

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more >

• 第一期 • 第二期

2008年 more >

• 第一期 • 第二期

2007年 more >

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

城市规划在政府职能中的地位

作者/来源: 张岩鸿

改革开放以来,随着市场化、工业化的迅速推进,城市化飞速发展。大城市不断扩张膨胀,中城市日新月异旧貌新颜,小城镇雨后春笋遍地开花。但就在城市建设如火如荼之际,一些与城市化急剧发展相伴而生的不和谐问题也日益突显:交通拥堵,生态恶化,历史文化遗产被破坏等等。为什么出现这些问题?本文认为,城市规划囿于传统工具性和经济性功能而没能随时代演进是产生该类问题的表层原因,而其深层原因则可归结为城市政府职能的转变不到位。城市规划在城市政府职能中的地位必须提升,不仅要由城市政府职能的实现工具跃升到城市政府的职能本身,而且要进一步成为城市政府诸项职能的龙头。

一、城市规划的功能定位必须与时俱进

时代在前进,事物在变化。这是不以人的意志为转移的。城市规划也不例外,与时俱进是其题中应有之意。

(一) 我国古代城市规划功能的演进

我国古代城市规划的职能主要是满足政治和防御需求,但随着生产力的发展,也逐渐兼顾到商品发展需要。具体来说,从秦代到唐宋时期,中国城市的职能主要是政治的和军事的。统治阶级为了便于管制市民,将里坊内部设为井字形道路系统,四周设高墙、坊墙,不得随意开门设店,夜晚实行宵禁。坊内居民实行“连保制度”。唐朝长安城就是实行“里坊制”城市的典范。到了宋朝,为了适应当时商品经济发展的需要,“里坊制”被废弃,“街坊制”应运而生。虽然出于防御的考虑,依然把宫城(大内)布置在城市的中心,构成了“大内——里城——罗城”3套城墙的格局,但形制上废弃了里坊制,取消了坊墙,使街坊完全面向街道,并沿着通向街道的巷道布置住宅及商业。此一时期,城市规划的政治职能是首位的,经济职能只是兼顾性的。

(二) 我国现代城市规划功能的变迁与冲突

第一,计划经济体制下的城市规划功能。建国后,作为计划经济的延伸,1950年我国将苏联的规划模式成套照搬过来。此后30年间,国家是实施计划经济和推进工业化的主体,城市规划作为“国民经济计划的延伸和具体化”,是从属于经济计划的,是落实经济计划的技术手段与物质载体。

这一时期,迅速实现工业化是第一要务,政治的防御需求也在个别情境下被考虑,而社会成员的个体利益被认为与国家的利益一体化因而不具有被独立考虑的必要性。当然,同时并存的强大的“以公为本”意识形态宣传及运动也使得社会成员的利益诉求被压抑着从而不被公开表达,矛盾冲突呈现隐性状态。此一时期,城市规划的经济性职能是主要的,但规划权力主要掌握在中央政府手中。

第二,1978年改革开放以来的城市规划功能。十一届三中全会后,党和国家的工作中心转移到经济建设上来,集权式的计划经济体制慢慢松动,到1992年终于确立了建立社会主义市场经济体制的目标。这期间及其后,为了调动地方政府积极性的经济分权改革加政治集权安排,一方面诱发着地方政府强烈的经济发展冲动;另一方面也赋予了地方政府越来越大的自主权和资源支配权,这其中当然包括土地资源的规划使用权。毫无疑问,两者交迭作用,竞相将地方政府驱策为推进地方工业化和经济发展的主体,城市政府更是显著。在此背景下,城市规划也就惯性地演化为城市政府实现其经济发展目标甚或纯粹政绩目标的手段和工具。

事实上,该时期,对于大多数城市政府来说,城市规划在其自身职能中并没有占据什么位置。虽然实践中城市规划确实依然重要,但其重要性只是作为地方政府经济职能的实现手段而言;与此同时,城市规划有时又很不重要,因为它经常要让步于“招商引资”等需要而难以保持其刚性权威。正如高级城市规划师陈锋所指:“城市规划随着城市政府的换届和经济发展目标的变动,频繁地进行编制和修订。近年来,圈占土地、扩展经济发展资源和规模,更是成为许多城市修编总体规划的主要动机。”{1}而城市政府在进行城市规划时,由于过于关注经济发展需求,致使民众的现实利益较少被关注到。比如,不少城市有轨交通、车站位置的设置,都不在小区的中心点,无法方便老百姓的使用。对此,很多国外的规划专家很不理解。

