

台湾都市更新中的群体性抗争 与土地利益博弈研究

孙璇

(福建社会科学院,福建 福州 350001)

摘要:经历了近50年的发展,台湾都市更新的发展演进从早期“推土机式”的公权强推到力量悬殊的不对等博弈,再到聚沙成塔的社群集合角力,博弈格局渐成并逐步走向多元制衡的模式,都市更新中发生的群体性抗争事件从零星、松散、脆弱的无组织抗争,逐渐演变为有社会动员网络、有组织的群体性抗争行动,刻画着台湾各社会阶层的利益格局对垒与博弈格局,反映了群体行动与社会运动的发展变迁,折射着台湾民众的社会心理文化倾向。

关键词:台湾;都市更新;群体性抗争;土地利益博弈;合作博弈

中图分类号:D675.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-1590(2016)03-0043-09

都市更新是指为促进都市土地有计划地开发利用,改善都市环境、增进公共利益,对都市土地及其建筑物等进行重建、整建或维护的政策。台湾的都市更新经历了近50年的发展,它对经济社会复杂而深远的影响不但体现在对台湾地区的都市基建、市容市貌、公共空间及服务的重塑,更深刻地呈现了台湾各社会阶层的利益格局对垒与博弈格局,反映了社会运动的发展变迁,折射着台湾民众的社会心理文化倾向。

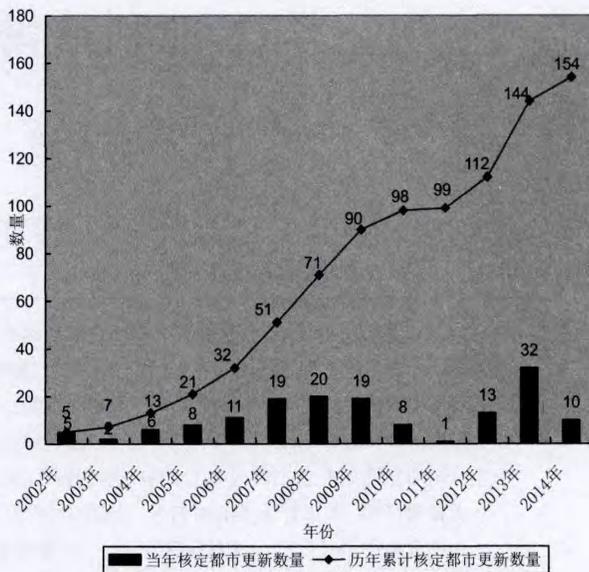
一、台湾都市更新政策的历史背景与演进

台湾旧城改造与都市更新的历史推动是在早期台湾政治变迁与城市化发展的步伐中悄然展开的。在20世纪60-70年代,台湾的主要都市发展经历了从大陆来台的军民人口的迁入以及从乡村地区进城务工的人口迁移与流入所带来的冲击,大都市随处可见新增人口的违章建筑占地。据统计,1963年,台北市约有三分之一的民众居住在违章建筑之中,占据了约173公顷的土地。^[1]大都市的公共治理囿于违章建筑而急需进行市容整顿与新区的改扩建,这一时期都市更新的特点是违章建筑的规模化拆除与城市新区的迅速建设扩张。台湾都市更新进程中的鲜明特点是立法先行、修法微调与公权推动。1964年,国民党当局对“都市计划法”进行修订并增列旧城改造与新城区建设的相关内容。1973年,“都市计划法”再次修订并增列专章“旧市区的更新”。由于当时相关法律内容较为简

基金项目:福建社会科学院2016年青年学术奖励基金“网络新媒体时代的公共危机应对与社会集体行动”(72160620)

