

美国“进步时代”的住房问题及其启示

朱亚鹏*

【摘要】美国的“进步时代”是一个社会与经济大转型的时期。快速的城市化与工业化进程导致大规模的新移民涌入,从而引发了严重的住房问题。低收入人口无法从住房市场满足住房需求,政府的回应非常消极,效果有限。在这种情况下,进步主义者积极行动,发起住房运动,揭示住房问题的严重性,并采取各种措施推动政府进行政策干预,解决住房问题。论文分析了美国进步时代住房问题的形成和进步主义者的回应及其后果,并在此基础上探讨其对当代中国的启示。

【关键词】进步时代 住房问题 住房运动

【中图分类号】C913.31 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)05-0076-16

在美国历史上,从19世纪80年代到20世纪20年代这段时期被称为“进步时代”。这是一个经济快速增长而又社会问题丛生的时代。在种种社会问题当中,普通公众特别是低收入群体和移民的住房问题尤为突出。工业化与城市化的快速进程,造成大规模的移民涌入美国城市。在当时的市场条件下,这些新增人口的住房需求难以获得有效解决。然而,美国在主导性的不干预理念下,对低收入人群的住房问题采取了消极的态度,这造成大量低收入人群无家可归或者被迫忍受恶劣的居住条件,无法真正地融入所在城市与社

* 朱亚鹏,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心、社会保障与社会政策研究所,副教授。涂锋博士为本论文的写作和完善给予很大帮助,特此感谢。感谢匿名评审人的意见。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(编号:07JC810004)、中山大学行政管理研究中心中国公共行政学精品培育专项基金项目和中山大学985国际合作与交流项目“美国进步时代的政府改革及其对中国的启示”。

区,进而引致各种社会问题。面对这种情况,美国当时有大批进步人士发起住房运动,向主流社会揭露城市贫困和住房问题的严重性,提出具体解决措施,并积极付诸实际行动,还通过公众教育推动其思想观念转变,从而推动政府积极干预,乃至亲身实践以推动社会问题解决,他们在不同层面都发挥了积极的作用。进步时代的住房政策对美国住房政策具有一定的影响。美国进步时代的住房问题及其回应的经验无疑对同样处于社会转型期的中国具有一定的启示和借鉴价值。

一、工业化、城镇化与移民:进步时代住房问题的形成背景

美国的“进步时代”是一个面临巨大社会转型的时代。这个时期是美国高速工业化、城镇化的历史阶段。在这个阶段,美国的城市化发展进入高峰期。在大约半个世纪(1860年-1910年)内,人口在10万以上的城市从9个增加到50个,人口在1万至2.5万的城市从58个增加到369个(Glaab & Brown,1983:113)。

高速的经济增长提供了大量的工作机会,吸引了无数移民来到北美大陆。这段时期也是大量欧陆移民涌入的高峰。他们或出于政治或者宗教原因,或期望寻求更好的经济发展机会。从1870年到1900年有1200万人从欧洲移民到美国,在接下来的10年间又有约900万的移民涌入(Chambers,2000:10)。移民主要来自欧洲,在美国主要从事加工业、修筑铁路,以及开凿矿山,他们为美国经济的快速发展起到了积极的作用。1880年代起,新的移民主要来自欧洲东部和南部国家,他们进入美国的工业城市,成为城市村民(urban villager)。在波士顿、纽约、芝加哥等地,外来移民及其子女占了当地人口的绝大多数(Chambers,2000:11)。在整个进步时代,美国人口数量增长了一倍多,从1880年的4900万到1920年的10600万,而新增长人口主要都是移民。

美国的“进步时代”也是一个社会问题丛生的时代。以城市化、工业化为特征的“现代化”进程,给美国社会带来了各种新的复杂状况(Brown,1976),引发和加剧了贫困、卫生、食品安全、城市犯罪等各种社会问题。其中低收入劳工和移民无力获得体面的住房,住房状况非常恶劣,成为了当时大都市的主要社会问题之一。

针对各种社会问题,进步主义者发起一系列社会改革运动,以推动社会、企业及政府(包括联邦、州与地方政府)从多方面努力解决问题,促进社会的变革与进步。当时与进步主义者相关的主要改革措施涉及多个领域,如为大量涌入美国的新移民提供融入社会的服务,加强产品安全,强化药品质量监管,解决劳工权益保障(工伤赔偿现象,童工问题,女工权益保护),加强义务教育、健康服务,遏制青少年社会失范现象,推行私人保险计划和构建养老保险制度等等(Herrick,2008:9-23)。本文则集中讨论进步主义者如何回应当时的住房问题,采取哪些对策,产生什么影响,以及对我国有何启示。

