

市场经济体制下我国城市面临的挑战

Challenge to China's Cities under Market Economy System

邓 卫

(清华大学建筑学院城市规划系, 北京 100084)

改革开放前的 30 多年间,我国社会、政治与经济结构最主要特征的是高度的中央集权与完全的计划调控相结合。这种刚性的超稳定结构深深地影响着城市的规划、建设与管理,它使城市作为一个宏观系统的各微观主体,无论是其自然构成单元(如土地)、社会构成单元(如人口),还是经济构成单元(如企业),都通盘纳入城市政府的统一计划,处于行政支配之下。城市这趟列车,只能在计划的轨道上“令行禁止”。

社会主义市场经济体制的确立,使我国改革开放与建设事业进入了一个崭新天地。然而,城市要挣脱多年来传统思维与计划体制的双重桎梏开始起飞,却又是多么的举步维艰!挑战是多方面的,从历史的积淀到经济转轨带来的新问题、新矛盾,从理论到实践,从城市的发展机制到人的行为观念,都面临着前所未有的历史性大变革、大转换。这些挑战,可以概括为十个方面。

城市土地使用制度的变革

长期以来,我国城市土地使用制度实行的是单一的、无偿的、无限期的土地行政划拨制。其后果是:首先,土地配置不合理,占而不用、多占少用、优占劣用的现象比比皆是;其次,土地资源浪费,在城市的黄金地段往往充斥着经济效益低下甚至为零、为负的机关大院、街道小厂等非营利单位,造成土地潜在价值被压抑,相应的是土地收益的隐形流失。据国务院政策研究室测算,国有土地收益的流失每年高达上百亿元,其中仅因房产买卖而直接流入居民手中的地租即达 20 亿元。

自 1987 年深圳市实行国有土地有偿出让以来,中国城市土地使用制度开始从无偿划拨向有偿转让过渡,从完全计划模式向国家控制下的市场模式过渡。它是城市综合改革中最深刻的变化,也是城市面临的最重大的挑战。土地的有偿使用,使土地作为基本生产要素合法进入商品化经营,使土地

价值规律得以发挥对土地资源合理配置的经济杠杆作用,也使城市规划必须从过去对土地分配的单一行政调节转变为市场调节与行政调节相结合的双重手段,并建立适应土地市场需求的规划与管理新模式。

投资主体的多元化与 城市建设的失衡

土地的有偿使用,使土地的投资者由单一的城市政府变为国家、集体、个人,乃至境外独资或合资企业等多方。这一方面使城市投资的来源更为充沛,使城市开发的方式更为活跃,也使城市建设的面貌日新月异,有了质的飞跃;另一方面,投资者的不同利益对城市的功能结构、发展方向和规划内容也就有了不同的,甚至是对立的要求,城市发展的风险与不确定因素大大增加,而规划也面临着短期行为加剧与多头约束并存的局面。在急于求成的功利主义、互相攀比的政绩导向和缺乏现代管理思想与手段等诸多因素影响下,城市建设的失衡现象已不鲜见,且日益加剧。这一点,在城市的“开发区热”与“房地产热”中表现得淋漓尽致。

据有关材料不完全统计,至 1992 年底,全国各种名目繁多的开发区占地达 1.5 万平方公里,合计占用耕地 2 250 万亩,而 1991 年底全国城市建设用地不过为 1.29 万平方公里。这些开发区若以每平方公里基础设施投资 2 亿元计,则需耗资 30 000 亿元,比 1992 年全国国内生产总值还多 6 000 亿元!与此同时,房地产公司数目暴涨,仅海南一省就有一万多家!在高档别墅、高层商住楼和高尔夫球场的“三高热”中,我国城市却还有 500 多万缺房户和仅有立锥之地的 100 多万特困户。城市建设失衡之严重,的确让人触目惊心!

