

市场主导的东京均衡化租赁住房发展模式研究

Market-oriented Rental Housing Balance Model Between Supply and Demand in Tokyo, Japan

文/寸兴然 夏菁（通讯作者） 周静敏 CUN Xingran XIA Jing & ZHOU Jingmin

寸兴然/中国建筑西南设计研究院有限公司设计师

夏菁/合肥工业大学建筑与艺术学院讲师，清华大学建筑学院博士后

周静敏/同济大学建筑与城市规划学院教授

※基金项目：北京卓越青年科学家计划(JJWZYJH01201910003010)资助

中图分类号：TU984.3/.7

摘要：东京的住房市场呈现房价收入比与租金收入比双低的特征，住房与租房的可支付性均较高。东京一直通过一定比例的自持住宅、市场化租赁住房以及公共住宅的联动供给促进住房与租房市场的均衡发展，东京无疑是高密度地区解决住房可支付性问题可借鉴的典范。基于此，本文梳理并总结了二战后至今东京租赁住房发展历程，认为总体呈现两大特征：从重视数量供给向质量供给转变、从政府主导供给向市场主导供给转变。进而，本文提出东京住房与租房均衡化发展的主要策略：放松土地管制确保居住用地供给，精准供应匹配各类居住需求，金融与税收刺激市场参与，制度改革保护多元主体权利。最后，本文就东京住房与租房协同发展及多措并举联动发展的均衡化发展模式，提出其对我国大城市健全完善租赁住房市场的建议。

关键词：公营租赁住房、放松管制、均衡化模式、租赁住房、东京

Abstract: Tokyo's housing market is affordable with low PIR and RIR. Through a balancing ratio between ownership, market rental and public rental, Tokyo shows a healthy housing supply, which provides a model for high-density areas to solve housing problems. There are two changing characteristics during Tokyo's rental housing development process: from focused quantity supply to quality and from the government-oriented supply to market-oriented. Furthermore, this paper puts forward the main four strategies under the balance model: relaxing land control to ensure

the supply of residential land, accurately matching varied kinds of residential demand, stimulating market participation by finance and taxation and protecting the rights of multiple subjects by institutional reform. At last, this paper provides some suggestions on how to optimize the rental housing market in mega-cities in China.

Keywords: public rental house, deregulation, balance model, rental housing, Tokyo

引言

东京在1923年经历关东大地震后又经历了第二次世界大战，前者让东京73.3%的家庭受灾，而后者造成东京75.9万户住宅被烧毁。20世纪中叶，东京面临的住房短缺问题比日本全国平均水平要严峻的多，但就20世纪后50年而言，东京的住房问题得到了极大的缓解，其已然成为高密度地区住房健康发展的典型城市之一。1958年东京住宅总量超过家庭户数，目前东京住宅的自持与租赁比例接近1:1，其中约四成的住宅是由市场提供的租赁住房。东京一直通过一定比例的自持住宅、市场化租赁住房以及公共租赁住房的联动供给促进住房与租房市场均衡发展。那么，东京住房解决模式中实现供需均衡的具体手段是什么？我国2015年住房总量已超过人均一套，2017年我国城镇地区有6500万套空置住房，一线城市住房空置率达到16.8%，住房结构性短缺、居住质量亟待改善、房地产存量盘活等是我国大城市病的重要表征，培育租



(注) 本人口数据来源于e-stat日本政府统计门户网站《住民基本台帳による世帯と人口(日本人及び外国人)》调查2019年10月数据, 日本面积数据来源于东京都都市整备局官网《東京の土地2017(土地関係資料集)》2017年数据。

1 东京市部与区部人口密度分布图

赁市场是解决大城市住房问题的重要途径。那么, 东京市场化主导的租赁住房解决模式对我国大城市有何启示?

