

汪建强

(山东工商学院 公共管理学院, 山东 烟台, 264005)

摘要: 住房保障是现代社会保障体系的重要组成部分之一, 近几年来我国不断深化对住房保障的认识和建设, 而在此过程中, 学习和借鉴先进国家的住房保障发展历程和相关建设经验非常必要。二战后英国住房保障制度的变化历程便充分印证了住房保障在现代社会发展中的特殊重要地位, 并揭示出了住房保障建设中可能会出现政府责任偏差和路径依赖的问题, 通过对英国住房保障政策制度演变的总结与归纳可以对我国住房保障制度的改革完善有所助益。

关键词: 住房保障; 英国; 政府责任; 路径依赖

中图分类号: C913.7 文献标志码: A 文章编号:

收稿日期: 2011-01-08

作者简介: 汪建强 (1975-), 男, 重庆人, 副教授, 博士, 主要研究方向为社会保障。

近年来, 随着我国房价的快速上涨, 住房保障日益进入到普通公众的视野, 成为当前的重大社会议题之一。国家发改委将住房保障定义为政府对社会成员中无力参与市场竞争者以及竞争中的失败者进行的居所救助, 是社会保障体系的一个组成部分[1], 明确了住房保障在社会保障体系及社会发展政策体系中的基础性地位。而英国作为世界住房保障制度的开创者, 它的发展经历将有助于我们形成对此更为深刻和全面的理解。

一、二战后英国住房保障的发展变化

英国对国民的住房进行政府干预最早可追溯至 1848 年的《公共健康法》[2], 但政府全面积极地进行干预和控制并形成有效的、成熟的住房保障体系是在二战后。

由于战争的破坏和建筑年限的缘故, 二战结束时住房问题成为了英国最严重的内政问题, 民众的反映也最为强烈, 因而福利制度的建设一开始便将其作为最主要的目标指向之一, “最根本的问题是收入保障, …第二个问题是提供医疗服务的问题, …人人有好房住, 是文明社会的标志, 因此, 住房问题是福利国家要解决的第三个问题” [3]。执政的工党在竞选时曾许诺在内阁设立单独的住房部, 上台后虽未践诺但设置了住房修建执行委员会, 专事公共住房等保障性住房的建造。此后, 住房与健康、社会保障、教育、个人社会服务并列被作为英国五项关键的公共服务项目, 在福利国家制度中占有独特的地位[4]。从 1946 年到 1979 年, 英国各级政府直接建造了 468.3 万幢公共住房, 以低廉的租金向国民出租。这对于英国医治战争创伤、维护社会基本稳定、促进经济平稳发展意义重大, 因为如果没有良好的居住条件, 其他各种社会福利政策也很难立足, “公共住房在国家政策体系中是如此重要的组成部分, 以至于可据此来认定我们是否可被视为福利国家” [5]。世界比较住房政策研究的鼻祖、英国格拉斯哥大学教授当尼逊总结指出: “政府承担着医疗、教育、社会保险、城镇规划、就业服务等重要责任, 但是很明显的, 如果住房政策没有在政府的工作中占据重要地位的话, 这些服务也不可能走得很远。因为住房的水准对人的健康可能会有比药品更大的影响, 教育的成就部分有赖于学生的居住环境, 就业机会的大小和衰退的地区经济再启动的规模也部分有赖于劳动力的居住状态和流动状态, 这也最终归结到了住房问题上。” [6]可以说, 住房保障的成功运行是战后 30 年英国社会保持基本协调平稳的基础性构件之一。

