

灾后规划与产权重建*

赵燕菁 (厦门市城市规划局, 福建厦门, 361003)

【摘要】城市规划在灾后重建中对于工程技术的关注, 很容易掩盖城市灾后重建中看不见的制度因素——产权。城市最基本的制度“原型”, 就是公共产品交易的存在。城市“发达”与否, 取决于公共产品提供的范围和水平。现代城市和传统城市的最大差别, 就是可以以信用的方式, 抵押未来的收益, 获得公共产品建设所需要的原始资本。市场经济与计划经济最大的差别, 就在于高度复杂的产权制度。因此, 未来灾区规划中, 产权的恢复和重建, 应当作为一个核心的目标: (1) 政府兑现所有震前的公共产品及服务的基础设施, 恢复所有人的产权; (2) 私人依靠自己的力量和社会帮助, 恢复损失的个人财产; (3) 在明晰产权的基础上重建政府与私人, 私人与私人之间的交易关系。如果此次恢复重建是利用市场的途径, 特别是社会信用体系实现的, 现代城市制度就会在灾区城市生根, 而这将是留给灾区社会经济的最大财富。

【关键词】灾后重建; 制度设计; 产权重建

【中图分类号】TU984 **【文献标识码】**A

1 引言

世界上许多城市都曾由于战争或自然灾害在物质上被彻底“归零”。但同样的重建, 发展水平却依然令人无法解释地保持了灾害前类似的差异: 发达国家很少因为物质的毁灭, 堕为发展中国家; 同样, 发展中国家, 也很少通过重建, 一举跃升为发达国家。在这神秘现象的背后, 乃是我们看不到的无形资产——城市制度。正是看不见的“制度基因”, 决定了一个涅槃的城市是变为一只“鸡”还是“凤凰”。

当前, 从中央到地方, 从政府到民众, 对灾区物质支援的热情空前高涨。但对于灾区的制度支援, 却在很大程度上被忽视。这一方面是由于我们缺少这方面的经验——毕竟这样规模的灾害, 在以人的寿命为基准的时空里, 仍属于小概率事件; 另一方面, 更重要的, 是因为城市规划理论的缺陷——我们不知道制度和产权是如何影响物质规划的。在规划师概念里, 城市被假设为一个单一产权的建筑群。

制度在城市物质财富形成中则被假设为无影响或无差异的。

本文将力图说明, 良好的制度设计和灾后产权的重建, 很可能比物质建设本身更重要。城市规划在这个过程中, 不仅要考虑物质规划的合理性, 更重要的是通过制度设计恢复和重建当地的社会文化。

2 唐山与汶川: 不同的制度背景

在近代中国城市规划师的集体记忆里, 唐山大地震是少有的几次和平时期大规模城市重建的经验。但今天的中国, 即使在最偏远的川北小城, 其私人财产的积累和产权形式的复杂, 也是1976年的唐山所无法比拟的。在当年的唐山, 几乎所有的财产(甚至家庭使用的家具)都是“公家的”。因此, 财富的损失, 基本上全部可以视作“国家”的损失。灾后, 由国家大包大揽独力重建无疑是天经地义的。

但在今天, 城市财富早已不再是由单一产权的“政府”所拥有。居民和企业法人积累的财产, 占了

* 尽管我没有机会在第一时间赶到震灾现场, 但理论直觉告诉我, 那些匆忙提出的、主要建立在工程技术和美学基础上的传统规划, 很可能在重建工作开始后, 会给当地社会带来严重的社会问题。这一想法最早在6月19日廊坊国际研讨会上提出, 并得到了仇保兴先生的大力支持。随后都江堰等地重建中出现的问题, 特别是我在龙门山和白鹿镇两个重灾区的入户调查, 很大程度上证实了我的担心。感谢华汇公司何贤哲先生的规划设计工作, 使我能够用规划实例, 说明我的思想。同时也感谢台湾夏铸九和林盛丰两位先生最近的一次长谈。前者是台湾大学著名城市规划学者, 后者是台湾9·21地震恢复重建副执行长。同他们的这次谈话, 帮助我了解到台湾9·21地震的一手资料, 使我这篇文章的写作获益匪浅。



图1 1976年彻底“归零”的城市:唐山

城市社会财富总额的很大部分。改革开放以来,特别是20世纪90年代初的土地有偿使用制度和90年代末的住房制度改革以后,自然人和法人通过交易(向政府交税、房改、企业改制)获得了独立的产

权。政府和居民、企业之间的关系,不是简单的所有关系,而是平等的市场交易关系。居民拥有的不仅是土地上的实物,同时也购买了与土地紧密联系的公共服务。



图2 汶川地震——物质虽毁,制度犹存

虽然震后土地上的实物可能彻底湮灭,但土地本身和附着其上的公共服务的契约关系并不会自动灭失。随意取消附着在土地上的财产收益权或废止原有的产权契约,将会导致原有社会经济关系(特别是社会的信用体系)的解体。这种解体对于灾区居民和企业乃至当地政府所造成的二次物质损失,将会远超震灾直接的物质损失。

3 城市的“制度原型”

为了方便本文的讨论,我们有必要花一点功夫设计一套可以将制度引入规范分析的理论工具。简单地说,我们需要将城市制度抽象为最原始的一个制度模型。然后,在这个原型的基础上,将复杂的历史、文化和发展水平等制度因素逐渐添加进去,复原灾前的制度和产权关系。用以帮助我们理解城市中复杂的产权关系。更进一步,我们可以通过这个模型,分析现有产权制度的缺陷。并通过制度“转基因”技术,剔除原来“制度基因”中的缺损的“染色体”,引进健康的基因,从而使灾后重建的城市,在接续原有城市制度的同时,利用重建的机会,超越原来历史上的“制度原始积累”阶段,实现受灾地区“质”的飞跃——使灾后重建成为一种真正意义上的城市“涅槃”。

这个原始模型的起点,是从回答“什么是城市?”这个最基本的问题开始的。尽管城市规划(包括其广义的分支城市经济、空间经济和城市地理)已发展成为一门蔚为大观的“现代学科”,但对于这个问题的现代答案却依然“原始”。

长期以来,最优区位的选择一直占据着经济地理的中心位置。在经济地理学看来,城市就是:“一个相对永久性的高度组合起来的人口集中的地方,比城镇和村庄规模大,也更重要”(《简明不列颠百科全书》第2卷第271页)。拉泽尔就说:“城市是占据一定地区,地处若干交通线的永久性的人类集居区。”(拉泽尔《大城市的地理位置》)。许多学者则将“贸易”、“工业”等非农业功能,视作城市与农村的主要差异。山鹿诚次(1986)认为:“城市是一个巨大的人口集团密集地域,它以第二、第三产业为主并与其相依存,同时,作为周边地区的中心,进行着高级的社会文化活动,是具有复杂的利益目标的各种各样的组织的地方。”(李小建《城市经济地理》第184页)。

