

## 精明增长

《城市规划》2005年第 10期

### “可持续发展”的矛盾

二十世纪五十年代，二次大战战后复苏，美国与加拿大的“近郊区”（城乡接壤部）以史无前例的速度开发。六十年代开始，城市化的压力带来对环境的关注，环保势力抬头。开发与环保之间的张力日增，势不两立。八十年代出台的“可持续发展”，作为一个城市规划的理念，是用来调节土地开发和环境保护之间的矛盾。

[注 1]

“可持续发展”的主题仍是“发展”，只不过是强调发展的可持续性。对环保者来说这仍是以发展为主，环保为副，很不理想。对开发者来说，这代表环保抬头和环保理念的法律化，大大限制开发。因此，虽然人人都说支持“可持续发展”，其实矛盾仍未有真正地解决。

作为一个理想，“可持续发展”实在吸引。但比较挖苦的分析是开发乃既成事实，开发者以“可持续发展”的高调姿态和一些无关重要的妥协诱使环保者接受这事实。“可持续发展”至今只能把土地开发拖慢一点，仍未能真正地控制开发，使其踏上可持续的轨迹。一个原因是开发界的势力实在大（也可以说现代社会对土地开发的需求大）。另一个原因可能是“可持续发展”的理念非但未有面对开发与环保的矛盾，美丽的口号把矛盾“地下化”，口头上大家支持，骨子里各不相让。开发者对环保法规阳奉阴违，或最低度服从。环保法律条文不可说不多，但法律漏洞更多，吸引了最聪

明的律师去为最出得起钱的开发者或最热门和畅销的环保题目去打官司，“可持续发展”的实质贡献不大了了。

## “精明增长”

开发与环保对峙了五十多年。到了九十年代中出现“精明增长”。且看美国最大的“精明增长”（smart growth online）网址上的概论。

“全国各地社区都警觉到现今的开发模式——以‘扩展式’开发支配的模式——对我们的城市、已建成近郊区、小城镇、农村和野外的长远利益来说不再合适。各地社区仍支持增长，但对放弃现存的城市基础设施而转向外围扩建所引发的经济成本提出质疑。它们对新建在郊区的就业集中点和现存在城区的劳动力集中点的不协调提出质疑。它们对放弃、改建和再用老区的工业用地，吞食空地及城乡接壤的优良耕地，和因扩大城区、分散交通引致的整个地域的空气污染提出质疑。“精明增长”的推动力来自人口的转变、环保的注重、地方财政的困难、和对增长的复杂意义的新认识。这些都代表着新的需要和新的机会去推行‘精明增长’。

‘精明增长’把开发和生活素质连接起来，利用新的增长去改善社区环境。不同地方会有不同的‘精明增长’特性。总的来说，‘精明增长’把时间、注意力和资源放在恢复市区与老近郊的活力和社区感。新的‘精明增长’以‘城’为本位，以公共交通和步行为导向，混合住房、商业和商店各用途，和保留空地及环境设施。各地的处理办法不一，但成功的社区有

一个共同之处——一个社区的价值观和一个理想的境界——这些社区的开发规划会反映这些价值。”

从表面去看，这“概论”并没有什么特殊之处，都是“可持续发展”的老调，与“新城市主义”也没有什么区别。在北美，一般自称为“新城市主义”或“精明增长”的开发区确实与典型近郊小平房式的发展模式不同。它们都采用混合用途，高容积率（在北美，近郊开发超过每公顷 50个住宅单元就算是高容积率了）、多式样住房、紧密形建筑等等。到目前为止，它们都是外形十足、内涵空虚的社会精英的居处。

