

英国“可负担住宅”的建设及其启示

汪建强

(山东工商学院 公共管理学院, 山东 烟台 264005)

[摘要] 英国的“可负担住宅”是其保障性住房制度的主要内容, 是该国完备的社会保障体系中的重要一环。研究和考察这一“可负担住宅”的运作机制与成功经验, 将会对我们改进和完善经济适用房、廉租房等保障性住房制度产生重要的借鉴意义。

[关键词] 英国; “可负担住宅”; 启示

[中图分类号] D57 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2008)01-0066-03

住房问题是目前我国社会生活领域中矛盾最尖锐的热点问题之一。在商品房售价不断攀升、日益脱离百姓实际可支付能力的同时, 社会住房保障体系, 即针对中低收入阶层的经济适用房、廉租房、限价商品房等保障性住房的建设又处于非常滞后的状态, 广大中低收入民众的住房愿望无法通过应有的住房保障体系得到实现, 只能望房兴叹或转向商品房市场成为不堪房贷重负的“房奴”, 使其正常的社会生活受到较大影响, 也成为干扰社会协调稳定的一大因素。加强住房保障体系的建设和完善、切实推进“人人享有适当住房”的民生安居问题的改善已成为建设社会主义和谐社会的一大要务。

英国是世界上最早实行政府干预住房市场的国家, 早在1890年英国政府便通过立法, 要求地方政府为工薪阶层建造经济适用住房, 1896年第一个可供5700人居住的经济适用住宅区在伦敦近郊建成。经过100多年的发展改革, 英国已形成了世界上较为完备的住房保障制度, 比较有效地缓解了中低收入人群的住房问题。英国的“可负担住宅”(affordable housing) 体系是其住房保障制度的主要内容, 包括廉租房、经济适用房和部分情况下的低价商品房等三种形式, 这些政府补贴房主要提供给那些需要住宅但没有经济能力在市场上购买或租赁商品房的中低收入居民。通过对这一体系的大力建设和完善, 不仅为居民提供了可以承担的合适住房, 对提高就业率和劳动效率、维护社会的稳定等都起到了积极的作用。

一、各级政府重视程度高, 促进作用明显

如前所述, 英国政府早在19世纪末便着手进行住房干预, 二战后更是大力推动社会保障性住宅的建设, 1979年时这类住房占到了全国住房总量的1/3, 政府对此的建设开支达到了政府总开支的8%。此后政府的投入有所减少, 保障性住房的发展进入低潮期。近几年来, 随着商品房价格不断上涨和住房供应的逐渐短缺, “可负担住宅”再次成为政府的关注焦点。布莱尔政府对“可负担住宅”的发展十分重视, 接任的戈登·布朗更是明确做出承诺: “可负担住宅”建设将是其执政中优先考虑的对象, 因为它是“我们时代最伟大的事业之一”。2007年7月, 英国政府发布住宅产业发展绿皮书, 提出在2006至08年投入390亿英镑建设8.4万套可负担住宅的基础上, 自2008到2011年再投入800亿英镑每

年建造至少7万套可负担住宅, 形成21万套的总量规模, 到2020年全国新增的300万套住宅中, 可负担住宅的比例应达到30%或更多, 重点加大对房价上涨重灾区、如伦敦地区和西南部地区的财政支持力度, 到2020年伦敦的可负担住宅比例能达到35%, 西南部地区的目标是到2026年每年建造1万套可负担住宅以满足需要。2007年9月, 政府又宣布追加5亿英镑资金专门投入到可负担住宅的建设中, 主要用于土地的购置方面。

中央政府之下, 英国各地方政府在发展可负担住宅方面也起着重要作用, 是各地区建设事业的决策者和协调者, 也是实际的推动者。它要同土地所有者、住宅合作社等机构探讨并购买可负担住宅的建设用地, 同规划师、开发商探讨具体的规划设计和指标, 与开发商谈判, 协调开发过程中的各种利益, 评估和管理当地的住宅合作社, 分配和管理部分可负担住宅。各地方政府拥有一定量的可负担住宅所有权, 可通过租售获得利益, 加上历史上租售保障性住房积累的资金, 以及中央财政拨付的建设资金, 形成各地方政府发展可负担住宅的基本资金来源。在此基础上, 地方政府积极鼓励和吸收社会多方面的投资、包括私人投资共同壮大资金来源, 特别是住宅合作社在改进投资机制、吸引多种投资方面发挥着积极的作用, 逐渐形成地方政府牵头、多方共同融资的局面, 保证了可负担住宅的建设资金。同时, 地方政府处于与房地产商直接博弈的前线, 除了传统的以批准规划为条件争取开发商建造部分可负担住宅的手段外, 随着近年来房地产市场的升温 and 开发商影响力的上升, 地方政府也在努力寻求更多的方法和途径来应对日益复杂的局面, 包括希望中央政府赋予自己更大的自主权以消除中央政策的一些盲点、更有效地应对本地区的特殊情况, 比如向开发商做出建设一定比例可负担住宅的强制规定、一旦违背即高额处罚, 将开发商从拿地至开工的间隔期限从三年缩短到一年等等。尽管这些动议还处于酝酿讨论之中, 但地方政府发展可负担住宅的态度和愿望已经有了明确的表达。

