

# 城市新贫民的居住权问题

——如何看待“棚户区”“违章建筑”“城中村”和“廉租房”

□ 秦 晖

(清华大学人文社会科学学院, 北京 100084)

**【内容摘要】**作者从“棚户区”“违章建筑”“城中村”“廉租房”诸名词的不同含义入手,深入分析了我国的一个重大社会现实:一方面是房地产大开发,城市高楼林立,一方面是约两亿进了城的农民工一房难求。长期以来,我国城市政策的思路是,允许农民工作为劳动力进城打工,但不考虑他们如何安家,而是设想他们打工期间住单身工棚(集体宿舍),把家庭留在农村,不打工或打不动工就让他们回农村去。政策上不给他们提供保障性住房,昂贵的商品房他们又买不起,城镇也不允许他们自发搭建棚户。他们将何去何从?本文从不同的角度探讨了这个问题。

**【关键词】**农民工;棚户区;违章建筑;城中村;廉租房。

**【作者简介】**秦 晖,清华大学人文社会科学学院历史系教授,博士研究生导师,主要从事明清农民战争、明清经济、古代社会形态、封建社会形态、商品经济史、农业农民史、地域史、改革革命与现代化问题的中外历史比较等研究。

## 对贫民强拆何时休

不久前刚刚读到海南三亚市“强拆贫民窟”不补偿不安置的报道,今天又看到深圳南山区西丽街道强拆大勘村“农场”“200多农民未获补偿”的新闻,不由得感慨莫名:今天我国大讲“民生”,对弱势群体提供公共服务、社会保障和基本福利已成热门话题;但是我国仍然有些最弱的群体,在其他国家属于社会保障第一号对象,却在我们这里不仅“保障”无门,他们自力谋生盖起来的简陋家园还要被某些强大势力犁庭扫穴、扫地出门。

发达国家的情况就不用说了,我们周边一些更不发达的国家对待类似群体也没有这样的。人们的常识是:如果国家还保障不了他们,至少不要再剥夺他们。在印度,进城谋生的新移民(他们没有户口管制和“农民工”之说)盖起棚户,只要能出示住了一段时间(四五年)的证据,通常也就是收据发票什么的,你就有了不受驱逐的居住权。如果因为公益或商业开发要你搬走,那就要与你商量赔偿与安置条件。

在柬埔寨,前不久发生金边“万谷湖”拆迁事件,万谷湖周围很多贫困新移民的“违章建筑”,如今柬方招入中资公司搞商

品房开发,需要迁走他们。柬政府给的条件是凡能出具收据发票等居住一段时间的证据者,每间棚户(常常简陋之极,甚至就是废纸箱等搭成的小棚)赔偿8500美元(当时合5.7万元人民币),或者分给一处郊区安置房——当然条件不怎么样。由于赔偿标准不高,迁移到郊区后原有谋生方式难以继续,贫民们认为这是前所未有的虐待,群起抗争,要求提高赔偿、安置标准。一些同情他们的媒体还把矛头指向中资公司,认为中资公司欺负他们,是搞“殖民主义”。中资公司当然有理由觉得冤枉:我们只管盖房,政府负责拆迁,在我们中国国内从来如此,这怎么是欺负了你们?而柬政府要是看到我们深圳、三亚的做法就更会牛气了:我们柬埔寨那么穷,政府不是还给了赔偿、安置吗?要是在深圳、三亚,“称政府无此义务,若安置、赔偿,势必后患无穷”!你还讨价还价?

再看看同属中国一部分的台湾,他们的“都更”(都市更新,相当于我们所谓的旧城改造、城市发展)同样有对待贫民进城自建棚户(他们也叫“违章建筑”)的问题。他们的做法是:除了强势者仗势欺人的“违章豪宅”拆了就拆了以外,对于弱势贫民存在一定时期的“违章建筑”,拆除时都要予以赔偿与安置。台湾安置“违章”棚户居民的公屋有个专名叫“整建住宅”,笔者曾去看过几处,其标准低于政府为不“违章”的都市贫民老住户兴建的保障性廉租房即“国民住宅”,但也并不差多少。早期的“整建住宅”后来很多还进行了二次改造。台北当年的“康乐

里”拆迁和最近的溪州、三莺拆迁都是这样。在笔者看来,对“违章”的贫民给予如此程度的赔偿与安置简直不可想象,但那里的人们仍然认为不够,他们的维权运动(号称“对抗政府推土机”)仍然继续推进,要争取进一步的改善,而且社会舆论总的来说都是同情他们的。

的确,城市要有规划,随意“私搭乱建”那个国家都不允许。“违章建筑”的概念也不是不能使用。像南非那样把所有的黑人贫民棚户都限制在郊区的索韦托那样唯一的地方当然是很坏的“章”法(连那样的地方都要驱逐就是更坏的“章”法),但民主国家自然也不是对贫民建完全没有限制的。纽约的时代广场、伦敦的特拉法加广场这样的地方总不可能让贫民棚户存在吧?所以为了都市的规划、秩序和其他公共利益,禁止“违章建筑”的规定是有必要的。但这个“章”必须在尊重人权的前提下。笔者曾指出如下三点:

首先,这“章”不能只是利益有关一方(例如想搞“土地财政”的官员和想赚钱的开发商)下个“红头文件”就算,像扒房赶人这样事关基本人权,怎么能不立法、不依法?而且涉及这种事的立法过程也应该有利益相关各方参与,无论代议制还是听证制,都应该有被强拆的一方如所谓“流动人口”的声音。只考虑“老市民”就是不够的,更不用说只考虑强势者了。

其次,这“章”也应该合乎常人情理,至少你要回答:如果不违这个“章”,那些弱势者能在哪里安身?过去管理当局实际上是想让那些年轻人单身进来打工,自

已住工棚,家庭留在乡下,青春卖完了就打发人家回去,就像当年白人南非对黑人“流动劳工”的设想一样。南非当年的理论家说如果不这样就会出现贫民窟,我们的官员讲的也是同样的理由,区别只在于南非以美国(因为那里的贫民窟多黑人)为“教训”,而我们的官员喜欢以印度等国为“教训”。但是“流动劳工”制肯定无法永久,进城安家的趋势是不可避免的。你不给提供廉租房,高价商品房他买不起,简陋的棚户又“违章”,你到底要他怎么办?

最后,这“章”还应该有点严肃性,不能朝令夕改,而且改了还追溯既往。不能我想用“苦力”了就让你盖棚子算是“安置”,用完了你这棚子就算“违章”了;或者我没打这块地的主意时不管你,我想用这地赚钱了就说你“违章”了。前些年深圳大“梳理”时就有论者指出:这些棚户“违法”存在有的已达二十年,过去不拆(那时想要用这些“苦力”)就是行政不作为,行政不作为造成的后果只让这些贫民承受合理吗?

实际上,我们不少大城市不仅户籍门槛很高,连办“暂住证”也有相当高的门槛,“有固定、合法的住处”就是其一。工厂提供的工棚或集体宿舍是“合法”的。但如果你要安家,不仅自建棚户不“合法”,租房也有面积(人均不得低于多少平米)与形式(不得合租等等)上规定,不达标也“违章”。“违章”就办不了暂住证——现在很多地方进步了,为减少歧视性,暂住证改叫“居住证”什么的,而且办证交钱少了或免了,这当然是好事,但是这门槛并没有降低。而“门槛”正是历来歧视

政策的关键。例如上海,据调查,在2004年该市的打工者有53.5%住集体宿舍和工棚,能够租房安家的不到一半,而就是这些租户中,因租房不达标故而也办不了暂住证的又占了一半。

这就形成了一个庞大的“违章”居住者群体。我曾经说过:理论上他们都可能因为住得差而被驱逐——不是因为住得差而获得帮助!但人们也发现,其实一般情况下他们也并未被驱逐。管理当局在很多情况下是心照不宣的:只要这些住所分散、偏僻,不影响“形象”,平时可以给当地带来点收入(由于我国完全不允许他们成为“棚户主”,他们即便是自建棚户,也是租用当地农民的地皮,仍然属于“租户”,要交纳租金的),可以干户籍居民不愿意干的“贱活”,如收垃圾、废旧等;到了想开发这块地皮赚钱的时候,又随时可以把这些连“暂住权”都没有的“违章”居住者赶走,既无需赔偿,也不用安置,何乐不为?

世界各国几乎都有弱势棚户存在一定时间就形成事实权利的通例。这不是没有原因的:人毕竟是“理性的动物”,真是在城里无法谋生或者生存状况还不如故乡的话,经过一个“试错”期他们大多会自行离开。继续留下来的人基本上都出自其理性选择,只要不是违法犯罪,人们没有理由剥夺他们选择的权利。另一方面,当地容他们留下这么长时间也是有理由的。有人说贫民占据“空地”居住就是在侵犯“产权”,仿佛那些“资本主义国家”还不如我们注重保护“产权”,而

“资本主义”制度下如果听任穷人“侵犯产权”，那“打土豪分田地”的革命又所为何来？事实上他们与我国一样，一般城市及其周边的土地并非人迹罕至的原始森林，它们不是公有就是私有，很难说会有什么真正无主的“空地”，贫民能够“擅自”占据相当一段时间而不被赶走，往往都是有原因的：或者是占据者支付了某种代价，或者他们的存在适应了当地的某种需要，或者（尤其在公地上）这种状况体现了政府的某种社会政策，或者就是基于一种人类社会的同情心。

外国是如此，我国也不例外。据报道，在三亚的那些棚户已经存在了十多年。深圳这次强拆的“紫金农场”贫民区更是“上世纪80年代初期”就已经形成，至今已近三十年了。深圳虽然仍然把他们视为“外地（紫金县）人”，但一代人的时间过去了，他们还能“回乡”务农吗？今天对他们如此犁庭扫穴，到底要把他们赶到哪里去呢？

