

城市开发的正当性危机 与合理性空间^{*}

陈映芳

提要: 本论文着重探讨中国城市开发体制形成和开发运动运行的机制,以及市民的动迁体验。通过对城市政府如何操作政策技巧和开拓合理性空间的机制的分析,尝试回应国内外学界有关中国“城市奇迹”与“体制奇迹”何以可能的问题。论文最后试图讨论有关公平正义建构障碍的问题。

关键词: 城市开发 正当性 合理性 政策技巧 动迁体验

在当今各国的种种经济奇迹中,中国的城市发展速度备受瞩目。国内外舆论界和知识界多在试图对中国“城市奇迹”的成因、机制作出合乎事实及逻辑的解释。不管将其视为后发优势的成功典范、还是将其视为畸形发展的负面例子,需要解释的是:它为什么可能?与此同时,另一个被称为“体制奇迹”的问题也开始成为话题:尽管有迅速发展的市场经济,30年来,中国的政治体制却保持了高度的延续性,那么,这种以集权、强制为特征的权力系统在中国的“现代化”过程中是如何存活下来、并获得正当性的?(沈原,2006; Nathan, 2006)

与这两个问题相关联,在笔者看来,还有一个问题也需要我们作出相应解释:在60、70年代以来世界各国的城市开发史,包括80年代以来拉丁美洲和东亚、东南亚一些国家的城市开发历程中,由权力和资本主导、以土地/空间效益为目标的经济开发型模式,由于社会的强力反弹,多已转变为以市民为主体、以社会建设为目标的社会开发型模式(重富真一编,2007;西川润编著,2001),但是在80年代后期以来的中国,经济开发型的城市开发模式一直被延续至今。这种模式在中国形成和延续的机制究竟是些什么?

在本文中,以上述这些问题为背景,笔者的着眼点主要在于:中国的“城市发展”是在什么样的价值观念、制度体系和社会情境中展开的?

^{*} 本研究得到上海市高校都市文化E-研究院的支持,特此说明。

在笔者看来,这些价值、制度、社会情景及其相互间的关系,既构成了作为“奇迹”的中国城市发展的条件因素,同时也是种种问题的关键所在。笔者试图对中国的城市奇迹和体制奇迹的相互关系作一定的讨论。

本论文是笔者近年来持续进行的城市调查研究的学术小结之一。自2003年以来,以“城市更新与居民生活重建”为主题,笔者主持的跨学科的课题组和所指导的研究生,对上海市90年代以来的“旧城改造”、“城市更新”,以及居民大动迁的历程展开了一系列调研活动,包括采访相关部门/基层干部、实地考察、蹲点观察、动迁居民访问等。^① 本文所引的动迁居民访问实录,主要来自对两个棚户区的待动迁居民和两个动迁安置区的动迁居民的调查,动迁安置区之一(ZG系列)是1993年启动的动迁安置地,位于浦西内环和中环之间;另一个(SL系列)是1996年启动的动迁居民安置基地,位于浦东外环线边。^②

一、城市开发的正当性危机

在本研究中,笔者以“城市开发”(urban development)概念来指称目前中国城市中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活动。中国学术界普遍将英文“development”笼统地译为“发展”,同时也表现出将“开发”等同于“发展”的倾向,这是需要斟酌的。“development”在英文中有比中文“发展”更广泛的意义,在一些文脉和意义框架中,它不一定具有“发展”一词所蕴含的自然而然的正面含义,例如当它被用于由政府、公共团体等主导的投资开发时。^③

-
- ① 课题组其他成员和笔者指导的研究生将就其他方面的问题分别写出他们的研究成果。
- ② 在这两个安置地,我们曾访问了近60户(人)居民,包括动迁安置居民、征地安置居民和外来流动人员,听他们介绍与动迁经历相关的生活演变情况。
- ③ 笔者注意到,在我国,“sociology of development”被翻译为“发展社会学”。可是,同样的学科,在日本学界却被译为“開発社会学”。对此,日本学界有这样的解释:他们之所以要将旨在实现高度投资效率(包括公共投资和民间投资)的投资战略的“development”译为“开发”而不是“发展”,是因为它不一定具有“发展”一词本身所蕴含的进步指向(有斐阁,《社会学小辞典》:36)。在这样一种语义区分下,日本的不少研究者对战后开始的日本的国土开发政策、当今发展中国家的经济开发政策作了种种解释和评价,在由“开发主义”、“开发政府”、“开发独裁”等概念构成的语境中,“development”的非进步的一面被充分地揭示出来。笔者以为,中日间概念译介的歧义,一方面反映了部分中国学者将经济效率的提高等同于社会进步的认识倾向,同时也反映了中国学者在引入西学概念过程中实际存在的认知落差(参见陈映芳,2005)。

在70年代以来的城市研究中,不乏揭示资本和权力如何介入空间生产并形塑城市空间模式(spatial patterning),市民运动如何抵制城市开发的政治经济学、政治社会学的研究,以及揭示空间与社会的关系,“认识空间形式如何表现了物质化了的文化、经济、政治过程”的批判性文化研究(Castells, 1977, 1983;夏铸九、王志弘编译,1993)。此外,有关地方权力如何与资本结成地方势力集团,共同打造“金权城市”的问题,亦是城市政治社会学研究的重要成就(陈东升,2003)。从种种既有研究中,可以看到世界各国城市发展的一些共通特征及其逻辑,但是我们也可以看到,在不同的国家(特别是政治制度和土地、财产所有制度不同的国家)及其不同的发展阶段,城市开发的机制存在着种种不同之处。本研究主要以作为城市开发主导者的城市政府、以及作为重要参与者的市民为叙述对象,来研究中国当前城市开发的运行机制。这是因为,在笔者看来,在权力、资本、市民及专家集团的多重关系中,开发资本在当前中国所以能长驱直入并创造出奇迹般的巨大利润空间,既与权力提供的种种特殊便利和庇护离不开(户邑、彭小兵,2005),同时也与市民缺乏基本的、对等的博弈条件有关(陈映芳,2006b)。开发资本是如何嵌入中国的政治经济体系、如何在国家与社会之间扮演自己的角色的?这个问题无疑具有重要的探讨价值,但同时,我们更需要解释:在社会主义的经济体制向市场化体制转变的过程中,作为公权力的城市政府是如何将自身的逐利行为正当化的?市民又是怎样应对这样一个与自身权益密切相关的重大城市事件的?在这里,国家与社会的关系依然是个令人着迷的问题,不过,在有关城市开发的研究中,我们有必要将其设置为国家/城市政府与市民的关系。

城市开发在目前的城市中国已经形成为一套体制。它具有中层制度的一些基本特点:^①一方面以根本性制度(如国家政治制度、土地制度、户籍制度等)为依托,另一方面藉由一系列操作性的具体制度(如土地租让法规、住房供给制度、动迁政策等)来得以实施。作为中层制度的城市开发体制的确立不仅起始于一定的需求动力(如城市地位诉求、投资利润目标、市民住房需求等),同时也有赖于必要的观念支撑(如发展主义、城市主义、消费主义),以及相应的角色(如主导者、参与者)、操

^① 关于“体制”概念,本研究倾向于认为“体制”是制度的中观层次,即它居于根本制度与具体制度之间,是社会分系统方面的制度。

作形式(如机构、制度、实施方式等)。一般认为,在中国城市开发中扮演主导角色的是地方政府、城市政府,而开发商是最主要的参与者;但笔者以为,在城市开发体制中,上自中央政府、下至普通市民,还有相关的专家集团,都以各自的方式扮演着重要角色。“市民的态度”是思考“开发体制如何形成、如何延续”这一问题时必须关注的内容。

