

英国劳动力移民的住房政策及启示

Some Enlightenment from Housing Policies for Immigrant Labors in the UK

李晶

摘要: 英国历史上经历过两次大规模的移民潮: 一次是19世纪工业革命时期从农村转移到城市(如伦敦)的农村劳动力移民(国内移民)潮, 另一次是20世纪战后经济恢复期从新英联邦各国流入到英国各大城市的外籍劳动力移民(国外移民)潮。两次大规模的移民潮都不同程度地带来了各种社会问题, 其中住房市场供需失衡引发了严重的住房问题。中央及地方政府虽然制定了各项法律政策试图解决贫困劳动者的住房问题, 但现实情况的多样性和复杂性, 造成了政策实践与政策理念之间的背离, 因而影响了贫困劳动者住房问题的全面解决。文章总结分析了两大历史时期针对劳动者移民的住房政策的特征, 探讨了地方政府的自由裁量权在解决劳动者移民的住房问题上所发挥的作用及存在的问题。

Abstract: There were two times of immigrant rush in the United Kingdom in the nineteenth and the twentieth centuries. One happened during the Industrial Revolution in Britain when a large number of rural labors came to cities, such as, London; the other during the period of the Post-war Recovery of UK when an influx of labors from the Commonwealth of England immigrated to large cities in UK. Both immigrant rushes sparked serious social problems, especially a housing problem due to the terrible unbalance between the supply and the demand in housing market. The central and local governments in UK enacted many laws and rules for solving the housing problem. However, they did not work well due to the diversity and the complexity of the reality. In this paper, the characteristics of housing policies enacted in different times in UK are analyzed. The discretionary power of local authorities in UK for solving the housing problem of the immigrants is discussed in detail.

关键词: 劳动力移民; 公共住房政策; 自由裁量权

Keywords: Immigrant Labors; Public Housing Policy; Discretionary Power

引言

1851年英国的第一部住宅法《沙夫茨伯里法》(Shaftesbury Act)提出地方政府应主导劳动者住房供应的理念, 同年《劳动阶级宿舍法》(Labouring Classes' Lodging Houses Act)提出地方政府可以通过建设廉价租赁住房来增加劳动者的住房供应, 由此拉开了英国公共住房政策的历史序幕。以劳动者住房供应对策为起点的英国公共住房政策发展至今, 虽已成为英国国家福利政策的重要组成部分, 但在实际解决低收入劳动力移民的住房问题上还存在很多争议。

本文通过分析工业革命时期从农村转移到城市的劳动力(国内移民)和战后经济恢复期从新英联邦等国家流入到英国的外籍劳动力(国外移民), 作为贫困劳动力移民的代表, 在不同程度上陷入的住房贫困问题, 以及英国中央及地方政府所制订的各项法律政策, 试图为我国的劳动者住房供应对策提供借鉴。

1 工业革命时期农村转移劳动力^①的住房政策

英国住房政策的启动主要源自两大城市问题: 一是环境卫生问题, 二是农村劳动力移民住房问题。如表1所示, 政府制定的与住房相关的法规所涉及的内容也主要在改善环境卫生和建设劳动者住房两大方面。以下着重通过分析相关法规, 来理解英国在应对贫困劳动力移民的住房问题上的政策特征和所存在的问题。

1.1 农村转移劳动力的住房问题与政府政策

1.1.1 农村转移劳动力的住房问题与地方政府的公共住房的建设与供应

19世纪英国的工业革命, 特别是机械化大生产对劳动力需求的增加, 导致了大量劳动力从农业部门转向工业部门, 从农村转移到城市。但是由于城市原有的住房存量根本无法满足快速增长的住房需求,

作者: 李晶, 华东师范大学商学院经济系, 讲师。jli@bs.ecnu.edu.cn

① 这一时期的劳动者住房问题主要是指工业化、城市化带来的农村转移劳动力(来自农村的劳动力移民)的住房问题。

表 1 住房政策启动期主要的住房及卫生法 (1848—1909 年)

