

# 伦敦、纽约、新加坡城市住房问题及解决对策

俞林霞

(华东师范大学 中国现代城市研究中心, 上海 200062)

**摘要:** 住房问题作为“城市病”的主要表现形式之一, 住房紧缺、房价过高、低收入人口住房难等在大城市特别是大城市的发展过程中表现尤为明显, 对大城市而言解决住房问题不仅仅关系到城市的发展, 更关系到社会的稳定。住房政策发展是解决大量新增城市人口住房的根本途径同时也是现有居民改善原有住房条件的主要方式, 如何解决城市住房问题更成为城市政府主要课题之一。在城市住房问题和住房政策实践方面, 发达国家与新兴经济体国家具有丰富的经验教训, 本文通过对伦敦、纽约和新加坡解决住房问题的对策研究, 认为同时依靠市场和政府的共同力量建立起多样化的住房保障体系, 并通过完善的立法系统和规划等措施可以有效解决住房紧缺问题。我国可以借鉴这些城市的成功经验, 结合自身情况构建具有自身特色的住房政策。

**关键词:** 住房问题; 住房政策; 伦敦; 纽约; 新加坡

**中图分类号:** F291.1

**文献标识码:** A

## 1. 引言

城市化作为一种世界性的普遍现象发端于18世纪60年代的英国工业革命, 在短短的200多年时间内城市化在全世界的迅速发展, 城市特别是大城市以其独特的优势, 犹如一块磁石吸引着众多的人口不断向其集聚。由于住房商品相较于其他商品有其一定的特殊性, 供应的有限性(取决于城市土地资源的有限性)以及不可移动性, 大城市人口的不断集聚与增加, 势必造成城市住房紧张、低收入人口住房难等城市住房问题的产生。住房是人类的基本生活要素之一, 住房问题是城市特别是大城市发展中必须解决的一项基本任务, 对大城市而言解决住房问题不仅仅关系到城市的发展, 更关系到社会的稳定。在城市住房问题和住房政策实践方面, 发达国家与新兴经济体国家具有丰富的经验教训, 值得我们学习与反思。

## 2. 伦敦住房问题及解决对策

### 2.1 伦敦城市住房问题及住房政策的演变

英国工业革命起始于18世纪60年代, 工业革命推动英国经济高速增长, 到19世纪中叶, 英国的工业化与城市化进入高速增长的时期, 从1800—1850年这50年时间内英国城市每10年的增长率达到23.7%、29.1%、28.0%、25.0%和25.9%<sup>[1]</sup>。伦敦作为英国经济与政治的重心, 随着大量农村人口向城市移民以及本身人口的增加, 人口总数急剧膨胀, 1850年伦敦人口268.5万人, 但到了1890年人口增为563.8万人, 在半个世纪里人口竟翻了一番, 人口的激增使得伦敦住房市场供需失衡、住房问题日益严重。

**收稿日期:** 2013-5-4

**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)的阶段成果。

**作者简介:** 俞林霞(1988-), 女, 硕士研究生, 主要研究方向为城市地理、城市经济。

居住空间拥挤、卫生条件差、居住条件恶劣成为当时伦敦住房问题的主要表现形式。由于当时英国政府和地方政府对城市住房问题持有“自助”的指导思想，对住房建设采取最低限度干预的政策，所以 19 世纪中期以前政府很少介入城市住房问题，使得住房特别是贫民住房没有得到有效的调控。相反这一时期，具有慈善性质的民间组织对于贫民住房问题的实践更为活跃，其中最为有名的是模范住房 (Model Dwelling) 和希尔制度 (Octavia Hill System)。民间住房组织通过社会力量进行住房建设再将住房以低于市场价格的形式出租给贫民，虽然民间组织仍存在着提供的住房数量有限、租金对于贫民相对较高等问题，但相对于政府的无作为，还是缓解了当时的住房紧缺问题。

19 世纪后期，人口的持续增长导致住房供应不足、住房租金上涨，中产阶级住房也受到影响，社会矛盾激化，政府逐渐开始意识到改善贫民住房问题的紧迫性，政府在这一时期相继出台了多部法律与政策，希望改善当前日益加剧的住房问题。1868 年的《托伦斯法》允许伦敦地方政府勒令住房卫生条件不过关的房主通过出钱将房子拆除。1875 年的《劳工住房改善法》要求首都工作委员会必须购买贫民窟区域土地，由此为建造政府住房提供土地供给。1879 年颁布《克罗斯法》允许地方政府自己制定改善贫民区计划。1890 年颁布《工人阶级住房法》授权于首都工作委员会形式住房管理权以及为解决贫民居住问题建造公房的权利。除了法律的保障，地方政府也开始关注贫民窟改造以及新建公共住房，首都工作委员会在 1875—1888 年共完成了 16 项贫民窟改造工程；于 1888 年成立伦敦市议会除替代首都工作委员会继续贫民窟改造工程外，开始兴建公共住房，在 1900—1914 这 15 年时间内共建造了约 13000 所住房，共为 25000 人提供住处<sup>[2]</sup>。同时，对于住房的标准也有了进一步的规定，《1909 年住房与城市规划法》就对住房建筑的密度进行标准化。从这时起，政府力量渐渐开始参与到城市住房问题中去，但公共住房政策并未出现实质性进展，伦敦政府主要还是在制度上明确地方政府的职责，多数住房政策偏向对不符合卫生标准住宅的拆除，而公共住房只是作为清除贫民窟计划的政策保障。

