

# 浅谈美国住房保障政策及其对我国的启示

孙填龙

(西北大学, 陕西 西安 710127)

**摘 要:**住房问题是重要的民生问题。改革开放以来,我国城市居民住房条件大幅改善,但房价的过快上涨又使低收入群体陷入住房困难,从而促使国家住房保障政策的出台。相比之下,欧美发达国家的住房保障政策起步较早,相关法律制度较为完善,住房保障的资金来源渠道较广,住房保障政策发展较为成熟,在诸多方面值得我们学习。据此,拟通过文献研究的方式,在分析美国住房保障政策的基础上,将中美两国的住房保障制度进行对比,从而努力探寻我国在这一方面的实践启示。

**关键词:**社会保障; 公共产品; 法制化; 市场机制

中图分类号: F 293.31

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2011)05-0037-05

## A Discussion of the Enlightenment of U. S. Housing Security Policy to China

SUN Tian-Long

(Northwest University, Xi'an 710127, China)

**Abstract:** Housing is one of the most important livelihood issues. Since the reform and opening-up, China's urban housing conditions have been improved significantly, but the fast rising house price has got low-income groups into housing difficulties. Such situation prompted the introduction of China's housing security policies. In contrast, the housing security policies of developed countries in Europe and America started earlier so that the relevant legal system is better, the funding sources of housing security are broader and the housing security policies are more mature in development, which provide much more experience for us. Based on the literature review, this paper analyzes the U. S. housing security policies and compares China's housing security system with that of U. S in order to explore the practical enlightenment in this regard.

**Key words:** social security; public goods; legalization; market mechanism

收稿日期: 2011-04-29

基金项目: 陕西省教育厅行政管理特色专业建设项目基金(2005)

作者简介: 孙填龙(1989-), 男, 吉林敦化人, 西北大学公共管理学院本科生, 研究方向为行政管理。

## 一、中国实施城镇住房保障制度的必要性及现状

### 1. 中国实施城镇住房保障制度的必要性

“住房保障”是社会保障的重要组成部分。它指的是一个国家或地区政府为满足中低收入家庭的基本居住需要而采取的特殊政策。住房问题是世界各国政府共同面临的难题。早在1933年,雅典宪章就将城市赋予居住、工作、游憩三大功能,其中居住被列为“城市的主要功能”;而在1996年6月于伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类居住会议上,把“人人享有适当的住房”和“城市化世界中的人类住区可持续发展”作为“具有全球重要意义的主题”。由此可见国际社会对住房问题的重视程度,以及实施住房保障制度对解决全球问题的重要意义<sup>[1]</sup>。

反观我国,住房问题同样严峻。从新中国建立开始,通过对城镇住房进行社会主义改造,我国逐步建立起与社会主义计划经济体制相适应的国家供给住房的公有制为主导、以单位制为基础的,按照行政等级进行分配的福利住房制度。总体而言,福利住房制度曾为绝大多数城市居民提供了基本的住房保障条件,维护了社会的稳定,促进了经济的发展,但同时导致了住房短缺、住房质量差、住房维养不足、住房分配腐败等问题。其中住房短缺是当时的主要问题。由于住房问题分散、隐蔽各个单位中,各个单位负责解决本单位职工的住房困难问题。国家的住房保障主要集中于对极少数没有单位的弱势群体和住房困难户的低层次保障。

为了解决严重的住房短缺和减少政府财政开支,20世纪70年代末中国政府开始进行住房制度改革,其主要目的是解决住房严重短缺,减少国家财政负担问题,变革住房分配制度。其中包括1995年政府推行的“国家安居工程”,1998年中央明确提出完善住房公积金制度、建立经济适用房和廉租房制度等<sup>[2]</sup>。

随着我国城镇住房制度改革的不深入,市

场机制在优化住房资源配置和提高住房资源配置效率等方面已发挥基础性作用。但是,由于市场失灵问题的存在,中低收入家庭在居住方面往往表现为支付能力不足,仅靠其自身的力量难以解决基本居住问题,从而陷入了住房困难的境地。因此,还需要国家进一步出台和实施可靠的城镇住房保障政策,从而解决这一问题。

