

走出城市规划的困境

袁晓勳

发挥城市发展战略的指导作用

随着计划经济向市场经济的过渡,城市自主权逐步扩大,为城市根据本地的实际情况和发展思路制定相应的发展战略提供了政策空间。城市发展战略是对城市及其区域在较长时期经济、社会、生态环境等重大问题的考虑、谋划和安排。在城市规划体系中,城市发展战略位于最高层次。城市规划是引领城市发展的龙头,城市发展战略规划则是城市规划的龙头。目前开展的“十一五”规划中,在国家和地方层面都展开了一系列前期研究工作,说明对城市发展战略重要性有所认识。但是,作为“前期研究”的城市发展战略能否真正发挥它的指导性作用还有很大疑问。城市规划的龙头作用无法得到发挥,首先是忽视城市发展战略造成的。一是城市发展战略的指导性地位仍然没有得到确立,二是城市发展战略规划质量不高严重地影响了城市规划的质量和操作。

高度综合是城市发展战略的重要特征,它的工作重点是对构成城市系统的经济、社会、环境三个子系统的系统集成,它的主要手段是通过调控某些参量促进整个系统的结构朝着有序方向发展。由于影响城市系统演化的决定性力量是各种要素及其相互关系共同作用的结果,所以个别子系统、个别要素的较大和较快的演进并不意味着城市系统演化速度也必然加快。城市系统的演化是由少数慢变量决定的,资源禀赋、人口素质、市场化程度和民主化水平可以看作是影响城市发展的慢变量。城市发展战略就是要对这些具有全局性、根本性、长期性的问题提出平衡发展的具有长期指导意义的总方针和相应的制度框架。

就经济领域而言,城市发展战略不是研究

如何提高城市经济水平,而是主要研究如何协调经济系统与其他系统的相关关系。在这方面,目前的城市发展战略确实存在着一些思想误区,导致失败的城市发展战略比比皆是。典型的如现在很多城市提出的“迅速提高城市化水平”就很成问题。现实中我们看到,以此为指导的城市总体规划,唯有通过行政变更之类的手段实现人口和土地的“农转非”,实际上是“假城市化”。与此类似,“跨越式发展”、“赶超式发展”一类的思路也缺乏科学根据。这些口号的内在逻辑是:想方设法扩大经济总量,带动政府财税增加,然后带动其他领域的改进。这种政府主导经济的计划经济的思路在市场经济条件下必然碰壁。理论上说,在整体资源有限的情况下,增加某个局部的资源配置也就意味着其他的局部资源配置数量相应减少,如果资源增量不能得到有效反馈,系统内部的相关关系就会发生紊乱。更直接的原因在于以政府主导的资源配置效率低下,不但GDP的增长很大程度上依赖于资源的低效使用,而且资源增量利用的有效性很值得怀疑。按照“跨越式发展”扩大经济总量的要求,城市总体规划只能在扩大投资和转移支付上做文章。由于自有资金普遍不足,扩大投资主要依靠吸引外资,吸引外资困难的城市唯有在土地上打主意。转移支付的实质是城市对农村的掠夺和经济领域对社会、环境领域的剥夺,最直接、有效的办法是以行政命令的侵占耕地。这些年来,乱占耕地现象屡禁不止,这是主要原因。在错误的城市发展战略指导下将会导致城市规划中的短期行为发生。

制定正确的城市发展战略,是城市规划能够成功的前提。这就需要对城市经济、社会、环境等各方面进行综合研究,树立科学发展观,发

挥各自的优势和特色。既要克服目前城市发展战略存在的各个部门相互脱节甚至相互矛盾的“拼盘”现象,也要避免千篇一律。同时,发挥城市发展战略的指导作用,需要相应的制度保障,在程序上明确其对城市总体规划的指导地位。

明确城市规划平衡公众利益的本质

城市规划为了什么?笔者认为,一方面,城市规划不能直接为刺激经济服务。经济发展是市场作用的结果,城市规划不能代替市场,更不能左右市场。但是城市规划也不能简单地顺应市场,因为市场经济本身并不能解决社会公平,市场存在失灵,城市规划要通过资源配置和改变空间布局平衡各市场主体的利益关系,纠正市场失灵。另一方面,城市规划也不能为政府行为服务,政府的失灵比市场的失灵更加可怕。政府把城市当作一个虚拟的“企业”来“经营”是目前存在的普遍现象。企业竞争力提高会带来效益的提高,这是市场竞争的结果;城市“竞争力”提高与全体居民福利水平的提高却没有直接关联,这是政府失灵的结果。城市规划要通过长期的指导性和严格的法律程序约束政府的行为。纠正市场失灵和政府失灵,核心在于平衡公众利益。这就需要一系列的城市公共政策作为保障。城市规划就是要制定和实施以平衡公众利益为中心的城市公共政策。