年份	住房及卫生立法	主要内容
1848	公共卫生法 Public Health Act	设立卫生局, 赋予中央保健委员会设立地方委员会的权力, 改善城市卫生状况。
1851	沙夫茨伯里法 Shaftesbury Act	提出地方政府应成为劳动者住房建设和供应的主体。
	劳动阶级宿舍法 Labouring Classes' Lodging Houses Act	第一部允许地方政府购买土地, 建设劳动者宿舍的法律。
	共同宿舍法 Common Lodging Houses Act	要求地方政府对私营劳动者宿舍进行登记和监督。
1866	劳动阶级住宅法 Labouring Classes' Dwelling Houses Act	允许地方政府和民间部门利用公共事业委员会提供的低息融资贷款购买建设劳动者住房用地。
1868	职业人与劳动者住宅法 (托伦斯法) Artisans' and Labourers' Dwellings Act (Torrens Act)	赋予地方政府拆除和关闭不适宜居住住房的权力, 不予业主任何赔偿也无需重建。但 1879 年修订后开始提供赔偿。
1872	公共卫生法 Public Health Act	全国范围内的城市及农村地区设立卫生院。
1875	职业人与劳动者住宅改进法 (克罗斯法) Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act (Cross Act)	要求地方政府清除所有的不适宜居住住房。同时要求地方政府在被清除区域建设适宜居住住房, 并且要在 10 年内全部出售。1879 年修订后开始提供有限补偿。
1875	公共卫生法 Public Health Act	确立地方政府土地购买原则, 设立地方建筑章程框架。具体涉及: 上下水道及排水设备的供应; 道路宽度和建筑物高度的限制; 不适宜居住住房的禁止; 污水处理及促进换气等。
1890	工人阶级住房法 Housing of the Working Classes Act	巩固和修正先前的立法, 共分三部。第一部分, 明确不适宜居住和不符合卫生标准的住房以及重建的权力; 第二部分, 涉及部分不适宜居住的住房; 第三部分, 明确地方政府为普通住房需求者建设住房的权力。
1900	工人阶级住房法 Housing of the Working Classes Act	1890 年法的修订。给予伦敦大都市城区和伦敦市议会行使第三部分法的权力。
1909	住房和城市规划法 Housing and Town Planning Act	结束地方政府 10 年内出售建设住房的义务。授权地方政府编制城市规划。

资料来源: David Mullins & Alan Murie (2006), P17; 小玉徽等(1999), P14。

劳动者住房供应不足引发了英国城市最初的住房问题。1851 年,《沙夫茨伯里法》提出了地方政府应作为劳动者住房供应主体的政策理念;《公共宿舍法》(Common Lodging Houses

Act) 提出了民间简易宿舍需进行登记, 并接受地方政府的监督和管理的制度;《劳动阶级宿舍法》则进一步明确了地方政府可以通过建设廉价租赁住房 and 以将现有建筑物改建的方式增加劳动者住房的供应。由此, 英国开始了以地方政府为主导的劳动者住房供应政策, 即英国最初的公共住房政策。

当时农村转移劳动力移民多为季节性移民, 而根据 1848 年伦敦统计协会《季节性劳动者居住情况调查报告》^①, 季节性劳动者^②的住房问题主要表现为多家庭、多人数的高密度居住^③。这样高密度的居住随着劳动力移民的增多而日益严重, 由此, 卫生环境恶化、贫困人群集聚的贫民窟开始蔓延。针对这一问题, 清除不符合卫生标准的住宅, 成为政府住房政策的重要目标。1875 年《克罗斯法》(Cross Act) 不仅赋予了地方政府拆除不符合卫生标准住宅的权力, 还赋予其全面清除不符合卫生标准居住区的权力; 并强调在行使上述权力的同时地方政府必须履行安置居民的义务, 即在被清除地区周边建设满足卫生标准的劳动者住房来安置居民。由此, 公共住房政策成为了清除贫民窟计划的政策保障, 也使公共住房成为了一种贫民救济住房。

