

# 让互动/协作治理运作起来： 荷兰的住房协会与社会住房的提供<sup>\*</sup>

顾 昕 杨 艺

**【摘 要】** 市场与政府双失灵的存在，使非营利组织在欧美发达国家社会住房的提供中扮演积极的角色，而国家、市场与社会多部门组织通过行政、市场和社群机制的互补嵌入性，形成了互动/协作治理的格局。在荷兰，住房协会承担着社会住房的资金筹集、房源汇聚和分配管理的工作，社群治理贯穿于所有环节。在筹资环节，住房协会采用资产证券化融资模式，筹集分散的社会资金，体现了社群治理的市场嵌入性，而政府则通过公共担保基金的建立和住房协会间互助基金的推动，为融资市场化提供支撑，体现了市场机制的行政嵌入性。在房源汇聚和分配管理环节，住房协会的社群治理具有行政嵌入性，即政府在目标定位、制度建设、审核监督、鼓励推动等方面发挥不可或缺的作用。政府转变既有的行政化治理模式，助推社群机制和市场机制，促进了住房领域的公共治理体系创新。

**【关键词】** 社会住房 住房协会 非营利组织 互动/协作治理 治理嵌入性

**【中图分类号】** C913 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000 - 114X (2019) 01 - 0205 - 10

## 一、引言

中国社会政策所界定的“保障性住房”，在国际上（尤其是在英国和欧洲）通称“社会住房”（social housing），旨在满足没有能力进入住房市场的低收入人群的基本住房需要。<sup>①</sup>由于社会住房投入大、回报低、回报周期长，单靠市场机制发挥作用会导致其提供不足。与此同时，单靠政府提供社会住房也会面临财政和治理能力的约束，即政府一来不可能无限制地提高财政支出水平以增加此类住房的提供，二来也不可能就低收入民众对基本住房的多样化需要给出个性化回应。因此，在社会住房领域，市场失灵与政府失灵是同时存在的，这就需要诉诸第三方即非营利组织的介入，弥补市场 - 政府双失灵留下的功能缺失。<sup>②</sup>非营利住房组织有些是基于信念的组织（faith - based organizations），有些是基于社区的组织（community - based organizations），都不具

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金重大项目“政府培育发展社会组织的效应研究”（项目号 18ZDA166）的阶段性成果。

有市场组织追求利润最大化的取向，对多样化需求也能有较强的回应性，有可能在解决社会住房的供给问题上成为市场调节与政府干预的重要替代手段。<sup>③</sup>

在欧美发达国家，住房协会与住房合作社是非营利住房组织的两种主要形式，其历史可追溯到十九世纪，并自二十世纪中后期成为社会住房及其相关服务的重要提供者。<sup>④</sup>在欧洲，二战后，政府主导的福利国家在欧洲兴旺发达，但到1970年代，福利国家的财政压力陡增。由此，福利国家反思和改革的浪潮兴起，非营利组织在社会福利供给侧中的积极作用开始受到重视，福利多元主义理念在这一背景下应运而生。这一概念最早出现于1978年英国一份具有官方背景的研究报告，提出应该大力推进志愿组织参与社会福利提供，构建多元主体的福利供给体系。<sup>⑤</sup>随后，一些学者阐发了“福利混合”或“福利多元主义”的理念，认为政府不是也不应该是社会福利的唯一提供者，市场、社会和家庭也是社会福利的重要提供者。<sup>⑥</sup>在走向福利多元主义的过程中，政府职能也发生转型，即从福利提供者转型成福利融资者、推动者和监管者。<sup>⑦</sup>

无论对这一思潮有何争议，<sup>⑧</sup>但有一点是确定无疑的，即福利多元主义理论的兴起使人们重新认识到非营利组织在社会福利事业中的重要地位。非营利组织在社会住房提供上扮演的积极角色，一方面为福利多元主义的兴起提供了住房政策领域的经验基础，另一方面也从福利多元主义中获取了理论支撑。在世纪之交以及进入二十一世纪之后，“福利混合”或“福利多元主义”的理论和实践汇入到公共管理变革或公共治理体系创新的洪流之中，国家、市场和社会多部门行动者建立互补嵌入性关系，以实现互动协作，已经成为国家治理体系现代化的新常态。

本文在互动/协作治理理论的框架中，从政府、市场、非营利组织三类主体的互补嵌入关系入手，重点探究非营利组织参与社会住房提供的运作模式，并以荷兰住房协会为案例对这一模式进行详细考察。本文的研究有利于探索解决社会住房的提供主体和治理机制，充分发挥非营利组织和社群治理的比较优势，构建国家、市场和社会三方有序互动、共同参与的多元住房供应体系。这对我国推进保障房建设和提供的国家治理体系创新，具有重要的借鉴意义。

