

从增长联盟到权益共同体: 中国城市改造的逻辑重构*

叶 林

摘 要: 城市改造(更新)是中国城市矛盾最聚焦的领域之一。中国城市改造的矛盾不但有其经济原因,更由于其行为主体的多元化,各利益方之间的博弈方式具有极其复杂的政治和制度根源,对社会各个阶层的利益产生广泛的影响。借鉴西方增长联盟的理论,可以对中国城市改造的政治逻辑尝试进行有效的分析,厘清其中的利益关系和主体博弈。在此基础上,可以对中国城市发展的政治本质进行探讨,提出向权益共赢的城市改造转型和改良的有效建议。

关键词: 城市改造; 政治逻辑; 增长联盟; 权益共同体

中图分类号: C912.81 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-9639(2013)05-0129-07

一、增长联盟与城市发展政治

在西方关于城市发展政治的研究中,增长联盟(growth coalition)理论影响深远,是城市研究学术界 20 世纪 70 年代以来关注和研究的焦点之一。“城市增长联盟”的理论起源于哈维·莫罗奇(Harvey L. Molotch)的《作为增长机器的城市》一文^①。基于对美国城市深入的研究经验,莫罗奇认为:城市最主要的任务是增长,地方官员发展地方经济的强烈愿望和拥有资本的经济精英聚敛财富的动机主导着城市政治的发展方向,并因此在城市发展中形成了由政治精英和经济精英组成的联盟。联盟的组成通常包括经济利益集团、公共部门和第三部门的领导者、地方媒体等。1987 年,约翰·罗根(John R. Logan)和莫罗奇合作的《城市财富:地方的政治经济学》在“地方政治经济学”的框架上进一步论证了增长联盟的命题。通过对城市发展政策的分析,罗根和莫罗奇认为:城市发展是增长联盟的产物,这种联盟是城市社会各方的联合体,其主要参与方包括与城市发展有直接利益关系的商业集团(土地所有者、开发商和建筑商)和与城市发展有间接利益的各类组织(地方媒体、公共设施部门、服务业、零售商等)。这些参与方对城市发展具有共同的或相近的目标和利益,并拥有实现这一目标的必要资源和手段(包括法律、财政、社会和政治等资源),因此它们聚集在一起,形成了推动城市发展的联盟^②。

美国政治学家克拉伦斯·斯通(Clarence Stone)提出了一个与增长联盟类似的概念——城市政权体(urban regime)。斯通认为城市中有一些非正式却相对稳定的群体,这些群体形成了一个网络,利用其

* 收稿日期:2013—03—26

基金项目: 中山大学“985 工程”三期项目;教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(12JJD840004);中国公共管理研究中心公共行政精品培育及自设项目

作者简介: 叶 林,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院副教授(广州 510275)。

① Harvey L. Molotch, “The City as a Growth Machine,” *The American Journal of Sociology*, 1976, 82(2), pp. 309—332.

② John R. Logan and Harvey L. Molotch, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press, 1987, pp. 62—65.

拥有的各种资源对城市的决策起着决定性的作用^①。该理论中城市决策过程的参与者范围更为广泛,主体之间的关系也更为复杂,对城市的发展与管理产生重要的影响。

无论是增长联盟理论还是城市政权体理论,都强调城市发展的参与主体与政府建立和保持良好的互动关系,实质性地参与到城市发展的决策中去。保罗·诺克斯(Paul L. Knox)和琳达·迈克卡西(Linda McCarthy)在应用增长联盟的理论梳理美国城市化的发展后指出“建立支持增长联盟成为国家与地方政治的中心特征。国家政客和联邦政府在地方政治中所扮角色日显重要,而地方政客、计划管理人员、计划受惠者们则相互融为一体。如此,一个全新的国家政治框架形成了。”^②