实际上，这些贫民的成因与性质与前述柬埔寨、台湾都市贫民是一样的。他们都是都市化、工业化时代由乡入城的人口迁徙大潮的体现。只不过别国没有我们这里那种户籍管制，所以没有“农民工”之称，而曾经建议改称他们为“流动工人”的姚洋先生如果知道当年南非“流动工人”制度在世界上的名声，大概也不会坚持这个称呼了吧？

其实按世界上绝大多数地方的通例，他们就是城市贫民。一般地讲，都市化、工业化时代城市新移民中富有的“投资移民”总是极少数，而穷人是绝大多数。另一

方面，占有先机的老市民在这一进步潮流中“沦落到贫民窟”的机率也不高。这个时期的城市底层贫民，包括“贫民窟”的住户主要都是由这些贫困的新移民构成。从发达国家当年，新兴工业化地区曾经，到我们现在，基本都是如此。在进城潮持续一代人之后，今天中国这一亿多、有人说是二亿人就其主体而言已经很难逆转“回乡”，称他们为“农民工”“外来打工者”或“流动工人”都会越来越不合时宜。笔者认为，应该就称他们为城市贫民，由于我们过去习惯称的“城市贫民”比方说“棚户区改造”的对象、廉租房的申请者和其他“困难户”都不包括他们，姑且称他们为城市新贫民吧。

有人说称贫民就会导致歧视，或者会导致他们的地位“固定化”。这真不知如何说起！我们“扶贫”“脱贫”讲了多少年，没有“贫”，焉用“扶”？过去我们是不这样称呼，可他们受的歧视还少吗？而今天我们的城市廉租房等扶贫民生政策一直不考虑他们，承认他们是城市新贫民，不就是对改变这种状况提供一种动力或压力么？几年前我关于宽容贫民窟的主张引来激烈争论，一些伪善者对此大为光火。其实过去我们一向对事实上存在的贫民窟使用几种区分“身份”的称呼：老市民的“棚户区”、户籍“农民”的“城中村”和“流动人口”的“违章建筑”。正是这后一个称呼使得对这些城市新贫民可以肆无忌惮地施暴而“不能轻易放过”，可以“不补偿不安置”地驱逐，还有什么样的歧视能甚于此？说“贫民窟”是歧视的那些衮衮诸公对此

说过一个字吗?“棚户区”是政府有责任给其居民改善的,“城中村”则会被强制拆除但通常补偿还不少,“违章建筑”则犁庭扫穴不容分说不给分文。这样不同身份、不同称呼对应于悬殊的不同待遇的状况难道不应该改变(哪怕是逐步的)吗?

### 恩格斯论贫民住宅问题

其实如果跟上述的柬埔寨万谷湖、台北康乐里相比,深圳与三亚的这些被驱逐者倒是有一个区别:境外的那些贫民区都位于主城区,而在我国,主城区是绝不会容忍贫民的“违章建筑”有存在空间的。所以三亚“贫民窟”所在的凤凰镇、深圳这次驱逐的“紫金农场”所在的西丽街道,都在郊区或“城乡结合部”。几年前为媒体报道的深圳“大梳理”,甚至发生在所谓的“关外”即远郊区的原宝安县境内。

这使我们的主城区比世界绝大多数国家——不仅发展中国家,甚至包括除巴黎等少数例外的大多数发达国家城市都有更为华丽的外观——华丽得使许多来自富裕国家的游客都瞠目结舌。这也使得我们可以自傲于那些主城区仍有贫民区的发展中国家乃至发达国家,而且宣称出现“贫民窟”是“资本主义的罪恶”。

但今人恐怕很少知道,这个说法在19世纪欧洲的社会主义者(即资本主义的激进批判者)中曾引起一场论战。恩格斯对宣传这个说法的蒲鲁东专门写了一本批判的书,即《论住宅问题》(《论住宅问题》1872年德文初版)。据笔者所知,这是“马

克思主义经典著作”中谈论住房与贫民窟问题的最详尽、最富理论性的专著,奇怪的是它在我们这个以马克思主义为指导的国度却鲜为人知。不过,过去读这本书或许读不出多少名堂,今天就不同了,读起来尤其耐人寻味。

恩格斯对蒲鲁东在住房问题上进行了怎样的批判?

首先,蒲鲁东正是当时抨击资本主义(那时一般称为“现代”社会)的罪恶就在于造成城市出现贫民窟的典型人物。而恩格斯在书中第一页就明确反驳说:穷人“一般总是住在恶劣的、拥挤的、不卫生的住宅中”,这“不是现代(秦按:指资本主义)特有的现象;它甚至也不是现代无产阶级遭受的一种和以前一切被压迫阶级的痛苦不同的特有的痛苦;相反,它几乎是同等地伤害到一切时代的一切被压迫阶级”。换言之,“贫民窟”并非马克思恩格斯们批判的“资本主义社会”所独有,甚至——如果我们相信恩格斯的看法——也不是在这个社会发展得最严重<sup>[1]</sup>。

第二,蒲鲁东主义者认为穷人租户处境的糟糕原因在于房主的苛刻,因此极力强调租户对房主的斗争,他们说“租户对房主的关系,完全和工人对资本家的关系一样”。而恩格斯则反驳说:“这完全不对。”工人向资本家出卖的是劳动力,这是可以带来“剩余价值”的特殊商品,资本家就是掠夺了这个剩余价值;而租户向房主支付的只是货币,属于“单纯的商品买卖”,与通常的“等价交换”并无两样。“因此,企图把承租人和出租人之间的关系与

工人和资本家之间的关系等同起来,就是完全歪曲这种关系。相反,我们在这里看到的是两个公民之间完全平常的商品交易”。在恩格斯看来,穷人租户或富人租户,对于房主来说并无区别,租户即便是无产者,在租房时也“总是作为一个有钱人来活动的”。对于蒲鲁东们指责的房租暴涨,恩格斯也认为这是由于市场规律,有其不得不然之故。恩格斯认为穷人租户的苦难是作为当时城市化基础的整个体制背景造成的。蒲鲁东大谈租户与房主的矛盾则是在转移人们的注意力<sup>[2]</sup>。

第三,蒲鲁东主义者认为,大城市中的这种罪恶,使得新移民的处境不如农民,甚至不如“野蛮人”:“我们在这一方面比野蛮人还低下得多。原始人有自己的洞穴,澳洲人有自己的土屋,印第安人有他自己的住处,现代无产阶级实际上却悬在空中。”因此,穷人进城根本就是一种错误,国家应当设法把他们固定在农村,以阻止他们大量进入城市。恩格斯对蒲鲁东的这种说法尤为反感,他认为现代化“绝对必须割断把先前的工人束缚在土地上的脐带”。蒲鲁东歌颂那种“有自己的小屋子、小菜园和小块土地的手工业工”,但恩格斯认为那不过是专制时代“贫困已极并且遭受种种政治压迫”的奴隶而已。恩格斯回顾自己二十七年前在《英国工人阶级的状况》一书中对当时英国工人(就是进城不久的新移民、我们今天所谓的“农民工”)悲惨状况,包括恶劣的居住状况的揭露后说:对这一切当然应该抨击,尤其在他们不是因自由交易,而是在“圈地运动”

中被强制“驱逐”出来时,更是应当斥责驱逐者干出的“无耻勾当”。但是恩格斯强调:“我能想到要把这种发展过程看成一种退步,后退得‘比野蛮人还低下’吗?绝对不能。1872年的英国无产者比1772年有自己的‘家园’的农村织工不知要高出多少。”<sup>[3]</sup> 城市化是历史的进步。而穷人进不进城是他们自己的权利。他们不想进,你不能强圈他们的地逼他们进;他们进了城,你不能以奥斯曼式的手段把他们赶走。揭露贫民窟的不幸是要问责于当道,要求改善贫民的状况,而不是把贫民窟宣布为“违章建筑”并摧毁之,更不是把为城市耗尽青春的贫民逼回到“田园诗般的”乡村去终老!

恩格斯所抨击的这几种观点,尤其是第一、三两种观点,我们是否“似曾相识”?

既然贫民窟并非“现代”所特有,那么在穷人居住问题上,资本主义时代真正特有的弊病何在?恩格斯说得很明确:那就是国家与开发商的合谋使得城市主城区穷人“本来就很恶劣的居住条件”也无法维持了:“现代大城市的发展,使某些街区特别是市中心的地皮价值人为地提高起来,往往是大幅度地提高起来。原先建筑在这些地皮上的房屋,不但没有提高这种价值,反而降低了它,因为这种房屋已经不适合于改变了的条件;于是它们就被拆毁而改建别的房屋。首先遭到这种厄运的就是市中心的工人住宅,因为这些住宅的租价,甚至在住宅中挤得极满的时候,也永远不能超出或者最多也只能极缓慢地超出一定的最高限额。于是这些住宅就被

拆毁,在原地兴建商店、货栈或公共建筑物。波拿巴主义曾以自己的欧斯曼为代表在巴黎大规模地利用这种趋势来欺诈勒索,中饱私囊。但是欧斯曼精神在伦敦、曼彻斯特和利物浦也很通行,并且不论在柏林或维也纳也都很逍遥自在。结果工人从市中心被排挤到市郊;工人住宅以及一般小住宅都变得稀少和昂贵,而且往往是根本找不到。因为在这种情形下,建造昂贵住宅为建筑业提供了更有利得多的投机场所,而建造工人住宅只是一种例外。”<sup>[4]</sup>

欧斯曼,现在一般通译奥斯曼。他是拿破仑三世时代的法国伯爵、巴黎市长。正是他以铁腕手段在巴黎进行了连续十七年的“大拆迁”,拆掉了旧巴黎45%的房子,相当彻底地“清理”掉了巴黎市区的所有“贫民窟”,把大批穷人赶到远郊,使巴黎成为一个“世界最伟大的美丽都市”,其豪华奢丽的程度令世人惊为“奇迹”。笔者以后还要提到这位“铁腕伯爵”的故事。但这里我们还是讲恩格斯。他似乎认为奥斯曼的做法当时是普遍性的:在伦敦、曼彻斯特和利物浦,在柏林或维也纳,到处都有奥斯曼。

