

中国经济改革研究基金会资助课题

**保障性住房制度研究：
国际经验及中国选择**

课题负责人：巴曙松

课题组成员：华中炜、杨现领、田磊、唐时达

二零一二年四月

中国经济改革研究基金会资助课题

**保障性住房制度研究：
国际经验及中国选择**

课题负责人：

巴曙松（国务院发展研究中心金融研究所）

课题组成员：

华中炜（华中科技大学经济学院博士生、华创证券研究所）

杨现领（华创证券研究所）

田磊（华中科技大学经济学院博士生）

唐时达（天房集团博士后）

二零一二年四月

摘要

从国际经验来看，保障房制度覆盖建设、分配、退出与管理等多个环节，其平稳运行往往需要数十年的试错与校正过程，在这种纠正过程中，突出的问题表现在两个方面：其一是存量公房的维修、管理和产权处置始终是十分有挑战性的关键问题，这涉及保障房建设的经济效率；其二是增量公房的供给方式侧重于以扩大供给主导的供给端补贴还是侧重于以提高住房可承担能力为主导的需求端补贴是一个难以取舍的选择，这涉及保障房的社会目标。

从美国的经验看，为解决这两大问题，美国曾在不同阶段推出低收入家庭的 LIHTC 和 HCVP 住宅保障计划，一个重点在于通过市场主导扩大供给，另一个则在于提高家庭住房可承担能力。随着经济的发展，美国的住房保障政策目标逐步转移到通过校正这两种方案以实现贫困的分散化和消除种族隔离，即从住房保障的初始目标转向范围更为广泛的以扩大住户社会福利水平如减少贫困集中、提高就业、实现教育机会均等化，并积极追求经济效率。

当前中国正处于保障房大规模建设启动的初期阶段，需要预警性地参照国际经验来进行保障房制度的设立、纠错与改进，应及时明确保障房制度的基本框架，从而尽可能降低未来保障房制度运行、试错与校正的成本。

借鉴国际经验，从中长期来看，中国保障房制度的设计应需要特别关注的是：(1) 确立长期“适度居住权”政策，不因短期的房地产调

控需要而频繁切换中长期的保障房建设的政策目标 ;(2)以廉租房和公租房为主体 , 构建不同口径保障房之间的“防火墙”机制 , 确立清晰边界 ;(3)确立以城市常住人口住房缺口和低收入家庭住房可支付能力为供给与需求测算的客观依据 ;(4)初始阶段侧重于供给端以新建为主 , 然后逐步过渡到需求端以直接向低收入家庭提供住房补贴为主。(5)政策目标的权衡上应同时兼顾补充住房缺口、提高住房可承担能力和降低贫困集中三个核心目标 , 从而避免政策在未来出现反复实验进而增大纠错成本。

从短期来看 , 当前中国的保障房正处于大规模建设的阶段 , 土地和资金是短期内需要重点突破的两大问题 , 以“十二五”期间 3600 万套的建设规模测算 , 所需要的建设资金相当于重启一个“四万亿”刺激计划 , 考虑到 2012 年和 2013 年的在建量为五年内最多 , 不少投研机构和经济学家普遍预期随着保障房在建项目的显著增加、财政收入的增速回落和地方政府土地出让金的减少 , 各类保障房项目在今明两年将面临更大的融资压力。为解决这个融资难题 , 在大量实地调研的基础上 , 本课题认为应着眼于以下几个环节进行突破 : 其一 , 在保障房开发环节 , 应将单列的保障房用地作为一项资产补充项目资本金和以低价的土地让渡吸引开发企业进入 , 从而规避土地出让金下滑的影响 ; 其二 , 2012 年中央财政预算住房保障支出 2117.55 亿元 , 增长 23.1% , 如果 2013 年继续保持这样的财政支持力度 , 那么这部分财政资金将部分作为资本金为保障房融资平台提供更大的支撑。其三 , 地方政府提供的低价土地和税费优惠 (免缴土地出让收入 , 减免所涉

及的营业税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、印花税、契税等),在一定程度上提高的保障房的融资能力,这一功能应充分利用;其四,应充分保障房项目配建 10~15%的可供出售的商业物业,这将是弥补公租房建设成本的重要渠道。

关键词：保障房、土地供给、资金、准入与退出

正文目录

第一部分：保障性住房制度：国际经验	1
一、保障房制度的设计是一个世界性难题	1
二、保障性住房的建设、分配与退出：国际经验	3
三、美国低收入家庭住房保障制度：LIHTC 和 HCVP 计划	8
四、保障房制度设计的国际经验总结	19
第二部分：中国保障房制度的总体框架设计	26
一、中国保障性住房：概念界定	26
二、中国保障性住房的政策框架：历史演进	30
三、中国保障性住房的建设框架：现状与困难	32
四、中国保障房制度的总体框架：一个设计方案	42
第三部分：中国保障房建设的融资方案设计	51
一、保障房资金需求测算	51
二、保障性住房建设融资现状	53
三、主要城市保障性住房建设情况	55
四、主要企业参与保障性住房建设融资方式	64
五、企业融资案例：天房集团	66
六、保障性住房建设融资的困境与出路	69
第四部分：中国保障房分配与退出的方案设计	78
一、保障房的准入与退出机制：现状与问题	78

二、中国保障房准入与退出机制的构建：政策建议 97

序言

国际经验表明，在房地产市场发展的初级阶段，即当住房供应总量不足时，政府会通过大规模的保障性住房建设来缓解供求关系，维护社会的稳定，逐步满足“人人有房住”。历史上，在建设高峰期，英国的保障性住房占住房存量的曾一度接近 60%、日本超过 50%、中国香港地区超过 45%、新加坡超过 90%；相比之下，中国目前的这一占比仅为 10%左右，保障性住房存量严重不足。

2010 年启动的新一轮房地产调控在很大程度上代表着房地产政策重点从房改以来主要强调房改和市场化的市场轨、开始转向强调市场轨与保障轨并行的方向上来，保障性住房体系的构建有助于推动房地产市场的转型，当前可以看到，保障性住房的建设正在将从政策动员层面逐步过渡到落实执行层面。新一轮调控通过建立地方政府问责机制、扩大保障性用地供给等政策主线，通过编制保障性住房建设规划，使得保障房建设的动力逐步积累开，未来保障性住房以较快速度建设的阶段将会来临。

1998 年 23 号文件推动的房地产制度改革，标志着福利分房向住房货币化、商品化的转变，同时确立了以经济适用房（安居工程）为主体的多层次房屋供应体系：高收入家庭购买或租赁市场价商品房、中低收入家庭购买经济适用房、最低收入家庭租赁或购买由政府 and 单

位提供的廉租房。作为房改的核心文件，这是历史上第一次从制度层面清晰界定的一个针对不同收入家庭实行不同住房供应的政策。

2003 年 18 号文件正式明确房地产业作为国民经济的支柱产业，提出要逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房，努力使住房价格与大多数家庭的住房支付能力相适应。这使得普通商品房逐步成为市场的供应主体，经济适用房地位在实际执行层面被不断弱化。表现在数据上，就是 2003~2006 年经济适用房新开工面积逐渐下降，供地面积受到压缩，并在一定程度上恶化了保障性住房供应不足。

2007 年 24 号文件标志着房地产政策开始重新回归住房的保障属性，或者说强调市场轨和保障轨并行应当是房地产市场的常态，不能把所有消费者都推向市场轨，应当说，房地产市场大幅上涨导致社会严厉的批评，除了城市化快速推进带来的巨大需求之外，保障轨的显著不足也是重要的原因之一。由于房改十多年来，保障性住房供应不足，部分城市中低收入家庭的住房问题恶化，并引发公众对民生问题的担忧。在这个背景下，2007 年的调控政策再次强调建立健全城市廉租房住房制度，扩大廉租房的保障范围，多渠道增加廉租房房源与资金来源。同时，土地供给方面，特别指出廉租房、经济适用房、中小套型商品房建设用地年度供给量不得低于 70%。这意味着廉租房开始成为保障性住房建设的重点。

2010 年 10 号文件代表着房地产政策推动下的房地产保障轨建设、以及强调房地产的保障属性等，开始从政策层面转向落实执行层

面。本轮调控政策通过建立地方政府问责机制、扩大保障性用地供给等主线，通过编制保障性住房建设规划，开始将政策侧重点转移到执行层面。按照计划，2009~2011年将解决750万户城镇低收入家庭和240万户棚户区家庭的住房问题。2010年建设各类保障性300万套、棚户区改造住房280万套、农村危改房改造120万套。

2011年提出建设保障房1000万套，并确立未来以公租房为主体的建设模式，“十二五”建设3600万套，从而到2015年末，保障房存量在中国住宅存量的结构比重将达到30%左右，这意味着中国的住宅市场“保障归保障、市场归市场”的双层格局初步形成。这意味着保障房大规模建设、弥补历史欠账的“历史大幕”已正式启动。

第一部分：保障性住房制度：国际经验

社会保障体系的定位决定了保障性住房应该具有两个核心特征：一是基本住房，即是指满足现代生活需要、符合安全卫生便利要求的最低居住标准的住房，即以满足社会基本的、最低标准的住房需求，也是所谓的“人人有房住，而不是人人有住房”；二是政府救助，即政府通过经济和金融政策扶持、货币形式补贴或者直接组织新建住房，对依靠自身努力难以解决住房困难的中低、低收入及最低收入家庭提供基本住房的相关制度性安排。按照这样两个原则提供限定供应对象、建设标准、销售价格或租金标准，具有社会保障性质的住房，这应该成为中国保障房政策体系构建的基本出发点。

一、保障房制度的设计是一个世界性难题

在实际操作中，从国际经验来看，保障房制度覆盖建设、分配、退出与管理等多个环节，其平稳运行往往需要数十年的试错与校正过程，在这种纠正过程中，突出的问题表现在两个方面：其一是存量公房的维修、管理和产权处置始终是十分有挑战性的关键问题，这涉及保障房建设的经济效率；其二是增量公房的供给方式侧重于以扩大供给主导的供给端补贴还是侧重于以提高住房可承担能力为主导的需求端补贴是一个难以取舍的选择，这涉及保障房的社会目标。

（一）存量公房的维修、管理和产权处置始终是关键问题

对于已经建成的存量公房(通常为针对低收入家庭的租赁住房),无论是发达国家还是发展中国家,都面临三个相互关联的问题:维修、管理和产权处置。

1, 维修。对于公房存量规模较大的国家来说,这是一个短期内必须解决的棘手问题。与之相关的维修活动表现为三个方面:其一是修复房屋,使居住条件回归正常水平和原有状态;其二是改善,使之跟上社会平均住房条件提升之后的变化,即避免公房住户居住条件和环境与社会平均水平差距扩大;其三是如果住房质量已恶化到维修成本大于收益的边界,则不得不翻建。

2, 管理。这是一项长期、挑战较大的工作,主要包括房屋运营、住户选择、租金收取、退出管理,及对管道、水电系统、垃圾处理等例行事务检查和维护。有效管理和维护的终极目标是保持物业的资产属性,即使之能够以市场价格升值并产生稳定的现金流,如果不能实现这一目标,则公房运营难以持久。

3, 产权处置。谁最终拥有物业产权从根本上应当说是一个政策界定,它取决于政府的目标和定位,即政府希望个人、社区、盈利性和非盈利性组织各自承担什么样的角色,或者希望建立一个全国范围内的统一租赁市场,还是一个区域性市场。从国际经验来看,政府直接拥有产权所产生的最大问题是财政的不可持续性,最终的处置办法往往是政府把部分产权出售给住户、盈利性或非盈利性组织和开发商,但通常会一直把另一部分产权始终控制在政府手中,以保证持续

持有一定规模的公租房存量。

(二) 增量公租房的供给方式是一个难以取舍的选择

针对低收入家庭的住房提供方式通常存在两个取舍关系，即政府应该侧重于“供给端”还是侧重于“需求端”提供财政、金融和税收支持政策，两者的核心区别在于：供给端补贴考察的依据是初始公租房存量缺口是否足以覆盖符合条件的低收入家庭；需求端补贴考察的依据则是低收入家庭的住房可承担能力，即当存量缺口基本弥合以后，直接将财政补贴发放给住户，由其自由选择政府选定的、一定区域的住房项目，或者直接由其到私人租赁市场选择。

总体上看，保障房制度的设计在世界各国均是一个难题，一个不合适的制度框架往往会产生极大的纠错成本、带来社会资源的极大浪费。当前中国正处于保障房大规模建设启动的初期阶段，需要预警性地参照国际经验来进行保障房制度的设立、纠错与改进。

二、保障性住房的建设、分配与退出：国际经验

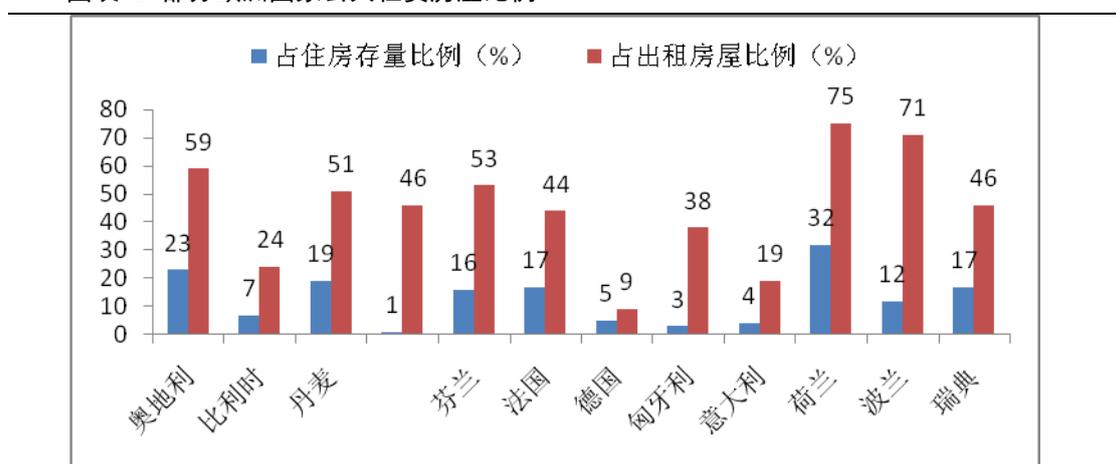
从各国保障房制度设计的历史实践来看，保障房制度体系构建的核心问题是：(1) 保障房的需求在经济发展的不同阶段往往体现出不同的层次，是一个动态变化的过程，需求呈现剃度变化趋势，如何评估不同阶段的具体需求结构，并以合适的方式进行提供始终是各国探索中未能有效解决的一个问题。(2) 政府通常作为保障房的建设的主体始终面临提供住房保障福利与财政收支压力之间的困境，这导致各国在保障房的提供过程中不得不思考如何引入市场资金参与甚至公

房私有化的问题，而这本身是政府责任的社会化，如果不能探索出一条可持续的建设与运营模式，那么保障房建设则难以保持一贯性。因此，要么出现市场机制提供，供给不足，政府机制提供，需求过度的问题，那么界定政府与市场之间的界限是一个核心问题。

（一）英国从大规模建设公屋到公屋私有化的循环

英国是发达国家中最早遇到城市化过程中房租与房价过快上涨、引发低收入家庭住房困难和探索保障性住房建设模式的国家。

图表 1 部分欧洲国家公共租赁房屋比例



数据来源：课题组整理

英国最早的针对低收入家庭的建设和供应法案出台于 1832 年，1919 年又因过快上涨的房租而实施严格调控，并在 1930 年之后的 40 年间大规模建设公屋，且规定公屋只租不售。然而，1980 年之后，由于高福利住房政策引发严重的财政赤字，政府开始走向公屋私有化，以一定折扣和金融支持政策将公屋出售给低收入家庭。2005 年之后，英国又推出“住有所居计划”，低收入家庭可以先购买部分产权，然后逐步购买完全产权，以此资助约计 10 万家庭在 2010 年前拥有

自己的住房。目前来看，英国八成居民拥有自有住房，一成居民租用公屋，一成居工租用私房。

（二）日本从政府兴建到政府购买

1951年，日本出台《供应住宅法案》，指出国营住宅面向低收入家庭，地方政府建设的国营住宅，其建设费用的50%由政府支持，按照家庭收入标准为低收入家庭提供。

图表 2 日本八个五年计划期间保障房建设量

计划期	计划建设量(千套)		实际完成量(千套)		保障房占比
	总套数	保障房	总套数	保障房	
1966-1 970	6700	2700	6739	2565	38.1%
1971-1 975	9576	3838	8280	3108	37.5%
1976-1 980	8600	3500	7968	3649	45.8%
1981-1 985	7700	3500	6104	3231	52.9%
1985-1 990	6700	3300	8356	3138	37.6%
1991-1 995	7300	3700	7632	4017	52.6%
1996-2 000	7300	3525	6812	3487	51.2%
2001-2 005	6400	3250	3493	996	28.5%

数据来源：课题组整理

具体模式上，国家出资建设廉租房，地方政府出地并组织建设，并以低价出租给低收入家庭。中央出资，并在金融和税收方面提供条件支持地方政府建设廉价房，并专门成立住宅公团，作为非营利性单位，负面建设、分配，向中低收入家庭出租或出售。此外，地方政府

拆除危旧房、建设临时性住宅的费用由中央财政负责 50%。

1995 年之后，日本修订《供应住宅法案》，转换公营住房供给思路，建设地方公共团体建设公营住宅，也可收购或租用民间住宅，通过这三条途径补充公房存量。同时成立金融公库为低收入家庭提供住房抵押贷款。但总体上，公营住宅新开工量占总住宅新开工量比重逐年下降。

（三）新加坡以政府为主体的住房保障体系

新加坡民用住宅主要政府组屋和商品房两部分组成，其中政府作为主体建设组屋，价格由政府统一划定，低价出售或出租给中低收入阶层，而共管公寓和私人住宅在内的商品房则由私人投资修建，并按照市场价格出售。总体上，新加坡的住宅体系中对组屋和商品房的定位明确，是可以参照的成功经验之一。

新加坡政府于 1964 年宣布实施“居者有其屋”计划，并将此作为一项基本国策，力争以让人民通过拥有房屋增加归属感。目前新加坡已有 85%的人口住在政府提供的公共组屋里，是全球国民拥屋率最高的国家之一。新加坡组屋政策的成功之处最突出的特点是政府在住房保障体系中处于主体地位，通过充分发挥了宏观调控职能以及调动各种资源，以管理监督者和直接参与者的双重身份干预住房市场，有效地解决了中低收入国民的住房问题。

成立专门机构——建屋发展局，统一实施组屋发展计划。1960 年，新加坡政府设立了法定机构——建屋发展局。建屋发展局直属国家发

展部，是一个独立的、非营利机构，其财政预算纳入国家计划。建屋发展局作为全国最大的住宅发展商和物业管理者，在推行“居者有其屋”计划中发挥了重大作用。一方面，它根据政府授权制定公共组屋建设、管理的相关法规、政策和计划；另一方面，它按照市场规律组织实施公共组屋的建设和管理，具体负责征购土地、区域规划、房屋建设、租房售房、发放购房贷款、指导物业管理、监管组屋二级市场等。

