

国内外住房保障制度的模式演进与借鉴

王新军 敬 东 苏海龙

【摘要】伴随着建国以后我国的住房制度主要经历的四个阶段,住房保障制度也经过了福利保障、初具轮廓和逐渐转型的三个阶段,面对新时期经济、社会发展的新趋势和构建和谐社会的新要求,文章分析了我国住房保障制度的演进与现状存在的问题,总结了国外住房保障制度的模式演进特点,提出了对我国住房保障制度改进的路径借鉴意见和对策。

【关键词】国内外 住房保障制度 模式演进 借鉴

Abstract: Along with the founding of our country, housing system went through four stages. Housing security system has also gone through three stages, welfare security, preliminary outline and gradual transition. In the face of the new era of economic and social development's new trends and building harmonious society, this article analyzes the evolution and current problems of housing security system. By summing up the evolution of the model of foreign housing security system, this article puts forward improvement methods and countermeasures for China's housing security system.

Key Words: housing security system; evolution of model; evolution

前 言

以胡锦涛同志为核心的党中央在2007年党的十七大上提出了以科学发展观统领经济、社会各项发展,要求更好地保障人民权益和社会公平正义,推动建设和谐社会,通过健全廉租住房制度,加快解决城市低收入家庭住房困难。这是历届党代会报告中第一次专门提及住房保障制度,并明确谈到保障对象和保障方式。^①2008年1月1日开始施行的《城乡规划法》中明确“近期建设规划应当以重要基础设施、公共服务设施和中低收入居民住房建设以及生态环境保护为重点内容,明确近期建设的时序、发展方向和空间布局”。^②2006年4月1日起施行的《城市规划编制办法》规定,在城市总体规划编制中要“研究住房需求,确定住房政策、建设标准和居住用地布局;重点确定经济适用房、普通商品住房等满足中低收入人群住房需求的居住用地布局及标准”。^③一系列的战略、政策、法律和制度表明,住房保障制度将在未来成为国策的重要组成部分。因此,为了更好地制定、完善和实施这一制度,我们有必要对国内外住房保障制度的模式演进进行理性的探讨,以资形成对我国的借鉴。

1 住房保障制度

1.1 住房

住房作为一种特殊的商品,是市民的基本需求,价值大并且使用周期长,构成政府国家制度和公共政策的重要内容,制度与政策的设计应当满足大多数市民的住房需求(购买或者租赁),同时还需要保障弱势群体的住房。因

① 摘自十七大报告。

② 摘自《中华人民共和国城乡规划法》第三十四条,2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过,自2008年1月1日起施行。

③ 建设部令第146号,《城市规划编制办法》第三十一条十二款。

作者:王新军,复旦大学教授,复旦规划建筑设计研究院院长
敬东,复旦规划建筑设计研究院副院长,高级规划师
苏海龙,复旦规划建筑设计研究院副院长,高级规划师

为,在市场机制作用的背景下,虽然住房制度改革进程的加快改善了多数人住房条件,但也存在一部分中等偏下和低收入家庭^①难以依靠自身力量通过市场解决住房困难的状况。根据建设部会同民政部对全国城镇最低收入家庭住房情况进行的详细调查,截至2005年底,全国人均建筑面积10m²以下的城镇低保家庭400万户。另据建设部对全国城镇低收入家庭组住房困难状况测算,目前全国城镇低收入家庭中约有住房困难户近1000万户,占城镇家庭总户数的5.5%。^②因此,政府必须通过对公共住房建设,特别是对低收入阶层居民的廉价公共住房提供扶持。可以认为,作为一位低收入者的个体,是没有能力考量并影响有关自身的制度和政策,只有作为一个群体,当他们的生存状态成为问题并关乎到其他阶层生存安稳的时候,才被另一个阶层所关注。^③

1.2 制度与政策

关于制度与政策的定义有多种解释,对于制度(institution),普遍认为制度有广义和狭义之分,广义的制度是指在一定条件下形成的政治、经济和文化等方面的体系,如政治、经济制度等,狭义的制度是指一个系统或单位制定和共同遵守的办事流程和行动准则,如作息、财务制度等,住房(保障)制度同时具有广义和狭义的内容。而对于政策(policy),则是指国家机关、政党及其他政治团体在特定期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,是一系列谋略、法令、措施、办法、条例等的总称。可以看出,制度与政策在概念方面具有相似性,有时是很难分开的,它们都是某种决策产物和某种规则。同时,作为规则的总称,制度包含了作为操作规则的政策,同时为具体问题的决策提供了平台。

1.3 住房制度与住房保障制度、住房政策与住房保障政策

住房制度是国家在解决居民住房问题方面制定的基本原则和方针,住房保障制度是住房制度中特别针对低收入困难群体在住房问题方面的关于住房投资、住房供应方式、分配方式和经营管理方式的基本方针。住房政策与住房保障政策则是落实这些方针的具体方法和措施。

