

段进 / 主编

空间研究6

URBAN SPACE

空间、权力与反抗:城中村违法建设的空间政治解析

Space, Power and Resistance: The Spatial Politics of Illegal Construction in Urban Villages

著者 李志明 导师 段进

东南大学出版社



段进/主编

空间、权力与反抗

——城中村违法建设的空间政治解析

Space, Power and Resistance: The Spatial Politics
of Illegal Construction in Urban Villages

著者 李志明

导师 段进

东南大学出版社
·南京·

内容提要

在快速城市化进程中,对城中村违法建设问题的研究对于统筹城乡发展、构建和谐社会具有十分重要的理论与实践意义。本书从“空间权力”、“空间权利”和“空间反抗”三个层面建构了城中村违法建设空间政治解析的理论框架,并且从国家的空间权力制约和城中村失地农民以及村集体空间权利的保障这两个方面入手,在宏观层面提出了解决城中村违法建设问题的结构性对策。

本书可供城市政府、城市建设、城市管理人员阅读,也可供城市研究、城市规划人员及相关专业师生学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

空间、权力与反抗——城中村违法建设的空间政治解
析/李志明著. — 南京:东南大学出版社,2009.4

(空间研究/段进主编)

ISBN 978-7-5641-1511-1

I. 空… II. 李… III. 城中村—城市化—城市规
划法—研究—中国 IV. D922.297.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第018636号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼2号 邮编210096)

出版人:江汉

网 址:<http://press.seu.edu.cn>

电子邮件:press@seu.edu.cn

全国各地新华书店经销 扬州鑫华印刷有限公司印刷

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:12 字数:291千字

2009年4月第1版 2009年4月第1次印刷

ISBN 978-7-5641-1511-1

印数:1~2500 定价:39.00元

(凡因印装质量问题,可直接向读者服务部调换。电话:025-83792328)

空间序

空间研究的内容很广泛,其中人与其生存空间的问题是涉及城乡空间学科和研究的基本问题。在原始社会,这个问题比较简单,人与其生存空间的主要关系仅发生在相对隔离的族群与自然环境之间,因此古代先民与生存空间的关系直接体现为聚落社会与具有“自然差异”的空间的相互关系,人类根据需求选择适合生存的自然空间。随着技术的进步和社会的发展,这种主要关系不断发生变化。技术的进步使改造自然成为可能,自然界的空间差异不再举足轻重;而劳动分工使社会群体内部以及社会群体之间的相互依存性和差异性得以强化。因此,人们普遍认为,现代人类生存空间最重要的是空间的“社会差异”,而不再是空间的“自然差异”;同时,现代人与生存空间的主要关系也不再是人与自然界的的关系,而变成了人与人之间的关系。现代人的生活时时刻刻处于社会的空间之中,这种转变将自然的、历史的、文化的、政治的、经济的等各种力量交织在一起,人与生存空间的关系变得错综复杂。

现代人与生存空间的这种复杂关系,使我们很容易产生这样的判断,即:空间本身不再重要,空间的形态与模式只是社会与经济的各种活动在地域上的投影。这个判断受到了普遍的认同,但却带来了不良的后果。在理论研究方面,空间的主体性被忽视,研究的方法是通过经济和社会活动过程的空间落实来解析空间的形式,空间的研究被经济的和社会的研究所取代,客观上阻碍了对空间自身发展规律的深入探讨。由此导致了一系列的假定:空间使用者是“理性的经济人”;空间的联系是经济费用的关系;经济是城市模型的基础;空间的结构与形态就是社会与经济发展的空间化;人类的行为是经济理性的和单维的,而不是文化和环境的;物质空间形态,即我们所体验和使用的空间,本身并不重要等等。不可避免,根据这样的假定所建立的空间是高度抽象的,忽视了空间的主体性,也与现实中物质空间的使用要求相去甚远,并且由于缺乏对空间发展自身规律的认识,以及对空间发展与经济建设、社会发展的关系研究等,城市规划学科的空间主体性与职业领域变得越来越模糊,越来越失去话语权。在城市建设实践中,空间规划的重要性不能受到应有的重视。理论上学术界的简单判断,为社会、经济规划先行的合理性提供了理论依据,导致了空间规划在社会发展、经济建设和空间布置三大规划之中的被动局面,空间规划只能于社会发展与经济建设规划后实施落实。最终,空间规划与设计不能发挥应有的作用,空间发展规律得不到应有的重视,在城乡建设实践中产生许多失误。

因此,人与其生存的空间究竟是什么关系,简单的社会与经济决定论不能令人满意,并有可能产生严重的后果。尽管在现代社会中,社会与经济的力量在塑造生存空间中起着重要作用,但我们决不能忽视空间本身主体性和规律性的作用。只有当我们“空间”地去思考社会发展和经济发展,达到社会、经济和空间三位一体、有机结合时,人类与其生存的空间才能和谐、良性地发展。这就需要我们进行空间研究,更好地了解空间,掌握规律。

