



公共商品住房分配及 空间分布问题理论与实践

——以新加坡公共住房和中国经济适用住房为例

张 祚◎著

中国建筑工业出版社

教育部人文社会科学研究青年基金资助项目（编号：12YJCZH299）

湖北省人文社会科学研究青年基金资助项目（编号：2012Q066）

公共商品住房分配及空间 分布问题理论与实践

——以新加坡公共住房和中国经济适用住房为例

张 祚 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共商品住房分配及空间分布问题理论与实践——以新加坡公共住房和中国经济适用住房为例 / 张祚著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012.2

ISBN 978-7-112-13808-1

I. ①公… II. ①张… III. ①住宅-社会保障-研究-新加坡、中国 IV. ①D733.97 ②D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第255797号

多层次的保障性住房体系是解决住房问题的必要条件,不同类型的保障性住房对应着不同的保障阶层,每一个类型都必不可少。本书并没有特别关注目前正在大规模建设的廉租房等基本型的保障房类型,而是将目光聚焦于保障性住房体系中层次稍高的公共商品住房,以及其最关键的分配与空间分布问题上。通过对国内外相关研究的系统梳理和总结,搭建了公共商品住房的分配与空间分布问题的理论框架,又通过对中国最有启示作用的新加坡公共住房的分配与空间分布问题的分析,得到了相应的实践经验。在此基础上,对以武汉为例的中国公共商品住房——经济适用住房的分配与空间分布问题进行了具体剖析,提出了解决对策。对于经济适用住房依然是中国保障性住房体系的重要组成部分,以及大城市经济适用住房分配与空间分布遗留问题严重的中国国情,本书具有一定的指导作用与现实意义,而其理论基础与方法研究,对于多层次的保障性住房体系与制度建设也有相当大的借鉴意义,适合从事保障性住房研究与工作的学者、政府部门工作人员以及高校师生阅读。

* * *

责任编辑:焦扬 徐冉

责任设计:董建平

责任校对:姜小莲 赵颖

公共商品住房分配及空间分布问题理论与实践 ——以新加坡公共住房和中国经济适用住房为例

张祚 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业出版社印刷

*

开本: 850×1168毫米 1/16 印张: 18¹/₄ 字数: 418千字

2012年4月第一版 2012年4月第一次印刷

定价: 48.00元

ISBN 978-7-112-13808-1

(21570)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前 言

住房是人们生活的基本需求之一，当人们的住房需求集合在一起时就是一种社会需求。当这个社会需求不能被很好地满足的时候就出现了住房问题。通常所说的住房问题即城市住房问题。住房问题不仅是个经济生活问题，也是重要的社会问题和政治问题。和住房需求普遍存在一样，住房问题在全世界范围内同样普遍存在，只是不同的国家在不同的阶段需要解决和能够解决的住房问题不同而已。而大多数国家在面对住房问题时，普遍将由政府负责提供公共住房作为应对住房问题的主要手段之一，只是不同国家、不同时期的公共住房有着不同的具体内涵和运作方式。

公共住房是所有国家不同时期、不同产权形式并兼具政府干预性、受益群体有限性、投资经营非盈利性、价格可支付性等特点保障性住房的总称。本书所探讨的“公共商品住房”是公共住房的一类。除了具有以上所述公共商品属性外，公共商品住房强调一定形式的住房产权、以出售形式为主，除了具有公共商品属性同时最终体现为住房商品形式的公共住房。公共商品住房兼具公共品属性和商品属性，既是符合要求的中低收入家庭才能受益的社会保障品也是需要中低收入家庭倾囊支付的高消费商品。从住房功能的角度来看，公共商品住房对于其对应的受益群体也不仅仅只是遮风避雨之所，而是一般意义上公共住房中的高级形式。相应地，公共商品住房政策也需要超越“减少流落街头者”这样的基本目标，而更多考虑中低收入家庭对于住房质量的合理需求。

如何将总量有限的、质量有别的公共商品住房合理地分配给对于住房质量需求不同的指定目标群体，这一过程既不同于短缺经济“分配生活必需品”的过程，也不同于市场经济“看不见的手的作用”的作用过程。尤其，当公共商品住房以强调分配过程的公正性为基本前提的情况下，通过一只“看不见的手”不起作用的非市场环境来配置需要考虑需求差异的住房资源。这一过程无疑是复杂的，这也是本书研究的出发点之一。