图表 3 新加坡 2006、2007 年 HDB 住房分配情况

房型	出售（套）	出售（%）	出租（套）	出租（%）
一房式	0	0.0%	1929	47.8%
两房式	101	1.8%	1417	35.1%
三房式	961	16.8%	688	17.0%
四房式	2290	40.1%	3	0.1%
五房式	1303	22.8%	0	0.0%
经理公寓	1057	18.5%	-	-
合计	5712	100.0%	4037	100.0%

数据来源：课题组整理

（四）香港政府主导、民间及私人机构共同参考的保障房体系。

香港政府承担了住房供给的责任，通过投资兴建公共住房（廉租公屋和居屋），以提供实物房屋的方式来满足居民的居住需求，这种状况持续了相当长的时期，并且取得了巨大的成功。在发挥香港政府的主导作用以外，还充分调动民间机构、私人发展商等多方面的力量，共同致力于住房问题的解决。

图表 4 香港按房屋类别列出的家庭住户分布

%	2000	2005	2010
公营永久房屋	47.8	46.4	46.5
租住单位	33.3	29.8	30.1

资助出售单位	14.5	16.6	16.4
私人永久房屋	50.5	52.4	52.4
公营临时房屋	0.1	-	-
私人临时房屋	1.6	1.3	1.1

数据来源：课题组整理

1973年，政府成立了香港房屋委员会，负责推行香港的公营房屋计划。除此之外，香港房屋协会作为一个非官方公共房屋发展机构，负责提供质优和市民可负担的居所，以解决本港的房屋需求方面也发挥着重要作用。另外，为配合居者有其屋计划的实施，房委会与1977年提出私人机构参建居屋计划，以辅助政府兴建的居屋计划，缓解市民对居屋的不断需求，为更多家庭提供自置居所机会。

三、美国低收入家庭住房保障制度：LIHTC 和 HCVP 计划

在过去80年探索实践中，在不同的发展阶段美国曾出现三种典型形式的针对低收入家庭的住房保障政策：住房存量缺口较大时期的公房建设计划（public housing）、政府参与和私人主导的供给端低收入家庭住房建设的税收抵免计划（The Low-Income Housing Tax Credit，LIHTC）和需求端补贴的租房券计划（Housing Choice Voucher Program，HCVP）。1970年之后，公房建设计划逐步退出历史舞台，LIHTC 和 HCVP 成为主导性的、相互竞争又相互补充的两种方案。

从事后的政策效果评估看，这三大计划的政策出发点都在于提供低成本的住房（廉租房）和降低低收入家庭的住房负担，但未能有效解决种族歧视、贫困集中和经济效率，新世纪以来美国低收入家庭的

住房支持政策也始终围绕这三个方面进行校正，且效果有所改进。中国目前正处于基本住房保障大规模启动的阶段，美国保障房政策实践的借鉴含义在于初始制度的设计应同时兼顾补充住房缺口、提高住房可承担能力和降低贫困集中三个目标，从而最大限度地降低后续政策纠错的成本。

（一）美国公房建设计划及其效果评估

美国公共住房计划设立于 1937 年，是新政后期通过的立法之一，立法最终通过不仅是因为公共住房可以补充低收入家庭对廉租住房的需求缺口，而且也因为在决策者看来公共住房在创造就业和清除贫困集中方面所具有的积极作用。但事后来看，公房建设计划有效解决了第一个问题，对后两个目标反而有所恶化。首先，在租户选择方面，公共住房仅仅针对最低收入家庭，当租户收入超过公共住房允许的最高收入时，将不能继续租住。这导致了公共住房居民平均收入的持续下跌，从而出现了贫困集中现象。为了缓解这一现象，议会多次颁布法案，明确不同收入阶层居民的租住比例。其次，项目选址上，最初的立法使得公共住房倾向于位于低收入群体和少数种族聚居的地区。由于地方政府对于是否修建公共住房具有决定权，一些富裕的郊区和市政府没有义务进行公共住房建造，这导致公共住房远离了所谓的“富人区”（富人集中在郊区）而是低收入阶层相对集中。

从历史趋势看，1949 年到 1968 年是公房计划大规模实施的阶段，但在后续运行中出现了诸多问题，并最终在 1970 年初逐步退出

历史舞台，LIHTC 和 HCVP 取而代之，成为美国新世纪以来处于主导地位的两种保障房建设方案。其出现的问题主要包括：

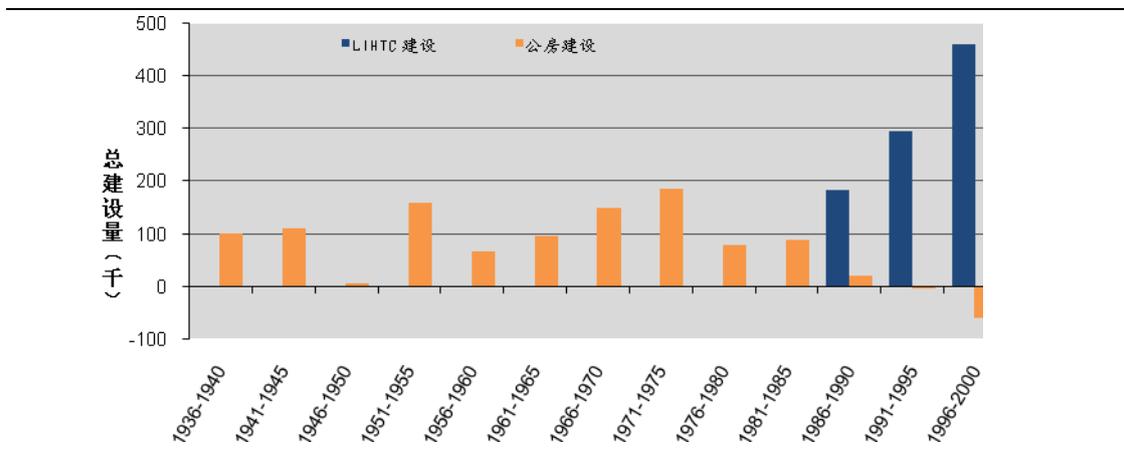
第一是资金问题。1937 年的美国住房法案规定，联邦政府只提供本金和地方政府为筹集公共房屋所发行债券的利息，运行维护成本不在租金之内，租金必须用于偿还债务。在公共房屋新建时期，资金方面压力并不大。但是到了 50 年代之后，随着房屋使用年限的延长，房屋运行的维护成本越来越高，这使得公共住房机构在财力上难以维持。同时宏观经济形势波动也加大保障房建设的不确定性。例如，70 年代严重的美国地方政府财政危机使得地方政府无法承担 1968 年住房法公共住房建设计划的所需资金，直接影响了保障房的建设。

第二是施工质量问题。基于公平性的考虑，为低收入人群建造的公共住房，美国规定其标准不能超过其他获得非公共房屋的人群，这导致公房建造质量较差，从而加大了后期维护成本，对租户和政府财政形成沉重负担。

第三是社会问题。虽然联邦政府制定了关于保障房建设的详细标准，但是由于保障房建设最终依赖于地方企业和地方政府，建筑过程中，地方企业倾向于节约现金流，质量难以保障；而地方政府也倾向于将保障房社区与其他社区分割开来，从而形成了低收入群体和少数民族群体与主流社会的脱节。50 年代美国为节省土地曾兴建大量高层公房，有的地区的黑人在搬入这些高层公房后仍然处于被隔离的状态。这种变相的种族隔离在当时就引起黑人的极度不满，并成为 60 年

代大规模种族骚乱的诱因之一。

图表 5 LIHTC 方案和公房建设方案的供给规模对比



数据来源：HUD

第四是住房废弃问题。在经济形势好转以后，无力承担住房支出的低收入阶层人数减少，新建住房有可能被大量闲置。这一情况在第二次世界大战后经济持续繁荣阶段曾经出现，1949年住房法实施中所建设的公共住房有很多在这一阶段被废弃。

第五是对私人房地产投资的挤出问题。由于政府投资建设的公房在无须交税的情况下，与私人房地产开发商产生了竞争，则导致部分私人开发商减少了对新住房的投资。因此美国的公共住房提供计划曾经遭到私人房地产开发商的强烈反对，1949年住房法的国会辩论就长达四年之久。

正是这些原因，公房建设计划的实施进程在1990年之后趋于减少，在供给端的财政支持政策逐步由LIHTC计划所取代。

(二) LIHTC 计划及其效果评估

美国的 LIHTC 计划于 1986 年颁布的《税收改革法》设立，并于

1990 年之后大规模实施。该方案针对供给端进行税收抵免和补贴，且直接以住房项目挂钩，因此，被称为“基于项目的税收支持方案”。

该方案的操作特点是：

第一，开发商和地方政府共同决定项目建设的具体位置。

第二，政策设计目标并不完全面向最低收入家庭，覆盖范围的标准设定相对灵活，即有资格获得税收补贴的出租房必须至少有 20% 的单元可为收入不高于都市区平均收入 50% 的住户所承受，或者有 40% 的单元可为收入等于或低于都市区平均收入 60% 的住户所承受。这使得租金的设定并不直接与某个家庭的收入相关，而是与所在都市的平均收入水平挂钩，具体操作中，开发商通常以租金标准的上限为导向，这是该计划与 HCVP 方案的不同之一，后者通常是都市收入为 20% 作为核定标准。

图表 6 LIHTC 计划的额外融资渠道

额外融资支持政策	覆盖对象				
	低收入家庭	老年人	残疾人	无家可归者	其它
免税债券融资	29.1%	31.8%	15.9%	9.6%	20.1%
RHS 515 条款融资计划	6.6%	6.8%	6.1%	3.7%	2.6%
联邦组织融资计划	28.3%	30.3%	31.9%	29.3%	30.8%
地方城市发展融资计划	6.0%	5.0%	5.6%	9.5%	5.9%
FHA 保险融资计划	3.6%	4.1%	2.2%	2.9%	4.8%
联邦希望 6 号融资计划	4.2%	1.4%	3.0%	1.4%	2.8%

数据来源：HUD

第三，财政补贴的基准设定取决于中低收入租户的占比及扣除土地成本后的建筑费用，如果全部居民为符合条件的覆盖对象，则可以相关基准上附加一个扩大系数，然而政府以十年为期限，按照基准额度的一定折现率（通常为 9%进行补贴或减税）（例如，建筑成本为 100 万美元，全部为核准的低收入家庭住户，扩大系数为 130%，则补贴的基准额度则为 130 万，按照期限十年，折现率为 9%计算，开发商每年的补贴额为 $9\% \times 130 = 11.7$ 万，10 年共获补贴额 117 万）。在此标准下，开发商则可以根据项目的收益率和补贴额度选择最为经济的负债结构，或直接将项目打包成证券化产品，将长期收益短期化。

第四，在实践中，为了支持开发商供给廉租房，地方政府及其管理机构还同时开发了多元化的融资渠道，此外，税收补贴的方式也是非常灵活，地方住房金融管理机构在决定符合补贴条件的住房类型时有很大的裁量权，可以有选择地鼓励开发商提供针对老年人和其他特殊需求人群的廉租房，或者有选择地将廉租房建在市区或郊区。

LIHTC 计划的实施效果，可以从以下几个方面评估：

第一，规模、结构与质量：该计划最大的优势在于有效扩大了廉租房供给，它虽然起步较晚，但发展速度很快，1995~2007 年间，平均每年完成项目 1500 个，累计完成 18865 个廉租房项目，140 多万个住房单元。建设结构上，超过 60%的项目为新建，其余主要为翻修项目，这里的原因是开发商参与翻修项目的税收补贴率较低，收益相对略低，使得新建成为最受开发商欢迎的选择。建筑类型上，起

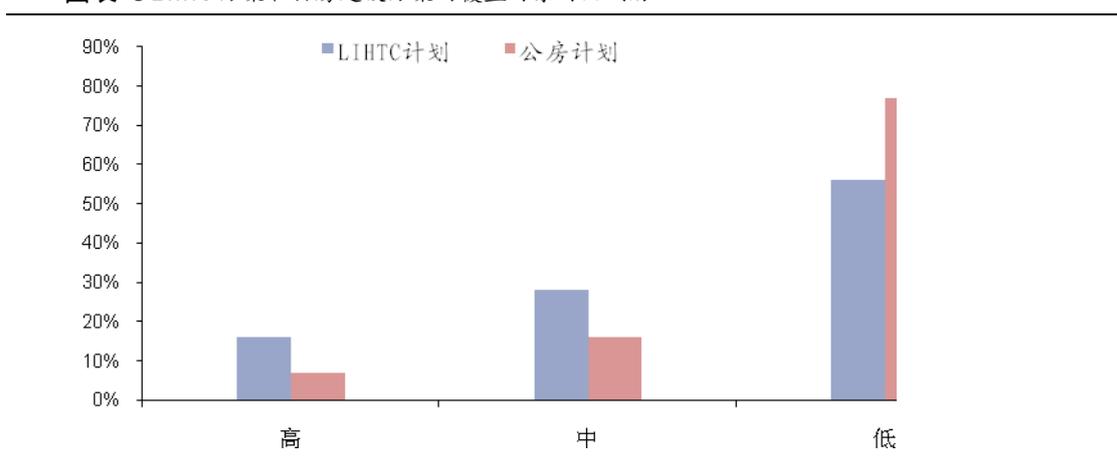
初开发商倾向于建设中小型项目，平均项目单元数会 30 个左右，但后来，这种情况逐步发生变化，目前已上升到 76 (图 3)。通常，项目的合格率均在 90% 以上，但比较而言，城市中心，穷人居住区较为密集的项目质量一直低于郊区(多为针对中等收入家庭的项目)和平均水平，这也显示针对低收入家庭的廉租房质量问题难以完全避免。

图表 7 LIHTC 计划下的廉租房项目建设类型及区位

	市中心区	郊区	非城区	总计
项目规模 (单元)	85.6	90.6	40.4	76.2
项目合格率	93.1%	95.6%	97.2%	94.9%
平均房间数	1.9	1.9	1.9	1.9
新建	51.6%	71.7%	69.9%	62.2%
翻修	46.1%	27.5%	29.2%	36.3%
其它	2.3%	0.8%	0.9%	1.5%

数据来源: HUD

图表 8 LIHTC 方案和公房建设方案的覆盖对象对比 (%)

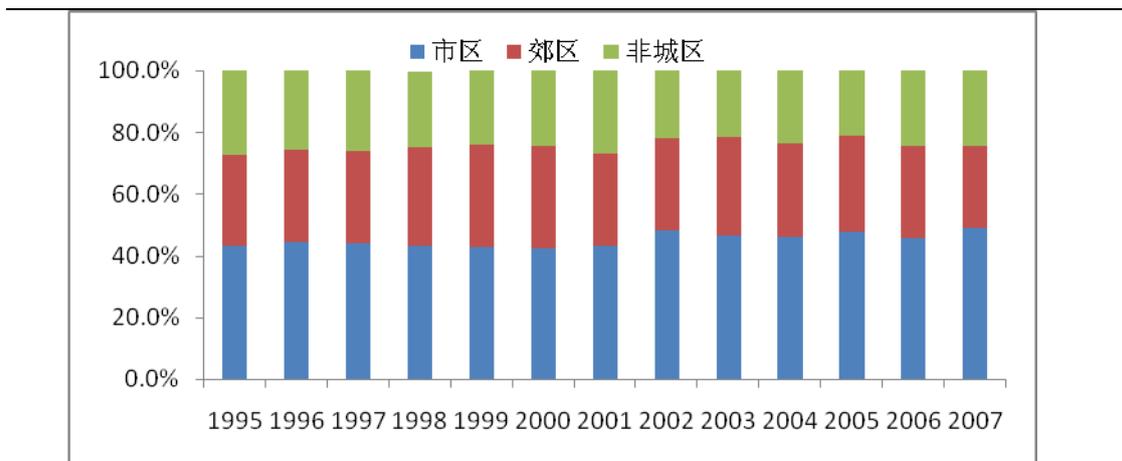


数据来源: HUD

第二，目标人群定位及租金标准。开发商往往倾向于投资针对中低收入甚至高收入人群的住房项目，低收入人群的住房需求事实上没

有得到有效满足。LIHTC 计划支持的廉租房项目租金不仅比其它政府支持的项目高，而且也倾向于开发市场上本身并不短缺的项目，这使得廉租房项目出现一定的空置。通常对比来看，传统公房中，覆盖的低收入家庭占比为 77%，LIHTC 计划下的廉租房仅有 56%为低收入家庭，并包含 16%的高收入家庭。

图表 9 LIHTC 住房建设的区位选择



数据来源：HUD

第三，区域定位、贫困集中及种族隔离。从区域定位上看，1995～2007年，平均 45%的 LIHTC 项目建在贫困集中度较高的市区，而仅有 31%的项目建在贫困集中度相对较低的郊区。从时间阶段上看，2000 年之前，郊区项目占比基本处于略微上升趋势，这对于解决贫困集中有所帮助，但 2000 年之后，这一趋势开始弱化。尽管如此，相比较而言，传统公房在解决这个问题时的效应则更差。

第四，运营期限设计。政策设计上，LIHTC 计划支持的廉租房项目服务期限初始设定为 15 年，然而到期之后，如何获取足够的资金对其进行收购和改造是一个更大的问题。事实上，运营 15 年以后，

几乎所有的建筑都需要对其主要系统进行更换和升级。为了解决这一问题，税收补贴项目的维修往往需要通过再融资方式获取资金，新的抵押贷款被用来支付必要的改造。但是对于那些房租收入很低的项目，新的抵押贷款带来的收益不足以支撑住房收购和项目翻新所需要的全部费用。

（三）HCVP 计划及其效果评估

与 LIHTC 计划相比，HCVP 计划的核心特征是直接对低收入家庭进行财政补贴，可称为需求端的支持政策。1974 年住房法设立了第一个全国租房券项目。最初，该项目为收入不高于城市平均 80% 的住户提供租房券，具体操作方式上，该计划补贴符合条件家庭收入的 30% 与公平市场租金之间的差值，要达到租房券项目的要求，出租单元必须在物质质量和面积上满足相应的规定，同时，房东必须同意参与项目。截止 2007 年，租房券资助的住户超过 200 万，财政支持力度也超过任何其他联邦住房项目。

原则上，HCVP 计划的有效性取决于几个条件：其一，住房供给是否足够。在住房供给紧张的地区，租房券项目的效果较差。这些地区所面临的最重要问题并非收入不足而是供给不足，因此新建住房增加供给更为重要。在住房静态供应的市场里加入住房津贴会导致房租上升，而房租上升不仅影响到租房券的所有者，也会影响其他正在寻求类似住房的中低收入家庭。其二，租房的持有者能否选择到自己合适的住房；对于一些特殊家庭，如对家庭人数较多的家庭、老年人和

有特殊需求的家庭，使用租房券找到住房的成功率较低。其三，房东是否愿意接受低收入家庭的租客。在实践，这是一个主要问题，部分房东不太希望自己的邻居为低收入的贫困家庭，因此往往会拒绝接受租房券，为克服这个问题，美国后来曾专门立法限制这种行为。

在过去几十年的具体操作中，以及在多数研究中，可以发现租房券的最大优点是在于其给予低收入家庭最大的自由度去选择合适的社区、邻居和住房所在地，允许租房者在更广泛的范围内寻找住处。对于租户而言，因其具有更多的选择机会，从而部分缓解了低收入群体集中居住所带来的脱离主流社会、犯罪率上升等问题。此外，租房券制度允许参与计划的租户在住房市场上自由选择住房。因此能够充分利用存量房源，节约社会资源。租金水平的提高也是的出租房屋的房主有激励提供一部分资金对房屋进行修葺，从而避免了房产废弃的问题。

