

中國大陸的舊城改造

周志龍

(台北大學都市計劃研究所教授兼所長)

摘要

本文旨在從中國大陸的再結構發展過程角度，來揭露中國舊城改造運動的政策論述與實踐，以及它們與中國近年來的改革開放的政經結構關係。此外，本文也將進一步從他們的實踐結果，檢討指出舊城改造在中國都市空間再結構發展上的挑戰。本文結論指出中國大規模的舊城改造，最直接的關鍵激勵力量（enabling power），就是透過市場機制與地方政府的尋租動員，把過去「土地國有制」資本化成為宏偉建築的結果。然而，這個市場機制卻為舊城改造帶來多重而難以解決的矛盾與課題，包括金融危機的潛伏惡化、城市發展的空間極化，以及社會公平、規劃開發的失序、居民安置的忽略與古城保存的威脅等。中國舊城改造急需從市場機制實踐的反省中，建立一套調解房地產市場的規劃制度，來經理舊城再開發的市場行為。

關鍵詞：中國大陸、政經結構變遷、都市發展變遷、土地市場機制、舊城改造

* * *

一、前言

中國經濟在一九七〇年代末期改革開放以後，在全球化的世界經濟環境中，以令人震驚的速度快速成長，並自一九八〇年代末期激勵了中國歷史上最為重要的一次舊城改造運動^①，為中國主要城市的內城地區，帶來前所未有的再結構發展。一般的文獻認為，中國舊城改造策略是起因於城市基礎設施落後、用地緊張、佈局混亂、環境質量惡化、城市功能衰落，針對舊城地區嚴重的土地、住宅、交通、環境等問題，來實施改革為其主要目的^②。然而，本文並不從這樣簡單的課題認知來理解中國的舊城改造策略，而是把這個課題擺放到中國再結構發展的過程中，來揭露中國舊城改造運

註① 舊城改造在台灣稱都市更新或都市再開發。

註② 袁家冬，「對我國舊城改造的若干思考」，經濟地理，第一一八卷第三期（一九九八年），頁二六。

動的政策論述與實踐，以及它們與中國近年來改革開放的政經結構關係。此外，進一步從他們的實踐結果，檢討指出舊城改造在中國都市空間再結構發展上的挑戰。本文結論指出，中國大規模的舊城改造，最直接的關鍵激勵力量（enabling power），就是透過市場機制與地方政府的尋租動員，把過去「土地國有制」資本化成爲宏偉建築的結果。然而，這個市場機制卻爲舊城改造帶來多重而難以解決的矛盾與課題，包括金融危機的潛伏惡化、城市發展的空間極化，以及社會公平、規劃開發的失序、居民安置的忽略與古城保存的威脅等。也因此，中國舊城改造急需從市場機制實踐的反省中，建立一套調解房地產市場的規劃制度，來經理舊城再開發的市場行爲。

本文以下首先從政經變遷，討論中國城市的再結構發展，作爲理解舊城改造的歷史環境關係。接著，藉由國家、都市土地改革與土地開發市場機制建構，討論說明舊城改造的地方策略發展。隨後，進一步討論說明中國舊城改造在實踐上所造成的策略性矛盾與影響。最後是本文的結論與討論。

二、政經轉型、城市發展與舊城改造

（一）毛時期的都市發展及其環境遺產

在改革開放以前，「政治發展與國家意識型態及政策」，在涵構中國大陸都市人口成長分佈，以及都市系統發展上，扮演著極爲重要的角色。政府主要係透過人口以及資源分派的政治強勢控制，來影響都市發展。在毛時期人口控制上最重要的一個政策，就是一九五四年所實施的「戶口制度」。這個系統將全國人口分成鄉村的農業人口與都市的非農業人口。非農業人口在沒有取得政府許可之前，由於在都市並沒有戶口，無法在都市當中分配到工作、住宅以及糧食，當然就無法居住生活於都市。也因此，戶口制度有效地制止了未經政府允許的城鄉人口遷移，也遏止了大型都市的成長^③。戶口制度在文革期間（一九六六～一九七六）由於有效地執行青年下鄉運動，所以也造成城市人口（特別是大都市）的急遽下降成爲中小型城市。也由於這個發展，中國在改革開放以前有效地遏止了大都市的成長，相對地刺激了小型城鎮的發展，城市以及城市人口也相當成功地由沿海地區分散到內地及邊境地區去發展。換言之，在社會主義發展模式的「反城市意識型態」主導下，一九四九到一九七八期間的中國城市策略，是要抑制城市發展，並積極把「消費性城市」改建成「生產性城市」^④。

在計畫經濟的產業專案發展計畫指導下，毛時期的城市是建構在國營事業單位的社經空間單元基礎上，以發展成工業城市爲其主要目標（例如北京就被指定爲重工業

註③ Richard J. R. Kirkby, *Urbanisation in China: Town and Country in a Developing Economy* (London: Croom Helm, 1985).

註④ Chor-Pang Lo, "Socialist Ideology and Urban Strategies in China," *Urban Geography*, no. 8 (1987), pp. 440~458. 見 Sen-Dou Chang, "Beijing: Perspectives on Preservation, Environment, and Development," *Cities*, (1998), pp. 13~25.

發展城市)。這個發展促成中國城市在傳統封建的空間形式上，疊上了一層毛主義空間形式。很顯然地，毛時期的城市發展共同特色，是支配在國營事業單位的一個發展。它不只提供就業、住宅，同時也提供衛生醫療、實物配給、及其它的社會服務。每個國營單位在都市所圍成的自足空間領域，就變成一個經濟上獨立自足的空間細胞與社會單元，組織了都市的經濟活動、鄰里社區生活與空間結構。毛時期的中國城市發展規劃，也因此是架構在大部份的居民活動並不會超過事業單位的圍牆範圍的構想上，城市的交通主要是以事業單位間的連接道路為主。這個以工作單位為基本單元的都市發展，所以限制了市區空間功能的專業化發展可能^⑤。

就城市實質環境言，本世紀上半時期，中國內戰造成城市基礎設施與居住環境的普遍破壞，使得建國後的中國大陸，必須積極改建城市。但在毛時期的反城市主義政策論述下，中國城市的住房投資，在前三十年期間，不只沒增加，而且是越來越少。首先在一九五三年到一九五七年的第一個五年計畫投資了 53.8 億元，到了一九五八到一九六二年的第二個五年計畫降到 49.6 億元，在一九六六到一九七〇年間的第三個五年計畫則剩下 39.3 億元。在第四個五年計畫雖略見改善，但在一九四九到一九七九年的三十年間，住房建設年均投資僅佔 GNP 的 1.5%，遠低於維持一個必要住房水平的聯合國標準 3% 甚多^⑥。這個結果造成中國城市居住環境的過度擁擠與生活環境設施品質水平低落。城市人均居住面積由一九五〇年代的 4.5 平方米，降到一九七八年的 3.6 平方米^⑦。改革開放後的一九九一年，一般的城市人均居住面積雖提昇到 6.84 平方米，但仍有超過 30% 的高比例家庭，人均低於 4 平方米^⑧。都市居住環境的破敗可想而知。

(二) 中國政經結構變遷與城市發展策略改變

1. 中國城市發展的策略變遷

中國的都市化發展到一九七〇年代末期以後起了極大的變化，但這個新的都市化發展與當代中國的政治發展與意識型態及政策的轉變，有極大的關係^⑨。換言之，中國新的都市化是鄧小平自一九七八年以來，在政經分離的務實主義意識型態與政策，建構社會主義的市場經濟，急遽改變了改革開放以前城鄉關係的一個產物^⑩。

中國在一九七九年首先實驗性地建立了深圳、珠海、廈門、汕頭等四個「經濟特

註⑤ Piper Gaubatz, "China's Urban Transformation: Patterns and Processes of Morphological Change in Beijing, Shanghai and Guangzhou," *Urban Studies*, vol. 36, no. 9 (1999), p. 1497.

