

国际住房租赁市场发展历程及对我国的启示

吴 佳

(上海市房地产科学研究院, 上海 200031)

摘要:本研究选择了自 18 世纪工业革命以来,在不同历史阶段背景下该时期具有代表性的典型地区或者国家,对租赁住房市场的发展起源、背景与政策过程进行分析,在时间演进的视角下,呈现了各地区在不同社会发展阶段下租赁住房市场发展的“缩影”。基于国际比较视角,本研究总结了国际租赁住房市场发展的一般性规律,以期对我国住房租赁市场发展形成有益的经验借鉴与启示。当前,我国住房租赁市场正处于构建期,在发展过程中需要注重平衡三对关系,即国外经验与国内实情的关系,社会市场与政府的关系,住房与民生的关系。对此,建议加快符合国情的住房租赁市场的政策顶层设计,完善配套举措;加强保障性租赁住房与市场化租赁住房的协同发展,发挥雇主责任;因城施策发展住房租赁市场,满足不同市民的住房需求。

关键词:租赁住房市场;欧美;印度;国际经验

DOI:10.48014/jce.20220722001

引用格式:吴佳. 国际住房租赁市场发展历程及对我国的启示[J]. 中国经济研究, 2023, 2(1): 1-11.

0 引言

当前,我国正着力构建住房租赁体系,以期解决新型城镇化发展过程中新市民、青年群体的居住问题,缓解一线城市住房价格高、居住支出负担较重、居住水平有待提高等问题,切实提高城镇居民流动人口、中低收入群体的民生幸福感、获得感。

然而,租赁住房议题并非是近年来才开始发展的,从全球史来看,自工业革命以来,欧洲作为人类历史上第一个工业化大陆,其围绕工人住房问题展开了多方探索。工人住宅从最初的工厂附属设施,到后期集中居住带来了社区隔离、健康卫生等一系列问题,促使英国政府对工人阶级的住房问题进行国家干预,这些干预政策也对后续国家产生了深刻影响。工业革命带来了城镇化,大量工人进入城市

寻求生活生产资料,人多地少,面对短期内增加的流入人口,住房问题得以产生。除了城镇化进程带来的影响以外,战争、移民等都会造成短期内人口流动性增加,且流动方向趋同,面对土地、住房供给存在刚性的特征,造成了租金大幅抬升、居住条件拥挤,后续产生了居住隔离、传染病暴发、阶级冲突等一系列社会问题。

鉴于此,本文以 18 世纪下半叶工业革命的英国为起源,对不同历史时期典型国家的租赁住房发展历程进行回顾。在不同的政治社会环境下,差异化的租赁住房发展模式也得以形成。基于国际比较视角,对典型国家或地区租赁住房市场的发展背景、保障目标群体与政策内容进行比较研究,以期形成一般性规律,为我国租赁住房体系建设提供有益经验借鉴。

通讯作者 Corresponding author: 吴佳, 569334297@qq.com

收稿日期: 2022-07-22; 录用日期: 2023-02-01; 发表日期: 2023-03-28

基金项目: 上海市软科学研究计划“上海青年科创人才住房需求特征及对策”(项目编号: 21692196400)。

1 国外典型地区租赁住房的发展历程

1.1 18 世纪下半叶至 19 世纪初:英国工人阶级住房问题

18 世纪下半叶,工业革命兴起,带来了城市人口数量的快速增长,城市边缘也在不断蔓延,引起了城市住房问题^[1]。当时,伦敦凭借英国政治、文化、经济中心的首府地位,吸引了大量移民。进入 19 世纪,借势工业革命,英国工业经济快速发展,维多利亚时期的繁荣经济进一步促进了外来人口的流入,与此同时,快速城镇化进程中也产生了住房短缺、居住空间拥挤、卫生条件差等一系列问题,引发与激化了一系列社会问题与矛盾,加剧了当时的社会分化与动荡,倒逼执政当局着手治理。至此,英国开展了住房改革,后期逐步影响并启发了其他国家对于居住问题的治理。

1760 年,伦敦人口为 70 万,城市人口快速增长,到 1814 年,已达到 223.9 万^[2]。在城市住房的空间分布上,资本家、大商人已出现了“逆城市化”苗头,纷纷将住所迁往郊区,在市郊中则充斥着劳动者和小商小贩。当时,住房问题主要表现在以下几方面:一是人口多,居住环境拥挤。大批贫穷移民来到伦敦,为了减少居住支出,通常是几个人共同租住一处房屋或者是在城市边缘建造窝棚等临时住所,形成贫民窟^[3]。二是居住条件简陋,周边设施卫生条件差。工人们居住在城市的贫民窟中,居住空间原本就非常有限,再加上周边工厂排放的污水废气未得到有效处理,极易诱发传染病,严重影响了工人的自身健康,也形成了交叉传播感染,不分阶级、不分贫富地展开了传播。

至此,工人们恶劣的居住环境条件,引起了有识之士的广泛关注,这些人着手探索改善工人住房条件的解决路径。从改革思想上,阿什利勋爵(Lord Ashley)、奥克塔维西亚·希尔(Octavia Hill)等人主要从土地、区位、资金、社区人际与环境关系等方面展开了讨论,并且提出了明确的设想。其后,商人和教会也开始规模化地兴建房屋,然而,由于缺乏城市规划,形成了许多连排式大杂院、单朝向公寓式等各种类型住房,进而造成了另一种意

