

“旧区改造”中的都市利益关系与市民行动的逻辑 ——上海的个案

罗国芬

(华东师范大学 中国现代城市研究中心, 上海, 200062)

摘要: 本论文为我们描述了发生于上海的一个城市空间故事: 一个有关旧城区的下层居民要求改造居住空间、改变居住条件而不得的社会事件的过程。这个故事揭示了政府在城市改造工程中趋利避责的功利原则, 同时也修正了不少城市研究者关于中国市民维权主要限于应对性维权的定论式观点。论文对“都市利益”概念进行了提炼和分析。

关键词: 旧区改造; 都市利益; 市民行动逻辑

中图分类号: C91

文献标识码: A

1 引言

近些年来,越来越多的学者开始关心市民维权。由于房产往往是城市居民的核心利益所在,业主在财产、法律地位以及生活方式方面都形成了一定的共性,使得“业主”成为中国城市中的一个社会类别,正在形成一个“居住共同体”。张静曾经提到业委会的出现可能意味着一种社会基础关系结构的根本转型和一个“新公共空间”的出现。(张静, 2001) 由于社会抗争是观察社会变迁的一个大窗口,业主维权也已成为当前城市抗争运动的重要形式。近5、6年来,早期的业主维权研究从集体行动理论考察了业主行动何以展开,业主精英的产生以及动员行动,以及集体行动的策略等问题,展现了城市业主维权运动的重要层面,如行动者的主体因素,包括行动逻辑、行动策略(孟伟, 2005)、资源动员能力(石发勇, 2005)以及中、微观动员机制(张磊, 2005)等,也有学者从政治转型理论出发探讨都市中产阶层围绕业主维权行动所展现出来的政治社会特性,如掌握和动员资源能力、组织化程度,以及推动政治变革的意愿等;(陈映芳, 2006) 随着维权运动的升级,近年相关研究开始把更多主体及环境因素引入业主维权的研究中来。比如,黄卫平等将地方政府引入进来作为重要的分析对象,关注维权精英与地方政府之间的策略选择、互动关系,以及这一关系对于维权行动的发生与平息所造成的影响。(黄卫平, 陈家喜, 2008) 黄荣贵等则把基于互联网的动员结构和动员手法纳入都市集体抗争的分析框架,采用定性比较研究方法比较了来自上海的15个案例,发现在线业主论坛确实有助于集体抗争事件的发生,揭示了即使是地方性集体抗争,互联网依然能发挥其巨大的潜力。(黄荣贵, 桂勇, 2009)

在理论探索方面,相对于既有的三种针对当代中国民众维权抗争活动的解释模式,即权利模式、阶级模式和规则模式,陈鹏对城市业主维权抗争提出“法权抗争”这一分析范式,

收稿日期: 2011-12-30

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(批准号 2009JJD840003); 上海市哲学社会科学规划项目(批准号 2009BSH002)

作者简介: 罗国芬, 华东师范大学社会发展学院人口研究所博士研究生, 上海理工大学管理学院讲师

并具体化为“上访维权”、“诉讼维权”和“立法维权”三个基本类型。他认为与农民、工人的维权行动不一样的是市民维权中存在立法维权的形式,阶级构成与联盟、精英维系与再生产、职业维权力量的产生和制度、组织条件等四个重要因素为业主的立法维权的出现提供了可能。(陈鹏,2010)通过文献梳理及理论推导,他认为业主维权研究的进一步议程或许可以纳入“公民的形成”、“中产阶级的形成”和“社会的形成”三个框架之中。(陈鹏,2009)

作为一种新兴的社会现象,业主维权的兴起是中国城市化进程中住房商品化改革的结构产物,当前的研究中,多数学者的研究基本都集中在新兴商品房小区(石发勇,2010)、(张紧跟,庄文嘉,2008)。众多业主维权研究都聚焦于新型商品房小区,一方面反映了城市社会结构中业主面临的问题存在较大的一致性,存在共同行动的基础这一事实,也呼应了学界对业主“中产阶级”、“行动”的想像,但另一方面,这样的研究现状多少也忽略了我中国城市超高房产自有率下其他类型住房小区的维权行动。比如,老公房小区、棚户居民是否存在类似业主维权的行动,他们在都市大开发浪潮中如何维护自身的利益?这些问题显然还没有得到深入的分析。有的研究者声称,在中国城市基层社会,住房产权对政治积极性的促进作用目前仅局限于特定的社区情境,即新型商品房住宅小区。(李骏,2009)也有研究者认为市民维权的特点是反应性大于进取性^[1]。上述的研究成果往往形塑了一种“业主积极维权、其它市民消极等候幸运之神眷顾”的图景。

