

中国经济改革研究基金会住房课题研究报告

我国城市中低收入群体住房保障问题研究

清华大学社会学系课题组

二零零七年三月

课题组负责人：

李 强，清华大学社会学系教授，博士生导师

课题组成员：

刘佳燕，清华大学人文学院博士后，建筑学院城市规划与设计博士

阎 琳，清华大学建筑学院城市规划与设计博士研究生

万旭东，清华大学建筑学院城市规划与设计博士研究生

王军强，清华大学社会学系社会学硕士研究生

肖 林，清华大学社会学系社会学博士研究生

吴 春，清华大学建筑学院城市规划与设计博士研究生

陈振华，清华大学社会学系社会学硕士

付承伟，清华大学公共管理学院区域经济硕士

目 录

第一章 引言	1
1 研究意义.....	1
1.1 住房是人类需求的根本核心.....	1
1.2 住房问题是城市发展的永恒话题.....	1
1.3 探索有中国特色的住房发展模式.....	3
2 研究目的.....	5
3 研究视角和研究方法.....	6
3.1 研究视角.....	6
3.2 研究方法.....	6
第二章 现阶段城市中低收入群体的住房问题凸显.....	7
1 我国住房体制改革的发展评价.....	7
2 现阶段住房问题来自城市转型期的结构性困境.....	9
3 城市中低收入群体的社会构成和居住状况分析.....	12
3.1 城市中低收入群体的社会构成及其居住状况.....	12
3.2 中低收入群体居住空间分布特征.....	15
4 城市中低收入群体的住房保障问题成为社会关注焦点.....	17
4.1 中低收入者住房保障问题的若干表现.....	17
4.2 原因分析.....	19
第三章 我国住房保障制度中存在的主要问题.....	22
1 制度定位存在偏差.....	22
1.1 住房保障的基本定位：推动经济增长还是社会福利？	22
1.2 住房保障的目标：居者有其屋还是人人享有可支付的、适宜的居住环境？ ..	24
1.3 现阶段住房保障的主要任务：供应规模还是供应结构的问题？	25
2 政府在保障领域的缺位.....	28
2.1 政府在公共住房领域的投入严重不足.....	28
2.2 制度保障和实施规范的缺失.....	29
2.3 福利传递和监管机制的不健全.....	30
3 保障群体的错位.....	33
3.1 保障对象范围过大，超出政府保障能力.....	33
3.2 圈内循环保障对比于部分外来人口的制度性排斥.....	34
4 保障手段和标准的单一化.....	35

4.1 保障手段重售轻租.....	35
4.2 保障标准缺乏层次性和灵活性.....	35
4.3 一次性实物补贴的福利方式，缺乏对居住可持续性问题的考虑.....	37
第四章 住房保障制度的政策改进建议.....	38
1 立法规范保障行为.....	38
1.1 明确城市居民的基本居住权利.....	38
1.2 明确政府主管机构及主要职能.....	40
1.3 确保资金来源.....	41
1.4 将住房保障纳入政府考核机制.....	43
2 保障重心集中为双困群体.....	44
2.1 保障对象的核心收缩至低收入群体.....	44
2.2 住房困难为另一审核标准.....	45
2.3 增加其他资格审核途径.....	45
3 供给重心集中为租赁型公共住房.....	46
3.1 实物补贴与货币补贴并行.....	46
3.2 增加租赁型公共住房比重.....	48
3.3 充分利用市场资源，完善住房链结构.....	49
4 工作重心集中在前期规划与后期住房管理.....	52
4.1 对公共住房用地进行统一规划.....	52
4.2 探索社会建房的规范模式.....	55
4.3 加强非正式住房管理，鼓励现有住房维护.....	57
5 完善多层次的住房保障形式.....	59
5.1 分阶段发展建议.....	59
5.2 实物补贴手段：简化补贴层次，规范产品的公共属性.....	60
5.3 政策性金融支持手段：从公积金向住房银行转化.....	61
第五章 快速城市化背景下的住房发展模式探讨.....	67
1 探讨良性的城市化道路，避免单纯的城市人口增长和土地蔓延.....	67
2 保持积极的城市发展状态，鼓励居民对于土地价值的投入.....	68
3 认识土地的稀缺性和唯一性，协调城市建设与住房发展.....	69
4 引导健康合理的居住消费理念，创造宜人的城市居住空间.....	69
主要参考文献.....	71

第一章 引言

1 研究意义

1.1 住房是人类需求的根本核心

(1) 居住是人类生存的基本需求和权利

从远古时代的石穴巢居到今天人们舒适宽敞的住宅，住宅作为人们最基本的生活资料之一，是一个人、一个家庭安身立命的基础，是保障人类生存权的最基本的物质条件。1940年，美国心理学家马斯洛提出了著名的人的需要层次理论，他把人的需要分为五类：生理需要、安全需要、社会交往需要、尊重需要和自我实现的需要。生理需要，体现为对于食品、住宅等要素人类最原始的需求，是实现其他更高层次理想和追求的有力支撑，也是维护社会稳定、促进社会全面发展的前提。

(2) 住房兼具重大的经济和社会价值

在市场经济下，住房分配上的差距成为居民贫富分化扩大的重要原因。因为住房不仅是消费品，还是人们持有的一种最主要的实物形式的财富。其次，住房的社会属性体现在其分配上的贫富分化还会引发一些社会问题，如居住环境差异反映出的社会公正性问题，不良的居住条件会带来疾病、犯罪、低教育水平等一系列社会问题。这是因为，居住场所与其它生活必需的日用品（如食物）相比，更体现出特殊的价值派生功能。它并非一个独立要素，而成为创造、联系和维持其他使用价值和即得权利（如对于学校、朋友、工作地、商店等场所的可达性）的网络中心。

1.2 住房问题是城市发展的永恒话题

(1) 住房问题存在于城市发展的各个阶段

现在，任何一个国家都不敢说自己解决了住房问题。目前，全世界有10多亿人处在不同程度的住房紧缺和居住条件极为恶劣的环境中，既存在于高度发达的美国，有上百万人无家可归，也包括发展中

国家，约 30%的居民住在简陋、破旧的房屋中。

参考陈光庭等人^①对于西方城市住宅建设的发展研究，在现代化城市进程中，住宅短缺普遍发生在以下不同背景的发展阶段：

- a) 快速城市化背景下住房需求人口的增加。如第一次工业革命之后到 19 世纪末，欧洲处于产业革命带来的城市化外延阶段，大量农村人口涌入城市造成城市住房紧张；
- b) 经济发展背景下需求标准的提高。经济发展带来人们生活水平提升，住宅需求标准提高，要求新式优质住宅，造成旧房废弃，新房不足；
- c) 社会结构变化背景下需求单元的增加。20 世纪初到二战前，社会家庭结构出现规模小型化趋势，导致家庭户数增加；
- d) 战争等大规模事件导致住房供应量的严重不足。二战毁坏了大量房屋。德国约 75%的城市住宅被毁坏，日本 30%的人口无房。大部分国家经历了 30 年左右的努力，才基本解决或大大缓解了住宅数量短缺的问题。

除此之外，即使在发达国家，当城市发展进入稳定期后，城市人口规模和城市化水平基本维持一定的前提下，城市土地需求仍不断增长，这来自于城市公共空间与配套设施建设的不断扩展，以及旧城中心区的集中改造，由此带来不断提升的居住空间需求和相对有限的城市建设用地之间的矛盾。

可见，住房规模的相对短缺、居住品质有待提升、居住空间需要改造等等，各类居住问题以不同形式存在于城市发展的各个阶段。

(2) 住房保障的层次推进：从人人有房住到城市住区发展

“居住”一词包含了居与住的两个方面。传统意义上，居住问题被简单的理解为个人或家庭拥有住房以及居住的舒适性问题，而忽略了城市社会作为一个整体，各居住单元相互之间的外部性联系。进入二十世纪九十年代后期，对居住概念的理解发生了扩展，人们开始关注个体、家庭和社会三者在生活行为和居住空间层面上的对应关系，探讨居住问题与社会稳定的关系，并提出基于“社区发展”的居住概

^① 陈光庭. 外国城市住宅问题研究. 北京: 北京科学技术出版社, 1991

念。一个良好的社区，不仅包括城市居住环境的硬件配套设施建设，而且更加重视居住的邻里关系、人文氛围和快乐健康舒适的可持续生活方式，倡导以人为本的思想理念。

从发达国家走过的道路看，完全依靠市场的力量无法实现上述目标，政府有必要适时适度地对市场进行干预。在西班牙、荷兰、葡萄牙、法国、瑞典等许多国家，人人享有住房的权利已被写入宪法。政府在其中发挥的职能相应也就包括保障公民享有宽敞的住房条件，以及创造良好的城市住居环境。这在 1996 年 6 月伊斯坦布尔举行的第二届联合国人类住区会议上得到最好体现，其中提出的两个具有全球性重要意义的目标包括“人人有适当住房”和“城市化世界中的可持续人类住区发展”。

1.3 探索有中国特色的住房发展模式

(1) 以中国国情为出发点

我国基本国情的一大特点是人多、地少，随着改革开放以后经济的快速增长和社会转型，社会需求水平不断提升，而与此同时，居民收入水平差距的逐渐拉大，大规模新增城市人口都为城市住房的建设和发展带来巨大挑战。

温家宝在 2007 年政府工作报告时强调，房地产业对发展经济、改善人民群众住房条件有着重大作用，必须促进房地产业持续健康发展。首要一条就是“从我国人多地少的国情和现阶段经济发展水平出发，合理规划、科学建设、适度消费，发展节能省地环保型建筑，形成具有中国特点的住房建设和消费模式”。

(2) 以城市发展阶段为基础

各国住房政策的发展都是伴随国家社会经济发展不同阶段而变化，我国的住房政策以 1978 年改革开放为转折点，在社会经济发展的影响下不断演化。

建国初，尽管我国国民经济处于百废待兴的阶段，国家仍将重点放在住宅建设的大量投入上，形成了“高福利、低工资、低租金”的住房实物福利分配体制。但由于受到生产力低下的限制和政治指导方

针波动的影响，住房面积普遍狭小，居住条件较差。

改革开放不仅带来国家经济的快速发展，而且推动了住房制度的重大变革。1978年邓小平针对住房制度的谈话突破了住房实物制和福利制的传统理论，1998年出台的房改通知启动了“住房商品化”的历程。国家开始将住房制度作为拉动内需和促进经济发展的重要手段。在推动住房商品化的同时，通过政府建设大规模经济适用房解决大部分中低收入群体的住房需求，这是和当时低工资制、人均收入水平相当低的发展背景密切相关的。

经历二十余年住房市场的逐步发展，房地产业已成为我国国民经济的重要支柱产业。2003年出台的国发18号文件中，提出住房基本供应结构变为：“逐步实现多数家庭购买或承租普通商品房”。由此显示将大部分居民家庭的住房需求推向由市场解决。

然而，伴随城市贫富差距的日益扩大，在住房市场上日益高涨的房价面前，越来越多的中低收入家庭既无法在市场上满足住房需求，也难以获得极其有限的政府住房保障支持，住房问题逐步凸现成为影响社会稳定的重要制约因素，引起全社会和中央政府的高度关注。党的“十六大”报告中提出我国现阶段全面建设小康社会的奋斗目标是：“社会保障体系比较健全，社会就业比较充分，家庭财产普遍增加，人民过上更加富足的生活”，2007年第十届全国人大政府工作报告中，体现在房地产调控中一个明显特点是政府更加关心和帮助低收入家庭住房问题，由此将住房保障提高到政府工作的重要地位。

(3) 结合我国住房改革的特点

总结我国住房体制改革，经历二十余年的发展历程，体现出以下几个特点，是探讨当前住房问题形成和保障制度制定必须考虑的前提基础。

- a) 通过房改，较成功解决了大部分城市居民的住房问题，人均居住面积得到提升

1949年新中国成立时，人均居住面积仅有4.75平方米。当时城区有住宅房屋1160万平方米，其中平房占到93%。直到1990年，人均居住面积才提高到7.72平方米。而截止到2003年底，北京市全市

住宅 2.4 亿平方米，北京市每年的住宅建设已由二十世纪九十年代的 300 万平方米增加到 2000 万平方米，全市城镇居民人均住房使用面积达 18.7 平方米^①。

b) 通过社会力量，较成功地解决了大量流动人口的居住需求。

目前我国每年新增城市人口约 1600 万。以北京市为例，根据市统计局 1% 人口抽样调查显示，2005 年底，北京市户籍人口 1180.7 万人，流动人口 357.3 万人，流动人口与户籍人口数量之比达到了 1:3.3^②。但至今为止，我国尚未形成拉美等国家快速城市化进程中常见的大规模无家可归者群体，或大规模集中贫民窟现象。

c) 从福利分房向市场机制下住房条件分化的迅速转化，导致中低收入群体产生买不起房的社会焦虑。

当前，住房问题已经成为全社会关注的焦点问题。2007 年全国政协会议的第一号提案就是关于住房保障问题。其关键症结在于，从全面的住房福利模式下的无偿分房向市场化模式下很多人买不起房的过度转型，导致人们长久以来不愁住房的心态在短时间内面临冲击。而发展尚不健全的住房保障制度，无法有效弥补住房市场下的社会不公。

2 研究目的

针对我国城市中低收入群体当前突出的住房问题，从对现行住房保障制度的问题反思入手，以实现人人有房住和可持续的居住环境的保障目标为指导，从制度定位和制度设计等方面提出改进我国城市住房保障制度的若干建议；并结合城市发展的整体思路，探讨在当前快速城市化背景下如何形成我国特色的住房发展模式，从城市整体协调发展的高度实现预防和疏解住房保障压力的目的。

① <http://www.jxgdw.com/jxgd/news/gnxw/userobject1ai564450.html>

② <http://news.sohu.com/20061010/n245718523.shtml>

3 研究视角和研究方法

3.1 研究视角

(1) 强调政府的核心主导职能

住房是人的一种基本权利，从我国十多年的改革实践看，仅靠市场机制无法解决住房领域的社会公平问题，对于城市中低收入群体的住房问题，只能也必然以政府为主导提供保障手段。本研究以此为出发点，集中探讨政府在城市中低收入群体住房保障中如何发挥核心主导力量，关注点在于对政府住房保障的制度设计和制度保障的反思。关于完善商品房市场、社会建房机制以及政府寻租行为等当前的热点问题，研究仅从政府如何加强规范和引导的角度进行探讨，而不展开全面论述。

(2) 在城市发展的宏观背景下思考住房问题

研究以现行住房保障制度和我国的基本国情为基础，但在问题反思和发展建议中，试图跳出现行住房保障制度的局限，将中低收入群体的居住问题放到城市发展这一大的环境背景下，以特定转型时期中低收入群体的特定需求构成作为制度评价和改进的出发点，在城市发展宏观模式的视角下探讨住房保障制度的改进建议。

(3) 探讨分层次、分阶段的改进策略

研究基于对我国现阶段中低收入群体的不同构成和需求分析，探讨构建多层次的保障体系，通过制度设计上政策手段、保障水平的不同，更好地应对不同中低收入群体的多元需求；研究区分现行住房保障制度中短期内的操作性问题和制度设计不合理带来的结构性缺陷，结合我国特定城市化发展背景和进程的逐步推进，讨论分阶段的改进策略。

3.2 研究方法

以问题为导向；

国内外比较研究；

文献研究与实证分析相结合。

第二章 现阶段城市中低收入群体的住房问题凸显

1 我国住房体制改革的发展评价

1980年邓小平同志关于住房制度改革问题的讲话拉开了住房改革的序幕。发展至今，中国的城市住房制度改革已经走过了20多个年头，经历了从试点售房（1979~1985年）、提租补贴（1986~1990年）、以售带租（1991~1993年）到全面推进（1994~1998年）和深化改革（1998年至今）的发展历程^①。1998年，以国务院23号文件的出台为标志，一方面提出了取消福利分房，代之以货币分房，同时确立了以经济适用房、廉租房和住房公积金为主体的社会住房保障体系。

总结住房体制改革发展至今，既有其重要的积极意义，也伴随不足之处。主要体现在以下几方面：

（1）作为市场机制改革的重要环节，促进住房市场供需双方发展

改革开放以前，由于福利性住房制度的实施，城市住房的供需之间维持着一种脆弱的平衡关系。随着居民居住需求的扩展再加上国家负担的加重，住房消费成为市场机制改革中重要的经济增长点和拉动内需的有效手段。城市住房制度改革一方面有效启动了居民的住房消费需求，激发了整体社会为追求更好的居住水平的奋斗动力，另一方面打破了原有的单位供给的单一模式，大力挖掘市场和社会的住房供给能力，住房投资和供应的社会化程度不断提高，住房商品选择日益多样，人均住房水平普遍得到迅速提高。

2002年，城镇居民购买新旧住房和建房支出总额（不含居民租赁住房支出）达到8000亿元左右，占城镇居民最终消费支出的29.4%。个人购买商品住宅占商品住宅销售面积的95%，推动了商品住宅建设的高速增长，带动了城镇住宅建设的发展。

（2）通过提高居民住房支付能力，推动中高收入家庭的住房消

^① 洪亚敏. 中国城镇住房制度改革回顾. 自: 成思危, 编. 中国城镇住房制度改革: 目标模式与实施难点. 北京: 民主与建设出版社, 1999.

