

# PLC 工作论文

w016

2009.08



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

## 低收入住宅政策的国际经验借鉴：需求方补贴

PLC WORKING PAPER SERIES NO.016

[http://new.plc.pku.edu.cn/publications\\_ch.aspx](http://new.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx)

2009. 08

景娟 北大-林肯中心 研究员  
北京大学城市与环境学院 博士后

刘志林 北大-林肯中心 研究员  
清华大学公共管理学院 助理教授

北京大学廖凯原楼508室，北京 100871 中国

---

# 文章仅代表作者个人观点，不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权，若需转载或引用文章中任何内容或数据，须事先得到版权所有人的书面许可，并明确标注资料来源。

# 低收入住宅政策的国际经验借鉴：需求方补贴

景娟<sup>1, 2</sup> 刘志林<sup>1, 3</sup>

<sup>1</sup> 北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心，北京 100871

<sup>2</sup> 北京大学城市与环境学院，北京 100871

<sup>3</sup> 清华大学公共管理学院，北京 100084

**【摘要】**随着国家住房保障制度的发展，世界各个工业化国家自 20 世纪 70 年代以来，对住房需求方进行国家补贴已变得越来越重要。近年来关于西方住房政策研究认为，无论是从理论还是从实践效果来讲，需求方补贴的相关政策及执行在实现住房保障、促进社会公平方面起到了越来越积极和重要的作用；与此同时，随着近年来西方国家社会经济结构的转变，需求方补贴与传统的供给方补贴方式相比，负面影响更少，补贴的效力和效率更高。这些国际经验对于中国建立和完善城市住房保障制度具有重要的参考价值。本文旨在对低收入住宅需求方补贴的相关国际经验进行概括总结，并探讨其对中国住房保障制度发展的借鉴意义。

**【关键词】**住房政策，低收入住房，需求方补贴，住房补贴，国际经验

## 1 引言：从供给方补贴到需求方补贴

世界各工业国家在快速城市化的过程中，均产生了严重的住房短缺问题。自 20 世纪上半叶起，各国为解决城市住房问题，开始建立城市住房保障体系，相继出台了一系列住房政策，旨在推动廉价、非盈利住房的快速发展。早期的住房政策多采用供给方补贴，大规模建设公共租赁住房、社会住房等非营利性住房。这些政策有力的促进了住房存量的快速增长。但是，60 年代以来，许多学者和政府官员逐步认识到这种简单化的强力供给方补贴对城市住房的长期发展也带来了许多负面影响<sup>[1-4]</sup>。

首先，过多过强的政府干预行为扭曲了住房市场，严重抑制了住房市场的健康发展。过低的租金降低了开发商和房东的利润，私人建筑企业在较高质量住房的投资和发展方面的潜能被大大遏制，总体住房质量的提高与改善进展缓慢。非盈利性住房占住房总量的比例一直较高，由于公共财政投入的限制，住房的维护和管理水平只能维持较低的水准。

其次，非营利性住房的集中建设导致低收入人口的集中居住，容易产生各种社会问题。许多公共住房社区环境较差，犯罪率较高，是各种反社会行为（Anti-social behaviour）的多发地。由于接受供给方补贴的住房总是集中在一些特定区域，低收入住户难有自主选择的余地，妨碍了就业流动。低收入家庭难以根据就业的需要自由选择居住地，容易丧失得来不易的就业机会，常常陷入长期甚至数代贫困，社会地位地下。许多公共住房区域已经逐步成为少数族裔等弱势群体的聚居区。可以认为，住房供给方补贴政策在解决住房数量型短缺的同时，也导致了新型贫民窟的形成。

第三，供给方补贴的覆盖面及受益人群有限。许多住房供应的补贴倾向于新建的出租住

宅或自有住宅，这些住房往往只有中等收入甚至中高收入的住户才能够支付，而真正的低收入住户反而无法获益。

第四，供给方补贴给政府带来的财政负担越来越重，这也是促使政府反思供给方补贴政策的重要原因。由于缺乏市场机制的作用，许多国家住房供给方补贴的经济效益较为低下，提高总体住房可支付性程度有限，给公共财政的压力也越来越大，政府已逐步无力支付。

鉴于此，70年代末以来各国政府逐渐改变政策思路，由公共财政直接向部分无法在市场上取得理想住房的住户（需求方）提供补助。供给方补贴的缩减和需求方补贴的增加已成为欧洲和北美许多国家社会住房体系改革的核心内容之一。特别在西欧和北欧，需求方补贴目前已成为许多国家住房补贴的主要支出方式（表1）。这一转变过程一般称为“从补砖头到补人头”<sup>[5]</sup>。