1979 年撒切尔政府上台后, 英国的住房保障经历了剧烈的改革。一方面, 政府颁布《住房法》(1980 年)、《住房与建筑控制法》(1984 年)、《住房法》(1986 年、1988 年) 等, 将原来政府所拥有的公共住房以非常优惠的条件出售给租住者、私营机构或住房协会; 另一方面, 各级政府逐渐减少了公共住房的修建和供应, 政府“向后撤”, 将住房更多地置于了纯粹的市场环境之下。从 1979 年 4 月至 1992 年 3 月, 全国共出售公共住房 170 万套, 政府获得售房资金 240 亿英镑, 用于住房领域的财政开支占 GDP 的比重由 1979 年的 2.17% 降至 1990 年的 0.66% [7]; 由政府建造的公共住房数量急剧萎缩, 从 1975 年 14.75 万套的峰值跌落至 1995 年的 0.19 万套, 几近停滞 [8]。由此, 政府基本上退出了住房供应领域, 不再直接承担住房保障的责任, 政府的财政压力和行政压力得以减轻, 但住房压力却转移给了社会和中低收入阶层。房价开始迅速上涨, 1966 年至 1975 年住房均价为 6757 英镑, 1976 年至 1985 年涨至 2.2 万英镑, 1986 年至 1995 年升至 5.57 万英镑 [9]。没有了公共住房保障机制缓冲作用的住房市场呈现出两极分化的状态, 在富裕阶层改善

自己的居住环境并通过市场投资获利的同时，大量中低收入人群由于房价或房租的高企而面临无处栖身的困境。1980年代英国的无家可归者和居住于各类临时性处所者一直呈上升趋势，1991年时达171.2万人[10]。“逐渐减少的新公共住房和住房补贴，日益上涨的房价和租金，再加上失业率的居高不下，人数不断膨胀的下层阶级（an expanding underclass）的居住条件和生活机会受到了极大的破坏，……英国社会正出现一种新型的两极分化（polarisation）”[11]。可见，住房保障的缺失直接造成了英国社会的失衡状态。

在布莱尔领导工党于1997年执政前，他本人已对住房领域的问题有所认识，表示：“保守党与毫无安全感的大众失去了接触。只有工党能代表人民大众——作为一个既倡导社会住房，又关心私人住房的党。……（应）允许地方公房管理部门动用那些（出售公房的）资金来建造房屋以弥补近年来的失误，提供更多的新住房，改善现有房产，减少无房现象。”[12]。然而，执政后的工党却并未按此进行改革，并未大规模地重新加强公共住房的建设，“新政府没有任何想对住房政策进行根本性改革的迹象，对于重启（relaunch）实质性公共住房建造计划所必须的财政支出的增加也没有任何的意愿，至少在可预见的将来，（工党）对保守党政府所立各项政策的大量沿袭将是很合理的判断”[13]。从1997年至2002年，英国房价年均上涨高达18.5%，五年间居住于各类临时性处所者的数量几乎翻了一倍，住房形势比起保守党时期更为糟糕。对此有学者指出，这可能是由于“路径依赖”（path dependence）的影响^①，某些特定政策的发展和运作方式有可能会排挤其他替代性途径的运用，前任的保守党政府通过《住房法》和向更完全市场化的转变，造成了对战后延续三十年之久的住房政策的“突破”（path-breaking），形成了自己新的制度路径，几乎重塑了英国的住房制度结构，因此部分地约束住了（constrained）工党的政策[14]。

从2003年起，工党政府加大了政策制定和执行的力度，不断加强住房保障的地位。这一时期住房保障的主要内容和形式是建设“可负担住房”（affordable housing），即“在开放的市场环境下无力租住或购买住房的任何民众都可以获得的低于市场价的、享有政府补助的住房”[15]。2003年由副首相办公室（ODPM）制定的白皮书《可持续的社区：建设未来》、2004年由财政部发布的《住房供应评估：最终报告》、2005年再由ODPM制定的住房政策五年战略规划《可持续的社区：所有人的家》等都将可负担住房的建设置于极为重要的地位，强调要“与过去决裂”（break from the past），终结英国民众的不良居住问题，并明确了政府的主导性作用（lead role）[16]。在实际运作方面，2004年3月，英国政府宣布了一项总额35亿英镑的计划，将在三年内建设7万多套可负担住房；伦敦市的2004年规划设定，可负担住房占住宅总量的比例到2016年的理想目标是50%，现实目标为35%；2004年底，政府颁布《住房法》，就如何确保建设足够的低收入群体负担得起的社会住房、创建更公平和良好的住房市场等做出了详细规定。2007年7月布朗政府一上台便将住房兴建计划列为施政议程的核心，宣布今后十年政府将兴建300万套可负担住房，头三年的财政投入将达一百亿英镑，布朗表示，政府有责任建造更多的公共住房来冲击市场，解救那些买不起或租不起住房的中等收入白领、技术工人及低收入人群，分流住房市场上的“非理性购买力”。英国的可负担住房平均售价仅为市场价的75%-80%，并发展出“过渡住房”、“部分产权房”等多种形式，但由于前二十余年的欠账太多，再加上后来金融与经济危机导致的政府财政捉襟见肘，住房保障依然处于严重的供不应求状态，“三大政党必须要给几百万陷入绝望的英国人提供可负担住房，为此要敦促有保障的投资，要让它们与医疗以及教育保障同等重要”[17]。

