁原理的重要性在于，无论制度变迁是诱致性的还是强制性的，它都深深植根于它所赖以发生的社会经济环境，不会有成功的、脱离社会经济现实的制度的存在。具体地说，制度安排具有公共物品性质，存在需求和供给。人们对于制度的需要是因为制度具有安全的功能和经济的功能，而制度供给的发生则因为制度的缔造者能够从制度变迁中获得收益，无论是诱致性变迁还是强制性变迁（林毅夫，1994，371-418），因此制度变迁最终依赖于需求。由于制度的公共物品属性，它的获取不是免费的，新制度的受益者必须要支付不低于制度成本的价格，包括税收以及对当政者的政治支持等。无论由于何种原因，如果制度创新的潜在受益者无力支付制度成本，那么创新将不可能发生或生效。政府的公共资源是有限的，而需要提供的公共服务是多样化的，政府只能选择那些具有更高收益的制度创新类型。在这种情况下，当一个财政能力不足的政府面临提供基本公共品以及“奢侈”公共品的选择时，它很有可能选择的是前者，这既是它所能做到的，也是社会所需要的。

### 三、北京卫星城政策的检验及结论

#### （一）大城市过度规模假说的可能检验方法

要检验由城市化和经济发展阶段的高级化导致大城市规模过度的假说，可以有两种方法。一种检验方法是直接观察城市居民的行为。如果城市规模的确是过度了，那么城市居民将对其作出各种反应，包括一部分居民的家庭支出结构的变化以及另一部分居民的向城市外的迁出行为。其操作方法是调查城市居民支出行为调查、各类迁入和迁出居民的迁移行为调查以及他们对新的公共政策的支付意愿调查等。另一种方法是证伪主义检验，即从大城市规模过度的逻辑后果——即居民选择和公共政策选择的结果对其前提进行判断。以发展卫星城的情况为例，卫星城所处的区位并不具有优势，反而具有劣势，因为在不存在卫星城政策时它们没法发展起来。假设大城市规模过度，那么我们必然能够观察到实质性的卫星城政策以及明显的卫星城人口变动。如果后者不能观察到，那么我们不能说前者是可信的。

#### （二）北京卫星城政策和卫星城发展的检验

北京市是一个超大规模城市，人口一直快速增长。为了产业和人口布局的分散，北京市具有长期的卫星城规划和建设的历史，可以用北京卫星城政策和人口变动来检验北京的城市规模是否过度。

根据笔者的研究（2006），以1990年代为例，北京市卫星城政策可以分为三类。第一类是支持卫星城建设、增强卫星城吸引力的政策，包括公共财政和公共投资、卫星城规划和土地利用等；第二类是针对中心城市的发展所采取的调控政策，包括城市产业布局和企业搬迁、旧城改造和居民搬迁政策、限制中心城市发展政策等；第三类是鼓励中心城市的企业和居民向卫星城迁移的定向鼓励政策，包括优先就业、搬迁补偿、城乡统一的劳动和社会保障制度等。归纳起来，第一类政策中，鼓励卫星城发展的公共财政和公共投资的政策在1990年代基本是名义上的，只是在1990年代末甚至本世纪初才开始有较大幅度增长；卫星城规划和土地政策虽然有利于降低卫星城的土地和房产价格和吸引产业和人口，但这并不是卫星城所



独享的，不能算是严格的卫星城政策。第二类政策最为系统，执行的力度最大，但这类政策只针对中心城市的产业和人口，并不针对卫星城，因此它们对卫星城发展的影响难以评价。第三类政策在 1990 年代早期还存在过，但经过几次调整已经完全取消。总的说来，在 1990 年代，北京市虽然有多样相关的措施，但没有实质性的卫星城政策。

另一方面，从人口看，北京卫星城人口数量增长很快，在 1990 年代增长幅度达到 73.5%，其中新增人口主要来自外省市，增幅为 8.2 倍。这种人口增长与国内同类规模城市相比，效果并不明显，因为它更多地吸引了外省市的人口而不是本地的乡村人口；与北京中心城市相比，卫星城的人口增长速度要快一些，在减缓外来人口对中心城市的压力方面发挥了一定的作用，但它们吸引外来人口的数量比中心城市要少得多；尤其是与巴黎新城相比，北京卫星城新增人口中来自中心城市的比例相当有限。形象地说，大量的外来人口同时涌向北京的中心城市和卫星城，但涌向中心城市的人口更多；卫星城吸引的外来人口虽然很多，但来自于中心城市的人口比例却极小；近郊区还是新增人口的主要容纳地，远郊区和卫星城还远没有发挥均衡人口布局的功能。

这样看来，在 1990 年代，北京市既没有实质性的卫星城政策，卫星城的人口变动也没有体现出显著的人口重新分布效果。根据证伪主义逻辑，可以得出结论认为，1990 年代北京的城市规模还没有达到过度的状态。

#### 四、结论及政策含义

##### （一）研究结论

1、大城市过度规模假说在本文中得到了初步的验证，即大城市的规模过度是指在城市居民支出结构达到较高水平时，原先由城市规模造成的不可内部化的外部成本在居民的效用函数和支出结构中得到表达，从而引发部分居民为追求更好的生活环境而向城市外迁移，导致中心城市人口相对减少。大城市过度规模的发生需要一定条件，即城市化进程进入快速城市化的后期以及城市居民总体的消费水平和支出结构达到较高水平。