註⑥ Victor N. Shaw, "Urban Housing Reform in China," *Habitat International*, vol. 21, no. 2 (1997), p. 202.

註⑦ Victor N. Shaw, *op. cit.*, p. 200.

註⑧ World Bank, *China: Implementation Options for Urban Housing Reform* (Singapore: Maruzen Asia, 1992), 引自 David E. Dowall, "Urban Residential Redevelopment in the People's Republic of China," *Urban Studies*, vol. 31, no. 9 (1994), p. 1497.

註⑨ 中國都市發展的治理策略改變，主要是受到(1)有關發展的意識型態與中共內部政治鬥爭，以及(2)在不同階段國家面臨的經濟問題等兩個交互影響的力量牽制。請參閱 Xiaopei Yan, "Chinese Urban Geography since the Late 1970s," *Urban Geography*, vol. 16, no. 6 (1995), pp. 469~492.

註⑩ Richard J. R. Kirkby, *op. cit.*

區」，以稅捐的減免、利潤的匯出以及優良的基礎設施等有利條件吸引外商投資。經濟特區一開始的主要目標，在生產產品外銷賺取外匯。這個政策試驗結果，一般認為相當成功。這四個經濟特區，就變成中國其他城市的發展模式典範。在一九八四年開放大連、秦皇島、天津、煙台、青島、連雲港、南通、上海、寧波、溫州、福州、廣州、湛江、北海等十四個沿海都市予外商投資，其中又以上海、天津、大連、廣州為外商優先投資之城市。又分別於一九八八及一九九〇年再指定海南與上海浦東新區為經濟特區。這些都市雖然並沒有得到中央政府在基礎設施建設的財源支助，但對於投資的外商卻仍享有與經濟特區相同的優惠條件。此外，在一九八八年更進一步指定長江三角洲經濟區域、珠江三角洲經濟區域、閩南經濟區域等三個「開放經濟區域」，作為吸引外資的地方，並藉此擴充原有經濟特區的投資發展效果到其他地區。這些開放給外資的地區與都市，很顯然是外商容易到達的中國沿海地帶^①。

這個政策發展一方面涉及到降低中央政府在規劃上的支配性，允許較多的市場經濟發展，另一方面也涉及門戶開放政策，把中國推向世界市場和國外投資，同時推動跨國的經濟與技術合作。這個經濟改革與門戶開放政策所以結束了中國自文化大革命以來與資本主義經濟系統隔絕的年代，連帶地也為中國的經濟發展與都市系統帶來戲劇性的改變。

2. 全球化發展、城市經濟結構變遷與舊城改造

很顯然地，中國在有意識的改革開放政策營造，使得大陸的城市發展（特別是東部沿海城市的發展）得與世界經濟市場整合，並曝露在全球化發展的影響。這個發展使得大陸的城市經濟與空間，產生了結構性的轉變。換言之，伴隨著全球化而來的資本投資發展，除了造成當前史無前例的勞動人口之大量的流入都市外；更重要的，產業投資發展更急遽地激勵了地方產業結構的變遷發展，二、三級工商業為主導的經濟結構關係，取代了過去農業社會的城市經濟結構關係。這個都市化與經濟結構的快速轉變，造成現有都市空間再結構的極大壓力。

表一 中國大都市產業結構變化，一九七八～一九九七

產 業	1980		1990		1997	
	從業人員%	GDP %	從業人員%	GDP %	從業人員%	GDP %
第一產業	68.7	30.1	60.1	27.1	49.9	18.7
第二產業	18.2	48.5	21.4	41.6	23.7	49.2
第三產業	13.1	21.4	18.5	31.3	26.4	32.1

資料來源：閻小培、賈莉、李建平、翁計傳，「轉型時期的中國大都市發展」，收入跨世紀海峽兩岸地理學術研討會論文集（台北：師範大學，民國八十八年），頁二。

註^① 外資的投資分佈是極不均勻的，絕大部份是集中在北京、上海、廣州、廈門等幾個大城。請參閱 David R. Phillips, and Anthony Gar On Yeh, "Foreign Investment and Trade: Impact on Spatial Structure of the Economy," in Terry Cannon and Alen Jenkins eds., *The Geography of Contemporary China: the Impact of Deng Xiaoping's Decade* (London: Routledge, 1990).

很顯然地，全球化發展與中國內在發展策略的改革交互影響下，業已造就中國城市空間再結構的發展趨勢。為能快速因應人口與經濟累積發展的需要，各主要城市往往在舊市區以外開發新區予以容納，特別是高新技術產業開發區的建立，造成城市呈現出「攤大餅式」以及「交通廊道式」的發展趨勢^②。然而，這個發展並不代表著舊市區在新時代的發展，已失去了它的功能與重要性。相反地，由於中國在一九四九到一九七九年的三十年期間，毛澤東平衡區域發展的意識型態制約與國防考量，主要的建設投資集中在內地區域，東南沿海城市的基礎建設投資相對地受到忽略，導致沿海地區的城市基礎設施與居住環境，在一九七〇年代以前並沒有多大的進步。過時而落後的城市基礎設施與破敗的居住環境，不只無法因應及調解容納一九七九年以後改革開放的龐大投資需求，反而變成是阻礙吸引外資及市場經濟發展的絆腳石，面臨著極大的改造壓力。換言之，自一九八〇年代末期以後，隨著經濟發展的迫切需要，作結構功能的轉型成為經濟管理、商業累積及消費的功能中心，就變成是舊城改造最重要的一個結構性壓力，積極地擴展了舊城改造的發展需要。

表二 中國的城市發展與住宅開發歷史進程

	都市發展進程	城市住宅特徵
階段 1：1949 年以前	極廣泛的地方發展差異。 市中心區的高密度發展。	地方的住宅型態差異大。 1 至 2 層樓的低層住宅。
階段 2：1949~1958/61	快速的都市成長。 戰後的重建。 私有財產的沒收。	國家統籌住房建設。 以 4 到 5 層樓公寓住房為主。 蘇聯式的現代規劃。 新住宅混合在都市邊緣。
階段 3：1961~1977/78	由於「戶口」政策與系統，減緩了都市化的發展。 國家住房財政的大幅緊縮。 城市規劃強調生產性都市的建構。	少有大規模的開發。 城市擁擠的進一步惡化。 住房開發仰賴在非正式部門及社會自助式的發展上。
階段 4：1978 到現在	城市的開放。 為外資的流入而規劃。 以衛星市鎮來吸收城鄉移動人口。	城市外環區的高層住宅開發。 城市土地使用漸趨專業化，通勤時間的增加。
階段 5：1988/89 到現在	舊城改造。 城市外環及衛星市鎮的持續成長。	舊城人口的外遷。 由於單位所得的差異，造成空間的社會隔離。

資料來源：Michael Leaf, "Inner City Redevelopment in China: Implications for the City of Beijing," *Cities*, vol. 12, no. 3 (1995), p. 150.

