

新制度主义经济学与城市经营

张水平, 刘祥伟

(安徽理工大学 经济管理系, 安徽 淮南 232001)

摘要:近年来“经营城市”运作模式在我国取得一定成效的同时,也出现了一些偏差或负面效应。本文以新制度主义经济学为出发点,分析城市的本质是一种制度,因此,提出用“经营—管治”一体化制度安排来确保“经营城市”的健康发展。

关键词:新制度主义经济学; 经营城市; 治理结构

中图分类号:F06 **文献标志码:**A

一、何为新制度主义经济学

新制度主义经济学派是20世纪60年代以来在经济自由主义思潮回归过程中兴起的一个较有影响的新学派。主要代表人物有科斯、诺斯、威廉姆森、阿尔钦等。以科斯为代表的新制度主义学派不仅注意从现实世界存在的问题出发,而且注重从微观角度研究制度的构成、运行以及制度在经济生活中的作用。他们以新古典经济学中制定经济制度和经济规则的人具有稳定偏好、理性、寻求自身利益最大化的行为假设,并结合成本—效益分析方法,试图寻找一个最优社会制度模型。新制度主义经济学派认为:在有限理性假定下,制度分析不仅是必要的,而且是至关重要的。由于人们的理性有限,对未来的不确定因素也不能完全了解,甚至无法为不确定因素给出一个概率分布函数,因而在交易过程中,人们不可能在合约中对所有未来可能发生的事件给交易当事人所带来的收益或风险做出详细的规定,这样交易当事人就必须承担未来不确定风险以及不完全的合同或契约引起纠纷所可能带来的损失。在这样情况下,通过设立制度或对制度进行“创新”来降低交易过程中的不确定风险,协调不完全合同或契约引起的冲突是非常重要的。由于理性有限,人们不可能判断一个人的自利行为是否是损人利己的行为,并对此作出迅速的反应,因而凭借说谎、欺骗、毁

约等不正当手段牟取私利的机会主义行为就可以得逞,所以,人们需要设立规章制度和安排来规范人的行为,建立良好的秩序。

二、我国“城市经营”中存在的问题

经营城市的概念自20世纪90年代以来在我国开始传播并受到关注,所谓经营城市是从政府角度出发,运用市场经济手段对城市的自然资源、基础设施资源、人文资源等进行优化整合和市场化运营,实现资源合理配置和高效使用,促进城市功能的完善,提高城市素质。应该说,在实现经营城市这几年来,许多城市在利用市场机制对城市各种资源进行经营式运作,在筹集城市建设资金,促进城市发展方面取得了明显的成效。但是,在这一过程中也出现了许多偏差和负面效应,特别是出现一些急功近利的短期化行为。

(一)城市经营等同于企业经营

经营城市中一个流行的观点,是把城市看成企业来经营。当然,在经营城市过程中运用一些企业经营的方法也无可厚非,但把城市经营等同于经营企业则显然是定位的错误。这一定位的错误必然会导致经营城市中的短期化行为的出现,不利于城市整体利益的最大化与城市经济的可持续发展,因为城市毕竟比企业要复杂得多,二者之间存在很大的区别。主要表现在,企业有明确的产权主体,因而企

收稿日期:2006-04-17

作者简介:张水平(1974-),男,安徽安庆人,经济学硕士,安徽理工大学经济管理系讲师,主要从事西方经济学教学和科研;刘祥伟(1978-),女,安徽六安人,经济学硕士,安徽理工大学经济管理系助教。

业的资产具有鲜明的个别性,是一个经济实体,具有自负盈亏的责任和义务,而追求利润最大化也就成了企业的唯一目标。而城市建设过程中的投资主体虽然可以是多元化的,但城市的资产不具有个别性,只有整体性。城市经营的职能表现为多重性,除了考虑经济效益以外,还必须兼顾生态、环境、社会等众多因素。

