

荷兰社会住房政策体系对公共租赁住房建设的启示

The Reference for Chinese Public Rental Housing from the Dutch Experience

林艳柳 刘铮 王世福
Lin Yanliu, Liu Zheng, Wang Shifu

摘要: 自 20 世纪初以来, 荷兰对于社会住房建设积累了丰富的实践经验。其中, 荷兰独特的政策与社会住房体系在一百多年内的演变, 以及政府与社会住房机构在不同历史阶段所扮演的角色差异是本文讨论的主要内容。总体来看, 随着社会住房机构的逐渐独立, 政府的决定权在不断下放, 社会住房机构在良好的社会住房管理体制和积极的房地产发展下, 从依靠政府贷款走向了经济独立的发展模式, 从而成为荷兰社会住房建设的主体。此外, 租金管制与住房补贴制度也较大地推动了社会住房的发展。随着中国保障性住房建设进程的加快, 公共租赁住房将在保障房建设中扮演越来越重要的角色, 但当前大城市公共租赁住房的建设普遍面临着土地、融资和管理等诸多难题。荷兰社会住房的建设经验可以为中国公租房建设在机构设置和政策制定方面提供一定的借鉴。

Abstract: Since the early 20th century, the Dutch social housing provision has accumulated a wealth of practical experience. This paper discusses the evolution of the unique policies and social housing systems within more than a hundred years in the Netherlands, and the distinct roles of the governments and social housing organizations in different historical periods. Accompanied by the decentralization process and real estate development, the social housing organizations have gradually become economically independent and been the main actor in social housing construction. Furthermore, rent control and the housing subsidy system have promoted the development of social housing in the Netherlands. In the past few years, China has accelerated the construction of indemnificatory housing, in which public rental housing will play an increasingly important role. However, the provision of public rental housing in Chinese big cities has currently encountered many issues ranging from land shortage to financial and management difficulties. The experience of social housing construction in the Netherlands may provide a reference for Chinese public rental housing policy.

关键词: 荷兰社会住房; 社会住房机构; 政策体系; 公共租赁住房

Keywords: Dutch Social Housing; Social Housing Organization; Policy System; Public Rental Housing

华南理工大学亚热带建筑科学国家重点实验室资助项目 (2015ZB06, 2015ZC08); 2016 年度广州市哲学社会科学“十三五规划”重点课题 (2016GZZK32) 共同资助

作者: 林艳柳, 博士, 华南理工大学亚热带建筑科学国家重点实验室; 荷兰乌得勒支大学空间规划系, 助理教授。y.lin@uu.nl
刘铮, 华南理工大学与比利时鲁汶大学 (KU Leuven), 联合培养博士生。
zheng.liu@urbanstudy.net
王世福 (通信作者), 博士, 华南理工大学建筑学院城市规划系, 教授, 系主任。
archcity@scut.edu.cn

自 1998 年房地产市场化改革启动后, 我国对保障房建设进行了一系列的探索与实践, 从延续计划经济时期的实物分配模式逐渐发展为由廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、限价商品住房等多种形式构成的保障房体系^[1]。随着 21 世纪以来中国房地产价格的迅速攀升, 保障房建设的重要性逐渐被政府认可, 在政府工作计划中保障房建设目标从 2008 年的 63 万套, 快速攀升至“十二五”期间的 3 600 万套^[2]。

在保障房的早期建设中, 由于经验与资金的不足, 在实施中多采用销售型保障房, 即限价房与经济适用房, 而租赁型保障房仅占很少的部分。但随着保障房建设的推进, 销售型保障房作为一次性低价转让产权产品, 无论从规模、效益与分配来看, 在促进社会公平方面作用较小^[3]。2013 年, 住房和城乡建设部将“公租房并轨”作为调整现有住房供应体系的突破口, 并提出从 2014 年起, 各地公租房和廉租住房并轨运行, 并轨后统称为公共租赁住房 (公租房), 而经济适用住房将逐步退出市场。从销售型保障房转向租赁型保障房, 对公租房的建设、分配与管理都提出了较高的要求。

在发达国家, 社会住房 (Social Housing) 政策与公租房的性质较为接近。其中在荷兰, 社会住房是指由住房协会或公立住房公司提供的用于租赁的非营利性住房。荷兰的人口密度超过 400 人 /km², 是欧洲人口密度最高的国家, 其社会住房比例也是欧洲最大

的。荷兰社会住房建设始于20世纪初，与欧洲其他国家类似，二战后社会住房迎来了快速的发展。这主要归因于荷兰政府的干预和社会住房机构的成立和发展。荷兰有公共干预的传统，政府一直强调在住房、土地、空间规划等方面的调控和管理，并成立了住房、空间规划和环境部专门负责国家规划和土地政策^[4]。在政府的政策与资金支持下，荷兰社会住房机构建造并管理了约占总住房存量32%以及总租房存量75%的住房单位。2005年，荷兰大约有680万个住房单位。其中，240万个住房单位是社会住房^[5]，也就是说，超过三分之一的家庭居住在社会住房里面。在一些大城市中这个比例更高，如阿姆斯特丹和鹿特丹有超过一半的人都居住在社会住房里。荷兰大约有500个社会住房机构，每个机构所拥有的社会住房单位为200~70 000个。社会住房机构在荷兰的社会住房中扮演着很重要的角色，是荷兰城市更新的主要动力之一。在当前保障房建设“公租房并轨”的探索时期，对我国保障房建设有着重要的参考价值。