这些土地开发模式的转变反映了精英与群众之间对居住环境追求的互动作用——精英创造、群众抄袭；群众抄袭成功，精英抛弃旧欢，另创新意。工业革命以来，精英都偏爱近郊——既能接近权力和财富的中心，也离开拥挤、肮脏的闹市。近郊别墅既是舒适居处，也是地位象征（当然，精英也有在城市里的公馆，方便应酬）。老百姓没有这福气，但近郊别墅成了他们的“理想居所”。二次大战后的史无前例的人口暴增、经济繁荣、和小汽车的普及化使一般的西方老百姓有能力去追求这个被称为“美国之梦”（American Dream）的近郊居所。这也是当年规划先进们大力支持的。当然，老百姓没有能力去住上精英的豪宅。但近郊小平房象野草般遮盖了大地。近郊再不是精英们的专利。二十世纪五十年代，精英开始抛弃近郊，并加以批判。“近郊”（suburb）从一个地点的概念变成“近郊化”（suburbia）——一个社会的理念，代表单调和庸俗。精英开始另觅新欢：包括老区的旧屋翻新（gentrification，也可以翻译作“绅士化”），闹市的高级公寓，远郊的大宗地住宅（exurbia），与及由“设计师设计的近郊社

区”（designer suburbs，有别于由开发商盖的小平房，“新城市主义”社区多属此）。谁会得宠仍未清楚。但肯定的是，任何一款（包括“新城市主义”）如果真的成功被大众接受为“理想居所”，它一定会被精英抛弃。精英的定义就是“与众不同”啊！（请参看我《城市形象：内在观》，*City Images: an Internal View*一书。）

其实，“精明增长”的精明之处不是开发的外形。混合用途、紧密建筑等都是果。“精明”是如何得到这个果。它的突破是它对土地开发与环境保护之间的矛盾提出疑问——矛盾是不是两者之间唯一的关系？下面是我个人的分析，没有在别处看见过。如果读者知道有类似的思路，请告诉我，好使集思广益。

首先要指出，“精明增长”出现于二十世纪九十年代。它的对象是城乡政府。当时，“政府应向企业学习效率”、“政府功能商办”、“精简政府”和“职责下放”等政治理念开始出台（到现在更是金科玉律）。城乡政府从上层政府拿得的补贴越来越少，由上层压下来的任务越来越多，实在喘不过气来。土地开发是城乡政府生财之道，但环保势力对土地开发却坚不妥协。“精明增长”理论为政府创造出一个既能满足开发利益，又能满足环保良心的局面，两全其美。

“精明增长”网址列出十个“原则”：

- 1 增加住房式样的选择。
- 2 鼓励步行小区。
- 3 鼓励公众参与。
- 4 创造有个性、和富吸引力的“场所感觉”（sense of place）。

- 5 坚持政府开发决定的公平、预知和效应。
- 6 混合土地利用。
- 7 保留空地、农地、风景区和生态敏感地。
- 8 增加交通选择。
- 9 加强利用在建成区内仍未开发的土地。
- 10 鼓励紧密性的建筑设计。

大家会同意这些都使很值得支持的原则，而且很难看得出与“可持续发展”和“新城市主义”有什么分别，这些原则仍是同时强调开发与环保。精明在哪？在第五条：“坚持政府开发决定的公平、预知和效应。”

### 精明在哪？

美国和加拿大的城乡政府不直接干开发的业务（但也有很小数的城乡政府办开发公司）。它们的“开发决定”主要是基础设施和开发管理的决定。这些决定的“效应”是关键。“效应”的演绎是“成本效应”（cost effectiveness），也就是衡量成本与收益的关系。这关系可以用三种不同的方式去衡量：固定收益下的“最低成本”、固定成本上的“最高收益”和最优的“收益/成本比率”。从城乡政府的角度去看，开发成本的考虑重点在基础设施。

