文章编号：1673-9493（2019）02-0015-08　中图分类号：TU984　文献标识码：A　DOI：10.22217/upi.2018.551

发展中国家非正规住房市场的政策反思

Reflections on Policies for Informal Real Estate Markets in Developing Countries

比什·桑亚尔 著　陈宇琳 译
Written by Bish Sanyal, Translated by Chen Yulin

摘要：本文通过评述学者和实践者基于来自巴西、印度和中国的实证经验，对城市非正规住房市场的关键性问题进行探讨。首先介绍了世界银行进行项目研究时政策制定者对非正规住房的观点，其次对就地升级、提供私有产权和贫民窟再开发三种主要政策干预的效果进行分析，最后提出为达到更好的非正规住房市场干预效果有待解决的问题。

Abstract: This study draws critical issues on urban informal real estate markets through lessons learned by academics and practitioners based on empirical evidence from Brazil, India, and China. The first part provides a brief synopsis of how policy makers viewed informal settlements at the time of the World Bank's study. The second part is a brief analysis of three key policy interventions designed to improve the functioning of informal real estate markets, i.e., in-situ upgrading, offering private property rights, and slum redevelopment. The third part concludes by proposing three research questions that need to be addressed to better intervene in informal real estate markets.

关键词：非正规住房；房地产市场；政策；发展中国家；贫民窟
Keywords: Informal Housing; Real Estate Market; Policy; Developing Countries; Slum

本文译自美国宾夕法尼亚大学出版社（University of Pennsylvania Press）2016年出版的《贫民窟：非正规住房市场如何运转》（*Slums: How Informal Real Estate Markets Work*）的第11章："非正规土地市场：政策视角"（Informal Land Markets: Perspectives for Policy），宾夕法尼亚大学出版社授权我刊发表中译文。

国家社会科学基金项目（16CRK020），教育部人文社会科学研究青年基金项目（15YJCZH016），北京市社会科学青年基金项目（15SHC043），Horizon 2020 Research & Innovation Program（770141）

引言

如果想对一个问题提出政策观点，首先需要了解历史上是如何解决这个问题的。这点对于制定城市非正规住房政策尤为重要。尽管干预政策已经践行了50年，但是人们仍未完全理解非正规住房市场的特征。由于对非正规住房市场如何运转，以及其如何与更广阔的城市经济体系联系缺乏清晰的定义，过去试图影响这些市场工作机制的尝试始终建立在"边做边学"的基础上，这也是世界银行首次研究这一课题时使用的标题（Cohen et al.,1983）。事实上，自世行发布该报告以来，众多学者进行了大量研究①，并取得了深入认识。概括所有这些认识超出了笔者总结评述的范围，下面分析的是学术界和实践领域的一些重要经验，它们能够解释非正规住房市场中的一些关键性问题。

本文评述分为三部分：第一部分简要介绍在世界银行开展项目研究时，政策制定者对非正规住房的观点。这一历史分析可以展示人们对这类住房的理解如何演变，进而发展为现在所说的"非正规住房市场"。第二部分在众多试图改善非正规住房市场运行效果的政策中，选取了三类重要政策干预进行简要分析，目的是从这些干预行动中了解政策制定者及其顾问是否需要调整对非正规住房市场主要参与者（主要是贫困群体）的认识，并了解什么可以解释差异化的政策效果，以及什么样的组织限制会影响政策的实施。第三部分提出了三个为了使非正规住房市场干预获得更佳效果而需要解决的研究问题。这些评述参考了本书对巴西、印度和中国的实证经验——这三个国家都是体量巨大的发展中国家，但空间格

作者：比什·桑亚尔，麻省理工学院城市研究与规划系教授，SPURS/Humphrey 项目主任
译者：陈宇琳，清华大学建筑学院城市规划系副教授，麻省理工学院 SPURS 学者。chenyulin@mail.tsinghua.edu.cn

① 有关实例请参阅参考文献[16,37,43]。

局差异显著，政治经济制度也相去甚远。这些差异化的实例虽不能完全概括所有发展中国家城市非正规住房市场的现状，但它们提供的经验说明，理解制定公共政策所处的具体制度环境是多么重要。

1 谁在城市住房市场中交易：传统观点

在世界银行发布报告时，主流观点认为，生活在非正规住房中的城市贫民是理性行为人，他们创造这些居住区的行为是对市场和国家未能为他们提供住房现状的理性反应①。这一观点认为，理性贫民通过创造廉价简便的住房方案满足自己的基本需求，与早期的观点形成了鲜明对比——城市贫民是“城市中的农民”，他们是新移民，多数无业，缺乏现代工薪家庭的积极理想（Roberts, 1973）。约翰·特纳（John Turner, 1976）的研究对改变城市贫民和非正规住房的负面观点产生了巨大影响。他指出，城市贫民和贫民住房都不是问题。不仅如此，他还认为贫民为满足自身住房需求提出了创新方案，所以政府必须提供支持。截至目前，政府拥有大量资源，提供的住房却很少；而贫民虽拥有很少的资源，但在住房方面却作出了很多尝试（Turner, 1979）。这种新观点还对正式住房市场未能对贫民需求给予回应提出了批评——正式市场仅依赖一个关键因素：资本投资回报率。因此，这种逐利动机使企业无意于建造贫民能够负担得起的房屋。总之，特纳认为，政府和正规私有市场遵循的住房标准太高；这就是为什么贫民不得不自己创造标准，逐步建造和加固切实符合其微薄预算，并确保相对安全的住房。

