



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

## 公共租赁住房政策： 基本模式、政策转型及其借鉴意义

PLC WORKING PAPER SERIES NO.067

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

2010. 10

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

李劼 北京大学城市与环境学院

北京大学廖凯原楼508室，北京 100871 中国

# 公共租赁住房政策：基本模式、政策转型及其借鉴意义

刘志林<sup>1 2</sup> 李劼<sup>3</sup>

( 1-清华大学公共管理学院,北京 100084 ;2-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 ; 3-北京大学城市与环境学院,北京,100871 )

## 作者简介:

刘志林 清华大学公共管理学院讲师,北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心兼职研究员。美国康奈尔大学城市与区域规划学博士,主要研究领域为:住房政策、低收入住房问题、城市地理学、城市公共治理。联系地址:北京市海淀区清华大学公共管理学院,邮编:100084。电子邮箱:[zhilinliu@tsinghua.edu.cn](mailto:zhilinliu@tsinghua.edu.cn)。

李劼 北京大学城市与环境学院资源环境与城乡规划管理专业本科生。电子邮箱:[jissie918@163.com](mailto:jissie918@163.com)。

## 致谢:

国家自然科学基金项目(“中国大城市低收入者居住困境的空间格局及制度透视”,批准号:40801056)和北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心“低收入住房政策”课题的部分研究成果。本文得到了北大-林肯中心主任满燕云教授、研究员景娟博士的建议,在此一并致谢。

## 公共租赁住房政策：基本模式、政策转型及其借鉴意义

**[摘要]** 本文对比了美国、英国及中国香港地区的公共租赁住房政策的目标定位、管理体系、资金保障、分配机制等，总结了国际上公共租赁住房的基本模式、经验教训以及最新发展趋势，在此基础上提出对我国廉租住房建设和管理模式的借鉴意义，认为应当注重发挥非营利性机构在廉租住房管理中的作用，设计与租户支付能力匹配的租金机制，严格资格审查和准入制度，同时通过设置灵活的退出机制和合理的选址与规划，防止贫困集中和居住隔离。

**[关键词]** 公共租赁住房 国际经验 政策转型 廉租住房 中国

### **Public Rental Housing Policy: Comparative International Experience and Implications for China**

**[Abstract]** This paper compares public rental housing programs in the US, UK, and Hong Kong, focusing on policy goals, financing, management, and allocation mechanisms, as well as their major lessons and recent policy transformation. We then discuss implications of comparative international experiences for China's Cheap Rental Housing Program. We suggested possible ways to improve this program, including: incorporating the role of non-profit organizations in public housing management, developing affordability-based rent mechanisms, enforcing eligibility examination rules, and reforming exit mechanisms and conducting better site selection and planning so as to preventing poverty concentration and residential segregation in public housing communities.

**[Key Words]** Public Rental Housing, International Experience, Policy Transformation, Cheap Rental Housing, China

# 公共租赁住房政策：基本模式、政策转型及其借鉴意义

## 1. 引言

居住是人类的基本需求，住房首先是一种居民赖以生存的必需品。当存在住房市场失灵，中低收入家庭无法通过市场手段得到住房时，政府有必要对住房市场进行干预，以解决低收入住房问题。从国际经验来看，在快速城市化和住房严重短缺的条件下，政府直接干预住房建设和供给的公共住房政策是各国和地区普遍采用的住房政策手段，在美国称为公共租赁住房项目(Public Rental Housing Program)，在英国，主要是由地方政府管理的公共住房(Council Housing)，在香港和新加坡则称为公屋或者廉租屋。在不同国家或不同的历史时期，公共租赁住房的定位、规模和实施方式都有所不同。但总的来说，这是一种政府直接干预和投资下建设、由公共部门管理、面向中低收入家庭出租的供给房补贴项目(Katz, 2003: 10)，与我国目前的廉租房实物配租模式最为接近。