先看基础设施的资金来源。有五。

#### 1 城乡政府。

经济繁荣，政府既有能力也有压力去投资。经济衰退，政府虽然没有能力，但有更大的压力去以建设基础设施去稳定衰退或刺激复苏。

#### 2 基础设施建造商。

他们的业务是建设和经营基础设施。他们可以与政府合作，但基础设施全部或局部私营化（privatization）是近年西方的主流政治意识。

3 土地开发者。

他们的业务是开发土地（包括开发土地出售和留为己用），投资基础设施是为了创造开发条件。

4 基础设施服务范围内的居民和商户。

他们投资的目的是为要改善他们的居住或商业环境。城乡政府或会协调他们摊分成本，或先付然后由他们摊还。

5 上层政府。

它投资是为了宏观目的，如鼓励经济发展或缓解经济衰退。但如果是上层政府投资，各下层政府都想分羹。僧多粥少，投资选择（地点和种类）的政治味道很浓。

由于资金来源复杂，真正的成本就很难准确算出来。成本的金额虽然很实在（但基础设施的预算成本和最后结账之间巨额差距是司空见惯的事），谁出了多少就很难清查了。举例说，上层政府下放各种新的职责（如教育、医疗等等），要城乡政府承担。地方财政困难，又不想加税，唯有收缩其它支出，基础设施的维修经费首当其冲。多年失修引致低效使用和加速老化，直至出现危机，要大量投资才可修复。城乡政府乏力，上层政府“被迫”投资，但也要城乡政府分担部分成本。如果是修复，城乡政府或会协调受影响的居民和商户摊分成本。如果是新建，城乡政府或会与开发者或建造商协议合作，由政府提供廉价土地和开发方便，开发者和建造商投入资金。在这个典型的例子中，有因因果果的关系，和拖泥带水的投资情况，城乡政府的真正成本怎能算得清？

因此，在“成本效应”的考虑中把焦点放在基础设施的“最低成本”上是枉然的。分析“最高收益”才是出路。但是，基础设施有什么收益？对城乡政府来说，收益可分两类。第一类是宏观的经济、社会和环境收益。这是很难核算的。我当年被加拿大联邦政府财委的基础设施办公室借用，工作重心之一就是研究每一块钱的投资会带来多少国民收入、工人就业和环境改善。用的是“输入——输出分析”。但需要作出很多不完全可靠的分析假设，而且只能局部量化。算出来的数字都是约略的，而且不盖括很多的经济、社会和环境因素，特别是比较软性的因素。从城乡政府的角度去看，宏观的经济、社会和环境收益往往超越其辖区范围，更难核算。就是算出来也不会进入它的口袋。第二类收益是来自基础设施支撑的土地开发所带来的房地产税收（在美国和加拿大的房地产税中，房地地是不分开的）。这些收益非但实际得多，也是“精明增长”以釜底抽薪的办法去突破土地开发与环境保护之间矛盾的关键所在。

房地产税全归城乡政府所有（所得税、买卖税归上层政府）。城乡政府从房地产拿的的总税收是城乡的房地产总产值和税率的积数。在尽量避免增加房地产税率的原则下（维持低房地产税率是城乡政府的最高政治原则），增加总产值是增加总税收的唯一办法。

基础设施与产值有什么关系？基础设施是土地开发的首要条件。这里，我们特别关注的是道路和上下水管道，因为他们带领开发——先有路，才有房。因此，基础设施的收益衡量就是花一块钱来建路、做渠会创造多少产值。一幅地的产值来自建房（包括住房、厂房、办公楼等等）。产值多少与土地的用途和建筑面积成正比（当然建筑的质素也是因素。但在相同的质素下，仍是多面积多产值）。建筑面积的变数是土地开发的密度（主要是容积率）。因

此，建筑物盖得越密、越高，创出的产值越大。（当然，密度与高度的上限会由市场决定。过密或过高的建筑物会乏人问津，产值也就相应地下降。这里指的是开发者希望达到，和消费者愿意接受的最高密度，这也就是市场术语“最高最好用途”，highest and best use, 的意义。）