## 二、非营利组织的比较优势与互动/协作治理的兴起

社会住房具有竞争性和排他性，并非公共物品，但其正外部性较大，因此属于“准公共物品”的范畴。由于显而易见的原因，社会住房提供的预期收益远远低于商品房，仅靠市场力量难以实现社会住房的充分供给；与此同时，在社会住房领域，相较于需方，供方掌握更多住房质量的信息。由于正外部性和信息不对称的存在，社会住房供给领域存在严重的市场失灵。<sup>⑨</sup>

为弥补市场失灵，政府可以设立公立组织（在中国被称为“事业单位”）承担为低收入者生产和提供可负担住房之责，此种住房在国际上通称为公共住房（public housing），与社会住房的功能是一样的。事实上，在世界各国的住房体系中，公共住房举足轻重。<sup>⑩</sup>然而，无论是公共物品还是准公共物品，政府提供过程中难免会出现政府失灵。就公共住房而言，美国学界从政治、经济和社会视角展开的批判性文献可谓汗牛充栋，由此塑造了公共住房失灵的舆论氛围和公众认知，直到2010年代，才出现了对这种否定性的氛围和认知进行反思性修正的学术研究。<sup>⑪</sup>

在社会住房领域，市场与政府双失灵总是存在。从功能主义的角度出发，在这种情况下，非营利组织会应运而生，成为提供（准）公共物品和服务的民间机构。<sup>⑫</sup>社会住房是非营利性组织的一个活动领域。<sup>⑬</sup>公共部门、私人企业 and 非营利部门（或称第三部门）建立合作伙伴关系，便成为社会住房生产和提供的通行运作模式。<sup>⑭</sup>非营利组织的重要性，在全球福利国家转型和公共

服务治理变革的浪潮中日益凸显。随着福利多元主义的形成，国家、市场和社会多部门共同参与公共服务的提供，已经成为世界各国的共同实践。在这一大背景下，国家治理体系在理论和实践上出现了三次重大的变革浪潮。第一次浪潮是新公共管理运动<sup>15</sup>或经理主义<sup>16</sup>的冲击，致力于在公共服务中引入市场机制；第二次浪潮是自我治理<sup>17</sup>和网络治理<sup>18</sup>的兴起，强调充分发挥社群机制在公共服务治理上的积极作用；第三次浪潮是协作治理<sup>19</sup>和互动治理<sup>20</sup>新范式的孕育和成长，强调国家、市场、社会的协同，重视行政机制、市场机制和社群机制的互补。

协作治理（collaborative governance）的理念试图打破有关国家－市场－社会关系的传统模式。协作治理的新理念强调，无论是公共物品、准公共物品还是一些目标定位较为特殊的私人物品的提供，国家、市场和社会三部门协同承担才是最佳的治理之道，在此过程中，三部门共同决定目标和行动方案，同时共享信息，共同开发资源，从而达成提升生产率和合法性之效。<sup>21</sup>互动治理（interactive governance）与协作治理在理念上一脉相承，其差别在于前者在后者的基础上进一步探究了三部门组织在协作互动过程中不同治理机制的作用。互动治理是指利益多元的多方行动者通过互动以形成、促进并达成共同目标的复杂过程，在此过程中，他们动员、交流和利用一系列理念、规则和资源。<sup>22</sup>多方行动者所拥有的资源不同，他们所运用的治理模式也不同。<sup>23</sup>在互动治理的新理论范式中，社群治理发挥主导作用，但社群治理始终嵌入在市场治理和行政治理之中。有别于市场治理的竞争与选择（competition and choice）和行政治理的命令与控制（command and control），社群治理的基本特征是认同与遵守（commitment and compliance），即相互密切关联的个体组成正式或非正式的社群，基于对共同价值与规范的认同、承诺与遵守，以协调其活动。<sup>24</sup>

### 三、互动/协作治理与社会住房的提供

社群治理常常出现在各类正式民间组织及其组成的非营利部门之中，法人治理（corporate governance）<sup>25</sup>和协会治理（associational governance）<sup>26</sup>成为两种正式化程度较高的社群治理亚类型。在住房领域，互动/协作治理主要通过两种正式的非营利性组织——住房协会和合作社——发挥作用。住房协会和合作社都是会员所有制并为会员服务的法人组织，两者的区别在于协会不能像合作社那样将净收益以现金股息的方式分配给会员。<sup>27</sup>由于盈余可分红，住房合作社本质上介于营利性和非营利性组织之间，但由于住房合作社致力于为低收入人群提供低价住房，因此其盈余不会很多，其分红也无足轻重。在现实生活中，两种组织在运作上差别不大，常常混同在一起，均被视为非营利性组织。<sup>28</sup>社会住房的提供包括资金筹集、房源汇聚和分配管理三个环节。社群治理贯穿于所有环节；但在资金筹集和房源汇聚的环节，社群治理运作嵌入在市场机制之中，行政治理助推，而在房源汇聚和分配管理上，社群治理嵌入在行政机制之中。

