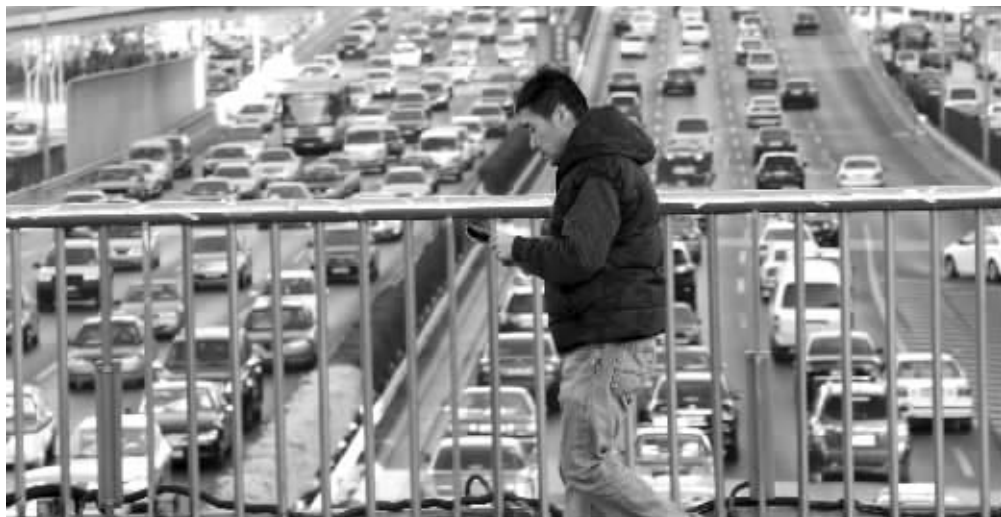


北京给大城市病下“猛药”

将出台最严管制政策;江苏学者:大中小城市的布局需要统筹

不久前结束的北京市“两会”上,从《政府工作报告》到正在提交审议的“十二五”规划纲要,都把当前和今后一段时间北京城市发展面临的规模承载压力提到突出位置。从交通到人口,从属地问责到加强规划,一场为城市发展减负的大战役已经揭幕,北京开始向大城市病全面宣战。



交通拥堵是“大城市病”之一 IC供图

多位人大代表议案指向交通问题

1月21日经人大会议通过的北京市“十二五”规划纲要提出,未来5年北京作为特大型城市建设和运行管理的压力更加凸显,人口资源环境矛盾更加突出,交通拥堵、垃圾治理等困扰人们生活的问题日益加剧,保障城市常态安全运行和应急协调面临更大考验。

据统计,2010年北京市常住人口已经接近2000万,远远超过国务院批复的城市总体规划中设定的到2020年达到1800万人口的标准,并还在以每年50万人,几乎相当于一个中等城市的速度增长。目前北京机动车保有量已经突破470万辆,2010年净增机动车就达到约80万辆。种种信息表明,北京在昂首迈向国际两千万人口大都市行列的同时,快速的膨胀也在加剧这座千年古都自身的消化不良和运行不畅。

根据北京市水务局向两会提供的材料,随着经济社会的快速发展和近年来干旱加剧,北京人均占有水资源量已由上世纪末的不足300立方米下降到150立方米左右,水资源紧缺已经成为制约城市发展的主要瓶颈。

人大代表、北京市政管委顾问、北京市政府参事王维平说,社会进步回避不了城镇化,中国的城市病是社会发展的必然产物。当前城市病主要表现在大城市方面,在交通拥堵、住房紧张、能源供给、环境污染、噪音、公共安全等不同方面都较为突出。

北京市政府工作报告对当前城市发展困扰的描述与人大代表的关注点基本一致。今年北京地方两会的人大代表议案最集中的就是交通和人口问题,分别有30件和12件,共占总数的18%。“其中这么多代表的议案都针对交通这样一个具体问题上,历史上还从未有过。”北京人大议案组负责人梁平表示。

