

· 学界观察 ·

## 伪现代性与居住贫困

——奥图尔《美国梦魇》关于城市发展的颠覆性思想

○ 党国英

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

〔摘要〕奥图尔《美国梦魇》竖起了一面批判旗帜。他提出一个重要观点:让住房变得昂贵的大部分政府管制都是由于上流社会和中产阶级房主推动的结果。他们通过将下层阶级家庭排斥在独户住房街区之外来保护他们的社会地位和特权。中国城市居民的居住贫困表现为居住拥挤、房价昂贵以及房屋类型以多户集合楼房为主。逐步建立以单户独栋房为主的居住形态,对中国社会经济长远发展有重大意义。奥图尔的理论给实现这一目标提供了依据,中国的土地资源条件也可以满足这一目标的实现。

〔关键词〕城市规划;居住形态;居住贫困

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.10.017

中国知识界鲜有对发达经济体的城市土地利益分享做出的评论。在发达国家,城市土地利用主要被当做一个规划合理性问题被广泛讨论,而这个讨论的话语权掌握在主流规划师手上。

城市土地的规划合理性自然免不了众说纷纭,但不论哪一学派都会将自己的概念包裹在关于现代性的一套说辞之中。而现代性这一概念最需要一种维特根斯坦式的批判。

---

**作者简介:**党国英,《学术界》本期封面人物。1957年生于陕西子长县瓦窑堡。1978年2月至1982年1月,在陕西师范大学政教系学习,获哲学学士学位;1985年9月至1988年9月,在兰州大学经济系学习,获经济学硕士学位;1994年9月至1997年9月,在中国社会科学院研究生院学习,获经济学博士学位。1982年1月至1985年9月,在甘肃庆阳师范专科学校马列研究室(今陇东学院)任教。1987年9月至1994年9月,在兰州大学经济系任教。1997年后,在中国社会科学院农村发展研究所工作。2013年前担任所内宏观经济研究室、乡村治理研究室主任等。长期任中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。退休前为二级研究员。获国务院特殊津贴。获中国社科院优秀科研人员奖(2010—2015年度)。合著论

单从概念演绎看,我们似乎可以有一套关于现代性的知识界容易接受的准则,例如,说现代性涉及指对环境可持续、经济有活力、个体更自由、社会更安全、权利更平等被知识界高度认同的价值判断,以及实现这些价值判断的行动努力。这些准则没有错,但现实结果是拥有话语权的阶层更多地使自己的生活动符合这些准则,而社会弱势阶层的生活则距离这些准则甚远。更可悲的是,弱势阶层被强势话语阶层释放的教条严重洗脑,对自己的处境浑然不觉。在这里,概念的逻辑自洽与现实的满地鸡毛形成鲜明对照。严格地讲,概念与现实严重背离时,概念本身便归于荒诞,归于话语强势阶层的语言崇拜。

这种语言运用的局限,当然来自现实利益格局的强大支撑。在这里,理性的光亮柔弱到肉眼凡胎难以捕捉、体察的程度。这种令人绝望的不堪情形,尤其炽盛于关于城市土地利用规划的认知领域。就在这里,但见大旗漫卷,锣鼓喧天,全不见最接地气的众人生活的肃杀萧条。

关于土地利用规划的主流理念必须予以批判。奥图尔《美国梦魇》<sup>[1]</sup>竖起了一面批判旗帜。他提出一个重要观点:让住房变得昂贵的大部分政府管制都是由于上流社会和中产阶级房主推动的结果,他们通过将下层阶级家庭排斥在独户住房街区之外来保护他们的社会地位和特权。他因这个观点有可能被轻率的学者贴上“左派”的标签。但如果我们仔细阅读他的著作,当拒绝这种轻率态度。

## 一、人类的住房梦

当人类住宅大体可分为两个类别:独栋住宅与集合住宅。一个房屋建筑单元如果由一个家庭占用,其上下没有其他家庭的房屋联结,便是我们所称的独栋住宅。如果一个多层建筑体被分为多个家庭使用的居住单元,即上下垂直方向至少有两个以上单元,这种住宅便是集合住宅。通常,独栋住宅社区的容积率约在 0.8 以下,人口密度每平方公里在 1 万人以下。集合住宅小区的人口密度则多在每平方公里数万人之间,多的达到 10 万人左右。要注意,这里指的是城市住宅区的相关指数,而不是一座城市的建成区的平均指数。

---

文获 2014 年度中国农村发展研究奖(杜润生奖)。主要学术活动领域为中国城乡协调发展研究,重点研究土地制度及乡村社会制度变迁。发表过“论文化研究中的假命题与文化研究困境”“论集体产权”“关于社会稳定的一个理论及其在农村分析中的应用”“关于社会冲突的一个假说及其实证分析”“‘村民自治’是乡村民主政治的起点吗?”“农民政治参与的行为逻辑(与胡冰川合作)”“土地规划管理改革:权利调整与法治构”等代表性论文。出版《政治经济学的范围与方法》(合译著)、《驻足边缘》(文集)、《中国农村改革》《经济学理性》《中国农业、农村与农民》《数字与影像——中国改革 30 年》(主编、主笔)、《变革的理性》《城镇化战略》(2 人合著)、《城乡一体化发展要义》(2 人合著)等。主编《农村土地制度改革:国际比较研究》《农村治理:社会资本与公共服务》等。主编或参与过其他多种学术著作的撰写,完成多项农村发展领域研究的报告,发表大量经济评论。主持或参与多项国家自然科学基金、社会科学基金项目及政府机构委托研究课题。

