

中国社会科学院创新工程

拉美研究报告

2014年第4期（总第28期）

拉美地区的公共住房政策

谢文泽

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。

拉美地区的公共住房政策

谢文泽

内容提要

拉美国家在公共住房领域进行了长期探索。20世纪90年代以来，大部分拉美国家将土地供给和住房补贴作为实施公共住房政策的主要手段。围绕着“地从哪里来”，第一种模式是非正规住房确权，第二种模式是向低收入家庭低价供应住房建设用地。围绕着“钱从哪里来”，普遍采用了三个基本筹资模式，即合同储蓄模式、市场融资模式和强制储蓄模式。公共住房政策没有取得预期效果，主要表现有：政府不愿意大规模提供低成本土地，住房补贴覆盖率低且缺乏可持续性，公共住房政策仅能填补少量住房缺口，等等。

公共住房的定义有狭义和广义之分。狭义的公共住房是指由政府部门出资修建或购买、廉价出租或出售给有住房需求的低收入家庭和贫困家庭的住房。广义的公共住房泛指一切带有公益性或福利性的住房，如合作房、集资房等，甚至还包括在政府规划或默许的土地上自行建设的私人住房。

自20世纪上半叶以来，拉美地区在公共住房领域进行了长期探索，其公共住房概念经历了由狭义向广义的扩展，其公共

住房政策经历了以公租房为主、以自建房为主、以土地和补贴为主的演变。

一、拉美公共住房政策的演变

20世纪60年代以前，基于狭义概念，一些拉美国家实施了以公租房为主的公共住房政策，其主要目的是解决日益突出的贫民窟问题。但在实践中出现了一系列困难和问题，如政府的投资能力有限、租金收取困难、维修和养护困难等，绝大部分拉美国家陆续放弃了公租房政策。

20世纪60~80年代，大部分拉美国家

将“自建房”纳入公共住房体系，政府承认“自建房”是解决住房严重短缺以及贫困家庭住房问题的有效方法。政府部门制订城市住房建设规划，将部分区域规划为住房建设区域，以较低价格向中低收入家庭提供住房建设用地以及交通、水、电等基础设施。自建住房大大超出了政府的规划范围，刺激了非正规住房的发展。非正规住房的突出特点是“无产权、无规划、无保障、缺基础设施”，基本上是自建房，“私搭乱建”现象较为突出。

20世纪90年代以来，随着市场化改革的推进，大部分拉美国家将土地供给和住房补贴作为实施公共住房政策的主要手段。在土地供给方面，采取了“两只眼睛前后看”的做法。“一支眼睛向后看”，对过去已经建成的非正规住房进行土地确权、登记注册，使其成为合法的、产权完整的私有住房。“另一支眼睛向前看”，向有住房需求的低收入家庭和贫困家庭，以较低的价格提供住房建设用地。在补贴方面，除提供购房补贴外，有的国家还向低收入家庭和贫困家庭提供购买土地的补贴和建房补贴。无论是土地供给，还是住房补贴，其主要目的是提高家庭的自主建房能力或购房能力。

二、“地从哪里来”

第一种模式是非正规住房确权，通过

土地确权来提高非正规住房家庭的住房抵押贷款能力，进而改善住房条件。拉美国家普遍认为，非正规住房，尤其是贫民窟的改造和完善，应该由家庭和市场来承担主要责任，政府的主要职责是规范和完善非正规住房的产权，提供相应的基础设施和服务。

第二种模式是低价供应住房建设用地，哥伦比亚的做法较有代表性。做法之一是用土地增值收入买土地，如果私人土地因政府部门的土地确权、基础设施改善、变更土地用途等而增值，则增值部分的30%~50%归政府所有，政府用这部分收入购买土地。做法之二是用基础设施换土地，对于需要改善基础设施而没有投资能力的私有土地业主，可以将其部分土地赠送给政府，政府为其提供所需的基础设施。政府将购买的土地和换取的土地以较低的价格出售给低收入家庭，用于自建住房，或者直接为低收入家庭建设低成本住房。

三、“钱从哪里来”

基本的筹资模式有三个，即合同储蓄模式、市场融资模式和强制储蓄模式。合同储蓄模式是指有潜在购房需求的人与储蓄机构签订购房储蓄合同，进行定期储蓄，当储蓄额达到合同约定的金额时，向该储蓄机构申请住房抵押贷款。这种模式

