

人才保障性住房政策国际经验及启示

余佳欣

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2022年7月16日; 录用日期: 2022年8月12日; 发布日期: 2022年8月18日

摘要

城市的竞争就是人才的竞争, 高昂的房价成为我国各大城市引才留才的瓶颈, 政府有必要为人才提供安居之所。通过探析相关研究进展, 发现当前我国人才保障性住房体系处于初步探索阶段, 亟需学习国际先进经验, 着力解决人才住房问题。本文首先梳理了德国、新加坡、美国、日本四个典型国家人才保障性住房的政策经验; 接着总结了三种人才保障性住房的基本模式, 分别是合作式保守主义模式、政府主导的人民福利模式以及自由主义模式; 最后在分析我国人才保障性住房政策实施现状的基础上, 提出我国应批判性学习国际经验, 加快相关立法与体制机制创新, 构建分类别、多层次的人才保障性住房政策, 推进人才保障性住房的增量与质优, 优化监督机制, 处理好人才保障性住房与保障性住房的关系。

关键词

人才保障性住房, 比较分析, 经验借鉴

The International Experience and Enlightenment of Policy of Affordable Housing for Talents

Jiaxin Yu

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Jul. 16th, 2022; accepted: Aug. 12th, 2022; published: Aug. 18th, 2022

Abstract

The competition of cities is the competition of talents. The high housing price has become the bottleneck of attracting talents in Chinese major cities. It is necessary for the government to provide housing for talents. Through the analysis of relevant research progress, it is found that the current affordable housing for talents system in China is in the preliminary exploration stage, and it is ur-

gent to learn advanced international experience and focus on solving the problem of talent housing. Firstly, this paper reviews the policy experience of affordable housing for talents in Germany, Singapore, the United States and Japan. Then, summarizes three basic modes of affordable housing for talents, including cooperative conservatism mode, government-led people's welfare mode and liberalism mode; finally, based on the analysis of the current situation of the implementation of China's policy of affordable housing for talents, it is proposed that China should learn international experience critically, speed up the innovation of relevant legislation and institutional mechanisms, build a classified and multi-level policy of affordable housing for talents, promote the increment and quality of affordable housing for talents, optimize the supervision mechanism, and deal with the relationship between affordable housing for talents and affordable housing.

Keywords

Affordable Housing for Talents, Comparative Analysis, Empirical Reference

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

人才是发展的基础，当前各城市间的竞争归根到底是人才的竞争。人才在产业和区域发展上的重要性日益显现，早在 1912 年美国管理大师德鲁克就人才对经济和产业存在的重要影响做过深入探索[1]，其后舒尔茨在美国经济学会第七十三届年会上也指出“人力资本”在经济领域的重要作用[2]，进一步彰显了人才的不可替代性。2021 年 9 月，习近平在中央人才工作会议上明确指出：“全方位培养、引进、用好人才，加快建设世界重要人才中心和创新高地，为 2035 年基本实现社会主义现代化提供人才支撑，为 2050 年全面建成社会主义现代化强国打好人才基础[3]”。对我国而言，经济持续发展的关键是以高新技术为特征的现代制造业等经济增长方式的转变，加快科技进步与自主创新进程，重要的是要造就大批高素质的创新型人才[4]。

改革开放以来，随着我国经济由计划型转向市场型，人才配置方式也相应地从非经济方式转向经济方式，市场机制的发展与成熟使得人才自由流动成为必然。伊兰伯格认为自愿流动可被看成一种投资，当流动的预期收益大于货币成本与心理成本时，劳动力的流动就会发生[5]。因此，人才集聚与区域经济发展关系密切，一个人才集聚区实际上就是一个“人才特区”，它是人力资本与经济、产业、社会及政策等强力作用的典型区域。为吸引高素质劳动人才的流入，改善城市人口结构，各城市自二十一世纪初开始努力推进人才发展体制机制改革，破除人才引进、培养、使用、评价、流动、激励等方面障碍，壮大本地区高水平人才队伍，以提高本土综合竞争实力。在各地人才政策中，如何建立起具有吸引力的人才服务体系，让人才不仅能够被引进来，还能够成功留下来，成为我国地方政府持续探索的焦点。

我国已步入“十四五”发展时期，城市化和产业化发展进入新阶段，国内用地紧张，房价高企，人才流入各城市工作，首先要面临的是居住问题，不断增加的住房消费比重使得人才生活压力沉重，生活幸福感与定居稳定性受到严重影响，劳动积极性受挫，长期来看不利于城市有效地留住人才。“有恒产方有恒心”，任何城市要想吸引人才需重点考虑人才居住问题，人才保障性住房不仅满足的是人才基本生存需要，更是人才享受城市公共物品的凭证与人才安居乐业的基石。在激烈的人才争夺战中，政府须尽力为人才提供安居之所，将人才纳入保障性住房体系范围中，发挥住房保障政策的保民生和促发展作用，立足全球，学习发达国家先进政策经验，为加强城市人才队伍建设提供借鉴，确保用人单位对所需人才“招之能来，来之则安”。

