

国外住房制度比较研究

Comparative Research on the Foreign Housing System

《上海市住房分配供应体系研究》课题组

各国政府根据本国的政治、经济体制和文化背景的不同,在各个不同时期分别采取了相应的住房制度。本文将选择典型国家从住房制度形成、住房供应模式以及住房制度的变化等方面加以阐述,并进行比较。

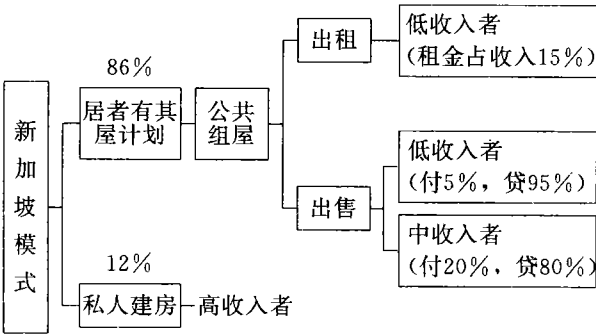
住房制度总体上可分为市场化的住房供应制度和福利性住房供应制度。但是世界各国很少有纯市场化的或纯福利性的住房供应运行机制,各国往往采取市场运行机制和福利性的社会保障机制并举的住房制度。根据政府介入的方式,又可归纳为两种住房制度模式:政府直接介入住房供应,投入财政补贴的模式,如新加坡、英国、瑞典、韩国、东欧国家等;政府以金融手段间接介入住房供应,向住房需求者提供财政补贴的模式,如德国、美国等。

一、新加坡“居者有其屋”计划

1959年新加坡开始实行自治。当时房荒十分严重,全国约47%的人口无住房,32%的人口居住在陋屋和窝棚里。为了保障社会稳定,并通过发展建筑业吸纳更多的劳动力就业,带动国民经济全面发展,新加坡政府进行了大规模的住房建设。在市场经济的基础上,政府对房地产市场进行有效的干预控制。1960年政府颁布了“建屋与发展法”,根据该法成立了“建屋发展局(HDB)”,统一进行土地征用,负责公共组屋的建设、分配和管理。

1964年政府推行“居者有其屋”计划,鼓励中低收入家庭购买公共组屋,在这之前公共组屋是出租的。由于土地由政府无偿提供,建屋发展局又为非盈利机构,故省去了地价和利润,加上政府的补贴,公共组屋的售价低于成本价,仅为市场价的2/3。如一套四室户的公共组屋成本价为15万新元,售价为11万新元,价格水平控制在家庭2~4年工资总收入范围。为了增加家庭购房的经济承受能力,1968年政府又修改了中央公积金法,使原来以养老金为目的的公积金发展成为政府建房、个人购房的主要资金来源之一。

建屋发展局资金主要来源:(1)政府建房贷款。系由公积金转化而来,每年10亿新元,贷款利率比公积金存款利率高2个百分点,比市场利率低2个百分点,期限20年。(2)购房贷款。建屋发展局向居民提供购房贷款,这部分资金由政府贷款给建屋发展局,贷款利率与公积金存款利率相同,期限为20年。(3)政府津贴。由于公共组屋的租金和售价由政府控制,远远低于市场价格,造成建屋发展局的亏损,政府每年从财政预算中给予补贴。



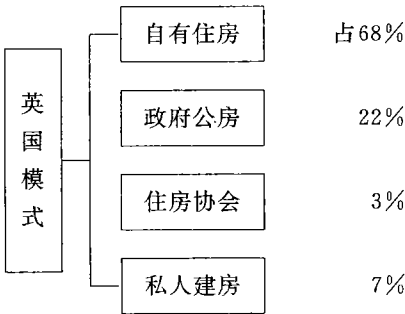
二、英国“民有其屋”计划

英国作为老牌资本主义国家,产业革命带来了高度的城市化发展。政府和社会团体早在19世纪就已介入了住房供应问题。英国在政治体制上系保守党和工党轮流执政方式,保守党认为自由的市场是创造和分配财富最有效的方法;工党强调政府的干预和控制作用。无论是自由的市场还是政府控制干预机制,单纯地依赖一种机制,都不能解决复杂的住房问题。因此,由于政府的参与,在相当长的时期内英国的公房率在工业发达国家中是比较高的,在70年代公房约占全部住宅的30%以上。