#### （一）社会住房的筹资

筹资是任何社会事业的基础性环节。一般来说，非营利组织的慈善收入来源一般非常有限，其大部分收入主要来自会费、服务收费以及政府补助。<sup>29</sup>至于社会住房的筹资来源，主要有三：一是银行等金融机构的投资贷款；二是债券、信托基金、保险基金等社会资金；三是政府补贴。<sup>30</sup>社会住房的筹资集中体现了国家、市场和社会三部门主体互动/协作治理的优势。社会住房的筹资依赖于市场机制的运作。社群机制嵌入在市场机制之中，缘于住房协会或合作社拥有社会住房的部分或完全产权，且政府发挥助推作用。社会住房投入使用后待收的住房租金与政府补贴

租赁，形成了稳定的收入预期，因此能在金融市场上产生一定吸引力。非营利性组织以市场化运作为手段，依托专业化融资模式，延长资金筹集链，提高资金使用效率，保障社会住房的长期资金供给。在此过程中，政府一方面通过直接或间接的补贴以及政府租赁，强化了非营利组织的信用基础，另一方面也通过制度化的监管，对非营利性住房组织的市场融资行为进行风险控制。

非营利机构的市场化融资模式有两类：一是资产支撑型证券化模式（Asset Backed Securitization, ABS），即项目或组织运营者以所辖资产为基础，以未来预期收益为保证，将收益权转移给专门的金融机构，并由其在金融市场上发行债券筹集资金。<sup>④</sup>ABS 适用于风险低但收益预期稳定的任何项目或组织进行融资。<sup>⑤</sup>在这一点上，盈利虽低却很稳定的社会住房符合 ABS 模式。运用 ABS 模式能够充分调动市场化资本的力量，缓解非营利性组织资金短缺的永恒难题。二是房地产投资信托基金模式（Real Estate Investment Trusts, REITs）。这也是将资产未来收益证券化的一种融资模式，只不过并不依赖于债券融资，而是由信托公司发起，用股票或收益凭证的形式吸引投资。<sup>⑥</sup>这一模式是商业地产开发商常用的融资手段，也为退休金管理机构等投资者提供了收益稳定的投资机会。<sup>⑦</sup>自 1980 年代以来，在很多发达国家，这一融资模式开始应用于公共住房和社会住房的筹资。这不仅将非流动性、资金回笼慢的社会住房固定资产转化为可交易的金融产品，以较低的风险为市场投资者（如养老金投资机构）提供了保值增值的空间，还筹集了分散的社会资金，拓宽公共住房/社会住房建设的资金来源渠道。<sup>⑧</sup>社会住房筹资的市场化运作，需要一大批专业人士进入到非营利组织。<sup>⑨</sup>这意味着，非营利组织的运作并不能单靠依赖于志愿人士积极参与的社群治理，还要依靠基于劳动力市场的治理机制发挥积极作用。

## （二）社会住房的房源汇聚

社会住房的房源汇聚共有“新建、配建、收购、收租”四种途径，每一种途径均需要非营利组织与政府、市场部门协作完成。

新建住房构成社会住房的主要房源之一。一般来说，政府负责制定公共住房和社会住房的建设规划，然后委托非营利住房组织承接社会住房从筹建到分配阶段的所有工作。政府在土地划拨或出让、税收减免、资金补贴等方面，发挥积极职能。非营利组织在获得建设许可后，全权负责施工工程的有序展开，严格监管住房建设质量，同时还接受社会各界及政府部门的多方监督，最终验收后将建成的项目提交委托方政府。在土地资源丰富、产业和人口集中度高的地区，更为适合大规模新建社会住房。<sup>⑩</sup>配建是指政府通过减免土地出让金、减免税收等手段，鼓励甚至强制要求商品房开发商在商品房项目中建设一定比例的社会住房。其中，社会住房的建设受到政府部门及社会各界的多方全程监督，竣工并验收后由非营利组织在一定期限内进行回购，偿还开发商的建设本息。这一捆绑式的政策大大拓宽社会住房的房源供给，推动了“邻里社会交融”，<sup>⑪</sup>具有打破社会分层、促进不同阶层的人员流动、维护低收入群体尊严的社会意义。收购是指非营利组织出资收购经过住房市场“过滤”的旧房，包括小户型商品房、中高档住宅的二手房、危旧房、废旧厂房仓库等，获取房屋的完全产权后，进行适当的规划重建，改造为面向低收入群体的社会租赁住房，从而达到扩充房源的目的。收购旧房不仅能提高市场住房的使用率，加快危旧房改造进程，促进住房的更新换代，还对于改善市容市貌、推动城市建设有一定的促进作用。收租是指政府通过行政与经济手段并重的方法，鼓励公众把闲置房屋租给政府或非营利住房组织，作为公共住房或社会住房的房源之一。在具体运作上，政府或非营利住房组织与房屋所有者签订租赁协议，获取房屋一定年限的使用权，协议到期后房归原主。“收购”获得的是住房的完全产权，而

