

经济·管理

安徽省产业集群发展的制度创新研究

冯德连

摘 要：制度创新在产业集群发展中的作用，可以表述为网络的促进器、动态比较优势的催化剂和公共机构的建立者。在安徽省产业集群专业镇的制度创新方面，要继续遴选与认定安徽省产业集群专业镇，加强省级产业集群专业镇建设示范点建设，以及培育产业集群区域品牌。在安徽省园区产业集群的制度创新方面，要学习武汉光谷的经验，坚持集群发展、绿色集约、产城融合和示范带动，加强新型工业化示范基地建设，推进绿色低碳发展，以及推进开发区产城一体化和转型升级。在安徽省战略性新兴产业集群的制度创新方面，要加快建设第一批14个省级战略性新兴产业集聚发展基地，加快发展国家级战略性新兴产业区域集聚发展的试点，加快发展国家级创新型产业集群，以及加快实施重大产业应用示范工程。

关键词：产业集群；产业集群专业镇；制度创新

近年来，安徽产业集群已从粗放式规模发展转向内涵整合提升阶段，成为推动县域工业化、城镇化的重要力量。但是，也还存在产业集群规模不大、层次不高、核心企业带动力弱、企业创新能力不强、产业集群内部分工协作关系不紧密、专业化社会化服务体系不健全等突出问题。如何通过制度创新推进安徽产业集群发展，已成为学界和政府关心的课题。

一、制度创新与技术创新的关系

（一）制度创新的重要性

制度是指约束人们社会、经济和政治行为的一系列规则。制度创新由政府管

理创新活动的机构、机制、法律、政策等组成。其主要功能是为创新活动提供制度保障,并着力解决系统失效和市场失效的问题^[1]。制度创新与技术创新两者之间是相互联系、相互作用的。制度创新主要解决生产关系方面存在的问题,而技术创新主要推动生产力的发展;制度创新是手段,技术创新才是目的,制度创新要为技术创新服务^[2]。

(二) 制度创新的经济分析

当现存制度安排的社会净效益小于另一种可供选择的制度安排时,就会产生一种新的潜在的制度需求,从而引发了制度创新的可能性。假定企业和政府均为理性经济个体,企业以收益最大化为目标进行技术创新,而政府以社会效益最大化为目标进行制度创新。假定两者的创新收益如下:

政府制度创新有 3 个单位的成本支出,可以带来社会效益的提高,创新总收益为 13 个单位,则政府进行制度创新的净收益为 10 个单位。

政府不进行制度创新有 0 个单位的成本支出,社会效益也为 0。

企业进行技术创新成本支出为 3 个单位,创新总收益为 5 个单位,其中外部经济性为 1 个单位,净收益为 3 个单位;但在制度环境不完善下,创新收益降低 1 个单位,净收益 2 个单位。

企业若不进行技术创新,直接成本为 0 个单位,净收益为 1 个单位(这个单位是由外部经济性而导致的)。

根据上述假定,企业和政府两个理性经济实体之间的博弈如表 1 所列。

表 1 企业与政府的博弈矩阵

	进行技术创新	不进行技术创新
进行制度创新	10 : 3	10 : 1
不进行制度创新	0 : 2	0 : 1

两者的均衡点为 10 : 3, 博弈的结果是政府和企业均倾向于进行创新。技术创新和制度创新是一个双向互动的自身组织过程,共同推动企业集群的发展。

制度创新在产业集群发展中的作用,可以表述为网络的促进器(Facilitator)、动态比较优势的催化剂(Catalyst)和公共机构的建立者(Builder),建立有效的激励机制以消除创新系统的系统无效。

二、产业集群专业镇的制度创新

(一) 继续遴选与认定安徽省产业集群专业镇

2008 年开始,安徽省经济与信息化委员会认定了四批产业集群专业镇,合

计 189 个。认定条件：当地支柱产业聚集度高、特色鲜明、成长性好，具有一定的规模和较强的市场竞争力，并对地方经济发展有显著支撑和示范带动作用的镇。具体标准：特色产业（含产业链上的相关企业）主营业务年收入达到或超过 5 亿元；特色产业（或产品）年上缴税金达到或超过 500 万元（对享受国家税收优惠政策的行业或产品除外）；特色产业（或产品）企业数达到或超过 30 户，其中骨干企业不少于 5 户；特色产业（或产品）拥有省级以上（含省级）著名商标数、名牌产品、拥有授权专利数合计达到或超过 5 个；主导产品在国际、国内有一定的市场占有率；发展环境及专业镇内服务体系建设基本完善。截至 2014 年 12 月底，安徽省 149 个产业集群专业镇共有注册企业 24770 户，其中规模以上企业数为 3719 户，从业人员 137.15 万人，全年实现增加值 1465.87 亿元，上缴税金 212.7 亿元，实现利润 463.86 亿元。

