

增长与道义： 城市开发的双重逻辑*

——以 B 市 C 城区“开发带危改”阶段为例

施芸卿

提要：中国的“城市奇迹”举世瞩目，该奇迹何以如此持久和高效，成为一个令人着迷的问题。本文以 20 世纪 90 年代国家构造房地产市场之初的“开发带危改”阶段为例，辨析了其中的增长逻辑与道义逻辑的产生与运作。由于社会心理结构转型较之社会结构转型的滞后，市场转型带来的增长逻辑在总体性社会尚未变化的道义逻辑下错位互嵌：发展被简单化为经济增长，而增长又被道义化为全面利益，这就为都市政府借用国家权力和市场资源、实现区域经济增长提供了合法性；同时，也对普通市民捍卫自身日常生活空间产生了行政的和道德的压力。两者间的高度不均衡，既造就了城市开发的持续和高效，也导致了“发展”的道义悖论：以道义为名的增长（为国家/全民利益），在增长的过程中，模糊了实质上的道义（让市民参与）。

关键词：开发带危改 增长逻辑 道义逻辑

自 20 世纪 90 年代开始，中国进入一个以全面城市化带动经济增长的时代。都市政府通过行政手段使居民大规模外迁，置换出内城的居住用地，再用“以地招商”的形式引入私有部门及民间资本，大规模兴建商业及市政基础设施，实现土地利益和空间效益的最大化。旧城面貌由此被彻底改变。据统计，B 市^①在 1990 - 2000 年间共搬迁居民 28.12 万户、87.86 万人，拆除房屋 64.78 万间，拆除建筑面积 915.53 万平方米。^②这 10 年在 B 市城市开发史上被称为“开发带危改”阶段，清楚地展现了房地产市场在国家主导下诞生的最初形态。

* 感谢清华大学社会学系沈原教授及中国社会科学院社会学所杨宜音研究员数年来对笔者从事该项研究的指导和支持；感谢三位匿名评审人的批评和指正；尤其感谢肖林博士给予的无私帮助，他不仅毫无保留地提供了珍贵的田野材料，还对本文提出详细的修改意见。文责自负。

① 按照学术惯例，本文对案例中涉及到的地名、人名、企业或机构名都做了技术处理。

② 根据《B 市房地产年鉴》相关年份统计加总得出。

“开发”与“危改”双管齐下,激活了内城土地的市场价值,达到了都市政府预设的经济增长目标,但也使广大市民失去了祖辈生活的家园以及居于内城所享受到的“空间福利”(肖林,2009:185)。与此同时,这种模式下,城市开发中的商业性与公益性相互纠缠,受发展驱动的增长逻辑与由传统文化延续、受意识形态建构的道义逻辑在其中交织,使城市开发中的国家、市场、社会(个人)三方结成极度不均衡的关系,成为我们解释中国的城市奇迹时不可忽视的一个方面。

一、理论、问题、方法

(一)发展话语及公私观:被道义化的增长

十一届三中全会以后,国家提出“以经济建设为中心”的发展方针;1992年邓小平南方讲话以后,改革进一步深化,“发展”与“稳定”成为意识形态的主导话语。正如已有研究指出,不同于休克疗法,被称为“渐进式”的中国改革,在策略上更强调诸改革领域的先后次序,更强调经济改革相对于其他改革的优先性(渠敬东等,2009)。从更深刻的意义上看,“发展”是作为“现代化”的一个目标而被纳入历史进程的。陈映芳(2012)指出,现代化不仅是近代中国最具历史重要性的“社会过程”,还是近代以来被民众广泛共享的价值理想,包括民族独立、国家富强、科学、平等、自由、共和、民主等,但是在20世纪90年代末以来的转型过程中,这一“现代化价值目标”仅被片面地激活,其所蕴含的价值理想在“转型”、“发展”话语中淡化。这一切都导致了发展在实践过程中被简化,很大程度上被等同于经济增长。

与此同时,不容忽视的是,与构建发展话语并行的,还有另一套有关“公私观”的中国传统文化心理脉络,使发展作为“举国梦想”、“公共利益”被道义化。在中国文化中,“公”的概念从先秦出现起,经历千年,不仅形成了社会的价值理念(例如公道、公理、公器、公正等),而且形成了与“国”、“官”相联系的“以国为公”、“国家至上”的含义。这种公私观不是围绕财产权所有制来争论的,而是从政治文化角度进行价值判断,以“大公无私”、“以公灭私”为基本内容(刘泽华、张朋荣,2003)。因此,个人对国家或群体事务的参与或贡献,其含义就会有“牺牲小我、完成大我”的道德意义和服从上级、国家至上的政治含义

(杨宜音,2008)。这种公私观是中国人特有的边界渗透的自我在垂直方向的表现,^①与之相应的是吸纳式的国家—个人关系(施芸卿,2012),其本质是至高无上的国家权力与缺失主体性的个人之间——以国家对个人的庇护以及个人对国家的服从相互呼应——达成的包容合一关系,对应于转型之前大一统的国家,此时,国家与个人之间处于尚未分化、利益一致的状态。

随着市场机制的逐步引入和中央的逐步放权,地方政府谋求增长的主体性被激活,其原先作为国家代理人时所履行的庇护职责也随之弱化,大一统的国家逐步分化。但是,相应的社会心理结构尚未转型,在“国家建设”、“公共利益”名目下的“公”,仍然可以对个体施加强大的道德压力,并为相应的行政权力的介入提供合法性,要求个体对其服从。由此导致吸纳式国家—个人关系中原本的包容合一被破坏,片面强调个人对国家的自下而上的呼应,而忽略了国家对个人自上而下的庇护。这种失衡放大了权力的任意性,使拥有实际支配国家机器能力、且能调用道义资源的都市政府,与仍处于主体性缺失状态的市民,在城市开发中处于力量对比悬殊的两端。由此,发展被简化为经济增长,经济增长则被作为国家利益而道义化,增长逻辑与道义逻辑错位互嵌在一起。

因此,本文借用道义逻辑,希望强调的是对尚未转型的社会心理结构的一种继承,其本质是仍处于主体性缺失状态的个人,对国家至高无上的权力的内化和服从。在本文所讨论的转型初期,已然与大一统的国家有所分化的都市政府,仍然持续建构自身作为国家代理人的身份,以此来更自由地借用国家权力,实现区域经济增长。通过强调城市土地国有制、将城市建设上升到国家利益的高度、强调危改和市政工程作为“公共利益”的性质等等方式,都市政府将城市开发的增长逻辑嵌入于具有道义优先性和行政合法性的国家/全民/公共利益下,削弱市民

^① 杨宜音等人的研究认为,基于差序格局的、具有伸缩、通透特性的渗透式边界是中国人自我构念(boundary-permeated self)的最主要特征。自我边界的伸缩同时包含着水平和垂直两个方向,伴随着自我边界从个人自我向家庭我、国家我、世界我的水平扩展,同时达成的是从“私我”过渡到“公我”的纵向道德提升(Yang et al.,2010)。换言之,以“修身、齐家、治国、平天下”几个层次为例,自我所涵盖的范围越大(如国、天下),相对于之前的数层(如自我、家等),就更有道义上的优势。此外,从与国家的关系来说,这种边界渗透的个体同时也是缺乏独立性和主体性的,需要借助于与外界的关系来定义,被吸纳于国家权力之下。