“收租”仅获得房屋的部分使用权。相较于收购，收租模式的弹性更大、适用范围更为广泛，可有效利用分散的社会房源。在实际运作中，政府常常与住房协会等非营利性组织建立长期的合作伙伴关系，私人业主租赁给政府的房屋，也常常交由住房协会加以管理。<sup>⑧</sup>

### （三）社会住房的分配管理

社会住房的分配一般有实物配租和租金补贴两种方式。无论哪一种方式，政府部门负责目标定位的协商与确立，即确定哪些民众才具有申请公共住房/社会住房的资质，而具体的目标甄别和房屋分配工作则由非营利组织完成。非营利组织需要收集住房、土地、人口等信息，与政府协商制定社会住房的准入标准和租金标准，并向社会公示。符合准入标准、接受租金标准的个人或家庭可申请一定户型的公共住房/社会住房，经非营利组织审查后即进入待分配名单。如果待分配住户数量大于现时可提供的社会住房数量，则由非营利组织根据经过事先公示的社会人口学指标进行优先排序，依次供给住房。<sup>⑨</sup>由于非营利组织全权负责住房分配的具体工作，职权很大，因此整个分配过程必须受到来自社会各界和政府部门的严格监督，以保证住房分配的公正公开，减少以权谋私、“黑箱操作”等腐败行为，使社会住房分配给真正需要的低收入群体。

作为社会住房管理的核心，准确的目标定位依赖于住户信息的动态监测与即时更新。这就需要非营利组织加强与政府统计部门的沟通合作，定期收集住户的收入、就业、家庭情况等信息。当住户的社会经济状况有显著变化，如收入大幅增加、工作职位晋升、家庭重组时，社会住房的分配也应予以相应的调整，以增强住房目标定位的有效性。对于刻意隐瞒收入的住户，政府要处以一定的惩罚，并向社会公示予以警戒。由此可见，在社会住房的服务递送环节，国家与社会的有效互动和协作是不可或缺的。

## 四、案例分析：荷兰住房协会

荷兰社会住房在住房总量中的比重居欧洲之首。<sup>⑩</sup>在社会住房的建设和管理中，住房协会占主导地位，而且荷兰政府还把公共住房的管理服务外包给住房协会。至2012年，荷兰99%的公共租赁住房都由住房协会负责提供。<sup>⑪</sup>荷兰住房协会在社会住房提供中的参与程度领先世界多数国家，其经验具有借鉴意义。为此，本文选取荷兰住房协会作为案例，进一步阐述上文总结的非营利组织运作模式。

荷兰住房协会诞生于19世纪末，最早是为解决工人阶级住房问题而成立的非正式组织。1901年《住房法》颁布后，住房协会纷纷成立，1920年协会数量已达1350个。<sup>⑫</sup>二战后凯恩斯主义的盛行，使得荷兰政府在战后住房重建中占绝对主导地位，住房协会的作用一度式微。重建工程完成后，住房协会才逐渐取代政府部门成为社会住房提供的核心，同时住房协会间的合并使得其数量有所减少，<sup>⑬</sup>这有助于提升其规模经济效益。

荷兰的《社会租赁住房管理法令（BBSH）》规定了住房协会的职能范围，包括为特定群体提供住房、保证住房质量、促进社会住房领域的资金链循环、加强租赁者管理、加强社区管理，为需要特殊照顾的群体提供住房。<sup>⑭</sup>住房协会使用自有资金、贷款和社会资本，承担社会住房资金筹集、房源汇聚以及分配管理的工作。在社会住房提供中，住房协会的运作模式遵循非营利组织的一般规律，同时也具有适应荷兰国情的创新之处。

### （一）荷兰社会住房的资金筹集

荷兰住房协会的筹资渠道具有明显的阶段性变化。1989年前，由于《住房法》规定政府要

给予住房协会以补贴、贷款等经济援助，因此住房协会的运作资金以政府贷款和补贴为主；<sup>④</sup>而在 20 世纪后期，荷兰推进住房市场化改革，尤其是 1995 年《应付补贴与应付债务抵补操作办法》颁布后，政府不再给予住房协会资金补贴，其筹资渠道转而以租金收入和金融贷款为主。

