

潘小娟 吕洪业 等◎著

外国住房保障制度

—— 研 究 ——

The Study on Foreign Housing Security System

国家行政学院出版社

外国住房保障制度

研究

The Study on Foreign Housing Security System

ISBN 978-7-5150-1244-5



9 787515 012445 >

定价：88.00元

潘小娟 吕洪业 等◎著

外国住房保障制度

—— 研 究 ——

The Study on Foreign Housing Security System

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

外国住房保障制度研究/潘小娟,吕洪业等著. —北京:国家行政学院出版社,2014.8

ISBN 978-7-5150-1244-5

I. ①外… II. ①潘…②吕… III. ①住房制度-社会保障-研究-外国
IV. ①F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 176881 号

书 名	外国住房保障制度研究
著 者	潘小娟 吕洪业 等
责任编辑	吴蔚然 沈桂晴
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089) (010)68920640 68929037 http://cbs.nsa.gov.cn
编辑部	(010)68928764 68922648
经 销	新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
版 次	2014 年 8 月北京第 1 版
印 次	2014 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本	787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张	32.25
字 数	495 千字
书 号	ISBN 978-7-5150-1244-5
定 价	88.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前言

由于国情差异,各国住房保障制度涵盖的内容并不完全相同。综观所研究国家的住房保障情况,我们将住房保障制度界定为:国家为保证合理满足公民基本居住需求而实施的法律、政策、措施的总称。这一定义涵盖以下内容:第一,住房保障的目标是保障公民的居住权,而非住房所有权;第二,住房保障的重点在于满足中低收入阶层的基本居住需求,尤其是低收入者的基本居住需求;第三,住房保障水准控制在合理范围之内,既要与国家经济发展水平和财政承受能力相吻合,又要与国家的整体住房条件相匹配,仅满足基本住房需求,而非住房享受;第四,住房保障的责任在政府,为保证公民的基本居住需求得到满足,政府要采取积极措施鼓励和引导社会各方力量参与。由此可见,住房保障制度是住房制度的重要组成部分,它更多的是从政府的角度出发,强调政府在住房方面承担的职责。

实施住房保障,实现全体人民“住有所居”目标,关乎公民基本权利的保障,关乎社会公正和和谐的维护,关乎社会和经济健康协调发展,关乎发展成果更多更公平地惠及全体民众。党中央和国务院始终高度重视住房保障工作。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要“健全符合国情的住房保障和供应体系”。习近平总书记在十八届中共中央政治局第十次集体学习时强调,“加快推进住房保障和供应体系建设,是满足

群众基本住房需求、实现全体人民住有所居目标的重要任务,是促进社会公平正义、保证人民群众共享改革发展成果的必然要求。”李克强总理在主持国务院常务会议时指出,改善困难群体住房条件,是政府更好履行保障基本民生职责的重要内容,必须进一步加大工作力度,创新体制机制,大力度推进保障性安居工程建设。这是各级政府的“硬任务”,是必须向人民兑现的“硬承诺”,也是促消费、调结构的有效举措。

在党中央和国务院的统一部署下,各级政府近年来在住房保障方面都采取了有效举措,进行了大胆尝试,取得了积极成效,广大民众的居住条件和居住环境有了大幅度改善。然而,毋庸讳言,所取得的成绩与现实仍存在较大差距,目前仍有相当数量的民众面临住房难的问题。因此,加快住房保障制度改革,推进住房保障健康运行、可持续发展,就成为摆在我们面前亟待解决的紧迫课题。

健全住房保障体系是一项十分复杂的任务,既要立足现实,又要顾及历史、着眼长远;既要化解当下面临的突出矛盾,又要深入研究制度性、规律性问题,完善制度,形成长效机制;既要总结评估我国已有的相关政策措施,又要对比研究国外情况,借鉴经验、吸取教训,完善符合国情的住房保障体系。为了更好了解外国住房保障制度的发展状况,我于2012年10月受国家行政学院委托,承担了“国外保障房建设及经验研究”课题。课题研究的总体目标是全面介绍外国住房保障的历史进程、发展现状和制度体系,系统分析其运行机制,深入探究其价值目标和发展走向,总结归纳其经验教训,为建立健全符合国情的住房保障体系提供参考和借鉴。

