

# 城市贫困空间固化的社会治理研究

慈勤英 张 芳

[摘要] 综述近年来城市贫困空间研究成果,城市贫困空间多元固化性日趋突出,表现为弥漫型面状扩张、镶嵌状隔离与簇状隔离、碎片化的“城中心、外围区和城乡结合部”贫困空间集聚;住房体制改革、市场化开发拆迁、流动人口聚集以及公共资源分布不均衡等固化了贫困空间的集中化。从社会治理的视角,提出了以贫困聚集区为单位的治理思路,一是以公平正义为理念,强化公民参与过程,改变贫困区域的地域格局。二是以教育资源为重点,提升公共服务水平,改善贫困区域的生态环境。三是以政府购买服务为手段,丰富公共服务内容,实施差异化的区域发展项目。

[关键词] 贫困空间固化; 社会治理; 区域政策

中图分类号: D035.5

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2017)03—0001—05

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“完善社会救助制度研究”(13JZD020)阶段性成果。

作者简介: 慈勤英,武汉大学社会学系教授;张芳,武汉大学社会学系博士研究生。湖北 武汉 430072

20世纪90年代中后期以来,中国经济社会快速转型,城市贫富分化加剧,城市贫困人口逐渐聚集在某些特定区域,形成城市贫困空间。城市贫困的空间分异、城市贫困空间的基本特征、形成机制、历史演变轨迹等得到了学者的关注,开启了“空间转向”,建筑学、地理学、规划学、社会学、人口学、经济学等学科间相互交叉渗透,提供了一种新的看待和理解城市的方式,将原来属于不同领域的现象,以空间的线索串联起来<sup>[1]</sup>,为贫困空间研究提供了较为坚实的基础,为打破城市贫困固化、缓解社会隔离、制定反贫困政策提供依据。

一、城市贫困的空间分布呈“大集中、小分散”的多元固化特征

20世纪90年代以来,中国的城市绝对贫困总体上在缩减,但贫困的空间和社会集聚问题显现<sup>[2]</sup>。2005年广州内城区贫困人口的空间分布数据显示贫困空间呈现整体非均性,11.58%的贫困人口分布在1%的面积上,60%的贫困人口分布在17.9%的面积上<sup>[3]</sup>。运用城市社会保障资料和典型社区问卷调查和访谈,对南京市城市贫困阶层进行的空间分析发现,南京的贫困分布情况与西方城市形成的贫困节结区正好相反,呈现为弥漫型面状扩张,具有“大分散,小集中”的特点<sup>[4]</sup>。

(一) 城市贫困相对集中分布在城中心、外围区和城乡结合部

通过“五普”外来人口数据与低保资料分析发现,南京户籍贫困人口主要分布在内城区,而外来贫困人口则主要分布在城市边缘和近郊区,低收入居住区分为内城贫民区、内城边缘解困区和城郊结合部的经济适用房小区<sup>[5]</sup>。对北京老旧危房分布情况的研究发现,北京市城市贫困聚居区分布在城中心、外围区和城乡结合部,且本地化贫困聚居和异地化贫困聚居并存,形成“一锅煮”的复杂局面<sup>[6]</sup>。城市贫困出现集中化的趋势,逐步固化成了以零散分布、外部环绕为特征的城市贫困人口分布<sup>[7]</sup>。

(二) 城市贫困空间呈镶嵌状隔离与簇状隔离、碎片化等分布特点

城市的贫困空间分布情况日趋复杂。冯健利用“五普”数据研究了北京的社会空间结构及演变特征,发现北京空间异质性日趋突出。<sup>[8]</sup>通过对居住空间结构进行抽象模型的概括,发现上海市居住隔离整体表现为内外圈分明的圈层式隔离和中心城区的镶嵌状隔离与簇状隔离<sup>[9]</sup>。上海在中心城区和城市外围都出现了高贵化和贫困化并置的居住分布格局,呈现多元化的形态<sup>[10]</sup>。南京城市中心与郊区居住空间也表现出不同阶层间社区层面

