

马秀莲 著

透视保障房

美国实践、经验与借鉴

AFFORDABLE
HOUSING

*American Practice,
Experience and Lessons*



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

透 视 保 障 房

美国实践、经验与借鉴

AFFORDABLE HOUSING

American Practice, Experience and Lessons

马秀莲 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

透视保障房：美国实践、经验与借鉴 / 马秀莲著

— 北京：社会科学文献出版社，2018.8

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3051 - 6

I. ①透… II. ①马… III. ①住宅 - 社会保障制度 - 美国 - 文集 IV. ①D771.27 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 155410 号

透视保障房：美国实践、经验与借鉴

著 者 / 马秀莲

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 陈 颖 邓泳红

责任编辑 / 陈 颖 王 煦

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：21.75 字 数：249 千字

版 次 / 2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3051 - 6

定 价 / 89.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

序

2018年夏天的一天，国家行政学院的副教授马秀莲《透视保障房：美国实践、经验与借鉴》的书稿放到了我的桌上。我觉得她的研究对于中国的住房问题有重要意义。

中国将近四十年的住房制度改革，取得了巨大成就：解决了大部分城镇家庭的住有所居问题，并且积累了可观的资产；使城市面貌发生巨变；最后，基本建立了适应市场经济体制的住房制度。但是这些改革也带来了一定的问题：房价太高；供应结构不合理；住宅的居住属性被扭曲；杠杆率很高，存在较大的金融风险，等等。

针对这些问题，改革措施有多种，其一是开征房产税，另一是进行大规模的保障房建设——这正是本书所关注的主题。我在住建部任职的后期，已经开始讨论扩大保障房建设。2005年，住建部的一份抽样调查显示，仍有约1000万户城镇低收入家庭住房条件困难，成为需要重点解决的对象。2007年，国务院下发了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，加大了解决城市低收入家庭住房困难工作的力度。到“十一五”（2010年）末，全国实际开工建设保障性住房1600多万套，超额完成任务。随后，中国又设立了公租房制度，将保障房覆盖到更加广泛的夹心层（中等偏下收入群体、城镇新就业职工、稳定就业居住的外来人口等），并且在“十二五”期

间完成了约 4000 万套保障房的开工建设任务。

现在我们已经建起了体量巨大的、租赁为主的保障房。接下来的问题是：如何运营管理好这些保障房，使之长期可持续？熟悉老公房失败的人，都知道这个问题的重要性。本书因此有重要参考价值：它从透视美国经验的角度，回答了这个问题；因为如何使保障房长期可持续，也是美国公共住房运营管理中遇到的最大问题，80 年的美国保障房变迁都围绕这一核心问题展开。

本书提供的经验是，美国的公共住房新建时都很好，但是由于长期可持续的运营管理机制不到位，一二十年后，慢慢就蜕化成了贫民窟，或者运营不下去了。然后开始改革，美国先后尝试了开发商提供、社会组织提供，最后构建起了一个政府、企业、社会组织多方参与、公私联手、合作治理的共生系统。这些经验对于中国非常重要。中国应该选择性地加以借鉴，并在此基础上，积极探索中国特色的政府监管、市场运作、高效持续的管理体制，创新运行模式、落实运行资金、提高服务效能，着力破解保障房长期可持续运营管理的难题。

本书是热情与经验相结合的产物。马秀莲自己也在书中提到，一个偶然的契机，刚从美国留学回来不久的她，被卷入中国如火如荼开展的保障房建设研究中。之后，她持续热情地投入，先后两次到美国实地调研，撰写专栏；数年持之以恒地研究中国住房问题；然后才有本书的辑集出版。在本书里，她将美国 80 年里保障房成功与失败的经验教训，以第一手调研（而不是第二手资料）的形式，呈现给大家。图文并茂，有叙有议，有记者白描式的描写（得益于她原来的记者功底），也有学者细致缜密的分析（得益于她现在是一

位住房研究学者),相得益彰。当然,更重要的是这本书所提供的宝贵经验借鉴。

在住房政策领域奋斗近十载,“安得广厦千万间、大庇天下寒士俱欢颜”是我们这些政策制定和执行者的心愿;严谨、认真的学者——如马秀莲者——也有同样的初衷。他们的工具,则是通过将学术研究和经验现实相结合,撰写更多对于政策制定者、实践者,以及其他研究者和普通大众都有所裨益、启发的书籍。那么,这本书就是其中之一。

