

英国住房保障潮悄然重来

■ 威尔士大学建筑学院博士生导师 迈克尔·R·布朗教授



由于英国工业时期的城市病,英国早在 1875 年就通过了《改善居住法案》,旨在清除城市贫民窟现象;但是英国真正意义上的“城市更新”与“改善居住”始于 21 世纪初。2013 年初英国住房部(BHD)的统计公布:1997 年至 2012 年间,英国保障性住房的等候名单加长了 80%。私人租金和住房补助账单的持续上涨远远快于盈利,公共与私营部门的保障性住宅建筑仍远低于适应英国中低收入人口不断增长的所需水平。

一、英国住房保障制度的系统发展

英国住房保障制度(BHSS),其系统的核心理念是“为全体英国人民解决‘住有所居’与‘居者有其屋’的住宅权及财产权问题。”英国作为传统的法治国家,要将保障低收入者住房问题的政策得以良好的实施必然需要出台保障性住房法,英国的保障性住房的政策法规主要有保障性住房建设、低收入住房分配管制、住房补贴等方面,回顾英国保障性住房法规历史,可看出住房保障政策趋向与演变发展的差异,有助于研究英国保障性住房未来发展趋势。

(一)BHSS 的产生背景

1919 年,英国政府开始建立初步的住房保障制度,原因有以下四方面:首先,住房问题成为社会焦点。进入“3 盎司黄金”(即人均生产总值达到 3 盎司黄金)发展期后,土地、劳动力和资本成为稀缺资源,在基本需求和投资需求不断增长的拉动下,供需矛盾不断扩大,住房问题成为社会矛盾和冲突的构成因素之一。其次,人们表达意愿的成本降低。这一时期,英国的议会制度及选举制度得到进一步发展,公民能够通过投票选举来表达个人偏好和意愿,使人们对解决住房问题的要求能够影响议会和政府政治取向。再次,稳定的实施机构降低了成本。19 世纪中叶,英国建立文官制度,使得政府制定的政策能够在执政党和内阁发生更迭后保持稳定,降低了行政成本。最后,非营利住房合作组织的存在进一步降低了交换的交易费用。“从 1844 年开始,英国陆续成立了众多为改善无房者住房的住房协会,成为市场主要的住房开发者。这些非营利组织的出现极大地降低了住房保障制度运行的衡量和实施成本。”丽贝卡说。

(二)BHSS 的立法实施

英国是资本主义国家中福利制度发展最早的一个国家,是住房问题产生最早也是政府干预最早的国家。英国的住房保障制度基本上是以法律形式存在的,反映在不同时期的住房法中。

早在 1851 年英国就颁布了《劳动阶级租住公寓法》,成为最早的住房立法。为了鼓励地方政府改善工薪阶层居住条件,1890 年颁布的《工人阶级住房法》是英国的第一部保障性住房法,该法促使当年伦敦东区开了世界首个地方政府公共租赁房。从此以后,地方政府建设保障性房都获得了中央政府财政支持,这使得它成为英国保障性住房开始构建的标志。

1919 年 2 月英国政府出台《社会住宅法》,确立了以社会住房为核心的住房政策,第一次将为“所得较低家庭或特殊弱势对象”提供住房作为地方政府的法定责任,采用低于市场租金或免费出租的“只租不卖”保障模式。1919 年台 10 月,英国政府又颁布了《住房和城镇计划法》,第一次将为“劳动阶层”提供住房作为地方政府的法定责任,允许地方政府建造社会出租房,并可以用地方财产税直接给予补贴。

随着经济时代的不断发展,住房保障制度的不断变革,英国政府从 1980 年起,先后颁布了《住房修正法》(1980 年)、《住宅与建筑法》(1984 年)、《住房协会法》(1985 年)、《住宅与规划法》(1986 年)、《地方政府和住房法》(1989 年)等各种法规。英国绿色建筑委员会(UK-GBC)主席约翰·罗森斯认为:“这些法案法规使得英国保障性住房法规政策系统的基本框架和完善内容得以建立,为英国公共住房政策的执行提供了法律依据和有效保障,从而确保了住房保障的有效实施。”

(三)BHSS 的演变发展

英国是高福利资本主义国家之一,自 1919 年实施住房保障政策以来,根据不同阶段的社会环境和居民住房需求情况,公共住房政策的重点和实施方式也做出相应调整。BHSS 到目前大致经历了三个发展阶段:

第一阶段(1914—1939 年):公共住房投入期

1919 年英国政府出台《住宅法》,政府开始建立住房保障制度,确立了以社会住房为核心的住房政策。其主要政策有:一是租金管制。由议会确定租金,房屋出租者无权决定租金,降低租房成本。二是政府收购住房。政府可以收购

私有住房作为公共住房。三是政府投资兴建公共住房,以合理的租金租给无房者。这一阶段政府主要从租赁市场入手,增加公共住房供应,实现供求平衡。区议员们为获取更多选票,以降低房屋租金换取更多支持,使得房屋租金收入不足以支付房屋的维修和持有成本,极大地降低了房屋所有者投资住房和持有住房的偏好,最终导致他们竞相向政府出售住房。第二次世界大战后,由于战争破坏,英国住房出现严重短缺的情况。政府以集中建设公房为重点,大力促进住宅建设,以此来增加住房供应。该时期政府主要采取租金管制和政府投资建设公共住房政策,截至 1939 年,地方政府建造出租住房 100 万套,约占住房存量的 10%。

第二阶段(1945—1979 年):政府直接投资推动期

在这一阶段,最大特点是从中央到地方的英国各级政府大力采取投资建设公共住房政策,大量增加住房供应,同时采取住房补贴措施。政府直接投资建设保障性住房的政策一直持续到 1979 年,直到保守党重新执政后才进行了改革。其中,为保障居民的基本住房,政府更是鼓励住房协会参与到住房建设和管理,并设立了专项财政基金,以提供低廉租金住房。在 1955—1965 年间,全英国每年保障性住房建设量达 30 万套,在 1975 年,英国的公营住宅占全部住宅的比例达到 30%。到 1979 年,英国公共住宅已达到 650 万个单位,占全国住房总量的 1/3。

第三阶段(1979 年至今):住房私有化时期 1979 年后,撒切尔夫人为首的保守党开始执政,为了为减轻政府财政负担,1980 年英国政府修订《住宅法》导入了“购买权”,政府把提高住宅私有化率作为保障性住房政策的主要目标。从而实现保障性住房改革的重要内容:一是提高了私有化率,改善了产权结构;二是改革公共住房管理部门,首先将房屋管理机构改造为非营利的住房协会;三是将公共住房整体有偿转让给住房协会经营管理;四是加强对住房协会的金融和财政支持,促进住房协会的发展;五是提高公共住房的租金,维持合理的房价租金比,提高住房租赁市场的竞争力。尽管 1980 年后经历了私有化浪潮的剧烈冲击,公共住房仍然服务于 500 万个家庭,占全国住房总量的 1/4。在 1995—2006 年间,布莱尔为首的工党在原有住房政策的基础上,继续调整和完善公共住房政策,首先是提高公共住房的质量标准,并合理确定公共住房的租金价格;其次是继续鼓励地方政府将公共住房向住房协会转移。

现在英国,住房改革提高了保障性住房的私有化率。2015 年私有住房比重达到 79.63%,比 1961 年的 39.89%提高了 48.64 个百分点;地方当局出租房占存量房的 5.16%,比 1961 年的 24.46%下降了 26.5 个百分点;社会房东出租房占 6.2%,私有出租住房占 20.3%。另一重大改变是削减住房公共支出,改变支出模式。英国公共住房的支出从 1976 年、1977 年度的 130 亿英镑,减少到 2014/2015 年度的 34.8 亿英镑,且公共支出以间接补贴为主,主要是抵押贷款利息免税,免征住房出售后的资产所得税等,而直接补贴的对象由供给方转向需求方(承租人)。

对比英国住房保障制度三个阶段的变化,从政府直接供应转变到通过市场供应,从以租赁方式为主到住房私有化,从政府供应到非营利组织实施,交易费用成为制度变迁的关键,它型塑了英国住房保障制度变迁的路径。

二、英国住房保障制度的政策特点

总体看来,英国住房保障性制度的主要政策特点有以下几个方面:

(一)住房保障法规政策特点

在不同的历史时期,英国住房保障法规所形成的具体政策与制度的目标并不完全相同。但从整体上看,英国的住房保障政策与制度的改革可以简单地归纳为:从由政府直接投资建设住房发展到通过市场机制,解决住房问题,其法规政策特点主要表现为:

(1)政府调控政策。在英国的住房保障制

度中,占据主导地位的仍是中央政府,但中央政府只进行适度调控;地方政府作为住房保障政策的执行者,起着直接和关键作用。中央政府和地方政府的协同调控执行主要表现在:一方面,中央政府对地方政府的住房政策的实施进行宏观调控,地方政府负责住房分配、管理和租金制定政策等方面的具体实施和执行。另一方面,中央和地方两级政府之间通过调控执行相互配合,构成英国住房保障制度的主体,发挥很大的作用。