反抗的正当性,获得造就城市奇迹的强大执行力。

(二)城市开发:作为主体的都市政府及被排除的市民

市场转型过程中地方政府的角色备受研究者关注,但经典研究多以村镇政府、乡镇企业为分析对象,^①很少涉及都市政府经营城市空间的案例。20世纪90年代以来,在多方因素作用下,土地财政兴起,由绩效驱动的主体性同样在都市政府身上凸显出来,进入研究者的视野。

邢幼田提出“国家权力的地域化”,认为以城市化为重要内容的经营空间本身,就是都市政府相对于中央政府的分化的体现,由此,城市化进程所塑造的都市政府不再是中央的代理人,而是行动的主体。而用以实现内城级差地租最大化的都市理性策略和都市现代化策略,则是都市政府借以巩固自己对城市土地的控制权的两大策略(Hsing, 2010)。何深静等则以上海新天地的改造为个案,解释了这类以房地产为导向的开发(property-led redevelopment)是如何运作的,认为与西方以精英团体为主导、民间活跃参与不同,中国的增长联盟,是以都市政府为核心,私有部门参与并受到政府调控规制,而市民则是被完全排除在外的(He & Wu, 2005)。针对如此大规模的城市开发何以可能的问题,陈映芳(2008)指出,凭借强大的操作政策技巧和开拓合理性空间的能力,都市政府能够不断地生产出都市开发的价值、制度和行动空间,赋予这种以土地利益和空间效益为指向的旧城改造、城市更新和土地开发运动正当性。

这些研究都对都市政府在转型过程中的主体性的凸显达成了共识,并对其主体性如何实现作出了解释,这一点与杨善华、苏红(2002)提出的改革后乡镇政权应对财政压力的同时也获得了更大的自主活动空间,从而发生从“代理型政权经营者”向“谋利型政权经营者”转变的判断是异曲同工的。但与远离国家权力中心的乡镇政权不同,都市政府与国家政权的距离更近,尤其是本文案例中的B市,这也就导致较之乡镇政府,其自主活动的机会和空间理应更小。那么,位于权力中心的都市政府是如何应对财政压力、营造自主活动的空间的呢?本文的

^① 地方政府在转型中的角色被视为解释中国经济奇迹的谜底之一,丘海雄、徐建牛(2004)将其归结为四种主要的观点:财政激励论、产权约束论、体制断裂论和社会结构论。

案例表明,较之乡镇政府,都市政府在城市开发和土地经营中体现了“代理型”和“谋利型”两种角色并存的局面,借用道义和增长这两套逻辑,都市政府在面对市民(“代理型”)和面对开发商(“谋利型”)时切换到不同的角色。城市土地国有制是两套逻辑交叠潜在的基础,而社会心理结构较之社会结构转型的滞后成为两套逻辑交叠的深层根源。通过将增长逻辑嵌套于道义逻辑之中,都市政府将其“谋利型”的动机隐藏于“代理型”的形象之后,展示了房地产市场在大一统的国家下诞生之初的情形。

具体来说,本研究提出城市开发的双重逻辑(如图1所示):道义逻辑沿承尚未转型的社会心理结构,强调主体性缺失的市民对强大的国家权力的内化与服从,在此逻辑下,都市政府借国家之名获得对城市国有土地的实际控制权以及城市开发的合法性;增长逻辑则是转型后新增的部分,都市政府将下属机构改制为企业,通过“以地招商”吸引外资合作,从而实现内城土地功能的置换,满足其短期和长期经济增长的需求。两套逻辑通过传统文化中特有的“公私观”联结——即发展被简单化为经济增长,而增长又被视为全民利益而道义化——为都市政府谋求自身增长的行为提供合法性的同时也对普通市民捍卫自身日常生活空间产生道德压力。这两套逻辑并存,以权力为核心组合,实现

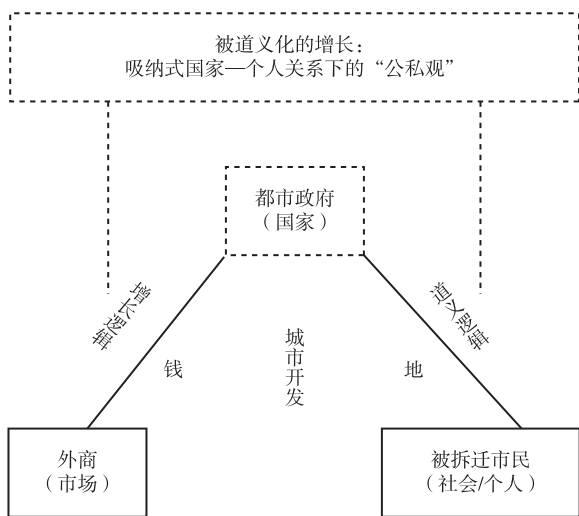


图1 城市开发中的双重逻辑

了都市政府主体性的最大化,最终导致了增长的“道义悖论”:为何旨在改善居民生活的拆迁没有得到某些居民的认可?①

本文引用的田野材料源于笔者 2004 - 2008 年间对 B 市一起因旧城改造引发的被拆迁居民行政集团诉讼的个案研究,及同事肖林同期参与 C 城区发展与改革委员会委托的相关课题时所收集到的材料。② 这两个来源的材料互为补充,展示了被拆迁市民和都市政府在“开发带危改”中的不同考量。此外,之所以选取 B 市 C 城区作为分析的对象,有多方面的考虑:第一,C 城区是 B 市中心城区之一,较之其他城区,C 区的土地面积小、空间开发限制多、基础设施差、危旧房比例高,在计划经济时代就处于各项资源分配的劣势,引入市场机制以来差距更有加大的趋势,致使都市政府对发展经济有非常强烈的渴望。第二,出于 B 市历史上形成的居住分层,C 城区的居民更有社会底层的特征,因危改引发的矛盾更为突出。第三,C 大街的改造以“一街带八片”的模式结合了市政重点工程建设与房地产开发,是 B 市“开发带危改”阶段的一个标志性范本。第四,围绕着 C 大街的改造以及政府与外资 SD 集团的合作开发,上述两个渠道的田野材料恰能衔接对应,更能客观地展现这一阶段政府、开发商和市民之间的复杂互动。

后文的结构安排如下:第二部分先以 C 城区政府为主,论述增长逻辑是如何在土地商品化、中央放权的背景下被引入,并在城市开发的实践中嵌套进原有的道义逻辑之下的。随后第三部分以“开发带危改”的两个关键步骤——土地和资金着手,论述双重逻辑下,都市政府是如何成功实现其自身主体性的最大化,市民又是如何被动地被卷入这个过程的。最后将简述面对双重逻辑的挤压时,部分市民的积极应

① 笔者在田野中收集到的一封落款为“C 大街迁往 DX 供销社 JX 四队宿舍楼的拆迁居民”的《上访信》中有一段话集中表达了这一悖论:“社会在进步,B 市城市建设在加快,居住区的标准在不断提高,人们的生活水平、居住条件、环境正在得到改善。‘危改’拆迁的目的之一就是改善居民的各方面条件。可开发商为什么不把居民安置到较好条件、较好环境的小区?偏偏哪里差,往哪里安置,安的是什么心?”

