

土地政治下的偏離者－ 政策遺緒與天津市政府行為研究 (1982-2018)

陳蓉怡*

壹、前言

貳、房地產開發導向的城市更新

參、天津的低物價建設與房地產發展途徑

肆、政策遺緒與天津土地新政

伍、結論

房地產開發導向能否適用於討論所有中國大陸城市的發展模式？既有文獻多強調中國大陸地方政府扮演如同企業家型的角色，透過城市經濟增長下所創造的土地交易價值而獲利。天津在 2002 年後的土地新政基本上依循著上述的思維而展開，卻在官僚及一般民眾間引發了相當程度的反彈。本文試圖印證，在政績導向的機會主義考量下，天津地方官員在 1980 年代選擇維穩重於成長的發展道路，造成天津在房地產市場與管理結構的特殊性；其次，此一政策遺緒進一步限制了天津土地新政的開展。天

* 中央研究院經濟研究所博士後研究員。E-mail: rychen@sinica.edu.tw

投稿日期：2016 年 5 月 22 日；接受刊登日期：2018 年 8 月 6 日。

東吳政治學報/2018/第三十六卷第二期/頁 65-130。

津的發展經驗背後反映出，從政績機會主義的角度切入，可以豐富對於成長機器的討論。在城市經濟轉型的過程中，城市既有的政策遺緒亦將對制度的改變施加力量。

關鍵詞：成長機器、房地產開發導向、政績導向、路徑依賴

壹、前言

中國大陸「成長機器」出現的背景，建構在財政分權化以及土地市場的操作機制之上（Wu, 2015）；地方政府轉變成為更加企業化的利益主體。國家是土地資源的唯一壟斷者，相對於產業培養與實體經濟的發展需要歷時甚長才能有所成效，通過簡單的資源交易，地方政府就可以取得高額的收入（Liang, 2014: 7-8; Paik, 2014: 68-69）。土地同時還可做為招商引資的優惠手段（Tao et al., 2010: 2218; Huang and Du, 2016: 1328-1330），房地產的開發投資能夠對城市的整體經濟發展產生帶動作用。¹ 導致諸多地方政府熱衷於以經營土地為核心內容的「經營城市」，謀求土地收益的最大化。²

經營土地與經營城市的概念在 2002 年由新任市長戴相龍引入天津，³ 重要舉措包括由市政府統一負責國有土地收購、儲備、出讓與轉讓的管理權，以及對商業地產及教育地產等追求土地交易價值極大化建設的大力推進（受訪者編號 18102011）。這樣的施政思維

-
1. 土地財政顯著的提升了地方政府發債的規模（Pan et al., 2017: 897-904）。
 2. 就體制政治（regime politics）而言，一個城市的發展若強調經濟，則其各種主要產業發展的特色將決定城市治理模式的發展，房地產產業只是其中一個面向。作者選擇房地產產業作為主要探討標的，在於就中國大陸城市研究而言，房地產開發導向的土地財政為政府增加財政收入最直接、效果最快、最明顯，規模也相對巨大。特別是在政府職能轉變的過程中，地方政府的財力與日益擴大的公共服務職責之間存在先天上的矛盾，房地產產業對緩解此一矛盾有幫助。增強了各級政府的可支配財力（當然也產生了破壞歷史文化遺產、官商勾結、利益輸送等腐敗現象），地方政府對於土地出讓金的依賴與否，對比於其他產業發展，對於政府治理行為模式也會產生巨大影響。而以過去的科教興市、生態城市、大學城市這些口號背後，仍與房地產業有著千絲萬縷的關係。
 3. 戴相龍長期在金融系統工作，1995 至 2002 年間曾擔任中國人民銀行（即央行）行長一職。

卻與原來天津城市房地產的發展路徑背道而馳。首先，天津從 1980 年代以來奠定的房地產經營思路是以普通住宅做為房地產業主導方向，將房地產建設與安居工程及經濟適用房建設相結合。⁴ 其次，由於與危改工程相結合，區政府亦參與土地出讓工作，本地房地產商多屬中小規模企業，善於地產開發多於商業經營、長於普通住宅的建設多於商業地產的謀劃。且多能以無償或者是極低價格獲得土地（魏炳坤總編，1993；天津市人民政府，1998；張靜，2003）。

土地新政在官僚內部引發了雜音，也引起了天津本地所屬房地產商的反彈，大規模的拆遷衍生出的安置與賠償問題誘發了一波又一波的上訪。⁵ 2009 年公布的《天津市土地整理儲備計劃管理辦法》增加了土地整理儲備的單位，2006 年後逐步加大了經濟適用房建設的力度，並在 2007 年修改了《天津市城市房屋拆遷管理規定》。與既有舊法相比較，大大提高了對一般民眾的補償安置標準與安置方式。⁶

-
4. 經濟適用房是中國住房問題的產物，自 1994 年開始實施，不同時期對其界定也有所差異。2007 年 11 月頒布的《經濟適用住房管理辦法》將經濟適用住房定義為：「政府提供政策優惠，限定套型面積和銷售價格，按照合理標準建設，面向城市低收入住房困難家庭供應，具有保障性質的政策性住房」。簡言之，經濟適用房建設享有政府給予的建房用地和稅費政策上的優惠條件，面向中下收入家庭。在中國，地方政府通常採取免交土地出让金與減免稅金等方式，吸引開發商建設成本比較低的經濟適用房（段磊，2006：22）。
 5. 上訪即信訪的俗稱，指公民、法人或者其他組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等形式，向縣級以上政府機關反應情況，提出建議、意見或者投訴請求等。幾千年來，一般民眾尊稱官府衙門為上，自己則謙稱為下。民眾有不滿，多採攔路告狀或到衙門擊鼓鳴冤，為顯示兩者性質不同，政府正式文件中，不用民間俗稱的上訪，而稱信訪（李谷城，2006：68-69）。
 6. 新版本的拆遷管理規定，強調被拆遷人可以自主選擇補償安置方式，以同一拆遷區位內定向安置為主，同時在計算貨幣補償安置標準時，必須考量被拆遷房屋所處區位的新建普通房市場價格評估確定。

中國大陸傳統以土地中心為主的成長政治，強調收益積聚極大化的土地利用模式，以及企業家型的地方政府角色；對比於高級住宅及商業區，開發面向中低收入族群的經濟適用房往往乏人問津。地方政府壟斷對於土地的徵收與利用，追求土地交易價值的最大化，當中往往犧牲被拆遷區住民的福祉。但天津在 1980 年代以後奠定的房地產發展思路，更多的瞄準中低收入階層為主；土地呈現多頭出讓格局，凡屬於危陋平房的改造項目均可以實行無償的土地劃撥。這使得天津截然有別於其他沿海城市以土地中心為主的「成長政治」發展模式，⁷ 呈現出所謂具有天津特色的房地產發展路徑。

本文試圖印證以下兩個觀點，一是上述所謂具有天津特色的房地產發展路徑，乃是地方領導基於政績導向的機會主義考量下，所做出的維穩重於成長的城市發展路徑選擇；其二，此一政策遺緒對於 2002 年後天津的土地新政開展施加限制。本文研究方法結合次級資料分析與實地訪談，除了蒐集政府工作報告、相關法規沿革以及新聞報導外，作者也三次前往天津進行田野工作。⁸ 透過經驗證據

7. 此處必須強調，既有文獻佐證中國大陸的地方政府作為成長機器體，且追求以土地為中心的成長模式。案例基本上均以珠三角、長三角等地城市為主 (Jiang et al., 2016; Lin, 2014; Ye, 2014; Zhang, 2014)。一般而言，中國北方開放時間較晚，行政力量干預較強，與南方沿海城市呈現截然不同的發展路徑。一部分學界成果已經指出，改革開放的次序、地方經濟發展的好壞，都會影響地方政府對於土地的控制與使用模式 (Lin and Zhang, 2015: 2794; Rithmire, 2013; Ye and Wu, 2014: 365-366)。

8. 本研究實地天津田野共三次，第一次是 2011 年 9-10 月，第二次為 2012 年 10-11 月，第三次則是 2016 年 10 月。總共訪談經濟發展、城市建設、房地產業等不同系統的學者、官員、業者共十九人次。訪談重點包括 1980 年代以降天津領導的領導特質、施政重點；天津的城市發展規劃，以及在土地利用與房地產開發上的特質。本文主要受訪者大多數為在地學界人士，作者充分理解側重特定受訪者所造成的樣本代表性問題 (Bleich and Pekkanen, 2013: 85-87; Kapiszewski et al., 2015: 214)，可能造成的研究限制。在這三次訪談過程中，除了與學界人士接觸外，作者亦透過各種方式接觸政府官員、本地或者外

及理論對話，希望能進一步豐富現有研究中國大陸城市發展的文獻。

貳、房地產開發導向的城市更新

由 Logan 及 Molotch (1987) 所提出的成長機器研究途徑，在對於公共政策決策模式的研究上，將城市視為一部由主要政策參與者所共同組成、互為支援並以追求城市經濟增長為目標的多面向維度 (multi-dimensional construction)，驅動城市以其意志，往擴張地方經濟與積累財富方向邁進，主要概念包括土地的商品化、空間企業家 (特別是結構性的投資者)、治理聯盟的存在、對移動資本的競逐以及正當化交易價值的創造 (Cox, 2017; Farahani, 2017; Molotch, 1976; Logan and Molotch, 1987; Rodgers, 2009; 王輝煌, 2007: 19)。

追求經濟增長成為城市政治的優先議題，與土地相關聯的菁英們，根本目的在於透過各項城市土地的使用規劃與消費空間的創造，創造土地使用價值與交易價值間的落差，尋求以土地為基礎的財富積累。因此土地與分配議題成為城市發展的主要基礎，經營土地成為經營城市的本質。主要政策參與者傾向透過各種正式、非正

地的房地產商。但能接觸到的範圍較為有限。但受訪學界人士中包括經濟、政治、建築等不同專業出身，並有部分學者曾有政府掛職經驗，或者與原市委書記有私人交誼。透過對於不同背景受訪者的訪談，有助於加強訪談資料的嚴謹性。但接觸研究者認為合適的訪談對象，在威權國家尤其困難；首先，信任是獲取資訊不可或缺的條件，而信任又只能來自於研究者個人的網絡連結 (Kapiszewski et al., 2015: 218-220)。因此，盡可能透過具體的政策、官方文件、領導人講話與活動的報導，找出許多隱藏的線索。以求降低缺乏其他權力關係人的看法比對，所可能造成的研究障礙。例如，許多受訪者提到領導間彼此在發展思路上有差異，但這種衝突不可能公開化。一位受訪者建議去看同期兩個人講話，調子是不是明顯不同。比方一個總提環渤海，另一個就提京津冀。先從訪談中獲取隱藏的、非檯面上的政治現象 (Read, 2010: 161)，其後，對於官方文件、報導、年鑑等二手資料進行細緻的分析 (Solinger, 2006: 166)，也可以避免過度推論的問題。

式的關係，建立某種治理聯盟。並成為主導地方政治的主要力量，此類治理聯盟積極營造有益於商業氛圍的城市環境，故而不同的成長機器之間圍繞經濟資源的爭奪展開競爭。

在中國大陸改革開放的過程，地方政府被賦予了相對獨立的利益，更多的參與到地方經濟發展的過程中。這也使得成長機器相關文獻，被廣泛的使用到對於地方政府行為模式的解釋（Jiang et al., 2016: 32-33; Wang, 2014: 188; Zhang, 2014: 179-180）。這些文獻又可進一步細分為結構與行為兩個層次；就結構層次而言，主張 1994 年的分稅制劃分了收入分配，卻並未相應調整支出責任，地方政府原有的大多數稅源向中央集中，導致地方政府必須另闢蹊徑用以弭平地方開支（曹海濤，2012：116；Li et al., 2010:14-16）。而就行為層次而言，則強調政績導向的人事升遷要求如何影響了地方政府角色的轉化。「唯 GDP 論英雄」成為地方領導幹部的主流政績觀，增加經濟增長率、擴大經濟總量成為地方官員看重的課題。

總體而言，分稅制實施下地方財政的缺口，結合幹部晉升向上問責制的大環境（Chien, 2010: 73-77；Shin, 2013: 269），使得中國大陸地方政府從原來擁抱經濟平等與社會集體的社會主義國家，轉型成為積極追求都市成長與競爭性的企業家型國家（Duckett, 2001）。首先，地方政府的能動性被格外凸顯，城市空間的發展與演化表現出政府強烈主導、逐利色彩濃厚的特質（Chien, 2015: 66; Wang et al., 2011: 2976-2994; Wang and Li, 2014: 51-56）。對於城市的政治菁英而言，都市治理意味著城市競爭與城市行銷（Chien and Wu, 2011），增加固定資產投資與營造良好的投資環境以吸引資本進入自己的所屬疆域。空間重組與琳瑯滿目的形象工程則被用於增加城市的競爭力（Wang and Leng, 2011:5）。政府部門直接參與、涉

入尋租活動中以賺取收益（Ye and Wu, 2014: 355-357; Zheng, 2010: 146-162）。

其次，以土地為中心的發展成為中國大陸城市化過程中最重要的特徵（Ye and Wu, 2014: 355-357; Zhang, 2014: 60）。追求土地控制與發展成為地方政府最重要的課題。這也使得利用土地徵收以及透過不斷轉手刺激土地價格飆漲，成為國家資本動員與資本積累的重要手段（Chien, 2013: 179; Lin and Zhang, 2015: 2780-2783）。利用操作土地價差作為手段，城市從中實行自我積累與自我增值。地方政府依賴土地交易所帶來的收益與房地產買賣作為地方基礎建設的主要來源（Cao, 2015: 139-144）。在經營城市的經濟理念下，城市規劃的核心要旨在於最大化都市土地的交換價值（Ping, 2011: 644; Su and Tao, 2017: 237-246）。對於土地供應規模與頻率的控制，同時也變相可以調控城市引進外資的方向、速度與規模，以及城市產業結構的調整與置換。易言之，土地已經不單單做為盈利用途（Cartier, 2001: 454-460; Wu, 2016: 636），還是地方政府用於鞏固自身疆域權威的載具（Hsing, 2006: 576, 2010; Wong, 2015: 913-923）。