需要进行研究的空间问题很多,在空间发展理论方面,诸如:什么是空间的科学发展观;空间与社会、经济的相互关系;空间发展的影响因素和作用方式;空间发展的基本规律;与之相对应的规划设计方法论等等。在空间分析方面:空间的定义与内涵是什么;空间的构成要素是什么;空间的结构如何解析;人们如何通过空间进行联系;如何在空间中构筑社会;建成的物质空间隐含着什么规律;空间的意义、视觉和行为规范的作用;采取什么模型和方法进行空间分析等等。在空间规划与设计方面:什么是正确的空间规划理念;空间的规律如何应用于规划设计;规划与设计如何更有效地促进城市发展和环境改善;规划与设计的方法与程序如何改进等等。

这些问题的探讨与实践其实一直在进行。早在19世纪末20世纪初,乌托邦主义者和社会改革派为了实现他们所追求的社会理想,就提出通过改造原有的城市空间来达到改造社会的目的。霍华德的“田园城市”、柯布西耶的“光明城市”和赖特的“广亩城市”是这一时期富有社会改革精神的理论与实践的典型。二战后,由于建设的需要,物质空间规划盛行,城市规划的空间艺术性在这期间得到了充分的展现。同时,系统论、控制论和信息科学的兴起与发展为空间研究提供了新的分析方法,空间研究的数理系统分析与理性决策模型出现,并实际运用于控制和管理城市系统的动态变化。这期间,理性的方法使人们认为空间规律的价值中立。随后,20世纪60年代国际政治环境动荡,民权运动高涨,多元化思潮蓬勃发展,出现了大量对物质空间决定论的批判。尤其是20世纪70年代,新马克思主义学派等左派思潮盛行,它们对理想模式和理性空间模型进行了猛烈的抨击,认为在阶级社会中,空间的研究不可能保持价值中立,空间研究应该介入政治经济过程。空间规划实践则成为一种试图通过政策干预方式来改变现有社会结构的政治行动。这促使20世纪70年代末空间规划理论与实践相脱离,一些理论家从空间的研究转向对政治经济和社会结构的研究。空间研究的领域也发生了很大的变化,它逐渐脱离了纯物质性领域,进入了社会经济和政治领域,并形成了很多分支与流派,如空间经济学、空间政治经济学、空间社会学、空间行为学、空间环境学等等。进入20世纪80年代,新自由主义兴起,政府调控能力削弱,市场力量的重新崛起,促使空间公众参与等自主意识受到重视。20世纪90年代,全球化、空间管治、生态环境、可持续发展等理论思潮的涌现,使空间研究呈现出更加多元化蓬勃发展的局面。空间研究彻底从单纯物质环境、纯视觉美学、“理性的经济人”等的理想主义思潮里走出来。20世纪空间研究的全面发展确定了现代城市空间研究的内涵是在研究了社会需求、经济发展、文化传统、行为规律、视觉心理和政策法律之后的综合规律研究和规划设计应用。空间研究包含了形态维度、视觉维度、社会维度、功能维度、政策维度、经济维度等多向维度。空间的重要性也重新受到重视,尤其在20世纪末,全球社会与人文学界都不同程度地经历了引人注目的“空间转向”。学者们开始对人文生活中的“空间性”另眼相看,把以往投注于时间和历史、社会关系和社会经济的青睐,纷纷转移到空间上来。这一转向被认为是20世纪后半叶知识和政治发展的最重要事件之一。

尽管空间研究的浪潮此起彼伏,研究重点不断转换,但空间的问题一直是城市规划学科的核心问题。从标志着现代意义城市规划诞生的《明日的田园城市》开始,城市规划从物质空间设计走向社会问题研究。经过一百余年的发展,西方现代城市规划理论在宏观整体上发生过几次重大转折,与城市规划核心思想和理论基础的认知相对应的是从物质规划与设计发展为系统与理性过程再转入政治过程。经历了从艺术、科学到人文三个不同发展阶段和规范理论、理性模

式、实效理论和交往理论的转变,城市规划师从技术专家转变为协调者,从技术活动转向带有价值观和评判的政治活动。但从开始到现在,从宏观到微观城市规划始终没有能够离开过空间问题。不管城市规划师的角色发生什么变化,设计者、管理者、参谋、决策精英还是协调者,城市规划师之所以能以职业身份担任这些角色并具有发言权,是因为规划师掌握了空间发展规律、对规划技术方法和对空间美学原理。只有具有了空间规划方面的专门知识,才可以进行城市规划的社会、经济、环境效益的评估,才能够进行规划决策的风险分析和前瞻研究,才能够真正地或更好地发挥规划师的作用。现代城市规划的外延拓展本质上是为了更完整、更科学地掌握空间的本体和规律,通过经济规律、社会活动、法律法规、经营管理、政治权力、公共政策等各种途径,更有效、更公平、更合理地进行空间资源配置和利用,并规范空间行为。城市规划的本体仍是以空间规划为核心,未来城市规划学科的发展方向也应是以空间为核心的多学科建设;目前中国城市化快速发展阶段的实践需求更应如此。

