

法国《社会团结与城市更新法》对中国保障性住房建设的启示

France SRU Law: Experience and Lessons for Social Housing Construction in China

王一 张尚武

Wang Yi, Zhang Shangwu

摘要: 二战后法国住房数量严重短缺, 政府在城市郊区大规模集中建设社会住宅, 虽在短时期内满足了住房数量需求, 但导致了社会隔离的产生。为了解决这一问题, 法国自 1980 年代开始寻求促进社会融合的方法。2000 年法国颁布了《社会团结与城市更新法》(SRU 法), 从根本上改变了社会住宅的选址和建设方式, 对社会住宅的均衡分配起到了积极作用。本文分析了 SRU 法的出台背景、内容、适用范围以及实施效果, 并结合中国国情, 对中国保障性住房在选址及建设规模方面提出建议: 从城市整体尺度的角度考虑选址; 不同区位的住房建设应采取多样化的资金筹措方式; 建立监管体系, 促进住房均衡分布。

Abstract: After World War II, social housing in France was in urgent shortage and the government built massive affordable housing in suburbs, which met the demands for accommodation in short term, but led to social isolation issues later. Since the 1980s, France has been seeking for ways to enhance social integration. In 2000, SRU law (loi Solidarité et Renouvellement Urbain) was promulgated, which fundamentally changed the ways of choosing social housing sites and the constructions methods. This law plays a positive role in balancing the allocation of social housing. This article analyzes the background, content scope and effects of SRU law in application, then suggests that in China, the whole urban planning pattern should be taken into consideration during building social housing, and different finance systems should be adopted according to different locations, also, the supervision system is required for the implementation of the social housing policy.

关键词: 社会住宅; 法国; 《社会团结与城市更新法》; 社会融合

Keywords: Social Housing; France; SRU Law; Social Integration

引言

第二次世界大战后, 法国住房数量严重短缺, 政府开始在城市郊区大规模、快速地兴建社会住宅。经历了 30 年的建设后, 住房的供需逐渐达到平衡, 但社会住宅却沦为贫困人口大量集聚的地方, 治安混乱、郊区危机等社会问题频频发生。1980 年代后, 社会隔离成为当时法国社会的主要矛盾。

为了促进社会融合, 鼓励社会住宅建设, 改善贫困人口的居住条件, 法国于 2000 年颁布了《社会团结与城市更新法》(SRU: loi Solidarité et Renouvellement Urbain), 规定每个人口总数大于 3 500 人的市镇 (commune)^① 的社会住宅比例都应达到 20%。该法的出台虽然遇到了重重阻力, 也存在着自身缺陷, 但最终被坚持下来, 发挥了积极作用, 在下一阶段的法律修订中, 社会住宅的比例还将进一步提高。

目前, 中国保障性住房的选址及建设规模与法国二战后所采用的方式十分相似: 多选址于郊区, 集中建设, 其规模甚至远超过当时的法国。法国经历了住房短缺、住房衰败、社会隔离等问题后, 出台了 SRU 法, 提出了革新式的建设方式, 这对于目前中国建设保障性住房具有借鉴意义。

1 SRU 法出台的原因

1.1 大规模集中建设引发社会隔离

1.1.1 战后大建设为社会隔离埋下隐患 (1945—1970 年)

社会隔离的产生与二战后法国采用的社会住宅建设方式有极大的关联。战争期间住房被大量摧毁, 住房建设停滞; 二战后经济复苏, 人口大量涌入城市, 法国面临着严重的住房短缺问题。为了加快社会住宅建设的进程, 地方政府直接供给建设土地, 选址于城市郊区, 大规模集中

作者: 王一, 硕士, 上海市浦东新区规划设计研究院。wangyi-6.1@163.com

张尚武, 同济大学建筑与城市规划学院教授、博导, 上海同济城市规划设计研究院副院长

① 在绝大多数情况下, 市镇是法国最小的行政区划, 按其城市化程度的不同, 相当于我国的村镇或城市。

建设社会住宅，并在规划程序上简化项目设计与审批流程（取消现场调研等步骤），在建设中运用了建筑预制技术^①。以大巴黎地区为例，1958—1969年大巴黎地区建设的21个优先城市化地区（ZUP: Zone à Urbaniser en Priorité）^②中有6个位于近郊区，15个位于远郊区。社会住宅所采用的建筑形式为大型集合住宅，即板式多层与点式高层，各个街区建筑形式相似；多采用工业化建造，住宅的开发规模从2 000~9 000套不等^[1]。