1 荷兰社会住房发展历程

社会住房机构的角色与荷兰独特的社会住房政策有密切的关系。荷兰社会住房政策演变经历了三个阶段。第一阶段是1901年《住房法案》(Housing Act)的颁布和非营利性社会住房机构的建立。第二阶段是二战后大量的社会住房建设。政府扮演主要角色，而社会住房机构成为政府的分支机构和最重要的房屋政策的执行者。第三阶段是20世纪八九十年代以来，政府不再补贴社会住房建设，社会住房机构成为经济上独立自主的主体。当前，荷兰社会住房和欧洲其他国家一样面临着各种挑战，政府不断出台一些相关的政策来支持社会住房社区的改造和更新。

1.1 《住房法案》与早期的社会住房机构

19世纪，席卷西欧的产业革命导致大批农民破产并涌入城市寻求生计。由于住房需求远远超过供给，成千上万的人只能住在简陋的棚户和贫民窟里。为了解决日趋严重的住房问题，1901年荷兰政府制定了《住房法案》，建立了社会住房体系。住房法案明确了各级政府部门在住宅方面的职责权力，以及业主和住户应履行的义务和享有的权益，并规定了住宅在通风、采光、防火、设备等方面应达到的标准，还提出为低收入阶层提供福利性住宅——社会住房。

从《住房法案》建立开始，政府给予社会住房大力支持，并允许社会住房机构在政府的监督下建设社会住房。社会住房机构(Social Housing Association)通常是独立的、私营性质的、不以营利为目的的组织，负责建设、分配、出租、出售、维护、管理住宅和社区，并提供相应服务，但必须得到政府

的授权和认可。

《住房法案》规定了社会住房机构的义务与责任，这个法案是其他社会住房法案的基础。2001年的《社会住房出租管理法》(Besluit Beheer Sociale Huurwoningen)规定了社会住房机构的六个责任：(1)提供房屋给那些自己不能找到合适住处的人；(2)维护房屋建筑与设施质量；(3)与租户商议；(4)负责任地管理该机构的财务；(5)为有活力的社区做出贡献(1997年增加的责任)；(6)为老年人和残疾人提供社会住房。如果社会住房机构履行了这些责任，他们可以免除公司税(corporation tax)，可以得到社会住房保障基金(Waarborgfonds Sociale Woningbouw)的贷款，并且可以购买专用于公房建设的廉价土地(Council Land)^[6]。

《住房法案》的颁布刺激了荷兰各个城市社会住房机构的建立。1880年时整个荷兰只有40个社会住房机构，1913年为301个，1922年社会住房机构达到了1 341个，每个机构大约拥有30~50个房子。1916—1925年间，社会住房机构建设了96 600个房子，达到了战前的最高峰。但是，社会住房机构在经济和管理方面都有较大的问题。社会住房机构对志愿者参与的依赖导致了社会住房机构的管理问题，对政府补贴的经济依赖则导致了经济问题。

1.2 二战后社会住房建设

荷兰的大部分社会住房建设于1945—1990年间(图1)。二战期间，荷兰大约有五分之一的房子被摧毁。战后的荷兰面临着住房短缺问题，迫使政府在提供社会住房中扮演着重要的角色^[7]。在这个时期，相比社会住房的质量，社会住房的数量更为重要。政府为社会住房建设提供大量的资金补贴和低利息贷款。地方政府只决定社会住房建设的各种相关政策，如建筑师的选择、合同招标的管理方式等。此外，根据1947年颁布的《房屋分配法案》(Housing Allocation Act of 1947)，地方政府主要负责社会住房的分配。社会住房候选人首先需要到市政厅注册排队，等到轮到他们时，才能到相应的社会住房机构申请租房。这使社会住房机构成为政府的分支机构和最重要的房屋政策的执行者。

这个阶段的社会住房建设和贫民窟清除、城市扩张以及高层建筑建设同步进行的。大量简陋的棚户和贫民窟被拆迁。社会住房的主要形式是集中建设的新社区，受现代主义建筑思潮的影响，建筑为多层或高层现代公寓，强调公共空间和邻里关系。然而，这种社区功能单一，且建筑质量较低，聚居了大量低收入人口。自1990年代以来，这些社区因居住环境恶化且出现一系列社会问题而成了城市更新的主要对象。

1.3 独立自主的社会住房机构

自 1980 年代以来，巨大的国家债务使政府的角色开始转变，住房需求并不是首要处理的事务。1995 年以后，社会住房机构不再接受政府的补贴，它们在经济上转轨为独立自主。不过，社会住房机构的财务状况都很好。过去的几十年里，房价普遍上涨导致社会住房机构的资产普遍增值，加上财务管理比较健全，社会住房机构很容易得到贷款。虽然社会住房机构在经济上是独立的，但他们需要遵守相关的规定。只有当社会住房机构违反了相关的规定，政府才会干预。例如，社会住房机构不能参加金融投机，必须开展好住房管理与建设；它们允许营利，但营利必须用在社会住房建设中。政府也允许社会住房机构在政府规定的最高租金内不同程度地提高房租。

