



中国城市规划建设对历史文化保护的影响

宋迎昌

摘要: 地方政府是中国经济社会发展的主角, 地方竞争是中国经济社会发展的基本推力, 土地财政是地方政府争食的“蛋糕”, 短期利益和政绩工程是中国经济社会发展的顽疾。城市规划演变为地方利益诉求的工具, 历史文化成了被蹂躏的对象。重生的希望在于体制机制改革。

关键词: 地方政府 土地财政 城市规划 历史文化

一、地方政府: 中国经济社会发展的主角

1. 地方政府: 由配角转换为主角

中国的经济体制改革经历了由高度集权的中央计划经济体制到有计划的市场经济体制再到社

会主义市场经济体制的转轨^[1]。

不论是在中央集权的计划经济时代, 还是在有计划的市场经济时代, 中央政府通过计划配置资源推动全国经济社会发展, 实现全国一盘棋发展的目标。地方政府只是计划的执行者。如果将

中央政府比作主角, 那么地方政府只能称为配角。

社会主义市场经济体制确立以后, 中央政府通过简政放权和抓大放小式的国有企业改革, 赋予了地方政府更多的经济发展职责。相应地, 财政体制由统收统支



过渡到财政包干直到实行分税制。事权和财权下放给地方政府,极大地调动了地方政府的积极性,中央政府也可以腾出更多的精力用于宏观调控和综合平衡,行政效率得到了明显提升,可以说取得了双赢的效果。新体制的确立,使地方政府由配角转换为主角。

2. 地方竞争:中国经济社会发展的基本推力

在完善的市场经济体制下,政府是“裁判”,企业是“运动员”。目前,中国的经济体制改革还很不位,许多应该交给企业的经营自主权被地方政府通过过多的行政管制截留了,形成了“强势政府、弱势企业”的发展格局。于是,地方政府之间的竞争压倒了企业之间的竞争,表现为争项目、争资金、争政策。

地方竞争有利有弊^[2],一方面通过优惠政策聚集了企业,发展了地方经济;另一方面,通过垄断保护等非市场竞争手段,不顾规则,不计效率,不计成本,打击排斥竞争者,破坏了市场经济秩序,给地方经济社会健康持续协调发展带来了不良影响。

地方竞争是中国经济社会发展的基本推力,企业竞争从属于地方竞争,并服务于地方竞争。

3. 利益驱动:中国地方经济社会发展的顽疾

按照组织原则,地方领导人对一个地方的发展负总责。地方领导人的利益追求决定了地方利

益追求,有人说领导人是第一生产力这是有一定的道理。

地方领导人追求的是一个地方经济的发展、财政的增收、上级领导的关照和职务的升迁等等。地方领导人的乌纱帽既不掌握在基层老百姓手中,也不掌握在地方人大代表手中,而是掌握在上级领导人手中,加之我国实行流官制度,地方领导人在一个地方没有终身制,任满两届的也很少,多数只能任满一届。这种体制决定了地方领导人追求的是短期利益和向上负责,于是政绩工程、形象工程、邀功工程层出不穷。

怎样博得上级领导人的好感,从而获得职务的升迁,是地方领导人优先考虑的问题。要想在最短的时期内出政绩,无疑要靠漂亮的统计数字、地方财政增收和地标性建筑等等政绩工程。于是,为了财政增收和 GDP 增长,盲目招商引资,不惜零地价,不惜环境污染,不惜低工资低福利,不惜与邻为谿。为了地标性形象工程,不惜提高拆迁成本,不惜侵犯居民合法权益,不惜破坏自然环境,不惜破坏历史文化遗存,搞会战,赶工期,留下了诸多安全隐患。中国地方经济社会发展中的乱象多数与此有关。

中央提出科学发展观,建设社会主义和谐社会,要求地方领导人树立正确的政绩观,重视民生问题等等,体现了执政党的科学发展理念。俗话说,“上有政策,

下有对策”,中央的好政策,经过地方政府的层层过滤,落实到基层,许多已经变了味。

利益驱动是中国地方经济社会发展的顽疾^[3],此疾不除,经济社会可持续发展难以保障,社会公平和正义难以体现。

二、城市规划:地方利益诉求的工具

1. 土地财政:地方政府争食的“蛋糕”