1979年撒切尔夫人上台后,于1980年颁布了“住宅法”,推行了一项称为“民有其屋”的计划,实行公房私有化。其主要内容有:(1)以优惠价格鼓励居民购买租住的公房;(2)提高公房的房租,减少对

公房的财政补贴；(3)减少新建公房；(4)大力发展住宅合作社。公房出售的房价采取按市场价折扣的办法计算，如居住在公寓两年即可折扣 44%，每增加 1 年加 2%，最高可达 70% 的折扣。据英格兰地方政府统计，平均优惠折扣为房价的 50%，每套实际售价平均为 2 万英镑，这对于当时平均年收入约 8 000 英镑的大多数家庭来说是可以接受的。购买公房的住户可用所住房作抵押，向银行、保险公司和地方政府申请抵押贷款。首次购房者在保险公司的担保下，通常可获得房价的 90% 的抵押贷款，还贷期限为 20~25 年。

从公房私有化制度推行起至 1993 年底，十几年间出售公房占公房总量的 29%。公房私有化效果并不理想的原因有：(1)英国政府对私房住户不再发放救济金；(2)房租较低；(3)英国社会福利及宗教慈善机构较多，一般平民无积蓄习惯；(4)相当数量中低收入家庭仍无力自己购买住房，并承担房屋维修保养，这些公房大部分是年久失修的旧式房屋，人们不愿意购买；(5)各级地方政府为争取选民，保持本地的经济和社会稳定的发展，对公房私有化采取回避或拖延的态度；(6)在英国，对购房和租房采取不同的住宅补贴制度，其主要补贴对象是租房户。



三、德国住房储蓄制度

德国实行与市场经济相配套的住房政策，住房供应依照价值规律，政府则起着重要的调控作用。从 1949 年至 1982 年的 33 年中，政府每年建房投资平均占 GNP 的 8%，平均年建房量为 50 万套。在 80 年代建造速度有所下降，平均年建造量为 35 万套。从“二战”后的房荒经过大规模的住房建设，到 70 年代住房问题基本解决；80 年代住房问题再度紧张，一直到 90 年代东、西德合并，政府继续投入住房建设。德国的住房问题解决较好，其间建立住房储蓄银行起到了重要的金融调控作用。德国住房储蓄体系的特点是：(1)专业性，法律规定只有住房储蓄银行才能经营住房储蓄业务；(2)封闭性，是一个

不受外界资本市场影响，内部封闭的储蓄和融资体系；(3)互助性，只有参加储蓄，才能获得贷款购房建房，参与者多形成一个互助集体；(4)优惠性，政府给予住房储蓄者长期低息贷款和住房储蓄奖金。

住房储蓄体系的运转：一份住房储蓄合同分储蓄、配贷和贷款三个阶段履行。住房储蓄者与住房储蓄银行签订一份住房储蓄合同，约定合同额。若存款已达合同额 50%，可按顺序得到购房或建房贷款，贷款额等于合同额减去存款额。政府奖励个人住房储蓄的政策很宽松，奖励额可达个人月收入 50~100%。

