

从“造住房”到“造生活”

——大都市东京住房规划建设政策制度演变、成效和启示

万成伟, 叶裕民, 胡盼, 叶丹, 蒋希冀

【摘要】梳理东京自明治维新以来的住房规划建设政策制度的演变,发现其经历了从无到有的摸索期、从散到合的形成期、从量到质的稳定期、从公向私的过渡期、从宅到居的发展转型期等5个阶段,总体呈现出住房供给主体多元协同、住房供给对象全面包容平等、住房供给法规先行行政保障、住房规划体系完善和住房更新行动持续升级等5大特征,最终形成充足稳定均衡的居住用地配置、与城市发展结构相契合的住房分布以及集约多样富有品质的住房供给等3大发展成效。对我国大城市住房发展有3大启示:从住房供给治理机制、住房规划、调查制度等方面完善住房规划建设政策制度,从“造住房”转向“造生活”,以及充分均衡地供给居住用地和住房类型。

【关键词】大城市;住房;规划建设;居住生活;东京

【文章编号】1006-0022(2024)09-0152-09 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】万成伟,叶裕民,胡盼,等.从“造住房”到“造生活”:大都市东京住房规划建设政策制度演变、成效和启示[J].规划师,2024(9):152-160.

From "Building Houses" to "Building Lives": The Evolution, Effect and Inspiration of Tokyo Metropolitan Housing Planning and Construction Policies/WAN Chengwei, YE Yumin, HU Pan, YE Dan, JIANG Xiji

【Abstract】 Research based on the historical development context reveals that the housing planning and construction policies in Tokyo have undergone five stages of evolution since the Meiji Restoration: (1) the exploratory phase of development from inception; (2) the period of consolidation from fragmentation to cohesion; (3) the stable phase shifting from quantity to quality; (4) the transitional phase transitioning from public to private development; (5) the transformative phase shifting from housing supply to fundamental life cultivation. In general, it presents five characters, namely, multiple cooperative housing supply subjects, inclusive and equal housing supply objects, the supply action of administrative guarantee first by laws and regulations, well-established housing planning, and continuous housing renewal action, and finally realizes three development achievements, namely, sufficient, stable and balanced residential land allocation, housing distribution compatible with urban development structure, and intensive, diverse and high-quality housing supply structure. There are three inspirations for the housing development of large cities in China: to improve the housing planning and construction policy system from the aspects of citizens' equal right to live, multiple equal and cooperative housing supply governance mechanism, housing planning and investigation system, to shift from "building houses" to "building lives", and to fully and evenly supply residential land and housing types.

【Keywords】 large city; housing; planning and construction; residential life; Tokyo

东京作为全球最发达的国际化大城市之一,从住无所居到住有所居,再到住有宜居的发展过程中,创建了完善的住房规划建设政策法规体系与实施机制,在传统住房体制机制的大框架下,结合国际化大都市的特征,发展出较为完善的住房供给政策制度体系。这不仅较好地满足了东京原住民、新市民等不同群体的住房需求,

还通过科学的住房规划建设促进城市功能均衡布局,营造出高品质的居住生活环境,堪称大城市住房规划建设的典范。东京与我国大城市都具有高密度、人口多、建成区面积大等特点,我国许多大城市的人口发展、住房需求、空间结构演变以及存在的住房发展问题与东京发展过程中面临的情况具有一定的相似性,总结

【基金项目】 国家社科基金重大项目(18ZDA082)、西安建筑科技大学引进人才科研启动项目(1960324011)

【作者简介】 万成伟,博士,注册城乡规划师,工程师,现任职于贵州省自然资源厅。

叶裕民,中国人民大学公共管理学院教授,中国城市规划学会常务理事。

胡盼,博士,中南大学公共管理学院公共管理系讲师。

叶丹,通信作者,同济大学建筑与城市规划学院、香港城市大学工学院联合培养博士研究生。

蒋希冀,西安建筑科技大学建筑学院副教授。

东京经验可为完善我国大城市住房规划建设政策制度提供启示。

1 东京住房规划建设政策制度的5个阶段

自明治维新以来，东京住房规划建设政策制度的发展可分为5个阶段(表1)。

1.1 从无到有：现代住房规划建设政策制度的摸索期(1868—1945年)

1.1.1 摸索期发展背景

自1868年日本进入明治维新的现代化发展征程后，现代住房制度在日本革故鼎新进入快速工业化、城市化的发展过程中孕育构建^[1]。作为首都的东京，其改革发展步伐先于日本其他地区，面临的住房供需矛盾等问题更突出，这激发了住房政策制度创新的需求，并为住房政策制度发展创造了条件^[2]。

1.1.2 摸索期主要举措

明治维新促使东京现代住房规划建设

设政策制度萌发。改革发展使东京的人口从1872年的86万快速增长到1922年的398万(数据源于东京都统计官网)，住房短缺等问题凸显。底层市民的不良居住环境引起了社会各界的关注^[3-4]，一些既了解欧美国家住房政策，又深谙国内住房情况的城市规划师、建筑师提出建设兼具救济与保障功能的福利住房(如八户积善会住房、贫民长屋等)^[5]，但因供不应求引起贫困工人阶级的抗争^[6]。为此，1918年内务省就住房和贫民住区改良等内容出台了《小住宅改良纲要》，提出土地供给、低息融资、改造贫民窟、鼓励公司为员工提供住房等政策^[7]。该纲要成为大正中期到昭和初期东京的住房政策纲领，也被视为日本现代住房政策的开始^[8]。随后接续出台的《住宅改良助成通告》(1919年)、《租地租家法》(1921年)等政策法规，既推动了公益住宅、社会住宅等的建设，又规范了租赁市场，对日本的住房政策制度产生了深远影响。

关东大地震的震后重建促进了东

京现代住房规划建设政策制度的发展。1923年的关东大地震造成东京约90%的住房被毁，超33万户居民失去住房^[9]，政府决定建设公益住宅以满足灾民和低收入群体的住房需求。1924年，依托震灾捐款成立财团法人同润会^①，为受灾地区建设房屋。结束灾后重建任务后，同润会主要负责租售住房、第二次世界大战时期工人和军队的住房建设，并在国外城市规划理念引入、建造技术创新、住宅合作社组织、贫民窟改造、住房政策创制等方面扮演着重要角色^[9]，还积极推动《劳动者住宅供给三年计划》(1939年)等政策的出台，有效缓解了住房矛盾。

