

# 改革时期上海空间生产的知识内容与其网络的形成

-以 20 世纪 90 年代三林苑住宅小区的开发为中心-

朴哲显（国民大学 中国人文社会研究所 HK 研究教授）

## 目 录

序论

第 1 章 三林苑住宅小区

1. 成立
2. 拆迁的政治经济学

第 2 章 社区建设和企业主义城市的空间生产知识

1. 城市治理结构
2. 社区建设
3. 企业主义城市

第 3 章 空间生产知识网络

结论

## 序论

本文以 1990 年以来中国所进行的住宅制度改革为背景，以“城市住宅建设试点小区”典型事例—上海浦东新区的“三林苑住宅小区”的成立过程为内容，分析 1990 年代中后期适用于上海住宅小区开发的空间生产知识，投射空间生产知识的主体之间所形成的网络。

1990 年以来中国的改革中心从农村逐步转移到城市，伴随社会保障制度的改革、户口制度的改革出现了单位体制的解体。与此同时，社会主义时期城市工人直接从自己的所属单位以分配形式得到住宅的住宅公有制，因住宅私有化而转化为以商品住宅和经济适用房<sup>1</sup>为主的形式。由于国有企业的改革而产生的失业人员及下岗工人根本付不起由于开发而上涨的城市住宅费，不得不迁移到费用相对低廉的郊外。在此过程中，上海市政府根据 1990 年中央政府的决定在浦东新区内开发出了接纳动迁户的空间，于是出现了三林苑住宅小区。

不难看出三林苑住宅小区不仅是城市住宅建设的试点小区，也是动迁户的居住空间，因此这个住宅小区的企划、建设、入住的整个过程就是原有单位体制内的工人通过迁移而成为“社区”居民的过程，同时也是企业主义城市(entrepreneurial city)利用行政权力主导地区开发项目的过程。三林苑住宅小区是由(地方)国家行政部门主导，国有建设公司负责实际开发和施工，学术界提供理论根据而建设起来的。在计划、开发、入住的全过程中持续产出“社区建设”和“企业主义城市”为核心的空间生产知识。

本文由以下几个部分组成：第 1 章简略介绍三林苑住宅小区的成立过程。了解中国在改革时期为城市开发而进行拆迁和开发住宅小区的政治经济学，在此基础上将沈阳市铁西区工人村老工业基地经过改造、拆迁后成立的社区与在上海城市开发中出现的三林苑住宅小区做比较，指出在上世纪 90 年代社区建设中出现的上海三林苑住宅小区的特点。第 2 章将三林苑住宅小区的社区建设和企业主义城市视为二十世纪九十年代中期，中国的国家在构筑新的城市治理结构的过程中提出来的空间生产知识。将介入三林苑住宅小区建设的地方政府、国有建筑企业、房地产开发公司、大学等相互之间的关系理解为地方的“增长联盟(growth coalition)”。以大学和学术界为中心结合社区建设和企业主义城市，用实证主义方法分析空间生产的知识内容。第 3 章，分析国家、房地产开发商、大学所建立的有关社区建设和城市治理结构的“知识网络”。在结论部分，首先整理前面所分析的内容，然后展望在三林苑住宅小区的企划、建设、入住过程中，即改革时期上海建设城市治理结构的核心因素，也就是有关企业主义城市和社区建设的空间生产知识将有可能超出上海，超出中国连接海外的知识网络。

## 第 1 章 三林苑住宅小区

### 1. 建立

三林苑住宅小区位于上海浦东新区西南部，于 1990 年成为中国建设部批准的全国第三次城市住宅建设试点单位之一，是上海市第二次建成的住宅建设试点小区。中国建设部把三林苑住宅小区规划、建筑设计等任务委托给上海同济建设总公司，于 1994 年 4 月动工，1995 年末竣工，1996 年入住。

参加住宅小区企划和开发工作的有如下一些单位。首先是前面已经提到的上海同济大学所属企业-上海同济建设总公司, 该公司担任规划与建筑设计。上海同济大学建筑与城市规划学院王仲谷教授任总建筑师并负责成立企划小组。实际施工由上海市政府的上海建设委员会所属国有建设企业-上海开城综合开发总公司和国务院建设部直属企业-上海广顺房地产开发公司联合担任。

