

多维视角下国际保障性住房政策比较研究

何泽洪 何小瑞

广州科技职业技术大学

DOI:10.12238/ej.v7i11.2047

[摘要] 围绕保障性住房政策目标、政策模式、发展趋势三个方面的多维度,以英国、荷兰和美国保障性住房政策为研究对象,阐述三国政策要点及发展趋势。国际保障性住房政策目标多元、住房供应模式持续创新、注重可持续发展理念、政策协同等经验为我国保障性住房建设和管理提供参考借鉴。

[关键词] 国际; 保障性住房; 政策目标; 政策模式; 发展趋势

中图分类号: TU113.5+41 文献标识码: A

Comparative Research of International Affordable Housing Policies from a Multidimensional Perspective

Zehong He Xiaorui He

Guangzhou Vocational University of Science and Technology

[Abstract] Focusing on the multi-dimensional objectives of affordable housing policy, policy model and development trend, this paper takes the affordable housing policies of United Kingdom, Netherlands and United States as the research object to expound the key points and development trends of the policies of the three countries. The experience of diversified international affordable housing policy objectives, continuous innovation of housing supply model, focus on the concept of sustainable development, and policy coordination provides reference for the construction and management of affordable housing in China.

[Key words] International; affordable housing; policy objectives; policy model; Trends

引言

我国保障性住房规模在近年来持续扩大,体现了国家对解决中低收入群体住房问题的重视。根据住建部披露2024年全国保障性住房规划建设数据,2024年全年计划实现170.4万套。目前,全国已完成保障性住房筹集112.8万套。这表明,在保障性住房建设方面,我国取得了显著成效。

在全球经济一体化与城市化进程加速的背景下,住房问题逐渐成为各国政府关注的焦点。保障性住房是为解决中低收入家庭和特殊群体的住房问题而设立的一项重要社会福利。在保障性住房语义中,英国、荷兰和美国称为可支付住房,等同于我国保障性住房语义。在保障性住房的探索与实践,不同国家基于其独特的经济、社会和文化背景,采取了多样化的策略。在探讨国际保障性住房的政策目标、政策模式及发展趋势时,我们必须基于各国多样化策略采用多个维度,以准确理解和评估各国在住房保障方面所采取的措施。本文将重点围绕政策目标、政策模式、发展趋势三个方面的多维度,介绍英国、荷兰和美国保障性住房的政策目标、政策模式及发展趋势。

1 政策目标

1.1 政策目标分类

国际保障性住房政策的目标具有多样性和复杂性,根据各国制定保障性住房政策议程目标、政策执行结果及政策副产品,本文将政策目标归纳为五大类十小类。满足基本居住需求,为有住房需求者提供高质量住房是英国、荷兰和美国保障性住房政策的基础目标。促进住房市场稳定发展、优化住房市场结构,满足刚需的前提下,抑制住房投机,市场化住房、社会化住房、半市场化住房协同发展是英国、荷兰和美国保障性住房的中级目标。提升住房社区品质、实现社会公平正义,为不同住房需求者提供多样化产品供给,重塑邻里关系、实现居住环境可持续及减少种族障碍是英国、荷兰和美国保障性住房的高阶目标。

在具体目标侧重点上,英国、荷兰和美国因经济发展水平及社会急需解决的问题不同而不同。其中,荷兰是社会民主主义福利国家,保障住房政策是满足需求跃迁。二战导致荷兰住房市场严重供给不足,荷兰政府战后加强对社会住房的财政支持,1970