费

目前中国的住房改革政策主要是从住房支付能力着手，通过强制储蓄改变个人消费结构，并与贷款和抵押贷款的融资手段相结合，提高中高收入家庭的购买力。这是住房市场化的核心部分。从相当意义上看，这方面的改革经过多年的积累，已经取得了重要成效。但是居民住房支付能力的提高，主要体现在城市中高收入阶层的稳定增长，这一阶层收入的持续性极大刺激了住房消费市场的活跃，私人拥有住房的比率大大提高，启动了中等收入以上群体住房供应和消费的循环。

（3）平均居住水平提高的背后，是发展的不平衡

随着住房制度改革的深入，城市居民的居住水平得到显著提升。2004年，我国城镇居民人均住房建筑面积到达24平方米，约为1978年的3.5倍。此外，在住房的产品类型、建设管理的技术手段、物业服务等方面都呈现日新月异、丰富多样的发展局面。

但是，由于在住房体制转轨过程中住房双轨制的存在以及城市居民收入差距的拉大，使得私有住房主要集中于效益好、地位高的、资源多的企事业单位的工作人员和中高收入家庭，即改革成果主要集中在收入可持续增长的、在市场改革中处于优势地位的群体。在房改初期，住房价格机制没有到位的时候，很多住房都是以大大低于当时市场价格的水平转到个人手里的；而在住房市场中，中高收入群体则进行投资性购房，带来较高的住房空置率。中国国情研究会与万事达卡国际组织发布的《2006中国生活报告》称，年收入超过11万元的高收入群体中，超过40%的人拥有两套以上住房，其中22%的人未来一年内还打算买房^①。与中高收入群体的平均住房面积和居住质量得到显著提升形成鲜明对比的是，还有大规模的居住困难群体拥挤在人均不足8平米的狭小居住空间中。

（4）住房保障政策过多定位于经济拉动，而忽视了社会保障功能

我国住房制度的改革的一条主线就是对居民住房购买力的提高，

^① 高住房私有率背后的尴尬：公共住房是建设短板。房产之窗网，2006-07-10。来源：深圳商报。
<http://www.ehomeday.com/NEWS/2006-7/2006710102733.htm>

无论是开始的“三三制”、提租补贴到后来的住房公积金，都是为了在打破原有的住房制度的同时能够保持居民的住房购买力，不至于使居民的生活惯性在住房配给的突然缺失时没有应对的能力，其最终的目的是在住房领域里寻找一条能够向规范化的市场经济过渡的渠道。事实上，我国现有的住房保障，在很大程度上基于刺激国内消费，促进住宅消费，拉动了经济增长。

但是，住房既是经济问题，又是社会问题。在我国的房改过程中，过多的偏重经济层面，而忽视了住房的社会意义，即住房作为社会个体的生活必需品，对于社会低收入群体而言却是无力购置的，需要政府提供相应的住房保障措施。而我国现有的住房保障制度在政策目标的定位、措施的完善性上都存在问题，住房保障的初衷并没有完全实现。

2 现阶段住房问题来自城市转型期的结构性困境

我国现阶段的住房问题，很多是发展阶段的伴生性问题，无法避免，并且在我国经济转轨和社会转型的宏观背景下呈现出集中爆发的趋势。

(1) 快速城市化带来需求群体的扩大，住房供不应求

从2002年底到2005年底，全国的城镇人口净增6000万，可同期的城镇商品房供应只有10亿平方米，经济适用房1亿平方米。如果按建设部公布的2005年我国城镇人均住宅建筑面积26平方米的居住水平计算，总共也只能满足4230万人口。

另一方面，旧城拆迁和改造也导致大规模被动性住房需求群体的形成。1990至2003年，北京市城八区累计拆除危旧房974.5万平方米，其中危房487.92万平方米，动迁居民40.44万户。目前北京市还有待改造危旧房513万平方米，其中危房220万平方米，涉及居民30多万户^①。按经验数字，旧房拆迁将带来超过3倍的被动性住房需求^②。

^① <http://www.jxgdw.com/jxgd/news/gnxw/userobject1ai564450.html>

^② 1991年至2003年，北京市共拆迁50多万户居民。2003年11月，北京市有关部门在对房屋拆迁工作进行回顾时表示：“居民拆迁拉动了全市房地产发展，按经验数字拆1平方米旧房建3.55平方米新房推算，1991年以来仅拆除旧住宅房屋就拉动商品房开发建设约6060万平方米，加上20%配套住房，可达7200

(2) 社会发展和转型带来新的住房需求

当前，我国人均 GDP 已超过 1000 美元，进入了由低收入到中等收入的经济转型期。由此带来人们住房需求的拓展，不仅体现在量的方面，还包括质的提升。城市人均住宅建筑面积由 1978 年的 6.7 平方米增至 2004 年的 25.0 平方米，而在住房上对于新型居住空间设计（如客厅与餐厅的分离、多个独立卫生间）和配套设施使用（如儿童游戏场、停车场库）上也提出了新的需求。

此外，从上个世纪 70 年代末至 80 年代中期，我国生育高峰时期新增出生人口近 8000 万。如今，这部分群体陆续进入婚龄期。一方面，小型化的家庭结构特点使其需要更多的住房套数；另一方面，他们体现出更注重个人价值和享乐的特点，购置新房成为结婚成家的首要条件。“债台高筑也要买房”的超前消费观，使得一大批数量可观的超前购房需求被持续不断地激发出来。

(3) 单中心城市发展策略，导致地域间住房供需的不平衡

住房商品的核心价值不同于其他商品的一大特点，在于土地的稀缺性和区位的唯一性。一般商品可以通过市场机制下地域间的资源流动（如异地生产、异地消费），实现供需平衡，然而住房作为依附于特定用地位置的不动产，是无法再生或异地替代的。

由于受到发展阶段和设施投入的限制，我国大部分大中城市仍然采取单中心的城市发展策略，城市中心区成为聚集人力、财力、物力等优势资源的核心。从而出现城市中心区和部分主要功能区附近住宅供不应求，成为推动城市房价高涨、激发住房供求矛盾的核心力量，相比而言，由于区位和设施条件的落后，至少在相当长的一段时间，处于城市边缘地带的住房供应是无法缓解这种矛盾的。

(4) 住房体制改革转型时期房地产结构的严重失衡

由于我国目前尚处于从计划分配到市场供给住房制度的转型时期，市场化主导下的房地产供给和需求出现结构性失衡的问题。

随着国家对住房开发用地严格控制的制度出台和“招、拍、挂”

万平方米。”2002 年 6 月《北京日报》披露的信息显示，被拆迁居民对商品住房的需求量已约占北京市市场全年住宅销售总面积的三分之一，“已经成为市场中重要而且比较稳定的有效需求量。”

制度的实施，房地产开发商征地成本上升，住房供给速度趋缓；同时，我国资本市场发展不完善，居民可供选择的投资渠道十分有限，加上对于房价会继续上涨的心理预期，大量闲置资金选择投资性购房；此外，一些房地产开发商为牟取暴利，在房价高涨时期惜售囤积房产，采取分期分批供给方式，进一步加剧了住房供不应求的矛盾。

自 2002 年开始，商品住宅价格开始呈现快速上涨趋势，导致房地产价格与居民的实际收入水平差距过大。国际上通常认为合理的房价收入比应为 6:1 左右，然而目前北京市场上一套 90 平米的普通住房，即使按 2007 年 1 月全市商品二手房均价 8113.87 元/平方米计算^①（新房更贵），总价也要 73 万，需要年收入 6 万元的普通家庭不吃不喝积攒 12 年，远远超过这一指标。而在 2007 年 2 月北京开盘商品房的整体均价为 9815 元/平方米，开盘单价过万的项目占到 42.9%，四环之内已彻底告别了单价 8000 元以下的楼盘。

另一方面，住房供给结构（价格、面积、档次等）与需求结构不相匹配，住宅中高端产品供应过量，而可供中低收入人群购买的小户型、低配置、低总价的住宅供应量过小，甚至没有，从而将大多数的中低收入群体排除在外。根据 2006 年北京市住房建设规划研究报告的数据显示，2005 年北京市 50 万以下商品房住宅产品数量减少 2.5 万套，市场主力总价区间平移到 50-80 万，150 万以上产品数量增长最快，涨幅达到 41%（图 2.1）。过高的房价使高收入者挤占中高价房市场，中高收入者则挤入中价位房市场，大量中等收入、中低收入者从而被排挤出市场。

^① 中大恒基：2007 年 1 月二手房市场分析月报

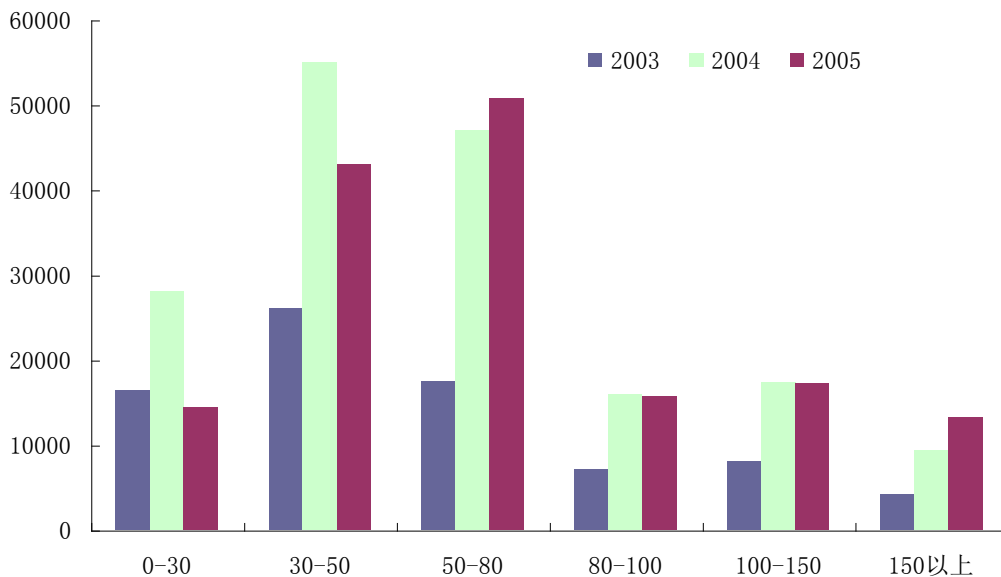


图 2.1 北京市 2003-2005 年商品房住宅总价的区间分布变化

资料来源：2006 年北京住房建设规划研究报告

3 城市中低收入群体的社会构成和居住状况分析

3.1 城市中低收入群体的社会构成及其居住状况

随着中国社会的变迁，中国的社会分层体系也发生了巨大的变化。按照中国当代学者的研究，大体可以分为十大阶层^①：国家与社会管理者、经理人员、私营企业主、专业技术人员、办事人员、个体工商户、商业服务业员工、产业工人、农业劳动者、城乡无业/失业/半失业者。根据这个分层体系，中低收入群体主要指商业服务业人员、产业工人、农业劳动者、城市无业或失业半失业者。

但从城市住房的角度观察，这几个群体情况又有所不同：农业劳动者基本生活在农村，不是城市住房的消费群体；40 岁以上的产业工人、商业服务业人员相当部分在过去的住房分配体系中获得了住房，因此不存在迫切的购房需求，并随着子女的成长，部分家庭的住房改善需求被迫进一步延迟。

因此当前的住房问题，主要集中在以下几类人群：

(1) 新旧体制转换过程中各类企业人群：如国企下岗职工，登

^① 陆学艺，编. 当代中国社会流动. 社会科学文献出版社，2004

记失业人口，被拖欠工资的职工，被拖欠退休金的退休人员。这部分人群社会经济地位较低，收入微薄，年龄较大，多居住在旧城地区，包括自有住房和公房，居住质量较差。在当前的住房市场化下很难通过购买新房而改善自己居住条件。一旦面临旧城改造，则只有依靠住房拆迁款购买住房，但收入水平却难以承担居住成本的上升。

特别值得注意的是，年龄偏大、文化素质低、技能单一的劳动者，可能沉淀为中低收入群体的固定一族。他们的市场竞争能力较弱，谋生渠道狭窄，择业观念陈旧，对国家和企业有明显的依赖性，普遍怀有经济上的剥夺感和对未来的恐慌感；从居住状况上来看，三代同房、两代同床的现象相当普遍（表 2.1）。

表 2.1 白米斜街社区居民居住困难情况

住房困难的情况	比重 (%)
没有以下困难情况	42.9
住在非正式住房里	28.6
12 岁以上的子女与父母同住一室	21.0
有的床晚上架起白天拆掉	11.4
老少三代同住一室	7.6
已婚子女与父母同住一室	6.7
其他	4.8
12 岁以上的异性子女同住一室	2.9

根据清华大学社会学系在北京市西城区厂桥街道白米斜街社区的抽样调研数据（1059 户家庭中等距抽样 112 户），可以看出，国有和集体企业改革造成的企业效益下降甚至破产，以及工人的下岗失业现象是旧城日益衰败的深刻时代背景，而旧城居民人口老龄化，社会经济地位偏低（表现在教育程度、就业结构和收入等方面）则是旧城内缺乏自我更新能力的内在原因（图 2.2；图 2.3）。

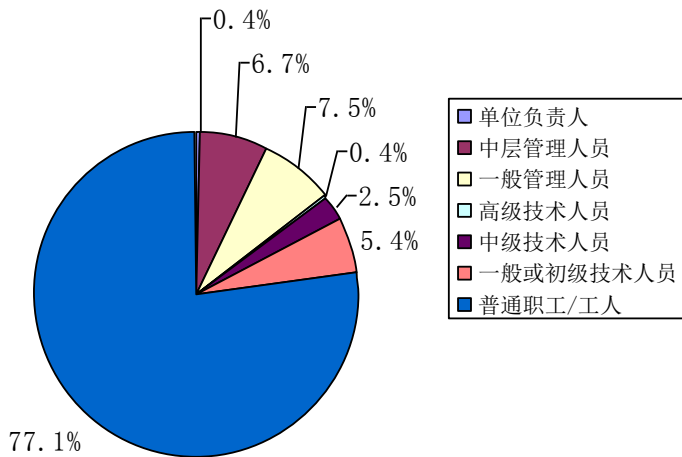


图 2.2 白米斜街社区居民职业分布图

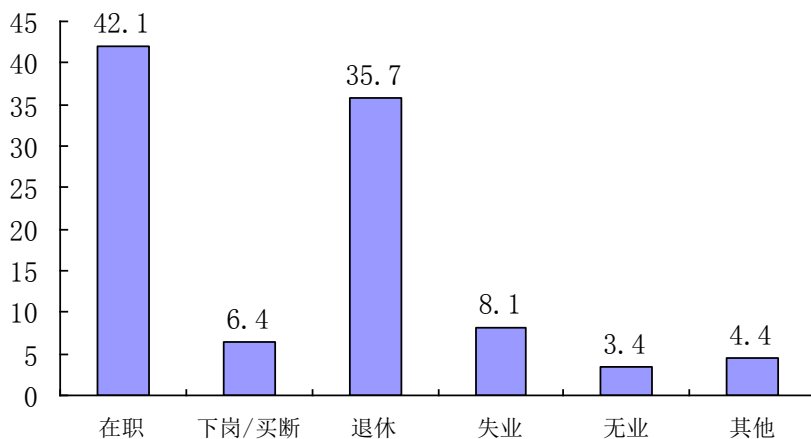


图 2.3 白米斜街社区成年居民工作状态分布图

(2) 城市新增人口中中低收入者的住房问题，例如年轻产业工人、商业服务业人员等，由于他们收入较低，没有什么积累，因此在相当一定阶段内都无法购买价格高昂的商品房。据国家统计局的年报，到 2002 年底，中国的城镇人口为 5.0212 亿，城镇人口占全国总人口的 39.1%。而到了 2006 年底，全国的城镇人口已增长到 5.7706 亿，已占全国总人口的 43.9%。也就是说，4 年时间全国的城镇人口增加了 7494 万。从构成上来看，这些新增的城镇人口由以下几个方面的群体构成：城镇人口中的自然增长部分、毕业后留在城市工作的大中专毕业生、农村人口向城市的迁移和定居（获得城镇户口）、由于纯粹行政调整导致户籍上的农转非人口等。而在这 7494 万的新增人口中，不仅基本上没人可以“享受”福利分房，而且，买得起房地产市场提供的商品住房的也只是其中极少数。

(3) 低文化素质和缺乏技能的外来群体：例如农民工、个体经营、拾荒者等等。他们收入较低且没有城市户籍，难以购买住房，主要以租住为主，居住水平很差。例如，目前成都市的进城务工人员主要来自成都周边地区和四川各地农村，进城务工人员解决居住问题的主要方式是租房和住单位提供的集体宿舍；人均居住面积小，超过1/4的务工人员人均居住面积在5平方米以下，1/3的务工人员人均居住面积为5-10平方米，远远低于成都市划定的人均16平方米的居住困难户标准，并且配套设施相对严重缺乏^①。而这部分外来人口的住房保障问题目前还没有进入城市政府的视线。

当前中国城市化的特殊性之一体现在进城农民工主要需求是过渡性住房。现有的农村土地制度使得进城务工农民仍然保留农村自留地和宅基地，在城市只是一个阶段性的流动务工过程。9800万农民工，4000多万家眷，共1.3亿农民进城，导致在城市中的住房需求更多体现为跟随工作地点的流动性特征，在城市只需要短期的容身之处。赚钱为了回家的心理，对进城务工农民来说，低水平的居住空间即可。但值得重视的是，大多数的第二代农民工和第一代农民工的子女都会成为未来的城市常住人口从而大大增加未来的城镇住房需求。

3.2 中低收入群体居住空间分布特征

中低收入群体的空间分布主要受到住房分配制度变革的影响。

在计划经济时期，各个企事业单位通常都形成了相对封闭的居住区。随着经济体制的改革和住房分配制度的变化，新建商品房住宅成为居民获得住房的主要途径。由于新建商品住房相对品质更好、户型面积大、适应新的生活方式的需求，但价位高，因此主要吸引了收入相对较高的群体购买居住。但这些住房通常分布于三环以外，四环与五环之间的区域，并向外扩展。

在传统小区，经济收入高的群体逐渐向外迁移，许多1990年以前的居住小区主要为中老年群体和中低收入群体居住。在旧城地区，由于市政设施落后、居住条件较差，高收入群体外迁尤其明显，大部分城市旧城中的许多地区都成为中低收入群体的聚集区域（图2.4）。

^① 成都五城区住房状况及需求调查报告. 四川房地产网, <http://www.scfdc.cn/>

例如，根据 2002 年首都经济社会发展研究所与首都城市环境综合整治办关于北京“城市村庄”基本情况的调研数据，北京市城八区范围内共有城市村庄 332 个，共占地 1700 万平米，住户超过 10 万户，总人口 30 万人。人口密度大、住房拥挤、住房质量差、环境脏乱、设施不足、治安环境差等成为这些地区的共同特点。

同时，随着开发商对旧城地区的商业开发，一部分中低收入群体被迫迁往郊区居住，在郊区所谓的“经济适用房”区，也成为中低收入比例较高的区域。由于不同时期建设住房的质量、户型、风格差异很大，因此户型面积、建设年代往往成为识别社会群体的重要参考指标。

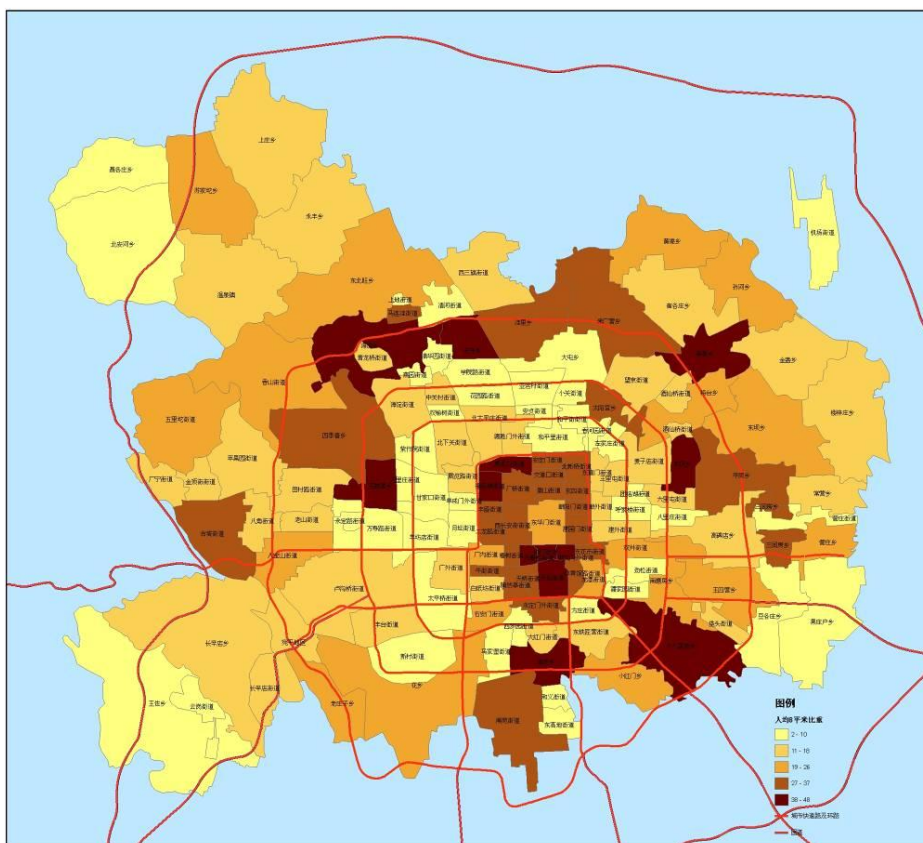


图 2.4 北京市人均低于 8 平方米的住房分布

数据来源：2000 年北京市第五次人口普查

下图（图 2.5）是根据 2000 年北京市第五次人口普查资料所做的人均住房面积低于 30 平方米的住房比例图。由于没有直接的居民收入指标，我们采用“人均住房面积”这一指标。一般而言，人均住房面积低于 30 平方米，意味着户型面积低于 90 平方米，这类住宅基