由于战后政府主导式的住房重建使得政府不堪债务重负，荷兰没有盲目模仿其它国家推行纯粹前述市场化的 ABS、REITs 等融资模式，而是立足本国的基本国情，着重发展政府主导或政府协助的担保基金以增强投资者对住房协会的信心，<sup>⑤</sup>通过提高信用额度拓宽住房协会的资金来源渠道。具体来说，担保基金主要有两类：

一是社会住房担保基金（WSW），由国家住房委员会和住房协会共同出资组成，协会无力偿还债务时由政府承担债务责任。政府担保增强了投资者的信心，有助于协会获得低息贷款。截至 2000 年，WSW 已为 17 家住房协会提供了困难时期的资金支持，累计救助金额达 4.8 亿欧元。2004 年，荷兰 93% 的住房协会都加入了这一基金。<sup>⑥</sup>二是中央住房基金（CFV），又称“团结互助基金”。这是一种联盟性机构，社群治理在其形成和运作中发挥了主导作用，而政府通过赋予其合法性并参与其制度建设的方式发挥了助推作用。中央住房基金由住房协会每年提取 1% 的租金收入联合注资组成，截止 2008 年已有 4.4 亿欧元的安全储备金。<sup>⑦</sup>当任何一家住房协会无力偿还债务时，基金提供无息贷款支持，条件是三年内取得运营效益。

在资金筹集过程中，政府主要给予住房协会间接支持，包括降低土地出让金，减免协会的公司税等。借贷方面，政府积极鼓励银行、投行等金融机构给住房协会发放贷款，荷兰的政府银行也给予住房协会以低息贷款。<sup>⑧</sup>政府的积极支持，为荷兰住房协会的发展提供了有力的资金保障，打造了夯实的物质基础。

## （二）荷兰社会住房的房源汇聚

荷兰社会住房的建设和改造工作全部由住房协会具体承担，政府基本退出了供给，更多的是提供政策支持，比如依据 1901 年《住房法》，政府有责任给予住房协会以优先购地权和价格折扣。住房协会在汇集房源时，以配建和收购两种途径为主。

在重新修建住房方面，2003 年荷兰住房协会新建的住房量占全国新建住房总量的 80%，其中 31% 的新建房作为社会租赁房出租。新建住房中，多数采用的是商品房、租赁房混合建设的模式，<sup>⑨</sup>即符合“配建”这一房源筹集办法。通过“配建”的方式，荷兰社会阶层间的流动性加大，有利于减弱不同社会阶层的极化与隔绝效应。近年来，荷兰社会住房的供应量有降低的趋势，2009 年住房协会还持有 30400 套租赁住房，至 2010 年这一数值就将至 28600。社会住房供应减少导致出现了住房市场紧张、申请租赁的居民排队时间长、租赁房价格居高不下等问题。<sup>⑩</sup>为了改变这一供不应求的局面，荷兰住房协会联盟达成协议，决定加速社会住房的建设步伐，通过“配建、新建”的方式增加住房供应量，以满足荷兰国民的基本住房需求。

在改造旧住房方面，荷兰以“收购”为主要方式。住房协会与房屋原所有者签订协议后，即通过购买获得房屋的完全产权，可展开翻新、拆除、重建等住房改造工程，通过“旧房换新”充实社会租赁房供给。<sup>⑪</sup>为了鼓励、引导旧住房所有者参与到这一改造计划之中，住房协会需要协同政府部门给予一定的优惠条件，比如给予房屋定向补助。住房协会相比地产开发商更考虑长远利益与社会利益，承担了 80% 的住房改造工程，<sup>⑫</sup>发挥了不可取代的突出作用。改造旧住房的途径具有两点优势：一是旧住房的所有者一般为中低收入群体，改造工程改善了其住房条件，提高其生活质量，即使以前是荷兰最破旧的社区，改造后也可能晋升中等社区行列；二是住房协会

改造的通常为中心城区的旧住房，既有改善市容的考量，也考虑了工薪阶层上下班的便利需求，他们无须搬到出勤不便的郊区或城镇，在市中心即可租到满意的住房。

### （三）荷兰社会住房的分配管理

在社会住房的分配管理阶段，荷兰住房协会的参与遵循非营利组织的一般模式，仅在确定分配对象和租金水平时结合荷兰的经济发展水平进行了地方化调整。下文将从准入标准、租金标准、住房配给机制和监督机制四个方面加以详细阐述。

1. 准入标准（或目标定位）：荷兰政府于2011年1月做出规定，住房协会必须把住房存量的90%分配给低收入群体，这一政策的出台有利于从供给面更充分地满足低收入群体的基本住房需要。荷兰的低收入群体和中等收入阶层均可申请社会住房，但优先性有别，低收入群体的界定标准为年收入不超过33614欧元，30岁以下的年轻人、55岁以上的老年人、领取政府救济金的失业者和外来移民、有居留权的难民、残疾人、拆迁户、无家可归者等，具有优先租赁权。<sup>⑤</sup>

