

# 美国居住隔离及包容性住房政策研究综述： 成因、影响及启示

Residential Segregation and Inclusionary Housing in the U.S.:  
Causes, Impacts, and Implications

左伟灿 | ZUO Weican

中图分类号: TU981-01/TU982.3/7 文献标志码: A 文章编号: 1001-6740 (2023) 02-0113-07 DOI: 10.12285/jzs.20230404008

**摘要:** 美国的居住隔离现象一直备受学术界的高度关注,是众多学科研究的焦点。深入了解美国居住隔离产生的原因及其变化,对我国的城市发展和政策制定有很好的借鉴作用。本文通过文献综述,剖析了美国居住隔离的成因,总结了其发展变化以及产生的社会影响,并系统介绍了美国包容性住房政策的产生和发展以及对居住隔离的影响。分析认为:(1)导致美国居住隔离的主要因素包括社会经济地位差异、社会偏好和歧视;(2)美国种族居住隔离依旧明显但程度整体呈缓慢下降趋势,居住隔离模式逐渐偏向阶层之间的居住隔离,其尺度也从社区上升到城市;(3)居住隔离加剧了社会不平等,抑制了弱势群体的流动性,最终导致贫困集中和社会矛盾激化;(4)包容性住房政策可以有效提高保障房的供应量,有消除居住隔离、促进社会融合潜力。在此基础上,本文提出了三点对中国住房政策的启示:大力推行并优化包容性住房政策,促进社会融合;深化户籍改革、扩大住房保障的覆盖面,消除体制化的弊病;住房保障既要“补砖头”又要“补人头”。中国住房政策应吸取美国居住隔离和包容性住房政策的经验和教训,对中国城市发展和社会和谐稳定具有重要意义。

**关键词:** 居住隔离、包容性住房政策、保障性住房、社会融合

**Abstract:** Residential segregation in the U.S. has always been of great concern in academia, and it has been the center of attention for many disciplines. Understanding the causes of residential segregation in the U.S. and how it has changed over time can shed light on urban development and policy making in China. Through a literature review, this paper investigates what causes residential segregation in the U.S., how it has changed and what the social impacts are, and systematically reviews inclusionary housing policies in the U.S.—its emergence and development, as well as its impact on residential segregation. The paper makes the following points:

(1) The main factors that contribute to residential segregation in the U.S. includes the differences in socioeconomic status, social preferences, and discriminations. (2) Residential segregation is still evident in the U.S., but it is becoming less severe at a very slow pace. Meanwhile, residential segregation in the U.S. is moving towards a new regime characterized by rising class segregation and the scale has changed from neighborhood level to city level. (3) Residential segregation reinforces social inequalities, constrains mobility of the disadvantaged, and eventually leads to concentrated poverty and intense social conflicts. (4) The inclusionary housing policy can effectively increase affordable housing provision and have potential to reduce residential segregation and foster social inclusion. Based on this, the paper includes a discussion of three implications for China's housing policy: promote and optimize inclusionary housing policy while striving to foster social and economic inclusions; deepen the household registration reform and expand the coverage of housing security to eliminate institutionalized residential segregation; and provide both project-based and human-based housing subsidies. China's housing policies should draw lessons from American residential segregation to avoid similar problems arise, which is essential for China's urban development as well as social harmony and stability.

**Keywords:** Residential segregation, Inclusionary housing policy, Affordable housing, Social inclusion

作者:

左伟灿, 密歇根大学陶布曼建筑  
与城市规划学院博士研究生。

录用日期: 2023-3

居住隔离 (residential segregation) 是衡量不同社会群体 (由种族、民族、收入、受教育程度、年龄等类别划分) 在居住空间上的分离程度。<sup>[1]-[3]</sup> 相较于其他维度上的差异, 如经济差异和文化差异, 居住空间的差异和隔离更加具有实质性并且显而易见。此外, 居住隔离也是经济或文化等维度缺乏融合在空间上的反映。所以, 居住隔离的现象和相关问题吸引了很多学者的关注, 也在多个学科中引起广泛讨论, 如城市规划学、建筑学、社会学、经济学、人文地理学等学科。<sup>[4]</sup>

在美国, 居住隔离主要体现在不同种族和阶层之间。正如 Trounstein 对美国居住隔离的定义: “当穷人和有色人种集中在某些住宅区并且远离富人和白人, 那么这个地方就是有 (居住) 隔离的。”<sup>[3]</sup> 本文将综述目前学界对美国居住隔离现象的研究, 重点关注其形成的原因、发展变化以及产生的社会影响, 探讨为消除居住隔离而广泛实施的包容性住房政策, 最后论述美国居住隔离带给中国住房政策的一些启示。本文将综述目前学界对美国居住隔离现象的研究, 重点关注其形成的原因、发展变化以及产生的社会影响, 探讨为消除居住隔离而广泛实施的包容性住房政策, 最后论述美国居住隔离带给中国住房政策的一些启示。

## 一、美国居住隔离的成因

有大量的研究试图解释居住隔离在美国的成因以及为什么会持续存在。其中有以下三方面被学者们认为是导致美国居住隔离的主要因素。

### 1. 社会经济地位 (socioeconomic status)

一些学者认为, 不同社会人群之间客观存在的社会经济地位的差异是导致美国不同种族之间居住隔离的主要原因之一。<sup>[2], [5]-[9]</sup> 一个人的社会经济地位包含了此人的收入、财产、教育和职业等。在

