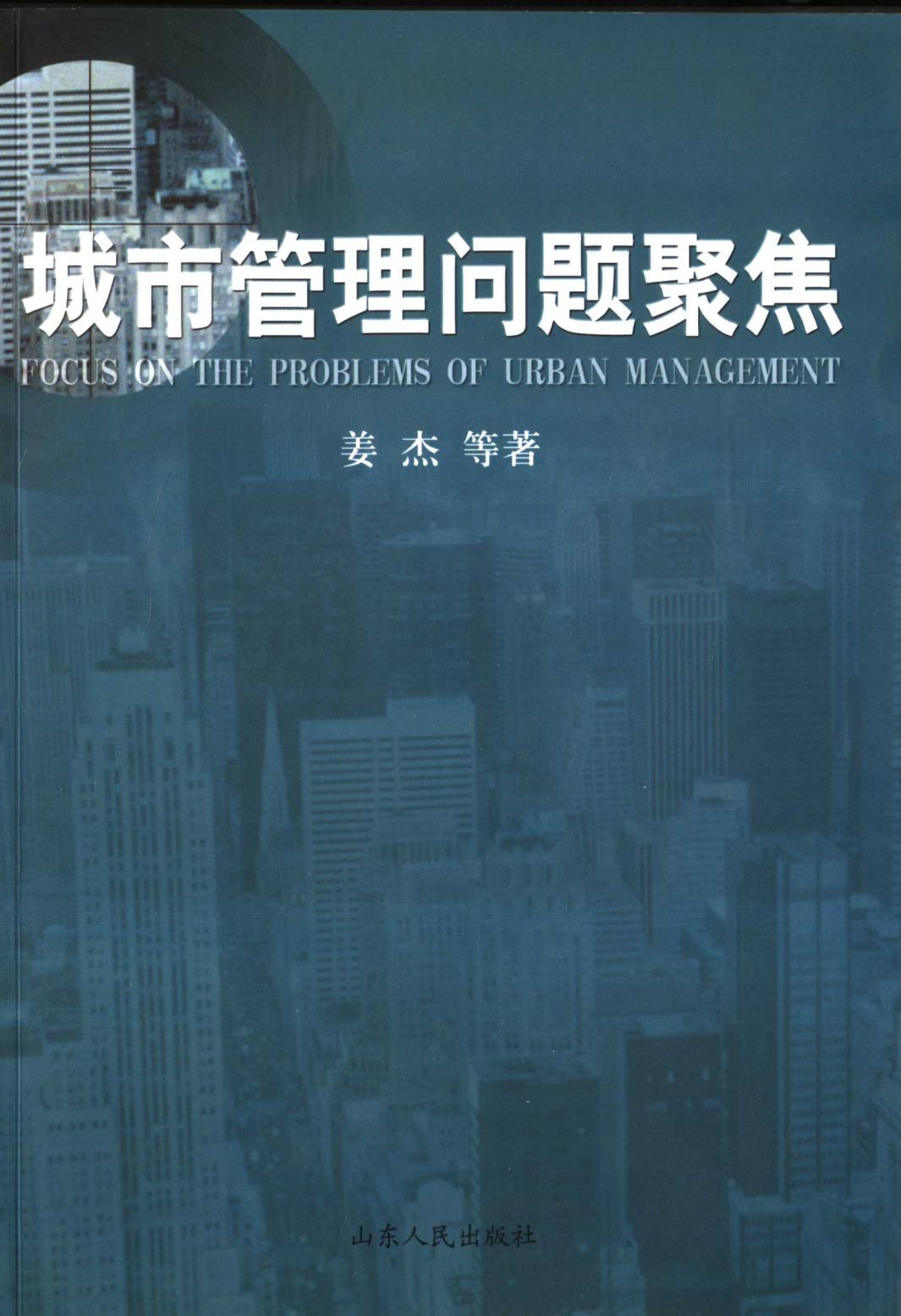


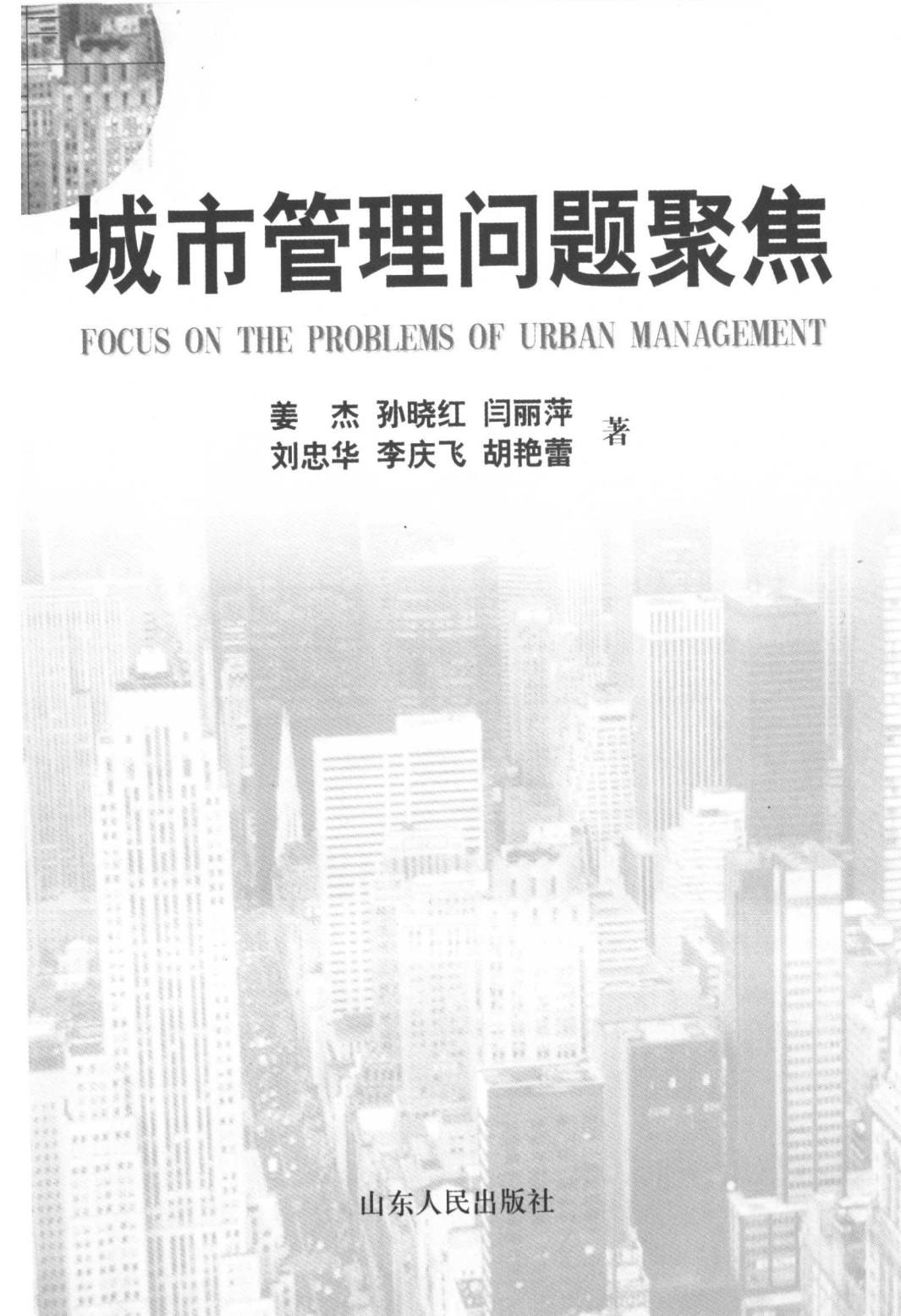


城市管理问题聚焦

FOCUS ON THE PROBLEMS OF URBAN MANAGEMENT

姜杰等著

山东人民出版社



城市管理问题聚焦

FOCUS ON THE PROBLEMS OF URBAN MANAGEMENT

姜 杰 孙晓红 闫丽萍 著
刘忠华 李庆飞 胡艳蕾

山东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理问题聚焦/姜杰等著. — 济南: 山东人民出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-209-04177-5