由于社会住房机构不再受到政府资金的支持，为了解决社会住房机构的贷款和重组问题，两个新的基金成立。社会住房保障基金成立于 1980 年，由社会住房机构资助，并受到政府的支持，起初基金的设置目的是为了给住房改造提供贷款，后来改为给社会住房建设提供贷款。社会住房保障基金的成立使这些非营利性的社会住房机构的贷款有了保证，使它们能够进入资本市场，并且得到低息贷款。1988 年，由于荷兰政府不再愿意负责重组有问题的社会住房机构，中央社会住房基金（CFV: Central Social Housing Fund）成立，资金来源主要是社会住房机构征收的费用。这些费用主要用来支持有问题的社会住房机构的重组。中央社会住房基金和社会住房保障基金有一定的关联：如果社会住房机构得不到社会住房保障基金的资助，它们可以向中央社会住房基金申请支持。

1990 年以后，荷兰房屋建设，特别是社会住房的建设开始减少。政府发现很多高收入的人住在社会住房里，许多

人过多地使用租金补贴，也有部分中低收入者居住在相对昂贵的社会住房中。于是，政府采取了一系列的措施来解决这些问题，包括减少社会住房的建设，增加住房私人拥有权等。同时，政府制定新的政策以阻止高收入人群得到社会住房，社会住房机构建立了公平的房屋出租价格，使得社会住房的出租价格接近市场价格，促使高收入人群离开社会住房而到市场中租房或购房。对于低收入人群，政府则制定相应的补贴政策，如提高个人租房补贴等。

在这个时期，社会住房机构的数目相应减少。为了提高效率和改善财政状况，许多社会住房机构进行重组及合并。1990 年荷兰共有约 1 000 个社会住房机构，在 2005 年仅剩下约 500 个。最大的社会住房机构拥有 5 万~8 万个社会住房单位，覆盖了多个市和地区。

2 荷兰当代社会住房政策及其面临的挑战

2.1 荷兰现行社会住房政策体系

荷兰作为普惠模式的代表国家^[9]，其社会住房建设以大量投资与不设限制的准入性为基本特征。自 20 世纪末至今，已形成了一套包括租金管制、机构运作与财政补贴在内的多层次政策体系（图 2）。随着社会住房建设与管理权力不断下放，社会住房现在主要是地方政府的工作，而不再是中央政府的责任。在遵守 1965 年《空间规划法案》（Wet Ruimtelijke Ordening）的前提下，地方政府有权制定特定的管理条例。总体来看，荷兰社会住房政策体系主要由以下三个部分构成。

（1）对租房整体市场进行租金管制

租金管制理念在二战后被引入荷兰，2011 年，95% 的荷兰租房市场已处于租金管制中^[10]。租金管制由两部分构成：一是租金价格评估，由第三方机构根据房屋的质量与周边服

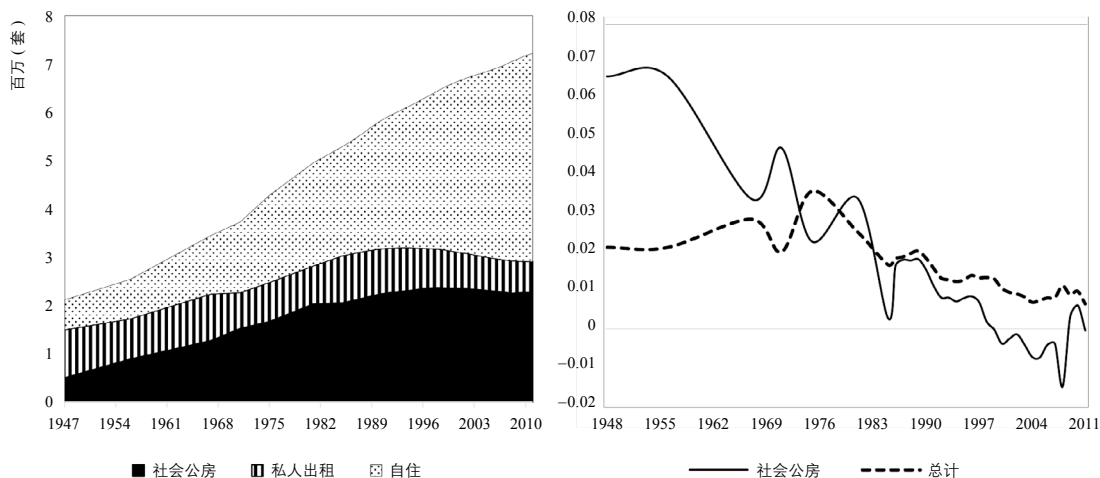


图 1 1947—2010 年荷兰住房的社会公房、私人出租与自住住房总量与增长速度

资料来源：http://syswov.datawonen.nl/ 以及参考文献 [8]