从产业集群专业镇规模来看，其中营业收入为百亿元以上的专业镇 13 个，50~100 亿元的专业镇 21 个，10~50 亿元的 75 个，10 亿元以下的 40 个。从专业镇特色产业来看，超过 100 亿元规模的专业镇为家电制造、电线电缆、再生铅生产、金属冶炼及压延加工、仪器仪表、电子电器、汽车零部件、机械制造等特色产业^[3]。总体上看，安徽专业镇多数仍处在成长阶段，与广东、浙江等发达地区相比差距很大。同期浙江块状经济 10 亿元以上的超过 400 个，广东省 20 亿元的产业集群专业镇超过 300 个。继续遴选与建设安徽省产业集群专业镇，一方面要扩大产业集群专业镇规模；另一方面每年遴选认定一次产业集群专业镇试点，成熟一批，认定一批。

（二）加强安徽省产业集群专业镇示范点建设

《关于公布安徽省产业集群专业镇建设示范名单的通知》（皖经信中小服务〔2015〕3 号）中提出的六项标准是：产业集聚度高、产业成长性好、产业创新力强、产业带动力强、公共服务好和发展环境好。用六项标准选取 30 个镇为安徽省产业集群专业镇建设示范点，见表 2 所列。

表 2 安徽省产业集群专业镇建设示范名单

序号	市	镇	特色产业	序号	市	镇	特色产业
1	合肥	肥西县桃花镇	家电制造	16	六安	叶集镇	木材家具加工
2		肥东县撮镇镇	机械加工	17	马鞍	博望区博望镇	机械制造
3		长丰县岗集镇	汽车零部件	18	山	当涂县黄池镇	食品加工
4		巢湖市槐林镇	渔网渔具	19	芜湖	无为县高沟镇	电线电缆
5	淮北	相山区渠沟镇	农副食品	20		繁昌县孙村镇	纺织服装

(续表)

序号	市	镇	特色产业	序号	市	镇	特色产业
6	亳州	谯城区十八里镇	中药材种植加工	21	宣城	泾县丁家桥镇	宣纸生产加工
7	蚌埠	淮上区小蚌埠镇	机械加工	22		宁国市中溪镇	橡塑及汽车零部件
8	阜阳	阜南县黄岗镇	柳编工艺品	23	铜陵	铜陵县钟鸣镇	电子元器件
9		界首市光武镇	再生塑料生产加工	24	池州	东至县香隅镇	精细化工
10	淮南	凤台县桂集镇	农产品加工	25	安庆	桐城市新渡镇	包装印刷
11		天长市秦栏镇	电子电器	26		潜山县源潭镇	制刷
12	滁州	天长市铜城镇	仪器仪表、电线电缆	27	望江县华阳镇	桐城市金神镇	机械加工
13		天长市冶山镇	玩具	28		望江县华阳镇	纺织服装
14		来安县汭河镇	轨道车辆配件	29	黄山	歙县徽城镇	电器机械及器材
15	六安	霍山县衡山镇	冶金铸造、包装制品	30		休宁县溪口镇	汽车零部件

安徽省产业集群制度创新的要求是10个更加注重1个加快:更加注重规划引领,更加注重创新驱动发展,更加注重低碳绿色发展,更加注重发展配套经济,更加注重新兴产业培育,更加注重发挥龙头企业牵引作用,更加注重品牌建设,更加注重新型商业模式应用,更加注重服务体系建设,更加注重发挥企业家才能,加快培育融合新型工业化、城镇化、信息化和农业现代化的增长点、创新点和爆点。

(三) 培育产业集群区域品牌

良好的区域品牌可以树立区域、企业和产品差异化形象,打造垄断竞争市场结构,预防国外反倾销,预防柠檬市场,促进企业自主创新。更主要的是吸引消费者眼球。信息经济是眼球经济,是注意力经济,谁得到政府支持、吸引消费者注意,谁就能发展。

应借鉴浙江省的经验,培育产业集群区域品牌。政府组织开展区域品牌策划,明确区域品牌的核心价值、品牌内涵和品牌定位。

浙江省根据《关于开展创建产业集群区域国际品牌试点工作的通知(浙转升办〔2011〕27号)》,认定了两批产业集群区域国际品牌。浙江省产业集群示范

区区域国际品牌第一批试点名单（2011年）是：海宁皮革产业集群示范区（“海宁皮革”区域国际品牌），永康（含武义缙云）五金产业集群示范区（“永康五金”区域国际品牌），诸暨大唐袜业产业集群示范区（“大唐袜业”区域国际品牌），萧山化纤纺织产业集群示范区（“萧山化纤纺织”区域国际品牌），温州鞋业产业集群示范区（“温州（国际）鞋都”区域国际品牌），路桥金属再生资源产业集群示范区（“台州金属再生”区域国际品牌）。浙江省产业集群示范区区域国际品牌第二批试点名单（2012年）是：绍兴县纺织产业集群示范区（“绍兴县纺织”区域国际品牌），嵊州领带产业集群示范区（“嵊州领带”区域国际品牌），安吉椅业产业集群示范区（“安吉椅业”区域国际品牌），余杭家纺产业集群示范区（“余杭家纺”区域国际品牌），永嘉泵阀产业集群示范区（“永嘉泵阀”区域国际品牌），临海休闲用品产业集群示范区（“临海休闲用品”区域国际品牌），兰溪纺织产业集群示范区（“兰溪纺织”区域国际品牌）。

