

理解巨型项目发展中的政治

——评 *Mega-projects: The Changing Politics of
Urban Public Investment*

程宇*

Altshuler, Alan & Luberoff, David (2003). *Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press. 339PP.

对中国城市的关注，我们还停留在一些传统的或学科界限分明的阶段，以至于我们对很多重要的城市议题的研究并不深入和全面。巨型项目这一重要的城市议题就是如此。在我们的传统理解中，巨型项目是城市规划或建筑等领域的问题，一般对其的关注也只是停留在如何规划、修建等纯技术层面，而其深层次的政治、社会、经济等问题我们却很少关注或根本没有进入研究者的视野，甚至“自然而然地”被很多研究城市政治的学者所忽略。目前，中国正处于政府主导的快速城市化过程中，我们能看到高铁、地铁、轻轨、体育场馆、会展中心、机场、高速公路等巨型项目如雨后春笋般的涌现，但是，这些巨型项目发展背后的动力是什么呢？有哪些主体参与了其制定、决策？又有哪些主体能影响到其规划和选址？修建其所需的资金如何筹集？其中又遭到市民的哪些抗议？政府又是如何回应的等问题，我们知之甚少。*Mega-projects: the changing politics of urban public investment*（《巨型项目：城市公共投资变迁政治学》^①）一书正好能在一定程度上帮助我们解答以上的疑惑。虽然此书对作为城市公共投资之一的巨型项目的介绍，是基于美国特定的政治、经济和社会背景的描述

* 程宇，珠海城市职业技术学院，讲师/中山大学政治与公共管理学院，博士。

① 书名笔者译。

和解释，但这并不妨碍我们对处于中国背景下的这些巨型项目发展的关注 and 理解，同时还有助于我们进一步拓展中国城市研究的议题，理解中国城市政治的逻辑。

一、巨型项目：城市政治研究的一个重要领域

巨型项目自城市产生以来就已客观存在，但直到 20 世纪才将其作为独立的研究对象予以关注。长期以来，研究城市的学者只是将其看作一种纯技术的领域给予关注，讨论的焦点主要集中于如何对其进行规划等技术性问题，并未关注其作为一种发展工具或地方事务激烈冲突之源头等更深层次的方面。但是，何为巨型项目呢？作者认为巨型项目是“实体的、耗资巨大（至少耗资 0.25 亿美元）的公共工程”（p. 2），包括城市复兴项目、桥梁、隧道、高速公路、铁路、机场、码头、地铁、轻轨、大坝、体育场馆和会展中心等。对这些工程的关注，有助于我们更深入地理解城市政治的运作过程。

作者在第二章总结了巨型项目在美国发展的 4 个阶段，认为①1950 年之前，地方政府很少获得上级政府的资助，且财政收入有限，因此，通常只是被动地执行上级政府的公共投资政策，但这一时期的巨型项目并未对现有的城市肌理造成严重的破坏；②20 世纪 50 年代到 20 世纪 60 年代末为“巨型项目大规模修建”时期，主要是在罗斯福新政期间，联邦政府对州际高速公路、机场和城市重建项目提供了大量的资助。城市政府和州政府受此激励，与商业利益团体结成“增长联盟”，开始大规模地实施公共投资计划。巨型项目进入了空前发展阶段，如战后的住房计划以及联邦高速公路网计划；③20 世纪 60 年代中期到 20 世纪 70 年代初，由于一连串因反对巨型项目所产生的破坏而引致的市民运动、环保和历史文物保护运动的爆发，城市政府被迫调整巨型项目的发展策略。在此期间，很少有巨型项目得以修建，城市体制也被迫对此作出积极的回应，并强调要包容这些反对增长的力量，对其作出让步；④为此，巨型项目的发展发生了转变，到 20 世纪 70 年代中期，城市公共投资进入“无伤害”时期。这一