本上是 1995 年以前所建。

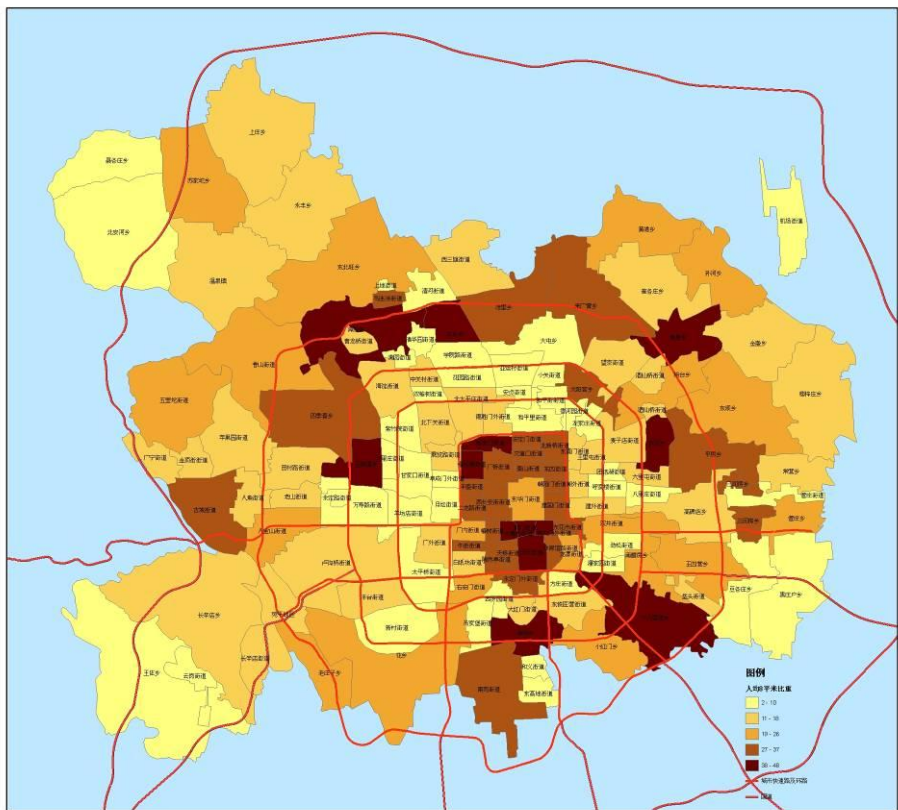


图 2.5 北京市人均住房面积低于 30 平方米的住房分布

数据来源：2000 年北京市第五次人口普查

4 城市中低收入群体的住房保障问题成为社会关注焦点

4.1 中低收入者住房保障问题的若干表现

目前尚缺乏全国范围内的城市中低收入家庭住房现状的数据。我们只能从部分地区的统计数据中窥见一斑。

(1) 仍有大量家庭的基本居住状况有待改善

到 2005 年底，安徽省最低生活保障家庭中大约有五分之一住房不能满足基本居住需求。从居住面积看，全省城镇低保户中，人均住房建筑面积在 8 平方米以下的有 5 万多户，8 至 16 平方米的有 9 万多户，从居住状况看，租住房屋的有 3 万多户，临时搭建的房屋有 5000 多户。福建省最低收入家庭 6.87 万户中，人均建筑面积 16 平方米以下的有 3.5 万多户，人均建筑面积 8 平方米以下的有 1.24 万

户。

另据 2006 年 8 月成都市一项大规模住房调查数据显示（1.5 万份有效样卷），成都市五城区中家庭年收入 4 万元以下的中等偏低及以下收入家庭共计 61.64 万户，占成都市总户数的 52.5%，其中，最低收入家庭（低保家庭）为 0.4516 万户。其中中等偏低及以下收入家庭中人均面积在 16 平方米以下家庭为 7.29 万户，占中等偏低及以下收入家庭总户数的 11.83%。从居住状况指标来看，中等偏低及以下收入家庭户均面积 68.21 平方米，户均套数 0.80 套，人均居住面积 23.09 平方米。

（2）在被动性住房改善中被边缘化

中低收入群体改善住房条件的途径包括两种：被动性改善和主动性改善。

被动性改善往往通过旧城拆迁改造的过程实现。进入 21 世纪以来，全国各城市普遍掀起拆迁热潮。建设部报告显示，2003 年全国城市房屋拆迁量约为 1.4 亿平方米，占当年房地产竣工量的 28% 左右。国家统计局数据显示，2003 年南京市的拆迁量为 400 万平方米，上海 10 个中心城区拆迁面积为 584.93 万平方米。而同期，南京市房屋竣工面积 390.9 万平方米，上海房屋竣工面积 2491.8 万平方米。如果按普遍意义上的“拆一建三”来算，这些新建房屋远远不能满足拆迁造成的购房需求，上海全市竣工房屋面积的约 50% 被中心城区的拆迁户所消化。2002 年 6 月《北京日报》披露的信息显示，被拆迁居民对商品住房的需求量已约占北京市场全年住宅销售总面积的三分之一，“已经成为市场中重要而且比较稳定的有效需求量”。

在拆迁经济带来巨大房地产推动力的同时，居住在这些旧城地区的大部分中低收入群体却被无情地推向市场，因为政府没有建造足够多的中低价住宅（包括经济适用房），大部分拆迁户只能转而租房或买二手房。而受到支付能力的限制，他们只能选择位于城市边缘区的廉价住房，从而在空间上和经济社会地位上被双重边缘化。

如果说被拆迁住房的房主至少还获得一定程度的货币补偿或房屋产权调换，那么其中的租户却不得不承受更大的损失，重新寻找低

成本低价位的居住环境，重建社会生活网络和邻里关系。

(3) 缺乏主动性住房改善渠道

主动性改善主要包括三种途径：提高购买力、申请住房保障和住房的更新维护。

对于大部分中低收入群体而言，第一种途径存在很大难度。许多研究表明，我国社会阶层间的边界正在逐步强化和固定化，城市贫困群体开始出现长期化和相对固定化的趋势，难以在市场竞争中获得向上流动的机会和自主改善住房条件的能力。

而在申请租、购公共住房的途径中，由于政府提供廉租房和经济适用房的数量极其有限，形成大量“夹心层”群体，既无力购买经济适用住房，又不属于廉租房供应对象，处于“两不管”的夹缝中，难以享受本应享受到的国家住房保障福利。而住房公积金制度的不完善，导致相当规模的中低收入群体，不仅根本不可能向公积金申请贷款反而必须承担强制性的低利息存款，而且其公积金储户只能封存不能提取。

至于在欧美国家政府普遍推行的住房维护计划或支持性的金融政策，在我国却基本没有。而仅凭自身家庭积蓄，大多数中低收入群体是无力承担也缺乏自主动力的。

4.2 原因分析

为什么现阶段中低收入群体的住房问题成为社会关注焦点？主要有以下几点原因：

(1) 中低收入群体的市场购买力低下，被排挤出主流的购房市场

我国现今的购房市场是“卖方市场”主导，中低收入人群因其购买力低下，在买方群体中的处于弱势地位，往往被市场规律自然淘汰。而我国政府对于房地产开发和价格控制方面缺乏具体有效的措施，间接助长了我国现阶段房地产市场的不正常发展，进一步加剧了中低收入群体的利益流失。

(2) 城市的改造和扩张，直接受到影响的是中低收入群体，进

一步激化了住房矛盾

在许多大中城市中心区，1950-70年代修建的一批简易楼、筒子楼集中面临功能、格局不合理、设施老化等问题，面临危旧房拆迁和更新重建的重任。与此同时，随着市场经济体制下城市土地资源价值凸现，很多城市形成开发导向下的空间扩展模式，通过持续大规模的旧城拆迁和新区扩展，拉动商品房开发建设和土地价值的升值。

然而，这些改造项目中的拆迁群体往往是国有企业职工（包括下岗职工和退休职工）、做小买卖的市民和城中村的农民等，他们收入水平较低，却常常需要同时面对赡养老人和下一代的重任，肩负教育、医疗等支出的负担，更难以支付郊区住宅的较高生活成本，从而出现有钱买不起房，或有房住不起的尴尬局面。

（3）社会福利制度不完善，进一步抑制中低收入家庭的消费支出

我国社会福利制度改革，政府福利职能缩减到十分狭窄的保障领域，导致家庭和个人不得不承担着绝大部分的经济改革成本和社会保障任务。对于大部分家庭，尤其是中低收入家庭，不得不通过大量储蓄以应对未来各种预期和不可预期的生活开支。随着家庭理财以抗风险为目的的自助式储蓄的不断增长，相应抑制了这些家庭的消费支出，尤其体现在大额的住房消费。

（4）许多新增中低收入群体被排斥在保障体系之外

包括住房保障在内的社会保障，集中于补偿或解决从计划经济向市场经济转变过程中部分社会成员的传统权益受损的问题（如国企下岗职工、军烈家属等），而将如大规模进城务工者、跨城市工作的新移民，以及刚毕业工作的学生等新增中低收入群体排斥在外。由于这些群体对于住房的需求往往是关系生存和发展的直接实体需求，因此呼声最大，应当受到住房保障系统的关注。

（5）住房水平（包括价格和品质）的不断提升，就其现状来看，主要迎合了高收入人群的要求，但中低收入群体的居住状况没有明显改善

自从1998年提出了取消福利分房，代之以货币分房，我国人均

住房水平确实得到了显著的提高，2004年，我国城镇居民人均住房建筑面积到达24平方米，约为1978年的3.5倍。此外，在住房的产品类型、建设管理的技术手段、物业服务等方面都呈现日新月异、丰富多样的发展局面。

然而，这些与此形成鲜明对比的是，住在旧城和城中村的大部分居民住房条件却没有发生很大的变化；而应当面向中低收入群体的经济适用房越来越变成了专为富人设计的小区，可见，在开发商追逐市场利益的同时，中低收入群体被市场完全划出考虑的范围。

第三章 我国住房保障制度中存在的主要问题

住房保障的出现，是针对市场机制下贫富差距带来的部分居民无力支付住房租、售开支，由政府承担住房市场价格与居民支付能力的差距，以解决部分居民对住房支付能力不足的问题。因此，城市住房保障制度作为解决城市中低收入群体住房问题的主要手段，评价其制度效果的基本标准最终应回到问题解决的效果上来，即究竟在多大程度上解决了这部分特殊群体的住房需求。

当前社会各界关于住房保障的讨论不计其数，大部分都是从保障制度本身的角度出发，提出了投入资金不足、公共住房建设量过少等具体问题，但如果延续这一思路，只能得出头痛医头、脚痛医脚的暂时性改进措施。如果政府在这一领域的某些根本观念没有转变，保障这一制度实施的根本机制没有明确建立时，以现届政府在社会压力面前增大投入的雄伟决心来看，有可能导致更多的费力不讨好的效果。

当我国以社会住房需求为根本标准来审视住房保障制度时，会发现其实更为根本的问题来自于制度的定位偏差及由此导致的一系列结构性错位问题，主要体现在以下方面。

1 制度定位存在偏差

1.1 住房保障的基本定位：推动经济增长还是社会福利？

住房保障制度的推行究竟为了什么？是拉动内需，推动经济的增长，还是促进社会福利的最大化？如果这一根本定位出现偏差，将不可避免导致各项保障措施的错位。

从经济学派的视角：23号文件发布年是1998年，国家面临着扩大内需，以拉动经济增长的宏观经济形势，而与此同时，住房市场化在连续不断的住房制度改革持续了将近二十年后也初有其形，因此借助住房市场来启动国内疲软的“内需”，拉动经济增长，是“以经济发展为中心”精神指导下的必然选择。

从社会学家的视角：住房既有其经济性，又有其社会性。住房保障顾名思义应该是要强调住房的社会性一面的。而23号文件的发布，

不仅要给予以往的住房制度改革的肯定，也是针对当时住房市场存在的问题给出的解决方案，也就是针对城镇一部分在改革中未获益的居民的住房困难问题给出的解决方案，很明显，针对当时的社会环境和人民需求，住房保障的出发点和立足点都应该是福利性的，是为了实现人人有屋住的社会安定境界。

基于住房在国民生产和消费领域的重要地位，因此各国的住房政策都不可避免的需要综合考虑经济带动和社会稳定两个方面的功能。然而，住房保障作为社会保障的重要组成部分，应该定位为市场机制的补充，是协调住房领域居住水平过度差异的福利工具。因此，需要遵循社会保障的大原则：强调通过资源的二次分配，实现社会公正和社会福利。

基于这一定位，住房保障制度制定的出发点就不应和经济增长挂钩。然而，我国的经济适用房政策从一开始就面临着各个利益相关群体之间行为动机不一致甚至相互矛盾的问题：中央制定经济适用房政策从根本上是想满足低收入人群的住房需要，而地方政府又希望为经济作贡献，起到拉动内需，推动地方钢材、水泥等上下游产业发展的目的，同时开发商则试图通过大户型、豪华配置的经济适用房建设，吸引更具经济实力的群体来购买，从中获得更大的利润回报。而所有这些基于不同利益动机的群体之间博弈的结果，就是经济适用房政策的实施结果与其初衷的背离，也是造成目前经济适用房政策尴尬境地的“祸根”。

其次，依据上述原则，现行住房公积金制度就难以符合住房保障的要求。住房公积金作为一种针对个人的强制性储蓄方式，不论职工还是单位缴存的公积金本息都作为职工个人的专项存款，仍属于一次分配领域。此外，公积金在实施过程中，成为很多大企业和效益好的单位及其员工合理避税的“黑洞”，导致出现大多数中、低收入者用自己的低息住房储蓄，补贴少数高收入者获得低息购房贷款的扭曲格局，而很多单位效益较差、或没有单位的城市贫困家庭，如“在职”但不“在编”的下岗再就业人员和进城务工者等被排除在外，因而存在进一步扩大贫富差距的问题，偏离了社会保障的基本原则。

1.2 住房保障的目标：居者有其屋还是人人享有可支付的、适宜的居住环境？

我国在福利分房时期，人人无偿享有单位分房，那个阶段是没有住房保障一说的。随着住房体制改革的推进，在市场经济作用下，土地的稀缺性和重要价值得到凸现，使得住房成为一种稀缺商品，住房领域的居住水平差异逐渐拉大。现在社会对于住房问题的讨论焦点，也就来自于房改导致的住房条件不均，使得大部分中低收入群体的住房购买力迅速下降，改革的成果没能得到公正的分配。

我国目前的住房保障制度中，除了廉租房以外，经济适用房和住房公积金都是旨在让中低收入群体买到自有产权的住房，而且这两项在住房保障领域中占据绝对比重。面对不断飞涨的房价，经济适用房不堪重负，建设规模逐年下降，而公积金的使用率也始终盘旋在低下水平，这两项政策的实施困境涉及到住房保障制度的目标问题，即：住房保障究竟是解决城市居民的住房权属问题，即住房所有权问题，让人人都能买得起房，还是说重在解决最基本的居住条件，即让人人都能有房住？

如果是前者，相当于政府为受保障群体提供居民支付能力与市场商品房价值中的差额部分，例如通过经济适用房建设中对于开发商的土地、税收等政策优惠，公积金的低息贷款等形式。但是由于住房最终是要进入到市场交易环节的，这就使得政府所提供的保障福利往往演变为住房市场价值的一部分，可以继续进入市场流通（例如通过经济适用房和商品房的二手房交易），一方面扰乱市场交易中的正常价格规律，另一方面因为向货币价值的转化容易，导致政府福利流失严重。

因此，这部分职能应该交给市场解决，即根据自身支付能力和需求水平，在市场中选择相应权属的住房形式，如购买或租住房屋。

政府所提供的保障应该体现为一种直接凝聚使用价值的形式，是直接应对低收入群体的最低住房需求的，是难以也不允许直接进入市场流通环节的。因此，后者才是政府提供住房保障的根本目标，即为城市所有居民提供可支付的、适宜的居住环境。例如，1949年美国

国会通过《全国可承受住房法》，指出美国住房政策的目标是“向全体美国人提供体面、安全和整洁的居住环境”。

这一目标包含两层含义，分别对应于住房的双重价值：

其一，来自住房的使用价值。住房作为人们生存的最基本的物质保障，对于无法获取这部分最低保障的群体，政府提供最低保障形式的住房。

其二，来自住房的辐射价值。住房作为人们生活网络的核心，它和周边生活设施的联系便利程度，以及周边环境的舒适程度，将直接或间接影响人们生活和工作的基本品质。由于市场经济下，各种优势资源与具有较高市场交换价值的住房之间必然呈现相互靠拢聚集之势。而政府职能之一，就是协调公共设施的公正分布，为那些天然不具备自我竞争和自我更新能力的住区，提供可持续的居住环境。尤其经历了上个世纪 60 年代大规模修建的公共住房导致的贫民窟现象后，近年来西方各国政府针对低收入公共住宅群中出现的社会隔离、教育、就业以及犯罪等社会问题，开始关注提高低收入群体生活环境和社会环境的需求，提出了“促进多元文化、多元群体融合”（英）、“关注旧区改造，建设健康社区”（德）等新目标。

1.3 现阶段住房保障的主要任务：供应规模还是供应结构的问题？

我国现在的住房问题，究竟是住房总量供应不足导致的住房短缺问题，供不应求导致中低收入群体被排斥到购买群体之外，还是说供应结构的不合理问题？

从各国二战以后积极推进的住房政策的演化过程都可以看出，住房保障制度在不同阶段，不同发展背景下目标和任务都有所不同：

- a) 面对二战以后城市住房大量短缺的问题，由政府集中兴建大量公共住房，以解决大量无房者的居住问题；
- b) 随着住房市场不断完善、住房情况的改善，政府逐渐将一部分权力投放到市场，通过市场机制解决一定的住房问题，以私营开发商为建设主体，政府为其（住房供应方）

提供住房建设补贴政策；

- c) 当住房市场进入稳定发展阶段，政府的主要保障任务变成调整住房市场的供应结构，完善住房链，向低收入群体（住房需求方）直接提供住房补贴和信贷、税收的优惠政策。

