

国外保障房结构比较与启示

——以英国、美国、新加坡为例

□雷广平

从国外保障房发展历史看,由于各国国情不同,相应的保障房政策和保障房结构也存在差异。英国、美国、新加坡就是其中的典型。本文分析和比较了各国保障房的发展演变和结构变迁,并提出了构建中国特色的住房保障模式的建议。

一、英国保障房模式：租售并举

英国是最早的资本主义国家,也是公共住房制度起源最早和发展较为成熟的国家。英国住房主要包括三种形式:自有住房、私人出租式住房和公共住房。历史上英国住房结构的演变与住房政策的改革有着紧密联系。

(一)1890年至二战:公共住房起步期

早在19世纪末,英国政府着手建立公共住房系统。1890年,英国政府正式立法,为工薪阶层建造公共住房并出租。第一次世界大战前,全国建成近2.4万个公共住房单位。一战后,住房短缺和私人房屋租金的飙升引发社会动乱,地方政府开始大规模建设公共住房。公共住房起初主要为富裕工人阶层服务,20世纪30年代才转为为贫民窟和旧城改造中的城市低收入阶层服务。但是公共住房在住宅中占比并不高,低于私人租赁住房 and 自有住房占比。二战爆发前,公共住房占全国住宅总量约10%。大多数供

租赁的住房都是由私人提供,私人租赁住房在全国住宅中占52%。自有住房在20世纪30年代开始迅猛发展,二战前约30%以上的家庭拥有自有住房。

(二)二战后至20世纪70年代末:公共住房快速发展期

这一时期,住房政策受凯恩斯主义影响较大,公共住房在住房结构中的地位明显上升。二战后,房屋由于战争的破坏而短缺,英国政府开始集中建设大量公房出租。每年政府用于公共住房的支出占政府所有开支的8%左右,政府建设的公共住房占新建房屋的45%以上。其中1946—1951年,政府建设的公共住房甚至达到新建房屋总量的78%。可以说,二战后30年是英国公共住房发展的高峰时期。

到1979年,英国公共住房已达到近650万个单位,占全国住房总量的三分之一。自有住房的比例也由1953年的32%升至1980年的57%。与公共住房、自有住房占比不断上升相反,私人出租住房的比例持续下降,1979年私人出租率仅15%。这一时期,英国公共住房建设极大地促进了英国住房供应的增加,很大程度上解决了当时的住房短缺问题,对于改善低收入群体住房问题发挥了重要作用。

(三)上世纪80年代至上世纪末:公共住房私有化趋势

随着公共住房的增加,也出现许多问题。一方面,由于公共住房采用租赁形式,居住者没有意愿去维护和修缮住房,

随着房屋使用年限的增长,房屋修缮费用越来越高,成为政府的财政负担。另一方面,公共住房大量集中建设,成为低收入群体聚集区,引发许多社会问题。

1979年保守党撒切尔政府上台执政,开始大力推行公共住房私有化,以提高中产阶级自有房的比重,缩减公共住房开支。“私有化”的内容是通过“优先购买权”计划来实施的。所谓“优先购买权”,是指公共住房的租赁住户在居住一定年限后有权优先以优惠价格购买其所租住的公房。具体规定是:租住公房的住户,居住2年(后来改为5年)后可以在原房价基础上降低30%购买所住的公房。其后,每超过一年再减房价的1%,但优惠折扣幅度最大不超过房价的60%。这样租住公房达到和超过30年的住户可以享受60%的优惠折扣购房。居住条件差的公寓式套房,买房折扣更大,居住2年后可以享受44%的折扣,以后每超过一年再减房价的2%,但是最大优惠折扣幅度不超过房价的70%。“优先购买权”政策吸引了大量租户购买公房,是英国居民住房自有率大幅度提高的重要因素。1981年至2000年,英国自有住房率继续保持上升态势,从57%上升至70%。而公共住房占比则下降为20%,私人出租住房率占比也下降为10%左右。

(四)2000年以来,共有产权房成为一种重要的保障房形式

为了鼓励中低收入者购买住房,2005年5月,英国政府推出了“股改房”计划草案,并于2006年4月实施。根据



房屋性质和覆盖群体，该计划又可以分为“购买社会住房计划”、“购买新建住房计划”和“公开市场购买计划”。其主要目的是为那些没有资格参与“优先购买权”条款的住户提供一种类似于“优先购买权”条款的优惠价格，以帮助他们购买租屋的部分所有权。根据这些计划，符合保障条件的人群可最低购买公共住房或低价商品房 25% 的所有权，但需要支付 2.75%—3% 的费用，待收入增加后，可再购买全部所有权。通过这些计划，英国自有住房的比例一直维持在 70% 以上，直到 2008 年全球金融危机爆发后这一比例才小幅下降至 68.3%。