对于美国政府而言，租房券计划也存在明显的优点：第一，租房券制度并非生产性项目，因此可以减轻联邦政府的债务负担和额外支出。对于政府而言，租房券项目平均每单元的支出要少很多，政府支出同样数量的资金可以资助更多的低收入家庭。其关注点在于解决收入不足的问题而非住房供给不足的问题，更能有效解决需求问题。第二，租房券制度可以避免联邦政府对住房市场进行直接干预。该计划使得政府能够在市场机制的框架内，通过财政补贴的形式提高城市低收入阶层的住房支付能力，有效地提高住房消费水平。此外，房租补

贴计划不涉及住房的建设环节，不需要政府付出大量的监督成本，从而减轻了政府的工作压力。

(四) LIHTC 和 HCVP 政策的比较

总结美国针对低收入家庭的住房保障政策，从政策主导扩大供给（公房建设计划）到财政支持、市场主导建设廉租房（LIHTC 计划）再到住户租房券（HCVP），政策逻辑也从扩大供给逐步转移到提高住户住房可承担能力，目前则再次转移到如何通过校正这两种方案以实现贫困的分散化和消除种族隔离。这应该是美国住房政策目标的演进逻辑，即从住房保障的初始目标转向范围更广泛的以扩大住户社会福利水平即减少贫困集中、提高就业、实现就业机会均等化，并最大限度地追求经济效率。

然而，从 LIHTC 计划和 HCVP 计划实施的效果来看，虽然两种方案均不同程度地减少了贫困集中，但效果十分微弱。从数据看，这两种方案解决的住户贫困线以下占比为 19%，均明显高于城市所有租客和家庭的整体贫困水平占比，但仍然要比公房建设计划的贫困集中度要低很多，这意味着 LIHTC 计划和 HCVP 计划虽然不能完全解决这一问题，但也基本上是目前可选的次优方案，因此，美国后期的政策演变主要以改进这两大方案为主，一方面专门成立管理机构，以帮助住房券持有人更分散化的分布于中等收入社区，另一方面，通过控制项目的区域选择来改进 LIHTC 计划的效果。

此外，这两种方案在解决教育均等化、提高就业机会等方面也基

本没有明显效果，多数的实证研究和调查数据显示，在通过这个方案解决基本住房问题之后，住户倾向于增加食品开支，而不会增加教育和培训支出。

图表 10 两种方案下贫困线以下住户占比 (%)

	LIHTC 计划	HCVF 计划	全部租客	全部家庭
郊区	12.5	13.5	10.7	8.2
市中心 区	26.0	23.2	20.5	16.9
非城区	16.7	17.9	16.3	14.5
全部	19.4	18.9	16.0	12.2

数据来源：HUD

四、保障房制度设计的国际经验总结

(一) 国际保障性住房建设融资经验总结

美国、日本和新加坡通过不同的保障性住房建设融资方式分别建立起了适合本国国情、完备的保障性住房体系。从三个国家的经验来看，虽然采取的方式不一，但是要构建行之有效的保障性住房建设融资体系，都需要从金融、税收等方面入手，全面改善保障性住房建设的投资环境，提高社会资本增加保障性住房供应的积极性。

第一，中央政府和地方政府职责分明，共同参与保障性住房融资。美国和日本的中央政府和地方政府共同参与保障性住房融资，不过两者的职责各有区分。其抵押贷款机构、税收工具和住房津贴由中央政府控制，只是目前地方政府也越来越多地参与发放住房津贴，并采取相应措施帮助津贴受惠者改善住房条件。

不过美国的中央政府负责向保障性住房供应商提供运营补贴以及向新增投资提供融资或财政激励的融资。除此以外，中央政府通过政府间正常预算协商向地方住房政策施加巨大的影响力，提高地方政府的积极性。

第二，通过制定金融和财政政策，解决保障性住房资金缺口。纵观三国保障性住房制度的发展历程，各具特色的金融和财政政策安排一直是其解决保障性住房建设资金短缺问题最主要的方法。政府通过制定税收政策，监督和管理税收实施直接或间接地为保障性住房提供资金支持。一方面，房地产税收成为三国基础设施建设以及保障性住房的稳定资金来源。在美国房地产税是政府收入的主要来源，并且成为保障性住房长期稳定的财政来源。另一方面，政府通过制定和实施灵活多样的税收政策，鼓励私人机构开发建设廉价住房，向低收入者供应。例如，美国通过 1986 年的税制改革法案推出低收入住房返税政策方案，制定具体减免税额的条件、方式和方法，并且在联邦住房管理局（HFA）定期监督和检查下，对住房运营产权、企业竞争选拔等方面严格管理。在德国，政府为了鼓励中等收入者建房、购房，对建房费用、贷款、土地等方面制定了多样的税收优惠政策。

第三，鼓励和吸引私营企业投资参与保障性住房建设和经营。各国政府制定一系列的激励机制引导市场，从而增加私营企业在保障性住房中的投资。常见的激励政策工具包括：提供财政鼓励，增加保障性住房投资；实施公共补贴，撬动私人投资；以及更大程度上使用土

地利用规划体系 (land use planning system) 引导市场行为 , 为保障性住房建设创造机会。

除了常规式地使用土地规划、财政和金融激励工具吸引私营企业 , 公私合营 (Public - Private partnership) 融资模式在保障性住房领域也开始得到发展。PPP 融资模式强调的是政府部门和私营企业基于优化资源、降低风险和增加回报的 “ 双赢 ” 考虑下的合作 (Bult-Spiering and Dewulf , 2006)。因此只有政府与私人企业形成相互合作的机制 , 才能使得合作各方在求同存异的前提下实现项目目标 , 这就要求政府首先通过健全法律法规 , 完善融资体系 , 制定支持政策 , 吸引私营企业参与 , 使得私营资产具备合理的收益。此外政府必须建立健全风险分配机制 , 对那些投资者无法通过市场行为应对的风险进行担保 , 减少私人投资者的额外风险。

第四 , 专门的政策性金融机构和公共住房机构。通过金融机构解决保障性住房建设和管理所需的巨额资金也是各国政府的主要责任。在美国 , 保障性住房建设的主要资金来源是资本市场 , 但是联邦政府在保障性住房融资中仍起到制度设计、担保保证以及监督管理的主要作用 , 并且通过制度框架引导市场机制配置保障性住房建设资金。例如 , 地方政府可以至多抵押年度拨款的 1/3 通过向金融机构贷款等形式筹集建房资金 (Peppercorn and Taffin , 2009) , 联邦政府对偿还进行担保 , 提供贷款资信 , 还贷的资金从地方政府与联邦政府签订的合同所规定的年度拨款中支出。

在日本，直接采取由政府和官方金融机构融通保障性住房建设发展资金的办法来弥补资金缺口。日本用于公有资金住房的财政拨款占中央财政支出比例较高，而且通过隶属于国土交通省及财务省的金融公库，向保障性住房开发商提供长期低息固定利率贷款，其资金来源于政府财政投资和贷款。

新加坡则通过中央公积金制度，从雇员到建屋发展局，形成一套完整的融资体系。中央公积金局将雇员的公积金统一归集、管理和运营。然后，中央公积金局按固定利率购买由政府发行（新加坡政府投资公司（GIC）发行债券）的长期债券。最后，中央政府按相同的固定利率贷款给建屋发展局用于保障房建设、配租、配售。

三国政府都通过立法设立了隶属政府、行使一定得政府职能、事业化管理的保障性住房金融机构，对保障性住房建设等提供实物、金融和税收等方面的支持。由于这些机构是通过法律的形式设立的，按照法律规定的职能、运作方式进行活动，既保证了这些机构职能的发挥，避免了部门扯皮，也严格规范了这些机构的行为。

三国都建立职能明确、分工合作的保障性住房建设融资机构。日本保障性住房体系是以住宅金融公库、住宅·都市整備公团和住宅供给公社三大机构为核心的融资体系。住宅金融公库是中央政府全额出资的政策性金融机构，建造保障性住房建设机构提供长期低息贷款；住宅供给公社是由地方政府领导，面向本地区（中央政府提供资金支持）居民，主要对象是在全社会收入线 33% 以下的低收入贫困家庭。

向其提供出租住宅；住宅·都市整備公团以中心城市为主、以中等收入阶层为对象，弥补前两个机构在保障对象阶层和地域上的局限性。

第五，灵活运用各类金融工具。从美国、日本和新加坡的经验来看，一个具体的保障性住房建设项目的资金安排通常享受多种政策补贴并由政府担保，否则项目的资金和收益率难以保障。此外，综合运用各类金融工具，也加大了政策灵活性，能够正对不同的情况作出有效的安排。

还有，公共住房政策随着经济社会发展逐步演变和完善。在住房保障初期，社会上住房紧缺，为加大公共住房供应，政府对房地产开发企业进行补贴，住房保障多采用租赁形式；在住房保障发展的成熟阶段，政府鼓励住房私有，鼓励购买，对低收入家庭给予补贴。总之，先期采用租赁，后期鼓励购买；政府补贴由“砖头补贴”逐渐转向为“人头补贴”。

（二）国际保障性住房的分配与退出制度总结

香港和新加坡在住房保障进入与退出机制上的做法，再结合另外发达国家的规定，可以总结出两条经验，对我国住房保障的进入与退出机制的建设有重要意义。

第一，首先为最需要的人提供住房，即注意住房保障的层次性。

第二，必须建立完善的中低收入住房的购买标准和分配条件，以保证每一个收益对象拥有统一的享受标准，享受公共住房政策目标

的公平性。 这体现在两方面：(1) 中低收入住房保障要有层次性。为了体现公共住房的公平分配，在国外的公共住房政策中，很注重住房保障的层次性。不同消费能力的保障对象从公共住房政策中收益不同，处于劣势者能够获得更多的住房福利。例如新加坡对购买组屋的低收入居民实行分级补贴的政策，购买房屋的面积越大可以获得的补贴就越少。在我国的公共住房政策中，虽然有针对最低收入家庭的廉租住房政策和针对中低收入家庭的经济适用房政策，但在每一种政策中都没有充分体现保障水平的层次性。借鉴外国的经验，我国的中低收入住房政策也应该根据情况的不同，提供不同水平、不同层次的保障方式，使得不同层次的中低收入家庭尽其所能地消费适当的住房。

(2) 划分详细的收入限额。从香港和新加坡的进入机制上我们可以看出，对于进入住房保障的收入限额有着明确的划分，并一直随着社会发展调整。其实在美国、英国等一些国家也如此对各类住房的购买者会租用者有严格的规定，从相关政策上明确了高、中、低收入者划分的依据，每年公布一次高、中、低收入的划分标准。高、中、低收入线一般由城市制定，制定时考虑了城市的经济实力、人均收入、人们收入中平均用于衣食住行用的比例、住房价格和租赁价格与户均收入的比例等因素，并随着国民经济发展和人民生活水平提高而变化，以保证对中低收入者的住房优惠落到实处，切实解决中低收入者的住房问题。

第三，完善的中低收入住房轮候分配体系。香港地区和新加坡都建立了完善的公共住房分配体系，即按家庭收入、家庭结构等形成公

共住房分配的轮侯排队体系，不同收入和家庭结构的居民参与各类住房发展计划，在申请、入住、租赁、购买等方面形成严格的层级化和序列化，大大提高了公共住房的分配效率；同时，积极使老年家庭等需要照顾的住户在普通的社区中得到了照顾，把不同标准的居住区相邻布局，提高了住房分配的社会公平性。尤其以新加坡的订购制度，更是值得我国借鉴。它使得申请者的住房需求能够得到更好的满足，更好的体现了社会的保障性。

第四，严格的惩罚规定。为了确保住房能够分配给最需要的家庭，香港、新加坡对于骗购保障住房的家庭惩罚十分严格，如上述所讲的“罚款 20000 港元及监禁 6 个月”、“5000 新元的罚款或 6 个月的监禁”，严格的惩罚措施对想要以不正当手段取得房子的群体形成威慑。同时，无论是香港还是新加坡，对于申请者的资料都有着严格的审查程序，并要求受保障家庭要申报个人收入。这些措施均促使了住房保障真正保障了所需要的人群。

第二部分：中国保障房制度的总体框架设计

中国社会保障体系的本质决定了保障性住房具有两个核心特征：一是基本住房，即是指满足现代生活需要、符合安全卫生便利要求的最低居住标准的住房，即以满足社会基本的、最低标准的住房需求，也是所谓的“人人有房住，而不是人人有住房”；二是政府救助，即政府通过经济和金融政策扶持、货币形式补贴或者直接组织新建住房，对依靠自身努力难以解决住房困难的中低、低收入及最低收入家庭提供基本住房的相关制度性安排。按照这样两个原则提供限定供应对象、建设标准、销售价格或租金标准，具有社会保障性质的住房。

一、中国保障性住房：概念界定

（一）2010 年之前的保障房概念及分类

依据基本住房保障的原则，从 20 世纪 90 年代初到 2010 年，具有保障房含义的住房通常分为四类：廉租房、经济适用房、限价房及棚改房，各自的官方定义如下：

廉租房保障补贴分为实物配租和租金补贴，主要以实物方式，结合发放租赁补贴。实物配租以政府核定的低租金租赁给城市最低收入家庭，只租不售，其所有者为国家，低收入家庭没有产权。廉租房的套型建筑面积控制在 50 平方米以内。

经济适用房以政府指导价出售给有一定支付能力的低收入住房

困难家庭。经适房在取得完全产权前，只能用于自住，不得出售、出租、闲置、出借；经适房如果住满五年，可以进行更名交易、按市场价格与购买价格之间差价的一定比例补交土地收益等价款，届时购房人拥有完全产权。经适房套型建筑面积限定在 60 平方米左右。

限价房为限地价、限房价的普通商品住房，它是按照政府和开发商的约定价位出售给中等收入家庭的中低价位、中小套型住房。在规定年限内不得转让和出租，年限满后出租或转让的，须按市场价格与购买价格之间差价的一定比例补交土地收益等价款。套内户型面积在 90 平方米以下。

棚改房：虽然棚户区不属于保障房，但棚户区改造却是组成保障房建设的重要部分。棚户区分为城市棚户区、国有工矿（煤矿）棚户区、国有林区棚户区、国有垦区危房四类¹¹，其中城市棚户区约占

¹城市棚户区：一是主要以木板、土坯、240mm 厚砖墙为承重结构，以油毡或石棉瓦为屋面材料的简易房屋和棚厦房屋；二是低洼易涝、基础设施配套不齐的小平房；三是按建设部《房屋等级评定标准》和《危险房屋鉴定标准》评定为严重损坏房、危险房的房屋；棚户区建筑面积 5 万平方米以上的为棚户区。

国有林区棚户区：林区开发建设中林业职工居住的大量的“板夹泥”房和简易平房。

国有工矿棚户区：大量工业企业聚集区会在初期招募一批劳动力进驻劳动场地进行工矿开挖与施工，从而临时在工矿施工区搭建的一种简易窝棚。由于劳动力多而聚集成片的地区称为工矿棚户区。

国有垦区危房：一般是在农业种植面积较广的省份的农垦区周围由农民自发建造的符合危房

65%。对城市棚户区改造补偿分为实物房屋安置和货币补偿两种方式。实物房屋安置通常按原住房建筑面积的一定比例置换为指定区域定向安置的经适房或者限价房；货币补偿通常为一次性补偿费用。回迁安置的住宅和非住宅房屋，自回迁之日起，规定年限内不准上市交易。

（二）2011 年保障房的含义被宽泛化

2010 年中国住房保障历史上最重要的事件是六部委联合发布《关于加快发展公共租赁住房指导意见》，正式在政策层面上办公室了“公租房”的概念。该意见指出“近年来，随着廉租住房、经济适用住房建设和棚户区改造力度的逐步加大，城市低收入家庭的住房条件得到较大改善。但是，由于有的地区住房保障政策覆盖范围比较小，部分大中城市商品住房价格较高、上涨过快、可供出租的小户型住房供应不足等原因，一些中等偏下收入住房困难家庭无力通过市场租赁或购买住房的问题比较突出。同时，随着城镇化快速推进，新职工的阶段性住房支付能力不足矛盾日益显现，外来务工人员居住条件也亟需改善。大力发展公共租赁住房，是完善住房供应体系，培育住房租赁市场，满足城市中等偏下收入家庭基本住房需求的重要举措，是引导城镇居民合理住房消费，调整房地产市场供应结构的必然要求”。

这意味着公租房作为一种新型的基本保障住房正式推出，从政

定义的房屋。

策界定的内容看，公租房的具体含义是：1) 供应对象主要是城市中
等偏下收入住房困难家庭。有条件的地区，可以将新就业职工和有稳
定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应范围；2) 不
得重复保障，即享受廉租住房实物配租和经济适用住房政策的家庭，
不得承租公共租赁住房；3) 只租不售，即公租房只能用于出租，只
能用于承租人自住，不得出借、转租或闲置；不能用于出售，更不能
享受出售的资产收益，或者其它经营性活动。4) 以配建为主，也可
通过新建、改建、收购、在市场上长期租赁住房等方式多渠道筹集，
具体的配建可以在商品房中、开发区和产业园区。

然而，从 2011 年开始，基于保障房建设目标的“大跃进”(从全国
层面讲，2008 年金融危机时，提出 09—11 年三年共建 747 万套保
障房，而 10 年建设计划上升至 580 万套，远超原定目标，11 年又提
出建设 1000 万套，“十二五”共建 3600 万套，谓之“大跃进”并不夸张。
从个别省份看，黑龙江 2011 年建设目标由起初的 85 万套自愿扩大
至 105 万套，超过全国总水平的 10%，测算的资金需求为 1160 亿，
而该省 2010 年的财政收入为 1037 亿。保障房演变成“政治锦标赛”，
在不少省份表现得尤其突出)，也因为 2010 年公租房概念中对产业
园区的认可，保障房的范围被明显宽泛化，开发园区建设的职工宿舍、
高校自建房、商品房配建房、集体宿舍，甚至农村集体土地自建房均
被不同程度地纳入到保障房，虽然它们并不全面面向社会公众，也没
有区分分配对象的收入差别。基于这种范围和口径上的扩大，保障房
的“防火墙”机制基本消失，这种概念上的宽泛化成为滋生腐败、寻租

的诱因。

二、中国保障性住房的政策框架：历史演进

自 20 世纪 90 年代初期，我国保障房政策的发展经历了五个阶段：保障房概念提出、保障房体系初步确立、保障房建设缺位、保障房建设回归和加大保障房建设，即走过了由“提出”到“确立”，然后经历了“缺位”，到“回归”，再到“加大”的一个曲折发展过程。

第一阶段：1994 年，由福利分房转向住房货币化，首次提出经济适用房保障房体系。1994 年 7 月，国务院颁布了《关于深化城镇住房制度改革的决定》，指出把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式；建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系。该政策标志福利分房转向住房货币化，由此拉开了住房制度改革的序幕，提出了建立经济适用房的保障房体系。

第二阶段：1998 年，住房货币化迈出实质性步伐，初步确立了以经济适用房为主的多层次住房供应体系。为贯彻“十五大”精神，国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，指出停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，对不同收入家庭实行不同的住房供应政策，确立了以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系。