二、进步时代的住房发展与住房问题

(一)城市化与住房发展

伴随着经济的快速增长,进步时代是美国住房建设高速增长时期。从1880年到1900年间,在美国28个最大的城市中,就有25个住房供应增长比例超过50%(Radford,1996:7)。尽管当时美国人口增长很快,增长率达到21%,但当时最初的住房统计数据表明,这个时期住房发展更迅速,住房面积增长的速度达26%。从1900年到1910年,美国的房屋建设进入高速发展时期,平均每年约有361 000套住房动工。进入20世纪20年代,房屋建筑速度增至每年703 000套。在1890-1920的30年间,住房建设速度超过了人口的增长速度(Radford,1996:11)。住房建设的快速增长和住房

水平整体提高,掩盖了住房领域内发生的一些深刻变化和问题。

(二) 住房领域的深刻变化

在进步时代,美国的住房领域发生了三大变化(Radford, 1996: 11-13)。首先,建筑成本迅速增加。从1895年到1914年,住房的平均建设成本增加了50%,其中人工和建筑材料的价格都大幅上涨。而建设效率却没有相应提高。其次,住房融资方式发生了很大的变化。在19世纪,购买住房的支出或者直接来自个人储蓄,或者出自亲友借款和地方性的小借贷者。但自20世纪以来,美国人开始通过制度性的商业金融机构申请按揭贷款购房。另外,房地产业的发展与经济部门的互动发展也促进了住房融资模式的发展。房价上涨和住房建设的加速需要大量资金,金融机构则希望为大量资本寻求投资渠道。其结果是,房地产产业与商业金融机构密切合作,大量资金的流入极大推动了房地产业的发展。再次,个人投资的行为模式也发生了变化。美国中产阶级的投资方式从传统的买房出租,转为将钱存入金融机构和投资金融市场,购买按揭债券。个人资本在20世纪初开始进入美国国内资本市场。最后,国家在房地产领域所扮演的角色变得更加积极。1913年美联储的建立,也间接地推动了房地产业的快速发展。

美国金融市场和房地产融资方式的转型对美国住房领域产生了深刻的影响。在对住房出租市场的投资减少的情况下,投机者则趁机提高租金,而相应地,企业家可以更容易获得贷款,投资更多大型工程。另外,大量投资者进入房地产金融市场,一味对房地产高端、高利润市场予以关注。所有这些导致住房分化加剧,较富裕的美国人可以比较容易地实现拥有住房的梦想,甚至从事房地产投资或者投机,而低端住房出租市场则萎缩,低收入者的住房问题日益严重。

(三) 经济增长背景下的住房分化与住房问题

由于上述住房金融市场和融资模式的变化,美国住房建设迎来

了一个高潮,人们居住条件整体上有了很大改善。然而,在移民与城市化的大背景下,经济快速发展以及居住水平整体改善,无法掩盖当时住房领域严重的住房不平等——住房分化严重。

对于中上收入群体而言,房地产市场的高速发展提供了一个非常好的机会。美国整体经济快速发展,总体工资水平提高,人们住房负担能力也迅速提高(Radford, 1996: 8)。加之美国在交通方面的技术革新,使得城市郊区的土地能够用于修建住宅,而且建筑材料的价格也持续降低。其结果是从 1875 年到 1890 年,美国的建筑成本一度整体上下降了 1/4。工资的增长和房价的相对下降,使得美国人这个时期的住房承受能力比欧洲人更强,很多美国人在这个时期拥有住房,实现了自己的“美国梦”。“19 世纪末期是普通人拥有住房的黄金时期”(Radford, 1996: 8)。富裕阶层迅速地改善了他们的居住条件。他们通常迁到居住环境更好的郊区的小城镇。当时主流的房子是一栋维多利亚式的两层小楼,房子价值高,有很多房间,包括特殊用途的餐具室、休息门廊和图书室,各种生活设施比较齐备,一般装有中央供热系统,有抽水马桶,各个房间都配备冷热自来水,居住条件良好。

