

1990年城市经济理论研究述评

朱 林 兴

1990年我国城市经济理论研究,从以往偏重于理性研究、术语争论和表象描述,更多地转向实证分析和深层次问题的探索,显现了学术性、实用性兼蓄的特点。它表明,我国城市经济理论研究更贴近实际,为推进城市的改革、开放、经济建设日益显示出其重要的理论指导意义。其研究重点是,如何搞活城市经济,以摆脱经济发展中的困境,走出一条计划商品经济条件下振兴城市经济的新路子。现就主要的城市经济理论研究述评如下:

一、城市经济区

这是近几年来讨论较多的问题之一。1990年对这个问题的研究有了较大进展。

重要进展之一,对城市经济区疆界的划分提出了新见解。以往普遍的认识是城市经济区实质上是中心城市的经济辐射圈,而其聚核即中心城市的经济辐射力是变动的,故其范围是相对的,不确定的,从而对其疆界以不划分为宜。一些学者对此提出了批判意见,认为上述看法忽视了城市经济区具有明显地域差异的生产地域单元这一重要特点,因而掩盖了其具有明显疆界标志的事实。应该说,这一见解在理论上具有独到之处,比较全面地揭示了城市经济区的实质特点,在实践上亦有重要意义。主要是,划分城市经济区疆界有利于科学地确定城市的经济辐射方向、合理区域经济分工和生产力布局,建立符合计划商品经济要求的工业生产和综合开发相结合的区域产业结构。虽然,这一理论尚未就如何具体划分城市经济区疆界提出切实可行的方法。但是,其指出的经济区在一定时期内具有明确疆界的看法,城市经济区是地域生产单元的看法,则拓宽了城市经济区研究的视野,对丰富城市经济学起了重要作用。

重要进展之二是,比较系统地总结了近几年来发展城市经济区作用的成功经验。主要是:1、坚持平等自愿、互惠互利的原则;2、遵循商品经济规律,以发展区域性联合市场为突破口;3、坚持以促进企业为主体的多方位、多层次、多形式的经济合作的基点;4、注意利用不同城市、地区经济结构的互补性,合理调整分工,形成区域经济分工。

重要进展之三是,在比较全面分析了制约城市经济区发挥作用的原因的基础上提出了解决问题的相应的对策措施。就制约城市经济区发挥作用的因素来说,主要有:1、作为中心城市经济主体和发挥作用的国营大中型企业活力不足,经济效益下降,影响了中心城市经济辐射功能;2、体制性因素,如价格、财政体制、政府职能等方面的地方保护主义、“诸侯经济”,严重地压抑了中心城市实力的增长及其辐射和吸引作用的发挥;3、宏观控制不力,对城市经济区域分工、生产力布局缺乏科学的规划和周密的部署,以及有关政策、法规组织上的保证,使城市经济区发挥作用缺乏良好的宏观环境;4、理论研究滞后于实践发展,使城市经济区发挥作用缺乏必要的理论指导。针对以上制约因素,学者们提出以下对策:1、在搞活大中型企业上作重点文章,以增强城市经济实力,提高城市经济区聚核的凝聚力、辐射力;2、加强宏观调控,按社会化大生产要求和发展计划商品经济要求,

合理规划区域经济分工，并制定和实施相应的区域经济发展政策；3、加强调查研究和理论探讨，重点研究城市区域经济合作的性质、功能、组织形式、调控机制、发展趋势等。

重要进展之四是，把作为城市经济学研究内容之一的城市经济区问题单独列出来，已初步形成了区域经济学。目前已出版的著作有周起业等著的《区域经济学》和王谦光等著的《区域经济学》。这些著作的研究范围已大大超越了城市经济研究范围，但是其研究的重点仍然在城市，综合分析经济区范围内的城乡之间、城市之间的经济关系，包括社会经济发展战略、生产力布局、产业结构、环境等问题。目前，这门学科尚处初创时期，还有许多不成熟的地方，特别是如何从本国实际出发，形成逻辑严密的、具有指导意义的学科尚需进一步努力。