恩格斯说:“实际上资产阶级只有一个以他们的方式解决住宅问题的办法……这就叫做‘欧斯曼’的办法。”即清除穷人街区,以“开辟一些又长、又直、又宽的街道,在街道两旁修建豪华的大厦;除了使街垒战难于进行这个战略目的以外,用意还在于造成依靠政府的特殊的波拿巴主义的建筑业,并把巴黎变为一个多

半是奢华的都市……不论这起因是为了公共卫生或美化,还是由于市中心需要大商场,或是由于敷设铁路、修建街道等等交通的需要。不论起因如何不同,结果到处总是一个:最不成样子的小街小巷没有了,资产阶级就因为有一种巨大成功而大肆自我吹嘘。”<sup>[5]</sup>

总之,恩格斯的观点很鲜明:他认为资本主义城市化的独有特征并不是造成了贫民窟,而是出现富人驱逐穷人的现象,国家强拆贫民窟,为权贵与资本的利益摧毁穷人的家园,建设豪华城市,把穷人赶到郊外,乃至赶回(在蒲鲁东看来充满诗意的)乡间。而由这种“豪华城市”驱逐穷人造成的问题,在恩格斯看来却比“贫民窟”更为严重。

但是这里我要说:恩格斯错了。事实上在宪政民主体制下的西方式“资本主义”社会,“铁腕伯爵”的故事是很难复制的。19世纪乃至以后的西方城市尽管都进行了现代化改造,成就也斐然可观,但是像“奥斯曼的巴黎”那样在市区基本上消除了穷人栖身之地的,确实还是罕有其例。正因为如此,我们今天的左派朋友就可以举诸如伦敦的哈克尼、曼彻斯特的小爱尔兰、柏林的纽克伦等例子谴责贫民窟的黑暗。而没有经历过专制时代甚至连欧洲式贵族传统也阙如的美国,那就更与恩格斯说的恰恰相反:那里不但没有出现富人驱赶穷人的潮流,反倒是随着进城的穷人越来越多,全国最穷的群体不但都进了城,而且往往进踞市中心。尤其南北战争前几乎全是乡间苦力的贫穷黑人,获得自

由后在一个世纪间几乎全部进了城,使黑人成为今天美国的一个近于“纯城居”的族群,而穷人也成为市区居民的主体,以至于反倒逐渐把富人挤了出去。当代的芝加哥、费城乃至首都华盛顿,都在很大程度上变成了黑人城市。而美国的富裕中产社区和富人豪宅则迁往远郊、乡间。美国城市这种贫民居内、富人居外的特征,与巴黎自“奥斯曼改造”后遗传至今的奢华城市围绕贫民郊区的状况大异其趣。而今天初到美国大城市的我国同胞往往会感到这里的“落后”并为我们城市的“超现代化”而自得,这时久居美国者则会告之以“中国之富在城、在首都;美国之富在郊、在乡下”……

于是,像种族隔离时期南非那样的国家就会以美国作为“无序城市化失败”的例子为其驱赶黑人的“白人城市化”政策辩护(确实,南非民主化以后他们的城市出现了“从北京变成底特律”的问题)。而恩格斯在天之灵如果今天来写一本《再论住宅问题》,他想必不会再提什么奥斯曼:这小子与那些张口“不能轻易放过”、闭口“不补偿不安置”、把穷人从市区赶到郊区、近郊赶到远郊乃至赶出辖县的主儿相比,真是太小儿科了。

如果说19世纪的西方“资本主义”国家中“铁腕伯爵”难得一见,20世纪发展中的“资本主义”地区,除了前述的当年南非外多半也如此。康乐里与万谷湖的故事就不奇怪了。而我们中国则与众不同。当然,这并不是说我国的主城区就没有贫民—新移民在栖身。但他们一般都在“城中村”、

一些高楼的地下室和破旧的老胡同中,作为租户而存在。尤其是所谓的“城中村”通常“外来”租户集中,人数常十倍乃至更多倍于户籍房主,而且户籍房主往往另有居所,并不住在此地。因此在“城中村”改造或拆迁时,这些贫困租户实际上是最大的一个利益相关群体。

但是,在有关的利益博弈中我们却完全看不到他们的踪影。政府和开发商从来只是和户籍“村民”打交道。应该说这些年来这种交道的进步是很大的。与过去的一味强拆相比,如今的城中村拆迁虽然仍有强拆问题,但总的来说强制性确实在下降,补偿(或安置)标准虽然还不是自愿交易下的“市场价”,但补偿数额比过去确实大为提高,以至于“城中村改造要让村民满意”在一些案例中已经不是空话,而且“盼望拆迁”的情形也出现了。这都是可喜的、值得肯定的变化——但遗憾的是:这些变化并不能惠及于那个最大的利益相关群体:无当地户籍的贫困租户。

不仅如此,在很多情况下,先行对他们实行“不补偿不安置”的强制驱逐甚至成为新形势下拆迁当局与户籍房主进行博弈的第一道程序。因为这些房子对房主的价值就是出租收益,先赶走了租户,房子租不成了,房主讨价还价的能力也就降低了。正好由于前面提到的原因,这些租户真要按“门槛”一量大都是不达标的“违章”租户,驱逐他们于是就更加“理直气壮”。一些地方在户籍村民接受拆迁协议前就以“查三证”“查违章”名义大举“清理”租户,把他们“清理”了,户籍村民也就好对付了。

因此,最近三亚等地郊区“不补偿不安置”地驱逐贫民,强拆“贫民窟”,说是新闻,其实也算不上是新闻。因为市区里“改造城中村”一向就是这么干的。深圳也是如此,世纪之交改造了主城区的城中村,世纪初又拆光了原来近郊的“安置区”,到2004年前后开始驱赶“关外”原宝安县境内的贫民租户,一向都是实行“不补偿不安置”。只不过在市区“改造城中村”时对户籍村民补偿、安置政策的改善受到肯定,掩盖了无条件驱逐贫民租户造成的问题。

只是如今驱逐的范围越来越大,连过去的远郊,贫民租户也没法待了。而且这些地方由于地处偏僻,过去地价也低,当地人没怎么投资盖“亲嘴楼”,贫民租户常常是租地皮自建棚户,如今拆迁时户籍居民补偿、安置待遇的改善就不如城中村那样明显,而“不补偿不安置”对贫民租户犁庭扫穴就变得十分抢眼了。所以当地官员“称政府无此义务,若安置、赔偿,势必后患无穷”,也很可以理解。因为他们一向确实没有这种“义务”,也没有遇到过“前患”。

然而这里用得上当年鲁迅先生的一个质问:“一向如此,便对么?”

### 从嘉陵江到富士康: 中国城市贫民排斥问题的变迁

一年多以前发生的富士康十余名员工连续自杀的悲剧曾经震动了社会。当时富士康这个事发企业顺理成章地成了社会舆论漩涡的中心。人们纷纷谴责它是万恶的血汗工厂,其不人道的管理和待遇导

致了惨剧的发生。也有人为之辩护说富士康贡献很大,甚至“没有富士康就没有新中国”,它的员工待遇也不错,想进还进不去呢,连续自杀事件主要怪员工心理素质有问题,云云。

一年多过去了,事件的冲击已渐平息。富士康不仅重新站住了脚,而且被多个内地城市延揽,有的官员还拍胸脯说我们帮你管宿舍管工人,再有自杀就不是你的责任等等。而时间的沉淀也使人得以超越新闻事件的冲击,去考察事件背后的更深层原因。

笔者曾指出<sup>[6]</sup>,按国际劳工界的标准和“血汗工厂”这一名词19世纪在美国出现时的所指,我国的大量企业确实是血汗工厂,富士康当然也是,劳工权益的维护与改善确是当务之急。但是血汗工厂就会导致密集自杀吗?这逻辑也太简单了点。如果按我国的一般现实状况看,富士康应该不是最差的,不要说内地曾经臭名昭著的“奴隶砖窑”“夺命矿井”这类恶例,就是同在深圳,比富士康的劳工待遇更差的企业也不难找。山西的“夺命矿井”由于矿难频发曾引发舆论的广泛关注,但这样的关注也没有发现密集自杀现象。

而另一方面,如果我们延伸视线,就会发现“农民工”密集自杀现象并不始于富士康。其实二十多年来一直有这类现象,有的触目惊心的程度绝不亚于富士康。例如,农业部前司长郭书田先生在他多年前的著作中曾引证过一封1988年的读者来信,信中说:

“我在四川省南部县工作,南部县城

位于嘉陵江边。有时我在江边看到一具具女尸。听人指点说:‘这具女尸是绸厂的’、‘这具女尸是织布厂的’、‘这具女尸是丝厂的’、‘这具……’后来我了解到,她们中的一些人是近年进入城市做民工的农村姑娘。因为没有城镇户口,往往很难与市民男青年结婚,她们又不愿回到农村和农民结婚。随着年龄的增长,在巨大的社会与心理压力下,选择了含恨嘉陵江的道路。”<sup>[7]</sup>

二十多年后发生在富士康的密集自杀是否与嘉陵江上的这些惨剧属同类现象?1980年代尚未发生国企产权改革,四川农民工受雇的这些纺织企业都还是国营的“社会主义企业”,和通常认为“资本主义”特有的血汗工厂好像不是一回事。但富士康事件时曾有材料说,富士康自杀员工中有若干人是因“个人感情”问题而轻生的。这样说也许是意在摆脱富士康的责任。但是正如二十多年前嘉陵江上的惨剧一样,在这些“个人感情”问题背后是个严重的社会背景:“农民工”无法融入城市社会又不可能退回农村的困境。

为何条件恶劣得多的山西“夺命煤窑”没有发生劳工密集自杀?因为那里没有融入问题。山西矿区并非移民目标地,在那里下井采煤的主要是来自中西部贫困地区的成年“农民工”,其中“新生代”较少,他们本来就没有融入当地社会的期望,只是想打几年工挣点卖命钱回家。但二十年前的嘉陵江和二十年后的富士康就不同,那些不幸的年轻人已经无法接受耗尽青春后回乡终老的命运,但城市又不接纳他们。这种命运不是西方过

去的“血汗工厂”工人所曾经历的。所以富士康虽然是血汗工厂,但“富士康事件”却并非单纯的劳工权利问题,正如南非的“流动劳工”问题也并非西方式的血汗工厂劳工问题一样。

富士康的员工主要是“第二代农民工”,他们没有务农经历,乡村认同感也在迅速消失,而他们身处的深圳又是中国最富裕、最新潮的大都市,作为中国城市中的新星还号称是移民的机会之乡。但是他们似乎走不出封闭厂区中的“集体宿舍”,实际上也就不可能成为厂区墙外那个城市社会的一员。墙内的灰暗生活与墙外的繁华市容形成强烈对比。他们不可能在中国房价最贵的深圳买商品房,深圳也不会给他们福利房,他们更不能搭建棚户、低门槛地融入城市,租住城中村的廉租私屋也时时面临被“清理”、被“不补偿不安置”地驱逐的命运。他们如何安家?生活的目标是什么?前途何在?人生的意义又在哪里?这是富士康提高一点工资可以解决的吗?长此以往能不滋生绝望?严重“个人感情问题”的发生概率能不蹿升?