但并不能由此总结出某个通用的阶段性模型来理解欧美国家的住房政策。这是因为：第一，各国的社会经济发展阶段和城市化进程存在很大差异，不存在模仿性；第二，从西方的经验来看，公共政策始终处于一个螺旋上升的过程。现在，英美等国的住房政策可以视为市场模型与国家福利体系之间不断偏移的结果，例如英国，从最早的亚当斯密型自由市场模型（右倾，住宅基本完全市场化），到战后的凯恩斯主义（左倾，比较接近社会主义，国家大量兴建新城和公共住宅），再到撒切尔主义的新右翼（出售公有住宅，住房合作社壮大），现在又到了新工党的中间偏左路线（多元化和灵活的福利住房政策）。如果用简单的阶段模型进行描述，会陷入忽左忽右的判断混乱中。

由此，国外经验为我们提供的是以下几个判断依据：

- a) 背景论。根据住房供应量、住房市场的发育程度等背景因素，判断政府是否直接参与大规模公共住房建设；
- b) 调整论。根据国家主导政策倾向，在住房市场化和国家福利体系之间有所侧重。

审视我国当前的住房发展：

首先，中国进入政策调整期。中国的住房改革，在不到三十年的时间内，使城市居民的住房分配迅速从计划体制下全面福利分配转为市场体制下市场分配，也直接导致了城市居民住房条件差距的快速扩大，以至于现有的住房制度开始面临社会舆论的置疑，而不得不强调国家的福利作用。看待住房商品化和私有化改革进程，其过度商业化的进程并不是由供需关系等正常市场行为造成的，而是转型时期特殊宏观经济形式下的权宜之计。所以，社会公平公正的内容受到影响也是无法避免的。现在应该趁中国经济比较稳定的时期，使其回到正常的轨道上来。

其次，现有住房总量基本足够。根据建设部公布的“2005 年城

镇房屋概况统计公报”，我国目前住房私有率高达 81.62%，且不论这些住房的归属分化，但至少表明普通百姓的住房条件逐步改善，而且越来越多的人拥有自己的资产。实现这一高私有率的主要来自福利分房的房改房。据统计，到 2003 年底，全国的房改房面积约有 80 亿平方米，房改房占全部住房总量的 67.54%。在不同的城市，情况略有差别，但房改房至少占到住房总量的一半以上。到 2002 年底，广州有 83.7%的居民家庭拥有自己的住房。其中，只有 7.1%的家庭购买了商品房，64.9%的家庭买的是房改房，还有 11.7%的家庭拥有原有的私房。

再次，政府直接兴建大规模公共住房存在较大风险。美国等国家大规模公共住房建设的教训显示，如果公共住房的档次和品质太低，就难以进入住房链持续发挥作用，并容易形成贫民窟，而如果档次太高，则偏离中低收入群体的实际需求，导致供需错位。

此外，新建住房的来源基本可以由市场解决。这些年我国商品房和经济适用房的建设突飞猛进，形成大量新房供应。根据 2007 年 3 月北京市房地产交易网的统计数据显示，北京市可售期房有 15.5 万套，总建筑面积 2266 万平方米。其中，住宅商品期房约 8.25 万套，总建筑面积 1208 万平方米。另有 6.8 万套现房尚未签约售出，总建筑面积 802 万平方米。其中，住宅现房 2.03 万套，总建筑面积 333 万平方米。限制因素可能主要来自近几年来受限的土地供应。

最后，导致中低收入住房困难的问题主要在于住房市场供给的不合理。具体反映在新建商品房面积过大（2005 年江苏省商品住宅平均每套竣工面积为 123 平方米，2005 年商品住宅销售平均每套为 120 平方米），住房价格过高（若按同口径江苏省的平均房价计算，一套住房约为 37 万元，是 2005 年江苏省城镇居民人均可支配收入的 30 倍），存量二手房供应不足（在已核发产权证的私有化公房中，再上市公房的比例不到 5%，商品房和经济适用房的再上市交易量更少），低端住房空间分布被边缘化等方面。

因此，现阶段政府住房保障的主要任务，不应是大量集中兴建公共住房，而是调控住房市场的供应结构，包括提高中小户型和低总价住房的比重，推动二手房市场发展，协调与均衡低端住房的空间分布

等。

2 政府在保障领域的缺位

2.1 政府在公共住房领域的投入严重不足

政府住房保障职能的必要性，不会因为国家或地区社会经济发展水平的高度发达而被否定。相比于国际水平，我国政府在住房保障上的投入严重不足。可以通过以下几组数据的比较反映出来：

(1) 政府建房投资额占财政支出比重

2005 年，国家为廉租房保障制度投入了 47.4 亿元，但是新建廉租房资金缺口至少为 650 亿元^①，而同年全国财政支出 33930.28 亿元，计算其建设投入仅占全国财政支出的 0.14%。

与国家对于廉租房的投入持续增长相比，国家对经济适用房的投入相比于全国住宅总投资近年来急速下降（图 3.1）。

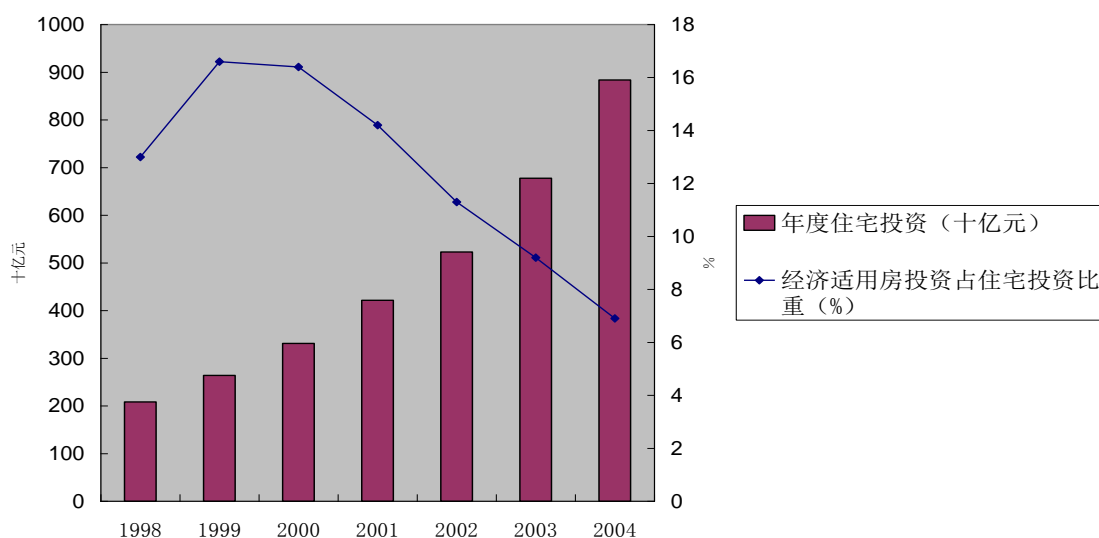


图 3.1 1998-2004 年我国经济适用房投资占住宅投资比重变化

数据来源：中国统计年鉴

从上图可以看出，从 1998 年开始我国住房投资都在逐年上升，尤其是在 2002 年非典以后，住宅投资则随着居民对自有住房需求的猛涨增长迅速。与此相比较，经济适用房投资在 1998 年 23 号文件出

^① 张轶楠. 解决我国廉租房建设发展的政策和资金建议. <http://www.gutianxia.com/news/gncj/432029.htm>

台后，国家对经济适用房投入的热情持续了一段时间，但是 2000 年后经济适用房投资在住宅总投资中的比例逐年下降。

（2）公共住房规模占住房总量的比重

根据建设部公布的“2005 年城镇房屋概况统计公报”，我国住房的私有化率已经达到了 81.6%，远远高于发达国家。然而，对比其他国家除了私有住房之外，反映的是大规模的政府提供的公共住房，这反而揭示出我国政府投入的不足。例如：在 1945-1976 年间，英国平均每年建造 14.3 万套公房，保证向低收入贫困户提供住房，即使在 1980 年代撒切尔夫人的私有化浪潮后，其公房比例仍高达 34%（1989 年统计）^①。韩国政府于 1988-1992 年间，投入大量资金建造住房，四年共建成住房 90 万套，占整个新建住房的近一半比例。

（3）居住公共住房的居民比重

在住房体制改革以前，由于福利性住房制度的实施，我国城市居民的住房问题基本通过公房解决。但是随着住房体制改革的推行和住房市场的发展，我国住房居民自有率不断提高，到 2005 年已经达到了 70%，而根据计算，北京是居民居住公共住房（经济适用房和廉租房）的比重仅为 3.63%^②。与我国相比较，西欧和东南亚的城市住房结构中居民居住公有住房的比重远远高于我国。例如，英国近 70%的居民拥有自有住房产权，20%的居民租赁政府公有住房，10%的居民租住私人房屋；在新加坡，根据共和国贸易与工业部（Singapore Ministry of Trade and Industry）最近发布的报告，400 万人口中有近 90%的居民住在公共住房中；在香港，220 万家庭中，约 100 万家庭是不拥有房屋的，住在政府提供的出租房中，而居住在公屋中的占 30.9%，居住在居屋中的占 18.3%。

2.2 制度保障和实施规范的缺失

当前各地住房保障投入不足的一个根本原因，在于地方政府的消极态度。因为廉租房等保障项目缺乏税收或土地收益，地方政府缺乏

^① 廖阳. 廉租住房政策实施过程中廉租对象界定问题研究. 硕士论文, 西安建筑科技大学, 2004

^② 计算方式如下：1998-2006 年北京市经济适用房总竣工面积 2006.8 万平方米，除以平均户型面积为 114 平方米，得出北京市经济适用房总户数为 176035 户，再加上北京市截至 2006 年受廉租房保障人数 14351，最后除以北京市家庭户数 524 万，得出结果 3.63%。

积极性。2007年2月建设部提出，地方政府要明确土地出让净收益用于廉租住房制度建设的比例。但是，假如有些地方不这么做，是否有明确的处罚办法？如何敦促地方政府将该比例确定在合理的水平上？因此，应尽快建立健全相关法律法规规范，以确保各地方政府能切实有效地落实住房保障体系的合理制定和规范实施。

首先，应立法确保居民拥有适宜住房的权利，明确住房保障作为各级政府的主要职能之一。值得借鉴的态度是，2006年12月31日，法国总统希拉克在新年贺词中第一次正式提出了“可抗辩居住权”。希拉克说：“每年增加12万套社会保障性质住房是法国政府力所能及的事，政府应满足低收入者、无家可归者等人士对由政府补贴的社会住房的需要。在住房申请无满意答复时，可以‘民告官’。”

其次，应规范政府保障职能的考察机制，将住房保障制度的实施作为政府政绩考核的重要组成部分。中国官员政绩考核机制是以经济贡献率为主的，而廉租房对于地方政府官员来说并没有可观的政治收益。因此，从政绩考核机制上加重住房保障建设方面的内容会大大促进住房保障制度的有效实施。

最后，完善保障制度实施的各项措施规范。例如，保障资金应该在政府财政支出中占到固定比重。

2.3 福利传递和监管机制的不健全

经济适用房作为一种群体性、规模化的实物补贴方式，超出了政府的直接操作能力，政府只好通过划拨土地及减免征收基础设施建设费用和住房建设经营税等费用，让利给开发商，再由开发商以低价出售给低收入群体，间接让利给老百姓，通过市场经营完成补贴过程。在这个非封闭系统中，由于市场手段和力量的介入，使得政府、市场和社会三方主体在经济适用房从开发建设到出售转让的整个流程中都存在职能和利益关系的交叉和博弈，经济效益和公平很难同时实现（表3.1）。

表 3.1 经济适用房开发各阶段参与主体的职能规定和导致的问题分析

经济适用房开发阶段	主要职能规定	存在的问题	问题原因解析
土地出让阶段	政府按照土地利用总体规划和城市总体规划要求, 划拨供应土地; 减半征收各项行政事业收费, 政府负担基础设施建设费用。	经济适用房地段划拨多位于远郊地区, 降低了经济适用房对于城中心低收入群体的吸引力。	北京土地价格成本过高, 导致经济适用房分布的分散性和偏远性; 政府受财政限制, 只能通过减免土地费用这种“虚拟支出”实现补贴。
房屋建设阶段	开发商进行规划、设计、建设, 并按照成本价格计算利润。	住房户型设计偏大, 房屋总价格明显超出了“经济适用”的范畴, 暗示着销售对象的转移; 开发商精打细算, 努力节省建设成本, 使得经济适用房工程的质量令人怀疑。	政府对住房建设的监管不严格, 开发商借助政策漏洞“变相盈利”。
房屋出售阶段	价格主管部门会同经济适用住房主管部门在综合考虑建设、管理成本和不低于3%利润的基础上确定房屋价格, 价格一经确定不得随便更改。	经济适用房价格比预计价格高出很多, 有的甚至超过了商品房价格; 为提高销售价格, 开发商在账目计算中拼命提高成本价格, 出现作假账等行为。	经济适用房的定价更多是一种市场行为, 开发商必然会追求“利润最大化”, 导致提高竞争力的畸形行为; 政府缺乏监控措施。
	国家制定经济适用房申购资格标准。	经济适用房房源紧缺; “排号、炒号”现象严重; 存在经济适用房“定向销售”的现象, 使得大量低收入者可选择的房源稀少。	对低收入群体界定标准模糊导致目标人群的扩大; 为了解决特定的社会问题导致经济适用房定向出售; 经济适用房始终“供不应求”。
	符合经济适用房购买条件的购房者持核准文件选购对应面积的经济适用房; 开发商对房屋购买者进行“资格审核”。	大量购买经济适用房的人群并非真正的低收入者。	政府对于收入的审核不严格, 而“放号权”在开发商手中, 给了开发商很多“寻租”空间, 使得违规行为严重, 真正的低收入群体很难进入购买圈。

	对于经济适用房的再上市有严格的规定。	大量经济适用房被再次转手。	政府监管的不严格。
房屋售后阶段	政府没有对经济适用房的配套基础设施的规定,也没有对后期物业管理的监督,社区管理由开发商完成。	经济适用房地理位置偏僻,分布集中,规模过大,设施不足,秩序混乱,导致城市居住空间日益分化甚至出现隔离的趋势。	政府对经济适用房的前期控制较多,而后期管理完全变成了市场行为,因此开发商在获取初期经济利益之后,不会愿意再为薄利项目投入精力;而政府也缺乏应的服务监管措施。
	国家通过对经济适用房再上市有明确规定。	经济适用房屋的二次转让现象普遍,福利流失。	缺乏监管机制。

一方面,开发商作为经济适用房的实际操作主体,虽然在参与之初默认了一种“让利”的姿态,然而在具体操作过程中,必然会再次受到市场逐利的吸引,钻政府监管机制不健全的空子,变相获取利益。主要途径一是抬高价格^①(表 3.2),二是扩大户型面积^②,如此不仅把部分社会福利变成了开发商的利润,更将大部分中低收入者拦在了住房市场的门外。

表 3.2 北京市商品住房与经济适用房价格对比

年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
商品住宅平均价格(元/m ²)	5500	5647	5637	5062	4764	4737	5053
经济适用房价格(元/m ²)		2435		3040	2864	2864	3378
价格优惠程度		56.88%		39.94%	39.88%	39.54%	33.15%

资料来源:李杰.北京市中低收入家庭住房保障研究.首都经贸大学,硕士学位论文.2006

另一方面,经济适用房交易向市场的开放,使其成为一个非封闭系统,加上对于购买者收入水平、转让资格等政策监管的不严格,导

① 按规定,经济适用房的价格以保本微利为原则,利润应不高于3%。然而现实情况是,大量经济适用房开发的定价仍受开发商的逐利行为主导,近几年来北京市经济适用房的平均价格上涨幅度远超商品房价格。

② 《管理办法》规定,经济适用住房要严格控制中小套型,中套住房面积控制在80平方米左右,小套住房面积控制在60平方米左右。然而现实的经济适用房开发项目却很少有低收入者需要的小户型,反而出现了以上百平方米为主打户型的经济适用房开发项目,住房交易市场上甚至出现200余平方米、总房价上百万元的跃层豪华装修的经济适用房转售房。通过对住房面积和标准的突破,开发商在开发之初就把经济适用房的销售对象定位在了高收入及中上等收入水平的人群,导致社会福利流向的错位。

致了社会上违规行为和投机行为的猖獗。经济适用房作为沉淀政府福利的稀缺资源，在市场争夺中必然大部分为中高收入家庭所占据，并且在不断的“囤积倒卖出租”过程中，导致社会福利的流失及其流向的错位。

3 保障群体的错位

3.1 保障对象范围过大，超出政府保障能力

总结各国住房保障的覆盖范围，基本可以分为普惠、特惠与混合模式。国内往往以新加坡、香港政府全面的保障体系为范例。但必须看到，各国不同的保障模式是基于自身特定的国情和社会经济发展阶段，同时各项保障措施之间相互协调配合，自成一套完整的体系，不能孤立而看。例如，新加坡和香港推行高比例的公屋建设，是基于其区域面积和人口规模小、地价高、经济繁荣等特点，而美国、加拿大实行的“小政府、大社会”的特惠模式，则是以其发达完善的住房金融信贷体系为基础的。

我国当前正处于社会转型时期，社会结构也相应呈现特殊形态：社会群体分布呈现正金字塔形，对应社会财富分布却呈现倒金字塔形。即，中低收入群体占绝大比重，而财富集中在少数高收入群体手中，社会基尼系数以不低于 0.5 的水平已经超过贫富差距的国际警戒线。而稳定社会的理想情况是上述两个分布结构都呈现橄榄型。这样导致如果用平均收入线界定中等收入群体，会将大规模的群体归入中低收入的范畴，远远超过当前政府十分有限的保障能力范畴。

根据 1998 年“国发 23 号”文件的规定，经济适用房覆盖群体约占到城市总人口的 60%–70%，这是和当时低工资制、人均收入水平相当低的发展背景密切相关的。但到了 2003 年，国发 18 号文件，住房基本供应结构的提法改成：“逐步实现多数家庭购买或承租普通商品房；同时，根据当地情况，合理确定经济适用住房和廉租住房供应对象的具体收入线标准和范围”。一方面，追求“土地财政”的地方政府将其解读为可以压缩社会保障房的建设，全国经济适用房竣工面积占同期商品住宅竣工总面积的比重，从 1999 年的 50%锐减至 2005 年

的 2.5%，廉租房建设直到 2006 年年中仅有 33 万个单位；另一方面，相比于政府投入的迅速萎缩，各地住房保障覆盖范围的设定近年来却几乎没有变化，使得福利需求方的规模远远超出当前政府十分有限的土地、资金供给和建设能力所能承载的范围，造成各地普遍出现“经济适用房难买”以及“排号、抢号、炒号”等现象，增加了监管过程的工作量和难度，在西安甚至出现唯一的廉租房小区（264 套住房）面对 1.2 万户的住房困难户（仅计算城六区人均住房面积少于 7 平方米的家庭）难以分配，而不得不空置近 6 年时间（《中国青年报》2 月 8 日）。在此供需失衡的状况下，能够通过走关系、用权力和有钱买号等占据优势资源的群体在这场准市场化的竞争中胜出，而真正最迫切需要住房的核心福利对象却被排斥在外，造成福利的流失和错位。