二、城市经济发展模式

如何选择、确定城市经济发展模式？围绕这一问题，学术界和城市政府部门的同志各抒己见，学术气氛浓厚，提出了不少见解。

“单一功能论”，这是为避免城市膨胀所提出的一种理论。现代城市的一个基本特点是多功能化。这一方面有利于城市繁荣，另一方面则易于导致城市空间结构紊乱、人口激增、城市问题丛生。于是本世纪60年代，西方一些城市学家提出了城市职能分散化和单一化的设想。我国的学者将“单一化”的设想仅应用于中、小城市，认为实行单一功能是中小城市控制规模、保证城市长期健康发展的有效途径。为了实行单一功能，城市在经济发展过程中围绕目标功能，运用行政、经济和法律手段，控制城市外延型发展，发展乡镇企业，就地消化农村剩余劳力。这一理论重视城市内涵型开发，并提出培植支柱产业是值得重视的。然而它将成因极为复杂的城市膨胀病归之为多功能未免有失偏颇，同时企图以功能单一化来控制中小城市发展，使之不成为大城市，也有悖于城市发展规律。由于大城市的示范效应，一些具有竞争条件的中小城市必然发展成为大城市，这是不以人的意志为转移的客观规律；再则绝对的单一功能的城市在理论上说不通，实践上也是有害的。近20年来，世界上有20多个城市在发展过程中片面追求功能单一化，忽视了发展其它功能，以致资源枯竭、市场不景气而在竞争中衰落。

“贸易兴市论”，这是为沿海城市寻找经济发展出路所提出的一种发展模式。它认为，进入80年代以后，沿海几个特大城市经济面临着两大困难：一是几十年来作为经济主体的工业在发展上遇到了层层麻烦，二是基础设施滞后于生产和生活的需要矛盾日趋尖锐。但这些城市拥有优越的地理位置、先进的贸易设施、大批的贸易人才，通过发展贸易来取代工业的主体地位是沿海城市短期内摆脱困境、实现经济腾飞的重要途径。这一理论的主要对策是：1、以贸易为重点规划、调整、开拓现有产业。2、大力发展商品贸易，建立国际性商业机构。3、重点开发投资贸易，并以房地产业的开发作为吸引外资的诱感力。4、开拓国际性金融贸易。从长远来说，沿海几个大城市，尤其如上海，“贸易兴市”方向是对头的，其对策措施也不乏合理之处，但忽视了目前实施的困难，忽视了这些城市目前的实际情况，违背了产业结构演进的内在规律。一般来说，第三产业的长足发展取决于两个条件：一是经济实力，即第一、第二产业的发展，一个国家或地区以第三产业作为国民经济的主导产业，这是一个国家或地区完成了从粗放经营到集约经营转变、进入发展阶段之后出现的现象，而不是第一、第二产业的发展出现困难才转向发展第三产业；二是宏观环境，三次产业的递进有赖于市场

环境的助动。目前,市场分割严重,影响了生产要素流动。这些城市目前以至今后一个相当长时期内应以综合性的工业基地发挥作用,如要在短时期内将主体由贸易功能取代其工业功能,这恐怕与其经济实力和经济环境相矛盾。

“非均衡经济发展模式”,这是为解决城市经济发展资金问题所提出的一种理论。这种理论认为,我国目前城市处于经济发展初期,资金缺乏,不可能对城市经济各部门进行全面投资,应集中力量上“短平快”的产业,以此为动力逐步扩大对其它经济部门的投资。这一理论关心的是城市自身利益和眼前利益。在这种理论看来,现在最重要的是解决资金问题,然后再去谈长远、协调发展。为此,他们主张,投资重点是工业,尤其是利税高的加工工业,基础设施、生态建设等无直接投资效果的产业可以放一放。这种理论反映了一些同志急于将经济搞上去的强烈愿望。它从一个角度提醒人们在经济发展初期如何有重点地、合理地使用资金,以促使城市经济迅速发展,这有其积极的意义。但它忽略了城市经济发展是一个动态的、渐进的、协调的过程,需要基础产业和辅助产业、支柱产业和一般配套产业协调发展。

“非均衡经济发展”理论恰恰忽视了“协调”,由此使城市经济发展因失去了必要的前提条件而困难重重,以致走向反面,城市居民也因基础设施滞后而蒙受种种不便之苦,对政府产生不满情绪,阻碍了经济发展。

不少学者提出了“均衡经济论”或称为“社会、经济、生态协调”论。这一理论认为,城市是一个复杂的有机体,它是由社会系统、经济系统和生态系统构成,它们之间具有内在相关和动态制约性。这一特点要求城市发展过程中特别要注意社会系统、生态系统的同步建设,以保证城市经济发展有一个良好的社会环境和基础条件。这一理论强调指出,均衡经济发展模式是国内外城市发展的经验总结,更是我国城市发展应当记取的教训。几十年来,我国城市只注重经济发展,很不注重社会系统、生态系统的建设,即使经济建设也不注重经济结构的合理性和演进性。虽然这样做也取得了一些成就,但亦产生了城市经济发展后劲不足、城市问题丛生的后果。因此,不少学者认为,除了经济增长的目标之外,还应该包括社会效果、生态效果。为了实现这一要求,城市政府在考虑经济发展计划时必须同时考虑社会发展计划,并将这三者作为一个统一整体考虑。相应地,上级政府应作宏观管理上的调整,如计划下达、城市政府工作业绩的考核办法等。显然,均衡经济发展理论的提出,表明了我国城市经济理论正在日趋成熟和科学。诚然,这种理论要切实为政府部门所接受,还需要作艰苦的努力。同时,如何增强这一理论的操作性,也需要作深入研究。