I. 城… II. 姜… III. 城市管理—研究—中国 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 001100 号

责任编辑: 于宏明

封面设计: 周云龙

城市管理问题聚焦

姜 杰 等著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

山东省工商局印刷所印装

规 格 32 开 (148mm × 210mm)

印 张 10.5

字 数 220 千字 插 页 2

版 次 2007 年 1 月第 1 版

印 次 2007 年 1 月第 1 次

印 数 1—2000

ISBN 978-7-209-04177-5

定 价 20.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。(0531) 88527658

前 言

自改革开放起,中国经济高速增长了 20 多年,取得了举世公认的辉煌成就。国民生产总值翻了几番,由落后的农业国变为号称的“世界工厂”,几亿人脱贫,国家实力大大增强。但是,为经济的高速增长,我们也付出了昂贵的代价。由于污染,环境持续恶化;高耗能而使能源几近枯竭;收入差距的不正常扩大,使中国的贫富差距达到或超越了世界公认的“警戒线”标准。

随着工业化的加速,中国的城市化和城市现代化超常规推进。全国近 700 余座城市争先恐后地扩展蔓延,以“几年一变换”的速度在不断翻新。高速增长和变化,大大提升了城市竞争力,改善了城市的居住条件 and 生产工作条件,提高了城市的整体物质福利。但是,超乎寻常地发展,也付出了超乎寻常的代价。城市建设盲目效仿,毫无特色的千城一面,城市管理趋同化;大拆大建,推倒重来,强制缩短大量建筑物和基础设施的正常使用寿命,充斥城市的形象工程,造成资源、能源的过度消耗和严重浪费。城市政府管理中客观上存在的“效率优先、忽视公平”,使公权在使用中常常表现为抑弱助强,伤害弱势群体,扩大不公平现象。

纵观西方发达国家,可以给我们很多启发。西方发达国家

在城市化和城市现代化的高潮中,也走过很多弯路,既有宝贵的经验,也有失败的教训。在城市管理研究领域也产生了一大批非常有价值、有影响的学术研究成果。例如,自20世纪50年代起,英美等西方发达国家在城市化高速推进时,曾就城市更新中广泛产生的社会问题及其治理办法展开激烈争论和深入研究,如简·雅柯布(J. Jacobs)的《美国大城市的生与死》(1961)、C·亚历山大的《城市不是一棵树》(1965)、《俄勒冈实验》(1975)、P·达维多夫的《倡导规划与多元社会》(1965)、A·雅柯布与D·阿普里亚德的《城市设计宣言》(1987)、刘易斯·芒福德(L. Mumford)的《城市发展史——城市的兴衰、发展与未来》等。他们分别研究了城市更新中的城市文化和资源,城市拆迁与社会公平,工业文明与生态城市,城市特色、“人的尺度”与“有机秩序”等。但是,他们的城市治理环境和治理条件是高度的市场化,市场机制比较完善并充分发挥作用,相关的法律和制度细密完善。而我国的城市治理环境是处于市场机制很不完善、改革尚未到位的社会转型期,相关的法律和制度缺乏,空白较多,城市政府部门高度垄断,行政干预错位扭曲。特殊的环境和条件,决定了我们城市管理的特殊性和理论观点的多样性。无论怎样,科学的城市管理应坚持公平与效率的有机结合,以提升城市竞争力为核心,实现城市经济效益的最大化和社会效益的帕累托最优,社会各阶层都应分享到城市发展进步的文明成果,增进整个城市的整体福利和长远利益。

本书是山东省教育厅社科课题项目和山东省软科学资助课题项目。整个研究成果是大家集体努力、辛勤劳动的结晶。由于分工,各自都有自己的写作特点,在整个内容上保持了努力的多样性。在成书的过程中,引用了研究同行作者的大量资料和