在国内,空间研究一直在不同的学科与领域中进行,许多专家学者在不同的理论与实践取得了重要成果。多年来,在东南大学从建筑研究所到城市规划设计研究院,我们这个小小的学术团队一直坚持在中国城市空间理论与城市规划设计领域开展研究工作。我们将发展理论与空间研究相结合,首先提出了在我国城乡建设中城市空间科学发展观的重要性和城市发展七个新观念(城市发展研究,1996—05);提出了城市空间发展研究的框架和基本理论,试图以空间为主体建立多学科交叉整合的研究方法(城市规划,1994—03);出版了《城市空间发展论》、《城镇空间解析》等专著。我们先后完成国家自然科学基金重点项目、国家自然科学基金青年基金、国家自然科学基金面上项目、回国人员基金以及部省级科研等十多项有关城市空间的科研课题,同时结合重要城市规划与设计任务进行实践探索。在这些研究、实践与探索过程中,我们取得过一些成绩,曾获得过国家教委科学技术进步一等奖、二等奖,国家级优秀规划设计一等奖、银质奖各一项,部省级优秀规划设计一等奖多项,在市场经济竞争环境中,在许多重要国际、国内规划与设计竞赛中获第一名。同样,我们也面对着很多研究的困惑与挫折,实践与研究的失败与教训。我们希望有一个交流平台,使我们的研究与探索引起更多人的关注,得到前辈、同行和关注者的认同、批评和帮助;我们也需要通过这个平台对以往的研究探索进行总结、回顾与反思;我们更希望通过它吸引更多的人加入空间研究这个领域。

2005年东南大学城市空间研究所的成立为该领域的研究和探索组成了一个新的团队,这个开放性的研究所将围绕空间这个主题形成跨学科的研究,不分年龄、不分资历、不分学派、不分国别,吸纳各种学术思想,活跃学术氛围,开拓学术领域,深化研究成果,共同分享空间研究探索的苦乐。这套系列丛书正是我们进行学术研究与探索的共享平台,也是我们进行交流、宣传、争鸣和学习的重要窗口。

段 进

2006年5月8日于成贤街

前 言

本书的写作源于一次偶然的城市规划实践机会。2004年6月末,我进行了博士论文的开题报告,当时想研究1970年代以来“空间转向”背景下西方现代空间理论的流派及其发展变迁。在开题后的半年中,我仔细阅读了一些著名空间理论家(M. Foucault, H. Lefebvre, D. Harvey, E. Soja, M. Castells, D. Massey, A. Giddens等)的著作,顿时发现,我的研究计划是一个“不可承受之重”,因为在短短的两三年中很难深入研究这么多空间理论家的思想变迁以及相互之间的影响关系,同时我也深深地意识到,必须要将西方的空间理论与中国当前的城市问题结合起来,这样的研究才具有更为切实的意义。幸运的是,很快我就获得一次宝贵的实践机会。2005年初,段进老师让我参与了南京市某片区的控制性详细规划,这其实是一个城中村改造项目,该市最大的集体土地房地产违法建设项目就位于这个区域内。在参与项目的过程中,我与城中村失地农民、村委会、违法建筑的承包建设商、街道办事处以及其他相关部门有了很多正式与非正式的交流。正是这一次次的讨论、磋商和交流,加深了我对城中村违法建设问题的理解和认识,同时也使我在抽象的西方空间理论与具体的中国城市发展实践之间找到了一个明确的问题意识。

客观地讲,城中村问题并不是一个新课题,近十年来,学术界对城中村问题的研究已有很多,也涌现出了一批优秀的研究成果,然而从总体上看,我们对城中村违法建设问题的认识还不够深入,还有很多亟待完善和拓展的领域。当前,不少相关研究都将城中村违法建设看成是一种静态的空间现象、一个静止的文本来分析与解读,而忽视了其占用空间的行动特征;在研究框架上,不少相关研究割裂了宏观的结构制约与微观的能动性之间的内在关系,并忽视了利益主体对权利的认同问题;在解释机制上,早期的相关研究以翔实的社会和经济分析为主,近年来制度分析被广为采用,但很少有研究能够突破制度分析的框框,或者说能够深入到制度背后考察国家权力的运作问题;在研究层面上,我们不仅需要关于城中村违法建设成因机制的解释性研究,也需要将这一独特的空间现象进行理论化的解读性研究。基于此,本研究试图从空间政治学这个新的理论视角来进一步审视城中村违法建设现象,以求在更深的层面上发掘其背后所隐藏的逻辑与机制,从而完善相关研究的局限与不足。诚然,空间政治学在目前还并不是一门发展成熟、理论完备的学科(尽管空间与政治之间存在本质联系的观点可以追溯到古希腊哲学家的思想中),所以,运用空间政治学的理论来分析城中村违法建设问题是一种探索性的尝试。

研究指出,在宏观的结构层面上,应该从国家的空间权力制约和城中村失地农民以及村集体空间权利的保障这两个方面入手,才能有效地解决城中村违法建设问题。从中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》来看,本研究所提出的强化土地征用的公共利益目的、赋予农民平等的公民资格权利以及强化集体土地产权的权能等内容