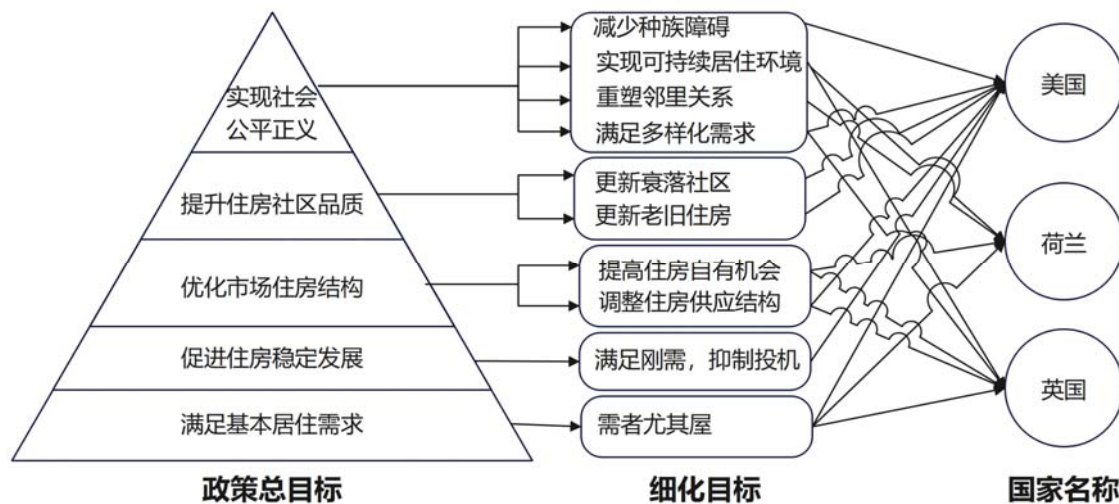


图1 政策目标分类图

年代随着工业化和城市化基本完成，住房短缺得到有效缓解，逐步形成中等收入“橄榄型”社会结构，20世纪80年代初荷兰政府放松对社会住房只租不售限令，转而以提高住房可持续性运营能力为主要目标。英国不同于荷兰，1919年到20世纪20年代末，社会住房在英国出现严重供需失衡，需求远远超过供给。英国政府通过贫民窟改造、旧房私房收购和修缮、利用专项基金修建产权归属于政府的房屋获得社会住房，低价租给低收入家庭。同时引导地方政府为新建的住宅进行补贴，鼓励民间建房。美国是典型的市场经济国家，经济高度发达，经济实力雄厚，住房的供求关系，基本上由市场来平衡。20世纪30年代以前，美国经济发展良好，住房供求关系比较平衡，联邦政府基本不介入保障住房市场。1929年美国爆发经济大萧条，联邦政府不得不通过干预房地产业，尤其是政府主动的保障性住房建设来刺激经济发展。

1.2 政策目标概述

1.2.1 英国政策目标

英国1980年代通过《住房法》在国内实施保障性住房政策，2003年颁布新的住房法案(The Housing Act 2004)，确定了为所有家庭提供宜居住房及2016年前所有新增住宅达到零碳标准的目标。英国的保障性住房政策主要围绕三大目标展开。一是为有需要的人群提供高质量住房和混合型可持续居住社区；二是扩大住房自有机会；三是为租房者提供更多选择和更高质量住房^[1]。在目标对象上，英国的住房政策在面向中低收入家庭的同时，还面向特殊人群，如弱势群体、关键部门职员、首次购房者等。

英国政府通过实施公共住房政策和租金管制政策，确保居民能够租到价格合理、质量合格的住房。政府通过兴建公共住

房、实施租金管制等手段，保障低收入群体的住房权益。这些政策的实施，不仅缓解了住房紧张的问题，也为英国社会的稳定与发展奠定了基础。

1.2.2 荷兰政策目标

荷兰是欧洲大陆“社会民主主义福利国家”的典型代表，福利性是其保障性住房政策制定和实践的重要参考依据。荷兰政府住房政策的主要目标是：重塑邻里关系，加快住房建设，实现良好的、可持续的生活环境，推进住房私有化，提高城市对中、高收入家庭的家居吸引力，增加住房协会收入，确保住房在可承受范围之内^[2]。在具体目标对象上，荷兰的住房政策目标对象经历了从初期中低收入、无收入、无家可归和其他弱势群体到全民住房津贴过程。

