# 从城市政企博弈问题看城市经营制度风险

来源：网络 作者：前尘往事 更新时间：2024-03-14

*摘 要：通过对城市经营中典型政企博弈 问题 的 分析 ，运用新制度 经济 学的 方法 解释城市经营中存在的制度风险，并说明制度风险是由于城市经营的制度缺陷，即特殊国情的约束条件下，政府追求自身效用最大化与作为整体的 社会 财富最大化之间的偏...*

摘 要：通过对城市经营中典型政企博弈 问题 的 分析 ，运用新制度 经济 学的 方法 解释城市经营中存在的制度风险，并说明制度风险是由于城市经营的制度缺陷，即特殊国情的约束条件下，政府追求自身效用最大化与作为整体的 社会 财富最大化之间的偏离所致。并强调这种内生的制度缺陷无法仅凭外部竞争有效化解，而必须切实转变政府职能，促进城市经营制度的创新，有效弥补城市经营的制度缺陷，从而避免城市经营制度风险的产生。 编辑。

关键词：城市经营；博弈；经营风险；制度创新

城市经营是近些年来城市管理和学术 研究 的热门问题，在我国许多城市也得到了有益的尝试。虽然城市经营便显出来的形式多种多样，但其内涵和本质是实现城市资源资本在容量、结构、秩序和功能上的最大化与最优化，从而实现城市建设投入和产出的良性循环、城市功能的提升及促进城市社会、经济、环境的和谐可持续 发展 。

城市经营风险是与城市经营过程结伴而生的，狭义地讲，它主要是指城市管理人员由于自身知识水平、管理经验和业务能力等的不足，及国际国内局势、政策导向的不利 影响 ，未能实现城市可持续发展的预期目标，导致城市资产损失或处于风险状态的可能性。导致城市经营风险的因素很多，大致可以分为城市社会影响因素、经济影响因素以及环境影响因素[7]。其中，城市社会内生因素的矛盾显得尤为突出，这主要表现为城市经营的制度缺陷，即特殊国情的约束条件下，政府追求自身效用最大化与作为整体的社会财富最大化之间的偏离，并且这种内生的制度缺陷无法仅凭外部竞争有效化解，而必须切实转变政府职能，促进城市经营制度的创新，有效弥补城市经营的制度缺陷。本文将从城市经营中的几个典型政企博弈问题来深入分析城市经营的制度风险。

一、城市经营中政企博弈关系产生的原因

城市经营中的博弈是用系统观点即用辨证的思维方法去看待竞争问题，包括全局观点、动态发展观点、信息的观点等。[1]从博弈论的角度来看，城市经营的博弈主要可以反映在两方面，制造博弈和参加博弈。从微观角度来说，城市经营是制造政企博弈场所，管理政企博弈行为；从宏观角度来说，每一个城市经营的主体都是城市经营过程中的博弈者）都可能成为博弈者，参加更大范围的经济博弈活动。城市经营政企博弈关系产生的原因可以概括为以下几个方面：

1、城市经营中政府 企业 目标的不一致

在城市经营活动中，政府部门较少考虑项目本身的经济效益，更多注重的是宏观经济效益、社会效益和环境效益。如南京地铁一号线的建设以改善市区内 交通 环境和改善居民出行条件为目标，秦淮河综合整治工程以环境综合治理与提高居民生活环境质量为目标。其效益主要通过城市居民生活满意度和舒适度指数提升、出行时间缩短以及交通拥堵现象缓解等得以体现。而企业考虑的目标则不同，他们关心的是营业额、利润、经济回报率等指标的高低。为了实现各自的目标，政企双方不得不根据各自所掌握的知识和信息采取各自的博弈行为，从而导致博弈关系形成。

2、城市经营中政府企业的信息不对称

由信息经济学我们知道，现实世界除了信息不完全以外，还存在信息分布不对称的问题，即博弈双方拥有的信息量是不对等的。在城市经营的政企博弈关系中，对政府来说，企业常常会隐瞒自身情况，往往具有信息优势，处于代理人的地位；政府处于委托人的地位。在城市经营活动中，信息不对称就意味着理性的企业可以利用其信息优势谋取自身利益，从而发生逆向选择和道德风险。对企业来说，城市经营是一种全新的城市建设与管理的理念，城市政府尚处于一种尝试摸索的阶段，企业更缺少相关经营的经验，有时很难把握政府的政策，因而对城市经营中公共设施的投资风险缺少明确的把握，不敢贸然投资。

