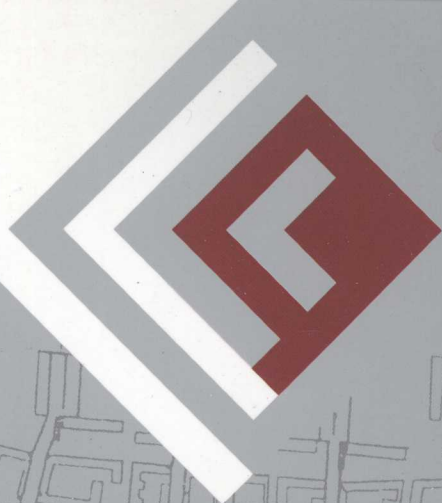


| 城市规划新境域 | 丛书 |



白友涛 陈赞畅 著

城市更新社会成本研究

东南大学出版社
Southeast University Press

城市规划新境域丛书

城市更新社会成本研究

Social Cost of Urban Renewal

白友涛 陈赟畅 著

东南大学出版社

· 南京 ·

内 容 提 要

中国近年来在城市更新过程中产生了巨大的社会成本,并且这一社会成本在局部范围内已经超过部分市民的承受能力,在一定程度上影响到了社会安定。这是城市和谐社会建设中必须认真反思的牵涉到千百万民众的重大政策导向问题,值得城市社会学研究者和城市管理者进一步深思。

本书从社会学意义上探讨了社会成本概念,从个人家庭、邻里社区和社会发展等不同层次对南京、上海、杭州等城市更新社会成本进行了实证调查和研究,并在此基础上对东西方城市更新社会成本进行了比较分析。

本书适合社会学、规划学等相关学科本科生和研究生学习、阅读,同时也适合城市建设管理人员及所有对城市社会问题感兴趣的研究者和广大读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城市更新社会成本研究/白友涛,陈赟畅著. —南京:东南大学出版社, 2008. 3

(城市规划新境域丛书)

ISBN 978-7-5641-0735-2

I. 城… II. ①白… ②陈… III. 城市规划—研究
IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 060749 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 江苏兴化印刷有限责任公司印刷

开本: 700 mm×1000 mm 1/16 印张: 18 字数: 323 千字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5641-0735-2/TU·112

印数: 1~2 500 册 定价: 39.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与读者服务部联系。电话(传真): 025-83792328

目 录

0 绪 论	1
0.1 城市更新的基本概念	1
0.2 城市更新带来显著的社会效益	3
0.3 城市更新社会成本典型案例	7
0.4 学术界对城市更新研究的局限	13
1 社会成本理论和操作化	15
1.1 经济学视野中的社会成本	15
1.1.1 社会成本概念的产生和发展	15
1.1.2 科斯和他的《社会成本问题》	20
1.1.3 社会成本概念的本土化	23
1.2 社会学视野中的社会成本	26
1.2.1 前人眼中的社会成本	26
1.2.2 社会学视野中社会成本的主要特征	30
1.3 社会学意义的社会成本内涵	33
1.3.1 个人和家庭层次	33
1.3.2 组织(邻里)和社区层次	35
1.3.3 社会结构和社会发展层次	38
2 研究样本和统计数据	47
2.1 研究背景和样本	47
2.1.1 研究背景	47
2.1.2 研究主要经过和调查样本	50

2.2	问卷统计基本数据	53
2.2.1	样本的个人生活情况	53
2.2.2	拆迁实际情况	54
2.2.3	拆迁参与及认同	56
2.3	部分典型访谈记录	61
3	城市更新社会成本现状	74
3.1	个人家庭层次社会成本	74
3.1.1	居民个人和家庭正常生活受到很大影响	74
3.1.2	难以适应新小区环境	78
3.1.3	造成文化心理失衡	79
3.2	邻里社区层次社会成本	83
3.2.1	老人和孩子等弱势群体直接受到影响	83
3.2.2	社区认同感降低、功能恶化	84
3.2.3	产生社会心理成本	87
3.2.4	贫富分化地域化	89
3.2.5	历史街区、老店铺带着浓厚的传统气息一起消失	92
3.3	社会发展层次社会成本	94
3.3.1	进一步促进社会阶层分化	94
3.3.2	产生不和谐的功能性集体行为	97
3.3.3	政府形象受到负面影响	106
3.3.4	城市空间结构趋向不合理	108
4	城市更新社会成本产生的原因	111
4.1	城市发展的自然张力	111
4.1.1	城市化的内在动因	111
4.1.2	城市现代化的内在动因	115
4.2	地方政府的“角色不清”	117
4.2.1	地方政府角色功能的错位	117
4.2.2	权利滥用和“路径依赖”	123
4.3	开发商的“有钱无恐”	126
4.3.1	高额利润诱使开发商竞相投资房地产业	126
4.3.2	开发商“有钱无恐”的行为增加了社会成本	128
4.4	被拆迁居民“乏力抗争”	130