三、园区产业集群的制度创新

截至2014年年底，安徽省有175家省级开发区，18家国家级开发区。全年开发区前三位主导产业实现经营（销售）收入18174.5亿元，占全区经营（销售）收入的54.4%。随着主导产业的加快聚集，一批产业集群初步形成，如合肥经开区已初步形成装备制造、家电电子和汽车及零部件产业集群，2014年三大产业产值均已超500亿元；无为高沟开发区已经聚集电线电缆制造企业近200家，2014年产值已突破400亿元。安徽省部分国家级开发区主要经济指标见表3。

表3 2014年国家级开发区主要经济指标

指 标	合肥高新技术 产业开发区	合肥经济 技术开发区	芜湖经济 技术开发区	芜湖高新技术 产业开发区	蚌埠高新技术 产业开发区
企业经营收入 (万元)	19839751	34671515	21625915	9291128	4176080
工业总产值 (万元)	10559185	24602929	15864358	7454859	2062952
指 标	马鞍山经济 技术开发区	马鞍山慈湖高 新技术开发区	铜陵经济 技术开发区	安庆经济 技术开发区	滁州经济 技术开发区
企业经营收入 (万元)	4162964	3465113	8260000	9074388	6086300
工业总产值 (万元)	3080993	2642117	6500000	5739437	4345277

安徽省园区产业集群的制度创新应加强以下几方面的工作。

(一) 学习武汉光谷的经验

武汉光谷(武汉东湖新技术开发区)是园区产业集群发展的典范,是中国光电子信息技术实力最雄厚的地区,是中国最大的光纤光缆及光电器件基地、最大的光通信技术研发基地、最大的激光产业基地。

1988年10月,东湖新技术开发区正式成立,定位发展光谷产业。1991年,国务院批准东湖新技术开发区为国家级高新技术产业开发区。东湖新技术开发区注册企业达2.4万家。光谷拥有华工科技、武汉凡谷、烽火通信、凯迪电力、东湖高新、人福科技、长江通信、光迅科技、精伦电子、三特索道等上市公司30多家,新三板挂牌企业30多家。2013年,高新区企业完成总收入6517亿元。

武汉东湖新技术开发区是首批国家级高新技术产业开发区和经国务院批准的第二个国家自主创新示范区,科技创新和战略性新兴产业发展成效显著,在行政服务特区、创新创业特区、科技金融特区、对外开放特区建设上形成了特色。

(二) 坚持集群发展、绿色集约、产城融合和示范带动

安徽省园区存在产业定位趋同的问题。全省18家国家级开发区中有10家将汽车及相关产业列为主导产业。产业层次不高,部分开发区企业主要以低端加工制造为主,产品附加值较低,特别是县域开发区农副食品加工、纺织、木材加工和玩具制造等劳动密集型产业占主导,全省86家县域开发区中将上述产业列为主导产业的达48家。要明确各类开发区集群化发展方向,增强开发区集聚要素能力,支持具备条件的开发区聚焦发展战略性新兴产业,做大做强主导产业。以开发区为主要载体,初步形成合肥电子信息、芜湖汽车及零部件、马鞍山装备制造、铜陵铜基新材料等一批主导产业集群。例如:芜湖市的15家开发区中有8家围绕汽车及零部件产业进行发展。合肥新站综合开发试验区的平板显示、郎溪十字经经开区的经编、无为高沟经开区的电缆等一批特色产业园区。要加大招商力度,壮大产业支撑。在招商方式上,加快实现由政府招商向企业招商转变,由优惠政策招商向优化环境招商转变,由引进单一项目向延长产业链条、培育产业集群转变。

(三) 加强新型工业化示范基地建设

工业和信息化部2009年《创建国家新型工业化产业示范基地管理办法(试行)》规定:国家新型工业化产业示范基地是指以可持续发展为前提,以产业集聚为主要特征,以工业园区为主要载体,主导产业特色鲜明、水平和规模居全国领先地位,在产业升级、“两化融合”、技术改造、自主创新、军民结合、节能减排、效率效益、安全生产、区域品牌发展和人力资源充分利用等方面走在全国前列的产业集聚区。工业和信息化部开展了六批认定工作,认定了301个,安徽省

有 11 个, 见表 4。

表 4 安徽省国家新型工业化产业示范基地

批 次	国家新型工业化产业示范基地
第一批 (2010 年 1 月 18 日)	汽车产业·安徽芜湖经济技术开发区 家电产业·安徽合肥经济技术开发区
第二批 (2010 年 12 月 14 日)	铜及铜材加工·安徽铜陵经济开发区
第三批 (2012 年 1 月 11 日)	军民结合·合肥高新技术产业开发区 电子信息 (新型平板显示)·合肥新站区 军民结合·安徽芜湖高新技术产业开发区
第四批 (2013 年 1 月 31 日)	家电·安徽滁州经济技术开发区 硅基新材料·安徽蚌埠高新技术产业开发区
第五批 (2014 年 1 月 18 日)	钢铁及深加工·安徽马鞍山经济技术开发区
第六批 (2015 年 2 月 26 日)	装备制造 (特种电缆)·安徽无为 汽车 (新能源汽车)·合肥包河工业园区