就目前中国城市在大开发进程中的现状来看,确实,房屋拆迁问题是市民维权的一个关键问题。但在大开发进程中,未必一定有住房产权的其它城市居民是否真的没有住房产权就对政治积极性没有促进作用、其维权主要是反应性而不是进取性吗?进一步说,在都市动拆迁过程中,假如现阶段的市民维权的特点确实是反应性大于进取性的话,在可预见的未来这种格局是否会改变?市民维权的进取性将会体现为激烈式的还是温和形态的?本文以上海市YP区旧区改造过程中PL路1695弄居民的改造诉求事件为经验研究对象,试图检视目前上海市的都市更新阶段,在旧区改造过程中,都市空间转型运作中的国家作用与市场力之外,民众参与能起的作用、可能性,以及可能面临的限制。

PL路1695弄的旧区改造,是属于都市开发的一环。一般来说,处理都市政治的问题,政治部门的重要性是不可忽略的。但是,对于政治部门的重视,并不等于赋予政治部门主导都市政治发展空间形构的充分主导权,民众的参与因素也应该考虑进来。因此,本文试图考察上海市YP区旧区改造过程中的都市利益与城市住房的旧区改造顺序争议问题,主要考察对象是关于上海市YP区PL路1695弄的旧区改造的争议。

2 调查对象区位特征

本调查的区域是上海市YP区PL路1695弄,这里位于YP区南部“金三角”(DH、DQ、PL)之一的DQ街道。

2.1 区位特征

从大一点的区位格局来看,PL路1695弄位于上海市的内环和中环之间紧邻内环的位置,

[1]比如,农村问题研究专家于建嵘在比较农民、工人和市民维权的特点时就持有这样的观点。他举例称,比如拆迁,老百姓会说你怎么拆我的房子,你怎么拆我的房子不给我赔钱。哪怕他明知道这个拆迁有好处,也绝对不敢找你说,你怎么不拆我的房子。参见《守住社会稳定的底线——于建嵘在北京律师协会的演讲》,载于建嵘的博客, <http://blog.legaldaily.com.cn/blog/html/08/2443308-4899.html>。

从 1695 弄前门的 PL 路出发，过两个十字路口就到了 HX 路和内环高架。从 1695 弄的侧门 LQ 路转到后面的 HJ 路，则是直接连接 YP 大桥通往浦东新区。

尽管区位特征较好，但交通状况一般。从 1695 弄往南要经过 HZ 路和 ZJP 路两条小马路才能到达稍大一些的 YSP 路。往北要经过 HJ 路、LK 路两条小马路后才能到达稍大一些的 CY 路。（这些小马路基本上都只能容一辆汽车经过，是以往留下来未经拓宽的马路，像 HJ 路干脆就是 YP 大桥引桥下来的车辆的单行道）这里离区域主干性的东西方向 YSP 路、ZJZ 路、南北走向 HX 路、LC 路（-YK 路-ZY 路）都有一定的距离（1695 弄原来东临 SY 路，现在 SY 路在 HJ 路与 PL 路之间部分被 LQ 居委会等阻断）。已经建成的轨道交通 4 号线、8 号线都不经过这一带（离地铁四号线有 5 站路程）。小区周边四条马路，只有 PL 路有出行的公共交通工具停靠站点，LQ 路、NW 路和 HJ 路都暂时没有公交停靠站。

