

澳大利亚住房保障的供给侧 改革和创新性实践

杨跃龙 韩笋生

摘要 与许多国家类似，澳大利亚也面临可负担住房供应不足的问题，而且这已经成为澳大利亚政府急需应对的重要挑战之一。在人口不断增加、新建保障性住房相对滞后且存量保障性住房持续折旧的背景下，澳大利亚的可负担住房缺口不断扩大。为缓解住房压力、解决可负担住房供应不足等问题，澳大利亚的住房政策开始改变过去只注重从需求侧进行补贴的做法，尝试通过政策创新，激励市场和非营利组织增加可负担住房的供应。作者梳理和分析了澳大利亚住房保障制度，以及联邦政府和各州级政府为应对住房问题在供给侧所做的改革和政策创新，并重点对部分州所实施的共有产权住房政策进行介绍，以期为中国完善中国的住房保障政策提供参考。

关键词 澳大利亚 保障性住房 创新 供给侧改革 共有产权住房
[中图分类号] F293.31 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X (2019) 02-0080-13

一、引言

在澳大利亚，可负担住房被视为影响全国经济和全民福祉、支撑经济和社会发展的关键性基础设施之一（Flanagan et al., 2019）。澳大利亚政府充分尊重居民的住房权，将其看作人权的一个组成部分，并实施了一系列政策来帮助居民解决住房问题（AIHW, 2018）。澳大利亚是世界上住房私有比例较高的国家之一。截至2016年，67.5%的澳大利亚家庭拥有自己的住房（ABS, 2017）。澳大利亚政府鼓励居民拥有自己的住房，认为这样有助于社会的健康稳定发展，同时，住房建筑业也可以带动相关产业的发展，为社会提供大量的就业岗位。

【作者简介】 杨跃龙（1987-），澳大利亚墨尔本大学建筑、建造与规划学院博士研究生；韩笋生（1964-），澳大利亚墨尔本大学建筑、建造与规划学院教授、博士生导师。

注：本文基于作者为《房地产蓝皮书：中国房地产发展报告 No. 16（2019）》所写的一章，内容有所改动。感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

近年来，伴随住房价格的急剧上涨，居民的工资水平却没有实现同步增长，这便导致购买和租赁住房变得比以往更加困难，这种情况在各个州（领地）^①的首府城市尤为突出（Raynor et al., 2017）。2001年，悉尼的房价中位数是当年居民家庭收入中位数的5.8倍，而到2016年则上升到8.3倍。同期，墨尔本的这一比率从4.7上涨到了7.1（Daley et al., 2018）。相较于1970年，如今澳大利亚全国的房价中位数已经翻了两番，但实际工资仅增长了一倍（Raynor et al., 2017）。结果便是，居民住房的可负担性问题不断恶化。那些从市场上租赁住房的低收入者，其住房支出甚至占到他们总收入的32%（AIHW, 2018）。与此同时，由于保障性住房供应的增长速度跟不上住房需求的持续增长，澳大利亚保障性住房的可获得性不断降低。1996—2016年，全国保障性住房供应增加了4%，但居民家庭数量增加了30%（Randolph et al., 2018）。当前澳大利亚的住房问题是一系列因素相互作用的结果，例如长期的低利率水平及不断增长的住房贷款总量、人口的增长和当前的税收安排等（Kahn, 2011; Raynor et al., 2017）。

受私有化、政府放权、放松管制等市场化改革的影响，澳大利亚的住房政策在20世纪70年代后开始比较注重依靠市场方式来配置住房资源，从需求方面着手去解决住房可负担性问题（Kahn, 2011; Pawson et al., 2018）。例如，联邦租房补助（Commonwealth Rent Assistance, CRA）和首次置业者补贴（First Home Owners Grants, FHOG）等政策都是通过货币补贴方式来减缓居民的购房压力或租房压力。需求侧的补贴政策在支持居民满足居住需求方面发挥了重要作用，但在政府不干预市场租金且住房供应不足的情况下，居民为获取有限房源的竞争变得更加激烈，也导致了房价和租金的上涨（Kahn, 2011）。为缓解住房压力、解决可负担住房供应不足等问题，澳大利亚联邦政府及各州（领地）政府在增加可负担住房供应方面进行了许多创新和尝试。

本文在对澳大利亚保障性住房制度基本情况介绍的基础之上，重点对以共有产权住房为代表的四种“供给侧”政策实践进行梳理和分析，以期对完善中国的保障性住房政策提供参考。

二、澳大利亚住房保障制度的基本情况

澳大利亚住房保障的目的之一就是保障住房的可负担性。在澳大利亚，可负担住房通常指的是那些能够满足政府所规定的可获得性（Accessibility）和可负担性（Affordability）要求的住房，既包括租金低于市场水平且专门供符合条件中低收入家