劳动市场的建立与流动人口的剧增

计划经济下的人口户籍管理使城市人口呈线

性增长方式,人口的流动被严格控制。然而,市场经济体制的确立,令劳动力这一重要的生产要素得以解除禁锢,实现合理流动,劳动市场也从隐形转为显性,人力资源开始按市场规律予以调节。同时,由于农业生产水平水平的提高,相当一部分农民得以挣脱土地的束缚而另寻就业途径。这一切,使城镇,尤其是经济发达地区和沿海地区的城镇以及中心城市的流动人口迅速增加,流动人口的结构也越来越呈多样化(如长住流动人口、打工人口、短期流动人口等),这使得对城市发展的预测变得更加困难。

流动人口中最具代表性的部分是所谓的“打工人口”。和“离土不离乡”的乡镇企业发展初期相比,“进厂又进城”的农民角色深层次转换已不可遏制地遍及中国广大农村的几乎每个角落。只要地区之间、城乡之间还存在经济发展水平的势差,这种劳动力的流动就会汹涌澎湃地奔腾不息。打工人口的出现,既是经济规律使然,也是城乡壁垒人为高树数十年的反作用。百万民工下江南,奔广东,上北京,进上海,既为当地城市创造物质财富,成为其经济活动中不可或缺的有机体,又为本已不堪重负的城市建设带来更大包袱,也给城市的管理造成隐患。计划生育和社会治安的每况愈下,与此有很大关系。对流动人口的发展趋势及其结构变化进行深入研究与分析,是城市亟待解决的新课题。

农村非农化的加速与 城乡一体化的出现

农村改革的一个最重要的成果是非农化的历史进程空前加速,乡镇企业从其开始时的“村村点火,处处冒烟”正向地域集中化、经营集约化和组织集团化发展,从而大大推动了城市化的扩散与普及,尤其是刺激了植根于农村的中小集镇的迅速发展,并使小城镇如雨后春笋,异军突起。这在我国发达地区,如长江三角洲和珠江三角洲一带,表现得尤为明显。

城市发展的普遍规律是,当城市化水平达到一定程度后,城乡一体化的趋势便逐渐加强。这样,以小城市为主体、多重网络交织、多向辐射交流的城市群,取代了以往以孤立的中心城市为主体、城市单向辐射、城乡二元结构的城镇格局。城乡之间的交叉、渗透与集聚愈来愈频繁与密切,城乡差距在逐步缩小,城市形态在逐渐模糊。越是城市化水平高的地区,越不再有传统意义上的完整而单纯的城市。因此,城市所面临的物质空间和所要解决的城市问题,比之以前要广泛和复杂得多。

要素的自由配置和 区域一体化的加强

市场经济的根本特点就是由市场调节来实现

经济活动的全过程,其中要素的自由配置以达到优化组合是极为重要的一条。这样,不仅劳动力在流动,资金、技术等生产要素也都踏上了寻求最佳回报的栖身之路。正因为如此,古典经济学中的“比较成本理论”、“区位优势理论”与现代经济学中的“效率原则”、“组合原则”再度在我国的经济关系裂解与重组中得到了充分证明。区域经济与社会发展一体化的潮流已经在叩击城市的大门,小到地区城市群,大到国际城市带——以城市高度密集为特征的“大都市区域”——已把国际、国内的界限淡化了很多,却把市场之规模拓展了许多。

因此,今天的城市将不能再沿袭过去“以城为市”、“以邻为壑”的旧模式,而必须在制订城市的发展战略和总体规划时,打破行政藩篱,跨越地理分野,以市场为导向,在更广大的范围内,从分工协作与优势互补的角度审视城市的发展。惟其如此,区域的一体化才能成为现实,并给城市带来福音。