通过住房保障制度提供的住房称为保障住房。由于这类住房传统上是由政府拨款建造,是一种排他性的公共产品,因而称为公共住房(public housing)。从形成过程来看,公共住房是以直接或间接方式接受公共支持的一种住房计划形式;从形成结果来看,公共住房是向低收入阶层居民提供低于市场价格的同等质量住房。尽管现在保障住房的范畴已经不再局限于政府拨款兴建的住房,保障住房已经不完全属于公共产品,但沿袭习惯,本文也把所有通过住房保障制度提供的住房称为公共住房。

公共住房在不同国家和地区有不同的名称,比如法国的社会住宅、瑞典的公益住宅、日本的公营住房和公团住房、新加坡称的组屋、美国的可承受住房(affordable housing)、香港的公屋(包括廉租屋和居屋)。我国的公共住房细分为房改之前分配的公房、经济适用房、廉租房。其中公房分为售后公房和非出售公房(出租公房),经济适用房分为一般狭义的经济适用房和广义的经济适用房,广义的经济适用房包括集资建房和合作建房;廉租房分为实物分配租房和租金分配租房。

2 国内住房保障制度的演进与存在的问题

2.1 住房保障制度的演进

2.1.1 1949年前——住房保障制度缺位

新中国建立前,我国实施的是与西方旧住房制度相同的住房制度,住房私有,住房的供给任凭市场调节,居民解决住房问题,全靠自己的收入,相应地也就没有住房保障政策。由于贫富、地位悬殊,因而社会上有许许多多无家可归者,弱势群体的住房保障无从谈起。

2.1.2 1949~1978年——住房福利分配制度

建国后至1978年,我国城镇实施的是基于公有制基础的住房实物福利分配体制,是一种依赖于政府和单位、覆盖面广、福利不均衡的住房保障制度。这种住房制度扼杀了住房市场,加剧了住房供给与需求之间的矛盾。到1978年为止,城镇居民人均住房面积仅为3.6m²,较1949年的4.5m²反而下降了20%^④,国家财政也陷入了困境。

^① 根据国家统计局的城镇家庭收入分组方法,将城镇家庭依户人均可支配收入由低到高排队,按10%,10%,20%,20%,20%,10%,10%的比例依次分成:最低收入户、低收入户、中等偏下收入户、中等收入户、中等偏上收入户、高收入户、最高收入户等7组,总体中最低5%的户为困难户。

^② 建设部课题组.多层次住房保障体系研究.中国建筑工业出版社,2007:3.

^③ 海螺行动[J].建筑与文化,2008(1):18~19.

^④ 包宗华.住宅与房地产.中国建筑工业出版社,2002:147.

2.1.3 1978~1992年——住房制度改革开始

在邓小平1980年4月提出了“出售公房，调整租金，提倡个人买房建房”的总体房改思路后，我国住房制度改革开始起步。1980年代伴随着市场经济步伐的加快，开始了提租补贴、公房出售、个人自建住房等多项改革。1982年按照《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》要求，将住房制度改革在全国城镇内分期分批推开，第一步由“折旧费、维修费、管理费、投资利息、房产税”共同构成成本租金计租，并促进个人购房；第二步逐步把住房消费纳入工资，计入企业成本，逐步增加工资并将住房成本租金逐步提高到商品租金水平，进一步实现住房商品化。全国城镇人均住房建筑面积由1980年的7.2m²提高到1989年的13.5m²，年均增长0.7m²。^①1991年按照《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》要求，提出了分步提租、交纳租赁保证金、新房新制度、集资合作建房、出售公房等多种房改思路。并最终在1992年取消了福利分房制度，开始实行住房分配货币化改革。

2.1.4 1992~2006年——住房保障制度初具轮廓

这个时期的主题是“停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，并初步建立了我国以经济适用房制度和廉租房制度为核心的住房保障制度”。

1994年国务院发布的《关于深化城镇住房制度改革的决定》中第一次提出在全国范围内建立新的住房供应体系，强调“房改的目标是建立和完善以经济适用房为主的住房供应体系”，同年，建设部和财政部联合发布了《城镇经济适用房建设管理办法》，经济适用房制度^②正式确立。在《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住房建设的通知》（国发1998年23号）中提出“建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系，针对最低收入家庭的需求，由政府或单位提供廉租住房”。1999年建设部发布《廉租住房管理办法》，2004年建设部和财政部等部门又发布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》，进一步明确了廉租住房保障标准、保障方式和保障对象，廉租房制度^③也基本确立。

在2003年《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》中强调“坚持住房市场化的基本方向，调整住房供应结构，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住

房。”由于2003年以后全国房价持续上涨，房地产业逐渐成为国家和地方的支柱产业，国家开始了以“抑制房价过快增长”为核心的调控之路，标志性文件是2005年3月《关于切实稳定住房价格的通知》（国八条）和2006年5月《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》的出台，强调“大力调整住房供应结构，严格控制被动性住房需求，正确引导居民合理消费需求”，强制性规定“凡新审批、新开工的商品住房建设，套型建筑面积90m²以下住房（含经济适用住房）面积所占比重必须达到开发建设总面积的70%以上；要优先保证中低价位、中小套型普通商品住房（含经济适用住房）和廉租住房的土地供应，其年度供应量不得低于居住用地供应总量的70%”，住房政策开始向保障性住房倾斜。

