文章编号：1673-9493（2021）02-0067-07　中图分类号：TU98; F293; C979　文献标识码：A　DOI：10.19830/j.upi.2019.086

# 丹麦社会住房的发展模式及其启示

## The Development of Social Housing in Denmark and Its Implications to China

明娟 王明亮 张艺
*Ming Juan, Wang Mingliang, Zhang Yi*

**摘要**：作为北欧福利型国家典型代表的丹麦，长期以来在对社会住房部门持续投入的同时利用规章制度来强化竞争绩效，建立并维持了一套覆盖宽泛且保障质量高的普惠性社会住房体系。非营利性的社会住房协会承担住房供给，实现了准公共产品的第三方有效供给；成本租金定价、承租者参与式管理、租房补贴与社会住房建设投资并行、排队轮候与指定优先居住相结合、新建审批与规划调控互补使用等措施探索，在维持社会公平的前提下提升了供给效率，展现了独特的制度优势。中国保障性住房体系建设可借鉴丹麦经验，未来从引入第三方供给、构建共担式筹资机制、优化政府干预与调控手段等几个方向进行完善。

**Abstract:** As a typical representative of the Nordic welfare state, Denmark has established a social housing system that covers a wide range of populations and guarantees high quality. Denmark's social housing system benefits from a sustainable public financial support, and regulations aiming to improve the performance of the non-profit social housing organizations. These non-profit organizations, named social housing associations, provide an effective supply of third-party products. This housing system has a unique capability to balance the equality and efficiency, because of a series of policy explorations in rent principles, resident democracy, rent subsidies, government direct investment, housing allocation, and the planning approval processes. The social housing development experience of Denmark brings several important implications to China, particularly on improving the productivity of Chinese affordable housing. These lessons include raising the proportion of third-party supply in rental markets, creating a co-funding mechanism for social housings, and adjusting the government intervention and control.

**关键词**：社会住房；社会住房协会；融资与运营机制；政策工具；制度优势

**Keywords:** Social Housing; Social Housing Associations; Financing and Operating Mechanism; Policy Tools; Institutional Advantages

国家社科基金（17BJY045），国家自然科学基金（71673061），广东省自然科学基金项目（2017A030313436），广东省哲学社会科学“十三五”规划项目（GD16CYJ02）资助成果

**作者**：明娟，博士，广东工业大学经济与贸易学院，副教授
王明亮，博士，广东工业大学经济与贸易学院，教授
张艺（通信作者），博士，广东工业大学经济与贸易学院，讲师。
yizhang17@gdut.edu.cn

随着经济社会迈入新时代，如何保障社会成员的基本住房需求，尤其是如何使社会的弱势群体能够“住有所居”，已成为当前推进新型城镇化不容回避的现实问题[1]。我国从1995年“安居工程”开始建设保障性住房体系，供给规模和覆盖面持续扩大，《住房城乡建设事业“十三五”规划纲要》显示，“十二五”时期，全国累计开工建设的城镇保障性安居工程住房和公共租赁住房（含廉租住房）分别达到4 013万套和1 359万套，在解决城镇中低收入家庭住房困难方面取得了明显成效。但是，保障性住房发展仍面临着市场化融资困难、财政资金压力大、供给主体单一、竞争机制缺乏、选址过偏和建设集中等问题[2-4]。如何有效扩大保障性住房覆盖面，为低收入家庭提供可负担且体面的住房，是未来进一步推进以人为本的新型城镇化亟待解决的问题。

从发达国家住房市场发展的历史经验来看，人人都拥有自有产权住房并不现实。美国次贷危机无疑给优先发展私有产权住房的政策倾向敲响了警钟——过度依赖自有产权住房模式可能会导致城市过度扩张并产生恶性价格波动[4]。同时可以看到，尽管各国拥有不同的住房市场体系，但保障性住房作为一个为低收入弱势群体提供居住场所的政策工具，长期以来始终受到欧美发达国家的普遍重视和支持，因此即便政府面临财政困难，也会投入一定量的财政资金来补贴和支持保障性住房建设[5]。作为北欧福利型国家代表的丹麦，住房是其福利体系的基本支柱，虽历经政策调整，但仍维持着对社会住房的持续财政投入和政策支持，在保持社会住房普惠性的前提下，积极保障边缘弱势群体的居住需求，建立并维持了一个覆盖宽泛且保障质量高的社会住房体系。

本文在介绍丹麦社会住房的发展特征与维持机制的基础上，基于公共产品供给理论，从供给主体、筹资机

制、租金定价、住房配给与运营模式等几个维度来介绍丹麦社会住房体系的特征与机制，分析丹麦社会住房面临的困难及其应对政策，探讨丹麦社会住房制度优势；并结合中国保障性住房发展实践，从引入第三方供给、构建共担式筹资机制、优化政府直接干预与调控手段等方向，为加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度提供政策借鉴。

