

西部城市公共产品供给现状与供给机制探析*

——以市政公用设施为例

田云章

(陕西理工学院, 陕西 汉中 723001)

摘要:以市政公用设施为例的分析表明,西部城市公共产品供给具有以下特点:城建资金增长迅速但不够稳定、地区之间悬殊较大;城市供水、供气状况大为改善,逐年趋近于全国水平,与东部城市差距有缩小趋势;供给内容上具有一定的序列性,市民“吃水难”、“乘车难”的问题得到了优先解决;城市环境保护尚未得到彻底重视。因此,必须建立持续稳定的投入机制、垄断业务的监管机制、合理适度的补偿机制和制度创新机制予以解决。

关键词:西部城市;公共产品;公用设施

中图分类号:F062.6

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)06-0044-05

A study of status quo of public goods supply and supply mechanism in western cities of China -Taking municipal public facilities as an example

TIAN Yun-zhang

(Shaanxi University of Technology, Shaanxi Hanzhong 723001, China)

Abstract: An analysis, based on taking urban public infrastructure as an example, indicates that the supply of urban public goods in western China has such characters as rapid and unstable growth of urban construction funds, big growth difference between different regions, big improvement of water and gas supply for urban life approaching to national level gradually and narrowing the gap with eastern cities, certain alignment in supply contents, giving priority to the solution to the difficulty in drinking water and taking bus, and incomplete focus on urban environment protection. As a result, sustainable and stable investment mechanism, supervision mechanism for monopoly business, reasonable and proper compensating mechanism and institutional innovation mechanism must be established.

Key words: western city of China; public goods; public facilities

城市公共产品是指满足城市地域空间内居民公共消费的产品,包括城市供水、供气、城市道路、公共交通等社会基础设施以及环境保护、园林绿化等优质产品。本文以市政公用设施为例,以 2000 年西部大开发正式实施为起点,就西部城市公共产品的供给现状和供给机制进行若干分析。

一、西部城市公共产品供给现状分析

目前,西部地区共有地级城市 83 个,县级城市 86 个,分别占全国地级城市的 29%,县级城市的

23%。在大开发战略带动下,西部城市发展迅速,包括市政公用设施在内的城市建设更是日新月异。市政公用设施既是城市公共产品的重要组成部分,又是城市建设固定资产投资的重要领域。因此,把市政公用设施作为主要考察对象,对于了解西部城市公共产品的供给特点具有一定的典型性。

(一)分析指标的选取

城市公共产品属于地域性特征相对明显的地方性公共产品,并非所有的设施项目都具有可比

* 收稿日期:2007-07-30

作者简介:田云章(1977—),男,陕西洋县人,陕西理工学院,教师,管理学硕士,从事公共行政管理研究。

性。为此,在选取比较内容时主要考虑了两点:第一,指标的普遍性,即分析指标在东部、中部和西部城市同时存在供给;第二,指标的代表性,即每一个项目能代表城市公共产品供给的某一类或者某一方面。具体的分析指标包括:(1)人均拥有城市维护建设资金,指城市建设维护资金与城市人口总数的比率;(2)用水普及率,指城市用水普及人口与城市人口总数的比率;(3)燃气普及率,指报告期末使用燃气的城市人口数与城市人口总数的比率;(4)每万人拥有公交车辆,指每万人拥有的按照统一当量标准折算后的公交车辆;(5)人均道路面积,指城市道路面积与城市人口总数的比率;(6)污水处理率,指达到相应污水处理标准的污水处理量与城市污水排放量之间的比率;(7)人均公共绿地面积,指统计口径内公共绿地面积与城市人口总数的比率;(8)生活垃圾无害化处理率,指符合垃圾处理标准的垃圾处理量和垃圾排放量之间的比率。

在上述指标中,人均拥有城市维护建设资金

(以下简称人均城建资金)表征城市政府在公共产品供给方面的财力和投入状况;城市供水、供气属于城市居民生活必需品;每万人拥有公交车辆数、人均道路面积反映了公共交通状况;污水处理、人均公共绿地面积和生活垃圾无害化处理综合反映了一个地方的环境卫生状况。本文分析数据均根据相关年份《中国城市建设统计年鉴》收集整理(特别注明出处的数据除外)。