刘志峰

2018年7月

住房和城乡建设部原副部长、党组副书记

中国房地产业协会会长

前 言

2011年，国家行政学院召开“住房保障与房地产市场调控”省部级班，落实3600万套保障房建设任务。这是2007年中国住房政策向保障方向回归后，学院第一次召开如此高规格的住房保障培训班。因为我刚从美国留学回来，主任说：你做一个美国的案例吧，看看人家有什么经验教训，为政策制定实施提供一些参考建议。于是做了哥伦比亚角公共住房案例——讲波士顿的一个公共住房项目，在半个多世纪，从兴建到衰败到退化为贫民窟再到重建的过程。这个案例也成为我从城市研究本业转入住房研究的开始，并至今。最初的研究从美国开始并着重于美国——本书即是对此阶段的一个总结。

（一）

之后的那个寒假，我正好去美国湾区伯克利度假，萌生了从城市层面考察美国如何解决保障房问题的想法。接下来我进行了一系列调研采访：从市议员，到政府住房部门官员，到非营利住房组织老总，再到住房合作社组织者以及社区组织者等。这些采访当年晚些时候在《中国经济时报》以“美国城市如何解决保障房问题”为题，连载发表。它系统介绍了一个美国城市从供给（政府、开发商还是非营利组织提供）、需求（租金补贴）以及价格（租金控制）等

三个方面解决住房问题，使之可承担（affordable）的具体措施和手段，以及背后所包含的理念：我们想建一个什么样的社区？我们想要一个什么样的城市？

调研中最大的发现就是，在半个多世纪中，美国的保障房提供已经在政府直接提供、开发商提供的相继失败之后，走上了非营利组织提供的道路，于是我萌生了进一步调研非营利组织提供保障房的想法，并有了第二次湾区调研之行。调研发现，湾区保障房不只是非营利组织提供，并且已经形成了一个非营利组织、开发商和住房管理局提供住房，中介组织提供服务，银行及各种制度投资者提供投资与市场约束，政府（从联邦到地方）提供规划指导以及最终资金来源的一个多方合作参与的网络化治理结构。这些调研采访内容，2014年再次在《中国经济时报》以“社会组织如何提供保障房”为题，连载发表。美国保障房提供中的内部市场（或准市场）构建、公私合作（PPP）模式的应用，以及网络化治理的形成等，均已涉及公共服务提供治理问题的核心。

本书即在这两次调研连载的基础上形成，并加以扩展。

（二）

这本书放在世界各国住房体系的框架中来读，图景和逻辑会更清晰。

除了极少数例外，在各国住房体系的构建中，市场都起着重要作用。在凯梅尼（Jim Kemeny）关于住房体系分类中，美国属于“二元体制”——即市场与政府两部门割裂并行。在剩余福利体制下，这就表现为，市场是提供与满足住房福利的主要手段，只有对于市

场无法满足的群体，政府才加以保障——即保市场之剩余；而且出于贯彻“不与市场竞争”原则的需要，政府对这一保障部门严格掌控，甚至使之具有了指令经济（command economy）特征。这对应于欧洲“一元体制”下的住房提供。在后一住房体制下，并无市场、政府两部门的割裂并行。相反，各种社会力量（如教会、工会、协会等）以及政府提供的成本型住房，与市场住房相互竞争，从而形成更加接近真实成本的社会市场——因为它是为实现社会目标而建构的市场。

美国是典型的剩余福利型“二元体制”，这是我们理解美国保障房体制变迁的基本前提；其出发点，便是公共住房制度。本书用大量篇幅探讨了美国公共住房的失败问题。伯克利公共住房调研，以及哥伦比亚角案例都试图深入阐述这种剩余型“二元体制”以及指令性特征如何成为导致美国公共住房失败的根源，包括：保障部门的剩余化导致资助始终不足；指令性特征导致保障部门自主性被剥夺和日益官僚化；等等。最后的结果是公共住房的贫民窟化并不可持续。

本书也试图探讨这一美国保障房制度的由来（在关于凯瑟琳·鲍尔的一文中有所谈及）。美国当年也曾经试图建立以德国为代表的“一元体制”模式，即大规模建造针对大多数人的保障性住房（或成本型住房），但是这样的政策动议终究没有成功。这不仅仅是自由放任的市场主义至上的结果，银行与地产商所构成的增长联盟在这一过程中也发挥了重要的阻挠作用。

公共住房的贫民窟化及不可持续需要一个解决方案。本来，市场的最大化把政府保障逼到了墙角，现在，解决方案并不是调整政府、市场边界之政治经济学式的，而是公共管理式的，即对公共住

房的政府直接提供进行市场化改革，打破政府这一封闭体系，通过引入社会组织与开发商，采用公私合作、构建多元主体竞争的准市场等方式加以提供（这一观点，见《从政治经济学到新公共管理》一文的讨论）。

