

The Best-Laid Plans

规划

为什么会失败？

[美] 兰德尔·奥图尔 (Randal O'Toole) 著

王演兵 译 傅蔚冈 校

**How Government Planning Harms
Your Quality of Life,
Your Pocketbook, and Your Future**

上海三联书店

城市政策译丛

傅蔚冈 主编

The Best-Laid Plans

规划

为什么会失败？

[美] 兰德尔·奥图尔 (Randal O'Toole) 著

王演兵 译 傅蔚冈 校

How Government Planning Harms
Your Quality of Life,
Your Pocketbook, and Your Future

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

规划为什么会失败?/[美]奥图尔(O' Toole, R.)著;王演兵译;傅蔚冈校. —上海:上海三联书店,2016.10
(城市政策译丛/傅蔚冈主编)
ISBN 978-7-5426-5373-4

I. ①规… II. ①奥…②王…③傅… III. ①城市规划—研究—美国 IV. ①TU984.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 256504 号

规划为什么会失败?

著 者/[美]兰德尔·奥图尔
译 者/王演兵

责任编辑/黄 韬 职 烨
特约编辑/王笑红
装帧设计/豫 苏
监 制/李 敏
责任校对/张大伟

出版发行/上海三联书店
(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址/www.sjpc1932.com

邮购电话/021-22895557

印 刷/上海展强印刷有限公司

版 次/2016 年 10 月第 1 版

印 次/2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本/640×960 1/16

字 数/380 千字

印 张/28.5

书 号/ISBN 978-7-5426-5373-4/F·727

定 价/48.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-66510725

本书由美国华盛顿特区加图研究所(Cato Institute)首次在美国出版。中文版本已获授权。保留所有权利。

www.cato.org

城市政策译丛序

我们现在大都生活在城市中了。

按照国家统计局在 2012 年 1 月 17 日发布的统计数据,中国城市人口统计为 6 亿 9079 万,农村人口则为 6 亿 5656 万。城市人口占全国人口的比例为 51.27%,而在 1978 年,中国的城市化率只有 18%,城市人口只有 1.7 亿。也是在 2011 年,世界范围内的城市人口也占到全球总人口的一半以上。

短短三十多年间,中国的城市化率超过了 50%,有近 5 亿人口从农村转移到城市,无论是横向比较还是纵向比较,这都是一项了不起的成就。

为什么我们要来到城市?城市有种种好处,但是对绝大多数人来说,无非是城市提供了更多的就业机会,而且城市越大收入越高。在美国,在大城市的大都会区工作的工人的收入比不在大都会区工作的工人高出 30%。为什么大都市居民的收入更高?哈佛大学格莱泽教授的解释是,“高工资体现的是大都市里具有更高劳动生产效率的现实。”^①

更多人涌入城市,对城市治理能力提出了更高要求。因为城市集聚了更多的人口,古今中外治理城市都非易事,尤其是对中国这样一个赶超

① 爱德华·格莱泽著:《城市的胜利》,上海社会科学出版社 2012 年版,第 6 页。

规划为什么会失败？

型国家而言，城市所面对的问题也更为复杂：既有属于各国城市普遍拥有的交通拥堵、房价高涨和空气污染等通用“城市病”，同时也有中国的特色弊病。

如何解决“城市病”？从目前来看，存在两种完全不同的路径，概而言之，一种是基于计划，另一种则是基于市场。

从上世纪 90 年代中国实施市场经济以来，已经很少有人喜欢被贴上“计划经济”的标签，但是这并不代表着他们已经开始用市场的思路来分析和解决问题，相反，他们用很多新词汇来包装其计划思维。尽管计划思维会以各种各样的新词所出现，但是其本质并没有改变，那就是相信政府的决定性作用，而政府的作用简单到一点就是数量控制。

