

西方城市族群居住隔离的空间整合:理论、政策与反思

彭庆军

在西方国家,城市族群居住隔离普遍被视为社会整合难题。为了探究城市族群居住隔离的根本原因,西方学界形成了空间同化理论、族群分层理论、文化偏好理论等理论模型。在这些理论模型的影响下,旨在通过居住空间调整促进各少数族群社会整合的住房政策被西方各国政府视为最有效的政策工具,其中美国的公平住房政策、荷兰的城市更新计划、芬兰的住房配额制度等最为典型。但这些政策效果都不明显,主要是因为既受制于政策目标的“文化同化”困境与政策制定的“选举政治”制约,也受限于政策路径的“居住空间”局限。

关键词:族群居住隔离 空间整合 住房政策 社会结构

作者彭庆军,中南民族大学中国城市民族宗教事务治理研究中心副教授。地址:武汉市,邮编430074。

自西方现代城市发展伊始,族群居住隔离就相伴而生。恩格斯在著名的《英国工人阶级现状》一文中,对曼彻斯特的居住隔离就有深刻的描述。^①在当时曼彻斯特好几个穷人区,爱尔兰移民不是占主导的,就是高度聚居的。^②随着资本主义的发展,尤其是二战后,在凯恩斯主义影响的政府干预下,西方发达国家城市发展进入功能区隔阶段。城市功能区的划分在适应生产方式转换及产业升级的同时,也进一步加深了族群隔离;从白人中产郊区化与中心城区贫民化开始,族群居住隔离化逐渐凸显。近年来,西方发达国家广受恐怖主义、极端族群主义等严重困扰和冲击,加之经济危机频发导致白人中产阶级经济条件恶化,无论是欧洲城市的外来少数民族“飞地”(enclave),还是美国城市的非裔“贫民窟”(ghetto),抑或广泛分布于欧美城市的少数民族“社区”(community),再次成为其“主流社会”及其政府的关注焦点。西方学界对此进行了大量的理论探讨与实证研究,形成了诸多理论模型和政策主张。本文试图对此进行初步整理与反思,以期为中国越来越引人关注的城市民族问题提供有益思考。

一、理论模型:空间同化、族群分层与文化偏好

城市族群居住隔离的理论研究最早可以追溯到芝加哥学派的帕克(Park)和伯吉斯(Bur-

^① 参见恩格斯:《英国工人阶级现状》,《马克思恩格斯全集》(第二卷),人民出版社2009年版,第326页。

^② 参见 Jorge Malheiros, “Ethni-cities: Residential Patterns in the Northern European and Mediterranean Metropolises-Implications for Policy Design,” *International Journal of Population Geography*, Vol. 8, No. 2, 2002.

gress)。他们曾以生态学为参照,把城市族群互动过程划分为类似生物种群迁移的四个阶段:接触(contact)、竞争(competition)、适应(accommodation)、同化(assimilation)。在他们看来,城市移民短期内有竞争、有适应,但最终都会被同化于新的多族群社会之中。^① 尽管其研究主要以描述为主,对于城市族群居住隔离的原因、机制及其社会后果还未有深入分析,其理论观点自诞生后也不断遭到质疑与修正,但后来影响较广的理论模型多受此学派的影响。

(一)空间同化理论

20世纪80年代中期,在芝加哥学派理论基础上,以梅西(Massey)为主要代表的学者,正式提出空间同化理论(spatial assimilation model)。此后,该理论模型在西方城市族群居住隔离研究中长期占主导地位。

根据空间同化理论,族群的城市空间分布是其人力资本及其同化状态的反映,居住时间、文化适应(acculturation)及社会经济地位是影响外来少数民族居住选择的最主要因素。该理论认为,外来少数民族之所以会在市区选择集中聚居,最根本的原因在于其相对较低的社会经济地位所导致的支付能力问题及初期的语言文化障碍问题。在市中心区,公共交通更加方便,政府的公共服务也更加完备。随着居住期限的延长,特别是随着其社会经济地位的提高与文化适应能力的增强,族群居住隔离的程度就会自动下降。因为随着居住年限的增加,一方面外来少数民族的社会经济地位会随之提高,另一方面他们将更加适应所在国家的文化与习俗,因而会逐渐搬离最初落脚的外来族群聚居地,远离相对不那么成功的同胞而在拥有更好设施与环境的主流社区购置房产,职业流动与经济同化最终自动转化为空间整合。^②

有研究指出,与其他同化理论一样,首先,空间同化理论意味着群体意义上少数民族的空间分布与主体族群的空间分布一样,是大体均匀的。其次,对于外来少数民族而言,其居住机会与拥有相同资源的主体族群成员是同等的,这里的机会不仅包括住房的地理位置,还包括住房的所有权、房屋质量等。再次,空间同化理论意味着少数民族邻里的存在及社区社会结构的改变。^③ 总之,空间同化理论认为,居住空间整合是跨向彻底同化的关键一步。一方面,这一过程意味着外来少数民族的居住更加分散,分散居住有利于增加与主体族群之间的日常往来;另一方面,在这些成功迁入的外来少数民族与其他本地主体族群之间,他们的居住意愿更加一致。^④ 因此,在政策倾向方面,空间同化理论更倾向于采取自由市场政策,认为市场才是最公平的,在自由市场条件下,外来少数民族的劳动技能、文化适应水平都会自动增加,市场可以自发促进其居住空间的分散,从而自动实现空间整合。

毫无疑问,空间同化理论对于西方城市族群居住隔离提供了较强的理论解释力,而且被诸多的经验事实所证明。然而,空间同化理论也有显著缺陷:一是受信息、文化、经济等多方面因素影响,城市外来少数民族成员在个体意义上不可能与主体族群成员一样同等地实现他们的住房愿望。二是空间同化不仅不一定是必然现象,而且也不一定是自愿现象,其理论假设被越来越多的事实所证伪。如亨廷顿所担忧的美国西班牙语裔少数民族,就很难用空间同化理论

① ③ 参见 Richard Alba & Victor Nee, "Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration," *International Migration Review*, Vol. 31, No. 4, 1997.

② 参见 Gideon Bolt, Ronald van Kempen & Maarten van Ham, "Minority Ethnic Groups in the Dutch Housing Market: Spatial Segregation, Relocation Dynamics and Housing Policy," *Urban Studies*, Vol. 45, No. 7, 2008.

④ 参见 Richard D. Alba & John R. Logan, "Variations on Two Themes: Racial and Ethnic Patterns in the Attainment of Suburban Residence," *Demography*, Vol. 28, No. 3, 1991.