另一方面，随着城市家庭收入水平差距的加剧，如何控制低收入阶层在城市空间中聚集、隔离以及边缘化是当前世界上很多大城市面临的难题。公共商品住房在城市空间中的分布往往直接决定了居住其中的中低收入家庭在城市中的居住位置。不合理的公共商品住房空间分布有可能成为促使城市居住空间分异的外生因素，而公共商品住房空间分布和分配过程实际上有着密切联系，这也是本书研究的另一出发点。

新加坡公共住房和中国经济适用住房属于本书所探讨的公共商品住房类型。本书分别选择新加坡公共住房和中国经济适用住房作为实证对象，在两者各自的发展历程和运行机制下就分配及空间分布问题分别进行了具体考察。新加坡公共住房和中国经济适用住房都各自有着不同的国情背景和运行机制，但两者都是受亚洲价值观影响的国家，新加坡公共

住房发展的成功受到世界普遍认可,对于中国经济适用住房的发展也有一定的借鉴意义。此外,本书将两者选取作为考察对象,对于公共商品住房分配及空间分布的理论分析也形成有力的补充。新加坡公共住房和中国经济适用住房发展背景分别如下:

新加坡在本国经济持续快速发展的同时,在社会民生领域新加坡政府同样取得了巨大的成就,其中最为显著的成就之一是有效地解决了新加坡人民的住房问题。1959年新加坡面临非常严重的房荒,1960年新加坡建屋发展局正式运作。到2008年为止,新加坡建屋发展局共建造了99.03万套公共住房并容纳了新加坡全国81%的居民。新加坡公共住房发展的成功在众多国际住房政策对比的研究中往往被视为一个特例。同时,新加坡公共住房分配体系随着整个新加坡公共住房的发展步伐不断演变、不断完善;新加坡公共住房在城市空间中的合理空间组织和分布同时也吸引了很多学者的研究和关注。

20世纪70年代末中国政府开始进行住房制度改革,直到1998年的住房货币化改革标志着福利住房制度的终结,市场化的住房分配体制的确立。然而,伴随着中国城市化进程的进一步加快,住房市场也出现投资过热的现象,城市住房可支付问题日益突出。住房问题成为社会广泛关注的问题。中国经济适用住房政策形成于20世纪90年代,从其诞生至今短短的十多年时间里,从学术界到公众媒体对于经济适用住房存在的必要性的争议,以及围绕经济适用房选址、建设、销售、监管各个环节所出现的诸多问题的讨论却一直都没有停止。各地方对于经济适用住房合理分配模式在实践中的探索也一直没有止步。

本书的研究方法具有以下特点:①理论与实地调研相结合。基于住房问题涵盖多领域以及研究方法多样化的特点,在理论分析方面涉及多学科。此外,从实践出发充分地将理论与实地调研相结合。②定量分析与定性分析相结合。基于定量分析与定性分析各自的优缺点,在具体的分析过程中将视情况不同分别选择使用。③宏观层面与微观层面相结合。从宏观上把握一个国家公共商品住房的发展历程和运行机制,同时也从城市微观层面探索公共商品住房的分配及空间分布问题。④充分运用多学科理论方法以及计算机发展成果开展研究。

本书分8章完成。第1章为绪论。本章主要介绍了本书的研究背景,指出文章的研究意义;对相关概念的界定、介绍主要研究思路和研究方法、对各章主要内容进行介绍。第2章是对住房问题研究的综述。其中包括国外住房问题、住房政策研究回顾和国内住房问题研究综述两个主要部分。第3章是对公共商品住房分配和空间分布问题的概论。第4章对新加坡公共住房发展及其分配体系进行了分析和论述。第5章对新加坡大规模公共住房在城市中的空间组织和分布进行了分析和论述。第6章是对当前中国经济适用住房分配问题的分析。第7章是对当前中国经济适用住房空间分布问题的分析。第8章是对全文的总结及研究展望。对文章中个别问题作了进一步探讨,并对未来公共商品住房分配和空间分布问题的继续深入研究以及在中国的实践进行了展望。

本书主要内容和研究成果如下:

(1)从对国外对于住房问题和住房政策的研究回顾来看,国外住房问题和住房政策研究基本的出发点往往是相似的,都基于住房需求的不可或缺性和住房市场对于住房需求的无法满足性之间的矛盾。当各国在不得不面对住房问题时,由于政治、经济以及文化背景