作者简介:孙璇,女,山东济南人,福建社会科学院助理研究员。

单,对旧城改造及新建的规范缺乏可操作性,当时的国民党当局主要依靠公权力来强力推动老旧市区的改造与更新。20世纪70年代以后,台湾都市发展进入基建兴起与工业外移的阶段,城市地铁、车站的修建以及厂区的外移滋生了都市更新的新一轮强劲需求,当时的都市更新仍旧以地方政府主导为主流模式,但开始零星出现民间主导的个案。1983年,台北市制定了“台北市都市更新实施办法”,开创了以政府主导的区段征收的都市更新模式,并完成了柳乡社区、大龙峒社区等四处都市更新项目,为全台湾主要城市的都市更新有序而有效率的推动作出了示范,也为台湾“都市更新条例”的立法打下了根基。1998年,“都市更新条例”立法通过,规定了都市更新实施的具体资格条件与规范化的程序,对地方政府及民间开展都市更新进行规范的同时也提高了都市更新实施的难度,由此从1998年到2004年间,除了灾后重建以外,一般都市更新成功实施的项目并不多。2005至2006年间,为提高都市更新的效率,台湾当局通过了“2005至2008年度都市更新示范计划”及“加速推动都市更新方案”等政策,通过降低门槛、简化手续、扩大融资便利性等方式鼓励民营资本及非营利组织参与都市更新,并通过政策倾向照顾弱势群体。民间力量的注入带动台湾都市更新进入民间活跃参与推动的新时期。自2002年至2014年,全台湾共核定都市更新154项(见图1)。总体而言,台湾都市更新的历史演进经历了一个从零星开展到政府主导推动再到民间活跃参与的历史发展轨迹。



资料来源:根据台湾“行政院内政部营建署”2002—2014年相关统计数据整理。

图1 台湾都市更新历年核定数量统计图

二、台湾都市更新中的群体行动与抗争

从经济社会发展的阶段特征与趋势衡量而言,都市更新的政策推进似乎有着强烈的客观需求与正当的理由,政策目标表面上朝着调整人口空间分布、推动城市经济均衡发展、促进城市环境优化、升级公共服务与改善居住条件等美好愿景方向发展,但在台湾都市更新的进程中出现了许多民间抗争行动与群体行动,一些典型事件引发全社会关注并升级为社会运动,同时对台湾都市更新的政策立法产生了深远影响(参见表1)。

都市更新过程中发生的群体行动与抗争是一种群众自发的对自身生存与权益的捍卫行动。根据不同年代群体抗争的特点与方式,可以分为三个发展阶段:

1. 20世纪60年代到80年代初的“无组织抗争”阶段。该阶段都市更新中的群体性抗争受制于国民党当局的威权政治,在都市更新中面临房屋被拆、被改造的群众多以零星、松散、原子化的个别抗争与无组织抗争进行无力的挣扎,最终难逃个体权利与利益被公权力强行分配或剥夺的命运。

2. 20世纪80年代到90年代的“组织化抗争”阶段,以1997年台北市“14、15号公园反拆迁运动”为代表性事件。该阶段台湾都市更新运动开始遭遇来自民间力量的集体反抗。其间,发生过群体性游行示威、公民抗强拆自杀事件、学生静坐抗议、人墙阻挡强拆事件等,从早期公权力下的隐忍与让

步,演进为有社会动员网络、有组织的群体性抗争行动。这一时期的群体性行动与抗争从脆弱松散的无组织抗争转变为有规模、有动员、有对抗性的组织化抗争。这种组织化的抗争创造了强烈的社会关注与反响,甚至对政治更迭与走向产生了辐射效应。例如“14、15号公园反拆迁运动”对1998年台北市政局变迁产生了辐射影响,坚持强拆的陈水扁最终市长连任失败,而在事件中支持住户抗争的马英九当选台北市长。

3. 21世纪初以来的“政治性抗争”阶段。该阶段都市更新中的群体行动与抗争演化出了新的特征,跨界、跨域的临时性团体迅速地组建并壮大声势,他们以目标鲜明而有冲击力的团体名称与口号(如“反对不当迁移联盟”、“还我土地、居住正义”等)来吸引社会关注,并集结了来自学界、民间团体等多方社会力量。正如奥博肖尔所言,弱势群体的社会运动经常由于外部精英提供的资源和支持的注入而引发。^[2]当台湾学界、民间社团的声援与支持注入以后,台湾都市更新中的群体行动与抗争升级演化为以法抗争及政治性抗争行动。这一时期的群体性抗争不再单纯依靠抗议、请愿、示威等对抗性的方式来形成民众与政府的“政社二元对垒”,开始理性而主动地拉拢、争取民意代表、议员、“立委”等有政治影响力的资源来架设起政社沟通的平台,从以往强弱分明、阶层对立、意识形态冲突的格局转轨到渐趋平衡、理性对话、利益博弈的格局中来。

