



## 公共部门在城市住房中的授能作用：欧洲与亚洲的趋同与差异

中国社会科学院社会政策中心译

2004年7月12日至14日，由中国社会科学院社会政策中心与英国伦敦经济政治学院联合举办的住房国际论坛在北京举行，此论坛的题目是：“公共部门在城市住房中的授能作用：欧洲与亚洲的趋同与差异。”会上，来自11个国家的世界著名住房专家分别介绍了各国在住房规划和住房建设方面的历史，以及他们的经验和教训，为正在经历快速增长和承受强大住房压力的我国提供借鉴。下面的短文是出席该次论坛的英国、丹麦、意大利、德国和荷兰专家应中国社会科学院社会政策中心之邀专为本刊撰写的，原样照翻，以饷读者。

### 一 英国的教训和经验

Anne POWER 英国伦敦政治经济学院社会科学实验室ESRC社会排斥研究中心(CASE)副主任，社会政策系教授

- 1、英国早期的住房是2层到4层家庭住宅，这些住宅有单独的院子和现代化的花园。如果周围环境好，这些房子就显得非常吸引人。
- 2、由于昂贵的社会成本和物质损耗成本，导致英国政府清除贫民窟的政策很难落实，而且不受欢迎。
- 3、以往大规模建造的旨在消除贫困的公共房产变得很成问题，管理和维修很复杂而且费用昂贵。
- 4、补贴房主的政策导致住房开始在城外乱七八糟的扩展，浪费土地，交通堵塞，政府则需要追加更多的基本设施投入。
- 5、衰败的老工业地区被显著破坏并很难逆转，伦敦几乎难以承受增长的压力。如此，穷人和富人又怎么能够共同分享经济增长的成果呢？

## 英国的成功之处

1、英国最成功的地方在于：（住房方面）对于居民参与的鼓励与支持；发展小规模的、易管理、高质量的住房项目；建设并更新了那些在街区辐射圈周围的建筑物；

2、那些在维多利亚时代创建的城市公园（19世纪），主要为家庭、青年人和老人服务。但撒切尔政府后来撤销了那些看管公园的人，将公园承包出去了。今天我们又在要求收回这些公园并重新派人看管。这对于公园的安全与维护至关重要。

3、通过市长命令伦敦当局推广了一项改变交通堵塞的方法，那就是车辆只能在早上7：30和下午6：30之间进入伦敦城区，取得了显著的效果：不仅解决了交通拥挤、速度与车辆的数目、骑车人、步行者的安全，也全面提高了交通速度。棒极了！

## 二 荷兰的故事

塔尔夫特技术大学住房研究教授，OTB研究所（研究住房、城市及流动性）执行经理

1、在荷兰有大量的不同的社会福利住宅（大约36%）由私人地主按照公共任务运营：房地产协会。这些房屋居住着不同收入的人群，一般没有耻辱的标签。在住宅和城市规划方面他们扮演着一个很重要的角色。

2、三分之一的承租人能得到住宅津贴：与收入相关的住房支持已经成为一项权利。根据住房支持的定义，这项支持计划高度关注低收入家庭。

3、荷兰的住房政策并非不偏不倚。如果低收入群体租到房屋，他们将会境况变好（得到房屋津贴）；如果高收入群体自己拥有房屋，他们的境况也会变好（交收入便利税）。如果政府能够提供中立的政策，情况就会变得更好。在住房政策形成的一个水平的运动场上，占有人必须自己做出是否保有所有权的决定，这并不是国家的责任。

4、近年来荷兰政府向附近的网络城市和城区推广一项国家空间政策，这项政策用绿色和蓝色这样的开放空间网、基础交通网将居民区和商务区结合起来了。

5、公共交通系统发展起来，地铁、轻轨形成网络，小汽车计价系统被推广。

在荷兰，传统的城市土地政策建立在市政发展公司获得预期的土地收益的基础上。这种方法的效果是积极的。

### 三 丹麦的教训——长话短说

Jesper NYGARD，丹麦哥本哈根KAB建筑及住房管理公司总裁

丹麦的公共住房由非赢利住房合作组织提供，并受公众监督。这项政策已经有100多年的历史。丹麦住房市场上20%是公共住房，并采取如上方式进行组织。公共住房虽是补贴性住房，但它并不仅仅是为了那些最穷苦的人。

