

# 政府住房保障政策 国际经验及借鉴

金双华 于征蓊

(东北财经大学,大连 116021)

**内容提要:**住房是重要的民生问题,为了解决中低收入者的住房问题,我国一直注重住房保障政策的实践与探索。目前,我国仍然存在住房供需失衡、资金短缺、模式不够多样化等问题。本文借鉴了以美国为主的北美洲,以瑞典、德国、法国、荷兰为主的欧洲以及以韩国、日本和新加坡为主的亚洲,以澳大利亚为主的大洋洲等多个国家的住房政策,通过比较分析,审视不足,总结了对我国住房保障政策的建议,有助于我国形成具有中国特色的住房保障体系。

**关键词:**住房保障 政策比较 共有产权房

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)06-0092-09

## 一、引言与文献综述

住房保障关乎国计民生。从1998年我国的住房体制改革,到2017年在十九大报告中提出“房子是用来住的,不是用来炒的”和“全体人民住有所居”的观点,我国一直都非常重视住房保障问题。建立完善全面的住房保障体系是实现美好生活的基础,我国从1978年至今在探索住房问题上取得了显著的成绩,但不可忽视的是,即使住房保障方面在不断进行完善,仍然存在着供求失衡、住房价格高位运行、中低收入者获得住房可能性低等问题。因此,解决中低收入阶层住房短缺的问题,协调和强化政府与市场所起的作用,对建立和完善可监督、可追究、可发展的住房保障法律体系,满足人民

对美好生活的向往,实现社会和谐和发展都有很深远的现实意义。

李斌(2018)通过回顾中国城市住房制度40年以来的历史,从效率与分化两个角度强调了为激发各个部门在住房保障中的作用,要建立独立运行的“商品房体系”和“保障房体系”。杨柳(2020)从经济学的视角出发,研究了社会保障住房的供给制度,从政府职能、监管机制等多方面提出了加强社会保障政策改革的途径,认为政府为了保障居者有其房,必须加强社会保障体制的改革。申忠斌(2020)从住房保障制度的不同模式出发,分析了瑞典、美国、德国、新加坡为代表的四种不同模式之后,认为我国目前的保障性住房发展理念发生了偏差,出现了住房过度商品化的问题,建议我国应该大力建设

[收稿日期]2021-05-07

[作者简介]金双华,财政税务学院教授、博士生导师,研究方向为财政理论与政策;于征蓊,财政税务学院硕士研究生,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]国家社会科学基金重点项目“财政性社会保障收支政策对收入分配调节路径的国际经验研究”(项目编号:17AJY025);国家社会科学基金重大项目“中国的政府间事权与支出责任划分研究”(项目编号:16ZDA066)。

公共房屋。从融资角度来看,张诗雨(2015)认为住房金融对住房保障市场的建设至关重要,政府要积极地参与到住房市场中,这样才能有效加快解决低收入者的住房问题;刘戈(2020)分别对美国、德国、新加坡的融资方式进行了研究,归纳出我国应该营造多元化的融资模式,来减缓政府在财政方面的压力;周冉(2020)通过把社会经济发展和住房保障相结合,分析了美国、新加坡、瑞典、中国香港等地的主要政策,总结出我国应该进一步完善住房金融以及财政政策,并且结合目前的经济发展状况有效解决低收入人口的住房问题。翁翎燕(2017)对英国、美国、澳大利亚的共有产权房制度进行了对比分析,认为我国应该从产权共有形式多样化以及延续性的角度完善该制度,从而建设我国的保障性住房体系。

综上所述,越来越多的学者开始关注住房保障政策,并且取得了很多显著的研究成果。但是,仅从国外的住房保障制度获得启示并不够全面,任何政策都需要与本国的具体情况相适应。本文第二部分列举了中国目前住房政策现状与不足,第三部分借鉴了以美国为主的北美洲,以瑞典、德国、法国、荷兰为主的欧洲以及以韩国、日本和新加坡为主的亚洲,以澳大利亚为主的大洋洲等四个洲九个国家的住房政策,第四部分总结了各国的住房制度并分析各国住房政策存在的问题,针对在住房政策中政府与市场间的关系、社会保障性住房政策立法进度、社会融合等问题进行探讨并提出建议。

