

补助结合监管——英国公共部门赋能私房业主自主更新的经验和启示

Grants Under Regulations: The British Public Sector's Experience in Enabling Self-help Housing Improvement and Its Implications for China

余旺仔 张悦
YU Wangzai, ZHANG Yue

摘要：当前我国老旧小区改造的政策体系尚不完善，仍存在以财政出资为主，产权主体筹资较少的问题，且改造多集中在公共空间而较少关注私房部分。已有研究表明，以适当的公共干预推动业主投资自主更新是私房更新的要点。最早开始城市化进程的英国，在1960年代—1970年代建立了较为完善的住房更新补助赋能政策体系，公共部门发放私房更新补助金以激励引导业主自主更新，并通过共享房屋租金增值、征收房地产税等方式实现利益还原，将公共投资所生增值收益返还为公共利益；同时通过监管标准和措施，包括补助申领标准、工程建设标准、转租转售限制等，促进公共资金投入私房更新后实现保值增值。归纳比较英国公共部门“补助结合监管”赋能私房业主自主更新的政策经验，可为我国老旧小区改造工作提供启示。

Abstract: The current policy system for the rehabilitation of old neighborhoods in China is not yet fully developed. Renovation costs are predominantly covered by public funds, with limited contributions from homeowners. Furthermore, past renovation efforts have largely focused on public spaces rather than private housing. Previous studies indicate that appropriate governmental intervention is crucial in encouraging homeowners to take the initiative in housing improvements. The UK, an early adopter of urbanization, established a relatively comprehensive policy system for housing improvement grants in the 1960s-1970s to incentivize homeowner investment. At the same time, it employed mechanisms to recapture the value generated by public investments, such as benefiting from rental appreciation and property taxation. Additionally, a comprehensive set of conditions and standards was established to ensure the maintenance and growth of public asset values, including eligibility criteria, improvement standards, and regulations on renting and reselling. Summarizing and comparing the policy experiences of the British public sector can provide valuable insights for the rehabilitation of old neighborhoods in China.

关键词：老旧小区改造；国际比较研究；补助金；赋能策略；自主更新；利益还原；保值增值

Keywords: Old Neighborhood Rehabilitation; Cross-national Comparative Study; Grant; Enabling Approach; Self-help Improvement; Value Capture; Value Maintenance and Appreciation

作者：余旺仔，博士，中国建设银行总行，经济师。yww1616@163.com
张悦（通信作者），清华大学建筑学院，教授，博士生导师。
yuezhang@mail.tsinghua.edu.cn

引言

城镇老旧小区改造不仅关乎百姓生活幸福美满，也关乎城市生命永续健康^[1]。进入城市发展建设的内涵提质阶段，党中央、国务院对城镇老旧小区改造工作提出了总体要求。国家“十四五”规划提出“加快推进城市更新，改造提升老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区功能”。国务院办公厅2020年7月印发的《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》要求“到2022年，基本形成城镇老旧小区改造制度框架、政策体系和工作机制；到‘十四五’期末，结合各地实际，力争基本完成2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务”。然而，当前老旧小区改造的政策体系仍不完善，实践中仍存在以政府主导和财政出资为主，产权主体筹资较少的现象，以及公共空间重复低效投资，而与居民生活最直接相关的大量私房居住空间得不到改善的问题。

最早开始城市化进程的英国，在二战后就出现了大量住房老旧失修的问题，随后逐渐从大规模的清理再开发转向住区就地改善和保护。1960年代—1970年代英国建立并大规模实施了较为完善的住房更新补助赋能政策体系，公共部门在全国范围内发放私房更新补助金，以激励引导私房业主自主投资更新。至1980年代初，英国基本完成了最破旧住房的更新。本文归纳比较英国住房更新补助赋能政策的演进历程、政策机制和实施成效，进而为我国老旧小区改造工作政策制定提供借鉴和启示。

1 我国老旧小区改造的现实问题和英国经验的可借鉴性

1.1 已有改造多集中于公共空间而较少关注私房部分

尽管2020年国务院办公厅印发的《关于全面推进城镇

老旧小区改造工作的指导意见》已指出要“建立改造资金政府与居民、社会力量合理共担机制”，但实践中各地改造项目仍以政府主导和财政出资为主，产权主体筹资较少^[2]。同时由于公权和私权边界的存在，这些公共资金往往投向产权较清晰简单的公共空间和基础设施，而回避产权破碎复杂的私房居住空间。在已建设项目中，改造内容多包括小区的市政管线设备和公共空间美化工程，对房屋楼宇的改造一般是外立面保温、粉刷等^[3]。公共空间的改造美化有益于小区形象提升，但限于公共部分的改善无法提升居民在私产部分直接的“获得感”，限制了其作为“利益相关人”^[4]参与行动和共担资金的意愿。

1.2 以公共干预推动私人投资自主更新是私房更新的要点

从法律和经济的角度，私产部分“谁受益、谁出资”已是行政机关和学界的共识。一方面，“有限政府”的宪政原则决定了行政机关行使行政权力是有边界的，政府权力的触角无法过度伸入私人生活领域。另一方面，我国既有居住建筑存量巨大^{[2]①}，高昂的资金需求决定了仅靠公共财政背负包括私有产权部分在内的老旧小区改造全部成本是不公平、不现实的。