(四) 推进绿色低碳发展

支持创建国家级循环化改造示范试点园区、低碳工业园区等绿色园区。国家发展改革委办公厅、财政部办公厅下发《关于同意丽水经济技术开发区等 25 个园区循环化改造实施方案的通知》(发改办环资〔2015〕1468 号), 公布了全国 25 个 2015 年园区循环化改造示范试点名单, 我省叶集经济开发区成功入围。叶集经济开发区木竹产业发达, 基本形成了原木原竹收购、板材家具加工、剩余物综合利用的产业链, 2015 年上半年实现工业总产值 75 亿元。

2015 年 8 月 29 日, 工业和信息化部、国家发展和改革委员会发布实施方案论证通过的国家低碳工业园区试点名单 (第一批), 安徽有两家入选, 即合肥经济技术开发区和池州经济技术开发区。

(五) 推进开发区产城一体化和转型升级

国家发展改革委办公厅颁布了《关于开展产城融合示范区建设有关工作的通知》(发改办地区〔2015〕1710 号), 要求依托现有产业园区, 在促进产业集聚、加快产业发展的同时, 顺应发展规律, 因势利导, 按照产城融合发展的理念, 加快产业园区从单一的生产型园区经济向综合型城市经济转型, 为新型城镇化探索路径, 发挥先行先试和示范带动作用, 经过努力, 该区域能够发展成为产业发展基础较好、城市服务功能完善、边界相对明晰的城市综合功能区。

国家发展改革委颁布了《关于建设长江经济带国家级转型升级示范开发区的

实施意见(发改外资〔2015〕1294号)》,要求以示范开发区为引领和示范,推动长江经济带产业优化升级,实现长江上中下游地区的良性互动。

四、战略性新兴产业集群的制度创新

2014年安徽省战略性新兴产业发展势头良好,总量规模持续扩张。全省战略性新兴产业实现产值8378.9亿元。八大产业中,产值超过千亿元的有三个,其中电子信息产业和高端装备制造产业产值超过2000亿元,分别为2323.6亿元和2163.2亿元;新材料产业产值1724.5亿元。战略性新兴产业集群的制度创新要注重以下工作。

(一) 加快建设第一批14个省级战略性新兴产业集聚发展基地

《安徽省人民政府关于加快建设战略性新兴产业集聚发展基地的意见》(皖政〔2015〕48号)提出了按照战略思维、遵循规律、立足现有、放眼前沿、市场引领、政策支持的基本原则,以及产业领域、产业基础、龙头企业、创新能力、支撑项目等五个方面的遴选条件。后来省政府又公布了遴选第一批14个安徽省战略性新兴产业集聚发展基地的名单(皖政秘〔2015〕166号),即合肥新站区新型显示产业集聚发展基地,合肥高新区集成电路产业集聚发展基地,合肥高新区智能语音产业集聚发展基地,合肥、芜湖新能源汽车产业集聚发展基地,亳州谯城经开区现代中药产业集聚发展基地,蚌埠硅基新材料产业园硅基新材料集聚发展基地,阜阳太和经开区现代医药产业集聚发展基地,滁州市经开区智能家电产业集聚发展基地,马鞍山经开区先进轨道交通装备产业集聚发展基地,芜湖鸠江经开区机器人产业集聚发展基地,芜湖三山经开区现代农业机械产业集聚发展基地,宣城宁国经开区核心基础零部件产业集聚发展基地,铜陵经开区铜基新材料产业集聚发展基地,以及安庆高新区化工新材料产业集聚发展基地。

要以加快建设第一批14个战略性新兴产业集聚发展基地为突破口,扎实推进国家级和省级战略性新兴产业集聚发展基地建设,充分发挥基地在产业转型升级中的示范带动效应。重点发展新一代信息技术、智能装备、先进轨道交通装备、海洋工程装备和高端船舶、航空航天装备、节能和新能源汽车、新材料、新能源、节能环保、生物医药和高端医疗器械等新兴产业^[4]。

(二) 加快国家级战略性新兴产业区域集聚发展试点工作

2013年安徽省战略性新兴产业区域集聚发展试点实施方案获得国家发改委办公厅、财政部办公厅批准。安徽省新型显示产业和机器人产业的区域集聚发展成为国家试点。批复指出,新型显示产业和机器人产业是战略性新兴产业的重点发展方向,对于转变经济发展方式、调整产业结构具有重要的意义。基于安徽省在新型显示产业和智能装备产业领域形成的区位优势、产业发展体系和实施方案

提出的发展思路、目标、任务和保障措施,原则同意支持新型显示产业、机器人产业集聚发展试点方案。我省的两个国家战略性新兴产业区域集聚发展试点,分别是合芜蚌的新型显示产业试点和芜马合的机器人产业试点。

(三) 加快发展国家级创新型产业集群

创新型产业集群试点认定管理办法(国科发火〔2013〕230号)认为,创新型产业集群是指产业链相关企业、研发和服务机构在特定区域集聚,通过分工合作和协同创新,形成具有跨行业跨区域带动作用和国际竞争力的产业组织形态。国家科技部认定了两批32个创新型产业集群,安徽省有2个,即合肥基于信息技术的公共安全创新型产业集群(合肥高新区管委会)和芜湖新能源汽车创新型产业集群(芜湖高新区管委会)。

(四) 加快实施重大产业应用示范工程

政策支点由企业向最终用户转变。按照“新技术创造新应用、新应用催生新需求、新需求带动新产业”的思路,通过购买价格补贴、消费税减免、消费贷款贴息等方式补贴最终用户,推进战略性新兴产业的应用,同时,加大政府采购本省战略性新兴产业的力度^[5]。