需要特别指出的是, 进入 19 世纪后期, 住房供应的不足和住房租金的高涨使英国城市的住房问题殃及中产阶级劳动者。面向大多数劳动者的住房供应政策开始成为政府政策的重点。1890 年《工人阶级住房法》(Housing of the Working Classes Act) 将建设独栋式公共住宅的权力赋予了地方政府。其结果是, 1890 年以后, 在每年建设的 500 ~ 900 套公共住房中, 面向中产及以上阶层劳动者的公共住房成为了主体^④, 而以解决大多数劳动者住房问题为目的的英国公共住房政策实际上成为了中产阶级劳动者住房政策 (下文将对此进一步展开)。

1.1.2 推动民间部门参与农村转移劳动力住房建设的土地供应及公共金融政策

为解决住房供应不足问题, 英国的住房政策在实施公共住房建设的同时, 更注重推动民间部门对劳动者住房的建设和供应。1866 年《劳动阶级住宅法》(Labouring Classes' Dwelling Houses Act) 明确规定, 政府可以为购买劳动者住房建设用地的民间部门提供公共金融融资。同年成立了公共事业融资委员会, 开始了英国最初的公共金融政策, 为建设劳动者住房的民间部门提供低息 (年利率低于 4%)、长期 (40 年以内) 贷款。

① 引自: Statistical Society of London, in Journal of the Statistical Society of London, XI, Mar., 1848。

② 农业部门向工业部门, 农村向城市的人口转移最初体现为季节性的农村劳动力的转移。

③ 二间房内住 5 家 19 人; 一间房内住 3、4 人等。

④ 引自: 横山北斗,《福祉国家的住房政策》(1998), P73。

为进一步扩大劳动者住房的建设用地供应,增加劳动者住房供应量,1874年《工人住宅法》(Working Men's Dwellings Act)允许地方政府向民间部门出售公有建设用地,1879年《公共事业融资法》(Public Works Loans Act)进一步明确政府可以为建设劳动者住房的民间部门提供公共融资。由此可见,英国政府从公共融资及增加土地供应两方面推动民间部门对劳动者住房的建设和供应。

1.2 农村转移劳动力的住房政策特征及存在的问题

这一时期英国的住房政策主要表现为地方政府主导的公共住房政策。但从实际的住房供应比例看,这项政策并未取得实质上的进展。具体而言,虽然,1851年《沙夫茨伯里法》使公共住房作为一种新的住房供应方式,与民间租赁住房、自有住房并列成为英国三大住房持有形态之一,但是,1851—1890年公共住房占住房供应总量的比重一直微不足道,1890—1913年其比例也仅上升到了2%左右^①。即这一时期,英国住房政策的特征主要表现在制度建设上:第一,确立了地方政府在解决劳动者住房问题上的主体地位和责任;第二,运用公共金融政策、土地政策等推动民间部门参与劳动者住房的建设。

但是,上述劳动者住房政策在实际实施过程中存在以下问题:第一,劳动者住房政策的重点在于清除不符合卫生标准的住宅,而非增加住房的供应。因此出现了贫民窟清除得越多,高密度居住问题越严重的恶性循环。第二,制度层面上虽然确立了地方政府在解决住房问题方面的地位和责任,但对于是否强制执行则允许地方拥有自由裁量权。其结果是,各地政府以财政困难为由不履行法律责任,造成实际操作与政策的严重背离。第三,虽然针对不同阶层制定了不同政策,但从供应数量看,适合最低收入阶层居住的廉价住房供应严重不足,包括公共住房在内的各项住房政策均向中等及以上收入阶层倾斜。