一、东京租赁住房发展的现状特征

1. 东京城市概况

东京位于日本关东平原中部, 是日本三大都市圈之一的东京都市圈的中心城市。东京总面积为2194km², 共包含三大区域: 由23个特别区组成的区部、26个市组成的市部、由5个町和8个村组成的町村部。2019年东京总人口规模1383万人。其中, 东京区部是东京人口最稠密、经济最繁荣的区域, 其以东京30%的土地承载了70%的人口。根据2016年《东京土地利用》中的各类土地使用现状统计, 区部居住用地占建设用地的比例高达60%, 区部建设用地内的居住人口密度高达2.61万人/km²(图1)。

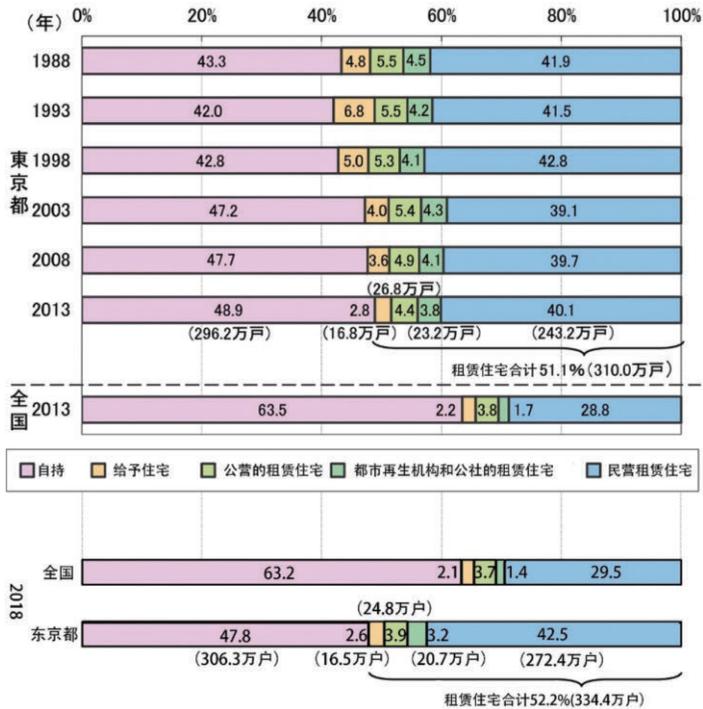
2. 东京住宅类型分布

总体而言, 1958年后东京持续处于“户均一套”的住宅供给阶段。2018年东京住房存量为766.7万套, 家庭户规模为680.2万户, 住房存量与家庭户规模比值为1.13。自从1958年东京住宅户数超过家庭数之

后, 其绝对差值在逐步增大。2003~2013年, 东京的住房存量与家庭户比值维持在1.13的稳定状态中。

日本住宅类型共有5类, 分别是自持住宅、给予住宅、公租房租赁住房、都市再生机构和公社提供的租赁住房以及民营租赁住房, 其中后四类属于租赁住房。给予住宅指由公司等自己建设或租用, 用以提供给公司员工租住的类似于员工宿舍的住宅。公租房租赁住房以及都市再生机构和公社提供的租赁住房可归为公共租赁住房。在东京, 前者是由日本中央财政出资建设的租赁住房, 其保障对象是低收入群体, 由东京都统一管理; 后者是日本国有企业都市再生机构和由东京都全资成立的公司“东京都住宅公社”建设管理的租赁住房, 其不仅向低收入家庭供给住宅, 还向中等收入家庭供给。2018年, 东京自持住宅占比47.8%, 租赁住房占比52.2%, 远高于日本全国平均水平(36.8%)。东京公共租赁住房占比7.1%, 民营住宅占比达到42.5%, 是公共租赁住房的6倍, 这说明东京的市场化租房市场十分活跃。

从1988年至2018年东京自持住宅与租赁住房占比的演变来看, 东京的租房比例始终超过50%。其中, 无论是公共租赁还是民营租赁, 其住



2 1988-2018年东京住宅所有权关系变化

宅类型占比的变化幅度均不超过2% (图2), 这说明东京的租房市场持续处于稳定的发展状态。

3. 东京住宅价格的可支付水平

东京的土地价格虽然经历过泡沫经济时期的高速增长, 但是随着泡沫经济的破灭, 土地价格也恢复到正常水准。以1983年的房价与地价为基准指数100, 则2017年的地价指数为117.6, 房价指数为203.6。虽然平均房价看似涨到了1983年的2倍, 如果结合居民的平均年收入来看, 房价涨幅并不高。以东京政府推荐的适宜三口之家居住的75m²的新建高级公寓平均价格为例, 其与居民平均年收入的比值由1983年的7.3 (区部为7.6) 上升到2017年的10.8 (区部为11.7), 34年的涨幅为47.8%。