2. 租金标准：为了防止租金价格过高损害低收入群体的权益，荷兰于1979年颁布《住房租赁法》，规定每年仅能增加房租一次。荷兰政府严格控制社会住房的租金水平。根据2012年的标准，荷兰社会住房的租金不得超过664.66欧元。<sup>⑥</sup>特别地，政府会规定最高价格涨幅，涨幅范围以内出租者有权自行灵活调整租金价格。

3. 住房配给：符合准入条件、接受租金水平者可通过网络、邮政、电话等渠道申请社会住房，每名申请者最多可申请三套。大多数申请都是通过网络平台提交的。<sup>⑦</sup>根据优先性、等待时间的顺序，申请者依次看房，不满意者继续排队，直至达成住房协议。一般而言，荷兰居民的平均排队时间为四至五年。当低收入者的收入增加至不再符合准入标准时，政府会采取减少补贴、提高租金等市场化手段加以引导，同时提供购房贷款利息减免的优惠政策，鼓励住户购买住房。如果租赁者有意愿购买所居住的社会住房，可获得市价七五折至九折的优惠。在这一政策刺激下，荷兰房屋自有化率从2006年的55.8%提高至2010年的65.0%。<sup>⑧</sup>

4. 监督机制：主要表现为外部监督和组织内部监督两个层面。外部监督方面，荷兰的住房协会需要定期向社会公布季度和年度报告，阐明一定时期内社会住房的建设和运营情况、协会自身的发展状况等，接受广泛的社会监督；同时，住房协会全国联合会的设立促进了各协会之间的相互促进与互相监督，敦促各协会制定公开、明确的协会章程，约束协会行为。<sup>⑨</sup>组织内部监督方面，荷兰住房协会设有独立的监督委员会，一般由7~9名各领域的专业人士组成，有权提名或罢免执行总裁。<sup>⑩</sup>专家的参与不仅增强了协会决策的民主治理，还从机构设立上完善了协会内部的监督机制，有利于激励住房协会主动提高管理水平。

## 五、结语

自1970年代以来，欧美发达国家的非营利住房组织逐渐活跃，以住房协会和住房合作社为代表，在社会住房提供中作用显著。本文以福利多元主义为背景，从政府、市场、非营利组织三者的关系入手，研究非营利组织参与社会住房提供的运作模式，并以荷兰住房协会为例对这一运作模式进一步阐释。

市场以利润最大化为目标，难以解决正外部性强的准公共物品的充分供给问题，而政府又面临财政预算约束，无法无限制扩大对社会住房的投入比重。社会住房领域存在着广泛的市场失灵与政府失灵，必须诉诸第三方主体——非营利组织来解决其供给问题。非营利组织具有不以营利

为目的、与基层联系紧密、实验性、灵活性和多样性强的比较优势，因此，加强多主体协作、充分发挥非营利组织的作用，成为各国社会住房供给的通行途径。

非营利组织参与社会住房提供是欧美发达国家的普遍做法，体现了政府、市场、第三部门合作的福利多元主义理念，是政府失灵和市场失灵的有力补充。它不以营利为目的，具体运作中高效、协调、职责明确，在社会住房提供中具有重要作用，有利于发展多元主体参与的社会住房供给模式。欧美国家尤其是荷兰的经验，非常值得中国政府在保障房政策制定和实施中加以借鉴。

荷兰的经验显示，市场/政府双失灵的存在，使非营利组织在欧美发达国家社会住房的提供中扮演积极的角色，而国家、市场与社会多部门组织通过行政、市场和社群机制的互补嵌入性，形成了互动/协作治理的格局。在荷兰，住房协会承担着社会住房的资金筹集、房源汇聚和分配管理的工作，社群治理贯穿于所有环节。在筹资环节，住房协会采用资产证券化融资模式，筹集分散的社会资金，体现了社群治理的市场嵌入性，而政府则通过公共担保基金的建立和住房协会间互助基金的推动，为融资市场化提供支撑，体现了市场机制的行政嵌入性。在房源汇聚和分配管理环节，住房协会的社群治理具有行政嵌入性，即政府在目标定位、制度建设、审核监督、鼓励推动等方面发挥不可或缺的作用。政府转变既有的行政化治理模式，助推社群机制和市场机制，促进了住房领域的公共治理体系创新。

---

①Paul Reeves, *An Introduction to Social Housing*, 2nd Edition, Oxford: Elsevier Butterworth – Heinemann, 2005, p. 2.

②Burton A. Weisbrod, *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*, Lexington, MA.: Lexington Press, 1977; Burton A. Weisbrod, *The Nonprofit Economy*, Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1988.