## 二、国内保障性住房政策状况分析

### (一)我国保障性住房政策的现状

1.保障性住房政策体系初步形成。国务院为解决住房问题于2007年发布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,随后住房和城乡建设部在2012年陆续发布了《住房保障档案管理办法》《公共租赁住房管理办法》等文件来支持和建设保障性住房的发展与合法性。通过不断具体并合法地规范解决住房保障所带来的一系列问题,住房难这

一民生重点问题得到了很明显的解决。

2.新型保障性住房初步试点。我国的保障性住房类型大致可以分为经济适用型住房、廉租住房、政策性租赁住房以及共有产权房。其中共有产权房是我国最新推出的住房形式,也就是我们所说的“买房新政策、国家买一半”,即购房困难的中低收入家庭,可以按照个人与政府之间规定的出资比例,共同拥有房屋产权,在后期居民可以向政府赎回房屋产权。共有产权房于2007年首先在江苏淮安进行试点,随后在江苏的其他地区推广;上海、北京也陆续开始实行该住房政策,随后2017年大连、2020年无锡等地也相继迎来共有产权房试行推广。

3.保障性住房政策效率初步提升。我国住房保障自从得到重视以来,无论是在住房质量、人均住房面积,还是在棚户区改造等方面都取得了一定的成绩。数据显示,2018年我国的城镇居民人均住房面积达到了39平方米,与1978年时人均6.7平方米相比,四十年增长了将近六倍,可以看出居民的住房条件得到了极大地改善。在“十三五”时期,我国保障性安居工程建设持续推进,提出要完成城镇棚户区住房改造2000万套的任务。根据住房和城乡建设部提供的数据,2016年-2020年,全国开工改造各种棚户区共2300多万套,帮助了5000多万居民“出棚进楼”,有利于改善贫困家庭的居住环境,优化城市功能,促进社会和谐。

根据国家统计局颁布的《中国社会统计年鉴》中的数据,从2012年-2016年,财政在住房保障方面的支出已经从4000亿元增长到6000亿元,但由于居民租住私房的比例增加导致住房保障渠道利用率降低等原因,财政住房保障支出在2017年-2019年出现了减少趋势,并且总体上我国住房保障支出的数额随政府支出的变化所占的比重也处于增长后下降的状态,但波动幅度不大(见表1)。另外,通过对比发现,我国政府的住房保障支出与政府一般财政支出的比重与一些典型国家的住房保障支出比重相差不大并且波动幅度相似。

表 1 2012 年-2019 年中国住房保障支出情况

单位:亿元

指标	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
一般财政支出	125712	139744	151662	175768	187841	203330	220906	238874
住房保障支出	4069	4076	4638	5391	6339	6132	6300	5839
住房保障支出占一般财政支出的比例	3.237%	2.917%	3.058%	3.067%	3.375%	3.016%	2.852%	2.444%

数据来源:国家统计局《中国社会统计年鉴》。

## (二)我国保障性住房政策存在的问题

1.保障性住房资金短缺,融资困难。我国住房保障建设的投资以政府为主体,主要通过住房公积金、土地出让金、地方财政预算等模式进行投资建设。但是,从表 1 可以看出,目前国家财政预算很难拿出很大的比例来支持住房建设,可居民的住房需求不减,这就造成我国的住房保障资金短缺问题。如浙江、北京、天津、湖南等地的财政支出虽然处于高水平,但是住房保障支出占比却不高。以湖南怀化为例,2008 年-2013 年财政共筹集市本级保障性住房建设资金超过 4.77 亿元,但仍有资金缺口 2.3 亿元。从政府角度来看,尽管土地出让金成为我国保障性住房资金的最大来源,不过近几年来,房地产市场的发展趋于平缓,资金短缺现象明显,依靠土地出让金这条路径变得十分困难。在融资方面,我国住房保障政策中缺乏对其他辅助性主体的市场激励政策,相关政策实施不到位,使得融资模式不够多元化,市场缺乏投资的动力。此外,住房公积金存在受众面窄的问题,只能覆盖就业人群,并且住房申请中收入界限这一要求导致申请住房的人群与使用公积金的人群出现偏差,低收入者的住房需求依旧无法得到满足。