1.1.3 摸索期主要特点

该阶段的住房规划建设政策制度从无到有，呈现4大特点。一是针对低收入弱势群体和中产阶级住房需求采取分类供给策略。例如：明治维新后的一段时期内，以社会救济为目标建造公益住宅，解决贫困无房人群的住房难题；关东大地震后各级政府和社会专营机构通

表1 东京住房规划建设政策制度发展的5个阶段

年份	阶段	发展背景	主要行动	主要特点
1868—1945年	从无到有发展摸索期	在明治维新、政治经济社会革新的背景下，东京快速发展；关东大地震带来重建需求	“西制东鉴”；为低收入、无房产户提供公益住宅、社会住宅；成立同润会负责灾后重建、建设租售住房等；《劳动者住宅供给三年计划》主要解决劳动者住房短缺问题	现代住房体系从无到有，关照弱势群体及中产阶级，出台并优化住房政策法规，形成多元供给主体，住宅供给与时俱进
1946—1975年	从散到合的发展形成期	第二次世界大战后百废待兴，“神武景气”(1954年)，经济快速发展、各类人口汇聚东京、住房需求旺盛、住房问题严峻，目标是解决住房狭小、住宅过密的问题	出台《住宅紧急措置法》等法规，制定“公营住宅建设5年计划”“住宅建设10年计划”，以及第一次《首都圈基本计划》等计划，采取“区划调整+大量住宅供给+住宅营团”发展模式	以量为重快速推进，1968年、1973年分别实现“一户一宅”“一人一室”目标；公共住房建设注重品质(2DK户型出现)；住房计划和法规制定双管齐下，现代住房体系形成
1976—1990年	从量到质的发展稳定期	住宅短缺问题得到解决，住房品质普遍不高、公团住宅被弃、“高远窄”住房出现；1973年石油危机为反思过去的政策创造了机会	第三期、第四期、第五期住宅建设5年计划分别提出“最低居住水平”“平均居住水平”“居住环境水平”“诱导居住水平”的住房目标及策略；在同期的《首都圈基本计划》中提出基于城市整体均衡发展布局住房，通过“HOPE”计划建设高质量居住空间	城市总体计划引领住房建设；强调住房的地方性、多样性、自主性；住房政策重心转向提高住房存量和质量，确保良好的居住环境
1991—2005年	从公向私接轨国际的发展过渡期	新自由主义盛行，东京全球化步伐加快，中等收入群体住房情况改善困难、“住房危机”取代，老龄化、少子化、人减少、户减量、大量空闲住房、绿色发展等方面的问题凸显	第八期住宅建设5年计划采取更新策略、提出“住房性能水平”目标；1990年出台《关于促进大城市地区住宅和住宅区供给的特别措施法》，明确重点供给地区；出台第一期《东京都住宅总体规划》，成立都市再生机构等	新自由主义驱动住房私有化；创建东京住房计划体系；重视市场，重视存量，应对少子化、老龄化
2006年至今	向居住生活体制发展的转型期	实施40年的《住宅建设计划法》在2006年被《居住生活基本法》取代，老龄化、少子化、人减少、户减量、大量空闲住房、绿色发展等方面的问题凸显	修订《东京都住宅基本条例》，提出把东京建设成为“一个有吸引力的居住地”，出台第三期、第四期、第五期、第六期《东京都住宅总体规划》，围绕少子化、老龄化、闲置化、零碳住宅等方面的问题系统谋篇布局	开展“居住权保障”，住宅供给从“少品种大量生产”转型为“多品种少量生产”

过建造公营住宅与公益住宅满足中等收入和低收入人群的住房需求,缓和阶层分化矛盾。二是不断出台住房供给的政策法规。从第一次世界大战到第二次世界大战期间,日本先后出台或发布了数十个住房法规、规划与调查政策,既为有序推进住房规划建设提供了保障,又为政策法规体系的构建奠定了基础^[1]。三是形成多元化的住房供给主体。在明治维新时期,主要有私人修建住房、政府供给公营住宅。在第一次世界大战后,同润会、住房合作社、东京社会事业协会、东京府住房协会等主体供给了不同类型的住房。四是与时俱进的住房品质。在“文明开化”的影响下,欧美国家的规划与建筑技术被不断引入日本的住房规划建设,如“公寓住宅”“同润会公寓”等风靡全国的住房产品在此时期建成使用^[2]。

1.2 从散到合:现代住房规划建设政策制度的形成期(1946—1975年)

1.2.1 形成期发展背景

第二次世界大战后,流浪人口、战场撤回人口和大量城市化转移人口,使东京人口规模从1946年的418万快速增加到1975年的1167万,家庭数从202万户增加到425万户,住房供需矛盾更加尖锐^[10]。在西方社会福利思想的影响下,1946年日本出台的新宪法《日本国宪法》第二十五条规定:“一切国民都有过上最低限度的健康、文明生活的权利”,这为强化住房保障并落实国民住房权奠定了法理基础^[11],东京由此进入史上最大规模、最快速度的住房建设时期。

1.2.2 形成期主要举措

第二次世界大战后,日本政府不仅倡导自主努力,还尽可能地满足家庭户的住房需求,出台了《住房紧急措置法》《生活贫困者经济生活救助纲要》等法规政令,采取将非居住建筑改建为临时住所、鼓励社会出租闲置房间、限制人口迁移等措施,将住房复兴事业作为全国公共事业来推进^[12]。但由于住房缺口

巨大,通过这些措施供给的房屋仍显不足,被收容者、流浪者、临时小屋生活者等住房困难群体数量在第二次世界大战后持续处于较高水平,形成“非法占据居住区”^[13],滋生失业、犯罪等问题。

为解决第二次世界大战后数百万户无房家庭的住房问题,实现“一户一宅”目标,中央政府先后颁布《住宅金融公库法》(1950年)、《公营住宅法》(1953年),成立“日本住宅公团”(1953年),出台《地方住宅供给公社法》(1965年)、《住宅建设计划法》(1966年),并采取“住宅金融公库”、“公营住宅建设三年计划”(1966年被“住宅建设5年计划”替代)、“住宅建设10年计划”等措施。在住宅金融公库、公营住宅、住宅公团等日本现代住房体系三大支柱^②的带动下,东京顺势打出“组合拳”加快住房建设。《首都建设紧急5年计划》(1952年)、《首都圈整備法》(1956年)、第一次《首都圈基本计划》(1958年)、第二次《首都圈基本计划》(1968年)等政策相继出台,以及东京都住宅供给公社(1966年)等组织相继组建,不仅推动了公团、公社等住房建设,还通过实施住房改良计划和革新规划理念,采取“区划调整+大量住宅供给+住宅营团”的发展模式优化住房布局^[14],以应对不断扩大的职住圈、生活圈。通过持续的行动,日本先后在1968年、1973年实现了“一户一宅”“一人一室”的发展目标,并从住房紧缺阶段进入住房宽松阶段。