(二) 城市经营等同于土地经营

“经营城市”中出现的较多问题,是把经营城市变相为土地炒卖,政府可以从土地经营(即抬高地价)直接获益,土地出让的收入称为城市的“第二财政”。显然,目前我国的城市经营实践是以城市政府获取城市建设资金为主,当城市政府一方面面临着财政短缺,另一方面通过征地可以实现巨大收益时,城市政府选择以经营土地为核心的城市经营模式,可以说是在现行制度约束下的必然选择。

城市经营的根本目的在于提高政府公共服务的效率,但在缺乏必要的制度约束下,手段往往取代了目的,利益最大化取代公共福利最大化,使得一些城市经营实践陷入了误区。

三、我国城市经营的制度环境分析

制度总是在一定的制度背景下建立起来的,这种制度背景称为制度环境。它是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则,如宪法、产权制度、重大会议决定等。城市经营需要一定的制度环境,这种制度环境决定了城市可能加以经营,并且必须经营。

(一) 产权制度改革使城市成为可以经营的对象

20世纪80年代开始了以产权改革为核心的市场取向改革。首先是政府间的产权划分。一方面是中央政府与地方政府“放权让利”,中央政府与地方政府的产权有了一定的界定,另一方面,各地方政府之间的权、债、利界定清晰化。90年代又抓住了现代企业制度的核心——产权清晰,对国有企业进行产权制度改革,产权界定更加清晰、合理、产权主体多元化格局形成。产权主体的多元化,各市场主体成为具有相对独立利益的市场竞争主体,相互交易成为必要,而且日趋活跃,交易的效率提高,交易的成本大大降低。正是在产权改革这一背景下,城市资源作为一种价值实体的经营可能性成为现实性。

(二) 产权制度改革打破原有的利益均衡格局,城市必须经营

“分灶吃饭”,使中央政府财力下降,但给地方政

府前所未有的机动性,地方政府也愿意接受,同时可以使地方政府承担更多的财政开支。从1985年开始中央政府财力下降,1993年中央政府财力下降到22%,这意味着国家吸取能力的不断弱化。可见,通过旧体制进行边际调整的“分灶吃饭”不仅未真正缓解中央政府的财政压力,而且,“两个比重”(财政收入占GDP的比重与中央政府收入占国家财政收入的比重)的下降影响到中央政府的宏观调控能力,中央政府迫切需要进行新的制度安排——1993年进行分税制改革。分税制改革虽然进一步明确了地方政府税收剩余的索取权,大大调动了地方政府增收的积极性,但同时又缩小地方政府讨价还价的空间。加之,这次改革对事权划分相对落后,留下制度真空,为中央政府实现事权的转移消除制度规则的约束,以便“中央请客,地方买单”,实现权威对制度的替代,结果造成财权与事权严重不对称。中央财政收入上升,地方财政压力增大

收入源于交易的发生,政府收入也在频繁的交易中增加。城市作为各种交易的平台,当然成为政府增收的平台。因此,打造城市平台,经营城市资源,挖掘增收潜力,作为地方城市政府的必然选择。产权制度的改革,特别是财税体制的改革,改变了中央政府与地方政府、地方政府之间的收支格局。城市不仅成为各地方政府的建设对象,而且成为各自的经营对象。收不抵支、财政压力是地方城市政府经营城市的诱因,资金短缺决定了我国城市经营初期“资金导向”的指导思想、经营重点以及经营方式。主要表现为借城市平台实现招商引资,并辅以税收、土地等优惠政策增加对资本的吸引;充分挖掘城市资源,盘活现有城市资源存量。

(三) 制度环境的新变化与城市经营

随着改革的深入,城市经营的环境发生了新变化。这种变化主要表现在产权改革的深化,各城市在经营过程中获得更多的政策支持与自主权力,政策的公平性越来越明显,宽松与公平的环境造就了更加激烈的城市竞争。优惠政策不再是唯一的竞争手段,甚至不是主要的竞争手段。城市功能以及诚信、公平、效率为核心的城市品牌成为新一轮城市竞争的焦点。各城市政府必将以“硬实力”与“软实力”并重为目标,并通过基础设施的进一步完善为城市品牌的提升培育硬环境;通过人文环境、城市形象、市民素质、政府形象等的打造为城市品牌提升创造软环境。

