



# 公共 住房的未来

## 东西方的现状与趋势

陈杰 【英】马克·斯蒂芬斯 【美】满燕云 编著  
陈杰 译

THE FUTURE OF  
PUBLIC HOUSING  
ONGOING TRENDS IN THE EAST AND THE WEST



中信出版集团 · CHINACITICPRESS



# 公共 住房的未来

## 东西方的现状与趋势

陈杰 【英】马克·斯蒂芬斯 【美】满燕云 编著  
陈杰 译

0824180

图书在版编目 (CIP) 数据

公共住房的未来: 东西方的现状与趋势 / 陈杰, (英) 斯蒂芬斯, (美) 满燕云编著; 陈杰译. —北京: 中信出版社, 2015. 9

书名原文: The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West

ISBN 978-7-5086-5350-1

I. ①公… II. ①陈…②斯…③满…④陈… III. ①城市—住宅—研究—世界 IV. ①F293.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 166563 号

Translation from the English language edition:

The Future of Public Housing by Jie Chen, Mark Stephens and Yanyun Man

Copyright © 2013 Springer Berlin Heidelberg

Springer Berlin Heidelberg is a part of Springer Science + Business Media

Simplified Chinese translation copyright © 2015 by CITIC Press Corporation

ALL RIGHTS RESERVED

本书仅限中国大陆地区发行销售

公共住房的未来——

东西方的现状与趋势

编 著: 陈 杰 [英] 马克·斯蒂芬斯 [美] 满燕云

译 者: 陈 杰

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 23

字 数: 360 千字

版 次: 2015 年 9 月第 1 版

印 次: 2015 年 9 月第 1 次印刷

京权图字: 01-2014-6936

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5086-5350-1/F · 3432

定 价: 58.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换

服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: author@citicpub.com

## 致 谢

该书的中文版与英文版出版得到国家自然科学基金“快速城市化进程与住房公共政策：交互性与协调性发展研究”（NSF 71173045），国家自然科学基金“中国城市住房供应模式变迁对居民住房选择行为的影响及经济社会效应”（NSF 71573166），美国林肯土地政策研究院、教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“我国城镇住房保障体系及运行机制研究”（13JZD 009），上海市曙光学者计划“房地产业与经济社会发展和谐共生研究”（项目批准号：13SG 35）和住房与城乡建设部住房保障司委托课题“建立与完善我国住宅政策性金融机构体系研究”（项目批准号：2015-2）的共同资助。

## 序言\*

该书致力于研究近年来亚洲和其他新兴经济体在公共住房领域所呈现的引人瞩目的兴盛,并与西方国家在公共住房领域所呈现的持续停滞和衰退进行比较。

20世纪,在西方资本主义社会、欧洲和亚洲的社会主义国家以及发展中国家,公共住房是各国应对城市化和解决城市住房问题常见的措施。但直到千禧年来临,公共住房却被广泛视为一项失败的政策——它因排斥最贫穷和最弱势的人群而被批评,还因导致贫穷的积聚而被谴责。随着“华盛顿共识”成为主流意识,私有化已然成为如今的流行规则(世界银行,1993)。1990年以后,几乎所有欧洲前社会主义国家都进行了大规模的住房私有化,导致出现了大量的“超高住房自有率”国家,这些国家的住房自有率超过了任何西方资本主义社会(Lowe,2003;Stephens,2005)。城镇化过程中的中国也紧跟其后,尽管与东欧转型国家的经济和人口状况完全不同,但在房屋所有权结构方面却出现了惊人的相似变化(Stephens,2010)。

---

\* 序言由陈杰(上海财经大学公共经济与管理学院教授),满燕云(美国印第安纳大学公共与环境事务学院终身教授、北京大学城市与环境学院教授),马克·斯蒂芬斯(Mark Stephens)(英国赫瑞瓦特大学建筑环境学院教授)共同执笔。

