

供方战略和需方战略： 西方国家住房政策的选择

竺乾威*

【摘要】论文分析和探讨了西方国家住房政策上的两种基本选择，指出这些国家住房政策的选择发生了一个从供方战略向需方战略的变化，并在此基础上简略地探讨了西方国家住房政策对我们的启示。

【关键词】供方战略 需方战略 保障政策

【中图分类号】D57 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 02-0025-18

一、西方国家政府对住房问题的介入

居住是人类的基本需要之一，但长期以来，人类在居住方面遇到的挑战是严峻的。以西方而言，据史家考证，居住问题即便在昔日繁盛的罗马也已成了一大问题。其时条条道路通罗马，人们以为那里有享受的生活和发财的机会，因而趋之若鹜。谁知事与愿违，罗马的财富掌握在两千多个贵族手里，多数人贫穷不堪，因而只能挤在破烂的棚舍里，其条件之糟，远甚于乡下的茅屋。（谢徵孚，1969：428-436）

工业革命的兴起带来了更为严重的住房问题，工业的发展使得人口大量集中于城市。在英国，除了当时少数工厂建造了租金低廉

* 竺乾威，复旦大学国际关系与公共事务学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

的住房租给工厂的工人之外，大部分人只能挤在简陋破烂的茅棚里。与这种恶劣的居住条件相伴的是肮脏、疾病、贫困和犯罪。然而，工人的这种居住状况在很长一段时间里并未引起政府的重视。倒是一些空想社会主义者，如欧文（Robert Owen）和傅立叶（Francais Charles Fourier），提出了一些人们所憧憬的居住条件。例如欧文设想的劳动公社的主要建筑物呈正方形，分布于公社的中央，当中是会议厅、图书馆、学校等，周围是住宅、儿童集体宿舍、医院等，建筑群四周是花园。公社的各种房屋设计非常讲究，室内空气清新，温度可随时调节，环境优美。傅立叶则更以他的和谐社会的基层组织——法朗吉（Phalange）而闻名。在他的理想中，法朗吉占地一平方公里，全体成员共同居住在称之为“法伦斯特”（Phalanstère）的公共大厦里。它比法国国王的凡尔赛宫还要高大漂亮。它的中心是食堂、商场、图书馆、俱乐部、礼堂、花园等。一侧是工厂，一侧是旅馆、大厅和宿舍。很显然，欧文和傅立叶的理想在某种程度上反映了人们有一种追求较好住宅的愿望，尽管在那时不可能实现。

西方国家政府涉足住房政策领域始于 20 世纪初，尽管在这之前，一些自助和合作形式的住宅建造团体在英国已经出现，并主要承担了工人住房的建造。两次世界大战及其间隔期间的经济萧条，对于西方国家住房进一步涉足这一领域是一推动。正是在这一时期，这些国家的政府先后把住房政策提上了议事日程。例如瑞典政府在 30 年代后，为解决社会不景气和配合增长人口政策，开始以低息贷款供给地方政府兴建住宅，并将这些住宅租给低收入和儿童较多的家庭。与此同时，对这些家庭实行房租补贴制度，并在 30 年代中期以后，对私人兴建住宅提供贷款。美国在新政期间于 1934 年根据全国第一个住房法建立了联邦住房局（Federal Housing Administration），其职能主要是承担抵押风险，以此鼓励银行以合理的利率向造房者提供为期 20 - 40 年的贷款，即住房局向那些申请抵押贷款的兴建住宅的个人或私人公司发放有关证明，这些人或公司

即可凭此证明向银行申请抵押贷款，由政府替它保险。如果这些人或公司无法支付抵押款，那么银行只需向政府要就行了。其形成的格局是消费者支付保险费，政府承担风险，抵押银行获利。英国和法国在战后都专门设置了住宅部，以解决当时的住房紧缺问题。英国的地方政府在住宅部的协同下负责建宅、管理修缮、选择住户、订定租率、收取房租等工作。法国在战后为了解决住房问题，政府对公私建造住宅的团体提供长期低息贷款，贷款资金由政府向银行借，然后以较低的利息提供给建造者，其间的利息差额由政府承担。

