

# 城市公有住房的居住权、 政府责任与行为逻辑

——以上海 S 社区为例

卢俊秀

**摘 要:**城市中心地带的公有住房逐渐老化,居住于此的城市低收入群体,户籍身份与住房福利享有的双重资格使得他们在与地方政府博弈过程中,并非简单意义上的弱势,虽然只具有“不充分”居住权,但却基于公有住房社区的地段优势来谋求住房权利最大化,无论是在社会道德舆论层面还是在拆迁经济收益回报上都“绑架”了政府。对于地方政府而言,短期内公有住房社区没有进行土地开发可能,或者说收回使用权需要付出高额市场性代价,再加上对公有住房收回使用权的时间预期,地方政府对公有住房社区治理缺乏制度性动力,表现为对公有住房社区管理、修缮和维护时的投入“不积极”,而仅以为为数不多的社区公共服务达到“托底”性的社会住房保障功能。

**关键词:**城市公有住房;低收入群体;户籍身份;政府责任;行为逻辑

**DOI:** 10.16382/j.cnki.1000-5579.2018.04.014

在社会学领域中,对于城市住房难的研究近年来大多聚焦在城市居住权方面,关注的对象是城市流动人口和农民工群体(陈映芳,2003)。但是除了这些不具备城市身份的第四方群体(赵晔琴,2008)之外,仍然有大量具备城市户籍身份的低收入者,成为既无力购买房产又无法享有保障性住房的“夹心层”,他们往往居住在住房制度改革遗留下的公有住房中,只享有租赁权,按月缴纳费用不高的租金。

在上海地区,公有住房俗称老公房,其形成主要有四种来源,其一;旧政权之共产;其二,接受战犯、官僚资本、反革命首恶分子房地产;其三,外国人占有的房地产,其四,私营房地产社会主义改造<sup>①</sup>。解放后随着城市人口的增加,城市的发展,上海市新建了大量的公有房屋,构成了现在公有住房的主要来源,如上世纪 50 年代初以曹杨新村为代表的一批工人住宅的形成、60 年代番瓜弄棚户区改造、70 年代首批建造的高层住宅小区徐汇新村等,都是现有最为集中的老公房社区。在住宅建设资金投入上,主要由政府投资,同时也有一些单位自行投资建设住宅,分配给本单位的职工居住。

公有住房最初的分配对象是各级政府的干部、工作人员和企业的劳动模范、先进生产者,以及少数居住困难的生产积极分子,随着公房数量的不断增长,尤其住房私有化改革,公有住房的分配对象扩展到全体具有城镇户籍的居民。很明显,公有住房的分配采用的是行政手段而非经济手段,公有住房不参与市场,住房从供给者到消费者手中,没有经过市场,也不以货币为媒介。公房“租金”并无租赁市场予以确定或调整,而是由地方行政手段进行统一规定,往往通过“以租养房”的形式由房管部门管理、修缮及维护。由于城市发展种种原因,这些在上世纪 80 年代以前兴建的公有住房,往往位于城市范围内,甚至位于城市的中心地块,且普遍面临年久失修、设备老化的困境,成为居民居住与城市发展不同步的鲜

【作者简介】卢俊秀,博士,华东师范大学社会发展学院社会学系讲师(上海,200441)。

【基金项目】上海市哲学社会科学规划青年课题“沪穗两地城中村改造之比较:国家与社会的视角”(项目编号:2015ESH002)。

① 参见上海市地方志办公室,《上海房地产志》第三篇第一章第二节。<http://www.shtong.gov.cn/node2/node2245/node64514/node64521/node64555/node64565/userobject1ai58274.html>, 2010 年 8 月 15 日。

明体现。

那么现在的问题是:居住在这些遗留下来的老公房的城市居民,面对日益恶劣的居住环境,与流动人口的“沉默”相比,他们的城市户籍身份有没有给其利益诉求带来差异化的结果?地方政府又体现出怎样的行动策略和治理方式?