二战后,全球范围内的城市改造(urban redevelopment),又称为城市更新(urban renewal),为城市增长联盟的应用提供了更为广阔的舞台。虽然不同国家、不同城市的增长联盟的特点有所不同,但这种联盟一般包括商业利益集团(开发商、银行家和金融家)、工人阶级利益集团(工会组织)、自由主义利益集团(规划师和公共福利机构)以及地方政府(城市经理和政治领导)和中央政府(城市更新政策制定者)组成的共同代表团体。具有强大经济力量的商业资本是联盟的主角,它们与公共权力建立起联盟,形成“增长机器”(growth machine),对城市进行重建、改造和开发^③。

20 世纪 80 年代,多数发达资本主义国家经历了从福利型国家向经济发展型国家的转变,尽管政府经济发展的职能有所强化,然而经济资源更多地掌握在私人手中。要使私有经济响应政府提出的增长战略,公共权力就必须与这些经济利益集团结成某种形式的联盟,起到说服、号召、积聚私人资源的目的。因此,城市增长联盟理论在城市发展的政治分析中起到了日益重要的作用。

二、增长联盟与中国城市改造

改革开放以来,中国大力发展市场经济,中央和地方政府都有着强烈的“增长”愿望。在中国经济转型的过程中,特别是在 20 世纪 90 年代的财税改革以来,迫于中央对地方财政的控制日益收紧,地方政府面临着日益严峻的财政压力。随着中国城市的高速发展,地方政府所要应对的公共服务需求不断增加。在这种背景下,地方政府只能凭借本身的资产优势驱动“城市机器”进行运转,使地方资产(尤其是土地)获得额外的增值,以应付日益增加的财政需求^④。中国地方政府既有促进地方经济增长的强烈愿望,又有谋求自身利益(如政治业绩)最大化的追求。它们拥有对行政资源、垄断性竞争资源(如城市规划、土地出让等)的特权,与城市中诸多经济发展主体(如开发商)结成了不同类型的利益同盟,形成了复杂而有力的“城市增长联盟”^⑤。中国城市的增长联盟在多重压力下逐渐形成,城市增长联盟的理论也被逐渐应用于分析中国的许多城市问题。

饱受非议、困难重重的城市改造(更新)^⑥,就是以“增长联盟”为形式的城市发展的矛盾集中点之一。从 20 世纪 90 年代开始,中国进入城市化和城市现代化同时进行的时期,机遇与困难并存。一方面,城市是现代文明的高度结晶,大量人口从农村地区进入到城市生活,接触和融入现代城市文明,原有

① Clarence Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta (1946—1988)*. Lawrence: Kansas University Press, 1989, pp. 50—55.

② [美]保罗·诺克斯、琳达·迈克卡西著,顾朝林、汤培源、杨兴柱等译《城市化》,北京:科学出版社,2009 年,第 540 页。

③ John H. Mollenkopf, *The Contested City*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1983, p. 55.

④ 何艳玲《城市的政治逻辑:国外城市权利研究述评》,《中山大学学报》社会科学版 2008 年第 5 期。

⑤ Tingwei Zhang “Urban Development and a Socialist Pro-growth Coalition in Shanghai,” *Urban Affairs Review*, 2002, 37(4), pp. 475—499.

⑥ 中文文献中的提法包括城市改造、城市更新、旧城改造、旧城更新等,一般指对城市土地的重整、开发、更新和改造。本文使用“城市改造”的提法。

的生活方式和观念发生重大转变。另一方面,各种参与主体的利益相互博弈,在公共权力和商业利益结合的情况下,公众的利益有可能受到损害,社会的和谐稳定也受到影响。随着城市发展的空间日益狭窄,土地利用出现瓶颈,城市改造已经成为我国城市发展最重要、也最敏感的议题之一。在很大程度上,我国城市改造还停留在“以房地产开发为主导”的“谋利”阶段,由政府发起、政府与强势利益集团形成“利益联盟”的大规模城市改造使原居民处于相对的弱势,较容易被边缘化。但是,随着我国城市的不断扩张,建设用地指标日益紧缩,力保全国 18 亿亩农业用地“红线”的政策丝毫不能动摇,全国各大城市近几年纷纷出台向旧城要土地、“内部挖潜”发展空间的发展战略。可以说,城市改造,特别是土地的改造必将成为中国城市进一步发展的必要条件。

