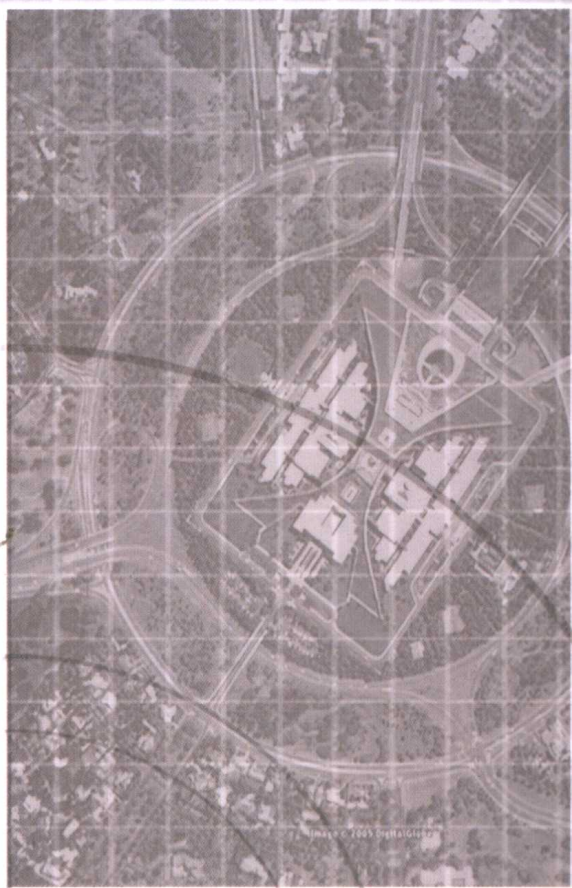




CHINA CITY PLANNING AND DEVELOPMENT 中国城市发展与规划

2006年6月14日至16日 中国·北京
14th—16th June 2006 Beijing · China



论文集 Paper Collection

首届中国城市发展与规划国际年会
The 1st International Conference of China City Planning and Development

《中国城市发展与规划论文集》编委会 编



中国城市出版社



CHINA CITY PLANNING AND DEVELOPMENT 中国城市发展与规划



论文集 Paper Collection

首届中国城市发展与规划国际年会
The 1st International Conference of China City Planning and Development

《中国城市发展与规划论文集》编委会 编

中国城市出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市发展与规划论文集：首届中国城市发展与规划
国际年会/《中国城市发展与规划论文集》编委会编.

北京：中国城市出版社，2006. 6

ISBN 7-5074-1760-3

I. 中... II. 中... III. ①城市发展—中国—文集
②城市规划—中国—文集 IV. ①F299.21—53
②TU984.2—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 061161 号

责任编辑 欧阳东 (Dongouyang@126. com)
封面设计 朱 伟
责任技术编辑 张建军
出版发行 中国城市出版社
地 址 北京市丰台区太平桥西里 38 号 (邮编 100073)
电 话 (010) 63454857
传 真 (010) 63421488
总编室信箱 citypress@sina. com
投稿信箱 city_editor@sina. com
发行总信箱 zgcsfx@tom. com
经 销 新华书店
印 刷 北京集惠印刷有限公司
字 数 1071 千字 印张 50
开 本 787×1092 (毫米) 1/16
版 次 2006 年 6 月第 1 版
印 次 2006 年 6 月第 1 次印刷
定 价 148.00 元

中国转型期城市化进程中的城市规划变革纲要

(代 序)

很少有事物像城市化那样具有如此鲜明的“双刃剑”特征：“城市化既可能是无可比拟的未来光明之所在，也可能是前所未有的灾难之凶兆”。“城市化是创造公共财富的最大的机遇；另一方面，它又是贫穷、社会分化、污染、交通堵塞的渊藪”。“城市化可能是当前人类社会主要问题之源，但也可能是解决世界上某些最复杂、最紧迫问题的关键”……

中国和世界的未来会怎样？在相当程度上取决于我们中国当代人在快速城市化进程中的所作所为。十分不幸或者又万分幸运的是，中国的快速城市化的进程又恰好与市场化、全球化、法治化、信息化和机动化等众多的社会、经济和技术变迁现象相伴随。也就是说转型期纷繁复杂的矛盾将深刻地影响甚至决定着城市化的轨道——城市规划体系变革的路径。在这信息爆炸、变化速率空前而又令人迷惑的年代，面对中国城市化众多的问题、矛盾甚至危机，全面借鉴、吸收世界上城市化先行国家的经验教训，以有序地进行中国城市规划体系变革来确保城市化健康发展，无疑是一条少走弯路，避免陷入众多泥坑的必由之路。总之，我国转型期城市规划变革的成功与否，直接关系到我国的城市化健康与否以及资源节约型、环境友好型社会的建设进程，甚至影响全球的可持续发展。转型期的城市规划变革，主要包括以下四部分内容。

一、我国转型期城市化的基本特征和面临的危机

第一，我国的城市化进程是与市场化、全球化、法治化、信息化相伴随的，不是一个独立的过程。我国正好在快速城市化的过程中，实行经济体制改革，引进市场机制，发挥市场配置资源的基础性作用。城市化与市场化相伴随，这是我国城市化发展的一个特点。而其他先行国家一般是先市场化，然后才有城市化。与此同时，全球化时代的到来，关贸壁垒降低，国际资本的转移大大加速，加工业在全球的扩散形成趋势，尤其是跨国大公司，在全球资本的流动过程中起了主导作用，促使资本向着高盈利的地方流动。当然，全球化也带来了许多的问题。比如，发达国家把整个制造业高附加值的两端控制在自己手里。一端就是技术开发，标准制定；另一端就是市场销售，售后服务。把中间那一段即产品加工和组装扩散到第三世界。这一方面会推动资本输入国的城市化步伐，另一方面，这一环节，是最消耗能源、原材料和低成本劳动力的，并产生严重的环境污染，而利润却被他们拿走了，然后还指责后发国家低价倾销。所以，全球化弊端之一，就是穷的更穷，富的更富，一些地区和城市被边缘化。

我国的城市化又伴随着法治化。依法治国正在成为我们全党和各级政府的行动准则，一切活动都要符合法律法规，都要依法行政。这就意味政府行政管理体制的变革。而且我

国的城市化又伴随着信息化。信息化一方面使人们面临信息爆炸而无所适从,另一方面由于因特网等现代通讯工具的发展使信息的不对称性有所改善。过去通过繁复过程才能获得的信息,现在通过因特网就非常容易获得。个人通讯工具,现在成了最普遍的必需品,对人们的活动模式产生日益深刻的影响。所有这一切,都使我国的城市化比其他国家的城市化更复杂,因为在此阶段有那么多“化”在我国同时进行。