2. 研究现状

关于人才政策的研究如今已硕果丰富，呈百花齐放之势，但人才保障性住房政策作为人才政策研究的细分领域，目前处于新兴状态，中国知网 CNKI 中与“人才保障性住房”相关的文献记录仅有 97 篇，见图 1。起初，2006 年至 2009 年学界中仅有三篇成果，而在 2010 年第二次全国人才工作会议举办后，中央发布了《国家中长期人才发展规划纲要(2010~2020 年)》，提出“改善青年科技人才的生活条件，有条件的城市可在国家保障性住房建设中优先解决住房问题[6]”，学者们至此提高了对人才居住问题的关注，发文数量开始上升，之后略有回落，但未来仍是值得持续探索的领域。此外，被引次数较高的文献也有助于把握研究领域内的关注热点和未来研究方向，见表 1。其中，王效容、石忆邵、崔哲、王茜等学者的研究被引频次位于前列，由于该研究领域处于起步阶段，大多仅围绕人才保障性住房的建设与管理、实践现状、发展策略等方面进行探讨，但综合来看还存在着较大的研究空间。

从理论层面来看，学界主要运用公共经济理论、住房梯度消费理论、住房过滤理论等分析人才住房政策，由政府提供的人才保障性住房是一种准公共物品，能够解决流动人才住房问题，带来正向外部效应，而人才对于住房的需求又会由于自身的多样性呈现梯度层次特征，加之人才住房质量会随着使用年限的增长而逐渐下降，无法满足高层次人才的需求，从而形成过滤效应，因此政府需运用有限的财政资金分层供给人才住房[7]。高昂的居住成本是当前我国各城市引才、留才的普遍问题，人才保障性住房政策对引才、聚才具有重要影响。目前我国人才保障性住房体系建设仍处于初步发展阶段，部分城市陆续出台了相应的人才安居办法，如 2009 年深圳市发布的《深圳市人才安居办法》及 2018 年北京市发布的《关于优化住房支持政策服务保障人才发展的意见》，但各地实践时间较短，体系不够清晰明确，也暂未探索出统一且成型的人才保障性住房模式。同时，学界对于我国人才保障性住房的研究不够深入，讨论大多局限在国内，对于完善人才保障性住房体系建设方面还缺乏全球化的视野。

因此，我国应学习国际先进经验，着力解决人才住房问题，增强人才吸引力与可持续竞争力。德国、美国、日本、新加坡是国际上人才保障性住房实践较为成功的国家，本文对其政策经验进行了系统分析，并总结出不同类型的人才保障性住房模式，将有助于优化我国人才保障性住房政策的未来发展方向，对推动人才安居、经济高速发展及实现人才强国战略具有重要的现实意义。

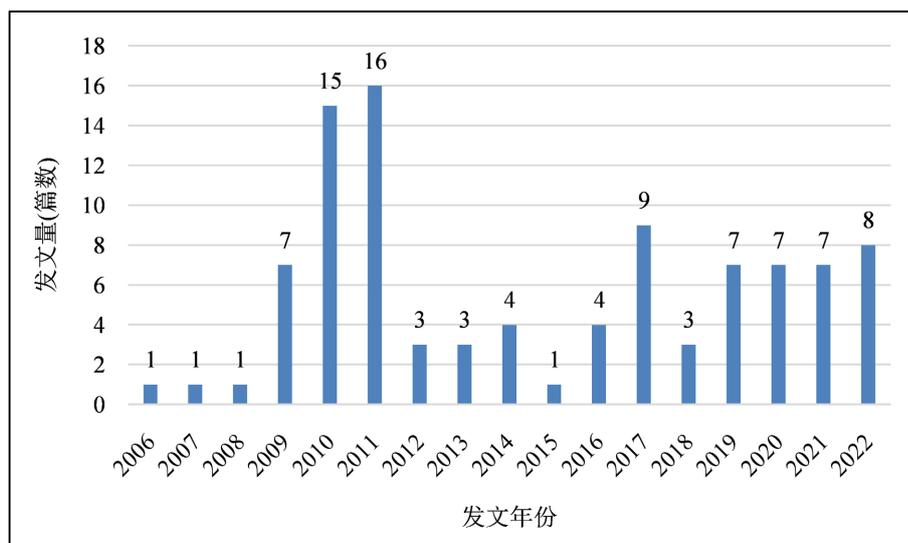


Figure 1. Statistics of research literature on affordable housing for talents in China since 2006
图 1. 2006 年以来我国人才保障性住房研究文献数量统计

Table 1. The top ten articles with the highest citation frequency of affordable housing for talents in China
表 1. 我国人才保障性住房被引频次最高的前十篇论文

序号	年份	文章名称	来源期刊	作者	被引
1	2014	大学毕业生保障房居住满意度调查 ——以嘉兴人才公寓为例	城市问题	王效容, 张建坤, 李灵芝	41
2	2017	上海人才住房政策: 新定位与新策略	同济大学学报 (社会科学版)	石忆邵, 钱世芳	27
3	2011	浅论保障性住房的城市精神 ——宁波鄞州区人才公寓设计	时代建筑	崔哲, 董屹, 平刚	21
4	2011	外来引进人才的住房保障发展策略研究	华中师范大学	王茜	18
5	2019	深圳市人才保障住房新实践 ——以水围村综合整治为例	中国软科学	段阳, 杨家文	14
6	2012	人才保障性住房的 implement 现状和经验 与优化措施	重庆科技学院学报 (社会科学版)	阎芳	10
7	2014	高校高层次人才保障房发展问题探讨	河北经贸大学学报	马先标	9
8	2007	城市“新白领”住房问题研究	中国房地产	签瑛瑛, 戚丽琼, 李姚	8
9	2017	保障住房是人才引进的关键	纳税	汤红宇	6
10	2017	德国人才型保障性住房	上海房地	汉斯于尔根克虏伯, 王志成	5