近年以来，我国政府积极完善廉租住房制度建设，推进廉租住房建设和供应。但有学者指出，中国的廉租房制度仍在资金来源、建设及分配的公平性上存在很多问题(梁绍连等，2007；焦怡雪等，2008)。从已有文献看，许多学者已经对公共住房政策进行过梳理或回顾(如：李文斌，2007；郭玉坤等，2007；宋博通，2002；卫欣等，2008；刘朝马，2007；王松涛等，2008；刘玉亭等，2007)。但是，这些文献或是着眼于单一国家的政策演变，缺乏对国际经验的横向对比研究；或是对住房保障制度面面俱到，而没有特别关注公共租赁住房制度的制定、实施、资金和组织模式。此外，各国的公共住房项目都在实施中出现过这样或那样的问题，而上世纪80年代以来又出现了许多新的政策走向，这种转型反映了发达国家对其过去政策的教训总结与思考，但已有文献中对此涉及不多。因此，本文综合分析美国、英国及中国香港地区的公共租赁住房政策，对比其基本模式，重点分析政策转型的原因与方向，从而为我们更好地审视我国廉租住房政策的实施特点及改善方向有所借鉴。

## 2 公共租赁住房政策的基本模式

公共租赁住房作为一项可支付住房(Affordable Housing)政策手段，始于上世纪三十年代“大萧条”时期的美国。1937年美国《国家住房法案》确立了公共租赁住房项目的基本模式，即：地方政府的公共住房管理机构负责建设和管理公共住房项目，联邦政府负责公共住

房建设的资金成本，而地方住房管理机构与租户共同负责运营和维护成本（施瓦茨，2008）。本节将以美国、英国和香港为例，从政策目标、资金保障、建设管理体系、分配模式等角度对公共租赁住房政策的基本模式进行总结（表1）。

**表 1 美国、英国与香港公共住房对比**

	美国	英国	香港
<b>总体特点</b>	由地方住房管理机构负责建设和管理，联邦政府支付资金成本和补贴部分运营成本、地方政府收取租金支付运营和维护成本的租赁住房	中央财政补贴资助、由地方住房管理机构规划、投资和管理，并以政府控制的租金水平出租给目标家庭的租赁住房	香港政府通过直接注资或提供土地的方式资助，使租金维持在较低水平，香港房屋委员会是决策机构，负责建造
<b>发展历史</b>	1960年代以前唯一的联邦低收入住房项目；1980年以后逐渐停滞	“二战后”租赁住房的主要来源；1980年以后逐渐被社会住房取代	始于二战后的公共住房计划，1980年以后政策调整，保障合理分配
<b>中央政府</b>	提供资金成本、运营补贴	地方政府向中央申请公共住房基金	提供土地、资金
<b>资金来源</b>	地方住房部门发行地方免税债券支付建设成本，债券本息由联邦政府支付	中央财政补贴（中央公共住房基金）	香港政府直接注资；或通过政府免费拨地和提供贷款等形式
<b>地方政府</b>	负责设计、建设和管理；负责建成后的运营成本（租金支付）	负责规划、投资和管理公共租赁住房（实际建造由建筑商完成）	负责建造、管理和分配、资格审查
<b>目标群体与分配机制</b>	早期强调面向极低收入家庭；后期强调收入多样性	打分制（居住工作地点、经济状况、良好的租房记录、申请等候时间）	轮候制、严格的资格审查对违反规定的租户的申请资格做出限制，按需求分配
<b>1980s 以后的转型</b>	HOPE VI 计划对公共租赁住房项目的改造与重建；由直接干预向通过税收、金融等进行间接干预转变	私有化：“购买权”计划 社会化：政府向住房协会让渡产权和管理权，公共住房转型为社会住房	全面资格审查制度；鼓励富裕租户腾出；私有化，鼓励流转。

（作者根据相关文献和各国政策文本归纳整理）

## 2.1 政策目标与定位

对比各国公共租赁住房项目的重要性和实施机制，可以发现，公共租赁住房的大规模供应与“二战”后福利国家理论的流行不无关系。相比较而言，美国的公共租赁住房在整个住房供应中的比例远远小于福利国家体系较为发达的欧洲国家（如瑞典）。美国的公共住房主要是面向低收入家庭，特别向收入不高于当地收入中值的 50% 的贫困家庭倾斜，被认为是低收入家庭获得住房的“最后手段”（housing of last resort）（Green and Malpazzi, 2003: 86-87）。

