

文章编号 ] 1002 - 2031(2009)09 - 0082 - 05

# 英国劳动力移民的住房问题

李 晶

**摘 要** ] 阐述了英国劳动力移民的主要住房问题,分析了造成上述问题的政策原因以及中央与地方政府间存在的主要政策分歧,论述了英国经验给予我国现阶段大城市突出的农村劳动力移民住房问题及对策设计的启示。

**关键词** ] 劳动力移民;住房问题;住房政策;国际经验

**中图分类号** ] F299.561

**文献标识码** ] A

## 一 英国劳动力移民的住房问题

英国经历的第一次劳动力移民住房问题是在 19 世纪的工业革命时期,当时农村人口的城市流入和城市产业的劳动力需求给城市带来了快速的人口增长和集中。一个世纪后英国又经历了第二次劳动力移民住房问题,战后的经济复兴吸引了大量来自新英联邦的劳动力移民<sup>[1]</sup>。可见城市出现的住房问题与贫困人口的快速城市集中关系密切。

### 1 古典住房问题

古典住房的主要问题是卫生、高租金、高密度居住。19 世纪的住房主要来源于民间租赁住房,上下水道设施的缺乏使大量劳动者陷入非卫生居住状况。同时农村劳动力流入带来的住房需求导致房屋租金高涨,伦敦一间房的租金一般需要花费劳动者四分之一的收入,对于贫困家庭,房屋租金的支出则更高,约为家庭收入的一半。无法支付高房租的劳

动者移民开始向近邻贫民窟地区集中,出现了高密度居住。

### 2 现代住房问题

#### (1) 民间租赁住房的居住集中

20 世纪,住房种类主要有自有产权房、公共住房、无家具民间租赁住房 and 带家具民间租赁住房四种。根据富冈分析,20 世纪 60 年代的英国劳动力移民特别是新劳动力移民的住房持有形式主要是民间租赁住房 and 自有产权房,其中条件最差的带家具民间租赁住房的居住集中度最高。

#### (2) 高密度的共同居住

1966 年《人种关系调查》报告显示,在大伦敦首都圈,新移民选择共同居住的比例高达 70%,而且处于过密居住状态。1961 年伦敦七区调查结果显示新移民中有超过 60% 的家庭平均拥有房间数低于三间,一间房的居住者超过 1.5 人。造成这种现象的原因主要是移民的特殊家庭结构。移民的家庭构造都是由一人或夫妇二人的年轻家庭发展成为多

**作者简介** ] 李 晶(1967 年—),女,汉族,江苏吴江人,华东师范大学商学院讲师,日本早稻田大学国际房地产研究所客座研究员,经济学博士,研究方向为城市住房经济及政策的国际比较研究。

**收稿日期** ] 2008 - 12 - 22

**修回日期** ] 2009 - 04 - 22

子、多亲、多友的多人数多家庭构造。

### (3) 居住设施不全、居住环境恶劣

供水(厨房)、供暖、洗浴和卫生设施是英国住房中最基本的居住设施。但是1961年伦敦七区,移民能独立享受以上四项基本居住设施的家庭不到40%,其中新移民的比例更低,不到20%,他们50%的家庭共同利用供水(厨房)和卫生设施,50%的家庭缺乏供暖和洗浴设施。

### (4) 床铺租赁及公共住房入住难

移民的大量流入与民间租赁住房供应不足使移民集中地区出现了“床铺租赁”的惨象,这种现象与我国大城市最近出现的“群租”现象有些相似,即移民劳动者租赁的不是住房而是一张床铺。20世纪50年代后期到60年代流入英国的移民虽然解决了英国的劳动力不足问题,却遇到了住房供应不足等困难。公共住房的入住难和购房资金的不足迫使他们不得不居住在条件恶劣的民间租赁住房。

1965年霍兰德报告针对上述问题作出了以下解释<sup>[2]</sup>:第一,多数地方等待入住政府公共住房的人数已经超员,有些地方已经暂停募集,加上对新移民没有设优先权,因此入住相当困难;第二,民间租赁住房建设的减少降低了租赁住房的供应量;第三,超能力借款购买住房导致生活更加贫困;第四,过密居住和高居住负担问题凸现;第五,高就业率与低住房供应率之间的矛盾是造成居住困难的关键。