以经济增长为主要诉求的中国城市开发一开始就处于价值资源匮乏的尴尬境地。首先,当90年代中期中国各地开始大规模的城市建设之时,自70年代末开始的经济改革,由效率优先原则所带来的社会不公问题已经被国内外舆论界和知识界构建为一个突出的中国问题。而且,当“城市化”被当作中国最重要的“发展”路径时,不无吊诡意味的是,在被视为现代化模型的西方及东亚的各“发达国家”,甚至包括一些曾先期推行开发政策的“发展中国家”,城市主义、开发主义已开始遭到广泛质疑和批判。也因此,无可避免地,当中国开始向发达国家寻找有关“先进城市”的观念、理论和经验的参照时,处于“后城市时代”的西方各种城市批判理论、新马克思主义/新城市主义理论裹挟而入。短短几年中,揭示城市空间生产机制和空间资源竞争秘密的新马克思主义的城市理论如列斐伏尔、卡斯泰尔、戴维·哈维以及索雅(Soja, 2000)的空间理论,以及他们的“城市正义”、“空间正义”等标志性概念被介绍进来了。描述现代大都市的空间安排如何破坏人类生活的《美国大都市的死与生》进来了……通过尽管有限却可称新潮的各种介绍,中国知识界得以知晓西方知识界有关人类城市现象、城市历史、城市问题的种种新观念、新理论;城市叙述早已超出了规划、建筑等物质形态领域,也超出了经济学、人口学、社会学等社会科学领域,文学、艺术、历史、文化研究等都介入到对城市作出研究、分析和价值阐述的行列,城市现象关系的是人类的基本价值和生活方式(GUST城市研究小组, 2005);人们了解到,城市学家对于古代死亡之城的教训、现代城市作为人类社会病灶的一面、当今各国特大城市的重重问题,早已有系统和综合的分析,而且也对当代城市发展状况发出了危险警报(Mumford, 1961)。

与此同时,在现实中国,随着“旧城改造”、“城市更新”、“城市扩展”等运动的大规模展开,城市开发的公平问题很快受到了质疑。有关城市空间的社会分化问题的国外理论和观点被介绍进来,用以对中国的城市现象进行实证性研究(顾朝林、克斯特洛德, 1997; 李志刚等, 2004; 杨上广, 2006)。另一方面,作为城市开发的基本方式,政府垄断

开发主导权和直接从城市开发获利的基本制度也受到批评,“既当裁判员、又当运动员”的政府角色、与开发资本联手共谋暴利的政府行为,被认为是导致住房不公、空间不公以及官员腐败的最直接的原因(谢甫成、牛建平,2005;户邑、彭小兵,2005)。当然,对于中国的城市开发体制、开发运动而言,真正构成价值观念正面压力的还在于:“住房不公”不仅会受到源自社会主义记忆的公平观念的质疑,同时还必然地会受到“住房权”这些“现代的”普遍价值的否定。早在1966年,居住作为基本人权的观念就被表述在国际《人权公约》中(“人人有权为他和家庭获得相当的生活水准,包括足够的食物、衣着和住宅,并能不断改进生活条件”),而“住房保障”制度在今日世界各国也不仅是发达国家、且也是像前社会主义国家俄罗斯甚至印度这样的发展中国家的社会保障的内容之一。在这样一些价值和制度的参照下,“为有钱人造房”、以级差地租原则重新安排各阶层空间秩序,从而让土地/空间利益最大化的中国的城市开发,无可避免地会遇到来自公平正义的价值批判。

在实际操作层面,这些年来,城市开发在中国各地不仅遭遇来自动迁居民、征地农民的强烈抵制,还引发了业主以城市政府、开发商、物业公司为对象的维权运动,以及年轻白领群体对高房价的抗议行动。以城市开发为背景的持续多年的各类民众抗争和权益诉求行动,不仅具有跨地域、跨阶层等基本特征,而且在国内外赢得了广泛同情和支持。在此过程中,中央政府出于政治稳定和经济均衡的国家需要,在扮演道义权威角色、强调公正价值(住房保障)的同时,一次次试图以宏观经济调控、政治增压等方式来推动城市住房保障、控制城市房价。也就是说,中国的城市开发,无论作为体制还是作为运动,既缺乏相应的价值支持,也缺乏必要的民意基础,同时还承受着来自权力上层的政治压力。

本文试图用“正当性”(legitimacy)概念^①来概括公平正义在价值层面的问题,进而讨论围绕公平正义,城市政府在土地/空间开发过程中是如何应对价值危机的。事实上,自90年代“社会不公”成为一个突出的中国话题以来,“公平正义”一直是对中国政治制度、社会制度的演变

① 一种意见认为,“正当性”是正义的目的属性,它告诉我们凡是符合人们根本利益、维护社会公共福利的分配就是正当的,当然也是正义的。正当性也是正义的道德要素,它从道德与价值的角度回答了权益(义务)为什么要这样分,为了谁而分的问题。与此相对应,“合理性”是正义的手段属性,亦是正义的科学要素。而“合法性”是正义的方法属性、法制要素(陈驰2003)。

起着特殊压力作用的影响要素。一方面,公平价值是这些年来经历了经济发展和社会分化后中国知识界和一般民众表达得最清晰和最具有一致性的价值诉求;与此同时,它也是曾遭遇了历史挫折、政治危机后的执政党必须抓住的合法性依据。这意味着国家权力为了获得民众“事实上的承认”,就必须接受民众的公平诉求为正义压力。这应该成为我们理解中国城市开发的时代背景的一个重要角度——以牺牲住房公平、空间公平为代价、以经济效益为首位目标的城市开发,从一开始就必须面对有关正当性的质疑。问题在于,在这样的现实背景之下,中国的城市(这里主要是城市政府)如何创造了堪称城市奇迹的开发成就?城市开发体制形成和延续的真实逻辑和机制到底是些什么?

二、城市政府的机会结构和城市开发的合理性空间

这里的“机会空间”概念是指在既有制度框架下,被相关主体经营和扩张的发生空间。^①看似缺乏正当性和操作空间的城市开发,在中国各地城市以不可阻挡之势持续展开,其实际存在的价值、制度和行动的空间是如何构成、又如何被经营的,值得分析。

(一)城市开发体制的制度空间

讨论城市开发体制的制度可能,我们不能不从中国社会的变迁脉络和各种新旧制度的相互关系中去寻找解释。以线性的观念去理解,土地开发、城市开发往往被看作中国社会摆脱社会主义制度束缚、逐步市场化/城市化的产物。但是,具体分析城市开发体制的形成机制,不难看到,看似非社会主义的中国城市开发,恰恰是在社会主义制度遗产的基础上形成的。城市开发体制不仅借助了原有全能政府的制度便利,而且也使一些旧制度的功能活性化。就像下面所列举的那样,社会主义时期建立起来的一些国家根本性制度,如今构成了城市开发的重要制度依托。

- 城市土地国家所有(城市政府代管)、农村土地集体所有、政府

^① 有关“机会空间”的概念,笔者受到施芸卿《机会空间的营造——以B市被拆迁居民集团行政诉讼为例》一文的启发,谨此说明(施芸卿,2007)。

拥有土地征用权的土地制度,^①以及土地利益归地方/城市政府支配的配套制度,使得地方/城市政府不仅掌握了最重要的开发资源——土地的使用、开发权,^②而且顺理成章地成为城市开发的主要获益者。

• 80年代初开始正式确立的“市领导县”的行政区划制度,以“城市领导农村”、“城乡一体化”、“缩小城乡差别”等为理论依据和目标初衷,但城市在负有“市县合作、互相支援”义务的同时,实际上获得了从农村汲取各种资源的制度性便利(浦善新,2005),包括不断征用农村土地以解决城市用地紧张问题的可能。^③在城市的迅速扩张过程中,中心城区—城市边缘地带—近郊—远郊的空间秩序不断变化,因此形成级差地租的不断延伸。这构成了中国城市奇迹的一个重要背景。

• 在既有的政治制度和行政体制下,权力资源的流转自上而下,市民缺乏参与政策决策、公共事务运行的实际可能,也缺少自由结成利益团体的法律的、政治的制度性支持。而地方/城市政府不仅掌有从城市规划、土地征用、土地使用权出让、财政支配到项目审查的所有权力,还垄断了分配各种公共资源的社会政策的决策权。“没有任何力量可以阻挡推土机”的中国城市开发运动,离开了这样的政治制度背景,是难以想象的。