3.2 圈内循环保障对比于部分外来人口的制度性排斥

我国现在住房保障和社会保障的设置中，存在明显的圈内循环问题。即，一旦进入保障循环，将重复享受多渠道的多重优惠待遇：包括住房的福利供给（经济适用房、廉租房），提高购买支付能力（住宅补贴、公积金制度），以及流通过程（减免交易税费）、消费领域（廉租房的租金补贴或减免，公房低收入户的租金减免）和改造政策（危旧房改造政策中的保底保障）等方面的优惠。相比而言，西方国家对中低收入者的住宅消费保障政策是简单易行的，要么减免租金，要么降低贷款利率或者减免有关费税。既简化操作程序，降低管理成本，又能避免重复补贴带来的社会不公正。

目前，在我国进入这一保障循环的最基本的资格标准就是拥有城镇户口。且不论城乡二元结构的形成有其特定的历史原因，但这一制度在住房保障领域的延续，却导致与进入保障圈内享受多重优惠形成鲜明对比的是，一些无力支付购房，或享受保障待遇的非城镇户口的中低收入群体，却因为缺乏这一保障资格，而被全面排斥于各项政策之外。

4 保障手段和标准的单一化

4.1 保障手段重售轻租

“租售并举的住房供应体系”是世界上绝大部分国家的主导政策。然而，我国大部分地方政府的住房供应结构中，售房市场远远大于租房市场，导致这种单一的市场基础极为脆弱，大部分公众选择买房，成为无奈选择。

据联合国统计，在全部住房总量中，我国出租房所占总住房的比例为 15%，比我们低的只有 4 个国家。而其它大部分国家的出租房比重包括如泰国 13%，印度 10%，匈牙利 9%、保加利亚 9%。美国是 30%，一些富裕国家更高，瑞典是 60%，瑞士是 65%^①。

在公共住房领域，我国仅有廉租房是租赁性质，以租赁补贴、实物配租和租金核免三种手段总计，至今全国仅共 33 万套，只占到租赁市场的约 2%左右。而经济适用房目前全部为对外出售的形式。

应该说，租赁型公共住房更符合我国现阶段低收入群体的住房需求：第一，低收入群体穷其一生也不可能买得起房，只能以较低的租金价格支付住房使用权；第二，低收入群体中有相当比重的人群职业特征为产业工人、商业服务业人员和个体经营户，他们对于居住场所的选择往往跟随工作地点的变动而迁移，体现出较强的流动性，因而，临时性的租赁型公共住房更符合其流动的住房需求特点；第三，还有部分住房困难的低收入群体，是刚进入城市社会的毕业学生或打工白领，他们处于暂时性的购买力低下阶段，因而，更需要过渡性的租赁型公共住房以满足短期内的居住需求。

4.2 保障标准缺乏层次性和灵活性

由于用于住房保障资金的有限性，加上保障对象的住房支付能力千差万别，并且呈现动态的发展过程，因此，住房保障的水平也必须具有层次性和灵活性。

^① 吴敬琏. 廉租房应成主要住房方式. 腾讯网, 2007-03-07. 来源: 中华工商时报.
<http://finance.qq.com/a/20070307/000131.htm>

但我国目前住房保障制度中解决问题方法较为单一，试图用一种方法解决不同地区、不同人群、不同层面的不同问题，产品缺乏梯度层次，规划建设标准基本上是一刀切。借鉴国外经验，应因时、因地、因人而异设置保障手段和补贴标准，包括：

（1）保障标准应体现为一个逐步提升的过程

保障作为维护社会最底层利益的手段，将发挥阶梯的作用，帮助推动最底层群体向上流动，而不至于掉队。因此，保障标准的制定应紧密应对现阶段社会最低生活需求，并随着这一底线的浮动而逐步调整。如果试图一步到位，将导致福利资源的浪费或补助对象的错位。从世界各国住房保障的发展历程来看，其标准首先是保证有房住，然后是一个逐步提升的过程。例如新加坡，它从 1961 年开始其六个建房五年计划，前两个五年计划主要是建设一居室的小户型，在国民的居住质量改善后就在以后的五年计划中逐步加大四居室和五居室的建设。以我国当前中低收入群体的住房状况来看，当务之急应实现人均面积的提升和营造整洁、安全、舒适的居住环境，而不是一步进入小康住宅，试图让低收入者跨越式享受人均 30 平方米、户均 1 个停车位的小康标准。

（2）对于不同档次的保障住房小区，设施配套标准应有所不同

包括如停车场面积、绿化率、商业服务业规模和业态等。比如面向中低收入群体的经济适用房，如果设置与商品房小区类似比例的停车场面积，采取多层较低密度的建设模式，一是以其相对低廉的价格和较高的居住档次而自然将吸引高消费群体的青睐，二是即使中低收入群体住上了，也需要为许多现阶段无需享用的高额配置支付更多的成本。

（3）对于不同收入水平群体，应采取浮动租金/补贴制度

目前我国保障制度的服务人群没有区别，导致对比于逐年上涨的房价和房租，领取同样的租金，最低收入群体无力支付住房，住房被相对较高收入的群体占据。应对不同收入群体，采取浮动租金制度。在世界其他国家和地区则针对不同收入水平的群体采用不同的保障方式，常见的主要有两种方式：一种是根据低收入家庭的家庭收入水

平划分不同的租金标准，例如澳门，特区政府每两年对低收入家庭收入状况进行一次调查，一般地，租金在家庭所得收入中占 5-15%，但如果家庭收入低于一定标准，其租金可低于家庭收入的 2.5%，反之，如果家庭收入高于一定标准，则租金可达家庭收入的 17.5%；另一种是根据政府提供的住房类型来确定补助的水平，申请居住小户型的政府补助多，反之则补助少甚至没有补助，例如新加坡，政府规定，申请购买一居室的政府补贴 1/3，申请三居室的政府只补贴 5%，而申请四居室的政府不仅没有补贴，而且按成本价加 5% 的利润，申请五居室的，政府则按成本价加 15% 的利润。

4.3 一次性实物补贴的福利方式，缺乏对居住可持续性问题 的考虑

作为福利政策，政府让利是通过土地的无偿划拨实现的，然而作为商品，其必然受到成本的制约，因此经济适用房的地理位置往往只能选择偏远的郊区，无形中增加了低收入者的通勤成本，同时，与原来的生活网络的断裂，也使得很多低收入群体面对更多的生活困难。回龙观、天通苑等超大型经济适用房小区的建设，因为区位过分集中，伴随而来的是交通拥堵，教育、医疗、卫生、社区管理等各方面配套设施建设滞后等问题，加上一次性的福利供给，往往缺乏对后期维修和物业管理的考虑，影响了居民的生活质量。

第四章 住房保障制度的政策改进建议

基于前面的总结，可以看出我国目前住房保障的问题主要在于制度化建设的滞后，和保障制度设计上的结构性错位。由此，迫切需要政府加强住房保障领域的规范化、法制化建设，并在确保政府全程主导的前提下，实现工作重心的适度调整和集中。

1 立法规范保障行为

我国至今还没有关于居民住宅的法律、法规，只有建设部颁布的《城市廉租房管理办法》等部门规章，难以对住房保障领域中的政府职能和社会消费行为发挥有效的管理和约束作用。只有有法可依，才能使公共住房的资金、建设、使用等问题得以根本解决，保障我国住宅保障体系的顺利建立。

因此建议有关部门尽快制定出符合我国国情的统一的住房保障法规，从立法上规定住房保障的目标、保障对象、保障标准、保障水平、保障资金、保障房源、保障机构，并对一些骗取保障福利的行为进行严惩。各地方应当结合本地经济发展的实际，制定出地方性的住房保障法规或条例，针对保障的不同对象，提供多层次的、具体的保障手段。

针对当前住房保障中的主要问题，建议在全国统一性的住房保障法规的制定中，着重明确以下几项内容。

1.1 明确城市居民的基本居住权利

1996年联合国伊斯坦布尔人居宣言明确指出：“保证人人享有适当住房和使人类住区更安全、更健康、更舒适、更公平、更持久，也更具效率”，“要全面逐步实现国际法律文件提出的人人享有适当住房的权利”，“将寻求各级公共、私营和非政府伙伴间的积极参与，以保证所有人及其家庭能获得土地使用权的法律保障，能免受歧视并能平等地得到经济上可承受的适当住房”。

首先，应该以法规的形式明确城市居民都公平地拥有居住权利。

有房居住是公民能够立足于社会的基本前提，也是公民满足自尊与自信的需要，所以居住权属于公民的基本权利之一。正因为居住权对于公民所具有的特殊意义，不少国家都将居住权规定为公民的一项宪法权利。要求政府提供基本住房保障也是公民的权利。

借鉴国外相关住房法案的制定，法规中需要明确以下内容：

a) 公平的居住权利

b) 如果没有得到满足，可以上诉政府相关职能部门

美国《开放住房法案》帮助穷人成为房主，禁止在购买和租用房屋时的种族歧视，被认为是“20 世纪第一个公平住房法令”。1998 年，美国政府在《居住质量和工作义务法》中明确指出：“国家应推进如下目标：为所有公民提供体面的、负担得起的住房。”在美国，如果一个住户每年的住房开支超出年收入的 30%，即被认为是住房负担过重。

另一个具有典型性的是法国在 2007 年 1 月 17 日颁布了“可抗辩居住权”法案。该法案规定，国家保障合法居民的住房权，居民可通过法律手段维护自己的住房权。政府应满足低收入者、无家可归者等人士对由政府补贴的社会住房的需要。从 2008 年 12 月 1 日起，在住房申请没有收到满意答复的情况下，5 类住房困难户（无房户、将被逐出住房且无法重新安顿者、仅拥有临时住房者、居住在恶劣或危险环境中的人、与未成年子女同住且住房面积不达标的人）可向主管部门要求解决住房问题，如问题得不到解决，可向行政法院提起诉讼。从 2012 年 1 月 1 日起，“可抗辩居住权”将向更大范围的人群开放。

“可抗辩居住权”法案意味着保障国民居住权成为政府的一项法定义务。政府拒绝承担保障公民居住权的职责，很大程度上并不是财力不足，而是缺乏在住房问题上服务百姓的足够动力，甚至是出于谋取私利的目的。公民提起的诉讼就能对政府形成必要的压力，迫使政府履行提供住房保障的职责。

在我国，这里还涉及到一个特殊的身份界定的问题，即城市居民的范围如何确定。是沿用现行的城镇户籍人口，还是只要在城市居住半年以上，在当地行使纳税权利的居民都包括在内。

本研究认为公共住房保障政策应该涵盖所有的城市居住人口，但是考虑到我国现行城镇户籍制度的制约，建议对在城市工作并符合住房保障制度门槛要求的非城镇居民，提供一定限度的保障措施，例如可以凭在当地城市工作一年以上的工资证明和纳税证明领取租房保障金或补贴，但是暂不考虑对其提供公共住房。这是考虑到这部分群体在户籍所在地仍然拥有住房或宅基地，因此对不同户籍居民采取差别化的保障措施。

1.2 明确政府主管机构及主要职能

目前我国住房保障制度的实施涉及多个部门的若干行政职能。这一局面的形成有其历史原因。新中国成立后，计划经济体制下，住房属于政府福利分配的一部分，不存在对中低收入的额外保障。之后在住房商品化改革过程中，出现了居民购买力低和市场房价高的矛盾，因此，在政府开始建设住房保障制度的时候，对组织建设经济适用房进行引导的职责就自然落到建设部，公房和住房产权交易由各城市的房管局管理，住房公积金由公积金管理中心管理，另外在建设用地审批、保障资格审查、税收管理等相关领域还分别涉及国土资源、民政、税务等部门。由于住房问题的复杂性，容易造成多部门多头管理，增加了部门间协调的成本和难度。

另外，相关管理人员配置紧张也是我国当前的一大问题。建设部下属的房地产司作为国家最主要的住房建设管理机构，人员配置仅20余人，而专职住房保障的仅5人。

相比之下，很多国家和地区都设立专门机构负责住房社会保障，在官方通过一元化领导，减少许多部门间的扯皮；并在政府机构设置中，其地位、人员配备、资源动员能力等都占据绝对优势。例如：瑞典的设立住房委员会、新加坡的政府房屋发展局（Housing & Development Board, HDB）、美国的联邦住房和城市发展部（HUD）、日本的建设省住宅局、香港特区的房屋委员会（Housing Development Board, HDB）等。这些机构的设立有些是根据该国或地区实际情况新设立的，有些是合并以往与住宅相关的部门而设立，其共同点都是负责保障住房的统一规划、建设、分配和管理。

我国关于这一住房专职机构的部门地位，尚且存在争议。有建议认为，应继续发挥建设部长期以来主管住房建设的部门优势，在其下专门设置住房保障委员会（或办公室），统一管理住房保障的各项事务。北京市于 2007 年 2 月迈出了探索性的第一步，在北京市建委下设专职负责保障性住房的管理部门——北京市住房保障办公室，设有租售处、协调处、政策处等几个部门，主要业务是对限价房、经济适用房和廉租房的开发建设管理以及相关政策的制定等^①。也有学者提出，将建设部原住房保障主管职能调整到劳动和社会保障部门，当然其前提是以货币化梯度补贴取代现有的实物补贴模式。

本研究认为，考虑到近期内实物补贴仍需要占据相当大的比重，工作的一大重点仍然是对于住房规划和建设结构的调控，因此，建议在建设部下设专职机构；随着住房保障制度的成熟和住房市场结构的日益合理，远期可以考虑成立专门的住房保障机构，作为政府下属的独立机构，垂直管理，全权负责公共住房的土地供应、规划、设计、建造、管理等环节，资金列入国家预算。

对于建设部下属的住房保障机构，需要在立法中规范的主要职能包括：

（1）制定住房保障政策。根据发展需要，深化城镇住房保障制度的方针、政策、措施；研究拟定住房制度改革；组织制定住房制度改革的配套政策；

（2）制定住房规划；

（3）负责公共住宅的土地供应，指导城镇土地的开发与利用；

（4）负责公共住房设计、建设；

（5）负责公共住房分配、出售和租赁管理，等。

1.3 确保资金来源

住房保障的一大制约瓶颈就是资金来源，这在我国尤为突出。政府对于试图保障 60% 中低收入群体的大规模经济适用房建设，以土地、

^① 据报道称这一机构的成立暂未正式对外宣布。见：北京市住房保障办成立 确保两个 1 千万目标实现. 新浪财经网，2007-03-08. 来源：新京报. <http://finance.sina.com.cn/g/20070308/07123386862.shtml>

税收等优惠政策“暗补”的形式，借助开发商的力量实现；而作为直接需要资金投入的廉租房建设，资金不足成为制约建设的最大障碍。住房公积金制度的出台，除了为城镇职工提供低息贷款的优惠政策外，另一个重要目标就是筹集住房建设资金。在各地廉租房建设中，大部分资金主要来源于政府财政拨款和住房公积金增值收益。2006年7月5日，财政部会同建设部、国土资源部发出通知，要求从土地出让金净收益中安排一定比例（5%左右）的资金用于城镇廉租房建设，但是，如果没有明确有力的控制手段，这一比例也可能是无效的。长期以来，土地出让金一直未列入地方政府的财政预算，一些地方政府往往在收入规模的数据上做手脚，回避其在廉租房建设方面的财政责任。

可见，虽然政府主要通过办法、通知等政策文件的形式，明确了以财政预算安排为主的资金渠道，但如何确保资金的稳定来源和稳定增长，如何监督政府建立合理的资金规模等，尚缺乏详细、明确的制度规范。

因此，建议以法规形式规范以下内容：

（1）要求各地将土地转让收益全部列入地方财政预算

有的地方将房地产开发作为拉动地方 GDP 的主要手段，为了吸引开发商，地方政府会将土地转让收益中的一部分返还给开发商，以吸引投资，提升自己的业绩。从 2007 年 1 月 1 日起，《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》正式实施，规定土地出让收入全额进入地方预算，解决房地产土地收益中的不规范使用与灰色利益链条问题，使之成为全民福利，扼制因为住房地产链条中的官商勾结而形成的地下收益数额。

（2）优先确立独立的公共住房资金支出项目，专款专用

确保地方政府在编制财政预算过程中，确立独立的公共住房资金项目，并将其列入优先项目中。公共住房资金严格专款专用，使用渠道主要有两种：一种包括公房维修、支付管理费和偿还贷款；另一种为长期改造项目，例如新建公共住房，改造老旧公共住房，旧城、贫民窟的更新改造等。每年做单独的预算支出，任何机构或个人不得截、

挤、占和挪作他用。

(3) 积极完善财政决策的民主机制

让各级人大及其常委会与民众保持畅顺沟通，并在预算编制过程中发挥积极的主导作用。对于政府公共住房资金的来源渠道、年度支出规模、公共住房建设形式等决策，应当通过一系列民主公开的程序进行公共讨论。中央相关管理机构和地方各级政府，应向全国人大和地方各级人大定期汇报住房保障体系的构建情况。

(4) 拓宽和稳定资金来源渠道

从中国现阶段的国情出发，公共住房资金来源应包括以下两类渠道：一种为固定渠道，即明确要求地方政府必须确保的资金部分，应占到年度支出的 90%，从而保障资金来源的稳定性。主要包括地方财政预算（包括土地出让金）、公积金增值收益、经济适用房回购房款、廉租房租金收入、直管公房的售房款和增值收益款这五部分，远期还可增加高档商品房增征税款中的部分收益；另一种为其他渠道，是地方政府可以根据当地情况，灵活筹措的资金部分，占年度支出的 10%，超出部分列入下一年度的支出预算。可以包括公共住房附属设施的租金收入（例如香港在 1993 年至 2003 年的 11 年间，公屋营运赤字累计为 120.36 亿港元，但同期仅出租屋苑附属设施的收入就达 216.02 亿港元，在扣除付给政府该项的 50% 的红利后，其余额就足以弥补公屋运作的大部分赤字）、社会福利奖券的筹集款、社会捐赠等。

1.4 将住房保障纳入政府考核机制

政府职能依据法律规定管理社会，同时为社会和国民提供公共服务，保障公民基本生活需求和基本居住需求。目前，我国政府职能转型中的一项重要内容就是强化公共服务职能，旨在推动地方政府的关注重心从单纯的 GDP 导向的经济增长，转向社会福利的全面提升。住房保障，作为关系国计民生的关键内容，其投入力度和实施成果，应作为一项指标列入各级政府政绩考核机制中，并占据重要比重。避免地方政府将有限的土地资源拿去进行商业开发，将有限的财力都拿去搞各种面子工程和形象工程。

2 保障重心集中为双困群体

2.1 保障对象的核心收缩至低收入群体

住房保障的理想状态是社会全覆盖，但是根据社会、经济的发展现状，全民住房保障是具有阶段性和长期性的。从中国目前的现状来看，与其设定过泛的保障范围导致核心对象的被排斥，不如将保障重心收缩至最需要政府援助的低收入群体，真正实现应保尽保。

低收入体现为市场谋生和生存能力的严重缺乏，因此这部分群体既包括城镇中无法定供养者、无生活来源和无劳动能力的“三无”人员、孤老病残和大量的下岗失业职工，也包括城市化中涌现的大量流动人口和农民工。

