法国城市政策中“社会混合”原则的实施方式与效果研究

Social Mix in Urban Policies in France: Practices and Effects

李明烨 汤爽爽 孙莹
Li Mingye, Tang Shuangshuang, Sun Ying

摘要: 1990年代以来,随着社会隔离现象的凸显,“社会混合”被确立为法国城市政策的重要原则。本文首先阐述了社会混合的涵义以及争议,进而以2000年颁布的《社会团结与城市更新法》和2003年开始的“国家城市更新计划”为例,分析了社会混合原则在法国城市政策中的实施方式,并对其实施效果进行综合评价。总体来说,这些政策促进了法国社会住房在城市空间上的均衡分布,并且有效阻止了部分街区的衰败趋势。但一些实证研究也暴露了其问题,包括贫困人口异地再集中、新居民融入程度不一、原有居民的异议等,引发了对于社会混合实施方式的探讨和改进。最后,本文在总结法国经验的基础上对我国城市如何应对居住分异以及社会隔离提出了建议。

Abstract: Since the 1990s, in the context of increasing social segregation, “social mix” has been regarded as an important principle of urban policies in France. This paper begins by clarifying the concept of social mix and the controversy over it, and then analyzes the mode of applying social mix through the case of SUR Law (loi Solidarité et Renouvellement Urbain) promulgated in 2000 and the National urban renovation program started in 2003, as well as the policy effects. In general, these policies promoted a more balanced distribution of social housing in urban spaces in France, and prevented a number of neighborhoods from continuously declining. Meanwhile, some empirical studies showed several negative effects, including the re-concentration of poor population in other neighbourhoods, the different degrees of integration among new residents as well as the discontent from original residents, etc.. Based on the French experience, implications are concluded for Chinese cities when facing residential and social segregation.

关键词: 社会混合; 社会住房; 城市更新; 居住迁移; 法国

Keywords: Social Mix; Social Housing; Urban Renovation; Residential Mobility; France

引言

1990年代以来,随着法国城市空间分异与居住隔离现象的日趋严重以及由此带来的种种社会问题,“社会混合”逐渐被确立为法国城市政策的基本原则。2000年颁布的《社会团结与城市更新法》(SRU: loi Solidarité et Renouvellement Urbain)对各市镇社会住房建设比重的强制规定标志着这一原则已上升为一项国家政策,被普遍运用于法国城市住房规划与建设中。2003年起,由法国国家城市更新机构(ANRU: Agence Nationale de la Rénovation Urbaine)主持的“国家城市更新计划”(PNRU: Programme National pour la Rénovation Urbaine)更是将社会混合作为指导思想和目标,针对隔离严重的衰败街区实施了拆除社会住房、新建多样化的住房项目、更新公共设施、改善交通可达性等改造措施。社会混合与混居政策是西方学术界的重点研究领域,但对于法国的个案研究相对较少^[1-4]。部分国内文献对法国住房政策的发展历程进行了梳理,介绍了法国1945年—1970年代中期快速城市化背景下社会住房的大规模集中建设,1980年代居住隔离的问题产生以及住房供给体系的多样化发展,1990年代以来社会混合概念的提出以及城市更新战略的启动^[5-9]。其中,针对居住隔离问题的住房政策是研究的重点,目的是吸取法国的经验教训,对我国保障性住房的建设提出建议^[7,8]。但总体上,现有研究对法国社会混合原则的阐述以法律及政策导向的介绍为主,对具体操作层面的考察和政策实施效果的评估较少。事实上,法国经过10多年的实践后,已探索出一系列实施社会混合原则的方式。从政策效果来看,一方面,自SRU法颁布和国家城市更新计划实施后,社会住房的空间分布较1990年代更为均衡^[10],衰败街区的面貌得到显著改观;另一方面,法国城市的社会隔离问题并没有得到全面的解决,甚至在经济危机的背景下有所加深^[11]。部分实证研

作者: 李明烨, 博士, 法中建筑与城乡可持续发展研究院 (IFADUR), 规划师。minye.li@ifadur.com
汤爽爽, 博士, 副研究员, 南京大学地理与海洋科学学院。sstang@nju.edu.cn
孙莹, 同济大学建筑与规划学院, 博士研究生。zhonger1984@163.com

究表明：以“分散”贫困人口为目的的更新项目可能导致贫困人口的异地再集中，新居民在“嵌入式”的社会住房新增项目中融入程度不一，且部分原有居民对于来自不同阶层和种族的家庭混居提出了异议。

由此，本文以法国的经验为例，以社会混合为切入点，分析以SRU法和国家城市更新计划为代表的城市政策的实施方式，并对其政策效果进行综合评价，最后对我国城市如何应对居住分异以及社会隔离提出建议。

1 “社会混合”的涵义与争议

法国《住房字典》(Dictionnaire de l'Habitat et du Logement)将“社会混合”定义为一项社会政策的目标，旨在通过住房计划，使不同社会阶层的人们能够在同一个城市单元生活^[12]。相对于“社会隔离”，“社会混合”作为一项政策目标，是一个理想化的概念^[13]。前者是指因社会财富与城市空间资源分配不公所导致的不同社会群体在空间上分隔的现象，以及由此逐渐加深的社会矛盾；后者则展现了不同社会群体在同一地理空间混合居住、和谐共处的理想愿景。面对当前法国社会中不同阶层和种族之间的矛盾，决策者将社会混合这一城市空间发展策略奉为缓解矛盾、促进社会融合的“良方”^[14]。

