



多视角解读中国城市发展中的那些“墙”(一)

【编者按】2016年2月21日,《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》(以下简称《若干意见》)发布,其中提及,为了解决城市拥堵问题,今后将“推广街区制,逐步打开封闭小区和单位大院”,“新建住宅要推广街区制,原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开,实现内部道路公共化,解决交通路网布局问题,促进土地节约利用”。《若干意见》一经发布,在网上引发广泛讨论。网友们将《若干意见》简称为“小区拆墙政策”。

那么,中国城市住宅或者楼堂馆所建设中普遍存在的“墙”,究竟始于何时,又蕴含什么文化意义呢?或者,“小区拆墙政策”究竟有着怎样的理论与现实背景,又面临何种法律与制度上的挑战呢?为了从学理上解答上述问题,本刊特邀历史学、社会学和法学专业的4位知名学者,从各自不同的视角,为我们解读中国城市中“墙”的历史、“墙”的文化、“墙”的政治乃至“墙”的法律,以期为快速发展中的中国城镇化、为解决中国特大城市普遍面临的“城市病”提供一些理论借鉴。

任放和陈蕴茜两位教授都采取了历史的研究视角。任放教授考察了“墙”这个词的变迁,认为它保持着几乎一贯的语义,即垒土为墙,以保护墙内的东西。古代城市总是环城筑墙,城市与郊野因墙而区分。从先秦到唐代,墙的封闭功能明显;而宋代商业大发展,内部隔防之墙拆除,坊巷流通。墙有多种变体,如“栅”“堡”。众所周知,中国最著名的墙是长城(The Great Wall)。明清以降,中国城市新建的楼堂馆所又开始恢复修建院墙。墙从最早的安全考量,慢慢地被赋予权力、等级、管控、身份等诸多意涵。陈蕴茜教授重点考察了近代以来国家权力与中国城市空间重构之间的复杂关系。她认为,城市不是一个单纯的物化空间,而是一个政治、经济、文化、心理多重功能的空间聚合体,国家权力对城市空间的塑造与改造能力,可以说是无处不在,无所不能。自近代以来,尤其是南京国民政府建立以来,国家意志对城市空间的重构作用充分显现。文军教授从社会学的视角,呼唤城市研究中空间理论的回归。他认为,城市并非简单的空间,城市空间的生产与再生产,反映的是各种利益角逐,因此,“小区拆墙政策”的最终目的,必须是调节空间矛盾与冲突,使空间正义得到真正落实。高圣平教授重点考察了“小区拆墙政策”在现行法的语境下可能实现的途径。他认为,“拆墙”会导致现行法之下的业主权利结构发生变化。基于此,已建成的住宅小区如果要逐步推行街区制,可以采取“征收”的办法,可资参照的现行法有《物权法》和《征收与补偿条例》。

尽管视角不同,但上述4位学者从各自的知识背景出发,为我们解读了历史上的“墙”,也有我们心理上与文化上的“墙”,更有政治与法律上不可逾越的“墙”。从表面看,“拆墙”是为了拆除横亘在各特大城市交通要道的有形之墙,但本质上我们需要面对的是今日城镇化发展的诸多瓶颈。为寻求真正的“拆墙”之策,我们期待更多有识之士参与讨论。

从历史的视角看中国城市的“墙”

任 放

摘 要:“墙”这个词,在中国历史长河中变迁甚微,保持了一贯的语义。垒土为墙,用意在于保护墙内的东西。古代城市总是环城筑墙,“城”与“墙”紧密相联。城市与郊野的区分,还在于那一道墙。城市的一些称呼,如“邑”“国”等,其部首“口”是墙的象征。墙是城的人为界划,理解城市的地理内容,可以由墙来区分。从先秦到唐代,墙的封闭功能明显。宋代商业大发展,墙的形式一变前制,内部隔防之墙拆除,坊巷流通。由墙而城而镇,都涉及垒土以为屏障的本义,镇作为军事用地,所用“水栅”“陆栅”是“墙”的变形。中国最著名的墙是长城,它的英文名称是 Great Wall,是古代的城也就是墙(wall),而不是后来的城市(city)。墙是一个区分体,由墙而有内外,起着管控、束缚和保卫的作用,是社会治理的元器件。

关键词: 城墙; 城市; 城镇

许慎《说文》称:“墙,垣蔽也。”垒土为墙,形成一道障蔽,意在保护墙内之人及物。从建筑材料看,墙最早用泥土、用木板,后来扩展为用砖石(杂以竹木)、水泥、钢铁等。目前,似乎还没有一部关于“墙”的通贯性历史著作,但这丝毫不能减弱“墙”在人类历史上的作用。的确如此,在人类漫长的发展历程中,“墙”扮演了极其重要的角色。

一、城与墙

在与“墙”相关联的词语中,“城墙”的使用率较高。这从一个特定的角度凸显了城市发展史的缘起:中国历史上的城市必定有“墙”,无“墙”不足以称“城”。从语义学的角度看,“城”的本义系指城墙(city wall)。修筑城墙是为了军事防御、保国安民。由于军事防御是城的首要功能,因此城的修筑必须是坚不可摧的,其规模、形制、坚固程度和军事力量均视城的等级而有别。这也导致中国古代的军事史以攻城略地为中心,攻陷敌方的城池,意味着军事胜利。

中国的城起源很早。传说最早的城是黄帝之孙、夏禹(即大禹治水的主角)之父鯀修筑的鯀城。《淮南子》称“昔者夏鯀作三仞之城”,《吴越春秋》亦有“鯀筑城以卫君,造郭以守民,此城郭之始也”的说法。据考古报告,属于新石器时代的龙山文化城址已有多处被发掘出来,距今 4 千多年。详言之,平粮台古城遗址(位于今河南省淮阳县东南)呈正方形,边长 185 米,城墙(残)高 3 米、宽 10 米,用小板筑成,南北各有一门,门下有陶质排水设施。这是考古所见中国最早的城墙之一。再如,郑州商城遗址(商代,距今约 3600 年)是当时仅次于殷墟的庞大都城遗址,呈长方形,边长约 7000 米,城门 11 座。其中,东墙、南墙的长度均为 1700 米,西墙 1870 米,北墙 1690 米;城墙底宽 20 米,顶宽 5 米,高度 10 米,夯土而成。

从历史上看,中国城可谓功能齐全,是不同等级的政治中心、军事中心、经济中心和文化中心。

先秦时期,中国的城市多称为“邑”。“邑”从“口”、从“巴”。“口”指城墙。古代中国的城一般都是正方形或长方形(也有不规则形),这是中国人的宇宙观(天圆地方)在建筑美学上的体现。大体上,“邑”指封君所在之地,王权所在之城称为“都”。或称,大的城市叫“都”,小的城市叫“邑”。《左传·庄公二十八年》记载:“凡邑,有宗庙先君之主曰都,无曰邑。邑曰筑,都曰城。”如此看来,在宗法制下,建有宗庙之城方可谓之“都”。这表明,在远古,城大体分为两类:天子及诸侯的都城,卿大夫及边境城邑。与“邑”字相对应的,还有表示邑之郊野、偏远地区的“鄙”字。城外为郊、为鄙、为野,所以有国野之分、都鄙之别。这主要是族群之分、职业之分,也是政治地位高下之分。当时,周灭商,建立周朝,周人具有“国人”的政治

身份，因此周人住在城中，生命财产受到保护，从事行政事务及工商业（“工商食官”），被征服者住在城外，主要是从事农业生产。正如《楚语》所谓“国有都鄙，古之制也”。这大概是城乡概念的缘起。秦汉以降，“国”“野”概念终被抛弃，但城乡之域却随着郡县制的普及而不断强化。不唯如此，“墙”的存在，甚至导致户籍制度的分层化。唐宋以降，历史文献开始使用“坊郭户”、“乡村户”的称谓，强化了城里人与乡下人的身份感觉。某些市镇也纳入城市户籍管理的范围，有所谓“县坊郭”、“镇坊郭”之称，市镇居民亦须承担与州县城市居民相同的赋役。

《战国策》称：“（古者）城虽大，无过三百丈者；人虽众，无过三千家者。”这时所谓的“城”，是指在都邑四周用作防御的墙垣，一般有两重：里面的称城，外面的称郭。恰如《管子·度地》所谓“内为之城，城外为之郭”。《孟子·公孙丑下》也有“三里之城，七里之郭”的说法。都邑四周不仅有城垣，而且有护城河。古代中国有“城池”之谓，城指城垣，池指护城河。城门两边建有楼观，叫城阙。基于此，远古时代的人们产生了城隍信仰。城指城墙，隍指护城河，概指城墙、城门、护城河屏卫城中百姓之安定，是神意之所属，是城市的守护神。人们在城中修建城隍庙加以供奉，以求平安。

古代城市建置详见《考工记》，是书称“匠人营国，方九里，旁三门，国中九经九纬，经涂九轨，左祖右社，面朝后市，市朝一夫”。这表明，标准的城市建置是：长宽各九里的正方形，有12座城门，城内有宽阔且纵横交错的大道，左边建有祭祀列祖列宗的祖庙，右边建有祭祀土地神的社庙，朝廷在前面，市场在后面，居民按职业划分居住区。诚如古人云：“城，所以盛民也”（《说文》）；“城郭沟池以为固”（《礼记》）；“城者，所以自守也”（《墨子》）。城的修筑关乎一国之兴亡。所谓“凡欲安君治民，兴霸成王，从近制远者，必先立城郭，设守备，实仓廩，治兵库”（《吴越春秋》）。显然，远古中国的城首先是大大小小的军事堡垒（castle），其次才是政治、经济和文化的重心所在（city）。