20 世纪上半叶，伦敦甚至是整个英国在经历了两次世界大战后，住房出现了严重的短缺。为了促进经济和社会稳定，以及社会福利思想的开始，英国政府开始全面介入住房市场，积极大量建设公共住房。提高公共住房的建造和出租量成为当时住房政策的主要目标，伦敦政府在这一时期内大规模的投资新建公共住房并通过较低的房价出租给普通居民已解决住房问题，关注保障城市居民的基本居住空间。在当时的住房制度中，主要住房政策归结为：①出租房租的确定由所在区的议会或政府来决定，而出租房的房主不能自行决定。而所在区的议会或政府一般都采取减租的措施来缓解当时的高租金，保障居民特别是中低收入者的住房问题。②出租住房的房主如不愿意再拥有住房，可以卖给政府成为公房，也可以卖给租住该住房的居民成为居民自有住房。③政府大量投资新建公共住房，然后将公房以合理的房价租给居民居住<sup>[3]</sup>。从图 2-1 中我们可以看出，在 1980 年之前地方政府投资兴建的住房占新建住房量比重远远超过住房协会和私人部分<sup>[4]</sup>。1964 年伦敦还成立了住房公司，完善了公共住房的保障体系；为解决低收入家庭买房困难，英国政府又提出了“公平房租”并制定“标准住房福利标准”对不同标准的家庭提供相应的住房福利。除住房政策与金融政策等保障措施外，政府在 20 世纪 30、40 年代开始通过新城运动将伦敦内城的贫民窟逐步清除，在伦敦外围新建新城引导居民到新城生活，解决伦敦中心城区人口集聚引起的住房紧缺问题。

20 世纪 80 年代开始，由于地方政府大量建设公共住房并给予大范围的住房补贴，使得政府财政负担不断加重；同时由于公共住房的房价低于市场价格，抑制了私人资本投资房地产的发展，伦敦住房政策逐步从“福利化”向“市场化”转变，政府出台《住房法》（1980 年）、《住宅与建筑法》（1984 年）、《住房与规划法》等一系列法令政策以及购买权 (Right to Buy) 政策通过租赁、抵押贷款购房等方式将公共住房大规模出售给市民，鼓励居民购买公共住房并将部分政府公共住房转移至其他机构以减少政府干预，促进了自有住房市场发

展。1980 年以后住房协会和私人开发商逐步取代地方政府，在新住房建设中占据主导地位，成为提供适当住房的主体。同时，政府将住房制度中强调公平性关注全体居民住房问题渐渐向既不够条件申请公共住宅又买不起市场住宅的中低收入人群转移。这一时期政府的住房政策从大量建设公共住房转为推进私有化、提升居民住房自有率和政府政策干预强化并行。大规模由政府住房建设逐渐消失，新建住房中私有住宅、房屋协会等部门的建设比例逐渐上升。

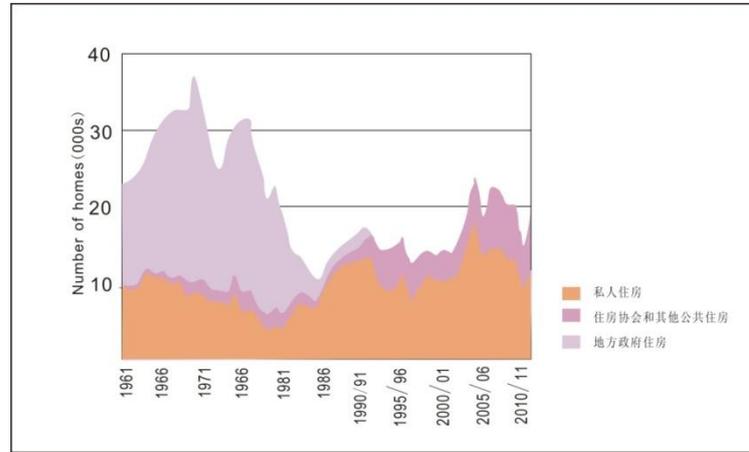


图 2-1: 1961—2011 年伦敦不同住房所有权类型新增住房量

资料来源: 伦敦住房报告 2011.12 (Housing in London—The Evidence Base for the London Housing Strategy), 大伦敦政府出版

## 2.2 伦敦住房问题的现状

伦敦通过市场政策和福利政策并举的住房政策模式下,已基本缓解初期严重住房短缺和城市贫民窟问题。目前,伦敦居民拥有自有住房人口达到 49.9%,另外一般居民租赁住房,其中 18%居民租赁当地政府公共住房,9%居民租赁房屋协会住房,23.1%租赁私人住房<sup>[5]</sup>。

现阶段伦敦住房问题主要体现在住房供求不协调以及房价过高且增长快两个主要方面,这两个方面使得低收入人群的住房问题再次显现,可负担的住宅(Affordable Housing)供给成为住房政策的重点。一是伦敦住房需求量大而住房供给不足导致的住房供需不协调。目前伦敦人口大约在 820 万人口,预期到 2021 年的 10 年时间里伦敦人口将增加近 120 万人口(多数为外来移民),将达到 940 万;而平均每户家庭人口数将从 2.34 下降到 2.19,伦敦的家庭数量将增加近 90 万。这也就意味着每年将需要近 36,000 套新的住房,但根据数据显示,在 2010 到 2011 这一年时间内伦敦只建设了 19,860 套新住房,预计到 2020 年住房供需缺口将达到 221,000 套<sup>[5]</sup>。相比于英国整体 72%居民的住房自有率,伦敦居民的住房自有率要远低于其他地区,只有 49.9%。超过 360,000 伦敦家庭在申请可负担住宅的名单上,还有 37,000 户伦敦家庭住在当地政府安排的临时住房中。究其原因,从需求上看,伦敦人口增长过多过快;从供给上看,在过去的近 20 年,地方政府公共住房建设大幅度减小,在 2003 到 2010 年间制建设了 350 套政府住房,近两年虽有所增加但仍存在很大缺口;另一方面,如按预测到 2020 年增加 221000 套住房,建设成本将需要 3980 亿英镑,这无论对于政府或是私人开发商都是很重的经济负担。

二是伦敦房价过高且增长快。由于住房供需之间存在的巨大差异,近几十年内伦敦的住房价格不断上升,虽然中间有几年房价有所回落,但平均房价总体趋势仍不断攀升。剔除通货膨胀率,2011 年伦敦的平均房价超过 20 世纪 60 年代的四倍;伦敦的房价收入比从 1997

<sup>1</sup>说明:伦敦住房类型主要分为三种:一是自有住房,二是租住私房(这里也可在细分为租住私人住宅以及租住房屋协会建设住宅),三是租住政府公房

年的 4 倍变成了 2011 的 8.5 倍，并仍有上升的趋势。房地产咨询公司第一太平戴维斯最近发布的 2011 全球住宅区域“世界等级指数”报告指出，按照住宅租金价格排名伦敦则位居榜首。2009 到 2011 年连续三年大伦敦政府对伦敦居民的调查报告中，伦敦房价问题是人们认为影响他们在伦敦生活质量最重要的问题，且这一比例在逐渐上升。