(二)分析过程

1. 对人均城建资金的考察

如表1所示,2000—2003年是西部城市人均城建资金增长较快的几年。四年间西部城市人均城建资金绝对值从最低时的263元跃升至最高时的1203元,从最小值到最大值增长了近5倍。2003年和2004年人均城建资金超过2002年的2倍。人均城建资金年增长率从2000年到2004年有了很大提升,分别为:2000年-57%,2001年26%,2002年31%,2003年177%。

表1 2000—2004年不同地区人均城建资金比较

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
全国城市	512 (100)[-37]	707 (100)[38]	896 (100)[27]	1265(100)[41]	540(100)[22]
东部城市	798 (156)[-32]	1117(158)[40]	1378(154)[23]	1620(128)[18]	2311(150)[43]
西部城市	263 (51)[-57]	331 (47)[26]	434 (48)[31]	1203(95)[177]	1139(74)[-5]
东西差距	535 (101)[-25]	786 (111)[-14]	944 (106)[8]	417 (33)[159]	1172(76)[-48]

表内数据格式为:当年人均城建资金绝对值(相对值)[当年增长率]。其中:绝对值单位为元,相对值按全国=100计算,年增长率为百分数。

但是,对不同地区之间人均城建资金绝对值比较发现,东西部地区之间城市差距悬殊。在人均城建资金绝对值方面,东西部城市差距有逐年拉大趋势,差距分别为2000年535元、2001年786元、2002年944元,2004年1172元。2003年似乎是个例外,在东部出现下降的情况下东西差距才缩小为

417元。进一步比较东西部城市人均城建资金相对值,可以看出东部城市是在全国水平150%的高位上略有下降,而西部城市却是在只占全国水平60%的情况下徘徊三年之后才向全国水平靠近。西部城市人均城建资金年增长率2000年落后于东部25个百分点,2004年竟然落后于全国48个百分点。

表2 西部城市市政公用设施及人均城建资金增长趋势变化

年份	2000年	2001年	2002年	2003年
人均城市建设资金	-56.97	26.00	31.12	177.19
用水普及率	-50.13	7.63	19.34	38.16
燃气普及率	-56.54	22.36	24.03	51.02
每万人拥有公交车辆	-66.37	12.89	22.38	34.29
人均道路面积	-63.89	35.66	29.90	56.94
人均公共绿地面积	-72.22	23.41	39.92	51.13
污水处理率	16.14	-34.30	87.59	4.69
生活垃圾无害化处理率	-9.33	-8.71	-5.41	3.38

对西部城市市政公用设施随人均城建资金增长的情况(见表2)的考察发现,大多数市政公用设施和人均城建资金具有同步增长趋势。但是,污水处理率和生活垃圾无害化处理率的变化趋势却出现了例外情况。一是生活垃圾无害化处理率虽然随着人均城建资金的增长但十分缓慢,二是污水处理率的增长趋势与人均城建资金的增长趋势相反。

2. 对不同地区城市供水、供气、公交和道路供给的考察

比较不同地区城市用水普及率相对水平和天然气普及率相对水平(见表2),很容易发现:总体而言,西部城市的供水、供气状况在逐渐改善,东西部地区之间差距有缩小趋势,西部与全国水平在逐年

靠近。西部城市供水与供气相比,供水要好于供气,供水落后于全国较少而供气落后于全国较多。在城市供水方面,西部城市2000年相当于全国水平的74%,2003年已达到全国水平的97%。东西部城市供水相对水平差距由2000年的41逐渐降为2003年的7。在城市供气方面,西部城市2000年只相当于全国水平的64%,2003年已经上升为全国平均水平的87%。东西部城市供气相对水平差距从2000年的58逐渐降为2003年的27。2000-2003年东部城市供水、供气水平平均达到全国水平的110%和122%,西部城市供水、供气水平却平均只达到全国水平的81%和70%。

表3 2000—2004年不同地区城市供水、供气相对水平比较

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
全国城市	100 / 100	100 / 100	100 / 100	100 / 100	100 / 100
东部城市	115 / 122	116 / 129	111 / 122	104 / 114	106 / 113
西部城市	74 / 64	70 / 59	78 / 65	97 / 87	95 / 81
东西差距	-41 / -58	-46 / -70	-33 / -57	-7 / -27	-11 / -32