而欧洲国家则将公共住房作为迅速增加住房供应的主要手段和社会福利体系的一部分。

同时，回顾各国和地区的历史经验，可以发现，公共住房建设也被当成是各国政府在经济危机时期促进投资、刺激经济增长的手段。例如，美国的公共租赁住房项目就是在上世纪 30 年代的“大萧条”时期，作为罗斯福新政的一部分而正式推出的。联邦政府大规模建设公共住房不只是希望满足国家对廉价出租房的需求，也是看到了其在创造就业和清除贫民窟方面的潜力（Doan, 1997: 37-38）。英国政府尽管在上世纪 80 年代以后停止了公共住房建设，在 2008 年金融危机后，为尽快刺激经济增长同时解决部分地区的住房短缺问题，再次拨付中央政府财政资金，用于资助地方政府进行社会住房建设。

## 2.2 管理体系

公共租赁住房的管理基本遵循各级政府的责任分摊原则，即：中央政府制定公共住房建设和分配的指导原则、制定建设标准，承担主要的财政成本；省或州政府的住房管理机构负责统筹本区域的财政投入、建设计划和政策实施过程监管等职责；地方住房主管机构负责具体项目实施、建设监管和项目运营管理等，接受上级政府的监督。政府可以不直接参与住房建设，而是交由私营建筑商来进行，但是政府需要对公共住房建设质量等进行监管。公共住房项目的日常运营管理可以由地方住房主管部门直接负责，作为公共住房的产权所有者和房东，向符合条件的家庭出租公共住房；也可以委托专门的租赁机构或者公司来负责，而地方主管部门负责租户资格审批、住房分配等。

具体制度设计上则随地区和历史时期各有不同。例如，联邦住房署（FHA）是美国最早的联邦住房主管部门，负责公共住房政策的制定并兼管其实施，1974 年则转由新成立的美国联邦住房与城市发展署（HUD）负责；地方公共住房管理局（PHAs）则是地方公共住房事务的主管机构负责和监督（施瓦茨，2008）。英国的公共住房政策则遵循了中央政府通过财政补贴手段引导地方政府进行住房建设的基本制度框架（Best, 1996）。具体包括：中央政府为公共住房建设提供补贴，地方政府（District Council）负责规划、投资和管理公共租赁住房，主要负责部门是在地方政府下属的地方住房管理局（LHAs），因此公共住房也被称为地方政府住房（local authority housing 或 council housing）；公共住房的实际建设主要由私营的建筑公司完成，地方政府并不直接参与工程建设。

## 2.3 资金保障

公共租赁住房建设资金保障的基本模式是，中央政府提供初期建设资金，有些国家（如加拿大）省级或地方政府分摊一定比例的建设资金投入。中央政府可以通过政策性金融机构向地方的公共住房建设项目提供低息或无息贷款（如：加拿大为 50 年的定息贷款）；或者可以由地方政府通过发行债券的形式获得住房建设资金，而由中央政府每年通过财政偿还债券本息（如美国）；也可以由中央政府设立专项基金，由地方政府申请中央转移支付进行公共住房建设（如英国的中央公共住房基金）。其中，美国公共租赁住房项目的基本融资模式是：联邦政府负担住房建设的资本投入，而地方政府通过收取租户的租金来支付运营成本（Wallace, 1995）。建设资金早期由地方发行长期免税债券来筹集，联邦政府对债券进行担保并偿付本息；近年来联邦政府资助存量公共住房的修缮更新，主要通过一般性国债筹资基金并向地方政府直接提供补助基金。香港政府于 1954 年开始推行公共房屋计划，为中低收入居民提供适当的房屋（王坤等，2006）。初期主要是由政府向下属的屋宇建设委员会直接注资或提供土地，来资助公屋的发展。1973 年则主要以政府免费拨地及贷款的形式提供资助。

## 2.4 目标对象与分配机制

美国的公共租赁住房主要面向通过资格审批的低收入家庭，主要考虑以下指标：1）家庭年收入、2）是否是家庭户、老年人或者残障人士；3）是否具有美国公民或合法移民身份；3）是否具有良好的租房记录（HUD网站）。低收入家庭的标准是不高于所在县或都市区的家庭收入中值的80%，但公共住房优先供应给收入不高于当地收入中值的50%的极低收入家庭。公共住房的分配通过家庭书面申请、地方公共住房管理局审批，地方政府有权设置当地公共住房的优先分配原则。英国公共住房的供应对象与美国不同，并非只是面向低收入阶层不同，而是覆盖范围更为广泛，以解决当时普遍存在的住房短缺问题。考虑到公共住房资源的稀缺性，采取打分制（Point System），依据“合理偏好”（reasonable preference）原则优先分配给最需要的人群，如无家可归者、住房质量差或过度拥挤的家庭等。但各地方政府在实际操作中通常考虑申请者的居住区域、经济状况、是否具有良好的租房记录以及轮候时间等指标（Best, 1996；英国政府网站<sup>1</sup>）。香港的租赁公屋分配则采取轮候制，由房委会下属的执行机关——房屋署负责接受申请、排定次序并办理轮候手续（香港房委会网站）。为确保只

