

研究議題討論

# 新自由主義都市化： 一個批判性的檢視

吳挺鋒

吳挺鋒 成功大學醫學院醫學系 / 「醫學、科技與社會」研究中心專案助理教授 (bonowu@mail.ncku.edu.tw)。本論文部分內容曾分別於2007年7月14日(台中)、12月22日(高雄)至「公衛教育在社大：種籽師資暨終身志工研習營」進行初步報告，並受益於這兩個場次的與會者意見回饋與激盪，特此致謝。

收稿日期：2008/6/3，接受刊登：2008/12/12。

## 中文摘要

聯合國人居署的研究顯示，人類正跨越一個新的歷史里程碑：全世界的都市人口於2008年首次超過了農村人口。然而，在這個都市化的過程裡，都市貧窮問題卻益發惡化，貧民窟，甚至是巨型貧民窟的出現與蔓延，已蔚為當代奇觀。本論文討論了晚近都市化，及其政治經濟背景，並批判當前主流對於解決貧民窟問題的對策與預設。當面對這樣的全球新情勢時，不只是傳統的都市理論、階級理論與發展社會學都有再更新的必要，同時也應該在這個宏觀脈絡下，注意到中國都市化經驗的特殊性。

**關鍵詞：**都市化、貧民窟、新自由主義、結構性調整計畫、非正式部門

## **Neoliberal Urbanization: A Critical Review**

Ting-Feng Wu

Center for Society, Technology and Medicine

Department of Medicine

National Cheng Kung University

### **Abstract**

Results from the recent UN-HABITAT study underscore the fact that for the first time in world history, urban dwellers outnumber rural residents. As part of this process of urbanization, urban poverty has increased, with the emergence and prevalence of mega-slums becoming a modern phenomenon. In this paper I discuss the trend toward urbanization and its political economy context, and criticize mainstream thinking on solutions to and assumptions about slums. I argue that not only are urban theory, class theory, and sociology of development in need of renewal, but also that we must situate the particularity of China's urbanization in a macro context.

Keywords: urbanization, slum, neoliberalism, structural adjustment programs, informal sector

## 一、前言

當前，多數的人們都生活在都市裡，並受其影響。如此說法，有兩重意涵：一是描述性的層次，另一則是就分析重要性而言。

在第一個最基本的描述性層次，聯合國人居署（UN-HABITAT 2003）已宣告，2008年將是全球都市人口首次超越農村人口的歷史分水嶺，爾後的人口增長也將主要在都市裡發生。質言之，以世界為範圍、以人口規模為衡量基準的都市化紀元業已到來。

至於在分析層次上，從1980年代起，愈來愈多的研究文獻也敏感於都市作為特定社會關係構成與空間尺度的重要性（Castells 2000; Harvey 1990; Hubbard and Hall 1998; Jessop 2002; Smith 2002; Sassen 1988）。這是因為，以民族國家為歸約單位的戰後凱因斯主義從1970年代瓦解後，訴諸鬆綁（de-regulation）與市場競爭的新自由主義解放了昔日的空間尺度，使得都市作為資源集中與分散的場址，以及都市之間相互競爭與協調的重要性益發彰顯。Swyngedouw等（2002）便指出，在新自由主義的倡議下，都市轉型（urban transformation）已被研究文獻與政府文件談論多時，並都有志一同地希望能在急速全球化的經濟過程裡，開拓其利基，遂使得都市場域變成了政治經濟與社會變遷的關鍵空間。

不過當前的「都市學轉向」研究新共識和經驗中的都市化紀元趨勢，恐怕還有再對話的必要。首先，晚近態勢生猛的都市化運動幾乎都集中在非西方的第三世界開發中國家，相形之下，此與多數以西方都市發展經驗為討論藍本的研究社群之間，難免存在著分析聚焦的錯位。

其次，也是更重要的是，當聯合國人居署在2003年破天荒發布《貧民窟的挑戰》（*The Challenge of Slums*）的全球性調查報告時，指出了一個巨大的黑暗現實。那就是：在都市化迅速發展之際，現今全球竟約

有十億都市人口居住於貧民窟。聯合國人居署更預測，假如人們缺乏具體的積極改善作為，則全球貧民窟人口總數將會在下一個三十年倍增到二十億（UN-HABITAT 2003: XXV）。若然，則貧民窟與都市化的並存與蔓延，不啻對所謂永續都市化（sustainable urbanization）的承受底線進行著嚴酷考驗。

透過聯合國人居署這份調查報告的閱讀啟發，繼而撰寫《貧民窟星球》（*Planet of Slums*）（2006）的戴維斯（Mike Davis）便批評，晚近這波發生於西方先進資本主義國家之外，卻又與之關係密切的都市化動力、意涵與結果，不只被主流學界所忽略，同時這個持續發生中的歷史趨勢也對階級理論、都市理論、發展社會學等研究傳統，乃至於公共衛生運動都構成了理論與實踐的極大挑戰，不容忽視。<sup>1</sup>

戴維斯示警，貧民窟所代表的「都市化下的貧窮」（poverty of urbanization）或都市貧窮（urban poverty）趨勢絕非上個世紀戰後現代化理論所輕描淡寫的負功能（dysfunctions）表現；實際上，它是新自由主義「全球化」自1980年代起所創造出來的社會烙印，為不可避免的內在構成。更重要的是，在這波新自由主義—都市化的浪潮裡，其主要座落於南半球第三世界的都市概念與現實，亦與西方工業革命以降的典型都市形象及功能，產生了激進斷裂，而陷入了「沒有工業化的都市化」（urbanization without industrialization）或「沒有成長的都市化」（urbanization without growth）的泥淖（Davis 2006: 14）。連帶地，關於都市政治（主體）的想像，也必須被脈絡化地徹底翻新，因其經驗已與「西方都市—大工業—勞工階級」的發展模式大相徑庭。

本論文認為，針對當代貧民窟議題的討論，有助於我們理解新自由

---

<sup>1</sup> 因Mike Davis在本文裡出現經常出現，且其題綱具有進一步深入對話的價值，故其名以中文翻譯表之。

主義如何作為晚近都市化動力的病理切片，而戴維斯所提供的若干討論命題亦是極具啟發性的討論框架，為本論文採用。據此，本論文將先回顧晚近政治經濟發展（即新自由主義所支配的「全球化」）的脈絡、理論爭議及其影響，以說明為何貧民窟大爆炸成為不可避免的社會災難。繼而，本論文也將在這個宏觀脈絡下，批判地檢視兩個看似矛盾，卻往往具有胡蘿蔔與棍棒分工意涵的當代「都市掃貧」策略：微型企業家（micro-entrepreneurs）的倡議與粗暴的貧民窟淨化（slum clearance）政策。實際上這兩個「都市掃貧」策略對於貧民窟問題的紓解幾無助益，更大程度是迴避、深化了貧民窟住民的受壓迫處境。最後，筆者將嘗試提出三個初步的對話題綱，延伸《貧民窟星球》這本迄今仍是對該議題最具整合性的寫作關心：貧民窟住民作為反抗新自由主義全球化的歷史主體限制與能動性、貧民窟「培力」美學的誘惑與危險；並初步整理佔據全球都市化浪頭地位的中國經驗與其複雜性。

## 二、都市化下的貧窮：舊現象、新趨勢

上個世紀下半葉迄今的都市化高潮，是一個高度不均衡發展的圖像。因為分布於亞、拉、非的第三世界開發中國家，以及1990年代之後的前社會主義「轉型國家」，才是晚近這波都市化的超級馬達，而這個主要座落於非西方、南半球的開發中國家的都市化無論是從速度或規模來看，都遙遙領先於上一波都市化的西方工業革命集團，十足後發先至（Hobsbawm 1996: 442）。

問題是，這一波由開發中國家領軍衝鋒的都市化景象卻被貧窮所詛咒。就某個意義而言，巨型都市（化）與貧民窟的伴生確非第三世界的新鮮事，就像饑餓、營養不良、疾病、貧窮等黑色畫面，總讓人與第三

世界的低度發展產生聯想。然則在這種朦朧印象背後，另一值得人們正視，也是必須被歷史化對待的事實是：當前許多第三世界國家的經濟表現或人類發展指數（HDI）竟反而比他們戰後的新興獨立初期更加倒退（另參考Black 2005: 16, 71）！著名的劍橋大學韓裔發展經濟學家張夏準（Chang 2003: 13-14）也指出，開發中國家的人均收入在1960至1980年之間還有百分之三的年增長率，但之後的二十年卻減半掉到了百分之一點五，而若把印度與中國剔除不計的話，則更是只剩百分之一年增長率的低水平。

開發中國家多數陷入今不如昔的發展困境，意味了晚近這波都市化的加速度成長與貧窮蔓延，不能被僅僅化約為過往都市發展路徑的沿襲而已。聯合國人居署便認為貧民窟大爆炸的現象絕非線性發展的過程，而有其歷史分期化（periodization）的轉折：

1980年代至1990年代時期，導致貧困和不平等加劇的主要因素是國家的撤退。……。新自由主義是建立在個人主義、競爭與自求多福的基礎之上，而集體主義則一律被要求消除。市場被認為能夠把財富傳送給每一個人，而主要的絆腳石便是政府阻礙了人們創造財富的能力（UN-HABITAT 2003: 43）。

