

城市发展

共创城市品牌 协力城市发展

中国城市发展网 >> 城市发展 >> 城市建设 >> 内容阅读

城市基础设施建设效率问题研究

作者：华中师范大学经济学院 王艳 梁歆梧 来源：合肥市城市管理局网 添加日期：10年12月06日

随着经济的迅速发展，我国正在进入城市化建设加速时期。然而长期以来，我国的城市基础设施建设中普遍存在着“重建设轻规划，重投入轻管理”等问题。尤其是一些城市对本市的条件、需求和节奏还没有正确认识，就盲目兴建各种工程，造成投资过热，基础设施建设的整体效率低下。

一、建设效率低下的具体表现

(一)资源浪费和破坏严重。一个城市的全部资源不仅包括土地、能源等自然要素，还涵盖了资金、人才、丰富的历史文化等方面，它们共同构成了城市生存和发展的基础和保障。然而，不少城市大兴土木，盲目求新。一些城市更是违反基本建设程序，抱着走一步看一步的态度，边勘察、边设计、边施工，造就了大量的“半拉子”工程，资源浪费现象极其严重。每建设一个工程，都是“先搭台、后唱戏”，组建一个项目管理班子，这种“谁使用、谁建设”的方式违反了经济规律，浪费了大量的人力、物力和财力。在建设过程中，有些城市为了眼前利益，对历史文化遗产未进行有效的保护，致使这种不可再生资源遭受到了不可估量的损失。

(二)重复建设。由于缺乏长期规划，对同一工程进行反复建设的现象时有发生，造成资源的大量浪费。如一些以旅游为发展方向的古城为了美化城市形象，对街道进行大面积翻修，并安装了漂亮的霓虹灯，但不久却发现这些现代气息浓郁的路灯似乎破坏了古城的古朴气氛，与城市整体形象不符，于是只好进行二次改造。城市职能部门的分工不明，也造成了不同单位对于同一基础设施的重复提供。另外，沉淀成本的心理因素也是一个值得考虑的因素。一般而言，政府做出一项决策时，必然会考虑到沉淀成本，即以前投资的货币、努力、时间等，这些都会对当期决策产生一定的影响。假若不考虑这些投资成本，它们就将成为一种资源浪费，而一般情况下人们是不愿意浪费资源的——这也正导致了一批无实际用途或用途不大的公共产品的出现，造成了重复建设的问题。另外，地方保护主义的盛行也是重复项目出现的原因之一。由于地方政府是多层级的，决定了市场分割亦是多重嵌套的，每层级“行政区经济”中都包含着系列的小“行政区经济”。这些层层分割的政府之间往往出于政绩竞争或其他原因的考虑，对同一地区或项目同时投资建设，从而导致了不少“城中城”的产生。

(三)项目建设周期过长。在城市基础设施建设中普遍存在着项目投资建设周期过长的问题。许多城市在项目资金预算和时间规划都还没有完成的情况下，就盲目投资建设。预算花光后，就闲置

推荐专题



2010中国城市榜



世博城市 城市让



反思城市化 解读



广东建设文化强

城市案例

- 攀枝花市城市色彩设计分析
- 旧城改造中的城市设计方案
- 面向多元开发主体的实施性城市设
- 中国·漳州——健康之都：城市品牌整
- 中国圣城·延安城市形象工程策划案
- 桃花岛的营销方案分析
- 城市形象营销之自动销售机策划案
- 老济南·新泉城——诠释IMC理念

城市图说



12万建9平米胶囊



让时光记住这张



蛋形蜗居带来的



北京地坛涌动寒

在一边等待下次拨款，甚至留给下届政府。还有一些城市纯粹为了应付上级检查，大肆重修街道等基础设施，以造成建设繁荣的假象。这种不顾后果的人为拉长建设战线和周期的行为，不仅破坏了城市的整体形象，也使资金低效率周转，严重影响了其他建设项目的开展。