也由於這些發展的影響，使得吾人明顯地看到自一九七〇年代改革開放後，「攤大餅式」以及「交通廊道式」的城市新區發展趨勢中，在一九八〇年代末期以來積極的舊城改造，不斷在東部沿海城市發生，促成「城市雙軌發展模式」的形成發展。這

註② 「攤大餅式」指沿著都市邊緣往外蔓延的發展；「交通廊道式」指沿著交通路線作沿線發展。

些結果，造成當前中國的城市化，最為凸顯的一個現象，就是舊城人口的快速外流與郊區化發展。例如一九八二到一九九〇年，城市中心區、近郊區和遠郊區的人口增長率，北京分別為-3.38 %、40.46 %和 13.12 %，上海（一九八二～一九九三）分別為-2.26 %、55.52 %和-1.28 %，瀋陽分別為-6.73 %、31.04 %和 3.10 %^⑬。

三、舊城改造策略與變遷中的大陸城市

上文討論分析中國政經變遷發展，造成城市結構變遷發展與舊城改造的結構性環境壓力。然而，中國舊城改造是如何被實踐的？它是以怎樣的制度形式來實踐舊城改造？這又與中國政經結構的改變有何關係？這個制度形式所形塑的舊城改造策略又為何？在在都值得進一步討論分析。

(一) 國家、都市土地改革與土地開發市場機制

自一九四九年以後，中國大陸的土地政策，由於受到馬克斯主義的意識型態制約，認為土地是地主剝削勞力，累積社會剩餘的工具，應該收歸國有，以解除土地的社會剝削，並把土地置於計畫經濟體制下，作有效的分配管理使用。土地並不被視為是一個具有價格的生產因素或商品。也因此，沒收革命以後的農村與都市土地，實施土地國有化，就變成是中國共產黨政府實現社會主義共產社會的基本象徵。為爭取鄉村尚處在佃農階段的龐大農民的支持，中國共產黨共在一九二一年即提出共產制度，同時在其所控制的農村進行土地改革。並於一九四九年取得政權後，全面落實於全國^⑭。但此一土地國有制度發展的結果，到了一九五三年中國大陸所有的私有土地，就全部被轉為國家集體所有。土地的完全無償使用與不可轉讓，就變成是在一九七九年以前中國土地經濟的最主要特徵，毫無市場可言。

然而，這個土地制度在一九七九年的改革開放，建構社會主義市場經濟的意識型態基礎下，土地國有政策內涵，有了極大的改變^⑮。這個改變最主要的发展，是在漸進主義的主導下，建構與發展土地開發與房地產市場機制，從而為中國的都市社會經濟與空間發展軌跡，帶來前所未有的顛覆性變革。

1. 中國都市土地改革與市場機制的建構

帶動中國土地市場機制發展的主要歷史根源有三：(1) 鄧小平社會主義的市場經濟意識型態，鬆動了過去極僵硬的土地國有的共產政治堅持，使得土地市場機制在政

註⑬ 閻小培、賈莉、李建平、翁計傳，「轉型時期的中國大都市發展」，收入跨世紀海峽兩岸地理學術研討會論文集（台北：師範大學，民國八十八年），頁四。

註⑭ Xing-Quan Zhang, "Urban Land Reform in China," *Land Use Policy*, vol. 14, no. 3 (1997), p. 187.

註⑮ 事實上，中國發展政策的改變，一直是中國共產黨內部權力鬥爭與其外在社經環境相互辯證推演的結果。土地政策變遷也是這其中的一部份，本文在此限於篇幅，不擬詳述。

治上變為可行。(2) 市場經濟發展造成龐大的外資流入中國大陸的城市，很顯然土地國有制並沒有能力來處理，形成土地開發的壓力與管理的課題。(3) 一九九七年以前土地國有制對土地資源分配使用與管理的無效率，造成嚴重的土地資源濫用、誤用、浪費與破壞問題的結果，另尋一個彈性而有效的替代性管理制度，就是市場機制^⑥。

中國大陸的都市土地改革，主要是在漸進主義 (gradualism) ^⑦下，分(1)一九七九到一九八七年時期的土地租賃市場建構階段，以及(2)一九八七年以後土地開發市場的建構階段等兩階段來進行。首先第一階段，在因應市場經濟發展上，由於必需提供一個有效的土地使用管理，以吸引外資和增加政府財政收入的土地制度的策略性結果，合理化了國家進行土地改革的正當性。一九七九到一九八〇年間國務院頒佈的「中外合資企業土地管理法」，對涉有外資投資的企業，必須負擔土地使用費的規定，就開始打破了過去土地無償使用的規定^⑧。隨後很快地就建立起土地有償使用的政治共識，並於一九八一年在第一個經濟特區深圳實驗性地開始實施，到一九八〇年代中期則已擴及於其他主要的開放城市。這個發展一方面開始為地方政府帶來了財政上的收入，另一方面則為土地市場的運作起了初步的作用。然而，這個時期的土地仍禁止移轉，土地租費一般認為仍過低而無法反應市場價值，土地開發的利益多歸於開發商^⑨。

這個發展到了一九八七年以後的第二階段，中國大陸都市土地政策進一步起了較大的變化。國務院在一九八七年的一項土地使用權轉讓會議上，試驗性地批准了深圳、上海、天津、廣州、廈門與福州等都市，可在土地所有權集體國有的原則下，將土地使用權出讓^⑩，建構了土地的「一級市場」（政策上強調必須絕對為國家所獨佔）。此外，更允許取得土地使用權後，並得將其權利進一步轉讓於他人或企業團體，促成了「二級市場」的形成發展。這個土地有償使用制，在一九八八年舉行的第七次全國人民代表大會中，即被正式納入中國大陸憲法第十條第四項規定中，隨後在一九九〇年正式訂頒「都市土地使用權出讓暫行管理條例」，推行於全國^⑪。這個土地有償轉

註⑥ 關於土地資源濫用、誤用、浪費與破壞問題，請參閱 Weixin Liu and Dongsong Yang, "China's Land Use Policy under Change," *Land Use Policy*, vol. 7, no. 3 (1990)。

註⑦ 這個漸進主義事實上是鄧小平的一個不得不然的政治妥協。他為了改變過去僵硬的計畫經濟體制成為市場經濟體制，面臨著內部保守勢力的挑戰事實上是一直存在的。他提出了漸進主義，在實踐上的名言，如「實踐是檢驗真理的唯一標準」、「摸著石頭過河」、「不管黑貓或白貓，只要會抓老鼠的就是好貓」。

註⑧ Anthony Gar-On Yeh and Fulong Wu, "Urban Planning System in China," *Progress in Planning*, vol. 51, no. 3 (1999), pp. 167 ~ 252; Xing-Quan Zhang, *op. cit.*, pp. 189 ~ 190.

註⑨ Xing-Quan Zhang, *op. cit.*, p. 190.

註⑩ Xing-Quan Zhang, *op. cit.*, pp. 187 ~ 199.

註⑪ Anthony Gar-On Yeh and Fulong Wu, "The New Land Development Process and Urban Development in Chinese Cities," *International Journal of Urban and Regional Researches*, vol. 21, no. 2 (1997), p. 336.