表1：欧洲各国政府住房补贴支出构成(2003)

	供给方直接补贴			需求方直接补贴		
	补贴额	补贴经费来源构成（%）		补贴额	补贴经费来源构成（%）	
	百万欧元	中央	地方	百万欧元	中央	地方
奥地利	87.1 (2001)	0	100	-	0	100
比利时	460.7	0	100	139.1	0	100
丹麦	592.1	77.3	22.7	1318.9	69.1	30.9
芬兰	107.0	100	0	924.0	100	0
法国	1800.0	100		19300.0	100	0
爱尔兰	112.6	86.6	13.4	3.8	100	0
卢森堡	15.5	100	0	69.0	-	-
荷兰	1062.0	100	0	1658.1	100	0
葡萄牙	1779 (2002)	100	0	467.8 (2002)	100	0
西班牙	-	-	-	480.7	100	-
瑞典	194.9	100	0	1592.4	100	0

资料来源：根据资料[6]整理

## 2 需求方补贴的理论基础

需求方补贴政策旨在根据不同住户的收入水平和实际需要来决定补贴力度和补贴方式，以提高其在市场上获取适当住房的经济能力，以保障中低收入和弱势群体获得体面的住宅而不必承受过重的经济负担<sup>[7]</sup>。需求方补贴给予住户自主选择住房的权力，可以选择（条件较好的）市场性租赁住房或自有住房并接受（与收入水平相关联的）高低不等的财政补助。然后，政府或住房协会根据实际情况逐步拆除或改建无人愿意继续居住的低质量社会住房，从而提高现有住房存量的总体条件。

需求方补贴政策的出台主要基于两方面的理论基础。首先从经济学角度来看，政府应当尽可能减少对住房市场的干预，充分发挥市场的自我调节最用。一般认为，在住房供需矛盾相对缓和且市场调节机制较为成熟的情况下，政府减少对住房市场的直接干预并放松对新开发项目的管制，更有利于增加市场上优质、非昂贵住房的供给量<sup>[8,9]</sup>。需求方补贴项目的实

施一方面减少政府对住房市场的扭曲，另一方面将更多的资源集中到对住房分配的干预，以期更好的实现社会公平。对于住户而言，活跃的住房市场提供了更多的理想住房的选择，避免低收入家庭的聚居。研究证明，需求方补贴的运用可有力的提高住户的流动性及促进社区融合（Social cohesion）<sup>[10-13]</sup>。

其次，从社会福利理论来看，需求方补贴被认为能够更有效的提高政府福利支出的效力（Effectiveness）和效率（Efficiency），用有限的公共财政实现社会效益的最大化<sup>[14]</sup>。大量实证研究表明，为实现同等水平的住房保障效果，运用需求方补贴的经济效益大大高于供给方补贴<sup>[15-17]</sup>。另一方面，需求方补贴的运用可以更好的实现社会公平，帮助更大范围的人群。以荷兰为例，约有 80%的家庭接受各种形式的住房补贴，补贴的力度根据家庭特征、经济水平有所不同，更好的实现了“补贴最需要帮助的人”。

### 3 需求方补贴的方式

需求方补贴有多种不同的方式，包括弥补固定比例家庭收入与市场房租之间的差额的住房津贴或租金补贴、给予第一次购房者的一次性补贴、贷款利息税收减免、首要住所出售的资本利得豁免等等。针对低收入住房而言，最主要的形式就是住房补贴，如美国第 8 条款（Section 8）的租赁认证项目(Rental Certificate Program)和租房券项目(Rental Voucher Program)、英国的住房救济计划（Housing Benefit Scheme）、荷兰的住房津贴（Housing Allowance）。

#### 美国：第 8 条款项目

美国联邦政府在全国范围内实施需求方补贴的主要项目由 1974 年通过的《住房与社区发展法案》的第 8 条款所规定。第 8 条款项目分为两类——租赁认证项目和租房券项目，均由联邦政府住房与城市发展部（HUD）通过地方公共住房管理机构（PHA）来执行<sup>[18]</sup>。相比传统的公共住房建设项目，两类需求方补贴的实施过程虽然相对复杂，但为更多的低收入和弱势群体家庭提供了帮助，同时为他们提供更多的住房选择。截至 2005 年，项目参与者已经从最初的 30,000 户增加到 210 万户<sup>[14, 19]</sup>。

