



中国发展研究基金会

研究参考

第 10 号 (总 159 号)

2013 年 6 月 12 日

欧盟的保障性住房

内容摘要：《欧洲住房评论 2012》¹ (Housing Europe Review 2012)对欧盟住房市场的特征与进展进行了分析,并在此基础上,重点分析了欧盟保障性住房的定义、规模、供给、融资、申请,对欧盟保障性住房体系建设进程做了详细描述。本文对其主要内容进行了总结,供借鉴参考。

关键词： 欧盟； 住房市场； 保障性住房

¹ 爱丽丝·比提尼 (Alice Pittini) 和埃尔莎·莱诺 (Elsa Laino) 著, 欧洲保障性住房委员会研究站 (CECODHAS Housing Europe's Observatory) 2011 年 10 月。欧洲保障性住房委员会 (CECODHAS Housing Europe), 即欧洲公共、合作和保障性住房联合会, 成立于 1988 年, 由 45 家国家和地区联合会组成, 包括 19 个国家大约 41400 家公共、自愿和合作住房供给者。这些住房供给者管理了 2700 多万户住房, 大约占欧盟住房存量的 12%。研究站为欧洲保障性住房委员会的研究机构, 其宗旨为识别和分析欧洲住房市场和保障性住房的关键趋势, 开展相关研究工作, 为欧洲保障性住房委员会提供政策建议。

欧盟的保障性生活

一、欧盟住房市场特征与最新进展

1、住房供给与权属

欧盟大多数成员国的住房自有率都非常高。最近数据显示，一些东欧国家（爱沙尼亚、罗马尼亚和保加利亚）的住房自有率高达 90% 多；南欧国家的住房自有率也非常高，例如，西班牙的住房自有率超过 80%。但是，德国的住房自有率仅为 40%，是欧盟国家中唯一的租房率比住房自有率高的国家。值得注意的是，大多数欧盟国家的住房自有率都在上升。住房自有率的上升部分地反映了人口统计学和社会经济发展，例如人口老龄化。住房自有鼓励政策²，以及最近几年持续的低利率和住房抵押贷款市场竞争的加剧也极大地推高了这一趋势³。此外，大多数中东欧国家在社会主义制度垮台后对住房部门进行了大规模的私有化，致使住房自有率迅速地上升到非常高的水平。

欧盟各国的住房租赁部门在规模上有着显著不同。东欧及一些南欧国家（西班牙、希腊和意大利）的住房租赁市场规模非常小。在租赁市场内部，私人租赁和社会租赁的相对重要性也有很大不同。一些国家的社会租赁住房占租赁市场的 50% 以上⁴，而其他国家的社会租赁住房市场则是住房市场中相当小的一部分。

此外，在一些国家，住房合作社⁵（co-operatives）在经济适用房（affordable housing）的供给中发挥了重要作用。

目前，几个大陆国家特别是南欧国家（葡萄牙和西班牙）的每千居民住房数比较高，而一些东欧国家（斯洛伐克和波兰）则比较低。每千居民住房数并没有考虑家庭的实际数量和家庭形成模式，因此，并不一定反映新住房建设需求，特别是对经济适用房供给的需求。与需求相比，家庭形成模式是供给的一个更好的指标。一些欧洲国家（如

² 住房自有鼓励政策主要包括对住房购买者的税收优惠政策，以及保障性住房出售鼓励计划。例如，20 世纪 80 年代英国出台的购买权计划（Right to Buy）。

³ 自 20 世纪 80 年代起，荷兰和英国是住房自有增长率最快的国家。自有住房率的增长增加了家庭的负债水平。最近，荷兰和丹麦的抵押贷款负债水平与 GDP 的比率已经超过了 100%。

⁴ 例如，荷兰、奥地利和英国，东欧国家的租赁市场发展也不完善。

⁵ 不同国家对住房合作社有不同的定义。一些国家将住房合作社的数据纳入住房自有数中，一些国家将其看作是保障性住房的一部分，还有一些国家将住房合作社作为单独的一类。

法国) 过去 10 年一直在经历长期的住房短缺。2009-2010 年, 英格兰新建住房只有 113670 套, 是 1923 年和平时期以来最低的。根据英格兰政府的预计, 在 2006-2031 年间, 英格兰将每年新成立 252000 个家庭, 住房供给将无法满足不同上升的需求。此外, 住房短缺很可能会推高住房价格, 对家庭的支付能力产生不利影响。更重要的是, 住房短缺与地区失衡相结合, 即经济增长地区一般都在经历住房供给短缺。因此, 甚至那些在国家层面上住房供需相对平衡的国家(捷克、芬兰、希腊、罗马尼亚等), 其经济活跃地区也都面临着地区性短缺。直到最近, 一些国家的住房投资才开始增加。但随着金融经济危机的爆发, 一些国家的住房投资又开始下降。