来解释。三是空间同化理论假定的同化是外来少数民族同化于西方城市的中上阶级,如在美国,是同化于典型的以盎格鲁—撒克逊文化为主的新教白人中上阶级。然而,外来少数民族既可能同化于城市主流社会的中上阶层,也可能由于长期聚居于“飞地”而同化于主体族群中与其经济社会地位相同的“下层阶级”(underclass),正所谓分割化同化(segmented assimilation)。

(二)族群分层理论

族群分层理论(ethnic stratification theory)产生于20世纪90年代,主要以理查德·艾尔巴(Richard D. Alba)和约翰·罗根(John R. Logan)、斯科特·萨尔斯(Scott J. South)和凯尔·克鲁德(Kyle D. Crowder)为代表。与空间同化理论相比,族群分层理论并不否认社会经济地位提升与文化适应对于打破族群居住隔离的影响,而是更加强调住房市场中的族群歧视与偏见使得即使是获得了良好经济社会地位的外来族群也难以在高质量小区中获得容身之地,认为歧视与偏见才是型塑外来少数民族居住格局的主要力量。^①

族群分层理论认为,城市少数民族的居住格局及能否被空间整合,在很大程度上依赖于该族群在整个社会等级结构中的地位。例如,在美国,占绝对主导地位的是非西班牙语裔白人,其他族群视其受社会偏见与歧视程度依次排列,而非裔美国人则处于受歧视链的底端,即使他们拥有与某些白人相同的社会经济成就,也不能同等地满足自己的居留意愿。特别是这种族群分层秩序一旦建立并制度化,将会非常持久,即使族群歧视制度被取消,但在社会层面仍然无法避免。该理论强调,一个人如何被对待并不取决于他自己认为他是谁,而取决于外界认为他是谁。人们必须向自身原初群体以外的陌生人表现出他们所期望的行为方式和习俗,社会距离由此产生并通过持续的分类化与等级化而强化。这种社会距离不仅是物理空间,而且是一种心理距离。早在20世纪60年代,史布坦尼(Shibutani)和柯万(Kwan)就提出,应该先改变主观的心理距离,从而促进族群间的结构同化,而不是先促进结构同化,拉近物理距离,后促进心理认同。^②因此,在政策倾向上,族群分层理论更重视住房供给障碍,认为少数民族的居住流动作为其社会整合最关键的一环,既依赖于其自身的支付能力(affordability),更取决于市场供给的可达性(accessibility and availability)。因为在西方国家住房市场上,包括房产评估机构、抵押贷款机构、房东、地方政府和国民政府机构等,都公开或隐蔽地设置了诸多族群歧视性障碍。如在荷兰的鹿特丹,当市政当局决定低于某个收入水平的外来移民不能在该市购置或租住房屋时,他们不得不另寻住所。

值得注意的是,尽管族群分层理论注意到了空间同化理论线性同化观的局限,指出了空间同化理论只看到了住房需求的一面,而没有注意到住房供给的另一面,认识到少数民族经济条件的改善不一定导致居住空间的自动整合,仅靠自由市场经济不能解决城市族群居住隔离问题,稳定的族群分层秩序很难打破。但是,在深入揭示西方发达国家主流社会,尤其是白人根深蒂固的族群歧视与偏见的同时,也存在诸多局限:一是族群分层理论是西方整个同化理论的一个补充而非对立面。该理论认为,在族群关系自然发展的生态闭环上,同化最终仍会发生。二是尽管族群分层理论认为居住空间的调整不能单纯依靠市场力量,而要更多地依赖于政府

^① 参见 J. Iceland, & R. Wilkes, "Does Socioeconomic Status Matter? Race, Class, and Residential Segregation," *Social Problems*, Vol. 53, No. 2, 2006.

^② 参见 T. Shibutani, & K. Kwan, "Ethnic Stratification: A Comparative Approach," *American Sociological Review*, Vol. 32, No. 2, 1966.

及社会的住房供给侧改革,但同样认为居住空间的调整是社会整合的关键环节,而居住空间的整合不一定导致社会整合。三是族群分层理论的预设前提是一种被迫性假设,即城市少数民族的居住隔离是被迫的,是族群不平等在城市空间的反映,然而并不是所有的居住隔离都是被迫的。对于许多城市少数民族而言,自愿隔离可能是一种更加安全的居住选择。

(三)文化偏好理论

文化偏好理论(cultural preference theory)可以追溯到20世纪70年代谢林(Schelling)的邻里关系选择偏好模型。他认为,族群居住选择上任何细小的偏好(或选择)变化都可能导致严重的居住隔离。^①后来以罗宾逊(Robinson)为代表的基于亚裔群体的居住选择研究,以克拉克(Clark)为代表的对非裔等群体的居住选择研究,以查理斯(Charles)、爱默生(Emerson)为代表的对白人的居住选择研究等不断兴起,进一步深化了文化偏好理论研究。

与空间同化理论的必然性假设及族群分层理论的被迫性假设不同,文化偏好理论更强调少数民族个体的自主选择,而这种自主选择往往首先基于族群文化。文化偏好理论认为,族群住房条件与居住格局的不同是由族际文化差异造成的。某些族群聚族而居是他们自主选择的结果,即使是自身经济社会地位提高及与主流社会文化差异缩小,他们仍然愿意与本族群的人住在一起,城市少数民族居住隔离的格局事实上是一种“自我隔离”。如美国、南非种族隔离制度的废除并没有带来大面积的族际空间整合,包括居住、工作、学习等空间隔离仍然存在,只是这种空间隔离不再是法定产生的,而是通过个体的或群体的偏好表达其具体意愿——如去哪儿居住,去哪儿购物,去哪儿工作,去哪儿上学等——而形成的。文化偏好理论下形成的社区以美国的封闭型社区(gated community)和南非的安全村庄(security village)最具代表性。

文化偏好理论不仅仅强调外来少数民族的文化偏好,也非常重视主体族群的文化偏好。正是因为少数民族和主体族群双方突出的族群文化偏好,才导致族际居住隔离格局的形成。有研究指出,在英国,大部分亚裔英国人仍然受“回归的神话”所激励,对同化于英国社会毫无兴趣。^②在美国,非西语裔白人和亚裔美国人比西班牙语裔及非裔美国人更愿意聚族而居。在荷兰,居住在少数民族人口较多社区的白人更有意愿搬到白人社区。^③西方本土白人持有这种基于文化自主选择的“聚族而居”倾向比外来少数民族要强烈得多。^④在许多西方发达国家,某个白人社区一旦开始有少数民族迁入,往往还会引发“白人群飞”(white flight)现象。

应该说,文化偏好理论弥补了空间同化理论和族群分层理论的不足,注意到了未曾被重视的文化偏好的重要影响,但其理论局限在于:一是少数民族基于族群文化偏好的居住倾向只是一种表面现象,实质上是对主体族群歧视的一种保护性反应。有调查指出,几乎所有的非裔美国人愿意前往白人占主流的社区居住,相反,白人大多不愿意迁往有非裔美国人居住的社

① 参见 W. A. Clark, "Residential Preferences and Neighborhood Racial Segregation: A Test of the Schelling Segregation Model," *Demography*, Vol. 28, No. 1, 1991。

② 参见 V. Robinson, "The Development of South Asian Settlement in Britain and the Myth of Return," in C. Peach, V. Robinson and S. Smith, ed., *Ethnic Segregation in Cities*, London: Croom Helm, 1981, pp. 149—169。

③ 参见 Gideon Bolt, Ronald van Kempen & Maarten van Ham, "Minority Ethnic Groups in the Dutch Housing Market: Spatial Segregation, Relocation Dynamics and Housing Policy," *Urban Studies*, Vol. 45, No. 7, July 2008。

④ 参见 W. A. Clark, "Residential Preferences and Residential Choices in a Multiethnic Context," *Demography*, Vol. 29, No. 3, 1992。

区。^① 对于少数民族而言,族群文化偏好的背后,是对主流社区不友好态度的恐惧,是寻求心理安全的自我保护,这与族群分层理论所强调的主流社会的歧视并无本质区别。二是文化偏好理论过于强调族群文化的决定性作用,容易陷入文化决定论。而且该理论同样认为,少数民族在城市空间上的均匀分布,是其社会整合最重要的一步,因而在政策主张上,更倾向通过将少数民族强制分散居住以最终实现社会整合。然而,实践表明,强制分散居住并不成功。