上開具診斷性意涵的評論寫得很清楚，當我們面對1980年代後大規模都市貧窮這個悲慘事實時，新自由主義的對外擴散及代理機構（國際貨幣基金會、世界銀行）難辭其咎。或因新自由主義在宣說與現實之間存在著如此巨大反差，故這恐怕也是為何主流論述對該現象視而不見、略而不談的重要原因之一。<sup>2</sup>

---

2 頗堪玩味的是，戴維斯（2006: 204）發現，當聯合國人居署這份震撼人心的調查

### 三、結構性調整計畫打造了發展腳鐐

晚近第三世界何以在國民經濟上陷入停滯或衰退，同時都市貧窮現象幾已失控？戴維斯（Davis 2006: 15）簡要地做此總結：「當然，部分的秘密在於國際貨幣金會、世界銀行所強制的農業去管制化及其財政紀律政策，而這樣的政策持續把剩餘的農村勞工擠到都市貧民窟裡，當時都市本身已被卸除了工作機器（job machine）的角色。」

戴維斯所指，起於1980年代初的第三世界債務危機，繼以「結構性調整方案」（structural adjustment programs, SAPs）介入的結果。而這個戴維斯所說的「SAPing the Third World」的全球性擴張現象又意味了與戰後開發中國家先前發展路徑的重大斷裂。<sup>3</sup>

戰後之初的頭十年，西方是在凱因斯主義一充分就業的指導方針下，展開它的重建與繁榮。至於多數新興獨立的第三世界國家，則多以進口替代工業化（import-substitution industrialization）作為發展計畫。最後在國際層次，國際貨幣基金會、世界銀行則於不列敦森林協定（Bretton Woods Agreement）的規劃下，扮演貿易開放與金融穩定的協助角色（見Leyshon and Thrift 1997: 71）。

戰後新興第三世界國家之所以偏好進口替代的積累發展策略並不叫人意外。歷史上，這些新興獨立第三世界國家都經歷過反殖民主義

---

報告出版之後，竟然沒有在學界引起太大的迴響，倒是美國五角大廈與軍事智庫極具遠見地，充分站在一個現實主義的制高點上將都市貧民窟化視為當前「新世界秩序」的大患。或許，主流學界的冷處理，恰好暴露了自己難以自圓其說的意識形態包袱。

<sup>3</sup> 關於結構性調整方案的清單內容已有諸多文獻處理，本處不再列舉。中文文獻裡較完整的參考資料可見金寶瑜（2005: 200-207）。

鬥爭，對帝國主義—資本主義的壓迫有深刻感受，故民族主義與左傾的發展計畫遂為這些國家擺脫依賴的合理選擇。此外，若考量發展的後進性，則以國家，而非市場，作為經濟推動者暨幼稚產業（infant industry）保護者的雙重角色亦屬必要。綜合上述背景與考量，國有化、補貼、關稅保護皆為戰後開發中國家的常見政策工具。

1970年代的兩次石油危機為上述戰後景象譜了休止符。在西方，停滯性通貨膨脹終結了凱因斯主義—充分就業，而它的政治效果則是新自由主義取而代之，鬆綁（de-regulation）成為主旋律。<sup>4</sup> 至於第三世界，原有的進口替代政策亦遭重創，之後雷根矢言打擊通膨，以及時任聯儲會主席的Paul Volker以霹靂升息手段作為應對，許多第三世界國家立即陷入了債務三級跳的困境，最後只好向國際貨幣基金會等國際機構請求紓困。

同一時期，國際貨幣基金會、世界銀行也改變了它們的性質，轉而成為新自由主義化的美國重構國際政治經濟秩序的馬前卒。最明顯的對照是，與戰後馬歇爾計畫形式類似的貝克計畫（Baker's Plan）。貝克計畫係針對當時第三世界債務危機所推出的產物，當時（1985年）邀集了第三世界的十五大債務國，要求後者放棄國家帶動的既有發展計畫以換取新的貸款，進而讓世界銀行、國際貨幣基金會藉債權取得了重構第三世界的政治槓桿（Davis 2006: 152-153）。是以，貿易自由化、公營事業與公共服務的私有化，以及透過刪減社會支出的緊縮手段達致預算平衡都成了結構性調整計畫的改革清單。

問題是，新自由主義—結構性調整計畫的壓境，並非真如宣稱地將那些困境國家從泥淖裡拉拔出來，所謂「失落的十年」（The Lost Decade）正是這種不進反退的寫照。

---

<sup>4</sup> 對於這個過程更詳盡的描寫與分析，另見Harvey（1990: Chapter 9）。

結構性調整計畫的作用，與未被言及的「企圖」，不禁讓人重返關於發展理論的古老命題與爭論，也可延伸到晚近人們對於東亞發展型國家（East Asian Developmental State）或發展經濟學的「修正學派」（例如瞿宛文 2003）的理論關心。19世紀德國政治經濟學家李斯特（Friedrich List）便曾提過這麼一個古老警告：所謂「自由貿易」云云不過是強國的語言與選擇性武器，只是先進國家自私地把他們過去的發跡階梯給踢掉（kicking away the ladder）而已，好讓後進者無法依樣畫葫蘆，進行追趕（引自Chang 2003: 1-20）。

深受德國歷史學派影響的張夏準（Chang 2003）透過大量的跨國經濟史文獻發現，現今我們所看到的已發展國家，其經濟的追趕策略從最常見的關稅保護、產業補貼，到以國營事業做為火車頭產業，或是瑞典獨特的公私夥伴模式，無一不需訴諸國家的多方介入，根本沒有純粹的自由放任。<sup>5</sup> 尤有甚者，被主流論述奉為「自由貿易」典範的英、美，都有過漫長的保護主義傳統，並分別於18、19世紀榮任高關稅稅率的楷模國家。之後縱使改而倡議「自由貿易」，但也只發生於自身取得領先性的地位之後，並且也往往選擇性地於特定優勢產業部門實施，而非如新自由主義者所宣稱的具有放諸四海而皆準的普遍性。

同樣地，被視為少數在非西方獲致戰後經濟成長的東亞國家典範，也有類似的足跡可循。在台灣，瞿宛文（2003: 143-183）的研究讓我們看到了，當多數人們每每注意到台灣出口導向工業化的特殊性之際，也

---

<sup>5</sup> 張夏準（Chang 2003: 4）認為包括英國在內的已發展國家在其工業化追趕過程裡，各種形形色色的干預主義貿易與產業政策不只是單純的「保護」而已，真正的重點是國家透過這些干預工具完成了幼稚產業的催生與升級。張夏準接下來的說法頗有意思，他認為：南韓、台灣政府在戰後的工業化追趕策略也具有這樣的產業政策干預意涵，並取得一定的成就。

不可忽略國家對於某些策略性部門（同時也是幼稚產業）的進口替代與產業升級政策的並進，儘管雖非每個被選定的部門都獲得了成功。但無論如何，瞿宛文對於升級與深化的產業政策研究，彌補了人們過去只偏重出口工業化積累的片面性。

聯合國人居署強調，結構性調整計畫具有「反都市」（anti-urban）的本質（UN-HABITAT 2003: 30）。其微言大義是，由於戰後第三世界國家的追趕無可避免須以都市作為推動進口替代工業化的空間場域，故再分配的福利政策亦得以提升都市勞工階級的消費能力為著眼，而這也是第三世界國家城鄉移民的都市「拉力」，以及社會不平等的根源之一。

問題是，結構性調整計畫何止「反都市」，它更「反農村」，精確地講，它在本質上根本是「反發展」。對於中低度工業化、或仍處於追趕時期的多數第三世界國家而言，儘管歷經十餘年的工業化衝刺，但傳統農業部門仍居舉足輕重地位，故形形色色的保護與補貼遂與農村穩定與否息息相關。惟當結構性調整計畫的「自由貿易」、「自由競爭」等原則被一體適用於城鄉工農部門後，後進國家自然遍體鱗傷。

諷刺的是，西方中心國家迄今仍是標準的農業保護主義大國，並存在著各式各樣的補貼。Oya（2006: 174-175）便抨擊，資本主義農業在歷史上從來就沒有脫離過政府或直接或間接的支持，若有差別則只在於程度與形式而已。因此，哪來的正當理由獨責第三世界國家？若農業結構性調整計畫真是如此美好，為何西方的新自由主義不願身先士卒應用於自己母國？對照之下，張夏準援引李斯特對於自由貿易的警語來捍衛後進國家對於工業化的保護之說，其實更應加大力度於他所忽略的農業部門，因為較之工業部門，西方對內的農業保護與對外倡議農業自由貿

易之間的落差，更甚於工業部門。<sup>6</sup>

經此洗禮（劫），一場發生於第三世界的準強制城鄉移民就這麼被催動。失去公共投資與補貼的農村導致了大量離農（dislocation）人口，進而衍生堪稱奇觀的都市膨脹速度與規模。對戴維斯（2006）而言，這幾乎是只有（農村）推力（push factor）所獨自打造的都市化高潮，都市儼如諾大的農村難民集中營。