据有关研究到 2006 年 8 月为止, 三林苑住宅小区的开发工作几乎完成, 已有 17 个住宅小区形成了一定的规模。其中, 除了一个高级别墅小区之外, 其他 16 个住宅小区大多为动迁户, 购房户则占少数。小区居民结构中, 购房户不到 10%, 拆迁农民占 20~30%, 从市内搬来的动迁户占 60~70%。动迁户大多住在简易的木板房里或旧式里弄里。其中居住在木板村的人大多是失业者或下岗人员。他们靠动迁费根本买不起高价的商品房, 不得不搬到郊区去住。

## 2. 拆迁的政治经济学

进入改革时期以后, 伴随市场经济的发展, 城市土地资源市场的商品价随之上涨, 原来居住在城市里的居民为购买比较便宜的住房不得不迁往郊外。这种郊区化(suburbanization)现象从 1990 年开始正式出现。因为 1990 年后国家持续进行住宅改革, 1998 年全面废除了单位提供住宅的制度。结果有钱就可以买房了。国家和资本看到土地资源价格变动大而积极开发城市中心地带, 使低收入阶层因承担不起高额房价被迫流向郊区。

笔者曾经分析过沈阳市铁西区事例。2000 年以来正式开始对老工业基地实行改造, 大规模拆迁工人居住的工人村。在这个过程中, 区政府用出售土地使用权得到的收益为基础, 采取三种方式帮助企业解决职工住宅问题。第一, 利用住房公积金创造有利条件和恰当的方式为工人提供贷款, 这叫“安居工程”。第二, 帮助企业自己建造住宅小区并以内部价格卖给所属工人。第三, 为刚毕业的独身工人提供“青年公寓”。

由此可见, 沈阳和上海都是用出售土地使用权得到的利益解决工人住宅问题的。这是两者的相同点。但是铁西区工人村工人大部分迁移到了外地或随企业迁移到了沈阳经济技术开发区。工人动迁都按照前面提到的三种解决住宅问题的方法迁住到了既定地点, 这与工人的所属企业有关。上海的动迁户则不同, 他们的移住地点与原所属企业没有任何瓜葛, 迁移到了离本地很远的浦东新区西南边。三林苑住宅小区的居民大多数也是失业或下岗的工人, 因而不不管是沈阳还是上海, 动迁人的原有单位体制都在解体并逐步变为社区。但两者性质大不一样。

就沈阳铁西区老工业基地的改造来说, 企业的所在地和所属工人的居住地一起迁移到了外地, 在迁移过程中社区代替了单位。然而东北特有的典型单位体制, 新的城市治理结构(urban governance)即社区在建设过程中遇到了各方面的阻碍。与此相比, 上海三林苑住宅小区的居民成分却不同。首先, 居民大多数虽然也是失业工人或下岗工人, 但不属于某个特定单位, 因此, 不受所属企业单位体制的约束, 即没有所谓途径依赖性(path dependency)。住宅小区也不是单纯为某个特定单位的工人建立的。因为

通过这种大规模的开发项目能够获得经济利益，因此得到了具有企业主义倾向的(地方)国家机关的关心，这是改革时期构筑新的城市治理结构的好机会。因此可以说，这与沈阳铁西区工人的居住地社区是不同的。

## 第2章 社区建设和企业主义城市的空间生产知识

### 1. 城市治理结构

1990年代中后期伴随城市部门改革的深化，国家需要在城市建立新的城市治理结构。建设三林苑住宅小区的治理结构，其主导力量是地方政府、国有建设企业、大学及其所属企业。他们也是生产并传播有关社区建设和企业主义城市等空间生产知识的主体。

改革时期中国把中央政府掌握的土地资源管辖权下放到市政府，尤其是区政府，中央政府没有直接介入地区开发计划，地方政府就成了城市开发的核心当事者，成了由地方政府、国有企业、房地产开发公司形成的“增长联盟”的主导势力。

