

2014年

新智慧财经

改革探索

公共产品供给视角下新城开发建设的反思

【作者】

詹丛红

【作者单位】

(武汉左岭新城开发投资有限公司 武汉 430077)

【摘要】

【摘要】随着我国经济社会的持续发展,城市化进程的不断加速,城市新城的开发建设也迎来新的高潮。新城建设在推动城市与区域发展、拓展城市空间和优化城市功能的同时,也产生了诸如公共产品供给总量不足、效率低下、结构失衡、责任不清等值得反思的问题。本文在分析新城建设存在问题原因的基础上,基于公共产品供给视角,从科学合理规划新城、运用市场机制手段拓宽地方公共物品的融资渠道和充分尊重广大居民的需求意愿,以及提高公共产品的有效性等方面提出了应对之策。

【关键词】公共产品 新城开发 建设 反思

查看版面大图

版面导航

财经论坛
改革探索
工作研究
参考借鉴

改革探索

- 构建我国存款保险制度的法律思考
- 技术创新促进成本控制问题考析
- “短命建筑”的危害与治理
- 高校科研经费的科学化、精细化管理探析
- 资产评估结果差异的成因及解决
- BT融资模式在城镇化基础设施建设中的应用
- 对个人所得税税制的几点建议
- 企业社会责任信息披露的二维模型
- 公共产品供给视角下新城开发建设的反思
- 基于财务风险论航运企业应收账款管理
- “入户盗窃”剖析
- 构建规模施工企业电商平台,提升价值管理
- 作业成本法在烟草企业成本管理中的应用
- 内部控制缺陷的识别与认定

一、引言

中国的城市新城开发建设实践发端于二十世纪五十年代,在苏联集中统一的计划经济体制和西方规划理论的双重影响下,在一些大城市如北京、上海、沈阳等周围建立了若干工业卫星城。20世纪末期以来,随着中国改革开放的日益深入,我国经济的不断发展,如何把握历史的机遇,实现当地经济的转型和升级,各地纷纷出台招商引资优惠政策措施,通过建立精品项目库,放开政策,搞活市场,大力引企、引商、引农进城,因此,在全国各地内容和形式各异的各种“新城”大量涌现,其在扩大城市规模、提升城市形象、完善城市功能、促进疏解中心城市人口和就业压力、带动城镇化建设与工业化发展等方面发挥了积极的作用,但同时也出现了公共产品供给缺失等问题。因此有必要重新反思新城的开发建设。

公共产品的含义。美国经济学家萨缪尔森认为,公共产品是指某一个人对这种产品的消费并不减少任何他人也对该产品消费的产品。也就是说,公共产品是人们不可或缺共同享有的产品。

公共产品理论把全部社会产品分为三种,即:公共产品、私人产品和准公共产品。公共产品理论是从产品获得是否具有竞争性与非排他性来对它们进行区分的。公共产品是同时具有消费的非竞争性和非排他性双重特征的,它是不能依靠市场机制实现有效配置的产品。私人产品是指同时具有消费的竞争性和排他性特征的,它是能够依靠市场机制实现资源优化配置的产品。准公共产品则是介于二者之间的产品。

公共产品的供给对于任何一个国家的国民经济发展和人民的生活福利改善都发挥着重要的作用。随着我国经济社会的持续稳定发展,私人产品呈现社会边际福利递减趋势,而公共产品供给则表现为社会边际福利的递增,且公共产品的社会需求迅速增长。然而,在国民对公共产品需求快速增长的同时,我国整体(尤其是新城)的公共产品供给仍处在较低水平,远不能满足新城社会和经济社会发展的需要。

二、新城建设中公共产品供给存在的问题

新城公共产品供给是指新建城区居民消费、享有的具有“非排他性”和“非竞争性”的各类物质产品和服务产品。新城建设在部分解决农村剩余劳动力的入城问题和城市建设问题的同时仍然存在不少短板,满足不了人们对物质文化生活日益提高的需要。当前我国新城建设中公共产品供给也普遍存在问题。

1. 供给总量不足。为实现区域快速城市化,推动城市与区域发展,拓展城市空间和优化城市功能,提升城市竞争力和构建城市创新体系,全国各地各城市都在大力推进新城建设,提升城市水平,各大新城建设项目不断上马。在完成“围地”后,新城的公共

