文章编号：1673-9493（2021）04-0043-10　中图分类号：TU98; F293　文献标识码：A　DOI：10.19830/j.upi.2019.654

英国社会住房的分配模式及其影响

The UK's Social Housing Distribution and Its Effects

邱君丽　刘玉亭
Qiu Junli, Liu Yuting

摘要：保障房分配作为住房供应中的重要环节，是当前我国城市发展的重要议题。在英国，基于社会经济体制和住房政策转变的广泛背景，有关社会住房分配的理论探讨和实践经验已相当丰富，值得借鉴。本文梳理了英国社会住房角色变迁的背景，探讨其分配模式及其影响。英国社会住房大体经历了从“为工人阶级提供体面住房”到“为社会大众提供住房”再到“为穷人提供住房”的转变，呈现出剩余化特征。与之相对应，社会住房的分配模式也经历了从早期地方政府主导下“基于应得的分配”，到国家干预下“基于需求的分配”，再到市场化背景下“基于选择的出租”的转变。社会住房分配模式的变迁契合了英国保障房体系改革的市场化导向，但其影响也在一定程度上折射出其弊端。

Abstract: As an important part of housing provision, social housing distribution is a key issue in Chinese cities. Originated from the late 19th century, social housing has a long history in the United Kingdom, and its distribution has long been discussed. Based on extensive researches and discussions about social housing distribution in the UK, we try to establish an explorative framework to link the changing role of social housing and its distribution patterns and discuss its social-spatial effects. Changing from “providing decent home for the working class” in the late 19th and early 20th century to “reducing severe housing shortage to meet general needs” during the two post-World War periods, the role of social housing has become “a safety-net for the least well off” since the 1970s. Correspondingly, social housing distribution pattern has undergone three stages, namely “desert-based allocation”, “needs-based allocation” and “choice-based lettings”. We argue that changes of social housing distribution echoed the market logic of affordable housing reform in the UK, nevertheless, the social-spatial outcomes indicate its disadvantages to some extent.

关键词：社会住房；分配模式；剩余化；弱势群体；需要；选择；英国

Keywords: Social Housing; Distribution Patterns; Residualization; Vulnerable Groups; Need; Choice; The UK

国家自然科学基金面上项目（41771175）、亚热带建筑科学国家重点实验室自主研究课题（2017KA02）、国家公派联合培养博士生项目共同资助，广州市人文社科重点研究基地部分研究成果

引言

英国社会住房①的发展，其角色、功能、供给制度、供应主体和对象以及相应的分配模式等都经历过深刻变化[1]。特别是1970年代后期以来，在市场化改革背景下，保障房的分配模式由“基于需求的配置”（needs-based allocation）转变为“基于选择的出租”（choice-based letting）[2-3]。同时，居民的诉求以及保障房分配的社会空间影响也得到广泛讨论。一方面，不同的分配模式根植于其供应体系本身的制度安排和政策，从而与具体的社会经济环境和国家福利体系密切关联[2-3]；另一方面，不同的分配模式和操作规则，又会对不同群体的日常生活等产生差异化影响，从而引起有关社会公平的讨论[4]。

近年来我国城市保障房供应的快速推进引起学界和媒体的广泛关注，国内相关研究主要聚焦于以下几点：（1）在国际住房比较研究的框架下，分析我国住房保障体系的特征[5]；（2）我国城市大规模保障房供应的制度支撑、参与主体的角色和互动（如央地权责关系、非政府主体的参与）等[6]；（3）保障房社区的日常生活及其治理[7-8]。比较而言，对保障房分配的研究稍弱，少量成果仅聚焦保障房分配过程中的操作难题，如信息核查、部门合作、信息不对称、居民“骗租骗保”等，

作者：邱君丽，华南理工大学，博士研究生，荷兰乌得勒支大学访学博士生。marji123@foxmail.com
刘玉亭（通信作者），博士，华南理工大学建筑学院城市规划系，副系主任，亚热带建筑科学国家重点实验室，教授、博士生导师。ytliu@scut.edu.cn

① 早期英国地方当局建设的住房都被称为“市政公房”（council housing）；1970年代中后期，由于社会住房机构逐渐取代地方当局的房东角色，社会住房（social housing）逐渐成为英国保障房的统称，一般包括政府持有的少量市政公房和社会房东管理运营的社会住房。本文中的社会住房为广义概念，包括早期的市政公房和1970年代起发展起来的由社会房东运营管理的狭义上的社会住房。

以及由此带来的分配不公[9-10]。总体而言，对我国保障房供应体系中保障房角色定位研究不足，对现有分配政策之于不同群体居民潜存的影响效应讨论较少。

而国内对于西方国家保障房供应的研究，多集中在其保障房供应体系以及保障房供应中国家、市场、社会三元主体关系的变化[11]，少量有关保障房分配的讨论则重在引介其操作方式和细则[12]，而对其福利国家转型等宏观背景的分析偏弱，且较少关注不同保障房分配模式的影响效应。在国际上，有关保障房分配的研究具有以英国经验为主和英语主导的特征。因此，本文以英国为案例，结合其国家治理体系和相应的住房保障体系变迁的历史[13]，分析英国社会住房的角色变迁、模式演进及其影响，以期为我国保障房分配政策提供借鉴。

1 社会住房的角色变迁：历程与辨析

随着社会住房供应日渐市场化，其传统概念和认知发生重大变化，有关社会住房本质的讨论也逐渐形成两种观点。一种观点基于欧洲国家保障房领域的发展现状和市场化的普遍趋势，旨在扩大社会住房的概念范畴。此观点认为，在政府干预下，社会住房的供应对象为特定的目标群体即低收入群体，这是其本质特征之一[14]。而目标群体的确定，在不同国家或地区、不同发展阶段背景下，是由各种社会经济条件和政治因素所决定的，反映了社会住房在整个住房体系乃至社会经济中的功能和角色。而另一种观点则坚持社会住房的传统定义，即由政府或社会机构拥有或管理的、以较低的租金（作为福利）提供给低收入者的住房，相关研究常常有意识地将社会住房和可负担住房区分讨论①，例如菲茨帕特里克等（Fitzpatrick et al.）的研究[15]。