讓的制度化，不但要求土地使用必須依土地稅規定繳交相關的租稅^②，同時在取得土地使用權時，更需支付相關費用^③的結果，把土地變成是一個具有價格信息的商品，開始有自己的市場。

表三 中國大陸雙軌制的土地開發系統

移轉型式	土地市場	參與者	移轉價格
I ₁ 特定計畫開發企業的用地需求單位從鄉村土地取得		農人（賣方） 企業單位（買方） 政府（贊同者）	補償費
I ₂ 地方政府為綜合開發從鄉村土地取得		農人（賣方） 政府（買方） 政府（劃撥者） 企業單位（實際使用者）	補償費 劃撥費
I ₃ 由地方政府為都市基盤設施開發以行政劃撥方式取得		企業單位（轉移者） 政府（接收者）	補償費
II ₁ 地方政府為土地租賃從鄉村土地取得	一級土地市場	農人（賣方） 政府（買方） 政府（出租人/地主） 使用者（租地人）	補償費 租賃價格 （協議、招標、買賣）
II ₂ 地方政府為了土地租賃以行政劃撥方式從鄉村土地取得	一級土地市場	企業單位（移轉者） 政府（接收者） 政府（出租人/地主） 使用者（租地人）	補償費 租賃價格 （協議、招標、買賣）
III 企業單位之間以行政劃撥方式互相交換		企業單位（移轉者） 企業單位（接收者）	協商價格
IV 土地使用者之間租賃土地互相交換	二級土地市場	土地使用者（賣方） 土地使用者（買方）	市場移轉價格

資料來源：修改自 Anthony Gar-On Yeh and Fulong Wu, "The New Land Development Process and Urban Development in Chinese Cities," *International Journal of Urban and Regional Researches*, vol. 21, no. 2 (1997), pp. 330-333; Anthony Gar-On Yeh and Fulong Wu, "Urban Planning System in China," *Progress in Planning*, vol. 51, no. 3 (1999), pp. 167-252.

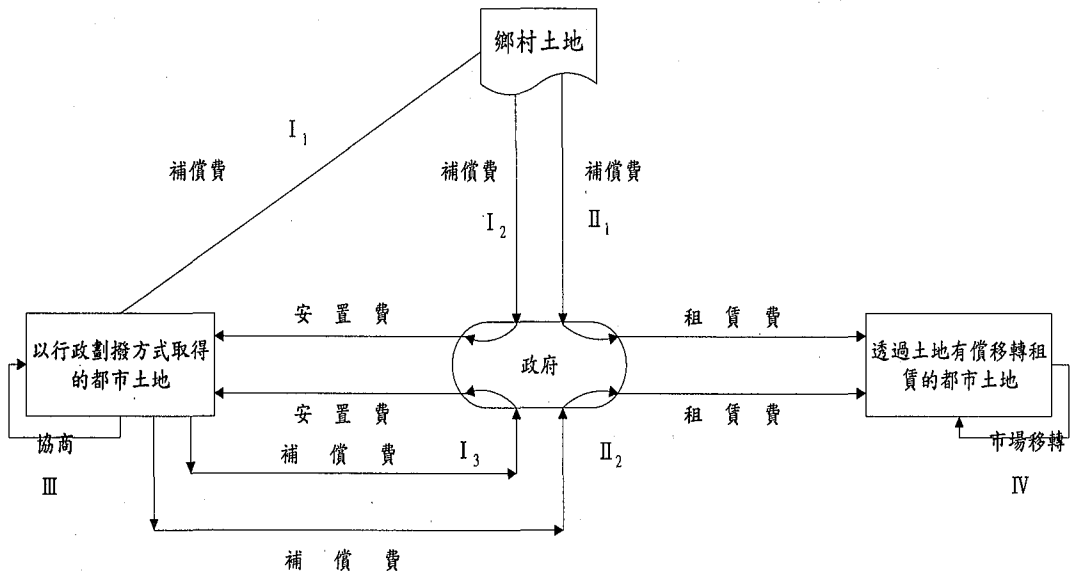
註^② 都市土地稅包括城鎮土地稅、房地產交易稅、土地閒置稅、地價稅、土地增值稅。請詳見劉維新，「大陸土地稅制的演變與趨勢」，收於 1997 海峽兩岸土地法制問題學術研討會論文集（台北：國立政治大學，民國八十六年）。

註^③ 城鎮土地的批租轉讓方式分成出讓、協議、招標、拍賣等，而繳交的費用的方式則一般有三種包括：依協議提供土地開發的相關公共設施、繳交現金、轉讓提供開發股權等。請參閱 Weixin Liu and Dongsong Yang, "China's Land Use Policy under Change," *Land Use Policy*, vol. 7, no. 3 (1990), p. 199; Xing-Quan Zhang, *op. cit.*, p. 191.

2. 新土地開發系統

經過相關都市土地改革後所建構的中國土地市場的主要特色，在於：(1) 土地所有權與使用權的分離，亦即土地所有權為國家所有、使用權則為私有，但只有承租使用權，而且有一定的期限^②。它的邏輯與改革開放政策之「政治的左手與經濟的右手」所強調的「政經分離」一樣，都是政治妥協的產物。(2) 實施土地出讓「雙軌制」，亦即土地出讓的審批，分(a) 市場機制的審批，與(b) 非市場機制的行政審批，兩制並行實施。前者，係適用一般商業土地投資，在市場上依協議^③、招標、拍賣等三個方式取得開發用地。後者則由公民營機構或企業單位，為因應文教、國防、行政及特定需要，以遠低於市價的行政審批程序，取得開發用地^④。換言之，都市土地改革後，在實施土地有償使用制度，建構土地價格市場的同時，另一方面卻仍維持過去土地使用制。目前中國土地雙軌制的運作，概如下圖所示。

圖一 中國雙軌制的土地開發系統



資料來源：修改自 Anthony Gar-On Yeh and Fulong Wu, "The New Land Development Process and Urban Development in Chinese Cities," *International Journal of Urban and Regional Researches*, vol. 21, no. 2 (1997), pp. 330~333; Anthony Gar-On Yeh and Fulong Wu, "Urban Planning System in China," *Progress in Planning*, vol. 51, no. 3 (1999), pp. 167~252.

註^② 住宅用土地七十年，工業、文教、衛生運動用土地五十年，商業、娛樂、觀光遊憩用土地四十年。請參閱 Xing-Quan Zhang, *op. cit.*, p. 193.

註^③ 上海市自二〇〇一年八月起，停止協議式的土地出讓。

註^④ 這個雙軌制在實踐上，常造成以行政審批低價取得的土地，高價在市場機制下出讓的土地投機行為見 Xing-Quan Zhang, *op. cit.*, pp. 192~193.