^① 澳大利亚有6个州和2个领地。6个州包括昆士兰州、新南威尔士州、维多利亚州、南澳大利亚州、西澳大利亚州、塔斯马尼亚州，2个领地为首都领地和北领地。这6个州和2个领地共同构成了澳大利亚的8个州级政府。

庭使用的租赁住房,也包括通过补助性贷款支持或共有产权安排来提供给符合条件家庭的自持住房。家庭收入不同,相对应的可负担住房模式也不同,政府的补贴程度、干预水平也不尽相同。

(一) 管理体系:联邦和州两个层面

澳大利亚没有专门的国家住房管理部门,住房政策分散在税收、货币、退休保障、金融等各个领域的法律法规中(Martin et al., 2016)。这些分散的住房政策共同构成了澳大利亚的住房制度。虽然没有专门的国家住房管理部门,澳大利亚联邦政府却长期设有一个部长级别的住房管理要职(Housing Portfolio),且与建设、社会服务、地方政府、区域发展等管理领域有所交叉。在2007—2013年三任工党政府管理下,先后有六人担任住房管理要职,专门管理保障性住房并处理无家可归者问题。澳大利亚政府签订了“全国可负担住房协议”(National Affordable Housing Agreement, NAHA)用以替代曾经的“联邦与州住房协议”(Commonwealth-State Housing Agreement, CSHA),实施了“全国租赁住房可负担性计划”(National Rental Affordability Scheme, NRAS),提出了作为全国经济建设刺激计划一部分的“保障性住房倡议”(Social Housing Initiative, SHI)。2013年,阿伯特政府废除了内阁中的住房管理要职,终止了新一轮的“全国租赁住房可负担性计划”,启动了“联邦改革白皮书”工作,标志着联邦政府收紧了保障性住房政策。但2015年后特恩布尔执政时期,“联邦改革白皮书”并没有得到继续执行,而联邦财政关系委员会则被委任以研究“可负担住房政策与资助”的职责;与此同时,可负担住房也成为新任城市和数字转换助理部长的职责之一,保障性住房政策重新成为政府的重点工作之一(Martin et al., 2016)。

在州层面也有相似的政策和机构变化。长期以来,各州(领地)政府都设有住房部长和住房管理部,主要负责公共住房的提供和管理。当前这些传统的机构安排也有所改变:塔斯马尼亚州不再单设住房部长,转而由公共事业部长负责住房事宜;新南威尔士州则只单设一个保障性住房部长;而南澳大利亚州则同时保留住房部长和保障性住房部长。现在的主流做法是将曾经单设的住房管理部门与社区服务或公共事务部门进行合并。

(二) 资助手段:补贴、税收和金融支持

虽然管理机构时常调整,但总体来看,澳大利亚的住房保障制度相对稳定,保障手段主要包括现金补贴、税收优惠和金融支持。

1. 住房补贴

澳大利亚政府对居民最重要的住房补贴包括联邦租房补助、对保障性住房和可负担住房补贴以及首次置业者补贴。联邦租房补助是联邦政府支付的一种社会福利资金,主要支付给那些同时领取其他社会福利且居住在非政府公租房的租房群体。保障性住房和可负担住房补贴是由联邦政府或州(领地)政府支付给住房供应者的资金支持,通过不同项目来发放。其中规模最大的是“全国可负担住房协议”(曾经

的“联邦与州住房协议”），旨在向各州（领地）的保障性生活提供者提供资金支持。联邦政府和各州（领地）政府还在边远地区原住民住房、无家可归者住房等方面有共同资助的项目。首次置业者补贴由联邦政府资助（某些州和领地也会额外增加补贴），由各州（领地）政府具体管理。

2. 税收优惠

税收安排在澳大利亚的住房制度中发挥着重要作用。税收安排的调整能够最终影响住房需求和投资收益。税收优惠政策所带来的补贴效果远大于货币补贴的效果。房主自用住房（Owner-occupied Housing）所享受的税收减免最多。房主自用住房的资本利得享受税收减免；如果该住房是房主的主要居所，那么在做养老金和土地税评估时，该套住房还可免于做资产评估，成为一种免税的保值财产。这些税收安排是为了鼓励房主将钱花在自用住房上。租赁住房（Rental Housing）主要享受投资收益方面的税收优惠。首先，“负资产负债报税制度”（Negative Gearing Tax Return，也称“负扣税制度”）允许住房投资者将投资房产所产生的持有成本（包括贷款利息、税费、折旧等）从投资收益中扣除来获得税收优惠。其次，住房投资者在出售住房时，享受50%的资本利得税减免。以上两种税收安排使得房产投资在澳大利亚非常受欢迎，超过200万的纳税人（约占16%）同时也是租赁房产的持有人，而他们当中的三分之二都将其账面上的房产投资收益设为亏损以免于交税（Martin et al.，2016）。这种税收安排对高收入的投资者更为有利，因为他们的边际税负额度更高，可获得的负扣税额度也更高。直接结果就是，高价值的房产更受投资者喜爱，而低价值的房产则更多地被投资者排除，进而较少进入租赁市场，最终使得整体租金水平被抬高了（Kahn，2011）。除此之外，房产交易的印花税（Stamp Duty）和土地税（Land Tax）安排也影响住房市场。印花税是房产交易环节的税赋，而土地税是对土地保有环节的课税。政府一般会通过调整印花税率和减免政策来调控房地产市场，而通常土地税对自用住房有很大的减免^①。