特纳的观点与传统观念所认为的谁在非正规居住区居住，以及为什么或这些地区会否由于空间越来越拥挤、犯罪率不断攀升、生活环境逐步恶化（政府对此束手无策）而进一步恶化，形成了鲜明对比。从传统视角来看，贫民及其居住的未经批准的居住区，都是对城市及国家现代化必要合理性的否定，而非肯定。有人认为，在非正规地区购买土地的贫民是傻瓜，他们被一些贪婪和非法的土地二道贩子欺骗，约定口头合同。这些二道贩子与政治流氓狼狈为奸，非法占用土地，然后以非正规方式和较高的价格（相对于土地的低劣质量和缺少合法产权而言）出售。当时，还没有人使用“非正规住房市场”的说法，这样的居民区被称为现代城市中的“毁灭区域”（blighted areas）。很多人认为，这些毁灭区域是非法居住区，它们会滋生社会问题，对“公共利益”造成威胁（Woodbury, 1953）。因此，在特纳重新思考这一问题前，大规模清理并控制来自农村的移民是这些区域的常见政策。

这一崭新观点的一个关键部分是，这些交易乍看好像是非法的或者不正规的，但事实上，它们所遵循的交易规则和制度正是借鉴了正规交易规则和制度。正如珀尔曼（Perlman）在本书第 4 章解释的那样，这些交易为贫民开启了获取土地产权的途径；但珀尔曼又提醒说，这些交易在经济或政治上并不是免费的，而是由居民社区群体管理。珀尔曼的分析比特纳更具政治性，在特纳看来（其观点奠定了世界银行的政策框架），“社区”被描绘为民间团体，不受市场或国家的影响。在特纳的描述中，并不存在集体行动。他推崇最低程度的国家干预，要求停止清理贫民窟，而且在贫民不断建设自己住房的同时，政府应该逐步加强基础设施和服务支持。与完全按照高标准建造的房屋相比，政府和贫民均没有建造高标准住宅的资源，所以逐步建造房屋是一个务实策略。但是，有人担心由于收入波动和不可预测性，非正规住房市场的“贷款鲨鱼”（loan sharks）利用了贫民的弱点，所以他们经常被迫为建筑项目借贷（Adams & Fitchett, 1992）。因此，当世界银行启动非正规住房升级计划时，向贫民提供了优惠利率的项目融资贷款——利率低于非正规放贷者收取的标准，但是又足以形成一种财政持续机制，逐步扩大贷款受益人数量（Keare & Jimenez, 1983）。至此，孟加拉国的格莱珉银行（Grameen Bank）已经充分证明，在格莱珉银行等组织机构的有效管理和监督下，贫民是可以偿还贷款的——格莱珉银行的运行方式不同于正规银行，包括私有和公共的（Yunus, 1999）。此外，重点是非政府群体领导的社区组织；与市场中介不同，它们不关注利润，也不实施社会和政治控制（这是国家的最终目标）。虽然我们承认“社区”对市场和国家具有重大作用，但也不会完全否定贫民具备高度的市场和政治敏感性；尽管市场和政治机会对此类住房居民的动机有着深刻影响（如本书作者查塔拉 [Chattaraj] 和穆西贾 [Mukhija] 的描述），但是上述观点也未明确强调这些有利因素。

2 针对三个政策的学习

世界银行发布报告（1975）后，亚洲、非洲和拉丁美洲各国政府在城市综合管理的过程中实施了一系列政策，试图在空间、经济和政治层面整合非正规住房（Angel & Mayo, 1993）。政策干预的具体形式，以及更为重要的，这些干预背后的真正动机，存在显著差异。例如：建筑师和城市设计师继续通过规划设计改善贫民居住区的物质空间质量（Seelig, 1978）。毋庸置疑，许多被暂时搁置的设计缺乏效果（Roweis, 1981），但是后来的事实证明，它们又作为干预手段与其他措施一起用于非正规居住区的升级改造，这也是

① 1975 年 7 月，世界银行首次发表了发展中国家城市报告。根据几位作者的建议，本报告名称确定为“发展中国家城市的未来任务”[60]。

古弗尼尔（Gouverneur）在本书第 10 章描述的内容。有些总体规划尽管十分优秀，却忽略了非正规居住区的实际情况——这种规划对政策制定者的影响已经大幅下降，但这种做法仍然相当普遍（UNHCR, 2010）。

就地升级（in-situ upgrading）这一概念由世界银行塞内加尔达喀尔分部于 1972 年首先提出，且仍是一种可行的工作策略。由于各种原因，这种升级措施并未推广（Gulyani & Connors, 2002），但随着非正规住房居民对搬迁的抵制越来越强烈，该措施也被纳入考虑，且愈加具有吸引力。世界银行提出的提供服务型地块的建议（场地和服务计划）是一种升级辅助策略，但是在 1980 年代初期，世界银行认为，场地和服务计划需要大量补贴，所以无法长期维持（Cohen et al., 1983）。相反，世界银行建议，政策制定者要把主要精力放在整个经济体系的良性运作上，要把住房“次级市场”与优秀城市管理实践相结合（UN-Habitat, 2005）。新工作重点从关注具体项目，转向提高整个城市管理实践水平。

这一工作重点的变化增强了对大规模土地监管和私有家庭物业产权的审批管理。最初，这些政策并未成为市场正式用语，但是，正如特纳和其他专家（Burns & Grebler, 1977）指出的那样，必须对非正规区域和租赁抵押进行必要监管，保证社区贫民在住房领域不断增加投入。当时，并没有人提出通过租赁创造高效运转的土地市场，相反，立法反对人士指出，如果向贫民提供土地租赁机会，他们便可以较高价格出售自己的房产，重新搬入另外一个贫民窟。