基于这一保障思路，对于现行的经济适用房和廉租房保障的标准就需要进行相应的调整。

(1) 廉租房保障面适度扩大，覆盖 20%的低收入群体

根据北京市 2004 年对于 2000 户城市居民的抽样统计数据，低收入户（按总人口的 20%划定）人均年可支配收入为 7400.9 元，相当于月收入 617 元（表 4.1）。由此来看，2005 年北京市廉租房申请对象的收入标准（家庭人均月收入）从原来的最低生活保障线提高到 580 元^①，可以说较好地实现了扩大廉租房覆盖范围的目的，不过覆盖面仍然未能涵盖所有的收入群体。另外，还有大量的非城镇户籍的低收入群体被排斥在外。

此外，还有大部分的城市仍然延续低保标准，尤其面对人们收入水平和物价消费水平的不断上涨，需要及时对保障线进行上调。

(2) 经济适用房保障面适度缩小，覆盖约 40%的中低收入群体

根据北京市 2000 年出台的《关于北京市城镇居民购买经济适用住房有关问题暂行规定的通知》，北京市城近郊区城镇居民家庭年收入在 6 万元（含）以下的可购经济适用房。这相当于把较高收入群体也划定在保障范围内（表 4.1），再加上一些特殊人群（如机关教师家庭、拆迁危改居民等），覆盖面约占总人口的 70%强，这也是导致

^① 关于扩大北京市廉租住房覆盖面有关问题的通知. 京建住[2005]966 号. 2005 年 11 月 4 日

经济适用房供不应求和福利错位的一个主要原因。据相关报道，北京市拟将经济适用住房购房条件的收入上限下调为 4 万元，相当于将覆盖范围收缩至约 40% 的中低收入群体，这应该是一个比较能接受的标准范围。

表 4.1 北京市 2004 年城市居民家庭收入情况

	全市平均	低收入户 (20%)	较低收入 户(20%)	中间收入 户(20%)	较高收入 户(20%)	高收入户 (20%)
平均每户家庭人口(人)	2.9	3.2	3.1	2.9	2.9	2.7
平均每人年可支配收入(元)	15637.8	7400.9	10960.8	14245.1	18454.5	29634.6
家庭年收入(万元)	4.53	2.37	3.40	4.13	5.35	8.00

数据来源：北京市 2005 年统计年鉴

2.2 住房困难为另一审核标准

考虑到低收入群体的住房消费能力和居住水平存在差异，因此，住房保障的对象应该明确界定为那些居住条件困难的，而不包括那些通过原有的福利分房或继承等方式获得住房产权，但是现在由于各方面原因生活困难的居民。

由于我国目前个人信用制度还没有建立起来，很难准确界定个人经济收入的多少，这在政策执行中留下了明显的漏洞。因而需要严格执行将住房标准审核作为申请公共住房的另一个充分条件，强调公共住房的分配原则取决于对于住房帮助的需求程度。

2.3 增加其他资格审核途径

从国际经验来看，收入水平和住房条件是公共住房申请的两个最基本的核心标准，但是往往还会增加其他一些资格审核途径。例如：新加坡公房申请者四个决定性因素是：公民权，无私有房产，收入水平，家庭构成。其中，家庭构成规定的特例是老年人计划和孤儿计划。香港对高龄人士（年满六十岁）有多种优先配屋计划，可获得缩短轮候时间或在配屋方面获得特别安排，其中还有两项计划为长者提供服务，包括“家有长者优先配屋计划”和“新市乐天伦优先配屋计划”。

美国则将老年人的住房供应问题纳入“公平住房法案”，重点优先关注了老年群体的公共住房问题。

因此，建议在现行审核标准的基础上，增加对于某些特殊的社会弱势群体的优先关注，如包括无房户、失业者、老年“空巢”家庭、孕妇、单亲家庭、残疾人、重大疾病患者等。

另外，对于城市化过程中涌现的大量农民工也应将其纳入保障范围。但是从严格意义上讲，他们不属于无房户，他们在农村拥有住房或宅基地。因此，建议对其实施住房保障，但是不能作为无房户优先照顾。

3 供给重心集中为租赁型公共住房

3.1 实物补贴与货币补贴并行

从国际发展的经验来看，随着发达国家住房保障体系的不断完善，补贴手段逐步由实物补贴向货币补贴转移。从下表可以看出（表 4.2），货币补贴相对于实物补贴具有支出成本低、可操作性强、灵活、及时等优点，但所有这些优势都必须建立在市场住房供应充足、房源结构合理、二手房市场发达等市场完善的基础上，否则，会出现中低收入群体即使拿着补助，在市场上也找不到合适住房的现象。

表 4.2 实物补贴和货币补贴的优缺点对比

	实物补贴	货币补贴	
缺点	政府建设成本高，供应规模和分配机制难以确定，风险系数较大。	支出成本较低，运行风险较小。	优点
	操作环节多，涉及购买群体、各相关政府权力机构、开发商等多方主体，容易滋生权力部门寻租和腐败问题。	交易关系只发生在政府和购买群体之间，而且需要政府管理的环节大大缩减。	
	受补助者选择余地小。	灵活性高，受补助者根据需要到市场上自由选择。	
	集中兴建需要周期较长，往往滞后于市场需求。	应对市场反应及时。	
	大规模集中兴建，容易形成穷人聚居的贫民窟，导致居住隔离，滋生社会问题。	通过混合居住，避免居住空间贫富极化。	
	退出机制的可操作性较差。	通过停止发放补助的形式，退出机制的可操作性强。	

	大规模公共住房，因难以向下“过滤”而面临提前拆毁、挪作它用或弃置，并将部分低收入阶层从住房市场中抽出，打破了住房供应链的连续性，降低住房市场的运行效率。	利用住房链，充分利用中产阶级过滤下来的旧房，节约社会资源，一定程度上还避免了住房弃置现象。	
优点	住房供应的稳定性强，受市场影响较小。	房价上涨或住房市场供应结构失调时期，可能出现市场适宜房源短缺现象。	缺点

一些学者提出，应在我国推行货币补贴的方式，并逐步取代实物建房。研究认为，这符合国际发展趋势，可以确定为远期我国住房保障的发展方向，但也必须看到，实物形式的住房保障是各国住房发展历史中不可缺少的环节，美国等发达国家无不是经历了数十年政府在集中兴建住房和市场调控方面的努力之后，才逐步走到今天的货币补贴模式。

我国目前的住房市场发育尚不完全，尤其是供应结构与需求存在较大偏差。根据统计显示，我国部分城市中，大户型住宅比例达85%以上，一般的城市平均也达到了60%的比例。存量住房中中小户型大部分为上个世纪6、70年代的平房和简易楼房，随着各地危改拆迁的不断推进，这部分低价位房源迅速减少，在已核发产权证的私有化公房中，再上市公房的比例仅不到5%。其次，在住房供应规模上也面临巨大挑战。我国每年城市化新增城市人口约1600万，而新增建设用地控制在27万公顷左右，按城市规划和居住标准计算，可建设住宅总量2.95亿平方米，若按人均住宅面积30平方米计算，仅能满足980万人口的住房需求。可见，在现阶段，至少近五到十年内，如果贸然将所有中低收入群体都推向市场，只会导致住房市场价格的进一步提升，更多的人会买不到房、住不起房。

所以，只要中产阶层还没有成为社会的大多数（居民社会结构和收入结构从目前的金字塔型发展到橄榄型）之前，实物形式的住房保障就是必要的。应该说，提供一定规模的公共住房（包括新建和利用存量住房），和调控住房市场的供应结构，是当前各级地方政府不可推卸的社会责任。问题只是如何尽可能避免实物供给的弊端，如通过增加租赁型公共住房比重、利用市场房源疏缓集中兴建的社会问题和从社会寻求合作建房支持等。

3.2 增加租赁型公共住房比重

从国际经验来看，租赁型公共住房是西方发达国家政府控制房价、调整住房结构的重要手段之一。英国有 1/3 的住房是政府廉租房；德国的柏林市，高达 2/3 的人口是租房居住；美国有 17% 左右的国民，居住在政府或企业提供的廉租房里；法国政府长期推行廉租房制度，规定大城市必须建设占其总住房面积 15-20% 的廉租房，这也使得法国的平均房价从 1999 年到 2006 年只上涨了 45%。

目前我国的公共住房类型主要是廉租房与经济适用房，而只有廉租房属于租赁型公共住房。有效房源不足，覆盖面有限，缺少建设资金等成为廉租房发展缓慢的主要原因。据悉，2006 年，全国开工建设和收购廉租住房 5.3 万套，建筑面积 293.68 万平方米——仅完成计划的 1/3 左右。早在 1995 年，西安市就从市财政中每年拨款 250 万元用于廉租房建设。11 年过去了，西安市仍然只有一个廉租房小区，共有 264 套住房；而惟一的廉租房小区自建成至今，除目前 1 号楼住有 50 余户危房拆迁户外，其余大部分住房已经空置了近 6 年时间。（《中国青年报》2 月 8 日）。但在西安，仅城六区的无房户就有 6186 户，再加上人均住房面积少于 7 平方米的住房困难户达到 1.2 万户，这 264 套廉租房显然粥少僧多。保障住房的国际经验告诉我们，通常是政府向低收入家庭提供公共住房，而且这些住房一般占总住房套数的 5%-20% 之间，多数在 10%-15% 之间。与此相比我国的廉租住房惠及面十分有限。

廉租房的补贴方式主要有三种：租赁补贴、实物配租、租金核减，三种方式中实物配租的比重最小。在我国廉租房规模尚不足的情况下，低比例的实物配租难以解决需求。根据 2007 年的最新统计数据，截至 2006 年底，累计已有 54.7 万户低收入家庭享受廉租住房待遇，近 2006 年新增的受益家庭达 21.9 万户。受益家庭中，领取租赁住房补贴的家庭 16.7 万户，实物配租的家庭 7.7 万户，租金核减的家庭 27.9 万户，其他方式改善居住条件的家庭 2.4 万户^①（图 4.1）。

^① 建设部称当前廉租房制度覆盖面仍然偏低。新浪网，来源：新京报，2007-02-20。
<http://news.sina.com.cn/c/2007-02-20/005711269244s.shtml>

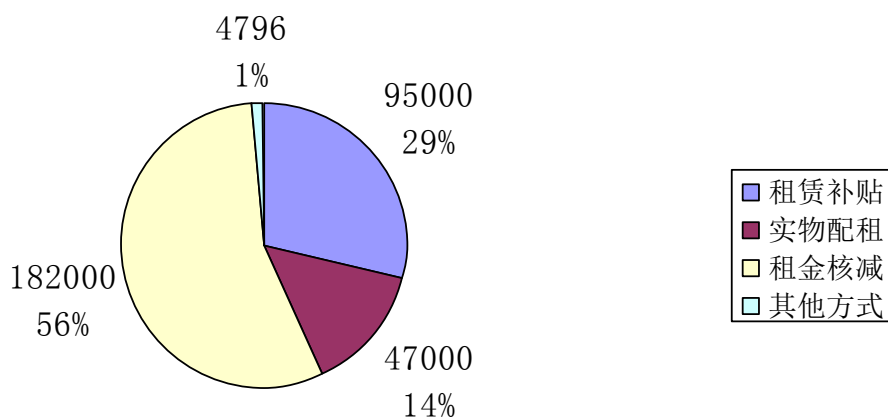


图 4.1 我国廉租房保障方式比例分布图（单位：户）

数据来源：建设部《关于城镇廉租住房制度建设和实施情况的通报》（建住房[2006]63号）

最近，建设部的一位官员指出“住宅保障体系中的实物补贴应该具有等级性，廉租房主要面向最低生活保障线以下的家庭；租赁型经济适用房面向低收入家庭，当家庭的收入达到一定水平，政府可以收回住房；限价商品房限定购买资格”。新政策提出了经济适用房的改革方案，经济适用房一改以往出售的形式，面向低收入人群出租。以租代售的经济适用房具备退出机制，增加租赁型公共住房比重，更加科学。

3.3 充分利用市场资源，完善住房链结构

公共住房的来源主要包括两部分：

(1) 政府主导新建公共住房

包括两种建设途径：其一，政府集中兴建一定规模的廉租房，这也是我国目前廉租房的主要建设模式。但考虑到土地成本因素，廉租房的选址区位和配套设施条件通常较差，加上可能形成集中贫民窟问题和过度的居住分化，因此，这部分建设量不能太大；其二，政府强制商品房开发小区中建设一定比例的中小户型住房，作为限价房由政府主持出售和出租。这以美国的实践最为典型，也为我们提供了一条可行之路，具体办法将在后面详述。

但不论上述哪种途径，这种建设大量低等级新房的模式并不利于

住房链的长久良性发展。如果住房的档次偏高，中低收入群体仍然住不起，或即使入住也会逐步演变为绅士化过程；如果档次偏低，会导致大规模成本投入换来的却是住房往往还未到生命周期就很快过时，因不能再向下“过滤”，结果不得不提前拆毁、挪作它用或弃置，造成社会资源的浪费和城市衰退。同时，将一部分低收入阶层从住房市场中抽出，打破了住房供应链的连续性，使中产阶级无法将自身的旧房转让给下家，导致其无法回笼资金用于购置新房，使市场出现停滞，降低了整个住房市场运行效率。这在美国二战后公共住房建造计划已有惨痛教训，尼克松总统上台后，对住房政策进行了彻底的检讨，并由此形成 1974 年的住房和社会发展法案（Housing and Community Development Act）^①。

（2）政府收购存量住房

基于上述分析，如何充分利用存量住房资源应成为当前政府的一大努力方向。

根据相关统计数据，目前我国现有存量住房 3 亿平米，其中 1.3 亿平米为 1997 年以前房屋。由于历史性原因和发展阶段的限制，我国大部分城市处于单中心发展阶段，配套基础和产业（尤其是面向低收入群体的服务行业）分布都集中在中心城区及其周边地区。如果将这部分住房推倒重来，成本上去了，低收入群体自然住不起。因此可以说，存量住房对于我国当前中低收入群体的居住需求而言意义更为重要。

根据存量住房的来源，可以分为公房和市场商品房两类。前者政府已有一套较为完善的收购办法，而后者，即关于空置商品房的收购还处在可行性的讨论阶段。

“空置房”一般指商品房经竣工验收和初始登记后一年内尚未出售或出租的房子。其空置的原因主要包括：

- a) 购房者退还；
- b) 产权问题：因手续不全、历史遗留、拆迁周转等原因造成的产权纠葛；

^① 宋博通. 美国联邦政府低收入阶层住房政策述论. 中国房地产, 2002 (9): 71-73

- c) 户型有缺陷：朝向、楼层或户型设计不合理；
- d) 价格原因滞销：户型偏大，总价偏高；
- e) 开发商销控，有意保留期待进一步升值，等。

根据国家信息中心经济预测部统计数据，截止到2006年11月底，全国空置商品房住宅有6723万平方米^①。如果能以政府出面进行收购，将迅速提高公共住房市场的房源供给规模，并有利于激活房地产市场，化解金融风险，使一部分投资失误的开发企业走出困境，同时，空置商品住宅在分散的基础上相对集中，有利于集中管理，又不会带来较大的新的城市问题。

对于现有较高空置率超过一定年限、并长期拖欠银行贷款的房地产企业，政府可授权住房保障机构对空置商品房予以收购，通过第三方房地产评估机构确定收购价格后，将银行的逾期贷款转化为政府信用的住房贷款。收购将作为带有一定强制性的政府行为，但又比强制拍卖或破产清算带来的损失较小。

但在实际操作过程中也可能存在较大障碍：一是来自房源条件的不合适，2006年开业的北京七彩尾房超市的运营情况显示，超市成交率不理想的一个主要原因就是尾房房源条件与购房者需求存在较大差距，上万套房源中150平方米以上的占到40%，120到150平方米的占30%-40%，120平方米以下的仅占20%。虽然尾房会比周边的新房价格便宜5%-10%，但由于大户型房源总价高，还是让大多数购房者望而却步^②；第二，是收购过程的利益协调问题。因为收购过程牵涉到多方利益关系，如何实现政府强制手段与市场经济的协调，收购标准、程序、价格和物业费的制定都存在很大难度，可能需要较长的协调和谈判时间。

最后，需要指出的是，从现状空置房的供应情况看，其最大的问题在于供需不匹配，尽管专业尾房超市的成立，有助于解决尾房销售信息不畅的瓶颈，但毕竟尾房还属于新房，价格较高，更重要的还是需要政府发挥作用，通过物业税、降低二手房交易税等税收政策，刺

① 国家信息中心经济预测部. 中国房地产业月度运行报告(2006年11月). 中国发展门户网.
<http://www.chinagateway.com.cn>

② 售价低一两成 尾房超市3月18日试运营. 北青网, 来源: 新京报. 2006-03-03.
<http://www.ynet.com/view.jsp?oid=7900726>

激存量住房投放二手房市场。

4 工作重心集中在前期规划与后期住房管理

借鉴国外经验,以及鉴于我国经济适用房建设中暴露出来的政府与开发商在各阶段存在职能和利益关系交叉混乱的问题,研究认为,在近期内市场机制尚不成熟的情况下,政府应确保其在公共住房从土地供应、规划、建设、资格审核、住房/补贴发放一直到维护管理等各个环节中的主导和核心地位,并作为公共住房的产权所有者,确保福利不会流失或错位。

在上述各环节中,政府的工作重心应集中在前期的规划引导和后期的住房管理,将住房建设环节以政府主控的形式交给市场完成,并探索适宜、规范的社会建房模式。

4.1 对公共住房用地进行统一规划

2006年5月29日国家九部委出台的《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》(37号文)中,提出“90平方米以下套型建筑面积要占到70%”的政策,可以说对于调控住房市场供应结构、增加中小户型比例发挥了重要作用,但对于住房保障而言,仅仅限制了住房面积,若房屋价格始终居高不下,中低收入群体仍然难以支付。而对于各地刚刚面世的“双限双竞”(限面积、限房价、竞房价、竞地价)政策,对于增加小面积住宅增应,平抑高档住宅价格快速攀升有明显的效果,但是在运作机制上还有很多不确定或可能存在漏洞的地方。在土地竞拍的同时约定房价的最高限价来稳定房价的增幅,但这个限价并不一定是低价,此时的限价对于市场实际上是没有效果的。地区情况差异不同,政府限价标准难以制定,如果价格制定过高,可能会误导市场,造成变相抬价。同时“双限双竞”商品房并没有限制销售对象和再次出售,所以难以避免出现市场投机行为。土地价格提升,为了降低成本,开发商很可能在各个环节上压缩成本以缓解高价竞地,可能会对房屋品质带来影响。从十多年改革和探索的实践看,仅靠市场机制无法解决住房领域的社会公平问题,因此,需要把作为政府福利投入的公共住房部分纳入统一的规划管理中。

(1) 规划居住用地性质根据商品房和公共住房进行分类

根据现行《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137-90),城市规划中居住用地性质的分类是按照居住区配套标准和开发强度分为一至四类居住用地。随着市场经济体制的逐步完善和住房市场化的推进,市场主体将按照土地价值和市场需求更为准确和灵活地选择用地建设模式。

因此,面对城市土地使用制度改革,以及住房居住对象和范围界限的模糊化,对于规划而言,更重要的应是区分由市场灵活配置的商品房用地和政府直接干预的公共住房用地,即反映居住用地开发的不同权属,区别公共用地与市场经营性用地,相应为采取不同的土地供应方式和开发建设机制提供分类依据,而配套标准和开发强度可以通过容积率等控制性指标进行界定。

