

城市与区域规划研究



清华大学建筑学院 主办

第2卷 第2期 (总第5期)

2009

特约专稿

比什·桑亚尔：社会规范和法则对发展中国家城市贫民住房的影响

学术文章

邓卫：我国低收入者住房政策评析

叶裕民 袁蕾：转型期中国农民工住房与规划政策研究

刘志林：低收入住房政策模式选择的中央—地方差异

李培：中国经济适用住房政策制定的演变与区际差异

郑思齐 刘洪玉 等：中国地级及以上城市的住房消费特征

闫小培 赵静：中国经济发达地区城市非正规住房供给及其影响因素研究

张松：中外城市遗产保护的制度比较与经验借鉴

国际快线

彼得·马尔帕斯：住房与新福利国家制度的关系

经典集萃

弗里德里希·恩格斯：住宅缺乏及资产阶级对住宅问题的解决

林志群：论中国住宅发展战略

保罗·巴尔钦：英国住房政策与规划政策之间的相互关系



商务印书馆

城市与区域规划研究

顾朝林 主编

商务印书馆

2009年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市与区域规划研究 (第2卷第2期) / 顾朝林主编. —北京:
商务印书馆, 2009

ISBN 987-7-100-06606-8

I. 城… II. 顾… III. 城市规划: 区域规划—研究—中国
IV. TU982.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 035579 号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

城市与区域规划研究

顾朝林 主编

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 瑞 古 冠 中 印 刷 厂 印 刷

ISBN 978 - 7 - 100 - 06606 - 8

2009 年 4 月第 1 版

开本 787 × 1092 1/16

2009 年 4 月北京第 1 次印刷

印张 14 1/4

定价: 42.00 元

主编导读 Editorial

“住者有其屋”是人类永恒的梦想，“住房短缺”是世代面临的严峻问题，本期就住房市场与住房政策进行深入探讨。

本期“特约专稿”美国麻省理工学院比什·桑亚尔教授的“社会规范和法则对发展中国家城市贫民住房的影响”一文，通过来自印度和黎巴嫩的案例，阐明社会规范和法则如何影响城市贫民住房分配的问题。文章指出，规范和法则这两个社会领域相互影响，并且根据不同的政治经济权力分配，会发生不同程度的冲突；为了调和社会规范和法则，解决调和过程产生的冲突，新的机制和机构必不可少。对于我们规划师来说，文章实际上提出了一个挑战性的议题：在发展中国家城市贫民的住房分配上，如何创造新的解决争端的机制和体制，以超越当前字面意义上的伙伴关系和公众参与。

事实上，改革开放以来，中国的住房供给与保障体系作为中国改革的重要部分，也经历了深刻的变革，当前面临政府在民生问题和社会福利领域的重新定位，住房保障政策也正经历着重构与转型，本期的“学术文章”主要集中在这个方面。邓卫“我国低收入者住房政策评析”一文全面评析了中国面向低收入者的城镇住房保障政策，提出要通过取消经济适用住房、强化廉租住房的保障能力、加大地方政府在保障性住房领域的直接责任，全面施行城镇土地拍卖并以土地收入转化为住房保障基金、继续坚定地推进住房制度改革等一系列政策建言。李培“中国经济适用住房政策制定的演变与区际差异”则发现，经济适用住房的政策框架是否合理在某种程度上取决于各级政府是否具有“以人为本”的公共治理价值取向，以及对这一价值取向的认同程度。叶裕民、袁蕾“转型期中国农民工住房与规划政策研究”针对规划领域忽视农民工利益诉求、农民工住房规划缺失、居住现状恶劣等问题，提出中国必须而且已经有能力为外来常住人口规划建设公共住房，城市规划向公共政策转型的重要任务之一就是启动农民工公共住房规划，将在城市稳定就业若干年的中低收入农民工纳入城市公共住房制度，将符合条件的农民工与城市中低收入群体纳入城市统一公共住房规划体系。闫小培、赵静“中国经济发达地区城市非正规住房供给及其影响

因素研究”一文提出非正规住房的发展方向，包括构建正规—非正规的二元城市住房供应体系、规范非正规住房的发展、寻求非正规住房供需双方的认同和支持。

住房市场与住房政策研究离不开科学的统计与分析，本期另外两篇学术文章就此展开。刘志林在实地调研和深度访谈的基础上，应用网络分析法和成本—收益分析法，初步构建了一个中国低收入住房政策模式的决策模型，分别对中央政府和地方政府的决策过程进行分析，探讨在低收入住房政策领域的中央—地方差异及其机制。郑思齐、刘洪玉等基于国家统计局 2007 年城镇住户大样本调查，对我国目前的住房面积、自有化率、市场化程度、居住流动性、建筑类型、市场价值等住房消费特征进行了定量判断，同时提供了一种分析城市住房消费特征的思路与方法。

在“国际快线”栏目，英国西英格兰大学彼得·马尔帕斯教授“住房与新福利国家制度的关系”从理论上探讨住房与福利国家制度的关系。文章指出，由于住房资产的不均等分配、宏观经济形势的不确定性、消费者行为以及市场推出适宜的、有价格吸引力的金融产品的能力等原因，住房不大可能成为现代化福利国家的坚实而持久的基石。这在当前中国住房保障政策重构背景下，更好地对中国的住房市场化和住房政策进行理论上的反思和总结富有启发意义。