第三产业的崛起和产业结构的调整

过去,在“左”的思想影响下,只承认物质部门能创造价值,而把第三产业视为纯粹的消耗部门,因而在“先生产、后生活”的口号指引下,人们往往将城市的功能狭隘地理解为行政枢纽与工业基地,却忽视了其作为流通中心的重要性。因此,城市的产业结构呈畸形发展,第三产业长期滞后,“有城无市”现象比比皆是。北京是我国的文化古都和政治中心,上海曾是东亚地区的商业、贸易与金融中心,苏州是名闻遐迩的风景旅游城市,从城市本身的功能来说,都不应片面追求工业化,尤其不应布置污染重、耗能多、运量大、占地广的重化工业。然而现实情况是,在1991年的国内生产总值构成中(均不含市辖县),第一、二、三产业的比重分别是:北京为0.9%、56.3%和42.8%,上海为0.3%、63.2%和36.5%,苏州为2.3%、64.1%和33.6%。而1990年香港的这一比例关系则分别是0.3%、24.9%、74.8%。1987年纽约市的全部就业人数中,制造业的只占10%,其余90%均在第三产业部门。由此可见,城市现代化程度越高,第三产业越发达,占国内生产总值的比重越高(50%以上,发达城市一般为70%以上)。第三产业现代化既是城市现代化的重要体现,更是它的重要基础。

今天,我们认识到第三产业不但能创造价值,而且投资少、见效快、效益好、就业容量大,是国民经济与社会发展的重要保证。迅速进行城市产业结构的重大调整,加快发展第三产业,已成为举国共识的战略目标。第三产业内的流通领域(交通、邮电、商业、贸易等)和服务领域(金融、保险、咨询、房地产等)都与城市的发展休戚相关,同时也都对城

市提出了从人口集聚到土地配置等特殊的要求。并且,城市产业结构的调整必然引起城市空间形态的变化,对此,城市规划应该加以积极的引导和疏通。

基础设施的滞后与 城市承载能力的低落

基础设施是城市赖以生存的骨架,只有骨骼强壮,才能肌肉丰满(经济发达)和血气丰沛(社会发展)。然而基础设施的滞后已成为我国城市普遍患有的“软骨症”。究其根源有三:一是过去将基础设施部门人为地归于非生产性建设,故只能“排队在后、削减在先”;二是城市资源的稀缺性在人口大国总是表现为短缺性,而短缺的资源又不能从商品经营角度来开发利用,供求关系不能通过应有的价值规律来进行调节,从而形成“谁投资、谁亏损”的恶性循环,使政府面对“投资黑洞”心有余而力不足;三是在高度集权的管理体制中,城市市民的衣、食、住、行等均作为社会福利由政府独力承受,面对嗷嗷待哺的人口浪潮,政府财政捉襟见肘,故基础设施建设在飞驰的经济列车前只能是“一慢、二站、三通过”了。

基础设施的滞后,使城市承载能力日益式微,不堪重负,已大大制约了起飞中的城市经济。此局面不扭转,城市将永远是只“跛脚鸭”。

环境保护与经济发展的两难抉择

1993年9月23日,对于大多数中国人来说,依然记忆犹新,在世纪奥运主办权之争中,北京仅以两票之差输给了悉尼。失败的原因是复杂的,除了国际政治因素外,不能不承认,悉尼的自然环境与城市建设比之北京,的确遥遥领先。这就是“发达”与“发展中”的差距,而这差距仍在扩大,并使我们为之付出日益沉重的代价。1987年,中国城市空气中平均悬浮物质浓度竟是世界卫生组织高峰指标值的11倍(见《1992年世界发展报告》)!北京,这个昔日有着为沙尘掩埋威胁的城市,在向世人证明大力加强绿化成效的今天,却又为迅速增加的汽车烟雾所困扰。苏州,久以“东方威尼斯”美誉而闻名的水城,在经济超高速增长的同时,却流传着这样的民谣:“五十年代,淘米洗菜;六十年代,水质变坏;七十年代,鱼虾绝代;八十年代,不能洗马桶盖。”

毫无疑问,在亟待发展的中国城市,政府工作的首要目标是发展经济,然而经济发展绝非唯一的目标。必须正视的是,在中国这个人口大国,资源的稀缺和宝贵尤为突出,任何掠夺性开发、破坏性建设、毁灭性利用的短期行为都将让我们的后人生活在一个极其令人厌恶的世界中!

