



北大—林肯中心

INTERNATIONAL EXPERIENCES OF AFFORDABLE HOUSING POLICY: POLICY MODELS AND INSTRUMENTS

保障性住房政策国际经验

政策模式与工具

刘志林 景娟 满燕云 著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

国家社会科学基金重大项目（项目号：14ZDA026）

国家自然科学基金面上基金（项目号：41571153）

保障性住房政策国际经验

政策模式与工具

刘志林 景娟 满燕云 著

 商务印书馆
The Commercial Press

2016年·北京

图书在版编目(CIP)数据

保障性住房政策国际经验:政策模式与工具/刘志林,景娟,
满燕云著. —北京:商务印书馆,2016

ISBN 978-7-100-12058-6

I. ①保… II. ①刘…②景…③满… III. ①住宅—社会保
障—住房政策—经验—世界 IV. ①D57②F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 047215 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

保障性住房政策国际经验:政策模式与工具

刘志林 景娟 满燕云 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京市艺辉印刷有限公司印刷

ISBN 978-7-100-12058-6

2016 年 8 月第 1 版

开本 787×1092 1/16

2016 年 8 月北京第 1 次印刷

印张 13 3/4

定价: 48.00 元

北大—林肯中心丛书序

北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心(简称“北大—林肯中心”)成立于2007年,是由北京大学与美国林肯土地政策研究院共同创建的一个非营利性质的教育与学术研究机构,致力于推动中国城市和土地领域的政策研究与人才培养。随着新一轮经济体制改革的开展与深入,北大—林肯中心将支持如下五个主要方向的研究、培训和交流:房地产税与地方公共财政、土地政策与土地利用、城市发展与规划、城市住房政策、可持续发展与环境政策。此外,北大—林肯中心将支持改革政策实施过程效果评估研究。作为一个国际学术研究、培训和交流的平台,北大—林肯中心自成立以来一直与国内外相关领域的专家学者、政府官员开展卓有成效的合作,系列研究成果以“北大—林肯中心丛书”的形式出版,包括专著、译著、编著、论文集等多种类型,跨越经济学、地理学、政治学、法学、社会学、人口学及其他交叉学科。丛书以严谨的实证研究成果为核心,推介相关领域的最新理论、实践和国际经验。我们衷心希望借助丛书的出版,加强与各领域专家学者的交流学习,加强国际学术与经验交流,为中国城镇化进程的体制改革和实践提供学术支撑与相关国际经验。我们将努力发挥中心跨国家、跨机构、跨学科的桥梁纽带作用,为广大读者提供有独立见解的、高品质的政策研究成果。

北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心主任



2015年10月

前 言

本书是一本有关回顾和对比保障性住房政策国际经验的著作。我们认为,政府从 19 世纪末开始介入住房领域,各个国家和地区在提高家庭的住房支付能力、改善居民住房条件以及改善住房不平等状况等方面,已经尝试采取了多种措施。不同地区、不同历史时期形成的政策模式和政策工具,为我国完善适应市场经济体制的保障性住房政策体系提供了丰富的参考。这些政策手段的实施效果和实施过程中出现的问题,特别是法律、行政体制、财政税收、金融等制度环境对住房政策实施的影响,为我们客观评判各种政策工具的优劣和在中国的可行性提供了有益的经验教训。更重要的是,各国和地区在各个历史时期选择特定的政策手段,与其面临的特定住房与城市发展问题、宏观经济环境密切相关,也受到不同时期主流政策理论思潮的影响。因此,在回顾保障性住房政策的国际经验时,必须将其放在特定的历史条件下来评述。

