

URBAN PROBLEMS

中文核心期刊
中国人文社会科学核心期刊
中文社会科学引文索引来源期刊
“复印报刊资料”重要转载来源期刊

城市 问题

7

2013年第7期



(文章编号) 1002 - 2031(2013) 07 - 0084 - 08

荷兰的社会住房政策

李 罡

(摘 要) 介绍了荷兰社会住房政策的起源及现状,从中央政府、地方政府和社会住房协会三个层面分析了荷兰社会住房组织结构。阐述了荷兰社会住房建设的融资担保制度,以及荷兰社会住房的目标群体、分配制度、租金管理及补贴。

(关键词) 荷兰; 社会住房; 社会住房协会

(中图分类号) D756.3 (文献标识码) A

一 荷兰社会住房政策的起源及现状

19 世纪下半叶,工业化和城市化推动了荷兰人口从农村涌向城市,在为工业发展提供了大量廉价劳动力的同时也导致了荷兰城市住房的短缺。许多工人家庭不得不居住在沿运河的船舱、内院搭建的篷子、阴暗潮湿的地下室中,居住环境肮脏、拥挤^[1]。工厂主和企业家为了获得稳定的劳动力供应,维持正常的生产,成立了一些非盈利性质的住房协会,由其为工人建造相应的住所。工人自己也组建了一些具有合作社性质的住房协会来为会员建造住所。获得住所的工人只享有房屋的居住权,没有所有权,因为当时流行的观点是,房屋所有权不利于劳动力的流动。这些住房的建造规模和数量虽然不大,且均为民间自发组织,但却对后来荷兰社会住房

政策的发展产生了很大的影响,这种建设模式可以看作荷兰社会住房政策最初的萌芽。

19 世纪末,一些传染性疾病(如霍乱、肺炎)的爆发引起了荷兰政府对改善工人和低收入人群居住条件的重视,开始对社会住房建设进行干预,着手构建统一的住房保障体系。1901 年,荷兰政府制定了第一部《住房法》,标志着荷兰真正意义上的社会住房政策的诞生。该法规定:政府有责任使低收入群体获得居住条件较好、租金低廉的社会租赁住房;准许建立新的社会住房协会和地方政府所属建筑公司,给予它们在社会住房建设方面的合法地位;中央政府为致力于社会住房建设的社会住房协会和地方政府所属建筑公司提供补贴和低息贷款,地方政府对社会住房协会建造的社会住房进行质量控制和监管。1902 年,荷兰《住房法》正式生效,推动了荷兰社会住房政策的法制化和规范化,初步形成了以中央政府、地方政府、社会住房协会和地方政府所属建

(作者简介) 李 罡(1977—),男,汉族,吉林临江人,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员,博士,研究方向为欧洲经济一体化、欧盟经济治理、荷兰社会经济。

(基金项目) 中国社会科学院 2011 年度青年科研启动基金项目。

(收稿日期) 2012 - 11 - 10

(修回日期) 2012 - 12 - 19

筑公司为主体的社会住房政策三层管理体制。

第一次世界大战的爆发为荷兰社会住房建设带来了挑战也带来了机遇。战争导致建筑材料和资金极度短缺,原材料价格和贷款利率大幅上升。建筑成本的大幅上升导致一些私人建筑公司纷纷退出住房市场。为了弥补住房市场的供给缺口,解决低收入群体的住房问题,中央政府加大了对社会住房部门的补贴和扶持。政府除了以建房补贴的方式给社会住房协会以资助外,还加强了对社会住房协会的专业化指导。

二战后,荷兰社会住房政策经历了政府主导(战后至20世纪50年代末)、社会住房协会向独立经营转变(20世纪60年代初至20世纪80年代末)、社会住房市场化改革(20世纪90年代初至90年代末)三个阶段。

经过上百年的发展,荷兰的社会住房政策日臻完善。目前,荷兰的社会住房政策形成了以下四个明显的特点。

第一,社会住房总量大,比重高。荷兰共有社会住房协会455家,固定资产总值约为900亿-1000亿欧元(约占荷兰GDP总值的六分之一)。社会住房协会拥有社会住房约230万套,占全国住房总量的33%。荷兰的社会住房比重比社会住房比重也较高的奥地利(23%)、丹麦(19%)、英国(18%)、瑞典(18%)均高出10%以上。荷兰每千人拥有社会住房138套,比千人拥有社会住房量较高的国家奥地利(100套)、丹麦(95套)、法国(86.5套)、芬兰(85套)、瑞典(84套)均高出几十套^[2]。荷兰当之无愧地成为欧洲社会住房比重和社会住房千人拥有量最高的国家。