参考文献:

- [1] 赵黎明,等.城市创新系统[M].天津:天津大学出版社,2002:94-95.
- [2] 易风华.关于国有企业创新的若干问题研究[D].武汉:武汉理工大学,2002-10-01.
- [3] 安再祥.安徽省产业集群专业镇发展迅速[N].中国工业报,2015-03-26.
- [4] 中共安徽省委,安徽省人民政府.加快调结构转方式促升级行动计划(皖发〔2015〕13号)[EB/OL](2015-9-21) Ah. Anhuinews.com.
- [5] 冯德连.皖江城市带战略性新兴产业集群发展研究[J].安徽工业大学学报(社会科学版),2013,(1).

促进主体功能区人口合理布局的财政政策

徐诗举

摘 要: 主体功能区规划既注重“物”的空间流动,也注重“人”的空间流动,人口迁移与布局必须与主体功能区规划相适应。我国人口布局与主体功能区规划严重不协调,主要表现为人口布局与生态环境的不协调、经济集聚与人口布局情况极不相称、人口迁移趋势与主体功能区规划相悖。当前应积极利用财政政策,消除全国劳动力市场形成的主要制度或体制性障碍,促进限制、禁止类开发区的人口流出,增强重点、优化类开发区吸纳人口的能力,引导人口向目标功能区合理流动。

关键词: 主体功能区;人口布局;环境资源承载力;财政政策

从区域或空间范围来看,只有人口布局与生态环境承载力、经济集聚程度等相一致,才能实现区域协调发展。然而,我国人口、资源与环境缺乏空间分布的协调性,人口分布与流动不适合主体功能区建设的要求,必须积极发挥政府的主导作用,积极利用财政政策,引导人口向目标功能区合理流动。

一、我国人口分布与流动不适合主体功能区建设的要求

我国人口布局与主体功能区规划严重不协调,主要表现在以下几个方面:

(一) 人口布局与生态环境的不协调

一些环境资源承载力较弱且承担全国或区域性生态功能的地区人口超载现象严重,导致生态破坏严重。从东、中、西三大地区来看,东部地区为人口净迁入

基金项目: 本文受到国家社科基金项目“促进人口布局与主体功能区规划相协调的财政政策研究”(12BJL070),教育部人文社科规划基金项目“主体功能区视阈下的城乡土地置换问题研究——以皖江城市带为例”(12YJA790157),铜陵学院人才科研启动基金项目“主体功能区建设背景下政府间转移支付制度创新研究”(2011tlxyrc03)和铜陵学院学术带头人及后备人选科研项目“促进安徽农村劳动力转移的财政政策研究——基于农产品主产区发展战略的视角”(2014tlxyxs13)的资助。

作者简介: 徐诗举(1968—)男,安徽长丰人,铜陵学院教授,博士。

地区,中部地区为人口净迁出地区,西部地区人口迁入迁出大体相当^①。而且受民族人口政策和生育观念等影响,我国西部生态环境脆弱地区的人口自然增长率高于全国平均水平。例如,2007年全国人口平均增长率为5.17‰,而新疆为11.78‰、宁夏为11.30‰、西藏为9.76‰、青海为8.80‰、广西为8.20‰、云南为6.86‰、贵州为6.68‰^②。这些地区的人口超载率为30%。人口的生态环境超载引发的问题是十分严重的,例如,我国西北地区大部分是干旱缺水、植被覆盖率低的生态环境脆弱地区,但是由于人口超载,植被破坏,因而西北地区成为沙尘暴的主要沙源地;三江源地区无节制的人口增加,加剧了生态环境恶化和水源涵养能力减退,导致三江中下游广大地区旱涝灾害频繁,危及长江、黄河流域的生态安全。

(二) 经济集聚与人口布局情况极不相称

相对于经济欠发达的限制开发区,一些经济发达的优化开发区和重点开发区集聚的人口数量过少,引发区域间收入差距的悬殊。从国际经验看,经济总量集聚的地区,同样应该是就业机会多、人口相应集中的地区。如美国、日本人均GDP的地区差距,最高的地区不过是最低的地区的2倍左右。日本三大都市圈提供了全日本70%的GDP,集中了65%的人口,地区之间人口分布与经济布局是均衡的,区域之间的发展也比较协调。目前我国东部的环渤海、长三角和珠三角等三大优化开发区集中了全国40%的GDP,却只居住全国20%的人口,导致人均收入相对过高;中西部地区的农产品主产区既是人口密集区,也是经济欠发达地区,导致人均收入相对较低。我国人均GDP最高的省区是最低省区的十多倍,2004年西部、中部和东北地区的人均GDP分别相当于东部地区37%、42%和66%。

(三) 人口迁移趋势与主体功能区规划相悖

一些环境资源承载力较强的重点开发区人口集聚能力不强,一些生态环境脆弱的限制与禁止开发区人口迁移较慢。根据主体功能区规划的要求,优化、重点类开发区域将是我国的主要经济聚集区域,也是全国主要城市化地区,到2020年要集中全国60%左右的人口和70%左右的经济总量^③,实现人口分布与经济分布相匹配,实现人均GDP的空间上基本均衡,从而有利于各类主体功能区之间居民收入差距的缩小。例如,1995—2000年,新疆、宁夏、西藏、云南等省

① 牛雄.主体功能区构建的人口政策研究[J].改革与战略,2009,(4).

