

# 小城镇建设中的政府职责

## ——以回龙观文化居住区为例

许坦

(北京林业大学,北京 100083)

**摘要:**地处京郊的北京昌平回龙观文化居住区是中国最大的居民住宅区之一,交通拥堵是它在现实生活中存在的主要问题。分析目前在这个超大型社区中,政府公共管理的缺位以及如何改善现状和缓解问题。

**关键词:**小城镇建设;回龙观文化居住区;矛盾;政府缺位

**中图分类号:**D669.3 **文献标识码:**A

### Governmental Duties in Development of Small Cities & Towns ——Taking Huilongguan Culture Residence as an Example

Xu Tan

(Beijing Forestry University, Beijing 100083)

**Abstract:** Traffic jam is the principal contradiction in Huilongguan Culture Residence in Beijing where is the largest residence in China. Analyzing this problem to try to find faults of the public administration of government and how to improve this situation.

**Key words:** development of small cities & towns, HLG, contradiction, government' faults

#### 0 引言

20世纪90年代末,北京市政府决定,在北京北郊昌平回龙观镇开发经济适用住宅小区。因为最初小区是为中关村一带的高等院校教工建造的,所以定名为回龙观文化居住区<sup>[1]</sup>。回龙观文化居住区规划建设用地面积11.27 km<sup>2</sup>,规划总建筑面积约800万m<sup>2</sup><sup>[2]</sup>,设计居住人口约30万。北京市政府对回龙观文化居住区的开发是非常重视的,按最初的设计规划,是要把它建成中国乃至亚洲最大的居民住宅区。从现在的建设进度看,其规模相当可观。目前,大约有20万人已入住,小区内几乎是统一的六层板楼,区内道路宽敞整齐、四通八达,可以说回龙观文化居住区是作为京城小城镇大社区建设的样板来开发的<sup>[3]</sup>。作为北京市乃至中国最大的经济适用房住宅区之一,回龙观文化居住区一面市就受到高度关注。2000年以来居民生活基本配套设施缺乏成为这个区域发展的主要问题。

#### 1 超大型社区的突出问题——交通拥堵

##### 1.1 回龙观文化居住区的主要特点

(1)社区面积相当于一座中等城镇,将成为亚洲最大的相对独立的居住社区之一<sup>[4]</sup>。

(2)居民同质性程度较高。年轻白领人数比重最大,房产个人所有,属有产或中产阶级(“回龙观社区网”成为中国目前最活跃社区网即是最好证明)。

(3)回龙观地处北京北五环之外,配套设施不完备。特别是道路建设不完善引起交通堵塞,基本进不去出不来。另外小区周围文体娱乐设施较少,居民白天进城上班,晚上回来只能睡觉。因此,回龙观又得名“睡城”<sup>[4]</sup>。

(4)日常生活购物较方便。社区有五个中型综合超市、两个中型连锁电器商场和一个综合性百货商场以及数不胜数的大小餐馆,基本可以满足居民日常中低消费层面的需求<sup>[5]</sup>。

(5) 医疗设施严重不足。社区只有一所二级医院,即回龙观镇医院。但因建院较早又是郊区镇级医院,所以医疗条件和医疗水平较低。除此之外,距社区最近的三级医院是北医三院,正常车程约30分钟,距离太远。卫生站有两个,私立医院有4个,都是一级基层医院。

(6) 教育设施缺乏。社区内公立幼儿园1所、小学2所、初中2所、高中没有。私立学校一年学费上万,家长负担过重。因为大部分居民是年轻人,孩子尚幼,上学问题目前还不突出。

六个主要特点中,交通、医疗和教育方面都存在问题。但是,医疗和教育问题可以另找途径解决,只有交通问题是每位居民都无法回避的,因而成为社区最尖锐的矛盾。

## 1.2 交通现状

社区只有一条轻轨和一条八达岭高速通往北京城区<sup>①</sup>,好比一个“细脖胖肚瓶”出不去进不来。

1.2.1 轻轨,“想说方便不容易” 轻轨即地铁13号线,位于社区最南边,小区的绝大部分居民去轻轨,需首先搭乘到轻轨的交通工具。目前到轻轨的公交车有427路、441路、462路三条线路<sup>②</sup>,分别分散在社区数十个小区的几十个站点,平均发车间隔20 min,上下班高峰时段非常拥挤。25路和26路小公共汽车也到轻轨,平均发车时间15 min,但车辆旧、车况差、容量小、人员拥挤。因此“黑出租”和“三轮摩的”成为社区内最不安全、最不卫生、收费最高,但却最受欢迎、最方便的交通工具。北京地铁的拥挤有目共睹,回龙观地铁站拥挤“盛况”基本位列北京地铁拥挤状况之首。