第二,大城市社会住房供给充足。从社会住房的分布来看,荷兰大城市社会租赁住房的比重要高于中小城市。由于大城市人口密度大,房屋价格较高,拥有自有住房比较困难,住房自有率较低,社会住房比重普遍较高。阿姆斯特丹(48%)、鹿特丹(50%)、海牙(38%)和乌特勒支(35%)四大城市的社会租赁住房比重均高于全国33%的平均水平。这四大城市社会住房协会拥有的社会住房占全国社会住房总量的20%^[3]。

第三,社会住房和私人商品住房混合分布。荷兰共有1万个社区,其中有2000个社区全部为私人自有商品住房,没有社会租赁住房。只有275个社区的社会住房分布集中,这些社区中的社会租赁住房占75%。剩余的7600多个社区中,私人自有商

品住房和社会租赁住房混合分布。

第四,社会住房政策覆盖面广,政策效果好。全面覆盖的社会住房政策使得荷兰成为欧洲住房不足率最低的国家。2009年,荷兰的住房不足率仅为0.5%,比北欧国家芬兰(0.7%)、挪威(0.9%)、瑞典(1.2%)、丹麦(0.3%)还要低。荷兰和北欧国家的住房不足率远远低于欧洲6%的平均水平。相比之下,一些中东欧国家人口的住房条件比较差,住房不足率较高。罗马尼亚(28.6%)、拉脱维亚(22.7%)、保加利亚(18.8%)三国的住房不足率都超过或接近了20%^[4]。

二 荷兰社会住房政策的组织管理框架

作为高度法制化的国家,荷兰的社会住房政策是建立在完备的法律框架基础之上的。1901年,荷兰的《住房法》为荷兰的社会住房政策奠定了法律基础,规定了中央政府、地方政府(省市级政府)和社会住房协会在社会住房建设中的权力和职责,建立了以中央政府、地方政府和社会住房协会为主体的三级管理体制。

1. 中央政府

中央政府在住房政策中制定住房政策的总体框架,协商制定相关规定,对社会住房协会进行职责履行、财务和物资方面的监管。在中央政府管理层面,社会住房政策主要是由荷兰基础设施和环境部负责具体管理和政策执行。社会住房协会每年需向基础设施和环境部提交年度报告,详细陈述本年度的项目情况。如果发现某个社会住房协会违规,中央政府将予以干预,先发出敦促其整改的警告,如果无效,中央政府将委派监督员直接干预其财务和投资计划。如果上述措施均无效,中央政府将采取极端措施,取消社会住房协会的经营资格。

2. 地方政府

省级政府向地方政府公布全省范围的空间和住房规划,并负责所属市级政府间的政策协调。省级政府不与社会住房协会发生直接联系。市级政府根据本市的具体情况制定具体的住房建设规划和土地使用方案,同时对住房质量进行监控和管理。市级政府是与社会住房协会发生直接联系的行政管理机构。市级政府的具体职责包括:第一,与本市居民和社会住房协会共同协商制定城市住房任务计划;第二,与社会住房协会签订绩效合同,合同中列明社会

住房协会将要承担和完成的开发项目;第三,制定不同类型住房的分配办法,其中包括社会租赁住房的分配办法;第四,制定土地使用开发计划,进行空间规划;第五,作为公用土地的所有者和责任人,负责公共土地的管理开发;第六,审批建房许可证。

3. 社会住房协会

荷兰的社会租赁住房建设主要是由非营利性的、以为低收入群体提供廉租房为社会责任、经国家授权的、受相关法律约束和政府管理监督的社会住房协会完成的。因此,社会住房协会把自己称作“社会企业”。社会住房协会的组织结构如下图所示:

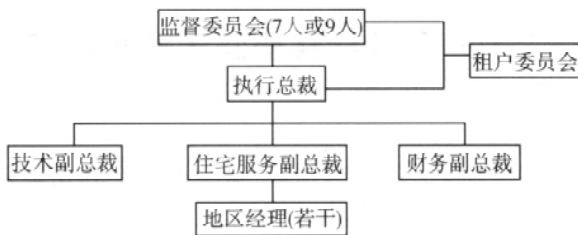


图1 中等规模社会住房协会的组织管理模式

从图1可以看出,监督委员会是社会住房协会的最高权力机构,由7名或9名委员组成,其中两名必须由租户委员会提名,但由租户委员会提名的这两名监督委员会成员不能同时是租户委员会成员。监督委员会的委员都是管理、财务、社会文化、技术领域的专业人士,均是某些企业或公司的在职人员,在社会住房协会兼职担任监督委员会委员。与社会住房协会有直接业务联系的单位,其工作人员不能担任监督委员会委员。比如某家与社会住房协会有业务往来的银行经理就不能出任监督委员会委员,以防止其为了银行利益而损害社会住房协会和租户的利益。执行总裁由监督委员会批准任命,负责社会住房协会的日常经营管理事务,对监督委员会负责。执行总裁下设三个负责具体业务的副总裁,分别是技术副总裁、住房服务副总裁和财务副总裁。技术副总裁主要负责住房开发、住房维修和装饰等事务。根据社会住房协会业务覆盖的区域,住房服务副总裁下设若干地区经理,负责出租和管理房产。财务副总裁负责社会住房协会的资金和财务管理。

从社会住房协会的组织管理模式可以看出,租户委员会除了提名两名监督委员会委员外,还可以就社会住房协会的有关住房政策和规定与执行总裁协商。通过这种模式,租户的意见得到了体现,从而使广大租户充分享有了社会住房政策方面的参与权

和监督权。

三 荷兰社会住房建设的融资担保制度

2011年,荷兰住房总量为740万套,其中60%为自有住房,33%为社会租赁住房,7%为私人租赁住房。与1980年42%的自有住房比率相比,荷兰的自有住房率有了很大提高,但仍低于欧盟68.9%的平均水平。如上所述,荷兰的社会住房比例在欧洲名列前茅,约有三分之一的家庭租住社会租赁住房。面对如此庞大的社会住房需求群体,荷兰的社会租赁部门进行了有效的资金运作。

市场化改革之前,按照荷兰《住房法》的规定,经过授权的社会住房协会在兴建和供应社会住房时可以得到政府各种形式的经济支持,如建房补贴、低息贷款、贷款担保等。在这一阶段,社会住房协会在财务和管理上受政府直接干预,没有独立开发住房项目的自主权和能力,项目开发的经济风险较小。经过上世纪90年代的市场化改革,特别是1995年《应付补贴与应付债务抵补操作办法》的生效,社会住房协会成为管理和财务上完全独立于政府的非盈利组织。为了适应市场竞争,社会住房协会开始向专业化和高效化的方向发展,同时加强了财务管理、风险管理和公司治理。政府主要通过低价出让土地和充当融资安全网的方式给予社会住房协会间接支持。图2显示了目前荷兰社会住房建设的融资担保体系。

从图2可以发现,社会住房协会的融资渠道主要分为内部和外部两种。租户支付的租金是社会住房协会内部融资的主要来源,银行贷款是社会住房协会外部融资的主要来源。为了保证社会住房协会在资本市场以较低的利息获得充足的资金进行社会住房项目的开发建设,荷兰建立了中央住房基金(Central Fund for Housing)、社会住房担保基金(Social Housing Guarantee Fund)、中央和地方政府担保的三级安全网体系。

1. 第一级安全保障:中央住房基金

1988年,荷兰中央政府建立了中央住房基金,其资金来源于社会住房协会缴纳的会费,所有社会住房协会都必须缴纳会费。中央住房基金为遇到资金困难、无法偿还到期本息的社会住房协会提供援助资金,帮助其进行重组。中央住房基金首先对提出救助申请的社会住房协会进行评估和调查,并提