美国, 由于白人和少数族裔之间的平均收入、财富积累、受教育程度等持续存在着明显差异, 导致少数族裔没有能力住在富裕的白人社区, 从而出现不同种族之间的居住隔离。

美国芝加哥学派提出的空间同化理论 (spatial assimilation theory) 就是基于这种社会经济地位与居住空间的关联性, 认为人们用取得的社会经济成就换取居住在较好的社区。<sup>[10]-[12]</sup> 根据空间同化理论, 当少数族裔的社会地位提高后, 他们会自觉迁入白人更多的优质社区, 同时也会远离其他少数族裔。如 Clark 在 2000 年美国黑人郊区化的研究中发现, 社会经济地位越高的黑人越有可能搬到郊区, 住在种族融合度更高的地方。<sup>[6]</sup> 这项研究强调了社会经济地位对黑人居住区位的影响, 而且这种影响在逐渐加强。但也有一些学者指出, 在不同的大都市区以及不同种族之间, 社会经济地位的差异对居住隔离的影响是不同的, 所以他们认为, 空间同化理论不足以全面解释美国的居住隔离现象<sup>[8], [11]-[13]</sup>。

### 2. 社会偏好 (social preferences)

人们倾向于居住在符合自己社会偏好的街区, 尤其是对街区人口结构的偏好, 所以一部分学者认为不同社会群体之间社会偏好的差异也会导致居住隔离。<sup>[14]-[18]</sup> 在选择居住的小区时, 人们会偏爱住在有更多与自己属于同一社会群体的小区, 即内群体偏爱 (in-group favoritism); 或者会歧视某些社会群体, 从而会避免和这些社会人群住在同一小区, 即外群体歧视 (out-group prejudice)。

如 Charles 的研究就证实了人们对不同种族的印象和偏好在一定程度上决定了他们认为什么样的邻居和街区是最令人满意的, 从而影响了他们对居住小区的选择。在这个过程中, 外群体歧视的现象比内群体偏爱更加突出。<sup>[15]</sup> 白人对少数族裔仍怀有负面的印象, 所以更倾向于居住在白人居多的街区; 少数族裔也认为他们和白人

相比处于从属地位, 所以常常避免住在白人占绝大多数的街区, 而更愿意住在种族混合的街区。其他许多学者的研究也提出了相似的观点。如 Quillian 研究了美国的迁移模式, 认为白人避免搬入黑人居多和种族混居的街区是种族隔离一直在持续的重要原因。<sup>[19]</sup>

### 3. 歧视 (discrimination)

美国历史上长期存在着种族歧视和种族压迫。1968 年, 美国颁布了《民权法案》, 在法律层面禁止因种族、肤色、宗教信仰、性别或来源国而产生的歧视性行为。《民权法案》中包括了涉及住房的《公平住房法》, 明文禁止房地产市场和住房信贷市场的歧视行为。然而, 即便五十多年过去了, 歧视性行为在美国依然存在, 并且继续制造居住隔离。

绝大多数研究美国居住隔离的学者都在关注种族歧视问题。与空间同化理论相对应的地方分层理论 (place stratification theory) 就是基于种族歧视, 认为掌握权力的白人则会通过各级政府、房地产行业 and 金融机构来影响空间分配, 从而将少数族裔从物理及社会层面上与自身隔离开, 以保持自身处于相对优越的社会经济地位, 限制了少数族裔的居住流动性和选择。<sup>[11][12][19][20]</sup> 除了研究个体对少数族裔的歧视行为 (即外群体歧视) 以外, 有越来越多的研究开始强调体制化的种族歧视 (institutionalized discrimination) 对城市居住空间的影响, 如房地产和抵押信贷市场中的种族歧视, 以及政策法规中的种族歧视。

#### (1) 市场中的歧视

首先, 有很多研究揭露了美国房地产市场持续存在的种族歧视行为。<sup>[21]-[26]</sup> 这包括房地产中介或房东会将寻找住房的黑人和白人有意引导到不同的住宅区, 向少数族裔提供较少的房屋信息或住房选择, 告诉房主将有少数族裔搬入他们的街区以此诱骗房产主竞相削价抛售房地产, 或者拒绝向少数族裔提供抵押贷款

相关的信息和帮助等。此外，还有研究发现如今美国新建住宅的平均建筑面积和建造费用在逐渐增长，聚集程度也在增加。<sup>[27][28]</sup> 这些房地产市场的歧视行为，会使穷人和少数族裔在购（租）房的过程中增加成本，限制他们的选择，从而导致居住隔离。

其次，房屋抵押贷款市场中也同样持续存在着种族歧视。<sup>[26]、[29]~[33]</sup> 如 Apgar 和 Calder 的研究发现，借贷者的种族和所在街区的种族构成在很大程度上影响了他们是否能够获得优质按揭贷款购买房屋。<sup>[29]</sup> 房屋抵押贷款市场并没有给予低收入的少数族裔公平获得优质按揭贷款的机会，从而迫使他们转向利率更高、更有可能遭遇掠夺性贷款以及房屋止赎的次级房贷。这样一来，少数族裔很难像郊区的白人一样拥有住房，影响了少数族裔社区的发展与稳定，加重了居住隔离的现象。

## (2) 政策法规中的歧视

种族歧视不仅仅是私人行为，近年来，有越来越多的学者开始强调很多政府的行为以及出台的政策法律直接或间接地歧视少数族裔。<sup>[2][3]、[34]~[36]</sup> 即便其出发点可能并不是基于种族歧视，但在实行过程中及产生的结果也会导致居住隔离。Rothstein 在其《法律的颜色》(The Color of Law) 一书中，将因私人行为导致的种族隔离称为“事实上”的隔离，而将因政府行为导致的种族隔离称为“法律上”的隔离。Rothstein 认为，虽然上文中提到的种族间社会经济地位差异、社会偏好差异、个人歧视和市场歧视是推动种族之间居住隔离的因素，但恰恰是政府的一些行为，如排他性区划<sup>①</sup>、种族隔离的公共住房和旧城改造、“红线政策”等，提供了滋生这些因素的土壤，并使种族隔离更加坚不可摧。最后，Rothstein 提出，如果我们仅看到“事实上”隔离，那么种族隔离是无法根除的。只有当我们意识到是联邦、州和地方政府制造了“法律上”隔离，我们才可能打开思路，寻找如何公平公正地采取强制性政策来去除种族隔离。<sup>[35]</sup>