## 一 夹缝中生活的老公房居民

上海 S 社区,位于上海黄浦区瑞金二路街道,地理位置极佳,靠近淮海路商圈,可以说是上海市中心的黄金地段。这里有个历史事实需要说明,S 社区其建造者为法国天主教普爱堂,竣工于 1930 年,由 16 幢主楼和 1 列车库组成,是上海最早期存在的老公房之一,总占地面积约为 1 500 平方米。

解放初期,依据行政分配的原则,一批工人首次入住于车库,以当时的社会生活条件和居住环境而言,S 社区还能够满足工人们的住房需求,但是半个多世纪过去了,S 社区居民换了好几轮,但房屋品质和生活环境并没有发生多大改变,在此居住的 S 社区居民居住满意度越来越低。

由于是车库改造而成,S 社区的房屋极其狭窄,甚至没有通风透光的窗户,住户家里的光线很暗,一位受访者说:“有钱谁还愿意住在这里,房间里没有窗户,室内空气多差啊,以前条件差,有得住也就不错了,可现在大家抱怨越来越多了,不过我们老人家在这里都住了几十年了,不满意也都习惯了。每天没什么事情也就坐在门口,还能呼吸新鲜空气,免得在里面憋病了”。

除了房屋本身狭小之外,S 社区的空间也被利用到了极致,居民生活的很大部分,都在外部的公共空间中进行。很多人家在外面过道边上用电磁炉做饭,油烟弥漫,随处可见。有几户人家甚至摆上四方桌,在走道边上吃饭。受困于狭小的生活空间,晾衣服自然成了不可避免的难题。原先社区搭建的晾衣架根本不够用,故而居民自发地在过道两端架了许多电线、粗绳等,以晾晒衣物、被毯。天气晴朗之时,所晒衣物几近蔽日。

S 社区的下水道堵塞、电路老化、房屋漏水等问题层出不穷,居住环境恶劣,甚至越来越差,那么居民为什么仍然住在这里?当然除了低廉的老公房租金之外,一方面,老公房属于公有住房,是政府租赁给居民使用的,居民无权进行自由买卖,即使可以买卖,也只能卖给房管所,而且只能以市场交易中普通房价不到一半的价格转让给房管所,再加上本身 S 社区单个房屋面积最多不过 20 平方米,所以转让金非常有限,因此即使大多数居民对居住环境有千百个不满意,也不愿进行转让交易;面对恶劣的居住环境,不少 S 社区居民选择私下转租给外来流动人员,虽然环境太小太差,但 S 社区位置又实在太靠市中心,转租租金并不便宜,因此并没有能引起太多外来流动人口的青睐。在这种情况下,导致现在居住在 S 社区的居民除了部分外来流动人口之外,多为具有上海户籍的低收入者和老人群体,他们仍以 S 社区为家,处于“想走却走不了”的尴尬境地。

笔者对居住在 S 社区的居民的居住原因进行调查,结果如下:

	外来流动人口	上海户籍的城市低收入者
居住原因分析	1. 附近就业 2. 房租相对优势	1. 低廉房租 2. 无能力购房 3. 不具备享受保障性住房条件 4. 交通优势 5. 无处可去 6. 户口挂靠

面对如此破败的居住条件,S 社区居民的利益诉求因为立场不同也产生了分化,私下转租出去的居民,就是因为有地段优势才有转租租金,对他们而言是不愿意对 S 社区现状有太大的转变。但是真正居

住在此的居民,却有着强烈的心理落差。从2000年开始,便有居民不断写信、联名上书,向上反映。一位受访者说道“有人找大家签联名信,有挺多人写了的,没有什么效果。后来有一个人大代表在市里发了个提案,就有一些人过来弄了弄雨棚和下水道,前几年也有人去说,都没有用的,没有用我们说什么说。”

但是对于利益诉求的目标而言,S社区居民又有更深层次的思考,最主要的原因,如果政府安排他们转移安置的话,很可能要到更为偏远的郊区去,这样就要面临就学、就业和生活的不便。所以对于这些居民而言,他们是不愿意进行转移安置的。而且不少居民还认为“共产党想做什么,我们小老百姓都是不知道的……我们又没办法和政府闹的,胳膊哪能拧得过大腿?”同时生活在这里一辈子的老人,还有另一种态度,认为自己已经受惠于政府的低租金,也不愿意与政府“作对”了。如有老人说道“当时他们就叫我签联名信,我没有签……年纪大了,在这里住着就行了,不像以前一家五口都住在这里。”