的差异导致各国在解决住房问题时所采取的策略和制定政策上的差异。因此,对于中国而言,作为一个人口基数大并正处于快速城市化进程中的大国,不可避免地会面临严峻的住房问题,认清国情、采取正确的策略并对住房政策作出合理的调整,也不可忽视不断从国外住房问题和住房研究中获得启示。

(2) 结合短缺经济理论、产权经济理论并利用家庭效用需求分析工具,从住宅是一种生活必需的且具有高价值的准公共物品作为出发点,分析了公共住房分配过程中的排队、有限产权和时间成本关系;将公共商品住房分配过程应具备的要素归纳为:相关公共职能部门;待分配的对象和准入、退出机制、分配策略以及信息渠道。此外,将公共商品住房分配过程中可能需要面对和解决的问题归纳为:内部竞争性问题;非价格条件下的调节;分配标准的复杂性;监督机制和公正性的保证以及有条件的考虑需求差异。最后,总结了公共商品住房分配的五种基本分配模式并探讨了其各自特点。

(3) 公共商品住房的特殊性决定了其分配问题和空间分布问题之间又存在着密切的联系。从居住空间选择和居住空间分异角度出发探讨了研究公共商品住房空间分布问题的重要性。公共商品住房空间分布包括建设选址和空间质量分配。相应地,公共住房政府职能部门面对公共商品住房空间分布问题至少作用于两个阶段:规划主导阶段和制度主导阶段。此外,探讨了公共商品住房空间分布过程中可能需要面对和解决的问题。提出“空间福利”概念,从城市土地成本和住房市场价值参照的角度提出了公共商品住房空间分布之于城市中低收入家庭的空间价值差异。基于所构建的假设城市模型讨论了在没有大容量快速交通和有大量快速交通两种不同情况下各种公共商品住房在城市中的理论空间分布模式,并且从土地成本、住房市场价值和空间福利差异角度讨论了不同空间分布模式对于中低收入家庭和政府职能部门的利弊。

(4) 新加坡的住房政策和世界其他国家住房政策类型相比,其独特的发展道路是新加坡政府选择的结果,也是国家深入干预的结果。新加坡公共住房政策不但保证了国民住房需求的满足并提升国民财富,最终也促进了整个国家经济的发展、社会和政治的稳定。新加坡公共住房分配体系随着整个新加坡公共住房的发展步伐不断演变和改进,并最终形成多种分配制度混合搭配、彼此互补的完善体系。新加坡在实施公共住房在城市中的空间组织和分布的过程中,在规划主导阶段和制度主导阶段都取得了成功。前者构建了一个从整个城市空间大框架到新镇空间子框架都合理的空间格局和连接各个子空间框架的高效交通网;后者在前者的基础上通过制度的逐渐完善完成了空间合理分配的过程。新加坡这个城市国家最终实现了:在这个国家中 80% 以上的国民都居住在政府提供的公共住房中;而在这个城市中绝大部分居民都能找到适合自己并属于自己的空间位置。

(5) 中国经济适用住房从 1994 年被正式提出,在住房改革不断深化的背景下经历了阶段性的发展过程。中国最早开展经济适用住房建设的城市之一——武汉市被作为考察对象,具体分析了武汉市经济适用住房的发展历程、运行机制及准入机制。基于武汉市经济适用住房的总体建设状况,针对近年来所采取的公开登记摇号销售模式,通过收集登记家庭信息建立数据库和实地问卷调查手段,对 2006 年 9 月至 2008 年 9 月武汉市建成并面向社会公开销售的 22 处经济适用住房项目的实际供应情况、等待队列的需求和选择情况