以城市交通为例。随着中国城市机动车保有量的增加，交通拥堵在各大城市渐次出现。如何解决交通拥堵？从各城市的办法来看，数量控制是常用手段，无论是尾号限行、限制外地车牌进入城市还是限制本地机动车数量。但严格的数量管制并没有缓解城市的交通拥堵，相反还导致了另外的问题。首先是来自法律上的困境。根据《中华人民共和国道路交通安全法》第 9 条的规定，只要满足以下要件就可以申请车牌：“（一）机动车所有人的身份证明；（二）机动车来历证明；（三）机动车整车出厂合格证明或者进口机动车进口凭证；（四）车辆购置税的完税证明或者免税凭证；（五）法律、行政法规规定应当在机动车登记时提交的其他证明、凭证。”很显然，各城市控制车辆数量的做法并没有获得法律和行政法规的认可。因此，数量控制存在着严重的法律困境。其次，数量控制办法还导致了地域分割。不少城市在实施车辆保有量的控制后，还对外地车辆的行驶设置了种种障碍，包括但不限于禁止非本地车牌进入中心城区、上下班高峰期不得进入城市快速路等措施，这种措施将一个原本是统一的市场以城市为单位变成几十个甚至上百个市场，大大降低了统一市场的益处，让全社会承担其成本。假设目前国内各省会城市都以北京为榜样禁止外地车辆进入核心区域，会对物流公司的运营成本造成非常大的影响。

一辆满载货物的货车从石家庄到北京,由于车牌是河北的,它就必须先在郊区将货卸下,换到本地牌照车上——本来它是可以直接将货物运进市区的。

事实上,以数量控制为导向并不只是出现在中国城市,同时还在很多国家和地区出现,只不过鲜有国家会对机动车的数量进行限制。但是在其他领域,政府实施数量控制的办法并不在少数。最为典型的就是住宅市场,尽管世界上鲜有城市向中国这样直接在土地一级市场控制土地供应量的方式来影响土地市场价格,但是通过土地分区等方式来影响土地市场供应的例子也不在少数。格莱泽教授有过一篇论文分析了为什么美国旧金山湾区的房价在美国首屈一指,原因就是当地不是当的土地用途管制限制了土地供应,而不是很多人说的当地居民收入更高。^①

什么是市场的方式?那就是让价格机制起作用,通过价格信号来决定市场的供给和需求。以交通拥堵为例,让市场发挥作用就是通过价格机制把那些最需要上路的车主给筛选出来,就像新加坡在上世纪70年代就开始实施的拥堵费,通过价格机制让私家车主选择更为合适的出行方式,从而把有限的交通资源配置给最需要出行的群体,改善了城市交通,这在当下各大城市都在陷入拥堵的今天,实属难得。

市场方式,也就是价格机制之所以重要,很重要的一个原因就在于现代社会城市里的公共服务绝大多数都是由政府直接提供,也正是因为由政府直接提供,所以公众并不在意其成本。在特定情况下,公共服务的运营方甚至会以做大成本为己任,比如说在存在财政补贴、且财政补贴是补贴供方的情况下即是如此。

事实上,所有的公共服务都需要成本。公共服务的成本会以两种方式呈现,一种方式是政府的直接支出,而另一种方式则是城市居民为了

^① 同上格莱泽文,第179页。

获得这个服务所需要支付的成本。或许很多人会认为这两种划分是多余的，因为所有以的政府支出都是来自于纳税人的税收。不过在我看来，这种划分还是非常重要。最为重要的一点就是，当公共服务支出直接来自于政府的财政资金时，那么就很少有人会关注其使用效率；只有当公共服务的支出直接由市民承担时，每个市民才会关注公共服务的效率。也正是如此，使用者付费才会成为很多公共服务的选项。

公共服务的范围很广，不同形式的公共服务机制其中的“使用者付费”模式并不一致，但是面对有效的财政资源，有效率的公共服务应当是追求的目标。当你在这个领域投入更多资金则意味着那个领域的资金就会减少，但是城市所需要的资金却可能是无底洞：交通基础设施、教育、社会保障、医疗……

不过从全球的经验来看，城市化后很少有城市能够正视效率问题，而是将目光求助于政府和规划，但如果政府不以市场为导向，其后果将难以承受。我们已经可以明白房价暴跌的“鬼城”是很多城市政策不当的后果，但对那些限制供给导致的天价房产价格却毫不在乎，甚至会洋洋自得于资产上涨。