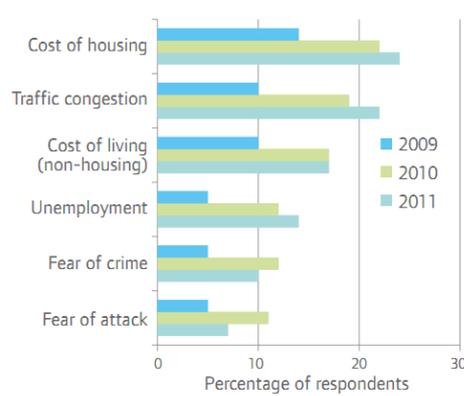
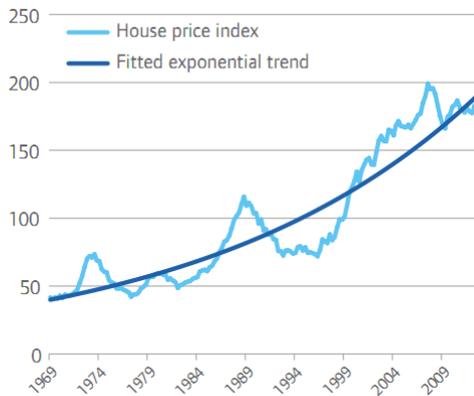


图 2-2: 1969-2010 年伦敦房价指数与趋势 图 2-3: 2009-2011 年伦敦居民生活满意度调查

资料来源：伦敦住房报告 2011.12 (Housing in London—The Evidence Base for the London Housing Strategy)，大伦敦政府出版

### 2.3 伦敦解决目前住房问题的对策

20 世纪后半叶，中央政府将住房政策的制定与执行权力进一步下放给地方政府，地方政府在住房政策上有了更多的自主性。各自治市在住房政策中的角色将变得更加重要，各自治市将和市长共同决定住房税收的改革、土地分配与出让的政策、租赁住房项目 (Affordable rent programme) 及其他住房规划及政策。为了更好地制定与执行伦敦住房政策，除了现在大伦敦政府执行的住房政策外，伦敦市长有了更大的权利和义务。住房战略的制定从原先的 HCA (Homes and Communities) 部门转移到了伦敦市长手中，并由 GLA (Great London Authorities) 实施。同时这项法案废除了 LDA (London Development Agency) 部门，将原来的城市重建职能转到 GLA。由此在 GLA 中将新建 Housing and Land Department，将原来伦敦政府中 GLA, LDA 和 HCA 部门中住房和土地方面的职能合并到新的部门中去<sup>[6]</sup>。新的伦敦住房机构将代替原来的伦敦 HCA 机构，成员有一名市长任命的专员和各区的代表组成。这个机构将监督住房的投资与交易，为伦敦住房战略、市长住房投资和计划提供建议，并监督住房项目的实施。

随着伦敦人口和家庭数量的增加，为伦敦居民提供更多的住房特别是可负担的住房来满足他们对高质量住房、完善的社会基础设施的要求成为这一时期伦敦住房政策的核心。在《伦敦规划 2011》(The London Plan 2011) 中指出，伦敦仍需提供更多的住宅来满足所有伦敦人不同的住宅需求以及对价格的承受度<sup>[6]</sup>。通过《伦敦规划 2011》(The London Plan 2011) 以及《伦敦住房战略》(London Housing Strategy) 从自有住房、租赁住房、改善原有住房质量等方面采取有效的方法来增加住房供给。在自有住房方面，伦敦实行 First Steps 项目，目标是帮助中低收入人群获得住房所有权，并预计该计划能为中低收入人群提供 20000 套住房。该项目的适宜人群被认为是收入在 18100—61400 英镑之间的伦敦居民，同时居住在社会住房或是军人有优先申请权<sup>[7]</sup>。同时继续推行优先购买权 (the Right to Buy) 以及为抵押贷款营救项目 (mortgage rescue schemes, 2011—2015) 投入 1.08 亿英镑来提高伦敦居民住房自有率。在租赁住房方面，伦敦通过实施伦敦住房流动性项目 (the pan-London housing

mobility scheme) 可负担住房租赁项目 (Affordable Rent Programme) 鼓励社会房东和住房协会参与到为无家可归家庭提供私人或社会租赁住房。在改善原有住房质量方面, 在 2008—2011 四年中, 共有 24267 套住房协会住房、22000 套私人住房、1068809 套地方政府住房得到改善以达到体面住房的标准, 同时在 2011—2015 年将有 8.2 亿英镑 (超过 50% 财政预算) 将投入到旧房改造项目中去。同时, 伦敦还特别制定了可负担住房战略增加伦敦可负担住房的供给, 共投入超过 18 亿英镑, 预计到 2015 年共提供近 100000 套可负担住房。

表 2-1: 2011 年伦敦可负担住房 (Affordable Housing) 投资情况

类型	投资金额 (英镑)
社会租房 (Social Rent)	985,178,949
可负担住房租赁 (Affordable Rent)	537,640,604
第一步第一次购买 (First Steps First Buy)	19,883,522
第一步项目其他 (First Steps other)	307,026,501
总共	1,849,729,576

表 2- 1: 2008—2015 年伦敦可负担住房供给

类型	住宅数量 (套)	
	2008—2011 年	2011—2015 年
社会租房 (Social Rent)	22,520	20,193
可负担住房租赁 (Affordable Rent)	—	16,614
第一步项目 (First Steps)	18,350	18,031
总共	40,870	54,838
每年提供住房	13,623	13,710

资料来源: 伦敦住房战略报告 (The London Housing Strategy ) 2011.12, 大伦敦政府出版

除了住房特别是可负担住房的供给, 伦敦住房政策将社区建设作为另一个重点。伦敦市长承诺投入 5000 万英镑到外伦敦基金 (Outer London Fund) 用于增加社区内的经济活动以及增加社区就业机会, 促进邻里和社区的发展。同时授权并鼓励当地居民积极参与到当地社区的住房管理、新住宅的设计和设施配备中去, 鼓励社会房东成立社区委员会, 进行社区自治与共治。该项目于 2011 年 10 年在部分社区进行试点。