4.4.1	被拆迁居民权益缺少法律保障	130
4.4.2	居民“去组织化”导致抗争乏力	133
4.4.3	社区民间组织的先天不足	135
4.4.4	社区居民参与不足	136
5	国外城市更新及其社会成本	138
5.1	美国的城市更新	138
5.1.1	美国城市更新的背景	138
5.1.2	美国战前的城市更新	139
5.1.3	美国战后城市更新运动	143
5.2	英国的城市更新	147
5.2.1	早期的英国城市更新	148
5.2.2	战后英国城市的更新运动	151
5.3	法国的城市更新	158
5.3.1	法国的住宅建设和旧区翻新	158
5.3.2	法国城市的基础设施更新	163
5.3.3	更新中的历史文化保护问题	165
5.4	亚洲的城市更新	168
5.4.1	日本的城市更新	168
5.4.2	韩国的城市更新	170
5.4.3	新加坡的城市更新	171
5.5	国外城市更新社会成本	172
6	城市更新社会成本的再认识	176
6.1	中国城市更新的特点	176
6.1.1	中国城市更新的特点	176
6.1.2	研究的结论	180
6.2	社会成本控制的政策思考	182
6.2.1	规划阶段的社会成本控制	182
6.2.2	操作阶段的社会成本控制	188
6.2.3	拆迁之后的社会成本控制	193
6.3	城市更新社会成本的未来	195
6.3.1	城市更新社会成本存在的长期性	195
6.3.2	控制城市更新社会成本的关键	196

附 录	201
附 1 国务院城市房屋拆迁管理条例	201
附 2 部分省市城市房屋拆迁管理条例	206
附 2.1 江苏省城市房屋拆迁管理条例	206
附 2.2 浙江省城市房屋拆迁管理条例	211
附 2.3 南京市城市房屋拆迁管理办法	219
附 2.4 北京市集体土地房屋拆迁管理条例	227
附 3 相关报道、来函、资料、图片	234
附 3.1 中国近八成城市建廉租住房制度	234
附 3.2 拆迁群众来信来函	237
附 3.3 被拆迁居民宣传材料	255
附 3.4 南京市有关补偿文件	258
附 3.5 相关图片	260
附 4 访谈提纲和问卷	263
参考文献	271
后 记	280

0 绪 论

0.1 城市更新的基本概念

城市更新就是根据城市规划的要求,适应新的城市功能需要,对城市原有建成区进行的更新改造。广义地理解,城市更新是城市社会发展的必然结果,它伴随着城市产生发展的全过程,适应着不同时期人们的需要。一般认为始于19世纪50年代的巴黎改造。

狭义地理解城市更新,主要是指第二次世界大战以来,欧美工业化国家城市政府对城市原有建成区的更新改造,其目的在于将老化的市区给予有效的改善,使其具备现代化的都市特征,为市民创造更好的生活环境。其典型代表是自20世纪40年代末开始到70年代初结束的美国政府主导的大规模城市更新运动^①。这一时期的城市更新运动涉及面广,影响范围大,从美国开始发展到大部分发达国家,前后经历了不同的发展阶段,大多在20世纪80年代之前改造完成。

城市更新的重点是对于旧城区内建筑、土地、道路的结构调整,它是当代城市社会进步、经济结构升级的产物,是城市生态管理的新形式、新内容。城市更新的本质是城市功能的调整和城市空间的“再利用”。城市更新的对象主要是建筑、道路、基础设施和环境。一般说来,城市更新的目的是公共设施 and 环境的改善、政府财政状况的好转、居民生产和生活条件的改善、经济和社会的可持续发展、就业率的增加、教育和发展机会的增多、犯罪数量的减少、卫生缺陷的减轻等。