与中央政府的改革精神是一致的。

希望本书的撰写能够为农村土地管理制度的改革提供启发,并为城乡空间转型与发展研究提供有益的参考,同时,作为一项探索性的研究工作,更希望能够得到同仁的批评指正。

李志明

2008年12月30日于南京

目 录

1 绪论	1
1.1 研究目的与意义.....	1
1.2 研究对象与视角.....	3
1.2.1 研究对象:一种占用空间的行动.....	3
1.2.2 研究视角:空间政治学.....	7
1.3 城中村违法建设的相关研究进展.....	9
1.3.1 国外相关研究进展.....	9
1.3.2 国内相关研究进展.....	15
1.3.3 国内外相关研究述评.....	19
1.4 研究思路与方法.....	21
1.4.1 研究思路.....	21
1.4.2 研究方法.....	22
2 空间与政治:空间政治学的重要理论	25
2.1 空间的政治性.....	25
2.1.1 空间的概念与“空间转向”.....	25
2.1.2 空间生产的政治学:Henri Lefebvre 的空间政治理论.....	29
2.1.3 权力与空间化思维:Michel Foucault 的空间政治理论.....	39
2.2 政治的空间性.....	44
2.2.1 空间性的内涵.....	45
2.2.2 现代政治社会理论中的空间政治思想:马克思与恩格斯的论述.....	48
3 城中村违法建设空间政治解析的理论架构	51
3.1 空间权力:国家的空间治理策略.....	51
3.1.1 作为形式的空间治理策略:制度与法律.....	51
3.1.2 作为本质的空间治理策略:排斥与包容.....	53
3.2 空间权利:失地农民的行动逻辑.....	55
3.2.1 产权形成中的国家权力:权利贫困的根源.....	56

3.2.2	反抗性认同:空间权利贫困下的认同政治	61
3.3	空间反抗:权力与反抗的地理学	65
3.3.1	权力与反抗:哪里有权力,哪里就有反抗	66
3.3.2	反抗的空间性:反抗地理学中的理论阐释	68
4	国家权力的空间化:制度变迁中的乡村治理	71
4.1	“皇权不下县”:1949年以前的乡村治理	71
4.1.1	传统国家的乡村治理:中央集权下的乡村自治	72
4.1.2	现代国家早期的乡村治理:经纪型体制下的弱国家	73
4.2	国家权力的全面渗透:1949年以后的乡村治理	75
4.2.1	重工业优先发展战略:权力渗透的背景	75
4.2.2	集体土地制度形成与变迁中的乡村治理	76
4.2.3	土地征用制度形成与变迁中的乡村治理	80
4.2.4	户籍制度的变迁与城乡二元结构的形成	84
4.3	分类、排斥与包容:国家的空间治理策略	85
4.3.1	通过数字的治理:分类控制的运作逻辑	86
4.3.2	空间的排斥与包容:一种空间的治理术	90
5	空间权利与认同政治:权利贫困下的行动逻辑	94
5.1	空间的权利:农民土地财产权利的贫困	94
5.1.1	土地征用中的利益剥夺	94
5.1.2	从利益剥夺到权利贫困	96
5.1.3	空间权利贫困的制度分析	98
5.2	权利的空间:农民利益表达机制的缺陷	100
5.2.1	农民利益表达的可能途径	101
5.2.2	农民利益表达机制的内在缺陷	102
5.3	认同的力量:农民和村集体的行动逻辑	106
5.3.1	财政困境下村集体的行动逻辑	106
5.3.2	权利贫困下失地农民的认同政治	112
6	反抗的空间性:城中村违法建设作为反抗的空间策略	115
6.1	反抗如何可能:反抗的空间策略与非空间策略	115
6.1.1	反抗的空间策略:弱者的空间战术	116
6.1.2	反抗的非空间策略:“弱者的武器”与“隐藏的文本”	120
6.2	反抗的空间性:城中村违法建设作为反抗的空间策略	122

6.2.1 城中村违法建设作为非正式反抗:反抗的多维形态	122
6.2.2 城中村违法建设的行动策略:农民和村集体的空间战术	125
6.3 从反抗的空间性到空间的能动性:探寻空间的能动作用	128
6.3.1 空间作用的认识论演进:从第一空间到第三空间	130
6.3.2 空间能动性视野下的城中村违法建设:从空间知识到空间行动	138
7 权力制约与权利保障:迈向和谐的空间发展	146
7.1 空间权力的制约:有限政府理念下的城乡空间治理	146
7.1.1 法治社会与有限政府的构建:国家权力制约的理论	147
7.1.2 城乡空间治理中的国家权力制约:以土地征用为例	150
7.2 空间权利的保障:城乡统筹发展理念下的制度创新	153
7.2.1 城中村失地农民的空间权利保障与城中村违法建筑	153
7.2.2 村级集体经济组织的空间权利保障与集体土地房地产	157
参考文献	160
后 记	178

1 绪论

1.1 研究目的与意义

城中村作为中国快速城市化进程中出现的一种特殊的空间现象,是指那些位于城市规划区范围内,被城市建成区用地包围或半包围的、没有或仅有少量农用地的村落(李俊夫,2004:6)。从历史角度来看,城市建成区的扩张不可避免地要侵入到周围的农村地域,按照一般的发展逻辑,城乡结合部的集体土地将被政府征用为国有土地进行开发建设,传统的乡村聚落将随之消失,农民也将转变为城市居民。但是,在快速城市化背景下,为了减少征地和拆迁安置成本,地方政府往往绕过城乡结合部的这些乡村聚落而直接将乡村的农用地征用为城市建设用地,于是,这些乡村聚落就逐渐成为了“城市中的村庄”。由于城中村是一个新生事物,因此,关于城中村的概念,学术界还存在诸多不同的界定与表述^①,但是其内涵基本上都相似:(1)都涉及“城”与“村”两个方面,都从城乡二元结构上去理解;(2)都认为城中村的实质是一个农村社区(姚一民,2004:3)。