表1 台湾地区都市更新中的典型群体性抗争案例

事件代称	年份	持续时间	地区	抗争规模与影响
“14、15号公园反拆迁运动”	1995—1997年	2年	台北市	台湾第一个反都市更新运动。三百多人聚集至台北市议会抗议;“反对市府推土机联盟”成立,学界发起“反对市府推土机”连署声明;住户翟所祥于拆除前夕上吊自杀;住户、台大城乡所师生在当地守夜抗争;1998年支持住户抗争的马英九当选台北市长,坚持强拆的陈水扁连任失败。
文林苑案	2002—2014年	12年	台北市士林区	旷日持久的系列诉讼案,引发社会争议与社会运动,导致都市更新制度大幅修订,加入多项“文林苑条款”。
华光社区都市更新事件	2000—2014年	14年	台北市大安区	上百户居民游行抗议,学生参与抗议拆迁的静坐活动,声援学生与居民排成人墙阻挡现场拆迁。
河岸部落都市更新事件	2006—2011年	5年	新北市新店溪	新北市政府强拆“原住民”聚集区,孕妇被强行抬离,媒体曝光、社会震惊,引发“原住民”运动抗议,逾十人被警方带走,台大学生声援,影响地方选举。
土城弹药库都市更新事件	2006—2013年	7年	新北市土城区	组建“反对看守所不当迁移联盟”到县政府、“法务部”、“军备局”、“环保署”进行群体性抗争,委托民意代表、县议员、“立法委员”陈情,请“法务部长”现场勘察沟通,争取民间环保组织协助。
瑠公圳都市更新事件	2007—2011年	4年	新北市新店区	群体聚集“行政院”门口拉横幅抗议,《台大意识报》刊文声援,台大城乡所介入规划设计。

资料来源:数据为作者根据1995—2014年台湾都市更新信息综合整理。

三、台湾都市更新中的土地利益博弈

正如马克思所指出的：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关”。^[3]利益是人们自发行动的原始动力。都市更新的推动是紧密围绕着土地及其附属物的利益展开的。土地及其附属物在都市更新的利益关系中处于核心地位，它的权属、分配、改造的指向与变化牵动着台湾都市经济分工布局、市容市貌及市政建设，更对被征地拆迁的台湾基层民众的切身利益及社会心理产生了深刻影响。都市更新的推动是一个阶段性的、动态的、策略性的复杂过程，引入博弈论来分析台湾都市更新中的土地利益关系，有利于清晰地呈现都市更新中的各个利益主体的策略动机、策略选择与利益动态变化，更有利于探寻发生利益冲突的症结及实现利益平衡的交集。

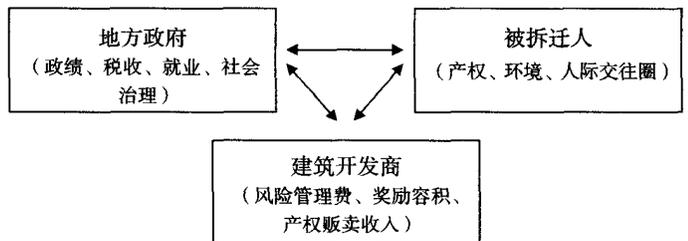
1. 都市更新中的利益博弈方与博弈动机

在都市更新中，政府部门、建筑开发商与被拆迁人形成了土地利益博弈方，其中，政府部门代表台湾当局和城市的整体利益；建筑开发商代表民营资本的利益；被拆迁人代表个体及更新区域的群体利益。

在都市更新的土地博弈中，政府部门的博弈动机是多元而复杂的。首先，从政府创造政绩的动机上看，都市更新项目的申请与运行有利于增加城市治理政绩。其次，从城市经济发展动机上看，都市更新的推动有利于吸引民间资本投资，促进短期及长期就业，并增加政府税费收入。以 2000—2014 年台北市与新北市的都市更新为例，总计吸引了民间投资近 1600 亿元新台币。由于台湾当局及地方政府面临着长期财政赤字的压力，都市更新一方面显著扩大地方税收的税基，另一方面带动周边区域经济发展，为地方政府带来全面性的税收增长。再次，从政府社会治理动机看，都市更新的推动带动了城市现代化公共服务供给，2000—2014 年间，台北市与新北市都市更新项目共创造了约 1.86 万平方米的公共服务设施空间、2.89 公顷的新建道路以及 8.3 万平方米的人行步道，^[4]不仅借助民间投资节约了公共投资，同时创造了改善社会福利的政绩。