显然,富士康事件表明“二代农民工”融入城市问题已经迫切。在住房问题上“既无福利又无自由”的“流动劳工”制度也不能再持续下去。“流动劳工”家居化的趋势难以回避,这就要求“或者给自由,或者给福利,最好两个都给,但不能两者都不给”。

富士康事件发生后,“宿舍问题”一度成为舆论关注的焦点。当时一些前往调查采访的港台学生都提到:他们所见的无论政府官员,还是富士康管理层,都认为富士

康给工人盖的集体宿舍建筑质量与生活条件都不错,那被认为是富士康工人“福利高”的表现。然而,这“高福利”的宿舍区这次却因成为密集自杀的渊藪而受到舆论的指责,那些官员与管理层觉得很委屈。他们提到将来的一个设想,就是不再建设这种集体宿舍,而改用给工人发放房租补贴的方式,让工人自己在厂区附近租房住。

另一方面,拥有20万员工的富士康厂区周边现今就为“城中村”所包围,这些城中村都以富士康员工为主要招租对象,而当时富士康的员工中据说已有近四成“为了自由而到外面租房子”,基本上就是在这些城中村中做租户。在官员与富士康管理层看来,这些城中村条件都很差,远远赶不上“高福利”的富士康集体宿舍。而且这些因地处深圳“关外”才保留至今的城中村也陆续面临“改造”,到时租住其中的员工难免又会被“不补偿不安置”地赶走。那么他们为何不愿住在“高福利”的集体宿舍里,而愿意住在贫民窟般的城中村,还要冒着随时被驱逐的风险?

道理很简单:他们要成家。笔者曾经提到南非当年过渡期黑人劳工中的一种现象:贫民区里的安家劳工看不起集体宿舍里的单身劳工,其实道理是一样的。别的且不说,过着家庭生活的劳工尽管是在贫民区里,比集体宿舍里的单身劳工的自杀率还是要低得多。当年的南非是如此,中国会有所不同吗?

但是一些官员对此却有另一种思路,他们认为“高福利”宿舍区还自杀频发的原因是“管理”还不够严,看来台湾来的

郭台铭毕竟还是不够铁腕,他们的建议是由政府代替资本家来管理宿舍,以中国特色的方式来解决员工自杀问题。不过富士康这个台资企业在台湾并没有出现密集自杀现象,而我们从二十年前的嘉陵江到今天的富士康,这种现象已经延续了至少二十多年,其中原因到底是“中国特色”太少了呢,还是这一特色太多了?

## 从歧视“农民”“外地人”到歧视贫民

然而二十年前嘉陵江上的惨剧与现今的富士康事件到底还是有些背景的不同。当年农民工跨省流动大潮未兴,嘉陵江畔那些纺织企业的打工妹基本上都来自附近农村,她们的悲剧根源就在于那一纸“农村户口”。可是今天富士康周边地区的“农村户口”居民却截然不同,他们不仅不用去打工,还依靠土地升值,成了向打工者收租的房主。尽管如今的城中村改造中他们与拆迁当局还可能会有利益博弈,还可能成为强制行为的对象,但与他们的租户相比已经不能说还是“弱势群体”。因为土地,他们的“农村户口”甚至往往成为令人羡慕的东西。深圳辖区内现在已经强制取消了农村户口这一名目,“村改居”“乡改镇”而后又“镇改街”,所有户籍居民都已“市民化”,但“被市民”的人们并没有感觉到好处。事实上在发达地区与一些“一线城市”里依靠“外来打工者”的辛劳,“本地人”中已经基本消除了“城乡差别”,甚至在前“农民”并不争取的情况下取消了户口的类别之差。当年城郊打工妹仅仅因

为“农村户口”就“含恨嘉陵江”的现象已经不复见了。

而今天的打工者身份定位主要已不是他有无“城市户口”，而是他有无“当地户口”。原籍外地城市的打工者并不比本地“农民”更强势。而“外来打工者”的处境众所周知。在强制收容时代，街头随意盘查打工者“三证”、无证就抓走，是很平常的都市景观。于是有了苏萍，有了程树良、黄秋香、张正海、朴永根……等等一桩又一桩惨案，有了“604次列车上跳车逃跑摔死的女民工”和宝安区囚车上“下饺子似的一个个摔下”死伤的“外地人”等不知名的冤魂。“收容”之网越撒越大，从流浪乞讨、卖淫嫖娼而“三无人员”，从农民工而大学生，从“盲流”而“非法上访者”，直到2003年大学毕业而且有正式工作的孙志刚也死于“收容”之祸，以至于酿成群情激愤，上达天听。这次事件引起的不满导致“收容恶法”被废除，这无疑是中国人权方面的一个进步。

可是废除后的这几年，人们仍然不时听到类似的弱势者在城里遭遇权力暴力暴力的事。尤其是2009年，培训教材《城管执法操作实务》关于“城管”抓小贩时出手要狠，“不能轻易放过”，要干得“干净利落”“将所有力量全部使用上”，做到“脸上不见血，身上不见伤，周围不见人”的说法在网上披露后，引起舆情哗然。

但人们也注意到：尽管权力暴力的受害者现在与过去其实是类似的一个群体，暴力的理由却有了很大的不同。过去的暴力收容多以检查居民证件的名义：改革前

就叫“查户口”（那时连“暂住证”都还没有，农民因事进城都要一事一开“证明”，否则就有作为“盲流”被抓的危险），改革后允许非本地户籍者持证“打工”了，就叫“查三证”（通常指暂住证、务工证和计划生育证），两者都可以说是直接与“户籍”有关。而现在的“城管”“拆违”暴力则以维护“市容”和秩序为名，以“无证摊贩”和贫民窟（我们叫“违章建筑”）为对象，可以说与“户口”本身并没有直接关系。但暴力的对象基本上还是那些人。因为在中国当下的八亿“农民”中，身处大都市附近、能分享级差地利的人毕竟份额很小，而中国如今的一亿多（有人说超过两亿）“流动劳工”中，原籍外地城市的与原籍农村的相比也是极少数。同时这些人中富有的“投资移民”少，绝大多数还是穷人。而本地户籍的穷人不但少，而且与这些外来穷人相比仍然有某些特权（如以后提到的“棚户居住权”），不会成为暴力的对象。所以上述改变对这大多数人而言意义不大。这些人作为一个贫苦的外地农民“流入”（我们反正不承认他是移民）城市，最初他是以农民身份（“农村户口”）被歧视，后来他以外地人（“暂住”者）身份被歧视，而现在他以穷人的身份（没有高尚职业的“无证摊贩”或没有高尚住宅的窝棚客）被歧视。

不能说这三者的演进没有体现这些年来来的某种进步：这个人在改革前几乎是根本不能进城的。后来可以来“暂住”打工，但你要随身“持证”，否则就会遇到麻烦（虽然持证了也未必就不会遇到麻烦）。现在假如你混得好，有高尚职业与住宅，被

“查证”遇暴力的机会就少了。但是假如你仍然穷愁潦倒,那你就有损于“市容”而为“市”所不容。问题在于:穷愁潦倒就是罪过吗?没有人愿意穷愁潦倒,如果在家乡能够富裕,他们不会“赖”在城里;但如果不能,我们的城市为什么就容不下穷人呢?

穷人居于弱势,在任何国家大概都是如此,从经济状况差到观念上被看不起,都是可以理解的。但对穷人实行身份性歧视和制度性排斥,却是我们的一大特色。尤其是在居住权问题上,这种特色更加突出。

### 棚户区、城中村、“违章建筑”： 哪一个等于“贫民窟”？

不久前我在台湾做客座教授期间,台大城乡所的两位学者找到我说:中国城市贫民居住地似乎有各种称呼,与国外口径很难归类。他们说,比如“棚户区”与“城中村”,听起来都是很差的地方,这就是我们说的“贫民窟”吗?

