

内部资料·欢迎交流

城市研究 简讯

Urban Study Newsletter

第9期(总9期)

华东师范大学 现代城市社会研究中心

大阪市立大学 都市文化研究中心上海事务所

2004年1月15日

“中国城市更新理论与实践研讨会”综述

由上海市建委党校、华东师范大学现代城市社会研究中心、《城市管理》杂志社联合举办的“中国城市更新理论与实践研讨会”于2003年12月22日上午在上海市建委党校举行。来自社会学、法学、历史学、城市规划、城市管理等各领域的二十多名学者出席了这次

研讨会，华东师范大学现代城市社会研究中心主任陈映芳教授与上海市建委党校研究所所长王子奇教授共同主持了会议。主办单位代表上海城市管理职业学院副院长、上海市建委党校学术委员会主任李冠东先生致辞。余南平、李宏图、朱芒、林拓、施宜、曾刚、汤潇、陈敏豪、王郁、文军等学者先后作了专题发言或参与了讨论。与会学者就中国城市发展的历史、城市更新的决策、城市更新的内涵、城市更新与郊区城市化、城市研究者的作为等议题展开了热烈讨论。华东师范大学社会学系部分研究生旁听了会议。

城市发展的历史断裂

城市更新是与城市发展周期相对应的一个概念。有学者认为，目前城市更新过程中存在的诸多问题与我国城市发展的历史过程特别是建国以来的发展分不开。在近代以来，中国的城市发展慢慢趋向完善，由清中叶起步、晚清推进、民国强化而发展起来的一些近代型城市以消费性、服务性为主，这非常符合严格意义上的现代城

市内涵。但是 1949 年以后，由于各种原因，城市发展突然断裂。而由于这层断裂，以后每一个发展阶段都给下一个阶段留下问题，包括每一个阶段都可能给现在留下问题。

这种断裂首先出现在建国初期，国家发展的重心从乡村转向城市，工作重点是恢复和发展城市生产力，中央政府提出了“变消费型城市为生产型城市”的政策方针。虽然这对于解决就业，稳定社会起了重要作用，但当时的城市发展思路已把消费与生产片面对立起来，从而产生了城市发展进程的断裂。

第二个阶段，从 1953 年到 1978 年，这 25 年里是围绕着工业化建设城市。这期间又分成三个小阶段：1、重点建设时期。“城市建设反对分散主义，要根据工业发展的需要，有重点有步骤地进行”，在这样的指导思想之下，城市完全围绕工业生产来定位，城市被分为四类：有重要工业建设项目的新建城市、扩建城市、局部扩建的城市、一般的中小城市。2、大跃进时期，根据指标建设城市。在 58 年到 61 年这三年中，城市人口不断提升，1957 年共有城市 177 个，到 1960 年发展到 208 个。城市人口开始恶性膨胀，城市面临着巨大

的人口压力。但面对这种压力，政府不是及时有效地作出规划调整，而是提出三年不作规划，城市发展再度进入一个低谷。1961年提出“调整、巩固、充实、提高”八字方针，开始压缩城市人口。到了1964年，城市数目从208个迅速滑到169个，大量的城市被撤销。到了左倾时期，搞工农结合、城乡结合，更是在城市里面穿插农田。

3、大小三线建设时期。出于战备需要，把工厂都建在山沟里，不建集中城市，这客观上造成了目前东中西部城市的分散。

到了1978年，猛然醒悟过去的城市发展走了弯路。1978年到1984年推行农村体制改革，发展乡镇企业，城市面临的问题是大量知青返城。当时采取的思路是“先进城，再建城”，紧接着补住宅业的课，大量建造居民住宅。84年之后，农村经济体制改革向城市经济体制改革转轨，国家开始注意发展新城市，调整城市的产业结构，发展第三产业作为城市建设的主线逐渐确定下来，中国的城市发展终于走入正轨。

城市行政决策的社会参与

作为城市发展过程中的一个环节，决策的重要性毋庸置疑，它不仅决定城市发展的质量，而且决定着市民特别是弱势群体的合法权益是否得到保障。政府是行政决策的直接决定者，但在决策过程中，应该让市民参与进来。近几年中国城市发展势头迅猛，然而在此过程当中出现的问题也很多，突出的表现比如在动拆迁过程中，许多人的权利没有得到应有的尊重和保护，这已导致了社会矛盾的尖锐化。学者们认为，之所以出现这类社会问题，首先很多的行政决策本就不合理。对于决策参与问题，学者们的关注集中在以下两点。