3. 金融支持

在澳大利亚，无论是房主自用住房还是租赁住房，个人投资者都非常依赖金融机构的贷款，但是住房机构投资者所得到的金融支持很少。金融机构直接借贷给住房机构投资者或者其他机构投资者通过股权投资的形式参与住房投资在澳大利亚都很少见（Martin et al.，2016）。澳大利亚政府长期以来都想方设法鼓励养老金、主权财富基金和其他大规模的债权和股权投资参与租赁住房的投资和开发。这样的好处是，为租赁住房开发提供充足资金、满足机构投资者长期稳定资金回报的要求、促进租赁市场的专业管理并为租户提供更加长期稳定的可负担住房。虽然好处非常明显，且促成了2008年“全国租赁住房可负担性计划”的出台，但其政策目标至今尚未达成（Kraatz et al.，2015）。因而私人或家庭投资者仍然主导着澳大利亚的住房投资市场。

^① 北领地是澳大利亚唯一一个不征收土地税的地区。

近20年来,私人借贷与家庭可支配收入的比率几乎翻了一倍,不断攀升的住房贷款是其上涨的主要推手(Martin et al., 2016)。

(三) 保障方式: 类型和构成

大多数澳大利亚低收入者居住在私人住房内。低收入家庭中的三分之二都拥有自己的住房,而他们大多数是老年人。因为他们的住房成本很低,所以即使他们收入很低或者仅依靠养老金或其他政府救济金生活,他们的生活水平也不会因住房而下降。这些低成本的住房大多是早期在住房还比较充足且价格不高的时候购买的。

低成本的租赁住房通常包括低成本的私人租赁住房 and 保障性住房(Social Housing)。低成本的私人租赁住房大多属于比较老旧的房产,房主多是中老年人,且享受着资本利得税减免和负扣税等税收优惠。保障性住房指由政府或非政府机构(包括非营利组织)拥有的、提供给符合条件的低收入家庭的租赁住房。其房租依据居民的收入水平而定,通常低于市场租金,主要有公共租赁住房(Public Rental Housing)、社区住房(Community Housing)和原住民住房(Aboriginal and Torres Strait Islander Housing)。

截至2017年6月,澳大利亚约有39.61万户家庭居住在保障性住房内。其中,31.05万户居住在公共租赁住房中,7.60万户居住在社区住房中,0.96万户居住在原住民住房中(AIHW, 2018)。虽然,近年来保障性住房的总量在增加,但其在全国住房总量中的比重却在下降:从2001年的5.1%下降至2011年的4.8%,再下降至2016年的4.2%(AIHW, 2018)。相较于全国家庭数量的持续增加,保障性住房的增长速度有所滞后,2007—2008年,澳大利亚每百户拥有保障性住房量为5.1套,而2016—2017年这一数据跌至4.6套(AIHW, 2018)。另有约3.8万套可负担住房是在“全国租赁住房可负担性计划”框架下开发建设的(Martin et al., 2016)。这些住房可获得为期十年的政府资助,每年将得到税收返还和资助。虽然该项计划在2014年中断了,但已经建成的项目仍将收到政府连续十年的资金补助。

三、澳大利亚住房政策的创新和实践

澳大利亚政府历来比较关注从需求方面着手去解决可负担住房问题(Pawson et al., 2018)。这些政策在支持居民满足居住需求方面发挥了重要作用,但在政府不干预市场租金且住房供应不足的情况下,居民为获取有限房源的竞争变得更加激烈,也导致了房价和租金的不断上涨。因此,为解决当前住房的可负担性问题,缓解住房压力,从供给侧着手的政府干预就显得尤为必要。为应对住房可负担性下降的问题,当前澳大利亚各级政府关注的核心就是如何通过政策激励来扩大非政府部门和其他市场主体对可负担住房的供应,同时鼓励更多金融机构支持并参与可负担住房的开发建设。基于此,澳大利亚各级政府尝试了不同的策略和模式,包括产权和管理方式创新、金融创新、规划激励等。本部分将介绍其中的代表性模式。

