

公共服务竞争、要素流动与区域经济新格局*

邓慧慧¹, 薛 熠², 杨露鑫¹

(1. 对外经济贸易大学 国际经济研究院, 北京 100029; 2. 对外经济贸易大学 国际经济贸易学院, 北京 100029)

摘要:新冠肺炎疫情是对国家和地方治理体系的一场考验,在促使公共服务水平提升和补短板的同时,围绕疫情防控的公共服务竞争隐然显现。厘清那些将地方竞争导向经济增长而非公共服务的现实背景和制度性约束条件,通过新的制度安排引导公共服务成为地方政府新的竞争标尺,可为中国迈向区域协调发展提供新动力,也是国家治理现代化对地方政府改革的内在要求。文章首先通过一个两地区模型,说明地方政府公共服务未与经济增长协同推进是地方政府行为选择的自然结果,而在新的激励和约束机制下,从经济增长竞争走向公共服务竞争成为可能。接着基于地方公共服务的典型事实,围绕当前中国生产力布局的重大调整,经验检验发现新时期人口、资本要素的充分流动依托于以基础设施和公共服务为载体的空间网络体系,公共服务已成为中心城市和城市群吸引发展要素的核心资源。公共服务的加强应借助地方政府的竞争激励,基于“两区制”空间杜宾模型的进一步估计结果发现改革政绩考核指标体系、扩大地方政府信息公开、增强舆论监督和公众参与,激发社会组织活力为推动建立“见贤思齐”“力争上游”的竞争关系来提升整体公共服务水平,并为促进公共服务均等化提供了现实可行的路径选择。

关键词: 公共服务; 地方竞争; 要素流动; 区域协调发展

中图分类号: F294 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2021)08-0034-15

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.20210416.401

一、引言

新冠肺炎疫情防控过程中暴露出一些国家在公共物品、公共服务供给和治理能力上的相对不足,促使政府公共服务水平的提升。同时,围绕疫情防控的公共服务竞争隐然显现,公众普遍关注哪个地方政府出台的措施更科学、更精准,更有效,面对疫情等重大突发事件的抵抗力和免疫力更强。由此也催生了学界对初现端倪的公共服务竞争的学术关注。一个自然的问题是,这个“趋好的竞争”是可持续的吗?这个“趋好的竞争”发生的条件是什么?竞争是区域间相互作用的常见机制,如何从公众福祉出发,仍然借助地方政府积极性的发挥,通过竞争有效促进公共服务水平的提升和基本公共服务的均等化,是优化地方政府竞争机制的重中之重,也将为引领中国迈向区域协调发展之路提供新的动力。

在疫情之前,关于建立区域协调发展新机制、建立健全基本公共服务标准体系、培育发展现

收稿日期: 2020-12-02

基金项目: 国家自然科学基金面上项目(72073023); 对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(CXTD12-02); 对外经济贸易大学杰出青年学者资助项目(20JQ08)

作者简介: 邓慧慧(1984—)(通讯作者),女,江苏无锡人,对外经济贸易大学国际经济研究院研究员,博士生导师;
薛 熠(1980—),男,河北容城人,对外经济贸易大学国际经济贸易学院教授,博士生导师;
杨露鑫(1986—),女,天津人,对外经济贸易大学国际经济研究院博士研究生。

代化都市圈等一系列中央文件已经为公共服务竞争埋下伏笔。2019年8月,中央财经委员会第五次会议明确了中心城市和城市群作为承载发展要素的主要空间的作用,并提出“要保障民生底线,推进基本公共服务均等化,在发展中营造平衡”,围绕高质量发展的区域经济新格局,未来中国的经济和人口将进一步向中心城市以及中心城市周边的都市圈、城市群等空间集中。在这个过程中,要实现资源要素的充分流动,需要构建以基础设施和公共服务为载体的发达的空间网络体系,而提升公共服务水平,既包括城市群公共服务总体水平的不断提高,也包括不同城市间的基本公共服务均等化程度的提升。

改革开放前40年,中国所有问题中最重要的问题是经济增长问题,在这个共识下,地方政府为发展而竞争,由此产生了巨大的动力并形成一种行之有效的发展机制,这是中国经济发展奇迹背后的关键原因(张军和周黎安,2008;周黎安,2017)。改革开放40年后,中国的生产力显著提高,公众对于美好生活的追求更加多元化,而地方政府提供的公共服务没有与经济增长协同推进,成为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的重要矛盾表现之一。图1中基于279个地市的公共服务水平和人均GDP绘制的核密度图显示,经济发展水平的分布整体向右移动,而公共服务水平的分布向右移动的并不明显,甚至2012—2014年还出现了倒退,说明公共服务与经济增长的发展可能出现了相当程度的背离。

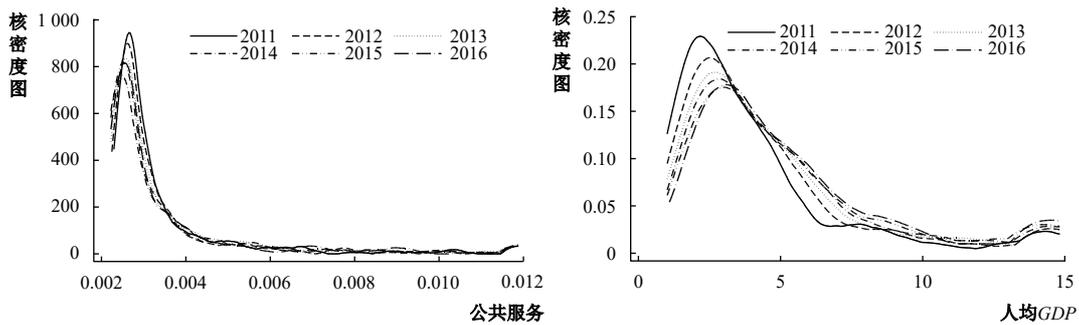


图1 公共服务水平与经济发展水平的核密度图

那么经济发展与公共服务难以协调推进的原因是什么呢?已有研究对此主要有两种解释:第一,财政分权下的地方财政压力。由于1994年分税制改革形成了地方财政几乎30%的巨大收支缺口,大部分文献认为财权上移、事权下移的财政体制下地方政府承担的财政压力,催生了重基础设施以争夺资本获取更高的财政收入,轻人力资本投资和公共服务的行为偏好并体现在财政支出结构中(傅勇和张晏,2007;王守坤和任保平,2009;马光荣和杨恩艳,2010;傅勇,2010;王小龙和方金金,2014)。第二,单一绩效考核下的地方竞争。地方政府为发展经济、获得晋升而开展标尺竞争,以GDP为主要指标的“为增长而竞争”是经济发展巨大成就的重要原因之一,然而地方政府激励的扭曲使其忽略了教育、医疗和环境治理等民生方面的努力(陈钊和徐彤,2011;黄寿峰,2017;周黎安,2017;许敬轩等,2019;尹振东和聂辉华,2020)。