## 二、美国居住隔离的变化及产生的社会影响

有很多研究在关注美国居住隔离程度和形式的发展及变化。学界普遍认为在 20 世纪 70 年代之后，美国的居住隔离程度从整体上来看呈下降趋势，但是下降的速率很低，而且在一些城市和地区，种族之间居住隔离的程度依旧保持很高的程度。<sup>[2][11]、[37]~[40]</sup> Logan 和 Stults 研究美国 2010 年人口普查数据发现，黑人的居住隔离程度在缓慢下降，但仍远远高于西班牙裔和亚裔；西班牙裔和亚裔的居住隔离程度虽然三十年来稳定不变，但是随着他们人口数量的增加，逐渐在一些城市形成了聚居区。<sup>[40]</sup> 总体来说，美国种族之间居住隔离问题依旧明显。

此外，美国居住隔离的模式和尺度也在发生着变化。Clark 和 Massey et al. 的研究认为，伴随着越来越多社会经济地位较高的少数族裔搬入郊区，住在种族更加融合的街区，美国居住隔离模式从以按照种族划分为主正逐渐转变为以阶层划分为主。<sup>[2][6]</sup> Massey et al. 进一步指出，现如今维系美国居住隔离的最主要因素是一系列的土地使用政策，如土地地区划中对建筑密度的规定。即便这些政策并不含有明显的种族或阶级歧视的色彩，但其最终导致居住隔离。<sup>[2]</sup> Trounstine 的研究也支持了这一观点，并指出美国居住隔离的尺度已经从街区扩大到了城市，是因为当富有的白人业主发现对他们有利的土地政策和他们所掌控的公共资源因为人口变化、上级政府或政治权利变化而受到威胁时，他们就会逃往更高一级的地理尺度——从白人街区逃往白人城市，从而保护他们的房产价值和独享的公共资源。<sup>[3]</sup> Lichter et al. 也证实了有关居住隔离尺度变化的结论，认为 1990—2010 年间，美国的“微观居住隔离”——即社区之间的居住隔离——降低了，但“宏观居住隔离”——即城市和郊区、远郊之间或者不同的城市之间的居住隔离——情况却变得更糟糕。<sup>[41]</sup>

另外，有大量的研究关注居住隔离产

生的影响。<sup>[11]、[42]~[46]</sup> 如 Massey 和 Denton 的经典著作《美国式的隔离：隔离和底层阶级的产生》(American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass)，让人们真正认识到了种族之间的居住隔离是造成美国长期以来的种族不平等、贫困聚集的重要因素。<sup>[45]</sup> 居住隔离会将很多的社会问题（如贫困、高犯罪率、高死亡率等）和特权（如高质量教育、医疗资源等）分别集中在不同的地区和社会人群中。这些集中的社会问题和特权会影响到人们的生活方式以及社会和经济机遇，影响弱势群体的社会流动性，还会将这些影响传给后代，逐渐加剧社会不平等，最终导致贫困集中，产生激烈的社会矛盾。<sup>[11][46]</sup>

如 Charles et al. 研究居住隔离对黑人学生在校表现和成绩的影响，发现住在黑人聚居区的黑人学生普遍承受更多的家庭压力，这种压力在很大程度上源于居住环境中存在的暴力和混乱，使他们花更多的时间和精力去解决家庭问题，从而影响到他们的身心健康和学习成绩。即便这些学生早已搬离了黑人聚居区，种族隔离对他们学业造成的负面影响还会长期存在。<sup>[42]</sup> Cutler 和 Glaeser 的研究发现，黑人和白人种族隔离的程度和他们之间高中毕业率、单亲家庭数量、就业率以及收入的差距高度相关。<sup>[43]</sup> 此外，当今新冠疫情的暴发又再次凸显美国社会中长期存在的种族隔离问题以及产生的族裔之间的健康差异。有研究表明，在种族居住隔离程度较高的地区，黑人患新冠肺炎后的死亡率较高，几乎是美国白人的两倍。<sup>[47]</sup>

## 三、美国包容性住房政策的产生和发展及对居住隔离的影响

包容性住房政策<sup>②</sup>最早出现于 20 世纪 70 年代美国华盛顿特区大都市区和旧金山湾区，是地方政府通过规划、法规和法律要求或者鼓励私有开发商在商品房项目中配套建设一定数量的保障性住房，或者为保障性住房的建设提供资金或土地。<sup>[48]</sup> 在之后的几十年中，这项政策不仅在全美

范围内得到了推广，更是被世界上很多国家所采用。

20世纪70年代，滞涨带来的通货膨胀、高利率和高失业率导致美国面临严重的住房危机。各地民众深受高房价的影响，呼吁政府采取行之有效的住房保障策略。然而，当时的联邦政府为了应对滞涨而采取了更加保守的财政政策，大幅度降低了联邦政府在住房项目上的开支，所以地方政府不得不更多地依赖私营部门来提供保障性住房。<sup>[49]</sup>在这种情况下，包容性住房政策应运而生。该政策实际上是要求或鼓励开发商让渡部分房地产开发所得利益为提供保障性住房作出贡献，并将政府对市场的干预降到最低，不抑制房地产市场自由发展。与此同时，在美国各地出现的轰轰烈烈的民权运动让人们更加反对导致种族不平等和隔离的行为，包括排他性区划和集中建设的公共住宅，并强烈呼吁建设多元混合的住宅社区。<sup>[50]~[52]</sup>总而言之，在当时美国的政治经济环境以及社会中高涨的消除居住隔离的呼声中，包容性住房政策在美国多个地区几乎同时出现。通过商品房配建保障房的方式，为中低收入家庭提供了更多的保障性住房，同时促使很多混合居住社区出现在各个地区，以减轻居住隔离、促进居住融合。