3. 中國城市規劃與發展的再結構

在快速的產經發展環境裡，造成中國城市老化的真正根源，是產業結構和城市土地利用結構嚴重失調，以及作為支撐體系的城市與經濟管理體制不盡合理^②。土地市場經濟被認為是處理都市不當的基盤設施、破敗的住宅環境、投資建設的缺乏、以及資源（特別是土地資源）分配使用的無效率等都市問題的最佳機會。都市土地改革所以為地方政府在有效的資源管理及增加地方財政收入等方面的需要，提供了一個絕佳的可能機會與服務^③。換言之，中國大陸透過土地有償使用制度改革後所建構的土地開發市場機制，在改革開放經濟快速發展的歷史環境裡，把龐大資金導入都市土地開發，造就土地市場機制成為是影響當前中國城市發展與規劃，最重要的一個制度性力量。首先，土地有償使用後，地方政府得以利用外資來從事舊城改造，同時利用土地的出讓所得，來改善市中心區的基盤設施。此外，它以土地市場價格信息的調節機能，建立起都市土地的級差地租的杆桿作用，發揮土地的潛在價值^④，不只改變了中國城市規劃論述^⑤，而且改進了城市規劃的實踐效率^⑥。這些發展結果，自一九八〇年末期以來，引發了過去中國城市未曾有過的中心商業區造鎮運動，而把過去不具商業機能的市中心區，再開變形塑成為中心商業區^⑦。中國的主要城市空間結構功能，也因此開始史無前例地快速專業化^⑧。目前的市場制度形式與力量，正在重新再結構中國的

註② 劉塔，「都市更新與上海城市發展」，科技導報，第十一期（一九九二年），頁七四。

註③ David E. Dowall, "Establishing Urban Land Markets in the People's Republic of China," *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, no. 2 (1993), pp. 182~192; Xing-Quan Zhang, *op. cit.*, pp. 187~199.

註④ 但是，這個新的土地開發系統，卻使得城市的發展制約在市場的利益需要上，而不再強烈的受到城市規劃與國家投資的影響。一九八九年雖然發佈了城鎮規劃法，但並沒有賦予足夠的公權力與管理開發的政策工具，導致了城市規劃對開發喪失了管制的功能，土地投機處處可見。請參閱 Anthony Gar-On Yeh and Fulong Wu, "The New Land Development Process and Urban Development in Chinese Cities," pp. 347~349; Anthony Gar-On. Yeh and Fulong Wu, "Urban Planning System in China," pp. 167~252.

註⑤ 劉塔，前引文，頁七四；楊秀珠，「城市規劃管理新機制的研究與探索」，*城市規劃*，第二十三卷第一期（一九九九年），頁一五。

註⑥ David E. Dowall, "Establishing Urban Land Markets in the People's Republic of China," pp. 186~187.

註⑦ 這個土地開發機制，為傳統的中國城市造成多核心的 CBD 的生成發展外，同時也為舊住宅社區轉變成是商業使用帶來仕紳化發展；當然也為中國城市的郊區化與外圍的新高地區的開發，扮演著關鍵性的激勵角色見 Fulong Wu, "Urban Restructuring in China's Emerging Market Economy: Towards a Framework for Analysis," *International Journal of Urban and Regional Researches*, vol. 21, no. 4 (1997), pp. 657~658; 上海案例見 Fulong Wu, "The 'Game' of Landed Property Production and Capital Circulation in China's Transitional Economy, with Reference to Shanghai," *Environment and Planning A*, no. 31 (1999), pp. 1751~1771。這個發展結果一方面使得不動產投資自一九八〇年後期起，除產業的投資外，最重要的一個國外投資項目，也使得國外資本（特別是台商港商與華僑）獨佔了整個舊城改造與高新地區開發的不動產開發市場見 Shahid Yusuf and Weping Wu, *The Dynamics of Urban Growth in Three Chinese Cities* (New York: Oxford University Press, 1997); Piper Gaubatz, *op. cit.*, pp. 1495~1521.

註⑧ Piper Gaubatz, *op. cit.*, pp. 1495~1521.

舊城區域，並決定著中國的城市化發展^⑭。

(二) 地方政府與舊城改造策略

中國大陸在一九七〇年後期由於文革十年的經濟環境破壞，國家財政收入的減少，再加上國家對農業的補貼、都市失業救濟以及過度進口的支出，造成國家財政嚴重的赤字。為解決這個中央財政上的嚴重問題，中央政府建立起一個彈性的財政責任制度，來鼓勵地方開發財源。換言之，中央在財政問題惡化及市場經濟改革開放的壓力觸動下，被迫開始實施「簡政放權」，降低國家預算控制與經濟計畫的角色^⑮，同時要求地方自籌財源，擔負起地方支出責任。這個制度性的改變結果，使得過去藉由行政階層系統，主導管理著中央政府到國營企業的部門經濟主體性，發生了根本的改變。國家的權利下放，地方自主權的成長，變成是改革開放以來中央與地方關係的最主要特徵，積極地影響了中國的城市發展^⑯。隨著簡政放權地方自主性的提高，過去的部門經濟在國家經濟系統中的支配性^⑰，迅即被空間行政轄區的組織系統為主體的地方政府（城市）所取代。這個發展結果，積極地鼓勵了地方（城市）政府介入到地方（城市）發展事務上^⑱。這個中央/地方在財務與政治關係的新發展，終究改變了城市發展的治理策略。地方政府不再仰賴中央在財政上的支持與政策指導，來從事城市基礎設施與住宅建設，而開始透過土地開發市場機制，積極推動新市區建設與舊城改造。然而，由於誠如倪岳翰所指出的：「實現總體規劃中的道路和其他基礎設施被各級政府認為是重要的政績，而大規模改造是實現總體規劃，同時擺脫需要大量補貼的維護不當公房的最簡單方法，因此這成為許多政府官員迫切希望推行大規模改造的原因之一」^⑲。

舊城改造所以成為地方政府在新的歷史環境中，城市再發展極重要的策略。主要的策略內涵包括：

註⑭ 從一九九一年起，北京市東城區每年近有4000戶約12000人外遷，其中至少有三分之二的居民是從舊城遷出的，人口外遷的速度，在相當程度上，依賴於房地產的發展狀況。見魏科，「人、胡同、四合院、商業改造：北京東城區舊城改造隨想」，北京規劃建設，第六十二期（一九九八年），頁四七。

註⑮ 這個政策的改變，造成國家的預算收入比例，從一九七八年的76.4%，降到一九九〇年的53.6%。國家的預算投資在資本建設投資的比例，從一九七八年的77.8%，降到一九九二年的10.2%。見Fulong Wu, "Urban Restructuring in China's Emerging Market Economy: Towards a Framework for Analysis," p. 654.

註⑯ William Parish, "What Model Now?" in Kwok, R. Yin-Wang et al., eds., *Chinese Urban Reform: What Model Now?* (London: M. E. Sharpe, 1990).

註⑰ 這系統並沒有辦法鼓勵地方（城市）政府積極介入動員地方（城市）發展。

註⑱ Jean C. Oi, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *The China Quarterly* (1995), pp. 1132~1149; Fulong Wu, "Urban Restructuring in China's Emerging Market Economy: Towards a Framework for Analysis," pp. 654~655.