类似的情况在很多城市都出现过，而且也不仅限于房产，就像有研究者所指出的：

“今天，房地产泡沫、与日俱增的交通拥堵、人们在以被容许方式使用其财产方面所遭到的越来越多的限制，以及一些城区本应快速增长却反而掉头走低的就业率，都可让人们大略体会到法律和规划所带来的消极后果。然而，规划师们却想方设法把交通拥堵归咎于宁肯独自开车出行而不搭乘公共交通的人们，把房价成为难以承受之重归咎于投机者和低利率，把失业归咎于贪婪的企业把业务外包到世界其他地区而造成，从而为自己开脱责任。他们当中没有什么人指责所应当指责的东西：规划师所控制的势力范围，他们明知故犯地制造交通拥堵，乐呵呵地抬高房价，

迫不及待地起草与当地商业交恶的规制。”^①

作为发展中国家的城市，中国各城市所要面对的问题很多，所需要花钱的地方也就特别多，因此提高效率就是当务之急。鉴于此，上海金融与法律研究院组织的“城市政策”译丛将以效率为导向来讨论城市治理。他山之石、可以攻玉，希望本译丛能为“以人为核心的新型城镇化”贡献微薄之力。

傅蔚冈

^① Randal O'Toole, *The Best-laid Plans : How Government Planning Harms Your Quality of Life, Your Pocketbook, and Your Future*, Cato Institute 2007, p. 1.

谨以本书献给奇普，他是我的朋友，爱逗乐子，
也是我文静的伙伴，14 年以来，我们一起在荒野、
城市和海滩徒步旅行约两万英里。

致 谢

本书并非非写不可。因为关于政府规划为何失灵的好书已经很多。然而,尽管已有诸如哈耶克 1944 年出版的《通往奴役之路》(*The Road to Serfdom*)以及詹姆斯·斯科特新近出版的《国家的视角》(*Seeing Like a State*)对此力加挞伐,联邦、州和地方各级政府仍在继续制订规划。因此,再一次指出规划之帝一丝不挂(*the emperor of planning has no clothes*),乃是正当其时。

尽管本书的框架兴许与其他一些著作类似,但我仍然希望,本书将含载新鲜的细节。我在规划领域所接受的教育,来自自己 30 年以来与土地利用和交通规划师们相关的互动经历,这些经历往往饱含痛苦。我希望本书的一些读者,有能力通过我的经历,而非通过重复这一过程,学会应当如何行事。

于我而言,诸如哈耶克、路德维格·冯·米塞斯和米尔顿·弗里德曼等作者,并不具有多少神话色彩。相反,我特别感谢我真正的导师:爱德·怀特洛,他把经济学在研究城市问题方面所具有的价值传授给我;以及约翰·巴登和他在蒙大拿州波兹曼的同事,他们向我所提供的研究框架,有助于我解读我在研究林务局和其他政府机构时所收集的信息。

感谢斯德·汤恩,因为精明增长和犯罪一章所包含的研究,许多是他做的;感谢凯瑟琳·凯朗尼和迈克尔·昆宁,因为第 31 章所包含的研究,

规划为什么会失败？

相当部分是他们做的。凯瑟琳还牺牲大量时间审阅本书草稿，并就本书所描述的其他项目当中的一些项目协助我的工作。加图研究所的彼得·范·多伦也对我的书稿提出了许多有益的意见。最后，感谢我的搭档薇琪·克劳利，感谢他支持我为本书所付出的所有努力，并充当我最忠实的评论人。当然，我本人对书中的任何错误承担全部责任。

前 言

深谋远虑也枉然；
人鼠关系最美妙的方案
常常出其不意！
徒留痛苦悲伤把我们陪伴，
而非承诺的欣喜！

——罗伯特·彭斯

在今天美国的某个地方，政府官员正在制订某份将会深刻影响其他人生命、收入和财产的规划。虽然他们以最佳意图制订这份规划，但是它会带来可怕的错误。其间所付出的代价将远远超出预期，而所带来的益处将被证明远远低于预期，并且，各种意想不到的后果，竟然会比这份规划的批评者所预计的还要糟糕。

人们可能会把这份规划所遭致的失败归咎于起草这份规划的官员，而他们可能失去工作，或被人们的否决票扫下台来。更可能的情形是，官员和规划师会把过错推诿于外部情势。他们会反问：谁有能耐在当初就知道成本会上升呢？难道那套新技术当初就会使这份规划一无用处或毫无意义吗？或者说，难道人们就有那么聪明，从而在当初不会以规划师所预想的方式行事吗？更可能的是，甚至于公众当中没有什么人会注意到，

