

城市拆迁冲突公共治理的文化价值视域

彭小兵

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400044)

摘要:社会公共治理强调公共权力部门、营利组织、社会组织和公民个人之间建立合作导向的协商机制,这要求它们在化解城市拆迁冲突的文化价值方面达成观念上的共识,这也是民间力量推动城市拆迁制度变革的努力方向。制度建构与维持的精神根源是文化信念,因此,尽管拆迁冲突的直接诱因是制度不善导致利益分配不公,但其社会心理因素却是城市拆迁缺乏从政治、经济和社会层面对民生的文化价值伦理的关注;当前,城市拆迁冲突的制度化治理也同样存在文化价值障碍。如此,拆迁冲突情境介入者(拆迁人、被拆迁人和地方公共权力部门)的文化价值更新和社会的文化价值重建对于拆迁冲突的公共治理是至关重要的;当然,也只有建立在深刻认识中国现实文化价值的特质及其与现代民主文化价值差别的基础上,才能形成对于中国合作治理城市拆迁冲突的根本性的路径选择。

关键词:城市拆迁;公共治理;文化价值观;社会冲突;博弈论

中图分类号:C912.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2011)03-0030-09

一、引言

英国历史学家汤因比(Arnold J. Toynbee)在其鸿篇巨著《历史研究》中将文明社会的结构主要区分为政治、经济和文化三个层面,并把文化视为构成一个文明社会的精髓。从影响层面来看,文化具有表层和深层之分:文化的表层,也就是行为模式上的艺术、文学、风俗等层面;而文化的深层,是一种文化信念(cultural belief),也就是由价值观和理想信念所构成的人生观与世界观。在美国斯坦福大学的格雷夫教授所开辟的“历史比较制度分析”理论进路中,文化信念被界定为一种主控人们的互动,因着理性选择而产生的为大众所共同拥有的概念、思想或共同知识(common knowledge)^[1-3],这也是理性选择理论(rational choice theory)对文化的定义,包括了一系列行为方式、信仰形式、价值标准和社会伦理规范等。笔者所称的文化价值就是指深层文化这种内在的伦理观念、精神信仰或价值理念。通常,凡在政治、经济上富有生气的社会,就必有一种文化理念或文化价值,这种文化价值理念在很大程度上影响甚至决定着—个社会或—个民族的文化表现形式,引导着—个国家的政治行为、经济行为及公共权力行为。如此,有关城市拆迁冲突及其公共治理中的一些基本命题,可以由文化价值与经济行为、政治行为和公共权力行为的关系问题着眼,来重新加以研讨,这也是以往城市拆迁问题研究较少涉及的方法。

收稿日期:2010-12-16

基金项目:国家自然科学基金资助项目(70703039);国家留学基金面上资助项目(留金出[2008]3027号)

作者简介:彭小兵(1976-),男,江西安福人,重庆大学贸易与行政学院副教授,博士,美国加州大学伯克利分校访问学者,主要从事公共政策理论与实证研究。

不用回避的是,此起彼伏、日趋激化的城市拆迁冲突是现今中国社会较为严重的危机。城市拆迁冲突所施加给我们的挑战,不仅涉及民生、社会稳定、政府公信力和经济发展的可持续层面,也涉及社会的文化价值体系层面。社会冲突的公共治理强调合作主义的协商机制,但是,如果城市拆迁中公共权力部门、营利组织、社会组织和公民个人没有在化解冲突的文化价值伦理方面达成观念上的共识,那么就不可能构筑起公共治理所强调的政府部门与工商界(私营部门)、公民社会(第三部门及公民个人)彼此合作、协商、对话的途径。笔者尝试提出城市拆迁冲突治理首先应该达成“文化价值共识”的视角,来厘清制度建构的文化价值基础,以及研究当前城市拆迁冲突产生及其治理之制度化阻断的文化价值原因,从而在社会利益和社会政治的心理深度上揭示体制不完善的转型期中国城市拆迁冲突公共治理的新要求。

二、从制度到文化的拆迁问题研究视野

有关城市拆迁冲突的产生及其解决机制,大多数研究是从(正式)制度建设的视角去探索的,强调制度归因和制度建设^[4]。这些研究视野毫无疑问是正确的也是必需的,因为制度(如法律法规)是公共治理的必要基础和前提,制度建设也通常被很多中国学者当作一种打破传统社会治理方式的法宝。从制度的功能来看,制度产生限制或规范人类行为的作用。因此,从制度建构的视角来演绎城市拆迁冲突的机理和政策机制,应该是相关研究的重点。然而,我们也不要忘了格拉弗斯汀的提醒:“如果制度只是受造于人,为何它能限制人的行为?如果它不是受造于人,它又是如何产生的?”^[5]其实,社会现实是人们赋予其意义并习惯化后的在一定社会场景下互动交往的模式,因此建构主义注重社会发展的价值体系和主观理解,而不是客观的制度分析。因为单纯地重视制度容易把社会变迁和经济增长过程简单化,即将实践过程的丰富复杂的因素都抽象为能否用制度语言来解释,进而容易丢掉当中的人的能动因素;而人的能动因素,尤其是关于人的行动动机和行为模式,不仅是为特定的社会环境下的思想风格(thought style)所构建^[6],也为特定社会场域中的社会结构性关系所引导,被一些蕴含文化价值理念的社会习性(habitus)所制约。下面的分析将表明,制度选择取决于文化价值取向,制度设计与制度遵守的背后是心态、思想、信仰和价值观问题,然而现有城市拆迁的制度问题研究对于制度背后所隐含的文化信念及制度设计的“原始意图”(original intention)亦即制度建构与维持的精神根源问题并未深入了解。