义上的“拥挤”。同时,国家也发现完全依靠私人住房的兴建并不能长远改善工人住房条件的问题,政府制定《市政自治机关法》,着手进行市政改革,确立负责解决城市住房问题的专职行政机构。自 1860 年开始,英国政府先后发布执行了托雷斯法(Torrens Act)、克罗斯法(Cross Act)、工人阶级住房法(Housing of the Working Classes Bill)等六项住房法案,明确规定了地方政府及相关部门关于工人阶级居住环境改善的相关职责。自 19 世纪 90 年代开始,政府开始增加公房建设的供给,直至第一次世界大战前,伦敦议会开始建设 7 处专供工人阶级居住的公有住房区域,但大部分新建住所则是为“郊区居民”而设计,该类群体大多为中产阶级偏下的新白领及“别墅保守党人”。截至 1914 年,伦敦有将近 10 万租户居住在此类住房中^[4]。

第一次世界大战,作为全球历史转折点引人注目,标志着支配全球的欧洲时代终结^[5]。同样地,第一次世界大战也对英国租赁住房市场产生了深刻的影响。战争期间,英国为了提高军需生产效率,将劳动者转移到军需工业的地方进行生产建设,在军需生产最优先的导向下,这些城市并没有充足的住房供应,因而产生了住宅供给不足、租金价格不断攀升、劳动者支付租金能力不断下降的问题^[6]。工人的居住问题引起了游行、罢工等一系列的社会问题,当地政府考虑到劳动者对战争保障具有重要作用,开始施行住房租金管制政策,该政策一直延续到“一战”后。至此,房租管制和保护租客权益也成为了英国政府租赁住房政策的重要来源。

1.2 19 世纪 80 年代至 20 世纪 20 年代:美国“进步时代”的住房改革运动

19 世纪 80 年代至 20 世纪 20 年代,美国迈入了快速发展的“进步时代”,社会经济进入了大转型时期。高速增长的经济带来了大量工作机会,吸引了上千万移民涌入北美大陆。1870—1900 年,约有 1200 万欧洲人移民到了美国,过了 10 年以后,又增加了 900 万移民^[7]。同时,美国也进入了高速工业化、城镇化时期,从 1860—1910 年,美国 10 万人以上的城市从前期的 9 个增加到了 50 多个,人口规模在 1 万~2.5 万之间的城市也从 58 个增加到了 369 个。

在美国的进步时代,建筑成本迅速增加、国内资本市场形成、个人投资方式变化,都进一步推动了房地产行业的深刻变革。1895—1914年,受人工成本增加和建筑材料价格上涨的影响,住房建设成本提高了50%,然而建筑效率并未得到明显改善。自20世纪开始,美国人开始从金融机构开始申请住房按揭贷款,个人投资者也开始进入金融市场,从事债券投资。1913年,随着美联储的成立,美国房地产业至此进入了快速发展阶段。借势于房地产金融市场的迅速发展,房地产市场分化也日益加剧,房地产投资、投机活动盛行,低端住房市场投资减少,投机者趁机提高租金,进一步加剧了低收入者的住房问题。

不同于工业革命时期的英国,当时该国的工人阶级住房问题引发了广泛关注,美国的移民住房问题成为了进步时期的重点关注内容。在西部区域快速发展及工业化革命的推动背景下,移民群体中出现了大量单身男性的身影。在美国的中西部地区,大量工人负担不起房租,从而无奈被迫选择夜间临时投宿警察局。到了19世纪中后期,美国城市成立了警察局,并于1856年开始正式接纳无家可归者。19世纪80—90年代,据估计,约有20%的美国家庭成员曾在警察局借宿过^[7]。19世纪末期,美国低收入工人主要租住在市区的出租房屋中^[8]。正如英国工人阶级的住房问题一样,美国城市中心区的廉价出租房同样存在居住拥挤、卫生条件差的问题。

针对城市住房问题,奉行自由主义的美国社会主要依靠进步人士形成的民间组织提供的社会救助以及移民相互之间开展的互助运动。其中,最具代表性的有城市“定居救助之家运动”与移民群体互助会。19世纪末,当时美国社会的进步主义者开展了“定居救助之家运动”(Settlement House Movement),面向低收入群体提供各类社会服务,试图多角度解决居住问题所引发的其他生活问题。在思想层面上,互助会宣传动员社区居民,提供公众教育,积极推动政府加强监管,制定了住房保障领域的相关标准。截至1917年,美国已经有40个城市和11个州制定了住房领域相关的法规条例,以进一步明确租赁住房的安全条件^[9]。以纽约为例,该市在1901年制定了《廉租住房法》(Tenement