介入三林苑住宅小区企划、开发、入住的地方政府、国有建设企业、大学及其所属企业构成的增长联盟在如下几个方面与西方所说的增长联盟不同。

第一，一般所谓增长联盟的概念就是各种地方治理结构类型之一。主要是围绕大型开发项目，有利害关系的地方政府与建设企业或者房地产开发公司及居民组成增长联盟。而三林苑住宅小区的居民不是当地人，是因城市的各种开发和拆迁集体转移来的人。于是住宅小区竣工之后为了居住而来的人达70%，这说明从企划到开发，居民从一开始就被彻底排斥在外。第二，当时还没有正式出现以产权为基础的住宅所有者联合，即业主委员会，所以，少有的业主委员会也未能以自身的利害关系为基础参加增长联盟。第三，特别值得注意的是，在西方一般增长联盟不包括大学和大学所属企业，而在中国他们实际上却是增长联盟的主要成员。作为生产、流通、交流知识的社会集团的大学及其所属企业已经为开发三林苑住宅小区加入了增长联盟，尤其是担负着住宅小区的规划与设计，这一事实充分说明，大学及其所属企业在增长联盟内同政府一道为开发项目的合理化发挥了作用。

特别值得注意的是，论行政区方面的地位三林苑住宅小区相当于社区级，而为建设这个社区动员土地资源的行政主体却是市政府级。因而，可以说，有关城市治理结构构建方面的空间生产知识在社区水平上表现为社区建设，而作为整个规划主体的上海市政府和执行这一任务的主体，即浦东新区则表现为企业主义城市。

### 2. 社区建设

社区来自西方的 community 一词。中国社会主义特有的社会组织和政治支配实体-单位体制在市场化改革的冲击下逐步解体，在这一过程中，社区代替了原有的“单位”体制，以城市治理结构形态被提了出来。

中国农村根本不存什么“单位”，甚至不具备任何基础设施，国家却要收容这样的农村土地以建立像三林苑这样的住宅小区，产出了大量有关社区建设和企业主义城市的空间生产知识，而这种知识主要来自大学与学术界的研究所。

让我们来考察一下大学所产出的空间生产知识。1997 年华东师范大学教授吴铎提出了有关社区发展的报告书，其简要内容为，浦东地区的社区建设应该由街道办事处主导，企业及事业单位应该起支援作用，提供各种服务的社团法人应该在街道办事处与社区居民之间起中介作用，而社区居民应该支持并积极参与社区建设。

下面分析一下以吴铎教授为代表的学术界为浦东新区提供的空间生产知识。第一，1990 年中期三林苑住宅小区建设已基本结束。当时的浦东地区是没有像浦西那样的单位制度的农村地区，所以从国家的角度看三林苑住宅小区不像铁西区工厂和工人村的迁移那样存在单位体制的连续性问题。显然，原有体制的抵抗也没有那么强烈。第二，一般地说，现在社区政治行为者包括街道办事处、居民委员会、业主委员会、物业公司等，而当时浦东新区只有街道办事处和居民委员会，还没有业主委员会和物业公司，业主委员会和物业公司还没有普遍存在。吴铎主张作用分担论，即在社区建设中要发挥政府的主导作用 and 企业的辅助作用，还有服务业的介入和居民的参与。他之所以这样主张，一是因为单位体制的不存在为政府建立国家所需要的社区政治提供了便利。二是因为客观现实是，代表国家的街道办事处或者在街道办事处影响下的居民委员会已经成立，而代表社会的所谓业主委员会却还未建立。三是吴铎的构思过分强调了在浦东新区社区建设中街道办事处的主导作用，对居民则仅仅是要求积极参与而已。伴随城市部门改革的深入，国家通过单位实行的控制也随之削弱，在这种情况下，必须出现新的机构来代替原有的单位，以便在新建社区中发挥作用。他认为这个机构就是国家最底层的行政机关—街道办事处，于是他强调街道办事处的作用，以便在改革时期使国家仍然能够起到引导社会的作用。

其次，同济大学建筑与城市规划学院周俭教授在其所著的《城市住宅区规划原理》（上海：同济大学出版社，1999）一书中举出非常具体的事例提到三林苑住宅小区，他对城市住宅规划明确指出：第一，城市住宅小区是社会学意义上的社区，它包含邻里关系、价值观念、道德原则等私人发展、社会的稳定和繁荣等内容。他认为住宅小区的构成可分为物质的和非物质的两个部分。第二，从社会发展的角度来看，住宅小区的规划目的在于建设具有良好的生活服务、邻里关系和睦的社区。周俭将三林苑住宅小区看成是以社区为基础的城市住宅小区之典型。该书出版于 1999 年，当时社区代替单位已经成为中国城市地区很重要的机构，坚实地立足于现实社会，作者对这一事实给予了肯定，并以此为基础，对今后的城市建设中的社区进行了空间透视。