参加上述两个项目的家庭可以在市场上自行选择私人租赁住房，并向地方公共住房管理机构申请获得财政资助。参加租赁认证项目的租户只需支付其校正收入（即扣除必须的基本生活消费以外的纯收入）的 30%或全部收入的 10%作为租金，不足部分由地方公共住房管理机构直接支付给房东，但要求租户选择的住房的租金不得高于 HUD 规定的本县或都市区的公平市场租金<sup>1</sup>（FMR）。地方公共住房管理机构可以根据情况确定当地租金标准，通常基于 HUD 确定的各地公平市场租金来计算，一般为当地房租的 40%百分位数值。参加租房券项目的租户，公共财政援助一般只补足其校正收入的 30%或全部收入的 10%与 PHA 决定的“支付标准”（一般为本地公平市场租金的 80%—100%）的差额部分，但住户可以选择任意价格的房屋并自行承担超额部分的租金。住户申请加入租赁认证项目或租房券项目后，必须在 60-120 天内市场上寻找到合适的住房，否则其租金援助可能被取消<sup>[20]</sup>。

---

<sup>1</sup>公平市场租金反映了在特定的住房市场中，一套典型的、非高档的住房的租金和水电费用（计算中经过面积调整）。

两种资助方式各有优势。租赁认证项目获得的资助力度更大，而租房券项目则给予住户更大的选择余地，尤其在住房需求较旺盛的地区，私人租赁房屋的价格往往都高于本地公平市场租金，租房券项目成为几乎唯一能够有效执行的住房需求方补贴项目。在两个项目的执行过程中，地方公共住房管理机构都要对加入该项目的私人租赁住房的质量进行严格的监督，以确保其达到 HUD 制订的安全、体面的基本居住标准。在实际操作中，住户可以选择在两个项目中相互转换。

地方公共住房管理机构需要申请家庭的年收入和家庭规模进行资格审查。有资格在这两个项目中获得援助的住户包括：1937 年美国住房法案所定义的最低收入和其它需要援助者；家庭收入在本地收入中位数 80% 以下的住户。HUD 每年都会公布各地区的收入中位数标准。近年来，HUD 用于以这两个项目为代表的各类需求方补贴项目的财政支出不断上升。为了应对这一局面，目前 HUD 已停止接受新的普通申请，只接受原有申请的更新续期和一些特殊目的的申请。

Grigsby 和 Bourassa 认为，第 8 条款项目至少部分地实现了三个需求方补贴的重要目的：以较为合理的公共财政支出帮助了为数众多的家庭（用于单位家庭的财政援助较低）；延缓了旧社区的居住衰败；为接受住房补助的住户提供了更多的居住区位选择<sup>[21]</sup>。但是，该项目在实践中也存在明显的缺陷。首先，补贴的覆盖面缺乏横向公平，截止 1999 年仅有 29% 和 15% 的极低和低收入住户享受来自联邦或者地方政府提供的住房补贴，且各地区差异较大。其次，许多住户无法在政策规定的 60-120 天内找到价格合适且满足质量要求的私人租赁住房，从而导致申请补助的高失败率，某些地区达到了 15%-50%<sup>[21, 22]</sup>。第三，该项目要求接受资助的家庭必须将其收入的 30% 用于房屋租金和水电费，因而可能导致住在低劣住房并支付少量租金的最贫困住户增加房租支出，减少了可用于非住房需求的可支配收入。第四，不必要和低效率的住房质量审查，虽然的确为消费者提供了一些保护，并加速了一些原本就会实施的房屋修理工作，但其最主要效果就是增加了不必要的支出。

近年来，HUD 用于以两个项目的财政补贴不断上升，2004 年仅用于租房券项目的补贴已经占住房与城市发展部预算的 54%<sup>[23]</sup>。布什政府在 2005 财政年度的预算中曾经提出了针对该计划的改革措施，期望通过引入一项新的 Flexible Voucher Program 计划，将住房补贴与并不精确的 FMR 脱钩，并给予地方政府在发放补贴方面更大的自主权，从而控制和逐步缩减中央政府对需求方补贴的资金支持。但是该计划遭到了低收入住房支持者的批评，未能在 2004 财年获得参众两院的支持，最终未能付诸实施。