土地有偿使用制度的确立,改变了中国地方政府财政收入的格局。过去,地方政府财政增收的渠道单一,主要是发展企业,尤其是发展纳税能力强的企业。地方竞争的主要形式是争项目,争资金。土地有偿使用制度实行以后,地方政府新增了一条财政收入渠道,即通过经营城市,拍卖土地,获取土地出让金及其相关税费。这条渠道俗称“土地财政”^[4]或者“第二财政”。

据报道,1992-2003 年,全国土地出让金收入累计达 10000 多亿元,2004 年 5894 亿元,2005 年 5505 亿元,2006 年 7677 亿元,2007 年 13000 亿元,2008 年 9600 亿元,2009 年 15910 亿元^[5]。另据中国指数研究院的研究报告,2009 年(数据截止 2009 年 12 月 29 日),中国多数城市的土地出让金收入同比翻番,上海、杭州、北京位居三甲^[6]。许多城市土地出让金收入已经超过地方财政收入,成了政府收入的主要来源(见表 1)。

表 1 2009 年中国土地出让金收入最高的 10 城市

| 排名 | 城市 | 土地出让金收入 (亿元) | 与地方财政收入比 (%) |
|----|----|-----------------|-----------------|
| 1 | 上海 | 1043 | 41 |
| 2 | 杭州 | 986 | 97 |
| 3 | 北京 | 849 | 42 |
| 4 | 天津 | 730 | 40 |
| 5 | 广州 | 489 | 70 |
| 6 | 宁波 | 467 | 108 |
| 7 | 重庆 | 388 | 57 |
| 8 | 成都 | 324 | 84 |
| 9 | 厦门 | 299 | 124 |
| 10 | 佛山 | 292 | 127 |

土地财政对城市建设贡献很大,许多城市的基础设施建设得以加快和完善,生态环境保护的投入得以加强,人居环境得以改善,公共服务得到提升,城市面貌得到改观,城镇化进程得以加快^[7],可以说土地财政功不可没。同时,我们也应该看到,土地出让金大幅增长,助推了地价和房价大幅攀升,“啃老”、“蜗居”、“蚁族”等社会问题显现;企业运营成本加大,竞争力下降;拍卖土地冲动,土地资源可持续保障能力下降。

土地出让金是地方政府财政预算外收入的主要来源,有地方“小金库”的性质。国家尽管三令五申要求加强对土地出让金监管,但对其的监管力度明显不如对地方财政预算内收入。地方政府可以较为灵活方便地使用土地出让金。

由于产业培育需要一定的时间,产业发展还有市场竞争的风险,所以依靠产业发展增加财政收入,不仅周期长,而且风险大,

监管严。与之相比,经营城市,垄断土地一级市场,拍卖土地使用权,不仅周期短,监管弱,而且风险小(极个别年份因经济危机存在土地流拍的风险),符合地方领导人快出政绩、多出政绩、稳出政绩的预期,因而普遍得到地方政府的青睐。

2. 城市规划:不如地方领导人一句话

经济社会活动在地域空间上表现为不均匀性,有的地方需要聚集,有的地方需要疏散。市场竞争可以提高经济社会活动的效率问题,但是不能解决布局优化的问题,因此空间管制是政府的职责,需要政府通过规划予以确定。

城市规划的目的是,对城市空间资源加以合理配置,使城市经济、社会活动及建设活动能够高效、有序、持续地按照既定规划进行^[8],从而确保城市实现可持续发展。

规划与土地具有不可分割性。一切规划的意图和内容最终都要通过确定土地使用性质和规

划控制指标落实到土地上,土地出让必须以规划为依据,并通过出让实现规划目的。城市规划应该体现公共意志,平衡公共利益和私人利益、长远利益和近期利益、经济利益和社会利益,实现城市均衡发展、持续发展、和谐发展、协调发展,因此土地出让不能唯利是图,不能唯开发商利益是从,只能服从城市规划。

在我国,编制城市规划有《城乡规划法》为指导,编制单位要有相应的规划资质,规划成果要有法定的审批程序。从理论上说,只要规划编制科学,审批程序合法,土地出让综合规定,就不会出现规划和土地领域的社会乱象问题。