学界对城市改造中的公共管理问题^①、改造模式^②、合作方式^③、资金安排^④、公共参与^⑤等具体问题进行了一定的讨论。但是,这些讨论大多试图设计和优化城市改造政策,对城市改造的本质逻辑缺乏具有理论深度的探讨。下文将以广州的城市改造政策变迁为例,批判性地应用增长联盟理论,分析中国城市改造的根本症结所在,提出对城市改造的本质和目的的重新定位,由此推动中国城市改造的转型。

三、中国城市改造的逻辑: 基于广州的调查

作为全国市场经济最发达、城市化程度最高的城市之一,广州过去三十年的城市改造进程充分体现了政府与市场互动关系的变化。对其改造方式和行动逻辑的深入分析,有利于寻找中国城市改造的未来出路。广州的城市改造政策的演变主要经历了以下几个阶段:

(一) 完全由政府规划和实施的旧城改造和住房建设时期

20 世纪 80 年代初,广州城市改造采取的模式主要为“政府主导、零散改造”,由政府主导进行危房改造和复建。这种改造模式由于资金少、规模小,对城市改造的效果和影响比较有限。1983 年,广州市旧城区的住宅建设开始实行“综合开发、配套建设”的方针,由各单位分散建房、自建自用变为由开发公司综合开发建设,主体建筑与配套建设同步进行,新区开发与旧城改造相结合,有计划、有步骤地拓展城市改造和建设^⑥。1987 年广州市成立了“危房改造建设管理所”,集中管理危改资金使用,成片推进危房改造,使城市改造工作的成效显著提高。这段时间内,城市改造成为广州市政府工作的重要任务,成立了广州城市建设开发总公司,并在各区成立分公司。虽然这些举措实现了从零散改造到成片改造的转变,但是政府一直作为改造的主体,既是城市改造的政策制定者,又是城市改造项目的具体操作者。政府负责规划、提供政策指引,由政府建设部门与承担改造任务的国有企业签订土地开发合同。政府作为甲方,确定改造范围,规定改造期限,办理划拨用地等手续;允许乙方按照有关用地管理规定有偿转让建设用地给其他单位进行建设;负责协调改造地段内各建设单位之间的关系,帮助乙方解决开发过程中的有关问题;监督检查规划的开发实施以及竣工验收^⑦。80 年代末越秀区的东风小区和荔湾区的金花小区等改造项目,就是这种模式比较突出的例子。

这种政府既是“裁判员”、又是“运动员”的城市改造模式,虽然在主体职能上存在争论,但由于 80

① 姜杰、宋芹:《我国城市更新的公共管理分析》,《中国行政管理》2009 年第 4 期。

② 王桢桢:《城市更新治理模式的比较与选择》,《城市观察》2010 年第 3 期。

③ 张更立:《走向三方合作的伙伴关系:西方城市更新政策的演变及其对中国的启示》,《城市发展研究》2004 年第 4 期。

④ 袁利平、谢涤湘:《广州城市更新中的资金平衡问题研究》,《中华建设》2010 年第 8 期。

⑤ 黄冬娅:《城市公共参与和社会问责——以广州市恩宁路改造为例》,《武汉大学学报》哲学社会科学版 2013 年第 1 期。

⑥ 王林生:《城市更新:亲历广州旧城改造》,广州:广东人民出版社,2009 年,第 9—10 页。

⑦ 王桢桢:《城市更新治理模式的比较与选择》,《城市观察》2010 年第 3 期。

年代中国的私有房地产资本仍然处于形成阶段,无法独立进行城市改造,这种模式仍起到了一定的作用。同时,它也使政府背负了繁重的行政和财政负担,城市改造的推进速度比较缓慢,效率比较低。

(二) 政府主导、市场参与的城市改造时期

20 世纪的最后十年期间,随着我国住房私有化和房地产市场的发展,广州在完善土地有偿使用制度的背景下,引入私有资本参与到城市改造中。1992 年 2 月,广州市政府办公厅印发《关于加快东风、金花小区旧城改造的通知》(穗府办〔1992〕9 号),要求五年内解决两个小区的开发建设任务。越秀和荔湾区旧城改造指挥部将“以地引资”作为突破口,将大量资金投入到了拆迁和回迁中,大大推进了历时多年未能完成的改造项目^①。