不同的保障房种类涉及不同的制度和政策安排、不同的政府与市场的角色划分及其在社会经济中所扮演的角色差异，本文评述英国社会住房分配等议题，仅关注传统定义上的社会住房。借鉴已有研究，根据社会住房在不同历史时期的供应总量及其目标群体的变化[16]，分析社会住房在整个住房体系乃至社会经济中所承担的功能、角色及其变化，进而讨论与其相适应的分配模式。总的来说，在不同国家、不同历史阶段或社会经济环境下，社会住房所扮演的角色差异巨大，这关联社会住房的分配政策、社会影响等，如近年来英国关于社会住房“剩余化”（residualization）的讨论及其与社会住房分配政策的关联影响等[17]。

1.1 英国社会住房的角色变迁历程

1.1.1 起源（19世纪末20世纪初）：面向工人阶级的住房

19世纪末，快速工业化和城市化不仅引发英国城市严峻的环境卫生问题，也使工人群体逐渐成长为一个可以通过投票选举和利用有组织的工人团体施加政治影响的阶层。工人阶层对糟糕住房状况的日益不满，最终促成1890年《工人阶级住房法》（Housing of the Working Classes Act 1890）的通过。由此，英国政府勉为其难地尝试改变不干预住房市场的传统，赋权地方政府建造住宅以满足大众需求，但并没有将其作为一项义务强加给地方政府。这一法案被认为奠定了英国社会住房（当时称为市政公房[council housing]或公共住房[public housing]）的法律基础。在此背景下，伦敦、谢菲尔德、格拉斯哥和利物浦等地方政府开始积极主动地建设社会住房，到第一次世界大战前夕的1914年，英格兰地方政府共建设约2万套社会住房，整个英国建设数量约2.4万套。虽然这一时期的社会住房总量不大，但在面对一系列社会问题和政治压力下，政府开始建设公共住房这一举动打破了英国自由资本主义时期政府不干预市场运作的传统，被认为是工人阶层政治影响力的表现[1]30。

1.1.2 发展（两次世界大战后的两个20年）：由“面向大众需求的住房”转向“面向穷人（贫民窟清理运动中的被拆迁者）的住房”

第一次世界大战对经济的破坏以及战后严峻的住房短缺，促成国家对住房市场干预的合法性。1919年的《住房和城镇规划法》（Housing, Town Planning, &c. Act 1919）第一次明确了地方政府的住房供应职责，并由国家提供财政支持，由此确定的中央政府与地方政府在社会住房供应中的关系持续了近60年。在此政策框架下，在两次世界大战间隙的20年内（1919—1939年），地方政府共建设了约130万套住宅，占当时住房总量的10%[1]43,53。中央政府给予的财政补贴，一方面使得大规模社会住房建设成为可能，另一方面也成为中央政府调控社会住房功能和角色的工具。1920年代，地方政府住房建设的目标是弥补私人租赁市场的不足，应对住房短缺，满足大众的住房需求，因此高质量、高成本、低密度是这一时期社会住房的特征。此阶段且建设规模也较大，10年建成超过70万套公房，这些房屋也是工人阶级住房供应的主要来源。到了1930年代，特别是1933年，中央政府停止补贴“大众需求”的住房建设，转而补贴为贫民窟清理运动中被拆迁者提供的住房，相应地，地方政府社会住房建设的目标也转为向贫民窟清理运动中被拆迁的穷人提供住房。在

① 二者的一个显著区别为租金价格：社会住房的租金非常低，而可负担住房的租金较高，后者租金往往能达到市场租金的80%。

此期间，社会住房的质量相比1920年代有所下降，规模也缩减到10年仅建成约27.3万套住宅[1]49（图1）。

第二次世界大战后的20年内（1945—1965年），英国地方政府共建设了约290万套住宅，比同阶段私人住房市场的供应量高出100万套[1]53，此阶段是英国社会住房的大规模供应时期（图2）。这一时期英国住房政策的实施路径与一战后颇为相似，可大致分为三个阶段。（1）二战后的前几年，住房政策的主要目标为缓解普遍的住房短缺。1945—1953年间，80%的新增住房由地方政府供应，年均供应总量达30万套。（2）1954—1964年，地方政府社会住房的建设规模逐年减少，由1954年的223 731套减少到1964年的105 529套。究其原因，除了重启贫民窟清理运动，政府开始积极支持私人住房市场的发展也是重要因素。（3）1964—1968年，威尔士政府计划到1970年为止，每年供应50万套住宅。这一阶段英国地方政府住房建设规模巨大，1967年和1968年的实际住房供应量均超过40万套；但1968年底政府开始缩减公共开支[1]，自此直到1970年代初，社会住房大规模建设的时代结束[18]。经过几十年的发展，到1980年，英国社会住房总量超过500万套，占全部住房总量的1/3，达到历史最高水平[18]。

1.1.3 转向（1970年代—1990年代）：面向穷人的住房

英国传统市政公房的式微有着明显的时间标志。1975—1976年的公共财政危机使得政府对新建市政公房的投资大幅缩减，市政公房告别大规模建设时代。此后，1979年撒切尔政府上台，对市政公房的投资进一步降低，到1990年代，市政公房时代基本结束。此过程大致体现为以下方面。

首先是涉及存量社会住房的改革。（1）引入“购买权”（Right to Buy）政策。1980年英格兰和威尔士的《住房法》（Housing Act 1980）和同年的《苏格兰居民权利法》（Tenants’ Rights, Etc. [Scotland] Act）赋予社会住房的现住民以折扣价购买所居住房屋的权利[1]，1980—2015年，英国在“购买权”政策框架下共出售250万套社会住房[19]。（2）实施“存量转移”政策，即地方当局将持有的市政公房转移给注册的社会房东（registered social landlords）①进行管理运营。1988年英格兰东南部白金汉郡的奇尔特恩区议会（Chiltern District Council）转移了4 650套住宅给当地的注册住房机构——奇尔特恩住房协会（Chiltern Hundreds Housing Association），这是英国第一个“存量转移”项目。1995年，通过设立“物业更新挑战基金”（The Estates Renewal Challenge Fund），“存量转移”政策得以在全英国推广。到2004年，地方当局已将其持有的住房总量的36%转移给了社会住房机构。而社会住房机构拥有的住房总量，从1970年仅占全社会住房总量的3.5%，到1998年达到23%，其增长的主要原因就是“存量转移”[20]。