德国政府采取了一系列优惠政策鼓励居民购置或建造自己的住房，同时对于无力自己解决住房的居民提供一定援助。首先为支持居民购建房，政府提供了包括财政补贴、优惠贷款和住房退税等多种优惠措施。从 1996 年 1 月 1 日起，根据收入不同，新购住房家庭每人可从政府那里得到不超过 5 000 马克的退税，已购房者可得 2 500 马克的退税，小孩可得 1 500 马克补助；其次，帮助有特殊困难的家庭解决高租金问题。目前德国房租平均水平约占家庭收入的 25% 左右，它包括基本租金、管理费和供热费等。政府专门拨款提供“社会住宅”，在出租公房中，“社会住宅”占 17.5%。1991 年至 1996 年期间，政府为“社会住宅”的建设提供 180 亿马克的补贴，其中 120 亿提供给西部地区，60 亿给东部地区。

四、瑞典住房制度

瑞典实行的是社会民主制度，其具体表现为：提供充分的就业、社会安全和保障，在住房方面政府干预市场价格，打破低收入与住房条件差的必然联系，长期追求一种社会住房政策。住房是瑞典福利体制中的一部分。

1967 年立法规定，住房政策应该是“使全体人民能够以合理的价格住进宽敞、舒适和设备齐全的高质量房屋”。自 1948 年起，中央政府即对低收入家庭给予住房补贴，近 1/4 有子女家庭得到补贴；地方政府对退休人员提供补助，占退休人员 40%。1993 年住房补贴占 GNP 的 3.5%。

新建住房利用贴息贷款，固定低起点利率，以后逐年增长，最终达到市场利率。由于长期的福利制度，必然要依靠高税收，增加了经济负担。瑞典政府于 1993 年进行了住房金融改革，正在逐步取消补贴。

瑞典 HSB 合作住宅联盟是个人合作建房的组织，其作用是进行住房储蓄、住房建造和管理。个人加入住房合作社，通过支付房屋造价与管理费用得到住宅，并作为个人向合作社入股的投资。瑞典合作住房储蓄始于 1933 年，称为 HSB 住房储蓄银行，

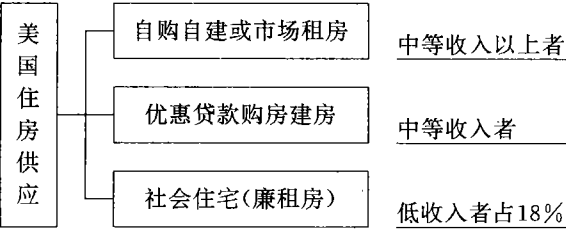
当社员储蓄存款到所购房屋价格 20％就可买房，房价的 80％通过合作住宅银行提供抵押贷款获得。

五、美国政府担保的住房抵押贷款

不同于西欧国家，美国政府介入住房问题较晚，基本上是放任市场去调节。自 1931 年政府开始介入住房问题，从发展住房金融入手，建立了“联邦住宅借贷银行系统”。1938 年，美国国会通过决定成立“联邦全国抵押贷款协会”，1968 年和 1970 年又分别建立了“政府全国抵押贷款协会”和“联邦住宅借贷抵押公司”。

在美国买房，一般都是向房地产开发公司或房屋建造公司一次性付款，以保证这些公司能够扩大再生产。因此，大多数人购房往往通过向金融机构抵押贷款来支付房款。联邦住房局为低收入者购房取得贷款提供担保，其最高担保额为 9.7 万美元。购房者支付 0.5％担保管理费得到政府担保后，首期付款只需房屋售价的 5％，95％为抵押贷款。如果没有担保，首期需付 20％。

政府采取了一系列优惠措施鼓励个人买房，如：对购买住房实行贴息贷款和贷款保证，采取减税政策等。政府贴息视国家经济状况而定，开始时这类优惠的住房贷款年限较短，一般为 5 年，利息也稍高，为 6～8％，后来逐渐延长年限到 15～35 年，利息逐步降低到 3％。政府为低收入者提供房租补贴，补贴房租的标准线为家庭收入的 25％，超过部分将由政府支付给房东。