时期，虽然对巨型项目进行公共投资依然还是许多城市大量采用的重要发展手段，但巨型项目的类型和实施策略已经发生了变化，以避免激起社区居民、环保组织和当地纳税人的抗议。为此，地方政府采取了“减轻伤害”、间接的融资计划和修建只产生更少破坏性的巨型项目（如改善机场航站楼、城市轻轨交通系统、会展中心和体育场馆）等“无伤害”策略。这让我们对美国一个多世纪以来的城市公共投资变迁史有了一个整体上的了解。

在书中，作者主要选择了三类巨型项目进行细致地描述，让读者更深入、具体地了解并理解美国巨型项目变迁背后的政治过程。这三类巨型项目主要是交通基础设施，分别是高速公路（第四章），以波士顿中央隧道改造工程（CAT）作为个案，这是美国历史上最昂贵的公共工程，也被称之为“大挖掘（The Big Dig）”（Fein, 2012）；机场（第五章），主要对亚特兰大、芝加哥和丹佛等城市的机场规划和修建过程进行了细致入微地介绍；城市轨道交通（第六章），包括亚特兰大捷运系统（MARTA）、旧金山湾区捷运系统（BART）和洛杉矶地铁和轻轨工程。在每个案例中，作者都相当深入地追踪了这些领域中公共政策的变化过程及影响这些巨型项目发展背后的各种因素。这让我们能跟着作者的精彩讲述了解美国百年历史中巨型项目变迁的生动故事。

在对这三类巨型项目进行深入描述之后，作者总结到，不像早期的城市重建项目或州际高速公路工程一样，这些巨型项目的规划方案得以通过、建设得以顺利进行就必须在存有异议的地方选民之间达成政治共识（第七章）。商业利益集团（尤其是土地开发商和商业地产商）依然是巨型项目的核心支持者，但巨型项目的设想往往由地方政府官员提出。正如作者所言“本书中所调查的每一项工程都是由地方官员和利益集团所提议修建的。他们在决定修建这些工程过程的每一阶段中都起到了带头作用”（p. 236）。“公共企业家”与商业支持联盟的联合在一起，是巨型项目成功的重要因素之一。作者还解释了地方利益集团为何一直能利用联邦资助支出政策，其原因在于“自下而上联邦主义”的模式，即几乎所有的改革倡议都来自地方和州政府，而大多数的财政支持却来自于联邦层面（p. 76）。

在面对巨大的筹集压力和民众抗议的背景下，再加之“9.11事件”的影响，未来美国巨型项目会怎样的发展呢？为此，作者在最后回顾了21世纪以来巨型项目的发展情况的基础上，对未来的发展前景进行了展望（第九章）。作者认为，由于受到“9.11事件”的影响，未来的巨型项目将建立在更为脆弱的经济基础之上。曾经发展势头强劲的高速公路和机场等巨型项目，将被政治上更有吸引力，但可能经济收益较低的体育场馆、会展中心、市区购物中心和轻轨等工程所替代。虽然航空客运量一开始会呈现急剧下降的趋势，联邦政府也将持续关注恐怖袭击和国内的安全，以及不断扩大的预算赤字等问题，但作者还是乐观地认为，巨型项目的时代并不会就此结束。

二、作为经济增长工具的巨型项目

巨型项目为何会呈现出一片繁荣发展的景象？这在于城市政府在面对经济持续衰退的形势下，必须要为城市经济找到新的增长工具，那就是大规模地修建巨型项目。作者通过对一些大城市巨型项目规划、修建和融资过程的调查后发现，城市政府大都强调要振兴市中心经济，让城市复兴，促进城市的经济增长。在对芝加哥会展中心的调查中就发现，城市政府经常基于这样的理由来兴建或扩建会展中心：①为了赶超其他城市会展中心的发展速度，在当地修建新会展中心是非常必要的；②新会展中心能促进大批配套设施的发展；③当考虑到经济的乘数效应（multiplier effects）时，新会展中心能获得大量的盈利收入（p. 39）。这样，城市政府经常性地扩建会展中心能吸引到大量的游客和资金，以此来促进城市经济的增长。为此，芝加哥投入了大量的资金来扩建迈考密克展览中心（McCormick Place），将其扩建成为全美最大规模的会展中心。但并不是所有的城市兴建会展中心都能带来利润，尤其是一些小城市，因此，地方政府会寻找其他的促进经济增长的手段，如修建旅游设施、体育场馆等工程，也被地方政府当作是可以促进经济增长而采取的主要手段。在美国摆脱二战之后，人们非常担心经济会再度陷入萧条，政府通过资助公共工程（public works）就