(一) 制度起源中的文化价值元素

《淮南子》中说:“法生于义,义生于众适,众适合于人心……法者,非天坠,非地生;发于人间,而

反以自正。”这是中国古代思想家关于法律起源和人类正义的精深认识。从制度的起源来看,哈耶克在《自由的构成》中对制度起源的理论洞识是,在从习俗的规则(rules of custom——哈耶克这里所指显然蕴含着笔者所理解的文化价值)到现代意义上的法律的演化过程中,能够发现一个类似的从具体性和特殊性向日渐增多的一般性和抽象性的转变^[7];也即,社会制度经历了从习俗到惯例、从惯例到法律规则这样一种动态的内在发展历程。由于无论是习俗还是惯例,都蕴涵了一定社会群体的文化意念和精神信仰,因此,哈耶克关于制度起源的这一发展历程本身,昭示出了将人类诸文明社会的文化价值内敛为制度的演化轨迹,尤其是,从惯例向法律制度的过渡中,一些普遍的非正式约束规则的文化价值或理念、信念会蕴涵并“硬化”在作为约束人们行为的正式制度体系里面。

文化价值类似于“非纳什均衡”的俗例,是源于某种精神信仰、价值理念并作为在人们政治、经济、社会活动与交往中的一种事态、一种情形,是一种演化博弈稳定性。就其实质来说,文化价值是一种哈耶克所理解的“自发社会秩序”的非正式约束,特别是指那些往往由某种宗教信仰、意识形态或者圣哲的箴规所维系和支撑的某些行事样式和行动的秩序。譬如,美国宪政传统至少在美国建国之初有着浓厚的基督教新教超验之维——源自《圣经》(旧约、新约)的教训,伊斯兰法律中许多规则源自《古兰经》中的一些箴规,而在公元前536年郑国的子产在青铜鼎上所刻铸的《刑书》(子产“铸刑书”),也主要是旨在维护、肯定和恢复周礼所确定下来的同样蕴涵当时文化价值的宗法社会秩序^[8]。另外,一些学者的研究也能印证制度的这种文化渊源。其中,19世纪德国历史法学派的代表人物萨维尼在其论著《论立法和法理学在当代的使命》中就明确提出,法律乃是那些内在地、默默地起作用的力量的产物,它深深地植根于一个民族的历史之中,其真正的源泉乃是人们的普遍的信念、习俗和民族的“共同意识”(common consciousness)^[9]。美国法学家卡特把欧洲大陆那些著名的法典(制定法)视作为对植根于民众意识之中的先存法律的重述^[10]。在另一部著作中,哈耶克认为古罗马法这样一个法律体系其历史演进是通过法律界人士(jurists)对那些居于支配地位的正义观念的阐释而不是通过立法的方式逐渐发展起来的^[11]。

(二) 文化价值对制度规则的影响

从制度选择的角度来看,文化价值扮演一个稳定的偏好“筛选机制”(filter mechanism),负责回答关于“人们为何要他们所要的”这类“偏好形成”(preference formation)的问题^[12],譬如,理性选择制度论学者瑞克就认为文化价值是制度的一种可能的影响机制,他说:“制度发展的进程中,人类总是从既

有的一些习俗当中创造未来,即便是非人的生物也有制度,有一些是基因,另一些就是文化。”^[13]在诺斯的制度分析架构里,不断被强调的是包含文化价值因素的非正式约束和非正式嵌入(embeddedness)所发挥的作用^[14]。诺斯认为,起着非正式约束作用的一些非正式制度,包括在人类社会诸种文化传统中逐渐形成的行事准则(codes of conduct)、行为规范(norms of behavior)以及惯例(conventions)等,都会在社会演化中对行为人的选择集合产生重要影响,其主要作用是修改、补充或扩展正式制度规则;并且,由于人们是通过某些先存的心智观念(mental constructs)来处理信息和辨识环境的,因此,尽管非正式约束不会对正式规则的变化作出即时反应,但嵌套在非正式约束中的文化价值会在制度的渐进演化(制度的形成、维系和变迁)方面起催化作用。诺斯在另一部著作论证文化价值与制度变迁之间的关联时进一步指出:信念体系是人类行为的内在表现,制度是这种内在表现的外在显示^[15]。在青木昌彦的博弈均衡制度观看来,制度是一种信仰维持体系,即制度是关于博弈如何进行的被相关域几乎所有参与人所感知的共有信念的一个自我维系系统^[16]。均衡导向的制度观,承认人类活动的结果和信念都作为制度而相互建构;并且,成文法和政府规制如果没有人把它们当回事就不构成制度,换言之,如果人们相信贿赂政府官员可以绕过或改变此项规定,那么,这项规制或法令亦不能视为制度。诺斯和青木昌彦的制度研究讨论的是经济制度,但同样对其他制度研究有所启发。在公共政策领域,有政治学者提出,政策理念对政策过程影响深远,无论是在哪种制度里,决策者如何看待(政治)遗产、(政策)问题与政策路径的关联逐步形成一种(政策)范式^[17];社会学家康普贝尔的制度分析也强调文化价值对政策过程和后果的影响^[18]。在西方法学研究领域同样认为制度的维持与一团体内部成员集体的文化内涵有着密不可分的关系。以宪法的权威为例,一国宪法之所以受到广泛尊重,不只是正式“法条”所产生的力量,更是因为有非正式的文化价值力量在其后支撑。形成一个法治社会的心理基础是敬畏法律,尊重制度;换言之,虽然有效的制度确实能够构筑制约机制,但所谓的法治社会,不是法制有多么的完善,而是人们对“没有任何人拥有绝对的权柄,也没有人可以滥权”这种法治精神的信仰和敬畏。对于这个问题,史坦兹对法律的观察极其耐人寻味^[19],他发现,即使税则已经巨细靡遗阐明了税法的立意,也不管国税局花上几千页厘定税法,但很多美国民众总会想方设法钻漏洞逃漏所得税;但另一方面,在家庭和社区这些最不受法制限制的环境里,绝大多数美国民众却常常会激发与上述逃漏税正好相反的行为:诚心为他人着想,牺牲的爱,以及无私的情怀。正基于此,史坦兹下结论说:“法律教导很多事情,但是法律最