② 熊理然,成卓,李江苏.主体功能区格局下中国人口再布局实现机理及其政策取向[J].城市,2009,(2).

③ 全国主体功能区规划(2009—2020年)——构建高效、协调、可持续的美好家园(征求意见稿).

(区)均是人口净迁入地区。在安徽省,国家级重点开发区的皖江城市带部分地区甚至出现人口的负增长,而国家级限制开发区淮北平原和皖西大别山生态功能区的人口增长率较快^①。杨金花(2007)根据2000年人口普查数据计算得出,我国人口流动主要表现为重点开发区域流向优化开发区域,限制、禁止开发区域人口流出量较小。具体的主体功能区人口流动情况如表1所列。

表1 主体功能区人口流动情况表

重点开发区域	优化开发区域
人口净迁出(-1664万)	人口净迁入(+1727万)
限制、禁止开发区域	人口净迁出(-163万)

资料来源:杨金花,主体功能区建设中人口区际迁移问题研究报告[R].国家发改委规划司规划处,2007。

二、促进主体功能区人口合理布局的财政政策

国内外的实践表明,政府在促进人口跨区域迁移中应起积极的主导作用。目前,我国应当积极发挥财政政策的作用,促进人口布局与主体功能区规划相协调。具体政策包括以下几方面:

(一) 促进全国劳动力市场形成的财政政策

目前,全国劳动力市场形成的主要制度或体制性障碍包括户籍制度改革滞后、社会保障统筹层次过低、农地流转制度不健全等。因此,财政政策必须有利于消除上述制度或体制因素,促进全国劳动力市场的形成。

1. 改革户籍制度

我国目前是世界上少数保留户籍制度国家之一,户籍制度不仅阻碍劳动力地区迁移,还阻碍劳动力在城乡之间流动。2005年,我国农民工人数为12578万人^②,由于户籍制度的限制,不能成为当地真正的居民,农民工在为发达地区城镇创造税收的同时,他们本人及其家属不能享受当地居民相同的教育、医疗、住房、社会保障等基本公共服务,导致劳动人口与赡养、抚养人口出现空间分离,中国特有的春运人流高峰、农村“留守儿童”和农村“空巢老人”等都是因为这种不合理的户籍制度所付出的高昂社会代价。改革户籍制度难以一步到位,应遵循循序渐进的原则,分清轻重缓急,当前重点解决进城务工人员及其家属的定居

① 发展规划司经济结构处,我国区域发展不协调的实质[EB/OL].国家发改委网站.

② 国家发改委规划司,我国区域发展不协调的实质[EB/OL].国家发改委网站.

落户问题,从根本上消除目前我国城市在就业、教育、住房和社会保障等方面的歧视性政策。

2. 提高社会保障统筹层次

目前,我国社会保障制度统筹层次过低,很多地方都是以县(市)为统筹单位,不仅难以分散社会保障风险,而且阻碍了劳动力异地就业和跨区域流动。按照国际上的经验,一般是全国统筹比较合理。考虑到养老保险待遇与就业或缴费年限直接挂钩,因此,当前应当重点着手研究制订基础养老金全国统筹方案,做好职工基本养老保险关系转移接续工作。

3. 促进农村土地承包经营权流转制度改革

2005年农业部颁布的《农村土地承包经营权流转管理办法》规定,农村土地承包经营权流转期限不得超过承包经营权剩余期限,我国第二轮土地承包基本上是从1996年开始的,耕地的承包经营期限是30年,也就是说,目前第二轮土地承包经营权剩余期限平均只有15年了,越到后来,剩余期限越短,因此,这实际上不利于土地经营权承包人或受让人对土地的投入,限制了土地使用权的流转。因此,建议赋予农民永久性土地承包经营权,以促进土地承包经营权的流转。此外,各级财政加大资金投入,改善交通、水利等基础设施状况。政府要鼓励土地规模化经营,并为土地承包经营权转入方提供信贷、技术、信息、税费政策等方面的支持。

(二) 促进限制、禁止类开发区域人口流出的财政政策

一般而言,限制、禁止类开发区域人口流出,主要通过三种形式:一是组织、引导当地农民流向重点、优化类开发区域的城镇务工;二是提高当地高考升学率,让更多青年人通过接受高等教育形式,走向城市;三是对一些需要采取特殊保护措施的限制开发区域,实施整建制搬迁。因此,财政政策必须有利于促进限制、禁止类开发区域劳动力向目标区域流动,有利于促进基础教育质量和高考升学率的提高,为做好非自愿移民安置工作提供必要的资金支持。

1. 促进劳动力向目标区域流动

上级政府对限制、禁止类开发区域的财政补助要与当地劳动力输出情况紧密挂钩,对组织劳务输出活动提供必要的资金支持,引导、促进人口外流。限制、禁止类开发区域政府人力资源管理部门,应根据当地劳动力传统上的主要流向以及国家区域发展政策等,选择劳动力输出的“目标区域”,并在“目标区域”设立就业联络机构,为本地居民提供就业服务,同时搜集就业信息并及时反馈到本地政府人力资源管理部门。本地政府人力资源管理部门应向当地居民及时公布就业信息,并接受居民咨询,为其提供就业指导,并结合具体职业和岗位的需求情况,对农民提供免费的职业培训,以提高其就业竞争能力。限制、禁止类开发区