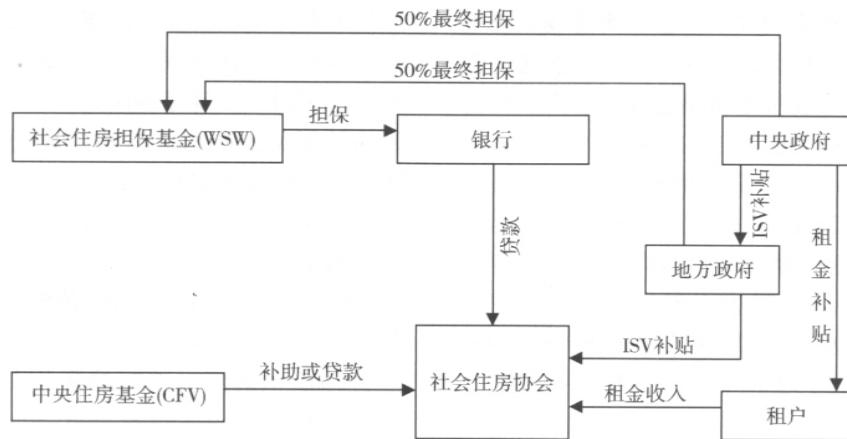


图2 荷兰社会住房建设的融资担保机制

出整改意见,援助资金以补助或贷款的形式提供。截至2000年,中央住房基金共为17家资金出现困难的社会住房协会提供了资金支持,救助金额累计4.8亿欧元^[5]。中央住房基金的另一项重要职能是对荷兰全国的社会住房协会进行财务监督,公布出现财务问题的社会住房协会名单。每年中央住房基金都要就社会住房协会的财务连续性和偿债能力进行评估,发布年度评估报告。根据评估结果,中央住房基金将社会住房协会分为A、B、C三个档次,属于A档的社会住房协会,财务状况良好,资本使用效率较高,达到了中央住房基金规定的财务标准;属于B档的社会住房协会,资本的流动性和偿债能力达到了临界点,需要防范财务风险;属于C档的社会住房协会,资本使用效率较低,需改善资金管理。荷兰基础设施和环境部根据中央住房基金的调查结果,可以代表中央政府责令那些出现资金问题和资本使用效率低的社会住房协会进行整改和重组。2000年,荷兰全国620家社会住房协会中有30家因没有达到中央住房基金的财务要求而进行了整改^[6]。

由此可见,中央住房基金是荷兰社会住房建设融资的第一级安全保障,主要针对的是资金财务出现问题的社会住房协会,目的是帮助其进行重组和摆脱困境。

2. 第二级安全保障: 社会住房担保基金

资金储备和财务状况达到中央住房基金标准的社会住房协会可以在社会住房担保基金的担保下,在资本市场上进行融资。社会住房担保基金构成了荷兰社会住房建设融资的第二级安全保障。该基金成立于1983年,是由全国社会住房协会共同参与建立的非盈利组织,符合条件的社会住房协会均可加

入。接受社会住房担保基金贷款担保的社会住房协会需向其缴纳一定数量的担保费(费率为0.0069%),这些累积的担保费构成了社会住房担保基金的安全储备金。2007年,社会住房担保基金的安全储备金总额已达4.4亿欧元。安全储备金构成了社会住房担保基金的第一层还款担保。当安全储备金降到一定程度,社会住房担保基金就可以动用临时性负债(contingent liability)来为社会住房协会提供第二层还款担保。接受贷款担保的社会住房协会必须将其贷款总额的3.85%存入社会住房担保基金账户,成为社会住房担保基金的临时性负债,2007年其金额达到了700亿欧元^[7]。

由此可见,社会住房担保基金是一个资金充足、安全稳定、信誉可靠的担保组织,完全可以保证社会住房协会在资本市场上以有利条件获得资金融通。截至2011年底,社会住房担保基金为社会住房协会担保贷款总额累计863亿欧元,2011年度为社会住房协会担保贷款总额为79亿欧元^[8]。为社会住房协会提供贷款的银行主要是荷兰城市银行(Bank Nederlandse Gemeenten, BNG)和荷兰水务局银行(Nederlandse Waterschapsbank, NWB)两家银行。截至2010年底,荷兰城市银行为社会住房协会提供的贷款总额累计达400亿欧元,占荷兰当年GDP总额的6.8%^[9]。2010年和2011年,两家银行提供的贷款分别占社会住房协会贷款总量的92%和89%。

3. 第三级安全保障: 中央和地方政府

如果社会住房担保基金的担保资金枯竭,无法再为社会住房协会提供担保和贷款,荷兰中央政府和地方政府将为社会住房协会提供无息贷款,各提供无息贷款总额的50%,帮助其克服资金困难。荷

兰中央政府和地方政府构成了社会住房建设融资安全网体系的第三级,成为最后的担保人。这就大大增强了社会住房协会在资本市场融资的能力和可信度,为其社会住房建设融资创造了便利条件。值得一提的是,自 1983 年社会住房担保基金成立以来,尚无社会住房协会因还款困难而向其提出贷款担保救助。那么,政府这个最后的担保人也从未提供过无息贷款救助。这说明,荷兰社会住房协会的财务状况良好稳健,保证了其融资渠道畅通。2005 年,社会住房协会股本总额为 160 亿欧元,年收益为 20 亿欧元^[10]。

