

美国的住房状况与住房政策

Housing Condition and Housing Policies of the USA

王佳文
Wang Jiawen

摘要：通过整理 2009 和 2011 年美国住房调查数据，本文分析了美国的住房状况和住房政策，指出美国住房发展的核心问题不是总量缺乏，而是社会支付能力不足。本文在全面分析美国各项住房政策的基础上，描述了美国联邦和地方政府运用税收减免、公共住房建设、租房券资助、财政补贴和包容性区划等多种手段，体现出政策设计的组合与互补。最后，本文提出为了有针对性地制定住房政策，我国应当开展详尽的大规模住房状况调查，并根据实际情况组合运用各项住房发展政策。

Abstract: On the basis of 2009 and 2011 American housing survey data, this article analyses the housing condition and housing policies of the United States, and points out that the key problem of American housing development is not due to the lack of gross housing units, but due to the insufficient social affordability. Then the article describes how the federal and local governments combine all types of housing policies to alleviate the housing problems. At last, the article suggests that China should launch elaborate housing survey, and then draw up housing policies accordingly.

关键词：美国住房调查；住房状况；住房政策

Keywords: American Housing Survey; Housing Condition; Housing Policies

作者：王佳文，硕士，中国城市规划设计研究院，环境所副所长，教授级高级规划师。
Wangjw@caupd.com

引言：美国的住房调查

美国自 1965 年成立住房与城市发展部 (HUD) 以后，从社会到政府更加关注住房发展问题，美国政府、非政府组织和大学等机构逐步开展了大量全国层面的住房调查。主要包括：美国住房与城市发展部和美国统计局联合开展的美国住房调查 (AHS: American Housing Survey)，国家低收入住房联盟的市场房租调查以及哈佛大学联合住房研究中心的全国住房情况调查。这些住房调查的对象既有住房实体，也有包括房租在内的房地产市场运行要素；调查采取了多角度的方法，有助于全面了解美国社会真实的住房情况 (表 1)。

本文根据《2011 年美国住房调查报告》(2013 年 9 月公布)，并参考《2009 年美国住房调查报告》，对美国住房的现状进行分析——这两年的美国住房调查报告便于和 2010 年美国人口普查的人口状况结合，更有助于了解美国实际的住房状况。

1 总量与可支付性——当前美国住房状况分析

1.1 住房的总量、类型与产权

(1) 住房总量及其使用状况

根据 2010 年美国人口普查结果，2010 年全美人口为 3.09 亿，其中 65.1% 居住在自有房中，34.9% 租房居住；自有房户平均每户 2.65 人，租房户平均每户 2.44 人。

根据 2011 年美国住房调查报告，2011 年美国实有住房 13 241.9 万套，全部

表 1 美国三个主要住房调查的比较

类型	调查名称	调查主体	特色	调查周期	调查报告
联邦政府	美国住房调查	美国住房与城市发展部、美国统计局	重点在于调查全国住房实体质量情况	全面调查 2 年一次，重点大都市地区深入调查 6 年一次	American Housing Survey for the United States
非政府组织	市场房租调查	国家低收入住房联盟	重点在低收入者获得存量住房的情况	每年	Out of Reach
大学	全国住房情况调查	哈佛大学联合住房研究中心	重点在房地产市场运行情况	每年	The State of The Nation's Housing

资料来源：参考文献 [4]

住房建造年代的中位年为 1974 年，平均房龄 37 年，其中空置中的住房为 1 337.9 万套，空置率约为 10.1%（图 1）。当前美国住房的空置情况与房龄无关，但住房出租率和房龄具有一定关系，其中 1990 年以后建成住房的出租率只有 20% 左右，1990 年以前建成住房的出租率超过 30%，而 1940 年以前建成住房的出租率接近 40%（图 2）。

(2) 住房类型及其变化

在美国全部住房中，独户住宅为 9 074.2 万套（图 3），是比例最高的一种住宅类型，反映出代表着“美国梦”的独户住宅是美国住房发展的主体。从 20 世纪 80 年代开始，独户住宅的建设增加较快，1980 年独户住宅的比例为 56%，1990 年达到 65%，10 年间提高了 9%，2005 年美国独户住宅建设数量达到顶峰，年内开工建设数量达到 170 多万套（图 4）。截至 2011 年，美国独户住宅已经达到全部住房中总量的 68.5%。

(3) 住房产权及其变化

1940 年之前，美国大多数的城市家庭还未拥有自住房，而是租房居住，在战后联邦政府住房融资系统的推动下，美国自有房比例从 1940 年的 44% 提高到 1960 年的 62%，并于 2004 年达到历史最高的 69.1%（图 5）。