相比之下,低收入者和流浪工人的居住条件糟糕得多。由于外国移民、西部发展和工业化等原因的推动,大量单身男性移民涌入美国的城市。尤其是在美国中西部和西部,大量流浪工人无力负担房租,成为无家可归的流浪者。开始时他们露宿街头,后来夜间临时到警察局投宿成为他们的主要居住模式。为了维持社会治安,在 19 世纪中后期美国城市成立了警察局,以维护城市的安全与秩序。在拘留酗酒者、流浪汉和精神病人的同时,警察局也向没有生计的投宿者敞开大门。波士顿警方于 1856 年正式接受无家可归者。此后,这一非正式的做法一直延续,投宿警察局成为美国城市生活中的一种普遍现象。据估计,19 世纪 80 年代到 90 年代,有 1/5 的美国家庭的家庭成员在警察局借宿过。根据 1891 年对流浪者的调

查,其中20%的人承认定期睡在警察局。流浪工人在美国警察局过夜在当时社会非常普遍。

除了借宿警察局之外,低收入工人主要租住在城市中心区的廉价出租房屋里。在美国工业发达的中心城市如纽约、芝加哥、波士顿等地,高昂的地价导致城市的过度集中,而且高昂的房租使得工人的居住条件很差。通常,他们居住的廉价公寓为多层建筑,房间和走廊狭小、光线黑暗、不通风,洗手间和厨房每层共用。更有甚者,不少房东为了谋取更大利益,将一套房子分成几个单元出租。租住者要忍受非常拥挤的居住环境和种种不便,而且也不安全,没有任何隐私。例如,在纽约原来设计可居住50人的廉价出租公寓内,实际居住的人口超过400人(Chambers,2000:18)。到19世纪末期,廉价出租住房成为流浪工人解决住房问题的主导方式(Schneider,1989)。据当时的调查显示,有1/3的居无定所者聚集在廉价出租屋里(Radford,1996:20)。芝加哥平均每晚有2万多人,在200多所廉价房屋里过夜。

廉租房屋内恶劣的居住和卫生条件,加之过分拥挤,使之成为治安、犯罪等社会问题的集中区域。而贫民窟的恶劣条件则是疾病流行的温床。例如,1899年纽约某一个街区居住了3688人,其中241人患有肺结核,平均每1000人中有超过1/4的人死于肺结核(Kalk,2008:9)。疾病的流行自然不会局限于贫困社区,必将威胁到整个城市。上流社会在将疾病流行归咎于居住在廉租社区的贫民的同时,也不得不关注城市贫穷群体的住房问题。

简言之,伴随着高速的经济发展,美国社会日益分化。随着大量移民涌入中西部大城市,美国城市出现严重的住房不平等和住房分化。低收入者和无家可归者只能在警察局临时过夜或租住条件非常恶劣的廉价宿舍,城市贫困和住房问题日益严重。低收入阶层糟糕的住房条件往往又与贫困、疾病、犯罪等问题相伴而生,形成复杂的社会问题,这引起了当时美国进步主义者的关注和积极行动。

三、进步主义者对住房问题的回应

针对严重的住房分化,低收入者极端恶劣的住房条件及其引发的各种社会问题,进步主义者采取了一系列行动和策略,他们敦促政府积极采取措施干预住房问题,推动住房运动,甚至身体力行,投入到了解决住房问题的实践活动中。

(一) 揭露住房状况、发现住房问题

为了唤醒当时主流社会对城市贫穷和住房问题的关注,当时进步主义者通过多种途径,揭露问题的严重性,进而“发现”住房问题。雅各布·里斯(Jacob A. Riis)是其中的杰出代表。他是进步时代一位非常有名的社会活动家。作为一名记者,他利用当时最先进的照相技术拍摄了大量图片,逼真地揭露了城市贫困和无家可归的社会现实。他拍摄了200多幅关于简陋房屋、贫困社区以及无家可归的儿童的照片,并著成极为畅销的作品《另一半人如何居住》。此外他还在全国各地演讲,通过展示幻灯片,发表报道与照片,甚至是复制模型的方式,来解释贫民窟的恶劣居住环境。里斯对纽约警察局临时住所的调查和对芝加哥的探访揭露了临时住所糟糕的居住条件:“裸露的土沥青地面就是男男女女们睡觉的地方”,“又大又肥的老鼠在光天化日之下跑来跑去”,“房子后面直接对着一条排污渠,污水像河一样流动,成为老鼠的天堂”。总之,进步主义者通过报纸、展览、演讲,并利用照相技术这一先进手段,揭露了住房问题,引起社会对贫民窟和无家可归现象的深切关注,并为进步主义运动奠定了社会基础,推动了地方政府的住房改革。