根据国内外城市更新的实践,我们认为,城市更新的原则是:①经济效益和社会效益兼顾原则;②居民参与和人性化原则;③多方投入和多方受益原则;④适合人的基本需要(以人为本)原则等。城市更新要充分发挥城市的集聚效应、规模效应、发散效应、极化效应。

^① 参见李艳玲,《美国城市更新运动与内城改造》,上海:上海大学出版社,2004

城市更新的方法大体上可以分为 3 种。

(1) 重建。顾名思义,就是把部分城市建成区的所有建筑物彻底推倒,根据新的城市功能需要重新规划建设。这种更新的优点是规模大、易规划、现代化,但也有投资大、环境协调差、缺少人性化、原有社区破坏严重等缺陷。

(2) 整建。就是在保持原有建成区的基本空间结构和主体建筑的前提下,对原有建成区进行适合新的功能需要的整理改造。这种更新的优点是规模较小、投资相对较小、具有一定的功能和空间的继承性、能够实现传统文化和现代需求的结合、具有一定的人性化、原有社区能够得到较好保护,但容积小,受传统建筑和周边环境局限设计和改造过程较为困难,一些建筑在可保护与不必保护之间难以取舍。

(3) 维护。为了防止城市建成区的衰败,充分利用城市原有的建筑和历史传统文化传统,通过社区居民自身参与维护原有社区的完整,使得社区在保持原有主体建筑的前提下获得适合新的功能需要的发展。这种更新的优点是成本小、易操作、社区居民广泛参与、民间组织活跃,是一种理想的更新模式。但是其前提是原有社区的建筑和基础设施比较完好或容易改造利用,能够适应城市进一步更新的需要。

从世界范围的城市更新过程来看,西方城市更新大体上经过了 4 个时期:①1850—1910 年为第一阶段,这一阶段的主要城市更新任务是进行卫生改良;②1910—1939 年为第二阶段,主要表现为城市美化运动;③1945—1980 年为第三阶段,主要任务是通过城市更新推动城市经济的振兴和发展;④1980 年以后为第四阶段,主要表现为城市人文精神的复苏。从城市更新使用的主要方法来看,第一阶段是重建式的,主要为了改善城市贫民区的卫生条件,将原有城市建成区推倒重建。第二阶段也是重建式的,但是主要目的是进行城市美化,尤其是进行城市道路和建筑的美化。第三阶段是整建式的,在延续其原有空间结构、历史文脉、传统风貌、景观特色与生态环境的前提下,采取渐进方式调整城市用地、改善市政设施、修葺传统建筑、整治人文景观环境,以适应新的城市功能的发展需要,保护和利用历史文化遗产。同时对于不属于保护对象或价值不高的用地、街道、建筑、设施,按规划要求进行必要调整、拆除、改建,以适应城市现代经济变革、社会进步和生活水平提高的需要,不断增强城市的发展活力。第四阶段是维护式的,调动社区居民的积极性主动维护自己的建筑房产,以实现保值增值。

国内不乏城市更新的成功实践,被列为世界文化遗产的平遥古城和丽江古城,以及南京秦淮区夫子庙、苏州平江区观前街等历史街区,扬州古运河与瘦西湖的整治等都提供了很好的范例,不仅把具有历史价值、科学价值和使

用价值的历史街区保护下来,而且还促进了经济和社会的进步和发展^①。中国绝大多数城市都正在经历城市更新的喜悦和阵痛。喜悦的是中国城市的现代化进程日新月异,不少省份排列了城市现代化的先后顺序表,如江苏省将苏南、苏中、苏北的不同城市列序,最早基本实现现代化的城市将是苏州,预计在2007年,而最后基本实现现代化的城市是宿迁,前后相差接近20年。阵痛的是在城市快速现代化的同时,广大城市居民,尤其是下层居民并没有明显提高他们的生活质量,甚至有一些人还在城市快速现代化的过程中遭受折磨,承担了不应该由他们承担的社会成本,一部分人的生活水平显著下降。这种阵痛是城市现代化过程中难以完全避免的。