今天, 几乎所有经历住房市场崩溃的国家都有复苏迹象, 但是价格上升领先于其他市场指标, 即价格已经开始再次上升, 但是并没有与住房建设和交易的复苏匹配。总体上, 全欧洲的住房建设都在下降, 并且正在严重拖累大多数地区的经济复苏。因此, 2-3 年内可能会有严重的住房短缺。

2、住房支付能力

平均来说, 欧洲人的住房支出占其可支配收入的 1/5 多 (22.9%)。对那些处于贫困风险⁶ (at risk of poverty) 的家庭来说, 住房支出占可支配收入的比例几乎是平均比例的 2 倍 (40.4%)。处于贫困风险的独居人的住房支出占其收入的大部分 (接近 50%), 而大家庭的住房支出则相对最少 (22%左右)。

欧盟各国住房支出情况有很大不同。根据住房支出占可支配收入的平均比例, 欧盟 27 国大体上可分为 3 组。首先, 高于欧盟平均水平 (22.9%) 的国家有: 丹麦 (33.8%)、德国 (31%)、希腊 (30.2%)、英国 (28.8%)、荷兰 (28.1%)、罗马尼亚 (25.3%)、瑞典 (24.1%) 和匈牙利 (23.2%)。其次, 另一组在 17% 和欧盟平均水平之间的有捷克 (21.5%) 和法国 (17.1%) 等。最后, 平均住房支出并不那么高的国家有塞浦路斯 (11%)、马耳他 (11%)、卢森堡 (13.6%)、斯洛文尼亚 (14.6%)、爱尔兰 (15%)、爱沙尼亚 (15.5%)、立陶宛 (15.9%) 和葡萄牙 (15.9%)。

⁶ 贫困风险标准为社会转移支付后国民等价可支配收入中位数的 60%。收入在此标准之下的家庭处于贫困风险中。

总体来说，12.2%的欧洲家庭，或者39.1%的收入在均衡收入中位数（median equalized income）60%之下的家庭，住房支出占可支配收入的比例超过40%，其住房成本负担过重。

欧盟国家的住房负担能力在日益恶化。自从20世纪80年代，大多数国家住房消费（包括住房、水、电、气）占总消费的比例已经大大提高。金融管制放松以及伴随而来的实际利率的降低，使得贷款更容易获得，成本更低，以致自有住房需求增加。这可能在这一趋势的上升过程中发挥了重要作用。反过来，需求的增加部分地提高了实际房价⁷。实际租金的上升也导致了住房支出的增加。

3、住房质量和住房条件

平均来说，2009年17.8%的欧洲人居住条件过度拥挤。拉脱维亚和罗马尼亚的过度拥挤率⁸超过50%（分别为57.7%和55.3%）。大多数东欧国家中超过1/5的人口居住在空间狭小的住房中。塞浦路斯和荷兰的过度拥挤率则非常低，分别为1%和1.7%。处于贫困风险的人居住在过度拥挤住房中的比率更高，其平均过度拥挤率为30%。

浴室、热水和中央暖气系统等基础设施是住房条件非常重要的一个方面。居住在没有这些基础设施住房中的人，则是受到了“住房剥夺”（housing deprivation）。欧洲平均只有不到20%的住房没有浴室和热水，30%多的住房没有中央暖气系统。东欧国家的住房质量相对较低。

4、人口趋势与住房

与其他大陆相比，欧洲人口增长缓慢，是全球老龄化最高的地区，65岁以上的人口占总人口的17.4%。但是，住房需求不是由人口数量决定，而由家庭数量决定。由于平均家庭规模的缩小⁹，大多数欧洲国家在过去几十年家庭数量的增长远远快于人口的增长，家庭数量从2005年的大约1.93亿增长到2009年的2.028亿。