三、城市政府经济行为

自党的十一届三中全会以来,这便是一个热门话题。1990年就此问题展开了如下讨论:

(一)关于城市政府经济行为角色。对计划商品经济条件下我国城市政府经济行为角色问题,理论界看法不尽一致。主要有两种意见。一种观点主张以西方发达国家城市政府经济角色作为参照物来考虑我国城市政府在社会生产活动中所扮演的角色,主要有三:社会经济管理者,其主要功能为,资源配置功能、所得分配功能、稳定社会生活功能;市场秩序维护者;企业扶持者和保护者。另一种观点认为,我国城市政府经济行为角色不仅包括以上三个方面,而且其作用强度和范围,还应超过西方各国。这两种观点的根本分歧在于,要不要对企业进行必要的直接干预和管理。应该指出:不论何种社会制度下的城市政府在组织社会经济活动中的行为角色既有共性,亦有个性。在这个意义上说,我们在研究和设计我国城市政府

经济行为角色时,既要认真地学习、吸收世界上一切国家的有用经验,同时又不能简单地照搬、仿效。这是因为我国与世界上其他国家在所有制结构、经济发展水平和市场发育程度等方面存在很大差异。总的说来,不直接干预和管理企业是城市政府经济行为的改革方向,但是在目前新旧经济体制转轨时期,这一职能宜逐渐“虚化”,其重点应放在研究城市政府如何以最大限度地解放生产力为出发点,应对企业进行“适度”的干预和管理。

(二)关于城市政府经济行为非规范化问题。首先,理论界对近年来新旧经济体制交替过程中出现的城市政府经济行为非规范化的具体表现作了概括,主要有:1、短期化行为,片面追求产值和增长速度,忽视社会、经济和生态协调发展;2、随机行为,即对社会经济发展常常缺乏科学预测和把握,在经济调控中无预先目标,且调节抉择的出发点更多的是地方利益,调节方式也不是制度化的经济手段;3、企业化行为,即以传统方式代替企业直接从事生产经营活动;4、区域化行为,即搞地方封锁、“诸侯经济”等。

其次,对城市政府经济行为非规范化的原因作了分析,主要有如下几种看法:一种意见认为,城市政府经济行为的非规范化,是宏观导向产生的问题,如地区倾斜政策,扭曲的价格体制,以产值、利润为主体的考核方法等,必然促使城市政府经济行为短期化,产业结构趋同化;一种意见认为,上级政府放权于城市过程中,没有事先划清事权以及相应的财权,缺乏规范城市政府行为的约束措施;再一种意见认为,城市政府作为经济实体,加上财政包干体制,促使城市政府在利益的天平上更向利益主体、经济实体一头倾斜,其经济行为难免错序。这些观点都有一定道理。但还应该看到,其之所以产生还由于对改革中的城市政府经济行为的目标模式缺乏清醒的认识,在总体设计上缺乏一个科学的质的规定,加上近几年来对改革中的城市政府经济行为调整缺乏足够的认识,而往往偏重于企业改革,没有在改革措施上将两者恰当地统一起来。

再次,对解决城市政府经济行为非规范化问题提出了不少有益的见解和建议:1、城市政府应形成一种责权利相适应的自我约束和调节机制,明确上级政府与城市政府之间的事权,在事权划分清楚的基础上逐步改革财政包干体制,最终实行分税制;2、创造条件逐步实现“小政府、大企业”,对城市生产和居民生活正常进行所必要的基础设施应由上级政府划块负责提供,为城市长期健康发展具有决定作用的但无直接经济效益的项目,宜由上级政府提供,为城市长期健康发展提供必要空间;3、建立一套行之有效的上级政府对城市政府的制衡机制:(1)由上级政府规定城市调控权的基本内容、作用、方式和范围;(2)上级政府应对城市调控过程中产生的不恰当或不协调行为进行必要的干预,目前应对城市产业结构调整提出指令性计划;(3)中央政府通过各种调控手段对地方政府、城市政府调控实行再调控。