第二,城市化不仅仅是人口在空间上的迁移过程,更是社会文化模式的变迁过程。城市化之前,人们是分散居住、活动的,这种居住模式基本上是以分散就业的自然经济为依托的。城市化的发展,使得人们向城镇快速集聚,人与人之间交往的密度和频度大大提高。文化、法制、社会的组织构架及其变革将对城市化发生很大的交互作用。所以,城市化不仅是人口迁移,更是一个社会文明的变迁过程,也就是从农业文明转向工业文明、从农村文明逐步转向城市文明的过程。

第三,我国的城市化主要依靠工业化来推动。城市化健康发展的主要条件,就是城镇要通过发展工业和服务业来提供就业岗位,使农村和牧区的富余劳动力逐步转移到城市里来。从全球范围看,各国的城市化历程呈现出三种不同的类型:

第一种类型,东亚地区一些国家如中国、日本等国的城市化模式,称之为良性的城市化。城镇发展提供了工业和第三产业的就业岗位,城市提供多少岗位,就吸收多少农村劳动力。所以城市因产业发展所提供的工业岗位,与农村富余劳动力的转移量能基本相匹配。也就是说,农村富余劳动力在城镇找到比较正规的就业岗位,才能使城市化平稳进行。这是良性城市化的必要条件;

第二种类型,非洲、南亚地区一些国家的非正规就业为主的城市化,也就是非健康的城市化。劳动力转移在前,就业安排在后,过多的农村剩余劳动力过快地涌向城市,这样就发生了严重的社会冲突,在城市边缘造成大面积的贫民窟,不仅损害了城市环境,而且也毁坏了农业生产能力。这是不健康的城市化,我国要力求避免出现;

第三种类型,发达国家的逆城市化。一些发达国家如像日本 90% 多的人口已经集中在大城市、中等城市和小城市。现在农村的生活条件不断改善,又因为交通、通讯非常便利,空气更清新、生态环境更好,有钱人反而愿意住到农村去,就出现了逆城市化的现象,每年约有 0.1%~0.2% 的人倒流到农村里去居住生活。

我国目前处在城市化的初期,主要是靠工业化推动的,城市化在一定的程度上又能促进工业化。转型期的城市化除了以上几方面的特征以外,还潜在一系列的危机。

1. 城市的过度蔓延。在东南沿海,城市与城市已经连成一片了,而且新开发的地区建筑密度越来越低。史实证明,如果城市化的过程伴随着机动化,城市的过度蔓延就会同时发生。因为机动化意味着小汽车进入家庭,人们一旦拥有了小汽车,人的空间移动自由度和便利性大大提高,就能在更广的地理空间中有自由居住的选择权。此时,人们就会离开拥挤和污染的城市中心,到郊区去定居、生活、工作。这样一来,城市的过度蔓延就难以避免了。美国在 100 多年城市化的过程中,也同时伴随着机动化,城镇的人口密度从每平方英里大约 8000 多人,降到 1980 年的每平方英里只有 1800 人,降低了三倍多。过度的郊区化造成美国以 5% 的全球人口消耗了 1/4 的全球能源。

2. 城市特色风貌丧失。在我国快速的城市化进程中,全国各地已经出现了旧城改造过度、盲目克隆国外建筑风格、标新立异乱上标志性建筑、乱拆精美的古建筑、盲目攀比建筑高度等问题,割断了许多历史文化名城的文脉,造成了“千城一面”的景观,破坏了宝贵的文化遗产资源。

3. 基础设施短缺。城市是人口高度密集的地方,需要解决城市的防灾、环境卫生、污染等问题,需要足够数量的基础设施来确保城市公共卫生、公共安全的目标。人类历史上最早开始城市化的法国、德国、英国、意大利等欧洲国家,都出现过严重的黑死病、伤寒和霍乱,共夺走了大约一亿两千万人的生命,比两次世界大战中死去的人口总和还多。所以,英国出台的世界上第一部城市规划法,就明确规定了必须有清洁的供水、房子之间的足够距离、每个房间居住的人数、人行道路的宽度等。由此可见,城市规划就是为了应对日益恶化的城市环境和疾病丛生的城市居住区而产生的。我国几年前发生的 SARS,也是一个警告。所以城市人口越密集,发展越快,越需要足够的基础设施去抗衡人口密集所产生的各种各样的污染物,维持卫生的环境。

4. 房地产泡沫。因我国的宜居土地仅为全部土地的 10%,大部分位于沿海地区。与美国等发达国家有三条海岸线不同的是,我国仅有一条海岸线,适居地区与少量的高产农地在地理上高度重合。从前二十年人口迁移的规律来看,60%~70%的外迁人口是迁往东南沿海一带。所以,最易发生房地产危机的是东南沿海,人口密集,可建设的土地供求失衡,很容易出现房地产价格的大起大落。

5. 交通拥堵。现在北京、上海等特大城市上下班时段的堵车情况日趋严重,平均车速从原来 40 公里/小时降到现在平均只有 20 公里/小时,与自行车速度差不多,有的城市中心区行车速度甚至只有 5~7 公里/小时,比人走路快不了多少。交通拥堵作为全球大城市的通病,正在我国大多数大城市中迅速蔓延。

6. 城市污染加剧。城市的微环境的热空气循环会造成温室效应,像一个大锅盖罩在上面,几千个烟囱排出的二氧化碳、二氧化硫就笼罩在城市的上空。世界银行评定的全球污染最严重的 20 个城市,我国就占了 14 个。

7. 城市灾害频发。一些城市跨在地震带上,有的下面是矿井,把地下掏空了,导致地面沉降。还有的是城市大量抽取地下水,造成巨大的漏斗。在解放初期,北京挖 5 米就可以找到地下水,现在要挖 150 米。大量抽取地下水以后,就形成了漏斗,土地的承载能力就变化了,造成了建筑设施的倾斜、断裂。在美国城市化过程中,当时没发现抽地下水会造成这么大的影响,结果有的地方,一幢建筑或一个小学突然之间全部陷到地底下去,造成很大的恐慌。在我国华北地区,目前存在地下漏斗的面积达四万多平方公里,最严重的地方,水位已经降到 200 多米以下。而且最快的是每年降 1.5 米。再加上有的城市地下有许多矿脉,如乌鲁木齐市的地下就全部是煤,如果采煤不加控制,或者靠近地面太近,就容易造成突然塌陷,并引发城市灾难。另外城市火灾、洪水、地层陷落等灾害也正频繁出现。