人类倾向于居住什么样的房屋?奥图尔的分析认为,是独栋住宅。他所引

用迈尔斯和吉尔林的“1999年全国住房建筑商协会的住宅增长调查”的数据揭示,83%的调查对象偏好郊区独立式独户住宅。另在1998年佛蒙特州选民对外迁的态度调查中发现,74%的调查对象偏好边远地区大地块上的住宅。在1995年美国生活在新城市主义中的研究中,73%的被调查者偏爱大宅地的郊区开发区。这当然与交通条件改善有关。

拥有一所独栋房屋有显著的社会意义。独栋房屋对于保护隐私,教育儿童,消除紧张感,增进邻里友情,都有明显的积极作用,被环境心理学所证实。

认为人们倾向于居住在集合住宅里,是一个谎言。但这个谎言被重复多了,竟然成了现实。人们被灌输这样一个理念:低密度住宅会增加人们出行的交通成本,带来生活不便、空气污染等一系列烦恼。但是,华盛顿大学的一项研究发现,高密度住宅并没有解决人们担心的问题。西雅图是美国集合住宅比重较大的城市,而研究发现,这个地区85%的居民主要在平均距离超过离家最近的超市两倍的杂货店中购物,引起更高的消费成本以及更为拥堵的交通。经济学者科尔曼·伍德伯里的研究证明,多户集合住宅流行与交通发达是弱相关,也不是人们的品味追求。人们之所以选择集合住宅小区实际上是住房价格提升造成的,而价格提升与分区规划制度有关,并非人们更乐意居住在高密度住宅社区。

拥有一所独栋房屋,是典型的“美国梦”。历史学者威廉·沃利评论说,“从16世纪开始直到19世纪后很长一段时间,土地所有权的诱惑就像磁铁一样,成为吸引英国和欧洲移民最重要的东西”,“在19世纪最后的30多年中,这种渴望转变为拥有城镇的宅地。”这不只是中产阶级与上流社会的愿望,同样也是底层普通百姓的愿望。玛格丽特·嘉布在2005年出版的关于芝加哥的《美国梦之城》以及关于其他城市的类似著作都已经证明,真正渴望独户住宅的是工人阶级移民,而不只是上流社会。

尽管研究发现人类倾向于在独栋房屋居住,但现实情况与心理期待反差甚大。集合住宅大量出现在经济不发达国家。有的极端落后国家的百姓大量居于没有基本水电路气设施的贫民窟中。经济发达国家人口密度总体比较高,但其国民大部分居住在独栋或联排房屋中。这是一种国家对土地利用干预较少的情形下长期自然演化的结果。发达国家这种情形在第二次世界大战之后逐渐发生了变化,集合住宅的比例有所提高。

美国人的住房梦从19世纪末期开始,逐渐走向破灭。在1890至1930年之间出现了多项意义深远的重大变革,它们改变了美国人的生活方式,也改变了住房在中产和工人阶级家庭扮演的角色。这些变革包括信用的扩张;新兴的交通技术,如有轨电车和汽车;新兴的工业技术,如流水生产线;一个新兴的住房建筑商阶层,他们将地块划分和住房建设合二为一;以及使用保护性协议和分区规划——往往是保护中产阶级街区免遭工人阶级的入侵。

建筑师、规划师、环保主义者与一部分土地规划官员联合起来推动美国梦成为“美国梦魇”。他们一直都在对郊区独栋住宅建设进行妖魔化,向人类的基本

住房观念发起挑战。这种挑战眼见得取得了一定“胜利”。如今,第三世界的先进国家的住宅建设基本上以集合住宅为主,例如中国城市的集合住宅占总住房单元的比重估计在 90% 以上。就连美国这样的国家,也不易抵御反人性的住宅建设规划推动者势力,在一部分州和城市建造了大量集合住宅。在这种浪潮之下,奥图尔的声音显得微不足道。

## 二、土地规划产物:“现代性”还是“居住贫困”

主流规划师为什么要鼓吹反映集体主义的集合住宅建造?这种住宅果真具有现代意义么?这种规划理念所带来的究竟是现代性,还是居住贫困?

奥图尔指出,美国的现实是,率先实现了美国梦的高端人群和一部分中产阶级忘记了其他人群,他们控制了舆论,给其他人洗了脑。但经过几十年的过程,已有的结局并不美妙。

首先,规划管理的直接后果是提高了住房价格。

高房价的承受者是低收入阶层。在住房供给不存在限制时,房价中位值通常大约是家庭收入中位值的两倍。这也是整个美国在 1969 年时典型的房价收入比(除了夏威夷,它在 1960 年代时的住房供给已经存在着严重限制)。富人家庭往往拥有更大更好的住房,因此,富人社区往往有更高的房价中位值。

就美国全国而言,房价中位数约为家庭收入中位数的 2.5 倍,即使在今天许多被认为是房价高不可攀的大都市区也大致位于这一区间。夏威夷昂贵的住房不是由于土地的自然短缺,而是因为这个州的绝大部分土地把持在少数大地产持有者手中。立法者实际上被拥有土地的利益集团收买了,他们变成了开发项目中的合伙人。由于仅有很小一部分土地可供城市开发,夏威夷住房价格飞涨。至 1979 年,火奴鲁鲁市房价中位数住房所需的花费是家庭收入中位数的 5.5 倍。夏威夷的土地利用仍然是所有州中管制最严格的。

意大利的经验证明高房价与管制有关。在 1950 和 1960 年代,意大利对住房建设很少有规划限制,导致住房拥有率快速增加。1970 年代,在较大的城市,规划开始变得更具有限制性,因此,住房建设转向一些较小的城市。“未经审批的建筑物相当普遍”,两位意大利社会学者声称,他们估计“在 1971 年至 1984 年之间建造的住房,大约有 30% 不合法”。从 1980 年代开始,规划限制和措施对未经审批的建设开始变得更为严格。这一限制导致了住房的价格急剧升高。然而,在管制较为宽松的时期,意大利的住房自有率从第二次世界大战结束时的 40% 增长到 1990 年前后的 70%,并至今维持在超过 70% 的水平。