数据,并得到了山东人民出版社于宏明先生的真诚支持与帮助,借此一并表示诚挚感谢。

作者

2006 年 8 月 31 日

目 录

第 1 章 城市公共工程效能评价	(1)
一、城市公共工程及其效能评价	(2)
二、我国城市公共工程及其评价现状	(6)
三、城市公共工程评价模型的构建	(18)
四、建立城市公共工程的科学评价体系	(27)
第 2 章 城市更新:我国社会问题的高发区域	(31)
一、城市更新:城市现代化的必然过程	(33)
二、发达国家的城市更新:理论与实践	(38)
三、我国城市更新的问题表现与危害	(44)
四、原因分析	(67)
五、全方位推进我国城市更新走向完善	(79)
第 3 章 城市管理中的公共权力与公平	(100)
一、我国城市发展中的公平失衡	(102)
二、我国城市管理中公共权力的错位	(122)
三、发达国家对城市管理公平的探索	(142)
四、以公权实现公平:城市管理的必然选择	(150)
第 4 章 城市管理的趋同化	(164)
一、我国城市管理中难以置信的趋同	(165)

二、管理趋同:在竞争中断送城市优势	(187)
三、我国城市管理趋同化的原因探析	(200)
四、我国城市管理趋同化问题的治理对策	(213)
第5章 国外城市管理模式比较	(234)
一、国外城市管理模式概览	(236)
二、国外城市管理模式分析	(253)
三、发达国家城市管理模式对我国的启示	(283)
四、城市管理模式多元化的科学体现——城市 差异化发展	(304)
参考文献	(316)

第1章

城市公共工程效能评价

城市公共工程的效能评价,是以经济、管理、社会理论为基础,通过财务评价、国民经济评价、环境评价与社会评价四个环节,分析城市公共工程项目实施对城市政治、经济、社会环境、自然资源等的影响及贡献,识别不利影响和负面效果,降低项目风险,在保证城市公共工程供给、消费达到帕累托最优状态的同时,最大限度地维护城市公平,增进公共福利的最大化。目前,我国城市公共工程评价普遍存在着评价结果与工程实际效果不符、政府评价与专家及市民评价差别明显甚至相对立、评价的“官本位”即公共工程的城市政府自我评价等诸多问题,以致盲目投资、社会效益差等现象成为我国城市公共工程发展的“瓶颈”,尤其是劳民伤财的“政绩工程”,不仅诱使政府官员形成“扭曲的政绩观”,造成了城市资源的巨大浪费,也给城市的持续发展带来政治、经济、文化风险及各种潜在的不稳定因素。城市公共工程评价的滞后状态,迫切要求建立科学的评价指标、评价模型和评价体系,推进公共工程评价的科学化。

一、城市公共工程及其效能评价

城市公共工程,是为满足城市公共需求及城市发展需要,以增进公共福利为最终诉求,由政府直接或间接投资兴建的非营利性基础设施、环境保护、社会公益设施等项目工程。亚当·斯密在其《国民财富的性质和原因研究》中首次提出了公共工程的概念,认为君主或国家有三大义务或职责:安全、司法、公共机关和公共工程。城市公共工程不以盈利为目的,主要为社会公众提供公益性服务。由于其具有的公共品性质和强大的外部性等特点,私人部门一般不愿或无法独立承担公共工程的巨额费用,这就决定了城市政府成为公共工程投资的主体。

国外理论学界关于城市公共工程的理论分析,主要从公共支出与就业率间变动关系的角度展开,观点分为两大派,一种认为公共工程与就业率无关,公共支出过度以致造成财政赤字有害于国家及地方经济发展,该观点盛行于古典主义经济学时期;另一种观点则认为扩大公共工程投资,尤其在经济萧条时期,将缓解失业率,适当的财政赤字有助于经济发展,这种理论转变大体上以主张国家干预经济发展的凯恩斯主义经济学派的出现为标志。总体来看,作为由政府直接或间接提供的城市公共物品,城市公共工程能够拉动城市就业率与地方经济发展,“公共工程政策的要点就是它能够使国内投资率增加……利率不必下跌(Kahn. R. G., 1931,《The Relation of Home Investment to Un-

employment》, p. 26)”;^①另一方面,城市公共工程的公共性决定了其本质上是属于城市政府提供给每个公民无差别的公共福利的组成部分,是维护城市秩序与稳定发展的根本保证。