但是,私有资本过度参与到城市改造当中,也导致很多矛盾的出现。比如城市改造与历史保护的矛盾,被拆迁市民回迁缓慢,拖欠临迁费等,政府面临来自公众的压力和反对拆迁的声音。1997 年广州市人大常委会印发《广州市城市房屋拆迁管理条例》(穗常发〔1997〕42 号),对拆迁和回迁制定了严格的时间期限和补偿办法,提高了对开发商的资金投入和建设期限的要求。为缓解城市改造中的矛盾,广州市政府 1999 年出台“旧城改造不让开发商参与”的禁令,完全禁止开发商参与到城市改造当中。2006 年,城市改造又回到政府主导的老路。

2006 年底,广州市对城市发展战略进行了重大布局和调整。广州市委在 2000 年《广州市城市总体规划(2001—2010)》的“八字方针”——“南拓、北优、东进、西联”的基础上,提出“中调”战略,强调城市中心要“调优、调高、调强、调活”。因此,以老城区改造为主的城市改造重新得到广州市政府的高度重视。在房地产开发和政府财政资源短缺等多重原因驱动下,从 2008 年开始,广州市政府又开始鼓励开发商参与到城市改造的领域。例如,广州市海珠区南华西改造项目,首先由区政府确定改造项目,再由广州市土地开发中心对项目进行融资并进行拆迁、补偿等方面的安排,然后将土地以公开“招拍挂”的方式进行出让,所得的资金一部分纳入广州市土地开发中心,一部分用于城市公共基础配套设施建设。这种模式被广泛应用到广州的许多城市改造项目中,政府和市场“联手”,形成了政府主导、市场参与的城市改造模式。

(三) 政府搭台、市场主导的“三旧”改造时期

2009 年 12 月,广州市出台《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》(穗府〔2009〕56 号),对旧城区、旧厂房和城中村(“三旧”)的改造从目标任务、组织领导、土地规划、财政扶持、税费优惠等方面制定了具体的政策指引。2010 年 2 月 24 日,广州市“三旧”改造工作办公室正式成立,负责统筹广州市的“三旧”改造工作。各区的“三旧”改造机构也相继成立。

“三旧”改造的政策主要在历史用地问题、改造项目的公众决策权和项目流程等方面进行了较大的创新。根据《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府〔2009〕78 号)的精神,对于纳入“三旧”改造范围和符合城市土地利用总体规划而没有合法用地手续的建设用地,用地行为发生在 1987 年 1 月 1 日之前的,由市、县人民政府土地行政主管部门出具符合土地利用总体规划的审核意见书,进行确权后,办理国有建设用地确权登记发证手续;用地行为发生在 1987 年 1 月 1 日之后、2007 年 6 月 30 日之前又无用地纠纷的,可按照用地发生时的土地管理法规落实处理后,按土地现状办理使用手续。

为了增强城市改造中的公众参与渠道,“三旧”改造政策在旧城区的改造中引入项目前期的两轮征询制度:第一轮征询,要求改造区域内的居民同意改造的户数比例达到 90% 或以上,才允许启动改造项目;第二轮征询,要求在规定时间内,同意根据补偿安置方案的具体意见签订房屋拆迁补偿安置协议的居民户数达到 2/3 或以上,才可以拆迁。对于少数未签订拆迁补偿安置协议的被拆迁人,依照有关规定启动

^① 王林生《城市更新:亲历广州旧城改造》,广州:广东人民出版社,2009 年,第 13—15 页。

行政裁决程序^①。城中村改造则要求在经过村集体经济组织 80% 或以上的成员同意后,由集体组织实施改造的专项规划、拆迁补偿安置方案和实施计划。

“三旧”改造的政策还明确了改造工作实行政府主导、以区为主、属地负责的原则。区政府是本区改造项目的责任主体,负责改造前期摸查、编制改造方案、土地储备整理、安排拆迁安置、建设安置房、维护社会稳定等工作。在明确政府是“三旧”改造的责任主体,对“三旧”改造在规划、计划等方面进行统筹引导的前提下,鼓励原用地主体参与改造。在符合政策法规的前提下,允许原用地主体采取合作合资等方式自主实施改造。