对S社区的居民而言,他们现在最大的利益诉求放在了对现有居住条件的改善方面了。2008年,黄浦区区政府出钱更换下水道,对社区道路也进行了修整。过去雨天下水道积水严重,整条道路会被淹成水沟,情况很糟糕,2008年修换下水道之后,排水功能令人满意,没有再出现以前的积水问题。2010年,世博会举办之前,出于对市容的整顿以及卫生设施改善的需求,主要由政府出钱,给居民补贴100多元/户,安装了马桶、水池与遮雨棚。但仍然有部分家庭因为房屋太小无法安装马桶只能选择放弃,依旧选择使用公共厕所。

另外政府对公共厕所进行了较大的改善,限刷卡使用,常有人打扫管理,干净卫生。“以前上厕所的问题最麻烦,只有公共厕所,陌生人也进小区使用,卫生很差,不常打扫,也无人管理。现在政府出钱解决了下水道和厕所的问题是真正做了实事,这一点还是要承认的,因为这两大问题的解决,给我们带来了较大的便利”。

然而,在这些公共设施的修缮中,仍然存在令人不满意的地方。比如搭建遮雨棚的事情,以前居民自家搭的雨棚是单独的,如果漏水的话可以再补上一块材料,而现在雨棚是铁质的,和房檐的水泥是粘不上,所以漏水问题严重,而且由于大家雨棚连在一起的,所以只要一家漏水就会影响到隔壁,无法根本有效解决。有居民抱怨“当初新装的时候,你看起来,好像是政府在帮大家服务,做了好事,但这才几年啊,雨棚都锈掉,还漏水,都没人来解决,我们自己打电话给房管办事处,他们说这个没办法解决,那当初怎么不考虑周全一点呢?就是为了面子,做表面工作,现在外包的工程队的人走了,你让我们找谁呢?马桶,雨棚装好之后,政府还带过很多人来参观,参观之前还不允许我们在雨棚下装搭晾衣架的圆环,说是影响美观,你说这搞笑哦,就为了面子。现在呢,谁也不管了。只是为了一时的形象,这件事也没真正为我们着想。”

## 二 公有住房的部分“居住权”

居住问题是一个基本的民生问题,现代社会中民生又与民主、民权相互倚重。对于城市低收入群体而言,满足其居住问题,成为其生存必不可少的物质条件。居住问题的解决,对于每一个个体、家庭、群体的生存、健康和发展都至关重要,但居住权究竟应当包括哪些内容,应当有一个较为明确的标准与范畴。其实对于居住权理解,首先要明确一个前提,即不能将居住权简单看成人们拥有有屋顶的房屋,或者仅仅将住房看作是一件日常生活用品。居住权应被看作是人们一种安全、平静、有尊严地生活在某处的权利(杜政清,1995)。所谓居住权可以从广义和狭义两方面展开,广义的居住权是关于居住的各种权利的总和;狭义的居住权即为法律上的权利,是自然人在自己和家庭需要的限度内使用他人住房的权利,是一种用益物权,包括土地的所有权和使用权、住房权利中的房产权、房屋的使用权等等<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 陈映芳于2006年6月21日在南开大学“人类安全与和谐社会”中国与亚洲国际学术研讨会上的发言《当前中国城市的居住生活安全问题》。

具体看来,居住权的内容应当包括:第一,居住性,适足或适宜的住房必须是可以居住的,第二,安全健康的住房与适宜的地点;第三,获得物资设备和基础服务设施的权利——公共基础设施享有权;第四,在费用上可负担得起并享有获得与实现的权利;第五,不受歧视的公平居住权——公平权;第六,住房私密不受侵犯——隐私权;第七,住房不受任何组织与个人非法侵犯的权利;第八,处分住房的权利——房屋所有权人有自由买卖、转让、出租、抵押等处置其房屋的权利;当国家为了公共利益需要征用时,房屋所有权人或使用权人有获取补偿的权利;第九,住房司法救济权(金俭,2011)。