（一）共有产权住房

近些年来，共有产权住房项目在澳大利亚增长显著，使其成为共有产权住房项目最发达的国家之一。作为一种创新性的住房政策，共有产权住房在住房可负担性不断下降和中低收入家庭渴望实现住房产权需求的双重压力下，为政府开辟了一条新的道路（Thomson et al. , 2013）。

1. 共有产权住房的优势和风险

共有产权住房指由两个或两个以上权力主体按份享有所有权的住房（Pinnegar et al. ,2010）。购房人可以和共有权人共同分担购房成本。共有权人一般为住房保障机构，既可以是私营机构、非营利组织，也可以是政府的住房保障部门（Pinnegar et al. ,2009）。通常共有权人支付20%~25%的住房价值，但也可能负担更多。作为回报，他们将享有一定份额的房产增值收益（或承担相应比例的贬值损失）。在共有产权制度下，购房者的首付金额较少，甚至无须支付首付。

共有产权住房有以下几个优势：与传统的抵押贷款相比，共有产权住房可以通过减少首付和还本付息成本来提升购房人的可负担能力；它可以给按揭贷款放贷机构提供新的市场，并让共有权人能够不直接参与开发建设就能进行住房投资；从政策角度来看，它让中低收入家庭获得了实现住房所有权的机会，还能撬动更多、更合适的可负担住房的供应。

共有产权住房制度也存在风险，其可行性与优势取决于特定的金融和住房市场环境。相较于传统的按揭贷款，共有产权住房制度更为复杂。购买人和共有人不能仅就购入住房时的成本分担问题进行协定，他们还需对市场波动的各种情形下，各方保持所有权或进行所有权赎回时的情况进行周全的考虑，例如，购买人和共有权人的权利和义务、房产增值如何分配或损失如何分担、是否可以增持、是否有政府资助、政府资助的前提条件是什么、政府资助份额如何保留和偿付等（Pinnegar et al. , 2009）。

2. 个人股权模式与社区股权模式

共有产权住房主要有个人股权模式（Individual Equity Model）与社区股权模式（Community Equity Model）两种运作方式（见图1）。

个人股权模式，又称转移模式（Transitional Model）。购房人通过贷款承担一定比例（通常是70%或更多）的购房成本，而共有权人负担剩余部分。澳大利亚的大部分共有产权住房属于这种类型，通常由澳大利亚各州（领地）的政府机构来运作。在贷款期限内，购房人如果有能力就可以买入该住房更高比例的股权，直至完全获得该住房的所有产权。在房屋出售或再融资的时候，共有产权人可以获得他们相应份额的资金补偿及一定比例的资产收益。这种模式的共有产权住房通常为特定类型的住房，如新房或处在某些区位的住房（Pinnegar et al. , 2009, 2010; Wiesel et al. , 2017）。

社区股权模式，又称持续模式（Continuing Model）。这种模式下，购房人在共有权人的资助下购买住房。共有权人通常为非营利组织或住房管理部门。共有权人将持有较大比例的住房所有权，并将持续拥有该住房收益所得。由于这种模式主要是用来

资助中低收入者的，所以购房人需满足一定的收入要求。当购房人（实际的住房持有人）打算出售该房产的时候，任何房产的增值收益都要按照事先约定好的计算规则来确定，而不是由公开市场价格来决定。比如，购房人只能获得住房实际增值收益的25%。这样做的原因是，避免共有权人前期的补贴在房屋再出售时被消散。共有权人持续的所有权份额确保了这些住房在将来再出售给其他中低收入购房者时还是可负担的（Pinnegar et al. , 2009, 2010; Wiesel et al. , 2017）。

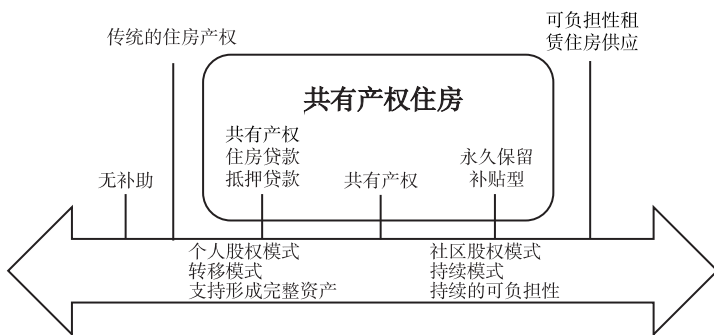


图1 共有产权住房形式划分

资料来源：Pinnegar 等（2009）。

这两种模式代表了两种不同的政策目标：“个人股权模式”是帮助购房者步入购房者序列，并通过不断购买所有权份额最终实现完整的住房所有权；“社区股权模式”是保留政府（或机构投资者）的所有权份额，永久性地持有这些有限的住房资源。不同的政策目标决定了政府和其他共有权人在提供住房时的策略。受澳大利亚注重完整住房所有权传统的影响，“个人股权模式”更受市场欢迎，也占据更大比重。

