

发达国家保障房供给对我国的启示

□杨巧

党的十八届三中全会提出“推广政府购买公共服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买”，为政府购买公共服务运用于保障性住房供给领域提供了理论依据和政策依据。从发达国家经验看，政府购买也是保障居民住房权的重要模式之一，我国应从立法、培育非营利机构和强化金融支持等方面进行改革尝试，通过政府购买公共服务拓展保障性住房供应来源，更好地改善和服务民生。

国外保障房供给领域政府购买公共服务的探索

保障房供给关系民生，各国政府都在致力于寻找保障房建设财政资金投入与供给规模的平衡点。在新公共管理理论、治理理论、公私合作伙伴关系等理论思想的指导下，西方发达国家进行了系列政府向社会组织购买住房公共服务的实践。

（一）美国：实施税收补贴的LIHTC项目

20世纪60年代开始，美国政府逐步缩减公共住房领域的建设投入，转而通过以向私营部门购买公共服务的方式来解决中低收入群体住房问题，政府的政策手段也呈现阶段性特点。在美国政府众多的住房保障补贴政策中，较为典型的是1986年起实行的LIHTC计划。

该计划具有覆盖范围灵活的特点，新建住房项目只要有20%以上的住房按照政府控制的租金水平出租给家庭收入不足当地平均收入50%的家庭，或者40%以上的住房出租给家庭收入不足当地平均收入60%的家庭，开发商即可申请低收入住房税收补贴项目。这一模式以财政资金为杠杆间接提高了公共住房项目的收益水平，较好地刺激了社会组织参与保障房建设的积极性。从实施效果看，2010年统计资料显示，该年度联邦政府向LIHTC计划的直接财政支出为6.5亿美元，但将税收优惠资产化后的股权投资高达45亿美元。

（二）德国：住房合作社支持保障

房建设

第二次世界大战后，德国城市住房供不应求，1950年德国政府颁布《住房建设促进法》，以提供低价土地、无息贷款或税费减免等形式鼓励房地产开发企业和住房合作社建房。通过住房合作社建房领域的探索，德国较好解决了居民的住房问题。住房合作社根据国家、集体、个人三者共同负担的原则进行融资活动，自成立之日起全体社员便在共同制定的章程规范下维持日常运营，担负购、建房资金的储蓄、融通、建设和管理职能。作为典型的非营利机构，住房合作社在项目立项、征地等方面的手续与普通商品房基本一致，不同之处在于



该模式绕过了房地产开发商，控制了开发利润和营销成本。全国性的合作社联盟主要工作内容包括：对基层住房合作社进行法定审计，保障财务安全；为基层住房合作社提供必要的市场信息咨询服务，解决经济纠纷并处理法律事务；为合作社提供低息贷款担保等。住房合作社建房在性质上属于政府向社会机构购买公共服务的范畴，与常见购买模式的不同之处在于服务供给者与使用者合二为一，而政府则通过提供较低的项目用地价格和长期低息贷款来购买这一服务，无中间组织的介入使得政府的这一支出尽可能降低。据统计，截至2010年底，德国住房合作社经营总会拥有2000家基层住房合作社，持有215万套住房，为500万中低收入人群提供了住房。与联邦政府和市政府面向社会底层人群低价或免费提供273万套住房一起，形成了有效的住房市场保障体系，解决了部分中低收入家庭住房问题，拓宽了住房供给渠道，降低了政府专项住房资金的开支。

（三）英国：住房协会为主导的公民社会组织建设

英国在撒切尔夫人执政期间进行公房出售改革，各地方的住房协会在政府公房出售过程中承接了一定数量的公房。1985年《住房协会法》出台，进一步规范了住房协会的注册条件、经营目的、经营活动和监督管理等内容，此后又通过制度建设进一步为住房协会的发展提供保障，住房协会逐步取代政府成为社会公共住房的主要供应者。据统计，2007年英国住房协会的总数量已达3000家，拥有512万套住房，占当年全国住房总数的21%。住房协会为非营利机构，各项经常性开支主要来源于租金，由于租金比市场租金水平低20%—30%左右，因此，除社会捐助可以补偿部分外，政府会适当拨款补贴。从英国的实践来看，积极引入公民社会组织参

与住房保障事业，一方面大幅提高了供给数量，另一方面，住房协会等非营利机构的加入，避免了政府、开发商二元供给结构所带来的住房产品单调的问题。公民社会组织因其自身带有较为浓厚的志愿色彩，加之政府赋予了公民社会组织参与决策的职能，因而形成了多渠道、多层次的保障性住房供给体系。

（四）三种供给模式的比较

美、德、英三国保障房供给及其政策模式各有特色。从购买双方的关系及竞争程度来看，美国政府的LIHTC项目中面向房地产开发商的采购活动属于竞争性购买。美国注重发挥市场的内生力量，政府很少干预企业的发展战略，绝大部分房地产公司与政府间不存在依附关系，且LIHTC的税收优惠必然会吸引大量的开发商参与竞标。而德国的情况则不同，住房合作社的全体社员既是住房服务的供给者，同时也是最终的使用者，政府与该独立的非营利机构间不存在第三方。鉴于住房合作社的这一自给自足的特点，政府向其“购买”公共服务时绕开了常规的招投标程序，资质要求也不高，只要合作社的自有资金达到最低要求，政府的长期低息、免息贷款便会跟进。英国的情况较为复杂，参与保障房建设、运营的公民社会组织众多，这些机构与政府的亲疏关系也各不相同，独立性、非独立性购买模式并存，以住房协会为例，本质上为独立于政府的非营利机构，协会内部的重大决策、人事任命均不受政府干预，但融资活动却较为依赖政府，此外由于住房协会的广泛分布及民间影响力，地方政府的保障房项目几乎完全交由当地的住房协会负责，不必经过招投标流程，从这个层面来看，政府从住房协会处采购的公共服务更多倾向于形式性购买模式。