## 英国：住房救济计划（Housing Benefit Scheme）

1972 年英国颁布了《住房金融法案》（Housing Finance Act），强调住房政策的核心应当是“补贴人民，而不是补贴房产”，标志着英国的住房政策由对供给方直接补贴和干预逐步转向需求方补贴<sup>[24]</sup>。其后，英国政府开始实施多种需求方补贴政策，包括强调“公平租金（fair rent）”概念的房租减免计划、全国性房租减免（rent rebate）和房租津贴（rent allowance）等，这些政策被逐渐整合为综合性的住房救济项目（Housing Benefit Programme）。从 1982 年到 1989 年，住房救济项目逐步从中央政府的社会保障部转为由各地方政府来管理和操作，以期根据各地不同的住房市场发展状况，更有效的实现住房保障。目前每年用于该项目的资金占全英国 GDP 的 1.2%，远高于大多数其它国家<sup>[14, 25]</sup>。截至 2005 年，参与这一项目

的住户达到了 400 万<sup>[24]</sup>。

按照政策设计，所有租房住户均有资格申请获得租金补贴，但全职学生、寻求庇护者及未获英国合法居留权者除外。申请者需要向地方管理机构递交申请表格，以及收入、租金等证明材料，并接受经济情况审查。地方政府被要求在 14 天之内完成审查，但事实上这种审查往往需要更长的时间。

英国住房救济计划的支付方式有两种。对居住在公共住房（即地方住房机构管理的可支付住房）中的家庭，地方政府直接向其租房帐户发放租金退款（rent rebate）；对住在私人出租或非盈利性住房协会的出租住房的家庭，地方政府向其发放租金津贴（rent allowance）。家庭可以直接获得津贴，也可以授权政府将补贴支付给指定的房东。实际上，60%的租金津贴是直接支付给房东的<sup>[14]</sup>。

该项目采用剩余收入法来确定租金补贴的额度，即受资助家庭在支付合理租金（eligible rent）后，其剩余收入不会低于社会救济津贴标准<sup>[2]</sup>。对于家庭收入不高于社会救济津贴标准或享受社会救济的家庭，住房救济额度等于合理租金；对于收入高于社会救济津贴标准的家庭，住房救济津贴额度为合理租金扣除家庭收入与社会救济津贴标准的差值的 65%，即： $HB=R-0.65*(Y-SA)$ （HB 为住房救济津贴，R 为合理租金，Y 为家庭收入，SA 为社会救济金）。

当前住房救济计划的接受率在 87%到 95%之间，好于大多数需要经济情况审查的补贴计划，但仍有 6 亿到 12.3 亿英镑的拨款无人认领<sup>[24]</sup>。除此之外，在实施过程中这一计划还面临其它一系列的问题。新工党政府的住房绿皮书对这些问题进行了总结<sup>[24, 26]</sup>：①补贴规则和申请过程过于复杂、混乱和耗时，申请人通常不知道可以获得什么支持，而申请时通常要填多份申请表及跑多个办公室；②不同地方当局在该计划执行的力度上也不一致；③在审查住户资格中错误和欺诈现象十分频繁且难以避免；④由于管理松散以及补贴的收入递减率（65%）过高，计划参与者受到了寻找工作的反向激励；⑤政府直接向参加该计划的住户直接提供资助使被资助者不再承担任何责任，因而实质上鼓励了接受救济的租户租住超过其基本需求的住房，或房东向低收入住户提供劣质住房却肆无忌惮的征收过高的租金。

工党政府已经意识到了这些问题的存在，并开始相关的改革。1996 年政府开始实施“预租决定（pre-tenancy determinations）”政策，潜在租户在住房救济计划的资格被确认之前就可以知道自己所能得到的房租金额。近年来，政府在一些城市试点展开新的住房救济计划。根据该计划，补贴金额依据由地方政府针对特定规模的房产制定的标准而定，直接拨付给租户，租户可以保留所获补贴和实际租金之间的差额。政府希望新计划能够激励租户租住更便宜的房产，并且主动与房东谈判以降低租金。根据试点情况，该计划将被扩展到全国私人住房部门。Lund 认为，这些实验性措施如果在全国实施，申请将变得更加简单和便捷。同时，租户也将承担起责任，自觉节省租金，住房市场的租金增长也将更加透明<sup>[24]</sup>。但是，该计划依然无助于缓解贫困陷阱的问题。

## 荷兰：住房津贴项目

荷兰在 1970 年引入住房津贴项目（Housing Allowance Program），并在 1975 年推广成为全民享有的国家福利项目。1984 年的《住房津贴法案》对此进行了部分修正，最终以法律形式确认了该政策的地位。2006 年约有 98.5 万住户接受住房津贴，占全国所有租房住户