对于居住权的讨论,如果放到公有住房上则需要关注三个问题:

首先,从公有住房使用权的产生来源来看,公房使用权是公房租赁制度的产物,实际上形成了一种特殊的租赁关系,体现为房管局和居民个体,租金低廉,没有租赁期限,因此,公有住房使用权不是一般意义上的租赁权。

第二,关于公有住房的处置权,公有住房不能进入市场进行买卖,公有住房的拥有者只具有永久居住权而非处分权,且该居住权可以被政府行政命令所打断。

第三,从公有住房使用权的维系来看,一方面理论上而言公有住房是可以永久租赁,且租金价格不受住房市场控制或调解;另一方面,作为房管局有责任有义务管理、修缮和维护公有住房。

从S社区的现实情况来看,在公有住房的居住权问题上,S社区居民的居住利益明显处于一种被“剥夺”的地位,客观原因上来说,他们是想搬离却无法搬离,只能寄希望于在现状基础上的改善。但是从前文叙说中可以看到,当地政府对S社区的社区维护仅仅起到了聊胜于无的作用。

对于城市流动人口而言,在城市的发展和改造中往往被制度性地集体排斥或忽视,且作为这一群体而言,先天上对自身居住权利表达底气不足,在城市发展和改造中,往往是失语的,是一个沉默的群体(赵晔琴,2008)。而作为具有严格意义上城市身份的市民群体,城市管理者通过福利和控制,按沃尔德的说法,就是有组织的庇护,或者用科耐的话说,即是监管和关怀兼备,去管理他们的制度(苏黛瑞,2009),这其中最为突出的城市公共品,即为住房供给。

现实的情况是:具备城市户籍身份的低收入群体,生活在夹缝中的老公房,却反而受制于城市身份,客观上决定他们不能选择居住环境,虽然他们有利益表达的渠道和机会,其城市身份并没有给他们带来太大的区别对待,其抗争并不能达到预期效果,或者其利益需求并不能得到真正满足。在此意义上说,对于城市公有住房而言,其居民的居住权是部分的和不充分的。

### 三 公有住房的政府责任

新城市社会学认为“住房阶级”不是一个阶级而只是一个地位群体,是社会阶层在住房领域内的延伸。对于社会分层研究而言,更多关注资源分配的差异原因,有哪些社会结构性因素导致了人们拥有不同类型或不同数量的资源即经济资源、政治资源和文化资源(李春玲,2005)。对于生活在同样公有住房中的城市居民而言,是否具有城市身份,城市户籍身份在公有住房权领域并未成为社会结构性因素,相反,低收入这一群体性特征反而造成他们在住房权问题上的共同困境。

如果说,外来流动人口和农民工群体在面临住房困境时,作为制度和社会排斥的对象,集体性的失语,最根本的原因就是缺乏城市认同——即没有户籍认证。那么,对于有城市正式身份的本地居民,他们在面临住房困境时,当政府、企业和市场都不能有效改善他们的居住条件时,政府不禁要面临一个尴尬境地:在为公有住房提供社会服务的同时,让城市低收入者自身承担城市改造成本,同时需要指出的是这种社会服务还具有短期效应。人们不禁要问,在城市的发展过程中,在住房市场改革过程中,政府到底应该承担什么样的角色和功能,其政府责任又如何体现?

第一阶段,住房公有化时期。

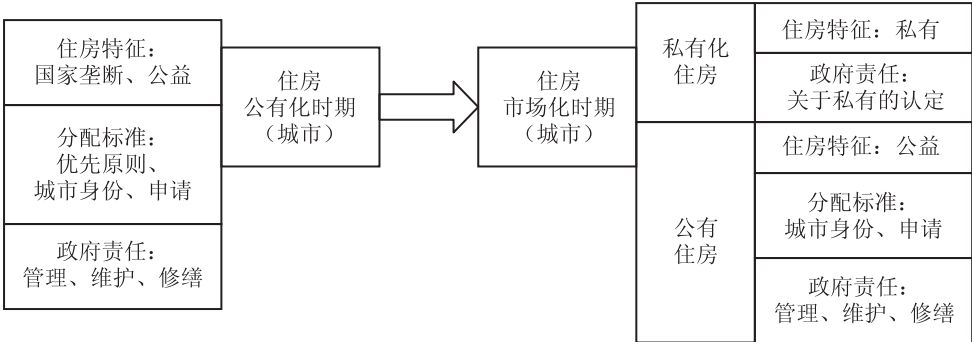
公有住房的产生及发展,无处不体现着全能主义国家的内涵,政府或者是单位包揽了住房权,按照

