

□ 胡 彬

我国城市基础设施建设与城市增长问题的研究

一、城市基础设施建设是城市增长的政策工具之一

基础设施自建设之始,它就作为引导城市增长的一个主要方面。城市公共工程投资不仅常常被用于解决城市有效需求不足问题,同时亦作为城市规划和城市更新的目标和内容。从根本上说,它关系到土地资源、建设资金、社会收入的优化配置,脱离了城市环境谈基础设施的增长效应是不合实际的。

(一)城市增长的内涵界定

城市增长是一个广泛关联、内容复杂的概念,其综合评价指标体系有:①按年龄组分段的人口规模;②移民平衡;③通勤平衡;④按规模和控制结构分类的企业数量;⑤工作机会的数量(按质量统计);⑥按全部或单位资本收入衡量的收入创造情况;⑦城市税收结构;⑧企业的部门结构和城市就业;⑨城市中心功能的相对数量。可见,城市增长已远远超过了城市经济效益的数量积累,是对包括文化、娱乐、环境、创造性和地方特征在内的城市综合质量构造。而基础设施的结构、数量和形态则已经延伸成为城市增长功能构造、空间分布和自我调节的导向性因素。

(二)城市基础设施建设引导城市增长的路径

1. 城市基础设施建设优先于经济发展的既定空间效应。在此,城市基础设施建设是城市形态增长的规划工具。它的空间效应表现在:第一,区位的选择。城市基础设施投资政策往往与新城(New Town)政策、国土政

策和城市疏散政策结合并用,通过选定特定的区域并完善该区域的基础设施配备来影响居住区和厂区的布点。第二,空间成本的节约。发展运输、通讯等基础设施缩短城市之间的经济距离(Economic Distance),外在化企业部分内部运营成本,使其大大降低。第三,加强城市空间竞争能力。城市的空间竞争表现为与邻里城市(Neighboring Cities)的竞争。政策对那些萧条地区或城市采取某些帮助性的投资倾斜,通过改善城市基础服务功能来减弱区域不经济性,使之与周边较发达城市形成融合,或帮助其展开城市之间的跨界竞争。

2. 城市基础设施建设的选择性增长效应,即通过控制城市基础设施供给规模来限制或鼓励城市的增长。首先,选择性地发展城市基础设施可以缩短城际距离和扩张城市边缘规模,改善由人口聚集度过低、地理区位欠规则引起的不经济现象。其次,更主要的是它对于引导中等城市和大都市发展的巨大作用。譬如,有的国外城市利用控制水源和垃圾清运的基础设施供应规模来限制大城市的过度聚集。第三,在城市不同的增长阶段,城市基础设施投资的数量和方向也表现出阶段性的区别。

(三)确保城市增长区域足量基础设施供给的若干协调因素

城市基础设施政策工具的另外一个核心内容是协调好城市区域内的各种经济关系以及所延伸出的社会关系,即城市基础设施政

策工具的地区适用性、针对性和协调性问题。

1. 供给结构中的公共部门与私人部门的协调。城市基础设施的内涵和外延非常广泛,有完全公共部门的,如给排水、交通和环境等;也有公私部门共同参与的,如电讯、教育和文化设施等。完全公共部门性质的基础设施,在产品生产过程中可以引入市场竞争机制,而对于公私共同参与的供给领域,也不应排除政府对私人部门参与面的适度干预。协调公私部门的目的是合理安排投资者、用户的成本和效益。

2. 需求者负担结构的协调。城市基础设施提供的产品,可能直接被需求者消费,也可能作为中间产品再次进入生产过程。在后面的情况下,设施使用费将转嫁给最终消费者,消费者成为潜在福利损失者,居民消费能力削弱继而又会影响城市经济增长。所以,平衡需求者负担结构、实现设施投资良性循环是城市持续增长的关键。

3. 城市基础设施的配置与城市特定功能的协调。城市功能有一般和特殊之别,应根据不同功能的特点选择基础设施的空间模式、建设模式和供求模式。

4. 城市一定地域内已有基础设施存量的充分利用和基础设施增量适度投资的协调。城市基础设施的布点原则是弥漏补缺,但是由于城市区域增长速度不均衡,基础设施配置时要受到原地理条件的制约,所以不可能与人口密度和城市面积保持同一分布态势,导致现有设施利用状况的非均衡,造成设施快速损耗与浪费闲置并存的现象,进一步引起城市区域增长的不平衡。有鉴于此,在城市改造或者制定分区性发展政策时,要以调整城市人口分布和新增基础设施的区域配置为同期目标,充分挖掘现有设施存量的利用潜力。