(三) 新时期城市规划的功能定位

现代意义的城市规划应突破城市规划只具有工具性和经济性功能的狭隘观念,代之以城市规划必须担当城市发展价值性及社会性功能的新观念。而且,笔者也不赞同目前很多文献所使用的关于城市规划概念的广义与狭义之分。因为按照广义与狭义的分法,广义的城市规划就是一种包括社会、经济、文化、自然、空间等要素的综合性规划,而狭义的城市规划就可以只“承担协调建设项目,安排建设用地,保证能源、道路、居住、上下水道等建设和工业项目相应发展等工作。”{2}实践中,如此的划分法会导致很多弊端,尤其是可以为城市政府滥用城市规划权只服务经济利益提供借口和托词。

就字面意义来说,城市规划应当是对一个城市整体及长远发展的谋划。实际上,目前发达国家的城市规划

工作已包涵了四方面内容：城市的经济发展规划，社会发展规划，物质建设规划，以及城市政策的设计和研究。比如美国城市规划的总体规划目标已经包含健康、公共安全、交通、公共设施的提供、财政健康、经济目标、环境保护以及再分配的目标等。而法国也将城市规划的根本目标定位为可持续发展，突出重视社会环境发展问题。

由彼及此，在我国当前的科学发展观及构建和谐社会背景下，在政府倾力打造服务型政府过程中，按照与时俱进的时代要求，本文认为，狭义的城市规划概念应当废弃，其本原之意可通过使用“项目设计”或“道路设计”等具体概念而准确化。现代意义的城市规划就应当如张庭伟所阐述，其基本工作内容是“公共事务”，其主要服务对象是“全体市民”，其基本出发点是“保护全体市民的长期利益”。^{〔3〕}其功能定位应当是实现城市发展的价值性及社会性功能。

二、城市规划在政府职能中的地位必须提升

党的十六大明确指出，政府拥有四项职能，即经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。但具体到地方政府，尤其是城市政府，受其权责范围所限，其职能依据和职能限度却不能照搬照套中央政府。本文认为，按照新时期城市政府的职能依据，城市规划不再只是城市政府经济职能的实现工具，而是城市政府的一项职能本身，并且还是城市政府各项职能中的首要职能。

（一）城市政府的职能依据

第一，城市政府要将职能集中于有创制决策权的领域。在政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个领域中，每个领域中央政府和地方政府都有一定的创制决策权。只不过有的领域中央政府的创制决策权大，有的领域地方政府的创制决策权大。而地方政府，包括城市政府，在考虑其职能定位时，一定要将职能集中于其本身有创制决策权的领域。

第二，城市政府要将职能集中在受益边界基本封闭于辖区且分布比较均匀的领域。政府所要提供的公共产品和服务中，有些属于全国性的，且受益边界在全国范围内无法分割，比如国防体系；有些属于地方性的，且受益边界不仅相对封闭而且分布比较均匀，比如地方性公共基础设施等；也有些虽然是地方性的，受益边界相对封闭，但其分布在当地非常不均匀，只局限于辖区某一特殊区域，那么，这种公共产品或服务地方政府就应区别具体情况具体处理。因为该特定区域是瓶颈区域与只是普通局部区域时，地方政府所应采取的举措可能迥然相异。从理论上说，地方政府应将其职能集中在受益边界在辖区，且分布相当均匀的领域。而受益边界虽在辖区但分布相当不均匀的领域，除非该特定区域是瓶颈区域，否则，利用其他方式提供产品和服务可能更为公平。

第三，城市政府要将职能集中于受益群体主要是本辖区居民的领域。由于地方政府所提供的公共产品和服务的资金来源主要取自辖区内工作和生活的当地企业和居民的贡献，因此，地方政府所提供的公共产品和服务也顺理成章地应该是为本辖区居民服务，否则，在我国既定的财政支出安排下，有些公共产品或服务的提供可能会使地方政府不堪其累。比如，需要大量地方财政补贴的义务教育如果费用低廉且质量上乘，可能会诱使大量其他地区居民的孩子涌入，导致该辖区的地方财政负担加重，故理论上义务教育的资金应由中央财政负担。

第四，城市政府要将职能集中于回应辖区居民共性需求的领域。由于发展不均衡，各地地方政府所需回应的辖区居民共性需求表现出日益个性化的多样色彩。而回应辖区居民的各种需求不仅为构建和谐社会所必需，也是建设民主社会的基础工作，更是地方政府存在的主要原因之一。加拿大学者理查德·廷德尔甚至认为，现代社会中地方政府尤其是城市政府存在的最主要原因就在于它能够为特定地域的居民提供一种机制，去表达、辩论并解决地方事务和共同关注的问题。事实上，地方政府在回应地方偏好方面可能是最有效的。因为同中央政府相较，地方政府与辖区居民的联系更为紧密。

