

发展中国家的城市政策 与社会资本建设

小岛丽逸、幡谷则子 编
简光沂 译
黄晓涛 校

中国城市出版社

发展中国家的城市政策 与社会资本建设

小島麗逸	编
幡谷則子	
簡光沂	译
黄晓涛	校

中国城市出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展中国家的城市政策与社会资本建设/(日)小岛丽逸, (日)幡谷则子编;简光沂译. -北京:中国城市出版社,1998.4

ISBN 7-5074-0779-9

I.发… II.①小…②幡…③简… III.①发展中国家-城市建设-政策②发展中国家-社会福利事业-资金来源-研究 IV.F299.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 06535 号

责任编辑	李越		
美术编辑	温宁		
责任设计编辑	王质麒		
出版发行	中国城市出版社		
地址	北京市朝阳区和平里西街21号	邮编	100013
电话	64235833 64281366	传真	64238264
经销	新华书店		
印刷	北京市友谊印刷经营公司		
字数	202千字	印张	8.5
开本	850×1168(毫米) 1/32		
印次	1998年4月第1版		1998年4月第1次印刷
印数	0001—1200册		定价 18.00元

•版权所有、翻印必究•

译 序

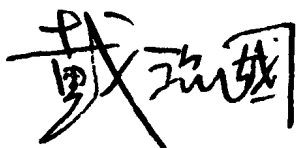
本书是日本亚洲经济研究所 1996 年出版的第 489 号研究丛书之一《发展中国的城市政策与社会资本建设》的中译本。亚洲经济研究所是日本在研究亚洲经济,特别是研究发展中国家经济的权威机构,在世界上有较高的知名度。其研究成果累累,影响深远,亚洲各国经济学界争相借鉴。作者小岛丽逸、幡谷则子等是该所教授,是当今日本经济学界颇有建树,有一定影响的专家学者,著作甚丰。

本书作为一部实用性很强,资料翔实的理论与实际紧密结合的学术著作,在日本出版后深受日本与多数发展中国的学术界、城建规划界的重视和较高评价。

关于发展中国家城市政策、社会资本建设、城市规划与实践的著作不多,而且有鲜明特色的更少。本书系统的介绍了主要发展中国家和城市如韩国(汉城)、菲律宾(马尼拉)、土耳其(伊斯坦布尔)、哥伦比亚(波哥大)、巴西(圣保罗)、南非等的城市政策的演变过程、城市行政财政的分析,城市建设,特别是交通、住房、环保、上下水道等公共事业建设领域成功的经验和失败的教训,对我国各大城市,特别是正在进行现代化、国际化建设的大城市均有较大的参考价值。在某些方面,例如城市建设中的

人口控制、污水处理、垃圾处理、旧城区改造、卫星城市建设以及上述公共事业建设资金的筹集途径与方式等均具有“他山之石可以攻玉”的实际意义。兼且,由于本书涉及政府有关决策部门、规划部门、研究部门、执行部门等广泛领域,这些部门在进行城市规划和建设将可能遇到书中所述的同样问题,本书的出版有助于读者找到问题的答案。

广州市副市长

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of the characters '戴' and '瑞' followed by a large, sweeping flourish.

一九九八年三月二十八日

原 序

本书是亚洲经济研究所“发展中国家城市政策与城市建设研究会”(1995年)的集体研究成果。本研究会是在“发展中国家城市结构问题研究会 1、2”(1993~1994年度)基础上发展起来的,上述研究会就主要发展中国家及地区的城市化过程及其形态进行了考察,进而以城市贫困阶层为焦点作了研究分析。从这些研究成果可以认识到,在研究发展中国家城市问题上对城市行政、财政分析的重要性,发展中国家大多数城市结构问题都起因于未能应付主要城市日益膨胀的城市行政。这与城市社会资本建设不完善有关,进而导致所谓城市贫困化的恶性循环。

本研究会在上述认识的基础上,围绕城市基础设施和社会资本(原文的社会资本,实际上是指社会性资本 < Socia Capitaes >, 西方经济术语。用于社会经济发展的间接的社会性的投资。社会经济的发展需要两方面的投资:一是直接的生产性的投资;二是间接的社会性的投资。后者又称社会性资本,一般为国家、地方政府或者公共事业机关推行的公共性投资,亦即为社会生产活动提供服务的基础设施的投资。社会性资本具有以下特征:(1)为各个经济领域提供多种服务,构成社会生产活动不可缺少的条件。(2)投资