纵观世界各国城市化进程,无不伴随着城市公共工程建设的不断扩张,城市公共工程建设在城市公共支出中占据份额愈来愈大,其有效性日益成为评判现代城市政府能力的关键性指标之一。尤其是近年来,由于全球经济萧条、经济增长速度放缓,各国都在实施积极的财政政策,即通过加大公共支出,扩大公共工程的投资规模,以拉动经济的增长。相比较而言,公共工程支出在财政支出方面属于可塑性较大的部分,常作为反周期财政政策工具使用。在经济衰退时期,可以扩大公共工程支出以增加政府部门投资、拉动消费需求;而在经济增长时期则可通过减少公共工程支出,减少政府投资、压低消费需求。以亚洲“四小龙”为例,在其经济腾飞的起始阶段都以加大基础设施投入力度刺激经济增长。美国也曾以大规模的公共工程建设来应付20世纪三四十年代的经济危机,成效显著。根据OECD的一项统计,在七个主要的工业化国家中,公共工程支出占GDP比重在1.4%~8.7%之间,工程费用平均值为982亿美元。实现东亚发展奇迹的日本,其公共支出比其他六个国家的总和还要高出30%左右,成为世界头号公共工程大国(详见表1-1)。

① [英]约翰·伊特韦尔、默里·米尔盖特、彼得·纽曼:《新帕尔格雷夫经济学大辞典(第三卷)K~P》,经济科学出版社1992年版,第1146页。

表 1-1 七个主要工业化国家的公共工程投资强度比较

国别	公共工程费	占 GDP 比重	国土面积	单位面积公共工程费
	(亿美元)	(%)	(10^4 km^2)	(美元/ km^2)
日本	4021	8.7	37.8	1066578
美国	1293	1.7	963.0	13428
加拿大	141	2.3	998.0	1412
德国	517	2.2	35.7	144917
法国	470	3.1	54.4	86387
意大利	271	2.2	30.1	90033
英国	161	1.4	24.4	65983

备注:数据来源于 OECD1996 年“National Account”

作为城市公共支出的重要组成部分,公共工程投资的有效性直接关系到城市公民基本生活福利,对其效能进行评价成为必然。城市公共工程评价的理论方法随着经济与社会科学理论的发展而不断地向前发展,其发展大体经历了三个阶段:一是自由竞争资本主义时期,主流的古典经济学理论偏重于微观经济理论,较少注意宏观经济的社会效益。因此,城市公共工程评价集中于实际财务分析。第二阶段为 20 世纪 60 年代后期,随着福利经济学的诞生,在关注效率的同时,公平问题日益凸显,即城市公共工程评价方法由不考虑分配效果的费用效益分析法,发展至以新福利经济学为基础的现代费用效益分析。第三阶段为 20 世纪 90 年代以来,工业发展带来经济效益的同时,也带来日趋严重的环境污染问题。随着西方社会学与人类学等社会科学日渐成熟,如何实现经济与社会的协调发展成为新的诉求。近二三十年来,开始转向经济评价与狭义的社会评价,注重城市

经济评价和社会评价成为城市公共工程项目的评价理论发展趋势。其原因有二,首先,城市公共工程的投资主体为城市政府,而城市政府的基本目标为公平与效率。主体目标二元性决定了城市公共工程建设目标的多重性,即其目标除经济效益之外,还应包括宏观经济效益和社会效益。其次,以实现社会可持续发展为目标的现代发展观,不再单纯强调现有发展成果的积累,而更重视发展潜力的培植。其核心思想为在生态可持续发展、社会公正和人民积极参与自身发展决策的基础上促进经济健康发展,目标为实现人类、自然、社会的和谐发展,即人类的各种需要得到满足、个人得到充分发展、自然资源和生态环境得到保护、不对后代的生存和发展构成威胁。建立在这种发展观基础之上的城市公共工程评价体系应具有综合性、系统性及科学民主性,不仅要评估工程对人类物质需求的满足,更要评估工程对人类精神需求及生态需求的影响。城市公共工程效能评价的理论规范研究,以新制度主义经济学为代表,影响力较大的有埃莉诺·奥斯特洛姆的《公共事务的治理之道》、布坎南等人的公共选择理论。