其次在新增住房供应方面，地方政府逐渐由直接供应者转为政策制定者，社会住房机构和私人开发商则成为主要供应者[21]。虽然社会住房机构在英国有久远的历史，但现代意

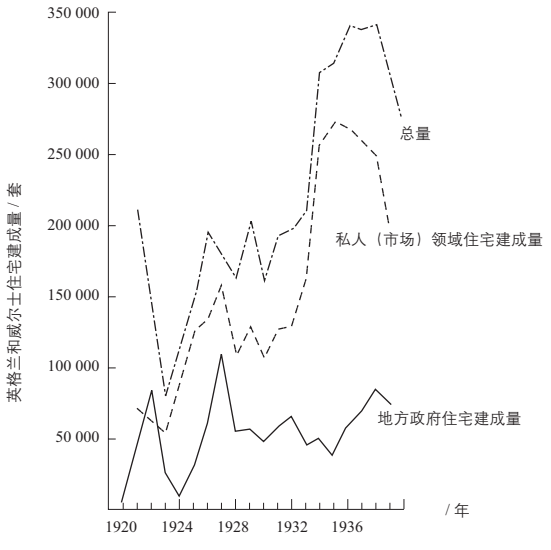
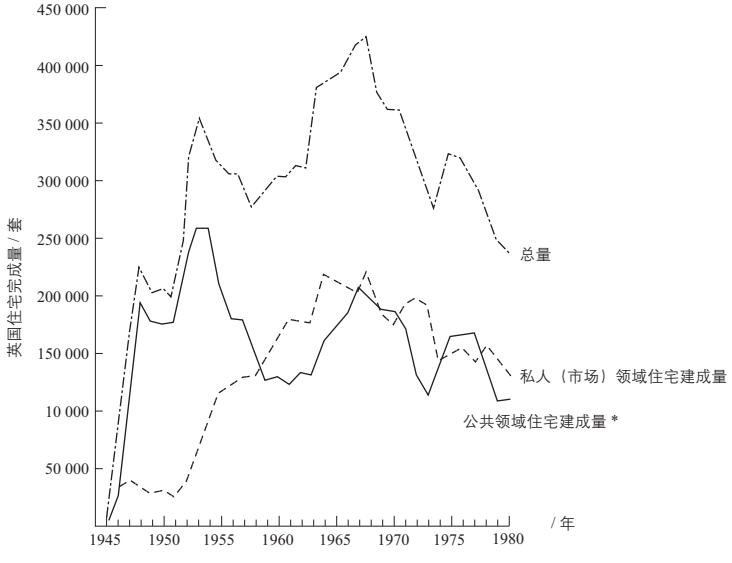


图1 1920—1939年英格兰和威尔士的年度建成住房及社会住房情况

资料来源：参考文献[1]



注：* 公共领域包括地方政府当局、新城开发公司和社会住房机构。

图2 1945—1980年英国全国年度住房及社会住房情况

资料来源：参考文献[1]

① 经批准在政府注册的住房协会以及其他住房组织的统称，常与社会住房机构表意相同。

义上注册的社会房东是于1960年代—1970年代在政府资助下快速发展起来的。1980年代起，随着政府削减开支，社会住房机构的运作模式和环境也越来越市场化。1989年通过的《地方政府和住房法》（Local Government and Housing Act 1989）引入了“混合资助机制”（mixed funding regime）：一方面，社会住房机构可以在私人住房市场募集资金，且仅受制于现有的市场规则，政府不对此额外监管；另一方面，社会住房机构通过竞争来获得政府的公共资金资助。例如：布莱尔政府（1997—2007年）制定了“最佳价值框架”——通过制订年度绩效指标报告并定期督查，根据绩效评估和未来发展前景对社会住房机构进行星级评定。只有表现突出的社会住房机构才能获得公共资助，表现欠佳的则由政府干预进行整改。

在一系列供应端政策的影响下，一方面，英国社会住房体系沿着去国家化和市场化的方向经历了重构。地方政府拥有的社会住房，从1981年占社会住房总量的92%，到2008年首次被社会住房机构所超越[22]。2017年4月—2018年3月，英格兰共出租31.3万套社会住房，其中69%由注册的社会房东出租[23]。另一方面，一系列改革措施使社会住房存量减少、新增供应不足。1970年代中期至2000年左右，英国的社会住房机构缩减了近1/5[18]。到2005年左右，每年通过“购买权”政策销售给租户和拆掉的住房总量约为7万套，而新建房屋完工量每年不足2万套，社会住房规模大幅萎缩[18]。相应地，社会住房的供应对象也逐渐集中在最低收入家庭，使得社会住房成为最低收入家庭的“安全网”，表现出“剩余化”特征[17]。

1.1.4 新趋势：“安全网”的强化与削弱？

自诞生到1999年，英国的社会住房发展有着全国统一的政策框架。而自1999年，苏格兰、威尔士和北爱尔兰由于承接权力下放而独自建立议会和立法机构，社会住房的发展在各地呈现出差异性，2010年英国政府实施财政紧缩政策以来更加凸显。重塑社会住房的角色需要地方政府具备相应的政治权力和经济能力，而英国权力下放的程度决定了各个地区的社会住房角色实际上总体仍然呈现出相似性，即剩余化特征。但是，不同地区在“剩余”模式下表现出不同的亚类型。例如：在苏格兰，政府正通过扩大无家可归者的住房权利、取消购买权（保留尽可能多的社会住房）、减轻“卧室税”和承诺加强社会住房建设等方式来强化社会住房的“安全网”角色；而在英格兰，社会住房的“安全网”角色则正在被削弱，取而代之的是“紧急救援式服务”（ambulance service）。

在英格兰，2010年联合政府执政以来，社会住房领域有两项颇受争议的改革：实施固定期限租赁（fixed-term tenancy）[24]和征收卧室税（bedroom tax）[25]。固定期限租赁的实施，旨在结束英国自1980年确立的社会住房“终身租赁”（life-long tenancy）传统，将租期变为固定的2年、5年或10年，从而改变社会住房的“安全网”角色，转之为“紧急救援服务”，以期将有限的资源提供给最需要的人[26]。而卧室税旨在对处于工作年龄段的社会住房租赁者所占有的多余卧室征税，从而更高效地使用有限的社会住房资源，减少政府在住房补贴方面的开支。这两项改革背后有着相同的逻辑，即与英国近期的福利改革框架相吻合，重塑国家—公民关系，以培育有责任心的公民个体，减少穷人的福利依赖并促使其转变成自给自足的有责任心的公民个体。这些改革表明，出于意识形态方面的原因，2010年后的英国政府本能地对社会住房及其在战后福利国家中的作用持某种程度的反对态度[27]。