重要的教训是本身的限制,及其有所不能。”

(三)文化价值与制度型构的关联机制

强调了文化价值对制度规则的影响,进一步的问题自然是,文化价值与社会制度的生发、型构和变迁的关联机制究竟是怎样的?对此,格雷夫用现代经济学的博弈论分析工具就热那亚(Genoa)和马格里布(Maghrib)商人群体内部的文化信念之差异对制度化(institutionalization)和制度变迁的过程进行了历史的、比较的理论研究^[3],从中我们可以理解出不同历史文化传统中的文化价值类型在中国和西方成熟市场经济国家处理社会冲突上所引致的差异、原因及其经济后果。按照格雷夫的分析进路,不同的文化价值会导致不同的社会组织结构的形成从而衍生出不同的社会安排来;在社会演化中,不同的经济组织又通过吸纳新类型的博弈者而改变所有博弈者的可用信息,从而改变对某种策略选择的支付而逐渐改变博弈规则,也即一定的制度安排。

在社会系统中,文化价值、文化信念是与伦理、价值观、社会规范密切联系在一起的;而社会伦理、价值观和社会规范反映在个人的实践中,就是文化价值标准。反过来看,就如前文所定义的那样,一个社会的文化价值也就是支配人们活动和交往的一些共同文化观念、文化信仰和价值观。这里,且不管文化价值源自何处(即不管是来自生产生活实践还是源自宗教观念),但作为人类理性思维的“定言命令”(categorical imperative),蕴含文化价值的社会伦理和道德标准是通过“文化濡化”(enculturation)和文化演化的社会过程而变成一个社会群体内部成员的共同知识的^[20]。如果把文化濡化看成是导致社会制度的历史延续性和承传性的一种社会机制过程,那么,文化价值对社会的制度化、社会冲突的产生与演变,以至对治理社会冲突的制度安排之后果发生一定的影响,是不言而喻的。

进一步地,由于文化价值作为人们的一种共同知识,会决定和影响处于一定利益博弈局势中的每个局中人对其他局中人的行为和策略选择的预期,因而这些文化价值会作为处在一定文化濡化机制中的个人知识和信念与个人理性计算一起来决定局中人的博弈策略选择。换言之,基于制度的博弈均衡观,传统中所延续下来的文化价值与处在一定社会背景和文化濡化机制中的个人的博弈策略选择中的合作预期密切相关,直接影响到利益博弈的均衡,以致对博弈规则的型构以及其实施机制形成发生作用,并最终在制度安排上固化下来。上述就是文化价值与制度型构的关联机制,即意味着,文化价值通过影响人们在利益博弈中的策略选择进而影响博弈均衡的结果从而在长期过程中内生地型构或演化为社会博弈规则即制度。

另外,对于制度规则与文化价值之间内在复杂的互动关系,卡沃特具体概括为:价值形塑制度,而

制度也反过来影响大众偏好^[21]。用博弈论语言来诠释就是,人们相互交往的博弈中出秩序,秩序生成非正式规则(其中显然“沉淀”了文化价值),再从非正式规则过渡到正式的制度规则,这些规则系统又反过来维系和支撑着行动秩序。笔者理解,这层关系起码包含三个面向:其一,特定的文化价值形式会产生特定的制度,并且,价值观引导制度的创新,也就是丹尼尔·贝尔所认为的,意识上的变革——价值观和道德伦理上的变革——会推动人们去改变他们的社会安排和体制^[22];其二,特定制度的运作,需要特定文化内涵的支持,或者说,制度总是内涵着和体现共同体的文化价值观;其三,特定制度之下,特定的文化内涵较易滋长,也即制度也会影响到文化价值的形塑。

(四)城市拆迁制度构建的文化逻辑延伸

迄今为止,有关城市拆迁制度研究,还停留在对于法律法规和国家政策的完善层面,即便是这种层面也主要涉及从一个政策文本到另一个政策文本的表层变化,对于“为什么”形成这些政策文本以及文化价值等其他因素“如何”影响拆迁制度的演化过程,基本上未被恰当探讨。对于城市拆迁冲突的产生及其治理机制来说,文化价值内涵的逻辑延伸就是:其一,制度虽然重要却又总是不健全的,因为每一项具体的制度都是前期积累和发展的结果;其二,任何制度,不管基于什么样的构建机制,也不管是基于博弈的规则观还是博弈的均衡观^[23],其从制定,到实施,再到评价,都是“人本”产物或人工契约,它的有效性离不开人对制度之原始意图的认知和认可;其三,制度起作用的关键在于制度背后的价值观导向,制度的激励和约束作用是以制度本身的价值观的合理性为前提的,人们之所以遵从制度,是因为人们接受该制度所体现的价值观。如此,如果没有对制度设计的理念、观念的敬畏和遵循,制度就无法有效维持运行,人们会游走在正式制度和潜规则之间——为了避免强制和追求利益会理性服从正式规则,也会为了寻求生存意义而按潜规则来扭曲制度。