与类似研究或著作不同的是,本书并不集中于论述某一个国家或地区的保障性住房政策,而是着重不同政策工具和制度要素的横向对比分析。实际上,尽管学界已经有了大量关于住房政策国际经验的论文,但多数还是集中于对某一个国家或者地区的概述(特别以美国、新加坡、中国香港为主),或单独关注某一时期某项具体政策工具的应用。应当注意到的是,保障性住房政策在不同国家和地区均有差异,例如欧洲基于福利资本主义国家体系的保障性住房政策,在基本理念、政策目标、保障对象、政策手段上都与美国基于自由市场经济理念的保障性住房政策大相径庭。而以新加坡、中国香港地区等为代表的东亚地区则发展起适合其城市发展特点、经济和政治制度的保障性住房政策体系及相应的政策工具。中国有其独特的历史背景、人口特点、城市化阶段,也有作为转型经济国家和发展中国家的特定历史条件,这决定了中国的保障性住房政策模式绝不可能参考某一个国家或地区的经验,而必然是在对各国和地区经验教训进行客观评价和对比的基础上,创新一套符合中国国情的保障性住房政策体系和制度机制。

另外,本书将从更为广泛而全面的角度考察保障性住房政策。目前国内学界更多将保障性住房政策等同于公共住房政策,或者是低收入住房政策。但保障性住房政策的含义更

为广泛,不只是面向低收入家庭或贫困家庭,由政府直接或者间接资助以提高家庭的住房支付能力的政策手段,都属于保障性住房政策的领域。这其中包括了面向中等收入家庭的租赁或自有住房的一系列政策手段(如提高中等收入家庭购房支付能力的所得税减免措施等)。限于本书篇幅以及我国目前保障性住房政策的焦点,本书讨论的重点是保障性租赁住房的各种政策手段和制度要素。尽管有许多“补砖头”或“补人头”孰优孰劣的争论,但其实一直缺乏一个系统性的讨论,即各种政策工具和手段如何能够相互补充,形成一套完整的保障性住房政策体系。这正是本书希望探讨的问题。

同时,本书致力于对比各国和地区保障性住房政策的细节,针对每一种政策工具,对比各国和地区的政策设计、组织架构、资金来源、实施机制等,以及这些措施是在什么样的历史条件和政治环境下被提出与采用的,它们所希望解决的住房问题是什么,有哪些制度和机制设计用于保证政策目标的实现,出现了怎样的意外后果等。需要说明的是,有效的保障性住房政策有赖于国家层面政策体系的政策设计,也需要地方层面的政策实施甚至政策创新。因此,本书的研究对象不仅包括美国、英国、荷兰等欧美发达国家,也包括新加坡这一“城市”国家,以及作为城市保障性住房政策典型代表的我国香港地区。事实上,我国在20世纪90年代开始实施的经济适用住房政策和廉租住房政策就是受到了新加坡的组屋政策和我国香港地区的公共租屋政策的影响。本书基于可实施性的角度评述各种政策手段,从而为国家和地方层面上的政策设计、实施与创新提供更为实际和更具有可操作性的参考。

总的来说,本书希望通过对保障性住房政策国际趋势和经验教训的梳理、对比与评述,来回答以下问题,从而为我国进一步完善保障性住房政策体系提供参考与借鉴。

(1) 什么是保障性住房? 保障性住房并不简单地等同于公共住房、低收入住房、廉租住房等,但它与这些更为具体的住房项目是什么关系? 又应当怎么去界定住房的可支付性和“不可支付”的住房?

(2) 如何定义保障性住房政策? 保障性住房政策的目标是什么? 应当怎样界定保障性住房的保障范围,即目标受益群体,以及保障标准? 这又与下一个问题有关系。

(3) 政府实施保障性住房政策的理论基础是什么? 政府应该怎样看待自己在住房领域的角色? 这一角色与政府对房地产市场履行宏观调控和监管职责有什么关系? 即保障性住房政策与范围更广的住房政策、房地产市场调控有什么关系?

(4) 政府应当怎样促进保障性住房政策目标的实现? 也就是说,采用怎样的政策工具或者政策工具的组合? 其中,人们讨论的焦点常常是需求方补贴和供给方补贴的关系问题,那么,这些不同的政策工具孰优孰劣?