总之，作为地方政府的城市政府其职能界定显然与中央政府不同，城市政府在设计其改革思路时，务必要周密思考、谨慎从事。

（二）城市政府的职能限度

虽然城市政府职能定位要考虑的因素很多，但多样性中蕴含着共性。基于创制决策权、受益区域、受益群体及回应性等因素的考虑，本文认为，我国城市政府的核心共有职能应集中于以下四个领域：

一是城市规划。现代意义的城市规划所承担的使命决不仅仅是一个城市的空间布局问题，而是要引领一个城市的全面长远发展重任。在此前提下，我们发现：第一，城市规划是城市政府拥有较大创制决策权的领域；第二，城市规划的受益边界只能在该城市的行政边界内且必须尽量覆盖到城市的每一寸土地；第三，城市规划的受益群体主要是该城市的市民；第四，在政府倾力构建和谐社会的今天，城市政府在进行城市规划时要尽量回应市民的各项合理要求。基于此，城市规划理应是城市政府的一项重要职能，而不能再像目前很多城市政府所定位的那样，仅仅把城市规划作为城市政府实现其各项职能尤其是经济职能的一个工具或手段。

二是公共政策，包括公共政策的制定与执行。城市政府公共政策的制定与执行在符合党和国家大政方针的前提下应考虑多项要素，包括创制决策权空间、受益区域及分布状况、受益群体界定以及当地居民的地方偏好等等。这其中，如何提供惠及城市政府辖区企业发展与城市居民生活近远期利益的公共政策是一个城市政府大有作为的重点领域，也是其不可推卸的责任。实际上，城市政府为所辖区提供的大部分公共产品或服务都是通过公共政策形式实现的。

三是公共财政，包括公共财政的收入与支出。城市政府的任何作为都需要财力作支撑和保证。城市政府公共财政的汲取及支出成为城市政府的一项重要职能。当然，城市政府在汲取自己的地方财力时必须取之有道，不当通过设置审批项目及各类收费项目或直接干预辖区的经济活动而获得。另一方面，城市政府在设计自己的公共财政支出时必须言之成据，公共财政取之于民，必须用之于民。

四是政府自身建设，尤其是电子政务建设。建设主动适应辖区企业和居民需求的服务型政府不仅是中央政

府的要求，也是城市政府义不容辞的责任。城市政府要根据辖区企业和居民的偏好特点，不断探索新的管理机制与管理形式，提高政府部门的工作效率与工作效能，构建完善的服务平台并打造新型的服务方式，以实现政府服务的人性化、便利化和完整化。而在城市政府自身建设中，电子政务尤其是现代城市政府所应着力加强和完善的。快捷、完备、一体化的电子政务系统不仅有利于城市政府在第一时间发布政府的各项信息，而且可以通过网上办公节约辖区企业和居民办理各项文档证件的时间及成本，同时它也在城市政府与辖区社会成员间架起了一座沟通交流的互动平台。

（三）城市规划是城市政府职能限度的龙头

在城市政府职能限度的四个领域中，城市规划是龙头，应发挥统领作用。因为每一个城市政府在规划城市的全面可持续发展时，都必须要有有一个宏伟蓝图，这实际上就是现代意义的城市规划。虽然城市规划要考虑的因素很多，包括城市的地理自然特征、历史文化脉络、地域风土人情、市场发育水平、人口总量及结构、产业布局与结构、城市未来发展趋势等等，但在服务型政府理念下，建设一个城市居民人人可安居乐业的宜居城市应是城市政府城市规划的终极目标。在此目标下，公共政策、公共财政和政府自身建设等职能才可大展身手。

实践中，对于很多城市出现的诸如城市布局不合理，公共基础设施安排失当，弱势群体利益受损，城市生态环境恶化，历史遗迹被毁等城市发展问题，根本原因在于城市政府没有确立将城市规划作为城市政府职能的龙头而只将其作为政府职能实现的工具。因为如果城市政府真以城市规划作为自身政府职能限度的龙头，很多由于局部视野及短视目光所带来的城市发展问题无疑会在很大程度上被减少甚或避免。可现实中，目前这样做的城市政府还很少。不过，深圳在2005年全市规划工作会议上所提出的“要真正落实规划的龙头地位”至少已从意识层面迈出了可喜的一步。

三、城市规划地位提升过程中需要廓清的误区

虽然城市规划在政府职能中的地位必须提升，要担当政府职能中的龙头，但并不意味着城市管理中一切公共事务必须为城市规划让路，更并不意味着城市规划部门的权力可以无视城市市民的民意而任意膨胀。本文认为，城市规划在政府职能中的地位提升必须廓清以下几个误区：