註⑲ 倪岳翰，「當前北京舊城改造中的問題與機遇：豐盛北地區更新改造研究」，城市規劃，第二十二卷第四期（一九九八年），頁四二。

1. 運用土地市場的級差地租，優化內城經濟功能

舊城改造事實上是在引進土地有償使用機制，吸引國內外資金進行土地開發，逐步培育土地市場，利用城市土地級差地租的規律，優化土地使用結構，改變以往土地利用不合理局面，並且積累資金，推動城市進行機制的轉變^①。這個發展在改革開放以後，特別是土地有償使用制度的施行後，使得舊市區中心的發展產生了根本的改變。土地效益好的商業、服務業，特別是生產性服務業開始向城市中心集中，置換原有功能驅其發生位移，從而土地使用的結構得到優化^②。

2. 以地集資改造舊城

舊城改造所需的資金極為龐大，資金的缺乏變成是舊城改造的關鍵^③。在土地市場機制運作下，地方政府一般運用土地有償使用制，以地招商引資，利用開發商的資金（即借雞下蛋），來進行舊城改造^④。在典型的福州市舊城改造的例子中，福州市政府把改革開放以來福州市舊城改造作為對外開放、改善投資環境的一件大事來抓，強調(1) 堅持政府高度壟斷「土地一級市場」，逐步放開「土地轉讓市場」。(2) 按照城市規劃，合理配置土地資源、不斷優化城市佈局。(3) 運用級差地租（即差額地租）原理，改造舊城黃金地段。(4) 引進外資改造舊城^⑤。福州的舊城改造策略，也因此，變成是舊城改造的一個典範，包括：(1) 運用級差地租原理，以豐補欠，抽肥補瘦，配套改革，以群眾集資為主搞好房地產綜合開發，改造舊城。(2) 深化土地使用制度改革，用好政策，引進外資開發房地產，加快舊城改造步伐。(3) 以房帶路，以路促房，配套建設，提高城市設施總體水平^⑥。

3. 大規模人口外遷，繁榮房地產市場，改善舊市區經濟與居住環境

大陸城市普遍存在的問題，就是人均居住面積低落的都市擁擠問題，特別是在舊城地區。大規模人口外遷，變成是改善居住環境與都市人均居住面積的必要措施^⑦。

註① 劉塔，前引文，頁七六。

註② 閻小培、姚一民，「廣州第三產業發展變化及空間分佈特徵分析」，經濟地理，第十七卷第二期（一九九七年）；閻小培、賈莉、李建平、翁計傳，「轉型時期的中國大都市發展」，前引文。

註③ 陳偉，「街區改造與開發：汕頭舊城街區改造剖析」，收於1999海峽兩岸土地學術研討會論文集（台中：逢甲大學，民國八十八年）。

註④ 最典型的例子就是阜陽市，她以低地價出讓的低門檻政策，提出「兩交兩免」政策，即一免土地出讓金，二免城市配套費；一交拆遷補償費，二交拆遷地段的部份基礎設施費。以此優惠的政策，派員分赴廣州、深圳、上海、廈門、香港、新加坡、泰國、海南等地招商，成果豐碩。見張純思，「加大以地招商的力度，加速舊城改造的步伐」，市長參考，第二五七期（一九九六年），頁二三；魏科，前引文，頁四八。

註⑤ 李義椿，「舊城改造中的城市規劃和土地利用問題」，收於1994海峽兩岸土地學術研討會論文集（台北：中國地政研究所，民國八十三年）。

註⑥ 林長裕，「舊城改造的經驗、問題及對策」，城市經濟，第四期（一九九二年），頁五二～五六。

註⑦ 一九九〇年北京舊城62平方公里範圍內，有常住人口174.7萬人。「北京城市總體規劃」目標確定，到二〇〇〇年舊城區人口必須降至160萬人，二〇一〇年為150萬人（魏科，前引文，頁四七）。總共到二〇一〇年外遷人口需達24.7萬人，8.23萬戶。

因此拆遷補償普遍上是大陸舊城改造最主要的難題與城市再發展的障礙^④。在一項 11 個住宅的更新案例分析中指出，更新前後的住宅價格成長約在 2 到 6 倍間，但更新的拆遷安置成本，是決定舊城改造成本的最主要因素，一般佔到更新案總成本的 17% 到 70% 間，而這個比例的變化，則是決定在回遷的比例上^⑤。為能降低安置成本，確保再開發市場利潤與運轉，在策略上常是：(1) 基於開發財務利潤考量，人口回遷率極低^⑥。(2) 限制回遷比例^⑦。(3) 以現有再開發區周邊的設施提供開發後的活動服務，來減少服務設施的提供。(4) 將拆遷補償予以貨幣化。以再開發前的拆遷房的低估價標準來補償，並把新建住宅當作商品房在市場作價出售^⑧。

以上土地市場機制所主導的舊城改造策略，事實上存在著相當的結構性矛盾。首先，就是舊城改造，由於未直接改變提升都市的經濟功能，以致於並不能為都市不動產市場，帶來有效需求。相反地，大規模的舊城改造與都市功能發展失連的連帶結果，就是房地產市場供需失衡的擴大，都市不動產的過度供給。換言之，舊城改造以後，雖然都市住商不動產大規模提供，房地產價格高漲，但都市的國民所得與商業功能發展，又未作等比例的成長，以致房地產供需失衡的嚴重結果，導致土地二級市場停滯，房地產滯銷，銀行融資壞帳作惡性擴充，導致嚴重的金融潛伏危機^⑨。此外，更重要的，由於舊城改造後房地產價格高漲，以及回遷率過低的結果，使得大陸城市在大規模改造後，在不動產市場的「高房價排貧效應」影響下，造成都市貧富居住空間分化與極化發展，都市社會的空間區隔，也因此，越來越明顯。除了這些根本的矛盾外，有關舊城改造在實踐層面的矛盾，則進一步說明如下節。

四、中國舊城改造策略與實踐的矛盾

(一) 政策論述

中國舊城改造的起源，相關的文獻皆指出，係為因應城市老化的實質環境發展問

註^④ Michael Leaf, "Inner City Redevelopment in China: Implications for the City of Beijing," *Cities*, vol. 12, no. 3 (1995), p. 155.

註^⑤ David E. Dowall, "Establishing Urban Land Markets in the People's Republic of China," pp. 182~192; David E. Dowall, "Urban Residential Redevelopment in the People's Republic of China," pp. 1497~1516.

註^⑥ 在實務上，這是由於開發商一般要求回遷戶必須(1)在經濟上負擔回遷費用，(2)自行解決二到三年的周轉房問題，(3)將回遷戶安排於環境較差的位置(魏科，前引文，頁四七)。

註^⑦ 一般的選出戶大多安置在郊區新發展區，但在北京離原地 20 公里外的案安置，另需協商額外補償。請參閱 Daniel Benjamin Abramson, "Marketization' and Institutions in Chinese Inner-city Redevelopment: a Commentary of Lu Junhwa's Beijing's Old and Dilapidated Housing Renewal," *Cities*, vol. 14, no. 2 (1997), p. 73.

註^⑧ David E. Dowall, "Establishing Urban Land Markets in the People's Republic of China," p. 190.