务设施的水平进行估价,对租金上限进行控制;二是对租金上涨比例进行控制,上涨的幅度由中央政府根据通胀程度进行制定。

与其他欧洲国家有所区别的是两个方面。首先,荷兰租金管制以同样的标准覆盖几乎市场上所有的租房,并没有对社会住房与私人出租进行区分管制;其次,即使在同一栋建筑中,新租客的租金往往比现有租客的租金更高。在此政策下,荷兰形成了相当稳定的出租房市场价格乃至整体房屋价格,但也同样限制了私人租房市场的活跃程度与营利能力,从而导致租客往往选择在社会住房机构的候选名单中等待数年。同时,非法分租或非法出租房屋也成为一种应对措施,这种情况在阿姆斯特丹尤为突出。

(2) 发达的社会住房机构

近20年来,社会住房机构在政府的支持下以独立产权与经费的模式取得了快速发展。从规模来看,城市内平均每个社会公房机构拥有9600个住房单位,在城市以外平均每个社会公房机构也拥有超过3600个住房单位^[9]。2007年社会住房机构的总资产达到3800亿欧元,接近荷兰当年GDP的65%。在规模提高的同时,社会住房机构从维护自身产权利益的角度出发,在维护住宅质量、提高邻里环境与重塑街区形象方面承担起更加积极的作用。

但必须看到的是,社会住房机构的发展与严格的租金管制关系密切。在市场调节机制被无形中关闭后,私人出租被逐渐挤出租房市场。尽管社会住房机构的最初目标是为无法找到合适住所的租房人群提供租房服务,但随着租房市场的构成逐渐走向单一化,社会住房的服务对象不再局限于弱势群体。社会住房机构在具有社会基本保障职能之外,也被赋予了较高的市场服务职能。

(3) 对低收入者进行住房补贴

由于社会住房的服务范围扩大,差异化的住房补贴成为提供援助的主要手段。在社会住房体系外,荷兰对低收入

者根据房租金额与家庭构成给予分级差异化的住房补贴(图3)。其中,198.89欧元以下的部分作为基本房租不享受住房补贴;对于198.89~339.08欧元的部分,不区分租房者构成的类型进行100%补贴;对于超出339.08欧元的部分,再根据租房者类型进行不同比例的补贴。2006年,超过97万户家庭收到了住房补贴,占租房群体的32%,平均每户补贴144欧元^[11]。

2.2 发展与挑战

目前,社会住房的建设和更新项目主要由地方政府执行。中央政府下达根据需求关系需要建设房屋的意见书后,地方政府再根据意见书制定住房政策,社会住房机构则根据地方政府政策进行房屋建设投标。在社会住房机构的所有投资中,有一部分是非营利性的。例如,2007—2011年间,荷兰社会住房机构建设了160000个社会住房单位,所投资的250亿欧元中有60亿欧元是非营利性的。

新建设的社会住房社区通常是混合居住区,即有一定比例的出租屋和一定比例的私有住宅。为了改善财政状况和推动城市更新,社会住房机构可以把房子或空置物业卖给个人

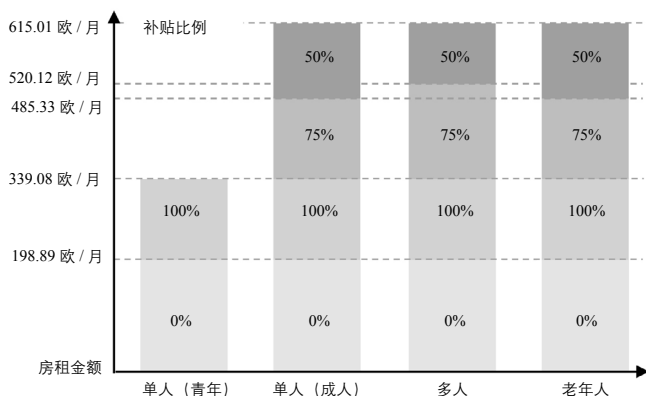


图3 2006年住房补贴比例示意

资料来源:参考文献[8]

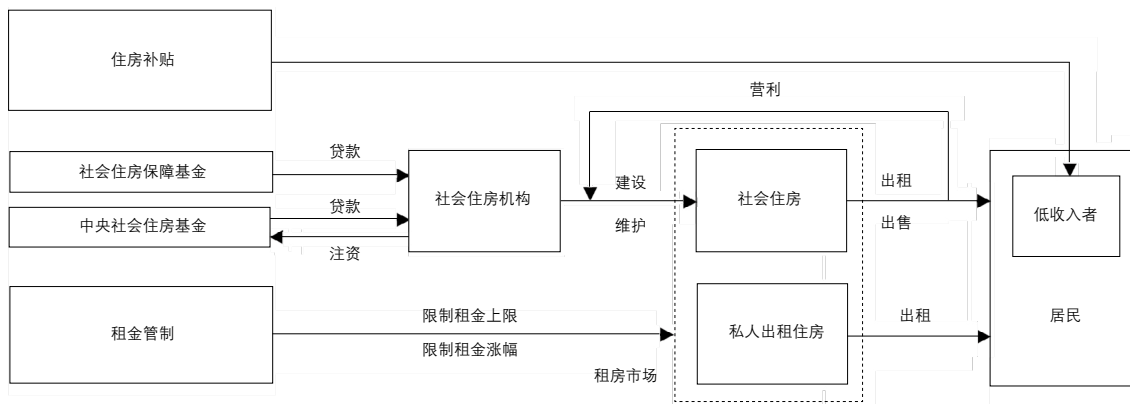


图2 社会公房体系示意图

资料来源:作者绘制

或私人机构。但正在出租的房屋不能出售，只能继续给租户租用。部分租户也可以选择买下来，其价格一般比市场价略低。社会住房机构出售一部分房子所取得的盈利可以用来补贴低租金的社会住房。新建社会住房的租金普遍比战后建设的社会住房高，主要面对年轻人的过渡性住房需求。同时，社会住房机构还为中高收入人群建设了越来越多的社会住房。此外，社会住房机构也建设一部分老年公寓来满足人口老龄化的需求。