在广泛查阅、收集资料的基础上,课题组选取了英国、法国、德国、芬兰、瑞典、俄罗斯、日本、印度、澳大利亚、新西兰、美国、加拿大、巴西和南非等十四个国家,从发展历程、法律政策体系、运作机制、政府作用等方面,分国别对其住房保障制度展开了系统全面的研究,并从这些国家的成功经验和成熟做法中提炼出了若干启示。本书是集

体努力的结果,是集体智慧的结晶。它是在课题组成员通力合作的基础上分工完成的。具体分工如下:沈桂花——第一章,于洪波、高乐、郝昕瑶——第二章,于洪波——第三章、第八章、第十三章,安超——第四章、第五章,邹鹏——第六章、第七章、第九章,高乐——第十章、第十一章、第十四章,高乐、初程程——第十二章,潘小娟、吕洪业——第十五章。潘小娟和吕洪业对全书进行了统稿和审定。

本书在撰写过程中得到了各方面人士的帮助和支持。国家行政学院有关领导给予了大力支持,并提出了许多宝贵的指导性意见。国家行政学院经济学教研部张占斌主任和鲍显庄老师提供了各种便利。国家行政学院出版社给予了大力帮助。在此,我代表全体作者一并表示最诚挚的谢意。

住房保障是一个时代性、理论性和实践性都很强的研究课题,涉及内容十分广泛和繁杂,数据资料查找难度很大,加之我们的研究水平和能力有限,书中疏漏、不当,甚至谬误之处在所难免,敬请学界同仁和广大读者不吝赐教。同时也希望拙著能引起更多人的兴趣,起到抛砖引玉之效。

潘小娟
2014年4月26日

目 录

第一章 英国住房保障制度研究

第一节 历史沿革	4
一、政府主导下的社会租赁住房建设（1945—1978 年） / 5	
二、社会租赁住房私有化改革（1979—1997 年） / 6	
三、“可负担住房”体系建设（1998 年— ） / 7	
第二节 法律政策体系	9
一、综合性法律 / 9	
二、专门性法律 / 10	
三、住房政策 / 11	
第三节 社会租赁住房供给	12
一、建设主体 / 12	
二、金融支持 / 14	
三、申请与终止 / 15	
四、租金补贴 / 17	
五、修缮和改造 / 19	
六、监管 / 20	
七、购买 / 20	
第四节 过渡住房供给	21
一、类型 / 22	
二、申请资格 / 22	

第五节 政府的作用 23

 一、中央政府部门 / 23

 二、地方政府 / 27

 三、地方社会租赁住房协调机构 / 27

本章参考文献 28

第二章 法国住房保障制度研究

第一节 历史沿革 33

 一、初创阶段（19 世纪中后期—1944 年） / 33

 二、战后重建阶段（1945—1976 年） / 34

 三、社会混合目标实施阶段（1977 年— ） / 37

第二节 法律体系 39

第三节 低租金住房供给 40

 一、建设融资 / 41

 二、申请与分配 / 42

 三、租金 / 43

 四、购买 / 44

第四节 其他保障措施 45

 一、财政补贴 / 46

 二、金融支持 / 47

第五节 政府及相关公共机构的职责 50

 一、低租金住房机构 / 50

 二、监管与信息咨询机构 / 52

本章参考文献 52

第三章 德国住房保障制度研究

第一节 历史沿革 57

 一、住房政策的探索（“二战”前） / 58

二、住房政策的分化与并轨（“二战”后至两德统一） / 59	
三、住房政策的调整（21 世纪以来） / 63	
第二节 法律体系	66
第三节 社会住房供给	68
一、社会租赁住房供给 / 68	
二、合作社住房供给 / 75	
第四节 其他保障措施	79
一、市场租赁补贴 / 79	
二、购建房优惠 / 81	
三、住房储蓄 / 84	
第五节 政府的作用	86
本章参考文献	87