几个方面的原因促使了西方国家政府对住房的干预。美国政府在 30 年代对住房问题的介入在很大程度上是出于刺激经济的需要。抵押贷款保险的政策有助于刺激建筑业、扩大就业机会和减少失业人口，缓解萧条的压力，这在经济上和政治上都是有好处的。但是抵押贷款保险主要针对的是中产阶级，如果说它基本上解决了中产阶级的住房问题的话，那么政府的住房政策还要解决穷人的住房问题（这一问题构成了战后美国政府住房政策的主要内容）。英、德、法等国政府在战后对住房的大规模干预，一个重要原因在于战争对城市住宅造成的损害，以及人员大量流入城市。例如当时的西德，其房屋损毁约 230 万幢，同时又涌入了大量难民。法国损毁的住宅为 123 万幢。（谢徵孚，1969：428 - 436）此外，战后西方国家人口结构的变化也是原因之一，这表现在人口年龄的老化、年轻人结婚比率增高，以及战后大批军人退伍，经济繁荣时期导致大量人口的就业，所有这些对房屋市场造成了极大的压力，也为政府干预住房问题创造了契机。

尽管从战后开始，住房政策构成了西方国家政府公共政策的一个不可或缺的内容，但从政府介入的程度和方式来看，可以看出一个基本的分野，即一类国家偏重于政府的力量，如法国、瑞典、英国（主要是工党执政期间）等，其主要特征在于政府计划和控制房屋建造数量，政府需要对全体人口的住房承担责任。另一类国家则

偏重于市场的力量，美国是一典型，其特征是支持私人的住房市场，只对私人建房不能服务的那部分人提供住房方面的帮助，只对少部分（主要是低收入者）不能在房屋市场上得到房屋的人提供计划。房地产市场完全按市场规律运作，政府干预很少。“在与房地产管理有关的职能中，政府一是管规划，通过规划规定每一块土地用途、建筑类型、高度、密度，进行土地管制；二是管理房地产业从业人员，主要是通过房地产经纪人和销售人员的考核发牌和房产估价人员的发牌制度规范房地产市场；三是依法征税；四是公众利益行使警察权力。”（赵海建，2009）通过对西方国家住房政策的分析我们发现一个有意思的现象，即这一基本分野并不妨碍两类国家在一些基本的策略和方法上逐渐趋于同一。

二、西方国家政府住房政策的两种基本选择

西方国家的住房政策无出于两种基本选择，即供方战略和需方战略，或两种战略双管齐下，尽管在这一基本选择范围内一些具体的做法各有千秋。

所谓供方战略就是政府对住宅建造者提供补助。很显然，使用这一战略旨在刺激住宅建造。导致采用这一战略的原因很多，总的不外乎两点，一是刺激经济，如美国在大萧条时期政府提供的抵押贷款保险就是一例。另一是解决房荒，缓解住房供不应求的状况。战后一段时期里，除了战争的破坏，不少国家都面临着因迅速的城市化而造成的房屋紧缺问题。例如，瑞典在 1931 年城市人口占全体人口的 38%，而到了 1961 年，这一比例就上升到了 73%（Heidenheimer, 1989: 99）。

供方战略的主要手段有二：一是政府建造公房，二是政府对赢利或非赢利的私人建宅公司或个人提供补贴。政府建造公房主要是英国和美国政府采用的一种解决住房问题的方法。据统计，英国在战后 30 年时间里以每年 14.3 万住房单位的比率递进。在英国所有

住房中，差不多有 1/4 是政府建造的公房。英国建造公房的对象不局限于低收入者，而是全体居民，这与英国以全民为对象的社会保障设想是相一致的。与英国不同，美国政府建造公房的对象是低收入者。美国从 1937 年开始建造公房。1949 年的《住房法》（The Housing Act）预期在 6 年之内建造 81 万套房屋，尽管这一目标在 20 年后还未达到（Savitch, 1979: 259），且营造的房子质量粗糙。此外，与英国相比，美国政府建造的公房就其数量来说是微不足道的。自 30 年代以来，公房只占美国整个住宅的 3%。（Heidenheimer, 1989: 94）

除了政府建造公房，供方战略的另一个选择是政府对赢利或非赢利的建宅者提供补助。美国 1961 年的《国家住房法》（The Housing Act）有明文规定向私人住宅建筑商（通常是赢利的）提供低于市场的利息，条件是这些私人建筑商同意为低收入者建造或翻新住宅。此外，还必须将房租控制在一定的水平内。例如，为了鼓励为较低收入者建房，政府为住房建造商支付其向抵押贷款需付利率的大部分，即按通常 8% 的市场利率算，建造商只需支付 1% 就行了，其余由政府支付。作为一个条件，建造商出租这些房子时，房租不能高于租房者收入的 25%。这一做法与 30 年代开始的抵押贷款保险有一个重要的不同，即抵押贷款政府只是承担一定的风险，并不出钱，而对建造商的支持要出钱。这表明政府的住房政策开始带有福利的色彩，即由政府出面帮助解决低收入者的住房问题。但是，由于政府补贴的对象通常是赢利性的私人住宅建造商，此举收效不大。因为从赢利的角度来说，这些建造商更乐意为中等或中等以上的收入者造房。