---

<sup>1</sup>英国政府网站（Directgov），“Housing Allocation – Point System”，  
[http://www.direct.gov.uk/en/HomeAndCommunity/SocialHousingAndCareHomes/ApplyingForACouncilHome/DG\\_10029763](http://www.direct.gov.uk/en/HomeAndCommunity/SocialHousingAndCareHomes/ApplyingForACouncilHome/DG_10029763).

是有真正需要的家庭获得租住公屋，政府实施全面的收入和资格审查。申请资格要求包括：居民年龄及身份（居留权、在港居住年限）、家庭结构、家庭收入与财产要求、以及是否已享受政府其他住房资助项目等。

### 3. 公共租赁住房政策的经验教训及转型

公共租赁住房在“二战”后的住房严重短缺时期对解决低收入住房问题起到了重要作用，但在实施过程中也出现许多问题，特别是在政策实施中出现的项目维护与运营资金不足、建筑质量标准过低与项目选址不当等政策设计和项目规划问题等，贫困集中和高犯罪率等社会问题（施瓦茨，2008）。以美国为例，公共住房项目饱受诟病，认为这一政策加剧了城市居住隔离和贫困集中问题的重要原因。其原因之一可能包括选址决策机制使得公共住房项目由于富裕的郊区白人社区的抵制而被迫放在高贫困率的市中心区。此外，对公共住房项目严格的资金限制影响了建设外观设计、建设质量和基本设施配套水平，实际上增加了建筑建成后的维护和修缮费用。另外，为保证公共租赁住房向低收入群体供应，多数国家和地区都设置了退出机制。如果租户收入提高并超过了政府规定的收入水平、或者其积分高于上限，将被要求迁出并将空出的单元转租给其他符合资格的家庭。然而，正是由于这种退出机制，也导致了西方发达国家普遍存在的公共住房项目的贫困集中化、运营成本上升等负面现象。

另一方面，1970年代以来，福利国家理论在西方国家受到质疑，新自由主义理念逐渐主导公共政策制定，主要欧美国家先后开始反思其可支付住房政策。一方面，既有的公共租赁住房项目也出现重大转型，特别是出现了公共租赁住房的私有化和社会化趋势；另一方面，政府直接投资兴建公共租赁住房这一模式在欧美国家受到排斥，可支付租赁住房政策逐渐从政府直接干预转向提供补贴刺激营利或非营利部门的可支付住房供应模式。本节着重对比美国、英国和香港在公共租赁住房项目上的政策转型。

#### 3.1 美国联邦公共租赁住房项目的调整

美国从上世纪70年代中期开始逐渐对联邦公共租赁住房项目进行调整。首先，政府新建公共住房基本停滞，而政府间接补贴资助下的私营开发建设成为可支付住房的主要来源（Green and Malpezzi, 2003: 86-87）。对存量公共住房，则在对其进行维护和更新的同时，在促进公共住房居民收入多元化方面采取了一系列的措施。对公共住房工程的大规模改造源于1993年国会批准的希望六号（HOPE VI）计划，其目的是对衰败的、高层高密度的和居住



隔离化的公共住房社区进行改造和再开发,而由小规模的低密度和收入融合的居住社区所代替(施瓦茨,2008)。该计划的核心目标之一是促进公共住房的私有化,但由于居民支付能力的原因,真正被售出的公共住房很少。另一方面,这一计划因为倾向于低密度住宅开发,住房供应量实际减少,降低了面向贫困阶层的租赁住房供应。