## 公共住房的未来

但这种世界范围内住房系统的相似性并没有一直延续。当前,在西方社会和欧洲的转型经济体中,住房的“金融化”被突然叫停。这首先是因为美国的次贷危机演变成信贷危机,而信贷危机进一步发展为蔓延至北美和欧洲的全球性金融危机。财政紧缩使得公共住房不可能在“旧世界”中复兴,事实上,(越来越多的)“政府将从房屋直接供应者这个角色中脱离”(Priemus and Dieleman,2002)。选择性的拆迁、鼓励混合型的住房产权结构和提高补贴是大多数西方国家住房政策的主旋律(Whitehead,1999)。

与之相对比,亚洲的经济增长和城市化给住房系统带来了巨大压力(Chen等,2010; Stephens,2010; Chen等,2011)。在亚洲,政府认为公共住房形式的多样化在城市化进程中发挥着重要作用(Lui,2007)。

更令人震撼的是,在过去几年里,中国的公共住房项目以惊人的速度迅速扩张。2011年年初,时任国家总理温家宝宣布中国政府将在“十二五”规划期间(2011~2015年)建设3600万套公共住房(陈杰等,2015)。在中国政策制定者头脑中,采用公共住房的新模式主要是为了解决城市外来移民、新就业者和无居所家庭的临时性住房需求。但是中国政府也明确表示,希望公共住房的发展能成为推进城镇化进程的一项重要政策工具。

显然,不断增长的公共住房项目需求不仅来自政治压力的驱使,也来自这些地区城镇化进程的推动。然而,西欧和美国的经验教训告诉我们,公共住房的扩张会对私人房地产市场、整体经济社会的发展和城市规划产生深远的影响。

本书列举了欧洲和北美等国家成熟公共住房部门发展的案例,也试图通过系统性的研究来评价新型公共住房政策在亚洲和其他新兴市场国家中所发挥的作用。

在此序言的后续部分,我们将会为此书的各个章节提供综述和评价,而结论将会在最后章节得出。

## 亚洲的公共住房

赵丽霞(2013)概括了亚洲国家所有公共住房的发展模式和类型。她在文中提

到,公共住房在新加坡的住房供应体系中占到“绝对主导地位”,在中国香港起到“重要作用”,而在日本、韩国和中国台湾,公共住房只起到了“无足轻重”的作用。“公共住房”这个术语在各个国家的含义并不相同。一方面,它意味着政府直接提供的住房;另一方面,它意味着政府在供应环节以各种形式干预住房市场以提高住房的“可负担性”。

赵丽霞教授探讨了是否存在这样的条件,使得中国香港的公共住房模式(也带有一定程度的新加坡公共住房模式)能够在中国内地移植并得以运用。她认为香港模式不能适应中国内地更加复杂的经济社会和城市环境,并解释了中国内地为什么要采取多种公共住房模式。赵丽霞教授列举了公共住房在香港繁荣的诸多因素:在香港高速城市化的早期阶段政府就开始干预公共住房,当时的殖民政府愿意腾出土地来建设公共住房;同时,香港作为一个城市政体,来自农村外来人口移民的压力相对可控。赵丽霞教授也对中国内地公共住房模式的财政基础提出了一些质疑。在香港,政府提供的“居者有其屋”计划(简称居屋计划)使得资金能被循环用在未来的公共房屋发展之中。然而,在中国内地,经济适用房等这类公共住房不仅由私人开发商提供,个人还有几乎完全产权。这样的项目设计限制了中国政府对公共住房财政投入资源的回收。此外,香港已有的致力于确保公共住房质量的公共参与及咨询治理机制在中国内地也未建立。