众所周知，1980 年代，政策从现场升级和提供服务地块（场地和服务计划）转向了城市管理，变得更加全面。决策者的关注重点从零星工程转向更加全面的公共政策，如房产税改革、公共设施私有化、其他形式的私有和公共合伙关系，为土地、住房和商业空间等创造更加高效的市场环境（Ayres, 1984）。穆西贾在本书第 8 章指出，城市管理者在提出许多“想法很好，但很难实现”的改革方案后，贫民窟复原和再开发政策才初见端倪。作为公共政策，贫民窟修复和再开发都表明，建造商影响着非正规居民区的运行效果。然而，这一策略同样依赖于原有观点——“社区”设计方案能够在政治层面被贫民接受。1953 年，世界银行在公共政策部分记录了这种转变。然而，针对本文而言，值得我们关注的是对公共政策具有重大影响的一个因素（尤其是在民主社会），即对城市贫民的政治动员。贫民的规模不断增加，他们对传统公共政策的抵抗通过世界上非政府组织（NGOs）的引导，得到比较有效的缓解。换言之，如果我们对非正规居住区的性质变化进行思考，我们还需考虑唐纳德·舍恩（Donald Schon, 1987）提出的“良币概念”的性质变化。过去 40 年，对城市非正规住房发生认识转变的并不仅限于政策顾问和规划师；来自下层的政治压力也对政策构成了影响。越来越多的城市贫民越发积极地与市场中介和政策机构合作，为自己赢得更好的交易机会（Mukhija, 2003）。这一现实为讨论三个常见政策提供了背景，该背景强调了在执行这些政策过程中出现的“惊喜”。

2.1 为什么就地升级策略未能推广？

许多学者和世界银行对就地升级工程进行了评估，但是大家对这种成本相对较低的策略未能在城市中推广的原因并未达成一致（Gulyani & Connors, 2002）。当然，不同地区仍然在推进零星项目。然而，如果公共机构无法从这些项目（尤其是贫民窟再开发计划）中创收，它们是不会感兴趣的。1980 年代出现的两种趋势——公共设施私有化和由私有部门提供公共基础设施，也使公共机构的关注点发生了转移，降低了贫民窟升级的经济吸引力（Sanyal, 1986 年）。此外，随着升级速度的下降，最初升级的地区并未得到预期的发展。相反，由于缺乏足够维护，许多升级区域的状况不断恶化（Werlin, 1999）。这并不是说升级区域的所有住房改善项目都陷入了停滞，它们继续以未加监管的方式推进，有时甚至危及当地居民的生命，所以他们要求政府进行干预，阻止状况持续恶化（Sanyal & Fawaz, 2007）。

社区资源管理发生了什么问题？社区资源管理是埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom, 2000）强烈推荐的一种做法，作为价格和市场干预的替代选项。答案在于——正如本书作者叙述的那样——社区群体的确存在，但是它们并非超越政治和经济力量的影响而独立运行。因此，虽然少数社区偶尔可以依靠公共资源改善自己的基础设施，但是在人口密集区域，它们很少能够得到定期维护。

升级实践还提供了哪些经验教训？首先，如果没有城市经济发展和就业情况向好作为支撑，居住区升级本身并不能为城市贫民创造可持续发展的社区。这一层面是显而易见的；更为重要的是，理解升级的缺陷可以阻止低收入居民区“非正规创业经济”的肆意发展。其次，回收升级项目的成本也非常困难，即使格莱珉银行已明确证明贫困家庭都有储蓄并能偿还贷款。通过分析组织因素，即分析建筑贷款如何分配，以及为什么每月付款或不按月付款，可以找到解决这一难题的线索（Sanyal, 1987）。在提供公共基础设施方面，想复制格莱珉银行的贷款交付和回收模式极为困难，甚至不可能（Watson, 2007）。其三，当世界银行刚刚启动升级计划时，出现了一些绕过当地政府的机构，它们试图证明为城市贫民提供住房需要新的组织和新的策略，这些组织和策略不受已被市场淘汰的制度（市政府支持）的约束。但是，这些新成立的机构并没有证明自己能够实现可持续发展。当升级项目结束后，这些“创新

型机构”便会回归原型，重新融入市政府或从更高行政部门获得财政支持的本地机构（Morss, 1984）。

2.2 私有产权和住房供给

赫尔南多·德索托（Hernando de Soto, 2000）并不是第一个提出非正规居住区居民应获得私有产权的人。从特纳开始，在德索托以前的整个意识形态领域的专家都认为，非正规居住区应该规范化，应向居民批准土地产权（Moser, 1989）。他们认为，这种方法不仅让个人在新规划区拥有住房，还能让整座城市受益。这些左翼人士中，安德烈·冈德·弗兰克（Andre Gunder Frank, 1969）坚定支持这一政策，尽管他和其他左翼人士都怀疑是否有任何“资本主义国家”允许所有非正规房产合法化（Burgess, 1992）。他们认为，如果仅选择部分人员和地点，而不是让所有城市贫民参与选定的方案，势必导致城市贫民社会关系的破裂。右翼人士中，有些最初反对将租赁权授予已经非法占用土地的人。这些人担心，这种全面解禁政策将向社会释放一个错误的信号，最终鼓励更多农村人口进入城市，并使他们产生期望——即使他们通过非正规或非法手段获得土地，将来也能成为房地产业主（Richardson, 1987）。

德索托在“僵化资本”（dead capital）概念的基础上发展了私产权利的观点——在不同环境下，可以通过对僵化资本的投资重振城市经济。显然，德索托并未提出一种综合全面的政策体系，没有像世界银行期望的那样，提出一种包含租赁、基础设施供应、建筑贷款等所有必要条件在内的政策体系。德索托策略性地将重点放在了私有产权问题上，他认为，私有产权可以诱发一种包括业主正式借贷和投资的连锁反应。这样，地方政府可以通过征收房地产税增加收入，让更多的人成为既可以增加资本收入又可以推进民主制度建设的好市民（De Soto, 2000）。