### 3.2 英国地方政府住房的产权转移

1980年撒切尔政府开始大规划调整公共住房政策,1988年的《住房法》则进一步推动了英国可支付住房政策向社会住房模式的转型,并对公共住房进行私有化和社会化改革。其中购买权(Right-to-buy)政策允许在公共住房居住三年以上(后调整为两年)的租户以明显的折扣价购买自己已经租住两年以上的住房(Holmans, 2005: 12)。另一重要转型则是公共住房的产权和管理向住房协会(Housing Association)转移,即地方政府基于减少财政压力等原因,通过“自愿大规模产权转移”,主动将自己拥有的公共住房转移给地方住房协会,实现公共住房管理的社会化。1980年以后住房协会被视为拥有和管理公共住房的主要机构(Holmans, 2005: 16)。

应当说,购买权政策让许多家庭获得了以极优越条件从租房者变为住房产权所有者的机会,实现了政府提高住房自有率和增加居民资产性财富的政策目标(Malpass, 2008)。并且,公共住房社区产权结构向混合型转变,有助于这些社区保留原有的社会网络关系和混合式的社区社会结构。但是,“购买权”计划的实施也导致了一些问题。首先,出售的住房单元往往处在区位更好、更受欢迎的社区,能够购买的家庭经济条件相对更好。这使得无法购买所租住单元的贫困家庭更明显的集中在某些城市社区(Lund, 2006)。此外,购买权政策虽然推动了住房自有,但加剧了一些家庭的经济负担,宏观经济波动使得一些家庭在购买了住房之后面临着欠款、住房被收回以及无家可归的问题(Malpass, 2008)。再次,购买权政策导致公共住房的供应量急剧下降,并且由于大量质量较好、处在较好区位的公共住房出售,这使得依赖公共住房的贫困家庭的居住选择机会受到更大的限制(Holmans, 2005)。

### 3.3 香港公屋的政策调整

1987年以后,香港的公共租赁住房政策随整体住房政策而发生调整,以规范和保证公共住房资源的有效合理分配,主要包括保证公共资源合理分配的资格审查、退出机制和租金补贴机制等方面的改革,以及为鼓励公共租赁住房私有化的有关计划。其中,公共住房补贴

政策（HSP）于 1987 年 4 月 1 日开始实施，开始采用需求方补贴的政策对有需要的家庭进行租金援助，同时要求租住公屋十年及以上的住户每两年申报家庭收入，以决定能否继续享受住房补贴，从而减少对收入较高住户的资助额度（Lau, 2006）。维护公屋资源合理分配政策（SRA）于 1996 年 4 月通过，其目的是通过严格的家庭收入和资产审核来限制补贴范围，并采取激励机制和强制性要求并用的方式促使富裕家庭搬出公屋，从而将稀缺的公共租赁住房资源释放出来。租者置其屋计划（TPS）于 1997 年推出，是与英国“购买权”计划类似的租赁公屋的私有化政策，通过分期实施的办法，计划在十年内至少为 25 万个租户家庭提供以折扣价购买现居公屋单位的机会。

## **4. 国际公共租赁住房转型经验对我国廉租房制度的借鉴意义**

从公共住房的建设、分配和管理模式上，本章回顾的一些国家和地区的案例中有诸多经验教训，可以为我国的廉租住房政策所借鉴。

### **4.1 合理运用公私合作机制，保证公共住房建设和管理效率**

在上世纪 80 年代普遍出现的公共住房私有化或者社会化过程中，西方国家后期的公共租赁住房的供应和管理主体不仅是中央政府与地方政府，私营机构（包括营利与非营利机构）占有越来越重要的作用。许多公共住房项目发生产权转移，由非营利性或者低营利性的社会住房机构来进行管理和运营，如美国由私营开发商或租赁机构进行管理，而欧洲主要依靠社会部门，如英国的住房协会。目前我国廉租住房的来源主要为已有公房和政府、单位出资兴建或购买的用于廉租的住房。政府和单位出资兴建廉租房对资金投入的要求过大，政府财政负担过重；从规划到建设实施到监管又要政府投入巨大的经历，承担极重的责任。因此，不妨借鉴国际上公共租赁住房转型的经验，发挥非营利性机构在廉租住房的建设和管理主体的作用，可以有效吸引社会资金，减小政府的财政负担，提高管理效率。

### **4.2 公共住房的运营成本与租金设置**

公共住房的运营成本一般由租户缴纳的租金和政府某种形式的财政补贴来支付。尽管早期的公共住房政策设计希望将租金设置上公共住房运营成本的水平上，但从长期的实施存在问题。首先，收入极低的贫困家庭通常享受公共住房分配的优先权，但是他们又可能无法支付公共住房运营成本水平上的租金。其次，随着公共住房的老化，其日常维护和修缮成本将