(四)部分项目功能缺失。在城市基础建设中，“贪大求异”问题十分突出。有些城市假借“打造城市品牌，重塑城市形象”之名，热衷于搞“美化工程”、“亮化工程”、“形象工程”，忽视了作为生存基本需求的街道、供水、排水和燃气等基本服务，造成大量城市设施无法发挥效用或效用低下，功能缺失甚为严重。或者在公共物品经营战略选择上倒行逆施，甚至脱离居民生活实际，大力修建一些耗费巨资却功用甚微的工程。比如，在旧有的设施场所、居民小区还没有用足、盘活的情况下，就忙着添置新设备、建造新场所、开发新小区，形成了新的闲置及浪费。

(五)安全问题广泛存在。许多城市基础设施建设规模大、数量多，却普遍存在着过分追求数量而忽略质量的毛病，安全隐患越来越多，甚至出现了大量的“豆腐渣”工程。如有的城市桥梁尚未投入使用就发生水毁事件，有的城市新修的防洪堤没用多久就出现严重塌方，道路塌陷现象更是常有耳闻，建筑工地高空坠物伤人、工人摔伤致残事件也屡屡见诸报端，…这些隐患给人民的生命和财产安全带来了极其严重的威胁和损害。

(六)环境危机日益凸显。城市景观符合生态学原理和生态环境功能要求，是城市环境审美观念的一大原则。可是近年来，随着城市基础设施建设进程的日益加快，许多城市的生态环境遭到严重破坏。河流、湖泊被填充、侵占，过度抽取地下水以及建设重大建筑物导致地面沉降等等。同时，更有不少城市以加快城市基础设施建设、改善人民生活质量为名，乱伐山林，大肆开山取石，使得城市的沙漠化现象越来越严重，甚至影响到居民的生存环境，严重破坏了城市的可持续发展。

(七)隐性效率低下。目前，“加快城市基础设施建设步伐，鼎力为市民打造良好的居住环境”成了不少城市高呼的口号。在此形势下，有的城市超越经济、社会发展的可能性和规律性，出现了大拆大迁、强行拆迁和大搞宽马路、高尔夫球场等现象。一方面，忽视旧城改造问题，造成城市景观的极不协调。而这在城市边缘区就表现得更为明显和突出。城市边缘区的开发建设“摊大饼”般盲目向外扩展，人造景观的碎裂混乱特征显著。另一方面，基础设施的建设也往往是不顾后果地见缝插针，无视其与周围景观的配合，以致功能分布极其紊乱。

城市基础设施构建的不合理，也是整体建设效率低下的表现之一。以立交桥和地铁为例，不少城市如武汉选择了立交桥来缓解交通的拥堵，试图不开拓地铁而在地面上采用立体交通体系来解决城市交通问题，这不仅不能很好地解决突飞猛进的机动车倍增所带来的交通问题，还导致了影响城市街道空间完整性和产生新的城市道路交通的环境脆弱性等问题。再如城市夜间照明问题，有的城市不顾自己的财力物力，大上夜景亮化工程，在如今电力紧张的情况下，自然会引起市民的反感。

二、城市基础设施建设效率低下的原因分析

(一)政府机构设置不合理。我国普遍存在着机构臃肿的弊端，机构重叠、业务交叉，各部门之间权责划分不够明晰，造成政出多门、管理分散、政令不一、互相推诿，以致某些项目被不同部门重复施工多次，另一些项目却始终无人问津。同时，庞大的政府机构也使信息失灵，公众的需求、工程的建设情况无法及时到达决策层，而政府部门下达的命令或提供的信息也无法迅速施行。而且由于反复传递，很容易出现“信息失真”。另外，由于政府主管机构和业务经办权责不清，在部门内形成了“政事合一”的局面，难以有效监督管理基金，使得城市基础设施建设基金不能专款专用，挪用、挤占、浪费现象十分严重。

(二)浮夸风、腐败风盛行。我国目前仍处于一种赶超式的压力型体制状态，许多官员从个人前途着想，都会优先考虑能够彰显个人功绩的项目，而对关系到人民生活长期利益的基础设施如教育设施、公共卫生设施等不够重视。在这种情况下，许多城市政府大力建设“形象工程”，大搞“政绩项目”，以牺牲公众的利益作为自己晋升的阶梯。如安徽省原副省长王怀忠不仅在阜阳投资3.2亿元修建“国际机场”，还投资建设了号称世界上最大的动物园——“龙潭虎穴”，留下了20多亿元的财政“窟窿”。另一方面，由于我国基础设施建设项目的制定、投资都由政府决定，缺乏监督机构，不少有权的官员往往抵不住承包商、原料供应商的诱惑，造成许多工程项目承包不当，不仅增加了财政支出，还延缓了竣工时间，甚至出现“豆腐渣”工程。政府采购中也常常因为某些官员