0.2 城市更新带来显著的社会效益

近年来,中国城市更新的速度不断加快,城市突飞猛进地发展,产生了显著的社会效益:①城市经济发展迅速,拉动了相关产业发展,提供了大量的就业岗位;②基础设施明显改善,改善了小区环境,配套了道路、教育和商业等基础设施;③城市生活环境美化,改善了城市居民的居住质量;④城市功能分区明显;⑤提高了城市居民的人均住房面积,居住交通条件明显改善;⑥城市中心地位明显加强;⑦城市管理水平显著提高,为全面建设小康社会,早日实现现代化奠定了基础。城市大规模更新既是城市化和城市现代化发展的必然要求,又是城市化和城市现代化发展的必然结果。

一幢幢高楼拔地而起,一条条笔直的道路在城市中建成,一块块绿地草坪出现在住宅小区和道路两旁,一个个宽阔的城市广场出现在原有的拥挤的城市中心,一片片开发区出现在城市郊区……城市建设和城市更新可谓日新月异。

随着中国城市更新速度的不断加快,城市面貌和空间格局都发生了显著变化,城市经济文化突飞猛进地发展,产生了显著的社会效益。

(1) 城市经济发展迅速,拉动了相关产业发展,提供了大量新的就业岗位。城市更新促进了城市的现代化,带动了城市二三产业的快速发展。中国大多数城市的房地产业已经成为支柱产业,并且已经成为地方政府最重要的财政收入来源。房地产业的发展还带动了数十个相关产业的发展,建筑业、制造业、运输业、配套服务业、小区物业、绿化产业、通讯业、水电气基础设施等等都得到了相应发展。城市新产业的发展代替了许多旧产业,大量城市职

^① 边宝莲. 我国历史城市的保护与更新. 城市发展研究, 2005(4)

工面临下岗威胁,城市更新带动的城市新型产业的发展为广大下岗职工,特别是为广大外来打工者提供了巨大的劳动就业岗位和新的就业渠道,促进了城市化进程。

(2) 城市基础设施明显改善。城市更新最重要的目的之一就是改善城市基础设施,提高居民的生活质量,改善人们的生活环境。有目共睹的是在中国城市更新过程中大量城市小区的环境都得到了快速而迅猛的变化。居民的用水、用电、用气等基础设施条件得到明显改善。过去许多社区电线老化,缺少下水道,更没有煤气管道和通讯网络,现在这些问题通过城市更新得到极大的改善。南京市道路设施更是发生了日新月异的变化,城市地铁的建成通车,城东干道、城西干道以及城市环城快速通道、四通八达的高速公路网、多条地下隧道的建成通车等等,都使城市交通变得快速便捷,人们的出行更加方便。江宁、栖霞、江浦、六合与城市主城区的联系更加紧密,带动了这些郊区的主城区化。教育设施、商业设施等的普及同样为民众带来了现代化的生活。

(3) 提高了城市居民的人均住房面积。在城市大面积更新之前的 20 世纪 80 年代,中国的城市人口平均居住面积长期保持在 10 平方米以下,甚至有些大城市的人口人均住房面积只有不到 3 平方米。而今,中国城市人均住房面积已经达到或超过 20 平方米,并且住房质量和交通条件都得到了前所未有的改善。大量的棚户区被改造,居民生活环境得到美化。辽宁省是中国东北最重要的老工业基地,由于长期重视经济建设忽视居民生活,大量棚户区存在于城市之中,设施不全、水电不通、道路狭窄、居住拥挤、夏热冬冷、能源浪费、生活艰苦,亟须整治改造。2005 年以来,辽宁省 11 个市共完成投资近 150 亿元,共拆除棚户区住宅面积 983.7 万平方米,新建回迁房 1 332 万平方米,改善了 29.3 万户、89.9 万人的住房条件,提前一年超额完成了 848 万平方米的棚户区改造计划。另外,沈阳、大连、鞍山 3 个市共改造了棚户区 228.4 万平方米,受益居民为 5.2 万户、30.1 万人。14 个市共改造城市 5 万平方米以上的集中连片棚户区 1 212 万平方米,盖起新楼房 6 300 多座,改善了 34.5 万户、120 万人的住房条件^①。

(4) 城市功能分区明显。在城市大规模更新前的 20 世纪 80 年代,大多数城市居民区和工厂家区掺杂在一起,主城区的工厂数量较多,严重影响城市居民的日常生活,同时也影响工厂的进一步发展和更新改造。90 年代以来,大城市开展的“退二进三”(第二产业退出城区,第三产业进入城区)式的改造