然而在实践中，居民自主更新的模式往往协调困难、难以启动，公共部门需要就私房业主的集体行动予以必要的干预或补助。社会学家将这种社区参与不足、归属感不强的现象归纳为“共同体困境”，建议采取“参与式治理”的策略将社区营造为凝聚力强、认同度高的生活共同体^[5]。经济学家则通过对住区居民投资更新行为的博弈分析，更详细地解释了老旧住区改造中“集体行动困境”的市场失灵现象。戴维斯和温斯顿(Davis & Whinston)^[6]最早研究了城市更新中的非合作性博弈现象，由于单个业主在投资更新自有房产时机会成本大于潜在的资产增值和回报，这违背了业主的利益，因此在缺乏合作机制时每一个博弈者的支配性策略都是不投资^②。这一结论指向了公共部门应实施必要的干预以破解集体行动困境，推动博弈者达成合作。规划学者梅里特(Merrett)^{[7]192}、鲍尔钦和罗登(Balchin & Rhoden)^{[8]65}、吉布森和兰斯塔夫(Gibson & Langstaff)^{[9]232}结合英国的现实

情况，指出在房产价值较低或房地产市场疲软的地区，可能存在较明显的“估值差距”(valuation gap)，即业主更新房屋的成本(高)与由此产生的房屋市场价值增长(低)之间的差值明显——这是老旧住区更新的主要阻碍。因此，公共部门可为私房业主更新房屋提供一定的补助，以填补估值差距并推动自主更新实施^③。

1.3 英国住房更新补助赋能政策的可借鉴性

1960年代—1970年代，英国政府建立了较为完善的私房更新补助金计划并在全国范围内实施，旨在激励引导私房业主投资自主更新(图1)。研究表明，“至1970年代，最破旧的住房已基本完成拆除或更新”^[10]。此后，英国住区工作的政策重点逐渐由物质环境改善转向经济机会创造、社会服务供给、犯罪率降低以及住房可负担性提升等社会性议题。

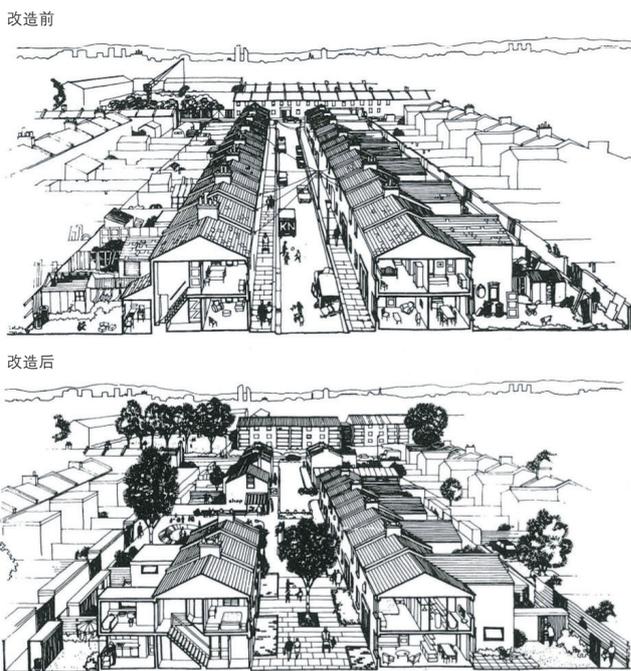


图1 1971年英国某老旧排屋更新前后对比效果图

资料来源：参考文献[9]80

① 据测算，2000年前建成的居住小区总面积为65亿m²，所需改造资金为3万亿~14万亿元，再加上老旧街区、城中村等，所需资金将更多。
 ② 戴维斯和温斯顿研究了城市更新中一个简单的案例。假设业主1和业主2拥有毗邻的房屋，正考虑是否投资进行更新。若他们都选择不投资的“背叛策略”，双方都获得4%基准收益率；若他们都选择投资的“合作策略”，双方都获得7%的投资收益率；若一方选择合作策略，而另一方选择背叛策略，由于住房更新的外部性效应，“背叛者”将获得10%的收益率，而“合作者”将获得3%的收益率。博弈的均衡结果是双方都选择背叛策略。由此可见，因为住区更新外部性的特征和大量微观主体协商一致的难度，个体的理性行为将导致住区衰败。
 ③ 根据英国全国住房更新委员会1980年的测算，住房更新的全国平均估值差距为1200英镑，且在地区间差异较大。在人口流入的繁荣城区如伦敦，若业主投资4万英镑更新一处价值10万英镑的房子，其价值可能会增至20万英镑，则业主有充分的经济动力自主更新房屋。而在谢菲尔德，若投资3万英镑更新一处价值1万英镑的房子，其价值只会增至2万英镑，此时就需要公共部门提供补助，推动自主更新实施。参见参考文献[8]65。

就我国当前推进的老旧小区改造工作而言，英国这一时期政策经验的可借鉴性主要体现在两个方面。一是发展阶段类似。1960年英国的城市化率达78.4%^①，城市化进程趋于平稳；且经过多年城市重建，战后住房短缺问题已得到缓解；但同时，住房存量大量老旧，其中1914年一战以前建设的住房数量就占47.9%（表1）。因此，其住房工作的重点从新房建设转向存量提升。二是实证经验丰富。在1949—1979年的30年间，英国共发放住房更新补助金332万笔，约占当时全国总户数的20%^②。此外，英国经验普遍对美国、日本等国家的住区更新政策都产生了影响^③。因此，1960年代—1970年代英国住区更新经验或可为我国老旧小区改造工作提供借鉴。