大量研究支持土地利用管制导致住房难以负担的观点。“政府管制应该对实际存在的高住房成本负责”,哈佛大学经济学者爱德华·格莱泽和沃顿商学院经济学者约瑟夫·吉尤科指出。“在高房价地区,难以应付的分区似乎是一种普遍的存在。”北卡罗莱纳大学的房地产经济学者发现,住房价格的快速增长与“限制性的增长管理政策和有限的土地供应之间存在着很强的相关关系”。

其次,社会不平等的扩大。

布鲁金斯学会的经济学者罗恩·哈斯金斯认为,美国的住房建设管理加剧了工人阶级的贫困。“在美国,住房或许是抗击持续上升的不平等的最重要的堡垒”,没有住房的阶层便难以摆脱低下的社会地位。这些问题真正的根源却是土地利用管制,它使得住房变得如此昂贵,低收入家庭,在某些地方甚至还包括中等收入家庭,为了购买住房而不得不节省开支,同时还要背负累累的债务。分区规划委员会和规划师由中产阶级的规划支持者们所主导,他们将整座城市用居住分区规划覆盖起来,禁止工人阶级按自己的传统习惯居住生活。至1930年,美国已经有981个城市和镇,包括全国250个最大城市中的近2/3,通过了分区规划条例,影响了全国1.23亿人口中的4600万人口。在很多情况下,这些条例通过定价将工人阶级家庭排除在独户住宅之外。

第三,资源错配以另一种形式严重呈现。

这方面有典型案例。1998年,斯德哥尔摩大学的规划师将一个苏维埃新镇——东德的哈雷新城——描绘成发达国家中“最可持续的城市”之一,因为它是专为公共交通,而不是汽车设计的,人们主要在集合住宅中居住。但是,自德国统一以来,超过1/3的居民搬离了哈雷新城,而留下来的人们购买了数千辆汽车,并将它们在城市中“随意停放——人行道,自行车道,院子和草坪”。奥图尔还举例说,密度高不见得能减少驾驶;如果密度本身就足以减少驾驶,如格莱泽暗示的那样,那么,圣何塞市区的居民将比纽约市区的居民更少驾车;事实上,他们人均驾车高出30%。由于每个人都搬迁到了郊区,因此,在开车到市中心上班的途中出现了严重的交通堵塞。这其实只是一个传说:就业机会也随着人们一起迁入了郊区。

其实,中国的情形也类似。一线城市大规模发展公共交通,将居民规划在集合住宅中,但人们并没有减少小汽车购买和自驾出行。

第四,降低经济增长率。

奥图尔没有讨论这一点,但依据美国西北大学的房地产与金融学荣誉教授米尔斯的研究,如果除掉所有人为了的城市化限制,美国的GDP会增长6.5%~13.5%,最多将增加两万亿美元(约合人民币12.4万亿元)的收入<sup>[2]</sup>。

第五,造成宏观经济波动。

奥图尔指出,大多数的房地产泡沫发生在各种政府限制让住房的供给曲线变得更为陡峭时——也就是说,令它变得缺乏弹性——从而使得价格对需求的少量增加或减少非常敏感。在过去的10年中,大都市区的房地产泡沫中每四次有超过三次似乎就是由这类政府限制造成的。奥图尔用以下逻辑解释美国最新一次房地产泡沫发生与破灭的过程:

如果土地利用管制没有造成房价让中等收入的购房者高不可攀,国会和克林顿政府可能就不会命令房利美和房贷美公司开始大量收购中低收入购房者的贷款。

如果管制引发的无弹性住房供给在 2001 年美联储降低利率时并未造成房价快速上涨,股票市场上失意的投机者就不会被诱使到实施增长管理的州投资房地产。

如果房价在需求出现小幅度的萎缩时没有崩盘,如同在增长管理的州而非其他大多数州,那么,大量的人就不会对抵押贷款违约,而华尔街的抵押债券市场也就不会崩溃。

如果在 1980 年代通过增长管理法的许多州并未如此彻底地改变房地产市场的规则,那么,评级公司就不会在他们的债券评级上犯下如此之多的错误。

一旦土地供给管理引发的房价上涨,泡沫以及随后的价格下跌将不可避免。如果评级公司对抵押支持债券的评级准确,这一泡沫的影响应该很小。但是,这些公司却并未发觉,增长管理已经改变了房地产市场的规则,同时又昧于这样一个事实,即他们现在是由渴望获得正面评级的债券发行人付费,而不是由渴望获得准确评级的投资人付费。准确的评级原本可以显著地减轻这次危机的影响;其他的一些改变或许也会让危机变得更加温和。只有州和地方官员抛弃增长管理,才能够阻止它的发生。

投机行为对房地产泡沫也起了推波助澜的作用。联邦政府将房地产泡沫传到整个美国;实施土地供给管理的州的高房价促使国会和克林顿政府向房利美和房贷美施加压力,降低首付额度要求,以便住房价格更容易承受。1997 年,房利美开始收购首付款低至 3% 的房贷;房贷美更于 2000 年推出了零首付房贷,房利美也在 2001 年步其后尘。评级公司进一步充当了帮凶。金融衍生品的交易监管放松,则急剧放大泡沫。

第六,增加了城市建设与运营成本。

在住房问题之外,奥图尔追问:政府究竟有没有能力改善城市? 1961 年,简·雅各布斯在《美国大城市的死与生》一书中认为,许多城市希望清理的所谓的贫民窟,事实上是充满活力的社区,而用来替代它们的开发项目却是“真正的死气沉沉和整齐划一,毫无城市生活的生气和活力可言”。