8. 城乡居民收入差距扩大。城乡居民人均收入差距急剧扩大,自 1992 年的 2:1 扩大到 2004 年的 3.23:1,已经逼近国际公认的警戒线。农民增收难的根本原因之一,在于农村人口比重的下降明显滞后于农业在 GDP 中比重的下降。2004 年,第一产业生产总值占

GDP的比重为15.2%,但从业人员占46.9%。原因之二,在于种植业的收入难提高。1997年,农民人均收入来自种植业的纯收入为976元,占人均纯收入的比重为46.7%;到了2004年,人均种植业的纯收入提高到了1056元,7年间仅增加80元,但占人均纯收入的比重降到了36%。由此可见,靠种地已经越来越难以使农民致富了。这也是“民工潮”规模越来越大的原因。

以上这些问题都需要我们在城市化的过程中加以克服或者缓解,否则我国的城市化就不可能是健康的城市化。这无论对一个国家,对一个区域来说,都是一样的。

二、转型期城市规划调控的原理

(一)计划经济与市场经济时代城市规划模式的区别

1. 经济社会发展计划与城市规划之间的关系。在计划经济时代,国家或地方的经济与社会发展计划与城市规划的关系是后者服从前者,国民经济和社会发展计划在空间上的投影就是城市规划。当时受苏联模式的强烈影响,把城市规划与国民经济发展计划之间的关系,说成是投影和转译的关系。城市规划成为国民经济发展计划的附属物,是落实计划的空间手段之一。后来随着市场经济的发展,城市规划演变成为国民生产发展计划的“支撑”和“载体”,城市规划的地位有所上升,经济和社会发展计划需要城市规划去贯彻去落实。因为国民经济发展规划期一般为5年,而城市总体规划是20年为周期的规划,依据的信息数据和管制目标和方式都有所差别,所以它们之间的关系,已从原来的从属关系逐步转变为相互依赖、相互依存、相互衔接。

2. 城市之间的关系从相对孤立转变为相互竞争与合作。因为市场经济决策的主体是分散型和自主型的,导致城市的自主权大大扩大。城市政府成为国民经济最基础的调节细胞,能够独立自主地做出决定。此外,市民可以用“脚”来投票选择居住权,哪个城市的生活条件好,创业环境好,生态景观好,他们就迁移到那个城市去。这就引发了城市之间争夺中产阶级、企业家、投资者的竞争。同时,城市产业之间也呈现既竞争又合作的关系。以旅游业为例,该产业是一种区域互补性很强的产业,没有人愿意孤立地参观某一景点,一般是周边几个城市特色互补共同发展旅游业,这样不同的景点能够相互补充,造成一个既相互合作又竞争替代的协作网络。旅游业是这样,工业、服务业也同样如此。

3. 城市规划建设的模式从政府包揽一切转向明晰产权、政府监管。城市建设模式也不能让政府包揽一切,而政府只是起引导和监管的作用。通过城市规划合理分配城市空间资源,去引导和调控各建设业主的行为;通过建立监管体系来加强对自然垄断企业的监管。计划经济时期政府包揽替代一切,不需要界定产权关系,不需要保护财产的所有权。而市场经济是民间和企业投资为主,必须以规划来界定和保护土地的产权、空间的界线,引导投资。

4. 城市规划的可控性从刚性和简单转向柔性和复杂。原来的城市规划就是刚性的规划,功能分区、土地利用性质、建筑强度、基础设施等方面一旦确定,名义上谁都不能改变,虽简单明了,但十分僵化,一旦投资项目和经济形势发生变化,规划就难以适应。计划经济认为未来一切都是可以预测的,可以事先调控的。而市场经济有无数个决策主体,不确定

的因素大大增加。比如规划上确定某区块要建一个化工厂,但引进了一个投资者,他想在该区块建一个社区医院。原来确定的化工厂,现在要改成医院,项目变了,规划就要相应调整。这就要求规划具有一定的灵活性,来适应不可预测的市场的变化。所以,这就要求现代城市规划变得既要有限制性、权威性,能对不可再生的资源进行保护,又要有适应性和灵活性,能够适应外部的变化,适应投资项目的变化。

(二)转型期的“市场失效”

在转型时期,政府要管住那些市场管不了、“市场失效”的事情,这是政府职能转变的主要方向。市场能做的事,全部让市场去做;市场做不了的事,必须由政府来做。这个原则定下来以后,政府该管什么就清楚了,设立哪些机构也就明确了。

1. 典型的“市场失效”。

一是垄断经营。垄断经营会导致“市场失效”。在一个城市里,自来水供水网络、燃气管道网络等只能是一套,不能有两套网络,否则就会浪费。但一套网络经营容易导致自然垄断,管理者没有动力去改良效益和改善服务质量,需要政府对这些自然垄断行业加以管制,就是说政府要干预,要注重公平,引进竞争机制,否则市场容易失效。

二是外部性。所谓外部性,意指一个人或者企业在追求自身利益过程中损害或者增加他人和社会利益。给他人带来坏处或者带来好处,都属外部性。外部性有两种,带来好处的是正外部性,带来损害的是负外部性。如一个新的住宅小区,如果建在名校旁边,房价就会上升,因为享受到了学校带来的正外部性。如果其周边是一个化工厂,时有臭气排放出来,那房价就会明显下降了,因为化工厂给居住环境带来了损害,所以造成房价下降,这是负外部性。政府的作用就是要限制负外部性,增加正外部性,这就要求控制噪音、污染和社会犯罪,增加社会福利,增加教育、卫生设施和绿地建设。

三是信息不对称性。例如,到医院里去看病,医生与病人之间信息是不对称的。他说你生什么病,病人搞不清楚,然后给你开了一大堆药,医院赚钱,病人破财。正因为信息不对称,政府就要监督,要建立一系列的规章制度。通过政府的强制介入,强制性进行信息披露,使消费者与服务者之间信息不对称的程度能够降下来。