按照欧盟委员会的政府补贴原则,政府只能为具有公共经济利益服务性质的活动提供国家补贴,否则会扭曲市场,不利于市场竞争。欧盟委员会认为,荷兰这种三级安全网担保体系是对社会住房部门的一种国家补贴。荷兰的社会住房部门既向低收入群体又向中等收入群体提供社会住房,而向中等收入群体提供社会住房不具有公共经济利益服务性质。经与欧盟委员会沟通协商,荷兰政府出台了关于社会住房政策的暂行条例,并于 2011 年 1 月 1 日正式生效。该条例规定,社会住房协会必须把住房存量的 90% 分配给年收入不超过 33614 欧元的低收入群体,否则无法获得项目开发的优惠政策和贷款担保。

市场化改革后,荷兰政府取消了对社会住房协会的直接补贴,但保留了对城市更新中涉及公共利益建设工程的补贴。中央政府在年度预算中编制城市更新投资预算,该项预算款由中央政府以补贴的方式下拨给地方政府,由地方政府再拨付给承担相关公共工程项目的社会住房协会。所以,城市更新投资预算补贴也是社会住房协会的一个外部资金来源。

四 荷兰社会住房的目标群体、分配制度以及租金管理和补贴

如何确定社会住房目标群体(分给谁)、以怎样的方式分配社会住房(怎么分)以及社会住房的租金水平高低,是决定社会住房政策社会效果的重要因素。荷兰在社会住房目标群体的确定、社会住房分配的模式、租金管理和房租补贴方面积累了一些成功经验。

1. 目标群体

荷兰社会住房政策的一个特点是所有低收入和中等收入居民都可以申请社会租赁住房,但低收入

群体具有优先租赁权。按照欧盟委员会的要求和荷兰新的社会住房条例的规定,2011 年后,荷兰社会租赁住房的主要目标群体是年收入不超过 33614 欧元的低收入群体,社会住房协会要把至少 90% 的住房出租给低收入群体。此外,低收入群体还包括领取政府救济金(多为失业者、外来移民、残疾人、刑满释放人员)和月工资仅达国家最低工资水平(1469.4 欧元)的荷兰公民,他们均在获得社会租赁住房时具有优先权,都属于社会住房政策的目标群体。目前,约有三分之一的荷兰家庭居住在社会租赁住房中。

罗纳德·冯·肯潘(Ronald van Kempen)和雨果·普里姆斯(Hugo Premus)两位学者考察了收入水平与租住社会租赁住房的关系。两位学者按收入水平将荷兰公民分为十组后发现,收入最低的 10% 的人口中有 54.7% 的租住社会租赁住房,22.5% 的租住私人租赁住房,拥有自有住房的仅为 22.8%。而收入最高的 10% 的人口,这三项比重分别是 8.4%、7.0% 和 84.6%^[11]。两位学者的研究证实了荷兰社会租赁住房的目标群体是低收入群体,但也确有中高收入者申请社会租赁住房。

2. 分配制度

从二战后到现在,荷兰社会租赁住房的分配制度经历了一些变革。二战后,荷兰面临着严重的住房短缺问题,因此荷兰政府于 1947 年出台了《住房分配法案》,以法律的形式确定了以需要为基础的社会住房分配原则。政府在社会租赁住房的分配中进行直接干预,起主导作用。凡是有住房需要的荷兰公民均可向当地政府提出申请,政府审查批准后,按照需要的紧迫程度和等待时间的长短,发给申请者住房许可,然后申请者与公共住房公司签订租房协议,获得相应房屋的租住权。

然而,这种以政府主导和居民需求为基础的分配制度的弊端逐渐暴露了出来。各地方政府在申请资格、优先标准等方面设置不同的规定,造成了全国各地分配标准不统一,有失公平。另外,“需求”的概念很模糊和宽泛,可以从不同角度进行解释,容易导致作弊和不透明。以政府为主导,就是分到什么样的房子就得接受什么样的房子,有些房子的条件、位置、环境并不符合申请人的要求,申请者要么放弃,要么接受。很多申请者因上述情况放弃租住权,结果大大增加了政府和社会住房协会的工作量,降低了社会住房的分配和使用效率。基于这种分配模式的弊端,1990 年荷兰代尔夫特市探索实行新的以