上述两种解释在结论上存在分歧,但是它们都是在中国式分权即中央集权和财政分权的制度框架内讨论并认可围绕GDP的地方行为是影响公共服务供给的关键因素。“为GDP而竞争”曾经为中国经济发展做出过重大贡献,然而,任何一个增长模式都是历史的产物,是特定时空条件下的选择,并且每一个选择都有其相应的代价。国际环境的急剧变化凸显了既有地方竞争模式的困境,并进一步加剧了它的不可持续性。党的十九届五中全会明确提出要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,这预示着中国经济发展模式的重大转型。要畅通国内大循环,促进国内国际双循环,必须坚持扩大内需这个战略基点,而为了增加实

际工资和消费需求,政府必须通过公共政策有所作为,即通过提高公共服务和加强社会保障体制来增加实际工资,从而促进消费。

本文首先通过一个两地区模型,说明在新的激励和约束机制下,从经济增长竞争走向公共服务竞争的实现条件既取决于自上而下的条块关系变动和中央对地方考核指标的变化,也取决于自下而上的公众参与。接着基于地方公共服务的典型事实,围绕当前中国生产力布局的重大调整,检验新时期公共服务与人口、资本要素的流动逻辑,发现地方公共服务水平的提升能够通过促进人口流入从而吸引资本的流入。这一发现证明驱动区域经济发展格局的要素流动路径正在发生改变,取代改革开放前40年以工业园区建设为主导的人跟着产业“走”的经济要素空间变化的新逻辑是产业和资本跟着人才“走”,人才跟着公共服务“走”。最后基于实证研究给出了本文核心故事的证据,即公共服务的加强应借助地方政府的竞争激励,在这一前提下有两种可供选择的机制:一种是自上而下的新政绩考核体系和条块关系下纪委监委力度的加强,另一种则是自下而上的基于信息公开的公众和社会组织的参与、监督,两种机制的结合才有助于建立“见贤思齐”“力争上游”的竞争关系来提升整体公共服务水平并促进公共服务均等化。

本文的研究贡献为:首先,在核心故事上,本文讨论如何在不损害地方竞争激励的基础上推动地方公共服务水平提升和均等化,强调地方政府竞争的动力和行为会在新的激励和约束机制下动态演变。其次,基于Python的大数据分析讨论在移动互联网时代如何通过共建、共治、共享使公共服务水平提升。最后,丰富了有关中国式地方政府竞争行为的研究。十八大以来的新发展理念逐渐从顶层设计到落地实践,地方政府以GDP为核心导向的行为也在发生变化。本文将地方政府竞争与公共服务建立关联,解释公共服务竞争何以发生并呈现何种竞争格局,进一步讨论地方政府的公共服务竞争对要素流动进而对塑造区域发展新格局的可能影响。

本文的结构安排如下:第二部分为制度背景与理论假说,第三部分阐述公共服务如何影响要素流动,第四部分说明地区公共服务竞争格局及优化路径,第五部分是结论与政策启示。

二、制度背景与理论假说

(一)制度背景

地方政府竞争源于财政分权理论,这一理论在20世纪70年代正式提出后被广泛应用于各国地方经济发展和公共服务提供的相关研究中,并演化出“市场保护型联邦主义”“为增长而竞争”等新的理论解释用于增进学界对发展中国家地方竞争现象的理解,为地方政府竞争的动机与形式提供了丰富的阐释(郭栋和胡业飞,2019)。

一方面,中国经济核心逻辑已然改变,逆全球化、中美贸易摩擦、新冠疫情等都对未来发展提出了全新挑战,支撑经济40余年高速增长的诸多因素开始逐步弱化,依靠外部需求的出口驱动、以房地产为核心的投资驱动和以基础设施建设为核心的财政驱动都走向极限。“十四五”规划明确了不再追求GDP等总量指标的高增长,而更加关注经济的高质量发展,更强调人民福祉,更加依靠内部循环的消费驱动,以及以创新为标志的投资驱动的发展路径,决定了地方竞争模式需要相应地改革、创新与提升。要实现内需驱动向消费的转型,重点应该是集中资源提高公共服务和社会保障,虽然这些不能直接导致实际工资的增加,却可以通过替代民间储蓄来间接增加民间可支配收入从而促进消费。这既是稳住现有外资和吸引新外资,应对贸易摩擦和保护主义以及成为贸易强国的必由之路,也是中国向发达国家标准迈进的必然选择。

另一方面,地方政府竞争作为一种分权制度安排塑造下的政治现象,本身是内生于中央与地方关系的,最近发展起来的一种理论视角即是从中央与地方条块关系的演变及其形成的国家

和地方治理模式以及治理逻辑来讨论公共服务与经济发展二元目标间的冲突(曹正汉和王宁, 2020)。1980年以后, 央地关系向“条弱块强”演变, 主要表现为在经济和行政管理上实行地方分权, 地方政府同时承担了两项职能, 包括经济发展职能和公共事务治理职能, 而中央一方面通过官员绩效考核体系监督和考核地方政府完成各项治理任务, 另一方面不断调整条块关系, 通过条块之间的分工与合作、监督与控制等, 完成多项有冲突的治理任务。党的十八大报告首次提出了基本公共服务均等化的要求, 要求以提高公共服务的质量和效率为方向, 让人民群众逐步获得更大范围、更高层次的公共服务。因此, 2012年以来中央继续调整条块关系, 加强了公共事务治理能力和政治控制能力的建构, 央地关系往“条强块弱”演变, 表现为以公共事务治理为主要职能的中央部门逐渐强大起来, 以及纪检监察系统逐渐向中央垂直管理的方向演变, 加强了对地方政府的监督(曹正汉等, 2020), 那么内生于央地关系的地方政府竞争形式必然要发生变化。

(二) 理论假说

如前所述, 随着国家治理现代化的总体进程推进和经济从高速增长到高质量发展阶段的转变, 地方政府的职能和使命面临着一系列调整, 地方政府与中央政府、地方政府之间的关系以及地方政府与民众的关系都在发生深刻的变化。本部分通过一个简单的两地区模型, 说明在新的发展理念和格局下, 从经济增长竞争走向公共服务竞争成为可能, 其推动和实现条件既来自自上而下的条块关系变动和中央对地方考核指标的变化, 也有赖于自下而上的公众参与和第三方社会组织监督。

假设模型中的两地同时受中央政府领导, 并且两地各有一个代表性居民。中央政府通过政绩效考核的方式激励两地地方政府的竞争行为, 而竞争行为包括两种, 即两地的经济增长竞争和公共服务竞争。两地政府在中央政府的激励下, 会对两种目标做出努力, 居民的效用既来源于地方的经济增长, 也源于地方公共服务水平提升。因此, 假设居民的效用函数(U)如下:

$$U = Y + \alpha S \quad (1)$$

$$Y = h_1 h_2 + h_1 + \varepsilon \quad (2)$$

其中, Y 代表经济增长, S 代表公共服务水平, α 为大于零的参数, 代表居民对公共服务水平的偏好。经济增长由地方政府为经济增长做出的努力(h_1)来决定, 同时地方政府为公共服务水平提升而做出的努力(h_2)也能转化为经济增长的动力, 比如较高的政府办事效率、社会福利等都是吸引企业入驻和人才迁入的条件。由于公共服务水平由地方政府的努力程度决定, 这里令 $S = h_2$, 此时, 居民的效用函数可转化为:

$$U = h_1 h_2 + h_1 + \alpha h_2 + \varepsilon \quad (3)$$

当中央政府对地方政府的激励和考核以 GDP 为导向时, 地方政府间努力为增长而竞争获得晋升的概率为:

$$P = \text{Prob}(Y^i > Y^j) = \text{Prob}(h_1^i h_2^i + h_1^i + \varepsilon^i > h_1^j h_2^j + h_1^j + \varepsilon^j) \\ = \int_{-\infty}^{+\infty} \int_{-\infty}^{h_1^i h_2^i + h_1^i - h_1^j h_2^j - h_1^j + \varepsilon^j} \frac{e^{-1/2((\varepsilon^i)^2/\sigma_1^2)}}{\sigma_1 \sqrt{2\pi}} \frac{e^{-1/2((\varepsilon^j)^2/\sigma_1^2)}}{\sigma_1 \sqrt{2\pi}} d\varepsilon^j d\varepsilon^i \quad (4)$$