四是公共品提供。比如城市道路、桥梁、绿地、残疾人专用道、卫生防疫、医疗和工伤保险、九年义务教育、社会保障制度等这些都是社会的公共品。这些公共品,市场是无法提供的,企业不能收费,个人也不会永远做雷锋,这就需要政府通过税收转变成公共品。用最少的财政支出来提供最多的公共品,这就是最好的政府的定义之一。

2. 从“市场失效”引发的“市场界限”。

“市场失效”引出了政府必需的机构和政府必需的行为,从国家部委一直到城市政府都是如此。原来国务院所属部委中有第一机械工业部、第二机械工业部、化工部、轻工部、纺织工业部、冶金部等等专业,现在都撤销了,因为这些部都是管具体产业的,而随着市场化进程的深化,这些产业发展都是市场能做的事情,所以相应的机构被撤销,政府职能转向为市场不能做的事情上了。但市场在一些领域是失效的,这就引出了“市场界限”,进一步说明超越“市场界限”的事情,政府是可以有所作为的。

一是公平界限。政府要提供社会公平,人人都可以享受城市的福利和机会,不仅是市

民,甚至是移民、进城务工人员、旅游者都可以享受;保障城市的环境、社会秩序的安宁,这就是社会公平。许多国家的宪法甚至写明人人出生就是平等的。因为保证社会公平是市场做不到的。

二是公共品界限。政府必须要为居民们提供适宜的城乡公共空间,包括道路、桥梁、绿地、公园广场,小桥流水,优美的环境,良好的空气质量,这是最基本的公共空间素质。所以胡锦涛总书记提出,让人们喝上干净的水,呼吸清洁的空气,这就是公共空间最基本的要求,需要政府来提供。

三是伦理界限。如为残疾人、儿童、老年人提供服务,就是伦理的界限。

四是生态界限。不仅我们这一代人要享受良好的城乡空间,而且还要让下一代人,我们的子孙后代都能够享受,也就是生态要延续,资源要节约,实现可持续发展。

五是城市防灾界限。如何迅速应对天灾人祸或恐怖活动都是市场机制难以奏效的。尤其是人口稠密的城市,一旦发生灾难或遭遇人为破坏,都需要政府机构及时采取有效措施,甚至启动紧急预案,将灾害的破坏性减少到最低的程度,来保障市民的生命财产和城市的正常运转。

六是城市风貌保护界限。因为市场只是做投入最少产出最多的事情,不会注意城市历史风貌的保护。像建于1954年的建设部办公大楼,是北京十大建筑同一批的建筑,整座大楼具有浓郁的民族风格。但由于当年建造时用的钢筋较细和使用年限的因素,现在属于危房。对于这样的危房,推倒重建是最简单、最便宜的。但对于此类历史文化建筑,要予以保护,而保护要比新建多花两倍多的钱。要先对大楼结构进行加固,然后进行内部改造,这比推倒重来花得钱更多。但是保住了这些历史风貌,就保存了城市形成的历史文脉和多样化的优美空间。

除此以外,政府还要注意城市产业、人口的集聚力培育和区域内的均衡。

城市是产业的聚集地。为什么在城市化的初中期,区域的人口和产业向城市聚集而不是相反?首先,因为城市具有共享的效应。各种各样的企业、产业聚集在城市,相互之间可以共同享受其正外部性。当然也有负外部性,如污染问题,某个企业污染严重,其他企业也就不愿意来了。但是城市正外部性更为突出,所以企业都愿意向城市集聚以获取这种共享的效应。其次,专业化分工与合作的效应。这一点在大城市尤为明显。在农村、牧区医疗所的医生,肯定是全科医生,从内科到外科只有一个人。但是在城市的医院里,牙科医生就只治牙病,耳科医生只看耳病,专业分工很细,相互之间又进行紧密的合作,共同为病人服务,这就是专业化分工与合作的效能。医学是这样,工业、商业也是如此,专业化分工细了,服务质量就可以提高,技术就精湛,知识积累就快。这是城市文明带来的财富新源泉。第三,城市会产生一种自组织强化效应。城市的经济体、社会体是自我组织、自我演进的,其结构的复杂度越高,稳定性和对外适应的性能就越好。一般而论,大城市之所以比小城市的竞争力更强,就是因为大城市复杂度高,自适应调控能力强。第四,城市具有规模效应。无论是单个企业,还是零部件提供、企业集群,都有其合理的规模效应。一旦它们在城市集聚,就可以利用城市的外部性,使它们的收益更高。也有人将其称之为集聚效应或外部规模经济效应。第五,城市具有交易成本整体下降的效应。比如购买同类电冰箱、电视机以

及服装等诸多工业和服务业的商品,大城市肯定要比小城市便宜,这不仅是运输成本的问题,而是因为大城市的进货渠道多,竞争激烈,尽管它库存的成本比较高,但是价格水平总体是下降的。

城市不仅对产业有集聚力,对人口同样有集聚力。城市对人口的吸引,存在三种很强的拉力。第一是城市与农村的工资的差距。现阶段我国城市与农村一般劳动力的工资差距约为4.8倍,劳动效率相差4倍多。此差距越大,城市的吸引力就越大。第二是城市提供的就业机会非常多,甚至城市提供生存的机会也比农村强。第三是移民未来的预期收益。有些人迁居城市后,虽然眼前没有什么好处,但是子女可以得到良好的教育,自己老了以后还可享受社会医疗保障。前两者是未来的预期。这三大拉力吸引周边的人到大城市里来。

(三)转型期的“政府失效”问题

政府不能介入所有的社会、经济事务,因为政府不是万能的,有许多事情,政府是不能做或者做起来不合算的。

一是合乎理性的无知。计划经济之所以低效甚至无效已经证明了政府确实存在合乎理性的无知。计划经济体制在原苏联最早实行,计划经济被定义为由中央政府根据老百姓的需求来制造商品,使生产不过剩,避免产生经济危机。也就是说,用一台计算机来控制所有人的爱好和需求,并据此来生产与需求等量的商品。这是一个很美妙的设想,但是实际上行不通。这就是典型的合乎理性,却是无知的。因为人的爱好是会变化的,需求是无穷无尽的,不可能通过计划事先设定来满足人们的需求。这就是计划经济的一个悖论。计划经济是全能和强势政府的行为模式之一,但因为“无知”而被实践证明行不通。