1.2.3 美国政策目标

美国政府致力于为全体人民提供安全、合格且负担得起的住房。通过法律、行政和税收等手段，美国政府全方位地调控房地产市场，确保住房市场的稳定。鼓励开发商建造廉租房并给予奖励，是美国住房政策的一大亮点。这一举措有效提高了低收入群体的住房可负担性，促进了社会公平与和谐。

美国联邦政府从二十世纪三十年代开始住房干预以来，其住房政策经历了1960年代的强调补贴低价住房的生产，到1970年代以来逐渐侧重对需求方补贴的转变。从二十世纪九十年代以来，美国住房政策的重点从增加低价住房供给和提高低收入人群支付能力，转向了保护存量低收入租赁住房、扩大低收入家庭居住社区的选择范围、转变公共住房的角色^[3]、改善中低收入家庭的购房能力、以及强调公平住房和公平住房贷款立法等。

总的来说,目前美国住房政策的重点目标是:增加住房供应,减少无家可归者,更新严重衰败的公共住房及更新衰落社区,减少居住迁移中的种族障碍。而其公共住房政策的基本理念是:解决可支付住房供应不足问题的主要方式应当是低收入住房的建设和供应。而面向需求方补贴的可支付住房政策强调应当“保证贫困人口能够像其他收入群体一样参与到住房市场中,而低收入住房政策应当提供相应的支持。”

1.3 目标差异及原因

1.3.1 目标差异

英国和美国相比,英国的住房政策比美国针对更广泛的人群,英国并非只面向中低收入家庭,同时还面向特殊人群,如弱势群体、关键部门职员、首次购房者等特殊群体。英国和荷兰相比,都强调对居住环境及质量的关注,但在具体细化目标上,荷兰比英国更加具体,同时强调城市对中、高收入家庭的居住吸引力,而不是简单的解决低收入家庭住房问题。荷兰和美国相比,美国更强调保障性住房基础供给,包括基础住房供给、社区改造、减少种族障碍,荷兰更多关注居住和谐及可持续生活环境。

1.3.2 差异原因

经济发展阶段是重要因素。英国、荷兰和美国在其经济发展过程中,面临着不同的挑战和需求。英国、美国、荷兰早期以基础设施建设和满足低收入群体的基本生活需求为首要任务,保障性住房政策侧重于解决住房短缺问题,但是住房的短缺程度及供给需求结构三国并不相同。随着经济水平的提高,人们更加注重生活品质和社会福利,三国不同程度将保障性住房政策更多地调整到提高住房质量和改善公共服务方面。

社会文化背景具有重要影响。三国的社会文化背景塑造了人们对于家庭和个体的不同认知和期望。荷兰更加注重家庭观念,保障性住房政策更多地考虑家庭的需求,通过提供适宜的家庭住房来维护社会稳定和增进家庭幸福。而英国和美国更加注重个人自由和独立性,保障性住房政策则更加关注个人的居住需求,保障个人的住房权益和提升生活质量。

政策制定者的偏好也是关键因素。荷兰更加注重公平和公正,认为保障性住房应该首先满足低收入群体的基本住房需求,以减少社会不公。英国、美国更加注重经济效率和增长,认为保障性住房政策应该更加关注住房市场的稳定和发展,以促进经济的持续增长。

2 政策模式

英国、荷兰、美国的住房保障政策目标有共性目标,也有个性化目标。为了实现议程内的政策目标,各国根据其国情和发展阶段采取了多样化的政策模式。

2.1 英国政策模式

英国采取了混合型可支付住房政策模式。其政策模式的要

点是以社会住房为主的保障性住房政策与住房救济项目结合,同时通过规划手段促进保障性住房建设。

英国保障性住房政策模式的要义是租赁市场的深度开发。英国政府着重发展租赁市场,通过公共租赁住房的建设和租赁补贴的发放,缓解低收入家庭的住房问题。公共租赁住房由地方政府或住房协会管理,租金水平普遍低于市场价,确保租户能享受到经济实惠的住房条件。英国政府还通过制定严格的租赁法规,保护租户权益,维护租赁市场的健康发展。