城市公共工程投资建设的有效程度本质反映了城市公共政策制定及执行的效能,因此,公共工程效能评价实际上是对城市公共政策的效能评价。纵观之,东西方不少发达城市低成本、高产出(包括社会长期效益)的公共工程,在相当大程度上均得益于其以合理的评估标准为基础的较为完善的政策评价体系。以美国为例,自20世纪60年代,美国公共机构开始有了正式的政策评估过程。至70年代,在国会关于项目评估立法的推动下,政府评估机构人员、评估方法不断完善,随着私人部门参与的增多,最终形成了评估产业(Robinson and Wellborn, 1971)。除

国会外的总审计局(为国会的独立审计和评估机构)、国会预算局、技术评估局及隶属大学的政策研究机构等均为政策评估项目的来源,其评估方法主要集中于自由派的实证主义研究方法 与保守派的经验主义研究方法之争上。然而,纵观之,经济学的方法特别是成本效益分析方法的大量借助,即以量化的评估标准进行的实证分析,极大地增进了政策评估的科学化程度。进入 80 年代以来,单纯的实证研究方法日益彰显出其自身的评价标准的僵化和不完善,价值中立的纯量化指标越来越显示出其短期效应与不适性。奥地利学者贝塔朗菲一般系统论的思想被逐步引入到公共政策评估领域,由此,评价指标开始趋于多元化,社会规范、情境因素、社会后果等逐步成为评估过程中需要考虑的因素。如纽约曼哈顿区时代广场重建项目的评估,从重建方案的提出与可行性评价到工程的结果评价,再到对重建工程周围情境因素的考虑及其社会政治、经济环境的影响力评价。由此可以看到,在美国公共工程的实施前、中、后期均形成了环环相扣的评价体系,尤其是在项目实施前对公共工程进行成本—收益分析、可行性分析、风险分析及绩效预算等,这些措施降低了项目实施的风险,提高了公共支出的有效程度,潜在地提升了公共部门的合法性。

二、我国城市公共工程及其评价现状

反观我国城市化进程,城市公共工程投资呈现出不断增多的发展趋势,平均每年投资额在 4000 亿元到 6000 亿元(见表 1—2)。据统计,新中国成立 55 年来,中国用于城市市政公用基础设施(包括城市供水、公共交通、燃气、集中供热、城市道路、桥

梁、排水及污水处理、防洪、路灯设施、园林绿化和城市市容环境卫生等)的固定资产投资共计 20260 亿元,占同期全国全社会固定资产投资的 7.29%。改革开放 25 年来,全国城市市政公用基础设施固定资产投资 20158 亿元,占同期全社会固定资产投资的 5.46%。特别是 1998 年以来,城市基础设施的建设力度加大,6 年投资额 14897 亿元,平均每年增长 57.48%,比同期全社会固定资产投资和 GDP 的年均增长速度分别高出 27.2 个百分点和 41.3 个百分点。2003 年,城建投资占全社会固定资产投资和 GDP 的比重分别上升到 8.1% 和 3.82%,初步达到了世界银行推荐的城市建设与社会经济协调发展的最低标准。1998~2001 年,国家共安排了 766 亿元国债资金用于 967 个城市基础设施项目的建设,带动了银行贷款、地方政府财政资金和其他社会资金 2500 多亿元,相当于以往正常年份近 3 倍的投资总量。^①

表 1-2 2000~2003 年中国城市公共设施建设支出情况表

年份	投资总额	增长	占同期社会 固定资产 投资总额比重	增长	新增固定资 产投资额	固定资产投资 交付使用率
	亿元	%	%	%	亿元	%
2000	1894	18.97	5.8	0.5	1206	62.7
2001	2353	24.4	6.4	0.6	1367	58.1
2002	3123	32.8	7.2	0.9	1729	55.4
2003	4462	42.9	8.1	0.9	2544	57.0