二是公共利益的冷漠。私人利益与某些自然人切身利益直接紧密相连,而公共利益只能由政府来提供和保护。由于公共品是人人都可以用,就会出现“搭便车”的问题。政府提供的公共品往往存在着大量的浪费,因为它没有投入产出的概念,没有回收期,如城市里的道路、桥梁是不可以收费的。结果政府往往就成了低效益的代名词。而且提供了多少公共品,难以被市民们所监督,也不可能主动建立这样一种反馈机制。所以,政府往往缺乏提供公共品的动力,提供多少,对政府官员本身没有直接的好处。这些问题都需要政府解决。政府就是因为提供公共品而存在,但是政府不会自动地优化提供公共品的数量和质量,所以要建立一种激励机制。

三是忽视少数人或弱势人群的利益,尤其是那些弱势群体的利益被忽视。西方发达国家在城市化过程中普遍出现了城市中心区的衰败,其原因在于,一旦掌握着政治权力的中产阶级迁往郊区之后,城市中心成为有色人种和穷人生活的场所,由于他们属弱势群体不拥有政府财政拨款的影响力,老城区的维修资金被大量转移到富人聚集的郊区,城市中心就不可逆转地衰落了。

四是受到俘获。所谓俘获,就是私人或利益集团借助政府的力量来发展私人利益。现在,许多企业特别大企业都设有公共关系部,这个公共关系部是干什么的?就是走政府的门道,与政府建立各种各样的关系,给政府的官员尤其是关键岗位有权的官员提供各种各样的好处,提供灰色收入,来换取企业的利益。这就是企业公共关系部的妙用。许多政府官员因此被俘虏了,而不是为公共利益服务了。一旦政府多数公务员被俘获,政府就失去

了为人民服务的效能。

五是信任危机。政府所行使的是公信权。只有公众信任,政府所拥有的公共权力才能顺利运行。如果产生了信任危机,公信力就大大地降低,政府施政效率就会大大地下降,政府就会失效。

六是官僚作风。不关心老百姓的需求、不关心老百姓的痛痒、不关心实际问题的解决,这三个“不关心”产生官僚主义,也会导致政府失效。

七是管制时滞。事情发生在去年,今年才采取措施,就是事情已经事过境迁了。如果政府工作人员不能及时解决问题,而是办事拖拉,决策缓慢,无人及时拍板并承担责任,管制时滞也就不可避免了。

以上是转型期政府最容易出现的七类政府失效。因为转型期是一个快速变化的时代,是复杂性日益增长的时代,是文化多元化的时代,是全球化和信息爆炸的时代,任何停滞、守旧的政府都会失去效能。但必须要指出的是,这些都与城市规划体制密切相关。

(四)解决“规划失效”的基本思路

一是城市规划的重点应该放在克服市场失效上。凡是市场失效的那些领域,都是城市规划要关注的重点。市场机制能发挥作用的,企业能有效处理的,政府都不必去关注,也不必发挥调节功能。

二是城市规划的编制、审批、实施过程中要防止政府失效。

三是注重城市体系变革的实际问题导向和渐进性。城市规划体系的变革方向,就是为了解决现实存在的问题,解决由于转型期所导致的种种市场失效、政府失效和能有效调控城市的两种聚集力。总之,这种变革不能脱离实际,只能与我国的法治进程和市场化的程度相适应,不能采取疾风暴雨式的改革方式。

三、转型期城市规划变革的基本原则

(一)公共政策研究与物质空间规划并重

以前的城市规划只注重研究城市的物质空间,现在既要注重空间资源的合理分配,又必须研究公共政策。因为许多现实的城市问题需要有相应的公共政策去应对。现代城市规划决不只是一个引导城市建设的规划,它的涉及面很广,政策性很强。

1. 公共政策研究与物质空间规划并重的必然性。原来的城市规划只是引导建设,现在还要关注社会问题。这是因为,首先是城市发展目标的多元性。城市发展既要创造良好的人居环境,又要为产业的发展提供良好的支撑,形成区域的发展核,带动农村的发展,反哺农村、支持农村。整个地区的开放,都要通过城市的发展来带动;其次是城市面临的问题越来越复杂了。现在作为城市政府官员,遇到的许多问题都是极其复杂和棘手的。城市是人类智慧所造就的最复杂的人工与自然复合体。而且随着市场化、全球化、信息化和机动化的到来,现代城市变得越来越复杂了;第三是影响城市竞争力的因素越来越广泛。所以,城市规划必须研究城市经济、社会和生态环保等问题,不能局限于原来的物质空间。

2. 落实“五个统筹”的要求。“五个统筹”核心在城市。统筹城乡发展,城市是主动者,

是农村发展的领头羊。在目前的发展阶段,农村要致富,解决“三农”问题,必须通过城市支持农村、工业反哺农业。城市要通过基础设施延伸服务带动周边农村的发展,如城市公交线路延伸到农村,改善农村交通状况。现在有些地方的思路刚好相反,农村的小巴、三轮车涌到城市里来,结果周边农村享受不到城市定期的舒适干净的公交车,反而造成了交通混乱。再如自来水,以城市为基础向周边农村联网扩散,是保证饮用水质最好的方法。英国社会学家霍华德是城市规划的老祖宗,他最早提出的“田园城市”理念奠定了现代城市规划理论基础。对于城市化的发展,他提出了一个著名的观点,就是要把城市的经济活力和现代文明送到农村,把与自然和谐相处的农村田园风光引入城市。城市中要有绿地、树林、公园,小桥流水,市民能通过接触这些自然景观来保持身心健康。英国的田园城市莱奇沃思、20世纪新镇规划甚至法国巴黎的香榭里大道的取名等都受到霍华德“田园城市”理论的深刻影响。

从统筹区域发展来看,区域一般由节点、通道、腹地三种要素构成。城市是区域的节点,是区域的发展极,是区域经济发展的火车头;通道就是城市向周边辐射的交通、能源、通讯等网络以及现代的信息流、商业流、物质流等等;腹地指的是广泛的小城镇和农村。实现区域的协调发展,要求中心城市必须健康发展,通道的密度要加大,节点城市数量要增多,功能要提升,腹地要有良好的生态环境和较高的农副产品产出能力。

从统筹经济与社会发展的来看,城市规划是统筹经济社会发展的抓手。社会的健康发展需要有足够的公共品提供,包括教育、卫生、文化、体育设施和防灾等公共品都需要通过城市规划加以落实;经济发展需要城市规划提供足够的工业和服务业用地,而且各类用地的基础设施要配套。没有“三通一平”和合理的服务设施配套布局,城市的经济和社会发展就不可能协调健康。