我说,好像很难讲。“棚户区”在中国城市中其实是有身份含义的。它的居民通常是有本市市民身份的人,虽然棚户区的条件很差劲,但他们有居住权。除非是给他们相当的补偿,或者进行了标准更高的安置,通常是不能赶走他们的。相比“进城农民”即我所讲的城市新贫民而言,这可以说是他们的“特权”了。其实我国大城市的棚户区早期就是1949年以前,乃至1958年户口壁垒强化以前的“进城农民”即新移民的聚居区,那个时候可以说就是国外所说的贫民窟。这些新移民也有与国外贫

民类似的居住权。这种居住权后来继续被承认。以我国最大城市上海为例,1950年棚户区人口占全市的四分之一强。按郑也夫先生的说法:“以后,棚户区不再增加了。为什么不再增加了?因为不准移民了,农民吃不上饭就地消化,挨饿就挨饿,绝对不能进城,所以棚户区不再增长了。”<sup>[8]</sup>的确如此。我们知道三年大饥荒时期上海附近的鱼米之乡江浙农村也饿死了人,由于严格管制下的饥民没法进入上海,旧中国苏北灾民进入上海谋生形成棚户区的状况并未重演。三年大饥荒期间上海棚户区也没有明显扩大。

当然另一方面,棚户区也没有缩小。尽管当时上海的肇家浜、番瓜弄等棚户区改造案例被广为宣传,但实际上,由于长期推行所谓“先生产、后生活”“变消费城市为生产型城市”的政策,住宅盖得少,人均居住面积在改革前三十年间几乎没变化<sup>[9]</sup>,因此按陈映芳教授的说法:“几十年间,棚户区在上海不仅没有被清除,相反规模还略有扩大。而棚户区与其他城市区域间的区隔、棚户区居民被歧视等现象,也几乎是当时上海的社会常识。”<sup>[10]</sup>尽管如此,当时这个问题却并不尖锐。因为就凭他们仍然保有棚户居住权这一点,已经足以让那些饿死也不能进城谋生的人们羡慕。换句话说,棚户区尽管其实就是贫民窟,但比起被驱逐的命运而言,在上海拥有“棚户居住权”仍然是“幸福”的!

有趣的是,由于我国不承认有“贫民窟”,slum(英语贫民窟)一词也成为禁忌。我国这一时期对“棚户区”的官方英译是

squats 或 squatter settlement。然而实际上,在英语中 slum 一词虽然是指贫民窟,但通常指的是合法存在的贫民窟。而 squats 或 squatter settlement 则通常是指“非法占地私搭乱建的棚户”<sup>[11]</sup>,其实就相当于今天所谓的“违章建筑”,其贬义比 slum 更甚。换言之,改革前我国的这些棚户区明明是合法存在的贫民窟,却为了回避贫民窟之名被说成是 Squatter 即非法棚户,这真不知是美化了现实呢,还是丑化了现实!

改革开放以来,我国经济持续高速增长,城乡居民的居住状况都有了明显的改善。而更重要的是他们的“居住权”也得到了更多的承认。在市民中由于“棚户区改造”加速,许多过去的棚户居民走出了贫民窟——当然,不是通过被驱逐,而是通过在拥有城市居住权的前提下要求改善。而在农村中,由于户口管制放松和人口迁徙潮的兴起,过去那种“挨饿就挨饿,绝对不能进城”的状况也被打破。从允许“离土不离乡”到允许发展“小城镇”再到认可“民工潮”,两亿农民因此进了城。应该说,这是改革三十年中国发生的最深刻的变革和最伟大的进步之一。

但是,这些“进城农民”并没有形成大规模棚户区,原因是他们没有获得“棚户居住权”。这当然不是说他们就没有住棚户的,而是说他们没有“不被驱逐权”。长期以来,我国城市政策的思路是把他们视为“农民工”,城市允许他们作为劳动力进来打工,但不考虑他们如何安家,而是设想他们打工期间住单身工棚(集体宿舍),把家庭留在农村。不打工、打不动工或找

不到工打了就赶他们回农村去。于是在国家不给他们提供保障性住房、昂贵的商品房他们又买不起的情况下,其他国家穷人通行的选择也与他们无缘:“我国城镇根本不允许流动人口聚集或自发搭建棚户”<sup>[12]</sup>因此“非正式的住所(如棚户)对中国流动人口而言是不可行的,这一情形与许多发展中国家不同”<sup>[13]</sup>。

于是一些调查者指出了一个奇怪的现象:与其他国家城市新贫民成为贫民窟的居民主体不同,我国这些城市新贫民的主体是“工棚客”,他们居住于“贫民窟”的比例常常反不如老市民的高,尤其是按国际标准定义“贫民窟”的情况下。有人统计出,联合国人居署(UN-HABITAT)把那些建筑密度高、没有入户自来水或自用卫生间的家庭户都算作“贫民窟”,如果按这个标准,2000年中国城镇户籍人口有多达39%属于“贫民窟住户”。而“外来人口”则由于“家庭户”本身比例就小(集体宿舍即dormitory在国际上历来不算是贫民窟的),自建棚户不可能,租房又往往因为“不达标”而回避登记,于是他们住在“贫民窟”的比例反而更低!这当然不意味着他们的处境令人羡慕。无怪乎这些调查者疾呼:“对贫民窟的控制不应该以牺牲社会公正为代价!”<sup>[14]</sup>

由于拥有自己的棚户完全不可能,农民工如果想要走出集体宿舍建立家庭生活,通常只能靠廉租私屋,包括出租棚户。而在严格的“城管”措施下,这些居处只能不稳定地存在于两类地区:一是被都市化了的前农村(所谓“城中村”),二是所

谓的“城乡结合部”。这两类居处在外观上有着若干不同。“城中村”由于已经处于都市化地区,实际地价已很高昂,为了尽可能提高房地收入,当地户籍居民建造的出租屋往往是高度密集的简易楼,楼高可达十多层,而其密集程度则被人称为“亲嘴楼”。这样楼房林立的聚落类型看上去远比通常所说的棚户区“现代化”。而这些楼房的主人虽然户籍上是“农民”,在面临强制拆迁时也可能是弱者,但他们与数量多得多的贫困租户相比不是一个档次,甚至与“市民”相比,他们的房租收入也令人羡慕,以至于改变他们的“农民”户口反而常常要实行强制。

因此,当前述那位台湾学者问我“城中村”是不是贫民窟时,我一时不知如何回答。这倒不仅仅因为城中村的建筑一般并非棚户——国际上常被称为贫民窟的社区也不一定就是棚户区,如美国纽约的哈勒姆等实际上都是廉租公寓楼群,但人们都认为那里是贫民窟——而主要是因为:假如我们只考虑城中村的户籍村民,那么能盖起这些楼房(哪怕是简易楼房)的人不应算贫民,而他们中的一些人甚至可以说是富人,那些楼房也可以视为富人的产业。

但是如果考虑到其中的租户——城中村里主要的实际居住者,那么他们不仅实际居住条件并不比棚户区好,而且更重要的是他们没有“棚户居住权”,属于随时可以被“不补偿不安置”地驱逐的群体,其实际社会地位既低于作为城中村房主的当地户籍“农民”,也低于合法棚户区中拥有居住权的市民。我们前面已经说过这些

市民居住的合法棚户区按通常的标准就是典型的贫民窟,那么这些地位低于他们的贫民构成的街区又该叫什么呢?叫“超贫民窟”吗?

而城乡结合部,尤其是远郊区,由于实际地价低,当地户籍居民投资少,出租屋更为简陋,楼房很少,常常就是棚户,由此在一些大城市的“城乡结合部”往往形成一条“棚户地带”。同为租户,与“城中村”的租户相比,这里的“外地”租户居住条件更差。与往往同为“农民户口”的城中村房主相比,则这些租户不仅住得差,而且身份也更为卑下。而与“合法棚户区”的市民相比,他们由于没有“棚户居住权”,更是明显地处于更为弱势的地位。换言之,在“租户”“农民户口”和“棚户居民”这三重身份中,他们的地位都是最低的。

城乡结合部的这些棚户一般也是户籍居民盖的,这些“棚户主”的租金收入远不及“城中村”房主,近年来拆迁政策的改善对他们的意义也不如后者。因此与城中村户籍房主和贫困租户间的巨大差异相比,城乡结合部社区居民的均质性就更高。即便如此,作为租户的外来打工者也比“棚户主”更为弱势。有时户籍居民干脆只是出租地面,坐地收钱,让打工者自建棚户,那也是租用,而非“棚户主”。

显然,如果说市民的合法棚户区是中国典型的贫民窟,那么城中村的贫困租户尽管所租的并非棚户而是楼房,其地位却比棚户区市民更低。而城乡结合部与城郊的棚户租户就更是低而又低了。“典型贫民窟”的待遇对于他们俨然是梦想!

但是,如果说市民的合法棚户区在我国的官方英译中都不是“贫民窟”(Slum),而是英文的“违章建筑”(Squatter)的话,城乡结合部与城郊的棚户租户就常常被直接以中文称为违章建筑——当然主要是在政府打这块土地的主意时。在政府没打这种主意时这种“聚落”仿佛是不存在的,没有什么文字会提到它们。

于是在官方的称呼中,中国是没有“贫民窟”的,有的只是“棚户区”“城中村”和“违章建筑”。在一般国家,贫民窟这个称呼只能使人同情于贫民,并问责于政府促其施以援手。说是有损于“国家(应该说是官家)形象”或有之,说是有损于贫民则纯属无稽——难道对他们犁庭扫穴、毁“窟”逐人反倒有利于他们?而“违章建筑”的说法就更妙了:他们不是需要救济的穷人,而是应受惩罚的“违章者”!政府可以对他们任意行使权力,但无需对他们承担什么义务。当然,在中国特色下这样做也许是有理由的,我们必须考虑到这一点,而不是简单地表达一种“护弱惜贫”的道德情绪。不过在继续讨论这些理由之前应该明确:不承认“贫民窟”并不是为了“贫民”,否则就真是太虚伪了。

### “福利房”的正名与廉租房制度的由来

从理论上讲,都市化过程中大量新移民的居住和安家问题无非是下面这几种可能:

第一,如果这些移民足够富裕,他们自然可以与一般市民那样购买或租用普通商品房。但是经济规律决定了房地产价

格低廉的城市通常都是不能吸引移民的萧条都市、夕阳都市,而能够吸引移民的繁荣都市、成长期都市通常是房地产价格高昂,因此在几乎一切国家,中国自然也不例外,能在这样的城市买商品房安家的人,在新移民中只能是极少数富有的“投资移民”,作为城市新贫民的打工者,至少在进城初期是绝少有这种可能的。

第二,如果是“福利国家”,则政府要以保障性住房(廉租公屋或福利价格产权房)来解决穷人的居住问题。其中又有集中兴建这类住房与分散安插这类住房两种选择。两者各有优劣。但无论哪一种,都有个申请资格问题,即必须是穷人,现在住得比廉租房差,而且又不可以被驱逐,这样才会形成申请者群体,然后以排队或抽签等方式给他们提供保障房。