总的来说，自19世纪末期作为工人阶级为体面住宅奋斗的“战利品”，到两次世界大战后的两个20年内经济低迷和大众住房短缺状况下供应社会大众的住房，再到1970年代以来面向低收入群体的住房，受制于一系列的政治、经济和社会原因，英国社会住房的角色经历了巨大转变。在此历程中，西方国家由福利体制向新自由主义转型，市场化成为英国住房体系改革的内在机制，剩余化则是社会住房角色变化的内在逻辑。

1.2 从“大众”到“剩余”：“剩余化”逻辑与“现代化”进程

学界对于英国社会住房角色及其供应体系的变迁有着丰富的学术讨论和有价值的理论解释，具体发展出两个强有力的理论概念，即“剩余化”和“现代化”（modernization）。

面对1970年代英国住房保障体系的巨变，缪里（Murie）基于福利国家的相关变迁背景研究，指出“购买权”的出售或将最终导致一个“‘剩余的’‘福利的’市政公房体系”（a residual welfare council sector）出现[28]。此后，关于社会住房剩余化的讨论充斥于1980年代英国的住房研究[29-31]。哈洛（Harole）在1995年进一步推进了住房剩余化的讨论，他将住房定义为资本主义社会中具有盈利性质的商品，指出住房应该由私人住房市场供应，而政府供应的去商品化的住房只能是特定时期特定历史条件下的产物。通过梳理欧美六国社会租赁住房的发展历程，哈洛提出了政府供应社会住房的两种模式，即“剩余模式”（residual model）和“大众模式”（mass model）。他认为，大众模式只是在受宏观社会经济影响，私人市场运转失灵而无法向公众供应大量住房的特殊时期出现；剩余模式则应是资本主义社会中政府供应社会住房

的常态。此后，随着新自由主义的全球化蔓延以及世界范围内政府与市场关系的调整，有关社会住房供应剩余化的讨论延展到其他国家或地区，如荷兰[32]、中国香港[33]、中国大陆[34]。总体而言，对大众模式和剩余模式的理论探讨，较好地捕捉到不同历史阶段英国社会住房的角色特征及其与宏观社会经济环境的关系。

马尔帕斯和缪里（Malpass & Murie）在1999年用“现代化”的概念来解释英国整个20世纪百年住房市场的变迁（表1），将住房自有看作是资本主义住房市场的现代化形式[1]10-14。在20世纪初，英国住房市场以私人房东提供的租赁住房为主；而20世纪末，住房自有已经成为英国住房市场的主要形式，这一进程被认为是住房市场的现代化形式。而在这过程中，政府资助的住房（保障房）仅起到促进这一转型的作用。虽然政府资助的社会住房在两次大战后大规模兴起，但当全社会住房自有率大幅提高以后，社会住房会不可避免地衰落。大体上，马尔帕斯和缪里通过解释整个20世纪英国住房体系的变迁，间接隐性地证实了英国社会住房逐步剩余化的观点，但马尔帕斯和维克托里（Malpass & Victory）对剩余化／剩余模式的观点提出反思，认为其虽然提供了解释英国社会住房变迁的视角，但更注重从消费端（供应对象的多寡）或者说从社会住房供应的结果（贫困集中、社区污名化等）角度来解释变迁历程，事实上英国社会住房的变迁涉及更为全面、全方位的转变。因此，他们选择用“现代化”这一理论概念来解释，将英国社会住房的发展分为两种模式——二战后的公共住房模式（public housing model）和1970年代后的社会住房模式（social housing model），并将前者向后者的变迁过程称为英国社会住房的现代化，认为现代化相比于剩余化更为中性，更能客观全面地探讨这一转变过程[35]。

以上研究认为住房的本质是资本主义经济体系中的商品，理应由私人住房市场提供，而政府只应在市场失灵而不足以向社会公众提供住房的情况下才以保障房的形式向社会供应住房。结合英国社会经济转型和社会住房体系重构背景，以上学者认为，二战后英国的社会住房面向大众广泛的住房需求，是一种“大众模式”（公共住房模式），而1970年代以来，其对象逐渐转向低收入群体，是一种“剩余模式”（社会住房模式）。英国住房研究在国际住房研究领域极具影响力，学者倾向于将这种变化过程看作一种“现代化”进程，背后的推动机制则为“市场化”[35]。

表1 1914—1996年英国住房市场中三种住房所有权形式的变迁

区域	年份	自有产权住房/%	地方政府出租住房/%	私人房东出租住房/%		住房机构出租住房/%
英格兰和威尔士	1914	10	较少可忽略		90	
	1951	31	17		52	
	1971	32	29		19	
	1996	67.8	17.5	10.2		4.5
苏格兰	1995	57.9	31.1			

资料来源：作者根据参考文献[1]绘制

2 英国的社会住房分配模式及其影响

结合前述英国社会住房的角色变迁，本节梳理社会住房的分配模式及其历史演替。值得注意的是，英国中央政府在不同时期通过改变资金资助方案来干预社会住房向特定的社会群体供应，进而引导社会住房的角色变化，但较少干预具体的分配政策，因此英国社会住房分配在大多数时候都是一项地方性事务[1,36]。一般而言，住房分配包含三个步骤：（1）申请者首先申请进入等候名单；（2）地方部门根据各自的标准或原则，将等候名单上的申请者进行排序；（3）将特定的住房分配给符合条件、排名优先级靠前的申请者[37]。社会住房的供应对象即有资格申请社会住房的群体，其准入标准的确定主要由中央政府和地方政府的政策决定。供应对象的不同，反映了社会住房在更广泛的社会经济以及住房体系中所承担的角色。而各地住房分配的具体操作具有很大差异性。不同的操作规则，即以什么原则来评定等候人以及将什么样的住房分配给什么样的人群，代表了社会住房分配的不同模式。大体上，英国出现过三种主要的社会住房分配模式，分别是早期“基于应得的分配”（desert-based allocation）、1960年代以来逐渐稳固的“基于需求的分配”（needs-based allocation）、2000年以来“基于选择的出租”（chioce-based letting）。需要指出的是，三种模式并不是相互取代，而是交叉并存，只是在不同的历史时期以某一种模式为主，兼糅其他模式。

2.1 19世纪末至二战后：基于应得的分配模式

2.1.1 基于应得的分配

“基于应得的分配”模式，意味着将申请者划分为“值得的”（those who deserved）和“不值得的”（undeserved）两类，“值得的”群体将被分配到质量好的住宅中。英国早期的社会住房分配，在能否进入等候名单、等候者的优先排序、分配什么样的住房等具体事项方面，普遍由政府议员或者住房专员根据指定的规则来执行，这构成了英国社会住房基于应得分配的条件和背景。

