

城市管理与社会善治笔谈

主持人 毛寿龙(中国人民大学公共管理学院教授):大城市的发展,意味着产业和人口的集聚,在给人们带来自由和文明生活空间的同时,也给大城市本身造成交通拥堵、环境污染、人口密集等诸多问题。对此,大城市虽然采取了控制低端产业、控制人口和交通规模的措施,但效果甚微,且引发种种非议。那么城市应该如何让人们的生活更有品质,如何治疗这些“城市病”?为此,我们特别策划并组织学者撰写文章,从多个视角探讨大城市的规划与发展。

在这组文章中,有的从城市治理与政策的秩序维度出发,认为现在治理城市问题的政策工具箱里核心工具是城市规划和城市产业规划,但规划仅仅是城市治理与政策的专业秩序维度。城市治理与政策还有市场维度,尤其是人的行动的演化维度。城市空间规划和产业规划对于城市发展至关重要,但作为解决大城市问题的政策工具却未必有效。有的则基于城市发展的效率和包容性的视角,认为市场力量决定了人口朝大城市集中,政府调节城市发展、解决城市问题的政策需要符合“自由、平等、公正、法治”的核心价值,需要政府的城市政策的包容。还有文章通过实证分析指出,“低技能人口”在城市中的比例高于高技能人口,虽然是城市发展所必需的,但低技能群体在城市社会里往往容易遭到排斥,逐渐边缘化,由此产生游民化、灰色化甚至走上犯罪道路的风险,并为应对这些风险提出了独到的建议。

纵观各国社会发展的历史,大都有这样的经历。有文章对英国16世纪后社会政策的演变进行评析,认为社会保障体系的完善必须与经济发展同步,并建议我国应加快推进社会保障的社会化和统一化,切实分开社会保障事业的行政管理与业务管理,健全社会保障的相关立法。

城市治理与政策的秩序维度

■ 毛寿龙

(中国人民大学公共管理学院教授)

对于人类而言城市化是现代化的核心。有了城市化才有了现代文明。对于个人来说,从乡村进入城市就是进入了一个全新的生活空间。这里有无数的陌生人,有繁忙的交通,有高密度的地铁在低沉地轰鸣着运送成千上万的人。在这里,人们可以有舒适的生活,享受人生,也可以有一份工作,去追寻自己的梦想;在这里,人们可以结交各种各样的人,甚至成为朋友。城市的确给人们以自由的空气和美好的生活。

但由于人们不断涌入城市,给大城市带来很多问题。全世界大城市的共性问题就是交通拥堵,行路难,停车难,并造成环境污染。公共交通供给不足,地铁再多,也同样会产生拥堵。对

此,世界上很多国家的城市有的只能听之任之,让城市每天在拥堵中运行;有的如香港、新加坡则采取了控制牌照发放等方法,交通拥堵有所改善,但这些措施只适用于相对封闭的城市。个别比较开放的城市,如伦敦收取拥堵费,但效果并不是很好。一般城市的措施都是建设更多的道路,修建更多的地铁,设立更多的公交线路,修建更多的停车场。有些城市在规划的时候就让出一半的土地用于道路建设。但更多的路、更多的空间、更多的地铁和公交,会引来更多的交通流量。道路依然不够用,行车难、停车难、交通难,仍是困扰大城市的大问题。

大城市是文明的体现。但其除了交通问题以外还有人口稠密的问题。在大城市的犄角旮旯,总会有很多无家可归者。即使发达国家的大城市,也有很多无家可归者。在发展中国家,如印度和巴西在大城市的周边地区,更是有大量的贫民窟。对中国的大城市来说,亦如此。虽然不存在大量的贫民窟,但大城市发展速度过快,产生了大量的流动人口。许多城市没有户籍的常住人口超过一千万。而在城乡结合部,一个村本地人口可能只有一千多人,而外地来的流动人口却有几万人^①。由于其产业没有很好的规划,存在很多安全隐患,流动人口居住的房屋也因往往是违法违规建筑而存在很多安全隐患。但这些房屋租金很便宜,适合低收入人群居住。实际上“贫民窟”问题,在中国也存在,只是规模比较小。要解决好这些问题,政策分析家有很多办法即工具箱,工具箱里有很多政策工具。这些工具,各有各的道理,很多工具箱都在实践中使用过并得到较好的效果。

第一个工具箱,由城市规划学家提供。他们认为,大城市的问题都是由规划导致的。如果有良好的理念、良好的设计,大城市病就不会出现,不会出现人口高度密集、交通拥堵问题;更不会出现低端产业和“低技能人口”集聚的问题。最早的城市设计是单中心的,围绕中心城区形成次中心城区和郊区,这样的设计非常美观,但随着城市的发展,城市像摊大饼一样发展,结果导致自外而内出现了大规模的交通拥堵,早上进不去,晚上出不来,环路时时堵,而一开始并没有及时规划的城乡结合部,则出现了大规模的“贫民窟”。