2.住房保障法律及管理体系不健全。我国的住房保障政策已经初步形成,但是仍然有很多问题有待解决,其中最重要的是针对保障性住房所颁发的有关政策都是以规范性文件形式发布的,缺乏具有法律效力的约束,没有系统的法律支

撑。没有严格的法律约束极有可能导致保障性住房在建设和管理过程中滋生许多降低效率、丧失公平的问题,严格健全的法律体系,是政策能够有效实施的根本保障。另外,我国在国家层面成立了住房和城乡建设部,在省市层面成立了住房与城乡建设厅,下设住房保障处,但是缺乏专门的管理机构来建设和监管保障性住房,缺乏针对性解决相关问题的机制。对于保障性住房的管理缺乏有效沟通或者相互借鉴的渠道,没有部门来统筹协调整个国家住房保障的实施方向,导致管理成本大大提高。

3.申请机制与监督机制尚不完善。我国的保障性住房可以分为廉租房、经济适用房、共有产权房等几类。不同的收入群体可以申请不同的住房类型,但是申请过程中面临很多的问题,例如政策规定要求在申请时提供个人或者家庭的收入证明或者工资单,容易出现弄虚作假的现象。另外,我国的经济适用房存在永久性拥有的特征,缺乏退出机制,即使收入水平提高之后也可以继续享受该项福利,加大了收入不平等。在监控居民收入方面,也缺乏时效性,不能及时更新居民收入水平来协调住房分配,这些因素都导致了住房的管理成本大大增加。

4.保障性住房周边环境与设施不便利。保障性住房是针对低收入群体居住问题所建设的住房,由于低收入群体大量存在再加上建设资金有限,许多城市的保障性住房在选址时都可能会忽略社会分化问题,选择在远离市区的偏远地区或

者周围设施不便利的地方建设住房,例如在陕西西安的廉租住房分布示意图中可以发现“小聚集大分散”以及“趋于郊区”的特点。因此,住户在享受住房福利的同时,被迫增加了许多生活成本,导致外部成本远大于居民的社会收益,居民就会选择放弃福利,长此以往无法根本解决住房需求的问题。

### 三、典型国家社会保障住房政策分析

典型国家在住房保障政策以及管理上取得了不菲的成绩,例如截止到2017年,澳大利亚约有39.61万户家庭居住在保障性住房中,由政府承担

解决了低收入居民的住房问题;美国、法国等国家都在不断地改善住房保障政策以更好地解决住房问题。各个国家在探索建设住房保障的过程中积累了许多值得借鉴的经验。这些国家在财政、立法、管理、融资、申请机制以及住房类型上的共同点,能够为我国住房保障提供有益的参考。

#### (一)趋于稳定的住房保障支出

各国对解决居民住房问题,住房保障建设的重视程度可以通过图1中2012年-2018年典型国家政府住房保障支出占GDP的比重与图2对于2012年-2018年政府在建设住房保障上的支出占一般财政支出的比重中反映出来。

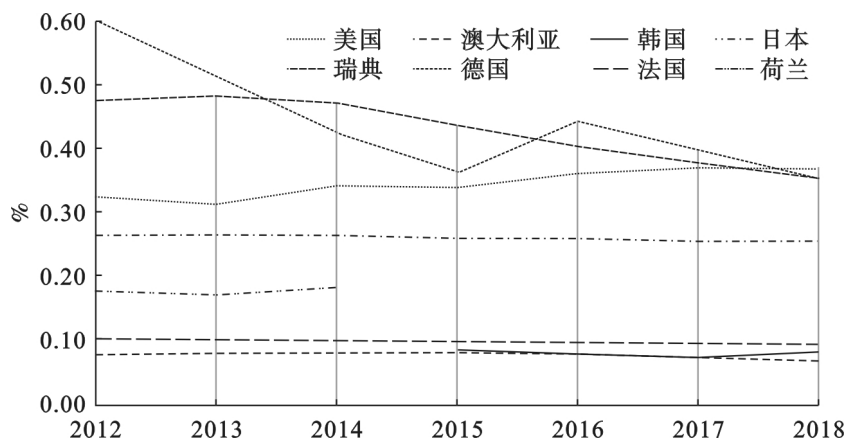


图1 2012年-2018年典型国家的政府住房保障支出占GDP的比重

资料来源:根据 EPSDATA 数据库(<https://www.epsnet.com.cn/index.html#/Home>)和 OECD 数据库(<https://stats.oecd.org/>)整理。