表1 1960年英国住房存量的建设年代情况

建设年代	数量 / 万套	比例 / %
1914年前	700	47.9
1915—1944年	420	28.8
1945—1960年	340	23.3
合计	1460	100.0

资料来源：作者译自参考文献[11]38

2 英国住房更新补助赋能政策的演进历程

2.1 1949—1958年设立住房更新补助金

二战后英国面临严重的住房短缺，增加住房供应是住房政策的主要目标。在主导开展新住房建设的同时，政府也开始鼓励房屋的产权主体开展就地改善，以防止已有住房的进一步恶化^{[14]27}。1949年《住房法》首次提出地方政府向私房业主提供住房更新补助金，它由地方政府自由裁量发放，可在600英镑的上限内负担核定工程支出的50%；此后，在1954年《住房修缮和租赁法》中进一步提高了补助金额度。这一时期初步设立了住房更新补助金，但在有限的住房部门经费下，新房建设仍是缓解战后住房短缺的主要途径和地方政府的工作重点，相比之下“住房更新居第二位”^{[15]98-99}。

2.2 1959—1968年补助金类型细化和发展

随着战后住房短缺问题得到缓解，房屋质量成为政府关心的问题。地方不仅重启贫民窟清理行动，还将就地改善作为一种“补充方法”予以发展，细化了补助金类型并初

步提出住区综合整治的思路^{[16]73}。1959年《住房购买和住房法》将补助金类型细化为标准较低的“标准补助金”和标准较高的“自由裁量补助金”，前者专门用于安装房屋基本设施等基础类改造内容，这导致全国范围的补助金数量大幅增加^{[17]115}。1964年《住房法》提出了“改善地区”的概念，从而将就地改善的内容从住房扩展到周边环境。这一时期补助赋能政策得到一定的细化和发展，但贫民窟清理仍是主要的更新方式^{[18]49}。

2.3 1969—1979年补助赋能政策体系成熟

随着贫民窟清理不断受到批评，1969年《住房法》被视为英国住房政策重点转移的“分水岭”——从大规模的贫民窟清理再开发转向支持住房和住区整体环境的就地改善^{[9]64}。该法案一方面大幅提高补助金的限额水平，放宽监管标准并简化审批手续；另一方面设立“整体改善区”（GIA: General Improvement Areas）——由地方政府划定，在区内给予更高补助比例和额外的环境整治拨款，以开展住区环境和公共设施综合整治。这些措施使得补助金发放数量在1969年以后迅速大幅增加。随后1971年《住房法》和1974年《住房法》在这一方向上进一步深化，设立了“住房行动区”（HAA: Housing Action Areas）——在区内进一步提高补助比例，同时授予地方政府更多的在特定情况下征收房屋的权力。这一时期补助赋能政策体系基本成熟，政府首次在全国范围内推动住房更新项目的大规模实施，私房业主自主更新的主动性大大增强。

2.4 1980年代物质环境改善基本完成及补助规模缩小

1980年代英国政府面临财政紧缩，随着撒切尔领导的保守党上任，英国公共部门对住房部门的支持大幅削减。此时新自由主义开始在英美盛行，并伴随着经济全球化的兴起向世界蔓延，削弱公共部门作用和削减公共开支成为改革的方向。加之经过30年的住房更新大规模实践后，英国已有住房失修、设施缺乏的问题已得到基本解决，地方政府的补助金审批放缓，政策实施规模逐渐缩小，至1990年代后期近乎取消。这一时期补助赋能政策基本完成其历史使命，随着全国范围内老旧住房更新逐渐完成，政府开始将更多的资源投入对社区公共服务和设施的支持，例如发展社区照护、促进节能环保等事项^[18]。

① 数据来源：<https://ourworldindata.org/urbanization>。

② 补助金笔数详见5.1小节；1971年英国人口普查统计总户数为1643万^{[11]53}。

③ 20世纪，美国和日本也以多种形式实施了类似的住房更新补助政策。1960—1980年间美国联邦和地方政府大规模补助业主实施私房更新；1960—1980年间日本完成补助更新11.5万户^[12-13]。

3 补助：私房更新补助金发放和公共利益还原的财务机制

英国采用“补助结合监管”的方式赋能私房业主自主更新（图2）。在补助上，涉及私房更新补助金发放和公共利益还原。

3.1 补助金的类型、数量和发放管理

拨付给私房业主的补助金主要包括“标准补助金”和“自由裁量补助金”两类。标准补助金用于基础类改造内容，主要是安装卫生间、淋浴、食品储藏间等基本设施，它被视为涉及民生保障的“一项基本权利”，申领条件较为宽松，审批发放较快。自由裁量补助金用于基本设施之外的提升类改造内容，例如房屋的分户改建^①、整修和修缮等，以使得老旧房屋达到现代化的居住品质，它的审批发放由地方政府根据房屋建造年代、设计、建造限制等条件酌情裁定。除补助金的分散发放外，对于居住环境改善需求紧迫的地区可以进行“强化处理”。在经过民意征询和专家咨询后，地方政府可划定重点改善区（包括整体改善区和住房行动区两类），在区内给予更高的补助金支持比例，且额外拨款开展住区环境综合整治^②。

