

策法规文库

产研究会 组织

总顾问 齐 骥 刘志峰

总主编 侯渐珉 苗乐如

美国经济适用房 与公私合营关系

Affordable Housing and Public-Private Partnerships

[美]内斯特·M·戴维森 罗宾·保罗·马洛伊 著
吴春岐 蒋昀真 黄卓 译 叶剑平 审校

中国建筑工业出版社

住房政策法规文库

中国房地产研究会 组织

总顾问 齐 骥 刘志峰

总主编 侯渐珉 苗乐如

美国经济适用房 与公私合营关系

Affordable Housing and Public-Private Partnerships

[美]内斯特·M·戴维森 罗宾·保罗·马洛伊 著

吴春岐 蒋昀真 黄卓 译 叶剑平 审校

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2010-7970 号

图书在版编目（CIP）数据

美国经济适用房与公私合营关系 /（美）戴维森等著；吴春岐等译. — 北京：中国建筑工业出版社，2012.4

（住房政策法规文库）

ISBN 978-7-112-14025-1

I. ① 美… II. ① 戴… ② 吴… III. ① 住房政策—美国 IV. ① F299.712.331

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 017740 号

Affordable Housing and Public-Private Partnership

Edited by Nestor M. Davidson and Robin Paul Malloy

ISBN: 978-0-7546-7720-8 (hardback)

Copyright © Nestor M. Davidson and Robin Paul Malloy, September 2009

The translation of **Affordable Housing and Public-Private Partnership** is published by arrangement with Ashgate Publishing Limited.

All rights reserved. Authorized translation from the English Edition published by Ashgate Publishing Limited 2009.

Chinese Translation Copyright © China Architecture & Building Press 2011

China Architecture & Building Press is authorized to publish and distribute exclusively the Chinese (Simplified Characters) edition. This edition is authorized for sale throughout the world. No part of the publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

本书中文简体字翻译版由 Ashgate Publishing Limited 授权中国建筑工业出版社独家出版，并在全世界销售。未经出版者书面许可，不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

责任编辑：封毅 孙书妍 / 责任设计：董建平 / 责任校对：张颖

住房政策法规文库

美国经济适用房与公私合营关系

[美]内斯特·M·戴维森 罗宾·保罗·马洛伊 著

吴春岐 蒋昀真 黄卓 译

叶剑平 审校

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点设计公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本：787×960 毫米 1/16 印张：15 3/4 字数：308 千字

2012 年 3 月第一版 2012 年 3 月第一次印刷

定价：42.00 元

ISBN 978-7-112-14025-1

(21613)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）



总顾问：齐 骥 刘志峰

顾 问：（按姓氏笔画排序）

马怀德 王守智 王利明 冯 俊 沈建忠
张其光 陆克华 胡云腾 倪 虹 曹金彪

总主编：侯渐珉 苗乐如

编委会成员：（按姓氏笔画排序）

王洪波 王瑞春 田卫华 江和平 许 南 孙 力
李 盟 汪为民 宋如亚 张 锋 张国伟 张学勤
周 韬 庞 元 赵燕菁 赵鑫明 胡安东 胡陆军
段广平 贾洪浩 郭明卿 唐标文 康俊亮 蒋 勤
程国顺 程建华

执 行：中国房地产研究会房地产法规政策委员会
中国房地产业协会法律事务专业委员会

住房问题是重要的民生问题。改革开放以来，特别是 1998 年停止住房实物分配、实行住房分配货币化以后，市场配置住房资源的基础性地位得以确立，城镇居民的住房条件得到明显改善。但近年来，部分城市房价上涨过快，困难家庭改善住房条件的难度增大，矛盾日益突出。对此党中央、国务院高度重视，并把加快推进保障性安居工程建设，完善房地产市场调控，作为当前及今后一段时期的重要工作。

要从根本上确保我国房地产市场与住房保障良性互动发展，实现“住有所居”，完善的法规政策体系是有力的制度保障。目前我国虽然建立了一套规范房地产业的法规政策体系，但与城镇化进程不断加速推进，住房保障需求巨大的国情相比，仍有待进一步完善，有大量研究工作要做。在此背景下，中国房地产研究会适时推出《住房政策法规文库》，以“服务政府有作为，服务行业有推动，服务会员上水平”为指导思想，组织出版住房制度方面的专业书籍，为政府制定政策及相关立法、修法工作提供参考，同时也力争在推动行业研究、宣传法规政策方面有所作为。