从统筹人与自然的和谐发展来看,城市实际上是把需求、污染、能源使用、资源消耗集中到一起,这就带来了人与自然关系的失衡和当代人与子孙后代的环境资源冲突等问题,因此需要规划来加以控制和集约利用。如用地分配,我国一般城市每平方公里是一万一千到一万两千人,其中包括工业用地 15%~25%,道路用地 8%~10%,绿化用地 15%~20%,其余为居住用地,还有其他第三产业用地。通过城市规划,合理分配城市各类用地,确定数量与空间分布,实现人与自然和谐相处。以城市绿地规划为例,绿地规划要把分散的公园、绿化带、湿地、生态走廊和绿地连成系统,使得动物在此生态网络中可以迁徙繁殖。城市中的人工环境比重很大,然而通过正确的规划引导,能够实现人与自然的和谐相处、可持续发展,这就是规划要做的事情。城市周边地区也要通过规划的调控,使城市自身与周边自然生态环境和谐相处。

再从统筹国内发展与对外开放来看,现代城市本身是对外开放的主阵地,所谓整个国家的对外开放,就要以城市为桥头堡。外资投资二、三产业,不会直接进入农村,首先是在城市驻足,然后再争取周边的农村、农业服务等消费市场。跨国公司总部也不会设在农村,而是设在城市里面,然后把农副产品加工基地建在农村。对外开放实际上是以城市为桥头堡的对外开放,没有城市的对外开放,是不可能实现国家和区域开放的。

此外,从理论上分析也可以得出同样的结论,著名的华裔经济学家杨小凯提出的超边

际分析经济理论,他认为,大、中、小城市有各自的职能分工。大城市是国际交易的跳板,像上海、北京、广州和各省会城市,凡是国际贸易会议都在这些城市开,不会在其他小城市举办,因为这些城市是周边国家国际贸易的跳板,它在国际贸易方面交易成本最低。然后是中等城市、地市级城市,是某特定地区或区域贸易的中心。而小城市是周边地区农村农副产品的交易中心。城市自然就会产生不同的区域服务功能和辐射能力的序列和相互之间的分工协作,这是城市为什么分等级存在的主要原因。

(二)他组织与自组织的城市化模式相均衡

1. 东西部城市化道路的区别。我国东部的城市化,主要是从下而上城市化,大多数农村小城镇成长非常迅速,城市体系比较健全,大城市就一两个,中小城市、小城镇的数量呈宝塔式的排列。而在西部,基本上是从上而下的城市化,大城市只有一个,往往就是省会城市。除一、二个特大城市外,下面没有 50 万~100 万人口的大城市,城镇体系中缺了大城市这一档。我国西部、东北老工业基地都存在这个问题。

东部的城市化是工业化的结果,因为工业化促进了城市化的迅猛发展。西部城市化往往只是工业化的陪衬,如新疆的克拉玛依,发现了油田之后建了个城镇,其他地区也是发现了矿藏建了加工厂之后,然后配套建设生活区等方式来进行城市化。所以,西部地区和东北以矿产、油田和大企业命名的城镇很多,例如卫星发射中心酒泉、石油城大庆、钢铁城攀枝花、汽车城十堰等等,而在东部就不是这样。

东部的工业企业相互之间具有高度分工与合作关系,在地理上就成群存在,进而有力推动了城镇的发展。而在西部,工业企业相对独立,大而全,专业化程度不高,企业与企业之间的合作分工不细密,企业的产品生产从原料、配件到精加工以及零配件组装全是在一、二个企业内部完成的。虽然现在情况有所好转,但是专业化程度仍然不够。

东部的城市化是农民主动进入当地集群创办企业,甚至创建农民城,“自组织”式地形成了城市化的动力。在西部地区,则是农民或牧民被动地等待城市工业扩张,通过征地招收为合同工人,被动地由务农转变为工人,不是主动创业。两地的城市化机制是不同的。

东部的城市化是每个小城镇和中小城市都因为有了有一个以上的企业集群的依托,产生了自我发展的动力。西部则缺乏这种动力,或者原有发展动力已经衰退,如矿产资源、石油资源枯竭进而导致了城市衰退。现在我国许多资源依赖型城市出现了这个问题。如辽宁省阜新市拥有 80 万人口,由于煤矿资源的枯竭,造成煤矿工人的大量失业,80 万人口中失业人口达 30 万,使城市发展长期停滞不前。

2. 集群现象具有相似性。大多数生物系统都是呈集群形态存在的。如蜜蜂以蜂王为中心,但也存在没有中心的生物系统;经济系统以母公司为中心形成集群,有以商标为中心的集群,以大学为中心的集群,但是也存在没有中心的市场型、网络型等集群。像许多城市的贸易区,小贩们定期或不定期从四面八方这里汇集,没有集市的总头领,但是商品交易还是很活跃;城市群系统也可区分为单核心城市群和多核心城市群,像珠江三角洲群雄并起,多头竞争,就形成混合产业的城市集群,成为多核心的城市密集区。没有中心的集群和有中心的集群在大自然和人类社会结构中普遍存在。

3. 城镇集群的自组织特征。城镇集群的特征首先在于其具有自组织的作用。城市及

其体系在演化过程中形成了一套有效利用社会和自然资源的循环方式,在这一过程中,不能有效利用各种资源的城市肯定会衰退,最终被淘汰。像新疆的楼兰古城,它之所以由远古丝绸之路时的繁华到后来湮没为遗迹,就是因为周边生态退化,地下水变迁,导致环境恶化,人类无法生存。反之,如果历史久远的城镇能留存发展至今,就说明该城镇具有一套对自然和资源有效的利用方式。从这个意义上说,保护利用历史文化遗迹,是我们学习古人的智慧、汲取教训、研究现代城市怎样有效利用自然资源的好方式。

第二个特征是自下而上的自组织城市化优于自上而下被组织的城市化。因为自下而上的自组织城市化会自动对外部环境变化作出调节和适应,经济活力比较足,生存的适应性和对外竞争能力较强。所以,健全的城市体系结构对于区域的发展是非常重要的。城市空间结构形态是决定一个地区的竞争力的重要因素。