但是自有房比例在不同人群中的状况是不一样的，已婚

家庭的自有房比例高达 84%，比其他家庭高出 30%；白人家庭的自有房比例为 76%，而黑人家庭为 49%，拉美裔家庭为 48%，而且这种差距还在不断拉大。

1.2 住房的质量

(1) 住房质量基本状况

近年来，美国住房变得面积越来越大，设施水平越来越高。自有房的平均使用面积从 1973 年的 142 m² 逐步增加到 2007 年的 211 m²；中央空调安装比例（从 49% 到 90%）和

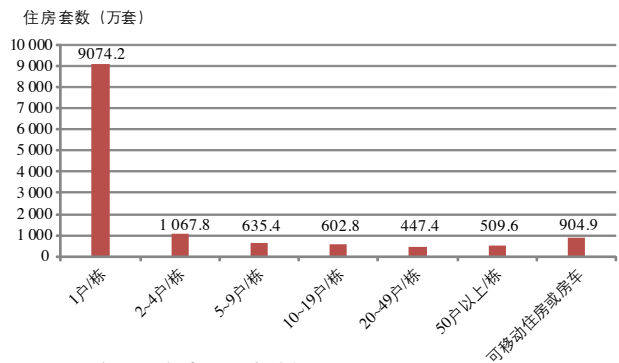


图 3 2011 年美国各类型住房的数量

资料来源：同图 1

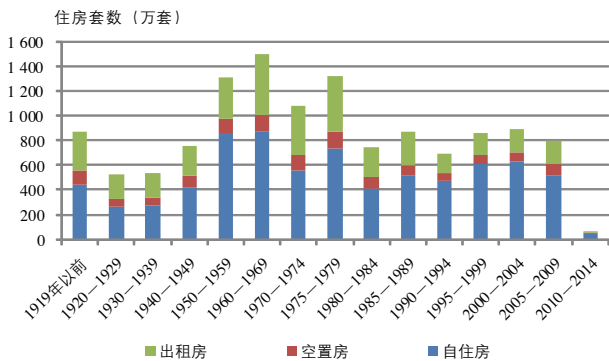


图 1 美国不同建造年代住房的自住、出租和空置数量

资料来源：参考文献 [1]