地方政府对于两种目标的努力是有成本的, 这一成本由两种努力程度所决定, 博弈论中通常将代理人的努力成本假设为努力程度的平方, 借鉴此方法构建地方政府的努力成本为:

$$C = C(h_1, h_2) = 1/2[\beta(h_1 + h_2)^2] \quad (5)$$

此时, 地方政府的最优努力程度为:

$$\max_{h_1, h_2} PW + (1 - P)w - 1/2[\beta(h_1 + h_2)^2] \quad (6)$$

其中, W 为地方政府官员得到晋升的收益, w 为未晋升的收益。最优化的一阶条件为:

$$\frac{\partial P}{\partial h_1} W - \frac{\partial P}{\partial h_1} w - \beta(h_1 + h_2) = 0 \quad (7)$$

$$\frac{\partial P}{\partial h_2} W - \frac{\partial P}{\partial h_2} w - \beta(h_1 + h_2) = 0 \quad (8)$$

在纳什均衡条件下,将公式(3)分别对 h_1^* 、 h_2^* 求导,并将其一阶条件代入公式(7)–(8)得到:

$$\frac{1 + \widehat{h}_2}{2\sigma_1 \sqrt{\pi}} (W - w) = \beta(\widehat{h}_1 + \widehat{h}_2) \quad (9)$$

$$\frac{\widehat{h}_1}{2\sigma_1 \sqrt{\pi}} (W - w) = \beta(\widehat{h}_1 + \widehat{h}_2) \quad (10)$$

根据公式(9)–(10),可得地方政府在两种目标上的最优努力程度为:

$$\widehat{h}_2 = \frac{\frac{2\sigma_1 \sqrt{\pi}\beta}{(W-w)} - 1}{1 - \frac{4\sigma_1 \sqrt{\pi}\beta}{(W-w)}} \quad (11)$$

$$\widehat{h}_1 = 1 + \frac{\frac{2\sigma_1 \sqrt{\pi}\beta}{(W-w)} - 1}{1 - \frac{4\sigma_1 \sqrt{\pi}\beta}{(W-w)}} \quad (12)$$

为计算简便,令 $\theta = \frac{2\sigma_1 \sqrt{\pi}\beta}{(W-w)}$,为保证地方政府的努力程度不为小于零的数值,不难看出 $0.5 < \theta < 1$,基于这一条件可得到 $\widehat{h}_1 > \widehat{h}_2$ 。而当 $\theta > 1$ 时,可以得到边角解 $\widehat{h}_2 = 0, \widehat{h}_1 > 0$,即在以GDP为主的晋升考核机制下,地方政府“为增长而竞争”的行为不利于公共服务水平的提高。原因在于招商引资、举债投资等方式能使地方政府中获得更大的晋升机会,而难以产生快速经济效益的科教文卫等公共服务部门的支出必然受到抑制,使财政支出结构产生偏向(尹恒和朱虹,2011),不利于公共服务水平的提高以及基本公共服务均等化。要调动地方官员的努力,就必须建立明确的考核机制,而明确的考核机制依赖于有效的评价体系。基于此,本文提出假说1:

假说1: 兼容民生改善、社会进步的新政绩考核体系有助推动地方政府围绕公共服务展开竞争。

地方竞争模式的转变也有赖于另一个重要因素,那就是公众诉求的作用。步入移动互联网时代,网络以其无可比拟的传播速度,在表达诉求、舆论监督、参政议政中的作用越来越突出,成为畅通民意表达的重要渠道。同时信息传播的快捷使得不同地区居民之间相互比较也越来越容易,这种民意表达和诉求起到了“用手投票”的作用。正因如此,中央和地方政府越来越重视网络民意并做出回应。基于此,本文再从中央政府的视角构建一个中央政府能够观察到的地方居民效用函数:

$$U = U + \delta = h_1 h_2 + h_1 + \alpha h_2 + \varepsilon + \delta \quad (13)$$

其中, δ 表示中央政府能够观察到的居民效用与居民的实际效用之差, $\delta > 0$ 且服从正态分布。进入新时代,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为社会主要矛盾,满足人民群众日益增长的美好生活需要,就要全面提升公共服务供给能力和供给质量。因此,中央政府对地方的考核体系中逐渐加大公共服务方面指标的权重,在此条件下,地方官员能够获得晋升的概率如下:

$$P = Prob(U^i > U^j) = Prob(h_1^i h_2^i + h_1^i + \alpha h_2^i + \varepsilon^i + \delta^i > h_1^j h_2^j + h_1^j + \alpha h_2^j + \varepsilon^j + \delta^j) \quad (14)$$

$$\int_{-\infty}^{+\infty} \int_{-\infty}^{+\infty} \int_{-\infty}^{+\infty} \int_{-\infty}^{+\infty} \alpha h_1^i h_2^i + h_1^i + \alpha h_2^i - h_1^j h_2^j - h_1^j - \alpha h_2^j + \varepsilon^i + \delta^i - \varepsilon^j - \delta^j e^{-\frac{(\varepsilon^i)^2 + (\delta^i)^2}{2\sigma_1^2}} e^{-\frac{(\varepsilon^j)^2 + (\delta^j)^2}{2\sigma_2^2}} d\varepsilon^i d\varepsilon^j d\delta^i d\delta^j$$

同样考虑在纳什均衡条件下,将公式(14)分别对 h_1^i 、 h_2^i 求导,将其一阶条件代入公式(7)–(8)得到:

$$\frac{1 + \tilde{h}_2}{2\sqrt{\sigma_1^2 + \sigma_2^2}\sqrt{\pi}}(W - w) = \beta(\tilde{h}_1 + \tilde{h}_2) \quad (15)$$

$$\frac{\alpha + \tilde{h}_1}{2\sqrt{\sigma_1^2 + \sigma_2^2}\sqrt{\pi}}(W - w) = \beta(\tilde{h}_1 + \tilde{h}_2) \quad (16)$$