第三,如果实行偏向于“自由放任”的政策,那就会对穷人自己解决低成本居住问题的安排持宽容态度,在一定条件下允许穷人“私搭乱建”,或允许廉租私屋存在。两者都可以归结为承认“贫民窟”的存在。事实上,前述第二条的“福利国家”政策也是以此为前提的,只是由于福利国家重视保障房的建设,可以使贫民窟住户较快申请到公屋,不至于久困贫民窟并使这种简陋社区不断蔓延扩大而已。而“自由放任”国家由于公共资助少,新移民只能靠自己奋斗、谋求积累来摆脱贫民窟。在经济高速增长、穷人就业率高、收入增长快的情况下他们比较容易走出贫民窟。但如果国家“自由放任”而经济增长又因某种原因相对停滞,贫民窟就可能成为一种持续存

在甚至不断扩大的“城市病”了。

第四,还有一些国家对城市新贫民的居住实行所谓“既不给自由,也不给福利”的政策,其中又有两种做法,一种是“流动劳工”制度,或曰“两栖人”制度。即以集体工棚形式,只让新贫民作为“劳动力”单身进城出卖青春,形成“35岁现象”、家庭分离与“回乡养老”体制,以图既规避城市福利责任,又避免市区出现大量穷人家庭居所即贫民窟。但这种体制第一依赖于严厉的“城管”政策,第二依赖于在乡村对农民土地的管制(土地归“公家”——部落或村所有,农民不能自由处置,于是统治者就假定他们是“有退路”的),世界上绝大多数国家都搞不来,能体现这种做法之“优越性”的,在当代大概只有我国和1990年代以前的南非。

第五,上述“两栖人”制度如果维持一代人左右大都会发生严重问题,因为那时无论怎么管制乡村土地,已经长期进城的新贫民都几乎不可能再退回乡村了。在这种情况下如果“既不给自由,也不给福利”的制度性歧视又仍然存在,可能的另一种安排就是像南非的索韦托,即实行隔离制度,在城区之外划一块地区形成封闭式贫民区,其他地方都不许穷人进来安家,否则就成为“违章建筑”,要予以犁庭扫穴式的驱逐。这样都市主城区仍然会是豪华壮观的“美丽城市”,但同时会有一个贫民窟的“城外城”出现。

第六,当然,如果不搞市场经济,就可以完全禁绝自由迁徙,把城市划为特殊身份者居住区,把非特许的全部穷人都赶

走,或者不许其进入。这样即便国家发生饿殍盈野的大饥荒,城里也不会出现棚户区,而仍能维持煌煌帝都的雄伟景观。我们过去就曾经是这样,而今天的中国已经越来越远离了这种状态。

还有没有其他的可能性?我想,要么没有城市化,要么大量移民海外,否则除了上述六种,我还真想不出什么别的可能。

在改革开放的三十年里,我们实际上是从上述第六种状态逐渐转向了第四种状态。但是如前所述,这种状态是不可能长期持续的。而第二、三、五种状态的势头都已在我国出现。但是我们显然不能接受第五种,也特别回避第三种,于是,如今的主流宣传似乎都指向了第二种——也就是以廉租房来解决穷人安家问题。尤其是近年来政府强调民生的情况下,这种主张更是不断升温。

这种想法固然值得赞许。但是,廉租房制度其实是我们向西方学来的一种福利制度,有人说它是一种“社会主义”安排,其实,它固然与“拿钱买房”的“资本主义”交易原则不同,却也很难说是“社会主义”。毋宁说依我们过去的某些界定它更像是“共产主义”的安排,因为它的分配原则是“按需分配”,并不是“按劳分配”。廉租房是专门照顾穷人的居住需要,而不是用来激励工作成就的;是优先照顾无劳动能力或失业的弱势群体,而不是用来奖励“劳动模范”的。不过,这种“共产主义”完全是一种西方的东西,它在我们的土地上没有先例,而且是与我国过去的许多做法(不仅是“商品房改革”中的做法,更包括改革前的“住

房待遇”制做法)完全相反的。不改变这些做法,廉租房制度就很可能被扭曲。

这是因为,我们过去那种“住房待遇”制虽然也被称为“福利房”,其实它与西方民主国家的福利制度是相反的。他们的福利房有两个特征,第一是由政府的房政部门面向社会盖的,不是各单位给自己内部人盖的。我们政府的房政部门也直接管一些不属于单位的房,有的地方叫直管公房,有的叫经租房,但是大家都知道那是一些什么样的房?都是城市里的危房、破房、旧房。那么我们改革前的住房投资哪里去了?都给了各“单位”。这是与他们迥然不同的。二是他们福利房的分配标准,唯一的条件就是贫穷,也就是说它是给穷人盖的。西方国家形形色色,有的是左派掌权的高福利国家,有的是右派掌权的、比较自由放任或者说是低福利的国家。但是民主国家的福利就是照顾穷人,无论高福利、低福利这个性质是一样的。所谓高福利就是穷人受照顾的程度更高,或者是福利的覆盖率更大(不太穷的也能受照顾),而低福利无非是照顾少一些,或者覆盖率低一些(只覆盖最穷的人)。但是像我们改革前那种只覆盖有特权者的“负福利”制度,他们无论高福利低福利都是不会这么办的。

以住房福利而言,美国可以说是低福利的典型了。自罗斯福新政至今经过几十年发展,包括廉租公屋、租房券、住房补贴在内的各种福利安排只覆盖了约占全美家庭总数10%的最底层人口,其余绝大多数人都买或租商品房。美国很多州只有失

业者可以申请廉租公屋,在业但低收入者能否申请,一直是争议的公共话题。而另一方面,在高福利的北欧国家,中低收入者都可以申请。所以瑞典那么富的国家,住房自有率却相对较低,很多人都住着国家提供的房子。最有趣的是丹麦,那里的廉租房与医疗一样实行普惠制,理论上即便百万富翁也可以同穷人一样排队申请廉租公屋,前提有两个:第一你必须自己住,不能拿去出租。第二你不能有第二套住房。如果你愿意接受这样的条件,百万富翁国家也可以给你提供房子。为什么这样规定?因为如下所述,集中连片兴建公屋如果都是穷人住,人文环境尤其是治安往往很成问题。因此他们提倡贫富混合社区,如果富人想和穷人一起住公屋,国家愿意提供这个方便。当然事实上有多少富人愿意这么住那就是另外一个问题了。

但无论丹麦还是美国,有一点是共同的,那就是福利都是从最穷最弱势的人开始覆盖的,从来不是从最有权有势的人开始覆盖的,更不可能强势者有福利而弱势者没有。在丹麦虽然人人可以申请公屋,包括高官,但穷人、单亲家庭和有孕妇的家庭可以优先,高官(如果申请)也只能靠后。美国给贫穷的黑人分配公房,但从未听说有给总统分房的。美国总统在任期内住白宫,白宫只是总统官邸,四年任期结束就搬走。有的总统出身富豪,卸任就回到自己的私家豪宅(如华盛顿的维农山庄,老布什的德克萨斯州庄园),有的总统出身贫寒,卸任就要操心住所。如克林顿原来在阿肯色州家乡有住房(按美国标准

算陋居了),卸任后因希拉里当选纽约州参议员,随妻定居纽约,就卖掉家乡陋居加上预支回忆录稿酬,在纽约州维彻斯特县买了商品房。就这样他卸任时还爆出“丑闻”:有媒体说他离开白宫时带走了几件家具,克林顿称是自己买的,媒体却说他是顺手牵羊。

像这样的制度,我们国家以前从来没有过。我国改革以前的住房制度,是国家把钱交给各“单位”,各单位自己给“内部人”建房。单位之间通行“负福利”原则:一般有权有势的单位,工资高,福利也好,住房自然也大。无权无势的单位工资低,住房也差。单位内部的住房分配也按“负福利”原则,官大工资高,住大房;官小工资低,住小房;没官的你就等着吧,小房还只是画饼,不定猴年马月才轮到你。至于“没有单位的人”理论上没有收入,也完全没有福利,谁还会管你住房啊?美国只有失业者(“没有单位”者)可以申请公屋。我国改革前恰恰相反,“没有单位”的那时叫“盲流”,别说分房了,自己盖个窝棚还是“违章建筑”,被犁庭扫穴算是轻的。

那时大官小官之间、官民之间工资有差异,但比起各种“待遇”(就是那时的“福利”,包括住房)的天地悬隔真是不算什么了。所以我称之为“负福利”,这种福利不是像西方国家那样是缩小两极差异的,而是相反,它是扩大两极差异的。就像三百五十多年前大儒黄宗羲揭示的所谓“福利”：“利不欲其遗于下，福必欲其敛于上”。

这种“负福利”住房的覆盖率有多大?改革前党政军机关一般能分房,那时干部

的工资水平总的来说也比工人高,但高的不太多。机关的魅力主要在“待遇”,尤其是能分配住房。而企业里住房就非常困难。但是不管怎样,大中型国企至少在原则上还是承诺提供职工住房的(不仅仅是集体宿舍—工棚,在国际上这种仅仅是“劳动力”的栖身处是不能叫“住房”的),尽管常常要苦等画饼烤成。当时很多工人三代同堂、四代同堂,很多大龄青年因为没房结不了婚,但国家理论上还是许诺要给他们盖的。

然而当时中国城市里还有一种经济,就是过去所谓“二轻局”管的街道工厂,又叫“大集体”。这个“二轻局”管辖的“第二轻工业”其实不是个产业概念,而是个身份、待遇概念。“二轻企业”尽管也是计划经济、“公有制”,但不能享受正规国企待遇,其工人一般来讲收入都比当时的大中国企要低,而且最大的特点是,二轻企业当时大都明确不承诺解决住房,工人得自己解决住处。当时上海的棚户区里就有很多人在这种“街道工厂”谋生。我们这代知青“大返城”后很多人也只能进这种企业,他们中的不少人到老都寄住父母家,至今仍是“住房困难户”。