2 战后经济恢复期劳动力移民^②的住房对策

二战以后,英国的福祉国家建设理念使住房政策成为了国家福利政策的重要组成部分,如表2所示,政府为解决住房供应不足及住房贫困(housing poverty)问题,在住房立法上更多地注重住房补助金制度的建立和针对贫困家庭的住房供应。以下从公共住房政策和自有住房政策角度,探讨新劳动力移民的住房政策所具有的政策特征和所存在的问题。

表2 二战后经济恢复期的主要住房立法(1949—1977年)

年份	住房立法	主要内容
1949	住房法 Housing Act	明确地方政府的住房供应应满足一般需求,不仅要满足劳动者还要满足居住在贫民窟的居民。改善政府补助金。
1952	住房法 Housing Act	提高政府补助金。
1954	住房维修与租金法 Housing Repairs and Rents Act	重新启动贫民窟清除政策,提供政府补助金,鼓励民间部门改善住房。
1956	住房补助金法 Housing Subsidies Act	减少一般住房补助金,提供补助金鼓励建设高层住房,财政补助资金被限定用于贫民窟清除与高龄者住房建设。
1957	租金法 Rent Act	解除课税对象不得高于30英镑(伦敦和苏格兰为40英镑)民间租赁住房的租金管制。
1959	购房与住房法 Housing Purchase and Housing Act	继续改善补助金制度。鼓励地方政府提供按揭贷款。
1961	住房法 Housing Act	重新增加一般住房补助金,但采取两种等级。
1964	住房法 Housing Act	继续增加补助金。设立住房公司。
1965	租金法 Rent Act	公平租金制度导入。
1967	住房补助金法 Housing Subsidies Act	导入新的补助金制度支持地方政府。
1969	住房法 Housing Act	指定综合改善地区,为贫民窟住房的改善提供资金补助。
1972	住房金融法 Housing Finance Act	提高公共住房租金水平,实施强制性租金补贴计划。
1974	住房法 Housing Act	明确住房改良地区,赋予住房建筑协会购买改良用地的权力。
1975	住房租金及补助金法 Housing Rents and Subsidies Act	废除公共住房的公平租金制度,重新允许地方政府行使自由裁量权,导入新的补助金制度填补租金减少造成的损失。
1977	(无家可归者)住房法 Housing (Homeless Persons) Act	明确地方政府有责任为无家可归者和优先需要群体提供公共住房。

资料来源: David Mullins & Alan Murie (2006), P31; 小玉徽等(1999), P15。

2.1 新劳动力移民的住房问题与政府政策

2.1.1 新劳动力移民的住房问题及无差别住房政策的实施

战后经济恢复期对劳动力的需求加速了新劳动力移民(有色人种移民)向城市地区的流动,而其中半数以上的移民集聚在伦敦和伯明翰等大都市中心地区,因此,进入20世

① 引自: 横山北斗,《福祉国家的住房政策》(1998), P13、P14、P40、P68。

② 英国的劳动力移民主要来自新旧英联邦国家和其他国家。文中探讨的是二战后经济恢复期作为新生劳动力流入英国各大都市的有色种族移民,亦被称为新劳动力移民。

纪60年代以后,新劳动力移民的住房贫困成为了大都市地区亟待解决的新问题。以伦敦为例,战后大伦敦地区的经济衰退及贫民劳动者人数的增多,使得1962年大伦敦地区的公共入住申请者就超过了18万人。

英国作为战后福祉国家的发源地,实现居住公平、废除各种歧视成为了当时政府政策的重要目标。1968年《种族关系法》(Race Relations Act)^①明确规定,住房政策不应存在民族、种族、宗教、阶级的差别,即无论是政府还是个人,在住房、商业用房、土地买卖、租赁等各种房地产交易中不能以肤色、出身、信仰等为由拒绝交易,从而在制度上赋予了新劳动力移民公平获得住房的权利。

