

公共住房的可持续发展：美国波士顿城堡广场公寓案例研究

SUSTAINING PUBLIC HOUSING: THE CASE STUDY OF BOSTON'S CASTLE SQUARE APARTMENTS

黄健翔、丘扬
Jianxiang Huang, Yang Sophia Qiu

摘要

半个世纪以来，美国政府为维持成千上万的公共住房社区而处心积虑。本文以波士顿市的城堡广场中低收入公寓为例，回顾历史、政策、融资、经营、以及社区组织，总结公共住房的可持续发展要素。文章希望举此一例，以往鉴来，对中国的公共住房的建设有所启发。

关键词

可持续发展 公共住房 可持续性

Abstract

For over half a century, American governments have been struggling to sustain thousands of public housing projects across the nation. Among them there is Castle Square Apartments, a 500-unit low- and moderate-income development in Boston, Massachusetts. This article provides an overview of the historical, political, economical and social background of Castle Square, its success, lessons, and transformations over time. The paper raises the importance of sustainable public housing development, the challenges in social, economic, and environmental perspectives, as well as implications for policy makers, planners and architects of China's public housing development.

Key Words

Sustaining; Public Housing; Sustainability

1 背景

20世纪初的美国，经济增长，工业繁荣。城市的制造业吸引了大批新移民就业，低收入者的聚居区日渐拥挤，导致卫生恶化、犯罪滋生。在经历了“政府是否应该干预住房市场自由”和“防止社会主义蔓延”等等争论后，联邦政府从上世纪30年代开始介入公共住房（public housing）领域，一方面为改善低收入者居住状况，另一方面为摆脱大萧条的影响，刺激经济增长、增加财政税收。

波士顿的城堡广场公寓(Castle Square apartments)建成于1965年，是一片500户家庭构成的中低收入社区。由于毗邻市中心唐人街，来自中国大陆的第一代移民们逐渐聚居于此，形成了一个以亲友为中心的邻里街坊，见证了数代华人家庭在异乡奋斗扎根的历程。经历大半个世纪的兴衰起落，其中的经验教训，或许值得关注中国社会住房的人们深思。因为中美两国在政治制度，文化和社会结构存在诸多差异，美国案例绝不应该成为中国的社会住房建设照搬的模式，这也不是本文的初衷。剖析美国公共住房的案例，是为了解其发展演化的过程要素，总结经验教训。中国各地方兴未艾的社会保障住房建设，需要探索出一条符合本国本地区生活方式、人口密度、居住需求和长远发展规律的新模式。

2 历史沿革

在1934年公共住房法案推动下，联邦住房署(Federal Housing Authority)成立。其职能是向普通家庭提供房贷担保，向地方政府拨款并改造贫窟的居住状况。伴随而来的是饱受批评的城市更新(Urban Renewal)运动。美国各大城市开始拆除众多低收入社区，其中包括众多历史上实行种族隔离

制度下的黑人社区。在这股席卷美国全国的浪潮中，城堡广场公寓应运而生。

项目基地坐落在市区繁华地段，唐人街以南，南端区(South End)北侧。项目开发由私营开发商承担，受到市政府的规划和发展主导机构——波士顿重建局(Boston Redevelopment Authority)监管。这种合作模式借助市场的力量实现政府目标，同时也体现了波士顿政府对自身职能的理解。与普通商业开发模式不同，重建局不仅控制城堡广场规划指标，还直接参与制定项目任务书，限定住房租金，掌握设计审查权，同时与项目建筑师紧密合作，甚至连设计费支付都通过联邦住房署的相关条款约束。

公寓建成之初第一批居民大多是白人，因地段等因素，逐渐演变成为华人的聚居地。今天的城堡广场的居民绝大多数原籍广东台山，每户以核心家庭为单位，父母是第一代移民，子女出生或早年移民来美。凭借中国城和公共交通的便利，城堡广场居民多在周边从事服务业工作。英语流利者甚至还担任管理、医疗助理等高技术工作。子女们多在社区附近的公立学校



图3 波士顿南端区(South End)在拆迁之前。(资料来源：波士顿重建局(BRA))