## 1 丹麦社会住房的发展特征与机制

### 1.1 丹麦社会住房的发展历程与规模

丹麦的社会住房“almen bolig”，英文表述为“social housing”或者“general housing”，中文通常翻译为社会住房，也被称为“非营利住房”或“公共住房”[6]。丹麦社会住房的发展主要集中在二战以后——为了应对战争破坏和投资紧缺问题，以及保障就业家庭的居住需求，政府把社会住房作为国民福利的重要组成部分进行扶持以鼓励其发展[7]，而财政支持社会住房建造也被视为影响经济发展的有效工具。1946 年颁布实施的《住房补贴法》(Housing Subsidy Act) 为社会住房的发展创造了机遇。法案鼓励政府向住房市场提供廉价抵押贷款，而与政府共担融资的社会住房显然得到更多的政策实惠，也赢得了更大的发展空间；丹麦中央政府在 1947 年成立了新的住房部门，专门专责处理社会住房市场的发展问题。

丹麦社会住房起初都位于城市中心，大多数为小面积住房，整体供给规模不大。1960 年社会住房在丹麦住房市场的占有率不足 10%；1960 年代初—1970 年代末是社会住房的快速发展期，社会住房占有率稳定在 20% 左右，大量高层物业在城郊地区开发建设，社会住房也逐渐成为丹麦住房市场的重要组成部分[8]。丹麦国家统计局数据显示（图 1），2017 年全丹麦共有 281.5 万套住房，其中自有产权住房占有率约为 49.5%，私人出租房约占 28.8%，而社会住房的占比约为 20.9%[9]——拥有约 7 000 家物业，56.9 万套公寓，容纳大概 100 万租客，即大概 1/6 的丹麦国民居住在社会住房中[10]。

丹麦、荷兰和瑞典的社会住房体系同属于普惠性质，向全体国民提供可负担的体面住所，大多依靠单一的社会住房部门供给。与面向低收入家庭和其他弱势群体的定向性社会住房体系相比，普惠性社会住房体系中的社会住房占有率普遍较高，一般维持在 20%~25%，而在定向性社会住房体系中此比例通常低于 5%[11]。2011 年的数据显示，在三个普惠性社会住房国家中，社会住房占有率最高的是荷兰（32%），其次是丹麦和瑞典（表 1）。近 10 年社会住房占有率的变化显示，只有丹麦的社会住房占有率增加了 1%，而荷兰和瑞典的社会住房占有率均出现不同程度的下降。从新建住房中社会住房的比例来看，荷兰和瑞典新建住房中社会住房的份额均低于现存社会住房份额，而丹麦反而高出 3%。在欧洲普惠性住房体系中的荷兰、瑞典等对社会住房支持力度普遍降低的情况下，丹麦的社会住房仍能够保持稳定投入和持续增长，与其福利国家的体系和政党政治格局有关。其一，社会住房是丹麦福利体系的主要部分，是体现丹麦社会公平正义和缩小贫富差距的重要制度设计，这种平等和普惠理念已经得到国民的普遍认同。其二，由于丹麦自 1901 年以来没有任何一个政党获得绝对控制权，政党协商联合执政往往形成弱势政府。为防止政策变革损害国民权益进而影响选举，各政党均不轻易改变现有的社会住房政策，因此对社会住房长期持续投资以维持社会公平成为各政党争取选民支持的重要手段。

### 1.2 丹麦社会住房的融资与运营机制

丹麦社会住房由第三方机构——社会住房协会（Social Housing Associations）持有。社会住房协会是非营利性自治组织，其住宅非全部公有或私有，该协会作为独立的第三方来经营管理社会住宅。2016 年大约有 500 多个社会住房协会负责经营管理全国约 7 000 多个出租物业，各协会的组织架构基本相同，但规模差别较大——有些持有数百个物业，而有些则只有几个出租物业。在社会住房的运营中，政府、社会住房协会、租客三者各自承担相应的职责：州政府负责制定框架性住房政策，地方自治政府负责管理和执行当地住房

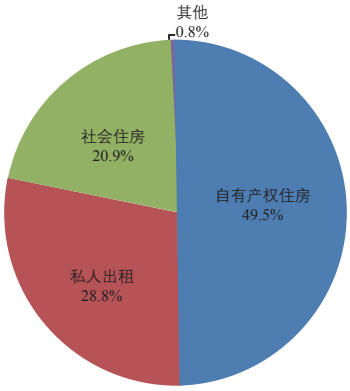


**图 1 丹麦住房市场结构**
资料来源：作者根据参考文献 [9] 整理绘制

**表 1 2011 年丹麦、荷兰和瑞典社会住房情况比较（单位：%）**

| 国家 | 社会住房占总住房比例 | | 社会住房在租赁市场占比 | 社会住房在新建住宅占比 |
|---|---|---|---|---|
| | 总住房占比 | 近 10 年变动 | | |
| 丹麦 | 19 | +1 | 51 | 22 |
| 荷兰 | 32 | -4 | 75 | 19 |
| 瑞典 | 18 | -3 | 48 | 13 |

