

美国次贷危机对中国保障性住房 制度建设的启示

龙 灏

(重庆大学 建筑城规学院,重庆 400044)

摘要:城市低收入人群的住房问题是一个世界性难题。以美国为代表一些西方国家实行了以市场为主导的政策,取得了明显的成绩,但次贷危机深刻地揭示了企图完全依靠市场化的手段来解决低收入居民的住房问题也存在很大的风险。文章梳理了美国低收入人群住房保障的具体措施以及次贷危机对中国制定住房保障措施带来的新思考。中国政府在保障性住房制度设计上至少应该采取以下的措施:政府提供足够的具备公共配套设施的居住用地、相应的土地使用权、建筑材料,给予经济和技术支持;提供足够的就业机会和收入以保障住房市场并建立相应的制度,加强监管;由政府、社会组织或居民分层次主导不同类型的房屋建设、扩建、改造和环境维护。

关键词:次贷危机;住房保障;住房政策

中图分类号:F293.31 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2014)02-0081-05

城市低收入人群的住房问题是一个世界性难题。总体而言,美国、荷兰等西方发达国家的研究机构在研究住房政策演化进程以及提出改进措施时,将社会学作为一门自然科学并用准确化、数值化、模型化、系统化的方式尽力厘清数字背后的因果线索,这些研究多由包括城市规划、建筑设计、经济学、社会学和福利机构等专业人员构成的非盈利性机构来进行。同时,这些研究不仅包括对发达国家本身的住房发展研究,也包括相当数量的对发展中国家(包括中国)的情况研究^[1]。

西方发达国家的住房补贴政策基本可分为以市场为主导的政策和以社会福利为主导的政策。前者以美国为代表,虽然美国也经历过以社会福利为主导的阶段,但总的来说实行以市场为主导,即通过住房优惠券将住房补贴转化为收入补贴的政策;后者包括以英国、荷兰、瑞典、芬兰等为代表的绝大多数欧洲国家,主要实行以社会福利为主导的补贴政策。北欧有这样的说法:“福利从住宅开始,以住宅结束”^[2]。普瑞茅斯等人对两类政策进行比较分析发现^[3]:两类住房补贴政策的根本差异在于二者出发点不同。美国住房补贴政策的宗旨是尽量少干预房地产市场,并希望促使低收入人群外出求职,同时尽量找便宜的住房。美国国内普遍认为,福利制度应成为一种劳动力调节手段,当劳动力需求高时可以规范劳动力市场,而当失业率上升时又可抑制社会动荡。因此,公共住房被当作福利手段以调节城市劳动力市场、抑制社会动荡。

发展中国家目前总体处于市场化萌芽阶段,大多数政府尚未形成系统、成熟、完善的住房市场干预机制,尚存在大量居民自发形成的住区,其规划、设计、建造和基础设施都较差且密度很高,居住条件很差。有学者或机构对此做过一些研究^[4-7],但由于各国经济条件、人口条件、生活习惯等千差万别,很难有“放之四海而皆准”的研究成果。多篇国外研究报告也表明:对低收入人群住房问题的研究而言,解决问题不应仅仅停留在提出问题甚至是解决问题的概念上,而应从经费来源、设计建造、分配和监督机制等方面提出具体数据和措施。

一、美国的低收入人群住房保障政策

(一) 美国低收入人群的构成和变迁

美国1937年开始实施公共住房法案(Public Housing Act),主要针对劳工阶层、少数族裔、移民者、失业者和贫穷的老人等。进入20世纪50、60年代,随着城市化发展,大量公共住房被拆除^[8]。90年代后期,受经济发展停滞的影响,包括教师、消防员及警察等在内的劳动阶层在城市中心地带购房也越来越困难,而成为新的城市低收入阶层。

(二) 美国低收入住房模式及管理机构的变迁

自18世纪末,住房问题开始逐渐受到各国政府的重视。各国政府对住房的干预大致可分为三个阶段^[9]:第一阶段是一战前以增进卫生和安全为目标的小范围干预时期;第二阶段是一战后大规模的租金管制和补贴阶段;第三阶段是二战后有选择的干预和恢复市场阶段。

美国、日本、加拿大等国有依赖于市场机制的住房供应体制,在这种体系中,获得住房的可能性取决于人们支付随供求关系浮动的住房价格的能力^[10]。如果需求不足以产生足够的利润,供应商将投资在其他地方以寻求更高的回报,这也意味着那些没有足够收入、无法将他们的住房需求转化为有效的市场需求的家庭将可能无处安身。