## 中国内地

陈杰等(2013)总结了中国内地 20 世纪 90 年代末住房制度改革前后公共住房的发展情况,并讨论了为什么在 30 多年的住房改革和大规模私有化后,中国政府近期再次把公共住房作为解决城市住房问题的一个重要方案。作者认为,最近中国政府对于公共住房的推进,不应该被视为是一种后退或是改革前福利房制度的一种回归。相反,它代表着中国的政府决策者越来越意识到,在现代市场经济国家中构建现代城市住房体系的复杂性。有趣的是,“生产至上主义”的住房政策假说可以被用来解释,为什么近期中国大规模建设公共住房被广泛视为是抵御全球经济低迷冲击的一种经济刺激手段,它也被视为一种为过热的中国房地产市场降温的

## 公共住房的未来

监管工具。

同时,住房政策的转变反映了从全球金融危机以来中国社会和经济政策出现的许多新动向。过去几年,中国政府显然更加小心防范住房市场的失灵,同时也重新强调政府在诸多经济和社会领域有直接控制资源配置的权限。鉴于低成本的住房供给越来越少、高通货膨胀以及贫富差距加大的现状,政府通过大规模的新建公共住房项目来平衡经济增长与保持社会稳定。然而,这一章也反映了中国的公共住房模式在近年来中国经济社会发展指导思想剧烈改变的背景下正在得到重塑。根据中国共产党从2006年提出来的“和谐社会”的新指导思想,社会政策不再从属于经济政策,而是经济政策的重要组成部分。保障性住房的供应在中国成为一项政治任务,其目的在于缓解住房改革后由市场和经济增长为主导的发展带来的不平等和收入差距。这一章提供的一些初步的证据表明中国公共住房政策的改变可以被视为中国经济导向由“生产主义至上”向“发展型社会”转变的一个强烈信号。

杨赞等(2013)研究了“后改革时代”中国首都北京在公共住房项目方面取得的进展。他们的重点在于检验北京的公共住房项目对目标群体而言是否是可获得和可负担的。基于对北京的两个公共住房项目即经济适用房和限价房的研究,作者发现中低收入家庭的收入远不能承受政府补贴房的价格。他们认为,为了达到公共住房的政策预期目的,中国的地方政府应将公共住房的分配纳入到更加广阔的城市规划环境中,同时应保证公共住房社区拥有较为完善的公共服务。

常莹和陈杰(2013)总结了最大的城市——上海的公共住房近几年的发展经验。这一章以上海为例进行研究,详细阐述了中国公共住房项目背后的多重目的。它聚焦于两大公共住房项目,即动迁房和新的公共廉租房在上海近年来的社会空间动态中所发挥的作用。研究指出,上海的公共住房政策是城市发展政策的衍生物,是与其他战略如城市营销和市中心老旧小区改造——住宅高档化等相配套的结果。作者认为,上海市政府将新的公共住房制度作为提高本地经济竞争力的一种途径。来自上海公共廉租房租户的问卷调查数据也有力地支持了作者的分析。问卷调查显示,公共廉租房项目是一个选择性很大的项目,其目标是吸引并保留优秀人才,从而提高城市的竞争力。



## 中国香港

叶毅明(2013)认为,香港的公共住房项目是亚洲首个“政府深度干预”的例子。他探讨了在一个普遍高度发达的自由经济体中,住房是如何成为“社会政策的最重要的支柱”。土地的短缺,国家所有的土地所有权以及香港的高人口密度都发挥了各自的作用。然而,持续支持公共住房的动力来源于英国殖民者强烈的“生产主义至上”的统治理念,以及把房屋供给作为一种抑制动乱与获得合法权利的方式。在英国政府的统治下,香港的贫民窟地区被公共住房项目代替,以支持香港经济发展,同时新的城镇被建立起来为新行业发展所需的劳动力提供住房。1997年殖民统治结束与亚洲金融危机不期而遇,随后又在2003年爆发非典型肺炎(SARS),这促使新的香港特区政府于2002年撤销了自20世纪70年代后期就建立起来的援助房屋业主的项目。这是政府有意通过限制供给以保护个人财产价值的一个信号。一开始,公共住房项目发展迅猛,房屋数量成倍增加,2000~2001年有超过10万套新住房,达到了顶峰,但是从那以后公共住房数量一直在降低,最后差不多只有住房供应鼎盛时期的四分之一。叶毅明教授认为,“政府和开发商之间根深蒂固的利益关系”抑制了打压房地产市场所采取的相关措施的效力,同时这样也可以解决由房价上涨和收入不平等加剧导致的潜在的不断恶化的住房可负担性问题。土地销售收入和印花税似乎是政府和房地产商保持利益关系的根源。尽管如此,公众仍非常支持公共住房项目,不仅是那些公共住房的受益者支持,所有的民众都支持。