社会住宅和商品住宅的混合开发，能够防止居住隔离，有利于促进社会融合。混合开发和差异化设计成为社会住房机构负责建设的住宅项目的基本原则^[4]。以阿姆斯特丹为例，在东港（Oostelijk Havengebied）旧港口区重建项目中，新建的住房中有一半为社会住房，包括了低层、多层和高层各种住房类型；GWL Terrein 是在棕地更新的基础上建设的一个无车小区，混合建设了租赁住宅和商品住宅；在新中央商务区（Zuidas）的建设中也配置了相当数量的社会住房。新建的社会住房不少与城市中心更新项目结合，地理位置比较好。为了保证商品房周围的环境质量，有利于销售，与其混合建设的社会住房的房屋质量也相应比较高。

然而，大城市里的许多建于二战后功能单一的社会住房社区面临着各种问题，例如居住隔离和社区衰败等。这些社区成为外来移民（如土耳其人、摩洛哥人）等的聚居区。荷兰有 25% 的人口是外来移民，其中 51% 住在社会住房^[11]。外来移民聚居在社会住房主要有三个原因：第一，这些外来移民大部分是低收入人群；第二，他们喜欢居住在城市，这样比较容易找到工作；第三，他们喜欢聚居在一起。由于这些人群在社会求职中处于弱势边缘化状态，他们的聚居区普遍存在犯罪率高和失业率高等问题，从而导致老租户搬出了

这些社区，但是外来租户迁入的意愿较低，所以这些社会住房社区的空置率很高。

为了解决这些问题，荷兰于 1997 年制定了一个新的政策，主要是关于人口稀少的居住区改造。这些需要改造的居住区大部分是 1950—1960 年建设的社会住房社区。许多大城市得到中央政府的改造资金，主要的改造活动则由社会住房机构承担。根据不同的情况，这些社会住房社区被推掉或更新（图 4, 图 5）。政府的主要政策理念为支持混合居住，即一部分社会住房允许在市场中卖给个人或私人机构，一部分新建的社会住房用来吸引新的租户。社会住房机构于是着力于改造这些战后建设的社会住房社区，通过拆掉一些老房子来建设新的出租屋和私人拥有住房，同时出售一部分原先出租的社会住房。社会住房改造的具体措施包括：

- (1) 改善室内设施；
- (2) 改善居住环境，如公共空间、绿化等；
- (3) 混合各个年龄层和各个层次收入的租户。改造方案主要由社会住房机构、地方政府、租户等一起设计。



图 4 荷兰乌得勒支城市社会住房社区 Kanalenland
资料来源：参考文献 [11]

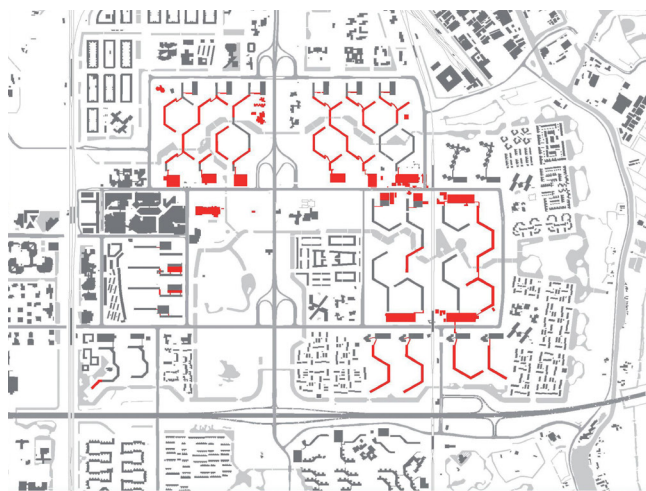


图 5 阿姆斯特丹社会公房社区 Bijlmermeer 的改造更新（左：改造前；右：改造后）
资料来源：参考文献 [13]

3 中国公共租赁住房所面临的挑战

目前,我国正处于保障房体系的快速建设时期,特别是公租房的建设。2008—2012年,全国开工建设廉租房与公租房共计约1150万套,将成为“公租房并轨”后的公租房。然而,大城市公租房建设普遍存在着建设用地供应不足、地方财政投入缺乏和融资困难等问题。因此,地方政府大多在郊区建设大规模公租房或保障房社区。这些社区往往缺乏可达性与配套设施,导致在部分城市出现入住率低的情况。由于低收入人群过度集中,潜在社会问题也比较大。此外,虽然外来人口允许申请公租房,但大部分低收入外来人口仍然被排斥在公租房之外。如广州、深圳和北京这几个大城市,外来人口的数量都在几百万以上,现有公租房的数量难以满足大量低收入外来人口的需求。