当前东京的售租比略高, 租金收入比较低, 东京居民的住房负担较轻。2017年东京居民平均月收入为58万日元, 区部地区高级公寓价格水平为108.3万日元/m², 平均每平方米月租金为3099日元, 房屋售租比为349, 租金收入比为18.3%。与高级公寓相对应的普通公寓 (一种价格相对较低、面积较小的住宅) 平均月租金为7.6万日元, 其租金收入比更低, 只有13.1%。东京居民平均每月支出中居住支出所占的比例也反映了日常住房压力相对较小 (表1)。综上, 东京的租赁住房市场结构长期保持稳定, 呈现接近一半的自持率、约四成的市场化租赁与不到一成的公共租赁的分布特征, 其较好地满足了居民的住房需求, 也实现了中低收入群体的住房可支付。

表1 东京居民每月居住支出占总支出比例 (2015年)

	住房所有形式	平均月支出 (日元)	居住费用 (日元)	居住费用占总支出比 (%)
就职家庭	持有住房	54,873	71,994	13.1
	民营租赁住房	459,639	92,262	20.1
	公共租赁住房	336,957	56,820	16.9
	给予住宅	459,662	36,623	8.0
无职家庭	持有住房	320,801	30,419	9.5
	持有住房以外	263,657	62,929	23.9

注: 1.持有住房每月居住支出包括住房贷款还贷, “家賃地代”, 设备维修维护费用和住宅相关税金。
2.持有住房之外的居住费用包括住房贷款还贷, “家賃地代”和设备维修维护费用。

二、东京租赁住房发展变迁: 从“量”到“质”、从“政府主导”到“市场主导”

二战后东京的租赁住房发展总体上呈现两大特征: 从重视数量供给向质量供给转变、从政府主导供给向市场主导供给转变。具体而言, 其可以分为三个阶段: 二战后至20世纪70年代政府主导的公共租赁规模化发展阶段; 20世纪80年代至20世纪末政府放松管制, 民营租赁规模化发展阶段; 21世纪至今存量更新、质量提升的租赁住房稳定均衡发展阶段。从战后一直到21世纪, 日本政府在租赁住房发展过程中, 与欧美等福利国家住房政策不同的是, 其一直鼓励一定的住房自有率。早在1950年, 日本政府颁布的《住宅金融公库法》便设立了支持住宅发展的金融制度, 为准备建造或购买住宅的家庭提供各类贷款支持^[1]。同时, 租赁住房建造技术及运营管理体系的不断完善也为东京租赁住房在从“量”到“质”的阶段跃升发挥重要支撑。

1. 二战后至20世纪70年代: 政府主导的公共租赁规模化发展阶段

1923-1955年遭受了赈灾和战争摧残的东京面临着巨大的重建压力, 而1955-1973年进入高速经济成长期后的东京又面临着大量的人口涌入 (1955年至1964年, 东京都市圈内人口增加约500万)。这一时期, 东京面临着巨大的住房数量供需矛盾。直到1958年东京住房库存超过家庭数之后, 供需数量不均衡的矛盾在住房问题中得到缓解。东京政府在这一阶段主要依靠大力发展公共租赁住房实现快速解决住房短缺问题。事实上这也是同期日本全国解决住房短缺问题的主要抓手。

这一阶段日本政府在发展公共租赁住房时，逐步摸索出两条经验：一是要保障低收入群体又要保障中等收入工薪阶层，二是要中央财政给予资金保障，又要避免地方政府在公共租赁住房建设上对中央财政形成过度依赖。因此，在这一阶段，先是在1951年颁布《公营住宅法》为低收入群体提供公营租赁住房，其资金主要由中央财政支出。随后几年，日本开始扩大公共租赁保障对象，于1955年颁布《日本住宅公团法》，规定住宅公团为中等收入群体提供住房保障。住宅公团（后改为都市再生机构）是政府全额出资的特殊法人，其项目资金来自国家财政以及保险、信托等民间金融机构的贷款，其中中央政府出资与地方政府出资比例为3:1。

这一阶段日本还同步实施了三年建造18万户公营住宅计划（1955年~1964年连续施行）。1965~1974年，东京公营租赁住房建设量维持在年均1万至1.5万户的水平^[2]。为确保公共租赁住房能覆盖更多的家庭，这一阶段日本采取了政府主导大量新建小户型公营住宅的供给策略。除政府直接建设外，这一时期政府还对民间的住宅建设在用地、税收和技术指导等方面给予支持，以作为公共租赁住房供给的补充。