社会公正与福利分配的矛盾凸显

在市场经济体制中,资源的配置靠市场调节,同样,社会福利的分配在很大程度上也受着那只“看不见的手”的操纵。这是市场经济规律之必然。于是,原先生活在计划体制下,享受城市政府统包统揽、社会利益集团俱损俱荣的均衡局面便发生了倾斜。人们发现,自己处在不同的经济圈与社会层中,尽管每个人或多或少地都在发展中受益,然而毕竟“甘露均降、阳光普照”的历史从此不再,利益的“冷暖”与“旱涝”也就日益凸显,失衡感、失落感乃至失败感,在社会的天平上晃悠摇摆。

市场是严厉的,它衡长量短;甚至是严酷的,它取优淘劣。然而,它也必须是严正的,权力与责任一旦拿来拍卖,市场的法则也就被弃之如敝屣。今天,当人们感叹世风日下时,绝非想回到那个清廉却清贫的年代,而是力图使市场体系早日规范起来,社会公正早日重构起来。

从福利经济学的角度看,城市政府的一切行为本质上是对城市整体福利的创造与分配。这种分配的公正与否,可由“帕累托最优法则”来衡量。帕累托最优法则是福利经济学的重要分析工具和判别社会变革的重要标准。它指的是,当整个社会的资源配置已经达到不减少他人的福利就不能增加至少一个人的福利时,该社会就处于最优的资源配置状态。根据这一法则,如果社会变革使每个人的福利都提高,或使某些人福利提高而不使其他人福利下降,则此变革可取;反之,则不可取。实现这一法则的条件是,对于一切个人来说,交换的最适度均衡条件是任何两种产品的边际替代率必须相等。运用这一法则,城市政府不仅要对决策给社会公众造成的正、负影响进行度量,而且应进行多方案的比较寻优,从中筛选出对于受负影响的公众能够同时给予相当的正补偿(边际替代率相等)的方案。这样,城市管理就不仅仅是从管理工作者的主观认识水平、判断能力和道德标准出发了,而是遵从为社会普遍接受的价值观,促使城市的变革朝着“帕累托最优度”逼近,社会的失衡与利益的冲突,才会被控制在最小区间和正常阈值之内。

城市现代化与国际化的历史召唤

在我国部分经济发达地区,继城市化达到一定高度后,城市现代化与国际化的历史性转折又已到来。所谓“城市现代化”是就其发展水平而言,即“城市的各功能子系统协调运行,从而使城市整体的发展和竞争力达到并保持所处时代的领先水平”。对

(下转第60页)

国共发生火灾 1 600 多起,直接经济损失 4.9 亿元,火灾发生次数与损失均比 1991 年有较大幅度的上升。1993 年火灾更是频频发生,单深圳市就发生两起轰动全国乃至世界的特大火灾。

我国的生态环境问题也十分突出,由于长期来采取粗放式甚至是掠夺式的高消耗、低效率的发展方式,生态环境被严重破坏,每年造成经济损失 500 多亿元。我国自然灾害频繁,每年受灾的土地面积都在 6 亿亩以上,造成灾民 1.5~2 亿人。尤为严重的是,80 年代以来,沙漠化土地迅速扩展,其面积已经超过全国现有耕地面积的总和,占整个国土面积的近 16%,每年因风沙造成的直接经济损失就达 45 亿元。工业污染相当严重,据专家估计,每年因水体污染造成的损失超过 400 亿元,大气污染造成的损失达 300 亿元,工业废弃物和农药造成的损失达 200 多亿元。总之,我国生态破坏、环境污染造成的损失每年高达 1 400 多亿元,约占我国国内生产总值的 7%。