二、我国城市基础设施投资与城市增长的对比分析

自从 90 年代以来,城市基础设施大量投

资带动经济高速增长的结果是以大型基础设施为投资重点的城市和区域增长为背景的。以上海为例,上海平均投资 1 元的基础设施能使 GDP 增加 0.5 元左右,成为新时期的城市经济增长点。但是,我国城市基础设施建设也有许多不尽如人意的地方,从而阻碍了城市增长的速度与质量。在此,从人口、空间、环境三个方面加以分析。

(一)城市基础设施投资与城市化的异速增长

城市基础设施投资和城市化的异速增长表现在设施供给跟不上城市人口总数的增长,即城市人均设施拥有量的下降上。1993~1996 年 4 年间,我国城市已由 570 座发展到了 666 座,其中,城市数目增长最快的人口区间是 20 万以下,其次是 20~50 万。再看这些不同规模的城市对应的人口绝对数和占总人口的比重情况。我们发现,以 1995 年为分界线,200 万以上、100~200 万、50~100 万的大中城市的年底人口数波动剧烈,呈锐减态势,说明在这一阶段人口流动的规模与频率都非常大。相反,20 万以下的小城镇人口变化相对稳定得多,流动人口多年固定在同一城市,故而我国隐性城市化或半城市化主要集中于这些区域。据估计,加上显性城市化水平(以市镇人口占总人口的比重来表示),我国广义的城市化水平实际上在 37.1~40.3%之间,其中小城市人口城市化贡献率要高于大中城市。而我国城市基础设施投资因地方财力、经济发展潜力、政策制定以及引资能力等因素尤其倾向于大中城市,所以大城市的投资规模是相当巨大的。例如,上海市在 1996、1997 年仅重大工程项目投资就分别达到 360 亿元和 460 亿元,相当于 1994 年 375 个 20 万人口以下的小城镇和 22 个 100~200 万人口的大城市的利税总额。如此庞大的投资规模是中小城市尤其是小城市无法承担的。这些地区的城市基础设施越薄弱,其对外联系的职能就越弱,拉动经济增长的能

量越小和积累城市建设资金的能力也就越差。如此状况对于小城镇的地域扩张力、经济辐射力和人口聚集力都会受到影响,它们的城市化和城市增长也只能是限于人口堆集形态的低水平的城市化和城市畸形增长。目前,城市基础设施增长与城市化的异速性表现在如下几个方面:其一,规模上的不平衡。虽然我国城市基础设施投资需求总体上呈扩张态势,但是从平均供给能力来看还相当不足,如我国发电装机总量规模达 25 亿千瓦,但人均装机仅 2.2 千瓦,不及发展中国家的平均水平,这与小城市过低的投资需求有关。其二,城市基础设施建设严重脱离了人口密度的需求。这种现状势必弱化了城市生产要素空间流动的数量和速度,继而影响到资源的配置。由此可见,城市基础设施建设与城市化异速增长会加剧大城市和小城市的差距。从着眼未来的角度看,城市群、城市带的连片发展可能因若干小城市延伸干线的不足和经济人口负载能力较弱而断档。所以,小城市应该配备符合自己人口规模、经济发展水平和对外联系需要的基础设施。

(二)城市基础设施投资与城市区域分布的不均衡性

自从改革开放以来,东部地区凭借其地理优势和政策优惠,发展势头始终超前于中西部地区,特别是地区间的城市基础设施表现出更加悬殊的不平衡性。如中西部地区面积占到国土总面积的 86.2%,但公路、铁路拥有量分别只占全国的 60%和 70%弱。城市基础设施的区域不平衡发展特征是长期以来地区性发展歧视而产生的累积效果,其形成原因亦是多种多样的:第一,土地级差地租开发的回报率呈东高西低,在我国资金紧约束的现实下,公共部门投资也有其趋利的一面。东部沿海地区素有“寸土寸金”之誉,土地生产力水平成倍地高于中西部地区,其中高新技术、信息产业投资产出率尤为突出。值得一提的是,在土地生产力大幅提高的同时,东部