的混合状态呈拼贴状布局,新旧、贫富地区马赛克状的空间隔离交错并置,城市空间碎化加剧<sup>[11]</sup>。对比2010与1999年南京主城区的居住分异情况,发现南京的居住空间正变得更加混合与斑驳,内城区低档社区正在不断缩小,主城边缘区形成了中高档居住区与低档居住区相互夹杂、穿插的现象<sup>[12]</sup>。在北京和上海,空间分异更为复杂,贫困区边缘化现象更为严重,流动人口异地化聚集更明显。

### (三) 城市贫困进一步向城乡结合部和远郊区县集聚

城市商品房价格成环状递减,同类住宅档次由高至低从城市中心区向外扩散。近郊区交通便利成为外来流动人口的主要聚居带,加之政府重大工程的拆迁安置房也主要分布在近郊区,城乡结合部和远郊区县成为城市中低收入人群的聚集区。研究发现,北京城市贫困的集聚进一步向远郊区县发展,以本地贫困人口为主的二环和三环内的聚居空间已经逐步消失,原本聚居在三环、四环的外来贫困人口被迫迁移至五环甚至六环<sup>[13]</sup>。对南京市内城区2001年-2011年期间10843户贫困家庭的拆迁安置数据的深度分析显示,随着拆迁安置,贫困居民由中心迁移到边缘、由相对分散到相对集中<sup>[14]</sup>。

值得注意的是,受制于学者研究志趣、城市空间和人口资料同步获取并匹配的难度,中小城市的数据获取难度限制了研究者的介入,加之大城市贫困集聚现象更加突出,我国城市贫困空间的研究还仅限于特大城市和一些省会城市。城市贫困的空间分析需要全面系统翔实的人口和社会空间分布统计数据,目前,尚缺乏这些相互关联的系统性基础数据,特别是缺乏纵向的历史数据,这已成为贫困空间研究面临的巨大挑战。即使是研究特大城市贫困空间问题,往往也只能单一的利用基于空间单元的人口普查、住房指标、GIS遥感数据等研究贫困空间分异,不过就研究视角和研究结论而言,虽很难完整的反映城市贫困集聚的全貌,但综述以上研究成果,城市贫困空间集聚的普遍性特点已形成共识。

## 二、城市贫困空间的形成机制

城市贫困人口在空间上的聚集过程折射的是复杂的权力关系。目前,我国对城市贫困邻里/社区形成机理及其影响的研究尚处于起步阶段。在借鉴国外理论研究的基础上,吴启焰初步构建了

中国城市住房市场空间分异机制研究体系,认为城市居住空间分异是社会阶(层)级分化通过市场宏观控制、个体择居行为心理的局部调整而实现的空间化过程<sup>[15]</sup>(P.172)。研究者普遍认为社会空间的分异是政府力、市场力、社区力和个体选择的综合机制形成的,也可以把居住空间分异看成是结构动力和文化动力的双重推进的结果<sup>[16]</sup>。还有研究者提出,贫困区的产生包括自上而下的规划导向和边缘化过程、自下而上的弱势群体日常生活实践及地方固化过程<sup>[17]</sup>。

总体而言,这些研究都认为空间结构的变化是政府、市场、社会、个人的共同作用,其中尤以政府和市场的影响为主,特别是住房制度改革、产业转型、城市改造、二元社会结构、公共资源配置不足加剧了贫困空间的集中化。

### (一) 住房体制改革是城市居住空间分异最主要的动力机制

空间关系最显著的变化是空间开始具有了阶层的属性。住房制度改革后,城市居住空间的“群分”效应日益明显。通过住房所有权、价格、地理位置、级差地租、社区环境、社区文化特征等多方面的因素划分的“住房地位群体”的研究,说明了我国城市社会转型期住房所具有的社会分层意义,房地产成为一种社会阶层的筛选机制<sup>[18]</sup>。随着住房商品化和私有化,城市富裕者有了更多选择的权利和机会,富裕者从某个区域的退出意味着该片区贫困者的集中度增加,城市的贫困空间集中化进程显著加快。