## 四、第二世界的第三世界化

貧民窟化除了在南半球第三世界這片廣袤土地上擴散之外，聯合國人居署所發表的《貧民窟的挑戰》報告，尚發現另一個重要的趨同性，即在冷戰時期所代表的「第二世界」陣營（或聯合國所稱的「轉型國家」），也隨著東西對抗的謝幕，以及市場化的過渡與轉型，而趨於「第三世界化」。聯合國人居署的調查清楚顯示，由於這個歷史性事件的重大加碼，催化了1990年代以降貧民窟人口大爆炸（UN-HABITAT 2003: XXV）。倘若說，1980年代的結構型調整計畫重構了第三世界，則1990年代初，換湯不換藥的震盪療法（Shock Therapy）則支配了前第二世界的轉型，惟其結果不是如其允諾地與第一世界接軌，而是親近於十年前的第三世界社會災難。

戴維斯（2006: 166）引述聯合國的統計資料指出，1990年代初，前社會主義國家在轉型過渡初期的絕對貧窮人口竟然在短短時間內從一千四百萬人竄升到一億六千八百萬人，簡直是前所未見的貧窮化悲

---

<sup>6</sup> 這也是為何當今世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）在處理工業產品關稅減讓議題具有明顯進展的同時，卻頻頻在農業議題遭遇阻力的緣故，因為推動倡議農產品自由貿易的美國與歐盟根本只是片面要求他國開放市場而已。

劇。在蘇聯時期，固然貧窮人口不易被外界精確取得，但照世界銀行的預估大約佔總人口數的6%至10%之間。惟蘇聯瓦解，並擁抱震盪療法的激進市場改革後，竟高達60%的俄羅斯家庭是處於貧窮狀態。聯合國人居署（UN- HABITAT 2003: 39）以基尼係數作為統計指標也發現，諸如亞美尼亞、俄羅斯、塔吉克和烏克蘭等東歐轉型國家與獨立國協成員的所得分配都比過去更惡化，和過去十年相較幾乎翻了一番。

於該過程，都市仍扮演了前社會主義轉型國家市場改革的貧富差距展示櫥窗。在聖彼得堡，極貧與最富兩極的收入差距從4.1%（1989年）揚升到13.2%（1996年）。戴維斯更指出，貧富差距極度懸殊的莫斯科百萬富翁人數恐怕已經多過了紐約，但與此同時，淪落至無主廢棄住宅者也有百萬之譜。這是因為，前蘇聯時期的準福利住宅供給不再，公共投資停頓，因而導致大量的廢棄住宅，並成為赤貧人口與非法移民的窩居處所，漸次退化成真正的貧民窟。若再比較轉型國家陣營內部，則保加利亞的索非亞（Sofia），可能已經躍居至歐洲最大的貧民窟之都，據估計已有43%的索非亞居民是生活於貧窮線之下（Davis 2006: 166-167）。

至於中國，則有其特殊性。一方面中國的轉型並未步上前蘇聯的瓦解命運，更未採取俄羅斯的市場化冒進政策；另一方面，中國的都市化經驗也不似南半球國家那樣得受制於結構性調整方案的按表操課。相反地，中國經驗係Harvey（2005: 121-151）所說的，是以強有力的國家威權主義為前提，以其堪稱獨樹一格的方式與新自由主義市場化進行接軌。如今，幾乎所有人都不能不訝異於這種具有「中國特色」的「都市現代化」計畫及景象。

確實，短短二十幾年間，香港—廣州所代表的珠三角都市化、上海所領頭的長三角都市化，以及北京—天津走廊都是非常醒目的都市一產

業巨型都會（urban-industrial megapolises），而這種既「快」又「大」的都市化發展何止對中國歷史本身別具意義，即便是放在世界史的高度來看也是空前的「都市化奇蹟」。

就結果來看，中國看似擺脫了1980年代以來的「第三世界都市化陷阱」，不僅經濟成長資料亮麗，而且製造業成長與都市移民之間也取得了表面上的古典共生關係。但在這個都市化奇蹟的背後，城鄉移民潮所牽引的社會衝擊卻不應被成長掛帥的神話所掩蓋。

從1970年代末的市場改革開放以來，已有超過兩億的農村人口進城討生活，農村生計的破壞與困頓不難想見。除了農村貧困化的問題格外嚴重，戴維斯根據相關文獻的研究，也指出了這種都市發展形態的「敗絮其內」。由於社會保護機制的不斷流失，使得實際的生活保障與經濟資料產生了鮮明矛盾。<sup>7</sup>此外，國營企業的「轉型」所釋放出來的「閒置勞動人口」（下崗）亦甚可觀，粗估現今的都市失業率應在8%到13%之間（Davis 2006: 169）。<sup>8</sup>雖然中國官方的相關資料並不透明，統計方式也迭遭外界質疑，但戴維斯按相關資料研判，中國都市本身的分配不平等惡化「速度」更甚於農村（例如官方的都市失業率統計對象僅限於登記註冊的戶籍人口，並無含括實際都市居住人口），同時都市之內與都市之間的不平等也在快速強化中（ibid: 7）。

汪暉對於這個不平等擴大的問題界定有很深刻的呼應與見解。他認為從1980年代起的改革開放起，其實都市改革遠比農村改革複雜，而且

---

<sup>7</sup> 例如，「看病難、看病貴」已經成為中國經改過程裡，最大的民怨之一。

<sup>8</sup> 中國在入世後一年（2002），罕見披露國營事業下崗工人與農村失業人口的統計，結果是下崗工人數達515萬。若進一步看城鄉失業率比較，則中國都市的失業率為3.6%，681萬人；農村的失業率則高達20%。一般咸以為，上述官方資料嚴重低估了失業現象（BBC中文網，2002-02-07）。

對於社會不平等的影響更為深遠，因為後者千頭萬緒的各種改革內涵「……不僅是企業的所有制問題，而是整個國家體制的問題。」（汪暉 2001: 8-9）

## 五、都市理論的突變？

歷史地看，城鄉移民的都市化都存在著類似農村破產或擠壓農村剩餘勞動力的「推力」。但令人迷惑的是，1980年代後理應扮演「拉力」的第三世界都市究竟為何？尤其是當這些國家先前的進口替代工業化被陸續終結之後。

這恐怕是戴維斯在《貧民窟星球》最獨特，也是頗富洞見，更不乏爭議的分析。戴維斯說道，貧民窟化的歷史性趨勢正改寫我們對都市的傳統理論與想像。戴維斯（2006: 19）如此形象化這個巨大的斷裂性質：「未來的都市不是被早期世代都市學者所認為的是由玻璃與鋼鐵打造出來，而是代之以簡陋的磚頭、稻草、被廢物利用的塑膠、水泥塊以及爛木板。」

戴維斯提問，面對1980年代後的準強制城鄉移民洪流，我們是否能將之模擬成18世紀英國資本主義發展之初的經驗，而視之為西方對第三世界所發動的「圈地運動」？他的洞見是：縱使第三世界農民確實在資本競爭與國家壓迫下離開了土地，但它的意義與結果已非過去西方自身經驗的單純複製，必須在當前的新脈絡下，重新評估。

早先英國的圈地運動即馬克思所說的資本主義原始積累起點。斯時圈地運動藉由對農民生產資料的剝奪，驅趕至都市而成為工業普羅階級，其中（新）濟貧法、習藝所皆是為了規訓這個新階級而產生的配套，以打造適應於工業資本主義的階級社會關係。

英國這個老牌資本主義國度的古典經驗不啻說明，都市化係與工業化偕手並進，故都市之所以能成爲吸收龐大就業人口的地理空間，有其歷史物質條件。相形之下，晚近第三世界的都市化景象迥然有異，因爲許多受結構性調整計畫所挾持的國家，不只是既有的自給自足或受保護的農業部門遭到「自由化」的徹底摧毀，更進一步地，它們先前建立的製造業部門，通常是戰後國家推動進口替代政策時期的都市工業部門，也在「自由化」的過程裡嚴重折損。因此，當國家的（幼稚）產業政策被去管制的市場廢功後，其後果之嚴重，猶如「自由市場」對第三世界國家都市火車頭產業部門的「斬首行動」。

歷經這樣的衝擊，被結構性調整計畫掐住脖子的第三世界後進國家便進入了都市發展的「早衰期」：去工業化（de-industrialization）。或者更精確地說，1980年代後的許多第三世界國家紛紛步上了一條極爲奇特的道路：「沒有工業化的都市化」（Davis 2006: 14）。比較地看，若說西方工業化過程的城鄉移民的拉力乃建立在都市工業發展與對勞動力的需求上頭，則當今的第三世界超級都市化過程裡，並無此結構性的拉力存在。

雖然同時期的西方不乏都市化與去工業化並存例子（最常見的是由服務業第三部門取而代之），<sup>9</sup>但在戴維斯眼中，1980年代後的第三世界都市化特殊性在於，都市經濟不僅沒有絲毫成長，更無再工業化（re-industrialization）的機會與能力。按理，這種蕭條的都市病態根本

---

<sup>9</sup> Sassen (1988: 126-168) 對於晚近支配性都市的研究提出了「全球都市」（global city）的概念，其支配性產業部門即是金融服務業。「全球都市」的組合特徵是：先進的服務業部門、沈淪的製造業部門以及就業的非正式化。第三世界國家的巨型都市當然不是全球都市，因爲自身的邊陲性質以及新自由主義的都市改造，使得他們僅僅具有後面兩個特徵而已，並無所謂新的火車頭支配產業。