能刺激疲软经济的这种观念（“罗斯福新政”遗产之一）也就赢得了广泛的支持。航空公司和支持者也开始到处鼓吹，改建机场是未来经济繁荣发展所必不可少的条件之一。为此，各城市政府围绕修建新机场和扩建旧机场的大战也就此打响，其中，以丹佛国际机场、芝加哥奥黑尔国际机场的兴建最为典型（p. 123）。

三、巨型项目的融资渠道

巨型项目耗资巨大，那么，所需的资金从何而来？作为政府所力推的项目，城市政府如何为这些巨型项目筹集资金呢？作者总结出了城市政府为兴建这些巨型项目所采取的以下融资策略：依赖上级政府的资助、私人投资、征收各种税费。巨型项目最有效的融资方式就是要“让绝大多数当地选民觉得根本不用花钱，或几乎不用花钱”（p. 236）。达到这一目的最容易的方法就是依赖上级政府的资助，但如果上级政府的资助很难获得或资助不够，地方政府就必须寻找其他的筹资渠道。在作者调查的高速公路、城市轨道交通和机场等巨型项目中，发现基本上很多项目，联邦政府的配套资金都不足以弥补项目的修建成本。为此，地方政府可以寻求私人投资，但是这很难获得，除非在私人投资的巨型项目中有很多赚钱的项目（如城市更新、假日购物中心、专业运动设施）。否则，地方政府只能另辟途径。

虽然缺乏来自于上级政府的资助，仅有少量的城市政府能承担起修建新巨型项目的任务。那城市政府采用怎样的融资策略为巨型项目融资呢？作者的调查发现，城市政府会通过大幅增加资本支出的方式来改善它们所在城市现有的基础设施。起初，地方政府会采用增税政策的办法来为这些巨型项目筹集资金，如波士顿在为修建中央大道隧道改造工程筹集资金的时候，采取的融资策略之一就是在每一加仑汽油增收 10 美分汽油税（p. 108），以此来弥补州政府的预算缺口。为了弥补民用航空空中交通管制和机场改造上的支出缺口，国会自 1983 年以来也开始征收机票税，但这些征税的收入只能解决其不到一半的支出。所以，联邦预算管理局的官员坚持认为，任何支出的大幅增长都应该以航空使用

税（aviation user tax increases）的增加为前提条件（p. 141）。赞成并批准地方机场的运营商向旅客征收人头税（head tax），把税收作为改建机场所需资金的收入来源。

但是在加利福利亚州的第 13 号提案（即一项限定财产税上限的法令）和 20 世纪 70 年末发生了抗税示威之后，地方政府传统的融资策略无法更好地被采用。地方政府就会巧妙地设计各种融资方案，让这些方案看起来不会加重当地纳税人的负担（p. 28），为这些巨型项目开辟新的、更隐蔽的筹资渠道。在作者调查的 20 世纪 70 年代之后的巨型项目中，地方政府为巨型项目设计的融资计划是尽可能地不要采用会增加当地税收的策略。替代性的方案就是采取间接融资的方式，如为工程开发商减税和提供长期租约，向餐馆、旅店和汽车租赁等行业征收新的“游客税”（这些税收大部分都是经过地方政府的巧妙设计向游客而非本地居民征收所得）、机场旅客服务设施使用费、地区性销售税专项拨款、彩票收入等。也就是说，地方政府要想巨型项目能顺利进行，为其筹集资金的方案就不能刺激到当地选民的敏感神经，并且能成功地减少当地选民反对增收税收收入来资助这些项目的抗议。