保障性住房集中化和边缘化,造成户籍贫困人口在新贫困空间上固化。保障性住房分为大规模集中建设和分散混合,但基本上都以集中建设为主,且大多在城市外围集中,进一步加剧了贫困人口的聚集。例如:北京市的经济适用住房有63.5%的项目位于四环路以外<sup>[19]</sup>。南京雨花台区和栖霞区保障性住房建设量占南京市总建设量的三分之二以上,同时呈现出组团聚集的特征<sup>[20]</sup>。西安2/3的保障房集中于未央区和灞桥区两个区,绕城公路沿线有聚集成团趋势,且大多在城市边缘地带<sup>[21]</sup>。

### (二) 产业转型导致部分老工业区成为新的贫困空间

20世纪80年代以前,单位制形成了“职住合一”的格局。房改时,大部分国有和集体企业职工以较低的价格购得原单位分配的住房,但产业转

型引起的下岗失业收入降低,限制了个人选择居民环境的能力,大部分贫困人口被固化在配套居住区内。老单位社区日益“杂化”,没有能力购买住房的退休老人、失业人员、外来人口混杂居住在一起,昔日繁华的城市空间演变成了一个城市底层聚集区<sup>[22]</sup>。

(三) 市场化开发拆迁固化了原有城市的贫困空间,使城市外围成为新的贫困空间

城市规划对功能分区和发展方向的引导会对城市贫困空间分布和演变产生深远影响<sup>[23]</sup>。20世纪90年代以后,拆迁改建从单纯的政府行为变为政府主导下商业资本的市场行为,房地产开发具有“选择性更新”的特点,开发商青睐的往往是核心区中动迁成本低、交通条件好的区域<sup>[3]</sup>。部分老城区位置不佳,开发成本较高,商业价值偏低,没有纳入拆迁开发的范围,至今仍是贫困人口的聚集地,因此,在各大城市都能看到繁华闹市区旁的老旧小区。动迁居民的拆迁补偿款并不足以承担原地购房的高房价,低收入群体被迫向城市外围迁移。

(四) 流动人口增加形成异地化贫困聚集

长期以来的二元社会结构导致流动人口的相对贫困状况,因为他们难以享受城市居民的公共福利和社会保障制度,有数据显示,流动人口的贫困发生率比城市常驻居民的贫困发生率高出2倍以上<sup>[24]</sup>。当前,我国的公共管理与服务资源依然是以户籍为基础,全民福利性质的外来流动人口的居住与公共服务等问题尚未引起城市管理者足够的重视和关注。流动人口以从事第三产业较多,靠近经济、商贸、物流中心的老旧社区聚集,主要集聚于“城中村”、城郊结合部、城市角落或者未经改造的老城区,呈现大分散、小集中的聚集模式<sup>[25]</sup>。关于流动人口居住情况的研究表明,贫困流动人口的住房面积小、安全性差、房屋拥有率低。李志刚等研究表明广州新移民的空间分布总体上表现出近郊集中和远郊分散的特征,房价大幅攀升导致在城农民工居住空间分异并呈加强的趋势,表现为其居住区位向城郊边缘分离,和城市居民相较其居住形态呈“极化”倾向,与周边市民居住隔离正在发展<sup>[26]</sup>。

(五) 公共资源分布不均衡使得部分老城区退化为贫困空间

政府对城市空间结构的影响包括城市公共物品的供给。政府的政策制定不足或者财政支出结

构不合理,会导致公共产品短缺,公共服务不到位,社区教育、医疗、自然环境、交通存在较大差异。一些社区尽管位于市中心,但并不具备教育、交通优势,不在商业中心,政府公共服务方面“先天不足”的社区中的中高收入者主动迁出,无能力外迁者继续留在社区内,随着建筑房屋的老化,一部分老旧社区成为贫困人口聚居地。

