

# “拆违”与权力—市场关系的变动<sup>\*</sup>

## ——控制观视角下的非正规租房市场研究

陈映芳 孙 哲 方圆圆

---

**内容提要** 在中国城市化进程中,大都市中普遍出现的非正规低租金住房租赁市场,为外来务工人员提供了落脚城市的容身之处,亦形成了中国“城市奇迹”的特色之一。但这种局面因近来政府的“拆违”工程而发生了变化。“非正规性”对于城市治理者到底意味着什么?“违规”住房租赁市场在城市中逐步形成又被强势取缔的治理逻辑是什么?在既往的城市治理研究中,研究者基于控制权理论,多侧重于从政府间关系来解释基层政府的“剩余控制权”行政逻辑。而借用“控制观”的理论视角,对上海市城乡结合部一处非正规低租金住房租赁市场进行田野调查,可以发现非正规市场也是“剩余控制权”的一种实施场域,在其中基层政府通过与非正规市场的互嵌从而对项目制中的指标体系做出应对。可见,通过市场进行社会治理的模式不只存在于顶层利益集团与政府间的法团合作,同样存在于基层政府与非正规住房租赁市场之间的互嵌治理。

**关键词** 拆违 非正规性 租房市场 控制观

---

### 理论语境:非正规性与控制观

在快速城市化背景下,大都市中的非正规低租金住房租赁市场(下文简称租房市场)成为吸纳外来移民的重要场所。城市开发呈现出“正规开发”与“非正规开发”两种模式,“非正规开发”形成了“半城市村庄”。<sup>①</sup>“非正规性”最早在城市规划领域被提出,用以指代后发国家中出现的规划之外的城市居住空间。<sup>②</sup>在我国这一概念被广泛应用于“城中村”空间形态研究中。对深圳城中村的研究发现非正规住房呈现明显的“圈层分化”形态,不同类别的非正规住宅分布在不同的城市圈层。<sup>③</sup>

与空间形态研究相对应,“非正规性”逐渐进

入城市治理研究范畴。唐亚林认为资源稀缺、制度稀缺和人性稀缺使得城市生活出现“非正规性”,城市治理应重视非正规规则的调解与互补作用,以此实现城市的多样性和包容性。<sup>④</sup>“非正规空间”并非简单的违反规则,而是因已有规则的不完善所形成。“城中村”作为典型的非正规空间,不应成为治理盲点,而应该通过劳动力市场、住房市场和行政管理等三个方面进行“非正规治理”。<sup>⑤</sup>

在既有研究中,“非正规空间”是当下城市的重要形态,“非正规治理”是其应对策略。本研究试图以“非正规市场”为对象,探讨“非正规性”产生的社会机制。在这一语境中,“非正规(式)性”(informality)可以理解为迁移的农民工并没有被

---

\* 本文系国家社科基金重点项目“推进人的城镇化的重点难点问题研究”(项目编号:14AZD025)的阶段性成果。

完全纳入到公共范畴的国家规制,而是作为“私民”在流动<sup>⑥</sup>。“非正规性”一方面能解释劳动力市场中农民工的不稳定位置,另一方面也指低租金租房市场中的居住空间缺乏制度依托。非正规开发所带来的“私人治理”(private governance)导致低租金租赁场所出现设施欠缺等破败化情况,同时在此居住的务工人员其基本的居住权益难以得到保障。<sup>⑦</sup>

作为研究非正规租房市场的理论视角,“控制观”(conception of control)是市场社会学的核心概念。<sup>⑧</sup>自波兰尼的《大转型》开始,市场之于社会关系的“嵌入性”成为新经济社会学的基本共识。布迪厄的场域理论<sup>⑨</sup>进一步指出,“资本”并不只有单一的经济属性,而是作为权力的介质,具有政治、文化的多重属性。在此基础上,弗雷根斯坦提出了“市场社会学”<sup>⑩</sup>范式,它以“控制观”为核心,强调运用“政治—文化”视角去分析市场运行当中的社会机制。弗雷根斯坦指出,从经验角度来看市场的发生机制,会发现市场中各个行动主体所想要的并不是竞争所带来的不稳定性,而是一种稳定的规则框架,以此保证价格的稳定性。在这当中,“控制观”是指一种承认,一种对于市场上规则制定者、规则本身以及规则框架下各个行动主体之间关系的认可。“控制观”视角打破了市场需要独立于权力的迷思,发现市场的产生与权力(规则制定者)具有天然的连带关系,由此可以利用“政治—文化”维度来分析市场与权力结合的过程。