無法提供足夠就業機會來吸納離農人口，但怪異的是，都市人口卻不減反增，致使都市經濟規模與人口規模之間喪失了原有的古典關聯性。Rocha (2002: 29) 的研究也發現：當巴西總統Cadorso從1994年執行新自由主義的里爾計畫 (The Real Plan) 後，便同時出現了國營事業私有化、國際購併、技術依賴、低度成長等現象，而傳統工業大城聖保羅地區的失業率更從13.2% (1994年) 升到20.4% (2002年)。

戴維斯 (2006: 11) 聲稱，這種迥異於古典西方資本主義發展經驗與戰後現代化理論預設的新現象，在在意味：都市化已經與工業化產生了脫鉤 (de-coupled)，而這正是都市化下的貧窮的致因。戴維斯如此比較今昔：「不同於 (過去) 農村的勞力密集與工業大都會的資本密集，現在的第三世界則是包括了許多農村資本密集和去工業化後的都市勞力密集的現象」 (ibid: 16)。

那麼飽受「沒有工業化的都市化」折磨，或置身於所謂「去工業化後的勞力密集都市」的貧民窟居民又是如何維生？戴維斯所給的答案是：除了相對高水準的失業率為可預見的結果之外，另一經濟出路則是：規模可觀、不斷繁衍，卻又無法被法律規範，或是法律刻意漠視的非正式部門 (informal sectors) 業已成為這些都市居民，特別是貧民窟居民的生存依賴。而這或許也是在都市工業衰退之際還能對破產小農所提供的唯一「誘因」。

雖然第三世界的非正式部門向來龐大，並非今才有之；但近二十年來各區域，特別是中低收入國家的非正式部門膨脹益發迅速，卻也是普遍共識 (Benach, Muntaner and Santana 2007: 16)。以拉美整個區域的非正式部門所佔比重為例，1940年是29%，到了1970年則是降到21%，但如今拉美的非正式部門已經雇用了57%的勞動人口，並供應了五分之四的就業職缺 (Davis 2006: 176)。由於戰後拉美較具進口替代工業化的

積累策略代表性，故藉此比較基礎，更讓我們看到1960年代的進口替代工業化衝刺對於正式就業（*formal employment*）仍有助益，哪怕效果不盡人意。是以，斯時進口替代時期工業化下的都市功能確實扮演了一定功能的就業機器角色，而與古典意義下的都市形象相仿。

今則丕變。當進口替代工業化隨著石油與外債雙重危機而受重創，並藉結構性調整計畫強行嫁接到新自由主義的「自由化」與「私有化」議程之後，原先由都市提供正式就業機會的創造動能便熄火了，只因新自由主義對於公部門所設定的行動參數僅是市場的促進者（*enabler*）。偏偏第三世界國家（非洲尤然）的後進性讓公部門必須執行極吃重的就業機會提供功能，一旦轉而瘦身、釋出勞動力，則其影響非同小可。

這也是為何戴維斯會認為，雖然巨型都市早在1980年代前便存在於第三世界，然其都市化的歷史形塑動力與樣貌卻從1980年代起便與西方所認知的論述徹底分道揚鑣。而這種新的都市理論典範乃以「沒有工業化的都市化」為代表（僅有中國等少數例外）；或更精確地講，這種「沒有工業化的都市化」即是「非正式化的都市化」（*urbanization with informalization*）。

非正式化的強化是國家對於社會保護幾近全面撤守的結果，故當農村破產刺激了都市移民潮，卻又碰到國家對於都市社會支出的削減時，住宅、就業短缺與非正式化等問題遂變得醒目。而該困境在其他面向所付出的社會代價亦是血淚斑斑。例如烏甘達在償債方面的每人平均花費是醫療保健支出的12倍，其結果是只能讓該國眼睜睜地放任HIV / AIDS的蹂躪，陷入跳水式的種族滅絕困境（Davis 2006: 153）。此外使用者付費的市場機制的引入，也讓第三世界債務國的都市公衛雪上加霜，幾乎只能任憑它們回到Illich（2004: 356）對古西班牙至巴洛克時期的都市清潔描繪：在缺乏公衛基礎設施的條件下，乞由禿鷹、鳶、烏鴉這類腐

食性動物擔任「清道夫義工」的狀態。

## 六、當代都市掃貧策略（ I ）：微型企業家的倡議

如果說當代的貧民窟大爆炸，仍在主流視野裡獲得一定程度的關心，則作為一種樂觀主義解決方案的微型貸款（micro-credit）及相關方案，便是以一種新時代智慧的福音面世。

微型貸款的樂觀性並非是都市貧民窟現實的否定，相反地，它對貧民窟經濟活動的非正式化往往是建立在積極肯定的前提之上。聞名的秘魯經濟學家Hernado de Soto便是個中翹楚。<sup>10</sup> 在他眼中，拉美龐大的非正式部門並非國家所積欠的社會負債（social debt），相反地，這裡頭隱藏了可觀卻未被善加利用的財富，窮人似貧實富，只要市場的遊戲規則能被徹底執行，私有財產權能被進一步保障，則「資產活化」可期。

類似de Soto的看法之所以備受新自由主義者青睞並不令人費解。理由有二：第一，非正式部門（或非正式化informalization）乃「彈性化」（flexibilization）的極致表現，正中新自由主義者的下懷。第二，非正式部門的自雇自營形態更因為模糊了制度性的勞資關係界線（而在西方後福利國家的脈絡下，被新自由主義者言曰「僵化」），使得「微型企業家」（micro-entrepreneurs）成了有為者亦若是的時代楷模，而努力、競爭、冒險等個人主義特質足堪活化社會流動的說法也可從中得到證實。

de Soto的瑰麗言論明顯是指鹿為馬。沒錯，貧民窟居民未必全然等於絕對貧窮，例如做小生意而獲得高於都市貧民平均收入水平的現象

---

<sup>10</sup> Hernado de Soto的*The Mystery of Capital*在臺灣也有中譯本《資本的秘密》（2001），台北：經濟新潮出版社。

確實存在（另見Neuwirth 2006）。但這樣的情形卻不可被過度放大與誇張，一來是這種非正式部門的「小資產階級」所佔的比例仍微不足道，若以人口規模計，第三世界的都市貧窮現象其實是創造了更為可觀的「非正式普羅階級」（informal proletariat）（Davis 2006），所謂非正式部門的「小資產階級」（或微型企業家）不過滄海一粟。

其次，就算有少數都市貧民窟居民身為「微型企業家」，但若進一步分析，這些人之所以從事這類型的經濟活動，與其說是被勇於冒險的企業家精神激勵，倒不如說是迫於無奈的轉進。以拉丁美洲為例，公部門雇用規模的下降與非正式部門的微型創業擴張之間，便存在著強烈的關聯性。質言之，所謂非正式部門的微型創業家在拉美的脈絡裡，其實是原公部門瘦身解雇後的專業人員或技術性勞工的轉進結果（Davis 2006: 180）。就這個意義而言，「微型企業家」是否代表了向上的社會流動？恐怕大有疑問。

實際上，許多NGOs把微型貸款視為掃貧的魔術藥方，恐怕是過分抬舉了微型貸款或微型企業家的功能，並錯誤地把階級流動的社會問題作了個人化的混淆。<sup>11</sup> 微型貸款或微型企業家之類的倡議若非是弄錯方向，不然便是淪為新自由主義的側翼，因為敏感的人總會問：難道這種「NGOs—微型企業家」主張不正是國家再分配職能撤退後的策略性補白（另見趙剛 2001: 86-87）？<sup>12</sup> 例如，吳挺鋒（2006）便對時下富豪爭相行善、設立基金會、補助NGOs的熱潮與新自由主義減稅教條的並

---

<sup>11</sup> 吳挺鋒（2003）亦曾對臺灣在過去幾年經濟衰退之際，相關政府部門開辦微型貸款進行意識形態批判，認為其舉措乃是將勞工失業問題嫁接到過去「經濟奇蹟」的頭家夢，其結果是將創造就業與保障的勞動政策轉化為個人化的創業成敗。

<sup>12</sup> 戴維斯（2006: 75-82）把這種「NGOs—微型企業」的結盟方案，稱之為軟性帝國主義（soft imperialism）。

存現象發出質疑，認為這種西方後福利國家的特殊景象其實是重返前福利國家資本主義的慈善年代。他的觀察是：「新自由主義的『向下滲漏（trickle-down）』承諾，在經濟領域是失敗了，因為少部分人富起來後，卻是愈多人向下沈淪。但諷刺的是，這套意識形態在轉口社會慈善領域後卻獲得極大肯定，而這毋寧是當代政治智慧退化與保守化的寫照」（ibid）。<sup>13</sup>

值得注意的是，由於非正式部門企業的誕生通常不是源於經濟機會的擴張，而是重新進行勞動分工的結果。因此，非正式部門的內部競爭在這種環境下，每每陷入了利潤下降極快的割喉式競爭。這也使得非正式部門的「原始性」表現在其營利模式對於馬克思所說的「絕對剩餘價值」（absolute surplus value）的高度依賴。