1.2.3 形成期主要特点

该阶段的住房政策特征主要有3点:一是以量为重快速推进住房建设。在1955—1974年日本公团住房建设中,东京都市圈的用地量、住房量占比均超过50%,2015年东京保有的38.5%的都营住房(东京都内面向低收入群体提供的廉价出租房)和67%的公社住房(为解决低收入家庭住房问题的政策性住房)都是在该时期建成的。二是公共住房建设注重品质。例如,公团住房就提出“向民众提供有近

代感、设计优、防火好的集体住房,以改善生活环境”,2DK户型(指2房、带餐厅和厨房的住房,餐厅和厨房通常一体)就诞生于此时。三是计划引导和法制保障并行。在国家住房法规和规划框架下,东京编制市、区两级住房规划落实发展目标,并通过城市总体规划引导住房均衡发展。

1.3 从量到质:现代住房规划建设政策制度的稳定期(1976—1990年)

1.3.1 稳定期发展背景

自20世纪70年代中期住房短缺问题缓解后,住房品质成为住房建设领域的新焦点。例如,占据东京全市住房1/4~1/3的木制公寓,因环境卫生不佳、消防安全不到位、功能配置差和土地利用效率低等,不仅影响城市经济发展,还影响区域重构和人口迁移。此外,大量公团住房因居民相继离去被闲置,住房“高远窄”的负面效果显现。1973年爆发的石油危机让日本由经济高速增长长期进入安定发展期,这为日本全面反思住房政策实践提供了机会。为顺应时代发展,在继承三大支柱和住房建设计划政策的同时,东京的住房建设重心转移到改善存量住房和营造良好的居住环境方面。

1.3.2 稳定期主要举措

第三期(1976年)、第四期(1981年)、第五期(1986年)住宅建设5年计划分别提出所有家庭确保“最低居住水平”和普通家庭确保“平均居住水平”“居住环境水平”“诱导居住水平”^③的住房目标及策略,逐步将国民住房水平从最低居住水平、基本居住环境水平提高到标准居住环境水平^[15],并在标准家庭的租赁住房供给、存量住房更新、适老适残住房建造、共同住房供给与修缮、居住环境评价、新技术应用等方面发力^[1]。同时,通过城市规划调整住房布局,如在第三次(1976年)、第四次(1986年)、第五次(1999年)的《首都圈基本计划》中检讨东京单中心发展模式的弊端,提出建设多核的“分散型网络结构”都市圈,营造生产生活便利的城市

空间。此外，还出台了地区住房建设计划“HOPE”（1983年），提出建设“自主性”、“多样性”和“地域固有环境（自然、资源、文化等）”的高质量居住空间，以弥补其他政策的不足。由此，东京住房在防震、配套设施、材质、公共服务配套、生活圈等方面的条件得到大幅改善。

1.3.3 稳定期主要特点

一是住房发展从注重户数转到关注居住质量，再转到关注住区整体环境的宜居性；二是通过东京城市规划引领住房建设计划落实，营建高品质居住环境；三是凸显有本土特色的住房风格，增强住房的多样性和主体性。

1.4 从公向私：现代住房规划建设政策制度的过渡期（1991—2005年）

1.4.1 过渡期发展背景

在新自由主义和全球化的推动下，东京人口猛增、房价暴涨，产生了新的住房困境，第二次世界大战后构建的住房规划建设政策体系的局限性逐渐凸显。1987年，东京都住房政策恳谈会的报告指出：高房价使中等收入群体的居住水平提升变得困难，大量狭小住房的环境恶化，公共住房供给减少，引发市中心的“居住危机”，市中心居民数量减少导致城市活力下降、社区式微。种种问题打破了第二次世界大战后以三大支柱为中心的“租房—自有”住房均衡模式，急需与时俱进改革住房政策。

1.4.2 过渡期主要举措

1990年出台《关于促进大城市地区住宅和住宅区供给的特别措施法》，提出要编制具有地域性、战略性、广域性的住房规划的要求，建立包含都、区、市、町、村各层级和区域协同发展的规划体系，制定因地制宜的住房方案，明确重点供给地区，在住房规划时效性和居住环境改善方面实现了突破。在同年底制定的第三次《东京都长期规划》中，将住房和交通改善、地区福利等一起作为紧急计划提出，并在次年制定的第一

期《东京都住宅总体规划》与区、市、町、村地域住房计划中将相关内容联动细化落实，由此综合性的住房措施得以有效融入城市规划，东京全新的住房规划体系建立^[16]（图1）。同时，中央也作出政策调整，1997年中央城市规划工作委员会在《城市政策展望》中认识到日本处于从“城市化社会”向“城市型社会”转变的历史性转折期^[17]，并作出相应政策调整，在第六期、第七期、第八期住宅建设5年计划中针对住房安全、少子化、高龄化、住房更新等提出相应指标体系及应对举措。此外，为加大公营住宅供给，不仅成立都市再生机构（即城市更新机构）促进社会更新开发，还加速推进土地与住房市场私有化改革，这迅速提高了居民住房持有率。

在意识到房价高涨、中心城区人口外流等问题后，东京不仅加大了对中等收入群体的住房供给力度，还加大了对中心城区的住房供给和住房困难群体的房租补贴力度。在房地产泡沫化和居住需求多样化的影响下，政策从以公共住房供给为中心转向重视储备活用和市场化供给，但“以市场、股票为导向”和去公营住宅的新自由主义模式带来了新的住房困境。

1.4.3 过渡期主要特点

一是新自由主义驱动住房私有化。国家鼓励不同市场主体参与住房供给、

拓宽市场供给渠道，这虽提高了住房自有率，但抬高了地价、房价及租金，导致居民住房支出陡增。二是出台地域化的《东京都住宅总体规划》。在《东京都长期规划》等政策法规的基础上，东京制定了更加符合自身发展的住房规划制度，并通过区、市、町、村住宅总体规划传导落实。

1.5 从宅到居：基本居住生活规划导向的发展转型期（2006年至今）

1.5.1 转型期发展背景

21世纪后，日本的住房和居住环境发展未能如预期一般，形成魅力型居住生活^[13]，为解决住房安全、适老化、育儿需求、环境等方面的问题，需转变传统发展模式。为此，2006年日本出台《居住生活基本法》取代已实施40年的《住宅建设计划法》，以居住生活基本规划取代住宅建设5年计划，并采取全面系统的保障住房稳定的措施，这标志着日本住房建设发展从“建造住房本体”向“改善生活质量”转变。受日本“3·11”大地震、东京奥运会等大事件影响，民众的生活价值观念、生活方式发生转变，驱动东京的住房发展模式转向满足多样居住需求、提高生活水平的综合模式。