图1刻画了从2012年-2018年典型国家的政府住房保障支出占GDP的比重,虽然新加坡、荷兰、韩国部分数据缺失,但是依然可以看出部分国家如法国、澳大利亚、韩国等住房保障支出在国民生产总值中的占比极小,仅有0.1%,并且没有较大波动,而德国、瑞典、美国等国家都在七年间发生了一些波动,但从总体来看,典型国家的政府住房保障支出占GDP的比重不是很大。

在图2中,我们可以发现典型国家的住房保障支出在政府财政支出中占有的比例,其中澳大利亚、法国、日本的住房补贴支出占政府财政支

出的比重一直保持稳定,只有轻微变动,总体上保持不变;德国的住房支出在租房法修正等背景下发生了波动,在2012年-2015年呈现出下降趋势,在2015年-2016年具有上升趋势,2016年之后又开始持续下降,但是下降的幅度明显小于之前的幅度,并且也逐步趋于稳定;美国、瑞典、韩国在七年期间内都有明显的上升或者下降趋势,但是近几年也越来越稳定,变化只是基于轻微幅度。结合图1来看,典型国家的住房保障体系虽然还在不断变动,但总体上来讲已经基本形成了稳定的态势。

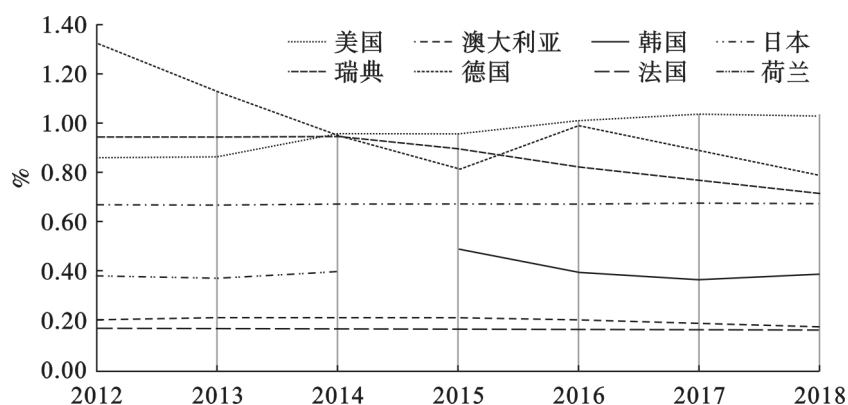


图2 2012年-2018年典型国家的政府住房保障支出占财政支出的比例

资料来源:OECD数据库和美国财政部数据整理。

(二)完善完备的社会保障住房法律体系,专属的管理机构

每一个国家在进行保障性住房建设的相关工作时,完善的社会保障住房法律体系为其强制性实施与有法可依提供了基本的保证。自保障性住房出现以来,美国、新加坡、荷兰等许多国家都拥有了较为完善的法律制度,为住房保障的稳健发展提供了法律支持。

美国的住房保障制度从二十世纪三十年代开始实施,《国家住房法》《联邦住房法》《住房和城市发展法》等法律的陆续出台,在不同的时期解决了住房所带来的不同问题。目前,美国的住房法律体系已经十分完备,涵盖了住房补贴、住房贷款等方面,为住房市场以及社会稳定提供了保证。新加坡的保障性住房制度同样由来已久,从1955年颁布《住房公积金法》到《住房发展法》,陆续建立了细致周密的法律法规体系。例如,新加坡的公积金法就十分完善,法律规定由中央住房公积金局负责住房公积金的征缴、支付、管理等,由建屋发展局负责发放等具体贷款行为,两个部门分别负责不同的部分来保证公积金的公平使用,周密的法律解决了居民资金的来源问题,维持了社会稳定。荷兰作为高度法制化的国家,为保证住房市场成功运行,也先后颁布了《住房法》《住房分配法》等来确立完善的法