尤有甚者，這個以高度剝削為特徵的都市非正式部門蓬勃現象總意味了新自由主義對於女性主義的挑釁。因為這個結構性調整計畫所帶來的經濟活動，無可避免涉及了一個再團體（re-group）的過程，而婦女、兒童無疑是講究高度彈性的非正式部門追求絕對剩餘價值的最佳候選人。在這樣的情況下，「女性勞動參與率」的提高絕非「經濟自主」或「從家庭解放出來」的代名詞，而是再套上更沉重的枷鎖（Hertz 2005: 229）。

---

13 《經濟學人》（Economist 2008）則在最近也批判這種「NGO治國」熱潮已經遭遇到實質失敗。《經濟學人》指出，這種國際NGO林立，援助計畫凌亂的情形，已經對第三世界國家產生了莫大的干擾作用。舉例來說，2007年就有一萬五千個計畫在54個受贈國執行，但這些計畫之間的彼此不協調，受贈國往往未蒙其利。此外，多如牛毛的NGO與各行其是的計畫也導致了越南政府每個工作天必須接待三次的贊助機構來訪，而坦桑尼亞的公務員則一季要撰寫2400份給贊助者的報告。如此一來，忙著應付案主與送往迎來的公務體系哪還有時間餘力作自己的政策規劃與執行更積極作為的政務？

## 七、當代都市掃貧策略（Ⅱ）：粗暴的貧民窟淨化

與方興未艾的NGOs微型企業熱並存的另一個都市掃貧策略則是國家粗暴干預的貧民窟淨化政策。根據多方資料的流覽與搜集，相關的研究者（Davis 2006: 102; Neuwirch 2006）發現，這種貧民窟淨化趨勢愈到晚近，就愈成為各國對付貧民窟的通見對策。這就是所謂的「豪斯曼化」（Haussmannization）現象。豪斯曼的幽靈這會兒從19世紀的巴黎飄到了20世紀中晚期的開發中國家巨型城市貧民窟。

這種粗暴作為經常被蒙覆上諸如「進步」、「發展」等語彙，而這種情境下的國家大規模驅逐行動則與所謂「都市美化」（urban beautification）互為連結。例如，因為國際性會議的舉辦，使得所在地的貧民窟必須在極短時間內被拆除至（媒體、觀光客、與會人員）「看不到的地方」。這讓都市貧民受到被迫遷居的頻繁干擾，而淪為經常性的都市遊牧者。

至於奧運的舉辦，則更是跨國性、也是具悠久歷史的大型都市美化工程。而最近一次，也可能是政治上最尷尬的一次即2008年的北京奧運，據設於瑞士的「住房權利與驅逐中心」（Centre on Housing Rights and Evictions, COHRE）（2008: 6）指稱，至2008年8月，遭到或自願或強制拆遷的人數已累積至150萬之多。而這些人可是曾經被高高舉起的「社會主義主人公」。

這種都市貧民的流離失所狀態，在發達資本主義國家裡，以美國為最，約有350萬人在某一特定年份經歷了無家可歸的遭遇，其中失業、低薪工作無力負擔昂貴房價（租）則是無家可歸的主因（USA TODAY 2003）。美國之音中文網（2007）更進一步報導了洛杉磯作為全美流浪漢首都的事實。

廣大的城市流浪者與人們時下對美國所批評的「監禁國家」（penal state）（Wacquant 1998）或「鏽銹美國」（Lockdown America）趨勢（Parenti 2000）系出同源，都是新自由主義讓人民浮游於市場競爭下，導致貧富極化加速度後的底層階級（underclass）量產寫照。如果人們回憶起卓別林於「摩登時代」流浪街頭與進出監獄的穿梭場景，便不難理解這扇人生旋轉門。而在這個社會極化的情境下，另一邊的少數贏家則是不斷市郊化，以綠帶及門禁社區（gated communities）作為炫耀與隔離的防火牆（見Harvey 2000: 148；趙剛 2001: 83）。互為呼應的是，第三世界開發中國家布爾喬亞階級也刻正享受著這種加州風情所代表的「極端經驗」（edge city）（Davis 2006: 114-117）。Harvey（2005: 147）便注意到類似「比佛利山」（Beverly Hills）之類的建案開發名稱在急速崛起的中國都市裡聳立已不只是一種文化想像，而是幾乎真實模仿了集奢華消費區、餐廳、夜店、購物中心、主題公園於一身的「比佛利山」。

## 八、回應與討論之一：21世紀版的《論住宅問題》？

無論是否接受Michael Burawoy所倡議的公共社會學（public sociology）概念分類，但Burawoy（2005: 24）視當代社會學的公共面貌在於抵抗國家與市場對於人性尊嚴的戕害這個題綱，若被放在世界都市人口過半與貧民窟大爆炸的宏觀脈絡來看，無疑是一個及時的反省與呼籲。

筆者以為，戴維斯延續聯合國人居署調查報告所寫成的《貧民窟星球》或許可以被當成21世紀版的《論住宅問題》來問題化當代資本主義的發展。但這並非意味戴維斯的這本分析性著作是一百二十年前社會經

濟條件的庸俗複製，相反地，藉由一個歷史比較的框架，主要是利於我們理解現在所面對的實踐情境。

例如，恩格斯的「住宅問題」政治經濟學分析緣於19世紀德國的快速工業化，而戴維斯則是處理第三世界農業遭破壞，又逢工業化大退潮的都市住宅狀況。衍生而出的是，兩者在政治調性上的重要歷史對比：恩格斯目睹（或預測）了大工業普羅階級的客觀形成，更相信這個形成中的歷史主體代表了未來革命的胎動。戴維斯則顯得保留許多。雖然他認為都市貧民窟現象是倒退到狄更斯的時代，但這十億（或未來還會再增加）「非正式普羅階級」卻經常深陷於教派政治與部族恩庇侍從，內部的高度碎裂化並不容易形成階級集體行動，儘管戴維斯認為這樣的可能性是否存在，還有待具體的、比較性的經驗研究，才能回答這個一般性的問題（Davis 2006: 201）。<sup>14</sup> 但無論如何，戴維斯的相對悲觀不難被感受。例如，Z雜誌（ZNet 2006）在訪談戴維斯時，戴維斯便以孟買作為警例，指出在二十五年前紡織業正盛之際，該區的教派差異曾被左翼與工會運動所團結，但當紡織業大量關廠的去工業化厄運發生後，貧民窟便被宗派政治所接管——特別是狂熱的瑪拉塔人與Shiv Sena這個印度教政黨。其結果便是暴動、大屠殺與看似不可彌補的分裂。

在這樣的情況下，縱然全球存在著人數眾多的「非正式普羅階級」，但在左翼缺席與退潮的情況下，他們之間明顯缺乏了另類政治出路的組織介面。更嚴重的是，由於非正式部門之內的社會達爾文式競爭將無可避免地壓縮生存空間，故許多時候，為了捍衛生存，阻止可預見的災難發生，人們只好藉助某種干預性的力量阻其下滑。問題是，當國

---

<sup>14</sup> 相較之下，Zizek（2004）在引述戴維斯對於貧民窟的討論時，卻散發出比戴維斯還高，也幾乎是毫無前提限制的政治樂觀。Zizek說：「我們將看到貧民窟的集體代表了社會覺醒新形式的符號：他們將是未來的種子」。

家、工會作為理性的規範制度並不存在時，便只能訴諸於這兩者之外的政治性力量，例如種族—宗教的排他性劃分。Hertz（2005: 263-270）在《當債務吞噬國家》這本書的〈不是只有賓拉登〉一章，便指出了全球約有八億七千萬的「亡命之徒」，絕大多數居住於貧民窟，而這樣的環境已提供了（宗教）恐怖主義組織與販毒幫派乘隙而入的機會，因為後者實質扮演了一個補充性的社會福利功能，包括學校、就業機會、遊樂設施與醫療保健。言下之意，宗教恐怖主義與幫派才實質統治了貧民窟，而這又是國家與市場同時失敗的結果。

戴維斯（Davis 2006: 205）亦有此察覺。他認為，如果九一一所帶來的「文明衝突」真的存在，那麼第三世界貧民窟與美國所代表的新自由主義霸權，彼此之間的關係確實是以一種緊張對立的形式發展中。但這並非保守主義者杭廷頓所做的文化主義診斷，而是來自於既存在於國家之內，也表現在國際之間的社會發展巨大落差。

大體上，戴維斯對於貧民窟政治的判斷，頗得贊同，尤其是在後九一一的脈絡裡，侵伊美軍頻遭主要來自貧民窟青年的汽車炸彈攻擊，屢被媒體所披露（例如Aljazeera 2007: 4-15）。不過，另一個同樣宏觀而澎湃的現象，卻似乎被戴維斯所遺忘，故也難以被納入討論。

1998年，東亞金融風暴鶴唳之際，查維茲（Hugo Chavez）贏得委內瑞拉的總統選舉，其支持骨幹便是都市貧民。查維茲以南美洲革命之父玻利瓦（Simón Bolívar）為號召，鮮明反美反資反帝，將「21世紀社會主義」的執政視為委內瑞拉在1980年代後奉行新自由主義所欠的社會赤字（social deficit）的修補（例如以石油和古巴交換醫生，充實基層醫療服務）。挺過了美國策動的流產政變後，查維茲效應開始在中南美洲發酵，巴西、阿根廷、玻利維亞、智利、尼加拉瓜、烏拉圭陸續出現了或激進或溫和的左傾修正。同樣地，都市貧民與印地安原住民都在這個