进行了详细分析。在分析武汉市经济适用住房实际分配问题的基础上，基于地理信息系统（GIS）分析平台，应用了地理计算、空间分析、地质统计中的相关方法，选取具体考察对象主要围绕着经济适用住房占地规模和选址成本、经济适用住房时空演变特点、具体项目空间福利的差异和供需比例之间的关系、合理范围的价格调整和有条件地满足中低收入居住偏好差异几个方面分析和探讨武汉市经济适用住房实际的空间分布问题。最终，基于利用辅助决策系统协助职能部门整合解决经济适用住房分配和空间问题的思路，尝试提出了经济适用住房分配—空间决策支持系统（A-SDSS）初步框架。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究动机及背景	3
1.1.1 研究动机	3
1.1.2 研究背景	4
1.2 相关概念及研究意义	9
1.2.1 相关概念及特征	9
1.2.2 研究意义	11
1.3 研究方法及拟解决问题	12
1.3.1 研究方法	12
1.3.2 拟解决问题	13
1.4 研究思路及内容概要	14
1.4.1 总体研究思路	14
1.4.2 各章内容概要	14
第 2 章 住房问题研究综述	19
2.1 国外住房问题和住房政策研究回顾	21
2.1.1 住房问题与社会公正	21
2.1.2 公共住房与住房福利	22
2.1.3 对住房政策的研究和比较	25
2.1.4 城市规划与规划工具的影响	31
2.1.5 住房问题主要研究方法	36
2.2 国内住房问题研究综述	38
2.2.1 对住房保障及相关的研究	38
2.2.2 对经济适用住房的研究	45
2.3 本章小结	50
2.3.1 回顾国外住房问题研究小结及启示	50
2.3.2 当前经济适用住房研究的一些不足	52

第 3 章 公共商品住房分配及空间分布概论	65
3.1 公共商品住房分配概述	67
3.1.1 公共商品住房分配及其必备要素	67
3.1.2 基于家庭效用需求的分析	68
3.1.3 排队、有限产权和等候时间成本	71
3.2 公共商品住房分配过程中面临的问题	73
3.2.1 内部竞争性问题	73
3.2.2 非价格条件下的调节	73
3.2.3 分配标准的复杂性	74
3.2.4 监督机制和公正性的保证	76
3.2.5 有条件地考虑需求差异	76
3.3 公共商品住房基本分配模式	77
3.3.1 行政配给模式或自上而下模式	77
3.3.2 排队销售模式或轮候销售模式	77
3.3.3 订购模式或公众参与销售模式	80
3.3.4 市场过滤模式或二次分配模式	81
3.3.5 私人开发商销售模式	83
3.4 居住空间选择和居住空间分异	84
3.4.1 城市居住空间选择	84
3.4.2 公共住房计划空间选址	86
3.4.3 大城市居住空间分异	88
3.5 公共商品住房空间分布概述	89
3.5.1 建设选址和空间质量分配	89
3.5.2 空间分布过程中面临的问题	91
3.5.3 公共商品住房空间选址分布模式	92
3.6 基于 GIS 的空间分析和决策系统	96
3.6.1 GIS 及空间统计分析	96
3.6.2 相关领域的应用研究	98
3.6.3 空间决策支持系统及其实际应用	99
3.7 本章小结	101
第 4 章 新加坡公共住房发展及其分配体系	107
4.1 新加坡公共住房发展：从“广厦”到“恒产”	109

4.1.1	新加坡公共住房发展综观	109
4.1.2	新加坡的独立和经济的发展	110
4.1.3	新加坡住房体系与“HDB”时代	113
4.2	广厦：“居者有其屋”的提出与实现	116
4.2.1	数量上满足居住需求	116
4.2.2	质量上逐渐提高	117
4.2.3	购买资格和收入水平挂钩	121
4.3	恒产：社会财富结构的重塑	122
4.3.1	实现社会财富的再分配	122
4.3.2	公共住房的保值与增值	126
4.4	新加坡公共住房分配体系	128
4.4.1	新加坡公共住房分配体系的演变	128
4.4.2	当前新加坡公共住房分配体系分析	133
4.4.3	新加坡公共住房分配体系的分类和特点	139
4.5	本章小结	140
第 5 章	新加坡公共住房在城市中的空间组织和分布	145
5.1	土地、城市规划与空间布局	147
5.1.1	城市土地征用概况	147
5.1.2	城市规划体系概况	148
5.1.3	城市总体空间布局	149
5.2	新镇发展和公共住房空间分布	151
5.2.1	新镇发展概况	151
5.2.2	空间分布综观	151
5.2.3	空间分布现状和规划目标	152
5.2.4	空间分布演变	154
5.2.5	价格空间变化和公私空间对比	158
5.3	典型新镇内部空间组织	161
5.3.1	土地利用和建筑密度	161
5.3.2	基于邻里概念的空间组织	163
5.4	大容量快速交通连接下的空间关系	166
5.4.1	公共住房距市中心交通耗时	166
5.4.2	以交通耗时为参照的空间分布	167