3. 共有产权住房的地方实践

虽然规模不尽相同，澳大利亚的很多州（领地）开展了共有产权住房的实践。其中，南澳大利亚州的 HomeStart 项目和西澳大利亚州的 KeyStart 项目运转最为成熟。

表1 澳大利亚各地区共有产权住房制度开展情况

州(领地)	提供者	共有产权住房产品
西澳大利亚州	Keystart Home Loans	Access Disability Home Loan, SharedStart Home Loan, Good Start, First Start, Restart, Step Up Scheme
南澳大利亚州	HomeStart Finance	Home Start Loan, Breakthrough Loan, Equity Start Loan
北领地	Territory Housing	HOMESTART NT
维多利亚州	VicUrban/ Burbank Homes Department of Treasury and Finance Housing Choices Australia	Ownhome HomesVic Mixed Equity

续表

州(领地)	提供者	共有产权住房产品
昆士兰州	Queensland Department of Housing	Pathways
塔斯马尼亚州	Housing Tasmania	HomeShare
首都领地	Housing ACT 和 IMB Limited	Housing ACT (Shared Equity Scheme)
新南威尔士州	尚无政策安排	

资料来源：基于 Pinnegar 等（2010）补充整理。

在南澳大利亚州，HomeStart 是向市场提供共有产权住房的法定机构，其职责是帮助中低收入家庭实现住房所有权，并向其提供低首付的抵押贷款。自 1989 年成立以来，HomeStart 已经帮助 6.6 万户家庭（其中 3.6 万户为首次置业者）实现了住房梦。仅在 2014—2015 年，它就资助了 1360 户家庭（Wiesel et al., 2017）。HomeStart 是一家商业性质的政府机构，通过经营为州政府赚取收益。2014—2015 年，它为州政府创造 4070 万澳元财政收入（Thomson et al., 2013; Wiesel et al., 2017）。

西澳大利亚州的 Keystart 创始于 1995 年，是由西澳大利亚州住房管理部全资拥有的一家非上市企业，向不同类型的家庭提供各式各样的共有产权住房贷款。Access Disability 家庭贷款是其早期向永久性的残障人士或照顾残障人士的监护人提供的一种资助性质的共有产权贷款产品。自 2010 年起，作为增加可负担住房供应工作的一部分，州住房管理部及其附属的 Keystart 开始向普通中低收入家庭提供贷款，被称作 SharedStart 家庭贷款。州住房管理部以“批发价”向住宅开发者成批购买新建住房。政府购买住房的实际成本与市场价格之间的差价就成了政府的股权份额。随后，这些已购买的住房将通过 SharedStart 贷款项目进行出售，或者被用作“全国租赁住房可负担性计划”的住房储备。由于政府仅持有有一定股权份额而不赚取差价，购房人仅需设法支付住房市场价格的 80%。这一政策创新使得政府能够批量供应可负担住房而不用产生额外费用。所有通过这一政策安排建设的住房，其价格都处在较低水平上（Thomson et al., 2013; Wiesel et al., 2017）。

其他比较有特点的共有产权住房项目包括：由维多利亚州 Housing Choices Australia 公司经营的混合股权项目（Mixed Equity Program），由首都领地（ACT）个体商人发起的旨在资助智障人士的混居共有产权住房项目——Project Independence，以及在维多利亚州的以私人股份公司形式运作的共居共有产权项目——Singleton Equity Housing Limited 等。

（二）全国住房金融投资公司

全国住房金融投资公司（National Housing Finance and Investment Corporation, NHFIC）成立于 2018 年 7 月，其主要职责是为可负担住房投资者提供低成本的长期贷款，旨在推动机构投资者加大对保障性住房的建设，并通过扩大规模和配套机制来改善融资情况。它有两项功能，即可负担住房债券聚合器和支持全国住房基础设施建

设 (Kraatz et al., 2015; Raynor et al., 2017)。

NHFIC 将向登记在册的社区住房供应者 (Community Housing Providers, CHP) 提供金融支持以强化他们的融资和管理能力。NHFIC 的职责之一就是社区住房供应者的融资进行评估和集中处理, 聚合各社区住房供应者的贷款需求。NHFIC 委员会在聚合各住房供应者的贷款需求时, 主要考察该项贷款的需求和目的、住房供应者的信用等级、贷款项目的投资回报及融资成本、是否可从公开市场融得资金, 以及该项贷款能否与其他政府资金形成互补 (NHFIC, 2019)。NHFIC 持续得到政府的支持和担保, 相较各社区住房供应者单独融资, NHFIC 的融资成本更低。NHFIC 委员会可向聚合债券拨付储备金以促使其顺利发行。这些储备金能够在聚合债券首期发行前, 为住房供应者提供有力的资金支持 (Randolph et al., 2018)。