图2 波士顿南端区(South End)城市更新范围，黑色为第一期拆迁地块。(资料来源：波士顿重建局(BRA))



图1 波士顿城堡广场公寓(来源：Pictometry 航空摄影)

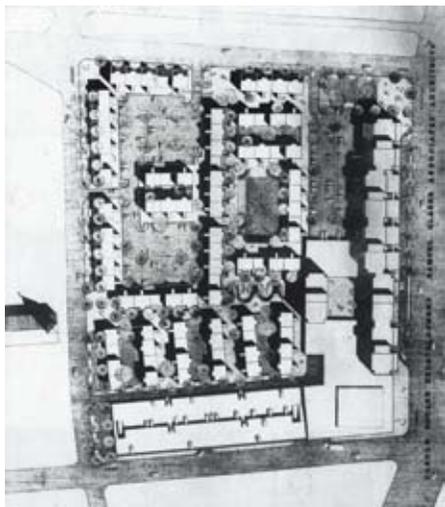


图4 左:1965年城堡广场总平面图,场地西侧是6座7层高塔楼公寓,共容纳98套两居室以下小户型和96套老人房,其余308套两居室以上的大中户型分布在花园公寓(Garden Apartment)式2至4层高板楼中。(资料来源:山缪·格雷瑟联合建筑事务所(Samuel Glaser Associates Architects))

上学,课余在中文学校补习中国语言和文化。小区规模不大,却充满生气,社区氛围亲密,邻里组织活跃,一方面得益于华人群体的文化、社交方式,另一方面是在异乡互助共济的群体策略。对这些新移民而言,城堡广场不仅是安身立命之所,也是他们追寻“美国梦”的起点。

社区的管理服务归功于城堡广场租户组织(Castle Square Tenants Organization)。成立之初,该组织负责协调租户与公寓管理公司之间的矛盾,监督管理公司的运行,维持城堡广场公共住房性质,为租户服务和争取控制权。从2009年起,租户组织拥有了城堡广场的大部分产权,继续为社区服务。其余102套公寓仍然属于波士顿公共住房署(BHA),从社区多元化的角度,维持着居民收入和住宅产权的多样性。

城堡广场公寓的建设、管理以及改造模式根植于美国多元社会的理念。政府善于借助市场“看不见的手”的力量。从与民间资本合作开发,委托的管理公司管理经营,再到独立的租户组织接管经营,到现在租户组织获得过半数的所有权。政府与市场、社区互动,多方参与、互利共赢。

3 策划开发

波士顿重建局于上世纪60年代初划定南

端区(South End)待改造的地段范围,行使国家征用权(Eminent Domain)获得城堡广场近6hm²土地,按照市场价格补偿全部644户搬迁家庭。当时重建局设有家庭搬迁部,动员了卫生、福利部门和众多志愿者,力图维持居民的尊严和周边社区稳定。尽管如此,拆迁安置过程仍饱受批评。原则上拆迁居民有权与重建局对簿公堂,但普通人实际无法承担高昂的诉讼费用。土地征用于1963年夏基本完成。

城堡广场的开发商是城市重建代理(City Redevelopment Commission),前名为赛罗·庄克重建公司(Cerel-Druker Redevelopment Corporation)。重建局采取了多项措施保证开发商的积极性,为总裁庄克提供贷款担保,批准建造一定商业配套用租金补贴住房成本;同时保证开发商将获得6%的项目利润率。另外,该公司与波士顿重建局联系紧密,此前承揽了与城堡广场邻近的纽约街巷(New York Streets)商业开发,实施了波士顿市的首例城市更新项目。

城堡广场的前期研究、草案和预算于1963年完成。此后,正式项目策划案由重建局,开发商,和建筑师共同编制,并通过市议会听证会(City Council Hearing)听取社区意见。因为当地居民反对工业开发,策划案最终取消了居住工业混合开发的构想,把城堡广场定位为500套住房,500个停车位,配备商业零售的中等收入社区,并确定了项目收支结构。