这些建设方式在快速弥补住房短缺的同时，也带来了诸多负面影响：住房远离市中心导致居民通勤时间过长，缺乏休闲；工业化建设致使建筑形象呆板，公共空间尺度失衡；快速建设导致建筑质量低下，许多公共设施由于资金问题并未及时配置。

1.1.2 社会隔离逐渐成为主要矛盾（1970年至今）

1970年代初，社会住宅的隔离就已经出现，越来越多的低收入人群为了住进社会住宅而逐渐集聚在城市郊区。1977年，政府为了节约在社会住宅方面的财政开支，将社会住宅的补贴形式由“住房实物补贴”转变为“货币补贴”，这在维护社会公平的同时也促使中产阶级以及中低产阶级迁出社会住宅。1980年代欧洲城市又面临着失业问题日益严重、全球化进程加速以及社会贫富差距加剧等问题，促使失业工人与移民过度聚居在租金低廉且日渐破败的社会住宅中，加速了社会住宅的贫困化。1981年夏天，法国南部和巴黎郊区爆发了“郊区危机”，这被认为是社会排斥的表现和城市贫困阶层集聚带来的结果。由于90%的社会住宅都位于城市中，因此社会隔离产生的负面效应不仅局限于居住区内部，也牵连到整个街区和城市^{[2][6]}，社会隔离成了当时法国社会最主要的矛盾，并且一直持续至今。

1.2 社会住宅改造收效甚微

1.2.1 社会住宅物质环境改造（1976—1980年）

面对日渐衰败的社会住宅，法国试图通过社会住宅物质空间或者社会环境的改善来重新吸引中产阶级的入住，从而达到社会融合的目的。

在第七次五年计划（1976—1980年）中，基础设施

部提出了改造城市中最困难地区的“居民与社会生活计划”，更新50多个低租金住房（HLM: Habitation à Loyer Modéré）的大型社区。这个计划的主要任务是改善建筑质量与建筑的舒适度，对街区进行更新。更新的内容包括：改造公共空间和建筑外部空间，增添新的服务设施，营造社交的氛围等。但是，物质环境的改造并未有效改善社会隔离现象，人们开始认识到综合性的社会住宅改造才是最根本的改造。

1.2.2 社会住宅综合改造（1980年至今）

1982年法国出台的“街区社会发展计划”（DSQ: Développement Social des Quartiers）由国家和地区共同投资，在市政府的批准下对教育、经济、社会以及犯罪预防、反对种族歧视等各个方面进行整治，例如引进产业和增加年轻人的就业，希望改善居民生活的各个方面。1984年，共有150个街区被纳入这一计划。

《城市复兴条约》（PRV: Pacte de Relance pour la Ville）是在1996年制定的，全法划分出716个“城市敏感区”（ZUS: Zone Urbain Sensible），350个“城市复兴区”（ZRU: Zone de Redynamisation Urbain）和44个“城市免税区”（ZFU: Zone Franche Urbain）^③，三种区划的社会衰败程度依次递增，相应地，社会住宅的密度也是依次递增的，政府将这三种区划作为城市干预与整治的基础，希望通过减免企业税收、增加教育投资等方式来解决居民失业、失学等社会问题。

虽然法国采取了很多策略进行社会住宅更新，促进社会融合，但都收效甚微。物质环境改造易于实施，但是改造仅停留在表面；综合改造是本质性的改造，但对经济、就业的改造难以进行，因此收效很慢。法国将国民收入划分为四个等级，每个等级的人群均各占总人口的25%。从第一级到第四级分别为：贫困人群、中低收入人群、中高收入人群、高收入人群。以2006年为例，第一至第四等级的月收入分别为1 300欧元（贫困和中低收入）、2 300欧元（中高收入）、3 500欧元（高收入）。1973—2006年，HLM中贫困和中低收入人群^④的比例由41%增长至73.3%，逐渐成为其中的主要人群，中高及高收入人群大量减少。社会住宅居民的混合程度逐渐降低，社会住宅逐渐走向贫穷化（图1）。

① 建筑预制技术标志着法国建筑工业化生产的开始。由于建筑的楼板、梁等结构采用标准化生产和预制，大大加快了建筑设计及建造的速度。但建筑形态具有局限性，均为板式多层或高层，或者点式高层。

② 法国为了加快住房开发的速度，划定了优先城市化地区，由政府直接供给土地，简化规划程序，由公共机构直接投资建设住房。由于地价、土地供应量等因素，土地多选址于城市的郊区。