3、经济转型过程中政府企业关系的转变

我国的政府与企业之间在过去很长一段时间所存在的是一种行政命令关系，由于资源支配权的高度集中，政府对企业具有高度的控制能力，企业对政府制定的政策性措施不能及时作出市场反应并采取行，造成了所谓的“博弈缺位”。当我国经济逐步转人市场经济轨道后，政府与企业的关系发生了巨大的变化，其中较为重要的趋势就是政企关系向着契约式和交易性方向发展。政府与企业必须充分考虑对方的利益，否则，契约就无法达成，交易就不能实现。同时，政府与企业也必须对对方可能采取的行动保持高度的警觉。因此，从某种意义上来看，政府与企业之间博弈关系的形成，是我国经济转型的结果[2]。

4、城市经营中政府相关制度框架的缺陷

除上述因素外，城市经营活动中政企博弈关系的形成还有制度缺陷的原因。按照新制度经济学的解释，任何个人或组织都是追求“约束条件下的效用最大化”，而不是传统经济学所认为的“利润最大化”。城市政府作为城市经营的一个行为主体，其追求自身效用最大化，与作为整体的社会财富最大化之间的偏离，这就是城市经营中包括制度风险在内的各种风险产生的根源。我国现阶段的“特殊国情”，在制度方面可大致概括为“渐进式改革”以及 政治 体制改革滞后于经济体制改革。如对于城市而言，包括以公有制为主的产权结构，政府财政预算软约束，以任期内经济增长为重点的政绩考核制，以及政府身兼“裁判员”与“运动员”的双重身份等，直接造成各种城市经营风险的产生。 二、城市经营中典型政企博弈 问题 制度 分析

1、城市经营的政府介入问题

新制度学派突破了把政府干预作为“外生变量”的传统 方法 ，而是把政府干预当作 经济 发展 过程中的一个“内生变量”，从而大大拓宽了政府在经济发展中进行合理而有效干预的空间。城市政府是城市经营主体之一，政府有必要介入城市经营经济活动，但政府的介入必须是有条件和有原则的。通常来说，政府在运用行政手段来参与城市经营活动的时候，必须遵循间接干预原则，即不直接参与 企业 之间利益的分配，而是以制定公平的企业行为规则作为政府的主要工作职责。由于政府的基本功能之一是作为企业利益和 社会 利益的调节者，所以政府对企业经济博弈的直接介入将有违公平，必然会诱发相关的社会经济问题。而且，政府主体定位的错乱更会干扰市场机制的正常运作，优胜劣汰的市场机制将会失去效力，企业主体结构的恶化就难以避免了。

甲（优秀企业）

投资 不投资

乙（不合格企业） 投资 -5+G,-5 1+G，0

不投资 0，10 0，0

图1 城市经营政府介入问题

如图1，相对一个特定项目而言，尽管甲企业是一个优秀开发企业，乙企业是一个不合格企业，甲企业在实际开发能力上也远远胜过乙企业，但由于存在政府对乙企业的不适宜支持（G），当这个支持足够大（G > 5）时，劣质企业就一定会投资，因为投资已是其优超策略，此时，两个企业的博弈将出现乙企业投资、甲企业放弃的均衡结果。正是由于政府对企业利益分配格局的直接介入，使不合格市场主体以一种不公平方式战胜了合格市场主体，从而导致了社会利益过大损失的负面后果，投资主体结构也大大恶化了。[4]从上述博弈分析可以看到，解决行政介入问题的基本途径是：政府放弃这种对于特定企业的直接支持，而代之以确立一致性的企业行为规则。当然，要避免政府支持随意出现，要防止行政权力被滥用，就需要确立多元化的社会主体，需要建立对于行政权力的有效制衡机制。

2、城市经营土地拍卖问题

招标与拍卖，是市场化运营的典型，也是非对称信息博弈的典型。在我国城市土地的有效利用一直是人们关注的焦点，所以，土地也就成为早期城市经营的对象。有偿使用土地，进一步使土地资源市场化运营是改革的方向，但我国城市土地的市场化仍还不成熟。作为土地市场化程度标志的招投标拍卖制度仍存在许多缺陷。造成这种现象的深刻原因是由于我国城市土地制度的创新与城市政府密切相关。更进一步说，制度的创新是城市政府和城市企业博弈的结果，渐进式改革的造成城市政府与企业的合谋。假设政府收入来自两方面，一是企业的税收，二是来自土地的收益，政府希望二者之和最大化；企业希望得到土地方面的优惠，以达到增加利润的目的。考虑下面博弈：