## 中国台湾

张金鶚和袁淑湄(2013)介绍了中国台湾公共住房政策的发展历史与最新演变。他们认为,台湾当局没能处理好社会上弱势群体的住房问题,同时也没能考虑为弱势群体提供公共住房以降低他们的住房成本等问题。迄今,公共住房问题在台湾还没有取得实质性进展。作者认为,台湾公共住房供给的不足在很大程度上归因于政治体系。在这一章,作者建议政府部门应简化公共住房政策的目

## 公共住房的未来

向,最小化政治干预,从而不至于混淆公共住房的最终目标。此外,作者还指出了台湾公共住房政策的新方向。

### 韩国

张英姬和金秀顯(2013)介绍了韩国首都首尔公共住房近来发展的一些教训。1990年以来,韩国政府快速增加公共住房的供给,目前已经覆盖5%左右的家庭。此外,韩国各政党都在互相竞争,纷纷承诺尽可能多地为民众提供公共住房。首尔市政府的目标是在4年内(2011~2015年)提供8万套公共住房,这将有效地将公共住房占有率提高到7%。然而,首尔市政府很难拿到足够的土地来建设公共住房。为此,首尔市政府通过一系列新的方法来提供公共住房。例如,购买现有的个人房屋,在城市更新项目中获得公共住房,以及鼓励小规模公共住房项目等。在人口高度集中、可用土地较少且公共住房项目起步较晚的国家中,这些尝试对于找到实际可行的方法以提高公共住房供给是有益的。

### 日本

平山洋介(2013)探讨了日本公共住房与日本新自由主义政策发展之间的联系。作者注意到,日本的战后住房政策逐步偏向提高中产阶级的住房自有率,但公共租赁住房仍然得到保留,然而住房租赁补贴制度却没有建立。这一缺陷与新自由主义的社会与经济政策结合,导致低收入家庭住房在社会中更加被边缘化。在日本,公共住房(包括中央政府兴建的公团住宅和地方政府兴建的公营住宅),员工住房和一些个人租赁房屋共同构成了日本的廉租房屋体系。在发达国家中,相对而言,日本的住房保障网络体系属于特别脆弱的。随着日本经济的长期停滞,在住房市场为低收入家庭寻找到足够多的房源变得越来越难。此外,公共住房、雇员住房和廉价私人租赁住房数量的下降,使得为低收入群体提供可负担住房的保障系统瓦解。随着公共住房和其他廉租房的供应减少,新的住房危机使得无法找到合适住房的人数急剧上升。作者总结,日本政府可能被迫修改基于新自由主义制定