### 3. 纽约住房问题及应对策略

#### 3.1 纽约城市住房问题及住房政策的演变

纽约作为美国经济的中心吸引着众多的人口, 1900 年时纽约人口的一半就都是外来移民, 在市区人口密度最高达到每平方英里 64 万人, 创下了世界人口密度的历史最高纪录。到了 19 世纪末 20 世纪初, 城市规模的不断扩大, 人口的不断涌入, 使得纽约城市住房供不应求, 居住条件急剧下滑; 又由于当时美国私有制已经成熟, 国家对住房市场的直接干预很少, 导致贫民窟遍布纽约市, 其住宅短缺现象在全国也是最为突出的。为解决城市大量人口的涌入以及中低收入人群的住房问题, 纽约开始兴建一定居住标准的廉租的经济公寓, 其中有著名的“哑铃公寓”, 到 1867 年纽约已建造了 1.8 万套经济公寓。同时纽约政府还颁布了一系列法规来干预住房标准, 例如 1867 年的《出租房屋法规》, 1879 年的《经济公寓改革法》, 建立在《群租法》基础上的 1901 年租房法。但廉租公寓逐渐成为外来移民居住的首要选择, 被分为更小的单元以便于更多的人居住, 居住条件和环境不断下降, 成为新的贫民窟。据资料显示, 19 世纪末纽约市的贫民窟住宅共有 4.3 万个, 有近 150 万的居民居住其中, 而

当时整个纽约市人口还不到 400 万<sup>[8]</sup>。在这段时期，政府作用较小，仅限于通过干预住房建造标准、倡导建造经济公寓等来缓解住房问题，主要还是依靠市场调节来解决贫民窟以及低收入者的住房需求。在此期间，民间也做出各种尝试来改善纽约市的住房情况例如社会改良运动改造贫民窟等。

20 世纪 30 年代，美国发生了严重的经济危机，首当其冲是住房问题。在纽约就有近 19 万户家庭付不起房租而无家可归使得空房率不断升高，约有 20% 的公寓未能出租。低收入居民的住房问题表现得越发严重。另一方面，经济萧条使得房地产开发商无利可图，建筑业与房地产业大量缩水，也是当时住房短缺的一个原因。联邦政府为解决严重的住房供需矛盾，开始将由市场调节的住房政策转向政府干预，全面介入住房市场，开始兴建公共住房。由此，纽约在 1934 年建立纽约市住房局（New York City Housing Authorities）负责新建公共住房并出租给贫困居民。1937 年，美国第一部公共住房法出台了，该法案将住房问题从公共工程和复兴计划中单独分离出来解决，明确由联邦政府提供资金、州政府通过立法，授权给地方政府为低收入人群建设公共住房，以此反映了联邦政府对解决住房问题，特别是解决低收入居民住房问题的决心。同时，纽约市借助联邦政府清理贫民区举措的机会，从联邦政府得到贷款担保，为低收入者提供公共住房。1934 年，以威廉斯堡、哈莱姆河、弗斯特为代表的公共住房项目开始实施，到二战前，纽约市共建设了 12978 套公共住房，且公共住房建设在纽约总住房建设中的比例较大，占到 23%，为许多家庭提供住房。

二战以后，大量军人复原导致纽约市住房紧缺，再加上由于私人小汽车的发展，大城市渐渐兴起郊区化现象，富人开始向郊区迁移，内城住房特别是一些简易公寓由于年代久远质量低劣很快被贫民以及外来移民所占领，贫民窟问题不但没有得到解决，反而越发严重，城市住房问题在纽约越发突出。这一时期，战后住房紧缺以及郊区化引起的内城贫民窟现象严重是纽约甚至是美国城市住房的主要问题。联邦政府通过 1949 年住房法开始城市更新运动，纽约政府在这一背景下也开始了以新的贫民窟整治以及公共住房建设为核心的住房政策。公共住房建设在二战后也有了新的变化，开始高密度发展来节约有限的土地资源，而纽约也成为美国率先建设高层公共住房的城市。1956 年是纽约公共住房建设最多的一年，贫民窟清理委员会一共批准了 17 个公共住房项目且都是高层建筑。在改造贫民窟方面，由于公共资金的不足，政府寻求与私人开发商、社会团体合作公共改造贫民区。纽约市提出需要改建的贫民区位置，以低于成本价把土地卖给私人开发商，开发商将负责建设以达成政府清理贫民区的政策目标。其中最为著名的是政府与都市人寿保险公司合作的斯蒂文森城住房工程，在 80 英亩的社区内建设了 8800 套住房。在公共住房建设的同时，在 60 年代联邦政府又出台了两种住房补贴制度帮助解决住房特别是中低收入人群的住房问题。一种是“人头补贴”，低收入家庭可享受联邦政府住房管理机构的房租补贴，补贴的额度为住房租金超出租户收入的 25% 的部分。另一种是“砖头补贴”，该计划通过利息补贴的方式鼓励私人开发商或非营利性机构参与公共住房建设与供应。而进入 70 年代，房屋紧缺现象得到缓解，公共住房兴建规模逐渐变小，房租补贴计划成为住房政策的核心。在纽约补贴性住房和城市更新住房建设的同时，地方政府渐渐意识到只从建筑规模上关注公共住房的供给是不够的，邻里关系、社区环境等住房“质”的问题。

20 世纪 80 年代后，纽约住房紧缺现象基本解决，城市住房问题更关注解决居住隔离的问题。居住隔离分为不同收入阶层的居住隔离以及不同种族的居住隔离。由于政府兴建公共住房等原因导致居住隔离是纽约长期存在的住房问题，但到了 70 年代后期才渐渐引起政府的重视。纽约地方政府开始改变了过去完全依赖联邦政府拨付住房基金解决本地区住房问题的态度，积极制定适合本地区社会经济发展的住房政策。公共住房建设逐渐脱离住房政策的核心地位，而包含性分区制住房计划（INCLUSIONARY ZONING，简称 IZ），也就是通常所说的福利住房制度，成为纽约地方政府解决中低收入家庭住房问题，实现建设更多数量“可

