

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,

人们既向周围其他优秀的人学习(“人力资本外部性”效应),又在专业化的工作中不断地自我学习和积累经验(“干中学”效应)。

其次,大城市在集聚了更多大学生之后,也会派生出对于低技能劳动力的需求,体现出高、低技能者之间的“技能互补性”。原因有三:(1)劳动力分工。人口规模和市场容量的增加,会促进劳动力的分工更细化,劳动力彼此之间的联系更为紧密。不同技能的人在生产过程中处于不同的岗位,高技能者需要一些辅助性的岗位与之配套。(2)学习效应。劳动力分工使不同技能的人能从事符合各自比较优势的职位,在城市中高技能者的增加会提高其自身劳动生产率,同时也会促进低技能者劳动生产率的提高。(3)消费外部性。就业工资的上涨会增加人们从事家务的机会成本。对于高技能劳动力而言,从事家务的高机会成本会促使其将家务活动外包给从事家政、餐饮等消费型服务的低技能劳动力。

大城市越要提升自己的竞争力,越要集聚高技能劳动力,收入水平越高,越会产生对于低技能劳动力的需求,特别是会增加对消费型服务业的劳动力需求。据估计,美国城市中每增加1个高技能岗位,就会增加5个消费型服务业的岗位,其中2个是医疗、艺术、法律等高技能劳动力从事的岗位,3个是餐饮、收银员等低技能劳动力从事的岗位,也就是说,高、低技能劳动力之比大致是1:1。而在中国,与中小城市相比,大城市里高技能劳动力与低技能劳动力的配比明显过高。如果考虑到高低技能劳动力的互补,大城市的低技能劳动力不是太多,而是太少,低技能劳动力偏少主要与低技能者在大城市落户更难有关^[1]。

正因如此,大城市总体来说收入更高,人们产生了“日益增长的对美好生活的向往”,带来了消费性服务业的需求和就业机会,于是又成就了低技能劳动力“日益增长的对美好生活的向往”,他们能够在大城市获得更多就业机会和更高收入。有人认为,有些低技能劳动者在大城市住着群租房,有安全隐患;把自己的孩子和老人留在老家,只身在大城市打拼,影响孩子成长和家庭生活等。那么他们为什么不回到老家去呢?其实道理很简单,因为老家存在缺乏规模经济、地理条件不好等问题,他们在老家的就业机会和收入水平不如大城市。也正因为此,“为什么不回老家”的疑问,成为新时代背景下的“何不食肉糜”。

二、“政府更好地发挥作用”符合社会主义核心价值观

当然,完全自由的市场经济并不能使得社会福利实现最大化,必要的政府干预是需要的。但在理论上,政府的干预必须以克服市场缺陷为目标,而这种市场缺陷,主要是指正外部性和负外部性。当市场出现外部性问题时,个体的行为给别人带来坏处却未承担成本,或者给别人带来收益却未获得收益。这时个体决策所决定的城市规模将偏离社会最优,政府的职能是通过减少负外部性、增加正外部性来调整个体行为,使其接近社会最优。

在确定城市规模的过程中,应体现市场经济作为资源配置的决定性力量,而政府的作用主要体现在两个方面:第一,通过政府掌握的技术和管理手段来增加供给。比如上海市建设青草沙水库来增加生活用水供给能力。同时,通过西电东输和西气东输来增加能源供给;第二,政府可以在出现环境污染和交通拥堵的负外部性问题时,通过政策来减少负外部性。比如征收排污费和车牌税;在存在知识外溢这样的正外部性的领域,通过政策来增加正外部性。比如举办公益性的文化活动。当然,在政府更好地发挥作用时,城市的效率和宜居性随之提高,城市人口也会随之增多。事实上,政府只有尊重经济社会发展规律、尊重城市发展规律,才能够更好地发挥作用,才能更符合的社会主义核心价值观。

首先,对于城市公共政策的制定和实施,需要考虑“常住人口”。流动人口来到超大城市,

也是人民对美好生活的向往,他们有权利追求更好的生活。为此,世界各国均将人口自由迁徙和居住的权利写入宪法。现代市场经济和文明社会普遍承认每个人拥有追求美好生活的权利,因此,全球范围内城市的公共政策普遍服务于常住人口。低收入者在城市就业,就是服务于城市,特别是服务于存在大量服务需求的人群。政策制定者如果以“人民对于美好生活的向往”为政策目标,那么当部分低收入群体生活困难、居住条件不够好时,就应该为其提供廉租房、公租房等。按照全球普遍做法,廉租房、公租房的供给是以常住人口为覆盖对象的,仅以收入水平作为获取条件,这样,经济效率与社会公平是可以兼顾的。而任何以特定身份(如户籍)为条件的公共服务获取,本身会造成不公平,也可能使得带有补贴性质的公共服务并没有优先提供给低收入群体。