反观我国, 在基本保障性住房的建设发展中却存在着严重的政府缺位现象, 主要是部分地方政府认识不到位, 过度注重城市化规模与速度及GDP效应, 片面强调房地产市场对地区经济增长的拉动作用, 片面强调通过市场手段解决住房问题, 在保障性住房供给中不仅缺乏制度设计, 更缺乏思想认识层面上的高度重视。比如到2007年4月, 全国仍有145个城市未建立廉

租房制度,相当数量城市中的廉租房建设发展缓慢,无法实现预期目标,仍有166个城市未明确土地出让净收益用于廉租房建设的比例,绝大多数城市也没有将土地出让净收益应有比例真正用于廉租房建造。这些问题最终都可以归结到各地方政府的态度问题上,即并非这些地方的人财物有限,而是缺乏努力解决低收入者住房问题的意识和责任心。正如建设部长汪光焘所言:“住房是人的一种基本权利,是一种基本的社会保障”,而社会保障的首要责任主体无疑是政府或国家,这是其义不容辞的责任。因此,必须强化我国各级政府对社会低收入者住房保障的责任意识,通过法律形式明确各级政府在住房保障建设中的义务与具体责任,明确各级政府的主体地位,尽快促成各地方政府施政理念、施政方针的转变,为保障性住房建设创造良好的前提条件。

二、住宅合作社机制推动着保障性住房的健康发展

住宅合作社是英国保障性住房体系的一大特色,是受地方政府监督但又独立于政府体制之外的非盈利性私人自愿组织,需在地方政府登记注册,以推进可负担住宅的发展为基本目标,对各地可负担住宅的良性运行起着重要的补充甚至引领作用。一方面,地方政府将自己所有的可负担住宅的一部分直接转交给住宅合作社,有意识地提高合作社的地位,避开了以赢利为目的的房地产企业插手可负担住宅的运作,由这一非盈利机构负责管理、运作可负担住宅。由于其独特性质,合作社对申请购买和租赁可负担住宅者将进行严格细致的审查,并对可负担住宅的上市交易流通进行严格把关,出售和租赁可负担住宅的所得归合作社所有,政府在对这类收入实行税收优惠的同时还会给予合作社一定的资金补贴,这些资金形成为合作社继续建设可负担住宅的基本资金,使合作社有能力自行建造和维护一定数量的可负担住宅,使其有较为充足的房屋来源。因其为非盈利的私人自愿组织,在避免开发商利润驱动的同时能更好地体现出公平公正的社会诉求,对各地方政府的相关工作也是一大补充和促进,使可负担住宅形成了良性可持续发展机制,至2006年8月,全英国可负担住宅总量中的约1/3强是归各地的住宅合作社所有;另一方面,由于住宅合作社有政府的支持和监督,有政府的税收优惠和资金补贴,而且运作透明公正、效率较高,因此在吸纳社会投资方面比之政府机构更有优势。它不仅吸引到许多社会公共事业组织团体的资金,不少私人机构、金融保险机构、商业组织包括一些房地产企业也对它开展了投资,这些投资者都是经各合作社审查了的具有良好信誉、有足够的资金实力和技术实力、经营管理正规有序的组织机构。近年来由于英国商品房市场的日渐火热,后一部分的投资机构有所动摇,各地住宅合作社积极应变,推出了多种形式的投资合作项目,有三年期投资、五年期战略性投资、以三个月或半年为限的短期性投资、以及针对大额重点投资者的灵活性更大的“投资伙伴增益”计划。这些投资计划的回报率各地不一,可由投资双方协商,范围一般在4.5%至9.5%之间,全国总体平均水平在6%上下,按住宅合作社总执行官的看法,2008至2011年间各地住宅合作社吸收到的投资将会比2006至2008年间多出约30亿英镑。