以上简单阐述了劳动力移民的住房问题,下面通过对劳动力移民住房政策的分析,揭示造成上述问题的政策原因以及当时英国中央与地方政府间存在的政策分歧。

## 二 英国的劳动力移民住房政策

### 1 卫生条件的改善与贫民窟拆除

面对19世纪出现的非卫生住房问题,中央政府早在1875年就制定了《公共卫生法》,不仅规定了住房建筑标准,还准备了专供劳动者住房的建设用地。同时,地方政府为改善卫生环境铺设铁路、建设学校和开发建设新型住房,开始了贫民窟及旧房拆除计划。

### 2 模范公共住房建设与低收入家庭排斥

1868年《托伦斯法》和1869年《十字法》的制定规范了公共住房建设。1890年为建设第1号公共住房拆除了拥有5000名居民的贫民窟<sup>[3]</sup>,但由于住房建设标准较高,建成后的高租金住房自然排斥了

平均收入以下的低收入者和无稳定雇佣的劳动力移民。

### 3 租金管制与民间租赁住房供应量的减少

为解决民间租赁住房租金持续高涨的问题,1915年政府采取了租金管制制度<sup>[3]</sup>。结果,民间租赁住房的供应开始减少,民间租赁住房供应量的不足加剧了日后劳动力移民的住房难问题。

### 4 福利住房政策与低收入家庭的优先供应

1936年的《过度拥挤法》明确指出10岁以上异性子女与父母同室就寝属于非法,应通过公共住房的再分配加以改善。1938年的《住宅法》强调因房屋拆除而强制搬迁的家庭应给与公共住房入住的优先再分配权。两法的制定使处于最贫困和最不稳定的劳动力移民家庭获得了优先入住公共住房的机会和权利,福利住房政策开始全面展开。但是战争的爆发中断了公共住房的建设和供应,真正意义上的政策展开延续到了二次大战结束以后。

### 5 公共住房的平等供应与移民的低入住率

1949年的《住宅法》要求英国的公共住房供应面向所有住房困难户,并将公共住房的公正分配规定为是地方政府的重要义务。同时规定中央政府将提供相关的住房建设等财政补助,明确无论何人只要通过相同的申请手续都有获得入住的权利。因此,从中央政策角度并不排斥住房困难移民的公共住房入住申请,劳动力移民可以选择申请公共住房解决自己的住房难问题。

但事实上,劳动力移民在住房选择方面更多地选择带家具的民间租赁住房 and 自有产权房,入住公共住房的移民仅为所有公共住房居民的四分之一。分析入住公共住房的劳动力移民家庭,可以发现以下几大共性:第一,受益于贫民窟清除、无家可归者及紧急情况的处理(1970年代);第二,受益于大量无家可归者的接受(1980年代);第三,获得的公共住房大都是楼房的高层部分,而且相对集中在低质的旧房之中;第四,等待年数较长,一般都在等待了三年后获得。

### 6 平等供应原则与差别供应的地方选择

英国中央政府一般通过法律规定和行政指导的方式帮助地方政府实现公共住房的公正分配。同样,地方政府面对严重的住房供应不足的问题,也在努力实现公共住房价值的最大限度利用。为此,地方政府采取的具体方案是将申请者根据具体家庭经济情况进行排序,同时也将公共住房按建筑年代和基本居住性能进行档次划分,并参考以上两方面决

定入住的优先顺序。

20世纪60年代申请公共住房入住者仅大伦敦地区就高达18万人,面对大量的入住申请者,多数地方政府都将住房分配的重点集中于地方居民,在申请资格中增添了在本地区拥有一定居住时间的“居住期规定”<sup>[4]</sup>。这项规定的内容在不同历史时期和不同地区并不相同。人口集聚地区普遍对居住时期有较长时间的要求,其中首都等住房需求者多的地区对居住时期的要求达到了10年或15年之久。

1968年的中央政府调查显示:有“居住期规定”的地区约占英国所有地区的17%,其中1年以下的为2%;1-2年的为6%;2-3年的为4%;3-4年的为4%;4年以上的为1%。即类似大伦敦等人口过度集聚,住房供应严重不足的地区多采用“居住期规定”的方法。为落实中央政府的平等居住,伦敦政府在1963年发布了《伦敦政府令》,废除了“居住期规定”,但实际情况是住房供应量严重不足的首都各区在坚持遵守《政府令》中发生困难,结果“居住期规定”依然实施。1968年,大伦敦各区中有26个区要求必须在大伦敦地区居住满五年,而且最后一年要在本区居住;4个区要求必须在大伦敦居住满三年,其中最后两年需要在本区居住;1区要求在本区居住满三年;1区要求在本区居住满五年<sup>[5]</sup>。