何深靜及吳縛龍（He and Wu, 2005）以上海新天地為個案，印證中國大陸都市企業家型主義與房地產開發導向的城市更新模式。文中強調，房地產開發已然成為中國大陸城市更新的主導模式，通過犧牲日常使用價值，榨取城市空間的交換價值。高附加價值的豪華公寓、商品房和辦公樓置換了破舊、衰敗的城區，並帶來大規模的居住遷移和鄰里破壞。空間的重塑出自於資本積累的邏輯，以及將建築形式轉化為房地產象徵經濟的商業操作（Yang and Chang, 2007: 1814-1823）。經濟積累進一步強化地方政府對於社會的控制

能力，剝奪（dispossession）成為積累的前提與基礎（Shin, 2016: 483-485），一般住民的社會福利與地方依附因而往往被選擇性的忽視（Su, 2015: 2884-2886）。

簡言之，企業家型地方政府、房地產驅動以及對一般民眾的犧牲，成為近二十年來中國大陸都市發展的重要特徵（Ye, 2014）。都市更新的動力與原理已經從危陋平房改造作為一種社會福利的提供，一變而為國家驅動的房地產開發導向的城市更新。此類的都會更新伴隨的通常是高消費空間的創造以及對低收入階層和少數弱勢群體的排斥（何深靜、劉玉婷，2008：9-10；He and Wu, 2009: 291；Lin, 2014: 125）。大規模的拆遷與地景重造，商業區、高檔住宅區的快速重建，構成都市發展的常態（Shin, 2016: 474）。

這導致地方政府對於以經濟適用房為主的保障型住房⁹計畫必然缺乏積極性（Wang et al., 2014: 54）。一個根本的原因是，地方政府為保障性住房提供的補貼，主要體現於免收土地出讓金，這將擠壓可用於創造高額土地出讓金的商品住宅土地出讓量，導致土地出讓金大幅縮水。其次，經濟適用房的住戶主要來自於中低收入階層或者城建拆遷戶，當許多低收入戶集中在一個經濟適用房社區，這些社區很可能最後就成為所謂「窮人的社區」或者「低收入戶聚落」；這些因素都決定了地方政府將盡一切可能減少對於保障性住房用地的提供（張祚等，2011：1309；聶輝華、李翹楚，2013：55）。

天津對比於其他城市房地產業的發展軌跡而言，卻呈現較大差異。天津房地產的發展顯示出鮮明的危改造市、安居搭房等特徵（趙黎明、劉青青，2003：8），相對於其他沿海城市以商辦或者高檔公

9. 保障性住房是指中國大陸政府為中低收入住房困難家族所提供的限定標準、限定價格或租金的住房。包括廉租住房、公共租賃住房、經濟適用住房和限價商品住房。

寓作為銷售房產主力，¹⁰ 以經濟適用房作為發展方向，成為第一個具有天津特色的房地產產業特點。土地多頭出讓的格局與入市價格偏低，是第二個具有天津特色的房地產產業特色。因應危陋平房改造工作的運行，¹¹ 區政府參與土地出讓的工作，房地產商亦多透過行政劃撥方式取得土地；這使得天津的土地市場化比例一直偏低。¹²

天津的個案顯示，援引成長機器對於中國大陸地方治理的運用，必須考慮兩個限制，¹³ 第一是省級領導人必須在有限的資源與任期下追求政治晉升；其次，中央對於地方的制約，最後，任何政策的變遷都可能面臨對既有權力結構、政策遺緒的壓力與衝撞。

首先，作者認為，省級初始條件的不同，會讓省級領導人選擇追求不同的政績。經濟條件好的省份，領導人會追求經濟成長以達到考核指標，但在經濟發展條件相對落後的狀況下，領導人將傾向優先追求社會維穩以達到政績的最大化，此即所謂的政績導向的機會主義（蔡文軒，2010：119-121）。準此，地方政府追求土地交易價值最大化此一預設未必就是全貌（Lin, 2014: 1824）。

10. 將房地產與安居工程、經濟適用房相結合，住宅投資在房地產開發投資額中所佔的比重，不管是與直轄市或者深圳這類經濟發達城市相比都屬偏高，請見王松濤等（2007：21）。

11. 胡同比馬路低、院子比胡同低、屋裡比院子低，這是天津所謂三級跳坑的危陋平房，每下大雨必淹水。

12. 此處的市場化比例計算方式是以劃撥、協議出讓、招標出讓、拍賣出讓、掛牌出讓等占土地交易總筆數的比例而言，採分數加總方式，每種土地交易方式給予權重加分，就各省區間總分數進行相對比較（唐鵬等，2010：165）。唐鵬等人計算年度為 1999 年至 2007 年，根據其分析結果，天津土地市場化程度在 2002 年後確實逐步提高，2005 年時達到高峰，但在 2006 年後又逐步減低。

13. 成長機器研究途徑的出現，源自於 20 世紀晚期對美國都會政治的觀察。因此，若要應用於英美城市以外的個案，無論在時間及空間上都容易有套用上的困難。必須進行適當的補充與修正。

從根本上來說，地方政府展現所謂發展型抑或企業家型的特質，預設前提主要是「GDP」崇拜作為主要的官員政績考核指標，省級幹部本質上都是需要同時關照多個政策目標的多面手，省級書記則是國家級領導的重要備選群體，國家級領導的選擇依賴於多種元素，導致這種經濟績效考核的實施效果必然被削弱。因此在看待政績時，必須緊扣經濟發展與社會維穩兩大範疇，省級領導無論達成何種政績，都有機會獲得政治晉升的回報。(Donaldson, 2009: 430) 就認為，貴州領導在 1978 年以後所採行的是一種 micro-oriented 的政策途徑，傾向將有限的資源用於扶貧政策，確保偏鄉孩童的公平受教權，即使以犧牲經濟成長為代價也在所不惜。

準此，成長機器與企業家型地方政府文獻中，所隱含的成長導向的指標考核，需要被重新檢視。基於幹部晉升與政績考量的視角能夠豐富對於成長機器文獻的討論，增益了對實際政治運作的瞭解。¹⁴ 追求經濟指標只是晉升標準的其中之一 (Wu, 2018: 1385)。地方政府對於土地的控制也有程度上的差別；政府對城市土地控制欲望與控制能力越強的地方，往往是開放程度越高，越早越多擁抱市場力量以及經濟發展越發達的地區 (Lin and Zhang, 2015: 2794; Rithmire, 2013; Ye and Wu, 2014: 365-366)。

14. 本文因篇幅限制，將焦點置放於政績導向的機會主義如何補充對於成長機器的討論，但有時候從解釋上也可以考慮從 policy mobility and mutation (McCann and Ward, 2012a; 2012b; McCann and Temenos, 2012; Peck, 2011) 或者 interplay between cities 等角度切入 (Lim and Horesh, 2016; Pan et al., 2017; Wang and Shen, 2016)，或許可以有更深度的解釋。特別是政策轉移與政策學習過程中，同時也關注地方條件與制度背景的重要性 (McCann and Ward, 2010: 176-177, 2011: xiv-xxiv; Peck and Theodore, 2012: 28; Temenos and McCann, 2013: 353; Baker and Temenos, 2015: 825)。例如中國的獨特之處，在於地方領導人作為區域競爭的主要行為者，事業的前途主要取決於上級的評量與判斷 (Chien and Gordon, 2008: 38-45)。

其次，就中國大陸城市治理與發展的經驗研究上，路徑依賴對於政策變遷的限制必須被考慮，一旦特定制度模式被採用，其高固定成本、學習效果、協調效應以及人們主觀的適應性期待也就進一步決定並限制了未來的發展，使得發展軌跡極難逆轉，或稱被發展軌跡被鎖定（lock-in）（Collier and Collier, 2002）。如同爬樹一般，行動者在攀援過程中會遇到不同的枝幹和分枝，但由於行動者從一個枝幹轉移到另一個枝幹可能要冒著跌落的代價，因此一般情況下，行動者並不輕易轉換枝幹，而是沿著一開始選擇的枝幹順勢攀沿。也就是最初的一步改變了社會行為者的資源、誘因結構乃至行為，甚至改變了時序後期任何事件或者過程的社會性意義；而制度最重要的作用，即是將某種權力或者利益的不均等沿著正向回饋的機制延續下去（Pierson, 2004: 20; David, 2007: 97）。

最後，天津的個案映照出，成長機器的背景來自對英美民主國家城市政治的觀察，因此當針對中國大陸地方政府行為模式進行解釋時，必須更多的考慮中央—地方此一軸線。例如，省市政府一、二把手皆由中央指派、大比例的融資項目皆由中央控制之銀行體系審批與貸放、重要政策項目皆須由中央或省的審批、人口與戶口由中央控制以及跨省市之建設項目由中央主導等等。¹⁵ 易言之，建設資金來源大量倚賴於中央，以及現代化動力多是由上而下發動的歷史傳統，是後社會主義城市與西方城市最大的不同（Kulcsar and Domokos, 2005）。

15. 中央可以控制地方政府的工具，包括意識形態-規範、制度、資源分配、人事、行政監控、權力及軍事等面向，參見（Chung, 2015）。

參、天津的低物價建設與房地產發展途徑

一、天津的初始條件：城鎮體系中的特殊地位

本文認為，天津在城鎮體系中的特殊地位，使得 1980 年代的天津領導選擇了一條維穩重於成長的發展路徑，進而造就天津特殊的政策遺緒。中共建政後，在全國一盤棋的思維下，天津最重要的任務就是支援北京。由於毗鄰首都，天津必須受制於北京，各項建設資源與項目也需讓位給北京，其經貿中心的功能無法發揮，使得天津對比於其他沿海城市的經濟發展條件並不突出。兩個城市彼此間競爭激烈、合作不足、利益衝突不斷。特別是在產業方面，北京在鋼鐵、石化與港口建設等方面無不與天津爭項目、爭投資（王信賢、涂秀玲，2014：46-47；受訪者編號 29092011）。一位受訪者強調：

「所以看天津，不能從天津看天津，要從中國改革戰略來看天津，特別是北方城市發展，受政治因素發展非常重。」（受訪者編號 14102011）

另一位受訪者也表示：

「北京發展的很快，朝經濟城市方向發展，大量的搞工業，80 年代就超過天津了，對天津形成不利影響。天津領導 90 年代搞大無縫鋼鐵，是考慮天津當時都沒大項目，沒那種通過上面批准的大項目，上面長期不批，都認為天津沒條件。後來聽說中央要把大無縫收到國家去，在國務院開會的時候我們領導急得都要哭了。」（受訪者編號 260920112）

天津也是向北京優先供水下的最大犧牲品，60 年代天津和北京共用密雲水庫作為水源地，70 年代當北京的需水量不斷增加，為了保障首都北京的用水，作為天津水源唯一補給的密雲水庫，1981 年

8月起停止向天津供水。用水問題成為制約天津為凸顯。一位本地學者提到：

「天津落後在李瑞環時期開始，¹⁶ 但李瑞環本來能做空間就有限，受資源稟賦約束，中央沒有政策給你。13年期間，天津是處於沒有政治局委員地位。國家計委也都是中央委員，一個政治局委員給他打電話，他就會在乎了。所以立昌當選政治局委員以後很高興說，我現在也可以找誰找誰要東西了。沒有政治地位，沒辦法要，天津這幾年是用自身積累發展。無法利用政治地位牟取資源。」（受訪者編號 30092011）

表一提供了九五計畫時期（1996-2000）前京津冀地區在基礎建設投資金額與大中型項目投入上的比較。就基礎建設投資金額觀察，1970年以前，天津的基礎建設投資金額往往不及河北的二分之一，更難望北京項背。就項目投入個數來說，天津1965年以前，沒有獲得國家安排任何的大中型項目，北京與河北則幾乎每五年都以二位數的數目在增長。改革開放後，國家對天津的投入略有增加，但基礎建設投資金額仍屬京津冀三個省份中最低。

表一 固定資產投資統計（億元）

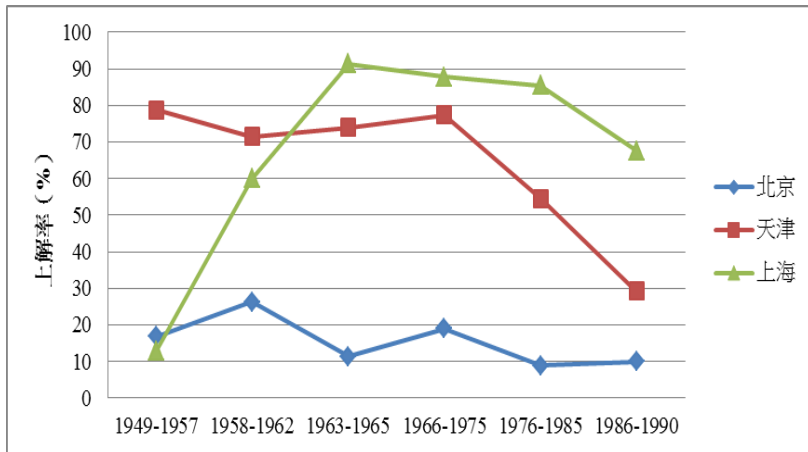
	基礎建設投資金額			大中型項目個數		
	北京	天津	河北	北京	天津	河北
1953-1957	40.7	8.97	21.60	69	0	38
1958-1962	55.4	22.02	51.31	50	0	35

16. 李瑞環原是木工出身，1981年受當時天津市長胡啟立拔擢擔任天津市副市長，自此進入政壇。1982年胡啟立高升進入中央辦公廳，李瑞環旋即成為天津市長。1987年晉升天津市委書記並繼續兼任市長職務，1987年當選為中共第十三屆中央政治局委員，1989年6月增選為中共中央政治局常委。整個天津在改革開放時期恰與李瑞環在政治場域上的崛起相對應，即使在1990年代後進入中央工作，李瑞環對於天津的影響力仍然持續發酵。

1963-1965	18.32	7.16	16.93	29	0	22
1966-1970	29.01	12.93	34.20	18	7	33
1971-1975	59.8	42.08	77.68	21	4	30
1976-1980	104.09	72.98	133.8	18	6	15
1981-1985	173.07	111.23	159.3	23	21	21
1986-1990	384.81	166.4	281.69	35	26	26
1991-1995	930.75	497.17	864.91	22	34	35

資料來源：李啟明主編（2002：98-220）。

就財政制度而言，對天津的歧視性效應更為明顯，1949 年至 1990 年天津累計上解金額，相當同期地方財政總收入的 60%；及同期地方財政總支出的 113.63%。天津的財政貢獻度從圖一中看得更為明顯，上海從 1965 年後才成為中央上繳財政收入的地區。但從 1949 年到 1975 年，天津每年都上解了超過 70%的地方財政收入。