城市对土地的配置也越来越谨慎,也就是说城市内部包括政府都具有某种对城市产业选择的倾向,“退二进三”正是基于这样的初衷制定的产业区位选择政策。为了适应这一变化,交通、通讯、邮电等基础设施获得了迅速成长的契机。第二,在当前市场消费需求不振,城市居民储蓄高额积累的宏观经济背景下,东部城市受到补偿城市基础设施欠帐和依靠基础设施投资拉动下一轮经济增长的双重推动,把城市基础设施投资列为本阶段的经济增长点而大力加以发展。这项战略最显著的效果是,为钢铁、汽车、机电等下游产业和支柱产业创造了大量的需求。以上海为例,1995~1997 年 3 年间投入城市基础设施建设的资金已近千亿元,为工业特别是重工业积累了稳定的市场需求,1997 年重工业增长额达到 15.6%。“八五”期间上海的道路长度增长 84%,道路面积增长 76%,并且在道路的立体空间上获得了延伸。值此,机动车从 1993 年的 32 万辆增加到 1997 年的 60 万辆。此外,单城市基础设施投资一项就以每年 30 万人的速度提供就业机会。东部城市基础设施建设另外一个成效就是为私人资本提供了参与的机会,从成本节约角度上推动了经济增长,并达到企业转轨和产业结构调整的目的。因为基础设施投资只有在确定了这方面的需求之后才会投入,特别是在建设信息公开和对市场需求预期较准确的前提下,当前的基础设施建设才会助长私人资本的投入。所以,各地区的城市基础设施投资起点不同,城市之间的投资项目侧重点也不同,这些投资项目的差别反映在投资见效速度、投资项目与生产建设的关联度和投资项目对土地的利用方式等若干方面。如果城市基础设施在这种序列性安排下再实行不平衡发展战略,将进一步扩大地区间差距。目前,东部发达地区的城市基础设施投资重点集中于改善城市环境质量和提高城市功能方面,而中西部欠发达地区的城市基础设施投资却还停留

在最初的弥补缺陷阶段。所以后者的投资倾向主要是生产性基础设施建设,如公路、电力、港口和供水等基础设施项目,这些基础设施往往作为城市要素生产力的空间延伸,特别对那些资源型城市来说,又可以将资源储备转化为现实生产力,从而对相关的基础设施产生连锁推动效应。如果中西部生产性基础设施投资建设不足,不仅会直接制约经济增长,而且还会影响到这些地区城市基础设施投资项目的序列升级。

(三)我国城市基础设施供给水平与城市未来可持续发展的冲突

现阶段我国城市的主要环境问题表现在交通拥挤、空气污染、城市垃圾、水污染和城市沉降,其中大多数环境问题都是由环保基础设施投资滞后于城市经济发展而造成的。1992年在巴西的里约热内卢召开的举世瞩目的世界环境保护与发展大会,通过了面向21世纪的行动纲领《21世纪议程》,文中规定各国政府必须将国民生产总值的0.58%用于保护环境,而我国1997年污染限期治理项目总投资额为78.9亿元,仅占当年GNP的0.1%,与要求值相去甚远。在我国产业结构总体水平低下的情况下,不仅污染源头很多,而且其存在的形式也趋于多种多样。城市基础设施供给短缺从如下几个方面影响城市可持续增长:第一,城市经济增长速度和人口增长速度超过基础设施的供给速度,过度利用城市基础设施会使其边际产出效率急剧下降。以上海为例,尽管每年投入近1亿元资金用以建设垃圾处理设施,但是每天的城市垃圾总量高达14820吨,年递增率为7%,远远超过了城市设施供给能力。第二,城市公共交通匮乏,私人交通工具快速增长,从而加剧了尾气污染,这在大城市的中心地带表现得尤为突出。第三,由于地区间调水功能的欠缺和水资源设施的供应不足,全国约有一半以上的城市存在不同程度的水资源短缺,严重影响了城市居民生活和工业生产。第四,道路供

给短缺造成交通拥挤。据估计,机动车辆的增长速度是城市人口增长速度的2.37倍,即道路需求相对于城市化来说本身就具有超速膨胀的特征,道路投资稍有滞后,则积累负效应是相当大的。