(5) 保障性住房政策手段的有效实施,需要建立怎样的制度保障机制? 任何政策的实施并不完全取决于政策设计本身,而需要法律体系、财政金融体系、组织管理体系等多重制

度保障。

本书由十章构成,共分为四篇。第一篇为导论,即第一章,对我国城市住房的发展现状和政策演变进行简要回顾,并简要论述我国保障性住房政策体系面临的主要挑战,为本书对国际经验的分析评估提供政策背景。第二篇是政策模式篇,从理论基础与政策目标、政策模式、制度保障等方面对比和评价保障性住房政策的国际趋势与经验教训,包括第二章至第五章。其中,第二章讨论保障性住房政策的理论基础和目标定位,旨在厘清政策设计中最基本的问题,即应当如何界定保障性住房政策的作用和政策干预的程度,其中涉及的两个具体问题是保障性住房政策的目标受益群体和保障标准的界定。第三章从纵向的角度对国际上不同的保障性住房政策模式进行对比和回顾,分别介绍了美国、荷兰、英国、中国香港和新加坡等国家或地区保障性住房政策的历史沿革、目前的政策体系及主要政策手段。第四章、第五章探讨保障性住房政策的制度保障,其中第四章着重论述保障性住房政策的法律基础和组织体系保障,第五章着重论述保障性住房政策的金融体系保障。第三篇是政策工具篇,包括第六章至第九章,分别对公共住房项目、供给方补贴、需求方补贴和规划配建四类政策工具的特点、各国经验、政策设计与实施中的要素等进行总结,并评价其经验教训。第四篇,即第十章,是全书的总结,在国际经验对比的基础上对我国进一步完善保障性住房政策体系提出相应的政策建议。

本书是北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心“低收入住房政策国际经验与中国借鉴”研究课题的主要研究成果之一,由刘志林、景娟、满燕云共同完成,并得到了钱云、韩雅飞、李劼、李楠等老师和同学的帮助。本书的部分研究成果已发表在相关学术期刊上。全书由刘志林负责总体策划,刘志林、景娟共同完成统稿修订工作。本书各个章节的研究与写作分工如下:第一章:景娟、刘志林;第二章:刘志林;第三章:刘志林、景娟、钱云;第四章:刘志林;第五章:满燕云、刘志林、景娟;第六章:刘志林、李劼;第七章:刘志林;第八章:景娟、刘志林;第九章:刘志林、韩雅飞;第十章:刘志林、景娟。与本书有关的研究成果有:

- 刘志林,李劼(2010)“公共租赁住房政策:基本模式、政策转型及其借鉴意义”,《现代城市研究》,(10):21-26。
- 刘志林,韩雅飞(2010)“规划政策与可支付住房建设——来自美国和英国的经验”,《国际城市规划》,25(3):90-96。
- 景娟,刘志林,满燕云(2010)“低收入住房政策的国际经验借鉴:需求方补贴”,《城市发展研究》,17(6):56-63。
- 景娟,钱云(2010)“荷兰住房保障体系的发展及对中国的启示”,《现代城市研究》,(10):27-32。
- 刘志林(2011)“低收入住房的供给方补贴政策——国际经验及对中国的启示”,载满

燕云,隆国强,景娟等编《中国低收入住房:现状及政策设计》,北京:商务印书馆。

- 景娟,刘志林(2011)“低收入住房政策的国际经验借鉴:需求方补贴”,载满燕云,隆国强,景娟等编《中国低收入住房:现状及政策设计》,北京:商务印书馆。

在研究与写作的过程中,作者不仅参阅了大量的中英文著作和研究文献,更收集了不同国家与地区的住房政策和相关的研究报告等文献资料,力求对不同的政策模式、政策工具及其历史背景和经验教训形成更加准确、客观的判断,并以之与读者分享。受时间、信息和语言能力的局限,本书对于保障性住房政策国际趋势的分析仍然限于美国、欧洲、新加坡等发达国家和地区,对于广大发展中国家和新兴市场经济国家住房政策的研究存在不足,对一些政策趋势和经验教训的判断也必然存在不当之处。作者希望以此书抛砖引玉,激发更多的学者、政策制定者和学生能够共同参与到保障性住房政策的研究与讨论中,推动符合中国国情和地区特色的保障性住房政策模式的不断完善,为实现全体居民“住有所居”的梦想贡献自己的力量。