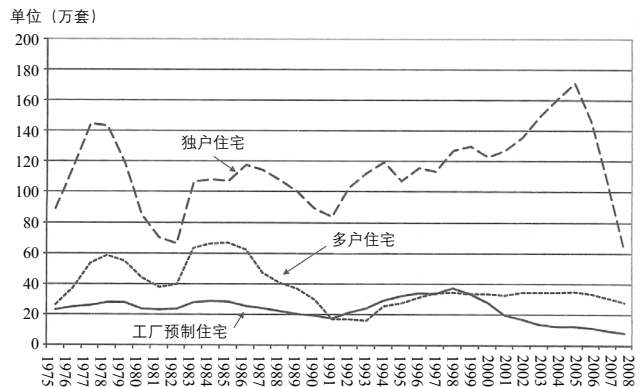


图 4 1975—2008 年美国各类型住房年度开工建设数量

资料来源：同表 1

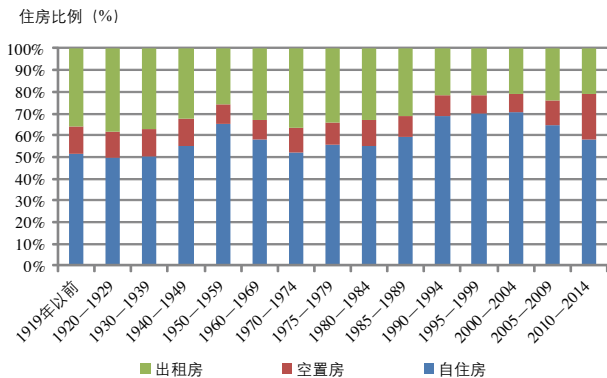


图 2 美国不同年代建造住房的自住、出租和空置比例

资料来源：同图 1

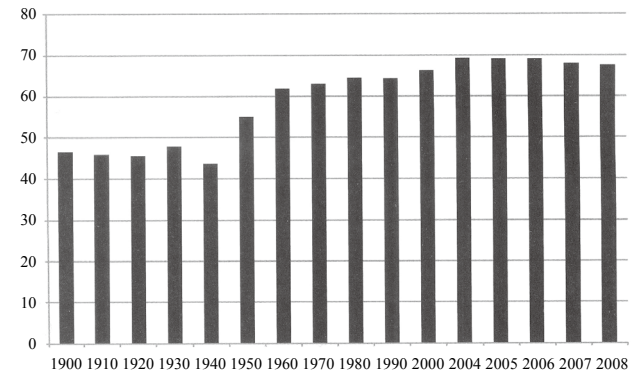


图 5 1900—2008 年美国自有产权住房比例变化

资料来源：同表 1

拥有两个以上完整卫生间的比例（从 60% 到 95%）也显著增加，说明住房配套设施水平大幅提高（表 2）。

另外在全部住房中，3 个卧室以上的住房套数超过 60%（图 6），考虑到美国家庭平均人口 2.5 人左右，可以发现大部分住房的人均卧室数量超过 1 间。

（2）衡量住房质量的全国性标准与状况

目前用来衡量美国住房建筑质量的最主要标准来自每两年一次的住房调查。根据这一标准，在卫生设施、供热、走廊、维护、电力和厨房设施这几个方面有一个或者多个缺陷的住房，即被认定为有“中度”或“严重”住房问题（表 3）。从 1993 年以来，有严重质量问题的住房不超过住房总量的 2%，由此可见，美国住房的整体质量很高。

（3）住房质量的变化

需要说明的是，美国住房质量也不是一直这样高。在 20 世纪 40 年代，美国住房的卫生设施不完善率超过 45%，平均每间卧室超过 1 人的情况超过 20%。但随着美国住房情况的逐步改善，住房卫生设施不完善率在 20 世纪 80 年代之后已经低于 5%，每间卧室超过 1 人的情况不到 1%（图 7）。

1.3 住房价格（可支付性）

在美国，衡量住房可支付性最广泛使用的指标是住房负

担，即收入中用于住房花费的百分比，可具体表示为收入中平均用于住房支出的百分比。美国通常认为，住房支出达到收入的 30% 为住户承受的上限。从 1997—2007 年美国家庭的住房负担情况分析可以发现，当前美国住房可支付性的问题远比住房总量和质量影响更大——全美只有不到 2% 的家庭住在严重设施不足的住房里，却有超过 16% 的家庭把收入的一半甚至更多用于与住房相关的花费，在租房户中这个

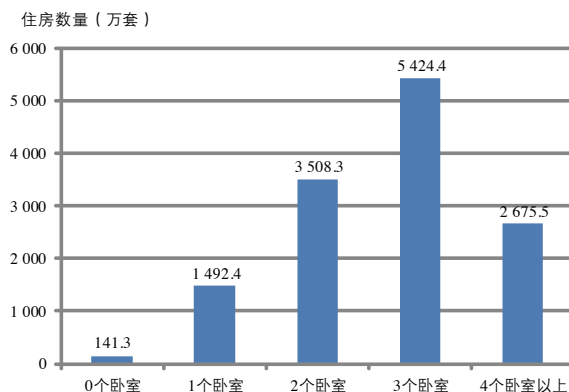


图 6 2011 年美国住房中不同卧室数量的住房套数

资料来源：同表 1

表 2 美国城市住房面积水平和住房配套设施水平变化趋势

建成年份	平均面积 (m ²)	中央空调安装比例 (%)	拥有两个以上完整卫生间的比例 (%)
1973	142.6	49	60
1983	145.4	70	72
1993	180.7	78	88
2003	200.8	88	95
2007	211.5	90	95