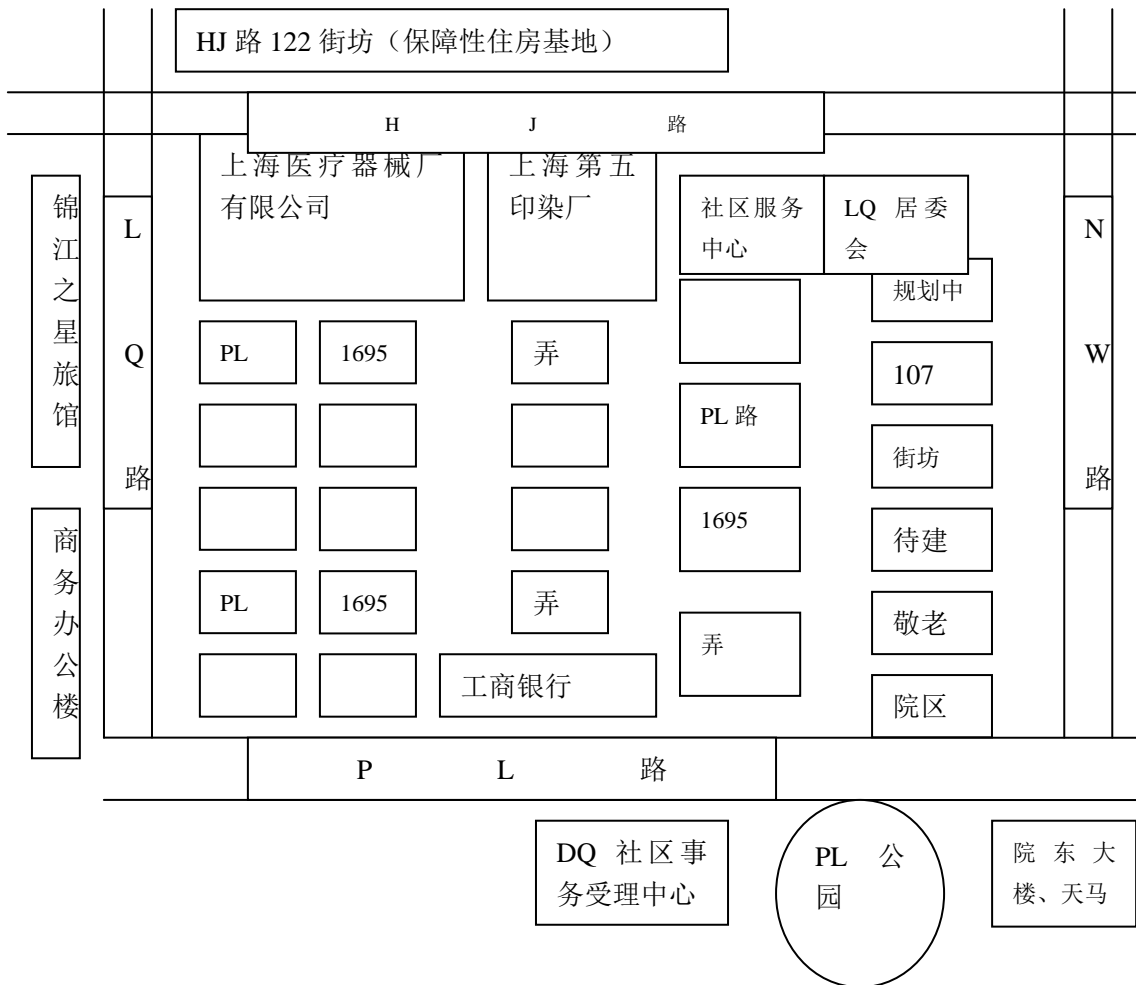


图 1 1695 弄及周边简明地图

2.2 周边开发特征

上海市 YP 区是计划经济时代国有企业集中的老城区。由于城区人口密集，开发成本高，没有什么房地产商愿意来开发。周边区域的开发主要特征是碎片化的，即少数的开发项目如高楼、稍微高档的住宅区零零散散出现，而间杂其间的是成片破旧的老式住宅。距离相对较

近的一些开发项目包括 DH 街道的珠江 XZH 园、依托上海 DL 学院建立的国家 DL 科技园区(有 DY 宾馆以及一些培训设施,一些招商引资的地盘)、欧尚超市等,但都有一定距离。在小区四周,则有 11 层的锦江之星旅馆、DH 仪表厂(现已拆除,前几年部分改建为拆迁居民的生活小区,其它为现 107 街坊规划建设区域)、第五印染厂、医疗器械厂有限公司,以及街道社区服务中心、天马大厦(属上个世纪 8、90 年代的房子,尽管有点老,但有 8、9 层,甚至 10 多层,与仅有 1—3 层的小区比显然要高档很多)。小区除南边临 PL 路有一排门面房(还有一家工商银行的营业点,所在楼房为四层)之外,靠 NW 路、LQ 路和 HJ 路的部分基本上没有什么门面,即使在 LQ 路上的 3、4 家门面房,也是脏破不已。

2.3 周边旧区改造历史

自上世纪 90 年代以来,YP 的旧区改造经过了“365”危棚简屋改造、新一轮旧区改造和“十一五”旧区改造三个阶段^[2],共拆除二级旧里以下房屋 172 万平方米,改善了 6 万多户居民的居住条件,还剩余 173 万平方米旧里未改造。同时通过“拆改留”^[3]并举,YP 区对 80 万平方米非成套住房进行改造,近 1000 万平方米旧小区实施了综合整治和“平改坡”

[2] 20 世纪 90 年代初,上海市区还有 1500 多万平方米二级旧式里弄以下旧住房,其中成片危房、棚户、简屋 365 万平方米。1991 年 3 月,上海市委、市政府召开住宅建设工作会议,决定“改造危房、棚户、简屋,动员居民迁到新区去”,“旧式里弄要逐步改造成拥有独立厨房、厕所的成套住宅”。1992 年,在上海市第六次党代会上,市委、市政府进一步明确,把旧区改造、改善居住的起点,落在结构简陋、环境最差的危棚简屋上,提出“到本世纪末完成市区 365 万平方米危棚简屋改造(简称“365 危棚简屋”),住宅成套率达到 70%”。从 1991 年开始,各区政府成立了危改办启动 365 项目。自 1996 年起,市政府加大了对 365 的改造力度,并于 1999 年、2000 年拨专款支持 365 项目。1997、1998、1999、2000 年市政府连续几年将 365 项目列入市政府实事项目。至 2000 年 11 月 10 日,拆除 365 万平方米危棚简屋的任务已全部完成。

随着“365”改造任务基本完成,原有的住房拥挤和居住环境差的矛盾明显缓解。但是,根据 2001 年各区统计,拆除 365 万平方米危棚简屋后,本市尚存的旧里以下房屋仍然超过 2000 万平方米,其中中心城区 1600 多万平方米。2001 年初,市政府决定将旧区改造的重点转向中心城区房屋结构和环境差的二级旧里以下地区,于是圈定 1000 万平方米的试点地块(共 307 块),开始实施新一轮旧区改造,并于 2001 年 2 月 9 日发布了“关于鼓励动迁居民回搬推进新一轮旧区改造的试行办法”。上海新一轮旧区改造涉及五大地块,YP 区平凉西块旧区改造项目在其中规模最大。