社会学则把城市看作是“工业、商业、信贷的集

中地。对于社会学家来说,城市是当地那些共同风俗、情感、传统的集合。”(L·沃思等:《城市社会学》第165页)。经济学家们则认为:“对于经济学家来说,如果一个地理区域内在相对小的面积里居住了大量的人,那么它就是城区。换句话说,城区就是一个具有相对较高人口密度的区域。”(欧沙利文《城市经济学》第四版,中文版,第6页)。

这些所谓的“现代”答案,其实同19世纪对城市的经典定义没有显著的差异。马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中就曾写道:城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中;而在乡村里所看到的却是完全相反的情况:孤立和分散。”(《马克思恩格斯全集》第3卷第57页)。在同一著作中作者第一次将专业化分工引入城市的定义:“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工,就是城市和乡村的分离。”(第56-57页)^①。

可以看出,在几乎所有学科里,城市与农村的差异,都主要体现在其物理密度和产业差异上。实践中,城市大多也是通过“规模”来界定的。美国人口普查局规定2500人以上者称为城市(应该包括小城镇);2500人以下者称为村庄。我国规定,人口在100万以上的城市为特大城市,50万-100万人口的为大城市,20万-50万人口的为中等城市,10万-20万人口的为小城市。

这些定义也许反映了城市的某些特征,但却对理解城市的制度特征没有任何帮助。虽然我们知道,城市是不同于“乡村”的一种概念。但并没有定义能准确说清楚这些“不同”是什么。以规模为基准的定义,使我们很难在“大的村庄”和“小的城市”之间划出明确的界限^②。正如美国城市学理论家刘易斯·芒福德指出的:“人类用了5000多年的时间,才对城市的本质和演变过程获得了一个局部的认识,也许要用更长的时间才能完全弄清它那些尚未被认识的潜在特性。”(芒福德,1989)。

显然,为了将制度分析引入城市理论,有必要从新的角度,为城市的本质提供一个新的定义:

城市是一个通过提公共服务盈利的空间组织。

按照这个定义,城市与乡村最大的差异,就在于(1)是否存在公共服务,并且,(2)这些公共服务是否以交易的方式来提供的。符合这两个要件的空间地域,我们就定义为城市,反之,则属于农村。作为一种商品,公共产品必定有生产者和消费者,有供给和需

求。公共产品供给者和消费者之间的产权交易,就是城市组织最基本的制度“原型”——城市组织的DNA。

4 城市化的质量^③与现代城市

公共产品交易的方式可以是直接收费,如过桥费、电费、煤气费等,也可以是间接购买(如土地购买“七通一平”),还可以通过税收,分期支付公共服务的费用(如,房产税、物业管理费)。生产者通过设计不同的商业模式,使得公共服务得以以营利的方式被提供。城市规模的大小,反映了公共产品的“销售额”。

这也是城市同农村组织的最本质的制度差异。在“纯”农村地区,所有基本经济单元——“家庭”——的服务都是自给自足的。聚落的规模,只是个体数量的堆积。由于在纯农村,没有任何集体消费,个体自身的扩张和缩小(比如自用住宅),总体数量的增减,都与他人无关。而在“纯”城市地区,所有经济主体都必须通过市场途径——购买土地或缴交税收——获得生产者提供的公共服务。任何经济单元的扩张和缩小,都意味着其分享公共设施和服务的比例和数量。个体的扩大和缩小(居住面积和人口数量),将会改变全体居民分享公共服务的比例(公摊)。其相应的公共产品付费也必须随之调整。否则就会侵犯其他成员的利益。

“城市的生产者”可以是个人,也可以是组织。在当今的世界,政府是各国公共服务最大和最主要的提供者。城市就是这些服务最重要的载体^④。城市化水平的提高,反映了政府公共服务在全社会覆盖的规模和水平。在这个制度下,地方政府,特别是城市政府,本质上就是一个“销售”公共服务的公司。城市政府通过建设和维护基础设施——道路、桥梁、公园、学校、治安……等,然后通过城市税收,土地销售等途径,来平衡其投入并获得提供新的公共服务的资金。

原始的城市只能提供最基本的公共服务,如治安(城墙)、贸易(集市)和法律(官衙)等。而高级的现代城市,则可以包括社会保障、医疗、教育、环境、交通、绿化等广泛的服务内容。服务的内容越多、范围越广,城市化的“质量”就越高,相应地,消费者所需支付的费用(税收、地价)也就越高。换句话说,不同的城市,城市化的质量是不同的,公共产品覆盖的范围越广,种类越多,“水平”就越高。

那么什么是传统城市与现代城市的差异?这就必须从公共服务提供的最大的困难说起。对于公共服务来讲,一次性的基础设施投入和长期性的回收之间的时间差,是高水平公共服务设施提供的最大门槛。所有基础设施,如果达到能够使用的标准,必须一次性建成。但其效益却是在很长的时间里持续显示出来并回收的。问题是第一笔原始投资如何筹集,水平越高的公共服务,往往需要的一次性投资越大。

在传统的城市里,基础设施的投资是依靠长期积累获得的。基础设施水平的高低取决于积累剩余的多少。这种依赖过去剩余的办法势必长期压缩当前的消费支出。因此,除非通过大规模的抢劫和强迫劳役,大多数情况下,传统的城市只能以缓慢的速度慢慢形成。最早的现代城市出现在13世纪威尼斯、佛罗伦萨、热那亚。为了筹集城市建设和发动战争的费用,政府发行了大量短期债券。1262年威尼斯将短期债券统由长期债券基金(MONS)持有,以股份政权的形式分售。开创了政府以未来的收益为抵押,大规模融资的先例。随后这一模式逐渐被广泛用于大型城市基础设施的建设。

现代城市的最主要的特征,就是其基础设施建设不是依赖过去的积累,而是预支未来的收益——以抵押未来收益的方式,大规模融资。在这样的制度下,城市的信用,特别是政府的信用,就会变得极端的重要。延伸到整个社会,个人的原始资本积累很大程度上也需要通过融资来解决。这一制度使得现代城市的财富以超过传统城市百倍的速度和规模迅速扩张和积累。信用已经成为现代城市经济最主要的特征和财富。越是现代的城市,其信用体系就越是复杂。