选择为基础的社会住房分配方式。政府和协会在报纸、杂志等媒体上公布现有房源的基本情况,如住房面积、楼层、位置等,由符合条件的申请者根据自身需求进行选择。这种类似广告的信息发布模式更加方便了申请者选房,而且符合上世纪 90 年代社会住房部门市场化改革的方向。由于这种分配模式起源于代尔夫特,因此被称为“代尔夫特模式”。代尔夫特模式很快被其他城市采纳,并一直延续至今。

如今,社会住房协会通过网络、报纸、杂志等渠道定期公布可供房源,申请者可以通过申请网站对中意的房子进行申请,每名申请者可以在其所登记的地区选取最多三套住房进行申请。网站对每套住房的所有申请者按照登记时间长短进行排队,排在前 15 位的申请者会被通知在规定的时间内去看房。看房后,申请者可以在网站上选择“接受”或“拒绝”。然后,网站再对选择接受的申请者按相应的标准进行排队,排在第一位的最终将获得这套住房的租住权,而其余的申请者需继续等待下一次机会。符合申请租房条件的公民在当地的住房协会登记排队等候的时间一般需四到五年,一些大城市的排队等候时间可能会更长。如果同一住房同时有多个符合条件者申请,那么会给一些特殊人群优先权。这些特殊人群包括:现有住房条件对健康有不利影响的申请者;即将流落街头或现有的居住条件严重阻碍其社会生活的申请者;30 岁以下的年轻人或 55 岁以上的老人;现居住地与工作单位距离太远的申请者、拆迁户。房屋公司在每套住房的申请条件中都会注明优先照顾人群的范围。一旦某套住房的申请者中有符合优先照顾条件的人,他就可以“插”在其他排队者的前面,优先获得房子的租住权。具体谁能获得社会住房的优先租住权,将由当地的一个独立委员会来审定,以此确保公平。

3. 租金管理和补贴

社会租赁住房归社会住房协会管理,其中多层

公寓式建筑居多,约占社会租赁住房总量的 53%,独立房屋占 47%。荷兰社会租赁住房的使用面积一般在 50 - 120 平方米之间,配备标准的厨房、卫生间以及水电煤气设备。值得一提的是,荷兰社会租赁住房没有居住年限的限制,可以永久居住。如果租赁住房的家庭收入增加且有购买意愿,可以按照市价的七五折到九折优先购买所租住的房子。根据户型和房屋面积,荷兰廉租房的租金一般为每月 300 - 600 欧元不等,但最高不得超过 664.66 欧元(2012 年标准)。

除了廉租房制度外,荷兰特有的房租补贴制度也极有效地减轻了低收入群体的住房开支负担。但不是每个人都可以申请房租补贴,以 2012 年的标准为例,房租补贴的申请条件如下:第一,申请者必须是年满 18 周岁的荷兰籍公民或持有有效居留证的外籍公民;第二,申请者必须租住在有一套独立的住房中,即房子必须有自己的大门,独立的客厅、卧室、厕所和厨房;第三,出租房租未超出规定区间;第四,申请者的年收入、存款未超出规定的限额;第五,申请者的地址必须在当地市政厅注册。

表 1 具体列出了不同情况的申请者申请房租补贴的年收入、房租和存款限额。房租补贴额度除受申请者的收入水平、房租高低、存款多少的限制外,还受申请者的年龄、是否独居、家庭是否有子女、家庭人口多少、身体是否有残疾等多种因素的影响。申请前,申请者可以到税务局网站上按照要求输入自己的相关信息,网站可以大概估算出申请者是否有资格获得房租补贴或所获房租补贴大概的金额。经估算,如果符合申请条件,申请者可以到税务局网站上填写申请表,并估计本年度收入。税务局按照申请者的收入估算,每月向申请者发放房租补贴。第二年税务局会核实申请者的实际收入,根据实际收入重新计算房租补贴,申请者则根据最后的房租补贴计算结果多退少补。

表 1 2102 年荷兰居民申请房租补贴的收入、房租和存款限额要求(单位:欧元)

	独居			多人合住		
	年收入限额	房租限额	存款限额	年收入限额	房租限额	存款限额
18 岁以下	22025	215 - 366.37	21139	29900	215 - 366.37	21139
18 岁 - 23 岁	22025	215 - 366.37	21139	29900	215 - 366.37	21139
23 岁 - 65 岁	22025	215 - 664.66	21139	29900	215 - 664.66	21139
65 岁以上	20675	213.68 - 664.66	无限制	28225	211.87 - 664.66	无限制