文库首期出版图书 9 本，是住房和城乡建设部住房保障司委托，并由信达地产股份有限公司赞助的翻译项目，主要涉及美国、德国、英国、日本等国家以及我国香港地区的住房政策，涵盖了政策制定、实施以及对实施效果的反思等内容。在此对住房和城乡建设部住房保障司和信达地产股份有限公司表示感谢！

今后，文库将继续以三个服务思想为指导，围绕住房相关法律问题的研究、法律法规的解读和宣传以及住房领域热点问题研究等内容，组织出版更多优秀著作，通过促进房地产法规政策体系的完善，推动我国房地产业持续健康稳定发展。

2012 年 2 月

1998年住房分配货币化改革以来,我国房地产投资快速增长,居民住房消费持续扩大,房地产市场体系逐步建立和完善,以住房为主的房地产业对推动经济增长、促进居民消费、改善群众居住条件发挥了重要作用,特别是与住房相关的立法不断完善,为我国房地产市场健康稳定发展提供了有力的法律保障。

但近年来,房地产市场投资过热、住房供需不平衡、住房结构不合理、房价上涨过快等问题,也给住房市场稳定发展特别是对住房保障提出了新课题。为此,党中央、国务院高度重视,在“十二五”规划纲要中,明确提出要构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系,逐步形成符合中国国情的商品房体系和保障房体系。

为此,除了贯彻落实国家宏观调控政策之外,我们还需要通过法律体系的建立和完善,对未来房地产市场和住房保障提供强有力的公平保证。与此同时,对住房供应体系的研究,对住房发展方式转变的探索,对《基本住房保障法》、《城市房地产管理法》等法律法规的制定、修改和完善,都需要我们加强学习,丰富知识,把握前瞻,从国内外同行中吸取经验和养分,最终“为我所用”,加以实践。

为了扩大交流、拓宽视野,中国房地产研究会近年来通过“走出去、请进来”的方法,积极参与住房政策研究和立法修订工作。《住房政策法规文库》首次出版的9本译著,是在总结梳理我国住房市场发展历程和经验的基础上,对一些国家和地区住房制度和法律体系的翻译,通过先进经验的介绍,并将之与国内专家学者、研究机构住房研究成果相融合,定会为房地产从业者提供可资参考的专业知识,同时为住房立法工作进一步丰富理论基础。

“十二五”是我国保障性安居工程建设的关键时期，如何以民生为导向，以法律法规为准绳，做好住房保障和住房市场稳定工作，关系经济全局和行业大局，我们要坚持以科学发展为主题，以加快转变发展方式为主线，深化住房制度改革，确保用科学、完整的法律体系为房地产行业服务。

同时，我也希望有更多房地产开发企业、研究机构和个人积极参与住房政策和法律的研究，围绕住房问题为国家和政府献计献策，为住房保障这一惠民、利民事业贡献更多智慧。

住房和城乡建设部副部长



住房是人生存的基本物质要素。居者有其屋是千百年来人们孜孜以求的理想。

党和政府十分重视解决城镇居民的住房问题，党的十七大提出要努力实现全体人民住有所居的目标。无论是推进城镇住房制度改革，还是实施保障性安居工程建设，都是为了更好地解决城镇住房问题。

20 世纪 80 年代初，我国启动了城镇住房制度改革。1998 年后，停止了住房实物分配，逐步实行住房分配货币化。在一系列政策的综合作用下，以住宅为主的房地产市场快速发展，城镇多数家庭住房条件明显改善。在城镇住房改革和发展实践中，逐步探索建立了面向城镇中低收入住房困难家庭的住房保障制度，开始大规模建设保障性安居工程，一大批城镇中低收入家庭和棚户区居民的住房困难问题逐步得到解决。到 2010 年底，全国城镇人均住房建筑面积达到 31.6 平方米；累计用实物保障方式解决了近 2200 万户、用发放廉租住房租赁补贴的方式解决了近 400 万户城镇中低收入家庭的住房困难。