整体来看，虽然模式各有不同，但发达国家均通过政府购买公共服务这种方式来进一步完善多层次的保障性住

房供给体系，不仅拓宽了保障性住房供给渠道，还丰富了保障性住房供给产品类型，充分发挥了市场的内生力量，在既定财政支出规模的前提下尽量增大了保障房政策受惠面，提高了公共财政效率。通过发达国家的探索实践，我们可以总结出如下的经验：一是完善的法律制度基础。参与LIHTC项目的开发商、英国的公民社会组织、德国的住房合作社尽管在运作方式上存在差异，但其拥有一个最大的共同点，即规范化的外部运行环境。各国政府作为向社会组织购买公共服务的先行者，经过半个世纪的理论与实践探索，制度化体系已建立并得以逐步完善，政府、第三方、企业三大主体的各项活动均在明确的法律框架内完成，权责明确、公开透明。二是充分发挥非营利机构的作用。发达国家通过引入培育与激励机制，使得非营利机构在住房保障领域中的作用得以发挥。政府部门通过制度设计为非营利机构承担公共服务提供了公开公正的政策环境，并且通过财政补贴、税收以及利率优惠等多样化手段调动民间机构参与保障房供给的积极性，促进社会组织承担公共服务。三是配套的政策性住房金融体系。发达国家保障性住房体系建设中，政策性住房金融业务的发展不仅为公共住房建设提供融资，还为特定群体的住房消费提供资金，使供求有效对接。以德国为例，为缓解住房合作社等民间机构的融资困境，德国建立了住房储蓄体系，居民采取自愿储蓄的模式进行住房消费前的积累，而其积累的积极性直接与其享受到的住房金融支持服务水平相关。住房储蓄银行进入门槛虽高，但资金运作效率及安全性有保障，实行先储后贷、低息互助的封闭化运作，独立于资本市场，监管严格。这一体系的设计不仅为居民住房消费提供了有效支持，还为保障房建设提供了资金。四是建立配套监督和评估机制。有

效的监督评估、适当的过程控制和结果监管能有效保证政府购买公共服务绩效。保障性住房供应是系统工程，建设环节中的质量监管、分配环节的公平监督、消费环节中的有效退出、项目的过程化管理体系，是形成完善的配套监管措施的根本。

我国保障房供给领域的几点思考

借鉴国外经验，当前我国保障房供给体系建设过程中，应进一步发挥非营利组织的作用，通过政府保障和民间合作两类方式共同构建起更为多元和开放的保障房供给渠道。从我国现实出发，在保障房供给政府购买公共服务领域的尝试可从以下方面着手。

首先，积极推进相关立法工作。我国需要通过立法进一步完善政府采购中购买公共服务的目标、原则、内容和监督机制，通过制定《住宅法》明确政府在保障居民住房权方面的责任，使政府购

买公共服务和保障房制度建设能有机结合。同时还可考虑将非营利住房机构的建设纳入立法范畴，对该类型的主体进行培育，促进其发展。

其次，建立起非营利机构参与保障性住房建设和运营管理的机制。政府需要在土地、资金的取得上适当支持非营利机构参与保障性住房建设，并通过税收、利率优惠或财政补贴等形式推动非营利机构参与保障性住房建设的积极性。当前在非营利机构参与保障性住房建设的环境还不成熟的背景下，可考虑将“十二五”以来已建成的部分保障房以及地方上的存量未出售公房部分交予非营利机构试行管理，先发挥非营利机构在保障房日常管理、维护和服务中的作用。这不仅可以使非营利机构熟悉保障房的再生产流程，为今后非营利机构参与保障房供给打下基础，还可以使保障房分配、消费过程更为公开和透明。

再次，完善以住房公积金制度为基

础的政策性住房金融支持体系。当前我国政策性金融业务主要集中于住房公积金领域，今后需进一步扩大住房公积金的保障范围，提高资金的使用效率，充分发挥住房公积金支持保障房建设和消费的作用。以住房公积金制度的完善为基础，建立起全面的政策性住房金融支持体系，使非营利机构在保障房建设过程中能获得对应的金融支持，促进供求的有效对接。

最后，充分发挥非营利机构在保障房体系运行的作用。我国不仅需要引入培育和激励机制发挥非营利机构在保障房供给方面的作用，还需要进一步关注非营利机构提供保障房社区所需的职业培训、妇幼保健等公共服务的职能，发挥其在推动低收入人群居住社区融合，促进社会和谐方面的作用，让保障房社区的居民安居乐业。□

(作者单位：中南财经政法大学)

责任编辑 廖朝明

【图片新闻】



湖北夷陵： 建立学前教育资助制度

为解决困难家庭幼儿入园问题，确保适龄幼儿不因贫、因病、因灾失学，今年秋季，湖北省宜昌市夷陵区专门建立学前教育资助制度，安排财政补助资金30万元，对夷陵区户籍的公办幼儿园及普惠性民办幼儿园中3至6岁的困难家庭幼儿，按每生每学期500元的标准给予补助。目前，该区已下拨补助资金24.35万元，让487户困难家庭幼儿顺利入园。

(张国荣 摄影报道)