2.2 荷兰政策模式

荷兰是欧洲大陆“社会民主主义国家”的典型代表,福利性是其保障性住房政策制定和实践的重要参考依据。荷兰的保障性住房政策模式是基于福利国家社会保障体系的住房政策模式,该模式侧重对需求端的补贴。一是对个体需求补贴,对中低收入、无收入、无家可归和其他弱势群体给予住房补贴;二是对社会住房及自有住房补贴,促进“半市场化”住房发展;三是对环境补贴,注重住宅和住区的可持续发展,强调环境保护和节能减排,注重社区环境、社会服务共同提高。荷兰保障性住房政策经历了社会住房政策,全面私有化和市场化改革,住房津贴项目三个阶段。

2.3 美国政策模式

美国采取政府主动干预并管理公私供给干预政策的模式,实物与货币补贴的双重保障是美国保障性住房政策模式的要点,该模式涵盖了实物补贴和货币补贴两大方面。在实物补贴上,政府通过房屋署直接管理和运营公共住房项目,这些房屋以出租为主,租金水平根据租户家庭收入进行调整,通常为家庭收入的1/3,以确保租户能负担得起。美国政府还为那些收入略高的家庭提供廉租公屋,虽然租金标准稍高,但家庭年收入的限制标准也相应放宽,从而扩大了保障范围。在货币补贴方面,政府通过发放住房补贴券等形式,为低收入家庭提供在市场租赁住房的经济支持。

2.4 政策模式比较

美国采用政府主动干预并管理公私供给干预政策模式,侧重对住房供给干预,显著特点在于其实物与货币补贴的结合,这种策略旨在灵活满足不同家庭的多样化住房需求。实物补贴包括政府直接建造公共住房,以较低的价格出租给符合条件的家庭,而货币补贴则通过提供租金补贴或购房贷款优惠等形式实现。美国公共住房管理规范的执行力度强,保障了居民居住环境的质量。然而,这种模式也带来了政府财政压力加大的问题,由于需要大量的财政投入来维持公共住房的建造和管理,这对于财政状况一般的地区而言是一个不小的挑战。公共住房的分配过程也可能存在不公平现象,如何确保分配的公正性和透明度是需要持续关注的问题。

英国采用混合型可支付住房政策模式,强调社会住房和住

房救济,以租赁市场发达为特点,住房供应充足,为居民提供了广泛的住房选择。租赁补贴政策的实施,有效减轻了低收入家庭的经济负担,使得他们能够更加轻松地负担起房租。然而,公共租赁住房的建设和管理成本较高,这对于政府而言是一个不小的财务压力。租赁市场也可能存在不稳定因素,如租金波动大、租赁合同条款复杂等,这些都可能对居民的住房安全产生不利影响。

荷兰的保障性住房政策模式是基于福利国家社会保障体系的住房政策模式,侧重对需求端补贴。在此模式下,荷兰成为欧洲社会住房发展最典范的国家,在社会住房方面的投入长期居于欧洲国家领先地位。随着全国住房数量短缺消失及公共住房的财政支出飙升,荷兰进行全面私有化和市场化改革和实施住房津贴项目,补助数额基于“按需分配”和实行租金自由化,带来租金快速上涨,津贴政策需要更多的公共财政支出,给荷兰政府带来巨大的负担。同时,过高过全面的住房津贴政策,引发了保障政策对工作激励和节省住房开支上的潜在负面影响的担忧。