目 录

北大—林肯中心丛书序

前言

第一篇 导 论

第一章 中国保障性住房的政策挑战	3
一、中国城市住房的发展现状与挑战	3
二、中国保障性住房政策的演变历程	7
三、中国保障性住房政策体系面临的主要挑战	11

第二篇 政策模式

第二章 保障性住房政策的理论基础与政策目标	19
一、引言	19
二、什么是保障性住房政策	20
三、为什么需要保障性住房政策	22
四、如何制定保障性住房的政策目标	27
五、如何设定保障性住房政策的目标受益群体	30
六、如何制定保障性住房政策的基本保障标准	33
第三章 保障性住房政策的主要模式	39
一、引言	39
二、鼓励住房选择和市场机制：美国的保障性住房政策	39
三、欧洲福利国家政策模式：荷兰的保障性住房政策	45
四、混合型模式：英国的保障性住房政策	51

五、东亚福利政策模式:中国香港与新加坡的保障性住房政策	58
六、小结:保障性住房政策模式的国际趋势	65
第四章 保障性住房政策的法律与组织保障	69
一、引言	69
二、保障性住房政策的法律基础	69
三、保障性住房政策的组织体系保障	74
第五章 保障性住房政策的金融体系保障	87
一、引言	87
二、作为住房市场体系重要基础的住房金融体系	88
三、支持保障性住房建设的金融体系保障	95

第三篇 政策工具

第六章 公共住房政策	103
一、引言:最早的保障性住房政策工具	103
二、美国:公共租赁住房项目	104
三、英国:地方政府公共住房	110
四、中国香港:租住公屋计划	114
五、小结:公共住房政策的国际经验及借鉴意义	121
第七章 供给方补贴政策	128
一、引言:从直接干预到间接补贴	128
二、美国的间接补贴政策	129
三、欧洲的社会住房模式	136
四、政府专项基金	145
五、小结:供给方补贴政策的国际经验及借鉴意义	151
第八章 需求方补贴政策	154
一、引言:从供给方补贴到需求方补贴	154
二、需求方补贴政策产生的理论基础	156
三、需求方补贴的具体形式	157
四、小结:需求方补贴政策的国际经验及借鉴意义	162
第九章 保障性住房供应的规划配建	166
一、引言:以规划手段促进保障性住房供应	166

二、包容性区划:美国地方政府的经验 167

三、规划配建:英国第 106 条款的经验 177

四、小结:规划配建政策的国际经验及借鉴意义 182

第四篇 政策建议

第十章 国际经验总结与政策建议..... 189

一、保障性住房政策的国际经验总结 189

二、政策建议 191

参考文献..... 197

第一篇 导 论

第一章 中国保障性住房的政策挑战

一、中国城市住房的发展现状与挑战

住房问题是重要的民生问题。中国高度重视解决城市居民的居住问题,始终把改善居民的居住条件作为城市住房制度改革和住房发展的根本目的。中国在进行住房制度改革前,住房属于生活必需品,是由政府分配的福利,基本不具有商品性。自 1980 年 4 月邓小平同志提出住房改革的总体设想,到 1998 年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发〔1998〕23 号)的发布,再到 2007 年《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发〔2007〕24 号),中国的住房制度改革一次次深化,经历了从住房制度改革探索到深化城市住房制度改革和住房分配货币化,再到加强宏观调控、建立与强化住房保障制度的演变,已经基本完成了从国家统一计划分配为主向市场调节为主体的系统转变(表 1.1)。