1.5.2 转型期主要举措

为响应新住房政策，2006年东京修

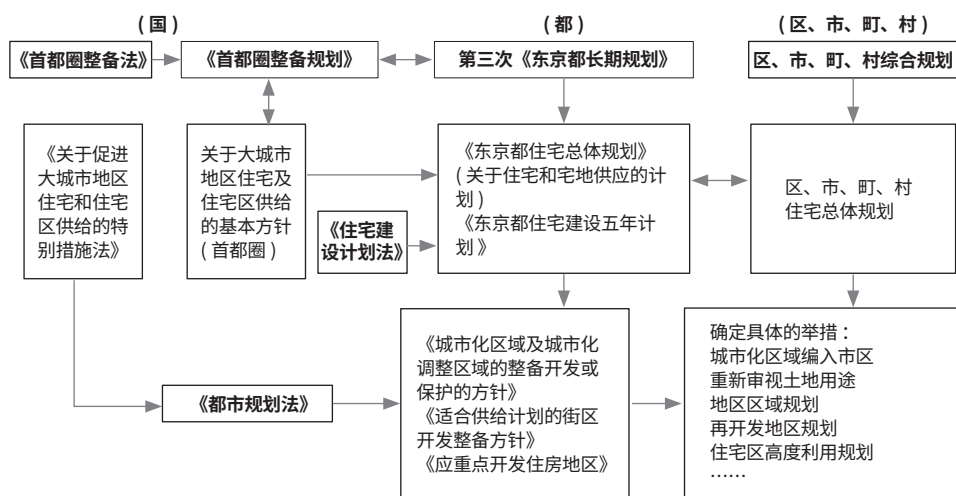


图1 《东京都住宅总体规划》与相关规划关系
资料来源：《东京都住宅总体规划》（1991年）。

订了《东京都住宅基本条例》，提出把东京建设成为“一个有吸引力的居住地”。“实现市民一生丰富多彩的居住生活”的发展理念在第三期、第四期、第五期、第六期《东京都住宅总体规划》中不断深化落实(表2)。接续的规划围绕解决少子化、老龄化、住房闲置化、育儿环境、低碳环保和社区复兴等方面的问题，以及提供优质住房、改善整体居住环境、提升城市活力等目标谋篇布局，并围绕存量资源的有效使用与流通、多元主体和多领域的合作、加强地方化等方面展开。例如，针对住宅老化和居住者老龄化，2019年东京出台《东京都促进公寓合理管理的条例》、制定《东京公寓管理更新促进计划》，有序推进闲置公寓的再利用。

1.5.3 转型期主要特点

一是新的法律政策以“居住权保障”为首要目标，住房政策从过去重视市场的经济政策转向重视社会发展的保障政

策。二是随着供求关系的变化，住房供给从以往的“少品种大量生产”转型为“多品种少量生产”，不得不改变供应原理及模式^[2]。三是以舒适生活为目标，根据家庭构成，创造可持续的居住环境和充满活力的城市环境。

2 东京住房规划建设政策制度的特征

2.1 多元协同互补的住房供给主体

《居住生活基本法》提出“住房既具有私人财产属性，又因其是城市和城镇景观的主要元素，是国民保障的居住福利，兼具社会、公共特征”。在此理念下，日本住房走了一条兼具盎格鲁—撒克逊模式的市场社会二元模式与日耳曼式的市场社会一元模式特征的多元主体供给之路，政府的作用既在于促进市场恰当发挥作用，又包括在市场无法恰

当配置资源的情况下进行引导和补充^[18]，如为低收入人群、残疾人等特殊群体建构住房安全网。此外，积极动员社会、市场力量提供不同类型的住房以满足多元住房需求，这体现在住宅用地来源结构和住房获取方式结构中(图2)。政策制定者坚信，只有基于“共同生活”理念，在不同层级政府以及公社、公团等相关机构中建立起紧密的合作机制，科学利用土地和营造健康的居住生活方式，才能使东京建成魅力宜居城市。

2.2 包容平等全面的住房供给对象

一方面，东京住房供应计划与保障性住房分配坚持平等居住权理念，按照实际居住人口需求确定，并没有城乡人口、外来人口与户籍人口之分。另一方面，东京提供多种住房以满足不同人群、不同层次的多样住房需求，包括覆盖低收入及低收入群体的公营住宅，面向工薪阶层及

表2 2006年后《东京都住宅总体规划》主要内容

规划版本	发展背景	战略目标	实施目标
《东京都住宅总体规划》(2006—2015年)	相继发生地震、城市水灾，以及出现住房设计项目书作假、住房装修质量差等问题；实现适合成熟城市的富裕居住生活	优质住房存量和良好居住环境的形成；住宅市场环境的优化；确保东京市民居住稳定	建设抗御灾害等的安全住宅和城镇；打造优质存量住房和营造良好居住环境；考虑到环境与景观等因素的可持续住房和城市建设；建造优质的存量公共住房并发挥其在城镇建设中的作用；实现可根据需求安全选择住房的市场；实现住房长期使用的市场；以街区相关事业活力为导向的住房建设；提高公共住房安全网功能；保障安心的社会住房住所；面向地震等灾区复兴的体制建设
《东京都住宅总体规划》(2011—2020年)	市民家庭结构、生活方式、雇佣环境发生较大变化，住房需求多样化、品质化；2011年的大地震使人们再次认识到城市和居住环境的脆弱性；申请奥运会驱动建设具有活力和魅力的城市	作为城市组成部分、高度安全性的住房及支持社区和社会生活的住房；采取适当措施解决存量问题，有效利用存量，打造高品质住房；通过公私合作强化市场功能以满足市民多样化的住房需求；通过与各主体、各领域的合作，重新打造住房安全网功能	建设安全放心的住房和居住区；与社区生活服务的协调；公寓的适当管理和振兴；有效利用存量公房；郊区住宅区振兴；促进现有住房的利用；制定市场规则；推动市场供应优质住房；为需要援助的家庭提供稳定的住房；地震灾后重建
《东京都住宅总体规划》(2016—2025年)	针对地震等灾害发生时的城市脆弱性及带来的生活方式和就业环境的变化，以及少子化老龄化的加速推进、单身家庭比例上升、生活方式多样化等	以“实现持续富裕的居住生活”为基本方针，以“实现市民一生丰富多彩的居住生活”和“提高持续城市活力居住环境”为战略目标	优化家庭育儿环境；提供安定的老年人住房；为需要的居民提供稳定的住房；营造可以安心选择的优质住房市场环境；营建安全优质的存量公寓；住宅区复兴与城市发展相结合；受灾时保障安全的住房；建设有活力、可持续的住宅街区
《东京都住宅总体规划》(2021—2030年)	少子化、人口老龄化、住房老龄化等促使东京居民的居住环境发生重大变化；疫情导致工作方式和住房价值观发生变化；气候变化迫切需要发展绿色节能住房	“提高东京作为居住地的吸引力”，关注东京的“成长性和成熟性”；根据私人住房、都市住房、公共租赁住房的特点制定措施	适应新生活方式，关注住宅区零排放；保障需要住房的居民的住房稳定；优化家庭育儿环境；提供安定的老年人住房；灾难时保障安全的住房；活化空置住房、振兴地区；营造可以安心选择的优质住房市场环境；营建安全优质的存量公寓；住宅区复兴与城市发展相结合