2005-2009年，欧洲家庭结构中两个最大的组成部分是单身成人

⁷ 自从20世纪80年代早期，大多数欧盟国家的实际房价显著上升。爱尔兰、西班牙、英国、荷兰、比利时实际房价的上升超过了90%。但是，最近许多国家实际房价的上升突然停止。

⁸ 根据欧盟收入、社会融合和生活条件统计（EU-SILC），如果家庭没有最少数量的房间供其居住，那么就被认为居住在过度拥挤的住房中。房间最少应为：一个家庭一间房；家庭中的每对夫妇一间房；每个年满18岁或以上的单身人员一间房；每对12至17岁的同性单身人员一间房；不属于前一类，每个12至17岁的单身人员一间房；每对12岁以下的儿童一间房。

⁹ 家庭规模的缩小与许多因素相关，比如预期寿命、生育率、离婚率和分居。

和无孩夫妇。最近几年，这两种类型比其他类型增长的都要快。单身成人或无孩夫妇中很大比例是年轻人和老年人。这两类家庭更容易受经济不稳定和不确定影响。尤其是，人口老龄化会在住房适应老年人需求以及一系列家居服务提供方面对住房产业产生重要影响。

二、欧盟的保障性生活

欧盟各国保障性住房（social housing）状况、概念和政策具有广泛的多样性。欧盟国家在保障性住房权属、供给者、受益者和资金安排等方面采取了不同方式。例如，在保障性住房权属方面，保障性住房以出租为主，但许多国家的住房不但具有过渡产权（intermediate tenures），而且也可以出售。例如，英国的共同所有权方案¹⁰（shared ownership solutions）已经变得越来越重要。此外，一些地中海国家（希腊、西班牙和塞浦路斯）保障性住房供给的惟一形式或主要形式是可出售的廉租房（low-cost housing）。

1、保障性住房的定义

大多数欧盟国家还没有对“保障性住房”做一个官方定义，而且并不是所有国家都使用“保障性住房”这一术语¹¹。“保障性住房”一般是指由行政程序，而非市场机制提供的不同类型住房的简称。而且，在某些国家（例如瑞典、捷克），市政或公共住房（Municipal/Public Housing）并不一定是指保障性住房。

此外，欧盟新成员国对“保障性住房”的定义已经发生了根本改变。在社会主义住房体系中，国家住房（state housing）具有不同的所有权形式：既有国家或市政所有的租赁公寓，也有合作部门和自有住房部门¹²。转型之后，住房政策责任以及公共住房存量所有权开始向市民分散，而且公共住房存量以极低的抛售价格私有化。如今，在欧盟新成员国中，保障性住房是指由市政部门管理的租赁住房，尽管在一些国家，最近支持新建保障性住房的计划也倾向于将非营利供给者和/或合作社包括在内。那些老的公共住房（以市政所有权住房形式）

¹⁰ 租户购买住房的一部分，支付其余部分的房租。

¹¹ 例如，法国称为“租金低廉住房”（Housing at Moderate Rent），丹麦称为“共同住房”（Common Housing）或“非营利住房”（Not-for-profit housing），德国称为“住房优惠”（Housing Promotion），奥地利称为“有限利润住房”（Limited-Profit Housing）或“人民住房”（People's Housing），西班牙称为“保障住房”（Protected Housing），瑞典称为“公共事业”（public utility）住房。

¹² 因为住房的价格、分配和大小是由政府当局（国家或议会层面）决定的。

的租户从非常低的管制房租和住房的永久产权中获得了收益，但是该部门是否应该被认为是保障性住房在一些国家还是有争议的。同时，闲置和新建住房根据社会标准分配。一般而言，中东欧国家的住房政策和住房市场似乎正在从过去的住房遗产中转型，而且在许多情况下，由于没有法律框架，导致结果“碎片化”。例如，在捷克和波兰，法律规定保障性住房仅指与优惠的增值税率津贴有关的住房，该比率适用新建和维修维护工作。不过，也有支持保障性住房和经济适用房供给的方案。