遗憾的是从规划编制开始,就难以体现城市科学发展的要求:地方政府出资并选择规划编制单位,规划编制单位处于弱势地位,地方政府通过出资影响规划编制,将利益诉求渗透在规划编制方案中,规划编制单位的中立地位难以保证,在这种情况下,规划的科学性往往大打折扣。规划确定的土地使用性质和规划用地控制指标在地方政府追求短期利益最大化的冲动下往往呈现出过度市场化的特征,公共利益和公共空间受到挤压。土地使用性质和规划用地控制指标本来应该具有刚性性质,不得随意修改,但由于规划很容易被地方政府(或者地方领导人)操控,修改规划就变得很容易了。当地方领



领导人更替时,只要规划不符合其意图时,就千方百计地修改规划。城市规划演变为地方利益诉求的工具,这是城市规划的悲哀!俗话说,“规划规划,不如领导人一句话”,就是这种情况的真实写照。

在土地出让阶段,许多地方政府也可以通过设置出让条件,以暗箱操作的手段选择自己中意的开发商,实现地方利益的最大化。

三、历史文化:被蹂躏的对象

1. 历史文化:城市魅力的灵魂

中国有悠久的城市发展历史,在漫长的城市发展过程中,积淀了深厚的历史文化元素。可以说,凡是历史文化遗存保护完好的城市,都给人们留下了永恒的记忆;凡是历史文化荡然无存的城市,都不会给人们留下美好的回忆。城市不能没有历史,城市不能没有文化,历史文化是城市魅力的灵魂。

2. 历史文化遗存:时代的弃儿

我国城市的历史文化,经历了多次破坏:一次是上世纪50年代“大跃进”时期几乎把所有的城市都转变为工业城市造成的历史文化遗存破坏,另一次是“文革十年浩劫”造成了难以估量的损失,再一次改革开放以来一些地方大搞城市建设而藐视历史文化遗存造成的破坏。

中国历史上是一个以自给自足为特色的小农经济国家,与西

方发达国家历史文化和现代经济一脉相连有所不同,历史上孕育的孔孟道德文化、天人合一的自然文化、清心寡欲的休闲文化、地方民俗文化以及民族特色文化等本土文化与现代市场经济并没有很好地融合,并不能为地方创造可观的GDP,带来高额的税收(著名文物古迹除外)。在崇尚现代经济、追求经济利益最大化的新时代,难免沦落为时代的弃儿。

3. 土地财政:摧毁历史文化的新的元凶

如果说,“大跃进”和“十年文革”时期对历史文化的大破坏归因于对历史文化的全盘否定,那么新时期,在土地财政驱动下的城市规划建设则成了摧毁历史文化的新的元凶。

土地财政的实现途径通常有以下几个环节:

(1)概念宣传

任何一任地方领导从上任起就想干一番雄心勃勃的事业,就想让一个地方尽快改变面貌,尽快出政绩。俗话说,“师出要有名”,于是,国际化大都市、区域中心城市、CBD、生态城市、低碳城市、宜居城市、历史文化名城、优秀旅游城市等等桂冠都成了竞逐的对象。通过概念包装和广泛宣传,达到聚集人气和商气的目的,这是土地财政实现的第一个环节。

(2)规划设计

将概念具体化到项目并落实

到具体的空间,规划设计是必不可少的环节。地方政府聘请有相应规划设计资质的单位,通过出资和授意,将规划意图传达给规划设计单位,形成规划文本和图纸,上报上级相关部门审批,争取得到上级相关部门的支持。

(3)招商引资

将项目发展前景和规划设计要点与图纸以及政府可能提供的优惠政策作为条件,与开发商展开谈判,并要求开发商承担相应的义务,最后草签开发意向协议。

(4)房屋土地拆迁

对项目所在地房屋土地进行拆迁,与居民协商拆迁安置补偿条件,并签署拆迁安置补偿协议。这个阶段可能会遇到部分居民的激烈抵制,甚至会出现“钉子户”阻挠房屋土地拆迁,可能引发舆论谴责和政治风险。