然而，社会混合作为当前法国城市政策的基本原则仍存在争议，主要表现在两个方面：一是因其概念的模糊性而导致的操作困难，二是对其理论基础的质疑。

首先，社会混合是一个模糊的概念，具体表现在对于混合的标准、程度与空间尺度没有明确的定义^[15]。不同人群在城市空间上的混合，可以有年龄、收入、种族、职业、阶层等多重指标，而采取哪些指标作为混合依据并不明确。目前法国的城市政策主要根据家庭收入水平进行“混合”。事实上，法国社会隔离问题的成因非常复杂，除了经济收入水平的差异外，还包括种族、宗教等方面的不同。其中，少数民族裔的居住隔离现象在法国大城市较为严重。以法兰西岛大区为例，1999年共有24个市镇的非欧洲移民（包括后代）居民比重超过30%，占市镇总数的6%。然而，法国国家统计局曾声明涉及种族的指标具有政治敏感性，因此仅统计人口的出生地和国籍等“中性化”指标^[16]。考虑到法国的大规模移民潮发生在1970年代之前，移民后代大多已取得法国国籍，由此加大了以种族为指标的社会混合的难度。此外，其模糊性还体现在对于混合的程度和尺度没有明确的衡量依据。例如，各市镇社会住房比重界定是否合理，混合的尺度是一幢住宅楼、一个街区，还是一个市镇等。社会混合概念的模糊性导致了其在操作上的困难。

其次，尽管社会混合已被确立为法国城市政策的基本原

则，但其理论基础一直伴随着质疑。社会混合作为社会隔离的对立面，其合法性来自于贫困人口过度集中所产生的负面“街区效应”^[17]。贫困人口的集聚造成地方税收的枯竭，使公共设施缺少维护，进一步降低了街区的吸引力，导致更多贫困人口在此集中。这样，街区境况陷入了恶性循环，从而走向持续的衰败^[18]。然而，学术界对于社会混合本身的正面效应尚存在争议。甘斯(Gans)提出了在街区尺度混合不同人群的诸多益处，包括丰富居民的生活，利于下一代的教育和个人发展，加深不同阶层的彼此理解以及增强人们对阶层差异的容忍度^[19]；佛罗里达(Florida)指出，“混合”创造了不同文化的碰撞机会，能激发城市的“创造力”，并提升城市的经济与文化发展活力^[20]。但与此同时，法国社会学家尚博乐东和勒迈尔(Chamboredon & Lemaire)指出“空间距离的接近不能缩减社会距离”^[21]；佩托内(Pétonnet)认为，不能把部分社会群体在空间上的集中简单地视为社会隔离的结果，事实上也可能是他们自愿聚集^[22]；某些社会群体因文化、种族的因素在空间上聚集可能有助于团结协助，而强制性地将这些群体与主流群体混合反而可能导致少数群体受到主流群体的控制和压迫^[23]。

2 社会混合原则在法国城市政策中的实施方式

10多年来，基于决策层的大力推动，社会混合原则伴随着以上质疑在法国的城市政策中得到广泛运用。在衰败街区“分散”贫困人口和在富裕街区“嵌入”社会住房是当前法国实现社会混合的主要方式。一方面，政府通过“拆除—重建”和异地新增等方式推进社会住房在空间上的均衡分布和与周边环境的有机衔接；另一方面，政府激励开发商在更新项目进行商品房以及其他功能开发，以实现街区人口与功能的多样化。

2.1 “分散”与“嵌入”作为实现社会混合的主要方式

国家城市更新计划和SRU法作为法国推动社会混合的主要政策，分别对应了“分散”和“嵌入”两大方式：前者在空间上分散低收入家庭，倡导多样化的住房供给，改变问题街区的形象；后者在富裕街区嵌入式地新增社会住房，吸纳贫困家庭，实现住房资源在城市空间上的均衡分配。

国家城市更新计划的主要改造对象为“城市敏感区”(ZUS: Zone Urbaine Sensible)，即法国政府基于失业率、收入、社会住房比重等指标，在城市内部划定的贫困人口过度集中、社会问题突出的困难区域。城市敏感区内居民的贫困水平是全国平均水平的3倍以上，失业率高达20%且为全国平均水平的2倍以上，60%的居民住在社会住房内^[24]。贫困人口在这些区域的集中一方面是社会住房在这些地区过度集