资料来源：同表 1

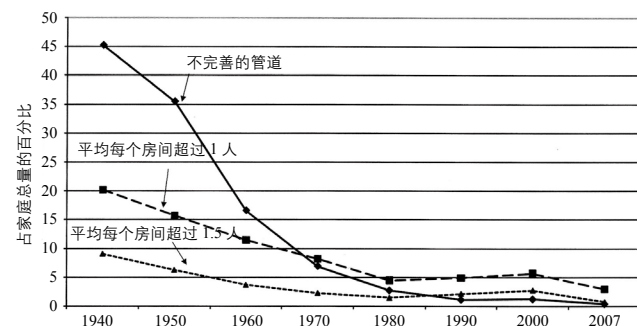


图 7 1940—2007 年美国住房条件改善变化

资料来源：同表 1

表 3 严重和轻度住房质量问题的衡量标准

严重 (含有下列 5 个问题中的 1 个)	中度 (含有下列 5 个问题中的 1 个, 同时不包含任何定义为严重的问题)
卫生设施: 缺乏冷热水, 或抽水马桶, 或淋浴器, 所有这些设施均在本户内, 除非有两个以上完整的卫生间	卫生设施: 过去 3 个月中, 至少有 3 次所有的抽水马桶同时在 6 个小时以上的时间内停止工作
供热: 由于供热系统的问题, 去年冬天曾遭受 24 小时或更长时间的寒冷; 同时, 去年冬天供热系统曾经 3 次出问题, 每次持续时间超过 6 小时	供热: 所有的供热设备是没有出气口的以煤气或煤油做燃料的加热器
走廊: 在公共区域同时存在以下 4 个问题——照明灯设施不正常工作, 踏板松脱, 扶手松脱, 电梯失灵	走廊: 拥有严重住房问题中列举的 4 个走廊问题中的 3 个
维护: 具有下列 6 个问题中的 5 个——外部结构渗水, 如从屋顶、地下室、窗户或门渗入; 内部结构渗水, 如从管道或卫生设施; 地板出现漏洞; 墙壁或天花板有洞或出现裂缝; 超过 8×11 英寸面积的涂料脱落; 在过去 90 天内有老鼠出没的迹象	维护: 拥有严重住房问题中列举的 6 个维护问题中的 3~4 个
电力: 没有电, 或者同时出现下列 3 个问题——电线外露, 某一房间没有墙面插座, 过去 90 天内曾经 3 次电线短路或保险丝熔断	厨房设施: 套内缺少只为本套住户使用的水槽、冰箱或烹饪设施

资料来源：同表 1

比例接近 24% (表 4)。

低收入租房户中普遍存在的可支付性问题的主要原因是中低价格住房的短缺, 换句话说房租价格的上涨超过了租房家庭的收入增长, 使越来越多的出租房超出了低收入者的支付能力。2001 年, 收入最低的 20% 租房户为 990 万, 其所能承受的 (按收入的 30% 计算) 市场出租房总量仅为 790 万套, 住房供应缺口达 200 万套, 而这 790 万套低价格出租房中, 还有将近 200 万套被收入能力较强的人所租住, 这加重了低收入人群的住房压力。

1.4 联邦政府的住房支出

20 世纪 80 年代以前, 住房与城市发展部的预算授权是联邦政府的一项主要支出, 其比例仅次于国防部, 1978 年住房与城市发展部占联邦政府预算授权总额的 8%, 但这些预算授权却从来没有花完。于是在 20 世纪 80 年代初, 里根政府把住房与城市发展部的预算授权削减了 70%, 到了 1983 年, 它的比例仅占联邦预算的 2%。自此, 这一比例一直保持在 1%~2% 之间 (图 8)。

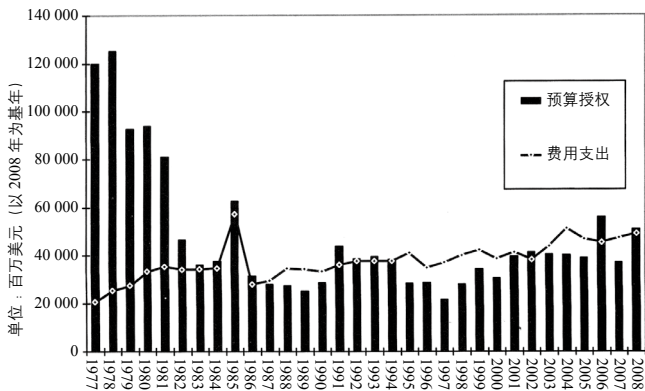


图 8 1977—2008 年美国住房与城市发展部的预算授权与费用支出
资料来源：同表 1

预算授权的降低减少了对更多住户进行资助的能力, 不足的预算费用支出主要被用于更新和延长现有的资助计划、维护现有的公共住房, 而不是扩大资助范围。1996 年以来, 除了更新严重衰败的公共住房和在印第安保留地上建设公共住房以外, 联邦预算再也没有建设一栋新的公共住房。

1.5 小结——美国住房发展的主要矛盾是支付能力

二战以后, 在联邦政府住房融资系统的推动下, 美国自有房比例和独户住宅比例大幅提高, 住房的面积和设施水平也大幅提高。总的来看, 代表社会总体住房条件的住房总量和质量得到了很大改善, 但住房问题仍然非常严重, 有超过 1 700 万的住户 (其中一半是自有房主) 用在住房的花费超过其收入的一半, 严重降低了他们的生活水平。因此美国的住房问题主要是可支付性问题, 是住房价格和居民支付能力的矛盾问题。更明确地说, 就是住房总量满足需求, 但支付能力不足导致很多人无家可归, 许多房屋空置。因此美国的住房政策主要是研究如何跨越政策障碍, 协调解决无家可归者和空置住房同时大量存在的问题。