(5)土地出让

设置土地出让条件,公开挂牌上市,吸引相应开发商竞标。竞标成功后,签署土地出让协议,缴纳土地出让金等。

(6)项目建设

这个阶段主要是开发商投入建设资金,政府提供配套服务。这个阶段存在的主要风险有开发商囤地、开发商骗贷、拖欠农民工工资引发出来的劳资纠纷、层层转包引发出来的工程质量低劣、开发商资金链断裂引发的烂尾工程、政府催赶工期引发的工程质量问题等等。这个阶段政府加强



监管十分必要。

(7)政绩宣传

项目建设完工验收合格后,邀请上级领导参加项目竣工典礼,获得上级领导支持。邀请新闻媒体记者宣传建设项目,引起社会关注。

在土地财政形成过程中,概念宣传先行,规划设计支撑,招商引资手段,土地出让关键,短期利益导向,土地收益目的,向上邀功收尾,形成一个闭合的环形利益链条。土地财政收益产生于土地出让和项目建设阶段,土地财政风险产生于房屋土地拆迁、土地出让和项目建设阶段。

土地财政着眼于短期利益最大化,最好能够将城市中所有地块包装成一个一个项目公开上市出让,但是城市中并不是所有的土地都可以拿来出让赚钱。在目前严格保护耕地的国策下,城市的外延扩展往往受到严格限制,城市的内涵发展和更新改造就成了土地财政着力的主要方向。城市历史文化街区,既不能创造GDP,也不能带来丰厚的税收,往往成了土地财政的“牺牲品”。一些地方无视历史文化保护的需要,大搞旧城改造[9];一些地方以保护的名义吸引开发商搞所谓的保护性开发,留下了“没有灵魂的躯壳”。许多历史文化名城实际上已经名存实亡,现代化的城市沦为文化的沙漠。

四、体制机制改革:重生的

希望

1. 深化行政体制改革,让企业当主角

转变政府职能,构建服务型政府。减少行政审批事项,简化行政审批程序,缩减政府机构。凡是通过市场竞争可以解决的事情,政府就不要行政干预了。转变政府角色,让政府担任“裁判员”,企业担任“运动员”。政府通过服务于企业,服务于纳税人产生税收,不要直接参与市场竞争,更不要凭借行政权力获取垄断利益,从而创造一个良好的市场经济环境。让地方政府之间的竞争转变为地方投资环境的竞争,地方所在地企业之间的竞争。理顺了政府与企业之间的关系,才能将政府从复杂的社会事务中解脱出来,做好公共服务,为规范政府行为、科学评价政府绩效奠定基础。

2. 深化财政体制改革,让产业财政当道

土地财政为城市建设做出了突出贡献,但是土地财政大行其道,扭曲了地方政府行为,造成了“政府富、居民贫”和“富人更富、贫民更贫”的格局,不利于和谐社会建设,不利于产业发展,而且也不具有持续性。要拿出“壮士断腕”的勇气,遏制土地财政收入过快的增长势头。条件具备时,让土地财政退出历史舞台。积极探索并推进物业税征收。通过培育和壮大产业,增加政府税收,还原产业财政的主体地位。

3. 完善政绩评估体系,科学选择地方领导人

在政绩评估体系中,淡化GDP和财政收入指标,强化公共服务、民生、生态环境和居民满意度等指标。不求经济高速增长,但求经济健康持续协调发展;容忍经济短期低增长,换取经济长远健康发展。

按照“德、能、勤、绩、廉”的原则,科学选择地方领导人。加强任前公示和民意征集、任中考核、离任审计和民意调查。尝试主要官员任命举荐人连带责任制度,确保把优秀干部提拔到领导岗位,全心全意为人民服务。

4. 加强公众监督,打造阳光政府

要依法保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权,让公权在阳光下运行,铲除滋生官商勾结和腐败行为的土壤。城市重大决策要广泛征求民意,房屋拆迁和土地征用要依法保障居民的合法权益。

5. 深化规划管理体制改革,保障规划的权威地位

要改变“一任领导,一个规划”的局面,需要从规划编制体制上入手,上收规划编制权,具体而讲就是,中央政府要负责组织和出资编制四个中央直辖市的城市规划和跨省区的城市——区域规划,省(自治区)政府负责组织和出资编制市、县的城市规划和省(自治区)内的区域规划,市、县政