的地区性,使其投资的实现不可能依赖市场机制。(3)一般由政府拨款投资,即国家财政的公共投资。—译者按)建设的城市政策贯彻过程及争论点作了分析,弄清了今天发展中国家城市行政、财政面临的课题。

一年来,研究会把现有的课题压缩了研究对象国和研究领域,而且尽可能深入地分析特定城市的水平,然而,只限于实地可以搜集到的公开资料,能否达到预期目的,就有待于读者去批评了。本书所分析的内容归纳为如下三个部分:(1)城市规划及城市政策的流派;(2)城市财政机构;(3)城市社会资本建设的实际情况。具体的研究对象是中國大陸、上海、韩国(汉城)、菲律宾(马尼拉)、南非、土耳其(伊斯坦布尔)、哥伦比亚(波哥大)、巴西(圣保罗)等国家(或城市)。

第七章 Pinhanez 的论文《圣保罗市的行政——财政及住房政策(1989——1992年)》是1989年研究会对外约稿经修改而成。根据论文的结构,符合本书总课题,故刊登入书与翻译该文的山崎圭一先生的论文《巴西的住房、城市建设及金融制度——以圣保罗为中心》(第八章)是相辅相成的。末章小仓充夫的论文《南非城市政策的演变》介绍了该国从20世纪初开始的城市政策史,分析了种族隔离政策从确立到崩溃的漫长过程。这是本研究会为了理解今天城市政策而从历史角度上进行的分析,也是本研究会一致的批判观点。然而,由于一开始就受到资料不足限制。未能对特定城市行政、财政的现状进一步分析,因此在结构上与其他论文均有所不同,仅作为补章编入。

正如开头已经提及的,本书是研究会过去三年多时间的共同研究成果之一,研究课题也是从过去研究成果所提出的问题出发,放弃了以往以不同地区的事例研究去比较分析个别城市问题的城市研究的一贯态度,而采用了上述共同项目范围内定出课题,逐一探讨的方法。因此,本研究会试图使不同对象国家、城市之间的比较达到最佳的协调,但从结果来看,各事例分析的对象涉及的范围

很广,作简单的比较是比较困难的。

所以,有关发展中国家城市的社会资本建设的跨地区的事例研究尚少。而对于执政者一方的分析的同时,对受益者的住户一方的分析是不可欠缺的。本研究成果有助于发展中国家城市的社会资本建设问题的分析研究。

本书出版之时,曾得到亚洲经济研究所主编者及编辑部各位的宝贵意见,在此深表谢忱。

目 录

译 序	
原 序	
本书梗概	1
第一章 中国城市政策史和公共财产建设	9
前 言	9
第一节 1970 年前的城市规划简史	9
第二节 城市规划的全面开展及城市财政的加强	20
第三节 城市建设资金的增加——BOT 方式出台	25
第四节 社会资本建设的统计分析和各级政府间 的财政关系	39
结束语	46
第二章 上海的城市政策与城市建设	50
前 言	50
第一节 上海的发展战略	50
第二节 上海经济与城市开发	57
第三节 上海城市开发的结构模式	62
第四节 上海城市开发的实践	65
结束语	67
第三章 韩国的城市开发与城市财政	72
前 言	72
第一节 韩国的地方财政制度	73
第二节 城市财政	80
第三节 卫星城市开发与投资资金来源	86

结束语	95
第四章 马尼拉首都圈及其分权化试验	
——以垃圾处理为例	98
前 言	98
第一节 发展中国家的城市财政及分权化	99
第二节 马尼拉首都圈的城市建设与行政财政结构	101
第三节 垃圾处理事业	109
结束语	115
第五章 伊斯坦布尔的城市发展与城市财政	118
前 言	118
第一节 80 年代的自由化政策及伊斯坦布尔 人口激增和市区扩大	118
第二节 住房、上下水道问题与政府的对策	122
第三节 城市财政结构 ——80 年代城市财政的强化	133
第四节 伊斯坦布尔区域(自治体)行政的财政与国家的关系	141
第五节 伊斯坦布尔财政的实况与 80 年代的变化	145
结束语	149
第六章 波哥大市的行政财政结构及城市公共服务事业	
——以波哥大市自来水公司为例	154
前 言	154
第一节 哥伦比亚城市政策的演变	155
第二节 波哥大市的行政、财政结构	157
第三节 波哥大市上下水道公司的发展与现状	163
结束语	188
第七章 圣保罗市行政	
——财政和住房政策(1989~1992 年)	193
前 言	193