三、城市基础设施供给与城市增长不平衡性的原因透析

(一)城市基础设施建设资金的匮乏。一般地说,城市内基础设施的资金主要来源于地方政府的税收和城市基础设施的收费。目前,严格的说,地方政府为城市基础设施建设筹资而课征的税收只有两种:城市维护建设税和城镇土地使用税。前者具有税源稳定的特点,但征收依据存在行业不公平,因此在纳税人主体中会产生抗争。而城市土地税的开征初衷是维护国家土地产权的收益,并吸引外资进入我国的投资领域,但由于实行中央、地方分享制,被列入城市收入项目,潜移默化地被城市政府用来作为基础设施筹资的主要手段。目前,该税收收入的使用意向除了基础设施投资以外,还有旧城改造、城市滚动开发等项目。而每年土地税收收入总量是有限的,况且在当前国家仍旧对非农业建设项目占有耕地实施冻结的政策下,土地税收不会有大的增加。再加上城市土地税收的用途多元分化,土地税收挤占现象严重,甚至造成待开发土地自身配套困难的境地,从而扭曲了资金的“取之于地,用之于地”的原则。可见,利用土地使用税筹集基础设施建设资金的稳定性较差。

(二)我国大部分城市经济增长还只是粗放型、速度型、短期利益型的。最为典型的是,在各类城市的近远郊区处兴起了各种各样的乡镇企业、村办工厂,它们的出现既不符合城市规划、区域规划的布点要求,也不符合规模化、社会化、现代化的大生产要求。这些乡镇企业奠定了城市经济发展的人口和物质基础的同时,也创造了大量投资需求和消费需求,并在以后几年内以某种惯性保持增长,从而

加剧了基础设施的短缺,其突出的结果是环境极度不经济和社会资源的严重浪费,降低了全社会的平均生产力水平。

(三)城市基础设施服务产品的类型与收费制定的矛盾。城市基础设施分为生产性基础设施和生活性基础设施。改革开放以来,我国生产性基础设施获得了优先发展。但由于陷入了把城市增长等同于城市经济增长的误区,再加上城市规划的疏漏和追求物质积累的阶段性投资偏好导向,城市生活性基础设施如排污、环保、垃圾清运曾一度滞后,在某些地区甚至还处于偏废状况。造成这种现状的经济根源是价格机制在这类基础设施收费领域存在缺陷,影响到生活性基础设施回收困难和再投资困难。事实上,许多生活性基础设施是纯粹的公共产品,很难实行统一收费,而且存在“搭便车”现象。鉴于这个原因,那些尚处在低级发展阶段的中西部城市更倾向于把资金投向于生产性基础设施建设以追求短期增长效益。此外,城市基础设施经营管理不善也是阻碍城市增长的现实因素。

四、增加城市基础设施供给以平衡城市增长水平的措施

(一)近期内的措施

1. 区域不同投资对待政策。这一政策以缩小地区间各城市增长的差距为原则。当前,东部城市社会财富积累相对丰厚,体系内部已经形成经济增长的惯性扩张力,而且资本市场相对发达,城市基础设施筹资方式多样化,所以应主张其建设资金自给,并把重点放在收费制度的改革上以加速资金的回收和循环利用。而那些经济基础较差、生产技术落后的地区和城市以国家投资一部分、地方财政出一部分、民间投资一部分的组合来筹集建设资金,并且由政府给予贴费和贴息。

2. 地区间项目选择性实施策略。位于不同经济发展梯次上的城市应该有不同的基础设施投资重点,东部城市特别是大城市应以提高设施服务水平、质量、技术、便利度为主

要目标,鉴于人口密度和流动速度与污染能力成正相关,所以这些城市尤其应该发展环保类的公用设施、环保产业以及其他公用设施,并提高这些产业或设施的运作效率。但是值得注意的是,这些基础设施的兴建虽然能够通过扩张城市需求、改变居民支出结构、优化城市环境等途径实现城市增长,但是由于基础设施建设本身是一项投资行为,会吸引其他投资和经济活动,以致于通过这些活动本身会抵销掉拥挤和污染的减少。也就是说,在大城市基础设施建设以前,要对其区位选择、环境影响和经济代价进行综合评价,以成本优化和环境优化并重。对于中西部地区和一些小城市而言,则要把基础设施投资尤其是生产性基础设施投资列为城市的主要增长政策之一,一些发展落后的地区和城市甚至可以以此为发展目标,通过大型工程建设培育骨干企业、创造城市经济基础、扩张人口规模和信息吸纳力、加强其城市功能以及拓宽对外联系渠道。同时,适度增加公用事业投资比重并逐步过渡到以生活设施和环保设施为主的投资格局。