资料来源：作者根据参考文献 [12-13] 整理绘制

政策并决定是否批准新建项目；社会住房协会负责社会住房的日常运营管理；而租客通过居住者民主决策机制参与住房运行管理（图 2）。

在建房融资上，丹麦社会住房主要依赖市场提供的抵押贷款。1999 年以来抵押贷款比例最高达到 91%，最低为 84%，抵押贷款和地方政府直接资金支持合计占 98%，两者比例此消彼长，而租客支付的租房押金占比一直维持在 2% 的水平（表 2）。2016 年，新建社会住房建设资金中的 88% 依靠住房抵押贷款，10% 来自地方自治政府，2% 来源于租客押金。地方自治政府提供抵押贷款担保，而住房协会通过向租客收取租金的方式，每年偿还 3.4% 的社会住房建设债务，这一偿还水平不受实际市场利率的影响——意味着在市场利率高的时候政府需要进行补贴，而市场利率低位运行时政府可以从中获益 [7]。近年来，部分前期建设的住房抵押贷款（通常贷期为 30 年）已偿还完毕，但成本租金仍然按照

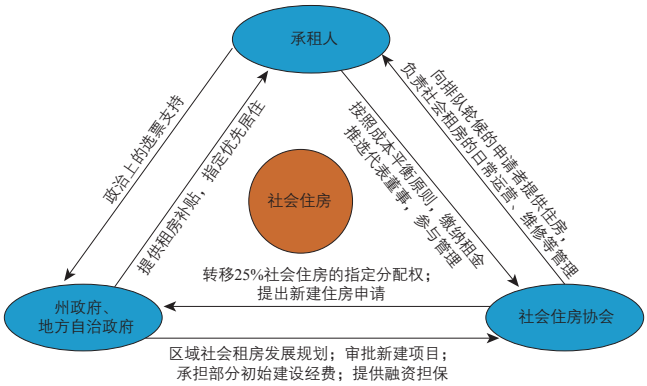


**图 2 丹麦社会住房运行机制**

资料来源：作者根据参考文献 [7-8,10-11,14,16-18] 整理绘制

**表 2 社会住房建设资金来源（单位：%）**

| 年份 | 社会住房建设资金来源 | | | 抵押贷款利率补贴 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 租客押金 | 地方政府 | 抵押贷款 | 地方政府负担占比 | 全国社会住房基金负担占比 |
| 1999 | 2 | 14 | 84 | 100 | 0 |
| 2001 | 2 | 7 | 91 | 100 | 0 |
| 2002 | 2 | 7 | 91 | 29 | 71 |
| 2003 | 2 | 7 | 91 | 45 | 55 |
| 2004 | 2 | 7 | 91 | 47 | 53 |
| 2005 | 2 | 7 | 91 | 44 | 56 |
| 2006 | 2 | 7 | 91 | 48 | 52 |
| 2007 | 2 | 14 | 84 | 75 | 25 |
| 2008 | 2 | 14 | 84 | 75 | 25 |
| 2009 | 2 | 14 | 84 | 75 | 25 |
| 2010 | 2 | 14 | 84 | 75 | 25 |
| 2016 | 2 | 10 | 88 | | |

资料来源：作者根据参考文献 [7,15] 整理绘制

偿还贷款的方式计算，盈余将大部分进入全国社会住房基金（National Building Fund for Social Housing）[10]。目前该基金资源主要用于补贴抵押贷款利息、修理和维护已有的社会住房（表 2）。但未来几年，随着 20 世纪六七十年代快速增长期的住房抵押贷款的偿还结束，这些基金可能成为新建社会住房的重要资金来源，即使社会住房协会更希望使用这部分基金来翻修旧房屋。

在租金定价上，丹麦社会住房坚持租金与支出平衡原则，规定租金不能超过其建设和运营、维护成本。这实际上是一个非营利性的成本租金概念，即租金仅取决于初期建设成本和后期的运营与维护成本。这也导致在社会住房市场上不同时期的建造物业表现出不同的租金差异：20 世纪六七十年代建设的旧社会住房的建设成本和租金较低；而新建社会住房由于土地价格和建设成本上涨导致租金相对较高，部分甚至与私人租房租金持平 [11]。但整体来看，社会住房的平均房租要低于私人部门所定房租约 3%，而旧的社会住房租住物业比新建社会住房租金低约 15%~18%。成本租金原则也决定了单个出租物业必须独立核算、独立运转资金，同一个住房协会拥有的多个出租物业之间没有相互转移补贴的资金，也没有共用成本池，每个出租物业必须独立进行成本租金平衡定价 [14]。