虽然“三旧”改造的文件明确指出政府是改造的主体,前期不允许开发商参与,但是在实际开发过程中,开发商就以各种非正式渠道介入到资金安排、改造方案的制定等重要环节中。在各级政府改造城市面貌、集约土地使用的总体指导思想下,政府与开发商的利益追求逐渐融合,形成了推动城市改造的“联盟”。在“三旧”改造的不同项目中,旧厂房的改造涉及的利益主体相对单一,改造往往只需该厂房主管单位或法人与政府相关部门达成协议便可进行。旧城区和城中村改造牵涉主体较为复杂,形式较为多样,通常是政府出面主导改造,而开发商则是背后“看不见的手”。在城中村改造中,村委会寻求合作方为开发商则比较普遍的现象,政府通常起到监督的作用。改造方案需要经过区、市政府审批,改造过程及资金到位也接受政府的全程监督,因此,更像是“政府搭台,村联社和开发商唱戏”。政府成为城市改造的政策制定者和监督者,具体的操作权在很大程度上让渡给了市场。

(四) “后‘三旧’改造”时期:政府抑或市场?

在“三旧”改造的政策推动下,广州的城市改造于 2010 年至 2012 年进入“快车道”,推进了琶洲、猎德、黄埔等典型城中村改造,南华西一期、草芳围等旧城改造和太古仓、TIT 纺织园等一批有影响的旧厂房改造。全市制定了用 10 年的时间力争完成全市 138 座“城中村”改造的任务,以及力争用 3 年至 5 年的时间基本完成 52 座全面改造的“城中村”的短期目标。但是,期间也出现了社会反响激烈的恩宁路、杨箕村等困难项目。

2010 年至 2012 年的三年时间,正是我国房地产市场开始强力调控、房地产开发进入混沌状态、政府的土地收入受到限制的转折期,广州的城市改造也从“全力配合办亚运”进入“后亚运”时期。2012 年 6 月《关于加快推进三旧改造工作的补充意见》(穗府〔2012〕20 号)的颁布实施,标志着广州的城市改造进入“后‘三旧’改造”时期。主要的变化包括:(1) 由各区城市更新改造办公室为主要责任主体和实施机构的模式,改成需要由市改造办公室负责组织编制全市“三旧”改造专项资金投资计划、改造项目年度实施计划和改造方案,各区只负责具体实施。(2) 村集体经济组织如需自主改造、协议出让的土地,需经市“三旧”改造工作领导小组批准并纳入年度实施计划;改造方案、拆迁补偿安置方案、实施计划以及股权合作、土地转性等重大事项决策,需要经过村集体经济组织 90% 以上成员同意方可生效。(3) 旧厂房改造的土地如果属于城市基础设施、公共设施建设或实施城市规划需要使用的土地,要求按照“应储尽储”的原则,由政府依法收回、收购土地使用权,改变了原先申请改造地块可单独开发、无需纳入政府统一储备开发整理、由企业自行开发改造的政策。并且,所有符合“三旧”改造以解决历史用地问题政策的地块,需要 2012 年底前完善历史用地手续,完成用地性质转变的办理工作。

这一系列的政策变化显示了广州市政府对城市改造政策的重新收紧,政府在为举办亚运会、推动城市改造的几年中暂缓收取土地出让金、允许企业自主改造、对工业用地不进行统一收储等一系列“让利”行为难以为继。比如在“三旧”改造政策中,“村集体经济组织自愿申请转为国有土地的,暂缓收取土地出让金”^②,转变为“由村集体经济组织申请转为国有土地,确定为农村集体经济组织使用的,办理