除拉萨等少数几个城市外,城中村几乎遍布于我国大、中、小城市,在东南沿海经济发达城市和许多省会城市,城中村问题尤为严重^②。违法建设(illegal construction)是城中村的一个大问题,也是城中村内一种司空见惯的现象,在某种意义上,违法建设已成了城中村的代名词。在一些城市,城中村违法建设的数量之大、密度之高、抢建速度之快令人触目惊心。例如在深圳,城中村内的违法建筑量达2亿平方米,占全市建筑面积的1/3(福田区城中村课题组,2006a:43),仅按2000年城中村违法私房的栋数计算,城中村原住民拥有的违建数量已接近人均1栋(杨立勋、罗宾,2005)。在有些城市,城中村建筑违法率几乎达到100%(谢志焄,2005:72)。在某种意义上,正是这些面广量大、形态各异的违法建设塑造了城中村衰败、消极的景观形象,致使城中村内的物质环境“脏、乱、差”,安全隐患等问题丛生。

^① 目前,对“城中村”还没有一个普遍认可的定义,学者们往往从各自的研究角度来界定和描述城中村,如张建明(2003)认为,城中村是位于城市边缘地带,一方面具有城市的某些特征,也享有城市的某些基础设施和生活方式,另一方面还保持着乡村的某些景观,以及小农经济思想和价值观念的农村社区。韩荡(2002)认为,城中村是指在城市建成区内,在原农村居民点范围内形成的与周边城市环境构成鲜明反差的以原农村居民“一户一栋”为基本特征的特殊居住区,也被称为都市里的村庄。代堂平(2002)认为,城中村是指从地域角度看已被纳入城市范畴的局部地区,就其社会属性而言,却仍属于传统的农村社区的矛盾现象,是一种特殊的社区。

^② 如深圳市共有城中村241个(以行政村为单位,下同),其中特区内91个,特区外150个,若以自然村落为单位来统计则多达2000余个,占地面积43.9 km²,居住人口215万人(杨立勋、罗宾,2005)。广州市规划区(不含番禺区、花都区、增城市和从化市)范围内共有城中村139个,建设用地80.6 km²,占城市规划区面积的20.9%(李俊夫,2004:VIII)。南京市长江以南八区绕城公路以内共有城中村71个,占地面积67.4 km²,居住人口23.91万人(南京市建委城中村改造办公室,2006)。西安市共有城中村407个,占地面积约100 km²,居住人口53万人(和红星,2006)。

当前,全国各地政府都把城中村改造作为今后一段时期城市建设和管理的重要抓手,城中村改造已成为统筹城乡发展、构建和谐社会的一个重要突破口。然而,城中村违法建设的大量存在,经常致使城中村改造工作陷入困境:(1) 产权困境。如果承认这些违法建设的产权,则相当于鼓励了违法建设行为,必然会引起新的抢建风,使局面进一步恶化;如果不承认其产权,考虑到违法建设行为的普遍性,强制拆除面临巨大压力,常常令城中村改造无法顺利进行。(2) 拆迁补偿困境。城中村现状开发强度大、密度高,需要补偿安置的数额巨大;同时,违法住房的出租是城中村失地农民的主要经济来源,因此,他们对于城中村拆迁与改造具有强烈的抵触情绪,再加上城中村地区的基础设施往往严重不足,这些都使得城中村改造的成本极高,改造工作举步维艰。(3) 规划困境。对于城中村改造规划而言,一方面,它面临着产权困境、拆迁补偿困境等因素的制约,另一方面,随着城中村内的土地资源被大量占用,在基本没有周转用地的情况下,连最基本的公共配套设施都难以在空间上落实,因此,城中村改造规划常常陷入“不可规划”(unplannable)或“规划失效”(failure of planning)的尴尬局面,城市规划的法律地位受到了严重的挑战。

那么,城中村违法建设究竟是怎样产生的呢?它的形成机制和行动逻辑是什么?同时,城中村改造规划所面临的这种“不可规划”局面也初步表明:城中村地域牵涉到复杂的权力关系和多维的利益格局,它已成为地方政府、城中村村民和村级集体经济组织竞相争夺的目标。因此,城中村违法建设作为一种占用空间的行动,它所占用的这个空间已不仅仅是一个中性的物质空间(neutral physical space),而是一个充满矛盾与冲突的政治性的空间(political space)。那么,我们该如何来解读这种违法占用空间的行动呢?^①同时,从空间与社会的关系来看,城中村与城中村违法建设形成的过程——即一个传统的乡村聚落演变成一个充满冲突与矛盾的政治性空间的过程——其实也是空间逐渐介入社会关系的过程。如果空间在社会关系的建构中具有积极的作用与能动的潜能,那么,基于“不可规划”的事实,空间所具有的积极作用与能动潜能 在实践中又是如何展现出来的呢?这些正是本研究思考并试图回答的问题。总体上看,本研究更多的是一个关于空间属性、规律与作用的理论性研究,而非一个仅仅针对城中村违法建设问题的就事论事式的实证性研究。