另外，以三林苑住宅小区为例，谈到模范城市住宅小区的时候，有一个必须提到的概念，即 pilotis，意思就是“底层空架”方式的设计。用这一方式设计三林苑住宅的是在前面提到的同济大学建筑与城市规划学院王仲谷教授。然而，据对三林苑住宅小区的研究 pilotis，即底层空架方式在用途和所有权方面存在着模糊不清的缺点，它会导致安全、环境污染、利益冲突等方面的问题。除了少数人

以外，大多数人对这种方法给予否认，这就是在国家主导的社区建设中把实际居住人，即居民排除在外的结果。由此可知，正如吴铎与周俭在构筑城市新的治理结构的时候追求的是同社区建设没有任何关系的所谓 pilotis 方式，忽视居民便利。在三林苑住宅小区的建设中，就连与建设为居民提供便利的有关的、与社区建设无关的空间生产知识也被忽视，居民被排斥在外，学术界代替国家包办了空间生产知识的产出，忽略了社区建设的居民参与。

### 3. 企业主义城市

地理学家大卫哈维(David Harvey)首次提出了企业主义城市的概念，据他所说，1970 年代西欧发达国家因福利主义国家体制的限度，中央和地方的财政面临危机。同时，国民国家(nation state)的能力相对衰弱，比起中央政府，地方政府的作用却相对加强。因而，地方的城市政府从以居民福利为中心的再分配政策和社会经济条件的平均主义为特征的传统的“管理主义(managerial)”城市，逐步转变为将城市政策的重心放在以经济增长为中心，实行开发政策，确保优越的社会经济条件等方面的“企业主义”城市。

改革时期中国的地方政府也普遍具备了哈维所说的企业主义城市特征。有关研究材料能够证明这一点。南京大学城市与资源学系教授张京祥等人针对改革时期在中国地方政府中普遍存在的以经济利益为目标的行为方式提出了“地方政府企业化”的概念，并指出中国的地方政府企业化和西方的企业主义城市有如下一些共同点和不同点：首先从目标上看，两者都把发展地方经济看成是自己的任务，而中国的地方政府则把更大的比重放到经济总量和财政收入等经济数量指标的最大值上。从内容上看，中国的地方政府企业化包括企业主义城市的全部内容。除此之外，中国地方政府还能行使对城市土地资源的经营权，并作为地方国营企业所有权的主体，可以把企业利润当作财政收入掌握在自己手中。从方法论上看，企业主义城市所运用的是市场经济手段，而中国地方政府企业化仍然在相当程度上依赖于计划经济的控制手段。

华东师范大学城市 and 区域发展研究所研究员张玉枝在自己的论文中，谈到了有关政府行政管理职能和浦东新区行政管理的形成与发展。她主张，现在应是从过去的“大政府，小社会”模式中解脱出来转移到“小政府，大社会”<sup>22)</sup>的时候。以她为代表的学术界于 1990 年代中期，对上海浦东新区政府职能与作用的变化所提出的主张可以做如下分析。

第一，过去的社会主义时期或八十年代，政府主要通过单位(以企业为主)负责并解决对所有的社会问题，他们主张政府应该从这种状况摆脱出来，把主要精力放在决定宏观经济的调整或宏观政策方面，其余部分应该让非政府部门来处理。这一主张有其社会背景，即，1990 年以后伴随着城市国有企业改革的深入，下岗工人越来越多，维护单位体制的公有制住宅面临私有化，国家再不能象过去那样通过单位内部的党组织保持垂直关系，而利用权威控制人民了。张玉枝主张政府应该从掌管居民福利和行政性

服务的管理主义旧模式中摆脱出来，把这一部分的政府功能转交给非政府部门，以便加快福利和服务业的市场化。

第二，将代替政府执行福利和服务这两项功能的原有主体改为公务机构和中介机构，让它们去与社区取得联系，为社区提供各种服务。这一主张的核心是，让最底层的行政机构—街道办事处成为社区的核心行为者，去指导大众自治组织—居民委员会，动员他们去参加社区建设，鼓励非政府中介机构以市场方式提供各种福利和服务。上海市政府和浦东新区政府各有分工，即，上海市政府在中央政府的积极支持下，为浦东新区综合使用土地和规划小区成为法制和政策的后盾<sup>23)</sup>，而浦东新区政府却像华东师范大学吴铎教授所主张的那样，作为浦东新区改革和规划的直接主体，通过街道办事处和社区管理中心指挥了该地区的社区建设。