表内数据格式为:城市供水相对水平/城市供气相对水平,相对值按全国=100计算。

如果把城市供水、供气、公交和道路等不同市政公用设施指标的相对供给水平放在同一坐标系内考察,还会发现西部城市(图1)和东部城市(图2)有着不同的城市公共产品供给序列。在西部地区,城市供水、公交车辆的相对供给水平曲线更加靠近全国供给水平曲线,城市供气、城市道路供给水平曲线远离全国水平曲线。这表明西部城市公

共产品的供给序列为城市供水、公交车辆、城市供气和城市道路。在供给水平普遍高于全国水平的东部地区,离全国供给水平曲线由远到近依次为城市供气、城市道路、公共交通和城市供水。这又表明西部城市公共产品的供给序列为城市供气、城市道路、公共交通和城市供水。西部城市和东部城市的供给序列有着很大的不同。

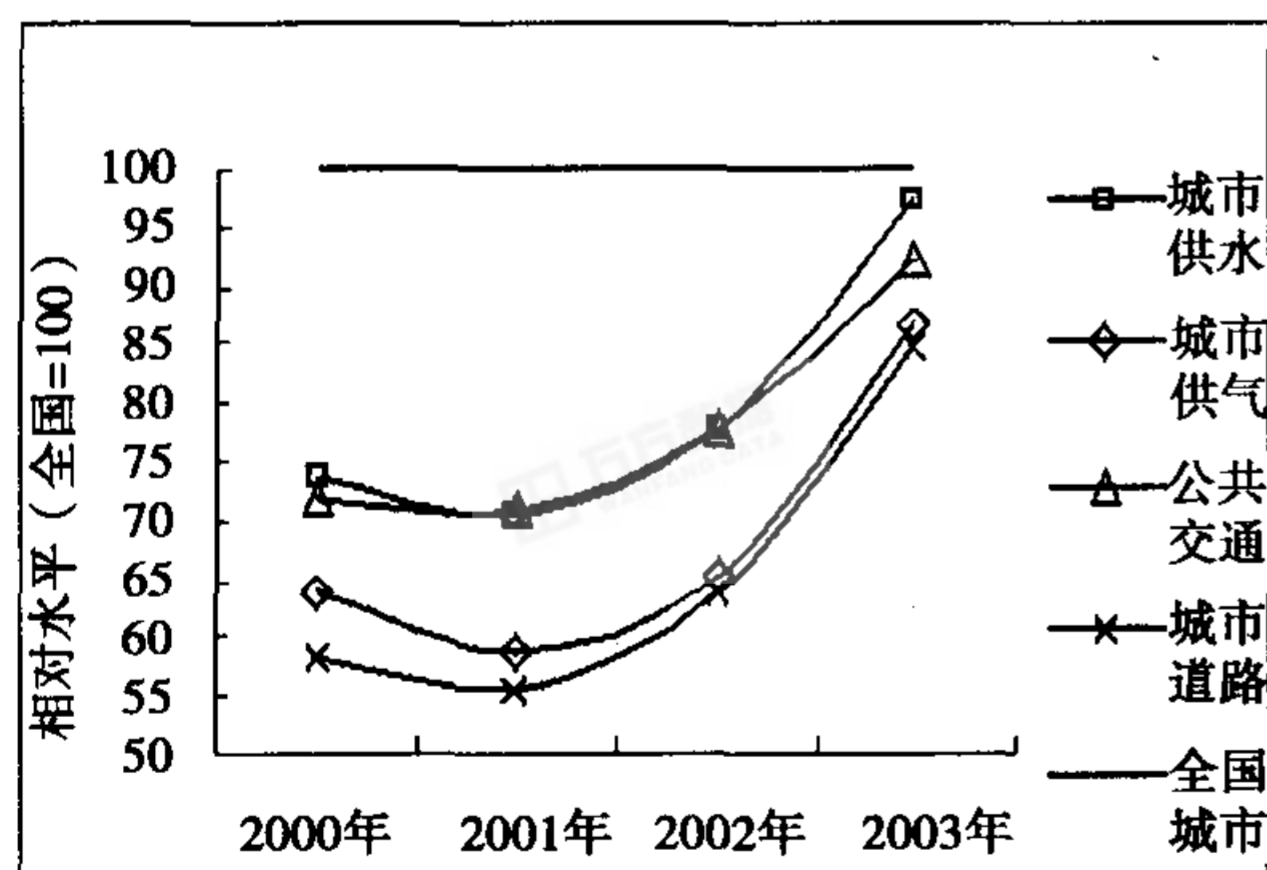


图1 西部城市水、气、车、路相对供给水平比较

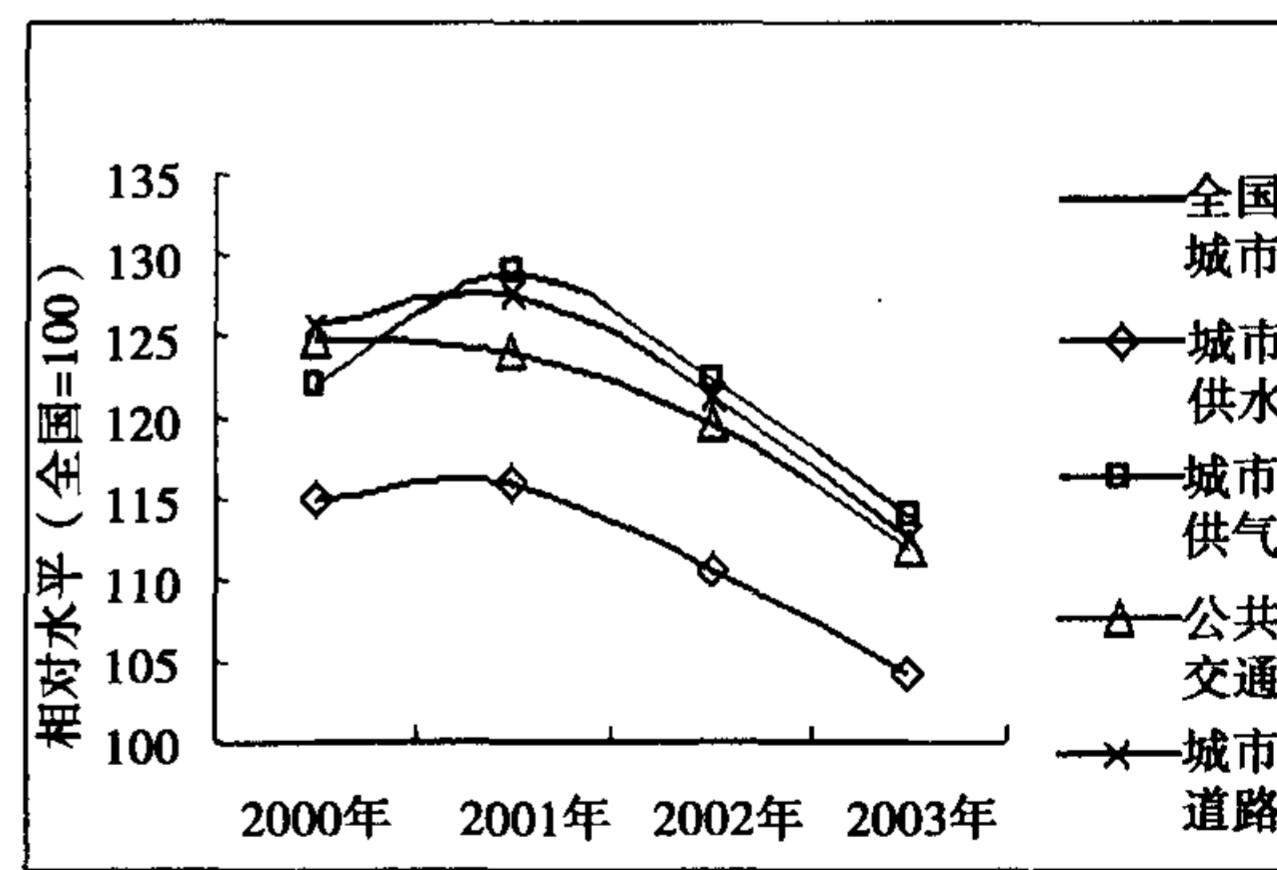


图2 东部城市水、气、车、路供给水平比较

3. 对不同地区污水处理和垃圾处理的考察

在城市里面,空气、噪声、污水和垃圾是四种主要环境污染。但是,在全国范围内却普遍存在着污水处理和垃圾处理难题,西部地区问题更加严重

(见表3)。城市污水处理率达到最高水平的2004年,西部为33%,全国为46%,东部为48%。这意味着东部城市有近1/2的城市污水,西部则有2/3的城市污水未得到处理就被直接排放出去。比较