第四章 芬兰住房保障制度研究

第一节 历史沿革	93
一、住房保障起步阶段（20 世纪初—40 年代） / 93	
二、住房建设高峰阶段（20 世纪 40—80 年代） / 94	
三、保障方式多元化阶段（20 世纪 80 年代— ） / 95	
第二节 法律体系	98
一、公民居住权相关法律 / 99	
二、专门性住房保障相关法律 / 100	
第三节 运行机制	102
一、住房分类 / 102	
二、财政支持 / 105	
三、金融支持 / 106	
第四节 政府及住房组织的作用	108
一、中央政府 / 109	
二、市政当局及相关组织 / 112	
本章参考文献	114

第五章 瑞典住房保障制度研究

第一节 历史沿革	117
一、住房保障起步阶段（20 世纪初—40 年代） /	117
二、政府主导下的大规模住房建设阶段 （20 世纪 50—80 年代） /	118
三、政府扶持力度逐步减弱阶段（20 世纪 90 年代— ）	120
第二节 法律体系	121
一、公民居住权立法 /	122
二、住房质量立法 /	122
三、住房组织立法 /	123
第三节 运行机制	123
一、住房供给 /	124
二、财政支持 /	127
三、金融支持 /	131
四、市场租赁住房管理	132
第四节 政府的作用	134
一、中央层面 /	135
二、地方层面 /	136
本章参考文献	137

第六章 俄罗斯住房保障制度研究

第一节 历史沿革	141
一、苏联时期住房分配制度（1990 年之前） /	141
二、转轨时期的住房私有化改革（1991—1999 年） /	144
三、普京时期的住房改革（2000 年— ）	146
第二节 法律政策体系	147
一、相关法律 /	150

二、配套政策 / 151	
第三节 保障性住房的类别及保障对象	153
一、保障性住房分类 / 153	
二、保障对象 / 155	
第四节 社会租赁住房的管理	157
一、社会租赁住房注册 / 157	
二、社会租赁住房分配 / 158	
三、社会租赁住房合同 / 159	
四、社会租赁住房使用 / 160	
第五节 财政支持	163
一、总体概况 / 163	
二、具体措施 / 164	
第六节 政府的作用	167
一、政府间的职权划分 / 168	
二、主管部门的职责 / 169	
三、其他部门 / 169	
本章参考文献	170

第七章 日本住房保障制度研究

第一节 历史沿革	175
一、住房保障制度初建阶段（20 世纪初） / 176	
二、住房管制阶段（1939—1949 年） / 177	
三、住房保障制度体系完善阶段（1950 年—20 世纪末） / 179	
四、市场化改革阶段（20 世纪末— ） / 183	
第二节 法律政策体系	185
第三节 保障性住房供给	187
一、基本情况 / 187	
二、国营住宅供给 / 190	
三、都市再生机构住宅（公团住宅）供给 / 196	

四、公社住宅供给 / 199	
五、其他公共租赁住宅供给 / 201	
第四节 其他保障措施	206
一、金融支持 / 206	
二、住房扶助 / 210	
第五节 政府的作用	211
一、中央住宅行政部门 / 212	
二、地方住宅行政部门 / 216	
本章参考文献	218

第八章 印度住房保障制度研究

第一节 历史沿革	223
一、政府主导时期（20 世纪 50—60 年代） / 223	
二、整合时期（20 世纪 70—80 年代） / 226	
三、公私合作时期（20 世纪 90 年代— ） / 228	
第二节 法律体系	233
第三节 住房政策	236
一、《国家城市住房与安居政策》 / 236	
二、《尼赫鲁全国城市更新计划》 / 238	
三、《英迪拉农村住房计划》和《拉吉夫城市住房工程》 / 239	
第四节 保障性住房供给	240
一、邦住房局住房供给 / 240	
二、合作社住房供给 / 242	
三、贫民窟改造住房供给 / 242	
四、其他保障性住房供给 / 243	
第五节 政府及相关组织的作用	244
一、政府部门 / 244	
二、金融机构 / 246	
本章参考文献	248