### 2. 中国城镇住房保障制度的实施现状

我国的城镇住房保障制度体系主要由三部分构成——经济适用房、廉租房和住房公积金政策。这三项政策在解决城镇住房问题上曾经起到了相当大的作用,为中低收入家庭和“双困”家庭提供了一定的住房保障,使我国的人均居住面积从1978年的3.6平方米上升到2006年的13.2平方米。但就目前来看,我国的住房问题形势依然严峻。主要问题体现在以下几个方面。

(1)住房价格迅速上涨,超出普通居民的承受能力。这使得更多的居民,特别是创业初期的青年“没钱买房”,从而出现了大批的“蚁族”,也增加了政府民政部门的压力,不利于社会的稳定和经济的发展。

(2)住房供给结构不合理,集中表现为商品房的大量空置和经济适用房的供应不足。全国商品房的空置面积到2007年10月已经达到1.18亿平方米(国家统计局综合司,2007)。

(3)购买对象外延模糊,目标群体错位。作为社会保障的一种形式,城镇保障性住房本应解决的是那些处于住房困难境地的人们的住房问题。但由于一些地方、一些部门疏于管理、把关不严,从而出现了政策落实上的偏差。保障性住房作为一种准公共产品,具有一定的竞争性,这样一来就使得那些本应当得到住房保障的中低收入家庭仍然无法摆脱“居无定所”的状况。

## 二、美国住房保障制度的发展历程及实施现状

### 1. 美国住房保障制度的发展历程

美国住房保障制度的建立和完善经历了一

个漫长的过程。自19世纪下半期到20世纪20年代,美国公共住房经历了由民间酝酿倡议到政府建造的缓慢发展阶段。一战时期所进行的公共住房建设计划规模较小,且属于战时应急性质,主要目的是为战时工人家庭提供临时住房,而非改善贫民窟、解决低收入阶层的住房难题。但这标志着美国联邦公共住房建设的开始<sup>[3]</sup>。

20世纪30年代是美国自由主义改革的第一个高峰,也是美国现代住房保障制度的确立和初步发展时期。面对严重的住房危机,联邦政府开始全面介入住房领域。新政初期,罗斯福政府建立公共工程局,并在该局的主持下实施了多项公共住房计划。这些计划推动了建筑业的复苏,并初步缓解了大萧条期间的住房问题。1937年,联邦政府出台了美国第一部公共住房法。这一法案将住房问题从1933年美国联邦政府为摆脱危机而实施的公共工程和复兴计划中分离出来,单独加以解决,反映了罗斯福政府对解决住房问题、特别是解决低收入居民住房问题的决心<sup>[4]</sup>。

60年代结束时,美国“新政式”国家垄断资本主义的发展面临困境,美国历史上第一次出现经济停滞与通货膨胀两症并发的“滞胀”现象。在此背景下出台的1974年“住房法和社区发展法”将联邦住房补贴的对象由住房供应者转向住房需求者,完成了补贴方式由“砖头补贴”为主向“人头补贴”的过渡。该法初步完成了20世纪后期直至今天的美国住房保障方式的制度化,自此以后,美国针对低收入阶层的住房政策基本上以房租补贴政策为主;将联邦住房援助由住房供应领域转到住房消费领域,联邦补贴一步到位让低收入阶层直接受惠;此外,它还充分地调动了地方政府和房地产开发商的参与热情<sup>[5]</sup>。

80年代以来,美国联邦政府的公共住房政策基本延续了1974年住房法以房租补贴计划为主的方式。里根政府提出了新的“租金优惠券计划”与1974年的租金证明计划并行。而到了克林顿时期,联邦政府干脆将两项计划合并成一项新的计划。此外,联邦政府还出台了其他一些调整、辅助计划,作为房租补贴计划的补充。

## 2. 美国住房保障制度的现状

美国的住房保障制度发展得较为成熟,可以归结出以下特点。

首先,美国的住房保障制度依托于公共住房。公共住房设立于1937年,是新政期间立法的,它是美国最老、最大的住房保障项目。从20世纪90年代开始,美国对公共住房进行了改造,使其质量得到了提高,同时数量开始减少,审批也越来越严格,使极低收入家庭获得公共住房的机会也减少了<sup>[6]</sup>。