③ “城市复兴区”相较“城市敏感区”享受更多的财政与税收补助；“城市免税区”的人口大于1万，也是最为衰败、社会隔离最为严重的社会住宅区，不仅采取“城市敏感区”与“城市复兴区”的改造策略，还通过税收减免来吸引企业的入驻。如果能解决社区内三分之一人口的就业问题，企业将享受更多的财政优惠和税收补助。

④ 贫困人群占法国总人数的25%，在HLM中占39.8%；中低收入人群占法国总人数的25%，在HLM中占33.5%。

1.3 对更新建设方式的思考 (1990 年至今)

由于社会住宅改造收效甚微,政府开始从另一个视角思考社会住宅建设与改造的方式。“相对集中地建设社会住宅,力图设计类型多样的住宅来吸引不同阶层的人群入住,抑或在已建的社会住宅中进行环境、服务设施、交通条件甚至就业资源的改造,试图让中产或中低产阶级重新入住社会住宅”^{[2]62}——这些做法逐渐被认为是一种“乌托邦”的理想。纵使可以保证第一批居民社会阶层的混合,但是随着居民的不断搬迁,集中建设的社会住宅很容易沦为低收入人群集聚的地方。因此,政策不再仅仅局限于从街区尺度来解决社会问题,而是从城市整体的角度考虑社会住宅以及特殊人群的分佈^[4]。

1991年7月,《城市指导法》(LOV: Loi d'Orientation de la Ville)颁布实施,该法提倡在城市的发展中引导居民的多样化,在市镇实施社会混合。法律提出“每个人口超过2万的市镇都应该拥有不少于20%的社会住宅。如果向社会住宅机构缴纳一定数量的罚金,可以代替社会住宅建设。”^{[2]144}

法律在实施过程中遇到了很多困难。富裕地区拒绝建设社会住宅,大多数以缴纳罚金取代接纳贫困人口,从而导致大型社会住宅集中的郊区无法降低社会住宅比例,分散贫困人口。不过LOV的实施为之后SRU法的出台奠定了基础。

2 SRU 法的提出

为了防止社会住宅的衰败以及隔离,以更强制性的方式赋予LOV新的活力,国家住房秘书路易·贝松(Louis Besson)希望通过各市镇的努力来共同建设社会住宅,增加社会住宅的建设量,将建设任务精确到各个地方集体(collectivité locale或collectivité territoriale)^①。2000年2月,国家交通部部长让-克劳德·盖索(Jean-Claude Gayssot)在

部长会议上首次提出了SRU法;2000年11月22日,法律正式被采纳;2002年1月1日,法律正式实施。

2.1 法案内容

该法包括三部分内容:城市规划——规划文件的改革,居住——促进城市间的团结和融合,交通——可持续的交通方式。其中居住部分的第55条规定了社会住宅的建设比例。

SRU法第55条(法律编码2000-1208)规定,以下两类市镇的社会住宅比例应达到20%:(1)大巴黎地区中人口在1500以上的市镇;(2)大巴黎地区外,总人口5万以上并且至少有一个市镇人口达到1.5万的地区中,人口在3500以上的市镇。如果未达到,处以税收罚款,首次测评将于2014年实施。

法律未涉及的地区有以下四类:(1)根据1992—1999年的人口统计,城市人口总数减少的城市;(2)城市禁建区占城市总面积一半以上的城市;(3)因噪声污染而归为不可建设的地区;(4)保护环境区^{[5]31}。

2.2 相应制裁

SRU法规定,到2014年社会住宅比例若未达到20%,法律将会通过税收罚款的方式对市镇进行制裁。每缺1套社会住宅则罚款居民人均年缴税额的20%^{[5]31}。如果社会住宅比例占15%及以上但不满20%,同时该市镇享受城市团结捐助金(DSU: Donation de Solidarité Urbaine),则可以免去税收罚款,但是需要继续完成相应的建设量^[2]。

如果这个市镇属于市镇合作公共机构(EPCI: Etablissement Public de Coopération Intercommunale)^②并持有地方居民规划,罚款将交给EPCI;如果市镇不属于EPCI,罚款将交给地方房地产机构,两个机构都需将罚款用于社会住宅建设。

2.3 主要目的

SRU法的主要目的除了促进社会融合、反对社会隔离外,还包括保证社会住宅的建设量和改善住房质量。

2.3.1 促进社会融合、反对社会隔离

1990年代初,不少研究指出社会隔离是引发郊区危机的主要问题。贫困人口以及移民在空间上的过度集聚严重阻碍了这部分人群融入社会以及参与就业,一些学者将繁荣的街区和衰落的街区称为“两种速度”的城市。