“经典集萃”栏目三篇文献值得回味。第一篇是恩格斯“住宅缺乏及资产阶级对住宅问题的解决”，节选自恩格斯在 1872 年 5 月至 1873 年 1 月间撰写的“蒲鲁东怎样解决住宅问题”、“资产阶级怎样解决住宅问题”和“再论蒲鲁东和住宅问题”三篇文章，论述了应当如何正确解决工人阶级的经济要求，包括解决住宅缺乏的问题，希望能对正确认识我国当前面临的城乡住房发展道路有所补益。第二篇是林志群“论中国住宅发展战略”，原文写于 1990 年 7 月，作者提出住宅与居住环境的改善提高应是国民经济发展战略目标的重要组成部分，使全国城乡居民拥有一套适应于我国经济发展水平的住房应当成为努力奋斗的目标，进而提出住宅发展、城镇住宅供应、旧房改造、农村住房、住房制度改革等一系列政策建议。第三篇文献是保罗·巴尔钦“英国住房政策与规划政策之间的相互关系”，探讨英国 1940~1990 年代住房政策与规划政策之间的相互关系，可供我国城市规划建设研究与决策参考。此外，“港澳台特稿”刊登 2007 年 6 月 29 日中华住宅学会（台湾）理监事会会议决议通过的《住宅宣言》。

近期杂志将选择巨型城市区研究、经济波动与城市发展、土地利用规划、人居环境、空间设计等主题组稿，敬请读者继续予以关注。

城市与区域规划研究

目次 [第2卷第2期(总第5期)2009]

主编导读

特约专稿

- 1 社会规范和法则对发展中国家城市贫民住房的影响 比什·桑亚尔

学术文章

- 12 我国低收入者住房政策评析 邓 卫
29 转型期中国农民工住房与规划政策研究 叶裕民 袁 蕾
48 低收入住房政策模式选择的中央—地方差异——基于网络分析法(ANP)的决策模型分析 刘志林
68 中国经济适用住房政策制定的演变与区际差异 李 培
87 中国地级及以上城市的住房消费特征——基于国家统计局2007年城镇住户大样本抽样调查的分析 郑思齐 刘洪玉 等
100 中国经济发达地区城市非正规住房供给及其影响因素研究 闫小培 赵 静
114 中外城市遗产保护的制度比较与经验借鉴 张 松

国际快线

- 128 住房与新福利国家制度的关系 彼得·马尔帕斯

港澳台特稿

- 146 住宅宣言 中华住宅学会(台湾)

经典集萃

- 151 住宅缺乏及资产阶级对住宅问题的解决 弗里德里希·恩格斯
160 论中国住宅发展战略 林志群
162 英国住房政策与规划政策之间的相互关系 保罗·巴尔钦

研究生论坛

- 178 论住房市场政府干预的基本原理 王松涛
188 北京外来农民工居住特征探讨 卫 欣 余金艳

随 笔

- 202 中国别墅——淮北的橘子 刘 宛

书 评

- 206 评《美国住房政策》 王雯雯
210 评《中国城市贫困、住房与社会变化》 翁桂兰
214 评《中国城市社会空间与管制：从单位制度起源到改革》 张 纯

Journal of Urban and Regional Planning

CONTENTS [Vol. 2, No. 2, Series No. 5, 2009]

Editorial

Feature Articles

- 1 Social Norms and Formal Rules: How They Influenced Housing Delivery for the Urban Poor in Developing Countries Bish SANYAL

Papers

- 12 Analysis on Housing Policy System for Low-income People in China DENG Wei
29 Research of China Rural Migrant Worker's Housing and Planning Policy in the Transition Period YE Yumin, YUAN Lei
48 Central-Local Divergence in Low-income Housing Policy Approach
—Decision Modeling Analysis Using the Analytic Network Process LIU Zhilin
68 Evolution and Regional Disparity of Economically Affordable Housing Policy-making in China LI Pei
87 Housing Consumption in Chinese Cities at Prefecture-Level and above Level
—Evidence from the Large Sample Urban Household Survey in 2007 by NBS ZHENG Siqi, LIU Hongyu et al.
100 Study on Informal Housing Supply and Its Influencing Factors in China's Developed Area YAN Xiaopei, ZHAO Jing
114 Comparative Study on Conservation Institution of Urban Heritages in China and Abroad ZHANG Song

Global Perspectives

- 128 Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? Peter MALPASS

Special Features from Hong Kong, Macau and Taiwan

- 146 Housing Declaration Chinese Society of Housing Studies (Taiwan)

Classics

- 151 Housing Shortage and Solution to Housing Question by Bourgeoisie Friedrich ENGELS
160 Discussing on Housing Development Strategy in China LIN Zhiquan
162 Relationship between Housing Policy and Planning Policy in Britain Paul BALCHIN

Students' Forum

- 178 The Principle of Government Intervention in the Housing Market WANG Songtao
188 Research on Housing Features of the Rural Migrant Workers in Beijing WEI Xin, YU Jinyan

Essays

- 202 Chinese Villa LIU Wan

Book Reviews

- 206 Review of *Housing Policy in the United States* WANG Wenwen
210 Review of *Urban Poverty, Housing, and Social Change in China* WENG Guilan
214 Review of *Social Space and Governance in Urban China*
—*The Danwei System from Origins to Reform* ZHANG Chun

