

城市规划不能简单地交给市场城市规划师考试 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/524/2021_2022__E5_9F_8E_E5_B8_82_E8_A7_84_E5_c61_524355.htm 虽然计划和市场一直被教条的社会主义者和教条的反社会主义者看作是两个不可调和的对立物。然而，完全有理由宣称，任何现代社会都以两者的混合为基础。如果抛弃对“计划”和“市场”政治和意识形态上的理解，单从资源配置角度看，计划（政府）和市场都是资源配置的方式、手段或机制。在政府与市场之间做非此即彼的选择，不仅从严格意义上说是不可能的，而且也被世界各国的实践所否定。世界上并不存在纯而又纯的市场经济。萨缪尔森说：“对于一个健康运行的经济来说，市场和政府这两个部分都是必不可少的。现代经济的操作如果没有市场或政府，就像一个孤掌难鸣的经济。”改革开放以来，我国所努力建立的是宏观调控和市场条件相结合的经济运行机制，以使市场在国家宏观调控下发挥其对资源配置的基础性作用；换言之，我国正寻求和建立一种混合型经济体制和制度。这无疑是十分正确的选择。市场和政府都不是万能的，各有其优势，也各有其自身无法克服的缺陷和存在“失灵”的情况。通常，政府在提供私人物品方面表现出职能失灵，而市场在提供公共物品方面也出现失灵，这就是所谓的政府失灵和市场失灵。因此，一般认为，公共物品由政府提供，私人物品由市场提供，政府和市场是相互补充、相互促进的。然而实际上政府与市场之间的关系并非如此简单，政府和市场两者的优势和缺陷之间还具有其它组合，于是就有了“好的市场经济”和“坏的市场经济”。世界各国的发

展实践表明，政府和市场还会出现“第二种失灵”，即政府不仅在从事竞争性私人物品的生产中存在着失灵的情况，在公共事务方面也有失灵之处；市场不仅在提供公共物品上存在着失灵的情况，在提供私人物品时也有功能缺陷。这时，社会或“第三部门”的介入就成为一种必要的选择。所谓第三部门是相对于第一部门（政府组织）、第二部门（营利组织）而言的各种非政府、非营利性组织的总称或集合。第三部门可以在政府与市场之间找到一个平衡点，填补政府和市场“真空”，成为帮助政府实现善治的重要力量。当然，第三部门也会失灵，因此在成熟的现代社会，善治是建立在国家、市场、社会（或第三部门）等多个治理主体的权力结构基础之上的，它强调的是发挥不同治理主体的自主性和优势，相互之间建立起一种合作与协商的新型关系。计划经济时期，作为国民经济计划的延伸和具体化，城市规划主要是一种落实经济计划的技术手段，其任务是城市的物质空间配置和城市建设的总体安排，类似于扩大了了的工程或建筑设计，因而被视为物质性规划。这种物质性规划的认识方法和做法至今仍相当流行，也是实际规划编制的基本任务。改革之后，伴随经济体制的转型，单纯作为技术手段的城市规划因其日益窘迫而受到质疑。有人呼吁，城市规划应当从物质性规划走向经济和社会发展规划，从而把经济和社会发展内容纳入传统意义上的城市规划。过去由计划部门（如计委）、城建部门，甚至更多部门所承担的计划 and 规划工作，现在一并都被看作是城市规划。当前主流观点认为，城市规划是“对一定时期内城市的经济和社会发展规划、土地利用、空间布局及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理”。由此看来，

“城市规划”是一个具有多重内涵且外延十分广泛的概念，几乎涉及城市经济社会发展和建设的方方面面。按照这种理解，城市规划既是一种决策，又是决策的执行（实施）和管理，同时也是一种技术手段。如此包罗万象的城市规划观，尽管拓宽和深化了人们对城市规划的认识，可是在理论上却暴露出相当程度的混乱什么都是规划，必然导致规划什么都不是。城市规划本质上是一种公共决策、一项高度政治化的活动，涉及利益和价值的冲突，许多规划最终被采纳主要是相互竞争的利益集团之间政治冲突或利益博弈的结果。在个人利益和局部利益受到尊重及利益主体多元化的今天，值得高度关注的是规划在协调不同利益方面所扮演的重要角色。1978年之后，我国勘察设计单位从开始实行“事业性质企业化管理”，到后来的股份制改组，基本实现了勘察设计的市场化。与此同时，“城市规划市场化”被提上议程，并成为一种实践。这既是城市规划建设的客观需要，也是市场取向的经济体制改革及规划设计单位自身利益诉求的结果。承担城市规划编制任务的规划设计单位，可能或正在由政府管理部门的附属单位转变成独立的“经纪人”。但笔者认为，应慎言城市规划市场化，谨防从政府事无巨细、大包大揽的一个极端，走向一切都交给市场的另一个极端（特别在市场化取向的今天，“市场”似乎先验地具有某种不言自明的“政治正确”）。进一步说，城市规划不能简单地交给市场就万事大吉；搞好城市规划，关键在于理顺政府、市场、社会三者之间的关系。从规划作为一种公共决策的角度看，公共决策实质上就是公共选择，是以集体的非市场方式来解决公共问题。因此，城市规划是政府的一项基本职能，城市规划中

的公共决策性内容、层次和环节不能交给市场。否则，谁“财大气粗”，规划就听谁的|考试|大|或对谁有利，城市也就变成了有钱人的城市。当然，政府也会有扩张、寻租、决策失误和效率低下的种种“失败”。如果视城市规划为单纯的技术性工作，那么城市规划中的技术性内容、层次和环节（如一般资料收集、基础性研究、技术咨询、规划的具体编制等）完全可以交由市场去完成。市场规则促使参与竞争的规划设计单位努力提高服务水平，降低成本。谁能够提供质优价廉的服务或规划“产品”，谁就能占领应有的市场。改革以来，城市规划中的种种问题和失误，在很大程度上都可归咎于人们对政府、市场、社会三者之间的关系处理不当。政府在市场经济中的角色定位不明确，行政性垄断大量存在，社会自治组织严重缺位，从而导致与市场经济相匹配的政治法律制度不健全，以及缺失公众或民间参与城市规划决策的机制。笼统地谈论或简单推行城市规划市场化，不仅干事无补，甚至事与愿违。当务之急，应充分认识城市规划到底是什么，它究竟包含哪些内容和工作；应理清政府、市场和社会的关系，明确政府、市场和社会应承担的职责。最为重要的是，在管理主体上必须让社会组织与公众力量广泛参与规划决策，正确地体现社会自治和民主。大卫·马门就曾把公众参与视为中国的城市规划为适应社会主义市场经济而作的转变。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com