3. 典型国家人才保障性住房政策经验

二战以来, 全球城市化和产业化进程加快, 劳动力与资本大量涌入城市, 带来用地紧张和人口居住问题, 许多国家在建立保障性住房体系方面进行了本土化实践, 主要发达国家已拥有成熟的住房保障制度。当前全球人才竞争日益白热化, 人才保障性住房体系建设成为各国推进引才留才计划的重要内容, 其中德国、新加坡、美国、日本四国践行较为成功。

3.1. 德国经验

长期以来, 德国被认为是全球范围内住房保障的典范国家之一。住房保障政策作为德国公共政策的重要组成部分, 不仅已覆盖到低收入家庭、关键工作者(政府人员、警察、教师等)和特定人群(单亲家庭和老年家庭), 还逐渐覆盖到了创新人才群体, 如今德国的人才保障性住房体系已较为成熟。

3.1.1. 法律体系完善和重视海外人才、创新人才

德国社会保障法律体系层次多样、内容完善、功能健全, 《住房建设法》、《住房补助金法》、《住房租赁法》及《私人住房补助金法》的实施为德国人才保障性住房建设提供了制度支持。德国对人才的重视在一系列人才计划中得到了充分体现, 如以吸引 IT 高技术人才为目标的“德国绿卡计划”(GGC)、以吸引非欧盟高技术人才移居为宗旨的“欧盟蓝卡计划”(EUBC)以及为留住本国人才提出的“精英大学计划”等[8], 各项计划均将人才保障性住房视为引才留才的重要战略内容。

3.1.2. 提供主体多样及保障待遇优厚

德国目前共拥有人才保障性住房 140 万套, 政府不是唯一的提供者, 非政府组织、私营雇主企业、

社会个人房东也是重要提供主体。德国人才保障性住房(Talent affordable housing, 简称 TAH)可分为四种类型, 分别是社会人才住房(Social Talent Housing, 简称 STH)、公共人才住房(Public Talent Housing, 简称 PTH)、企业人才住房(Enterprise Talent Housing, 简称 ETH)、补贴型人才住房(Subsidized Housing, 简称 SH) [9], 如表 2 所示。前三种为实物保障, 可租可售, 以租为主, 不同类型人才可享受的住房保障待遇不同。住房品质总体较高, 房屋套内使用面积大, 小区绿化优美, 配套设施方面也提供了收费低廉的高质量医疗、免费物业管理、优惠的通讯及安保等服务[10]。

Table 2. Classification of German talented affordable housing

表 2. 德国人才保障性住房类型划分

	提供主体	提供方式	保障待遇	保障对象
社会人才住房(STH)	政府部门、非政府组织、私营企业、个人房东等	租赁型住房	房租低于市场	做出特殊贡献的科学家
公共人才住房(PTH)	政府部门	租赁型住房、出售型住房	房租及售价低廉	身居要职的教育人士或科研人员
企业人才住房(ETH)	非政府组织、私营企业、个人房东等	租赁型住房	人才在聘用期内享受较低甚至全免的租金	领导层次公务员与特殊专业人才
补贴型人才住房(SH)	政府部门、非政府组织、私营企业、个人房东等	房租补贴、购房补贴	根据人才类型与等级、家庭情况、薪资水平等标准确定补贴数额	各类人才

3.1.3. 政府是租金与房价的控制者

德国政府并非人才保障性住房的直接建造者, 而是租金与房价的控制者。政府重视发挥市场作用, 通过政府提供、土地置换与废弃土地再利用等方式获得土地配额及划分建房区域, 并推行优惠性税收与贷款政策, 鼓励非营利性建房企业、招才公司以及团体或个人兴建人才保障性住房, 发放固定标准的联邦政府建房补贴[11]。

租赁型人才保障性住房的房源大多来源于社会, 少量来源于用人单位。租赁价格由政府、房屋中介、房东与房客协会多方主体共同确定, 房东不能随意涨价。此外, 德国的人才保障性住房也是享受公共利益的凭证, 租赁者与购房者享有同等权益的本地社会服务。未来, 德国政府将继续通过实行优惠性金融政策、支持非营利机构与企业发展人才保障性住房等间接干预方式来发挥市场的作用, 提高居住水平和引进人才的保障性住房自住私有率, 将重点产业聚集区进一步打造成为人才保障性住房聚居区, 在“全球人才争夺战”中站稳脚跟。

3.1.4. 实施应急性政策与动态化管理

房屋在接纳人才入住前, 需通过严格的健康安全标准检验, 并进行房屋质量评级, 人才保障性住房享受者可凭借公信券入住与自身人才等级相对应的人才住房。针对人才从入职到正式入住期间的居住过渡问题, 德国推行了应急性政策, 为人才提供了设施完善的单元式住房, 居住期限最长为六个月。德国人才保障性住房的管理方式整体上呈现动态化。市场住房短缺时, 鼓励建设社会人才住房, 进行实物配置; 市场住房供需平衡时, 推行补贴型人才住房, 发放租金与购房补贴[12]。这种动态化管理方式, 有效地满足了人才的安居需求, 避免对市场带来过大冲击, 保障了德国房地产的良性发展。