1.2.2 公路交通 至于公路交通,回龙观地区的交通状况是北京市最糟糕的区域之一。目前,受北京市机关、单位、商业在市中心分布现状的限制,这个居住带的主要出行规律为:早晨6:00~9:30由北向南进入城区,傍晚则是相反方向返回住宅区,受上班时间的限制,早晨进入城区的交通引发的交通拥堵最为严重。

整个社区只有一座北郊农场桥可以通往八达岭高速路及其辅路。首先,这座桥的路面设置是双向单车道,车道较窄,无法进行人车分流。因此,桥面上每天都是汽车、三轮摩的、自行车、行人乱成一团。其次,桥面的出入口处还设有一条没有指示灯的行人过街斑马线,行人和车通常各自抢行,险象环生。最后,在距桥入口不足40 m处,开设有一家美廉美超市和一家肯德基快餐店,人流和车流量很大,几乎每天都是从这里开始拥堵。

## 2 交通问题反映规划与现实的矛盾

上述在公路交通中的三点问题,都是典型的区域规划未与现实相结合产生的人为矛盾。如第一点问

题,北郊农场桥虽然修建较早,但在规划时是否充分考虑过区域容量和出入口承载量的比例关系,是否应在规划建设之初就先考虑过这个问题,比如再修一条较宽的出口等。至于后两点问题,更是人为规划设计失误因素导致的交通拥堵,在桥的出入口处设行人过街斑马线令人费解。社区道路是双向三车道,车辆驶到桥口需合并成单车道,这本身就会引起拥堵。再加上络绎不绝的过街行人,立刻会将桥口堵得水泄不通。至于超市和快餐店这种人流量很大的地方,开设在交通瓶颈处不尽合理。

其实,解决这几点不困难。首先,位于桥面出入口的行人过街斑马线,可以关闭或取消。因为距此斑马线不足10 m处已新修了一座过街天桥。其次,将超市和快餐店东移,社区东部目前尚无综合超市,而此地附近已有两个综合超市。这样可以把造成桥面堵塞的人为因素最大限度地消减。不过,借用一位回龙观的交警的话说:北郊农场桥上增设禁左、禁右等交通标志,桥上路中间加设隔离带、增加高速路回龙观入口数量、拓宽高速路的辅路等只能轻微缓解回龙观的交通拥堵,治标不治本。如果继续保持现有的交通路网格局不变,等到小区全面建成、交付使用后,北郊农场桥很快就会“撑破肚子”,陷入瘫痪状态。

回龙观社区网上有社区业主提出这样的建议:最好能在回龙观附近修建一条直接进入八达岭高速公路的专用匝道,避免在辅线形成交叉,使回龙观进京车辆直接由高速路进京。此外,建设中的林萃路也要及早全面开通,此路若打通,不但可以改善回龙观、西三旗的交通,减轻回龙观、西三旗等地对八达岭高速路的压力,而且还可以改善奥运村的交通,奥运村的客人可以通过以上两条道路疏散至小汤山,从而大大减轻安立路、汤立路的压力。以上建议对解决回龙观的交通问题可能会有很大帮助。

当然,城市建设不能脱离当时的历史背景。现在的回龙观存在的不足,与当时的历史条件和开发背景是分不开的。清华大学建筑学院城规系教授金笠铭认为:“回顾北京市在20世纪90年代初推出的经济适用房政策,一开始便不是很完备,主要从经济方面来考虑,为了解决低收入家庭的住房问题,而相对于环境、配套设施等方面的考虑较少,一定的经济条件下支撑的是相应的物质空间,经济上的限制,导致了一些公共服务设施的配套不足,加上开发商片面追求利益的原因,不顾长远发展的高强度开发,从而带来了整体居住环境的恶劣。这种居住区标准低、密度高、环境差,并不是很成功的居住区,在整个规划建设中,始终未能把

这样的超大居住区作为一个‘城市’的综合体来考虑,是导致目前出现诸多问题的一项重要原因,这样的大型居住区,实质上应该是一个卫星城市,除了有相应的居住条件、配套设施之外,还应该具有城市中所具有的各种相应的功能以及能够吸纳人们就业的产业等配套服务设施。<sup>[8]</sup>金教授的看法,笔者虽然不是完全赞同,但是其中“卫星城”的看法倒可能成为未来这个区域可持续发展的良好方向。通过金教授对中国经济适用房历史的追溯,人们也许更能理解,在规划师眼中与商品房没有区别的经济适用房小区,为什么在现实中会成为一座“睡城”。