(二) 掀起住房运动

住房条件破败、拥挤、不安全,是当时迅速工业化、城镇化和大

规模移民涌入带来的各种社会问题之一。面对城市的贫困与各种住房问题,进步主义者积极动员、联合各种社会力量,发起了住房运动,以推动住房相关问题的解决乃至社会进步。维勒(Veiller)是其中的杰出代表。他发起和领导了轰轰烈烈的住房运动(Lubove, 1961)。1899年他成功组织了一次廉租住房展览,不仅展出贫民窟的模型,还展出了城市的疾病分布图和贫困分布图,以此揭露劳工阶层恶劣的住房条件和严重的社会后果:住房条件糟糕、通风差、光线不足,容易引发肺结核等各种传染性疾病的流行。此次展览引起主流社会的高度关注,当时的纽约州州长罗斯福参观了展览。他认为,房间的采光、通风是人的基本权利,如果房东或者房地产开发商阻碍这一权利的实现,政府应该加以干预;社会应该保障人们拥有实现自己的潜能的机会,该机会不能被恶化的居住环境影响和剥夺;如果人们拥有住房,他们就能够培养起公民责任感和爱国心(Lubove, 1961, 1962)。在他的推动下,纽约在1900年成立了州经济公寓委员会(State Tenement Committee)来推进住房改革。1910年,他又推动成立全国住房协会(National Housing Association),并担任主席。在他领导下,住房运动有序推进,并影响了美国很多城市的住房改革。

在很多进步主义者看来,住房问题不仅仅是个经济问题,更是个道德问题(Kalk, 2008: 8)。于是19世纪末出现了“定居救助之家”运动(Settlement House Movement)。该运动主要由美国中产阶级和上层人士中的某些群体推动,他们向低收入群体尤其是外来移民提供各种社会服务,帮助他们解决所面临的各种问题,从而适应美国新的地理和社会环境,并接受或者融入美国生活方式。“定居救助之家”运动是广泛的进步运动的重要组成部分。值得一提的是,进步主义者和当时的有识之士,不仅仅将住房界定为单纯的居住问题,而且试图进一步解决引发住房问题的物质和精神的因素。进步主义者代表简·亚当斯(Jane Adams)于1889年在芝加哥建立

“赫尔之家”(Hull House)、基督教男青年联盟(Young Men's Christian Association)和救世军(Salvation Army)等宗教组织时也建立起具有宗教、教育和休息功能的定居住房救助中心,以使无家可归者摆脱在物质和精神层面所面临的困境。

此外,在进步主义者的推动下,工人组织也日益积极关注工人住房问题。1914年美国劳工联合会,向联邦政府请愿,要求政府能够积极采取行动,提供贷款,并为工人家庭修建住房。

(三) 推动政府规制,保障住房质量与安全标准

除了宣传动员、公众教育之外,进步时代的改革者还在实践层面提出解决思路。针对当时廉租住房卫生条件差,不安全,普遍存在火灾隐患等状况,进步主义者积极推动政府对住房租赁市场进行规制,以保障住房的基本标准,这是美国进步时代的住房方面的重要创新和进步。到了1917年,美国有40个城市和11个州制定了房屋建筑方面的法律和条例,要求出租者为租客提供安全的住房(Bremner,1956)。按照法律,市政官员要定期调查出租房屋,有权对那些没有达到法律要求的屋主进行惩罚。为了防止官员腐败或者渎职而不履行在执行房屋安全法律上的责任,致力于提高低收入工人生活环境的进步主义者,进一步扮演了监督法律实施的角色,他们通过各种渠道监督和敦促政府严格实施相关法律。例如,著名的社会工作先驱简·亚当斯和她在芝加哥“赫尔之家”的同事们不断造访市政官员,促使他们执行相关住房安全方面的法律,这在改善没有发言权的普通民众的生活状况方面取得一定的成效(Lubove,1986)。

(四) 倡导公共住房建设,建立“模范出租公寓”

除了推动对出租房屋的规制法律的出台和实施之外,对进步主义者而言,更重要的是推动政府和慈善机构建立“模范廉价公寓”。由于住房市场投机盛行,租金过高,大量低收入阶层无从满足基本