尽管没有关于保障性住房的共同定义，但是，欧盟国家“保障性住房”仍然具有一些核心因素。根据第二期大众利益社会服务双年度报告（*the Second Biennial Report on Social Service of General Interest*），保障性住房供给不仅包含“住房分配和管理（可能也包括住房财产和邻域的管理），而且也包含住房以可负担的价格开发、租赁/出售和维护。保障性住房管理包含社会方面：例如，护理服务包含在特殊群体住房或再建房屋项目或低收入家庭负债管理中。然而，大多数情况下，特殊护理机构都需要占用土地，并且与保障性住房供给者合作”。因此，可负担性以及住房分配规则（即通过行政手段分配，而不是市场机制）构成了欧盟保障性住房关键的共同特征。

保障性住房部门另一个重要且最典型的特征是其与地方公共政策的密切联系。与私人租赁部门中的某些短期租赁合同不同，权益保障（*security of tenure*）也是保障性住房的一个特征。而且，保障性住房供给者有义务提供舒适的住房，以适应不断提高的高质量标准。此外，保障性住房的供给者和使用者之间具有非常特殊的关系，受益家庭深入参与到服务管理和提供服务的公司运作中。

2、保障性住房的规模

保障性住房一般等同于社会租赁住房，但是也包括出售给家庭所有的经济适用房。由于统计上识别家庭所有的保障性住房存量非常困难，因此，保障性住房部门的相对规模通常由社会租赁住房占总住房存量的比例来表示。在欧洲国家中，荷兰是保障性住房比例最高的国家，占总住房存量的32%，其次是奥地利（23%）和丹麦（19%）。英国、瑞典、法国和芬兰也具有规模相对较大的保障性和公共住房部门。

希腊的保障性住房仅以可出售的廉租房形式提供。大多数中东欧国家的社会租赁住房的比例都非常低¹³。

从 20 世纪 80 年代以来，大多数国家保障性住房部门规模已经萎缩。过去十年，虽然一些国家的保障性住房申请者在增加，但保障性住房占住房总存量的相对比例却在下降。2001-2006 年，英格兰的公屋轮候登记家庭超过了 160 万个，增加了 57%；法国登记的申请者则有 120 万。在目前经济衰退时期，这一趋势很可能会进一步扩大。例如，自从 2008 年，都柏林地区需要当地市政住房的家庭数量已经增长了 60% 多。然而，2000-2008 年，欧盟 15 国中，除奥地利、比利时、丹麦和芬兰的保障性住房占总住房存量的比例保持稳定外，其他国家都下降了。

最近经济危机之后，一些政府将保障性住房作为“社会缓冲器”（social damper），通过投资保障性住房，推动经济复苏。例如，2010 年，法国新建保障性住房达到创纪录的 131509 套。2007-2009 年，虽然英格兰私人企业新建住房数量几乎减半，但同一时期的新建保障性住房数量却增加了。未来趋势仍有待观察。这在很大程度上取决于，在削减公共支出和紧缩措施的背景下，政府是否愿意遵守承诺，支持保障性住房建设。

3、保障性住房的供给者

目前，欧盟各国保障性住房供给者主要包括：当地政府、公众公司、非营利或低利润的协会和公司、合作社、追求利润的私人开发商和投资者。

大多数欧洲国家的保障性住房最初是因 20 世纪初期大规模的工业化和城市化产生的住房需求，由私人部门建造的¹⁴。后来，为了应对二战后期的住房需求压力，许多欧洲民族国家为了在更广泛的范围内将保障性住房普遍化，接管了私人方案¹⁵。20 世纪 90 年代，保障性住房建设责任开始向地方政府分散，同时公共部门开始从住房供给中退出。在过去 20 年，虽然政府继续大规模对住房项目进行补贴、融资和管理，但私人和非营利主体的广泛参与越来越多。

¹³ 捷克和波兰是例外，部分是由于这些国家在向自由市场经济转型之后也保持了住房存量中较大比例的公共所有。

¹⁴ 慈善机构和一些私人公司为其员工建造住房。

¹⁵ 值得注意的是，在一些国家，如丹麦和荷兰，保障性住房供给一直是私人非营利部门的特权。

目前，欧盟 15 国大多数国家的保障性住房是由不同的供给者提供的。一方面，市政当局直接或者通过专门的公共所有公司提供保障性住房；另一方面，专门的非营利或有限利润实体等私人部门也越来越多地承担了供给者的角色。例如，在英格兰，住房协会是目前主要的供给者，占 54% 的保障性住房存量，而地方政府当局仍然管理 46%。奥地利保障性住房总存量的 60% 是由市政当局和公众公司所有的，但是市政当局在过去的 10 多年里已经从新建住房中退出，目前的主要部门是有限利润部门。过去四年，在大多数国家，地方当局从新建保障性住房中退出，集中于现有存量的管理，由私人部门承担新建住房的主要责任。