负担的住房”(即福利住房),促进社会稳定以及经济发展,推进不同收入阶层和不同种族家庭混合居住等目标的较新的住房政策,它要求房地产开发商在开发建设新的房地产项目中拿出一定比例的住房数量作为福利住房,以低于市场售价或租金的标准售租给中低收入家庭。为此,政府也推出一系列政策和措施来补偿房地产发展商的相应损失。同时,房租补贴计划仍是低收入家庭获得廉租房的必要工具。

### 3.2 纽约目前的住房问题和住房政策

到 2030 年,纽约市将有超过 900 万人口,相对于 2005 年的 800 万又增加了 100 万。纽约住房价格以及租房价格的不断上涨,住房负担过重成为了纽约住房的新问题。2010 年,在美国住房收入占税前家庭收入的 30% 以上被认为是负担过重;而超过 50% 则是严重负担过重。据资料显示,住房收入比超过 30% 的家庭比重在 70 年代后有明显的上升,在近几年都维持在 50% 以上。对许多纽约人而言,住房花费太贵,超过一半的家庭要花费收入的 30%,只有 64% 的公寓是中层收入者所能负担得起的。



图 3-1: 2010 年纽约房价收入比超过 30% 的家庭占全部家庭数的比例

资料来源:《纽约市规划 2011》(A Greener, Greater New York——PlaNYC 2011)

纽约城市住房政策的首要任务是为纽约居民特别是中低收入家庭提供足够的可负担的住房(Affordable housing)以及创建可持续的社区。如果住房供给不能满足住房需求,那么居民将承受更高的房价来维持现在的居住。提供足够的可负担的住房首先要增加住房的供给,增加可负担住房供给可分为新增可负担住房数量以及对老的住房的维护与翻新。2003 年纽约市颁布了新住房市场计划(New Housing Market place Plan),这一针对中低层收入者实施的住房计划;2010 年,该计划又更新了处理现代住房市场机遇和挑战的部分。在由于土地资源的有限性,政府从以下几个方面新增可负担住房数量:一是提高地区的住房容量。通过包含性分区制住房规划在新建房产中增加住房面积来增加可负担住房的供给,同时在容许的范围内增加住房的密度。二是在原有社区、未利用的区域以及城市政府所有土地中未开发或空置的土地上建造可负担的住房。三是新建的住房类型应适应新的人口结构变化,例如适应单身人口、老年人口以及小规模家庭的住房类型。由于联邦政府和州政府对于原来可负担住房的租金限制现在到期,加上住房设施老化,居民更倾向从自由市场寻求住房。政府应对老住房进行维修和升级来满足现在的要求。从 2004 年以来纽约市提供了 110,000 套可负担的住房,到 2014 年这一数字将增加到 165,000,同时使住房建设和翻修更节能有效。同时,政府注意到大量的新住宅单元需要依靠私人开发商,社区将被授予更多的权力自行发展和管理,政府要为当地的合作者提供技术、财政以及法律上的支持。

为应对人口增长带来的挑战与机遇,不仅要增加住房数量,更要创建和维持可持续的、

负担得起的社区。维持社区的多样性对城市的持续健康有重要作用，提供接近交通的住房机会是构建绿色和谐社区的基础。鼓励混合收入社会提供不同的住房选择给各个收入层家庭，使得混合型社区具有多样的工作机会、零售业和服务。

纽约实行多样化的住房政策，政府通过直接提供资金、税收机制提供资助，影响住房贷款供给等调控手段；或是通过鼓励购房、租房政策，提倡其他类型住房形式等具体措施为居民特别是中低收入家庭提供住房。在实施的过程中，不同政策对政府的依赖程度不尽相同。同时，贫民窟和低收入者的住房问题一直受到关注，政府在住房政策上经历了开始干预——强化干预——有节制地干预的过程。住房政策从大萧条时期和战后的只关注增加住房数量解决大量无房者的住房问题到调动私人资本参与中低收入家庭住房建设，提高住房公平性再到建立可持续社区带动经济发展及社会稳定，住房政策从单一性逐步走向成熟。其中中低收入家庭的住房问题一直贯穿始终，政府通过立法、金融、税收等方面措施解决低收入家庭的住房问题，同时提出了许多住房计划予以解决。

#### 4. 新加坡住房问题及应对策略

##### 4.1 新加坡住房问题

新加坡是世界上人口密度最高的国家之一，人口密度 7254 人/平方公里，市区人口密度更达到了 9886 人/平方公里。国土面积狭小，人口密度高使得新加坡的住房问题以为严重。再加上新加坡独立前，英国殖民政府对于低收入者的住房需求关注较少，往往依靠自由市场解决低收入者的住房，从而导致了 20 世纪 60 年代新加坡住房市场的极度紧缺，“屋荒”现象严重。据估计，新加坡当时有 25 万人居住于极其恶劣的居住环境中，另有 33 万多人口居住于棚户区。而人口却在以每年 4.3% 的比率增长。解决这些新增人口的住房问题，加上替代危房所需，新加坡每年所需的房屋数目至少是 15000 套。于 1927 年成立的新加坡改良信托局(The Singapore Improvement Trust)由于财政紧缺、管理过于集中于政府等(Gamer,1972)原因并没有有效的解决极其紧缺的住房问题<sup>[9]</sup>。在其存在 32 年里仅仅建造了 23,000 个单位住房，只有 9% 的居民住在标准公共住房里，大多数居民还是住在卫生环境较差的棚户中<sup>[10]</sup>。为了保证经济、社会和政治的稳定，新加坡一独立就把解决居民住房问题作为政府的主要战略任务。

##### 4.2 新加坡应对住房问题的策略

###### 1. 核心住房政策：公共组屋政策

为了解决居民特别是贫困居民的住房问题，保证经济、社会和政治的稳定，1960 年政府成立建屋局(Housing Development Board)——新加坡唯一的公共住房机构，专门负责建造公共组屋；1964 年建屋发展局开始推行“居者有其屋”计划，鼓励中低收入家庭购买政府组屋。由此，在长达 50 年的住房政策中，公共组屋一直是作为政府解决居民住房问题的重要政策。