在我国,房地产开发企业则是过度地掌握了经济适用房等保障性住房的资源,它们不仅仅是充当类似

英国房地产企业那样的政府代理商或承包商的角色,更是直接掌握着保障性住房的分配权,直接进行着经济适用房的运作。政府做出无偿划拨或低价出让土地、减免税费、安排资金等努力,本为解决中低收入者的住房需求,然而以赢利和利润为首要存在目标的房地产企业在面对保障性住房和普通商品房之间不小的价格差距时,难免会有某些所谓的对策或变通,在享受政府的优惠后并不将这些优惠的利益体现在保障性住房的建设销售中,出现经济适用房不“经济”、“买得起的没资格、够资格的买不起”等现象。因此,政府不能将保障性住房的提供“放心”地委托给开发商,交由这些利润驱动的企业去运作,而是可以借鉴英国的类似做法,在各地建立非盈利性的组织机构,统筹规划、建设管理保障性住房,剔除附着在保障性住房上的不合理因素,保证其良性运转,形成可持续的长效发展机制。

三、可负担住宅可先租后卖,租售并举,有效地满足了低收入者的住房需求

英国可负担住宅的使用方式比较灵活,低收入者可以视自身的具体情况决定是想办法筹款买下住宅所有权还是先买下部分产权而后再逐渐增加产权比例直至完全拥有产权,抑或是长年租赁而不要产权。这也是为了保证可负担住宅的使用对象是真正有住房需求的低收入者;如果可负担住宅只售不租,则只有那些有相对较好收入的低收入者或发展前途较好的年轻低收入者有可能获得可负担住宅,其他的低收入人群将会被排斥;如果可负担住宅只租不售,一方面较低的租金收入可能会影响到可负担住宅的滚动发展资金的有效形成,另一方面穷人们也无法实现自有住房的梦想。因此,英国的可负担住宅基本上是走的一条先租后卖、以卖养租的发展道路,1980年的《住房法》中最重要的“购买权”条款规定,凡是保障性住房租户在住满两年后就有权折价购买其居住的房屋,优惠价起点是房屋市价的30%,折扣幅度视居住期限而定,居住期越长折价越多,最可达房价70%的上限。2006年4月政府又推出了一种被称为“购买社会住房”的计划,专为那些没有能力或资格行使“购买权”条款的租户设计,这些租户可用类似于“购买权”条款的优惠价格购买所租房屋的部分所有权,最低可先购买住房25%的所有权并缴纳2.75%至3%的交易费,其余部分的所有权仍归原所有者所有,等租户有了足够的资金后再购买住房的更多所有权直至全部所有权。这样的操作方式对众多低收入者的住房支付压力起到了极大的缓解作用,自2003年开始每年新增加的可负担住宅中被用于出租和部分出租(即部分所有权)的比例一直比完全购买所有权的比例高出15%以上,2006/07年度差距升至23%,预计2007/08年度两者差距将超过30%。

从我国目前的形势看,廉租房建设基本上处于“悬空”的状态,有研究认为我国的廉租房在全部住房开发中的比例还不到1%,而经济适用房则是只售不租,迫使低收入者只能做出“置业”的选择而不能先行满足自身“安居”的首要需求,人为地加剧了他们的经济困难,将众多困难家庭挡在了制度之外,制度效应大打折扣。借鉴英国的上述做法,实行先租后卖、租售并举的方式对我们的制度完善具有重要的现实意义和参考价值。改变经济适用房只售不租的固定模式,可将其先租赁给申请对象,待租住者具备了购买的经济能力且仍属于享受经济适用房的范围内,即可分期分步地向其出

售产权,如租住一年后可购买10%产权,两年后可购30%,三年后可购60%,由租赁发展为产权共享直至完全产权。在这一过程中,政府有充足的时间来考察申请租住者的真实情况,方便做出一些纠正或调整,避免一次性购下产权造成的既成事实,将那些最需要改善住房条件的低收入者真正筛选出来,而作为低收入者一方,分期分步地购买所有权对他们也是一种合理的、可以承受的负担方式,不会对其生活造成过大的压力,可以迅速有效地改善自己的居住条件。