城市是极其复杂的巨大系统。城市规划的目的并非为了强化城市的某一功能,而是要通过调整城市系统内部结构实现系统的有序。依照目前的行政体制,城市政府按照特定的意愿完全可以在某一领域——主要是经济领域,即以经济为中心——通过强大的投入或倾向性政策促其飞跃。这种做法往往直接导致了城市规划的失败。原因有三:其一,成本极其高昂。在投资饥渴的刺激下,缺乏有效监督的政府行为一般存在不计成本的倾向;其二,风险大。由政府运作的资金往往是以政府信用为担保的,由于国有资产所有者虚置和没有问责制度约束,存在道德风险,政府信用度可疑;其三,这种行为所引致的增长仅仅是经济领域中的一部分量的增长,还不能够称为真正意义上的进步。由

于一个城市创造产值的高低只有在一定的财政、税收、福利政策才能体现为居民的福利水平的高低,所以那种以为经济增长就会带来城市现代化的观点根据不足。以经济为中心促进城市现代化的思想本质上是计划经济思想的延续,还是简单地把城市看作是一个生产单位,以此为指导思想的城市规划必然围绕着扩大城市产业规模而制定,在处理城乡关系、财税政策、资金投向、土地利用等方面不可避免的存在严重的倾向性,为政府失灵推波助澜。

摆脱政绩工程的阴影

政绩工程是近年来城市规划和建设中虽然备受指责,但却普遍和长期存在的行为。

政绩工程的背后隐含的是利益格局的改变。在现行的政府结构和干部考核制度的双重作用下,各级政府领导存在通过重新配置资源以形成有利自身和所属集团的新利益格局的冲动,对城市规划影响颇深。在政府强大和广泛的行政手段作用下,频繁修编规划、任意改变规划或者干脆抛开规划的行为已经是普遍现象。通过城市规划实现政绩工程需要具备三个条件:其一,城市政府追求政绩的行为得到行政考核体制的激励和支持;其二,规划部门的业务行为与政府部门的行政行为为关联密切;其三,城市民主自治能力欠缺,对政府行为的监督不力。

任何一个政府都是有限的政府,任何一个领导人都不是万能的。以个人决策代替集体选择,以个人利益代替群众利益,以内部监督代替外部监督,都会造成城市规划的扭曲,最终损害城市的健康,损害居民的利益。如果不能彻底消除上述的三个条件,城市规划成为“短命规划”、“指令规划”和“应景规划”在所难免。在城市规划领域,应从规划决策程序入手,从城市规划外部寻求提高规划质量和监督城市规划执行的力量,改变城市规划的制定和决策由政府内部操作,自己监督自己的弊病。这就要求建立和完善城市规划决策多方参与的机制。

完善城市规划决策多方参与机制

必须明确,城市规划最终体现的是公众权利。城市规划目前的困境很大程度上是政府权

利与公众权利严重不对称造成的。改变这种局面,就要形成城市规划多方参与的机制。首要的任务是明确城市规划各参与主体的地位和作用。城市政府作为城市规划的组织管理部门,要动用政府资源开展城市规划,并以强制力量推行公共政策。城市规划部门工作的特性是辅助决策,而不是决策本身,具有顾问机构的性质。城市规划部门不但要制定规划,更要有和公众良好沟通的能力。由于公众监督的存在,城市规划部门是否采用市场运作方式与是否独立于政府并不重要。公众参与的作用的最终决策和监督。目前在形式上人民代表大会拥有对城市规划的最终裁决和监督执行的权力,但由于城市民主自治仍然落后,人大的作用还很难

体现出来。我们看到,那些失败的城市规划往往能够顺利地通过人大表决,这决不意味着公众拥护,而恰恰说明了公众参与程度低、知情程度低和民主机制出了问题。

能否建立这样的机制,根本上取决于民主法制建设的进程。从计划经济走来的城市规划,“精英”规划、“精英”政治仍然被各界,包括公众广泛认同,还没有意识到城市规划是一种公众权利。目前看来,逐步推进规划部门与公众的双向交流,让城市规划师真正了解公众需求,让公众真正理解城市规划,是城市规划决策踏上民主之路的第一步。(作者为中国社会科学院城市发展与环境研究中心博士)

www.cnki.net