实际上,以上几个重要影响因素都与贫困者的权利缺失有关。“权利”是研究贫困问题的一个重要理论,为我们理解贫困的发生、贫困空间的产生及其治理提供了一个重要的视角。阿玛蒂亚·森在《贫困与饥荒》一书中把饥饿放到权利体系里面去研究,提出免于贫困的权利需要依赖于政治、经济、社会体系。洪朝辉系统的论述了我国城市社会权利的贫困,主要是现有的政策体系没有公平地对待每一个公民,弱势群体缺乏参与制定游戏规则的权利,一些弱势群体的社会权利明显不足,这些既造成了贫困的产生,也影响了贫困者的发展。旧城改造和区域开发,以市场商业化主导,自然利益也倾向于开发者;公共资源的建设和配置、保障房的选址和建设过程是典型的精英统治,市民缺乏有效途径参与,使得弱势群体边缘化;二元社会结构使得流动人口难以享受同等的社会保障和住房政策,造成了流动人口的贫困聚集。

### 三、城市贫困空间固化对社会治理的挑战

城市空间是一个由资本、法律和秩序造就的空间,展示的是合乎资本和权力运行逻辑的自然结果,不同收入阶层所占据的被分隔的生活、生产及消费的空间和区域。贫困空间固化限制了低收入群体社会流动的机会。袁媛等以空间剥夺为视角,研究了中国城市贫困和城市剥夺的空间模式,贫困区表现出弱信息、弱发展机会、弱资源的再生产性<sup>[3]</sup>。刘玉亭对南京的研究表明受制于经济条件,贫困阶层日常活动类型单调、内容贫乏,以家庭住所为中心,在家和街道的狭小空间范围内活动。内城区贫困居民被拆迁安置以后,代价是因搬离内城而远离商业区、重点中小学、三甲医院和地铁站点等城市优质公共资源<sup>[13]</sup>。内城区贫困空间剥夺式重构过程中,城市优势区位的丧失有可能导致贫困家庭的交通、就业与生活成本增加,贫困子女不能接受最好的教育,降低创造收入的能力和机会,向上流动机会减少。

贫困空间的集聚加剧了社会隔离和社会冲突。空间类隔离的负效应还体现在城市空间的社

会极化和隔离加剧了贫困的生产与再生产,使社会贫困群体产生剥夺感和排斥心理。而且,林顺利基于保定的研究还发现,贫困者个体社会网络“内缩”和“封闭”并没有带来群体性的内部社会交往强化,城市贫困者之间并没有形成所谓的阶层内的“凝聚力”。对于政府而言,城市贫困空间集中化、固化的现象加剧,不同群体相互隔离将使社会阶层的差异具象化、城市贫富极化外显,长此以往会激发社会不满情绪,甚至引发社会矛盾和冲突,从而影响社会的和谐稳定,加大城市管理的难度。

城市贫困是城市发展无法回避的社会问题。空间视角下的城市贫困研究有助于人们更好地了解一个区域内的贫困和不平等。面对日益集中的贫困空间,规划学提出应该进行科学合理的城市规划,借鉴国际经验实行“大混住、小聚居”的“多阶层人群混住”的设计理念<sup>[27]</sup>,这一主张得到了绝大多数研究者的认同,但由于对于混居的实证研究还不多,国外的混居模式是否适合我国实际,混居的理想模式尚未定论。例如,王春磊研究发现“适度混合”布局优于“完全混合”,理想的规划是“社区混合、邻里同质”的模式。合肥的实证研究表明,刻意的混居模式忽视了居住者的心理感受及引起的社会化后果,不利于社区认同感的营造,也不符合市场经济的规律<sup>[28]</sup>。

#### 四、权利视野下贫困空间的社会治理路径

社会学解释贫困的发生主要是结构、个人、文化三个维度。结构范式认为贫困主要是由社会经济结构、社会制度造成的,城市贫困的实质是机会和权利的缺乏。因此缓解贫困的空间聚集和固化,主要依靠调整社会结构,宏观上要求政策制定者缓解贫富差距过大的问题,完善福利政策,提升公共服务水平,中观层面建议在社区创造多样化交往空间,提倡培育社会组织,加强居民之间的日常交往,努力培育居民的社区归属感,有学者提出地域化的反贫困政策,但并没有深入探讨如何实施和开展。个人范式认为贫困的主要原因是个人在能力、资源(文化、技能、知识、社会关系、信息等)方面的不足,提倡对贫困者个人的能力提升和培养,注重开发人力资本、拓展社会资本,“助人自助”实现脱贫。文化视角认为贫困的产生主要是因为贫困文化影响下个人的工具“理性”,需要重塑贫困者的价值观念和生活态度。

