

大都市区建设中的城市管理实践与探索

——以温州为例

陈传康

有学者预言,21世纪是城市的世纪,更是大都市区的世纪。对于即将进入城市化社会的中国而言,大都市区化即将成为下阶段中国城市化进程的主旋律。《浙江省城镇体系规划(2008-2020)》确立了省内四大都市区(即杭州、宁波、温州和金华-义乌都市区),温州都市区是其中之一。早在2006年,获浙江省政府批准的《温州市城市总体规划(2003~2020)》就提出“一主二辅五组团”的温州大都市区规划,并将“形成具有现代化水平的温州都市区”作为温州城市发展总目标之一,这在全国来说都是领先的。最近,中共温州市委更将温州大都市区建设确立为温州发展“五大战略”之一,并提出温州的目标定位是宜商宜居的现代化大都市。大都市区建设对于温州推进城市化,实现城乡协调发展,参建长三角和海西区有着重大战略意义。

大都市区建设是一个复杂的系统工程,它要求有与之相适应的大都市区治理模式和配套措施。城市管理是大都市区建设中不可或缺的,它的基本使命是有效提供城市公共产品和公共服务,满足市民的公共需求,提升城市综合竞争力,促进城市可持续发展。面对温州大都市区建设,温州城市管理体系需要改革、整合、提升,以适应新的建设和发展需要。

一、温州城市管理存在的不足和问题

《温州市城市总体规划2003-2020》提出了温州远景发展目标,其中提出,要在城市的管理和运营方面成为国内的典范,创造“新的温州模式”。但温州城市管理水平还较为落后,要实现这一远景目标还任重道远。

(一)温州城市管理模式仍是传统模式

在传统城市管理模式下,政府部门为单一管理主体,社会和公民参与度低;管理职责部门多头,职能交叉,权责不清,财权事权不对称;管理方式粗放,采用突击管理和运动式管理;管理信息分散,共享度低;管理效果不理想,效率较低。这种传统管理模式,不能有效满足市民日益增长的需求,对城市发展

的适应性也较差。温州2002年3月成立城市管理行政执法局开展了相对集中行政处罚权工作,2008年还提出了在“两级政府、三级管理、四级服务”的城市建设管理框架下,形成现代都市建设管理体制。通过多年实践,温州城市管理水平有了一定程度的提高,但目前总体仍处于传统城市管理模式下,改革后的“两级政府,三级管理”的城市管理体制也仍然没有摆脱单层制大都市政府的模式。

(二)温州城市管理条件先天不足

一是民营经济低小散的发展格局带来的负外部性。这些负外部性包括工业“三废”造成的环境污染难以监控,“三合一”厂房和违章建筑“遍地开花”,沿街作坊店铺、占道经营摊点、户外广告散乱无序等等。另外市场规制过度放松,一些准公共物品由个别经济提供且形成市场垄断,如菜场摊位、出租车运营权卖给私人,产生转租导致价格偏高现象,给“黑的”、流动摊贩等留下生存空间。二是温州大都市郊区化的负面影响。随着工业化和城市化的推进,温州大都市郊区化进程加快,但郊区与中心城区的发展不协调,新城和工业区配套设施跟不上。特别是没有安置宿舍,大量外来务工者租用周边民房或违章建筑,甚至形成棚户区。还有一批人员涌向“城中村”,造成“城中村”违章建筑严重、社会问题多,改造阻力大且推进缓慢。三是规划短视和规划不落实遗留的病根。点式开发造成市政公用设施不配套以及遗留的边角地很多成为闲置地、废弃地、垃圾堆放点、棚屋区(据不完全统计,仅鹿城区遗留下的边角地和长期征而未用的闲置地就达300余亩)。绿化面积缩水和公共配套设施被挤占,地下管网不配套、布局不合理,停车场(库)、农贸市场、垃圾中转站和公厕数量偏少。四是市民素质教育历史欠账。市民荣辱观和公共道德失位或迷失,公共行为监管缺失,随地吐痰、随地方便、闯红灯、乱穿马路、不按秩序上下车、乱扔乱倒垃圾、高空抛物、公共场合大声喧哗、违禁吸烟等等不文明现象屡见不鲜。五是城市管理历史投入严重不足。城市管理理念上