以上的数字还未包括环境恶化危害人民身体健康所造成的损失。目前恶性肿瘤在我国城市居民的死亡原因中占第一位。据医学界报告,80%以上的癌症与环境污染有关。职业病情况也不容忽视,全国县以上企业中矽肺病患者达 47 万余人,相当于世界各国矽肺病患者的总和。在从事有毒有害作业的乡镇企业职工中,已确诊患职业病的占 4%,还有 11%的职工患病可能性极大。我国农村每年死于农药中毒的约 0.8~1 万人,占世界因农药中毒死亡的人数的 25%。

诸如上述的社会问题还可以举出一些。在这众

多的社会问题中,人口过多和贫富分化是两个最大的隐患。

人口过多迫使我们在计划生育政策方面,除少生外别无选择。这又派生出一系列的矛盾,尤其在相对贫穷落后但又要养活我国 74%人口的农村。社会保障在大多数地方不能惠及所有社会成员,农民只能倚仗家庭保障,加上传宗接代续香火的传统习俗和现实需求,使计划生育成为“天下第一难”。人口众多的负担又使人们,尤其是农民无暇顾及精神领域的发展,人口素质趋低。同时,新生儿少了,老年人的比重就大了,这是我国老龄化进程在 80 年代以来突然加快的主要原因。

贫富分化即所谓马太效应——“富的更富,穷的更穷”。从世界各国的历史看,只要选择了市场经济的发展道路,在其社会发展历程中必然要碰到这个问题。这是因为在分配这个环节上,市场经济不仅是按劳分配,而且也将人们投入生产运行的资本作为分配的依据之一。从这个意义上说,市场经济承认按资分配无疑是有利于富人的。这使相对处于贫困地位的人心理上会产生极大的不平衡,从而导致少数人挺而走险,钻法规政策的空子,利用手中掌握的资源 and 机会,用不正当的方式攫取社会财富,据为己有,于是便有了“黑色”收入和“灰色”收入。这又加剧了社会分配不公,而大多数希望通过正当手段劳动致富的人,生活水平反而相形见绌,形成某种不公的循环。国际社会发展的一般经验告诉我们,在一个国家的发展进程中,从人均国内生产总值 300 美元到 1 000 美元这段时间是社会问题最多的时期,需要特别加以注意。

(责任编辑 孙立明)

(上接第 55 页)

于我们早已耳熟能详的“四个现代化”来说,城市现代化要更为广泛和复杂,因为城市是人类文明最重要的载体,集聚了最发达的生产力和最先进的生产关系,故而是四个现代化最终体现与最好概括。从这意义上看,城市现代化不仅是发达地区的发展目标,也是其它一切暂时落后地区的城市的理想追求。而“城市国际化”,则是指城市的一种功能定位。一个国际化城市,是“由于历史的、现实的或潜在的优势,使其辐射力和影响力超越了国家与地理界限,在国际交往中发挥着某一方面的或综合的重要作用,享有较高国际知名度的城市或城市群”。由此可见,现代化是国际化的前提与基础,而国际化则是现代化的某种功能放大和集中体现。城市现代化是我们的战略抉择,城市国际化则不尽然,它受诸多客观因素的制约,从而不是每个城市都有可能和都有必要成为国际化城市。也就是说,在区域发展一体化和国际交往高度频密、国际资本高速流动的

今天,国际分工依然存在,城市的类别与差异也依然没有消失。或者说,国际性的“区位”永远是一个客观必然。应该特别指出的是,如果不恰当地理解城市现代化与国际化之辩证关系,不顾国情与市情,时髦地将城市发展目标一概瞄向国际化,则是对城市的误导;反之,有条件的城市则要加大开放力度,积极参与国际经济大循环与大调整,使自己的发展优势借助外力而进一步升位,从而跻身于国际性城市之列,为我国在世界舞台上发挥政治、经济与文化大国的作用而作纽带与桥梁。

城市问题,本身巨细庞杂,在市场经济体制中则更是新旧交织,挑战何止上述十方面?!作为一个城市工作者,有责任、有义务,也有信心在城市发展中实践、总结并提高,从而摸索出一条有中国特色的社会主义市场经济条件下城市发展的新理论、新路子。

(责任编辑 冷远猷)