总之,在城市族群居住隔离的原因问题上,空间同化理论强调经济困境,族群分层理论强调社会结构性压迫,而文化偏好理论强调个体与群体的文化偏好,但三者既是紧密联系的,又各有重点,相互补充。自主选择背后仍然是社会结构性剥夺,社会结构性压迫的背后是经济地位的反映。空间同化理论只看到了外来少数民族住房需求的一方,忽视了本土主体族群作为住房供给的另一方;族群分层理论看到了主流社会的歧视是主要原因,但也相对忽视了少数民族自身的因素;文化偏好理论则过于高估了少数民族自主选择的作用。因此,近年来有学者提出,一方面由于三大理论解释模型过于突出单一因素的影响,每一个理论都可以找到相当多的实证反例;另一方面这三大理论有一个共同的基本假设,那就是个体对于自身的住房选择拥有完全和正确的信息,事实上这是不可能的。城市族群居住隔离的真正原因,还得从这三大理论模型之外去探究。^②

二、西方城市族群居住隔离的空间整合政策

尽管西方学界对城市族群居住隔离的原因与机制充满争议,但三者都希望通过找到城市族群居住隔离的动力机制,以便采取相关政策,通过促进城市族际居住的空间整合以最终实现社会整合。在具体政策上,三者一致认为住房政策是通过空间整合最终实现其社会融入的关键步骤。只是由于各国政府所持理念不一,政府权威不等,少数民族来源也不一样,因而其具体政策各不相同。^③ 到目前为止,以自由市场经济著称的美国的公平住房政策、以自由福利国家闻名的荷兰的城市更新计划,以及以福利国家闻名的芬兰的住房配额制度较具代表性。

(一)美国的公平住房政策

在美国,旨在促进族群居住空间整合的全国性政策,几乎都是通过法律来规范的,统称为公平住房政策(Fair Housing Policy),但并无单独的专门法律,一般隐含于其他相关法律之中。1968年,《公平住房法》通过,该法明令禁止住房市场中房地产商及其他相关主体的种族歧视行为。另外,1975年的《家庭抵押透明法》及1977年的《社区复兴法》旨在帮助低收入家庭、少数群体家庭和社区获得更多的抵押信用。后来又多次立法,旨在控制租房市场中的歧视。^④ 但法律只能禁止歧视行为,至于促进族群或种族的空间整合,在美国这样的自由市场经

^① 参见 M. Krysan, R. Farley, "The Residential Preferences of Blacks: Do They Explain Persistent Segregation?" *Social Forces*, Vol. 80, No. 3, 2002.

^② 参见 K. Crowder, M. Krysan, "Moving Beyond the Big Three: A Call for New Approaches to Studying Racial Residential Segregation," *City & Community*, Vol. 15, No. 1, 2016.

^③ Gideon Bolt 将其大体归纳为五类:(1)分散居住计划(Scattered-site Program),(2)住房补助政策(Rental Subsidy/Housing Vouchers),(3)住房配额政策(Housing Allocation Procedures),(4)住房搬迁项目(Mobility Program)及(5)住房多样化政策(Housing Diversification)等。参见 G. Bolt, "Combating Residential Segregation of Ethnic Minorities in European Cities," *Journal of Housing & the Built Environment*, Vol. 24, No. 4, 2009.

^④ 参见 Alex F. Schwartz, *Housing Policy in the United States*, New York: Taylor and Francis, 2015, pp. 358—371.

济占绝对主导地位的联邦制国家,则只能依赖于各城市政府的具体公共政策,其中补助和税收是最主要的类别,包括给低收入者提供补助和减税及给为低收入者提供住房的企业提供税收优惠等。因此,美国公平住房政策是一个政策系列,包括高特罗项目(Gautreaux Program)、住房补助项目(Section 8)、住房机会项目(Housing Opportunity for People Everywhere,简称HOPE VI)、住房提升项目(Moving to Opportunity Program,简称MOP)。

1. 高特罗项目。1966年,美国公民自由联盟活动家高特罗状告芝加哥住房管理局只在贫困的黑人聚居区建设公共住房,违反了美国住房与城市发展部的指导政策及人权法案,是种族歧视,要求在主流白人社区建设公共住房。1976年,美国联邦法院做出裁定,芝加哥住房管理局需为居住在贫困聚居区公共住房里的少数族群提供分散于全城的公共住房。此后,由非营利组织“大都市区开放社区领导委员会”在芝加哥大都市区实施名为高特罗的项目,通过给予住房优惠券鼓励内城黑人贫困家庭迁往白人社区。

2. 住房补助项目。20世纪70年代,美国经济恶化,低收入群体的住房开支成为其最大的经济负担。1974年,美国国会将《住宅法》修订为《住房与社区发展法》,并开始实施住房补助项目,其实质是一项住房补助券(voucher)项目。到目前为止,该项目在美国应用最为广泛,其实施既可以是以项目为基础,住房补助券只能在指定地点用;也可以是以租客为基础,住房补助券随租户全国通用。一般而言,获得该补助的个人或家庭只需要将其总收入(扣除家庭中未成年人、全职学生、残疾人、老人等各项开支)的30%作为房租,其余由联邦政府补助。

3. 住房机会项目。该项目是由美国联邦住房与城市发展部于1992年提出并开始实施的公共住房复兴项目,目的在于发展混合式社区。该项目一是通过拆除、修复、重建等提高公共住房质量;二是鼓励公共住房居民自我发展与互助,改善居住环境;三是尽量减少贫困聚集,促进混合社区;四是与地方政府、非营利组织及私人机构建立良好关系以获得资源和支持。与其他项目针对个人或家庭进行补助不同,该项目主要针对地方公房管理部门,除印第安住房管理局和只管理住房机会项目的地方住房管理局以外,都可以申请该项目。

4. 住房提升项目。此计划部分是在高特罗计划基础上发展起来的,是一项实验性项目。1994年美国国会决定在巴尔的摩、洛杉矶、纽约、波士顿、芝加哥五个城市实施此计划。来自这五个城市的贫民区的贫困家庭自愿参与并被随机分配到以下三组之中:(1)实验组:接受住房优惠券并且只能在低贫困率社区中使用,NGO组织为他们提供相关咨询并帮助找到合适的住所。(2)对比组:接受住房优惠券但不限制使用地点,也没有相关咨询服务。(3)控制组:既无住房优惠券,也无咨询服务。^① 根据空间同化理论,该实验性计划期望实验组家庭能有更多收获。相关研究表明,与对比组、控制组相比,实验组家庭在自我效能提升、居住环境改善和邻里安全等方面确实获益更多,但在劳动力市场及教育提升方面获益甚微。^② 由于其规模较小,住房提升项目促进族群空间整合的作用微乎其微。

综观美国的公平住房政策,可以发现:

一是在美国这样一个自由市场经济国家,政府干预仅限于立法禁止族群歧视。即便存在

^① 参见 G. Bolt, "Combating Residential Segregation of Ethnic Minorities in European Cities," *Journal of Housing & the Built Environment*, Vol. 24, No. 4, 2009。

^② 参见 M. D. Shroder, L. L. Orr, "Moving to Opportunity: Why, How, and What Next?" *Cityscape*, Vol. 14, No. 2, 2012。

歧视,也是不告不理。而且从高特罗一案就可以看出,诉讼过程相当漫长,长达10年。美国《联邦住房与城市发展部2014—2018战略计划》显示,尽管其主要目标是减少住房歧视,深化肯定性公平住房项目,提升社区的多样性与包容性,但其政策手段仅限于通过提供高质量的技术援助与训练确保公民权利与经济机会,通过教育住房供应商及公示违法后果减少歧视,通过加强对违法者的处罚而终止歧视等。^①