的 30.3%<sup>[27]</sup>。住房津贴资助补贴随着租金水平、家庭收入和家庭规模而变化，对低收入和无收入群体、老年人、独居者、残疾人和其他弱势群体给予特殊照顾。近年来符合条件的租户获得实际资助的比例估计在 70%左右。许多研究已经达成共识，荷兰的住房津贴计划在帮助低收入家庭取得体面的可支付住房方面是极为成功的<sup>[14, 28]</sup>。

该项目面对满足租金收入比高于一定水平且符合其它条件的所有租户。经过多年的发展，荷兰对接受住房津贴补助的住户资格的规定十分详细，主要包括<sup>[14]</sup>：

1) 申请者必须满 18 岁、拥有荷兰国籍；出于计算津贴额度的需要，只要在市政登记处登记为居住在在该地址的人才能被认定为住户成员；

2) 租户必须居住在由住房部认定的住宅建筑中的独套住房单元（或是符合法律要求的移动式住房），该住房必须是申请者的长期住宅并签订了长期租房合约；

3) 租户的家庭收入和资产有一定的限制，并根据家庭成员的数量、年龄等有所调整（具体见参考文献 14）；

4) 租住的住房单元必须通过（经济）适用性评估，租金不高于规定额度（如 2004-2005 年，1-2 人家庭的租金上限为 466.48 欧元/月，2 人以上家庭的租金上限为 499.92 欧元/月）。

5) 租户支付的实际租金不应高于补贴租房部门的法定最高租金标准。租金上限是在基本租金基础上考虑其它可能费用后得出，任何超出该计算租金的实际租金都不能享受住房津贴。

由于荷兰国家规模较小，住房和经济水平的地方差异较小，因此政府对不同家庭状况的住户发放的津贴数额有极为详细的规定。补助数额的确认基于“按需分配”的原则，由家庭成员数及年龄、收入水准、房租水平等多个因素决定，实现“累进制”，同时对的确需要帮助的住户给予更大的帮助，较好的避免了对住户努力工作的反向激励。

经过多年的发展和调整，荷兰被公认为欧洲实施需求方补贴政策最成功的国家。然而近年来，由于住房政策不断倾向于市场化，特别是实行了租金自由化以来，租金分异和租金上涨的现象十分明显。这将可能致使该津贴政策需要更多的公共财政支出，给荷兰政府带来巨大的财政负担。

## 4 需求方补贴的评价

需求方补贴自 1970 年代在各西方主要国家兴起以来，发展十分迅速。以美国为代表的自由市场经济主导的国家和欧洲社会民主主义国家在住房补贴范围和实施方式上存在显著的不同。美国模式对需求方补贴的使用相对谨慎，主要采用间接资助的形式，政府并不直接向家庭发放租金补助，而是向房东支付超过租金差额。此外，第 8 条款规定的各类需求方补贴实质上并非全民福利，政府仅保证向该项目提供有限的资金，申请该项目援助的居民必须排队等候。多数欧洲国家以及新西兰、澳大利亚等，住房需求方补贴的力度相对更大，且多采用更为直接的住房津贴的形式，直接向经过收入核定的家庭直接提供现金资助。在这些国家，需求方补贴是全民享有的福利项目的一部分，受益家庭的比例远高于自由市场经济国家。表 2 对比了美国、英国和荷兰三个国家各项相关政策和实践中的要素。