一开始公共组屋建设的目标是为中心城区贫困人口和中央商务区边缘的棚户居民提供基本的居住条件，因此早期的组屋类型较少，主要是一室、二室或三室的房型，基础设施也比较简单。从 1964 年建屋发展局开始推行“居者有其屋”政策，生活在城市中心贫困区和城市边缘棚户区的低收入者为主要公共住房申请对象，鼓励居民购买所租住的公共组屋。1968 年建屋发展局推出修改了的购房计划，将中央公基金制度(Central Provident Fund)引入购房体系，规定工人可以利用公积金来分期缴付购房贷款。这一举措帮助更多家庭拥有住房，进一步推动“居者有其屋”政策的开展，而政府利用公积金制度为建造更多的组屋回笼资金，保持建屋局有足够的资金继续新建组屋以及旧租屋的更新。

70 年代新加坡住房紧缺问题得到缓和，购房需求多样化，为满足逐渐多样化的住房需求，建屋发展局开始设计不同类型公共住房（四室、五室）以及尝试兴建新镇。在 1974 年，购房者的资格条件也相应放宽到那些收入超过建屋发展局规定上限但又买不起私屋的中等收入家庭。“居者有其屋”政策的成功推行，使得自有住房率提高，购房者也从原来选择一室或二室小型组屋转向购买较大型的三房、四房式组屋。由于大规模的工业化运动以及工业区的规划布局，加上交通基础设施的不断完善，居住的流动性伴随着通勤的流动性增加，居民居住的空间范围不断扩展，从城市中心渐渐向城市边缘及村庄扩展。

进入 80 年代，建屋局在不断增加新的组屋的同时，对于年代已久、基础设施相对落后的旧组屋实施重建旧组屋计划。建屋局开展了“主要翻新”（the Main Upgrading Programmes, MUP）、“中期翻新”（the Interim Upgrading Programmes, IUP）、“电梯翻新”（the lift Upgrading Programmes, LUP）美化、优化工程以及增加或更新社区公共服务设施、改善交通道路网络等项目，帮助不断优化和改善公共组屋。1989 年，新加坡国家发展部部长宣布，建屋局目标已从“居住有其屋”转变为“华夏供精选”。

90 年代开始，人们对组屋的要求更为多样性，建屋局又开展了多项计划来迎合多变的住房需求。私人组屋（the Design, Build and Sell Scheme, DBSS）的实施就是建屋局为了增加公共组屋样式的多样性来满足不断提高的住房需求，邀请私人机构和开发商参与设计、建造和销售组屋。目前共有 13 个街区、12 个项目的组屋建设是由私人开发商建设并销售的。1997 年“独立户型公寓计划”（Studio Apartment, SA）的实施满足老年居民为身体健康但又想独自生活的住房需求。2012 年，“多代同堂计划”（the Multi-Generation Scheme）以及“已婚孩子优先计划”（the Married Child Priority Scheme）的实施满足年轻夫妇想要购买靠近父母的组屋。同时，对近年来由于家庭人口数量的减少，购房者更偏爱小户型住房的现象，建屋局也增加了对于二室或三室住房的供给来满足新的需求。同时，建屋局也开始重视社区的可持续发展。2007 年，建屋局开发了第一个生态街区（Treelodge@Punggol），运用了有效清洁能源、废物管理等绿色科技并结合绿化展现自然环境。

经过长达 50 年的组屋政策，新加坡政府共建造了近 100 万套组屋，共有 83% 的人口居住在政府建造的公共组屋中，这其中有超过 90% 的人拥有自己的组屋，真正的体现了“居者有其屋”的理念。

表 4-1：1960—2011 年建屋局建造的公共组屋数量

年度	总计	公共组屋（套）	商业地产
1960—1965	54,430	53,777	653
1966—1970	66,239	63,448	2,791
1971—1975	113,819	110,362	3,457
1976—1980	137,670	130,981	6,689
1981—1985	200,377	189,299	11,078
1986—1990	121,400	119,708	1,692
1991—1995	99,557	98,994	563
1996—2000	158,621	157,919	702
2001—2005	55,515	55,135	380
2006—2010	28,143	29,935	134
2011	18,930	19,945	59

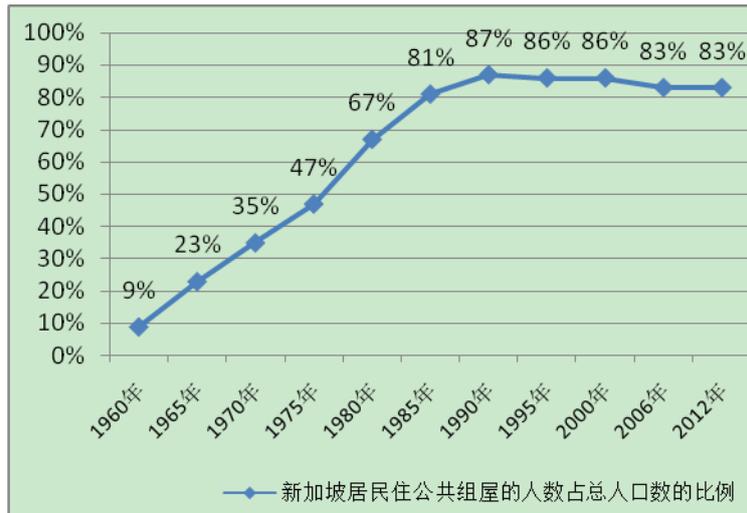


图 4-1：新加坡居民居住公共组屋人数占总人口数的比重

资料来源：《新加坡建屋局年度报告 2012》

## 2. 政府对保障性住房的经济支持

1968 年政府将中央公基金制度（Central Provident Fund）引入购房体系，规定缴纳公积金居民可以利用公积金来分期缴付购房贷款。最初该政策只针对低收入家庭，1975 年政府又将该限制放宽到中等收入家庭，极大促进了低收入者购房的积极性。为帮助缓解低收入者减轻购买第一套住房的财政负担，建屋局在 2006 年在原有的房屋津贴外又增加了额外公积金房屋津贴（Additional CPF Housing Grant, AHG），并在 2007 年与 2009 年进一步放宽了申请领取津贴的条件已覆盖到中低收入者家庭。2011 年，又推出了特殊公积金房屋津贴，即除了常规房屋补贴和额外公积金房屋津贴，月收入在 1501—2250 新元的低收入家庭在购买第一套二室或三室组屋时可额外申请最高价值为 15000 新元的特殊公积金房屋津贴；而月收入在 1500 新元以下的低收入家庭可申请在购买第一套二室组屋时可额外申请最高价值为 20000 新元的特殊公积金房屋津贴。