的房屋政策,并加大对低收入家庭住房的投资。

## 新加坡

邓永恒等(2013)讨论了公共住房是如何帮助新加坡从独立时一个住房极度匮乏的国家,变成一个居民几乎人人拥有自有住房的国家。这一章记录了在过去50年中使新加坡的公共住房情况发生改变的关键政策和措施。这也证明,新加坡的公共住房是将国民财富转移到中等收入家庭和低收入家庭的一个重要渠道。新加坡政府在住房发展局(HDB)和中央公积金制度构成的公共住房体系中扮演了双重角色,它既是房屋开发商,又是金融家,这有助于建立一个高效、有用的公共住房部门。作者认为,新加坡公共住房的成功是建立在高效的中央集中规划系统之上。这包括体制结构,例如一个占主导地位的执政党和一个执行力强的行政部门,同时也需要强有力的政府管理和促使公平分配的机制作为补充。作者强调,新加坡公共住房面临两大挑战:首先,平衡被管制的组屋一级市场和自由化的组屋二级市场之间的价格波动是具有挑战性的任务;其次,为了满足居民日益高涨的住房需求,新加坡住房发展局需要在越来越大的压力之下寻找更多的公共资金和资源。

## 欧洲和北美

缪里(2013)为我们提供了北美和欧洲公共住房在地理分布和历史发展方面的综述。他认为,严格意义上的“公共住房”在北美和欧洲现在相对稀缺。许多国家从来没有采用过国家直接拥有住房这样的模式,同时有过这一做法的国家现在基本也已经不再采用这种模式。除了美国(在美国没有足够的政治选民来支持创建一个大的公共住房部门)之外,瑞典和英国为我们提供了现存最清晰的由政府拥有和管理的公共租赁住房模式。公共住房在欧洲南部则非常边缘化,同时,东欧和中欧的国有住房已经逐渐被私有化。在这些国家,随着非政府和非营利性的房地产商提供的住房增加,而且在公开市场上这种形式的房屋租金也较适中,从而出现了一种更加广泛的“社会化”住房体系的发展趋势。缪里(2013)认为,从“公共”到

“社会”的转变,意味着住房政策的重点从谁来供给转变为谁来居住。因为“公共”住房并不都是或不主要是为穷人提供,言下之意,“社会”住房应更加清晰地定位在为穷人提供住房。

缪里(2013)认为,在一个艾斯平-安德森(Esping-Andersen)的福利制度理论所默认的住房系统中,预测住房的去商品化水平非常困难。一些只提供了低水平的非商品化福利的国家,其社会保障系统却拥有高度去商品化的住房保障体系,尽管这样的联系可能只在某种程度上存在因果关系。缪里(2013)认为,更加复杂的政策和措施,包括在地方层面执行的措施,可能有助于解释为什么一个社会住房体系可能从福利体制中分化出来。缪里(2013)研究了大量的背景因素,包括住房体系中影响结果和驱动转型的人口统计学、经济环境和政治压力等因素。

然而,期待中的社会住房自筹资金模式似乎比一些作者期盼的更加难以捉摸(可参见本书中布豪威尔关于荷兰的篇章)。正逐渐成熟的社会租赁住房,虽然原则上可以使租金更低,但实际上其租金已非常接近市场租金水平。在不少国家,社会住房或者公共住房由于私有化而大幅收缩,例如在东欧、中欧以及英国这些国家和地区,政府已将房屋折扣销售给了租户。私有化使得公共住房和社会住房产生“剩余化”现象,即使在那些还没有采取大面积私有化的国家,这种现象也很明显。

缪里强调了实践的多样性,认为公共住房和社会住房的性质在国家内部和不同国家之间变化很正常。考虑到市场天生的缺憾,如果在给大量人口提供住房时政府不提供资助会很难实现。他认为政治上支持保留公共住房可能重新获得民众的支持,并且这种支持在未来会有新的扩大。

## 美国

邓岚和朱小棣(2013)调查了公共住房在美国这样与多数欧洲国家政治文化不同的国家所发挥的作用。一种对市场本身优越性的信仰,一种对政府的不信任和一种对个人主义的推崇,这三者结合起来导致公共住房从来没有在美国住房政策中占据主导地位。这反映了除20世纪30年代罗斯福新政时期和20世纪60年代约翰逊总统提出的大社会计划外,美国的福利体制一直没有系统建立起来。20世纪90年代克林顿政