中高收入群体的公库住房、公团住房、公社住房等，还有专门针对青年育儿、老年人、残疾人等人群提供适宜的住房和优先租赁项目^[19]。日本除在第二次世界大战后短暂实施了限制人口迁徙以缓解城市人口增长过快的政策外，其他时期都支持人口自由迁徙及居住，并通过“户口簿”与“住民票”制度落实住房租售同权。

2.3 法规先行行政保障的住房供给

(1) 创建完善的法规并坚持法规先行。在不同阶段，东京的住房建设发展都有相应的法规政策指引和保障，第二次世界大战后与住房直接相关的国家政策法规超过 30 部。例如：针对无障碍化的租赁住房等优质住房，住房金融支援机构在融资方面给予无需担保、低息等优惠政策；针对不断加剧的老龄化，出台《高龄者居住安定确保法》(1998 年) 以及“高龄者圆滑入住赁贷住房制度”“高龄者专用赁贷住房制度”^④等政策帮助老年人在租赁市场获取良好住房。此外，中央、地方两级精细化、动态化、开放化的住房土地统计调查制度，为精准评估住房现状、科学制定对策提供了支撑。在健全的住房法律体系、规划体系、行政体系与标准体系的指引下，在长期接续的住房建设计划与住宅总体规划的实施推进下，形成了种类丰富、体系健全、保障有力的住房供给格局。

(2) 完善的行政组织架构保障住房政策的制定与执行。东京都厅(市级政府)设置东京都住房政策本部，下设住房规划、住房管理、住房建设等 5 个部门，每个部处下设相应科室，匹配对接国土交通省的中央住房局及相关部门，制定全市住房及居住环境整治相关的综合性措施，并负责都营住房的设置及管理。此外，在各区设有专职的住房管理部门，如新宿区城市计划部设有住房科，负责传达通知上级部门的住房政策、制定本区住房政策、管理分配公共住房、发放住房补贴、提供信息咨询等。见图 3。

2.4 体系完善、衔接有序的住房规划

东京的住房规划体系是住房政策制度体系的重要组成部分，具有两大特征。一是层级明确、体系完善。东京住房规划体系形成了“国家—都道府县—市町村”3 级结构，东京住房规划是在国家住房规划目标指引与逻辑架构下制定的，形成了包括“都道府县—市町村”两级的居住生活基本规划(早期为住宅建设 5 年计划)、东京都住宅总体规划、区市町村住房总体规划三类的住房规划体系。二是纵向互通有序、横向互补协同。纵向上，国家层面的住房规划制定整体战略目标、方案、发

展方向与宏观战略措施，并就大都市圈、特殊群体的住房需求提出方案，为地方住房规划指明方向；东京都道府县层级的规划则统筹本区域的住房发展计划与对策，积极对接、落实国家层级的发展目标与政策，指引辖区内市町村的住房发展规划，对各类住房建设和整备提出明确要求，制定弹性的指标与政策以保障各项目标的落实，发挥承上启下的协调作用；市町村规划侧重细化住房规划目标，并在建设与管理中采取具体措施。横向上，住宅总体规划积极对接相关关系目标，同时整合相关都市发展规划与政策^[20]，如《东京都住宅总体规划》(2021—2030 年)与《大都