2 多元与互补——美国住房政策分析

住房总量满足需求但支付能力不足的问题, 已经不仅仅是住房管理部门的问题, 于是美国联邦和地方政府采取了多种政策手段来解决这一社会问题, 包括税收政策、财政政策和规划管理政策等。

2.1 税收减免：联邦政府对个人的间接资金补贴

提到美国的住房政策, 很多人首先想到的是公共住房等工程建设型的住房政策, 而实际上, 受益人范围最广的住房政策是税收减免 (Tax Credit) 政策。2008 年, 大概有 120 万个低收入家庭居住在公共住房中, 而同时却有 1.55 亿购房者

表 4 1997—2007 年房主和租户中的严重和中等住房负担情况

	1997 年			2007 年			1997—2007 年的变化	
	数量 (千)	占此类住房负担家庭百分比	占有房主和租户的百分比	数量 (千)	占此类住房负担家庭百分比	占有房主和租户的百分比	总量 (千)	百分比
严重住房负担家庭 (住房支出占家庭收入的 50% 以上)								
房主家庭	5 795	45.6	8.8	9 172	51.1	12.1	3 376	58.3
租户家庭	6 925	54.4	20.4	8 772	48.9	23.8	1 847	26.7
总计	12 720	100.0	12.8	17 994	100.0	16.0	5 224	4.1
中等住房负担家庭 (住房支出占家庭收入的 30%~50%)								
房主家庭	8 467	55.1	12.9	13 615	63.0	18.0	5 148	60.8
租户家庭	6 889	44.9	20.4	7 988	37.0	21.7	1 099	16.0
总计	15 356	100.0	15.4	21 603	100.0	19.2	6 247	40.7

资料来源：同表 1

受益于住房抵押贷款利息免交联邦个人所得税。这项政策通过让大部分人在市场上自行购买住房，而政府只是用税收这只“看不见的手”进行调节，以降低住房支出占家庭收入比例来解决个人的住房问题。

美国早期的税法规定，个人应纳税收入不包括向政府贷款产生的利息。二战之后，随着大规模住房建设和抵押贷款购房的兴起，购房者享受的个人住房抵押贷款免交联邦个人所得税的总额也越来越高。2008年联邦政府用于住房的直接资金不到402亿美元，而同年对住房抵押贷款利息减免和其他针对有房户的税收减免却超过了1710亿美元，而且这些税收减免中的绝大部分流向了年收入超过10万美元的住户（图9）。

从受益人比例我们可以发现，税收减免不是针对社会上住房条件最差群体的特惠型政策，而是针对社会中绝大部分购房者的普惠型政策。尽管不那么引人注目，但它却是美国最重要的一项住房政策。

2.2 公共住房：联邦政府对个人的直接住房供给

公共住房（Public Housing）项目最初启动于1937年的《住房法》（The Housing Act），是最广为人知也是目前实施最久的美国住房政策。公共住房面向美国收入最低、住房状况最差的群体，要求申请者中低于地区平均收入30%的家庭数量不低于40%。由于公共住房是面向最低收入者，因此国会严格限制了公共住房的建设经费，如1937年限制在每套住房5000美元（50万人口以上城市）和每套住房4000美元（50万人口以下城市）。因此公共住房的设计质量和建筑标准明显低于市场上的私有住房。

公共住房这一政策实施以来，初期建设数量增长很快，到了20世纪90年代中期，公共住房保有量达到了最高的140多万套，而后又逐步减少到现在的110多万套（图10）。公共住房保有量的不断减少，也反映出这项政策出现了一些

问题。较低的建设标准、对低收入住户比例的严格限制和主要建设在城市中少数民族裔聚居地区，造成了事实上的贫困集中化；公共产权设施的疏于维护造成室内外环境不断破败，继而引发了高犯罪率。1976年著名的美国圣路易斯市普鲁特—伊戈公共住房项目拆除事件，被称为“现代建筑的死亡”，反映的就是这种社会现实。有鉴于此，近年来美国住房与城市发展部将经费主要集中在公共住房的维护修缮方面，特别是在1993年设立的“希望六号”（Hope VI）计划，至今已投资60亿美元以上。总的来看，作为工程建设型的住房政策，公共住房还将是美国重要的特惠型住房政策，未来会根据其出现的问题不断进行修补完善，但不会有大幅调整。