大多数中东欧国家的情况则有所不同。除波兰和捷克外，大多数中东欧国家在 1990 年后对住房进行了大规模的私有化，市政当局只拥有非常少的公共住房存量，其中的大部分在今天仍然是保障性住房的惟一形式。过去四年，尽管某些国家（波兰、斯洛文尼亚）新的法律规定允许非营利住房部门新建住房，但大多数中东欧国家的保障性住房供给者一直没有主要变化。

最近几年，非专门机构¹⁶提供保障性住房越来越多。为了在有限的期限内，获得住房使用的社会目的，这些机构已经成为公共补贴的潜在对象。自从制度性的非营利机构于 1989 年消失之后，德国的情况便是如此。目前，为了以社会目的暂时取得住房使用权，德国对所有类型的住房供给者提供税收优惠；在西班牙，如果住房符合保障房（protected dwellings）的条件，所有类型的开发商都可以取得优惠贷款；在意大利，私人供给者可以根据与市政当局签订的协议参与某些保障性住房计划。而一些国家最近才开始使用类似的模式。例如，捷克于 2009 年开展了两项支持所有类型供给者提供保障性住房的新项目；而在英格兰，2008/09 年营利公司被首次授权开发保障性住房，而不仅仅是管理和拥有保障性住房。此外，法国长期以来就允许私人调控住房，但是直到 2001 年《SRU 法》出台之后，这些受到调控的住房才被批准成为保障性住房。从 2008 年初开始，自然人可以通过签订合约，由国家住房改善局管理调控其住房，而不需承担借贷或其

¹⁶ 商业开发商和私人地主，不同于批准的专门非营利供给者。

他工作。

4、保障性住房的融资

几乎所有欧盟国家的住房项目融资都来源于多种渠道：传统银行贷款（抵押贷款）、政府补助/贷款、住房组织自有资金以及租户出资。

大多数国家通过中央和地方政府贷款或赠款，以及政府担保等对新建保障性住房投资成本进行补助。此外，政府还对保障性住房供给者以优惠价格供给土地（奥地利、意大利和卢森堡），并给予税收优惠¹⁷。公共部门对保障性住房支持的主要形式有：补贴、专门公共信贷机构的公共贷款、利率补贴（私人贷款）、政府担保支持（私人贷款）。如果保障性住房由当地政府直接提供，融资完全由政府预算负担还是通过中央预算或特定计划资金转移的补充资金负担是有不同的。

中央政府、地区（或联邦省）和市都有责任为保障性住房开发提供公共资金。在一些国家，不同计划为不同类型的住房供给融资。大多数欧盟国家都有此类计划，但荷兰（只有国家担保，在三级担保体系中作为最后措施）或瑞典没有公共资金。在比利时、拉脱维亚、立陶宛和罗马尼亚，保障性住房只能公共所有，而且只能从市政预算融资，或在某些情况下从国家预算获得有限的补充资金。实际上，捷克的情况是一样的。

私人借贷市场在经济适用房融资方面发挥着越来越重要的作用。在许多欧洲国家，债务融资的传统形式一是通过公共部门获得“无风险”利率资金，一是通过向独立的社会房东提供利率补贴，以使投资以较低的成本进行。在许多情况下，地方或中央政府额外的担保会进一步降低利率成本。然而，几乎所有的欧洲国家，保障性住房严重依赖于特定的融资循环（**special circuits of finance**），成本大大低于市场水平。过去 10 多年，这种特殊安排已经大大减少。利率补贴已经取消，供给者被越来越多地期望从私人市场贷款（尽管经常有显性或隐性担保，以及由于住房补贴和收入相关支持的租金收入作保障）¹⁸。在银行资金减少和（预期）资金价格更高的情况下，获得银行贷款变

¹⁷ 税收优惠包括各种对供给者的免税或税率减少，如收入和投资扣除、折旧提成、减少销售和财产税、免除资本利得、降低增值税税率。

¹⁸ Ghekiere 将这种现象看做是保障性住房融资的“滥用”（trivialisation），即由政治和经济推动的压制金融中介并且让提供者与金融市场主体直接交易的趋势。