逐渐提高。如果不提高租金，那么公共住房会因为日常维护得不到保证而日渐衰败，影响公共住房供给质量，而如果提高租金，会使得更多的租户无法承受。应当说，这也是欧美等国在 20 世纪 60-70 年代普遍出现的问题。目前更广泛被采用的可支付住房租金设置机制则考虑到不同收入水平的租户的支付能力差异，由租户支付其家庭月收入的 30%，通过政府补贴来支付运营成本与租户支付能力之间的差额。但这一机制对租户的收入审查机制提出了更高的要求。

### **4.3 如何保证租户准入退出机制与防止贫困集中之间的平衡**

廉租住房是对城镇最低收入家庭的住房保障制度，具有公益性、补贴性、社会保障性等特点，因此必须建立完善的准入制度。从国际经验看，绝大多数国家和地区为保证公共住房的政策目标，实施资格审查，以确保公共住房向低收入家庭供应。申请资格应当综合考虑家庭收入、居住年限、家庭规模等因素，同时考虑申请先后顺序采取轮候制，也可以采取打分制来确保公共住房资源向最需要的家庭倾斜。

但另一方面，公共租赁住房的分配上，一个大的挑战就是如何在退出机制和防止贫困集中之间寻求平衡。如果规定当租户收入超过公共住房允许的最高收入时必须立刻搬出，则在中等收入家庭逐渐退出公共租赁住房项目的同时，贫困家庭在公共住房社区过度集中，而导致出现各种社会问题。要避免这种贫困集中的现象在我国廉租住房社区出现，就需要设置更加灵活的退出机制：对于收入不断提高的租户，不一定需要立刻搬出公共住房，而是根据其支付能力设定租户实际支付租金（如收入的 30%）；收入越高，支付的租金越高，收入水平能够支付市场租金的租户也要为所租住的公共住房支付市场租金。这也是我国香港地区以及欧美等国家近年来普遍采用的方式，能够有效地促进社区的收入阶层多样化，同时一定程度上缓解公共住房的维护资金不足等问题。

### **4.4 合理选址与规划，防止居住隔离与贫困集中**

公共租赁住房的一个重要作用是促进社会稳定，保障低收入者“住有所居”具有重要的社会意义。因此，我国的廉租房建设一定要吸取美英等国家公共住房社区形成隔离的贫民窟的教训，通过合理选址与规划，防止贫困集聚与居住隔离，形成不利于社会融合的公共住房“贫困陷阱”现象。例如，可借鉴包容性区划（inclusionary zoning）等政策手段，将低收入住房建设并入商品房社区中，形成混合社区，以增加低收入者的社会活动与就业机会，促进不同收入阶层居民的社会融合。此外应注重可供低收入者使用的社区配套服务设施规划，

提供就业指导、技能培训、子女教育、社区医疗等居民需要的服务。

## 5. 结论

总的来说，1980年代以来国际上公共住房政策目标的基本趋势是从注重住房数量到注重质量，鼓励社会融合与社区协调发展，鼓励住房私有化，给予居民更大的自由选择权。在管理体制方面，中央政府和地方政府的权利和责任被重新划分，地方政府开始承担越来越大的财政投入职责，私营机构的作用在增强。在补贴手段上，从政府直接干预的单一手段转变为补贴、税收、金融等多手段并举。此外，对低收入租赁住房的补贴方式上，由对住房供应者的供给方补贴转向对租户的需求方补贴已成为国际上的总体趋势。

尽管如此，公共租赁住房是最广为人知的低收入住房资助项目，并具有其它类型的低收入住房资助项目不具备的优点。尽管可支付住房政策在近三十年出现新的走向和新的政策手段，但无论如何，公共住房仍然是政府在短期内增加可支付住房供应的有效手段，并且公共住房的产权是政府所有，因此不会出现私营可支付住房供应的不稳定现象。从上述国际经验回顾看，公共租赁住房面临的最大挑战在于如何保证长期的运营和修缮资金，如何维持高效率高质量的日常管理，如何保持公共住房与周边社区的融合和收入多样性等。基于上述国际经验和教训的讨论，作者建议，我国的廉租住房政策应当注重发挥非营利性机构在廉租住房管理中的作用，设计与租户支付能力匹配的租金机制，严格资格审查和准入制度，同时通过设置灵活的退出机制和合理的选址与规划，防止贫困集中和居住隔离。