^① 辽宁省人民政府网,2006-12-14

更新不断地把工厂搬迁到郊区和工业开发区,城市原有工厂用地大多改造成居民居住用地。城市郊区过去大多是农业生产用地,随着城市更新的发展大多转变成成为郊区住宅用地和新型郊区农业用地,如南京市的夹江滩地江心洲,过去主要是农业生产地,现在转变成为现代化的农业示范区:葡萄园、休闲娱乐园、旅游度假区,整个江心洲的城市功能都发生了显著变化。如今南京市的主城区已经几乎没有工厂,取而代之的主要是现代化的第三产业和居民区,城市功能分区基本实现,不同区位根据其基础和条件都得到了功能发挥。大学城、高新技术开发区、新型住宅区、现代化农业示范区、旅游度假区等不同功能的城市空间各得其所。

(5) 城市中心地位明显加强。现代化国家特征之一是城市人口占据主导地位,城市经济成为国家经济的主导,城市的政治文化中心地位牢固。中国城市化和城市现代化的过程在某种程度上也可以说就是城市中心地位不断强化的过程。近 20 年快速的城市更新正在使这个中心地位更加突出,城市经济、政治、文化中心地位更加牢固。城市化把大量农村人口转移到城市,必然要求原有的城市规模不断扩大,城市人口规模不断增长,城市建成区的更新改造就成为不可避免的趋势。1978 年中国的城市人口只有总人口的近 18%,到了 2005 年估计这一数据已经增长到 42%,并且还在快速增长之中。城市作为国家经济政治文化中心的地位更加巩固。

随着城市中心地位的巩固,城市更大规模地融入世界经济大潮之中,全球化、全球经济一体化的趋势正在使得中国城市不断接受外来经济文化的影响。快速的城市更新使城市管理水平显著提高,为全面建设小康社会,早日全面实现现代化奠定了基础。

城市大规模更新既是城市化和城市现代化发展的必然要求,又是城市化和城市现代化发展的必然结果。

下面以武汉为例,看一看近几年城市更新带来的显著的也是具体的变化。

2002 年初,武汉市政府提出了“政府扶持、企业运作、市场导向、市民参与”的旧城改造运作机制。到 2005 年初,长江一桥至二桥间的两岸江滩,有数百户居民和企业搬离,拆迁建筑 33 万平方米。武汉重塑 15 公里长江岸线,建成了 17 万平方米的休闲滨水区。连片大规模拆迁的力度前所未有:南岸嘴 19.8 万平方米,永清片 27.07 万平方米,积玉桥 38.4 万平方米,月湖 28.4 万平方米,二七片 30.3 万平方米……2003 年全市拆除房屋建筑面积 292 万平方米,是 1996 年的 5.4 倍。

武汉号称“九省通衢”,对外交通十分便利。但是由于长江和汉水的隔离,加上传统的工业重镇基础设施年久失修,武汉内部交通比较困难。大规

模拆迁改造使得城市面貌焕然一新,实现了多年的快速通达愿望:汉口,昔日狭窄的前三眼桥路,变成宽阔靓丽的香港路。汉阳,琴台路曾经止步于汉钢门前,如今拆房通路,一条玉带连起晴川桥、江汉二桥。武昌,拆迁改造,建成友谊大道,洪山、青山、武昌三区有了宽阔走廊。仅2003年,武汉市新、改、扩建友谊大道等主次干道106条。一条条破旧的小道在城市中“展臂伸腰”。

城市更新使得城市更加人性化。三镇街头2003年新添了23片小森林和小游园。新华夏路与香港路交会处,过去消防车、急救车开不进的旧街区,如今拆房建绿,占地9800平方米的小森林绿染街头。近3年,约300万平方米的违章建筑被拆除,城市变得越来越整洁。一片片工业区、商业区、商务办公区、住宅区、休闲旅游区功能明确,各显特色,展示出现代城市的新格局。2004年2月,汉口沿江地区环境综合整治拿到了“2003年中国人居奖”。它的范围包括中山大道改造、江汉路步行街、汉口沿江大道、中山公园、龙王庙整治、江口江滩一二期、江汉路周边整治。