1920年英国卫生部发布了一份关于市政公房分配指南的文件，其中规定：（1）仔细选择租户；（2）淘汰“不令人满意的租户”（the elimination of unsatisfactory tenants）；（3）公房持有者雇佣职员对公房物业和租客进行持续监督；

（4）系统化地、准时地收取租金。由此可见，指南旨在通过持续监督来保证市政公房里租住的是“令人满意的租客”。此外，租客的需求不是主要考虑因素，因而并没有被提及。其结果是，在现实中市政公房面向的对象为非常有限的群体，包括较富裕的家庭、小职员、工匠，较富裕的具有半熟练技能的工人以及拥有稳定工作的小家庭[3]。

直到二战以后，“应得”仍是社会住房分配的重要标准。在1950年代，市政住房的分配多是基于一些大型项目，如分配给产业工人以促进某一区域的就业等，基于个人需求的分配仅占全国分配总量的约12%[38]。基于应得的分配模式逐渐被诟病，1969年中央住房咨询委员会（Central Housing Advisory Committee）发布的《卡林沃思报告》（The Cullingworth Report）描述到：

“……根据对申请者‘应得’的解释来评估（graded）申请是危险的……背后的逻辑似乎是将社会住房的租赁许可给予那些被认为值得的人，最值得的人就应该得到最好的房子。而未婚妈妈、同居者、‘有污点的家庭’（dirty families）以及‘暂住群体’则被认为是‘不值得的’。由此，品行端正、具有社会顺从性、能够保持居所干净、租赁历史清白等特征，则被认为是符合租赁市政公房的最基本条件。”

2.1.2 影响效应：社会住房与工人阶层文化

关于英国社会住房起源的讨论，一方面是关注工人阶级的政治抗争以及城市公共卫生危机的诱导作用，另一方面是分析其深刻的乌托邦根源，即通过改变环境来改造社会。国家主导工人阶级住房供应在两次世界大战后一段时期内都成为主流，为工人阶级建造体面住宅的呼声加上理想主义的建筑设计和布局①，成为乌托邦思想对早期英国社会住房发展的推手。但随后，由于理想主义的住房建设所花费的高昂成本，以及对现实的考量，在经历一战和二战后的短暂建设高潮后，社会住房的质量逐渐下降，其供应对象也逐渐转向贫民窟清理运动中的低收入群体。

英国早期的社会住房是一个阶层（精英阶层）为另一个阶层设计的理想居所，作为一项社会实践，旨在通过理想的、精心规划和设计的环境来改造社会、重塑工人阶级[37]。在相当长的时间内，社会住房一方面为穷人和中低收入阶层提供了符合现代公共卫生标准的安全住所；另一方面，其也成为几十年内工人阶级生活和文化的具体承载，影响巨大。例如：工人阶层开始像富裕家庭那样喝下午茶，在门前花园里悠闲地享受周末，用花草装饰房前屋后；家庭结构和关系也逐渐发生变化，过去几代聚居的情况变得不现实（房屋面积变小），男性也更加关注家庭。消费文化逐渐成为主流，工人阶级不再只将自己的身份看作生产者，而是同时作为消费者。一定程度上，正是政府提供的社会住房，在几十年内潜移默化地影响着工人阶级的生活和文化发展。

值得指出的是，后期随着英国社会住房容纳了包括工人阶层和贫民窟清理运动中的穷人在内的更广泛的社会群体[39]，社会住房的衰败化问题日益严重，而地方政府在管理差异化人口时显然面临较大的压力。虽然一些管理方法和措施具有即时可行性，如通过对申请者进行评级和分类来分配住房等，但这些措施为后期社会住房的社区分异埋下了隐患。到1980年，有5%的社区被认为是“问题社区”。

2.2 1960年代—1990年代末：基于需要的分配模式

2.2.1 基于需要的分配

“需要”作为英国社会住房分配的一个核心原则，是在20世纪漫长历程中逐渐被建构起来的[3]。1935年，中央政府要求地方政府在进行住房分配时，应给予“居住环境脏乱拥挤的家庭、大家庭（large families）等居住条件无法令人满意的家庭适当的优先权（reasonable preference）”。但中央政府的政策并没有具体界定“适当的优先权”，也没有标明如何操作。因此，这种导向性的指引在当时的环境下效果有限。此外，在住房分配流程中，当申请者进入等候名单并按优先级排序之后，在实际被分配到相应的住房之前，几乎都需要接受一次“分配前的家访”（housing visit），目的在于核实申请者的详细情况和真实需求，为其提供信息和建议的同时，也暗中考查申请者的家务能力[37]134，观察申请者的住房整洁度和家庭整理情况等。而这些“家访”往往由地方当局中负责住房管理的职员进行，用看似客观的标准评估申请者的需要，判定其是否符合被分配到某些住房甚至是进入社区的标准。这些负责住房管理的职员往往被认为是有专业知识的，因此基于这种操作模式对需要所进行的评估往往被认为是客观的且专业的，然而事实并非如此[3]。比如作为贫民窟清理运动对象的穷人在被“家访”前会奔走相告并互相提供建议，通过临时摆设一些漂亮的小件家具和清洁用品等，给来访人员留下好的印象。此外，根据访问而对申请者进行的评分虽然能够决定其将会分配到何种类型的住房，但这些评分是保密的，申请者和公众都无从知晓。

① 19世纪末期，受乌托邦思想影响的工艺美术和建筑大师们为改造工人阶级住房所作的努力，在一次世界大战后找到了实践机会。以包豪斯学派为代表的现代主义风格，结合新的建筑技术，被认为是新时代和新生活方式的代表，得以在两次世界大战后英国社会住房的建设中大量运用，成为这一时期社会住房发展的理想主义渊源。