第一节	巴西地方自治制度的基本框架	194
第二节	圣保罗市财政 ——以城市不动产税为中心	196
第三节	“福利市政府”(Welfare Municipal Cover - nments) 的住房政策	201
结束语		208
第八章	巴西的住房、城市建设和金融制度 ——以圣保罗市为中心	212
前 言		212
第一节	圣保罗的经济增长	213
第二节	圣保罗的住宅、城市建设	215
第三节	住房、城市建设的金融制度	224
结束语		229
补 章	南非城市政策的演变	238
前 言		238
第一节	1948 年以前的城市政策	239
第二节	1948 年以后的城市政策	243
第三节	种族隔离政策崩溃与城市政策	246
结束语		251

本书梗概

20 世纪末发展中国家的城市化较之发达国家的繁荣时期以 2 倍到数倍的速度发展。(小岛丽逸、幡谷则子编,1995 年亚洲经济研究所出版的《发展中国家城市化与贫困阶层》)。本书为其续篇,出版宗旨在于研究大城市是如何容纳不断增加的人口。虽然都是发展中国家,但是历史背景、城市化的状况等均有很大差异,很难压缩成特定的某一点去综合讨论。为此,只能提出作为研究对象的城市所存在的最尖锐的问题和资料较易收集的课题来进行分析。本书提出的课题大致集中在城市规划、城市财政、社会资本、住房建设等项。其中,又以城市财政和社会资本、住房供给的方式具有怎么样的结构、存在什么问题等作为中心主题。

笔者是区域研究人员,并非城市问题专家。选择了各研究人员所研究的对象国的特大城市,并未对发展中国家特大城市的特征进行分类,又未选出其典型例子加以分析。若对所研究的城市作横向比较,则可从中归纳出若干个共同点。

第一,编制有可操作性的城市规划均始于 80 年代。80 年代以前所编制的城市规划是纸上谈兵。其原因现在已无多大必要去深究,但仍可指出几个背景原因。第二次世界大战后经济政策的潮流,是发展中国家为了摆脱旧的殖民地宗主国,争取经济自主而采用的输入替代政策为主流。然而,这种政策在 60 年代和 70 年代未必能获成功,从这反思,根据世界银行的指示,可以向输出指向型政策转换,探索经济自由化之路。随之而来,一进入 80 年代,城市化进程开始加速,也积累了城市的各种矛盾。经济的自由化促进了谋求社会福利的政治势力抬头。

第二,公共财产、住房供给的增加促进了城市财政的地方权力下放(即分权化)。可以认为,财政的中央集权制是否有利于公共财产和住房供给是必须讨论的问题。

第三,存在着诸如来源于财政的公共财产和住房供给是否良好?公益事业方式是否良好?民间资金引进方式(即所谓第三扇形方式)是否良好?民营企业能否承受等问题。若公共财产和住房供给不能确保利润,则民营企业方式就不能成立。如果是公益事业方式,虽然也取决于公共财产的性质,但其公共财产的价格则可以在收回成本的范围内设定。虽然未能获取利润,但亦可推动事业的发展。如果是财政投资方式,在不考虑受益者收入水平的情况下设定供给价格,在理论上是可行的。但是,假如低收入阶层同享公共财产和住房供给,就会导致巨大的财政负担。目前还没有哪一个国家能完全承受这些财政负担。本书介绍的大部分国家和城市均采取公益事业方式,但都出现巨大的赤字。那样的话,公共财产和住房供给仍然不足。也就是说,贫民区(或称贫民聚居地区)形成的趋势进一步加剧。

上述是从本书分析得出的结论。

下面简单介绍各章的梗概。

第一章和第二章介绍中国大陆。在第一章《中国城市政策史和公共财产建设》中,以中国政府的城市建设政策史为中心,分析了基础设施的建设和供给方式的演变。第二章《上海的城市政策和城市建设》中,以上海为对象,参照第一章的总政策史,分析了上海城市建设是如何进行的。