第三阶段：2003 年，住房供应过度市场化，保障房建设缺位。当年的国务院 18 号文把房地产业作为了拉动经济增长的支柱性产

业，普通商品房取代经济适用房作为市场的供应主体。随后的几年，住房供应过度市场化，其在一定程度上导致了保障性住房的建设和供应不足，以至于住房供应中保障房缺位，商品房市场供求矛盾愈发突出，影响到房地产市场的健康发展。

第四阶段：2007年，保障房成为房地产政策重点，保障房建设重新得到重视。国务院颁布的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，提出“进一步建立健全城市廉租住房制度，改进和规范经济适用住房制度，加大棚户区、旧住宅区改造力度”。该政策标志着加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系的开始，房地产政策重点重回保障房，保障房建设重新受到重视。

图表 11 保障性住房的政策变迁

时间	主要特点
1988年国务院关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案	随着住房制度改革，保障房建设出现萌芽
1994年国务院关于深化城镇住房制度改革的决定	标志福利分房转向住房货币化，建立经济适用房保障房体系
1998年国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知	标志住房商品化正式开始，建立以经济适用房为主的多层次城镇住房供应体系
2003年国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知	确立房地产为国民经济的支柱产业，使普通商品房成为市场的供应主体

2007 年国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见	标志加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系的开始， 房地产政策重点重回保障房
2010 年国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知	提出要采取坚决的措施，遏制房价过快上涨，增加住房有效供给， 加快保障性安居工程建设等措施

资料来源：课题组整理

第五阶段：2010 年起，开始加大保障房建设。2010 年 4 月 17 日，国务院发布《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》（国发〔2010〕10 号），指出加快保障性安居工程建设，确保计划 580 万套保障房开工建设，当年实际开工 590 万套。2011 年 3 月 6 日，在“十一届全国人大四次会议记者会”上，国家发改委透露“未来五年要建设城镇保障性安居工程 3600 万套，今年 1000 万套，明年 1000 万套，后面三年还有 1600 万套，使保障性住房的覆盖率达到 20%。”

总体上，尽管 1998 年以来经历了 10 多年的保障房政策探索，但到目前为止，中国的保障房制度框架仍然是缺失的，仅停留在政策层面，且每一次政策的切换多数是作为房地产调控政策的辅助性政策而存在，缺少长期的、战略性安排。

三、中国保障性住房的建设框架：现状与困难

（一）建设规模：历史上作为主体的经济适用房逐步下降

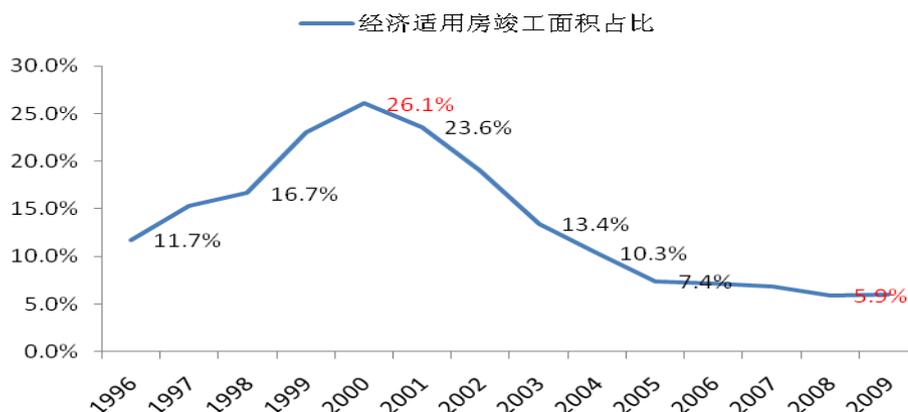
1998 年经济适用房开始大力兴建，全国各地的经济适用房如雨

后春笋般迅速发展，无论开发投资额、还是开工、施工面积都迅速增加。从开发投资额来看，1999年，经济适用房占商品住宅的比重达16.6%，开发投资额增长率达61.4%，在大举兴建后的第一年即达到历史最高点。之后，随着非保障性商品住宅的快速发展，经济适用房开发投资额占商品住宅比重持续下降，2010年达到3.1%，是历年最低。

经济适用房开发投资额增长率自1999年开始大幅下降，在2002年、2004年出现过两次负增长，2005年达到最大降幅14%。2006年虽大幅回升到34.2%，但是之后再次下降，到2010年经济适用房开发投资额同比下降5.9%。而从1998年至2010年，商品住宅开发投资额增长率基本在25%左右保持稳定。

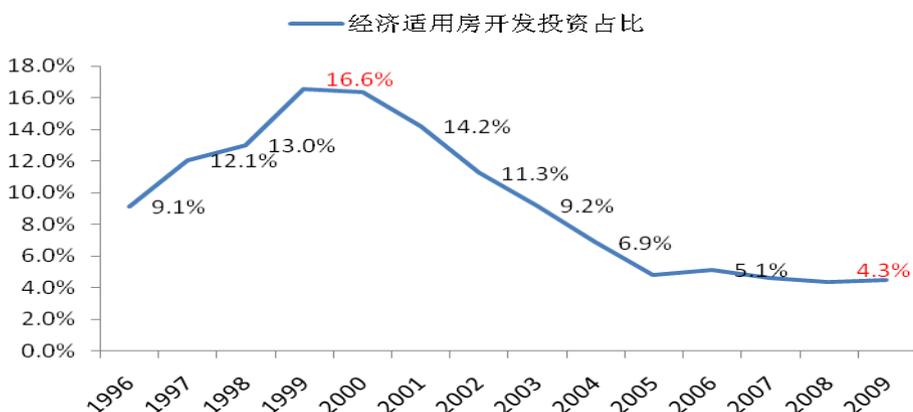
从施工、新开工、竣工面积的占比来看，经济适用房占商品住宅的比重在2000年达到最高，分别为20.2%、21.8%和26.1%，2000年至2005年持续下降，2005年分别为6.3%、6.4%和7.4%，2005年至2010年基本保持在6%左右。开、竣工面积增长率从2000年开始下降，2002-2005年降为负值。2006年后，施工、新开工面积又恢复增长，但竣工面积增长率始终在零水平波动。2009年，施工、新开工面积增长率再次下降。

图表 12 经济适用房竣工面积占比持续下降



数据来源：中国指数研究院

图表 13 经济适用房投资占比持续下降



数据来源：中国指数研究院

(二) 2010 年始，保障房建设规模大幅度增加，但目标随意性较大

自 2008 年起，中央政府加大对保障性安居工程建设力度，年初即制定明确的全年建设计划，且每年比前一年都有大幅增加。2008 年，中央计划建设廉租房、限价房和经济适用房共 63 万套，实际完成 100 万套；2009 年，中央政府计划建设各类保障性住房共 387 万

套，是 2008 年的 6 倍，完成 330 万套；2010 年是历年来保障性住房建设力度最大的一年，全年计划新开工保障性住房共 580 万套，较上年增长 49.9%，且中央与各地方政府签订目标责任书，确保计划按时完成，到年底实际新开工保障性住房 590 万，超额完成计划；2011 年，中央政府将计划大幅提高到 1000 万套，比 2010 年提高 72.4%，且与各地方政府签订“军令状”观。

但是大规模的建设本身也说明目前保障房的目标规模仍然具有较大的随意性：1) 作为政治目标，它自下而下、层层分解，而非源于实际需求的科学评估，因此目标具有较大的随意性。这直接导致保障房成为一场“大跃进”或“政治锦标赛”，目标偏离实际。2) 从全国层面讲，2008 年金融危机时，提出 09—11 年三年共建 747 万套保障房，而 10 年建设计划上升至 580 万套，远超原定目标，11 年又提出建设 1000 万套，“十二五”共建 3600 万套，谓之“大跃进”并不夸张。3) 从个别省份看，黑龙江 2011 年建设目标由起初的 85 万套自愿扩大至 105 万套，超过全国总水平的 10%，测算的资金需求为 1160 亿，而该省 2010 年的财政收入为 1037 亿。保障房演变成“政治锦标赛”，在不少省份表现得尤其突出。

图表 14 2011 年各省市保障房建设目标

目标分解（万套）	安徽	福建	甘肃	广西	河北	湖北	山西
经适房与限价房	0	8.9	4.6	6.1	6	24.	3.7
公租房	9.5	1.7	2.9	9.4	3.5	2.8	5.6

	9	8	5			13	
廉租房	17. 2	7	0.8 5	5.1 2	13. 5	4.6 88	2
棚户区改造	16. 31	7.5	7.4 2	8.2 9	15	6	14
总计	43. 1	25. 2	15. 87	29	38	37. 86	25. 4
目标分解（万套）	辽 宁	宁 夏	新 疆	陕 西	河 南	山 东	江 西
经适房与限价房	3.7 2	1.6 5	1.7		8	12. 02	1
公租房	4.3 8	3.0 6	7.4	23. 92	9	2	7.6
廉租房	9.2 8	1.3 9	5.6	23. 51	9.6	7.4	5.0 6
棚户区改造	16. 62	2.9	11. 2		12. 4	11. 81	12. 2
总计	34	9	30	47. 43	39	33. 2	25. 8

数据来源：课题组整理

图表 15 2011 年各主要城市保障房建设目标分解（万套）

目标分解（万套）	南 京	西 安	贵 阳	南 昌	长 春	郑 州	北 京	上 海
经适房和两限房	3. 15	3. 59		0. 15		2. 00	4. 00	8. 00
廉租房	0. 35	1. 31	1. 48	0. 48	0. 06	0. 48	8. 00	1. 36
公租房	2. 20	3. 70	2. 29	0. 33	1. 00	2. 40	6. 00	4. 00
棚户区改造	0. 86				2. 86	0. 42	2. 00	3. 64
总计	5. 70	8. 60	3. 77	0. 95	1. 14	5. 30	20 .00	17 .00

数据来源：课题组整理

图表 16 “十二五”3600 万套保障房建设目标任务分解（万套）

	建设目标	目标分解			
		经适房和两限房	廉租房	公租房	棚户区改造
20 10	580	300			280

20 11	1000	200	150	250	400
20 12	800	160	120	280	240
20 13	600	120	90	210	180
20 14	600	120	90	270	120
20 15	600	120	90	270	120

数据来源：课题组整理

(三) 资金需求较大，而政府实际承担的比例不足，建设责任被推向社会

近年来保障房建设金融支持政策力度越来越大，民间资本、保险资金、信托资金允许进入保障房建设领域。近两年，保障房建设金融政策支持力度更大，多渠道筹集资金，2010年5月，国务院《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13号）提出“鼓励民间资本参与政策性住房建设”，这是首次对民间资本参与保障房建设的通道“开闸”；2010年6月，住建部、发改委等7部委出台《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》，提出“支持符合条件的企业通过发行中长期债券等方式筹集资金，专项用于公共租赁住房建设和运营，探索运用保险资金、信托资金和房地产信托投资基金拓展公共租赁住房融资渠道”，这些保障房建设的融资方式都是首次提出，特别是允许企业发行中长期债券，允许保险资金、信托资金进入保障房建设领域。

但是资金压力仍然较大，且地方政府实际承担的比例不高。以2011年为例，1000万套保障房的资金需求大约在1.37万亿元。分拆看，经适房与两限房、廉租房、公租房、棚户区改造分别为200万套、150万套、250万套、400万套。按照假设，以上四类保障房所需求建设资金分别为2900亿、1460亿、3100亿、6300亿左右，共计约1.37万亿。然而，地方政府计划和实际承担的部分相对有限，并成为保障房建设的主要障碍之一。真正由地方政府实际承担的部分依次是：

第一，经济适用房只需要政府投入前期的土地拆迁与“三通一平”的整理成本。竣工销售之后，该成本事实上将由购房家庭承担，建筑成本由开发商承担，经适房项目竣工后，政府以3%的基准利润率再附加一定的浮动利润空间回购，然后再出售给符合条件的城市中低收入家庭，从而实现资金的循环。整体上，经济适用房与限价房项目本质上仍为商品房，无需政府投入资金。

第二，廉租房约50%的投资需要地方政府承担。这部分的投资结构是中央政府每平方米补贴400元，省政府财政配套补贴约200元，因此，每平米1200元建筑成本中的其余600元，即50%的比重需要地方政府承担。

图表 17 某省“十二五”保障房资金实际投入概算

项目	年度	目标 (万套)	均面积 (平方米)	单方投资 (元/平方米)	总投资 (亿元)	政府 投入补助 标准(元/ 套)	需政 府投入资 金(亿元)
廉租住房		40	50	200	400	10000	400

			0		0	
经济适用住房	62	60	300 0	1116		
公共租赁住房	60	60	300 0	1080	90000	540
限价商品房	20	80	400 0	640		
城市棚户区	18	80	300 0	429.6	20000	35.8
国有工矿棚户区	7	70	180 0	93.24	30000	22.2
国有林区（场） 棚户区（危旧房）	1	50	180 0	5.4	30000	1.8
国有垦区危房	2	70	150 0	22.05	30000	6.3
中央下放地方 煤矿棚户区	0	70	180 0	0	30000	0
合计	2 10			3786		1006

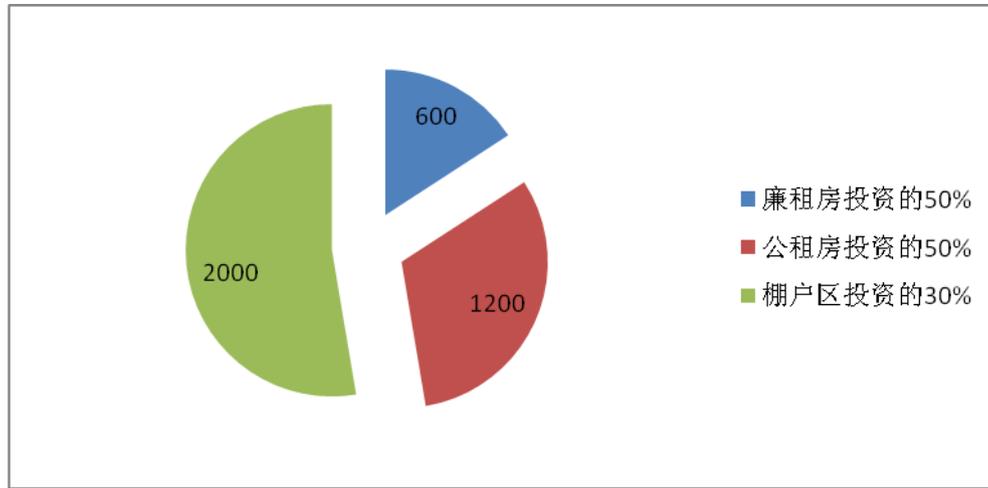
数据来源：课题组整理

第三，棚户区改造的 30%的投资需求由地方政府承担。棚户区改造的成本较高，但是考虑到部分棚户区项目可通过市场化运作，这部分无须政府投入资金，因此，政府需要投入的是非市场化操作部分，而且对于这部分，棚户区改造涉及的工业企业、工矿企业、农场、林场以及参与改造的企业职工，需要自筹一部分资金，真正由地方政府承担的比例大约在 30%左右；

第三，公租房项目地方政府需要承担前期启动资金，比例约为 30%。考虑到目前公租房引入商业化操作的配套政策仍未完善（例如可通过提高公租房项目中底商的配建比例来吸引企业参与），以及公租房本身资金投入量大、回收期限长，因此公租房项目的运营需要政

府投入 30%的前期启动资本金。

图表 18 2011 年实际由地方政府实际承担的投资规模约为 3800 亿



数据来源：华创证券整理

(四) 土地指标控制特别是拆迁难使土地供给成为最大的约束

确保土地足量供应是保障房建设的关键，近年来保障房建设土地供应政策愈加强调量化和责任落实。1994年7月，国务院《关于深化城镇住房制度改革的决定》指出，“经济适用住房建设用地，经批准原则上采取行政划拨方式供应。”2007年国发〔2007〕24号文件，再度明确经济适用房建设用地实行行政划拨方式，首次提出“廉租住房、经济适用住房和中低价位、中小套型普通商品住房建设用地的年度供应量不得低于居住用地供应总量的70%”。2010年-2011年政府相关文件多次强调保障房、棚改房及中小套型商品房用地不低于供地总量的70%。2011年2月，国土部发布《关于切实做好2011年城市住房用地管理和调控重点工作的通知》，指出为确保1000万套保障房建设用地实行责任制，将有力地促进保障房政策的落实。

图表 19 2011 年及“十二五”保障房建设的土地需求规模（万平）

年 份	分 计	经济两限 房	廉租房	公租房	棚户区改 造
2011 年	31125	6500	3750	6875	14000
2012 年	24300	5200	3000	7700	8400
2013 年	18225	3900	2250	5775	6300
2014 年	17775	3900	2250	7425	4200
2015 年	17775	3900	2250	7425	4200
总 计	109200	23400	13500	35200	37100

数据来源：作者整理

2011 年 5 月 12 日，国土部公布，2011 年全国住房用地计划供应 21.80 万公顷，与 2010 年计划（18.47 万公顷）和实际供地量（12.63 万公顷）相比，分别增加 18%和 72.6%，超过前两年年均 10.17 万公顷的实际供地量。其中保障性安居工程用地计划 7.74 万公顷，占住房用地供应计划的 35.5%，与 2010 年计划（6.58 万公顷）和实际供地（3.24 万公顷）相比，分别增加 17.6%和 138.9%。单保障性安居工程用地即已超过 2009 年之前的所有住宅建设用地的年出让量。

但是从实际情况来看，保障性住房大规模建设的困境仍然是土地，关键在于：一方面，在土地供给总量不足或有限的情况下，地方政府对“土地财政”的依赖使之倾向于优先供给商品住宅与商业地产用地，而最大限度地压缩保障性住房用地，在地价与房价高企的情况下尤其如此。

另一方面，地方政府建设保障性住房的最大成本来自于土地出让金收入的损失：2009 年全国各类土地出让收入达 1.59 万亿，房地产

用地的土地出让价款就高达 1.339 万亿。其中 2009 年全国实际供应住房用地 76461 公顷，商品房供地与保障房供地分别为 65503 公顷、10958 公顷，各自占比 86%、14%。如果将保障性住房用地供地比重提高到 33%（2010 年的水平），由于廉租房、经济适用房均采用土地划拨方式，那么大致测算，地方政府的土地出让收入将减少约 3000 亿元。正是基于这种机会成本的考虑，地方政府才最大限度地

将土地配置到收入回报高的商品房市场。此外，2011 年新土地拆迁条例的实施更是加大这个困境，即使地方政府有充足的用地指标，也会因为拆迁成本过高，而导致土地供给不足。

四、中国保障房制度的总体框架：一个设计方案

（一）重新界定不同保障房口径：设立“防火墙”

为了避免这种问题，我们不仅需要在商品房和保障房之间建立起清晰的“防火墙”，也需要在不同保障房口径之间建立“防火墙”，在保证“市场归市场、保障房归保障”两条线同步运行的同时，避免商品房与保障房之间的交叉与重合；更需要保证各类不同口径的保障房“名至实归、各得其所”。具体而言，本课题认为科学的、可行的保障房界定应该是：

第一，消除商品房与保障房之间的交集区域，即把经济适用房和限价房排除出保障房的定义范围。因为这两类住房是商品与保障之间的模糊区，是滋生一系列问题的根源。从历史原因看，经济适用房和限价房的突出问题表现在以下几个层面：1）作为特定阶段、特定背