草根版《春天里》



建筑史上的“长沙”

城事声音

- 1000万套保障性住房将为谁而建
- “城市综合体”不要被滥用了
- 卖肉包子的也喊“低碳”？
- 襄樊市更名为襄阳市 湖州市不妨更
- 我家没有清华博士生咋办
- “拆迁”与“低碳”纠结于城市化中
- 造“鬼城”的人不要心中有“鬼”
- 一项非常艰难而正确的决定

贪污受贿而造成采购成本过高、所购物品质量差、采买过量、库存严重等问题,导致大量资金、资源、时间的浪费。

(三)整体规划效率低下。首先表现为城市整体规划过程中的“政府失灵”,即政府的无效干预(包括干预行为的低效率)和过度干预,其结果是使一些编制得不错的规划因不符合领导的意志而成为废纸一张。更有甚者,某些领导为谋求个人私利,盲目干预开发过程及城市布局,使得“长官意志”高于“公众意志”、“形象工程”先于“民心工程”。城市政府为追求政治业绩,常自觉不自觉地受到建筑商、开发商的影响,城市规划部门面对的是一盘棋子会自己走动的棋,规划就像是一块橡皮泥,经常处于被任意揉捏的状态。规划师的素质不高、经验和人才的缺乏,是设计规划失败的主要原因,手段手法的贫乏、设计人员和决策者指导思想的偏差都会造成规划设计的成熟。除了应具备良好的专业知识和技能外,规划师还必须树立正确的价值观念。因为在工作过程中,他们不仅会受到市场经济的冲击,隐藏在规划背后干预或迫使规划师让步的“无形力量”也是多方面、多层次的。

(四)城市政府其他目标的影响。在现实社会中,地方政府除了积极加快城市基础设施建设、健全城市硬件功能这一基本职能之外,还肩负着更多的责任,如大力加强城市软环境建设、努力提高国有企业的经营和盈利水平等等。城市政府这些目标的存在,在一定程度上阻碍了城市基础设施建设效率机制作用的发挥,导致建设无序,低效行为屡屡发生。为保护本地企业利益、保护地方资源,地方政府可随时通过行政干预直接或间接地实行市场封锁;为了提高本地市民的就就业率、缓解就业压力、安抚失业工人,地方政府不得不考虑选择提供低效服务的国营大企业,而将建设水平较高的私营企业排除在外。

(五)长期忽视环境保护而引发的恶性循环。良好的自然生态环境是城市社会长期稳定发展的前提。但许多城市政府一味追求“短、平、快”项目,将一切可控资金用在各项近期建设上,漠视污染的治理。任期政府往往将本届政府所做决策可能带来的风险转嫁给下届政府,以致上届政府重复建设和恶性竞争留下来的“烂摊子”可能需要下一届或几届政府来治理。这种只顾眼前利益、对环境不负责任的态度助长了重复建设的倾向,导致大量外部负效应行为的产生,最终形成恶性循环,严重影响了城市基础设施的建设。另外,单纯依靠政府运用计划政策来引导和推动环保工作的模式也存在着明显的弊端,它既调动不了企业参与环境保护活动的积极性,也不可能形成环保工作发展的内在机制。而地方政府同建设企业之间千丝万缕的经济利益关系,也是环保工作不能得以顺利有效实施的重要原因。

三、关于提高城市基础设施建设效率的几点建议

(一)逐步实施政府机构改革和重组。积极推进政府机构调整,精简机构,使政府内部设置趋于扁平化,形成以一个部门为主体、多个部门协调配合的管理模式。同时,相应部门的管理责任必须划分清楚。市容环境管理涉及各级政府的责任分配问题,“两级政府、三级管理、四级网络”的模式应进一步完善,权力需进一步下放,达到责随事定。这样一方面可以避免机构重叠、职能交叉、资源浪费;另一方面,又可以避免出现管理上的盲点和死角。另外,还要加快政府内部设施升级,以促进信息传递的及时性和准确性,减少信息不对称现象的发生。