2006 年起,上海市又启动了“十一五”旧区改造。根据《上海市住房建设规划(2006—2010 年)》要求,本市“十一五期间”的目标是中心城区完成成片二级旧里以下房屋改造 400 万平方米。根据旧住房不同情况,完成成套改造、综合整治及“平改坡”等各种类型的旧住房综合改造 2000 万平方米以上。全市住房成套率达到 95%。

[4] 上海部分旧住宅房龄高,存在安全隐患。由此,政府在旧区改造过程中对旧住宅加以研究和评估,区分轻重缓急,实施拆、改、留处置。“拆”,适用于没有保留价值的成片和零星旧里地块以及保留区域内与整体风貌不符的建筑;“改”,适用于暂不拆迁的老建筑,用改造性大修或“拔户”方式改善居民生活条件;“留”,适用于具有保留价值的老建筑,置换原居民后进行整体重新规划利用,或维持原居住状态的同时进行修缮;拆除改造的重点是中心城区旧式里弄房屋建筑面积超过 70% 的区域,特别是房屋结构和居住环境差的二级旧里以下地区。对结构尚好、不成套的职工住宅进行成套改造。对具有历史文化价值和建筑特色的风貌街区,按照城市规划和《上海市中心区历史风貌保护规划》要求,进行有计划地保留、保护性改造。同时,选择适量的多层住宅进行平改坡,并结合屋面水箱改建、外立面整治等,改善住宅性能,美化视觉效果。

[4]综合改造, 20 万居民受益。

2006 年十一五规划实施以来, 1695 弄周边主要的旧改地块是 HJ 路 122 街坊保障性住房建设项目、107 街坊保障性住房建设项目(107、112 街坊位于 LQ 路东、PL 路北、NW 路西, 简称 PL 路地块, 占地面积约 9.5 万平方米, 是上海市“十一五”旧改地块之一)、PL 西块动拆迁项目等。

尤其是紧邻 1695 弄, 在其正北边隔 HJ 路相望的 HJ 路保障性住房建设项目以及只隔 SY 路相望的 107 街坊建设项目, 给居民强烈启示。2008 年 3 月, YP 区委常委会扩大会作出了 HJ 路基地建设保障性用房的决定。基地南至 PL 路, 北至 LK 路, 东至 NW 路, 西至 LQ 路, 动迁居民 1000 户。其一期项目占地仅 22 亩, 规划建筑总量约 47 万平方米, 可建造保障性住房 5100 套。

HJ 路基地其实属于 2008 年初 YP 政府从区土地储备中心先期收购储备的土地。政府从中拿出 HJ 路和 DH 路上原棉十九厂的两块工业用地, 共 235 亩, 再“捆绑周边居民居住用地”, 加在一起共 405 亩(两个地块总共可建造保障性住房近万套, 只能安置“十一五”计划的“旧改”总户数 6 万户的三分之一)。HJ 路基地分二期建设, 规划建筑总量约 47 万平方米, 可建造保障性住房 5100 套。其中一期占地仅 22 亩, 将建成 3 栋 30 多层的高层, 用于安置周边地区住房困难的动迁居民。这 3 栋高层住宅的建设周期约 2—3 年。涉及周边动迁居民约 1000 户。

3 社区环境与居民参与的强烈愿望

3.1 社区环境

1695 弄小区隶属于 LQ 居委会管辖。小区东北角即是 DQ 街道社区服务中心和 LQ 居委会。弄的对面 6 排房子已大体上被拆除, 规划建设一座设施良好的敬老院(即 107 街坊规划中的一部分)。但房子没有全部拆除完毕, 剩下二层左右的断壁残垣。还有极少数的居民(或民工?)居住在一楼的部分房间。1695 弄小区里的公用机构只有有线通业务受理点(DQ 街道管理站, PL 路 1695 弄 144 号), 而且是有围墙和周围居民的房子隔离开的, 像一块“飞地”。小区道路狭窄拥挤, 缺乏有效的公共空间。活动场所仅有一个 LQ 居委会老年活动室, 还有一个迷你的小花园, 摆放着几件老年人锻炼的用具。经营场所只有一个理发室。

整个区域范围内工业用地与居住用地混杂, 在小区的靠北部分有上海医疗器械厂有限公司(上海市的职业见习基地、上海某医械专科学校学生的实习基地)、上海第五印染厂和上海 DH 仪表厂(前些年已拆除, 部分已经建成居住区, 在规划中的 107 街坊内), 但上海医疗器械厂有限公司、上海第五印染厂是老工业单位, 与小区居民没有什么互动。