在住房申请程序上，社会租住房采用排队轮候方式分配。丹麦社会住房的申请由社会住房协会负责管理，年龄大于 15 岁的丹麦居民均可申请，这意味着社会住房面向丹麦社会各个阶层和收入群体。同时，申请进入队列的候租者，每年需要缴纳少量的管理费用，而住房分配主要依据轮候时间进行排队 [8]。共同出资建设社会住房的地方自治政府，拥有最高不超过 25% 的租房者指定分配权，通常主要用于定向满足有孩子的家庭、老年人、学生、离婚人士等社会弱势群体的居住需求，因此这些家庭可以向地方政府申请优先资格而不需要长时间轮候等待。此优先分配权比例取决于实际需要，通常很多地方都远低于 25%，但在部分居住隔离突出的地区，为了吸引经济社会地位较高的居民入住社会租房，提升社会融入度，部分地方自治政府通过协商可拥有最高 100% 的指定优先分配权 [11]。

在运营管理上，社会住房协会实行自组织管理。租客通过推选出自己的代表董事参与社会住房日常管理决策，形成了具有高代表性和参与度的租房者自管理决策机制 [16]。而租客董事在社会住房协会董事会和出租物业董事会中均占有多数席位，对社会住房日常管理的重大决策如维修等事项有较大的决定权 [17]。2004 年，一项旨在实现社会住房私有化的举措在丹麦部分城市推行，主要是推动社会住房向合作社房屋（co-operative housing）转变。虽然当时政府给予了高达

30% 的租金优惠，但这项私有化改革措施仍因遭到租客董事会的集体反对而未能成功实行[18]。

## 2 丹麦社会住房面临的问题及其应对政策

丹麦的住房体系表现出典型的高融合型特征：自有产权住房和出租住房各占半壁市场；第三方非营利性社会租房与营利性的私人租房的比例也几乎相当，两者在同一租房市场上相互竞争，保障了较高的租房供给质量和居住服务水平，较好地满足了丹麦中产阶级和低收入群组的体面居住诉求[19]。但这一体系并非完美，在发展中也面临一些挑战，制约了其实施绩效。

### 2.1 丹麦社会住房发展面临的困难

（1）平衡租金原则导致的租金负担和租金调整弹性不足问题

成本租金有利于确保租房者特别是中低社会阶层能够在可负担的租金范围内获得体面的居住场所，但租金仅取决于建设、运营与维护成本，缺乏调整弹性，会带来以下负面效应。一是租金可能高于低收入者的可负担能力。新建住房往往由于价格高而无法满足公共利益；而老旧住房的更新也会导致租金上涨，导致低收入家庭无法负担。二是成本租金弹性不足。新建社会租房租金在农村地区可能高于私人出租水平，导致出现大面积浪费。而在高居住需求的大城市，土地购置价格和建设成本价格都偏高，租金水平与私人出租的水平相当，仅有富裕阶层能够承担，导致变相挤出中下阶层[17]。另外，成本租金与维修成本挂钩，会在一定程度上导致租客们通过代表董事来集体反对维修，造成部分老旧社会住宅年久失修，影响居住质量。

（2）边缘人群聚集导致的社会隔离与贫困聚集问题

丹麦社会住房原则上实行普惠申请，即社会住房对于所有人都是开放的，在社会住房居住也不会有不光彩感[20]，但是近年来大部分社会住房已无法吸引有稳定收入的中产阶级居住。究其原因，一是随着收入增加和郊区城市化的推进，原本申请居住社会住房的丹麦中产阶级，开始逐渐选择在城郊地区购买自有产权住房[17]；二是社会住房等待时间过长，部分在住房供给压力较大地区的物业，如哥本哈根，排队轮候可能需要十年到几十年不等[21]；三是受建设成本限额等限制，新建单户社会住宅面积普遍较小（60 $m^2$ 以下，约占社会住房总量的 20%），很难满足现今的家庭需要。这些因素最终导致了大量中产阶级撤离社会住房或者回避在社会住房居住，社会住房逐渐成为社会边缘人员（如移民、失业者、单收入家庭和老人）的主要集聚地，容易产生居住隔离和贫困聚集[22-23]。

（3）地方自治政府的利己行为与对社会住房的监管权限划分问题

丹麦中央政府和州政府虽然仍在一定范围内负责社会住房框架性政策的制定，但具体的行业监管和新建核准、配建规划等权限已经基本下移到地方自治政府。这也产生了新的问题——地方自治政府更关注自治区域内的税收增长；部分政府会控制社会福利支出。一方面，推动社会住房建设主要是为稳定和吸引更多富有的纳税居民，因此地方政府会向其倾斜优先租住权等[7]。另一方面，在中产阶级大面积规避和逃离社会住房的地区，部分地方自治政府甚至使用控制开工许可和降低融资支持的手段来约束社会住房供给，进而减少社会福利的财政支出。而在讨论未来社会住房房租盈余资金（抵押贷款偿还完毕后支付的房租）的使用上，地方自治政府利己心态则表现得更加突出：社会住房协会希望使用盈余资金来翻修旧的住宅，而地方自治政府更希望把盈余资金投入新建社会住房[8-9]，因为老旧社会住房吸引的主要是边缘群体，而新建社会住房则更可能吸引富有阶层入住。