四、重视可负担住宅的合理空间分布,避免人为地造成“贫富分居”的状况

近十年来英国的社会排斥现象有所抬头,引起了多方关注,在空间分布上合理地安排针对低收入人群的可负担住宅也成为了反对社会排斥、促进社会整合的有力手段。许多调查研究表明,如果将所谓的贫民生活区与其他的人群、社区剥离开来,形成独立的“贫民区”和“富人区”的地理分布,那么贫民社区将很可能长期维持现状甚至走向衰败,成为酗酒、犯罪等反社会行为的滋生地,影响到整个地区的协调稳定。而如果是“贫富混居”、各类人群共处同一社区生活工作,低收入者不仅可以较容易地找到谋生手段、开展各类经营活动、活跃起社区的经济氛围,而且可以提升自己的就业能力和创业能力,获得更多的发展机会,提高自身的社会经济地位,实现各社会群体之间的和谐发展。英国的可负担住宅便是比较均匀地分布于各个住宅区,没有出现在某一地区大规模集中的情况,使这些低收入人群同样也能充分地参与到社会活动中,享受到正常的公共设施、教育、就业和日常交往的权利,增进了各阶层的共生发展。以伦敦地区为例,2002年时市中心地区可负担住宅的比例为24%,最贫穷的区和房价最贵的区的比例分别是54%和9%,所有33个行政区的平均比例为26%;2007年5月,伦敦地区的住宅合作社发表题为《为伦敦工作》的报告,第一部分就以“可负担住宅,牢固的社区”为题,从“可持续的邻里关系”、“支持住户的多样性”、“保证弱势群体居住需要”几个方面论述了合作社的工作思想,强调不同收入者、不同社会地位者之间的和睦相处、共生互动,并披露出在全国范围内超过3/4的可负担住宅住户在逐渐抵制犯罪等反社会

行为的同时均对自身未来的生活持有比较乐观的态度。

从我国的现状来看,“贫富分居”现象已经出现,并在逐步蔓延和加剧,各地区都在热衷于建设所谓的高档住宅区甚至高档住宅板块,将高收入阶层与其他社会人群分离开来,在城市中心区域的住宅市场上也难以寻觅经济适用房、廉租房的踪影。有专家已经指出,我国正在自觉不自觉地致力于实行“贫富分居”的前进模式,进一步增加了本已非常尖锐的贫富分化问题的显性程度,应当引起政府和社会的高度关注。在保障性住房规划和建设中,政府应当充分重视起保障性住房的空间分布问题,给予实际的政策倾斜,有意识地让富人和穷人混居在“同一屋檐下”,和睦共生,避免孤立的、大规模的低收入者聚居区沦为“贫民窟”的情况出现,构建起一个整体和谐的社会生存状态。

【参考文献】

- [1] 林滔. 可负担住宅: 英国社会和谐之基[J]. 望, 2007, (21): 58-59.
- [2] 林滔. 英国“可负担住宅”的启示[J]. 城乡建设, 2006, (9): 70-72.
- [3] 吴立范. 公共住房的发展商[N]. 南方周末, 2006-08-10.
- [4] 刘书鹤, 刘广新. 我国住房保障存在的问题与对策[J]. 中共福建省委党校学报, 2007, (8): 85-89.
- [5] 刘胜群, 谢姗姗, 肖祥颜. 浅析中国经济适用房政策存在的问题[J]. 现代商业, 2007, (21): 259-260.
- [6] 江帆. 我国城市化进程中的住房问题与政府责任[J]. 理论与改革, 2007, (4): 123-126.
- [7] The national affordable homes agency. Delivering affordable housing: Meeting the challenges of growth and efficiency [EB/OL]. http://www.housingcorp.gov.uk/upload/pdf/Delivering_affordable_housing_20070730152950.pdf.
- [8] The national affordable homes agency. National Affordable Housing Programme 2008-11 Prospectus [EB/OL]. http://www.housingcorp.gov.uk/upload/pdf/NAHP_2008.pdf.
- [9] Affordable Homes Strong Communities. Working for London [EB/OL]. http://www.housingcorp.gov.uk/upload/pdf/Working_for_London_20070704123711.pdf.
- [10] Debbie Andalo. South - west housing crisis gathers pace [EB/OL]. http://www.guardian.co.uk/society/2007/sep/26/guardiansocietysupplement_communities1.

[责任编辑:陶爱新]

The practice of “affordable housing” in Britain and its enlightenment

WANG Jian - qiang

(Shandong Institute of Business and Technology, School of Public Management, Yantai 264005, China)

Abstract: “Affordable housing” is the main content of government - funding housing system in Britain and a key part of its complete social security. To study and analyze the function and successful experience of its development will contribute useful lessons to our similar undertaking of reforming and perfecting government - funding housing such as affordable homes, low - rent homes etc.

Key words: Britain; “Affordable housing”; enlightenment