补助金数量一般占核准工程支出的50%，在整体改善区和住房行动区，补助比例分别可达60%和75%~90%。同时，设定核定工程支出的上限：1949年《住房法》设定核定工程支出限额为600英镑，此后在历版住房法中不断提高，至1974年《住房法》中标准补助金的核定工程支出上限为1500英镑，自由裁量补助金的核定工程支出上限为3200英镑。

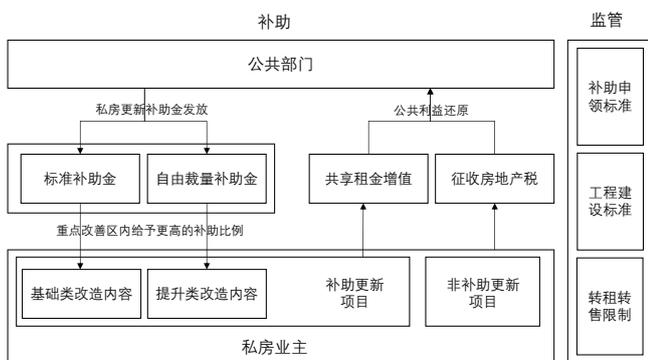


图2 英国公共部门“补助结合监管”赋能私房业主自主更新框架
资料来源：作者绘制

地方政府负责补助金的日常管理，补助金在私房业主自愿提出申请后审批发放。通常包括六个阶段：(1) 意向咨询阶段，房产的产权人或是有一定年限以上租约的承租人决定自主更新并联系地方政府；(2) 调研踏勘阶段，政府工作人员走访调查物业，确定符合补助资格的工程内容，并拟定工程时间表；(3) 设计与补助金申请阶段，业主在获得施工图、造价估算、建筑规范和规划条件的审批许可后，向地方政府提交补助金申请；(4) 补助金审批定额定额阶段，地方政府审批申请，并确定补助金许可金额；(5) 工程建设阶段，业主可自行联系承建商实施工程；(6) 核验与补助金给付阶段，地方政府在工程核验后将补助金发放给业主，业主支付给承建商^{[9]74}。补助金由央地财政共担，一般是中央财政拨款负担75%，地方财政负担25%。

3.2 通过共享租金增值和征收房地产税实现利益还原

若缺乏适宜的的利益还原机制，公共投资贡献的房产价值增值将被少数业主占有，这不符合公平性的原则，也是政策建立之初遭到的主要质疑之处^[15,18]。为此，补助赋能政策体系从近远期两方面进行利益还原，使公共投资产生的增值收益返还为公共利益。

从近期来看，私房业主申领补助金后，政府相当于“入股”房屋，在一定期限内和业主共享租金增值。补助更新后的房屋价值和租金提升，租金管控政策规定房东收取的租金涨幅须控制在其出资的一定比例内。1949年《住房法》规定补助更新的房屋租金涨幅限制在房东为工程出资的6%以内；1954年《住房修缮和租赁法》将之放宽为8%；1964年《住房法》将之调整为12.5%。1969年后在英国整体放松对私房租赁行业管理的背景下，补助更新房屋的租金管控政策也随之调整，《住房法》中修改为在补助更新后设置新的“公平租金”(fair rent), 房东涨幅需在5年内逐步实现。同时，将租金登记作为接受改善补助金的必要条件，以保证这一过程的顺利实施^{[8]72}。由于当时社会上租赁住房的主要是劳工阶级群体，这相当于将住房保障的部分公共责任转移至私房租赁部门，接受补助更新的私房承担一定的住房保障职能。

从远期来看，更新后随着物业价值提高，居民缴纳的房地产税也相应增加。一个粗略的财务测算可以说明这笔公共投资的收益率：据统计，1974年英国政府为补助更新工程核发的补助金平均值为772英镑/笔，同时私房业主为补助更新工程出资平均值为824英镑/笔^[11,19]。由于补助金的额

① 主要是将多户合居的较大的住房单元改建为若干独立的住房单元，从而增加住房总量以实现分户居住。

② 包括道路地坪铺砌、绿化植树、增设娱乐游憩空间、垃圾收集等，拨款金额由改善地区的住房数量决定。

度以填补“估值差距”为原则确定，理论上在业主接受补助金并开展更新后，房屋价值增长应不低于业主为此付出的成本。根据1980年英国全国住房更新委员会的测算，在全国已经得到补助更新的房产中，绝大多数房屋价值增长符合上述预期^{[8]65}。因此，在房地产价值及时评估并按此征收房地产税的条件下，英国政府在符合条件的补助更新工程中的公共投资理论上将收获略高于房地产税税率的回报。图3描绘了以征收房地产税实现利益还原的过程：老旧住区或城区的房屋破败和人口流失导致了房屋、土地估值下降而城市税基减少；随着更新工程的实施，房地产估值提升、稳定而城市税基扩大，公共部门通过更新前后的房地产税差值实现利益还原。

4 监管：促进公共资金保值增值的标准和措施

4.1 补助金申领标准：引导公共资金主要投向房产价值洼地

补助金申领条件主要包括：(1) 房屋屋龄下限，1959年《住房购买和住房法》规定申领补助金的房屋需为1945年以前建造，1974年《住房法》调整为1961年以前建造。(2) 房屋征税估值上限 (rateable value)^①，1974年