作为军事堡垒的城，它所要保卫的是政府和人民。确切地说，在古代，中国的城首先要保卫国家权力的拥有者（从帝王到官员），其次才是普通民众。这表明，城的修筑是为了保障政府对人民的统治，以及这种统治不被外敌入侵所干扰。因此，屏护政治权威是城的最重要功能之一。夏商之际，中国都城的形制大体只是环绕王公贵族居住区的宫城，堪称最早的城墙。后来，再以宫城为中心修筑包括宗庙及官僚机构在内的“内城”，以及包括民众生活区、作坊区的“外城”。这是一种由里而外的建筑模式，体现了王权（秦汉之后变为皇权）的至高无上。政府驻地往往位于城的中央，筑有高大而坚固的城墙，成为城中之城，成为军队重点保护的最安全区域。例如，在商代，河南偃师之都城，有宫城、内城、外城三重，宫城位于最核心地带。又如，明清时期，北京城之中央建有紫禁城（今故宫），它是皇权的象征，另有内城、外城之分。内城一般是宫廷、官署、宗庙所在地，外城则是工商业者、农民等普通民众生活之所。军队则分布内外之城，肩负守卫之责。除了高大的皇城（都城），各级地方政府所在地也必须修筑墙楼高耸、护城河环绕的城，各种衙门在城中履行职责。由此观之，城是国家权力的象征性符号，是官僚体制的庇护所。城墙之大小，象征权力之尊卑。概如《左传》“孔疏”所称“王城方九里，长五百四十雉；公城方七里，长四百三十雉；侯伯方五里，长三百雉；子男城方三里，长一百八十雉”。从国都到县城，各类“墙”的修筑，其首要意义在于捍卫各级政治权力不被外力侵犯。

在这些方形的城墙内，另有官署、驻军、学校、手工业、民居等的专门区域，多用墙隔开（也有不用墙隔开的情形）。这样做的目的，简言之是便于官府的管理。例如，战国的燕下都（在今河北易县），城墙的形状呈长方形，东西约8公里，南北约4公里，里面有一道墙将全城分为东西两区。东城内，又有一道墙将官府与手工作坊分开，东城北区是政府衙门所在地，东城区则聚集冶铁、制陶、铸钱、骨器、武器等作坊。

二、城市革命与墙的开闭

中国的城市革命是从宋代开始的，因为中国的商业革命是从宋代开始的。这两者是相因相陈的关系。

粗略言之，先秦以至唐代，中国城市的布局规整划一，是封闭性的街区结构。《管子》所谓“凡仕者近宫，不仕与耕者近门，工贾近市”，就是形象的描述。具体地讲，官方强力推行“坊市制”，即居民区（坊）与商业区（市）均有围墙，坊有坊门，市有市门。坊与市互相分隔开来，市内不住人，坊内不设市。唐代长安

的坊,较小者约300余步,相当于30万平方米,可住千户人家,用今天的话讲,是一个相当大的居民小区。这些普通百姓都生活在围墙之内,因为不许建造楼阁,所以是清一色的平房。按照规定,只有官阶较高的官员府第才能临街开门,所以街道两侧没有商店。入市交易者必须取得“市籍”(营业执照),所以街道上也不允许那些没有“市籍”的小商小贩存在。市的开放和关闭有固定时间(一般采取击鼓的方式),朝开夕闭、聚散有序,如果不按照规定时间开闭坊门、市门,则要追究相关人员的罪责。晚上实行宵禁,随意行走者将被拘捕。左思《魏都赋》即有“设阨阨以襟带”之句。阨,指市区的墙。阨,指市区的门。故通称市区为“阨阨”。后常用来指市区的店铺,亦指街道。《广雅·释官》:“阨阨,道也。”王念孙疏证:“案阨为市垣,阨为市门,而市道即在垣与门之内,故亦得阨阨之名。”汉代画像砖显示,城中之市有围墙,设有三门,有鼓楼一座;市内有隧,隧的两旁为列肆,分4个交易区,每区之肆有三四列,状如长廊。市内各店铺按商品类别排列,各有固定之所,名之曰“肆”。各坊之间铺有街道,但是街道两边没有商店。市场固定在城内某一区域,所有交易均在这里进行,否则视为不法。而且,只有官方机构所在的州县治所才能设立市场。当然,官方对城外老百姓的交易并没有严格取缔,民间的这些市场俗称“草市”,有非官方、不正式的市场之义。宋代之前,城市内部的居民区(坊)大多设有坊主、坊正等管理人员,“掌坊门管钥,督察奸非”;市场则是专门区域,有墙有门,设有司市、贾正、市令、市长等管理人员,监督交易、调解纠纷,举凡度量衡、价格、商税、交易凭证(契据)等均在管控之内(《唐会要》卷86《市》)。

宋代伊始,伴随人口膨胀、经济增长的势头,城区突破城墙限制,向郊外扩张,形成“关厢”之区。城市内部的“墙”开始拆除,民众可以临街开门、自由经商,也可以建造高层住宅,沿街商铺雨后春笋般出现。由于宵禁取消,营业时间不受限制,“夜市”十分活跃。伴随“市籍”的取消,小商小贩也可以随街叫卖。坊、市分隔的格局打破后,经营工商业的普通百姓可以自由选择居住和营业地点,可以将生意与居所合为一体,呈现“前店后厂”、“前店后坊”的生活形态。这意味着,居民区(坊)内有市场,市场不再是封闭性的地点,而是与民众的生活在空间上杂糅一处;城市社区基本上是民居、店铺、作坊、娱乐场所相混杂、街道交错的坊巷。一言以蔽之,复合型社区逐渐取代单一僵化的居民区、手工作坊区。与之同时,诸如北京“前门外”的工商业区也并存不悖。例如,南宋都城临安(杭州),城内有9厢85坊,其中左三厢包括8坊,清风坊、清和坊、兴庆坊、德化坊有较多的文武官员宅第,兴庆坊还有规模庞大的娱乐场所(北瓦子)及最高学府(太学);右二厢包括17坊,贤福坊、兰陵坊店铺众多,羲和坊有药市,戒民坊有杂技戏曲场所,安国坊、普宁坊、同德坊有官衙等。这样的城市布局无疑增加了城市的活力,也便利了人们的生活。尽管如此,皇亲国戚、达官贵人的居住区与黎民百姓、贩夫走卒的居住区依然严格区隔开来,军队驻地、宗教之所、官员办公之区依然高墙耸立。最大的变化在于,老百姓的生活区域与商品买卖区域(商业区)已无分别,再无须用“墙”严格划定,城市顿时焕发活力。

三、墙的各种形式

谈论中国的城市史,必然涉及“城镇”概念。在中国历史上,先有城,后有镇。随着岁月更迭,有的城变成了镇,有的镇变成了城,两者之间相互转换。例如嘉庆《余杭县志》载,“六朝唐宋之制,县与镇相为表里;镇大则升为县,县小则降为镇”。但是,城不同于镇,这是两个不同的概念。当然,两者之间有相似之处,但差异更大。学术界习惯于用西方的城市概念去囊括中国历史上的城与镇,将“城市”与“城镇”视为同义语,将它们与中国的农村相对立。这种做法剪辑了历史,也遮蔽了真实。镇,原指边关或要塞驻军之地(garrison post),镇将管理军事,兼理民政。这种类型的镇,显然是军事意义上的单位。《新唐书·兵志》载:“夫所谓方镇者,节度使之兵也。原其始,起于边将之屯防者。唐初,兵之戍边者,大曰军,小曰守捉,曰城,曰镇,而总之者曰道。”宋初,废除军镇之建制,原有之军镇演变为商镇,或曰市镇,成为介于农村与各类城之间的具有相对独立性的商业实体。粗略言之,城与镇的区别主要体现在:城是国家权力的象征,是行政建制单位,是政府机构所在地。所有的城都筑有城墙。相比之下,镇不是行政建制单位,处在国家权力中心的外围。绝大多数的镇没有城墙。但也有例外:山西巨镇——介休县的张兰镇,据清人祁韵士《万里行程记》所记,“城堞完整,商贾丛集,山右第一富庶之区”。河南的周家口镇有3个

街区,均用墙隔开,南面的街区是商业区。这样的例子还有若干,却并不普遍。

在江南市镇的建筑中,虽然没有围墙,但却有“水栅”、“陆栅”,相当于都城、省城、府城、州城、县城的城门,在功能上类似城墙。江南以水乡著称,市镇大多因河而兴、夹河而建,市河贯穿其中,构成独特景观。为了有效地防卫市镇居民的利益,在进出市镇的河道上,遂建有东南西北四个“水栅”(或架设铁索),以防贼寇。乾隆《乌青镇志》记载:“置水栅,所以备寇盗也。镇四隅设栅,立法非不尽善。”嘉庆《珠里小志》亦称:“村镇水栅之设,以防盗船出入。在镇栅夫,岁暮里中,给钱以充工食。在乡,则村民轮值。晨启夜闭,于地方实有裨益。”水栅大多选择在桥洞中间设置。每当夜幕降临,使放下水栅;清晨时分,再开启水栅。在陆地上,市镇也有防御性建筑,如陆栅(或曰“关厢”、“坊门”),多在街道两旁的民居之间筑墙,中间有木制的栅门;或修筑拱形门框,装有厚重结实的门板,定时开启、闭合。乾隆《濮院琐志》记载:“四河有栅,里各有门。”江南巨镇——南浔镇,在元末时,张士诚起兵抗元,曾在该镇修筑长约千余尺、高三丈、宽一丈的城墙。明初被拆,代之以四栅。水栅和陆栅的设置,既有安全上的考虑,也在客观上标明了“镇区”(四至)的地理位置,以与周边乡村相区隔。鉴于此,有学者将这一现象视为乡村的城市化,虽不尽妥当,也有其合理之处。有的市镇不止四个“水栅”,因水道众多,甚至设有数十处水栅。明清时代的江南名镇乌青镇便有四处关厢,硖石镇有五处关厢、数十处水栅。当时,水栅事务由巡检司管辖,有助于市镇居民形成“社区共同体”意识。不过,进入民国后,官方正式将“镇”提升为行政单位。此后,中国的城与镇统归城市的范畴,城市化与城镇化成为同义语,沿用至今。

历史上,具有军事防御色彩的建筑还有“堡”,可以视为“墙”的另类形式。在中国历史上,乡村在地理上是开放的,没有围墙。但是特殊时期,乡民们为了躲避兵灾,往往修筑寨堡,以保一方平安。

除了上述城墙之“墙”、坊市之“墙”、镇区之“墙”,“墙”另有不同层面的含义。在西方人眼中,中国最著名的“墙”是长城(The Great Wall)。它不仅是庞大的军事要塞,而且是农耕文明与游牧文明的分界线。关于长城,人们赋予了它太多的内涵。但至少有一点不容否定,即长城是表述中华文明的关键词之一。在某种意义上,长城是中国的象征。