政府

市场化 非市场化

企业 进入 4，4 10，8

不进入 5，1 5，0

图2 城市经营土地拍卖问题

上述城市政府与企业博弈的结果是NE（进人，非市场化），政府只要从企业税收中得到的收益大于土地的收益，那么政府就会采取土地的非市场化的策略，并作为优惠条件来吸引企业和支持本地企业的发展。反之，则会实行市场化的运营。当面临沉重财政压力时，许多城市政府认识到只要从土地市场化中获得的收益大于从企业税收中获得的收益，市场化经营土地就会变成一种发展趋势。寻求一种较好的方式，即政府设计一种机制在非对称条件下与土地的使用者博弈，以取得土地收益的极大化。[3]可见，城市土地的市场化经营是基本原则，而设计最优的土地市场化运营机制才能减少制度风险，取得最优的城市经营绩效。

三、城市经营制度风险防范对策——制度创新

传统经济学 理论 认为，经济增长的核心要素是土地资金、技术和劳动力，而将制度作为一种既定不变的假设。而制度经济学却认为，制度创新是经济增长非常重要的一个因素。制度经济学的先驱美国学者科斯就认为交易成本 影响 着经济增长。当交易成本增大到一定程度影响经济发展时，需要通过制度创新、技术发展来降低交易成本，进而刺激经济增长。在城市经营中，应以制度创新为中心.充分、合理地挖掘利用城市的各种资源要素，提高城市持续的竞争能力。从而有效的防范制度风险及其所造成的一连串各种经营风险。应着重在以下方面加强制度创新：

1、找准定位，切实转变政府职能

转变政府职能是政府体制改革的核心，也是 政治 体制改革的组成部分。只有合理界定和明确城市政府在城市经营中的地位和职能，才能积极高效地履行职责，有效地引导、规范、推动城市经营战略的实施。

2、建立促进竞争、保护产权的有效制度

产权制度改革是当前一个比较棘手的问题，政府应积极的进行经济和行政体制改革，尤其是要在个人权益制度的完善方面多做努力，要建立、健全有效保护 自然 人、法人的人身及财产权益的产权制度。要建立规范政府，特别是规范政府与城市企业关系的制度，消除政府与企业之间的“不正当关系”，加快建设刺激创业者创业动力的贡献与报酬相对称的经济刺激制度，同时要把 目前 大量产权边界模糊，政企职责不分，内部管理混乱的经济单位改造成为真正的企业。创造一个公平、公正、公开的竞争环境。[8]

3、完善城市规划制度，提高规划的 科学 性、开放性和稳定性

城市规划是我国实施城市管理的一个重要手段，但是相当一部分城市的规划存在着朝令夕改、变化性大、规划对某些方面限制过死、操作性不强、缺乏科学性、普通市民无缘参与城市规划的编制、城市规划不透明等问题，从而造成城市经营的成本过大。[6]因此，科学地编制、实施规划是十分必要的。城市规划制度创新的核心是提高规划的科学性、开放性和稳定性。为此，要进一步规范我国城市规划编制程序。尤其是要保证公众参与这一程序能得到落实。城市规划的编制应该慎重，其实施应得到落实。城市规划一旦编制完成审批通过，就应该作为法律规范进行实施，对规划的修改调整亦应遵照法定程序。

4、加大土地市场管理力度，促进土地市场管理制度的创新。

城市土地具有高度稀缺性特点。近年来我国的城市经营，则是以土地出让为重点，部分城市更是将土地出让作为城市经营的全部，以至于土地出让速度过快、供给过多，造成土地贬值、国家财富流失。因此，城市经营也必须注意加强对上地市场管理的创新。必须实行统一管理、统一出让的制度。进一步规范土地出让的程序，控制土地出让的速度和数量。完善土地出让招投标制度，将协议出让土地控制在最小的范围内。处理好农用地征用过程中用地权属转换过程中的利益矛盾。必须给予农民必要的利希补偿和发展出路，以有利于城市发展为前提，兼顾城市政府与农民的利益。另外，还须加强土地出让后的后续检查，建立起规范的土地二级市场、三级市场，保障土地在法律范围内进行流通。 参考 文献

[1]张维迎.博弈论与信息 经济 学[M].上海：上海三联书店，1996

[2]尤建新，陈强.对城市建设活动中政企博弈 问题 的探析[J].同济大学学报： 社会 科学 版，202\_，(2):56-60

[4]洪开荣.城市开发问题的博弈 分析 [J].城市 发展 研究 ，202\_，(6):50-53

[5]吴超，魏清泉.城市经营中制度创新的思考[J]. 现代 城市研究，202\_，(2):39-41

[6]谢涤湘，袁利平.城市经营与制度创新[J].长江建设，202\_，(4):12-14

[7]董林，姚效兴.城市经营风险初探[J].黑河学刊，202\_，(4):23-26

[8]董林，姚效兴.社会转型时期城市发展战略再思考[J].湖北经济学院学报：社会科学板，202\_，(8):37-39

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！