发达经济灾后重建和发展中经济灾后重建的最大差异,在于重建的方式。前者可以利用信用作抵押,获得大规模重建的资金;而后者则只能通过缓慢的积累,逐步恢复失去的财产。显然,一旦社会的信用体系崩溃,将会导致远比直接物质损害更为巨大的无形损失。城市现代化将会一步退化到极端原始的水平。反之,如果发展中经济在重建过程中,模仿或创造出现代的信用模式,就可以升华为现代的城市。不仅如此,这些信用模式还会复制到城市以后发展的方方面面(如企业商业模式、个人财富的积累),最终使传统经济转化为现代经济。

5 灾后产权的恢复

对于象地震这样的天灾而言,除了生命损失之外,最大的财产损失就是原来社会上各种交易和契约代表的财产以“不可抗力”为由导致的信用灭失。个人财产可以分为动产(家具、汽车、电器等)、不动产(包括住房和土地)和信用(可以以创造未来收益的商业模式、有技能的劳动力)。根据台湾9·21地震的经验,真正的物质损失是有限的,一般来讲,富裕家庭损失大些,贫困家庭损失小些^⑤。对家庭来讲,最大的打击,就是家庭主要劳动力的丧失。其次,就是不动产的损失。这两者都与家庭的信用水平密切相关。

这其中,不动产不仅占个人财产中的最大比例,并且同个人和家庭的信用密切相关。一旦这一部分个人财产权由于震灾湮灭,在微观经济层次很可能造成无法弥补的损失。这就意味着,个人不动产权益的恢复,应当是灾后产权重建的核心。这对于重建灾后微观经济制度至关重要。其中,土地权又是不动产权益中最重要的组成部分。台湾9·21地震后,第一件事就是重新测绘和厘定产权。大概花了几个月的时间。回过头来看,这是一个非常英明的举措,为后来的重建打下了关键性的法律的基础。

城市居民的财产中,不动产所占比重最大。同农村不同,在不动产中,绝大部分价值不是来自私有的房屋,而是房屋所依附的地产。公共服务设施的损毁,使得地产价值贬值。公共服务恢复后,即使附着其上的房屋没有重建,地产的价值乃至私人财产的绝大部分也会随之恢复。随着经济微观主体的财产的再生,震前社会中的所有社会和个人的财产关系就可以在很大程度上得以恢复。因此,个人财产的再登记和确认,应当是一个比城市的物质规划更优先的工作。它为下一步的城市规划提供了微观基础。有了这个基础,灾民就能自发地参与到震后重建中去,而不仅仅是作一个被救助的旁观者。

对于灾后重建来讲,最重要的事情就是分清哪些损失是私人财产的损失,哪些损失是由于公共服务丧失所导致的。一般来讲,不动产由土地权和地上物两部分组成。在地震中,地上物可能因遭到损毁而贬值,但土地权并未因此而消失。土地价值来源于政府的公共服务^⑥。在中国,政府服务不是通过财产税支付的,而是通过土地购买,一次性获得。

购买了政府的土地,也就等于同政府签订了购买公共服务的长期契约(住宅是70年)。无论是就地重建还是异地新建,这部分个人产权都应当予以恢复。

那么产权恢复的基本原则是什么?

首要的一条原则就是,政府地震前承诺的服务,不论困难多大,都要竭尽全力予以恢复和兑现。决不能以地震导致基础设施损毁等“不可抗力”为借口,放弃或降低震前承诺服务的水平。不论现场不动产是否存在,所有业主的权利不能通过救灾政策变相剥夺^⑦。确实由于次生灾害或公共设施建设需要迁移的灾民,也应当首先恢复其原来的产权,然后按照征地拆迁规则,按照市场的标准予以补偿。决不能将赈灾视作旧城改造的“天赐良机”,两步并一步,一揽子解决救灾和发展两个问题。

同物质重建相比,对于政府来讲,更重要的是信用的重建。当年商鞅治秦,第一件事就是采用重金兑现承诺,建立政府的信用。今天,震灾同样应当被视作政府展示其信用的“天赐良机”。如果在巨大的灾难面前,市场的契约和承诺依然坚定,社会的诚信制度和政府的信用等级将会大幅提升。其价值将远超任何救济和补偿——哪怕救济品的实际价值高于原来损失的价值。

产权重建的第二条原则,就是个人和法人的财产只能救助不能包揽。特别是政府决不能为博得一时的喝彩而过度承诺。私人财产的恢复,一定要依靠个人和市场的力量。在一个正常的社会,个人财产的意外损失应被视为一种常态。地震灾害与常规灾害唯一的差别,就是损失更大、更集中。但这并不应构成政府有义务对个人财产予以恢复的先例。否则,此例一开,今后水灾、雪灾是否要补偿?台风、海啸是否要补偿?公共财政是全体纳税人的财产,用来恢复政府承诺的服务是天经地义,但用来补偿个人财产损失则有失公平。这不是政府财政是否可以负担的问题,而是建立公平市场秩序的问题。不论政府是否有钱,直接恢复个人财产都会破坏市场的原则和制度。其间接损失,远不是补偿费用本身可以衡量^⑧。“自助者天助”。政府对灾民最好的补偿就是提供更好的基础设施和公共服务,从而使灾民原来的地产升值。灾民通过升值的地产获得商业贷款。这是比直接补助更有效的支持。道理很简单,前者同时重建了灾民的长期信用,是造血;后者仅仅是满足了灾民一次性需求,是输血。

此次灾区损失巨大,许多居民的财产,特别是住宅,都是按照传统的方式,经过10年、20年甚至更长时间积累起来的。完全没有外部支持,很难在短期内迅速恢复。但这种支持一定是一次性的,不可比照的,慈善式的。而不能成为一种惯例^⑥。而最有效的办法,是帮助他们建立个人信用,从而获得商业贷款。这不仅有助于他们快速重建家园,更有助于他们获得一种长期发展的模式和能力。

台湾9·21大地震后,受灾最重的是那些负债的灾民。如果说大多数灾民都可以抗住地震带来的“第一拳”——直接物质损失的话,负债的灾民则还要扛住还债这“第二拳”。台湾当局曾极力劝导商业银行免除灾民的欠款。但现实中却行不通。因为这些负债五花八门,有的时间长,有的时间短;有的利息高,有的利息低。有的已经还得差不多了,有的则刚刚开始归还。而且有能力负债的一般多是富人。此外,银行债务免除需要股东的同意等复杂的程序。我们在龙门山镇的调查发现,居民虽然很少欠银行的债,但却存在大量的民间债务关系。特别是规模较大的“农家乐”,很多都有规模不等的欠款^⑦。