而在分析中国社会时,学界也已经有了一系列与市场社会学相呼应的研究成果。通过对诺斯与波兰尼关于“市场社会”争议的探究,刘拥华提出了“市场性社会”的概念,指出市场并不能彻底脱离社会,而是与各种社会关系保持不同程度不同形态的嵌入。<sup>⑪</sup>在同一向度上,周雪光认为中国社会出现的并非是“市场转型”,而是“政治—市场”共生模型:国家并没有因为市场的兴起而退出,而是成为与市场共生的行动者,并且在规则制定中成为主导者。<sup>⑫</sup>更进一步,市场不仅没有脱嵌于国家,国家还可以使用市场元素进行治理。周黎安的研究显示,中国政府在治理上存在一种纵

向关系的“行政发包制”(sub contracting),即将有风险或者成本难以控制的项目层层外包给下级政府,并通过市场化的功利指标进行考核。<sup>⑬</sup>而平级政府之间则形成了“锦标赛体系”的竞争关系。冯仕政将这种从经济学角度进行的政治分析概括为“政治市场想象”,指出“国家的多主体性”“市场性”“政治性”是其三个要素。<sup>⑭</sup>在这一范式的基础上,他进一步认为周黎安过于重视国家的市场性,而忽略了国家在政治性方面的设置及目标。在市场机制方面,对于粮食市场的研究发现,国家在成文制度设计中,对于与自己远近亲疏不同距离的企业,有着明确的“差序格局”对待。<sup>⑮</sup>与此相对应,对于农民工与包工头的研究则解释了另一种“反差序格局”:包工头越陌生的工人,越容易拿到薪资,因为不易控制。<sup>⑯</sup>

以上研究揭示了在治理过程当中,国家与市场互相嵌入的种种形态。在这一语境中,本研究将借用“控制观”视角,对于上海在“拆违”过程中处于变动状态的非正规租房市场进行分析,以期对治理过程中政府与市场关系的已有讨论做出延伸。

自2014年至2016年,笔者及研究团队对上海浦东某外来人口聚居区的居住形态进行了追踪调查,对基层治理者、外来租户与本地房东进行了数次深入访谈。本研究将“拆违”理解为自上而下的“控制观”转型,在这一转型过程中基层政府的控制观受到了上级的冲击并生产出应对策略。而在这一“冲击—应对”的变动过程中,与非正规租房市场相关的各个社会群体都开始进行显化的利益表达并产生社会行动,这为研究“政治—市场”关系提供了一个新的契机。

#### 租房市场的非正规状态: 以郊区外来人口聚居区为例

##### (一) 违规的界定与“拆违”

在上海存在着“三违”,主要是指违法用地、违法建筑和违规种养,这一规定最早源于2014年上海市人民政府10部门联合制定的《关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》,其法律依据是2009年上海市人大通过的《上海市拆除违法建筑若干规定》。2016年,上海市又将“三违”

扩展为“五违四必”，即对违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住之“五违”必治，安全隐患必须消除、违法无证建筑必须拆除、脏乱现象必须整治、违法经营必须取缔之“四必”先行。

上海的拆违与超大城市人口调控紧密相关。通过对“违规”界定的相关规制进行梳理可以发现，上海的拆违与地方立法、行政红头文件关系紧密，而最终落地的“五违四必”则是以市委书记会议讲话和会议新闻稿为框定<sup>17</sup>，难以查证与之直接对应的法律与规定。从规制框架与层级以及最终的事实来看，上海的拆违走在“超大城市”前列，具有非常鲜明的地方特征，并获得中央领导的高度肯定。

“拆违”对于非正规租房市场产生了直接的影响。从“三违”到“五违”的界定中，增加了“违法居住”和“违法经营”，这直接将整治的目标从物理空间转向了人口。在作为拆违样板的“X村”案例报道中，在 50 天的治理中就清退了 1.3 万名非法居住外来人口。<sup>18</sup>