虽然宋代废除坊市制,拆除坊墙、市墙,但是墙的存在依然不可或缺,既有安全方面的考虑,也有身份认同上的缘由,以及防范隐私不被偷窥的心理需求。例如,明清时代,城市中出现的大量的以同乡关系为基础的工商组织“会馆”“公所”,均有围墙。近代以来出现的各类学校、工厂、医院、影院、公园、港口、机场、博物馆、图书馆等,均有围墙。另如上海的石库门、北京的四合院,均是有“墙”的自成一统的民居建筑。

“墙”不仅是城之本义,还有支撑房屋的作用。每家每户均有墙,否则不成其为家。高墙大院是富贵之户,家徒四壁是贫寒之人。翻墙入室是小偷行径,闯墙之争是兄弟不和。不唯如此,“墙”已成为中国文化语汇之一,有诸多意涵,例如:铜墙铁壁比喻坚不可摧,隔墙有耳比喻秘密易于外泄,祸起萧墙比喻祸乱从内部产生,红杏出墙比喻春意正浓,狗急跳墙比喻走投无路时采取极端行为,墙头马上比喻男女相爱之地,墙头草比喻左右摇摆、没有主见之人,挖墙脚比喻从根本上损害别人,墙倒众人推比喻大家攻击一个倒霉的人,拆东墙补西墙比喻临时救急、勉强应付,等等。时至今日,网络用语亦用“墙”字,如“防火墙”、“翻墙”等。

四、结 语

大体上,传统时代,是筑城;近代以降,是拆城。考诸史实,也不尽然。在传统时代,政治中心之城不全是用高墙围起来的。秦朝统一中国后,拆除了大量的城墙。宋元时期也是如此。即使是在危难之际,某些治所(城)也是选择战略要地筑墙。当然,总体趋势是:迨至晚清民国,大规模的筑城几乎停滞。这个时期,连绵不断的战乱、天灾人祸,导致旧有的城墙大多被破坏,同时由于资金匮乏、社会动荡等原因也来不及修补,因此,中国的城墙体系遭到不可逆转的崩解。这一现象绝不是从建国后拆除北京城墙开始的,尽管后者作为古都更具象征性。具体而言,1860年代开始(这也是学界通称中国人着手近代工业化的“洋务运动”开始的年代),由于机器工业的创办、轮船铁路汽车等近代交通的出现、对外贸易的展

开、市场流通量的增大、城乡人口的对流、择业空间的拓展、社会治理模式的变迁等,有围墙的城门越来越显出“老态龙钟”之相,越来越与现代社会气息不符。换言之,随着近代化的推进,城墙已成为城市发展的“瓶颈”,造成交通不便、人员往来不便、商品流通不便,不利于提高经济效益,也不利于改善生活质量。早在传统时代,城门每晚都要关闭,加上车马每天通过城门的数量及速度的局限,因此,城墙的存在,对城内之人的出行、城外之人的进入(社会交往),尤其是物流的规模均有掣肘。时过境迁,这种掣肘愈益明显。它面临被拆解的命运而无可奈何,这是历史变迁导致的必然结果。

总之,在中国历史上,“墙”与安全、权力、等级、管控、身份、城乡等诸多意涵相关,具有丰富而复杂的功效。“墙”之成毁,从一个独特的角度呈现了中国历史的演进轨迹。“墙”之屏护与“墙”之束缚,检验着墙里墙外、传统现代的历史张力,也凝聚着人性需求与社会治理之间相互博弈的历史智慧。

●作者地址:任放,武汉大学历史学院;湖北 武汉 430072。Email:renfang71@263.net。

DOI:10.14086/j.cnki.wujhs.2016.03.002

国家权力与近代中国城市空间重构

陈蕴茜

摘要:自有城市始,它就不是一个单纯的物化的空间存在,而是一个被赋予政治、经济、文化、心理多重功能的空间聚合体。近代以来,尤其是南京国民政府建立以来,国家权力对城市空间的重构作用日益明显,大量公共建筑、公共空间的出现,在改变城市面貌的同时也重塑着国家与社会的关系。城市通过功能分区与空间分异而形成的“城市空间剥夺”现象,反映出严峻的社会分层问题。国家权力对近代中国城市空间的重构,既体现了中国作为后发国家在城市化过程中所具有的独特性,又凸显了与西方发达国家相似的现代性。在今天的城镇化浪潮下,如何在城市空间构建中兼顾国家利益与个人利益,建立属于全体市民的自由、公平的城市,是中国政府面临的重要课题。

关键词:国家权力;城市空间;近现代中国城市

城市是一个集政治、经济、文化、心理功能于一体的空间聚合体,也是人类密集型的居住区。中国城市自诞生之日起就与国家权力密切关联。南京国民政府建立后,国家权力对社会的控制日益增强,其渗透性已达到几乎无处不在。与传统时代相比,国家权力对城市的控制日益加强,导致城市空间重构,并透过空间操控对城市空间中的人产生深远影响。

一、国家意志与近代城市空间重构

清末民初,政府已经开始引进西方规划理念对城市进行改造,出现了负责规划和建设的市政公所,传统城市空间结构开始发生变化。如袁世凯在天津河北新区进行规划建设,民初北京市政府对旧城进行改造,拆除城墙、城门和瓮城,并在外国规划师的设计下进行城市改造,广州市大规模进行市政规划与建设。南京国民政府建立后,国家对城市的控制进一步加强,中国城市逐步走上以西方城市为模版的发展道路,各地以旧路拓宽、旧城改造和发展新区带动城市空间重构,城市面貌大为改观。

由于中国民间资本力量薄弱,城市改造大都由政府承担,南京国民政府实行党国一体的集权政制,因此,城市空间重构中体现出很强的国家意志。1927年以后,各地政府设立了专门的规划与建设机构,

聘请专家参与编制或公开招标规划，中央政府还直接参与大城市的规划。《首都计划》就是中央政府主导的规划政治的产物，全方位重构了南京城市空间，而《大上海计划》由上海市政府和中央政府共同制定，蒋介石曾亲自过问该计划。各级政府主导下的城市空间改造还带上了深刻的党化意识形态色彩，这是中国城市空间结构发生变化且完全异于西方城市的最大特点。

1925年孙中山逝世后被奉为国民党的精神领袖，总理遗教被赋予宪法地位，孙中山在《实业计划》中对许多城市的定位和规划自然产生了深远影响。如《大上海计划》就是为了将上海建成孙中山定位的“东方大港”，蒋介石甚至直接称该计划为“总理大上海计划”，“大武汉”发展规划也是受孙中山的影响，事实上各地政府都尽可能地吸收孙中山的规划思想并付诸实践，桂林甚至将城市规划直接命名为《大桂林三民主义实验市计划》。

孙中山的影响远不止此，因为国民党发动了全国性的孙中山崇拜运动，各个城市为了纪念他而重构空间结构，以南京最为典型。1929年孙中山奉安南京，政府建造了现代民族国家政治领袖最大的陵墓——中山陵，并将灵柩经过的道路拓宽建设为中山大道，这条道路贯穿大半个南京城，打破了南京自明代以来600年未改变的城市格局。全国各地也大规模修建中山路、中山纪念堂、中山公园、中山门、中山桥等。有的城市限于财力无法重新规划修建，则通过更名改建的方式来实现空间系统的转换。当时政府的城市规划普遍奉行“马路主义”，以新建或改建道路带动城市更新，由此中山路在城市中最为普及。据笔者初步统计，民国时期有中山路的城镇达到534座，中山路一般都是主干道，有的城市还建立起由数条中山路构成的道路系统，有的则建立以三民主义关键词命名的道路系统，甚至个别城市道路名称全部中山化和三民主义化。此外，全国建有332座中山纪念堂，不少中山堂都位于城市的中心，有的是官署办公地，有的是城中最主要的象征性和标志性建筑，而孙中山铜像则位于中心广场，形成城市新的核心。现代公共娱乐空间的出现是中国城市由传统向现代转型的重要标志，民国时期全国出现了314座中山公园。中山符号在城市空间的普及以及在城市中心的霸权地位，是对城市空间的颠覆性重组。中山纪念空间的建设将新的市政建设理念传输至民间，各地城镇交通得到明显改善，公共空间也得到拓展，促进了传统城市向现代城市转型。

城市与国家政治、民族兴盛密切相关。由于近代中国受到西方列强的欺侮，南京国民政府特别希望中国能够以崭新的形象屹立于世界，城市空间遂成为实现民族复兴梦的载体。《大上海计划》特别选择远离租界的江湾地区建造一个新上海，目的是“与两租界相抗”，最终取代租界^①。计划实施期间，历任上海市市长都称计划的成败并不只关系到上海，而且关系到民族存亡。因此，《大上海计划》必须规模宏大，以彰显国威，大空间、大尺度成为设计原则，庞大的行政中心、宽阔的景观大道、恢宏的中式建筑以及大广场、大公园、大运动场等共同打造出象征国家意志的新上海空间，虽然以当时政府的财力来看，根本无法支持如此庞大规划的运行。

民族主义思潮的高涨，还引发了城市建筑民族风的盛行，而政府在其中起到了重要的推动作用。《首都计划》规定公共建筑要“采用中国固有之形式”，“使置身于中国城市者，不致与置身外国城市无殊也”^②。其实不仅首都如此，民族主义建筑风格一度成为二三十年代城市发展中的主流。如上海市府明确提出政府建筑“应代表中国文化，苟采用他国建筑，何以崇国家之体制，而兴侨旅之观感”^③。因此，即使建筑造价相对高昂，也要采用民族形式，中式风格的市政府大楼、博物馆、图书馆以及传统形式的牌楼、园林等，构成了气势恢宏的大上海市政中心，展现出国民政府极力强调的民族性。同一时期青岛、广州、北平等许多城市新建的建筑都具有民族风格^④，各地中山公园也主要采取中式建筑形式。

国家意志还体现在政府在城市规划和实施过程中的行政中心意识、权力无限性和随意性。《大上海计划》实施过程中，政府最关心的是行政中心的建设，而与经济发展关系密切的新商港区、码头和铁路建