这个规划之所以失败了，乃是因为很少有人会记得这份规划当初说了什么，甚至于很少有人会记得当初制订过这样一份规划。相反，与日俱增的交通拥堵、难以承受的房价、下降的就业率或者这份规划所带来的其他后果，将被视为“只是当年那些事儿中的一件”。

很少有人会把这些问题归咎于政府的规划理念本身。人们已把政府规划接受成为美国生活的组成部分。在这个国家，几乎每一个市和每一个县有自己的规划部门，并且很多州都有立法，要求市和县制订规划。如果没有规划师而去掌持政府，几乎会与没有空气、没有呼吸却去进行马拉松赛跑一样，让人觉得不可思议。

然而，政府规划几乎总是带来灾难，因为政府制订规划是根本不可能的事情。恰如本书第二部分所将揭示的那样，这项任务太庞大了，任何人都难以理解，并且规划过程速度太慢，跟不上现代生活的现实。第四部分将显示，大部分以规划师自诩的专业人士，都缺乏训练，难以胜任他们所着手的工作。即使假设科学的规划是可能的，并且承担这份工作的人们是恰当其职的，那么，第六部分将会表明，政治必然扭曲结果，使之完全失去理性。

15年前，美国人为自由市场在与集中规划对垒当中所获得的胜利而欢呼雀跃，因为后者在苏东遭到惨败。然而，在政府规划所具有的不切实际性方面，我们现在已经忘记了这些赤裸裸的教训。曾几何时，正在诸如波兰、匈牙利和捷克共和国等国家当中曾经对经济体进行规划的政府官员试图找出如何恢复自由市场的办法的当儿，美国的规划师们竟然在寻求对土地利用、交通运输、医疗保健、能源以及我们经济生活的其他方面施加更大影响。曾几何时，正当叶利钦在1991年挺身击退一次未遂政变所开出的坦克时，美国国会却在通过一项法律，赋予规划师比以往任何时候更大的权力，去控制我们的城市，以及生活于其中的人们。^[1]

今天，房地产泡沫、与日俱增的交通拥堵、人们在以被容许方式使用其财产方面所遭到的越来越多的限制，以及一些城区本应快速增长却反

而掉头走低的就业率,都可让人们大略体会到法律和规划所带来的消极后果。然而,规划师们却想方设法把交通拥堵归咎于宁肯独自开车出行而不搭乘公共交通的人们,把房价成为难以承受之重归咎于投机者和低利率,把失业归咎于贪婪的企业把业务外包到世界其他地区而造成,从而为自己开脱责任。他们当中没有什么人指责所应当指责的东西:规划师所控制的势力范围,他们明知故犯地制造交通拥堵,乐呵呵地抬高房价,迫不及待地起草与当地商业交恶的规制。

人人都在制订规划。你规划你的日子、你的假期、你的教育,以及你的职业生涯。公司规划自己产品的发布和长期战略。但作为本书主题的是政府制订的规划,也就是政府官员和规划师对你的生活、你的财产、你的未来做出决定。

我想进一步区分宽泛基础上的政府规划和任务规划。那些承担被清晰而狭义地界定的任务的政府部门,需要组织自己的资源,以便执行这些任务,这种组织活动可以称为规划。这种灵活而短期的任务规划是任何组织的必要组成部分。相反,此处所用的政府规划,指的是三种规划:

- 全面规划。这种规划试图既处理可定量的(但并非总是可比较的)值,比如说美元、娱乐日、或者公交出行,又处理定性的值,比如说“某种社区归属感。”具有不可比性和可定性的全面规划允许甚至迫使规划师和特殊利益集团把它们自己的偏好放置于公众所欲或所需之前。本书第一部分将展示,美国林务局是如何花费 10 多亿美元全面规划全国森林,又是如何因为政治、社会和科学现实的变迁的速度高于这些规划师起草规划的速度而使其规划公布之前即显陈旧即告结束的。