③Grace Budrys, *How Nonprofits Work: Case Studies in Nonprofit Organizations*, Lanham, MD.: Rowman & Littlefield Publishers, 2013, pp. 187—208 (Chapter 13).

④Helen Cope, *Housing Associations: Policy and Practice*, UK: Macmillan Education, 1990; Helen Cope, *Housing Associations: Policy and Practice of Registered Social Landlords*, UK: Macmillan Education, 1999; Gerald W. Sazama, “Lessons From the History of Affordable Housing Cooperatives in the United States: A Case Study in American Affordable Housing Policy,” *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 59, no. 4 (October 2000), pp. 573—608.

⑤John Wolfenden, *The Future of Voluntary Organizations: Report of the Wolfenden Committee*, London: Croom Helm, 1978, pp. 9—14.

⑥Richard Rose, “Common Goals but Different Roles: The

State’s Contribution to the Welfare Mix,” in Richard Rose and Rei Shiratori, eds., *The Welfare State East and West*, Oxford: Oxford University Press, 1986, pp. 13—39.

⑦John Offer and Robert Pinker (eds.), *Social Policy and Welfare Pluralism: Selected Writings of Robert Pinker*, Bristol: Policy Press, 2018.

⑧Norman Johnson, *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton: Wheatsheaf, 1987.

⑨Christine M. E. Whitehead, “The Economics of Social Housing,” in Tony O’ Sullivan and Kenneth Gibb, eds., *Housing Economics and Public Policy*, Oxford: Blackwell Science, 2003, pp. 138—141, 150—151.

⑩Jie Chen, Mark Stephens, and Yanyun Man (eds.), *The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West*, Berlin and Heidelberg: Springer – Verlag, 2013.

⑪Nicholas Dagen Bloom, Fritz Umbach, and Lawrence J. Vale (eds.), *Public Housing Myths: Perception, Reality, and Social Policy*, Ithaca: Cornell University Press, 2015.

⑫Burton A. Weisbrod, “Toward a Theory of the Voluntary Non – Profit Sector in a Three – Sector Economy,” in Edmund S. Phelps, ed., *Altruism, Morality and*

*Economic Theory*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, pp. 197 - 223.

⑬C. Theodore Koebel ( ed. ), *Shelter and Society: Theory, Research, and Policy for Nonprofit Housing*, Albany, NY. : State University of New York Press, 1998.

⑭George Fallis and Alex Murray, *Housing the Homeless and Poor: New Partnerships Among the Private, Public, and Third Sectors*, Toronto: University of Toronto Press, 1990.

⑮Ewan Ferlie, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner, and Louise Fitzgerald, *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press, 1996.

⑯Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, Oxford: Blackwell, 1993.

⑰Robert Myers, *Self - Governance and Cooperation*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1999; Peter T. Leeson, *Anarchy Unbound: Why Self - Governance Works Better Than You Think*, New York: Cambridge University Press, 2014.

⑱Stephen Goldsmith and William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington, DC. : The Brookings Institution, 2004.

⑲⑳John D. Donahue and Richard J. Zeckhauser, *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton: Princeton University Press, 2011.

㉑㉒Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012; p. 2.

㉓Jan Kooiman, Svein Jentoft, Roger Pullin, and Maarten Bavinck, *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005, pp. 20—21.

㉔Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, Princeton: Princeton University Press, 2004, pp. 474—501; Julian Le Grand, *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition*, Princeton: Princeton University Press, 2007, pp. 1—3, 23—37, 38—62.

㉕Klaus J. Hopt and Thomas Von Hippel ( eds. ), *Com-*

*parative Corporate Governance of Non - profit Organizations*, New York: Cambridge University Press, 2010.

㉖William D. Coleman, “Associational Governance in a Globalizing Era: Weathering the Storm,” in J. Rogers Hollingsworth and Robert Boyer, eds. , *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, New York: Cambridge University Press, 1997, pp. 127—153; Brian Balogh, *The Associational State: American Governance in the Twentieth Century*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015.

㉗Henry Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, MA. : Harvard University Press, 1996, p. 242.

㉘Jim Kemeny, *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London and New York: Routledge, 1995, p. 33.

㉙ [美] 莱斯特·M·萨拉蒙:《全球公民社会: 非营利部门视界》, 贾西津、魏玉译, 北京: 社会科学文献出版社, 2007 年, 第 21 ~26 页。

㉚David Mullins and Alan Murie, *Housing Policy in the UK*, London: Palgrave Macmillan, 2006, p. 152.

㉛R. Mansini and MG. Speranza, “A Multidimensional Knapsack Model for Asset - backed Securitization,” *Journal of the Operational Research Society*, vol. 53, no. 8 ( August 2002 ), p. 823.

