

## 发展合作理性 推动规划升级

我们在前面提出了政企合作的五阶段框架模型，其中第一部分就是目标的管理。我们以下三篇文章主要讨论一个城市在发展过程中，建立怎样的目标才有利于进一步推动新型城镇化。在目前的城市管理框架下，首要的是规划问题，包括国民经济和社会发展规划（比如十二五规划）、土地利用规划、城乡规划、各种专项规划（包括产业、基础设施、旅游、文化等）。城乡规划是整个发展目标落地的载体，是目标中比较重要的组成部分。

如前文所述，上个世纪 60 年代起，英国学者已经开始对完全基于建筑美学概念的城市规划进行反思。1961 年，简·雅各布斯也在其《美国大城市的生与死》中提出：“作为伪科学的城市规划和城市设计，沉迷于那种一厢情愿、轻信迷信、过程简单和数字满篇带来的快感……”。中国的城市规划法制化较晚，但制度性特征随着民众对其认识加深，表现的越来越明显。

当下，基于空间规划理论的城市规划已经无法满足发展需求，更多人从多个角度探究什么是好的规划，根据我们多年城市发展顾问和投融资的经验，我们提出好的规划要满足三个条件。一是要有合作理性；二是为市场进入廓清条件；三是为投融资打通路径。

## 政府理性的终结

从宏观体制上看，脱胎于计划经济体制意识的“强势”政府，根据城市一把手的意旨，主导了不同层级城市规划的编制。“计划经济时期的城市规划被视作落实经济计划的技术工具。”这一时期带有浓厚的政治色彩，五年规划、执政官员换届等体制都脱胎于计划经济，并沿袭至今，即使在近二十年投融资体制和土地制度改革过程中，政府强力主导管理的行为习惯仍未完全转变。在这一过程中，土地生产要素被无限放大，几张图纸完全替代了宏观经济发展和人口增长规律，几乎所有政府都假想经济体量是不断快速增长的，人口是不断向本市汇集的，城市规划一味放大理想，缺乏脚踏实地的科学论证。

从微观上看，政府或某些官员为了自身的利益追求，往往与公众利益相脱节。第一，官员的政绩观不正确、盲目崇拜 GDP 增长，大搞形象工程、片面追求数字等，此类事情被批判的太多，在此不作详述；第二，城市规划的基础结论缺乏合理论证，以居住区配套为例，我国很早就有建设标准，却少有遵守的，有的城市规划用地类型比例极不协调，从规划之初就注定这是一个实施不下去的规划；第三，城市规划编制往往喜欢大而全的目标，却忽视近期的具体工作和实现步骤安排，每一任领导都给城市定一个终极目标，而没有科学可行的路径设计。

前些年政府的执政逻辑或规划编制逻辑是用政府理性或政治理性医治市场失灵，而这种理性在缺乏制约的情况下就是没有理性，导致城市建设严重偏离一个城市的发展逻辑。纯粹的政府理性该休矣！

### 市场理性的调整和完善

计划经济向市场经济过渡后，市场经济条件下的城市规划成了调节空间利益的公共政策，规划的使用功能、价值观、实施机制发生了彻底的转变。市场企业追求的是效益和效率，城市规划并不反对追求效率，但也要避免追求效益和效率带来的负面效应。

我们必须认识到，市场的无限扩张可能导致自身崩溃，如 1968 年，美国学者 G·哈丁（Garrett Hardin）在其著名的论文《公地的悲剧》中描述一处牧民可免费进入的公共牧场，牧民们为了追求个人利益，尽可能增加奶牛数量，结果导致该牧场草场退化，直至毁灭。市场的逐利性就决定了其无法对城市空间价值进行合理的分配，市场看重的是经济附加值高的空间。对于看不到短期利益的空间，市场通常就绕道了，如现实中留下的大量的城中村等。