② 严格说来,两份材料之间有 5 年的时差,集团诉讼的居民大多是“九五”期间被拆迁的,正是“开发带危改”阶段,而 C 城区所提供的材料为“十五”和“十一五”规划前期调研报告。不过,之所以在本文中对对应采信,一方面是“十五”报告中有多处对“九五”期间的总结,恰能与被拆迁市民的经历相互印证;另一方面,有关城建公司(危改开发商)的筹建、以地招商、经营城市的一些做法,在 90 年代的城市开发中就已经试行,“十五”报告只是以更清晰的话语将其表达出来,体现了都市政府在城市开发中延续的思路。

对,并对这一过程中展现的市场在体制框架内诞生的情况作一个简短的小结。

二、城市开发：双重逻辑的产生

(一) 都市政府的转型：增长逻辑的引入

新中国成立的第一个30年,是一个国家聚集有限资源,开展全民动员,迅速实现社会主义工业化的阶段。这一阶段的基本特征是以“单位制”为基本治理结构的“总体性社会”(孙立平等,1994),国家以此实现对资源的全面整合和对个人的全面控制。在城市住房问题上,经过数次运动,国家形成了以房管所和单位为核心的两套住房管理体系。作为与单位制配套的设施,城市住房代表了个人享有的社会权利,是国家履行庇护职责的一个表现,相应地,个人也必须服从于国家安排。在这种模式下,70、80年代进行的危房改造全权由国家负责,表现为财政拨款、房管局施工、以单一的危房改造为目的,居民几乎整体回迁,不涉及土地用途的置换。此时,土地和房屋以服务于日常生活的使用价值存在,市民的利益与都市更新的步调一致,但进展慢、规模小、效益差;面对着大片亟需改善的区域,政府的财力捉襟见肘,城市发展面临无米之炊的困境。

1990年,中央颁布实施《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,推行城市土地的有偿使用政策,鼓励各城市发掘土地的经济效益,并大力推进房地产业和房地产市场。1992年邓小平南方谈话后,经济增长成为全面深化改革的一个目标(并进而成为指标),招商引资成为热潮,至今方兴未艾。1994年,住房制度改革出台,为住房商品化市场奠定了基础;同年的分税制改革,也在意外中促成了都市政府逐渐走向以土地征用、开发和出让为主的发展模式(孙秀林、周飞舟,2013)。

1. 房地产市场的诞生

就B市而言,“开发带危改”标志着城市开发的最初10年,展现了以国家力量构造房地产市场的最初阶段,这一阶段经历了几个关键事件(参见表1)。

表 1 B 市“开发带危改”阶段大事记

时间	事件及政策	影响
1990.4	B 市政府第八次常务会议	确定“一个转移”、“一个为主”、“四个结合”的改造方针, ^① 标志“开发带危改”的开始
1991.4	《关于危旧房改造现场办公会会议纪要》	要求各部门支持危改工程
1991.11	《B 市人民政府关于外商投资开发经营房地产的若干规定》	允许外商在科技、工业、交通、旅游、商业、金融、高档住宅、办公楼等领域进行房地产开发和经营
1992.6	《B 市实施〈中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例〉》	标志着 B 市房地产市场正式启动
1992 - 1993	B 市政府连续两年组织赴香港、新加坡招商引资	40% 以上协议投资额投向与旧城区改造有关的房地产开发
1994.6	《关于进一步加快城市危旧房改造若干问题的通知》	危改项目审批权下放到区
1992 - 1995	危改的快速发展阶段	危旧房改造规模扩大,向以“街”带“片”整体改造发展;由以住宅为主的居民区建设转向以商业、办公等公建为主的商业区、商业街建设。
1997	确立 67 项“迎国庆”重点工程	将市政重点工程与危改结合
1998	《B 市城市房屋拆迁管理办法》	将拆迁安置从实物安置改为货币安置
2000	《B 市加快城市危旧房改造实施办法(试行)》	进入“房改带危改”的第二阶段

资料来源:根据肖林(2009:90-92)整理而成。

“开发带危改”是在城市建设资金匮乏的背景下,在国有土地有偿使用制度推行和中央权力下放这两个基本条件下应运而生的。被商品化的土地成为都市政府的第一笔资源,以此为资本继而吸纳外资成为解决城市发展困境的有效策略。允许外资进入(但是要以与直属于政

① 该方针的具体内容为:城市建设的重点由新区开发为主转移到新区开发与危旧房改造并重上来;危旧房改造以区为主;危旧房改造与新区开发相结合、与住房制度改革相结合、与房地产经营相结合、与保护古都风貌相结合。

府的危改开发商合作的形式),以及将危改项目审批权下放到区是这一时期的两个关键事件,使90年代的危改与70、80年代的危改有了本质的区别。伴随着“危改”向“危旧房改造”乃至“城改”的扩张,改造的本质也从“人”变成“土地”,先前不曾有过的增长逻辑被引入。将土地视为资本、以城市开发谋求经济增长的都市政府,无可避免地与将土地视为日常生活空间、以大杂院及便利的内城环境承载邻里关系、谋生手段、求学就医条件的市民发生冲突。光鲜亮丽的内城士绅化的另一面,是对普通市民看似落后的日常生活和社会支持网络的挤压和损毁。都市更新与市民的利益不再统一,突出体现在土地功能置换与人口结构调整两个方面。

2. 土地置换与人口调整

土地空间的商品化最主要的合法性来源是都市理性策略,该策略源自对西方规划理论的引进,认为城市规划的核心要旨在于最大化实现土地的交换价值,以最有效率的模式在市场中分配土地。在这种理念下,居住用地成为制约土地效益充分发挥的主要因素。

1984年到1995年,C城区居住用地从462公顷增加到815公顷,占全区用地比重从29%增加到49%,规模不断扩大……总之,由于历史原因,C城区的居住用地中平房多质量差……这些平房占用着大量黄金地段。这种不合理的利用形式极大地影响了当前土地效益的发挥,从另一个角度,这也为C城区今后的土地置换和增值提供了大量的空间。(C城区发展计划委员会编,2001a:215)

与居住用地所占面积过多相应的,是商业用地不足。以位于B市正中心的Q街道为例,报告指出,该街道75.56%的土地用作居住用地,旅馆服务为第二功能,第三是商业金融功能,分别占4.99%和3.62%,存在“明显不合理和不经济的现象”,“大片黄金之地无法实现其应有的区位价值”(C城区发展计划委员会编,2001a:220)。所以,将土地从居住用地向商业金融用地转换成为城市开发的实质目标。C城区的数据显示,在九五、十五、十一五规划期间,居住用地比例逐期减少,商业金融用地比例稳步增加,如表2所示。

表2 C城区居住及商业用地“九五”、“十五”及“十一五”期间变化趋势

时 间 类 型	1984年		1995年		2004年		2009年	
	面积 (ha)	比重 (%)	面积 (ha)	比重 (%)	面积 (ha)	比重 (%)	面积 (ha)	比重 (%)
居住用地	462	29	815	49	753.94	45.80	623.8	37.9
商业金融用地	60.7	3.8	54.7	3.2	64.96	3.95	93.98	5.71

数据来源:C城区“十五”、“十一五”规划前期调研报告汇编(C城区发展计划委员会编,2001a:215-217;C城区发展和改革委员会编,2006:200)。

伴随着土地功能从居住向商业的转换,是旧城区人口结构的调整,大量原住民外迁,报告显示:

1990-1998年间,C城区因旧城改造动迁居民约2万户,主要采取了区外安置,如按10%的平均回迁率,户均人口2.7人计算,8年间约有1.8万户,近5万人口迁出C城区,约占该区常住人口的12%。目前C区已立项的29个危改项目共需动迁居民5.5万户,按10%的回迁率,这些项目全部完成以后,C区将会有近1/3的原有居民迁出。(C城区发展计划委员会编,2001a:227)

与此同时,房地产业被迅速构建成促进区域增长的龙头产业:

房地产业是伴随着近年来C区城市建设和旧城改造迅速发展起来的一个新兴行业。截至到1998年底,全区共有各类房地产企业132家,其中开发企业11家,房地产中介企业20家,物业管理企业21家,建筑与装饰装修企业80家。1998年,11家房地产开发企业累计完成各类房地产物业开发投资约14.41亿元,占全区固定资产投资的67.49%,实现利税6545.2万元,上缴税收4850.9万元……房地产业目前实质上已经成为C城区重要的主导行业和支柱产业部门。(C城区发展计划委员会编,2001a:76-77)

由此可见,“开发带危改”的方式从一开始就忽略了土地作为人们日常生活空间这一最具体和实在的涵义,土地及空间被抽象化,它们的使用价值被交换价值所取代,拥有市场交换最高效率的内城土

地和空间成为城市政府的重要资源,而附着于其上、祖祖辈辈在此生活的低收入人群则成为城市发展的“剩余人口”——他们既不能投资办企业促进地方经济发展,本身素质不符合发展新兴第三产业的要求,又不具有高消费能力,反而还要政府为其提供就业机会和社会保障,成为政府的一项负担,需要被置换出去(肖林,2009:189)。至此,原本具有多重含义的“发展”,在城市政府的实际操作中被简单化为经济增长,而以“解决人民群众住房问题”为出发点的危改,则成为一种商业开发。^①

(二)以危改促发展:被道义化的增长

若将城市化进程置于整个中国转型的过程来看,它是一个以大一统的国家为起点,有计划地在土地和住房领域引入市场机制的过程。虽然上述研究表明,在深化经济体制改革、推行土地有偿使用等条件下,与市场相伴而生的增长逻辑被引入,都市政府逐利的主体性被激活,但在更深层上,与大一统的国家相应的道义逻辑仍是全社会默认的规则,因此,这一阶段的独特性在于,增长逻辑是被嵌套于先前的道义逻辑下推行的,体现在都市政府对危改的合法性建构及对“开发带危改”这种独特形式的创造上。

1. 危改的合法性建构

20世纪90年代危改的提出,是以“关系广大人民群众切身利益的大事”为起点的,以《B市人民政府办公厅印发〈关于危旧房改造现场办公会会议纪要〉的通知》(B政办发[1991]19号)为例,文件开篇便指出:

改造危旧房,是市委、市政府落实中央提出的到本世纪末实现小康,明显改善居住条件这一要求所作出的重大部署,既关系到广大人民群众切身利益,也是B市城市规划建设和住房建设的重大

^① 方可认为,1990年开始的大规模“危旧房改造”不仅是对城市已建成地区的一种大规模的“房地产开发行为”,而且实际上是一种大规模的以赢利为目的的商业性房地产开发,其“商业性”特征主要表现在以下几个方面:1)开发经营的主体是以赢利为目的的房地产开发公司;2)改造资金主要来自以追求高额回报为目的的商业性房地产投资;3)有关部门未对危改项目的商业性开发做出明确的限制性规定;4)开发过程和运作方式与一般商业性房地产开发项目基本相同(方可,2000:68-72)。

转折。

同时,伴随着危改的推行,与城市建设、经济发展相关的话语日益被建构出来。危改后内城基础设施、产业结构和都市形象的升级成为媒体报道中的一个重点(如“3年修好21条路 打造‘王’字型磁场”、“一条大道贯东西 C城经济要腾飞”,“C城崛起‘大都市’”、“打造都市文化休闲区”^①),“把危改和调整经济结构结合起来”,实现“城市建设和经济建设紧密结合”,成为新时期的新指导精神。

因此,通过建构危改与人民利益的合一、危改带来的经济发展与国家利益的合一,都市政府在官方话语中创造出一个国家、市场与个人在危改中可以共赢的局面,掩盖了其自身日益分化的主体性,获得推行危改的道义资源。以C城区为例,危改的指导思想是:“通过危改,让百姓改善居住环境和条件;通过危改,加强市政基础设施建设,进一步改善我区的环境质量。同时,结合保护市古都风貌,调整全区经济和社会各项事业布局,从而提升现代城区的水平。”(鲍玉慧,2001)

2. “开发”与“危改”的结合

增长与道义逻辑之间的嵌套更本质地体现为“开发带危改”这种形式本身,这是一种非常独特的“商业性”与“公益性”的结合,两类用地本是不同目的,应遵循不同规则,但在90年代城市开发的实践中互嵌合一,最终导致以“公益”之名行“商业”之实,道义为增长铺平道路。

首先,以危改或市政建设这类“公共利益”为名立项,在实现土地置换时具有经济和行政上的双重便利。为了公共利益的需要,不仅可以以划拨的方式无偿获得国有土地使用权,而且宪法第十条还规定,国家为了公共利益的需要,可以按照法律规定对土地实行征用。这意味着都市政府作为国家代理人,因为“公共利益”需要获得某块土地使用权时,具有实施行政强制的合法性。其次,在中国传统文化心理下,公共利益使道义逻辑得到彰显,市民们常被要求“顾全大局,尽快搬迁”,他们反抗的意识和合法性被削弱。因此,在这种结合下,大片土地的使用权以透明度极低的划拨或协议出让的方式转移。“中外(商)合作、外商投资、路房结合、土地协议出让、优惠地价、居民外迁、实物安置”

^① 这些报道出自《记录C城》一书,由C城区宣传部和新闻中心从2000年至2005年期间中央和市属新闻媒体刊登的关于C城区的新闻报道中择取270篇汇编而成。

的C大街改造^①成为这种模式在B市的一个样板,“修一条路、兴一条街、带来一片繁荣”则成为这种模式广为流传的口号。

通过将增长逻辑嵌入于道义逻辑之下,地方政府不仅获得了推行危改的合法性,而且还掩盖了自身分化的主体性。在发展被建构成举国梦想的时刻,关乎发展正义的“谁的增长”的问题则被忽略。下文就以“开发带危改”模式为例,具体阐述双重逻辑是如何便于城市政府主体性的发挥,最终达到区域经济增长最大化的目标的。

三、开发带危改:双重逻辑的运作

在“开发带危改”模式下,城市发展有两个核心要素,一是土地,二是资本。都市政府通过危改获得土地,继而以地招商、吸引外资,进行大规模的城市开发。值得注意的是,以都市政府为主导,面对市民获得土地和面对私有部门引入资本的这两个过程,遵循的是两套不同的逻辑。前者借用道义逻辑,利用市民对国家权力的内化和服从,都市政府得以在城市开发中排除市民所可能拥有的土地权利,扩大自身划拨土地的权限和范围,并削弱市民反抗的意识;后者以互惠合作为主,以实现共同增长为最终目标。由原先城市建设部门改制而成的区属开发企业,兼具行政和市场之便,成为连接两个环节的实践载体。市场在此并非平等、自由、等价有偿的交易规则和资源配置机制,而是被拆分成零散的资源要素,围绕着权力之便,重新拼贴起来。