但是，由于经济适用房制度和廉租房制度缺乏强制力，到2004年，还有近半数的大中城市没有建立廉租房制度，保障的覆盖范围不足0.5%；而经济适用房不仅数量少，而且大多数实际上成为一般商品房，开发投资也仅占全部住宅投资的5%。^④

2.1.5 2007年至今——住房保障制度的转型

2007年是我国住房保障制度发展的里程碑，“保障性住房”被提到了前所未有的高度，并开始了从“重市场保障”向“市场与保障并重”的目标调整。2007年2月，温家宝总理在十届全国人大五次会议开幕式上的讲话指明了2007年房地产市场调控的工作重点是“解决低收入家庭的住房问题”，并且在2007年8月《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》中首次明确提出把解决低收入家庭住房困难工作纳入政府公共服务职能，对保障性住房的服务对象、建设标准作出明确界定，并将廉租住房建设提到了全新的高度，进一步建立健全城市廉租住房制度；新建廉租住房套型建筑面积控制在50m²以内；经济适用房套型标准，建筑面积控制在60m²左右。11月建设部等部委又相继颁布了《廉租住房保障办法》和《经济适用住房管理办法》，分别对两种保障性住房的保障对象、准入和退出管理机制、建设管理、价格管理、监督管理等方面进行了阐述，使多层次住房保障体系建设真正得到落实。同时，廉租住房取代经济适用房成为保障性住房的主体。

① 建设部课题组. 多层次住房保障体系研究. 中国建筑工业出版社, 2007: 13.

② 经济适用房的定义: 由相关部门向中低收入家庭的住房困难户提供的, 按照国家住房标准而建设的, 价格低于市场价的普通住房。

③ 廉租房制度主要有三种具体保障形式: 租金减免、租金补贴和实物配租, 各大城市大多以租金补贴为主。

④ 李剑阁. 中国房改现状与前景. 中国发展出版社, 2007: 47.

我国现行保障性住房政策一览表 表 1

廉租住房 ^①	
保障对象	城市低收入住房困难家庭（应由户主向户口所在地街道办事处或者镇人民政府提出书面申请）
保障方式	货币补贴和实物配租相结合，主要通过货币补贴的方式，发放租赁补贴
保障资金来源	年度财政预算安排的廉租住房保障资金；提取贷款风险准备金和管理费用后的住房公积金增值收益的全部余额；土地出让；净收益中安排的廉租住房保障资金（不得低于10%）；政府的廉租住房租金收入；社会捐赠及其他方式筹集的资金
保障住房来源	政府新建、收购的住房；腾退的公有住房；社会捐赠的住房；其他渠道筹集的住房
建设用地	在土地供应计划中优先安排，并在申报年度用地指标时单独列出，采取划拨方式，保证供应
建设方式	采取配套建设与相对集中建设相结合的方式，主要在经济适用住房、普通商品住房项目中配套建设
建设标准	单套建筑面积控制在50m ² 以内
供应计划	政府应在解决城市低收入家庭住房困难的发展规划及年度计划中，明确廉租住房保障工作目标、措施，并纳入本级国民经济与社会发展规划和住房建设规划
经济适用房 ^②	
概念界定	政府提供政策优惠，限定套型面积和销售价格，按照合理标准建设，面向城市低收入住房困难家庭供应，具有保障性质的政策性住房
保障对象	具有当地城镇户口的城市低收入家庭
建设用地	以划拨方式供应，纳入当地年度土地供应计划，在申报年度用地指标时单独列出，确保优先供应
建设标准	单套建筑面积控制在60m ² 左右
价格管理	以保本微利为原则，房地产开发企业实施的项目利润率按不高于3%核定；市、县人民政府直接组织建设的经济适用住房不得有利润
住房管理	购房人拥有有限产权，在取得完全产权以前不得用于出租经营；购买不满5年，不得直接上市交易；满5年，购房人上市转让经济适用住房的，应按照届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例向政府交纳土地收益等相关价款，政府可优先回购，购房人也可以按照政府所定的标准向政府交纳土地收益等相关价款后，取得完全产权
供应计划	政府在解决城市低收入家庭住房困难发展规划和年度计划中，明确经济适用住房建设规模、项目布局和用地安排等内容，并纳入本级国民经济与社会发展规划和住房建设规划

（资料来源：乐芸。近期住房政策导向的梳理与介绍。理想空间，2008（26）：7~8。）

2.2 存在的问题

（1）住房保障制度建设滞后于经济的发展，经济适用房和廉租房的覆盖面小，保障功能缺乏，缺乏稳定的资金来源。政府提供住房保障责任的相关职能和作用还明显缺失，忽略了住房对保持社会稳定的作用。

（2）中央政府与各级地方政府在住房保障制度制定和落实过程中存在博弈，2007年开始的从“重市场轻保障”向“市场与保障并重”的目标调整无形之中减少了地方政府在土地出让方面获得的收益，并需要财政投入建设经济适用房和廉租房，使已经不对等的中央政府和地方政府在财权和事权上的博弈日益显化。