综合以上，“精明增长”就是城乡政府在基础设施和开发管理的决定中，以最低的基础设施成本（也就是城乡政府作最低份儿的投资）去创造最高的土地开发收益（也就是最多的房地产税收）。要达到这目的就应该沿着这些基础设施（特别是路和渠）开发最高最好土地利用，尤其是最高的使用密度。

为什么这就是精明？

首先，最高土地使用密度创造最高房地产值，而最高房地产值创造最高的房地产税收。因此，对城乡政府来说是精明。（从固定成本拿最高收益）。

第二，最高密度使开发者赚最多钱（当然要假定这是不超过市场所能接受的密度）。因此，对开发者来说是精明。

第三，最高密度创造最多上层建筑面积。每个建筑面积的平均价钱就会降低。[注 2] 消费者（租客或买主）可以少花钱（如果使用的建筑面积不变），或多得建筑面积（如果花的钱不变）。因此，对消费者来说是精明。

第四，最高土地使用密度会集中最多的经济活力（当然有其上限，例如交通挤塞）。因此，对整个经济发展来说是精明。



第五，最高土地使用密度会集中最多的社会活力（当然有其上限，例如私密性消失）。因此，对整个社会发展来说是精明。

第六，最高密度就是地尽其用，节省了土地。对环境保护来说是精明。（当然，在开发区外的环境是保护了，但在开发区内的环境压力就加大了）。

高密度土地使用是老调。“可持续发展”强调它，“新城市主义”又重新强调它，开发者从来就主张它。那么，“精明增长”有什么新意？新意在打通了环保利益和开发利益之间意识和机制的瓶颈。

在意识上，环保者一向认为他们站在悲天悯人的台阶上，而开发者是唯利是图的坏蛋，环保者是为正义而战。开发者一向认为他们干的是为己为人的经济开发，而环保者是不负责任的梦想派，开发者是为生存而战。两者之间的意识分歧是个瓶颈。

意识斗争的战场是城乡政府的开发管理机制。在这机制里，政府是调停人。但这是个吃力不讨好的事情。环保者认为政府与开发者勾结欺民；开发者认为政府姑息纵容环保者。政府实在是站在不能立足的位置。调停人应该是置身事外，和没有切身利害的。但是，政府身为“公共利益”的维护者，而经济开发和环境保护同属公共利益。政府怎能“置身事外”？政府的决定一定会讨好一方，得罪一方。被讨好的会感谢，被得罪的会怨恨。感谢与怨恨都会影响政府的命运。政府怎会没有“切身利益”？这两面受敌的机制是个瓶颈。

“精明增长”把这些意识和机制的瓶颈倒过来处理。关键在把经济开发和环境保护看成非但没有矛盾，而且是双得益彰。政府非

但不是置身事外的调停人，而是玉成其事的促成人和受益者。在追求“开发决定”的最高“成本效应”的前提下，政府把基础设施的最高成本效应（最优的收益/成本比率）作为土地开发的指导原则，通过开发管理的机制去开发最高土地使用密度。

有人会问，城乡政府一向都想在土地开发中获取最大的房地产税收，为什么要等到今天才懂得“精明增长”？

首先，上面是我个人的分析，“精明增长”鼓吹者和城乡政府尚未觉察这个突破，虽然他们已不自觉地开始走上这方向。政府都是“保守”的，安于现状。它们眼中的现状是基础设施多年前建成，只需要维修，大的投资和新的建设会有上层政府承担。因此，它们对基础设施的高效使用，没有太大的积极性。它们当然知道基础设施与土地开发的关系。但关注的只是如何去减低基础设施的成本，而不是增加投资的收益。理由是惰性。（i）开发者和消费者都习惯了近郊独立小平房的使用模式和密度，增加住房式样选择的压力不大。（ii）开发与环保之间虽然不休地争吵，这事实已完全融入市场机制之内。长线的土地开发供求情况尚属平稳，彻底改变土地开发密度的压力不大。（iii）一般市民和商户都习惯了房地产税率每年的小幅度增加，政府的财政收支既已保持平衡，以增高开发密度去增加房地产税收的压力不大。