实际上,中国的城市拆迁并非缺乏制度规则,也不能简单地理解为制度不完善,而是许多城市拆迁,从决策到政策再到行为,甚至相关法规的确立,都表现出对现行宪法、法律等正式制度的直接违背和践踏。因此,涉及政治、经济、社会及公共管理等多个层面的城市拆迁问题,不仅是制度建设问题,也是文化价值重构问题,即,人类文明社会优秀的信仰观念、伦理规范、意识形态以及民族精神(ethos)等文化价值对正式制度的型构、驻存和变迁的影响,需要内生地(endogenously)整合进城市拆迁的制度设计里面去。在笔者看来,从文化价值视角来审视城市拆迁冲突的产生及其治理,是化解城市拆迁矛盾的思想基础,也是民间力量推动包括城市拆迁问题在内的各项制度变革的努力方向。

三、城市拆迁冲突产生的文化价值视域

如果说研究拆迁冲突产生的辩证法始于它的同一性阶段而渐渐走向歧异表现的话,那么,城市拆迁冲突的公共治理就是一个相反的过程,即借助于作为冲突对立面的主体的意向和努力,施加某种消除歧异、走向同一的机制和手段。如此,拆迁冲突情境介入者(拆迁人、被拆迁人和地方政府等公共权力部门)的文化价值取向(意识状态或精神世界)对于城市拆迁冲突的出现、发展和制度化治理、解决就至关重要。

一般地,冲突是一种社会关系,是个人或集团的一种主体的能动的行为。冲突问题的产生及其演变,是与利益当事人对其处境及面对自身难以克服的问题所引起的回应有关。但与其他领域里的社会冲突不同的是,城市拆迁中的社会冲突,是一种主要在拆迁人、被拆迁人和公共权力机关(主要是地方政府等行政部门)等主体之间出现的、被意识到并被评价的社会矛盾,是基于土地资源和住房利益再分配的利益博弈过程中拆迁人、被拆迁人和地方政府等利益相关者各种需求、利益对立的危机状态。拆迁冲突的直接原因是城市拆迁所改变的分配方式和格局及其直接带来的社会财富分配的不公正,但其内在根源和社会心理因素是近年来改革开放和经济发展缺乏从政治、经济和社会层面对民生改善等文化伦理的关注和塑造。我们的许多维稳工作,多数是“亡羊补牢”式的事后的应急与控制,社会和执政意识中不仅缺乏中国共产党历来所珍视的“为人民服务”思想,更缺乏以民本为核心要义的自由、平等、公正、法治、制衡、诚信等现代政治理念和社会观念。下面的讨论将表明,城市拆迁问题同时也是个文化课题,城市拆迁冲突的产生机制,有其文化价值观念因素。

(一)文化伦理的扭曲

毋庸置疑,城市拆迁其实也是给市民创造最大的利益,因为城市房屋拆迁背后相伴随的是城市建设和城市改造的经济建设和环境改造行为。但为什么很多拆迁冲突问题会出现呢?拆迁中的暴力与冷暴力以及利益分配的制度缺陷是直接诱因,然而从文化价值的角度上看,过去我们所珍视的一些文化价值传统在转型期的今天发生了扭曲也是不争的事实。城市拆迁中的行为与道德遵循着三个文化价值观:进化论的伦理,政治排斥的伦理,公共权力结构之为人民服务的价值原则衰竭。当前城市拆迁就是按照这三个文化价值伦理和潜规则行事的。

第一,进化论的伦理就是弱肉强食,强者生存。当前情况是,被拆迁人、拆迁人、地方政府三者之间无论是博弈策略还是博弈局势都是不平等的:从城市规划,到拆迁的政策与决策,再到具体的拆迁行为,他们之间几乎没有平等的对话,更谈不上利益配置上的平等。

第二,政治排斥的伦理是政治上代言人的缺失。这表面上是政治体制问题,但实际上却是政治理念和政治文化问题。有了“发展主义”的意识形态和“全能政府”的行政理念,就有了现行的从中央到地方的城市拆迁条例。但是,一些明显不合理甚至违背宪法和法律的拆迁法规或政策规定为什么得不到修改?地方政府和拆迁开发商凭借什么为所欲为?被拆迁人在政治上的代言人在哪里?拆迁政策制定者又是在替谁的利益说话?可以这么说,城市拆迁从定制、到行政、再到司法,都缺失了“为民谋利”、“人民至上”、“确保人的自由、尊严和幸福”的文化价值理念以及“住宅神圣不可侵犯”的文化价值观念。

第三,权力结构之为人民服务的价值原则衰竭,其具体体现,表面上是不恰当的行政文化或行政对经济的不适当干预,但其内在本质却是权力结构的利益集团化(突出表现是政府行为市场化、私人化)并表现出强烈的“文化暴力”倾向。资本和权力相结合以及权力在资本的驱动下强行介入本应纳入市场领域的城市拆迁交易,导致强制性、掠夺性、暴力性拆迁时有发生,被拆迁人得不到充分的补偿,而拆迁所带来的(包括被拆迁人所牺牲掉的)巨大经济利益被国有土地出让方的地方政府和拆迁开发方的拆迁人瓜分了。更不可思议的是,还有不少政治精英、经济精英、知识精英极力为这些直接或结构性的暴力辩护,使之合理化。

(二)经济至上与民生理念的冲突

经济增长是由经济成长率的高低来表现的,这也是增加财政收入和维持就业的保障,其终极目标乃在增进人民的福祉。而改善民生需求,也是在维护民众的福祉。因此,两者的目标根本上是一致的。但为何在城市拆迁这个促进地方经济成长的经济建设领域,会频频出现被拆迁人抵制而拆迁人和地方政府强制实施并引发社会冲突的结果呢?