（3）我国正处于快速工业化和城市化的时期，每年城市化率增加约1%，有1200万人进入城镇，并对住房产生需求，目前事实上的住房政策导向有利于满足以提高居住水平和质量为主的住房需求增长，面对收入差距扩大带来的多样化和多层次的住房需求，对中低收入家庭、棚户区居民、旧住宅区居民还有大量的农民工及城市暂住人口需要的保障性住房供给不足。对于我们这样一个发展中国家，面临经济发展积累和保障范围迅速扩大在同一个时间段高度重叠的矛盾。

（4）我国城市发展很不均衡，经济实力差别很大，既有处于工业化前期的城市，又有处于工业化中期和后期以及信息化时期的城市，而住房保障制度的落实必须有强大的经济实力作为支撑，目前“一刀切”的保障制度和政策在某些城市面临难以操作的问题。

（5）目前各地按照国办发〔2006〕37号文件要求编制的住房建设规划，主要是依据建设部提出的一些基本原则要求组织编制的。其内容侧重于空间的落实，在对具体的住房需求状况、住房供应模式与供应结构的结论上缺乏比较系统、深入的调查分析，在与相关的市政和公共服务设施的衔接上缺乏比较有效的协调。同时，由于没有统一、明确的编制要求，提出的规划成果也缺乏基本的规范。

（6）与住房保障制度相关的法律、法规还存在缺位现象，《住房保障条例》亟待出台，并缺乏住房保障专门管理机构和明确的目标和规划，因此难以形成系统的保障政策。

① 由建设部、国家发展和改革委员会、监察部、民政部、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局和国家统计局联合颁布的《廉租住房保障办法》（第162号）文件整理。

② 由建设部、国家发展改革委、监察部、财政部、国土资源部、中国人民银行和国家税务总局联合颁布的《经济适用住房管理办法》〔2007〕258号文件整理。

3 国外住房保障制度的演进与借鉴

3.1 制度的起因

住房保障制度和公共住房概念源于西方 1930 年代经济大萧条时期，基本目标是为低收入家庭解决住房问题。在 20 世纪之前的旧制度下，住房私有，住房的供给任凭市场调节，居民解决住房问题，全靠自己的收入。从 20 世纪初开始，西方一些发达国家，如英国、美国陆续地“扬弃”旧住房制度而建立现代住房制度。当时的社会背景和改制的原因主要有：

3.1.1 住房供需矛盾尖锐化

19 世纪初，西方国家的快速工业化和城市化进程导致广大农民过快地涌入城市，使得城市人口急剧膨胀，城市的住房问题变得十分突出。19 世纪上半叶，英国政府对住房问题基本态度是放任自流，直到 19 世纪中叶，伴随着 1848 年的《公共卫生法》(The Public Health Act) 颁布，相关的住宅法规逐步建立起来。^① 英国 1919 年颁发的《住房和城镇规划法》导入财政补贴，首次承认解决住房问题属于公共事务^②，提出政府对公共住房建设提供财政支持的承诺。美国公共住房的建设始于 1937 年，第二次世界大战造成房荒，1948 年杜鲁门总统向国会提出住房建设的一揽子方案，标志着联邦政府对住房建设进行干预的开始。日本是在战争废墟上发展公共住房的，于 1951 年颁布了《公营住房法》，着手建造大量低标准的公营住房，调控住房的供求。因此，可以说各国住房保障政策的初衷都是为了解决住房短缺问题。

3.1.2 民主化发展、政府注重民意的推动作用

随着资本主义社会经济的发展，也不断发展着社会民主化，从而推动政府采取措施去改善。英国在 20 世纪 20 年代，对于住房问题，尤其是居民住房困难、受高房租盘剥等问题，引起了社会通过舆论对政府的不满和抨击。而政府（执政党）往往把社会的“中坚”作为政治筹码，每一时期社会“中坚”的住房问题解决得如何，往往影响到政府的声誉。因而民主化进程和媒体的监督成为政府改革旧制度、建立新制度的一个强大推动力。

3.1.3 经济发展的基础作用

住房问题的解决程度归根结底取决于国家的经济发展，西方国家到 20 世纪初才陆续建立现代住房制度，英国是第一个建立现代住房制度的国家，其主要原因是 19 ~ 20 世纪，英国的工业生产、科学技术和经济发展，都居于

西方国家的领先地位，使英国政府领先具备了介入住房问题的经济实力。

3.1.4 国际团体、组织的促进作用

在 1996 年 6 月，在伊斯坦布尔召开的“国际人居”大会上，国际社会就开始致力于全面积极地实现中低收入家庭享有充分住房的权利，并把“人人享有适当住房”确立为《人居议程》的核心目标。2002 年 4 月启动的联合国居住权计划 (United Nations Housing Rights Program, UNHRP)，把保障住房问题推到更为重要的位置。计划的宗旨是：“在可能的条件下，各国政府应该采取适当的措施，促进、保护并确保公民获得足够住房的权利”。保障公民的居住权已经由最初的社会经济发展的客观要求、政客执政的主观需要上升为各国政府应尽的责任和义务，住房保障政策不断得到补充与完善。

