

中国社会科学院创新工程

拉美研究报告

2014年第2期（总第26期）

阿根廷的公共住房政策及其管理职能的变迁

林 华

中国社会科学院拉丁美洲研究所
INSTITUTE OF LATIN AMERICAN STUDIES(ILAS)
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES(CASS)



《拉美研究报告》

出刊说明

中国社会科学院按照“三个定位”（马克思主义的坚强阵地、党中央国务院的思想库和智囊团、哲学社会科学的最高殿堂）的要求，坚持“三大强院战略”（科研强院、人才强院、管理强院），加快建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学，实施哲学社会科学创新工程，着力改革体制机制制度，努力实现以马克思主义为指导的，以学术观点与理论创新、学科体系创新、科研组织与管理创新、科研手段创新、用人制度创新为主要内容的哲学社会科学体系创新。

在实施创新工程过程中，拉丁美洲研究所的科研人员从学术观念、选题、研究方法、组织形式、人员配置等多方面入手，全力推进对当代拉美经济社会及中拉关系重大理论和现实问题的综合性研究，已陆续产生了一批重要成果，实现了创新工程的良好开局。《拉美研究报告》就是在这一背景下应运而生的，旨在适时发布本所研究动态、传播相关研究成果、扩大学术影响力、为有关部门提供参考。

《拉美研究报告》是本所实施创新工程的主要内部信息载体，以力求时效、简明为基本目标。其所载内容、所体现的观点均为研究者本人及其团队的初步分析和意见，欢迎读者予以反馈和指正。

阿根廷的公共住房政策 及其管理职能的变迁

林 华

内容提要

20世纪40年代，阿根廷政府通过大规模修建公共住房，试图建立一种“普享型”公共住房体系。这种供给导向型的住房政策在1972年全国住房基金会成立后得到进一步强化。90年代，国家减少了对住房问题的干预，联邦政府的职能被下放到各省。2003年之后，政府恢复大规模修建公共住房的模式。尽管住房供应量明显提高，住房短缺的问题却仍然严重。这说明目前的政策对于改善住房问题的作用是有限的，需要加以改进和完善。

阿根廷的住房问题随着城市化的发展而逐渐进入公共政策领域，并在20世纪40年代成为其中一项重要内容。政府通过大规模修建公共住房，试图建立一种“普享型”公共住房体系。这种供给导向型的住房政策在1972年全国住房基金会成立后得到进一步强化。20世纪90年代，国家减少了对住房问题的干预，联邦政府的职能被下放到各省。2003年以后，政府恢复了大规模修建公共住房的模式。总的来看，阿根廷公共住房政策的主要变化在于政府对住房问题的干预力度以及联邦政府与地方政府职能上的转变。虽然经历了一些调整 and 变化，但住房政策的核心导向始终存在，即强调“住房

的所有权”。无论是进口替代工业化时期，还是新自由主义改革时期，“居者买其屋”都受到鼓励，这是阿根廷住房自有率较高的一个重要原因。在这种导向的支配下，公共住房政策只覆盖了一小部分最低收入群体，其主要受益人群是具有一定储蓄或支付能力的中低和中间收入阶层。这限制了公共住房政策为住房困难群体解决基本居住需求的作用。

一、公共住房体系的形成

庇隆上台后，住房政策开始在公共政策中占据核心地位，住房也成为社会福利的重要组成部分。1949年的宪法改革明确规定将“住房”作为公民享有的基本社会权利。庇隆建立

了由国家出资建设住房，并提供购房信贷利率补贴的政策模式。在供给方面，大量公共资金被投入住房建设，使公共住房的供应量大增。一大批以“交钥匙”住房（指配套设施较为完善、建成后可直接入住的房屋）为主的大型标准化居住社区投入使用。在需求方面，为鼓励居民购买房产，政府为中低收入者提供信贷利率补贴。原来只为少数中上层服务的全国抵押信贷银行，被赋予向中低阶层提供优惠住房信贷的新职能。庇隆政府还通过干预租赁市场、允许拆分住宅楼产权等措施鼓励居民购买房产。这使得阿根廷人的租房率逐渐下降，住房自有率大幅度提高，更广泛的社会阶层拥有了自己的房产。

虽然庇隆时期的公共住房政策在很大程度上缓解了住房紧缺问题，但是住房政策的最大受益者并不是收入水平最低的群体，而是中间收入群体，特别是正规就业的劳动者。对于收入水平不足以租房或通过贷款买房的人群来说，非法占地自建住房成了唯一可行的选择。因此，大规模的建房政策无法填补低收入者和非正规就业者的住房缺口。

1955年底隆下台后，阿根廷进入政局动荡的历史时期，公共住房政策受此影响也出现了某种程度上的摇摆不定。尽管如此，庇隆建立的供给型政策模式还是得到了延续。阿根廷基本上形成了由政府直接出资建房、由国有银行提供补贴性信贷、面向中低和中等收入阶层的公共住房体系。

