

# A Comparative Analysis of Economic Policy Changes in the UK and Dutch Housing Markets under the Influence of Neoliberalism

Zihan Yang

University College London, London, WC1E6bt, United Kingdom

## Abstract

Neoliberalism as an economic theory in the 1920s and 1930s implicitly influenced the economy, politics, culture and even the national planning system throughout Europe. Real estate, as an important pillar industry of the national economy, plays a significant role in regulating the national economy. By using comparative analysis to compare the changes in economic policy in the housing market under the influence of neoliberalism in London, England and Amsterdam, the Netherlands, and the shifting role played by the state in planning, this paper concludes that the power of the government in both countries has been diminished in the housing market, but that the government remains in control of planning in other areas.

## Keywords

Neoliberalism; comparative analysis; housing market; economic policy

## 新自由主义影响下英国和荷兰住房市场经济政策变化比较分析

杨子晗

伦敦大学学院, 英国·伦敦 WC1E6bt

## 摘要

新自由主义作为一种经济学理论在20世纪20-30年代潜移默化的影响着整个欧洲的经济、政治、文化乃至国家的规划体系。房地产作为国民经济的重要支柱产业,在调节国家经济方面起着重大的作用。论文通过运用比较分析的方法对比英国伦敦和荷兰阿姆斯特丹在新自由主义影响下住房市场经济政策的变化以及国家在规划中扮演的角色转变,得出结论:在住房市场上,两国政府的权力都被削弱了,但政府仍然控制着在其他方面的规划。

## 关键词

新自由主义; 比较分析; 住房市场; 经济政策

## 1 引言

新自由主义在社会和地理上的推行是不均衡的。在不同政治体制的国家和地区,新自由主义的表现有很大的不同<sup>[1]</sup>。在新自由主义影响下,欧洲地区不同政治、社会和经济背景下的规划系统和实践表现出不同的发展趋势。论文通过比较英国伦敦和荷兰阿姆斯特丹两个城市,探索不同国家的新自由主义在不同规划背景下的表现形式。这两个城市的规划明显受到新自由主义的影响并作出相应的实践改变。对两个不同城市的比较分析有助于探讨在新自由主义的影响下,不同国家规划战略和实践的趋势是否是相似的。研究发现,在新自由主义的影响下这两个国家的城市人口都出现了

变化,同时国家住房政策和国家在住房市场中充当的角色也发生了转变。

论文主要由三个部分组成。第一部分概述了新自由主义的概念、理论。第二部分详细分析在新自由主义影响下的伦敦和阿姆斯特丹的规划实践。第三部分对两个城市的规划实践进行比较分析和讨论,最后得出结论:在新自由主义的影响下,英国和阿姆斯特丹住房市场最大的变化是国家政府在中充当的角色发生了转变。

## 2 新自由主义

新自由主义是一种以市场为纪律的监管重组的趋势<sup>[2]</sup>,其表现为在政策和利益紧缩时,从公共规划决策向市场导向决策转变的国家战略规划<sup>[3]</sup>。新自由主义主张自由的市场,暗示市场实现了在紧缩条件下通过自我调节,进而实现投入与产出的最优配置和福利政策,这同时也是一种新的社会经

【作者简介】杨子晗(1999-),女,中国河北张家口人,硕士,从事产业经济学土地经济研究。

济调节模式。实现这一目标的关键是形成一个开放、有竞争性和不受监管的市场,不受任何形式的国家控制干预。然而,在许多社会领域,新自由主义化并不意味着国家的完全退出,国家仍然充当了传播市场精神和维持市场纪律的监管者<sup>[4]</sup>。

新自由主义往往不会独立存在,而是在不同国家的经济、政治和不同意识形态的背景下被接受并对其做出改变。例如在公共管理和政策方面,新自由主义指的是向企业家精神和去政治化的转变。新自由主义下的政府政治期望公民对市场做出反应。此外,在城市相关政策上,新自由主义旨在减少政策的复杂性、自主性和惯性公共决策机制。