在拉美地区较为普遍，主要形式有住房合作社、储蓄与贷款合作社等。

市场融资模式是指通过资本市场筹集住房资金，以住房抵押债券等方式，利用住房抵押贷款二级市场，提高住房抵押贷款一级市场的流动性，转移银行的住房抵押贷款风险。墨西哥、智利、巴西等国家的住房资金主要通过这种模式来筹集。

强制储蓄模式也可称为“住房公积金”模式，政府通过制订法律、法规，强制要求雇主和雇员按雇员工资收入的一定比例向指定的机构缴纳住房专项基金。这种模式在拉美地区也较为普遍，且历史较长，如乌拉圭、墨西哥、智利、巴西等国家早在20世纪50年代以前即已开始实施。

巴西、墨西哥、委内瑞拉等国家设立了国有住房银行，直接介入住房金融服务，为符合条件的购房者提供低息贷款。一些国家设立了专门的储蓄与贷款、抵押与担保、低成本住房发展基金等非银行金融机构。

相对于金融措施而言，财政措施较少且较弱，主要有税收减免、直接补贴等。

四、简要评价

公共住房政策的核心目标是解决低收入家庭和贫困家庭的住房短缺问题，但在拉美地区这一目标远没有实现，如巴西、秘鲁、墨西哥等国家分别有90%、75%、

55%的低收入家庭和贫困家庭缺少住房。

1. 土地供给“不作为”

政府不愿意大规模提供低成本住房建设用地，主要原因有四个：第一，拉美地区的土地私有化程度和集中度较高，政府可支配的土地有限；第二，城市市区和周边地区适于住房建设的土地被大规模非法侵占或囤积，使政府部门无地可用；第三，中央（联邦）政府、地方政府对土地市场监管不力，绝大部分地方政府缺乏有效的城市建设和发展规划；第四，法律盲区较多，如有关法律仅对正规住房有效力。

2. 住房补贴“不给力”

拉美地区40%左右的家庭为低收入家庭和贫困家庭，而纳入公共住房政策体系的住房抵押贷款、优惠贷款等金融措施，却主要惠及收入水平较高的30%~35%家庭。

相对于住房贷款措施而言，住房补贴措施能够在一定程度上惠及低收入家庭，但覆盖率却较低。1995~2005年，获得住房补贴的家庭占家庭总数的比重，哥斯达黎加为13%，智利为2.2%，哥伦比亚仅为0.4%~0.65%。住房补贴的主要资金来源是财政拨款，该政策在开始实施时，数量较少，规模较小，政府能够承担。但随着规模的扩大，住房补贴负担会逐渐加重，

逐渐超出政府的承受能力。除哥伦比亚等个别国家试图从土地开发方面获取部分财政收入用于住房补贴外，其他大部分拉美国家在开拓住房补贴资金来源方面，没有进行有效的探索。

3. 公共住房“难补缺”

据测算，2015~2020年拉美地区年均建设310万套左右的住房，而住房缺口却

多达5100万套左右且主要集中在低收入家庭和贫困家庭。拉美地区过去几十年的实践表明，市场机制不能解决如此巨大的住房缺口，而拉美国家的公共住房政策仅能填补少量缺口。因此，要解决低收入家庭和贫困家庭的住房问题，拉美国家仍然任重道远。

作者简介

谢文泽，男，中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员、世界经济史博士，主要研究领域有拉美“三农”、产业结构、财政与金融、城市化与收入分配、投资与贸易环境、中拉经贸合作、太平洋联盟等。

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4期（总第28期）

●内容提要

拉美国家在公共住房领域进行了长期探索。20世纪90年代以来，大部分拉美国家将土地供给和住房补贴作为实施公共住房政策的主要手段。围绕着“地从哪里来”，第一种模式是非正规住房确权，第二种模式是向低收入家庭低价供应住房建设用地。围绕着“钱从哪里来”，普遍采用了三个基本筹资模式，即合同储蓄模式、市场融资模式和强制储蓄模式。公共住房政策没有取得预期效果，主要表现有：政府不愿意大规模提供低成本土地，住房补贴覆盖率低且缺乏可持续性，公共住房政策仅能填补少量住房缺口，等等。

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7月2日