到了20世纪90年代末，房地产泡沫使得美国千万家庭的住房负担愈加严重。为了缓解民众的住房压力以及房地产市场供不应求的情况，包容性住房政策在全美得到推广。现如今，包容性住房政策已经成为美国地方政府运用的重要政策工具之一。根据2018—2019年的统计，全美有超过700个地方司法管辖区正在推行包容性住房政策，分布在美国31个州和哥伦比亚特区。<sup>[53]</sup>然而，该政策并没有一个统一的模板，各地方政府都会根据当地不同的政策目标和市场供需情况而作出一定的调整，如是否有强制性、保障性住房的配建比例、被保障家庭的收入水平、免于同址配建和选择易地建设的条件等。<sup>[54]~[55]</sup>

目前，已经有很多研究证实包容性住房政策可以有效增加地方保障性住房的供应，

为低收入家庭提供更多的住房选择。<sup>[53]、[56]~[58]</sup>但是，从全国统计数据来看，这些新增加的保障性住房数量仍远低于保障性住房的需求。而且，包容性住房政策的有效性取决于政策设计、当地经济以及房地产市场，尤其是房地产市场的兴衰会直接影响到包容性住房的建设数量。此外，包容性住房政策对当地房地产开发量和商品房价格的影响，同样和政策设计、当地住房市场供需情况和地理位置有关，在不同地区得出的结论也不一致。<sup>[59]~[62]</sup>

有很多研究也在关注包容性住房政策是否促进了不同种族和阶层之间的社会、经济融合，降低居住隔离，但是并没有得出统一的结论。一些研究对此给出了肯定的答案。<sup>[56]~[63]~[64]</sup>如Schwartz et al.研究了11个地方辖区的包容性住房项目后发现，包容性住房在辖区中都比较分散，不会使低收入家庭聚集。同时，包容性住房使低收入家庭住进低贫困率的街区，孩子们也可以进入更好的学校。因此，他们认为包容性住房政策在促进社会融合方面有很大的潜力，而这正是其他住房政策无法做到的。<sup>[64]</sup>Dawkins et al.研究了蒙哥马利县的包容性区划实施情况后，虽然包容性住房项目中保障性住房的房价涨幅低于附近的商品房，但是和其他低收入住房相比，它们的房价涨幅更大；在房地产市场萧条时期，房价跌幅也更小。由此，他们认为包容性住房政策帮助低收入家庭提高房产净值，起到了促进经济融合的作用。<sup>[56]</sup>然而，也有研究发现，包容性住房政策对社会、经济融合的促进作用在不同的地区呈现出不同的结果。包容性住房政策设计、当地土地政策和土地供应、当地最初的社会经济特征以及房地产市场情况等方面会影响到包容性住房政策对促进居住融合的有效性。<sup>[61]~[65]~[66]</sup>

#### 四、美国居住隔离及包容性住房政策带给中国的启示

近30年来，在我国高速城镇化和大规模房地产开发的过程中，居住隔离的现

象已经逐步显现。我国虽然没有复杂的种族问题，但依然存在社会阶层的分异。我国的市场化转型和经济飞速发展带来的贫富分化加剧了城市中居住不平等和居住空间分异的现象，引起了学者们的高度关注。有越来越多的研究针对中国城市社会空间结构，探索在中国城市中居住不平等和居住隔离的相关影响因素、发展变化，以及带来的社会后果和相应政策建议等。<sup>[1]、[67]~[74]</sup>本文将在上述对美国居住隔离和包容性住房政策研究的基础上，总结和归纳对中国保障性住房建设及包容性住房政策的启示。

#### 1. 大力推行并优化包容性住房政策

一直以来，我国高度重视住房问题，相关政府部门也在积极探索住房政策，完善城镇住房保障体系，努力实现全体人民住有所居。从1998年住房改革推出的经济适用房和廉租房开始，我国大力兴建保障性住房，为低收入家庭解决住房困难问题，保障人民群众的居住权利，维护社会公平。

最开始，我国的保障性住房基本由政府组织房地产开发商或者集资建设，一般选址在地理位置偏远、配套设施滞后的城市边缘，形成大规模连片的保障性住房小区。<sup>[75]</sup>这种集中建设保障性住房的模式，制造了空间分异和阶层分化，也逐渐显露出弊端，如低收入群体的居住空间被边缘化、缺乏社会资源或发展机遇、丧失社区场所感和认同感等，为社会带来不和谐的因素，与“以人核心”的发展理念背道而驰。<sup>[76]~[79]</sup>

在这样的背景下，有很多专家和学者呼吁构建多元混合居住社区，我国的包容性住房政策也孕育而生。国务院2007年颁发的第24号文件《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》中强调，新建廉租房应“主要在经济适用住房以及普通商品住房小区中配建”。国务院办公厅2011年颁发的第45号文件《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》中