长期处于“先发展后治理”、“先建设后管理”状态,城市管理意识不强、标准不高,用于城市管理的经费一直偏少,管理队伍建设落后。

(三)温州城市管理中诸多问题已形成难解的症结

一是治污防污难。从温瑞塘河综合整治可以看出,要想在源头上防止工业污染、养殖业污染、生活垃圾污染、建筑泥浆入河,清运河道垃圾,改善河道水质,需要有长期大量人力物力的投入。环境污染是多方面的,除了水污染外,市民反映较多的臭气、汽车尾气、油烟、噪音、扬尘等等,都需要防治,特别是控制二氧化碳等温室气体排放量,这些都需要有大量的投入。二是市容环境卫生治理难。垃圾乱倒乱堆现象比较突出,主城区道垃圾堆放量保守统计有13万方,仅鹿城区2009年清理卫生死角约1600处,清运各类垃圾约2万方,一些围墙内、河道边、旧生活区、城中村、城乡结合部垃圾遍地、污水横流,城市道路、绿化带、背街小巷甚至公园内常见垃圾、污水、痰渍,沿街商户乱倒污水、乱排油污,菜市场 and 流动摊贩残留的垃圾污水散发腥臭气味,卫生死角点多难治,甚至很多垃圾桶都成了一个个卫生死角,小广告在墙壁、卷帘门、电线杆、居民楼上到处可见等等。这些市容环境卫生问题要想彻底治理,也需要有大量的投入。三是拆除违法建筑难。据统计,从2001年始,温州市持续8年开展拆违行动,每年拆违量都达100万平方米,耗资巨大,如以每平方建筑成本200元、拆除费15元计,至今共耗费17.2亿元。拆违的阻力大,牵涉民众的财产金额大,处理不好容易造成社会问题,一些基层部门存在怕事畏难情绪,甚至还有有意包庇和参与违建的,拆了建、建了拆的恶性事件也多有发生。同时执法程序要求越来越严格,执法成本也越来越高。拆违难,越来越演绎成民众与政府的博弈问题。四是交通秩序管理难。非法营运车辆管制问题抬头,长途汽车站周边、城郊地段大批“摩的”屡禁不止,无证无牌三轮车数量庞大(目前城区合法营运三轮车1457辆,每年交警查扣的无证无牌三轮车有上万辆),残疾人营运车死灰复燃,其他非法营运的地下客、货运车也难以扼制。行车难、停车难问题日益突出,温州2009年7月底城市汽车保有量57.9万辆,近4年每年新增约8万辆,2009年前10个月新增超10万辆,市区道路和停车库、停车泊位等静态交通设施压力日益

增加,非机动车道、专用车道和社区绿地被挤占,交通护栏等交通设施不齐全,乱收停车费问题难以治理。路面交通混乱,常见机动车乱行车、乱停车,三轮车、电动自行车、自行车、人力车等非机动车混杂在机动车之间,行人乱穿马路等现象。这些难题,要么与经济利益相纠结,要么根植于市民陋习之上,大多积重难返,成为一个个难解的症结,给城市管理带来很大的压力。针对这些症结,温州市政府开展城市环境“四大整治”,由于人力物力有限,多采用点状治理并期望以点带面,整治工作中出现了“按下葫芦浮起瓢”、“整治-反弹-再整治”现象,整治成果的巩固和长效管理机制的建设需要做大量工作。