与美国不同，斯堪的纳维亚（Scandinavian）国家政府主要依赖非赢利性的住宅建筑团体来解决住房问题。瑞典的全国住房合作社联盟是很出名的。该联盟由 63 个省、市级住房合作社协会组成，辖有 3 405 个基层住房合作社。该联盟根据会员入会时间长短和储蓄额的多少，决定住户取得住房的次序。联盟自成立以来，共向社

会提供了 40 万套住宅，累计住房投资达 427 亿克郎。目前，该联盟每年为会员提供 5 000 套左右高质量的住房。（刘寅坤，2008）以丹麦为例，丹麦半数以上的住宅都是由非赢利的住宅建筑会社营造的。这种会社基本上可以分为三种类型，即：1. 住宅合作社，会员（房客）均为股东，对该社的经营有直接的影响力；2. 由职工联合会或合作建筑公司所设立的合股公司；3. 自营住宅协会，经营时通常与地方政府取得密切的联系。这些会社的特点在于小型、数量多，遍布全国各地，主要针对低收入者的建房需要。在瑞典，非赢利性的住宅建造公司在 20 世纪 70 年代末仍占了整体建筑力量的 31.9%（Heidenheimer, 1989: 102）。这些会社以及地方政府接受中央政府的低息长期（30 年 - 40 年）贷款，这一贷款的比率可占整个造价的 70 - 85%。在法国，非赢利的住宅建筑公司也占了整体建筑力量的 1/3 强。为了鼓励建宅并避免向银行大量贷款，法国政府在 20 世纪 40 年代中就开始实行利息补贴制度，即住宅兴建者需自筹资金，但政府给予低于市场利率的差额补助（这一不同的最高额由议会每年决定通过），分 25 年还清。作为一个条件，新建住宅必须符合建筑与卫生标准，同时价格不能超过一定的限度。

西方国家住房政策的第二个选择是需方战略。所谓需方战略就是政府补贴房屋的消费者，即租房者或房主，而不是房屋建造者。需方战略的基本手段也有二：一是减税，二是住房补贴，有时称“现金补贴”，通常补助租房者。第一种手段是一种鼓励买房的手段，第二种则是对低收入者的一种照顾。

为了鼓励人们买房，多数西方国家（特别是斯堪的纳维亚国家）采取的一个对策是对购房者在税赋方面实行优惠。通常购房者不必缴所得税，因为这些税已经支付于他们抵押的利息。当他们出售房屋时，也不用缴税，因为它们代表了政府已经用去的岁入。因此，事实上就成了对购房者的补助。此外，政府管制抵押利息，使其低于市场利息也属一种将国库的钱转移给购房者的方法。尽管间接，但购房者还是得到了实际的好处。以美国而言，根据美国管理

和预算办公室（Office of Management and Budget）的估计，1999 - 2003 年，仅住房抵押贷款利息的所得税扣减一项，美国财政部的损失就超过了 2 970 亿美元（马光红，2008）。

另一对策是住房补贴，其对象几乎都是低收入者。在北欧一些国家，例如丹麦和瑞典，这种房屋补贴还同人口政策联系起来。因此，家庭成员中的儿童数目也是一个获得补助的因素。例如在丹麦，一定收入线以下的家庭可以减少其租金。瑞典也一样，如果一个家庭有两个未满 16 岁的儿童，每个儿童就可得到一定数额的以现金支付的住房补贴。为了提高人口的出生率，法国政府在战前就规定凡两个以下孩子的家庭不得享受房租补贴。