得越来越困难。保障性住房供给者，尤其是英国和荷兰的供给者，现在正在金融市场上寻求其他机会。在一些情况下，为了获得好的融资条件，他们正在获得国际评级机构的评级，以表明其经济活动的稳健性以及治理和管理的可靠性。此外，不同国家的供给者正在实施创新性的风险分担方法。例如，1993 年奥地利的特定资本循环（special circuit of capital）就是经过住房银行（Housing Bank）销售债券，以优惠利率为经济适用房的新建融资。

金融危机表明，任何保障性住房融资模式的核心要素是存在一个中介体系，即联系市场和供给者的组织，由政府当局监管并有义务为保障性住房提供资金。例如，奥地利的政策框架和支持，荷兰住房协会三级担保体系。英国政府对住房协会的严格监管和隐性支持也充当了信贷实力的指标。

住房供给者也可以使用自有资源和盈余。成熟的住房组织可以提高负债比率，利用储备和盈余投资额外住房。筹集的资金可以合并起来支持弱势组织或者促进创新和竞争。荷兰、丹麦和法国的例子便是如此。这些国家的保障性住房部门已经建立了循环基金（revolving funds），其作用是担保以及为住房整修提供资金（如丹麦）。

过去 20 年，随着金融市场管制的放松和贷款机会的增加，出现了现有住房存量私有化运动，并因此将权益资本作为进一步借贷的抵押品。保障性住房的选择性销售已经变成满足租户愿望和为保障性住房改善和新建提供额外资金的一个关键工具。然而，不加选择地支持老租户购买保障性住房权利的政策最终导致了位置更佳和质量更好的那部分存量的销售和保障性住房总量的减少。例如，在英国，鉴于目前经济适用房短缺，苏格兰和威尔士已经对购买权进行了改革。

为了能够履行向最脆弱群体提供住房的社会责任，一些保障性住房组织正在越来越多地多样化投资组合，并且从事所谓的“非房东活动”（non-landlord activities）作为通过发展营利活动（例如，商用地产建设）资助其保障性住房的手段。在一些国家，例如英国和荷兰，保障性住房供给者为家庭提供经济适用房或向中低收入家庭提供中间产权（intermediate tenures）住房。但是，在英格兰，随着全球金融危机的爆发，通过低成本房屋所有权销售资助新建住房已经大幅减

少。

一些融资模式包括小的租户权益出资（在某些情况下，租户权益较高并且隐含着住房购买权）。例如，丹麦、奥地利和斯洛文尼亚的情况。也有政府为低收入家庭出资提供资助。

保障性住房的运转成本，包括运营、维护和更新费用，主要由租户支付的租金覆盖。欧洲保障性住房租金通常根据建设成本确定，要求供给者收支平衡或取得目标资产回报率（以历史成本价或以当前成本价）。这些融资约束可能对社会部门整体（荷兰）、提供者（英格兰）或财产（丹麦）适用。在一些情况下，上限适用于确保租金低于市场价值。例如，在法国，随着家庭收入的增加，租金也会增加。与收入相关的租金（比利时、意大利、爱尔兰和葡萄牙）会在财务可行性方面产生主要问题，特别是如果家庭安置尤其集中在低收入群体时。

政府除了对保障性住房供给方进行补贴外，还对需求方进行补贴，形式主要是向低收入租户发放住房福利，以帮其支付租金。自从20世纪80年代中期，在一些国家（例如荷兰和德国），供需方补贴争论就主导了住房政策。目前，补贴政策已经发生了变化。政府降低了对砖和灰泥的补贴，而大量增加对需求方的补贴。政府支出集中对需求方补贴能够更好地针对有需求的家庭，而且能够根据社会经济状况的变化迅速做出调整。此外，在某些情况下，对需求方补贴不会对急需的住房供给产生直接影响。如果私人租赁市场上的租户也可以获得补贴，租金水平也会降低。

5、保障性住房的申请

一些欧盟国家的保障性或公共住房实际上对所有居民开放，但在目标体系中，保障性住房是与私人租赁市场分开运作的，并且只有那些被认为市场无法满足其住房需求的家庭才能受益。在一些国家，申请资格以经家计调查（means-tested）的收入为标准，而其他国家更加注重强调优先考虑最脆弱的家庭。