府尝试扩大医疗保险覆盖面的失败,近期针对奥巴马总统医改成功的激战,都反映了美国政治上激烈的党派之争。当这样的党派偏见与宪法规定的立法权、执法权的两权分立以及联邦政府结构结合时,党派之争会阻碍政府发挥重要作用。

与其他许多国家一样,经济危机促使国家不得不干预房地产市场。以美国为例,邓岚和朱小棣(2013)告诉我们,在20世纪30年代的经济大萧条中,美国半数的住宅抵押贷款出现违约,同时建筑行业也完全崩溃。但是,政府的应对措施并不是转向公共住房,相反美国联邦政府反而建立了联邦住宅管理局(FHA),引入贷款保险。随着银行部门的进一步改革,这为战后自有住房群体的不断扩大奠定了基础。

尽管在20世纪30年代美国联邦政府就通过立法促进了公共住房的发展,1949年在具有里程碑意义的《住房法案》之后也有扩大公共住房项目的计划,但因为朝鲜战争带来的战事经费支出而受阻。20世纪60年代联邦政府住房机构——美国住房和城市发展部(HUD)的形成伴随着一个宏大的公共住房项目的产生,尽管按国际标准来看这个项目覆盖面不算大,但是,这是在之前公共住房项目搁置后不久就发生的。现在美国依然存在公共住房项目,但是被广泛地认为是失败的。邓岚和朱小棣认为,这说明没有广大公众的支持,公共住房项目几乎不可能维持。

因此,20世纪70年代以来,美国住房政策的目标已经相应转变成为穷人提供可负担得起的租赁住房,但这同样需要公众支持。公众支持,意味着美国住房政策的转变要略微不同于欧洲住房政策的变化。这里的关键转变,并不是从由供给方补贴转到需求方补贴(虽然这也是发生的),而是由原先的政府对供应的直接补贴转为基于市场机制的供给补贴。因此,在1974年《住房法案》和随后的“低收入住房税收抵免计划”(LIHTCs,1986年以后正式推出)中,基于项目的“第八条款”着重为中低收入人群提供个人住房补贴。在这个框架之下,需求方的住房代金券有助于为收入最低的家庭提供有针对性的帮助,并且能使收入非常低的人群得到由“低收入住房税收抵免计划”补贴的房屋。然而,不同于欧洲的住房补贴方案,美国政府的住房代金券并不是基于权利的,因此只能限量供应,许多符合条件的人并没有拿到这个代金券。

“低收入住房税收抵免计划”作为美国政府的一个住房政策工具已经存在了20多年,在2008年金融危机的时候有过波动,目前这个计划实施很稳健,对项目支持

者很有利。美国体系的支持者也认为,采用这些政策工具可以帮助避免补贴型公共住房集中在同一社区,那种低收入人群的聚集对公共住房项目非常有害。但具有讽刺意味的是,对“低收入住房税收抵免计划”的部分褒奖来自政策的不透明。这意味着,在美国,政府已经学会了隐身介入,用一只“看不见的手”来干预。

### 英国

英国中央政府资助公共住房的历史可以追溯到1919年。回顾英国公共住房的发展历史,斯蒂芬斯(2013)提出了任何公共住房项目都会面临的三个两难困境:一是补贴的深度与项目的广度之间的平衡;二是租金水平与房屋质量及位置之间的平衡;三是为目标贫穷群体提供住房和贫困人群不断增加之间的平衡。

与其他国家一样,英国早期的公共租赁住房并不是为最贫穷的家庭而准备,事实上,这些家庭连补贴后的房租都难以负担。第二次世界大战以后,政府把公共租赁住房的重点从安置各种类型的社会阶层转移到优先安置因为贫民窟拆除而无家可归的人(几乎所有这些住房由私人业主所有)。政府通过采取降低住房面积标准、将房屋建在偏远地区以及增加密度(高层建筑)等措施使无家可归的人能负担得起公共租赁住房。另外,自20世纪30年代以来执行的由地方政府运作的级差地租方案在20世纪70年代转变为全国性的房屋补贴项目。如今,在英国超过60%的社会住房租赁者享受着这项住房补贴。