註^⑨ 這個金融壞帳危機，業已迫使上海市政府自二〇〇一年八月起，實施內銷房與外銷房雙軌合一，允許外商以一般民衆身份購買上海房地產，以解決上海商品房過度供給，以上房地產二級市場停滯，銀行壞帳嚴重的問題。

題而來。誠如袁家冬所指陳的，近年來隨著改革開放的深入，國民經濟發展水平的提高，中國城市建設規模逐漸擴大，城市發展速度加快。但是，由於歷史上中國城市建設的欠帳較多，城市基礎設施落後、用地緊張、佈局混亂、環境質量惡化、城市功能衰落等問題的表現越來越突出，嚴重制約城市社會經濟的持續發展^⑤。中國城市老化的主要舊城實質環境問題，包括：(1) 人口密集造成人均居住面積低下。(2) 居住環境惡劣（住房建築結構^⑥、屋齡老化）。(3) 基礎設施功能不足（包括交通、停車、都市管線、文教設施）。(4) 由於缺乏級差地租的自動調節機能，使得土地使用結構功能不良^⑦。很顯然，中國的舊城改造，事實上是一個課題導向的發展。主要的城市政策目標是侷限在實質環境的改建與土地使用功能的提昇上。

(二) 舊城改造方式

中國的舊城改造，依葉文鑒先生指出，主要包括以下幾種方式：1. 政府主導的開發模式。即先由政府對舊城改造區域內的房屋和土地實行統一徵用，並對拆遷區域內的居民或單位進行安置補償，進行「三通一平」之基礎建設（包括道路、水、電通，以及土地平整）後，再對這些地塊出讓。典型事例呈現在配合中央政策吸引外商的策略性投資的案例上。例如，北京中關村為吸引科技產業在北京投資，即配合台灣威盛電子投資的需要，在清華大學週邊進行舊城改造，以無償提供土地方式，作為吸引科技業投資優惠即是。2. 開發商主導的開發模式。即政府直接將舊城改造區域內的土地使用權，以優惠價格出讓給開發商，由開發商以實物地租的方式，承擔拆遷安置和基礎設施建設。這個模式以凸顯在地方政府為吸引外商不動產投資的案例為多。著名案例如「上海新天地」舊城改造，即是為吸引並配合港商的房地產投資需要，所進行的一項改造計畫。3. 被拆遷企業主導開發模式。這種模式主要由企業與開發商就拆遷安置達成協議後，政府將土地使用權出讓給開發商，由開發商進行拆遷安置開發，同時由政府另行劃撥土地用於被拆遷企業的建設^⑧。這類型的舊城改造，則凸顯在國有企業部門為轉型發展，籌組不動產開發公司，進行國營企業所管有之舊城地區改造的事例上^⑨。4. 被拆遷戶主導開發模式。這種模式主要是由政府統一制訂建設規劃後，政

註⑤ 袁家冬，前引文，頁二六。

註⑥ 舊城區的建物，大都是三層以下的磚木結構，半數以上達不到營業和居住的標準，極不適應城市現代化和市場經濟發展的需要，參見向體，「舊城改造的新路子：湖南永州市舊城改造調查」，中國改革，第一〇二期（一九九四年），頁五七。

註⑦ 造成上海城市老化的真正根源，是產業結構和城市土地利用結構嚴重失調，以及作為支撐體系的都市與經濟管理體制不盡合理。見劉塔，前引文，頁七四～七五；王柏枝、孫泰，「貴港市舊城更新改造的主要矛盾分析」，城市規劃，第二十二卷第六期（一九九八年），頁五八。

註⑧ 見葉文鑒，「從舊城改造到都市更新：以福州市為例」，收於1999海峽兩岸土地學術研討會論文集（台中：逢甲大學，民國八十八年）。

註⑨ 主要是依據一九九四年「股份制企業土地資產管理暫行規定」，由國有企業以收取出讓金、年地租和以地作價入股等方式，作為處置企業土地資產，以從事舊城改造，改進企業財務狀況，俾利國有大中型企業的轉型。見楊宜新，「大陸土地管理體制的改革與發展」，收於2001年海峽兩岸土地學術研討會論文集（台北：台北大學地政學系，民國九十年）。

府免收地價款，由願意在本地集資建房的被拆遷單位和個人出資，按照規劃進行建設。但由於拆遷戶資金籌措困難，又意見統合不易，在實踐上案例不如以上三類型為多。事實上，相關的文獻指出，推展舊城改造的最主要關鍵問題，在更新改造資金籌措上^⑤。然而，由於政府本身財政的困難窘迫結果，造成主要的舊城改造方式，最為突出的模式，就是開發商主導的開發模式。茲就這個模式的舊城改造特色與課題，說明如次：

(三) 舊城改造的特色與課題

市場機制主導的舊城改造，就都市發展而言，確實有效地為資金缺乏的地方政府，大規模地改造了中國城市的舊市區，降低了舊城地區的擁擠人口、優化了部分地方的產業結構、居住環境與基礎設施^⑥。更重要地，在總體經濟發展面，它也積極地成為中國開放經濟在全球化環境中的發展力度^⑦。雖然如此，但是中國舊城改造所帶來的城市發展課題，卻已不斷地浮現出來。諷刺的是，中國這個舊城改造的特色與矛盾課題，卻是市場機制運作的矛盾產物^⑧。

1. 舊城改造特色與規劃目標矛盾

據上文討論分析明顯可看出，中國舊城改造主要是因應市場經濟之史無前例的成長，為中國城市帶來再結構發展過程中，清理及轉換過時舊城經濟功能與實質環境的一種房地產市場經濟行為。舊城改造並不單純只在改革舊城地區居住環境，而且更是由於認識到內城地區的土地潛在經濟價值^⑨。在中國改革開放後的市場經濟發展環境裡，舊城改造與房地產市場兩者，事實上，是處在相因相生的結構關係中。換言之，舊城因房地產市場而改造再發展，房地產市場因舊城改造而在內城地區繁榮。房地產市場在當前中國城市再結構發展，扮演著一個仲介調節的功能角色。市場力量不只正決定著舊城改造的開發區位規模，而且也決定著開發的時序。這個發展使得具有市場利益的中國舊城區域，全面性地面臨著改造的市場壓力的同時，也使得舊城改造普遍地存在著下列的特色：(1) 強調「大拆大改」式的舊城改造^⑩，以至於重視再開發，忽

註^⑤ 見陳偉，前引文。

註^⑥ 詳細案例研究見 David E. Dowall, "Establishing Urban Land Markets in the People's Republic of China," pp. 182~192; David E. Dowall, "Urban Residential Redevelopment in the People's Republic of China," pp. 1497~1516; Piper Gaubatz, *op. cit.*, pp. 1495~1521.

註^⑦ Kris Olds, "Globalizing Shanghai: the Global Intelligence Corps and the Building of Pudong," *Cities*, no. 14 (1997), pp. 109~123.

註^⑧ 關於市場機制對舊城改造的制度性衝擊影響，北京案例說明分析見 Junhua Lu, "Beijing's Old and Dilapidated Housing Renewal," *Cities*, vol. 14, no. 2 (1997), pp. 59~69; Daniel Benjamin Abramson, *op. cit.*, pp. 71~75.

註^⑨ Michael Leaf, *op. cit.*, p. 150.