回顾起来,公共住房和贫民区清理项目不仅毫无必要,甚至还误入歧途。私人住宅建筑商可以轻松地满足战后对住房的需求。公共住房误入歧途则是因为房改人士的基本信条——政府可以用比私营部门更低廉的成本为穷人建造更好的住房——被证明是错误的。每平方英尺的公共住房的建造成本不仅显著高于私有住房,工程的质量通常也远逊于私有建筑。

### 三、美国是两个国家? ——祸起“增长管理”

克鲁格曼在谈到房地产时,认为美国实际上是两个国家,即敞地区域(Flatland<sup>[3]</sup>)和分区区域(the Zoned Zone)。他认为,敞地区域几乎没有土地利用管制,也没有泡沫,而实施分区的区域则有严格的管制,因此“容易产生房地产泡沫”。克鲁格曼选择的术语很不恰当,因为大部分“敞地区域”事实上也存在着分

区。让分区的区域与众不同的不是简单的分区与否,而是增长管理规划。如果没有这种规划,有理由相信,整个国家的住房价格将会与休斯顿而不是湾区的房价有着大致相同的趋势。

把分区管理搞到登峰造极的地步,是“增长管理”惹的祸。

从经济学理论上讲,单纯的需求因素不会导致泡沫的产生。如果有供给约束,需求小幅度增加就可以产生泡沫;而没有供给约束,需求即使出现很大的增长也不会导致泡沫。但事实上美国有很强的增长管理。美国在拥有接近全国一半人口的那些州强制实行的土地利用管制,形式上则表现为增长管理规划。在2000年,加州州议会修改了地区组建委员会法,强制所有的市和县实行增长管理规划。这一新的强制要求与湾区的人口外溢或许造成了加州中部房价的泡沫格外火爆。

按奥图尔的论述,增长管理有以下几个要素:

第一,严格控制城市“蔓延”,反对郊区化居住方式。

第二,强制住宅区建造要有基础设施跟进,并确定了基础设施标准。例如,1902年,芝加哥强制要求所有新建住房必须联入下水道系统。这一法律豁免了已有的住宅。通过增加新住房的成本,它让工人阶级家庭购买住房变得更为艰难。

第三,对生活方式进行干预。政府与形形色色的特殊利益集团合作,开展了各种运动,旨在改变人们的行为方式,如极力鼓励人们放弃汽车转向乘坐公共交通来降低肥胖率。但是,很少有证据证明这些运动在改变行为方式上产生了显著效果。

第四,实施排斥“后来者”的权利保护制度。赞成增长管理的规划师认为,几乎任何人都应该有权利对私有土地上的开发提出挑战,原因在于,如同埃里克·弗勒福格在他的著作《我们共同的家园》中所说的那样,“产权是一种‘共同的制度’”。“当产权战胜了保护法,它就限制了大多数人的积极自由。”换言之,如果大多数人决定你的土地应该作为他们的风景视域而被保护起来,你本人实际上就丧失了对它的使用权。在这种场合,“视野”不再是可以分享的公共品,而成了早期土地占有者的私人物品。先期土地占有者发动了很多集体行动,保护自己的利益。奥图尔认为,在反对郊区化方面,这些民间组织比政府还丑恶。支持土地的先期占有者的法律,增加了住房建设中的延迟和不确定性。

第五,基于“公共利益”对土地使用进行干预。奥图尔著作讲述了一个最高法院的判例,案件发生在华盛顿特区的西南部的一个社区。这个社区以黑人为主,规划师将它看作是一个贫民区,尽管许多居民拥有中产阶级的收入,许多企业也是健康的。1950年代初,华盛顿特区的一个名为国家资本振兴公司(National Capital Revitalization Corporation)的市区重建机构行使征用权征用了整个社区,包括中产阶级和穷人,繁荣的企业以及缺少电力和室内厕所的贫民区公寓。那里的一名百货商店老板争辩称,他们的商店没有衰退,因此,应该从征用

中排除。他们进一步争论称征用违宪,因为市区重建机构计划将土地给予私人开发商,而宪法仅允许“公共用途”的征用。但是,最高法院以 8:0 的投票结果作出判决,因为政府已经完成的规划显示,征用的效益大于成本,因此,这次征用符合对公共用途的定义。

#### 四、世纪谎言

人类过密居住于集合住宅付出了很大牺牲,果真带来了一些规划师和政治家所说的其他一些好处么?有研究表明,那些好处不过是谎言而已。

勒·柯布西耶是批判郊区化的著名设计师。他没有在美国设计任何公共住房项目,唯一的建筑作品是哈佛大学的卡彭特视觉艺术中心(The Carpenter Center for the Visual Arts)。奥图尔说,他在欧洲和亚洲的设计启迪同行,但作品并不成功。他对郊区化的批判所引用的研究文献有相当的片面性,并没有得到严肃研究的支持。

经济学者和规划师一直都在争论政府项目对拥有住房的影响以及城市和郊区的本质。哈佛大学经济学者爱德华·格莱泽和《经济学人》撰稿人瑞安·埃文特的研究称,联邦住房项目和高速公路项目促进了郊区化,使人们有可能居住在距离市中心更远的地方,但这种趋势遇到了先行者的抵御。因为党派“票箱”竞争,地方性的规划项目则由“不要在我家后院”(No in My Back Yard)的政治权利之争主导,从而使郊区人口保持了低密度,一些人在郊区拥有独栋住房的门槛被提高。他们认为,终止这些联邦和地方性项目,将引导人们返回城市或将郊区重新建设成更高的密度。反对郊区化人士的一个理由是郊区化提高了政府基础设施建设和维护的支出,其实,即使是州际高速公路的资金也完全来源于燃油税和其他高速公路的使用者付费。尽管高速公路和城市街道享受主要来源于地方政府的补贴,美国人驾车如此之多——每年超过 4 万亿乘客英里——补贴平均不足 1 美分/乘客·英里。作为对比,2008 年,公共交通的成本接近 1 美元/乘客·英里,其中 77 美分由纳税人补贴,他们大多为开车人。非机动车辆模式的出行——步行和自行车——比驾车更为便宜,但对于较长的距离或运送大的包裹或一家人出行时却没有效率。