域政府提供就业服务流程如图 1 所示。

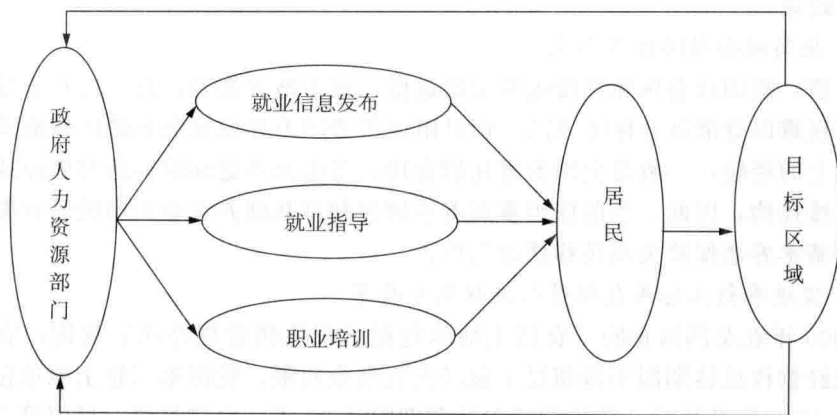


图 1 限制、禁止类开发区域政府提供就业服务流程图

2. 提高基础教育质量

财政要加大对限制、禁止类开发区域基础教育的投入。限制、禁止类开发区域基础教育质量的提高，一方面可以提高当地新生劳动力的文化素质，有利于提高其就业竞争能力，促进劳动力向外流动；另一方面，我国高等教育已经逐步迈向大众化阶段，高考毛入学率还会进一步提高，提高限制、禁止类开发区域的基础教育质量，必将有利于提高这些区域的高考入学率，让更多青年通过接受高等教育的方式，离开草原和山区，走向城市。必须指出，这些年，随着农村劳动力人口不断流出，一些地方农村中小学生的生源日趋萎缩，农村基础教育面临的矛盾，是由过去的数量不足，转变为质量不高。因此，限制、禁止类开发区域，应当把重点放在提高教育教学质量上，逐步缩小城乡教育质量上的差距。财政要加大对限制、禁止类开发区域的基础教育投入力度，重点放在做好学区整合，改进教学设施，改善教学条件，提高教师待遇，使一些教学水平高的教师能够引进来、留得住。

3. 做好非自愿移民安置工作

对一些生态环境恶化严重或者由于其他因素需要紧急移民，以便采取特殊保护措施的限制开发区域，可以采取生态移民政策，财政必须提供一定的生态补偿资金。这类移民一般会涉及众多非自愿移民问题，为了避免出现生态难民，维护社会稳定，政府应灵活采用多种移民补偿方案，供当地居民结合各自的不同情况，自行选择。针对一些就业能力较强的青壮年居民，主要提供就业培训和适当的异地就业补贴，鼓励其进城务工；对老年人主要提供适当的养老、医疗等社会保障待遇，以保证其老有所养；根据需要，选择一定数量居民，对其进行必要的

培训,让其留在原地,进行生态与旅游景点维护工作;对一些习惯于传统生产与生活方式的居民,在不超过生态环境承载力的情况下,也可以就近选择适当的移民安置点,实施移民搬迁。

(三) 提高优化、重点类开发区域人口接纳能力的财政政策

目前,财政政策促进提高优化、重点类开发区域接纳人口能力,让外来务工人员进得来、稳得住,成为真正的居民,主要应做好两个方面工作:一是要增加城市基本公共服务供给数量,保证外来务工人员能够享受当地居民相同的基本公共服务;二是加强对“一类城市”周边卫星城镇建设,缓解城市中心交通、环境压力,降低房价,增加投资与就业。

1. 增加城市基本公共服务投入

目前,重点、优化开发区域城市基本公共服务突出矛盾表现为数量供给不足,由其导致基本公共服务上的歧视性政策。因此,财政要增加对住房、教育、公共卫生、社会保障等方面的投入,提高吸纳限制、禁止类开发区域人口的能力。以基础教育为例,首先,将目前的“农民工子弟学校”纳入公办学校系列,使其在财政拨款、教师编制等方面享有与公立学校的同等待遇;其次,取消当前“盛行”的择校费,让农民工子女就近入学。

2. 加强“一类城市”^① 周边卫星城镇建设

目前优化、重点类开发区域的“一类城市”,存在人口膨胀、交通拥挤、环境污染、房价过高等严重问题。尤其是房价过高,将会抑制人口流入。因此,应当借鉴日本针对“过密”地区的政策,加强对“一类城市”周边基础设施建设,实施“据点式”开发,加强卫星城镇建设,促使人口与工业投资向其周边地区分散,缓解“一类城市”中心区域的交通、污染以及房价过高的压力,同时将促进“一类城市”周边开发的土地政策、财税政策等与吸纳外来就业人数挂钩,鼓励其吸纳人口流入的积极性。