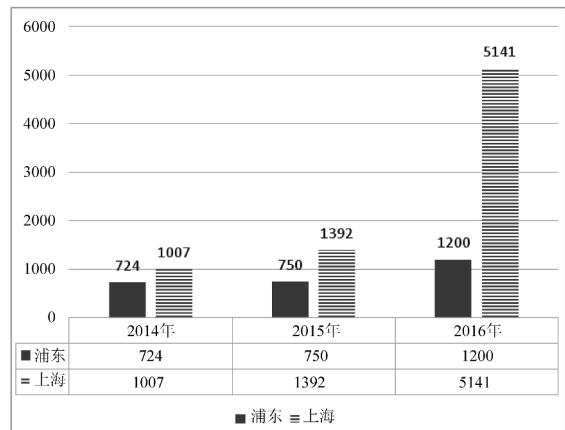
表 1 “违规”界定的相关规制<sup>19</sup>

国家级法律	《中华人民共和国土地管理法》(自 1987 年 1 月 1 日起施行)
	《物权法》(2007 年 10 月 1 日)
	《中华人民共和国城乡规划法》(自 2008 年 1 月 1 日起施行)
行政法规	《城市绿化条例》(自 1992 年 8 月 1 日起施行)
上海市地方性法规	《上海市整治违章搭建和违章建筑的若干规定》(1993 年施行，2001 年废止)
	《上海市城市规划条例》(自 1995 年 7 月 15 日起施行)
	《上海市拆除违法建筑若干规定》(自 2009 年 8 月 1 日起施行)
	《上海市住宅物业管理规定》(2011 年 4 月 1 日起施行)
“红头文件”	《上海市零星建设工程规划管理办法》(自 2000 年 1 月 1 日起施行)
	《关于实施〈上海市住宅物业管理规定〉有关问题的意见》(发文单位：上海市房屋土地资源管理局，自 2005 年 2 月 4 日起执行)
	《关于进一步明确职责分工完善查处违法搭建行为工作机制的意见》(沪建交联[2006]451 号)(上海市建设交通委、市城管执法局、市房地资源局、市规划局联合制定，2006 年起执行)
	《上海市农村村民住房建设管理办法》(自 2007 年 7 月 1 日起施行)
	《关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》(2014 年 6 月制定)
会议新闻稿	《“五违四必”整治，还得持续使劲用力》，《解放日报》，2016 年 4 月 2 日。 《“五违”必治，“四必”先行》，《解放日报》2016 年 6 月 30 日

通过拆违进行人口调控，浦东是重点区域。

在浦东 2016 年 1200 万平方米的拆违指标中，有 1000 万平方米的拆违指标是拆除违法建筑，这就与外来人口的居住密切相关。与之相应，2016 年浦东的人口指标是控制在 555 万，并“实有来沪人员负增长，力争减少 5 万人”<sup>20</sup>。在这一治理目标下，“厂中村”“城中村”“群租房”等非正规租赁市场成为重点治理对象。通过比较上海市和浦东新区在 2014 年至 2016 年的拆违数据<sup>21</sup>，可以发现 2014 年与 2015 年上海的拆违以浦东为重点，自 2016 年开始拆违的力度加大，在全市铺开(图 1)。

本研究选取上海浦东区 G 村作为研究对象。G 村地处于上海城乡结合部，土地产权已基本由集体所有通过征地变成国家所有。土地利益的分割已经完成，G 村村委与村民之间不存在集体财产的利益关系。G 村周边有大型代工厂，大量劳动力的涌入带来了住房需求。农民工所带来的低租金住房租赁市场处于“非正规状态”：房东在宅基地范围以外搭建的租赁房屋没有明文许可，房东不需要缴税，房东房客之间没有明文合同，没有政府明文出具的市场管理规定。



(单位：万平方米)

图 1 上海市与浦东新区近年“拆违”面积

(数据来源：根据政府信息公开整理所得<sup>22</sup>)

### 1. 基层政府对于特权者的违建：不敢管

在这一非正规市场的形成过程中，第一批出现的“违规”建筑是由与区政府有商业关系(招商引资)或政治关系(领导干部)的“特权者”搭建。在没有成文规定的时候，“特权者”通过实践建构了低租金租房市场的雏形。他们将其与区级政府的权力关系平移到市场领域，从而确定了在市场

中的稳定位置,由此催生了非正规市场的产生。G村委作为基层政府,面对区级政府的利益相关者,其态度是不敢管。

这类拆除就是雷声大、雨点小。一有什么行动马上联系电视、媒体曝光。电视播出来的都是影响十分恶劣、举报多次的。这里面的关系错综复杂,有很多还是关系浅、背景不硬。如果都按照法律法规来办,那么多明显的违法建筑怎么都还安然无事?执法不真是个大问题。某区一个业主是某法院法官,小区其他业主去市委举报多次也没拆下来,现在据说又在建了。我希望依法行政能落到实处,一些领导干部要带头,领导违法在群众中间反映十分恶劣,看看政府能不能下发一个约束性文件,把党员、干部约束好,这个问题就好解决了。

(G村书记访谈,访谈编号CW3)

这段表述生动地体现了权力与违规的关系。“特权者”正是通过率先违建以及在拆违中豁免的方式,来宣示权力的有效。然而这种将权力与违规直接关联的方式,却大大消解了规则的正当性。也正因如此,规则的执行者首先面对的问题不是违规的问题,而是权力的结构如何调整的问题。