“权利”为核心的城市贫困治理理念,提出要

增强贫困人群的权利表达能力,提供表达空间,逐渐将扶贫的重点从生活保障和就业保障,转向权利保障,促进市民在决策过程的参与<sup>[29]</sup>,这一点打破贫困空间的固化非常重要。社会治理强调“互动”和“过程”,建立一个适合多元主体参与的治理框架和社会机制,要求我们正视现实,承认矛盾和利益的多样化,提倡治理主体的多元化,不论多数少数,不论强势弱势,共同参与,共同分享发展成果。

前文所述的研究表明:贫困人群集中程度加深,部分地区还形成了连片组团聚集的局面,而且这一趋势还在继续发展。现有的城市反贫困政策考虑了个体内部因素对贫困的影响,较少解决外部因素的致贫作用,难以有效缓解贫困的代际传递,也并没有回答怎么样使得城市社会空间更加公平、公正的问题。笔者认为面对已经形成的贫困区域,除了要继续完善针对个人-家庭的社会政策,还要站在整体和长远角度,开展以贫困聚集区(小到住宅小区,大到连片工业区)为单位的贫困治理,保障贫困人群发展的权利。

(一)以公平正义为理念,强化公民参与过程,重构贫困区域的地域格局。在城市总体规划中,统筹考虑经济、社会效益,坚持公平、正义的社会发展理念。针对不同类型贫困聚集区,通过科学规划、民主过程来制定区域改造/建设项目,打破贫困的空间固化。政府要切实承担起责任,对房地产市场开发者抛弃的内城老旧小区、城中村、棚户区进行合理化改造,让居住者拥有安全、健康的生活环境。要建立多元参与机制,让居住者共同参与改造的设计过程,规范其布局、在有限的面积内完善住房功能。保障性住房应主要建立在产业园区周边、交通便捷等方便就业的位置,增加家庭的发展机会,降低贫困固化的风险。

(二)以教育资源为重点,强化资源配置公平,改善贫困区域的生态环境。加强贫困区域配套的教育、医疗、文化等设施建设,让市民享受应有的公共服务。诸多实证研究表明,教育质量直接影响居民下一代的成长和摆脱贫困的机会,适度倾斜教育资源尤为重要。建议在贫困人口集中的内城区、保障房住区与富裕区域结合部投入优质中小学教育资源,为贫困区域配备高素质的教师队伍。一是可以为贫困区域的子女提供更好的学习环境,有效阻断贫困的代际传递。二是促进不同阶层子女的融合,增进认识,减少社会隔离。三是

优质的学校资源,可以显著提升该区域的房屋价格,同时,提供就业机会和岗位,客观上增加区域内的经济活力。针对保障房住区、流动儿童学校,还可以采取落实教师交流的政策和制度,利用互联网技术加强教学力量,提升办学水平。

(三)以政府购买服务为手段,丰富公共服务内容,实施差异化的区域发展项目。现行的社会保障制度及反贫困措施以经济救助为主,且难以兼顾差异化的区域发展需求,通过引入社会组织可以根据该区域内的具体情况,策划实施符合实际的社区/区域服务及发展项目。一是引入社会组织开展服务。社会组织具有贴近居民需求,灵活性高、针对性强的特点,在以贫困群体的实际需求为导向,满足个体化、家庭化的服务需求方面具有巨大优势。二是有意识地培育公益类、慈善类社区社会组织,培养居民自治能力,激发社区活力,增强低收入群体的自我服务能力,为低收入邻里之间提供社会支持,对于贫困阶层十分重要。三是开展政府购买社会工作服务。专业社工介入贫困空间治理的优势在于,社工秉持专业价值理念,运用个案、小组、社区工作方法,链接和动员社会资源,为困难群体解决不同层面的困难和问题,优势视角激发潜能,帮助个人、群体及社区取得更好的发展,同时,专业社会工作者还能参与社会政策的倡导,对社会福利、区域发展政策提出建议和意见,为贫困群体争取合理的权利。