小区内居住建筑多以低层为主, 除了临 PL 路的一排有四层之外, 其余的房子都只有 1—3 层(所谓 3 层其实是算上了阁楼部分, 居民还戏称之为“复式楼”)。而且建筑质量低, 老化严重, 亟待更新改造。房间面积窄小、阴暗, 由于室内不便晾晒衣物, 居民大多把衣物晾晒在小区道路的上空, 好一点的会用两根不锈钢架子撑起一根晾衣杆来晾晒衣物, 差一点

[5]2004 年初, 上海开始提出完成 30 个旧小区“平改坡”综合改造的市府实事工程。“平改坡”是指在建筑物结构许可、地基承载力达到要求的情况下, 将多层楼房平屋面改造为坡屋顶, 并对外立面进行整修粉饰, 达到改善住宅性能和建筑物外观视觉效果的房屋修缮行为。“平改坡”可提高多层楼房屋面的保温隔热和防水能力, 节约能源, 改善居民的居住条件。

的则是用绳子系住晾晒。小区道路有点坑坑洼洼，打扫还算干净，不过也有居民养鸡，乱倒污水。还有居民利用狭小的空间种上几兜丝瓜、黄瓜之类藤蔓性的蔬菜。小区内违章搭建也多，因为住户共用公用设施的多，因此，一些住户尤其是底层居民向外拓展空间，违章搭建一些房子，大部分是当厨房间，在里面吃、煮饭。

3.2 社区居民在都市再发展（urban redevelopment）中的诉求

眼见社区南面、西面是已经建好的商业或居住地区，北面的 HJ 路基地和东面的 107 街坊又相继被作为保障性住房建设基地，动、拆迁和基地建设如火如荼进行中。1695 弄的居民不免关心什么时候才能轮得上自己这里的拆迁。但是，上海的旧区改造是由市里的统一部署要求来做的。市、区两级关于 YP 区旧区改造的规划往往语焉不详，居民们谁也不知道什么时候才能有机会动拆迁。

在 2008 年 6 月 30 日的“区长在线”上，1695 弄的居民 travisdu 就问 YP 区长，PL 路 1695 弄那两天老是涨潮水，什么时候拆迁？区长在线的回答是：您所提及的 PL 路 1695 弄地段，目前还未列入动迁计划，对于 YP 区的旧区改造工作，区委、区政府十分重视，但是由于我区需要进行改造的旧区较多，旧区改造任务十分繁重，区政府将按照全市的统一部署，积极有序推进和实施旧区改造工作。7 月 6 日，居民 travisdu 在“区长在线”再问，最近得知我们这里已经列入保障性住宅小区计划，是不是这次拆迁属于原拆原回？回答是：关于 PL 路 1695 弄所在地块，已列入我区保障性住房建设范围，规划方案已公示。目前有关该地块的建设和拆迁的具体办法、措施正在研究中。

但是，一年多过去了，北面的 HJ 路基地和东面的 107 街坊相继开工建设，1695 弄的动拆迁工作还不建踪影。部分居民私下串联，自己调查摸底了解弄内居民的动迁意愿，根据调查结果，绝大部分居民都愿意参与动拆迁，只是不知道政府的规划是怎么安排。



图 2 1695 弄临 PL 路的入口所挂横幅

HJ 路基地的“拆除重建”、“就近安置”是动拆迁的方法之一。它与搬迁到边远区域的动拆迁相比，给居民多了一种就近安置房源的选择。它的基本特征是以拆除面积为计算标准，俗称“数砖头，不数人头”。（HJ 路项目在动迁安置政策方面，是按照“拆一还一、市场评估、保障托底、多元安置”的思路探索动拆迁新机制。所谓“拆一还一”是指在动迁补偿标准上，将不再考虑户口的因素，而是基于《物权法》，以原房屋本身的价值为补偿依据。“市

场评估”是指无论居民原住房，还是安置房均以市场评估折算价值，维护拆迁人和被拆迁人的市场等价值原则。1695 弄居民显然绝大部分也赞成这样的政策。网友 li_zheren 曾发牢骚“ZF 也太会算计了，人头少的地方就数人头，拿钱往外环送，现在这个地方人头多了，就开始数砖头了，连选择的权利都没有了”。另外一位网友也附和说，（拆迁政策）真倒是真的，原拆原还，保障型住宅基地试点（全市 3 个地方，报纸上也登过），不过作为第一批小白鼠，不知道要几年才能拆完建完，而且从某些区的情况来看，每户增加 1-2 平方的面积，简直是头撞墙、愤怒。不过，1695 弄的网友 pi888888 却说，不管数啥，只要有这样的市政动迁就蛮好啦，我想他来拆呀，就是不来啊。这些反映了旧里居民的强烈愿望。



图 3 1695 弄临 PL 路的入口所挂横幅为居民所挂，落款是“1695 弄 98%的居民”