## 2. 基层政府对于普通村民的违建: 不好管

普通居民看到“特权者”能盖,随即也跟风进行违建。对于这种普通村民的跟风建造,G村村委的态度是不好管。在制度层面上,H市在征地过程中并没有给予“留用地”指标,而是只保留了村民的宅基地。这种过度激进的农转非,使得基层政府在拆违时存在正当性欠缺。与此同时,租房市场给村民带来的灰色收益,实际是社保之外的福利补贴,这在客观上降低了基层政府的福利压力。

当初同意(征地拆迁)的,老人获益了,在医保、退休方面都比原来的农村户口福利好。但是征地对年轻人没好处,征地时的补偿和现在的房价也没法比。现在房价上去了,家底都露出来了。

(G村书记访谈,访谈编号CW3)

在这段表述中,可以发现G村领导对于G村

的年轻人有明显的愧疚感。在征地开发中,G村年轻人没有获得应有的权益:被征土地如今变成了价格高企的商品房,而当时G村年轻人拿到的补偿与当前房价相比差距悬殊。由于G村村委无法拆掉“特权者”的违建,只能默许G村村民的违建。由此,G村村民通过违建获得租金收益,在事实上获得了一部分城市开发权益。

## 3. 对于外来务工人员的租房选择: 抱有同情

政府原本应为劳动力建造社会住宅,现在这一保障责任被私人的、非正规的、低租金租房市场所取代。农民工为G村创造税收,但G村却无法给予相关保障,这种正当性的欠缺,使得基层干部对于农民工租赁违建房抱有一种同情态度:

违章建筑,放到书面上你觉得它是不合法的,但其实这些人需要这些住房。为什么?知道工厂开的工资是什么样子的吗?在上海生活他的生活支出又是什么样子的吗?难道他们来了就不要生活了吗?拆完之后我真不知道他们能住在哪。那些违章建筑对他们来说是一个廉价的家。他们还有一个希望就是付出尽量少的居住成本,他们还想要在这边辛苦工作,攒下一笔钱回家呢,是不是,这是人之常情。想要诟病的话,是违章建筑。真要去了解这些人的生活,他们需要这些违章建筑,住不起动不动就几万块一平的房子。

(拆违办L主任访谈,访谈编号CW1)

这段表述说明了违规与正当性之间的张力。即使对于拆违者而言,非正规居住虽然不合法,但对于解决低收入打工群体的居住问题不仅有效,而且在道德上有正当性基础。代工厂工人虽然在地工作,但不能参与到立法过程,无法对自己的社会权益提出诉求。如果说在灰色地带中基层治理者还可以通过一些隐性的让渡加以平衡,那么以法律的名义开始拆违时,法律的工具化以及正当性不足等问题就会暴露。基层治理者对于违规者的辩护正是担心灰色地带的平衡关系在拆违这一透明化的过程中被打破。

## (二) 本地房东: 城市开发过程中的“参与权”

“特权者”通过租赁市场获益,使得普通村民看到城市开发权的价值,激发了自己的“参与

权”。如果没有总租房市场,那么对于村民而言所谓“城市开发参与权”就是抽象的。有了市场之后,城市开发中的权益不平等才体现出来,才有了对于开发参与权的诉求:

别人家都这么搭,守规矩的人觉得太吃亏,大家都在搭。很多邻居都不想违建,也反对违建,但看到别人违建也没人管,心想也不能吃亏,反建变的变成违建的了。看到别人都搭了么,我也搭了一点。

(村民房东 S 访谈,访谈编号 CW5)

在这个过程中,与区政府等中层权力越近,越容易通过这种强关系来获得城市开发特权,正向的差序格局越来越明显。

那边整栋都没拆的,都是违章,拆不掉的,人家背景复杂着呢。

(拆违办科员 K 访谈,访谈编号 CW2)

相反,与村委会等基层政府权力越近,越容易在基层治理当中出现避嫌操作,则逆向差序就越明显:

我们家是最后一个建房子的,就是因为 he 老舅是村委会主任,管着我们不让建。等他退下来才建。

(村民房东 J 访谈,访谈编号 CW6)

通过对权力层级的辨析,可以更好地回应当市场嵌入社会关系时,究竟是正向差序还是逆向差序的问题。与中层领导关系越近越有好处,这种“差序格局”效应说明中层机构的权力关系是自上而下的,具有较强的支配力。与基层领导关系越近越没有好处,这种“逆差距格局”效应说明基层领导的治理更多地源于自下而上的威望,而非来源于自上而下的命令。

(三) 外来租户:租房市场带来居住“选择权”

市郊农民私房租赁市场的活力,与外来务工人员的选择偏好相关。在代工厂周围,存在着三类出租房型:农民私房、动迁房群租屋以及正规的商品房。正规商品房出租价格最高,至少每月 3000 元起,并且离代工厂较远,但是离地铁站较近,一般吸引的是城区的白领阶层。动迁房小区在外观上与商品房小区接近,并且价格比商品房便宜,一般为 700 至 2000 元。然而群租房多被二