其次,政策的制定者和社会公众应该换位思考。一项公共政策的公正与否要看它能否通过一个基本的检验,那就是如果你成为政策执行对象,是否觉得可行。有些政策看起来在短期内主要伤害的是弱势群体,而从长期看,更严重的后果是逐渐使得社会各类利益主体之间分歧加剧,公共利益的最大化难以实现。今天的既得利益者可能成为明天的利益受损者,所有人都会为之付出代价。为了民众的安全,应及时将那些临时居无定所的人进行合理地安置,体现出社会对这些人的包容、爱护,让他们感受到社会的温暖。在这期间社会应积极倡导公正的价值观,形成基于公正原则的政策决策机制。

最后,正如一些法律界人士指出的那样,在一些“拆违”事件中,并不是无法可依^[2]。例如,“法律只对违反《城乡规划法》的违章建筑规定了责令拆除,对于其它情形的违规违章建筑,只能责令改正、罚款……对于居住在其它违规违章住房中的承租人而言,行政机关并没有强制搬离的权力。”再如,“北京市安全生产委员会于2017年11月19日发布的《北京市安全生产委员会关于开展安全隐患大排查大清理大整治专项行动的通知》(以下简称《通知》)中规定,凡是有安全隐患的建筑、厂房,一律关停整顿。我国《消防法》第58-60条对有消防安全隐患的建筑根据不同情形规定了两种不同类型的处罚,分别是责令停产停业与罚款。而《通知》规定,对于有安全隐患的建筑一律关停整顿,属于下位法限缩上位法规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围。”又如,“根据《行政强制法》第44条,对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的,应当由行政机关予以公告,限期当事人自行拆除……行政机关若要清退违章建筑中的居民,只能事先对该违章建筑的所有权人作出限期自行拆除的决定。只有在房屋所有权人在规定期限内不予拆除的,才能依法强制拆除。”《行政强制法》第43条规定:“行政机关不得对居民生活采取停止供水、供电、供热、供燃气等方式迫使当事人履行相关行政决定。”如果在具体的事件中,特别是在产生重大社会影响的事件中,能够更好地依法施政,本应有利于社会形成法制观念。近来出现的一些城市政策的制定和执行,应该进行一定的反思。

三、呼吁理性与包容的城市政策

城市发展政策的出台如果简单基于一些直觉,将极大地弱化政策的效果,使公正性受到很大的扭曲。而在一个现代文明国家,理性和科学的分析有关问题应该成为公共政策制定的基础。为此,本文提出几点供讨论。

第一,公共决策的基础,是基于理性和科学分析的因果关系。比如,在群租和安全隐患之间并没有任何可信和必然的因果关系。安全事故本身不是群租导致的,应该治理的是安全隐患而不是群租。其他类似的卫生、噪音等问题也并不必然与群租有关。

第二,政府作用的发挥,应着眼于外部性的治理。与群租伴生的安全隐患、噪音、卫生等问

题,均属于负外部性问题,这些问题均有相应的城市政策法规进行治理。而居住面积大小本身是相关承租人自己最优化决策的结果,影响的也只是自己的福利,并不产生负外部性。直接治理私人部门的群租本身(比如规定人均居住面积)并没有充分的理论基础。如果政府认为人均居住面积大小本身有负面效应,并且有科学或法律依据,那么就应为这一人群提供廉租房,在政府提供的住房里规定最低人均居住面积标准。

第三,打击群租必然导致居住成本和相应的劳动成本上升。在符合安全、卫生等前提下,群租者居住面积小,对城市反而是“好事”。如果强行要求低收入者的居住面积扩大,一般会产生两个后果:一是这些提供服务的劳动力生活成本上升,只能要求更高的工资,而他们的生活成本最终将转嫁到劳动成本上,使用这些劳动(服务)的人的消费价格或雇用成本将上升。二是劳动成本上升后,劳动需求就将下降,一部分劳动力必然失去工作或选择离开,而他们只能到收入更低的其他城市或回到家乡,这将带来新的社会问题。

或许有人会说,那些违章建筑本来就是该拆除的。这样,就算服务价格会上涨,那些低收入者仍然住到了生活条件更好的住房里,难道不是更好吗?这种观点是基于一种非常简单的局部看问题的思维方式。如果从全局来看,居住成本上升之后,的确有一部分人会选择留下来,这部分人居住的条件可能有所改善。但是,雇佣这些人必须支付更高的成本,在全球市场自由竞争的情况下,居住面积受管制的城市其竞争力将有所下降。在全球人才市场上,城市服务成本的上升也会降低这个城市对于人才的吸引力,特别是对于建设国际大都市的中国超大城市而言。如上海最近几年外国人的数量一直没有增长,生活成本的上升恐怕是一个不可忽略的因素。

更为重要的是,在服务成本上升的时候,服务的消费者会减少对服务的消费量,这将使一部分劳动力不得不迁移到收入更低的地区,有一些人可能会回到农村老家。这时,地区间的人均收入差距扩大,为此,政府必须用更多的转移支付来缩小地区和城乡间收入差距,除了直接着眼于提高欠发达地区收入的转移支付之外,还将产生大量用于补贴欠发达地区产业发展的“生产性”转移支付。这就意味着必须把投资引导到经济发展机会较少的地区,而这些地区往往并不具备发展制造业和服务业的地理条件,是人口流出地。这种行政性配置资源的方式将加剧资源错配,不利于全社会提高全要素生产率。中国经济近十多年来基本在走这样的道路,由此产生了比较严重的地区间资源错配问题,不利于经济持续健康发展。