美国自 60 年代约翰逊（Lyndon Baines Johnson）总统的“伟大社会”计划（Great Society）以来，在住房方面进行了一系列的立法，其中属需方战略的一种对策是针对低收入家庭（通常指有资格住公房的家庭）的房租补差。这些低收入者只需交占其收入 1/4 的房租，余下的差额则由政府填补。对所付房租有一个限制，即总的房租不能超过公正的市场价格。该政策显然是对为低收入者提供公房的一种改进，其好处之一在于避免了低收入者聚于一处而无法选择自己住处的状况。此外，家庭收入增多后也不用搬迁，因为只须减少补差就行了。不过，这一补差的方法还是间接的，也就是说，在政府和房屋承包商之间达成的。政府同意每年支付最大限度的差额，为期 40 年。有了这一担保，房屋建造商就开始造房，补差只是在这些家庭搬入新居后才开始。该立案当时在国会表决通过时，有人曾证实，如果该计划得以实现，那么城市发展住房部有望在 7 年内获得 50 万套住房。但 5 年过后，只完成 4.6 万套。（Savitch, 1979: 114）尼克松（Richard Milhous Nixon）当政后，对以前政府的做法做了修改，推出了房屋津贴制，即符合一定条件的家庭（通常是低收入者）每月可得到 75 美元现金，作为房租和这些家庭支付能力（通常占家庭收入的 25%）的差额津贴，现金直接交给租房者。至于他们把这些钱花在房租上，还是其他方面，可自行决

定，只要其住房符合最低的标准就行了。比如租住房租较低的房子，75 美元的津贴可能有多，多余部分可自行使用。如租住房租较高的房子，75 美元津贴可能不够，不够部分则自己填上。美国住房与城市发展部（Department of Housing and Urban Development）“一年预算为 340 - 360 亿美元，其中有一半用于民众的廉租房补贴”（王冲，2007）。从 1983 年起，美国联邦政府实行“住房券”计划。1997 年，约有 130 万户家庭获得了住房优惠券。（倪红日，2008）

三、西方国家政府住房政策选择的基本走向

随着政治、经济、文化等条件的变化，西方国家的政府自介入住房领域以来，一直在不断地调整其基本选择和对策。这些调整 and 变化主要表现在以下几个方面。

（一）政府住房政策的重点从房屋生产（注重供方战略）转向房屋分配（注重需方战略）

这是西方国家住房政策发生的一个比较普遍的变化。表 1 反映了一些国家的这一转向。

表 1 一些欧洲国家的造房补贴与住房优惠的趋势（1984 - 1998）

国家	年份	造房补贴（%）	住房优惠（%）	总计（%）
德国	1984	76.8	23.2	100
	1998	58.9	41.1	100
荷兰	1984	74.2	25.8	100
	1998	41.3	58.7	100
英国	1984	54.8	45.2	100
	1998	26.4	73.6	100
法国	1984	50.5	49.5	100
	1998	16.3	83.7	100

资料来源：Driant（2008）

以英国为例，英国战后有段时期（特别在工党执政期间）是大兴土木建造公房的时期。它的公房率曾一度占了整个住房率的1/4。但在20世纪60年代，即便是工党政府，也对大规模建造公房的做法作了重新修正。在1965年有关政府问题的白皮书中，政府指出：“一旦国家已经克服贫民区和陈旧破烂住宅的重大社会问题，以适中的价格满足了大多数城市的政府要求，那么资助地方政府建造公房的计划就会削弱。当前提出的公共计划的扩展在于满足一些例外需要。”（Heidenheimer, 1989: 93）1972年保守党政府的《住宅资助法》重申了这一点，其目标在于限制给穷人造房。1977年工党政府关于住房问题的绿皮书也再次强调了政府在这方面削弱投资，今后政府在这方面的活动局限于某些住房紧张地区，这些紧张地区对应了上面的“例外需要”。撒切尔（Margaret Hilda Thatcher）政府在这方面的收缩更是有过之而无不及。撒切尔在私营化方面（包括公房的私有）开创了一个新的时代，以致于后来的布莱尔（Tony Blair）工党政府也接受了一些在当时被老工党政府认为是右的做法。

同英国一样，美国也是一个政府建造公房的国家，尽管其规模比英国小得多，此外对象也只局限于低收入者。但即便如此，战后美国（特别在共和党执政期间）在建造公房方面一直是不热心的。美国在战前就开始建造以低租金出租的公房。1949年（其时是民主党执政）的住房法促进了公房的建造。当时联邦政府购买土地、计划造价、制定有关条款，支付基本建设费（如供水、供电、街道等）。在这些完成后，向私人建筑商进行投标。在通常情况下，这些卖给建筑者的土地比政府的支出少30%，然后，联邦政府作为主要的补贴者出现，即同意支付地方政府愿意在发展地区所花的钱与它能从私人建筑商那里得到的钱的差数的2/3。举例来说，地方政府建一块发展地要100万美元，它从私人建筑商那里得30万美元，那么联邦政府将支付46万6千多美元，即70万美元的2/3。因此当时的一个乐观估计是6年内将建造81万套公房，但这一目标在