最后市场实施规划缺乏严肃性，最常见的是对规划开发强度的漠视，我就遇到原本规划是低建设强度的生态城市，实施中很多地块容积率生生被调到 5 或 6 甚至更高。这些由“市场理性”带来的陷阱，

最终转一圈后又回到了政府的工作范畴，我国现阶段还是把土地资源当做重要的生产资料，在此过程中过度使用资源，这给城市带来了不可逆转或超长期的发展阵痛。市场或是资本的“理性”与其说是逐利本质，倒不如说是乘虚而入，其实是规划管理的缺陷为市场不理性开了个大口子。

### 社会理性登台，实现合作理性

当下，随着国民意识的提升和执政理念的进步，单纯依托政府和市场理性认识城市发展规律对中国来讲也显然已不合时宜了。中央将社会稳定、公正公平、利益共享等问题提高到前所未有的高度，随着金融制度、土地制度、社保制度和户籍制度的深入改革，“社会理性”已经深入人心。但是，纯粹的社会理性有其自身的问题，社会理性必须以追求效率和效益为前提条件，否则是不可持续的。曾有人将中国发展步入快车道比喻成大熊猫骑自行车，自行车快行没关系，一旦减速，熊猫就可能从车上跌下来。纯粹的“社会理性”是不能实现公共利益的。在没有效益和效率的尴尬下，带来发展速度减缓或停滞将引发更多的社会问题，甚至是毁灭性的危机。

国家发展到现在，无论政治理性、市场理性还是社会理性，单方面去设计城镇化，已经不能满足多主体意志对未来发展的预期了。必须用一条合作性质的理性逻辑，来统筹政府的主导意识、市场的效益

与效率以及社会对公共利益和公平的追求，通过“合作理性”来推动实际工作，把它作为城镇化起步阶段的重要逻辑前提。过去大家习惯将三个理性的思维模式，站在独立的角度去看，现在它们不应再是独立的维度，要在实践中寻找它们的交叉地带，就是一种实用主义的理性。

这种“合作理性”其实是要贯穿新型城镇化始末的，从规划角度看，至少可以从以下几点去理解和完善。

第一，要重新理性对待项目的产生机制。去年多次PX项目事件反映出政府一方主导谋划项目已经越来越难服众。前年我们在北京600多平方公里的城乡结合部地区也做了大范围调研，结果由基层上报的项目与北京市市级谋划项目差别巨大，发改系统那套基于计划体制的项目库生成机制，已经到了不得不改的时候。

第二，要建立规划的约束性。规划界也确实做出了很多探索，比如北大俞孔坚提的“反规划”理念，比如深圳规土委实行的生态控制线管理，都对限制开发区域进行了强制性的约束。

第三，要给规划指标一定的弹性空间。弹性本身也是给社会主体一定的议价空间，指标的确定要以功能定位的实现和价值规律为前提。

第四，要建立一种合作机制。当然，不是简单的市场机制，因为城镇化就有很多事务是市场失效的，合作机制至少包括了规划、设计、拆迁、实施以及公司组建等方案的参与、产生和管理，是一种集体行动的逻辑。

1989年，克拉伦斯·斯东（Stone, 1989）创立政体理论，认为非正式制度安排是促进公共和私人机构共同完成合作和完成政府决定，政府管制不是完全控制，而是起到推动和促进合作的作用。如果把城市规划也理解为一种非正式制度安排，在一个城市开发过程中它起了十分关键的作用。通过合作理性的建立，打破主导的逻辑，打破市场和政府两个主体的玩法，加入代表大多数人利益的社会组织，三方的理性博弈与合作，将共同推动新型城镇化的实现。

登陆 [www.rbrmcn.com](http://www.rbrmcn.com) 获取更多关于荣邦瑞明信息

询问请发送电邮至 [mkt@rbrmcn.com](mailto:mkt@rbrmcn.com)



欢迎关注“荣邦瑞明”  
官方微博



欢迎关注“城市中国沙龙”  
微信公众平台