社会隔离越严重,其负面影响也越严重。教育、就业、

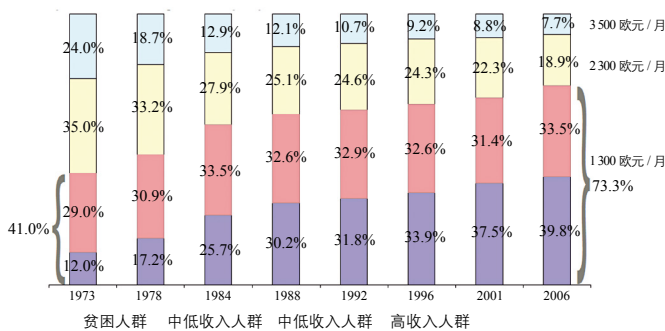


图1 不同收入阶层在HLM中所占比例(1973—2006年)

资料来源:参考文献[3]

① 地方集体是法国的行政管辖单元,包括三个层次(海外省除外):市镇(36568个)、省(96个)和大区(22个)。

② EPCI是法国一个公共机构,制定市镇间统筹协调发展的策略,如统筹发展公共交通,进行环境整治或者区域改造规划。市镇有权利选择是否加入该公共机构并接受统筹发展的策略。

收入、社区融合等问题都会随着隔离的加剧而恶化。设置20%这一比例就是为了均衡社会住宅在城市中的分布，提供贫困人口与富裕人口相互接触的机会。SRU法与以往法案的区别在于其操作尺度有所不同，即从更广泛的角度考虑社会住宅的均衡分配。

2.3.2 保证社会住宅的建设量

1996年后HLM的年建设量逐渐下跌，由1996年的7万套跌至2000年的4万套，社会住宅的建设进入低谷期^[6]。因此，国家决定给予社会住宅建设方更多的补助。2001年3月法国政府宣布将投入更多的资金用于新建社会住宅或者收购存量住宅用作社会住宅；将补助比例由之前的40%提高到60%；同时提供不同的借贷方式。国家每年出资10亿欧元用于社会住宅的建设^[3]。个人或者社会机构可签订合同将住房用作社会住宅，同时享受国家的优惠政策——个人可享受税收减免、津贴补助等政策；社会机构如果进行房屋改造及修缮工程，除了资金补贴以及税收减免外，还可享受长期的低息或者免息贷款。

2000年，按照20%的比例计算，801个市镇共缺乏41.4万套社会住宅；SRU的目标是每年建设2.25万套社会住宅，到2020年新建社会住宅达到45万套^{[7]15}。

2.3.3 改善住房质量，减少破败住房的数量

1980年后，法国经济危机加剧，住房条件过差和贫困人口无家可归成为住房面对的首要问题。

1999年国家进行了居民住房条件统计：在全法约6千万人口中，近85万人居住在卫生条件很差的住房内（缺乏独立卫生间或者浴室），占住房总量的1.3%，居民主要是外国人；170万人处于群居状态；4.1万人居住在工地或帐篷中，5.1万人居住在旅店中，10万人借住在他人的住所中^[4]。考虑到官方统计的困难和统计过程中的重叠，推算1999年全法共有3万人的住房非常破败，8.6万人无家可归^{[7]15}。

SRU法要求出租的房屋应当满足最低的舒适度要求。破旧的住房被分为可修补的、无法修补的两种类型^[5]。破旧而未修补的住宅禁止用于出租^[6]，如果建筑出现破损或者损坏的现象，户主应当对房屋进行修缮并负责安置房客。

3 SRU法的实施结果

3.1 市镇参与度逐渐增强

2002—2010年间，一些右派领导的市镇对SRU法的态度逐步从抵制转变为接受。将2002—2010年分为三个阶段，积极实施SRU法的市镇数目越来越多，达到目标的市镇比例从2002—2004年的49%增长到2008—2010年的63%，建

设实施的比例也越来越高（表1）。但是364个未达到目标的市镇情况各异。其中一半以上的市镇在第三个阶段尾期的社会住宅建设量尚未达到设定目标的一半，197个市镇已经发布了住房短缺的决议。