20年后都未完成，原因是后来的一些政府对建造公房并不热心，因而自20世纪30年代建造公房以来，公房只占美国整个房屋总量的3%。

从供方战略转向需方战略的另一个表现是减少政府的贷款或减少政府的利率补贴。这种方法主要体现在欧洲大陆和斯堪的纳维亚国家。与英美不同，这些国家的政府鼓励造房的主要手段是对非赢利或一部分赢利的建筑团体实行补贴。但自20世纪60年代后，这些国家采取的手段显然是在转向需方战略。例如荷兰自60年代末就开始逐步减少建筑贷款的利率补贴。此外，对受补贴的住宅提高租金。与此同时，政府对低收入家庭提供住房补贴。瑞典在60年代末也已开始把政府抵押贷款的利率提高到市场的同一水平，这意味着政府再也不以低息补助房屋建造。

供方战略向需方战略转变的一个重要原因在于房屋供不应求的状况（特别是战后）经过数年努力已经缓解。其次，在美国，公房质量差，私人住宅建筑商获利不大因而积极性不高，或为追求利润而偷工减料、粗制滥造，以至有人讥讽城市住房部成了“最大的贫民窟”（Savitch, 1979: 116）。这也是一个原因。当然，最重要的原因在于供求关系发生了变化。

（二）鼓励私人拥有住房

在西方国家，目前在私人拥有住房方面，北欧国家的比率是最高的，达到了88.5%。英国是70%，法国是57%，美国在2007年达到了70%（王冲，2007；赵海建，2009）。美国自小布什（George Walker Bush）上台后，加快了私人拥有住房的速度。在小布什之前差不多30年的时间里，美国的自住房比率始终在63% - 65%间徘徊。小布什上任后，奉行“居者有其屋”的思想，他所最钟爱的口号是建设一个“所有者社会”，因此在短短几年里，美国的自住房比例提高了好几个百分点。美国的住房政策因此也发生了一个从多种措施并举转向以售为主的变化，主旨是减少美国的无房

人口的比例。在鼓励私人拥有住房方面，政府发挥了重要作用，成立了房利美（Fannie Mae）、房地美（Freddie Mac）和吉利美（Ginnie Mae）等三大由政府支持的抵押贷款机构，鼓励金融机构对中低收入地区发放住房开发、重建和消费贷款，帮助低收入者购置住房，并为私人购买住房提供大量财政补贴。2000年以来美国利率的持续下降在相当程度上促进了房地产的繁荣。2003年6月，联邦基金利率降低到1%，达到46年来最低水平。低利率政策使美国房地产市场有了过度宽松的环境，使得美国的次级抵押贷款市场迅速发展，但因此也埋下了祸根。2006年，次级抵押贷款的还款率大幅上升。由于房价走低，当借贷人无力偿还、银行把房屋出售时却发现得到的资金不能弥补当时的贷款和利息，甚至无法弥补贷款本身，这一银行就会在贷款环节中出现亏损，于是次级债爆发（赵海建，2009），并最终引发了一次波及全球的金融风暴。

（三）住房问题越来越多地转变为一个政治问题，而不单单是一个住房问题

在如何解决住房问题，特别是低收入者的住房问题，以及政府的作用等问题上不时爆发政治上的冲突。住房政策经常因不同政党的上台而有所不同。例如美国的共和党通常偏向于缩小政府作用和采取紧缩的政策。1949年民主党通过著名的《住房法》时，共和党人士则强调应当由私人企业在住房问题上发挥主要作用，反对“大政府”对住房的全面干预。50年代初和中期共和党执政时，对此进行了抵制。而到了60年代民主党的约翰逊上台时，他又扩大了政府在住房领域的作用。他的“伟大社会”和“反贫困计划”的一个内容就是住房问题。到70年代尼克松掌权时，则称“伟大社会”是一大失败，在住房问题上又作了大幅度的修正。卡特（Jimmy Carter）期间提供给穷人的住房补贴的年度预算（80年）为276亿美元，而到了里根（Ronald Wilson Reagan）时则下降到180亿美元。（Rist，1982：550）在瑞典，随着2001年非社会主义