城堡广场公寓设计者山缪·格雷瑟(Samuel Glaser)是一位多产的波士顿建筑师,以开创利用空间所有权(Air Rights),即在高速公路上设计架空建筑闻名。在城堡广场项目中,建筑师,重建局和开发商三方决策,格雷瑟发挥了重要的影响力。他预见到低收入者社区与周边的隔阂也许是困扰公共住房的主要问题。这一观点在当时是前瞻性,社会住房和商品房开发结合这一实践在波士顿还没有先例。住房署并不介意新建的城堡广场成为被商品房社区包围的孤岛,而富有社会责任感的建筑师已经努力将城堡广场融入周边社区,精心设计了连接四周的通道。

格雷瑟还从项目实际出发,促使重建局修

改规划限制。另外他通过调研了解租赁市场,建议重建局提升房租水平,从而使开发商能够顺利达到预期的6%利润目标。在设计中,他在遵守住房署(FHA)的公共住房标准前提下,尽量降低造价;选用砖和混凝土混合结构,体现了简洁的现代主义风格。

城堡广场处于繁华地段,与主城区一路之隔的南端区。虽紧邻麻州收费高速公路(Mass Turnpike),但步行可达性良好。步行半径内有托幼,中小学,地铁站,超市和其他相关的社区服务设施。另外,在社区内还有地面停车场和停车楼,为每户提供了基本停车位。这些便利是让城堡广场居民在生活还有工作上享有便利,从而间接地提高了居民们的生活水准。相比之下,在波士顿市内其它公共住房社区,如西宽街(West Broadway)、法兰克和福田野(Franklin Field)则没有那么幸运;这些开发项目在建成后30年内沦为矛盾突出的问题社区,经历改头换面式的改造也于事无补。

4 改造再生

美国公共住房在建成使用后并不是一劳永逸。针对不同问题的专项资金改造、改建,甚至重建陆续发生。波士顿的诸多公共住房社区曾获得希望第六号法案(HOPE VI)专项资金,用于改变公共住房的外观,摆脱贫困现象聚集的恶性循环。城堡广场公寓正在进行的改造更新,则偏重于节能健康。社区获得了城市建设规划部(Department of Housing and Urban Development)的节能健康住房改造经费;租户组织在经费申请和工程协调中起到了主导作用。这一改造以小见大,反映了一种日益清晰的理念:公共住房的可持续性不仅体现在节能,更包括健康居住意识、社区发展的观念以及生活品质改良。

节能理念早在上世纪70年代中期能源危机以后就已萌芽。美国联邦政府已经着手促进城市能源更新。能源部(Department of Energy)在1976年颁布的能源节约与供应条案的前提下建立了防寒保暖支持项目(Weatherization Assistance Program)。在以后的20年里,该项目成为支持公共住房改造的主要动力。与城市建设规划部一道,防

寒保暖项目在联邦政府级别制定政策，在州政府级别建立财政支付渠道，具体项目实施通过竞标的方式承包给市政府机构、民营企业、公共住房管理局等。当地住房管理局可以申请经费来改造辖区内的公共住房社区，同时，其他非公共住房的低收入家庭也可以申请改造经费或技术支持。

稍后，健康居住理念也悄然兴起。1999年，美国政府决定对老式住房里铅含量超标，有害物质超标等情况做出改善，从而由城市建设规划部建立了健康住房项目（Healthy Housing Program），为公共住房改造增设标准和资金。本世纪初，健康住房项目已能和能源部此前的防寒保暖项目并驾齐驱。冬季寒冷的新英格兰地区和纽约州固然适用防寒保暖，而美国南部地区如德克萨斯州则因天气炎热、害虫滋生，更青睐健康住房。

为刺激经济和缓解就业压力，奥巴马政府在上任初期颁布了美国复苏和再投资条例（American Recovery and Reinvestment Act）。目的包括为住房改造投入新的财力和政策支持，进一步推动城市节能，通过推动住房改造而创造就业并优先支持节能建筑的技术工种。