5.5	各族空间分布：从分异到融合	169
5.5.1	旧时各族间分异问题	169
5.5.2	逐步实现各族空间融合	170
5.6	本章小结	171
第 6 章	中国经济适用住房分配问题——以武汉为例	175
6.1	中国经济适用住房概览	177
6.1.1	经济适用住房的提出与发展	177
6.1.2	现行经济适用住房政策的主要内容	178
6.1.3	经济适用住房建设和销售概况	179
6.2	经济适用住房在城市中的运行机制	184
6.2.1	考证对象的选择	184
6.2.2	武汉市经济适用住房发展历程	184
6.2.3	武汉市经济适用住房运行机制	186
6.2.4	经济适用住房准入机制	188
6.3	经济适用住房的供应和分配	189
6.3.1	总体建设概况	189
6.3.2	公开登记摇号销售模式	190
6.3.3	公开销售经济适用住房分析	193
6.4	经济适用住房等待队列分析	199
6.4.1	基于登记信息数据库的分析	199
6.4.2	基于问卷调查的分析	200
6.4.3	队列选择模式分析	206
6.5	分配问题及其影响分析	207
6.5.1	被动选择及其原因分析	207
6.5.2	分配结果的需求错位	210
6.5.3	对于分配公正性的质疑	211
6.6	本章小结	211
第 7 章	中国经济适用住房空间分布问题——以武汉为例	213
7.1	基本空间分布特点分析	215
7.1.1	基本考察对象	215
7.1.2	密度分区与项目规模	215

7.1.3 住宅用地级别分布	218
7.1.4 空间差异和多样化分析	220
7.2 基于 KDE 对经济适用住房空间分布分析	222
7.2.1 Kernel 密度估计及其应用	222
7.2.2 经济适用住房 KDE 计算	223
7.2.3 基于 KDE 结果的时空演变分析	224
7.2.4 基于 KDE 结果的快速交通缓冲分析	227
7.3 基于 DEM 对经济适用住房空间分布分析	228
7.3.1 商品住房市场价格空间格局分析	228
7.3.2 基于 DEM 模型的空间福利比较	234
7.3.3 空间福利和价格弹性调整的探讨	236
7.4 经济适用住房 A-SDSS 初步框架	241
7.4.1 构建 A-SDSS 的必要性及其特点	241
7.4.2 A-SDSS 的初步数据框架	242
7.4.3 空间决策的公众参与过程	245
7.5 本章小结	246
第 8 章 结论及研究展望	249
8.1 结论	251
8.1.1 主要成果	251
8.1.2 创新点	254
8.2 研究展望	255
附 录	257
附录 1 武汉市公开发售经济适用住房不同户型供需比例	259
附录 2 武汉市经济适用住房登记摇号销售调查问卷	260
参考文献	263
后 记	278

第 1 章

绪论

1.1 研究动机及背景

1.1.1 研究动机

住房是人们生活的基本需求之一,正如 Donnison(1967)在其著作第一章的首句所言:“拥有一所住房并且期望它除了是一个栖身之所外更是一个舒适的、独立的、可以称作家的地方。这样的追求在世界范围内都是相同的。William Cobbett 在 140 年前就抓住了人们需求的本质,他评论道:一个传教士对他的信众说,谁获得了主的赦免他将在天堂中被赐予一处住房。”¹当人们的住房需求集合在一起就是一种社会需求。如果这个社会需求不能被很好地满足的时候就出现了住房问题。住房问题不仅是经济生活问题,而且也是重要的社会问题和政治问题。²

和住房需求普遍存在一样,住房问题在全世界范围内同样普遍存在,只是不同的国家在不同的阶段需要解决和能够解决的住房问题不同而已。然而,近年来中国大中城市住房普遍出现的价格过高现象,不是一个简单的经济现象,它折射出中国在体制转轨过程中深层次的体制障碍、制度矛盾和政策适当等问题。³当不得不面对这些障碍和矛盾的时候,中国的住房政策需要重新调整,制定出相应的对策。正如 Donnison(1967)指出是否会出现土地短缺和住房问题的危机不是判断住房政策成功与否的标准,成功的住房政策是政府在危机出现时正确的应对策略。¹而大多数国家在面对住房问题时,普遍将由政府负责提供公共住房作为应对住房问题的主要手段之一,只是不同国家、不同时期的公共住房有着不同的具体内涵和运作方式。