在支持住房基础设施建设方面, 政府承诺提供为期 5 年、总额为 10 亿澳元的资金来帮助符合条件的项目建设与住房相关的基础设施。其资助形式包括贷款、股权投资、资金补贴等。这些项目包括新建或升级基础设施及服务, 包括自来水供应、污水处理、电力、交通、土地环境修复等 (NHFIC, 2019)。NHFIC 不会直接资助住房建设以及公园和图书馆等社区设施建设。NHFIC 将与地方政府、各州 (领地) 政府、政府持有的公司, 以及登记在册的社区住房供应者开展合作, 并向它们提供贷款以支持与住宅相关的基础设施建设。这些项目的申请者需要向 NHFIC 委员会阐明如果没有 NHFIC 的支持这些项目将很难展开, 且这些项目的建成将极大地促进和增加住房供应 (NHFIC, 2019)。

鉴于并非所有的机构投资者都愿意或有能力投资保障性住房。因此, 成立 NHFIC 对协调融资模式为机构投资者提供资金支持来说至关重要。通过集中处理, NHFIC 的融资模式可大大提高融资效率。但如果在政府监管缺失的情况下, NHFIC 就有可能像“全国租赁住房可负担性计划” (NRAS) 一样沦为项目协调者, 仅承担帮助吸引投资的角色 (Gurran et al., 2018; Randolph et al., 2018)。与 NRAS 一样, NHFIC 机制需要政府进行担保。在增加保障性和可负担住房供应的过程中, 租户的信用风险难以衡量, 若没有政府担保, 市场主体将会产生顾虑从而影响它们参与的积极性 (Martin et al., 2016)。

(三) 规划激励

通过实践, 澳大利亚政府发现大部分的供给侧激励政策所需资金量比较大, 因为政府需要直接投资兴建住房或为其他住房供应者提供资金或贷款支持, 而运用规划手段的成本则相对较低 (Randolph et al., 2018)。因此, 诸如包容性分区规划 (Inclusionary Zoning)、开发密度激励 (Density Bonuses) 等规划激励手段在澳大利亚变得越来越普遍 (Breen, 2018; Kraatz et al., 2015), 尤其是当城市更新逐渐成为当前的工作重心之后, 创新性的政策激励和支持对可负担住房的供应变得越来越重要 (Kraatz et al., 2015; Randolph et al., 2018)。

包容性分区规划是一种低成本的可增加可负担住房供应的手段。南澳大利亚州和西

澳大利亚州都采取了这一政策手段。这些增加可负担住房供应的政策覆盖了小到宗地大到区块的各种住宅开发项目 (Gurran et al., 2018)。这有点类似于中国的保障性住房配建模式。例如,在南澳大利亚州,政府规定所有新建的住宅项目内必须包含不低于 15% 的可负担住房;西澳大利亚州采取了相似的政策要求,但仅限于政府主导的开发项目和在政府土地上开发的项目。在实践中,政府之所以能够对这些宗地设定规划条件,往往是因为他们就是土地的所有人;换句话说,政府难以以规划管理者的身份去要求所有的住宅开发用地都满足这些附加条件。一些宗地之所以被设定了规划条件,是因为开发商从政府那里获得了地价优惠。因此,在进行这类政策实践时,也需将土地获得成本参考进来以从整体上考量某一项目的财务可行性 (Randolph et al., 2018)。2005—2015 年,南澳大利亚州通过包容性分区规划共向市场提供了 5485 套可负担性租赁住房 and 低价位购买性住房,占据整个州住房供应量的 17% (Gurran et al., 2018)。

可选择性规划让步是一种类似于包容性分区规划的激励措施 (Gurran et al., 2018)。所不同的是,如果开发者能够提升可负担住房的比例,规划激励政策会给他们提供更多的选择,如调整规划限制以提高开发收益(调整建筑限高和密度限制等),做出规划让步以降低开发成本(降低最低停车位数量标准等),或减少规划审批次数以降低持有成本 (Randolph et al., 2018)。2009 年新南威尔士州的一项规划激励政策向悉尼市提供了约 2000 套可负担性租赁住房,但这尚未占到当年该市住房总供应量的 1%。但一些规划让步项目,包括允许更多更低成本的住房开发,例如附属住房(祖母房)和寄宿公寓(小型租赁型公寓,面积约 12 平方米)的开发,却带来了很大的市场供应(共建成约 11000 套附属住房和 2280 套寄宿公寓) (Gurran et al., 2018)。

