

亚洲发展中国家城市住房问题及解决办法

娄曦阳 编译

(华东师范大学 中国现代城市研究中心, 上海 200062)

摘要: 亚洲城市在过去二三十年间快速发展, 城市人口也迅速增加, 城市贫困是城市发展面临的重要挑战, 而住房问题是城市贫困的主要表现之一, 各个国家、各个城市政府为了解决住房问题采用了多种方法。中国处于快速城市化阶段, 受传统观念、土地政策和国家政策等多方面的影响, 住房问题已成为人们关注的焦点。本文介绍了亚洲城市的贫民窟的总体情况和所带来的社会影响, 并介绍了多个国家多个城市解决住房问题的方法。亚洲众多国家都有成功解决住房问题的成功案例, 这些经验值得我们参考。

关键词: 城市住房; 贫民窟; 住房建设

中图分类号: C91

文献标识码: A

1. 亚洲城市中的住房和贫民

根据联合国人权理事会的定义, 人居住适当的权利是每位女性、男性、年轻人和孩童能够取得并维持一个能够和平而有尊严地居住的安全的家^[1]。适当居住的权利包括七个组成部分, 其中一个安全占有, 这又与土地的权利相关。

住房状况与对任何个人享受城市生活的优点的能力有直接的关系。这对于贫民窟居民来说尤其真实, 他们的窘况阻碍了他们享受那些优点, 由于缺乏庇护所, 导致了許多无能: 没有代表、没有经济自由、没有安全、没有透明度和没有社会机会^[2]。

虽然城市贫民窟居民对地方经济有显著贡献, 但是他们并没有融入城市社会经济环境的主流。亚洲城市的贫民窟反映了结构性贫困的更深层次现象: 维持城市发展的压力恶化了社会、政治和制度上的不平等和剥夺, 导致了贫民窟的产生。贫民窟高效地把城市区域分为“富裕”和“贫穷”的城市, 经济、社会、政治和文化的排斥导致了城市分隔^[2]。贫民窟居民并没有享受到“城市进步”带来的好处, 相反, 由于法律上的拒绝和大量城市服务的缺失他们付出了代价。他们经常面临被驱逐的风险, 没有发言权, 没有得到充分的保护。绝大部分贫民窟居民被排除在城市主要特质之外, 包括政治发言权、正式的住房、安全和法治、教育和卫生, 这些被少数特权者垄断。他们生活的质量常常比农村贫民的差。

在亚洲, 如同世界上其他地方一样, 贫民窟是“城市分隔”最残酷的结果。它们是亚洲城市地区对劳动力的需求与适当住房供应不足以及劳动者有权利期望的安全体面的居住环境设施之间的不平衡的最明显表现。

贫民窟典型的由非正规住房市场供应。这种非正规经济的交易缺乏合法性并使贫民窟居民更易受到伤害。由于缺乏更好的选择, 贫民最终到了经常面临驱逐威胁的避难所中, 这使得

收稿日期: 2013-5-20

基金项目: 本文是教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“预防和治理城市病研究”(11JZD028)的阶段性成果。

作者简介: 娄曦阳(1988-), 男, 江苏苏州人, 硕士研究生, 研究方向为区域经济。

住房提供者和城市管理者进一步地剥削和排斥他们。他们非正规的状况使他们长期处于“剥削轨迹”中。城市美化和清理项目，经常导致强制驱逐贫民和拆除破败的房屋^[2]。这种行为忽略了贫民窟是有益于贫民的解决办法而不是一个问题。

2. 亚洲的贫民窟

为了衡量与贫民窟相关的千年发展目标的进程，联合国人居署以家庭为单位，采用五种可测量的避难所剥夺指标，制定了一个功能定义。该定义为：“一个贫民窟家庭包括一个或一群人住在城市地区同一个屋檐下，缺乏以下五种令人愉悦事务之一或更多：（1）耐用的房屋（一座可以地抵极端气候条件的永久性建筑）；（2）充分的生活区域（不超过三人分享一间房间）；（3）处理过的水（足够的、负担得起的、不需极度努力就可获取的水）；（4）改良过的卫生设施（私人厕所，或者合理数量的人共同使用的厕所）；以及（5）安全土地占有（实际上或法律上的安全占有状态并免于被强制驱逐）。”由于人居署数据库中缺乏大部分国家土地占有的信息，只有前四个指标用来定义贫民窟家庭，然后估计住在贫民窟里的城市人口的比例^[2]。