二、对我国的启示与借鉴

1. 住房保障具有不可动摇的基础性地位，是社会稳定与发展的基石。衣食住行是人最基本的生活需求，如果这些方面出现问题，个人的生存发展、社会的安定进步都将受到影响。我国目前虽正努力完善各类社会保障项目，使越来越多的民众享受到各种基本保障，但住房问题却直接影响着这些政策的效果。比如农民工的工伤、养老、医疗等制度在劳动保障部门和监察部门的努力下不断得到加强，但其居住条件的改善却相对滞后。由于被排斥在城镇住房保障体系的涵盖范围之外，他们一般只能选择城中村等较差的居住地，面积狭小、配套设施缺乏、环境脏乱、治安恶劣，对农民工的身心健康造成负面影响，对养老、医疗等制度的进步起着反向的冲抵效果。再如，自2005年起国家每年都提高企业退休者的养老金，以缓解他们的老年风险。然而，随着其子女逐渐步入成家立业的年龄，在高房价和住房保障缺失的压力下，年轻一代很难依靠自己的力量实现住房梦，退休父母们为儿女着想只能慷慨解囊，集两位、甚至四位老人之力帮助子女购房，损耗自己的养老积蓄，同样使国家上调养老金的政策效应打了折扣。

再者，目前我们对住房领域过多地重视了短期的政策调控，轻视长期的制度建设，住房保障更像是针对高房价而作的应景之策而非非常态机制，只作为“救心丸”使用而非出于长期制度建设的考虑。一旦房价上涨过快就打出住房保障的牌，待房价涨幅减弱，住房保障随即放慢步伐、缩小规模。这本没有错，包括住房保障在内的社会保障制度本就具有重要的经济功能，但这样的简单绑定凸显了我们对住房保障功能的单一认识，“住房在人类的生存繁衍中发挥着比以往更大的作用，不能被当做舞台边缘的背景放任不管，一切任由市场和价格信号（price signals）说了算”[18]。住房保障与房地产分属于不同的政策领域，前者属社会政策范畴，后者属经济政策范畴，两者功能不同、目标不同、相互独立，不存在某种依附关系，住房保障不能作为房地产市场调控的附庸，随着房价的高低涨落而时有时无，这也

是我国多次进行房地产调控却屡屡陷入“越调越涨”怪圈的症结所在。因此，必须将住房保障的地位真正地提升起来，将其置于相较养老、医疗、失业等更为重要或是同等重要的水平上，按照中央提出的“住有所居”的社会建设目标，使之成为今后社会建设的主要方向，成为社会保障体系、社会发展结构的支柱性制度，成为一种长期性的机制。