(四) 退休人群“大房换小房”计划

退休人群“大房换小房”计划 (Downsizing Contributions into Superannuation) 于 2018 年 7 月开始实施,旨在通过放宽 2016—2017 年财政预算案中的税后养老金供款 (Non-concessional Contribution) 规定,鼓励澳大利亚老年群体实现“大房换小房”,进而增加可负担住房的供应 (Dixon, 2018)。通俗而言,澳大利亚老年群体据此可直接将“大房换小房”的收益以“税后供款”的形式存入养老金账户。这种激励政策能够促进老年群体腾退较大的住房,为住房市场增加更多供给,进而优化住房供应结构。

根据计划,自 2018 年 7 月 1 日起,年满 65 岁的个人可将房屋出售所得款以“税后供款”的形式存入养老金账户,每人最高不超过 30 万澳元。如果是夫妇同时满足条件,则一共可以向养老金账户注入 60 万澳元。政府此项政策的主要目的是鼓励老年人群置换到与他们住房需求更加匹配的“小房”中,从而为其他家庭腾换出更大的住房 (Dixon, 2018; SH Online, 2019)。当然,为达到政策效果,政府还设定了一些前提条件以规避投机和违规逐利行为。比如,申请者必须满足出售前已经在该住房住满 10 年的规定,且每人只得申请一次以置换住房收益进行养老金供款,此外还有年龄、交易时间和期限限制等 (SH Online, 2019)。

四、讨论与启示

虽然澳大利亚与中国的住房管理制度、市场情况和发展脉络差异较大，却在寻求供给侧改革和创新方面不谋而合。澳大利亚的一些住房管理政策和创新性实践可以为中国的住房制度改革提供有益参考。

（一）共有产权住房可在产权设置、金融支持等方面丰富可负担住房供应

共有产权住房在中国已有实践和试点，但在具体操作上，相关政策仍有进一步完善和深化的空间。一是运作模式。可考虑同时培育和发展“私人股权模式”和“社区股权模式”，目的是根据不同人群的需求设置不同的运作模式，在既能满足一部分家庭逐步实现完整住房产权的同时，又保障机构投资者和政府运营主体的收益和房屋储备。二是运营主体。共有产权住房可由政府部门提供和管理，也可由机构投资者运作。政府应做好制度保障和市场监管，避免过度主导，从而影响共有产权住房市场的培育和发展。三是服务对象。应研究与共有产权制度匹配的人群范围，在保证运营可行的同时尽量覆盖各类需保障的对象，包括普通中低收入者、残障人士、智障人士等。四是金融支持。制定相配套的金融支持政策，使共有产权住房市场更为成熟。

（二）住房金融公司可为非政府性质的保障性住房供应和建设者提供金融支持

考虑到保障性住房建设和供应投资大、周期长、收益率低，市场投资者往往对建设和提供保障性住房的积极性不高。住房金融公司的设立可以缓解单个投资者面临的融资难度大、融资成本高等问题，通过聚合多个投资者的资金需求并借用政府的信用担保，在金融市场上融得更多、成本更低的资金，以支持私人投资者参与保障性住房的开发建设和供应。与此同时，住房金融公司还可以为这些投资者提供补贴性质的基础设施建设资金，鼓励他们向市场提供更多的可负担住房。但是需要注意的是，是否设立住房金融公司和是否向私人投资者进行补贴，需要政府在直接投资建设和借助市场主体建设保障性住房之间做出选择，考量的因素包括政府资金支出总量、所能创造的保障性住房总量，以及所引起的住房市场（包括租赁市场）价格变化等。

（三）规划激励可在政府资金有限的情况下有效激励开发商向社会提供更多可负担住房

澳大利亚的规划激励政策（以包容性分区规划为主）类似于中国所实施的保障性住房配建。所不同的是，在澳大利亚，政府通过设置保障性住房配建的行政性要求来约束开发商的难度更大，而更为普遍的是通过规划条件的让步来达到对开发商增加可负担住房供应的激励目的。中国的保障性住房配建模式已经实施多年，达到的保障性住房供应效果也较好。在此之外，可考虑引入鼓励性质的规划激励政策来丰富政策措施。

（四）退休人群“大房换小房”计划可以通过结构性调整来增加市场上的可负担住房供应

由于税收及社会保障制度的不同，澳大利亚的退休人群“大房换小房”计划不

可能完全应用到中国。但可供借鉴的是，通过类似政策激励，来达到调整住房市场结构，间接增加可负担住房供应量的目的。

澳大利亚的这些住房保障政策实践可以在产权设置、金融支持、规划激励和存量房挖掘等方面为中国住房政策的制定与完善提供参考。但应注意到住房保障是一个系统性工程，需要不同领域政策和制度的协调与配合。在借鉴这些创新性政策时，仍需综合考量中国的实际情况和需求。