中国的城市建设方式大致可分为两个阶段。第一阶段至70年代末,这个时期的城市建设与别国存在着显著的差异。第一,因为土地是国家所有,故不存在土地价格问题;第二,认为社会生活的公共财产和住房纯粹是一种社会福利,因此,差不多均由财政拨款供给;第三,可实现第二项那样的条件是实施严格限制人口从农村流入城市的政策,这时的公共财产的生产和供给,作为配套而列

入新的大型工业项目的建设。除首都北京之外,对无新工业项目布局的城市则等闲视之。

这种方式于 80 年代初发生了很大的变化。人民公社的解体,导致农民开始从农村流入城市,大中城市普遍开始建设。这种新变化,导致土地开始有偿化,地价逐渐提高;开始认识到公共财产和住房并非福利待遇,而是一种商品。在这一基础上,公共财产和住房的生产与供给方式发生了方针性的变化,即土地、住房、公寓、通讯,还有部分桥梁、道路等实行有偿化,把这些物业的生产和供给作为产生利润的产业来扶植,其中之一就是 BOT 方式。

然而,随着这种方针贯彻程度的提高,而出现低收入阶层未能获得公共财产和住房的可能性。虽然目前为止,尚未到那种地步,但公共财产和住房的产业化尚处于摸索阶段。

上海市与北京一样,在 50 年代就已经制订了城市发展规划构想,但直至 1958 年才开始实施,把四周的县划归上海市并在那里建设了 5 个卫星工业城市。这样,上海便由单中心城市发展成为多中心的综合城市。这 5 个新工业城市的基础设施采用配套方式。但是,旧城区的改造尚未着手进行。

上海市建设发生最大的变化,是 1986 年决定实施的上海市综合规划和 1991 年浦东地区大规模开发。这种大变动中,基本上是 BOT 方式的被采用,迄今为止,由于地价、办公大楼、住房等的价格上涨,这种方式正在成功地推行。但是,旧城区的重新开发(或改造),则以向低收入阶层提供廉价住房为前提。目前,虽然可以采用与仰仗开发主体的部分一起搭配开发的方式,但一旦地价、办公大楼(写字楼)、住房的价格下降,依靠搭配的廉价供应方式就可能立刻陷入僵局。

第 3 章《韩国的城市开发和城市财政》把汉城作为 NIES(新兴工业城市)的典型。在过去 30 年间,台湾、韩国城市人口增加达到了惊人的程度,形成了非法居住区。然而,到 80 年代末,这种情况已不复存在,城市的重新开发取得成功。

1961年地方自治制度终止之后,韩国实行了国家财政有选择地向输出指向工业基地集中投资。但是自从经济发展达到一定阶段的1973年起,又逐渐采用强化地方自治的措施。在这一过程中,汉城特别市、直辖市的财政比重显著增加。其主要项目为各城市的开发经费,即公共财产、住房的建设经费。其资金来源(原资)取决于公债和对外贷款。为了容纳不断增加的人口和重新开发城市中心区,在汉城郊区建设新城镇以迁移低收入阶层,这当中,有成功的例子,也有失败的例子,通过对这两个例子的分析,为其他城市今后的开发提供参考,意义重大。

第4章《马尼拉首都圈及其分权化试验》,就马尼拉市的中央集权化和分权化(权力下放)对公共财产之不足产生何种影响的问题,进行了分析,公共财产中则以固体废弃物(垃圾)处理事业为例。

在菲律宾,本来就存在着地方自治的财政权限很大的分权型制度。但是,正如被称作非工业化的城市化典型那样,急剧的城市化所带来的城市矛盾开始加剧。因此,从1975年起,菲律宾政府开始强化马尼拉首都圈的权限,授予其属下的构成自治体更大的权限,以图实现首都圈的中央集权化。但是,实际上只建成两个垃圾堆放场,这两个堆放场亦远未能改善垃圾收集、移送、最终加工及处理的总工程。

1991年菲律宾政府公布了新的地方自治法,马尼拉构成自治体的酌情处理权限进一步强化。随着这一制度的变更,就垃圾处理而言,得到了较大的改善。但是,又出现废品回收、道路清扫和垃圾收集等从业人员的雇佣问题,此事未能顺利进行。笔者认为,若不建立与居民组织的协作体制,这一问题的最终解决,是极不可能的。