(2) 公共住房用地规划的布局原则

a) 分散布局原则

提倡一定区域内住宅的多样性,在经济适用房已经密集的区域不应继续加大规模,在非密集区域分散布局;

b) 临近公交原则

结合低收入群体的收入水平与出行方式,临近公交密集的区域;

c) 人均地价低廉原则

基于现实性和可操作性,公共住房用地需要考虑到避免过高地价带来的高成本或绅士化的可能。这里强调的是人均分摊后土地价值的低廉,可能来自土地价值的低下(如利用城中村、城市飞地等现有城区角落,或废弃土地、公共绿地边缘等“灰色土地”)、牺牲部分居住环境(如毗邻商业、交通设施)、居住品质较低(商住混合、高容积率、低绿化率)、压缩私人空间(让给公共空间)等;

d) 职住就近原则

在主要城市功能区,尤其三产服务业和青年群体就业的聚集区域,规划相当比例的公共住房用地。

(3) 规范基本、适宜的公共住房建设标准

关于保障对象收入的审核机制，是住房保障制度得以顺利公正实施的重要保证。这在金融税收机制尚不完善的我国，尤其面临很大的困难：首先，家庭收入难以精确计算，目前能计算的仅是工资收入，其他许多隐性收入难以计算；其次，单位开的收入证明可信度较差，容易弄虚作假；最后，人们的收入是动态的，若收入增加，往往不会主动退出保障机制。由此显示，纯粹通过对需求方收入的门槛限制存在很多漏洞，更多需要通过供应品（公共住房）的标准控制，来抑制需求的外溢部分。即，需要政府在前期规划设计阶段，通过制定全面的住房建设和配套标准，对于公共住房的建筑面积、户型、质量、设施配套标准等提出限制性要求，使其与市场商品房之间在居住水平和质量上拉开差距。但同时需要注意的是，应尽可能避免两者在住宅外观上反映出来的过大差距，这是实现在居住方面维护人的尊严。

一般说来，市场经济国家和地区对低收入群体住房保障的标准都不高，大体上满足其基本生存即可。公共住房小区的设计普遍体现以下特点：

a) 低成本，小户型

如香港的“居屋”每套建筑面积仅 40-65 平方米；日本的公务员宿舍面积大多在 60 平方米，2003 年东京建成的出租用普通住宅，平均每套室内面积约为 42 平方米；法国的社会住宅每套面积也在 55-75 平方米，墨西哥的经济适用房每户面积仅 30 平方米左右，但通过合理设计，包括有客厅、卧室、厨房、浴室和院子，并巧妙地预留了增建二楼的承重结构和通道。

b) 压缩私人空间，公共空间集中化

最典型的例子来自中国传统合院式建筑和胡同街巷格局，以及香港的公屋，通过紧凑但公共的活动空间，兼容了人们娱乐、交流、休憩、锻炼等活动，在一定程度上取代了客厅、露台、室内花园的功能，并有助于形成互帮互助的良好邻里关系和社区文化。

c) 自助式管理和安全维护

社区成员组织形成自助式管理团体，定期轮班进行公共空间的清洁、维护、安全巡视和守望等活动，以取代收费式的第三方物业管理。

新加坡采取了共管式公寓模式，在共有所有权的土地上，除发展共管式的屋宇外，不少于 40%的土地保留作为花园、风景区以及其它娱乐设备，以及确保建筑物能更好的进行管理与维修之目的。

4.2 探索社会建房的规范模式

在各国公共住房的建设中，政府的力量毕竟有限，往往还需要动员社会力量合作建房，参与建设的社会主体一般包括社会个人、私营建设机构和非营利性住房合作社三类。结合我国特殊国情，需要探讨在政府主导前提下可行的社会建房模式。

(1) 个人自建房尚不成熟，建议推行非营利住房合作社的运行机制

面对近年来各地房价的不断上涨，社会上开始出现倡导个人自建房的建议，在深圳、广州等地开始出现个人建房组织，并已进入土地购置等环节，被视为能有效动员社会力量，平稳房价的新途径。

然而，不少专家也对此表示担心，因为我国的房地产市场不论在开发主体的资质审核、开发流程的规范上，都不健全，而以个人为单位的合作建房模式，尚存在组织的法律地位不明确，资金筹集、监管和使用机制不健全，融资和拿地困难等诸多问题。

因此，建议借鉴国外经验，推行非营利住房合作社的运作机制。住房合作社作为一种社会合作建房的重要组织模式，在西方已有 200 多年的发展历程。目前全世界有 7 万多个住房合作社，遍及全世界 40 多个国家，在德国城市中，居民住房的 30.95%都是通过住宅合作社而改善住宅条件的；在挪威，类似的比例也达到了 20%；在美国，有超过 1500 万个家庭生活由住宅协会拥有和管理的房屋中；1996 年瑞典的合作住宅就已占到了住宅总量的 40%，西班牙全国 25%的住房都是建房合作社建造的。

社会建房有助于让政府逐步退出公共住房的建设环节，但是为了避免出现建筑面积过大、市场投机行为出现等问题，政府应加强宏观调控作用，在土地、税收等环节提供优惠政策的同时，严格规范住房面积、户型等建设和配套标准。例如，在规避市场盈利的动机的问题

上，美国政府主要通过税收政策、央行指导和二级市场标准化来鼓励住房自住，抑制房地产市场的投机性。建议可以将房屋买卖严格地分为“自住房”和“投资房”。“自住房”是消费者用来自己居住，且具有非盈利性质的房屋。对这类房屋，政府在税收方面实行包括免税、减税和延税在内的多种形式的税收优惠。如投资房在一年内卖出，除要缴纳正常所得税外，还要缴纳高达30%的资本利得税，而一年以上卖出的住房，只用缴纳15%的资本利得税。另外，每年都要征收不动产税，增加了对土地和房产保有的成本，有效地抑制了对土地和房产进行投机的需求。

（2）在公共住房集中建设中推行代建制模式

代建制（BOT）作为市场经济体制下推动公共基础设施建设的重要建设模式，在我国已在高速公路、医院等建设领域逐步推行。公共住房作为一种准公共产品，也可以探索代建制的建设模式，由私人机构成立专门的项目公司，融资建房，向政府认定的补助对象提供住房和相应的服务，其收入由补助对象和政府共同提供，经营期满后，公共住房归政府所有。

其优点在于：对于开发商而言，项目住户由政府指定，需求稳定，现金流的大部分由政府补贴，投资风险相对较小，能带来长期稳定的投资收益，甚至还可能获得其它投资机会，如项目区域内一定土地的优先开发权，用于社区的配套经营设施；对于政府而言，住房建设往往需要大量启动资金，而通过代建制动员社会资本建设和营运公共住房项目，有助于降低政府的财政补贴，同时避免政府自行投资建设中经常出现的腐败、效率低下等问题。

以租赁型公共住房的建设为例，三方主体之间的关系如下：

- a) 政府-项目公司：政府确定建设项目的规划、建设标准，组织招标，确定中标项目公司，双方签订特许权协议，项目公司负责项目的设计和建设施工，政府参考市场价格补贴剩余租金，特许权协议期满后，项目公司把项目移交给政府；
- b) 项目公司-租户：项目公司建设提供租赁住房，租户租住并按照规定支付少量租金；

- c) 政府-租户：政府制定准入和退出机制，审核申请资质；项目移交政府后，政府全权管理。

(3) 探索一定规模开发项目中的强制性代建模式

这也可以视为代建制的特例。在美国的绝大部分城市，以及德国的慕尼黑等城市，政府以法规的形式，明确要求房地产商在住房开发项目中建设一定比例的公共住房，各地规定的比例从 5%到 35%不等，一般多为 10%-15%左右，其目的旨在实现不同阶层居民的混合居住。美国联邦政府还对建造开发市价房和廉租房浑然一体的公寓房的开发商提供高额的税收优惠，近年来已每年达 40 多亿元。法国巴黎市政府出台的《地方城市化计划》规定，地产商在没有市政住房的地区开发时，兴建面积超过 1000 平方米的住宅项目，就要把其中的 1/4 用作市政住房，这类住房多是为教师、护士等中低收入者保留的。

在我国，可以要求当住房开发项目达到一定规模，必须代建一定比例的公共住房（如 10%左右），建成后移交政府掌管，由住房保障机构统一分配，政府相应提供税收减免、容积率补偿等鼓励性优惠政策。

4.3 加强非正式住房管理，鼓励现有住房维护

根据北京市社会科学院对北京城八区中的调研，约 30 万低收入群体聚集在北京旧城街区、楼放缝隙、临时建筑、城中村等被城市开发所遗忘的角落，它们共同的特点体现为环境脏乱差、周围服务机构少、市政基础设施不足、危旧平房集中、居民文化素质低、居民总体收入偏低、实际居住人口老化、流动人口相对集中、特殊群体聚集（外地求学者、上访者、发廊女等）、管理相对薄弱等，对于城市环境面貌和管理都存在极大负面影响^①。但往往因为改造成本相对较高、拆迁矛盾较大等实际原因而迟迟难以启动，即使考虑拆迁和住房的升级开发，也不得不面临大规模贫困人口再安置的诸多困难，另外，在改造中强调保护私房的过程往往保护了私房主的利益，而完全忽视了住户的利益。而在平时的管理上，由于大部分用地或住房属于非正式的，也并未纳入城市日常正规化的居住区管理和维护体系中，导致自

^① 朱明德，编. 北京城区角落调查. 北京：社会科学文献出版社，2005

生自灭，环境条件不断恶化。

城市发展的现实证明，城中村等中低收入群体的聚居区有其存在的现实性和合理性，它是城市新移民进入城市生活的过渡区，既包括社会网络的初步拓展，也反映在经济水平的初步积累。同时，这个地区也是一个充满活力的地带，

另一方面，也需要看到，大部分城市犯罪来自于流动人口，多发生于流动人口聚居区。如果低收入者的居住问题不能得到有效改善，未来更多的新移民不能得到妥善的安置，那么，像许多欧美国家所经历所头疼的一样，五年、十年之后，那些环境不断恶化的低收入社区将严重影响城市形象，造成治安危机，犯罪率升高，相邻城市地区衰败，区域失去活力。到那时再来补救会面临更大的困难。一些欧美国家在其后的城市复兴计划中很大的一个负担就是改善低收入社区的居住环境和配套。

因此，政府应考虑适当限制已经过于频繁的以追逐商业利润为目标的住房升级开发，避免过度大规模拆迁导致对低端住房供给的抹煞和低收入群体被动性住房需求的压力，以及对底层生活网络的破坏。对其突出的居住环境问题和治安问题，应通过将这些非正式住房纳入日常政府住房工作的管理议程，建设相对稳定的城市社区。

建议政府选择基础设施条件居住环境较好的地段开展针对性的改善工作：

（1）改善基本设施条件

完善水、电、气、道路等基础设施的配置，对现有的基础设施全面改造；加强环境治理，提高居住环境质量。加强卫生治理，增加绿化率，改善公共活动空间。

（2）加强治安管理

加强社区及其周边地区的治安管理，动员住户参与。增加社区的文化氛围，营造和谐气氛。

（3）非正式住房维护计划

政府应该对住房的维护提供资金支持，进行住房外立面和内部维修，改善居住质量。

根据清华大学社会学系在北京旧城地区多项调研数据，当前旧城居民最迫切的改善需求依次是增加住房面积、维修房屋和建造独立使用的卫生间和浴室。同时，对于改造主体的选择上，普遍超过半数的居民希望由政府主导进行改造，他们认为政府改造相对而言对老百姓比较公正，改造成本也比较低，改造后回迁的可能性比较大。通过将家庭收入变量与改造态度变量做关联分析，可以发现随着家庭收入水平的提高，居民更倾向于由政府主导进行改造或自我改造；而家庭收入较低居民则较多地希望由开发商主导进行改造，他们认为无论采取哪种改造方式，他们都无力承担改造后的回迁成本，因此与其政府改造不如让房地产开发商来改造，这样还能获得相对较高的补偿。这显示，在经济承受能力可以承担改造成本的情况下，大部分居民都希望改造后能够继续住在原地。因此，无论是政府主导或自主改造，政府的资金支持都十分重要。

在英美等国，政府提供专项住房维护资金的计划往往成为近年来住房政策中的重要内容。例如，英国的住房维修分为预防性维修（大片）和补救性维修（日常），日常维修可以分为4个等级的优先制度。维修的资金主要来自政府。美国在1974年的住房和社会发展法案中，提出低收入者租金帮助计划。其中包含三个独立的部分：新建住房部分、修复住房部分和存量住房部分。在新建部分和修复部分，承担新建和修复工作的私营发展商和非营利发展商，可获得联邦住房管理局（FHA）担保的金融支持。

5 完善多层次的住房保障形式

5.1 分阶段发展建议

近期发展建议：中高收入家庭租、买市场商品房，继续推行完全市场化的运作方式；中等收入家庭购买限价商品房，采取基本市场化方式运作，由政府提供相关税收减免和金融贷款利率的优惠；中低收入家庭租、买经济适用房，由政府统一规划建设和回购，住房不能进入市场流通；低收入家庭租住廉租房；完善住房公积金制度，进一步向低收入群体倾斜。

远期发展建议：中等收入及以上家庭租、买市场商品房，完全市场化运作；中低收入家庭租、买限价型公共住房，由政府统一规划建设 and 回购，住房不能进入市场流通并只能由政府回购，政府提供相关税收减免和金融贷款利率的优惠；低收入家庭租住廉租房；建立住房银行制度，向所有群体提供政策性金融支持，并向中低收入群体和初次购买中小户型的家庭倾斜（表 4.3）。

表 4.3 远期住房供应结构设想

	投资主体	住房类型	定价	居住途径	产权情况	对象群体
1	市场	普通商品住房	市场定价	市场购买	私有	中等收入及以上
2	市场	普通商品住房	市场定价	市场租赁	私有	中等收入及以上
3	市场（政府提供政策优惠）	限价型公共住房	政府限价，限面积	市场购买，政府补贴	准私有（禁止上市交易）	中低收入（20%）
4	政府	租赁型公共住房	政府定价	内部租赁，政府补贴	公有	低收入（20%）

5.2 实物补贴手段：简化补贴层次，规范产品的公共属性

建议把现有政府实物补贴形式简化为两类：租赁型公共住房和限价型公共住房。

（1）租赁型公共住房

即现行的廉租房制度。

主要调整建议包括：

- a) 将名称更改为公共住房。因为大部分租赁者可能只是暂时的贫困，名称的更改，有助于避免形成贫困标签的不良影响，更好地维护租赁者的尊严。
- b) 适当扩大覆盖面，将城市低收入群体（约 20%）纳入保障范围。
- c) 根据家庭收入的不同，设定不同层级的租金水平。

（2）限价型公共住房

即合并现行的经济适用房和双限双竞房。

主要调整建议包括：

- a) 政府统一规划建设，限面积，限户型等建设标准，限价格，制定统一的资格准入机制，以代建制规范市场参与建设环节。
- b) 中低收入群体可以购买此类住房，但房屋产权为准私有产权，即住房不准上市流通，不能转让，不可以继承，不能以物权方式抵押给任何企业和个人，如果要出售套现，只能由政府回购。销售采取实名制，而且只能申购一处。

关于第二点，主要针对当前保障体系内的一系列调整措施，如经济适用房已经开始收缩对象范围和严格规范回购措施，但近期推出的双限双竞房却基本延续上原来经济适用房的政策思路，即政府在土地、税收等方面提供优惠政策，但对于购房主体的资格门槛和上市交易仍然缺乏足够的限制，仍有可能继续导致政府福利的流失和房价在市场化运作下的上涨。因此，需要将政府不论以任何形式（明补或暗补）进行福利投入的公共住房都明确界定为“福利品”，这样，一方面有利于产权明晰，谁投入，谁拥有。另一方面，政府手中拥有公共住房的产权，为解决城市不断产生的中低收入者住房问题提供房源。反之，从理论上讲，如果所有的公共住房都可以变为商品房，政府就要不断地批新的公共住房用地，公共住房的总量只能维持在一个比较低的水平上，不能积累和增长，而需求是不断增长的，政府就会陷于永远的被动局面。

5.3 政策性金融支持手段：从公积金向住房银行转化

根据建设部 2007 年的最新部署，要使住房公积金制度覆盖范围逐步扩大到包括在城市有固定工作的农民工在内的城镇各类就业群体。这里存在一个现实的前提，即是否中低收入群体有了住房公积金就能买得起房子？因为最终的购房行为还是在市场上实现，真正的购房能力取决于储蓄水平和预期收入。对于大部分低收入群体而言，仅有公积金是穷其一生积蓄也无力购房的。这样，公积金的所谓强制性特点，变成强制个人为了应对未来某种难以实现的预期行为的低息储蓄手段，其互助性特点，变成现实中大多数中、低收入者用自己的低息住房储蓄，补贴少数高收入者获得低息购房贷款的扭曲格局。

基于此观点，住房公积金不但没有很好发挥预想的社会住房保障功能，反而甚至“劫贫济富”。其唯一的实际意义，在于使职工在贷款购房时得到 1%左右的利息优惠，其他则仅仅是管理机构的增值渠道，并且还需另行支付这种全社会、全额集中管理带来的高额成本以及管理机构的运行经费。甚至大量闲置沉淀的公积金被一些人违规挪用谋取私利。

因此，其问题在于制度本身的不合理，建议采取调整措施，并逐步代之以住房银行的形式。

近期调整建议：针对上述公积金制度实施过程中暴露出的问题，建议对住房公积金制度采取适当的调整措施。

理解公积金的目的，对于政府而言，在于动员社会力量筹集廉租房的资金来源，对于个人而言，在于享受单位给予的住房补助和低息贷款。而最大的问题就出在低收入群体仅承担了强制性低息存款的负担，却未能享受到相应利益。因此，建议调整措施主要旨在改善没有购房需求（无力或不愿意）的中低收入群体的权利。

（1）设定缴纳住房公积金的工资起缴点

工资水平超过起缴点的居民必须参加住房公积金储蓄，而对于工资水平低于起缴点的居民则允许其自愿参加公积金储蓄。从而在一定程度上弥补仅以工资收入水平划分“富人”和“穷人”的不尽合理的缺陷。让中低收入群体自行选择住房模式，认为无力承担或愿意将有限收入更多用于改善教育、医疗等其他生活消费水平的，可以选择不缴纳公积金；而自愿参加住房公积金储蓄的居民应该是自认为能够买得起自有住房但又无法承受商业性个人住房贷款利率之重的，有没有工资收入之外的收入以及这些收入到底有多少只有居民自己知道。

（2）单位缴纳公积金部分并入职工工资

根据现行公积金管理条例，单位所缴纳公积金部分仍然属于职工个人收入部分，并未发挥调剂使用和社会统筹的功能，反而成为部分单位和职工合理避税的途径。因此，建议将单位原上缴公积金部分并入职工个人工资，单位只是履行公积金代扣代缴义务。从而将个人劳动所得和福利水平全部通过工资体现，全部纳入税收范围。这样原来