合理且重要的解释是城市拆迁中衡量经济增长的指标并不适合被拆迁人的希望和需求。城市拆迁对经济成长和城市环境改造之推动作用的衡量指标只计及物质产品的产生,而忽略了使用环境资源(含自然环境——如环境保护,社会环境——如民生幸福)的成本。亦即,城市拆迁的主导者、拆迁项目实施者,往往会有意或无意地忽视城市拆迁这一“生产”行为本身对社会民生福祉的破坏,这也意味着,地方政府对城市拆迁“经济增长模式”的价值判断,只计及城市经济增长速度,而忽略、漠视甚至抛弃城市拆迁应该注重经济增长的效率和质量、注重财富分配的公平与公正以及注重对私有财产和个人自由选择权利的保护等现代社会的核心文化价值。在实践中,这种“破坏”或被忽略的成本以及放弃对文明社会文化价值的追求,直接表现为被拆迁人公正、合理、必要且足够的征地拆迁补偿要求得不到制度

保障。

毫无疑问,社会公众生存在这个环境(自然的、社会的)里,必定要利用我们的环境来延续我们的生存和发展,延续我们的就业,因此势必不能因局部的个别利益而置城市建设、经济发展的步伐于停滞不前。这是长远利益、整体利益与眼前利益、局部利益的权衡,双方都有必要让步。所以,问题应该是:并非城市拆迁不必要,而是要确认并正视被拆迁人是城市经济建设的直接参与者和直接贡献者,以及尊重并呼应被拆迁人在城市拆迁中的需要和利益诉求。城市拆迁的真义乃是“有效率地”使用城市土地资源,也就是不但要将国有土地资源运用于最值得的途径上,而且还得要求作出“有效率”的使用并生生不息。破坏了民生福祉却不能合理地补偿就不能算是“有效率”地使用了国有土地资源,因为这只是增加了地方政府和拆迁人的满足,而相对地剥夺了被拆迁人的满足,这便不是适当地使用资源,自然不能得到全体被拆迁人的拥护和支持。充分考虑了这一点,我们就能理解,对被拆迁人给予合理、充分的补偿以换取社会公众对城市拆迁的支持,就是经济增长所依赖的社会资本的投入。

遗憾的是,实践中多数城市拆迁关于国有土地资源“效率性使用”的本质未能体现。由于城市土地所有权国有,土地使用者(通常是拆迁人)连同地方政府在内,常常利用其优势地位或滥用权力,忽略甚至有意剥夺被拆迁人关于土地使用权和房屋所有权合法的“主权”归属,以最大化政府利益或利益集团的利益。因此,从这个角度来看,有关城市拆迁问题的分析涉及产权、国家与文化、意识形态等诸多问题,而要进行有效的制度供给就必须触及各种如理念、思想、精神等文化价值的变量。一个以亮丽光鲜的经济增长数字和部门或官员个人的利益为最大追求的组织,是难以在民生群体面前有诚信文化表现的。所发生的一起又一起强制性、掠夺性、暴力性城市拆迁行为,不能简单地理解为政府决策部门或拆迁人做了一些错误的判断或不适当的决定,乃是有关决策的公共行政官员以其个人或部门利益得失、拆迁人以最大化暴利为最高准则,失却社会责任感和平等观念、尊严理念的必然结果。

(三)现代化的文化挑战

中国社会主义现代化建设在经历30多年的高速增长和急剧的社会变迁后,有不断陷入物质形式现代化境况的趋势。亦即,我们过于追求现代化社会的一些外在、有形的事物,而忽略了现代化其实也是一种“思维模式”和“精神文化”上的现代化。虽然改革开放和经济全球化使得当前中国社会中诸多文化要素的观念、习俗和惯例已经受到西方现代化和国际化的影响与冲击,但在现代化的“民本意识”和“思维模式”等方面依然相当薄弱。尤其严重的是,这种物质现代化在带来经济快速发展和社会

物质进步的同时,也带来了社会普遍性的浮躁和焦虑不安,带来了心灵真空、信仰迷失、道德沦丧的弊端。这些都是现代化的文化挑战。

不仅如此,物质现代化对中国的挑战,还使得中国儒家传统的伦理法则逐渐失去了作用,与此同时精神现代化却跟不上步伐。现代化社会具有“工业化”和“都市化”两大特征,以这两种特征为表征的现代化对传统上是农业社会的中国具有极大的冲击性影响,因为它改变了原有农业社会的人际关系和伦理道德,导致社会在快速转型期极易发生“脱序”或“乱套”的现象以及儒家传统和全心全意为人民服务等文化价值体系的解构,不仅整个社会日渐趋向文化世俗化、社会物质化、人情商业化,就连中国共产党历来倡导和践行的“奉献”、“责任”、“为人民服务”等过去被人们所看重的观念体系,今天也不断地被“权力”、“金钱”、“造假”等价值趋向所侵蚀、摧毁。而在西方国家的物质现代化过程中,摆脱这种社会“脱序”状况得归功于其公民社会的兴起,且以法治以及司法自治作为公民社会的核心价值^[24]。但是,已有工业化和城市化之物质特征的当前中国,既没有形成严格意义上的公民社会,社会更缺乏法治精神和现代民主观念,缺乏对人的限制的文化警觉。

于是,面对挑战,中国现代化的关键是“国民性”也就是文化价值观念能否现代化的问题。重构中国的文化价值体系,不仅要回归中国共产党在马克思主义中国化探索过程中形成的“为人民服务”的优秀文化传统,也更需契入“平等、公正、法治、制衡”等现代民主政治意识和“自由、尊严、诚信、服务社会”等现代个人意识。应当意识到,在治理城市拆迁冲突的公共行动范畴里,针对经济发展和社会管理与治理的策略与手段,不能与全球化的现实脱离,不能忽视一些现代民主的文化价值理念。