不过，显然政府的旧区改造安排暂时未必能够照顾到 1695 弄居民强烈要求动迁的愿望，而至于要等到何时，居民们根据自己的生活经验自认为是“只有天知道”。因为就在附近的 NW 路 465 弄，也与 HJ 路基地隔路相望，那是一片危房简屋，有的甚至是上世纪 20 年代的老旧房屋，终日难见阳光，有的居民一间旧房三代同堂，一只马桶倒了几十年。1988 年开始，那里就说要拆，后来又没了下文，一直等了 20 年。HJ 路上 LZ 路至 MZ 路段，那里上世纪 90 年代开始搞动迁，一直没搞好，一大片居民及外来人员住在那里，水、电、房租全由国家买单，居民们将空调当电风扇，关不关门无所谓，冰箱当橱柜，10 多年了。由于周边有众多烂尾拆迁的先例存在，1695 弄居民对还没有纳入规划的旧区改造显然没有什么信心。于是他们采取较为原始的反映自身诉求的手段，即拉横幅。横幅的主要诉求是“拥护我区旧房改造”、“拥护旧区改造”、“强烈要求旧里改造”、“强烈要求拆迁 100 年以上危房”，落款均为“1695 弄 98%的居民”。横幅正对面（即 PL 路南侧）是高层的 DQ 街道社区事务受理中心，PL 路人来车往，挂横幅影响较大，也容易让街道领导人员看到。

不过，这样的诉求形式遭到否定。一个月不到，横幅就被取下。现今部分横幅被转移到 1695 弄靠近 LQ 路的侧门（仅是围墙上开的一扇“门”，又无人值守，仅在围墙外修了一个“L”形的铁栏杆）附近，挂在居民房的侧墙上。数目也只有两幅，分别写着：“共享改革开放成果，强烈要求动迁改造”和“还我阳光，还我安居生活，创建文明和谐小区”落款均是“1695 弄 98%的居民”。（见下图四）



图4 被迫挂到小区较偏僻的侧门的横幅（2009年11月13日摄）

4 简要分析

国家在都市开发过程中扮演三个主要功能：社会剩余的再分配、都市利益的创造和社区权力运作的协调。

4.1 公共建设的支出是社会剩余再分配的一个形式，也就是像 Castells (1977)所说的“集体消费”

国家的这些“集体消费”是透过都市政策来生产和分配，由集体一起消费的都市社会建设，像大众运输、教育、保健和国民住宅等公共财产，来解决都市问题。兴建大规模保障性住宅，就是社会剩余的再分配方式之一。在《种族、社区与冲突》这本书中，英国新韦伯学者雷克斯和墨尔分析了住宅和种族的问题。根据他们二人的说法，住宅市场明显地和不同社会团体间之接近、条件和机会的不平等发生关联。由于人们能力的不同，乃决定了他们的住宅“境遇”(careers)之差异，这不仅是经济因素，也是经由住宅市场所范定的“历程”(routes)。而巴尔的“都市经理论”，则以“都市经理”的行动解说都市人口生存机会的配置或都市资源的分配。

实际上，从空间的生产与分配角度看，旧区改造中用地属性的转变其实也反映了这种都市资源分配的状况。目前已被 YP 区土发中心收入囊中的两块工业用地（HJ 路和 DH 路上原棉十九厂），原拟进入土地市场进行“招拍挂”，现在为了当地居民就近安置，YP 区政府最终决定用来造保障性住房。而如果按原计划进行商业开发，这里的每亩土地起拍价至少

1000 多万元——仅 HJ 路基地一期的 22 亩地，地价就逾 2 亿元，且“楼宇经济”带来的长期税收效益或达几十个亿。然而，YP“旧改”的艰巨，使得 HJ 路基地如今成了本市第一个“旧改”的“就近”安置地块。

4.2 就某个层面而言，都市根本是一些有土地基础的精英之利益的区域展现。

这些拥有权力的都市精英包括商人、政客、官僚、工会领袖和其幕僚，他们透过有组织并且集中和的方式，来极大化自己对地方政治的议程和决策的影响。Gottdiener(1985)把这些人称之为“成长结合”(growth coalition)或“成长网络”(growth network)。