战后集合住宅的全面推进在公营住宅规模化发展过程中提供了品质提升的建造环境。公营住宅在功能布局上从最开始的以“食寝分离”为理念的“51C型”住宅，逐渐演化至“DK型”，再演化为“LDK型”及“nLDK型”，并逐渐成为集合住宅的标准模式^[3]。期间，租赁住房开始使用钢筋混凝土材料，住宅建设管理过程中为减少现场工作量和工作人员，缩短工期，也同步制定了一系列的政策方针，以逐步实现标准化和部件化^[4]。总之，这一时期公营住宅的规模化发展助力于租赁住房乃至日本住宅在产业化、标准化等方面的发展，同时，居民住宅基本功能需求得到满足时也同步促进租赁住房功能布局、建造技术、施工管理以及对应的标准体系与法律法规体系等的更新完善。

2.20世纪80年代至20世纪末：政府放松管制下公共租赁与民营租赁并行发展阶段

长期依靠公共租赁供给来解决住房短缺问题可能会带来更重的财政负担与更大的社会问题，因此到了20世纪70年代，当住房供给不足基本解决之后，日本及东京政府解决住房问题的主要策略是适当放松租金与地价的管制，刺激市场发展民营租赁住房，形成以公共租赁与民营租赁并行发展的租赁住房格局。如日本政府在1986年完全废除了《地家赁统制令》，1964年通过《住宅用地造成法》对农业用地转换成住宅用地解除限制等，极大地促进了这一时期民营租赁住房数量的增长。

当政府放松管制刺激民营租赁发展住房时，其也可以集中精力保障公营住宅充分发挥其“保障”作用。如实施严格的入住审查，一系列针对不同困难程度居民的入住优惠政策，对已入住的收入超过入住标准的家庭

实行严格的管控政策等，以实现有困难的家庭能够住入公营住宅、住入公营住宅的家庭都是有住房困难的家庭这一目标。

这一时期日本的建筑工业化已经从满足基本住房需求转向完善住宅功能阶段，人们对住宅的需求也从数量增加转向质量提升，这体现在日本1976年至1985年提出的10年住宅建设目标上。因此，日本政府制定并落实了一系列的住宅建造标准以及高品质住宅建设及认定制度。在公共租赁住房发展上，推进适应高生产效率、多样化功能需求的住宅内部结构可变的“中高层住宅生产体系”，装配式住宅等也应运而生。民营租赁住房也受到严格的技术标准与规范约束。这一时期形成了公共租赁和市场化租赁住房质量整体提升的租赁住房格局。

3.21世纪至今：以提升居住质量为目的的租赁住房发展阶段

21世纪后日本及东京进入少子老龄化阶段，且在套户比持续大于1的住宅存量下，其住房发展目标是存量更新与提升居住品质。正如在日本1996~2000年提出的住宅计划中所描述的，新世纪日本积极推进以提高国民居住生活品质为目标的住宅政策，力求使每一个国民都能够选择并实现符合其人生规划的居住方式。伴随着居住品质提升，日本租赁市场发展的重要作用是盘活住宅存量中的空置住宅，促进不动产的流通，加快城市更新。为此，在城市开发模式上，东京为避免市中心区与郊区的职住不平衡，对中心区、近郊区等不同区位空间的住宅用地开发采取一定的土地“均质化”建设引导策略。东京政府通过实施街区一体化开发以及城市再开发模式，实现每一处街区都能够有相应的基础设施、福利设施、商业设施、交通设施等生活所必须的设施。在住房与租房开发运营上，加强官方公共部门与民间部门的协作，大力增加适应家庭结构变化、人口老龄化、个性化等需求的住房，推进无障碍住宅、耐震住宅、节能住宅等适应市场需求的住宅改造与更新。同时，公共建设项目的全程信息化，装配式住宅的大力发展，从事租赁住房业务的从业准入制度、住房租赁管理人员登记制度、营业金保证制度等^[5]，相关租赁住房建造技术及管理运营体系的完善，为推进存量住宅改造提升与高品质发展发挥了重要作用。