中国现在已经走上了这条剩余福利型“二元体制”的道路——这正是本书对于中国之意义所在。关于中国走上了这条道路的过程、制度原因与结果，需要另一本书来加以探讨。本书则更加对应于中国保障房部门的构建。事实上，笔者对于中国公租房部门的调研已经发现，公租房部门多少类似美国当年的公共住房，基本还停留在政府或者准政府提供阶段——主要通过国有企业、事业单位进行地域垄断式的提供，没有市场竞争机制，也没有公私合作。这种垄断模式固然可以降低交易成本，但也带来市场效率损失及治理问题，并包含未来不可持续甚至贫民窟化的隐患。因此，美国的保障房具有直接借鉴意义，即构建一个更具活力、更可持续的公租房部门至关重要。

（三）

有必要指出的是，本书只涉及保障房问题，它的参考经验并不足以完全解决中国的住房问题——因为还有市场的部分待解决。今天中国已经形成剩余型住房福利制度，但是相比美国而言，市场并没有成为非常有效的保障手段——中国是世界上房价收入比最高的国家之一，这一点已足以说明。让市场成为更加有效的住房保障手段，这才是解决中国住房问题的关键，至少就目前而言。

这时候，改革的声音和实践不绝于耳。第一种声音听闻于关于

雄安新区的讨论——比如说，雄安新区的房子只租不卖。这种做法是要缩小甚至取消市场。这显然是行不通的。一是可以扩大政府，但是不能没有市场。二是扩大政府到何种程度？持这种观点者，心中的典型是新加坡模式。这一模式我们在 20 世纪 90 年代住房市场化时期曾经尝试过，但未能成功，现在更不可能。三是我们当下更应该做的，是理顺市场，向“房子是用来住的，而不是用来炒的”的居住功能和使用功能回归，使市场成为能帮助实现社会目标的市场。

第二种，即目前正在开展的实践——租赁住房市场建设与集体土地建出租屋的试点改革——正在往这一方向走。一方面，在保有产权上，它旨在从原来的产权优先转向租购并举；另一方面，它有助于构建土地来源和租赁房提供都更加多元化的市场——而土地提供的政府垄断以及住房提供的开发商垄断，是市场无法成为中国住房福利提供有效手段的核心症结之一。由于试点正在进行，这些打破垄断的措施将在多大程度上彻底地加以贯彻且带来社会增益，仍须拭目以待；其中的一系列制度设计（比如集体土地建出租屋等带来的低成本如何让渡给消费者）也都有待进一步完善。并且，我们只是构建一个更加多元、开放、竞争的市场，还是再向前迈一步，构建出一个社会市场？——这就进入市场与保障之间关系的探讨了，而这一问题尚未破题。

只有当我们构建了一个更加有效的市场，同时又避免重蹈保障房领域不可持续的覆辙，并协调好政府与市场之间的关系，中国的住房问题才能够真正解决。

（四）

这本书始于美国湾区调研，因此首先感谢那些在调研中给予过帮助的人。

Vito Lab 是最早的引荐者——带我去见了 Jesse Arreguín，当时的伯克利市议员，现在已是市长——采访从那里开始。Vito 不仅是房东，更是萍水相逢的莫逆之交，永远不会忘记他在列依的“Stand By Me”中说，“I stand by you”。愿他天堂里安息。

斯蒂文·巴顿（Stephen Barton）是第二位在采访中给予过我巨大帮助的人。左派，但是认为我比他更进步主义。把亨利·乔治介绍给我，并为我勾画出了从公共住房到开发商建房再到社会住房的发展脉络。

乔尔（Joel Rubenzahl）和马特（Matt Schwartz）都是第二次调研中的关键人物。给我引荐各种人；并一次次地见面，交流关于保障房如何才能成功的真知灼见——这是他们奋斗了一生的事业。比如乔尔说，关键是交叉补贴；马特说，政府（住房管理局）也要像非营利组织一样运营。我曾经问马特为什么如此无保留地帮助。他答：中国太重要了！任何发生在中国的事情，我们都不得不关注，并尽可能地提供帮助！我想，这不仅仅因为湾区阳光灿烂，还因为从事保障房事业的人，都有更宽大的胸怀。

所有接受采访的人，均素昧平生，一封电邮就同意了采访。最远的那次，坐了四个多小时火车，到了加州中部的弗雷斯诺。CEO 普雷斯頓·普林斯（Preston Prince）不仅陪我聊了一两个小时，他的下属还花了大半天时间陪我看项目，并抢着为我的午饭付费，说：

