

中国社会科学院创新工程

拉美研究报告

2014年第3期（总第27期）

拉美的低收入群体住房政策

张勇

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。

拉美的低收入群体住房政策

张 勇

内容提要

尽管1995~2006年拉美城市家庭住房状况有所改善，住房短缺形势却仍然严峻。这与历史上拉美地区农村人口向城市的大规模转移、非正规就业以及家庭收入和资产所有权的不平衡分配等因素密切相关。20世纪90年代以来，在支持低收入者住房方面出现了大量金融创新。关键是这些金融工具能否与当地实际相结合。坚持“公私共同参与”和“住房金融市场与资本市场相连”的“双管齐下”原则基本成为共识。保障对象的住房支付能力千差万别，因此住房保障水平要区分层次性以体现其公平。同时，低收入住房融资市场需要土地市场、资本市场等配套改革相支持。

低收入家庭的住房保障是一个重大的民生问题。本文在概述拉美城市住房短缺状况基础上，深入分析住房短缺的历史与现实原因，并引申出低收入者住房融资这一核心问题。与此同时，通过重点研究墨西哥住房金融体系和由瑞典国际开发署（Sida）资助的中美洲低收入住房小额信贷项目，尝试得出解决低收入住房融资的政策启示。

一、拉美地区城市住房短缺概况

从历史根源看，1950~1990年期间，农村人口向城市的大规模转移以及首位城市人口集中度过高，造成城市住房供给压力。与此同时，与非正规就业紧密相连的城市贫困也造成

非正规住房的快速增长，而且家庭收入和资产所有权的不平衡分配加剧了贫困化，进而影响低收入者对住房的可负担性。因此，低收入住房供给不足以及低收入者缺乏购买力，导致拉美城市住房问题依然面临严峻的挑战。

美洲开发银行对住房短缺进行了数量型和质量型的分类。数量型短缺是指需要一个新的居所，而质量型短缺是指基础设施、建筑材料较差，居住面积狭小以及所有权缺乏保障。根据该行2011年的研究，1995~2006年拉美城市家庭住房条件有所改善。数量型短缺从1995年占家庭总数的8%下降至2006年的6%，质量型短缺中的“基础设施”和“建筑材料及拥挤”两

项也有所改善，前者从24%降至17%，后者从12%降至8%。唯有“所有权缺乏保障”一项没有得到改善。

尽管总体状况有所改观，拉美城市住房问题却依然十分严重。2006年，大约有1/4的城市住所（1870万家庭）缺乏基本的基础设施，约880万家庭居住在拥挤不堪或建筑材料低质的住所中，1150万家庭缺乏住房所有权保障。同年，大约有710万城市家庭与其他家庭共处或居住在无法升级的房屋中，因而产生对新住房的需求。^①需要特别指出，无论从国家之间横向比较，还是每个国家纵向比较，“缺乏所有权保障”型住房短缺都十分突出。不仅拉美国家之间这种类型短缺比例差距不大，而且1995~2006年这10年间在每个国家该比例变化也不显著。而土地所有权保障恰恰是低收入家庭住房问题的核心要素，因为缺乏正规的土地权利将限制他们进入住房融资市场，这足以说明土地市场和产权市场发展的重要性。

此外，拉美住房租赁市场欠发达。根据拉美经委会2012年统计年鉴数据统计，拉美城市住房自有率较高。2000年前后阿根廷、巴西和墨西哥的城市住房自有率分别为76%、75%和73%，而3个国家城市住房租赁比重分别为12%、16%和17%。这种“重购买轻租赁”的住房市场也不利于解决低收入者住房保障问题。

二、低收入者住房融资面临的挑战及政策措施

通常而言，发展中国家低收入者住房融资

面临如下四种挑战：第一，产权市场滞后不利于住房金融体系快速发展；第二，信贷市场不发达难以调动更大资源；第三，交易成本高、资产和负债错配将贫困者拒之门外；第四，住房和信贷信息系统不完善导致系统性风险增加。

20世纪90年代以来，在支持低收入者住房、基础设施和社区发展方面出现了大量金融创新。大部分项目把储蓄、贷款和补贴结合起来。从世界范围内看，解决住房融资的政策工具通常包括强制储蓄项目、住房契约储蓄、特殊住房基金、住房债券、住房银行、信托基金等。各个工具特点不同，运作机制相异，效果也有差异，关键是这些金融工具能否与当地实际相结合。例如，1972年，墨西哥政府建立全国劳动者住房基金（INFONAVIT）和国家公务员社会保险住房基金（FOVISSSTE）。前者向私人部门的城市劳动者提供低成本住房和融资；后者向公共部门的城市公务员提供低成本住房和融资。1995年，两者合计占全国抵押贷款发放市场的份额达到63%。

政府在低收入者住房融资中的作用主要体现在如下四个方面：第一，它影响土地市场和在非正规定居点进行土地所有权规范化的可能性。土地规范化以及将基础设施和服务延伸至非法定居点会为贷款提供良好条件。第二，国家颁布的关于土地使用、基础设施和建筑等的诸多法律和规范及其实施方式，会影响住房和土地价格以及可获得性，进而影响低收入群体能否得到或建造合法的住房。第三，国家提供

^① Eduardo Rojas, Nadine Medellín, "Housing Policy Matters for the Poor Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006", IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-289, Dec. 2011, p.5.