## 参考文献:

- [1] Best, R. Successes, failures, and prospects for public housing policy in the United Kingdom[J]. *Housing Policy Debate*, 1996, 7(3): 535-562.
- [2] Doan, M C. *American housing production 1880-2000* [M]. New York: University Press of America, Inc, 1997: 37-38.
- [3] Green, R K., and Malpezzi, S. *A primer on U.S. housing markets and housing policy* [M]. Washington D.C.: The Urban Institute Press. 2003.
- [4] Holmans, A E. Housing and Housing Policy in England 1975-2002: Chronology and Commentary [R]. *Report for the Office of the Deputy Prime Minister*. Cambridge: Centre for Housing and Planning Research, January 2005.
- [5] Katz, B., Turner, M A., Brown, K D., et al. Rethinking local affordable housing strategies: Lessons from 70 years of policy and practice [R]. *A Discussion Paper prepared by The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy and the Urban Institute*. Washington DC, December 2003: 10.
- [6] Lau, KY. The state-managed system in Hong Kong [A]. In Groves, R., Murie, A., and Watson, C. (eds). *Housing and the new welfare state: Examples from East Asia and Europe*. Aldershot, Burlington, Singapore, and Sydney: Ashgate, 2006: 45-74.
- [7] Lund, B. 2006. *Understanding housing policy*[M]. Bristol, UK: The Policy Press and the Social Policy Association.
- [8] Malpass, P. 2008. Housing and the new welfare state: Wobbly pillar or cornerstone? *Housing Studies* 23 (1):1-19.
- [9] Shlomo A. *Housing Policy Matters-A Global Analysis* [M]. Oxford University Press, 2000:1-5.
- [10] Wallace, J.E. Financing affordable housing in the United States [J]. *Housing Policy Debate*, 1995, 6(4): 785-814.
- [11] 郭玉坤, 裘丽岚. 国外住房保障制度的共同特征及发展趋势[J]. *城市问题*, 2007,(8): 85-89.
- [12] 焦怡雪, 尹强. 关于保障性住房建设比例问题的思考[J]. *城市规划*, 2008(9): 38-45.
- [13] 李文斌. 美国不同时期的住房补贴政策: 实施效果的评价及启发[J]. *城市发展研究*, 2007(3): 77-81.
- [14] 梁绍连, 杜德斌. 我国住房保障政策公平性的缺失[J]. *城市问题*, 2007(11): 67-70.
- [15] 刘朝马. 住房保障政策:英国经验及启示[J]. *城市问题*, 2007 (3): 91-93.
- [16] 刘玉亭, 何深静, 吴缚龙. 英国的住房体系和住房政策[J]. *城市规划*, 2007 (9): 54-63.
- [17] 美国HUD网站, HUD's Public Housing Program [EB/OL]. <http://www.hud.gov/offices/pih/programs/ph/>.
- [18] 阿列克斯 施瓦兹著, 黄瑛译. *美国住房政策*[M]. 北京: 中信出版社, 2008:107-114.
- [19] 王松涛, 任荣荣, 龙奋杰. 住房市场的政府干预——来自新加坡的启示[J]. *城市发展研究*, 2008, 15 (3): 121-127.
- [20] 宋博通. 从公共住房到租金优惠券——美国低收入阶层住房政策演化解析[J]. *城市规划汇刊*, 2002 (4): 65-71.
- [21] 王坤, 王泽森. 香港公共房屋制度的成功经验及其启示[J]. *城市发展研究*, 2006(1): 40-45.
- [22] 卫欣, 刘碧寒. 国外住房保障制度比较研究[J]. *城市问题*, 2008 (4): 92-95.
- [24] 香港房委会. 公营房屋政策, 甲部: 公屋申请、调迁及资助置业计划——第一章: 申请

租住公共房屋[EB/OL]. 香港房委会网站:

<http://sc.housingauthority.gov.hk/gb/www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/policy/publichousing/0,,3-0-2976-0,00.html>.

- [25] 杨滔,黄芳. 英国“可负担住宅”建设的经验及借鉴意义[J]. 国际城市规划, 2008 (5) : 76-82.