House Law),为全国住房改革制定了标准,将政府干预引入到了住房市场的管理过程中。

此外,进步主义者基于对住房问题的不同理解,也相应提出了差异化的解决方案,主要可归纳为两种观点。一种观点以维勒等人为代表,其认为经济社会的快速发展与移民潮引发了低收入阶层的住房问题,因而,政府应当对租赁房屋的质量与标准进行规制,并向低收入者提供住房实物或者货币补贴。然而,另一种观点以卡罗尔·阿罗诺维维等人为代表,则认为住房的根本问题并非是“贫民窟现象”,本质在于邻里与社区环境较差,存在较大改善空间,因此,他提出要通过社区规划,进而推动宜居社区的建设、提高住房质量^[7]。

1.3 20世纪20年代至20世纪80年代: 魏玛共和国“住房统制阶段”

19世纪40年代,德意志境内工业化与城市化快速发展,人口流动加速,造成了大众住房短缺的现象日益明显。20世纪初,随着工矿企业的“工厂住宅”兴起,工人阶级的居住条件和环境得到了显著改善,但此类群体的居住条件改善大多是以“福利纪律化”来换取的,社会其他群体的改善程度较为有限。

第一次世界大战后期,德国出现了军人复员潮、难民流动潮及战后结婚潮,国内社会人口流动规模与结构随之发生了明显变化,加剧了整个国家的住房短缺问题。在首批德国军人归国后,加之战胜国提出的裁军计划,导致大量军人涌入德国大城市,城市内的学校等公共设施临时改建为安置点。同时,大量难民涌入首都柏林,加剧了该城市住房极度短缺的问题。此外,1919年德国的结婚人数相比战前增加了一倍,达到了85万人。住房短缺问题成为了当时社会突出问题,复员军人对政府态度逐渐由失望转向不满;大量涌入的难民引发了德意志人对波兰裔居民的不满,仇恨情绪正在酝酿;结婚潮带来了“婴儿潮”,但恶劣的住房条件也进一步推高了婴幼儿夭折率,达到了59%。战末以来,住房危机不利于新生共和国维持政权的稳定性,进而促进了德国政府直接介入住房市场,承担起政府对住房保障的职责。

魏玛共和国制定了《魏玛宪法》,其中第155条,

标志着居住权被视为国民的基本权利,住房政策的社会福利属性也被予以明确,监管当下的租赁住房市场,保护了承租人权益,增加了住房供给,来满足德国的住房需求。一战结束后,德国从战争赔款到领土争议,再到货币贬值,对社会稳定性造成了极为不利的影响。在此背景下,政府实行“住房统制经济”,作为一种强监管模式,国家的各级政府都直接参与,同时对租赁双方主体和客体进行双重管制^[10]。

在政府监管过程中,房屋局和租赁调解部门是其间的重要角色。房屋局通常负责房源登记、租客申请、房源管理和分配,通过多渠道筹措房源,如:要求闲置房产的房主如实申报、采用“住房合理化”^①等特殊安置手段筹措房源,将闲置住房进行二次分配。租赁调解局,作为租赁住房的专业管理部门,其工作范围更为广泛与深入,主要是调解租赁关系、制定政府指导租金。根据德国雇主协会联盟的统计显示,在1922年,非技术工人在普通小户型房租支出上的占比约为工资的2.36%。1924年,为了促进新建住房的建设与供应,当年第三部《国家税收紧急条例》宣布各州开征“通货膨胀补偿税”,该税的课征对象为住房租金,因而又名“房租税”。此项税收在1924—1934年间被用于公共住房建设支出,其利率和债率仅为3%、1%,明显低于私人贷款利率(分别为8.5%、10.5%)。20世纪中期,德国出现了大量新建住房,从1924年的10.7万套增加到了1927年的31.7万余套。但是,受1929年大萧条影响,住房需求与新建住房同时增加,一方面由于经济危机造成的失业率不断攀升,失业人口对房租的承受能力急剧下降,承担不起新建住房的房租;另一方面,1932年底,德国仍存在大量的新建空置住房,规模大约在15万套。

魏玛共和国住房计划中断,根本原因在于政策转型。1930年3月,随着布吕宁政府的成立,国家开始执行经济复苏相关政策,政府彻底退出了住房保障领域。同时,在住房计划的政策设计中也始终面临国家资本短缺的硬约束条件,这与住房建设的资本密集属性存在天然矛盾。在政府部门大量筹措租赁房源的过程中,强调了对租客权益的保护与

倾斜,也造成了房东利益的受损及一定意义上私人产权的侵犯。但是,魏玛共和国住房计划中的政策目标及具体措施,仍然构成了后期德国租赁住房市场的重要制度来源。二战后期的住房危机,也重启了“住房统制模式”,通过政府直接干预解决房源供给问题,租金管制、承租人权益保护也始终存在于战后重建期,并一直延续到当下。由此可见,20世纪20年代魏玛共和国住房计划存在局限性的同时,更多体现了先进性,奠定了德国以租赁为主要居住方式的基础。