房东代理,由于并不真正拥有房屋所有权,并且群租处于不稳定的灰色地带,使得二房东不愿意加大对于群租房的投入与改善。这导致群租房内部多为简易装置,同时房屋卫生环境等也不能得到保证。与群租屋相比,未被拆除的农民私房虽然不是公寓楼形态,但在房屋质量和房屋管理方面都更胜一筹。由于拥有私房产权,房东对于房屋的修缮乃至加建方面都用料十足。与此同时,房东一般与租客同住,这也使得房屋的租赁安全以及环境卫生方面更有保证。在价格方面,农民私房的月租一般从 500 ~ 1500 元不等。此外,农民私房出租更加“进出自由”,一般一个月起租,只需交 100 元押金。相比之下,公寓群租房需要至少付一压一,三个月起租。由此,在这三种类型中,农民私房最受务工者青睐,呈现供不应求态势:

别看那边的房子(动迁房群租屋)好像外边看起来新一点,里面很破很乱的,还贵。我们这边(农民私房)挺好的,押金只要 100 块钱,也不用付一压一什么的,走之前跟房东说一声就好了。房东就住在前面,平时他们很讲卫生的,这里弄得很干净。我们找房子都喜欢找这样的。

(G 村租户 S 女士访谈,访谈编号 NB1)

在这段访谈中可以看出,市场为务工者提供了丰富的选择,而务工者也很好地践行了市场赋予的选择权。在阿玛蒂亚·森所提出的“权利方法”(entitlement approach)语境中,个体通过交换而实现资源配置是最基本的权利,这种交换的能力与正当性也是其他权利的基础。如果剥夺这一权利,则会出现因为交换受限而产生的资源充足条件下的短缺,这正是“权利失败”(entitlement failure)的结果。

在这一视角下可以发现,户籍分割虽然使得城市住房保障系统还没有完全覆盖外来务工人员,然而房东和房客通过市场来交换和选择的权利并没有像计划经济时代那样被否定与限制。在“社会权”缺席的背景下,市场所赋予务工者的“选择权”,为人口在事实上的迁徙与定居提供了可能。与此同时,也正是务工人员的选择偏好,使得农民私房这一非正规租赁市场有了生长的活力。

## 基层政府对“拆违”的应对

### (一) 多级政府框架下的“控制观”割裂

开发区、代工厂及其伴生的非正规低租金租赁市场,可谓是第一波城市大开发的产物。它以产业布局为核心,强调招商引资所带来的税收与就业指标的提升。与之相比,新的一波城市开发则直接聚焦于城市空间本身,强调精细化的土地整治与人口调控。其代表形式,则是目前大城市中方兴未艾的“拆违”运动。“拆违”的首要核心是界定“违章”,对原先处于灰色地带的权利关系进行成文登记与确认。在信息透明化之后,“拆违”的目的则是清理不符合成文规定的城空空间即人口。

“拆违”运动具有极强的“项目制”治理特征:自上而下、具有极强的变动性、指标化管理。<sup>②</sup>这一过程中呈现出高层、中层和基层政府之间的治理目标与治理逻辑的分化。中层政府接受高层政府的“项目发包”,主要依据的是政治性与市场性的指标。政治性的指标是指高层对于超大城市进行人口限制的规划与导向,这一行政要求使得中层政府开始使用“拆违”的方式来摸底与调控城市外来人口。市场性指标是指城市新区开发正在“公司化”运作,开发主体逐渐由行政设置(新区管委会)转变成“开发集团”。这种治理形式的转化,使得中层政府对于城市空间中的灰色地带开始透明化与精细化的利用,由此获得更多空间开发的资源与主导性。这一市场化的治理逻辑同样促使中层政府进行“违章界定”与“拆违”行动。

然而“拆违”带来的治理模式转型,与基层政府在灰色市场环境中形成的有效治理之间存在矛盾。就非正规低租金住房租赁市场而言,它给在地村民带来收入,客观上减少了政府的福利成本,消弭了“留用地”补偿不足所带来的合理性危机。它为外来打工者提供低价住房,同样减轻了基层政府为外来人口提供公共住房的道义压力。

由此可见,中层政府的正规治理的控制观与基层政府的非正规治理的控制观是不一致的。在这种矛盾中,基层政府开始运用目标替代的方式,将上级的指标进行操作与转换。

拆违当然是要讲方法的,先吃肉,再啃骨

头。违章么肯定是企业面积大,所以先拆那里。小区里的违建没有那么多的,拆那里当然有阻力了,你拆的是人家房子啊!就算你统统拆掉,也没多少面积。

(拆违办科员 K 访谈,访谈编号 CW2)