二、美国保障房模式：租赁和购买补贴为主

美国的住房模式可以概括为“小政府大市场”。“大市场”指全部家庭住房的 95% 以上由房地产市场提供；“小政府”指政府帮助那些无能力支付私人房租的低收入家庭和老年人解决住房问题。政府向 130 万户家庭资助公共住房和廉租房，占全部家庭的比例不到 2%。美国初期主要从扩大公共住房供给方面

解决供不应求的矛盾；后期主要针对需求问题，扩大对低收入阶层的补贴。同时，美国还通过政府税收优惠和贷款担保鼓励中低收入者购房。

(一) 从供给角度增加公共住房供给
1937 年，美国通过了第一部公共住房法案“美国住宅法”，成为美国住房保障政策史上的里程碑。该法案规定美国住房局向同期设立的各大城市的地方住房局提供占住房开发费用 90% 以上、年限为 60 年的贷款，另外提供住房建设补贴和住房租金补贴。到 1941 年，美国住房局在全国设立的国有住宅代理机构在全国共建成公共住房 16 万余套，缓解了美国中低收入家庭的住房问题。

二战结束后，美国住房供不应求的矛盾突出，1949 年公共住房建设计划再次启动，国会参议院通过了国家住房法，自此拉开了大规模清理贫民窟和建设公共住房的序幕，具体计划包括：6 年之内新建 81 万套低租金公共住房，相当于当时全国评估的住房需求量的 10%；授予地方政府征用土地的权力，他们利用联邦政府的资金以市场价格购买贫民窟地产和工厂的地产，再低价卖

给私人开发商或住房建设部门用于公共住房建设。但是，由于朝鲜战争爆发，该计划并未得到有效实施。

20 世纪 60 年代初，美国已建成大量的公共住房，但是，这也带来一系列问题：一方面大部分低收入阶层从私人住房市场转移到公共住房体系，私人住房市场供过于求，导致房地产市场的发展停滞；另一方面由于承担了大部分公共住房的费用，政府财政负担过重。因此，政府对公共住房政策进一步改革，实行鼓励私人开发商建造公共住房的政策。1968 年约翰逊政府出台了住房和城市发展法，提出为私人开发商提供低于市场水平的贷款利率，使其为中低收入者提供低于市场水平租金的住房。通过这项法案的实施，1970—1973 年美国住房存量新增 170 万套补贴住房，同时也推动了各阶层住房水平的提高，在全国 7000 万套住宅中，每户有 2 个房间的占 3%，有 3—4 个房间的占 30%，5—6 个房间的占 40%，平均每套住宅居住人口不到 3 人，居住条件有了极大的改善。

(二) 从需求角度补贴租户并实行贷款担保

进入 20 世纪 70 年代，住房短缺已不是美国住房市场的主要矛盾，取而代之的是低收入阶层支付较高房租的问题。1976 年，美国租户住房支出在家庭收入中占比超过 50% 的家庭占 10.8%。

1974 年，尼克松政府出台了住房和社会发展法案，对存量住房提出租金补贴计划，主要包括两方面内容：一是租金证明计划，符合申请公共住房资格的家庭可以从地方住房管理机构获得租金证明，这部分租户只需支付不超过自身收入 30% 的租金，剩余部分由地方住房管理机构补贴；二是租金优惠券计划，政府直接给受保障的家庭发放一定数额的租金优惠券。至今，美国仍保留了以租金补贴保障为主的住房保障模式。

(三) 通过政策性金融鼓励中低收入

入者购买住房。早在上世纪30年代,美国就组建了政策性担保机构——联邦住房管理局(FHA)和联邦储蓄贷款保险公司(FSLIC),为中低收入者购房提供担保。同时成立联邦住宅抵押贷款协会(即房利美)来购买联邦住房管理局保险的住房抵押贷款,并建立发达的二级市场。近年来,美国政府进一步通过低息抵押贷款、首次购房贷款利息实行税收抵免等形式,鼓励中低收入者购买私人住房。鼓励中低收入家庭购房计划取得了明显成效,据统计,美国各州政府已为360万个首次购房的家庭提供了低利率的贷款,每年资助大约10万个家庭。美国居民住房自有率从1998年的66%上升到2005年的69%。但是,降低贷款门槛也使得许多低收入家庭进入住房市场,在利率上升时无力负担贷款,成为引发美国次贷危机的一个重要原因。