1.4 20世纪90年代至20世纪末:中东欧住房政策空间位移的失效

20世纪80年代,西方主要国家进入了住房“私有化浪潮”,由于公共住房规模大、租金水平远低于市场价格,造成了政府财政支出过大、公共资源浪费、分配不公平等问题,对房地产市场也产生了负面影响,破坏了现有的市场调节机制。以英国为例,撒切尔政府上台后,摒弃了失灵的凯恩斯主义,转而奉行货币主义,面对“工资刚性”造成通货膨胀,通过减少税收及福利费用的支出,增加公司利润,实现提振经济的目标。因此,撒切尔政府的私有化政策也广泛涉及经济领域,后期也延展到了社会福利领域。其中,公共住房是最早实行私有化的福利项目,大量出售公房的同时,还采取法律、财政、税收调节等辅助性措施,以促进住房领域的市场化。西方主要国家的私有化浪潮也影响到了刚经历社会制度快速转型的中东欧国家。

二战以后,中东欧的大多数国家逐步从俾斯麦式的付费保障制度转向纯国家保障制度。转型前,东欧前社会主义国家的住房体系具有高度中央计划经济的特征,具体表现为:政府和合作储蓄银行直接介入住房金融领域,干预住房投资、消费和补贴,排斥住房私有产权,抑制市场机制发挥作用^[11],低价格的食物和住房来实现以低工资为特点的社会主义工业体系的运作^[12]。20世纪80年代后期,政治改革拉开帷幕,东欧国家开始去中央化的住房改革,在短期内将大量的公共租赁住房快速私有化。

① 地方政府强制征收房屋(尤其是豪华住宅)中“尚未被利用”的部分。

20世纪90年代,为了平衡生产、分配和消费的关系,中东欧国家住房改革启动,试图将私有化的住房资产作为“休克疗法”的缓冲器(shock-absorber)^[13],以应对经济重建过程中出现的失业率上升、物价通胀和收入降低的问题^①。对外,为了融入欧盟经济体,中东欧国家试图满足国际组织和欧盟制定的市场规则。在转型过程中,中东欧国家的住房部门先后受到了联合国、欧盟、国际货币基金组织和世界银行等外部组织的强力干预和指导。其中,“住房私有化模型”(Housing Privatization Model)深受西欧和美国的新自由主义意识形态的影响,且受到了国际组织贷款限制条约的影响。

20世纪90年代前期,中东欧国家进入了住房改革的第一阶段,该阶段的住房产权大规模、快速地发生了转型,住房成为了平复社会不满的途径。在住房产权私有化的过程中主要采取了以下五种形式或途径^[14]:一是将50年代以前建造的旧房进行归还(或者偿还)给原房屋所有权人,每个国家设置了两三年的过渡期。二是合作住房私有化,以捷克斯洛伐克和波兰为典型,先后于1992年、1993年颁布法律,允许合作住房的居住者在支付规定比例的住房债务后,申请该套住房的所有权。三是政府出售公有住房,以波罗的海国家为例,家庭购买租赁住房可申请政府担保,在租金水平长期低于市场的情况下,为了提高购买吸引力,大多东欧国家采取了低价出售公房的政策。然而,前东德是唯一采取高价出售政策的国家^②。四是建筑和维修企业的私有化,通过买断雇员、政府投资资金股份化。五是建立法律、金融体系,为私有化提供保障。在斯洛文尼亚,国家成立了住房银行,收入来源于出售政府公房,为国民提供购房贷款。1989年,保加利亚的银行也被允许提供住房抵押贷款。

20世纪90年代后期,中东欧住房改革进入了第二阶段,该阶段开始直接移植西欧国家的住房政策,围绕机构设置、法律、财政、金融体系等方面开展调整,致力于构建与市场经济稳定模式相匹配的

住房体系,促进住房市场的成熟化^[15]。期间,中东欧转型国家先后效仿了英国的“剩余住房模式”和欧洲大陆国家的“一般住房模式”。前者的典型国家有匈牙利、罗马尼亚和斯洛文尼亚等大部分中东欧转型国家,住房自有率在90%左右,属于典型的“超级住房自有社会”。地方政府供应公共住房,供应对象为社会弱势群体,具有典型的剩余化模式特征。后者的典型国家为斯洛伐克、波兰和捷克,住房私有化的进程相较缓慢,住房自有率在70%~80%,而租赁住房部门占比达到了10%以上。同时,在房源筹措方面强调多渠道保障,且覆盖范围扩大到了中等收入群体,体现出了“一般模式”的特点。

东欧国家陷入了两种体制的夹击,传统的政府主导型和新兴的市场主导型均未有效发挥作用。在政策空间位移的过程中,由于中东欧政府缺少独立的住房意识形态,对政策进行机械化地移植,使得政策内容更多的是表现为短期内住房自有化率的提高。此外,金融市场的“信贷歧视”及住房市场的运作机制缺乏,私人租赁住房市场难以发展,供给数量与质量不足,未能真正发挥安全网的作用,轮候人数过多且呈现停留状态。最终,中东欧住房政策失效,具体表现为:住房市场有效性不足、金融市场欠发达、购房成本增加及居住条件较为恶劣。2008年金融危机冲击下,由于中东欧金融资本市场对欧洲资本市场的高度依赖,中东欧住房部门出现了政策崩溃(policy collapse)^[17]。

1.5 21世纪以来:全球化进程中的印度租赁市场“萌芽”