二是空间同化理论是美国族际空间整合政策的主要理念。在美国这样一个以新教文化为主的国家,族群的空间整合与文化同化往往通过去贫困化的名义来掩盖,各项政策背后的理念主要是空间同化理论,认为随着经济社会地位的提升及文化适应,最终自然会同化于美国主流社会。从高特罗项目到住房提升项目,其目的都是要发展混合社会,促进族群居住空间整合。

三是无论哪项具体的公平住房政策,其政策效果都充满争议。^②如高特罗项目,支持者认为确实提升了迁入白人社区的少数族群的就业、收入、教育等水平,但反对者认为,有机会迁入白人社区的都是有能力的,这些少数族群中的佼佼者都迁走后,留下的更贫困,社区环境更恶化。

总之,在美国,尽管法律层面上保障住房公平,但由于缺少强有力的政府干预,在社会层面上族群歧视依然普遍;尽管有系列政策期望通过居住分散来实现族际空间整合,但并无单独法律,而是一般都将其嵌入反贫困计划当中,效果难以准确评估。

(二)荷兰的城市更新计划

相较于美国的住房低福利,荷兰作为一个自由福利国家,为外来少数族群在中心城区提供了较多的公共住房而不是住房补助。

20世纪80年代末,荷兰的社会保障性廉租住房占其整个住房市场的近40%,比任何一个其他西欧国家都要高得多。^③近年来,特别是在海牙、阿姆斯特丹、鹿特丹、乌得勒支等大城市,其阶级隔离与族群隔离叠加使荷兰政府愈加担忧。为了实现少数族群分散居住与社会混合,以多元文化主义为傲的荷兰各级政府,开始理论与政策转向。他们认为,最重要的反族群聚居隔离措施就是通过住房市场的供给侧改革,增加族群聚居隔离社区住房的多样化供应,从而实现社会整合。^④

1. 旧城市改造计划。二战前,荷兰是一个典型的“一族一国”的欧洲先发民族国家。二战后,大量外籍“客工”(guest worker)涌入。由于客工以低端劳动力为主,赚钱回家是主要目的,当时并未引起荷兰政府与社会的广泛关注。20世纪60年代,随着大量“聚族而居”的“飞地”在破败失修的旧城区集中出现,荷兰政府开始实施旧城改造计划——由政府收购后进行拆除。自1968年至1972年,荷兰每年有近2万栋此类房屋被拆除。^⑤此类房屋的拆除对于外来客工而言,失去了较为廉价的栖身之所。自20世纪70年代中期开始,改造代替拆除,兴建社

^① 参见美国住房和城市发展部网站: <https://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=hudstrategicplan2014-2018.pdf>, 下载时间:2016年8月20日。

^② 参见 J. D. Feins, & M. D. Shroder, "Moving to Opportunity: The Demonstration's Design and Its Effects on Mobility," *Urban Studies*, Vol. 42, No. 8, 2005.

^③ 参见 Hugo Priemus, "Redifferentiation of the Urban Housing Stock in the Netherlands: A Strategy to Prevent Spatial Segregation?" *Housing Studies*, Vol. 13, No. 3, 2010.

^④ 参见 Gideon Bolt, Ronald van Kempen & Maarten van Ham, "Minority Ethnic Groups in the Dutch Housing Market: Spatial Segregation, Relocation Dynamics and Housing Policy," *Urban Studies*, Vol. 45, No. 7, 2008.

^⑤ 参见 Hugo Priemus, "Housing and New Urban Review: Current Policies in the Netherlands," *European Journal of Housing Policy*, Vol. 4, No. 2, 2004.

会保障性住房成为主流,^①这一政策一直持续到20世纪80年代。整体而言,战后荷兰住房状况较有大幅度改善,经济繁荣在促使本地荷兰人居住郊区化的同时,“善意”忽视了族群居住隔离问题的蔓延。因为当时人们普遍认为,客工只是过客,公共政策上的规避理所当然。

2. 新城市更新计划即大城市政策。20世纪90年代,“客工”不再是客工,而是荷兰社会的重要组成部分。而且,由于族群隔离与社会隔离叠加效应更加明显,荷兰多元文化政策饱受批评。由此,新城市更新计划,不再是单纯的城市更新改造,更主要是通过住房市场供给结构改革促进城市“问题社区”人口结构变化,推进荷兰版的城市族际空间整合。由于受制于反歧视政策的法令,新城市更新计划对于“去族群隔离”或“反族群隔离”只字不提,而被统称为“大城市政策”,在操作层面上主要集中在以下几个方面:一是在特定社区拆除廉价低质的社会保障性住房,代之以新建的适应中产阶级需求的价格更高的住房。二是对原有住房进行升级改造,如将相邻的小公寓合并改造等。三是在一些以廉租房为主的社区出售部分廉租房,以改变该社区房屋构成比例。四是对于破旧私有住房由房产协会进行赎买后升级改造。^②事实上,新城市更新计划对于以廉租房为主的社区改造并没有达到理想效果,住房供给的结构性变化并未自动带来居结格局的变化。

3. 2000年以来的新住房政策。进入21世纪后,荷兰进一步升级了空间整合政策。一方面荷兰更加注重发挥市场经济的作用,“由租转购”成为主流。新政策规定原有的公租住房在21世纪最初十年中必须出售近50,000套;另一方面,政策重点更加注重问题社区本身,包括“40个社区”计划等成为荷兰近年来城市更新计划政策的重点。特别是自2003年鹿特丹通过《鹿特丹准入法案》(Rotterdam Zet Door)以来,该市对一些贫困弱势社区的入住申请做出了更加严格的准入限制,对潜在租户的收入水平有了更高要求。尽管这一法案遭到强烈批评,但中央政府仍然以“特别法案”宣布该法案自2005年开始在鹿特丹、阿姆斯特丹、海牙、乌得勒支实行。^③

纵观荷兰城市更新计划政策的发展,可以发现典型的荷兰特色:

首先,自由福利国家特征明显。一方面,荷兰作为自由市场经济国家,城市更新计划只有计划之名,并无计划之实。即使是在住房保障中发挥关键作用的社会企业,即各级住房协会,其性质都是私营企业,业务开展都是以市场原则为基础;另一方面,荷兰是西方自由市场经济国家中保障房占比最高的国家,在族际空间整合政策实施过程中,政府的作用更大。20世纪90年代,在许多城市社区,受政府资助的住房协会不仅所拥有的房产占绝对垄断地位,而且还包括一系列配套的社区中心、学校、医院等附属设施。^④

其次,深受族群分层理论影响。与空间同化理论强调经济社会地位的提升会自动消除族群居住隔离不同,荷兰的城市更新计划,受族群分层理论影响较大,主要是设想通过增加多样化的住房供给引进“高端”人口或吸引主流社会中产阶级回流城市来打破族群居住隔离,实现

① 荷兰的廉租房主要由政府授权的住房协会提供。各类住房协会在性质上是私人公司,其所建房屋皆是公司所有,但主要社会功能是依赖于各级政府补贴为荷兰中低收入阶层提供可供支付的住房保障。

② 参见 Hugo Priemus, “Redifferentiation of the Urban Housing Stock in the Netherlands: A Strategy to Prevent Spatial Segregation?” *Housing Studies*, Vol. 13, No. 3, 2010。

③ 参见 Reinout Kleinhans, “Social Implications of Housing Diversification in Urban Renewal: A Review of Recent Literature,” *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 19, No. 4, 2004。

④ 参见 Hugo Premus, “Social Housing and Urban Renewal: Current Dutch Policy,” *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol. 1, No. 4, 2008。

社会整合。这种基于供给侧改革的城市更新计划有其自身的优势,但在以自由市场经济为主的荷兰,一方面城区大量族群聚居飞地的存在与住房供给并不存在必然联系,另一方面增加高端住房的供给也并不一定会导致高收入人群的自动回流。