二战后，基于需要的社会住房分配原则进一步得到巩固。1949 年的一份政府报告指出，社会住房应该被分配给那些最需要的群体。随之，一系列界定“需要”的标准确立，如拥挤程度、健康状况、缺少独立住房、现有住房情况以及其他因素等，这些要素基于“积分系统”（points schemes）来运作。至此，基于客观“需要”的评估原则，取代了考察申请者行为、物业维护能力等原则，成为社会住房分配的主导原则。例如 1969 年的《卡林沃思报告》中指出，社会住房管理的重点应该从“住房管理机构认为什么是合适的”转为“住户想要什么”，并再次强调将市政住房优先分配给“最有需要的群体”[3]。1977 年的《住房（无家可归者）法》(The Housing [Homeless Persons] Act 1977）指出，无家可归者在地方当局的社会住房分配中是“具有优先需要”的群体（the priority needy group)。这一立法被认为进一步巩固了从“基于应得的分配”向“基于需要的分配”这一转型，也正是由于国家从立法层面要求地方政府必须对无家可归者的住房需求给予优先考量，从法律层面奠定了“需要”作为社会住房分配准则的基础。此后，对申请者“需要”的衡量，成为社会住房分配的主导和垄断性原则。

2.2.2 影响效应：贫困集聚成为不可避免的结果？

申请者的需要看似被客观界定，但实际上，操作标准往往会随着社会住房的角色及目标的变化而不断改变，其本质并不客观。因此尽管基于需要的分配模式经历的历史阶段最长久，被学界讨论和质疑也最多 [3]。具体来说主要有以下问题。（1）住房专员对自由裁量权（discretion）的使用，被认为是这一分配模式的缺陷。研究显示，由于自由裁量权的存在，低收入的黑人和少数族裔群体受到歧视，被分配到不受欢迎的、污名化的住区中。（2）由于“需要”的界定越来越复杂，这一模式也愈加复杂化。在现实中，往往不是需要而是等待的能力决定了申请者能否最终获得某一住房的机会。（3）由于申请者个体或家庭拒绝分房邀请的机会有限，因此分房被认为具有“强迫性质”。基于此，越来越多的学者将社会住房分配与污名化的、有问题的社区（problematic estate）联系在一起 [3]。

1970 年代，英国学界开始对社会住房分配问题进行广泛讨论，或许因为同时期社会住房的剩余化、污名化和问题化等特征开始显现，或许因为这一时期的住房研究倡导住房与社会问题相关联。英国学者对社会住房分配的关注起源于对其分配结果的讨论，即准入管理和实际分配过程中的隐性歧视等所导致的贫困集中和问题化 [4]。学者最初是在社区尺度讨论社会住房分配的社会空间结果。英格利希（English）1976 年在对苏格兰一个被剥夺社区（a deprived estate，即缺少教育、医疗、日常生活服务等必要设施的社区）的研究中发现，该社区非常不受欢迎，住房难以出租，管理部门对于申请入住该社区的人群几乎没有任何要求或限制，此社区住房分配的任务并不是评估谁能入住，而是找到那些愿意入住的人。研究发现，愿意入住该社区的人，或者已经在其中居住（换房，或者借住在亲戚朋友家中），或者无法满足入住其他地区的条件。研究因此得出结论，愿意入住该社区的人多是“被剥夺的”（指个体缺少日常生活所需的设施、资源或必要的教育、就业机会等），因而维持了这个社区既已存在的剥夺水平（指资源缺少的程度）。另一个促使申请者愿意入住该社区的原因，则是相比于其他社区更短的申请等待时间 [40]。这一时期的其他研究则揭示了种族、阶级、收入等不同特征的群体是怎样被分配到社会住房中，以及由此而产生的社会空间隔离和不平等现象 [41-43]。此外，在分配过程中，由于强制性规则的存在，一个申请者只能有非常有限的机会（如两次）拒绝一个住房分配名额，申请者为了获得住房往往需要被迫接受并不满意的住房，这也是导致分配结果不公平的一个重要因素 [44]。虽然这一时期基于需要的分配是英国社会住房分配的主导原则，但从对分配结果的讨论可以看出，所谓的“需要”并未得到政策所期待的客观对待，反而由于住房分配专员的主观性以及操作过程中的自主性，使得不同种族、阶级、收入的群体被有意分配到特定的住区中，并在某种程度上加剧了某些有问题的社区的持续衰落。

2.3 2000 年以来：基于选择的出租模式

2.3.1 基于选择的出租

“基于选择的出租”模式最先出现在荷兰。1980 年代末期，基于需要的社会住房分配模式被诟病效率低、操作过程不够透明 [2]。1990 年起，荷兰代尔夫特市开始试行一种新的住房分配模式：改变传统的将住房分配给申请者的做法，模仿私人租赁市场模式，通过广告的形式宣告待出租的房屋信息以及申请所需要达到的要求，由申请者自行决定是否申请租赁该房屋。这一模式又被称为“广告模式”或“代尔夫特模式”[2]。与之前的分配模式不同的是该模式将选择权赋予申请者，从而在实际操作中取代了住房分配专员的自由裁量权。

如前文所述，1970 年代中期以来，英国社会住房体系经历了市场化导向的重构，伴随公共管理领域对选择的强调，在社会住房分配领域，基于选择的出租模式于 2000 年被引入英国 [45]。2001 年，在英国原环境交通区域部（DETR: Department for the Environment, Transportation and Regional）推出的 1 300 万英镑挑战基金的支持下，英格兰有 27 个地方政府以及所在区域的社会住房房东开始试行为期两年的“基

于选择的社会住房出租项目”[4]。到 2005 年，29% 的地方政府（作为房东）声称已经引入了基于选择的出租模式，很多其他房东也计划于近期引入[46]。根据官方数据，2011—2012 年英国共出租 262 527 套社会住房，其中基于选择的出租模式占据主导地位[47]（表 2）。

在社会住房剩余化和污名化的背景下，英国引入基于选择的出租模式，希望通过赋予申请者更多的选择权，让其自行选择居住的区位和房屋，以应对部分地区的低需求和社会住房社区的污名化，并提升住房分配工作的效率。在政策话语方面，传统上的“分配”也被更为中性的“出租”一词所取代[48]。

2.3.2 影响效应：对低收入群体真实需求的忽视？

如果说在基于需要的分配模式下，由于负责住房分配的职员所具有的自由裁量权、强制性以及操作过程的不透明性，导致贫困和少数族裔群体被有意识地分配到具有某些衰落特征的社区中，那么在基于选择的出租模式下，这种结果可否避免？现实似乎并不乐观。正如布朗和金（Brown & King）所质疑的：“基于选择的出租模式”想当然地认为，社会住房的申请者自身拥有选择能力，因此，只要政策给予他们选择机会，即可自然地促成选择的实现。然而事实并非如此。实施选择这一行为需要有相应的资源和权利，而在英国既有的社会住房体系（及其角色）设定下，申请者是无法获得这些资源和权利的。因此，低收入群体（社会住房的申请者）在这一模式下，到底拥有多少资源和权利，能够在多大程度上实施有效的选择[49]？近年的研究发现，大部分少数族裔群体，特别是那些通过基于选择的出租模式获得社会住房的群体，最终往往都会选择居住在被剥夺的、少数族裔群体集聚的社区[50-51]。由于缺失可以实施真正选择的资源和权利，低收入和少数族裔群体这种自主选择住房结果的机制被范·汉姆和曼利（Van Ham & Manley）解释为自我隔离（self-segregation）[51]。