• 城乡二元分割、地方间分割的户籍制度成为城市“有用的旧门槛”:利用既有的户籍制度,各地城市政府既可以将住房福利、住房保障的支付限制在城市常住户口的范围内,也可以利用对市民权/市民待遇开放政策的调整,以推动房地产市场为宗旨,有效地对各类外来人员实施住房吸纳或住房排斥。

(二)政策技巧:机会结构的经营

在实践中,城市政府为了推进城市开发,会在国家根本制度提供的

① 国家层面的相关法律主要有《城市房地产管理法》、《土地管理法》、《城镇国有土地使用权出让转让暂行条例》。

② 根据国家的相关土地法规,城市政府可制定相关的地方法规以满足土地开发和获益的需求,如上海市制定有《上海市国有土地租赁暂行办法》、《上海市土地使用权出让办法》、《上海市土地储备办法》、《上海市外商投资企业土地使用管理办法》等。

③ 据上海市长在市十三届人大一次会议(2005年1月25日)上透露,90年代上海每年新增10万亩建设用地,“为上海的建设和发展提供了强力的支持”。近年来由于中央政府的基本农田保护政策,上海市的土地资源日益短缺,上海每年新增建设用地已经减少到5万亩(唐真龙,2008)。

框架范围内,设计相应的操作性地方法规,以落实中央政府的政策性要求,同时也可能在国家制度的空白、模糊处,创制一些新的制度。当根本性制度或中央政府相关政策与城市政府开发需求相矛盾时,城市政府会在国家政策的边缘、缝隙处打擦边球,以求城市利益或自身集团利益的最大化;抑或利用政策技巧,制定特殊的配套性政策,并不断对其作出调整,从而在操作层面上解构既有政策对城市开发的负面功能。

以城市的动迁安置工程为例,国务院曾于1991和2001年先后颁布《城市房屋拆迁管理条例》。^①各地城市参照国务院及有关部委条例,以各种“办法”、“规定”、“条例”、“意见”、“通知”、“细则”等,制定各种地方性法规。以上海市为例,市政府在20多年中曾一再颁发并调整动迁政策,例如:《上海市拆迁房屋管理办法》(1982年10月20日第七届上海市人民代表大会常务委员会第二十三次会议批准,1987年1月6日上海市第八届人民代表大会常务委员会第二十五次会议修正);《上海市拆迁房屋管理若干问题的规定》(1988年3月21日上海市人民政府发布);《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》(1991年7月19日上海市人民政府发布);《上海市个体工商户营业用房拆迁安置补偿办法》(1997年4月22日上海市人民政府发布);《上海市危棚简屋改造地块居住房屋拆迁补偿安置试行办法》(1997年12月8日上海市人民政府发布);《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》(2001年10月29日上海市人民政府令第111号);《上海市人民政府关于加强房屋拆迁管理工作通知》(2005年3月6日沪府发〔2005〕7号);《上海市城市房屋拆迁面积标准房屋调换安置人口认定办法》(2006年7月1日上海市人民政府令第61号)等。

在市政府的正式法令性政策外,相关主管部门亦制定了一些配套的操作性政策。

如《上海市发展局、上海市房屋土地管理局关于上海市危棚简屋改造地块居住房屋拆迁货币安置款购买平价房、安居房的通知》(1998);《关于鼓励居民回搬,推进新一轮旧区改造的试行办法》(2001年2月,上海市建委、市城市规划管理局、市住宅发展局和市房屋土地管理局联

^① 此外国务院、建设部等还颁发了一些具体的指导性政策、意见,如建设部《城市房屋拆迁补偿估价指导意见》(2004年1月1日起实施)、2004年6月国务院办公厅《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》(国办发〔2004〕46号)。

合下发[沪建城(2001)第 0068 号文]。

在“改善市民住房条件”、“解决动迁矛盾”、“进一步完善制度”等名义下被不断推出的一系列动迁政策,如表 1 所示,是城市政府随着城市开发的具体状况、依据开发效益的目标需求而不断创制出来的。

表 1 上海市 80 年代以来动迁安置政策演变

时间	法规/条例	背景	政策特点	安置房形式	安置房位置	备注
1980.3	(住宅建设工作会议,全市 23 片地区改造规划)	解决住房矛盾	方针:“住宅建设与城市建设相结合,新区建设与旧城改造相结合,新建住宅与改造修缮旧房相结合”	现房安置,住房属于单位,通过实物分配方式获得,有使用权,无所有权	原地回搬	1979 — 1990 年,共拆除住户约 12 万余户。其中 1986 — 90 年动迁居民 73138 户
1991.7	《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》	以二级地段的旧里、危棚简屋为主	“实物安置”为主:拆迁人必须用住房实物安置被动迁居民,动迁安置时主要考虑户口和独生子女因素	动迁安置房	全部外迁,市区边缘地区	1990.8 — 1995 年底动迁居民 30.2 万户
1997.12	《上海市危棚简屋改造地块居住房屋拆迁补偿安置试行办法》	待动迁房多属三、四级地段,土地级差效益低,且人口密度高	“准货币化安置”:异地实物安置与货币化安置相结合(可将应安置住房面积折成货币,用以自行购买商品房),兼顾独生子女因素	(1998 年始)用房屋拆迁补偿货币安置款购买平价房、安居房	向郊区扩展	1998 — 2001,居民选择货币化安置的比例平均在 70% 左右
2001.10	《上海市城市房屋拆迁管理细则》	同上。在试行政策基础上更进一步	“货币化安置”:按拆迁面积补偿不再考虑户口和独生子女等因素(由以前的“点人头”变为“点砖头”)	(2002 年始)“重大工程配套商品住宅”	外环线周围及远郊	回搬率仅 10% 左右。1996—2006 动迁居民共 823637 户

注:本表中所列动迁居民户数系课题组根据《上海建设 1986—1990》(上海科学技术文献出版社,1991)、上海市统计局《上海统计年鉴 2007》等资料统计所得,仅供参考。

从这些政策的演变脉络中,我们可以注意到:

1. 从最初的实物分配安置,到后来的“点人头”(以动迁房内居民户口人数为标准)的补偿性安置,再到最后的“点砖头”(根据动迁房的面积

积而不看房内居民人数)式的补偿性安置, 动迁安置政策的不断变化, 是以减低动迁补偿成本、保证开发利润最大化为内在逻辑的。^①

2. 动迁安置房所处的位置, 从“原地”到城市边缘地带、再到远离城区的外环线周边甚至远郊地带(参见图 1、图 2), 这样的空间安排, 遵循的是级差地租效益最大化的土地开发原则。



图 1 1997 年推出的四大示范居住区(课题组制作)

在实际中, 动迁方(包括动迁工程所在地基层政府/开发商/动迁公司)并不严格遵照相关的政策、标准来操作, 开发方案、动迁过程的“不透明”, 补偿标准的不统一、对动迁户实施“背对背”等等, 是极普遍的现象。而且由于上述各种层级的法规、政策之间不乏相互矛盾之处, 同时还存在着新、旧政策同时生效的情况, 所以, 在各种动迁纠纷中, 动迁方

^① 由于城市三、四级地段的棚户简户区动迁居民恰恰是住房面积最小、人口最拥挤的群体, 同时也是住房自助能力最低的低收入群体, 对这些地区动迁居民的补偿安置改用动迁房面积标准而不考虑人口因素的政策变化, 突出地反映了当前中国城市开发以降低动迁成本来获得土地开发最大利益的实质。



图2 2004推出的300万平方米动迁工程配套商品房基地(课题组制作)