再次,居住空间整合与荷兰“柱式”社会相矛盾。荷兰是一个典型的“柱式”(pillars)社会国家。传统上,整个社会由新教、天主教、社会民主主义、自由主义四大群体组成。每个群体都有权组成一套自成一体、平行存在的制度体系,形成一套各行其是、独立自主的学校、医院、媒体、政党等自治设施。政府通过各宗教群体、政党代表间的协商沟通,维持公共政策的正常运转。^①这种社会结构下,各柱式小社会之间一直奉行“我不干涉你的生活方式,所以我也能过我想要的生活”。然而,这是以各亚文化群体间经济、社会地位差别不大为基本前提的。当一个新的以外来少数民族为主的亚文化柱式社会出现后,特别是以土耳其裔、摩洛哥裔为主的伊斯兰亚文化群体越来越“柱化”后,荷兰的空间整合政策陷入两难境地。一方面荷兰主流社会希望外来少数民族移民能形成自己的亚文化“柱式”社会,按照荷兰式民主的沟通协商规则全面融入荷兰社会;另一方面,又希望他们能在居住结构上“去隔离化”,分散于荷兰社会。

值得注意的是,新世纪以来,荷兰的族群居住空间整合政策越来越严厉,由过去较为强调物质居住条件的改善及居住格局的调整,转向了更为严格的城市社会结构互嵌与荷兰文化认同。^②

(三)芬兰的住房配额制度

相比于美国、荷兰等国,芬兰是一个年轻的西方发达国家,自独立至今刚过100年。由于独立前长期被两大强邻瑞典和俄罗斯所侵,独立后其人口结构以芬兰人为主,另有部分瑞典人、俄罗斯人和其他少数民族。与其他欧盟国家不同,20世纪90年代以前芬兰极少有外来移民进入,因此城市族群居住隔离问题的历史比较短暂。但自20世纪90年代以后,芬兰外来移民逐渐增加,社会和族群分化加剧。截至2016年,芬兰总人口5,138,510人,其中具有外国背景的移民及其后代共364,787人。^③尽管相比于欧洲其他国家,外来族群占比较低,但在一些政府提供的公有住房集中的地方,特别是在首都赫尔辛基,出现了较多的“问题社区”。为了避免出现美国式的贫民窟或西欧式的飞地,芬兰采取了较为严格的住房配额制度。^④

1. 工业化进程中的住房配额制。20世纪50年代,大部分芬兰人还住在农村,一半以上就业人口在私营部门,同时人均GDP只有瑞典的2/3还不足。20世纪60年代至70年代,芬兰城市化与工业化快速发展,福利国家建设也同步推进,20世纪80年代末已经完全赶上北欧其他福利国家水平。^⑤为了避免此前欧美工业化、城市化进程所产生的阶级隔离,芬兰自一开始就在城市规划和住房建设方面采取混合政策(Mixing Policy)。芬兰人认为,一个具有社会与空间平衡的城市结构是一个公正平等社会的基础,而包括住房配额在内的住房政策是达到这一目标的主要手段。在赫尔辛基,为了实现住房混合,在新房建设中就采取了以地域为基础的

① 参见胡雨:《荷兰穆斯林移民与社会融入》,《欧洲研究》2013年第3期。

② 参见 Vasta, E., “From Ethnic Minorities to Ethnic Majority Policy: Multiculturalism and the Shift to Assimilationism in the Netherlands,” *Ethnic & Racial Studies*, Vol. 30, No. 5, 2007.

③ 芬兰统计局官网:http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html, 下载时间:2017年7月15日。

④ 参见 H. Dhalmann, & K. Vilkama, “Housing Policy and the Ethnic Mix in Helsinki, Finland: Perceptions of City Officials and Somali Immigrants,” *Journal of Housing & the Built Environment*, Vol. 24, No. 4, 2009.

⑤ ⑤ 参见 S. Yousfi, *Contextualising Ethnic Residential Segregation in Finland: Migration Flows, Policies and Settlement Patterns*, 赫尔辛基大学博客:http://blogs.helsinki.fi/nodesproject/files/2011/01/Finland_final.pdf, 下载日期:2017年1月12日。

住房配额制度(area-based tenure quotas)。这一制度规定不仅在每一个邻里社区,而且在每一个街道或公寓都对不同产权的房屋数量有相关配额要求。另外,为低收入群体提供的公共住宅(council house)也严格执行社会混合政策,大都镶嵌于中高收入住宅之中。

2. 移民安置过程中的住房配额制。在欧洲,芬兰工业化城市化进程相对较晚,而且女性工作比例最高,因此,在其他国家二战后就开始面临移民问题时,芬兰直到20世纪90年代才有较大规模的移民涌入。芬兰移民的来源主要是两部分:一是苏联解体及东欧剧变后,部分前芬兰人后代回归芬兰以及部分俄罗斯人、白俄罗斯人等移民芬兰。二是来自索马里等北非、中东地区的难民、移民。^①受城市化过程中住房混合政策的惯性影响,尽管芬兰政府受制于加入欧盟后人权法案的限制,但其不成文的规则是当移民申请公有住宅时,必须避免产生族群居住隔离社区。^②在20世纪90年代之初,赫尔辛基对于外来移民采用了非正式的10%比例的配额限制,即在每一个社区,其移民比例不能超过10%的配额上限。在芬兰,所有居民都有同等的住房权利,但外来族群由于经济条件限制往往只能申请公共住宅,而芬兰公共住宅无论是在规划、建设还是分配方面,都有不成文的配额限制。公共住宅分配成为防止外来族群聚族而居以实现芬兰族群空间整合的最主要途径。^③

应该说,相比于其他欧美发达国家,芬兰的族群居住隔离问题并不严重,但族群居住隔离问题仍然成为芬兰政府与社会普遍担忧的问题,且采取了比欧美其他国家更加严格的住房配额制度,体现了鲜明的芬兰特色。

首先,更加重视发挥政府公共住宅的空间整合作用。尽管荷兰是欧洲公共住房比例最高的国家,但荷兰的公共住宅大多集中于中心城区,而芬兰在城市公共住宅规划、建设、分配等各个环节,都特别注意实行分散居住。与其他国家族群冲突大多集中于中心城区相反,2000年9月赫尔辛基芬兰人与索马里年轻人之间的暴力冲突事件就发生在赫尔辛基市郊区。

其次,在城市化过程中既有的住房政策的惯性下,芬兰作为一个后发城市化工业化国家,通过有效的福利国家建设,特别是进一步实施住房混合政策,成功避免了其他欧美国家较为严重的经济社会隔离现象,阶级隔离不明显,没有产生大量的“贫民窟”。在芬兰,自有住房者与租房者之间收入差距并不大。^④因此,当面临外来移民问题时,芬兰政府和社会自然倾向于将其打散居住,以族群空间整合实现社会整合。

最后,受文化偏好理论影响较大。受地理位置的影响,芬兰曾长时间被瑞典和俄罗斯两大强邻统治,因而更加重视其文化特性的保护。加之受欧美族群居住隔离所带来的社会问题的影响,芬兰政府和社会认为,即便采取了严格的住房配额制以打散外来移民,但在首都赫尔辛基仍然出现了族群聚居现象,这种聚居更多的是一种自然文化倾向而非经济社会因素所致。汉娜·达尔曼(Hanna Dhalmann)的研究表明,选择有亲朋好友或已有其他索马利人居住的社

① 根据芬兰统计局统计,近年来,中东地区的阿拉伯移民有上升趋势,阿拉伯语已超过索马里语成为俄语、英语以外的芬兰的第三大外语群体。参见芬兰统计局网站:http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html, 下载日期:2017年8月2日。