3.2 制度模式

3.2.1 美国的住房保障制度

美国住房政策的中心是“为全体美国人民提供合格的、安全的、能负担得起的住房”，包括四个方面的要点：^①鼓励公民买房；^②政府资助低收入居民租房；^③以住房建设促进社区发展；^④保障住房的公平。

美国住房政策的演进经历了三个阶段（张庭伟，2001），第一阶段，政府重点解决住房短缺问题，代表性政策是 1940 ~ 1960 年的公共房屋建设；第二阶段，政府认识到住宅建设对国民经济的拉动作用，住房政策的重要目的是以房地产业促进经济增长，但是忽视了住房社会性和保障性的一面；第三阶段自 1970 年代起，住房政策综合考虑住房建设的经济、社会功能，重视住房保障制度的建设，把住房建设作为促进社会稳定的手段，比如政府以社区发展基金资助社区住房建设，并以此介入社区发展，这是美国住房政策和住房保障制度走向成熟的标志，并通过《合众国住房法》、《国民住宅法》、《开放住房法案》等法律提供制度保证。

另外，美国住房保障制度强调联邦政府、地方政府、银行和非营利性机构的多方合作，既有联邦性的住房保障政策——著名的租金券方案，也有地方性的住房保障政策，如 1991 年爱达荷州博伊西 (Boise) 市的经济适用产权房计划 (Affordable Home Ownership Program)，在该计划中，博伊西市与 U. S. 银行合作，为符合条件的家庭购买城市内空地、建造经济适用房提供低息贷款^③，银行

^① Paul Balchin and Maureen Rhoden, Housing—the Essential Foundations, 2 ~ 3.

^② Paul Balchin and Maureen Rhoden, Housing—the Essential Foundations, 6.

^③ Michael A. Stegman, State and Local Affordable-housing Programs: A Rich Tapestry, 1999, 26.

提供建房贷款，市政府提供买地贷款，受助家庭有 210 户。再如 1998 年威斯康星州密尔沃基市社区的步行上班计划 (walk-to-work Program) 就属于单位级的。在这计划中，一个非营利性民营机构与该社区内的雇主达成协议，雇主为其雇员购买公司步行范围内的社区住房提供资助，其形式可以是一般贷款、免还贷款、预付工资或资金赠予。作为条件，雇员必须购买离公司较近的指定范围的住房。^①

3.2.2 欧洲国家的住房保障制度

欧洲国家大多属于发达资本主义国家和福利型国家，较强的经济实力和全民福利的社会政策，使得这些国家在住房发展上都有较大的投入，建立了较好的住房保障体系。英国是世界上第一个福利国家，在撒切尔夫人倡导的私有化浪潮中，政府出售了 150 多万套公房，住宅的私有化率从 55% 上升为 67%，同时，英国政府扶持非营利组织兴建的普通住宅和对低收入者的租金补贴，一直保持在占 GDP 的 2% 以上，占政府公共支出的 5% 左右。

欧洲主要国家的住房政策和制度 表 2

国家	主要住房政策
英国	战后地方政府大规模建造公房；1980 年推行了“民有其屋”计划，实行住房私有化；政府为非营利组织提供低息贷款，发展出租住房，并以转移支付方式为低收入者提供住房补贴
法国	合同住房储蓄贷款制度；低租金住房建设机构 HLM
德国	住房储蓄制度；向中低收入家庭提供政府支持兴建的社会住宅和住房补贴
荷兰	住房建设补贴与租金补贴政策；住房发展融资与担保系统；住房协会继续发挥积极作用，公共租赁住房仍保持重要地位。
瑞典	鼓励发展住房合作社；为低收入者提供住房补贴；为私人建房购房提供利息补贴

(资料来源：陈准等. 国际大都市建设与住房管理，中国发展出版社，2007：15.)

3.2.3 日本的住房保障制度

日本战后制定了适应本国国情的住房政策和住房保障制度，先后制定了《住房金融公库法》(1950 年)、《公营住宅法》(1951 年)、《日本住宅公团法》(1955 年)、《城市住房计划法》(1966 年)、《地方住宅供给公社法》等，从二战结束到 1996 年，日本建造住宅约 5115 万套，其中公共住宅占 45.7%。政府提供公共住宅的主要方式有三种：①通过“住宅金融公库”向建造或者购买住宅的个人提供长期低息贷款；②地方政府在中央政府的补贴支持下为解决低收入者建设公营住宅，国家在财政、金融及技术上给予援助，同时还制定了最低居住标准、平均居住标准和诱导居住标准，其中公营住宅是由国家拨款补助地方政府兴建的住宅，用于向低收入家庭出租，约占住宅总量的 7.6%；③中央政府设立“日本住宅公团”为大城市的工薪阶层提供住宅及宅基地。