2.1.2 公共住房政策

1949年《住房法》明确了地方政府在实施住房公平分配^②问题上所需要承担的重要责任,提出了在公共住房申请和入住条件上的公平原则。1957年《住房法》除了明确规定地方政府需优先考虑大家庭、高密度居住及非卫生居住人群的入住外,对其他入住条件则允许地方政府自由裁量决定。其结果是,进入1960年代以后,众多地方政府都提出了自己的分配规则,其中有代表性的规定包括:“居住者规定”和“居住期限规定”。据1968年政府调查报告^③,全国设定“居住者规定”的地方政府占38%,设定“居住期限规定”的占17%;从规定的居住期限看,1~2年期限比例最高,其次是3~4年,1年以内4年以上最少。与全国水平相比,大伦敦地区的居住期限规定更严、更长,一般需要满足两个居住期限规定:一是在大伦敦地区居住满5年的规定,二是在所在市区居住满1~2年的规定。这意味着,综合后的大伦敦地区居住期限要求长达6~7年^④。由此可见,在公共住房供应不足和住房需求急剧增加的情况下,英国地方政府采用的方式是,通过对入住条件的规定逐步解决劳动者住房困难问题。

此外,中央政府通过完善住房补助金制度来推动地方政府对清除贫民窟计划的实施和增加贫民救济住房的建设。1956年《住房补助金法》(Housing Subsidies Act)减少了对一般公共住房的建设补助^⑤,增加了对贫民窟地区的公共住房建设补助^⑥。1967年《住房补助金法》开始为地方政府提供

利息差额补助,鼓励地方政府投资建设改善性住房,另外再根据土地的实际费用追加资金补助。

2.1.3 自有住房政策

1966年英国地方政府开始为包括新劳动力移民在内的低收入劳动者家庭提供住房抵押贷款,鼓励他们通过购买1919年以前建设的廉价旧住房,以及需求较少的大面积住房来解决自身的住房问题。从新劳动力移民的住房调查情况来看,他们中70%以上居住的是民间租赁住房,只有少部分拥有了自有住房,而居住公共住房的家庭比例更低。为鼓励移民家庭购房,地方政府在加大资金支持的同时,也放宽了融资条件^⑦,这使得自有住房政策成为解决和改善移民住房问题的主要政策。根据已购住房家庭的购房资金调查^⑧,约有80%的资金来源于住房建筑协会和地方政府的住房抵押贷款。

与鼓励新劳动力移民购买廉价旧住房政策相配套的另一项政策是,1975年政府的《种族关系与住宅》白皮书提议地方政府建立改善补助金制度,以帮助居民修缮不符合基本居住条件的自有住房。这项制度的主要目的是为了延长住房寿命、改善住房条件、提高居住水平。具体而言,地方政府为增设五大基本设施(浴室、卫生间、热水器、便器、有换气功能的食品柜)提供修缮补助,并根据房屋建设年限设定补助标准。一般对于建设时间超过15年以上的房屋提供的补助约为修缮费用的50%;对超过30年以上的房屋则由地方当局行使自由裁量权决定补助金额,但最高不超过500英镑。由于购买旧住房的家庭一半以上是新劳动力移民,因此这项补助金制度更大程度上是一项有利于新劳动力移民的优惠住房政策。

2.2 新劳动力移民的住房政策特征及存在问题

二战后英国的住房供应总量严重不足,虽然英国政府通过立法给予了新劳动力移民公平获得住房的权利,确定了公共住房的公平分配原则,但由于战后所处的经济社会环境较为特殊,因此这一时期的移民住房政策具有以下特征:第一,无差别住房政策的实施。第二,提供住房抵押贷款鼓励劳动力移民购买廉价旧住房解决住房问题;再建立修缮补助金制

① 引自:富岡次郎,《英国劳动力移民的住房问题》(1992),P273。

② 具体是指获得中央政府补助金实施公共住房建设和管理的地方政府。

③ 引自:National Committee for Commonwealth Immigrants,《The Housing of Commonwealth Immigrants》(1968)。