^① 一般包括直辖市、特别行政区以及 GDP 大于 1600 亿元且市区人口大于 200 万的城市。2009 年全国“一类城市”有北京、天津、沈阳、大连、哈尔滨、济南、青岛、南京、上海、杭州、武汉、广州、深圳、香港、澳门、重庆、成都、西安等 18 个。

“公共品”传统界定存在问题与修正

游振宇

随着“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”战略的实施和推进,公共财政已经由学术象牙塔演化为各级政府的政策目标和政策行为。公共财政的基石——公共品,已是各级政府文件中频繁出现的字眼和市井百姓的谈资。当前学术界和各级政府部门对公共品的主流认识,主要依据西方对公共品传统理论标准——消费的非排他性和非竞争性,来辨别物品是否属于公共品。这固然有相当的积极意义,然而仔细考量,却发现越来越多的政府以“公共品”名义提供的物品和服务,与传统理论给定的标准并不吻合。是现实中政府职能出现了错位,还是传统理论关于公共品界定需要进行再认识?在公共财政国家战略实施的进程中,对这一问题必须做出回答。否则,以提供公共品为主要职责的政府就难以掌握自身的活动边界,公共财政的战略就有走样之虞。

一、公共品传统理论对“Public Goods”的认识

1. 萨缪尔森对公共品消费非竞争性标准的开创性研究

1954年,萨缪尔森在 *The Pure Theory of Public Expenditure* 中对物品采取了“公共品—私人品”两分法,指出总消费量等于每个人消费加总(即当 $X_j = \sum_{j=1}^n X_j^i$) 的物品为私人物品 (Private consumption goods); 当物品 ($X_{n+1}, \dots, X_{n+m}$) 每一个人的消费量都等于该物品的总量(即 $X_{n+j} = X_{n+j}^i$) 时,该物品为集体消费物品 (collective consumption goods)。萨缪尔森在 1955 年的 *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure* 一文中,用图解的形式对纯公共品的数学表达进行解释,并对“公共品—私人品”极端两分法适用性的质疑进行回应,隐含地传递了存在介于纯公共品和私人物品之间的混合物品谱系。

2. 马斯格雷夫 (Musgrave) 将“消费非排他性”原则的引入

马斯格雷夫 (1959) 在 *The Theory of Public Finance* 中认为, 私人品价格的价格排他性原则对“社会需要”并不适用, 社会需要“任何人无论是否付费, 都可以同等地消费, 必须将联合消费 (joint consumption) 和非排他性原则的不适用性结合起来”。由于消费者数量增加但边际成本为零的非竞争性, 使得排他没有必要, 因而联合消费比非竞争性更为重要^[1]。1969 年, 马斯格雷夫用“消费的非竞争性”替代其在 1959 年提出的“联合消费”。至此, 公共品传统理论关于公共品判定的二元标准形成, 消费的非竞争性标准和非排他性标准。

3. 公共品传统理论对公共品界定标准外延的拓展

马斯格雷夫 (1959, 1969) 将公共品的消费非排他性与萨缪尔森 (1954, 1955) 提出的公共品消费的非竞争性结合, 形成当代公共品传统理论对公共品界定二元标准。众多学者以此为基础, 对公共品概念的外延进行了拓展: (1) 消费效用的不可分性。公共品消费效用的不可分性 (no-divisibility), 是指公共品一旦提供, 难以将该物品的效用在不同的个体或集团之间进行分割, 可以为所有社会成员共同消费, 正如斯蒂文斯指出的那样, “公共物品的生产和消费是不可分的, 它不能分割出售”^[2]。(2) 消费的强制性。公共品消费的强制性 (enforceability), 是指公共品一旦提供, 个体无论是否喜好, 也无论偏好程度的强弱, 都只能被动接受。

4. 公共品传统理论对公共品界定标准内涵的丰富

众多学者对公共品传统界定的核心标准 (消费的非竞争性和非排他性) 的内涵进行了丰富。主要表现为: 鲍德威、威迪逊和金格马等人认为同时由多个个体共同消费的商品就是公共品, 无须考虑物品是否可以由多人共同消费^[3]。奥斯特罗姆夫妇将消费上是否具有排他性和共同性作为区别私人产品和公共产品的两个定义性标准。^[4]奥尔森以排他是否可能和可行为标准, 将“如果一个集团 $X_1 \cdots X_i \cdots X_n$ 中的任何个人 X_i 能够消费它, 它不能排除集团中的其他人消费”的物品界定为公共品。^[5]布鲁斯·金格马认为排他不是判断公共产品的依据, 公共产品可以是排他, 也可以是非排他的^[6]。美国财政学家哈维·S. 罗森从消费是否具备竞争性和排他性将物品分成共用品 (public goods) 和私人品 (private goods), 指出在一定程度上具备竞争性和排他性的物品为非纯共用品 (impure public goods), 同时具备竞争性和排他性的物品为纯共用品 (pure public goods), 市场条件和技术状况可以使物品由非排他变为排他, 由非竞争变为竞争, 从而由原来共用品的属性转化为私人品的属性, 诚信、收入分配以及信息因为具备非排他性而成为公用品^[7]。

总之, 围绕消费非竞争性和非排他性为核心, 西方学者对公共品定义标准的