德索托的建议是建立在许多前提性假设之上的。最重要的理念是，定义明晰的私有财产权利将赋予“僵化资本”以生命，鼓励更多资金投入住房完善项目，以及其他贫民通过房屋权益抵押贷款才能够开展的经济活动。这些新投资将促进各种类型的社会和经济发展——新业主直系家庭成员可以获得更高的生活质量和更好的教育。住房整合速度提高，房屋价值随之上升，政府通过征税可能增加收入，然后进一步改善公共基础设施。反过来，这有可能进一步增加住房价值，产生更多财富和“活跃资本”（live capital）用于新一轮投资。

德索托的观点的确很有吸引力，不仅在于其预期乐观，还在于他提出了一种政策，能够由公共机构快速实施，而且成本相对低廉。对于德索托来说，要实现他的建议，政府仅需批准个人拥有产权；剩余部分将自然而然地由市场新组建的市场力量和获得权利的市民共同推动——就像西方国家发展过程中民主和资本制度相互推进一样。

加利亚尼和沙葛罗德斯基（Galiani & Schargrodsky）在本书第 3 章指出，即使不能实现德索托描述的所有积极结果，批准私有产权也可能产生非常积极的影响。加利亚尼和沙葛罗德斯基的结论仅基于布宜诺斯艾利斯两个案例的比较，因此他们的结论更多地是参考性的，而非确定的。他们认为，批准私有产权并不会导致正规银行提供更多商业贷款。这是一个很有趣的观点，与德索托的预测存在差异，值得进一步研究。但是，预测并非完全失败。加利亚尼和沙葛罗德斯基证明，拥有私有产权还会产生其他利益，包括业主对其他现代化目标态度的彻底转变，如降低生育率、改善教育，甚至降低少女怀孕率。

阿尔伯特·赫希曼（Albert Hirschman, 1971）曾经警告说，“好事不会一起发生”，加利亚尼和沙葛罗德斯基的结论需要在其他地区进一步验证。批准私有产权可以促进住房改善，但赫希曼（Hirschman, 1984）证明，许多非正规居住区的居民会建造相当高档的住宅单元，他们认为，即使住房是非法的，政府机构在拆除这些住房时也会再三考虑。关于房屋净值贷款，加利亚尼和沙葛罗德斯基收集的证据证明，新规划区私人房屋业主通常不会利用抵押贷款；事实上，他们对自己是否能够长期拥有房产心存忧虑，所以对自己刚刚获得的产权具有很强的保护心理。换言之，目前还没有到房贷市场兴旺发展的时刻。

从借贷方面看，即使贷款申请人拥有私有产权，商业银行也不会向大量业主提供小额贷款（Jumani, 1991）。这是阻止政府大规模向原非正规房产业主批准私有产权的诸多制度限制中的一个。其共同障碍是，非正规住房难以实现财产边界的准确划分和产权界线的明确确立。当通知社区进行改造规划时，经常出现多个且相互冲突的产权申诉（Meinzen-Dick & Mwangi, 2009）。解决多个申诉要求大量记录资料，记录检查，解决法律争议，这些都涉及很高的成本、大量的劳力和政治上的冲突。这就是为什么非政府组织，特别是位于新建社区的非政府组织，可以担任“政府”与“居民”调停人的原因。然而，这也会增加交易的文案工作。在本已复杂的环境下还要承认这些政治团体的作用，也说明了为什么解决众多相互冲突的住房产权诉求，要比仅仅给过去未经正规批准的居住区提供基础设施更具挑战。当然，根据即将划分为私有地块土地的性质是私有还是公有，这一过程存在差异。席尔瓦和毛特纳（Silva & Mautner）在本书第 5 章指出，将公共土地转变为私有土地，需要一个极为不同的过程——与政府购买私有土地相比，政府承担的费用更少（依照加利亚尼和沙葛罗德斯基在布宜诺斯艾利斯案例分析中使用的方法）。当然，

哪种流程易于执行并不单纯取决于谁以前拥有相应土地。还有许多其他问题：过去谁占用有关地块？土地划分后与本地区呈现什么空间关系？谁是“所有人”，有多少人是承租人？为了建造基础设施，哪些人需要重新安置？谁决定重新安置的补偿水平？执行公共规划的人员需要回答大量问题，而且经验告诉我们，细节可能隐藏着巨大障碍。这些问题必须妥善解决，在政治环境紧张的情况下尤为如此。

2.3 贫民窟再开发：一个新型策略？

穆西贾在本书第 8 章中指出，贫民窟再开发成为孟买的一大替代策略——孟买是印度经济快速发展城市中的一颗耀眼明星。在是否应该进行贫民窟再开发的公共讨论中，经济发展速度发挥着举足轻重的作用。过去，经济发展缓慢而乏力，规划人员普遍认为，一定程度的基础设施改善可以促进经济发展。但是，当经济实现大幅增长后，尽管仍然存在基础设施不足的问题，公共政策对城市贫民住房问题的考虑却发生了变化。随着非正规居住区或贫民窟土地价值的稳步快速增长，基于某些不同但也可能相似的原因，这些区域引起了政策制定者、私人开发企业和非政府组织的关注。穆西贾和查塔拉生动描述了这一过程。在为贫困城市家庭提供住房的讨论中，规划者必须准确把握前所未有的经济增长速度对政策的影响。

首先，经济增长和土地增值为城市管理部门创造了新机会：它们非常重视通过政策调整，如土地再调整、容积率增长、开发权转让等，有效利用高地价带来的利益。穆西贾的评估较为乐观，为所有各方描绘了一种皆大欢喜的场景——再开发区域居民、私有开发企业、公共管理部门都会受益。这是他认为新的再开发方案优于传统升级方案的原因。