美国有两大住房补贴体系:一是公共住房项目,房屋属政府所有;二是由第八条款资助的项目,政府负担部分房租,受益者租用或购买私人所有的住房。

战后美国设立了公共住房部(Public Housing Sector),处于公共住房机构的管辖之下(Public Housing Authorities,简称PHAs)。公共住房部的职责是保障赤贫人群的住房。1950年至1975年美国建成了许多公共住房,但1974年圣·路易斯市由著名设计师山崎实设计的普鲁伊特-艾戈(Pruitt-Igoe)住宅区全部2870套住宅被拆除的事件从根本上动摇了至70年代以来美国的公共住房政策,显示了该部门面临的困境。拆除的原因在于该区绝大多数为非洲裔和西班牙裔人,没有工作,按政策只需将其收入的30%用以支付房租、水电等能源开支,而政府的住房与城市发展部(The Department of Housing and Urban Development)负担其他所有费用,最终导致类似的公共住房区住房质量、环境很差,治安状况糟糕,成为城市社会安全的极大隐患。

艾戈事件最终导致了美国公共住房政策的变革。尼克松政府于1974年制定了第八条款——住房优惠券和租房条件认证(Section Eight of Housing Vouchers & Rent Certificates)。时至今日,第八条款中被称为“希望-VI”的计划仍在实施,该计划旨在重建公共住房体系,通过部分拆除和改造、加固让这些房屋重新进入房地产市场,使更多的工人家庭(不仅限于低收入人群)通过房地产市场而不是政府得到住房。

进入20世纪90年代,美国经济两极分化日趋严重。一种观点认为,让低收入者拥有房产将有助于社会安定。90年代末期,媒体广泛报道靠福利为生的母亲们住在破旧的廉租房里的形象,使人们疑惑低收入阶层是否在精神上依赖于福利而不思进取。同时,廉租房占据了大片城市空间,成为城市腐烂的疮疤。因此,有些人力图使公众确信解决的唯一途径就是拆除廉租房。正如在芝加哥北部实施的卡布里尼-格林(Cabrini-Green)廉租房改造工程所提出的那样:如果我们能最大程度地使公众确信卡布里尼-格林这样的廉租房住区是充满罪恶的丛林,那么我们就拆除并新建住房以推动当地住宅的发展。政府认为让低收入者拥有房产而不是租房是唯一行之有效的稳固其收入并改善其经济状况的手段。政策制定者们一以贯之地将提高房产拥有率而不是出租房屋率当作解决住房问题的有效措施,廉租房的建造长期以来呈下降趋势。1990年,美国通过了《低收入住房保有与住房拥有率法案》,强调提高住房拥有率的重要性^[11]。这么做的结果是:一方面,超过30%的房东因受美国经济衰退影响无力支付维持房屋的有关费用而提高了房租;另一方面,经济而适用的住房十分短缺。受上述影响最大的是低收入租房者。本内特指出:正是城市尤其是大型中心城市廉租房的匮乏、房租过高造成城市贫民的大量涌现。

(三) 补贴方式和经费来源

美国的住房补贴政策以公共住房为主,经费由政府承担。1972年至1981年10年间,美国政府在住房补贴上花费了大量财力物力,公共住房政策给政府造成了财政负担,弊端显而易见。因此,自1974年起至今采用了第八条款的住房优惠券和租房条件认证政策。但第八条款可提供的费用只占财政预算的很小一部分,远远低于实际需求。

第八条款的住房补贴有两种形式:“租金证明计划(Rent Certification Program)”和“租金优惠券(Rent Voucher Program)”。享受租金证明计划的家庭用其月净收入的30%、税前月收入的10%或全部住房福利三者中的最大值支付租金,政府贴补差额;而租金优惠券是由公共住房管理机构(PHAs)针对各户的收入、人口

情况制定补贴金额,持租金优惠券的住户可租低于政府规定的市场租金的房子,允许保留未花完的优惠券下次继续使用,若高出则由住户自行负担全部差额,政府不再支付一分钱。这样可以保证低收入者在付房租后仍能维持基本的生活,并且鼓励租房者寻找便宜的住房以便省钱。