21世纪初,印度的经济步入了全球化和私有化时期,主要由私营部门引导,以服务业为导向,以城市为主导。政府将政策聚焦于基础设施发展,以提高印度在全球竞争力的吸引力与竞争力。近年来,印度的人口结构也产生了显著变迁,印度的总人口达到了12.2亿,是全世界人口第二多的国家。当前,印度的城市人口为3.77亿,分布在7933个城市

① 应对失业这点与魏玛共和国时期公共住房改革的出发点具有很高的相似性,这表明了公共住房供给还具有宏观调控的功能,降低失业率。

② 该政策的前提在于德国政府的基金使得现存的公有出租住房在出售以前能够得到维修或者翻新。

中心,其中超过 100 万人的有 53 个城市,另有 3 个特大城市,分别为:大孟买地区、德里和加尔各答。

2002 年,在全球化背景下,印度发布了“尼赫鲁全国城市复兴计划”(Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission, JNNURM),拟通过修改法律突破土地开发限制,使住房产权制度更为正规化,同时也在地方层面健全有效的治理结构。该计划旨在为城市的贫困群体提供住房补贴,改善和治理贫民窟问题,并在住房问题较为突出的 65 个城市增加基础设施建设,完善配套公共服务,促进城市住房市场的可持续发展^[18]。然而,该方案内容呈现出了碎片化特征,主要体现在:各部分内容来自中央政府的不同管理部门,地方层面的执行各自为政,加之地方政府激励机制不足,通过金融市场借贷、使用者付费、城市土地货币化、房产税等方式的融资手段缺乏^[19],面对土地与资金的双重约束,该住房计划的执行程度非常有限。

在印度,贫富分化是一个典型的社会现象。收入顶端的 10% 群体占全体国民收入的比重超过了 50%,财富增长速度也处于领先地位,该群体的个人收入增速占全体收入增长额的 2/3^[17]。从制度原因来看,印度 3000 年的种姓制度是根本性的原因,其规定了各等级成员的社会地位及与之所对应的权利和义务,造成了社会阶层的固化,是造成贫富分化的根本性原因。同时,在全球化背景下,印度凭借劳动力成本低廉的优势,经济得以快速增长。然而,全球化带来的利益分配通常是非均衡的,鉴于劳动力要素流动性的提高,很多原本处于劣势的劳动力失去了稳定工作和收入,进一步加剧了印度的贫富差距。

在贫富分化加剧的背景下,租赁住房市场与非正规住房(如:贫民窟)成为了社会中低收入群体的主要居住方式。以孟买为例,作为印度重要的商业金融中心,其社会贫富特征更为显著,立体的摩天大楼和五星级宾馆通常被水平蔓延的贫民窟重重包围。2010 年开始,孟买也启动了新一轮的贫民窟改造计划,尝试扩大土地范围,建设高层高密度住房产品,利用其余用地建造商业、办公、生活配套设施,然而,由于改造计划方案与程序的不透明,导致

民众意愿并不高。

在租赁住房市场方面,受全球化影响,加之 2008 年金融危机以后,国外资本开始更多关注并且流向了亚洲新兴经济体。在印度,国际资本更多参与到了租赁住房市场。整体上,印度租赁住房市场呈现出供给不足、需求量基数大的特征。

从供给侧来看,受法律关于租金价格的限制、租金收益率低的影响,印度个体房东出租意愿不强,加之印度没有租赁管理公司(Rental Management Companies, RMC),因而无法帮助房东专业管理租赁住房。其中,以孟买 1918 年颁布的《租金管制法案》(Rent Control Acts, RCAs)为例,在 20 世纪 90 年代全球解除租金管制的风潮中,印度也未有实质性放松租金管制的措施。源于二战时期的租金管制政策在印度大部分地区得以保留,并不断优化完善,缓解了住房租金短期内快速攀升的态势,同时也解决了低收入人群的居住问题。标准租金的确定和调整是租金管制政策的核心内容。关于标准租金,法案规定为房屋成本的 10%,房屋成本是由土地当年年初的市场价格与建筑成本之和。确定标准租金以后,每隔三年可根据各邦政府的相应标准进行调整,其中个别邦建议将租金调整期间设定在 5~7 年^[19]。严苛的租金价格与调整期限的管理,造成了部分房屋业主租金不足以覆盖房屋的维修与税收成本。

从需求侧来看,城市化进程中出现的城乡移民和高校学生群体是租赁住房市场的重要内容。相较全球平均水平来看,印度的城市化进程略显“滞后”,2007 年城市化水平为 29.91%,2019 年城镇人口比例为 34%^①。战后,印度大学数量急剧增加,截至 2020 年,印度以 8410 所大学占据全球大学数量最多国家的榜首,而美国以 5762 所大学位于全球第二。因而,印度大学生群体数量规模也较大,2017 年达到了 3600 万人,而单个高校供应宿舍的数量仅够千人居住,绝大多数高校学生存在租赁住房需求。基于此,每年都有数万名新生进入新德里的租赁住房市场,需要在学校周边找到合适的住房。