社会规范和法则对发展中国家城市贫民住房的影响

比什·桑亚尔

余丹丹 译，顾朝林 校

Editor's Comments

As Ford International Professor of Urban Development and Planning in the Department of Urban Studies and Planning in MIT, Dr. Bish Sanyal has served as a planning consultant to Ford Foundation, World Bank, International Labor Organization, and United Nations Center for Human Settlements, United Nations Development Program, and the United States Agency for International Development. His Research areas focus on urban economy and housing, Planning Institutions and Processes; Role of Non-Governmental Organizations in development process; Planning Education and Theory and published many papers and books on planning institution, housing policy and community development. His research experience in India, Bangladesh, Zambia, Kenya, Jordan, Lebanon, and Brazil, enriched his theoretical thinking. This paper is based on his long-term research. Analyzing several cases in different developing countries, it discusses the institution of housing provision in developing countries, which would enlighten the studies on housing policy in China.

Abstract The modernization paradigm of the 1950s resulted in traditional social norms being replaced with bureaucratically administered formal rules. By the early 1960s, this approach lost its legitimacy as formal institutions became a hindrance

编者按

比什·桑亚尔 (Bish Sanyal) 博士，美国麻省理工学院城市研究与规划系教授，在福特基金会、世界银行、国际劳工组织、联合国人居中心、联合国开发计划署、美国国际发展局等机构担任规划顾问。比什·桑亚尔的主要研究方向是城市经济与住房、规划制度与程序、非政府组织在发展中的角色、规划教育与理论等，发表过许多关于规划制度、住房政策和社区发展方面的论文和著作，他在印度、孟加拉、赞比亚、肯尼亚、约旦、黎巴嫩、巴西等地的研究更丰富了其理论思考。本文是比什·桑亚尔基于长期研究专门为本刊撰写的一篇探讨发展中国家城市住房供给制度的文章，结合几个发展中国家的案例研究，对于当今我国住房政策的研究具有启发作用。

摘要 1950年代的现代化范式导致传统社会规范被官僚体制下的正式法则所取代。到1960年代早期，由于正式机构成为住房快速发展的阻力，发展中国家采取措施协助非正式的住房交易，1950年代的方式失去了其正统地位。相对于这一阶段修正者对非正式制度的热衷，1980年代早期的研究则更趋温和，“公私合作”的尝试力求将这些规范和正式法则结合起来。考察印度卡纳塔克邦和孟买以及黎巴嫩贝鲁特的例子，作者认为，规范和法则并非构成两个分离的社会领域，其交互作用产生冲突，需要为其创造新的机制和制度。

关键词 住房供给；公私合作；住房改革

作者简介

比什·桑亚尔 (Bish Sanyal)，美国麻省理工学院城市研究与规划系。

余丹丹，华中科技大学建筑与城规学院；
顾朝林，清华大学建筑学院。

to rapid housing, and developing countries were advised to assist informal housing transactions. Research from the early 1980s tempered the revisionist appreciation of informal institutions. "Private-public cooperation" attempted to combine these norms and formal rules. Examining cases from Karnataka and Mumbai in India, and Beirut in Lebanon, the author argues that norms and rules do not constitute two separate social domains. Further, he argues that such interactions generate conflicts and the creation of new mechanisms and institutions is necessary for such models.

Keywords housing provision; private-public partnerships; housing reform

在战后的“第一个发展十年”(First Development Decade),也就是1950年代早期,以农业经济为主的现代化国家出现了一个关于传统社会规范和法则的官方共识^①,即:政治经济的现代化要求放弃传统社会规范,并构建正式法则,且由此成立新的官僚机构管理,由民主选举出来的政客领导。与传统社会规范相比,人们之所以偏爱新法则基于如下四个原因:①为了经济增长,法则促进更有效地利用资源^②;②法则有利于更平等地分配经济增长带来的利益^③;③依据法则建立的制度更具有责任感;④这样的法则一旦被合理制定出来,将比死板的传统社会规范更加灵活。许多支持法则的观点都是从工业化国家的发展经验中获得,一些杰出的学者如马克斯·韦伯(Max Weber)、约瑟夫·熊彼特(Joseph Schumpeter)、沃尔特·罗斯托(Walter Rostow)和亚瑟·刘易斯(Arthur Lewis)等都对此有所提及(Schumpeter, 1984; Rostow, 1971)。

现代化范式影响到了包括住房在内的经济领域的各个方面。住房政策共识假定新成立的正式机构有必要为快速增长的城市居民提供持续稳定的住房供应量(Burns and Grebler, 1977)。政府在建设住房和创造充满活力的建筑业中发挥积极的作用,将有利于降低建筑业对建材的进口需求。政府的努力可以弥补私营企业的不足,依照殖民企业的传统,它们也会为雇员提供住房。然而,就算没有政府的努力配合,私人市场上的住房供应也会得到发展。事实上,如果没有正式机构来促进交易,城市土地市场将会显得僵化和不透明(Annez and Wheaton, 1984)。由于大部分国家都把有限的资源投入到更多的生产部门来赚取外汇,所以国家没有为住房提供信贷的正式信贷机构。完整房子的买卖,在发达国家很常见,但是在发展中国家几乎没有房地产开发商涉足这个领域(Van Huyck, 1986)。尽管每次提到国家是否应该把有限的资源投入到住房供给上,决策者都会有不同的意见。然而关于大方向的住房政策,即无论是公共的还是私人的,新设的正式机构都有义务为土地、资金和建筑材料创造市场,政策的制定者对此向来都