①《上海市府新厦落成碑原文》，载上海市杨浦区志编纂委员会：《杨浦区志》，上海社会科学院出版社1995年，第1046页。

②国都设计技术专员办事处：《首都计划》，南京出版社2006年，第60、63页。

③《市政府新屋设计概要》，载《申报》1933年10月10日，第7版。

④杨秉德、蔡萌：《中国近代建筑史话》，机械工业出版社2004年，第185~199页。

设几乎从没有提上过日程,导致建设大上海市中心最后几乎完全变成了建设大上海行政中心^①。《首都计划》也体现出鲜明的官本位色彩,因规划宏大,资金困难,政府遂优先建设行政类、政治纪念类的公共建筑,民生工程则被延宕。由于集权体制,制定规划是以政治为导向,而忽略了财力和历史因素,实施起来缺乏可行性,加之领导人的喜好,规划经常被随意更改。南京中央政治区规划就是因为孙科个人为了强调纪念孙中山、墨菲想加入华盛顿模式而制定的,但忽略了交通、造价成本等因素,而蒋介石等另有打算加之与孙科之间有矛盾,最终该计划未能实施。《大上海计划》也是如此,虽然相关系列计划通过市政议会批准,但计划屡遭变更和随意改动,如第一公园最后变成了江湾体育场^②。这些都体现了威权政治下城市规划的随意性以及官员的专断。这种随意性和专断还表现在中央对地方城市规划的钳制上,如天津在抗战前因为中央政府三度改变其隶属关系,从特别市变成省辖市,后又回归特别市,由梁思成等编制的《大天津物质建设方案》实施受到影响,制约了城市的发展。抗战后,天津市政府又制定了完整的《扩大天津市区计划》,结合多种规划理论建造新型城市,但该计划又遭到行政院的冷遇而未能实施^③。

由于是集权政府,体制内官员个人权威也影响到城市空间发展。如蒋介石除直接干预中央政治区的建设,还曾亲拟手谕,指示中央设计局和内政部制定县市建筑标准式样,并通令全国遵照办理^④。又如南京市市长刘纪文的强势使中山大道在民众的反抗声中能够顺利建成,而福州市建设厅长被绑架,则使市政建设停顿近一年^⑤。正如时人所评论的,“城市的市政,也是以人定优劣”^⑥,汉口、上海市市长能力强,任期内城市发展迅速。但总体而言,民国时期市长任期较短,城市规划和管理均缺乏长远性和延续性,而且一些市长为在任期内尽快出政绩,对前任的计划置之不理,导致城市发展严重受挫。因主政者个人的因素而影响城市的发展,是中国现代化进程中集权和人治体制而导致的特有现象。

集权体制造成政府在城市空间重构中主要突出行政中心,竭力打造政府形象,相对忽略公众利益。宁波就因城市空间改造工程过大,经费短缺,商民负担加重,最后废市。南京、上海的征地常常引发政府与市民间的冲突。由于土地法规定“于国计民生有妨碍时”^⑦,政府可以强行制止土地移转,但对于是否妨碍“国计民生”,则由政府定义。征地的地价也是按所谓的官价,而非市场实价,甚至有的城市每平方米拆迁价都不如房租高,百姓深受其苦。上海工务局局长曾批评“建设固然重要,人民财产权益同样应受到尊重,何况这并不是不能兼顾的事”^⑧。然而,不仅地价低,政府因政治工程需要,限期拆迁,而补偿金却拖延数年支付,有的拆迁户因迫于生活压力而自杀。从市政府到中央政府,对于征地均以国家利益为名强制推行,采取限期登记,超限不登记视同自行放弃地权^⑨。政府的权力不受限制,为所欲为,不惜违法,有时不等内政部公告强行测量和拆除围篱,甚至不呈请内政部核准公告而擅自处置地权。市民直指政府允许官员在同一区域建造三层洋楼为私宅,却逼迫平民拆迁,还有的官商勾结,照顾私人关系,同一块土地给出不同的地价,市民抨击国民政府鱼肉人民,“人民畏政府之威迫,谈虎色变,痛地权之被夺,呼吁无门”,市民在商会带领下到市府请愿,甚至发生武力冲突^⑩。即使有法律规定,但在集权体制下个人财产也不能完全受到保护。也正因为政府权力的无限性,民国城市空间在国家意志主导下才得以迅速实现重构,城市面貌日新月异。

当然,必须看到,南京国民政府已经开始关注公共利益,在传统城市中由士绅、宗族、同乡组织等承担的公益工程,逐步由国家规划建设,大量公共建筑、公共空间的出现,在改变城市面貌的同时为市民带来了益处。政府还从西方引进公营住宅模式,改善居民生活条件,体现了国家与个人关系发生的变化,是现代民族国家发展过程中,国家为解决城市社会问题的结果,这在一定程度上也改变了城市空间结构。

① 参见魏枢:《〈大上海计划〉启示录——近代上海华界都市中心空间形态的流变》,同济大学博士学位论文 2007 年,第 75 页。

② 魏枢:《〈大上海计划〉启示录——近代上海华界都市中心空间形态的流变》,第 75 页。

③ 吕婧:《天津近代城市规划历史研究》,武汉理工大学硕士学位论文 2005 年,第 66 页。

④ 李海清:《中国建筑现代转型》,东南大学出版社 2004 年,第 326 页。

⑤ 吴巍:《福州近代城市规划历史研究(1844—1949)》,武汉理工大学硕士学位论文 2008 年,第 54 页。

⑥ 尚其照:《南京市政谈片(续完)》,载《时事月报》1933 年第 8 卷第 3 期,第 211 页。

⑦ 《土地征收法》,载《土地行政汇刊》1929 年 6 月,第 99 页。

⑧ 沈怡:《上海工务局十年》,载秦孝仪:《革命人物志》第 22 集,台北中央文物供应社 1982 年,第 124 页。

⑨ 总理陵园管理委员会:《总理陵园管理委员会报告·纪事》,首都京华印书馆 1931 年,第 12 页。

⑩ 参见董佳:《民国首都南京的营造政治与现代想象(1927—1937)》,江苏人民出版社 2014 年,第 169~190 页。

二、功能分区、空间分异与社会分层

近代中国城市建设基本上是对西方城市空间模式的移植,政府及专家接受了功能分区、道路系统和公共设施配套等现代城市建设理念。随着功能分区的精细化,城市在国家主导下被分割为一个个相对独立的空间系统,传统城市空间中以权力及社会尊卑等级为中心的结构分区,逐渐转换为以商业经济为中心的功能分区,相对模糊的空间界限被清晰的空间规划所打破。

南京国民政府在制定《首都计划》时已经充分认识到“分区之作用……关系于城市者至大”,将南京分为六大区:中央政治区、市行政区、工业区、商业区、文教区、住宅区,而在商业区中又进行了大小区分,对住宅区则进行了等级划分^①。南京城市空间打破了原来的局限,进入新的发展阶段。《大上海计划》则将新上海市中心区域划分为政治区、商业区、住宅区,市中心除北部商业区以及城市核心区域的行政区外,其余的地块都划为住宅区。少数城市的功能区则根据地情而有所变化,如北平、西安增加了古迹文化区和风景区,杭州则划分出公园区、风景区;汉口制定了专门的《汉口市分区计划》,而且因地制宜划分了“小工商业区并建简易住宅”^②,延续了传统“前店后宅”的居住模式,突破了商住分离的功能分区;个别工商业发达的城市如无锡,政府邀请工商界人士参与讨论,最终形成分区计划。还有的地方政府对旧城部分不予分区,只在新城区进行功能分区。抗战之后受“卫星城市”、疏散理论等西方新规划理念影响,城市的功能分区出现了新的变化,呈现出多样化特征,且与自然、历史等资源逐步结合,如桂林城的功能分区更注重将山水纳入城中,而“大柳州”计划分区细化,有14个功能区,兼备战时需要,建设有机疏散式的工业型田园城市,以实现孙中山实业计划中的理想社会^③。尽管有的计划因战争等原因最后没有完全实现,但总体而言功能分区促进了城市的发展,对空间结构的定型产生了重要影响。

功能分区不仅影响城市结构,同时也影响社会分层,因为住宅分区与生活在城市中的人的关系极为密切。民国时期城市化发展迅速,加之灾害、战乱等多重因素,城市人口增长过快,导致住房供应奇缺,房地产价格节节攀升,而国民政府又没有足够的财力应对,由此,城市出现了明显的贫富两极分化。本来政府的城市规划应该能起到缓和矛盾、防止两极分化的作用,但国民政府却未能做到。虽然针对这一城市普遍存在的世界性难题,南京、北平、上海、杭州、广州、郑州、汕头、厦门、宁波、苏州等地政府也曾筹集资金,修建平民住宅,改善了部分贫民的居住条件,但是,政府财政投入不多,建成的平民住宅数量有限,对于数量庞大的贫民窟和棚户区而言只能是杯水车薪,即使南京到1935年前仍有15万人住在棚户区^④,占到全市人口的1/5,其他各城市的棚户区也普遍存在。

各地政府不仅未能消灭棚户区,而且还对住宅区进行了等级划分,这导致了居住空间分异更加明显,一定程度上强化了社会分层。南京、上海、广州、青岛、贵阳、南昌等地的住宅区均有着明确的分级,政府划分不同等级的地块以供不同社会群体使用,区域之间的地理界限尤为清晰,高级住宅条件优渥,配套设施齐全,而平民住宅区、贫民生活区则与高等居住区相距甚远,处于城市的边缘甚至在城外,交通不便,公共设施配套与高等住宅区有着天壤之别。一边是带有显著的西方文明特征的现代空间,一边是污秽不堪、疾病横行的异质空间,界限分明的“富人区”和“穷人区”进一步导致居住空间分异。空间分异会带来居住隔离,异质人群彼此隔膜,社会阶层间交往减少,进而引发贫困固化,加重社会分层。富裕阶层或权力阶层可以凭借经济资本和社会资本占用更多更优的城市公共资源,进而拥有更多更好的发展机会,这种空间资源的不公平分配导致“城市空间剥夺”现象,贫困阶层和弱势群体的公共利益被漠视,这不仅强化了社会分层,甚至会导致阶层对立。