会视自己实际需要,操作不同政策的援引权和解释权;而动迁居民也会仔细研究各类法规、政策,为自己的利益主张寻找适当的政策依据。如一些动迁居民反映的那样:“动迁组的补偿标准用的实际上是‘111号文件’和‘68号文件’两个文件中有利于他们自己的地方,我们就要求他们要么就照‘68号文件’,或者就索性全部照‘111号文件’办”。

由于在由政府—土地投机商—开发商—动迁公司—建筑承包商—动迁居民等等构成的开发利益链之间,开发利益的分润规则很不清晰,操作空间极大,所以,对既有政策规范的解构便成为各方在利益博弈过程中必然的选择。这种方式为城市开发的主导者(政府)和主要参与者(开发商、投机商)带来了极大的谋利机会,也给动迁居民带来了强烈的不信任感、不安全感 and 相对剥夺感;同时,也为政府提供了适时调整政策的操作性空间。实际中,由于按照“点砖头”式的市场化补偿政策,许多棚户区家庭根本无力以补偿款购买商品房或配套安置房,动迁方于是顺势而行,在不推翻既有政策的前提下,实施可以由动迁机构弹性操

作的“人性化的动迁补偿标准”：“砖头”+“人头”+“有情操作”。这种以经济理性为原则的动迁政策，造成了城市开发的非良性运行，其结果便是相关利益人对开发利润的期待，以及开发综合成本日趋其高。^①

透过城市动迁政策的多变性和政策操作的随意性，一方面我们可以看到政府为追逐经济效率而以自身的利益为首位需要、必要时牺牲其他相关利益人的立场倾向；^②同时我们也可以看到，城市政府具有足够的经营开发机会结构的制度便利和操作力。这种操作力既包括了灵活运用各种权力/资源而操作政策，以达到其利益目标的能力，同时也包括了政府抵制公平正义压力的能力（如下所述）。

（三）合理性空间的拓展

在此，笔者尝试使用“合理性”（rationality）概念来分析城市政府应对正当性危机、缓解正义压力的方式。在公平价值的压力下，城市开发如果缺乏必要的社会合理性，城市政府仅凭既有的制度空间和政策操作能力，要大规模地动用国家资源，长久抵挡来自市民、农民和中央政府的各方政治压力，是困难的。从前面对城市政府的动迁政策操作技巧的分析来看，城市开发的实施得益于某种工具理性原则：目的与手段的整合性，手段和程序的可计算性；或者也可以说，它得益于某种目标合理性和形式/规则合理性。^③但是，面对城市开发正当性危机的城市政府，同样也一直在致力于实质合理性，即价值合理性资源的开拓。

关于公平正义与社会合理性的关系，戴维·哈维关于正义具有相对性、多样性的问题讨论，以及他对城市开发（他的个案是道路开发）过程中各种社会力量所提供的社会合理性的个案分析，对笔者不无启发。^④对社会合理性资源的挖掘和活用，同样可见于中国的城市开发运动中。

① 这里所说的综合成本不仅包括经济成本（如大幅度上涨的动迁成本、与土地储备相关的投机成本），也包括政治成本（如政府诚信危机、政策权威危机、官员腐败代价及市民维权成本），和社会成本（如动迁对市民生活及社群关系的破坏）。

② 这里的“相关利益人”主要指动迁居民。但是近期的一些事实说明：当政府面临政治压力、需要调整土地政策和动迁政策时，一些开发商亦不一定会因为政府的“转嫁”行为而成为利益的相对受损者。

③ “合理性”概念在韦伯的政治社会学研究中，被区分为价值（合）理性与工具（合）理性，前者属于实质合理性，后者属于形式合理性。相对而言，麦考密克的合理性概念更宽泛，包括价值合理、目标合理，以及形式与规则的合理（陈驰，2003）。

④ 参见 Harvey, 1992 关于正义的相对性、多样性，其他学者亦多有不同角度的论述（江山，2001；陈驰，2003）。

下面这些实例^① 有助于我们理解城市政府是如何采用各种价值观念, 制定开发规划和相关政策, 用以推进城市开发运动的。

价值资源: 公平

社会合理性: “解决住房困难”, “改善住房条件”

例: 危房改造工程(如“365工程”, 自1991年至20世纪末完成中心城区365万平方米危棚简屋改造)。

开发效益: “旧城改造”为中心城区房地产开发“清场”。城市形成从中心到边缘、郊区的地价/房价同心圆模式。通过将城市下层居民迁至郊区的空间安排, 实现级差地租效益最大化。

社会合理性: “住房保障”

例: 安居房工程; 城市动迁配套商品房基地; 廉租房工程等。

开发效益: “住房保障”市场化, 动迁安置方式从实物配置逐步变为货币补偿。廉租房亦以货币配租为主要形式。用以住房保障的公共财政转而用以驱动房地产市场。

价值资源: 新城市理念

社会合理性: “新城镇建设”(new city, new town)

例: “一城九镇”规划(松江新城和安亭、罗店、朱家角、枫泾、浦江、高桥、周浦、奉城、堡镇); “三大新城”规划(松江新城、嘉定新城、海港新城)。

开发效益: 新城镇直接的开发利益; 旧区改造与“一城九镇”建设之间的“搭桥”预期(将中心城区动迁居民安置到“一城九镇”, 以实现政府和开发商的级差地租利益)。②

① 这里以上海市的情况为实例, 笔者认为, 上海市作为一个直辖市、国际性大都市, 其城市开发的机制和实际情形有不少特殊处, 但涉及到政府与资本一起推动城市开发的一些基本逻辑, 它所表现出来的特征在中国具有普遍性。

② 参见上海市建设和管理委员会, 《上海旧区改造与“一城九镇”开发“搭桥”政策研究》, 《上海建设交通网》(<http://www.shucm.sh.cn/gb/node2/node217/userobject7ai67.html>)。

又, 按基准地价计算, 根据1998年市物价局、市房地局发布上海市基准地价(适用外销宗地), 全市土地分为12个等级。中心城区改造地块一般分布在2—4级地段, 而“一城九镇”土地均在7级以下, “一城九镇”土地与中心城区地价级差有1—5倍。此外, 按土地使用费标准计算, 根据1995年市建委、市房地局颁布的上海市土地等级及不同等级的土地使用费标准, “一城九镇”土地与中心城旧区改造地块的土地使用费相差2—7倍(以上见沈正超、王青《上海旧区改造与一城九镇“搭桥”政策的研究报告》, 《上海住宅》<http://www.shcentraline.com.cn/hrow.asp?id=2527>)。

社会合理性:“生态城市”(ecological city, eco-city)

例:公园、绿地工程(如1999年,市区新建的公共绿地中,3000平方米以上的就有34块,新建公园4座);建设“世界首座未来生态城市”(崇明东滩)。

开发效益:环境工程带动周边房市,公共绿地、公园、河流成为富人住宅区的后花园或水景。

社会合理性:“保护城市历史文化遗产”

例:“历史文化风貌保护区”,外滩、人民广场、老城厢、南京西路、衡山路—复兴路、愚园路、虹桥路、山阴路、提篮桥、龙华、新华路、江湾12片历史文化风貌保护区。

开发效益:变“保护”为“开发”,变居民生活空间为娱乐、休闲消费商业空间,推动历史文化区域“高档化”。

社会合理性:“打造宜居城市”

例:以“生活让城市更美好”为口号的世博会工程。

开发效益:“世博园区”开发机遇,共动迁1.8万余户居民和272家企事业单位(《解放日报》,2006,引自“新华网”)。

社会合理性:“创意城市”(cultural creative city)

例:至2007年1月,建创意园区(创意产业集聚区)75个。

开发效益:“盘活国有存量资产”(中心城区的空置老工业建筑),实现其“向综合型的现代服务业功能转变”。

社会合理性:“健康城市”、“卫生城市”、“文明城市”、“国际城市”、“未来城市”……

价值资源:现代化

社会合理性:城乡一体化、农村城市化、农民市民化

例:土地、人口、产业“三个集中”;行政区划变“乡镇”为“街道”。^①

开发效益:解决城市用地资源紧张问题。

不难看到,城市政府一直在致力于寻找相应的价值资源,拓展合理

① “三个集中”:“人口向城镇集中、工业向园区集中、土地向规模经营集中”战略,2003年由上海市首先提出,随后为各省仿效。

各地政府变“乡镇”为“街道”,“有的城市一纸令下,将农村建制的城镇变为街道办事处,将村民委员会变为居委会,将农村户籍人口改为城市居民,原属农民集体所有的土地就被收归为国有”(参见王军,2006)。