3.2 社会住宅的建设数量和质量均有所提高

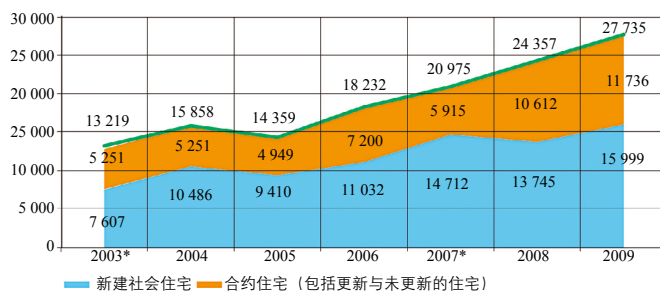
1990年代社会住宅的建设量大幅度减少，为了提高社会住宅的建设量，SRU法提出“新建社会住宅、收购或者更新现有住宅为社会住宅”均可记入新增社会住宅的数量中。管理社会住宅的公共机构可以收购存量住宅，或者与房东签订合同将其用作社会住宅，称为“收购—合约住宅”（logements acquis-conventionnés）；还可以收购并更新既有住宅，用作社会住宅，称为“收购—更新住宅”（logements acquis-réhabilitation）。两者常统称为“合约住宅”（logements conventionnés），区别在于是否进行住房更新。2003—2009年，以“签订合同或更新现有住宅”的方式筹措的社会住宅比例逐渐上升（图2），这在一定程度上缓和了高昂的土地价格与政府财政紧缺之间的矛盾。

2000年以后社会住宅的建设量逐渐增多。以大巴黎地区为例，1999—2004年，各省社会住宅的比例均有所增加，均衡性有所增强，但是原本就已拥有大量社会住宅的省份，其

表1 2002—2010年三个时期社会住宅的相关数据

	2002—2004年	2005—2007年	2008—2010年
参与SRU法的市镇数目	728	730	977
达到目标的市镇数目	359	405	613
未达到目标的市镇数目	369	325	364
达到目标的市镇所占比例	49%	55%	63%
住宅目标建设数量	61 965	61 767	79 569
建成或者已投资的住宅数目	87 355	95 055	130 537
建设实施比例（实际建设 / 计划建设）	141%	154%	164%

资料来源：参考文献 [5]33



注：*表示2003年有361套社会住宅未计入新建/更新住宅中，2007年有348套社会住宅未计入该范畴

图2 2003—2009年，大巴黎地区“新建社会住宅”与“合约住宅（包括直接利用与更新后利用的住宅）”的套数

资料来源：参考文献 [8]

社会住宅的比例仍在不断增长（表 2）。

同时，社会住宅的住房质量也有所改善，享有舒适住房条件的人口数量从 1999 年的 85 万人增长到 2006 年的 115 万人，群租房中的人口数量从 1999 年的 170 万人下降至 2006 年的 103.7 万人，但无家可归的人口数量仍增加了 500 人（表 3）。

3.3 促进社会住宅的均衡分布

2000 年后，通过收购或更新现有住宅所筹措的社会住宅数量逐渐增多，这为缺乏土地用于新建社会住宅的市中心以及财政受限的市镇提供了筹措社会住宅的方法。在大巴黎地区，2003—2010 年合约住宅占新增社会住宅总数的 40%（图 3）^[7]，而 1990—1999 年间，以这种方式筹措的社会住宅仅占 18.4%^[11]，这也促进了社会住宅在整个大巴黎地区的均衡化分布。

然而，大巴黎地区的社会住宅分布失衡仍旧存在，近郊市镇的社会住宅比例大多已达到 20%，甚至 25% 以上，社会住宅的密集区逐渐由近郊向远郊区以及巴黎市区延伸，巴黎部分行政区以及远郊区社会住宅的比例也已到达 20% 以上。

巴黎市中心以及西南部的社会住宅比例仍低于 10%，一方面由于这些区域是长期以来富人的集聚区，另一方面也因

表 2 大巴黎地区各省社会住宅数量

	1999 年		2004 年	
	套数	占住宅总量的比例 (%)	套数	占住宅总量的比例 (%)
巴黎市 (Paris)	185 328	16.2	215 034	19.5
上塞纳省 (Hauts-de-Seine)	165 563	26.5	182 074	29.2
塞纳—圣丹尼省 (Seine Saint-Denis)	188 055	35.7	201 385	38.4
瓦勒德马恩省 (Val-de-Marne)	144 778	29.0	157 068	31.8
塞纳—马恩省 (Seine-et-Marne)	79 812	18.5	91 517	21.0
伊夫林省 (Yvelines)	102 988	20.5	12 210	22.6
埃松省 (Essonne)	88 733	21.1	96 388	23.1
瓦勒德瓦兹省 (Val d'Oise)	99 761	25.2	107 223	27.1
合计	1 055 018	23.4	1 162 899	26.2