律体系。通过规范保障性住房如何实施、建设、分配、管理,保证住房市场的公平、效率,明确了荷兰住房保障的建设目标。

另外,设立专属的管理机构可以针对性地对住房保障各项问题进行统一规划,有效解决上报流程所导致的时间滞后等所产生的影响。以位于亚洲的新加坡、韩国、日本为例,新加坡最开始以“居者有其屋”为原则,实行政府主导干预的政策,科学的管理模式与完善的规划目标,使新加坡的组屋政策较好地解决了保障性住房问题。新加坡设立建屋发展局来承建组屋,解决了八成人口的公共住房问题,为民众建造了负担得起的住房。韩国的保障性住宅可以分为五大类和五个等级,分别为公共出售房、永久租赁房、国民租赁房、分纳租赁房以及长期租赁房,以政府为主导专门设立了建设机构并打造了在国家层面的土地住宅公社以及大城市所有的住宅公社,如首尔市住宅公司会负责建设首尔市区内住宅的开发与建设。日本的保障性住房从1971年到现在已经进入成熟阶段,各级政府的分工已经十分明确,面向中低收入家庭的工团住房是由中央负责统筹,通过都市再生机构(UR)进行管理。该机构不仅负责担任开发商与政府之间的桥梁,还会制定整改计划,负责翻新老住宅、缩小房屋库存等。除此之外,法国实行公司机构合作的措施,有公共住房

管理局、公共住房社会企业来调控社会住房；荷兰的住房协会承担着住房管理和监督主体的角色；美国的可支付住房则通过房屋保护和开发局负责管理。国家设立专门的机构来负责住房保障建设与供给的正常运行，有利于住房保障政策发挥出最大的效用。

### （三）积极地促进社会融合，降低了社会分化的可能性

社会融合是在实施保障性住房时需要关注的重点问题，在通过提供社会保障来解决收入差距过大的问题时，忽略贫困区聚集进而导致社会分化也需要得到广泛的重视。法国的保障性住房发展稳定，采用分级模式来对不同的收入水平群体提供不同的公共住房，但是法国的公共住房管理局忽视了不同等级公共住房集中分配所带来的社会分化问题，贫民区聚集问题严重。而美国通过对越来越多的地区采用包容性区划政策的措施缓解了可支付住房短缺的问题，该政策要求或者鼓励开发商在新开发的楼盘中划分出一定的比例用作可支付住房，通过给予一定的补贴来解决中低收入阶层的支付问题。在这个过程中开发商可以从政府得到一定的优惠政策，例如容积率补偿等。另外，中低收入家庭可以住在可支付住房较少的小区内，打造更融合的社会环境，降低了贫困区聚集的程度，从而来提高对公共生活的重视程度。

### （四）严格的申请机制来保证社会保障住房的公平分配

严格的准入准出申请机制是分配社会保障性住房的重要保障，每个国家都通过制定严格的申请机制、规范的实施流程、全面的监督过程，来保证住房保障的公平。为了居民购买组屋的公平以及预防投机行为，新加坡对组屋的申请设计了细致全面的规定，例如，严格的准入机制规定了组屋申购必须是一户居民，而且必须是新加坡公民或者永久居民，申请人年龄要已满 21 岁，除此之外还对居民的

婚姻、家庭、收入等设置了具体的限制；准出机制则规定了组屋的转让以及出售的相关制度，无论是准入还是准出，只要出现违反制度的行为，居民将会受到罚款或者监禁等惩罚措施。韩国的保障性住房则分为五个等级，不同的等级对应不同的收入层级，例如永久租赁房面对的是收入下位等级的 10%，在购买住宅时，公共部门会核对居民的收入情况是否匹配。另外，韩国住宅购买实行预申请制，公共部门会拿出新开发楼盘的 80% 作为预申请住宅，剩下 20% 等开盘之后再购买。居民可以通过公共部门公开的信息选择满足自己偏好的类型，这种制度极大地缓解了保障性住房购买时可能造成的混乱并且提高了保障性住房供应的效率，政府也可以从申请的数据中得出居民更偏好于哪种住宅，并为接下来的住宅建设做预算。