这些标准与该地区许多国家采用的标准不同，因此联合国人居署的贫民窟数据与国家的估计的有显著的区别，并且常常高于国家的估计。

亚洲城市中的贫民窟是不均匀的。典型的对贫民窟家庭的视觉描述是：一个家庭呆在只有一间房屋的用泥土和铁皮搭成的棚屋中，没有任何供水和卫生设施。

联合国人居署统计显示 5.055 亿贫民窟居民或超过世界贫民窟人口的一般住在亚太地区。这个数字在东亚和南亚很高。在各分区中，城市居民住在贫民窟的比率分布在 24%到 35%之间。

表 1：2010 年亚太地区各分区贫民窟人口数

区域	城市人口（千人）	贫民窟居民数（千人）	城市人口居住在贫困窟（%）
东亚	671795	189621	28.2
南亚	545766	190748	35.0
东南亚	286579	88912	31.0
西亚	145164	35713	24.6
太平洋	2306	556	24.1
亚太（总数）	1651610	505550	30.6

数据来源：State of the Asian Cities 2010/2011

在许多城市的房屋中，公共实体为低收入人口建造的房屋被人居署根据过度拥挤的定义而认定为贫民窟，而根据国家的定义并不把它们认作贫民窟。

只在少数几个国家，例如孟加拉、老挝和尼泊尔，平民窟缺少三个或更多庇护所的功能。由于大部分贫民窟缺少五个要素中的一个，一项缺失的变化能够使其不再属于贫民窟。这种现象可能在亚洲国家 1990 年到 2005 年间贫民窟比率快速变化扮演着作用。

一些亚洲国家的评估显示绝大部分贫民窟居民缺乏充分的生活区域。在孟加拉和菲律宾，显著比率的贫民窟居民缺乏耐用的房屋。

在亚洲许多国家，高比率的城市人口居住在贫民窟。在孟加拉、柬埔寨和老挝，贫民窟的比率超过三分之二。在其他国家，例如蒙古和尼泊尔，超过 50% 的城市人口居住在贫民窟中^[3]。

表 2：1990–2007 亚洲贫民窟人口

国家	贫民窟人口（千人）					生活在贫民窟中的城市人口（%）				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
东亚和东北亚										
中国	137272	153985	169600	174587	173988	43.6	40.5	37.3	32.9	31
韩国	11728	-	14358	-	-	37	-	37	-	-
蒙古	866	905	907	847	867	68.5	66.7	64.9	57.9	57.9
东南亚										
文莱	3	-	5	-	-	2	-	2	-	-
柬埔寨	964	1273	1705	2172	2385	-	-	-	78.9	-
印尼	28407	29912	30620	28574	26852	50.8	42.6	34.4	26.3	23
老挝	422	-	705	1230	-	66	-	66	79.3	-
马来西亚	177	-	262	-	-	2	-	2	-	-
缅甸	3105	-	3596	6703	-	31.1	-	26.4	45.6	
菲律宾	16224	18817	21080	23175	23891	54.3	50.8	47.2	43.7	42.3
东帝汶	1	-	7	-	-	2	-	12	-	-
泰国	-	-	-	5291	-	-	-	-	26	-
越南	8109	8897	9366	9274	9137	60.5	54.6	48.8	41.3	38.3
南亚、西南亚和西亚										
阿富汗	2458	-	4945	4629	-	98.5	-	98.5	88.6	-
孟加拉	19552	23206	25574	27860	29871	97.3	84.7	77.8	70.8	70.8
不丹	61	-	70	-	-	70	-	44.1	-	-
印度	120746	122376	120177	113223	109501	54.9	48.2	41.5	34.8	32.1
伊朗	17094	-	20406	14581	-	51.9	-	44.2	30.5	-
尼泊尔	1194	1589	2099	2591	2798	70.6	67.3	64	60.7	59.4
巴基斯坦	17620	20271	23304	26189	27508	51	49.8	48.7	47.5	47
斯里兰卡	899	-	597	345	-	24.8	-	13.6	12	-