没有任何异议。正如约瑟夫·熊彼特曾证实的,由前现代的社会规范非正式运营的已经存在的制度,要么慢慢消亡,要么将被经济增长的活力所“创造性破坏”(creatively destroyed)(Schumpeter, 1984)。

1 发展逻辑的逆转

住房供给模型(包括公共的和私人的)都是明显向正式的制度倾斜的。到1960年代初,这种住房模型开始失去合理性。当时,在发展中国家大部分城市的边缘地区,“非正规住区”(informal settlements)已经实现了规模化的稳定增长,容纳了越来越多的城市贫民。1967年,特纳(Turner, 1967)开创性的研究直接挑战了住房供给的现代化范式,也第一次论证了受正式制度影响的现代化范式背后的假设是存在着严重缺陷的。特纳的著名言论中提到“政府是用较多的投资换来了较少的收益,然而人们是用较少的投资换来较多的收益”。特纳声称正式机构例如住房部和城市住房局,与城市贫民相比,在资源分配和利用方面的效率较低,而城市贫民却高效地利用了他们有限的资源。与此同时,特纳认为正式官僚机构没有帮助实现资源分配的公平公正,而依赖于传统社会规范的城市贫民在这个方面却做得更好。另外,正规制度的运作方式被认为是不负责任、不灵活的。腐败的官员强制实施了许多法则,具有讽刺意味的是,贫民还没有意识到这一点,正规制度已经变成快捷住房供给的一种阻碍。

特纳的方法引发了“非正规制度”(informal institutions)、“非正规住区”和“非正当就业”(informal employment)研究的新浪潮,这种浪潮已经冲击该领域的发展达30年之久。经常被引用的国际劳工组织(ILO)研究(1972)是建立在特纳倡导的非正规制度基础上的,同时这项研究也建构了一个整体框架。该框架从七个方面对制度和市场进行包括正式和非正式两种类型比较,并且综合评价认为后者优于前者^④。因此,国际组织建议,为了更好地实现住房和就业,发展中国家政府,不管是地方的还是国家层面的,都应该在非正式住房领域中,通过执行多样化政策来协助非正式的住房市场交易。这些被执行政策涉及信用制度(可能是最受欢迎的)和基本的基础设施向非正规住区延伸。这种住房分配方法加强了非正式制度和社会规范的效力,反过来,也削弱了正式制度的效力。这种方式流行了10年直到1980年代初期。后来,1970年代基于实施项目的经验的新研究,对非正式制度的修订有所缓和(Ayres, 1983)。

2 社会规范和非法则的局限性

这项研究并非简单地重申对早期发展主义主张的批评,而是显示了社会规范和非正式制度在向贫民提供住房时的局限性。它褒扬了社会规范和非正式机构,但同时也承认了其在城市贫民持续增长的住房需求方面的局限性。社会信任在促进市场交易中所扮演的角色重新受到关注。它是社会规范的一个核心要素,并且没有社会信任的非正式市场交易也不会繁荣的事实已有文字记载(Zucker, 1986)。

新的研究表明,随着非正式住房区域范围和密度的稳定增长以及这些区域日趋的社会异质化,交易方已经减少了对社会信任的依赖,而加强了对保险合同法则的信赖 (McAuslan, 1998)。另外,由于地理空间的可移动性致使个体在能够相对容易地从规范和制裁的特定领域逃脱,因而基于社会规范的社会制裁逐渐失效 (Galanter and Baxi, 1989)。

该研究的另一发现是显示了这些项目的局限性。这些项目基于如下假设:非正式社会义务和社会规范能够有效地影响项目参与方的行为 (World Bank, 2002)。这些局限在一些以扩张市场运作活动为目标的案例中更加明显,如房屋建设贷款的提供和偿还或一些小型商业活动。这并不是说社会规范和义务不利于保证参与方遵守市场法则,只是在特定的环境并且达到了某种程度时方能实现,孟加拉国的格拉民 (Grameen) 银行良好的贷款还款率就是最好的例证。当依赖社会规范的是特定的目的而非偿还贷款时,那么结果就是繁杂的。繁杂结果的关键原因是:基于实践的规范几乎都是有多重目标的,不像市场法则主要是通过减少两个关键不确定性的因素即借贷者偿还贷款的能力和其违约倾向来促进交易。基于实践的规范,如贷款监控系列规范 (group monitoring of loan),能够支持市场需求,但并不局限于这个目的。它在很多年间,主要是通过互惠合作和对社区成员的社会责任感一直维持社区运转和保障社会秩序 (North, 1995)。然而,这并不能总是确保公平。很多的社区能够感受到对成员的健康幸福负有责任,但同时也经常设置障碍来阻挠社会背景异于老成员的新成员的加入 (Piore, 1975)。这种紧密结合社区 (closely-knit communities) 的排外倾向阻碍了自身的扩大,也增长了住房区域的人口密度,而这两个因素在满足增长的住房需求方面是非常必要的。

研究发现的第三个部分是凝练了社会规范的美誉,并且无视扼杀创业的官僚主义法则 (bureaucratic rules which stifle entrepreneurship)。这些发现表明这样的假设是不恰当的:假设存在两个类似的交易领域,一个是基于被政府强制实施的法则,另一个是基于照顾一个经济体的感情 (an economy of affection) 的社会规范。这两个领域并不是完全孤立的 (Azuela, 1987; Razzaz, 1994)。它们相互影响,尤为重要,被假定为不可改变的社会规范在回应涉及供给住房的法则改变时确实发生了改变。在涉及社区冲突案例中这个发现尤其相关,冲突各方在解决争端时,都在寻求法则制定部门的干预。

3 规范和法则:两者都实现最大效益?