第三个特征是自组织系统的进化有其内在规律性。从低组织度向高组织度演化,从简单向复杂演化,网络节点少向节点多的空间结构转化,转化的形式越快,区域经济就越繁荣。

第四个特征是自组织与被组织系统可以相互转化。计划经济就是一个被组织的经济系统,市场经济则属于自组织系统,这两个系统相互之间可以转化。以前沿海地区也是计划经济为主,经济没有活力,但是转化的比西部地区早,比中部地区快,活力就展现出来了。

第五个特征是产生自组织结构最重要的是要具有构筑自组织结构的条件和环境。从理论上讲要具有累积初始条件,这些条件实际上相当于经济和社会发展的各种政策和人文精神。比如自组织结构中的涨落,指的是给企业和个人创业充分宽容的政策,居民、农民们自己能够动员起来自由发展,此外要有好的劳动力素质,社会智力支撑,外部贸易条件,社会治安要稳定,政府的政策要稳定,要有稳定的发展空间。自组织系统的高级有序状态,就要求政府管住应该管的,放开应该放开的,促使社会经济系统进入“混沌”——高级有序状态。这些都可以从政策角度去描述。

最后一个特征是城镇系统内部各层次个体之间是相互作用的。这种相互作用越强,越频繁,城市集群发展的动力就越强,城市的经济发展也就越快。城市本身是为增加人与人之间的接触、交流而创造条件的,是实现社会专业化分工与合作的平台。在城市中会形成高度细密的专业化分工,而专业化分工又能促进社会经济的发展。总之,只有细密的专业化分工与合作才会导致信息、能源、交通规划等方面的技术创新,而技术创新和政策变更会对城市个体间相互作用的强度和频率产生影响,这种良性循环进而对城市演进、发展产生影响。

4. 企业集群的基本特征与城市核心竞争力。西部地区如何才能形成产生集群? 其条件是什么呢? 首先必须有很低的创业门槛,就是说所有创业者都可以自由进入市场,也可以随时退出。政府只管老百姓一家一户管不了的事情,就能降低创业的门槛;第二,一定数量的企业在某一地理空间上聚集在一起。美国的经济学家作了一项统计,某个地方的某产业要繁荣,至少要有 32 家以上的企业聚在一起,才能产生企业之间的专业化分工与合作;第三,要有很快的知识积累速度。没有高度专业化分工与合作,知识积累、人力资源提升和技术创新速度就难以提高;第四,要有很低的创新成本。企业集群存在内部的协作体系,既有

分散的工艺创新,又能合作进行技术创新;第五,要有很高的市场适应性,市场需要什么,就研制与生产什么,主动适应市场需求;第六,很高的分离型生产环节,从而形成平等、公开的竞争机制。

综上所述,我们可以得出这样的结论:企业集群所具有的竞争力实际上就是中小城市核心竞争力的主要组成部分。大城市综合竞争力也是由各种产业集群和人才集群构成的,只要把集群这个关键抓住,经济发展的龙头、奥秘、钥匙也就掌握了。企业集群的集聚能力是城市之间争夺人才、资金等资源的主要手段。集群能提供最低的生产成本,最高生产效率,最强的对外协作能力,最快的工艺创新和新产品开发速度。所以,城市没有企业集群的存在,就失去发展的动力。

(三)倡导城市之间合作与竞争的统一

1. 规模经济与范围经济。十六届五中全会决议中有几个关键词,一是规模经济,二是自主创新,三是新农村建设,这些都是全新的提法。规模经济有两种,一种是外部的规模经济,一种是内部的规模经济。内部的规模经济指的是单个企业规模,但外部的规模经济是众多相关企业在某个区域的集聚所产生的经济效益,这是现代制造业主要的规模经济形式。就集群中的单个企业而言,每个企业的规模都很小,甚至是个体户,但是由几千家个体户或家庭企业组成的集群却是强大的,几乎可以与世界上任何大企业进行竞争。如果按照传统内部规模经济的理论就说不通。如何培育和提升这种外部规模经济,就是我们城市规划要关注的问题。

范围经济有外部规模经济的效应。就是说在同一个地方,因为企业的多样化、产品的多样化和经营区域的广泛化所获得的经济利益。比如,浙江省的大唐镇,专门生产各种袜子,这个镇先进的由计算机控制的制袜机大概有五千台,年生产能力为20亿双袜子。袜子的原料供应商、设备供应和维修商、信息提供商、贸易商、相关的设计商都集聚在这儿,形成了一个具有世界级竞争能力的集群。旁边有一个镇叫大陈镇,年生产8亿件衬衣,专门做衬衣,把衬衣的生产环节分开,领子、纽扣、锁眼所有的工序都能分离,500多家企业之间形成细密的专业化分工和合作网络,而且从衬衣设计到销售专业企业也集中在这儿。由这些例子可归纳出此类规模经济的特征,首先,此类规模经济可与范围经济共存、交互和相容互补。第二,这种互补组合能够促进技术自主创新。第三,此类新型的规模经济是带动城市经济发展的主动力。

2. 最佳城市规模。中国经济学家经常说最佳城市规模至少在100万人口以上。德国经济学家认为,20万左右的城市形成最佳规模经济。而意大利的理论界则认为5万人口就可达最佳城市规模。由此可见,各国城市规划师和经济学家们对什么是最佳城市规模的评价差别很大。其实最佳城市规模,首先与城市的产业特性有关系。越是高度化的产业,交易范围越广泛的产业,对城市的规模要求就越小。瑞士的达沃斯和法国电影城戛纳都是非常专业化的城市,主要的产业是旅游业和会展业,都属高端产业,所以城市规模很小,5万~10万人口就能成为很有竞争力的城市。法国南部的格拉斯是个专门产香水的小城市,只有1.5万人口,但是几乎所有的法国香水都是从这个城市里面产出来的,因为它生产高端产品,所以城市规模就很小。其次是与城市之间的互补合作有关系。在

功能互补性强的城市群中,单个的小城市甚至小城镇都具有规模效应。例如为什么 8 亿件衬衣能从一个镇里生产出来。原来旁边有个义乌市是全国最大的小商品交易中心,衬衣生产出来马上拿到义乌去销售,距离只有 20 公里,这两个城镇把销售和生产组合起来了,义乌与大陈之间的协作关系非常密切,形成了地区规模经济。所以大陈镇尽管不到 5 万人,但从经济活力上看,其规模经济很好。城市之间的合作与分工关系越强,单个城市规模要求越小。第三是城市的独特性。凡具有独特的产业,比如独特的集群,独特的资源,独特的景观,其最佳规模就小。如云南省的丽江,就是因为具有独特的城市历史文化遗产、风貌独特,旅游者越来越多,城市发展就快。