圖一 上解占城市財政收入比例

資料來源：王渭泉（1995）、天津市地方志編修委員會（1996）及北京市地方誌編纂委員會（2001），由作者自行整理。

1988 年後，為了調動地方經濟積極性，中國大陸開始實行財政包干體制，當時在北京、上海、天津三個直轄市間採取的包干形式卻大相逕庭。上海所採行的定額上解，按照原核定的收支基數，收大於支的部分，確定固定上解數額，超收部份地方全留。北京採取的收入遞增包干制度，地方財政收入超過遞增率的部分，全部留給地方。兩個城市得到的好處都很明確，唯獨天津繼續保留原有的「總額分成」財政體制，收入多則上解多、收入少則上解少（宋新中，2001：17），維持典型「鞭打快牛」的財政體制。

領導幹部的任期有限，在資源受限的前提下，追求經濟發展在短期內難以見效，「拼穩定」的政績就變得非常重要。就中央的角度而言，天津的經濟可以發展不好，但一定要穩定（王信賢、涂秀玲，2014：47）。一位受訪者就表示：

「李瑞環啊張立昌啊沒有錢，心力都放在別的方面。」¹⁷（受訪者編號 260920112）

天津的求穩，強調的是一種漸進式的、降低經濟改革動盪風險的一種發展策略，以低物價確保群眾情緒穩定、社會局面穩定的民心工程，便成為天津領導自主策略選擇下的政績亮點。其中，降低住房造價成為物價工作的重點，土地則成為社會再分配的關鍵資源。一位學者這麼分析：

「天津社會穩定整體來說是不錯的，中央對地方領導，經濟很重要，但並非經濟績效搞好就能提拔，只是必要但不充分。他不是想把它變成經濟明星。但是天津物價很穩定，所以大家都說要看社會主義去看天津。天津治安好、物價低，就不可能成為經

17. 張立昌為河北南皮人，1960 年代在天津冶金工業學校畢業後即留於天津任職。1985 年任天津市副市長，1989 年升任市委副書記，1993 年正式當選為天津市市長，1997 年出任天津市委書記。

濟中心」。(受訪者編號 17102011)。「以財政的自我犧牲為代價，低物價、高補貼，成為天津財政處於困境最重要的理由。」(巫建國，1991：47)

二、天津 1980 年代後的低物價建設與房地產發展路徑

天津市在 1980 年代執行的經濟發展戰略一直都是「物價越低越好」。為維持低價，對各種民生行業實行產銷一體化，並對企業進行鉅額的財政補貼。以 1988 年為例，補貼金額占財政支出達 57.7%，1990 年補貼金額已攀升至占該年財政支出的 71.7% (天津市地方志編修委員會，1996：391-393)。當時的市委書記李瑞環 (2013：114) 強調，

「天津把物價穩到今天這種程度，特別是目前一些省市出現較大波動的情況下，我們能保持基本穩定，這是很不簡單、很不容易的，這應該說是天津的成績、而不能當成問題。」

「天津對物價的控制比較堅決，一些部門和單位想漲價的勁頭非常之大，並有許多理由，我們還是不准亂漲價。」(李瑞環，2010：356)

李瑞環認為物價上漲，將造成社會心理上難以承受的地步，而這樣對於社會穩定的局面是不利的 (李瑞環 2010：603-604)。其中，想方設法降低住房造價，建設物美價廉的廉價房，成為物價工作的重點：

「住宅是人民群眾最基本的生活條件，政府必須重視…。住宅問題解決的好壞直接關係到改革、發展、穩定的全局…多年來，天津市委市政府堅持把改善居住條件當作為人民辦實事的重要內容，常抓不懈、成績顯著，贏得了群眾的讚譽。」(李瑞環，2013：116)。

「天津建設廉價商品房，國家搞大市政配套，企業包小市政配套，居民按成本買房，平均每平米幾百元，…。重要的是，要想方設法降低造價。『物美價廉』，這就與我們的國情相適應了。住房改革必須重視、抓緊；但也不能過急，還得從國情出發、從社會主義出發。」（李瑞環，2013：118）

在提到天津商品房改革時，他多次重申物美價廉的重要性：

「真正富起來、能夠買得起住宅的人畢竟還是極少數。所以，城市居民住房在現階段主要還是依靠各級政府解決…這是我們社會主義制度優越性的具體體現…就我國目前情況看，全面實行住宅商品化還不現實，勉強推行了，也註定難以成功。」（李瑞環，2013：117）

「按照一般的理解，提高水準就要多花錢。我認為必要的、該花的錢還是得花。但是，提高水準並不一定等於多花錢。而且嚴格地講，高水準本身就包含著低造價。高明的建築師之所以高明，就在於他能將這兩者很好地統一起來。有的建築錢多花了，房子反而難看了，花錢買了個難看。」（李瑞環，2010：328）

1984年天津市政府將更多管理城市的權力下放至區一級。提高區政府固定留成比例；各區增加的財力，可用於城市建設，改善環境或者支援與發展生活服務事業。包括環境衛生、園林綠化、道路及排水設施管理等均實行下放各區（中共天津市委、天津市政府，1984）。同年各區分別成立建設開發公司，承擔舊城區改造工作。資金來源主要靠市政府與建設單位合作自籌。原拆遷住戶或者下崗職工能優先獲得這些新房的產權（天津和平政務網，2004）。

進入1990年代後，危陋平房改造仍然是天津市政府的工作重點。1993年張立昌繼任天津市長，再次重申城市建設的重要性，其在危陋平房改造動員大會會議中強調：

「老百姓最關心、最需要的主要是三條，第一是基本工資收入穩定增加，二是居住條件有所改善，三是有安定的社會環境。從天津現實情況看，民眾最迫切的需要還是住房條件的改善，如

果群眾基本生活條件得不到改善，講人民服務就是空話。」（顧建新，2003）

1994 天津市政府專門成立危改領導小組，由主管城建的副市長任組長，市建委、計委等 28 個部門負責人任成員，負責危改的組織監督和協調；採取以各區為單位（劉玉麟，1994：11）、危改用地採行政劃撥供應等措施。且為調動區縣政府積極性，1992 年公布時實施的《天津市國有土地使用權出讓和轉讓暫行辦法》，將土地出讓權下放至區縣，其他諸如平房改造、危舊房改造到房地產開發審批權同時進行轉移給區政府。

1990 年代雖是天津拆遷危改的高峰，但在遠高於全國平均補償水準的狀況下，天津幾乎沒有群眾上訪事件，當時天津每一平方米房屋均價 2,600 元，居民卻可以拿到每平方米 4,000 元的補償金（北京國際城市發展研究院戰略研究部課題組，2004：15-16）。天津市政府透過各種土地劃撥、稅收優惠，積極鼓勵房地產商投入危改工作中，具體措施包括：

（一）危陋房屋改造的專案用地可全部實行行政劃撥。投資者需要受讓土地使用權的，可申請分批、補繳繳納出讓金。

（二）危陋房屋改造中用於就地或異地安置被拆遷住戶的房屋，按規定提供的解困房屋，均可納入改造成本。

（三）涉及危陋房屋改造的各項行政事業性收費儘量給予減免，各種押金、保證金一律免收。

（四）進行危陋房屋改造，其貸款方式、期限、利率、計息期與計息辦法享受各種優惠。

（五）危陋房屋改造項目的土地使用權，在投入危陋房屋改造總

投資 20% 以後，其依法受讓的土地使用權即可轉讓。¹⁸

(六) 外資投資危陋房屋改造，專案計畫、使用土地優先審批、造項目自主招標、材料物資優先保證、交通運輸優先安排、基礎設施配套優先辦理。

盡可能以無償方式或者獲得低價土地，成為天津保證房地產開發企業獲利的重要驅動因素。住宅用地、經營性用地大多採用行政劃撥和協議方式供地。反使得商品房開發過程中稅費名目繁多，成本較高，導致乏人問津。一位本地學者強調：

「低工資、低物價，是我們政府刻意的結果，天津作為商業城市，也是民國的事情，建國後就不做商業中心了。」（受訪者編號 29092011）

三、天津房地產市場與管理結構的特殊性

綜上所述，1980 年代後的天津市當局，改革是在資源匱乏以及維持穩定的氛圍下進行的，刻意拒斥市場力量的進入，奠定了社會分配優先於經濟增長的城市議程；下崗職工是改革開放下的潛在失敗者，城市土地成為對這些群體進行再分配的關鍵資源。政府必須以巨大損失為代價提供給下崗職工公共住房，扮演福利提供者而非推進城市經濟成長推進器的角色，住房建設必須面向中下收入階層。區級政府成為危改工程主力，國有企業透過提供土地獲得聯建單位住房分配。區級政府所成立的開發建設公司雖然規模不大，卻是危陋平房改造與拆遷安置居民的主力。

李瑞環主政天津期間形成與構建了天津市基本的城建觀念，包

18. 一般情況下都必須達到 25%。

括對保障性住房的支持，地方政府將土地控制權下放到區層級，房地產商可以無償行政劃撥方式獲得土地。土地被作為福利供給，安撫那些在國企改革中財政困難的下崗職工，關係的都是那些重大的、帶有原則性和政策性的大問題。一位學者表示：

「大陸城市地方亮點，…跟首長有關，在天津體現更強，他本身理念，重視民生、不能物價上漲，天津有名三低，物價、收入跟低犯罪率。」（受訪者編號 30102012）

天津本地官員組成結構的同質性與穩定性（王信賢、涂秀玲，2014：47；受訪者編號 21102012），構成了路徑的維繫機制。首先，李瑞環於 1989 年後入中央擔任政治局常委，但本人仍居住天津。其次，領導高層幾乎概以本地晉升為主，往往與李瑞環十分熟悉，有意識的延續甚至仿效其作法（受訪者編號 10102011）。同時，天津的物價工程長期成為天津獨樹一幟的特色政績（李瑞環，2010：344）。

1990 年代以降，天津進入舊制度下的遺產與延續時期。一位本地的學者專家表示：

「對天津的操控都是本地官員，本地自己出的官員，保守的觀念，……畢竟你要補下一任官員總是會徵求一下上一任官員的意見吧。所以天津李瑞環的影響力一直很大。」（受訪者編號 26092011）

另一位受訪者也談到：

「即使中央要調整一把手，也會尊重退任的書記，誰來做。天津市領導都是都是天津自身培養出來的，…原任地方領導如果進入中央最高領導集團，他的發言權就更重要了，會徵求老市長、老領導意見。」（受訪者編號 10102011）

此種被默許的地方主義使得天津在整個 1990 年代的地方政府幹部組成圖像中顯得獨具特色。1990 年代後，中共加大幹部異地交流

的力度（寇健文，2010：147）。此舉的原始用意在於抑制日漸坐大的地方勢力。限制官員在同一地方上的任期，有利於中央解決訊息不完全的問題，更好的執行中央政策，也能夠使地方官員擺脫人際關係的束縛。

以上海為例，從 1987 到 2002 年，更替的四位市委書記中，有兩位具備中央工作經驗，北京亦然，多數北京市委書記均由外省與中央調入。唯有天津，自 1987 年開始，市委書記都由本地培養，李瑞環、張立昌都是長期在天津工作的幹部。理論上省級領導的職位是五年一個任期，連任不超過兩任；但平均而言，多數省份都在 2-5 年之間，各省省長平均任期為 3.25 年（呂青樺、沈中華，2015：60），張立昌成為相當獨特的偏離值，其任職天津市委、市政府主要工作長達二十餘年。此外，天津市委常委中為本地晉升比例在 1988 年為 100%（參見表二），而當年度全中國省委常委層級本地晉升比例平均為 73.6%（魏建、王安，2016：30）。¹⁹

中央政府有隨時對省級官員進行人事調動的權力，因此在官員晉升的政治錦標賽中，長時間的在位可能是能力低的標誌，從而影響官員升遷的概率（周黎安等，2005：87）。天津幹部組成所呈現的一脈相承性，一種可能的原因當然是天津幹部治理工作受到肯定。另一種說法則可能是中央為不同地區任命適宜的地方官員；幹部的任命是一種象徵，很大程度上反映了中央授予的政策良窳與對個別城市的定位標準。

19. 1990 年代後異地交流的制度才逐漸確立，異地交流官員的比重因地區差異、計算標的（以省委常委或省級領導）、計算方式（例如異地交流的標準）、計算週期，導致結果都可能產生差異，但天津在李瑞環後，五位市委書記中只有一位高德占是由外地調入，其餘都是本地幹部晉升，這樣的情況在當時仍屬罕見（徐現祥等，2007；魏健、王安，2016；Zhang and Gao, 2008）。

一位學者表示：

「（中央）領導人的企圖，對它（城市）有不同定位，相應選拔能不能起作用，找一個積極上進的，有企圖心有才幹的，之前市長（張立昌）到後期身體不太好，但在中央眼裡還是個合適的人吧。不會做出格的事情。」（受訪者編號 12102011）

表二 天津 1980-1990 年代市委常委基本特徵

類 別	年 度				
	1978	1983	1988	1993	1998
是本地晉升（%）	23.53%	56.25%	100%	78.57%	73.33%
籍貫為天津（%）	5.88%	6.25%	14.29%	21.43%	26.67%

資料來源：筆者自行整理。

基於對天津發展只求城市秩序穩定即可。中央在進行人事調動時基本上尊重城市既有的權力格局，避免引起大規模震盪。整個天津從 1980 年代到 21 世紀初期在城市經營策略上基本上沒有太大變化與幹部繼承具備延續性有一定關係。準此，1980 年代天津構築的房地產建設思維，形成了別具特色的天津房地產導向的發展。與成長機器中強調的推進土地交易價值極大化、創造高消費空間以及對弱勢群體的排斥迥然有別。首先，天津的房地產以危改拆遷片為主。在很大程度上影響了房地產市場結構和開發取向，被要求必須注意中低收入人群的利益，以經濟適用房作為發展方向。這是天津房地產市場的第一個特色。1990 年代開啟危改工程的第一個五年中，全市累計興建社會保障式住宅為同期竣工商品住宅的 2.04 倍，支持危陋房改造與經濟適用房建設成為銀行信貸傾斜重點（邵四華，1999：36）。

此種天津長期引以自豪的低物價導向，導致要素（包括土地）入市價格偏低，成本變動極小。房價長期在低位徘徊，本土開發商

也以住宅開發見長（劉玉錄，2003：18）。為調動區縣積極性，區縣政府亦參與土地出讓工作。由於房價投機性偏弱，只能以低地價招商，因此開發商的土地大多採行政劃撥方式取得，有償轉讓的很少（李新玲、李傳峰，2004：34），是天津房地產市場的第二個特色。