(2)市场调控政策。英国的住房保障制度包括公共住房的财政政策和金融政策,并结合引导和管制政策,直接供应和间接补贴双管齐下。因此市场调控政策主要从抑制需求和增加供给入手,通过调控税收、土地供给、信贷成本和银行利率等手段平抑投机性购房。房地产市场主要调控手段。例如:一是通过征收空置税或空房租税和对非土地所有者自住的土地交易征收交易税,抑制投机。二是利用利率杠杆抑制需求。三是增加房源供给,在城市改造中夷旧建新时给予政策扶持。四是英国的金融机构比较发达,各金融机构之间有明确的分工,资金来源及用途受到严格限制。五是政府通过立法引导住房协会、私营公司等住房建设和投资方向,通过行政手段赋予住房协会更多支配和管理社会分房的权利职能,并要求企业在房地产开发时须配建固定比例的保障性住房。除此之外,政府对保障性住房的质量标准和租金也有着苛刻的要求,从而保证居民的基本生活质量。

(3)住房建设政策。所谓住房建设政策主要涉及的是确立建房主体地位,住房法与城镇规划法勾连、规制房屋建设标准的制度。英国的住房保障法规首先明确由谁来建设房屋、建房的选址以及标准问题,而住房建设政策是保障性住房法构建的一个部分,住房建设政策规定了住房建设的主体、选址和建房标准的内容,使其成为保障性住房法的首要标志。第一个标志是确立了地方政府建房主体地位。一方面赋予当地政府建设住房以满足公民需要的权利,另一方面规范了不合格和不卫生住房的处理以及重建的权力勾连。第二个标志将住房法与城镇规划法的勾连。解决了住房建设时的选址问题,又优化了居民的居住环境;使整个城市布局更加合理。

(4)住房分配政策。英国保障性住房分配政策是指在保障性住房法下,申请者根据自身的类别、家庭成员、优先因素等条件针对英国的多种保障住房形式提出申请,相关部门按照法律既定的体系审核,保障申请者能够适时调整到对应标准的住房。英国历届保障性住房分配政策的目标是:一方面建立起政府主导保障性住房分配制度;另一方面建立起保障性住房申请者制度。确立保障性住房分配制度以政府为分配主体,可以使得政府从宏观的角度来调整整个社会的矛盾。规范分配制度的分配对象,保障了无家可归者和中低收入者有房可住,缓解社会矛盾。

(5)住房补贴政策。英国保障性住房的补贴政策旨在帮助租住房者支付房租或者给予建房者以补贴,即住房补贴制度由地方政府的建房补贴以及住户补贴两部分构成。在初期,住房政策补贴以地方政府建房补贴为主。之后出台的补贴系列法律都是关于提高住户补贴金额的规定,而且能够根据各住房者的经济状态的变动即使调整补贴金额及其补贴对象,以达到补贴效益的最大化。英国住房补贴政策的设立,一方面明确了个人在保障性住房分配中的主体地位,让政府更好地倾向于宏观调控和低收入家庭的住房保障问题;另一方面直接的住房补贴为援助大多数贫困家庭提供了最有效的途径,有助于防止贫困家庭集中于特定的建筑物和聚居区。

(二)住房保障中低收入政策特点

1980 年,英国政府修订《住宅法》导入了“可支付住房制度”后,多年来政府把提高住宅私有化与自有率、满足低收入家庭、关键岗位人员和首次购房者住房保障需求为主要目标,形成一系列以可支付住房制度为主的中低收入住房保障政策。其政策特点主要有:

(1)公共住房类租房政策。在英国很多地区,中低收入居民对公共住房类租房的需求远

大于已建数量,政府部门通常采用打分制,根据申请人住房条件、财务状况和登记时间来判断,首先尽可能满足最需要租房的居民需求。同时允许注册社会地产公司面向中低收入者租房。不同的住房协会有不同的租房标准,有的只服务特定人群,如有残疾人或小孩的家庭。