3.2. 新加坡经验

新加坡地狭人稠，资源贫乏，城市化水平却极高，在解决国民居住问题方面有口皆碑。新加坡住房保障计划始于1964年，又被称为“组屋计划”，后续经过多年探索与实践，形成了高计划性住房保障体系[13]，人才保障性住房同样也是新加坡住房保障体系中的重要组成部分。

3.2.1. 政府承担最大社会责任

新加坡政府是人才保障性住房相关战略的制定者与统筹规划者，主导性强，住房发展局统一推动住房的建设与开发，避免了社会多重力量参与可能带来的混乱局面。资金主要来源于公积金储蓄与政府财政补贴，政府强制要求劳动者与用人单位需按照劳动者薪资37%的比例缴纳公积金，其中个人需缴纳20%，用人单位缴纳17%，公积金交由中央公积金局进行统一管理与运营。此外，新加坡政府严控土地成本，公积金制度行之有效，注重住房配套设施维护，并实施封闭式管理，住房保障的准入与退出都有严格的规定，并以政府之手管控房价收入比，以防高昂的居住成本导致人才的流失。

3.2.2. 分层次提供保障

新加坡住房分配主要依据家庭收入水平，采用的是政府分配与市场出售相结合的方式，中等收入人才群体可选择租住廉租房，也可购买廉价房或高档公寓，高收入人才群体不能享受租屋居住待遇和公积金贷款，只能通过市场商业贷款购买商品性住房，并鼓励不同收入水平的民众混合居住，共享社区基础设施[14]。新加坡的住房保障体系不仅解决了低收入群体的居住问题，还满足了中高收入人才群体对住房的高品质要求，对维护社会治安的稳定与发展国民经济有着极其重要的意义。

3.2.3. 创新街区实现职住平衡

新加坡不仅通过普惠的“组屋计划”保障了人才基本住房权益，还打造创新街区人才住房及实施外来人才居住计划。创新街区概念最早由美国布鲁金斯学会的布鲁斯与朱莉共同提出，是指由一批具有影响力的高新技术企业集聚而形成的城区[15]。“纬壹科技城”(One-North)是新加坡政府倾力打造创新街区的一个成功案例，驱动力来源于新加坡政府吸引人才、打造新加坡“硅谷”的美好愿景。纬壹科技城的建设始于2001年，核心产业主要包括生命医药、信息通信与数字媒体等[16]。为提高人才吸引力，创新街区的功能不只局限于产业布局，还包含了完善的人才配套服务，例如生活、教育、商业、娱乐以及居住等，其中人才住宅主要面向科创企业员工，房屋质量较高，周边环境优美，能够有效满足人才的高品质居住需求[17]。从本质上来看，创新街区的布局模式有效地缓解了人才的通勤问题，提高了人才的工作与生活质量，实现了职住平衡与产城融合。

3.2.4. 外来人才居住计划促进引才留才

新加坡的人才战略不仅重视开发本国人才，还注重引进海外人才，并针对住房问题推出了外来人才居住计划[18]。计划规定获得新加坡永久居民资格的人才、就业准证持有者以及半熟练工人均享受可供一家人居住的临时性人才组屋待遇，这类组屋租住价格较低，每月仅需700~1400新元[19]。此外，政府还为赴新加坡接受高等教育的留学生提供了免费宿舍，并给予毕业生留在新加坡工作的机会[20]，高校中的外籍教师可享受丰厚的租房补贴，还能够以优惠的价格购买公寓或高级别墅[21]。外来人才在获得永久居留权后享受与国民同等的住房福利，可以申请租住或购买廉价房[22]，地域归属感也能由此提升。

3.3. 美国经验

美国是一个多元、开放的移民国家，在保障住房方面实际上并未出台针对“人才”的专项政策，是因为完备的美国住房保障体系将全体国民纳入到了保障范围中，致力于让人人住上满意的住房，而真正

意义上的人才保障性住房在美国住房保障体系发展史中始终有章可循。

3.3.1. 收入分层保障及重视科技人才、有色人才

“二战”时期，美国的科技里程碑——曼哈顿工程就开始将人才和资源集中配套使用，建设大量住房与公寓单元，吸引各类科技人才进入工程领域以增强美国科创实力，进一步推动美国成为超级科技大国[23]。20世纪30年代至70年代，美国的国防人员及退役军人群体可享受专有住房，另外政府再为中等收入家庭提供自有产权住房补贴。美国对于高、中、低收入的划分主要依据国民基本收入情况，准入机制较为严格，个人工资收入、银行流水等财产证明是最重要的审核材料。各城市经济发展水平不同，标准也不同，对于符合标准的人才，只需支付市场价水平25%的租金，同时该标准每年也会随着美国经济社会发展的情况进行相应调整[24]。无论收入水平与社会地位的高低，美国政府希望让所有家庭都能拥有体面的住房与舒适的生活环境，而中等收入群体在一定程度上可以代表美国的中坚人才。鉴于美国种族问题严重，美国也关注到了不同肤色人才群体间生活质量的差距，并实施了“美国梦首期付款计划”，为有购房意愿的中等收入家庭提供1万美元的补贴或特定比例的首付资助，资助比例最高可达60% [25]。

3.3.2. 发挥市场作用提供保障

70年代以后，美国的住房保障政策进入市场化阶段，保障房的供给已经达到一定数量，政府由直接提供公共住房转变为通过财政补贴与金融支持向保障群体发放租房补贴、低息购房贷款及首付担保等，并不断改进房租援助计划，扩大保障范围[26]。美国住房保障管理机构不仅包括联邦住房管理局，还包括公共利益服务的社会企业，即联邦国民抵押贷款协会，致力于为民众房屋贷款提供资金支持。