危改所帶動的房地產開發投資，嚴格控制經濟適用房建設成本和出售價格。難以形成真正的競爭機制，在很長一段時間中，天津本地始終並未培育出實力雄厚、隨時可進行全國性項目開發和土地儲備的房地產開發集團（受訪者編號 07112012），房地產商多以滿足內需為主，並未形成規模和集團發展態勢。

以危改工程為起點的房地產建設未必無利可圖，首先，承擔房改工程容易獲得銀行貸款。其次，由於採協議出讓或者行政劃撥方式取得，開發商往往可以無償或者以極低價格，取得地理條件優越的地段。第三，由於保障性住房對功能配置要求條件較低，可以儘快竣工投產變現。追求的並非級差地租的最大化，而是快速的投資回報率。政企之間就危改工程上的合作，建立了良好的合作與互動關係。

福利型分房與低租金制度，使天津居民住房支出占其生活消費支出的比重非常小，呈現低度增長。在一般民眾認知中，也早已習慣這種低房價、低租金的房地產市場。地產市場的零泡沫，使天津房地產投資引力較低。其次，在追求低物價與低失業率的平等政策目標導向下，天津的工資漲幅在一定時期中沒有太多增長。這也是為何經濟適用房相對於一般商品房，在房地產市場上能夠取得更大的比重。

與商品房開發相比較，保障性住房利潤空間較低，地方政府往往不願主動增加。而土地多頭出讓的競爭態勢相當程度上不利於土地價格的抬升，土地實行無償行政劃撥更削弱了政府作為所有者由土地中獲益的能力。但地價零泡沫做為低物價政策的重要一環，一

直以來是天津領導重要政績。為調動區縣參與危房改造工程，天津市府下放土地出讓權。而一般民眾則是房地產價格被長期低估以及福利性分房主要的受益群體。本文認為，當政策變遷的機會窗口開啟時，這些力量仍將持續發揮作用。

肆、政策遺緒與天津土地新政

2005年10月天津的濱海新區開發開放，被中共中央寫入十一五規劃建議中，²⁰ 標誌濱海新區納入中國國家總體發展戰略布局。濱海新區被定位為帶動環渤海經濟圈發展的重要引擎。包括在金融創新、涉外經濟、土地管理等行政體制改革方面取得先行先試權，中共中央同時承諾給予新區一定的財政稅收政策扶持。

黨國體制下，區域規劃原就離不開政治邏輯；環渤海區域包括遼東半島、山東半島、京津冀等城市群，長期以來產業重疊競爭，孰為主力城市或裙帶城市始終僵持不下。難以形成長三角地帶以上海為首、或者珠三角地帶以廣州、深圳為主的發展模式。換言之，沿海經濟區中，深圳特區和浦東新區成功扮演區域經濟增長極的角色，成為帶動珠三角與長三角經濟發展的火車頭，環渤海區域長期以來缺乏此一火車頭角色（王信賢、涂秀玲，2014：34）。天津濱海新區正是在此一戰略下出現。²¹

這使得在天津經濟發展的過程中，大項目驅動的特點格外鮮

20. 2006年3月中國第十屆全國人大表決通過十一五規劃綱要，推進天津濱海新區開發開放被納入於第五篇促進區域協調發展一篇中。

21. 至於為何是天津雀屏中選，許多受訪者都認為似乎與當時的總理溫家寶是天津人脫不了關係，當然，不是他一個人說了算。（受訪者編號 30092011；受訪者編號 10102011；受訪者編號 21102012；受訪者編號 241020122；受訪者編號 22102012）

明，而大項目驅動的發展模式則與國家意志擺脫不了關係。在天津如火如荼的發展中，國有企業（尤其是中央企業）的身影尤為明顯，單以 2010 年一年來說，天津市總投資超過 1.6 萬億元，固定資產投資突破 6000 億元，相當於九五時期的 2.3 倍，十五時期的 1.2 倍，從 2003 年後，固定資產增速每年均超越 20%，排名全國第一。當按照固定資產投資的資金來源區分後，可以更有效辨別出中央對個別直轄市的資源分配比重。當針對 2003 年後，天津、北京、上海在固定資產投資來源中預算內撥款與銀行貸款的加總進行比較後，結果顯示尤其在 2006 年後，天津獲中央主導的固定資產投資金額呈直線上升，甚至在 2010 年更以 1731.26 億元的數字超越了上海的 1609.51 億元。

大乙烯項目是濱海新區納入國家發展戰略後第一個落戶天津的國家級項目，2008 年正式投產，專案主體建設投資 268 億元，加上配套工程，總投資達到 340 億元。成為該年天津最大的工業項目（Yang, 2012；田予冬，2006）。建成後天津擁有全中國最大的乙烯生產企業，成為華北地區最大的煉油加工基地。

大飛機項目則是國家意志對天津眷顧最具指標性的項目，2006 年空中客機公司宣布將在中國建立新飛機總裝線。相對於西安、上海及珠海等競爭者，天津航空航太工業基礎薄弱、配套能力較弱，缺乏飛機製造經驗（韋黎兵，2007），原來並無意參加項目的爭奪。但最終在中央的強力運作下，空客 A320 系列飛機總裝線落戶濱海新區。2006 年 9 月，中國運載火箭技術研究院並與天津簽訂《新一代運載火箭產業化基地建設協定》。在一年之內，天津超越上海，同時擁有航空工業與航天工業基礎。

在天津八大優勢產業中，幾乎處處可見中央項目身影，更確切的說，甚至是由於國家資金的投入，該產業因此一躍而為天津市的

支柱產業。隨著央企的進駐，大量的科研機構也落戶天津，2007年前，中國汽車技術研究中心是天津唯一一個國家級別的科技研究單位，進入國家戰略階段後，中央企業駐津科研單位達到 50 家（楊子煬、侯金梅，2011）。

表三 央企投資八大優勢產業略述

航空航天產業	空客A320總裝線、新型運載火箭、無人機
石油化工	大乙烯、大煉油
裝備製造	南車、北車軌道交通專案建設、中船重工修船基地、一重集團盾構機專案、鞍鋼集團冷軋項目、一汽集團夏利擴能改造項目、中核機械核電特種設備研發基地、新興鑄管天津工業園
電子信息	中芯國際8英寸積體電路晶片製造專案、曙光高性能伺服器
生物醫藥	國家生物醫藥國際創新園、天津國際生物醫藥聯合研究院
新能源新材料	國家納米產業示範園、中海油新能源基地、中電科光電產業基地、2×30萬KW蒸汽廠
輕紡工業	中糧油大豆蛋白深加工高科技生物化工項目、中紡油脂加工項目
國防科技	天河一號超級電腦系統、國家超級計算天津中心

資料來源：筆者自行整理。

天津正式納入國家戰略階段雖是在 2005 年 10 月，但中共中央對於天津的定位與布局調整，早於 2002 年 12 月派任時任中央銀行行長的戴相龍赴任天津市長即已開始。幾位受訪者都強調：

「7-80 年到 90 年代，（天津）改變都不大，沒有太大變化，

是從領導人更換，戴相龍，帶來新的變化，跟中央支持有關係的，天津被擺到位置上了。」（受訪者編號 260920112；受訪者編號 10102011；受訪者編號 12102011；受訪者編號 21102012）

天津的崛起反映了胡錦濤領導下的中國政府實施的振興北方經濟、縮小南北區域經濟差距的戰略，為此，中央將戴相龍等一批外來官員派往天津工作。當時的天津市委書記張立昌就強調，戴相龍出任天津市長是中共中央經過周到考慮做出的決定，戴相龍在金融界多年的資歷有助於天津爭取更多的國家資金支持，在央行行長來到天津的同時，當時的天津市委書記張立昌也成為中共中央政治局委員。於是，天津市的許多政府機構在工作報告中都使用了「天津的政治地位進一步得到提高」的說法（仲偉志，2003）。

借助全國性金融機構的資金，戴相龍將固定資產投資和城市基礎建設作為天津經濟發展的主要驅動力。戴相龍甫上任半年，四大國有銀行就合計為這座城市提供了總額達 1100 億元的銀行信貸（Yang, 2006），²² 首先是 2003 年 2 月，中國建設銀行針對危陋平房改造等工程為天津提供總計 136 億元的建設資金，同年 3 月國家開發銀行與天津簽訂貸款協議，授信總額為 111 億元。隨後，中國農業銀行更提供 300 億元貸款，作為支援天津建設之用，類似的國家貸款

22. 爭取設立渤海銀行同樣是戴相龍任內重要的政績之一，一改天津完全沒有任何區域銀行總部的尷尬，此前天津已經申請多年卻毫無下文。1986 年中國大陸交通銀行作為第一家股份制商業銀行恢復經營時，天津市政府便向中央提出組建濱海銀行。但未獲回應，此後兩三年間中信實業銀行、招商銀行深圳發展銀行、廣東發展銀行及福建興業銀行獲准開業，天津重新提出濱海銀行的申請，卻又遭復擱置。隨後的 1990 年代初，各地掀起設立股份制商業銀行的風潮，包括光大銀行、華夏銀行上海浦發銀行、海南發展銀行與民生銀行相繼成立。國務院卻在 1996 年對銀行業實行審慎准入的政策，不再批准新設銀行。2002 年天津市政府認為上海浦東的發展，相當程度得益於以浦發銀行為主的金融業所帶來的充沛資金，因此重新提出申請成立濱海發展銀行又被擱置，直到戴相龍出任天津市長半年後才獲國務院批准進行籌備。

源源不斷湧向天津，許多原來擱淺的大項目重新啟動。²³ 儘管戴相龍不願意過多強調個人作用，但他也承認「我跟他們關係很熟悉，他們很信任我，這當然也是促成這次貸款的一個方面」（仲偉志，2003）。

一位商界人士表示：

「我自己是這幾年眼看著天津突然就發展起來，基本上從 96 到 03 年沒有什麼變化，03 年天津才開始有些改變。以海河開發為起點，他（戴相龍）把城市規劃的概念引入，加大基礎建設，當時我的感覺就是天津有花不完的錢。」（受訪者編號 07112012）

戴相龍的到任，改變了長期以來天津房地產業的發展軌跡；當時的國家對於天津定位已然不同，追求經濟增長取代社會穩定成為天津領導優先的政治議程，一位本地學者表示：

「像資金、對外開放的問題，張立昌找個司長都有困難，新市長有國外知名度，你看那些外國人跟張立昌很難對話，怎麼談？好多地下管線鋪起來都需要錢，戴相龍過來以後好多工程都開工了，城際鐵路也是到戴相龍幹成了，張立昌找鐵道部部長人家也不理。所以天津發展是在戴相龍當市長期間真正落實，跟中央支持有關係的，天津被擺到位置上來了。以前我們市委書記連找個司長都有困難，新市長也是利用條件，得到國家支持。」（受訪者編號 260920112）

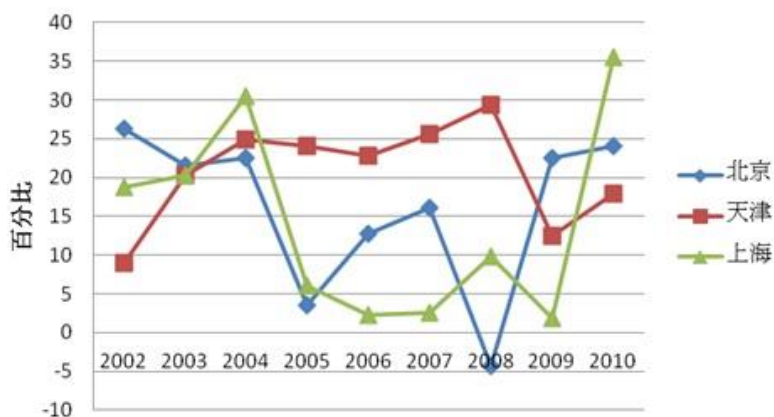
另一位學者也強調：

「那些央企領導人請不太動的。上次國家要求都得來，每個部都得支持，把所有部委都找來天津，來了就看看。那次陣仗之大，把天津弄得人仰馬翻的。」（受訪者編號 241020122）

23. 天津的財政本身不足以支持這樣大規模的固定資產投資，自然需要借助外部資金的力量，而吸引外資和民間資本投入非一日之功，銀行信貸資金成為最好的選擇。也因此幾乎所有的壞帳或者逃廢債務的風險實際上將由中國建設銀行、中國工商銀行這樣的國有銀行所承擔，一部分的天津官員與學者也認為，國家的錢、不花白不花，還不上也沒關係，把抵押的土地拿走，反正天津有的是地（任雪松、李利明，2005：10）。

戴相龍使用土地作為抵押，吸收金融機構貸款進行市政建設，大量的固定資產投資投入於房地產市場中，增速比遠高於同時期其他直轄市（參見圖二）。市中心開始了大規模的騰籠換鳥計畫。地面建築由校方出資，市政府則以低價提供給大學豐沛的郊區土地，原有閒置出來的土地由市政府帶入市場，增加收益。²⁴ 大學移往郊區，帶動郊縣周邊地盤的飛漲。²⁵，市政府作為經濟增長的關鍵行為者，最大化土地的交易價值，天津市政府開始作為成長機器而存在。一位官員表示

「現在在搞騰籠換鳥……津南區、海河教育園，很多院校都過去，分成 2 期，13 年開始，天大、南大都過去。在市裡侷限，發展不起來。到時候海河教育園裡面，圖書館都要建起來……把你區域經濟帶起來，教育園過去，道路、樓盤都帶起來了。」（受訪者編號 18102011）



圖二 房地產投資增速比

資料來源：國家統計局固定資產統計司（2003-2011）。

24. 據說當時市政府是以一平方米 7 塊錢提供大學校地（受訪者編號 26092011）。天津高等院校校區布局調整，以及隨後的土地出讓資訊（王昊，2016）。天津於 2003 年新任市長到任後，啟動師範大學等 5 所高校新校區建設計畫（戴相龍，2004）。

25. 2003 年到 2004 年，天津工業大學、天津師範大學與天津理工大學三所高校的新校區落戶西青區，原來的校地將用以作為商業地產的開發。

借助國家銀行提供的信貸資金，天津加快了危舊房拆遷力度（戴相龍，2003：23；戴相龍，2004：7-8），2003年單年拆遷面積相當於天津過去四年的總和，創造出30萬的待安置被拆遷戶。一夕之間天津成為超級大工地，到處都在拆遷與蓋樓，在舊城拆遷改造的刺激下，原來相對不慍不火的天津房地產創造出大量的市場需求、項目價格不斷攀升（李利明、任雪松，2004）。但新的房地產建設中只保留30%作為住宅開發，並規劃為中高檔物業，地價和區位都使得這些新出讓的土地不會進入拆遷產生的安置型物業供給鏈中。與過去強調以經濟適用房作為房地產建設主力的思維大相逕庭，相對於拆遷產生的中低檔安置型住房需求，天津市政府開始著重在規劃中高檔住房與大型購物中心的引入，導致土地市場呈現產品供求失衡，土地管理部門拿不出更多的土地供中低價住宅開發（劉玉錄，2004：11）。