六、韩国住房制度

作为亚洲的“四小龙”之一的韩国，自 1970 年以来国民经济得到了飞速的发展，1990 年人均 GNP 已达 5 569 美元，人均住房使用面积为 13.36 平方米。但韩国政府仍然面临着住房短缺问题，如低收入家庭住房问题，许多家庭仍然合用住房。1988 年是韩国政府进行大规模住宅建设的一个新起点，政府投入大量资金，建造居民住房。1988 年至 1992 年建造了 200 万套住房，其中政府部门投资 90 万套，占了 45％；110 万套是私营部门投资建造

的。政府制定的近期住房政策是：(1)建立低收入者住房供应体系；(2)提高住房供应能力；(3)稳定房价。

韩国政府把 1990 年定为“工人住房福利年”，政府采取积极措施提供工人住房，以保障工人住房的稳定，激励他们的生产积极性。

政府建造的 90 万套住房中，25 万套是向最低收入者提供的公共出租房，是现代化公寓，每套使用面积 23～40 平方米，每月租金 72～100 美元，大大低于市场租金。向低收入工人提供 15 万套工人住房和 10 万套出租住房，每套住房的使用面积为 23～50 平方米。租房的职工必须是已婚、独立组成家庭，月收入低于 1 250 美元；购买工人住房时，政府为职工提供 20 800 美元/套的优惠贷款，利率为 3％，偿还期 20 年加 5 年的宽限期。职工直接从市场购房时，可以从国家住房基金会得到 19 400 美元/套的优惠贷款，利率为 8％，偿还期 20 年，宽限期 5 年，逾期时利率上升为 10％。向低收入家庭提供 15 万套 5 年期出租房和 25 万套小套型商品房。所谓 5 年期出租房是韩国政府自 1982 年以来积极推行的住房体系，即居民在租赁住房满 5 年后购买所租房，主要提供给最终有能力购房的低收入家庭，每套住房使用面积 30～60 平方米，政府提供 17 000 美元/套的贷款，利率为 3％，偿还期 20 年，宽限期 5～10 年。小套型商品房每套使用面积为 30～60 平方米，出售给有能力购房的低收入家庭，政府提供 18 000 美元/套的优惠贷款，利率为 10％，偿还期为 20 年。

这类房屋不仅是由国家和地方政府住房公司建造，私营企业也可建造，并可得到政府的优惠贷款、免征房屋增值税、优先获得建房用地等优惠。

1989 年韩国制定了“居住环境改善法”，在解决住房短缺的同时，注意提高居住环境质量。对于住房改造，政府提供 4 200～7 100 美元/套的贷款，利率 6％，偿还期 20 年；对于住房重建提供 17 000 美元/套的贷款，利率为 10％，偿还期为 10 年。

七、原社会主义国家改革中的住房制度

社会主义国家尤其是东欧国家和前苏联国家，经历了 90 年代初的政治、经济体制的转变，由原来的计划经济体系转向市场经济体系。住房也从原来的社会福利分配转为市场需求供给体系，租赁公房实行私有化。下面是匈牙利、越南和俄罗斯的例子。

1. 在东欧国家中，匈牙利最早开始实行住房私有化。自 1960 年起，政府对住房制度进行了改革，改变住房由国家包的办法。从 1960 年开始，匈牙利

政府连续实行了两个 15 年住宅建设计划。除了政府拨款建造住房外,还采取了合作建房、私人建房的形式。到 80 年代中期,全国住房 380 万套中,国家所有 90 万套,占 24%;合作住房 50 万套,占 13%;私房 280 万套,占 63%。现在,匈牙利政府已引进德国住房储蓄银行的机制,大力推行住房合作社和私人建房。

2. 越南政府推行福利性工资货币化的制度改革,将房租补贴、公费医疗、退休养老、教育和交通费全部纳入工资,工资提高了 50~60%,其中住房工资增加了 15%。由于越南长期实行住房低租金和实物分配,房租不到工资的 1%。从 1990 年开始实行房租改革,将低租金提高到成本租金(包括房屋维修、管理和折旧三项费用),提租幅度高达原租金的 53 倍。提租给补贴,全部理入工资。具体做法:以 1985 年工资为基数,将工资按高低分七档,加上同期的通胀率 275 倍,按不同标准给予房租补贴,居住在公房和私房的职工一样对待,房租支出占家庭工资收入的 8~10%。