② 参见 H. Dhalmann, & K. Vilkkama, "Housing Policy and the Ethnic Mix in Helsinki, Finland: Perceptions of City Officials and Somali Immigrants," *Journal of Housing & the Built Environment*, Vol. 24, No. 4, 2009。

③ 参见 H. S. Andersen, R. Andersson, T. Wessel, & K. Vilkkama, "The Impact of Housing Policies and Housing Markets on Ethnic Spatial Segregation: Comparing the Capital Cities of Four Nordic Welfare States," *International Journal of Housing Policy*, Vol. 16, No. 1, 2015。

区并非影响芬兰索马里人住房选择的唯一因素,但他们也不愿意去完全没有本族同胞的地方居住。^① 因此,在芬兰,如果说其他社会整合政策还强调保留移民和少数族群的语言和文化特点,具有一定的多元文化目标,那么其住房安置政策则具有更多的文化同化倾向。^②

当然,就政策效果而言,与美国、荷兰等国一样,芬兰的住房配额制度效果也争议不断。芬兰的族群居住隔离问题并不突出,近年来也未有大规模族群冲突事件,但还不能就此认为其住房配额制度就比其他国家实施的公平住房政策、城市更新计划等更有效,也不能断定文化偏好理论比空间同化理论、族群分层理论更有解释力。

表1 西方城市族群居住隔离的空间整合政策

理论模型	居住隔离原因	政策共同点	政策侧重点	代表性政策	典型国家
空间同化理论	社会经济地位 文化适应程度	调整住房政策, 通过空间整合, 最终实现社会整合	自由市场	公平住房政策	美国
族群分层理论	歧视与偏见 结构性剥夺		供给调节	城市更新计划	荷兰
文化偏好理论	族群文化偏好 心理安全		强制分配	住房配额制度	芬兰

注:表格内虚线表示无对应关系,但有弱相关。

总体而言,回顾以上三个国家典型的住房政策,我们可以发现各国的政策主张与理论模型之间有一定的联系,也各有侧重点,但值得注意的是,相互之间并无一一对应的必然关系(参见表1)。因为除了禁止种族歧视这样的法律性制度化规定外,西方各国普遍没有统一的全国性公共政策。在具体的政策制定与执行过程中,也往往是多种政策的不同组合,而且随着国际国内形势的变化,相关政策也在不断调整过程之中,只是各有侧重。如美国纽约的小星城、荷兰的鹿特丹也曾实施严格的配额制度,而芬兰的赫尔辛基也曾有过城市更新计划。

三、西方城市族群居住隔离的空间整合政策反思

纵观西方城市族群居住隔离的空间整合政策,尽管有研究表明,少数族群居住空间的分布确实与社会住房构成有关,其政策效果取决于不同类型的住房在空间上如何分布,^③但西方学术界普遍认为,各种空间政策效果都不明显,在政策目标与族群居住隔离现实之间,还存在着

① 参见 Hanna Dhalman, "Explaining Ethnic Residential Preferences—The Case of Somalis and Russians in the Helsinki Metropolitan Area," *Housing Studies*, Vol. 28, No. 3, 2013.

② 参见 R. Andersson, H. Dhalman, E. Holmquist, S. Yousfi, *Immigration Housing and Segregation in the Nordic Welfare States*, Helsinki: Department of Geosciences and Geography, University of Helsinki, 2010, p. 233.

③ 参见 H. S. Andersen, R. Andersson, T. Wessel, K. Vilka, "The Impact of Housing Policies and Housing Markets on Ethnic Spatial Segregation: Comparing the Capital Cities of Four Nordic Welfare States," *International Journal of Housing Policy*, Vol. 16, No. 1, 2015.

难以逾越的鸿沟。^① 如根据麦格达莉娜(Magdalena)等人对巴黎的研究,不管是在整体上还是就社会性住房而言,社会性住房的增加与多样化既没有带来预期的社会整合,也没有减缓社会升级。^② 因此,反思西方城市族群居住隔离的空间整合政策,对于当今世界各国有效应对层出不穷的城市族群居住隔离问题,具有重要的现实意义。

(一)政策目标的“文化同化”困境

在西方,城市族群居住隔离,一直都被视为严重的社会问题。在那些少数族群聚居区,不仅环境破败,违法犯罪率高,而且还隔离于主流社会之外,因而“社会整合”(social integration)、“去隔离”(desegregation)成为西方国家促进社会整合最重要政策议题。然而社会整合的背后,却不仅仅是为了解决“社会问题”,更主要的是为了筑牢现代民族国家的文化认同基础。

本质上讲,美国的城市族群居住空间整合政策一直是以最终文化同化为目标的。亨廷顿在《我们是谁?》一书中有就明确表示:“在美国历史上,凡是不属于盎格鲁—撒克逊新教白人的人,都被要求接受美国的盎格鲁—撒克逊新教文化及其政治价值观,而成为美国人。”^③在美国移民的历史上,也曾出现过许多以族群为单位的“族群飞地”或“文化飞地”,但大都不允许超越镇或街区的范围,直到现在,美国仍有许多荷兰村、德意志村等。从联邦政府的政策来看,除印第安人保留地制度外,从美国宪法到地方法律,都反对将族群聚落模式地域化以及任何试图以族群单位为基础建立政治实体的努力。^④

荷兰是一个“柱式”的多元文化社会。但这种“柱式”社会结构是以荷兰一体化的政治核心价值观“沟通”“合作”“宽容”等为共识前提的。为了促进实现外来少数族群移民的空间整合,旨在分散外来少数族群居住格局的城市更新政策,其目的仍然是希望少数族群移民能融入本土荷兰社会的价值共识,近年来,荷兰各级政府更是开始转向严格的“文化同化”政策。

在芬兰,芬兰人占绝对多数,但芬兰语和瑞典语同为官方语言。1995年芬兰加入欧盟后,芬兰制定了国家整合法案(Finnish Integration Act)。根据该法案,芬兰将整合定义为“移民旨在参与芬兰工作与社会同时保有自身语言与文化特性的个人发展过程”,但同时该法案具有暗含的同化目标,因为将主要责任归结于移民自身的适应。特别是在上述芬兰的住房政策中,具有明确的一体化同化倾向。^⑤

总之,尽管各理论模型认为导致城市族群隔离居住的原因各不相同,各国具体政策也不一样,但当西方发达国家不约而同地将政策取向集中于“社会整合”或更进一步说是“文化同化”目标时,表面上是为了解决城市少数族群聚居所带来的犯罪等社会问题,其背后仍然是传统的美国式的通过“文化同化”以应对全球化时代与后冷战时代现代民族国家遭遇的共同体危机。近年来,西方民族主义、民粹主义的兴起,更是加剧了主流社会对少数族群聚族而居的强烈担

① 参见 G. Bolt, “Combating Residential Segregation of Ethnic Minorities in European Cities,” *Journal of Housing & the Built Environment*, Vol. 24, No. 4, 2009.

② 参见 Magdalena Górczyńska, “Social and Housing Tenure Mix in Paris: 1990—2010,” *Housing Studies*, Vol. 32, No. 4, 2017.

③ [美]塞缪尔·亨廷顿著、程克雄译:《我们是谁? 美国国家特性面临的挑战》,新华出版社 2005 年版,第 53 页。

④ 参见任军锋:《地域本位与国族认同——美国政治发展中的区域结构分析》,天津人民出版社 2003 年版,第 173 页。

⑤ 参见 R. Andersson, H. Dhalman, E. Holmquist, S. Yousfi, *Immigration Housing and Segregation in the Nordic Welfare States*, Helsinki: Department of Geosciences and Geography, University of Helsinki, 2010, pp. 232—233.