④ 1963年伦敦政府发布法令宣布废除居住期限规定。

⑤ 住房建设补助金降至每户10英镑。

⑥ 按建设楼层的高度增加建设补助金金额。鼓励建设高层建筑。具体补助金额:四层以下每户22英镑1先令,四层每户32英镑,五层每户38英镑,六层每户50英镑,以后每增加一层增加1英镑15先令。

⑦ 引自:Ministry of Housing and Local Government Circular, 24/1966。

⑧ 引自:富岡次郎,《英国劳动力移民的住房问题》(1992),P327。

度,帮助移民修缮旧住房,使其达到基本居住标准。第三,对于能满足一定居住期限规定的新劳动力移民提供公共住房援助。

但是,上述政策在实际实施过程中依然存在许多问题。第一,新劳动力移民受收入水平的限制大都选择租住民间租赁住房,但是民间租赁住房的供应数量减少以及住房租赁价格的高涨,使移民无力支付房租,继而间接地被排除在外。第二,利用住房抵押贷款购买廉价旧住房的劳动力移民家庭,为偿还巨额贷款大都选择将部分房间另行出租换取租金收入。其结果是,旧住房成为了贫困人群的集中居住场所,高密度居住问题再一次发生。第三,地方政府运用自由裁量权对入住公共住房条件的规定,特别是伦敦等大都市地区的长达5年以上的居住期限要求,使新移居到该地区的劳动力移民面临严峻的住房问题。

3 英国劳动力移民住房政策的两个特征及其启示

3.1 面向中产阶级劳动者的公共住房政策

分析不同历史时期英国劳动者的住房政策以及以伦敦为代表的城市公共住房政策,可以发现其政策的重点集中在具有一定经济收入的中产及以上阶层劳动者。

如上文所述,进入19世纪后期,住房供应的不足和住房租金的高涨使英国城市的住房问题殃及到了中产阶级劳动者。1890年《工人阶级住房法》将建设独栋式公共住宅的权力赋予了地方政府。其结果是,1890年以后,在每年建设的500~900套公共住房中,面向中产及以上阶层劳动者的公共住房成为了主体。在大伦敦地区,1890—1907年的17年间,伦敦大都市各城区政府及伦敦市议会,共建设公共住房6326套:其中适合普通劳动者家庭居住的2室户3033套,3室户2550套,占建设总套数的88.3%;从居住者的家庭结构看,白领及熟练劳动者家庭占到了60%,低收入和非熟练劳动者家庭仅占20%。

二战后,1966年英国地方政府开始为包括新劳动力移民在内的低收入劳动者家庭提供住房抵押贷款,鼓励他们通过购买1919年以前建设的廉价旧住房,以及需求较少的大面积住房来解决自身的住房问题。这一20世纪中后期推进的住房私有化政策,目的也是解决中产劳动者的住房问题。其结果是,虽然1971年在英国公共住房占住房供应总量的比例已达到30%,但是从1975年对有色人种劳动力移民的居住调查结果看,入住公共住房的人口不足被调查对象的3%。

由此可见,英国当时的劳动者住房问题,特别是大城市的劳动者住房问题已不仅仅局限在贫困劳动者阶层,而是扩展到了中产及以上阶层的劳动者家庭。而英国对劳动者住房问题的关注,也部分地如恩格斯在《住房问题》中所言,住

房之所以成为新闻报刊等议论的主要对象,不是因为劳动阶级而是因为代表中产、中流小资产阶级的住房问题的卷入。在此基础上拟定的住房政策,以及由此产生的影响是,即使战后英国施行的住房福祉政策以及居住公平理念,依然无法解决低收入劳动者所面临的住房问题。

英国的经验给我们的启示是,快速城市化的进程不仅使低收入移民劳动者面临着住房困难的问题,也可能会使中、高收入阶层面临着同样的问题;政府应该以居住公平的理念,特别关注低收入移民劳动者的居住问题。