- 为他人土地和资源制订规划。这种规划总是遭到失败,因为规划师并不必须为其强加他人的代价买单,所以它们很少有动力寻找最佳答案。第三部分将会显示,州和市的土地利用

规划为什么会失败？

规划如何使许多地方的房价变得难以承受之重，并同时如何抬高其他大部分行业的成本。

● 长期规划。这种规划试图主宰未来 10 年、20 年，甚至更长时间的活动。长期规划总是遭到失败，因为无人可以预测未来。所以，与综合规划一样，它会导致规划师把自己的喜好纳入规划，并为特殊利益集团操纵这一规划谋取私利提供机会。第五部分将会显示，有多少为这个国家大都市地区所制订的远程交通规划，到头来以其他所有人的利益为代价，造福于这些地区极少数居民。

私人规划与政府规划有几大重要区别。当你制订规划时，你主要决定如何使用你的时间、你的金钱、你的财产。你犯任何错误的成本将主要由你本人以及你的财产承担，所以你有激励制订正确的规划。而当政府机构制订规划时，乃是针对他人时间、金钱和财产做出决定。当规划师犯有错误时，由他人承担代价，所以，规划师几无激励制订正确的规划。结果，它们经常重犯自己的错误。

第二，因为你的时间、金钱和财产是你自己的，所以，除了你的家庭成员，很少有人在你所做决定当中拥有重大利益。然而，政府规划部门却有权让人非常富有或走向破产。这种权力吸引着个人、企业和利益集团，它们会对这些政府机关及对他们进行监督的其民选官员施加巨大压力，以确保这些规划于己有利。这种压力会不可避免地扭曲规划过程，使其变成别的东西，而非这些理性制度规划师所声称的那种东西。

私人规划和政府规划之间的第三个区别是灵活性。如果你的老板提出带你去日式铁板烧连锁店吃午饭，你会毫不犹豫地放弃你所计划的花生酱和果冻三明治。如果你富有的叔叔提出下一个夏天带你去夏威夷度假，你不会说，“不，我正打算在那个星期洗衣服呢。”如果丰田或福特汽车公司造出一辆汽车，却无人购买，它们可以转而生产更受欢迎的型号。

政府规划部门就缺乏这种灵活性。一项规划一旦制订,几乎不可能改变,因为从中受益的利益集团有激励确保其不折不扣地得以落实。事实上,准备规划通常导致形成新的旨在实施这项规划的特殊利益集团。许多规划师欢迎这些利益集团,因为,如果一项完美规划花了数年时间制订而成,而政客们第二天就可忽略它或改变它,这项规划意义何在?

这并不意味着这项规划会被遵行。一项规划制订之后,并不会花费很长时间接受现实的冲撞,并且有责任实施这项规划的部门,或受其影响的人们,不会花很长时间就会认识到这项规划行不通。最好的情况是这些部门放弃这一规划。然而,更有可能发生的情况是:他们力求实施这项规划,而受它影响的人们以意想不到的方式作出回应,使实际结果与所规划结果完全不同。

我当初着手研究与联邦土地、城市成长以及交通运输相关的问题时,我认为自己正在解答政策问题。但我很快意识到,由于民选官员把这些问题交给规划师处理,使得这些问题与其他许多问题捆在一起。就民选官员所制订政策而言,这种政策常常是一些预算妥协的副产品。规划师对这些率性而为的预算激励作出回应,并把自身偏好与之叠加。这种结果与教科书所承诺的理性规划相去甚远。

无论是城市发展、空气污染、交通拥堵,还是国家森林管理,规划师把自己的方法宣扬为任何问题或任何争议的解决之道。对乐于把棘手问题甩给官僚机构而不愿亲自对之作出决策(并在其中饱受煎熬)的民选官员而言,这是讨人喜爱的。反过来,规划官僚机构由数以万计好心但往往毫无章法的名曰规划师的人们运作,他们毕业于建筑院校和其他大学,渴望把他们的乌托邦梦想带给美国人民。

具有讽刺意味的是,很多规划师坦率地承认,规划师所提出需要解决的很多问题(如果不是大部分问题的话),并非由自由市场造成的,而是由过去若干代规划师和其他政府官员造成的。今天的规划师寻求更大权力,充任市场替代者,并试图解决他们前辈因干扰市场而产生的问题,而