注:①通常只有年满 18 周岁的荷兰公民才可以获得房租补贴,但满足下列情形之一未满 18 周岁的荷兰公民也可以获得房租补贴:一、父母去世;二、已婚或有同居者;三、已有子女。②对于多人合住,年龄在 18 周岁以下或 18 - 23 周岁之间的申请者,如果有子女房租限额可提高至 664.66 欧元。

数据来源:根据 <http://www.belastingdienst.nl> 网站公布的数据整理而得。

五 荷兰社会住房政策的经验借鉴及政策建议

处于快速城市化、工业化进程中的中国正面临着与荷兰当时类似的城市住房短缺问题,特别是低收入群体的住房保障问题尤为突出。立足中国国情,借鉴荷兰社会住房政策的成功经验,对如何建设和完善中国的社会住房保障体系,本文提出以下政策建议。

1. 尽快制定和出台《住房法》,以法律来规范住房市场

荷兰住房保障制度成功的一个重要原因是,其住房保障制度是以法律法规的形式体现的,如《住房法》(1901年)、《住房分配法案》(1947年)、《社会住房租赁部门管理通则》(1993年)等。中国应该尽快出台《住房法》,以法律来遏制住房投机、土地财政、房产泡沫这些威胁中国经济和社会稳定的不利因素。同时,以法律的形式确定社会保障住房目标群体及标准,避免社会保障房的骗购和骗租现象的出现。

2. 建立直接从事社会保障住房建设、管理、维修的专门机构

在荷兰,社会住房协会是从事社会住房建设、出租、管理和维护的专门机构,社会性住房作为社会资产由其分配管理,是既有自身经济利益又承担社会责任的社会机构。荷兰社会住房协会经过100多年的发展,在社会住房的建设开发方面积累了丰富的经验和专业知识。荷兰社会住房的质量和小区环境优良,这也是荷兰社会住房极具吸引力、很多中产家庭也愿意租住社会性住房、私人自有商品房比率比较低的一个重要原因。

目前,中国不存在直接从事社会租赁住房建设和管理的专门机构,社会保障房主要是由商品房开发商在获得政府一定优惠的条件下开发建设的。这种非专业化的、非系统化的、附加条件的、主体缺位的社会住房建设不仅使社会住房的供给严重不足,还导致住房质量不高和建成后的房屋缺乏日常维护。因此,中国可以仿效荷兰建立专门的社会住房建设机构,构建中央政府—省政府—市政府—社会住房建设机构的多层级管理体制。

3. 促进金融制度创新,确保充足和稳定的社会保障住房建设融资来源

1990年代市场化改革以前,荷兰政府通过社会

住房建设补贴、政府贷款、低价出让土地等方式,支持社会住房协会从事社会住房建设。持续的财政投入是促进社会住房协会迅速发展、社会住房供应迅速增长的重要原因。在市场化改革中,为了给予社会住房协会更大的财务和项目开发自主权,减轻政府的财政负担,拓宽社会住房建设的融资渠道,荷兰政府建立了中央住房基金、社会住房担保基金、中央及地方政府为主体的贷款担保的三级安全网,确保社会住房协会在资本市场上以较低的利息获得建设资金。这种政府担保筹集建房资金的做法不仅减轻了政府的财政负担,还保证了社会住房资金的稳定来源,值得中国借鉴。

4. 加大社会租赁住房(廉租房)建设,缓解供需矛盾

目前,中国以向低收入群体出售经济适用房、两限房为主要特征的住房保障制度存在申请者骗购、资格审查难、房屋质量差、位置偏等诸多问题,而且经济适用房和两限房的房源严重不足,供需矛盾严重。而荷兰的社会住房保障制度,是以向低收入群体提供社会租赁住房为主的,社会租赁部门的住房存量占全部住房存量的33%,占整个租赁市场的75%,阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙、乌特勒支这些大城市的社会租赁住房的比重更高。荷兰这种以租为主的社会住房保障制度,既保证了社会住房协会手中有持续稳定的房源和租金收入,也保证了社会住房政策的持续性,有效解决了城市低收入群体的住房问题。而中国大城市的社会租赁住房比重很低,根本无法满足庞大的住房需求。因此,中国的城市住房保障制度应该从经适房、两限房为主向以廉租房为主转变,加大社会租赁住房的供应力度,解决供需矛盾。