但是，这十多年来，“现状”有了很大的改变。

- 1 政府缺钱了。由上至下，政府都喊穷。部分原因是八十年代末期，九十年代初期的经济低潮。但经济的高低潮从来都有，不是变的原因，只是变的契机。关键是政治意识的改变。自戴卓尔和列根的“新保守主义”（neo-conservatism）崛起，政府的作用被质疑。六十、七十年

代的“大政府”意识和结构（源出于三十年代政府对抗大萧条的积极参与经济，和六十年代的民权及反贫穷运动）开始解体。代而起之是政府向企业管理学习，政府把功能交企业代办，和政府职责由上层往下层转移。结果是城乡政府要承担越来越多的职责，却没有相应的财政支持（在理论上，上层政府也准备把部分权力和财政，特别是税收，下放。但实际上是杯水车薪，而且很多时没有落实）。城乡政府要开源节流。

- 2 大部分的基础设施是在五十年代完成的，已经老化，维修成本越来越高。而且，由于城乡政府的财政捉襟见肘（支出的项目多了，又不想加税），维修自然被忽略，积压下来，情况越来越恶劣。在新的政治意识下，上层政府也不再作新和大的投资。一切要地方自己解决。
- 3 经过多年来的社会教育和政治活动，环保思想深入人心，环保规条巨细无遗。城市化往外扩散，已达极限。已建成区的见缝插针，和新开发区的地尽其用已成为城市规划和管理的金科玉律。但同时，经过了八十年代至今的“新保守主义”不断栽培，开发商人的财力越来越雄厚，规模越来越庞大，与环保周旋也越来越老练。因此，环保与开发的张力越来越紧。政府居间调停越来越吃力。
- 4 适合开发的土地供应日紧，楼价日高，越来越多人买不起“美国人之梦”的近郊小平房。这些中中产和低中产阶级对“可负担得起的住房”（affordable housing）的要求带给城乡政府很大的政治压力，但也同时带来改变住房式样和增加容积率的机会。

“精明增长”是迫出来的，但讽刺的是它为“可持续发展”理念中不能解决的内在矛盾带来不自觉的突破。非但开发者、环保者、消费者和政府都有好处。而且无需任何一方作牺牲。在公共政策上这是非常难得的。

1 它们各自站在高的台阶上，实收利益。

开发者有尊重环保之名和多得利润之实；环保者有通融开发之名和节省用地之实；消费者有环保先进之名和少花钱或多得面积之实；政府有协调开发与环保之名和增加税收之实。

2 矛盾既不存在，大家不用斗争，也不用花钱去解决纷争。一切以“精明”的原则导航。

( i ) 基础设施的规模和部署完全依据最高最好土地开发的需要。最合经济原则的也是最合环保原则，互相再没有矛盾。

( ii ) 由于最高最好使用是比较客观的市场概念（有别于主观的政治或行政决定），土地开发带来的政府税收的预知性比较容易掌握，方便政府的基础设施融资。

3 不用建立新的开发管理机制。

现有的总体规划、区划法和宗地划法等都可以用来规划和审批“最高最好土地使用”。

现今，“精明增长”的鼓吹者都未有看出这个一石数鸟的“精明基础设施”的作用。他们仍然抱着“新城市主义”对近郊小平房近乎歇斯底里的憎恨和歧视，和困在“可持续发展”意识中土地开发和环境保护的矛盾夹缝里。

“精明”是直接地、有机地结合基础设施与土地开发去统一“可持续发展”的内在矛盾。换句话说，精明的基础设施投资就是土地的可持续发展。其实，这在上文节录的“精明增长”概论中，端倪已现。“精明增长”的出发点是“对放弃现存的城市基础设施而转向往外围扩建所引发的经济成本提出质疑”，也指出“精明增长”的推动力之一是“地方财政困难”。可惜，“精明增长”的鼓吹者未能把对基础设施“成本的质疑”和地方“财政的困难”连接起来，做出突破。