中的结果；另一方面是这些街区本身低劣的城市空间品质所导致，包括公共设施不足、公共和私有空间界限模糊，以及与周边城市环境的隔离。因此，国家城市更新计划包含两大措施：一是通过拆除部分衰败的社会住房，重新安置原有社会住房居民，新建产权形式多样化的住房，实现分散贫困人口的目标；二是重新规划街区公共设施和公共空间，提升街区品质，改变过去封闭的街区环境和负面的街区形象。更新项目的具体操作包括项目编制、审核、批准、实施和评估等五个阶段。市镇或市镇联合体^①为项目申请的主体，负责与社会住房的所有者——低租金住房组织（HLM: Organismes d'Habitations à Loyer Modéré）^②共同编制项目规划，经省政府预审后提交至 ANRU。项目经过审核获得批准后，项目主体与 ANRU 签订协议，获得 ANRU 资助。在项目实施期间，评估和跟踪委员会（Comité d'Évaluation et de Suivi）作为由建筑师、规划师、工会、记者、企业和社团代表等组成的独立团体监督项目的实施，重点考察更新项目对居民的住房、工作和教育境况的改变情况，并公布评估报告。其中，项目编制为关键环节，只有较好地体现分散原则、改善街区环境的项目才能获批。以克莱蒙费朗地区市镇联合体 2006 年获批的城市更新项目为例，改造方案包括拆除 537 套社会住房，原地新建 230 套，异地新增 307 套（分别位于 18 个安置点）^[25]。拆迁对象的选择主要基于其所居住的社会住房的建筑状况，而非拆迁家庭本身的情况。但在安置过程中，拆迁家庭的意愿会作为安置房分配的重要依据，老年人、单亲家庭、多子女家庭等弱势群体会被优先考虑安置在区位较好的街区^[26]。

SRU 法第 55 条规定：每个人口大于 3 500 人的市镇（在大巴黎地区，每个人口大于 1 500 人的市镇）的社会住房比例都应达到 20%。未达到该比例的市镇将处以罚款，罚金将用以资助社会住房建设。2013 年颁布的《关于利用公有土地建设社会住房以及加强社会住房建设责任》（loi Relative à la Mobilisation du Foncier Public en Faveur du Logement et au Renforcement des Obligations de Production de Logement Social）法令，又称 Duflo 1 号法，将这一比重提升到了 25%。该政策旨在通过新建、收购、更新等方式在社会住房不足、富裕阶层集中的市镇内增加社会住房。自 SUR 法颁布以来，法国开始监测各市镇的社会住房建设进度，定期公布社会住房比例不达标的市镇名单，并以三年为一个阶段制定“补建”目标。在操作层面上，由地方政府和低租金组织

代表组成的分配委员会（Commission d'Attribution）共同筛选“嵌入”富裕街区的社会住房候选家庭。除了基本的收入条件以外，申请者的家庭构成、工作地点、所需公共服务设施以及申请材料的紧急程度在分配时都将予以考虑。为了体现公平原则，不少市镇采取了积分方式，对于就近工作者、残障人士、单亲家庭、住房受灾者等指标赋予较高权重。

将“分散”和“嵌入”作为社会混合原则的实施方式，与法国城市化发展阶段密切相关。法国早在 1970 年代就完成了大规模的城市化进程，当前的城市建设以更新改造为主。因此，社会混合的实施可以视作对过去规划模式所造成的社会隔离现象的“纠错”过程。与此同时，社会混合也成为未来城市住房建设与开发模式的基本原则。法国规定各级市镇联合体必须编制地方住房规划（PLH: Programme Local de l'Habitat）。该规划基于本地区住房现状诊断，制定未来一个阶段（一般为 5~10 年）的新增住房计划，在 SRU 法的指导下明确不同类型住房的建设规模，并参照地方城市规划（PLU: Plan Local d'Urbanisme）引导新增住房的空间分布。

2.2 社会住房作为推动社会混合的有效工具

鉴于社会混合标准的模糊性，法国将社会住房视为实现混合的主要工具。这一选择具有一定的合理性和可操作性。2006 年，法国 17% 的家庭居住在社会住房中，其中超过 60% 的社会住房居住家庭属于低收入家庭^③；而 1992 年，这一比重仅为 52%^[27]。可见随着法国社会住房政策从“一般模式”向“剩余模式”靠拢，社会住房不再是中产阶级的社会福利，而集中保障贫困家庭^[28]。一般认为，通过社会住房在空间上的均衡分布可以促进不同收入家庭的混合居住。而对于如何利用这一工具，法国进行了多方面的探索。

（1）在隔离严重的街区，“拆除—重建”社会住房，在异地新增社会住房。2003 年，法国通过的《城市更新计划与指导法》（Loi d'Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine），又称 Borloo 法，提出了在未来 5 年^④内拆除 20 万套社会住房的计划，拆除对象为位于城市敏感区的大型社会住宅区（Les Grands Ensembles）内的不符合居住标准的社会住宅。ANRU 规定在城市更新项目中拆除社会住房后，必须新增同等数量的社会住房，其中约一半在原街区重建，另一半在其他街区新增。异地新增社会住房主要通过新建、更新收购和协议收购三个渠道实现。其中，更

① 由于大多数法国乡村市镇规模过小，财力有限，以市镇为单位的规划存在不集约、实施困难等问题。因此，多个市镇基于共同的发展意愿联合起来，建立市镇联合体，作为介于市镇和省之间的行政范围以及规划编制单元。