3.2 地方政府的自由裁量权

工业革命时期,英国住房政策(参照表1)的主要目的是清除不符合卫生标准的住房和建设劳动者住房,但前者是政策的核心,后者则是保障前者能顺利实施的政策补充。中央政府通过立法明确了地方政府在实施清除贫民窟计划中的主导地位,提出了地方政府应该履行建设劳动者住房的责任和义务。但法律并没有强制要求地方政府履行建设劳动者住房的义务,而是给予了地方政府一定的自由裁量权。由此,地方政府在具体政策实施过程中,更偏重于改善卫生条件,着力于清除和关闭不适宜居住和不符合卫生标准的住房及居住区,而对安置贫民的劳动者住房的建设投入不足,从而使大量贫困劳动者失去住房。

战后经济恢复期,英国住房政策(参照表2)的主要目的是实现居住公平,并通过提供政府住房补助金促进贫困劳动者住房建设。通过1956年《住房补助金法》和1967年《住房补助金法》,英国中央政府完善了住房补助金制度,以推动地方政府着力于清除贫民窟计划的实施和增加贫民救济住房的建设。但是,战后经济恢复期的英国城市都面临严重的经济衰退问题,特别是大都市的中心城区,因产业衰退、雇用人口减少、贫困人口集聚而出现中心城贫困问题。由此带来的财源不足问题严重阻碍了城市政府对公共住房的供应,特别是对贫困劳动力移民的住房供应。其结果是,各大都市政府的移民住房对策更偏向于自有住房政策,并且行使自由裁量权设定居住规定及居住期限规定来控制公共住房申请人数。

由上述分析可见,虽然英国工业革命时期的农村转移劳动力和战后经济恢复期的新英联邦移民劳动力所面临的住房问题均表现为高密度居住、非卫生居住、低质住房居住甚至贫民窟居住等,两个时期的住房对策也都主要针对贫民窟的清除、公共住房的供应等。但是,由于低收入劳动者大部分集中在大城市地区——大城市的产业区和中心城区,一般城市和大城市之间、大城市内不同城区之间存在的住房贫困程度差异很大,有着明显的地域性。针对这样的地域性,各地

(下转114页)

- Conzen on the Occasion of His Eightieth Birthday. Leicester: Leicester University Press, 1990.
- [15] Larkham P.J. Urban Morphology and Typology in the United Kingdom [A]. In Attilio Petruccioli(eds), *Typological Process and Design Theory*. Cambridge, Massachusetts: Aga Khan Program for Islamic Architecture, 1998.
- [16] Larkham P. J. Conservation and the Management of Historical Townscape [A]. In: T. R. Slater (eds), *The Built Form of Western Cities: Essays for M. R. G. Conzen on the Occasion of His Eightieth Birthday*, 1990.
- [17] Healey P. Local plans in British land use planning [A]. New York: Pergamon Press, 1983.
- [18] Cohen. Urban Planning Conservation and Preservation [A]. McGraw-Hill Company, Ins, 2001.
- [19] Caffyn. Worker' s Housing in West Yorkshire: 1750-1920 [A]. Royal Commission Historical Monuments, England Supplementary Series:9. London: H.M.S.O, 1986.
- [20] Slater T R. Conserving Europe' s Historic Towns: Character, Managerialism and Representation [J]. *Built Environment*, 1997, 123 (2).
- [21] Slater T R, Whitehand J W R. Whose heritage? Conserving historical townscapes in Birmingham [A]. In Gerrard A J and Slater T R (eds), *Managing a Conurbation: Birmingham and its Region*. Birmingham: Brewin, 1996.
- [22] Oliver K A. Places, conservation and the care of streets in Hartlepool [A]. In Gold J R and Burgess J (eds), *Valued environments*, 1982.
- [23] Whitehand, J. W. R. , Gu, Kai and Whitehand, S. M. Fringe belts and socio-economic change in China [J]. *Environment and Planning B*, 2010, (forthcoming).
- [24] Gu, Kai, Tian, Y., Whitehand, J.W.R. and Whitehand, S. M. Residential building types as an evolutionary process: the Guangzhou area, China [J]. *Urban Morphology*, 2008,12(2): 97-116.
- [25] Whitehand, J. W. R. and Gu, Kai. Conserving urban landscape heritage: a geographical approach [J]. *Beijing Forum*. Beijing University Press, 2007 : 207-225.
- [26] Whitehand, J. W. R. and Gu, Kai. Urban conservation in China: historical development, current practice and morphological approach [J]. *Town Planning Review*, 2007, 78(5): 643-670.
- [27] Whitehand, J. W. R. and Gu, Kai. Extending the compass of plan analysis: a Chinese exploration [J]. *Urban Morphology*, 2007, 11(2): 91-109.
- [28] Whitehand, J. W. R. and Gu, Kai. Research on Chinese urban form: retrospect and prospect[J]. *Progress in Human Geography*, 2006, 30(3):337-355.

