

〔文章编号〕 1002-2031(2010)08-0090-04

美国改善城市贫困社区居住环境的措施

梁茂春

〔摘要〕 主要提供给低收入者居住的公共廉租房社区是美国城市的特殊社区。由于与周边社区相对隔离和贫困人口过度集中,“特殊社区”普遍存在着犯罪率居高不下、社区秩序混乱等严峻的问题。政府通过强化城市社区控制力、推动混合居住政策等措施,较好地改善了城市贫困社区的居住环境。

〔关键词〕 廉租房;犯罪;管理

〔中图分类号〕 D583 〔文献标识码〕 A

美国各大中城市的公共廉租房 (public housing) 社区目前约有 1.8 万个,有 140 万套廉租房,均为政府所建造,专门出租给低收入家庭居住。这些廉价建造的、用于出租的公共住宅,由于年久失修、疏于管理,以及问题人口 (troubled population) 进驻数量的逐年增长,已经使之成为犯罪活动和犯罪人员隐匿的理想场所^[1]。近年来,美国地方政府对公共廉租房社会治安问题也十分关注,试图通过大力整治,以为此类贫困社区居民营造安全的生活环境^[2]。本文试图分析美国公共廉租房社区存在的问题及其原因,探讨其改善城市贫困社区居住环境的经验,以期对我国相关管理工作有所启示。

一 美国公共廉租房社区面临的严峻问题

1937 年,美国国会通过了一项法案。在这一法案下,地方政府 (而不是联邦政府) 成立了公共住宅

管理局 (以下简称为“房管局”), 建设公共廉租房社区,为低收入家庭提供“体面、干净、安全”的廉租房。地方政府与联邦政府签订合同,所有购买土地和建造公共住宅的资金由联邦政府支出。

由于第二次世界大战的爆发,实际上在战前建造的公共住宅并不多。战后,国会又通过了 1949 年法案,给联邦政府补充了改造贫民窟和城市发展的资金,要求新建 81 万套公共廉租房,但这批住宅直到 1972 年才告完工。1972 年后,联邦政府改变了住宅发展政策的方向,重点支持私人房屋发展商投资低收入家庭适用房屋的建设。截至到 1993 年,全国已有 1.8 万个公共廉租房小区,140 万套廉租房。近年来,这种公共廉租房的建设已是零零星星,几近停顿。以芝加哥为例,1950-1960 年代,该市的房屋管理局建设了一批廉价的高层出租住宅区,相对于贫民窟而言,这些住宅受到低收入者的欢迎。

但近 20 年来,这些公共廉租房社区的犯罪、毒品交易、吸毒现象日渐漫延开来。犯罪团伙左右了

〔作者简介〕 梁茂春 (1965-), 汉族, 广西武鸣人, 暨南大学管理学院副教授, 社会学博士。

〔基金项目〕 国家社会科学基金项目 (08BSH064)。

〔收稿日期〕 2010-03-01

〔修回日期〕 2010-05-08

这些住宅区的社会气氛,并试图对某些楼房和公共空间进行控制。他们招揽新成员,其所经营的毒品生意日趋“红火”;严重的暴力事件时有发生,防不胜防;多年的、连续不断的暴力冲突已使得人们对类似儿童遭枪击的严重事件只是敢怒而不敢言。房屋管理局和警察面对这些犯罪活动束手无策^[3]。

因此,在上世纪末,美国一些地方政府在讨论公共廉租房社区的管理问题时,谈论得更多的已经是如何结束枪击械斗、杀人以及如何防范这些冲突伤及无辜等这类重大问题了,而其他如毒品交易、街头卖淫等问题则是位于其次的。一些廉租房社区混乱到就连学龄前儿童都已经知道如何躲避枪战,如何避免在枪击频发的地带出现。这些社区混乱的现象使人们普遍缺乏安全感,产生心理上的焦虑和精神压抑。其实在很早的时候,有关这些廉价住宅区社会环境恶化的现象就已经引起人们的关注。从上世纪60年代开始,就有调查报告记录了一些廉租房小区的问题,如缺乏社会凝聚力;居民对越轨行为(如吸毒、毒品销售、少女怀孕等)高度容忍;居民们(尤其是妇女)普遍出现了高水平的心理焦虑与无助感。这些问题也是目前廉租房社区所面临的问题。