美国的人才保障住房历经了动态的长期发展，覆盖范围从科创人员、军人等特殊群体扩大到全美中高收入群体，通过发展公共住房、集体产权房的实物保障手段以及租房货币补贴、购房金融工具等市场化手段来解决中等收入人才群体住房的后顾之忧，其中市场化保障手段是最重要的形式，美国政府希望能够真正发挥人力资源优势，使得人才成为美国社会经济发展的中坚力量。

3.3.3. 推行混合居住计划

美国早期新建了大量公共住房，形成了不同收入水平、不同种族群体的居住隔离现象，建筑衰败，犯罪滋生，贫困积聚，保障效果大打折扣，而芝加哥就是美国公共住房问题最为严重的城市[27]。

为缓解美国贫富居住分异的矛盾，提高社会治安水平，美国推行了不同收入水平群体混合居住计划，政府不再大量兴建公共住房，而是提供租房优惠券，鼓励民众自由选择社会化房源。1992年起，美国实施了为期十年的城市复兴计划——“希望六号”，提倡混合居住，提高社区住房品质，吸引中高收入人才入住，打破贫富隔离，促进居住融合，缓解社会矛盾。2009年奥巴马政府在“希望六号”的基础上实施了“选择性邻里计划”，引入非营利组织等社会力量，将衰败的公共住房及资助住房打造成为更加高效且可持续发展的混合收入住房，并致力于提高社区的教育、医疗、交通等配套设施质量[28]。

混居计划有效地平衡了人才保障性住房与低收入群体保障性住房之间、住房与配套设施之间的关系，在波士顿、纽约、芝加哥等城市取得了较好的实施效果。值得一提的是，中等收入群体比起低收入群体更容易获得公共住宅，形成公共住宅私有化风险，这一点也受到了强烈抨击[29]。

3.3.4. 纽约：实物与货币相结合的混合手段

从地方层面来看，纽约是全美最早启动“可支付住房”建设且践行最为成功的城市，代表性较强，其关于人才的住房保障经验值得学习借鉴。纽约拥有的可支付住房类型较多，除了由联邦政府提供公共住宅、居民性住房券、项目型住房券、LHTC项目以及“80/20”项目外，地方政府还提供421A住宅及Mitchell-Lama住宅。原本这些项目大多是提供给AMI水平(全称Area Medium Income，地区中等收入水

平)在 80% 以下的中低收入群体,但部分收入水平超过平均数的民众仍然会因居住成本过高难以保证基本生活质量[30],为应对这种人口发展趋势,纽约政府规定收入达中等水平的家庭也可领住房补贴。如今,纽约住房保障政策的范围已覆盖到教师、艺术家、医疗工作者等人才群体以及对纽约城市发展作出重要贡献的公共服务人员[31]。例如,教师群体可获得 5000 美元的购房首付款补贴以及优惠贷款[32]。如今纽约已为中等收入群体配建了高达 75% 的公共住房,这些公共住房多为高层建筑,房屋设施与社区环境优良,运作较为成功。目前纽约也积极发展集体产权房,发挥市场作用,给予中等收入群体相应的租金补贴、首付补贴及贷款优惠。

3.4. 日本经验

当前日本已经能够综合运用实物、财政、金融及税收等工具来解决人才住房问题。住房保障体系基本完善,包括廉租房保障、城市低价住房出售、住宅金融公库建房三部分,主要管理机构是国土交通省住宅局,人才享受的是城市低价住房及住宅金融公库建房待遇。

3.4.1. 城市低价住房保障

城市低价住房属于实物补贴,是由中央政府出资统筹并通过都市再生机构(前身为住宅准备公团)修建的公团住房,其品质可基本满足居住需要,人才可通过抽签申请租赁或低价购买该类住房,房价控制在人才年收入水平的 5.3 倍,租金仅为租户家庭每月收入水平的 15%,低于市场价的部分由政府进行补贴[33]。

3.4.2. 推行混合型金融政策

难以从一般性金融机构获得购房或建房贷款的人才群体,可向日本住宅金融支援公库申请 flat35 贷款。人才保障性住房金融政策混合性特征明显,政府为主导,民间金融机构为主体,贷款资金主要来源于各金融机构和邮政储蓄,投资渠道宽,流动性强,且无年收入申请门槛,利率较银行贷款来讲更低,实行固定利率制,贷款数额最高可达总房价的 90%,还款期限长[34]。人才在获得优惠购房贷款的同时,还可享受到各类税收减免待遇,人才的住房私有率也随之上升。考虑到日本社会经济的发展变化,政府对收入阶层的划分也是动态的,并设立审核机构每年对保障群体进行家庭收入情况调查,对不符合保障要求的人群采取强制退出措施[35],以确保人才能够真正获得住房保障,做到应保尽保。

3.4.3. 东京:灵活利用公用土地

东京作为日本都城,人口密集,为打造宜居东京,政府不仅注重提高城市教育、医疗、商业等方面的公共服务质量,鼓励社会机构参与开发,并灵活利用公用土地,鼓励人才在交通便利的城市中心居住[36]。人才住房质量的优化极大地提高了东京作为国际都市的魅力,使得国内外人才能够更加自由地集聚与交流。现如今,老龄化问题严重的日本急需人才流入来激发经济活力,日本政府将进一步优化住房存量,利用好空置住房,提升配套基础设施质量,构建日本人才住房保障长效发展机制。