产品供给却出现了严重的不足。其主要表现在：

一是新城生产性基础设施建设不足。如，新城的道路、公交、地铁、电信电网等基础设施短缺且与主城存在对接不畅的问题。

二是生产服务性基础设施缺乏。如新城的供电、供水高峰期保障存在不足；银行、邮政、电信、超市、农贸市场未能跟上人口急剧膨胀需求等。

三是与新城人民生活、健康密切相关的公共产品短缺。如，新城义务教育、医疗保险、社会保障、生态环境保护等与社区居民生活、健康及新城可持续发展密切相关的公共产品严重不足，满足不了人们的需要。

2. 供给效率低下。一方面，由于新城建设存在多方资金来源，既有国家层面的投入，也有省市的投入，而由于政府不同部门之间职能定位不清，再加上作为庞大的等级森严的管理体制暂未摆脱旧的官僚主义的弊端，政府行为常常受到各种社会力量的牵制。特别是在资金使用方向、实施范围、建设内容、项目安排等方面不同程度地存在条块分割问题，使得公共产品供给在操作和实施层面上降低了财政资金的使用效率。部分区域甚至出现重复建设，超高标准建设等不符合实际需求的公共产品供给。另一方面，由于无论是国家的转移支付资金还是地方政府的财政资金，尚未建立一个透明、有效的监督体制，导致新城公共产品供给资金出现严重的管理混乱、滥用、挪用现象，甚至发生贪污腐败问题，致使公共产品供给短缺或者成本上升，造成了公共资源的大量浪费。这也大大降低了公共产品供给的效率。

3. 供给结构失衡。在新城公共产品供给存在不足的同时，新城公共产品在供需结构上也存在严重失衡。一方面，新城企业与居民急需的生产性公共产品和新城可持续发展所需要的公共产品严重不足，地方政府主管部门在决策过程中常常出现“避重就轻”的畏难情绪，对于需要高投入低收益甚至无收益，但对全局和社会公众有益的公共产品，有意避开或者缓慢地建设，使得部分公共产品长期无法满足人们的需要。另一方面，地方政府部门往往不顾新城的实际条件，在决策者个人的“政绩”和“利益”的驱使下，大肆兴建一些短期见效较快的公共服务产品，这些公共产品利用效率不高、甚至个别的是重复性的或根本无法利用的公共产品。这样，本来有限的新城公共产品投入就难以得到合理有效的分配和布局，甚至会一定程度上造成公共资源的浪费，这与新城公共产品的供给目的，即帮助新城居民与企业发展生产、改善生活质量相违背。

4. 供给质量不佳。与主城相比，新城由于市场发育不健全、制度不完善、政府缺位等原因，新城的公共产品供给质量也存在较大问题。如在新城区域，由于规范缺失和监督不力，部分公交车辆出现班次稀疏，公共交通无法满足新城居民需要，且服务态度不好等问题。在社区治理、物业管理、城市综合管理等方面，新城区域的公共服务质量也与主城存在一定差距。

三、新城公共产品供给不足的原因

1. 政府职能的越位与缺位。从公共产品在供给范围内的不同主体的供给效率对比而知，公共产品的最优供给是由需求范围内的政府来提供。理由是在需求范围内，政府更能掌握当地的居民生活诉求和当地的大资金走向，能够更好地了解当地人们的特殊性偏好，进而能对当地的公共产品的类别需求偏好及环境及时做出判断，并采取措施，提供满足居民需要的公共产品及劳务，以此来提高公共产品的供给效率。

然而，在实际的公共产品提供过程中，政府容易形成越位现象，不该政府提供的政府争着去提供，与私人竞争夺利，重复提供。而缺位现象则表现得更突出，主要体现在以下方面：首先是观念不合理。有的人对公共产品供给规范化建设的必要性、紧迫性认识不足，观念上的缺位是政府不能很好地提供公共产品的思想根源。其次是结构不健全。完整的公共产品供给制度设计上应该包括管理机制、监督机制、实施机制，还有司法机制。但是，目前这些机制多数薄弱，有的形同虚设。最后是缺乏有效管理，制度漏洞多。对于提供的公共产品，政府存在在提供后对其管理的缺失，没有很好地管理，导致许多公共产品难以发挥应有的作用，浪费了公共资源。