至于占我国人口绝大多数的农民就更典型了。当年集体化时把农民的耕地充了公,但是高级社时就明确了:集体化只是生产的集体化,公家只负责组织集体生产,不负责解决农民住房。农民还是住各自的房子。尽管“刮五风”时各地一度出现乱拆农民私房的狂潮,说是“跑步进入共产主义”后农民就可以住上“天堂”般的房子,但那时拆房主要是为大炼钢铁,只拆不建造成

极大灾难,而且“五风”几乎立即就导致了大饥荒,饥荒过后“天堂”也不再被提起。农民还是得自己解决住房问题。从此直到人民公社结束,尽管一些“先进”单位,比如说大寨或者华西村,给社员提供了新房,但整个公社制度并没有这种规定。因此一直到改革时代人民公社解体,我国绝大多数农民仍然是住自己的房子,无论国家还是“集体”都没有给他们提供住房福利。

既然住房是自己解决,当时认为它是生活资料,不是生产资料,就像家具等等一样并不纳入公有化,因此1956年的高级社章程明确规定农民的耕地要入社,但宅基地是不入社的。宅基地和坟地仍然归农户所有。公家不负责给你住房,也就不没收你的宅基地。可是奇怪的是,到了1962年没有做任何解释,在《人民公社60条》修正案中,却忽然改为规定:“生产队范围内的一切土地,包括宅基地,都属于集体。”农户被剥夺了宅基地产权。由此形成了我国当前土地问题中最为抢眼的“子问题”之一:农民宅基地问题。

按过去所谓农民“没有社会福利,但享有作为替代品的土地福利”的流行说法,农民使用宅基地似乎也成了“土地福利”的内容之一,但直到1962年都还是农民自家财产的宅基地被充公后,“公家”没有增加任何服务责任,这怎么能叫“福利”呢?笔者曾指出“负福利”的另一个定义就是权责倒置:流浪汉要求政府救济是福利,政府强行“收容”流浪汉就是负福利。农民看病国家帮助买单是福利,国家不买单还禁止农民“卖地救命”就是负福利。棚

户居民申请廉租房是福利,政府“强拆农民窟”就是负福利。这样看来1962年的那件事就容易理解了:农民宅基地产权被没收,但住房仍是自己解决,你穷你就盖个草房,他富他就盖个瓦房。“公家”扩张了权力,却没有相应地扩大责任。住房仍然不提供,但是宅基地要拿走,这就是典型的“权大责小,有权无责”,失去自由却没有换得福利,这更是典型的负福利了。

所以中国改革前的住房制度和西方福利国家的住房福利,就其“反市场”的二次分配色彩而言似乎都有点“非资本主义”或“社会主义”味道,但这两种“社会主义”不仅是差异很大,而且可以说是截然相反的:我国的绝大多数农民和“二轻”职工都不享受福利分房,大中型国企工人许诺给房实际也多是画饼,“盲流”更不用说了。“福利房”制度真正能覆盖的主要就是党政军文教人员,那覆盖率肯定远远低于欧洲福利国家,比低福利的美国也不会高多少。但更重要的不是覆盖率高,而是覆盖的方向完全相反:他们是“弱者要覆盖,最弱先覆盖”,我们是“强者要覆盖,最强先覆盖”;他们给穷人福利以缩小差别,我们给权贵福利以扩大差别。这样,我们的制度在提供平等方面就不仅不是“福利国家”,而且比既不缩小也不扩大差别的“放任”还糟,甚至不是“零福利”,而是“负福利”了。而负福利下的分房实际是一种少数人的特权。

后来我们搞住房改革,提出一个说法叫“取消福利分房”。严格地说这个说法是不对的,应该说住房改革的初衷,实际上

是把过去的特权房子以变现和赎买,以后就不给你特权了,改给你货币,以进行赎买。取消特权后国民无分贵贱,面对住房市场一律平等。当然这是理想,由于种种原因,实际住房改革直到现在距离此一初衷还很远,甚至在许多场合还倒退了。

与住房改革相匹配的是真正意义上的福利房制度,这个东西我们过去从来没有搞过,今天我们刚刚开始搞这个“保障性住房”。但是这个东西如果说是社会主义的话,那也是从西方学的,我们以前并没有过这样的实践。现在我们提出要搞廉租房,就是由政府统建(不是各单位拿国家的钱给“内部人”建),以穷人(而不是以按官阶高低排列的“公家人”)为分配对象的住房,这当然应该是“正福利”了。

现在各级政府纷纷出台了廉租房规划,诸如投资多少亿,在多少年内建设多少套廉租房等等。但说实话,这福利是“负”还是“正”,要比它是高还是低重要得多,也实质性得多。在某种意义上,从负福利转向正福利,要比从零福利(即自由放任)转向正福利的变化还大。廉租房建了多少套关系到它的覆盖率,这是福利的高低问题,但廉租房的筹资与分配涉及到一系列相关制度,这关系到它的“正负”问题。笔者认为,这才是决定我国保障性住房事业成败的关键。

### 廉租房之弊:西方的与中国的

当然,这世界上难觅十全十美,廉租房即便像西方那样发展了多少年,制度即

便再完善,还是有弊病的。除了福利国家一般性高福利制度的弊病外,仅就住房福利而言,廉租房制度也有一些独特的问题。一是穷人集中居住的廉租房社区往往人文环境很差。像美国纽约的哈勒姆、芝加哥的罗伯特泰勒豪姆、圣路易斯的普鲁伊艾格,都是廉租公寓楼群,就建筑外观看并不差,讲到治安和秩序就完全两回事了。尤其像美国这样的福利房低覆盖率国家,既不像北欧那样大比例的人口住公房,居民构成比较均衡,也不像印度完全是民间自然形成的贫民窟,房屋虽破烂却存在着一定的传统道德秩序,犯罪率并不高。而美国这些由国家为最贫困群体集中建设的社区,治安比上述两者都糟糕。

为此,美国从1980年代起陆续拆除了一些治安问题严重的贫民廉租楼小区,转而推行贫富混合居住的“希望计划”,力图把廉租房分散兴建在中产社区中间。但这个做法也很难解决问题:一是美国社区自治发达,让中产居民聚居的社区接受在其间兴建贫民廉租房,这工作并不好做,因而“希望计划”进展缓慢。二是即便国家经过多方努力可以把贫民廉租房建到中产社区,却不能禁止原有中产居民迁出。在房屋交易活跃、居住流动性大、几乎人人开车、不那么看重居住区位但很重视人文环境的美国,“穷人迁入后富人就迁出”的现象很常见。事实上像哈勒姆这样的地方,当初并非如今这种贫民区,就是在罗斯福新政以后,随着政府在此为穷人兴建廉租公寓楼,中产居民不断外迁,才逐渐成为今天这种“建筑壮观的贫民窟”的。如

前所述,由于没有身份特权的传统壁垒,美国的城市化一向比欧洲自由,因此与法国铁腕伯爵驱逐穷人的“奥斯曼现象”相反,穷人进城把富人挤走一直是美国城市化进程的特点。“混合居住计划”能否改变这个特点,确实很难断言。

最后,贫富混居就算能实现,它在总体上对犯罪率的影响究竟如何也不无争议。穷人犯罪率较高(这个事实陈述自然不是歧视穷人的理由,因为穷人首先是不幸的,谁愿意做穷人?)大概古今中外皆然。集中的贫民区如果犯罪比较集中,把贫民分散居住可能也不过是分散了犯罪而已,总的社会犯罪率是否会下降仍有疑问。同时,贫民集中区无疑会有一些不利治安的因素(如犯罪仿效率高、易于出现团伙等),但也会有些利于治安的因素(如社区同质性强,不易产生社区内被歧视感并因此滋生怨恨等),而贫富混居则会有与此相反的两因素。因此它究竟利弊如何,还有待于观察。

于是除了推进贫富混居计划外,美国人也在想别的主意。改公屋(无论集中建设还是分散建设)政策为帮助穷人买房的政策就是一个主要思路。因为分散化的随机买房既可以避免公屋区治安问题,又可以使“穷人有房住”进化为“穷人当房主”,趋近于“业主社会”的理想。于是在各方的共同推动下,近二十年来美国不再扩大住房福利覆盖率,而主要采用不断降低首付和初期利率的办法撤除按揭门槛,使越来越多的穷人得以贷款买房,提高住房自有率。由此形成的信用风险则通过“房贷证

券化,证券市场国际化”推动房价不断走高来化解。这实际上是利用金融全球化和美元的全球货币地位向世界金融市场透支,以帮助美国穷人当“业主”。本质上也可以视为一种以全球金融风险为代价的特殊的“高福利”住房政策。当然,2008年由美国“次贷”引爆的“全球金融海啸”证明这是一个非常糟糕的馊主意,此路肯定不通。危机爆发后西方出现关于原因的左右论战,左派责怪“华尔街寡头”推动了金融“过度自由”,右派抱怨政府出于民粹考虑推动穷人买房制造了变相的高福利陷阱。其实笔者曾指出:两种指责都其来有自,实际上这是西方民主国家左右翼都要讨好民众,而在当代全球化背景下与中国这类行为相反国家出现“两种尺蠖效应的互动”所积累的结果。

当然,靠透支全球使“穷人成房主”行不通,并不能说明传统福利国家廉租房制度的缺点不存在。除了公屋区的人文环境弊病外,这种制度的公平性也存在问题。这里指的倒不是西方右派对一般福利制度正当性的质疑(他们认为取富益贫的二次分配是“侵犯产权”,本来就不应该),也不是指廉租房的初始分配有什么弊端。应该说,在许多民主法治比较健全的发达国家,廉租房的初始分配办法相当完善,基本上都能达到济贫目的。但问题在于廉租房作为一种实物分配很难回收。有些人在分到廉租房时确实是穷人,但以后他上升成为中产,甚至致富了,廉租房却不退回,甚至被用来转租牟利,导致许多廉租房在经过相当长时间后已经不是原来的受房

者居住,不仅有悖于济贫的初衷,偷渡客和其他非法移民成为公屋转租户的现象也日趋严重。

为此,一些国家采取提高廉租公屋租金、缩小与市场租金差距的办法增加持有成本,以促使不需要者退回廉租房。但是如果“廉租”不廉,福利意义也就下降乃至丧失,国家又何必多此一举?