2、文初提出的问题可以初步得到解答，即在中国观察到的大城市人口的持续增长既因为中国正处于加速城市化的初期，大量人口向城市的迁移不可避免，也因为中国城乡居民的支出结构普遍低下，大部分城市居民还不具备将城市规模造成的不可内部化的外部成本予以消除的条件，政府也无实力提供实证性的卫星城政策。相反地，发达国家的大城市，如巴黎和伦敦等，则由于具备上述几方面的条件，从而较为成功地实施了新城政策，有序地引导了城市居民向新城的相对集中，确保中心城市不发生严重的衰败。

3、公共政策具有内生性，虽然有时可以提出适度超前的公共政策，但总的来说公共政策的供给不能超越当前的社会经济发展水平，否则不会存在有效供给和需求，最多只是名义而已，不会有实质性效果。

4、北京市在 1990 年代虽然有卫星城的规划，建设卫星城也是两级政府的任务，但没有实质性的卫星城政策以及卫星城人口重新布局效果，因此本文不支持北京中心城市规模过度的结论。

##### （二）政策含义

1、在城市化进程中，虽然需要解决大城市的城市病，但更要对大城市的发展采取更加宽容的态度，鼓励而不是限制大城市的发展。尤其是不能因为城市扩张存在的问题而采取单纯的限制限制政策，如户籍制度、劳动市场准入、劳动市场歧视等。

2、区分城市的经济规模和人口规模，人口规模在一定发展阶段可能达到过度状态，因此需要提前做好政策储备。政策储备指包括城市中心区再开发、卫星城建设在内的一系列有利于提高城市居民福利和降低居民不可内化外部成本的政策措施。由于此类政策措施具有特定的供给和需求，需要掌握时机，循序渐进。

3、将卫星城政策改造为地区性的区域开发政策，设立清晰的政策目标和相应对策。例如近期的新城政策可以完全以区域发展和平衡为目标，不以疏散中心城市人口和产业为目标。实际上最近的一些新城政策措施已经体现出这方面的转变，例如政府投资的地域分配等，但是显然还缺乏完整的政策体系。

4、新城政策需要本地化的配套政策。当前新城的发展和卫星城一样，会受到外来人口进入的“困扰”，新城的增长可能来自于外来人口的贡献，也可能被外来人口所分享，从而将本地人口排斥在外。为了达到本地城市化和新城发展相得益彰的目的，必须制定鼓励本地居民城市化的专门政策，例如发展国民素质教育和职业技术教育、降低本地迁移的成本等，从而使本地人口更多地参与本地的城市化进程。

5、解决大城市问题的关键在于城市体系之外，宏观的区域发展政策更为重要和根本。一种替代性的解决办法是加大落后地区的开发力度，减轻人口和资源向发达地区集中的压力。而此类政策只能属于国家政策。正文中已经提到韩国、法国、英国的新城政策都属于国家政策，而我国由于地域过于广袤而不可能。但区域开发政策，如西部大开发、中部崛起、东北老工业基地振兴等，都在宏观上有利于大城市地区过度集中问题的缓解。

#### 参考文献

1. Geyer, H. et al. (1993), "A Theoretical Foundation for the Concept of Differential Urbanization", *International Regional Science Review*, Vol. 17, No. 2
2. Hall, P. (1984), "The World Cities", London: Weidenfeld and Nicolson
3. Kanemoto, Y., et al. (1996), "Agglomeration economics and a test for optimal city sizes in Japan", *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 10, No. 4
4. North, D. et al. (1973), "The rise of western world: A new economic history", Cambridge: Cambridge University Press
5. Romer P. (1990), "Endogenous technological change", *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, part 2
6. Schultz, T. (1968), "Institutions and the Rising Economic Value of Man", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 50, No. 5
7. Solow, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1
8. [美]奥沙利文 (2003):《城市经济学》，苏晓燕等主译，北京：中信出版社
9. [英]巴顿 (1984):《城市经济学——理论和政策》，上海社科院部门经济研究所城市经济研究室译，北京：商务印书馆
10. [美]贝里 (2005):《奢侈的概念——概念及历史的研究》，江红译，上海：上海世纪出版集团
11. 陈继勇等 (2005):《国外关于聚集经济研究的新进展》，《江汉论坛》，(4)
12. 胡兆量 (1986):《大城市的超前发展规律及其对策》，《北京大学学报》，(5)

13. [德]柯武刚、史曼飞（2003）：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，韩朝华译，北京：商务印书馆
14. 李新平（2005）：《制度变迁：法律的作用》，北大法律信息网  
（<http://article.chinalawinfo.com/article/user/article-display.asp?ArticleID=30461>）
15. 林毅夫（1994）：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁和强制性变迁》，载陈昕主编：《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，上海：上海三联书店、上海人民出版社
16. 茅于軾（2000）：《城市规模的经济学》，《中国改革》，（12）
17. 檀学文（2006）：《北京卫星城政策及其对新城政策的启示》，2004年北京市优秀人才培养专项经费资助项目结项报告
18. [日]藤田昌久等（2004）：《聚集经济学：城市、产业区位与区域增长》，成都：西南财经大学出版社
19. 王小鲁（1999）：《优化城市规模推动经济增长》，《经济研究》，（9）
20. 杨小凯等（2000）：《新兴古典经济学和超边际分析》，北京：中国人民大学出版社
21. 杨春学（2005）：《经济人的“再生”：对一种新综合的探讨与辩护》，《经济研究》，（11）

发表信息：《中国农村观察》，2006年11月20日，第6期（总第72期）：40-49页。