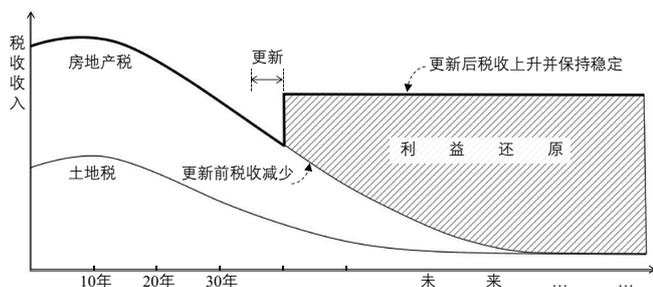


图3 征收房地产税对更新后房产增值进行利益还原的机制
资料来源：作者绘制

《住房法》规定申领补助金的房屋的估定年租金不得超过175英镑（在伦敦为300英镑），1977修正案中调整为225英镑（在伦敦为400英镑），对超过一定价值的房屋不予发放更新补助金。

1980年代以后，随着政府财政紧缩和更关注住区的社会问题，对弱势群体开展重点帮扶也成为补助申领的标准，提出在发放补助金前开展业主经济状况调查，引导补助金投入“最需要的家庭”。1985年绿皮书《住房改善：新方法》指出：“申领住房更新补助金应该经过强制性的经济状况调查，并接受公众审查”^{[8]72-73}。

4.2 工程建设标准：提升房产增值效能

规定私房业主若领取公共补助金，更新后的房屋须达到一定的改善标准和最低使用寿命。对于申领标准补助金和自由裁量补助金的私房设置不同的改善标准：若申领自由裁量补助金（含1959年以前的补助金），1949年《住房法》规定更新后的房屋须达到16项标准和30年的预期使用寿命；1954年《住房修缮和租赁法》将标准调至12项；1974年《住房法》将之调至10项。若申领标准补助金，1959年《住房购买和住房法》规定更新后的房屋需达到5项标准和15年的预期使用寿命；1964年《住房法》针对中短期的过渡性更新增设3项标准；1969年《住房法》将标准调至7项。在一定情况下，地方政府可根据实际情况酌情对改善标准和最低使用寿命放宽处理（表2）。

4.3 转租转售限制：防止投机套利房产增值收益

为防止私房产权人或承租人利用补助更新投机套利，对接受补助更新的私房实行转租转售限制。规定更新完成后一定期限内自持业主或租赁房东须保持物业的居住状态不变，

表2 补助更新工程的部分改善标准

改善标准	内容	相关立法
12项标准	更新后的住宅必须达到以下标准：(1) 修缮良好并防止受潮；(2) 每个房间有适当的照明和通风设施；(3) 住宅内有足量的清洁用水；(4) 有效和充足的热热水供应方式；(5) 设有户内抽水马桶，或易于使用的外部抽水马桶；(6) 浴室设有固定的浴缸或淋浴设施；(7) 设有适当的污水处理设施；(8) 设有适当的排水系统；(9) 每个房间都有足够的煤灯或电灯照明；(10) 设有足够的取暖设施；(11) 设有良好的储存、准备和烹调食物的设施；(12) 有适当的储存燃料的设施	1954年《住房修缮和租赁法》
5项标准	更新后的住宅应具备以下所有基本设施：(1) 固定的浴缸或淋浴设施；(2) 盥洗池；(3) 抽水马桶；(4) 通风的食物储藏间；(5) 冷热水供应	1959年《住房购买和住房法》
3项标准	更新后的住宅应具备以下所有基本设施：(1) 有冷热水供应的水池；(2) 抽水马桶；(3) 通风的食物储藏间	1964年增设3项标准，应对中短期更新

资料来源：作者根据参考文献[15]绘制

① 征税估值指指物业在指定日期的估计年租金价值。

且受租金管控的房屋不得加价转租他人^{[8]73}。1949年《住房法》规定接受补助更新的房屋在20年内不得转售；1959年《住房购买和住房法》将此年限调整为10年；1974年《住房法》将之调整为5年。若在此期限内转售房屋，须按比例将补助金还本付息。

5 英国住房更新补助赋能政策的实施成效和问题

5.1 补助金大规模发放并推动私房自主更新

英国政府在全国范围内大规模发放私房更新补助金，在1949—1979年的30年间，英格兰和威尔士发放的补助金总量为332.4万笔^①，约占当时全国总户数的20%。图4展示了发放至私房业主的补助金数量，1969年后补助金发放数量迅速增加，并在1974年达到21.7万笔/年。在1960年代—1970年代，住房更新补助金的支出占当年住房部门总公共支出的1.5%~7.5%^②（图5）。

这些公共资金在一定程度上推动了私房自主更新。据统计，1967—1975年间私房业主用于有补助金的自主更新项目上的支出是9.04亿英镑^{[11]218}。由于私房业主用于无补助金的自主更新项目未纳入政府统计范围，可通过当年私房业主用于房屋更新的建材费和承建商雇佣费情况估算其自主更新的总支出。据估算，1967—1975年间私房业主用于自主更新的总支出是50.25亿英镑，用于补助更新项目的支出约占全部房屋更新支出的两成左右，在个别年份可达三成以上^{[11]223}