一定的标准(如先进工作者优先的原则)进行分配,在住房福利分配时期,居民没有装修的烦恼,因为房产不是个人的,是公家的。对于政府而言,其责任主要体现在两个方面,其一就是前期分配,其二以房管所的身份对房屋进行管理、修缮和维护。此时的公有住房完全为国家利益所服务,具有典型的国家垄断性和公益性特征。

第二阶段,住房市场化时期。

20 世纪 90 年代开始的住房改革,将住房推向了市场,人们开始把住房当成一种商品进行私有化,虽然很大一部分住房是由城市居民或农村村民自己建造或购买予以解决的,但是由于政府是城市居住条件得到实质性改善所必需的资源唯一持有者,公民居住权利的最终实现必须依赖政府责任的承担,尤其是面对城市低收入群体而言,公有住房成为住房商品化之外的必须补充。

作为商品化存在的住房,国家的角色更多的体现在住房私有化的认证方面,而作为公益性存在的公有住房,国家的角色仍然停留在福利分配时代,房管所的职责并未发生改变。这里需要特别指出的是,公有住房的分配标准扩大化,具有城市户籍的居民都能申请。这种具有福利性质的公有住房制度在面对民众购买力有限,尤其是对目前大量存在的城市低收入群体而言,这种公有住房在我国将长期存在。



所谓社会公共服务实际上是由政府提供的一种福利性公共物品,它包括由政府提供环境保护、城市规划、市容美化、消防救灾、社会治安等等。政府经营和提供社会公共服务和经营经济基础设施一样,其出发点是对市场的“拾遗补缺”,补救市场供给不足或不够有效的公共物品。这种经营不以赢利为目的,而是为了弥补“市场缺陷”,协调社会分配的公正性。

对于城市公有住房而言,政府提供的社会公共服务范围非常有限,其更多的服务内容是放到了社区日常维护和修缮了,其实这种公共服务暗含两个前提,一方面是基于公有住房的公益属性,另一方面更多的是公有住房本身未进入市场化的原因所致。对于城市公有住房而言,由于市场机制的唯利性,一般市场主体不能也不愿进入发挥作用,如果没有政府来提供公共服务的话,则没有其他的制度安排来实现供给了。

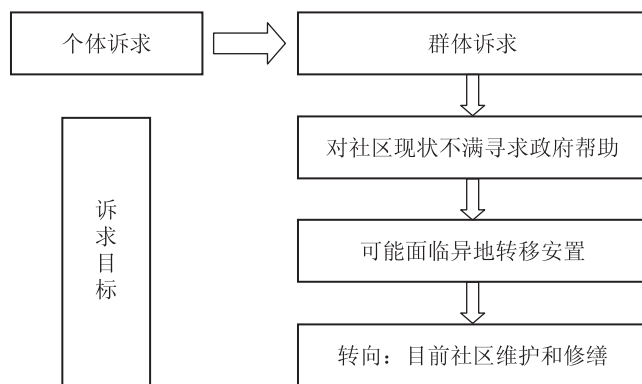
民主政治与民主行政在本质上必然是责任政府,责任政府意味着政府能积极地回应、满足和实现公民的正当要求,责任政府要求政府承担道德的、政治的、行政的、法律上的责任。同时,责任政府也意味着一套对政府的控制机制(张成福,2000)。很明显,政府对城市公有社区承担着一种社会道德责任,政府对社会公众的责任,政府应当积极地对社会公众的需求做出回应,并采取积极的措施,公正、有效率地实现公众的需求和利益。