住房补贴项目在1980年左右达到一个峰值,有三分之一左右的家庭居住在公共租赁房中。从那以后,住房补贴项目有两个重要的转变:第一,在“购买权”政策下让租户以折扣价购买租赁房;第二,地方政府现在只保有社会住房一半的存量。第二种现象的出现是因为在20世纪90年代和21世纪初地方政府将他们的房屋转移给独立的非营利性机构——住房协会。此外,几乎所有的1988年以来新建的社会租赁住房都由住房协会开发。

这些改变在某种程度上反映了公共租赁住房的成熟:资产价值的增长与未偿还的债务相关。政府能以折扣价格向租户售房,但不会在政府资产负债表上表现为亏损,同时也使许多存量房屋本可以不用补贴就可以转移。事实上,他们允许存

量住房能够被用来进行再融资,以支付其现代化进程所需的费用。而其他低价值的存量住房则需要政府补贴以加快转移。但是促使这些房产转移的第二个动机是,住房协会的债务没有出现在政府的账簿上。

英国社会租赁部门被经常形容为“残余部队”:社会租赁住房的租户其收入与就业水平要远低于其他租户。斯蒂芬斯认为可以解释这种现象的一个原因是,英国经济产生了较高水平的相对贫困率,社会租赁房屋的一个重要作用就是为贫困人群提供保障。然而,他提到,英国政府制定了一个为新的“可负担”住房提供融资的财务模式,预计租金会增加,房屋租赁的地位会降低,同时房屋津贴也受到限制。

## 法国

法国社会租赁住房体现了这个国家许多独特的政治和文化风貌。勒·柯布西耶(Le Corbusier)的现代主义表现在法国社会房屋的建筑设计中。同样,在莱维(2013)的文章中,她认为“社会住房历史与这个国家的工业化和经济发展同步,这种印象在法国可能比任何国家都强烈”。虽然法国的政治话题从来都与国际趋势同步,但可能比任何西欧国家更加强烈地抗拒新自由主义经济思潮。

法国社会住房的复杂性在大众中有截然不同的舆论观点。80%的法国人认为社会住房是必需品,同时,74%的法国人认为社会住房形象差。正如莱维提到的,“社会住房是好的,但是这只是对某些人而言。”“有益于他人”使得社会住房获得了足够的支持基础,使得几乎只有在欧洲,无论是绝对数还是相对数,法国的社会租赁住房的规模越来越大。

当然,法国社会租赁住房属于国家住户系统的“多面手”,因为它不仅仅只租给穷人。事实上,其他国家的住房系统可能会非正式地分层(如在斯堪的纳维亚国家)。在法国,自20世纪60年代以来,有三种不同类型的社会住房:“标准型”、“高收入型”和为穷人提供的“完全社会型”。这些建立于20世纪60年代和70年代位于市郊的大型房屋,现在租给穷人和移民家庭居住,与位于市中心的高质量的房屋相比,这些房屋有一种侍从主义的样子。通用型社会住房模式并没有阻止贫穷的聚集,20世纪90年代,贫穷社区成为城市规划的焦点问题。然而法国社会住房覆

## 公共住房的未来

盖了更加广泛的社会群体,甚至比美国的覆盖面还广,有助于获得大众对社会住房的支持。

在法国住房政策发展过程中,居民如何获得社会住房成为主要焦点。20世纪70年代末,一个中央右翼政府将房屋补贴由供给方补贴转向需求方补贴。虽然这经常表现为政府省钱的一种手段,但需要记得的是,住房补贴能使最贫穷的无力支付房租(如果没有补贴)的家庭增加获得社会住房居住的可能性。这个政策趋势已经让收入分布在最底层25%的人群因住房补贴而大大获益,同时住房补贴分配给收入分布在前50%的人群已经逐渐减少。最近,法国也效仿英国推出法律上可强制执行的“住房权”。