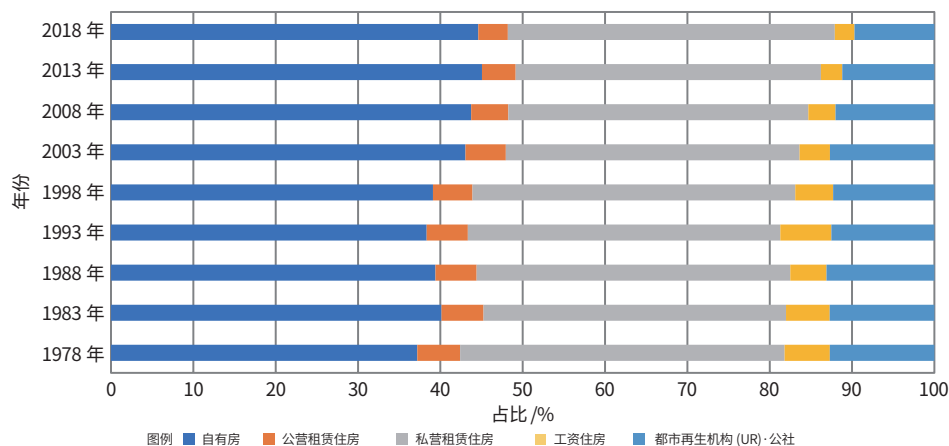


图2 1978—2018年东京都住房所有关系结构
资料来源：根据日本总务省统计局网站的“住宅·土地·建设”板块数据整理绘制。

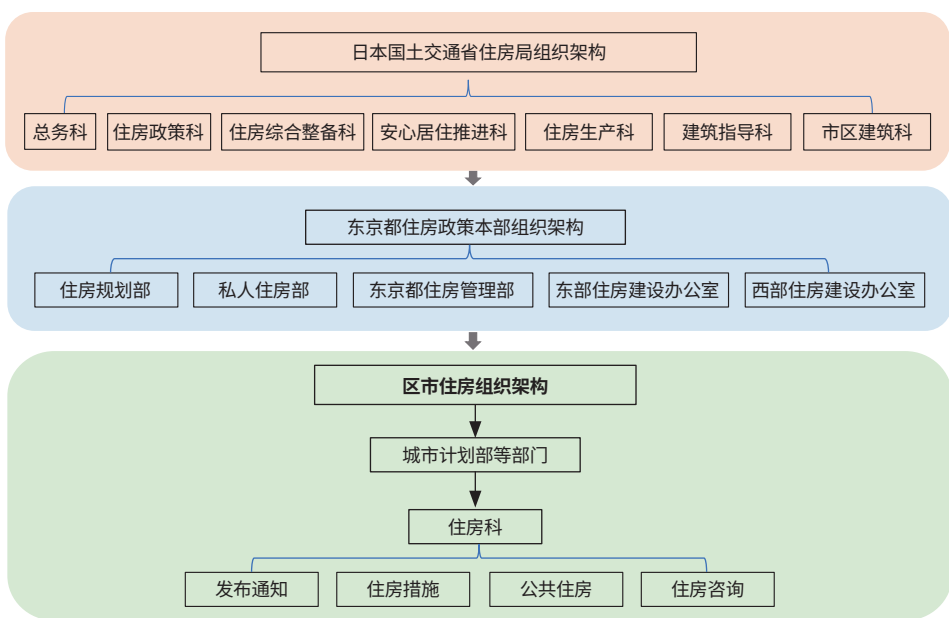


图3 中央、东京都、区市三级住房部门组织结构图
资料来源：根据“东京都住房政策本部”网站整理。

市法》《都市计画法》等相互独立又相互呼应衔接(图4)。

2.5 持续的老旧住房更新升级行动

不断更新老旧住房与优化居住环境以顺应新发展要求,是东京住房规划建设政策体系的重要内容。针对现存住房利用率低和空置率高的问题,日本政府提出将住房建设的重心转向对存量住房的灵活使用和维护管理^[21]。2004年,组建城市更新机构,将发展重心从新建开发住房转变为市区人居环境整治、协助供给和运营管理租赁住房。数据显示,2018年东京城市更新机构提供的公社租赁住房达207400套,分别占东京都总住房数的2.7%和同期全国更新住房的19.4%。更新住房不仅在空间上分布均衡、注重居住品质营造,还通过住所调换、金融再生等方式实现产权共有。

3 东京住房发展成效

除实现“一户一宅”、全面提升住房品质等目标外,东京住房发展取得的具体成效还体现在以下3个方面。

3.1 充足、稳定、均衡的居住用地配置

一是适度且与城市发展格局相契合的土地供给促进了城市职住平衡。东京都市发展局发布的《东京的土地利用》(2016年)报告数据显示,东京都区部土地结构中住宅用地的占比达到58.4%,其中23个区的住宅用地占比均超过40%;在宅地利用率中,东京都区部住宅用地整体达60.2%,部分区甚至高达70%。二是稳定的土地价格促使居民住房可支付能力提升。进入20世纪80年代后,除经济泡沫化影响下的短暂波动外,东京住宅等各类地价、住房单位价格、租金常年保持稳定,各类型住房花销占家庭支出占比远低于国际的25%~30%困难支付区间。三是住宅用地的空间分布均衡。从宏观层面来看,东京大都市圈形成以东京都区部为核心,包括多摩、神奈川、埼玉、千葉、茨城5个次中心的“1+5”居住生活空间,并通过快速轨道交通实现紧密联系。从中观层面来看,东京都区部的居住空间围绕山手线等交通干线布局,形成“1个都心+7个副都心”的空间结构,与城市交通流、就业流及

商圈匹配。从微观层面来看,住房布局与各类公共服务设施紧密结合,形成便利的生活服务圈。1998—2003年,东京全市住房500m范围内的保育所、老年活动设施数量的占比逐渐提高,2013年分别达到63.7%、65.3%。此外,住房距离火车站、公共汽车站、轨道交通站、学校等基础性公共设施都非常近。可见,都市圈、都市区、社区层面的东京住宅用地布局都非常均衡。

3.2 与城市发展结构相匹配的住房分布

首先,住房密度与人口和经济密度高度相关。无论是自有房还是租赁住房,在东京都区部都呈高密度、大量分布,在多摩区域呈低密度、少量分布;住房高密度区域租住率高、自有率低,住房低密度区域自有率高、租住率低。从空间距离来看,距东京市中心40km的范围是各类住房的主要分布区,在距市中心10~20km内分布最多,而最核心的首都政务区住房相对较少。其次,从住房形式来看,经济密度越高的中心区域共同住房比重越大,因面积小、易出租,共同住房广受单身户、都市白领等人群的喜爱,也是东京数量最多的住房类型;经济密度小的外围区域人少地广,独门独户住房比重大。最后,在住房面积分布上,东京都区部以69m²以下的中小户型为主,多摩区域70m²以上的中大户型住房占比高,小户型住房占比低。

3.3 集约多样优质的住房供给

一是中小户型住房占比大。从整体结构来看,东京的住房规模结构呈现出小、中、大户型占比逐渐降低的金字塔状(图5),其中市町村等外围区域呈现出中间大两头小的纺锤形。从平均水平来看,1978—2018年,东京都户均住房面积从54.5m²增加到的65.9m²;自有产权住房的户均面积从88.5m²增加到93.3m²;租赁住房户均面积从31m²增