4. 人才保障性住房政策模式总结

不同国家的人才保障性住房体系既有共性,又有个性。共性之处在于各国对于人才安居问题的重视以及保障手段呈现多样性,但由于各国政治体制、经济发展水平与社会环境等要素存在着较大差异,又孕育出不同模式的人才保障性住房体系。人才保障性住房面向的是人才劳动群体,而社会福利与劳动力市场相互交织,因此人才保障性住房模式也与社会福利模式高度相关。关于社会福利模式的分类,学界中较为权威的思想是丹麦学者安德森的福利三分法。在蒂特马斯福利分类思想的影响下,安德森在其著作《福利资本主义的三个世界》中以“非商品化”为核心概念,将世界福利制度分为自由主义福利模式、保守主义福利模式以及人民福利模式[37]。不同模式在不同国家扎根,适应了各国政治经济发展,并呈现

出不同特点。德、新、美、日四国的人才保障性住房同样可归结成三种模式：德国的人才保障性住房为合作式保守主义福利模式，强调被保障对象的劳动参与度，同时呈现多方力量的合作倾向；新加坡的人才保障性住房为政府主导的人民福利模式，普惠性较强，保障范围覆盖到全体国民；美国与日本均为自由主义福利模式，市场化程度较强，是基于经济调查与家庭收入水平的社会住房保障，具有一定的救济性。典型国家人才保障性住房模式如表 3 所示。

Table 3. Model of talented affordable housing in typical countries

表 3. 典型国家人才保障性住房模式

典型国家	人才保障性住房模式	基本特点
德国	合作式保守主义模式	考量人才劳动贡献度；不干预市场经济；政府、雇主、雇员与社会组织多方力量参与。
新加坡	政府主导的人民福利模式	普遍人民原则；政府主导性强，统一管控。
美国、日本	自由主义模式	注重民众收入审查；重视市场作用；发挥财政、税收与金融政策等工具的作用。

德国社会福利化水平较高，人才保障性住房呈现合作式保守主义模式。政府通常会对保障对象的劳动市场贡献度进行衡量，并给予相应的住房保障待遇，尽量将个人福利独立于市场之外，不会过分干预社会经济生活，鼓励房地产商品市场自由运行。此外，德国人才保障性住房并不是传统的保守主义模式，而是在不改变原有保障原则的基础上，倡导政府与雇主企业、非政府部门等多方社会力量共同承担保障责任，具有合作式特征。

新加坡人才保障性住房实行由政府主导的人民福利模式，奉行普遍公民原则，保障对象覆盖所有具有公民资格或长期居留资格的人才，且“非商品化”程度最强，并非追求最低需求平等，而是能够提供满足人才需求的高质量住房保障[38]。

日本与美国发展自由主义模式的人才保障性住房。美国人才保障性住房的核心在于房价或租金的可支付性[39]，市场化程度较高，制度设计高度成熟，补贴手段完善，住房政策金融工具数量众多，是世界各国发展市场化住房保障制度的标杆。日本受到美国自由主义经济的影响，其人才保障性住房也呈现自由主义模式，关注人才的都市生活质量，能够综合运用多种市场手段解决人才安居问题。自由主义模式在三种模式中非商品化效应最低，注重民众的经济情况调查，准入与退出审查机制严格，行政干预手段较少，强调发挥税收、金融等手段的市场作用，建立起分层化的住房体系，并最终帮助人才实现房屋产权私有化。

5. 国际人才保障性住房政策对我国的启示

“发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力”。为解决人才安居问题，各地已陆续进行了人才保障性住房的初步探索，将建设人才保障性住房纳入重点工作范围，全国范围内地级市人才保障性住房政策推行情况可见图 2。东部、中部、东北部及西部地区存在一定差异，见表 4，东部地区的推行速度与地级市数量明显优于其他三个地区。此外，各城市的政策实施效果参差不齐，从全国层面来看机制尚未完善，未建立起统一的人才保障性住房体系。我国人才保障性住房体系下一步将如何发展，是实现人才强国的重大战略问题。

一国人才保障性住房体系与当地政治经济状况密切相关，我国不应机械地照搬上述典型国家中任意

一种人才保障性住房模式，而应批判性地学习、借鉴各国经验，因地制宜，用混合与发展的眼光看待，走中间道路，既要强调政府向人才提供社会住房福利的责任，由政府主导人才保障性住房建设，又要积极发挥市场的作用，鼓励房地产企业、金融机构与其他第三部门多方力量参与，进行市场运作，适度普惠，统一管理，并运用多种手段保障人才安居，建设起具有中国特色的人才保障性住房体系。针对未来我国人才保障性住房建设的发展导向，结合本国国情，提出以下几点优化建议。