根据公式(15)–(16),可得地方政府在两种目标上的最优努力程度为:

$$\tilde{h}_1 = \frac{\frac{2(\alpha - 1)\sqrt{\sigma_1^2 + \sigma_2^2}\sqrt{\pi}\beta}{(W - w)} - \alpha}{1 - \frac{4\sqrt{\sigma_1^2 + \sigma_2^2}\sqrt{\pi}\beta}{(W - w)}} \quad (17)$$

$$\tilde{h}_2 = \frac{\frac{2(\alpha - 1)\sqrt{\sigma_1^2 + \sigma_2^2}\sqrt{\pi}\beta}{(W - w)} - \alpha}{1 - \frac{4\sqrt{\sigma_1^2 + \sigma_2^2}\sqrt{\pi}\beta}{(W - w)}} + \alpha - 1 \quad (18)$$

为计算简便,令 $\mu = \frac{2\sqrt{\sigma_1^2 + \sigma_2^2}\sqrt{\pi}\beta}{(W - w)}$,公式(17)–(18)可转化为:

$$\tilde{h}_1 = \frac{\alpha + 1}{2 - 1/\mu} - \alpha \quad (19)$$

$$\tilde{h}_2 = \frac{\alpha + 1}{2 - 1/\mu} - 1 \quad (20)$$

为保证地方政府的努力程度不为小于零的数值,这里存在两种情况:当 $\alpha < 1, \mu \leq \frac{1}{1 - \alpha}$ 时,可得到边角解 $\tilde{h}_1 > 0, \tilde{h}_2 = 0$;而当 $\alpha > 1, \mu \leq \frac{\alpha}{\alpha - 1}$ 时,可得到边角解 $\tilde{h}_1 = 0, \tilde{h}_2 > 0$ 。这一结果表明居民对公共服务水平的偏好(α)越强,地方政府越愿意为公共服务水平的提高做出努力。改革开放40多年来,中国的生产力显著提高,公众对于美好生活的追求更加多元化,如更好的教育、更高的医疗水平等这些集中体现在公共领域的需求。因此,假定居民对公共服务水平的偏好为 $\alpha > 1$ 的情况,此时 μ 越小越有利于公共服务水平的提升,即 σ_1, σ_2 越小越有利于公共服务供给。其中, σ_1 可以理解为地方政府在促进经济增长的过程中随机扰动,这一误差相对外生且不可控,而 σ_2 可以理解为中央政府能够观察到的居民效用与居民的实际效用之差,这一误差虽然外生但相对可控。虽然中央政府与居民之间存在着信息不对称,但可以通过增加政府的信息公开透明度、完善民意表达机制特别是增强对网络舆情的反馈等方式减少这一误差,从而实现增加 \tilde{h}_2 的目的。基于此,本文提出以下假说:

假说2: 公众监督和偏好反应机制有助推动地方政府围绕公共服务展开竞争。

三、公共服务如何影响要素流动

2019年8月,中央财经委员会第五次会议聚焦优势互补、高质量发展的区域经济布局,强调围绕当前中国生产力布局的重大调整,让中心城市和城市群成为承载发展要素的主要空间形

式。可以预见,未来中国的经济和人口将进一步向中心城市以及中心城市周边的都市圈、城市群等空间集中,与此同时,驱动区域经济发展格局的路径和要素空间转移的逻辑也在调整。改革开放前 40 年要素流动逻辑是以工业园区建设为主导的人跟着产业走,那么在新时期要素的流动逻辑是什么呢?本节进行验证。

(一)公共服务指标体系

本文从政府实现公共服务的政策效能层面出发,参考包国宪和赵晓军(2018)从公共教育、科技事业、公共卫生、社会保障、公共设施和生态环境 6 个方面对城市的公共服务水平进行评价对该指标进行量化,具体的细化指标见表 1。表 1 中的数据均来自 2012—2017 年的《中国城市统计年鉴》《中国区域统计年鉴》。

表 1 地方政府公共服务评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
公共服务(SERVI)	公共教育(EDU)	人均教育经费 a1 高等学校平均在校生数 a2 普通高校生师比 a3
	科技事业(TECH)	人均专利申请授权数 b1 人均科技经费 b2 人均发明专利数 b3
	公共卫生(HEALTH)	人均医疗卫生费投入 c1 每万人拥有卫生技术人员数 c2 每万人医疗机构床位数 c3
	社会保障(SOCIAL)	社会保障支出占财政支出比重 d1 城镇医疗保险覆盖率 d2 失业保险覆盖率 d3 养老保险覆盖率 d4
	公共设施(UTILITY)	人均道路面积 e1 建成区排水管道密度 e2 城市燃气普及率 e3
	生态环境(ECOLOGY)	污水处理厂集中处理率 f1 生活垃圾无害化处理率 f2 建成区绿化覆盖率 f3

由于各细化指标存在“量纲”不便于比较。因此,本文在“无量纲”化指标后采用熵值法计算出各个指标的权重,对“公共服务”指标进行综合评价。具体的处理方法如下:

首先,将各指标数据按照正向指标和逆向指标进行标准化。具体公式如下:

$$x'_{ik} = (x_{ik} - \bar{x}_j) / sd_k \tag{21}$$

$$x'_{ik} = (\bar{x}_j - x_{ik}) / sd_k \tag{22}$$

其中, x'_{ik} 为 i 省份 k 指标标准化后的数据, x_{ik} 为指标真实值。 \bar{x}_j 、 sd_k 分别为 k 指标的平均值和标准差。方程(21)为正向指标的标准化公式,方程(22)为逆向指标的标准化公式。由于计算出的标准化值可能小于 0,因此,需要对其进行平移,具体平移幅度根据数值特征来选择,平移后的指标记为 X_{ik} 。

其次,计算 i 省份 k 指标所占比重 r_{ik} :

$$r_{ik} = X_{ik} / \sum_{i=1}^n X_{ik} \tag{23}$$

第三, 计算 k 指标的熵值 e_{ik} :

$$e_{ik} = -\frac{1}{\ln(n)} \sum_{i=1}^n r_{ik} \ln(r_{ik}) \quad (24)$$

第四, 计算 k 指标的权重:

$$w_{ik} = (1 - e_{ik}) / \sum_{k=1}^m (1 - e_{ik}) \quad (25)$$

最后, 计算公共服务指标:

$$SERVI_i = \sum_{k=1}^m w_{ik} r_{ik} \quad (26)$$

本文通过计算公共服务指标并结合不同的城市特征来观察公共服务的地区分布。如图 2 所示, 将城市划分为四组分别为: 高经济发展水平—高人口数量、高经济发展水平—低人口数量、低经济发展水平—高人口数量、低经济发展水平—低人口数量。总体上看, 经济发展水平高的地方相对拥有更高的公共服务水平, 但是一个值得注意的特征事实是无论在经济发展水平较高的地区(左侧箱体图)还是在经济发展水平较低的地方(右侧箱体图), 人口越多反而人均公共服务水平越低。