提出,“新建普通商品住房项目,应当规划建设一定比例的公共租赁住房”。自此,有越来越多的城市开始实行配套建设保障性住房的政策,即包容性住房政策。

由于我国的包容性住房政策仍处于早期发展阶段,与其相关的实证研究非常有限,未来仍需有更多的调查研究来探索包容性住房政策在中国的实施结果及影响。根据现有的学术研究结果,目前我国包容性住房政策的实施情况并不是十分理想。<sup>[80]~[82]</sup>最主要的问题是在社区的规划设计层面,我国在政策上提出应遵循“大混居、小聚居”的配建原则,但是因缺乏具体的设计要求,在实际操作中,保障房与商品房的空间隔离依然存在。很多开发商为了削减成本、不影响商品房的销售价格,一般将保障性住房放在项目中最差的边缘位置,比如紧邻公路、离公共交通最远、朝向不佳等。一些开发商或者商品房的业主还会用栅栏或围墙将保障房和商品房隔开,迫使保障房家庭使用单独的出入口,也无法使用在商品房分区中更好的基础设施。更有甚者,一些保障房的建筑设计和施工质量远劣于商品房,致使二者在外观形象上有明显的差异。这种社区层面的空间分异更激化了两个社会群体之间的矛盾,加深了低收入人群的负面刻板印象,也抑制了他们的社会网络的发展和社会资本的积累,无法真正实现社会和经济融合。<sup>[81]</sup>

因此,我国在推行包容性住房政策的同时,应该出台更加具体的规划设计要求,确保保障性住房在项目中不被边缘化和集中化,在建筑设计和建造中应向商品房看齐,以达到真正意义上的混合。此外,因该政策有极大的灵活性,在政策设计上也应做到因地制宜,根据当地的社会经济环境实时调整政策细节,如配建比例、保障房分配对象、易地移建的条件等,以更有效地消除居住隔离、促进社会融合,保护房地产市场的平稳、健康发展。最后,包容性住房政策还应关注住宅区及周边配套服务设施的建设,提高基础设施的可达性和公平性,以促进城市和谐可持续发展。

## 2. 深化户籍制度改革,消除体制化的歧视

体制化的歧视对居住隔离的影响是最隐蔽但同时也是最难以根除的。在我国,户籍制度带来流动人口与本地市民社会经济地位分层,凸显为双方居住位置和条件的差异。长期以来,我国城市社会保障的分配是基于户籍身份的原则,这导致非本地户籍的人口难以获得住房保障。<sup>[83]</sup>即便对于一部分实现了经济地位跃迁的流动人口而言,也可能因为户籍身份在住房市场遭遇制度性排斥。这样一来,大批进城务工人员不得不聚居在边缘化的“城中村”或城乡结合部,从而制造居住隔离,还会加深对外来务工人员的负面刻板印象。<sup>[74][84]</sup>所以,深化户籍制度改革、在政策上扩大住房保障的覆盖面,将外来务工人员也纳入住房保障,是促进我国城市社会、经济融合,消除居住隔离的重要一步。

## 3. 既要“补砖头”又要“补人头”

在住房保障方面既要“补砖头”又要“补人头”。在21世纪初,我国大力兴建保障性住房,为低收入家庭解决住房问题的同时拉动内需,以缓解金融危机对国内经济造成的负面影响。<sup>[85]</sup>“补砖头”的做法能增加保障房的供应量,但是“补人头”为低收入家庭发放货币补贴,促进低收入人群就业、提高收入,能使其在市场中自由选择满意的房子,也应该同步进行。“补人头”政策可以提高政府的住房保障效率,也能使低收入家庭有更多的住房选择,从而避免贫困聚集,降低居住隔离。

我国在廉租住房制度和公共租赁住房制度中都强调实行货币补贴和实物配租的保障方式相结合,重点推进廉租房和公租房的货币化。但在现实中,选择货币补贴的保障对象还是占少数,其中主要的原因是发放的货币补贴太少,远远低于市场租金。所以,政府应当适当调高住房货币补贴标准,使低收入家庭可以在市场上根据自

己的条件找到合适的房子。

我国住房政策应不仅限于关注城市的居住空间和建成环境,还应关注人民生活的其他方面,如将提高低收入家庭就业率和生活质量、塑造和谐的社会关系等作为住房政策的社会目标,与相关多领域社会保障政策相结合,以实现经济社会全面协调发展。

随着我国努力构建社会主义和谐社会,大力实施“以人为核心”的新型城镇化战略,我们更应重视保障性住房建设:坚持以人为本,不仅重视保障房的建设数量,更加重视其质量;在逐步扩大保障性住房的覆盖面、惠及更多的人口和群体的同时,力求让低收入家庭、流动人口等弱势群体也能享受到社会发展和经济增长的红利,消除空间分异和阶层分化,促进社会、经济融合,从“居者有其屋”迈向“居者优其屋”。虽然消除城镇居住隔离任重而道远,但是如果朝正确的方向继续努力,依然可以做到短期内遏制城镇居住隔离现象的进一步蔓延和恶化。唯有如此,我们在未来的中国城市中才能共融共生,实现社会和谐。

### 注释

① 排他性区划(exclusionary zoning)是地方政府强制在土地使用政策和法规中增加一些限定或者开发标准,以确保在某一区域内只能开发高成本住宅,导致穷人无法入住该区域,从而产生居住隔离。

② 包容性住房政策也被称为包容性区划(Inclusionary zoning)。

### 参考文献

- [1] LI Z, WU F. Tenure-based residential segregation in post-reform Chinese cities: a case study of Shanghai [J]. Transactions of the Institute of British Geographers, 2008, 33 (3) : 404-419.
- [2] MASSEY D S, ROTHWELL J, DOMINA T. The changing bases of segregation in the United States [J]. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2009, 626 (1) : 74-90.