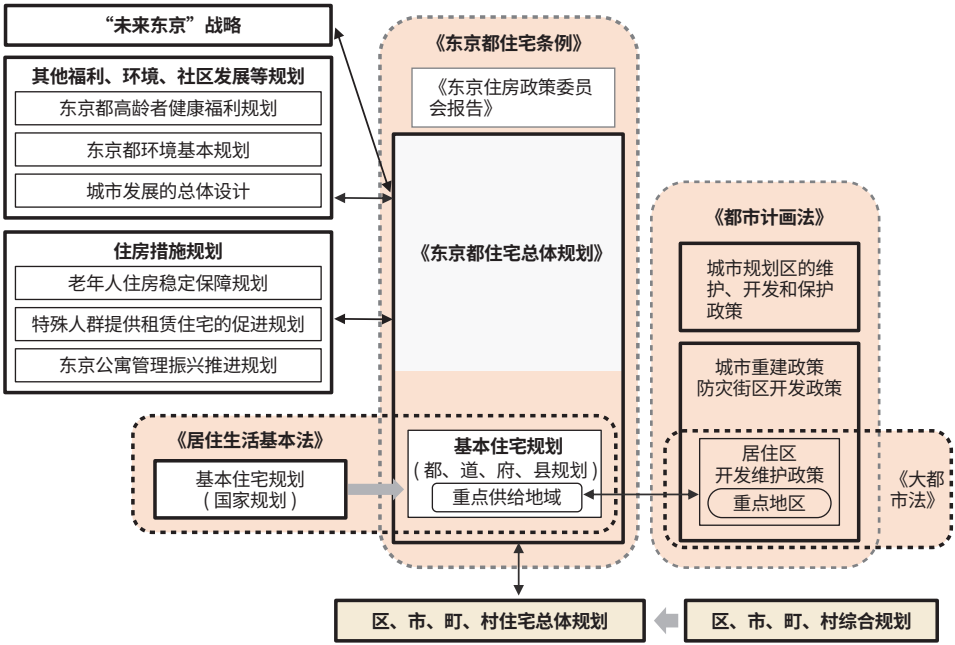


图4 《东京都住宅总体规划》的定位
资料来源:《东京都住房总体规划》(2021—2030年)。

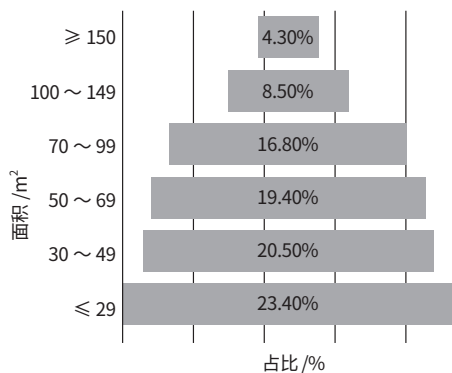


图5 东京都2017年住房户数规模结构
资料来源：根据《东京都统计年鉴》(2017年)数据绘制。

加到40.8 m²。租赁住房面积远小于自有住房^[7]，小面积民营租赁住房占主导，这契合东京家庭小型化、人员高流动化下的住房需求格局。二是人均居住面积从1983年的20.82 m²增长到2018年的33.24 m²，人均住房面积水平虽逐年增加，但相对其他发达国家而言偏低；同期租赁住房人均居住面积从14.66 m²增长到25.11 m²，自有住房增加值相对较高。三是具有高品质的住房及生活环境。在政策上，为保障住房品质，在住房建设、配套设施、装潢方面都有严格的规范与指标，如在住房建设上，针对不同规模的家庭，公共住房提供40~90 m²的房型，并在安全、保温、通风、换气、隔热、高龄化应对、使用性能等方面进行精心设计，这使得公房品质好于一般私房。总之，东京住房建设既坚持保障安全、舒适、健康的品质，又兼顾居住环境的匹配性^[22-23]。

4 对我国大城市住房规划建设经验启示

当前我国大城市普遍面临住房规划建设管理法规不完善、住房供给结构与需求结构失衡^[24]、住房保障没有全覆盖^[25-26]、房价过高、居住用地占比低、注重住房本体轻环境建设，住房供给对育儿家庭、新市民等群体的住房需求和老龄化、少子化带来的新挑战应对不足，以及城市

更新与住房供给未能有效统筹等诸多问题^[27-28]。针对上述问题，东京的住房规划建设经验有3点启示。

4.1 建立健全住房政策制度与规划，为现代化住房供给做好顶层设计

坚持依法供给、依法执行、依规分配、规划先行是东京乃至日本住房规划建设与时俱进的基础，也是我国实现住房规划建设体系和建设能力现代化的前提。

首先，建议颁布住房基本法，明确公民享有平等的居住权，以及政府、市场、社会、个人在住房供给体系中的权责与义务。在住房供给对象上，坚持以实际需求人口为口径供给住房，促进人力资源在城市间自由流动，实现人才与住房及公共服务设施的高效匹配；在供给主体上，动员社会力量促进多元供给，加强对供给主体的监管与引导，建立平等、协作的住房治理机制，推进住房市场化和社会化同步发展，尤其是在保障性住房方面，加强社会化供给可以更加契合地方实际需求，同时能在一定程度上缓解财政压力。中央政府制定住房政策、资金及监管基本制度和发展方向，地方政府可因地制宜差异化发展，可放权于区级、街道层面，提高基层政府的住房运营管理能力。此外，在住房指标、建设用地管理等方面可以建立跨区域协作机制，在住房运营管理方面建立政社协作机制，充分调动各方积极性。

其次，建立健全住房规划体系。由住建部门依据国家、地方社会经济发展阶段和居民住房需求，编制国家、省、市、县四级联动的住房发展规划，并划分改善型和保障型住房，明确不同层面的住房发展目标、配套政策和实施路径等。定期评估规划实施情况和社会需求，依此调整土地供给、住房类型建设、资金安排等，尤其是要改变过去将保障性住房作为政治任务而被动建设的局面，引导保障性住房建设。

最后，可借鉴日本住房统计经验与

制度，建立精细可行的住房统计调查制度，精准掌握大城市住房现状，通过家庭结构、年龄层次、住房条件等真实数据量化以及对市民需求的预测，科学制定住房政策和实施住房供给。

4.2 从“造住房”转向“造生活”，以住房为轴心营造美好生活

东京经历了从以量为重到量质并重，再到构建以住房为中心的居住生活体系的住房供给发展阶段，为高品质生活环境的营造奠定了基础。在我国以高质量发展推动中国式现代化建设的新征程中，大城市的住房建设已从过去“重量轻质”、关注住房“有没有”，转到“量质并重”、关注居住“好不好”，即从过去以“造住房”为目标发展到以“造生活”为追求的新阶段，从关注“住房子”转变为关注“居环境”。新时期，住房供给应以营造完整社区为导向，以住房为轴心，统筹工作、购物、教育、医疗、休闲娱乐等功能配套，实现“住房—小区—街道—城市”整体有机发展。

4.3 充分均衡地供给居住用地和住房类型，满足日渐多元化的发展需求

针对当前我国大城市普遍存在的居住用地供给不足、分布不均衡、开发利用低效等问题，可借鉴东京经验，坚持节约集约发展理念，在新增用地中提高居住用地占比，在存量用地中促进闲置低效的工业、商业等用地向居住用地流转或兼容居住功能再开发，不断优化土地利用结构，推动职住均衡发展；通过实施城市更新行动，促进低效居住用地再开发，赋能老旧住区。同时，大城市住房必须改变类型少、批量化、标准化的传统供给方式，根据家庭住房可支付能力、家庭结构（规模、年龄等）、居民生活方式及消费习惯等，通过非居住建筑、老旧小区更新等方式，实现多样化、个性化、品质化的住房供给，以满足新

市民等住房困难群体的保障性住房需求和具有高品质生活追求居民的改善性住房需求。■

[注 释]