建筑开发商的博弈动机主要是获得利润，主要包括以下几个方面：1. 风险管理费：根据台湾“都市更新权利变换实施办法”，建筑开发商可以列提开发成本的 10% ~ 12% 作为利润，即“风险管理费”。2. 容积率奖励：容积率是指总楼地板面积与基地土地面积的比例。根据台湾相关法规，一般住宅用地的法定容积率限制为 225%。为鼓励民间办理都市更新，只要通过都市更新事业计划核定，政府就会给予法定容积率外的奖励。依照目前奖励值上限是两倍计算，一块 100 平方米的住宅用地二倍容积奖励后就可以从法定的 225 平方米，盖到 450 平方米。容积率奖励成为吸引建筑开发商参与都市更新的主要动力。3. 权利变换后的商品房及车位出售收益：台湾地区的都市更新政策为鼓励民间力量投入都市更新，规定了“权利变换”的措施，即建筑开发商按照一定比例获得新建的住宅楼内的一定面积的房屋及车库等。通常分配的比例视该地区的房价水准而定。在房价高的地区，产权人与建商的分配比例，常见是 6 : 4；而在房价低的地区这一比例则可能是 4 : 6。以文林苑为例，承担该地开发的建筑商乐扬所分得的比例约 58%。根据文林苑的更新事业权利变换计划书，地主实际分配坪数约 1700 坪、45 个车位，乐扬分得 2300 坪、38 个车位。^[5]

被拆迁人的博弈动机则表现出一定的矛盾性与复杂性：一方面，被拆迁人可能通过都市更新项目实现自身居住环境的更新与改善，这是被拆迁人同意都市更新的动机之一；另一方面，被拆迁人可能因为产权不清而担心资产利益受损，或对更新项目的改造设计不



资料来源：作者自制。

图 2 都市更新中的土地利益博弈方及博弈动机图

满意,或是不愿意改变原有的生活环境与人际交往圈而反对都市更新,亦或在都市更新中提出许多利益性的条件与要求。这两方面的矛盾心理决定着被拆迁人的博弈策略与行为,影响着土地利益博弈的进程与结果。

2. 都市更新中博弈方的策略与收益

策略,即博弈方的行动。一局博弈中,每个博弈方都有多个可选择的行动,每个行动称为这个博弈方的一个策略,每一个策略都对应相应的结果。一个博弈方的所有策略的集合称为该局中人的策略集或行动空间。供博弈方选择的策略数量越多,博弈就越困难、越复杂。

根据台湾“都市更新条例”第22条,“实施者拟定或变更都市更新事业计划报核时”,“应经更新单元范围内私有土地及私有合法建筑物所有权人均超过五分之三,并其土地总面积及合法建筑物总楼地板面积均超过三分之二同意”。都市更新的推动并不需要所有产权人的同意,只要获得半数乃至更高比例的相关产权人的同意即可(参见表2)。在多数决的法规预设下,出现了公共治理的效率与公平之争的矛盾,虽然降低了地方政府推动都市更新的整合难度,以大多数人的公共利益来强制性对待少数不同意者,但个别不同意的产权人可能被动陷入不利自身的博弈选择,从而为博弈失衡并爆发冲突埋下了伏笔。

表2 台湾都市更新同意门槛比例

	优先划定更新地区	迅行划定更新地区	未划定为都市更新地区
私有土地所有权人数	3/5	1/2	2/3
私有合法建筑物所有权人数	3/5	1/2	2/3
私有土地面积	2/3	1/2	3/4
私有合法建筑物地板面积	2/3	1/2	3/4

说明:优先划定更新地区是按照都市更新相关法律法规正式划定为都市更新单元的区域;迅行划定更新地区指因战争、地震、火灾、水灾、风灾等重大事变遭受损坏、防灾或配合当局或地方重大建设而需进行都市更新的区域;未划定为都市更新地区是指没有被地方划定为正式的都市更新区域而由产权人按照都市更新划定基准自行划定更新单元。该表根据台湾“都市更新条例”综合整理。

建筑开发商在都市更新中的策略分为拆建与不拆建。被拆迁人的策略分为搬离与不搬离。如果赋予每个拆迁策略一个策略收益值,来量化地分析利益博弈,可以更简洁明了地梳理土地利益博弈的策略及其收益。如果建筑开发商拆建且被拆迁人搬离(例如原址兴建公园而居民搬到别处的保障房居住),此时建筑开发商及被拆迁人的收益分别为20与-5;如果建筑开发商拆建且被拆迁人不搬离(即原拆原迁),此时开发商及被拆迁人的收益分别为5与5;如果建筑开发商不拆建而被拆迁人搬离(例如原址为违章搭盖,被拆迁人被取消居住权),此时建筑开发商及被拆迁人的收益分别为0与-10;如果建筑开发商不拆建且被拆迁人不搬离,此时建筑开发商及被拆迁人的收益分别为0与10。收益矩阵如表3所示。