政府的上台，住房政策开始转向撒切尔式的鼓励租客购买其住房，尽管此举遭到了相关利益集团的激烈反对。

在英国也是如此。当年，撒切尔政府通过出售公房的方式改革原有的公房使用制度。1980年的《住房法》规定，凡租住公房的住户有权优先、优惠购买其所住的公房，即“优先购买权”政策。“购买权”条款规定，租住公房的住户，住满两年后即有权以优惠折扣价格购买所住的公房。优惠折扣起点为房价的30%。而工党的布朗（Gordon Brown）上台后，在2007年推出公屋冲击计划。布朗内阁表示，英国政府有责任建设更多的公屋来冲击市场，将那些买不起房子的中等收入的白领、技术工人以及低收入人群解救出来。

此外，在美国，纳税人对政府补贴穷人做法的不满，以及私人建筑商要求政府少插手住房市场的压力等都成了住房政策中不可忽视的政治因素。在瑞典，住房平等问题始终是一个争论不休的问题。瑞典住房实行的以减税或鼓励购房的政策通常被指责为有利于中产阶级，因为收入越高，其所交税的等级也越高，因而在购房时其减税份额也就越大。此外，通过刺激购房需要，税率补贴使房价上涨从而有利于已经购房者而不利于新的购房者。所有这些使不利者不满。为了平衡矛盾，政府采取的措施不是取消对购房的减税，因为这样做会失去一批中产阶级的选票，而是给其他租房者以同样的好处，其方式是以低息贷款给建房者建造出租的房屋，同时以较低的租金租给租房者。

（四）政府作用相对缩小，市场力量相对增强

小政府的观点在美国是流行的。就住房而言，有人甚至认为根本不存在政府的住房政策。这种说法虽然不免过分，但总的来说，由于美国传统的政治哲学的影响，以及私人建筑业院外活动势力的强大，尽管美国政府特别在战后介入了主要以低收入者为对象的住房政策，但整个机制还是建立在市场而不是计划之上的。例如，作为住宅建造投资者的政府和私人建筑商的比例，1980年代分别为

0.1% 和 99.9% (Heidenheimer, 1989: 100)。

与美国不同, 欧洲一些国家的政府特别在战后初期几乎全力投入了住房领域, 而其特点之一是计划较多, 私人 (特别是赢利的) 部门并不活跃。一般来说, 地方政府和非赢利的住宅会社占了较多的分量。但是这种状况在 70 年代末和 80 年代初发生了变化。随着保守主义的抬头, 政府的过多干预受到了越来越多的指责。撒切尔的话代表了这一观点: “政府对经济生活干预越多, 经济状况就越差……其结果加剧了生产者和消费者之间、房东和房客之间、公共服务和公众之间的紧张关系。” (彭妮、朱娜, 1986: 259) 变化的一个主要特征是私人投资建造住宅的比例在瑞典、荷兰、德国、英国 (法国除外) 都得到了增长。以瑞典为例, 60 年代末, 国家和地方政府、非赢利住宅会社以及私人建筑商各为投资一方的比例分别为 5.2%, 56.1% 和 38.7%。而到了 80 年代初, 这一比例则为 1.9%, 31.9% 和 66.2%。(Heidenheimer, 1989: 102) 表 2 反映了北欧国家在住房贷款的来源方面近来的这一变化。

表 2 北欧国家住房贷款来源 (2002)

	抵押贷款机构 (%)	银行 (%)	国家 (%)	其他 (%)
丹麦	90	10	—	—
挪威	2	82	15	1
瑞典	89	11	—	—

资料来源: Lujanen (2005)

政府作用的缩小和私人力量的扩大自然反映了住房问题的相对缓解, 但在一些福利国家开始出现了这样一种趋势: 在较大程度上解决住房问题还得靠市场的力量。以福利国家著名的北欧国家而言, 汉努·鲁纳凡 (Ruonavaara, 2006) 指出, 北欧国家的住房政策的发展可分 4 个时期: 一、引入时期, 即政治干预被引入住宅市场; 二、建设时期, 即通过建更多的住房来消除房荒; 三、管理时

期，这一阶段转向对已建房屋的管理和维修；四、私人化或紧缩时期，即住房的责任逐渐从公共部门转向市场。紧缩意味着减少对住房市场的公共干预，住房的公共财政规模缩小，直接地针对社会性租房，从对房主的直接的财政支持转向利息补贴，放松对私人租房市场的管制。