景下的过渡性住房，而非长久性、可纳入保障房制度框架的住房。经济适用房是 1998 年住房商品房条件下产生的制度变革的临时性产物，却被延续至今，无法规范；限价房则是近年来房价持续高涨背景下，作为平抑房价而采取的、具有调控含义的住房。2) 本质上为享受政策补贴的商品房，是“含有补贴的商品房资产”，它的存在即是对商品房概念的模糊化，也是对保障房概念的模糊化。因此，这导致经济适用房和限价房既无法按照市场原则交易，也无法按照保障原则分配，这种商品与保障区域的交叉重叠，最终导致的经济恶果是“永远供不应求、永远分配不公”。3) “保障范围宽泛化”，它将高收入的公务员囊括在内，却将部分中低收入家庭排齐在外。

第二，以廉租房和公租房为主体，即廉租房建设重在财政与金融政策支持，公租房建设重在市场化运作与透明化分配管理。具体含义是：1) 廉租房主要针对的是最低收入家庭，公租房主要针对的是中低收入家庭、“夹心层高校毕业生”、进城务工职工，且“只举不售、退出自愿”。

第三，棚户区改造住房在基本完成后，应退出保障房概念范围。

第三，规范产业园区、集体宿舍、农村集体自建房、高校自建房，经差异化标准分别纳入到公租房范围。

(二) 重新界定覆盖范围与建设目标框架

2011 年 1000 万套、“十二五”3600 万套保障房建设目标旨在实现以下两个目标：1) 截至 2015 年末，保障房存量在中国住宅存量的

结构比重将达到 30%左右，这意味着中国的住宅市场“保障归保障、市场归市场”的双层格局初步形成。2) 保障房的大规模建设逐步使得商品房市场在整个宏观经济中的重要性逐步弱化，而保障房在经济下行时的对冲功能则逐步体现，这意味着短期内“商品房持续压制、保障房持续扶持”的双重政策格局暂时维持，作为房地产调控政策的一条线索阶段性存在。那么，从科学评估和供求测算的客观情况看，本课题的研究认为保障房的覆盖范围与建设目标框架应确立为如下的原则：

1、以城市常住人口而非户籍人口作为测度需求标准

从目前各省市公布的保障房覆盖范围看，仍然针对户籍人口，而非城市常住人口。然而，我国“城乡二元分割”的制度格局决定了城镇范围内、应享受统一基本住房保障的居民并不都拥有城市户籍。相反，城市化的长期战略决定了非户籍人口同样是城市经济发展的人力资源，为城市发展做出贡献的不仅仅是户籍人口，也包括范围更广泛的城镇常住人口。因此，基本住房保障同样也应将这部分非户籍常住人口纳入到保障房范围。

具体而言，2010 年中国城市化率为 47.5%，城市人口共计 63698 万。目前，中国统计局对城市人口的统计口径为居住在城镇范围的全部常住人口，即居住在城市半年以上，统计上即被计入常住人口。

进一步细化，目前中国城镇常住人口可分为本地农村人口、本地非农户籍人口、外地农村户籍人口和外地非农户籍人口四类，占比分

别为 27%、49%、13%和 10%。按照这种分类，本地农村人口通常拥有自己的住宅，不应纳入保障房的覆盖范围；本地非农户籍即城市户籍人口中不具备商品房支付能力或无力承担房租的家庭则应在保障房范围之内；外地农村户籍人口主要为农民工，这部分迁移人口通常主要居住在廉价的城中村住宅中，居住条件极为恶劣，外地非农户籍人口主要为大学毕业生，这部分人群是城市“夹心层”的来源之一，这两类占比为 24%左右的外地迁移人口应纳入保障房范围。

图表 20 中国城市人口分类

城镇常住人口	占 比	人口数量 (万)	按户 籍分	占 比	人口数量 (万)
本地农村人口	2 7%	16790	户籍 人口	76 %	47448
本地非农户籍 人口	4 9%	30658			
外地农村户籍 人口	1 3%	8271	迁移 人口	24 %	14738
外地非农户籍 人口	1 1%	6467			

数据来源：中国统计局，课题组整理

据此测算，保障房的最大化覆盖范围及潜在需求空间应该是：1) 24%的迁移人口，共计 14738 万人，以户均人口数 3.3 计算，约有 4500 万套；2) 30%的城市户籍最低收入、低收入、中等偏下收入家庭共计约 3800 万套，两者合计 8300 万套。目前，这些人口主要居住在国有土地上的城镇住房和集体土地上的城中村住房，未来对这部分人口的基本住房保障仍需要具体考察留驻在城市之中、最终变成市民的人口规模，不应静态地将 8300 万套的最大化需求空间作为实际建设的规模总量。

2、以城市常住人口住房支付能力作为需求测度标准

如果将城市常住人口分为最低收入、低收入、中等偏下收入、中等收入、中等偏上收入、高收入及最高收入等七类家庭，并按照 2010 年的平均房价计算其房价收入比及按揭收入比，虽然这两上指标在衡量居民住宅支付能力时具有一定的局限性，由于统计数据的有限性，我们无法根据不同类别家庭的收入中位数及房价中位数计算这两个指标，但是据此大致测算，我们可以看到，前三类家庭的按揭收入比已经接近 1，甚至远远大于 1。

图表 21 城镇常住家庭住房支付能力

	人口分布占比	平均家庭人口	城市家庭数(万户)	家庭可支配收入	房价收入比	按揭收入比
最低收入家庭	10%	3.3 3	1802	17816	28 .1	1.5 8
低收入家庭	10%	3.2 2	1863	23925	20 .9	1.1 8
中等偏下收入家庭	20%	3.0 6	3922	36628	13 .7	0.7 7
中等收入家庭	20%	2.8 9	4152	51731	9. 7	0.5 5
中等偏上收入家庭	20%	2.7 4	4380	75514	6. 6	0.3 7
高收入家庭	10%	2.6 2	2290	14383 8	3. 5	0.2
最高收入家庭	10%	2.5 1	2390	34889 0	1. 4	0.0 8
全国平均	100%	2.9 1	20619	93568	5. 3	0.3

数据来源：中国统计局，课题组整理

因此，这些家庭基本上不太可能进入商品房市场，最低收入和低

收入家庭应纳入廉租房和公租房的保障范围，中等偏下及部分中等收入家庭应纳入经济适用房和限价房的保障范围，而中等收入以上的家庭则应通过市场化的商品房进行解决。那么，按照这种测算口径，以城市家庭住房支付能力评估的保障房潜在需求空间为 7600 万套。基于这种标准，7600 万套仍然是一个比较粗糙的测度，需要进一步细化。

3、重新测算存量供求缺口衡量

需要说明的是，我们以上两种口径测算的保障房潜在需求空间有一个隐含假设为城市家庭的住房需求被简单划分为商品房与保障房两种解决方式，8300 万套或者 7600 万套的两种口径事实上是现在存量城市常住人口需求通过保障房满足基本住房需求的潜在规模。如果按照这种口径衡量，过去几年来，中国共建了约 5 亿平经济适用房，以套均面积 60 平计算，5 亿平方米已经解决约 830 万个家庭的住房；如果进一步考虑到近年来，已通过廉租房制度保障家庭的户数约 700 万户，再加上 2010 年 580 万套各类保障房，那么目前具有保障性住房含义的住房共计 2100 万套。那么据此估算的未来保障房的存量供求缺口应为 5500~6200 万套之间，进一步考虑到“十二五”期末中国的城市化率将达到 51.5%，新增城市人口超过 1200 万，从目前的情形来看，通常建造在集体土地上的“城中村”住房吸纳了绝大部分这类人口，约计有 30% 的部分需要城市保障房解决，为此，每年将新增保障房增量需求约计 100 万套。

然而，从中国现在存量住房的产权结构来看，城市人口的住房解决方式十分复杂，包括原有私房、房改私房、商品房、租赁公房、租赁商品房等多种方式，其中占绝对比重的是房改私房，占比为 41%，这是中国 90 年代住房改革的历史产物；商品房，占比为 37%，虽然经过十多年的住房市场化改革，但从规模和比例上看，商品房在存量住房中的占比仍然较为有限。从这个角度讲，未来商品房与保障房的发展空间无非就是对平均楼龄接近或超过 20 年的原有私房、房改私房和原有公房的更新改造过程。此外，还有大量的“城中村”住房，也需求最终通过改造或拆迁变成商品房或者保障房。因此，保障房的大规模建设也必然意味着新一轮的“城市再造”及大面积拆迁、改造和扩建过程。

图表 22 城镇人口住房解决方式

住房市场结构	城镇人口住房解决方式	建筑面积（平）	平均楼龄（年）
原有私房	10%	133	20
房改私房	41%	74	18
商品房	37%	98	11
租赁公房	7%	52	27
租赁市场住房	3%	62	20
其它	2%	88	15

数据来源：REICO 工作室，课题组整理

那么，“十二五”期间 3600 万套保障房建设计划意味着什么呢？首先，未来五年是保障房市场空前发展，也是中国房地产市场明显调整的五年，以目前的建设目标与竣工速度核算，未来五年平均每年竣工保障房超过 700 万套，市场新增住房中，保障房市场增量占比保持在 50%左右，截至“十二五”期末，保障房存量占比将达 30%，从而

基本解决城市低收入家庭及迁移人口的“住有所居”问题。其次，以平均容积率为 1.5 计算，3600 万套保障房，意味着约计 14.4 亿平土地需要被清理或改造、拆迁出来。

图表 23 未来保障房市场结构占比估算

	在建保障房 (万套)	保障房增量 (万套)	商品房增量 (增量)	保障房增量结构占比	保障房存量结构占比
2010	580	370	610	38%	11%
2011	1210	810	488	62%	16%
2012	1200	880	537	62%	21%
2013	920	680	590	54%	25%
2014	840	600	620	49%	27%
2015	840	600	682	47%	30%
2016	610	370	553	40%	32%
2017	518	370	574	39%	33%
2018	518	370	595	38%	34%
2019	518	370	617	37%	35%
2020	518	370	640	37%	35%

数据来源：课题组整理

(三) 重新界定保障房的制度框架

第一，确立“适度居住权”的保障制度。政府为中低收入家庭提供基本住房保障是世界各国普遍履行的政策责任，住房保障是国家的安

全网之一，但是保障的基础却一定是符合国家发展阶段与条件的“适度居住权”。一国经济发展的水平越高，提供的住房保障标准相应越高，相反，一国经济发展的水平越低，提供的住房保障标准则相应越低。如果超越经济发展的不同阶段，使得基本住房保障标准突破一国城市化的水平、超越城市平均的住房提供标准，则难以持续。目前，部分城市将保障标准由 2000 元提高至 5000 元，这相当于给中等收入家庭提供过度的保障，使住房的贫富不均扩大化。

那么，如何做到适度？具体的参考标准应该是：1) 人均收入标准，具体可以量化市场租金占人均月收入的比重、人均(户均)月收入占平均月按揭收入比重，以此来确定什么样的人群或家庭进入廉租房、公租房。如月租金超过人均或户均月收入的一定比重则进入保障范围；2) 有无房产，目前无房产即即时无法进入商品房市场，也没有能力承受市场租金的人群，这部分主要是农民工、“夹心层的大学生”等；有房产但人均居住面积远远低于平均标准的城市中低收入家庭。

第二，从调控为导向转为民生为导向的保障住房制度。1998 年以来几乎每一次保障房政策的变迁多发生在商品房房价高涨的背景下，保障房作为商品房市场调控政策的选项而存在，而不是独立的、具有制度和法律规范的长久战略。因此，保障房制度应完全转向民生和政府责任，而非短期的对冲政策，即保障房的存在不是为了降低房价，而是完成政府应尽的基本责任。

第三部分：中国保障房建设的融资方案设计

保障房建设的主要资金投入可分为土地整理和建筑安装两部分。在传统模式（即以往保障房的主流建造模式）下，政府负担廉租房的全部投资；经济适用房和棚改房的土地整理成本由政府出，之后开发商投入建安成本；限价房先期由政府负责土地整理，后期进入土地市场，之后开发商投入土地购置成本和建安成本。

一、保障房资金需求测算

（一）测算假设

- 1、我们假设棚改房由政府负担土地成本，限价房土地购置成本等于政府的土地整理成本，其他类型保障房建设方式同上。
- 2、根据当前的经济形势，我们预计未来四年的通胀率为 4%。
- 3、各类型保障性住房的建设计划如图 24 所示。
- 4、各类型保障性住房建设成本与面积的标准假定如图 25 所示。

图表 24 2011~2015 年各类型保障性住房建设计划（单位：万套）

	2011	2012	2013	2014	2015
总套数	1,000	700	700	600	600
公租房	220	240	210	360	360
廉租房	160	128	90	120	120
棚户区改造	400	320	240	120	120
经适房	70	32	24	0	0
限价房	150	80	36	0	0

数据来源：课题组

图表 25 各类型保障性住房建设成本与面积标准

	项目	元/平方米	平方米
公租房	土地整理成本	800	60
	建筑安装成本	2200	
	总成本合计	3000	
廉租房	土地整理成本	800	40
	建筑安装成本	1200	
	总成本合计	2000	
棚户区改造	土地整理成本	800	70
	建筑安装成本套	1000	
	总成本合计	1800	
经济适用房	土地整理成本	900	60
	建筑安装成本套	2100	
	总成本合计	3000	
限价房	土地整理成本	1000	80
	建筑安装成本套	3000	
	总成本合计	4000	

数据来源：根据课题组

据上判断，在现有建设模式下，我们对十二五期间保障性住房建设投资进行了分解测算，并得出十二五期间每年的总投入和十二五期间的总投入，具体测算如图 26 所示：

图表 26 保障性住房投资测算分解（单位：亿元）

		2011	2012	2013	2014	2015	5年合计
所需总投入		1634.00	13075.0	10393.74	11657.83	13902.18	65368.80
通货膨胀率		-	4%	4%	4%	4%	-
		2011	2012	2013	2014	2015	合计
公租房	土地整理成本	1056.00	1203.84	1150.30	2250.31	2683.53	8343.97
	建筑安装成本	2904.00	3310.56	3163.31	6188.34	7379.71	22945.92
	总成本合计	3960.00	4514.40	4313.61	8438.65	10063.24	31289.90
廉租房	土地整	512.00	428.03	328.66	500.07	596.34	2365.10

	理 成本						
	建 筑安 装 成本	768.0 0	642. 05	492.9 8	750 .10	894. 51	3547. 64
	总 成本 合 计	1280. 00	107 0.08	821.6 4	1250 .17	149 0.85	5912. 74
棚 户区 改 造	土 地整 理 成本	2240. 00	187 2.64	1533. 73	875.1 2	104 3.60	7565. 08
	建 筑安 装 成本	2800. 00	234 0.80	1917. 16	1093. 90	130 4.49	9456. 35
	总 成本 合 计	5040. 00	421 3.44	3450. 89	1969. 02	234 8.09	1702 1.43
经 济适 用 房	土 地整 理 成本	378.0 0	180. 58	147.9 0	0.00	0.00	706.4 7
	建 筑安 装 成本	882.0 0	421. 34	345.0 9	0.00	0.00	1648. 43
	总 成本 合 计	1260. 00	601. 92	492.9 8	0.00	0.00	2354. 90
限 价房	土 地整 理 成本	1200. 00	668. 80	328.6 6	0.00	0.00	2197. 46
	建 筑安 装 成本	3600. 00	200 6.40	985.9 7	0.00	0.00	6592. 37
	总 成本 合 计	4800. 00	267 5.20	1314. 62	0.00	0.00	8789. 82

资料来源：根据前文计算所得。

二、保障性住房建设融资现状

根据《廉租住房保障资金管理办法》(财综[2007]64号),廉租住房资金来源于八个方面:(1)住房公积金增值收益扣除计提贷款风险

准备金和管理费用后的全部余额 ;(2)从土地出让净收益中按照不低于 10%的比例安排用于廉租住房保障的资金 ;(3) 市县财政预算安排用于廉租住房保障的资金 ;(4) 省级财政预算安排的廉租住房保障补助资金 ;(5) 中央预算内投资中安排的补助资金 ; 6、 中央财政安排的廉租住房保障专项补助资金 (7)社会捐赠的廉租住房保障资金 ; (8) 其他资金。

《廉租住房保障办法》(建设部令第 162 号) 进一步指出廉租住房保障资金来源包括五个方面 :(1) 年度财政预算安排的廉租住房保障资金 ;(2) 提取贷款风险准备金和管理费用后的住房公积金增值收益余额 ;(3) 土地出让净收益中安排的廉租住房保障资金 ;(4) 政府的廉租住房租金收入 ;(5) 社会捐赠及其他方式筹集的资金。

对公租房的资金来源的安排有 :(1) 中长期企业债券 ;(2) 保险资金 (3) 信托资金 ;(4) 房地产信托投资基金 ;(5) 中央代地方发行的国债。

对与经济适用房的建设资金 , 根据建住房[2007]258 号《经济适用住房管理办法》, 经济适用住房建设项目免收城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金。经济适用住房项目外基础设施建设费用 , 由政府负担。经济适用住房建设单位可以以在建项目作抵押向商业银行申请住房开发贷款。

对经济适用房、限价房和棚改房 , 除可能利用上述部分资金外 , 还有来自国开行的贷款、社保基金、公积金贷款、工矿企业和职工自

筹以及其他社会资金参与等等。

综合来看，目前保障性住房建设有三类融资渠道：(1) 政策性融资：政府调用土地出让金、公积金投资盈余部分，或财政拨款直接出资；(2) 商业性融资：如银行贷款、信托、债券、中期票据等；(3) 企业自筹：政府委托资金雄厚的企业进行代建。

三、 主要城市保障性住房建设情况

北京：租售并举，以租为主，大力发展公租房

2007 年起，随着居民住房矛盾的逐渐显现以及“夹心层”群体的不断扩大，北京市的保障房建设进入一个新的时期，逐步开始建立以廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、限价商品住房有机组合、合理衔接的分层次住房保障体系，限价房成为重要组成部分。根据统计，2008 年建设和收购廉租住房 50.3 万平方米，实现新开工建设经适房 301.5 万平方米，建设两限房 451.5 万平方米。

“十二五”期间，北京将全面实现“住有所居”的目标，计划建设收购各类保障房 100 万套，其中公租房(含廉租房) 30 万套，限价房和经适房 20 万套，旧城人口疏解对接安置和棚户区改造定向安置房 10 万套；城乡接合部整治、土地储备和重点工程拆迁等定向安置房 40 万套，公租房占公开配租配售的保障性住房的 60%。逐步构建起租售并举，以租为主的保障房模式。

北京保障房建设模式与上海和重庆的一个较大不同点，在于北京

的配建比例较高，2008 年 以来要求商品房配建 15%保障房，2010 年后更是提高到 30%。在建设主体方面，北京的本土国企，北京住总、首开集团、北京城建等是重要的主力军，而保利地产、龙湖地产、富力地产等品牌房企成为北京限价房的重要建设主体。据公开资料，保利地产和龙湖地产在北京的限价房项目 都出现了亏损，与企业的成本控制有一定关系，但政府没有按照约定销售方案执行，可能是更为 主要的原因，需要政府引起重视，在吸引社会资本建设保障房解决资金难题的同时，政府的责任 不能忽视。

