

微观权力视角下交通商业综合体的空间生产 ——以广州新塘站-凯达尔交通商业综合体为例*

周宜诺 杨家文**

(北京大学城市规划与设计学院, 518055, 深圳//第一作者, 硕士研究生)

摘要 目的:深圳市凯达尔集团有限公司作为一个私营企业,获得与新塘站这一国有工程共同合作、开发、盈利的机会,有必要对国有交通项目与私营企业合作的灵活性与可能性进行分析。方法:介绍微观权力理论框架构建过程;以广州市新塘站-凯达尔交通商业综合体为例,基于迈克尔·福柯的微观权力视角,借助列斐伏尔的空间生产理论,分析该案例的空间生产过程,以及宏观与微观权力产生影响的内在机理。结果及结论:该项目并非采用一般的PPP(公私合作)模式,该案例的成功落地与私营企业与村集体这一权力主体的前期自主合作,以及政府部门与轨道交通公司组成的另一权力主体的后续相关反应紧密相关,是两个权力主体及多个利益相关者之间的宏观权力限制、微观权力交错、各方利益平衡的结果;微观权力的运行仍处于宏观权力的框架之下,城乡二元结构与土地规章制度等宏观权力仍然引导着微观权力交错的最最终走向,但宏观权力无法完全渗透到微观权力运行中去,各权力主体之间的微观权力拥有一定的自由运行空间。

关键词 轨道交通;微观权力;空间生产

中图分类号 F293.2

DOI:10.16037/j.1007-869x.2023.09.029

Space Production of Transportation and Commercial Complex from Micro-Power Perspective — The Case of Guangzhou Xintang Station-Kaidar International TOD Centre

ZHOU Yinuo, YANG Jiawen

Abstract Objective: As a private enterprise, Kaidar Group Co., Ltd. in Shenzhen has obtained the opportunity to collaborate, develop, and profit from the state-owned project Xintang Station. It is necessary to analyze the flexibility and possibilities of cooperation between state-owned transportation projects and private enterprises. Method: The construction process of micro-powers theory framework is introduced. Taking the

Guangzhou Xintang Station-Cadre International TOD Centre as example, from Michel Foucault's perspective of micro-powers, and using Henri Lefebvre's space production theory, the spatial production process of the study case and the internal mechanisms influenced by macro and micro-powers are analyzed. Result & Conclusion: The project does not adopt the typical PPP (public-private partnership) model. The successful implementation of this study case is closely related to the initial autonomous cooperation between the private enterprise and the power entity of village collective, as well as the subsequent reactions of another power entity composed of government departments and rail transit companies. It is a result of macro-power constraints, micro-power interplay, and balance of interests among all parties with the two power entities and multiple stakeholders. The operation of micro-powers still works within the framework of macro-powers, with the macro-powers such as urban-rural dualistic structure and land regulations guiding the ultimate direction of micro-powers interplay. However, the macro-powers cannot fully penetrate into the operation of micro-powers, and there exists a certain space of freedom for micro-powers operation among various power entities.

Key words rail transit; micro-powers; space production

Author's address School of Urban Planning and Design, Peking University Shenzhen Graduate School, 518055, Shenzhen, China

交通枢纽往往是区域客流峰值地区,也是土地利用价值峰值地区。随着我国城市土地的高密度开发,交通枢纽的功能也逐渐由单一型向复合型发展,如何协调枢纽地区的交通与土地的利用,如何集约化、复合化土地利用已成为了当前的研究热点。将轨道交通站点打造为交通与商业等功能综合体已成为目前的开发趋势。TOD(公交引导发

* 深圳市基础研究计划重点项目“粤港澳大湾区交通协调发展机制研究”(GXWD20201231165807007-20200811151825001)

** 通信作者

展)模式是一种目前接受度较高的城市交通与土地利用协调建设的方式。而 PPP(公私合作)模式是化解 TOD 模式等项目建设过程中政府融资问题的有效融资模式。与其他国家不同,我国 PPP 模式中的社会资本不仅指民营企业,还包括了国有资本控股企业。考虑到国有企业拥有更加雄厚的资金实力和财政担保,在如交通枢纽等对资金和担保要求高的项目中,政府的合作方仍以国有企业居多。