其次,政府主导住房信贷。从20世纪30年代,美国联邦政府在住房信贷体系中处于主导地位,政府通过向银行贷款和贷款担保促使银行向中低收入家庭提供住房贷款,同时政府发行债券从全国市场上取得资金来源,政府通过全国住房贷款银行委员会系统和全国抵押贷款协会等机构担保提供还款保证和大部分利息<sup>[7]</sup>。2008年的次贷危机就是这一政策特点的另一个侧面的体现。

再次,住房保障制度的法律体系完备。如1974年《住房和社区发展法》、1977年《住宅和社区综合发展的混合法》、1986年《税收改革法案》、1987年《无家可归者资助法》、1990年《全国可支付住宅法》等法律<sup>[8]</sup>。同时,美国政府还能针对不同时期的保障性住房需求差异,制定和修改相应的住房法规,以引导住房保障制度的政策取向。

最后,美国的保障性住房具有广阔的参与群体,不仅包括联邦政府、州政府、地方政府,还包括房地产开发商等。从而鼓励私人和地方资本投资于低收入家庭廉租房和出租房建设。从而使美国的保障性住房的资金来源多样化,减小了联邦政府的财政压力。

## 三、中美两国住房保障制度对比

由于中美两国的国情迥异,因此两国的住房保障制度既存在共性,又有着相当大的差异。具体体现为:

### 1. 相同点方面

第一,住房保障作为政府的基本职能,是两国社会保障体系的重要组成部分,因此两国政府对这一问题都给予了高度的关注,在每个时期都有相应的城市住房保障政策出台和实施,从而为实现政治稳定与社会经济发展、满足城市居民基本生活需求的目标提供了制度保障。

第二,在住房保障政策的实施过程中,政府起了主导作用,并运用财政手段提供资金支持。同时,两国都或多或少地发挥了市场机制的作用,从而为保障性住房的供给提供更多的来源。需要指出的是,在主导政策实施的过程中,美国政府更多地倾向于一个“掌舵者”,而中国政府则更多地倾向于一个“划桨者”。而在财政开支方面,中国在整个“十一五”时期的“城市居民最低生活保障事业费用”支出为1 377.1亿元,平均每年275.4亿元<sup>[9]</sup>。其中,城市住房保障支出只是一个部分。相比之下,美国政府每年支出几百亿美元,解决低收入家庭的住房问题,重点是解决中低收入者的住房问题。可见,我国仍需加大对城市住房保障的政策和财政倾斜。同时,美国的财政手段多采取间接补贴,即以需求补贴为主,需求补贴和供给补贴相结合的模式,从而更好地处理了保障房屋供给和需求的关系。

### 2. 不同点方面

首先,美国的相关领域法制完善程度要优于中国。这也直接避免了政府缺位、越位、错位现象的发生,使得住房保障领域有法可依,规范了政府和公民的行为,从而有利于建立公平社会,缩小贫富差距。而目前为止,我国该领域的法律体系还有待完善。

其次,美国的住房保障政策更大程度地调动了各方面的积极性。中国的住房保障政策多以中央政府为核心,地方政府管理这一方面事务的灵活性较低;而美国则使地方政府在住房保障方面发挥越来越重要的作用。同时,美国还尽量发挥市场机制的作用,依靠市场调节,辅之以国家的干预;而市场作用在中国体现得还不是很明显。这很大程度上与两国的市场经济发达程度

有关。

再次,美国的筹融资渠道比较丰富,中国相对单一。美国的保障性住房建设资金,不仅来源于联邦政府拨款,还有各地方政府财政及私人资本的介入。同时,美国的金融行业也为保障性住房的建设做出了一定的贡献。如,信托基金的投入,使美国政府在社会保障方面的财政压力明显得到缓解<sup>[10]</sup>。

最后,两国面临的问题有所不同。我国还是一个发展中国家,一方面,尽管各地房价不同、居民收入水平不同,住房保障面存在较大差异,但从整体上来说广大城镇居民的收入水平还比较低,中低收入居民家庭是城镇居民家庭的主体,需要政府提供住房保障的范围比较广。特别是我国当前住房供求关系短期内还不能从根本上缓解,我国的住房保障覆盖面必须较广<sup>[11]</sup>。而美国的住房问题已基本得到解决,政府只需对极少的低收入家庭给予补贴和帮助。另外,中国的住房保障水平明显低于美国。