(一)土地的获得:道义逻辑下的行政介入

获得国有土地的实际控制权,是地方政府进行城市开发的前提。被地方政府视作可用于经营的资产性质的土地,不是地图上可用尺笔

^① 1992年6月,C城区政府提出“一环带五片,八片促一街”的方针,将C大街两侧2.8平方公里地域分成8片,作出控制性总体规划,为大街两侧大规模“危改”埋下伏笔。《“十五”期间C城区土地资源开发、利用与管理研究》总结了这种模式:“C大街及两侧危旧房改造的运作方式是由SD集团和C城区城建开发企业合作成立SD房地产发展有限公司;由SD集团投资,对C大街北段的道路及地下设施进行改造,并通过协议土地出让获得C大街北段沿街及两侧的土地使用权;在地价上给予政策优惠(具体办法和数据不详);出让土地主要用于商业、办公及高档住宅建设,原有居民外迁,实物安置。这种模式,主要以土地功能置换的级差收益平衡高密度居民的拆迁费用,以优惠地价出让大面积土地补偿大市政开发费用和预期风险”(C城区发展计划委员会编,2001a:223)。

划定的抽象面积,而是承载着市民日常生活的具体空间。在获得土地的过程中,都市政府和市民正面交锋,个人没有作为城市建设的主体参与这个过程,却作为政策执行的对象被动地卷入这个过程。通过对土地国有制和城市建设效率的强调,都市政府激活了道义逻辑,赋予自身调用行政力量搬迁居民、清空土地的行为以合法性。在这个意义上,看似市场化的中国城市开发,恰恰是在社会主义制度遗产的基础上形成的(陈映芳,2008)。道义逻辑在此演化为一种事实上的权力逻辑。

1. 城市土地国有制:排除个人可能拥有的土地权利

1982年宪法确立的城市土地国有制可以被理解为确立意识形态上的社会主义性质的必要,是我国城市化区别于其他国家的独特起点,对随后开展的“造城运动”而言至少有两层涵义:第一,土地国有制确立了一个权力的高点,地方政府通过代言国家,获得国家在名义上拥有的对城市土地的所有权,也由此获得以行政强力推进土地置换的合法性;第二,土地国有制确立了一个道德的高点,有关城市建设、现代化等的发展话语很容易与“公共利益”相关联,在土地国有制下,国家具备以此为名目划拨土地的天然正当性,并生产出使市民必须服从的道德压力。

但事实上,已有学者表明,中国的土地产权制度存在一种“人为创设的制度模糊”(Ho,2001)。在拆迁过程中,也确实有市民对自家购于解放前、世代居住的私有房屋院落的土地使用权提出了争议,认为1982年宪法确立的土地国有制只是土地所有权的国有化,而不是以土地使用权为具体内容的土地财产权的国有化。换言之,市民可以通过履行法律规定的确权手续,^①将私房的土地使用权从原先通过购买获得的土地所有权中剥离出来,作为产权人继续享有合法权利,包括像其他商品一样进入市场,与开发商进行等价交换的权利(详见方可,2000:179;施芸卿,2007,2012;华新民,2009)。

面对这种分歧,B市房地局1995年7月21日签发的《关于拆迁城市私有房屋国有土地使用权是否补偿问题的请示》(B房地字[1995]

^① 有两份法律文本对确权手续作出了规定:第一,原国土局《关于确定土地权属问题的若干意见》[1989]国土(籍)字第73号第十五条规定:“凡依法经国家征用、划拨、解放初期接收或通过继承、接受地上建筑物等方式合法使用国有土地的,可以依照规定确定其国有土地使用权。”第二,原国土局《确定土地所有权和使用权的若干规定》[1995]国土(籍)第26号第28条:“土地公有制之前,通过购买房屋或土地及租赁土地方式使用私有的土地,土地转为国有后迄今仍继续使用的,可确定现使用者国有土地使用权。”

第434号)认为：“城市国有土地使用制度为有偿和无偿两种，现城市私有房屋所有人拥有的国有土地使用权不是通过出让（即有偿、有期限）方式取得，当属国家无偿划拨，当城市建设需要时，国家有权对上述国有土地使用权无偿收回”，“综上所述，我局认为，在城市建设拆迁私有房屋时，只对私房主的正式房屋及其附属物予以补偿，对私有房屋国有土地使用权不能给与补偿”。地方媒体上也随之出现相关内容：

解放前私人购得的土地其现在的使用权依法应属无偿划拨取得，对于无偿划拨取得的土地使用权，国家有权行使所有者的权利——无偿收回……

开发商开发房地产，依法都是从国家手里“拿”土地，开发商无权也不可直接从老百姓手里“拿”土地使用权，老百姓更无权将自己无偿使用的国有土地与开发商交换补偿。在任何房地产开发中，国家始终是“拿”出土地的一方。（吕晓晶，1998）

可见，在城市开发的实践中，大一统的国家对土地的至高、抽象的所有权，在道义逻辑下被悄然转变为地方政府可用于经营的、具体的使用权，而市民（私房主）在其中可能存在的权利则被排除在外。通过将土地供应的主体单一限定为国家，地方政府为日后建立土地一级市场垄断供应机制作出了准备。

2. 效率优先：扩大土地划拨范围，扫清拆迁障碍

在将土地供应方单一限定为国家之后，地方政府又进一步在土地供应方式上做文章。如前所述，一旦地块被以“危改”或“市政工程”名义立项，就可以划拨的形式无偿取得土地使用权；1993年9月，B市出台房地字[93]第524号文，以“不影响旧城区改造的速度”为由，对“既有划拨用地，又有出让用地的危旧房改建区和大面积开发的建设用地”实行所谓的“先划拨、后出让”政策，^①进一步扩大了开发商以低价

^① 该政策允许承担危改的房地产开发公司（下文的“危改开发商”）通过行政划拨获得位于城市中心区的大片“危改区”用地（商业开发与住宅用地均包括在内），待完成房屋拆迁后再补办出让手续。但事实上，完成拆迁后，开发商已经成为土地使用权的实际占有人，此时即使开发商愿意补办土地出让手续，政府部门也只能采取协议出让，而不可能按照国家规定采取招标或拍卖的方式，这样就使土地成交价格普遍低于基准地价（国家规定的土地出让的最低价格）（方可，2000：73）。

获得土地使用权的范围,加快了改造速度。

效率优先的原则为开发商提供便利的同时,对拆迁中的市民则形成道义压力,并为行政力量的介入提供合法性。1999年7月23日《精品购物指南》在“危改为城市发展让路”的一则大标题下刊出四幅照片,报导了C大街危改2号地居民X先生一家(四户)被强迁的经过:

7月20日上午,C城区法院对拒不履行拆迁协议的四家“钉子”户依法进行强制执行。C大街危房改造工程系C城区的重点工程,被执行人在此拆迁范围各有私房一间……据现场的工作人员介绍,这四户人家一年前就应该搬迁。他们的拖延使C大街危改工程也受到了延误。C城区建委的L先生对记者说:“C城区是从1993年开始进行危改的……希望大家能从大处着眼,看到危改到底对谁有利。城市发展的脚步是不会因为某些人的抱怨而停滞的。”