本文基于米歇尔·福柯的微观权力概念,采用列斐伏尔空间生产理论,深入研究了广州新塘站-凯达尔交通商业综合体这一特殊案例,对其空间生产过程的研究旨在理清各方之间的权力运作动态,并重点分析了为何深圳市凯达尔集团有限公司这一私营企业能够获得与新塘站这一国有工程共同合作、开发、盈利的机会。通过分析凯达尔枢纽国际广场坐落于新塘站之上这一社会空间现象,探讨了国有交通项目与私营企业合作的灵活性与可能性,分析了社会中存在的微观权力结构及其对大型项目的影响,为未来我国交通枢纽开发过程中的权力平衡与利益交互提供参考。

1 微观权力理论框架构建

1.1 微观权力

不同于传统的权力分析模式,米歇尔·福柯选择从微观层面(权力的微观物理学)入手,提供一种分析权力的新视野,颠覆了传统权力研究中惯于围绕王权或国家权力等展开的论述^[1]。米歇尔·福柯认为,传统权力理论没有真正揭示出权力的运作机制,相对于谁真正拥有权力来说,米歇尔·福柯更加重视权力如何运作流通^[2]。

传统权力分析模式主要包括将权力看作是商品的法理主义法权模式,以及马克思所秉承的从资本视角出发的总体性资本逻辑。而米歇尔·福柯反对法权模式和资本逻辑的“经济还原论”,并试图探索一种“非经济”的解释,提出权力不再是“专有财产”,而是渗透到日常生活中的、时时刻刻都在发挥作用的力量,更普遍、更隐蔽、渗透性更强,是无中心、无主体的。米歇尔·福柯曾用“警察”一词代指统治性纲领,即宏观权力,认为“警察”的统治对象是一个有独立反应机制的复杂现实,即社会,而社会总是无法被“警察”完全渗透的。

1.2 空间生产中的微观权力视角

经历了“空间转向”后,空间成为了地理学研究

的重要内容,列斐伏尔提出了“空间的生产”理论,认为空间是由一系列社会关系所设计、改造的结果。而米歇尔·福柯在权力研究体系中提出的微观权力视角与列斐伏尔空间理论中的日常生活实践有同源性,二者不谋而合地察觉到现代权力的细微化、分散化特征。

2 新塘站-凯达尔交通商业综合体概况

广州东部交通枢纽位于广州市增城区,规划面积 269.11 hm²,建设集合了 3 条国家高铁、2 条城际铁路、4 条城市轨道交通,是目前我国比较典型的场站综合体开发建设项目。而新塘站-凯达尔交通商业综合体在广州东部交通枢纽的规划中处于核心位置,是广州城市发展战略的“东进口”。其中,凯达尔枢纽国际广场的建设主体为深圳市凯达尔集团有限公司,而新塘站是穗深城际铁路的途经站点,其项目建设主体为广东珠三角城际轨道有限公司。新塘站设站于凯达尔枢纽国际广场的一、二层,除设有城际车站新塘站外,凯达尔枢纽国际广场还建设了地铁接驳口及火车站连接平台,方便乘客换乘地铁及国铁线路。新塘站分布示意图如图 1 所示。

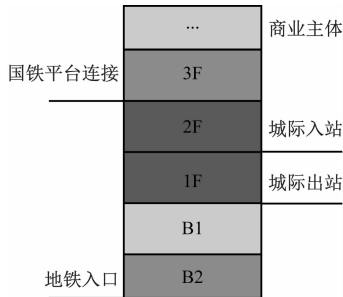


图 1 新塘站分布示意图

Fig. 1 Distribution diagram of Xintang Station

3 空间生产过程

3.1 群星村土地国有化

针对我国土地城乡分割二元结构,1998 年制定的《中华人民共和国土地管理法实施条例》中首次明确了农村集体所有土地转为国有用地的法律依据。2000 年,广州市村镇建设工作会议决定逐步推动城中村改制工作,并在 2002 年 5 月出台了相关意见,指出列入改制区域的城中村要在土地管理、户籍制度等方面实现实质性转变,对原住民的补偿

也不同于普通土地征收的具体费用补偿方式,农村转制过程中,村集体可获得转性地块的国有土地使用权。群星村属于典型的城中村,位于东江江畔、新塘镇城区的中心地带,有广深公路及新塘大道穿过。