3.3 制度的特点和借鉴

3.3.1 政府十分重视住房问题的解决

政府通过法律、规划、财政、金融、税收等多种手段保障中低收入阶层“居者有其屋”，并在不同的经济、社会发展阶段调整住房保障政策的侧重点。美国和日本代表了国外发达国家干预住房市场的两种典型方式，美国主要运用法律手段和经济杠杆对住宅发展予以扶持，基本形成了住宅供求以市场机制为主、政府参与为辅的住宅制度，在保持私人资本主导地位的同时，国家也拿出一部分资金建造公共住宅，向低收入阶层廉价出售与出租，但所占比例很低。日本政府则在住宅建设中干预较多，由中央政府、地方政府和开发商在住宅建设中各负其责，其中，中等收入以上家庭住房在市场机制的作用下解决，由民间私营房地产商按照市场供求原则提供住房，中央政府负责解决中等及中等偏下收入家庭的住房问题，地方政府住宅局则负责提供低收入者、单亲家庭及有特殊困难的家庭和个人的住房。

英国住房支出占政府财政支出和 GDP 的比重

表 3

	1973 年	1974 年	1976 年	1979 年	1983 年	1986 年	1989 年	1991 年	1994 年	1995 年	1996 年
政府住宅支出占 GDP (%)	3.3	4.3	4.2	3.3	2.3	2	1.8	2.4	2.4	2.3	2.1
政府住房支出占财政支出 (%)	7.6	8.8	9.0	7.4	5.1	4.7	4.7	5.8	5.6	5.3	5.1

(资料来源：陈准等. 国际大都市建设与住房管理. 中国发展出版社，2007：158.)

① 钱瑛瑛. 市场化条件下的住房保障政策选择研究，同济大学博士学位论文. 2004，25.

3.3.2 住房保障形式多样化

以纽约市为例,住房保障的形式有:第一,地方政府利用自有土地建房,出租或出售给符合条件的低收入家庭,对于无能力一次购买的家庭,可以先租后买,或先购买10%的产权,再逐步购买剩余产权;第二,通过奖励容积率 and 免税等措施鼓励开发商提供一定比例的低价住房出售或出租给低收入家庭;第三,对低收入家庭实行货币补贴(发放住房券),由其到市场直接租赁住房。伦敦通过财政支持和抵押贷款免税措施,帮助低收入居民购房。东京对低收入者的住房保障形式有“公团住宅”、“公营住宅”和住宅金融公库提供低息购房贷款等,也是租售补贴并举。^①另外,在供应低收入住房的方式和供应低收入住房的社会过程方面也有阶段性的选择。

(1) 供应低收入住房的方式

① 从早期提供完全实体住房到提供不完全实体住房的过程;

② 从提供实体住房到赋予能力(低收入者自身解决住房)的过程,包括提供高质量的用地、基础设施、提高收入与稳定的收入来源。

(2) 供应低收入住房的社会过程

① 从提供国际式产品到个性化产品;

② 从单纯的政府行为到鼓励公众参与的过程;

③ 从提供物质实体到满足深层次社会文化需求的过程;

④ 从不可持续性发展到实现生态与社会和谐的可持续发展的探索过程。

3.3.3 制度与经济社会发展水平相匹配

从国外的经验看,随着人口的增长,城市化、工业化和民主化的进程,住房保障从无到有,经历了萌芽、成长、不断完善的发展历程。

任何一种制度都是和当时的经济、社会发展水平密切相关的,过度超前和严重滞后都将影响社会的整体发展,国外住房保障制度的建立也都经历过从无到有、逐步完善的过程,这个过程既是工业化、城市化逐步完成的过程,也是国家经济实力逐渐增强的过程。

这些国家抛弃了对市场的直接干涉,代之以对市场的间接调控,特别是加强了面向中低收入家庭的住房保障制度的建设,主要通过制度、政策的制定和实施,通过土地、财政、税收等手段,控制住房售价和租价,利用税收杠杆对消费的不同结构给予调节,利用住房补贴支持中低收入家庭购房或租房,利用金融政策调节住房市场的筹

资、投资渠道等。

4 我国住房保障制度未来的路径探讨

4.1 目标

住房保障制度的目标是解决住房困难,提高人民的居住水平和居住质量,保障公民居住权利。居住水平和居住质量一般以三个指标来衡量:①人均住房数量(面积或房间数);②住房质量,包括住房本身的质量和住房周边的设施环境质量;③住房支出占收入的比重。争取到2020年,使我国达到小康社会住房标准,住房从满足生存需要,实现向舒适型的转变,基本做到“户均一套房,人均一间房,功能配套,设备齐全”。

4.2 改进的原则

4.2.1 效率和公平

同任何一种经济活动一样,政府制定和实施住房保障制度本质上也是一种经济行为,必须以效率为优先。所谓住房保障制度的效率性是指所采取的政策在多大程度上实现了预期的目标。效率原则要求住房保障制度的设计尽可能有利于住房等相关资源的有效配置,尽可能使保障制度不影响市场中各房地产子市场的相对价格,保证保障对象之外的住房消费主体的住房消费行为不受或少受影响。

4.2.2 成本最低

住房保障制度有着强烈的国民收入再分配色彩,利用财政手段、税收手段、产业政策手段等将资源从公共部门向私人部门转移。在这一过程中必定要耗费一定的资源,为使社会资源得到更有效的配置,就应该使这部分成本最小化。

4.2.3 持续性和稳定性

无论从效率角度还是从公平角度,除非出现重大的政治、经济和社会体制变化,新老制度之间应该具有持续性和连贯性,即制度应该坚持稳定原则。新制度应该是老制度的改进,这样可以使施政对象有合理的预期和理性的行为,防止经济、社会或政治的波动。

4.3 改进的路径

4.3.1 政府牵头,整合资源,共担使命

首先,由于社会保障和收入再分配主要是中央政府的

^① 陈准等. 国际大都市建设与住房管理. 中国发展出版社, 2007: 229.