当前,印度的城市化仍处于相对较低的水平,

① 数据来源:世界银行。

全球化背景下,近年来印度的城镇化率有望进一步提升。在城镇化背景下,加之社会贫富差距增加,房价不断攀升,住房租赁市场得以快速发展。鉴于此,尽管当前印度租赁住房市场体系尚待形成,法律法规及配套政策支持也尚在建立过程中,但近年来,已经有愈来愈多的国际资本进入印度租赁住房市场。

2 经验借鉴与启示

2.1 租赁住房来源于公民住房权利

租赁住房政策,作为国家住房制度的重要构成内容,体现了一个国家住房福利模式。从本质上来看,住房政策体系并非是独立的,而是嵌入文化和政治环境中。就社会模式构造而言,不同的住房政策制度塑造下的住房模式,体现了国家住房福利制度,也对国家公民住房权利形成了基本价值判断。从世界范围来看,欧洲作为人类历史上第一个工业化大陆,英国最初的劳动者住宅是作为工厂的配套设施而存在,是一种“生产资料”,反映了工业化进程中英国对工人住宅的态度,即解决工人阶级的基本需求,在基本生活需求得到保障后,参与到社会生产中。

在不同历史时期背景下,每个国家都存在住房供需矛盾突出的群体,并且该群体通常是在当时社会经济发展过程中扮演着重要角色。在工业革命时期,英国的工人阶级住房问题日益突出,引发了社会有识之士的广泛关注,进而促使政府对工人阶级的住房问题加以重视。在美国的进步时代,城市吸引了大量移民,社会进步主义者将住房问题界定为公民基本的居住权利,并在住房市场引入了政府干预。

公民住房权利,不仅关乎公民自身基本生存权利,也是国家政权稳定的重要因素。在“有恒产者有恒心”思想的影响下,自新加坡建国以来,将“居者有其屋”为目标,构建了以公有住房为主、私有住房为辅的住房供应体系,其中,组屋覆盖了八成以上的新加坡居民^[20]。在新加坡成立初的数十年内,种族纷争和宗教冲突动乱不断,与此同时,采用高层住宅形态的组屋造成了邻里关系淡漠,对此,新

加坡政府对社区治理工作尤为重视。在新加坡,政府将居民的居住权利赋予了更多内容,将组屋更多地与社区生活联系在一起,强化了社区教育、生活、文化配套。

2.2 租赁住房政策与经济社会发展存在联动性

租赁住房政策在解决保障群体基本居住问题的基础上,通常还承担着稳定经济增长、抑制通货膨胀、达成社会和解、促进社区融合等多元化任务。住房销售市场存在居住、投资的双重属性,然而,在租赁住房市场,绝大部分是切实存在的居住需求,鉴于此,租赁住房政策的根本出发点是为了解决工人阶级、低收入群体、无家可归者、移民等居住需求。进一步地,租赁住房政策在解决人类基本居住需求的同时,也承担着更为多元化、复杂化的发展目标。

新建的租赁住房属于住宅建设行业,该行业通常被政府作为经济平衡及抑制通货膨胀、解决就业的一大砝码。这也就解释了为何二战后期,各国都着力发展租赁住房,在解决居住问题的同时,也希望通过发展住宅建设产业,提振国内经济、降低失业率。同时,德国将租赁住房作为“社会和解”的重要方式。其租赁住房制度是以社会合作模式为特点的欧洲大陆法团模式,非营利住房合作社、社会住房形成了德国租赁住房市场的重要供给渠道,同时租赁协会法团也对私人出租住房进行价格管制,维持住房租赁市场的价格稳定,实现了“社会和解”,挽救了社会绝望^[5]。其中,法团主义的思想溯源可以归于欧洲天主教义和民族主义的结合,社会理论则来自社会有机体论,强调社会作为一个结合整体,必须是和谐团结的,个体对民族利益需要服从和牺牲。德国的租赁住房制度作为普遍式的福利制度,形成了多渠道供给,通过租金管制和租客权益的保护,保障了公民的基本居住权益。

此外,居住隔离的问题在信奉自由主义的美国也日益突出。个人主义、自由主义、对政府不信任也进一步反映到了美国租赁住房制度上,始终强调通过市场机制解决住房问题,尽管对于低收入群体通过发放住房券、货币补贴等方式,然而更多地仍

是采用市场激励机制促进私人市场提供更多的住房。自2008年金融危机以来,低收入家庭、少数族裔、单亲家庭的居住困难日益明显,一方面公共住房数量不足、准入门槛严苛,将居住困难群体挤出保障市场,被迫进入私人住房市场,加重了住房消费支出负担,形成路径依赖与恶性循环;另一方面,上述弱势群体所在社区也形成了居住隔离,社区治安、教育、公共配套设施、就业机会等方面均存在问题。此外,老龄人口、单亲家庭也更多地借助于房车、教会提供的夜宿等各种非正式居住形式。

2.3 租赁住房政策目标群体呈现差异化

在不同的社会历史发展阶段,租赁住房的政策发展目标也存在显著差异性,这也是宏观环境所决定的。从目标保障群体来看,基于二元化、单一化视角,租赁住房模式总体上可分为仅覆盖低收入群体的“剩余模式”,以及覆盖中低收入群体的“普惠模式”。