“科学的春天”的另类文档

朱 斌

今年春天,《科学时报》的朋友给我送来一本新书:《科学春天里的年轻人》,书中诸多作者以亲身经历,记述了自1978年3月科学大会以来,在科研岗位上取得的成绩和感受,读来倍感生动和亲切。三十二年前,作者作为科学大会中央机关代表团的工作人员参加了科学大会。分配给我的任务是为中国科学院代表团写会议讨论报道。

记得有一次,我参加中国科学院以生物学部科学家为主的座谈会,座谈的内容是就邓小平在开幕式上的讲话发表感想,座谈会有二十余人,地点在北京友谊宾馆主楼。邓小平在讲话中,庄严地重申了“科学技术是生产力”,“知识分子是工人阶级的一部分”,高瞻远瞩地宣布:“我们可以预见,一个人才辈

出、群星灿烂的新时代将很快到来。”邓小平的讲话给与会代表以极大的鼓舞,座谈会上科学家们发言踊跃,情绪激昂。给我印象最深的是,中科院植物所著名植物学家汤佩松先生的发言,他说:“科学的春天来到了!科学的春天真的来到了,……”汤先生当时激动地从座位上站了起来。我为汤先生和其他科学家的发言深深感动,在当天晚上,以“科学的春天来到了”为题写成会议座谈纪要。大约一两天后,就以科学大学简报的名义刊发了。简报的标题“科学的春天来到了”很醒目,正反两页。

大约一两周后,即4月上旬,中国科学院郭沫若院长在报纸上发表了《科学的春天》,凝聚了全国科学家和民众的心声,在全国造成广泛而深远的影响。

府负责组织和出资编制乡镇规划,这样做的目的是保持规划的中立性,免受地方利益干扰。

要健全规划管理机制,努力实现规划编制组织、规划项目审批和规划监督的分离,具体而言就是,上收规划编制组织权,上收规划监督权,保留地方政府的规划项目审批权力。也就是说,上级政府要成立专门的规划编制组织机构,负责规划编制;地方政府城市规划管理局撤销同级城乡规划职能,集中精力负责规划项目实施审批;上级政府收回城市规划监督职能,成立专门机构负责下级地方政府规划实施监督评估,像公布国民经济社会发展年度执行情况一样,按年度评估地方城市规划实施情况,并向地方人大和社会公众公布,作为评价地方政府依法行政的重要依据,纳入

年度考核。

6. 着力改革体制机制,培育发展文化产业

当今世界已经进入生态文明时代,中国传统历史文化中有许多重要思想完全符合生态文明观。要深入挖掘传统文化中的精髓,着力进行体制机制改革,培育发展文化产业,成为城市替代土地财政的新的税源,提高地方政府保护历史文化的积极性。

参考文献:

- [1] 金太军、汪波.经济转型与我国中央-地方关系制度变迁[J].管理世界,2003,(06)
- [2] 谢晓波.经济转型中的地方政府竞争与区域经济协调发展[J].浙江社会科学,2004,(02)
- [3] 朱玉明.地方利益、政府利益与官员利益-对地方政府行为的经济分析[J].东岳论丛,2006,(01)
- [4] 吴群、李永乐.财政分权、地方政

府竞争与土地财政[J].财贸经济,2010,(07)

[5] 孟元新.我国土地出让收入规模考察 [Z].<http://www.world-china.org>,2010-5-5

[6] 中国指数研究院.去年城市土地出让金翻番 [Z].<http://www.soudi.cn>,2010-01-05

[7] 赵国玲、胡贤辉、杨钢桥.“土地财政”的效应分析[J].生态经济,2008,(07)

[8] 李德华著.城市规划原理(第三版)[M].中国建筑工业出版社,2001.6

[9] 王燕琦、苏畅、官苏艺.历史文化名城遭遇挑战[J].中国质量万里行,2002,(04)

(责任编辑:张岩)

作者简介:

宋迎昌,研究员,博士生导师,中国社会科学院城市发展与环境研究所。

通讯地址:北京市东城区先晓胡同10号;

邮政编码:100005