必须意识到,政策的制定要尊重人民对美好生活的选择,不能以政策制定者定义的“美好生活”取代之。美国的人均GDP达到5万美元,服务价格非常贵,在绝大多数情况下,美国的低收入者的居住条件好于我国的一些低收入者聚居区的居住条件。但即使如此,美国也大量存在居住在地下室的情况。中国目前低收入群体居住条件“不好”和服务价格比发达国家便宜的状况,是由中国现有的人力资源条件决定的。政策制定者可以通过提供公共服务适度地改善低收入者的生活条件,但管制过度则会事与愿违。适用政策制定者定义的“美好生活”的标准,反而可能使部分低收入者无法在大城市里就业和共享城市发展,对于“美好生活”的向往因此无法实现。同时,越是把低收入人口排挤出大城市,地区之间的收入差距越大,转移支付的压力就越大,扶贫的任务也就越重。

第四,法律的制定和实施应有利于实现“美好生活”的原则,并且随着人们对于“美好生活”定义的变化而调整。在拆违的案例里,并不一定所有的违章建筑都是脏、乱、差。按现行法律法规的规定,北京、上海大量关闭的街边店虽然可能是违章的,但它们在方便市民生活或美化街景方面却发挥着积极作用。在这种情况下,是一拆了之,还是在现有基础上进行整改,甚至对利大于弊的建筑可以有条件地给予合法化?对于“违章”“违法”的界定是不是可以与时俱进?例如台北在发展过程中,也出现过如“宝藏岩”地区的大量违章建筑,而现在这一地区已经合法化,

成了台北非常著名的艺术家聚居区和观光景点。说得更宏大一些,学术界普遍认为,英美法系注重判例,优于大陆法系注重条文,就在于前者更能不断适应现实变化和人民对于美好生活的向往。这些经验值得社会各界深入思考和借鉴。

总之,城市作为现代文明的载体,是人们追求“美好生活”的地方。正因如此,全球范围内才会出现城市化水平不断提高、人们越来越多地向大城市集中的趋势。中国已经深度融入了全球化的进程。从经济层面来看,中国的城市面临着国际竞争,政策的过度管制可能削弱城市的竞争力。从社会层面来看,社会主义核心价值观不仅应该在中华大地上被确立和普及,也应成为可推广的中国发展经验的一部分。为此,社会各界应形成“全球”和“全局”的观点,摒弃基于短期、局部、既得利益的思维方式和政策思路。在城市发展过程中,城市的包容意味着它为每一个追逐梦想的公民提供平等的机会,而不是简单地用户籍、收入等标准将人群分类,区别性地提供不同的机会和公共服务。即使有区别,公共服务的提供也应该是“逆向歧视”,更加注重保护低收入者。创建“人人共有的城市(Cities for all)”是当今世界城市发展的主流。通俗地说,城市是所有人的,不只是你的,也不只是我的。如果中国要向一个现代的文明国家迈进,如果我们所居住的城市要建设成文明城市,那么,请对每一位公民特别是低收入者好一点。

[参 考 文 献]

[1] 梁文泉 陆 铭:《城市人力资本的分化:探索不同技能劳动者的互补和空间集聚》,载《经济社会体制比较》,2015 年第 3 期。

[2] 王留一:《北京市“冬季清理行动”的合法性分析》,http://article.chinalawinfo.com/ArticleFullText.aspx? ArticleId = 102264

低技能群体的边缘化风险

■ 何绍辉

(湖南省社会科学院社会学研究所副所长、副研究员)

近年来,伴随工业化、城市化和现代化的不断演进,城市规模越来越大,城市人口越来越多,城市发展成为现代化的主旋律,城市群、城市带建设成为城市发展战略的自然选择。由于城市人口的过分集聚超过了城市资源、环境和城市社会空间的承受能力,再加上城市产业战略的调整,严格控制城市人口规模成为不少大城市的现实做法和无奈选择。然而,在控制城市人口规模时,文化教育程度低、专业技能水平低和社会交流能力低的城市低技能群体,如保管员、快递员、餐厅服务员、家政服务员、社区保安、建筑工人等往往成为城市发展中首要被限制的群体。因为城市发展转型升级,不少大城市开始排斥低端产业链条上的低技能劳动者,低技能群体在城市社会受到排斥成为不争的事实。为了实现美好生活而自由流动到城市的低技能群体,由于受到城市社会的种种排斥而成为边缘化群体。因城市社会排斥所导致的低技能群体的边缘化,将衍生哪些风险,又当如何防治?这是本文讨论的主题。

一、低技能群体的社会排斥

社会排斥(social exclusion)作为一个学术概念的出现,起始于二十世纪六七十年代的法国。