南半球大陸的地緣政治變遷過程裡，扮演了重要的支持性角色。<sup>15</sup> 儘管這些拉美國家的左傾內容不一、程度有別，甚至不排除新瓶裝舊酒（民粹主義），但無論如何，這種與都市貧民窟相關，主要是清算新自由主義的政治意涵（哪怕只是象徵性）卻被戴維斯所忽略。

戴維斯對於南美洲地緣政治轉變的忽略，也表現在他對都市貧民政治能動性的低度開發。當O'Connor（1998: 117）在讚賞戴維斯寫作《石英城市——挖掘洛杉磯的未來》（*City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*）（1990）具有驚人洞察能力之際，卻也批評戴維斯的理論分析過於稀薄，缺少與相關都市理論傳統的對話與聯繫。若然，則在《貧民窟星球》裡，戴維斯所稱的「非正式普羅階級」便值得討論其概念化的恰當性，因為戴維斯似乎是以描述性的語言來處理這個重要概念。

一篇以非洲經驗回應戴維斯的文章寫到，索威托的調查顯示，一個家庭內部往往同時存在著失業、正式就業者、非正式部門的個體戶（Zeilig and Ceruti 2008）。換言之，貧民窟家庭內部成員，經常是混雜，而非清一色依賴非正式部門維生。若是如此，則「非正式普羅階級」的概念界定恐怕有過分一般化之虞。第三世界的都市貧民居民所從事的職業類別性質，其界線的「遊移」與範疇的「彈性」，恐怕是比戴維斯所判定的複雜許多。

長期研究印尼爪哇（Java）與印度古拉哈特（Gujarat）的Breman（2006）也有類似質疑。Breman提問，所謂第三世界的城鄉移民模式是否如戴維斯所宣稱為一個「單行道」？至少在他的田野研究裡，都市非

---

<sup>15</sup> 關於查維茲執政期間推動的「21世紀社會主義」內容與討論，以及整個拉丁美洲地緣政治變遷的資料，可見「委內瑞拉分析」網站。網址為<http://www.venezuelanalysis.com>

正式部門就業與農村老家的季節性工作對很多都市移民而言，是如候鳥般的不斷折返現象，其「彈性化」更是在這樣的折返過程裡展現得淋漓盡致。

對此，同是馬克思主義者，也關心新自由主義如何重塑階級關係的David Harvey或許更能回應這個戴維斯所留下的概念化問題，也更能進一步提出政治行動的可能想像。Harvey（1990）從資本邏輯的分析出發，特別強調資本作為一種過程，而非物的基本特徵（ibid: 343），為人們分析了西方如何從福特主義過渡到後福特主義。透過對調節體制的變遷過程分析，Harvey讓我們看到了正式化與非正式化雖然有所差異，但兩者並非存在著徑渭分明的靜態界線，而是應以關係取向（relational approach）來看待。這也是為何Harvey在談論後福特主義的彈性積累體制時，會強調這樣的體制仍是絕對剩餘價值與相對剩餘價值的萃取同時存在，並進行重組，而非一者完全取代另一者的原因（ibid: 186）。

進一步地，Harvey也間接回應了O'Connor批評戴維斯的前著《石英城市》對於新社會運動毫無啟發性建言的不滿。Harvey除了以資本邏輯為分析基礎外，尚且關注到階級關係與鬥爭究竟該如何回應這種新情勢變遷的關心。例如，當Harvey在談論如何理論化後福特主義時，雖不贊同此為純粹斷裂的歷史現象之說，同時也反對另一種左翼視後福特主義為無物，認為只是萬變不離奇宗的資本主義生產關係表現的論斷（Harvey 1990: 190）。Harvey清楚後福特主義彈性生產方式的後果，憑藉家長主義對女性勞動力剝削，以及對有色移民的產業後備軍身分需求加劇，將讓左翼在資本vs.勞動的階級分析之外，必須更敏感到性別、種族議題與階級鬥爭的複雜糾葛，故將反父權意識形態與反種族主義運動列入七〇年代以後的左翼政治實踐議程裡，其份量應該遞增，而非被邊緣化。倘若戴維斯對於都市非正式化的大趨勢掌握正確，則Harvey對於

所謂「非正式普羅階級」的團結與鬥爭場域的開發等分析，恐怕更有啓發性。

## 九、討論與回應之二：貧民窟的培力美學？

相較於戴維斯的「結構分析取向」，另一種聚焦於貧民窟居民日常生活的培力（empowerment）觀點，則扮演了對照性的對話角色，如果我們還想進一步談論貧民窟的未來究竟該何去何從。由於這種培力觀點頗受青睞，甚至橫跨了政治上的不同光譜，故值得以較大的篇幅討論。

差不多同一時間，Neuwirth（2006）寫成了《陰暗都市：十億人口的寮屋，一個都市新世界》（*Shadow Cities: A Billion Squatters, A Urban New World*）。不同於戴維斯主要依賴二手文獻的閱讀與分析，身為新聞工作者的Neuwirth則是以田野蹲點的報導方式到肯亞、伊斯坦堡、里約熱內盧、孟買的寮屋區（Squatters）作調查。

拒絕貧民窟（slum），而命名為寮屋區，被Neuwirth視為關鍵的正名運動。對Neuwirth而言，貧民窟已經被主流社會貼上犯罪、貧窮之類的汙名標籤，因而也被正當化了遭驅逐的命運。反之，寮屋化（squatting）則聯繫了古今都市，例如古羅馬、倫敦、巴黎，乃至於當今地產最發達的紐約的歷史起源，人們必須尊重這個都市有機發展的組成。Neuwirth（2006: 179）如是說：「所有的都市都是從泥漿開始的。」

為了捍衛寮屋區的保存，Neuwirth（2006: Chapter 9）繼續分疏出兩個重要，但不同的權利論述：佔有權（right of possession）與財產權（right of property）。對Neuwirth來說，寮屋區的存在事實繫於前一個權利論述，這種類似自然法的權利對應了人們的住屋需要與鄰里關係，儘

管現代國家未必予以承認與保障。在這樣的情況下，若國家能進一步賦予寮屋區居民的財產權雖好，但卻經常不可行，理由就像他反對de Soto的說法：對於那些高人口與房屋密度，但卻是基於生活需要所衍生出的寮屋區，de Soto該如何進行產權切割呢（Neuwirth 2006: 298）？若然，則又有何必要套用，或優先化資本主義的產權制度（ibid: 301-302）？甚者，財產權凌駕佔有權的結果，更強化了當今國家對寮屋區的驅逐行動。

Neuwirth將佔有權與財產權相對立的觀點，讓人想起了社會史裡以傳統習慣作為抵抗資本主義私有產權的自我正當化權利論述。將之擺放在先前談論的國家「豪斯曼化」趨勢，不失為另一種抵抗性策略與資源。但這樣的說法還不夠紮實，也有局限，如果我們毫無條件限制地全然將都市的起源與發展歸諸於寮屋區作為先行者，並且視為始終如此，則聯合國人居署與戴維斯對於1980年代後貧民窟大爆炸的政治經濟脈絡分析便毫無意義了。弔詭的是，這種沒有任何分期化的歷史敘事宣稱，似乎反而淪為一種浪漫主義式的去歷史結果。例如，Neuwirth並無法回答戴維斯式的問題意識：1980年代後全球「寮屋區」居民數暴增至十億，這些人究竟是都市發展的「自然產物」？還是系統性的受害者？

Neuwirth（2006: 89）確實體驗到寮屋區內的「和諧」與「自 / 互助」，就像他在奈洛比的Kibera寮屋區發現女性之間所發展出來的社區支援網路。戴維斯確實忽略了，寮屋區或貧民窟並非完全地處於霍布斯狀態。但Neuwirth也低估了，寮屋區或貧民窟內部的剝削與不平等關係（例如較早到或經濟條件較好的社區住民較將房屋租給更後來、更弱勢的貧窮住民）卻從未消失過（另見UN-HABITAT 2003）。

筆者認為，鄰里互助與內部剝削的事實同樣存在，就像半杯水一樣，Neuwirth看到了水在杯內而受鼓舞，呼籲保存；但戴維斯則選擇了

回答為何只剩一半水位的原因與危機。回到本文的關心，如果我們希望歷史化當代的政治經濟問題與寮屋區所面對的體制威脅，那麼追問另一半的水為何消失？恐怕更具有實踐的潛力。

Neuwirth是站在一個由下而上的「培力」的觀點，但也經常是以浪漫化寮屋情調的方式來強化寮屋區保存。問題於焉往前再推一步：就像本文先前對於「培力」微型企業家的批判，Neuwirth的自力造屋「培力」觀點恐怕也有它潛藏的危險。在此，或許我們得回到戴維斯對這個（自力造屋）「培力傳統」的警戒與考察。