二、温州大都市区建设对城市管理提出新要求

大都市区是城市地域空间形态演化的高级形式,是一种区域共同发展的空间现象,它由中心城市以及周边县域组成,而且中心与外围之间有密切的经济社会联系。大都市区建设要求中心城市管理向大都市区治理演进,政府、市民和社会组织等主体通过政府、市场或合作等调控方式采取联合行动,解决整个地域范围共同存在的问题,提供公共物品和服务。温州现在的城市管理体制还不适应这些新要求。

(一)要求转变政府职能

要建立起有效的大都市区治理结构,其前提就要转变政府职能,构建服务型政府。只有政府依法行政,将核心职能定位在公共决策和公共领导,理清政府与市场的界限,将公众视为服务对象,尽职尽责并接受公众监督,大都市区治理才能有效开展。现在温州市推行的“两级政府”城市管理体制借鉴了西方双层制大都市政府模式,该模式就要求转变政府职能,“全能型”政府向为“公共服务型”政府转变,然后再对政府的公共服务职能在两级政府间进行合理分配,这样才能构建科学完善的大都市区公共服务系统。显然温州现行的城市管理体制还只是行政权力在两级政府间的分配,较未改革前作了些“放权”而已,没有实现政府职能的转变,上级政府仍有权威的支配权,因此仍没有摆脱单层制大都市政府的模式。

(二)要求城乡合治,协作治理

温州大都市区建设的一大功能就是实现城乡统

筹协调发展,对于城市管理自然要求做到“城乡合治,协作治理”。温州市城市管理行政执法局于2002年3月正式成立,是温州市政府在城市管理方面相对集中行使行政处罚权的直属机构,目前实施范围为市辖区鹿城、龙湾、瓯海3区和温州经济技术开发区、生态园区等。虽然主要职责包括联系、协调市城市建设管理相关职能部门的城市管理行政执法方面的工作,指导各县(市)城市管理行政执法工作,但从目前的工作情况看,温州中心城市管理已让该机构满负荷运作,没有受权也没有能力开展大都市区的区域管理。

(三) 要求培育市场机制

由于大都市区建设涉及的点多面广,原来政府通过官僚制的等级体系直接控制政策制定和执行的方式已无法满足城市管理需求,要求引入市场机制以弥补政府的不足,推进公用事业的市场化。温州拥有市场化肥沃的土壤,但是由于体制限制,缺乏相应的法律政策保障,市政公用设施和服务基本上由国有企业和事业单位提供,零星的市场化尝试由于运作政治成本高和招投标硬性约束而面临很大阻力,本地市场主体发育缓慢。

(四) 要求发挥社会组织作用,积极引导公众参与治理

大都市区治理要求以城市政府为主体的单中心治理向政府、市场组织和非营利社会组织、公众共同参与的多中心治理转变,政府并不垄断所有的公共事务治理权,推进公用事业的社会化。温州城市管理尝试委托基层执法、执法进社区(村居)、招募协管员和志愿者等方式争取多主体参与,但由于没有解决合法性问题,多主体参与缺乏相应的规范化机制,社会组织如环保组织等发育迟缓、不健全,公众参与治理热情不高、流于形式。

三、几点建议

(一) 以科学发展观为指导,高度重视城市管理

温州市委、市政府将大都市区建设作为温州发展一大战略,体现了市领导对大都市区建设的重视。大都市区治理是大都市区建设的基本组成部分,自然应得到高度重视。在科学发展观的指导下,原来“先建设后管理”、“先发展后治理”的理念应被可持续发展、以人为本、统筹协调等理念替代,2010年到“十二五”期间,温州的城市管理应是地位越来越重

要、标准越来越高、要求越来越严。温州市委、市政府应加强调查研究,加大政策支持力度和相关投入,加快各项工作进程,将城市管理导入良性循环的轨道。

(二) 渐进式推进体制改革,科学设置部门职能

1. 健全现有体制。可以在现有体制下,健全城市管理行政执法局的功能(如静态交通管理权),完善综合管理体制,切实解决多头管理问题和事权财权不对称问题,通过综合管理节约管理成本、提高管理效率。如果可行,将城市管理和市政管理职能合并,学习北京市成立市政市容管理委员会。