基于一系列鼓励城中村土地国有化的政策,群星村集体于2004年起陆续申请包括案例地所在地块在内的村集体所有土地转为国有用地,增城市(2014年撤市设区)政府给予的批复中同意其进行用地性质的转变,并明确该国有建设用地需作为建设住宅之用地,同时将该地块的使用权出让给新塘镇群星村经济联合社(原村集体改制后成立的集体法人股东持股的股份制企业)。至此,案例地块实现土地国有化,原有土地价值得到了大幅度提升,国有土地使用权可以在土地二级市场上自由流通,进行转让、出租、抵押等活动。

3.2 化解各方冲突

在粤港澳大湾区逐渐融合发展的背景下,决定在“东进口”新塘镇设立大型交通枢纽来弥补广州“东大门”的缺失。在2013年8月批复广州东部交通枢纽规划前,政府联合新塘站开发主体广东珠三角城际轨道有限公司将站点选址于新塘镇群星村茅山(土名)地块,原计划新塘站及其线路以高架形式穿越该地块,该地块在平面用地布局上分为三大部分,分别为穗莞深城际铁路用地、综合体用地和交通广场用地,城际新塘站红线内拟征用土地4.60 hm²,为新塘镇群星村集体持有的国有用地,但在选址前群星村集体已与深圳市凯达尔集团有限公司签署了长期租赁协议。

若想要继续推进项目,则需从群星村一方获得土地使用权,并给予群星村方一定的征地补偿。广东珠三角城际轨道有限公司尝试与群星村集体进行初步协商,群星村一方要求高达2亿元的征地补偿款,严重超出标准征地补偿款,且群星村要求的补偿不是以现金方式兑现,而是全部以可持续性物业的方式兑现。

随着广州东部交通枢纽的形成,案例所在地块的商业价值逐渐凸显,利益相关方均不愿意放弃该地块的开发经营。按限制征地范围的政策规范,建设城际铁路站场征收范围仅限地块中部狭长地带近1.47 hm²土地,则宗地将被分割成三块独立地块,如新塘站独立实施建设开发将难以与站场周围用地进行综合开发利用,土地利用效率将会大折扣。

扣。鉴于群星村与深圳市凯达尔集团有限公司坚持不肯放弃土地合作开发协议,利益未得到有效平衡前,城际铁路项目根本无法解决站场建设的用地需求。

为了继续推进新塘站的建设,解决历史遗留问题,在增城市政府的推动协商下,各方研究讨论得出两种开发模式。一种模式即按照规划功能,双方独立拿地进行开发建设,中间带状为轨道交通设施用地,两侧为商业用地,由于投资主体不同,这将人为割断两侧地块的商业联系,将造成土地资源的巨大浪费。另一种模式为整体拿地,统一进行规划,以综合体的模式合作开发、共享收益。经对比发现,第2种开发模式更有利于推进项目,因此,群星村、深圳市凯达尔集团有限公司、广东珠三角城际轨道有限公司和增城市政府均同意选择第2种模式,合作开发案例地块,至此多个利益主体达成合作开发共识。

4 空间生产与权力运行机制

以微观权力视角审视本文案例可以发现,本案例中存在着两个权力主体:一个是群星村与深圳市凯达尔集团有限公司组成的权力主体,掌握了包括土地使用权、凯达尔资金实力、长期稳固合作关系等在内的资源;另一权力主体由政府与广东珠三角城际轨道有限公司所组成,拥有城市规划调整权、土地所有权、轨道交通公司建设运营交通站场能力等优势。

4.1 群星村与凯达尔权力主体社会关系的形成

群星村通过村集体用地转为国有用地的形式实现了一定程度的旧村改造。村集体用地转为国有用地的形式与政府依法征收村集体用地有着明显区别,村转国是一种村集体自发的旧村改造行为,实现村转国后,股份制改制后的村经济联合社仍可获得国有土地使用权。由于村民以土地入股参与改造后的项目利润分成,政府不再进行额外的补偿,这种方式常见于村集体经济较为活跃的地区。不具备开发实力的村集体可以将国有化后的土地出租给其他开发商,开发商支付租金并在期限内进行开发、收益。

群星村集体以村转国的方式获得了国有土地使用权,群星村集体虽拥有土地使用权,但缺乏土地开发经验与能力,而深圳市凯达尔集团有限公司作为一个成熟的地产开发商,具备了一定的资金实

力和丰富的项目开发经验,因此二者形成资源互补,达成了 40 年的合作开发协议。此后,深圳市凯达尔集团有限公司还帮助群星村集体完成了群星新邨还建房的建设,固化了二者的合作关系,具备了土地使用权、资金、牢固且长期的村企合作关系等优势,形成了群星村与凯达尔权力主体。