(2)可支付合作租房政策。住房由可支付合作者共同拥有,每个居民支付房租,负责维修、确定租金标准和决定谁能成为合作者。

(3)租房者购买权政策。鼓励租房者按一定折扣购买租住房屋。折扣根据支付租金年限而定,最高折扣为 16000~32000 英镑。为享受这项政策,居民至少需要租住 2 年,如果是 2005 年 1 月后入住的,则需要租住 5 年。如果在 5 年内出售所购住房,需将折扣部分全部退还议会。同样,针对租住注册社会地产公司房屋的中低收入居民,也鼓励允许按一定折扣购买租住房屋。最高折扣一般为 9000~16000 英镑。居住年限要求同上。

(4)特殊置业计划政策。该政策主要用于帮助那些无权或无法行使购买权的人群,允许其按一定折扣购买目前租住房屋,首次可以只购买 25%产权,国家按年向租住者收取不超过剩余产权价值 3%的租金,使其最终可购买 100%产权。

(5)公开市场购买政策。针对东部地区中低收入者、伦敦工人和首次可支付购房者,购买者需通过贷款筹集 75%的住房资金,剩余 25%通过两种类型产权贷款提供。其中 12.5%资金由同一抵押贷款机构提供,其余 12.5%资金由指定住房协会提供,属政策性贷款,五年内免息。

(6)首次购房部分产权政策。针对无力购买产权的首次购房者(参与者需购买指定 FTBI 发展计划中的住房(小户型)至少 50%产权,三年后需对另 50%产权支付 1%费率,逐年上升最高不超过 3%。如果出售住房,则须将出售时未拥有的产权部分的价值返还有关部门。

(7)共同所有权政策。旨在帮助北爱尔兰无法购买商品房的人群。参与者视其购买力应购买相当比例的所有权(通常为 40%~75%)。

(8)重要居住保障政策。旨在帮助公共部门工作的人群寻找安居房,这类人群主要包括教师、护士、监狱工作人员、社区工作人员、消防人员、地方政府雇用的教育心理专家和职业治疗专家等。其保障政策可按规定获取政府补贴,按市场价格的 80%甚至更低的价格租住条件较好的房屋。

(9)退出保障机制政策。英国政府注重退出保障机制的政策建立。例如享受折扣购买公共住房的居民,如果在规定年限内出售公房,须返还全部或部分折扣,社会主要岗位人员如果离职,须立即归还商业性和政策性产权贷款。这些保障机制有利于促进社会公平,及时归集资金用于更多的低收入家庭保障,可有效防止住房福利固化。

(10)中低收入住房保障财税政策。一是税收激励措施,允许修建可支付住房的成本,计入免税额或进行税收减免;二是提供政策资助,允许在现有规划上扩大高成本地区中低收入购房者比例;三是为首次购房者提供储蓄计划,允许住房抵押存款减免税收;四是鼓励提供土地,发展共享产权方案;五是采取多种方法,鼓励在原有非住宅区进行混合用途住宅开发;六是对修缮经济适用房减免增税。如对 RSLs 维修房屋,仅按 5%征收增值税(全税为 17.5%),以降低成本。

(三)住房保障福利政策特点

英国是资本主义国家中福利制度发展最早的一个国家,是住房问题产生最早也是政府干预最早的国家。英国的住房保障模式倡导公民普遍地享受住房福利,国家担负保障公民住房福利的职责。英国住房保障模式发展的总体路径可以归纳为:慈善机构零星资助——政府实行租金管制政策(特殊时期)——政府直接大规模建设社会住房——社会住房私有化——政府提供住房消费补贴、抵押贷款利息免税——特殊群体免征住房出售后的资产所得税等。为保障公民的居住权,政府采用了与居住方式相对应的、分层次的住房福利体系,具体政策特点有:

(1)自有住房福利政策。对于自有住房居民提供的福利政策,支持在限额内抵押贷款且是购买第一套自有住房的居民,减免住房抵押贷款所需支付的税收,税后收入用以支付利息的部分还可以得到税收补贴。对收入较低、年龄较轻的首次购房者及不能得到建筑协会贷款的购房者,采取固定利率的办法,由当地地方政府提供贷款。

(2)租用公房福利政策。对于租用公房居民,政府公房的福利性质直接体现在其低廉的租金水平上。对每一套住房,首先由地方政府进行评估,提出“公平”房租价格,实行租房市场供给与需求相平衡状态下的租金。如果“公平”房租价格高于公房的福利性房租,则根据租房者的经济情况,在“公平”房租基础上打一定的折扣。同时制定“标准住房福利”标准,由国家划定一条收入线,收入水平恰好在这条线上的享受一定数额的住房福利;如低于这个标准,则增加相应的住房福利,如高于这个标准,则减少相应的住房福利。(待续)