性空间,以应对来自公平价值的压力。与城市开发运动的批判者们类似,作为城市开发运动推动主导者的城市政府,也在不断地援引西方各种新城市理论所提供的观念和路径,加以改造和运用,一方面用以缓解来自公平正义以及各种“后现代”、“后城市”的城市批判理论的压力,同时从全球化背景下的各国城市经验中寻求新的城市经济增长点。

在此过程中,城市规划、城市建设的专业群体,以及各种“城市问题研究专家”、乃至城市开发运动的批判者们,自觉或不自觉地扮演了重要的参与者角色。这些年来,各地城市政府直接主持或参与组织了各种主题和规模的国际或国内的“城市论坛”。在这些由城市政府主导或参与搭建的平台上,城市规划、城市经济、城市地理、城市管理、城市生态、城市文化、城市问题等等的研究者们,一面应对中国城市发展面对的课题,^①同时构建相应的学科框架。在这一过程中,城市需求与学科需求相辅相成。可以说,城市开发运动催生了城市学科,同时城市学科也为城市开发提供了必要的合理性资源。在这样的互动中,城市政府表现出了整合专业知识分子群体、消解价值压力的突出能力。

关于城市开发体制的合理性来源,这里还有必要提及它的逻辑一贯性。当我们注意到城市开发相关政策(特别是动迁安置政策)的多变性和功利性时,我们应该看到,城市开发主义所蕴含的效率优先原则、个人/家庭利益服从国家权力和整体利益等等规范,不仅与近代以来的发展主义有传承,也与今天的支配价值及其规范相衔接。同样,在操作层面上,开发体制的运行方式与1949年以来国家社会主义的经济体制和社会体制的构建方式之间,也存在着种种相似性。

三、动迁居民:未被转换成公平正义的补偿愿望和动迁创伤

在城市开发过程中,各地城市动迁居民多有悲壮的抗争行动,但极少有成功阻止城市政府开发计划的例子。关于动迁居民维权运动的研究多从动迁居民的行动逻辑或法律制度缺陷及政治制度给定的机会结

① 例:上海城市管理学院与其他相关部门共同主办的“城市管理论坛”系列研讨会,参与者包括城市相关领导人、城市研究领域专家、城市职能部门负责人、各人文社会科学学者等,2000年至2007年的论坛主题依次为:综合、综合、中小城市发展、城市交通发展、城市园林发展、城乡共治、健康城区建设、城市环境治理。

构等作出说明,但本文试图涉及的是另一个方面的问题:动迁居民普遍而激烈的抗争行动之所以收效甚微,不仅因为城市政府具有足够的制度空间和操作政策的能力,也因为市民的愿望和要求并没有被真正转化成足以抗衡城市开发合理性的正义压力——社会成员能否为自身的权益愿望和抗争行为赋予足够的价值正当性(正义压力),以抵制政府政策的合理性,这是本研究试图探讨的一个问题。

(一)作为历史遗留问题的“补偿”

在目前的开发运动中,“动迁居民”主要不是作为城市社会的权利主体,而只是作为住房的相关利益人与城市政府和开发商发生关系的。^①在这样的关系中,动迁居民的另外一些身份被有意无意地忽略了,例如他们作为“单位职工”的原有职业身份,或作为“回城知青”、“支内人员”等的特殊历史身份。动迁户的大多数是退休职工或下岗职工(其中有不少是回城知青、按政策退休后回迁的原支援内地建设人员等)。从这个角度可以看到的是这样一个问题:我们应该将城市开发放到城市社会结构的演变脉络中来加以理解——城市开发所触及的不仅是住宅,还有住房的分配制度。从社会主义时期的住房福利配给,到住房市场化供给,在城市住房制度的这一转变过程中,政府对机关事业单位的职工依然保留了福利分房的待遇。同时对已经分得公房的职工,以公有住房出售的方式,使他们以低廉的价格获得了房产权,从而在城市公有住房私有化过程中分享了一份公有房产利益。^②

但是,这样的制度安排,始终将另外一些人排斥在公共住房资源的配给体系之外:作为城市住房贫困阶层的棚户简屋区居民,或回城、回迁的知青等市民,他们中的绝大部分既没有在社会主义单位制时期享受到住房福利配给的待遇(陈映芳,2007),如今在公房私有化、住房供给市场化的过程中,又再次失去了获得公共住房资源配给的机会。^③

① 目前我国各地城市房屋拆迁补偿基本上只限于财产权补偿,而财产权补偿中也只限于直接损失的补偿。根据国务院房屋拆迁管理条例和各地城市房屋拆迁实施办法,房屋拆迁补偿的范围是被拆除的房屋及附属物(谢甫成、牛建平,2005)。

② 该政策在上海始于1994年,据统计,截至2004年底,全市共出售公有住房163.81万套、建筑面积8846万平方米,占可售公房总量的85%左右。参见《上海房产资源网》(<http://www.shfdz.gov.cn/kjyy/qkxb/200612/20061211-68828.htm>)。

③ 住房贫困家庭只有当家庭人均收入低于低保标准(2007年为350元),同时人均住房面积低于上海市最低标准(2005年开始为人均7平方米)时,才可以申请廉租房补贴。

对于这些居民来说,由政府主导的动迁工程实际意味着最后一次的“分房”机会。在对棚户区居民所作的生活史调查中,我们注意到,许多居民在回答有关动迁安置愿望时,都用了“国家分配”一词:

小儿子还没有房子呢,现在户口也挂在这里,他住在丈母娘那儿,等这里房子拆了就回来。我们就等着国家给分配了啊!这个新疆回来的二儿子,他没有房子啊,只能呆在我这里,外地回来都没房子。(陈映芳,2006a:103)

今后嘛,房子等国家统一分配,我也没有要求。对老人来说,医院要近点,离菜场要近点,别的也没什么。买房子不谈,根本就没钱。(陈映芳,2006a:122)

如果动迁,我这房子30多平方,偏远的地方不去。我过去靠共产党,现在也要靠共产党。我有心脏病,浑身是病,所以我们两个老人不去,就是靠共产党,要求分在附近。解放前我吃尽了苦,我12岁父亲过世,小时候就讨饭,解放了,是党在苦难中将我们救出来,现在我也要享受国家的待遇了。现在靠共产党做适当的分配……如果没有共产党我们穷人哪里拿劳保,这是事实。现在我们房子要拆了,像我们这一辈子也可以住公房了。(陈映芳,2006a:252)

我们没钱,要迁总归要给我们个地方住的,不会让我们住马路。我就是这么想的,一切都要宽容。现在不好,是光还没照到这里,照到这里就好了。(陈映芳,2006a:214)

在这些居民看来,他们几十年来一直都还没有等到“分房”机会,现在总算等到了。在他们这儿,作为住房供给政策,“动迁安置”与“单位分房”的性质是具有延续性的。换句话说,他们的“补偿”期待,并不只是对他们动迁房的折算价格的期待,而是对他们早应该得到、但几十年一直没有落实的社会主义住房福利的期待——这是一个作为历史遗留问题的住房权益补偿问题。

这样一种补偿,在80年代和90年代前期的动迁安置政策(按户口

人数实物配置)中,尚有一定的政策体现。但随着90年代后期“点砖头”式的补偿政策的实施,贫困、拥挤的棚户简户区居民又一次遭遇了住房不公的制度安排——面临被挤下住房福利分配最后一班车的命运。这是90年代后期动迁纠纷激烈化的背景。然而,无论是在动迁居民的动迁补偿诉求中,还是在公共舆论,甚至在城市开发体制的相关批评中,“作为历史遗留问题的补偿”始终没有被真正建构成一个现实的住房不公问题,也没有被转换成质疑开发体制功利本质的公平正义压力。