管理的混乱恶化了这种无序的状态,进一步使犯罪团伙肆无忌惮,更加猖獗。行人被抢劫、枪杀已经是新闻中的家常便饭。公共廉租房社区的这种糟糕形象也已出现在大众文化传媒当中:畅销书在描绘生活艰辛的境况时,常常以廉租房社区为模板;而电影编剧则根据廉租房社区的生活编写恐怖情节^[4]。

二 强化社区控制力

鉴于日趋恶化的社会环境,美国一些城市通过以下措施对公共廉租房社区进行了重整。

1 颁布相关政策和租房条款

(1)“一锅端政策”

廉租房社区社会环境的恶化与毒品交易、吸毒泛滥有很大的关联。暴力犯罪、街头枪战等都产生于毒品的活动(多为毒品交易不同帮派之间的纠纷而生)。一些人因无钱购买毒品而抢劫、偷盗。

房管局对付毒品犯罪的方法就是对拥有毒品的承租人实施驱逐。1988年,国会通过了公共廉租房消灭毒品法案。鉴于“毒品已经在公共廉租房社区泛滥”,国会要求房管局在出租协议中增加一个条款,规定任何参与毒品犯罪活动(包括贩毒、吸毒)的承租人,或在承租人住房内借宿的亲友、客人如果

参与毒品犯罪活动,无论承租人是否有过错,所有人都将被驱逐出公共廉租房,承租人也将被剥夺继续承租的权利。1996年,美国通过了一项“一锅端政策”(one-strike policy),该政策赋予房管局很大的权力:一旦发现廉租房中有从事毒品犯罪的活动,即可驱逐在该廉租房中居住的所有人员,即便承租人和其他未涉案人员是无辜的,甚至对这种犯罪活动并不知情。这项措施取得了一定的效果,使住户不敢再对同屋伙伴的违法行为采取容忍的态度;一些家庭主妇开始对其子女、亲属或合租人密切监督,以免自己失去租住廉租房的权利。但这一政策措施立即受到了一些公民权利团体的强烈反对,并对簿公堂。但法院最终还是支持了该政策^[5]。

(2)“任意搜查”的租房条款

这是美国前总统克林顿于1994年提出的措施。克林顿一心想重整美国城市中心地区(或称“内城”,inner cities,主要由贫困人口集中居住)的环境和秩序,他有两个非常激进的思想,其中之一就是建议对公共廉租房进行任意的搜查(searches at will and without a warrant)。他敦促各地房管局与廉租房住户重新签订租房合约,同意接受警察的这种搜查行动^[6]。

这一租房条款的签订,对那些在廉租房社区从事违法犯罪活动的人员造成了强大的震慑作用。

2 落实有关法规和租房条款的措施

(1)“扫荡”行动

“扫荡”行动是美国各地房管局开展的一项关键性的执法行动。当地人将“扫荡”行动称之为“大扫荡”(the sweeps)。“大扫荡”的措施包括:逐门逐户的大检查;在一楼的入口处设置围栏;修缮一些建筑设施(如门厅、公共走廊、电梯等);实行24小时保安值勤;实行严格的来访登记制度;迁走未经许可住进廉租房社区的住户;重新安排闲置住房。