按照这里提出的原则,这些债务都不应该直接免除。因为任何债务的免除,不仅意味着灾损范围的扩大,更重要的是破坏了当地长期形成的信用体系。因此,政府所应做的是尽量帮助灾民还债,而不是相反——要求贷款方直接免除债务。只有万不得已,才能采用直接补助。

即使补助方式上,也要尽量使用慈善捐助,避免使用公共财政。事实上,这次震灾捐款数字之大前所未有(到8月初,已超过590亿元),完全有可能帮助居民在高水平上重建^⑧。关键是我们缺少一个对应的受灾评估和善款拨付机制。台湾9·21地震后,社会捐助数量极大,但却很难发到灾民手上。一直到震灾重建完成,竟然仍有60亿元新台币的慈善捐助没有用完。不仅遭到广泛抨击,对下一次灾害民众的捐助意愿更是一个沉重打击^⑨。

一旦经济微观主体的财产得以恢复,震前社会中的所有社会和个人的财产关系就可以在很大程度上得以恢复,个人就可以重新成为社会经济链条中有意义的主体。台湾9·21大地震的重建经验表明,灾后重建的成功与否,很大程度上取决于当地幸存者的参与。微观产权的重建是灾民参与灾后重建的基础。随着个人产权确定,社会信用恢复,灾区的重

建立即就会从政府唱独角戏,转变为全民的集体行动。灾区恢复的速度将会超出政府乃至所有人的预期和想象。

6 现实与“原型”的偏差

我们已经知道了城市的基本制度原型,以及根据这个原型推导出来的重建原则。按照这个城市制度原型,灾后重建可以看作公共服务制度生产者(政府)和消费者(企业及个人)财产和契约制度的重建。但这个“原型”距离真正回答灾区制度和产权重建问题还具有一段关键的落差。

这种“现实”与“原型”的差异主要反映在:

第一,复杂的产权。众所周知,中国的产权根据宪法被分为农村集体和城市国有两大部分。同样的物理形态,农村产权和城市产权具有完全不同的价值和流动性。集体产权的土地在用途和交易方面的限制,使其价值远远不如同等价值的城市国有土地。作为国有土地,可以抵押、交易、继承。而集体土地则只能在集体范围内按照有限的用途流转。虽然学者们对土地的城乡划分抨击从来就没有停止过,但这种制度依然是土地管理不可逾越的底线。一个重要原因,就在于这个制度同政府高度垄断一级土地市场的制度密切相关。这是因为后者,使得中国得以在没有财产税的前提下,通过土地升值回收了基础设施庞大的投资。创造了人类城市化历史上的伟大奇迹。

改革开放以来,地震灾区的这些城镇经历了多次产权制度的演变。目前大多仍然是农村和城市产权的混合物。农村宅基地(集体土地)和国有划拨、国有出让各种性质土地错综复杂。农村集体土地和城市国有土地的最大不同,在于前者不必为城市公共服务支付代价。只需符合一定的人口标准,就可以从村集体获得土地。当城市扩张将这些宅基地包进城市范围后,公共产品(比如教育、治安、防洪)——根据定义,这类产品无法排他——提供不可避免遇到“免费搭车”问题。那些没有支付必要代价的集体土地,无偿分享了城市的服务。这就是中国目前发展阶段所特有的“城中村”现象。当我们重建城镇的时候,这部分产权应当如何处理?

第二,复合的功能。对于“纯粹”的城市而言,生产资料和生活资料是分开的——人们在一个地方居住,在另外的地方上班。但对于灾区的很多居民而

言,空间的专业化分工并不彻底。许多住宅往往同时既是生活资料也是生产资料。根据我们的调查,在龙门山地区大量私人住宅同时也用作商业用土地的农家乐,有些住宅还兼有商店的功能,住宅同庭院经济(养猪、羊,农具存放)结合也并不少见。对于种植草药的大部分药农而言,靠近生产资料(耕地、山林)是其选址首先必须考虑的因素。

用途管制是所有现代城市规划的基础。混合的土地用途使得那些只会按照国家标准用地功能分类进行规划和审批的规划师们立刻变得束手无策。由于没有考虑到同生产资料的密切结合,许多第一阶段提出的城市规划,按照城市体系理想化的“布局”,提出了城市功能迁移的政策。异地搬迁、统规统建,成为规划师们一步到位城市化的主要建议。但现实却表明,这样的迁移鲜有成功先例。无论云南还是唐山,其震后重建中迁移的部分都不成功。甚至三峡库区移民经过多年后,依然出现了放弃迁居地,大规模返乡的现象。过渡板房是按照城市模式解决灾区过渡居住问题的一个典型例子。尽管出发点是好的,尽管板房的质量胜过震前许多灾民的永久物业,但这种方式却成本和风险极大。由于没有永久产权、没有生产资料、没有经济联系,大规模的人口集聚,很容易演变为社会高度不稳定的“难民营”。

台湾地震的经验表明,灾民在震灾刚过后惊恐状态下表达的外迁意愿,同数年后安定下来后的意愿可能完全不同。以致按照震后灾民意愿调查建设的异地住宅,最后几乎完全没有需求。我们的调查也表明,灾民在选择外迁与否时,首先考虑的就是今后的生活出路。对于灾民而言,土地用途叫什么名字并不重要,重要的是尽快恢复永久的物业,创造可持续的收入。

第三,复杂的政策。同纯粹的城市不同,灾区的城镇跨越城乡两种政策区。特别是大量的非农功能,如农家乐等,都是建立在违反现有土地制度的“违章建筑”。如果完全按照城市的政策,这些“违章”建筑都必须清除。其结果,灾民根本无法恢复灾前的生产方式和生活水平;如果确认产权,则会涉及今后新的违章和其他地区的违章如何处理的问题。农地的变相入市,会撕开政府垄断土地一级市场的制度堤坝。而后者乃是中国城市经济高速成长的关键基石。

因此,理清震前各类土地的性质、权属,确定不同属性土地转换的条件,就变得至关重要。特别是要通过高度复杂的制度设计,将原来非正规的土地,在不损害震前已经形成的生产方式,不降低震前生活标准的前提下,重新合法化,进而使原来原始的土地制度完全过渡到现代的城市制度。要做到这一点,制度设计就必须回答一些非常棘手的问题:例如,宅基地可否转变为国有土地?如果可以,是否要补地价?违章建筑是否获得承认?如果承认,是否要付出代价?是否可以通过限定只适于灾区的“政策区”,将特殊政策与现有的政策区隔?