- [3] TROUNSTINE J. Segregation by design: local politics and inequality in American cities [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- [4] 赵然. 跨学科视野下国内居住隔离研究述评及展望 [J]. 牡丹江大学学报, 2022, 31 (1) : 19-41.
- [5] CLARK W A V. Residential segregation in American cities: A review and interpretation [J]. Population Research and Policy Review, 1986, 5 (2) : 95-127.
- [6] CLARK W A V. Race, class, and place: Evaluating mobility outcomes for African Americans [J]. Urban Affairs Review, 2007, 42 (3) : 295-314.
- [7] CLARK W A V, WARE J. Trends in residential integration by socioeconomic status in southern California [J]. Urban Affairs Review, 1997, 32 (6) : 825-843.
- [8] FISCHER M J. The relative importance of income and race in determining residential outcomes in U.S. urban areas, 1970-2000 [J]. Urban Affairs Review, 2003, 38 (5) : 669-696.
- [9] ST JOHN C, CLYMER R. Racial residential segregation by level of socioeconomic status [J]. Social Science Quarterly, 2000, 81 (3) : 701-716.
- [10] MASSEY D S, DENTON N A. Spatial assimilation as a socioeconomic outcome [J]. American Sociological Review, 1985, 50 (1) : 94-106.
- [11] CHARLES C Z. The dynamics of racial residential segregation [J]. Annual Review of Sociology, 2003, 29: 167-207.
- [12] PAIS J, SOUTH S J, CROWDER K. Metropolitan heterogeneity and minority neighborhood attainment: Spatial assimilation or place stratification? [J]. Social Problems, 2012, 59 (2) : 258-281.
- [13] SOUTH S J, CROWDER K D. Leaving the hood: Residential mobility between black, white, and integrated neighborhoods [J]. American Sociological Review, 1998, 63 (1) : 17-26.
- [14] BOBO L, ZUBRINSKY C L. Attitudes on residential integration: Perceived status differences, mere in-group preference, or racial prejudice? [J]. Social Forces, 1996, 74 (3) : 883-909.
- [15] CHARLES C Z. Can we live together? Racial preferences and neighborhood outcomes [M]// BRIGGS X. The geography of opportunity: Race and housing choice in metropolitan America. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2005: 45-80.
- [16] CLARK W A V. Residential preferences and neighborhood racial segregation: A test of the Schelling segregation model [J]. Demography, 1991, 28 (1) : 1-19.
- [17] FARLEY R, SCHUMAN H, BIANCHI S, COLASANTO D, HATCHETT S. "Chocolate city, vanilla suburbs: Will the trend toward racially separate communities continue? [J]. Social Science Research, 1978, 7 (4) : 319-344.
- [18] FARLEY R, FIELDING E L, KRYSAN M. The residential preferences of blacks and whites: A four-metropolis analysis [J]. Housing Policy Debate, 1997, 8 (4) : 763-800.
- [19] QUILLIAN L. Why is black-white residential segregation so persistent?: Evidence on three theories from migration data [J]. Social Science Research, 2002, 31 (2) : 197-229.
- [20] LOGAN J R, ALBA R D. Locational returns to human capital: Minority access to suburban community resources [J]. Demography, 1993, 30 (2) : 243-268.
- [21] GALSTER G. Residential segregation in American cities: A contrary review [J]. Population Research and Policy Review, 1988, 7 (2) : 93-112.
- [22] TURNER M A, EDWARDS J G, MIKELSONS M, THE URBAN INSTITUTE. Housing Discrimination Study: Analyzing Racial and Ethnic Steering [R/OL]. 1991 (1991-10-01) [2023-03-10]. <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/HDSAnalyzing-Racial-and-Ethnic-Steering.pdf>.
- [23] TURNER M A, ROSS S L. How racial discrimination affects the search for housing [M]// BRIGGS X. The geography of opportunity: Race and housing choice in metropolitan America. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2005: 81-100.
- [24] TURNER M A, SANTOS R, LEVY D K, WISSOKER D, ARANDA C, PITINGOLO R, THE URBAN INSTITUTE. Housing discrimination against racial and ethnic minorities 2012 [R/OL]. 2012 (2013-06-11) [2023-03-10]. [https://www.huduser.gov/portal/Publications/pdf/HUD-514\\_HDS2012.pdf](https://www.huduser.gov/portal/Publications/pdf/HUD-514_HDS2012.pdf).
- [25] WIENK R E, REID C E, SIMONSON J C, EGGERS F J. Measuring racial discrimination in American housing markets: The market practices survey [R/OL]. 1979 (2021-04-16) [2023-03-10]. <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/Measuring-Racial-Discrimination-AHM.pdf>.
- [26] YINGER, J. Closed doors, opportunities lost: The continuing costs of housing discrimination [M]. New York: Russell Sage Foundation, 1995.
- [27] DWYER R E. Expanding homes and increasing inequalities: U.S. housing development and the residential segregation of the affluent [J]. Social Problems, 2007, 54 (1) : 23-46.
- [28] DWYER R E. The McMansionization of America? Income stratification and the standard of living in housing, 1960-2000 [J]. Research in Social Stratification and Mobility, 2009, 27 (4) : 285-300.
- [29] APGAR W C, CALDER A. The dual mortgage market: The persistence of discrimination in mortgage lending [M]// BRIGGS X. The geography of opportunity: Race and housing choice in metropolitan America. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2005: 101-123.
- [30] APGAR W C, HERBERT C E, MATHUR P. Risk or race: An assessment of subprime lending patterns in nine metropolitan areas [R/OL]. 2009 (2009-08-10) [2023-03-10]. [https://www.huduser.gov/Publications/pdf/risk\\_race\\_2011.pdf](https://www.huduser.gov/Publications/pdf/risk_race_2011.pdf).
- [31] COURCHANE M J, SURETTE B J, ZORN P M. Subprime borrowers: Mortgage transitions and outcomes [J]. The Journal of Real Estate Finance and Economics, 2004, 29 (4) : 365-392.
- [32] FABER J W. Racial dynamics of subprime mortgage lending at the peak [J]. Housing Policy Debate, 2013, 23 (2) : 328-349.
- [33] IMMERGLUCK D. Foreclosed: High-risk lending, deregulation, and the undermining of America's mortgage market [M]. Ithaca: Cornell University Press, 2009.
- [34] HIRSCH A R. Choosing segregation: Federal housing policy between Shelley and Brown [M]// BAUMAN J F, BILES R, SZYLVIAN K. From tenements to the Taylor homes: In search of an urban housing policy in twentieth-century America. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2000: 206-225.
- [35] ROTHSTEIN R. The color of law: A forgotten history of how our government segregated America [M]. New York: Liveright Publishing Corporation, 2017.
- [36] TAYLOR K-Y. Race for profit: How banks and the real estate industry undermined black homeownership [M]. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2019.
- [37] CUTLER D M, GLAESER E L, VIGDOR J L. The rise and decline of the American ghetto [J]. Journal of Political Economy, 1999, 107 (3) : 455-506.
- [38] FARLEY R, FREY W H. Changes in the segregation of whites from blacks during the 1980s: Small steps toward a more integrated society [J]. American Sociological Review, 1994, 59 (1) : 23-45.
- [39] LOGAN J R. The persistence of segregation in the 21st century metropolis [J]. City and Community, 2013, 12 (2) : 160-168.
- [40] LOGAN J R, STULTS B. The persistence of segregation in the metropolis: New findings from the 2010 census [R/OL]. 2011 (2011-03-24) [2023-03-24]. <https://s4.ad.brown.edu/Projects/Diversity/data/report/report2.pdf>.
- [41] LICHTER D T, PARISI D, TAQUINO M C. Toward a new macro-segregation? Decomposing segregation within and between metropolitan cities and suburbs [J]. American Sociological Review, 2015, 80 (4) : 843-873.
- [42] CHARLES C Z, DINWIDDIE G, MASSEY D S. The continuing consequences of segregation: Family stress and college academic performance [J]. Social Science Quarterly, 2004, 85 (5) : 1353-1373.
- [43] CUTLER D M, GLAESER E L. Are ghettos good or bad? [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1997, 112 (3) : 827-872.
- [44] MASSEY D S, CONDRAN G A, DENTON N A. The effect of residential segregation on black social and economic well-being [J]. Social Forces, 1987, 66 (1) : 29-56.
- [45] MASSEY D S, DENTON N A. American apartheid: Segregation and the making of the underclass [M]. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- [46] SQUIRES G D, KUBRIN C E. Privileged places:

- Race, uneven development and the geography of opportunity in urban America [J]. *Urban Studies*, 2005, 42 (1) : 47-68.
- [47] FORRESTER S N. Residential segregation and COVID-19: A "twindemic" we can't afford to ignore [J]. *Medical Care*, 2021, 59 (6) : 467-469.
- [48] CALAVITA N, MALLACH A. Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture [M]. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- [49] HAYS R A. The ideological framework for housing policy [M]// HAYS R A. Federal government and urban housing: Ideology and change in public policy. Albany: State University of New York Press, 2012; 15-58.
- [50] CURLEY A M. Theories of urban poverty and implications for public housing policy [J]. *Journal of Sociology & Social Welfare*, 2005, 32 (2) : 97-119.
- [51] JOSEPH M L. Is mixed-income development an antidote to urban poverty? [J]. *Housing Policy Debate*, 2006, 17 (2) : 209-234.
- [52] LUCIO J, HAND L, MARSIGLIA F. Designing hope: Rationales of mixed-income housing policy [J]. *Journal of Urban Affairs*, 2014, 36 (5) : 891-904.
- [53] WANG R, BALACHANDRAN S. Inclusionary housing in the United States: dynamics of local policy and outcomes in diverse markets [J]. *Housing Studies*, 2021; 1-20.
- [54] 顾媛媛, 邢忠, 陈子龙, 乔欣, 靳桥. "空间—社会"关系视角下保障房规划研究——美国包容性住房计划的启示 [J]. *国际城市规划*, 2021, 36 (5) : 129-137.
- [55] SCHUETZ J, MELTZER R, BEEN V. 31 flavors of inclusionary zoning: Comparing policies from San Francisco, Washington, DC, and suburban Boston [J]. *Journal of the American Planning Association*, 2009, 75 (4) : 441-456.
- [56] DAWKINS C, JEON J S, KNAAP G J. Creating and preserving affordable homeownership opportunities: Does inclusionary zoning make sense? [J]. *Journal of Planning Education and Research*, 2017, 37 (4) : 444-456.
- [57] HICKEY R, STURTEVANT L, THADEN E. Achieving lasting affordability through inclusionary housing [R/OL]. Lincoln Institute of Land Policy, 2014 (2014-07-01) [2023-03-10]. <https://www.lincolninstitute.edu/sites/default/files/pubfiles/achieving-lasting-affordability-through-inclusionary-housing-full.pdf>.
- [58] THADEN E, WANG R. Inclusionary housing in the United States [R/OL]. Lincoln Institute of Land Policy, 2017 (2017-09-01) [2023-03-10]. <https://www.lincolninstitute.edu/publications/working-papers/inclusionary-housing-in-united-states>.
- [59] WANG R, FU X. Examining the effects of policy design on affordable unit production under inclusionary zoning policies [J]. *Journal of the American Planning Association*, 2022, 88 (4) : 550-564.
- [60] MUKHIJA V, REGUS L, SLOVIN S, DAS A. Can inclusionary zoning be an effective and efficient housing policy? Evidence from Los Angeles and orange counties [J]. *Journal of Urban Affairs*, 2010, 32 (2) : 229-252.
- [61] RAMAKRISHNAN K, TRESKON M, GREENE S. Inclusionary zoning: What does the research tell us about the effectiveness of local action? [R/OL]. The Urban Institute, 2019 (2019-01-16) [2023-03-10]. <https://www.urban.org/research/publication/inclusionary-zoning-what-does-research-tell-us-about-effectiveness-local-action>.
- [62] STURTEVANT L A. Separating fact from fiction to design effective inclusionary housing programs [R/OL]. Center for Housing Policy, 2016 (2016-05-01) [2023-03-10]. <https://ihusa.org/wp-content/uploads/Seperating-Fact-from-Fiction.pdf>.
- [63] DIAGNE A F, KURBAN H, SCHMUTZ B. Are inclusionary housing programs color-blind? The case of Montgomery County MPDU program [J]. *Journal of Housing Economics*, 2018, 40: 6-24.
- [64] SCHWARTZ H L, ECOLA L, LEUSCHNER K J, KOFNER A. Is inclusionary zoning inclusionary? A guide for practitioners [R/OL]. RAND Corporation, 2012 (2012-06-26) [2023-03-10]. [https://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR1231.html](https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1231.html).