2. 住房保障中政府的责任是不可推卸、无法替代的，但政府责任又不是一成不变的，需要随社会经济的变化发展而不断优化和创新。战后英国政府直接出面进行了大规模的公共住房建设，其主要背景在于战后住房的严重短缺，私营企业及其他社会主体无力解决这一问题，只能由代表全体公民利益的政府依靠财政资金介入住房建造领域，尽可能迅速有效地缓解住房短缺的问题；及至 70 年代中后期，在经历了 30 余年的经济发展和政府直接建房的历程后，住房短缺的问题基本消失了，普通英国人开始具有了一定的经济实力和意愿，不满足于政府公房租户或使用者的地位而希望拥有自己的住房，此时政府的保障责任便由直接建房演进至为人们购房提供帮助，提高人们的购房能力。撒切尔夫人的改革基本迎合了这一趋势，出售公房的措施具有重要的积极意义，大量出售存量公共住房并缩减公房的建造、转而扶持民间的住房协会等组织来弥补政府退出后的空缺，通过这种方式确实使政府减轻了直接建房管房的责任，摆脱了财政负担，符合了民众想要拥有自己住房的愿望。但问题在于改革的市场化取向过于激烈，住房保障的建设也就此全面停止，形成了保障制度的短板，等到市场化政策的早期积极效应逐渐释放完后，缺少了住房保障牵制的过度市场化所造成的恶果成为了更多民众的梦魇，后来的工党政府不得不大规模地重返住房保障领域，重新承担起这一责任。“当人民无法为自己获取一种对于社会来说是至关重要的东西时，政府就应当进行干预，并且为人民提供这种东西”[19]。我国自实行房改以来，通过向城镇居民优惠出售所居住的原有公房，使大部分民众的住房条件得以改善，2009 年底城市人均住房面积已近 30 平方米，城镇大部分居民都拥有了自己的住房。遗憾的是，在这一过程中住房保障的建设被忽视了，随着改革初期效应的逐渐消退和商品房市场的全面铺开，我国的住房体制走向了高度的市场化。本来我国的住房改革一直非常强调住房保障的重要地位^②，但在实际执行中未能落实。2009 年的保障性住房建设到 8 月底时仅完成全年建设计划投资的 23.6%；2010 年全国计划建设保障房 580 万套，但到 10 月份的开工率只有 70%，要完成全年保障性住房的任务至少需投入 8000 亿元，但此时也只到位 4700 亿，占全年计划的 60%，缺口将近一半[20-21]。这反映出政府、尤其是各地方政府仍然未能充分意识到自己的住房保障责任，如果再不扭转这样的局面，问题和压力必将不断积累，加重未来建设和改革的负担。

3. 警惕可能出现的“路径依赖”问题。上世纪 70 年代末之前，我国对效率与公平的权衡是倾向于后者的，在此后从计划经济向市场经济的转型中，效率的权重愈益加大，GDP 被置于最重要的位置，社会公平的考量被相对轻视了，形成了与前 30 年完全不同的发展路径。在住房领域的表现则是，在取消了住房的福利化分配政策后，体现社会公平和人文关怀的住房保障建设处于被边缘化的境地，能为政府带来高收益、拉动 GDP 上升的房地产市场被各级政府所热捧，甚至成为一些地方的支柱型产业。这种“唯经济论”的住房建设路径尽管形成的时间不长，但对社会的公平正义、对国民经济的健康持续发展却影响甚大，如不加以遏制和扭转，未来改革的代价势必更大。当前中央倡导的转变经济发展方式、以人为本注重民生投入、调控商品房市场的非理性过热状态、督促各地保障性住房的建设等都是为突破“GDP 崇拜”的发展路径而进行的改革努力，只是在地方政府层级上，情况还并不乐观，有些地方政府出于政绩考虑或从自身利益出发与特殊利益集团合谋，对中央的宏观政策措施实行“逆向调节”，路径依赖的惯性和危险更大，还需要有更长时间的更多探索与努力才可能实现转变。

三、结语

住房保障是现代社会保障体系的基础性要件，是一项独立的社会政策，要求政府慎重对待、保证实施。这是英国住房保障发展变化的基本经验之一，也同样为我们并不太长的住房制度改革历程所印证，更应当成为我们引以为鉴的教训和以后工作的指导思想。相信随着我们对住房保障的认识愈加深入，我国的住房保障制度必将走上良性运行的轨道，为实现和谐社会的发展目标提供有力的支持。

注释：

① “路径依赖”是美国经济学家、新制度经济学代表人物道格拉斯·诺思提出的著名理论。他认为，在制度变迁过程中存在着报酬递增和自我强化的机制，“人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择”。即制度变迁一旦走上某一条基本路径，它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化，很难甚至根本无法扭转。参见（美）道格拉斯·C·诺思著，陈郁等译，《经济史中的结构与变迁》，上海：上海三联书店 1991 年，第 2 页；汪洪涛著，《制度经济学——制度及制度变迁性质解释》，上海：复旦大学出版社 2003 年，第 73 页。