就上海的情况而言，由于城市土地的国有化，掌握城市土地支配权的官员和握有大量资本的开发商是一种典型的成长结合或成长网络。2008 年 3 月，YP 区常委会扩大会作出了 HJ 路基地建设保障性用房的决定。市发改委、市建交委、市规划局和市房地局等大力协同，开通“绿色通道”，缩短前期手续办理时间，4 月 15 日正式报建，5 月 5 日发出公开招投标信息，建筑设计已完成，7 月底就正式开工。YP 区房地部门 3 个月做了一般开发商一年多才能做完的事。这样的超高效率，背后的动机恐怕不仅仅是民生问题的解决吧。上海市副市长沈骏在 2009 年 2 月出席 YP 区旧区改造暨 PL 西块二期旧改启动大会的讲话中表示，旧区改造关系到发展，更关乎民生，YP 区委书记表示，旧区改造工作符合市委、市政府的要求，也符合广大 YP 居民群众的需求。PL 西块旧区改造是迎接世博的重要使命，是改善民生的重要举措，也是 YP 发展的重要空间。他希望全区有关部门要以超常规的精神状态、超常规的工作思路、超常规的工作举措，切实完成旧区改造任务。这样的表态表明，在旧区改造中，政府同时在兼顾发展与民生两项任务，既顾“面子”(迎世博，保民生)，也不忘“里子”(即促发展)。尽管 YP 区在 HJ 路基地和 DH 路上原棉十九厂这两块工业用地改成保障性住房建设用地会损失一些卖地的费用和可能的商务楼宇税收收入的边际费用，但这两个地块总共可建造保障性住房近万套，能够安置“十一五”计划中的“旧改”总户数的三分之一，即两万户左右。而在两个基地地块安置的居民，主要来自“PL 西块二期”等“旧改”地块，地块腾出后，又可建造新的保障性住房，如此滚动开发，YP 的“旧改”工作可望顺利推进。而 HJ 路基地建设的安置房，主要解决原工业用地周边“捆绑地块”上的居民以及 YP 区另一个“旧改”重点——C5 地块的动迁居民。YP 提出“造价不高质量高、房型不大功能全、占地不多环境美”的口号后，HJ 路基地被要求按照“集约、节约用地原则”开发建设。由于 HJ 路项目是保障性住房，因此房形面积紧凑，所有住房都是小房型——一室一厅 45 平方米左右，约占 25%，二室一厅 50-60 平方米，占 70%；三室一厅 80 平方米左右，占 5%，每户都有朝南房间，卫生间干湿分离，并采用太阳能、外墙保温等节能环保技术。不过，目前，HJ 路项目并未纳入经济适用房的范畴，房子也按 10500 元的价格向被安置的居民收费（拆一还一等部分不算），等于使得周边的商品房价格更加坚挺，政府在地价等部分的损失其实可以从其它收益中部分获得补偿。而且，这样的保障房建设基地的滚动开发，又有利于 YP 区旧城改造，腾出更多有价值的土地。

4.3 诚如新都市社会学所强调，都市是许多利益、价值和观点相反的对团体间为了争取对都市意义下定义的无止境斗争结果(Castells,1977)

在现代社会中，由于空间不仅是资本主义生产逻辑中的一环，关系到资本利润的追逐，同时，也会切身地影响到个体的利益。因此，介入空间形式的塑造并不只是国家和资本家所

要积极达成的目标而已，也是都市中每个不同阶级都会争取发言，乃至会付诸实际行动介入的社会过程。

HJ 路基地项目尚没有纳入经济适用房的范畴，所以，这种保障性住房，又有些类似于“限价房”。根据上海市的规划，2008 年起 5 年内上海将新建保障性住房 30 万套 2000 万平方米；2008 年将开工 400 万平方米，而首批 160 万平方米保障性住房已经开工。另据 2008 年中公布的《上海市住房建设规划》(征求意见稿)规划，2008-2012 年，本市将建经济适用房、廉租住房以及配套商品房等保障性住房近 3500 万平方米，可谓工程浩大。而根据保障性住房的购买“门槛”——家庭人均建筑面积 14 平方米以下；人均月收入 2100 元以下；金融资产 20 万元以下。但事实上，经过数年以来的福利分房、货币分房、公房转售等多轮房改，本市户籍家庭符合条件者有没有 30 万户之多，仍存在悬疑，而更多居住条件困难的家庭是生活在旧里中的待迁居民，若让其为得到经适用房放弃动迁补偿的“权益”，也难以操作。因此，相对廉租房和经适用房而言，旧区改造的动迁压力更大。旧区改造与经适用房建设体系没有很好的结合起来，也使得“都市经理”们徘徊在发展与民生之间，在有利的政治或经济利益之间不断平衡，既要把民生这面大旗举高，为合法性夯实基础，又要不损害经济发展这一实质利益。以都市政治层级来看，区政府的主要角色既要在维系资本积累的持续进行，也要去维护其所属上位政权的社会合法性。而基于自身的利益，他们更为看重实质的经济利益。因此，“数砖头”政策的出台，HJ 路基地等中心城区保障性住房基地的开发，按市场价格出售高于“拆一还一”部分的居住面积，滚动开发以获取更多中心城区的旧区所占用的土地，以及对 1695 弄这类亟需开发的土地又暂不开发的举动，等等，其背后的行动逻辑其实是相当理性、相当一贯的。

另外，由于都市土地可以创造出可观的利润，因此，在空间上，有相邻近土地的人通常会有一致的利益。这种土地利益所产生的联带感，甚至会使他们集结起来推动或对抗土地利用的政策，因为每一个有土地的人都会关心和他自己本身财富有关的土地利用，以提高土地潜在的利润，进而增加自己的财富。1695 弄的居民用朴素的横幅形式、用高度切合主流意识形态的语言提出自身要求参与旧城改造的诉求。尽管这一诉求目前还没有得到有效回应，但其后续作为仍值得进一步关注。