城市污水处理的相对水平,尽管东部相对领先,但是排除最低的一年后,东部城市有三年污水处理水平在趋于下降,西部城市有三年污水处理水平在略高于全国水平 70% 的情况下徘徊。再比较不同地区城市垃圾处理绝对水平,还会发现近四年来全国

城市的垃圾无害化处理率在“节节后退”,东部城市和西部城市出现高低波动情况。生活垃圾无害化处理率全国从 60% 退至 52%,东部从最高时的 75% 退至最低时的 61%,西部 2004 年的水平同 2000 年水平接近。

表 4 2000 - 2004 年不同地区城市污水处理、垃圾处理比较

地区	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	
污水处理	全国城市	34(100)	36(100)	40(100)	42(100)	46(100)
	东部城市	41(121)	27(75)	46(115)	48(114)	54(117)
	西部城市	24(71)	16(44)	30(75)	31(74)	33(72)
垃圾处理	全国城市	60(100)	58(100)	54(100)	51(100)	52(100)
	东部城市	75(124)	70(120)	63(116)	61(119)	67(129)
	西部城市	44(72)	40(68)	38(69)	39(77)	46(89)

说明:表内数据格式为:绝对值(相对值),相对值按全国 = 100 计算。

(三) 结论

上述以市政公用设施为例的考察表明,西部城市公共产品供给的现状是:

1. 论财力投入状况,西部城市力度在加大,城建资金增长迅速但不够稳定。从短期趋势看,人均城建资金的增长会推动大多数公用设施项目的供给,但是少数市政公用设施项目会有例外。与全国和东部城市相比,西部城市人均城建资金绝对值和相对值偏低,地区之间悬殊较大。

2. 从满足城市居民基本生活需要看,西部城市供水、供气状况大为改善,逐年趋近于全国供给水平,与东部城市差距有缩小趋势。

3. 按地区内各项目供给水平高低排序,西部地区依次为城市供水、城市公交、城市供气和城市道路,市民“吃水难”、“乘车难”的问题得到了优先解决;东部地区则与之相反,依次为城市供气、城市道路、城市公交和城市供水,城市能源结构正在发生变化,私人交通对公共交通的替代效应已经露出端倪。

4. 城市环境保护尚未得到彻底重视。西部城市污水处理率极度偏低,进展缓慢。在生活垃圾无害化处理方面,西部城市、东部城市乃至全国城市在节节后退,时有“反弹”。

二、西部城市公共产品的供给机制

根据上述分析的结论,笔者认为要彻底改变西部城市公共产品供给整体落后的局面,从根本上缓解城市公共产品的供需矛盾,当务之急是要在城市公共产品供给机制的建立上下工夫。至少应该在以下四个方面首先有所突破。

(一) 建立持续稳定的投入机制

在城市公共产品当中,城市供气、供水、供暖和城市交通等具有明显的规模经济特征。这些城市公共产品所需投资多,承担风险大,回收成本时间长,在一般情况下私人资本既不愿意提供也无力提供。因此,这些公共产品的供给主体只能是城市政府。对于供给水平普遍低于全国水平的西部地区,城市公共产品历史欠账太多,要在短期内补齐需要巨额资金。同时,对于规模经济性很强的城市公共产品,短期的零散资金投入无济于事,必须有持续稳定的投入。但是,在区域经济落后的西部地区,化解城市公共产品供需矛盾所需的巨额资金与地方政府的有限财力之间形成了巨大矛盾。一方面,地方政府财力十分薄弱,另一方面中央政府的财力支持也不够稳定。例如,2003 年西部地区财政收入排前四位的四川(336.51 亿元)、云南(229.00 亿元)、广西(203.66 亿元)和陕西(177.33 亿元)与东部地区财政收入排后四位的河北(335.83 亿元)、福建(304.71 亿元)、天津(204.53 亿元)和海南(51.32 亿元)基本看齐。在城市建设固定资产投资中,国家面向西部地区的拨款额占当年该项拨款总额的比例 2002 年为 39.30%、2003 年为 64.06%、2004 年为 46.68%。除此之外,越是落后的地区城市维护建设资金的来源越有限。唯有中央和地方共同努力,建立持续稳定的投入机制才是根本的解决之道。