(上接 107 页)

方政府运用国家法律所赋予的自由裁量权，在不同的历史时期形成了具有各都市特色的劳动者住房政策。虽然如上所述，地方自由裁量权的运用在解决贫困阶层住房问题方面还存在诸多问题，但在形成具有都市特色的住房政策方面具有一定的现实意义，因为，地方自由裁量权的行使能有效地应对地方特有的住房问题，在解决地方性极强的城市住房问题上发挥了积极作用。

正如高尔迪 (E.Gauldie) 在《残酷的住宅群》(Cruel Habitations) 中的批判，现实社会中有识之地方政府的数量最终决定着住房政策的成败。因此，地方自由裁量权作为实施住房政策的手段，其功效也同样取决于地方政府的认识。这正是伦敦大都市的劳动者住房政策带给我们的启示。

参考文献

- [1] D. Mullins & A. Murie. *Housing Policy in the UK*[M]. PALGRAVE MACMILLAN, 2006.
- [2] B. Lund. *Housing Problems and Housing Policy* [M]. London:Longman, 1996.
- [3] A.E. Holmans. *Housing Policy in Britain: a history*[M]. Bechenham, Croom Helm., 1987.
- [4] 小玉撒, 大场茂明, 榎谷美惠子, 平山洋介. 欧美的住房政策 [M]. ミネルウア書房, 1999.
- [5] 横山北斗. 福祉国家的住房政策 [M]. ドメス出版, 1998.
- [6] 富岡次郎. 英国移民劳动者的住房问题 [M]. 明石书店, 1992.
- [7] 柴田德衛. 城市经济论: 世界的城市问题与财政 [M]. (株)有斐阁, 1985.
- [8] P. Dunleavy. *The politics of Mass Housing in Britain, 1945-1975*[M]. Oxford: Clarendon, 1981.
- [9] S. Merrett. *State Housing in Britain*[M]. London: Routledge, 1979.
- [10] E. Gauldie. *Cruel Habitations: a History of Working Class Housing, 1780 ~ 1918*[M]. London: G. Allen & Unwin, 1974.
- [11] L. Seaman. *Life in Victorian London*[M]. London: Batsford, 1973.
- [12] E.R. Dewsnup. *The Housing Problem in England* [M]. Manchester: University Press, 1907.
- [13] R. Williams. *The Face of the Poor*[M]. London: W. Reeves, 1897.
- [14] E.S. Robertson. *The State and the Slums*[M]. Liberty & Property Defence League, 1884.
- [15] Department of Environment. *Race Relations and Housing, Observations on the Report on Housing of the Select Committee on Race Relations and Immigration*[R]. London, H.M.S.O., 1975.
- [16] National Committee for Commonwealth Immigrants. *The Housing of Commonwealth Immigrants*[R], 1968.