地震发生的地区,非正规的城市产权制度正处于向现代产权制度发展阶段。在其演化的途中被强大的地震突然中断。换句话说,我们面对的并不是已经形成的“纯粹”的城市,而是乡村向城市过渡的一种形态。这就要求我们首先必须先接续这一断裂的过程,然后才能在此基础上将其过渡到更规范的产权制度。这中间的一步,乃是汶川地震灾区和已经成熟的市场经济灾区(如,大阪、台湾等)灾后重建的最大差别^①。

7 灾后制度重建与规划

为了更好地说明本文的观点,下面我将试图通过彭州市白鹿镇重建规划的实例加以说明。

该镇距此次震中汶川只有一山之隔,灾损严重。全镇总人口大约1万人左右。2007年税收480万。镇上有九年制学校一所,村小2所,学生1020人。以前采矿业发达,目前都已关闭。现在最主要的新兴产业是“农家乐”。目前有“农家乐”51家。上规模8户,其中三星级4家。中等规模15户,小型33户。其余居民以草药种植和贸易为生。现有著名的全国文物保护单位天主教“上书院”一座,已全部震毁。我们首先对灾民进行了入户调查,针对白鹿村的现状和发展条件,我们提出了该镇灾后重建的基本步骤。

首先,要彻底调查并重新测绘震灾前的居民产权状况。对于产权不清的物业,马上进行确权。确权的过程中,要厘清产权的性质,哪些是集体的,哪些是国有的;哪些是合法的,哪些是违章的;其用途、面积和损坏程度等等。不论这些物业灾损程度如何,其公共服务要尽量就地恢复。对于由于滑坡、泥石流彻底灭失的物业,要评估其原来的市场价值,对于

政府承诺的部分予以公平赔偿。对于由于次生灾害威胁不宜就地重建的物业,要制定公平的置换政策,因为任何空间位置的移动,都可能意味着巨大的价值变化。要政策在先,征求灾民意愿在后^①。在决定改变物业状态时,要充分尊重原来业主的意愿。

不能借口地震或次生灾害,强行迁走居民。更不能迁走居民后,政府或开发商却进入开发。这一步在灾后重建中非常关键。一旦处理不慎,就可能引发民变。政府在抗震初期建立起来的良好声望就可能毁于一旦。



图3 直接听取灾民的意见,是灾后规划的不可缺少的一步。

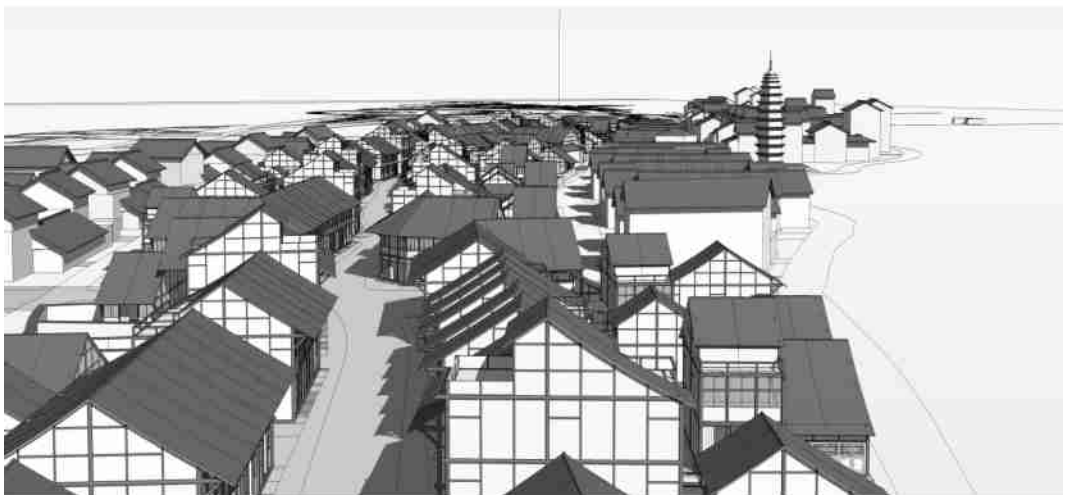


图4 白鹿镇——以旅游为特色的川西小镇(华汇公司提供)。不是建立集中的酒店,而是分散的“农家乐”。

紧接着的第二步,就是确定发展思路。受灾地区的情况千差万别,许多发展可能之间是相互矛盾的(比如采矿与旅游)。不同产业对自然承载力的压力和发展的可持续性大不一样。这就要求重建的城镇从一开始就要有所取舍。因此,根据各自的条件确定未来的发展思路至关重要。根据我们的分析,建议白鹿镇选择与成都等发达地区水平分工的旅游产业,与本地经济分工的农贸产业则居于相对次要的地位。这是因为旅游业(特别是以家庭为基础的旅游业)具有可持续性,不仅在地震前有一定基础,而且在以成都为中心的区域内有稳定的需求^⑩。不同的产业(农贸还是旅游)及商业模式(公司还是家庭)选择,物质规划的模式(路网、地块、建筑)可能完全不同。

第三步,物质规划与重建。以农贸和工矿为主的城镇,强调服务农业,方便的贸易集市,本地需要足够人口规模,才能支撑较高水平的教育、医疗等设施。但根据上一层次城镇体系规划的要求,白鹿镇要做减法,人口要外迁,以利生态的修复。采用旅游为主的发展思路,则可以较好地适应这一要求。以旅游为主的城市,能否生存乃至发展,关键取決外来游客与本地居民的比例。在环境容量一定的情况下,游客比重越大,本地居民人均收入就越高。

对于专业化的城镇来讲,基础设施配套(学校、医院)等都与常规的城镇不同,不仅建筑风貌、景观特色等非决定性的规划要素,在这类城市里变得非常重要,而且交通系统也完全不同于工矿城镇和农贸城镇,像鼓浪屿、丽江那样的步行系统将会比传统的机动车系统更重要。

按照这个模式,就应采用同常规城市完全不同的地块划分模式:以家庭产权地块为基础的地块划分模式,取代以开发商为单位大型街区开发模式——前者支持的是以家庭为单位的小型旅馆;后者则支持的是大型的酒店和别墅群。这意味着,规划师在做最简单的地块划分时,实际上也是在选择未来的城市经济模式。独立产权安置的模式同多层公寓安置相比,看似用地增加了,但解决的问题完全不同。生产和生活资料在这里合二为一——原来用作生产资料的空间,被分解到每家每户。因此,整体的占地并没有增加。