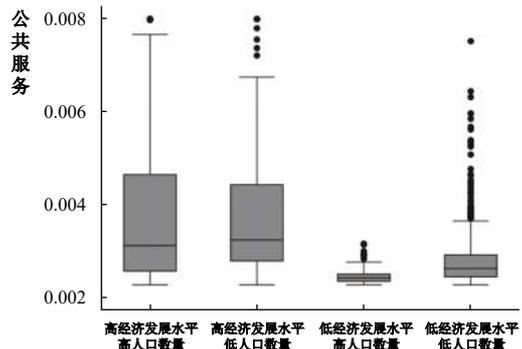


图 2 公共服务与 GDP、人口的关联

在国家内部, 无论是人口多少还是密度高低, 基础设施和公共服务都是需要国家以及各级政府来提供的, 相应的供给能力要与人口规模相匹配。

在新的区域发展格局下, 中心城市和城市群成为承载发展要素的主要空间形式, 2019 年底召开的中央经济工作会议明确提出了提高中心城市和城市群综合承载能力的战略任务, 综合承载能力体现为一定时期内区域资源能源、生态环境、基础设施、公共服务等对经济社会发展的承载和支撑能力。围绕新的区域经济格局, 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需要加快构建公共服务高质量发展的动力系统。下文我们将进一步验证公共服务水平的提升对要素流动的影响。

(二) 公共服务与要素流动

流水不腐, 户枢不蠹, 要素流动同中国城市化历史进程紧密联系在一起, 是中国发展奇迹的巨大动力。一个地区的公共服务资源, 很大程度上由该地区的公共投资行为所决定。地方政府的招商引资活动经历了从初期以税收减免为主的低层次、粗放型竞争到综合运用税收减免、补贴、硬件环境、公共服务等复合手段的高层次竞争的转化, 地方政府的财政补贴、税收优惠很大程度上只影响企业的利润函数中的某一个参数, 而政府的公共投资行为, 却从教育、医疗、环境等各方面影响人们的生活, 对一个地区的生活质量造成深远的影响, 从而可能吸引高素质人才和优质资本的流入(夏怡然和陆铭, 2015)。

首先, 为考察公共服务对人口流动的影响, 构建回归模型如下:

$$MIGRAT_{it} = \alpha + \beta SERVI_{it} + \theta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (27)$$

其中, $MIGRAT_{it}$ 为人口流动速度, 该指标用各地级市的人口净流入占常住人口比重表示, 计算公式为: (常住人口-上年度常住人口-上年度常住人口×人口自然增长率)/常住人口。相关数据来自各城市统计年鉴。 $SERVI_{it}$ 、 X_{it} 分别表示地区的公共服务水平和代表地区特征的控制变量, 包括固定资产投资 (FIX)、人口密度 ($DENSITY$)、开放程度 ($OPEN$)、财政收入 ($REVENUE$) 和经济发

展水平(*PERGDP*)等。其中,固定资产投资用固定资产投资占 *GDP* 比重表示;人口密度用单位行政面积人数表示;开放程度用外商实际投资额占 *GDP* 比重表示;财政收入用一般财政预算收入取对数表示;经济发展水平用人均 *GDP* 表示。对公共服务指标取对数处理, ε_{it} 为随机扰动项。

为尽可能地减缓由于双向因果关系、遗漏变量等产生的内生性问题,本文使用工具变量法对模型进行回归。关于工具变量的选择既要与公共服务相关,还要与资本流动不相关,本文选择各地区的舆论活跃度作为工具变量,该变量使用 *Python* 爬虫工具搜集各地方政府“两微一端”(政务微信、政务微博、移动客户端)内容,并用评论数占网民人数的比重来表征。具体的估计结果见表2(限于篇幅仅报告核心解释变量的估计结果)。从表2模型(1)的估计结果看, $SERVI_{it}$ 的估计系数显著为正,说明公共服务水平的提升能够显著促进该地区的人口流入。其中, *Anderson-Rubin Wald* 检验的卡方值为 3.302 且在 10% 的置信水平下显著, *Cragg-Donald Wald F* 统计量为 8.965,说明内生变量与工具变量之间高度相关且不存在弱工具变量。

表 2 公共服务影响人口和资本流动的估计结果

	(1) <i>MIGRAT</i>	(2) <i>CAPITAL</i>	(3)第一阶段估计 <i>MIGRAT</i>	(4)第二阶段估计 <i>CAPITAL</i>
<i>SERVI</i>	5.4982* (1.77)	1.5523* (1.76)	0.1324** (2.01)	
<i>MIGRAT</i>				0.4683* (1.72)
控制变量	控制	控制	控制	控制
地区效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
<i>Anderson canon. corr. LM statistic</i>	3.302*	3.302*	10.186***	
<i>Cragg-Donald Wald F statistic</i>	8.965 > 15% <i>IV size</i>	8.965 > 15% <i>IV size</i>	5.108 > 15% <i>IV size</i>	

注:***、**和*分别表示在 1%、5% 和 10% 的显著性水平上显著,括号内是相应的 *t* 值(下表同)。限于篇幅仅报告关键变量的估计结果,其他结果备索。

接着,为考察公共服务对资本流动的影响,构建回归模型如下:

$$CAPITAL_{it} = \alpha + \beta SERVI_{it} + \theta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (28)$$

其中, $CAPITAL_{it}$ 为各地级市当年的新建工业企业数量,用本年规模以上工业企业数量与上年度规模以上工业企业数量之差表示,相关数据来自各城市统计年鉴。其他变量均与公式(27)的解释相同。具体的估计结果见表2。

如表2模型(2)所示, $SERVI_{it}$ 的估计系数显著为正,说明公共服务水平的提升能够显著促进资本的流入。上节已发现公共服务水平提升能够促进人口流入,本节进一步验证产业或资本的流动逻辑,为此构建一个两阶段模型如下:

$$MIGRAT_{it} = \alpha + \beta SERVI_{it} + \theta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (29)$$

$$CAPITAL_{it} = \alpha + \omega MIGRAT_{it} + \theta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (30)$$

如表2模型(3)–(4)所示,第一阶段和第二阶段核心解释变量的估计系数均显著为正,说明地方公共服务水平的提升能够通过促进人口流入从而吸引资本的流入,证明驱动区域经济发展格局的要素流动路径正在发生改变。改革开放以来,地方政府为了经济发展,借助土地和公共基础设施等非流动性要素,充分利用各种优惠政策措施,展开了旨在吸引资金和人才等流动性要素的招商引资竞争。从表2结果可以发现,取代经济要素空间变化的原有逻辑的新逻辑是产业和资本跟着人才走,人才跟着公共服务走。

我们进一步验证公共服务是否存在空间相关性,如果存在那么其对要素流动的影响是否稳健。从地方公共服务水平的 *Moran* 指数散点图可以发现,大部分城市落在第二象限和第四象限内,说明大部分城市之间的公共服务呈现空间负相关。^①其中,落在第二象限意味着本地的公共服务水平较低而邻地的公共服务水平较高,落在第四象限意味着本地的公共服务水平较高而邻地的公共服务水平较低,整体来看,公共服务水平具有明显差异的地区更倾向于空间上的集聚。

为验证公共服务的溢出效应对要素流动的影响,本文进一步构建空间杜宾模型如下:

$$FACTOR_{it} = \delta_1 \sum_{j=1}^N w_{ij} FACTOR_{jt} + \delta_2 SERVI_{it} + \delta_3 \sum_{j=1}^N w_{ij} SERVI_{jt} + \delta_4 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (31)$$

其中, $FACTOR_{it}$ 代表上文的两种要素流动 $MIGRAT_{it}$ 、 $CAPITAL_{it}$, μ_i 、 λ_t 分别为地区效应和时间效应,其余变量的解释与上文相同。具体的估计结果见表3。从估计结果上看,要素流动受邻地公共服务的影响不显著,人口、资本的流入主要受本地公共服务水平的影响。