4.2 政府与城际轨道交通公司权力主体社会关系的形成

新塘站属于穗深城际铁路的途经站点,其建设主体为广东珠三角城际轨道交通有限公司。该公司是一家由中国铁路广州局集团有限公司代表中国国家铁路集团有限公司出资 50%,由广东省铁路建设投资集团有限公司代表广东省人民政府出资 50%,共同建设成的建设、运营、管理城际轨道交通的、省部合作背景下的国有企业。在广东省出资的 50% 建设金中,省级政府承担建设金的 70%,城际轨道交通线路途径的各地市级政府作为征地拆迁主体,承担由于征地拆迁所产生的占比建设金剩余 30% 的资本金。因此,增城市政府作为征拆主体,承担着落实新塘站用地需求的责任,增城市政府与广东珠三角城际轨道交通有限公司由于省部合作达成的征拆成本出资协议形成了政府与城际轨道交通公司权力主体。

4.3 产生结果

对于集体经济发达的地区,土地向来都是村里的摇钱树,在初步意向协商阶段,基于群星村与凯达尔权力主体的优势,该权力方提出了不低于 2 亿元的补偿款,且要求全部以可持续收益物业的方式兑现。根据《中华人民共和国土地管理法(2004 年版)》规定,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前 3 年平均年产值的 30 倍,即使按照上限标准计算,征地补偿款应控制在 1 200 万元以内。群星村与深圳市凯达尔集团有限公司之间的长期合作关系也是无法绕开的问题,群星村集体不会同意其非利益方对该地块进行开发,因此如合作无法进行,不仅需补偿群星村集体,还需补偿深圳市凯达尔集团有限公司,补偿款可以基于 40 年租约能够产生的效益来计算,更是严重超出政府方财政预算的补偿方式。

政府与城际轨道交通公司权力主体也拥有前者所不具备的各种权力。《中华人民共和国土地管理法(2004 年版)》中提到,政府仍保留对出让后宗地的城市规划调整权,政府有权根据城市发展需

要,合理调整土地的用地性质;为了公共利益的需要,政府可以依法收回国有土地使用权。此外,广东珠三角城际轨道交通有限公司也拥有包括主持建设城际车站、运营大型交通站点等在内的能力,是深圳市凯达尔集团有限公司完全不具备的。如果凯达尔枢纽国际广场能成功建设于新塘站之上,与车站形成交通商业综合体,成为 TOD 模式示范性项目,则深圳市凯达尔集团有限公司也可以凭借城际站点所带来的大客流及 TOD 模式发展概念获得更多收益。

最终,在各主体方权力交错下,本案例达成了各方利益平衡,将各方利益和需求在新塘站-凯达尔交通商业综合体中进行了融合和满足。群星村与凯达尔权力主体方同意将土地使用权上缴政府,2013 年增城市国土部门成功收回案例地土地使用权,并进行挂牌出让。由于该案例地块的特殊性,挂牌出让后的竞标人只有深圳市凯达尔集团有限公司一方,并以 68 400 万元的成交价竞得案例地块 40 年的土地使用权,此后采取分层设权的方式,合理划分出不同层面、不同性质、不同功能、不同主体的产权空间。

地铁项目及城际轨道交通项目开放了交通场站上下空间的使用权给予深圳市凯达尔集团有限公司,深圳市凯达尔集团有限公司出资建设凯达尔枢纽国际广场主体部分,包括商业部分、连接未来国铁站点的平台。此外,城际及地铁由于配合凯达尔枢纽国际广场建设所超出预算的资金也需要深圳市凯达尔集团有限公司支付,且对应的实物产权及使用权分别归属城际及地铁。同时,深圳市凯达尔集团有限公司还为城际轨道交通项目以成本价建设了 5 000 m² 的商办物业。而群星村作为案例地块的原权属人,获得凯达尔综合体全部首层的产权,群星村集体又将首层物业返租给深圳市凯达尔集团有限公司,每年获取一定的租金收益。

5 结语

本文以广州新塘站-凯达尔交通商业综合体为例,基于米歇尔·福柯的微观权力视角,不区分空间生产的主导力量,分析了深圳市凯达尔集团有限公司作为一私营企业,能够参与新塘站建设,获得国有工程共同合作、开发、盈利机会背后的原因。在本文案例中有两个权力主体,村集体与私企权力方不肯放弃城际轨道交通线路重要途径站点附近