有关服务或社会保护的项目能够减少成本或增加收入，因此可以增加低收入家庭在住房开支或为住房节省的费用。除上述政府作用的积极影响外，同时也要避免政治精英操纵住房融资项目的分配以满足其政治利益的负面影响。

三、墨西哥住房金融体系和中美洲国家小额信贷项目

1. 通过对墨西哥住房金融体系的考察，不难看出，由“基金保障、无缝对接”构筑起来的安全网充分体现出机构专业化和运作机制化的特征。机构专业化是指INFONAVIT和FOVISSSTE完全独立管理，都有各自的代表大会、理事会、监督委员会、审计委员会等相对独立的专业化管理机构，并对机构的组成、职责、工作规则等作出了明确的规定。各自机构从上到下集中统一管理，运行效率较高。

运作机制化主要体现在如下方面。（1）通过提取“账户公积金积累+公积金贷款+政府补贴”的方式筹集购建房资金，以最终解决住房问题。（2）各基金机构有自行确定存、贷利率和自行发放贷款的自主权，独立性较强。（3）充分保障低收入者的权益。根据物价水平和通胀指数，结合贷款人的实际收入水平执行差别化的贷款利率。收入越低，利率越低，既有效减轻了低收入职工的还贷压力，又体现了制度的公平性。（4）INFONAVIT和FOVISSSTE都可以发行债券，保证了运行机构长期的资金来源。充足的资金流动性保证，为制度的可持续性奠定了基础。

2. 自从1988年以来，瑞典国际开发署（SIDA）向中美洲不同的机构和项目提供资金。这些机构或项目包括哥斯达黎加的住房促进基金会（FUPROVI）、洪都拉斯的城乡社会住房发展基金会（FUNDEVI）、尼加拉瓜的地方发展基金会（PRODEL）、萨尔瓦多的萨尔瓦多一体化援助基金会（FUSAI）和危地马拉的地方发展信托基金（FDLG）。它们的基础工作是向低收入家庭提供信贷，用于改善或扩大现有住房或者建造新房屋。截至2004年年末，5个项目惠及中美洲地区主要城市中超过9万户低收入家庭，即大约45万人改善了居住条件。这一数字约占5个国家城市总人口的3%，约占其城市总贫困人口的6%。^①虽然相对于需求这仅是一个小数目，但它表明如果能以适当的方式融资，小投资也能对贫困者的居住条件产生影响。

从中美洲小额信贷住房项目可以看出，小额信贷具有创新性和灵活性：其一，贷款通常是以非补贴利率贷出。在大多数项目中，这些利率反映了正规部门抵押贷款市场利率，但并不必然与之完全一致。其二，这些项目接受家庭提供的范围广泛的各种抵押品和保障（特别是抵押贷款，使用典当和联合贷款方式）。这种在抵押品使用上的灵活性可以将低收入家庭（家庭月收入在100~500美元）纳入项目，即使他们还没有完全解决土地使用权问题。一旦收回贷款，项目将把这些资源作为新贷款再投资于同等收入水平的家庭。整个过程持续往

^① Alfredo Stein, *Social Inclusion through Housing Micro Lending: Lessons from Central America*, Housing Development and Management (HDM), Lund University, 2005.

复，就能创造出各种周转和循环资金。

四、初步结论与启示

综上所述，通过研究低收入住房融资政策可以带来如下重要启示。

第一，总体而言，20世纪70年代末以来各国政府逐渐改变政策思路，由公共财政直接向低收入者（需求方）提供补助。供给方补贴的缩减和需求方补贴的增加已成为许多国家社会住房体系改革的核心内容之一。针对低收入住房而言，住房融资问题恰是需求方补贴所需关注的重要方面。

第二，从解决拉美城市住房短缺的切入点看，拉美地区应该坚持一种“渐进性改善住房”途径和“租售并举”的方式。改善住房不需要一次到位，而是通过收入水平的提高逐步积累改善住房的条件。同时，促进拉美地区住房租赁市场的发展可增加低收入者的选择范围。

第三，虽然拉美国家解决低收入住房融资问题的政策工具各有不同，但坚持“公私共同参与”和“住房金融市场与资本市场相连”的“双管齐下”原则基本成为共识。市场是多层

次和多方位的。住房金融市场不仅要有直接提供融资服务的一级市场，也要有分担一级市场风险的二级市场，以解决住房贷款资金期限错配和流动性问题。

第四，政府通常不是住房融资项目的主要推动者，但是它仍然对低收入群体能否获得质量好的住房产生积极影响。同时，也要避免政治精英操纵住房融资项目的分配以满足其政治利益的负面影响。

第五，墨西哥住房金融体系的经验表明，要细分市场，有服务于不同目的和群体的产品。解决低收入住房问题，关键是要与本国的国情、低收入者需求等因素很好地结合起来。保障对象的住房支付能力千差万别，因此住房保障的水平要区分层次性以体现其公平性。

第六，低收入住房融资市场需要土地市场、资本市场等配套改革相支持。例如，土地市场及产权市场发展是抵押贷款市场发展的充分条件。同时，利率等金融政策的调整可以在购房人收入未发生变化的情况下造成支付能力发生较大变化，因此需要重视利率政策调整带来的影响，同时避免宏观经济的大幅波动。

作者简介

张勇，男，中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员，经济学博士。研究领域主要涉及中拉经贸合作、拉美经济增长方式转型、劳动力就业、拉美农业等。

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3期（总第27期）

●内容提要

尽管1995~2006年拉美城市家庭住房状况有所改善，住房短缺形势却仍然严峻。这与历史上拉美地区农村人口向城市的大规模转移、非正规就业以及家庭收入和资产所有权的不平衡分配等因素密切相关。20世纪90年代以来，在支持低收入者住房方面出现了大量金融创新。关键是这些金融工具能否与当地实际相结合。坚持“公私共同参与”和“住房金融市场与资本市场相连”的“双管齐下”原则基本成为共识。保障对象的住房支付能力千差万别，因此住房保障水平要区分层次性以体现其公平。同时，低收入住房融资市场需要土地市场、资本市场等配套改革相支持。

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30日