一旦社会规范的局限性在绝大多数发展中国家被认可,人们试图结合规范和法则以期利用每一方的相对优势,发展中国家的住房政策就出现了一个新的局面 (World Bank, 2002)。事实上,1980年代中期,尽管在项目设计中法则与社会规范的特定组合在不同国家各不相同,但是几乎在所有的国家,“公私合作” (private-public cooperation) 在住房政策讨论会上都格外流行。当然,这种公私合作的方法,并不局限于针对城市贫民住房政策,它被吹捧成为解决各种投资的一种正确的方法:从解决贫民与中产阶级住房到商业中心、体育场馆的建设和创收计划。虽然在项目设计方面,公私合作的细节有很大的差别,但这并不是本文所关心的。与本文目的相关联的是讨论的特定形式,关注的是居住

在非正式住房区域内的城市贫民日益增长的住房需求。

这一新方法的战略之一是借鉴法则和社会规范，假定它们的结合比仅仅依赖其中任意一个更有效率。仅仅依赖法则将会产生各种各样的问题，即 1950 年代早期无法预见的过度官僚化的住房供应。此外，还担心过分依赖法则会给在非正式住房供应中有特色的企业活力带来不良影响。关于这一点，对“寻租官僚”（rent-seeking bureaucrats）强制实施的法规有特别的关注。那些“寻租官僚”的兴趣主要是通过腐败行为为自己创造财富（Bates, 1981; Bhagwati, 1982）。结果，就会产生对“社区控制”（community control）的偏爱，而“社区控制”借鉴的是社会规范而不是这些区域管理部门的官僚制度。

战略之二就是借鉴正式和非正式法则两个领域，来促进非正式开发商参与到住房供给的公共财政计划中（Baross and Van der Linden, 1990; Dowell, 1990）。基于这个战略的主要假设是：非正式开发商在很大程度上意识到提供一系列的住房来满足不同需要和不同购买力的城市贫民是一个市场机遇。这些开发商拥有比政府部门更多的房市信息，他们致力于提供住房并收取定期付款，而不是依赖于正式法则。他们成功的关键是其广泛的社会网络关系，同时这些社会网络关系也是借鉴社会规范来强制实施非正式合同的。如果他们被诱导参与到公共财政项目中，那么争论就产生了，即他们私人企业可能会与公众努力结合在一起。在实现这类结合的过程中，非正式开发商还没有被太多的正式法则拖入困境。至此，社区将通过社会规范和实践发挥积极的作用；社区只有在为了调动资源扩大需求时才能得到城市政府的支持。

代表社区的非政府组织（NGOs），在促进社区群体之间的交流中发挥着中介的作用（Cernea, 1988）^⑤。由于非政府组织代表的是正式和非正式的结合，这使他们在借鉴法则和社会规范方面，成为供给贫民住房方面特别合适的代理来促进新的努力，这恰好与当选的官员相反，官员被描述成属于正式单位却腐败且阻碍政治进程的人员。

通过公私合作来提供住房的范例，即便是有，也很少讨论关于社会或者制度冲突。因为目前重点关注的是被广泛称为“好事情”（a good thing）的合作，规划师和决策者忽略了冲突，而将其作为仅仅由于非合作个人（non-cooperating individuals）之间的敌意产生的畸变。同时，与合作相反，冲突被视为一件“坏事情”（a bad thing），它推迟了项目进度，增加了成本，并且产生了不利于积极目标的情况。发展规划制定者很少以严格的方法解决冲突问题的另外一个原因与被盛赞的马克思分析解决冲突的方法有关，而马克思分析是一个很流行的思想（an idea in good currency），尤其是在涉及 1980 年代后期前苏联的解体事件时更凸显其优越性。然而，之所以甚至在前苏联解体前，很少有人去严肃地讨论冲突问题，尤其是制度冲突，是因为它使人丧失希望和灵感，而这些恰恰是解决发展所面临的大量挑战问题所必须的，例如为城市贫民提供足够多的住房等^⑥。