三、市场主导的东京住房与租房均衡化发展策略

1. 放松土地管制确保居住用地供给

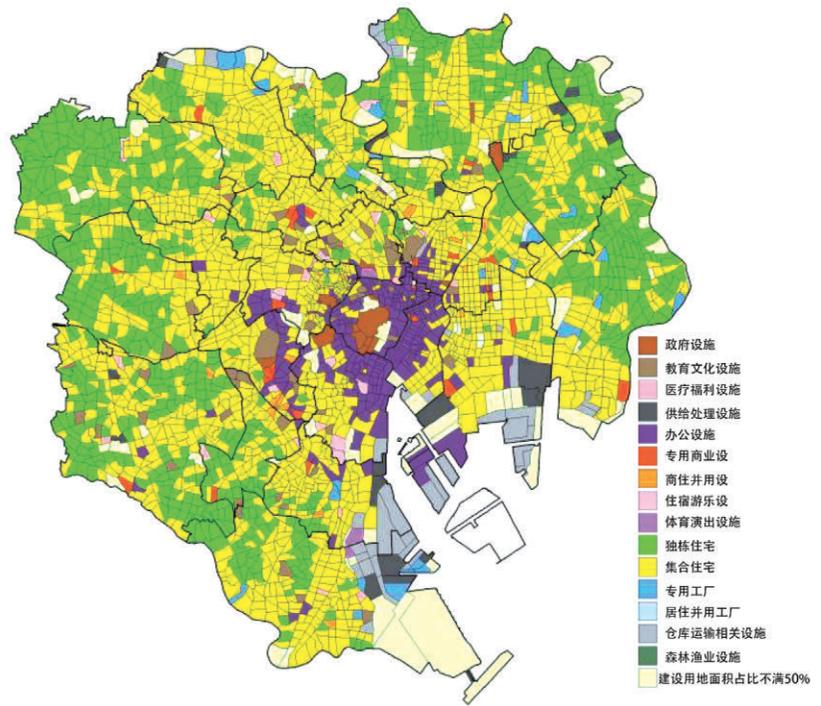
东京市场租房比例高的原因是在政府放松管制时期大量民间资本投入租房市场，而居住用地转让与容积率的放松管制是其中的重要内容。

1) 放松土地用途管制，居住用地大量增加

东京“私人”拥有的民有土地面积占总土地面积的47.05%，其中区部和市部的民有土地共占53.91%。总体来说东京民有土地和国有土地的占比分布较为稳定。但在人口大量涌入东京的高速发展期，为了缓解住房短缺、促进住宅供给，东京政府通过1964年的《住宅用地造成法》

表2 东京都区部主要用地面积

土地利用类型	面积 (km ²)
区部总面积	628.73
1 建设用地总面积 (宅地)	367.26
公共用地	56.93
商业用地	57.29
工业用地	31.58
居住用地	221.09
2 非建设用地总面积	261.47
农用地	5.57
森林原野用地	5.23
公园等	40.60
其它用地	210.07



3 东京都区部土地利用现状图 (2016年)

解除对农业用地转换成住宅用地的限制，促成了大量农业用地向居住用地的转化。截止到2016年，东京建设用地面积为367km²，占总用地面积的58.4%，而建设用地面积中居住用地的面积为221km²，占建设用地的60.2% (表2)。

东京土地开发放松管制主要表现为区部地区民有土地中的农业用地和山林大量转化为建设用地。从1955年到1975年，建设用地面积占比从62.8%增加到85.5%，而农业用地和山林面积占比则分别由32.0%、2.2%下降到9.2%、1.1%。1975年后民有土地中建设用地面积占比总体上继续缓慢增长，到2017年增至94.9%，而农业用地面积占比则是持续减少，直到2017年降至1.5%，山林则是逐渐减少至几乎没有。这些转化为建设用地的农业用地中，历年来都是转化为居住用地的农地占比最多。东京区部从1992年到2016年累计有4052.8hm²住宅地由农业用地转换而来。

2) 居住用地容积率的放松管制

在推进木结构住宅改造更新以及集合住宅发展过程中，高层高密度的住宅极大地增加了东京的住房与租房供给，其受益于居住用地容积率的放松管制及其带来的住房向高层延展的空间变化。1988年7月东京出台了《东京都设计许可纲要》，放松了容积率管控标准，规划了中高层居住专业土地，实施了高层居住诱导计划。1990年建立了“都民住宅