在丹麦，所有的非赢利住房合作组织由承租人控制。公司的董事会成员承租人占了大多数，每个住宅区都有一个仅仅由承租人组成的地产董事会，他们将就这些住宅的现代化、清洁、维护、出租水平、房屋标准等等做出决定。

在丹麦，公共住房部门坚信：如果将弱势群体置于一个包含许多其他社会群体的环境中，就能将这些群体很好地整合。如果那些问题家庭的孩子和那些来自于良好家庭的孩子一起长大，那么这些孩子实现正常生活的机会将会增多。通常来说，让来自不同社会阶层的人们居住在一起从而消除误解、疏远、瓦解，这一信念对社会非常重要。

丹麦的公共住房部门有意地在尽可能多的人口居住区，通过营造良好的氛围，试图消除种族隔离。他们做了大量的工作吸引那些中层阶级（例如教师、护士、警员等等）到公共住宅来居住。措施之一就是提供多种多样的社会文化和教育活动从而构造优质的居住环境。

丹麦的经验表明，这项政策是行得通的。房地产成功地吸引了不同社会阶层的人们来居住，尤其看起来似乎那些中层阶级很好地避免了一些与贫民联合居住的相关问题。但是，那些标志社会弱势群体的房地产却严重存在被区隔的危险。

因此，在丹麦的很多个案中，人们能发现公共住房被不同社会阶层的人们所占有。近些年来公共住房在少数民族聚集区大量增长，这些房产大多数是那些二十世纪六十年代到七十年代快速增加的，这缘于移民的集中和种族丹麦人的集中，而前者是从历史角度观察到的一个新现象。

### 四 意大利城市政策的变化

二战以后，意大利经历了快速的经济增长。大量的移民从意大利南部乡村来到正处于工业上升阶段的北部地区。米兰和都灵是当时主要的经济中心。在意大利经历快速城市扩张与变迁及困难地进行规划方面有两个教训可以吸取：

1、与其根据结构与功能快速地进行城市建设，倒不如保护历史性中心，未来这将被证明保护历史性中心是一个战略要素和城市的竞争优势所在。历史性中心的密集性使它们在长远的将来将会在建筑物与空间的再利用方面极具穿透力，具有不可预测的多元化功能。一个生动的、充分综合的、具有吸引力的历史城市中心实际上也是吸引力一个重要的要素，不仅旅游方面如此，对审美学要求很高的服务与经济方面也是如此。

2、意大利发展了功能单一的大住房，原本是为让大量来自意大利南部移民居住，某种程度上也是城市中新城镇的标签，但到最后却成了类似工人集体宿舍的东西。意大利几十年来缺乏的，恰恰是对于城镇来说至关重要的要素：社会群体的多样性、功能、建筑、经济活动、服务、有吸引力的公共空间。由于缺少这些要素，这些地区很难摆脱一个过去很差今天仍在衰落的居住区身份。

今天意大利形成了多样的规划方向和战略，旨在促进那些只经历“量”的增长的城市在“质”方面的变化。在这里，意大利城市政策的两个特征应该被提及：

1、州政府给予地方政府更多的责任和自主权，允许它们：

- 有多种发展模式和不同的效果检验和责任的<sup>1</sup>政治选择；
- 允许公民、协会、非赢利组织更积极主动地参与政府决策过程和城市政策执行；

2、一些城市（如都灵，如近期的米兰）遵循如下双重战略成功地增加了它们的竞争力（包括国际竞争力）：

- 通过支持经济发展战略和吸引基础性投资来促进土地竞争
- 通过旨在改善城市周围住房条件的项目来激励社会团结和社会维持，国家基金对这些项目给予支持，地方政府与非营利组织严密配合，当地的行动者和居民广泛参与。

## 五 德国—盖房子的教训

Ulrich PFEIFFER博士，德国 empirica（独立经济和社会科学咨询公司）总裁

人们对于房屋质量的需求远远大于对建筑物外在的变化。收入多的人们希望得到更多的空间，让房间更大，质量更高、有更多私人空间和安全保障、更多的外部私人空间。

在过去的我们盖了很多廉价的房子，它们很快贬值了。今天我们已经开始摧毁那些已经存在了四五十年的建筑。

今天中国经济在快速增长，人们对于房屋空间和质量的需求也在增长。所以不要再重复我们的老路！

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]