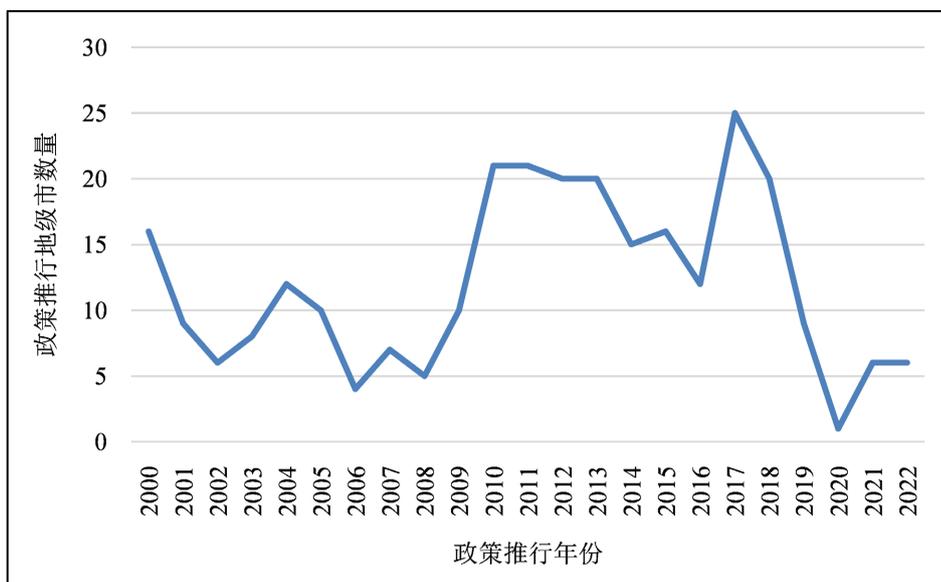


Figure 2. The implementation of talent affordable housing policy in prefecture-level cities in China
图 2. 我国地级市人才保障性住房政策推行情况

Table 4. Implementation of talent affordable housing policy in different regions
表 4. 不同区域人才保障性住房政策推行情况

推行年份	东部	东北部	中部	西部
2000~2005	26	5	9	13
2006~2010	26	5	9	13
2011~2015	52	10	18	26
2016~2022	104	20	36	52

5.1. 加快人才保障性住房相关立法与体制机制创新

虽然我国部分城市已公布了人才保障性住房的政策文件，但未步入法制化阶段，如何从国家层面推动政策立法化应成为下一步工作重点。明确政府主导责任，拓宽社会主体参与渠道，协调好各方利益，鼓励社会力量承担相应的社会服务义务。建议成立从上至下的专门组织，作为人才住房保障的统一管理部门或机构，加快创新人才住房保障的体制机制，建设起集融资、建设、运营与服务等功能为一体的人才保障性住房管理平台，提高工作效率，发挥规模效应。

5.2. 构建分类别、多层次的人才保障性住房政策

住房消费存在明显的分层现象，不同群体的住房消费能力、住房偏好差异较大。人才自身的多样性

和多层次性决定其住房消费需求的多样性和多层次性，进而要求人才保障性住房政策的多类别性和多层次性。地方政府可根据自身区域经济发展定位，差异化设置人才认定标准，结合人才劳动贡献程度多类别、多层次地划分人才，放宽人才保障范围，并根据建设方式与提供主体的不同划分多种类型的人才保障性住房，不同类型的人才可对应享受不同类型的住房保障待遇，并给予自由选择保障方式的权利。

5.3. 推进人才保障性住房的增量与质优

考虑到土地资源紧张，政府可收购社会化土地或房源进行自建、改建与扩建，同时，也可利用社会个体房东的自由房源，采取货币手段推动人才保障性住房的增量发展。不仅仅是增量，质优也是需要考虑的目标。政府应优化人才保障性住房建设选址，将住房融入战略型产业园区，减少人才职住分离。优化人才住房社区公共配套设施建设，提高保障待遇水平，加强周边交通、教育、医疗、休闲娱乐及卫生环境的优化，打造人才宜居社区。

5.4. 优化人才保障性住房监督机制

对人才保障性住房运营的监督主要包括以下三个方面：第一，对建设质量及入住是否符合标准进行监督。人才保障性住房在接纳人才入住前，需通过严格的健康安全标准检验，并划分房屋质量等级，人才可入住与自身人才等级相对应的保障住房。第二，对人才保障性住房的政策执行效果以及准入条件审核进行监督。建议实行多元化参与，倡导各级政府、开发商、房屋管理机构、居民租房协会等主体间相互联系，相互制约。第三，严格实行人才保障性住房体系准入与退出的机制，对租赁或购买对象的使用是否规范进行监督。严格审查申请者资格，及时清退不符合条件的住户，在人才范围内封闭管理。

5.5. 处理好人才保障性住房与保障性住房的关系

人才保障性住房与传统的保障性住房不同，前者针对的是符合相关认定标准及区域发展定位的人才群体，后者是针对社会弱势群体。人才保障性住房作为新兴的一种保障形式，相应的成文法律较少，与保障性住房的界限也不够清晰，有必要将人才保障性住房从保障性住房体系中脱离出来，实行双轨制，建立和完善人才保障性住房法律条款，加大重视力度，从根本上推进人才保障性住房体系的制度化建设。吸取美国公共住房危机的历史教训，推行社区内不同群体的混合居住，避免贫富隔离及可能引起的阶层冲突，促进各类社会群体的接触与交流，建立起不同阶层之间的对话，营造出多元化居住空间，创建良好的社会氛围。

参考文献

- [1] 赵曙明, 黄昊宇. 企业伦理文化与人力资源管理研究[J]. 经济管理, 2006(16): 4-15.
- [2] 宫留记. 布迪厄的社会实践理论[M]. 开封: 河南大学出版社, 2009: 102.
- [3] 新华社. 为社会主义现代化强国筑牢人才基础[EB/OL]. http://www.news.cn/politics/2021-09/29/c_1127918618.htm, 2021-09-29.
- [4] 宋涛. 国民经济发展中的问题研究[J]. 当代经济研究, 2007(1): 1-5+72.
- [5] 彭雅娜. 劳动合同法框架下人才流动引发人才价值流失与竞业禁止相关问题的探析[J]. 楚天法治, 2014(12): 196.
- [6] 中华人民共和国人民政府网. 国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content_1621777.htm, 2010-06-06.
- [7] 石忆邵, 钱世芳. 上海人才住房政策: 新定位与新策略[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2017(3): 59-65.
- [8] 曾明星, 薛琪薪, 李安琪. 人才新政背景下上海人才居住困境及保障性住房机制研究[J]. 中国人事科学, 2020(9): 67-78.