公共住房是所有国家不同时期、不同产权形式并兼具政府干预性、受益有限性、投资经营非盈利性、价格可支付性等特点保障性住房的总称。本书所探讨的“公共商品住房”是公共住房的一类。除了具有上述公共住房的一般属性,公共商品住房强调一定形式的住房产权、以出售形式为主,在具有公共品属性的同时最终体现为住房商品形式的公共住房。公共商品住房兼具公共品属性和商品属性,既是符合要求的中低收入家庭才能受益的社会保障品,也是需要中低收入家庭倾囊支付的高消费商品。因此,对于政府而言,发展公共商品住房的目标不能只局限于为特定家庭提供居所(household shelter)的基本层次。从住房功能的角度来看,公共商品住房对于其对应的受益群体也不应该仅仅只是遮风避雨之所(no-shelter)。然而如何将总量有限的、质量有别的公共商品住房合理地分配给对于住房质量需求不同的指定目标群体,这一过程既不同于短缺经济“分配生活必需品”的过程,也不同于市场经济“看不见的手的作用”的作用过程。

公共商品住房是一般意义上公共住房中的高级形式,而公共商品住房的分配和空间分布问题是超越通过公共住房解决城市中低收入阶层基本住所需求的更复杂问题。同时,对于提供公共住房的政府职能机构而言,无论是哪个国家,在公共住房存量达到一定规模后都不得不面对公共商品住房的分配和空间分布问题。提供公共住房往往在某种程度上被视为一个国家或一个政府维护国民基本居住权利,特别是弱势国民基本居住权利的体现。虽然,这一过程中各国所担当责任的大小和选择的时机相异,但就其出发点而言是改善民生、

维护社会公正性的举措。因此，不难理解在公共商品住房的分配过程中对于公正性的强调。但难以解决的问题也随之产生，即如何在强调公正性或公正性变得尤为敏感的前提下，通过一只“看不见的手”、不起作用的非市场环境来配置同样重视需求差异的资源。这一过程无疑是困难的，也正是本书研究的出发点之一。

随着城市家庭收入水平差距的加剧，如何控制低收入阶层在城市空间中聚集、隔离以及边缘化是当前世界上很多大城市面临的难题。本书的另一出发点即公共商品住房在城市空间中的分布往往直接决定了居住其中的特定居民在城市中的居住位置。这些特定的居民在大多数情况下被各国政府锁定为中低收入居民。而涉及公共商品住房在城市空间中分布的两个主要环节：建设选址和住房空间质量分配往往也是由政府直接或间接主导。因此，不合理的公共商品住房空间分布有可能成为促使城市居住空间分异的外生因素。例如作为多民族移民国家的美国，其城市不但面临不同收入阶层空间分异问题，更面临城市中不同种族的居民居住分异问题。面对这些困境，城市决策者不得不考虑在制定公共住房计划目标中，除了要为实现为特定家庭提供基本居所外，更要保证这些居所都在合适的空间位置（如 20 世纪 90 年代美国住房和城市发展部推行的 HOPE VI 和 MTO 计划）。由于公共商品住房的空间分布问题涉及建设选址和住房空间质量分配两个环节，公共商品住房的分配问题和空间分布问题有着密不可分的联系。

新加坡公共住房和中国经济适用住房属于本书所定义的商品住房类型。新加坡和中国同属于受亚洲价值观影响的国家，新加坡公共住房发展的成功对于中国经济适用住房的发展也有一定的借鉴意义。本书将选取新加坡和中国武汉市作为实例来考察公共商品住房分配和空间分布问题。但是，由于新加坡和武汉市各自有着不同的国情背景和运行机制，两者没有逐一对比的必要性。因此，本书后文章节在分析各自的分配和空间分布问题之前也将对各自的国情和运行机制进行简要介绍，并希望通过实际案例的考察进一步丰富对于公共商品住房分配和空间分布研究的理论支持。

1.1.2 研究背景

1. 新加坡公共住房分配和空间分布问题背景

新加坡在本国经济持续快速发展的同时，在社会民生领域同样取得了巨大的成就，其中最为显著的成就之一是有效地解决了新加坡人民的住房问题。1959 年新加坡面临非常严重的房荒。84% 的家庭居住在店铺和简陋的木屋里，其中 40% 的人居住在贫民窟和窝棚之内，只有 9% 的居民能住上像样的公共住房。1960 年新加坡建屋发展局（Housing Development Board，英文缩写为 HDB；下文简称新加坡建屋局）正式运作，到 2008 年为止，新加坡建屋局共建造了 99.03 万套公共住房并容纳了新加坡全国 81% 的居民。