贫民窟再开发是不是城市规划者一直寻找的“妙药良方”？由于原有贫民住房政策缺乏市场眼光，需要大量补贴，每个步骤都需要政府参与，而且更多是保证了权力寻租的空间，而不是更好的住房质量，因此乍看起来，贫民窟再开发似乎大有前途。但是，迄今为止，结果优劣参半。巴拉科瑞斯南（Balakrishnan）在本书第 7 章指出，即使在城乡结合部，土地市场管理也不像土地再调整政策支持者描绘得那样简单。在班加罗尔市（该市经济并不像孟买那样有活力，但增速仍高于印度全国平均水平），贫民并未从地价上涨中普遍获益，部分原因在于公共部门并未尽到应有职责，没有建立机制来合理分配高地价衍生利益，所以未能保护穷人利益。巴拉科瑞斯南比较了她对班加罗尔和艾哈迈达巴德市这两座印度城市的调查结果（艾哈迈达巴德市比班加罗尔更早地实施了土地再调整政策）。她认为，艾哈迈达巴德市取得的成功无法在班加罗尔复制，因为后者存在政治和制度限制。

但是，艾哈迈达巴德市的实践对了解土地再调整政策的效果很有帮助。与班加罗尔相比，再调整政策在艾哈迈达巴德市城乡结合部的实施比在老城容易——老城非常拥挤，而且有多个民族聚集（Adhvaryu, 2011）。此外，艾哈迈达巴德市建设环城公路时采用了土地再调整的基本政策，经过协商，原有土地所有者将在一个合理期限内获得补偿，所以项目没有遭到他们的抵制（Ballaney & Patel, 2009）。为什么这一政策能够在艾哈迈达巴德成功实施，在班加罗尔却无法复制？这是一个很有趣的问题。不过，该政策并未直接解决土地再调整政策在分配层面的影响。哪些穷人在这种策略中受益？承租人面临哪些问题？[①]大多数土地再调整计划都会导致租金上升。这些不利影响诱发了绅士化，如果改善搬迁补偿政策，这些不利影响会得到多大程度的缓解呢？

另外一个关键问题是，如果待分享的“集体蛋糕”较大，私有开发商也渴望快速实施项目，上述再分配问题的讨论是否在思想层面两极分化程度更低呢？在印度的一些城市中，这是一个新现象，大型开发商（有时从外部获取资金）将与对老住宅区再开发感兴趣的本地住房集团和非政府组织竞争（Mukhija, 2003）。在这一过程中，非政府组织存在比较优势，在本地家庭、财务支出和预期、支付再开发费用的意愿和能力方面，非政府组织比开发商或政府机构拥有质量更高、更详细的信息。所以，部分非政府组织希望担任开发商、政府机构与贫民窟居民之间的调停人（Sanyal & Mukhija, 2001）。但是，一旦非政府组织开始调解再分配决策，这一角色便可能引起争议。在部分情况下，私有开发商可能更愿意为原住户提供可观的货币补偿，而不必处理十分棘手的再分配问题，如哪些居民应该搬迁，搬往何处，在那里居住多长时间等。土地市场的繁荣在贫民窟再开发项目各主要利益方中发挥了极为不同的影响。市场对贫穷家庭的最终影响并不完全（但很大程度上）取决于贫民群体政治动员的水平——贫民群体可以为自己争取更好的安排。查塔拉在本书第 6 章指出，任何此类过程都与政治存在密切关系，并建议避免过分强调土地整理等法律过程作为技术手段对再开发的促进作用。即使对城市开发中政治经济学的研究已有多年，但如何利用和干预政策流程而使贫民获益这个问题仍未得到完美解决。

3 未来研究的三个问题

过去 40 年，人们对非正规住房市场进行了大量研究，但是我们应该进一步探索，了解如何促进这些市场的运转效

① 可参考席尔瓦和毛特纳在本书第 5 章的论述[52]。

果，特别是以合理价格为城市贫民提供体面的住房。众所周知，目前正规和非正规住房市场通过多种方式实现了整合。古弗尼尔在本书第 10 章指出，如果站在贫民的角度实施更多整合，能够进一步提高城市土地市场的总体效率。针对这一目标，我建议关注三类研究问题。

3.1 城市贫民住房偏好

关于城市贫民如何制定住房消费决策，仍然存在许多模糊认识。在工业化国家，各方对家庭支出和储蓄规律进行了极为深入的研究（Pollak, 2003），但是在新兴工业化国家，对于家庭支出的规律还没有明确透彻的研究（Banerjee & Duflo, 2011）。这并不是说政策制定者不了解贫民的偏好，我们已经充分认识到，就业和收入（而非住房）是贫民最关心的问题（Rodgers, 1989）。农民进入城市是为了寻找工作，而不是为了获得住房；即使他们在城市经济中稳定下来，贫困家庭也不会在住房上增加支出，而是寻找更加稳定和报酬更好的就业岗位。诚然，任何人都需要有安身之所，即使他们在寻找经济机会时也一样。但是，对于贫民改善住房条件的支出意愿，我们还不十分了解。多年来，城市规划者已经了解到，靠近谋生地点居住对贫民非常重要；然而如果贫民家庭能够挣得多一点儿，对于他们如何使用这些“额外资金”，我们仍然不甚了了。在本书第 3 章，加利亚尼和沙葛罗德斯基并未解决这个问题。他们认为，可以借鉴贝克尔（Becker, 1965）对西方家庭的支出分析。但是，他们的数据表明，城市贫民不会以住房权益抵押贷款；即使他们的财产获得合法地位，也不会增加租赁面积。物业产权获得正规地位，城市贫民是否会增加储蓄？或者，在获得法律地位后，他们是否会持续投入，改善自己的住房？许多尚未全面深入了解的问题影响着城市贫困家庭的风险评估、社会地位和他们对有意义生活必要条件的认识，然而并非所有此类支出都能完全适合贝克尔提出的家庭行为理性模型中的分类（Becker, 1965）①。