### 7. 小面积住房供应与大家庭排斥

20世纪50年代以后,英国的家庭结构发生了巨大变化,特别是小家庭、夫妇家庭、老人家庭等少数家庭比例不断增加,为适应家庭结构的变化,新建公共住房增加了小面积的住房建设。1968年,大伦敦新建的公共住房中1-2人用为32.5%;3人用5%;4人用35%;6人用5%。相反,移民的家庭构造是由单身家庭到夫妇家庭再发展成为多子多亲的大家族家庭构造。公共住房的小面积建设从某种意义上直接排斥了这些大家庭的住房需求。

### 8. 贫民窟拆除计划与移民的劣势地位

中央政府在贫民窟拆除后的住房再分配权方面给与了地方政府最大的权限,历代政府大臣都采取不加干预的态度。地方政府在决定是否满足住房再分配条件时主要考察两方面要素:一是决定拆除日是否在被拆除地区居住;二是是否满足该地区的“居住期规定”。

同时,政府公文明确指具有再分配条件是家庭而非个人。即主要是拥有自有产权家庭和租赁住房的已婚家庭,单身者租赁住房的除外。这项政策

条件的设定对于居住在贫民窟地区的新单身移民毫无益处,新单身移民在贫民窟拆除后的住房再分配计划中处于相当劣势的地位。

另外,考虑到大量无家可归者和民间租赁住房供应条件的恶化,在大规模的贫民窟拆除计划中,地方政府放弃了拥有大量单身者、移民劳动者、大家庭群租群占的移民密集地区的拆除计划。那些被排除在再分配条件之外的移民们开始向未拆迁地集中,结果政府的贫民窟拆迁计划使上述人群陷入更加恶劣的居住状况。

### 9. 住房协会的旧房改造与移民救济

住房协会<sup>[6]</sup>一般通过以下三种方式进行旧房改造:第一,由市行政提供30年贷款进行旧房改造,并以公正租金出租;第二,与市行政协力进行旧房改造,并以经济租金出租给劳动力移民,租金差额部分由区议会向协会提供赤字补助;第三,由市行政申请专项援助支持协会的旧房改造。

由于协会不必受“居住期规定”等束缚,因此较为容易地提供满足移民要求的各类住房,一方面弥补了部分民间租赁住房供应的不足,另一方面也适度改善了群租群居等住房难题。但问题是这类住房的供应量十分有限。

## 三 英国的政策经验及启示

### 1. 居住平等意识与政府责任

首先从法律层面,中央政府明确指出公共住房的公平分配原则,并将解决住房难居民的住房问题规定为地方政府的实施义务。即原则上,无论何人在法律面前都享有平等的公共住房的入住权利,都可以直接向地方政府提交公共住房的入住申请等候分配。结果英国的移民劳动者与英国人一样,选择住房有以下三种方法:一是租借民间住房;二是购买住房;三是租借公共住房。其次从行政层面,中央政府通过中央住房咨询委员会的报告方式提出建议,并指导地方政府实现公共住房的公平分配。

围绕公共住房的入住,中央政府从立法和行政指导两个方面明确并强调了公平分配原则,为树立居民的居住平等意识作出了积极贡献。现阶段我国有类似于英国公共住房概念的廉租住房政策,但在政策理念上并没能体现出居民的居住平等意识,与英国相比意识上的落后十分明显。确认英国公共住房政策的发展历史可以了解到真正实现居民的居住平等十分困难,而且是一个永久性的政策难题。但

面对难题,英国政府坚持将树立居住平等意识作为自身责任,并通过立法和行政指导争取最大限度实现的做法却非常值得我国借鉴。

## 2 “居住期规定”与大都市政府的自由裁量权

“居住期规定”虽然作为政策歧视的代名词受到福利社会学者的批判,但英国的“居住期规定”具有明显的地域特征,其主要出现在人口集中度高、住房供应量不足的工业城市或特大都市地区。这些地区因在短时间内集聚了大量劳动人口,解决和处理新老住房问题成了当地政府面临的重要课题。在公共住房的建设和分配方法上,都市政府主要采用登记、轮候、资格认定等方式,在轮候者人数居高不下的地区,地区政府自行制定了“居住期规定”,优先分配给在本地区居住年限较长的家庭,在一定程度上缓解住房难问题。地区政府的这种做法虽然不能实现中央政府的居住平等,但却能根据地区的具体居住情况行使自由裁量权逐步缓解居住压力。