现在,法国社会租赁房的融资方式已经出现了重要的变化。政府正在退出并逐渐扮演“辅助者”的角色,以鼓励公私合作。其他地方的社会资产正在蒸发和减少,但是与其他欧洲国家相比,社会租赁住房作为法国住房政策的主流在未来仍然是有保证的。

## 荷兰

荷兰社会租赁房屋的显著特点是它的规模非常大。社会租赁住房几乎占据房屋存量的1/3,尽管它已经比20世纪90年代早期顶峰时期的41%有所减少。正如布豪威尔(2013)所提到的,荷兰的租赁房屋比欧洲其他许多国家开始得晚,但是增长很快,这在某种程度上反映了荷兰的人口压力很大,所以在20世纪70年代和80年代,当欧洲其他国家正经历社会租赁房屋规模缩小之时,荷兰并没有缩减其规模。布豪威尔认为,荷兰的社会租赁住房是其国家覆盖面更广的福利体系的产物,体现了一种劳动力主导的社团主义。当然,社会租赁住房的规模是如此大,以至于成为主流住房市场的一部分,所以它必定影响私人房屋租赁市场,同时也可能影响住房自有率。

荷兰的社会租赁住房为我们提供了一个“良性发展”的好案例,即住房的资产价值大于其负债。在20世纪80年代,政府开始放松对社会租赁住房的管制,1995年,“总收益和总收支平衡”的做法使住房协会实际上没有负债,但也没有对未来住房补贴的预期。互助担保基金允许住房协会在房地产市场上低息借贷,另一只基



金则帮助陷入财务困境的协会进行重组,这种做法具有一种“循环基金”的特点。在这样的运作下,由成熟化的住房项目所产生的盈余,可以循环用以补贴未来社会租赁住房的投资。

荷兰社会住房协会在新的住房体系下繁荣发展,当然这也得益于恰逢较长时期的经济增长和住房价格的提升。尤其是在经济危机后当政府迫切希望减少财政赤字时,社会租赁住房已经不可避免地被视为是政府的一种潜在的财政收入来源。但社会住房协会富有而又不承担责任的公司化形象,并没有帮助它加强其在社会住房体系中的地位。

因此,社会住房协会正处于一个十字路口。来自欧盟的干预使得按照国家援助规则进行的谈判被拖延,欧盟认为荷兰政府对社会住房提供的帮助导致了与私人业主的不公平竞争。因此,荷兰政府根据居民收入水平限制了购买资格,但仍然有40%的家庭是具有购买社会租赁住房资格的,还有10%能在收入限制之外得到分配。尽管所有人可以购买社会租赁住房的政策已经结束,但实际操作中受此政策影响的人还是相对较少。

更具有争议的是,荷兰政府试图从公共租赁住房中获取收益。针对最高收入群体的租金上涨政策已经出台,但是更有争议的是用房地产税来补充房屋津贴。然而,这与社会住房协会作为私人机构的地位相违背,这样的措施会变为一种征用形式。在短时间内,联合政府的组成困难,解除了对社会住房协会的迫切威胁。

然而可以感觉到,如果不进行改革,荷兰社会租赁住房体系将难以继续存在。布豪威尔指出了各种可能性,包括区分营利性活动和非营利性活动的功能,甚至引入私募股权投资。然而,他总结,现存政府扮演更强有力的监管角色的社会租赁住房体系的延续,需要与其国内盛行的现代社团主义福利政体相一致。

## 瑞典

在社会民主主义的福利体制下,瑞典早就是“一元”社会住房系统的典范。当然瑞典发展的公共住房模式是与众不同的。很长一段时间以来,“社会”的标签在瑞典不被采纳,因为它为公共住房带来了误导性的美国式的社会隔离的意味。安