- ① 1924 年 3 月,在日本内务省成立同润会,以为受灾者提供住房、管理住房及社会设施和进行职业训练。第二次世界大战后,1941 年 7 月出台《住宅营团法》,同润会解散,设立为军工劳动者提供住宅的“住宅营团”,其为国家总动员体制的组织。
- ② 住宅金融公库是指由政府全额注资成立的永久性的公营住宅金融机构,通过财政投融资机制将低成本长期资金引入住房领域,为那些难以从商业银行获得信贷的开发企业和个人提供资金支持;住宅金融公库 2007 年被住宅金融支援机构取代,转向提供证券化支援、融资保险和直接融资等业务。公营住宅是指由国家和地方政府合作建造的健康和文化生活良好的住房,并以低廉的价格租给低收入人群居住,为稳定国民生活和提高社会福利做出了贡献。住宅公团是指为日本大城市地区中等收入家庭、工人提供具有一定品质住房的机构,1982 年住宅公团和宅基地开发公团合并为城市住房建设公团,2004 年发展为城市更新机构。由住宅公团提供的房屋叫公团住宅(类似于我国公租房和经济适用房,可租可售)。
- ③ 第三期住宅建设 5 年计划提出“最低居住水平”和“平均居住水平”的概念,以及在 1985 年确保所有国民实现最低居住水平的目标。最低居住水平的住房面积为 50 m²,四口之家平均居住水平的居住面积为 86 m²(3LDK)。第四期住宅建设 5 年计划提出“居住环境水平”指标,以确保良好的居住环境为目标。在超半数家庭实现平均居住水平后,1986 年第五期住宅建设 5 年计划以“诱导居住水平”取代“平均居住水平”。四口之家的诱导居住水平面积为 91 m²,城郊及其他的独栋的诱导居住水平面积为 123 m²。
- ④ “高龄者圆滑入住赁贷住房制度”于 2001 年发布,为解决市场中许多房东不愿意将住房租赁给老年人的问题,通过公开有意愿开放租赁的住房信息、提供债务担保等服务,帮助老年人在租赁市场顺利获得住房;“高龄者专用赁贷住房制度”是一种在“高龄者圆滑入住赁贷住房制度”基础

上的信息服务制度。

[参考文献]

- [1] 水芦哲平. 新しい宅政策に向けて - 多様化,ポスト近代,そしてコミュニティ[J]. 千葉大学人文社会科学研究科, 2013, 257: 31-43.
- [2] 万君哲. 日本东京二战前(1923—1941)住房政策的探索与实践: 同润会住宅、住宅改造及其他[J]. 北京规划建设, 2018(6): 84-95.
- [3] 本間義人. 住宅政策めぐる論点の起源: 片岡安と小川市太郎[J]. 比較社会文化, 1999(5): 1-15.
- [4] 大月敏雄. まちなみ図譜・文献逍遙(其ノ9) 福田重義「東京市営住宅と其一例」[J]. 建築雑誌, 2008(2): 77-82.
- [5] 本間義人. 内務省住宅政策の教訓: 公共住宅論序説[D]. 北海道: 北海道大学, 1989.
- [6] 大方潤一郎. 近代都市計画の原像と近代日本都市計画の位相(都市計画, 学位論文要旨)[D]. 東京: 東京大学, 1987.
- [7] 日本住宅総合センター. 戦前の住宅政策の変遷に関する調査—都市研究会のオピニオン・リーダー達[R]. 1980.
- [8] 高木恒一. 都市住宅政策と社会・空間構造: 東京圏を事例として[D]. 東京: 東京都立大学, 2011.
- [9] 小野浩. 戦間期の東京における住宅市場と同潤会: 1930 年代におけるアパート市場の形成[J]. 立教経済学研究, 2006(1): 223-248.
- [10] 周建高, 王凌宇. 日本公团住宅制度与启示[J]. 中国名城, 2018(7): 37-42.
- [11] 周建高. 日本住宅保障与住宅政策研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [12] 本岡拓哉. 1950 年代後半の東京における「不法占拠」地区の社会・空間的特性とその後の変容[J]. 地理学評論, 2015(1): 25-48.
- [13] 中澤篤志. 我が国における住宅政策の制度的枠組みの変遷について[J]. 都市住宅学, 2019(105): 4-11.
- [14] 大月敏雄. 都市住宅の歴史からみた住宅循環の課題[J]. 都市住宅学, 2018(103): 9-12.
- [15] 福岡峻治. 東京都住宅マスタープラ

ンの成立と構造[J]. 総合都市研究, 1995(55): 73-87.

- [16] 八木寿明. 転換期にある住宅政策: セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として[J]. レファレンス, 2006(1): 32-49.
- [17] 日本のニュータウン開発と(株)市浦ハウジング&プランニングの取り組み[EB/OL]. (2021-06-05)[2023-10-20]. <http://www.lchiura.co.jp/wp/wp-content/uploads/2021/06/05.pdf>.
- [18] 住田昌二. 住生活基本法下の住宅政策の検証[J]. 都市住宅学, 2011(73): 8-15.
- [19] 東京都住宅政策懇談会. 住宅政策の新たな展開のために: 早急に取り組むべき対策[J]. 日本不動産学会誌, 1989(3): 68-76.
- [20] 闫玉强. 东京住房租赁体系发展研究[J]. 上海房地, 2019(11): 48-52.
- [21] 董晓颀. 适应多元居住需求的住房规划管理体系: 日本住房制度变迁的启示[J]. 国际城市规划, 2020(1): 129-136.
- [22] 唐露园, 何丹. 日本东京住宅建设发展新特征及评述[J]. 上海城市规划, 2016(3): 64-69.
- [23] 周典. 日本保障性住宅的规划设计[J]. 建筑学报, 2009(8): 22-26.
- [24] 赵万民, 王智, 王华. 我国保障性住房政策的演进趋势、动因及协调机制[J]. 规划师, 2020(11): 86-94.
- [25] 万成伟, 于洋. 公共产品导向多中心治理的城中村更新: 以深圳水围柠盟人才公寓为例[J]. 国际城市规划, 2021(5): 138-147.
- [26] 温雅. 日、英、美都市圈住房规划体系特征及其启示[J]. 规划师, 2014(12): 30-37.
- [27] 叶裕民, 田光明, 仝德. 中国式现代化与超大特大城市城中村改造[J]. 规划师, 2024(3): 152-159.
- [28] 于洋, 万成伟, 焦永利, 等. 存量时代公共租赁住房供给机制创新: 来自深圳水围村的启示[J]. 公共管理与政策评论, 2023(3): 86-100.

[收稿日期] 2024-04-28