四 居民与政府的行为逻辑

一般情况下,公有住房的居民在面临住房困难的情况下,最先关注的只会是个体自身的利益(比如说自家房屋面积太小),而不会先去关心所在社区的公共事务,但“一个个散状着的马铃薯”,其呼声和

力量太弱小,难以与其他个人与组织进行抗争。只有当个体利益与集体利益具有一致性,只有当其所在的公有住房所有居民都面临着相同的困境时,如个案社区S社区的恶劣居住环境,居民才有可能团结起来,比如联名上访就是一种有效的社会利益重组方式,居民在与政府对话过程中,“只是对其施加影响,交往权力不能取缔公共官僚体系的独特性,而‘是以围攻的方式’”(哈贝马斯,1999)对其施加影响。

就S社区居民而言,其社区利益诉求经历了一系列的变化,从开始单个个体发展到群体,从对居住现状不满,希望得到政府帮助,到面临可能要被异地转移安置时,诉求目标马上改变为寻求目前社区维护和修缮,可以说,就居民个体而言,遵循着“经济人”行为原则,希望可以继续居住在该社区范围内,继续拥有其地理区位优势。在S社区居民看来,即便是狭小拥挤的市中心地带也远比远离市中心的郊区吸引力大。所以政府对S社区进行了部分修缮和维护后,居民就已经很满足了。有居民说道“政府收我们这些(低)租金,最近也把这里的环境弄好了,比以前好多了……日子总是越过越好的。”



其实,对于像S社区这样的老公房社区,政府对于这一问题的处理原来是有明确方案的。政府希望由房管所收购住房,或者异地安置其居民。S社区所在的瑞金地区本身就地处市中心,而S社区作为原法租界地段不仅具有历史价值,也具有经济开发价值,基于这一点,毫无疑问政府也希望对这样的老公房社区进行改造。但是为何政府一直没能成行?

其主要原因在于政府和居民之间的博弈,对于S社区的居民来说,房管所的收购价比市场价低许多,因此在没有得到“令人满意”的补偿之情况下,或没有发生特别的经济困难之情况下,居民是不会轻易将房屋以较低价格“卖”给房管所的。对此,有居民说道“政府是想把房子从我们这里收走,然后让楼里(主楼)的一间房子配这里一间车库,就是和原先(49年以前)一样。这样租出去价格(就)高啦!……政府肯定不会让自己吃亏的……我们也觉得不合算啊,说到底就是钱的事!”

政府希望通过房管所买卖来重新获得S社区,或者进行商业开发,或者进行其他经营性活动,这一繁华社区的地段价值和潜在利益,驱动着政府的“空间再生产”欲求,但是却无法承担居民回归原地的安置需求,在这种情况下也就出现了列斐伏尔所说的“空间生产的基本矛盾,即剥削空间以谋取利润的资本要求与消费空间的人的需要之间的矛盾”(吴宁,2008)。在这个意义上来说,“政府”并不是宽泛意义上的国家或政党概念,更多的是“地方政府”的意涵。所谓地方政府有时被简单地称为“次级中央政府机构,它的管辖权限仅限于当地范围”(Cole, 1995)。就政府改革的实践来看,自20世纪50年代以来,关于地方政府参与社会生活关系的方式、程度等问题一直是西方社会学、政治学争论的焦点,在社会学领域中自80年代以来,“地方政府”成为社区治理和社会发展的第一视阈。

在地方政府短期内无法获得S社区的社区使用权时,作为政府而言必须履行其政府责任,也就说在有居民上访、投诉的情况下必须受理,并对社区维护有所投入,这是政府执政的当然责任。但是即便如此,地方政府仍有自己的考虑:老公房社区往往处于城市中心地带,随着城市的发展或早或迟一定会进行城市更新或土地开发,只是目前如果对现有全部居民进行原地安置无疑成本过高,地方政府不愿自行

承担高额成本,在未出现更好的选择情况下,只能维持现状,但是政府始终有一个预期,需要充分利用该社区的区位优势,目前不会对该地块进行大幅度、大投入的社区改造和公共产品供给,这也就是S社区近几年几次政府投入改造没有大动作的原因,其社区维护和修缮更多的是带有“安抚”的意味。从这个意义上来说,地方政府也是秉承了经济人的行为逻辑,用制度性身份去履行社区公共服务。