专家参与和利益参与。目前政府虽然在部分决策问题上召开听证会，但实际的调查数据显示，听证会当中政府更多的是接受技术方面的意见，比如扩大了专家的参与，更广泛地听取了有关专家的意见。而城市发展中的问题并不仅仅与专家专业意见相关，更重要的是利益的牵涉。仅仅听取专家的意见不可能处理好利益上的关系。姑且不说专家本身参与的利益，假设专家是中立的，他们也只代表了城市发展中追求科学化和技术的合理性，而不是利益的合理性。

那么在决策听证过程中就不仅要让专家的意见参与进来，而且要让与该问题有利益关联的各类主体——特别是弱势群体——的意见参与进来。

进一步的问题是，政府接受参与的动力。理论上假设政府是公正的、中立的，但客观上政府并不能做到。例如在土地开发问题上，我国的土地是国有的，但这只是一个概念化抽象化的说法，实际可以说是地方化的，地方也想追求土地的增值，在这方面政府和房地产商人的利益达成了一致。另一方面，政府作为一个公共部门，在财政上需要最大的吸取能力，从各国政府的经验来看，为了获得最大的财税来源，政府会本能地积极扶植一些利税大户。因为只有获得更多的钱才能更多投入公共服务。在这个前提下，就要使政府很好地考虑把城市作为市民共同生活空间的利益，而不纯粹是物质方面的利益。参加研讨会的法学界专家认为，对于决策参与的制度保障是中国法学界今后需要着重探讨的问题。仅靠法律上对听政程序的强制性规定还不能解决问题，因为即使是强制性的，它也可能在实际运作过程中逐渐消解。我们需要的是对政府的硬性拘束，政府

本能地为了避开某种东西而主动地听取社会的意见。比如有了一套严格的诉讼制度，政府为了避免事后大量诉讼的麻烦以及不可撤的成本支出，事前会主动与市民达成协议。这就促成政府在事前尊重各种各样的利益，不仅仅是物质的利益，还包括其他多种利益，使它们都参与到城市的规划、改造决策当中去。目前的关键在于，在中国还需要寻找政府主动接受参与的触动点。

被忽视的非物质层面的城市发展

学者们批评了目前城市发展过程中只看重物质发展，而忽视非物质发展的状况。有学者认为，城市化发展至今我们对其应有一个反思，需要思考城市化内涵到底有些什么。尤其是像上海这样一个大城市，城市的发展不再只是是物质形态的发展，而应该更多地体现人的生活。城市作为市民共同的生活空间，城市的土地及建筑物只是这个空间其中的一个基础部分而已，除此而外，更应该关注的是居民福利的提高、生存状况的改善、整个城市文明的发展等问题。

城市的发展不仅仅表现在经济状况上，还体现在老人的养老院、孩子上学的学校环境、底层市民的生活状况、文化设施与活动、文化古迹的保护等等。而就目前中国的城市发展来说，还没有体现出这一点。比如座谈会、听证会这类吸收市民意见的方式仅仅关注到物质层面，这种参与制度显然是不健全的，这种发展思路也是不健全的。

研讨会上，有几位学者都谈到了旧房拆迁的问题。城市在发展过程中，必定会面临改造和更新，问题在于城市更新发展中存在着新和旧的矛盾，就是两极的问题，一个是要彻底保护老房子，一个是要拆毁了重建，一直是一种分裂的思维。有学者认为应该跨越这种两极对立的观点来看问题。在城市改造中，势必会对老房子进行拆毁重建，但可以进行等级评估，即哪些该拆，哪些应该保留。应该更细化地考虑问题，而不是像现在讲的所有旧的都要拆掉，所有的都要盖新的。有保护价值的好的建筑应该保留下来，差的比如以前的贫民窟则肯定要拆掉。

而之后的一个问题是，把差的房子摧毁之后，比如上海作为一

个中国认同的城市，应该造什么样的新房子？包括英国和美国，把旧房子摧毁之后造的还是英国和法国式的房子，那么上海应该全部造摩天大楼？还是中国式的房子？一个城市，它应该体现出对自己所在文化的认同，而作为城市外表的城市建筑正是这种体现的载体。中国的城市应该造包含中国元素的房子，即应该造体现出中国文化特色的房子，而不全是一栋栋摩天大楼式的房子。