表 1.1 中国城市住房政策的演变

	政策执行时期					
	1949~1955 年	1956~1976 年	1977~1991 年	1992~1997 年	1998~2006 年	2007 年以来
政策导向	从住房私有化到公有化,建立全面的社会主义福利住房分配制度		公有住房逐步私有化,建立城市住房市场		完善住房市场,建立住房保障体系	加强房地产市场调控,完善住房保障体系
主要政策	限制和没收私有租赁住房,建立公有住房分配制度	实现私有租赁住房公有化,废除住房市场	保有住房分配制度,开始实验性房改	实现公有住房大规模私有化	建立并完善住房金融制度,例如按揭制度;建立针对中低收入群体的住房保障体系,建立住房市场宏观调控机制	加强房地产市场调控,坚决抑制投机需求,鼓励自住需求;切实解决城市低收入家庭的住房困难,建立健全城市廉租住房制度,改进和规范经济适用住房制度,逐步改善其他住房困难群体的居住条件

随着城市住房体系的转变,一方面,中国的城市住房发展十分迅速,房地产投资迅猛增加,基本解决了住房的数量性短缺问题,住房质量和设施水平显著提升,城市居民拥有更多的住房选择机会。1978 年全国城市人均居住面积仅 6.73 平方米,2010 年人均住房使用面积已达 27 平方米(国家统计局,2011)。另一方面,住房的市场化发展也带来了一系列新的经济和社会问题,房价快速上升,住房的“可支付性”(affordability)问题日益严重,而住房保障体系的建设仍处于起步阶段,这些给城市住房的进一步发展带来新的挑战。

1. 房地产投资稳步上升,在城市经济增长中发挥着重要作用

房地产业的产业关联度高,投资拉动力强,对经济增长具有重要的推动作用。1998~2012 年,房地产开发投资逐年增长,由 1998 年的 3 614.2 亿元,增加到 2012 年的 7.2 万亿元,年均增长 23.9%(国家统计局,1999,2013)。

住宅开发投资与房地产开发投资保持同步增长(图 1.1),由 1998 年的 2 081.6 亿元,增加到 2012 年的 4.94 万亿元,年均增长 25.4%(国家统计局,1999,2013)。住宅开发投资在房地产开发投资中所占比重呈现小幅平稳上涨的趋势,由 1998 年的 57.6%增长至 2008 年的 72.2%。其后,由于限购政策等房地产调控政策的影响,房地产企业逐步减少对住宅的投资,住宅开发投资占房地产开发投资的比重逐渐下降,2012 年该比重为 68.8%(国家统计局,1999,2013)。