表 2 美国、英国和荷兰的主要需求方补贴政策比较

	美国	英国	荷兰
计划名称	租赁认证项目 (Rental Certificate Program) 和租房券项目 (Rental Voucher Program)	住房津贴 (Housing Benefit)	住房津贴 (Housing Allowance)
参与户数	210 万	400 万	98.5 万 (约占所有租户的 30.3%)
成本	147 亿美元	236 亿美元	21.7 亿美元 (2004-05)
补贴金额	校正收入 30%或总收入 10%与公平市场租金或制定水平之间的差额	合理租金与超过一定限额的收入部分的 65%之间的差额 (该限额根据家庭的规模和类型加以调整)	补贴随着租金水平、家庭收入和家庭规模而变化。对老年人和残疾人有特别条款
住房质量	住房必须通过 HUD 的住房质量标准	没有最低住房质量标准, 但有关于防止受资助家庭居住在过于庞大和昂贵的住房中的规定	没有最低住房质量标准, 但受资助者只需居住在独立住房单元中
住房选择	受资助者有 60-120 天寻找到适当住房	必须在找到住房后再申请住房津贴	必须在找到住房后再申请住房津贴
公平性	被视为住房可支付性问题的直接解决方案; 覆盖面有限且缺乏横向公平	被视为提高低收入家庭住房可支付性的重要手段。所有符合条件的申请者都可以享受该补贴。实际上符合条件的租户的参与率在 80%以上。	被视为确保出租住房对低收入家庭的可支付性的手段。所有符合条件的申请者都可以享受该补贴。符合条件的租户参与率估计在 70%左右。
贫困陷阱	长期存在着相关补贴计划是否反向激励人们努力工作的大量争论。	较明显的存在该计划对工作激励的潜在负面影响的担忧。	正在出现该计划对工作激励和节省住房开支的潜在负面影响的担忧。
管理	地方公共住房管理部门 Local PHAs	大约 400 个地方当局负责管理, 中央政府制定相应的管理规定。	住房津贴由住房协会和地方当局负责管理, 但将被转交至税务部门。
改革计划	布什政府正在提议一项灵活租房券项目 (Flexible Voucher Program), 可能导致住房补贴预算资金的大幅削减。	新的地方住房津贴项目正在试点。新计划的补贴金额根据每个住房市场区域的特定标准来计算, 并根据家庭类型和规模进行调整。支付标准将被设定在当地租金的近似平均水平。如果补贴额超过了实际租金, 该家庭可以保留剩余部分。	短期内, 该计划将进行调整以减少公共支出。如果实行租金自由化, 住房协会将愿意每年向政府支付 2.5 亿欧元用于住房津贴的额外支出。

资料来源: 根据参考资料[14]整理

尽管各国需求方补贴项目的具体操作、实施手段等存在差异，但各国家政府均越来越重视对住房需求方补贴的政策与实践。相对于传统的供给方补贴，需求方补贴有如下优势，基本实现了需求方补贴的理论预期。首先，需求方补贴对住房市场的干扰有限，既实现对社会公平的基本保障，又较大限度的发挥了市场机制在住房资源配置方面的作用。其次，给予低收入住户更多的住房选择自由，更好的满足了各类弱势群体日益多元化的需求，一定程度上避免了贫困和弱势群体的过度聚集而形成长期、永久贫困和社会隔离的情况。第三，需求方补贴的公共财政支出的成本效率高于供给方补贴。

但是，需求方补贴政策也有一定的局限性和缺陷，尽管许多学者所担心的由于补贴引起的租房市场价格上涨的现象在主要国家几乎都没有发生<sup>[18, 29]</sup>，但其他的担心却在实践中成为了现实。首先，需求方补贴仅仅涉及到对住房分配的干预，因此对住房本身的数量型增长和质量型提高难以产生影响<sup>[30]</sup>。在住房总量紧张的地区，需求方补贴的运用不能对低收入和特殊弱势群体住户给予有效的帮助。只有在基本解决住房数量型短缺的地区，需求方补贴才能发挥更大的作用。其次，需求方补贴的运用往往容易造成“贫困陷阱”，不可能从根本上避免对努力工作者产生“反向刺激”，特别在补贴标准制定较为粗糙的情况下，可能有相当多的人在努力工作提高收入水平后反而要承担更重的住房负担<sup>[31]</sup>。第三，市场变化较快时，需求方补贴的总体预算往往难以预测和计算，因此容易造成花费的失控性上涨，给公共财政带来越来越沉重的负担。第四，需求方补贴不能从根本上解决贫困和弱势群体聚集的现象，促进种族融合，反而有可能造成贫困再集中<sup>[18, 32]</sup>。接受需求方补贴的家庭一方面不愿意离开他们熟悉的社区，另一方面他们在住房市场上还面临歧视。第五，由于需求方补贴的发放依赖于对住户进行经济情况审查，因此不可避免会产生操作和管理的繁复，以及不甚理想的参与率。

在实际操作中，需求方补贴和传统的供给方补贴常常相互覆盖共同使用，一方面通过供给方补贴解决住房的数量型短缺，另一方面通过需求方不补贴给予居民更多的住房选择自由。比如在住房市场极度低迷的地区政府常提供财政援助或税收优惠来鼓励私营开发商或住房协会建设新住房或维修既有住房，同时也对居住在其中的低收入住户给予财政援助。两者的相互结合能更好的发挥作用，为居民提供体面且可支付的住房。