四、结语：对我国的启示

住房问题今天在中国已经成为一大社会问题，成为政府公共政策的一个极为受人关注的部分。政府在住房政策上的选择不仅影响着房地产市场的走向，而且在更大程度上影响着整个社会的安宁和稳定。这里简单地探讨一下西方国家政府政策的选择可以提供给我们的启示和借鉴，以作为本文的结束。

首先，西方国家的住房政策更多地是从社会政策的角度来解决国民的住房问题的，无论其政策的对象是全民，还是社会上的穷人。简言之，解决和改善人民的住房条件构成了西方国家政府住房政策的出发点。反观中国，政府（尤其是地方政府）住房政策的出发点更多的是从经济政策的角度考虑的，也就是首先把房地产看作是拉动经济的一个重要产业，这一产业与 GDP 紧密相关，与政府的财政收入紧密相关，因而也与政府官员的绩效紧密相关。这部分地解释了为什么政府（尤其是地方政府）会对房地产产业倾注如此大的热情，解释了为什么在房地产业跌入低谷时，一些官员会提出“救房地产就是救经济”的论点。政府与房地产业某种利益上的牵连使民众产生这样一个预期——有政府的支持，房地产产业不会破产，房价只会涨，不会跌，从而导致投机蜂起，买房不是为了居住，而是为了投资，而且这一投资几乎没有风险且回报率极高，以至于房价飞涨，高到了整个社会难以承受的地步，“房奴”已经成为一个社会流行的字眼。与西方国家个人收入与房价之比 1:5、1:6 的水平相比，中国则达到了 1:20、1:30 甚至更高的水平。其结果

一方面造成想住房的人买不起房，另一方面造成房屋大量闲置。根据国家电网利用智能网络的统计，在全国 660 个城市查出一个数据，总共有 6 540 万套住宅电表读数连续 6 个月为零。按一家三口计，约能居住 2 亿人左右，而一线城市的空置率基本上在 40%^①。如此高的空置率导致了社会资源的巨大浪费。

其次，与西方国家相比，中国政府住房政策对象的定位不清。在西方国家，政府政策的对象很明确，因而采取的政策手段具有很强的针对性。而在中国，政策定位的对象常常前后不一，且不切实际。比如，经济适用房的对象定位问题。国务院 1998 年 7 月 3 日发布的《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》明确规定：“对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房；中低收入家庭购买经济适用住房；其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。”这里，经济适用房的对象定位于中低收入家庭。2003 年由建设部起草的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》进一步把“低收入者”和“最低收入者”在住房供应上做了非常明确的“不同政策区分”，即“低收入者”不能享受廉租房，只能去买经济适用房（这一政策显然不实际，因为即便是经济适用房，低收入者也是买不起的）。而温家宝总理 2007 年在新加坡的一次讲话中却强调“经济适用房大多数是面向中产阶级的”（曹建海，2007）。按照这一定位，那么低收入者既不能享受廉租房，也没有能力购买经济适用房，因而被彻底边缘化了（这些人在港澳通常被称为“夹心层”，既无法享受政府的优惠政策，又无力承担市场的压力）。

再者，西方国家政府的住房政策经历了一个从供方战略向需方战略的变化，也就是从补贴建房者到补贴房屋的消费者的变化，其中的缘由值得我们思考。建造廉租房和经济适用房是我们的基本政策选择，属供方战略。但是，正如叶青指出的，“建廉租房政府承