3. 将城市基础设施纳入城市规划体系。首先,在城市总体规划中要反映基础设施的总体规划和中长期目标,制定依据是城市增长阶段、宏观经济的目标、产业政策和地区产业结构调整目标等。第二,将基础设施建设纳入城市详细规划,制定依据是城市基础设施总量控制规模、城市财政收入结构和支出安排等,着重解决城市基础设施建设资金的落实,以及与其他建设项目的空间协调、资金协调和环境协调问题。

4. 适度引进私人资本参与城市基础设施投资与建设。在鼓励私人资本进入的同时,要掌握“度”的问题,在参与阶段、角度和环节上准确把握。在诸如文化、教育等竞争性和排斥性的基础设施建设中,可以由政府资助私人投资,也可以在理顺价格的前提下鼓励私人资本进入。而政府则应把资金主要投向那

些私人不愿意进入的非排斥性、非竞争性的基础设施投资、维修与养护方面。

5. 改革税制和培育资本市场,拓宽城市基础设施筹资渠道。城市税收制定的依据是中性合理、税源稳定、税赋公平,并与征收和使用方向保持一定的联系。而资本市场主要以分解社会高度储蓄,加速积淀资金的活化为目标,引导社会闲散资金用于城市基础设施建设。

(二)长期的政策取向

1. 保证城市经济持续增长。经济增长给资源节约、环境净化提供更先进的技术,同时为改善环境而展开的大举投资又能拉动经济的高速增长。OECD 国家 70 到 80 年代的 GDP 与污染物排放的关系现实地证明了世界银行的关于在技术进步的前提下经济增长与环境污染之间存在“转折点”的理论,在这一“转折点”上,经济发展不再与污染程度保持同样的增长趋势,而是表现为经济加速增长伴随着污染程度的迅速下降。当然,对于不同的污染物质,“转折点”出现的时间有所不同。因此,无论是现阶段还是将来,我国的城市增长应该是以经济增长为中心的全面增长。

2. 研制新型的城市基础设施建设、维修与养护技术,提高基础设施全要素生产率对产出增长的贡献水平。城市基础设施短缺实

际是经济水平落后、社会资本有机构成较低、劳动生产率水平普遍低下的综合反映,所以要利用我国的后起优势,把高新技术运用到城市建设中去,节约城市增长的成本代价。

3. 审慎地对待外商投资于我国城市基础设施的问题。利用外资要注意偏重于技术连带引进,而非追求数量上的效果,此外还要吸取东南亚金融危机的教训,对长期借贷资金的汇率、币别结构进行合理安排,以尽可能地减少外资输入风险。

参考文献:

1. Herbert Giersch 1995 Urban Agglomeration and Economic Growth.
2. 魏文凯:《面向 21 世纪的中国城市化战略》,《管理世界》1998 年第 1 期。
3. 张志强:《我国基础设施建设现状与发展重点》,《中国投资与建设》1998 年第 5 期。
4. 梭罗:《谈中国基础设施建设》,《中国投资与建设》1997 年第 3 期。
5. Alcira Kreimer Mohan Munasinghe 1992 Environmental Management and Urban Vulnerability P. 179 The World Bank.
6. Jitendra J. Shah Tanvi Nagpal Carter J. Brandon 1997 Urban Air Quality Management strategy In Asia P. 84 The World Bank.
7. World Development Report (1992 World Bank).

(作者单位:上海财经大学财经研究所;邮编:200433)

· 简讯 ·

我校娄尔行教授《会计审计理论探索》一书获奖

国家教育部最近在北京召开“党的十一届三中全会与高校社会科学研究发展研讨会”。会上,对第二届全国普通高校人文社会科学研究成果奖优秀科研成果进行了颁奖。我校会计学院资深博士生导师、著名会计学家娄尔行教授的学术专著《会计审计理论探索》一书荣获经济学一等奖。此书由立信会计出版社出版。作者数十年来的优秀会计学和审计学论文近四十万字,在我国会计审计学界深受重视和好评。(钟珊)