### 3 伦敦和阿姆斯特丹的新自由主义实践

不同的历史轨迹塑造了不同国家的经济、政治和社会演变<sup>[1]</sup>,伦敦和阿姆斯特丹的选择说明了具有不同文化和制度背景的国家在新时代的影响下做出的不同选择。

在英国,新自由主义对空间规划产生了潜移默化的影响。自撒切尔政府以来,新自由主义一直对空间规划产生着微妙的影响,并在其后的每届政府中都能看到新自由主义的影子。新自由主义在英国的发展是持续性的。而对于推行福利国家制度的荷兰来说,新自由主义对政府规划的影响是具有创新性的。

#### 3.1 伦敦

自撒切尔政府以来,新自由主义一直贯穿于英国的空间规划发展,尤其是在土地利用规划方面,英国一直支持市场发展。然而,新自由主义的影响并不总是积极的。例如,在英国发展的某些时期,它就表现出了破坏性。新自由主义对英国的影响主要表现为国家政府规划权力的减弱,但其对英国经济发展的影响并没有因此而减弱。除此之外,英国政府通过制定总体框架来控制城市规划发展方向的能力得到了加强。

下文将通过研究英国中央和地方规划政策的变化,说明国家在规划中的作用发生了怎样的变化。1979年至1991年是新自由主义“倒退”的时期。在这一时期,国家政策以市场为导向,国家通过立法和出台政策来减少地方的自由裁量权。1998年,《地区发展机构法》中引入了地区委员会模式,这也意味着国家权力的下放。同时,社区规划策略希望在地区基础上引入新的发展计划体系。然而,此愿望遭到了下议院和可持续发展组织的反对。他们认为缩减后的规划系统无法实现可持续发展的目标<sup>[5]</sup>。因此,英国政府在区域层面提出了跨越地方和次级区域边界的发展计划。受这些计划(如《规划与强制购买法》)的影响,英国规划实施了区域等级制度,这也导致了规划区域在边界和功能方面的不匹配。直到2010年,全国性的分级概念才被放宽,“开源计划”的颁布允许地方社区制定自己的规划发展。这也标志着政府权力的彻底下放,英国的规划从自上而下、以目标为导向的管理模式转变为权力下放、地方裁决、以激励为驱动的规划决策方法。

新自由主义下国家政府对规划的控制不仅体现在国家

规划框架的制定。虽然地方政府被允许在无需向中央政府申请的情况下进行小规模规划开发,但这并不意味着地方政府的规划完全不受中央政府的控制。没有规划申请就意味着没有可用资金,地方政府往往需要与私营部门及其相关联盟合作才能完成开发项目,否则将无法完成项目的开发。私营部门对地方政府的帮助通常是通过规划和建设基金来提供的,但对能够投资于规划和建设基金的私营部门的选择权仍掌握在政府手中。

总而言之,伦敦的新的自由化进程持续削弱了国家的规划权力,具体表现在允许社区独立制定规划。但这并不意味着政府规划权力的消失,政府仍然在国家规划政策框架和资金方面控制着规划过程。这就意味着,只有在国家允许的范围内,并在符合国家可持续发展的前提下,才能进行独立的社区发展。