单中心的思路不行,城市规划学家就开始运用多中心的思路。如在大城市周边设计一些卫星城市,疏散一部分城市功能;在城市郊区设计一些居民小区,然后建造轻轨、快轨和专用公交车道等快速专用公交,让居民能够快速进出城市,从而疏散中心城区人口;在交通要道设立大型交通枢纽;从城区到郊区建设市政高速公路,用高架桥取代红绿灯;降低中心城区密度,在拆迁一部分老旧建筑后增加绿地,整治市中心河道,在河道边上修建沿河休闲公园等。这样做虽然局部解决了一些问题,但城市一旦运作起来,依然存在问题。就人口集聚来说,中心城区的人口一部分被疏散到了郊区,但新的人口又填补进来。郊区人口一部分来自中心城区,但更多的是从外地蜂拥而来的新增人口。结果郊区也发展起来,城市人口规模加大。卫星城市发展起来后,一般起不到疏散中心城市人口的作用,反而使大城市总体人口规模迅速膨胀。在这个过程中,跟不上规划的地方私搭乱建成风,处于野蛮生长的状态,由于政府管理没有及时到位,结果也同样会出现很多所谓的“贫民窟”。

规划学家接着开始运用网格化的设计思路:把城市设计成网格状。一条条大路东西向、南北向互相交错,形成交通主干道。地铁线路、公交线路也是南北东西地网格状展开。道路宽阔,纵横交错,并且还修建高架桥,让车辆能够快速通过。这种设计理念是让大城市的发展彻底去中心化。照此逻辑,如果真的能彻底去中心化,就能彻底去除与单中心和多中心相关的大城市病。但是新的问题同样存在。网格状的交通线路在交通上似乎实现了去中心化,但城市发展本身并不是去中心化的。一个个点的发展,还是会产生产业集聚或者行业集聚,还是会形成一个

^① 主要指北京、上海、深圳的城乡结合部,如北京皮村等地方。

个运作意义上的中心。而恰恰这些中心点又形成了新的交通拥堵点。虽然交通资源是按网格状去中心化分配的,但结果这些中心点的拥堵问题却更加严重。显然,在城市的发展过程中,网格化设计思路也不可能阻止进一步的产业集聚和人口集聚。所谓“贫民窟”问题,也就难以解决。

第二个工具箱,是在城市规划专家的策略失败后,由城市产业规划的专家提供。他们认为,每一个城市都可以有自己的产业定位。城市发展初期可以发展很多低端产业。比如低端制造业甚至小作坊、劝业场等。临街围墙也可以拆除,然后修建一些简易的房子,为发展商业使用。比如当年北京大学南墙就被拆除用来发展小商业。城市郊区每个村也可以自己招商引资,发展一些养殖业、种植业甚至一些小规模的加工业。在有一定基础时,可以建设产业园区、开发区,集中发展一些产业。而且每个城市可以有自己的支柱产业,有些城市发展汽车业,有些城市发展电子工业,有些城市发展机械制造业、重装备制造业,沿海城市可以发展造船业、出口工业园区等。在城市人口规模扩张的时候,可以适时推动房地产业的发展,甚至新建一个城区。在互联网时代,可以发展金融企业。在产能过剩的时代,则逐步淘汰一些低端产业。在进一步发展高端产业的时候,招商引资、招智引才,大量引进高技能人才,发展城市。在这个过程中,产业规划可以起到关键的作用。只要产业规划得当,适当淘汰落后产业,疏散低端产业从业人口,城市就会保持自己的先进性,确保产业是高端产业,人才是高端人才,城市自然也会是高端的国际化大都市。不过,城市规划学家规划没有成功,他们理论解释可能有效,但是因此提供的政策却未必有效。尤其对国际化大都市来说,规划产业无可厚非,但因此转化成驱赶“低技能从业人员”或者“低素质人口”等做法,从道义上说不通,从效果上也未必能够符合预期。