表3 都市更新中建筑开发商与被拆迁人收益矩阵

		被拆迁人	
		搬	不搬
建筑开发商	拆	(20, -5)	(5, 5)
	不拆	(0, -10)	(0, 10)

资料来源:作者自制。

从收益矩阵中可知,无论被拆迁人搬与不搬,建筑开发商的最佳策略都是拆除并搬离。对被拆迁人而言,最优策略是不拆且不搬离。这时博弈双方无法找到实现博弈均衡的交集策略,既无法实现帕

累托最优(没有任何一方利益受损的前提下整体利益增进),连纳什均衡都无法实现。如果开发商与被拆迁人协商决定原拆原迁,则能实现纳什均衡,但是在追求公共利益的政府的支持下,开发商有强烈的动机选择获得更大的利益而倾向于让被拆迁人搬离。博弈破局的症结就在于当政府以其强势地位支持开发商追求利益最大化的时候,都市更新的土地利益博弈注定是政府及开发商得利、被拆迁人失利,因而导致了围绕都市更新的群体性抗争的反复出现与升级。

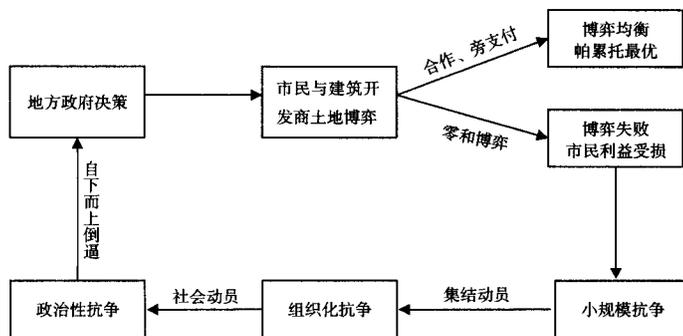
3. 都市更新中土地非合作博弈与合作博弈

非合作博弈关心的是在利益相互影响的局势中如何选择策略使自己的收益最大。以表3所示的收益矩阵为例,如果开发商拆建且被拆迁人搬离,此时开发商的收益最大,被拆迁人的利益受损;如果开发商不拆建且被拆迁人不搬离,此时被拆迁人的收益最大,开发商无法得利。在这两个策略选择中,博弈方得到了最大收益但是对方利益受损或无法得利,对方在合理抗争空间内无法接受该策略选择,导致出现博弈冲突,无法实现稳定的博弈结果。在现实中表现为政府支持下开发商的强拆及被拆迁人的抗争或是被拆迁人的“钉子户”现象。

合作博弈使得博弈双方或多方的利益都有所增加,即实现“双赢”;或者至少使一方的利益增加,而另一方的利益不受损害,因而使整个社会的利益有所增加,这种合作关系被称为有效率的。以表3为例,如果建筑开发商拆建且被拆迁人不搬离(即更新后原址迁回),此时开发商及被拆迁人的收益都为5,双方的利益都有所增加,虽然不是各自最大得利的策略,但是相比其他策略,有利于形成稳定的博弈结果,即达成合作博弈。

合作博弈的形成有两个基本条件:一是对联盟来说,整体收益大于其每个参与人单独经营时的收益之和;二是对联盟内部而言,每个参与人都能获得比不加入联盟时多一些的收益。由此可知,能够使得合作存在、巩固和发展的一个关键因素是寻找某种分配原则,使得可以在联盟内部参与人之间有效配置资源或分配利益,使其实现帕累托最优。如果联盟内部参与人之间允许用支付货币的方式弥补参与人放弃单人联盟(或其他联盟形式)的损失,此种货币支付称为旁支付(或转移支付)。以是否与货币联系在一起为标准,可以把合作博弈分为允许旁支付和不允许旁支付两类。如果允许旁支付,参与人的主观收益就与货币的多少联系在一起,可以通过货币转移调整参与人之间的收益。