^① 2011 年初,国务院颁布《国有土地上房屋征收与补偿条例(草案)》后,改造项目中的搬迁等纠纷处理程序,由行政裁决改成司法手段裁决和强制执行。

^② 参见《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》(穗府〔2009〕56 号)。

协议出让手续,并按规定计收土地出让金后交由农村集体经济组织自行改造”^①。政策进一步收紧“城中村”自主改造,转变为土地公开出让和公开融资,加重了旧村改造的资金压力,加强了政府对村集体选择合作企业的监督。对于待改造的旧工业用地,由市政府统一收储,基本上限制了企业自主改造的空间,重新强调了政府对城市土地转让和用地性质改变的控制。对于旧城区的改造,原则上由市、区政府统筹同一个改造单元内的多个业主,或者由同一主体改造、多主体联合改造或交由政府统筹实施改造。

在这种紧收的城市改造政策下,广州市从 2013 年起的“三旧”改造实施了由市改造办公室负责组织编制全市“三旧”改造专项资金投资计划、改造项目年度实施计划和改造方案的严格政策。由于其制定时间长,项目灵活程度低,各个城区的城市改造项目进度明显放缓,处于观望状态。原来下放到区一级的各项简化用地手续、多方自主改造的政策不复存在,市政府重新收紧了对“土地”这个在城市改造中最重要资源的控制。

四、城市改造的本质转型:从增长联盟到权益共同体

过去三十年,广州城市改造的政策演变经历了复杂的过程,政府与市场、政府与资本在“松”与“紧”中几度变化其联系程度。在政府财政资金比较充裕或者较为强调城市总体发展的情况下,政府可能有所放松对土地开发收入的控制。一旦政府需要从城市改造中直接汲取财政资源,政府随即收紧对土地资本的控制。深入分析其逻辑本质,土地和资本是左右城市改造的最重要因素。(各级)政府在与市场(开发商)的进退博弈中,试图凭借对土地资源的使用和转换,取得资金的杠杆,从而获取城市改造的资本。“土地”在中国的制度环境下成为城市改造的最基本要素之一和城市矛盾的聚焦点。这与西方传统的城市增长联盟与发展政治的分析十分类似。斯通提出“城市政权体”出现的必要条件之一就是主要参与主体在当地有强有力的利益关系,特别是作为土地所有者或商业资本运营者^②。拥有土地的精英联合(elite coalition)共同追逐可能的经济利益,并使得城市政策支持其所寻求的经济扩张和财富积累,复杂的城市增长联盟就正式形成了^③。这些在中国的城市改造中都得到了充分的体现。“双轨制”的城乡土地市场造成了城市改造过程中存在着巨大的级差地租,这种可能的套利空间成为地方政府、商业资本等相关利益主体竞相追逐的对象^④。地方政府通过直接控制初级土地市场,在贯彻中央政府宏观土地政策的大前提下,制定适合地方实际的发展政策。中国的土地产权制度是地方政府介入房地产市场的制度根源,财税制度和随之而来的土地财政是地方政府与房地产开发商结盟的体制原因,以经济绩效为主的考核机制则是地方政府与开发商结盟的驱动力^⑤。

这种“以土地换增长”的模式是中国城市改造屡受诟病的症结所在,是城市改造深陷矛盾的根源。通过增长联盟的深层次解释,可以揭示中国城市改造政策形成的关键在于城市中不同的权力行使者(拥有公共政策制定权的政府和资本投资权的市场企业)及其彼此之间的互动,形成了城市改造的固有模式和利益导向。然而,城市增长联盟过分注重城市改造中的经济利益,导致了城市改造的“大拆大建”,忽略了城市社会和城市居民的社会和人文利益需求^⑥。城市改造利益的分配受到增长联盟中的主

① 参见《关于加快推进三旧改造工作的补充意见》(穗府〔2012〕20号)。

② Clarence Stone, “Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach,” *Journal of Urban Affairs*, 1993, 15(1), pp. 1—28.

③ Andrew E. G. Jonas and David Wilson. Introduction. In Andrew E. G. Jonas and David Wilson, Eds., *The City as a Growth Machine: Critical Reflection Two Decades Later*. Albany, NY: SUNY, 1999, pp. 3—20.