### 3 政府管理职责的缺位以及如何改善现状

#### 3.1 政府管理职责的缺位

1995年,中国开始实施的安居工程,正可谓是经济适用房的前身,目的是为了推动中国当时的住房制度改革。因此追本溯源,中国的经济适用房是一个将住房福利和市场化结合的操作模式:即政府负责前期的选址和土地划拨,而承建以及以后的分配均交给开发商去完成。这种做法,政府需要付出的运营成本少很多,但缺点是较难准确贯彻政策目标,开发商缺乏进行小区配套建设的动力机制,往往会从自己的商业目标出发去运作,而“忽视”政策规定。开发商能对小区规划图纸“朝令夕改”,与政府部门前紧后松的监管不无关系。据悉,政府部门对开发经济适用房小区的审核,在开工之前非常严格:政府出具设计要点,开发商请专业机构设计规划图,向市规划委申报,申请规划证环环相扣。但一旦施工证发放后,开发商的操作空间就非常宽松,施工方有权中途更改设计图纸,而且很少交送市规划委审批。竣工后,市建委只负责建筑质量的检验,这是唯一一道比较严格的审核。而应由人防办公室验收的人防工程,由园林部门审核的绿化程度,由市规划委验收的学校、医院等社区配套,则少人问津<sup>[9]</sup>。

那么,政府缺位在什么地方?这是问题的关键所在。建委只管建设的事情,规划委只管规划,无人交接,互无交流,各出各的相关文件,都说自己的工作已做完、相关政策早已出台,可无论政策法规再多再完善,路还是堵着,规划与现实总是不一样。政府管理大概就是在哪里缺位吧!不能光决策不监督,要关注结果并适时调整对策,避免僵化政策。“按照一般的市政规则,城市的道路建设应该是市政府和市规划委的职责所在。这种公共产品是市场无力提供的,需要依靠政府的力量来完成。城市规划的价值取向便是平衡公众利益,克服市场失灵”<sup>[10]</sup>。在这一点上,北京市的市政规划显然没有跟上城市快速发展的步伐。北京出现

的经济适用房小区的配套残缺,不是当时没有规划的问题,而是执行规划的手段缺失的问题。因为政府和社会还没有对市场经济下城市开发建设的动力机制有十分清楚的认识。一份科学而有效的决策应该是:正确合理+群众认同。在回龙观的交通问题上,不能说政府在最初的规划决策上就不正确,只是因为政府在后来的现实情况中,未起到严格监督检查的动力作用,也不关心政策的结果,更没有及时调整政策,与群众缺乏互动等才是导致问题产生的关键。

#### 3.2 如何改善现状

首先,逐步改变单一居住区的概念。以城市综合体的理念来规划和管理,增强区内各种产业和就业的配套设施与机会,一定程度上达到减少居民出行量的目的,这不失为一种好的办法。另外,今后的小区规划建设尽可能将眼光放得更加长远,预见若干年后可能的变化,不要为今后的发展设置障碍,将大量人群将来可能出现的需求更全面地考虑到今后的规划中<sup>[11]</sup>。当然,政府还是应该始终掌握社区发展的大方向,政府授权不必事事躬亲,可以将权力下放,实行参与式管理。但要大力加强监督管理引导工作,逐步形成“小政府,大社区”的现代管理模式<sup>[12]</sup>。

#### 参考文献

- [1] irrichina. 透视回龙观[EB/OL].<http://house.focus.cn/msgview/105/39126857.html>,2005-11-16.
- [2] 北京首都开发(控股)有限责任公司.中低收入者的宜居之地—回龙观文化居住区介绍.城市开发,2008,2:40-41.
- [3] 肖燕.大型居住区开发探析—以北京回龙观文化居住区开发建设为例.城市开发,2008,2:78-79.
- [4] 董月玲.回龙观实验—社区自治最具希望的地方.社区,2005,14:10-14.
- [5] 徐日.北京回龙观:商业“龙脉”何时回结[EB/OL].<http://www.soufun.com/2008/2003-2-12/136566.htm>,2003-02-12.
- [6] 新京报.回龙观高速立交桥将改造[EB/OL].<http://news.sina.com.cn/o/2005-01-27/02284957380s.shtml>,2005-01-29.
- [7] 常纪文.市政协委员关于回龙观的提案列表[EB/OL].<http://bbs.hlqnet.com/showjh.php?work=jh&theid=8880>,2009.01.13.
- [8] 新京报.天通苑问题反映政府缺位[EB/OL].<http://news.sina.com.cn/c/2004-08-31/01563536775s.shtml>,2004-08-31.
- [9] 朱世娇.睡城 赌城?现代商业与大型社区为何融不到一起—回龙观、望京、亚运村、天通苑商业形态引起各方关注.北京房地产,2004,8:20-25.
- [10] 黎明.公共管理学.北京:高等教育出版社,2003.
- [11] 潇琦.政府 专家 开发商 商家合力破解回龙观区域商业难题.北京房地产,2005,6:22-27.
- [12] Nicholas Henry. Public Administration and public management classics. 张昕,等.译.北京:中国人民大学出版社,2002:4.