^① 赵惠珍:《中国城市市政公用基础设施建设健康发展》,《城市建设》,2005 年第 2 期,第 32~34 页。

庞大规模的城市公共工程投资和建设,构成了国民经济整体的重要组成部分,其所占比重将随城市化和城市现代化的进展日益提高,由此形成的巨额增量财富和存量财富是城市公共福利和城市发展的重要基础。与快速发展的城市公共工程形成强烈反差的是,我国城市公共工程的评价,无论是在理论研究上还是在具体实践中都相当滞后,刚刚起步却又问题重重。

(一) 评价中存在的矛盾及问题

就目前来看,我国城市公共工程评价中问题显著,具体表现为:

1. 评价结果与工程实际效果差距较大甚至相反。城市公共工程评价结果与工程实际效果差距较大甚至相反,一些被城市标榜为“示范工程”、高科技含量、高质量的“样板公共工程”,其实际使用效果较差,形成一批数量剩余、质量剩余、质量短缺的城市公共工程。(1) 城市公共工程的数量剩余,被评价为城市急需或必需的公共工程,实际上是一些对于城市短期或长期发展均无任何意义的“花架子”工程。如过多的大广场、过多的支线机场、脱离实际的花园式开发区等,号称 50 年不过时,其实也是 10 多年不实用,实用时不适用。(2) 质量剩余,即“产品质量指标超出用户要求,其质量效用不能充分发挥时具有的质量特性”。^① 某些城市政府或官员,为实现部门利益或个人政绩,盲目攀比发达国家标准,不顾地方的财力、物力、市场等方面的限制,竞相上马建设大学城、高档医院、大机场、宽马路、豪华文

^① 陈斌、朱朝阳、何湘波:《公共工程项目非合理质量与地方政府行为》,《湖南大学学报》(社会科学版)2003 年 5 月第 3 期,第 46~47 页。

体设施、豪华办公楼、大型物流中心等高档次的公共工程。据建设部统计,中国 662 个城市、2 万多个建制镇中,约有 1/5 的城镇建设存在“高端公共工程”的问题。如安徽阜阳市前几年修建了阜阳机场等几大形象工程,至今也没用得上,却透支了阜阳市未来 10 年的财力。(3) 质量短缺,即“产品不符合技术标准和质量指标,从而无法满足用户要求”,^①如遍布各地的“豆腐渣工程”现象。近年来,脱离实际,大兴土木,各种各样的“首长工程”、“献礼工程”等劣质的公共工程层出不穷。

2. 城市政府评价与专家及市民评价差别明显甚至相对立。城市政府对城市公共工程的评价往往与专家、城市公民的评价差别明显,评价观点相对立的情况近年来更是屡见媒体报端。对于一批被城市政府论证评价为可行性和可操作性强、社会效益好的城市公共工程,专家则认为这些工程的社会效益不好,甚至是对社会经济短期或长期发展、生态环境保护均会造成危害的低可行度或不可行性工程。如北方某大城市的河流改造中,政府主管部门认为河底应当普遍采用水泥砂浆砌这项高标准技术,但一些专家论证时却发现,这种改造不仅不利于水的自然净化,并且影响地下水的调节,严重地侵害了自然生态环境。另一方面,城市公民即城市公共工程的具体使用者和纳税者,由于并未切实享用到其带来的实际福利,甚至感受到自身福利的损失,对城市政府投资浩大的公共工程态度漠然甚至持敌视态度。据统计 2004 年前 9 个月,湖南共发生火灾 4400 多起,烧毁建筑 67000 多平方米,危及人民的生命安全,招致市民怨声载道,专

① 陈斌、朱朝阳、何湘波:《公共工程项目非合理质量与地方政府行为》,《湖南大学学报》(社会科学版)2003 年 5 月第 3 期,第 46~47 页。