住房问题是工业化、城镇化过程中城市问题的集中体现，是世界各国面临的共同难题。随着城镇化快速推进，我们也面临着许多新情况、新问题。近年来，一些城市住房价格快速上涨，削弱了城镇居民的住房支付能力；新就业无房职工和外来务工人员阶段性住房困难问题突出等，亟须完善政策，花大力气加以解决。

世界各国和地区在探索解决住房问题的过程中，积累了许多宝贵经验，也经受了挫折。中国房地产研究会吸收国内外专家和学术机构的研究成果，参考一些国家和地区解决居民住房问题的政策和做法，组织出版了《住房政策法规文库》。第一期推出 9 部关于国外及我国香港地区公共住房政策的译著，其

中介绍的政策架构和制度设计，既是相应国家和地区在住房发展过程中形成的经验，又与这些国家和地区当时面临的住房矛盾相关联，具有历史性、阶段性特点。

他山之石，可以攻玉。联系现阶段我国经济社会发展和住房问题的实际，研究借鉴其他国家和地区住房政策，特别是比较研究各项制度设计所处的时代背景、针对的住房问题，以及政策演变过程，对完善我国的城镇住房制度，解决住房发展中遇到的矛盾和问题，促进城镇居民住房条件的改善，是大有益处的。

今后，《住房政策法规文库》还将陆续推出其他优秀著作。

全 国 政 协 常 委
政协人口资源环境委员会副主任
中国房地产研究会会长
中国房地产业协会会长

刘志峰



人们需要能提供庇护的居住的地方，然而在经济危机的大环境下，如何满足人们这一需求成为美国迫在眉睫需要解决的问题之一。在与住房市场失败紧密相连的全球经济危机后，经济适用房重新得到重视，且对于各个社区而言至关重要，而经济适用房建设仍会是未来几年美国最紧迫的社会政策问题之一。

本书从各个角度，尤其是从公私部门努力的交集这一面向，探讨住房政策的关键问题，囊括了一些经济适用房和公私合营关系中最重要挑战，主要强调如何最优化处理现在多用来建造、运营和维护经济适用房的公私合营关系，期望能引起立法者的重视，开启以人类对住房的核心需求为主题的全国性对话，进一步解决诸如住房法律法规、政策及实务等广泛问题，也为我国住房制度改革与完善提供了新的思路。

本书适合房地产主管部门、房地产科研部门和高校相关专业师生阅读借鉴。

原著者简介

AUTHOR INTRODUCTION

内斯特·M·戴维森 (Nestor M. Davidson), 美国科罗拉多大学法学院 (University of Colorado Law School, USA)

Nestor M. Davidson

Associate Professor

University of Colorado Law School

Boulder, Colorado 80309

303-735-5294

nestor.davidson@colorado.edu

www.colorado.edu/law

罗宾·保罗·马洛伊 (Robin Paul Malloy), 美国雪城大学 (Syracuse University, USA)

罗宾·保罗·马洛伊是美国雪城大学法学院杰出的法学教授, 担任财产、公民和社会企业家主义中心的负责人, 同时也是雪城大学麦斯威尔公民和公共事务学院的经济教授(礼任)。马洛伊教授广泛撰写有关法律和市场理论, 以及不动产交易和发展的书籍。他出版了6本著作(目前有的已出到了第三版, 也有的出到第二版), 主编了5本书, 还写了超过25篇的学术文章, 并与其他12本书收录了他的文章。他最近的著作包括:《法律和市场经济》(2000, 英文版, 已有西班牙文和中文的译本);《市场环境下的法律》(2004);以及《不动产交易》第三版[与詹姆士C·史密斯 (James C. Smith) 合著, 2007]。

Robin Paul Malloy, J.D., LL.M.