2. 新城居民公共产品的需求表达机制不健全。目前政府主导着新城的开发建设，特别是新城的公共产品供给，但是不同区域的新城居民需求各异，不同群体对公共产品的要求也有差异，需要因地制宜，因人而异，区别对待。然而，由于政府精力有限，主管部门往往顾此失彼，在没有充分采纳居民意见的情况下，政府在提供公共产品的过程中难免会出现偏差。目前，大部分新城居民都无法通过正当合法渠道表达自己的需求，没有合理健全的公共产品需求表达机制，公共产品提供主体无法清晰准确地了解新城居民的迫切需求，也导致了其无法科学准确地提供优质有效的公共产品。

3. 第三方供给主体发育不完善。第三方供给主体即社会公众，通过自治治理的方式来实现公共产品的有效供给。因为社会群体人们的供给，既不同于政府供给也不同于市场的制度安排，他们结成了“资源使用者联盟”，能产生出解决利益冲突的决策和精密执行机制，使公共资源得到有效的管理。在我国，由于历史与现实等各种因素导致公民社会发育不健全，公民的自治意识较弱，不能很好地建立“资源使用者联盟”，并使

它产生出解决利益冲突的决策和精密执行机制，以致公共资源没有得到有效管理。因此居民的自我管理必须提高。与此同时，政府外的公共产品提供主体发育不良，第三部门无法再提供公共产品的过程中发挥重要作用。

四、改善新城公共产品供给状况的对策思路

针对新城建设中公共产品供给存在的问题及对原因的分析，本文从以下三个方面提出解决对策：

1. 坚持科学规划新城，加大对公共产品供给的预算。科学规划是新城建设的龙头，也是新城建设的依据。科学的规划是新城建设开发的重要一步，也决定着新城开发建设的成败。积极实施城市精明增长策略，着力提高要素利用效率，努力构建紧凑型城市。在综合考虑其他因素的同时，也要加大对公共产品供给的预算，对公共产品的供给要做好前期的规划与论证，并提供详细的方案与规则，为后期新城建设中公共产品供给提供蓝图和依据，为新城的开发建设奠定良好的基础。
2. 积极发挥政府职能，运用市场手段，拓宽地方公共物品的融资渠道。公共物品的特性决定了主要依靠政府出面组织生产和供应才能得以解决。因此，应充分发挥政府服务的职能作用，强化新城开发建设中公共物品的投资力度和广度。在这个方面，政府可以借鉴其他国家尤其是发达国家在新城开发建设过程中的宝贵经验，在新城公共物品服务设施投资建设中，引入市场手段，将新城建设中的公共物品建设推向市场，由市场来解决公共物品的发展问题，借助市场的调节作用，吸引社会各界资金投入建设，拓宽投资渠道，尤其是要充分引进民间投资渠道，鼓励和吸引民间资本参与新城建设，弥补政府在公共物品服务设施建设中资金的不足，为新城提供优质高效的公共产品，从而加速我国的城市化进程。
3. 提高公共产品的有效性。随着新城的开发建设，推进了人口的集聚、产业的集聚，从而带动了当地经济的转型和升级。然而，随着城市规模的扩大，对公共产品的数量和质量均提出了更高的要求。而新城公共产品的供给是否有效，在一定程度上决定了新城开发建设的成败，只有居民在新城能够充分享受到老城区居民一样好的医疗服务，好的教育和文化娱乐，新城才能真正宜居、宜业、宜城。因此，有效的公共产品显得非常重要，为此，迫切需要建立一个评价公共产品有效与否的评价体系，在这个体系当中，应充分支持和鼓励居民参与到新城公共产品设立的决策和执行过程中来，形成从上至下，从下至上的沟通、反馈的论述模式，实现政府、经济组织和居民三者有机结合，充分调动新城各方的积极性，共同保证新城公共产品的有效供给。就目前而言，在新城公共产品提供过程中，要充分听取新城居民的意见与建议，不搞形象工程、面子工程，切实为新城居民提供充足高效的公共产品，为新城经济的发展打下良好的基础。

主要参考文献

1. 保罗·萨缪尔森，威廉诺德豪斯. 经济学. 北京：人民邮电出版，2004
2. 李勇军. 国外新城建设的经验教训及启示. 中共青岛市委党校青岛行政学院学报，2012；4
3. 祝军，王社庭. 公共投资项目绩效审计的目标及实现路径. 审计月刊，2014；6
4. 李生杰等. 基于城乡二元结构的我国GDP生产函数模型分析. 财会月刊，2013；4
5. 刘晓光，施捷. 哈大齐工业走廊税收政策执行情况与发展建议. 财会月刊，2012；5

 立即下载

[下一篇](#)

[返回本期](#)

[返回标题](#)