另一个教条是说“降低人口居住密度会影响经济增长”,这被作为支持土地规划的重要依据。奥图尔指出,支持土地规划的人士所发现的人口密度与经济增长呈正相关其实是一个伪命题。他们说的是就业密度、工作密度!格莱泽和埃文特似乎都忽略了这样一个事实,对于他们寻求的经济生产率,真正重要的不是人口密度而是工作密度,即生产活动区域的劳动者密度。埃文特引用的研究发现更高的人口密度对应着更高的生产效率,但这项研究实际测量的是就业密度,而不是人口密度。一项对美国劳动力生产率的研究发现,在 1940 年,人口密度可以解释 41% 的生产率差异,而在 1980 年,仅解释 7%。这个研究结论表明,以为控制住房用地的增长会给经济增长创造条件并无依据。



环境污染是反对郊区化、分散化发展的人士经常提到的问题。奥图尔指出,美国不足 11% 的碳排放源于城市中的私人车辆。通过改变驾驶行为,提高汽车发动机效率,发展新能源汽车,就能将碳排放降低到微不足道的水平。

支持土地规划人士的另一个理由,是认为不做土地分权规划就会大量减少耕地。如果没有土地规划,城市会无边无际地蔓延开来吗?奥图尔做了否定的回答。在没有增长边界的城市边缘,地价不会超过农地或林地的价格,大致为 1000 美元/英亩。有这个均衡价格的存在,城市的扩张也就有了边界。

以本文笔者的观点,郊区化本质实际上是城市布局的分散化,这种趋势对农业发展也十分有利。日本学者对城市与农业发展水平之间的关系有一项研究,他们发现,距离中小城市 30 分钟路程以内的农村地域,农业的各项反映活力的指标都比较高<sup>[4]</sup>。荷兰作为世界农业强国,其人口密度甚至为中国的 3 倍,但荷兰的城市建成区人口密度及城市居民区的居住密度均显著小于中国。

城市的分散化、郊区化发展未必降低郊区的人口密度。按奥图尔提供的资料,人口密度在郊区也可以逐步增加。美国 2010 年的普查结果显示,郊区人口仍在以远高于中心城市的速度持续增长:在全国 63 个人口超过 1 百万的大都市区中,2000 年以来 90% 的人口增长发生在郊区。洛杉矶是全国密度最高的城市化地区。洛杉矶市的密度当然比不上曼哈顿,但是,在 2000 年,洛杉矶市城市化地区(包括伯班克、帕萨迪纳以及橙县的大部分)的密度为每平方英里超过 7000 人,而纽约市的城市化地区(包括长岛的大部分和新泽西北部)则仅为每平方英里 5300 人。所以,以为郊区化、分散化会造成土地的浪费,其实是一种缺乏依据的想象。没有分区规划的休斯顿人口密度甚至超过美国城市平均人口密度的 4 倍。

## 五、富人的真资本主义,穷人的假社会主义?

郊区化、分散化的好处是容易增加独栋房屋的建设用地,改善人们的居住品质。但是,在美国发生的问题是,这种趋势内含了穷人进入的门槛。对穷人住房梦的门槛好似由一个“联盟”合作铸就的。

首先是那些在郊区化、分散化趋势中先行一步的中产阶级。奥图尔的书中多处提到中产阶级社区防止穷人“入侵”问题。他们会提出很多理由反对后来者在社区周边建造房屋,特别反对建造建筑标准低的房屋。遮挡视线也是他们反对新建筑出现的理由。中产阶级有没有权利防止自己的街区遭受工人阶级家庭的入侵?其实没有。这种反对态度堂而皇之被提出来,其实是房屋交易契约及相关地役权契约不完备引起的。郊区房屋开发之初,房主的占地权利的附属权利往往对相关地产的周边环境没有规定,或者虽有地役权契约,但权利条款不很完备,这就给老居民的抗议提供了机会。

其次是追求利润最大化的住房开发商。企业通过民事合同也会这样做。福特为购房者提供了利率为 6% 的房贷。福特对这些住房的唯一限制是,购买者 7

年之内不得出售,而公司则可以选择在7年之内回购住房,如果可以证明购房者是“不受欢迎的”(不清楚的是,这到底是意味着未能按时支付房贷,还是意味着变成了福特工厂里的工会组织者)。开发商尼克尔斯的小区一个最重要的特征是限制性契约的使用。这些契约限制人们如何使用土地,可以将它卖给谁以及公共面积如何管理。尼克尔斯还成立了业主委员会来管理和执行这些契约。通过限制居民区的非居住性使用,尼克尔斯的契约确保了中产阶级购房者的街区将不会遭受工业或零售商店的侵入。此外,通过明确规定建造新住房的最低成本或使用高成本的建筑材料,这些契约同时也在向购房者保证,他们的街区将不会遭受工人阶级家庭的入侵,后者的品味与他们有着显著的差异。其实,尼克尔斯之前就有这样的做法。甚至美国也有限制契约的时间有效性的情况(指限制性条款的有效期,不是产权的有效期)。起初,房契限制是永久性的,但是,开发商后来将它们缩短为25年,并且在业主投票赞成后可以续约。尼克尔斯将房契限制看作是一个强大的营销工具。他在所有的销售广告中均强调,这类限制有助于保护房地产的价值。