第三，主张上海市政府和浦东新区政府应该负责宏观政策，就是要为建立企业主义城市制定战略，创造条件，以使城市政府通过城市空间的生产和消费创造出新的城市治理结构，尤其是为完成城市开发计划动员国内外资本，根据开发的需求促进税制改革，缓解各种限制。建立三林苑住宅小区的过程就是建立基层政治秩序—“社区”以代替过去的单位体制的过程，同时也是上海市政府和浦东新区政府摆脱旧的管理主义城市政府角色，将居住地区作为长期大规模开发项目的过程。

三林苑住宅小区于 1995 年竣工，于 1996 年入住，但，实际上进入 2000 年以后以上海博览会为契机，三林苑住宅小区上升为三林镇或三林社区，外延得以大面积扩大。在这期间三林苑住宅小区经历了居住设施恶劣的初期阶段，居住环境和设施得到逐步改善阶段，开发商品住宅阶段。这一过程非常符合拆迁过程的一般规律。中国的地方政府对自己所管辖的土地资源具有绝对的行使权利。上海市政府和浦东新区政府通过 1990 年代初期开始的一系列法制和政策方面的优惠条件下，获得了可以转让土地使用权的权利。因此，这两个地方政府便具备了企业主义城市的特征，有能力促进大规模开发项目和完善有关企业制度。可以认为，他们利用手中的土地使用权，在增长联盟中发挥了比房地产开发企业、国有建设公司、大学更有力的主导作用。

### 第 3 章 空间生产知识网络

我们在第二章里分析过的地方政府、国有建设企业、大学、大学所属的建设企业等是提供社区建设和企业主义城市空间知识的主体，他们形成了空间生产知识网络。三林苑住宅小区就是如此，上海市政府、浦东新区政府、国有建设企业、不动产开发企业、同济大学建筑系规划学院、华东师范大学就形成了这样的网络。

1990 年代中后期，为了构筑三林苑住宅小区这样的新的城市治理结构，上海地方政府、国有建设企业、大学、大学所属建设企业等以如下三种方式形成了空间生产知识网络。第一，在上海市内部所形成的水平式网络，这是各个行业之间，或者以大学为中心而形成的。上海市城市规划行业协会、上海市建筑施工行业协会、同济大学建筑系城市规划学院等就属于这一类。第二，中央政府和地方政府同一部

门之间形成的垂直式网络。在三林苑住宅小区的实际施工中就是中央和地方的国有建设企业的结合就属于这一类。第三，地区之间通过党政协议的方法形成的联合式网络。这是 1990 年代中后期出现的联合方式。有关政策部门认为，在许许多多社区建设模式中上海模式最好，于是上海市政府或区政府同其他地区的同级政府之间形成了交流与传播用网络。

## 结论

1990 年代中后期，随着国有企业改革的深入发展，单位体制解体，工人的单位所属感弱化。面临新的情况，国家必须采取新的措施以度过难关。本文以建立上海浦东新区的三林苑住宅小区为材料，从空间生产角度考察了社区建设和企业主义城市构筑新的城市治理结构的过程，分析了大学和学界的主张，观察了由产出空间生产知识的主体所组成的网络。

我认为，1990 年代相当多的国有企业变为私营企业，进入 2000 年代之后，已经变为私营企业的建筑企业在建设社区和企业主义城市方面会产出怎样的空间生产知识，其内容与本文所探讨的学术界的观点有何异同等问题有待我们继续探讨。其次，本文对产出空间生产知识的主体进行了外形分类，至于这些主体之间所形成的网络是通过怎样的契机才得以形成，有哪些变化，哪些空间生产知识得到了交流和传播，也有待于我们继续探讨。改革时期上海的开放与交流经验为我们提出了又一新的课题：90 年代中后期围绕着构筑新的城市治理结构，上海的空间生产知识网络与上海以外的其他地方和国外的空间生产知识网络进行了怎样的交流与传播。我们将继续研究。