3.1 土地供应与规划问题

现行的财政体制(分税制)和土地出让制度客观上形成地方政府对“土地财政”的过度依赖,地方政府缺乏主动增加公租房用地供给的动力,必然造成公租房用地供应不足^[14]。国家分税制改革以后,地方财政收入在国家总财政收入中的比重由改革前的近80%迅速下降到45%左右;与此同时,地方财政支出的比重则从1978年的52.6%上升到2007年的76.9%。但财权上移与事权留置的矛盾导致地方政府特别是基层政府财政支出责任过大,造成财政收入与支出间的缺口^[15]。这也成为地方政府通过土地出让获得预算外收入以补充财政不足的一个重要动因。

“土地财政”降低了地方政府支持公租房建设的动力,无偿划拨土地会导致地方政府土地收入锐减,还需支付大量征地和土地平整费用。同时,地方政府一般会把土地收益金用在能够长远吸引投资的基础设施的建设上。由于公租房无法像商品房一样给地方政府带来更多经济效益和财政收入,反而要政府倒贴配套资金,因此地方政府普遍在相对较为偏僻和拥有廉价土地的郊区地带建设大规模公租房或保障房社区。这些社区往往存在选址边缘化、集中规模化布局、设施配套不足等问题^[16]。因此,郊区公租房租金往往在市场中并不具备优势,导致了公租房一边建设一边空置的现象。其次,这些位于郊区的大规模公租房或保障房社区将过度集聚低收入人群,潜在社会问题大,在未来很可能形成新的贫民窟。以荷兰的经验来看,二战后建设的大规模社会住房社区已经演变成新的问题社区,成为近几十年城市更新的主要对象。此外,公租房社区规划与设计也存在不少其他问题,如功能比较单一、户型设计不合适等。例如,2014年广州的公租房申请中,就发生平均10个人申请1个单间型公租房,

而大量的大户型公租房却受到冷落的情景^[17]。

3.2 公共租赁住房融资机制不健全

目前,我国公租房建设以地方政府为主进行,公租房建设资金的融资渠道主要有六种^[18]:(1)地方政府预算安排的资金;(2)土地出让收益;(3)中央补助资金、省级补助资金;(4)住房公积金相关收益和贷款;(5)保障房租金收入;(6)地方政府债券。这些政策在一定程度上为我国公租房建设的融资提供了途径,但也存在不少问题。首先,银行等金融机构迫于商业考虑对其融资缺乏积极性。一方面是由于公租房不能出售和融资,存在前期投资量大、投资回收期长等特点,还需承担房屋维护、租金收取等一系列后续管理工作;另一方面是因为公租房的用地大多来自政府划拨或限制用途,处置变现能力弱,很难用作贷款抵押,又没有其他抵押担保措施。其次,缺乏相应的政府激励、风险保障等政策安排,民间投资参与投资建设的积极性不高。可以说,公租房既是保障性住房的重点,又是融资的难点。

国务院七部门联合印发的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》(2013)也提出,在加大政府对公租房投入的同时,切实采取土地、财税、金融等支持政策,充分调动各类企业和其他机构投资和经营公租房的积极性。鼓励民间资本投资公租房,既可以有效缓解政府的资金压力,也能借助企业投资经营、项目管理、住房建设等方面的专业力量,促进提高公租房的投资建设和运营效率。但在实际操作中,目前我国保障房的建设资金主要由各级政府负担,其资金渠道的单一造成了公租房建设资金普遍存在较大缺口,各级政府面临较大的建设资金压力。这一方面是由于各级政府财政资金不足;另一方面公租房由于其公益性和保障性的特点,难以在短时期内收回成本,并且会挤占其他更具营利能力的政府投资配额,地方政府积极性不高。因此,单一的政府投资模式如果不能转变为多元投融资模式,大规模的公租房建设将面临巨大的资金压力。如何吸引社会力量参与建设,将是未来公租房建设的关键。

3.3 公共租赁住房对于外来人口是“杯水车薪”

公租房政策旨在打破户籍制度,把符合条件的外来人口纳入保障房体系。《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》指出,公租房供应对象主要是城市中中等偏下收入住房困难家庭,但有条件的地区,可以将新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应范围。在外来务工人员集中的开发区和工业园区,市、县人民政府应当按照集约用地的原则,统筹规划,引导各类投资主体建设公租房,面向用人单位或园区就业人员出租。

由于公租房建设受到土地和资金等的限制,目前其数量远远不能满足低收入外来人口的需求。例如,广州市外来人口高达476万人(广州市第六次全国人口普查),2013年,广州在建公租房数量仅有4万套,1.2万套公租房最快可在2014年竣工^[19]。公租房数量相对于外来人口数量可以说是杯水车薪。此外,大部分公租房位于城市偏远地段,远离工作地点,因此不被外来人口青睐^[20]。实际上,广州、深圳和北京等城市,大部分低收入外来人口主要聚居在城市中心地区和城乡交界处的城中村^[21,22]。结合城中村更新和公租房建设将是解决我国大城市外来人口居住问题的突破口之一。

4 荷兰社会住房体系对我国公共租赁住房建设的启示

综上所述,我国公租房建设普遍存在着土地供应不足、规划不合理、融资和管理困难、远不能满足低收入外来人口需求等问题。荷兰社会住房建设的经验对我国公租房建设的借鉴意义主要体现在以下两个方面。