(二)建设项目整体规划,公众监督。城市基础设施建设是一项任重而道远的任务,其长期有效的执行有赖于合理的长期总体规划,以最大限度地防范重复建设、资源浪费现象的产生,提高建设的整体效率。同时,城市总体规划的修编要改变单一的由部门编制的方式,实现公共决策从封闭和半封闭向公开透明转变。城市基础设施建设项目的决策权归城市政府,因为决策是否科学从根本上影响其供给效率。从我国的实际情况看,采取民主集中制原则决策比较合适。即先广泛听取城市居民意见,通过投票或召开听证会的形式了解民意,并向有关专家咨询,采取政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策、依法办事的方式。对规划修编的有关专题研究,要在政府组织下,由相关领域的资源专家担任专题负责人。同时,还应建立公示制度,使项目的实施接受多方面的监督,保证工程实施过程的廉洁与公正。

(三)大力吸收民间资本。目前,我国许多城市存在着经费短缺、基础设施配置水平低下和公共物品供给不足等问题,严重影响了人民生活水平的提高。而随着恩格尔系数的迅速下降,基尼系数

的不断扩大，我国相当多的居民，已具备了独立投资的欲望和能力，使得在城市建设中引入民间资本的设想成为可能。大力引入和使用私人资金，不仅可以缓解政府公共项目建设的资金压力，吸收私营部门的知识、技术和管理方法，降低产出成本，使社会资源配置更加合理，而且符合经济体制改革的市场化目标，有利于减少政府干预，提高建设服务效率。当然，政府也应在引入民间资本的过程中加强立法和监督职能，把握好民间资本投资公共产品领域的市场准入条件和范围，选择恰当的融资模式，发挥好能手的作用。

(四)合理引入竞争机制。在城市基础设施建设的过程中，如何合理有效地引入竞争机制，是提高建设效率的关键。政府可以采取招投标的方式，选择能获得最低成本和更好质量的竞争者提供服务，最大限度地实现成本效益的最优化。同时，为了防止中标企业在追求利润最大化过程中过分偏离公共利益，政府还需对其进行协调、管理。这种协调管理必须建立在法制化和公众监督的基础上，尽量避免权力与利益发生交易的情况，使行政监督、内部监督、外部监督三位一体，内外监督机制相互作用、相互促进，以更好地保证建设水平和效率的提高。

(五)加大环境治理和保护力度。首先，应将产出的最大化和宜居的最优化作为城市建设的两大目标，坚持从源头治理污染，保护、治理、建设三管齐下，着重把好三关：引进关——严禁引进污染性建设生产项目；补救关——对污染项目关停并转，治理整顿，重新改造；建设关——加大建设优良生态环境的投入，加大环保项目的基础设施建设力度。其次，将循环经济、清洁生产、生态城市的理念贯穿到城市建设中，实现资源的减量化、产品的反复使用和废弃物的再利用，实现生态环境的良性循环和资源的高效有序利用。

第三，积极加大宣传教育力度，调动企业和居民保护、建设优美环境的热情，合力打造和谐、健康的城市家园。

(六)加强投资项目的后评估工作。一个建设项目的建设效率如何，它对公众产生的效用有多大，对环境是否造成了某些现实的或潜在的危害，能否寻找到更好的方式来解决建设前后以及过程中发现的诸多问题……这一系列问题的解决都有赖于项目完成后的评估以及结果。因此，建立一个良好而真实的项目后评估工作体系模型，使之真实准确地反映建设项目的绩效，有助于政府随时总结经验，及时解决存在的问题和困难，有效地促进改善新项目的投资、规划、开发、管理建设条件和效率，提高项目决策的科学化水平。

录入：胡雁霞 责编：钟欣

免责声明： 本文系转载相关媒体，仅代表作者个人观点，与中国城市发展网无关。其原创性以及文中陈述文字和内容未经本站证实，文章仅供参考。本站对其真实性、完整性、及时性不作任何保证或承诺。

相关内容

- 城市基础设施建设效率问题研究
- 汕头基于可持续发展的城市基础设
- 网民建言，发展株洲城市新景观
- 可持续发展条件下的新一代城市基
- 鄂尔多斯：“藏”起来的路牌给谁看？