职责，因此住房保障首先是中央政府的责任，但是同时，由于住宅是不动产，不具有空间上的流动性，因此其作为准公共产品的属性体现为区域性的准公共产品，地方各级政府对其负有当然的责任。因此，应当通过立法途径，在法律上明确各级政府在住房保障方面应承担的责任和义务。将住房保障政策划分为全国性、省市级乃至社区级和单位（营利组织或非营利组织）级的住房保障政策。如我国目前实施的经济适用房政策属于全国性的住房保障政策，上海的重大工程配套房则属于地方性政策；我国的住宅合作社就是非营利组织，其住房保障政策和计划则属于单位或社区级。

其次，对于满足大多数低收入家庭住房建设的巨大投入，仅仅依靠政府的力量是很难实现的，这是导致目前公共住房供给不足的主要原因。PPP（Public-Private Partnerships）是公共部门与私人机构的合作模式，是指政府、营利性企业和非营利企业基于某个项目而形成的相互合作关系的形式。在我国可以有以下几种形式：①政府组织，私人机构参与经济适用房和廉租房的建设；②现有私有机构开发项目中调整为经济适用房或廉租房；③私人参与的改建、维修和物业管理。

4.3.2 明确事权，确保资金，配套政策

（1）平衡中央和地方政府的事权和财权

中央政府和地方政府的灰色博弈将导致资源配置效率损失，必须对此做出最佳的权衡。将中央和地方政府的事权和财权划分进行平衡，现在的状况是中央财权较大，占六成以上，而事权占四成，地方政府财权四成，事权六成。中央宏观调控无疑是正确的，但“分税制”一定程度上影响了地方可支配收入的增长；不断增长的地方政府提供公共服务的需求，要求政府有充足的财政收入。^①所以需要合理调节中央和地方的分配比例。一是适当调整中央、地方财税分配比例，增加地方政府财税收入分配份额，以减轻地方政府的财政压力；二是加大中央、省对市县的转移支付力度。

（2）将住房保障支出纳入公共财政支出范畴

财政政策是政府为了实现住房保障政策目标，选择和运用各种财政政策工具，或刺激经济适用房等公共福利住房的建造和消费，或鼓励私有房主将房屋出租给中低收入家庭，以解决中低收入家庭的住房问题。很多国家公共财政在住房保障方面的支出相当于GDP1%的水平，因此应当在政府财政预算中为住房保障设立专门的支出科目，使

住房保障获得稳定而有保证的经费来源。

（3）完善金融和土地配套政策

住房保障的金融政策是指政府通过对货币信用的调控，运用各种金融工具，刺激经济适用房等公共住房的建造和消费，或鼓励私有房主将房屋出租给中低收入家庭，以解决中低收入家庭的住房问题。住房保障的金融政策包括提供低息贷款或贴息贷款，建立抵押贷款一、二级市场，政府设立或鼓励私营机构设立住房储蓄银行，政府提供或鼓励私营机构提供住房抵押保险业务，成立住房合作社等等。

土地政策是政府为了实现住房保障政策目标，在土地供给量、土地使用费或价格方面的优惠与调控，刺激或抑制经济适用房等公共住房的建造和消费，以解决中低收入家庭的住房问题。

4.3.3 突出原则，强化核心，灵活多样

（1）强化以廉租房制度为核心的住房保障制度

廉租房制度是政府直接介入住房供给，为低收入阶层提供住房保障的有效途径，在住房问题突出的城市由政府组建非营利性的公共住房机构或特殊企业，作为政府住房保障的执行机构，负责廉租房制度的运营实施和管理。同时，积极扩大廉租房制度的覆盖面，使在住房保障标准以下的家庭都成为廉租房制度的保障对象。

（2）住房保障形式灵活多样

在明确了各级政府在住房保障上的责任的前提下，具体的保障方式应当允许地方政府根据当地的实际情况进行因地制宜的自主选择，一般而言，在住房总量供需缺口较大、住房价格较高的地区，由政府直接提供廉租房更加有效，而在供求关系基本平衡、住房价格较低的地区，采用货币补贴的方式更有利于居民自主选择的要求，同时有利于降低行政成本。另外，还可通过低价销售、低价租赁、先租后买、半买半租、分步购买、贴租、贴息等多种形式对低收入家庭提供住房保障。

4.3.4 应对变化，研究标准，渐进改革

（1）准确把握国家经济、社会发展阶段和制度模式选择的关系

由于国家经济、社会背景与历史发展过程不同，住房保障制度一般可以分为自由市场经济下的住房保障制度、高福利下的住房保障制度和社会市场经济下的住房保障制度三种制度模式。