城市贫民如何看待住房问题——一种商品、一种投资、一种代表稳定和安适的社会学和心理学标志，还是所有这些抑或更多？我们需要进一步理解。换言之，城市非正规住房市场需要从宏观视角分析城市贫民如何思考，他们愿意购买什么；在不同经济发展速度的城市中，面临不同的限制和机会，他们如何确定这些选择。

3.2 正规化的影响

即使正规化似乎存在广泛支持，正如本书作者描述的那样，正规化存在不同影响，需要进一步解释。是否所有正规化活动都会导致租金提高，以及某种形式的绅士化？正规化过程的步骤顺序（正规化后提供基础设施或反向操作），对住房市场产生了什么影响？珀尔曼和查塔拉（本书第 4 章和第 6 章）指出，更为重要的是，由于非正规住房在性质上具有很强的政治性，那么什么是启动正规化过程的最佳方式，它对权利关系的现状会产生什么影响？

对于一揽子政策的微调，我们还有很多问题需要回答——合法化、增加容积率、提供基础设施、开发权转让、区域划分或建筑监管，哪些政策对当前的哪些非正规居民产生哪些类型的影响，以及影响哪些位置。席尔瓦和毛特纳（本书第 5 章）指出，核心问题是，在正规化和再开发前，谁拥有土地。正如布宜诺斯艾利斯案例（Galiani & Schargrodsky, 2016），对私有业主补贴并不是一个简单过程：在资源极为有限的城市，确定城市土地的市场价格和调动资源实施货币补贴，可能非常困难。在这方面，我们有必要回顾过去土地银行计划曾遭遇的众多问题（Angel, 2000）。的确，印度或巴西等新兴经济体的经济状况存在差异，这也就是为什么公共机构在大规模土地再调整方案中不采取土地银行做法的原因。还有，针对土地正规化或再开发项目实施的土地购置并不是一项简单任务。土地的购置方式直接影响着再开发成本，反过来，又会影响那些购买再开发地区住房的人需要花多少钱。如果国家、市场和民间团体联起手来，共同应对非正规住房市场的正规化问题，保证不确定性压力不会转移给生活最脆弱的人群，我们就需要更好地理解多个因果关系及其相互关联。

3.3 谁来做、做什么以及为什么？

这是 50 年前特纳（Turner, 1967）提出的一个问题，当时他批判了清理贫民窟和建设高标准住房单元的公共建筑（贫民从未受益）的做法。特纳当时的观点值得今天牢记，当前，中国正在进行大规模房地产建设，其方式完全不同于特纳的观点，也不同于世界银行对发展中国家干预贫民住房供给提出的建议。世界银行建议，政府不应该参与住房建设。相反，如果政府没有拆除非正规住房，而是重新考虑可接受的建设标准，提供非正规住房需要的基础设施，由社会提供劳动力以降低基础设施建设成本，贫民就应该逐步建设自己的住房。正如前文讨论的那样，世界银行 10 年后修改了自己的建议，建议政府应进一步减少对住房供给的直接参与。政府的职能是促进市场、资本和劳动力的正常运转。随着市场更好地运转，它们可以在政府无法提供补贴的情况下，自行提供住房。

① 在这一领域，利用行为经济学原理实施的新研究将很有希望。有关实例请参阅参考文献 [14]。

正如阿科兰、查塔拉和瓦克泰（Acolin, Chattaraj & Wachter, 2016）叙述的那样，中国并没有遵循世界银行的模式。在中国，土地是国有资产，地方政府深度参与住房建设、分配和维护。与印度相比，中国在为城市贫民提供住房方面表现得更好，主要是因为地方政府积极参与，通过经营城市，与私有开发商和公共部门达成富有吸引力的“交易”，为贫民提供质量良好的可负担的住房（Lu, Rowe & Zhang, 2001）。

为什么中国可以提供这些住房，但印度等类似国家却无法做到？这并不是因为印度政府不关心城市贫民住房问题：印度政府在政策和计划制定方面做了很多工作（主要在国家层面），并创立了专门机构，如国家住房银行，以促进住房建设（McKinsey Global Institute, 2010）。数年前，这些努力得到了进一步强化，几个资金充足的计划创造了无贫民窟城市（MHUPA, 2011）。这些计划提倡非正规住房的正规化，并大力鼓励国家政府与地方政府、低收入群体和非政府组织协商，共同制定住房合法化和基础设施交付计划。2014 年 7 月 19 日，国家政府采取了进一步措施，促进住房贷款的实施；现在，印度政府将修改税务法律，促进住房贷款，鼓励贫民购置自己的住房。

这些政策是否可以加速城市贫民的住房供应？印度很少对过去的住房政策进行严格评估，但是流行的看法（这在印度的民主传统中充分体现出来）以悲观居多（Kundu, 1990）。最近出版的《印度城市转型：挑战和机遇》（*Transforming Indian Cities: Challenges and Opportunities,* Ahluwalia, 2014）是一本专门讨论印度城市的著作，其序言写道：印度前总理曼莫汉·辛格博士建议印度修改宪法，允许地方政府具备中国城市那样的企业职能。笔者支持艾哈迈达巴德城市开发部门实施的土地再调整计划，而不是由市政府或城市规划部门操刀代办（它们发挥的作用较小）。艾哈迈达巴德开发部门向私人开发商提供了优惠条件，与它们一起提供住房，其中 20% 专门针对低收入家庭。这些家庭得到了其他家庭的补贴——政府对这些家庭征收的税费稍稍高于其住房的“市场价格”。桑亚尔和德斯卡尔（Sanyal & Deuskar, 2012）注意到，相对富裕家庭支付的土地价格实际远低于房地产市场价格，20% 即将分配给贫民家庭的地块，截至研究完成时还几乎未分配。