如访谈资料显示,在田野经验中我们发现基层政府将上级政府的“拆违面积”进行了目标替代:用“拆除企业违建”代替“拆除居住违建”。在治理导向上,上级政府虽然希望通过拆除“居住违建”调控外来人口,但在政策文本中只是提出“拆违面积”,并没有区分其类型。这就为基层政府的目标替代操作提供了空间。对于基层政府而言,拆除居住违建意味着与村民房东及代工厂打工者两个直接的治理群体发生冲突,对既有的基层治理框架将产生极大的冲击。然而,拆除企业违章面积则不涉及具体的社会群体,不会冲击基层治理框架。

### (二) 本地房东:拆违中的公平诉求

在拆违过程当中,作为灰色住房租赁市场的房东所诉求的是参与开发的“公平”。田野经验显示,村民房东并不讳言违建的违规属性,甚至不反对“拆违”,他们诉求的是在这种透明化治理转型当中的“公平”操作。

违章建筑老早就有的,有的田地里也在搭,今天拆迁了,明天又搭上的也有。搭的这些板房有的地方拆有的地方不拆,关系好的也不会拆的。倒霉的都是老百姓,那些有钱有势的怎么没人去拆。

我们这边拆掉好啦,现在乱七八糟的。拆违章建筑,把领导干部拆了,有钱有势的拆了,拆老百姓的,老百姓没话说。

(村民房东 J 访谈,访谈编号 CW6)

在曾经的非正规市场环境中,村民房东事实上通过“违建”部分获得了没有被官方正式授予的开发权。在“拆违”所代表的正规化与透明化过程当中,村民房东所诉求的是对违规房屋的公平处置。这种诉求从合理性和群体间关系两个层面对基层政府的控制观进行了挑战。换言之,基层政府与低租金租房市场之间的嵌入治理关系,只有在非正规环境中才可以运行。一旦将其正规

化,则基层政府不仅面临上级的指标压力,更面临治理群体的正当性诉求。由此,基层政府通过目标替代绕过居住违建,避免与治理群体发生正面冲突,从而维持已有的控制观。

### (三) 外来租户:变动的市场与不稳定的选择权

租户对于“拆违”并没有明确的价值判断,而是将其理解作为一种市场情景。他们希望现有的职业机会和居住场所能够保留,然而一旦现有的市场环境发生了变化,他们则会在新的市场机会下迁移到另一个地方。换言之,打工者在市场环境中所形成的“选择权”意识,在一定程度上使他们默认了“市场环境”的改变,而不会基于其居住权而对现有的控制观进行改变。

不会拆的,这地方说拆多少年了,一直都没拆。这么大的厂子,也不会说拆就拆吧。

(G村租户S女士访谈,访谈编号NB1)

在这里,租户说不会拆迁,既指代工厂不会拆迁,也指私房不会拆迁。在这个意义系统中,只要代工厂还在,私房租赁市场肯定就会存在。可见,租户将拆违理解为市场形态的变化。在已有的居住福利制度中,外来农民工租户的居住权在户籍分割体制下被消解,并使得他们对于居住权产生集体无意识<sup>④</sup>。这种对于居住权的沉默,使得租户成为拆违过程当中最容易被忽视,也最容易被冲击的群体。

## 结 语

非正规市场之所以存在,不仅仅是一种道德主义替代法律主义的策略<sup>⑤</sup>,同时也是基层政府与市场深入互嵌形成的“控制观”,使得基层政府能够充分发挥其治理作用。对于房产市场的研究发现,政府与正规的大型房地产企业在社会顶层存在法团式结合,形成了相应的利益团体<sup>⑥</sup>。与之对应,本研究则发现基层政府与非正规低租金租房市场也形成了一种互嵌治理模式。

“拆违”带来了治理方式从“非正规”到“正规”的转型。在转型中,“控制观”发生了根本的变化:规则制定者从基层转变为中高层,规则的形式从不成文操作变成了正规的法规。在这个过程中,国家以多级主体面貌出现。当基层政府的控

制受到“拆违”等上级命令的“威胁”时,它会通过替代性的指标在一定程度上消解上级命令。在项目制语境中周雪光使用“控制权”理论,将政府的上下级关系视为一种契约关系,来解释基层政府间基于剩余控制权形成共谋,并对上级命令进行替代性操作。<sup>⑦</sup>在此基础上,本研究则通过“控制观”视角发现非正规市场是“剩余控制权”的一种实施场域,在其中基层政府通过与非正规市场的互嵌对项目制中的指标体系做出应对。换言之,在基层治理中的共谋不只存在于控制权视角下的“政府间关系”,还存在于控制观视角下的“政府—(非正规)市场关系”。