四、基于“经营——管治”契合分析的 城市经营一体化制度安排

城市经营一体化,说到底就是制度一体化。我国的城市经营之所以出现很多问题,主要原因是迟迟不能在“市场运作、政府推动”的制度建设方面有所突破、有所创新。笔者认为,从以下四个方面寻求制度突破,是着眼近期、立足长远的关键。

(一) 建构城市经营规划制度

城市经营的一体化取向,是在相应的合作规划“制度空白”的情况下启动的,于是,一体化经营的实质性推进要么因缺乏操作准则而成效甚微,要么因无从约束而一筹莫展。为此,填补这一空白,用新的制度安排去引导一体化经营,无疑是实现城市经营成功的关键。规划制度涉及实施主体与对象的界定、权利与责任的划分、程序与规则的设置。城市是一个综合的大系统,具有多重的矛盾,因此需要合理规划,有完备的制度来处理好以下几组关系。一是有形资产和无形资产的关系,二是经济效益和社会、生态效益的关系,三是城市局部资源和整体资源的关系,四是城市资源有效利用和可持续发展的关系。

(二) 产权制度是城市经营的前提,同时也是城市经营完善的方向

建立产权清晰、权责明确、保护严格、流转顺利的现代产权制度,是城市可持续发展及提升城市竞争力的根本制度保障,特别是在城市经营过程中的土地的级差收益等权属分配问题有待进一步研究。

(三) 明确经营城市的主体与政府行为边界

实际上,在市场经济中,影响城市经营的角色是错综复杂的,城市经营的主体不仅包括居民、企业和政府,还包括一些社会性组织等。当然,目前城市政府直接控制着大量存量资源及公益性资源,必然在

城市宏观发展中处于相对主导地位。但是,必须明确指出的是,政府不能主导城市所有的事务,不能越俎代庖,而且要对自己的行为、职权范围进行准确定位,并带动其他“主体”,充分发挥其他“主体”在城市经营中的积极作用。

(四) 逐步完善城市治理结构

城市治理是城市经营的深化,是城市经营向更高层次发展的表现,也只有完善城市治理结构,才能避免经营城市过程中短期化行为的发生。如何构建一个有效的治理结构是关键。我们认为可以推行公众参与的城市管治制度,政府权力与公众权利的依存度是衡量和判断城市治理体系及其制度形之有效的标志。城市经营一体化,是公众自下而上表达心声的一体化,而不是自上而下由权力和技术精英代言的一体化。公众对城市经营的内容、计划、方法和步骤拥有知情权、参与权和决策权,是民主政治制度的具体表现。

总之,城市的本质是一种制度,城市经营是城市建设管理制度的一种新形式。新制度主义经济学阐述制度的一个重要功能是降低交易成本和规范人的行为。对此,应加强理论和对策的研究,中央政府则应及时出台有关政策、法规,对经营城市中的短期化行为、违规行为进行约束和调控,使“经营城市”的行为保持在正确的轨道上。

参考文献

- [1] 仇保兴. 城市经营、管治和城市规划的变革[J]. 城市规划, 2004(2).
- [2] 陈洪博. 推进城市公用事业市场化改革[J]. 特区理论与实践, 2003(6).
- [3] 王钥平. 城市经营所带来的负面问题[J]. 鞍山师范学院学报, 2004(6).
- [4] 臧君. 城市经营中的市场、政府与现代城市治理: 经验回顾和理论反思[J]. 改革, 2003(4).

The New Institutional Economics and Managed the City

ZHANG Shui - ping , LIU Xiang - wei

(The Department of Economic Management Anhui University of Science and Technology, Huainan Anhui 232001, China)

Abstract : In recent years “managed the city” the operation pattern to obtain the certain result while our country, also appeared some deviations or the negative effect. This article take the new institutional economics as a starting point, analyzes the city the essence is one kind of system, therefore, proposed uses “the management to govern and rule” the integrated system arranges to guarantee “manages the city” the health development.

Key words : the New institutional economics; Managed the city; Government structure