② 在法国，低租金住房组织具有规划、开发、建设、更新、维护社会住房等多项职能，是所开发建设的社会住房的所有者。

③ 这里的“低收入家庭”是指收入水平根据 INSEE2006 年统计的全法家庭收入最低的 20% 和次低 20%~40% 的家庭。

④ 后来这一计划从 5 年延长到了 10 年。

新收购和协议收购在城市建设用地紧张、社会住房比重不足的“富裕”市镇得到了广泛运用,在较短周期内实现了不同类型住房的混合。以巴黎市为例,富裕阶层集中的中心区以及西郊更倾向于通过协议收购增加社会住房(图1)。

(2) 改变社会住房形式,弱化社会住房建筑特征,实现社会住房与普通住房及周边城市环境的“无痕”衔接。法国大型社会住宅区具有体量大、功能单一、与周边城市肌理格格不入等特点(图2a,b)。随着贫困人口的集中,这里的失业、犯罪乃至毒品问题日趋严重,导致了社会住房的“烙印化”。针对这一现象,法国在近10年新建的社会住房摒弃了城郊高层集体住房的形式,转而采用低层、多层小型集体公寓,甚至联排别墅(图3)。这些住宅在外观上与普通住房相差无几,符合现代建筑审美,与周边环境相互融合(图2c)。在城市用地使用效率上,大型集体住宅由于受到日照间距、公共绿地等指标的制约并不比多层小型集体公寓楼更加集约(图4)^[30]。此外,收购的社会住房与新建社会住房相比,可更好地与周边环境融合。部分市镇甚至尝试收购高档社区

内的历史建筑来建设社会住房,对深度的社会混合做进一步尝试(图2d)。

2.3 激励开发商进行商品房以及其他功能开发

在推动社会住房均衡分布的同时,法国政府也积极鼓励房地产开发商在社会住房过度集中的街区增加面向中产阶级的商品房供给。相较于富裕阶层,中产阶级更倾向于与其他阶层的人群混合居住,他们一方面对住房的价格比较敏感,另一方面具有较高的社会包容度。因此,ANRU利用税收政策鼓励开发商在更新项目300 m半径的区域内进行商品房建设。低于规定收入上限的购房家庭可以享受比市场价格更优惠的房价,而这一差价主要通过房产增值稅率的优惠(由20%降至5.5%)实现。同时,“土地住房协会”(AFL: l'Association Foncière Logement)作为法国“1%住房基金”(1% logement)^①下属的一个非营利性机构,负责在更新区范围内建设专用于出租的商品房。此外,针对社会隔离严重的街区功能单一的问题,ANRU在更新项目中重新规划了街区功能

图1 2014年巴黎各区社会住房数量及占比以及2001—2014年间巴黎社会住房新增方式
资料来源:参考文献[29]

图2 法国社会住房建筑形式

资料来源:图a、b源自参考文献[30],图c、d源自参考文献[31]

① 1%住房基金是法国的住房公积金项目,职工人数超过20人的企业必须将年度工资总额的0.45%缴纳给该基金,用于资助企业职工租房或者提供购房贷款等。

和空间组织方式，引导开发商进行办公、商业设施的开发。例如，巴黎东南部克雷泰伊市镇的“小草地”（Petits Prés）街区更新改造项目包括：拆除 262 套社会住房，原地重建 121 套社会住房，新建 245 套普通住房，住房总量由改造前的 262 套增加到改造后的 366 套，住房密度提高了 39%；同时，小区的内部路网被重组和加密，形成以 2~3 幢小型多层公寓楼为单位的组团式结构；匝道的拆除增加了街区的可建设面积，使小区东北角得以新建 9 000 m² 的办公楼^[30]（图 5）。

3 社会混合原则的实施效果评估

2000 年以来，以 SRU 法和国家城市更新计划为代表的法国城市政策积极推动了社会混合原则在城市政策中的实施。总体上，法国社会住房的分布较 1990 年代更加均衡，部分衰败街区通过更新项目改变了负面形象，提高了吸引力。与此同时，一些实证研究表明，宏观层面的数据很可能掩盖了这一政策对不同群体居住迁移路径的影响以及由此产生的经济、社会、文化效应。

图 3 法国社会住房的建筑形式的转变

资料来源：参考文献 [32]

图 5 克雷泰伊市镇“小草地”（Petits Prés）街区改造前后对比

资料来源：作者根据参考文献 [28] 绘制

3.1 社会混合程度整体提升

与 1990 年代相比，当前法国社会住房的空间分布更为均衡，社会混合程度得到整体提升。1999—2011 年间，法国的社会住房数量从 410 万套增长到了 440 万套，增长率为 7.5%。其中，SRU 法涉及的未达标市镇在这期间的社会住房总量增加了 12.8%，社会住房在主要住所^①中的比重从 10.4% 上升到 11.1%；而 SRU 法涉及的达标市镇在这期间的社会住房总量仅增加了 3.8%，社会住房在主要住所中的比重从 30.6% 下降到 29.8%^[33]。可见，在 SRU 法的影响下，未达标市镇采取了更加积极的社会住房建设策略，促进了辖区内社会住房数量的增长。社会住房在空间上的均衡分布得到推进。