天津 :保障房建设重点由经济适用房转向小城镇还迁房和公租房

“十一五”期间，天津构建了由公租房、廉租房、经济适用房和限价房组成的分层保障体系。据相关数据统计，2008 年、2009 年、2010 年天津计划建设保障房分别为 7.65 万套、10.98 万套和 8.5 万套，均圆满完成计划目标。“十一五”期间，天津共新建各类保障房 33.5 万套、2405 万平方米，保障房建设量占住宅建设量的 30%。

根据天津市规划局公布的《天津市住房建设规划（2011-2015 年）》，预测十二五期间天津市住房建设总需求约为 9500-12000 万平方米，规划期内年均增量约为 1900-2400 万平方米。其中新建保障性住房 5205 万平方米，包括经济适用房约 7 万套，总计 445 万平方米；限价商品房 22 万套，总计 1845 万平方米；公共租赁房 15 万套，总计 675 万平方米；小城镇还迁房 2240 万平方米；新建商品住房 48-75.5 万套，建筑面积为 4295-6795 万平方米，保障性住房的建设

规模与商品房基本相当。

2011年，天津市计划新建保障性住房1560万平方米、23万套，达到“十二五”规划总量的46%。其中，公共租赁房480万平方米、10万套，经济适用住房290万平方米、3.8万套，限价商品房430万平方米、5.2万套，示范小城镇安置用房360万平方米、4万套。

从建设规模看：天津市2011年新开工保障性住房建设23万套，占全国新建保障性住房总量的2.3%，基本与天津的经济总量地位相称。天津市地域面积（1.19万平方公里）占全国的0.12%，人口规模（1170万）占全国的0.87%，经济总量（GDP9108亿元）占全国的2.3%，财政收入（1068亿元）占全国的1.28%。

从保障性住房建设用地方面看：十二五期间，天津市供应住房建设用地5500-6965公顷，其中：经济适用房用地222公顷，限价商品房用地922公顷，公共租赁房用地337公顷，小城镇还迁房用地1490公顷，商品房用地2529-3994公顷。供应中小套型商品住房和保障型住房用地占住房用地供应总量的70%以上。其中2011年，天津市建设用地为1890-2180公顷，其中：经济适用房120公顷，限价商品房165公顷，公共租赁房240公顷，小城镇还迁房853公顷，商品房512-802公顷。

从保障性住房建设布局看：主城区各类保障性住房布局总体遵循“均衡分布、便于出行、配套齐全、规模适中”的原则，其中：经济适用房主要用于城市危陋房拆迁和城中村改造的安置。宜与其他商品

房配建、混合布局，宜布局在交通要道周边，重点考虑与小学、幼儿园、托老所等社区服务设施相邻；现价商品房面向中等偏下收入住房困难家庭出售。可与普通商品房配建，可选择距离公共中信或交通枢纽相对较近区域，同时起到对该类地区“限房价、限地价”的两限作用；公共租赁房按照分散布局、相对集中的原则，以配套建设为主，集中建设和分散建设为辅。城市中心区、新区都应有所布局，宜与山拼房配建；小城镇还迁房重点结合小城镇挂钩试点计划。主城区商品房建设主要结合近期建设重点区域、重点项目、重点交通沿线进行布局，加大北部区域建设开发力度。

上海：租售并举

(1) 保障房模式：上海构建起廉租房、经适房、公租房、动迁房四位一体，以经适房和动迁房为主的租售并举保障房模式。2011年上海要全面推进廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房 and 动迁安置房“四位一体”的住房保障体系建设，让更多的住房困难群众住有所居，逐步改善居住条件。新开工建设和筹措保障性住房 1500 万平方米、22 万套（间），供应 1150 万平方米、17 万套（间）左右。上海构建了“四位一体”的保障房供应体系，“十二五”期间，计划新增供应廉租住房 7.5 万户、经济适用房 40 万套、公共租赁住房 18 万套、动迁安置房 35 套，构建了“租售并举”的保障房模式。

(2) 建设模式与参与主体：上海在保障房建设中，以动迁安置房和经适房为主，并加大公租房的建设，辅以廉租房，其中廉租房以

货币补贴和市场收购房源为主，廉租房保障资金没有问题。动迁安置房和经适房以近郊六大保障房基地为主，并在后续的大型居住区中以适当配比，其中经适房除了在保障房基地和大型居住区整体建设外，还在市区通过众多国有企业的自有用地转变用途建设。上海的保障房基地和大型居住区，考虑了轨道交通、房屋类型配比等问题，做到了科学规划，在建设中，整体以招标为主，辅以委托代建和配建模式。上海公租房的建设有三种方式：第一类是单位租赁房，有条件的企事业单位可以自己投资、建设和运营，分配给符合条件的员工；第二类是全市统筹房源，上海第一批市级统筹房源已基本确定，分别位于徐汇华泾地区和杨浦新江湾城，由原来的经适房项目转化而来，可提供超过 5000 套房源，将面向全市供应，预计最快 2011 年上半年就可开始接受申请；第三类是利用农村集体建设用地，由运营机构，或与农村集体经济组织合作，共同投资建设和经营的公租房，如闵行的联明雅苑。

上海保障房参与主体以地方国有企业为主，并积极引导社会资本和外地开发商进入。上海本地国企是保障房建设的主力军，尤其是上海地产集团、绿地集团、上海城投、上海建工、上海城建五大国有集团，他们承担了保障房基地和主要大型居住区保障房的建设任务，如上海地产集团负责宝山顾村和浦东曹路两大保障房基地，绿地集团负责嘉定江桥基地，上海城投负责松江泗泾基地，上海建工负责浦东周康航基地，上海城建负责闵行浦江基地。

(3) 难点在土地：保障房建设中最关键的问题是资金和土地，在资金方面，上海市政府的财力和土地出让收入较为雄厚，而且上海的保障房建设融资渠道也更为丰富，信贷融资较为困难的公租房也由于租赁前景乐观，吸引资金亦不难（上海地产集团的公租房项目与太平洋资产管理公司达成40亿元债权投资计划）。建设主体有五大国有集团的积极参与，以及其他上海本地国企的配合，辅以配建部分保障房，和外地开发商参与动迁房等，资金问题能够得到较大程度解决。而难点在于土地，上海的土地储备目前掌握于区政府，以及中央企业和国有企业手中，虽说已经规划了6个保障房基地，以及一批大型居住区，但这赖以区政府的配合，经适房的建设更要依靠各国有企业自有土地的“贡献”，上海市政府没有完全的自主权，完成“十二五”保障房建设的任务，土地的进一步储备仍然需要付出巨大努力和成本。

重庆：构建双轨制保障房体系，大规模实施公租房建设

重庆市提出构建市场供给与政府保障并举的“双轨制”住房体系，即占城镇人口60%—70%的中高收入群体由市场予以配置，30%—40%的中低收入群体主要由公租房保障，并形成“低端有保障、中端有市场、高端有约束”的调控体系。

低端有保障：大规模建设公租房，保障中低收入人群住有所居。保障性住房已有危旧房拆迁、城中村改造中的安置房，以及廉租房、经济适用房等，大约保障了10%左右的低收入人群，还有25%左右

的中低收入人群被排斥在制度之外。

中端有市场：核心目标是让中等收入家庭 6-7 年收入可买一套普通商品房。2009 年重庆主城普通商品房均价 5000 元/平米左右，每套按 90 平方米计算，总价 45 万元。大致测算，2009 年重庆城镇经济单位职工人均年工资 30963 元，双职工家庭一年收入 6 万多，7 年左右的时间基本可具备相应的住房支付能力。

高端有约束：就是针对三类高端房征收特别房产税：一是别墅；二是价格三倍于普通商品房均价及其以上的；三是投机性购房。

(1) 公租房发展模式：重庆 2010 年开始大力建设公租房，并创建了独具特色的公租房模式，公租房建设目标也大幅提高并要求提前完成，目前重庆计划 2010-2012 年开工建设公租房 4000 万平方米，其中 2010 年已经开工 1300 万平方米，2011 年和 2012 年需要再分别开工 1350 万平方米。重庆公租房建设，涵盖了过去的廉租房和经济适用房，实现公共租赁住房与廉租房、经济适用房的一体化。此后，重庆将不再单独集中新建廉租房，符合廉租房保障对象的家庭可申请租住公租房，租金按廉租房租金标准支付。公租房承租以 5 年为一租期，其间随时可退出。租满 5 年之后，需要续租的需提前 3 个月重新申请；符合条件的，也可按经济适用房标准购买，转换成有限产权的经济适用房。

(2) 土地保障，规划先行：2002 年，重庆就建立了土地整治储备中心，对土地市场进行宏观调控。2003 年，又在土地储备中心的

基础上成立了重庆地产集团，由市政府注资，建立了政府主导型的土地储备供应机制。手中有地，建房有底。这次重庆大规模建设公租房，其中主城 就从储备地中拿出 3 万亩作为划拨地投入。

在公租房建设上，重庆确保做到规划布局均衡、交通出行便利、配套设施齐全、居住环境宜居，分布于内环与外环之间的上好地段。此前已规划好 21 个大型聚居区，此次公租房都分布在这 21 个聚居区中，与商品房“混建”，这样使公租房住户与整个城市和社会有机融合，避免出现贫民窟和人为造成社会割裂。

公租房所在地段一般都有轨道交通支撑，周边城市配套设施较为完善。绿化率达 35%左右，公建配置的建筑面积达 10%。套型建筑面积在 30-80 平方米之间，其中 60 平方米以下的占 85%，可满足不同类型人群和家庭人数的基本居住需求。

(3) 建设模式与参与主体：重庆公租房建设与上海的大型居住区相似，分布于 21 个聚居区中，而且位于内环与外环之间的地段，在一定程度上保障了投资收益。重庆市公共租赁住房管理局正式挂牌成立，该机构专司住房保障的规划、分配和监管等工作。按重庆的设计，公租房的建设主体是市政府和各区县政府，公租房产权由重庆地产集团等国有投资集团或区县政府性投资公司持有，运行、维护、监管等则由政府房屋主管部门和住房保障机构负责。这些制度设计，确保了公租房永远姓公，动态地让住房困难群体享用。

目前，重庆公租房主要由重庆地产集团和重庆城投集团负责投资

建设，在建设模式上，以招标为主，辅以委托代建。重庆地产集团目前在运作的公租房项目主要有民心佳园、康庄美地、民安华福，大渡口 100 万平方米和保税港 170 万平方米两个项目 2011 年内计划投资 19.5 亿元，力争实现上半年开工。重庆城投将投入 300 亿元，建设 1000 万平方米公租房。

(4) 难点：重庆 4000 万平方米公租房建设，需要 1000 亿元建设成本。按照重庆市政府的分析，1000 亿元将通过以下“1+3”模式来解决融资问题，“1”是政府拨款 300 亿元，既包括政府的现金拨款也包括政府的土地储备；“3”是通过银行贷款、基金融资、保险融通等方式进行筹集。这 700 亿元通过三个方面的途径进行还本付息：途径一，收取租金平衡利息。重庆公租所收租金目前大体是 10 元/平方米的标准，50 平方米的房屋，一个月 500 元，一年 6000 元，总共 4000 万平方米的公租房，理论上一年收入就是 50 亿。而 700 亿的贷款利息，一年按 5% 算就是 35 亿，大体上租金能够平衡利息。途径二，4000 万平方米公租房的周边配套商业设施有将近 300 万平方米，而这部分商业设施销售给各种商业、服务业经营，一平方米按 1 万元左右的价格算，300 万平方米会就有 300 亿。途径三，重庆市政府规定，租住公租房五年之后，公租房可以按照成本价卖给承租人。预计购买者占租赁人群的 1/3 左右，那么就有 1000 多万平方米，按照至少 3000 元/平方米的单价来算，重庆市政府可收回 400 亿元左右。所以，通过收取租金平衡 700 亿所产生的利息，通过途径二、三则能将 700 亿的本金全部还清。

但重庆“1+3”融资模式中，没有考虑资金的期限匹配，资金仍面临不小的缺口，如何实现短期信贷资金与长期资金比例搭配，以及与公租房出租收益和商业配套与租期达标对外销售良好的匹配，才能从根本上解决资金问题。

四、主要企业参与保障性住房建设融资方式

目前，我国保障房建设的企业融资方式除企业自投外，主要有：
1、财政支持；2、商业银行贷款；3、信托贷款；4、公积金贷款；5、住房储蓄贷款；6、私募股权基金；7、其他方式（政策性银行贷款，社保基金，中期票据、债券等）。

具体到各个企业，其涉及的地域范围各有特点，参建的类型也各有不同，融资模式也有所不同。

1、国有企业。央企：保障房建设主力军，代表企业中冶集团。据公开资料，2010 年仅中国建筑、中冶集团、中房集团、保利集团、招商局集团等 11 家央企，就承担了全国 13%的保障性住房开发建设任务，开发建设保障性住房面积达 2289 万平方米。2010 年，中冶的房地产新开发项目及土地一级开发项目共 72 个，总投资约 1760 亿元，总建筑面积 2347 万平方米，其中保障性住房项目 24 个，总投资为 257 亿元，总建筑面积 564 万平方米，主要集中在天津、上海、辽宁、河北、安徽、江苏、浙江等省市。如果加上之前年度未完工累计、签署开发协议但尚未获得土地使用权和委托代建的项目，中冶的保障性住房规划建筑总面积为 3054 万平方米，居央企首位。

地方国企：保障房建设的中坚力量，代表企业天津天房集团。天房集团保障性住房总建筑面积占全部房地产项目的 63.95%，保障性住房已经成为集团房地产业务发展的重点。代建是其当前的主要运营模式，但现已开始尝试 BT、BOT 等模式，并在保障性住房领域进行了金融创新尝试。

2、全性和区域龙头企业。全国性房企中，万科、绿城、龙湖、金地等一线品牌开发商纷纷加入保障房建设阵营，尤其以万科为代表。2010 年，万科建设的保障房面积为 106 万平方米，2011 年可能达到 180 万平方米，万科的住宅产业化与保障性住房建设将得到很好的结合。

区域龙头房企中，以中天城投为代表，凭借在贵州当地的市场占有率和资源优势，大力参与保障房建设。中天城投与贵州省政府签订协议，计划“十二五”期间在贵州省内完成建设面积约 1000 万平方米、总投资约 200 亿元各类保障性安居工程及其配套设施。中天城投未来五年将在贵州省完成各类保障性安居工程建设面积 1000 万平方米，住房 20 万套，其中，2011-2013 年分别开工 300 万、400 万和 300 万平方米。贵州全省未来 5 年计划建设 2000 万平方米的保障房，总投资约 400 亿元，中天城投的额度约占全省一半。

3、郊区型二线房企。第三类参与保障性住房建设的房企是以碧桂园为代表的二线郊区型房地产开发企业，这些企业一般都专注于郊区大盘的开发，积累了丰富的控制成本和营销郊区楼盘的经验，而通

常保障性住房的位置都为城郊，因此碧桂园这类房企就成为建造保障性住房的天然对象，他们参与的项目从经适房到限价房不等。在国内众多房地产开发商中，碧桂园是首个准备大面积参与经济适用房开发巨头，碧桂园已经开发了惠东、满洲里等经济适用房项目，立项项目所在地还包括增城、顺德、江门、阳江、韶关、陆丰、兴安盟、通辽等 20 余个城市。

五、企业融资案例：天房集团

天房集团隶属天津市国有资产管理委员会，是天津市最大的房地产开发企业和主要的保障性安居工程投资建设单位，自 2005 年承担开发天津市首批保障性住房以来，公司先后开发建设了 10 多个保障性住房项目，开发建设规模近 460 万平方米，惠及 6 万户居民。2011 年，天房集团房地产开发规模达到 650 万平方米，其中保障性住房开发规模为 380 万平方米，占 2011 年天津市保障性住房开发计划的三分之一，保障性住房已经成为集团房地产业务发展的重点。

图表 27 天房集团主要保障型住房项目

项目名称	保障性住房类型	建筑面积 (万平方米)	项目状态	总投资 (亿元)	融资方式
汉沽东扩还迁房		8.34	在建	0.29	企业自投
团泊示范镇项目		4.86	在建	24.60	自投、政策性银行贷款、股私募股权基金、信托贷款

福悦里项目	经济适用房	1.52	竣工	6.20	自投、商业银行贷款、信托贷款
何兴庄项目	限价房	1.00	竣工	5.20	自投、商业银行贷款、信托贷款、股权基金
张贵庄F 地块项目	限价房	2.76	在建	12.65	自投、商业银行贷款、信托贷款、股权基金
程林庄项目	限价房	5.00	在建	22.50	自投、商业银行贷款、信托贷款、股权基金
嘉春园项目	限价房	28.81	在建	1.260	自投、商业银行贷款、信托贷款、股权基金
天房郦景项目	限价房、商品房	2.63	在建	23.00	自投、商业银行贷款、信托贷款、股权基金
紫竹雅苑项目	限价房	14.60	在建	10.47	目前只交齐了地款，未做开发
嘉畅园项目	限价房	4.38	在建	-	自投、商业银行贷款、信托贷款、股权基金

资料来源：课题组整理

另外，天房集团在保障性住房领域还进行了金融创新尝试，进行了廉租房 REITs 的探索。

融资主体：天房集团是天津市国有独资企业，主要经营范围是土地一级开发、基础设施建设及保障性住房建设管理。

基础资产：基础资产为天房集团持有管理的廉租房，共计约 4 万套，建筑面积达 200 余万平方米，出租率 100%。在目前的运营模式下，天房集团代表政府以“实物配租”的方式向符合条件的低收入家庭提供房源，并收取 1.85 元/平方米/月的租金。按周边租赁市场的可

比价格计算，天房集团提供的廉租房中隐含 25.15 元/平方米/月的政府租金补贴，总计租金约 27 元/平方米/月。采用收益法评估，基础资产的总价值约 47.07 亿元。

交易概述：基于信托法律关系，天房集团将其合法所有的廉租房委托给受托人设立房地产信托，并将优先级受益权通过由受托人向银行间债券市场发行受益券的方式转让给机构投资者。受益券计划发行规模 37.67 亿元，占信托资产总规模的 80%，产品期限 5 年，受益券信用评级为 AAA，询价确定收益率。廉租房中隐含的政府租金补贴由天房集团补足。受益券到期时，天房集团按照事先约定的价格进行收购。由泰达控股为天房集团补足租金和收购受益券义务提供连带责任担保，并由中信银行和交通银行为天房集团支付租金提供流动性支持，为产品提供信用增级支持。

资金运用：募集资金由天房集团封闭运行，接受天津市财政部门监督，主要用于保障性住房建设，5 年累计可建约 230 万平方米的廉租住房、公共租赁房和限价商品住房。同时，募集资金中的 3000 万元还将专项用于设立廉租房社区提升基金，以改善社区配套设施，提升租户居住条件。

风险控制：天津廉租房 REIT 产品采用以下措施提升信用等级，控制产品风险：一是受益券收购主体偿付能力强。作为天津市 20 强企业，控股天津市最大的房地产开发企业天房发展（上市公司）。另外，各银行给予天房集团的综合授信规模超过 100 亿元，还款及再