制度”，1991年建立了“优良民营租赁住宅制度”，1997年修订了《建筑标准法》。一系列政策组合使东京市中心在此期间兴建了一大批高层与超高层住房公寓，促进了以中等收入阶层为对象的租赁住房建设，这一时期的存量也奠定了东京租赁住房市场长期稳定发展的基础^[6]。事实上，日本在战后建设的大量住宅是低层低密度的木结构住宅，1968年，东京木结构住宅总数约258万套，占全部住宅的87%。到20世纪末受制于土地增量限制与木结构房屋质量约束，在1991年至1995年日本住房五年建设计划中，明确应加强城区低层住宅、低利用土地、未利用土地、城区农地的高效开发以及木质结构租赁住房密集地区的改造开发。

即使到了21世纪，提升住宅容积率仍然是东京住房发展的重要策略之一。《东京都住房发展规划 (2011-2020年)》中明确提升公共住宅容积率的目标。在拆除老旧住宅进行开发重建时，通过将地上建筑容积率分等定级并实施奖励策略，充分挖掘存量用地潜力，促进原有的多层向高层住宅转变^[7]。

2. 精准供应匹配各类居住需求

东京能够以较为精准住房供应方式匹配居民差异化的住房需求，且在以市民“居住权”为价值导向下，其租房供应始终凸显居民的可支付性。一方面，东京住房市场发展采取的是自持与租赁并行发展的策略，这也

是东京租赁与自持比例相当的体现。东京住房市场主要提供三类住房：独栋住宅、高级公寓（マンション）、普通公寓（アパート）。一般高级公寓指的是用钢筋混凝土等建造的公寓，层高相对较高，建筑面积也较大。普通公寓则一般在2层左右，且建筑面积较小。高级公寓面向的人群为收入较高的家庭，户型较为多样，配套设施也较为完善。高级公寓有商品房也有租赁住房，是政府所提倡的较高标准的住房。普通公寓基本上是租赁住房，以学生、外出务工者等独自居住的人群居多。此外收入水平相对较低的多人家庭或者由于自宅改建等原因而临时有租房需求的家庭也可能选择普通公寓。与高级公寓相比，普通公寓由于体量较小，其选址灵活，常常与普通的独栋住宅混合在一起，其分布更为广泛，但相关的配套设施也相对较差，不过依然能够满足居民的基本居住需求。这两种住房在市场上相互补充，能够很好地满足大部分居民的住房需求，但是依然会有低收入的弱势群体不能被市场覆盖到。此时，公共住房则精准地满足了这部分居民的住房需求。

2018年东京的公共住房占比为7.1%，但真正意义上面对低收入者的公共住房占比只有3.9%，其余3.2%的公共住房是面向中等收入家庭的“引导性住房”。东京并没有严格限制公共住房保障群体的边界，公共住房的有效利用精准的匹配了部分中等收入家庭的住房需求。针对保障性住房，政府通过越来越严格和人性化的入住审核和管理制度，确保这类住房真正的保障到了低收入人群。

东京住房与租房市场的精准供应还体现在对低收入和中等收入群体的多层次租赁住房保障上。东京从战后住房建设开始便着重面向低收入和中等收入群体的公共租赁住房建设。在1951年的《公营住宅法》中按照入住群体困难程度的不同，又分为“第一种公营住宅”和“第二种公营住宅”。其中第二种公营住宅是租金更为低廉面向特困群体的保障性住宅。两种类型公营住宅对应的中央政府给地方政府的补贴也不同。前者补贴标准是1/2，后者是2/3。在面向中等收入群体的租赁住房供给也一直在调控。既有公团提供的住宅，又鼓励企业为工薪阶层提供低租金的给予住宅，还为部分民间资本提供建设租赁住房的补助，并对私人住宅中的优质租赁住房提出明确的建设标准。这些对年轻人、老年人、工薪阶层等不同租房需求群体而言，既提供了多样化的租房选择，又可享受体面的租住环境。

3. 金融与税收刺激市场参与

2007年废除住宅金融公库后，日本政府采用了混合型的金融政策：以政府金融机构领导，民间金融机构为主，政策性金融机构为辅。这种金融政策能够减少住宅开发对政府财政资金的依赖，同时还能达到对住房市场的刺激作用。政府利用金融机构，对住房建设和购买提供金融支持，包括对政策类住房提供低于同期商业银行利息的贷款支持，鼓励金融机构开发与住宅建设和购买相关的金融产品，如针对育儿家庭建设的