四、城市拆迁冲突治理之制度化阻断的文化价值原因

在以上分析中,我们主要从文化价值到制度规则的过渡的侧面,探讨了城市拆迁冲突公共治理的落脚点问题。我们已经知道了制度与文化的互动关系,也理解了社会整体的制度化甚至宪制化可以理解为作为社会内部的非正式约束的文化价值向作为人们行为的正式约束的制度规则的转化。显然,作为一种自发秩序的文化价值在其长时期的驻存中而“内化”为一种惯例也是一种制度化过程。同样,从惯例到正式制度的彰显,或者说文化价值用制度条规的形式阐明出来并赋予其强制实施权威性也是制度化过程的重要步骤。然而,正如上面所透露出的那样,就中国城市拆迁来说,虽然我们理解了拆迁冲突产生的文化价值因素,但制度化的拆迁冲突公共治理,也有其文化价值上的障碍。也就是,从文化价值的视角来看,从城市拆迁法规、政策规则的阐明,以及拆迁纠纷司法实施过程的整体,存在阻滞城市

拆迁“制度规则的体系化”(systematization of institutional rules)的文化因素。

任何宪制化制度不仅仅是由一套用以约束人的正式规则所组成,还应包括规则得以实施和人们遵守规则的社会机制。譬如,按照伯尔曼的宪制化思想,在已宪制化的社会中,制度本身不再是主权者进行经济和政治统治的工具,而是已经变成了体现某些文化价值的社会基本结构的一个组成部分^[25]。可是,无论是传统的还是当代的中国,法律、法规等正式制度和政策基本上都是主权者进行经济和政治统治的一种工具,而无法像西方成熟市场经济国家的近现代社会那样将制度变成社会基本结构的一个内在组成部分。理由是,中国延续至今的“礼治”文化传统不具备现代“平等”和“制衡”的文化价值观念,而有限的且主要是维护管制有效性的法制通常是以国家指向个人的垂直方式发生作用,并不在水平层面上调节人与人之间的相互关系。具体言之,尽管一般认为,传统中国社会是一个伦理或礼俗社会,例如传统中国儒家文化中核心概念之一的“礼”是一种带有浓厚的历史印记的秩序、习俗规则,也即是一种具有某种优秀品质的文化价值,但是这种伦理不具有现代“民主”、“平等”、“公正”、“制衡”、“法治”(the rule of law)等文化价值品质,难以指导化解现代物质现代化社会中的利益冲突。更何况,在传统上中国人素有“贤人期待”和“贤能政府”的儒家大家长文化传统,很重视政治人物的个人道德修为,百姓的“父母官”之说也是源于此——人们将照顾人民的权利,一如父母的照料其子女,人民把“便宜行事”的权力交托于政府及其官员,予以无限的信任和期盼。此外,同样是对话,柏拉图的《对话录》充满了平等的对话和哲学的思辨;而孔子的《论语》,通常是孔子谆谆训导而弟子唯唯诺诺,所以,像亚里士多德“吾爱吾师,但吾更爱真理”这样对权威充满挑战的话,在传统中国文化中根本不会有踪影。再加上,中国法制传统也不具备伊斯兰法系、印度法系、罗马法系以及英美普通法系早期(来自基督教会治理规则)那样的宗教超验之维。所有这些,为中国社会的“人治”传统留下了充分的空间^[26]。甚至可以说,“依礼而治”(the rule by rites)而非“依法而治”(the rule by law),这一基本品格一直延续到今天,常见的是官本位政治文化,即利用各级党政领导的讲话精神来“改造”、“挤占”或者说“替代”由主权者所制定出来的本来就为数不多的也难以得到有效遵守的制度,现代宪制化视角之“自由”、“平等”、“公正”、“制衡”、“法治”的制度化也就无从说起。基于这种传统文化价值所构建的同时作为社会交往和经济运行之激励约束机制的制度,是难以约束和规范社会公共治理行为的。换言之,尽管用伦理规则或者说礼俗来调节人际关系有其优秀品质的一面,但物质现代化的社会条件下,实际上难以起到化解城市拆迁

利益冲突的作用。

回到城市拆迁领域的中国社会现实格局中来。一方面,由于弥漫于整个传统中国社会和传统中华文化中强烈的泛道德和伦理化倾向,使得中国从近现代到当代一直未能完成宪制化进程,这也意味着从整体上来说传统中国社会一直未能实现其社会运作的宪制化。而没有这个宪制化基础,对城市拆迁社会冲突治理进行单纯的制度建构和制度设计是无实质意义的。另一方面,传统中国社会的礼治、德治和人治等意识形态,天然不具备西方成熟市场经济国家“平等”、“公正”、“制衡”、“法治”、“服务社会”等现代民主的文化价值品质,这使得尽管中国当代的法制建设和社会制度安排进路一直是植入、引进德、法、日等法典化的大陆法系国家的法律精神和司法制度,但始终无法将前述西方现代文化价值理念内生于城市拆迁中市场行为和公共权力行为过程的规则体系中,更没有被植入以致生长和扩展的文化价值土壤。

总而言之,由于制度的主要功能是强制性地规约人们按习俗、惯例和法律行事,因此,如果没有“确保人的自由、尊严和幸福”和“住宅神圣不可侵犯”等文化价值理念的渗透,没有现代“平等”、“公正”、“法治”、“诚信”等民主政治伦理、社会价值规范的内在作用,完全靠某种正式制度规则来规制和调节城市拆迁社会冲突也是不可能的。即使可能,也会代价甚高。在这种情形下,设计城市拆迁社会冲突公共治理机制,需要有新的文化价值思维。