住房需求。对此,进步主义者呼吁用政府修建的住房来安置贫民,以终结无家可归者大量投宿警察局地下室的现象(Levinson,2004:497-498)。

此外,针对当时廉价宿舍住房条件极端恶劣、通风条件差、设施极端简陋、卫生和安全没有保障的普遍状况,维勒等人推动政府和慈善机构建造示范性的“模范”廉租公寓(model tenements),通过设定住房标准,引导出租房屋市场提高和改善住房标准,从而推动低收入劳工住房条件的改善。但事实上,模范廉租公寓的房租并不便宜,不将租金提高到最低收入者可负担的水平之上的状况,难以维继。所以,模范公寓的运作最终依赖于开发商或者业主的慈善精神。

值得注意的是,虽然进步主义者关注住房问题,主张某种程度上的政府干预,但是他们对住房问题本质的理解及其解决问题的建议却不尽相同。卡罗尔·阿罗诺维维(Carol Aronovivi)也是最早的公共干预的支持者之一。1913年,他撰文提出“以建设性住房改革”来真正解决美国住房问题。他认为美国的住房问题不是大城市的“病态”的贫民窟问题,因为贫民窟仅仅影响10%-12%的人口。相反,他认为美国真正的住房问题是住房和社区的整体质量低下的问题。相对于美国国家的财富增长,住房质量是非常低的。因此,他坚持住房运动的目标应该是在便利的、有吸引力的社区向绝大多数人民提供高质量、不昂贵的住房,而不是将所有的精力置于推动通过并执行出租房屋最低标准的法规之上(Radford,1996:35)。

(五) 借鉴欧洲经验,推动政府采取干预措施

由于美国奉行放任自由的理念,政府对工人和移民的住房问题一直持消极态度。进步主义者则采取介绍欧洲国家经验,进行政策学习的策略,推动美国政府积极干预住房市场,进而解决住房问题。例如,1909年本杰明·克拉克(Benjamin Clark Marsh)撰写了《城市

规划导论》，其中介绍并肯定了欧洲一些城市政府为控制住房发展成本而购买市区内外廉价土地的做法。当时著名的城市改革者弗雷德里克·豪威(Frederick Howe)也很支持欧洲土地银行的做法，1911年他在城市规划大会上的发言，强调了德国城市政府购买城市周边土地，积极发展低收入住房的做法，并肯定了德国政府关注住房问题，将资本家垄断住房开发代之以市政住房与私有房屋竞争等思路与做法(Radford, 1996: 35)。这种对国外经验的引入和介绍有助于增进进步住房运动和相关政策建议的合法性。

四、进步住房运动的影响

在进步主义的推动下，进步时代的住房运动唤起了美国社会对工业化、城镇化和移民引发的住房、城市贫困等问题的高度重视，并成功地推动政府、企业和社会共同行动，积极回应了各种伴随当时经济快速发展而出现的各种社会问题。进步时代的住房运动取得了一定的成就，主要表现在：

首先，和在其他领域的活动一样，进步时代的改革者通过揭示住房问题教育公众，成功地唤起美国主流社会高度关注与社会繁荣和住房建设及住房水平迅速提升并存的住房分化和贫富分化及其带来的各种社会问题。他们将住房问题与社会问题联系起来，使公众认识到恶劣的居住条件威胁到居住在那里的贫困阶层的安全、健康和道德，它是各种社会问题蔓延的根源(von Hoffman, 1996)，所以应予以关注和解决。

其次，推动政府立法，改善低收入者的住房状况。在进步主义的推动下，1914年美国劳工联合会向联邦政府请愿，希望政府能够提供贷款，用于为城市工人及其家人修建住房。1915年，马萨诸塞州通过了一项宪法修正案，允许州政府建立公共住房(Bremner, 1956)。1901年纽约市的《廉租住房法》(Tenement House Law)与

1902年芝加哥的类似法令得以通过,这是进步主义住房运动的标志性成果,是进步时代住房改革的巨大成功。纽约市的住房立法为全国的住房改革措施设定了标准(Schneider,1989)。进步主义住房运动相当大程度上推动了美国当时总体住房状况的改善和住房标准的提高。