城市贫困群体及弱势群体缺乏空间竞争的能力和参与空间决策及监督的能力,只有通过国家和社

①《首都分区条例草案》,载国都设计技术专员办事处:《首都计划》,第235页。

②《汉口分区计划》,载《新汉口市政公报》1930年第1卷第12期,第167页。

③李玲:《桂林近代城市规划历史研究(1901—1949)》,武汉理工大学硕士学位论文2008年;李季:《广西近代城市规划历史研究——以南宁、柳州、梧州、北海为中心》,武汉理工大学硕士学位论文2009年,第40页。

④吴文晖:《南京棚户家庭调查》,中央大学1935年,第1页。

会组织的力量才能确保其在市场的马太效应下维持生存和发展所必须的空间资源和空间利益^①。但由于民国时期社会经济不发达,是一个强政府、弱民间的社会,加之战乱等原因,除少数大企业为职工修建工人和职员住宅之外,只有政府才能承担为贫民建住宅区的职责。然而,各城市达官贵人住宅所处的空间位置,享用的空间尺度都明确地反映出,政府更多地以权贵阶层利益为中心来进行城市规划,没有重视下层民众的利益,未能调节社会分层的有序与合理,使阶层之间的贫富差异维系在一个合理的度内,违背了孙中山“建设之首要在民生”“建筑大计划之各式屋舍,以乐民居”的遗训^②,民国社会的最后崩解在一定程度上也与此相关。

三、权力、空间与现代性

近代中国城市空间的重构,折射出中国作为后发型现代民族国家发展中所具有的独特性,但事实上,它也有与西方城市发展相似的特性,即蕴含着深刻的现代性:国家权力通过规划设计、管理控制城市空间来实现对人的“园艺化”形塑。正如鲍曼所说,“现代思想将人类习性看作一个花园,它的理想形态是通过精心构思、细致补充设计的计划来预定的。它还通过促进计划所设想的灌木、花丛的生长——并毒死或根除其余不需要的及计划外的杂草来实行”^③。在国家权力的规划下,城市应该是文明、整洁、秩序、统一的空间,它必须按照理性设计来实现对社会个体的鉴定、分类、排序。现代民族国家建立后,国家透过相对完备的现代科层制,逐步在城市中建立起全方位的管理系统。由此,国家权力在城市中可以长驱直入,直接控制和影响着空间结构的变化,更进一步透过城市空间的操弄,对城市及生活于其中的个人实施全方位监控。

城市空间不能“有碍观瞻”,为此政府制定了详细的空间规划、建筑规则以及管理细则,而且这种管理是随着国家权力的强大而日益细密化。自清末民初开始政府就出台城市管理法规,到南京国民政府时期已经形成完备的城市管理法规体系,并付诸实施。政府对城市空间的管理极为细致,不仅颁布《建筑法》规范建筑物的建设和使用,而且还对建筑上的附属物也进行管控,如规定:“妨害善良风俗之广告禁止张贴,违反党义及妨害公安之标语禁止张贴”^④,并不定期开展所谓清壁运动,将“有碍观瞻”的广告清除^⑤。对于有碍观瞻的棚户区,政府将它视为肮脏的地方,是吸毒、盗匪等犯罪易于滋生的区域,政府遂制定棚户区管理规则,实施监控。各地政府都曾努力甚至武力拆除棚户区,即使抗战时期无家可归的难民居住在重庆的棚户,也因“有碍观瞻”被警察逼迫迁移。政府为此开辟平民住宅、平民新村、工人新村,制定严格的管理规则。而对于城市空间中出现的商贩、算命先生、娼妓、乞丐,政府则采取严厉的取缔政策,以保持城市空间的“洁净”。与此同时,政府对此类地区进行改造,增设救济院、图书馆、教育馆、小公园、女子习艺所等新型空间,其目的是要将原有区域改造成文明、洁净的空间。

不仅如此,现代民族国家是要将过去的臣民改造为国民,城市空间也就成为改造和形塑国民的装置。除了原有的学校之外,国民政府开始修建公共图书馆、博物馆、古物陈列所、国货陈列所、民众教育馆,这些场所普遍出现于中国的城镇。即使提供娱乐的公园也成为权力规训的空间,因为国民政府将公园定位为教育机构,用以传播知识、提升民众文化素质。为了丢掉“东亚病夫”的帽子,培养体格健壮的国民,政府又在城市普及公共体育场,抗战前已建成 2230 所^⑥。建设体育场既是为了培养国民健壮的体格,也是为了形塑他们的思想,因为《三民主义教育实施原则》规定:公共体育场“一切设备于可能范围内须寓有党义意义”^⑦。显然,国家权力已经将政治规训渗透于城市空间的各个角落。

国家权力渗透于整个社会肌体,权力场域呈毛细血管状的扩散和渗透,人们在享受娱乐空间与公共

① 林顺利、张岭泉:《以城市贫困的空间剥夺为例浅析社会政策的空间之维》,载《河北大学学报(哲学社会科学版)》2010年第4期。

② 《国民政府建国大纲》(1924年4月12日),载《孙中山全集》第1卷,人民出版社2015年,第326页。

③ 齐格蒙·鲍曼:《生活在碎片之中——论后现代道德》,郁建兴等译,学林出版社2002年,第227页。

④ 《国民政府内政部训令第三三八号 规定张贴广告标语处所式样仰仿遵照由(附表)》,载《内政公报》1928年第1卷第3期,第34页。

⑤ 《工业概况:清除残破广告》,载《南昌市政半月刊》1934年第5、6期合刊,第5页。

⑥ 教育部资料研究室:《一九三七年来之中国教育》,1946年,中国第二历史档案馆藏:卷宗号5-1695。

⑦ 《三民主义教育实施原则》(1931年9月8日),载《教育部公报》1931年第3卷第38期,第60页。

空间、城市交通带来的便利的同时，不得不“习得”党化意识形态语汇，也不得不对孙中山符号产生记忆。国家意识形态通过隐秘的形式在城市空间中得到充分展示，对人们形成了隐性的思想控制，这是国家权力运作深入微观层面的典型表现。由于国家权力过于强大，民国城市建设中的统一化、标准化，让城市空间呈现出单一化的特征，尤其是中山符号霸权对城市空间的重组，改造了当地城市记忆系统、历史文化资源，如广东连州城内有一条中山路，原来叫“天街”，取自唐诗“天街小雨润如酥”，特别有诗意，改名后诗意和地方历史记忆荡然无存。国家意识形态消解了个性，也让地方性文化逐步退隐，这体现出国民党在进行现代民族国家建设中对空间政治技术的充分利用，也折射出各个国家在近现代发展过程中普遍存在的现代性特征，正如德勒兹等人所指出的，“现代性是一种史无前例的统治阶段，这种统治以弥散于社会存在和日常生活的所有层面的规范化话语和制度的增殖为基础”^①。

四、结 语

近代中国城市在国家权力主导和规划下，实现了从传统向现代的转型和空间重构，以礼制、宗法和王权为导向的传统空间布局，被现代行政中心、商业中心及公共建筑为主体的现代空间布局所取代。城市空间结构本来应该是在自然资源条件的制约下，由政府、经济组织和居民三个利益主体推动城市经济、技术过程、政治权利和社会组织四种力量相互作用而构成的^②。但是，由于近代中国特殊的历史条件，城市空间结构的变化动力更主要来源于政府，且因集权体制，城市空间在一定程度上是展现国家意志和党化意识形态的载体，中山化空间系统成为最具中国特色的城市景观。国民政府的空间策略促进了城市发展，并在改变城市空间格局的同时，还影响着城市住宅分异，强化了社会分层，使下层平民无法享受到公平的空间权利，政府未能完全承担起建立“空间正义”的责任。

城市应该是人类理想的诗意栖居的家园，但工业化以来西方崇尚理性与秩序，城市不再是自然形成而是按规划和功能分区标准化地“再生产”出来的空间，近代中国城市在政府和留学西洋归来的技术官僚的规划下，也不可避免地受到一定程度的影响。城市现代性在近代中国的实践中，往往体现在政府权力主导下的自上而下的单一现代性，而忽略了城市市民为主体的社区或共同体的现代性，忽略了城市居民对于地方的意义构建和参与。许多城市的城墙、古迹遭到拆毁，即使国民政府竭力想保持民族特色的首都，实际上也已经欧化了，时人感叹“街道改筑，房屋改建，地名改命，今日之南京，实已尽失其本来之面目，而全然趋于欧化矣……古迹之沦亡，文物之丧失，乃不知凡几矣！”^③地方性文化在统一化、标准化的规划和建设中逐步消失，呈现出单一化的特征。城市空间作为“权力运作的基础”，逐步衍化为塑造国民的装置，城市中的人未能摆脱被权力监控和治理的命运。

如何在政府规划中体现城市市民的主体性和城市社区的共同体性，尊重城市居民自身对城市空间的意义构建，从而让城市成为一个生机勃勃的有机体而非一个仅仅强调秩序和安全的理性产物，正是雅各布斯《美国大城市的死与生》一书出版以来西方学界对城市规划持续反思的主题。如何弱化国家在城市空间中的权力，以人为本，而不是以“治理”为本，建设属于全体市民的自由、公平的城市，是集权体制时代的民国无法做到的，却也是今日城市规划和空间重构所面临的重要课题。

●作者地址：陈蕴茜，南京大学中华民国史研究中心；江苏 南京 210093。Email:cyqnju@163.com。

●基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地项目(12JJD770004)；国家社会科学基金重大招标项目(13&ZD191)

①道格拉斯·凯尔纳、斯蒂文·贝斯特：《后现代理论：批判性的质疑》，张志斌译，中央编译出版社2011年，第86页。

②参见王春兰：《大城市人口空间演变的政治社会学研究——以上海为例》，华东师范大学博士学位论文2008年，第30页。

③朱偁：《金陵古迹图考》，商务印书馆1936年，第308页。

空间正义:城市空间分配与再生产的要义

——“小区拆墙政策”的空间社会学

文 军

摘 要: 20 世纪社会学理论的历史是时间和空间观念缺失的历史,而目前人类面临的日益严峻的空间治理危机,越来越呼唤着“空间理论”的回归。如最近出台的有关“城市小区拆墙政策”,就考验着我们的理论与实践智慧。因为,城市并非简单的空间,城市空间在生产与再生产过程中存在的种种剥夺、挤压与区隔现象,反映的是各种利益角逐,拷问的是城市的空间正义。因此,对于“拆墙政策”,无论初衷如何,它的最终目的应该是调节空间矛盾与冲突,让不同阶层共享城市发展的成果,使空间正义得到真正落实。