(二)动迁创伤:“穷人”去“乡下”

动迁居民的抗争行动,很多时候被他们自己以及城市政府、城市问题研究者们表述、理解为经济理性行为;即使是对目前城市动迁制度提出质疑的学者,也往往将问题解释为城市开发面对的公平—效率的价值问题(谢甫成、牛建平,2005)。相应地,在国内的公共话语空间和相关研究领域,动迁居民对个人/家庭/邻里的生活需求、心理感受以及认同需求等等,较少被建构为社会公平价值需求的内容。而我们在对动迁安置基地居民的调查中可以感受到,许多居民充满意味复杂的人生受挫、生活失败的怨愤情绪,但他们的这种创伤感受,这些年来,并没能被有效地转化为批判“社会不公”的公共话语资源,也没有能形成足以否定社会开发体制合理性的价值资源。

对于从中心城区迁往郊区的居民来说,动迁过程首先意味着一种身份地位的跌落——从“正宗的上海人”变成“乡下人”的过程。

你要记住,待在这儿总归是不方便的。老早的地方不要太好噢。我以前待的房子在正正宗宗的市中心,在瑞金一路那里。(8SL-2)

反正当时就晓得要到乡下地方去了,这点是清楚的。(2SL-7)

受访者A:这里上海嘛,是远郊区,乡下地方呀。

问:那像其他动迁的人去的地方还要远,你们这里应该算不错了,环境也不错。

受访者B:这种乡下的地方谁会想来?

问：你们现在知道动迁最远动迁到什么地方吗？

受访者 B：南汇。

受访者 A：南汇！南汇还算近了！是青浦！你们知道吗？再动迁就要动迁到崇明去了，（众人笑）真的。现在这块地方还算好的了。（8SL-2）

我们虹口他们给我什么地方？淞南新村！别说你不知道，就连我也不知道在哪里。这种地方我不会去的，大概是靠吴淞，反正彭浦新村还要下去，是最最北面的地方，我看都没去看。（6SL）

一些居民谈到了刚来安置基地时所受到的刻骨铭心的冲击。

问：当时环境也还可以吧？

答：环境还可以，当时人少，没什么人的。现在人多了。当时真的没什么人，一个炮弹摔下去，也炸不死多少人的。我当时是自己开车子过来看房子的。

问：哦，那您自己家买了车子？

答：不是的，是单位车子。当时两三年之前真没人的，马路上一个赤佬也没有的。我跟人家驾驶员讲，你闭着眼睛开好了，撞到人找我好了。（2SL-7）

当时夜里7点之后在这里的话，一个赤佬也没一个。（众人笑）中国有两个岛，一个是南海的台湾岛，一个就是当时我们动迁过来的，这里SL苑的孤岛。（8SL-2）

这种被逐出中心城区的失家园、失去城市人身份的感受，是与“我们是穷人”的地位确认体验相联结的。对接受住房安置而来到郊区的动迁居民来说，动迁体验所蕴含的是双重的挫伤：接受作为“穷人”的阶层地位，同时不得不离开城市。

问：那觉得过来在这里习惯了吗？

受访者 A：不习惯也得习惯，（拆迁搬）过来人家都不习惯的，从市区里来的呀。

受访者 B: (一起健身的老人)叫你到此地,你说好吗?市区里多少热闹呀,这里是乡下,没有钱的人才到乡下来。

受访者 A:有钞票的人还是在市区里。此地(搬过来的人)全是穷人,全是穷的人搬过来的。

受访者 B:这里全是动迁过来的,是配套房。有啥办法,没办法才搬过来的。

受访者 A:一句话,没钞票的人搬到这里来,有钞票的人呆在市区里,就是这样。(8SL-1)

在现实中,生活结构的碎片化,构成了动迁居民住房迁移经验的重要内容。来到仓促造就、远离城区的安置基地,特别是郊区安置基地的动迁居民,几乎没有例外地遇到了交通、就业、上学、看病、社会交往等方面的种种困难。

人家国外讲起来,先造马路、再造商业网点、再造居民小区,(居民)搬进去(配套设施)全有了,一步到位。现在我们中国人呢,先造房子,再造商业网点,再造马路。就像人家讲的,“饭从屁股里吃进去”。(众人笑)就是这样一回事。(8SL-2)

以前的车晚上都是有时间的。我儿子搬过来恨死了,他一直跟我们说,我不要住在这里,我要住在原来的地方。原来的地方方便当呀……(ZG, F10)

问:刚搬过来时,这里的条件是不是很差的?

答:差得很。电、水都没有。那时天气热,没有电风扇,没有煤气,水是有的。

问:没有煤气,你们是不是都用液化气?

答:烧电。他们三天两头给你停电,人家 5、6 点下班回家,没有电吃什么?我们这里的人都到马路上集会的,把交通要道都堵上。

问:有用吗?

答:有用,后来电不是有了嘛。我们这里都是“五不管的”。谁来管我们?都不是有钱的人家。再不管要造反了。两年以后煤气

才来的。我们刚到这里时什么也没有。(ZG, F6)

除这些之外,动迁也是一个加速城市贫困阶层核心家庭化的过程:不少家庭或者出于住房利益的博弈策略(想多要一套房)、或者出于某种理性的选择(因为子辈工作需要或孙辈上学需要,退休父母选择到郊外,而帮助子辈留在城里),无奈地接受了家庭成员间的空间分离。

所有这些,造成了动迁安置基地特殊的社会生态:退休老人多,下岗无业者多。如ZR动迁安置小区,虽然如今地处中环和外环线之间,但4700多居民中,60岁以上的占了725人,低保户70户,^①是所在镇30多个居委会中低保户最多的一个小区。据居委会干部介绍:“因为我们这个小区里的居民大多都是厂里面干活的工人,改革开放后,很多厂倒闭了,这些人有的就下岗回来了,有的呢就搞坏了身体回来了。这些人占了很大的比例。这些人回来以后生活来源依靠什么?依靠父母退休的退休金来共同生活,就是捆在家庭里了。这些人家父母的退休金只能维持一天的三顿,他哪来钱再去买这个房子?”(ZR, F5)

但是,动迁居民的这些创伤体验和生活困境,在有关城市动迁问题的讨论中,一直缺少在价值层面上的意义建构——不仅动迁居民自己缺乏相应的表达,在公共舆论空间中,动迁居民的补偿安置愿望,特别是城市下层动迁居民的住房利益诉求行动,也主要被阐述成一种经济利益的博弈行动。无论在制度安排中,还是在国内学术界相关的学术研究中,动迁居民的生活结构的有机性、他们对个人生活/家庭/邻里生活的愿望的正当性,以及他们身份认同的重要性等等,并没能被赋予足够的公正价值意义。也就是说,城市大动迁破坏市民生活的非正义的一面,并没有遭到充分的揭示。也因此,城市政府及相关动迁机构,为了消解动迁安置工作所面临的价值危机或现实障碍,通常采取“动迁工作的透明化、规范化”,或“提高动迁补偿标准”等应对措施,很容易就可以为城市大动迁的继续推进找到相应的社会合理性。

在这种情况下,就像下面这些动迁体验中所流露的那样,动迁居民感受到的是一种难以阐明的社会不公感,或者说是一种无法转化成正

^① 家庭月人均收入未达到上海市最低生活保障标准的家庭。上海市该标准2006年为城镇居民每人每月320元,农村每人每年2560元。2007年7月开始城镇居民每人每月350元,农村每人每年2800元。

义情绪的受挫体验。

搞不过他们……这个动迁可把我们害苦了。

我们两人都下岗，这动迁可真是害苦我们了。他妈的……给我们这样的房子，还要贴钱。现在看来他们应该给我们退钱。

可怜死了，老没劲的……(11SL)