更多的人则认为住房福利即使必要,方式也应当改革。比如改实物分房为房租补贴,向穷人分发租房券(专用于支付房租的代金券),让他们自觅租房。将来他如果不再是穷人,租房券可随时停发,比收回廉租房要容易得多。而更“自由主义”的人则进一步认为房租补贴可以发现金,不必搞代金券,让穷人对如何使用补贴可以有更多的选择。比方说如果他宁愿浪迹天涯,在流浪中消费这笔钱,那么你有必要逼他只能用这钱来交房租吗?

当然相对于这种说法,笔者还是赞成租房券的。因为个人自由的领域不管多大,总还是要有“群己权界”的约束。“流浪生活”与“私搭乱建”作为个人选择都带有一定程度的“负外部性”(无论古今中外,从公共秩序的角度没有一个国家乐见流浪汉和贫民窟的充斥),正因为如此,笔者在此前也指出“违章建筑”的概念是不能存在,只是它必须满足前述的“三条件”。像“旧济贫法”那样拘禁流浪汉和强拆贫民窟肯定是不对的,但社会提供的住房保障(无论廉租公屋还是房租补贴)应该用于住房,而不是用于“资助流浪”,则是合理的要求。

租房券相对于政府直接投资于廉租房,犹如一些福利国家给穷人发放教育券以替代政府直接办公立学校、发放医疗券以替代政府直接投资公立医院,都是一种既保证了公共资金帮助穷人的转移支付,又能尽量避免“官办事业”弊病的可取思路。这些思路可以增加福利接受者的选择,可以利用竞争机制促使住房、教育和医疗的提供者改进服务,乃至激励这些提供者增加服务。而另一方面,租房券和教育券、医疗券一样,作为确定用途的公共福利资助与直接给穷人发现金相比也合理得多。因为个人消费理性有局限,不仅一些消费行为有负外部性,更有些为个人理性无法控制(如成瘾者的吸毒)。这当然不能成为政府管制个人钱包、侵犯一般性消费者主权的理由,但是公共福利资助不能被非理性消费,房租补贴不能资助流浪更不能资助吸毒,则是没有问题的。专用代金券在这方面无疑比现金补贴效果好得多。

不过,租房券的发放与廉租公屋的实物分配制只是住房福利制度的两种不同方式,它们本身都仍然有高福利还是低福利的争论,而且针对廉租公屋的具体弊病提出的租房券对策,也不能解决福利制度本身存在的一般性问题。所以在他们那里,关于住房问题尤其是穷人住房问题的争论仍然存在,而且会继续下去。

但是我们看到:所有这些讨论都是有底线的:喜欢“大政府”的人可以加大政府责任,鼓吹高福利,可以主张多建廉租公屋,但不会赞成政府权力无限、不会强拆贫民窟。而喜欢“小政府”的人可以

强调减税、低福利,可以主张少建廉租公屋,乃至不建公屋只发租房券,甚至只发现金补贴,但也不会完全否定转移支付、推卸政府责任,对穷人的困境放任不管。而无论哪一派更不会既反对廉租房又鼓吹强拆贫民窟。政府权力大到可以要你死就死,要你活就活,而责任小到可以不管你死活。而在宪政时代这既不是他们左派的主张也不是他们右派的主张,无论美国人还是瑞典人也都不能容忍这种状况。换句话说:历史进步到今天,人们仍然面临许多难解之惑,包括在穷人居住问题上。人们“不知道什么最好,但清楚什么‘最不好’”。这就是进步所在,同时也是问题所在。

因此,以上对发达国家廉租房和其他住房福利政策教训的叙述,并不是要根本否定这种政策的进步意义。无论如何,西方国家虽然与我国历史的发展路径区别很大,然而“没有自由的时代”和“没有福利但有特权的时代”他们也不是没有经历过。西方国家历史上没有过我国古代专制帝国时代的户口管制,但在中世纪农奴制时代那里的绝大多数人也是被束缚于土地,同样没有迁徙自由。农奴制过去以后,西方国家也经历过一个“旧济贫法”时代,对流动的穷人滥施强权却很少负保障之责,导致穷人自由、福利双不足,同时产生了很多“西方孙志刚”式的故事。后来到了自由资本主义时代,西方国家也出现过奥斯曼那样的“铁腕伯爵”强拆贫民窟的现象。

经过顽强的努力,他们在对统治者限权与问责两方面取得了突出的进步。首先是穷人获得不受驱逐的权利,实现

迁徙自由,并开始要求享有保障的权利;再到福利国家时代社会保障,包括居住保障的明显进展——所有这一切构成了近代以来人权进展在迁徙与居住方面的完整线索。尽管廉租房制度有很多毛病,犹如贫民窟现象也有很多毛病一样。但是没有人认为廉租房制度的毛病可以用听任穷人流离失所来解决,犹如没有人认为贫民窟现象可以用“强化城管,取缔违章建筑”来解决一样。而既没有廉租房又取缔贫民窟的其他一切安排,例如以大量家庭离散为前提的“两栖人”制度、索韦托式的“城外城”制度和没有迁徙自由的制度等等,在他们看来都比那两种毛病坏得多。最典型的就是南非,尽管民主化以后他们的城市“底特律化”弊病的严重似乎证明了当年种族隔离理论家的预言,在我们这里也引起了批评自由和批评福利的两种人对南非现状的指责和对南非过去种族隔离制度或明或暗的同情。但是现在南非没有什么人认为应该回到、或者能够回到过去那种制度。

我国未来的发展如果要有道义上的感召力,当然不能停留于血汗工厂的“竞争优势”。笔者曾指出:我国目前的贫民权利还处于西方“旧济贫法”与“新济贫法”交替时代的水平,随意驱逐、禁锢、惩罚穷人的做法引起越来越大的非议而逐渐被禁,穷人主动要求公共服务的呼声也开始出现。自由迁徙的“消极权利”和社会保障的“积极权利”都正方兴未艾。不给廉租房又强拆贫民窟的做法越来越难持续。因此,对他们经历过的这两种现象进行再认识是非常必要的。不过笔者认为更重要的

是认识到我们的问题背景与他们的不同。

如前所述,西方民主国家的廉租房和其他住房福利制度都有两个重要前提,一是政治上的民主制度,它决定了国家财政的运用必须向多数人倾斜,再分配无论力度如何,方向上只能是趋向平等的“正调节”而不能是反平等的“逆调节”。二是穷人在可以“要求保障”之前先有了“不受驱逐”的权利,或者说他们是在“消极自由”的基础上获得“积极自由”的。如果没有这一前提,作为被驱逐对象的穷人根本不可能成为廉租房的申请者。

而缺了这两个前提,廉租房制度就与其他再分配制度一样很难具有“正福利”性质,上面所说的廉租房制度的优点很难落实,而它可能产生的缺点,则与上述西方廉租房制度的缺点不可同日而语。

实际上,我们今天搞廉租房建设时提到的境外榜样,民主福利国家就不用说了,包括新加坡、香港等不那么民主、因而我们一些人更以为可以借鉴的地方,当初也都是承认棚户区的存在,并且通过向棚户居民提供公屋来逐步缩小乃至基本消除了这些贫民窟的。而且我国现今的廉租房同样以城市户籍的“住房困难户”为主要提供对象,他们常常就是棚户区(如前所述,就是我国目前的“合法贫民窟”)居民,并且以此为理由来申请廉租房的。换句话说,无论西方、东亚还是我们现在能够确实发挥作用的廉租房制度,其实质都是“承认贫民窟,争取廉租房”,而不可能是“驱逐贫民窟,许诺廉租房”。

然而,我国这种“能够确实发挥作用

的廉租房”其实极其有限。因为我国如今“城市户籍的‘住房困难户’”其实为数不多——这并不是我们有什么独特的“优越性”。事实上如前所述,几乎所有城市化进程中的国家,“城市贫民”主要都是新移民,老市民是很少住在“贫民窟”的。只不过他们的新移民被承认为城市贫民,而我们的新移民仍被视为“外来人”罢了。由于我们城市中这些“外来人”没有“不受驱逐权”,因此廉租房制度无法覆盖他们。又由于我国存在着权力制约不足,“负福利”难以消除,包括特权化的住房福利在内。于是我国目前“保障性住房”政策的两大毛病,即“经适房优先公务员,廉租房不给农民工”,就成了最抢眼的问题,而远比上述西方廉租房制度的问题突出了。///

#### 注释:

[1][2][3][4][5] 恩格斯:《论住宅问题》,载《马克思恩格斯全集》(中文第1版第18卷)第237、240-242、244-245、237-239、291-293页,人民出版社1964年版。

[6]《“血汗工厂”辨析》,载《经济观察报》2010年3月8日。

[7] 郭书田、刘纯彬:《失衡的中国——城市化的过去、现在与未来》第73-74页,河北人民出版社1990年版。

[8] 据 <http://news.163.com/08/11/15/09/4QPFOJTJ00012Q9L.html>。

[9] 1950年人均3.9平米,1979年仅略增至4.3平米。见陈映芳:《空间与社会:作为社会主义实践的城市改造——上海棚户区的实例(1949-1979)》,《城流乡动:2007年文化研究会议暨第八届文化研究学会年会论文》。

[10] 陈映芳:《空间与社会:作为社会主义实践的城市改造——上海棚户区的实例(1949-1979)》,《城流乡动:2007年文化研究会议暨第八届文化研究学会年会论文》。

[11] 秦晖:《以强凌弱,于国何福?于民何利?》,载《中国新闻周刊》2003年6月23日。

[12][14] 蒋未文、庞丽华、张志明:《中国城镇流动人口的住房状况研究》,载《人口研究》2005年第4期。

[13] 吴维平、王汉生:《寄居大城市:京沪两地流动人口住房现状分析》,载《社会学研究》2002年第3期。