1998年美国又开始实行新的公共住房政策。根据1998年“有质量的住宅与工作责任法案”(Quality Housing and Work Responsibility Act)条款,公共住房政策的目的是:降低公共住房地区贫困的密度并激发居民工作的动力,从而实现自给自足。该法案的通过是美国住房政策的一个重要里程碑,该法案旨在实现以下三个目的:取缔廉租房单元从而打破原公共住房区的贫困聚集现象;将廉租房及相应的辅助住房政策与福利制度改革挂钩;通过政府与私人合作的方式构建新的混合社区。

从美国公共住房政策的演变可看出,其制定政策的基本出发点是鼓励市场竞争。美国一向不主张单方面的补贴政策和高福利。如果实在需要政府提供福利补贴,经济学家建议采用减免所得税甚至负所得税的方法,认为它比单纯的福利补贴更公平。对于社会福利,美国的经济学家认为它应该具有普遍性,不附带条件。也就是说,是否接受福利应该由接受者自己决定。福利尤其是住房福利应尽可能少干扰市场机制。

(四)住房分配福利与房地产市场之间的平衡关系以及社会效益

富裕的国家才能提供高品质的住房。因此,许多研究者和政府部门一致认为,促进经济增长是提高国民住房的最好办法,而住房建设又是发展经济的一个关键。

诚然,住房建设在促进经济发展与满足人们的需要之间不应存在矛盾,从理论上两者互为因果。然而事实却是,依靠住房建设来促进经济发展与满足人们的住房要求之间差距如此之大而几乎相互抵触。阿库等人著文分析了1929-2000年英、美以及世界银行投资及贷款总额的变化以及同时期房地产市场所占的投资和贷款比例^[12],显示房地产开发往往先于经济学家的观点和理论而行。这一事实表明,社会需求有助于提高经济政策的合理性。正如世界银行目前所制定的宗旨一样:没有贫民窟的城市,为贫穷者提供住所。二者均强调的是面向社会需求而非单纯的经济需求。

不可否认,目前国际上整体住房标准较高的是美国(包括低收入居民住房)。美国品质欠佳的住房不足2%。政府提出严格的住房标准并严格执行^[13],其中一个重要目的是规管使用租金津贴的私人出租房。在美国,对接受租金证明计划和优惠券计划者是有时间限制的,即在规定时间内若不能确定租房,就得重新排队。但这种做法需要很高的执行能力和比较稳定的规管对象,较适合已过人口增长高峰期、住房短缺问题基本解决、经济水平较高的国家。这些国家虽然人口增长压力不高,家庭结构却持续核心化、房地产市场升温、因房屋老化而需要更替的比率较高以及较为严格的建筑和住宅规章,又加大了适合低收入居民负担能力的住房不足的问题。

美国现行的低收入住房补贴政策受到投资商和房地产商的欢迎,但事实上对低收入阶层不利,既不能真正解决其住房问题,也不能使低收入人群进入房屋市场以促进市场竞争。有研究者认为,除非改变住房补贴的公共性质、取消对非赢利性机构的建房补贴和房租补贴并用完全针对租房者个人的房屋补贴来替代对社会性住房的补贴,住房补贴政策是不会对房租市场进而对房地产市场产生激励作用的^[14]。

二、次贷危机是美式住房保障制度隐患的大爆发

美国学者施瓦兹在《美国住房政策》中明确指出:“自由市场从来没有为极低收入住户提供廉价而舒适的住房的责任,仅维护住房的费用就超过了这些住户的承受能力。”^[11]学者们不幸言中的是,美国看似设计合理、鼓励市场自由发展的住房发展机制中的关键性金融机制在2007年遭遇了重大危机——次贷危机(又称次级房贷危机,Subprime Lending Crisis)并产生了一系列的连锁反应,导致了至今尚未完全走出危机的全球性经济衰退。

所谓“次级抵押贷款”是指一些贷款机构向信用程度较差和收入不高的借款人提供的住房抵押贷款。次级抵押贷款的对象多是低收入人群,贷款名称即可看出它是依托市场、解决中低收入人群住房问题的方法之一。而“次贷危机”则是指美国因次级抵押贷款机构破产、投资基金被迫关闭、股市剧烈震荡引起的风暴^[16],它致使全球主要金融市场出现了流动性不足的危机。美国次贷危机从2006年春季开始逐步显现,2007年8月席卷美国、欧盟和日本等世界主要金融市场并影响到全球实体经济并至今尚未完全走出困局。