城市更新使得市民住房获得了前所未有的改善。20世纪90年代之前,武汉作为中国的重要工业基地集中了中国中部地区大量的工业设施,但是在长期的“先生产、后生活”的思想指导下,广大居民的居住条件异常困难。有些区域人均住房面积不足5平方米。江岸区如寿里许多地块已经有80多年的建成历史,许多房屋破损严重。城市政府通过危房改造、房改开发等方法,只能解决部分居民的住房问题,而没有能力进行大规模的城市更新,居民住房状况难以得到全面改善。在旧城改造中开发商挑挑拣拣,“零星”开发,“插花”、“剥皮”项目多,城市危房改造举步维艰。

2000年,武汉市实施土地经营,依靠市场竞争定地价,补充了财政。市政府“成片开发”:永清、月湖、龙王庙、丁字桥、二七片……一片片老城区搭上了城市发展的快车。城市更新搭起大平台,引来大客商、大项目。1990—2000年,武汉平均每年拆迁102万平方米。2003年武汉市定下每年按240万平方米储备旧城改造土地的目标。1996年,武汉城市基础设施建设的投入资金是4.7亿元。至2003年,全市拆迁监控的补偿资金就达97亿元。1991—2004年,武汉有80万市民大动迁,17万户家庭住房改善。

铸造住宅供需链,拉动了房地产市场。据统计,拆迁户平均购房面积为拆除房屋面积的1.5~2倍。近3年,武汉市拆除房屋208万平方米,拉动住房需求332万平方米。城市更新对城市人口的分布重新进行了调整,原有中心区的居住人口密度明显下降。整整10年,汉口解放大道以内,武胜路至三阳路之间17个街区的登记户籍人口减少了8.9%,扣去新增外来人口,实际降低3.8%。

武汉曾经长期工厂与居民混杂:排污和噪声干扰了居民,窘迫的空间限制了企业发展。武汉的城市更新重点是在城市中心区发展现代服务业:“退二进三”为国内外大公司总部、商务机构、外事机构腾出了空间。拆迁还为一批国有老企业改制、改组、改造创造了新的发展契机。一大批工业企业,通过盘活存量资产,腾出市中心黄金地段,用补偿资金进行结构调整,重获新生。原武汉第四制药厂因生产污染,周边居民反映强烈。2004年6月底,是中国医药企业必须通过药品生产质量管理规范 GMP 认证的“大限”,处于亏损的“四药”无法通过认证,只能等待出局。工厂决定搬迁庙山,利用“级差”地租获得资金改善工厂条件、通过 GMP 认证,并抽出优良资产与中联集团合资。2003年底,中联集团四药搬迁到位,2004年1—8月,产值达到了数千万元。2003年,武汉市企业搬迁腾地 67 万平方米,转让收入 7.19 亿元。实现新征地 99 万平方米,固定资产投资 7.49 亿元,涉及企业职工 15 万人。武汉工程塑料有限公司、武汉拖拉机厂等一批企业通过搬迁走出了新路。2000—2004年,从城市中心迁出的 293 家企业,大多选址在中环线附近的城区工业园和远城区^①。

0.3 城市更新社会成本典型案例

城市更新带来的好处已经得到民众的普遍认同,但是城市更新带来的负面影响也应该引起高度重视。然而当前,从城市的管理者到城市政策的制定者,从城市社会问题的研究者,到城市问题的亲身经历者,他们大都把关注的焦点放在了城市更新的经济成本核算上。居民们虽然明显感到除了经济成本以外还有很多社会成本(损失),但是没有办法提出,即使提出了也得不到社会的认可,更得不到政策认可。

在城市更新过程中,居民承受的经济成本主要是房子被拆、家中一些物品不能够继续使用、补偿过低等,这些经济损失容易得到承认获得补偿,并且比较容易精确计算。然而这些可以清楚看见的包括房屋、家具、电器等在内的经济成本只是居民实际损失的一部分,甚至是比较“少”的一部分。事实上,即使拆迁房屋的补偿价格和新房价格一样,居民还是要承担巨大的非经济损失——无法弥补的社会成本。在城市更新中,一些人流离失所,为了寻找新的安居之所而东奔西忙;一些人为了维护权益而走上不断申诉的路;还有人甚至发生过激行为而丧失生命。