为了更好地实行美国国内大面积的公共住房改造，奥巴马政府还成立了联邦部门间的合作小组（Interdepartmental Working Group on Green and Healthy Housing）。其小组成员包括能源部长、城市建设规划部以及内阁指定的代表，致力于协调合作和建立一体化操作模式。这个合作小组的形成也归功于城市建设规划部和美国疾病预防控制中心（Center for Disease Control and Prevention，简称CDC）近30年的合作。CDC在住房铅超标和室内污染方面的研究为当前节能健康住房的政策提供了科学依据并巩固了政策条例的应用。

至今，城堡广场公寓节能健康住房改造还在进行中。改造的范围包括社区能源配送、建筑墙窗保暖加固、地板和橱柜安装，更换电器、节能灯泡，安装节水龙头、马桶等。为确保健康环境，各公寓还安装了通风设施，针对老鼠和害虫进行统一鼠疫害虫管理（Integrated Pest Man-

agement)。施工中使用了低有机污染物排量的材料，大楼顶层还安装了大型光伏电池板。经过一年半的施工，社区中的绿化已经成倍增加。

5 结语

中国公共住房在解决了有无的问题之后，将面临如何长期维系这些社区的挑战。需要面对的挑战包括人口老龄化、生活品质 and 方式的改变，空间布局的调整、基础设施建设，还有能源环境危机。在付出巨大的投资、能源和环境代价之后，中国公共住房如何承受未来城市的演变而不辱使命？

公共住房的社会可持续性（Social Sustainability）很大程度依赖于社区因素，如居民组织，社区管理，甚至亲缘、地缘或者友情联系，而不完全取决于物质空间设计。上个世纪美国物质决定论者（Physical Determinist）乌托邦式的理想没有实现。案例表明，良好的设计和公共空间不一定能改良人的行为，清除贫民窟和美化城市空间也不一定能治愈社会弊端。在住户流动性大的情况下融洽邻里关系，协调居民和管理公司的利益，是社区得以维系的关键。周边城市功能、交通和基础设施的完备，就业、教育、医疗等设施的可达，也会影响到社区的巩固和长远发展。

公共住房的经济可持续性（Economic Sustainability）体现在项目收支和运行效率上。为避免公共住房成为政府沉重的财务和管理负担，在决策时不只是考虑到一次性投资成本，而是综合考虑全周期（Life Cycle Analysis）运行、维护和改造成本。另外，城堡广场借助市场的力量，开创多种融资模式，建立了开发公共廉租屋的范例。波士顿重建局利用公私合作的模式，建立合理的补偿和激励机制，以此吸引私营开发商的资本和专业经验，有效地发挥了政府的调控监督职能。

在环境可持续性（Environmental Sustainability）方面，可以预见的生活方式、人口结构的变化，加上不断提升的空气质量标准和健康需求，以及新建筑材料、新能源等都为设计建造增加了复杂度。在规划和设计之初，不仅满足目标家庭的现状需求，也要

考虑未来的变革，或者为改造预留空间。在满足基本居住需求后，促进住户的健康和舒适性，鼓励步行、户外活动锻炼等。从这个角度看，公共住房的设计建造也是一次实施节能规范、完善居民健康和舒适度标准的契机。

参考文献：

- [1] Boston Redevelopment Authority. 1964, Castle Square residential relocation program : summary, Boston, MA.
- [2] Bennett, Larry; Smith, Janet L.; Wright, Patricia A., 2006, Where are Poor People to Live. M.E.Sharpe, Armonk, New York.
- [3] Castle Square Tenant Organization, <http://cstoboston.wordpress.com/about/>
- [4] Warburton, Ray. 1965. A report on the firm of Samuel Glaser and Associates, and the development of the Castle Square urban renewal project; by Ray Warburton and Peter Kemble. Harvard University Dept. of Architecture, Cambridge, MA.
- [5] Vale, Lawrence J., 2002, Reclaiming Public Housing: A Half Century of Struggle in Three Public Neighborhoods. Harvard University Press, Cambridge, MA.

黄健翔，哈佛大学设计学院
丘扬，哈佛大学公共卫生学院



图5 右：城堡广场改造现状照片；（资料来源：作者）



图6 城堡广场公寓节能健康住房改造。照片可见墙窗保暖加固和太阳能光伏电池板。（资料来源：作者）