除了地方政府想尽各种融资办法为这些巨型项目筹集资金外，在这些巨型项目规划初期，还存在项目成本被有意低估的现象，城市政府这样做，是为了避免工程成本的预算过高而无法在全民公投表决时顺利通过，所以，在项目规划的时候，城市政府为故意压低工程的修建成本。正如弗吕夫布耶格等人所调查的那样，在他们所调查的五大洲 20 个国家 258 个修建的大型公路和轨道交通项目中，有 90% 的项目实际所耗费的成本都被低估了（Flyvbjerg et al. , 2003）。在书中，作者也发现，巨型项目的成本有不断攀升的趋势，其实际所花费的成本远远超过官方所估计的成本总额，其原因“主要在于政治领域，而非工程设计或估算成本时所采取的技术出了问题”（p. 221）。也就是说城市政府为了避免选民们对工程拟将耗费过高成本的强烈反对，迫于这样的压力故意低估最初的工程成本，但工程实际花费的成本却越来越高。

四、巨型项目遭遇民众抗议

虽然“在世界各地，有越来越多的巨型项目被规划和修建，但与此同时，人们越来越清楚地认识到，许多巨型项目在经济、环境和公众支持等方面已产生了非常差的记录”（Flyvbjerg et al.，2003：3）。为此，民权运动、公民运动，以及环境保护运动不断爆发，城市政府也必须对巨型项目的规划方案做出调整。如巨型项目的规划理念就因为社会组织和居民的抗议而发生了改变，作者把一个世纪以来这种项目规划理念的调整概括为“从有失才有得”（p. 227）到“无伤害”（p. 228）的转变。尤其是对那些需要选址的巨型项目，是采用地下、隧道还是修建在城市边缘的方案，才不会激起所在地区居民的抗议，这是在制定这些巨型工项目规划方案时必须考虑的重要问题之一。在作者对20世纪五六十年代巨型项目的回顾和描述中就发现，巨型项目的规划者几乎只关注是否能得到商业团体的支持，因此，只要城市精英认为大多数公众能从这些项目中获益（并不在乎少数族群可能因此而受到的影响），这些工程就都应该实施，因为，“有失才有得”。然后，随着受到负面影响的居民、环保人士等群体的不断抗议，政府部门在对巨型项目进行规划时的理念才发生了明显的改变。那些一直以来都最具破坏性的项目（如高速公路和机场工程）应该在其选址、设计方案和采取措施以减少其不利影响的时候，考虑不要对其所经之处的任何人造成伤害。如果这些工程无法避免对附近居民和环境造成破坏，那么它们就应该被废弃（p. 228）。除此之外，减轻伤害的原则也发生了变化，从最初承诺减轻工程所造成的破坏性影响（如消除机场噪音），到提供诱人的福利计划，如承诺向周边居民提供新的建房补贴、增加社区设施，以及所谓“绿色政治拨款（green pork）”的其他形式。

五、尝试性地进行理论建构

作者并不打算只停留于对经验事实的描述。为了让读者能更深入地理解这些巨型项目规划、修建和融资背后的政治过程，作者还尝试着对这一过程进行理论建构，将经典的城市政治学理论和美国政治学的主要理论与这些经验材料结合起来。

在第三章，作者首先对经典的城市政治理论和美国政治学的主要理论进行了回顾和评价，如精英一声望理论、多元论、公共选择理论、精英结构论和历史制度主义。作者认为，“这些理论呈现了它们所讨论城市政治学的独特视角，也提供了它们（如果这些理论有提供解释的话）各自对巨型项目政治所做出的解释”（p. 49）。之后，作者在对这些城市政治学的相关文献进行评述的基础上，提出了自己的研究假设和命题。