#### 参考文献:

- [1]潘泽泉.当代社会学理论的社会空间转向[J].江苏社会科学 2009(1).
- [2]何深静,刘玉亭,吴缚龙等.中国大城市低收入邻里及其居民的贫困集聚度和贫困决定因素[J].地理学报 2010(12).
- [3]袁媛,许学强.广州市城市贫困空间分布、演变和规划启示[J].城市规划学刊 2008(4).
- [4]陈果,顾朝林,吴缚龙.南京城市贫困空间调查与分析[J].地理科学 2004(5).
- [5]王侠,孔令龙.对南京市低收入住区空间发展的几点思考[J].现代城市研究 2004(5).
- [6]张高攀.城市“贫困聚居”现象分析及其对策探讨——以北京市为例[J].城市规划 2006(1).
- [7]李姗姗,孙久文.中国城市贫困空间分异与反贫困政策体系研究[J].现代经济探讨 2015(1).
- [8]冯健.转型期中国城市内部空间重构[D].北京大学,

2003.

- [9]黄怡.城市居住隔离的模式——兼析上海居住隔离的现状[J].城市规划学刊 2005(2).
- [10]杨上广,王春兰.大城市社会空间演变态势剖析与治理反思——基于上海的调查与思考[J].公共管理学报 2010(1).
- [11]宋伟轩,朱喜钢.新时期南京居住社会空间的“双重碎片化”[J].现代城市研究 2009(9).
- [12]强欢欢,吴晓,王慧.2000年以来南京市主城区居住空间的分异探讨[J].城市发展研究 2014(1).
- [13]吕陈.北京城市贫困空间分布状况及其特征研究[D].中国城市规划设计研究院 2014.
- [14]宋伟轩,陈培阳,徐昶.内城区户籍贫困空间剥夺式重构研究——基于南京 10843 份拆迁安置数据[J].地理研究 2013(8).
- [15]吴启焰.大城市居住空间分异研究的理论与实践[M].北京:科学出版社 2001.
- [16]陈云.居住空间分异:结构动力与文化动力的双重推进[J].武汉大学学报(哲学社会科学版) 2008(5).
- [17]姚华松.贫困区的生产:广州同德围地区的空间演化逻辑[J].广东社会科学 2016(2).
- [18]李强.社会分层与社会空间领域的公平、公正[J].中国人民大学学报 2012(1).
- [19]翟宇鸣,冯长春.我国保障性住房空间布局的优化策略研究[J].特区经济 2012(9).
- [20]郭韵,李进,王正.南京市保障性住房空间布局特征及优化策略研究[J].现代城市研究 2011(3).
- [21]石浩,孟卫军.基于社会公平的城市保障性住房空间布局策略研究[J].重庆交通大学学报(自然科学版) 2013(1).
- [22]王美琴.城市居住空间分异格局下单位制社区的走向[J].苏州大学学报(哲学社会科学版) 2010(6).
- [23]袁媛,伍彬.英国反贫困的地域政策及对中国的规划启示[J].国际城市规划 2012(5).
- [24]李实.中国个人收入分配研究回顾与展望[J].经济学, 2003(2).
- [25]蒋建林,王琨.城市化进程中外来民工居住问题研究[J].宁波大学学报(理工版) 2008(3).
- [26]周建华,周倩.高房价背景下农民工居住空间的分异——以长沙市为例[J].城市问题 2013(8).
- [27]唐燕,贺静,许景权.“大混住,小聚居”城市居住空间结构设想[J].中国房地信息 2003(1).
- [28]吕露光.城市居住空间分异及贫困人口分布状况研究——以合肥市为例[J].城市规划 2004(6).
- [29]洪朝辉.论中国城市社会权利的贫困[J].江苏社会科学 2003(2).

收稿日期 2016-08-20 责任编辑 王启涛 吴定勇