我国自改革开放后,出现了大量农村劳动力向城市特别是经济发达的大城市的转移<sup>[7]</sup>,因人口集中而带来的住房难问题与大工业时期和20世纪60年代英国出现的住房难问题十分相似。现在我国大都市地区正面临如何确立居民(包括非户籍的劳动力移民)住房保障问题,学习和探讨上述英国大都市地方政府通过行使自由裁量权解决地区住房问题的做法将有利于我国大都市住房政策的确立。

## 3 贫民窟拆除与居住困难

在英国的公共住房政策中,拆除贫民窟和建设公共住房是地方政府解决住房难问题的常用手法。19世纪中叶,出于公共卫生理由地方政府开始拆除旧房,开发建设铁路、学校、住房等,1875年政府为解决非卫生地居住环境问题制定了《公共卫生法》,给与了地方政府住宅建筑规划的权限,规定了新的住房建筑基准。不仅将确保道路宽度、采光、换气等作为义务,还开始储备和整理劳动者住房用土地。但留下的问题是这样的旧房拆除工程加深了极度贫困者的住房恶劣状态。

二战后,为防备社会不安和社会主义革命思潮的影响,政府开始为贫困者建设公共住房,并考虑采取公共介入投入大量补助金政策作为解决住房不足和居住过密问题的手段。由于都市中心地区土地供应不足,20世纪50年代中期开始了政府补助金资助下的贫民窟拆除,1960年至1975年,共拆除了110万户,1967年在大伦敦地区建设的公共住房中91%是楼房形式,其中的65%是高层楼房。1971年

三分之二的公共住房采用了楼房形式。但是在这些公共住房中租金延迟支付的家庭越来越多,房屋的修缮服务不到位,暴力、非法居住以及治安恶化问题严重<sup>[8]</sup>。结果是拆除贫民窟的做法并不能真正意义上改善住房,相反贫困人群的地区集中导致新的居住环境恶化。

我国现阶段在旧城改造和城市建设过程中同样拆除了大量棚户区 and 旧式里弄,在改善居民住房条件的同时,出现了贫困家庭的回迁难、远距离通勤等住房新问题。英国的实例显示,拆除计划并不能解决贫困家庭的住房难问题。

## 4 保障性住房供应与非盈利部门作用

英国的住房政策从19世纪的公共卫生战略到二战后的社会福利战略,虽然都通过建设公共住房缓解各类居住问题,但结果是真正处于住房贫困家庭的住房问题一直未能得到彻底解决。英国的经验可以明确住房贫困并不是一个时期、一个阶段的短期性问题,而是随着社会经济的发展和变化而不断变化的长期问题。19世纪农村劳动力移民的住房问题,20世纪的英联邦劳动力移民问题都显示出处于底层民众的住房难问题是政府所必须面对的永久性课题。如何解决这些问题在不同的历史发展时期又有不同的政策选择,但无论是政府的公共住房建设及分配政策、大量的贫民窟拆除政策,还是鼓励市场发展政策,都无法从根本上解决这一难题,也很难实现全面的居住公平。

英国的住房协会作为非官非民的公民合作机构,从真正的住房需求出发建设和供应住房<sup>[9]</sup>,虽然住房供应量极少,但却弥补了盈利性市场供应和对象性政府供应所无法涉及的住房供应领域,解决了部分无力在市场获得和无机会从政府获得住房家庭的住房问题,同时还明确了“公民部门”在住房供应不足问题上所发挥的积极作用。20世纪80年代,英国住房制度改革的一大特征就是由上述非盈利部门代替地方政府管理公共住房<sup>[10]</sup>。

近年来,我国开始构筑和完善住房保障体系,但就现状看,保障性住房的建设和供应主体依然集中在各级地方政府<sup>[11]</sup>。因受到地方财力、传统户籍制度、人为居住隔离等经济社会因素的影响,仅仅依靠地方政府的实现广义的市民住房保障已非易事。借鉴英国经验挖掘非盈利部门的积极作用应成为完善我国住房保障体系建设的一大中心任务。

在经济全球化和市场化背景下,各发达国家越来越重视公民合作机构的作用,围绕“可负担住房”

供应这一新问题,“公”与“民”的关系和作用分析将成为今后住房政策研究的新课题。

**【Abstract】** This article firstly deals with the main housing problems of English migration labors. Then it analyzes the causes of the problems and divergent opinions among central and local administrations. Finally, it reflects on the question of how the experiences of British government can help the Chinese authority to solve the present housing problems of migration labors.