陆续出台号称史上最严管制政策

面对急剧膨胀的城市体量和社会各界要求治理的强烈呼声,北京正在并将陆续出台一批号称史上最严的管制政策,对大城市病下“猛药”。

2010年12月,北京市宣布实施交通治堵新政,将从六大方面入手治理交通拥堵问题,引起社会广泛关注。

记者从北京市地方“两会”获悉,北京已经被列入全国首批7个用水管理制度试点省市,“史上最严”的用水管理制度正在制定中,大的框架已经形成,2011年上半年有望实施。按照水利部的要求,北京将设立三条红色警戒线,对城市区域用水进行了严格把关,超越任何一条红线,地方政府都将面临问责。北京市水务局新闻发言人毕小刚说,这样严格的要求以往是没有的。

城市的生活便利和文化发达对中国广大农村人口的吸引力巨大,但人口转移应该有序可控。北京市市长郭金龙说,按照中央关于“大城市要加强和改进人口管理”的要求,北京市将抓紧研究制定人口有序管理的一揽子政策措施。

郭金龙说,今年北京还将加强与周边省市区协作,探索区域人口调控综合协调机制,促进人口有序流动。

北京市地方两会前夕,已经有超过十个区县公布了未来的人口规模控制数字。与崇文区合并后的新东城区规划,到2030年常住人口规模力争控制在65万人左右,旧城常住人口规模控制在40万人左右。人口大区朝阳区、海淀区分别提出“十二五”期间人口规模控制在400万和380万以内。

最重要的环节是调控人口总量

在提到“十二五”时期北京经济社会发展主要任务时,郭金龙说,要构建适应首都发展的人口格局,合理调控人口规模,改进人口服务管理。

根据国际上的研究,城市规划在30-40万人,就会出现城市病,只要超过100万大城市病就不可避免,但只要合理布局,城市病是可以缓解的。

北京市政府参事王维平认为,要破解城市病,除了加强规模调控外,关键是不能让城市摊大饼式的发展,而应该借鉴国外的思路发展城市群。

医治大城市病,最重要的一个环节就是人口总量调控。而多位专家表示,控制人口与促进公平无疑存在矛盾。以教育为例,

北京教育越公平,流动人口子女入托入学越容易,就越吸引更多外地人带孩子到京就学,就越不利于人口控制;北京如果限制外地孩子在京求学,限制越严越有利控制人口,但又会被视为不公平和歧视外地人。

调控人口规模还要体现依法行政和程序正义。人大代表,隆安律师事务所高级合伙人强磊表示,北京调控人口的具体政策措施,不能与宪法、法律和法规相冲突,避免引发大规模行政诉讼等司法风险。

北京市政协常委会调研报告建议:“尽快成立首都人口委员会,借鉴首都规划委员会模式,制定重大人口决策,研究重大人口问题。”

北京将加强城市规划的统筹性

北京市政协委员、北京国际城市发展研究院院长连玉明在此前结束的北京地方两会上提交了一份提案。该提案指出,要解决城市人口增长与资源环境的矛盾关系,必须首先掌握城市人口变化的动态情况,北京应该尽快探索建立人口预警机制和实有人口数据库。

连玉明认为,要加强服务和水平确实要面临很多挑战。人口预警机制建立的基础是实有人口数据库,而实有人口数据库建立的基础是要统一对流动人口的定义。

北京市规划委新闻发言人王飞,日前在参加北京地方两会新闻发布会时表示,为吸取“十一五”期间一些城市规划失控加剧大城市病的教训,“十二五”期间,北京将加强城市规划的统筹性和实施机制,并将研究加大城市规划的约束力。

经济参考报

语录

“城市病反映的是城市建设的主导思想出了偏差。由于不清楚城市为谁而建,城市的管理者在单纯的利益驱动下,较少地关注普通人,于是房子越建越大、自行车道越来越少、各种公用设施越来越贵。”

——中国市政公用事业专家 徐宗威

对话

大城市病不是北京独有,北京向大城市病全面宣战,自然也给其他城市带来了诸多启示,就此话题,快报记者与学者吴亦明进行了对话。

在城市人口调控中不能用简单行政措施当围墙

人大代表“集中关注”开了个好头

现代快报:这么多代表的议案都针对交通这样一个具体问题上,历史上还从未有过。你怎么看这一现象?