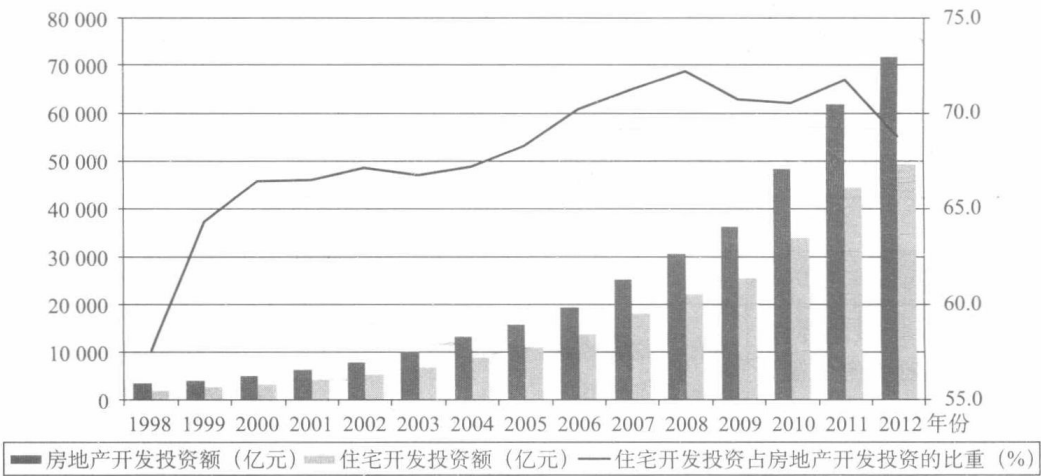


图 1.1 1998~2012 年房地产与住宅开发投资变化

资料来源:国家统计局,1999,2013。

2. 住房建设规模持续上涨,基本解决了城市住房的数量性短缺问题

1998 年以来,我国商品住房建设规模呈现稳步上涨的态势(图 1.2)。其中,商品住房新开工面积由 1998 年的 1.7 亿平方米,增长到 2011 年的 14.6 亿平方米,年均增长 18.2%;2011 年之后,受房地产市场调控的影响,新开工面积开始下降,2012 年较上年减少 7.3%。

商品住房竣工面积由 1998 年的 1.4 亿平方米,增长到 2012 年的 7.9 亿平方米,年均增长 14.2%(国家统计局,1999,2013)。另外,商品住房建设规模的区域差异明显。房地产市场较为活跃的长三角地区、珠三角地区、环渤海地区等,商品住房竣工规模较大。随着房地产市场的逐步发展,西部地区住房建设的规模逐渐超越东部地区。

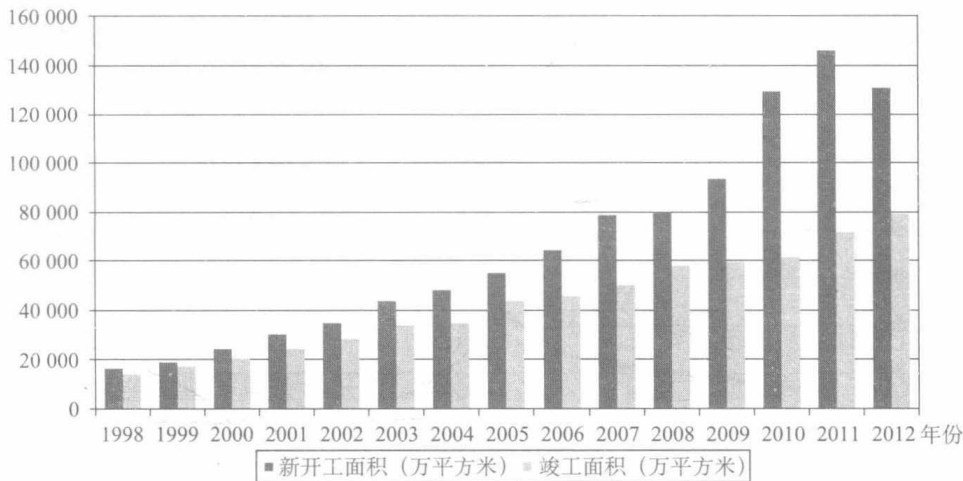


图 1.2 1998~2012 年商品住房新开工面积与竣工面积变化

资料来源:国家统计局,1999,2013。

3. 住房价格快速上升,可支付性问题日益严重,一线城市问题特别突出

伴随着房地产市场的发展以及城市住房需求的释放,我国商品住房的销售价格也呈现持续上涨的态势(图 1.3)。1998 年,商品住房的平均销售价格为 1 854 元/平方米,2012 年上升为 5 430 元/平方米,年均增长约 8%。其中,2008 年由于宏观经济整体下行,房价快速上涨势头得到遏制,商品住房平均销售价格基本与 2007 年持平。2009 年之后,随着宏观经济发展的全面恢复,商品住房平均销售价格大幅上涨,2009~2012 年,年均涨幅达 10.4%(国家统计局,1998,2013)。

随着总体房价的飙升,越来越多的城市家庭难以从市场上获取理想的住房。住房市场的供求矛盾和住房可支付能力的社会分层问题随之加剧(陶然,徐志刚,2005;刘玉亭,何深静,魏立华等,2007)。在全国各大城市,2003~2012 年房价上涨的速度远远超过人均收入增加的速度。城市中的大部分中、低收入住房困难家庭已经难以通过购买商品房的来解决住房问题,越来越多的家庭无法承受购买或租住商品房的经济负担,住房的“可支付性”问题越来越尖锐。