然而,从历史演进的视角来看,政策发展目标人群存在显著差异。在18世纪下半叶到19世纪初,英国租赁住房发展目标人群以工人阶级为主;19世纪20年代,处于“进步时代”的美国对移民群体予以重点关注;二战后,德国面对国内外的双重压力,最初租赁住房政策的主要考虑对象则是退伍军人;20世纪90年代,东欧剧变发生,住房市场的改革带来了超高的住房自有率,随之将住房保障对象界定为极低收入家庭;自21世纪以来,在全球化背景下,印度将住房保障工作与贫民窟治理、基础设施配套相融合,在社会贫富分化过大的情境下,造成了租赁住房对象规模过于庞大的问题。

由此可见,在不同的社会背景下,国家在租赁住房政策的干预过程中,通常是先聚焦一部分最先迫切需要解决住房问题的人群,其后,随着制度政策的建立与完善,再将覆盖面进一步扩大。

3 结语与政策建议

3.1 结语

租赁住房的供应作为住房福利制度的一部分

内容,通常是与社会发展阶段联系在一起的。以新加坡为例,当住房被认为对政治和社会具有重要作用,住房福利政策也会涵盖绝大部分人口;当经济运行职能主导时,住房福利主要是以从事经济活动的群体为对象。自第一次工业革命以来,英国对工人阶级住房问题引起了高度重视;同样地,香港在20世纪60—70年代,以劳工家庭为主要对象的公共租住房屋政策,日本在20世纪50—90年代以中产阶级为主的资助自置房屋政策^[21]。

当前,我国正处于构建租赁住房体系的关键期,在解决大城市新市民和青年人住房问题的过程中,应当对以下三对关系予以重视。其一,国外经验与国内实情的关系。中东欧住房政策移植的失败表明,不考虑国内实际社会经济发展情况,在尚未形成住房政策体系的情况下,直接政策移植将会加剧住房市场价格的波动,且政策变更的经济社会成本也较高。其二,社会、市场与政府的关系。历史上,欧洲的政教联系紧密,教会占有较大规模数量的土地与房产,这也为后期教会参与租赁住房的供应奠定了物质基础。在德国,政府也积极引入社会机构参与租赁住房的供应,以改善住房矛盾带来的社会关系紧张问题,形成社会和解。其三,住房与民生的关系。自金融危机以来,美国无家可归、社区隔离、居住贫困等问题也日益严重,印度也将贫民窟治理与减少社会贫困联系起来,由此可见住房问题已经不仅局限于居住这个功能,更多地与社会民生结合在一起。鉴于此,本文提出以下政策建议。

3.2 政策建议

一是加快符合国情的住房租赁市场的政策顶层设计,完善配套举措。在租赁市场,当前重点是解决大城市新市民、青年群体的居住困难问题,尽快形成有效供应,通过发展保障性租赁住房,解决大城市新市民和青年人的住房问题;在长期,积极引导消费者将租赁住房作为一种居住生活方式,改变以往传统“重售轻租”的住房发展模式。对此,应尽快形成相较完善的租赁住房政策体系,克服“碎片化”倾向,完善租赁住房的公共服务配套举措。此外,加快法律、土地、金融、财税方面的配套措施,丰富完善住房租赁的政策体系。

二是促进租赁住房领域的市场与保障机制的协同发展,充分发挥雇主责任。随着租赁住房市场的发展,应当避免市场化与保障性租赁住房的“价差危机”,防止保障与市场两者之间出现割裂的现象。按照“市场为主、政府支持、单位尽责”的原则,分层次、多渠道解决群众的住房问题,深化人民安居服务保障。政府通过构建完善的住房租赁制度体系,引导市场各类主体参与租赁住房的供应管理,促进用人单位或企业发挥积极作用。通过实物配租、购房补贴、租金补贴等举措,满足不同类型、不同阶段的人才住房需求。借鉴新加坡、日本企业解决员工住房问题的经验,政府制定相关法律法规,提供政策性低息贷款,配套各项税收优惠政策,引导企业通过单位宿舍、融资建房、货币补贴等多种方式,发挥企业的雇主责任。

三是发展住房租赁市场需“因城施策”,有的放矢满足不同类型的租赁住房需求。在新型城镇化进程中,流动人口是租赁住房的需求主体,以人为核心,为不同人群供应多层次的租赁住房产品,重视租客权益的保护,提高居住稳定性,稳定市场预期。对于新市民群体,以城市服务人员为例,可在中心城区增加宿舍类型的产品供应;对于青年人才,注重识别该类群体与其他新市民的租赁住房需求差异,关注新就业青年职工个性化消费与支付能力有限的租赁需求特征,增加人才公寓等租赁住房产品的供应。

利益冲突:作者声明无利益冲突。

参考文献(References)