4 关于规范和法则的新经验

从规范和制度中得到的新经验发展到了哪种程度呢？虽然出现了一些来自地域方面的例证，但在

得到任何明确的结论之前还需要更多的例证。然而，最初的报道令人惊讶，据此笔者描述非常熟悉的三个案例。

案例一 在印度的卡纳塔克邦 (State of Karnataka)，人们正在努力建设以社区为基础的机构，称为社区乡村自治委员会 (Community Panchayats, CPs)。通过地方选举的制度使政府结构正式化，称为 GPs (Gram Panchayats)。其目标是用 GPs 来补充 CPs，同时创建一个更加负责任的分配公共资源的系统，解决非正式的争端和实施一般的社区管理。这个案例显示：CPs 和 GPs 在阐明社区偏好和发展项目方面偶尔互相补充，偶尔相互冲突。相对于更正式的组织结构社区乡村自治委员会 (CPs) 而言，GPs 试图改变限制当时妇女和较低等级公民在集体决策时的社会规范 (Pur, 2002)。CPs 涉及严格的性别差异和不同等级劳动力的不公平决策的时候遵从传统社会规范，首先试图通过阻止当地的居民不去参加 GPs 来破坏 GPs 的权威。但是，在数量上大大超过上层阶级的低层人民参加 GPs 的原因是仅仅与 CPs 相比，他们拥有更多的机会参加 GPs。而许多妇女也选择加入 GPs。因此，CPs 的成员试图影响 GP 领导的选举结果来限制妇女和底层阶级人民对领导的选举。CP 领导利用其经济和政治力量与他们选择的候选人制定协议来影响 GP 领导的选举。简而言之，CPs 和 GPs 之间更多的是冲突而非合作。政治进程调节这两个机构之间关系，且制约着政治和经济力量上急剧的不平等。尽管这个结果并不令人惊讶，但值得强调的是，由于政治进程的问题及它如何调解机构冲突，在规范和法则讨论中没有得到充分的解释^⑦。

案例二 最近印度孟买 (Mumbai) 完成的住房项目，提出了关于混杂不同的体制形式来为城市贫民提供住房的不同的见解 (Sanyal and Mukhija, 2001)。最初是在孟买很有影响力的名为地方资源中心促进学会 (Society for Promotion of Area Resource Centers, SPARC) 的非政府组织机构帮助下成立的一个组织机构项目。这个社区和地方资源中心促进学会一起合作，以一种分散的方式来组织私人开发商、当地的和国家政府机关以及外国捐助者。这个项目涉及老房子的重建，项目受益人将提供项目成本。在满足所需的复兴社区居民住房的前提下，开发商还能通过以市场价格出售这些房子从中获得可观的利益。尽管这个计划很好，但是由于模糊的财权项目出现了新的资产问题，而且这也在各个利益相关者之间产生了很多冲突。作为一个非政府组织，同时也是一个基层组织机构，地方资源中心促进学会在创造资产中发挥了积极的作用。然而，荒谬的是，地方资源中心促进学会的成功使该组织卷入了政府组织、私人承包商，甚至社区团体之间的斗争中去。当一个蓬勃发展的房地产市场也稳定地从新建的房屋中获得了一些利益时，它也会在不同的股份持有者之间引发关于谁将获得这些新生利益的争议。这个项目还有一些其他的意外收获，主要包括以下两方面。第一，即使各种各样的冲突延迟了项目的完工，到最后项目的受益人却拿到了超出项目规划者预期的收益。政府设计纲要和标准的地方资源中心促进学会的挑战使得设计创新最终惠及项目参与方。另外，由于他们所持有的住房成本降低，个人协商者和地方资源中心促进学会之间的冲突导致项目受益方获得了更好的财产分配。第二，在多元化体制的背景下，基于不同利益相关者之间的冲突，所有相互竞争的团队呼吁建立一个相对集中的冲突管理机制。这个进程对于地方资源中心促进学会是一个重大的影响。它主张地方资源中心促

进学会来组织内部运作、改革利润企业的任务使它以仅有的拥护转向社会投资，并且在冲突管理基础上产生的集中体制中，寻求一个永久的席位。换句话说，市场机构之间的冲突改变了地方资源中心促进学会，使其开始像一个市场机构一样运作。同样，与政府部门的冲突引导地方资源中心促进学会加强对部分政府机器的控制来提供住房给城市贫民。

案例三 黎巴嫩贝鲁特州 (Beirut, Lebanon) 哈耶勒塞伦 (Hay el Sellom) 改革。位于黎巴嫩南部的哈耶勒塞伦，从 1950 年代的一片橄榄林开发成为 2002 年该城市人口最集中的地域之一。从哈耶勒塞伦的增长历史看，当地的开发已经有三代私人开发商在邻里开发中发挥了作用 (Sanyal and Fawaz, 2002)。当然，除了开发商的活动外，还有很多的因素影响到该地区的发展。这些因素包括：黎巴嫩内战造成来自黎巴嫩其他地区的流离失所的移民的大量涌入，当地政府权力持续减弱，以及由非政府组织 (NGOs) 操控的拥有信仰的民兵 (faith-based militia) 的增加，快速繁荣和衰退周期起伏不定的经济状况，在一定时期吸引了大量的住房投资，但是也很快减弱了当地住房所有者的购买力。对历史的研究抓住了 50 多年间这些因素之间的相互作用。它对正式和非正式交易进行了更加细微的描述。这些交易是基于当地特殊情况下相互作用的社会规范和法则对城市贫民中较为富裕的人的影响的。