- [65] KONTOKOSTA C E. Mixed-income housing and neighborhood integration: Evidence from inclusionary zoning programs [J]. *Journal of Urban Affairs*, 2014, 36 (4) : 716-741.
- [66] KONTOKOSTA C E. Do inclusionary zoning policies equitably disperse affordable housing? A comparative spatial analysis [J]. *Journal of Housing and the Built Environment*, 2015, 30 (4) : 569-590.
- [67] 陈杰, 郝前进. 快速城市化进程中的居住隔离——来自上海的实证研究 [J]. *学术月刊*, 2014, 46 (5) : 17-28.
- [68] 梁海祥. 双层劳动力市场下的居住隔离——以上海市居住分异实证研究为例 [J]. *山东社会科学*, 2015 (8) : 79-86.
- [69] LIU Y, DIJST M, GEERTMAN S. Residential segregation and well-being inequality over time: A study on the local and migrant elderly people in Shanghai [J]. *Cities*, 2015, 49: 1-13.
- [70] LOGAN J R, LI L. The impact of housing tenure on residential segregation in Beijing, China [M]// MALOUTAS T, FUJITA K. Residential segregation in comparative perspective: Making sense of contextual diversity. London & New York: Routledge, 2012: 69-87.
- [71] MA X, ZHOU Y. Residential segregation and educational attainment of children from regional migrant families in China [J]. *Review of Development Economics*, 2019, 23 (1) : 348-375.
- [72] 孙秀林. 一个城市, 两个世界: 上海市外来人口居住隔离的社会分层 [J]. *山东社会科学*, 2021 (8) : 75-82.
- [73] 叶俊焘, 孙中伟. 居住隔离与农民工职业表现——来自七个区域中心城市的证据 [J]. *南京农业大学学报 (社会科学版)*, 2019, 19 (3) : 85-95.
- [74] ZHU P. Residential segregation and employment outcomes of rural migrant workers in China [J]. *Urban Studies*, 2015, 53 (8) : 1635-1656.
- [75] DANG Y, LIU Z, ZHANG W. Land-based interests and the spatial distribution of affordable housing development: The case of Beijing, China [J]. *Habitat International*, 2014, 44: 137-145.
- [76] LIU L, HUANG Y, ZHANG W. Residential segregation and perceptions of social integration in Shanghai, China [J]. *Urban Studies*, 2018, 55 (7) : 1484-1503.
- [77] CHANG J, CHEN H, LI Z, REESE L A, WU D, TAN J, XIE D. Community attachment among residents living in public and commodity housing in China [J]. *Housing Studies*, 2020, 35 (8) : 1337-1361.
- [78] CHEN M, ZHANG W, LU D. Examining spatial pattern and location choice of affordable housing in Beijing, China: Developing a workable assessment framework [J]. *Urban Studies*, 2015, 52 (10) : 1846-1863.
- [79] ZENG W, REES P, XIANG L. Do residents of affordable housing communities in China suffer from relative accessibility deprivation? A case study of Nanjing [J]. *Cities*, 2019, 90 (May 2018) : 141-156.
- [80] CHEN Z, HUANG Y, HUANG X. Public support for inclusionary housing in urban China [J]. *International Journal of Housing Policy*, 2019, 19 (4) : 457-482.
- [81] HUANG Y. Bolstering inclusionary housing in Chinese cities [R/OL]. The Paulson Institute, 2015 (2015-03-10) [2023-03-10]. [http://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2015/04/PPM\\_Inclusionary-Housing\\_Huang\\_English.pdf](http://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2015/04/PPM_Inclusionary-Housing_Huang_English.pdf).
- [82] ZUO W. Inclusionary housing and inclusionary neighborhoods in China [J]. *Agora Journal of Urban Planning and Design*, 2020, 14: 160-169.
- [83] HUANG Y, REN J. Moving toward an inclusive housing policy?: Migrants' access to subsidized housing in urban China [J]. *Housing Policy Debate*, 2022, 32 (4-5) : 579-606.
- [84] CHEN J, WU Y, LI H. Vocational status, hukou and housing migrants in the new century: Evidence from a multi-city study of housing inequality [J]. *Social Indicators Research*, 2018, 139 (1) : 309-325.
- [85] CHEN J, YANG Z, WANG Y P. The new Chinese model of public housing: A step forward or backward? [J]. *Housing Studies*, 2014, 29 (4) : 534-550.