节能租赁住房，日本住宅金融支援机构提供项目成本100%以内的贷款额度，最长贷款年限为35年并且为固定利率。这些金融机构极大地刺激了住宅供给。

在税收刺激上，1991年东京政府新增0.3%的地价税中，规定对居住用地免征，这不仅促进了自建自住的住房发展，更是促进了没有住房需求的民间土地拥有者通过建设住房来销售和租赁，因为这样不经能够免交地产税，同时还能够赚取收入。《住宅取得促进税制》规定个人利用住宅贷款购买或者建造住房，在五年内可以从所得税中扣除1%（2015年）的贷款剩余欠款。

4. 制度改革保护多元主体权利

东京通过租房预约制度改革、建构详细完善的住宅数据库、增设政府咨询窗口等措施，保障多元主体的利益，形成供需主体满意度与匹配度双高的住房市场。

首先，东京政府引入了定期租房制度以维持市场租赁中供需数量和结构的均衡。日本《借地借家法》中对出租人提出了严格的要求，这些要求打击了民间资本建设租赁住房的积极性，也削弱了民间住宅拥有者将自己的持有住房投入租赁住房市场的热情。在此情况下，东京政府主动对其展开修订，以保护各类主体的权利。

其次，东京政府通过建立详细和完善的住宅数据库来促进市场的透明性。政府用其公信力、社会资源、资金等方面的优势，开展详细的住宅调查，并建立详尽而客观的住宅数据库。同时利用政府的宣传渠道将住宅数据库开放给市场。东京住宅数据库包括两类：一类是住宅建设方面的数据库，如住宅数量，类型，建设情况等，这相当于为每一栋住宅建立一份履历；另一类是和第三方机构合作，实行建筑物状况调查，包括住宅性能评价、要求住宅卖方公开住宅相关信息等。信息库建设及公开，使买卖双方或者租借双方都能够对交易的住宅有清晰的了解，这可避免因双方信息不对称造成的买卖欺诈事件以及盲目跟风和恶意炒房的现象。此外，住房数据库的建立还可提供现有住房结构、东京市民家庭结构等其他信息，可让市场根据这些海量信息自发供给与需求相适宜的户型，这可调节因供需严重失衡造成的价格波动，实现对受影响利益主体的权利保护。

最后，东京政府通过增设一系列的政府咨询窗口为买卖双方提供法律、市场、管理、维护等方面的咨询，进一步促进买卖双方的互信，消除双方的顾虑。同时，政府还与民间的保险机构合作提供一些保险产品，如针对房东权益的房租不支付险、针对买方权益的房屋瑕疵保险，让买卖双方在遇到市场问题时能够保障自己的权益，以提高住房市场买卖双方的交易热情。

四、结论与建议

当前我国大城市房价高腾，可支付性住房的居住环境普遍较差，这是不顾客观规律，盲目强调指标限制的结果。我国部分大城市提出的“减量规划”、“容积率控制”、“疏解人口”等土地严控政策并没有很好的发挥调控房价、提升市民居住质量的目标。相反，城市更新过程中，地下室、群租等居住环境差、居住安全得不到保障的场所屡禁不止。此外，大城市公租房、廉租房建造质量及居住品质低于商品房已形成社会的共识^[7、8]。东京在持续吸引外来人口集聚的同时，其采取了协同住房与租房市场，联动土地、金融、税收、权利保障等要素，以多元化的租房供应体系与多层次的租金价格匹配不同寻租人租赁需求的均衡化发展模式。这种模式为我国大城市从租赁住房供给端调控高房价，匹配“新市民”等弱势群体的居住需求，削弱公共租赁住房的社会隔离等问题的解决提供了思路和借鉴。