该研究与本文有特定相关性的发现还有：首先，随着政策制定者承认了贫民社会公诉的合法性，住房区域逐渐地从完全的非正式到正式化是正常的。相反地，在某种特定的环境下，正式区域逐渐变得非正式化也是可能的。换句话说，基于以上几个因素，社会规范和法则相互作用的结果将各有不同。导致哈耶勒塞伦案例特定结果的两个因素是开发商之间竞争的强度和与改变市场状况一样，当地政府无法改变法则。其次，正如其他研究者以前提到的那样，社会规范和法则可以促进市场交易；开发商在规范和法则的夹缝中工作，他们时而借助规范和法则的力量，时而破坏法则的效力，都是为了达到自己的目的。而哈耶勒塞伦案例的独一无二之处是开发商的运作方式。从表面上看，他们不过是依照社会规范来开展商业活动，而事实上开发商在运作过程中正是按照法律程序和政府办公的一般模式，通过签订协议得到官方的认可，从而获得了充当开发商私人顾问的政府工程人员经过测量后给予的地产边界界定。很显然，其目的就是要在购房者和开发商之间创造一种相互信任。因为信任与社会网络、规范相连，这时便出现了一个很有趣的现象：购房者爱屋及乌，他们对开发商的信任转而对建筑品质的信任 (Cook, 2003; Shapiro, 1987)。哈耶勒塞伦的经验并不能否定这样一个事实：种族关系和其他的原始关系能产生信任，进而促进市场交易。更重要的是，这样的关系还不足以完全打消购房者的犹豫，这些购房者需要法则来保证维持交易的有效性。换句话说，市场交易的社会信任不完全是原始的社会纽带，它还需要政府扶持，特别是那些需要倾尽全部财力才能购买房产的城市贫民，仅给他们一张建立在社会基本信任基础上的空头支票显然不够，尽管这个承诺会告诉他们房产的使用权归他们。要使合同的执行力有保障便需要法则，哈耶勒塞伦的开发商正是利用这些法则为购房者提供了保障。然而，不是所有在哈耶勒塞伦的开发商都遵循同样的商业惯例。随着这个区域的发展，不断变化的市场为投资创造了新的机遇。本研究中的三个开发商，由于他们拥有不同的资源和

社会关系，遵守着不同的行为守则，分别在三个不同的合约体系中追求他们的利益。不过在某种程度上，他们还是愿意打破正规法则。再次，最后一个发现涉及明确界定和成文的（well-defined and formally documented）私人产权。这一点曾经被德索托（De Soto, 2000）作为城市贫民的资本积累的前提来关注过。对哈耶勒塞伦的研究表明，尽管被明确界定的私人产权是不恰当的，可正是由于这一点为资本积累提供了很多可能和机会，促进了区域的可持续发展。因此，合法的产权和资本积累之间没有直接的相关性。事实上，这个研究也暗示了它们之间可能存在着某种逆向的关系。正规法则的缺乏为私人的资本积累创造了机会，同时让社会付出了更多的负面代价，例如：高密度、空气和水污染，还有哈耶勒塞伦的市民最关注的其他负外部性。这并不是说市民不关注产权，他们能够通过各种的策略进行合理的财产界定来结合规范法则以创造和保障他们的所有权。在发生争执的情况下，他们会在保存所有合法事务记录的开发商的帮助下进行非正式谈判。这就是哈耶勒塞伦的贫民并不抱怨明确界定私人财产缺失的原因。他们最关注的是人口和住房的高密度增长。经济活动的不断增长造成了水和空气的污染，以及高密度、缺乏公共空间和阳光的居住区，这样的负外部性严重损害了居民生活质量，也给成年人和儿童带来了健康问题。居民没有很清楚地意识到诸如不清晰的私人权利造成的各种问题，这并不是说他们不追求其所有权的正式化或者资金的使用权等问题，只是相比他们住房条件的提高来讲，这些问题就显得没有那么重要了。他们关注的是否有可以抑制开发商类似投资的政府法规。成文法规的约束力让“法制社会具有迷惑性”这种说法呼之欲出。因为法治社会，从它字面意义看，被认为是借助社会规范而不是政府法规去规范人们的行为。但是，正如哈耶勒塞伦的研究所证明的那样，对法制社会的过分单纯的定义并不能解释这样一种现象，即贫民如何利用国家的、市场的和组织的一系列规范来提高他们的生活水平。

5 结语

对于社会规范和法则是如何影响城市贫民住房分配的问题，我通过对三个案例的研究来阐明我的理解，两个来自印度，一个来自黎巴嫩。毫无疑问，任何人都没法从这几个案例总结出一般性的规律，这是因为每个案例都有各自特定的环境条件。比如在卡纳塔克邦的案例中，正式和非正式机构的相互影响是以现存的社会等级制度、极其不平等的政治权力分配和民主政治体系为背景的。同样，在孟买的案例中，由公共政策的频繁改变导致的房地产市场急速增长以及房产权利界定不明确是社会规范与法则互相冲突的根源。最后，形成黎巴嫩哈耶勒塞伦案例中特定背景的原因在于内战、地方政府合法性缺失以及房地产开发商之间愈演愈烈的竞争。尽管如此，这些特有的背景因素并不会妨碍我们通过这些案例来加深对规范和法则如何相互影响的理解。相反地，在理解的过程中对每个案例特有的背景因素进行界定是需要的，有助于为政策制定者建立起一种专用的理论框架。因为不论项目是如何独特展开的，政策制定者都是从确切项目的实施过程中学习的。他们几乎不会花时间与精力去进行基于社会科学原理的严谨研究，那样格外需要有可观数量的具代表性的案例才可以。

在承认案例研究具有局限性的前提下,就社会规范和法则而言,从这三个案例中我们可以得到什么样的启示呢?首先,这些案件证实规范和法则并不是两个独立的社会领域。它们彼此相互影响,并且会受到政治进程、市场条件以及地方政府干预的影响。其次,规范和法则在相互影响的过程中并不总是协调一致的,根据不同的政治经济权力分配,会发生不同程度的冲突。最后,为了调和规范与法则,解决调和过程产生的冲突,新的机制和机构必不可少。在发展中国家城市贫民的住房分配上,对于发展规划师来说,想要超越当前字面意义上的伙伴关系和公众参与,挑战在于创造新的解决争端的机制和体制。