上述三种功能角色，基本上是透过都市规划来进行的。因此，都市规划主要是以整合经济利益为优先考虑，它不但具有控制工业化都市内在阶级冲突的功能性机制，同时，也必须摆回到整个社会再生产过程的脉络来看。现代资本主义世界市场需求、国家干预，以及参与都市开发的社会行动者，都会影响到都市开发的方向。由于市场需求、国家干预对都市开发的影响已有较多讨论，本文试图从 PL 路 1695 弄居民诉求旧区改造而不得的案例来揭示都市大开发中“都市经理”和市民的不同的都市利益之间的融合形式以及正在出现的矛盾、冲突，指出旧区改造规划的先后安排顺序争议来源于都市利益的差别。

5 结语

我国老旧小区在都市更新推动过程面临许多困难，难以推动的具体原因包括：面积广大，产权关系复杂；且因为居民组成复杂利益分歧，如此致使居民共识不易达成，不仅对政府造成极大之行政负荷与冲突，且严重地影响都市更新工作的进度与成效。但更大的结构性原因是，弱势居民的权益在都市政治场域不受重视，相关违章建筑或弱势社区的议题，往往现象是在平时不获重视，临到重大事件前后（如人代会、党代会、奥运会、迎世博）为展示“重

民生”等而突然发力受到重视。由于进行更新时要投入大量金额，此类都市更新事业过去多由政府主导进行开发。但以往老城区由政府独力进行的更新工作，往往因补偿费用、拆迁户安置等重重困难与阻力，造成极大的行政负荷与冲突，且严重地影响都市更新工作的进度与成效。因而有必要另谋其它方式，以减少政府负担及社会冲突，加速都市更新工作的进行。而透过民众自发性参与或者是可行的做法。但弱势社区动员参与时，又可能遭遇许多困难，如：缺乏参与的政治环境及中介团体、草根运动及组织的微弱等。都市开发中不同阶层的利益的差别是世界各国均有的现象，但如何构建一个使得城市底层居民能够充分、有效的参与都市规划与利益共享的机制，仍然是转型时期中国城市社会所不得着力加以解决的问题。

参考文献

- [1]Castells, M. *The Urban Question. A Marxist Approach*, Cambridge, M.A.: the MIT Press. 1977
- [2]Gottdiener, M. *The Decline of Urban Politics*. Newbury Park, ,C.A.: Sage. 1983
- [3]Harvey, David. *Social Justice and the City*. Baltimore: The John Hopkins University Press. 1973
- [4]张静.公共空间的社会基础：一个社区纠纷案例的分析[A]. 转载上海社会科学联合会编. 社区理论与社区发展[C]. 上海：上海大学出版社，2001.
- [5]孟伟.建构公民政治:业主集体行动策略及其逻辑——以深圳市宝安区滢水山庄业主维权行动为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2005 (3).
- [6]石发勇.关系网络与当代中国基层社会运动——以一个街区环保运动个案为例[J]. 学海, 2005(3).
- [7]张磊.业主维权运动:产生原因及动员机制：对北京市几个小区个案的考查[J]. 社会学研究,2005 (6).
- [8]陈映芳.行动力与制度限制:都市运动中的中产阶级[J]. 社会学研究,2006 (4).
- [9]黄卫平,陈家喜.城市运动中的地方政府与社会——基于 N 区业主维权案例的分析[J]. 东南学术,2008(6).
- [10]黄荣贵,桂勇.互联网与业主集体抗争：一项基于定性比较分析方法的研究[J]. 社会学研究,2009(5).
- [11]陈鹏.当代中国城市业主的法权抗争——关于业主维权活动的一个分析框架[J]. 社会学研究,2010 (1).
- [12]陈鹏.从“产权”走向“公民权”：当前中国城市业主维权研究[J]. 开放时代,2009 (4).
- [13]石发勇.业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例[J]. 社会学研究,2010 (3).
- [14]张紧跟,庄文嘉.非正式政治:一个草根 NGO 的行动策略——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例[J]. 社会学研究,2008 (2).
- [15]李骏, 住房产权与政治参与:中国城市的基层社区民主[J]. 社会学研究, 2009, (5).
- [16]胡科军、季胜鹤, YP 区: 创新旧区改造机制 加快旧区改造进程, 上海基层党建网 2009-06-18, <http://www.shjcdj.org.cn/>
- [17]杨秉煌.地理学与社会正义[J]. 地理学报, 2001, (29) .
- [18]于建嵘:《守住社会稳定的底线——于建嵘在北京律师协会的演讲》, 载于建嵘的博客, <http://blog.legaldaily.com.cn/blog/html/08/2443308-4899.html>

The urban interest relations and the logic of citizens action in urban renewal—a case from Shanghai

Luo Guofen

(The Center for Chinese Modern City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: This thesis described an urban space story which happened in Shanghai: it's about the process of how the underclass residents who lived in the old city district failed to require the reform of their living space or the change of their housing conditions. This story revealed the profiteering and irresponsible principle of the government in the city renovation project, and also revised the assertive viewpoint of many urban researchers who argued that the rights protection of citizens in China was only limited to passivity type. Furthermore, this paper refined and analyzed the concept of "Urban Interest".

Key words: urban renewal, urban interest, the logic of citizen action