以上一例绝非仅有,“1992年,B市一位主管城建的副市长曾明确提出‘以拆促迁,以迁促建’的方针,允许房地产开发公司在安置用房和资金未落实的情况下开始拆迁,而一旦出现纠纷,各区政府也往往为开发商保驾护航。例如:以‘加快旧城改造’和‘吸引外资进行经济建设’为依据,组织相关部门(包括执法部门)对居民实施‘强制拆迁’”(方可,2000:73)。当被拆迁市民寻求法律保护时,相关法律又明文规定,“诉讼期间不停止拆迁的执行”、^①“因拆迁引起的诉讼不予受理”。^②

通过对城市土地国有制和“城市发展”、“国家建设”的强调,地方政府将自身的增长目标嵌入于以国家权力为起点、以国家利益(在此等同于发展效率)为优先的道义逻辑下,获得了城市国有土地的实际控制权,与此同时,市民在城市开发中的主体资格则被忽视,大规模造城运动蓄势待发。

(二)资本的引入:增长逻辑下的互惠合作

土地是都市政府拥有的最主要的资源,“以地招商”成为各地政府吸引外资的最重要策略。在这个过程中,以组建合作公司的形式,都市

① 详见国务院《城市房屋拆迁管理条例》(1991)第十四条第二款。

② 详见《关于审理和执行房屋拆迁行政案件若干问题的意见(试行)》(B高法发[1995]106号文件)。

政府与外资开发商形成盘根错节的互惠^①关系:一方面,都市政府承诺优惠提供土地,并完成拆迁;另一方面,开发商则需要在进行开发时直接提供城市基础设施,并且将开发后建成的商业面积按一定比例返还给都市政府经营,从而加大该区域的投资潜力,实现区域内的产业升级。

1. 以地招商:解燃眉之急

在城市开发初期,都市政府面临着城市建设资金短缺的问题,“以地招商”成为筹集资金的主要策略。这一时期土地多以“划拨”和“协议出让”这两种最不透明的形式流转。据统计,1992-2001年的10年间,B市共办理划拨城市建设用地371宗,总用地面积2068.39公顷(肖林,2009:98)。1992-2002年的11年间,B市共计出让建设用地4286宗,其中协议出让4201宗、招标57宗、拍卖4宗、挂牌6宗,平均价格是890万元/公顷(肖林,2009:100)。

土地的低价供应造成国有资产大幅度的流失,造成事实上的“效率悖论”,但在当时急于发展的都市政府看来,却解决了都市更新面临无米之炊的燃眉之急:

C大街的改造,是C城区有效吸引、利用外资,参与城市建设的有益尝试和探索,意义深远。C大街的改造是以SD中心项目为依托进行的,是C城区政府与SD集团以合作方式共同开发建设的,中方出土地,外方出全部资金,在外方投资本息回收的基础上,利润由中外双方三、七分成。这种方式虽说难以保证中方利润所得,但却解决了区财政资金不足、基础设施无力改造、道路无法建设的燃眉之急。(C城区发展计划委员会编,2001a:288)

如果说此时还只是这种模式的试行,那么在后续数年间,都市政府进一步完善了将土地收益作为城市建设融资渠道的合理性论述,将其建构成为了资金短缺情况下中国城市开发的普遍模式:

① 肖林(2009:304-305)将这种互惠视为国家和市场“互嵌”的增长联盟,“互嵌”体现在三个方面:一致的发展(增长)意识形态和教义(观念基础);都市政府与开发企业在组织和制度上的伙伴关系(经济和组织基础);都市政府本身存在着“企业化”的倾向(增长联盟的另一种表现形式)。

土地收益是城市基础设施建设的一个稳定、可靠的资金来源。世界上许多城市财政收入来自土地收益,都市政府将土地收益的绝大部分投入城市基础设施建设,或者要求开发商在进行开发时,直接提供城市基础设施。政府应积极利用市场来配置土地资源,经营好城市土地,最大限度地获得土地收益,使其成为城市建设重要的融资渠道。(C 城区发展计划委员会编,2001a:189)

2. 产业升级:保长期发展

利用外资不仅在于“弥补投资资金的缺口”,还被视为提升“对外开放度和企业管理水平”的契机(C 城区发展计划委员会编,2001a:118),发展房地产业则是改善产业布局、优化税源结构、增加财政收入的有效途径:

我区财政收入与 B 市其他城区相比还存在一定差距……发展房地产业将是改变这一状况的有效途径,在大规模进行旧城改造的同时,通过拆迁安置,对区属企业的房产和资金实行优化组合,“变旧为新,集零为整”,促进企业存量资产的盘活和发展,实现产业的升级换代。如 C 大街改造后,区开发公司返还给商委 7000 平方米的统一经营的面积和经委 4000 平方米统一经营的面积……真正做到全区一盘棋,将产业布局重新安排,促进产业结构的升级,从而达到优化税源结构,增加财政收入的目的。(C 城区发展计划委员会编,2001b:8)

“解政府之急,借政府之力”的经验之谈明确地道出了政府与外资开发商之间的这种“战略合作伙伴关系”:

SD 选择从旧城改造进入内地房地产市场是有其战略考虑的:政府的职能是服务百姓,但由于经济条件的制约,政府只能将有限的资金投向城市基础设施建设,解决当地政府工程投资的燃眉之急,有可能拿到廉价或不易得到的地皮……SD 中国地产高层则表示,与政府的密切合作基于两方面的考虑,一是可以在最短时间里把握政府对于城市区域规划和建设的设想,以便及时调整有关经营策略;二是可以全方位地提升企业在某个地区的美

誉度,而且自身的投资项目将更加适合当地的发展规划。(甄蓁,2002)

(三)危改开发商:双重逻辑的实践载体

20世纪90年代初期,一类名为“某某城市建设投资公司”的机构迅速兴起,成为危改中的主要操作者,即坊间所谓的“危改开发商”。城建公司由原计划经济时代的统建办公室改组而成,分为市区两级,与各自原属的行政级别相应,却又属于企业法人,是一类性质非常特殊、模糊的机构,成为上述两套逻辑交汇的载体。

无论从渊源还是职能上,城建公司都与都市政府密不可分,是为了“集中实施区属城市基础设施投融资、建设和经营”而组建的,其运作的一个重要目的就是“为城市建设筹建更多的城建资金”。

区城市建设投资公司是集城市基础设施融资、建设和经营为一体的经济实体,区政府与公司之间是委托投资建设、代理经营(含资产经营)的关系……以城市建设投资公司为基础,进一步组建城市建设投资股份有限公司,采取政府整体划拨国有资产的办法,将区公用企业和建委直属房产、市政设施等资产整体划拨到城市建设投资股份有限公司,壮大公司实力,使之成为一个能够面向国内外金融市场,组织大投入、高产出的融资、投资运筹中心,由其充分利用国内外资金,积极争取信贷指标,为城市建设筹建更多的城建资金。(C城区发展计划委员会编,2001a:199)

在实践中,城建公司的另一个职能是专门负责拆迁,将腾空之后的熟地交付给外资开发商。这种方式既保证了都市政府对城市国有土地的实际控制权,又为开发商在政府主导下的进入提高了效率,成为都市政府吸引外资的又一策略:

建立我区的土地开发公司或房屋拆迁公司,专做我区的土地一级开发工作或对我区旧城改造项目的拆迁工作进行承包,解决我区现有的因拆迁工作延误而给开发企业带来的种种难题。(C城区发展计划委员会编,2001b:14)