### （五）市场与政府分工明确、各司其职

为了保证住房市场稳定持续运行，协调好市场和政府之间的分工至关重要，只有政府和市场各司其职，才能在满足资金需要、谁拥有话语主导权等方面达成一致。大多数的国家都是由政府为主导，市场辅助的，其中最特别的是美国，美国的融资政策从 20 世纪 80 年代以后，完成了由政府为主导到市场为主导的过渡阶段，目前，美国的融资市场是以资本信贷市场为主导的，在参与建设可支付住房的资金来源中，政府参与的极少，主要是通过资本市场上融资借贷。另外，在市场运行机制下，美国的主要补贴政策例如租房券补贴（HCV）也开始以市场为主导来解决低收入家庭的住房问题。目前来看，美国是运用市场来解决保障性住房资金问题最好的国家。

除了美国以外的大多数国家都是由政府占据主导地位，市场发挥辅助作用。譬如澳大利亚保障性住房的建设与管理是由国家政府为主导的，由地方政府和国有企业负责提供，秉持着充分合理利用住房、可持续健康发挥发展的原则，有效推动了澳

大利亚住房市场与社会进步的协调发展。德国在《住房扶持法》中强调了住房保障的重要性,并且一直将住房保障作为提高社会福利的重要手段。相比较而言,德国更加重视政府在住房保障中的地位,譬如在保障性住房租赁中,由政府主导制定房屋租赁价格,并向低收入家庭提供房屋租金补贴,政府还会提供税收优惠、贷款优惠等优惠政策来支持合作社或者开发商兴建住宅,鼓励私人购买公共住房,并且,德国联邦政府专门设立儿童建房基金和开发适合老年人住房的计划,由联邦和州政府出资向这些单亲家庭和老年人家庭等特殊群体提供住房保障和住房扶持;除此之外,德国建立了储蓄银行,发挥市场作用鼓励居民进行住房储蓄。瑞典作为高福利政策的国家,政府积极地参与到了面向中低收入群体提供住房的过程中,由政府投资建设各种住宅类型并对住房租金进行管制,保证了保障性住房建设的稳定与公众的利益;另外,瑞典的住房保障市场在建立融资渠道和给予财税支持上也发挥了很大的作用。法国的住房政策与韩国的划分相类似,不同的公共住房提供给不同的收入群体,共分为三个等级,即低收入者、较低收入者、中等收入者。具体的住房政策由中央政府负责宏观调控,推动各类贷款优惠、税收优惠政策的制定,再由地方政府灵活地进行调配从而支持地方保障性住房的发展,同时法国的公共住房社会企业作为私有部门也加入到了保障性住房的实施与管理中,有助于住房政策的落实工作。

(六) 租赁住房 and 共有产权房在住房保障中占重要地位

保障性住房模式的多样性可以为居民提供更多选择,针对不同的人群可以提供不同类型的住房,新加坡实行组屋政策,韩国的住房可以分成五种类型,日本的住房可以分为公营住房和工团住房,瑞典有公共租赁住房 and 共有产权房,澳大利亚的住房有公共租赁住房、社区住房、原住民住房和

共有产权房几种,而在大多数国家如德国、荷兰、法国、美国中租赁住房广受欢迎,其中欧洲国家的租赁住房制度尤为完善,解决了欧洲公众最基本的生活需求。德国联邦政府在2018年召开的住房峰会中,提出了住房的首要问题是提供足够且负担得起的住房,并且更提倡为中低收入家庭所提供保障性廉租住房,计划在2021年新建成10万套廉租公寓,德国政府通过为居民提供租金补贴的形式鼓励低收入阶层租赁公共住房。相对应的德国的租房政策也十分细致,比如规定了每年租金的涨幅不得超过合同内金额的百分之十;租赁住房的家庭需要及时更新收入情况,一旦收入水平超过中低收入阶层要求的最高水平,需要立刻返还住房等;瑞典通过对租金的严格管制也解决了约半数居民的住房问题,低收入阶层的居民和家庭都会选择利益能被良好保障的租赁住房;荷兰由住房协会提供的用于租赁的非营利性住房也很好地解决了一部分低收入者的住房问题。