有啥好讲的，跑到这里来总归不开心的。(8SL-2)

虹口的那个时候有几家闹得蛮厉害的，诺，人家有背景的到是好了，可以和他们争，我们平民百姓，没背景的，怎么行？动迁组当初和我说，不肯搬的话，就要强迁……像我们本身居住条件蛮好的，我们还有自己的卫生，一下子叫我改变居住环境，讲心里话我是不开心的，那又有什么办法呢？我们也是经过文化大革命的，已经看得透了，没有什么意义了。(6SL)

你不舒服也要过来的，这是没办法的。(8SL-1)

四、进一步的讨论

(一)城市奇迹与体制奇迹

本研究对中国城市开发体制的运行机制的分析，有助于说明这样一个问题：中国“高度集权的国家体制与迅猛发展的市场经济并存共生、互为促进”（沈原，2006），与其说是一种悖论式的现象，毋宁说是一种相辅相成关系的产物。“市场经济”必然瓦解“集权政体”这样一种理论预设，依据的是西方一些社会的历史经验，今天我们考虑中国的现实，需要在这二者的关系中加入其他的要素。笔者以为，社会主义国家的“国家—城市”关系的演变，有助于我们开拓思路。作为一个社会主义国家，民族的独立、富强，原是中国共产党政权的最重要的合法性基础之一，但是，以国家为单位（一盘棋）、以统筹计划为制度的大规模的经济建设，一直无法兑现执政党“富国强民”的政治承诺。70—80年代

的执政党政治危机,与其说是国民强烈的民主政治诉求的产物,倒不如说在很大程度上是民族国家求“富强”而不得的结果。

然而,城市的兴起改变了中国的经济,也在某种程度上改变了执政党的政治局面。城市作为现代社会中的经济“成长机器”(Molotch, 1983),给中国既有的政治、经济制度带来了挑战,也带来了机遇。一方面,城市对于国家经济、政治、文化的重要性,迫使“国家”将部分权力和资源下放给城市。在这个过程中,出现了“国家权力的城市化”,即国家的力量、权威和资源在城市这个尺度上的重组(任雪飞、Weinstein, 2008)。作为一种特殊投资的回报,城市成了国家的输液器,不仅给国家注入了经济活力、提高了民族国家的总体地位,也给执政党带来了新的合法性资源。这是中国经济奇迹与体制奇迹间的要义所在。

在此同时,国家原有的一些功能衰退的基本政治、经济制度,在城市这个平台上也得以活性化。如前所述,中国速度惊人的城市开发运动,是藉由国家政治、经济等一些基本制度的支持才得以形成和展开的。但是,城市本身并不是被动的平台,它是相对独立的政治、经济、文化和社会的系统,它会形成自身的政治过程。不同于民族国家主义的政治浪漫,在市场化、产业化,以及城市开发的过程中,城市各级政府和各部门基于经济理性,会在既有的制度条件下,不断调整旧制度,适时创制新制度。就像本研究所注意到的那样,在应对与国家、市场及社会的关系的过程中,城市的党政系统表现出了遵从国家权力和基本制度,同时维护城市立场和地方利益的极大的灵活性。这种调适既使开发型的权力系统更趋复杂化、效能化和制度化,同时也使威权型的国家制度逐渐适应“现代化”的需要。正是城市政府对国家根本制度的依存,以及对中层体制和具体政策的不断调适,使得中国在创造城市开发的经济奇迹的同时,亦创造了使集权体制延续的政治奇迹。

在90年代以来的中国,城市可谓如鱼得水、尽得内外之便。在这一过程中,国家与城市虽然会出现立场的分异和利益的冲突,但其相互依存关系清晰可见。无论是作为全球网络的结点,还是作为国家的名片,国家都需要“发达的城市”来将中国带入“发达国家”的行列,并稳固国家秩序。投李报桃,城市亦要为维护国家制度担当相应的角色。

(二)城市奇迹亦是权力运作意识形态、有效消解公平正义压力的结果
社会公平是中国现行政治体制最原初的合法性基础之一(消灭阶

级差别),如前所述,它亦是现实中国社会对执政党构成正义压力的一个普遍价值。而在本研究中,我们需要解释的是:在城市开发过程中,社会的住房公平、空间公平的价值诉求以及市民的抗争行动,何以在那么长的时间内没有能构成足够的正义压力,从而有效改变动迁过程中权力、资本与市民的力量关系,并促使城市开发体制由经济型开发转为社会型开发?现有的关于市民维权行动、都市运动的一些经验研究,从制度结构和行动的不同层面对这个问题作出了说明,但我们仍有必要探讨这样一个问题:在不同的权利主体之间,除了利益博弈的“行动”,在价值层面上,构成过怎样的互动关系?

诚然,期望陷入住房困境的动迁居民能够将自身的生活愿望、住房利益诉求直接扩展为改变制度的政治运动,这恐怕属于不切现实的公民社会想象。“贯穿于大部分历史过程的大多数从属阶级极少能从事公开的、有组织的政治行动,那对他们来说过于奢侈。换言之,这类运动即使不是自取灭亡,也是过于危险的”。他们更关注的是如何使“制度的不利”降到最低(Scott, 1985: 2)。而具有相应组织化行动能力的知识分子、中产阶级,在今天的中国城市,亦缺乏以正式的、组织化的政治活动来变革制度的政治/法律空间。尽管如此,事实上,各种社会成员并没有自外于制度变迁的过程。一方面,社会成员普遍习惯于以非正式的日常反抗形式来解构制度;与此同时,知识人也通过扮演幕僚、专家或批评者的角色,参与了意识形态、价值规范的生产和运作过程。

对意识形态和价值规范的运作,是社会变革、制度形成的必要条件。同样地,就像斯科特在对塞达卡农民反抗行动的研究中强调的那样,对于试图反抗制度或改变政府行为的人们来说,道德规范情境也是行动的重要条件(Scott, 1985)。一定的价值规范情景一方面直接关系到社会动员,特别是道义资源动员的可能,即它是“行动”的重要条件;另一方面,对于行动的对象而言,它也是构成正义压力的源泉,是制约权力的观念力量。不同权利主体间的政治互动,首先是在价值观念的意义空间中展开的。问题在于,围绕相关利益群体关系所形成的信条和实践并不是固定的,“因为如同任何形式的规范一样,它们是持续不断的斗争与协商的历史产物”(Scott, 1985: 227)。而在价值规范的形成过程中,虽然不同的社会群体自有其生产和传承道德、习俗的能力,但在急剧的社会转型过程中,知识人作为知识、理论、观念的引介、生产者,其立场和角色依然具有特殊的重要性。我们可以看到,在目前中国

城市开发制度形成和开发运动持续展开的过程中,围绕城市开发的正当性、合理性,城市开发的主导者一直在致力于对作为意识形态的开发主义(developmentalism)的运作,一轮又一轮的土地开发、空间更新运动,一直都不缺乏由强大的传媒系统支持的、有各路知识人参与的对相关价值资源及其社会合理性的开拓。与此相对照,市民关于居住生活的权益诉求和博弈行动却主要被限制在有限的意义空间中,被阐释为“住房面积”、“补偿标准”等经济利益问题。在围绕动迁安置的价值规范情景中,开发者与市民所享有的知识和思想资源及其运作能力是完全不对等的:城市开发的主导者可以轻而易举地调动知识界的头脑库,而行动者往往陷于道德资源匮乏的无助境地。

作为城市开发主导者的政府、以及作为重要参与者的投资者、知识人群体和市民,在生产空间秩序的同时,也在生产着相应的社会秩序和价值规范体系。在此过程中,不仅在社会冲突的现场,就是在远离行动的知识领域内部,知识人群体亦似乎缺乏与中国现实真问题相对接的冲动。^①现实的情况是,当中国的城市开发体制形成、市民抵制住房不公/空间不公的都市运动兴起的时候,权力不仅具有运作政策技巧的足够能力,同时也已经掌握了运作意识形态、消化专业知识,同时将知识人群体隔离于社会运动的一整套娴熟的技巧。这种情况不能不影响到行动者群体建构“社会不公”事实、在与权力展开政治互动过程中凝聚公平正义压力的实际可能。