丽江的灾后重建也显示,不同的地块划分和经营模式,会产生完全不同的城市意象。多层住宅节

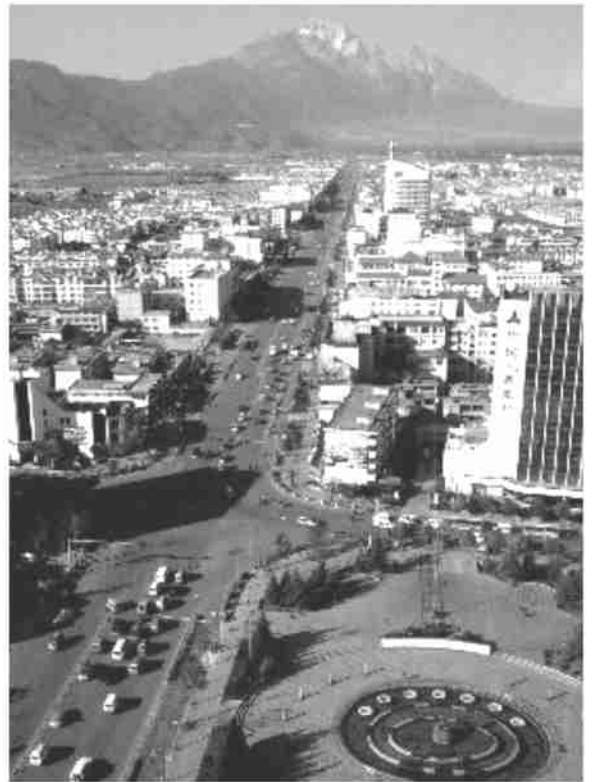


图5 丽江新城——大街区、宽马路的路网模式。
只适于常规酒店的经营。

省出来土地,建设常规旅馆的方式,完全不适于发展家庭旅馆。而后者才是丽江真正的特色与核心竞争力。城市规划并不是规划师个人技巧和喜好的自由发挥,微观经济主体的产权状态和生存模式,决定了如何选择最优的空间模式和要素组合。

规划完成后,第一件事就是要全面恢复公共基础设施。包括损毁的道路、桥梁、给水、排水系统等。只要这些设施恢复,私人土地的价值很大程度上就可以恢复。这对居民个人产权和信用的重建非常重要。政府虽然不能直接补助灾民私人的不动产,但是可以通过公共服务水平的改善,提高整个城镇土地价值的办法,补助灾民。只要地价升值,灾民就可以通过银行系统获得更多的融资。例如,政府(可由对口援建城市)可以先按照旅游城市的标准建设一条商业街(类似丽江“四方街”或成都“宽窄巷子”、“锦里”),以确定小镇的格调,加速小镇的旅游功能的形成。高品质的街道,可以提高全市(镇)所有资产的价值,从而提高居民的贷款信用——这是比直接补助更有效的间接援助。

第二件事就是恢复个人产权。其中最困难的就

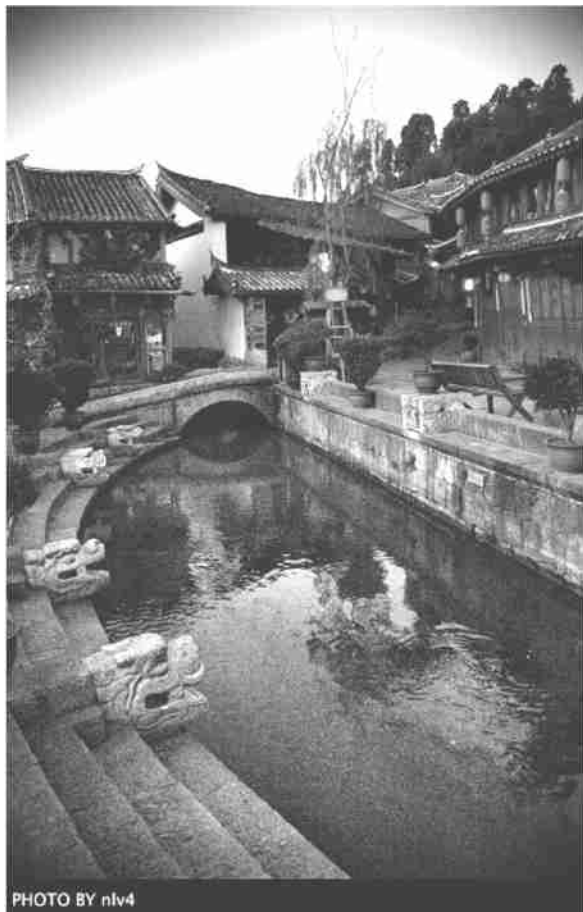


图6 丽江老城——传统独立产权地块基础上重建，步行系统为主的城市意向。

家庭为基础的旅游接待，才是丽江独特的商业模式。

是农家乐的“违章建设”。首先，要恢复原有居民合

法的宅基地。这些宅基地最好通过某种政策转变为可以上市流转的国有性质土地，以便为今后贷款提供合法的抵押品。根据我们的调查，如果按规定的宅基地标准供地，很难满足农家乐的需要。从某种意义上讲，超出规定使用土地对于农家乐的发展必不可少。这就需要通过制度设计破解这个难题。因此，第二件要做的事情，就是要设法扩大居民原有的土地，使其除了自住外，还有足够的空间“经营”。按照原来当地政府提出的拆村并院置换土地的思路，要把居民集中居住，多层安置。置换出来的土地，以15万元一亩的代价，流转到城市。在这里，我们的建议刚好相反，要把中央的用地指标打散分给各家各户。

但居民必须通过市场的途径获得土地。我们建议可以通过产权组合的方式，帮助灾民逐步以正规的方式获得土地产权。比如，一个“农家乐”需要200m²用地，按规定只能获得100m²的宅基地。此时我们可以只让渡部分产权，以政府与个人合资的方式拥有农家乐，待其盈利后再逐步赎回政府部分产权。当其需要流转时，政府按比例获得相应受益。也可以通过社会融资，由个人或公司投资支付土地成本，以收益分成、风险共担的方式降低居民获得土地的门槛。还可以用捐助款建立基金，贷款给农家乐的经营者，盈利后逐年归还。

要实现以上建议，政府必须首先将一部分土地作非农转用，并进行征地拆迁，然后分解到每一个“农家乐”地块。这些地块要同时具有居住和商业两



图7 白鹿镇——新的镇中心和街道的塑造可以提升全镇物业的价值(华汇公司提供)