土耳其	7947	8055	7911	7610	7202	23.4	20.7	17.9	15.5	14.1
-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

数据来源: State of the Asian Cities 2010/2011

2. 亚洲城市解决城市住房问题的方法

在亚洲许多国家,居住在国家政策中十分重要,但是投入到住房中的公共资源与需要的有很大的差距。在较贫困的亚洲国家,太多的家庭需要住房,政府拥有的资源太少甚至不能够建设需要的住房数量的一小部分。

2.1. 公共住房

一些亚洲国家直接的处理了住房问题并取得了巨大成就。在韩国、新加坡和中国香港,公共项目是政府住房政策和有力地追求无贫民窟城市的特点。

在韩国,从二十世纪七十年代中期开始,政府不仅积极鼓励还提供住房以抑制由于供应短缺引起的价格上涨压力。这导致了包括出租大厦在内的公寓的发展,现在占国家住房存量的 53%,其中在首尔占 51%。从此以后,韩国国家建筑集团通过新的建设和城市更新不断地提高生活质量。到 2005 年,集团已经建造了 165 万个单元,主要集中在供应个无家可归和低收入家庭的大众住房。该计划受到政府补贴和国家住房基金的资助^[4]。

在新加坡,私人/公共住房比率大约是 20 比 80。大部分由住房和发展委员会建造的公共住房以补贴的价格出售给当地市民和以 99 年租约出售给永久居民。在中国香港,住房管理局在 1991 年到 2001 年之间把自己住房存量提高了 18000 个单元^[5]。

许多国家由于有限财政资源而仅尝试少量的公共住房。公共出租房屋并没有分配给穷人,即使分配给穷人也是负担不起的。在有些情况下,由于政府采取了更市场主导的政策最终这些公共财产私有化^[5]。

住房增量发展原理和违章建筑区中使用的原理一样,当人们获得机会他们就有足够的的能力建造和开发他们自己的房屋。这产生了“处所和服务”项目,经过处理的小块土地以可以负担的价格卖给穷人。家庭拥有小块土地的所有权,可以自由的建造他们想建的和负担的起的房屋,假设房屋只能在资源运行的条件下逐渐改善。这种方法在巴基斯坦信德省的海德拉巴市广泛采用,被称为“Khuda-ki-Basti”,即乌尔都语神有居所,海德拉巴发展委员会取得了一些成功^[6]。

2.1.1. 公共住房的成功案例:新加坡

新加坡的公共住房在许多发展中国家普遍的前景惨淡的贫民窟和不充分住房十分突出。在公共住房项目下,城市政府提供了 80%人口的住房,其中 90%的人现在是房主。这与西方国家公共社会住房的经验相比也是一个显著成就。80%的公共住房居民的舒适度证明这是一个成功的项目。

在二十世纪六十年代早期,新加坡面临两个根本性的挑战:(1)人口过多超过住房供应,和(2)低收入家庭无法负担私人部门提供的住房。住房调查表明负担不起私人住房的人每年需要 11000 新单元的公共住房。赢得 1965 年选举的新选政府以特别强调就业和住房的声明面对挑战。

政府看待经济和社会平等和同等重要使得新加坡的经验是特别的。两个法定机构—经济发展局和住房与发展局—在 1960 年设立,分别拥有财政、法律和宪法的权力来促

进工作和住房的供应。这种就业和住房补充的关系是新加坡持久政治稳定的关键。

住房与发展局的两个基本功能是“向低收入群体以他们可承受的租金提供良好建造和优秀设计的住房”；以及“鼓励新加坡财产所有民主制和使新加坡中低收入群体市民能够拥有他们自己的家”。由于政府通过为后续销售而新建的特别设计的公共住房强化所有者—居住者所有，政府以住房与发展局扮演着建设者和社会工程师的角色。