4.1 鼓励多种公共租赁住房机构的成立

社会住房机构在荷兰扮演着极其重要的角色。这些机构从最初零散的小规模自发组织到后来发展成为运行有序的大规模专门机构,离不开一系列的政策支持和鼓励。目前,我国的保障房建设和管理多为政府委托,房地产公司与物业管理公司具体实施的模式^[4]。这种以营利为目的的企业承担社会义务会产生诸多问题,如企业积极性不高、建设和管理分离、融资单一等。我国政府可以鼓励多种公租房机构的成立,并提供相应的政策和资金支持。成立专门的公租房机构将有利于公租房长远的建设与管理。这些机构可以是地方政府成立的国有企业,也可以是民间自发组织的但受到政府监督和管理的机构。公租房机构的任务是投资、建设和管理公租房,属于非营利机构。借鉴荷兰经验,为了有利于公租房资金的长期运作,少部分建设可允许出售,但盈利部分必须用到公租房建设或补贴低租金的公租房。

多种公租房机构的成立意味着融资渠道的多样化,有助于缓解目前地方政府单方面承担建设融资压力大等问题。首先,地方政府成立的公租房建设投资机构,可采用财政拨款、公积金贷款、银行贷款等多种方式。其次,民间可自发组建公租房机构。这些公租房机构可以由民间组织创立的非营利性机构;也可以是由外来人口或城中村村民以市场运行模式组建的小型公租房企业,即外来人口或村民可以成为该企业的股东。民间公租房机构能够有效吸收大量的民间资本,缓解地方政府在公租房建设融资中的压力。荷兰早期的公租房机构也是小型的自发组织的民间机构,这些机构在政府资

金短缺的阶段发挥了很大作用,后来随着荷兰经济的快速增长,它们从政府得到大量的资金支持,才得以大规模的发展。参考荷兰的经验,这些自发机构必须得到政府的授权、支持、监督和管理。一方面,政府制定相应的公租房机构管理办法,明确规定公租房机构必须履行的责任。例如,公租房机构不能参加金融投机,必须开展好住房管理与建设;公租房机构允许营利,但盈利必须用到公租房建设中;公租房机构在政府设定最高租金和最高的平均租金增长率下可以不同程度的提高房租等。另一方面,公租房机构只要履行相关的规定,就可以享受政府的补助金,或者由专门成立的公租房投资建设基金提供低息贷款等融资。

4.2 公共租赁住房建设与城中村更新相结合

虽然荷兰社会住房的建设取得了瞩目的成就,但我们也应该看到二战后建设的大型社会住房社区由于过度集中了低收入人群,并且功能单一,导致了后期的社会隔离、高犯罪率、高失业率等问题,成为过去20年城市更新的主要对象。借鉴荷兰的经验,我国大城市应尽量避免在郊区建设大型公租房或保障房社区。公租房建设宜分散在城市内部,与城市商业和工业等各类用地混合;建设规模不应过大,可与城市更新相结合。例如,利用中心城区的旧村和旧厂改造腾挪的土地,以小规模、分散的方式建设公租房,并且探索混居模式,促进社区不同阶层群体的交流^[23]。特别是在北京、广州、深圳等大城市,公租房建设可结合聚集了大量低收入外来人口的城中村进行渐进式更新改造^[21]。这种结合,一方面有利于解决目前公租房建设中存在的土地短缺、资金缺乏、位置偏远和供不应求等问题,另一方面有利于改善低收入外来人口在城市的居住环境。

在我国大城市中,城中村普遍成了外来人口的聚集地,它们常常分散在城市中心区和城乡交界处,周围往往有较好的公共交通设施,并靠近各种商业服务设施,房租低廉,受到大量低收入外来人口的青睐。大部分外来人口在城中村集体企业或周围城市企业工作,日常交通为步行或公交。城中村为外来人口提供了低廉的住房和服务,但也存在不少问题,如违建和缺乏面向外来人口的公共设施等。然而,目前大规模的城中村推倒重建改造模式也是不可持续的,一方面将导致外来就业人口丧失廉价的住房,一方面将破坏城市功能混合带来的活力。结合公租房建设的城中村更新既有利于解决公租房面临的难题,也有利于解决城中村和外来人口的问题。政策上可以利用一部分城中村集体产业用地来建设公租房,不需要或仅需要少量的拆迁赔偿,成本比较低;同时,能够减少村内部的租房需求,从而遏制村民的违建活动,有利于降低村内部的建筑密度,促进村内部的升级更新。公租房机

构和村集体组织可以一起合作投资建设,也可以把城中村的一小部分民宅“团租”下来,进行升级改善,使之成为公租房。升级的房屋质量标准应与目前公租房建设标准基本持平,并与村的其他升级行动(如公共空间建设、面向外来人口的公共服务设施建设、道路交通改善、产业升级更新)等结合起来。由于城中村的升级改造涉及为低收入外来人口提供公共产品,在国家和城市层面上应有相关的资金和政策支持。此外,城中村的产业升级更新等也关系到城市整体的发展,在城市层面上应该有一个统一的规划统筹,能够指引各个城中村升级改造和公租房建设等具体行动。总而言之,结合城中村渐进式升级改造的公租房建设能够有效解决我国目前公租房建设和城中村改造的两大难题。这种新的模式具备规模小、投资少、风险小、灵活度大等优点,能够及时根据市场需求来提供公租房的数量。