（4）建筑成本限额限制了社会住房供给能力

在平衡租金原则下，社会住房的租金水平在很大程度上取决于初始建设成本。为了保障承租群体房租的可负担性，2004 年丹麦交通、建筑和房屋部在社会住房建设中引入了成本限额原则，对社会住房的初始建筑成本进行控制。如 2004 年面向家庭和面向老人提供的社会住房的建设成本限额分别为 17 000 丹麦克朗 /$m^2$ 和 20 000 丹麦克朗 /$m^2$（2004 年 1 克朗约合人民币 1.4 元），2010 年这个标准调整为 20 710 丹麦克朗 /$m^2$ 和 25 710 丹麦克朗 /$m^2$（2010 年 1 克朗约合人民币 1.2 元），而 2012 年整个社会住房房的平均建设成本限额为21 696丹麦克朗/$m^2$(2012年1克朗约合人民币1.1元)[11]。这个建设成本限额包含了土地购置成本，直接决定了社会住房的供给位置，导致难以在土地价高的大城市或者中心城区建造社会住房，限制了社会住房的供给能力。

### 2.2 维持社会住房体系的政策工具与政策效果

丹麦社会住房以普惠制为基础，面向所有居住群体提供居所，同时保障弱势群体的基本居住需要。丹麦的社会住房体系兼顾普惠性和定向保障性，但这并不影响它的社会住房供给规模和质量，使它成为公认的少数几个能够为中产阶级和低收入群组提供大规模且高质量保障性住房的国家之一[21]。这有赖于社会住房市场中有保障的政策与规章制度来解决社会住房发展所面临的问题。维系丹麦社会住房市场体系的政策工具主要由四个方面组成（图 3）。

（1）租房货币补贴和社会住房建设投资并行

社会住房是普惠性福利体系的重要组成部分，而对社会

住房的持续财政投入是丹麦政府保障国民享有住房保障的基本方式。2016 年，丹麦政府在住房发展上的投入约占其总财政支出的 0.5%[24]。在供给侧，政府投入主要表现为社会住房建设投资：地方自治政府直接承担 10% 的基本建设成本，在市场利率高的情况下补贴抵押贷款，同时辅以城市翻新项目补贴和直接建设补贴等支持[25-26]。在需求侧，财政支持主要表现为租房补贴，以保障中低收入者能够共享社会住房福利：租房补贴一般由地方自治政府提供，综合考虑收入、住房面积、类型以及租金等因素，发给有资格的私人租房和社会住房申请者。租房补贴在丹麦覆盖范围较广，2016 年大约有 53 万户家庭（约占丹麦家庭总数的 20%）获得了租房补贴，补贴总额达到 143.21 亿克朗；大约有 58% 的社会住房租住者获得了租房补贴，补贴额约占实际房租的 47%，其中的老年租房者获得的租房补贴占实际房租的比例达到 64%[17]。租房补贴大大缓解了低收入者和边缘群体的租金压力，保障了他们基本的居住需求。而未来随着丹麦住房支持政策步入调整期，住房支持将更多从直接出资建设向补贴有住房需求的家庭转变[27]。

（2）弹性出租和组合出租相结合的入住者资格甄选政策

为吸引富裕阶层入住社会住房，通过混合居住的方式缓解社会住房带来的贫困聚集与社会隔离问题，地方自治政府往往推出新的措施对社会住房申请者资格进行甄选，其中最常用的是弹性出租（flexible letting）和组合出租（combined letting）[7]。弹性出租，即地方自治政府给予有固定工作的当地从业者或者学生优先入住资格。组合出租，即地方自治政府有权拒绝为单纯依赖救济等社会福利生活的流浪汉等群体提供住宅。前者吸引富有阶层入住，后者排除福利寄生者入住，这些措施一定程度上缓解了社会住房边缘群体聚集带来的负面效应。不过，如果地方自治政府长期频繁使用这些选择性工具，将会破坏基于普惠制原则的排队等待申请制度，挤出弱势边缘群体。

（3）强化新建社会住房的规划与审批约束

从 1994 年起，新建社会住房必须由社会住房协会向地方自治政府申请建房许可，地方自治政府可以通过收紧或者放宽建房许可审批来控制社会住房的供给量[10]。同时，地方自治政府也可以通过地方发展规划来控制新建社会住房的规模和速度，如土地使用量、住房密集度以及建筑结构要求等[28]。从 2016 年起，《规划法》（Planning Act）赋予了地方自治政府配建规划权限，其在进行新地区城市发展规划时，可以要求配建最高不超过 25% 的社会住房[7]。这保障了哥本哈根等房产价格高的地区能够维持一定比例的社会住房来满足中低收入者的居住需求。