二、全国住房基金会的成立与公共住房政策的集中管理

1972年，阿根廷公共住房政策的一个重要

变化在于成立了公共住房项目的专项基金——全国住房基金会（以下简称基金会）。1977年，政府颁布了新的法律，修改了基金会的资金来源，并且明确规定资金将全部用于建造面向低收入阶层的经济型住房、城市化工程、基础设施和社会设施，同时指定城市发展与住房副秘书长为制定技术标准和行政规章、规划住房体系和负责资金分配的职能机构。基金会从此开始正式运转，并在此后的15年中成为公共住房资金的稳定供应者。

基金会是依法成立的公共住房融资和投资机构，它的成立是对公共住房政策的制度性改革，标志着国家参与解决住房问题成为一种制度。在这种制度下，政府通过其职能机构负责制定政策法规、设计规划工程项目，以及确定投资重点和各省的资金份额、管理和技术标准、受益人的筛选条件等。而各省负责项目的招标、具体执行、工程进度的监督、受益人的选定和投资的回收等。因此这个体系具有决策上集中、操作上分散的特点。主要的建房模式是由大型建筑企业在城市郊区地带建造大型住宅社区，并进行相应的配套设施建设。

与庇隆时期相似的是，基金会的受益人也必须是正规部门的就业者。对于贫困阶层，基金会并没有特定的倾斜政策。基金会的项目完工后，以成本价出售给符合标准的购房人，后者可分期付款。但由于购房人收入水平有限，基金会贷款的月还款额一般不超过家庭月收入的15%。在实际操作中，购房人无须支付利息，而且基金会对项目投资的收回并没有进行严格的管理。因此，收回的投资只是象征性的。

20世纪80年代，在经济不景气的背景下，基金会仍然提供了较为稳定的公共住房建设资金，成为公共住房政策的重要支撑力量。但建造住房需要较长的周期，因此通货膨胀对其影响是显而易见的。建筑企业常常因为谈判成本问题而拖延工期，这进一步加剧了人们对基金会投资效率低下的质疑，而其建房数量也根本无法满足因经济危机而激增的低收入群体和非正规就业者的需要。

三、公共住房政策的分散化管理

20世纪90年代，阿根廷进入新自由主义改革时期。在强调私有化、市场化的环境下，公共住房政策的指导思路也发生了重大转变。首先，国家不再是住房的“直接建设者和供应者”，而只是住房建设的“推动者和支持者”；其次，住房不再是社会权利，而是“市场中的商品”。在上述理念的影响下，国家对住房问题的干预降到最低程度，私人部门的投资和参与受到鼓励。

住房政策的调整主要通过三个方面的改革来实现。首先，全国住房基金会在1991年被重组，其职能被下放到各省。基金会不再对资金和项目进行集中管理，改由各省住房主管部门分散管理。基金会按照比例将资金分配给各省，省住房部门可根据本省实际需要决定资金如何使用。其次，全国抵押信贷银行在1997年被私有化，这意味着中低收入群体长期以来享受的补贴性信贷也随之消失。最后，住房建设由供给导向型转向需求导向型。市场化改革后，住房建设将取决于目标人群的需求和支付能力，要建立一种以多层次需求为基础的住房体系。为此，国家一方面不再大批量提供标准

化的公共房源，而是根据需求实施小型的个性化住房项目，另一方面通过大力发展信贷市场来刺激购房需求。

90年代的住房政策改革对住房市场产生了某些积极的影响，例如，目标群体和项目类型的多样化、资金使用效率的提高、住房供应量的增加、住房建设融资的多样化、基金会投资回收率的提高等。但是，由于过度强调住房的市场化和需求的层次化，最需要政策支持的低收入群体从改革中获取的利益十分有限。一方面，针对最贫困阶层的住房项目不足以满足需求，只有少数特定群体受到政府资助。另一方面，为了最大限度地使用资金，公共住房的建筑质量和舒适程度被降到最低水平。此外，在需求导向型的政策模式下，大量资金被用于支持个人购房和建房信贷，而其受益者主要是中高收入群体。受政策变化影响最大的群体是中低收入的中产阶级。经济改革使其收入出现下降，但仍处于贫困线之上。他们曾经是能够享受政府补贴的人群，但公共住房政策聚焦于最贫困阶层后，这部分群体被完全推向市场。

四、2003年以来的公共住房政策

2003年，阿根廷经济从历时4年之久的衰退中复苏。政府促进经济增长的一个重要举措就是大力发展建筑业，通过大规模的公共工程建设推动经济振兴。在公共工程计划涉及的6类项目中，住房建设是其中一个重要组成部分。政府出台了“联邦住房计划”，这标志着政府干预回归住房领域，住房问题重新成为公共政策的重要内容之一。