註^⑩ 例如一九九五年海門市實施舊城改造，共拆遷 19.8 萬平方米，95% 的舊城不見了；新建樓房 223 棟，計 50.3 萬平方米，超過一九四九年以來海門市事件的總和。見施亞民，「輝煌的業績，深刻的啓示：對海門市舊城改造的幾點體會」，市長參考，第二五四期（一九九五年），頁一五。

視修復與保護；(2) 重視土地再開發利益，而強調以提高容積率的方法，忽視城市環境；(3) 重視城市地景的改造，忽略了制約城市社會經濟發展的城市問題解決^④。

此外，更由於一般在中國城市發展上，城市總體規劃雖已制訂，但小區規劃並未確定，以致有些地區往往不是規劃好再實施舊城改造，而是要改造建設時再臨時規劃。這個發展結果，造成(1) 總體規劃未到位，以致整片與零星改造失連^⑤。(2) 土地使用混雜甚至相互衝突、公共基礎設施建設往往壓制在市場利益之下以致未能真正提昇^⑥。(3) 更重要的是，在市場開發主導下的舊城改造，變成了一種房子拆光、人搬光、樹砍光的「三光政策」，對傳統古城的重要元素，如四合院、胡同、樹，不斷為高層商業大廈及民樓所取代而消失^⑦，造成了歷史文物與資產，在全國古城（特別是北京）的嚴重流失^⑧。城市規劃受到舊城改造土地市場牽制，導致城市發展的混亂^⑨。很顯然地，這個以房地產市場機制為手段，帶動都市更新為目的之開發策略，業已造成中國舊城改造目標間的矛盾，即(1) 傳統住宅、商業與文化的保存維護。(2) 居住環境水平的提昇。(3) 提高舊市區的土地的市場交換價值三者間的衝突問題^⑩。

2. 舊城改造的實踐課題

誠如上文指出的，一般的文獻皆認為，舊城改造的核心課題，就是資金問題。事實上，這個問題在當前中國大陸的政策與市場機制運作下，已不成為問題。但更多的舊城改造課題，卻是在藉由房地產市場解決資金問題以後，房地產市場失靈（property market failure）所衍生出來的課題。換言之，在市場為主導下，舊城開發的一個重要發展，就是促成開發公司的迅速發展及其在改造上所衍生的相關問題^⑪。其中主要的問題，包括(1) 開發商只抓開發效益，不顧社會效益，只重主體工程，忽視生活服務公共設施配套設施的提供，給政府留下不少的包袱。(2) 開發公司良莠不齊，有些公司並無實質的資金與工程施工技術人力，對改造工程往往不是層層轉包，就是偷工減料，更有對土地爭而不用，「圈地」坐待地價升值，然後轉手倒賣「炒地皮」。(3) 歷史文化資產保護的難以落實到位，以致舊城改造與歷史保存往往處在關係失連的狀況。

註④ 袁家冬，前引文，頁二六～二七。

註⑤ 林長裕，前引文，頁五四。

註⑥ 全市性的交通路網及停車基礎建設不足、排水防澇基礎建設不足（見葉文鑑，前引文）。

註⑦ 魏科，前引文，頁四七。

註⑧ 袁家冬，前引文。

註⑨ Anthony Gar-On Yeh and Fulong Wu, "Urban Planning System in China," pp. 167~252.

註⑩ 北京案例分析見 Junhua Lu, *op. cit.*, pp. 59~69.

註⑪ 開發商大多為政府或單位所有或控制。雖然各級地方政府多擁有自己的開發公司，但實際執行開發案者，大多是屬於市政府以下的次一級地方政府的所屬開發公司執行。這些公司雖不是私有，但卻都同時面對公司開發利潤與競爭生存的壓力結果，常使得舊城改造開發沒辦法兼顧到社會公平的目標，而為社會所詬病（Michael Leaf, *op. cit.*, p. 153）。此外，市政府與其下一級的地方政府，在舊城改造這個問題的決策立場，並不完全一致而且常常是相互衝突的。這個衝突的根源在於市政府目標在維持都市整體發展次序與整合推動市區的均衡發展，但其次一級政府卻承擔著對其所屬的社區責任與吸引投資的方競爭高漲的壓力等根本不同的立場（北京案例見 Michael Leaf, *op. cit.*, pp. 152~153）。

(4) 安居工程問題：(a) 回遷率低，引來舊城改造過程中的社會抗爭問題^②。(b) 不當搬遷帶來社區解體^③。(c) 不履行拆遷合同，造成不少拆遷戶回遷安置的社會難題^④。

地方政府運用土地市場機制，以便宜出讓土地使用權的方式，吸引國內外資本投資舊城改造，被地方政府認為是經濟開放與舊城改造政策成功的社會標竿。然而，這個機制不但引起舊城改造土地開發利益追逐的衝突與問題，而且造成開發利益分配的公平性問題。

五、結論與討論

自一九八〇年代中期以來的中國舊城改造運動，它之所以能快速而且大規模地重建所有重要城市的舊城地區成爲一個商業都市。這當中必然是受到中國大陸改革開放歷史進程與機遇的影響，但這種大規模重建，最直接的關鍵激勵力量（enabling power），就是透過市場機制與地方政府的尋租動員，把過去「土地國有制」資本化成爲宏偉建築的驚人結果。換言之，今日中國主要城市的雄偉都市地景，是土地國有制，透過土地市場機制金錢化後的物質形式。沒有過去土地國有的制度基礎，是不會有當前中國城市再結構的歷史可能的。

然而，這個市場機制卻爲舊城改造帶來多重而難以解決的矛盾與課題。就都市發展宏觀層次言，這個房地產資本所主導的發展，導致了中國城市房地產的過度生產，造成舊城的過度開發以及餘屋空樓處處的中國特有城市現象。這個發展不只形成投資浪費，排擠了其他社會發展的資源需求，而且造成銀行壞帳的金融危機。復就舊城改造層次言，現有的舊城改造矛盾與問題，包括：居民安置、總體規劃的到位、歷史保存、社會利益分配、土地開發市場的失序等，必然會隨著市場機制的成熟發展而因循惡化。雖然這些顯然都是市場經濟機制在中國社會體制裡實踐的一個不可不然，但這個發展卻彰顯出中國市場經濟轉軌的一個政策性矛盾。換言之，自一九七九年鄧小平以漸進主義建構社會主義的市場經濟的號召下，中國大陸全面性地陷入一個樂觀邏輯，認爲「只要是市場、只要是成長，就是改革，就是好事」。然而，卻對市場經濟論述在實踐上所伴隨而來的市場失靈問題的反省，明顯不足。這個結果勢將造成內城再發展問題的因循，影響未來中國的都市空間再結構發展。很顯然，中國舊城改造急需從市場機制實踐的反省中，建立一套調解房地產市場的規劃制度，來經理舊城再開發的市場行爲。

*

*

*

註^② Junhua Lu, *op. cit.*, pp. 59~69; Daniel Benjamin Abramson, *op. cit.*, pp. 71~75.

註^③ 王柏枝、孫泰，前引文，頁五八。

註^④ 林長裕，前引文，頁五四。



Urban Redevelopment in Mainland China

Tsu-Lung Chou

Abstract

With reference to the historical process of China's restructuring, this paper explores policy arguments and practices of the PRC's urban redevelopment in relation to political and economic reforms in China. It also discusses the urban challenges in China caused by urban redevelopment. In conclusion, it is argued that the enabling power for mass urban redevelopment in China is a direct consequence of capitalizing the state-owned land system into spectacular premises, manipulated by rent-seeking market mechanisms and local government. Nevertheless, this market-driven urban redevelopment has brought in multiple contradictions and problems, including deteriorating urban spatial polarization, financial crisis, planning and development disorder, residential resettlement of urban redevelopment, ancient city preservation and social equity. Urban redevelopment in China is urgently needed via market mechanisms in order to establish a planning system to regulate the real estate market for governing the market behavior of redevelopment.

Keywords: Mainland China; transformation of political and economic structure; reformation of urban development; land market mechanisms; urban redevelopment