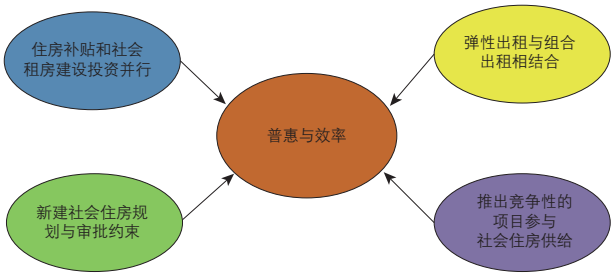


**图 3 丹麦社会住房市场体系的政策工具**

资料来源：作者根据参考文献 [7,10,17,24-29] 整理绘制

（4）推出新的竞争性公共租房项目

从 2007 年开始，哥本哈根开始推出新的保障性租房项目 SH+，为在大城市难以找到可负担住房的工人提供住房，从而避免他们大规模迁移到城郊而造成的劳动力短缺问题。这一项目完全由政府主导，希望通过实现公共租房租金比市场私人房租水平低 30%，继而建立一个政府供给的可负担性更强的公共租房体系[10]。SH+ 项目采取了一系列减少租金的措施，包括减少建筑成本和严格限制住房面积等。SH+ 项目的核心理念是引入租房者的运营自管理，由居住者负责管理维护大部分的物业运行，这降低了传统的由社会租房协会提供维持、运营和管理等服务的成本[29]。目前此项目已经有 1 500 套住房在哥本哈根等大都市区建成，既对社会住房形成了有益补充，也提高了保障性租房市场的竞争性。

## 3 丹麦社会住房的制度优势及其对中国保障性住房建设的启示

### 3.1 丹麦社会住房的制度优势

丹麦属于普惠性社会住房体系，向全体国民提供可负担的体面住所。这一住房体系，既具有一般意义的公共性，政府有共同出资行为，又能利用规制工具来强化社会住房供给部门的竞争绩效，均等为各群体提供住房保障，表现出优异的实施绩效。这主要来源于以下几个方面的制度优势。

（1）社会住房由独立的第三方机构——社会住房协会供给，有利于提高准公共产品的供给效率。作为丹麦社会住房供给主体的社会住房协会，虽然也获得一些来自政府的财政支持，但在地方自治政府和州政府政策和法律许可的范围内，基本保持独立运营，具备典型的第三方供给特性。公共产品供给多主体化已成为理论和实践上的共识，而第三方在公共产品供给上拥有独特的治理结构优势，供给上更有效率，可有效规避市场失灵和政府公共产品供给不足等难题。同时，社会住房协会的非营利性特征，也进一步维持了公共产品的供给属性和供给方向。

（2）成本租金与租金补贴相结合，既保障承租群体的房租可负担性，又可以回收建设资金，维持社会住房供给的可持续性。丹麦社会住房协会的非营利性特征决定了社会住房

租金不依赖于实际的供需状态，而仅需填补建设、运营与维护成本。这使得租金具有一定的优势，成本租金的弱排他性充分体现了保障性住房的准公共物品属性，而建设成本回收又体现出其追求高供给效率和制度可持续性的市场化资源配置目标，特别是在抵押贷款偿还完毕时，成本租金更可能成为未来新建社会住房重要的资金来源。另外，针对中低收入者的租房补贴，可以大大缓解低收入者和边缘群体的租金压力，保障了其基本居住需求。

（3）排队轮候配置与指定优先入住权相结合，既维护公平性又不失制度弹性。丹麦社会住房原则上面向全体社会成员无门槛申请，各收入阶层都可以通过轮候排队方式平等获得社会住房分配。地方自治政府掌握部分优先分配权，可以优先指定老人、有小孩的居住困难家庭优先入住，保障急需住房的底层弱势群体的居住需求得到满足。同时，为了避免贫困聚集和居住隔离等社会住房引发的负面效应，地方自治政府通过弹性出租和组合出租，吸引社会中上阶层入住，而排除了一些长期过度依赖社会福利生存的无业者，使得社会住房供给在满足社会成员基本居住需求的前提下，能够推动社会各阶层在社区内的融入，提升准公共产品的配置效率。