虽然公共住房项目以独家租赁方式开始，但是 1946 年新的创新的向低收入者以 99 年租期提供住房所有权的政策启动。在持续到今天的公共资格和分配框架下，收入上限作为界限点帮助低收入家庭参与项目；家庭总收入资格上限的申请人不符合公共住房的资格。

对于所有公共住房受益人，通过政府对首期付款和抵押贷款利息的援助，可以更容易负担的起住房贷款。这些援助中突出的是买家可以收回他们中央公积金存款的一部分用来支付占购买价格的 20% 首期付款和相关抵押付款。购买价格剩下的 80% 以住房与发展局资助的特别利率低于最优惠利率的抵押贷款分期支付。感谢中央公积金，它使以 99 年租期拥有公寓同时不用忍受可支配收入减少成为可能。

2.2. 公私合作

在过去几年中，一些亚洲城市与私人开发商合作来促进穷人负担的起的住房建设。在大部分情况下，地块的商业开发权作为抵押物给私人部门，他们将在整个土地开发中建筑特定比例价格合适的住房。

2000 年，印度中央邦政府启动了一个创新型项目，名为“居所基金”，使低收入人口能够获得居住用土地或房屋。在居住建筑区，要求私人开发商分配总开发面积的 15% 给低收入家庭。私人开发商也可以选择开发地区 25% 的土地上建造房屋。不选择前述两种方案的开发商必须以特定的价格为整个建筑区域付“居所费”给“居所基金”^[7]。

在印度尼西亚，从二十世纪七十年代开始，住房政策关注为低收入家庭提供低价格的住房，通过一项强制新的“1:3:6”规则来实现，该规则要求开发商每建一座高价格的房屋，必须建造至少三座中等价格的房屋和六座基础的或十分基础的房屋。在此之上，国有抵押银行为低收入家庭提供平息贷款。通过这些努力，只占住房单元 10% 的中高价格住房依据销售价值在市场上占据主导地位。由于包括许多国内银行和一家大型国外银行在内的私有部门贷方积极参与高端住房金融，这项政策使它们同两家国有抵押银行一样参与主要的借贷市场^[8]。

在许多国家，地方当局协调的土地分享，成为义务获取的城市选择。土地分享合作下，公共或私人的土地所有者和非法占有者达成协议，土地所有者保留经济上更有吸引力的，允许居民在其它部分建筑房屋，通常他们会获得完整的土地所有权。这种土地分享形式在社区组织强大的情况下是实际有效的。居民的好处包括所有权的安全和适当的房屋。对私人土地所有者而言，吸引人之处在于放弃开发的控制能够允许土地商业部分的集中开发^[9]。

在孟买，土地获取可以采用“开发权转换”的方式。对于土地被要求作公共目的的土地所有者来说，开发权转换是比货币补偿更好的选择。这个方案带来了弹性的优势，给予土地所有者三种选择：（1）使用所拥有的剩余土地的开发权，（2）使用所拥有的其它土地的开发权，或者（3）转换（卖）开发权给可以在其它土地上使用开发权的人。在孟买，“开发权转换”被用来保证道路、露天场所和公共设施的储备；转换可以在大孟买的任何地方发生，但只能在规定的区域内使用，不包括敏感和拥挤的区域。“使用权转换”导致的土地使用和可能实施的土地在孟买开发控制条例里详细说明^[6]。

由于住房被关注,公私合作包括多种土地再分配形式,例如联营、再调整或合并。这些形式使官方把私人拥有的土地合并成一个整体来更有效的划分和开发。当地块被合并,该地区被分隔为处理过的场所或小块土地。开发的资金由卖出一些地块获得。一些被标记为公共用途,包括低收入住房,剩下的在原土地所有者之间分配。在印度古吉拉特邦,土地合并安排被称为城镇开发计划,使城市当局能够开发半城市化地区,有 10%的土地保留给低收入住房。多种形式的土地再调整计划在印度尼西亚、日本、韩国和泰国发生^{[6][9]}。