再次,更为重要的是,在进步主义者的推动下,美国开创了政府干预住房市场,解决低收入阶层住房问题的先河,尽管在进步时代这方面取得的成果有限。美国的住房政策发展过程中有两个转折点,都与进步时代分不开。第一次转折发生在上个世纪之交,廉价公寓改革法案开辟了先例,地方政府确定住房标准,规制住房安全;第二次转折发生在20世纪30年代,联邦政府通过公共住房计划和银行改革承担起在提高住房自有率和向贫困阶层提供住房补贴上的角色(Dreier & Atlas,1996:343)。这两次转折都与进步时代相关。前者是进步主义住房运动的直接成果,而后者则受其间接影响,因为它延续了进步时代开创的政府干预住房供应的传统,甚至1949年美国住宅法的颁布也可溯及进步时代住房政策所提供的政策根源(von Hoffman,2000)。

最后,进步主义者关于住房问题的不同理解和建议也在某种程度上影响了美国的住房政策的走向。如前所述,进步时代的改革者对住房的理解和相应的解决方案不同。维勒等人认为当时的主要住房问题是经济增长、城镇化和移民潮引发的低收入阶层绝对住房条件差的问题,主张通过政府规制出租房屋的质量、标准,或者向低收入者提供住房加以解决。而卡罗尔·阿罗诺维维等人则认为贫民窟现象不是根本的住房问题,住房问题的本质在于相对当时美国的社会财富而言,住房质量普遍很差,邻里与社区环境不好。他提出,通过社区规划,进而推动宜居社区、供应负担得起的高质量住房,才是解决的思路。这些分歧影响了美国住房政策的走向。美国住房史上两种政策取向在实践中都存在。在上个世纪30年代、50

年代美国兴建公共住房实行城市改造,然而不仅没有取得预期政策效果,相反被认为是在制造贫民窟。公共房屋政策的失败,促使社会各界进一步反思解决住房问题的方式。事实上,与欧洲相比,美国总体上没有大规模建立出租性的公有住房,而更强调通过政府税收减免、发放租金补贴,以及非营利机构和市场提供可负担的住房的方式,来解决中低收入住房问题(von Hoffman,2000)。

五、借鉴与启示

美国进步时代所产生的住房问题,以及当时社会活动家与政府对之所采取的干预措施,无疑对处于类似转型过程、面对类似社会问题的中国具有借鉴的价值。

首先,工业化、城镇化和移民潮会引发包括住房问题、城市贫困、犯罪、疾病等社会问题,政府和社会必须对此予以足够重视,积极采取措施予以回应和解决,而不是置之不理,放任自流。解决住房问题尤其是低收入阶层的住房问题,保障所有公民享有一定标准的住房条件变得尤为重要。住房不仅是人的基本需求,也是庇护所。保障体面住房不仅可以改善人的生存条件,而且可以提升人的尊严和道德意识,确立公民身份,建立国家认同和爱国主义,培养公民精神,提升社会凝聚力。

其次,社会力量尤其是知识阶层可以在社会转型过程中扮演更积极的角色。如前所述,在经济高速发展、工业化与城市化日益达到高潮的转型阶段,美国社会遇到了各种问题和矛盾,政府的回应滞后而不足。社会力量,尤其是当时的进步主义的社会活动家、媒体、改革者和慈善机构在解决各种社会问题方面扮演了重要的角色,他们揭露社会问题,进行政策倡议,甚至身体力行,直接投入到实践之中。进步时代住房问题的历史清楚说明,在市场与政府都还不完善的情况下,社会力量不仅可以在社会权利救济与社会服务供

给方面扮演积极角色,而且可以推进政策议题进入公众议程和政府议程,推动政策构建和决策,监督政策实施,并取得良好的治理结果。

最后,政府应该在满足公民住房等基本需求方面扮演一定的角色和承担相应的责任。传统上,美国笃信自由,认为满足住房需求是个人责任。但是,快速城市化进程所导致的种种社会问题,终于使美国公众开始认识到,如果不保障工人和普通消费者的基本权利,基本市场秩序和社会安全与稳定也不可能得到真正维持。有远见的进步主义者发起社会运动并推动美国政府改变观念,也使国家的角色从消极的守夜人逐渐变成市场的校正者,从而保障公民基本需求的满足。