（4）租住者参与式管理机制，提供了租房者利益诉求的表达渠道，能够最大程度上维护其租住权益。丹麦社会租房拥有独特的租住者参与管理机制，租住者在住房协会和租住物业董事会内拥有多数席位，有关租住物业和社会住房行业日常管理的重大决策必须获得大多数租房者支持才能通过。这种参与式管理机制的产生原因主要是每个社会住房租住物业都是独立运营的，由成员承担其运营成本，但其运营决策受到出资群体的制衡。但这种参与式管理可能使得部分决策既困难又缓慢，租住者常常会出于自身利益反对住房协会或者地方自治政府的提案——如由于担心房租上涨，租客董事往往会阻止社会住房翻新项目或私有化方案。

（5）融资支持与审批控制相结合，直接干预手段与宏观调控工具相结合，既保持社会租房的公共产品属性，又维持了第三方供给的灵活高效性。丹麦社会住房的供给主体是社会住房协会，但作为共同投资人，地方自治政府仍承担约10% 的财政出资且提供融资担保，这协助解决了社会住房协会的融资问题，同时使政府获得了不高于 25% 的指定优先出租配置权。这类似于政府向社会力量购买了公共服务，既可以改变政府垄断公共产品供给而产生的寻租腐败、低效率配置等问题，又可以降低财政支出成本且提升保障性住房的服务质量，更好地满足各收入阶层的多元化居住需求。同时，丹麦政府通过新建项目审批和住房配建规划等措施对社会住房市场进行宏观调控、放权市场化供给公共产品的同时，强化调控了社会住房的建设规模和供给结构，优化了准公共产品供给方向。

### 3.2 对中国保障性住房建设的经验启示

作为北欧典型福利制国家的丹麦，长期以来保持了对社会住房项目的持续支持，在维持普惠性的同时积极保障低收入家庭等弱势群体的住房需求 [30]。虽然不断的政策调整与完善仍无法规避居住隔离、租金调整弹性不足等问题，但其在供给模式、运营管理、成本租金确定、住房分配、政府干预与宏观调控模式上仍具有独特的制度优势，对当前中国加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度仍具有较强的借鉴意义。

（1）探索建立公租房供给的非营利性第三方供给机制。一般来讲，第三方提供公共产品或者公共服务具有较好的效率优势，而丹麦社会住房协会作为第三方供给保障性住房的模式，便是一个较好的范例。当前我国公共租赁住房供给主要由政府提供土地和建设资金，并负责后期运营，这样既占用大量财政资金，更滋生了寻租等腐败问题，导致供给效率低下，供给规模和覆盖面偏小。未来可借鉴丹麦经验，引入市场机制，特别是鼓励非营利性组织参与公共租房建设和运营，利用非营利性机构的供给优势，提升公租房供给规模和供给效率，同时推动政府角色从直接实物供给向保障性住房市场的监管与调控转变。

（2）引入成本租金定价原则，构建政府、承租人与公租房供给机构三方共担融资机制。在公租房使用过程中，租金定价是需要解决的核心问题，租金既要体现公租房准公共产品的属性，使其排他属性不超越申请者的可负担能力，同时又要满足回收建设成本要求。丹麦基于单独出租物业实施成本核算定价的方法可提供一定的借鉴。未来在公租房建设中，可探索政府、承租人与公租房供给机构通过成本租金核算体系共担融资的新方式：政府提供信贷担保和部分财政资金，保障出租房屋的准公共产品属性；公租房供给机构通过抵押贷款利用市场机制进行融资；而租客租金分年度用来偿付抵押贷款并支付运营与维修费用。经过 30~50 年发展，回收的租金盈余完全可以用于后期新的公租房建设项目，实现公租房项目的可持续发展。

（3）建立公租房租金补贴机制，逐步实现住房保障方式由实物保障向租金货币补贴转变。租房补贴是丹麦财政支持住房保障体系的一种重要的手段，其使用广度和影响甚至超过了直接住房投资。而当前我国保障性住房仍以实物保障为主，占用大量财政资金却无法实现规模化普遍供给，导致当前保障性住房整体覆盖率偏低，无法满足低收入阶层特别是农民工群体的实际住房需求。可仿效丹麦的做法，探索强化

租金货币补贴，而弱化由政府财政直接提供公租房的方式，既可以最大限度发挥财政资金功效，也可以激发社会租赁包括第三方公共租房供给，满足各阶层的居住需求。

（4）建设地方政府和中央政府的权责范围，强化空间绩效调控，保障公租房建设规模和方向。丹麦社会住房规制中，地方自治政府的规划审批机制发挥了较好的政策效力，但由于地方自治政府自身的税负等利益考量，引发了诸如住房配置和新建住房诉求满足富裕阶层而忽视弱势群体利益的问题。未来中国公租房的建设，一方面可借鉴丹麦的成功经验，把低收入者或者流动人口的住房建设纳入区域城市规划，要求地方政府在新建商品住宅时必须同时配套一定比例的公租房；另一方面，可把保障性住房规划建设权限收回中央政府或者省级政府，在保障公租房供给规模的同时，通过城市规划优化选址，以更好地实现住房保障目标，并促进社会融合，规避地方政府出于对土地财政的考量，集中建设和在偏远地区建设保障性住房而最终导致的空间失配现象与严重社会阶层隔离问题。UPI

## 参考文献


[1] 韩喜平，周玲玲．保障性住房如何实现分配正义 [J]. 人民论坛・学术前沿，2015(8): 70-77.