3.2 衰败街区吸引力增强

在国家更新计划的干预下，法国城市敏感区内的衰败街区的面貌得到改观，吸引力有所增强。2003—2014 年间，ANRU 共计完成了 490 个更新项目，投资总额为 470 亿欧元，其中 ANRU 的直接投资为 123.5 亿欧元。这期间，拆除 14 万套社会住房，新增 14 万套社会住房，重新安置 9 万户家庭。此外，更新计划范围内新增了约 8.5 万套普通住房，实现了住房供给的多样性^[34]。在法兰西岛大区，衰败街区经过更新

图 4 法国不同住房类型建筑密度比较

资料来源：作者根据参考文献 [30] 整理

① 主要住所是相对于用于度假等用途的第二寓所而言的。

改造以后，购房人群中中高收入家庭比重增加，街区平均房价提高^[35]，体现了街区吸引力的增强。

3.3 贫困人口异地再度集中

以“分散”贫困人口为目的的更新项目可能导致贫困人口的异地再集中。基于法兰西岛大区 2004—2007 年间的 15 个国家城市更新项目的调查，因更新项目迁出原住地的家庭中，75.9% 的家庭留在了同一个市镇内^①。其中，89.9% 的被安置家庭搬迁到了社会住房比重在 30%~60% 之间的市镇^[36]。对于最贫困的家庭来说，他们的居住迁移受到较多限制：首先，因不能接受租金上升，他们只能被安置到租金较低的其他大型社会住房区（往往位于城市敏感区）；其次，由于不同市镇间尚未建立完全统一的社会住房供给网络，跨市镇安置的难度较大，进一步减少了被安置贫困家庭的选择。因此，更新项目尽管减少了项目范围内的贫困人口，但导致了贫困人口在其他城市敏感区的再集中。更新项目中的受益者主要是通过优惠价格置业的“小中产”阶层，更新项目使他们快速实现了居住迁移路径的“上升”。但由于他们中的很大部分是移民或者移民后代^[36]，以种族为指标的社会混合目标并没有实现。

3.4 新居民融入程度不一

迁入富裕街区的低收入家庭尽管快速实现了居住迁移路径的提升，但因自身意愿的差异表现出了不同的融入和适应程度。以迁入巴黎市中心以西的第 8 区两栋协议收购住宅的低收入家庭为例：一部分家庭的满意度较高，主要源于子女教育机会的改善、公共空间和设施的改善、通勤距离的缩短^②，他们自身也为融入新的街区付出了努力，包括更尊重街区内的环境及适应主流文化等；另一部分家庭则有强烈的边缘化感受，原因是他们在富裕街区很难找到廉价的商品和服务，疏远了居住在郊区的家人和朋友，且受到更多歧

视，少数移民家庭甚至在入迁后又申请搬到其他街区^[37]。

3.5 原有居民面临“降级”（déclassement）^③

在富裕街区内新增的社会住房在提升新居民居住迁移路径的同时，也导致了原有居民迁移路径的被动下降。这里以居住于巴黎第 9 区和第 15 区内被协议收购的两幢住宅的原有居民为例。首先，两幢住宅中分别有 20% 和 16% 的原有居民在得知收购计划后搬离了原住宅。在第 9 区的收购住宅中，搬出家庭的平均月收入为 3 695 欧元，约为入迁家庭的 2 倍^[38]。可见，高收入家庭对于社会混合是排斥的。其次，留下的家庭收入水平中等，大多数对于收购行为表示不满。他们的意见体现在：（1）收购过程中低租金住房组织和他们的沟通不足；（2）对需要缴纳比住在社会住房内的邻居更高的租金表示不满；（3）感到自己的社会阶层有被“降级”的危险；（4）不能接受入迁者（尤其是移民家庭）的文化习俗和在公共空间的行为举止。可见，原居民与新邻居的融合并没有真正实现^[38]。

4 结论与启示

4.1 对法国经验的总结与探讨

法国在快速城市化阶段集中建设的大型社会住房区加剧了居住隔离，进而引发了部分街区持续衰败、社会治安恶化乃至郊区骚乱等严重的社会问题。社会混合被视为纠正这一历史错误的补救措施。过去 10 多年间，在决策者的大力推动下，法国城市成为实践社会混合原则的先行者，积极探索了在住宅楼、街区（一般为城市更新项目的范围）、市镇等尺度实现不同社会群体混合居住的方式，并且取得了一定的成效。在当前法国城市发展以更新改造为主导的背景下，“分散”和“嵌入”被确定为实施社会混合原则的基本方式。2003 年起 ANRU 主持的国家城市更新计划和 2000 年颁布的 SRU 法，分别对应这两种方式推动了社会混合原则在城市更新过程中的实施。总体来说，这些政策促进了社会住房在城市空间上的均衡分布，有效阻止了部分街区的衰败趋势，对城市空间的多样化发展和社会融合具有积极意义。然而，一些实证研究也暴露了这一政策存在的问题，并引发了对社会混合实施方式的探讨和改进。