戴維斯（2006: 71-72）說道，自力造屋運動至少可以追溯至1970年代受無政府主義影響的建築師John Turner。Turner之所以有此倡議是他早年到秘魯的貧民窟時，深受當地住民那種看似雜亂無章，實則充滿「建築創意」的薰陶而感動，故呼籲「自力造屋」、漸進式營造（incremental construction）與自發性都市化的合法化（legalization of spontaneous urbanization）。但弔詭的是，極端反對各種建制性力量（特別是國家）壓迫的無政府主義者，卻也難免淪為激進個人主義的擁護者。到了1970年代新自由主義準備破繭而出時，由於兩者在認識論上的親近性，反而形成了一個知識聯姻，合力讓彼此各自認為的「壓迫性國家」，堂而皇之地退出都市社會服務領域。

是以，究竟是Turner、Neuwirth所倡議的，繞過國家而培力？還是戴維斯所主張的，應該對國家進行鬥爭，逼其履行都市社會服務的職能？我們究竟是希望一種寮屋化的都市（或兩者完全等同）？還是一個具有社會再分配功能的「無貧民窟都市」？恐怕是一個需要被深思熟慮的政治抉擇。<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> 在這個脈絡下，Bourdieu（1998）所說的國家的左手和右手，並進行社會鬥爭；以及趙剛（2001）確信國家仍是當今最重要的再分配者的分析（包括住宅），接近於戴維斯的立場。筆者也持同樣看法。

## 十、討論與回應之三：中國都市化的特殊性

戴維斯視21世紀的都市係由失業、非正式就業與衰退所構成的圖像對於像拉哥斯（Lagos）、喀拉蚩（Karachi）之類的低度開發國家的都市很容易取得說服性。但這樣的一般性宣稱，是否有過於誇張之嫌？尤其1990年代後，中國都市化的擴張動力與戴維斯所提的圖像明顯有別，因為中國的沿海都市化與「世界工廠」的崛起息息相關。

更具挑戰性的是，雖然戴維斯透過相關研究文獻指出，中國都市化過程的貧窮狀況是在惡化中，似非異例。但這樣的解釋卻也引來了另一待解的問題：既然有都市貧窮現象的存在，何以中國都市竟沒有空間上具體可見、不斷滋生的「貧民窟」？

回到之前關於當代都市掃貧的兩大策略來討論，類似NGO—微型貸款之類的方案在中國都市還不算特別普遍，同時我們也毋須寄望它會取得決定性的成就。因此，可能的解答便繫於國家的拆除暴力。如前所述，這個作法確實存在。

但是否還有其他的可能性存在呢？對筆者而言，訴諸拆遷行動的貧民窟淨化解釋尚有不足，因為「無貧民窟的都市化」的「中國特色」雖然可以突出其都市政權對於貧民窟的「零容忍」（zero tolerance），但卻未必代表了國家或都市政權真有辦法作得如此徹底。畢竟，以億計數的城鄉移民潮可是天文數字。此外，人們也應該會在比較研究的層次上感興趣，為何其他國家的貧民窟拆遷往往春風吹又生，唯獨中國就有辦法做到近乎斬草除根的地步？包括中國學者針對都市化議題討論時，也只是呼籲警惕、未雨綢繆都市貧民窟現象的發生。言下之意，都市貧窮問題似乎還處在未來式，而非當下現實（例如漆暢青、何帆 2005: 24-27）。

上述令人費解的問題恐怕還需要更多相關研究來拼湊可能的解答圖像。不過筆者倒是從中國學者秦暉（2008）的部落格文章裡，初步看到一條堪供參考，也甚具啓發性的分析線索。

不久前也捲入這個爭議的秦暉便質疑，爲什麼上億農民工進城卻沒有看到「貧民窟」呢？難不成這些人買得起商品房？或是國家有提供住房福利給這些人？實情是，上億的農民工顯然買不起商品房，而國家也不可能爲他們提供都市住房福利，這個都市移民群體是典型的兩頭落空。

秦暉接著批評，這種「沒有貧民窟的都市化」的中國特色背後其實是被一樁大悲劇所掩蓋了。首先，中國農民工的特徵之一是隻身進城，而把家庭留在農村。其次，這種個人與家庭的分離形式也與「35歲現象」相伴，即入城過了35歲後，便因農村產業後備軍的青壯勞動力填補，而難以繼續在都市作苦力討生活，故進城只能拼命攢錢，留待他日回鄉。再加上逾億農民工絕大多數是以單身勞工的身分進城，故這些人其實是一個個被裝進了工廠集體宿舍，對應了獨步全球的「工棚現象」。<sup>17</sup> 秦暉據此判斷，中國官員沾沾自喜的都市無貧民窟現象其實是被工棚所轉化掉了。

秦暉所說的「隻身進城」與「35歲現象」，可以從深圳這個在上個世紀八〇年代率先試點開放，如今已是超過千萬實住人口的巨型工業都市看出端倪，甚至其表現更爲極端。Weil（2008: 32）用反諷的口

---

<sup>17</sup> 此外，筆者與荷蘭萊頓大學（Leiden University）的非西方研究中心（Research School of Asian, African and Amerindian Studies）博士候選人陳奕齊討論到戴維斯與秦暉文章時，他另行補充了可能的解釋：在嚴格戶口管制的情況下，無論黑戶農民工是單身或攜家，基本上不太可能形同一個大規模的集體居住社區，因爲這種自曝於公共能見度的作法，等於自招取締風險，與其利益有違。一併供參考。

吻說，這個改革開放的試點都市實現了自古以來人們對「青春城市」（Youth of City）的夢想，不管時間如何推移，深圳竟然能長期維持住民平均只有27歲的「無年齡性」（agelessness），令人稱奇。

Weil（ibid）進一步指出這個速成都市的「無年齡性」秘密：只有165萬人擁有戶口，擁有真正的市民權利；432萬住民則是無戶口的超過一年住民；同時還有超過400萬人是無戶口、居留不到一年的新住民。很明顯地，深圳作為「青春都市」的不老秘密在於青壯農民工的超高流動／汰換率，而這又與深圳都市工業對勞工的超級剝削息息相關（Weil所做的訪談物件則是台資的富士康）。

若以台灣經驗作類比，則這種農民工的「工棚現象」猶如台灣只有外勞宿舍，而無「外勞社區」，兩者同樣處於個人與家庭空間分離狀態。此外，外勞宿舍與都市工棚的存在，也多賴超經濟（extra-economic）的政治—法律手段所刻意打造、支持的制度性隔離空間（另見吳挺鋒 2002；藍佩嘉 2006）。

秦暉批評，「工棚現象」的制度性歧視與「35歲現象」的無情淘汰，其結果是讓廣大的農民工淪為「35歲前沒有家庭生活，35歲後沒有社會保障」的悲慘狀態。而這也是吳介民（2000）所提到的中國社會政治結構中的身分差序（differential status），儘管他的關心主要是中國農村內部。更糟糕的是，改革開放的放權讓利，賦予了都市比以前更大的自主性同時，也強化了都市之間的競爭與地方保護主義。在這個新脈絡下，沒有任何的都市機器會為這群沒有戶口的住民爭權、維權，反而是有更大的動機去維持、強化這個「看不見貧民窟」的都市—工業體制。

至於解決之道，秦暉講得深刻卻也多少辛酸。當中國政府面對廣大的都市貧民，秦暉認為只能在下列兩條路選一：要嘛就給他們「自由」解決住房的權利而容忍「貧民窟」的存在，不然就以福利國家的方式化

解貧民窟的形成壓力。或許，這種既不給「自由」也不給「福利」的雙重權利剝奪，才是讓訴諸拆除的貧民窟淨化行政效率變得如此徹底的制度性前提。說來諷刺，但在中國特殊的城鄉體制下，「貧民窟」的現形似乎反而是「比較合乎人道」的作法。這讓我們看到了，毛時期的城鄉人口政策（或反都市主義色彩）為鄧小平的改革開放所用，這兩者的怪異結合所形成的都市政權，其都市貧民處境之慘未必好過南半球太多，而這種都市化的獨特性與未來發展，值得更多關心者追蹤分析。

## 十一、代結論

在新自由主義所推動的「全球化」議程裡，空間尺度的重要性確實起了變化。其中，都市在西方後福利國家的脈絡下，愈來愈受到關注，儘管是以不同的方式表達，並且彼此之間也經常存在著理論想像的差異。

但不可諱言，連結現代化想像的都市模型基本上仍主要以西方經驗為討論基礎，對於非西方，但實際上卻與西方資本主義存在著結構性關聯（或以Harvey所說的「不均衡地理發展」的運動形式），特別是1980年代後的第三世界都市化發展與變遷，我們迄今仍討論有限，儘管當今，甚至未來的都市化熱點是在這個被研究低度關注的場域。

聯合國人居署斷言人類都市化紀元已經真正到來，以及發現都市貧民窟的迅速蔓延現象，不啻是指出了，發源於西方的新自由主義如何以最純粹、最激進的形式降臨第三世界與前社會主義轉型國家的災難性後果。所謂的「全球化」，除了相互依賴性在某種程度被加深之外，其實更讓我們看到了這個過程所產生的更大排除：第三世界都市被排除於國際經濟之外，而這些都市的貧民窟又與國民經濟絕緣。