- [1] Marshall T H. Revisions in Economic History: II. The Population of England and Wales from the Industrial Revolution to the World War[J]. *Economic History Review*, 1935, 5(2): 65-78.
<https://doi.org/10.2307/2599199>
- [2] [英]约翰·克拉潘. 现代英国经济史(中卷)[M]. 姚曾廩, 译. 北京: 商务印书馆, 1975.
- [3] 吴铁稳, 张亚东. 19世纪中叶至一战前夕伦敦工人的住房状况[J]. *湖南科技大学学报(社会科学版)*, 2007(03): 92-96.
<https://dx.doi.org/10.3969/j.issn.1672-7835.2007.03.017>
- [4] [美]勒芬·斯塔夫罗斯·斯塔夫里阿诺斯. 全球通史[M]. 吴象婴, 梁赤民, 译. 北京: 北京大学出版社, 2004: 727.
<https://doi.org/ISBN:0139238972>
- [5] 余南平. 世界住房模式比较研究——以欧美亚为例[M]. 上海: 上海人民出版社, 2011.
- [6] Chambers J W. The Tyranny of Change: America in the Progressive Era, 1890-1920[M]. New Brunswick: Rutgers University Press, 2000.
- [7] 朱亚鹏. 美国“进步时代”的住房问题及其启示[J]. *公共行政评论*, 2009, 2(05): 76-91.
<https://dx.doi.org/10.3969/j.issn.1674-2486.2009.05.006>
- [8] Schneider J C. Homeless men and housing policy in urban America, 1850-1920[J]. *Urban Studies*, 1989, 26(1): 90-99.
<https://doi.org/10.1080/00420988920080071>
- [9] Robert H Bremner. From the depths: the discovery of poverty in the United States[J]. *Wisconsin Magazine of History*, 1956, 40(4): 284-285.
<https://doi.org/10.2307/2519752>
- [10] 王琼颖, 魏玛共和国社会福利住房政策的演变(1918—1931)[J]. *历史教学问题*, 2018(01): 42-50.
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1006-5636.2018.01.005>
- [11] Zavisca Jane. Property without markets: housing policy and politics in Post-Soviet Russia, 1992 - 2007[J]. *Comparative European Politics*, 2008, 6(3): 365-386.
<https://doi.org/10.1057/cep.2008.16>
- [12] Lowe S. The Housing Debate[M]. Bristol: The Policy Press, 2011.
- [13] Daniell Jennifer, Struyk Raymond. The evolving housing market in Moscow: indicators of housing reform[J]. *Urban Studies*, 1997, 34(2): 235-254.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1080/0042098976168>
- [14] 张贯一, 易仁川. 东欧国家住房体制的变迁[J]. *东欧中亚研究*, 1997(04): 68-72.
<https://doi.org/CNKI:SUN:EAST.0.1997-04-010>
- [15] 聂晨. 比较视野下中东欧转型国家住房政策移植失灵的表现、成因和启示[J]. *东北师大学报(哲学社会科学版)*, 2020(05): 80-90.
<https://doi.org/10.7666/d.y771634>
- [16] Natasha P M. Urban housing markets in central and eastern Europe: convergence, divergence or policy collapse[J]. *International Journal of Housing Policy*, 2001, 1(2): 145-187.
<https://doi.org/10.1080/14616710110083416>

- [17] 王英. 印度城市居住贫困及其贫民窟治理——以孟买为例[J]. 国际城市规划, 2012, 27(04): 50-57.
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1673-9493.2012.04.008>
- [18] [日]吉野直行, 马蒂亚斯·赫布尔. 亚洲新兴经济体的住房挑战: 政策选择与解决方案[M]. 严荣, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 239-243.
- [19] 包振宇. 印度的租金管制政策[J]. 上海房地, 2012 (05): 49-50.
<https://doi.org/CNKI:SUN:SHFC.0.2012-05-021>
- [20] 吴佳. 中国租赁住房市场的政策范式[J]. 科学发展, 2021, 154(09): 96-104.
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1674-6171.2021.09.012>
- [21] 陈杰. 公共住房的未来: 东西方的现状与趋势[M]. 北京: 中信出版社, 2015.

The Development History of International Housing Rental Market and Implication for China

WU Jia

(Shanghai Real-estate Science Research Institute, Shanghai 200031, China)

Abstract: Since the industrial revolution in the 18th century, under the background of different historical stages, this study chose the representative typical regions or countries of that period to analyze the origin, background and policy process of the development of the rental housing market. From the perspective of time evolution, it presents the “epitome” of the development of the rental housing market in each region under different stages of social development. Based on the perspective of international comparison, this paper summarized the general rules of the development of international rental housing market, with a view to forming useful experience and inspiration for the development of China’s housing rental market. At present, China’s housing rental market is under construction, and in the process of development, it is necessary to focus on balancing three pairs of relationships, namely, the relationship between foreign experience and domestic reality, the relationship between social market and the government, and the relationship between housing and people’s livelihood. In this regard, it is recommended that the top-level policy design of policies for the housing rental market in line with the national conditions be accelerated and supporting measures be improved; the synergistic development of government-subsidized rental housing and market-oriented rental housing be strengthened, and the responsibility of employers be brought into play; and the housing rental market be in accordance with city-specific policies to meet the housing needs of different types of citizens.

Keywords: Rental housing market; Europe and America; India; international experience

DOI: 10.48014/jce.20220722001

Citation: WU Jia. The development history of international housing rental market and implication for China [J]. Journal of Chinese Economy, 2023, 2(1): 1-11.

Copyright © 2023 by author(s) and Science Footprint Press Co., Limited. This article is open accessed under the CC-BY License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