高收入者享受高额单位补贴的现象既然难以避免，就将其公开化、透明化，并通过税收的形式进入二次分配。

（3）降低贷款利率

这里存在一个关于公积金定位的思考。在公积金的制度定位中，一个重要特点就是所谓的互助性，但互助的前提应该是起点的平等和机会的公正。但现在的政策运作中，强制性地不同收入群体（起点的不平等）放到优胜劣汰的市场购房竞争（机会的平等）中，占据优势资源的群体自然成为其中的最大受益人。因此，从政府的角度，不仅需要调解这种不公正现象，更需要进一步强调制度向中低收入群体的倾斜。即，适当突出公积金的“助他性”，那就意味着提供帮助者将牺牲部分个人利益，而接受帮助者受益。

更具体地说，如果住房公积金被明确为是“助他性”的，就无需过多考虑为公积金储户保值增值的问题，公积金存款利率、进而其贷款利率就有进一步降低的空间，从而住房公积金的政策优势就将更加显著。

（4）扩大公积金使用范围

作为我国住房公积金制度的范例，新加坡的中央公积金制度自始至终都不是专门为解决住房问题而设的，它之所以被看作是住房金融的一种典型模式，不仅是因为它事实上对解决住房问题做出了巨大贡献，更重要的是其独特的筹资模式。根据新加坡中央公积金局提供材料介绍：“公积金制度已经演变成一项完善的社会保障储蓄计划，它不但照顾到会员的退休生活，住所和保健需求，它的涵盖范围也还扩大到通过保险计划提供会员的和他们的家属在经济上的保障。”可见，在新加坡的公积金制度中，主要通过多功能集成的覆盖领域来解决低收入群体面临的不公平问题。即，尽管在购房消费中可能丧失一定的补贴优先权，但在养老和就业保障方面又得到政府的优先权。

目前我国社会保障中住房、养老和就业等保障领域之间是相互隔离的，如何建立相互之间的协调和转移机制尚有待探索，但这对于低收入群体而言意义重大。例如，对低于平均账户资金余额且又从未提取使用过公积金的缴交人，可考虑在其退休时给予不低于同期存款利

息的现金奖励；允许职工退休时不领取公积金余额，而将其转入社保局个人养老金账户，随养老金一起发放；借鉴新加坡公积金中的家属保障计划和健保双全计划等做法，要求每个公积金缴交人每年在其账户中划出几元钱作为投保金，一旦出现缴存人意外死亡或遭受重大疾病、丧失劳动能力时，可以得到一笔“保险金”；对失业后重新就业有一定困难但又未达到退休年龄的职工，允许其提取个人公积金账户中全部或部分余额，作为失业救济金的补充等。

远期调整建议：当住房公积金完成现阶段为政府筹集公共房建设资金的特定使命后，将需要集中完善对于个人的低息贷款功能。建议以专职的住房银行取代住房公积金制度。

（1）转变机构属性：成立住房银行

根据《住房公积金管理条例》，公积金管理中心被定位于“不以赢利为目的的事业单位”，隶属于地方政府部门。但在实践中，住房公积金管理中心既不是独立的金融企业，也不是政府机构，而是政府设立的靠公积金收益维系其运行费用的独立事业单位。目前没有统一、规范的管理机构设置，各地分别挂靠在财政、建委、房管、社保等不同部门。它既无法人资产，又无其他独立经济利益的束缚，无论建房、购房贷款还是国债投资，都是储户的住房缴存款，一旦出现资不抵债的现象，中心无产可破，破的将是储户的资产。于是，这种模糊定位和商业化运作，导致两种倾向，其一是中心职能偏重行政管理，缺乏成本效益观念和经营渠道，很多地方管理涣散，服务不善；其二，造成管理者追求利益和其福利的最大化。近年来全国出现多起公积金挪用案件。

建议设立住房银行，以专项职能的金融机构取代住房公积金管理中心。住房银行属于政策性银行，为非营利机构，作为住房抵押贷款或者按揭贷款业务的唯一金融机构。不得提供房地产开发贷款，也不得购买债券或者进行其它任何投资活动，所有资金只能用于百姓的购房抵押贷款或者按揭贷款。住房银行的收入从各级政府财政拨款，而不得从存贷差中获益。通过法规形式把地方原有公积金结余纳入住房银行。

建立住房银行有利于：一是明确职权，现在的公积金管理中心通

过存贷差赚取收益的行为，正是金融机构所承担的职能，通过政策性的住房银行，解决当前公积金支用手续繁琐、审批时间长等问题，同时避免公积金管理中心与银行间责任不明晰的问题；二是减少管理成本，《条例》规定住房公积金增值分配一般用于建立住房公积金贷款风险准备金、住房公积金管理中心管理费用和城镇廉租房补助等三个方面；三是避免了公积金贷款受开发商和银行排挤的问题。四是将住房金融保障政策进行开放式的社会化运作，避免了现有单位制对于大部分低收入群体的政策性限制。

另外，设立专门的直属于国务院的监管机构，对住房银行的运行进行监督管理，机构实行垂直管理，设置片区性分支机构，不受地方政府的约束，机构应定期向公众公布监督报告，并接受审计部门的监督。

住房储蓄的融资模式在欧美国家已成功推行近百年的历史，在德国 3800 万套住房中近 50%的住房融资来自住房储蓄。2004 年 2 月我国首家住房储蓄银行中德住房储蓄银行在天津开业，由中国建设银行和欧洲最大的住房储蓄专业银行德国施威比豪尔住房储蓄银行共同投资组建。银行实行“先存后贷，利率固定，专款专用，封闭运作”的运作模式，提供最低为 3.3%的固定住房储蓄贷款利率（不受外部资本市场利率浮动变化），和市政府 1.5%的财政补贴奖励支持，参与客户无年龄户籍限制，目前已成功吸引近 7 万市民参加储蓄，住房储蓄合同额已突破 70 亿元。可以视为住房银行在我国的首次尝试，并提供了成功经验。

（2）提供多元优惠的金融支持

住房银行形成以自愿互助性储蓄为主，政府奖励为辅的融资机制。贷款范围包括为个人购房发放长期、稳定的住房低息贷款，为民间住房信贷机构提供贷款保险，为政府建造公共住房提供贷款等。储蓄奖励机制主要包括三类：一是免税，个人收入用于购房支出的部分，以及所借贷款免收个人所得税；二是贴息，银行以低于市场水平的利率为购房者提供贷款，利息差额由政府补偿；三是对住房储蓄予以奖励，如政府提供个人住房储蓄奖励金。

对于不同收入家庭的购房要求，设定差别化的公积金贷款利率：

贷款额越低，贷款利率越低；贷款额越高，贷款利率越高，直到当贷款额达到最高限额时，贷款利率也同商业性贷款利率相等。差别化的利率设定不仅能够有效的防止中上层人群向下滑落到中低收入者人群中，也能帮助本来就在中低收入者群体中的居民进一步细分自己的收入层级、进而获得自己认为最划算的政策支持——因为所选的住房越便宜，所需贷款额越低，贷款利率越低。

另外，加强对于购房人群的金融支持。这类群体的主要问题是积累不够，受制于首次付款的条件和贷款的可获得性及其成本。因此要解决他们的问题，关键就是降低首次付款的门槛，并提供有效的贷款支持。可以推行初次购房者资助计划，对于购置第一套住房而且是中小户型的家庭，提供一定金额的附加补助和最为优惠的贷款利率。

第五章 快速城市化背景下的住房发展模式探讨

我国人多地少的特定发展背景，决定了需要探索符合自身特点和发展阶段的城市化道路。如何在保证有限资源可持续发展和合理公正分配的前提下，尽可能改善人们的居住条件，提高居住品质，成为政府必须正视的一个重要难题。对于城市这个复杂巨系统，住房问题决不是仅仅依靠大规模的住房建设或全面的社会福利就能得以全面解决，而需要站在城市整体协调发展的模式基础上，进行新的探索。同时，城市发展战略的调整，是一种积极的预防性措施，能有效预防和减少新的低收入群体和住房困难户的出现，从而减缓住房保障制度面临的压力。

1 探讨良性的城市化道路，避免单纯的城市人口增长和土地蔓延

提到城市化，人们脑海中往往浮现出以美国纽约、洛杉矶为代表的大都市形象。中国当前绝大多数城市的建设模式，都演变为一种持续的城市扩张，城市建设高速的水平蔓延，不断侵占乡村和农田。然而，美国城市蔓延的后面，是地广人稀的资源优势，是发达的高速公路和各项基础设施建设的充分支撑，而且在经历了上个世纪六十年代大规模城市扩张运动后，现在美国社会也普遍开始倡导重塑人文尺度的社区生活，追求紧凑型城市发展模式。

因此，理解城市化，应该体现在生产方式向社会化分工、集约化、科技化的先进模式的转化，人们生活方式向高品质、社会化的城市模式的转变，重在质的提升，而不是一味扩张城市建设用地，或简单地让数亿的农民都进入城市，这对于中国目前十分脆弱的城市生态资源、薄弱的设施建设和社会服务能力而言，都意味着无法承受的重负。拉美国家的城市化“陷阱”就是一个典型的教训。这种以大城市急剧扩张为中心的过度集聚化的城市发展模式，使得大量农民进城后，由于收入低或者长期失业，租用不起城市一般的住宅，只好强占山头或公共用地，用废旧砖瓦搭建起简易住房，形成大规模脏乱破败、滋生

犯罪的贫民窟。

2 保持积极的城市发展状态, 鼓励居民对于土地价值的投入

国家每年巨额的住房建设投入（2004 年全国房地产开发投资占全社会投资额的 18.7%），包括不断拆除旧有房屋，建设新居，但是否住进新房和居住面积的扩大，就能代表生活品质的真正提升？当一个普通家庭耗尽毕生收入购置住房后，其他生活消费的可能必然受到大幅压缩；对于整体社会而言，大规模的拆建支出，可能导致有限的政府财政将无力也无暇承担充分的社会保障和建设良好的城市公共空间。

因此，理解积极的城市发展状态，不应局限于不断的拆房建房，而应重在促进人们更为健康积极的生活消费，和对城市空间品质的投入。包括现在关于征收不动产税（council tax）的讨论，正是试图通过税收的手段，鼓励和激励社会成员为拥有或使用城市土地价值的升值做出贡献，这一价值既包括市场上的交换价值，还应包括反映其上居住和工作活动品质的使用价值。从而避免土地单纯沦为某些利益群体囤积居奇的投资工具，而真正成为各阶层群体安居乐业的家园。

由此，通过税收等调节手段，将住房市场上投资或投机性购房者对于住房的消极的长期占有，转变为积极的住房投入。现在的住房市场体现为通过一次性购买，拥有 70 年住房使用权，价值很大程度体现为所在土地的价值，其升值主要来自政府对城市发展的投入（经济产业、就业机会、基础设施、优惠政策），容易造成拥有者囤积居奇，消极等待土地升值后套取利润，这是一种消极的城市发展模式。而通过不动产税的征收，分离土地价值和住房价值，土地价值部分由政府收益，体现为谁投入谁产出，住房价值由拥有者（建设时期是开发商，入住后是住户）收益，将鼓励户主积极改善居住环境，以获得住房价值中的升值部分。从而体现为一种动态发展过程。

3 认识土地的稀缺性和唯一性, 协调城市建设与住房发展

住房商品的核心价值也是其不同于其他商品的一大特点, 在于土地的稀缺性和区位的唯一性。我国通过市场经济体制改革, 引入市场竞争机制, 让各种短缺产品都得到充分供应, 以及通过地域间的资源流动 (如异地生产、异地消费), 实现供需平衡, 从而使价格能够保持在较平稳状态。然而, 住房作为依附于特定用地位置的不动产, 是无法再生或异地替代的。因此, 认识土地的稀缺性, 不是说通过扩大土地供应量, 就能打击土地囤积和起到稳定房价的作用。这种稀缺性的价值, 来自于城市空间布局的外部性, 即外部资源要素的可获取性和不利影响的接近度。

体现在城市建设中, 影响居住用地外部性的资源要素, 主要体现在就业、教育、医疗、休闲娱乐等工作和生活配套设施的可达性和可获取性, 而交通便捷度的改善 (如出行时间、方便度、舒适性等), 又能有效缩小到达周边设施的距离成本。在我国, 大部分城市单中心的发展模式和十分有限的基础设施建设, 都使得城市中心区成为所有人选择安家的首选。由此形成中国特色的郊区化现象, 中产阶级因无力承担市中心的高房价, 被迫到郊区买房, 每日进城上班和使用生活设施, 加上薄弱的公交服务而不得不购置私家车, 从而进一步加剧交通拥堵, 和推进市中心地价的高涨。

因此, 城市建设的模式很大程度上将直接影响和限制到社会住房的选择。政府可以通过前期合理规划, 如加强城市混合功能区的设置, 减少职住分离; 完善配套设施的均衡布局, 和发展自给自足的新城建设, 疏解中心城区和核心功能区的部分住房需求, 平抑房价; 大力发展城市公共交通, 为全体市民尤其是中低收入群体出行提供便利; 制定中长期住房建设规划, 优先考虑公共住房布局, 合理分配居住密度, 从而实现城市建设与住房建设的协调发展。

4 引导健康合理的居住消费理念, 创造宜人的城市居住空间

住房的社会属性, 既包括满足人们基本的居住需求, 也包括与城

市公共活动的紧密关联。前者主要在于家居生活的舒适性，通常存在一个较为适宜的尺度要求，既不能太小而压缩生活品质（如房间面积太小而不便使用，或厕所等私密空间的公共化），也并非说面积无止尽扩大的所谓“豪宅”就是理想目标（因为私人空间的单纯无限度扩大将带来居者心理的孤寂和不安全感，甚至生活的不便）。自 2000 年以来新建商品房中，超过 140 平方米甚至 200 多平方米的大户型住房成为市场追捧的热点，这一方面来自开发商的逐利行为，另一方面也可以视为城镇居民长久以来较为压抑的住房需求在市场经济下得到一定程度的释放。因此，在家庭可支付的能力保障基础上，追求居住享受的心态是可以理解也不适合强行干预的。

但是，作为社会主流的居住消费观念，现在出现盲目追求大户型，不切合家庭实际需求的问题，需要引导。

尤其面对我国人地紧张的现实约束，需要政府倡导适宜规模的、节地型的居住空间设计和引导健康合理的居住消费理念。通过控制合理、适宜的个人居住空间，节约出更多土地用于完善城市公共空间和设施建设，将更多的工作重心集中于充分保障居住空间良好的生活网络和便利的可达性，以及积极营造居住社区良好的社会网络和社会资本。这样，或许不同收入群体的居住空间受其市场购买力的不同而存在差异，然而在城市公共生活上却能享受到同等良好的品质，这对于中低收入群体尤为重要，既能有效弥补他们个人居住空间的不足，还有助于为其努力创造更好的生活品质提供发展机会和信心。

主要参考文献

1. 北京市国土资源房屋管理局, 编. 住房制度改革 已购公房上市房屋租赁拆迁百题问答. 北京: 中国大地出版社, 2000
2. 陈光庭. 外国城市住宅问题研究. 北京: 北京科学技术出版社, 1991
3. 陈劲松. 公共住房浪潮: 国际模式与中国安居工程的对比研究. 北京: 机械工业出版社, 2006
4. 陈燕, 林炳耀. 福利国家英国的住房政策. 城市问题, 2003 (2): 73—P76
5. 成思危, 编. 中国城镇住房制度改革: 目标模式与实施难点. 北京: 民主与建设出版社, 1999
6. 程建华. 北京市城镇廉租房政策实施过程中有关问题研究. 中国房地产, 2006(12) : 26-27
7. 褚超孚. 城镇住房保障模式研究. 北京: 经济科学出版社, 2005
8. 法律出版社法规中心, 编. 住房改革 公积金 住房贷款法规自助. 北京: 法律出版社, 2004
9. 费梅苹. 社会保障概论. 上海: 华东理工大学出版社, 2005
10. 郭玉坤. 中国城镇住房保障制度. 西南财经大学, 博士论文, 2006 年
11. 郭媛萍. 我国城镇经济适用房住房研究. 西川大学, 硕士论文, 2004 年 4 月
12. 季杰. 战后德国加快住宅建设的举措. 中国房地产, 2000 (4): 70-71
13. 李杰. 北京市中低收入家庭住房保障研究. 首都经贸大学, 硕士论文. 2006 年 3 月
14. 李娜. 中国城镇适度住房保障水平研究. 中国人民大学, 硕士论文. 2006 年 5 月
15. 廖阳. 廉租住房政策实施过程中廉租对象界定问题研究. 西安建筑科技大学. 硕士论文. 2004 年 7 月
16. 刘云, 宁奇峰, 陈伟. 香港保障性住房供应体系的特点及其启示. 上海经济研究, 2002 (4): 61-65

17. 芦金锋, 王要武. 日本公营住宅的运作方法及其借鉴. 哈尔滨建筑大学学报 2002 (8): 103-107
18. 吕学静, 编著. 现代各国社会保障制度. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006
19. 上海社会科学院房地产研究中心, 编. 房价、地价与住房金融体制. 上海: 上海社会科学院出版社, 2005
20. 宋博通. 美国联邦政府低收入阶层住房政策述论. 中国房地产, 2002 (9): 71-73
21. 孙清华等, 编. 住房制度改革与住房心理. 北京: 中国建筑工业出版社, 1991
22. 田东海. 住房政策: 国际经验借鉴和中国历史现实选择. 北京: 清华大学出版社, 1998
23. 王承惠. 美国可支付住宅实践经验及其对我国经济适用住房开发与设计的启示. 国外城市规划, 2004: 14-18
24. 王东进, 主编. 中国社会保障制度的改革与发展. 北京: 法律出版社, 2001
25. 王坤, 王泽森. 香港公共房屋制度的成功经验及其启示. 住宅与城市房地产, 2006 (1): 40-45
26. 王立新. 北京现阶段中低收入家庭住房建设困境与对策研究. 清华大学, 硕士论文, 2002年5月
27. 王宁楠. 新加坡公共住宅政策及其借鉴. 南洋问题研究, 2001 (2): 43-48
28. 王晓瑜, 郭松海, 张宗坪. 住房社会保障理论与实务. 北京: 中国经济出版社, 2006
29. 姚玲珍. 中国公共住房政策模式研究. 上海: 上海财经大学出版社, 2003
30. 郁文达. 住房金融: 国际比较与中国的选择. 北京: 中国金融出版社, 2001
31. 张琪, 主编. 社会保障概论. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006
32. 张庭伟. 美国住房政策的演变及借鉴. 中外房地产博览, 2001: P31-32
33. 张维波. 论经济适用住房政策模式的选择——以金华市为例. 浙江大学, 硕士论文. 2005年4月
34. 周林洁. 德国住房保障制度值得借鉴. 城市开发, 2003 (6): 22-24
35. 住房公积金管理条例及其配套规定. 北京: 中国法制出版社, 2002

36. 美国的联邦住房和城市发展部官方网站: www.hud.gov
37. 日本建设省: www.moc.go.jp
38. 瑞典住房委员会官方网站: www.hsb.se
39. 香港房屋委员会官方网站: www.housing.authority.gov.hk
40. 新加坡建屋发展局 (HDB) 官方网站: www.hdb.gov.sg
41. 英国住房协会官方网站: www.housingnet.co.uk