（图6）。同时，1967—1975年间英国私房业主用于自主更新房屋的支出约相当于购置新房支出的五成左右，住房更新具有较大市场。

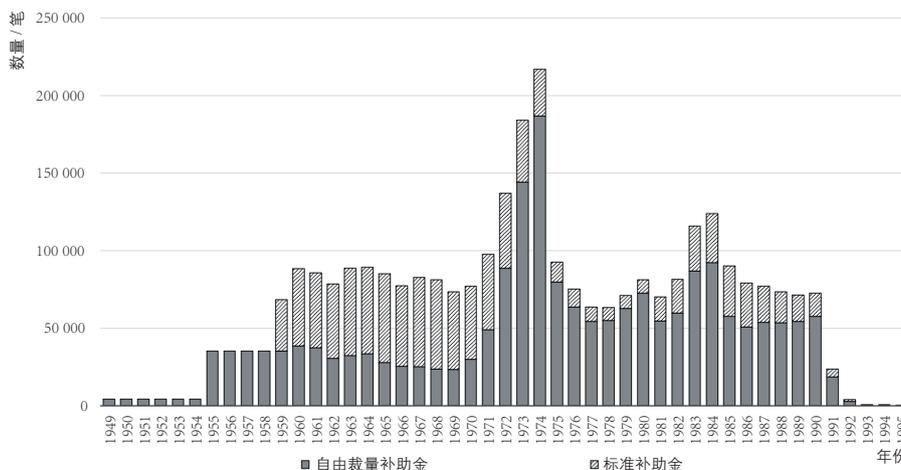


图4 1949—1995年英格兰和威尔士公共部门向私房业主发放的补助金数量

资料来源：作者根据参考文献[16-19]数据绘制

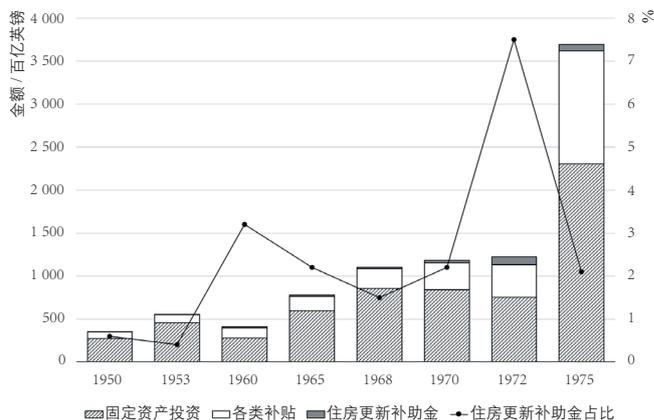
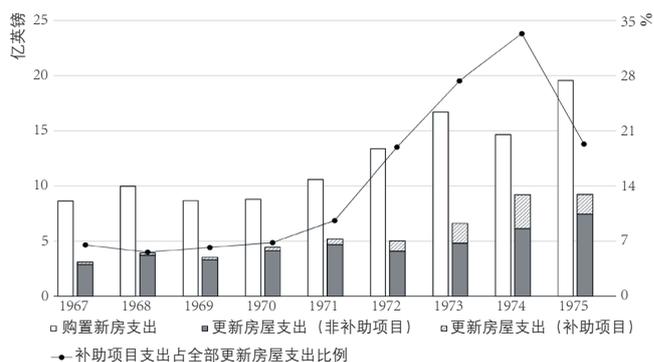


图5 1950—1975年英格兰和威尔士住房部门的公共支出和住房更新补助金支出情况

资料来源：作者根据参考文献[11]数据绘制



注：更新房屋支出根据当年私房业主用于房屋更新的建材费和承建商雇佣费估算。

图6 英国私房业主用于购置新房、更新房屋（含补助更新）的支出情况

资料来源：作者根据参考文献[11]数据绘制

① 大部分是发放至私房业主的补助金，也包括发放至地方政府、住房协会所持的社会住房的补助金。

② 1973—1974年补助金开支占住房部门总开支比例可能更高，但因缺少数据，未纳入分析。

5.2 推动老旧住房质量提升

经过大规模住房更新实践，英国老旧住房质量大幅提升，推算其中补助更新的贡献约占三至七成。1951年英国人口普查显示，缺少户内卫浴的户数达485万户，占全国总户数的36.6%。经过30年的更新实践，1981年人口普查显示缺少户内卫浴的户数为49.6万户，较1951年减少了435.4万户，降低了89.8%，缺少户内卫浴的户数仅占全国总户数的2.7%^[11,21]（图7）。根据1960年英格兰和威尔士住房产权类型统计，私房占全部房屋的比例为75%^[15]，可估算1951—1981年间私房缺少户内卫浴的户数减少约327万户。而1951—1981年间，英格兰和威尔士公共部门向私房业主发放的补助金数量为229万笔，其中自1959年设立发放的专门用于完善卫浴等户内基本设施的标准补助金为86万笔，可推算在以上质量提升的老旧私房中，补助更新的贡献约占总量的26%~70%^[16-19]。至1980年代初最破旧的住房存量更新已基本完成，如赫策尔（Hetzl）^[20]评价的：“英国启动这项由国家补助住区更新的宏伟计划，其目的就是改善全部不合标准的住房。”