哪些人应该为增加城市贫民的住房供应作出什么样的贡献？如果非正规住房向正规房地产市场的转让方式可以增加（而不是减少）贫民获得住房的机会，地方政府就应该发挥领导作用。城市开发部门可以发挥关键作用，但是这些部门不可能满足最贫困群体的需求。这并非一种新观点，但是需要认真研究，以确定为什么以及如何保证地方政府比其他政府更好地与各个部门合作。在印度或巴西等民主国家，正规和非正规政策过程密切交织，如何制定逐步发展和支持贫民的政策？哪些政策在哪里、以什么顺序能够更容易执行，以最大限度地降低固有利益群体的政治反对？这些都是需要进一步研究的策略性问题。UPI

参考文献

[1] ACOLIN A, CHATTARAJ S, WACHTER S M. Urban governance and development of informality in China and India[M] // BIRCH E L, CHATTARAJ S, WACHTER S M, eds. Slums: how informal real estate markets work. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016: 4-23.

[2] ADAMS D W, FITCHETT D A. Informal finance in low-income countries[M]. Colorado: Westview Press, 1992.

[3] ADHVARYU B. The Ahmedabad urban development plan-making process: a critical review[J]. Planning Practice and Research, 2011, 26(2): 229-250.

[4] AHLUWALIA I J. Transforming Indian cities: challenges and opportunities[M]. New Delhi: Harper Collins Publishers India, 2014.

[5] ANGEL SH, MAYO S K. The housing indicators program: a report on progress and plans for the future[J]. Journal of Housing and the Built Environment, 1993, 8(1): 13-47.

[6] ANGEL SH. Housing policy matters: a global analysis[M]. New York: Oxford University Press, 2000.

[7] AYRES R L. Banking on the poor: the World Bank and world poverty[M]. Cambridge, Mass: MIT Press, 1984.

[8] BALAKRISHNAN S. Periurban land markets in the Bangalore region[M] // BIRCH E L, CHATTARAJ S, WACHTER S M, eds. Slums: how informal real estate markets work. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016: 107-119.

[9] BALLANEY S, PATEL B. 2009. Using the “development plan–town planning scheme” mechanism to appropriate land and build urban infrastructure[M] // India infrastructure report 2009. New Delhi: Oxford University Press, 2009: 190-204.

[10] BANERJEE A V, DUFLO E. Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty[M]. New York: Public Affairs, 2011.

[11] BECKER G S. A theory of the allocation of time[J]. Economic Journal, 1965, 75(299): 493-517.

[12] BURGESS R. Helping some to help themselves: third world housing policies and development strategies[M] // KOSTA M, ed. Beyond self-help housing. Munich: Profil Verlag, 1992: 75-91.

[13] BURNS L S, GREBLER L. The housing of nations: analysis and policy in a comparative framework[M]. New York: Halsted, 1977.

[14] CAMERER C F, LOEWENSTEIN G, RABIN M, eds. Advances in behavioral economics[M]. Princeton: Princeton University Press, 2004.

[15] CHATTARAJ S. Property markets without property rights: Dharavi’s informal real estate market[M] // BIRCH E L, CHATTARAJ S, WACHTER S M, eds. Slums: how informal real estate markets work. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016: 94-106.

[16] CHEEMA G S. Urban shelter and services: public policies and management approaches[M]. New York: Praeger, 1987.

[17] COHEN M, MADAVO C, DUNKERLEY H. Learning by doing: world bank lending for urban development 1972-1982[R]. Washington, DC: World Bank, 1983.

[18] DE SOTO H. The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else[M]. New York: Basic Books, 2000.

[19] FRANK A G. Latin America: underdevelopment or revolution. essays on the development of underdevelopment and the immediate enemy[M]. New York: Modern Reader/Monthly Review Press, 1969.

[20] GALIANI S, SCHARGRODSKY E. Urban land titling: lessons from a natural experiment[M] // BIRCH E L, CHATTARAJ S, WACHTER S M, eds. Slums: how informal real estate markets work. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016: 47-54.