融资能力强，足以支撑本产品的还本付息。二是天津市属大型企业提供信用支持。保证人泰达控股，是天津市经济技术开发区国有资产的授权经营单位，注册资本 60 亿元。投资经营范围涉及实业投资、金融、区域开发、房地产、公用事业等多个领域。三是募集资金的投资项目收益足以覆盖产品本息。试点项目所募集的资金将主要选取成本低、收益好的投资项目，合理配置廉租住房、公共租赁房和限价商品房的比例，在向市场提供低价房源的基础上确保其投资盈利足以覆盖产品的本息。四是由银行提供流动性支持。产品安排了中信银行和交通银行共同向天房集团提供总期限 5 年、总额度 10 亿元且可循环运用的流动性支持资金。在极端不利情况下，可维持产品连续运营至少 3 年，保障了产品存续期间的流动性。五是项目团队经验丰富。项目技术团队由业内最为知名和专业的机构构成，从产品设计到实际操作，从尽职调查到文件撰写，在各个环节都严格控制质量。

六、 保障性住房建设融资的困境与出路

(一) 保障房融资的困难

虽有众多的保障性住房建设融资模式，但中国保障性住房建设依然存在巨大的融资困境，其原因主要有以下几个方面：

第一，保障性住房定义不清晰。依据基本住房保障的原则，从 20 世纪 90 年代初到 2010 年，具有保障房含义的住房通常分为四类：廉租房、经济适用房、限价房及棚改房，从 2011 年开始，基于保障房建设目标的“大跃进”（从全国层面讲，2008 年金融危机时，提

出 09—11 年三年共建 747 万套保障房 ,而 10 年建设计划上升至 580 万套 ,远超原定目标 ,11 年又提出建设 1000 万套 ,“十二五” 共建 3600 万套 ,谓之“大跃进”并不夸张。从个别省份看 ,黑龙江 2011 年建设目标由起初的 85 万套自愿扩大至 105 万套 ,超过全国总水平的 10% ,测算的资金需求为 1160 亿 ,而该省 2010 年的财政收入为 1037 亿。保障房演变成“政治锦标赛” ,在不少省份表现得尤其突出) ,也因为 2010 年公租房概念中对产业园区的认可 ,保障房的范围被明显宽泛化 ,开发园区建设的职工宿舍、高校自建房、商品房配建房、集体宿舍 ,甚至农村集体土地自建房均被不同程度地纳入到保障房 ,虽然它们并不全面面向社会公众 ,也没有区分分配对象的收入差别。基于这种范围和口径上的扩大 ,保障房的“防火墙”机制基本消失 ,这种概念上的宽泛化成为滋生腐败、寻租的诱因。

第二 ,地方政府积极性差异性较大。保障性住房的开发建设 ,对于地方政府的政绩和财政而言没有多大利益回报性 ,况且保障性住房的开发是一个耗资大、周期长的工程 ,尤其是其福利性的特点 ,使得地方政府的投入积极性不高。对于有些地方而言 ,因各地财政收入程度的差异性存在 ,即使其本意想真正落实保障性住房政策 ,因财政资金的缺失 ,也无力执行。

第三 ,金融杠杆缺失。我国保障性住房建设融资主要以政府财政投入为主 ,金融机制所发挥的杠杆调节作用微乎其微。以政府单一直接主导型的融资模式日益僵硬化。从前文国际经验不难发现 ,利用金

融创新发挥金融杠杆调节作用，将传统的政府主导型融资模式转化为市场为主、商业化运作模式极其重要。

第四，融资方式单一。我国的保障性住房建设资金基本来源于政府财政，金融机构在保障性住房建设方面发挥的作用极为有限。目前，我国保障性住房建设的资金来源主要是财政拨款、住房公积金增值收益和社会保障资金和土地出让金的增值收益。保障性住房建设的主要资金来源是国家的财政支出，与中央和地方的财政状况有着密切的联系。当财政吃紧的时候，保障性住房建设资金就可能在一定程度上被挤占。

第五，政策性金融机构的主导地位不明确。国家开发银行已经表态将重点针对低收入者的住房建设，从规划、土地整治开发、住宅建设一直到最后分配方面的辅助措施提供长期贷款。但是，政策性金融机构关于保障性住房建设融资支持的制度还不完善，还没有形成稳定、合理的运作机制，因此目前发挥的作用还十分有限。

(二) 保障性住房建设融资的未来选择

2011年3月中央政府“十二五”规划纲要提出“重点发展公共租赁住房，逐步使其成为保障性住房的主体”；2011年中央政府提出全年建设各类保障房共1000万套的计划，比2010年多出400多万套，多出来的计划中约一半为公租房。以上政策变化表明中央政府的保障性住房建设思路也正在发生变化，未来保障性安居工程建设将以大力发展公共租赁住房为主线。

1、近期策略：加强政策引导和税收优惠，创新公租房、廉租房融资模式

面向低收入的廉租房，无论是开发建设还是租金补贴，都应行程以政府财政资金为主、同时重视社会资金，开发新的融资渠道和融资机制。其次，保障性住房支出应纳入中央和地方政府的财政预算，由各级人大监督政府的财政支出结构、执行力度，并向社会公示，以提高政府政务的信息透明度。此外，政府还可运用地方债、房地产信托基金及优惠的信贷税收政策，鼓励企业参与保障性住房建设。

第一，加强政策引导和税收优惠。目前住建部已经出台了一系列税费优惠政策。如：(1) 公租房税费减免：免征城镇土地使用税；印花税、租金收入免征营业税、房产税等等。(2) 利用贷款贴息引导社会发展公共租赁住房。扩大贴息范围或者通过配建适当的商业等方式，提高保障房利润率水平，充分吸引保险、信托和银行贷款资金参与保障房建设

公租房除推行税费优惠政策之后，部分可以考虑在商品房中配建，而且如果由社会资金参与投资、经营，则还需要建立社会资金退出的机制。

除上述办法外，还可以尝试建立保障房预售制度，仿照商品房建筑、销售模式，极大的增强社会资金参与力度。对于经适房、限价房以及大部分的棚改房，由于最终需出售给购房者，均可以采用预售模式。考虑到购买者收入水平较低，在正式交房前，政府可以考虑适当

补贴利息。该模式的本质是低息从购房者手中融资。

第二，创新公租房、廉租房融资模式。可选的方案有三条：第一条，以公租房项目的租金收益、政府的隐含补贴为基础资产，寻求长期资产与长期负债的匹配，吸引保险资金的参与。保险资金参与公租房项目通常是寻求分散化投资和资产负债匹配，公租房作为不动产投资与股票、债券类资产的相关性较小，从而提高保险资金投资组合收益的稳定性，同时公租房投资的期限较长，可以匹配保险资金的负债久期。从目前保险资金参与的公租房项目来看，这种融资方式的特点是：其一，参与融资的多是地段较好、项目可复制性较差、政府租金补贴较为明确的项目，地处直辖市、省会城市或者计划单列市等具有明显区位优势的城市往往是优先选择，因为这些城市的公租房项目的资产收益率高且稳定；其二，偿债资金来源除了公租房的租金收益之外，通常还包括偿债主体的其它经营性现金流。从未来保险资金的参与空间来看，保险资金投资不动产的上限为上季末总资产的10%，2011年末保险公司总资产合计6万多亿元，据此测算，保险资金理论上约6000亿元可投资不动产，同时，中国保险资金中有75%以上是寿险资金，其中逾70%是10年以上的中长期资金，这些特点都比较符合公租房的盈利模式。第二条，以土地储备、配建商业、公租房周边商品房开发权限为基础资产，是寻求短期资产与短期负债的匹配，吸引房地产企业、民间资金参与。如果将公租房的租金收益视为终端资产收入，那么与公租房开发相关的土地资产、配建的商业物业资产和地主政府让渡的公租房周边商品房开发权限则可视为公租

房的前置资产，这种资产的收益集中体现在开发环节，与之相关的融资资金往往追求短期的现金流回笼，以弥补终端资产收入期限的错配。从目前实践中的探索看，这种融资方式可以归结为几种：其一是在城市核心地段的公租房项目配建底商，底商以市价用于出售，而且配建的底商须向地方政府补充地价，而补充的标准由地方政府与房地产企业谈判协商或直接以市价确定。这种融资模式的优点在于可供出售的商业设施加快了开发企业的现金回笼速度，同时也使开发企业的资产结构更为合理。其二是对于参与公租房项目的房地产企业，地方政府向其让渡开发周边商品房的权限，以廉价的土地出让和商品房出售弥补开发商在公租房项目上的资金压力。其三是土地置换。这种方式通常存在于地方政府财力不足、土地开发成本较高的省市，具体的操作方式之一是房地产企业以现金补偿或新房置换的方式改造或拆迁整改出土地储备，并按照地方政府的规划目标建设提供更多的房源，包括公租房和商品房，这种融资模式的优点是政府无须支出，企业则通过容积率的提高出租和出售房源以实现资金平衡。第三条，以地方政府注入的土地资产、中央及地方政府的专项资金、中央对地方的转移支付资金为公租房项目的基础资产，吸引商业银行通过保障房融资平台提供信贷资金和发行企业债。这是当前不少地方政府积极探索的主要模式，也是金融监管机构重点支持的模式，具体的操作特点是：其一，地方政府或地方国有企业以财政专项资金和土地资产注入的形式成立专属的保障房融资平台；其二，银行信贷投放的关键并非取决于公租房项目本身的收益，而是取决于保障房融资平台的土地资

产价值和财政注资金的规模。其三，信贷本息的偿付来源主要不是公租房的租金收入，而是中央对地方转移支付的财政资金，这一点使得银行所承担的风险与公租房项目实现隔离。同时，从2012年中央鼓励的方向看，保障房融资平台债券或将成为债券市场的新生角色，结合政府大力发展债券市场的意图，这一品种可能会在审批等环节获得大力支持，从而成为平台融资的重要途径。

2、 中长期战略：以公租房为主体的多层次融资体系

从中长期来看，中国宜以公租房和廉租房为主体，廉租房建设重在财政与金融政策支持，公租房建设重在市场化运作与透明化分配管理，通过建立政策性金融、金融创新等手段，建立完善的政策性住房融资体系：以“有形的手”为主导、发挥市场的资源配置作用，在政策性资金（主要包括中央财政补助、土地出让净收益、公积金净收益和公积金建房贷款）基本可以到位的前提下通过完善住房立法、构建政策性金融机构体系、设立全国性的担保基金、加强金融创新等手段建立多层次、广覆盖保障性住房建设融资体系，形成可持续的盈利模式，吸引各方资本进入保障性住房建设领域，积极促进我国保障性住房建设融资渠道多元化和创新化。

第一，建立完善的保障性住房法律体系。在当在积累经验教训的基础上，不断提高政策水平和立法层次，逐步制定一套规范、严谨可行的保障性住房金融法律体系，通过立法保障居民的平等基本主债权，规定各级政府在住房保障制度中的角色和作用，明确各级政府发

展住房的目标、方针和政策,为我国保障性住房建设提供规范和约束,通过立法对保障性住房建设等提供实物、金融和税收等方面的支持,对保障资金来源、保障对象、保障标准、保障方式等各个方面做出规定,做到有法可依。

第二,建立职能明确、分工合作、动态调整的保障性住房建设融资机构体系。借鉴美国和日本模式,建立由中央、省、地方三级保障性住房建设金融机构构成的融资体系,掌握保障性住房运作模式发展规律,根据住房发展阶段来决定保障性住房建设融资模式,并准确把握住房发展态势,随其演进而及时地对融资方式进行相应调整。首先,建立保障性住房金融管理机构。建立保障型住房金融管理机构,对保障性住房金融体系运行进行监督,一方面对各参与金融机构进行资格审查和登记,监督体系的运行情况,以确保目标政策的实现;另一方面根据国家经济发展水平和保障性住房金融体系运行状况,及时对保障性住房金融政策进行调整,确保其有效运行。其次,加快建立政策性金融机构。依托住房公积金制度的完善与发展,直接为保障性住房建设提供融资信用支持和信用增级支持,搭建保障性住房建设主体与商业银行之间的信用桥梁,鼓励商业性金融机构参与到保障性住房建设中来。政策性住房金融机构的职能主要有:一是直接为开发商参与的保障性住房建设提供低息贷款;二是直接投入资金进行普通住房开发并销售,在扩大住房供给的同时,有效平抑住房市场价格;三是协调全国的住房金融业务,通过建立全国性网络,调节各地资金余缺,提高资金利用率。

第三，设立全国住房担保基金。设立住房担保基金，对参加担保基金的企业提供融资担保。担保基金可按股份公司方式运作，但中央政府对股份公司具有最终决策权，同时向基金提供反担保，但担保基金不能履行担保时，担保基金的设立能够为开发商参与的保障性住房建设贷款提供流动性支持、信用增级支持。

第四，加强保金融创新、灵活运用金融工具。(1) 保障性住房支出应纳入中央和地方政府财政预算，由各级人大监督政府的财政支出结构、执行力度，并向社会公示。(2) 面向低收入的廉租房，开发建设以政府财政资金为主。(3) 公租房建设融资可引进资本市场开展房地产证券化、推行房地产投资信托基金、利用土地市场为保障性住房建设间接融资；并可推行保障房 REITs，从土地供给到最后的企业税收环节合理制定优惠政策，确保投资者最低收益要求，加强立法管理，以法律形式约束 REITs 的逐利行为，维护低收入家庭的住房权益，避免可能产生的不规范运作，防范可能的风险。

第四部分：中国保障房分配与退出的方案设计

一、保障房的准入与退出机制：现状与问题

(一) 准入标准的确定

在廉租房准入条件方面，最新的《廉租住房保障办法》，仍然保留三个方面的核心规定：申请家庭人均收入符合当地规定的收入标准；现人均住房面积符合规定的人均住房面积标准；提供当地城镇户口。不过保障性住房保障范围在不断扩大，其由过去的城市最低收入家庭扩大到低收入家庭。准入条件也在逐渐降低，收入标准和面积标准由城市人民政府按照当地统计部门公布的家庭人均可支配收入和人均住房水平的一定比例，结合城市经济发展水平和住房价格水平确定。

各地方的准入条件大至相同，以北京市为例，可以大致看出各类型保障性住房对准入条件的规定：

1、购买经济适用房标准

北京户籍满3年，年满18周岁，作为单身家庭申请的，需年满30周岁；人均居住面积10平方米以下，同时符合以下准入标准。

2、购买限价房的标准

限价商品住房供应对象为本市中等收入住房困难的城镇居民家庭、征地拆迁过程中涉及的农民家庭及市政府规定的其他家庭。申请购买限价商品住房家庭应符合以下条件：

(1) 申请人须具有本市户口，申请家庭应推举具有完全民事行

为能力的家庭成员作为申请人。单身家庭提出申请的，申请人须年满30周岁。市政府有关部门可根据限价商品住房供需情况，对单身申请人年龄实行动态管理。

(2) 申请家庭人均住房面积、家庭收入、家庭资产须符合规定标准，并实行动态管理。

(3) 城八区申请购买限价商品住房家庭年收入、住房及总资产净值须符合以下标准：

图表 28 北京市限价房准入标准

家庭人口	家庭年收入	人均住房使用面积	家庭总资产净值
3人及以下	8.8万元及以下	15m ² 及以下	57万元及以下
4人及以上	11.6万元及以下	15m ² 及以下	76万元及以下

资料来源：北京市朝阳区房屋管理局网站，<http://fgj.bjchy.gov.cn/>。

3、申请公租房的标准

(1) 取得廉租住房、经济适用住房、限价商品住房资格的家庭：无须再次申请，只要到户籍所在地街道或乡镇住房保障管理部门登记。填写《申请公共租赁住房轮候预先登记表》即可进入公共租赁住房轮候范围。(2) “三房”轮候家庭外的其他住房困难家庭：如果要申请公共租赁住房，相关的细则还在制定中，这些家庭可以通过先申请“三房”资格，以同时获得公共租赁住房的申请资格。

4、申请廉租房的标准

(1) 申请人户籍登记地在本区，取得本市户籍满5年(家庭为单人的申请人，应当符合晚婚年龄；离异的，应当满3年)。

(2) 申请家庭上年人均月收入连续一年低于960元。1人户家庭年收入低于11520元，2人户低于23040元(申请家庭每增加1人，

按增加 11520 元计算)。

(3) 申请家庭总资产为 1 人户家庭低于 15 万元, 2 人户低于 23 万元, 3 人户低于 30 万元, 4 人户低于 38 万元, 5 人户及以上低于 40 万元。

(4) 家庭住房人均使用面积低于 7.5 平方米, 且申请人和家庭成 5 年内未出售或者转让过房产。

(5) 具备下列情形之一: 被拆迁; 有特殊病、重残人员; 有 60 岁(含)以上人员; 居住市政府确定的解危排险范围内房屋; 申请楼房配租的家庭人口应当在二人以上。

图表 29 北京各区县具体标准如下:

区县	家庭人均月收入(元)	人均住房使用面积(平方米)	家庭总资产净值(万元)				
			1 人户	2 人户	3 人户	4 人户	5 人户及以上
城六区	960	7.5	15	23	30	38	40
通州区	960	7.5	15	23	30	38	40
门头沟区	731	7.5	15	23	30	38	40
房山区	731	7.5	15	23	30	38	40
顺义区	731	10	11	16	21	26	28
昌平区	731	10	10	20	25	30	35
大兴区	731	7.5	12	18	24	30	32
怀柔区	731	7.5	11	16	21	26	28
平谷区	731	7.5	12	18	24	30	32
密云县	731	10	6	10	16	20	25
延庆	73	7.5	9	13.5	18	22.5	24

县	1						
---	---	--	--	--	--	--	--

资料来源：北京市朝阳区房屋管理局网站，<http://fgj.bjchy.gov.cn/>。

广州市在《广州市城市廉租住房保障制度实施办法(试行)》中对申请的对象规定：申请人及共同申请的家庭成员得具有广州市户口，并在本地工作或居住，满足规定的人均收入与家庭净资产和人均住房低于 10 平米的标准；另外规定家庭以前没有享受过其他种类的购房优惠政策和申请之日前 5 年内没有购买或出售过房产。

天津市在《天津市廉租住房管理办法》对申请对象的规定为：享受廉租住房租房补贴的家庭应当同时符合下列条件：(1)具有本市非农业常住户口；(2)上年人均月收入低于 600 元(含)；(3)人均现住房使用面积在 7.5 平方米(含)以下；(4)未享受廉租住房、经济租赁房(含实物配租和租房补贴)、经济适用住房等住房保障政策。

(二) 保障房申请、审核和管理

全国各地的保障性住房保障申请与审核办法大致相同，《廉租住房保障办法》规定：申请者应持相关规定的材料向户口所在地街道办事处或者镇人民政府提出书面申请。分别由街道办或镇人民政府、住建部门、民政部逐级审批，并将最后的审批结果反馈给住建部门，由住建部门进行公示。审核部门可以通过入户调查、邻里访问以及信函索证等方式对申请人的家庭收入和住房状况等进行核实。北京市建立了街(乡)、区、市三级审核，两级公示制度。申请家庭向户口所在地的街道办或乡政府提出申请，街道办或乡政府对申请情况进行初步审核，将符合条件的家庭公示并报区县住房保障管理部门复审，复审合格的进行公示并报市建委复核，复核通过的由市建委予以备案，区县

住房保障管理部门负责建立住房需求档案。广州市在审核程序上经过街道办事处三级审批、二级公示和民政局的备案。武汉市需经过街道办事处的核查和公示，无异议的交由区民政部门对收入状况提出审核意见，然后交由区房管部门进行审核和公布。

保障性房审核过程中暴露出不少的问题，比如开着名车申请廉租房，20个人用18个0的身份证申请了廉租房，25名“最牛宝宝”领取廉租房补贴等事件，廉租住房社区经常停放有商务车及中高档轿车的情况，这些充分揭露出审核过程中存在一些违规现象。深圳市第二次保障性住房终审合格名单不得不让人怀疑审核过程中的严格性，据报道，深圳住建局公布的合格名单中不少申请户上年收入仅2万余元，但当年却购买了价格超过10万元的小汽车，有一个申请家庭居然拥有4辆车²。审计署发现有18个城市向2132户不符合条件的家庭发放廉租住房租赁补贴413.12万元、分配廉租住房533套³。上海市2007年建立居民经济状况核对中心用于了解住房保障申请家庭的实际经济状况，截至2009年3月底，进入该系统的廉租房申请家庭有2024户，核对出差异的有318户，占15.7%⁴。鉴于良好的效果，上海于2009年6月在全市正式开通此系统，这对于廉租房保障审核工作无疑是个利好消息。

(三) 退出机制

²资料来源:中国广播网 www.cnr.cn 2011-01-06

³审计署:19个省市2007年至2009年政府投资保障性住房审计调查结果公告,2010年11月17日.