表3 公共服务溢出效应对人口和资本流动的影响

	(1)MIGRAT	(2)CAPITAL
<i>SERVI</i>	0.3638*** (8.39)	0.0734*** (5.21)
<i>W_SERVI</i>	0.3159 (0.66)	-0.2186 (-1.46)
<i>RHO</i>	0.1958 (1.38)	0.6985*** (10.16)
控制变量	控制	控制
地区效应	控制	控制
时间效应	控制	控制

四、地区公共服务竞争格局及优化路径

(一)地区公共服务竞争格局

竞争是区域间相互作用的常见机制,也是解释中国经济发展奇迹的一把不可或缺的

钥匙。在中国进入新的发展阶段,新的发展理念和新的发展格局下,一个自然而然的问题是,从公众的利益出发,仍然借助地方政府积极性的发挥,能否通过竞争有效促进公共服务水平的提升?为了检验城市间公共服务竞争是否存在,本文参考 Elhorst 和 Fréret(2009)、杨孟禹等(2018)的方法,通过构建代表异质个体的指示变量,将不同空间竞争个体纳入统一框架进行分析,构建“两区制”空间杜宾模型如下:

$$SERVI_{it} = \rho_1 D_{it} \sum_{j=1}^{274} w_{ij} SERVI_{jt} + \rho_2 (1 - D_{it}) \sum_{j=1}^{274} w_{ij} SERVI_{jt} + \beta X_{it} + \alpha + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (32)$$

$$D_{it,1} = \begin{cases} 1, & SERVI_{it} > \sum_{j=1}^{274} w_{ij} SERVI_{jt} \text{ 其中 } i \neq j \\ 0, & \text{其他} \end{cases} \quad (33)$$

其中, $SERVI_{it}$ 为第 i 个城市 t 时期的公共服务水平,也可表示为其他公共服务的子指标。 D_{it} 为二元指示变量,当本地的公共服务水平大于除本地以外各城市的地理距离加权值时,指示变量设为 1,其余情况为 0。 w_{ij} 为空间权重矩阵,用来反映地区公共服务竞争行为的空间作用过程,当 $i \neq j$ 时,值为 $1/d^2$; 当 $i = j$ 时,值为 0,用相对外生的地理距离倒数的权重矩阵作为空间关系的表征,这里对其进行标准化处理。 X_{it} 为控制变量,与公式(27)的指标解释一致。 α 为截距, μ_i 、 λ_t 分别表示空间和时间固定效应, ε_{it} 为误差项, ρ_1 、 ρ_2 为异质性地方政府公共服务水平的空间竞争强度,表示面对不同竞争者时当地政府的非对称反应。其中, ρ_1 为面对高公共服务城市竞争者时的反应强度, ρ_2 为面对低公共服务城市竞争者时的反应强度。根据 ρ_1 、 ρ_2 的估计系数及其显著性水平,借鉴黄建欢等(2018),具体的竞争策略描述见表4。

① 限于篇幅,各年份地方公共服务水平的 *Moran* 指数散点图未放入正文,留存备索。

表4 城市间公共服务竞争策略描述

ρ_1	ρ_2	竞争策略	ρ_1	ρ_2	竞争策略	ρ_1	ρ_2	竞争策略
正	正	逐顶竞争	不显著	正	遇弱则强	负	正	遇强则弱、遇弱则强
正	负	见贤思齐、见劣自缓	不显著	负	见劣自缓	负	负	逐底竞争
正	不显著	见贤思齐	不显著	不显著	无竞争	负	不显著	遇强则弱

“两区制”空间杜宾模型的具体估计结果见表5,限于篇幅,本文仅报告地区间公共服务的空间竞争情况(即 ρ_1 和 ρ_2)。如表5的模型(1)所示, ρ_1 的估计系数为正但不显著, ρ_2 的估计系数显著为负,说明地方政府在公共服务上是存在竞争的(这一结论验证了假说1),但竞争策略是典型的“见劣自缓”,即面对高公共服务水平的竞争城市时无策略应对,而面对低公共服务水平的竞争城市时将降低本地的公共服务水平,这一“见劣自缓”的竞争策略同样表现在科技事业、公共卫生和社会保障等领域。表5模型(7)显示, ρ_1 显著为负, ρ_2 不显著,表现为地方政府遇强则弱的竞争策略,即地方政府在生态保护上不存在示范效应和带动效应,而在公共教育和公共设施上未体现明显竞争策略(ρ_1 、 ρ_2 均不显著)。

表5 地方公共服务竞争估计结果

	(1)公共服务	(2)公共教育	(3)科技事业	(4)公共卫生	(5)社会保障	(6)公共设施	(7)生态保护
ρ_1	0.3089 (0.99)	-0.1816 (-0.67)	0.2946 (0.93)	0.1555 (0.50)	0.1620 (0.54)	-0.3263 (-1.08)	-1.2488*** (-4.02)
ρ_2	-0.9789*** (-2.95)	0.3087 (1.08)	-1.0741*** (-3.20)	-0.7989** (-2.40)	-0.6495** (-2.03)	-0.1689 (-0.52)	0.0346 (0.10)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地区效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制

从上文的估计结果发现,地方政府在公共服务上的“见贤思齐”效应不明显,本地主要受到邻近公共服务水平较低城市的负向空间溢出影响,表现为邻近竞争中“见劣自缓”的效应更为显著,从而造成公共服务水平与经济发展水平的不匹配。地方政府间的竞争既能促进也能抑制地方公共服务水平提升,这取决于地方政府间呈现出的是“见贤思齐”的竞争还是“见劣自缓”的竞争,那么,如何建立一个更为规范、有效的地方政府竞争秩序来推动地方公共服务水平的提升显得尤为重要。接下来结合本文理论模型的假说讨论推动公共服务实现“见贤思齐”竞争的实现路径。

(二)推动地方公共服务良性竞争的路径选择

1. 构建新发展理念引领下的绩效考核体系

建立导向地方公共服务竞争的新的制度约束,需要顺应新发展理念,改革地方政府绩效考核评价体系,为地方政府尤其是官员晋升提供激励相容的制度安排。本节将“两区制”空间杜宾模型的指示变量更换为以新政绩效考核体系为依据的异质个体分组,新政绩效考核体系的设计基于新发展理念的内涵,将经济增长率、公共服务支出增长率、工业污染治理投资额增长率纳入指标体系,采用熵值法构建一个包含推动发展平衡、改善生态环境、促进共享发展的政绩考核指标体系。具体估计结果见表6。如表6模型(1)所示, ρ_1 的估计系数显著为正, ρ_2 的估计系数显著为负,说明新政绩效考核指标的加入,能够显著推动地方政府在公共服务上“见贤思齐”的竞争,这一结论进一步验证了假说1。

表 6 推动公共服务实现“见贤思齐”竞争的路径

	(1)新政绩效考核	(2)信息公开	(3)公众参与	(4)网络舆论监督	(5)社会组织活力
ρ_1	0.9292*** (2.97)	0.7432*** (2.45)	0.7441** (2.16)	0.8123** (2.37)	0.8070** (2.45)
ρ_2	-1.5204*** (-4.69)	-1.3132*** (-4.10)	-1.3903*** (-4.25)	-1.4939*** (-4.37)	-1.4217*** (-4.36)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
地区效应	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制