## 5 对中国的启示

快速城市化为中国的城市住房带来了巨大压力。过去几十年西方工业化国家住房政策发展的经验与教训，对建立和完善中国的住房保障制度具有不可估量的参考价值。结合当下中国住房保障制度发展的实际情况，以及世界各国实施需求方补贴的优点与缺陷，中国在制定低收入住宅政策时应该考虑和重视如下的建议和意见：

首先，增加并完善各种形式的需求方补贴项目，供给方补贴与需求方补贴互为补充是目前各国住房补贴的基本模式。我国的低收入住房政策过于注重供给方补贴，而忽略了另一种重要的补贴方式——需求方补贴。住房政策应及时强化需求方补贴的作用，作为对供给方补贴的有效补充。我国一些城市已经开始某些有益的尝试，低收入住户的租金补贴、减免等，但目前上述手段均普遍缺乏统一的标准和操作规程，亟待早日制度化。

其次,实施需求方补贴需要首先要解决住房紧缺问题,为住户提供自由选择住房的可能。这是由需求方补贴的特性决定的,各国经验也都显示需求方补贴在已经基本解决住房短缺的地区才能更好的发挥作用。中国可以选取若干基本解决住房数量短缺的中小城市作为试点,开展需求方补贴政策的制定、操作和改进,为以后在北京、上海等大城市乃至全国范围内实施需求方补贴积累中国特色的经验和教训。

第三,灵活选择需求方补贴的形式。应根据不同的实施对象(不同地区、住房紧缺程度、住户社会结构特点等)灵活采用,确定合适的人群得到合适的补贴,努力避免出现“贫困陷阱”,并使有限的公共资源尽可能多的向低收入家庭和各类弱势群体(特殊类型家庭)倾斜。

第四,提高需求方补贴的效率。在受益群体资格审查、补贴计算与发放各环节均应建立严格完善的管理机制,努力防止错误、欺诈等情况的发生。

总之,需求方补贴和供给方补贴都是低收入住房政策的重要组成部分,中国应当重视并实施各种形式的需求方补贴,在借鉴各国经验、充分发挥需求方补贴的优势的同时,因地制宜,力争避免或解决需求方补贴的缺陷,需要实施有效而严格的管理,确定合适的人群合适的方式得到合适的需求方补贴。

## References

- [1] Irving, W. (1973) *America's Housing Problem*. American Enterprise for Public Policy Research.
- [2] Hills, J. (1991) *Unravelling Housing Finance: Subsidies, benefits, and taxation*. Oxford, England: Clarendon.
- [3] Donnison, D.V. (1967) *The Government of Housing*. Harmondsworth, England: Penguin.
- [4] Balchin, P. (1996) *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- [5] Hills, J., Hubert, F., Tomann, H. and Whitehead, C. (1990) Shifting Subsidy from Bricks and Mortar to People: Experiences in Britain and West German. *Housing Studies*, 5(3): 147-167.
- [6] 龚辉文(2008) 西欧国家的住房政策及对中国的启示, in: 谢伏瞻, Ingram, G. K. (eds.) *土地制度与住房政策*. 北京: 中国大地出版社.
- [7] Galster, G. (1997) Comparing Demand-side and Supply-side Housing Policies: Sub-market and spatial perspectives. *Housing Studies*, 12(4): 561-577.
- [8] Angel, S. (2000) *Housing Policy Matters: A Global Analysis*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- [9] Weicher, J. C. (1990) The Voucher/Production Debate. In: *Building Foundations: Housing and Federal Policy*, edited by Denise, D. and Langley, C. K. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 263-291.
- [10] Barton, S. E. (1996) Social Housing Versus Housing Allowances: Choosing Between Two