调查被拆迁市民时收集到一份《B市C城区城市建设开发公司于申请在C城区5#地区进行危旧房改造申请划拨国有土地使用权的请示》(C开请[1995]第17号)为此提供了佐证。请示由C城区城市建设开发公司向B市房地局提交,正文如下:

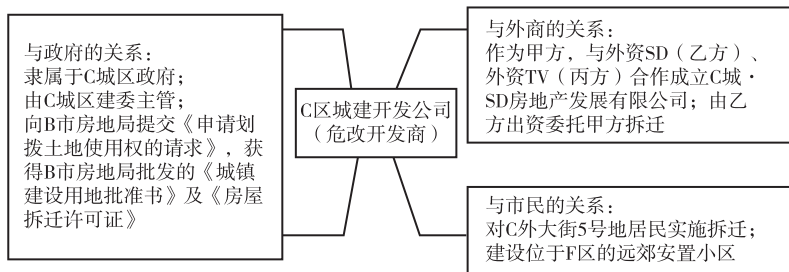
B市C区城市建设开发公司(甲方)与SD发展(中国)有限公司(乙方)及TV有限公司(丙方)合作成立的B市C城·SD房地产发展有限公司拟在C城区5#地进行危旧房改造……规划总占地面积287250平方米,其中建设用地218750平方米,市政代征地68500平方米……合作公司于95年7月按50元/平方米标准缴纳了土地出让预定金1094万元……为了落实市、区政府关于吸引外资,加快C城区危旧房改造的指示精神,按照外经贸B作字[1993]150号外资企业批准证书中“甲方负责征地拆迁手续”规定,现我公司向市房地产管理局申请将C城区5#地国有土地使用权划拨给B市C城·SD房地产发展有限公司的合作甲方C城区城市建设开发公司,以便办理此合作项目的其他手续,并由C城·SD房地产发展有限公司继续与贵局洽谈有关土地出让问题。

这份文件为我们提供了“开发带危改”阶段的很多重要细节。请示的公文样式本身就暗示着城建公司仍然以体制内的身份面对政府,并没有被完全市场化。在发展话语对于吸引外资、加快改造的强调下,“先划拨、后出让”的供地方式在用地申请人(城建公司)和房屋土地主管部门之间完成,不考虑市民个人可能拥有的土地权利。城建公司以极低廉的价格获得土地,并以地入股至中外双方的合作公司,由合作公司进行该地块的市政和商业开发。因此,在实践中,1)城建公司是危改区域土地使用权的实际拥有者,它与各政府部门在土地审批流程上发生联系,以划拨的形式获取土地使用权,随后由合作公司补办(协议)出让手续。2)城建公司是外资的中方合作者,依据上述引文中相关文件规定,外资企业必须委托其进行征地拆迁。拆迁的实质是将内城空间中的居民和土地分离,为土地从承载市民生活的居住空间到等待开发的商业空间的转变做好准备。由城建公司执行拆迁,意味着拆迁成为一个强大国家权力下的行政强制过程,而不是与市场经济相对应

的土地使用权在平等主体之间转移的过程。3)在面对市民时,城建公司还是拆迁的具体实施者,以及远郊安置小区的建造者。以C大街5号地的拆迁为例,城建公司位于如图2所示的“开发带危改”各类关系的中心。

事实上,以城建公司为代表的危改开发商不仅是危改中的核心,它在面对城市建设中涉及到的其他两方——外商和市民——时还扮演了不同的角色。它以企业法人资质与外商组建合作公司,是都市政府以地招商策略的具体执行者。而在面对市民实施拆迁时,它又多以政府机构的名义出现,甚至连人员与政府官员都多有同构,给市民造成“国家用地”的印象,极大地削弱了市民的反抗意识:

前期拆迁特别快,在我们南边,两个礼拜呼噜呼噜就完了,一户没剩,全走了。银行街拆迁开始的时候,没有一户提出异议,都不提这个事儿,全很快就走了。有私产也就这么着都走了。因为老百姓他不懂。再一个,他打的旗号都是拆迁是法院下来的,这个拆迁公司的经理是区法院的副院长,穿着法官的衣服,直接入户拆去,你想他能不害怕吗?他认为是政府的行为,老百姓认为是国家用地,他什么也不知道,没人提这个事儿(城市私有房屋的国有土地使用权)。(访谈材料:LT20050123)



资料来源:据C城区5号地被拆迁人致B市检察院反渎职侵权局举报信(2007年)整理。

图2 危改开发商位于“开发带危改”中各类关系的中心

此外,危改开发商还拥有建设外迁安置社区的优先权,这在官方是作为一项以低价体恤百姓、以创造市场拉动内需的行为来表述的,增长

和道义再一次被统一在发展话语之下,如《新B市报》所报道的:

新B市报:能具体解释怎么“加快危改拉动发展”吗?

N某:安置危改搬迁居民需要大量房源。C城区已由政府出资直接从(区属)开发商那收购了几千套房子,都在三环、四环,都是用于危改的。价格降了至少15%。这既解决了房源问题,又帮助开发商解决了周转资金问题。居民住到新房,肯定需要家装家电什么的,又拉动了消费。这些房子,危改安置居民可以买,可以租,也可以和政府共同拥有产权。(吴狄,2009)

可见,在带有政府和企业双重属性的危改开发商身上,双重逻辑也最终交叠在一起,最大化地拓展了都市政府在城市开发中的操作空间。“开发带危改”成为一种以政府(权力)为主导、与外商(资本)目标一致的增长,而世代在此居住的市民则被排除在决策流程之外,只能作为政策的被执行者(“被拆迁人”、“被安置对象”),体现在:1)市民们进入危改的时点被推迟。无论他们是否享有自己住所的土地使用权,他们都只能在拆迁开始前很短的时间凭一纸拆迁通告得知,此时一切与土地有关的财产转移已在都市政府和危改开发商之间完成。2)他们只有服从的选择,一旦他们提出异议,就必须面对各类行政关系,例如房地局的行政裁决、区政府的责令限期搬迁,以及单位、街道、派出所执行的“排查”等等。3)他们的个人命运被笼罩在国家发展的宏大话语之下,在“以国为公”、“国家至上”的传统公私观下,承受着巨大道义压力。

国家、市场、社会(个人)三者间这种不平衡的关系,正是转型之初,垄断一切资源、延承对个体的吸纳的大一统国家,以政策为缺口、释放经济功能、引入市场要素的特定阶段的生动写照。社会心理结构较之社会结构转型的滞后是该阶段的一个突出特点,致使新出现的增长逻辑在尚未转型的道义逻辑下错位互嵌——发展被简单化为经济增长,而增长又被视为全民利益而道义化——为都市政府提供增长动机及合法性资源的同时,也对普通市民捍卫自身日常生活空间产生行政的和道德的压力,两者间的这种极度不均衡,既造就了城市开发的持续和高效,也导致了增长中出现的道义悖论。