2.3 租房券：联邦政府对个人的直接租金补贴

针对公共住房政策实施中的新情况和新问题，联邦政府在1974年修订了1937年《住房法》，推出了《房屋及社区发展法》（The Housing and Community Development Act of 1974）。特别是修订了第八条款（Section 8），其中既包括新建和重大修缮项目，也包括存量住房项目，租房券（Housing Choice Voucher）就是第八条款存量住房项目的产物。

总的来看，租房券是另一种面向低收入群体的特惠型政策。其操作方法是，政府为低收入者提供租房券，用来支付当地公平市场租金（Fair Market Rents）超过住户税前收入30%的部分，因此也可以看作是联邦政府对个人的直接租金补贴。截至2009年，得到租房券补贴的家庭超过220万户，超过了其他所有公共住房项目；其补贴户数占美国住房与城市发展部补贴总户数的比例从1993年的30%上升到2008年的42%，成为美国针对低收入群体住房政策中最重要的一项。

从实施30年的效果来看，就政府的资金使用效率而言，租房券远高于其他任何住房资助项目；租房券获得者也获得了较大的住房选择范围，避免了公共住房项目的集中贫困现象。但是租房券政策也出现了一些问题，例如租房券在特定

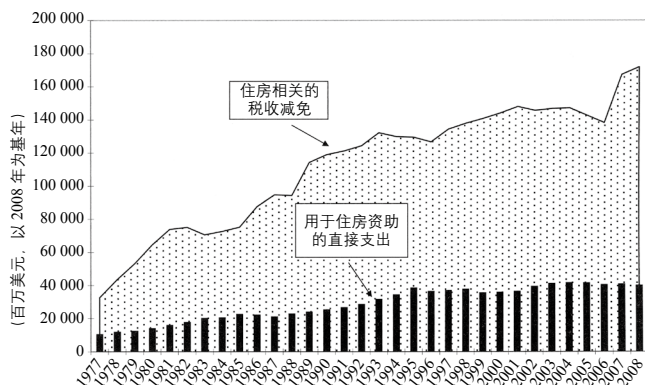


图9 1976—2007年与住房有关的税收减免与直接支出
资料来源：同表1

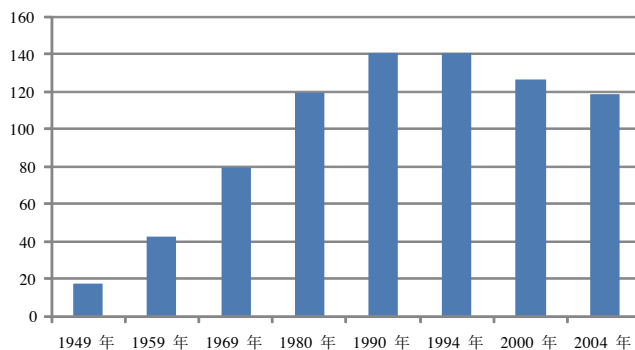


图10 美国公共住房保有总量的变化情况
资料来源：同表1

地区的引入，短期内会带来房屋租金的上升，长期来看也不会带来各种族和贫富阶层的融合。

从1937年的公共住房到1974年的租房券，体现了美国住房政策从“补砖头”到“补人头”的转变，反映了美国在住房总量趋于饱和的背景下，如何从人的角度去寻找减轻社会低收入者住房困难的解决办法。

2.4 财政补贴：联邦政府对地方政府的直接资金补贴

相比于其他几种面向个人的资助方式，联邦政府对地方政府采取了财政补贴的资助方式，增强了州和城市政府解决自己辖区住房问题的能力。联邦政府采取的财政补贴方式，包括打包补贴（Block Grants）、免税住房债券（Tax-Exempt Bonds）和住房信托基金（Housing Trust Fund）等多种形式，尽管债券和基金这两种形式看起来已经不是政府的“直接”资金补贴，但是债券、基金的提供主体实际上均为政府背景的机构，例如美国最大的两家房地产抵押贷款机构——房利美（FNMA: Federal National Mortgage Association）和房地美（FHLMC: Federal Home Loan Mortgage Corporation）均为美国政府出资设立的公司，尽管后来两家公司均部分私有化并成为上市公司，但仍然享受免除联邦税和州税等各项优惠政策。