近年来,尽管城中村问题已引起了社会各界的广泛关注,但是,对城中村违法建设现象的深入探讨却非常之少。仅有的一些研究也主要是从利益动机、制度建设以及管理体制等方面来分析问题,而忽略了城中村违法建设现象的两个重要维度——“空间”(space)与“行动”(action)。然而,在本书看来,城中村违法建设现象的一个根本特征,其实正是一种占用空间的行动。本书所考察的,也正是城中村违法建设所占用的这个空间及其行动本身。然而,如果从空间行动的角度来探讨城中村违法建设问题,我们自然无法绕开现代空间理论(modern space theory)。一些著名的空间理论家已经指出:空间是政治的(space is political)(Lefebvre, 1977: 339 - 352),而政治也是空间的(politics is spatial)(Elden, 2001: 151)。因此,从这个角度来看,现代空间理

^① 当前,社会各界(尤其是一些行政职能部门)对城中村违法建设问题的认识往往还停留在一味地批评、指责甚至谩骂的层面上,显然,这无益于问题的解决,重要的是,我们应该站在理论的高度来对城中村违法建设现象进行全面、深入的理性剖析,这样才能找到问题所在,从而提出有益的对策。

论对于研究一种违法占用空间的行动来说,应该会有所借鉴与启发;进一步而言,本研究更期望关于城中村违法建设问题的研究能够在某个方面弥补、促进与完善现代空间理论的研究。

在实践中,城中村违法建设不仅是城中村改造中处理起来难度最大、最为棘手的“老大难”问题,同时,它也是一个涉及成千上万城中村失地农民生活生计的重要社会问题,在一定程度上,城中村违法建设问题直接关系到中国城乡社会的统筹与和谐发展。因此,对城中村违法建设问题的研究,不仅可以为当前的城中村改造提供切实的理论基础与实践指导,而且,它也可以为转型期中国城乡空间的统筹与协调发展提供理论参考与经验借鉴。城中村违法建设问题看似简单,其实非常复杂,它涉及政治、社会、经济和文化等方面的问题,所以,对这一问题进行研究时,我们需要拓宽视野,吸收多学科的理论成果,批判性地进行分析与解读。

1.2 研究对象与视角

1.2.1 研究对象:一种占用空间的行动

“城中村违法建设”是一个统称,在实践中,它包括两种不同的类型——城中村集体土地上的违法建筑(illegal building)和违法用地(illegal land use)。尽管这两类违法建设行为有着不同的违法主体、违法性质、违法建设的空间形式以及开发经营模式等等,但是在本书看来,在抽象层面上,它们具有一个共同的特征,即它们都是一种占用空间的行动(the action of appropriating space)。本书的研究对象正是这种占用空间的行动。当然,具体和抽象是事物的一体两面,在研究中这两个层面是无法割裂开来看待的。同时,为了便于将普遍的城中村违法建设现象理论化,以及提升相关理论对城中村违法建设现象的解释力,本书将城中村违法建设行动所占用的空间称为“违法空间”(illegal space)。以下将从具体和抽象这两个层面来进一步阐释城中村违法建设现象的概念与内涵。

1) 作为具体的城中村违法建设:违法建筑与违法用地

在具体层面上,城中村违法建筑以违法改建、扩建和加建为主要形式,而违法用地则以城中村集体土地用于房地产开发建设为主要形式。

(1) 违法建筑:以违法改建、扩建为主要形式

城中村违法建筑是指未履行法定的登记和报建手续,私自建造住屋,建造的住房超过规定的面积和层数,或者违反城市规划主管部门规定的功能而建设的建筑物(谢志岩,2005:72)。这是一种十分普遍的违法建设行为,尤其盛行于那些处于城市建成区内的城中村。这种违法建设行为的主体主要是城中村失地农民,主要表现为各种形式的私搭乱建、擅自加建、改建和扩建等。根据国土资源部2005年8月31日颁发的《查处土地违法行为立案标准》(国土资发〔2005〕176号)^①,城中村内的违法建筑大致涉及该立案标准中“非法占地类”的以下几种违法行为,即第2种:农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的;第3种:超过

^① 《查处土地违法行为立案标准》将土地违法行为分为非法转让土地类(6种)、非法占地类(11种)、破坏耕地类(6种)、非法批地类(17种)、其他类型的土地违法行为(5种)及依法应当予以立案的其他土地违法行为,共六类45种。

批准的数量占用土地的;第7种:不按照批准的用途使用土地的;第8种:不按照批准的用地位置和范围占用土地的。

根据建设主体的不同,大致可以将这种违法建设行为分为两种模式:① 村民自建。由城中村村民独自出资建造,建房资金主要依靠村民自家的存款和向亲戚朋友借款筹集。在没有外部约束的情况下,自建房屋的建筑面积视地块大小、自身的经济实力和对收入的预期而定,这类违法建设往往密度大、容积率极高。在深圳市城中村问题比较严重的福田区,除了水围村和福田村外,这种自建私宅的建筑容积率已经超过了4.0,平均建筑密度都在65%左右,以7~8层为主,2000年以后新建的私宅多以9~11层为主,有的甚至达到20层(福田区城中村课题组,2006a:21)。② 合作建房。一般是因为土地持有者自身资金不够,或占有的土地权属不清,为了降低或转移风险,找人合作建房。多数情况是找建筑承包商,由建筑承包商建设,协议分成(谢志岩,2005:78)。这种合作建房形式的违法建设行为在深圳、广州等地的城中村比较普遍。