為加強對城市土地的集中統一管理工作與建立土地市場管理體系，2003年初城建部門制定土地市場建設四個100%的工作目標，²⁶確保政府壟斷土地一級市場與全市土地集中統一管理。隨後，天津市制定了《國有土地有償使用辦法》，²⁷具體重要舉措包括：

一、成立土地收購、整理、交易中心，確定土地交易中心作為全市唯一的土地市場和土地交易專門機構，集中收購、整理、儲備、

26. 劃撥用地錄以外的土地，100%實行有償使用；各類有償使用土地，100%入市交易；經營性建設用地，100%實現招標、拍賣、掛牌轉讓；土地出讓收益在2002年的基礎上力爭實現增長100%。

27. 戴相龍到任天津僅一個月，中國建設銀行便與天津簽訂金融合作協議，根據協議，建設銀行將向天津一批重點建設項目提供長期穩定的信貸金融服務，隨後國家開發銀行、中國農業銀行與中國民生銀行不斷向天津提供信貸支援，據瞭解，天津向銀行申請貸款，提供的是天津未來十五年土地的增值升入（張照東，2004：69）。

出讓各類國有經營性土地。

二、建立市土地資產管理委員會，由市長任主任，控制建設用地供應總量，維護土地價格基本穩定。

三、嚴格控制並降低劃撥土地的比例，提高有償轉讓的比例。公開招標。所有有償轉讓土地必須到市土地交易中心公開拍賣。

四、管理價格。建立土地使用權出讓價格評估確認制度。

五、對土地轉讓收入進行合理分配，政府淨收益不低於土地出讓金總額的 20%，保證政府財政收入。

市政府牢牢掌握土地，保證了土地一級市場的政府壟斷與全市土地集中統一管理，並盡可能以招拍掛方式供應土地。²⁸ 使得土地價格開始水漲船高，而當土地成本進入了房價之中，天津的房價隨之節節攀升。

據此，天津的土地新政首先強調以中高檔商品房建設取代經濟適用房作為房地產建設主力；其次，土地必須反映真實價格，創造交易價值最大化。故而房地產商不再能以行政劃撥方式無償、甚至低價取得土地使用。衝擊到本地官僚、區政府、本地中小規模的房地產商以及一般民眾的直接利益。

首先，官僚體系必須放棄長期以來低物價操作下的政策紅利，既有的觀念與思維都必須在短期內進行調整與調適。²⁹ 學界中與官僚內部出現不少雜音，領導階層間針對城市發展方針以及人才選用多有齟齬，許多市一層級決定的事情，到黨委層級變成相對保留，

28. 國有土地在出讓買賣過程中，必須採取招標、拍賣、掛牌等方式。通稱為招拍掛制度。

29. 一位本地學者表示，新來官員與本地幹部間發展思路有矛盾，用人想法也不一樣。比方市政府提出來，壓到市委那邊可能就不表態（受訪者編號 22102012）。一位本地學者也強調，換的是上層官員，但中層領導部門原來的人都還在（受訪者編號 26092011）。

並不表態（受訪者編號 22102012）。一位本地學者如此敘述：

「所以新市長跟其他官員之間可能有矛盾啊。有些意見不一致。大家本來想新市長可以留久一點，當我們的市委書記，可是後來還是走了，有人說可能是被逼走的。」（受訪者編號 260920112）

原天津市建委規劃處處長王明浩也公開指出，商品房建設要趨於中小戶型。最低住房保障體系是社會保障體系的重要組成部分，要通過政府的住房保障功能，向生活、住房雙困家庭和拆遷困難戶提供住房保障，只有花力氣發展廉租房、經濟適用房，讓中低收入的家庭一樣可以安居樂業，這樣城市發展才能永遠保持在快車道上（任桐、吳迪，2008）。市委書記張立昌在與困難民眾座談時提及，

「拆遷是好事，但對於中低收入的拆遷群眾來講，拆遷前房子再小也還有個地方住，拆遷後單靠補償金買房肯定有困難，政府要把拆遷工作當作一項系統工程，不能一拆了之，而是要設法讓拆遷戶能確實改善居住條件。」

2007 年他在探望困難群眾的時候重申，

「在城市建設中，如何把對拆遷戶的影響降到最低程度，是一個關係民生、影響和諧穩定的大問題。……住房是群眾賴以生存的基本條件。對一些比較困難的拆遷戶，我們要通過建設廉租房等切實措施加以解決，決不讓一家一戶生活過不去。」

對於區政府而言，從 1980 年代開始便參與土地出讓工作，房地產商多能以低廉的價格甚至是無償方式取得大批的存量土地。新政策下土地實行集中統一管理，建立土地市場，引進價格規律後，首先是原有的一級土地整理單位（如區縣或者是企事業單位）必須放棄市場機制引入後產生的巨大利潤，而二級開發商不再能透過低廉價格取得土地，同時還需繳納高額的土地出讓金，各地有實力的房地產商紛紛踏足天津，本地房地產商面臨極大生存壓力。一位北京

房地產商表示：

「（天津）本地企業越來越少，90年幾乎都是本地，以前外地要進天津難度比較大，現在一些上市公司跟國企都進來了，天津自己本土的房地產商反而在萎縮……天津自己本地的像泰達、津濱，不過市占率還是不行。主要是萬科、金地、保利、招商那四大為主，外地居多……全是深圳企業，天津本土企業發展不是特好。」（受訪者編號 07112012）

新政策在本地開發商中間，出現了一定的抵制，例如地價雖然攀升但掛牌交易清淡、流拍嚴重，2004年後營業性土地實施招拍掛已成定制，但天津多數開發商特別是本土中小開發商對此並不習慣，掛牌項目無人問津（姚進等，2006：38）。

對於消費者而言，低價房的慣性仍持續作用，尤其 50%以上的購房者都是本地居民，以自住需求為主（受訪者編號 29092011；受訪者編號 12102011），消費者仍積極湧入價格相對合理的經濟適用房及二手房市場（受訪者編號 221020122）。天津即使一度成為新的房地產開發投資熱點，但開發商在預期獲益和實際收益上幾乎不成正比。³⁰

與此同時，2003年後大規模的拆遷運動誘發出一波又一波的拆遷糾紛與上訪行動，這種激烈的抗爭行為此前在天津是相當罕見的。³¹ 上訪的理由特別針對拆遷補償規定的問題。原來天津在 2002年通過的《城市房屋拆遷管理規定》中涉及補償金額時，稱貨幣補償，補償金額確定方式按被拆遷房屋的區位、類型、用途等因素確定。但 2003年 10月通過的《城市房屋拆遷管理條例》細則中涉及

30. 大項目對房地產的帶動效益目前還不太明顯，許多企業進天津是國家的政策導向，雖然沒有預期的好，但還是看中它的潛力（受訪者編號 07112012）。

31. 受訪者提到天津向來是不惹事的地方，就算有抗爭也不激烈（受訪者編號 30102012）。

補償金額時改稱作價補償或者適當補償，為補償金額的隨意性提供了政策基礎。而在金額確定方式上改成按照重製價格或結構差價決定，但所謂重製價格或者結構差價均由當地政府決定，一方面具有很強的可操作性，它方面往往造成補償金額與被補償對象實際價值間的嚴重落差（金建清，2002：73）。一位本地學者描述出以下狀況

「這我也是聽說的，當初說要蓋大學的地方，用很便宜價格徵收農民的地，是教育用地嘛，後來蓋了住宅樓給老師，變成商業用地。所以很多農民上訪，變成後來增加補貼。」（受訪者編號 221020122）

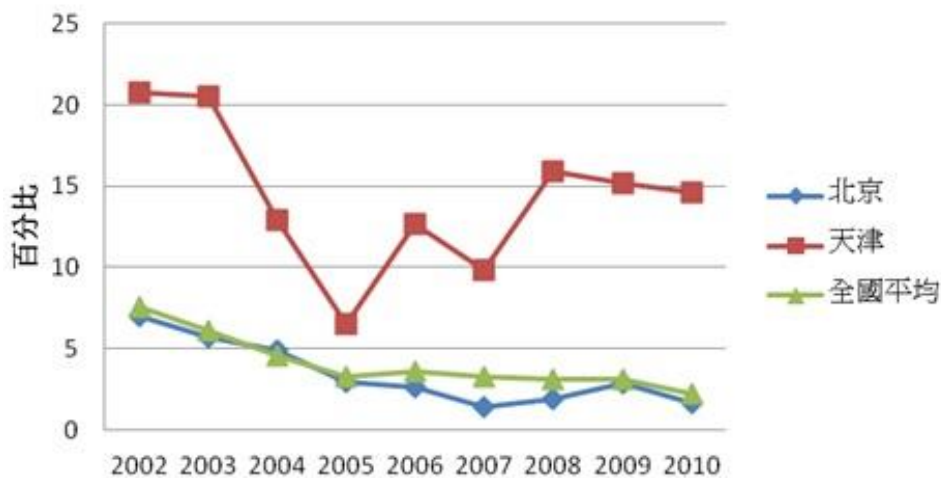
國務院建設部政策研究中心住宅與房地產產業處處長趙路興，曾實際到天津調查，發現拆遷標準過低，政府接受開發商委託參與拆遷工作，甚至是政府對於原來承諾的拆遷金額並未履行承諾等狀況確實存在（劉英麗，2005：30；受訪者編號 30042017）。

為了抑制不斷上漲的房價，2005年、2006年中央政府開始出臺各項對於房地產市場的宏觀調控政策，政策目標集中於調整住房供應結構、穩定住房價格。2007年成為天津土地新政迂迴性的起點。當年度國務院印發《關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見》，廉租房和經適房建設重新得到國家重視。保障房建設被排在國務院制定的十項「擴內需、促增長」措施的首位（譚銳，2017：103）。落實保障性住房體系成為地方政府可資追求的政績考核目標。有別於戴相龍長期從事全國金融管理，關注國際性與大戰略問題，新任市長黃興國對住房、就業、民企、城市環境等民生問題更為熟悉，在大環境下關注保障性住房建設便屬順勢而為（受訪者編號 08052017）。

天津重新恢復對於經濟適用房的建設力度，2008年，保障性住房建設被納入天津住宅安居建設的重點；2008年、2009年兩年，天津通過劃撥土地免收土地收益，減免基礎設施配套費和行政事業性

收費，新建各類保障性住房 19.6 萬套，在保障房供地計畫落實比例上居全國第一（徐岳，2010）。

從圖三中顯示，戴相龍主政天津時期（2002-2007），天津用於經濟適用房投資比重逐年下滑，2005 年達到歷史新低點。但 2007 年後穩定回升，投資占比不僅只高於上海、北京兩地，更高於全國平均值。一位受訪者提及，房價抑制應該首先瞄準中小城市，天津作為大城市，執行卻尤為嚴格（受訪者編號 221020122）。與其他地方政府消極執行中央房地產調控政策、暗中出台刺激購房政策大相逕庭（聶輝華、李翹楚，2013：55）。



圖三 經濟適用房投資比重

說明：2002 年後上海便退出經濟適用房市場，缺少 2002 年－2008 年資料，因此不列入比較。

資料來源：國家統計局固定資產統計司、國家發展和改革委員會（2003 年－2011 年各版）。

另一方面，土地恢復多頭出讓，³² 與北京等一級城市待出讓土地全部由土地收儲中心管控的模式不同，天津市除了收儲中心外，一級開發商同時參與土地收儲的過程，形成了土地出口多元的格局（陳怡，2009）。打破了土地供給方的壟斷，在具有競爭關係下，使得土地供給相對平穩，抑制了天津地價的上升。³³

最後，2007年天津市府針對《天津市城市房屋拆遷管理規定》中許多具爭議性條文的部分進行修正，提高拆遷補償平均標準、提供拆遷戶多種安置方式、增設聽證規定、規範拆遷評估、實行拆遷計畫管理與嚴格把關拆遷許可證，上述舉措象徵了天津在土地改革的迂迴性。也顯示了中央與地方政府對經濟增長側重點的關注，很可能存在分歧與對立。地方經濟發展導向所產生的各種問題，因此可能對於中央政策產生影響。與經濟增長速度相比，中央更關注整體經濟的風險問題。而地方政府仍一如既往的考慮如何做大地方經濟總量、提高經濟增長率。本文認為，天津的個案首先標誌出政績導向機會主義的影響。其次，當運用成長機器概念之於中國個案進行解釋時，突出了中央—地方關係的重要性。第三，本文突顯了前一段歷史條件對下一段制度變遷所可能產生出的制約效果，亦即時序的重要性（Grzymala-Busse, 2011; Mahoney, 2015:80-81; Rixen and

32. 現在區政府收益六成靠房地產收入，實業比起土地能提供的創收太少了，如果沒有土地這塊收入，區政府可能財政就要倒了（受訪者編號 29092011 及 260920112）；一位官員也提及雖然環城四區在整個天津市屬於經濟狀況發展比較不理想的地塊，但最大的優勢就是土地供應量相當充足（受訪者編號 31102012）。

33. 溫州炒房團曾經三次進入天津，但旋即很快撤退，一位房地產商表示天津一手房價格相對於北京上海等城市仍然偏低，但不比在高價位上買進賣出獲利更大，天津土地供給過剩，以自住為主，投機因素不大，進行炒作以後無人接手，溫州炒房團自然要去尋找其他的商機。（受訪者編號 07112012）

Viola, 2015:307)。³⁴ 就城市發展而言，突發性人物有了，但或許突發性事件並沒有造成，為天津的房地產發展軌跡下了最好的註腳（李利明、任雪松，2004）。

伍、結語

以往學界對於中國大陸地方政府的治理模式討論，往往概念化其為一種成長機器或者企業家型的政府形象。地方政府扮演如同企業家般的角色，參與、涉入到尋租活動中，土地則成為用以推動都市化與投資基礎建設設施的重要財源。導致諸多地方政府熱衷於以經營土地為核心內容的「經營城市」，壟斷土地的徵用與利用，謀求收益的最大化。而在此過程中，一般民眾常常是被忽略與犧牲的角色。