这项从1988年起对各地廉租房社区进行的“扫荡”行动,使社区的安全感大大增强,居民们每天出入社区要接受身份卡检查,他们也服从这种检查和搜查。“大扫荡”引起了人们不同的反应。许多居民感激这场大搜查,因为“搜查”增强了安全感;而另一些人则抱怨这种没有搜查令的搜查侵犯了公民自由的权利。无论是驱逐、取消承租资格或是“扫荡”,均在短期内对社区的社会治安起了良好的作用。自1988年至1991年,芝加哥的公共廉租房社区的暴力犯罪出现了很大的变化:犯罪率的增长速度比市区其它地方还低。但这几年中的总犯罪案件

数还是增长了 21%，而且每千人中的犯罪率还是比城市的其它地方高^[7]。加强执法力度无疑可以改变令人恐怖的局面，但仅仅靠这一措施，还是不足以解决公共廉租房社区的犯罪问题。

(2) 加强执法力度，惩罚轻型违法行为

从上世纪 60 年代起，对付犯罪的举措就开始从改善廉租房社区的环境设计过渡到强化执法力度。这一时期新设立了小型的警察分管区，以加强警方的巡逻和秘密调查。后来有关方面对这些措施的实施效果进行了评估，认为增加设立新警区和更多的警察、不定期的巡逻，以及增加社区警力等措施对防范杀人、强奸等严重犯罪的作用并不大，但对于犯罪率高发区的治安秩序却产生了明显的良好效果。尽管混乱不堪的廉租房社区常常是犯罪活动频繁发生的场所，但警方却难以获取相关的信息和证据以控制犯罪的发生。执法活动通常针对毒品犯罪，但后来的研究表明，对毒品犯罪人员的逮捕对制止类似的犯罪并无明显的效果，犯罪率并没有下降。值得一提的是，有一项举措对于廉租房社区的社会治安发挥了显著的作用，这项举措就是对轻型违法人员实施逮捕或拘留。警方将注意力集中于廉租房社区那些令人讨厌的家伙，如在街上游荡的年轻人，一旦发现他们涂鸦、打烂窗户就对其实施逮捕或拘留。有资料表明这项措施对廉租房区的违法犯罪有较大的震慑作用。但严肃的问题被提出来了：这种做法是否违宪？另一个措施也有类似的降低犯罪率的效果，就是清理涂鸦、坏玻璃窗、垃圾堆、废弃的机动车等影响社区环境的東西。研究表明，这些措施对于降低犯罪率、减少社区居民的恐惧感有着显著的作用。但这些措施对于治安十分混乱的廉租房社区是否也同样有效却是可疑的^[8]。

3 增设警察机构，加强保安力量

美国一些城市的房屋管理局通过下面五项措施来加强社区的社会治安。

一是由管理局自设警察队伍。例如，芝加哥房屋管理局于 1990 年设置了自己的警察机构——芝加哥房屋管理局警察处 (Chicago Housing Authority Police Department)，以弥补芝加哥警察局在公共廉租房社区内警力布置的不足。房管局的警察队伍与芝加哥警察密切合作，包括在“大扫荡”中、在出租楼房的巡逻方面，都是联合行动。两支队伍各自单独在廉租房社区巡逻，并分别独立处理社区居民的报警。据芝加哥房屋管理局警察处的负责人说，1996 年，该处已经拥有 450 名警察和 50 名执勤市

民 (Civilian Support Persons)。

二是由管理局自设保安队伍。例如，芝加哥房屋管理局设立了自己的保安队伍。房管局保安与私人保安 (即“合约保安”) 实际上履行的是同样的职能。

三是雇佣私人保安。这种保安也叫作“合约保安” (Contract Security Guards)。由于经费的限制，以及招募合格房管局保安方面的困难，芝加哥房屋管理局难以为每一个犯罪高发的廉租房社区配备房管局保安。因此，他们只好在很大程度上依赖于“合约保安”，通过私立保安公司雇佣了 800—900 名保安，每年耗资 2500 万美元。