（1）在进行物质空间改造的同时，需要加强对个体家庭住房境况的关注。当前的城市政策着眼于各个社会群体在特定空间范围内按一定比例混合的静态结果，而忽视了个体家庭居住迁移路径上升或下降的动态过程。事实上，公共政策

表 1 1999—2011 年 SRU 法对于不同市镇社会住房的影响

年份	SRU 未涉及的市镇		SRU 涉及的已达标市镇		SRU 涉及的未达标市镇	
	1999	2011	1999	2011	1999	2011
社会住房在主要住所中的比重（%）	13.4	12.9	30.6	29.8	10.4	11.1
社会住房总量的变化（%）	+6.0		+3.8		+12.8	

资料来源：参考文献^[33]

① 大多数法国乡村市镇规模较小，四分之一的市镇人口少于 200 人，二分之一的市镇人口少于 400 人。

② 低租金住房组织在选择保障对象时优先考虑了在富裕街区工作的低收入家庭。

③ 此处的“降级”（déclassement）特指社会学意义上人们从较高的社会阶层向较低的社会阶层流动。

的介入可能导致部分家庭居住迁移路径上升,也可能导致部分家庭居住迁移路径下降。在这一过程中,充分的沟通、人性化的处理和适当的补偿措施尤为重要,具体包括:了解这些家庭的住房需求、搬迁意愿、工作地点、经济承受力等;根据家庭需求提供更适宜的、多样化的住房选择;维持城市更新项目内重建社会住房的租金水准,不再增加贫困家庭的住房负担等。

(2) 在推动“外生性”混合的同时,激发和维护“内生性”混合。当前法国的城市政策主要通过吸引外部新居民的方式增加原街区的混合程度^[39]。新居民的到来可以给街区注入新的活力,创造不同文化的碰撞机会。与此同时,原有居民构建了亲友网络,参与了社区公共事务,培育了社区文化,是社区发展的主导力量。与城市更新和新增社会住房相比,保留原有居民的政策成本更低,且可有效激发和维护社区的内生性混合。例如,法国从1990年代末开始尝试的减免附加租金(Exonération du Surloyer)政策,旨在保留社会住房项目中收入水平提高且超过收入上限的家庭,让他们为街区混合贡献力量。

(3) 在短期内实现社会混合目标后,需考虑如何在更长时期内改善居民生活条件,增进社会融合,保持街区吸引力。社会混合并非消除居住分异的终极策略。项目导向的居住计划需要配合以“人口”导向的辅助政策来实现重建社区的经济发展、社会晋升等目标^[40]。法国的经验显示,针对更新街区内失业人群的就业计划、社区服务中心提供的互助行动等政策将在社区重建过程中起到关键作用。2014年2月颁布的《城市与融合计划》(Loi de Programmation pour la Ville et Cohésion Urbaine)规定ANRU需要在城市更新项目中为当地居民创造就业和职业培训机会,例如,在城市更新项目中新建公共设施的维护和管理岗位时需优先考虑本街区内的居民。

4.2 对我国城市应对居住分异的启示

在市场转型和快速城市化的双重背景下,我国城市居住空间分异现象日益明显,由此产生的社会经济问题也初见端倪^[41]。法国的经验对我国城市应对居住分异具有现实意义,具体体现在以下方面。

(1) 重审我国城市更新改造中的拆迁安置方式。在激烈的城市竞争背景下,旧城改造成为我国地方政府实现城市功能置换和提升的重要模式。然而当前的拆迁安置迎合了开发商追求土地利益最大化的需求,导致的结果是面向城市白领、新贵阶层的高端居住区占据了公共资源集中、生活便利的优越区位,而中低收入阶层则被排挤到公共资源不足、可达性差的边缘地区。从法国的经验来看,城市政府作为土地利用和空间规划的决策者应当突出公平原则,将社会混合的理念

融入城市更新改造中,增加原地安置比例,提供多样化的异地安置选择。同时,在拆迁安置过程中,应采取人性化的方式,加强与拆迁对象的沟通,充分尊重原居民的意愿,优先考虑弱势群体,减少拆迁对于原居民家庭产生的负面影响,让原居民和新居民共享城市功能升级和空间改造的成果。此外,可考虑设立独立的评估和跟踪团体以监督项目的实施情况和居民的安置方式,增加拆迁安置过程的透明度和公平性。

(2) 建立可持续的住房保障模式。自国家提出了“十二五”期间建设3600万套保障性安居住房的目标后,地方政府需要在短期内完成相当数量的保障性住房建设指标。受土地财政、扩张式城市发展模式以及中心区用地紧张等因素的牵制,许多城市政府选择了在郊区集中兴建保障性住房小区。在快速完成保障指标的同时,这一建设模式留下了诸多隐患,极有可能导致未来的居住隔离。对此,国家应当把住房保障定位为一项长期的住房政策,而不是通过短期内单纯的数量指标来实现保障性住房的大规模增长。相对于实物保障来说,住房补贴给予了保障对象更大的住房自住选择权,且能有效地避免低收入人口在特定空间的聚居,可作为未来住房保障的主要模式。地方政府在完成这一轮大规模的保障房建设之后,可考虑利用城市更新等契机在城市中心地区逐步“嵌入”保障性住房。在这些项目中应弱化保障房的建筑特征,实现不同住房类型间的“无痕”衔接,以及保障性住房与周边环境的有机结合。同时,在住房供需矛盾不突出的地区,地方政府可采取收购商品房的方式增加保障房供给。