②如 1994 年国务院的《关于深化城镇住房制度改革的决定》明确要求，“建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障行政的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系”。1998 年《关于进一步深化城镇住房制度

改革加快住房建设的通知》要求建立和完善以经济适用房为主的多层次城镇住房供应体系，2007年《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》核心内容是建立健全以廉租房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭困难的住房体系。

参考文献:

- [1] 国家发展与改革委员会投资所住房保障课题组. 我国城镇住房保障制度主要问题和政策建议[J]. 中国经贸导刊, 2008, (24):30-33.
- [2] P. Malpass and A. Murie. Housing Policy and Practice[M]. London: Macmillan Press Ltd, 1999:26.
- [3] [英]阿瑟·马威克. 1945年以来的英国社会[M]. 马传禧, 等, 译. 北京:商务印书馆, 1992:43.
- [4] P. Malpass. Fifty Years of British Housing Policy: Leaving or leading the Welfare State? [J]. European Journal of Housing Policy, 2004:209-227.
- [5] W. Robson, . Welfare State and Welfare Society [M]. London: Allen & Unwin, 1976:31.
- [6] D. Donnison and C. Ungerson. Housing Policy [M]. Harmondsworth: Penguin, 1982:78.
- [7] M. Mullard. The Politics of Public Expenditure [M]. London: Routledge, 1993:24.
- [8] M. Evandrou and M. Evans etc. The State of Welfare: The Economics of Social Spending [M]. Oxford: Oxford University Press, 1998:142.
- [9] 余南平. 欧洲社会模式——以欧洲住房市场和住房政策为视角[D]. 华东师范大学, 2008:107.
- [10] 毛锐. 撒切尔政府私有化政策研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005:149.
- [11] R. Forrest and A. Murie. Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing [M]. London: Routledge, 1988:253.
- [12] [英]托尼·布莱尔. 新英国: 我对一个年轻国家的展望[M]. 曹振寰, 等, 译. 北京: 世界知识出版社, 1997:224-231.
- [13] P. Malpass and A. Murie. Housing Policy and Practice [M]. London: Macmillan Press Ltd, 1999:276.
- [14] P. Somerville with N. Sprigings. Housing and Social Policy: Contemporary themes and critical perspectives [M]. London: Routledge, 2005:245.
- [15] DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions). Circular 6/98, London: DETR, 1998:2.
- [16] ODPM (Office of Deputy Prime Minister). Sustainable Communities: Building for the Future [EB/OL]. [www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/sectionhomepage/odpm_housing_page.hcsp; Sustainable Communities: Homes for All](http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/sectionhomepage/odpm_housing_page.hcsp;SustainableCommunities:HomesforAll) [EB/OL]. www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_about/documents/divisionhomepage/033927.hcsp.
- [17] K. Barker. Review of Housing Supply, Final Report—Recommendations Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs [M]. London: HM Treasury, 2004.
- [18] 郝倩. “英国版”经济适用房的市场化尝试[N]. 第一财经日报, 2010-03-05.
- [19] A. Murie and B. Nevin. Beyond a Halfway Housing Policy: Local Strategies and Regeneration [M]. London: Institute for Public Policy Research, 1997:5.
- [20] 周弘. 福利国家向何处去[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006:10.
- [21] 邹声文, 周婷玉. 保障性住房建设进度缓慢, 至8月底完成率不足1/4 [EB/OL]. (2009-10-29) [2011-01-06]. http://www.cq.xinhuanet.com/house/2009-10/29/content_18080800.htm.
- [22] 武少民. 伤民心的“保障房”给谁敲响警钟 [EB/OL]. (2010-10-12) [2011-01-06]. <http://opinion.people.com.cn/GB/70240/12933709.html>.

文章来源:

四川理工学院学报(社会科学版)2011年第3期
(中国知网优先出版版本)