(1) 打包补贴。打包补贴由联邦政府提供给州和城市政府，其应用范围很广，在联邦政府限定的方向和比例内，当地政府可根据实际需要确定自己的项目。各州和城市政府每年所获得的资金数额，是基于其人口比例、贫困状况、住房拥挤状况等因素的公式计算得出的。联邦政府补贴数额最大的打包补贴计划是“社区发展打包补贴”（CDBG: Community Development Block Grant），设立于1974年，已经有40年的历史，近年每年补贴总额约为40亿美元；另外一个比较有影响的打包补贴计划是“家庭投资合作计划”（Home Investment Partnership Program），设立于1990年，是以低收入家庭为主要受益者的补贴计划，近年每年补贴总额约为20亿美元。

(2) 免税住房债券。免税住房债券通常由联邦政府和州政府设立的住房金融机构发行，用于吸引社会资金，提供住房抵押贷款。联邦政府限制了各州发行免税住房债券的总额为每年每位居民90美元，同时全州总额不得超过2.73亿美元，因此美国每年此类债券的发行总额不超过260亿美元。2008年以来，由于州政府设立的住房金融机构在金融危机中普遍面临较大危机，因此目前美国房地产抵押贷款免税债券发行主要集中到两个全国性机构——房利美和房地美。

(3) 住房信托基金。住房信托基金由州、县或城市政府设立，并由政府或半政府的机构来管理，2007年全美共有约600个此类独立运作的基金。它的资金来源主要是城市政府的房地产交易税，使用对象主要是中低收入家庭，2006

年全美此类基金总额约为16亿美元。

2.5 包容性区划：地方政府对个人的间接法规支持

近年来，越来越多的地方政府通过使用“包容性区划”（Inclusionary Zoning）来增加可支付住房的供给。包容性区划要求或者鼓励开发商把他们开发的部分住房提供给中低收入住户。例如，开发100套住房的开发商可能会被要求将其中的20套预留给中低收入家庭。

包容性区划可以采取多种形式，包括强制性要求和自愿性引导。它的优点在于不仅能够增加可支付住房的供给，而且能促进富裕社区的经济多样性——低收入住户也能居住在可支付住房很少的社区当中。

目前，大概有600个城市或社区制定了各种形式的包容性区划，大部分位于新泽西州、加利福尼亚州和马萨诸塞州。这三个州都要求州内大多数城市政府满足一部分区域可支付住房需求，由于包容性区划需要的公共开支很少，因此这三个州的城市政府一般都通过包容性区划来解决这一需求。但是实际上，三个州也往往只有很少城市政府能够完全实现目标，这也部分反映出州政府层面缺少保证地方规划实施的机制。

2.6 小结：多种政策手段组合使用

总的来看，在美国政府的住房政策中，税收减免这种间接的方式成了事实上最重要的住房政策，全体购房者都受益于这项政策。而低收入者也能通过公共住房和租房券等政策获得住房资助。其中租房券政策资助了180万个家庭租住合适的私人住房；公共住房政策建设了120万套公共出租房；除公共住房以外的其他工程建设型住房政策资助了200万套可支付住房的建设。美国政府的住房政策将税收、财政和规划建设手段组合使用，充分发挥各种不同手段的长处，体现了多元与互补（表5）。

3 借鉴与启示：中国住房政策调整建议

3.1 尽快开展住房调查，建立国家住房信息系统，支撑住房政策制定

当前，我国住房相关政策制定所面临的一个最基本困难就是不能准确掌握全国住房总量和平均住房状况，包括总面积、总套数、户型比例、设施状况、房屋产权结构、各城市的家庭实际居住状况等。没有翔实的数据，就难以明确哪些住房问题最紧要的，是总量不足还是贫富不均？总量缺乏到何种程度？住房不均到何种程度？大中小城市是否面临同样问题？这些问题得不到回答，就难以有效地制定住房政策。

因此，中国住房政策调整的一个基础性工作就是开展住

房调查，建立一个类似中央银行个人征信系统的住房信息系统。这个系统成熟以后，可以与目前国家其他个人实名制信息系统整合起来，成为一个包括人口、收入、住房等各项信息在内的国家个人信息基础数据系统。这项工作的意义将远远超出为住房政策制定提供基础性数据，而是为社会各项事业的发展提供依据。

目前，我国大部分城市实际上已经建立了基于城市自身的住房信息系统，但是由于住房承载了巨大的社会财富，在个人隐私权得不到保障的情况下，建立全国统一的住房信息系统阻力很大。更何况住房在某些情况下已经成为腐败的“代金券”，统计住房信息和公开住房状况的压力更大。尽管如此，就像全国各银行的系统最终实现联网一样，覆盖全国的住房信息系统最终一定会形成。近年来全国住房建设的力度很大，未来几年全国和各地方的住房政策是否有效，就取决于全国和各地方的住房调查何时能够提供有力支撑。