E.I. White Chair and Distinguished Professor of Law

Director, Center on Property, Citizenship, and Social Entrepreneurism

College of Law, Syracuse University

Syracuse, NY 13244

315-443-3559

rpmalloy@law.syr.edu

www.law.syr.edu/rpm



LIST OF CONTRIBUTORS

- Susan D. Bennett** 法学教授，华盛顿法学院，美国大学
- Barbara Bezdek** 法学教授，马里兰大学法学院
- Nestor M. Davidson** 助理教授，科罗拉多大学法学院
- Michael Diamond** 法学教授，乔治敦大学法律中心，以及乔治敦住房和社区发展培训中心主任
- Lorna Fox O'Mahony** 准教授，达勒姆法学院，达勒姆大学（英国）
- Tim Iglesias** 法学教授，旧金山大学法学院
- Robin Paul Malloy** 东印度白人主席 (E.I. White Chair) 以及法学特聘教授，法学院，雪城大学
- Peter W. Salsich, Jr** 美国学会麦克唐纳司法教授 (McDonnell Professor of Justice in American Society)，圣路易斯大学法学院
- James Charles Smith** 约翰·伯德·马丁法学教授 (John Byrd Martin Professor of Law)，乔治亚大学

经济适用房对各个社区至关重要。人们需要居住的地方，需要提供庇护的地方，需要能够给人以家的归属感的地方。在经济危机的大环境下，如何满足人们这一需求成为我国迫在眉睫需要解决的问题之一。据统计情况不容乐观，包括成本负担加大、丧失抵押品赎回权率升高、失业率居高不下、工资水平降低以及无家可归现象普遍，而经济适用房建设仍会是未来几年我国最紧迫的社会政策问题之一。

尽管经济适用房的法律和政策是国家有关社区和经济发展讨论的首要议题，但尖锐的住房问题仍未引起立法者足够的重视。因此，我们着手撰写本书，主要强调如何最优化处理现在多用来建造、运营和维护经济适用房的公私合营关系，期望解决诸如住房法律法规、政策及实务等广泛问题。

本书首先以麦可·戴蒙德 (Michael Diamond) 对住房市场竞争商品的冲突所作的政策选择的评估来拉开序幕。戴蒙德把吸引私营部门来建造和维护经济适用房作为最困难的课题之一来展开讨论，并以消费者对住房的需求和其可负担性的平衡作为重中之重来研究。戴蒙德采用各种实用却最终未能解决问题的方法以平衡住房政策的许多不可通约的因素，并呼吁住房政策制定者和相关从业者更加自觉地在优先事项中作出抉择。

在第2章中，提姆·依格莱西亚斯 (Tim Iglesias) 透过他称为多元住房伦理的视角，反映对公私合营关系逐渐升高的关注，以拓展读者的视野。这些伦理范式，有的视住房为经济商品，有的视其为家、人权、社会秩序的来源，以及功能性土地使用系统的因素，全都对如何平衡公私合营关系的潜在利弊作出了深刻分析。依格莱西亚斯认为，这种趋势可以为增加住房津贴提供支持、促进住房开发的创新性，以及在法律和政策的讨论中改变人们对经济适用房的认识。然而，他也强调，如果没有适当的管理，公私合营制也会带来相反效果。



以强调律师在常规商业交易中创造价值的潜力的学术研究为基础，内斯特·戴维森 (Nestor Davidson) 在第 3 章中指出，房屋律师有与众不同的潜质把复杂的监管制度转化成可行的私人定制安排，增加广泛意义上的“价值”。更好地认识交易律师在经济适用房领域承担的监管转化工作，可使住房政策制定者和相关从业者将注意力重新转回到住房政策这一隐性方面。

第 4 章首先对有潜力改善经济适用房发展的具体政策干预手段作了探究。在本章中，麦可·戴蒙德 (Michael Diamond) 主张，租户所有权作为低收入者住房税收抵免 (Low Income Housing Tax Credit) 发展的一种新模式，并指出税收抵免是经济适用房建造和维护的首要补贴机制。戴蒙德总结出，这种新型的居民参与方式，不仅为居民也为他们所在的社区带来巨大的潜在利益，也可作为其他各种住房项目的模范。

在第 5 章中，彼得·沙西屈 (Peter Salsich) 在其针对最近授权的国家住房信托基金 (National Housing Trust Fund) 所进行的研究中，他的立场从已制订的开发补贴转向最新的开发补贴。这种新基金是近 20 年来所设立的最重要的住房补贴项目，并可能为住房开发和维护政策方面带来一种新的范式转变。通过强调新基金可以启动的公私合营制及创新型联邦—州—地方关系，沙西屈为改善和扩大对实施住房政策至关重要的各种合作性努力提出说明。