5. 合理规划社会保障房的空间布局,防止“贫民窟”现象,提高社会保障房的质量

由于社会保障房的租赁者多为中低收入群体,社会住房分布过于集中容易出现“居住空间分离”和“贫民窟”现象。荷兰在社会住房建设上合理规划布局,分散建设社会租赁住房,鼓励不同收入的居民混合居住在同一小区。为了促进低收入者融入社会,一些社会租赁住房还选址在交通便利、靠近市中心、购物方便的地段,降低了租住者的出行和生活成本,为其工作和教育提供了便利。而中国的社会租赁住房多建在远离城市中心、远离工作地、地价低廉的近郊区和远郊区,大大增加了租住者的出行和生活成本,易形成贫富居住空间分离现象,不利于城市

的健康发展和社会稳定。

荷兰政府对住房质量进行严格的监管和控制,以保证房屋质量。社会住房协会除了注重房屋建设质量外,还十分注重社区环境和设施建设,改善和提高居民的生活居住环境。社会住房协会负责对房屋进行维护、维修,每年都有大量的资金投入对旧房的翻新和维护上。相比之下,中国社会保障房质量堪忧,小区环境和配套设施也亟待改善和提高。因此,中国应合理规划社会保障房的空间布局,防止“贫民窟”现象,加大维修、维护资金的投入,提高社会保障房的质量。

6. 加强社会住房租金管理和制定针对低收入群体的房租补贴

荷兰对社会租赁住房的房租具有严格限制和统一标准,每年根据通货膨胀率进行相应的调整。中国因城市地区发展水平不同,应根据本地区的工资、物价水平确定社会租赁住房的房租水平,并向社会公布。荷兰政府在增加社会租赁住房供给和提高房屋质量的同时,还根据租房者的收入水平、房租水平、年龄、家庭人口数等具体情况,给予金额不等的房租补贴,保证低收入者获得合适的住房。在社会租赁住房分配方面,荷兰政府还给予老年人、残疾人、外来移民、失业者等特殊群体特殊照顾和优先权。中国应该着手制定针对低收入群体的房租补贴,切实使低收入家庭能够住得起社会住房,真正享受到社会福利的好处。

【Abstract】 Firstly, this essay introduces the origin and status of the Netherlands' social housing policy, and the organization structure of the Netherlands' social housing policy from the views of central government, local government and the social housing associations. Then it elaborates the financing guarantee system of the social housing construction, as well as the objective group, allocation system and rent control and subsidy of the social housing. In the end, it proposes successful suggestions of the Netherlands' to China according to Chinese situations.

【Key words】 the Netherlands; social housing; social housing associations

参考文献

- [1] 景娟,钱云. 荷兰社会住房保障体系的发展对中国的启示[J]. 现代城市研究, 2010(10): 28
- [2] Alice Pittini, Elsa Laino. Housing Europe review 2012: the nuts and bolts of European social housing systems [R]. CECODHAS European Social Housing Observatory, Brussels, 2011: 23 - 24
- [3] Willem Regeer, Gelske van Daalen. Housing associations own

one in three Dutch homes [EB]. <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3520-wm.htm>, 2011-12-06

- [4] Alice Pittini, Elsa Laino. Housing Europe review 2012: the nuts and bolts of European social housing systems [R]. CECODHAS European Social Housing Observatory, Brussels, 2011: 19
- [5] André Ouwehand, Gelske van Daalen. Dutch housing association: a model for social housing [M]. Delft University Press, 2002: 84
- [6] André Ouwehand, Gelske van Daalen. Dutch housing association: a model for social housing [M]. Delft University Press, 2002: 85
- [7] Darinka Czischke. Financing social housing after the economic crisis: proceedings of the CECODHAS seminar [R]. CECODHAS European Social Housing Observatory, Brussels, 2009: 47
- [8] <http://www.english.wsw.nl/investorrelations>
- [9] Windy Vandevyvere, Andreas Zenther. The housing market in the Netherlands, European Commission economic papers 457 [Z]. European Commission, 2012: 7
- [10] Aedes vereniging van woningcorporaties. Dutch social housing in a nutshell [R]. Aedes vereniging van woningcorporaties, 2007: 17.
- [11] Ronald van Kempen, Hugo Premus. Revolution in social housing in the Netherlands: possible effects of new housing policies [J]. Urban Studies, 2002(2): 244

(责任编辑: 赵勇)