## 四、美国住房保障政策对中国的启示

虽然中美两国的国情有所不同,但通过对两国的住房保障政策进行对比,我们发现美国在这一领域的许多先进经验和做法值得中国借鉴和学习。

第一,政府应当在此过程中发挥主导性作用,切实厘清政府与市场的职责,强化政府在住房保障中的主体地位。无论是中国还是美国,在处理中低收入者的住房问题时,政府都处于主导地位。因此在住房问题上,必须搞清楚市场机制和政府干预的关系,市场机制和政府干预之间应该是相互促进、相互补充的关系,而不应该是互相制约、互相牵绊。住房有其特殊性,既是商品,更是必需品,其价值量大、使用期长,中低收入居民仅仅依靠市场还不能解决自身的居住问题,就必须确立和强化政府在解决中低收入家庭住房问题中的主导和核心作用。

第二,政府应当加强引导,鼓励社会力量参与保障性住房建设。目前,国内住房供需矛盾突出,应积极借鉴美国等发达国家的先进经验,加快公共住房的建设与实施。如,采取类似的税收优惠和政策扶持等手段来引导和鼓励非盈利性质的住房协会、住房合作社等社会团体和私人组织开发保障性住房产品,形成经济适用房、廉租房和公共租赁房共存的多层次的适合不同收入水平居民的保障住房供应体制<sup>[12]</sup>。

第三,要切实发挥市场在资源配置中的基础性作用,不断推动住房保障制度的创新。在建立社会主义市场经济体制的过程中,特别是我国住房市场正处于发育时期,一定要注意针对市场经济发展过程中出现的问题,不断进行保障政策的创新。例如,中国应借鉴美国等发达国家对居民购(建)住房减免税和提供住房贷款贴息或担保的经验,大力发展住房金融保障

制度,从而为保障性住房建设提供了稳定的资金来源。

第四,要完善住房保障领域的法律体系。住房保障法在解决中低收入家庭的住房问题中发挥着重要的作用。现阶段,我国缺乏专门的法律规范,至今没有出台一部《住房法》,因此,我国应尽快出台相关法律,为政策的有效实施提供法律支持。因此,我国有必要制定完善的相关法律规范,从而在立法上保障公民基本的住房权利,对房地产市场的调控做到依法行政<sup>[13]</sup>。

在城镇保障性住房的建设过程中,我国还处于不成熟阶段。有许多方面需要向此方面做得较为突出的国家,如美国学习,从而弥补制度上和实践中的缺陷。同时,中央财政需要进一步加大对城镇住房保障建设的扶持力度,从而真正做到全体人民“住有所居”,全面建设“以人为本”的社会主义和谐社会。

#### 参 考 文 献

- [1]郭玉坤.中国城镇住房保障制度研究[D].西南财经大学博士学位论文,2006,52-53.
- [2]朱亚鹏.中国住房保障政策分析——社会政策视角[J].公共行政评论,2008(4):93-94.
- [3]Samuel E. Trotter. A Study of Public Housing in the United States[J]. The Journal of Finance, 1958, (3):429-430.
- [4]Jon C Teaford. The Twentieth-Century American City [A]//李莉.厦门大学博士学位论文,2008:87.
- [5]李莉.美国公共政策住房的演变[D].厦门大学博士学位论文,2008,75-85.
- [6]张协奎,李泽君.典型国家住房保障制度的比较及其启示[J].广西大学学报:哲学社会科学版,2011(4):19.
- [7]姚玲珍.中国公共住房政策模式研究[M].上海:上海财经大学出版社,2003:88.
- [8]马光红,胡晓龙,施建刚.美国住房保障政策与实施策略研究[J].经济建筑,2006(9):75-78.
- [9]国家统计局.中国社会统计年鉴2010[EB/OL].[2011-04-02]. <http://ishare.iask.cina.com.cn/f/14366822.html>.
- [10]Stephen C. Goss, The Future Financial Status of the Social Security Program[J]. Social Security Bulletin, 2010, 70(3):3-5.
- [11]王晖.主要发达国家住房保障制度及其实施对我国的启示[J].世界经济与政治论坛,2006(4):177.
- [12]陈永,张涛.国外住房保障制度比较分析与启示研究[J].建筑经济,2011(4):83.
- [13]温伯寅.国外住房制度对我国住房保障的启示[J].合作经济与科技,2010(9月号下):101.