忧。例如,2016年春,英国工党影子内阁商务大臣丘卡·乌穆纳(Chuka Umunna)更是声称英国存在“穆斯林贫民窟”的风险,警告如果政府不采取相应措施,民众可能寻求特朗普式解决办法。^①自2016年开始美国的白人至上主义在部分城市复燃,甚至出现了“血统与土壤(Blood and Soil)”等纳粹主义口号。然而,众所周知,在当今世界,现代民族国家不可能建立在少数民族群的彻底同化基础之上,理论上既不正当,实践上也无可能,因此,旨在彻底同化城市少数民族群的各项空间整合政策的效果注定不如预期。

(二)政策制定的“选举政治”制约

在西方国家,公共政策的制定涉及政策议题的设置、提议、辩论及最终决策等复杂的过程。城市族群居住隔离之所以能成为西方社会热门的政策“议题”并最终出台不同的公共政策,是受制于所在国家的基本政治格局的。而且,其政策效果如何也与各国政治密切相关。

美国是典型的两党政治国家,受其政党政治影响,其政策制定和执行缺少连续性。由于项目名称变动频繁,特别是对少数民族群而言,文化程度相对较低,不易明白政策内容,而且补贴额度也因经济情况及政党政治影响而大幅变化。如住房机会项目每年需投资5亿美元,而高特罗项目和住房提升项目目前也因耗资过大加之技术、监管困难而被迫终止。而且,在美国这样的自由市场经济国家,住房公平政策对于政府而言“法无明文授权不可为”,任何一项旨在促进住房公平的政策实施都需要漫长的法律过程,而受政党政治的内耗有时候会无果而终。对于民众而言“法无明文禁止即可为”,法律规定不得有种族歧视,但法律也没有规定白人必须与其他少数民族群住在一起。即使遭遇到歧视行为,也是不告不理。公平住房政策因为其资源占有不同、社会地位不同而大打折扣。另外,美国也是典型的联邦制国家,住房政策的制定和执行主要依赖于地方政府,因而也缺乏统一的规划与政策效果评估,全国各地具体政策不一,城市族群居住隔离的空间整合更像是打地鼠游戏。

荷兰的城市族群居住空间整合政策更是受制于荷兰式民主。众所周知,荷兰式民主模式(the polder model)的本质是基于多党派多团体的沟通与合作,多党联合执政是常态。^②但自20世纪60年代至90年代,中心城区少数民族群的居住隔离在很大程度上被“去政治化”了。因为为了防止反对移民的政党获利,政府部门、政治精英与社会福利组织结成铁三角,对于这样一个过烫而无法伸手的议题,政府总以无力或不该介入为由,采取规避策略。^③而城市更新计划的实施,涉及多个参与主体,在这种荷兰式民主的框架下,耗时冗长,效率不高。外来少数民族群在城区聚族而居的速度,远超过其城市更新计划的实施进度。另外,各级政府为了避免触碰政治正确的底线,在执行时大打折扣。二战后,随着大量北非、土耳其等“客工”的进入,荷兰社会及政府因为政党政治的斗争策略而选择了一种善意的忽视。特别是对于穆斯林群体的基本宗教信仰和功修,荷兰政府甚至以“外包”(outsourcing)的方式来处理,即允许土耳其、摩洛哥等官方机构或跨国非政府组织,介入荷兰穆斯林事务,导致“大使馆伊斯兰”或非政府组织的伊斯兰跨国主义,从而产生“跨国意识”与“分裂忠诚”,自然成为少数民族群移民融入荷兰本地社会

^① Chuka Umunna, *UK Becoming More Ethnically Segregated*, 英国 Dailymail 网: <http://www.dailymail.co.uk/wires/pa/article-3603928/UK-ethnically-segregated-Chuka-Umunna.html>, 下载日期:2016年7月25日。

^② 在荷兰,polder是指围海造田。由于需要开拓纵横交错的排水沟渠,因此将荷兰的以沟通和合作为主要特征的民主模式称之为 the polder model。

^③ 参见许赞:《荷兰移民政策变迁:从“多元文化主义”到“新同化主义”》,华东师范大学2010年硕士论文,第23—25页。

的障碍。^① 进入 20 世纪 80 年代后,各城市更新计划也同样受制于荷兰式民主而效果甚微。

芬兰是西方国家中城市族群居住隔离程度最轻的国家之一,即使在北欧四国中,也远不及瑞典等国,但芬兰却是西方国家中采取族群住房配额制的国家之一。除了芬兰政府和社会在此问题上受文化偏好理论影响较深以外,最主要还是与芬兰的选举政治有关。在芬兰这种高福利国家,贫困、犯罪等一般性社会问题很难成为政党竞争的政策性议题,当外来移民聚居区在西欧社会引发激烈反弹时,并不显见的城市少数族群居住隔离问题也容易引发联想,成为政党竞争的议题之一。2000 年赫尔辛基索马里青年暴力事件后,源于对欧美族群居住隔离所引发的社会问题,甚至族群冲突的恐惧与担忧,芬兰政府和社会对事件的分析总是基于国际案例的比较和原因比对。因此,芬兰的住房配额制除了受住房混合政策惯性影响以外,更主要是一种因政治竞争夸大了西欧城市族群居住隔离问题所导致的“杯弓蛇影”效应的反应。

总之,政策的制定、执行等受制于各国具体的政治环境。在西方,城市族群居住隔离的空间整合政策,既是一项公共政策,更是一种被操控的政治话语体系。戈登(Gideon Bolt)等认为,以同化为最终目标的各国城市族群居住隔离空间整合政策并没有达到预想的目标,相反,在转移人们对于“城市问题”的真正原因探讨上却非常有效。他同时呼吁,针对城市族群居住隔离问题的政策不应该再局限于其政策手段的评估,而是要更加注重其政策的效果。^②

(三)政策路径的“居住空间”局限

无论是空间同化理论、族群分层理论,还是文化偏好理论,都是同化理论的分支,其尽管有所差异,但都十分重视居住空间在促进社会整合方面的作用。一方面,受以列斐尔(Henri Lefebvre)为代表的空间社会学影响,认为空间不再纯粹是物理的,而且是社会性的,居住空间是日常生活社会关系的一部分,要实现少数族群的最终同化,居住空间整合是首要的任务。另一方面,对于西方学者和政客们而言,很少有合法的机会允许其提出直接的社会整合政策,毕竟这意味着需要建立一个全能体制,通过严厉的政策来干预个人选择。由此,居住空间整合成为其社会整合的主要手段。然而,如果政策篮子里仅有“居住空间”整合政策可供选择,自然难有显著成效。

首先,相关研究证明,在居住空间整合与社会融入之间,并没有理论和政策所期望的直线相关性。^③ 在美国,尤其是对非裔、拉丁裔外来族群而言,这仅表现在外来少数族群后代的语言同化过程之中,至于儿童健康、婚姻稳定、违法犯罪率、教育成就、工作精神及族群认同等方面则往往与预期相反。^④ 在德国,土耳其裔即使经济社会地位提升,也不倾向于搬到本土德意志人为主的社区,而其他外来族群与本土德国人则没什么区别。^⑤ 西方城市族群居住隔离问题的产生及其所引发的冲突,还应该从更广阔的全球经济社会结构中去寻找。

其次,西方城市族群居住空间隔离是全球化生产空间的转移与重构带来的结果。“历史中

① 参见胡雨:《荷兰穆斯林移民与社会融入》,《欧洲研究》2013 年第 3 期。

② 参见 Gideon Bolt, Deborah Phillips, Ronald Van Kempen, “Housing policy, (de)Segregation and Social Mixing: An International Perspective,” *Housing Studies*, Vol. 25, No. 2, 2010。