3. 城市间的合作和目标。城市之间的合作目标和方式,基础设施的共建、资源共享、生态环境共保等,都需要通过规划协调安排。既然最佳城市规模影响的因素众多,城市群规划和体系规划就要着眼于保护和利用这些影响因素,才能确保大中小城市协调发展。经济发展更要通过企业集群和大中小城市之间的功能互补,来达到优势产业共树的目的。

4. 城市间竞合的协调模式。城市之间竞争协调的模式较多,例如召开圆桌会议、签订合作契约、成立区域性协调大政府、及时调整行政区划等等。共性的问题要通过统一规划来提供协调所需的共识。目前珠三角的城市群协调发展规划已经完成。有许多城市的市委书记、市长们,经常参加各种区域、城市群发展协调会,但由于这种协调会因为没有科学有效的规划作为依托,协调目的、手段都没搞清楚,所以不能解决任何问题。城镇群协调发展一定要建立在有效的规划上,然后围绕规划目标开展共同行动。而且相互之间要开放边界、消除交易的门槛,共同建立贸易质量、污染控制等标准。尤其是新疆、内蒙、黑龙江等省区,更要与周边国家建立的区域贸易区来降低创业门槛,繁荣地方经济。所以城市之间的合作不仅是区域、省际之间的协作,还要跨国界进行协作。

四、城市规划变革的几项近期任务

(一)强化城镇体系规划

城镇体系规划现在越来越健全,实际上已经成为当前国内最为成熟的区域规划。但要其承担起区域协调发展的重任,还需进一步改进。首先,要强化上下级城镇体系规划之间的衔接。全国城镇体系规划的编制,不仅要注重城市密集区的协调发展,而且还要关注口岸城市,因为正是这些口岸城市决定了我国与别的国家争夺能源、资源的区域竞争力。要加快交通设施的建设,进一步发挥口岸城市的作用;其次,区域的城镇体系规划要强化。尤其在经济快速发展的城镇密集区、城市带和生态敏感度高的地区,都要跨区域、省域和城市行政区编制城镇体系规划;再次,要提高省域的城市体系规划的修编质量和管理力度。省域城市体系规划是法定的规划,要报国务院批准,此类规划要根据城市化的进程和资源条件的变化,一般五到十年要修编一次;最后是市域的村镇体系规划。现在各地纷纷提出修编城市群协调规划,但原有的市域城镇体系规划编制内容简单,管理制度缺失,原来是作为修编城市总体规划参考用的,但现在形势要求更加关注区域、城乡协调发展和与全国城市体系规划配套,所以此类规划的调控作用将大大加强。在城市体系规划中,应划定禁止建设区、调控建设区和宜建区。禁止建设区就是生态保护、灾害频发和水土容易流失的地方,



要禁止进行建设开发。文化、自然遗产集中的地方、古墓葬区等都要禁止开发。调控建设区是指经过严格的批准可以进行建设,批准权要上收,要进行控制和管理。例如港口、交通枢纽、生态敏感度高的地区、城市风貌影响区等等。而宜建区就是一般的城市规划、城镇规划、村庄规划调控的范围。而且“一书两证”等许可证管理制度要与城镇体系规划配套,在城市规划区外围建设电厂、高速公路,也都要通过城镇体系规划来进行“一书两证”的管理。

(二)深化城市总体规划调控内容

首先,要增强城市总体规划的综合调控性。发达国家的城市规划体系中的地区发展战略规划,一般都强调综合调控性,既要关注社会公平、经济发展,又要关注城市建设,综合性越来越强。第二,要明确强制性的内容,哪些资源和内容是需要总体规划强制性保护的。比如城市的边界,落脚点在什么地方,城市的水系、绿地、水源地、大容量交通枢纽、飞机场选址、高速铁路的接口用地要严格保护,这些都是强制性的内容。这方面的教训不少,例如有个城市,水源地周边用地没有控制好,结果在水源地建了一个铁矿厂,有一天发现自来水全变臭变黄了,原来是铁矿厂管道漏水,水进入自来水水源,整个城市停水好几天。所以,城市总体规划要列出强制性内容,以现代法律的强制力对其进行保护和管制;第三,城市总体规划要把综合交通体系规划、湖泊水系规划和历史名城保护规划作为城市总体规划有机组成部分。综合交通体系规划包括城市主要的交通线、与外部交通线的接口、航空、港口、铁路之间的衔接和定位,以及城市的主要交通干道等等,包括城市自行车道、步行都要统一进行考虑。不能像珠海等少数南方城市,取消了城市中的自行车道,那就会背离资源节约型、环境友好型城市的目标。城市总体规划中还必须要有湖泊水系规划。大多数城市自古以来就是傍水建立的,例如杭州就有三百多条河流,这些水系就要通过编制专门的规划进行细致的保护和合理利用。此类规划也是城市总体规划有机组成部分。再就是历史名城保护规划。作为文明古国的我国有 102 个国家级的历史文化名城,这些不可再生的高等资源是全民族的瑰宝和全人类的财富,必须认真进行保护。历史文化名城保护规划有三个层次:一是重点文物的保护,二是历史街区的保护,三是风貌协调带的保护。这三层次保护的内容,保护的重点和控制的对象都是不一样的,需要分门别类进行监控。

(三)强调四线的控制

首先是绿线管制,通过在总体规划和下一个层次规划里划定绿线来明确生态保护区、水源保护区、城市公园、城市公共绿地等等,这些范围都是以绿线加以控制,边界已经定了,谁都不能占领,这是公共财产,是城市可持续发展的资本;紫线管制历史街区、风貌控制区,城市老区风貌必须要得到控制,否则,在历史街区里面或旁边建几座摩天大楼或玻璃幕墙的大楼,老城区的整体风格就荡然无存了,城市历史文脉就会中断,城市就失去了魅力;黄线管制城市的重大基础设施用地,比如城市交通要道、高速公路、机场的预留地、运动场的预留地,甚至城市的污水处理厂、发电厂、城市的垃圾中转站、垃圾场等等,这些都要事先的规划控制用地,谁都不能动。现在各地遇到的突出问题之一,就是谁都不愿意把垃圾中转站放到自己的旁边,当市长最痛苦的事之一就是经常有人告状,要求某个垃圾厂或中转站搬迁,而且来的又都是强有力的人物,往往拿了书记或上一级领导批示。但是城市没有