^① 判断某个城市政府财力的一个理论化的公式：可支配财力 = 一般预算收入 + 基金收入 + 预算外收入 + 其他政府性收入 + 上级政府的转移支付 - 上缴上级政府支出。

① 自由市场经济下的住房保障制度

自由市场经济下的住房保障制度主要在发达国家被采用。这些国家崇尚自由竞争，主张把国家对经济的干预减少到最低限度。美国就是典型的代表，政府提供的公共住房只占总量的5%左右，95%的住房完全由市场供应。

② 高福利下的住房保障制度

福利国家和地区的基本出发点是在市场经济的基础上，国家对经济有着广泛的干预，注重国民收入再分配，国家为所有人的福利负责，直接帮助受市场不利影响的人，减少社会震荡的程度，降低社会不稳定的程度。这些国家把住房补贴政策作为其推行福利政策的重要组成部分，住房的补贴高，限制少，覆盖面广。如荷兰的福利住房覆盖面高达36%，而被誉为亚洲四小龙的中国香港、新加坡公共住房的比例更高。

③ 社会市场经济下的住房保障制度

社会市场经济下的住房保障制度主张尽可能由市场力量自行调节住房市场，解决住房问题，同时在必要的情况下由政府进行某些干预。如统一之前的联邦德国，共建造1800万套住宅中，750万套属于“福利住房”，这些住房的租金不受市场价格波动的影响，房租只能按照政府规定的标准确定。其推行的是社会市场经济下的住房保障政策。通俗地讲，社会市场经济是：竞争的市场机制 + 广泛的政府调节 + 充分的社会保障，在市场经济的框架内，寻求效率和公正、个人经济性和社会平等之间的平衡。

(2) 研究标准，渐进改革

我国住房制度改革之前的住房保障，不在这上述三者之列，属于高覆盖、低水平的全民福利住房保障。现阶段，根据我国既定的住房保障政策制度，对不同收入的群体实行住房分层供应体系，不具有高福利性，而应该是一种社会市场经济下的住房保障制度，远期可根据经济社会发展水平逐步过渡到高福利下的住房保障制度。

保障住房面积标准的确定具有很强的技术性、政策性和地域性，与家庭人口构成、住宅的结构形式、建筑形式、设备标准、区域气候条件等许多因素有关。在住房保障上应继续坚持“满足基本需求”的原则，组织相关多学科专家共同展开深入研究，严格控制保障面积标准，同时制定与低收入家庭支付能力相适应的补贴标准，原则上低收入家庭用于住房消费的支出控制在30%以下，逐步形成一个适合我国国情、适应不同地区发展阶段的周全而具有前瞻性的住房保障标准。

参考文献

- [1] 陈准等. 国际大都市建设与住房管理. 中国发展出版社, 2007.
- [2] 程遥. 大城市住房保障政策的效用分析. 现代城市研究, 2008 (1).
- [3] 郭玉坤等. 国外住房保障制度的共同特征及发展趋势. 城市问题, 2007 (8).
- [4] 何芳等. 土地市场化出让与住房保障制度的结合. 住房保障, 2007 (3).
- [5] 敬东. 我国大都市郊区化进程中城市土地利用控制研究. 同济大学博士学位论文, 2005.
- [6] 建设部课题组. 多层次住房保障体系研究. 中国建筑工业出版社, 2007.
- [7] 贾康等著. 中国住房制度改革问题研究. 经济科学出版社, 2007.
- [8] 李剑阁. 中国房改现状与前景. 中国发展出版社, 2007.
- [9] 李强. 我国城市中低收入群体住房保障问题. 中国建设报, 2007-06-07 (第1版).
- [10] 乐芸. 近期住房政策导向的梳理与介绍. 理想空间, 2008 (4).
- [11] 马光红等. 美国住房保障政策及实施策略研究. 房地经济, 2007 (3).
- [12] 潘海霞. 住房建设规划的政策与编制要求. 理想空间, 2008 (4).
- [13] 钱瑛瑛. 市场化条件下的住房保障政策选择研究. 同济大学博士学位论文, 2004.
- [14] 钱瑛瑛. 上海市住房保障政策体系研究. 财经界, 2007 (1).
- [15] 田一琳. PPP 融资模式: 中国住房保障体系的理性出路. 中国房地产金融, 2006 (3).
- [16] 于志光. 经济适用房标准问题研究. 同济大学硕士论文, 1999.
- [17] 姚琳珍. 中国公共住房政策模式研究. 上海财经大学出版社, 2003.
- [18] 全国人大常委会法制工作委员会经济法室等. 中华人民共和国城乡规划法解说. 知识产权出版社, 2008.
- [19] 赵婷. 借鉴香港经验完善内地住房保障制度. 财经界, 2007 (3).
- [20] 赵佩佩. 我国大城市社会保障性住房供给效用的若干分析. 现代城市研究, 2007 (10).
- [21] 赵路兴. 更加关注解决普通群众住房问题, 建立符合国情的住房建设和消费模式——我国房地产发展趋势. 宏观经济, 2007 (3).