在控制观视角下,非正规租房市场解释了“非正规性”在城市中的产生过程:基层政府的默许使得非正规空间的生产成为可能,居民借助非正规市场实现了权利诉求,使得基层治理得以运转。在这一过程中,“非正规性”充分展现了其包容性、灵活性与连续性,是正规化治理的有益补充。然而,“拆违”将正规与非正规进行了非此即彼的划分。超大城市对于秩序和城市形态的追求,使得群体之间的公平问题和权益问题暴露在外,难以调和。相较于控制权,控制观视角更易察觉这一社会风险的症结:关键不在于非正规市场,而在于权力框架自身的张力。

①吴缚龙、沈洁《中国城市的郊区开发和治理》,《国际城市规划》2015年第6期。

②王晖、龙元《第三世界城市非正规性研究与住房实践综述》,《国际城市规划》2008年第6期。

③赵静、闫小培、朱莹《深圳市城中村“非正规住房”空间特征与演化研究》,《地理科学》2016年第12期。

④唐亚林《城市生活的非正规性及其治理》,《江南大学学报》(人文社会科学版)2011年第4期。

⑤林雄斌、马学广、李贵才《快速城市化下城中村非正规性的形成机制与治理》,《经济地理》2014年第6期。

⑥陈映芳、龚丹《私域中的劳动和生活——代工厂工人状况考察》,《同济大学学报》(社会科学版)2015年第1期。

⑦汪明峰、林小玲、宁越敏《外来人口、临时居所与城中村改造——来自上海的调查报告》,《城市规划》2012年第7期。

⑧符平《迈向市场社会学的综合范式——评弗雷格斯坦〈市场的结构〉兼议其范式修正》,《社会学研究》2010年第2期。

⑨参见布迪厄《区分》,商务印书馆2015年版。

⑩Neil Fligstein, Luke Dauter, “The Sociology of Market”, *The*

*Annual Review of Sociology*, 2007, Vol. 33.

- ①刘拥华《市场社会还是市场性社会?——基于对波兰尼与诺斯争辩的分析》,《社会学研究》2011年第4期。
- ②Zhou Xueguang, “Reply: Beyond the Debate and Toward Substantive Institutional Analysis”, *American Journal of Sociology*, 2000, Vol. 105, No. 4.
- ③周黎安《行政发包制》,《社会》2014年第6期。
- ④冯仕政《政治市场想象与中国国家治理分析——兼评周黎安的行政发包制理论》,《社会》2014年第6期。
- ⑤熊万胜《市场里的差序格局——对我国粮食购销市场秩序的本土化说明》,《社会学研究》2011年第5期。
- ⑥蔡禾、贾文娟《路桥建设中包工头工资发放的“逆差序格局”——“关系”降低了谁的市场风险》,《社会》2009年第5期。
- ⑦关于“五违四必”公开可查的最早版本,来自于新闻报道《“五违四必”整治,还得持续使劲用力》,《解放日报》2016年6月30日。
- ⑧《韩正8个月去了3次,上海这个村发生了什么》,《解放日报》2016年4月1日。
- ⑨此部分制度梳理参照《浦东地区的社会风险评估》内部报告,作者陈映芳、方圆圆。
- ⑩《浦东新区今年整治“三违”1200万平方米》,《东方网》2016年3月6日。
- ⑪数据来源《上海:科学部署“补短板”拆违焕新促发展》,《中国建设报》2017年6月13日《沈晓明出席浦东新区“三违”整治工作推进大会》,《浦东时报》2015年3月5日。

- ⑫此数据来源为上海政务信息公开平台以及相关媒体报道。详见《沈晓明出席浦东新区“三违”整治工作推进大会》,《浦东时报》2015年3月5日;浦东新区区委宣传部《浦东新区今年整治“三违”1200万平方米》,《东方网》2016年3月6日《上海:科学部署“补短板”拆违焕新促发展》,《中国建设报》2017年6月13日。
- ⑬周雪光《行政发包制与帝国逻辑——周黎安〈行政发包制〉读后感》,《社会》2014年第6期。
- ⑭赵晖琴《“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。
- ⑮陈映芳《“违规”的空间》,《社会学研究》2013年第3期。
- ⑯杨帆、卢周来《中国的“特殊利益集团”如何影响地方政府决策——以房地产利益集团为例》,《管理世界》2010年第6期。
- ⑰周雪光《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》2015年第2期。