第九章 澳大利亚住房保障制度研究

第一节 历史沿革	253
一、规模化建设阶段（1945—1974 年） /	253
二、市场化改革阶段（1975—2007 年） /	255
三、全民性多元住房保障阶段（2008 年— ） /	259
第二节 法律政策体系	261
第三节 运行机制	262
一、社会住房供给 /	263
二、私人租赁住房资助 /	273
三、私人购房资助 /	277
第四节 财政支持	279
一、总体架构 /	279
二、资金用途 /	282
第五节 政府的作用	283
一、府际关系及政府职责 /	284
二、主管部门及其职责 /	287
三、相关机构 /	288
本章参考文献	289

第十章 新西兰住房保障制度研究

第一节 历史沿革	293
一、自由党的初次尝试（1905—1934 年） /	294
二、福利国家下的全面发展（1935—1990 年） /	295
三、国家党的市场化改革（1991—1998 年） /	299
四、福利与市场的调和（1999—2008 年） /	302
五、多元参与的住房保障体系建设（2009 年— ） /	302
第二节 法律政策体系	306

一、相关法律 / 307	
二、配套政策 / 309	
第三节 运作机制	310
一、社会住房供给 / 310	
二、财政补贴 / 317	
第四节 政府的作用	319
一、中央政府 / 320	
二、政府职能部门 / 320	
三、地方政府 / 324	
本章参考文献	324

第十一章 美国住房保障制度研究

第一节 历史沿革	331
一、住房保障的早期努力（19 世纪末—20 世纪 20 年代） / 331	
二、住房保障制度的确立（1930—1950 年） / 334	
三、住房保障制度的扩张（1951—1973 年） / 337	
四、住房保障制度的调整（1974 年— ） / 340	
第二节 法律体系	344
一、联邦层面的立法 / 345	
二、纽约州的住房立法 / 347	
第三节 运作机制	348
一、公共住房 / 349	
二、联邦政府资助开发的私有租赁住房 / 353	
三、租房券 / 357	
四、低收入住房税收补贴 / 361	
第四节 政府的作用	365
一、主管部门及其职责 / 365	
二、联邦财政转移支付 / 371	
本章参考文献	373

第十二章 加拿大住房保障制度研究

第一节 历史沿革	377
一、联邦政府主导的公共住房兴建阶段（1938—1972 年） /	378
二、多方参与的社会住房建设阶段（1973—1985 年） /	380
三、地方政府主导的住房保障阶段（1986 年— ） /	382
第二节 法律政策体系	384
一、相关法律 /	384
二、配套政策 /	385
第三节 运作机制	387
一、社会住房供给 /	388
二、住房补贴 /	392
三、财政支持 /	397
第四节 政府的作用	398
一、联邦层面 /	399
二、省、市层面 /	399
本章参考文献	399

第十三章 巴西住房保障制度研究

第一节 历史沿革	403
一、国家供给模式下的社会住房建设 （20 世纪 40—60 年代） /	404
二、国家住房银行主导下的住房金融体系建设 （20 世纪 60—80 年代） /	405
三、以市场为主导的住房改革（20 世纪 80—90 年代） /	407
四、国家住房供给体系的全面改革（21 世纪初— ） /	409
第二节 法律政策体系	410
一、相关法律 /	411

二、配套政策 / 415	
第三节 运行机制	419
一、贫民窟改造 / 419	
二、面向中低收入群体的社会住房 / 421	
三、金融支持 / 422	
第四节 政府的作用	425
一、联邦政府 / 427	
二、州和市政府 / 428	
本章参考文献	429

第十四章 南非住房保障制度研究

第一节 历史沿革	435
一、种族隔离时代的住房歧视（1966—1989 年） / 435	
二、住房保障制度的奠基（1990—1994 年） / 436	
三、住房保障制度的起航（1995—2003 年） / 437	
四、住房保障制度的新突破（2004 年— ） / 440	
第二节 法律政策体系	444
一、相关法律 / 444	
二、配套政策 / 449	
第三节 运作机制	450
一、社会及租赁住房供给 / 450	
二、住房补贴 / 452	
三、金融支持 / 454	
第四节 政府的作用	456
一、中央政府部门职责 / 457	
二、地方政府职责 / 458	
本章参考文献	459