(3) 对少数族裔或移民聚居现象采取包容性的引导和改造方式。从法国的经验看,少数族裔移民家庭和主流群体的混居具有一定的难度,强行的混居可能造成居民之间更大的矛盾。对此,我国多民族混居的城市应包容适当程度的少数民族裔聚居现象,并通过提供公平的教育和就业机会减少他们与主流社会之间的差距,使这一类型的社区在保持自身文化、景观特色的同时朝着健康有序的方向发展。对于我国发达地区的大城市来说,移民聚居问题主要是城乡户籍和地区差异造成的。大量外来务工人员“城中村”聚居的现象屡见不鲜。然而,大部分“城中村”改造项目忽略了作为原居民重要组成部分的农民工,使他们被迫搬迁到更加偏远的地区,形成新的聚居点。对此,城市政府应该采取包容性的“城中村”改造模式,将原住民(包括租客)的居住需求考虑在改造计划中,规划建设一定比例的与农民工支付能力相符合的小面积出租房屋,完善教育、医疗等公共配套服务,实现未来居住人口和社区功能的多样化发展。

(4) 建设完整社区,重建地方认同。住房改革以来,以小区为单位的房地产开发成为我国城市居住区发展的主要模

式。和传统街区内的成熟社区相比, 这些小区很可能面临配套设施不足等问题, 缺乏社会共同意识和邻里网络, 居民的构成相对单一 (往往是在房价因素下集聚的同一收入阶层的家庭)。这些缺陷增大了城市内不同居住空间的不平等性, 加剧了居住分异。因此, “完整社区”建设是从微观层面上促进社会融合的重要途径。对此, 法国在社区硬件和软件建设方面的经验值得借鉴, 一方面充分重视街区公共空间的品质, 完善配套设施, 加强小区与周边城市肌理的衔接; 另一方面, 通过提供社区公共服务、组织文娱活动、扶助弱势群体等一系列社区建设工作, 增强居民认同感, 激发和维护社区的内生性混合, 保持社区吸引力。UPI