## 五 进一步的讨论

从上世纪80年代开始的市场化进程,国家开始不断剥离其社会福利性职能,最为显著的是教育(除了基础教育之外的教育)、失业与就业、医疗等问题,而失业及其引发的上访作为90年代最为严重的社会危机,逐渐通过社会化养老得以解决,养老与医疗也同样逐步实现了市场化。

对于住房而言,90年代初进行的福利分房也可以被视为一种住房福利的剥离,而随着住房商品化的浪潮,我国的住房制度日趋完善。如近年来经济适用房的逐渐减少,而廉租房兴起,后者的逻辑基础是住房弱势群体不断进入和退出机制逐渐完善。但是公有住房这一历史产物,因为历史原因在现下体现出来的地段优势,却处于一种尴尬的境地。

现在的问题是,那些已经存在的占据城市中心位置而逐渐老化的公有住房,在面对住房市场化大浪潮与城市土地开发价值激增压力时,其社会福利性还需不需要?政府还要不要对其进行保留?如果保留的话,继续对其实行福利性的维护投入,还是将这一最后的住房福利进行剥离,屈从于土地市场利益与价值,放弃原有的保障性功能,将其推进市场化,进行土地的开发收益。

随着城市化的发展会出现越来越多的诸如S社区的“老公房”现象,对于这些公有住房居住条件差的问题,根源大多不是该城市有没有社区改造的经济能力,而是在于地方政府缺乏对其进行改造的制度性动力。在住房公有制时代,国家有义务承担居民的住房保障,在住房市场化的当下,住房这一社会福利义务被剥离,国家的角色发生了转变,国家在甩包袱,促其进入市场,甚至“与民争利”。魏昂德的“地方政府即厂商理论”、戴慕珍的“地方法团主义”等都是对地方政府行为功利取向的评判。由于S社区的区位优势,地方政府关注更多的是可能的开发计划和经济收益,而非社区居民日常所需的公共产品。在此情况下,公共产品的供给如何应对?

就城市公共品的供给而言,现实中所提供的公共品与按规定的数量有多大的差别,如果按现实中提供的公共品情况看,却是存在着增加公共品库存量的可能性,也就是说,公共品的供给在某种意义上是有弹性的(Ted, 1970)。而这种弹性会受到流动人口的强化,随着时间推移,会扩大公共品的供应,公共品的这种可能弹性在过去往往被忽视,更为现实的表现则是:公共产品的供给需要取决甚至让步于地方政府对城市发展规划的合理安排和布局。

利益受损一方,原公有住房居民,他们的角色实际上可以分成两个阶段,在第一个阶段作为住房福利剥离出去的牺牲品,饱受恶劣住房环境之苦;在这个阶段他们是一种被地方政府抛弃,强行推进市场的角色;在第二个阶段,这些老公房居民将市民身份和住房福利进行绑定,并形成了利益群体,他们与社会流动人口相比而言,先天身份上的优势,导致他们在面对国家时底气十足,由于公开的地段优势价值,他们对自身住房有着很强烈的乐观预期,即使居住环境恶劣,他们也可以通过转租这一转嫁方式规避居住困境。

因此,从这一角度上,公有住房居民他们并不是符合传统意义上的弱势群体,甚至在一定程度上他们还是强势的地位。他们有两手准备,一是等待,维持最低层次的社区运转为前提。一方面采取信访的方式,逼迫政府让步,虽然屡次的信访得以成行,但实际效果难以令人满意。另一方面转嫁自身居住困境进行转租,且老公房居民内部本身利益也非一致,尤其是政府抛出远迁动议时,该群体的利益分化更为明显。二是耗尽,因为政府不能强拆,需要群体性同意,居民与地方政府在进行耐力比拼。这样看来,公有住房居民“弱势”不弱,公有住房福利的拥有资格,甚至反而可以凭借恶劣的居住环境,来谋求住房