除各种房屋补贴之外，建屋局还为符合申请组屋条件的申请者提供各种优惠措施，例如优惠贷款率等。1981 年，中央公积金储蓄局（CPF Board）还实施了“家庭保险计划”（Home Protection Scheme, HPS），保护那些建屋局组屋拥有者的家属不会因为家庭中唯一负担生计者的离世或失去生计能力而拖欠偿还贷款最终失去房子。

低于市场房屋的价格、中央公积金制度、多种房屋津贴、建屋局发放的优惠贷款率等政府经济支持，鼓励和帮助下低收入者解决住房问题，为“居者有其屋计划”的推广提供重要的经济支撑。

## 3. 新镇建设缓解城市中心住房问题

20 世纪 60 年代新加坡特别是城市中心面临着严重的住房紧缺，人口过于拥挤在城市中心贫困区和城市边缘棚户区。为了缓解城市中心的住宅问题，政府决定兴建新镇，将贫民区和棚户区中的居民搬迁到新建的生活环境较为良好的新镇中去。从最早的女皇镇和大巴窑，目前新加坡共有 23 个新镇。

新加坡的新城建设与公共组屋的建设是紧紧联系在一起的。建屋局对于公共组屋建设的选址是与新镇建设相联系的，公共组屋按照建屋局的长远概念规划分布在不同的新镇里。新镇成为公共组屋的重要载体，解决居民住房问题，新加坡 23 个新镇中的公共组屋占到总公共组屋总量的 97.6%。到 2012 年，新加坡新镇公共组屋一共计划建设 141.8 万套，当前已建设 91.68 万套，约有 315.7 万居民居住在新镇中<sup>[11]</sup>，大大缓解了城市中心的人口及住房问

题。从为应急解决“房荒”的新镇起步阶段，到目前实施为居民提供公共设施配套完全的良好居住环境，新加坡的新镇建设在解决新加坡住房问题中起着重要作用。

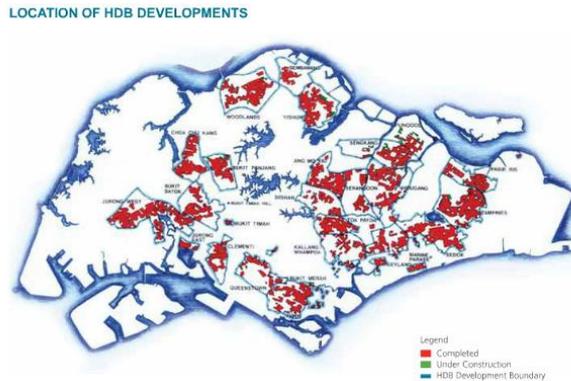


图 4-2：新加坡公共组屋分布图

资料来源：摘自《新加坡建屋局年度报告 2012》

## 5. 发达国家解决城市住房问题对策的经验与启示

伦敦、纽约以及新加坡虽然采取的城市住房政策虽不尽相同，但都强调住房公平性以及福利住房，政府在住房政策中也起着一定调节作用，住房问题并非完全市场化。例如伦敦采用政府与市场并举的住房政策，推行住房私有化，发挥利率的杠杆调节，同时政府通过公共住房、住房补贴、住房融资等手段担负着保证公民住房福利的职责；就纽约而言，虽然住房市场提供住房占总家庭住房的 95% 以上<sup>[12]</sup>，但低收入家庭住房问题仍需由政府资助解决，政府通过公共住房、廉租房、住房贷款等方式增加经济适用房，解决低收入人群住房问题；新加坡提出“居者有其屋”的公共组屋政策，政府介入住房市场程度较大，牢牢掌握住房市场的主动权等。就发达国家以及新兴市场国家而言，各国都强调住房的公平性，并通过政府和社会的力量将住房保障作为一种公共福利政策，并偏向于对低收入人群或弱势社会群体的住房资助。可见，发达国家以及新兴市场国家城市住房政策普遍存在以下几种特征：

### 1. 依靠市场与政府两种供应体系并举实现福利住房。

虽然市场与政府两种供应体系在不同的发达国家和新兴市场国家发挥作用的程度存在差异，例如新加坡政府提供的组屋占全部家庭住房的 80% 以上，而美国政府资助的公共住宅或廉租房占全部家庭住房不到 2%，亦或是英国实施市场政策和福利政策并举的住房政策模式；但各国的住房政策仍依赖市场与政府两种供应体系，并不是由单一供应体系单独解决城市住房问题。住房市场化的程度虽存在差异，但政府或多或少都对住房市场有一定的干预作用，特别是对低收入人群住房问题一般依靠政府政策解决。

### 2. 实施多样化、分层次的住房保障体系。

发达国家和新兴市场国家都将住房公平性放在首位，无论政府在住房市场发挥作用的程度存在差异，但其都将解决低收入人群或弱势社会群体住房问题作为住房政策的核心，通过多样化、分层次的住房保障体系保障公民住房福利。第一，政府和非营利性社会组织通过公共住房建设为居民直接提供住房。在新加坡，政府通过设立专门的公共住房机构——建屋局（HDB）负责制定公共组屋的发展计划、根据不同购房者的需求提供不同类型的组屋并且协助社区建设。在英国，公共住房供给从地方政府逐步向私有企业过渡，同时住房协会也扮演着为低收入人群提供住房以及租房的角色。第二，帮助居民获得私人市场上的住房。如美国从 20 世纪 70 年代开始，设立帮助低收入者在私有住房市场上获得现有住房的资助项目。