五、城市拆迁冲突治理的文化价值更新指向

总的来看,在直接利益驱动下,地方政府追求对城市建设和经济发展速度的过度非理性扩张,疏忽甚至放弃坚守人员(政治、经济和知识精英阶层)的平等、自由、公正、制衡的观念和诚信、服务等现代道德素质以及经济发展“高品质”的标准(环境友好、民生幸福、社会公正等价值理念),再加上缺乏为弱势群体代言的政治文化,以及中国人素有“圣贤期待”式的儒家大家长文化传统,导致被拆迁人各种合法权利受到侵害,既有的规章、法典形同虚设,不合理的法规政策又得不到及时修改,甚至经常掩盖潜在的或已萌芽的社会危机。最终,城市拆迁在促进经济发展和城市面貌改造等方面取得看得见的同时,也积累了大量未计算的隐性成本——暴力与冲突不断,社会伦理倍受摧残,地方政府的公信力倍受打击。

任何一个社会的延续和发展,都离不开文化价

值的传承;或者说,文化价值的传递与承接,关乎一个社会的道德信仰和精神状况的确立与发展,也在很大程度上影响着一个社会的经济、政治能否持续、长久地发展。在人类数千年的文明演进中,诸如“确保人的尊严”和“住宅神圣不可侵犯”,以及平等、制衡、法治、公正、诚信等,都是体现人类文明的普世价值,被世界各民族广泛认同。在一定的现实情形之中,人们总一般认为在天地间有某种义理存在,康德所形容的那种永远不可思议的人心中的道德律^[27](显然包括文化价值)应该在中国的城市拆迁制度设计和司法判决中具有建构性使命,不然如何去体现城市拆迁的正义原则和道德心?在终极的意义上,能更好地体现人民意志的文化价值理念才是一个社会经济发展的最为深刻的动力源。城市拆迁社会冲突公共治理的落脚点所反映出的精神气质,也应该且可以体现这种现代文明的理念和价值。过去,中国共产党在马克思主义中国化的探索中逐渐形成了“讲奉献”、“为人民服务”、“社会主义荣辱观”、“科学发展观”等优秀文化品质,未来在学习、借鉴和转化、应用西方现代文明中优秀的文化价值理念方面,以及在重构中国的文化价值,重新塑造新价值观、新伦理观的文化价值转型方面,也一定能取得进步^①。美国、日本、韩国、新加坡等国的强国或崛起之路及其社会经济现代化转型的成功经验,业已为我们提供了实践例证。虽然这些国家国情各异,走向现代化的路径也大不相同,但在其社会经济发展中融合了一些现代普世的道德信仰和文化价值体系则是它们的共同点。

另一方面,即便是从制度构建的主体和形式上看,也凸显城市拆迁冲突的公共治理中文化价值更新的必要性和紧迫性。可资参照的是,不仅在制定法的运作机制中人的理性有其建构性的使命,即使在普通法这种判例法的运作与实践中,法官们在依遵循先例的原则判案中也从头至尾是一个人之理性运用的过程,至始至终都是建立在无数参与其间的法官、律师、诉讼人与被告之间理性推理和理性交锋的结果^[28]。更何况,一个不可否认的事实是,在中国无论是从形式还是实质上看,绝大多数成文制度都是通过制定者的理性之运用而编撰或制定出来的,而不是哈耶克所坚持的应该是“内在于人们行事方式和习俗中的内部规则的产物”之过程。因此,当权者的文化价值理念对城市拆迁制度的设计和运用是至关重要的。换言之,城市拆迁制度建构需要主权者对城市拆迁中表现为内部的和未阐明规则的“住

^①胡耀邦同志在解放初期对城市房地产开发和城市房屋拆迁问题有一些朴素思考。首先,政府收购民房,购买城市土地,将其性质变为国有土地,是形势发展的必然,政府对此土地的利用必须兢兢业业、精打细算,绝不能因替公家办事,就大手大脚,大大浪费,华而不实。其次,在城市建设中,必然会产生公私矛盾,即国家用地利益和居民私有财产的矛盾。所以一定要对被征收、征用方的私有财产,进行合理的补偿,对人要妥善安置。胡耀邦同志对国有土地的征收征用,一定要“合理地给足购买金”,不但要给钱,还要进行安置。在公私矛盾严重之时,政府应起带头、疏解作用(摘自胡德平:《胡耀邦同志第一次面对被拆迁群众》,《上海支部生活》,2010年第2期第63页)。

宅神圣不可侵犯”、“确保人的自由、尊严和幸福”以及“平等”、“公正”、“法治”、“诚信”等政治伦理和社会规范等现代文化价值进行肯定、阐明、表述和认定,从而才能被赋予其强制实施权威。化解拆迁矛盾冲突的制度设计,需要当权者之理性和某种超验的正义感在制度建设中起作用。很自然地,这也就意味着,城市拆迁冲突的公共治理,亦即城市拆迁矛盾的有效预防和最终化解,最要克服的,不单是公共治理的一些具体、外在的维稳措施与方法,而是经济发展、民生改善的理念、社会伦理等现实文化里所欠缺的现代文化价值的重塑。进一步地,公共治理理论的根本精神是契约观念,这种精神蕴藏在现代公民文化之中,要求体现自由精神、平等观念、分权制衡、责任意识、参与意识和互利互惠等各种现代观念、思维方式、价值形态。所有这些文化价值内化在城市拆迁冲突公共治理中,至少包括且不限于以下几个方面:

(1)被拆迁人平等地分享城市拆迁所涉及的各项权利,不因财富、智慧、知识、身份、地位等的差异而不同。

(2)被拆迁人合法的土地使用权和房屋所有权等“主权”非经法定程序不可侵犯,产权的转移必须能得到公正、合理、足够和及时的补偿。

(3)城市拆迁的公共政策皆是为公共利益而制定,而非为少数特定人牟利,也非为地方政府财政而立;为此,国家要重视公共精神的培养,界定好公共利益。

(4)城市拆迁制度设计必须体现倚靠法治、制衡的原则,防止任何个人或组织有滥权的机会,以致伤害被拆迁人的基本权利,或导致不平等的拆迁利益分配。

(5)被拆迁人为城市拆迁及其补偿利益的正当言论、和平合法的理性诉求等权利不得被任意侵犯。

(6)在促成城市拆迁公共议题的共识达成上,要推动社会组织的设置和培育,使民意能充分表达,而政治人物、决策官员应多与被拆迁人和其他社会公众对话,而非仅是咨询。

(7)贯彻充分讨论的民主(deliberative democracy)。体现充分讨论的原则与精神是民主政治的重要层面,没有充分的讨论,就没有真正的公共决策。恰恰中国的许多城市拆迁公共政策与决策,没有经过充分讨论,以领导意志代替讨论。一个充满少数精英操控的城市拆迁决策过程,不可能是品质优良的社会主义民主政治,也不可能产生利于大多数人的政策。

参考文献:

[1] GREIF A. Institutions and international trade: Lessons from commercial revolution [J]. *American Economic Review*, 1992, 82(2): 128 - 133.

[2] GREIF A. Contract enforceability and economic institutions in early trade: The Maghribi coalition [J]. *American Economic Review*, 1993, 83(3): 525 - 548.

[3] GREIF A. Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies [J]. *Journal of Political Economy*, 1994, 102(5): 912 - 950.

[4] 彭小兵, 郑荣娟. 利益博弈、制度公正与城市拆迁纠纷化解机制 [J]. *重庆大学学报(社会科学版)*, 2010, 16(1): 39 - 46.

[5] GRAFSTEIN R. Institutional realism: Social and political constraints on rational actors [M]. New Haven: Yale University Press, 1992.

[6] DOUGLAS M. How institutions think [M]. New York: Syracuse University Press, 1986.

[7] HAYEK F A. The constitution of liberty [M]. Chicago: The University of Chicago Press, 1960: 151.

[8] BODDE D, MORRIS C. Law in imperial China, Cambridge [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973: 4 - 10.

[9] Von SAVIGNY F C. The vocation of our age for legislation and jurisprudence [M]. Trans. by A. Hayward. New Jersey: The Lawbook Exchange, LTD, 2002: 30.

[10] CARTER J C. Law: Its origin, growth and function [M]. New York: The Knickerbocker Press, 1907: 118 - 120.

[11] HAYEK F A. Law, legislation and liberty: Rules and order (1) [M]. Chicago: The University of Chicago Press, 1973: 82 - 83.

[12] WILDAVSKY A. Why self-interest means less outside of a social context: Cultural contributions to a theory of rational choice [J]. *Journal of Theoretical Politics*, 1994, 6(2): 131 - 159.

[13] RIKER W H. The experience of creating institutions: The framing of the United States constitution [M] // KNIGHT J, SENED I. Explaining social institutions. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995: 122.

[14] NORTH D. Institutions, institutional change and economic performance [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 20 - 63, 187.

[15] 道格拉斯·诺斯. 理解经济变迁过程 [M]. 钟正生, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 47.

[16] 青木昌彦. 比较制度分析 [M]. 上海: 上海远东出版社, 2002: 28.

[17] BÉLAND D. Ideas and social policy: An institutional perspective [J]. *Social Policy & Administration*, 2005, 39(1): 1 - 18.

[18] CAMPBELL J L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy [J]. *Theory and Society*, 1998, 27(3): 377 - 409.

[19] STUNTZ WJ. Law and the Christian story [J]. *First*

- Things, 1997, 78:26-29.
- [20] 韦森. 从文化传统反思东西方市场经济的近代形成路径[J]. 世界经济, 2002(10):
- [21] CALVERT R. The rational choice theory of social institutions: Cooperation, coordination and communication[M]//BANKS J S, HANUSHEK E A. Modern political economy. New York: Cambridge University Press, 1995.
- [22] 丹尼尔·贝尔. 后工业社会的来临[M]. 北京: 商务印书馆, 1984:527.
- [23] 聂辉华. 制度均衡: 一个博弈论的视角[J]. 管理世界, 2008(8):158-167.
- [24] 琼·科恩. 信任、自愿社团与有效民主: 当代美国的市民社会话语[M]//马克·E·沃伦. 民主与信任. 北京: 华夏出版社, 2004:199.
- [25] BERMAN H J. Law and revolution: The formation of the western legal tradition[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983: 7-11.
- [26] 韦庆远. 中国政治制度史[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1989: 53.
- [27] 康德. 实践理性批判[M]. 韩水法, 译. 北京: 商务印书馆, 1999:177.
- [28] POSNER R A. Economic analysis of law[M]. New York: Little Brow & Company, 1992: 126-127.

Public Governance of Social Clashes Surrounding Urban Housing Demolition and Relocation in China: A Cultural Value Viewpoint

PENG Xiao-bing

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: Social public governance strengthens the cooperative negotiation mechanism, and in the case of urban housing demolition and relocation in China, also strengthens a common understanding of cultural values among local government, business and social organization and civil individuals. Institutions play an important role in solving the problem of social conflicts and clashes in urban housing demolition and relocation, but so do cultural beliefs. Through a lack of emphasis on cultural values, governments respond in an ineffective way to conflicts that arise from unjust and unequal distribution, resulting in a distortion of cultural ethics, clashes between developing the economy and improving the people's livelihood, and challenges to modernization. So, in order to solve the problem of social conflicts and clash in urban housing demolition and relocation, it is very important to understand and transform cultural values not only for government and business and social organizations, but also for residents.

Key words: urban housing demolition and relocation; public governance; the idea or view of cultural value; social conflicts; game theory

(责任编辑 傅旭东)