为什么城市规划会失败?或者说为什么城市产业政策也会失败?大城市的交通拥堵、人口密集问题很难解决吗?我们应该如何去思考这些问题,如何正确对待城市发展中的种种问题?我认为,这需要我们运用新的思维、从新的角度去面对问题,尤其是需要从秩序的维度来思考这些问题。城市发展是有秩序维度的。城市规划从空间规划到产业规划,到人口规划、交通设施规划、公交规划、地铁规划,到其他种种规划,都应从专业的维度着眼。这些规划的专业水平越高,实用性越强,一个大城市发展的专业水平也就越高。一个有规划的城市和在规划领域投入适当的城市,比一个没有规划、野蛮生长的城市,显然要好看得多,显然有更高的空间利用效率和土地等资源使用效率,公交和地铁也显然更能够发挥承载交通的功能。一些城市下水道一到雨季就运作不畅,到处都是积水,一些城市一到雪天就瘫痪,说明这些城市的规划设计存在很大的问题。

规划很重要,只就某一个横断面而言。对于一个新建的城区如郑州新城,或者完全新建的城市如即将建设的雄安新区来说,城市规划尤其重要。郑州新城的规划很有水平,郑州新城的发展非常好。雄安新区目前还是一个没有得到开发的乡村地区,对雄安新区来说,规划水平的高低直接决定未来雄安新区发展的格局。但是,如果就一个发展中的城市来说,发展总是有一个过程的。很多世界性的大城市都有上千年的历史,即使是地下管线,有些也有几百年的历史。例如,在中国很多城市地铁刚刚建成,而纽约的地铁已有了一百多年的历史,总长度相当于从纽约到芝加哥的距离。很多城市刚开始只是一个小乡村或小渔村,然后逐步发展起来。在这个过程中,显然不可能进行全盘的专业规划,只能逐步发展、逐步规划,规划只是城市发展的一部分。城市人满为患、交通拥堵、聚集大量贫困人口等问题,是伴随城市发展始终的问题,并不是城市发展至几千万人口后才出现的。这说明,城市规划的“秩序”不可能真正主导已有一定历史的城市的发展。城市规划的“秩序”必须尊重历史,必须尊重城市发展内在、外在的各种力量,只有这样才能真正有助于城市的发展。而且城市规划专业本身也是在城市发展过程中发展起来

的,城市规划专业的历史实际上是与城市自身发展的历史同步的。从这个意义上看,即使是新城市、快速发展的城市的规划秩序,也并不能完全主导城市的发展。因为城市的发展在经济上与其说是规划主导的,不如说是市场秩序主导的。

当然,在历史上,市场往往并不是城市发展唯一的主导因素。在中文里,城市由“城”和“市”组成。“城”,传统上指的是城墙,主要用于军事目的,城墙外一般还有护城河,用于军事防卫。“城”主要是军人驻扎的营地。“城”之外叫做“郭”,一般是老百姓居住的地方。老百姓集聚在一起,也有安全的目的,因为有军队保护。但人群集聚之后,就会有生产和消费的专业化分工,就会有交易活动,市场随之产生,包括生产产品的作坊、买卖消费品的市场,此外还有劳动力市场。发达的地方还有当铺等原始的金融市场。当然有了房子,还会有房地产市场。有些产品远道而来,有的则转口贸易到国外或海外,因此有了国际贸易,这样的城市往往处于交通要道,这是古代城市发展的逻辑。

现代城市的发展与此不同,老城市往往有老城区。老城区的城墙一般都被拆掉了,个别留下的也是文物古迹。中国在实行计划经济时期,城市基本没有什么发展,因为市场经济在那个时代只是计划经济的尾巴,需要设法割掉。市场经济没有发展,城市发展就缺少了扩张性的市场秩序的力量。相反,由于计划经济力量有限,无法支撑大规模的城市消费,在当时还不得不通过“上山下乡”来疏散城市人口。改革开放之后,中国开始发展市场经济,但市场经济的发展并不是一蹴而就的,如果让市场经济一蹴而就则需要休克疗法,而休克疗法的结果是市场没有形成,经济就已休克过去了。

中国城市发展的过程其实是市场秩序的发展过程。在 20 世纪 80 年代,中国经济改革主要是放开价格,商品和服务开始可以自由交易。经过一段时间的努力,基本解决了温饱问题。但因为物资紧缺,通货膨胀也在所难免,其结果是大量的利润流向流通环节,倒买倒卖的“倒爷”就成了那个时代城市中的富人。繁荣的商品市场也为灰色的城市带来了一抹亮丽的风景线。从 90 年代初,中国开始全面发展市场经济,刚开始时全国三分之一的 GDP 来自乡镇企业,有三分之一的 GDP 来自招商引资引进来的外企,后来民营经济大规模成长。当时中国沿海地区的经济特区大发展,沿海开放城市大发展,全国各地到处都是开发区、工业园区。进入新世纪,加入 WTO 后中国甚至变成了世界工厂,为全世界生产消费品。中国城市自然也产生了很多商贸城、批发城,还有工业区、开发区,后来又有高科技区、自贸区。在成为世界工厂的同时,各大城市包括一线、二线和三、四线城市,都次第进入了房地产开发的时代。中国城市在房地产市场的推动下进入了新一轮的迅速发展时期。很多城市一年小变样,两年中变样,三年大变样,往往在短短的五六年里,完成了整个城市从大拆、大建到基本建成全新城市的过程。在这个过程中,持续不变的主旋律是城市中各类市场秩序的发展,从商品市场秩序,到企业产权秩序,到房地产市场秩序,到金融市场秩序,直到最近的“互联网+市场秩序”,其背后则是劳动力市场的发展,以及企业家创业群体的发展。