都市更新过程中,由于市民与地方政府及开发商之间的博弈地位不对等,导致初次博弈中常常出现非合作博弈与零和博弈,在博弈中败下阵来的市民面对恐将受损的权益,往往在博弈破局以后集结起来进行博弈场域以外的抗争行动,正如前文所述的群体行动与抗争的演绎阶段,从零星、松散、无组织的小规模抗争,演进为有规模、有动员的组织化抗争,其后随着社会外部支持性力量的介入而发展为以法抗争与政治性抗争模式,从而以自下而上的社群力量来倒逼地方政府与开发商进行二次博弈,向合作性博弈的方向靠拢,最终实现均衡的博弈格局乃至实现没有任何一方利益受损的帕累托最优(见图3)。



资料来源:作者自制。

图3 都市更新过程中的土地利益博弈与群体性抗争的演绎

四、群体性冲突的合作博弈路径选择

城市更新中的土地利益博弈格局决定着群体性冲突是否发生、发生的规模及影响力。群体性冲突的反复发生与矛盾积累,不利于执政者的稳定统治,也无法为底层民众带来稳定且持续性的权益维护。只有通过实现合作博弈来缓冲乃至规避群体性行为,通过在博弈参与人之间有效配置资源或分配利益,最终实现帕累托最优。整合台湾地区的经验,可以归纳为从政治、社群以及文化这三个层面来演绎合作博弈的路径。

1. 政治机制的协商与利益交换

台湾各地都市更新社会运动的兴衰与台湾民主发展的进程保持着同一脉动,显示出高度相关性。这种属性反映了都市更新中群体冲突在政治层面的协商机制。在台湾地区选举或地方选举期间,抗争拆迁的社会运动渐入高潮,利益主体积极而密集地组织群体行动来凸显自身的选票集体价值,吸引执政候选人的关注,求得有利于自身土地权益的竞选承诺;而在选举期过后,这类抗争行动则陷入低潮,甚至许多争取来的承诺与权益陷入搁置或拖延。

以台北县(今新北市)新店溪一带原住民部落拆迁为例。2007年12月,马英九在2008年“大选”前到当地争取“原住民”支持,“原住民”部落趁机组织拉布条抗议都市更新,并要求马英九承诺当选后不拆除当地部落,但是马英九并没有许诺反而对他们进行了语言上的教育,该言论导致强烈的社会舆论反应,许多社会评论认为马英九歧视少数族群,也给竞选中的马英九带来一定压力。在2008年台湾地区选举前一周,时任台北县长的周锡玮为了选举利益主动来到该部落,表态不会强制拆迁,会找到合适的土地打造阿美族部落,从而为部落争取到与政府谈判的有利局面。2010年,新北市市长选举前,当时国民党籍候选人朱立伦及民进党籍候选人蔡英文分别来部落所在区域争取选票,蔡英文承诺若当选会支持推动“原住民文化园区”的续建,朱立伦则表态若当选会允许“原住民”就地居住并改善水电等居民的生活条件。^[6]其后,部落的文化园区改造顺利进行并成为台湾第一个邀请“原住民”参与设计的住宅典范,成为其他地区“原住民”群体土地改造的典型模式。借助民主政治体制中形成的选举利益交换机制,创造了平等沟通谈判的机会,增强了弱势群体的话语权,为群体权益的维护争取了更多的时空条件,阶段性地改变了博弈的平等性、力量与条件资源,为短期争取合作博弈空间创造了制度性的条件。

2. 社会资源的叠加与集结

学界与社会团体是台湾都市更新运动中不能忽略的“关键第三方”。当博弈形势僵持不下的时候,第三方的介入与资源叠加往往能迅速改变博弈的力量对比与平衡,从而为打破僵局注入关键性的力量,通过扮演专家、监督者、活动家等角色来争取合作博弈的达成,为弱势的博弈方增加社会支持。

不同于台湾乡村地区的农民群体有着农会等组织的保护与整合,台湾城市地区的普通市民相对于细碎分割的原子化状态之下,缺乏同质性的群体力量庇护,增加了市民在经济社会改革中的脆弱性与无力感。与强大的地方政府权力相比,个人和社会的力量总是处于博弈的弱势地位,表现为博弈信息的贫乏、博弈资格的忽视、矮化及博弈话语权的虚弱与无力。强弱实力的显著差距导致博弈的结果轻松倒向强势的一方,强势的地方政府自然固守着博弈的优势而不肯轻易让步。