四、小 结

对于被拆迁市民而言,种种遭遇的根源在于他们在城市开发中主体地位的缺失,这又是与传统吸纳(服从)型国家—个人关系下,以自我边界伸缩、通透为特征的个体本身就不具备相对于国家的平等、独立的地位直接相关。^①因此,部分市民^②在拆迁维权中,努力赋予自身权利主体的资格,试图进入城市更新的实质流程。例如,首先,他们辨析自身在土地权利上主体性,提出自己是房地产权利人,而不是被拆迁人;其次,他们提出区分商业和公益这两种不同的开发行为,并要求两种模式下自身作为房地产权利人的不同权利;再次,他们要求更早地进入危改流程,认为政府与其商议安置补偿应该在划拨土地之前。从本文所述的增长和道义这两种逻辑上来说,他们的这些尝试,本质上是要使这两套交织、互嵌的逻辑相互剥离,并且根据新引入的增长逻辑,相应发展出一套边界紧实、独立的自我,以之与转型后、功能逐渐分化的国家之间形成平等、独立的关系,以更适应市场经济下的状况(详见施芸卿,2012)。但事实上,这么做的市民是非常少的,而且这种努力是举步维艰的,所遇到的阻力中不仅有资本的强大力量,也有地方政府的宏大叙事和百姓的日常言说之间的极度不对等,以及发展话语所形成的难以辩驳的道义压力和文化霸权。因而,双方博弈的结果也正如我们所见,中国城市的增长依旧迅猛高效。

本研究从转型的过程出发,在尝试回答中国城市奇迹何以可能的同时,也试图展现转型之初这种多方牵扯的厚重局面,其中不仅有国家—市场—社会(个人)各部分力量强弱的对比,也存在社会各要素在转型变迁中次序先后的问题。社会心理结构作为牵连着更深厚历史根基的一端,变化更为滞后缓慢,为国家构造市场之初带来了一个特殊的模糊地带,在文中体现为“开发带危改”模式下,道义逻辑和增长逻辑

① 在以前的研究中,笔者曾区分出两种国家—个人关系的基本类型:以包容性自我为基础,个体自我边界通透、弹性,国家与个人之间形成吸纳—服从的关系,对应于以差序格局为原型的中国传统社会;以自足性自我为基础,个体自我边界封闭、固化,国家与个人之间形成平等独立的关系,对应于以团体格局为原型的西方现代社会(施芸卿,2012)。

② 这里主要引用了被拆迁市民中私房主的部分观点,是其中较为理性的几种说法,与本研究所述的地方政府行为能形成较好的对话。此外,还有大量的被拆迁市民存在其他的维权方式和表达,可参见毕向阳,2006。

并存的局面。双重逻辑的并存及嵌套,最大化了都市政府转型后的主体性,同时也导致了市民在城市开发中被动、受制的局面,因而,中国的“城市奇迹”与拆迁中的“道义悖论”恰恰有着同一个根源。

事实上,本文还涉及到另一个关键议题,就是市场是如何在既有的再分配经济体制及总体性社会架构下诞生的?作为新增的部分,市场与既有权力是如何结合的?正如沈原在《市场、阶级与社会》一书中所言,“对我们来说,市场绝不仅仅是学者们在书斋里争论的课题。毋宁说,在转型期,市场更是一个实践的对象。我们正在生产市场”(沈原,2007:18)。从本文提供的案例来看,一个值得关注的发现是,转型初期被引入的市场更像是一个资源库,而不是一种规范的交易规则或者资源分配机制,其所提供的资源主要是“自由流动”的经济资本和与增长有关的意识形态,这些资源被作为一个个要素割裂、抽取出来,围绕着权力的逻辑重新拼贴。这也提示我们,转型历程似乎不仅是有控制地放开各个领域(渠敬东等,2009),而且在具体的领域(如本文的房地产市场),政府还选择性地收紧(土地)或放开某些部分(资本),以在有限的基础上得到更多的积累。

出于篇幅所限,本文只是展现转型之初的一个有限片段,从近些年的变化来看,在B市的发展中,“开发带危改”阶段之后,又出现了“房改带危改”,“危改与古都风貌保护结合”几个阶段,国家本身也在不断调试,以平衡转型之后的增长压力与保障民生的道义责任。与此同时,市场带来的不仅是“自由流动的资源”,同时也有自由、平等的契约理念和法治精神,这些精神正进一步地深入到民众的日常生活,为三者间力量的博弈带来新的变化。

参考文献:

- B市建设委员会、B市国土资源局编,2004,《B市房地产年鉴2004》,北京:中国计量出版社。
- 鲍玉慧,2001,《以危改带动全区发展:访C城区区长L》,《B市建设报》4月6日。
- C城区发展计划委员会编,2001a,《C城区国民经济和社会发展“十五”计划前期调研报告汇编》(上册),未刊稿。
- C城区发展计划委员会编,2001b,《C城区国民经济和社会发展“十五”计划前期调研报告汇编》(下册),未刊稿。
- C城区发展和改革委员会编,2006,《C城区国民经济和社会发展“十一五”规划前期调研报告汇编》,未刊稿。
- 陈映芳,2008,《城市开发的正当性危机与合理性空间》,《社会学研究》第3期。

- ,2012,《“转型”、“发展”与“现代化”:现实批判与理论反思》,《南京社会科学》第7期。
- 毕向阳,2006,《从“草民”到“公民”——当代B市都市运动调查报告》,清华大学博士论文。
- 方可,2000,《当代B市旧城更新:调查·研究·探索》,北京:中国建筑工业出版社。
- 华新民,2009,《为了不能失去的故乡:一个蓝眼睛B市人的十年胡同保卫战》,北京:法律出版社。
- 刘泽华、张荣朋,2003,《公私观念与中国社会》,北京:中国人民大学出版社。
- 吕晓晶,1998,《历史遗留的个人私有房屋的土地使用权依法不应获得经济补偿》,《B市日报》11月4日。
- 丘海雄、徐建牛,2004,《市场转型过程中地方政府角色研究述评》,《社会学研究》第4期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》第6期。
- 沈原,2007,《市场、阶级与社会:转型社会学的关键议题》,北京:社会科学文献出版社。
- 施芸卿,2007,《机会空间的营造——以B市被拆迁居民集团行政诉讼为例》,《社会学研究》第2期。
- ,2012,《自我边界的“选择性固化”:公民运动与转型期国家—个人关系的重塑》,《社会学研究》第2期。
- 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华,1994,《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》第2期。
- 孙秀林、周飞舟,2013,《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》第4期。
- 吴狄,2009,《C城区购房数千套用于危改安置》,《新B市报》1月1日。
- 肖林,2009,《土地价值与社会约束:以B市C城区旧城改造为例》,清华大学博士论文。
- 杨善华、苏红,2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 杨宜音,2008,《当代中国人公民意识的测量初探》,《社会学研究》第2期。
- 甄蓁,2002,《B市旧城改造利诱香港地产大鳄》,《B市青年报》4月29日。
- He, S. J. & F. L. Wu 2005, “Property-led Redevelopment in Post-reform China: A Case Study of Xintiandi Redevelopment Project in Shanghai.” *Journal of Urban Affair* 27(1).
- Ho, Peter 2001, “Who Owns China’s land? Policies, Property Rights and Deliberate Institutional Ambiguity.” *The China Quarterly* 166.
- Hsing, You-tien 2010, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. Cambridge: Oxford University Press.
- Yang, Y. Y., M. Q. Chen, X. P. Ying, B. Wang, J. X. Wang & A. Kolstad 2010, “Effects of Boundary-permeated Self and Patriotism on Social Participation in the Beijing Olympic Games.” *Asian Journal of Social Psychology* 13.

作者单位:中国社会科学院社会学研究所
责任编辑:闻 翔