^① 杨捷,石力军.除旧布新绘宏图.长江日报,2004-10-27

近年来,城市更新带来的社会矛盾和社会问题已经发展成为一些城市最大、最严重的社会问题之一,为此从全国各地进北京上访的人数较多。北京市东城区的公安局某位负责人2004年曾经向笔者透露,常年在北京上访的群众多年来一直保持在10万人左右,其中很大一部分上访原因与城市更新、农村征地有关。全国各城市新闻媒体的相关报道频率较高,有些事件的发生让人痛心,已经到了需要对城市更新社会成本进行盘点的时候了——我们不能只看到城市更新带来的社会效益,还应该看到城市更新带来的社会成本,只有成本和效益同时计算,相互对比才能够让人们全面深刻地认识城市更新,才能够使政府在制定更加全面完善的更新政策的同时,掌握城市更新的动态发展,防止出现城市更新的社会成本超过社会效益、引起社会动荡、不利甚至干扰社会和谐发展的局面。

实际上,城市更新中的社会成本问题已经引起党中央的高度重视。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确指出:“我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革,给我国发展进步带来巨大活力,也必然带来这样那样的矛盾和问题”,要“统筹协调各方面利益关系,妥善处理社会矛盾”,要“综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育协商、疏导等方法,把矛盾化解在基层、解决在萌芽状态。着力解决土地征收征用、城市建设拆迁、环境保护、企业重组改制和破产、涉法涉诉中群众反映强烈的问题,坚决纠正损害群众利益的行为。坚持依法办事、按政策办事,发挥思想政治工作优势,积极预防和妥善处理人民内部矛盾引发的群体性事件,维护群众利益和社会稳定”。城市更新中的社会成本问题虽然是改革发展中的新问题,是城市现代化过程中不可避免的也是阶段性、过渡性的问题,但是由于近年来没有得到有关方面的研究和重视,已经发展成为严重影响城市社会发展和安全的社会问题,值得我们进一步研究和思考,以利于中国建设和谐社会。

为了能够更加深刻地认识城市更新的社会成本现状,让我们来回顾一下近年来媒体的一些相关报道,从中获得一些感性认识:

(1) 2003年9月5日,南京的主要媒体都用醒目的标题报道了这样一条消息:“南京拆迁将要放慢脚步”。没有人清楚,正在如火如荼进行的南京市拆迁和建设为什么突然“叫停”。人们同样不知道的是,这一天上午10点,因为遭遇强制拆迁而于8月22日在南京市玄武区邓府巷拆迁指挥部“自焚”的邓府巷居民翁彪停止了呼吸。15天的抢救没能挽回他39岁的生命。虽然对他的行为还没有正式的结论,但他看似鲁莽和粗野的举动,却唤醒了人们

对权利和公平的關注^①。

以上是远离南京的上海报纸《外滩画报》的报道。原来在南京邓府巷更新改造过程中,居民翁彪不愿意接受区开发办和开发商的条件——以每平方米3200~3700元/平方米的价格拆除自己居住了数十年的住房——而走上了绝路。翁彪本人和妻子没有稳定的收入,十余岁的女儿要上中学,经济本来就不宽裕,如果居住的住房被拆除就意味着自己要再拿出十余万元才能够在同样地段购买相同质量、相同面积的住房,而十余万元对于仅能养家糊口的翁彪来说简直是天文数字。翁彪和少数几个所谓“钉子户”不愿拆迁离开,最终翁彪带着汽油来到开发办“自焚”,留下了妻儿撒手人间。

恶性事件的发生迫使南京拆迁紧急“叫停”。国务院新闻办公室于9月18日召开新闻发布会,提出“拆迁规模一定要和当地老百姓承受能力相适应,不要盲目扩大拆迁规模”^②。9月25日,江苏省委办公厅、省政府办公厅发出《认真做好城镇房屋拆迁工作的通知》,明确提出“不能强制实行单一货币补偿”,“先裁决方可强制拆迁”,“严格按照市场评估价确定拆迁补偿金额”,改变了过去“申请裁决的同时不停止拆迁”的做法,并规定不能“使用公安政法机关”参与拆迁^③。国庆节上班后的第一天,南京市政府专门召开拆迁工作会议,强调“谁激化拆迁矛盾:下课”^④。11月14日在江苏省房地产工作暨城镇房屋拆迁安置工作会议上,省委书记对拆迁工作做出指示“拆迁不能损害群众利益”^⑤。12月1日,《南京市城市房屋拆迁管理办法》(草案)、《南京市城市房屋拆迁区位级别划分办法》(草案)、《南京市城市房屋拆迁区位补偿指导价》(草案)等同时出台(公示)。新政策明确规定政府要“保障每一拆迁户都能买得起房”,被拆迁人可以选择要钱,也可选择要房,指导价每年公布一次等。拆迁改造给城市下层民众带来的巨大损失,引起了政府和社会的高度重视。