#### 3.2 阿姆斯特丹

在严重的经济危机、城市居民大量失业、战争以及有影响力的政治家发表声明的推动下,新自由主义开始进入荷兰。荷兰社会民主党人认为,新自由主义并不意味着政府不参与经济生活,政府有责任促进自由竞争机制,使市场更加自由。2001年荷兰政府颁布的“第五份国家规划文件”标志着新自由主义在荷兰规划中的重要转折。该文件划定了国家领土范围内的“红色等高线”和“绿色等高线”,并将其分别认定为建筑和生态优先保护区<sup>[6]</sup>。同时,这些对规划的限制引发了一场关于国家政府是否有权对地区和地方土地实施限制性立法的争论。然而,新的《空间规划法》引发了关于国家政府是否有权对地区和地方土地实施限制性立法的讨论。2010年后,国家规划局不再作为“空间规划”存在,这意味着国家层面的规划控制几乎被完全废除。2011年荷兰颁布的《基础设施和空间规划结构愿景》再次成为一个转折点。虽然经历了政府规划权力的下放,但地方规划资源并未下放到地方,空间规划任务仍然难以执行,这意味着规划政治的消亡<sup>[1]</sup>。在此之后,为了实现空间规划并保护其公共价值,虽然政府不再积极参与土地开发,但仍然会为私营部门提供所需的帮助。例如,政府通过立法来指导城市发展,制定土地利用规划和环境规划。公共和私营部门之间的协议已成为最新的规划工具<sup>[7]</sup>。

在宏观层面上,阿姆斯特丹从福利国家向新自由主义制度的转变也反映在公共住房上。出于社会公平的考虑,人们希望减少福利国家,从而减少国家对公共住房的干预。根据调查研究显示,阿姆斯特丹50%以上的住房是公共住房(图1)<sup>[8]</sup>,这在一定程度上影响了开发商和市场的公平竞争环境,公共住房不再为市场所接受<sup>[9]</sup>。受新自由主义的影响,荷兰政府重新制定了住房分配政策,规定了新的公共住房年收入限额,这也是新自由主义福利国家的一种表现。在这一政策的影响下,阿姆斯特丹市民自有住房的数量增加,公共住房的占用率从1995年的55%下降到2010年的不足0%(图2)<sup>[10]</sup>,这也反映了国家对公共住房干预的减少。

然而，公共住房并没有被完全废除，政府仍然有权对其进行监督管理。

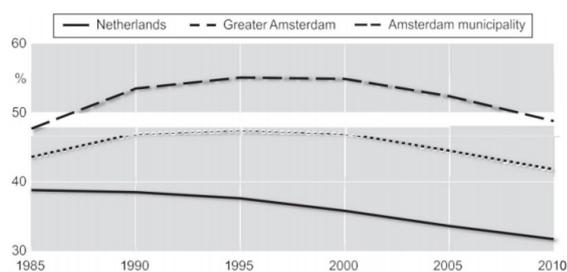


图1 阿姆斯特丹市的保有权变化, 1985—2010年

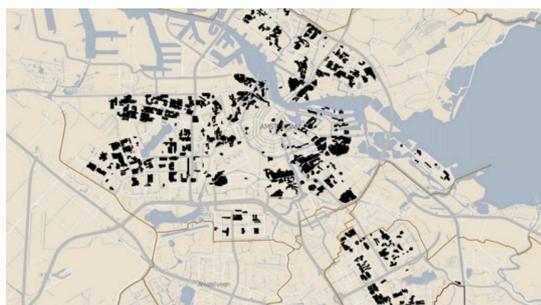


图2 2011年阿姆斯特丹公共住房的集中情况

总的来说，在新自由主义思想的影响下，阿姆斯特丹原先的福利政策逐渐被削弱，并最终转变为新自由主义影响下的新的福利政策。在新自由主义的影响下，政府的权力被下放，甚至出现了一段时间内国家规划的消亡。但是，由于地方政府无法单独进行规划，他们仍然需要政府在经济、资源、政策、法律上的帮助。最终，国家就公共和私营部门之间的合作达成了规划协议，以此形成新自由主义下荷兰的新型规划体系。