5.3 政策实施中的困难和问题

政策实施中的困难主要是居民参与出资意愿低、补助金领取率不高，尤其是在一些居住破败、设施落后、犯罪率高的住区。“在住房条件最差和最需要改善的地区，规划往往最不能成功实施”^[20]，这主要是因为业主对自主更新改造的效益预期不高，从而不愿采取行动或更希望房屋

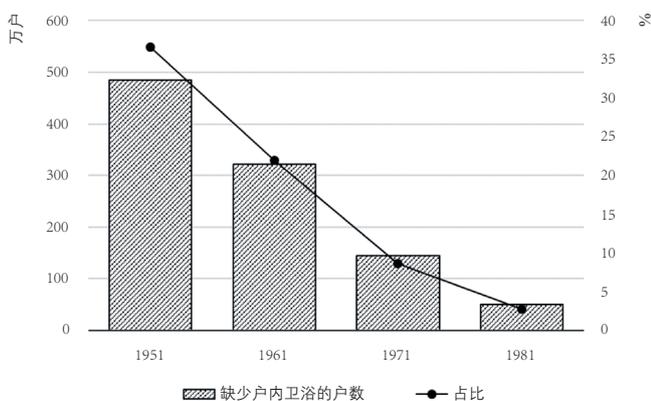


图7 1951—1981年英格兰和威尔士缺少户内卫浴设施的户数变化
资料来源：作者根据参考文献[11,21]数据绘制

被政府征收。1979年的统计资料显示，在全国471个居住衰败而更新需求紧迫的住房行动区中，只有1/3的家庭申领补助金并开展了自主更新^{[8]66}。对于租金微薄，甚至持有房产为负收益的房东，以及因养育孩子而希望搬迁到公共设施条件更好、犯罪率更低的社区的家庭，他们往往更希望房屋被地方政府征收，而非投资就地改善。为此，政府在这些地区通过提升补助、放松监管为业主提供“盈利的可能性”，并扮演“说服者”的角色，通过示范工程、宣传活动和逐户协商作出承诺，使业主对房屋更新效益以及地区未来发展抱有信心^{[15]110}。对于环境衰败、人口持续流出的社区，也有专家认为“保护社区的愿望可能与改善居民福祉相冲突”，认为仅靠自主更新无法解决住区衰败的问题，而应由政府主导将部分私房征收为公房并开展连片更新^{[22]①}。

补助赋能政策在推动对老旧住房的投资和改善的同时，也一定程度上造成了绅士化问题。哈姆内特（Hamnett）^[24]观察到，在1971—1972年伦敦内城的补助更新工程中，超过七成是租赁私房，而大量此类住宅在更新后被出售给更富裕的业主，租赁私房数量随着更新的开展逐渐减少。加之城市产业结构变化等多种原因，劳工阶级居民逐渐被上涨的住房价格挤出住房市场而被迫迁居^[25]。需认识到，住区更新的规划是“在相互冲突的目标之间寻找微妙的平衡：追求更高改造标准，就难以覆盖更多低成本住房；腾退征收虽有益处，却成本高昂且损害住房多样性；绅士化是住区更新成功的标志，却对原住民有不利影响”^[20]。更新一方面将推动住区价值提升，但另一方面，也须通过加大可负担住房的建设和供给，保护承租人的合法权益，开展社区参与等方式，减轻绅士化的负面影响^[26-27]。

6 启示和讨论

1988年联合国大会在《面向新世纪的全球居住战略》中首次提出住房的“赋能策略”（enabling approach），其内涵是“公共部门通过提供激励措施和便利条件，促使其他参与者在更大程度上实施住房行动”^[28-29]。1996年“人居二”大会通过的《人居议程》和2016年“人居三”大会通过的《新城市议程》也再次重申和全面阐述了这一策略^[30-31]。由此，我们可尝试归纳1960年代—1970年代英国公共部门补助赋能私房业主自主更新所带来的启示。

① 1960年代—1970年代的房屋征收主要采取协议征收（municipalisation by agreement）的方式。主要流程是私房业主和地方议会开展意向咨询并进行房地产估值，达成协议后，业主可获得房产市场价值的补偿金（租赁房东还应向租户返还剩余租金）。征收后的房屋经整修后，可纳入公房出租经营。征收房屋的总规模较小，1974年英格兰征收私房总量是2.56万套，同年补助就地改善的私房数量是21.7万套，私房征收的数量相当于补助就地改善数量的12%。详见参考文献[23]。

6.1 以公共补助和利益还原的财务机制赋能私房业主投资自主更新

一是完善我国住区更新中的公共补助机制，激励引导业主自主投资更新。尽管我国许多住房更新项目中已采用多种形式的政府补助，包括财政资金激励、容积率激励以及产权性质调整激励等措施，但这些实践仍主要停留在项目层面，尚未形成系统化、制度化的政策体系。二是建立公共利益还原的价值取向和政策工具，这是我国当前政策设计的主要难点。在英国实践中，主要通过共享租金增值、征收房地产税实现利益还原，这是因为1960年代英国租赁私房占私房总量高达四成，且构成了补助更新工程的主体；同时税收以直接税为主，物业增值可通过房地产税实现利益还原。在我国，通过租金管控能从多大程度上实现利益还原仍需更多的财务测算；且由于我国暂未开征房地产税，私房更新难以给地方政府带来新增现金流收入，因此无法直接照搬以上利益还原的政策经验。当前更具可操作性的措施可能是以低利息、长周期的金融产品支持业主自主更新，将公共补助金用于补贴贷款利息，而非直接作为资本金发放。远期，房地产税作为重要的地方税种已提上中国财政体系改革的议程^[32]，可以判断适时、审慎地开征房地产税对城市财政稳定的现金流和可持续的城市更新是必要的。