四是建立打击毒品犯罪的机构。在每一个公共廉租房社区均设立了“社区重建和教育打击毒品犯罪中心”。这个机构最明显的特征，是其成员均主要由社区居民组成。每一个中心都与其它相关机构密切合作，这些机构为公共廉租房的居民提供治疗床位，并指引中心的工作人员开展毒品防范工作。中心还与附近的公立学校开展互助协作，设立毒品防范工作室。

五是建立社区巡逻队。巡逻队人员由廉租房社区居民组成，其任务主要是确保住宅楼的安全，做保安做不了的事情，因为保安们执勤一般都不离开门卫室，不进入楼群中。在所有的“大扫荡运动”中，房管局工作人员都与这些住户巡逻队密切合作，其常规行动一般是，到各住宅楼巡查，以发现任何可疑活动、破坏公共财产的行为、需要修缮的公共设施，等等^[9]。

事实证明，各地城市的房屋管理机构通过增强警力和民间治安力量的方法使得廉租房社区的犯罪率有了一定的下降。例如，在康涅狄格州的桥港 (Bridgeport) 市，房屋管理机构通过增强警力和民间治安力量的方法，使 2001 年头 6 个月的犯罪率比上年同期下降了 75%^[10]。

4 成立“居民管理公司”，强化社区参与

1980 年代中期，美国国家住宅与城市发展部开始鼓励公共廉租房居民参与社区的管理，并授权居民委员会成立“居民管理公司” (Resident Management Corporations)，与房管局签约负责管理部分社区或业务。政府为技术方面的支持和居民管理人员的培训提供了资金。到 1990 年，居民管理公司接管和承担了 14 个公共廉租房社区的管理。居民管理公司的拥护者们认为，它可以将公共廉租房社区改造成高效、安全、高生活质量的社区，并赋予社区居民掌握自己命运的能力^[11]。

1980年代末,研究人员、管理者以及政策制定者们达成共识,认为成功的抑制犯罪的策略应该是警方、廉租房管理机构与居民的共同合作。由于本居住区的安全状况与居民休戚相关,他们对犯罪防范与控制活动的参与是必不可少的。不过,有关部门的评估研究发现,社区参与对防范犯罪的效果并不显著。在廉租房社区中,社区参与的措施常常是不成功的,居民与廉租房管理局之间常常难以合作^[12]。

三 实施混合居住政策

对公共廉租房社区这种特殊的住宅区犯罪猖獗的现象,美国的警察和相关问题的研究人员都试图进行解释。许多人认为,公共廉租房社区在地理空间和社会空间上与城市其它部分的隔离是犯罪率居高不下下的主要原因。

一些学者研究后发现,廉租房社区的这种人口分布格局与谋杀、绑架、强奸等各种形式的犯罪活动的发生有密切的关联^[13]。例如,在1950-1960年代,芝加哥市政府在建造这些廉价高层住宅时,有意识地将它与其周边环境隔离起来。比如,这些住宅区与其它住宅区之间常常被铁道线或高速公路隔开。而且,在选址上也有这样的倾向:政府专门选择在那些没有工商业活动的地区建造,因此,在这些住宅区内,人们获得合法就业的机会极少,而对从事非法活动(如毒品交易等)而言却十分便利。此外,联邦当局的住房政策也是其主要原因之一。尽管当初的廉租房主要是提供给贫穷的工人家庭作为短期过渡性住房而居住,但政府后来采取的一些政策更偏向最贫穷的阶层。政府制定了按收入租用廉价房屋的规定。在1960-1970年代,这一政策将那些超过一定收入水平线的工人家庭推出廉价房住宅小区之外。维修经费的不足、管理上的疏忽,使这些住宅小区在全国范围内都呈现了加速衰落的态势^[14]。