4.3 小结

公租房的建设将是我国一项长期的民生保障任务。荷兰的经验表明,公租房机构的成立有利于长远的建设与管理,并且不同的时期可以通过不同的政策来刺激和调整使其与发展阶段相适应。同时,我们也要从荷兰社会住房建设中吸取教训,即大规模社会住房社区的建设将引发新的社会隔离等问题。目前,我国公租房建设要结合具体的国情和发展阶段特征。一方面,应鼓励多种公租房机构的建立,特别是民间公租房机构的成立将有利于引进大量的民间资本;另一方面,公租房建设要接近低收入外来人口的工作地点,不宜在郊区进行大规模建设,可结合城市内部或城乡交界处的城中村或棚户区进行渐进式升级改造。从长远来看,除了逐步建设公租房,还应建立完善的出租屋租金管制和差异化的住房补贴制度。UPI

参考文献

- [1] 王保安. 走中国特色住房保障道路 [N]. 人民日报, 2013-04-10.
- [2] 李俊夫, 李玮, 李志刚, 等. 新加坡保障性住房政策研究及借鉴 [J]. 国际城市规划, 2012, 27(4): 36-42.
- [3] 赵燕著. 廉租房建设与国家宏观经济 [J]. 城市发展研究, 2005(03): 1-14.
- [4] 惠晓曦. 寻求社会公正与融合的可持续途径: 荷兰社会住宅的发展与现状 [J]. 国际城市规划, 2012, 27(4): 13-22.
- [5] Wassenberg F. Key Players in Urban Renewal in the Netherlands[M] // Whitehead C, Scanlon K. Social Housing in Europe: A Review of Policies and Outcomes. LSE London, 2008: 197-208.
- [6] Elsinga M, Wassenberg F. Social Housing in the Netherlands[M] // Whitehead C, Scanlon K. Social Housing in Europe. LSE London, 2007: 130-147.
- [7] AEDES. Dutch Social Housing in a Nutshell[R]. Hilversum: Aedes Vereniging van Woningcorporaties, 2007.
- [8] Haffner M, Hoekstra J, Oxley M, et al. Bridging the Gap Between Market and Social Rented Housing in Six European Countries[M]. Amsterdam,

IOS Press BV, 2009.

- [9] 让·克劳德·德里昂, 马璇, 姚鑫. 欧洲与法国社会住房政策的主要问题 [J]. 国际城市规划, 2009(4): 22-27.
- [10] Heij J. Improving the Flexibility of the Dutch Housing Market to Enhance Labour Mobility[R/OL]. OECD Economics Department Working Papers, No.833, OECD Publishing, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkdgfkxrr2-en>.
- [11] Whitehead C, Scanlon K. Social Housing in Europe[M] // Whitehead C, Scanlon K. Social Housing in Europe: A Review of Policies and Outcomes. LSE London, 2007: 130-147.
- [12] Architectuurcentrum Aorta. Architectuurwandering Kanaleneiland Centrum[R/OL]. 2011. <http://www.aorta.nu/2011/04/architectuurwandering-kanaleneiland-centrum/>.
- [13] Bijlmermeer Renovation Planning Office. The Bijlmermeer Renovation: Facts & figures[R/OL]. 2008. <http://www.vernieuwdebijlmer.nl/>.
- [14] 张占斌, 李万峰, 费友海, 等. 中国城镇保障性住房建设研究 [M]. 国家行政学院出版社, 2013.
- [15] 罗必良. 分税制、财政压力与政府“土地财政”偏好 [J]. 学术研究, 2010, 10: 27-35.
- [16] 柳泽, 邢海峰. 基于规划管理视角的保障性住房空间选址研究 [J]. 城市规划, 2013(7): 73-80.
- [17] 练洪洋. 单间“10抢1”, 公租房细节需优化 [N]. 广州日报, 2014-04-17.
- [18] 杨智璇. 我国公租房建设资金融资渠道研究 [J]. 中国房地产, 2012, 12: 53-62.
- [19] 广州市住房保障办公室. 2013年广州市计划供应保障性住房: 房源情况介绍 [R]. 广州: 广州市住房保障办公室, 2013.
- [20] 魏宗财, 陈婷婷, 孟兆敏, 等. 广州保障性住房的困境与出路——与香港的比较研究 [J]. 国际城市规划, 2015(4): 109-115.
- [21] Lin Y L, De Meulder B, Wang S F. Understanding the “Village in the City” in Guangzhou: Economic Integration and Development Issue and Their Implications for the Urban Migrant[J]. Urban Studies, 2011, 48(16): 3575-3590.
- [22] Lin Y L, De Meulder B, Cai X X, et al. Linking Social Housing Provision for Rural Migrants with the Redevelopment of “Villages in the City”: A Case Study of Beijing[J]. Cities, 2014, 40(A): 111-119.
- [23] 何徽丹, 刘玉亭. 国内外城市保障性住房及其住区建设特征对比 [J]. 规划师, 2014, 12(30): 5-12.

(本文编辑: 秦潇雨)