新加坡作为一个能让超过 80% 以上的居民居住在公共住房中的东南亚城市国家，在众多国际住房政策对比的研究中往往被视为特例，例如 Doling（1999，2002）提到新加坡作为新兴工业化国家在住房领域取得的成功和亚洲价值观密不可分，且具有和世界其他地区住房政策明显相异的特点。新加坡公共住房分配体系随着整个新加坡公共住房的发展步伐不断演变和完善，同时也吸引着许多学者的关注和研究。例如：Yeh（1975）强调了“先

到先得”政策的优点，同时也指出了新加坡信托改良局（Singapore Improvement Trust，简称 SIT）时期采用的积分制度行政成本高、效率低下等缺点。Wong 和 Yeh（1985）回顾了新加坡建屋发展组屋分配政策的发展历史。他们提到了 SIT 时期所采用的积分制的缺点，介绍了 1960 年后新加坡建屋局所采取的轮候制度。除了这些分配政策外，Wong 和 Yeh 还介绍了新加坡建屋局居者有其屋计划（Home Ownership Scheme，简称 HOS）、联合选择计划（Joint Selection Scheme，简称 JSS）以及多代家庭住房计划（Multi-Tier Family，简称 MTF）等。Tan（1995）分析了“先到先得”制度的优缺点，同时他提到优先计划和积分制相似并将它们和抽签制度进行了比较。

从 20 世纪 60 年代中期开始，新加坡政府除了以大规模建造住房为目标外，还在全国范围内新建基础设施和住宅配套设施并认为“与解决住房问题同等重要”。为此，新加坡在城市规划指导下大规模开展公共住房和基础设施建设，甚至一些地理要素（如：海岸线的分布）和地形要素（如：蓄水池、河流和植物的分布）也随着大规模的建设而改变。而整个新加坡最终所完成的“国土改造（revolution of territory）”影响到今天新加坡生活的各个方面。⁴新加坡大规模发展公共住房所取得的成功可以通过不同的角度来透视。从经济层面上看，通过补贴和控制住房售价保证了中低收入居民的收入不会因为租房或购房支出而相对大幅减少；从社会层面上看，旧城区改造和大规模公共住房的供应，不但提高了居民的居住水平和生活质量，也促进了不同民族、不同阶层的居民在空间上的平衡发展和同等机遇；从政治层面上看，公共住房发展过程成为新加坡国家发展中的一个关键部分并成为政府对公共利益关怀的一种象征。通过这种自上而下的发展策略所构建的框架，国家对整个社会进行规划和重组，使得所有的居民可以平等地享受到城市公共设施。⁵

2. 中国经济适用住房分配和空间分布问题背景

1949 年新中国建立后，通过对城镇住房进行社会主义改造，中国逐步建立起与社会主义计划经济体制相适应的国家供给住房的以公有制为主导、以单位制为基础的，按照行政等级进行分配的福利住房制度。由于这一时期中国经济与社会的发展比较落后，城镇居民的住房条件普遍较差，住房短缺是当时面临的主要问题。由于实行的是福利住房分配体制，各个单位负责解决本单位职工的住房困难，没有单位的城市贫困家庭的住房问题则由所在地方政府予以解决。20 世纪 70 年代末中国政府开始进行住房制度改革，直到 1998 年的住房货币化改革标志着福利住房制度的终结，市场化的住房分配体制的确立。1998 年中央政府推行住房货币化改革，停止国家供应住房的实物分配制度，实行市场化供应为主的住房货币化分配，中国的住房体制发生了根本性变化。⁶

中国经济适用住房政策形成于 20 世纪 90 年代，从其诞生至今的十多年时间，从学术界到公众媒体对于经济适用住房存在必要性的争议，以及围绕经济适用住房选址、建设、销售、监管各个环节所出现的诸多问题的讨论一直都没有停止。各地方对于经济适用住房合理分配模式在实践中的探索也一直没有止步。武汉市 2005 年年底所采用的公开摇号销售经济适用住房方式曾经一度成为全国推广和学习的典范。然而，经过数年的实践，武汉市经济适用住房分配过程中存在的问题逐渐暴露，如 2009 年的“6 连号事件”。⁷同时，由于经济适用住房的土地来源为地方政府划拨土地，很多城市在城市边缘开发建设经济适用