英国社会住房分配模式的变迁，总体上仍然造成对低收入群体社会福祉的忽视。学者一方面普遍认可基于选择的出租模式，认为若单纯从社会住房分配的角度而不讨论选择在多大程度上能够实现，或许赋予申请者更多的选择是值得提倡的；另一方面，在分配中赋予申请者选择权，却是在本质上与当前英国社会住房的角色和定位相悖，因为当前社会住房的定位是为最低收入群体提供一个“安全网”，这就意味着只能供应给最低收入的群体，而在分配政策中赋予选择权的内在逻辑却是社会住房面向相对广泛的群体。

政策的不一致甚至相互冲突，以及政策制定突出政治经济考量而缺失社会关怀，是英国社会住房分配政策产生消极社会空间结果的根本原因。此外，在 2010 年后新的改革背景下，英国政府试图通过重新划定政府与公民的关系来进行更广泛的福利改革，试图将更多的责任加于个体。如社会住房租期保障的取消，卧室税的收取等，均在加重低收入群体个体的责任和负担。这显然与英国政府提倡的社会住房目标相去甚远，更会进一步影响基于选择的社会住房分配模式的实施及其结果。

3 结论与讨论

本文在分析英国社会住房角色变迁的基础上，基于对现有研究的回顾和对相关文献资料、政府报告的分析，检视了英国社会住房分配模式的转变及其影响效应。总体而言：（1）自 19 世纪末期起源，英国社会住房的发展经历了巨大变化，其在整个住房体系及社会经济中所扮演的角色发生了从“大众”向“剩余”的转变；（2）其分配模式也从早期的行政配给模式（基于“应得”、基于“需要”）转向 2000 年以来“基于选择的出租”模式；（3）其分配结果，看似逐步

表 2 2011—2012 年英国社会住房分配特征

特征	普通需求的社会住房		特殊需求的社会住房[1]	
	注册的社会房东	地方政府	注册的社会房东	地方政府
平均再次出租时间 / 天	26	37	30	50
被驱逐房客曾占据的住房[2]资产价值占比 / %	5	6		
第一次出租的房产[3]占比 / %	18	3	7	4
第一次给邀请即出租出去的占比 / %	70	67	86	71
基于选择的出租模式占比 / %	77	85	19	70
残疾相关的住房需求[4]占比 / %	9	13	18	38

注：1. 特殊需求的住房（supported housing）指拥有特殊的设计特征，或供应对象为特殊群体的住房。

2. 指由于之前的租客被驱逐而使得房产空置。

3. 该房产或住房（床铺）单元为新建或新翻修改造而来。

4. 指因承租人家庭中有残疾人而对住房设计提出相应的要求，如残疾人所需设施等。

资料来源：作者根据参考文献 [47] 绘制

强调对居民选择权的尊重，但实实在在地忽视了最低收入群体的真实需求，进而产生了一定程度上的负面影响。在当前新自由主义环境下，英国社会住房改革持续推进，福利被施加了越来越多的限制条件，最低收入群体（边缘化群体）的边缘化日益加剧[52]。

基于对英国经验的分析和探讨，结合近年来中国保障房的发展以及相关研究进展，可以得出一些研究方面的启示：（1）国内关于保障房的相关研究，应增加对保障房分配政策、操作模式及其社会空间结果的研究，更应重视从居民的视角对当前的保障房分配政策进行检视；（2）关于保障房在整个住房体系和社会经济中所扮演的角色，有学者认为其呈现出剩余化特征[34]，也有学者认为是一种混合性特征[5]，但考虑到国土面积辽阔以及各地在经济社会发展方面的差异，需要更深入地研究各地住房保障体系的差异性特征，以此深化对我国保障房体系整体特性的认知；（3）在保障房供应方面，学者普遍质疑越来越多的市场和社会力量参与保障房供应的过程中[7]，我国未来的保障房供应是否会越来越市场化？若如此，相应的保障房分配政策将如何变化？在这一系列的过程中，应当如何考量低收入群体的需求？在未来的政策制定和学术研究中，应当更多地关注保障房分配政策，并注重政策体系的一致性而避免潜在的矛盾和冲突。此外，在政策制定的过程中，应更多关注政策的社会效应，特别是对低收入群体的潜在影响。UPI

参考文献

[1] MALPASS P, MURIE A. Housing policy and practice[M]. London: Macmillan International Higher Education, 1999.

[2] KULLBERG J. From waiting lists to adverts: the allocation of social rental dwellings in the Netherlands[J]. Housing studies, 1997, 12(3): 393-403.

[3] COWAN D, MARSH A. From need to choice, welfarism to advanced liberalism? problematics of social housing allocation[J]. Legal studies, 2005, 25(1): 22-48.

[4] PAWSON H, KINTREA K. Part of the problem or part of the solution? social housing allocation policies and soial exclusion in Britain[J]. Journal of social policy, 2002, 31(4): 643-667.

[5] WANG Y P, MURIE A. The new affordable and social housing provision system in China: implications for comparative housing studies[J]. International journal of housing policy, 2011, 11(3): 237-254.

[6] LIN Y. An institutional and governance approach to understand large-scale social housing construction in China[J]. Habitat international, 2018, 78: 96-105.

[7] 李志刚，任艳敏，李丽．保障房社区居民的日常生活实践研究——以广州金沙洲社区为例[J]. 建筑学报，2014(2): 12-16.

[8] 张波．保障性住房社区研究：回顾与展望[J]. 浙江工商大学学报，2017(2): 122-130.

[9] 刘潇，马辉民，张金隆，等．关于保障房公平分配的问题[J]. 城市问题，2014(1): 84-88.

[10] ZENG H, YU X, WEN H. What factors drive public rental housing fraud? evidence from Hangzhou, China[J]. Habitat international, 2017, 66: 57-64.