**【Key words】** labor migration; housing problem; housing policy; international experiences

### 参考文献

- [1] 富岗次郎. 英国移民劳动者的住房问题 [M]. (株)明石书店, 1992: 113 - 135
- [2] Milner Holland. Report of the Committee on Housing in Greater London [R]. HMSO., 1965: 47
- [3] 足立基浩, 大泉英次, 橋本卓爾, 山田良治. 住宅问题与市场·政策 [M]. 日本经济评论社, 2000: 12 - 13

- [4] Ministry of Housing and Local Government [R]. Cullingworth Report London, HMSO., 1969: 18
- [5] National Committee for Commonwealth Immigrants [R]. The Housing of Commonwealth Immigrants, 1968: 9
- [6] 横山北斗. 福祉先进社会的住宅政策 [A]. 青林书院, 2000: 11 - 14
- [7] 李晶. “农民工”住房问题及市民化发展趋势下的住房政策调研 [J]. 现代经济探讨, 2008(9): 58 - 60
- [8] D. Diacon. Deterioration of the Public Sector Housing Stock [M]. Avebury, 1991: 32
- [9] 小玉徹. 欧洲住宅政策与日本 [M]. (株)ミネルヴァ书房, 1996: 215 - 217
- [10] 刘朝马. 住房保障政策: 英国经验及启示 [J]. 城市问题, 2007(3): 92
- [11] 李晶. 完善保障性租赁住房住房政策的必要性研究 [J]. 城市规划, 2008(5): 45 - 50

(责任编辑: 辛章平; 助理编辑: 靳亚茹)

(上接第 31 页)

#### 4 道路设计体现以人为本

现今我国的道路规划建设管理并未考虑不同交通对象的优先级差异, 应参考发达国家和地区城市道路设计管理的经验, 在未来的城市道路建设中施行以下的完善措施: 在加大支路网密度的同时, 明确各类道路上什么样的交通应该优先; 注重街头绿地小品及街道景观建设, 营造良好步行氛围; 建设机、非、行人分流系统, 提高道路网运行效率。只有这样才能使“以人为本”的口号不致沦为空谈, 真正实现城市交通的可持续发展<sup>[7]</sup>。

## 六 结 语

我国城市人口数量众多, 道路交通状况复杂。随着经济的发展, 城市中机动车数量必将大幅度增加, 交通问题将更加严峻, 对城市道路的发展进行科学规划刻不容缓。科学、合理地设计和管理城市道路, 不仅可以改善城市内部的交通拥挤和阻塞问题, 还能够提高城市土地的使用率, 改善城市生态环境, 有助于保护城市历史文脉。因此, 城市道路规划既是城市规划的重要组成部分, 也是城市良性发展的基本保证。

**【Abstract】** The “wide - and - thin” phenomenon is one of the main characteristics in urban road construction in recent

years. This road construction model can not meet today social and economic needs. This article analyses four negative effects of the “wide - and - thin” road construction model, such as the usage of urban land, urban traffic, urban function and the social justice. Relative suggestions have been given on the future urban road construction, including financing in multi - channels, clearly defining the relationship between road levels and road functions, developing the channel traffic and the underground space and adding humanization spirit in the road design.

**【Key words】** urban road construction; “wide - and - thin”; planning

### 参考文献

- [1] 翁振合. 论城市道路的人性化规划设计 [J]. 城市道桥与防洪, 2006(1): 5 - 8
- [2] 赵燕菁. 从计划到市场: 城市微观道路——用地模式的转变 [J]. 城市规划, 2002(10): 24 - 30
- [3] 洪铁城. 日本的城市道路规划 [J]. 规划师, 2005(7): 118 - 122
- [4] 李朝阳, 周溪召. 试论我国城市道路规划建设的可持续发展 [J]. 城市规划汇刊, 1999(1): 54 - 57
- [5] 李朝阳, 王新军, 贾俊刚. 关于我国城市道路功能分类的思考 [J]. 城市规划汇刊, 1999(4): 39 - 42
- [6] 韩胜风, 陈晓鸿. 我国大城市道路红线宽度研究 [J]. 同济大学学报 (自然科学版), 2006(7): 909 - 912
- [7] 项陆海, 李朝阳. 日本城市交通发展的经验及其启示 [J]. 科技与经济, 2000(1): 13 - 15
- [8] 徐循初. 城市道路网系统规划思想及实例解析 [J]. 城市交通, 2006(1): 30 - 35

(责任编辑: 李小敏)