近几年,澳大利亚政府越来越重视居民对自有住房的所有权,因此开始发展共有产权房。共有产权房是由两个或者两个以上主体共同拥有住房所有权的一种保障性住房类型,在澳大利亚,除了居民个人为一个主体以外,另一个主体可以是政府也可以是私营机构、非营利性组织。大多数的共同承担主体是政府,这种模式被称为个人产权模式,主要由购房人通过贷款来承担房屋金额的70%及以上,剩余部分由政府承担;另一种模式被称为社区股权模式,主要是由私营机构或者组织出资帮助居民购买住房,是资助中低收入者的一种方式。共有产权房的两种模式使得居民可以根据自己的收入情况选择购买住房的方式,低收入家庭不仅可以减轻资金带来的压力,还可以保障自己住房所有权的持续性,社区股权模式的运用更好地发挥了市场的作用,市场与政府共同解决了住房保障的问题。

从对典型国家住房保障政策的借鉴分析中,我

们可以看出完善、系统的住房保障体系可以有效缓解国家的住房短缺以及低收入人群居无定所的问题。美国从1937年通过《住房法》的颁布开始启动公共住房制度,到2011年美国的实有住房达到13241.9万套,其中独有住房已达总量的68.5%。新加坡从1964年开始推行“居者有其屋”政策,截止到2017年房屋自有率到达了90.9%,其中住在组屋的居民占80%,满足了居民的住房需求。日本实行支持购买自有住房的政策,根据统计调查数据显示2013年已达到6063万套住房,其中1458万套为自有租赁住房,在2018年自有租赁住房数量已经达到1800万套。韩国的公共租赁住房制度于1984年确立,截止到2017年公共租赁住房已占住房总量的20%,很大程度上解决了城市人口增加带来的住房短缺问题。除此之外,澳大利亚、荷兰、瑞典、法国等国家的住房保障制度也有效地解决了本国中低收入阶层居民住房供给不足、居无定所的问题。各个典型国家在政府与市场充分发挥其作用的前提下,建立了稳定的住房保障体系,在保障居民生活方面发挥了重要作用。

#### (七)典型国家住房保障政策的经验启示

通过研究国外典型国家的住房保障法律体系以及政策的建立和监管,得到了如下启示:

首先,保障性住房政策严格立法以及充分监管可以改善低收入居民的住房问题,缩小由收入分配不公平所带来的住房差距。美国、新加坡等国颁布具体的法律法规,形成完善的法律体系,充分发挥法律效力的约束;设立专门的管理机构或者管理要职针对性地解决住房保障所面临的各种问题,更有利于制度的完善和实施;韩国、法国等国家的申请机制以及准入准出机制也很好地调节了住房供给不足所带来的短缺问题,保证了住房供给方面的公平。

其次,各国的住房保障制度能够发挥作用还要依赖于各国的国情,根据国家的具体情况筹集建设资金以及建筑不同类型的保障性住房。美国以市场

为主导的住房保障制度,为房屋承建融资提供了便捷的渠道;对于德国、日本、瑞典等国家则是以政府为主导,市场与政府相结合的方式,鼓励社会资本参与贷款担保,支持住房保障体系的发展;澳大利亚的社会资本也很好融入到了保障性住房的发展中,私营机构、非营利组织也针对性地解决了低收入居民的房屋产权供给问题。欧洲国家的租赁住房政策和澳大利亚的共有产权房政策应用十分广泛,很大程度地解决了居民的住房问题。另外,典型国家的住房保障支出趋于稳定,说明各国政府与市场之间形成了良好的关系来协调资金的供给和制度的进步,缓解了国家住房保障建设最关键的资金问题,有利于社会的稳定发展。

#### 四、推动我国住房保障政策优化的对策建议

在借鉴国外经验和教训的基础上,结合我国的具体情况,提出以下几点建议:

##### (一)政府与市场明确分工,保障住房建设资金

我国的住房保障长期由公共部门负责,资金来源主要来自于财政投入,应加大对住房保障方面的支出,明确政府之间的职责划分,如果资金出现困难,也可以采取转移支付的方式进行补差;另外,我国还缺乏社会资本供应,导致政府压力过大并且形成了一定程度的垄断,从市场角度考虑,我国应在法律层面上,通过给予社会资本税收优惠、财政补贴等方式使房地产开发商及其他组织愿意并且积极投入到住房建设中,加大保障性住房的市场供应。

##### (二)完善社会保障制度立法,设立专门机构负责保障性住房建设

我国经济正经历从高速增长阶段走向高质量发展阶段,住房保障的发展也应该适应高质量发展的要求,而完善社会保障制度是实现住房保障高质量发展的根本保证。中央政府应进一步发挥主导作用,从国家层面加快住房保障制度立法进程,法律