此外，与英国大部分老旧房屋类型为独户居住的独栋住宅、联排住宅不同，我国几乎所有的老旧小区均为集合住宅，任何一项改造都牵涉众多使用权人的决策；且由于历史原因，一栋房屋中可能存在多种类型的产权关系，使得交易成本和达成共识的难度极高。因此，除本文所述的经济维度的补助政策之外，还需从社会治理维度研究构建社区参与、协商自治的基层治理模式，以有效凝聚老旧小区居民共识，推动集体行动形成。

6.2 以适宜的监管标准促进公共资金保值增值

一是制定补助金申领标准，引导公共资金主要投向具有增值潜力的地区。英国以较成熟的房地产评估体系支持补助金发放，这启示我们可以翔实的“成本—收益”财务评估支撑地区更新的统筹规划，将增值潜力较大的房屋与片区列为优先改造、连片改造的机会区。二是制定工程建设标准规范，形成相应的设计建造技术导则、产品生产，促进公共资金在投入“微利”的老旧小区改造工程后仍能实现充足的价值创造。可探索适应于老旧住宅改造的装配式设计建造技术，以设计和科技创新提质增效。三是建立补助金使用长效监管机制，杜绝个别投机者利用公共资金套利的行为。

应补充的是，仅从经济维度衡量补助金的效益是有局限性的，公共资金还应满足无利至少近期无利的，承载了社会、

文化、生态等效益的公共服务需求。因此，可同时引导公共补助向低收入家庭、残疾人家庭、老年人家庭，以及保护历史文化、促进绿色低碳的改造工程倾斜；并对无法通过就地改善、自主更新解决居住问题的困难居民开展腾退。同时，政府应同步推进保障性住房建设、供给和住房租赁市场监管，以减轻老旧住区投资改造和房产价值上升可能造成的绅士化负面影响。 **UPI**

参考文献

- [1] 吴志强, 伍江, 张佳丽, 等. “城镇老旧小区更新改造的实施机制” 学术笔谈 [J]. 城市规划学刊, 2021(3): 1-10.
- [2] 田灵江. 老旧小区改造资金需求及来源研究 [J]. 住宅产业, 2020(5): 6-11.
- [3] 梁传志, 李超. 北京市老旧小区综合改造主要做法与思考 [J]. 建设科技, 2016(9): 20-23.
- [4] 赵燕菁. 公众参与: 概念·悖论·出路 [J]. 北京规划建设, 2015(5): 152-155.
- [5] 郑杭生, 黄家亮. 论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析 [J]. 东岳论丛, 2012, 33(1): 23-29.
- [6] DAVIS O A, WHINSTON A B. The economics of urban renewal [J]. Law and contemporary problems, 1961, 26: 105-117.
- [7] MERRETT S. Owner-occupation in Britain [M]. London: Routledge & Kegan Paul, 1982.
- [8] BALCHIN P, RHODEN M. Housing policy: an introduction [M]. London: Routledge, 2002.
- [9] GIBSON M S, LANGSTAFF M J. An introduction to urban renewal [M]. London: Hutchinson, 1982.
- [10] HARRIS R. Neighbourhood upgrading: a fragmented global history [J]. Progress in planning, 2020, 142: 100432.
- [11] Department of Environment. Housing policy technical volume: part I [R]. London: Her Majesty's Stationery Office, 1977.
- [12] LISTOKIN D. Housing rehabilitation: economic, social and policy perspectives [M]. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research, 1983.
- [13] 全国住环境整備事業推進協議会. 住環境整備四十年のあゆみ [M]. 東京: 全国市街地再開発協会, 2002.
- [14] MULLINS D, MURIE A. Housing policy in the UK [M]. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006.
- [15] PEPPER S. Housing improvement: goals and strategy [M]. London: Lund Humphries, 1971.
- [16] KIRBY D A. Slum housing and residential renewal: the case in urban Britain [M]. London: Longman Publishing Group, 1979.
- [17] MERRETT S. State housing in Britain [M]. London: Routledge & Kegan Paul, 1979.
- [18] LEATHER P. Grants to home-owners: a policy in search of objectives [J]. Housing studies, 2000, 15(2): 149-168.
- [19] THOMAS A D. Housing and urban renewal: residential decay and revitalization in the private sector [M]. Abingdon: Routledge, 2021.
- [20] HETZEL O J. Focusing on housing rehabilitation: a British perspective [J]. The urban lawyer, 1981: 451-497.
- [21] Office of Population Censuses and Surveys. 1981 census evaluation programme in England and Wales [J]. Journal of official statistics, 1986, 2(4): 515-530.
- [22] MONCK E, LOMAS G. Housing action areas: success and failure [M]. London: Centre for Environment Studies, 1981.
- [23] GORDON D A. Municipalisation: a case study of policy and practice in

(下转 100 页)