资料来源：1999 年数据来自参考文献 [9]，2004 年数据来自参考文献 [10]

表 3 全法 1999 年和 2006 年居住条件对比

	1999 年	2006 年
拥有舒适住房的人口	850 000	1 150 000
群居人口	1 700 000	1 037 000
以旅店为家的人口	50 000	50 000
临时住宅中的人口	41 000	41 000
寄宿在他人住处的人口	100 000	100 000
无家可归者	86 000	86 500

资料来源：参考文献 [7]28

为巴黎的公共建筑、广场、市政设施大多集中分布于这些地区。另外，一些远郊市镇人口数量较少，居住形态以独立住宅为主，社会住宅的比例也大多低于 10%（图 4）。

3.4 在促进社会融合方面仍存在局限性

第一，一些顽固的市镇始终拒绝执行 SRU 法制定的准则，这反映出处罚措施以及省政府干预的力度不足。

第二，在许多地区，如大巴黎地区，社会住宅的供给与需求严重失衡，20% 的建设比例并不能满足需求，仍需进一步提高社会住宅的供给量。

第三，不少市镇表现出了对 SRU 法的支持态度，积极建设社会住宅，但是新建社会住宅多数为针对中等收入阶层、享受社会租金贷款 (PLS: Prêt Locatif Social) 的住房，

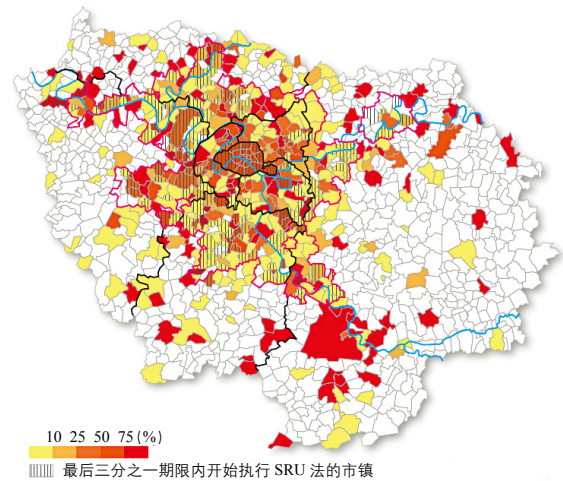


图 3 大巴黎地区合约住宅占新增社会住宅的比例及分布（2003—2010 年）

资料来源：参考文献 [11]4

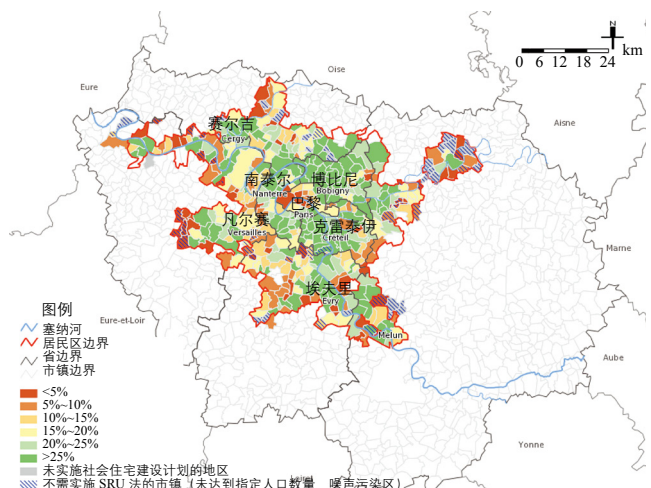


图 4 大巴黎地区各市镇社会住宅所占比例（SRU 法执行情况统计，2011 年 1 月 1 日）

资料来源：参考文献 [12]

低收入阶层与贫困阶层需要的社会住宅（分别由社会用途贷款 [PLUS: Prêt Locatif à Usage Social] 和集中补助租金贷款 [PLAI: Prêt Locatif Aidé d'Intégration] 资助）则缺乏供应（图 5），因此，法律实施中的问题不仅在于社会住宅的比例要达到 20%，还在于使不同种类的社会住宅真正满足居民需求。2002—2010 年，全法 48.8% 的新建社会住宅为 PLS，但是中等收入阶层并非社会中最弱势的群体，PLS 的服务对象仅占社会住宅服务对象的六分之一^[6]。

3.5 SRU 法的进一步更新

为了能让 SRU 法弥补之前的局限性，适应新的发展趋势，更好地促进社会融合与社会住宅建设，2012 年法国全国议会提出了 SRU 法的更新计划。计划主要在于加强法律的监管与处罚力度，促进社会住宅建设比例的多样化和地方化，并且更加注重针对贫困人口的住房供给。