不同於Harvey (2000: 26-27) 所說的19世紀西方資本主義尚能以帝國主義殖民地的空間修補 (spatial fix) 手段，對國內的「危險階級」 (dangerous class) 進行輸出，緩和潛在的政治壓力。當前貧民窟大爆炸則再也不可能重演19世紀的空間修補戲碼。在戴維斯眼中看來，這種充斥非正式經濟割喉競爭，同時西方又把移民圍牆高築的今日，貧民窟已然成了剝削博物館 (A museum of exploitation)，並且也形同都市集中營 (Davis 2006: 186-190)。

長期以來，都市確實是人類文明化的空間場域，但如今新自由主義在急於拆解民族國家這個空間尺度，試圖賦予都市作為新實踐尺度的同時，卻是在全球層次大肆破壞都市的未來與人類文明化的基礎。就這一點，把新自由主義稱之為當代的黑暗勢力並不為過。

至於十億，或者未來更多的都市貧民是否會在未來的政治裡扮演未來都市前途的捍衛者，以及新自由主義的終結者角色？要為這個開放性的嚴肅議題提出回答，恐怕為時尚早。雖然《貧民窟星球》的高度容易讓人聯想起恩格斯的《論住宅問題》，然而，歷史不會是簡單的複製與線性發展，左翼理性力量的缺席、南美洲從上個世紀九〇年代末多次反結構性調整方案的群眾運動，這些忽暗忽明的複雜訊息需要人們更多、更細緻的進一步解讀與觀察。

### 作者簡介

吳挺鋒，成功大學醫學院醫學系 / 「醫學、科技與社會」中心專案助理教授。目前研究興趣為衛生政策、醫療福利體系、財政社會學、勞動研究等領域。

## 參考書目

- 吳介民，2000，〈壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削〉。《台灣社會研究季刊》51: 1-44。
- 吳挺鋒，2002，〈台灣外籍勞工的抵抗與適應——周休作為一個鬥爭場域〉。《香港社會科學學報》23: 103-150。
- 吳挺鋒，2003，〈微型貸款的意識形態批判：二次頭家夢？〉。《銀行員工會全國聯合會》32。http://www.bankunions.org.tw/?q=node/503。
- 吳挺鋒，2006，〈富豪的天使翅膀〉。《中國時報》，A15版，6月28日。
- 汪暉，2001，〈「新自由主義」的歷史根源及其批判——再論當代中國大陸的思想狀況與現代性問題〉。《台灣社會研究季刊》44: 1-66。
- 金寶瑜，2005，《全球化與資本主義危機》。台北：巨流。
- 美國之音中文網，2007，〈洛杉磯無家可歸者居美國城市之首〉。2月19日。http://www.voanews.com/chinese/archive/2007-02/w2007-02-19-voa23.cfm，取用日期：2008年9月22日。
- 秦暉，2008，〈中國的都市化與貧民權利〉。《秦暉博客》http://vip.bokee.com/20080414511621.html，取用日期：2008年4月10日。
- 漆暢青、何帆，2005，〈城市化與貧民窟問題〉。《開放導報》6（總123）：24-27。
- 趙剛，2001，〈為何反全球化？如何反？——關於全球化的一些問題的思考與對話〉。《台灣社會研究季刊》44: 49-146。
- 瞿宛文，2003，《全球化下的台灣經濟》。台北：唐山。

- 藍佩嘉，2006，〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉。《台灣社會研究季刊》39: 107-150。
- Aljazeera (English), 2007, "Morocco Slum 'Bred Suicide Bomber'." March 15. [http:// english.aljazeera.net/news/africa/2007/04/2008525142441338105.html](http://english.aljazeera.net/news/africa/2007/04/2008525142441338105.html)(Date visited: September 17, 2008)。
- BBC 中文網，2002，〈中國罕見披露下崗工人人數〉，2月7日。 [http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid\\_1800000/newsid\\_1805900/1805976.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_1800000/newsid_1805900/1805976.stm) (Date visited: April 20, 2008)。
- Black, Maggie, 2003, *International Development*。徐恆淑譯，2005，《國際開發的盲點》。台北：書林。
- Benach, J., C. Muntaner, and V. Santana, 2007, *Employment Conditions and Health Report to the WHO Commission on Social Determinants of Health*. Barcelona, Toronto, Employment Conditions Knowledge Network. [http://www.who.int/social\\_determinants/resources/articles/emconet\\_who\\_report.pdf](http://www.who.int/social_determinants/resources/articles/emconet_who_report.pdf) (Date visited: June 9, 2008).
- Bourdieu, Pierre, 1998, *Act of Resistance: Against the Tyranny of the Market*. New York: The New Press.
- Breman, Jan, 2006, "On Mike Davis, Planet of Slums." *New Left Review* 40: 41-148.
- Burawoy, Michael, 2005, "For Public Sociology." *American Sociological Review* 70: 4-28.
- Castells, Manuel, 1996, *The Rise of the Network Society*。夏鑄九、王志弘等譯，2000，《網路社會的崛起》。台北：唐山。
- Chang, Ha-Joon, 2003, "Kicking Away the Ladder: The Real 'History' of Free Trade." *Foreign Policy in Focus* December: 1-20.

- COHRE, 2008, *One World, Whose Dreams*, [http://www.cohre.org/store/attachments/One\\_World\\_Whose\\_Dream\\_July08.pdf](http://www.cohre.org/store/attachments/One_World_Whose_Dream_July08.pdf) (Date visited: November 5, 2008).
- Davis, Mike, 1990, *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*. London: Verso.
- Davis, Mike, 2006, *The Planet of Slums*. London: Verso.
- de Soto, Hernando, 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*。王曉冬譯，2001，《資本的祕密》。台北：經濟新潮社。
- Economist, 2008, “A Scramble in Africa.” *Economist* September 4<sup>th</sup>, [http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story\\_id=12060397](http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=12060397) (Date visited: September 15, 2008).
- Harvey, David, 1990, *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, David, 2000, *Spaces of Hope*. Berkley: California University Press.
- Harvey, David, 2005, *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hertz, Noreena, 2004, *The Debt Threat: How Debt Is Destroying the Developing World*。李芳齡譯，2005，《當債務吞噬國家》。台北：天下。
- Hobsbawm, Eric J., 1996, *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*。盧建榮譯，1996，《極端的年代》（下）。台北：麥田。
- Hubbard, Phil and Tim Hall, eds., 1998, *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*. New Jersey: John Wiley.

- Illich, Ivan, 2004, "The Dirt of Cities, the Aura of Cities, the Smell of the Dead, Utopia of an Odorless City." Pp. 355-359 in *The City Cultures Reader*, edited by Malcolm Miles and Tim Hall, with Iain Borden. Second Edition. London: Routledge.
- Jessop, Bob, 2002, "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective." *Antipode* 34(3): 452-472.
- Leyshon, Andrew and Nigel Thrift, 1997, *Money/Space: Geographies of Monetary Transformation*. London: Routledge.
- Neuwirth, Robert, 2006, *Shadow Cities: A Billion Squatters, A Urban New World*. New York: Routledge.
- O'Connor, James, 1998, *Natural Causes: Essay in Ecological Marxism*. New York: The Guilford Press.
- Oya, Carlos, 2005, "Sticks and Carrots for Farmers in the Developing Countries: Agrarian Neoliberalism in Theory and Practice." Pp.127-134 in *Neoliberalism: A Critical Reader*, edited by Saad-Filho。陳剛等譯，2006，〈給開發中國家胡蘿蔔與棍棒：新自由主義農業理論與實踐〉。頁168-178，收錄於《新自由主義：批判讀本》。南京：江蘇人民出版社。
- Parenti, Christian, 2000, *Lockdown America: Police and Prison in the Age of Crisis*. London: Verso.
- Rocha, Geisa Maria, 2002, "Neo-dependency in Brazil." *New Left Review* 16: 5-33.
- Sassen, Saskia, 1988, *The Mobility of Labor and Capital*. New York: Oxford University Press.
- Smith, Neil, 2002, "New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global

New Strategy.” *Antipode* 34(3): 427-450.

Swyngedouw, Erik, Frank Moulaert and Arantxa Rodriguez, 2002, “Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy.” *Antipode* 34(3): 542-577.

UN- HABITAT, 2003, *The Challenge of Slums*. London: Earthscan Publications.

USA TODAY, 2003, “Homeless Grows as More Live Check-to-Check.” July 11. [http://www.usatoday.com/money/economy/2003-08-11-homeless\\_x.htm](http://www.usatoday.com/money/economy/2003-08-11-homeless_x.htm)(Date visited: September 22, 2008).

Wacquant, Loïc, 1998, “Imprisoning the American Poor.” *Le Monde Diplomatique* July. <http://mondediplo.com/1998/07/14prison> (Date visited: May 14, 2006).

Weil, Robert, 2008, “City of Youth: Shenzhen, China.” *Monthly Review* 60(2): 32-49.

Zizek, Slavoj, 2004, “The Free World ...of Slums.” In *These Times* 23, <http://www.inthesetimes.com/article/1090/> (Date visited: October 9, 2008).

Zeilig, Leo and Claire Ceruti, 2008, “Slums, Resistance and African Working Class.” *International Socialism Journal* 117, <http://www.isj.org.uk/index.php4?id=398&issue=117> (Date visited: October 11, 2008).

Znet, 2006, “The Planet of Slums.” May 9. <http://www.zmag.org/znet/viewArticle/3913> (Date visited: October 15, 2008).