然而，天津在土地利用與房地產開發的路徑上有別於既有的論述，天津的住房建設，長期以來更多的瞄準中低收入階層、以安居工程為主、土地呈現多頭出讓，且提供高於全國平均標準的拆遷補償金額。這使得天津不同於傳統以土地中心為主的「成長政治」發展模式。極大化土地的交易價值始終未是天津當局的優先議程，這使得天津與一般沿海城市呈現相當獨特的發展軌跡（受訪者編號14102016）。本研究因此可以與既有成長機器、地方企業家型國家等中國大陸城市研究文獻，進行有意義的對話。視為對既有論述的補充，作者嘗試引入中國競爭主義的視角，路徑依賴的觀點以及中

34. 除了考量到轉換路徑的成本外，制度本身不只可能作為限制而存在，同時也可能是資源；能夠多少的滿足行為者的需求，為行為者的利益而服務，成為關注制度存續一個很重要的課題（Hall and Thelen, 2009: 11-14; Dobusch and Schu'bler, 2012）。

央－地方關係的軸線，希望更好的解釋不同地方政府的治理模式。

天津的土地新政，包括終止土地多頭出讓格局、擴大引入市場機制，以及透過大型項目追求土地交易價值的最大化。遭遇本地官僚乃至於一般民眾的反彈與抵制，官僚體系必須重新調整城市政策議程，既有的觀念與思維都必須在短期內進行調整與調適。許多本地規模較小的房地產商不再能透過低價甚至無償方式取得土地，同時需要面臨外來地產商的強勢競爭。而對於區縣政府這些原來的一級土地整理者而言，土地集中於市一級收購、整理與儲備，也意味著他們難以成為市場機制引入後的受益者。一般民眾必須面臨房價的不理性飆升，被拆遷戶則需面對強勢的拆遷方式與偏低的補償標準，都使得土地新政的落實與延續遭遇挑戰。

一個重要的研究問題可以進一步觀察，當天津濱海新區進入國家戰略發展階段，中央開始調整天津權力集團內部組成結構，在很長一段時間中，廳局級以降之公務員系統仍以本地官員為主，對於城市的治理思維與過去並無太大差異（受訪者編號 15102016），當中國大陸持續加大幹部交流力度，³⁵ 地方政府的行為轉化同樣值得持續關注。

最後，天津轉向成長機器的主流路徑時未必全然是正面效果，中央由上而下所主導的、以投資拉動經濟的發展模式，對於中小企業與民營經濟的發展容易產生擠出效應，同時也難以維續。2015年812大爆炸之前，天津經濟的高速增長主要在於政府

35. 2014年，中共中央印發新修訂的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》，針對交流時限、交流對象做出進一步補充。明確規定，同一人在同一職位，任期最長不能超過十年。此前幹部交流的標準是在同一職位工作時間較長必須交流；新版工作條例規定，經歷單一、缺乏基層工作經驗，也要交流（王姝，2014）。

大量舉債以及來自中央的固定資產投資進行高強度開發建設，但在全中國降債務以及嚴格緊縮對於地方政府貸款的大背景下，天津很難再借到錢進行持續建設，凡是進行大規模開發建設的地區都遺留了天量的債務；發展模式的衝撞與轉換成為未來天津的重大課題（搜狐網，2018）。³⁶

36. 2016年9月10日晚，中共中央紀委監察部網站發布消息，天津市委代理書記、市長黃興國涉嫌嚴重違紀，正接受組織調查。作者認為，黃興國事件對天津發展模式的影響，可以從兩個角度切入，首先，根據派系理論的觀點，地方首長與中央最高領導人有緊密關係，則此地方政府容易獲得財政挹注，或者成為改革的重要試點城市，一般而言，將有助於地方首長推動地方改革的發展，對地方發展有重大影響（Tsai and Dean, 2014）。天津新任的市委書記，並無具體證據證明，其與中央最高領導人具備扈從關係，據此推論，將影響天津所能獲得的政策與資金支持；其次，在江澤民、乃至於胡錦濤時期，為了獲得上級的賞識並爭取晉升機會，地方官員為追求經濟增長而展開競賽，但在習近平反貪、反腐高壓態勢下，地方官員為了明哲保身起見，很可能乾脆秉持「多做多錯、不做不錯」思想，乾脆「不作為」（Ide, 2016），這兩種角度下觀察的天津發展模式，都將強化天津走向一條維穩更重於成長的發展道路，更強調了天津「講政治先於講經濟」、「穩定壓倒一切」的發展模式，2016年10月，天津新任市委書記李鴻忠即強調「天津是北京的護城河，要成為保護首都安全的『天塹』」（魏彧，2016），2017年8月、2018年5月，李鴻忠再度宣示，天津要堅決當好首都的政治『護城河』（魏彧等，2017；魏彧、于春洋，2018）。

參考書目

- Baker, Tom and Cristina Temenos. 2015. "Debates & Developments Urban Policy Mobilities Research: Introduction to a Debate." *International Journal of Urban and Regional Research* 39, 4: 824-827.
- Bleich, Erik and Robert Pekkanen. 2013. "How to Report Interview Data." in Layna Mosley. ed. *Interview Research in Political Science: 84-105*. Ithaca, United States: Cornell University Press.
- Cartier, Carolyn. 2011. "'Zone Fever', the Arable Land Debate, and Real Estate Speculation: China's Evolving Land Use Regime and its Geographical Contradictions." *Journal of Contemporary China* 10, 28 (August): 445-469.
- Cao, Junjian Albert. 2015. *The Chinese Real Estate Market: Development, Regulation and Investment*. NY: Routledge.
- Chien, Shih-Shen and Ian Gordon. 2010a. "Territorial Competition in China and the West." *Regional Studies* 42: 1-18.
- Chien, Shih-Shen. 2010b. "Economic Freedom and Political Control in Post-Mao China: A Perspective of Upward Accountability and Asymmetric Decentralization." *Asian Journal of Political Science* 18, 1: 69-89.
- Chien, Shih-Shen and Fulong Wu. 2011. "The Transformation of China's Urban Entrepreneurialism: The Case Study of the City of Kunshan." *Cross-Currents: East Asian History and Culture Review*,

- December 2011*. in https://cross-currents.berkeley.edu/sites/default/files/e-journal/articles/chien_and_wu_0.pdf. Latest update 21 December 2016.
- Chien, Shih-Shen. 2013. "Chinese Eco-Cities: A Perspective of Land-Speculation-Oriented Local Entrepreneurialism." *China Information* 27, 2: 173-196.
- Chien, Shih-Shen. 2015. "Local Farmland Loss and Preservation in China- A Perspective of Quota Territorialization." *Land Use Policy* 49: 65-74.
- Chung, Jae Ho. 2015. "China's Local Governance in Perspective: Instruments of Central Government Control." *The China Journal* 75: 38-60.
- Collier, Ruth Berins and David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena*. Notre Dame, Inc.: University of Notre Dame Press.
- Cox, Kevin R. 2017. "Revisiting 'the City as a Growth Machine'." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 10, 3: 391-405.
- David, Paul A. 2007. "Path Dependence: a Foundational Concept for Historical Social Science." *Cliometrica* 1: 91-114.
- Dobusch, Leonhard and Elke Schu"bler. 2012. "Theorizing Path Dependence: a Review of Positive Feedback Mechanisms in Technology Markets, Regional Clusters, and Organizations." *Industrial and Corporate Change* 22, 3: 617-647.
- Donaldson, John A. 2009. "Why Do Similar Areas Adopt Different Developmental Strategies? A Study of Two Puzzling Chinese Provinces." *Journal of Contemporary China* 18, 60: 421-444.

- Duckett, Jane. 2001. "Bureaucrats in Business, Chinese-style: The Lessons of Market Reform and State Entrepreneurialism in the PRC." *World Development* 29, 1: 23-37.
- Farahani, Alireza. 2017. "Urban Growth Machine." *The Wiley - Blackwell Encyclopedia of Social Theory*. in <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781118430873.est0545>. Latest update 18 July 2018.
- Grzymala-Busse, Anna. 2011. "Time Will Tell? Temporality and the Analysis of Causal Mechanisms and Processes." *Comparative Political Studies* 44, 9: 1267-1297.
- Hall, Peter A and Kathleen Thelen. 2009. "Institutional Change in Varieties of Capitalism." *Socio-Economic Review* 7, 1: 7-34.
- He, Shen-Jing and Fu-Long Wu. 2005. "Property-Led Redevelopment in Post-Reform China: A Case Study of Xintiandi Redevelopment Project in Shanghai." *Journal of Urban Affairs* 27, 1: 1-23.
- He, Shen-Jing and Fu-Long Wu. 2009. "China's Emerging Neoliberal Urbanism: Perspectives from Urban Redevelopment." *Antipode* 41, 2: 282-304.
- Hsing, You-Tien. 2006. "Land and Territorial Politics in Urban China." *The China Quarterly* 187 (September): 575-591.
- Hsing, You-Tien. 2010. *The Great Urban Transformation*. Oxford: Oxford University Press.
- Huang, Zhong-hua and Xue-Jun Du. 2016. "Strategic Interaction in Local Governments' Industrial land Supply: Evidence from China." *Urban Studies* 54, 6: 1328-1346.

- Ide, William. 2016. "China's Anti-Corruption Drive Forges Ahead as Political Reshuffle Looms." in <https://www.voanews.com/a/china-anti-corruption-drive-forges-ahead-as-political-reshuffle-loom/3563674.html>. Latest update 12 August 2018.
- Jiang, Yan-Peng et al. 2016. "Shifting Land-Based Coalitions in Shanghai's Second Hub." *Cities* 52: 30-38.
- Kapiszewski, Diana et al. 2015. *Field Research in Political Science: Practices and Principles*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Kulcsar, J. Laszlo and Tamas Domokos. 2005. "The Post-Socialist Growth Machine: The Case of Hungary." *International Journal of Urban and Regional Research* 29, 3: 550-563.
- Li, Xun et al. 2010. "Land Property Rights and Urbanization in China." *The China Review* 10, 1 (Spring): 11-38.
- Liang, Samel Y. 2014. *Remaking China's Great Cities: Space and Culture in Urban Housing, Renewal, and Expansion*. NY: Routledge.
- Lim, Kean Fan and Niv Horesh. 2016. "The 'Singapore Fever' in China: Policy Mobility and Mutation." *The China Quarterly* 228: 992-1017.
- Lin, George C. S. 2014. "China's Landed Urbanization: Neoliberalizing Politics, Land Commodification, and Municipal Finance in the Growth of Metropolises." *Environment and Planning A* 46, 8: 1814-1835.
- Lin, George C.S and Amy Y Zhang. 2015. "Emerging Spaces of Neoliberal Urbanism in China: Land Commodification, Municipal

- Finance and Local Economic Growth in Prefecture-Level Cities.” *Urban Studies* 52, 15: 2774-2798.
- Logan, John R. and Harvey L. Molotch. 1987. *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Mahoney, James. 2015. “Comparative-Historical Analysis and Development Studies.” *Sociology of Development* 1, 1: 77-90.
- McCann, Eugene and Cristina Temenos. 2012. “The Local Politics of Policy Mobility: Learning, Persuasion, and the Production of a Municipal Sustainability Fix.” *Environment and Planning A* 44, 6: 1389-1406.
- McCann, Eugene and Kevin Ward. 2010. “Relationality/territoriality: Toward a Conceptualization of Cities in the World.” *Geoforum* 41: 175–184.
- McCann, Eugene and Kevin Ward. 2011. “Urban Assemblages: Territories, Relations, Practices and Power.” in Eugene McCann and Kevin Ward. eds. *Mobile Urbanism: Cities and Policy-Making in the Global Age: XIII-XXXV*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- McCann, Eugene and Kevin Ward. 2012a. “Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation.” *Political Studies Review* 10, 3: 325-332.
- McCann, Eugene and Kevin Ward. 2012b. “Assembling Urbanism: Following Policies and ‘Studying Through’ the Sites and Situations of Policy Making.” *Environment and Planning A* 44, 1: 42-51.

- Molotch, Harvey. 1976. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place." *The American Journal of Sociology* 82, 2: 309-332.
- Paik, Wooyeal. 2014. "Land Developers, States, and Collusive Clientelism in Marketizing China." *Pacific Focus* 29, 1: 68-91.
- Pan, Fenghua et al. 2017. "Developing by Borrowing? Inter-jurisdictional Competition, Land Finance and Local Debt Accumulation in China." *Urban Studies* 54, 4: 897-916.
- Peck, Jamie. 2011. "Geographies of Policy from Transfer-Diffusion to Mobility-Mutation." *Progress in Human Geography* 35, 6: 773-797.
- Peck, Jamie and Nik Theodore. 2012. "Follow the policy: A Distended Case Approach." *Environment and Planning A* 44: 21-30.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press
- Ping, Yew Chiew. 2011. "Explaining Land Use Change in a Guangdong County: The Supply Side of the Story." *The China Quarterly* 207 (September): 626-648.
- Read, Benjamin L. 2010. "More than an Interview, Less than Sedaka: Studying Subtle and Hidden Politics with Site-Intensive Methods." in Allen Carlson et al. eds. *Contemporary Chinese Politics: New Sources, Methods, and Field Strategies*: 145-161. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Rithmire, Meg. 2013. "Land Politics and Local State Capacities: The Political Economy of Urban Change in China." *The China Quarterly* 216: 872-895.

- Rixen, Thomas and Lora Anne Viola. 2015. "Putting Path Dependence in its Place: toward a Taxonomy of Institutional Change." *Journal of Theoretical Politics* 27, 2: 301-323.
- Rodgers, Scott. 2009. "Urban Geography: Urban Growth Machine." in Rob Kitchin and Thrift, Nigel. eds. *International Encyclopedia of Human Geography*: 40-45. Oxford. UK: Elsevier.
- Solinger, Dorothy J. 2006. "Interviewing Chinese People: From High-Level Officials to the Unemployed." in Maria Heimer and Stig Thøgersen. eds. *Doing Fieldwork in China*: 153-167. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Shin, Hyun-Bang. 2013. "Elite Vision Before People: State Entrepreneurialism and the Limits of Participation." in Altrock U. and Schoon S. eds. *Advances in Asian Human-Environmental Research*: 267-285. Dordrecht: Springer.
- Shin, Hyun-Bang. 2016. "Economic Transition and Speculative Urbanisation in China: Gentrification versus Dispossession." *Urban Studies* 53, 3: 471-489.
- Su, Xiao-bo. 2015. "Urban Entrepreneurialism and the Commodification of Heritage in China." *Urban Studies* 52, 15: 2874-2889.
- Su, Fu-Bing and Ran Tao. 2017. "The China Model Withering? Institutional Roots of China's Local Developmentalism." *Urban Studies* 54, 1: 230-250.
- Tao, Ran et al. 2010. "Land Leasing and Local Public Finance in China's Regional Development: Evidence from Prefecture-level Cities." *Urban Studies* 47, 10: 2217-2236.