引起美国次级抵押贷款市场风暴的直接原因是银行利率上升和住房市场持续降温。美国次级抵押贷款市场通常采用固定利率和浮动利率相结合的还款方式,即购房者在购房后头几年以固定利率偿还贷款,其后以浮动利率偿还贷款。在2006年之前的5年里,由于住房市场持续繁荣且利率水平较低,美国的次级抵押贷款市场迅速发展。而随着美国住房市场的降温尤其是短期利率的提高,次级抵押贷款的还款利率也大幅上升,购房者的还贷负担大为加重。同时,住房市场的持续降温也使购房者出售住房或者通过抵押住

房再融资变得困难。这种局面直接导致大批次级抵押贷款的借款人不能按期偿还贷款,进而引发了“次贷危机”。美国最大的两家私营房贷机构“房利美”和“房地美”被美国政府接管^[17],最终不得不破产^[18]。

次贷危机看似证券市场的虚拟经济问题,但其本质是一个政治经济学问题。事实证明,次级贷款作为商业机构推出的帮助、鼓励或诱导穷人购房的信贷政策,不是福利和免费午餐,它仍然是贷款,具有资本的逐利本性。有学者认为:美国购房的普通民众只是金融机构或政府的道具或诱饵,他们本来没有实力买房,但政府、金融机构人为地“创造条件”让他们购买了房屋^[11]。由于不能在贷款中直接获得高额回报,华尔街的金融家便通过鼓励穷人贷款购房再鼓励资产证券化,创造了大量以次级贷款为基础的数额庞大的各种创新性金融衍生品并推销给了全世界的政府、金融机构和民间投资者。在这场游戏中,政府是否真正建设了足够的公共房屋、贷款是否真正改善了穷人的居住条件已经变得遥远而模糊,逐渐清晰的只是金融衍生品产生的超额利润以及被逐级放大的风险。呈几何级数膨胀的金融创新规模和风险都通过这样的做法成功地将次贷本身的风险和成本转嫁给了购买这些金融产品的对象,同时还使发行它的金融机构和美国政府成为次贷危机背后隐约可见的大赢家。

根据 RealtyTrac 的统计,仅 2008 年上半年就有 343 159 个美国人失去了住房^[11]。次贷危机爆发的本身就已经充分说明,企图完全依靠市场化的手段来解决低收入居民的住房问题存在着巨大的风险。

三、从次贷危机看美国住房保障政策对中国的启示

结合次贷危机和美国式市场化的公共住房发展历程、政策与效果来看,无可否认的是:什么是适合的住房?市场或福利机制哪个更好?怎样的管理机构更高效?这些也许永远没有唯一正确的答案。

无论是美国这样市场经济高度发达且笃信利用市场机制能解决一切问题、包括低收入阶层住房问题的国家,还是同样经济发达但奉行社会福利主义、对低收入居民进行较高物质性补贴的欧洲、大洋洲国家,还是经济发展水平各异的广大发展中国家,面对低收入阶层居住问题时都在苦苦寻觅自己的解决之道。

美式市场机制引发的次贷危机已经实实在在地影响了全球的实体经济,而欧式福利机制也使相关国家政府不堪重负并导致欧债危机爆发。以政府住房补贴而言,无论美国还是荷兰的住房补助系统都易成为滋生信誉危机的温床,市场化的以资助低收入人群解决住房问题为目的的次级贷款引发的危机甚至波及世界范围的金融稳定。人们为了得到最大限度的补贴会隐瞒收入、谎报实际住房大小、住户会分割或虚构住房,将家庭成员分散到两个甚至更多的住房里以得到更多补贴,或将收入分摊到更多的住户头上以降低个人收入。上述行为只有通过核查个人收入申报税以及个人社会信息资料才能清楚,而后者又无疑涉及个人隐私,因此,解决的途径似乎只能是减少住房补贴以减小欺诈的可能性。那么,补贴政策的目的是什么呢?如此反复的追问,将使问题陷入死循环!西方监管相对更严的情况下尚且如此,遑论发展中国家。