遗憾的是这样一件影响整个中国城市更新改造步伐和城市拆迁政策发展方向的重大事件却没有在南京的新闻媒体获得报道。无独有偶,北京发行量前几位的报纸和电台也同样很少报道有关拆迁的消息,甚至连客观的新闻报道也会常常中断,因为开发商和地方政府一些官员常常要求不发“不利于安定团结”的报道。律师也不愿意接受被拆迁人作为原告的拆迁案子。这些

① 鞠靖. 自焚者死亡,南京拆迁叫停. 外滩画报,2003-09-11

② 不得盲目扩大拆迁规模. 现代快报,2003-09-19

③ 江苏拆迁新政为民说话. 现代快报,2003-09-25

④ 谁激化拆迁矛盾:下课. 现代快报,2003-10-9

⑤ 拆迁不能损害群众利益. 现代快报,2003-11-15

都不同程度地导致了城市更新社会成本的膨胀^①。拆迁不断激化了政府与群众之间的矛盾,人民群众的切身利益得不到保障,老城区居民“怨声载道”。据江苏省信访办统计,2003年1~10月,省信访办因为拆迁问题接到来信共3390件,占有所有来信的23%,其中联名信996件,占总数的29%;接待来访群众663批、3633人,分别占来访总数的42.6%、69.6%,其中集体上访135批、2749人次^②。

(2) 2003年9月15日8时40分左右,北京天安门金水桥前,游人如织,朱正亮和妻子吴春娥行走在天安门前。乘妻子不注意的时候,朱正亮突然往自己身上泼上汽油,点火自焚。天安门前的巡警迅速发现警情,及时扑灭了朱正亮身上的大火,并送往医院救治,但是朱正亮的烧伤面积已经占全身20%^③。

朱正亮是安徽青阳县蓉城镇城西村村民。朱家被拆房屋位于蓉城镇临城南路东侧临西新村93号,1998年经规划部门批准后建成。该房为主体二层的平顶砖混结构住宅楼,建筑面积共269.44平方米。两年后的9月,这一地块被列入了旧城改造范围。2002年1月22日,朱正亮像往常一样出门去建筑工地打零工,家里只有吴春娥和朱仁杰母子俩。突然来了100多人强行把房屋拆除了,一家人抱头痛哭。对朱家而言,房子被强制拆迁意味着生计来源没了保障。

46岁的朱正亮,是青阳县家具厂的下岗人员,41岁的吴春娥在家务农,全家月收入在700元左右。房子拆迁后,因为断了经济来源,朱仁杰被迫辍学。朱家房子所在的城南路是当地一条较大的街道。房子是朱正亮夫妇向亲戚借款五六万、总共花费十余万建成的。朱正亮原本打算在一楼开个小店铺,做装修生意。由于房屋被推时,只有几件旧家具、灶具被拆迁人员搬出,家里的灯具、门窗等物品基本都被砸碎,其中包括朱正亮祖上传下的7件古董。房屋被推倒后的第二天,2002年1月23日凌晨,朱正亮夫妇在嘱咐儿子注意安全后,带着《建设工程规划许可证》和《房屋所有权证》等相关文件,开始了上访的不归路……

(3) “谁不顾嘉禾的面子谁就被摘帽子”;“谁工作通不开面子,谁就要换位子”;“谁影响嘉禾一阵子,我就影响他一辈子”。这是2004年湖南省郴州市嘉禾县,在当地的珠泉商贸城开工仪式上打出的大标语^④。

① 雷毅. 不和谐的拆迁. 中国改革, 2005(8)

② 现代快报, 2003-11-15

③ 严晓媚. 安徽青阳县农民朱正亮天安门自焚真相. 新浪网. 2003-09-18

④ 新浪财经, 2004-05-13