### 用于中国？

中国现在也谈“精明增长”，除了部分是追求时髦外，谈的与“可持续发展”实在没有什么分别，都是鼓励建设与生态协调，更有把它收窄为“新城市主义”的代名词。这些，对开发与环保利益的基本矛盾都没有真正的突破。我认为“精明增长”可以为“可持续发展”提供一个新的演绎，如下。

现今，在“可持续发展”的演绎中，“可持续”主要是个“道德”的概念——对人类未来的责任（虽然当今的发展模式对能源的损耗和生态的破坏也会影响当今的发展）。在微观的角度上，这意味着开发者和当地政府的开发成本增加（遵行环保规条和建设环保设施都是要花钱的）。可是，只要消费者和使用者肯多付钱，开发者仍是有利可图，仍会继续开发。千千万万的开发决定和消费决定作成了一股洪流，单靠道德和教育是抵抗不住的，就算是国家政策和措施也会被冲倒。

“精明增长”把焦点放在基础设施上，强调“可持续的基础设施”（sustainable infrastructure），特别是“财政上”的可持

续性。也就是指地方基础设施的可持续性有赖它为地方政府带来的经济效益，其关键是土地开发带来的地方房地产税收。

基础设施，特别是道路和上下水管道，是土地开发的先驱，其规模或选址都直接影响土地用途和开发密度，继而影响土地的产值和税收。当然，土地开发的经济效益不单只是土地税收。土地开发代表了经济开发和社会开发，经济开发和社会开发带来生产税、交易税和所得税等，都是政府的收入。问题是，这些收入是由各层政府和各政府部门在经济开发和社会开发上作出的千万种的投资和服务而产生的。这些投资和服务的成本和效益的关系千丝万缕，实在不可能算得清楚。既是如此，需要投资时就互相推搪；有收益时就你争我夺。这是行政构架中的普遍现象。

“精明增长”给我们的启示是如果地方政府把基础设施的决策结合到土地开发带来的土地税收上，就可以保证地尽其用，也就是统一了开发利益和环保利益。但是，其先决条件是：

- 1 地方基础设施要由地方政府投资；
- 2 土地税收（包括土地开发时由开发者交的开发费和建设完成后由住户或商户每年交的土地税）归地方政府所有；
- 3 土地税收按产值计算。

这个责任清楚（基础设施的成本和土地开发税费的收入都是集中在地方政府身上）和赏罚分明（税费收入多少要看土地开发带来的产值，而这产值是完全由市场经济逻辑决定）的机制迫使地方（城乡）政府审慎精明。这机制在中国，仍待发展，我相信会逐渐成形。“精明增长”就是活用这些机制去实践“可持续发展”。

\* [注 1: 土地开发是个物质现象；开山填海，建路造房。这一现象有其不可分割的经济和社会意义。人类的生产（经济活动）和生活（社会活动）需要合适的空间。开发者生产这些空间，支撑行业如做家具的、水电的、装修的也应运而生。他们既提供服务，也因而得利。他们的活动和利润带动社会繁荣，并养活开发行业的工人和他们的家庭。环保者反对的是开山填海和建路造房对环境的负面影响，而不是反对人类的经济与社会发展。可是，从自然世界里创造合适人类生活和生产的空间就得改造自然环境。环保既然不反对人类的经济和社会发展，怎能反对这些发展必需的物质条件？部分解释是：一般环保者很反感某些开发商的唯利是图，不顾影响民生和破坏生态，也有少数环保极端分子认为人类本身就是环境的敌人，生态的毒瘤。 ]

\* [注 2: 高密度土地开发就是在固定面积的土地上盖最多建筑面积。这会产生两种作用：土地生产效率上升使每个土地面积的平均价格上升，上层建筑面积增加使每个建筑面积的平均价格下降。 ]