[11] 王兆宇．英国住房保障政策的历史、体系与借鉴[J]. 城市发展研究，2012, 19(12): 134-139.

[12] 胡金星，陈杰．公共租赁住房分配模式的国际比较[J]. 城市问题，2013(6): 75-80.

[13] HAROLE M. The people's home: social rented housing in Europe & America[M]. Oxford UK , Cambridge USA: Balckwell, 1995.

[14] HANSSON A G, LUNDGREN B. Defining social housing: a discussion on the suitable criteria[J]. Housing, theory and society, 2019, 36(2): 149-166.

[15] FITZPATRICK S, PAWSON H, BRAMLEY G, et al. The homelessness monitor: England 2019[M]. London: Crisis, 2019.

[16] STEPHENS M. Social rented housing in the (DIS)United Kingdom: can different social housing regime types exist within the same nation state?[J]. Urban research and practice, 2019, 12(1), 38-60.

[17] FITZPATRICK S, PAWSON H. Welfare safety net or tenure of choice? the dilemma facing social housing policy in England[J]. Housing studies, 2007, 22(2): 163-182.

[18] PAWSON H. Restructuring England's social housing sector since 1989: undermining or underpinning the fundamentals of public housing?[J]. Housing studies, 2006, 21(5): 767-783.

[19] PREECE J, HICKMAN P, PATTISON B. The affordability of 'affordable' housing in England: conditionality and exclusion in a context of welfare reform[J]. Housing studies, 2020, 35(7):1214-1238.

[20] MALPASS P. The restructuring of social rented housing in Britain: demunicipalization and the rise of 'registered social landlords' [J]. European journal of housing policy, 2001, 1(1): 1-16.

[21] CROOK T, MONK S. Planning gains, providing homes[J]. Housing studies, 2011, 26(7/8): 997-1018.

[22] PAWSON H, SOSENKO F. The supply-side modernisation of social housing in England: analysing mechanics, trends and consequences[J]. Housing studies, 2012, 27(6): 783-804.

[23] Ministry of Housing, Communities & Local Government. A new deal for social housing[R]. London, 2018.

[24] FITZPATRICK S, PAWSON H. Ending security of tenure for social renters: transitioning to 'ambulance service' social housing?[J]. Housing studies, 2014, 29(5): 597-615.

[25] GIBB K. The multiple policy failures of the UK bedroom tax[J]. International journal of housing policy, 2015, 15(2): 148-166.

[26] ROBINSON D. Social housing in England: testing the logics of reform[J]. Urban studies, 2013, 50 (8): 1489-1504.

[27] FITZPATRICK S, WATTS B. Competing visions: security of tenure and the welfarisation of English social housing[J]. Housing studies, 2017, 32(8): 1021-1038.

[28] MURIE A. The social rented sector, housing and the welfare state in the UK[J]. Housing studies, 1997, 12(4): 437-461.

[29] ENGLISH J. Must council housing become welfare housing?[J]. Housing review, 1982, 31: 212-213.

[30] FORREST R, MURIE A. Residualization and council housing: aspects of the changing social relations of housing tenure[J]. Journal of social policy, 1983, 12(4): 453-468.

[31] MALLPASS P. Residualisation and the restructuring of housing tenure[J]. Housing review, 1983: 44-45.

[32] MEUSEN H, KEMPEN R. Towards residual housing? a comparison of Britain and the Netherlands[J]. Netherland journal of housing and the built environment, 1995, 10(3): 239-258.

[33] VALENÇA M M. Social rental housing in HK and the UK: neoliberal policy divergence or the market in the making?[J]. Habitat international, 2015, 49: 107-114.

[34] 刘玉亭，邱君丽．从"大众模式"到"剩余模式"：1990年代以来中国城镇保障房政策体系的演变[J]. 现代城市研究，2018(2): 108-115.

[35] MALPASS P, VICTORY C. The modernisation of social housing in England[J]. International journal of housing policy, 2010, 10(1): 3-18.

[36] FITZPATRICK S, STEPHENS M. Homelessness, need and desert in the allocation of council housing[J]. Housing studies, 1999, 14(4): 413-431.

[37] RAVETZ A. Council housing and culture: the history of a social experiment[M]. London: Routledge, 2001.
[38] SPICKER P. Concepts of need in housing allocation[J]. Policy and politics, 1987, 15 (1): 17-27.
[39] STEPHENS M. Social housing in the United Kingdom[M] // CHEN J, STEPHENS M, MAN Y, eds. The future of public housing ongoing trends in the east and the west. Springer, 2013: 199-213.
[40] ENGLISH J. Housing allocation and a deprived Scottish estate[J]. Urban studies, 1976, 13(3): 319-323.
[41] PARKER J, DUGMORE K. Race and the allocation of public housing – a GLC survey[J]. Journal of ethnic and migration studies, 1977, 6(1/2): 27-40.
[42] HENDERSON J, KARN V. Race, class and the allocation of public housing in Britain[J]. Urban studies, 1984, 21(2): 115-128.
[43] WILLIAMS N J, SEWEL J, TWINE F. Council house allocation and tenant incomes[J]. Area, 1986, 18(2): 131-140.
[44] LEWIS N. Council housing allocation: problems of discretion and control[J]. Public administration, 1976, 54(2): 147-160.
[45] PAWSON H, HULSE K. Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? how faithful? how appropriate?[J]. International journal of housing policy, 2011, 11(2): 113-132.
[46] PAWSON H, WATKINS D. Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts[J]. Journal of housing and the built environment, 2007, 22(2): 149-175.
[47] Department for Communities and Local Government. Social housing lettings & sales in England, 2011/2012: continuous recording (core) data[R]. London, 2012
[48] BROWN T, YATES N. Allocations and lettings–taking customer choice forward in England?[J]. European journal of housing policy, 2005, 5(3): 343-357.
[49] BROWN T, KING P. The power to choose: effective choice and housing policy[J]. European journal of housing policy, 2005, 5(1): 59-97.
[50] HAM M, MANLEY D. Social housing allocation, choice and neighbourhood ethnic mix in England[J]. Journal of housing and the built environment, 2009, 24(4): 407-422.
[51] VAN HAM M, MANLEY D. Choice-based letting, ethnicity and segregation in England[J]. Urban studies, 2011, 48(14): 3125-3143.
[52] ROBINSON D. Social housing in England: testing the logics of reform[J]. Urban studies, 2013, 50(8): 1489-1504.

（本文编辑：安虹）