- Forms of Housing Subsidy at the Local Level. *Journal of the American Planning Association*, 62(1): 108-119.
- [11] Rosenbaum, J. (1995) Changing the Geography of Opportunity by Expanding Residential Choice: Lessons from the Gautreaux Program. *Housing Policy Debate*, 6(1): 231-269.
- [12] Williams, K. (1995) Neighborhood Choice: A Way Out for the Poor. *Shelter Force*, 17(1): 12-4.
- [13] McClure, K. (2004) Section 8 and the Movement to Job Opportunity: Experience after welfare reform in Kansas City. *Housing Policy Debate*, 15(1): 99-131.
- [14] Priemus, H., Kemp, P., and Varady, D. (2005) Housing Vouchers in the United States, Great Britain, and the Netherlands: Current issues and future perspectives. *Housing Policy Debate*, 16 (3-4): 575-609.
- [15] Bradbury, K. L. and Downs, A. (1981) *Do Housing Allowances Work?* Washington, DC: The Brookings Institution.
- [16] Downs, A. (1991) The Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing: Its Behavior and Accomplishments. *Housing Policy Debate*, 2(4): 1095-1138.
- [17] Dolbear, C. N. (1983) *The Low-Income Housing Crisis, In America's Housing Crisis: What Is To Be Done?* edited by Chester Hartman. Boston: Routledge & Kegan Paul. pp. 29-75.
- [18] Schwartz, A. (2006) *Housing policy in the United States: an introduction*. New York: Routledge.
- [19] Sard, B., Lawrence, P., and Fischer, W. (2005) *Appropriations shortfall cuts funding for 80,000 housing vouchers this year*, Center on Budget and Policy Priorities. <http://www.cbpp.org/2-11-05hous.htm>.
- [20] Steele, M. (2001) Housing Allowances in the US under Section 8 and in Other Countries: A Canadian perspective. *Urban Studies*, 38 (1): 81-103.
- [21] Grigsby, W. and Bourassa, S. (2004) Section 8: The time for fundamental program change? *Housing Policy Debate*, 15 (4): 805-834.
- [22] Finkel, M., Khadduri J., Main V., Pistilli L., Solari C., Winkel K., and Wood Michelle. (2003) *Costs and Utilization in the Housing Choice Voucher Program*. Cambridge, MA: Abt Associates, Inc.
- [23] HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development) (2004) *The Flexible Voucher Program: Why a new approach to housing subsidy is needed*. Washington, DC. [Http://www.hud.gov/offices/pih/programs/hcv/fvp/wponfvp.pdf](http://www.hud.gov/offices/pih/programs/hcv/fvp/wponfvp.pdf)
- [24] Lund, B. (2006) *Understanding Housing Policy*. Bristol, UK: The Policy Press.
- [25] Stephens, M., Burns, N., and MacKay, L. (2003) The Limits of Housing Reform: British social rented housing in a European context. *Urban Studies*, 40 (4): 767-789.
- [26] DETR (2000) *Quality and Choice: A Decent Home for All: The Housing Green Paper*.

London: DETR.

- [27] MVROM (2007) *Cijfers over Wonen 2006. Feiten over mensen, wensen, wonen*. Den Haag.
- [28] Pommer, E., and Jonker J. (2003) *Benefit from Government: The Personal Distribution of Tied Public Expenses and Incomes in 1999*. SCP-publicatie 2003/16. The Hague, Netherlands: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- [29] Khadduri, J. (2003) Should the Housing Voucher Program Become a State Administered Block Grant? *Housing Policy Debate*, 14 (3): 235-269.
- [30] Yates, J. (1994) Private Finance for Social Housing in Australia. *Housing Policy Debate*, 5(2): 177-202.
- [31] Best, R. (1996) Successes, Failures and Prospects for Public Housing Policy in the United Kingdom, *Housing Policy Debate*, 7(3): 535-562.
- [32] Husock, H. (2004) The Housing Reform that Backfired. *City Journal* (Summer).  
[Http://www.city-journal.org/html/14\\_3\\_housing\\_reform.html](http://www.city-journal.org/html/14_3_housing_reform.html)

## **International Experiences of Low-income Housing Policy and its Implications to China: Demand-side Subsidy Policies**

Juan Jing<sup>1, 2</sup> Zhilin Liu<sup>2, 3</sup>

<sup>1</sup>College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871

<sup>2</sup>Peking University - Lincoln Institute Center for Urban Development and Land Policy, Beijing 100871

<sup>3</sup>School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing 100084

**【Abstract】** Along with the development of state housing system in the industrialized countries since the 1970s, the role of demand-side subsidies from both central and local government played a more important role to enable citizens to gain access to and/or retain the use of decent housing and to improve social equality. Compared with the supply-side subsidies, demand-side subsidies show higher efficiency and release the governmental financial burden. The design and practice of demand-side subsidy policies in the industrialized and developed countries provide valuable experiences and lessons for China to establish its urban housing security system. This paper aims to examine the international experiences and lessons of demand-side subsidy policy and to draw useful implications to China. It first reviews the changing trend from supply-side to demand-side subsidy since the 1970 and summarizes the theoretical explanations to demand-side subsidy. It then focuses on demand-side subsidies in several countries including the Netherlands, the UK and the USA, and evaluates its advantages and disadvantages. The last part of this paper shows several suggestions from the international experiences to the urban housing policy design in China.

**【Keywords】** Housing policy, Low-income housing, Demand-side subsidies, Housing subsidies, International experiences