四、城市财政体制改革

城市财政是城市社会经济支柱。1990年由于各城市财政资金需要与可能的矛盾十分尖锐,有关城市财政体制改革的问题亦成为城市经济理论界所关注的重要问题之一。

(一)关于改革现行城市财政包干体制的认识。多数同志认为,现行的城市财政包干体制打破了长期以来统收统支的局面,调动了城市聚财和节约资金的积极性,一定程度上适应了城市改革、开放、经济发展和建设城市的需要。但是,其不足亦日渐显露:一则因包干基数的确定缺乏科学依据,难免造成城市之间苦乐不均的现象;二则导致市场割据、地区封锁,削弱了宏观调控。长期下去,全国经济会陷入恶性循环,必须改革。但也有少数学者认为,

现行城市财政体制是对以往财政体制的一种积极否定,使城市财政开始成为名副其实的一级财政,分级财政体制已初具雏形,并通过增强城市调控能力改善了宏观调控机制。至于某些问题的出现并不是由现行城市财政体制引起的,而应归咎于具体操作上。更为重要的是,其问题的最终解决不是否定已有的分级体制方向,而是尽快实现向分级体制的最终过渡。其实,这两种认识在改革现有城市财政体制方面是一致的,差异在于对现有城市财政体制下某些经济现象的缘由分析存在认识上的不一致。

(二)关于城市财政体制的改革方向。实行以分级预算为前提的、以收支平衡为目标的分税制是城市财政体制的改革方向。对于实行什么样的分税制,概括起来说主要有如下几个观点:1、主张实行差别税制。具体而言,收大于支、上缴较少的城市拟实行分税制加差额分成;收不敷支、需财政补贴的城市,拟实行分税制加差额补贴。2、主张实行分税分成制。其特点是将分成制和分税制的优点统一起来,主要表现在:既有分税的,又有确定基数;既有实行分税的大多数城市,亦不排斥少数城市实行其它体制;既有按税种划分,也按税率分享。此外也有主张分税包干制、分税分产制。应当说,这些设想丰富了城市财政体制改革的思想库,对于推进城市财政体制改革不乏借鉴意义。相比之下,第一种设想也许更接近实际,它比较科学地反映了各城市经济发展的不平衡性以及推行分税制须有一个渐进过程的客观要求。

(三)关于区县财政体制的问题。改革城市财政体制,必然涉及到区县财政体制。区县财政体制改革往哪个方向发展?有三种可供选择的思路:1、中央对城市实行分税制,市对区县实行分税制;2、中央对城市实行分税制,市对区县继续实行包干制;3、中央对城市实行分税制,市对区县实行两种不同的财政体制,鉴于县对市有较大独立性,以实行分税制为好,区则以包干制为好。从长远来说,相比之下,第一种设想是一种理想的目标模式,它使城市与区县之间的利益关系科学地建立在事权的划分基础上,从而有利于从机制上保证市、区县组织好本地区的社会经济活动。但限于目前国家对城市实行分税制尚在讨论中,还有许多政策性、技术性问题要研究,因此应首先试点、取得经验后再逐步推行。就目前而言,第二种设想和第三种设想较可行,也易为区县接受。然而就推进改革的要求来说,无论选择哪一种设想,目前应重视研究两个问题:划清事权关系,研究包干体制和分税制的衔接点,以便为推进区县财政体制改革作好前期准备。

(四)关于建立街道财政问题。首先,提出了街道财政的必要性。许多同志指出,街道是城市管理体制中的组成部分,改革、开放以来,街道工作除了贯彻党的方针、政策以外,还承担了为经济建设创造良好的社会环境和提供优良服务的重要任务。这样,原来街道经费由区财政“统收统支”的体制已远远不相适应了,必须改革,宜建立街道财政。其次,对街道财政提出了若干有益的建议:1、应遵循“统一领导、分级管理”的原则。鉴于目前街道不是一级政权机关,街道财政只能按其管理职能划给一定的财政收支范围和财政管理权限,包括预算调剂权和机动财力的使用权。2、街道财政的指导思想是理顺区、街利益格局,增强街道发展经济、兴办公益事业的力量。3、建立街道财政科和税务所。有的同志进一步探讨街道财政的发展趋势,其主要观点是将“分税制”模式引入街道财政,采取必要措施逐步使街道财政纳入科学化、规范化和法制化的轨道,这些措施包括制定一整套街道财政管理办法,建立适合街道财政特点的预算制度、总会计制度和财政金库制度等。以上意见是值得有关部门借鉴的。