关键词: 空间正义; 空间分配与再生产; 小区拆墙政策; 空间社会学

最近出台的有关“小区拆墙政策”备受公众关注和争议。从空间社会学的角度来看,其争议的背后实际上涉及城市空间资源的分配与再生产的问题,而这一问题的背后又隐含着一种公共权力与私有权利之争。空间分配从来就不是脱离具体的社会情境而孤立存在的,在城市空间分配与再生产的过程中,坚持“空间正义”应该成为首要原则,这不仅应在城市发展目标和价值导向上予以体现,更要在城市规划建设和管理中得到具体贯彻和落实。

一、“小区拆墙政策”隐喻着“空间理论”的回归

2016 年 2 月 21 日,中共中央、国务院发布了《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》,其中提及为了解决城市拥堵问题,今后将“推广街区制,逐步打开封闭小区和单位大院”,并明确指出“新建住宅原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开,实现内部道路公共化,解决交通路网布局问题,促进土地节约利用”。这一文件一经发布,便在网上引发了广泛的讨论,网友们将其戏称为“拆墙”行动,甚至更有大量网友直白表示如果小区要拆墙,应该首先拆政府机关大院的墙。一时间,就这一“小区拆墙政策”引发了许多争议,成为最近一段时间来最受公众关注的公共政策议题之一。

为何一个城市规划建设与管理的政策就能够引发公众如此激烈的讨论?其背后仅仅是因为会涉及小区居民的利益和权利吗?公共权利和私有权利如何才能更好地做到平衡呢?对此,笔者认为可以从空间社会学的角度来对其原因进行解读,并为这个政策的落脚点寻求一点理论支撑。

我们知道,20 世纪社会学理论的历史是时间和空间观念缺失的历史,尤其是“空间”的缺席更为明显^①。因为在西方社会学理论传统中,人们一般把社会看成是内生性的,有其自身的社会结构,而这些社会结构既不是时间结构,也不是空间结构。不仅如此,人们还把社会看成彼此分离的,而规范共识、结构冲突或策略行为的种种作用过程,绝大多数也被理解为内在于各个社会,其边界是和民族国家重合的。除了城市社会学和农村社会学的某些内容,对于内部的空间分化过程,传统社会学理论似乎很少有什么明确的认知和理论讨论。因此,20 世纪绝大多数社会学家所考察的,是一个由彼此独立的社会组成的系统,它们的社会结构被认为在各个空间上都是一致的。而且,在相当长的一段时期里,“空间”仅仅被视为社会关系与社会过程运行其间的、自然的、既定的处所,社会学理论空间之维的缺失抹杀了地

^① 厄里:《关于时间与空间的社会学》,载布萊恩·特纳:《社会理论指南》第 2 版,李康译,上海人民出版社 2003 年,第 503 页。

理学的想象力^①。尤其在古典社会学家们那里,除了极少数社会理论家对空间有稍多关注外,空间观念几乎处于缺失状态^②。今天,伴随着社会理论的复兴与扩展,“空间”不仅在社会学理论之中开始“冒出来”了,而且正逐步成为社会学理论的一个重要发展方向——空间转向^③或曰地理学转向,即将空间概念带回社会学理论的架构之中或曰以空间思维去审视社会^④。这种转向与回归主要是沿着两条路径来展开的:一是吉登斯、布迪厄等社会学理论大师在现代性架构下检视空间与社会的交互关系对研究社会结构与社会过程的重要性;二是一些后现代社会学理论家采用一系列的地理学概念和隐喻来探索日益复杂和分化的社会世界。

1980年代以来,空间想象力在社会学理论中的引入在某种程度上为人们重新思考现代性和后现代性提供了新的切入点。可以说,回归“空间”已成为洞察人类社会及其活动的重要维度。而对空间的社会学分析,不仅意味着一种新的实践方式,一种新的政治策略与视野^⑤,也意味着一种新的看待与理解社会活动的方式,能将原来属于不同领域的现象以空间的线索串联起来。因为,空间就是一个关系的体系,人们居于一定的社会空间会形成一定的个人地方感,并由此会形成这一共同地方比较一致的惯习。因此,社会空间实际上就是具有若干权力关系的空间,而各种各样的社会空间构成各不相同的场域,产生类似的实践和性情系统,最后构成不同的阶级^⑥。可以说,社会学家们对各种社会行为和社会现象的分析再也难以从空间中抽离出来而非常平面地去观察它的变动和发展了。

二、空间正义考量着“小区拆墙政策”

如果从空间社会学角度来看小区拆墙政策,我们先要理解城市首先是作为一个空间而存在的,但城市又不仅仅只是一个空间。城市生活实际上与隐喻上的空间界线构成主体认同的空间向度。今天,围绕着城市空间的生产和再生产,实际上出现了各种各样的利益角逐,其中资本和权力对城市空间的渗透和介入最为激烈,其结果造成了各种各样的空间剥夺、挤压、隔离和分割等现象。可以说,城市中各种利益主体都可能希望在对个体生活空间和公共空间的争夺中获得最大的利益,由此便引发了种种复杂的社会矛盾与冲突,而这种复杂矛盾与冲突的本质和根源在于对城市公共空间分配不均所引发的。因为所有的城市生活实际上都是在一定的空间之中展现的,不仅各种社会活动是通过空间来运作的,而且各种社会阶层、群体、组织的社会权力关系都嵌入一定的空间里。如此,各种空间的隐喻(如位置、场所、地域、领域、边界、小区围墙等)都可能演化为空间界线与社会抗衡之所在,也是各个主体认同建构自我与异己之边界的机制。可以说,环视当今的城市,由于其空间资源的有限性,其早已不再是一个中立的空间了,反而它越来越成为一个斗争的场所,成为展示一切社会关系的承载地。正如列斐伏尔所指出的:“空间里弥漫着社会关系,它不仅被社会关系支持,也被社会关系所生产。”

可见,空间资源分配的背后实际上暗含着一种社会关系,而这种社会关系的背后则透露出一种社会权利的争夺与再生产。于是,围绕着有关城市空间分配与再生产的争议便有了空间正义与非正义之分。在城市这个有限空间范围内,人们开始认识到了各种各样的空间非正义性,空间分配不公似乎越来越成为压迫的源泉和社会运动的动力。因此,不能把追求利益作为空间开发和利用的唯一目的,因为如果我们简单地以空间利益作为社会分配和再生产的依据,那么就很容易造成拥有更多权力的精英阶层占有

① Edward Soja, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. London: Verso, 1989.

② 齐美尔可能算是古典社会学家中对空间最有洞察力的一位了,其论文《空间社会学》可谓是社会学视野下最早专门探讨空间议题的文献。在齐美尔看来,空间是社会形式得以成立的条件,但不是事物的特殊本质,也不是事物的生产性要素。不同的人群不同的动机可以集结在一个区域内,只不过种种事件都要受到空间条件的制约。相关分析可以参见:文军,《西方社会学理论:经典传统与当代转向》,第16章“西方社会学理论的空间转向”,上海人民出版社2006年。

③ 社会学理论的空间转向,在一定意义上可以归结于现代性的凸现。法国思想家亨利·列斐伏尔就认为,空间是社会关系的产物。整个20世纪的世界历史实际上是一部以区域国家作为社会生活基本“容器”的历史,而空间的重组则是战后资本主义发展以及全球化进程中的一个核心问题。列斐伏尔的这一空间思考极具启发性,它不但启示了现代性研究的空间面向,且前瞻性地为全球化理论的研究奠定了深厚的基础。难怪,福柯甚至还大胆地宣称了一个空间时代的来临。

④ Mike Crang & Nigel Thrift, *Thinking Space*. London: Routledge, 2000.

⑤ 政治领域同其它社会生活领域一样,有其空间的向度。从传统的国际关系、政党政治、政府行政、选区划分等问题的各种尺度之空间议题到更广泛的政治意涵下,有关权力关系与资源分派之决策的空间面向,皆涵盖在内。

⑥ 文军、黄锐,《“空间”的思想谱系与理想图景:一种开放性实践空间的建构》,载《社会学研究》2012年第2期。

更多的空间资源,其结果不仅会造成社会阶层在空间上相互隔离与分割,而且还会形成强势群体对城市底层群体的共同挤压和排斥,从而最终形成一个个社会空间割裂和空间碎片化的状况。所以我们将空间正义(space justice)作为城市空间资源分配与再生产的第一要义。

在社会理论家眼里,所谓空间正义就是指正义的空间维度,即将空间视为物质性的存在,在空间的生产和生活中注重维护不同阶层、不同群体公平占有、利用空间来进行生产、生活的权利^①。因为空间与社会不仅是互动的,也是相互建构的,就像空间社会理论家爱德华·索亚所指出的,人们生来就占有一定的空间,作为一种空间的存在,人们一生都在塑造着空间,但同时,各种空间也在以各种方式塑造着人们的社会生活。在城市小区拆墙的政策设计和实施过程中,我们必须将空间正义置于决策的首位,树立空间正义的价值观,注重社会生活中存在的各种“空间差异”现象,充分考虑空间资源分配与再生产过程中可能引发的各种社会后果,避免因空间分配的非正义性所带来的新的社会矛盾与冲突。

从空间社会学角度来看,城市空间的分配与再生产至少具有以下几个方面的基本特性:(1)排他性。城市空间是有限的,不同的主体不可能同时占据同一空间,这是空间分配与再生产的前提。(2)分割性。空间常常是被分割使用的,各个部分各有自己的边界,空间的宽窄会对城市社会发展和个体生活产生影响^②。(3)定型性。城市空间一旦形成便可以使其中的内容固化,从而构成特定的关系形式,并使之逐步定型化。这也是城市小区空间形成以后难以被强制“拆除”的原因之一。(4)驱动性。在一定的空间范围内,通过空间接触可以不断驱动社会互动的参与者之间的关系性质发生改变,从而可能导致空间分配与再生产过程中社会关系的转换与流变。(5)流动性。空间分配与再生产中群体流动的可能性与社会分化存在着深刻的关系,一般来说,群体流动性越强,社会分化程度越低^③。所以,封闭式的城市小区如果流动性一旦增强,其社会分化的可能性就会越大。