的形成可以让政府以强制性手段合法、严肃、有针对性地管理和建设保障性住房,强化政府干预力度,解决因为法制建设落后所导致的住房供需失衡、资金不足等问题。另外,我国应该设立由住房和城乡建设部主导,各省份住房保障部门共同成立的专门机构,专门负责社会保障性住房的监督管理以及与社会资本进行沟通从而为保障性住房筹集资金,加大各省份之间的沟通力度。同时,通过专门机构系统性分析住房保障问题,提高住房保障政策改革的效率。

(三)制定严格的申请监督机制,保证信息更新的及时性

设立更为严格并灵活浮动的申请机制,严格执行综合评分、随机摇号等方式;并且,政府应该严厉监督和加大惩处力度,一旦发生违反规定的行为,通过罚款等措施,用强制性手段保证住房保障的公平。除此之外,可以通过人口普查或者针对申请住房的低收入居民进行收入监控的方式,利用互联网减少信息不对称问题,及时地更新居民收入水平,核对申请资格,保证住房保障市场健康运行。

(四)着重发展政策性租赁住房以及共有产权房

2019年起,我国提出发展政策性租赁住房,由政府给予政策支持和投资供给,在2020年的实施过程中,出现了用地、规划等问题。2021年《政府工作报告》提出,切实增加保障性租赁住房供给,规范发展长租房市场,尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难。为此,要高度重视租赁住房建设,改善租赁供需结构,提高租赁住房品质,发展可长期租赁的住房。另外,共有产权房政策也要尽快完善并加大推广,通过政府与居民按比例共同承担产权所有的方式,降低住房出售价格,提高居民购买住房的积极性,解决住房刚需。目前,我国构建保障性租赁住房和共有产权房为主体的目标已经十分明确,应该鼓励建设多层次的住房政策,形成多主体的住房体系,保证居民的居住需求和利益。

(五)促进社会融合,解决社会分化

要加大住宅用地供给,同时还应该考虑社会融合问题,将住房的规划与建设同城市规划建设结合起来,在城市中心、交通便捷地区分散增加保障性住房供给数量,使得不同阶层居民能够混合居住,在便捷的城市区域内开发保障性住房从而提高低收入居民的工作效率,提高公共住房的互动性以及开放性,避免发生社会分化。

## 参考文献:

- [1] 金浩然,翟宝辉,王艳飞,朱晓龙.日本住房发展现状与政策及对我国的启示[J].建筑经济,2019,40(5).
- [2] 韩喜平,赵晓涛.破解保障性住房难题的国外经验及启示[J].社会科学家,2018(8).
- [3] 洪元杓,冯长春,丰学兵.韩国保障性住房供给及经验借鉴[J].中国房地产,2011(22).
- [4] 倪献.发达国家保障性住房建设经验[J].城乡建设,2020(9).
- [5] 龚鸿博.澳大利亚共有产权住房:制度设计及启示[J].时代金融,2017(32).
- [6] 邓郁松,王红欣.高质量发展阶段中国住房政策取向与建议[J].重庆理工大学学报(社会科学),2020,34(9).
- [7] 申忠斌.国际典型住房保障制度比较研究[J].企业改革与管理,2020(16).
- [8] 周冉.住房保障制度国际比较[J].社会福利(理论版),2020(7):21-26+33.
- [9] 杨柳.论我国保障性住房制度的进一步改革[J].经济研究导刊,2020(9):56-60.
- [10] 张诗雨.发达国家“居者有其屋”的住房保障制度及其经验——国外城市治理经验研究之八[J].中国发展观察,2015(9):82-85.
- [11] 翁翎燕,韩许高.国外共有产权住房实践对我国共有产权住房制度建设的启示[J].江苏科技信息,2017(31):75-77.
- [12] Lens.Bolster the Strength of States in Housing Policy[J].Housing Policy Debate,2019,29(1):232-234.
- [13] Hsiao Hong wei.Transformation and issues of public housing policies facing aging society:Case review of Osaka City,Japan [J].Japan Architectural Review,2020,4(1):5-13.

【责任编辑 张经纬】