3. 俄罗斯从 1990 年开始实行住房私有化,其做法是把住房无偿地送给原住户,由住户承担房屋的维修管理费。至 1994 年初,此项计划实施三年后,仅有 1/3 的公房被居民接受,大部分居民仍然租赁政府公房。其主要原因是现行房租低,只占房屋维修管理费的 10%;一般居民经济承受能力有限,无力承担房屋维修管理费用;原租赁公房年久失修,维修管理费用高。

八、解决住房问题的世界性趋势

随着各国经济状况和人们对居住需求的变化,各国政府纷纷推出住房制度改革措施,强调解决住房问题是政府、社会和个人 3 方必须共同承担的责任。各国采取的住房制度和补贴措施也发生了变化。

1. 公房向私有化转变

大规模的公房建造,对缓解住房短缺矛盾起到了积极作用。但面对投入大量资金、沉重的房屋维修管理负担和财政补贴的困难,政府希望少建公房,鼓励私人购房建房,并尽可能地将现有公房出售给原住户,如英国和东欧、俄罗斯等国推行了大规模的公房私有计划,但效果并不理想,主要原因是低租金和社会福利制度以及居民的经济承受能力等。

2. 住房补贴从“砖头”向“人头”转变

所谓“砖头”指建筑物,“人头”指住户。政府对低收入家庭提供住房补贴,过去往往针对建筑物为对象。建筑承包商和业主可以从“社会住宅”的项目

开发中获得政府的补贴。现在改为根据家庭收入高低,直接给予低收入家庭补贴,如西欧的法国、荷兰等国。

3. 广泛补贴向选择性补贴转变

政府对居民住房实行财政补贴,其资金来源于税收。高额税收必然增加纳税人的负担。因此政府的补贴只能给予最需要帮助的家庭。政府的住房补贴开始从覆盖面很广,转向有选择性的补贴,即给予中低收入家庭以住房补贴。

4. 解决住房问题趋向于私人购房建房

政府从直接介入大规模的住房建设并拥有公房,转向利用金融手段支持个人购房建房,减少公房的拥有量。如美国的公房只占住房的 3%,其它国家的公房比率也在下降。

5. 从解决住房短缺——“房荒”为目的,转向提高居住质量,改善居住环境

许多国家都经历过大规模、低标准建造住房,解决短期住房紧缺的“房荒”问题。随着住房短缺问题得到缓解,经济状况的改善,住房“量”的问题初步解决后,人们对居住质量要求越来越高,因此就有了提高居住水平、改善居住环境的“质”的需求。

九、借鉴各国住房制度,加速我国的住房制度改革

1. 采用多种住房供应分配形式

我国采取以公有制为主体,多种经济并存的形式。住房供应体制也应和经济体制相适应,采取多种住房供应分配形式并存的方式,不能实行单一化模式。

2. 健全法制,完善组织机构

建立各种形式的住房供应分配体系的组织机构,体现政府、社会和个人在住房分配供应中的相应作用和地位。加强法制建设和法律监督,力戒以权谋私。

3. 提供金融保障,增加社会有效需求

政府采取优惠措施,为一般居民购房提供金融保证,增加社会对住房的有效需求。为解决低收入家庭租赁住房,实行商品租金,并相应提供社会福利补贴。

4. 建立和完善住房市场

住房市场有别于房地产市场,其主要目的是解决中低收入家庭的住房问题。如同住房储蓄是一个独立、封闭的金融体系一样,住房市场也应该是受政府保护的专门市场。政府可以在土地、贷款、税费等方面提供一系列的优惠政策。

(责任编辑 蔡德诚)