作者简介:陈映芳,1958年生,上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师,中国城市治理研究院研究员;孙哲,1982年生,上海交通大学国际与公共事务学院博士后流动站研究人员,上海财经大学人文学院讲师;方圆圆,1993年生,上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生。

(责任编辑:丁惠平)



**(6) “Demolition of Unapproved Buildings” and Change of Power – Market Relation: Studies on Informal Rental Housing Market in Perspective of Control**

*Chen Yingfang Sun Zhe Fang Yuanyuan* • 114 •

The high speed urbanization in China has made the informal housing rental market a container for domestic migrants when arriving in big cities ,which is viewed as one of the features of “Chinese City Miracle”. However ,the urban inclusion is being disturbed by the recent movement of demolishing unapproved buildings. In the former urban governance studies ,researchers focus on the inter – government relation based on the “residual power of control”. Through the field study on the informal housing market with the insight of “concept of control” ,this paper finds the informal market is the practice field for “residual power of control” ,where the mutual – embeddness of grass – root government and the informal market reacts against the top – down indicator system. The logic of governance through market exists not only in the corporation between big capital cities and higher government on the top level ,but also in the mutual – embeddness governance of grass – root government and informal rental housing market.

**(7) Logic and Dilemma of Residual Regulation: Analysis of Food Safety Regulatory Regime in China**

*Hu Yinglian* • 129 •

Regulatory agencies in western countries are normally independent and professional. However ,regulatory regime in China is experiencing a transition from “vertical segmentation” to “territorial integration”. Incomplete principal agent relation between central authority and local government leads to the residual regulation ,which increases resource input while not motivating inner incentive of food safety performance. In order to overcome the conflict of policy goals and structural mismatch between resource and regulatory function ,it is necessary to construct a united ,authoritative and professional regulatory regime to optimize the residual regulation ,which also exists in other social regulation fields ,therefore ,becoming the important theme of national construction with Chinese characteristics in the new era.

**(8) Legal Protection of “Right to Be Forgotten” for Minors in Age of Big Data** *Yu Liang* • 149 •

In the age of big data ,how to protect the personal data security and to promote the healthy development for minors become the essential subjects in both theoretical circle and practical circle of law. The “right to be forgotten” has been recognized in the relevant requirements of General Data Protection Rules and California’s Senate Bill No. 568 ,however ,there are many differences in the value orientation ,the mode selection ,and the content arrangements between laws of EU and US. To enhance the protection of the “right to be forgotten” ,China should insist on the best interest of children ,pay attention to the data security in the idea of law ,and select and apply single mode. In addition ,China should increase the detailed requirements of “right to be forgotten” in the data protection act for minors and specify the subject of right ,subject of duty ,rights conditions and the exceptional circumstance.

**(9) “New Revolutionary History”: Raise , Concept and Practice** *Li Jinzheng* • 156 •

The suggestion of the theory of “new history of Chinese revolutions” is the fruit of a long – term study ,which reflects the process of the development of the history of the Communist Party of China since the Chinese economic reform and opening – up. The so – called “new revolutionary history” emphasizes the return to the essence of historical study and insists on seeking the truth from facts ,so as to improve the simplistic mode of thinking ,focusing on common sense ,common feelings ,common ration ,and trying applying new idea and new method to reexamine the revolutionary history of CPC ,to reveal the complexity and difficulty of Chinese revolution ,and to put forward a set of questions ,concepts and theories ,which can correspond more closely to the facts of Chinese revolution. The object of this study new history of Chinese revolutions is as the same as that of the traditional study of history of revolution. The only difference is the perspective and methodology of study. This new type of methodology includes the focus on the interaction between the revolutionary policies and the practice ,the finding of the subjectivity of the public ,the combination of the revolution history and rural area history ,the strengthening of the relations between areas and levels ,and the study of CCP revolutions from a global perspective and the exploration of new study perspective. The theory ,methodology and practice of the new history of Chinese revolutions are interactive. Many scholars in other fields also have made contributions to the study ,and there remains room for improvements.

**(10) Rebuilding of Literary Contract and Exploring of Writing Method: On Birth of Diary – Style Novel in Modern Chinese Literature**

*Wu Chen* • 199 •

In the 20s of 20th century ,behind the boom of the diary – style novel was the writers’ rebuilding of literary contract and the writers’ exploration of writing method. Based on the eagerness of communication ,the authors applied the form of diary – style novel to break up the fictional contract in the literary field since the late Qing Dynasty ,and tried rebuilding a new literary writing paradigm based on reality ,which reflected the social mentality of that time. The diary – style novel reveals the spiritual style of the Chinese society of the 20s of 20th century ,it is the peculiar style belong to that time ,and gradually quitted from the history stage with the establishment of the newer writing paradigm and the maturation of fiction composition theory.