一是东京始终以住房可支付性为目标保障中低收入群体的“居住权”。东京在战后住房建设阶段，规模化增加公共租赁住房数量的同时，同步推进公团住宅发展，为中等收入群体提供住房保障。这为我国大城市公共租赁提供了思路。我国大城市公共租赁主要是公租房、廉租房等保障性住房，一方面其难以实现对所有低收入者的保障，另一方面其未覆盖的低收入群体难以寻求安全、体面且可支付的市场化租房房源。这也是大城市城中村以低租金集聚大量低收入群体的原因，因为市场并没有其他更好的可支付住房选择^[9、10]。此外，东京政府引导企业推进的给予住宅，在房地产下行期也发挥对房价的抑制作用。东京住房市场上给予住宅、都市再生机构与公社提供的租赁住房在数量规模上略小于公营租赁。因此，我国大城市应加快出台相关引入社会资本发展面向中低收入群体的可支付住房政策^[10]。

二是东京在人口大量涌入时期放松规划限制，合理引导居住用地容积率开发，这为我国大城市从土地开发模式上增加住房供给提供了经验借鉴。我国大城市应优化居住用地与工业用地结构比例，适当放松特定区位空间内居住用地开发及容积率控制。此外，对于特定类型住宅，应放松规划建设标准的限制，以保障有住房需求群体的基本住房需要为目标，通过规划手段适当刺激市场，增加社会资本参与可支付住房建设的积极性，以推进市场实现供求自平衡为目标，最终实现不同收入群体的供需均衡。

三是强化租赁住房建造品质及管理运营维护能力。房屋漏水、外墙脱落、隔音效果差、等建设问题，户型设计的功能适应性、无障碍设计以及周边配套等规划设计问题，社区管理与物业管理滞后等社区治理问题等，这些大城市已暴露出来的公共租赁住房居住质量与生活品质问题，既限制了低收入群体的基本生活需求，又加深了其商品房住宅的“居住隔离”。在市场化租赁中，大城市高租金不一定会有高品质的居住环境，参差不齐的中介机构在市场化租赁中也暴露从业门槛低与市场约

束不足等诸多问题。就东京及日本的经验而言，我国现阶段一方面缺乏面向公共租赁和市场化租赁的质量认证与管理维护机制，另一方面缺乏对市场租赁的从业准入与运营监管机制。未来应建立租赁住房的建设与管理维护标准，提升面向不同租赁需求群体的差异化和适应性的租赁住房，同时，建立市场化租赁住房从业准入与监督管理制度，真正释放出市场租赁的活力，充分发挥出公共租赁的社会效应。

(感谢清华大学建筑学院田莉教授对本文提出的宝贵修改意见。)

参考文献

- [1] 周建高. 日本公共住宅政策刍论[J]. 南开日本研究, 2013, (2): 178-189.
- [2] 唐露园, 何丹. 日本东京住宅建设政策对中国大城市的启示[J]. 上海房地, 2017, (2): 53-56.
- [3] 周建高. 日本集合住宅的问题与对策[J]. 现代日本经济, 2017, 36(2): 21-29.
- [4] 肖明. 日本装配式建筑发展历程政策特点与标准规范[J]. 住宅产业, 2017, (5): 12-16.
- [5] 陈立中, 徐声星, 陈新政. 发达国家住房租赁市场管理的成功经验及对我国的启示[J]. 当代经济, 2019, (12): 130-132.
- [6] 闫玉强. 东京住房租赁体系发展研究[J]. 上海房地产, 2019, (11): 48-52.
- [7] 汤婷婷. 国际大都市推进住房发展规划的经验做法[J]. 上海房地, 2019(10): 51-54.
- [8] 王伊偶, 邵磊. 从典型社区看重庆市公共租赁住房制度的创新性、独特性和可持续性[J]. 住区, 2013, 56(4): 47-53.
- [9] 田莉, 夏菁. 租赁住房发展与住区规划: 国际城市的经验与启示[J]. 住区, 2020, (4): 10-13.
- [10] 王琢, 贺欢欢, 钱云. 住房的可支付性问题——Edward Goetz教授专访[J]. 住区, 2011, 44(4): 130-131.

图表来源

- 图1 作者根据东京政府官网图片整理译制
- 图2 作者根据东京都住宅政策本部《東京都住宅マスタープラン2016-2025》与总务省《平成30年住宅・土地统计调查》数据整理绘制
- 图3 作者根据东京都市整备局的土地利用现状调查整理译制
- 表1 作者根据东京都住宅政策本部《東京都住宅マスタープラン2016-2025》整理绘制
- 表2 作者根据東京都《東京土地の利用》2016年数据整理绘制