#### 4 伦敦和阿姆斯特丹的比较分析

相比之下，尽管在伦敦和阿姆斯特丹的规划中，国家在新自由主义化中所扮演的角色已经变得不那么突出，但这并不意味着政府已经完全退出了规划。相反，国家政府对规划的控制在这两个国家呈现出不同的变化。一方面，伦敦出台了一系列规划政策，如“地区发展代理法”和“开源规划”，这两个方法的出台都意味着国家规划权力的下放，地方政府拥有了自主规划权。另一方面，资源和资金没有同步下放，这也导致地方当局在规划方面举步维艰，不得不与私营部门合作，利用私营部门提供的资金支持规划。然而，筛选私营部门的权力仍然掌握在国家手中。除此之外，地方政府的自主规划权也并非完全自主。这种自主权建立在国家指定的规划政治框架之上。在阿姆斯特丹，《空间规划法》切断了国家和地方在规划中的从属关系，一段时间内，国家层面的规划几乎被完全废除，而规划政治则在《基础设施和空间规划结构愿景》之后逐渐消亡。由于私营部门无法独立完成规划和建设，政府通过公共法规引导私营部门完成规划。

伦敦和阿姆斯特丹的不同主要体现在对待私营部门的

态度上。伦敦对私营部门采取监督和管理的态度，通过对私营部门进行筛选来决定它们是否可以投资于地方规划建设基金，而阿姆斯特丹则倾向于与私营部门合作，签订公私合作协议，以此更好地实施规划。然而，在新自由主义的影响下，伦敦和阿姆斯特丹国家角色的变化也有相似之处：在规划层面，从政府单方面决策转变为私营部门参与，政府的角色也从控制转变为治理。政府通过制定框架和规范来控制规划的整体发展，同时将具体权力留给地方。

#### 5 结论

论文试图通过对伦敦和阿姆斯特丹的比较分析，理清在新自由主义发展过程中，国家的角色在城市规划中发生了怎样的变化。比较结果表明，伦敦和阿姆斯特丹的主要区别在于政府参与规划的形式不同。虽然在新自由主义的影响下，两国规划的政治地位都在削弱，同时国家的规划权力也在下放到地方，但政府仍然可以通过其他方式参与规划。在伦敦和阿姆斯特丹，政府都建立了规划政策框架来指导国家规划的发展，并与私营部门合作使其发挥作用。私营部门合作，使其发挥作用。但不同的是，在公私合作方面，伦敦政府通过对发展基金的监管来控制规划项目的开展和私营部门的参与。阿姆斯特丹更倾向于由公共部门提供工具，辅助私营部门完成规划任务。不过，本研究受限于样本量较小，无法对相关问题进行更深入的研究。

#### 参考文献

- [1] Waterhout, B., Othengrafen, F. and Sykes, O. Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: An exploration[J]. *Planning Practice & Research*, 2013,28(1):141-159.
- [2] Brenner, J. Private initiatives in German urban development policy[J]. *Urban Research & Practice*, 2010,3(2):219-228.
- [3] Saad-Filho, A. and Johnston, D. eds. Neoliberalism: A critical reader[J]. London: Pluto Press,2005..
- [4] Pinson, G. Morel Journel, C. The neoliberal city—theory, evidence, debates[J]. *Territory, Politics, Governance*,2016,4(2):137-153.
- [5] Allmendinger, P. Haughton, G. The evolution and trajectories of English spatial governance: ‘Neoliberal’episodes in planning[J]. *Planning Practice & Research*, 2013,28(1):6-26.
- [6] Routledge.Priemus, H. Dutch housing allowances: Social housing at risk[J]. *International Journal of Urban*,2004.
- [7] Tasan-Kok, T. et al. Changing public accountability mechanisms in the governance of Dutch urban regeneration[J]. *European planning studies*,2019,27(6):1107-1128.
- [8] Netherlands, Amsterdam. Housing studies[J]. *Informatie van de Rijksoverheid-Rijksoverheid.nl*,2013(4):467-484.
- [9] Esping-Andersen, G. The three worlds of welfare capitalism / Gøsta Esping-Andersen[J]. Cambridge: Polity Press,1990.
- [10] Informatie van de Rijksoverheid - Rijksoverheid.nl. [online] www.rijksoverheid.nl. Available at: <http://www.rijksoverheid.nl>.