吴亦明:这说明这些问题越来越突出,引起了人大代表们的关注。城市的发展,以往更重视经济的发展,政府的注意力,人大代表的注意力往往集中在上面。然而对于城市的功能要做科学的考量,除了经济的发展以外,很重要是城市整体的发展,是城市生活质量的提高。现在看来,过去我们对于城市发展的平衡关注不够,所以矛盾也越来越突出。中心城市的吸纳能力比较强,这样一来,人口就容易向大城市集中,令城市原有的承载功能承载不了。人口问题、交通问题、环境问题,这些问题的压力就会越来越大,迫切需要从政府到社会的各个方面,包括运用科学技术的力量来面对,而最重要的是我们的社会政策要进行调整。现在,人大代表关注这个问题,一方面说明人大这样的机构越来越重视社会的全面综合发展,一方面也是说明,我们这些城市,特别是特大城市的管理,面临的挑战和压力越来越大了,人大代表也不能不关注,所以才出现了如此集中的议案。

现代快报:北京向大城市病全面宣战,这对上海、广州、南京等城市有着什么样的借鉴价值呢?

吴亦明:虽然有些问题程度不一,但是这些城市面临的人口问题、交通问题、环境问题、经济发展和发展的平衡问题,还是有着共性的,都应该引起重视。北京人大代表面对这样的问题和压力,在两会提出来,促使政府引起重视,促使这些问题在现有的条件下逐步解决,这是开了一个很好的头。

我们的人口预警机制有着多种视角

现代快报:有北京政协委员认为,应该尽快建立人口预警机制,你怎么评价这样的观点?

吴亦明:人口预警机制并不是说完全没有,问题是我们的人口预警机制有着多种指标和视角。现在大量进来的还是流动人口,如果你简单地采取行政命令,说我不让你进来了,这行不行?我觉得这个不一定合适。那么用什么办法来解决?所谓城市化或城镇化进程就是农村人口向城市流动,那么,如何根据实际情况来找到一条适合中国国情的城市化道路就是一个很重要的问题,不是说哪个城市简单地“我来限制”,或者说只允许你到某个城市流动就可以的,在市场经济的条件下,政府也是做不到这一点的。

现代快报:可以理解为,解决



吴亦明

北京师范大学社会工作研究与发展中心主任、教授,江苏省人民政府参事

大城市病的问题,需要一系列城市的统筹与合作?

吴亦明:对,这是一个统筹问题,而且涉及到中国城市化道路和模式的问题,比如说大中小城市该如何分布?这里不仅有着空间布局问题,还有一个城市生产力布局问题。你怎么使得城市布局不仅有着足够的生活消费功能,而且它也有生产功能,有吸收劳动力的功能,然后向环绕其周边的乡镇辐射?中国要建立一个科学合理的城市系统或者叫城市体系,而不成为“个别”问题:比如说某一个城市说我这个城市要好好发展,成为一个特大城市……

你不能简单的行政措施当围墙

现代快报:按照一些专家的说法,大城市的一些产业,可以调整到中小城市去,这样也能带着低端劳动力,问题是这样一来也面临着“是否公平”的拷问。

吴亦明:这还是我刚才说到的产业布局的问题,生产力布局要能和城市化进程、城市的空间布局相匹配,要能够考虑各个方面的承受能力。实际上也不可能都把低端劳动力挤走,你看一到春节,一些大城市自己就在叫了:早饭没有地方买了,垃圾没人倒了。一个城市本身也有劳动力结构的层次问题,并不是说都要的是高端劳动力。

现代快报:清华大学公共管理学院副院长、政协委员巫永平认为,北京在人口调控中需要坚持包容和开放。你怎么看?

吴亦明:就当地情况而言,这是对的,不能用简单的行政措施当围墙,不能说我让谁留下就让谁留下。而从城市的合理发展来看,北京也要考虑,你作为一个特大城市,你周边的卫星城的发展怎么能够和北京的发展协调起来?包括对交通问题的治理也是这样,北京人口的密度未必就比上海等大城市高,但问题是“堵”的情况特别严重,然而解决这个问题,不能光考虑人口压力的问题,首先还是车辆的比例和道路的关系。

快报记者 刘方志