^① 参见：http://club.china.com/data/thread/1011/2711/36/69/9_1.html。

担的成本最高……建廉租房收不回成本。除了建设外，从建设到分配到再分配，政府都要付出庞大的管理成本。如果廉租房给不该享受的人来租的话，政府还要承担声誉成本。”（晓沙，2010）此外，最低收入者收入提高后也不会退房。香港就是一个例子。香港房产中有 1/3 左右是政府兴建的廉租房，一些人收入增加后不愿搬离，政府最后不得不把一些房子售给个人。建廉租房另外一个问题是，像西方国家一样，房屋建造商对造廉租房没有积极性，因为在地价节节攀升的情况下，在同一块土地上开发廉租房或商品房，其间的利润差距之大可想而知。这是导致我国廉租房制度建设进展迟缓的一个原因。“保障性住房建设不但没有逐年增加，还呈下滑之势。结果就是，多年来廉租住房保障制度覆盖范围较小。”（阮煜琳，2007）建经济适用房也是如此。经济适用房的低价本身包含了一定的政府补贴（主要是补贴房屋建造者，然后政府要求建造商以较低的价格出售给相关的人员，属于典型的供方战略选择）。钟茂初认为，建设经济适用房属“一次性优惠补贴，并不能动态地保证中低收入人群长期收益，政府没有任何手段可以根据购买者收入水平的变化进行适时调控，不得不年复一年地投入优惠土地和补贴”（晓沙，2010）。如果经济适用房是面向中产阶级的，那么政府将是不堪负担的，因为中产阶级的人数占了城镇人口的大多数。西方国家在住房政策上的变化或许可以给我们一个启发，也就是需方战略或许是一个更可行的办法。补贴房屋消费者比起补贴建房者在政治上会更受到欢迎，并可减少在住房问题上的腐败。政府建造廉租房和经济适用房尽管具有打压房价的作用，但是，鼓励建房通常是因为房荒。然而，在今天房屋空置率如此高的情况下，一味造房会导致社会资源的巨大浪费。

最后，与西方国家不同，中国未来几十年面临着一个城市化的过程，大量的人口迁移必然会使城市的住房问题以更尖锐的形式出现。政府政策的一个基本出发点应该是让市场去发挥它的作用，必须考虑对房地产市场的过度干预带来的消极后果。另一方面，对

“居者有其屋”要有一个准确的理解。政府住房政策的重心是保障低收入人群有房住，并逐步改善民众的住房条件。政府没有责任去保障每个人都有自己的房产，事实上在现阶段也是做不到的。必须吸取西方一些国家盲目提高住房自有率、以致最终引发经济灾难的教训。逐步地提高住房的自有率并最终实现“居者有其屋”是一个漫长的过程。

参考文献

- 曹建海 (2007). 从温总理演讲解读中国的住房政策取向. 红网: <http://news.rednet.cn/c//2007/11/22/1378291.htm>.
- 刘寅坤 (2008). 瑞典住房政策与福利住房的物业管理. 中城房网: www.zcfw.net/html/c90/2008-10/10921.htm.
- 马光红 (2008). 美国住房保障政策及实施策略研究. 经济学家网: <http://www.jjxj.com.cn/articles/14599.html>.
- 倪红日 (2008). 发达市场经济国家的住房制度与政府政策——以美国和英国为例. 国务院发展研究中心信息网: <http://www.drcnet.com.cn/DRCnet.common.web/DocView.aspx?DocID=1652903&LeafID=1&ChnID=7>.
- 彭妮、朱娜 (1986). 撒切尔夫人传. 武汉: 长江文艺出版社.
- 阮煜琳 (2007). 中国住房保障路线图勾勒政策变化曲线. 中国新闻网: <http://www.chinanews.com.cn/estate/zcfg/news/2007/11-28/1089233.shtml>.
- 王冲 (2007). 美国住房部长介绍美住房保障政策. 新浪网: <http://news.sina.com.cn/w/2007-07-17/064013461908.shtml>.
- 晓沙 (2010). 经济适用房政策被指有制度缺陷, 专家建议废除. 搜狐焦点网: <http://nj.focus.cn/news/2010-02-03/854654.html>.
- 谢徵孚 (1969). 社会问题及社会政策. 台北: 正中书局.
- 赵海建 (2009). 发达国家致力于“居者有其屋”. 广州日报, 1月12日.
- Driant, J. C. (2008). The Main Issues of Social Housing Policies in Europe and in France. From: http://www.sed.manchester.ac.uk/research/cups/research/presentations/main_issues_social_housing_policies_nanjing_000.pdf.
- Heidenheimer, A. J. (1989). *Comparative Public Policy* (2nd Edition). New York:

St. Martin's Press.

Lujanen, M. (2005). Similarity and Dissimilarity of the Housing Policies in Nordic Countries. From: www.borg.hi.is/enhr2005iceland/ppr/lujanen/pdf.

Rist, R. (1982). *Policy Studies Review Annual*, Vol 6. Beverly Hills: Sage Publications.

Ruonavaara, H. (2006). Home Ownership and the Nordic Housing Policies in the Retrenchment Phase. From: www.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=ebinary=/doc/ruonavaara.pdf.

Savitch, H. V. (1979). *Urban Policy and the Exterior City: Federal, State, and Corporate Impacts upon Major Cities*. New York: Pergamon Press.

(责任编辑: 星河)