(2) 违法用地:以集体土地房地产为主要形式

城中村集体土地房地产是指村委会或村集体在未经规划审批、未缴纳土地出让金等费用的情况下,在集体土地上进行的房地产开发建设行为,其开发的商品房向村集体以外的居民销售,其产权证不是由国家房管部门颁发,而是由乡政府或村委会颁发。^① 这类违法建设行为有时还伴以“小城镇建设”、“中心村改造”、“旧村改造”等名义进行。这类违法建设行为是近年来广泛出现的一种现象,它经常发生在城乡结合部的一些城中村内。城中村集体土地房地产开发是一种典型的土地违法利用行为,违法行为的主体主要是村委会或村集体经济组织。根据国土资源部的《查处土地违法行为立案标准》(国土资发〔2005〕176号),城中村集体土地上的房地产开发建设行为,大致涉及该立案标准中的“非法转让土地”^②、“非法占地”^③和“破坏耕地”^④这三大类土地违法行为。

近年来,这类违法建设行为在全国各地的城乡结合部蔓延非常迅速,违法建设量惊人。

-
- ① 本书中“集体土地房地产”的内涵与近期在媒体上频频出现的“小产权房”的内涵有共同之处,但比“小产权房”的概念明确。“集体土地房地产”特指以村集体为开发主体,在集体土地上进行的有组织、大规模的房地产开发行为。而“小产权房”的概念比较模糊,其内涵归纳起来主要有三种:第一种解释是针对开发商的产权而言,将开发商的产权叫大产权,购房人的产权叫小产权,这种叫法是因为购房人的产权是由开发商的大产权分割出来的。第二种解释是按房屋再转让时是否需要缴纳土地出让金来区分,不用再缴土地出让金的叫大产权,要补缴土地出让金的叫小产权。按这种解释,普通商品房就是大产权房,经济适用房就是小产权房。第三种解释是按产权证的颁发机关来区分的,由国家颁发产权证的叫大产权,由乡镇政府或村委会颁发的叫小产权,又被称为乡产权,乡产权并不是法律意义上的产权。其中,第一种和第二种解释的小产权房是合法的,只要交足购房款,或转让时补缴土地出让金就可以自由买卖,其法律规定较为明确。而第三种解释的小产权房是违法的,在当前的法律框架下其权益无法得到法律的保护。参见:李力. 什么是小产权房? [N]. 市场报, 2007-08-10. 本书中“集体土地房地产”的内涵与第三种小产权房的解释接近。为了不发生歧义,本书中主要使用“集体土地房地产”这个概念,仅在个别地方采用“小产权房”这个概念。
- ② 具体涉及“非法转让土地类”的第3种:将农民集体所有的土地的使用权非法出让、转让或者出租用于非农业建设的;第5种:以转让房屋(包括其他建筑物、构筑物),或者以土地与他人联建房屋分配实物、利润,或者以土地出资入股、联营与他人共同进行经营活动,或者以置换土地等形式,非法转让土地使用权的;第6种:买卖或者以其他形式非法转让土地的。
- ③ 具体涉及“非法占地类”的第1种:未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地的;第11种:在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物,重建、扩建的。
- ④ 具体涉及“破坏耕地类”的第2种:未经批准,擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等,破坏种植条件的;第3种:非法占用基本农田建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者从事其他活动破坏基本农田,毁坏种植条件的。

1990~1998年,广州市城中村集体土地房地产建设量约达1200万平方米,相当于全市3年的住宅竣工面积(李立勋,2001:25)。据不完全统计,截至1998年12月,仅在北京的大兴、通县、顺义和昌平四个郊(区)县内,在集体土地上开发的3万平方米以上的房地产项目有30多个,开、竣工面积约225万平方米,规划总用地约520公顷,其中最大的一个新村住宅项目,总规划建设面积150万平方米(魏成林、崔成柱、朱铁华,1998)。截至2006年9月末,西安市共查出占用城乡结合部集体土地进行房地产开发的项目有69个。^①截至2004年8月上旬,南京市共查出在城乡结合部集体土地上已建成的房地产开发项目有82个,占地2100亩,已建成住宅面积近130万平方米。^②截至2005年9月上旬,济南市查出在村集体土地上进行的房地产开发建设项目有120个,已建成面积近600万平方米,最大的一个违法项目占地近400亩。^③其实早在2003年2月,国土资源部就下发了45号文件,紧急叫停此类违法建设行为,“严禁任何单位和个人使用农民集体土地进行商品房开发。严禁任何单位、个人与乡村签订协议圈占土地”。^④但是,从实际情况看,这种违法圈地、乱占土地、滥用耕地的土地违法行为并没有得到有效的遏制。

我国的土地管理制度分为土地权属管理和土地用途管制两大基本制度。我国土地的所有权分为国家所有和农民集体所有两大类,无论是国有土地还是集体土地,按用途均可分为农用地、建设用地和未利用地三大类。集体土地如果要用于房地产开发,必须依法将此土块征用为国有土地后,才能出让给建设单位或个人用作房地产开发经营。1998年修订实施的《土地管理法》第43条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。”《城市房地产开发经营管理条例》第42条也作出了类似的规定:“城市规划区内集体所有的土地,经依法征用转为国有土地后,方可用于房地产开发经营。”而且,被征用的集体土地必须是集体建设用地,禁止征用集体农用地用于非农建设。需要征用农用地的,必须先行办理农用地转用审批。按照《土地管理法》第45条的规定:“征用基本农田、基本农田以外的耕地超过35公顷的或其他土地超过70公顷的,由国务院批准。”