㉜Simon Wolfe, “Structural Effects of Asset - backed Securitization,” *The European Journal of Finance*, vol. 6, no. 4 ( December 2000 ), pp. 364—365.

㉝Richard T. Garrigan and John F. C. Parsons, *Real Estate Investment Trusts: Structure, Analysis, and Strategy*, New York: McGraw - Hill Companies, Inc, 1998, pp. 3—4, 339—341.

㉞ [美] 拉尔夫·L·布洛克:《REITs: 房地产投资信托基金》, 宋光辉、田金华、曲子晖译, 北京: 机械工业出版社, 2015 年, 第 1 ~2 页。

㉟Su Han Chan, John Erikson, and Ko Wang, *Real Estate Investment Trusts: Structure, Performance, and Investment Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 198—200.

㊱Ian Kirkpatrick, Stephen Ackroyd, and Richard Walker ( eds. ), *The New Managerialism and Public Service Professions: Change in Health, Social Services, and Housing*,

Basingstoke, UK.: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 127—153 (Chapter 6 “Social Housing”).

③⑦④⑩Michael Harloe, *The People's Home? Social Rented Housing in Europe & America*, Oxford: Basil Blackwell Inc., 1995, pp. 528—530; pp. 526—527.

③⑧George Galster, “Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy: A Theoretical Analysis,” *European Journal of Housing Policy*, vol. 7, no. 1 (March 2007), pp. 19—43.

③⑨Paul Reeves, *An Introduction to Social Housing*, 2nd edition, Oxford: Elsevier Butterworth – Heinemann, 2005, p. 85.

④①⑤④⑤⑦Jeroen van der Veer and Dick Schuilting, “The Amsterdam Housing Market and the Role of Housing Associations,” *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 20, no. 2 (June 2005), p. 167; pp. 167—168; p. 167; p. 178.

④②胡毅、张京祥、吉迪恩·博尔特、皮特·胡梅尔：《荷兰住房协会——社会住房建设和管理的非政府模式》，北京：《国际城市规划》，2013年第3期，第37页。

④③Andre Ouwehand and Gelske van Daalen, *Dutch Housing Association*, Delft: Delft University of Technology Press, 2002.

④④Christine Whitehead and Kathleen Scanlon, *Social Housing in Europe*, London: LSE, 2007, p. 134.

④⑤⑤⑩Michael Oxley, Marja Elsinga, Marietta Haffner, and Harry van der Heijden, “Competition and Social Housing in Europe,” *Economic Affairs*, vol. 28, no. 2 (June 2008), p. 33; p. 34.

④⑥Hugo Priemus, “Housing Finance Reform in the Making: The Case of the Netherlands,” *Housing Studies*, vol. 25, no. 5 (September 2010), p. 756.

④⑦Hugo Priemus, “A New Housing Policy for the Netherlands (2000–2010): A Mixed Bag,” *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 16, no. 3–4 (September 2001), pp. 319—332.

④⑧胡金星：《荷兰的社会住房基金》，上海：《上海房地》，2013年第6期，第49页。

④⑨Darinka Czischke, *Financing Social Housing After the Economic Crisis: Proceedings of the Cecodhas Seminar*, Brussels: CE – CODHAS European Social Housing Observatory, 2009, p. 47.

⑤②胡毅、张京祥、吉迪恩·博尔特、皮特·胡梅尔：《荷兰住房协会——社会住房建设和管理的非政府模式》，北京：《国际城市规划》，2013年第3期，第39页。

⑤③Joris Hoekstra, “Housing and the Welfare State in the Netherlands: An Application of Esping – Andersen’s Typology,” *Housing, Theory and Society*, vol. 20, no. 2 (June 2003), p. 60.

⑤⑤⑤⑥李昱：《荷兰的社会住房政策》，北京：《城市问题》，2013年第7期，第88、89页。

⑤⑧George De Kam, “Inclusionary Housing in the Netherlands: Breaking the Institutional Path?” *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 29, no. 3 (September 2014), pp. 444 – 445.

⑤⑨汪建强：《国际经验与中国进路：非营利机构参与保障房建设及运营》，黑龙江：《行政论坛》，2014年第6期，第80页。

⑥⑩Gruis Vincent and Nieboer Nico, “Social Housing Investment Without Public Finance: The Dutch Case,” *Public Finance and Management*, vol. 6, no. 1 (March 2006), pp. 137—140.

作者简介：顾 昕，浙江大学公共管理学院教授、博士生导师，浙江大学社会治理研究院首席专家，浙江大学民生保障与公共治理研究中心专职研究员；杨 艺，本文通讯作者，北京大学城市治理研究院研究助理。北京 100871

[责任编辑 陈泽涛]