参考文献

- [1] 孙斌栋, 刘学良. 美国居住混合政策及其效应的综合评述——兼论对我国经济适用房和廉租房规划建设的启示 [J]. 城市规划学刊, 2009, 179(1): 90-97.
- [2] 孙斌栋, 刘学良. 欧洲混合居住效应的综合评述及启示 [J]. 国际城市规划, 2010, 25(5): 96-102.
- [3] 吉迪恩·博尔特, 罗纳德·凡·肯彭. 荷兰的社会混合与城市政策 [J]. 国际城市规划, 2013, 28(3): 8-12.
- [4] 李志刚, 薛德升, 魏立华. 欧美城市居住混居的理论、实践与启示 [J]. 城市规划, 2007, 31(2): 38-44.
- [5] 赵明, 弗兰克·舍雷尔. 法国社会住宅政策的演变及其启示 [J]. 国际城市规划, 2008, 23(2): 62-66.
- [6] 刘健. 城市快速发展时期的社会住房建设: 法国的教训与启发 [J]. 国际城市规划, 2012, 27(4): 3-12.
- [7] 陆超, 庞平. 居住隔离现象的内在机制探索与对策研究——法国大型社会住宅建设对中国大型保障房建设的启示 [J]. 城市规划, 2013, 37(6): 52-56.
- [8] 王一, 张尚武. 法国《社会团结与城市更新法》对中国保障性住房建设 [J]. 国际城市规划, 2015, 3(1): 42-61.
- [9] 孙莹. 法国社会住房的政策演变和建设发展 [J]. 国际城市规划, 2016(5): 81-88.
- [10] Rabault C, Hagmann C. Relever les Défis de la Crise du Logement en Ile-de-France[R]. Livre Blanc de l'AORIF, Juin, 2014.
- [11] Lelévrier C. Au Nom de la «Mixité Sociale»: Les Effets Paradoxaux des Politiques de Rénovation Urbaine[J]. Savoir/Agir, 2013(24): 11-17.
- [12] Brun J, Segaud M, Driand J-C. Dictionnaire de L'habitat et du Logement[M]. Paris: Armand Colin, 2003.
- [13] Charmes E. Pour une Approche Critique de la Mixité Sociale: Redistribuer les Populations ou les Ressources? [J/OL]. La Vie des Idées, 10 mars 2009. [2016-3-8]. <http://www.laviedesidees.fr/Pour-une-approche-critique-de-la-mixite-sociale.html>.
- [14] Genestier P. La Mixité: Mot D'ordre, voeu Pieux ou Simple Argument?[J]. Espaces et Sociétés, 2010(140-141): 21-35.
- [15] Lefeuve M-P, Lelévrier C, Drosso F, et al. La Mixité Sociale: Une Référence Européenne Partagée? Comparaison Européenne à Partir de la Référence Française: Allemagne, Espagne, Portugal[R]. Institut d'Urbanisme de Paris, 2006.
- [16] Edmond Préteceille, Has Ethno-Racial Segregation Increased in the Greater Paris Metropolitan Area?[J]. Revue Française de Sociologie, 2011, 52(3): 51-62. DOI: 10.3917/rfs.525.0031.
- [17] Wilson WJ. The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy. Chicago: University of Chicago Press. 1987.
- [18] Atkinson R. Neighbourhoods and the Impacts of Social Mix: Crime, Tenure Diversification and Assisted Mobility[M]. Housing and Community Research Unit/ ESRC Centre for Neighbourhood Research, 2005.
- [19] Gans H. The Balanced Community: Homogeneity or Heterogeneity in Residential Areas?[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1961, 27(3): 176-184.
- [20] Florida R. The Rise of the Creative Class and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life[M]. New York: Basic Books, 2002.
- [21] Chamboredon J-C, Lemaire M. Proximité Spatiale et Distance Sociale. Les Grands Ensembles et leur Peuplement[J]. Revue Française de Sociologie, 1970, 11(1): 3-33.
- [22] Petonnet C. Ethnologie des Banlieues[M]. Paris, Edition Galilée, 1987.
- [23] Remy J, Voyé L. Ville, Ordre et Violence[M]. Paris: PUF, 1981.
- [24] Chevalier C, Lebeauupin F. La Population des Zones Urbaines Sensibles[R]. Insee Première, 2010, No.1328.
- [25] ANRU. Convention ANRU Agglomération Clermontoise[OL]. (2006) [2016-3-18]. <http://www.anru.fr/index.php/fre/Programmes/Conventions/Convention-Agglomeration-Clermontoise>.
- [26] ANRU. Relogement, Insertion, Gestion de Proximité[OL]. (2014) [2016-3-20]. <http://www.anru.fr/index.php/fre/Mediatheque/Publications/Relogement-insertion-gestion-de-proximite-les-chiffres-au-30-juin-2014>.
- [27] Labrador J. Une Forte Hétérogénéité en Ile-de France[R]. Insee: Ile de France à la page, 2013, No. 414.
- [28] Driant J-C. Les Politiques du Logement en France[M]. Paris: La Documentation Française, 2009.
- [29] Trevien C. Habiter en HLM: Quels Avantages, Quelles Différences?[R]. Division Marchés et Entreprises, Insee, 2013.
- [30] Asselin T, Leonhardt F. L'Intensification dans les Projets de Rénovation Urbaine en Ile de France[R]. Contribution de l'ANRU à l'étude Menée par l'Observatoire Régional du Foncier d'Ile de France, novembre 2015.
- [31] Nouvelle Moisson de Logements Sociaux dans les Beaux Quartiers Parisiens[N/OL]. (2015-01-06) [2016-3-20]. <http://www.metronews.fr/paris/photos-nouvelle-moisson-de-logements-sociaux-dans-les-beaux-quartiers-parisiens/mofa!PXhCVjDHm47I/>.
- [32] APUR: Atelier Parisien d'Urbanisme. Les Chiffres du Logement Social à Paris Début 2015[R]. 2015, No. 90.
- [33] Vignolles B. Les dynamiques Locales dans le Logement Social de 1999 à 2011: L'Effet de la loi SRU[R]. Service de L'observation et des Statistiques, 2014, No. 195.
- [34] Branco M, Besse-Le Saux S. Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain 2014- 2024[R]. Dossier de Presse, Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, 2014.
- [35] Desponds D. Effets Paradoxaux de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) et Profil des Acquéreurs de Biens Immobiliers en Ile-de-France[J]. Espaces et Sociétés, 2010(140-141): 37-58.
- [36] Lelévrier C. La Mixité dans la Rénovation Urbaine: Dispersion ou Relégation[J]. Espaces et Sociétés, 2010(140-141): 59-74.
- [37] Launay L. Des HLM dans les Beaux Quartiers. Les Effets de la Politique de Mixité Sociale à Paris[J/OL]. Métropolitique, Nov, 2012. [2016-3-25]. <http://www.metropolitiques.eu/Des-HLM-dans-les-beaux-quartiers.html>.
- [38] Bacqué M-H, Fijalkow Y, Flamaud A, et al. Comment nous Sommes Devenus HLM: Les Opérations de Mixité Sociale à Paris dans les Années 2000[J]. Espaces et Sociétés, 2010(140-141): 93-109.
- [39] Gaudant N. La Mixité Sociale: Objectif ou Résultat des Projets de Rénovation Urbaine? [J/OL]. Métropolitique, Jan, 2013. [2016-3-20]. <http://www.metropolitiques.eu/La-mixite-sociale-objectif-ou.html>.
- [40] 李甜, 宋彦, 黄一如. 美国混合住区发展建设模式研究及其启示 [J]. 国际城市规划, 2015, 149(5): 83-90.
- [41] 孙斌栋, 吴雅菲. 中国城市居住空间分异研究的进展与展望 [J]. 城市规划, 2009, 33(6): 73-80.

(本文编辑: 王枫)