注释

- ① “第一个发展十年”一词是由联合国开始使用的 (United Nations, 1965)。
- ② 这个论点是以下面假设为前提的: 由于劳动力的流动受到普遍存在的社会规范的限制, 生存经济类型中的劳动力的利用是低效的 (Lewis, 1955)。
- ③ 这个论点是以下面假设为前提的: 不像殖民当局那样, 民主选举出来的政府可以通过财政政策和货币政策更好地实现收入分配 (Lipset, 1959)。
- ④ 这七个特点是: 1. 易于进入; 2. 依靠本地资源; 3. 所有制性质的企业; 4. 业务规模; 5. 劳力密集和适应技术; 6. 需要的技能; 7. 不规范的、竞争激烈的市场性质 (International Labor Office, 1972)。
- ⑤ 参见 *Development Alternatives: The Challenge for NGOs. Special Supplement of World Development*, Vol. 15, Autumn 1987。
- ⑥ 从制度方面探讨这种冲突收益的惟一出版物请参见 (Hirschman, 1995)。
- ⑦ 格兰诺维特 (Granovetter, 1992) 声称社会冲突和政治进程通常被排除在经济分析的研究范围之外是由于自我调节的经济结构在政策上吸引着新古典主义经济学家。

参考文献

- [1] Annez, L. and W. C. Wheaton 1984. *Economic Development and the Housing Sector: A Cross National Model. Economic Development and Cultural Change*, Vol. 32, No. 4.
- [2] Ayres, R. L. 1983. *Banking on the Poor: The World Bank & World Poverty*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- [3] Azuela, A. 1975. *Low Incomes Settlements and Law in Mexico City. International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 11, No. 4.
- [4] Baross, P. and J. J. Van der Linden (eds.) 1990. *The Transformation of Land Supply Systems in Third World Cities*. Gower, Aldershot.
- [5] Bates, R. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. University of California Press: Los Angeles, California.
- [6] Bhagwati, J. N. 1982. *Directly Unproductive Profit-Seeking Activities. Journal of Political Economy*, No. 90, October.

- [7] Burns, S. and L. Grebler 1977. *The Housing of Nations: Analysis and Policy in a Comparative Framework*. Macmillan: London.
- [8] Cernea, M. M. 1988. Nongovernmental Organizations and Local Development. World Bank Discussion Paper, No. 40, Washington, DC.
- [9] Cook, S. (ed.) 2003. *Trust in Society*. Russell Sage: New York.
- [10] De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books: New York.
- [11] Dowell, D. E. 1990. *The Land Market Assessment: A New Tool for Urban Management*. World Bank, UNDP, UNCHS: Washington.
- [12] Galanter, M. and U. Baxi 1989. Panchayat Justices: An Indian Experiment in Legal Access. In M. Galanter (ed.), *Law and Society in Modern India*. Sage: New Delhi.
- [13] Granovetter, M. 1992. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In M. Granovetter and R. Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life*. Westview Press: Boulder, CO.
- [14] Hirschman, A. O. 1995. Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Societies. *A Propensity to Self-subversion*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- [15] International Labor Office 1972. *Employment, Incomes and Equality: A Study for Increasing Productive Employment in Kenya*. ILO: Geneva.
- [16] Lewis, A. 1955. *The Theory of Economic Growth*. Irwin: Homewood, Illinois.
- [17] Lipset, M. 1959. Some Social Requisites of Democracy. *American Political Science Review*, No. 53.
- [18] McAuslan, P. 1998. Urbanization, Law and Development: A Record of Research. In E. Fernandes and A. Varley (eds.), *Illegal Cities Laws and Urban Change in Developing Countries*. Zed Press: New York.
- [19] North, D. 1995. The New Institutional Economics and Third World Development. In Harrison et al. (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge: New York.
- [20] Piore, M. 1975. Notes for a Theory of Labor Market Stratification. In R. Edwards et al. (eds.), *Labor Market Segmentation*. Heath: Massachusetts.
- [21] Pur, K. A. 2002. Interfaces in Local Governance in Karnataka. *Economic and Political Weekly*, October 19.
- [22] Razzaz, O. 1994. Contestation and Mutual Adjustment: The Process of Controlling Land in Yajouz, Jordan. *Land and Society Review*, Vol. 28, No. 1.
- [23] Rostow, W. 1971. *Politics and the Stages of Growth*. Cambridge University Press, Cambridge.
- [24] Sanyal, B. and M. Fawaz 2002. The Transformation of an Olive Grove: An Institutional Perspective from Beirut, Lebanon. In N. Verma (ed.), *Institutions and Planning* (forthcoming). CUPR Press: Rutgers, New Jersey.
- [25] Sanyal, B. and V. Mukhija 2001. Institutional Pluralism & Housing Delivery: A Case of Unforeseen Conflicts in Mumbai, India. *World Development*, Vol. 29, No. 12.
- [26] Schumpeter, J. 1984. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper Perennial: New York.
- [27] Shapiro, S. 1987. The Social Control of Impersonal Trust. *American Journal of Sociology*, No. 93.