否则老板会开除他的！

我无法一一列举那些接受过我的采访，或者给过我帮助的人：伯克利从事房地产（尤其是保障房）咨询的玛丽安·沃尔夫（Marian Wolfe），伯克利教授（后来成为湾区政府协会首席经济学家）辛西娅·克罗尔（Cynthia Kroll），市长高级住房助理加尔文·方（Calvin Fong），伯克利住房管理局局长蒂亚·英格拉姆（Tia Ingram），TNDC的CEO唐·福尔克（Don Falk），RCD的执行总裁丹·萨威斯拉克（Dan Sawislak），约翰·斯图尔特公司（John Stewart Company）CEO 杰克·加德纳（Jack Gardner），等等。我看到了他们对保障房事业的热爱，看到了理念——这个世界，需要有理念的人支撑。

还要感谢国内给予过帮助的人：老主任龚维斌，为我进入住房研究领域提供契机并批准了我的第二次调研；《中国经济时报》时任总编、社长许宝健——他的首肯和鼓励使最初的调查得以成行；编辑张娜和赵志芳，耐心等待和编辑我的每一篇稿件；以及中山大学朱亚鹏教授，我们在住房问题上的立场如此接近……

最后要感谢社会科学文献出版社编辑陈颖，她为本书的框架、结构提供了重要的参考建议，并且最大限度地容忍了我的拖沓，没有她的帮助，此书无法成型。

第一篇 访谈篇 //001

一 美国城市如何解决保障房问题? //003

去加州伯克利看一看 //003

伯克利市议员谈可承担性住房措施 //011

伯克利市：三十年租金控制“得与失” //019

伯克利：让穷人租得起市场房子 //027

伯克利：高房价中“补人头”可行吗? //033

伯克利要卖掉公共住房 //036

公共住房制度可行吗? //042

伯克利公共住房失败的教训 //047

保障房责任移至私人部门，导致美国流浪汉增多 //050

开发商建保障房需要得到政府支持 //057

开发商建保障房的难题：如何长期可承担? //062

提供包容性保障房是开发商责任 //067

发展社会住房是解决穷人住房的根本出路 //073

发展住房合作社，解决穷人住房问题 //079

伯克利：非营利组织住房成主流 //084

美国非营利组织如何建房？ //089

社区土地信托让住房永久可承担 //095

对地租重新分配，让老百姓住得起房 //101

我们想建什么样的社区？

——伯克利“共同住宅”社区采访 //106

我们想建一个什么样的城市？

——访伯克利市市长高级住房助理加尔文·方 //112

伯克利如何超越美国剩余福利模式？ //119

调研后记：马秀莲博士在《中国经济时报》发表连载，

介绍美国城市如何解决保障房问题 //124

二 社会组织如何提供保障房？ //126

一场非营利的盛宴 //126

保障房：小即是美 //130

美国公共住房项目失败的背后 //134

一场从商人手上打捞保障房的保护战 //137

美国非营利住房的兴起：政府+社会合力的结果 //141

政府掌舵，非营利划桨 //147

住房非营利成世界趋势 //152

社区发展公司：一个组织制度创新 //157

不会被拆掉的贫民窟 //164

- 非营利机构应像大企业一样运作保障房 //172
- 通过中介组织推动社会组织发展 //178
- 地方政府与非营利组织：从对立到伙伴 //184
- 分权式福利国家与非营利组织发展 //189
- 构建提供公共服务产品的内部市场 //194
- 美国PPP模式提供保障房 //200
- 多元主体竞争下的企业提供 //206
- 政府直接提供，真的不行吗？ //212
- 调研后记：马秀莲博士继续在《中国经济时报》发表连载，
介绍美国社会组织如何提供保障房 //215

第二篇 案例篇 //217

- 一 哥伦比亚角公共住房项目 //219
- 公共住房梦想与光荣
——以美国哥伦比亚角公共住房项目为例 //219
- 哥伦比亚角治理及对我国保障房建设的启示
——美国公共住房案例述评 //234
- 二 伯克利公共住房 //240
- 美国公共住房可持续发展的经验教训
——以加州伯克利为例 //240

第三篇 历史、评论篇 //255

凯瑟林·鲍尔：一位住房改革实践者 //257

从政治经济学到新公共管理

——美国公共住房制度演变逻辑及对中国的借鉴 //261

从政府直接提供到PPP

——美国保障房实践及借鉴 //280

科学规划，促进我国保障房社区可持续发展 //298

准市场还是准等级？

——基于上海、北京的中国公租房提供模式研究 //301

后 记 //327