3 发展趋势

3.1 英国保障性住房政策发展趋势

近年来英国的保障性住房政策呈现出由公共住房体系向社会住房体系转变,由对供给方直接补贴和干预向对需求方补贴的趋势。

中央政府通过使用财政预算调节功能,由政府部门牵头成立住房专项基金,统筹中央政府和地方政府保障性住房补贴政策,实施购房浮动利率税率,“购买权”计划、购房税收减免政策等措施。不到五年时间,英国租赁私人住房的家庭从12%上升到了57%,自有住房家庭的比例上升到69%^[4]。

英国的社会住房主要由非营利性的住房协会管理。中央政府通过社会住房基金对住房协会进行资助,并对政府公共住房的资金来源和管理模式进行约束,以保证公共和社会租赁住房公平竞争。随着公共住房体系向社会住房体系转变,政府开发了住房救济项目,更多的从对供给端直补向需求方补贴转变。作为需求方补贴的综合性政策,包括全国性房租减免和房租津贴。英国的住房津贴被看作是提高出租住房对低收入家庭的保障性的一种手段,住房救济项目采用剩余收入法来确定租金补贴的额度,住户必须在找到住房后再申请住房津贴。

在住房规划政策方面,英国通过《城乡规划法》第106条款,地方规划部门应在其法定开发规划中对当地可支付住房需求进行评估,并可以根据这一评估,强制性要求私营开发商在其商业住宅开发项目中提供一定比例的可支付住房。此规定的最大特点是通过地方规划管理部门和开发商之间就单个开发项目的具体协商,决定可支付住房建设的规模、数量、标准、产权类型和位置等具体要求^[5]。

3.2 荷兰保障性住房政策发展趋势

荷兰保障性住房市场与社会住房市场并重发展是其政策发展的主要趋势,两者已经基本实现了优势互补的互动关系。在社会住房的分配机制和管理方式上,经过长期摸索和实践,引入并融合了诸多市场化元素;荷兰对自有居住房屋群体制定了一系列激励政策,例如采取对该类群体的购买需求进行灵活补贴。荷兰一系列综合保障性住房政策,一方面保证了住房市场的正常运转,另一方面也保障了不同群体住房差异化需求。

荷兰全国住房数量型短缺在本世纪初已基本消失,地方政府基本完全退出住房供给体系。随着公共支出的不断飙升,荷兰政府开始出售部分公有租赁住房,以加速政府欠款的回收。鼓励住房自有化,通过了“促进自有住房法案”(2001年),对购买住房的中产阶级和收入较低群体给予直接补贴或进行税收优惠减免。政府补助除了用于新建住房和对现有住房进行维护外,更多补贴资金会用于改善社区公共卫生环境和提升公共服务质量。

3.3 美国保障性住房政策发展趋势

联邦政府从二十世纪三十年代开始住房干预以来,其住房政策经历了强调补贴低价住房的生产,到逐渐侧重对需求方补贴的转变。上世纪90年代以来,美国保障性住房政策的重点从增加低价住房供给和提高低收入人群购买能力,转向对存量低收入租赁住房保障性住房保护、为低收入家庭提供更多居住社区选择机会、改善中低收入家庭的购房能力、以及强调公平住房和公平住房贷款立法等。近年来,美国保障性住房呈现以下发展趋势。

(1) 政府直接干预下的新增保障性住房供给基本停滞。目前,在保障性住房项目中,联邦政府的财政投入主要用于维护和修缮存量保障性住房。

(2) 联邦政府的保障性租赁住房政策以间接补贴为主,采取以需求补贴为主的供需补贴结合模式。间接补贴即联邦政府通过向私营租房部门提供税收或利率补贴,通过降低供给方建设和供应可支付住房的成本,以鼓励其降低房租并向低收入家庭供应。其中主要包括开发贷款利率补贴和低收入住房税收补贴等手段。目前,低收入住房税收补贴是美国最主要的保障性租赁住房供给的联邦补贴项目^[6]。