④ 张京祥、洪世健《城市空间扩张及结构演化的制度因素分析》,《规划师》2008年第12期。

⑤ 张振华《增长联盟:分析转型期我国地方政府与经济利益集团关系的一种理论视角》,《天津社会科学》2011年第1期。

⑥ 叶林《转型过程中的中国城市管理创新:内容、体制及目标》,《中国行政管理》2012年第10期。

导成员的控制,城市社区和居民群体由于缺乏政治和经济资源,只能扮演被动的角色,很大程度上被排除在增长联盟之外,无法分享城市改造和发展的成果。要改变这种局面,必须从根本上转变城市改造的方式和目的,斩断各级政府与城市改造之间的直接经济利益链条,促使城市改造实现从增长联盟向权益共同体的转变。

这种权益共同体需要同时满足公共利益、市场利益和产权利益的平衡需求。公共利益包括三个方面:城市利益、社区利益和综合利益。城市利益包括通过城市改造实现城市的土地整合,形成合理的空间规划和改善总体的生态环境。社区利益包括完善社区功能配套,保持社区历史风貌和延续社区的文化遗产。综合利益包括协调相邻地块的发展规划,整合周边地区的有利资源和保障城区的基础设施。市场利益包括改造项目的经济利益以及参与各方的利益回报。产权利益既包括原业主在安置、回(搬)迁和补偿中的合法权益,也包括原租户的居住权益。在这个权益共同体中,政府不应该有直接的利益介入,政府从城市改造中所获得的将是对城市发展规划愿景的实施和基础设施的建设。无论土地开发或是房地产建设,都不应该成为政府谋取经济利益或政绩表现的手段。

目前我国的城市改造过分强调项目参与各方的利益回报,即市场利益。问题在于权益的真实内容及其表达渠道的构建。广州2009年以来实施的“三旧”改造政策,对公众参与和公共决策进行了比较大胆的尝试,包括上文提到的旧城区改造中的两轮征询和城中村改造中的村民投票等制度。但是,基于政策实施的时间短、政策环境复杂等原因,居民和村民缺乏有效渠道全面参与改造项目的咨询决策,信息公开程度也较低。他们对征询投票结果的信任度有所降低,对政府大力推广的“阳光搬迁”“透明改造”等政策采取了保留的态度。如何保证不同的产权利益者的意愿得到真实表达和合理实现,是需要解决的重要问题。

如果说产权利益的实现在市场运作良好的情况下可以通过市场调节来达成,在某些极端情况下甚至可以通过司法手段来解决,那么政府则是保障城市改造的公共利益得以实现的最终责任主体。城市的土地规划、空间布局和生态环境保护是地方政府的基本职能,地方政府通过城乡统一规划、功能区划分、基础设施布局等政策的制定和实施,保证对城市改造中的公共利益的实现,并对城市改造中市场利益的实现行使监督和裁决职能,才能形成从增长联盟到权益共同体的中国城市改造逻辑重构。

本文通过有针对性地借鉴西方城市发展政治中的增长联盟理论,分析了中国城市改造的逻辑。虽然中国城市在土地制度、政府职能上与西方城市都有显著的不同,但由于中国地方政府所面临的财政压力和政绩驱动,在过去的城市改造过程中悄然形成了政府与企业的增长联盟。地方政府通过对城市资源,特别是土地资源的经营和操作,换取开发企业的资金投入等资本要素,以此推动城市土地的开发和再开发。这种“以土地换发展”的“增长联盟”虽然在中国快速城市化的进程中推动了中国的城市改造,但其带来的却是城市文化的破坏和城市居民权益的削弱。通过对广州城市改造过去三十年政策演变的审视和“三旧”改造的政策分析,本文提出中国城市改造只有进行从“增长联盟”到“权益共同体”的逻辑重构,才能保证公共利益、市场利益和产权利益的共同实现,并阐述了三种利益的实现渠道。在“权益共同体”的逻辑下,才能真正设计出推进城市土地集约利用、城市空间有序发展、城市文化有效传承、城市居民真正获益的城市改造政策。

【责任编辑:杨海文;责任校对:杨海文,许玉兰】