三、结 语

总之,在城市规划建设与管理中,由于空间资源的有限性,空间常常成为被争夺的对象,小区拆墙政策的出台,许多专家认为其主要在于提升小区与城市的整体融入性,解决交通路网布局以缓解交通拥堵问题,但实际上它也是一种平衡空间资源分配与再生产的管理手段。从空间正义的角度来看,我们解决空间资源紧张的方法无外乎两种:一种是专注于空间分配与再生产的结果,另一种是专注于空间分配与再生产的决策过程。第一种方法更加关注空间分配与再生产的结果可能引发的各种社会后果,强调分配结果的公平正义。第二种则将解决空间正义的方式集中在决策程序上^④。这种方法要求城市规划建设和管理政策的制订必须要经过一定的民主程序,将空间正义的价值观得以具体贯彻和落实,同时,通过公众广泛的公平参与、无约束对话和争论机制等方式,确保各利益群体的整合和协调。无论是哪种提升空间正义的方法,其最终的目的都在于调节空间矛盾与冲突,让更多不同阶层和利益群体的人能够共享城市发展的成果,让空间正义得以真正落实。

●作者地址:文 军,华东师范大学中国现代城市研究中心暨社会发展学院;上海 200241。E-mail: jwen@soci.ecnu.edu.cn。

●基金项目:国家社会科学基金重大项目(13&ZD043);教育部重点研究基地重大项目(13JJD840009)

① 乔洪武、曹希:《新型城镇化建设必须重视空间正义》,载《光明日报》2014年6月18日。

② 空间的排他性、分割性是空间社会学研究必须首先明确的研究客体之基本属性,实际上在空间中社会行动的特征主要受制于这两大特性,比如当某人占据某一空间时,其他人要想介入就必须和先占者进行互动,这样的互动可能是交换、强占或者是暴力冲突,此时空间的排他性使社会行动得以可能。人类活动的介入使空间不可能是同质性的,而是被分割性地使用,并形成各种各样的边界,边界显示在其领域内有一个只服从自己准则的世界,形成某种共同归属感。但由于边界的划定总是主观的,空间也可以进行跨越边界的延展,使社会中的互动关系更加直观。在边界两边,才有局内人和局外人之分别,这种分别才使互动成为可能,正如齐美尔所认为的,个人或群体之间共处的可能性取决于有一条界线把它们各自的范围分开。相关分析可参阅:叶涯剑:《空间社会学的缘起及发展——社会研究的一种新视角》,载《河南社会科学》2005年第5期。

③ 齐美尔:《空间社会学》,载《社会是如何可能的》,林荣远编译,广西师范大学出版社2002年,第290~315页。

④ 王欢、李强:《空间、空间正义与城市权利》,载《商业时代》2014年第31期。

开放小区的现行法径路

高圣平

摘要：开放小区将改变现行法之下的业主权利结构。小区中的道路、绿地以及其他公共场所、公用设施等不再属于业主的共有部分，这些地上附着物所占有范围内的建设用地使用权也将不再是业主共有，供地模式将由有期限的出让转变为无期限的划拨。已建成的住宅小区逐步推行街区制，可以采行征收的方法，公共地役权路径在现行法上无法展开。《物权法》和《征收与补偿条例》的征收规定可资参照。在具体的实施过程中，还应注意开放小区中征收条件上的一些特殊性，并采行补偿措施的多元化与市场化。

关键词：开放小区；业主共有；建设用地使用权；征收补偿

《中共中央、国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（以下简称《若干意见》）提出要“推广街区制”，意在“实现内部道路公共化，解决交通路网布局问题，促进土地节约利用”。这一崭新的提法引发了社会各界的广泛讨论。正如最高人民法院民一庭庭长程新文答记者问时所说，“这一意见属于党和国家政策的层面”^①。那么该政策如何在现行法律规范层面得以实施呢？

一、开放客体的范围及其权利属性的变动

所谓街区，是被街道包围、构成城市的基本单元，是一个城市街道格局中的建筑空间；而所谓街区制，则是有关街区的规则、原则、规范的表达，对应于小区制，可以理解为要求建筑沿城市干道布局，形成小规模围合空间的规划方式^②。就新建住宅而言，推行街区制就意味着不再建设封闭住宅小区，这涉及城市规划方法和手段的调整，“针对未建小区的规划建设，必须先修改现有规划，再适用于新规划小区”^③。就已建成的住宅小区和单位大院而言，推行街区制就是要逐步打开，这就存在先开放哪部分，具体开放到什么程度，开放哪些部分的问题^④。

在我国实定法之下，住宅小区由业主的建筑物区分所有权和建设用地使用权共同构成，其中，业主对小区建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权，对专有部分以外的共有部分享有共有权和管理权；小区所占有的土地属于国家所有，业主仅仅取得国有土地之上的建设用地使用权，而且业主一般并不就某具体地块享有建设用地使用权，而是按份共有小区的建设用地使用权^⑤。小区的建设用地使用权多以出让方式取得，但也存在历史上形成的划拨建设用地使用权。就出让建设用地使用权而言，在城市建设实践中，均由房地产开发商通过与国土资源管理部门签订国有建设用地出让合同，并经建设用地使用权设立登记而取得。在解释上，房地产开发商将小区建筑物单元销售给业主之时，小区的建设用地使用权即由业主与房地产开发商共有；在房地产开发商将小区建筑物单元全部销售完毕之后，小区的建设用地使用权即全部转由业主共有，房地产开发商即丧失建设用地使用权。

单位大院的权利构成与住宅小区相似，公安局、军分区、医院、学校等单位的用地，属于国家机关用

① 罗书臻：《最高人民法院召开新闻发布会公布物权法司法解释详解不动产登记等焦点回应“开放小区”中的物权法问题》，载《人民法院报》2016年2月24日，第001版。

② 李武英：《“街区制”不只是“拆围墙”——解读“进一步加强城市规划建设管理工作若干意见”第十六条》，载《建筑时报》2016年3月14日，第005版。

③ 师安宁：《从法律视角正确解读街区制改革方向》，载《中国国土资源报》2016年3月3日，第007版。

④ 《住建部长谈“推广街区制”：不是简单的“拆围墙”》，载人民网，<http://finance.people.com.cn/n1/2016/0305/c1004-28173485.html>，2016-03-30。

⑤ 梅夏英、高圣平：《物权法教程》，中国人民大学出版社2015年，第96页。

地、军事用地、城市基础设施用地、公益事业用地以及国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地,在现行法之下,这些单位的建设用地使用权多以划拨方式无偿取得,且无期间限制^①,其处分受到严格限制^②。可见,出让建设用地使用权具有很强的私权色彩,而划拨建设用地使用权具有浓重的公益性。这就导致了单位大院先行开放的动议。

小区内的道路、绿地以及其他公共场所、公用设施等属于构筑物、建筑物或其他地上附着物。按照物权法的规定,建筑区划内的道路(属于城镇公共的道路除外)、绿地(属于城镇公共绿地或者明示属于个人的除外)、其他公共场所、公用设施等属于业主共有,而这些地上附着物所占有范围内的建设用地使用权由业主共有。《不动产登记暂行条例实施细则》第 36 条规定:“办理房屋所有权首次登记时,申请人应将建筑区划内依法属于业主共有的道路、绿地、其他公共场所、公用设施和物业服务用房及其占用范围内的建设用地使用权,一并申请登记为业主共有。”这一规定为小区内的道路、绿地以及其他公共场所、公用设施等的权利归属提供了技术上的支撑。小区的开放就直接导致业主共有的道路、绿地、其他公共场所、公用设施等可由社会公众使用,一种路径是在地上附着物及其占有范围内的建设用地使用权之上设立公共地役权^③;另一种路径基于公共利益征收业主共有的地上附着物,地上附着物所占有范围内的建设用地使用权也将由业主共有转为国家所有的划拨建设用地使用权。由于公共地役权(尤其是其中的公众地役权)的设立依据、设立方式、设立程序、对价支付、权利行使等规则均仅存在于学说讨论,而未见于实定法^④,公共地役权路径目前就开发小区而言无法展开,以下仅以后一路径为分析基础。

就新建小区而言,由于新建住宅要推广街区制,原则上不再建设封闭住宅小区,在开放小区,道路、绿地、其他公共场所以及公用设施等的用地性质即为城镇公共的基础设施用地,应以划拨方式取得,房地产开发商和业主即无须就此支付地价(土地出让金),这些划拨建设用地使用权也就不属于业主共有的范畴。就已经建成的封闭小区而言,房地产开发商取得出让建设用地使用权后,在国有土地上通过建造建筑物、构筑物和其他地上附着物,如小区内的道路、绿地、其他公共场所及公用设施等,从而取得这些地上附着物的所有权^⑤。业主通过购买房屋以及分摊建筑区划内的道路、绿地、其他公共场所以及公用设施而取得所有权,同时共有建设用地使用权。小区的开放也会直接导致业主共有的建筑区划内的道路、绿地、其他公共场所以及公用设施所有权消灭,性质上从共有转变为公有;这些地上附着物所占有范围内的出让建设用地使用权也将转变为划拨建设用地使用权,业主共有部分对专有部分的从属性^⑥也会发生变化。同理,由业主所共有车位在性质上由共同所有权转变为公有,车位占有范围内的出让建设用地使用权也将转变为划拨建设用地使用权。

按照《若干意见》在解决交通路网布局问题和建设街区制之间的时间规划,近期需要解决前一问题,然后再进一步考虑建设街区制^⑦。在实现解决交通路网布局问题政策目标过程中无须一刀切。在开放小区的评估和听证过程中就会出现民众要求当下只开放妨碍交通的小区,暂不开放无碍交通的小区。同样是小区,同为业主所享有的建筑物区分所有权却存在开放与不开放差异的抗辩,需要决策者和执行者充分论证是否构成妨碍交通。同理,并不是所有具备妨碍交通事由的单位大院都应当开放,例如中小