到2000年,美国约有300万人口生活在全国各地的公共廉租房中。这300万人口中的近70%为少数民族,其中48%为非洲裔人,18%为墨西哥裔人;76%生活于公共廉租房中的家庭的主人为单身妇女;近75%的公共廉租房住户年收入低于1万美元,其中23%低于5000美元。廉租房住户人口的平均年龄分布为:25-44岁的为36%;62岁以上的为33%,45-61岁的为20%;25岁以下的为11%^[15]。

为了减少犯罪现象并改善公共廉租房社区的生活环境,美国各地的廉租房管理部门试图改变这一

特殊社区的贫困人口过于密集的格局。1992年,国会在各地房管局的要求下,允许在政策的操作上有一些松动,吸引中等收入家庭进入公共出租屋社区居住,以改变贫困人口密集的格局,从而改善社区的社会环境(这一措施被称为HOPE VI Program)。但这种松动是有限度的,房管局仍被要求至少有75%-85%的出租屋要由收入很低的家庭居住。国家住宅与城市发展部首期向地方房管局投入了5000万美元用于修缮破旧的廉租房,2003年,国家住宅与城市发展部又投入了70亿美元,用于建设和发展新的廉租房小区,重新调整廉租房社区不同收入水平人口的分布^[16]。有些学者通过评估分析后认为,这一计划的实施较大程度地改善了廉租房社区的生活环境与社会秩序,贫困率、犯罪率得以下降,居民的生活满意度大大提升^[17]。

四 结论

上世纪初,美国在一些城市建设大量廉租房旨在解决贫富差距拉大而引发的民生问题,但建设规划的缺陷以及贫困人口的过度集中却使廉租房社区居住环境逐渐地趋于恶劣。近年来,美国政府通过强化城市社区的控制力、推动混合居住政策等措施,使廉租房社区犯罪活动显著减少,社区秩序得以改善。美国治理城市贫困社区的方法值得人们深思。首先,美国在治理此类城市问题时实施了较多的行政干预。“一锅端政策”和“任意搜查条款”等措施就是由政府制定的,尽管不断遭遇民间组织的强烈反对,政府仍不惜动用行政力量落实这些强硬措施。这在一定程度上遏制了公共廉租房社区犯罪活动的猖獗势头。其次,作为一个高度市场化的国家,美国并没有完全采用市场手段来管理廉租房社区,而是由政府成立相应的管理机构直接管理,管理队伍庞大,财政支出巨大。其三,城市公共廉租房是提供给贫困人口居住的,但美国治理公共廉租房社区问题富有成效的措施之一却是要吸引较高收入的家庭进驻,以改变这类社区贫困人口过度集中的状况,这一点确实耐人寻味。

【Abstract】 Low-rent houses communities which supply houses for low-income people are special communities of American cities. Since their isolation from the surrounding communities, over-concentration of poor population has led to community disorder, prevalence of crime and other (下转第99页)