2. 全面加强信息公开

新冠肺炎疫情凸显了加强政府信息公开的必要性和重要性,也暴露出一些地方政府在信息公开工作中,可能存在信息公开意识不强、信息公开时效差、信息公开内容不充分、信息公开途径窄等问题。本节将“两区制”空间杜宾模型的指示变量更换为以信息公开度为依据的异质个体分组,信息公开度体现了地方政府的信息公开情况,本文用地方政府每年主动公开的信息条数取对数作为信息公开度的代理变量,相关数据手工整理自各省政府网站。具体估计结果见表 6 模型(2)所示, ρ_1 的估计系数显著为正, ρ_2 的估计系数显著为负,说明加强政府的信息公开,能够显著推动地方政府在公共服务上“见贤思齐”的竞争。

3. 积极提升公众参与度

公共治理实际上是公民大众、公共事务与政府三者之间在公共领域持续互动的过程。公民透过民主的机制向政府提出要求,政府透过治理的机制,生产产品与服务以满足公共目的(范良聪和鲁建坤,2016)。移动互联网时代的到来快速而深刻地改变了社会舆论生态,微博、微信、短视频等公众表达渠道的拓展必然会给现实的行政体制和治理模式带来新的挑战和新的压力。在信息飞速传播的融媒体时代,固有封闭的政府治理体系如果无法及时协同体系外治理资源,在面对类似新冠肺炎疫情这样的重大突发公共事件时,不仅会出现“治理失灵”的困境,甚至有“权力无效”的风险。本节将“两区制”空间杜宾模型的指示变量更换为以公众参与度为依据的异质个体分组,公众参与度主要从两个层面来测度:一是公众对公共服务的关心度,本文使用 Google trends 分年度分地区检索“公共服务”一词的网页搜索热度作为公众对公共服务关心度的代理指标;二是舆论活跃度,使用 Python 搜集各地方政府“两微一端”内容,并用微博评论数占网民人数的比重来表征该地区的舆论活跃度。具体估计结果如表 6 模型(3)–(4)所示, ρ_1 的估计系数显著为正, ρ_2 的估计系数显著为负,说明不断提升公众参与度,能够显著推动地方政府在公共服务上“见贤思齐”的竞争。

4. 充分激发社会组织活力

在疫情发展的不同阶段,社会组织以自己独有的专业性、服务性在正确信息的传递和资源链接、心理支持和情绪疏导、复工复学的疫情防控、疫后心理重建、家庭复原、患者康复等方面发挥着显著作用,成为疫情防控中不可或缺的辅助和支撑力量。为了考察社会组织参与对公共服务竞争的影响,本文进一步将“两区制”空间杜宾模型的指示变量更换为以社会组织参与情况为依据的异质个体分组,社会组织活跃度的指标用民营非企业单位数表示。具体估计结果如表 6 模型(5)所示, ρ_1 的估计系数显著为正, ρ_2 的估计系数显著为负,说明充分激发社会组织活力能够显著推动地方政府在公共服务上“见贤思齐”的竞争。

表 6 的估计结果验证了假说 2,具体来看,新政绩效考核体系对地方政府实现在公共服务上“见贤思齐”竞争的作用最强,提高公众参与度以及激发社会组织活力的作用次之。

五、结论与政策启示

过去40多年,地方政府竞争在我国经济增长中扮演着一个非常重要的角色,然而,地方政府围绕GDP的竞争在推动经济高速增长的同时,也存在公共卫生、公共教育、资源环境等各方面的公共事务治理难题。抗击新冠肺炎疫情的实践是对国家和地方治理体系、治理能力的一次考验。着眼于中国进入新的发展阶段,围绕高质量发展的区域经济新格局,未来中国的经济和人口将进一步向中心城市以及中心城市周边的都市圈、城市群等空间集中。在这个过程中,如何提升公共服务水平,以较强的综合承载能力集聚人才、资本等创新要素,是一个亟待思考的现实问题。地方政府是国家治理现代化的基层践行者,深化、优化新冠肺炎疫情防控中初现端倪的地方公共服务竞争,是应对我国社会主要矛盾变化的题中之义,也是国家治理现代化对地方政府改革的内在要求。

本文从上述问题出发,通过构建理论模型发现地方政府公共治理未能与经济增长协同推进是地方政府行为选择的自然结果。重塑地方政府治理模式的目的在于促使地方政府行为更加符合当下逻辑场域的要求——多目标的新发展理念和多任务的新政绩考核机制。围绕当前中国生产力布局的重大调整,检验发现驱动区域经济发展格局的要素流动路径正在发生改变,产业和资本与人才相关,人才与公共服务关系密切的新逻辑逐渐形成。中心城市和城市群作为承载发展要素的主要空间,推进基本公共服务均等化有助于在发展中营造平衡,而公共服务的加强应借助地方政府的竞争激励,改革政绩考核指标、扩大地方政府信息公开内容、增强舆论监督和公众参与、激发社会组织活力为推动公共服务提升提供了现实可行的路径选择。

当然,公共服务竞争的作用机制和实践路径并非局限于此,因此需要有更多的理论和实证研究来探究其发挥作用的具体机制、路径和边界条件。而且公共服务竞争的重要性并不意味着它就能解决一切问题,它也存在局限:(1)多目标考核下的弱激励和软约束。最好的考核不是考核而是强大的激励,与GDP单目标相比公共服务本身不是最有效的激励机制,其作用取决于关键指标的确定,还需要不同政府层级就指标的重要性、牵引方向和想要达成的明确目标达成共识,且淡化GDP的政绩考核体系在疫情和国际市场衰退的冲击下,面临着新的问题、压力和挑战。(2)区域差异大。地方公共服务与当地经济社会发展水平、行政人员素质密切相关,由于区域差异性、社会变动性的持续存在,以及各个层面都存在的制度不确定性和多变性,地方治理目标呈现多样化和差异化,很难统一概括。(3)政策空间不明确。地方公共服务的政策空间既有其“有限明确”的一面,即应在中央授权、地方职责和法律法规范畴之内,又有其“无限模糊”的一面,中央和地方的权责关系没有厘清,一些公共事务在中央和地方之间的分配不均衡,存在着巨大的弹性空间。(4)面临“搭便车”问题。随着区域一体化进程的加快,城市群成为推动区域一体化发展的重要力量和主要形式,跨越传统行政边界的公共服务问题增加了政府的治理难度,行政区域内公共治理的内部化逐步向外部化和无边界化转变。