这一发展过程当然也有政府城市规划和产业规划的作用。但从政策角度来说,一个城市事先能预料到未来三四十年的发展是几乎不可能的。即使是有限理性学者所说的有限理性也是不可及的,更多的是“摸着石头往过河”的过程。因此,在发展过程中城市规划和产业规划没有发挥决定性或者主导的作用,那么在三四十年后城市发展到一定阶段时,政府试图通过局部的城市规划和产业规划来调整城市的基本发展方向,也是不可能的。实际上城市人口众多、交通拥堵甚至是低端产业过多、“低技能人口”过多,这些问题都只是城市发展光鲜的白天的另一面,也就有了阴影的部分。城市只要光鲜的一面而不要阴影的一面也是不可能的。

当然并不能低估城市规划和产业规划的作用。现在很多地方都制定了城市规划和产业规划,可以想像,如果没有城市规划和产业规划,城市的发展会产生多么无序的后果。但也不能夸

大城市规划和产业规划奇妙的作用,就像画画那样,在干净的画布上总是能够画出最美丽的图画。尚且不说画出来的画是不是都是美丽的,即使能够画出来,城市建设和发展也是另外一回事。城市规划和城市产业规划只是其中的一种秩序,也就是专业秩序,更重要的还有城市发展中人的行动的秩序。正是人的行动的秩序,形成了市场的各种秩序,这种秩序有其专业性,也有其原始性,更重要的是它既有封闭性,同时又有多个点的内在和外在的扩展性。这种具有内在活力人的行动的秩序,是城市治理与政策冰山下看不见的部分。在这种秩序中,什么是低端产业,什么是低技能工作,什么是低技能从业人口,都是相对而言的,而且即使存在特定的高端产业、高端工作人员,相互之间谁也不能缺了谁,是相互依存的关系。开个洗车行,是低端产业,但城市那么多车总是需要清洗的吧?恰恰是这些缺不了的东西,常常被城市规划者乃至产业规划者所忽视。也正因此,这些产业往往只能无序发展或通过打游击的方式发展,其发展水平也永远只是“游击队”的水平。

总之,城市治理与政策存在着内在的秩序,这些秩序其实都是人的行动的结果。城市规划和产业规划者试图用单中心的思维来思考这些问题,试图通过单中心的城市治理思路来塑造城市和界定城市的问题,并运用单中心的政策手段来改造城市、解决这些城市病,但结果难以如愿。一些规划者、治理者确实改变了单中心的思路,试图用多中心甚至是无中心的网格思路来弥补单中心思维的不足,但他们看不到城市里人的行动形成的无中心或多中心的内在的或者外在的秩序。因此,他们的思路虽然号称是多中心或无中心的,其实依然是单中心的,他们的政策当然也无法达到预期的效果。只有意识到城市发展具有内在秩序时,城市规划和产业规划的专业秩序的力量才能真正发挥作用,否则反而给城市发展不断造成干扰。

城市发展如何达到高效且包容

■ 陆 铭

(上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授)

一段时间以来,有关中国城市如何发展,特别是超大城市应有多少人口,如何调整人口数量和结构,成为牵一发而动全身的问题。其中的一些理论问题也反映在了政府公共政策的制定和执行方式上,为此有必要谈谈。

一、人口向大城市集聚体现“市场成为配置资源的决定性力量”

人口是最重要的资源,人口向大城市集聚,体现的是人民对美好生活的向往,同时也是“市场成为配置资源的决定性力量”的结果。大城市吸引各类人才集聚,本质上是因为大城市具有强大的创造就业和收入的规模经济效应。也正因为这个经济规律,到目前,即使发达国家的特大城市仍在集聚更多的人口,更不用说处于城市化进程中的发展中国家。

首先,大城市的确会吸引更多的高技能劳动力如大学生,因为大城市就业机会多。实际上,这就是规模经济效应。一方面,在一个人员众多的劳动力市场上,人们更容易找到与自己的技能和偏好相吻合的工作(劳动力市场的匹配效应);另一方面,大城市还具有更强的学习效应,