第五章《伊斯坦布尔的城市发展和城市政策》以住房供给、给排水问题为例,分析了伊斯坦布尔市的城市政策。伊斯坦布尔市人口,1940年为74万,1980年为271万,1990年包括城郊新编入

部分,一下子激增到 662 万。人口的膨胀,致使流入者将城市郊区逐渐无计划、无次序地向农村扩展,非法占据住房和滥搭简易房的状况一发不可收拾。探索伊斯坦布尔市这一历史性的展宽,乃是该论文最精彩的部分。

伊斯坦布尔市为了对付滥搭简易房,于 1981 设立了大量住房基金,但是,由于利用这些基金建设非营利性住房的行会组织,向低收入阶层所提供的廉价住房却寥寥无几,所以有 80% 以上是民间企业提供的营利住房。这意味着把中低收入阶层从房地产市场排挤出去。

为了解决自来水问题,1981 年伊斯坦布尔市成立了给排水机构。这一机构通过银行融资和外债维持。因此,向低收入阶层的供给就当然无所增加,而且存在偿还能力问题,从而发生今天深刻的矛盾。

城市规划虽能反映出财政上的地方分权化,但未能起到有效功能。

第六章《波哥大的行政财政结构及城市公共服务事业》以提供给排水服务的问题为例,从行政、财政方面分析了波哥大市的城市政策。从 1960 年以后,哥伦比亚政府开始加快对首都波哥大市的单极集中,城市问题尖锐起来。其中心课题是贫困阶层问题。

随着贫困阶层非法占据地的扩大,波哥大市的城市政策的主要内容转为非法开发地的合法化政策及向其提供教育、医疗服务的社会政策以及住房政策等。由于这些业务的扩大,从 1980 年开始推进地方分权化,并以 1991 年宪法固定下来。

在自来水政策上,设立了公益事业体系的市直辖机构,这一机构实行一元化经营管理。本来自来水的供给是由民营企业进行的,但自来水会计帐目出现了恒常的累计赤字。笔者从不同的角度分析了出现赤字的主要原因。此乃本章的精彩部分。

从 1991 年开始波哥大市政府引入民间资金,以图尽力消除赤字。但是,自来水越向低收入阶层普及,赤字的消除就越加困难,

这种情况与伊斯坦布尔市一样。

第七、八章介绍了巴西圣保罗市低收入阶层的住房问题。第七章《圣保罗市行政》分析了自 1988 年新宪法公布以后 1989 ~ 1992 年圣保罗市政府的住房政策,1988 年在圣保罗市市长竞选中,许诺提供充分社会福利的左翼党人当选,并主持该市行政,另一方面,新宪法大幅度强化市政府自治体的权限。在这样的背景下,新市长的施政在住房供给方面取得怎么样的效果呢?结论:并无明显改善。圣保罗市的住房建设由三部分组成,即靠自己力量完成的房产建筑、市中心非法建筑、郊区无计划无次序地向农村扩展带来的住房供给。虽然圣保罗市由左翼党人执政,但各州行政首长仍由保守党人担任,还有,由于巴西经济总的通货紧缩政策的影响等等因素,导致不能按当初许诺的那样实施。向低收入阶层的供给,出现了干脆从市区部分扩大到郊区,或索性提高郊区地价的现象。很明显,郊区非法占据住房的扩大,波及全市总水源地区,进而带来其他问题。

第八章《巴西的住房、城市建设和金融制度》分析了巴西城市的住房、社会资本(指道路、港湾、铁路、电迅等成为产业发展基础的公共设施)建设的金融问题。1964 年巴西政府设立了国立住宅银行,强制性地向工薪阶层筹措住房建设资金。也分析了这种资金转回产业用社会资本建设的比率增大,物价上涨率超过同期基金的利率,从而导致住房金融组织破产等等情况。

补章《南非城市政策的演变》与其说是对南非城市社会资本建设的分析,不如说是对南非政府对劳动力转移的政策分析。大多数非洲国家,从 60 年代独立后就出现迅速的城市化情况。这是由于长期限制向城市移居的各种规章制度因独立而废除之故。在南非则不同,要等到严格限制黑人流入城市的种族隔离政策崩溃的 80 年代才迎来城市化时期。南非共和国的城市政策重点是限制黑人劳动者流入城市以及城市入住的限制。因此是本章分析的重点。