第三是打着扩大公共利益旗帜的政府。美国历史上因土地利用规划的纠纷而引起最高法院裁决的案例不少。最高法院通常会认为,如果政府编制的土地利用或经济发展规划发现,将财产转移给另一个私人业主可以产生更大的社会效益(如增加城市的赋税收入),政府可以在完成补偿后为了私人用途而征用私有财产。最高法院还声称,政府可以以管制的形式征用私人财产的大部分价值而无需补偿,只要它为业主保留了财产的部分价值。奥图尔认为,这些对宪法的重新解释导致了规划权形形色色的滥用。

第四是规划师集团。奥图尔称,许多城市规划师相信,新城市主义将是未来的生活方式;或者由于高油价,或者由于人们厌倦了繁琐的庭院和住房的维护,数以百万计的美国人将会很快放弃独户住宅。如果把城市规划师看做具有某种管理职能的技术官僚集团,奥图尔所言不虚。在美国,这个集团的目标是通过所谓TIF(Tax increment financing)实现的。TIF实际上是一种税收贴现融资计划,类似与中国的城市建设融资平台。规划者决定实施一个旧城再改造行动,首先要解决资金问题,再在市场上融资。他们采取的办法是用今后新城的税收来归还举债。税收能不能抵补债务,则决定于新城区物业的价格。为了使物业价格足够高,需要限制物业供应,而通常的办法是划定城区边界,限制居住的郊区化、分散化。规划部门将列入TIF计划的区域称为“TIF区”,并提出许多理由要求区内原住民出售他们的物业。

规划师将TIF的运用当做一种“意外之财”,认为它可以带来经济增长。奥图尔指出,这种论调几近谎言。TIF最多只不过是一种零和博弈。由TIF支撑的城市重建计划刺激的开发项目可能终究会在城市的某个地区发生,TIF所做的最多无非就是将这些项目配置于重新开发区。因此并没有提升经济增长的水平,也没有增加经济增长产生的税收;它所做的仅仅是将这些税收的一部分引向

设立重新开发区的城市,而不一定是学校、区内的其他城市,或其他税务区。

至少有一项研究得出结论,TIF 是一种负和博弈;也就是说,TIF 强加的额外税负导致城市比没有使用 TIF 的城市增长得更慢,尤其是如果将 TIF 用于支持零售业和其他商业用途时更是如此。具体原因有二。其一,增加的税负(或者减少了对学校或其他公共服务的资助标准)使得区域对新兴产业丧失了吸引力。其二,对开发商而言,TIF 造成了经济学家所称的“道德风险”:一旦使用 TIF 补贴建成了一座宾馆、一座办公楼或一个住宅区,开发商可能就不再愿建造没有类似补贴支持的竞争性项目。

## 六、滥用土地规划是一种“世界病”

英国也有政府规划失败的典型案例。由于英国的城市在第二次世界大战中被轰炸得面目全非,人们很乐意搬入任何新的住房。但是,到 1965 年时,高密度高层建筑和高密度低层建筑“都变得‘难以脱手’,只能租给最贫困、最混乱的家庭”,城市历史学者彼得·霍尔说。他认为,问题的症结在于“中产阶级设计师对工人阶级家庭如何生活没有真实的切身体会”。与中产阶级不同,工人阶级家庭没有保姆,也不会时常到乡下度假,或把孩子送到预科学校。大约在 1970 年之后,英国放弃了高层公共住宅项目。

土地规划剥夺人民居住福利的另一个代表性国家是瑞典。与英国不同,瑞典在二战中近乎毫发无损。瑞典的国土面积几乎是英国的两倍,而 2009 年的人口却不足英国的 1/6。80%的人口居住在仅占国土面积 3%的城市地区,农场和森林则覆盖了全国超过 60%的面积。那么,为何要让如此高比例的全国人口挤进高层建筑之中?霍尔评论道:“有影响力的建筑师偏好高层建筑,他们控制了瑞典的规划行业”。“公众的偏好似乎没有什么分量”,除了在一定程度上让社会民主党——一个偏爱政府规划的政党——在 1932 年至 1976 年之间作为事实上的“一党制政府”一直掌权。

瑞士的经验也表明,土地利用管制影响住房自有率的提高。因单元楼房不具有可继承的不动产效应,一旦政府限制独栋住房的供应而发展集合住宅,人们就不倾向于买房,而宁愿租房。这种情形发生在瑞士。奥图尔指出,至少有一项分析表明,瑞士的低住房自有率主要是由于这种管制。“瑞士的低住房自有率可归因于价格太高这一事实”,而“土地价格高则是因为可用于开发的土地相对稀缺,这一半是由于地形上的原因,一半是由于瑞士对农业景观和城市遗产的保护极为重视”。这种状况导致了“对农业用地和城市土地二次开发的严格管制”。

据笔者观察,荷兰的土地规划管理既达到了节约土地的目的,又满足了宜居环境的建设。“紧凑城市”(the compact cities)这一概念在 1985 年以后被引入到荷兰各级政府城市化政策中,并逐步成为一个热门的词汇,占据了规划指导思想的中心,甚至成为了国家发展的基石。但我们对这一概念多有误解,以为将居民区面积作出限制、让居民住在高层住宅中,才能形成“紧凑城市”。实际上刚好

相反,荷兰人的居住环境远比我们想象得宽松。荷兰作为一个城市化率高达90%的国家,居民住房中独栋房屋的比重高达65%左右,即使都市化程度很高的省份也在50%左右<sup>[5]</sup>。单元楼房也一般是低层建筑,多在4、5层以下。荷兰各主要城市的人口密度一般在每平方公里5000人左右。荷兰城市建设的经验表明,对于一个人口高密度国家,让城市居民有一个舒适的居住空间,与土地资源保护并不矛盾。