的土地使用权及其背后潜在的巨大收益,政府与轨道交通公司权力方也有借地生财、推动项目进程的意图。基于此,各方打造了综合多方权力的交通商业综合体,从而平衡各权力方的利益,并最终推动了建设项目的进行。深圳市凯达尔集团有限公司没有国有资本控股背景,但仍与广东珠三角城际轨道交通有限公司合作开发交通商业综合体,并最终形成了一定的空间形态,是典型的空间生产过程。

经过研究发现:从表面来看,新塘站-凯达尔交通商业综合体的落地是包括了政府、民营企业、轨道交通公司在内的 PPP 模式;从深入剖析来看,该项目既没有成立合作项目公司,也不是政府招商引资的结果,而是两个权力主体、多个相关方之间的利益冲突问题化解、权力交错,最终改变原有规划,以交通商业综合体的形式平衡多方权力、利益的过程。

研究案例发现,微观权力的运行仍处于宏观权力的框架之下,但宏观权力依旧无法完全渗透到微观权力的运行中去。在权力双方博弈的过程中,根据政策条例,政府一方本可以根据公共利益需要,依法收回群星村的使用权,但政府仍选择用交易协商的方式解决了历史遗留问题,体现了宏观权力是无法完全操控社会的。因此,政策法规等宏观权力在处理特定的问题时,也需要给予微观权力实践一定程度的、可自由调整的空间。基于《中华人民共和国土地管理法(2004 年版)》中关于收回土地使用权的规定,以及 2006 年颁布的《招标投标挂牌

出让国有土地使用权规范(试行)》文件中关于商业性质土地必须通过招拍挂的形式出让的规定,在案例地块用地性质及权属人变更环节,经历了群星村集体上缴土地使用权至政府、政府收储土地并重新进行国有用地公开挂牌出让、最后仍将土地定向出让给深圳市凯达尔集团有限公司的过程,手续繁杂、耗时耗力,且无法避免公开招拍挂过程中土地流向的不确定性,减缓了土地的开发进程。为加快“三旧”改造、城市更新进程,需要适当提升政策运行的灵活度。而深圳市凯达尔集团有限公司作为民营企业,有一定的实力承担与政府的大型合作项目,在我国鼓励 PPP 模式的背景下,不仅需要提高实践的灵活度,也需要加大对社会资本的信任度,充分吸纳更多元的社会资金,才能促成更多的政企合作项目,真正缓解政府的融资压力。

参考文献

- [1] 马学广. 城市边缘区空间生产与土地利用冲突研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014.
MA Xueguang. Study on spatial production and land use conflicts in urban-rural fringe [M]. Beijing: Peking University Press, 2014.
- [2] 王丰龙, 刘云刚. 空间生产再考: 从哈维到福柯[J]. 地理科学, 2013, 33(11): 1293.
WANG Fenglong, LIU Yungang. Revisiting production of space: from Harvey to Foucault[J]. Scientia Geographica Sinica, 2013, 33(11): 1293.

(收稿日期:2021-04-04)

(上接第 164 页)

- FENG Yi. Two-stage safety analysis of overlapped shield tunnels based on dynamic loads [J]. Modern Tunnelling Technology, 2021, 58(4): 109.
- [6] 张冬梅, 李钰. 地铁荷载引起的盾构隧道及土层长期沉降研究[J]. 防灾减灾工程学报, 2015, 35(5): 563.
ZHANG Dongmei, LI Yu. Long-term settlement of shield tunnel in soft clay due to vehicle vibration [J]. Journal of Disaster Prevention and Mitigation Engineering, 2015, 35(5): 563.
- [7] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 地铁设计规范: GB 50157—2013 [S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2014: 55.
Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. Code for design of metro: GB 50157—2013 [S]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2014: 55.

- [8] MONISMITH C L, OGAWA N, FREEME C R. Permanent deformation characteristics of subgrade soils due to repeated loading [C]// TRB. 54th Annual Meeting of the Transportation Research Board (TRB). Columbia: TRB, 1975: 1.
- [9] LI D, SELIG E T. Cumulative plastic deformation for fine-grained subgrade soils [J]. Journal of Geotechnical Engineering, 1996, 122(12): 1006.
- [10] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 混凝土结构设计规范 GB 50010—2010 [S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015: 16.
Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. Code for design of concrete structures: GB 50010—2010 [S]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2015: 16.

(收稿日期:2022-03-01)