3.5.1 加强处罚力度

更新计划将对未遵循 SRU 法建设社会住宅，造成社会住宅数量严重短缺的市镇加强处罚力度。对于一些富裕的市镇或者巴黎的“富人区”（居民平均个人所得税为全国平均水平 1.5 倍的市镇或行政区），如果远未按计划完成且仍旧持抵制态度，其税收罚款将增加 5%~10%；其余市镇的处罚力度仍与前期保持一致。

考虑到对税收罚款的合理利用，SRU 法的更新计划进一步加强了公共房产机构的职能，同时建立由“地方社会住宅保障基金”（CGLLS: Caisse de Garantie du Logement Locatif Social）管理的国家基金，进一步细化罚款的用途。其中，建设贫困人口住宅将是资金的一个重要用途。

3.5.2 社会住宅建设比例的多样化

在供需严重不平衡的地区，计划将社会住宅的建设比例从 20% 调整至 25%，期限至 2025 年末。

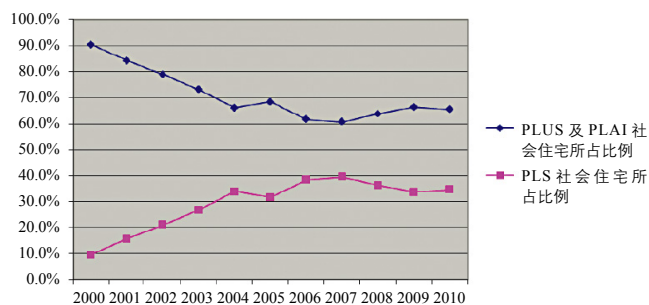


图 5 PLS 社会住宅与 PLUS、PLAI 社会住宅的建设比例 (2000—2010 年)

资料来源：参考文献 [5]35

2012 年共有 980 个市镇执行 SRU 法，其中 106 个市镇的社会住宅建设比例由 20% 增加至 25%，699 个市镇的建设目标有所增长。因此，社会住宅的年增长量也更大，计划的前三年，社会住宅的建设量从 6.6 万套增长到 19 万套，年建设量从 2.2 万套增长到 6.2 万套。同时，为了能让部分人群尽早分批入住，尽快弥补社会住宅的短缺，还设立了中期目标。

3.5.3 促进贫困人口住房的建设

SRU 法更新计划提出应在“住房计划” (PLH: Programme Local de l'Habitat) 文件中确定各类社会住宅的比例，如果市镇不具备条件编制 PLH 的条件，则应在投资上对社会住宅的类型进行控制，对 PLS 的投资减少为原有的 30%~50%，对 PLAI 的投资增加 30%。

4 对中国保障性住房建设的启示

法国社会住宅选址郊区、集中建设的方式为 20 多年后社会隔离的产生埋下了隐患，之后法国经历了社会住宅的物质改造和综合改造，重新开始思考建设方式并出台了 SRU 法，该法在实施过程中受到了很多阻力和争议，但是十多年后，通过统计数据可以看出其效果是积极的。下一阶段法国将局部修正 SRU 法并加大实施力度。而中国目前的保障性住房建设方式与二战后的法国十分相似，为了避免走弯路，应当吸取法国社会住宅建设之初的教训，借鉴 SRU 法的经验和成果。可以从以下几个方面入手，将法国的经验与中国的实际相结合。

4.1 从城市的角度考虑保障性住房的建设

目前，中国保障性住房仍以集中建设为主。以上海为例，保障性住房的选址均位于外环线附近，以大型居住社区的形式建设，主要有松江泗泾、闵行浦江、浦东三林、青浦华新、宝山顾村、徐汇徐泾、南汇航头等基地（图 6）。社区建设规模巨大，2009 年的第一批大型居住社区共包括 57.08 万人口，平均规模为每个社区 7.13 万人，2.38 万户。2010 年的第二批大型居住社区近期建设基地共包括 115.37 万人口，平均规模为每个社区 10.2 万人，3.4 万户。而法国大建设时期社会住宅的建设规模多在 2 000~5 000 户之间。虽说中国的大型居住区在建设上已将普通商品房与保障性住房相结合，但是由于社区自身规模过大，保障性住房仍处于过度集聚的状态。

法国 SRU 法的出台是经历了漫长发展历程后总结出的建设经验，为了避免数十年后社会隔离的形成，中国应当从城市整体的角度考虑保障性住房的建设，进行相对均衡的选址与布局。