2003年以后的公共住房政策与20世纪90年代相比具有以下特点：一是政府力图从供给和

需求两个方面推动住房问题的改善，二是联邦政府管理资金和项目的模式发生变化，三是在新政策下，公共住房建设吸引了大量社会团体的参与。

总的来看，当前阿根廷的公共住房政策是一种高成本、高补贴的政策，需要国家投入巨额财政资金予以支持。政策设计具有比较明确的目标群体定位，以满足最低收入和中低收入阶层住房需求为主要目标，而且兼顾中间阶层的需要。但是由于筛选和分配机制不够健全，加之中间收入阶层也有较大的住房需求，政策的受益人扩大到中高收入群体。在政府直接建房模式下，公共住房的供应量尽管明显增加，但住房紧缺的问题依然严重，这说明目前的政策对于改善住房问题的作用是有限的。对于公共住房政策的受益群体而言，住房条件虽有所改善，但需要进一步完善社会融入机制以避免新的社会边缘化。

基于以上判断，阿根廷的公共住房政策需要在以下几方面加以改进。

第一，公共住房政策应该从公共福利和社会保障的角度出发明确目标，即满足基本的居住需求，改善住房紧缺的问题。如果将住房建设作为保增长、创就业的手段，而忽视改善住房问题的长期性、必要性和紧迫性，不仅会降

低政府对住房问题的重视程度，也有可能導致公共住房项目无法发挥“雪中送炭”的功能。

第二，作为住房的直接建设者，政府需要投入巨额资金，财政负担沉重。一旦经济不景气，资金就有可能难以为继，政策的延续性无法保证。因此，政府必须对住房资金的来源、效率、回流等问题加以考虑，既要挖掘新的融资渠道，探索资金来源的多样化，还要避免资金的低效和无效使用。

第三，公共住房体系应具有层次性，为住房困难程度不同、收入水平不同的群体提供相应的住房保障。但是，低收入者和中低收入者的需求必须在公共住房体系中占据核心地位。对于最低收入群体而言，如果一味强调“居者买其屋”的传统理念，又没有完善的信贷支持，要么会将这部分群体排除在公共住房体系之外，要么难以收回资金投入。合理的廉价公共住房租赁机制更符合贫困阶层的收入能力，也有利于住房资金的回流。

第四，鉴于目前住房的质量缺口大于数量缺口的现状，政府应大力推进改造房和扩建房项目，加速非正规住房的“转正”和贫民窟的升级改造。这不仅有利于降低成本，节省资金，也是低收入的住房困难家庭最需要的。

作者简介

林华，女，中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化室副研究员，主要研究方向是拉美社会问题和阿根廷。

拉丁美洲研究所简介

中国社会科学院拉丁美洲研究所成立于1961年7月4日，隶属于中国社会科学院哲学社会科学部。1964年归中共中央对外联络部领导。1981年1月起划归中国社会科学院建制。

拉丁美洲研究所是国内长期从事拉美和加勒比地区综合性研究的大型专业机构，研究领域包括拉美和加勒比地区的政治、经济、国际关系、社会、文化以及该地区重大理论与现实问题，并为此设有经济研究室、政治研究室、社会文化研究室、国际关系研究室、综合理论研究室（马克思主义与拉美问题研究室）。该所还设有《拉丁美洲研究》杂志编辑部、文献信息室及行政办公室。

电子刊下载说明

《拉美研究报告》此前各期均可从拉丁美洲研究所主页（<http://ilas.cass.cn>）的“拉丁美洲研究所创新工程专题报道”栏目下载。欢迎各界同仁将此链接转发给相关领域人士。如需引用，请注明文章出处。如需订阅或退订《拉美研究报告》，请发送电子邮件至：kyc_lms@cass.org.cn。

拉美研究报告2014年第2期（总第26期）

● 内容提要

20世纪40年代，阿根廷政府通过大规模修建公共住房，试图建立一种“普享型”公共住房体系。这种供给导向型的住房政策在1972年全国住房基金会成立后得到进一步强化。90年代，国家减少了对住房问题的干预，联邦政府的职能被下放到各省。2003年之后，政府恢复大规模修建公共住房的模式。尽管住房供应量明显提高，住房短缺的问题却仍然严重。这说明目前的政策对于改善住房问题的作用是有限的，需要加以改进和完善。

拉美研究报告

主 编：刘维广

中国社会科学院拉丁美洲研究所
通讯地址：北京市东城区张自忠路3号东院
邮 编：100007
电 话：010-64039007
传 真：010-64014011
编 校：知识产权出版社文史编辑室
排 版：智兴设计室·张国仓
印制时间：2014年6月27日