但是,博弈的力量不对等会随着同类博弈次数的增加及博弈经验的反思而悄然发生变化,都市更新初期市民利益受损的案例与经验启发了后来者,他们发现自身的弱势地位是可以通过遭受同样境遇的弱势者的联结来改变的。社会利益群体的力量主要取决于三种因素:其一是人数,即该群体成员的人口规模,所谓“人多力量大”;二是该群体的组织化程度,它决定一个群体的集体行动能力;其三是社会地位,该群体成员的社会地位越高,社会影响力和社会资源的动员能力就越强,力量也越大。^[7]当地方执政者将都市更新的改革大旗插入市民的居住地,强势的政治力量倒逼市民聚集起来,自发地集

结成群体力量,甚至向其他地域的民众与组织求助,试图用群体化、小规模化的草根力量的集结来提高面对强权的话语权与谈判空间。

罗伯特·达尔的社会制约权力的社会制衡思想认为,一个由各种独立的、自主的社团组成的社会,可以对权力构成一种社会的制约。^[8]以台湾学界的制衡力量为例,在“14、15号公园反拆迁运动”、华光社区、新店溪河岸部落、璁公家园等地的都市更新运动中,台大师生都积极介入声援,或参与群体游行、静坐、组成人墙反强拆,或发挥自身建筑与规划领域的专业知识来帮助社区进行文化保护与开发,发挥着社会支持与专业救济的重要角色与作用。社会团体的作用也类似,在新北市土城弹药库的反拆迁行动中,当地居民通过与民间社团联系,争取到了绿党、绿色阵线、都市改革组织、自然步道协会、台湾蝶会、野鸟学会、生态协会等民间社团的支持,获得了法律、资源调查、方案规划等专业协助,不再仅仅依靠住户薄弱而空洞的简单反对,提高了与基层政府谈判博弈的社会资本,让基层政府不得不重视并考虑采纳专业性民间建议方案,获得了合作博弈的强有力的基础条件。

社会力量的集结极大地提高了都市更新过程中市民的组织化水平与社会资源支持水平,改变了原来孤立、分散、原子化的博弈地位,形成共同利益基础上的统一意见与集体行动,创立了一种能与强势博弈方进行对话和抗衡的新型群体,提高了博弈地位,增加了博弈筹码与话语权。

3. 文化的理解与认同

马克·罗斯认为,冲突是一种解读性的行为,而心理文化倾向像一个过滤器,通过它,行动才可以被理解。冲突的文化作为一个社会规范、习俗和制度的集合,影响着群体或个体为什么而斗争,影响着在争端中用哪些被文化认可的方式去追求他们的目标,影响着制度性资源的分配,而这类资源又决定了冲突的进程与结果。^[9]在台湾都市更新的历史进程中,随着反拆迁群体行动的经验积累与传递,城市居民逐步形成了一种应对都市更新拆迁行为的心理文化倾向,其中,包含着对基层政府的不信任,对建筑开发商唯利是图的判断,对政府与开发商勾结的心理预设,对自身弱势地位的不安全感,对学界与民间社团的重视与依赖等,这样的心理文化倾向也导致台湾都市更新过程中官民对立、民商对立的冲突格局一触而发,各种群体行动中散发着强烈的弱势群体被强权欺压、民间利益被蚕食的悲情氛围。在这样的心理预设与表征下,缓和并化解冲突的着眼点是理解这种心理文化倾向,并以行动来赢得群体认同。以“14、15号公园反拆迁运动”为例,时任台北市长的陈水扁强行推动对“14、15号公园”居民的拆迁计划,不但不认议会提出的拆迁补偿,而且拒绝接见住户,随后通过决策对住户进行强行断水断电,甚至蔑视反拆迁而自杀的社会事件,这种基层政府的权力代表的言行导致民众强化了公权欺压的心理感受。相比之下,时任“行政院政务委员”的马英九在该拆迁行动中站在了群众一方,不但出席群众反拆迁晚会,还到场陪同群众抗争至半夜一点多离场。马英九在博弈立场与言行表态上都与弱势群体站在一起,他的言行改变了民众对公权力代表的不信任感,缓和了民众与公权力的紧张关系,赢得了群众的认同,也为1998年他取代陈水扁担任台北市市长积累了良好的民意基础。