利用“2007 年、2010 年城镇住户基本情况抽样调查问卷”数据(北大—林肯中心,2012),通过统计全国及 256 个地级市存量住房的房价中位数与家庭收入中位数,可以计算得出 2007 年和 2010 年全国及各城市的房价收入比(表 1.2)。统计结果显示,2007 年全国各地

级市房价收入比(PIR)的中位数为 5.56,2010 年则达到 7.07,均超出 UN-HABITAT 所认为的 3~5 的合理范围,且日益严重。2007 年全国有 51.9%的地级市处于住房极度不可支付的状态,处于住房可支付状态的地级市为 10.2%。2010 年的住房可支付状况继续恶化,将近 70%的城市处于住房极度不可支付的状态,仅有 3 个地级市处于住房可支付状态。

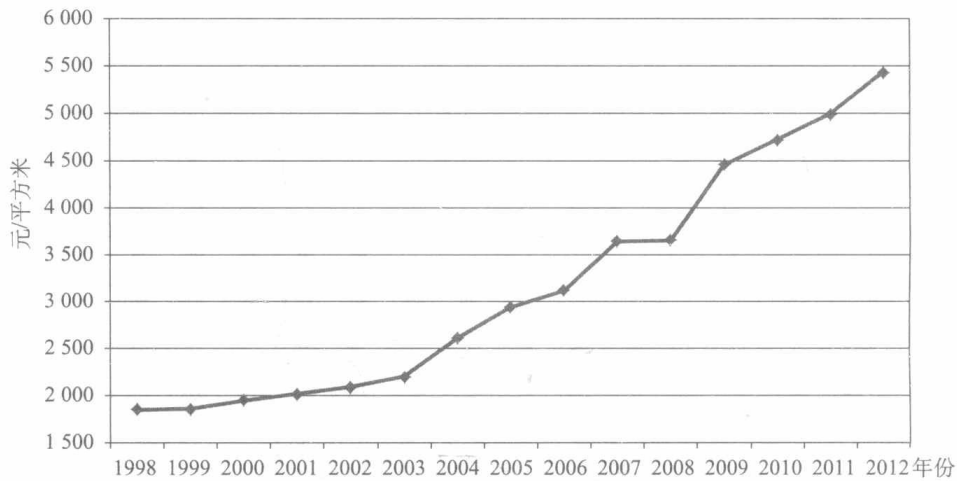


图 1.3 1998~2012 年商品住房销售价格变化

资料来源:国家统计局,1999,2013。

表 1.2 2007 年、2010 年全国及各地级市房价收入比

	可支付 (≤3.0)	适度可支付 (3.1~4.0)	严重不可支付 (4.1~5.0)	极度不可支付 (≥5.1)	所有城市	PIR 中位数
2007 年	26(10.2%)	43(16.8%)	54(21.1%)	133(51.9%)	256(100%)	5.21
2010 年	3(1.1%)	31(11.7%)	47(17.7%)	184(69.4%)	265(100%)	6.25

资料来源:2007 年、2010 年国家统计局大样本住户调查;北大—林肯中心,2012。

4. 保障性住房体系的建设有待完善

相对于商品住房的快速市场化发展,以中低收入家庭为对象的保障性住房体系的建设仍处于起步阶段,有待完善。

我国保障性住房目前最大的问题是供给不足,占住房存量的比重较小。根据 2010 年国家统计局大样本住户调查的数据(北大—林肯中心,2012),2010 年的全部住房存量中,面向低收入家庭住房问题而建设的经济适用房和租赁公房的比重分别仅为 3.4%和 4.3%(表 1.3)。全国 265 个地级市中,经济适用房比重的中位数是 1.6%,租赁公房为 2.8%。经济适用房和租赁公房的比重低于 5%的城市占 43.4%(115 个城市),仅有 6 个城市的比重超过 30%。