参考文献:

- 陈驰, 2003,《正义的规定性——关于正义的法哲学思考之二》,《四川师范大学学报》第30卷第6期。
- 陈东升, 2003,《金权城市——地方派系、财团与台北都会发展的社会学分析》,台湾:巨流图书公司。
- 陈映芳, 2005,《城市与市民的生活》,《城市管理》第4期。
- , 2006a,《棚户区:记忆中的生活史》,上海:上海古籍出版社。
- , 2006b,《行动力与制度调查:都市运动中的中产阶级》,《社会学研究》第4期。

^① 已有学者尖锐地指出社会学界的“错位”问题(沈原, 2006),这样的问题同样存在于城市研究领域。笔者注意到,虽然有各种时髦的、后现代的西方城市理论被介绍到了中国,其中包括卡斯特尔、戴维·哈维的一些新著,但是,他们当初针对美国城市开发运动及其引发的空间不公问题、社会运动等所发表的最具现实针对性和学术影响力的如《城市问题》(Castells, 1977)、《草根与城市:城市社会的跨文化理论》(Castells, 1983)、《社会公正与城市》(Harvey, 1973)等等,却一直没有被翻译成中文。

- , 2007,《作为社会主义实践的城市更新:棚户区改造》,载于林拓、水内俊雄等《现代城市更新与社会空间变迁——住宅、生态、治理》,上海:上海古籍出版社。
- GUST 城市研究小组, 2005,《城市状态:当代大都市的空间、社区和本质》(*The Urban Condition: Space, Community, and Self in the Contemporary Metropolis*), 敬东、谢倩译,北京:中国水利水电出版社、知识产权出版社。
- 顾朝林、C. 克斯特洛德, 1997,《北京社会极化与空间分异研究》,《地理学报》第 52 卷第 5 期。
- 卢邑、彭小兵, 2005《城市拆迁管理过程中利益共同体的合谋行为研究》,《长春大学学报》第 15 卷第 3 期。
- 江山, 2001,《再说正义》,《中国社会科学》第 1 期。
- 《解放日报》, 2006,《涉及 1.8 万余户 上海世博会园区居民动迁提前完成》, 5 月 31 日;“新华网”(http://www.news.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/31/content_4626550.htm)。
- 李志刚、吴缚龙、卢汉龙, 2004《当代我国大都市的社会空间分异——对上海三个社区的实证研究》,《城市居住空间分异》第 28 卷第 6 期。
- 李志刚、吴缚龙、薛德升, 2006《“后社会主义城市”社会空间分异研究述评》,《人文地理》第 5 期, 总第 91 期。
- 浦善新, 2005,《市领导县体制检讨——兼论行政区划体制创新及构建跨行政区协调合作机制》,《行政区划网》http://www.xzqh.org/files/index.asp?action=show&id=190
- 任雪飞、Liza Weinstein, 2008《中国和印度的“城市速度”》,《SOHO 小报》, No. 85。
- 上海市建设和管理委员会,《上海旧区改造与“一城九镇”开发“搭桥”政策研究》,“上海建设交通网”(http://www.shuom.sh.cn/gh/node2/node217/userobj:ct7ai67.html)。
- 沈正超、王青,《上海旧区改造与一城九镇“搭桥”政策的研究报告》,《上海住宅》(http://www.shcentraline.com.cn/brow.asp?id=2527)。
- 沈原, 2006,《“强干预”与“弱干预”:社会学干预的两条途径》,《社会学研究》第 5 期。
- 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 1 期。
- 唐真龙, 2008,《上海经济发展面临土地资源制约》,《上海证券报》, 1 月 26 日。
- 王军, 2006,《行政区划调整的圈地警戒》,《瞭望》第 3 期。
- 西川潤潤著, 2001,『アジアの内潤の潤展』, 藤原潤店 第 4 章, 穗坂光彦「都市スラムの自立潤潤と政策潤境」。
- 夏铸九、王志弘编译, 1993《空间的文化形式与社会理论读本》,台湾:明文书局。
- 谢甫成、牛建平, 2005,《效率与公平:城市房屋拆迁的价值选择》,《重庆建筑大学学报》第 27 卷第 2 期。
- 轩明飞、陈俊峰, 2004,《城市空间社会结构变迁三论》,《社会》第 2 期。
- 杨上广, 2006,《中国大城市社会空间演化》,上海:华东理工大学出版社。
- Scott, James C. 1985, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, CT: Yale University Press. (郑广怀等译[2007]《弱者的武器》,南京:凤凰出版传媒集团、译林出版社)
- 重潤真一潤, 2007,『潤潤と社会潤潤—先行研究の潤潤—』, アジア潤潤研究所, 幡谷潤子, 第 6 章,「ラテンアメリカの民潤社会潤潤—抵抗・要求行潤から市民潤潤へ—」。

- Castells, Manuel 1977, *The Urban Question*. Cambridge, MA.: The MIT Press
- 1983, *The City and the Grassroot: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movement*. Berkley: University of California Press.
- Harvey, David, 1973, *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold Ltd.
- 1992 “Social Justice: Postmodernism and the City.” *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16 no. 4. (朱康译《社会正义、后现代主义与城市》, 文章来源:《世纪中国》, 参见 <http://cbr.org.cn/data/articles/b01/1251.html>)
- Molotch Harvey 1983, “The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place.” *American Journal of Sociology* 82.
- Mumford, Lewis 1961, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*. New York: Harcourt, Brace and World, Inc. (宋俊岭、倪文彦译[2005]《城市发展史——起源、演变和前景》, 中国建筑工业出版社)
- Nathan Andrew J. 2006, *Political Change in China: From Totalitarian Rule to Resilient Authoritarianism*. (何大明译[2007]《中国政治变迁之路》, 台湾: 巨流图书公司)
- Soja Edward W. 2000, *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. MA: Blackwell Publishers (李金钧等译[2006]《后大都市——城市和区域的批判性研究》, 上海: 上海教育出版社)

作者单位: 华东师范大学中国现代城市研究中心、上海社会科学院
责任编辑: 罗琳

PAPER

Cooperation and Unconfrontational Resistance: Tenacious weapons of the weak *She Xiaoye* 1

Abstract This paper is based on a decade-long field research in villages in moderately developed areas in the eastern and southern parts of China. It analyzes peasant strategies in coping with the various pressures coming from local non-agricultural processes, the violence of urbanization, local developmental imperatives and privatization. It pays special concern on the regeneration of peasant cooperative mechanisms. It argues that Chinese peasants are holding close to a principle of justice characterized by “sustainable prosperity without endangering livelihood” because they face uncertain livelihood and security prospects under current political, social and economic conditions. This principle is rooted in grassroots practices. Peasants adopt a strategy that utilizes what I call “tenacious weapons”, which are strong yet supple to use. That is to say, peasants adopt a form of resistance that is not confrontational, but focuses on withholding opportunities of being grabbed or deprived by outsiders. They do not refrain from using collective power to publicize their concerns and gain legitimacy for their actions.

The Crisis of Legitimacy and Space of Rationality in Urban Development *Chen Yingfang* 29

Abstract: This paper focuses on the formation of urban development model in China, the mechanism of urban development, and urban residents’ experiences in relocation and dislocation in the process. Through an analysis of urban governments’ strategies in the urban development and mechanism in cultivating new value spaces, the paper also tries to respond to the discussion about how “urban miracle” and “system miracle” could have happened in China. The last part of the paper examines the barriers in achieving fairness and justice in the process of urban transformation in China.

Changing in the Work-unit and Differentiation in the System: The large state-owned enterprise with restricted incorporation (LSOERI) as an example *Liu Ping, Wang Hansheng & Zhang Xiaohui* 56