## 七、如何摆脱居住贫困

土地利用到底有没有公共性?当然有。公共性问题的解决不一定全靠政府。私有企业和私人合作机制也可以解决一部分公共性问题。美国的问题是政府手伸得太长,土地规划管理部门的权力太大。按奥图尔的意见,只有总体上废止土地规划管理,才能实现人人安居的美国梦。作者没有像中国学者那样专辟章节给政府提出一套降低房价的“建议”,但由本书的启示,笔者试提出三方面的改革设想。

第一,通过城市边缘保持相对没有管制的土地,满足竞争展开空间的需求。

笔者在这里用一个“思想实验”来说明这个办法对于降低房价、改善居住品质的意义。假设一个大的区域有50万平方公里土地,人口有1亿。现设定一半土地面积用来满足农业用地的需要,可将其划定为农业保护区,另一半土地不做永久性的土地用途规划,可以由市场自发决定城市的扩张。再设定一个比较符合实际的城市人口密度能够在一定税收制度下被市场所接受,例如每平方公里城市建成区平均密度3000人,其中居民区人口密度为每平方公里7000人,也即居民区占城市建成区的比重为43%,这是一个被欧美经验证明的综合性城市所能接受的比例。这时,城市居民大多数会有独栋房屋居住,因而城市会是一座宜居城市。据此进一步推论,这里只需要3.3万平方公里的城市建成区面积,这个面积仅仅占留给城市发展的土地总面积13.2%!这意味着除去农业用地,城市的开发强度只是13.2%!再去掉约2.5万平方公里的河流道路面积,还有约19万平方公里的“自由”土地面积供城市发展,满足新增人口需要。在这个区域内,政府不做分区规划,由土地开发企业或居民组织自主寻求土地兴建或扩展城市及居住区。城市扩展的边界将由城乡边际土地价格相等决定,并不会盲目扩张。如果有合适的土地使用税率,城市面积总量有可能保持在3.3万平方公里之内。城市在什么地方扩张或新建,将通过竞争性的市场机制在这个区域里确定。未被城市扩张占用的其他土地继续保持自然状态,作为城市的附属用地,可用来满足城市生态环境建设的需要。

以上假设符合当今世界主要国家的土地资源的基本情况。少数例外的一些城市国家,如摩纳哥、新加坡等,不适用以上假设,房价有可能显著高于周边国家的平均水平。

按照以上思路,当今主要国家不是不要土地规划,而是只根据大尺度的自然

地貌做简单的农区与城市及其附属用地的划分。至于城市用地功能性划分,也不必由政府直接通过行政命令干预,可以用一些政策杠杆对由市场主导的城市演化路径加以约束。

也许有人认为应该取消任何形式的由政府主导的土地利用规划,例如,不需要划分农业保护区土地与城市及其附属用地。这可能是一个会引起争议的判断。很有可能这个判断对人口密度很低的大国是适用的,但对人口密度较大、农业相对重要的大国并不合适,原因是后者的土地利用的外部性问题比前者可能更突出。此外,土地市场调节的微观政策杠杆要不要?这也是一个问题。如果连这个也基本不要,可能会引起较大的土地占有的平等性问题。

第二,通过自治及预算民主,限制 TIF 的实施。

自治的本质,是居民社区或社区的(各级城市)政治联合体对本区的公共性问题自主协商决定。社区基础设施是最主要的公共品,但这类公共品可以由企业或类似住房合作社提供。只要不对城市发展划定僵固的边界,建筑用地价格就可以大幅度降低。企业或住房合作社可以自行投资基础设施,并将此种投资在住房价格中收回。城市政府因减少了此种投资,可以降低地方税率,购房人因为远期纳税降低,可以自行进入资本市场融资,支付房款。这种情形下,涉及住房建设的融资市场就成为完全民间化的市场。事实上,因政府不参与市场,企业的融资效率及建设效率会大幅度提高,房价自然会低于政府介入情形下的房价。

限制 TIF 实行的重要办法,是取消地方政府的赤字财政,强化预算民主。对于一个较大城市,实施 TIF 计划可能只有利于少数人;而对于一个新兴小城市,实施 TIF 计划会有较大的失败风险。如果有合理的预算民主决策制度,TIF 计划通过的可能性就会大大降低。

社区之外的基础设施,如主干道路、电力干线等,自然要政府投资,但这种投资并不需要 TIF 机制。美国的经验证明,在地方政府普遍建立 TIF 机制之前,这些跨城市社区的基础设施政府有能力提供。州政府、联邦政府都可以提供这种范围的基础设施。

第三,简化规划控制指标和建筑设计规范,降低建筑业的交易成本。

奥图尔的著作对土地管理中的繁文缛节政策,也给予批评。他指出,供给限制对于削弱政府促进自有住房的努力有神奇的效果。考虑到开发商不能及时地对需求变化做出回应,促进自有住房的努力大多抬高了住房价格,这实际上反而减少了自有住房。联邦政策和项目,如联邦住房管理局保险和房贷利息减免,在没有供给限制的地区或许会略微增加自有住房,但在有限制的地方反而会降低自有住房。

美国之外其他国家的经验能够支持奥图尔的意见。日本房价相对低廉,且大多数居民房屋为独栋房屋,东京独栋房屋甚至也达到 60%左右。据笔者了解,在东京新宿,一个家庭若自行买地建房,若购买 200 平方米土地,建造建筑面积 200 平方米的二层独栋房屋,所需资金折合人民币约为 300 万~500 万元。