- [9] 宋立焘. 先行示范区建设与深圳公共住房制度改革研究[J]. 特区实践与理论, 2019(6): 68-73.
- [10] 王志成, 汉斯·于尔根·克虏伯, 恩里克·泽霍夫. 德国人才保障性住房发展势态(一) [J]. 住宅与房地产, 2017(2): 131-135.
- [11] 王志成, 汉斯·于尔根·克虏伯, 恩里克·泽霍夫. 德国人才保障性住房发展势态(二) [J]. 住宅与房地产, 2017(8): 78-80.
- [12] 王志成, 汉斯·于尔根·克虏伯, 恩里克·泽霍夫. 德国人才保障性住房发展势态(三) [J]. 住宅与房地产, 2017(11): 76-80.
- [13] 惠博, 张琦. 保障性住房研究——美国、新加坡的经验及其对中国的借鉴[J]. 武汉金融, 2011(5): 43-46.
- [14] 李俊夫, 李玮, 李志刚, 薛德升. 新加坡保障性住房政策研究及借鉴[J]. 国际城市规划, 2012, 27(4): 36-42.
- [15] 许凯, 孙彤宇, 叶磊. 创新街区的产生、特征与相关研究进展[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 110-117.
- [16] 许超, 郑璇, 张琼琼. “创新街区”国际案例分析——新加坡纬壹科技城的经验与启示[J]. 山西科技, 2018, 33(4): 6-10.
- [17] 张俊. 创新导向下高科技园区的规划管控研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 华南理工大学, 2019.
- [18] 沈红芳. 东南亚的工业化、外国直接投资与科技进步[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2014: 61-63.
- [19] 李政毅, 何晓斌. 新加坡面向创新驱动型经济的人才政策经验与启示[J]. 社会政策研究, 2019(2): 130-138.
- [20] 文祺. 海外留学指南[M]. 北京: 北京理工大学出版社, 2012: 191.
- [21] 刘融斌. 经济因素在新加坡大学人才汇集中的作用及启示[J]. 商业研究, 2008(5): 211-213.
- [22] 薛琪薪. 优化城市人才发展环境的实践研究——以上海市长宁区为例[J]. 中共成都市委党校学报, 2020(3): 85-91.
- [23] 蓝志勇, 刘洋. 美国人才战略的回顾及启示[J]. 国家行政学院学报, 2017(1): 50-55+126-127.
- [24] 张晓艳. 西安市外来引进人才的住房问题研究[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西财经大学, 2019.
- [25] 谢义维. 主要发达国家住房保障制度及中国的实践研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2014.
- [26] 孟庆瑜. 我国公共租赁住房制度的政策法律分析——基于公共租赁住房市场化的研究视角[J]. 河北法学, 2011, 29(12): 66-76.
- [27] 王承慧. 美国公共住房发展的多面性及启示——以芝加哥、纽约与波士顿为例[J]. 现代城市研究, 2016(6): 22-30.
- [28] 杨昌鸣, 张祥智, 李湘桔. 从“希望六号”到“选择性邻里”——美国近期公共住房更新政策的演变及其启示[J]. 国际城市规划, 2015, 30(6): 41-49.
- [29] Khare, A.T. (2017) Putting People Back into Place-Based Public Policies. *Journal of Urban Affairs*, 37, 47-52.
- [30] 李甜. 纽约可负担住宅建设发展及 2014-2024 住房新政解读[J]. 住宅科技, 2015, 35(3): 39-44.
- [31] 李丁鼎. 深圳人才住房保障问题及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2019.
- [32] 贾宜如, 张泽, 苗丝雨, 肖扬. 全球城市的可负担住房政策分析及对上海的启示[J]. 国际城市规划, 2019, 34(2): 70-77.
- [33] 王建武. 大国安居: 我国土地与房地产市场调控政策[M]. 哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2017: 112.
- [34] 金浩然, 翟宝辉, 王艳飞, 朱晓龙. 日本住房发展现状与政策及对我国的启示[J]. 建筑经济, 2019, 40(5): 20-23.
- [35] 王月坤. 上海市人才公寓住户满意度评价研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海工程技术大学, 2019.
- [36] 陈豪, 陈心予. 我国特大型城市的城市更新机制——全球城市经验比较与借鉴[J]. 住宅与房地产, 2018(7): 266+274.
- [37] 考斯塔·艾斯平-安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 郑秉文, 译. 北京: 法律出版社, 2003: 85-104.
- [38] 郑秉文. “福利模式”比较研究与福利改革实证分析——政治经济学的角度[J]. 学术界, 2005(3): 31-46.
- [39] 刘戈, 胡文茜. 保障性住房建设管理的国际比较与启示[J]. 天津城建大学学报, 2020, 26(2): 118-124.