- Temenos, Cristina and Eugene McCann. 2013. "Geographies of Policy Mobilities." *Geography Compass* 7, 5: 344-357.
- Tsai, Wen-Hsuan and Nicola Dean. 2014. "Experimentation under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan, China." *The China Quarterly* 218: 339-358.
- Wang, De et al. 2011. "Urban Infrastructure Financing in Reform-era China." *Urban Studies* 48, 14: 2975-2998.
- Wang, Lei. 2014. "Forging Growth by Governing the Market in Reform-Era Urban China." *Cities* 41: 187-193.
- Wang, Lei, Cuz Potter and Zhi-Hang Li. 2014. "Crisis-induced Reform, State-Market Relations, and Entrepreneurial Urban Growth in China." *Habitat International* 41, 9 (January): 50-57.
- Wang, Lei and Jian-Fa Shen. 2016. "Spatial Planning and Its Implementation in Provincial China: a Case Study of the Jiangsu Region Along the Yangtze River Plan." *Journal of Contemporary China* 25, 101: 669-685.
- Wang, Jenn-Hwan and Tse-Kang Leng. 2011. "Production of Space and Space of Production: High-Tech Industrial Parks in Beijing and Shanghai." in https://cross-currents.berkeley.edu/sites/default/files/e-journal/articles/leng_and_wang_0.pdf. Latest update 21 December 2016.
- Wong, Siu-Wai. 2015. "Urbanization as A Process of State Building: Local Governance Reforms in China." *International Journal of Urban Regional Research* 39, 5: 912-926.

- Wu, Fu-Long. 2015. *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*. New York, NY: Routledge.
- Wu, Fu-Long. 2016. "State Dominance in Urban Redevelopment: Beyond Gentrification in Urban China." *Urban Affairs Review* 52, 5: 631-658.
- Wu, Fu-Long. 2018. "Planning Centrality, Market Instruments: Governing Chinese Urban Transformation under State Entrepreneurialism." *Urban Studies* 55, 7: 1383-1399.
- Yang, Zhou. 2006. "Tianjin Shines in China's North Mayor's Bank Ties Help Rust-Belt Port Gain Foreign Funds." in <https://www.wsj.com/articles/SB114462254667121283>. Latest update 18 April 2018.
- Yang, You-Ren and Chih-hui Chang. 2007. "An Urban Regeneration Regime in China: A Case Study of Urban Redevelopment in Shanghai's Taipingqiao Area." *Urban Studies* 44, 9: 1809-1826.
- Zhang, Jun and Yuan Gao. 2008. "Term Limits and Rotation of Chinese Governors: Do They Matter to Economic Growth?" *Journal of the Asia Pacific Economy* 13, 3: 274-297.
- Ye, Lin. 2014. "Examining China's Urban Redevelopment: Land Types, Targeted Policies, and Public Participation." in U. Altrock and S. Schoon. eds. *Maturing Megacities: The Pearl River Delta in Progressive Transformation*: 123-138. Dordrecht: Springer Netherlands: Imprint: Springer.
- Ye, Lin and Alfred M. Wu. 2014. "Urbanization, Land Development and Land Financing: Evidence from Chinese Cities." *Journal of Urban Affairs* 36, s1: 354-368.

- Zhang, Jun and Yuan Gao. 2008. "Term Limits and Rotation of Chinese Governors: Do They Matter to Economic Growth?" *Journal of the Asia Pacific Economy* 13, 3: 274-297.
- Zhang, Su-Mei. 2014. "Land-Centered Urban Politics in Transitional China-Can They be Explained by Growth Machine Theory." *Cities* 41: 179-186.
- Zheng, Jane. 2010. "The "Entrepreneurial State" in 'Creative Industry Cluster'" Development in Shanghai." *Journal of Urban Affairs* 32, 2: 143-170.
- 王昊。2016。〈八里台最後的平房將拆遷 跟青春說再見〉。《壹讀》2016/09/20。 http://www.tianjinwe.com/tianjin/jsbb/201609/t20160920_1056952_1.html。2018/02/28。(Wang, Hao. 2016. "Demolition of Former College Campus will Clear Way for Real Estate Expansion, Goodbye, my Alma Mater!" 20 September 2016. in http://www.tianjinwe.com/tianjin/jsbb/201609/t20160920_1056952_1.html. Latest update 28 February 2018.)
- 王姝。2014。〈中央規定『裸官』等6類幹部不得列為選拔對象〉。《新京報》2014/01/16。 <https://xw.qq.com/news/20140116002492/NEW2014011600249200>。2018/02/28。(Wang, Shu. 2014. "Officials with Spouses overseas Won't be Promoted." *The Beijing News* 16 January 2014. in <https://xw.qq.com/news/20140116002492/NEW2014011600249200>. Latest update 28 February 2018.)
- 王松濤等。2007。〈房地產開發投資水平影響因素研究－北京、上海、天津、深圳房地產投資開發比較研究〉。《建築經濟》8: 17-21。(Wang, Song-Taog et al. 2007. "Research on the Factors Influencing

Real Estate Investment Level-Based on the Comparative Research on the Real Estate Investment Level of Beijing, Shanghai, Tianjin, Shenzhe.” *Construction Economy* 8: 17-21.)

王信賢、涂秀玲。2014。〈多層次競爭：天津『濱海新區』的發展與挑戰〉。《中國大陸研究》57，1：33-61。(Wang, Hsin-hsien and Hsiu-ling Tu. 2014. “Multi-Level Competition: The Development and Challenge of ‘Tianjin Binhai New Area.” *Mainland China Studies* 57, 1: 33-61.)

王渭泉。1995。《上海財政稅務志》。上海：上海社會科學院出版社。(Wang, Wei-Quan. 1995. *Annals of Shanghai Finance and Taxation*. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press.)

王維洛。2003。〈天津缺水和引灤入津〉。《BBC 中文網》2003/02/05。
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_2720000/newsid_2728200/2728229.stm。2018/04/18。(Wang, Wei-Luo. 2003. “The Luanhe-to-Tianjin Water Diversion Project and Water Crisis in Tianjin.” *BBC Chinese. com* 5 February 2003. in http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/china_news/newsid_2728000/27282292.stm. Latest update 18 April 2018.)

王嘉州。2009。〈政治利益與資源分配：中國大陸各省政策影響力模型之建立與檢定〉。《遠景基金會季刊》10，1：89-134。(Wang, Chia-Chou. 2009. “Political Interest and Resource Allocation: Construction and Examination of the Models of the Provinces’ Influence upon the Central Policy in China.” *Prospect Quarterly* 10, 1: 89-134.)

- 王輝煌。2007。〈從 Clarence N. Stone 的體制政治論民主治理理論〉。
《東吳政治學報》25，2：1-64。(Wang, Huei-Huang. 2007. "From
Clarence N. Stone's Regime Politics to Theories of Democratic
Governance." *Soochow Journal of Political Science* 25, 2: 1-64.)
- 魏炳坤總編。1993。〈關於加快危陋房屋改造若干問題的決定〉。《天
津經濟年鑒》。天津：天津經濟年鑒編輯部。(Wei, Bing Kun. 1993.
"Decision on the Speed up the Reconstruction of Shabby Buildings."
Yearbook of Tianjin Economy. Tianjin: Editorial Board of Yearbook
of Tianjin Economy.)
- 北京市地方誌編纂委員會編。2001。《北京志·綜合經濟管理卷·財
政志》。北京：北京市地方誌編纂委員會。(Beijing Municipal
Committee for Local Gazetteers Compilation. 2001. *Beijing Annals.
Comprehensive Economy Administration volume. Finance Annals.*
Beijing: Beijing Publishing House.)
- 天津市人民政府。1998。〈天津市人民政府關於修改《天津市國有土
地使用權出讓和轉讓暫行辦法》的通知〉。《北大法寶》1998/1/16。
http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=16867047。2018/9/18。
(Tianjin Municipal People's Government. 1998. "Notice of the
Revision of the Interim Procedures of Tianjin Municipality for the
Leasing and Subleasing of State-owned Land." *Pkulaw* 16 January
1998. in http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=16867047.
Latest update 18 September 2018.)
- 天津市地方志編修委員會。1996。《天津通志·財稅志》。天津：天
津社會科學院出版社。(Tianjin Municipal Editorial Board of Local
Chronicles. 1996. *Overall Annals of Tianjin: Finance and Taxation*

Volume. Tianjin: Tianjin Social Sciences Academy Publishing House.)

天津和平政務網。2004。〈城區管理〉。http://www.tjhp.gov.cn/servlet/ContentServer?cid=1105523261072&pagename=tjhp%2FPage%2Fsub-t46&lv=2&lv2=1100820937330&lv1=1087380370033&c=Page。2016/12/20。(TJHP. 2004. “Urban Governance.” in http://www.tjhp.gov.cn/servlet/ContentServer?cid=1105523261072&pagename=tjhp%2FPage%2Fsub-t46&lv=2&lv2=1100820937330&lv1=1087380370033&c=Page. Latest update 20 December 2016.)

中共天津市委、天津市人民政府。1984。〈中共天津市委、天津市人民政府關於印發《天津市市區體制初步改革方案》的通知〉。《法律教育網》1984/08/15。http://www.chinalawedu.com/news/1200/22598/22623/22937/2006/3/wa063145417236002297-0.htm。2017/05/09。(Tianjin Municipal Party Committee of China and Tianjin Municipal People’s Government. 1984. “Notice of Tianjin Municipal Party Committee of China and Tianjin Municipal People's Government on Printing and Distributing the ‘A Preliminary Reform of the Urban Management System’.” *Chinalawedn* 15 August 1984. in http://www.chinalawedu.com/news/1200/22598/22623/22937/2006/3/wa063145417236002297-0.htm. Latest update 09 May 2017.)

北京市地方誌編纂委員會編。2001。《北京志·綜合經濟管理卷·財政志》。北京：北京市地方誌編纂委員會。(Beijing Municipal Committee for Local Gazetteers Compilation. 2001. *Beijing Annals. Comprehensive Economy Administration volume. Finance Annals.* Beijing: Beijing Publishing House.)

- 北京國際城市發展研究院戰略研究部課題組。2004。〈辦實事、出實招：城市危改拆遷的『天津經驗』〉。《領導決策信息》8：14-17。(IUD-International Institute for Urban Development, Beijing. 2004. “The Experience of Housing Demolition and Relocation in Tianjin.” *Leadership and Decision-making* 8: 14-17.)
- 田予冬。2006。〈中石化大乙烯擴編，首個百萬噸項目天津開工〉。《21世紀經濟報道》。2006/6/27：20。(Tian, Yu-Dong. 2006. “Sinopec Wins Approval for Tianjin Complex.” *21st Century Business Herald* 27 June 2006, late ed. 20.)
- 任桐、吳迪。2008。〈改革開放 30 年故事：天津市住房建設的重大變遷〉。《同濟大學新聞網》2008/07/07。http://news.tongji.edu.cn/classid-17-newsid-21025-t-show.html。2016/12/15。(Ren, Tong and Di Wu. 2008. “Changes of Housing Construction in Tianjin.” *Tongji University News Center* 07 July 2008. in http://news.tongji.edu.cn/classid-17-newsid-21025-t-show.html. Latest update 15 December 2016.)
- 仲偉志。2003。〈前央行行長戴相龍天津施政半年 立志建金融中心〉。《人民網》2003/09/15。http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1037/2089172.html。2018/04/18。(Zhong, Wei-Zhi. 2003. “Dai, Xiang-Long Commitment to Turn Tianjin into the Financial Center of the North.” *People.cn* 15 September 2003. in http://en.people.cn/102840/7560415.html. Latest update 18 April 2018.)
- 任雪松、李利明。2005。〈戴相龍：特能搞錢的市長〉。《招商周刊》34：9-10。(Ren, Xue-Rong and Li-Ming Li. 2005. “Dai, Xiang-Long: a ‘Money-digging’ Mayor.” *Business Weekly* 34: 9-10.)

- 巫建國。1991。〈天津市財政體制運行現狀與改善途徑〉。《現代財經（天津財經大學學報）》4：45-49。(Wu, Jian-Guo. 1991. “The Problems and Solutions of Tianjin’s Financial System.” *Modern Finance and Economics-Journal of Tianjin University of Finance and Economics* 4: 45-49.)
- 李啟明主編。2002。《中國固定資產投資統計數典》。北京：中國統計出版社。(Li, Qi-ming. 2002. *Statistics on Investment in Fixed Assets of China*. Beijing: China Statistics Press.)
- 李新玲、李傳峰。2004。〈經營城市看天津〉。《招商周刊》16：34。(Li, Xin-Ling and Chuan-Feng Li. 2004. “How does Tianjin do in City Management.” *Merchants Weekly* 16: 34.)
- 李利明、任雪松。2004。〈戴相龍天津新政 7000 億元改造城市蘊藏金融風險〉。《網易》2004/03/05。http://biz.163.com/40305/8/0GMPK34600020QC2.html。2017/05/09。(Li, Li-Ming and Xue-Rong Ren. 2004. “The Financial Crisis under the Shadow of Dai, Xiang-Long’s New Deal.” *NetEase* 05 March 2004. in http://biz.163.com/40305/8/0GMPK34600020QC2.html. Latest update 09 May 2017.)
- 李谷城。2006。《中國大陸改革開放新詞語》。香港：中文大學。(Li, Gu-Cheng. 2006. *A Glossary of New Political Terms of the People’s Republic of China in the Post-Reform Era*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong.)
- 李瑞環。2010。《務實求理》。北京：中國人民大學出版社。(Li, Rui-Huan. 2010. *Philosophy: An Art of Living*. Beijing: China Renmin University Press.)

李瑞環。2013。《看法與說法》。香港：中華書局。(Li, Rui-Huan. 2013. *Views and Claims*. Hong Kong: Chung Hwa Book Co.)

宋新中。2001。〈新中國財政管理體制的改革與發展〉。《時代財會》6：14-18。(Song, Xin-Zhong. 2001. “An Essay on Public Finance Reform in China.” *Contemporary Finance & Accounting* 6: 14-18.)