介绍完经验材料部分之后，在第八章，作者又回到这些城市政治学理论的相关讨论，并运用这些理论对所观察到的经验现象进行解释，并试图“检验”这些理论的解释力度（虽然作者认为，他们调查的范围太广，而无法称得上是对这些理论的“检验”）。如作者运用彼得森的观点将城市描述为拥有有限市场权力的经济竞争者。运用罗根和莫罗奇、斯通等的城市体制论来描述商业利益集团与地方政府官员所形成的“增长联盟”的重要性，强调商界和政界领导人进行合作要比单打独斗更能有效地实现各自的目标，这一理论还有助于我们理解巨型项目获得批准和融资过程中的政治运作（p. 267）。运用公共选择理论中的概念来帮助我们理解国会议员互投赞成票、政治拨款、自下而上的联邦主义等现象，以及公共企业家在促进巨型项目的大规模发展过程中所发挥的作用。根据奥尔森提出的公共选择理论的命题来解释巨型项目的决策过程。但公共选择理论并不能解释社区和环保运动为什么能有效地组织许多社区基础设施工程的修建。而历史制度主义能帮助我们部分地解释“无伤害”规划理念持续存在的原因。

正如作者所认为的那样，这些理论都只是“强调了城市政治的重要且不同的方面”（p. 263），并没有提出讨论城市政治的一般性理论。但很遗憾的是，本书的作者也没有做到这一点。除此之外，作者在书中所着重关注的只是城市交通基础设施，其他类型的巨型项目作者并没有进行详细深入的讨论（虽然作者在第二章提到过一些诸如体育场馆、会展中心等非交通设施）。但不管怎样，到此，作者已为我们呈现了许多丰富、精彩而又生动的案例，并运用城市政治学理论解释了巨型项目发展中的各种现象，揭开了城市政治的“黑洞”（Sapotichne et al. , 2007），让我们更深入地理解了美国城市公共投资变迁的政治逻辑。

六、反观中国的城市研究

随着中国城市化进程的快速推进，城市正在发生着翻天覆地的变化，各种对城市而言重要的资源变得越来越稀缺。为此，我们应该意识到，城市发展和建设也已不再是单纯的物质性、经济性和技术性的问题，而与城市政府的制度安排和政策选择有着密切的关系。尤其是对正处在社会经济转型时期、以经济增长为导向的中国城市来说，更是如此。但“城市政治与行政学研究却一直没有能否及时地回应城市中正在发生的各种变化，更遑论对这些变化给以细微的关注与精确的解释”（何艳玲，2008：191）。巨型项目这一典型的都市性问题就是如此。

目前国内正在进行着如火如荼的城市建设，巨型项目也早已成为中国城市和区域发展中最显著的趋势之一，数量多、规模大、地域广是其最明显的特征。各类巨型项目，如高铁、轻轨、地铁、机场、港口、桥梁、城市更新项目、会展中心和体育场馆等如雨后春笋般涌现。但我们却狭隘地认为对这些巨型项目的关注应该是地理学者和规划学者的任务，对其的讨论也只是集中于巨型项目应该如何规划等技术性问题。因此，我们对正在城市中大量涌现的巨型项目的决策过程是怎样的？有哪些人参与了这一过程？其规划、选址等方案是如何做

出的?其所需的资金如何筹集?有哪些融资渠道?在规划、建设和融资过程中,遇到了哪些问题?城市政府又是如何应对的等这些问题,我们知之甚少。我们若想找到这些问题的答案,就需要有更多致力于城市研究的学者关注中国城市中正在发生的变化,让巨型项目成为中国城市政治研究的重要领域和重要议题,以此来拓展我们对中国城市的纵深研究。只有这样,我们才能更深入地理解城市中的各类规划和政策,从而发现中国城市政治的运作逻辑。

参考文献

- 何艳玲 (2008). 城市的政治逻辑: 国外城市权力结构研究述评. 中山大学学报 (社会科学版), 5.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sapotichne, J., Jones, B. D., Wolfe, M. (2007). Is Urban Politics A Black Hole? Analyzing The Boundary Between Political Science and Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 43 (1): 76-106.
- Fein, M. R. (2012). Tunnel Vision: "Invisible" Highways and Boston's "Big Dig" In The Age of Privatization. *Journal of Planning History*, 11 (1).