2.3. 租住房屋

尽管很大比例的城市居民是房客,但是给租住房屋开发提高有效支持的政府数量很少。私人拥有的这种房屋,通过非正规安排供应给低收入家庭并且位于市中心附近和工业地区。进一步的,租住房屋在平民窟或非正规住所中获得。对于公共部分的租住房屋,确定的未来是供应永远满足不了需求。穷人常常被驱逐,尽管政府机构提供大量的补贴,穷人不能从中受益。甚至租金补贴很多的地方,政府常常发现方法驱逐最需要的人。

在亚洲,大约 20%的城市居民住宅租住的房屋中,其中 45%的人从某种形式的所有权中获益。由于难以计算贫民窟建筑区内的租客,这个比率是不精确的。城市层面的所有权状况数据显示租住住房的比率从高达 65%的达卡、墨尔本和乌兰巴托到低至 30%的首尔甚至 20%的河内。

在曼谷,可以看见一些创新的租住房屋,低收入群体逐渐和土地所有者达成实质性的协议使他们能够在能够获得生计机会的地区生活。在这个计划下,穷人寻找所有者保持空白以等待开发前升值的土地。穷人短期租住土地,支付他们可以支付的。土地所有者发现这样做很好,组织第三方侵犯他们的财产。在过去几年,社区和当局探索向临时建筑区提供基本服务。更高的服务标准需要长期租约,但是居民必须在需要的时候愿意清空区域。这种安排使大量贫困家庭能够在超过他们经济能力的区域生活。当城市扩张导致生计机会到其他地点去的时候,穷人可以和人流一起移动并和其他土地所有者达成类似的协议^[10]。

3. 对中国的启示

今下,住房问题已经成为中国民众关注的焦点问题。城市的快速扩张,大量农村居民转换为城市居民,农村剩余劳动力涌入城市,家庭结构的变化,人口向发达地区迁移的趋势,土地开发制度,种种原因导致城市住房问题越来越严重。中国住房问题主要表现为房价过高,大量中低收入者买不起房。按照联合国人居署关于贫民窟的相关定义,现在中国大城市中有许多人其实居住在贫民窟中,尽管我们不这样认为,但是至少我们应该重视这个事实。

亚洲城市的经验表明,解决住房问题的主要方法是建立公共住房和公私合作。虽然我国已经开始加强保障房的建设,但是程度还远远不够。韩国公共住房占住房总量的一半以上,新加坡公共住房占比超过八成,香港公共住房存量为总存量的 53%。我国的保障房建设之路还任重道远。尽管我国也有成功的公私合作案例,但和其他国家相比,我国的公私合作程度还很低供应给中低收入家庭的住房数量还无法满足需求。同时在房屋分配等制度方面还存在着缺陷。

参考文献:

- [1] UN Human Right Council. Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in the context. 2007. <http://www2.ohchr.org/english/>
- [2] UN-HABITA. State of the World's Cities 2010/2011 - Bridging the Urban Divide. 2010
- [3] UN-HABITA. State of the Asian Cities 2010/2011. 2010
- [4] RICS. The RICS Asian Housing Review 2008. 2008

- [5] UN-HABITA. Financing Urban Shelter—Global Report on Human Settlements 2005. 2005
- [6] PADECO. The Evolving Role of World Bank Urban Shelter Addressing Land Market and Economy—Wide Constraints. 2007
- [7] ASCI—Centre for Good Governance. JNNURM Rapid Training Programme—Governance and Reform. 2006
- [8] Zhu Haibin. The structure of housing finance market and house price in Asia. BIS Quarterly Review. December 2006: 55–69
- [9] UN-HABITA. Handbook on best practices, security of tenure and access to land. 2003
- [10] Global Land Tool Network. Secure Land Rights for All. 2008

The Housing Issues and Solutions in Asian Developing Countries

LOU Xiyang

(Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062)

Abstract: In past few decades, Asian urban population has risen rapidly as the result of the development of cities. The urban poverty is the major challenge of city development. The housing issues stand out as a major aspect of urban poverty. Many governments of the countries and cities take measures to solve the problem. In China, housing issues have become a focus of society with various influence including traditional concept, land utilization and national policy in the process of rapid urbanization. This essay introduced the situation and social influence of slum in Asian cities and the solution of housing issues in many countries and cities. There are many successful and valuable examples of solutions in Asian countries.

Key word: housing issues; slum; housing construction