美国思想家丹尼尔·贝尔在《社群主义及其批评》一书中提出了“地区社群”、“记忆性社群”和“心理性社群”三种社群,并指出基于互相信任、合作和利他原则而建立在面对面交流基础上的这种“心理性社群”强调的是一种共同认可和共同分享的价值理念、共识和兴趣。^[10]在台湾都市更新的群体抗争中,民众奋斗所争取的不外乎是对自己居住地的依赖与留守、对长期生活的文化与环境的依恋与对邻里感情的信赖与共享,这正反映了对自身居住地这一“地区社群”、“记忆性社群”和“心理性社群”复合体的依恋。近年来,台湾当局更加重视民众对居住地依恋的需求与文化,在此基础上对都市更新的法律法规进行多次修订。例如“文林苑事件”以后,台湾都市更新相关法规增加“提高住户同意门槛、都更程序透明化、参与者表达意见、全部旧屋都拆除后才能进行预售”等“文林苑条款”,反映了公权力开始更加重视民众的心理文化倾向与社群认同感,在被动地与反拆迁群众博弈过程中汲取经验教训,逐步从冷酷理性的法理性走向对人权与弱势群体的保护。这正应验了贝克对世俗社会逆向运动的主张,他认为社会运动方向并不一定像滕尼斯所说的那样只能沿着社区-社会(集体情感至上

的社区向理性计算的社会发展)的路径单向运动,反而有可能产生从世俗社会(拥护变化)向神圣社会(反对变化)的逆向运动。^[11]台湾都市更新中的合作性博弈的达成,不能不正视这一反对变化的社会文化的涌动。

五、结 语

台湾都市更新的发展演进从早期“推土机式”的公权强推到力量悬殊的不对等博弈,再到聚沙成塔的社群集合角力,博弈格局渐成并逐步走向多元制衡的模式。虽然强拆事件仍零星发生,但政府公权力也不情愿被推向舆论的风口浪尖而更愿意以柔性的方式“坐下来商量”。少数弱势者依恋乡土、反对变化的个体意愿屈从于基层政府与开发商游说、劝进下的多数者意愿,深刻地反映了个体权益、个体意愿与公共利益、群体意愿之间的矛盾。要避免个体意志与个体利益被“吞没”,小群体意志与群体利益被“吞没”的出路是不断地从法理性渠道的完善来维护底线利益,从博弈渠道来强化弱势者的话语权与策略选择,以社群力量赋予人道主义关怀与支持。

注释:

- [1] [4] 《台湾历史上的都市更新》,财团法人都市更新研究发展基金会, http://www.ur.org.tw/knowupdate_detail.asp?ku_sn=58&kuc_sn=4&mshow=2。
- [2] Anthony Oberschall, *Social Conflict and Social Movement*, Englewood Cliffs, NJ:Prentice Hall. 1973, p. 28.
- [3] 《马克思恩格斯全集》第 1 卷,北京:人民出版社,1972 年,第 42 页。
- [5] 《土地之怒》,《天下杂志》(台湾),2010 年,第 472 期。
- [6] 侯志仁:《反造城市:台湾非典型都市规划术》,台北:左岸文化出版,2013 年,第 36 页。
- [7] 石磊:《三农问题的终结》,南昌:江西人民出版社,2005 年,第 106 页。
- [8] 罗伯特·达尔:《论民主》,李柏光、林猛译,北京:商务印书馆,1999 年。
- [9] 马克·罗斯:《冲突的文化:比较视野下的解读与利益》,北京:社会科学文献出版社,2013 年,第 2 页。
- [10] 张康之、石国亮:《国外社区治理自治与合作》,北京:中国言实出版社,2012 年,第 112 页。
- [11] 孙秋云、曹志刚:《社区与社区建设八讲》,武汉:华中科技大学出版社,2011 年,第 68 页。

(责任编辑:沈惠平)

On the Group Resistance and the Game of Land Interests in the Urban Renewal of Taiwan

Sun Xuan

Abstract: After nearly fifty years of development, Taiwan urban renewal has developed from the early "bulldozer" type of public power push to the power disparity gambling, and then to the community wrestling. The game pattern is gradually moving towards a pluralistic balance mode. On the other hand, The occurrence of mass protests during urban renewal has changed gradually from the sporadic, loose and fragile non-organizing protests into a social mobilization network and an organized mass protest campaign, which has profoundly portrayed Taiwan social stratum benefit pattern and the pattern of the game, reflecting the development and changes of the group action and social movement, and at the same time, representing the social, cultural and psychological tendency of the people of Taiwan.

Key Words: Taiwan, urban renewal, mass resistance, land interest game, cooperative game