有人认为,这种状况是日本住房市场萧条造成的,但更有学者认为,目前的住房价位才是正常水平。

依笔者的观察与思考,如果政府在住房市场促成以下规则的运用,即使大幅度取消土地分区规划制度和行政管控措施,也不必忧虑政府人士所担心的问题发生。

(一)居住区用地占城市用地总面积的比重不应低于40%。从欧洲国家及美国的一些州市的基本情况看,这个指标有可能保证半数以上的城市居民拥有独栋房屋。

(二)对居住用地占用实行累进税率。此举有可能限制独栋房屋的占地规模过大,领域中下层民众获得居住用地。从英国的经验看,税率调节有可能是一些大庄园将其部分园地向公众开放,但土地的所有权不变化。

(三)将建筑用地切成最小建筑单元面积出售。东京新宿的官方机构就将一部分建设用地切成200平左右的小块地出售。此举有利于减少土地开发商与官员间的利益输送,提高分散、零星地块的利用率,增加住房建设用地的供应,从而降低房价。

(四)提高土地利用契约的完备程度。一些地块的“先住民”拒绝“入侵者”做邻居,往往由契约不完备引起。房契限制是对市场的呼应,而分区应对的则是政治压力。许多住宅的主人预料到商业和多户住宅区比独户住宅区更为有利可图,因此,他们通过游说,让自己的房产划入更高价值用途的分区。这种游说导致在将土地划拨为不同用途的过程中存在着系统性的错误。本书作者指出,洛杉矶市的分区还没有进行到一半的时候,就已经变得非常明显,划入商业用途的地产超过了可以使用面积的3或4倍。1940年代,洛杉矶市规划机构的建筑师罗伯特·亚历山大报告称。这种不平衡状况从未得到纠正。1989年,82岁高龄的亚历山大声称,洛杉矶市商业和多户住房用途的土地仍然过多。

(五)适当承认“祖父条款”(grandfather clause,也称为不追溯条款<sup>[6]</sup>),即允许在旧有建制下已经存在的事物不受新的法律的约束。美国很多城市的规划有“祖父条款”,限制了大拆大建发生。洛杉矶市的规划条例中没有这种条款,因此,那些发现它们被划入居民区的商业被强制搬离,这是洛杉矶商业与多层民宅过多的主要原因。

## 八、中国人能不能住得更好一些

奥图尔的著作对中国经济学家、中国土地规划工作者都有重要意义。很有可能,中国的读者会认为这部著作仅仅对美国有意义,对中国则基本没有意义,因为中国和美国很不相同。笔者则认为这种看法基本是错误的。如同“红楼梦”不单是明珠家的事,“美国梦魇”也不单是美国的事。之所以这样说有以下理由。

中国人同样更热衷独栋房屋。这个判断不应受到怀疑。对于同一地域同样使用面积的住房,在建筑安装成本相近的情况下,独栋房屋的售价远超单元楼

房,就可以看出人们对独栋房屋的偏好。这方面的需求没有国情差异,只有价格才能影响人们的购买行为,而价格与土地制度之间有密切关系。

中国的国土资源不妨碍中国人拥有独栋房屋。这里可以匡算一笔大账。按地理学调查资料,我国至少有 50 亿亩土地适合人类居住。为了更好地建立现代农业基础,降低农业成本,假设建立 30 亿亩的农业保护区(包含其中的河流道路占地),区内的非农建设用地只能逐步减少,不能增加。剩余土地中去掉河流道路占地最多 2 亿亩,还有 18 亿亩土地(120 万平方公里)可做城市建设可建设用地,城市人口密度取每平方公里 4000 人标准,城市远景人口取 11 亿,实际城市建设用地需要 27.5 万平方公里(4.125 亿亩)。在 18 亿亩的地域里,即使按照美国的城市人口标准,也不可能全部被“城市”占用。政府可以用税收杠杆及建筑标准等参数,将建设占地控制在 4.125 亿亩左右。要明白,这 18 亿亩是一个可选择的范围,即使政府不做控制性的分区规划,也不会全部被城市占用。假设在中国建设 3000 座城市,可以保证农业现代化的需要,也可以保证全国城市居民有多半居住在独栋房屋里,开发强度不过是 23%! 这种情形可以保证绝大部分城市周边有足够的森林及都市农业用地,每一个城市都会是花园城市。

上面的分析表明,中国人对高品质居住的需求以及土地资源对这种需求的满足能力,都是客观事实。剩下的问题便是政策调整问题了。政策设计不是难事,本文不做讨论。

### 注释:

〔1〕Randal O'Toole, *American Nightmare: How Government Undermines the Dream of Homeownership*, *Cato Institute*, 此书将由上海三联书店翻译出版。

〔2〕<http://ah.people.com.cn/n/2015/0511/c358335-24813674.html>.

〔3〕原书翻译为“平地”,笔者以为翻译为“敞地”较好。

〔4〕根岸介夫:《地域农业振兴与城市化的相关关系》,《近畿圈城乡关系的新展开—2》,京都大学农学原论研究室,1993 年。日本学者对城市的定义,是指 district of inhabitant density(DID),即人口稠密地区,通常指人口密度在每平方公里人口在 4000 人以上,总人口在 5000 人以上的地区。考虑到中国的实际情况,这个数据应该更大一些。

〔5〕<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-twee-derde-van-alle-woningen-eegezinswoning-pub.htm>.

〔6〕祖父条款是一种涉及合法权益或责任的例外性规定,如某些人或者某些实体已经按照过去的规定享有或不享有某些权利,将不受新法律法规的约束,继续依照原有的规定办事。这种情形会出现在多种情形下,而对财产权益的保护应该更适用祖父条款。

〔责任编辑:陶婷婷〕