[21] GOUVERNEUR D. Making a difference in the predominantly informal city[M] // BIRCH E L, CHATTARAJ S, WACHTER S M, eds. Slums: how informal real estate markets work. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016: 155-175.
[22] GULYANI S, CONNORS G. Urban upgrading in Africa: a summary of rapid assessments in ten countries[EB/OL]. World Bank's Africa Infrastructure Department. (2002)[2014-07-20]. http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/case-examples/overview-africa/country-assessments/download/10-CountrySummary.pdf.
[23] HIRSCHMAN A O. Bias for hope: essays on development and Latin America[M]. New Haven: Yale University Press, 1971.
[24] HIRSCHMAN A O. Getting ahead collectively: grassroots experiences in Latin America[M]. New York: Pergamon Press, 1984.
[25] JUMANI U. Dealing with poverty: self-employment for poor rural women[M]. New Delhi: Sage Publications, 1991.
[26] KEARE D H, JIMENEZ E. Progressive development and affordability in the design of urban shelter projects[R]. World Bank Staff Working Papers, Number 560. Washington, DC: World Bank, 1983.
[27] KUNDU A. Housing no hope for the poor[J]. Economic and Political Weekly, 1990, 25(31): 1709-1711.
[28] LU J H, ROWE P, ZHANG J. Modern urban housing in China: 1840-2000[M]. Munich: Prestel, 2001.
[29] McKinsey Global Institute. India's urban awakening: building inclusive cities sustaining economic growth[R]. Mumbai and New York: McKinsey and Company, 2010.
[30] MEINZEN-DICK R, MWANGI E. Cutting the web of interests: pitfalls of formalizing property rights[J]. Land Use Policy, 2009, 26(1): 36-43.
[31] MHUPA: Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, Government of India. Guidelines for slum-free city planning, Rajiv Awas Yojana (RAY) [EB/OL]. (2011)[2014-07-20]. http://mhupa.gov.in/wnew/RAY%20Guidelines-%20English.pdf.
[32] MORSS E R. Institutional destruction resulting from Donor and project proliferation in Sub-Saharan African countries[J]. World Development, 1984, 12(4): 465-470.
[33] MOSER C. Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs[J]. World Development, 1989, 17(11): 1799-1825.
[34] MUKHIJA V. Squatters as developers? slum redevelopment in Mumbai[M]. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2003.
[35] MUKHIJA V. Rehousing Mumbai: formalizing slum land markets through redevelopment[M] // BIRCH E L, CHATTARAJ S, WACHTER S M, eds. Slums: how informal real estate markets work. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016: 125-139.
[36] OSTROM E. Collective action and the evolution of social norms[J]. Journal of Economic Perspectives, 2000, 14(3): 137-158.
[37] PAYNE G, ed. Law land, rights and innovation: improving tenure security for the urban poor[M]. London: ITDG, 2002.
[38] PERLMAN J E. The formalization of informal real estate transactions in Rio's Favelas[M] // BIRCH E L, CHATTARAJ S, WACHTER S M, eds. Slums: how informal real estate markets work. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016: 58-82.
[39] POLLAK R A. Gary Becker's contributions to family and household economics[J]. Review of Economics of the Household, 2003, 1(1/2): 111-141.
[40] RICHARDSON H W. Whither national urban policy in developing countries?[J]. Urban Studies, 1987, 24: 227-244.
[41] ROBERTS B R. Organizing strangers[M]. Austin: University of Texas Press, 1973.
[42] RODGERS G, ed. Urban poverty and the labor market: access to jobs and incomes in Asian and Latin American cities[R]. Geneva: International Labor Office, 1989.
[43] RODWIN L, ed. Shelter, settlement and development[M]. Boston: Allen and Union, 1987.
[44] ROWEIS S. Urban planning in early and late capitalist societies: outline of a theoretical perspective[M] // DEAR M, SCOTT A J, eds. Urbanization and urban planning in capitalist society. London: Methuen, 1981.
[45] SANYAL B, DEUSKAR C. A better way to grow? town planning schemes as a hybrid land readjustment process in Ahmedabad, India[M] // INGRAM G K, HONG Y, eds. Value capture and land policies. Boston: Lincoln Institute of Land Policy, 2012: 149-182.
[46] SANYAL B, FAWAZ M. The transformation of an olive grove: an institutional perspective from Beirut, Lebanon[M] // VERMA N, ed. Planning and institutions. Amsterdam: Elsevier Science, 2007: 207-228.
[47] SANYAL B, MUKHIJA V. Institutional pluralism and housing delivery: a case of unforeseen conflicts in Mumbai, India[J]. World Development, 2001, 29(12): 2043-2057.
[48] SANYAL B. Learning before doing: a critical analysis of the privatization concept in shelter policies of international institutions[J]. Open House International, 1986, 11(4): 13-21.
[49] SANYAL B. Problems of cost-recovery in development projects: experience of the Lusaka upgrading and site/service projects[J]. Urban Studies, 1987, 24: 285-295.
[50] SCHON D A. 1987. Institutional learning in shelter and settlement policies[M] // RODWIN L, ed. Shelter, settlement, and development. Boston: Allen & Unwin. 1987: 360-401.
[51] SEELIG M Y. The architecture of self-help communities: the first international design competition for the urban environment of developing countries[M]. New York: Architectural Record Books, 1978.
[52] SILVA P C, MAUTNER Y. Tenure regularization programs in favelas in Brazil[M] // BIRCH E L, CHATTARAJ S, WACHTER S M, eds. Slums: how informal real estate markets work. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016: 83-93.
[53] TURNER J F C. Barriers and channels for housing development in modernizing countries[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1967, 34: 354-363.
[54] TURNER J F C. Housing in three dimensions: terms of reference for the housing question redefined[M] // BROMLEY R, ed. The urban informal sector: critical perspectives on employment and housing policies. Oxford: Pergamon Press, 1979: 1135-1146.
[55] UN-Habitat. The legacy of urban management program[J]. Habitat Debate, 2005, 11(4).
[56] UNHCR. 2010. Update on UNHCR's global programs and partnerships[EB/OL]. (2010)[2014-07-20]. http:// www.unhcr.org/4ca5deb59.pdf.
[57] WATSON V. Urban planning and twenty-first century cities: can it meet the challenge?[M] // GARLAND A M, MASSOUMI M, RUBLE B A, eds. Global urban poverty: setting the agenda. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007: 205-237.
[58] WERLIN H. 1999. The slum upgrading myth[J]. Urban Studies, 1999, 36(9): 1523-1534.
[59] WOODBURY C. The future of cities and urban redevelopment[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1953.
[60] World Bank. The task ahead for the cities of developing countries[R]. BEIER G, CHURCHILL A, COHEN M, RENAUD B. World Bank Staff Working Paper No. 209. Washington, DC: World Bank, 1975.
[61] YUNUS M. Banker to the Poor[M]. New York: Public Affairs, 1999.

（本文校译：张祎娴）