中国目前经济发展水平与住房现状均处于发展中国家与发达国家之间,房地产市场基本格局已形成,城乡统筹发展背景下新入城的农村人口与传统的城市贫民共同构成的城市低收入阶层的住房问题已引起了中央政府的高度重视并开始实施相应的政策^[15],但仍不时在市场自我调节和政策调控之间徘徊。要想真正改善中国城市低收入阶层的居住状态,至少以下认识或措施是必需的:(1)低收入人群的住房必须由政府纳入社会保障体系并由公共财政来解决;(2)政府应该提供足够的具备公共配套设施的居住用地、相应的土地使用权、建筑材料;(3)给予政策、经济和技术支持;(4)保障足够的就业机会和收入以保障住房市场并建立相应的制度,加强实施监管;(5)由政府、社会组织或居民分层次主导不同类型的房屋建设、扩建、改造和环境维护。

参考文献:

- [1] WANG Y P. Social and spatial implications of housing reform in China[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2000,24(2): 397-417.
- [2] 早川和男. 居住福利论——居住环境在社会福利和人类幸福中的意义[M]. 李桓,译. 北京:中国建筑工业出版社,2005: 8.
- [3] PRIEMUS H. Rent subsidies in the USA and housing allowances in the Netherlands: Worlds apart [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2000,24(3): 700-712.
- [4] IRKLI D. An evolutionary housing supply mode towards design of the quality environments for low-income groups in Turkey [J]. Open House International, 1989,14(3): 44-48.
- [5] VIVIESCAS F M. The myth of self-build as popular architecture: the case of low-income housing in Colombian cities [J]. Open House International, 1985,10(4): 44-47.
- [6] CHOKOR B A. Changing urban housing form and organization in Nigeria: Lessons for community planning [J]. Planning Perspectives

- tives, 2005, 20(1): 69-96.
- [7] United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries [DB/OL]. [2012-12-22]. <http://www.unhabitat.org/housing/pub,2007>.
- [8] Vince Hoenigman. Homelessness in a progressive city: San Francisco is paying as much to have homelessness as it could pay to end homelessness [J]. *Urban Land*, 2003, 62(1): 46-54.
- [9] 郭建波. [EB/OL]. (2007-12-25). [2012-12-20]. http://blog.focus.cn/group/blogforum_detail.php?blog_id=682095&msg_id=99741916.
- [10] 联合国人居署. 全球化世界中的城市——全球人类住区报告 2001[M]. 司然, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2004: 262.
- [11] 时寒冰. 中国怎么办[M]. 北京: 机械工业出版社, 2009: 50-70.
- [12] ARKU G. Housing as a tool of economic development since 1929 [J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2005, 29(4): 895-915.
- [13] GRIGSBY W G. Trying to understand low-income housing subsidies: Lessons from the United States [J]. *Urban Studies*, 2003, 40(5/6): 973-992.
- [14] PRIEMUS H. Dutch housing allowances: Social housing at risk [J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, 28(3): 706-712.
- [15] 宋福忠, 许鲜苗, 赵洪彬. 重庆市相对贫困地区统筹城乡发展困难与措施研究 [J]. *重庆大学学报: 社会科学版*, 2010, 16(5): 18-24.
- [16] 美国次贷危机 [EB/OL]. [2012-12-16]. <http://baike.baidu.com/view/1256938.htm>.
- [17] 美国政府接管房利美和房地美 [EB/OL]. [2012-12-18]. <http://finance.sina.com.cn/focus/FreddieMacFannieMae/>.
- [18] 谢国忠. 美国“两房”或破产重组 中国外储面临风险 [N]. *上海证券报*, 2010-09-10.

Revelation of Subprime Lending Crisis of the United States to China's Policy on Housing Ensurance

LONG Hao

(School of Architecture and Urban Planning, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: The housing of the urban low-income is a world-wide problem. The developed countries in western world, such as United States, put into practice of the market-control housing policy. It succeeded well. But the recent subprime lending crisis has tremendously revealed that it is also crucial for the housing problems of low-income habitant by the means of market completely. In the present paper, based on the fore-mentioned background, referring to research reports and academic papers on the movement of composing and management of the low-income habitants, the financial resource, design and construction methodologies, and also the distribution and supervised system, et al., the methodologies of the low-income housing system in United States was combed, while the re-consideration to the housing insure policy in the view of the subprime lending crisis was also discussed. In the present paper, it is suggested that the government should provide the land and its access for the residential house with necessary public facilities and the construction materials, and also support the housing construction financially and technically. The low-income housing should be divided into several categories for the different requirement of low-income residents and managed by government, social organization and habitant themselves hierarchically. The government also should provide sufficient working chances to insure the housing market and set up the related policy, while carry out the inspection.

Key words: subprime lending crisis; housing ensure; housing policy

(责任编辑 傅旭东)