种混合的用途。只要是国有土地,可以自由流转,就能构成有意义的抵押品。

第四步,制度重构升级。正如我们前面提到的,灾区的城镇大多处于城市发展的原始阶段。完全恢复原来的产权和城市形态,并不能带来城市的蜕变和升级。灾后重建为我们提供了一个机会,使灾区的城市有可能完成从农村向城市关键性的转变。除了提高公共服务设施的种类(如排水和垃圾处理设施)和水平外,一个重点就是对城镇建设活动的有效管理。我们在龙门山和白鹿镇的调查表明,自发的农家乐虽然大幅度地提高了当地居民的收入,但在景区内依然存在私搭乱盖、过度开发、恶性竞争等问题。当地居民对这种现象强烈不满,迫切希望政府出面,规范景区内的开发和建设。

根据前面提到的制度原型,实现从农村向城市的转变,一个关键的切入点,就是建立有偿使用公共产品的交易制度。假如我们将自然风景视做一个公共财,政府为这些公共财的开发提供道路、水电、环卫、教育等基础设施,使用者就应当为这些财产付费。因此,我们的第一个建议,就是灾后重建的所有非农业用地都应转为国有城市用地。原来的业主不必为土地付费,但却要按照财产的多少(如建筑的面积)支付相应的费用——这就是西方国家普遍采用的物业税或财产税^⑥(property tax)。只要开征物业税,居民违章搭盖的动力就会受到抑制,因为它所持有的物业是有成本的——物业越多,成本就越高。只要税率合理,违章搭盖就会显著减少,并且确保新增的建设是有效益的。而稳定持续的物业税收,可以帮助建立地方政府信用,为城镇其他的基础设施提供贷款抵押。如前所述,这种通过抵押未来收益的方式融资,乃是现代城市建设的最主要的特征。

第二个建议就是加强行业协会的作用。在西方国家,家庭旅馆的模式非常普遍。一个重要原因,就是家庭旅馆作为一个行业,有着严格的准入标准和基本条件(卫生、饮食服务标准等)。行业协会还提供相应的培训和业务推广义务。在我们调查的白鹿镇,实际上已经存在这样自发的行业协会。只要政府有效引导,以往存在的恶性竞争就可以加以自律和规范。

做到了这两点,灾后重建的白鹿镇就会一步跨入现代城市制度,完成从原始城市向现代城市的蜕变。当然,白鹿镇的特点使其规划无法简单复制到

其他城市。本文的目的在于通过白鹿镇,提供一种方法。这种方法的核心,就是将产权重建结合到物质规划中去,使制度设计成为城市规划的有机组成部分。重建灾区的方法本身至关重要。如果此次恢复重建是利用现代市场的途径(特别是社会信用体系)实现的,这些现代城市制度就会在灾区城市生根,并被复制在影响向城市未来发展的基因里被反复使用。重建后的城市,就可以因此产生“质”的飞跃。而这将是留给灾区社会经济的最大财富。

8 结论

曾经负责台湾9·21地震重建工作的林益丰先生有个生动的说法:在台湾9·21地震刚发生后,所有的人在一瞬间都变成了“圣人”——人们不计代价,倾力相助;但5个月过去后,这些人又变回了“魔鬼”——个人利益的计较和争夺使人感到丑恶和厌恶。这就是正常的人性。财产关系和利益计较终究会取代一时的热血沸腾,成为灾后重建所必须面对的现实。地震灾区的老百姓在此次大灾中表现出的守望相助、患难与共令人感动,但这些并不意味着我们可以忘掉对灾民利益的关怀。

汶川大地震的灾后重建,一夜之间把毫无准备的城市规划师推到所有支援者的最前列。在匆匆奔赴灾区规划师们的行李箱里,物质规划仍然是其最主要的工具。也许本文来不及为这些工具箱里增添新的工具,但希望至少可以帮助规划师开始思考这方面的问题。当他们从灾区回来后,整个城市规划学科可以因此从中学到一些新的东西。

尽管规划师们可能声称他们只关心所谓的“城市规划的本质”——物质重建和工程问题,但这并不改变问题的本质。无论规划师们是否有意识地进行“制度选择”,城市规划实际上都在决定或默认某种制度。通过规划和审批,规则和程序中所隐含的“制度”,灾区的各类产权——或被确认,或被重组,或被灭失。这些在重建过程中形成的制度,如同未来城镇的“基因”,将会长久地影响城镇效率、活力甚至形态。当物质建设完成,规划图变为现状图后,城市规划中的制度因素依然会以无形的方式,影响着城市的运转和每一个居民的资产的价值。

不幸的是,整个规划行业对于制度设计的知识所知甚少。大灾猝临,规划师们被迫在极短时间内完成规划,这正是我们的危险所在。同大陆规划师



图8 白鹿村规划意象——新的丽江(厦门华汇公司供稿)。

整个城市是一个“宾馆”。

政府建设并管理“大堂”——商业街道，

居民则经营“客房”——分散的农家院落落。

一样,当年台湾的规划师们也是在9·21地震的第一时间内迅速赶到灾区。大量凝聚了规划师们的学术理想的规划方案,无偿提供给了灾区。但据后来负责灾后重建的林盛丰先生介绍,这些完全缺乏产权依据的规划,几乎全部成为毫无用途的废纸^⑩。大量的资源和热情被浪费了。

本文的目的就在于提醒规划师们对制度因素的忽视有可能带来的风险。巨大的灾难使灾区的社会经济进程遭遇到始料不及的重创。但这并不意味着

我们应当从头来起。路径依赖理论告诉我们,我们今天所做的一切,都必然会受到我们昨天行为的影响。灾区的经济社会和物质财富蒙受了伤筋动骨的巨创。她所需要的是小心地接续原有的断骨和筋脉,然后耐心等待其自身恢复,而不是匆匆将其锯断,然后按照规划师们的理想移植一个全新的器官——无论这个新的器官多么先进、昂贵^⑪,它都将给灾区带来第二次更强烈的重创。△