从相关法规来看,国家对集体土地用于房地产开发经营有着极为严格的控制。开发商若要利用集体土地进行房地产开发经营,在开发程序上也相当复杂。先要向国土资源管理部门申请用地,由国土资源管理部门按照批准权限逐级上报批准,确定的房地产开发项目还应当符合土地利用总体规划、城市总体规划和年度建设用地计划和房地产开发年度计划的要求;按照国家有关规定需要经计划主管部门批准的,还应当报计划主管部门批准,并纳入年度固定资产投资计划。办理征地审批手续后,再办理国有土地使用权出让或划拨手续。总之,集体土地用于房地产开发经营,必须建立在两个转变的基础之上:即农用地转变为建设用地,以及集体土地转变为国有土地。

① 西安市城乡建设委员会、西安市规划局、西安市国土资源和房屋管理局关于违法占用集体土地进行房地产开发项目的通报(市建发[2004]134号文件)[N].西安市人民政府网站,2004-06-30。赵伯平.违法占用集体土地搞开发,西安曝光40违法房地产项目[N].华商报,2006-09-28。

② 师擎、刘晓.建委等部门组成工作小组审理集体土地遗留问题[N].南京日报,2004-08-12。

③ 李琥珀.旧村改造“好经被念歪”济南一些村委占地炒楼[N].齐鲁晚报,2005-09-11。

④ 高文.国土资源部紧急“叫停” 严禁用农民集体土地开发商品房[N].农民日报,2003-02-19。

根据不同的开发主体和营建方式,城中村集体土地房地产违法开发建设的模式大致有 3 种:① 村委会非法占地与建设方合作,联建、联营。这种开发运作模式一般由拥有集体土地的村集体经济组织或村委会提供土地(或将土地使用权折价入股),建设方提供一部分资金,共同进行房地产开发经营,竣工销售后双方再进行利益分成。② 村委会非法转让集体土地给开发商,由开发商独立进行房地产开发经营。这种开发运作模式在全国比较普遍。③ 村委会组建开发公司自建、自销。一些有经济实力的村委会或村集体经济组织联合其他经济组织成立自己的开发公司,自行开发与营销。

2) 作为抽象的城中村违法建设:一种占用空间的行动

在本书看来,无论是中国城中村内以私搭乱建、加建和改扩建为主要形式的违法建筑、或是以集体土地用于房地产开发经营为主要形式的土地违法利用行为,还是第三世界发展中国家和一些发达国家贫民窟内的违法建设现象,它们都是一种非法占用空间的行动。然而,这里似乎存在一个疑问,城中村违法建设行为涉及社会、经济和政治体制等方面的问题,但如果将城中村违法建设行为抽象或概念化为一种占用空间的行动,这有没有改变问题的性质呢?或者说,经过这种抽象,我们能发现城中村违法建设问题的真实本质吗?

其实,将城中村违法建设抽象为一种占用空间的行动,并不仅仅出于方便分析问题的需要,更为重要的是,它表明了一种考察城中村违法建设现象的视角及其相应的空间认识论。在传统的城市空间研究中,我们经常采用笛卡尔式的空间与社会二元对立的空間认识论(dual spatial epistemology),这种空间认识论将空间看成是一个静止的、僵化的东西,认为空间独立于社会之外而存在,空间只是人类社会发展的“容器”。这种空间认识论机械地割裂了空间与社会之间的本质联系,抹杀了空间能动、积极地建构社会关系的潜能,而且认为空间只是一个依附于社会经济和政治关系的次要问题,所以,空间规划也就成了社会与经济发展规划在地域结构上的投影、落实与深化。然而,1970 年代以来,这种二元对立的空間观逐渐被一种辩证的空间观(dialectic spatial epistemology)所替代。法国著名哲学家、空间理论家 Henri Lefebvre(亨利·列斐伏尔)在《空间的生产》(*The Production of Space*, 1991)一书中指出,空间是社会的产物,社会在生产空间的同时,空间也在积极地形塑社会,空间与社会是互相建构的,一切社会现象都必然在空间上形成(shaped spatially)。同时,社会政治矛盾是在空间中展现出来的(realized spatially),这种空间上的矛盾的出现缓解了社会关系的冲突,使其能够进一步运作下去;也就是说,空间的矛盾表达了社会政治利益与力量的冲突,但是,也只有空间中,这样的冲突才能有效地展现出来,正因为如此,社会政治的冲突变成了空间的矛盾(Lefebvre, 1991: 365)。用人文地理学家 Allen Pred 的话说,就是:“社会变成了空间,空间变成了社会”(The social becomes the spatial and the spatial becomes the social)(Pred, 1985: 337 - 365)。所以,空间矛盾与社会矛盾是问题的一体两面,空间在形塑社会关系、展现社会政治矛盾的同时,本身也就成为了一种矛盾。

因此,将城中村违法建设现象抽象为一种占用空间的行动,并没有偏离或丢掉城中村违法建设问题的本质,更不是意味着仅仅去关注违法空间的物质形式而置社会、经济和政治等其他因素于不顾;正相反,经过这种恰当的抽象,我们紧紧地抓住了城中村违法建设现象的一个重要本质特征。而且,通过将城中村违法建设现象抽象为一种占用空间的行动,我们可以更好地