英国从 20 世纪 80 年代开始推行住房私有化,目前伦敦居民拥有自有住房人口达到 49.9%。第三,通过住房补贴、租金管制、贷款优惠等住房金融政策帮助居民解决住房问题。普遍的做法是通过财政手段提供补贴,包括“贴人头”和“贴砖头”来提高居民的住房支付能力。例如,美国对使用抵押贷款购买公共住房的中等收入者,按照每月归还贷款的数额,核减一定比例的税款,并免征财产增值税。新加坡中央公基金制度(Central Provident Fund)引入购房体系,规定缴纳公积金居民可以利用公积金来分期缴付购房贷款。英国也采取租金管制和租赁补贴等帮助居民获得住房。同时发达国家和新兴市场国家在住房供给上也呈现多样化。商品房与保障房供给、出售住房与租赁住房供给、新建住房与旧房翻新供给等,并且在户型、区位、周边环境等也呈现多样化来满足不同收入层次人群的住房需求。

### 3. 通过完善的立法系统和规划保障住房措施的实施解决城市居民住房问题。

发达国家和新兴市场国家大多制定相关法律法规来保障居民的住房福利。英国在二战期间出台了 14 部法案,二战后到 70 年代末出台了 21 部住房法案<sup>[13]</sup>,80 年代开始出台包括《住房法》(1980 年)、《住宅与建筑法》(1984 年)、《住房与规划法》等一系列法令以及租金管制等政策保障居民住房福利。美国政府也先后出台《全国可支付住房法》、《公共住房法》、《城市重建法》、《国民住房法》、《住房与城市发展法》等住房保障法案解决低收入人群住房问题。加拿大政府也先后颁布了 1936 年《住房所有权法案》,1938 年《国家住房法案》,1944、1954、1964 年《国家住房法案修正案》。不仅如此,这些国家也制定相应的规划来保障住房政策的实施。新加坡建屋局拥有一套完备的公共住房发展计划,该计划分为三个部分:远期概念规划,五年计划以及常年规划。通过完备的公共住房发展计划,从短期与长期不同时间段的目标解决住房问题。20 世纪 60 年代瑞典政府为应对住房紧缺问题制定了全面的住房规划。日本从 1966 年开始,每五年制定一期住宅建设计划并配合《住宅建设规划法》的长期综合计划实施。

### 4. 住房政策逐渐从住房“量”转向住房“质”的问题。

发达国家和新兴市场国家开始通过大量新建住房来解决住房短缺问题;随着住房紧缺问题的逐渐缓解,政府开始关注贫民区的改造升级以及原有住房质量提升;随后又将住房政策转向全体居民的住房福利以及对低收入人群实行货币化补贴,以提高他们的住房可支付能力来解决他们的住房问题,同时更关注可持续发展的社区建设避免居住隔离等社会问题。新加坡由原来的“居住有其屋”住房政策转向“华夏供精选”,提供更好的住房设计与配套设施。纽约在最新的纽约市规划中,将住房重点转向创建和维持可持续的、负担得起的社区,鼓励混合收入社会提供不同的住房选择给各个收入层家庭,使得混合型社区具有多样的工作机会、零售业和服务。

## 6. 结论

发达国家以及新兴市场国家经过长久努力已基本解决住房紧缺的问题,住房市场机制都趋于完善,但政府住房政策仍是住房市场中不可或缺的部分,市场机制与政府作用相互依存。这些国家通过法律、市场机制、税收、金融政策等多方面政策工具实施住房政策以满足不同的住房需求,同时住房政策重心也从解决住房紧缺问题转向可负担的住房供给以及可持续社区建设、混合居住等居住的社会问题,并将住房政策核心始终集中在低收入人群。目前,中国正经历着城市化快速推进阶段,住房紧缺、房价过高、低收入人口住房难等住房问题作为大城市“城市病”的主要表现形式在各大城市普遍存在。发达国家通过市场和政府两种住房供应途径、多样化住房保障体系以及完善的立法系统和规划保障住房措施为核心的住房政策或许对中国城市在应对住房紧缺问题上提供一些思考方向和途径。

**参考文献:**

- [1] John Burnett. A History of Housing 1815—1985[M]. London and New York: Methuen, 1986
- [2] Peter Malpass. Housing Associations and Housing Policy: A Historical Perspective[M]. U. Pennsylvania Press, 1977
- [3] 刘波. 伦敦住房保障政策研究[J]. 理论学习, 2010. 5
- [4] Greater London Authority. Housing in London—The Evidence Base for the London Housing Strategy [R]. 2012
- [5] London Councils. Meeting Londoners' housing needs[R]. 2013
- [6] The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London[R]. 2011. 6
- [7] Greater London Authority. The Revised London Housing Strategy December [R]. 2011
- [8] 王旭. 美国城市发展模式[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006
- [9] Gamer, R. E. The politics of urban development in Singapore [M]. Singapore: Oxford University Press. 1972
- [10] Wong, A. K., & Yeh, S. H. K. (Eds.), Housing a nation: 25 Years of public housing in Singapore. Singapore Housing and Development Board [M]. 1985
- [11] 张祚、朱介鸣、李江凤. 新加坡大规模公共住房在城市中的空间组织和分布[J]. 城市规划学刊, 2010(1)
- [12] 吴立范编著. 美英住房政策比较[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009
- [13] 陈先毅. 城市政府住宅发展政策研究——以上海为例[D]. 上海: 华东师范大学, 2006

## The Housing Issues and Solutions in Developed Countries and Emerging Economics

YU Linxia

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

**Abstract:** Housing problems, as one of the major forms of urban diseases, including housing shortage, high prices and low-income housing problems, are particularly obvious in the big cities of China. How to solve housing problems is related to not only the development of metropolis but also the social stability. Housing policy, as the basic way to solve the housing problems of the large new population, is also the main way to improve the existing housing conditions. How to solve the housing problems becomes one of the main tasks for the local government. Learning the successful experience of the housing policies of the models of London, New York and Singapore, it shows that the housing shortage can be effectively solved through the joint with the market and the government, diversified housing security system and the legislative system.

**Key Words:** Housing Issues; Housing Policies; London; New York; Singapore