权利最大化,无论是社会道德舆论还是拆迁经济收益回报上都“绑架”了政府,“弱者的武器”并不弱。

对于地方政府而言,其“权力集装器”(吉登斯,1998)有较大的“综合性、广延性和强度”(丹尼斯,2001)。因为公有住房的特殊性,其居民群体居住权的不充分,政府作为公权机构具有天然不可推卸的职责,并且有足够的资源和能力来解决其居民的日常居住困境。

但是实际的情况却是政府在面对居住困难申请时,在对公有住房社区管理、修缮和维护时的投入“不积极”,采取“拖字诀”。其内在的根本逻辑是:短期内无法及时收回所有权和使用权,或者说收回使用权需要付出高额市场性代价,再加上对公有住房收回使用权的时间预期,地方政府在积极寻求开发商但短期无果的情况下,更多的是消极应对的治理方式,而仅以为为数不多的社区公共服务达到“托底”的社会住房保障功能。

对于公有住房而言,与一般商品住房相比,缺乏诸如业主委员会之类表达自身诉求的行动组织,在国家与社会二者之间没有形成适宜于现代化发展的良性结构,确切地说,在于社会一直没有形成独立、自治的结构性领域(邓正来,1997)。这一点在公有住房问题上体现得更为明显。公有住房的居民,其上访的动力可能更多的是基于土地区位优势而带来的经济收益,而非本身居住的公共产品匮乏,这就从源头上偏离了地方政府进行社区治理以及社区自治的初衷。从这一点来说,公有住房居民在维权过程中即使通过上访等制度化手段和地方政府进行讨价还价式的博弈,也无法形成结构性的力量,构成公民社会发展的基础。

从公有住房的社会结构特征看,它并不是因为低廉的房屋租赁市场所形成,更主要的原因是由于制度性安排,虽然没有哪个政府当局主动划地兴建出来,但造成的客观事实是:城市低收入户籍居民集聚于此,成为“新韦伯主义”意义上的住房阶级。城市公有住房就物态空间上而言,与发达国家和发展中国家普遍存在的“贫民窟”有相似之处。与西方贫民窟相比,虽然不是由于市场化原因所带来的底层群体聚集,中国的公有住房是基于制度安排情况下所形成的低收入群体聚集地。且随着我国城市社会的不断更新,社会保障性住房的不断兴建,很可能面临与今日公有住房“类贫民窟”(蓝宇蕴,2007)相同的境地。

(责任编辑 唐忠毛)

#### 参考文献

- 安东尼·吉登斯:《民族——国家与暴力》,北京:三联书店,1998年版。
- 陈映芳:《贫困群体利益表达渠道调查》,《战略与管理》2003年第6期。
- 杜政清:《英、美、日住房社会保障及其借鉴》,《外国经济与管理》1995年第10期。
- 邓正来:《国家与社会》,成都:四川人民出版社,1997年。
- 丹尼斯·朗:《权力论》,北京:中国社会科学出版社,2001年。
- 哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,上海:学林出版社,1999年。
- 李学举:《关注民生、发展民主,服务社会》,《新华文摘》2011年第8期。
- 李春玲:《断裂与碎片——当代中国社会阶层分化实证分析》北京:社会科学文献出版社,2005年。
- 蓝宇蕴:《我国类贫民窟的形成逻辑》,《吉林大学学报(社会科学版)》2007年第5期。
- 《上海住宅1940—1990》,上海:上海科学普及出版社,1993年。
- 金俭:《论公民居住权的实现与政府责任》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2011年第3期。
- 苏黛瑞:《在中国城市中争取公民权》,王春光等译,杭州:浙江人民出版社,2009年。
- 张成福:《责任政府论》,《中国人民大学学报》2000年第2期。
- 赵晔琴:《“居住权”与市民待遇:城市改造中的“第四方群体”》,《社会学研究》2008年第2期。
- 吴宁:《列斐伏尔的城市空间社会学理论及其中国意义》,《社会》2008年第2期。
- Cole, M1 and G1 Boyne1 So You Think You Know What Local Government Is? *Local Government Studies*, 1995, 21(2):191—202.
- Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton University Press, 1970, p.124.