① 胡康生:《中华人民共和国物权法释义》,法律出版社 2007 年,第 311 页。

② 《城市房地产管理法》第 40 条规定:“以划拨方式取得土地使用权的,转让房地产时,应当按照国务院规定,报有批准权的人民政府审批。有批准权的人民政府准予转让的,应当由受让方办理土地使用权出让手续,并依照国家有关规定缴纳土地使用权出让金。”(第 1 款)“以划拨方式取得土地使用权的,转让房地产报批时,有批准权的人民政府按照国务院规定决定可以不办理土地使用权出让手续的,转让方应当按照国务院规定将转让房地产所获收益中的土地收益上缴国家或者作其他处理。”(第 2 款)

③ 公共地役权是为了公共利益的需要,公众或公共事业部门享有的在相关不动产上施加负担或不利益,权利人负有容忍义务的一种权利。参见陈耀东、罗瑞芳:《我国空间权制度法治化历程与问题探究》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2009 年第 6 期;耿卓:《地役权的现代发展及其影响》,载《环球法律评论》2013 年第 6 期;肖泽晟:《公物的二元产权结构——公共地役权及其设立的视角》,载《浙江学刊》2008 年第 4 期。

④ 耿卓:《地役权的现代发展及其影响》,载《环球法律评论》2013 年第 6 期。

⑤ 依据《物权法》第 30 条关于“因合法建造、拆除房屋等事实行为设立或者消灭物权的,自事实行为成就时发生法律效力”的规定,房地产开发商通过开发建造的事实行为取得地上附着物的所有权。

⑥ 陈华彬:《论建筑物区分所有权的构成——兼议〈物权法〉第 70 条的规定》,载《清华法学》2008 年第 2 期。

⑦ 参见《中共中央、国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》:“到 2020 年,城市建成区平均路网密度提高到 8 公里/平方公里,道路面积率达到 15%。积极采用单行道路方式组织交通。”

进校园、军区、公安局等等,这些单位的“围墙”是其正常运转的重要因素之一。

二、开放小区的条件、程序和补偿

我国现行法上无仅依据政策就能导致上述地上附着物及建设用地使用权发生变动的规定,但现行法上关于征收的规定可资采用。根据《物权法》第28条的规定,可以通过征收来实现开放小区和单位大院的政策目标。在土地公有制之下,小区和单位大院的适法土地权源都是建设用地使用权,依据《物权法》第148条的规定,可以“因公共利益的需要提前收回该土地”,但开放小区和单位大院会涉及地上附着物的征收,此时应当适用《物权法》第42条的规定。政府启动征收权一般需满足三个条件:第一,因公共利益的需要;第二,政府依法规定的权限和正当程序进行;第三,依法进行补偿^①。

在私法上引入公共利益概念,主要是为了解决现代社会个人权利、自由与国家利益、社会利益可能出现的矛盾和冲突。据此,“在国家、社会因安全、秩序、发展等需要而必须适度限制或损害个人权利时,个人在国家给予适当补偿后必须能够容忍这种适度的限制或损害”^②。在现实生活和法律话语中,公共利益是一个比较难以具体明确界定且易被滥用的概念。对于征收中的公共利益,《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《征收与补偿条例》)第8条进行了比较详细的列举式规定。但是,《征收与补偿条例》第8条在列举具体公共利益类型时,设置的前提条件是“确需征收房屋的”,这和开放小区只需征收属于业主共有的道路、绿地、其他公共场所和公用设施等地上附着物不一致。依据“举重以明轻”的类推方法,《征收与补偿条例》第8条所列举的公共利益类型可以满足征收房屋的公共利益条件,那么也能够满足征收道路、绿地、其他公共场所及公用设施的公共利益条件。当然,还需论证“举重以明轻”类推方法适用的前提,即与道路、绿地、其他公共场所及公用设施等相比,房屋的价值要重,不能是轻或同等重要。

此外,即使在公共利益条件适用上,可以准用《征收与补偿条例》第8条,在具体依据何种公共利益上,也需论证所依据的公共利益类型相对于业主所认可的公共利益是一致的。全国业主众多,直接导致利益倾向的多元化,有的主张开放,有的主张不开放,即使在同一个小区都会有不同的主张。这要求在公共利益条件适用上除了依据《征收与补偿条例》第8条所规定的一般公共利益类型外,还需结合当地的具体情况。比如,开放小区后可能带来的汽车尾气污染小区、汽车噪音影响生活、生命财产安全系数降低以及开放后小区摊贩增加加剧道路拥堵等问题,这些是否也属于公共利益范畴?

在解决交通路网布局问题上的征收实施中,可以依据《征收与补偿条例》第8条第2项“由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要”并结合具体情况来满足公共利益条件。但在实现街区制上,存在满足公共利益条件上的困境,难以经由解释而纳入《征收与补偿条例》第8条列举的5种公共利益类型之中。另外,从《若干意见》和住建部部长答记者问内容来看,类似“与国际接轨”和“推广街区制是对中外城市规划经验的借鉴,它符合城市发展方向”^③“促进土地节约利用”等比较含糊的理由,并不足以支撑街区制的实行和推广。实行街区制,涉及城市规划问题,更适合通过修正《城乡规划法》来对其实施的实体条件(如公共利益条件)和程序条件(听证、补偿等)进行具体规定。

在《物权法》之下,征收应当“依照法律规定的权限和程序”进行。这就意味着征收权限和程序必须由法律进行规定,应实行法定化,而不能由行政法规规定^④。开放小区实施的征收准用《物权法》第42条的规定,行使征收权主体和遵循的程序也适用或者准用一般征收的规定。根据《征收与补偿条例》第4条的规定,开放小区征收权行使主体应为市、县级人民政府确定的房屋征收部门。该条例还确定了“征收的公众参与和公开透明的正当法律程序”,比如确定公共利益的程序、征收决定的形成程序、补偿方案制定程序、争议解决机制以及救济程序等。这些在开放小区过程中都可以参照适用,以保障业主的

① 王利明:《物权法研究》上卷,中国人民大学出版社2013年,第422~426页。

② 姚辉:《单双号限行中的所有权限制》,载《法学家》2008年第5期。

③ 《住建部长谈“推广街区制”:不是简单的“拆围墙”》,载人民网,http://finance.people.com.cn/n1/2016/0305/c1004-28173485.html,2016-03-30。

④ 王利明:《物权法研究》上卷,第425页。

参与、听证等权利,充分保护业主的权益,限制政府征收权的滥用。

实现“解决交通路网布局问题”政策目标,初步开放小区,应以做好补偿工作为前提。补偿不一定局限于货币形式,还可以是实物、先进服务设施或技术等形式。在开放小区,对业主共有的道路、绿地、其他公共场所及公用设施等进行征收过程中,应注意几个问题:第一,借鉴《征收与补偿条例》规定的“先补偿后搬迁原则”^①的解决问题思路,完善公共服务设施,加强社区治安,发展和推行高科技指纹识别或脸部识别的门禁制度。开放小区,实行街区制,就意味着支付了较高房价和物业服务费的高档小区业主与一般小区业主享受同等高质量服务设施。如欲使业主接受街区制,必须无偿地完善小区周边的公共服务设施、高科技门禁制度和良好的社区治安,这是政府的一项基本义务。第二,在征收正式开始前,政府应采用协商手段,缓和财产权保障和征收权强制力之间的冲突,通过公开市场平等等价交换的方式来购买业主共有的道路、绿地、其他公共场所及公用设施。政府取得他人财产应通过市场自愿交易行为,而不应以强制力为后盾、公共利益为矛头进行强迫^②。依据市场行情,征收权主体能够更好地确定补偿金额,遵循不同地域的土地价格和市场平等交易的经济规律。第三,补偿过程中应注重实质公平。在征收补偿过程中,应注意区别对待已经为业主私人所有和业主共有的、设立在业主共有道路上的车库车位以及对原不临街、开放小区后临街导致生活质量降低的业主和一般业主。此外,还应妥善处理已取得建设用地使用权但未建成的房地产开发商权益问题。此时,原先的建设规划应部分修改,比如加宽道路、不建围墙等,这一定程度上影响着小区未来销售前景。对此,政府应该给予合理的补偿。

开放小区也带来了不少挑战,例如物业服务企业是否还提供小区配套服务设施及相关服务的问题。国家相关公共服务设施没有相应地跟进,必然会导致小区开放后公共服务设施分配不均,而这种不均是由之前小区通过保留围墙以及享受不同物业服务导致的。这样,高价享受优质物业服务的业主未得到相应补偿,会选择与物业服务企业解除物业服务合同。

三、结 语

开放小区和单位大院的目的是“为了实现物和相关资源效益的最大化,这是一个非常具有前瞻性的、与时俱进的城市发展理念”^③。从改变交通路网布局到街区制的政策目标实现过程,并非一蹴而就,相反意味着法律规范、法律文化的逐步变迁以及公共服务的全面改善。在现行法下,建设开放式的小区,尚需在《城乡规划法》的规划体系下依法展开,同时就拟开放的道路、绿地、其他公共场所及公用设施等用地采取划拨供地模式;开放已建设的小区直接导致由业主共有的地上附着物转变为公有,由业主共同行使的有期限限制的出让建设用地使用权转变为无期限限制的划拨建设用地使用权,其实施路径可参照适用《物权法》和《征收与补偿条例》对城市房屋征收的规定。在具体的实施过程中,还应注意开放小区中的征收条件上的一些特殊性,比如公共利益条件的特殊考量、补偿措施的多元化与市场化。当下,仍需要通过试点来积攒经验和修改相关法律,以逐步实现从解决交通路网布局问题到街区制的政策目标。

●作者地址:高圣平,中国人民大学民商事法律科学研究中心,中国人民大学法学院;北京 100872。

Email:gaolaw@aliyun.com。

●基金项目:国家社会科学基金重大项目(14ZDC018)

①《国有土地上房屋征收与补偿条例》第27条第1款规定:“实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。”有学者称为“先补偿后搬迁原则”。参见王利明:《物权法研究》上卷,第430页。

②房绍坤:《国有土地上房屋征收的法律问题与对策》,载《中国法学》2012年第2期。

③罗书臻:《最高人民法院召开新闻发布会公布物权法司法解释详解不动产登记等焦点回应“开放小区”中的物权法问题》,载《人民法院报》2016年2月24日,第001版。