(3) 保障性住房政策逐渐与消除平民窟、促进低收入家庭就业和增加教育机会等城市政策和福利改革目标相结合。希望六号计划和社区发展组团基金都将保障性住房修缮或建设与社区发展等目标相结合。

(4) 州政府在制定和实践保障性住房政策中的作用越来越重要。主要体现保障性住房建设的资金主要来源于州政府和地方政府设立的住房信托基金,同时州政府和地方政府为鼓励非政府机构向低收入群体提供廉价住房,不断更新和制定了一系列法规和采取了多种刺激性措施。在美国,越来越多的地方政府

采用包容性区划手段,通过放宽规划条件,强制性要求或者鼓励开发商在其开发的商品住宅项目中,将一部分住房以低于市场价格租售给中低收入住户^[7]。

4 经验启示

4.1 政策目标多元

随着城市人口结构的变化和社会经济的发展,保障性住房政策的目标已经由原先单一解决低收入群体基本居住问题,逐步拓展至满足更广泛群体的住房需求、重塑邻里关系、构建混合型社区、减少种族障碍等。这一转变体现在政策对中低收入家庭、新就业人群、特殊群体等多元化群体的关注。以及对人居环境、社区服务质量、产权制度、和谐社会的重视。对政策制定者提出了更高要求,需要通过深入调研和数据分析,精准识别不同群体的住房需求,确保政策的针对性和有效性。

4.2 住房供应模式持续创新

为了满足市场多元化的需求,保障性住房的供应模式也在不断创新。传统的公共租赁住房、社会住房等供应模式正在向共有产权房、租赁补贴、租赁市场规范化等多元化模式转变。这些新模式不仅提高了住房供应的灵活性和多样性,还增强了市场的自我调节作用,更好地适应市场需求和居民需求的变化。

4.3 注重可持续发展理念

在保障性住房政策中,绿色建筑、节能减排、环境友好等可持续发展理念正得到越来越多的关注。政策制定者通过推广绿色建筑技术、提高建筑节能标准、加强环境监管等措施,推动住房建设与生态环境、社会经济的协调发展。这种理念的转变,不仅提高了居民的生活质量,还为城市的可持续发展奠定了坚实基础。

4.4 强化政策协同效应

保障性住房政策的有效实施离不开其他相关政策的协同支持。当前,保障性住房政策正逐步与土地政策、金融政策、税收

政策等其他政策形成联动机制,共同推动住房问题的解决。通过强化政策间的协同效应,不仅能够提高政策的实施效率,还能够促进相关产业和领域的发展,形成良性循环的发展态势。

【参考文献】

[1]Communities and Local Government. Planning Policy Statement 3(PPS3):Housing[EBOL].<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/planningpolicystatement3.pdf>,2024,07,01.

[2]谢伏瞻,Gregory K Ingram.土地制度与住房政策[M].北京:中国大地出版社,2008.

[3]Gabriele,Stuart A.Urban housing policy in the 1990s[J].Housing Policy Debate 7(4):673-693.

[4]Lomax,Gregory.Financing Social Housing in the United Kingdom[J].Housing Policy Debate,1995,Vol.6,No.4,pp.849-865.

[5]Crook,Tony, Jennie Currie, Alastair Jackson, Sarah Monk, Steven Rowley, Kerry Smith and Christine Whitehead.Planning gain and affordable housing: Making it count[R].Joseph Rowntree Foundation,2002.

[6]Wallace,J.E.Financing affordable housing in the United States[J].Housing Policy Debate,1995,6(4):785-814.

[7]Brown K.D.Expanding affordable housing through inclusive zoning:Lessons from the Washington Metropolitan Area.In Discussion Paper Series[R].Washington D.C.:The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy,2001.

作者简介:

何泽洪(1986--),男,土家族,湖北利川人,管理学硕士,中级经济师,讲师,研究方向:住房保障、土地政策、科技创新与管理。