参考文献

- ABS (2017), "Housing Occupancy and Costs, Australia", <https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/4130.02015-16?OpenDocument> [2019-02-20].
- AIHW (2018), "Housing Assistance in Australia 2018", <https://www.aihw.gov.au/reports/housing-assistance/housing-assistance-in-australia-2018/contents/housing-in-australia> [2019-02-20].
- Breen, K. (2018), "Facilitating Affordable Housing Through the Planning System", *Planning News*, 44 (2), pp. 16-17.
- Daley, J., B. Coates and T. Wiltshire (2018), "Housing Affordability: Re-imagining the Australian Dream", <https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2018/03/901-Housing-affordability.pdf> [2019-02-20].
- Dixon, D. (2018), "The Hazards of Downsizing in Retirement", <https://www.smh.com.au/money/planning-and-budgeting/the-hazards-of-downsizing-in-retirement-20180223-p4z1ez.html> [2019-02-20].
- Flanagan, K., C. Martin and K. Jacobs, et al. (2019), "A Conceptual Analysis of Social Housing as Infrastructure", <http://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/309> [2019-02-20].
- Gurran, N., S. Rowley and V. Milligan, et al. (2018), "Inquiry into Increasing Affordable Housing Supply: Evidence-based Principles and Strategies for Australian Policy and Practice", <http://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/300> [2019-02-20].
- Kahn, S. (2011) "An Introduction to Australia's Housing Affordability Problem: Causes and Solutions", *Parity*, 24 (3), pp. 6-8.
- Kraatz, J. A., J. Mitchell and A. Matan, et al. (2015), "Rethinking Social Housing: Efficient, Effective and Equitable", <https://sbenrc.com.au/app/uploads/2014/09/1.31-Industry-Progress-Report-1-FINAL-020315.pdf> [2019-02-20].
- Martin, C., H. Pawson and R. Van den Nouwelant (2016), "Housing Policy and the Housing System in Australia: An Overview", <https://shapingfutures.gla.ac.uk/wp-content/uploads/2016/09/Shaping-Housing-Futures-Australia-background-paper.pdf> [2019-02-20].
- NHFIC (2019), "Home Page of NHFIC", <https://nhfic.gov.au> [2019-02-20].
- Pawson, H., V. Milligan and C. Martin (2018), "Building Australia's Affordable Housing Industry: Capacity Challenges and Capacity-enhancing Strategies", *International Journal of Housing Policy*, 19 (1), pp. 46-68.
- Pinnegar, S., H. Easthope and B. Randolph, et al. (2009), "Innovative Financing for Home Ownership: The Potential for Shared Equity Initiatives in Australia", <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/137> [2019-02-20].

Pinnegar, S., V. Milligan and B. Randolph, et al. (2010), “How Can Shared Equity Schemes Facilitate Home Ownership in Australia?”, <https://www.ahuri.edu.au/research/research-and-policy-bulletins/124> [2019-02-20].

Randolph, B., L. Troy and V. Milligan, et al. (2018), “Paying for Affordable Housing in Different Market Contexts”, <http://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/293> [2019-02-20].

Raynor, K., I. Dosen and C. Otter (2017), “Housing Affordability in Victoria”, https://msd.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0007/2650858/APO-Housing-affordability-in-Victoria.pdf [2019-02-20].

SH Online (2019), “NEW Downsizing Legislation”, <https://www.downsizing.com.au> [2019-02-20].

Thomson, M., I. Winter and K. Jones, et al. (2013), “A New Approach to Delivering Shared Equity Opportunities in Western Australia: A Case Study Evaluation”, <https://www.ahuri.edu.au/research/research-papers/a-new-approach-to-delivering-shared-equity-opportunities-in-western-australia-a-case-study-evaluation> [2019-02-20].

Wiesel, I., J. Bullen and K. Fisher, et al. (2017), “Shared Home Ownership by People with Disability”, <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/277> [2019-02-20].

Supply-Side Reforms and Policy Innovations for Affordable Housing in Australia

YANG Yue-long, HAN Sun-Sheng

(Faculty of Architecture, Building and Planning, The University of Melbourne, VIC 3010, Australia)

Abstract: Australia is similar to many countries in that it is experiencing severe shortage of affordable housing—one of the most pressing policy challenges to the government. A huge gap between the supply and demand of affordable housing has been emerging over the years in Australia, as a result of continuous population growth, slow increase of new affordable housing, and degradation of the existing stock. In response to the housing problem, the housing policy in Australia has changed from the traditional demand-side-oriented intervention to innovative policies that encourage the private sector and Non-Profit Organizations to increase affordable housing supply. This paper outlines the policies and issues associated with affordable housing in Australia, with a focus on the innovative practices and reforms initiated by the federal and state governments. The shared equity housing scheme is discussed in the hope that the Australian experience may provide useful policy implications for affordable housing in China.

Key Words: Australia; social housing; innovation; supply side reform; shared equity housing

责任编辑:董昕