（一）城市规划不能只遵循技术理性思维

囿于城市规划只是纯粹物质性或经济性问题的观念，不少城市政府的管理者认为城市规划是城市规划师、建筑师的专业领域，遵循技术理性思维，作为非规划、非建筑领域的其他人，由于缺乏理解、处理城市规划问题的专业知识，对城市规划是没有发言权的；城市规划是一项技术业务，不需要考虑价值问题。这种观念在城市规划只是城市政府实现其经济职能的工具理念下，无疑是合乎逻辑的，而且在社会成员利益分化不明显的时期，因利益冲突而导致的价值问题也都是隐性的，故其对城市发展的负面影响短期显现不明显。但随着我国市场经济体制改革的深化，城市社会成员利益的多元化趋势日渐明显，纯技术思维引发的价值冲突不断显性且日益频繁，由是，价值理念问题成了城市规划不得不面对的更重要问题。效率、科学固然是城市规划所追求的，但公平、公正也越来越成为城市规划所必须重视的。

（二）城市规划不再是政府单向度的自上而下行为

虽然城市规划应被赋予政府职能中的龙头地位，但这决不意味着城市规划部门的权力要扩张膨胀，更不意味着城市居民的民主参与机会将被减少甚或剥夺。实际上，由于和谐社会构建中的城市规划承担了城市发展过程中城市资源配置的价值性及社会性功能，因此，城市市民的现实利益及其不同群体间的利益均衡问题必须被放在城市规划工作的重要位置上。正如有学者所强调的：将部分城市建设权和规划管理权下放给社区和公众，建立他们参与城市规划管理的体制和途径，对促进社会、环境等问题的解决具有重要的意义，也是城市时代对城市规划管理的权限转变提出的新的要求。而西方国家城市规划的经验也显示，社会公正问题以及公民参与问题在城市规划中显得日益重要，并且成为现代城市规划不可或缺的重要组成部分。正是在此意义上，本文认为，城市规划不再是城市政府单向度的自上而下行为，而是双向度的互动协商过程。

（三）城市规划不再是政府单纯的经济发展工具

现代意义的城市规划涵盖城市政府辖区的经济发展布局、公共基础设施安排、社会治安环境整治、环境保护、财政发展、财政再分配以及居民安居乐业等内容，是城市政府实现所辖区域全面可持续发展目标的重要职能。因此，城市规划的制定与实施要在统盘考虑辖区未来整体发展定位的基础上进行，不应再仅仅作为城市经济发展的工具而在城市政府职能限度体系中处于从属、甚或无足轻重的地位。当前，有不少城市政府将城市规划只作为促进当地经济发展的工具，使其服务于政府的招商引资等活动，并随意破坏其法定地位，个别城市甚至陷入误区，“以是否自觉地将城市规划作为发展市场经济的工具，作为衡量思想是否解放、观念是否适应潮流的准绳”。这种观念及其行为在我国各地的城市发展过程中所带来的负面效应显然是需要我们去认真反思的，因为它增加了城市发展中企业与居民的生产、生活成本，降低了城市居民的生活质量，恶化了城市的生态环境，从而严重损伤了城市居民的切身利益，是不符合科学发展观及构建和谐社会的要求的。

（四）城市规划不能再忽视基础地理信息系统的建立

无论城市规划承担什么样的功能，完备的地理数据信息系统都是必不可少的。因为该系统是城市规划的基础与前提，失去了它，我们不仅无法掌握城市土地既有的使用模式，而且无法保证城市规划的连续性及前瞻性，同时还会给城市规划中民众的参与及自身的效率提升带来无法克服的障碍。虽然建立完备的地理数据信息系统是一件繁琐、细致并且浩大的工程，需要城市政府投入大量的人力、物力及财力，但它是一件功盖千秋的基础性工作，同时也是城市规划功能发挥的不可或缺条件。一切只凭模糊判断与主观臆想的时代已经无法适应当今的城市发展实践了。

总之，在我国经济平稳快速增长的今天，在政府着力促进和解决民生问题的当代，随着城市人口的巨量增

长，城市规划在人们生活中的重要性日益显现。一方面，对政府来说，单一的经济增长压力已经减弱；另一方面，对民众来说，生活质量的要求日益突显。于是，城市规划的经济性与工具性功能必须调整为社会性和价值性功能。本文认为实现这种功能转型的前提就是：城市规划在政府职能中的地位必须提升，不仅要由城市政府职能的实现工具跃升到城市政府的职能本身，而且要进一步成为城市政府诸项职能的龙头。

注释：

{1}陈锋：《转型时期的城市规划与城市规划的转型》，《城市规划》，2004年第8期。

{2}{3}张庭伟：《从美国城市规划的变革看中国城市规划的改革》，《城市规划汇刊》，1996年第3期。

（作者：深圳市委党校社会发展研究所副所长、教授 博士）

版权所有：中共深圳市委党校 粤ICP备05016979号