2. 实施数字化城市管理。运用现代信息技术,依托GIS(地理信息系统)、GPS(地理定位系统)、RS(遥感系统)等信息管理系统,对城市运行进行信息追踪,通过设立监督指挥中心整合市政管理资源,形成协同效应,真正实现综合信息的实时查询、监督和管理,实现城市管理的信息化、标准化、精细化、动态化。可以学习杭州、扬州等地试点经验,加快贯彻执行温政办〔2009〕54号《关于推进温州市数字化城市管理工作的实施意见》,真正建立起“一个平台、二个轴心”的管理体制,实现监管分离。

3. 建立大都市区城市管理体系。可以通过拓展中心城市的城市管理职能范围至整个大都市区的方式,扩大城市管理行政执法局(或成立的市政市容管理委员会)对县(市)城市管理的权责,实现城市管理从城市向农村延伸,向城郊、周边县(市)域延伸,实现“城乡合治”和数字化城市管理体系在大都市区的全覆盖。

4. 建立大都市区城市管理委员会。作为松散型大都市区协作组织,吸收基层组织、社会组织和公众共同参与城市管理,促进政府和市场的合作机制的形成,促进不同利益集团之间的协作,形成自组织的规范化协调机制。如果可行,还可以借鉴西方大都市政府联席会的运作方法,赋予城市管理委员会一定的城市管理经费审批权。

(三) 积极发展公用事业民营经济

贯彻落实温政发〔2008〕85号《温州市民营经济创新发展综合配套改革试点总体方案》中“积极引导民间资本进入海洋资源开发、基础设施、公用事业、社会事业项目建设等领域”的市场准入机制改革。在改革过程中,要积极扶持本地从事公用事业的民营企业,引导本地企业学习先进管理经验,积极

参与市场竞争,自觉维护市场秩序,合法经营,规范运作。在加强监督的基础上,先期适度放宽市政管理和城市管理项目审批权限,先期适度降低招投标要求,从而适度降低本地民营企业准入门槛,提高本地民营企业参与公用事业的积极性。给予从事公用事业的本地民营企业一定的财政支持,引导企业做大做强,积极拓展省内、全国市场。

(四)软硬兼施,标本兼治,创新工作方法

“头痛医头、脚痛医脚”往往起不到很好的疗效,如治理小广告不能靠盯守的方式,流动摊贩不能哄赶的办法,泥浆入河不能采用全程跟踪的方式,拆违不能变成拉锯战,一定要找到标本兼治的办法,通过创新工作方法,采用软硬兼施的方式才能做到有效的城市管理。现在相关部门积极探索应对之策,如切断小广告的利益渠道、设流动摊贩疏导区、泥浆卖给围填工程等。对于拆违难,可以探索在工业区、郊区或城中村统一建设外来务工者集体宿舍和出租

用厂房的方式,通过规范房屋和厂房出租市场来扼制违法建筑出租营利的利益冲动,同时通过规范房产确权工作扼制违法建筑确权获益的利益冲动。对于公共卫生行为和交通秩序治理,一方面要加强硬规则约束,增加硬件设施,另一方面要加强软教育,营造软氛围,“硬”的方面更多地靠政府和市场的合作机制来达成,“软”的方面更多地吸引社会组织、公众的共同参与。要加快启动老城区古街道保护性修缮和价值挖潜,加大老式住宅区的维修整治,大力推进城中村改造,通过土地利用集约化和建成区房产价值挖潜,来提升中心城区市容市貌。

(作者系致公党温州市委会副主任科员,硕士研究生,主要研究方向为企业管埋、区域经济。本文曾改编为致公党温州市委会集体提案,并获温州市政协重点提案)