城市更新与郊区城市化

城市的发展离不开郊区，而目前城市与郊区之间巨大的文明差隔令人担忧。首先这违背了社会公平原则，弱势群体的权利受到了侵害。有学者担心，市中心与郊区之间本已存在的巨大差异，再加上目前的动迁把城市的低收入阶层迁移到边远的郊区，最后就会产生“城市居住高地”现象。城市中心是富人居住的，政府用财政收入建设了很多文化、教育设施，然而这些都是富人在享受，穷人尤其是住在城市边缘区域的穷人无法享受到。社会资源没有得到公平

的分配；其次，这会影响到城市的更新过程。一方面，从市中心到市郊的巨大落差使得城里的人拒绝向郊区迁移，这是造成动迁阻力的重要缘由；另一方面，这种城乡落差还吸引着大量的外来流动人口和郊区农民涌进城市，这样城市巨大的人口压力无法得到有效缓解，而且会日益加剧。再次，不利于郊区农村的快速发展。郊区的文明基础太差，会影响到其城市化进程。

近年，上海郊区提出了“农业现代化，农村城市化，农民市民化，城乡一体化”的发展口号，其中最核心的是农民市民化，其他三项都是物质方面的，并且应同步推进。但长期以来，中国的城市化将这原本三位一体的发展分割为不同阶段，首先是非农化，后来是人口的城市化。但这些并不能自动带来农民内涵的转变，农民的自我权利，自我意识和生活方式依旧，这是值得我们关注的问题。有学者在研究中发现，一些农民不愿成为市民，他们并不开心，城市的权利他们没有享受到，原本农村的权利也被剥夺了。如何对待这个问题？有学者认为可以从三个途径加以解决。第一，制度层面。从制度上进行调整，维护农民的合法权益，引导和保护他们实现从

农民到市民的转变；第二，社会网络、社会资本。当制度无法改变时，农民所拥有的社会网络就很重要。这是从中观角度；另外从微观角度便是提高个人的人力资本，增强农民在城市中的竞争力和适应能力。如果说城市化从前是市场和政府的选择，那么现在它还包括农民自身对城市生活的追求，是三者共同的结果。

城市更新过程中研究者的作为

作为一个研究者，在城市更新过程当中应该发挥怎样的作用？有学者认为，学术研究不光是为领导的政策提供依据和参考，其实更多的作用是给社会大众提供认识各种问题的引导。西方国家就注重在城市规划政策制定和执行过程中强调民主建设，讲究参与型改造和参与型政策制定。比如日本学术界有关城市参与型改造和制定的论文比例非常大，那么他们的研究重点是什么呢？我们中国可能偏重于听证会之类，但在发达国家，他们首先做的是如何让民众了解有关城市改造的技术，或者帮助他们组建社区组织。专家的工作

是面向社区，面向社会的。日本城市规划学会的优秀论文学会奖连续几年都是颁给那些专家所作的面向地方市民的规划教科书，他们以简单易懂的方式宣传城市规划的相关内容。每个社区都有特约的专家进行规划，他们把居民的意见集中，代表居民与政府进行沟通和交涉。

中国的专家往往失落于自己的意见无法融入到政策的制定中去，其中很重要的原因是，现在大部分管理者除了缺少理论和技术知识外，他们行政管理的出发点并不“以人为本”，而侧重于怎样最快速度地解决问题，而我们的民众也总是依赖政府解决问题。这样的社会环境、社会意识就决定了政府政策制定过程中的种种意识，专家的作用就在于如何去改变这个社会环境、社会意识。现在专家的任务便是对一些有关城市规划的基本概念有更好和更准确的认识，并且面向民众、面向社会以形成社会共识，因为问题的真正解决单靠专家和政府是不行的，需要全社会的参与，当然这需要很长的一个过程。

还有学者认为，城市更新是一个综合的过程，包括社会、政治、

经济、文化、生态等各个方面，多学科间的交流与启迪有利于对城市更新有更加全面深入的认识。作为一个研究者，除了与政府和社会会有各种形式的互动，更重要还在于学界自身的健康发展，包括“为学术而学术”的“心的健康”，以及学科之间相互吸收养分的“身的健康”，这样我们才能与社会和决策部门展开良性的互动。

本期责任编辑：黄勇、周燕、王磊、陈媛媛

华东师范大学现代城市社会研究中心

邮编：200062

印数：500份

上海市中山北路3663号田家炳教育书院428

电话/传真：62232933

E-mail:ecnu_urban@hotmail.com