美国进步时代的经验对解决我国目前面临的住房问题具有直接的启示。首先,中国的住房问题不仅仅是低收入者住房负担能力不足,无力满足其住房需求的问题,也不仅仅是一般意义上的民生问题。它更是一个公民住房权利确认问题和统一的公民身份建立的问题。美国当年面对的是外国移民的接纳和国民身份确认的问题,而中国现在则面临的是,如何统一和做实——得到法理承认但事实上却被户籍制度和福利制度割裂的公民权利与公民身份——的问题。境遇最差的外来工面临的各种问题近几年才开始得到政府的关注,但包括住房问题在内各种问题远未得到实质性、系统地解决。包括外来人口在内的公民的住房和其他基本需求的满足与否,直接关系到我国的社会稳定、社会融合和政治秩序。政府和社会各界应该以积极的态度予以回应,切不可从既得利益的角度出发,消极应对,积累社会矛盾。保护和完善公民社会权利是解决各种社会问题的根本出发点。

其次,鉴于我国经济转轨和社会转型的特殊背景和政策遗产,政府应该放松管制,容纳和鼓励各种社会力量通过各种不同的方式寻求住房问题和其他社会问题的解决。合作建房运动、城中村的改

造都可能在解决低收入阶层住房问题方面发挥意想不到的作用。此外,借鉴美国及欧洲国家经验,政府应当鼓励和允许非营利组织发展和管理租赁性或者出售性住房,与住房私有部门竞争,使中低收入阶层免受或者少受市场的剥夺,推动社会发展与经济增长目标的整合。摆脱国家与市场对立、国家与社会对立、第三部门与市场对立的僵化思想,进而形成国家、市场和社会的良性互动的治理新局面,是解决我国面临的各种问题的根本出路。

参考文献

- Bremner, R. (1956). *From the Depths: The Discovery of Poverty in America*. New York: New York University Press.
- Brown, R. (1976). *Modernization: The Transformation of American Life, 1600 - 1865*. New York: Hill & Wang.
- Chambers, J. W. (2000). *The Tyranny of Change: America in the Progressive Era, 1890 - 1920*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Dreier, P. & Atlas, J. (1996). U. S. Housing Policy at the Crossroads: Rebuilding the Housing Constituency. *Journal of Urban Affairs*, 18(4): 141 - 370.
- Glaab, C. N. & Brown, T. (1983). *A History of Urban America* (3rd Edition). New York: Macmillan Publishing Co.
- Herrick, J. (2008). 美国进步时代:变革社会中的社会政策创新. 公共行政评论, 4: 4 - 30.
- Kalk, K. (2008). "The Tenement House Problem": Reformers and the Progressive Era Housing Crisis. History Department, Oregon University, Oregon. From: [http://ir.library.oregonstate.edu/jspui/bitstream/1957/8745/1/Kalk Thesis.pdf](http://ir.library.oregonstate.edu/jspui/bitstream/1957/8745/1/Kalk%20Thesis.pdf).
- Levinson, D. Ed. (2004). *Encyclopedia of Homelessness*. London: Sage.
- Lubove, R. (1961). Lawrence Veiller and the New York State Tenement House Commission of 1900. *The Mississippi Valley Historical Review*, 47(4): 659 - 677.
- Lubove, R. (1962). *The Progressives and the Slums: Tenement House Reform in New York City, 1890 - 1917*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Lubove, R. (1986). *The Struggle for Social Security, 1900 - 1935* (2nd Edition). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Radford, G. (1996). *Modern Housing for America: Policy Struggles in the New Deal Era*. Chicago: University of Chicago Press.

- Schneider, J. C. (1989). Homeless Men and Housing Policy in Urban America, 1850 - 1920. *Urban Studies*, 26(1): 90 - 99.
- von Hoffman, A. (1996). High Expectation: The Past and Future of American Low-income Housing Policy. *Housing Policy Debate*, 7(3): 423 - 446.
- von Hoffman, A. (2000). A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949. *Housing Policy Debate*, 11(2): 299 - 326.

(责任编辑:陈那波)

“博士学位论文摘要”征稿启事

为了促进青年行政学者的交流,形成更广范围的学术对话,本刊从2009年起设置“博士学位论文摘要”栏目,现特向国内外征集博士学位论文摘要。

具体要求是:

1. 稿件为已完成并通过论文答辩,且尚未公开出版的博士学位论文。论文不限定所获学位专业(可为行政学、政治学、社会学、经济学、管理学或其他相关专业)与学校(包括海内外各高校及其他科研机构),而以聚焦公共行政领域与学术品质为标准。

2. 摘要内容主要包括:研究问题、研究方法、主要研究结论、研究意义及有待完善之处。

3. 如博士学位论文用中文之外的其他语种写作而成,请作者先自行翻译成中文。

4. 摘要字数在1500字以内,同时请附上博士学位论文全文(电子版或纸质版)。