(二) 建立垄断业务的监管机制

在推进市政公用事业市场化改革方面,西部城市已经取得了不少成绩。例如,市政公用事业市场

正在走向全方位开放,行业垄断局面已经逐步打破;竞争机制也被全面引入,多元化投资结构基本形成;产权制度改革促进了经营效率的提高,市场经济促进了市政公用事业的持续发展。但是,在推进市场化改革的进程中,一些地方认识上还有偏差;不重视公平、公开的竞争机制的建立;存在着监管意识不强,监管工作不落实,监管能力薄弱和监管效率不高等问题。城市供水排水和污水处理、供气、集中供热、城市道路和公共交通、环境卫生和垃圾处理以及园林绿化等是自然垄断性行业。随着市政公用事业改革的推进,政府应该由管行业转向管市场,履行好行政管理与监督职能,建立起对垄断业务的监管机制。城市政府应该依据有关法律法规对市政公用事业的投资、建设、生产、运营者及其相关活动实施监管。具体包括:市场进入与退出的监管、运行安全的监管、产品与服务质量的监管、价格与收费的监管、管线网络系统的监管、市场竞争秩序的监管等。

(三) 建立合理适度的补偿机制

污水和垃圾造成的污染已经严重影响城市的生态环境,成为制约城市可持续发展,影响城市人民生活质量的一个重要因素,也是改善人居环境的最大制约。我国也已经基本建立了污水和垃圾处理收费制度,为促进体制改革、机制创新,逐步实现污水和垃圾处理的企业化经营、市场化运作、产业化发展提供了必要的条件。2000年原国家计委、财政部、建设部等五部委《关于进一步推进城市供水价格改革工作的意见》提出“要优先将污水处理费的征收标准提高到保本微利水平”。2002年6月,原国家计委、财政部、建设部、环保总局发出了《关于实行城市生活垃圾处理收费制度,促进垃圾处理产业化的通知》。但是,不少西部城市还没有充分认识政策的重要性,也没有建立合理的建设和运营投资偿还机制。因此,污水和垃圾处理设施完全靠政府财政拨款建设,投资渠道单一,建设资金不足,处理设施缺乏。根据《建设部关于全国城市污水处理情况的通报》反映的情况,2004年贵州省城市污水处理率为12%,全省13个城市中有9个城市没有建成污水处理厂;截至2005年6月底,四川省的23个城市还有11个城市没有按计划建成污水处理厂,广西壮族自治区的21个城市中有15个城市尚没有开征污水处理费。西部城市必须在考虑社会

承受能力的基础上,依法建立合理适度的补偿机制。这不仅有利于补偿投资和运营成本,实现建设和运行的良性循环发展,而且可以体现“污染者付费”的原则,确立“环境消费”的意识,使企业事业单位和广大居民对环境保护履行应尽的义务。同时,有利于从源头上进行减量,减少污染排放,有利于推行循环经济,走出“先污染后治理”的误区,促进城市的可持续发展。

(四) 因时制宜因地制宜进行制度创新

从我国经济发展的历程来看,西部城市与东部城市面临着不同的天时地利,目前西部城市只能走与东部城市不同的道路。东部城市建设起步时,一方面面临的是短缺经济,市场空间大,竞争压力小;另一方面国家循序渐进的改革开放格局和非均衡发展战略,对东部城市的发展起了很大作用。东部城市分布相对密集,体系比较合理,城市之间的“外溢效应”可以相互利用,“极点效应”容易发挥。这些条件西部城市目前都不具备。但是,国家大力发展非公有制经济、积极推进公用事业市场化民营化改革的方针又给西部地区提供了良好的机遇。西部城市应该把制度创新作为赶超东部城市的必由之路。例如,对城市公共产品进行细分,并采取不同的供给模式;以政府信用作为担保,发行公共设施建设公债;创设公共投资专业基金,交由专业机构操作,运用增值部分从事公共产品运营;改变“切块管理”模式,尝试建立和实施以城市道路为载体的道路养护、绿化养护和环卫保洁综合承包制度,提高养护效率和质量等。换言之,西部城市政府既要善于借鉴发达国家、发达地区的经验,又要敢于走别人没有走过的发展道路。西部地区后发优势发挥之时,就是西部城市崛起之日。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴[DB]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [2] 国家统计局. 中国城市建设统计年鉴[DB]. 北京: 中国统计出版社, 2000-2004.
- [3] 建设部. 关于加强市政公用事业监管的意见(建城[2005]154号文件)[Z].
- [4] 建设部. 建设部关于全国城市污水处理情况的通报(建城[2005]149号文件)[Z].

(责任编辑:周祖德)