但不管怎样,我国地方竞争将由过去以经济发展为主,转向经济发展和公共服务并重的格局,这种地方政府竞争策略的转变将对社会经济走势产生重大影响。如果我们期望社会走向一个更优的均衡,那就必须从“做对激励”到“做对规则”,在这个意义上,我们要注意以下几个方面:(1)设计激励相容的绩效评价制度,维持考核与激励的均衡,让真正贯彻新发展理念,致力于现代化治理的地方政府和主政官员能脱颖而出。(2)推进“属地管理”由“地域之属”向“权责之属”转变。欠发达地区的基本公共服务可持续发展需要政府财政补贴,未来财政税收体制改革如何与公共服务发展相适应,需要在央地分权收权的线索中寻找突破口,在属地化管理的基本模式上,切实提高中央和地方的职能分工和权力匹配的规范化、法治化、制度化水平(Jedwab等, 2017; 徐晨光和王海峰, 2013; 宣晓伟, 2018)。(3)强化协调。跨越传统地理分界和行政区划进行

政府间协作和区域联合治理成为一种必要而又有现实紧迫性的选择, 倡导不同层级政府之间、地方政府之间、政府与社会之间广泛的合作与共享关系。加强社会组织、公众在公共服务提供中的作用, 鼓励公民个体、非政府组织等社会力量越来越多地参与到公共服务和公共治理的过程中。

*衷心感谢匿名审稿专家和编辑部的建设性意见。特别感谢浙江大学经济学院朱希伟教授在本文写作讨论过程中给予的宝贵建议。本文曾在《中国工业经济》第三届应用经济学高端前沿论坛暨“新发展格局下中国应用经济学的使命与任务”研讨会报告, 感谢与会者的有益评论和建议。当然文责自负。

主要参考文献:

- [1]包国宪, 赵晓军. 新公共治理理论及对中国公共服务绩效评估的影响[J]. *上海行政学院学报*, 2018, (2): 29-42.
- [2]卞元超, 白俊红. “为增长而竞争”与“为创新而竞争”——财政分权对技术创新影响的一种新解释[J]. *财政研究*, 2017, (10): 43-53.
- [3]曹正汉, 聂晶, 张晓鸣. 中国公共事务的集权与分权: 与国家治理的关系[J]. *学术月刊*, 2020, (4): 69-83.
- [4]曹正汉, 王宁. 一统体制的内在矛盾与条块关系[J]. *社会*, 2020, (4): 77-110.
- [5]陈钊, 徐彤. 走向“为和谐而竞争”: 晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁[J]. *世界经济*, 2011, (9): 3-18.
- [6]范良聪, 鲁建坤. 退出、呼吁与地方公共事务治理: 一个分析性框架的建构[J]. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 2016, (2): 186-199.
- [7]傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J]. *经济研究*, 2010, (8): 4-15.
- [8]傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. *管理世界*, 2007, (3): 4-12.
- [9]郭栋, 胡业飞. 地方政府竞争: 一个文献综述[J]. *公共行政评论*, 2019, (3): 156-173.
- [10]何艳玲, 李妮. 为创新而竞争: 一种新的地方政府竞争机制[J]. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 2017, (1): 87-96.
- [11]黄建欢, 方霞, 黄必红. 中国城市生态效率空间溢出的驱动机制: 见贤思齐 VS 见劣自缓[J]. *中国软科学*, 2018, (3): 97-109.
- [12]黄寿峰. 财政分权对中国雾霾影响的研究[J]. *世界经济*, 2017, (2): 127-152.
- [13]马光荣, 杨恩艳. 打到底线的竞争——财政分权、政府目标与公共品的提供[J]. *经济评论*, 2010, (6): 59-69.
- [14]王守坤, 任保平. 财政联邦还是委托代理: 关于中国式分权性质的经验判断[J]. *管理世界*, 2009, (11): 29-40.
- [15]王小龙, 方学金. 政府层级改革会影响地方政府对县域公共教育服务的供给吗?[J]. *金融研究*, 2014, (8): 80-100.
- [16]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[J]. *管理世界*, 2015, (10): 78-90.
- [17]徐晨光, 王海峰. 中央与地方关系视阈下地方政府治理模式重塑的政治逻辑[J]. *政治学研究*, 2013, (4): 30-39.
- [18]许敬轩, 王小龙, 何振. 多维绩效考核、中国式政府竞争与地方税收征管[J]. *经济研究*, 2019, (4): 33-48.
- [19]宣晓伟. 治理现代化视角下的中国中央和地方关系——从泛化治理到分化治理[J]. *管理世界*, 2018, (11): 52-64.
- [20]杨孟禹, 梁双陆, 蔡之兵. 中国城市规模为何两极分化: 一个空间竞争的经验解释[J]. *财贸经济*, 2018, (8): 141-154.
- [21]尹恒, 朱虹. 县级财政生产性支出偏向研究[J]. *中国社会科学*, 2011, (1): 88-101.
- [22]尹振东, 聂辉华. 腐败、官员治理与经济发展[J]. *经济学(季刊)*, 2020, (2): 411-432.
- [23]张军, 周黎安. 为增长而竞争: 中国增长的政治经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [24]郑世林, 应珊珊. 项目制治理模式与中国地区经济发展[J]. *中国工业经济*, 2017, (2): 24-42.
- [25]周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 2版. 上海: 格致出版社, 2017.
- [26]Elhorst J P, Fréret S. Evidence of political yardstick competition in France using a two-regime spatial Durbin model with fixed effects[J]. *Journal of Regional Science*, 2009, 49(5): 931-951.
- [27]Jedwab R, Kerby E, Moradi A. History, path dependence and development: evidence from colonial railways, settlers and cities in Kenya[J]. *The Economic Journal*, 2017, 127(603): 1467-1494.

Public Service Competition, Factor Flow and New Regional Economic Pattern

Deng Huihui¹, Xue Yi², Yang Luxin¹

(1. *Institute of International Economy, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China;*

2. *School of International Trade and Economics, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China)*

Summary: In the past 40 years, local government competition has played a very important role in China's economic growth. However, the rapid economic growth has been accompanied by challenges in public health, public education, resources and the environment, etc. How to improve the level of public services and gather innovative elements such as human and capital with a better capacity of carrying is a realistic problem that urgently needs to be considered. The outbreak of COVID-19 epidemic is a major test for the national and local governance system. While forcing the improvement of local public service capabilities, the competition for public services around the prevention and control of the epidemic becomes visible. To clarify the realistic background and institutional constraints that lead local competition to economic growth rather than public services, and to guide public services to become a new competition yardstick for local governments through new institutional arrangements, can provide new impetus for China's regional coordinated development, which is also the internal requirement of the modernization of national governance for local government reform.

Firstly, this paper adopts a two-region model to show that the failure of local public services to coordinate with economic growth is a natural result of local government behavior choices. Under the new incentive and restraint mechanism, it is possible to move from economic growth competition to public service competition. Secondly, based on the typical facts of local public services, around the current major adjustments in China's productivity layout, the empirical tests find that the full flow of population and capital elements in the new era relies on the spatial network system with infrastructure and public services as carriers, and public services have become a carrier for central cities and urban agglomerations to attract core resources. Furthermore, from the central-local-social perspective, based on a two-regime spatial Durbin model with fixed effects, the results show that reforming the performance evaluation index system, expanding local government information disclosure, enhancing public opinion supervision and public participation, and stimulating the vitality of social organizations provide a realistic and feasible way to promote the establishment of a competitive relationship of "racing to the top" and "aiming high" to improve the overall public service level and promote the equalization of public services.

Key words: public services; local government competition; factor flow; regional coordinated development

(责任编辑 顾 坚)