三、新加坡保障房模式：以有限产权为主

新加坡实行的是市场经济制度,但对土地和住房的建设与分配却由政府主导。大多数家庭的住房由政府投资、建设、出售,只有少数高收入家庭的住房通过市场提供。

1960年新加坡政府建国不久,就组建了建屋发展局。在参考香港经验后,制定了“五年建屋计划”,以廉租房的形式向居民提供了大量的“政府组屋”。1968年,新加坡政府又提出了“居者有其屋”计划,政府组屋从出租为主转向出售为主,并将房地产市场区隔为“政府组屋”和“私人住宅”两个市场。目前,新加坡85%的公民居住的是政府建造的“政府组屋”,其中,93%的居民拥有房屋产权,7%的低收入家庭住在政府低价出租的房屋;另外15%的高收入家庭在市场上购买私人高档商品房。

新加坡政府对“政府组屋”和“私人住宅”两个市场实行不同的政策。政府

组屋和私人住宅的建筑面积相同。两者差异主要在于:一是价格差异。政府组屋价格较低,主要是组屋建设用地是政府划拨。而私人住宅则由开发商向政府高价取得。二是产权年限不同。私人住宅的产权一般为永久产权,政府组屋一般只有99年的产权。三是政府干预程度不同。对于组屋,首次购买组屋的家庭可以享受政府补贴,但不允许同时拥有两套及以上组屋,组屋不能随意倒卖。对于私人住宅,政府不限制购房套数,但会对投机性购房征收高税收。例如:私人住宅如在三年之内转售,卖方必须缴付与买方税率相同的印花税,即首18万坡元征收1%,接下来的18万坡元征收2%,其余征收3%。私人住宅在全部住房中的占比只有15%,私人住宅价格波动对住在“政府组屋”的大多数居民没有影响。

四、对我国保障房建设的启示

结合国外保障房发展趋势和我国国情,笔者认为我国保障房应大力发展共有产权房,主要理由如下:

首先,从需求角度看,房地产权属的刚性需求和支付能力相对不足为共有产权房提供了较大的发展空间。由于社会制度和历史文化因素,我国居民具有浓厚的购房置业传统,而把租赁住房仅仅作为一种过渡。这也是近年来公租房发展不够理想的一个重要原因。与此同时,近年来我国居民收入差距迅速拉大,2013年全国居民收入基尼系数为0.473,十年来都高于国际警戒线。而房价节节攀高,这使得许多中低收入者无力从市场购房。这就为共有产权房提供了一个重要的中间地带。

其次,从供给角度看,土地公有和土地出让制度是共有产权房的存在基础。新加坡政府之所以能够通过政府组屋来解决住房问题,一个重要的前提条件是由于新加坡政府拥有大量的土地。而我

国地方政府是城市土地的所有者,也是土地市场的唯一出让者。政府在土地出让中可以委托建设一定比例的共有产权房,具备提供共有产权房的条件和能力。

第三,从财务角度看,共有产权房相对于公租房资金具有明显优势。对于提供保障房的政府而言,公租房每年的现金流只能依靠租金,投资回收期较长;而共有产权房在出售时即可收到购房者的首付和相应贷款,同时对剩余产权部分可以通过租金和未来出售收益来收回,具有明显的财务优势。对于购房者而言,可以提前锁定部分产权,在房价上升时享受相应的房价升值收益,分享经济发展带来的好处;在房价下降时,政府持有的股份份额也可以分散部分风险,减少购房者的损失。

第四,共有产权房可以一定程度上防止“寻租”现象。与我国传统的经济适用房和限价房相比,共有产权房对政府的优惠通过产权比例体现出来,对产权的限制更为明确,更具有法律效应,可以更有效地防止“寻租”发生。而且,从实践来看,产权比例和持有期限可以由购买人根据自身经济条件灵活确定,更能体现其保障性性质。

最后,共有产权房还有利于房屋的维修管理。由于住房者本身也拥有产权,其主人意识更为强烈,更有维护住房的积极性,有利于住房条件和社区环境的维护。

从国外经验和国内淮安、上海等地实践看,共有产权房作为新兴事物具有旺盛的生命力。当然,共有产权房也存在定价问题、产权比例选择问题。如果没有明确的制度保证,还可能出现长期以来我国保障房分配的不透明、不公正问题。这就需要在实践中不断总结与完善,努力探索出一条适合中国国情、具有中国特色的保障房模式和道路。□

(作者单位:中央财经大学)

责任编辑 李燕