在第 6 章中，巴巴菈·贝兹德克 (Barbara Bezdek) 赞成解决社区移置和损失的方法，而这通常标志着住房的公私合作关系。在本章中，贝兹德克探究了社区公平持股。社区公平持股系作为面临重建的弱势群体参与关于重建性质的决策，以及从重建中取得受益资格的一种方式。通过为此目的而设的特殊目的性实体，社区公平持股有可能将社会和地理社区作为一种新型的所有权形式，进行实例化。

以市区重建所带来的一套类似的挑战为重点，苏珊·班奈特 (Susan Bennett) 在第 7 章中提出，采用社会影响报表来应对面临因重建而引起之剧变的居民所提出的需求。这些报表将评估所有居民是如何来衡量他们所在社区的投资，以及如何获得超越所谓住家的合理市场价的价值。班奈特认为，这些衡量可为扩大有意义的重建提供实用工具，同时也为征用的合理补偿提供新举措。

第 8 章从纲领性的发展需要问题退后一步，强调隐含于许多住房政策面向下的关键背景问题。罗讷·福克斯·欧玛荷尼 (Lorna Fox O'Mahony) 认为，住房政策



将不够受重视的住房自有，推广到一个没有保护那些居民，尤其是面临丧失抵押品赎回权的巨大风险的居民的法律背景下。在制定出伴随重新占有而来的损失幅度的同时，福克斯·欧玛荷尼对她所称的家的情感价值，以及家在当代住房政策下的弱点等方面提供了真知灼见。

罗宾·保罗·马洛伊 (Robin Paul Malloy) 在第 9 章中，强调了当代单一家庭住房政策的另一弊端，即未能提供针对行动不便者所作的包容性设计的任何国家标准。马洛伊指出，在美国有相当数量的残障人士无法顺利进出新建的住房，这是一项部分由于住房负担能力所引起的政策选择。鉴于此，马洛伊认为无障碍性和可负担性不是不可以协调的，并提出了二者兼得的实用性举措。

最后，在第 10 章中，吉姆·史密斯 (Jim Smith) 以探究关于经济适用房存量房漏洞的及时教训来总结。以公共住房灾害应变规划进行案例研究，史密斯认为住房从业人员需要关注长期的资产管理。而这强调了风险管理、保险、重置储备金，以及其他看似平凡但实际上在整个项目中，对经济适用房负责的长期管理提供重要教训的考虑因素。

基于前述的这些文章，本书囊括了一些经济适用房和公私合营关系中最重要挑战，并探究了其中的巨大潜力。在与住房市场失败紧密相连的全球经济危机后，经济适用房重新得到重视。本书从各个角度，尤其是从公私部门努力的交集这一面向，探讨住房政策的关键问题，而这有助于以人类对住房的核心需求为主题，进行全国性的对话。

内斯特·M. 戴维森

罗宾·保罗·马洛伊

致谢

ACKNOWLEDGEMENTS

我们感谢汉纳·艾特连 (Hannah Arterian) 院长对雪城财产、公民和社会企业家主义中心 (Center on Property, Citizenship, and Social Entrepreneurism at Syracuse) 的支持，以及戴维·盖屈斯 (David Getches) 院长和戴那·马修 (Dayna Matthew) 副院长对 2007 年 10 月在科罗拉多法学院举办之《经济适用房和公私合营关系研讨会：住房、财产和房地产的交会 (Workshop on Affordable Housing and Public Private Partnerships: The Intersections of Housing, Property, and Real Estate)》(系雪城和科罗拉多法学院的合作项目) 的支持。该研讨会使得经济适用房和公私合营关系备受关注。我们也衷心地感谢克里斯廷 A. 阿巴克 (Kristin A. Urbach) 和雪拉·威尔屈 (Sheila Welch) 在本书筹备工作中所给予的大力帮助。

For Clare Huntington
NMD

*Dedicated to all the people at Catholic Charities of Syracuse who give
of themselves to provide housing, shelter, and support services to the
neediest members of our community*
RPM