收入限额是确定保障性住房分配资格最普遍的方式。一些国家，如法国、奥地利和德国，最高收入规定的非常高；而一些国家，如意大利，则被规定在相当低的水平。申请标准也可以根据需求标准¹⁹来

¹⁹ 申请时的住房条件：无家可归、居住条件不健康、过度拥挤等。

确定，甚至与受益人和目标群体相关²⁰。

申请资格并不总是完全限制的。例如，丹麦的保障性和住房轮候名单登记向所有人开放。但是，为使保障性住房适合某些特定中低收入群体居住，对住房建设成本和大小进行了限制。因此，失业者、老年人、单身父母和移民在数量上占据了丹麦保障性住房部门的大多数。瑞典也没有在公共住房公司的住房分配中使用收入限额。通过向社会所有部门提供公共住房，能够避免社会分离。英国的登记标准很少，其保障性住房的分配主要基于需求，虽然没有收入限额规定，但也倾向于低收入群体。

登记之后，优先准则经常被用来确定向不同登记申请者的分配顺序，以确保具有最迫切需求的人能够首先获得服务。标准也经常根据当地需求和当地住房市场缺口改变²¹。

此外，许多成员国通过行使实体的买卖特权，直接将房屋按照其优先权标准来分配。大多数情况下，该保留系统(system of reservation)由市政当局控制，其总目标是确保并促进目标群体和非常情况下的人群（无家可归者、有困难家庭、低收入者）获得保障性住房。

目前，欧盟各国越来越多地通过更加严谨地规定受益人类型限制保障性住房供给。

直到最近，荷兰也没有以收入为基础对获得保障性住房进行限制，而实际上对所有市民开放。但是，最近荷兰对此进行了改革，主要以收入规定，以使目前保障性住房供给不仅面向某一类关键工人，而且面向弱势群体或社会地位较低群体。

2009年，在法国，获得保障性住房的收入限额在2009年下降了10.3%。2007年出台的《住宅权利法》(Law on the Right to Housing)，确定了特别急需的无家可归者和其他残疾人士的优先获得权。该法允许人们在其住房要求没有得到回复的情况下，向当地政府寻求法律援助。其他国家也有一个相似的建立强制性住房权利的趋势。2003年，苏格兰首先出台《苏格兰无家可归者法案》(the Homelessness Scotland Act)，规定市政当局不仅要提供简单住房，而且要为有需求的人员提供永久住房。目前，该体系以优先需求群体为基础运转，并将分阶段

²⁰ 年轻人、老年人或残疾人、有许多孩子的家庭、精神病患者、某些行业雇员等。

²¹ 例如，吸引某一类型的关键工人或专家的需求；为恢复老龄化地区的活力，为学生和年轻人提供住房等。

推广，直到 2012 年适用所有有需求的人。届时，所有居住面积不足的苏格兰公民如果申请永久住房的要求没有得到处理，都将能够在法庭上向当地政府提出获得永久住房的要求。目前，西班牙几个自治地区（安达路西亚、加泰罗尼亚）正在讨论弱势群体住房权利实施方式。2011 年初，巴斯克地区通过了法律草案，确立了地区政府有确保低收入人群获取保障住房的义务，并可以在法庭上追究其责任。

最近，住房及相关服务领域受到了经济和金融危机极其不利的影 响，导致住房收回、无家可归者、保障性住房轮候名单、以及与主要设施（如水、暖）相关债务的增加²²。中产阶级家庭也处于“住房排斥”（housing exclusion）风险中，其经济适用房需求不断增加。他们不符合保障性住房申请资格，但是由于高失业率和福利减少，也处于弱势地位。此外，低报酬职务的人、不稳定合同或没有雇佣合同的人，以及其他无法获得稳定租赁住房的人的数量也在不断增加。

（中国发展研究基金会 陈浩 整理）

²² 根据各国无家可归者工作组织欧洲联合会（FEANTSA），希腊、英国和爱尔兰的无家可归者在增加。其中，希腊的无家可归者服务需求增加了 20%。

地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话： (010) 64255855 邮 编： 100011
传 真： (010) 84080850 网 址： www.cdrf.org.cn
责任编辑： 任晶晶 电子邮箱： renjj@cdrf.org.cn