3.2 综合运用财政和税收政策，开拓住房问题解决渠道

当前我国正处于城镇化加速期，城镇化水平年均增加1%左右，即每年大约1300万农村居民转为城市居民，按照人均30m²计算，保守估计城市住房年均增加3.9亿m²，可见一定时期内我国城市住房还会有很大的增量。但从长期来看，中国城镇化水平必将逐步趋缓，住房增量必将逐步下降，而1998年住房商品化以来形成的存量住房比例会逐步增加。

在这种趋势下，应积极研究财税政策，开拓住房问题的解决途径，建议如下：

(1) 开征房产税，并将房产税的一定比例转化为城市建设维护资金，特别要注意房产税和本地社区设施建设维护的关系，例如将资金投入保障性住房、小学、公园、社区养老、医疗等主要为本地社区服务的设施上来，使本地居民（包括保障性住房居民）能够将缴纳税金和享受服务匹配起来；

(2) 在完善财税制度的基础上，根据家庭购房的实际情况，制定住房减免税的政策，鼓励个人通过税收减免方式解

决住房问题；

(3) 存量住房中有相当一批建设较早，面积标准、设施标准较低，政府也可以结合存量住房的升级改造更新来收购存量住房，拓展保障性住房来源渠道。

3.3 合理划分事权，鼓励地方政府成为解决住房问题的主体

1998年中国住房体制改革以来，通常的做法是中央政府制定政策，包括年度土地出让计划等土地政策，贷款购房首付比例和利率标准等财税政策，“90/70”等住房建设政策；而地方政府是具体实施主体，资金来源主要来自银行贷款、本地居民的住房公积金缴纳和一部分土地出让金。在政策实施的实际过程中，地方政府往往不具有根据地方具体差异调整住房政策的授权，因此地方政府没有积极性，导致近年来经济适用房、廉租房等保障性住房提供不足，规划建设也缺乏监管。这种责任划分与中美两国政府的行政体制有着密切关系，中国是中央集权制，中央和地方是上下级关系，上级制定政策下级执行；美国是联邦制，中央和地方是平级关系，在各类具体事务上严格按照宪法划分事权。

中国幅员辽阔，各地的社会经济发展情况也不尽相同，中央政府制定的统一政策，却不一定符合每个地方城市的特定发展情况。在未来中国住房政策调整的过程中，应当建立既能与中央集权的行政体制相适应，又能充分发挥地方政府积极性的事权划分方式，中央政府应当逐步成为出资人与监管者，地方政府应当逐步成为建设者与管理者，并通过房产税、物业税等方式增加地方财政收入，提高地方政府公共财政支出能力。另外，还要适度放权给地方政府，使其具有一定的政策调整授权，进而成为解决住房问题的主体。UPI

参考文献

- [1] U.S. Department of Housing and Urban Development, U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau. American Housing Survey for the United States: 2011 Current Housing Report [R]. Issued September 2013.
- [2] Joint Center for Housing Studies of Harvard University's, The State of The Nation's Housing 2013[R]. <http://www.jchs.harvard.edu/research/publications/state-nation's-housing-2011>.
- [3] National Low Income Housing Coalition. Out of Reach 2013 [R]. <http://nlihc.org/oor/2013>.
- [4] Alex F Schwartz. Housing Policy in the United States (Second Edition) [M]. Routledge, 2010.
- [5] William Fulton. Guide to California Planning (Second Edition) [M]. Solano Press Books, 1999.
- [6] 冯俊. 住房与住房政策 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2008.
- [7] 田东海. 国际经验与中国的现实选择 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1999.
- [8] 阿列克斯·施瓦茨. 美国的住房政策 [M]. 黄瑛, 译. 北京: 中信出版社, 2008.
- [9] 吴立范. 美英住房政策比较 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2009.

表 5 美国各种住房政策的比较

政策类型	政策名称	负责部门	政策受益对象
税收政策	税收减免	联邦政府财政部	所有购房者、租房者 (1.55 亿人口)
财政政策	财政补贴	联邦政府财政部	州和地方政府
	租房券	联邦政府财政部	中低收入租房者 (180 万个家庭)
规划建设	公共住房等工程	联邦政府住房与城市发展部	中低收入租房者 (共 320 万套住房)
	建设型住房政策	发展部	
	包容性区划	城市政府规划部门	开发商

资料来源：同表 1

(本文编辑：许玫)