【注释】

- ① 列宁也曾写道:“城市是经济、政治和人民的精神生活的中心,是前进的主要动力。”(《列宁全集》第19卷,第264页)。斯大林是这样论述城市的。他说:“它们是文化最发达的中心。它们不仅是工业的中心,而且是农产品加工和一切食品工业部门强大发展的中心。这种情况将促进全国文化的繁荣,将使城市和乡村有同等的生活条件。”(《斯大林选集》下卷,第558页)。在《中共中央关于经济体制改革的决定》这一经典文献中提出的定义是:“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心,是现代工业及工人阶级集中的地方,在社会主义现代化建设中起主导作用”(中共中央,1984)。严格地讲,这些陈述性的描述,算不上有学术意义的城市定义。
- ② 法国著名的城市地理学家什梅尔说:“城市既是一个景观,一片经济空间,一种人口密度,也是一个生活中心和劳动中心,更具体点说,也可能是一种气氛,一种特征或者一个灵魂”。这与其说这是城市的文化角度定义,倒不如说更接近玄学。
- ③ 很多学者都试图定义城市的“质量”。我本人曾经试图沿着马克思和杨小凯的思路,从社会分工的角度定义城市化的“水平”(赵燕菁,2000)。现在看来,这只是接近了“公共产品交易”这一更本质的城市制度边缘。
- ④ 一些公共服务(如国防)也可以由政府以“国家”的形式提供。这时,整个国家像是一个“城市”。
- ⑤ 根据林盛丰先生的经验,在台湾大约是新台币300万元左右。我们在龙门山镇九峰山村、通济镇思文社区的入户调查显示,每户家庭直接损失大约在人民币10万元左右。
- ⑥ 这就是农村与城市间、城市与城市之间土地价值差异巨大的根源。
- ⑦ 比如有的城市将所有危房一律迁出,按照70m²统规统建。
- ⑧ 台湾在这方面有深刻教训,9·21地震后,过度承诺使得灾民产生对当局的依赖。一旦没有达到目的,就会产生极大民怨。而如果一旦当局这次补了,由于政党竞争,下一次也就必须比照先例(陈水扁补了马英九也不得不跟进)。更严重的是,导致了灾区居民道德水准的下降,丧失了依靠自己力量重建家园的意志和意愿。
- ⑨ 二次大战后,美国帮助欧洲恢复重建,通过马歇尔计划贷款给欧洲国家,帮助欧洲迅速实现了复兴。相反,国际社会一次又一次免除非洲的债务,使得非洲在贫困中越陷越深,大部分国家的信用濒于破产。
- ⑩ 在九峰山村,一般40万元——50万元,多的上百万元。
- ⑪ 此次震灾,经济发达的大城市损害并不大。象龙门山和白鹿这样

彻底损毁的小城镇,即使对灾民住宅全部恢复,也不过需要4亿—5亿。而这次海内外捐助超过500亿元。而且还有增加捐助的可能。

- ⑫台湾大学夏铸九教授同笔者谈起张忠谋夫人参加四川赈灾捐助活动时,别人问起郭台铭捐了1亿元,你准备捐多少时答到,钱不是问题,关键是要专业人士评估好去干什么。现在很多企业承诺的捐款无法兑现,很大程度上是由于捐助资金拨付制度的缺失,无法打通资金通往灾民的微观渠道。
- ⑬导致台湾灾后重建缓慢的另一大问题就是城市里常见的共有产权住宅。这类住宅在此次灾区稍微大些的城市里也普遍存在。在一栋诸多业主共同拥有的物业里,经常会出现一部分产权所有者愿意拆除重建(大多是比较富裕投资型业主),另一部分产权所有者则希望就地加固(大多是比较贫困的自住型业主)。结果,争议的双方都诉诸政府仲裁,无论哪种结果,都会引起其中一方的强烈的不满。很多震损的房屋多年得不到修复,政府公权利受到广泛质疑。因此,及时出台专门针对处置受损物业的法律(如多数决定处置方式并对反对方进行补偿)让制度(而不是政府)决定物业的处置办法,对于处理这类产权的物业至关重要。
- ⑭在灾区曾出现这样的现象,一开始,大家争着要求将自己的房屋鉴定为危房。后来,政府的政策出来后,灾民发现鉴定危房等来的不是政府补助,而是异地迁移,结果又纷纷要求不要鉴定为危房。在另一个地方由于政策补偿标准是70m²/户,那些面积大的住户拒绝搬走,而小户型、质量差的住户则自己将危房推倒,以获得搬迁补偿资格。
- ⑮甚至在我们调查白鹿镇的时候,还听说成都的老游客在打听今年农家乐是否会恢复营业。
- ⑯如果我们把城镇视作一个小区的话,物业税就相当于这个小区居

民所付的物业管理费。用来支付小区的治安、保洁等成本。

- ⑰林盛丰说,他甚至害怕人们问起当年的那些规划。大部分规划没有支付任何报酬。真正令我惊讶的是这些台湾规划师从未经历过计划经济,而是在长期市场条件下工作。这只能说明,本文所提出的问题——对制度因素的无知,普遍存在于整个城市规划学科。
- ⑱看到前一阶段规划师们提出的那些豪情万丈的“新城”,那些大搬迁的“计划”,那些从头来起的“方案”,就会知道这里的担心并非空穴来风。

【参考文献】

- [1] 刘易斯·芒福德,倪文彦,宋俊岭译.城市发展史——起源、演变和前景.北京:中国建筑工业出版社,1989.
- [2] 山鹿诚次.城市地理学.武汉:湖北教育出版社,1996.
- [3] 阿瑟·奥沙利文,苏晓燕等译.城市经济学,第四版.北京:中信出版社,2003.
- [4] 凯瑟琳·希尔.台湾向四川介绍地震经验,英国《金融时报》6月10日,见《参考消息》2008年6月11日,第8版.
- [5] 中共中央、国务院.汶川地震灾后重建对口支援方案,2008年6月13日.
- [6] 赵燕菁.专业分工与城市化:一个新的分析框架.城市规划,2000,(6).

作者简介:赵燕菁,男,博士,教授级高级城市规划师,厦门市规划局局长。中国城市科学研究会常务理事。主要从事城市规划研究。

收稿日期:2008-08-05

Post-disaster Plan and Property Reconstruction

ZHAO Yanjing

【Abstract】 While focusing on engineering technology, it is easy for urban planning to ignore the invisible factor property right in the post-disaster plan. The original basic institution of a city is the existence of public product exchange. So, whether a city is developed or not depends on its scale and level of providing public product. Modern cities can mortgage future income by credit to make its primitive capital for providing public product provision which makes them different from the traditional one. Moreover, the basic difference between market and planned economy lies in their complex property institutions. So, property recovery and reconstruction should be made a key goal in the future post-disaster plan: (1) governments should rebuild all pre-disaster public product and service to recover all people's property; (2) privates should recover their lost both by themselves and social help; (3) exchange relations between government and privates and those among privates should be rebuilt on the base of clear property. Last, modern urban institutions will take root and spread if we use market economy methods and social credit system in the post-disaster plan, which will also become the biggest fortune for the post-disaster areas in the future.

【Keywords】 Post-disaster Reconstruction; Institution Design; Property Reconstruction