从城市尺度而言，每个城区都应当建设一定比例的保障性住房，而并非集中分布于近郊或远郊的几个城区。从街区的尺度看，法国选取 3 500 人的规模作为社会住宅均衡分配的单位，相当于上海 2~3 个街区的尺度（以上海中心城区人均住宅面积 30 m²、容积率 2 计算，用地规模约 5.25 hm²；以郊区城镇人均住宅面积 35 m²、容积率 1.5 计算，用地规模约 8.2 hm²）。因此，中国特大城市保障性住房的均衡分配需要在街区的尺度上进行考虑。

4.2 不同区位保障性住房筹措方式多样化

在法国 SRU 法提出之前，城市代表委员会会长路易·贝松与 22 个大区的社会住宅承租者会面，就“居住、交通、城市生活”的议题进行了探讨，发现社会住宅面对的主要困难在于市镇的行政人员以及当地居民对社会住宅的抵制，土地资源的紧缺，以及高额地价增加了社会住宅的建设成本。SRU 法对这些问题有所回应，提出 20% 的社会住宅包括新建住宅、收购—合约住宅（收购或签订合同但未更新的住宅）和收购—更新住宅（收购并进行更新的住宅）。

首先，中国可以借鉴法国的经验，以多样化的方式筹措保障性住房，尽可能提高其在市中心的比例，既满足低收入人群的生活需求，又避免政府高额的征地费用。

而事实上中国也具备这样的基础。1998 年房改前，国家建设了大量的“老公房”，在城市存量住房中比例较高。老公房多数位于市中心，区位条件良好。对于空置或出租的老公房，政府可以收购或与户主签订合同，将其用作保障性住房。收购的住房由保障性住房机构统一管理，根据



图 6 上海大型居住社区分布图
资料来源：参考文献 [13]

房屋条件确定是否进行更新，并安排居住。签订合约的住房则由政府规定房屋租金并支付房东租金差价（保障性住房租金与普通住房市场租金的差价）。签订合约的目的在于既保证房东正常的收益，又限制房东哄抬房租，避免租房市场泡沫。

其次，应当逐渐增加“收购住宅”和“合约住宅”在保障性住房中的比例，三种类型的住宅应逐渐形成平分秋色、共同支撑的模式。2000 年之后，巴黎的新建住宅、收购—合约住宅和收购—更新住宅三种类型的比例相对均衡（图 7）。这不仅有助于社会住宅的均衡分配，还可以在社会住宅建设减缓或者低迷期保证住房的整体供应量。

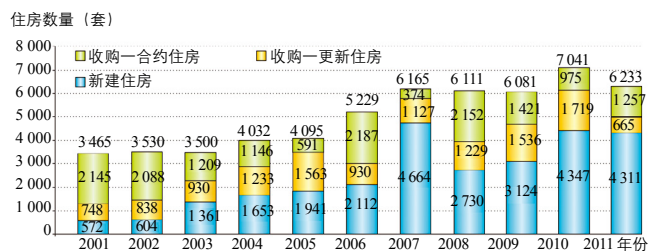


图 7 2001—2011 年巴黎新增社会住宅的构成比例
资料来源：参考文献 [14]

4.3 建立监管体系，促进保障性住房均衡分布

法国 SRU 法一直处于争议中，法案刚出台时，反对派指出由于地价高、缺乏基础设施附近的用地、国家财政补助不足等原因，他们难以在规定的期限内完成建设要求。在 72 个人口过万且社会住宅比例低于 20% 的市镇中，有 52 个市镇的市长属于右派，他们试图通过修改法律来拒绝执行 20% 建设比例的要求。

尽管 SRU 法不断地受到质疑和争议，但仍旧被良好地坚持下来，而且将继续坚持并提高社会住宅的比例。这与法律和监督的力量密不可分。法国采取了税收罚款的政策：“若未达到 20% 的比例，法律将会通过税收的方式来对市镇进行制裁，缺 1 套社会住宅，税收罚款 15 245 欧元”，在缴纳罚款的同时还需按要求完成相应社会住宅的建设。

目前，中国大城市土地价格高昂，政府依靠拍卖土地获取财政收入。因此，在进行全市范围的保障性住房均衡化分配时，势必会由于利益冲突遭遇重重阻力，这就需要建立保障性住房建设的监管体系，运用法律的强制性，确保地方政府贯彻保障性住房的建设。因此，可以借鉴法国的经验，制定更为细化、严格的监管体系，量化处罚形式，同时明确税收罚款的用途。UPI

（下转 61 页）