参考文献

[1] 周一星. 城市地理学 [M]. 北京: 商务印书馆, 1995: 161- 162

[2] 邓祖涛, 陆玉麒. 汉水流域中心城市空间结构演变探讨 [J]. 地域研究与开发, 2007 (1): 12- 15

[3] 陈彦光, 周一星. 豫北地区城镇体系空间结构的多分形研究 [J]. 北京大学学报 (自然科学版), 2001 (6): 817

[4] 杨开志, 陈良文. 中国区域城市体系演化实证研究 [J]. 城市问题, 2008 (3): 6- 12

[5] 庄林德. 常德市域城镇体系发展的历史基础 [J]. 经济地理, 2000 (1): 57- 62

[6] 中国城市规划设计研究院. 常德城市总体规划说明书 (2009 - 2030) [R], 2009

[7] 国家文物局. 中国文物地图集·湖南分册 [M]. 长沙: 湖南地图出版社, 1997

[8] 谭其骧. 中国历史地图集·卷二·秦汉 [M]. 北京: 中国地图出版社, 1982: 49- 50

[9] 应国斌. 常德市志 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2002

[10] 石门县地方志编纂委员会办公室. 石门县志 [M]. 北京: 中国文史出版社, 1993

[11] 董力三. 历史时期洞庭湖地区城镇职能的演变 [J]. 经济地理, 2006 (3): 500- 503

[12] 临澧县史志编纂委员会. 临澧县志 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1992

[13] 李大年. 常德地区志·地理志 [M]. 北京: 中国文史出版社, 1993

[14] 顾朝林. 中国城镇体系——历史·现状·展望 [M]. 北京: 商务印书馆, 1996: 46- 131

[15] 周振鹤. 中央地方关系史的一个侧面——中国历代地方政府层级变迁的分析 [A]. 周振鹤自选集. 南宁: 广西师范大学出版社, 1999: 73- 75

[16] 罗凯成. 常德地区志·建设志 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1991: 46- 47

[17] 刘正. 湖南省志·交通志·水运卷 [M]. 长沙: 湖南出版社, 1995: 182- 183

[18] 施金炎. 洞庭史鉴 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2000: 227, 251- 252

(责任编辑: 胡云)

(上接第 93 页)

serious problems. By strengthening the control power of communities and promoting mixed housing policy, the city's governments have improved the living environment of the poor urban communities.

【Key words】 low-rent housing; crime administration

参考文献

[1] Susan J Popk in, Victoria E Gw iasda et al. Combating Crime in Public Housing: A Qualitative and Quantitative Longitudinal Analysis of the Chicago Housing Authority's Anti-Drug Initiatives [J]. Justice Quarterly, Vol 16, No 3, 1999: 520

[2] Gifford Miller and Diana Reyna. Make Safety a Priority for Public Housing Residents [N]. The New York Amsterdam News, 2004 (April 8- 14): 13

[3] Susan J Popk in, Victoria E Gw iasda et al. 521.

[4] Schill Michael H. Distressed Public Housing: Where Do We Go from Here? [J]. The University of Chicago Law Review, No 60, 1993 (spring): 497

[5] Raymond - Richmond W enona. Legal Consciousness: Public Housing Residents' Reactions to the One-Strike and You're Out Policy. Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, Aug 12, 2005. http://www.alkcademic.com/meta/p22952_index.html

[6] Anonym. Clinton's House Rules [J]. Time, New York, No 143, 1994: 55.

[7] Schill Michael H: 546- 547

[8] Susan J Popk in, Victoria E Gw iasda et al. 526- 527.

[9] Susan J Popk in, Victoria E Gw iasda et al. 529- 533

[10] Anonym. Housing Authority Police Unit Reduces Crime Rate [J]. Journal of Housing and Community Development, 2001 (Sept/Oct): 39.

[11] Schill Michael H. Distressed Public Housing: Where Do We Go from Here? [J]. The University of Chicago Law Review, Chicago, Spring 1993, No 60, p 549- 550

[12] Susan J Popk in, Victoria E Gw iasda et al. 527.

[13] Thomas L McNulty and Steven R Holloway. 2000 Race, Crime, and Public Housing in Atlanta: Testing a Conditional Effect Hypothesis [J]. Social Forces, Vol 79, pp 707- 729

[14] Susan J Popk in, Victoria E Gw iasda et al. 523.

[15] Stan L. Bowie. The Impact of Privatized Management in Urban Public Housing Communities: A Comparative Analysis of Perceived Crime, Neighborhood Problems, and Personal Safety [J]. Journal of Sociology and Social Welfare, Volume XXVIII, 2001: 69

[16] Susan J Pok in. Beyond Crime Prevention: How the Transformation of Public Housing has Changed the Policy Equation [J]. Criminology & Public Policy, Vol 3, 2003: 47

[17] Susan J Popk in, Bruce Katz et al. A Decade of HOPE VI: Research Findings and Policy Challenges [M]. The Urban Institute, 2004: 47- 49.

(编辑: 师爽; 责任编辑: 赵勇)