[2] 宋伟轩．大城市保障性住房空间布局的社会问题与治理途径 [J]. 城市发展研究，2011(8): 103-108.

[3] 陈杰．我国保障性住房的供给与融资：回顾与展望 [J]. 现代城市研究，2010(9): 13-17.

[4] 王一．多中心治理视角下的保障性住房问题研究 [J]. 学术探索，2014(11): 56-60.

[5] GIBB K, WHITEHEAD C. Towards the more effective use of housing finance and subsidy[J]. Housing studies, 2007, 22(2): 183-200.

[6] NIELSEN R S, HAAGERUP C D. The Danish social housing sector: recent changes and future challenges[J]. Critical housing analysis, 2017, 4(1): 142-149.

[7] SCANLON K, WHITEHEAD C, ARRIGOITIA M F. Social housing in Europe[M]. Oxford: Wiley-Blackwell, 2014.

[8] VESTERGAARD H, SCANLON K. Social housing in Denmark[M]. London: Wiley-Blackwell, 2014.

[9] PITTINI A, KOESSL G, DIJOL J, et al. The state of housing in the EU[M]. Brussels: The European Federation of Cooperative and Social Housing, 2017.

[10] JENSEN J O, STENSGAARD A G. Affordable housing as a niche product: the case of the Danish "Social Housing Plus" [R]. Tirana: ENHR Conference, 2017.

[11] TSENKOVA S, VESTERGAARD H. Social housing provision in Copenhagen[R]. ENHR International Conference Sustainable Urban Areas, 2011.

[12] SCANLON K, ARRIGOITIA F M, WHITEHEAD C M E. Social housing in Europe[J]. European policy analysis, 2015, 17: 1-12.

[13] PITTINI A, LAINO E. Housing Europe review 2012: the nuts and bolts of European social housing systems[M]. Brussels: CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2011.

[14] ENGBERG L A,VOXTED S. Social housing in Denmark[R]. Roskilde University, 2016.

[15] VIDALFOLCH L. Securing social conquests in and beyond the state: the case of Denmark's "common housing" [R]. Bologna, Italy: IASC Thematic Conference on the Urban Commons, 2015.

[16] AGGER A, JENSEN J O. Area-based initiatives–and their work in bonding, bridging and linking social capital[J]. European planning studies, 2015, 23(10): 2045-2061.

[17] ALVES S. Poles apart? a comparative study of housing policies and outcomes in Portugal and Denmark[J]. Housing, theory and society, 2017, 34(2): 221-248.

[18] KRISTENSEN H. Housing in Denmark[R]. Copenhagen: Centre for Housing and Welfare, 2007.

[19] BORG I. Housing deprivation in Europe: on the role of rental tenure types[J]. Housing, theory and society, 2015, 32(1): 73-93.

[20] SCANLON K, VESTEGAARD H. Social housing in Denmark[M]. London: London School of Economics and Political Sciences, 2007.

[21] ALVES S, ANDERSEN H T. Social housing in Portugal and Denmark: a comparative perspective[C]. Aalborg: Aalborg University, 2015.

[22] CRUMP J. Deconcentration by demolition: public housing, poverty, and urban policy[J]. Environment and planning d: society and space, 2002, 20(5): 581-596.

[23] MASSEY D S, KANAIAUPUNI S M. Public housing and the concentration of poverty[J]. Social science quarterly, 1993, 74(1): 109-122.

[24] Statistics Denmark. Statistical Yearbook 2017[M]. Copenhagen: Statistics Denmark, 2017.

[25] ERLANDSEN E, LUNDSGAARD J, HUEFNER F. The Danish housing market: less subsidy and more flexibility[R]. Paris: OECD, 2006.

[26] NIELSEN B G. Is breaking up still hard to do?–policy retrenchment and housing policy change in a path dependent context[J]. Housing, theory and society, 2010, 27(3): 241-257.

[27] LUNDE J. Lack of balance in after-tax returns–lack of tenure neutrality: the Danish case[R]. European Real Estate Society, 2004.

[28] BLUCHER G. Physical planning[M] // Housing and Housing Policy in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers, 2004.

[29] JENSEN J O, STENSGAARD A G. Creating affordable housing through self-management: experiences from a Danish concept[R]. Boligforsker Seminar, 2016.

[30] SCANLONN K, WHITEHEAD C. Conclusion[R]. Real Estate Issues: Social Housing in Europe. Oxford: Wiley-Blackwell, 2014.


（本文编辑：秦奕）

本文更多增强内容扫码进入