③ 参见 S. Musterd, R. Andersson, “Housing Mix, Social Mix, and Social Opportunities,” *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 6, 2005。

④ 参见 R. Rumbaut, “Assimilation and Its Discontents: Between Rhetoric and Reality,” *International Migration Review*, Vol. 31, No. 4, 1997。

⑤ 参见 P. M. Lersch, “Place Stratification or Spatial Assimilation? Neighborhood Quality Changes after Residential Mobility for Migrants in Germany,” *Urban Studies*, Vol. 50, No. 5, 2012。

的决定性因素,归根结底是直接生活的生产和再生产”。^①一方面,经济全球化加剧了全球低端服务业人口“由南向北”的流动,从而滋生了大量的中心城区少数族群“飞地”;另一方面,全球化的产业转移也使西方国家内部的阶级分化,生产的分化导致了社会结构的极化、上升阶梯的消失,从而产生了大量的“贫民区”。因为通常来说,无论是在国内还是国际,在个人对待少数族群的态度上,其偏见和歧视往往在经济社会地位较低的人群及老人和持保守主义意识形态的人群中更为普遍。前一类是因为他们对于外来族群工作竞争威胁的恐惧,后一类则是对外来群体的进入引发社会变革的担忧与抵制。^②

再次,在西方城市族群居住隔离的空间整合中,族群居住格局可能被过度强调,因为学缘关系、业缘关系可能比地缘关系更加关键。^③因为毕竟人们的隔离经历或社会排斥不仅仅只是在邻里之间才有,在人们的工作、社交、娱乐等其他日常生活场所同样存在。^④巴特·威辛克(Bart Wissink)等呼吁,传统的以地域空间为视角(place-based perspective)的城市族群居住隔离的研究需要转向“人”的视角(person-based perspective),需要更加重视人们的日常生活,特别是可以利用现代大数据,如出租车大数据、电话及交友软件数据等进行研究,而不是简单地从居住空间入手。^⑤况且,现代的城市空间不再是居住空间那样固态的,而是流动的,单一的静态的居住空间整合政策,显然不可能奏效。

总之,除了居住空间以外,社会整合最终有赖于整个社会经济政治文化生态环境上其“生存条件”的改善。一方面,技术更新会带来生产生活方式的变革,例如,自动拾棉机的使用,使得美国南方大量的廉价劳动力即非裔美国人向北方工业区迁移,从而改变了整个美国的族群分层模式;另一方面,少数族群与主体族群不稳定的人口比例的改变,在少数与多数之间,少数族群人口的增加意味着选票的增加,也意味着社会政治权力的增长。^⑥随着智能化时代的来临及全球各国人口大迁移加速,城市族群居住隔离的空间整合政策既需要超越传统的“文化同化”目标,也难以摆脱西方选举政治的影响,更需要在“居住空间”之外寻找更有效的政策手段。

四、余 论

在西方,近百年的相关研究形成了空间同化理论、族群分层理论、文化偏好理论等主要理论模型,也出台了許多应对政策。但是,理论模型事实上都是在控制了其他相关变量后突出某些影响因素的结果,在现实公共政策制定与执行过程中,不可能完全控制相关变量与行为。在美国,空间同化理论对1965年以前的欧美旧移民是适用的,但对于非裔美国人却无法提供合

① 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》序言,人民出版社1972年版,第3页。

② 参见 M. Semyonov, A. Glikman, “Ethnic Residential Segregation, Social Contacts, and Anti-minority Attitudes in European Societies,” *European Sociological Review*, Vol. 25, No. 6, 2009。

③ 参见 A. I. Drever, “Separate Spaces, Separate Outcomes? Neighborhood Impacts on Minorities in Germany,” *Urban Studies*, Vol. 41, No. 8, 2014。

④ 参见 M. P. Kwan, “Beyond Space (As We Knew It): Toward Temporally Integrated Geographies of Segregation, Health, and Accessibility,” *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 103, No. 5, 2015。

⑤ 参见 B. Wissink, T. Schwanen, R. V. Kempen, “Beyond Residential Segregation: Introduction,” *Cities*, Vol. 59, No. 3, 2016。

⑥ 参见 Richard Alba & Victor Nee, “Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration,” *International Migration Review*, Vol. 31, No. 4, 1997。

理的解释。文化偏好理论能更好地解释亚裔美国人的居住倾向问题,亚裔美国人甚至被誉为“名誉白人”和“模范少数族群”,但其形象貌似正面,实质上是一个少数族裔的新的刻板形象,是美国种族分层制度中的一种新的社会隔离机制,不但区分了亚裔族群与其他少数族裔群体,也把他们与白人族群区分开来,^①美国公平住房政策其实并不公平。在荷兰,与荷兰有文化联系的前殖民地移民的社会整合相对而言遵循着空间同化理论的现实逻辑,而对于完全没有文化联系甚至存在潜在冲突的来自土耳其、摩洛哥等的穆斯林移民而言,物理空间的互嵌不足以实现文化心理的互嵌,文化偏好理论具有更强的理论解释与现实指导意义。芬兰住房配额制度的非公开实施,其背后更多的是相信文化偏好理论的解释,认为外来少数族群的聚居是一种天生的自然偏好,不分散居住则无以同化。而这只对某些特定的族群适用,在芬兰,政府和社会并不认为来自俄罗斯等国的俄语族群会存在社会问题。因此,任何理论模型与政策主张,都是有意识选择的结果,西方城市族群居住隔离的空间整合,还任重而道远,在现有理论指导与政策主张下,也许永无彻底解决办法。

近年来,“推动建立各民族互嵌式的社会结构与社区环境”正成为我国各级政府促进民族团结以实现“久久为功”的重大举措,学术界也进行了积极探讨。尽管中国的互嵌式社会结构与社区环境建设与西方城市族际空间整合有着本质的区别,^②但当前随着城市化进程的推进,在一些城市也产生了族群聚落所带来的治安问题或群体性事件,催生了很多新的族群聚居社区和多族群杂居社区。^③国内的研究还需要进一步的理论提升,也需要有政策工具来推进。反思西方城市族群居住隔离的理论研究与政策主张,我国的“各民族互嵌式社会结构与社区环境建设”更加具有基础性战略性意义。在我国,“互嵌”的目的不是“同化”,而是促进各民族同胞手足相亲、守望相助,共同维护民族团结、国家统一。“互嵌”在政策上也不是西方意义上的住房政策上的混居,而是要通过“共居”“共学”“共事”“共乐”等多方途径,实现各民族同胞的共同团结进步,共同繁荣发展。

总之,随着全球化进程及我国城市化进程的进一步推进,我们的城市如何防止出现西方城市经济社会隔离与族群隔离的双重现象,同时如何防止出现西方主流社会对待城市族群问题时的杯弓蛇影心态,是坚持中国特色解决民族问题道路迫切需要研究的重大议题之一。

〔责任编辑 马俊毅〕

① 参见周敏:《“亚裔人”、“黄种人”、“名誉白人”? 亚裔族群在美国种族分层制度中的社会定位和身份认同》,《华人研究国际学报》(新加坡)2013年第1期。

② 参见杨鹏飞:《走出“族群互嵌社区”的认识误区:“混居”不是“互嵌”》,《中国民族报》2015年2月13日。

③ 参见郝亚明:《族际居住格局调整的西方实践和中国探索——兼论如何建立各族群相互嵌入式社区环境》,《民族研究》2016年第1期。