呂青樺、沈中華。2015。〈地方官員升遷的影響因素研究—以中國各省為例〉。《兩岸金融季刊》3，3：47-72。(Lu, Chin-Hwa and Chung-Hua Shen. 2015. “Determinants of Official Promotion-Evidence from Chinese Provinces.” *Cross-Sreait Banking and Finance* 3, 3: 47-72.)

金建清。2002。〈房屋拆遷補償價格評估方法的研究〉。《鄭州大學學報（哲學社會科學版）》35，4：72-75。(Jin, Jian-Qing. 2002. “Appraisal Approach to Compensation for Removal.” *Journal of Zhengzhou University* 35, 4: 72-75.)

何深靜、劉玉婷。2008。〈房地產開發導向的城市更新—我國現行城市再發展的認識和思考〉。《人文地理》4：6-11。(He, Shen-Jing and Yu-Ting Liu. 2008. “Property-led Redevelopment—The Pattern of China's Urban Redevelopment Under Market Transition.” *Human Geography* 4: 6-11.)

周黎安等。2005。〈相對績效考核：中國地方官員晉升機制的一項經驗研究〉。《經濟學報》1，1：83-96。(Zhou, Li-An et al. 2005. “Relative Performance Evaluation: An Empirical Analysis of Turnover of the Chinese Local Officials.” *China Journal of Economics* 1, 1: 83-96.)

- 邵四華。1999。〈天津房地產金融發展的特色與趨勢〉。《中國房地產金融》6：35-38。(Shao, Si-Hua. 1999. “The Characteristics and Trends of Tianjin’s Real Estate Financial Market.” *Gold Master* 6:35-38.)
- 段磊。2006。〈城市經濟適用房的合理性分析〉。《電子科技大學學報(社會科學版)》8，4：21-25。(Duan, Lei. 2006. “Analysis of the Rationality of the Relatively Lower Priced House.” *Journal of University of Electronic Science and Technology of China (Social Sciences Edition)* 8, 4: 21-25.)
- 姚進等。2006。〈天津房地產發展現狀及趨勢研究〉。《建築經濟》10：37-39。(Yao, Jin et al. 2006. “Research on the Current Status and Development Trend of Real Estate in Tianjin.” *Construction Economy* 10: 37-39.)
- 韋黎兵。2007。〈天津空客能飛多高〉。《南方周末》2007/12/18：C19。(Wei, Li-Bing. 2007. “How High Could Airbus Tianjin Fly.” *Southern Weekly Herald*: C19.)
- 徐岳。2010。〈天津市保障房供地計畫落實比例領先全國〉。《新華網》2010/09/28。http://news.xinhuanet.com/local/2010-09/28/c_12617022.htm。2017/05/08。(Xu, Yue. 2010. “Expanding the Supply of Affordable Housing in Tianjin.” *XINHUANET* 28 September 2010. in http://news.xinhuanet.com/local/2010-09/28/c_12617022.htm. Last update 08 May 2017.)
- 徐現祥等。2007。〈地方官員與經濟增長—來自中國省長、省委書記交流的證據〉。《經濟研究》9：18-31。(Xu, Xian-Xiang et al. 2007. Local Officials and Economic Growth.” *Economic Research Journal*

9: 18-31.)

孫瀾等。2016。〈地方大員參與中央決策 政治局 40 年制度演化史〉。

《多維新聞》。 <https://duoweicn.dnews.com/CN-2016年15期/10002911.html>。

2018/04/18。(Sun, Lan et al. 2016. “The Politburo Tends to Recruit New Members from Big Municipalities / Important Provinces like Beijing, Shanghai and Guangdong.” *DW news. Com.* in <https://duoweicn.dnews.com/CN-2016年15期/10002911.html>.

Latest update 18 April 2018.)

寇健文。2010。《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2010》。

台北：五南圖書。(Kou, Chien-Wen. 2010. *The Evolution of Chinese Elite Politics: Institutionalization and Power Transition, 1978-2010*.

Taipei: Wunan.)

楊子煬、侯金梅。2011。〈央企 4300 億元投資天津〉。《中國企業報》

2011/09/30：17。(Yang, Zi-Yang and Jin-Mei Hou. 2011. “Tianjin

Benefited from Significant Infrastructure Investments due to Central Government Support.” *China Enterprise News. Herald*: 17.)

趙黎明、劉青青。2003。〈城市經營下的天津房地產發展探討〉。

《城市》2：7-9。(Zha, Li-Ming and Qing-Qing Liu. 2003. “A

Discussion on the Real Estate Development in Tianjin from the Angle of ‘City Management’.” *City* 2:7-9.)

唐鵬等。2010。〈土地市場化程度的地區差異分析〉。《資源與產業》

12，6：161-166。(Tang, Peng et al. 2010. “Regional Difference of

Land Marketization Level.” *Resources & Industries* 12, 6: 161-166.)

國家統計局固定資產統計司、國家發展和改革委員會。2003-2011。《中

國固定資產投資統計年鑑》。北京：中國投資雜誌社。(Department

of Investment and Construction, 2003-2011. *Statistical Yearbook of the Chinese Investment in Fixed Assets*. Beijing: China Statics Press.)

陳怡。2009。〈進入天津樓市，時機已到〉。《21世紀經濟報道》2009/08/20：24。(Chen, Yi. 2009. “It is a Good Time to Invest Tianjin’s Real Estate Industry.” *21st Century Business Herald* 20 August 2009: 24.)

張照東。2004。〈戴相龍的北方金融中心之夢〉。《經濟月刊》3：68-70。(Zhang, Zhao-Dong. 2004. “Dai Xiang-Long’s Tianjin Dream.” *Economy* 3: 68-70.)

張靜。2003。〈天津下一站：『地上時代』的喧嘩與騷動〉。《21世紀經濟報道》2003/11/12。(http://business.sohu.com/50/27/article/215502750.shtml。2018/08/13。Zhang, Jing. 2003. “The Dispute and Debate of Land Politics in Tianjin.” *21st Century Business Herald* 12 November 2003. in http://business.sohu.com/50/27/article/215502750.shtml. Latest update 13 August 2018.)

張祚等。2011。〈經濟適用住房在城市中的空間分佈－基於DEM的武漢市實例分析〉。《地理學報》66，10：1309-1320。(Zhang, Zuo et al. 2011. “Spatial Distribution of Affordable Houses in Cities: A Case Study of Wuhan Based on DEM.” *Acta Geographica Sinica* 66, 10: 1309-1320.)

搜狐網。2018。〈天津經濟困局，黎明之前還是日落黃昏？〉。《搜狐網》2018/07/11。http://www.sohu.com/a/240514332_495685。2018/08/13。(Sohu. 2018. “The Economic Dilemma, Before Sunrise or towards Sunfall” *Sohu* 11 July 2018. in http://www.sohu.com/a/

240514332_495685. Latest update 13 August 2018.)

蔡文軒。2010。〈解釋中國大陸省級的政治思考：「政績／派系」模式的思考〉。《政治科學論叢》44：105-144。(Tsai, Wen-Hsuen.

2010. “Explaining Political Reform in China’s Provinces: A New Perspective from a ‘Performance/Faction’ Model.” *Taiwanese Journal of Political Science* 44: 105-144.

劉玉麟。1994。〈打響危改第一炮〉。《求知》5：11。(Liu, Yu-lin. 1994. “Fired the First Shot in Housing Demolition and Relocation.” *Seeking Knowledge* 5:11.)

劉玉錄。2003。〈天津地產文化：橫縱比較與戰略整合〉。《城市》2：18。(Liu Yu-Lu. 2003. “A Culture of Real Estate Development in Tianjin: Strategic Cooperation and Comparison of Vertical with Horizontal Dimensions.” *City* 2:18.)

劉玉錄。2004。〈天津樓市升溫，結構問題顯現〉。《中國房地信息》1：10-11。(Liu Yu-Lu. 2004. “The Structural Problems of Real Estate Market in Tianjin.” *Real Estate Information of China* 1: 10-11.

劉英麗。2005。〈完善《拆遷條例》的民意推手〉。《中國新聞周刊》8：29-30。(Liu, Ying-Li. 2005. “The Driving Force of the ‘Urban Housing Demolition Management Regulations’ ” *China Newsweek* 8: 29-30.)

曹海濤。2012。〈產權、分稅制與地方政府行為—中國大陸『土地財政』之分析〉。《遠景基金會季刊》13，1：101-156。(Tsao, Hai-Tao. 2012. “Property Rights, Tax-sharing System and Local Governments’ Behavior: An Analysis of ‘Land Finance’ in Transitional China.” *Prospect Quarterly* 13, 1: 101-156.)

魏彧。2016。〈李鴻忠：天津是北京的護城河，要成為保衛首都安全的「天塹」〉。《澎湃》2016/10/23。https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1547913。2018/08/13。(Wei, Yu. 2016. “Tianjin Will Firmly Play the Role as a Political Moat that Protect Capital Beijing.” *Tianjin Daily* 23 October 2016. in https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1547913. Latest update 13 August 2018.)

魏彧等。2017。〈李鴻忠：天津要堅決當好首都政治「護城河」〉。《鳳凰資訊》2017/08/15。http://news.ifeng.com/a/20170815/51636056_0.shtml?_zbs_baidu_news。2018/08/12。(Wei, Yu et al. 2017. “Tianjin Will Firmly Going to Act the Gateway of Capital Beijing.” *IFENG.COM* 15 August 2017. in http://news.ifeng.com/a/20170815/51636056_0.shtml?_zbs_baidu_news. Latest update 12 August 2018.)

魏彧、于春洋。2018。〈踐行總體國家安全觀 築牢首都政治護城河〉。《天津日報》2018/05/12。http://epaper.tianjinwe.com/tjrb/html/2018-05/12/content_1_5.htm。2018/08/12。(Wei, Yu and Chun-Feng Yu. 2018. “Building Tianjin as a Political Moat of Capital -The Concept of Overall Outlook on National Security will be Firmly Put Forward by Tianjin.” *Tianjin Daily* 12 May 2018. in http://epaper.tianjinwe.com/tjrb/html/2018-05/12/content_1_5.htm. Latest update 12 August 2018.)

魏建、王安。2016。〈中國的市場一體化進程：官員交流的作用〉。《經濟與管理研究》37，6：27-35。(Wei, Jian and An Wang. 2016.

“The Process of China’s Market Integration: the Role of Officials.”
Research on Economics and Management 37, 6: 27-35.)

顧建新。2003。〈危改-建設現代化大都市的基石（走遍天津）〉。
《人民日報海外版》2003/10/09。http://www.people.com.cn/
BIG5/paper39/10336/943095.html。2016/12/21。(Gu, Jian-Xin. 2003.
“Housing Demolition and Relocation is the Base for a City to Build
a Modern Metropolis.” *People’s Daily* 09 October 2003. in
http://www.people.com.cn/BIG5/paper39/10336/943095.html. Latest
update 21 December 2016.)

戴相龍。2003。〈政府工作報告-2003年1月18日在天津市第十四
屆人民代表大會第一次會議上〉。《天津政報》3：19-28。(Dai,
Xiang-Long. 2003. “Report on the Work of the Government-Delivered
at the First Session of the 14th Tianjin Municipal People’s Congress
on January 18, 2003.” *Tianjin Zhengbao* 3:19-28.)

戴相龍。2004。〈政府工作報告-2004年1月12日在天津市第十四
屆人民代表大會第二次會議上〉。《天津政報》2：2-12。(Dai,
Xiang-Long. 2004. “Report on the Work of the Government-
Delivered at the Second Session of the 14th Tianjin Municipal
People’s Congress on January 12, 2004.” *Tianjin Zhengbao* 2:2-12.)

聶輝華、李翹楚。2013。〈中國高房價的新政治經濟學解釋-以“政企
合謀”為視角〉。《教學與研究》1：50-62。(Nie, Hui-Hua and
Qiao-Chu Li. 2013. A New Economic Interpretation of the High
Housing Price in China - From the Perspective of “Collusion
between Local Governments and Enterprises’.” *Teaching and
Research* 1: 50-62.)

譚銳。2017。〈中國保障性住房體系的演進、特點與方向〉。《深圳大學學報》(人文社會科學版) 34, 2: 101-108。(Tan, Rui. 2017. “The Evolution, Characteristics and Orientation of China’s Affordable Housing System.” *Journal of Shenzhen University (Humanities & Social Sciences)* 34, 2: 101-108.)

附錄 受訪者編號

編號	受訪者	訪談日期
26092011	天津師範大學教授	2011/09/26
260920112	天津市經濟發展研究所前研究員	2011/09/26
29092011	天津南開大學教授	2011/09/29
30092011	天津南開大學教授	2011/09/30
10102011	天津南開大學教授	2011/10/10
12102011	天津南開大學教授	2011/10/12
14102011	天津南開大學教授	2011/10/14
17102011	天津南開大學教授	2011/10/17
18102011	天津市政府官員	2011/10/18
21102012	天津商業大學教授	2012/10/21
22102012	天津市經濟發展研究所前研究員	2012/10/22
221020122	天津南開大學教授	2012/10/22-2
241020122	天津南開大學教授	2012/10/24
30102012	天津南開大學教授	2012/10/30
31102012	天津市政府官員	2012/10/31
07112012	地產公司代表	2012/11/07
14102016	天津南開大學教授	2016/10/14
15102016	天津南開大學教授	2016/10/15
30042017	天津南開大學教授	2017/04/30
08052017	天津市經濟發展研究所前研究員	2017/05/08 (電話訪問)

Deviation in Land Financing Politics: Policy Legacy and Local Government's Behavior of Tianjin

Rung-Yi Chen *

Can we use the pattern of “property-led growth” to generalize urban development programs in China? The existing literature that attempts to explore the dynamics of urban development in China has been made predominantly on the basis of the “local state entrepreneurship” model, which takes that the growth of cities is characterized by inter-scalar competition and big projects motivated by real estate speculation. From this perspective, urban housing demolition and relocation in Tianjin is a typical case and the city’s new land policies symbolize the mayor’s ambition to move the city forward as China’s northern economic center. However, people were annoyed by the new deals that stipulated by the Tianjin administration.

New policies over land reform had been modified after the mayor resigned from office. This article challenges the traditional thinking about land politics in China and exemplifies that Tianjin’s experience significantly highlights difficulties faced by the local governments when they are confronted with the ‘path dependency’ and “political tournament” dilemma in economic transition.

* Postdoctoral fellow in Institute of Economics, Academia Sinica.

Keywords: growth machine, property-led development,
performance-oriented, path dependence