⁴资料来源:上海市住房保障局。

近年来，国家为了保证保障性住房保障的公平与公正性，不断加强保障性住房保障的动态管理，通过对受保家庭情况有效监管，强化保障性住房保障退出管理。以廉租房相关规定为例，综合现行的《廉租住房保障法》与《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》有关廉租住房保障退出管理上有以下几点规定。

北京市规定：对违规享受租房补贴的家庭，停发租房补贴；享受实物配租的家庭，应当在6个月内退出，并结清相关费用，逾期不退回的，从次月起按照市场租金标准提高租金，或向人民法院提起诉讼，处理结果向社会公布，计入不良信用档案，五年内不允许该家庭申请廉租住房。广州市对三种不同的保障方式分别提出了具体的退出办法：给租赁补贴家庭设置了12个月的过渡期，过渡期间发放50%的补贴，过渡期满停止发放；对实物配租家庭暂无法退出的，也设置了12个月过渡期，期间按公房租金标准计租，期满仍不能退房的，计提50%公房租金，一年后计提公房租金；对享受公房租金核减家庭停止租金补贴，按公房管理规定计提租金。对弄虚作假形为取消保障资格，5年内不得再申请廉租房保障；构成犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。武汉市对受保障家庭收入和住房有所变动的处理办法做出如下规定：低保家庭收入与住房变动但仍在低收入住房困难范围内，按低收入住房困难家庭标准补贴；对超过低收入住房困难标准的家庭，取消住房保障资格。

国家近几年才开始关注保障性住房退出管理的建设，前几年保障性住房保障退出几乎是空白，就是近几年的建设也才是刚刚起步。

2004 年前，北京对于住房困难家庭实行的是货币配租为主，实物配租为辅的机制，截止到 2004 年 12 月底，北京市累计申请廉租补贴家庭共计 3327 户，审核通过 2885 户，发放租金补贴 2352 户，退出 211 户⁵。2007 年武汉市才算真正启动了保障性住房动态管理机制，通过复核受保家庭的收入、住房情况，取消了 410 户不再符合保障条件家庭的租金补贴，占 2007 年全市租金补贴总户数 12441 户的 3.3%⁶ 2008 年取消户数 1241 户，占总数的 4.2%，2009 年取消户数 2580 户，占总数的 9.5%⁶。从这些数据变化可以一定程度上反映出武汉市政府对保障性住房保障动态管理工作不断重视，对受保家庭复核力度的加大，而实物配租退出情况几乎为零(没有统计)，也从侧面反映出实物配租退出是难点，是今后工作的重点。值得庆幸的是，更低一级的城市也已关注保障性住房保障退出管理建设，德州市住房保障部门通过对受保家庭情况的复核，自 2008 年以来，已有 75 户家庭退出廉租住房保障，退出比例占全市廉租住房保障总户数 1132 户的 6.6%。其中，1 户 1 人因死亡退出保障；5 户家庭因收入提高退出保障；4 户家庭因购买了二手房退出保障；4 户家庭因购买商品房退出保障；61 户家庭因购买了经济适用住房退出保障⁷。此外，地方政府也日益加大对保障性住房保障退出管理的审核力度，审计发现的 18 个城市地方政府对向 2132 户不符合条件的家庭发放廉租住房租赁补贴 413.12 万元和分配廉租住房 533 套的情况依法做出了整改，

⁵ 北京廉租房:退出机制迈出第一步。转载搜狐新闻坦里:业}siness.soh}.comr 2010 年 3 月 11 日。

⁶ 武汉市房地产统计年鉴与政府文件整理获得。

⁷ 数据来源:news.dzwzndawrs.com 来源:新华网时间:2010-5-12。

截至 2010 年 8 月底，已经停发了 1569 个家庭的租赁补贴，收回廉租住房租赁补贴资金 86.47 万元；已清退廉租房 107 套，其余 426 套正在清退过程中⁸。

(四) 保障房准入与退出标准确定中存在的问题

目前我国廉租住房保障标准线主要有两个方面的要求：一方面对申请家庭收入标准的界定，另一方面是对申请家庭现有居住面积的界定。纵观目前各地方的界定标准，主要存在以下不足：

1、收入标准确定合理性不足

目前我国关于居民家庭收入水平线的划分方法，主要有三种：

(1) 统计分组法

国家统计局采用五等分法来划分城镇居民家庭收入线。做法是：将调查户按平均每人年实际收入由低到高排列，然后按照各占 115 的比例分为低收入户、中等偏下收入户、中等收入户、中等偏上收入户和高收入户五个组，又将低收入户分为最低收入户和低收入户两组，各占总数的 10%，将 5% 的更低收入户作为困难户单列；将高收入户分为最高收入户和高收入户两组，也是各占总数的 10%。在将低收入户和高收入户进一步划分为 4 个阶层之后，全部家庭按收入由低到高分为 7 个类别，因此，五等分法又可称为“收入七分法”。

图表 30 按收入等级分城镇居民家庭基本情况

	最 低收 入 户 (10 %)	低 收 入 户 (1 0%)	中 等偏 下 户 (20 %)	中 等收 入 户 (20 %)	中 等偏 上 户 (20 %)	高 收 入 户 (1 0%)	最 高收 入 户 (10 %)
调查户比重	10.	10	20.	20.	20.	10	9.9

⁸ 审计署:19 个省市 2007 年至 2009 年政府投资保障性住房审计调查结果公告，2010 年 11 月 17 日。

(%)	0	.0	0	1	0	.0	
平均每人全 部 年收入(元)	595	89	123	168	230	31	513
	0	56	45	58	50	171	49

资料来源：《中国统计年鉴 2010》。

根据这种分组确定住房保障的收入线，即上表中的中等偏下及以下收入户将被纳入住房保障体系中。

以统计分组法进行家庭细分的优点是，现阶段每个城镇每年都有统计公布，数据资料易于获得，且较为准确客观，但居民的住房支付能力不是只受家庭收入一项因素的影响，仅仅依靠家庭收入统计分组法划定住房保障对象是缺乏针对性的。

(2) 倒推法(房价收入比)

这种方法主要依据商品房价格和房价收入比经验系数来计算收入线。

所谓房价收入比，是指家庭住房总价(即一次性购房总价)与居民家庭年收入的比值，是考察居民购房能力的一个通行指标。世界银行在衡量一个国家的住房消费水平时，认为房价收入比在 4 倍到 6 倍之间较为妥当。

然而，这样的收入线划分办法过于粗略，根本无法表明各层次家庭所应具备的生活条件。不仅如此，在我国难以确定一个科学合理的房价收入比。许多学者在分析住房保障范围时建议采用国际上通行的“6 倍”标准，即如果房价收入比高于国际上通行的“6 倍”标准，则这类家庭就应划为住房保障对象。但分析我国的实际情况可知，“6 倍”标准并不符合我国，因为目前我国的房价收入比虽然全国平均水平并不是很高，但区域差异很大，有些城市如上海 2006 年中等收入

阶层的房价收入比为 9，按照“6 倍”标准的话就意味着中等收入甚至中等偏上收入的人群也被纳入住房保障体系，这不符合住房保障的宗旨。

(3) 基数法

该方法是以平均收入或收入中位数作为基数，选定适当乘数来确定收入档次。采用这种方法可依据政府的解决能力来确定收入乘数，并可根据物价指数或消费者价格指数进行逐年更新。家庭收入基数可选用家庭规模为 3 口或 4 口的家庭作为基本家庭，用家庭规模调整系数对不同家庭规模进行调整，亦可用家庭成员的平均收入作为基准。如成思危将城镇居民职工的收入划分为高、中上、中、中低和低五个阶层。其中，高收入阶层的收入为当地职工平均收入的 400% 以上，中上收入阶层的收入为当地职工平均收入的 200% 以上，中等收入阶层的收入为当地职工平均收入 80%~200%，中低收入阶层的收入为当地职工平均收入的 50%~80%，最低收入阶层的收入为当地职工平均收入的 50% 以下。

基数法的前提是准确测定平均收入或中位收入，对数据准确性要求较高。目前我国对于居民收入的调查与申报由于工作量很大，再加上居民不仅有明收入，而且有“隐性”收入，要把居民的实际收入都搞准确，困难很大。

在这种收入线划分标准不统一且又有各自的局限性的情况下，导致目前住房保障的收入线划分处于一种不合理的状态，无法综合各种因素来确定合适的保障对象，以至于出现“应保的未保、不应保的却

被保了”的现象。

2、面积标准确定合理性不足

在设置保障性住房困难标准时，多数城市采用人均指标，即城镇人均建筑面积或人均使用面积低的一定比例做为保障标准，低于这个标准的住房困难家庭可以纳入廉租房保障。这种操作方法相对简单，但没有对家庭的人口结构、成员特征、身体健康程度等情况给予考虑，也没有考虑私密使用空间和公共使用空间不同性，用一个简单一刀切的面积标准来界定所有家庭的住房困难标准，人性化不足。

关于住房贫困救助标准的确定，国外和地区通常考虑家庭结构，例如英国、香港，按照单身成年人、夫妇、1个子女、第2个子女等分类，确定不同的标准。

随着保障性住房保障对象扩大至低收入家庭，一些城市又增加了对家庭资产的界定，如北京和广州市就设置了家庭净资产值准入标准。设置资产准入标准更显得科学化，因为之前如果家庭有一定的财产积累，将财产兑现仍能够维持家庭一段时间的必要消费，他们算不上真正贫困。如果没有资产准入标准，这类家庭被纳入保障性住房保障体系，对其它没有固定资产积累的家庭就显得不公平。而有关资产准入标准的设置还只是在少数大城市实施，随着我国经济增长和保障性住房制度的不断发展，其它城市也应效仿，设置资产准入标准。

3、户籍限制

1958年1月9日，第一届全国人大常委会第91次会议制定《中华人民共和国户口登记条例》，标志着以城乡分割为基本特征的户籍

制度正式形成。户籍制度导致了中国二元经济的形成，使得城乡人民在教育的方式、知识的来源、就业的条件、生活的福利、医疗的保障等方面存在巨大的差异，在住房保障方面更是不能幸免。目前我国的住房保障政策是以户籍政策为基础的，户籍制度限制了目前的住房保障停留在具有城市户口的人群上。一是因为城乡土地制度的差别，和户籍制度相关的正是农村的户籍决定着宅基地和承包的土地、山林等，而城市的户籍则需用交纳土地出让金的方式获得土地的使用权。土地与户籍形成了不可分离的对应关系。即使某些农业人口进了城，转为了城市户籍，其家中的宅基地与承包地并不发生减人减地的变化。于是城市中的住房保障就变成了只能以户籍所在地为基本依据的保障制度。即使同样是城市人口也因所在地城市的不同而决定，并非依其工作、生活而产生的人户分离的所在地决定。二是因为由于外来人口流动性大，使得操作起来困难，这也成为目前大部分城市住房保障将非户籍人口排除在外的借口。

现行《经济适用房管理办法》及《廉租住房保障办法》对居民申请保障性住房的首要条件便规定为要具有当地城镇户口。同样，在各地地方政府相应出台的住房保障办法中，无不有严格的户口限制。分析一些城市的住房保障进入条件，可以很明显的看出，具有本城市户口成为进入住房保障的必要条件之一。

虽然有深圳、上海两城市开始提出要将非户籍人口纳入到住房保障体系中来，但也只是停留在提议阶段，还未见成效和具体可行的操作方法，而且这种勇于创新的城市还少之又少。进入住房保障的必要

条件之一。

目前，随着城市化进程的加快，流动人口大量增加，尤其是过亿的流动群体，他们作为弱势中的弱势，住房没有受到任何保障。当然，这里所指的打工群体，绝大部分为农村户籍，他们本来就不在“城市居民住房保障”体系当中。但是，即使不考虑城乡二分法的公平问题，从现实的角度考虑，城市也需要这些农民身份的“市民”，这些人的生活也确实是城市社会的一部分，他们的住房问题，国家必须从全盘考虑解决，城市也同样应该承担一部分责任。

(五) 申请、审核和管理过程中存在的问题

1、廉租户申报信息甄别难

申请与审核过程中由于基层监管过程中存在工作量大、取证困难，缺乏有效的审核方式等问题存在，信息甄别存在难度，使得审核只能流于形式，导致保障性住房保障中存在不少的弄虚作假现象。问题具体可以从两方面加以分析：一方面，对申报信息的核查目前还没有一种有效的方法，基层管理机构无法了解申请户的真实收入情况。以申请者提供的收入证明材料为例，单位开出来的工资证明事实上不能说明真实的收入水平，因为一个家庭的收入来源不仅仅是工资收入，还有临时性收入、投资收入、获得赠与等等多种形式，特别是低收入家庭多从事的是一些临时性工作。而法律规定不得擅自查询个人的银行账户，加之民政、税务、房产管理部门之间没有形成信息共享机制，所以管理部门很难监督申请户的家庭收入。在这种情况下，基层管理部门只能通过入户调查、邻里访问等低效率的调查方法，不仅

耗时费力成本高，且收集到的信息往往不是很准确。另一方面，申请户申报不实的情况缺乏有效的惩处措施，助长了虚假申报的发生。现行的保障性住房保障有关法规对虚报的个人和家庭的惩罚力度不够，主要是以警告、责令退还、取消受保资格等一些相对较轻的处罚规定，这些规定无法震慑虚情况的发生。试想一旦被发现虚报而被取消资格或退还等根本对申请者造成不了什么损失，原本自己就没有资格得到保障。在这种轻处罚制度下，申请户通过利益权衡，很容易选择申报虚假信息。

2、存在寻租现象

社区街道办等基层组织人员与申请户可能存在着平日来往甚密的可能性，当社区街道办工作人员在申请户利益刺激下把持不住的情况下，就容易出现审核过程中产生寻租问题。诸如前面提到的 20 个人用 18 个 0 的身份证申请了廉租房，25 名“最牛宝宝”，领取廉租房补贴等事件，可能就是相关部门的暗箱操作。审计署对 19 省市的住房保障工作审计调查就发现了 5 名基层工作人员涉嫌弄虚作假骗取廉租住房租赁补贴的情况⁹。廉租户和管理人员都是理性经济人，都会想追求自身利益最大化，特别是当前对申请户申报不实的情况缺乏有效的惩处措施以及我国在对政府的监管上一一直处于薄弱状态，没有完善的监管体制，公共信息公开严重缺失的情况下，为寻租行为创造了便利。在权衡投机利益与成本下，一些人就钻了这个空子，冒险作案，采取将子女分开立户等办法，暗箱操作，私相授受，权钱交易，

⁹ 审计署:19 个省市 2007 年至 2009 年政府投资保障性住房审计调查结果公告，2010 年 11 月 17 日。

难免就出现寻租现象。

(六) 退出环节中存在的问题

1、受保家庭对退出保障性住房保障的认同度不高

虽然国家和地方的保障性住房相关法规都对保障的退出管理作出了明确的规定，但受保家庭对保障性住房退出的制度规定认同度不高，一些享受了住房保障的家庭在条件超过保障标准后也不愿退出保障性住房，是保障性住房退出管理工作实际操作起来面临的困难之一。根据对常德市 179 户受保家庭有关廉租房保障退的情况调查显示如下表，从表中得知不认同的比例超过了半数。

图表 31 廉租户退出意愿调查表

选择	只要收入达到退出标准，我就退	到时再说	不退
比例	37.6%	41.2%	16.5%

另据一份对北京市广渠门北里 1 号楼里廉租户做过问卷调查，发现廉租房住户普遍存在“没有想过有一天要腾出这个房子”的想法，由于这小区住得多是劳动模范和残疾军人及其家属，他们认为“对社会有贡献的人祖祖辈辈都该受到照顾”。有的人更加直截了当地说：“真要腾房，我们住哪儿去！本来低收入就买不起房。”小区里已有几位优抚家庭的持证人去世，但没有人退房¹⁰。主观意愿上不愿意退出保障性住房保障就会采取一些手段去隐瞒家庭情况，这无疑会加大保障性住房退出管理的难度。

2、对受保家庭收入动态监管难度大

¹⁰ 张敏：廉租房流转缘何遭遇尴尬，北京纪事，20080

对受保家庭的动态监管主要有两大类：一个是家庭收入变化及人均住房面积的改变，一个是受保家庭违规使用保障性住房房租和租赁补贴的情况。审计署抽查 22 个城市的廉租住房保障家庭中，有 x.32 万户未将租赁补贴按规定用于改善住房条件，而是用于家庭其他消费，使租赁补贴变成了“生活补贴”¹¹。对于将保障性住房擅自转租、借给他人居住、闲置、改变用途及欠租等这些违规操作的监控，显得相对较容易，因为这些违规操作是显性的，住房保障部门只要保证能够定期走访、抽查受保家庭，就比较能够清楚地发现是否存在这些违规行为。

而对于受保家庭收入的变化监控就要困难的多，原因来自多方面。首先，受保家庭对退出保障的认同度不高，他们会想方设法地去隐瞒家庭收入的变化情况。其次，受保家庭成员就业率低且工作不稳定，很多都是从事临时性工作，获取的是临时性(隐性)收入，对这种收入很难追踪。根据何灵、郭士征对上海 84 户廉租户的走访情况来看，70%的户主处于非就业状态，稳定就业者的比重仅为 11%左右，而且职业多以普通职员为主，无人在政府、企业管理领域就职¹²。对这些家庭只能通过工资统计出有稳定工作成员的收入，其它成员多是临时性工作，收入根本无法统计。最后，我国目前还没有一套有效的收入申报制度及收入核查体系，单纯依靠受保家庭主动如实申报家庭收入变动情况，往往难以达到政策目的，而入户调查等的收入核查方法效率较低，收集到的信息准确度也令人怀疑。

¹¹ 审计署:19 个省市 2007 年至 2009 年政府投资保障性住房审计调查结果公告，2010 年 11 月 17 日。

¹² 何灵，郭士征:廉租房保障退出机制:现状、问题与对策以上海市为例，华东经济管理，2010 (02)。

3、惩罚力度小，激励措施缺失

(1)法律规章层级低，惩罚力度小

目前对受保家庭违规行为的处罚主要是根据现行的《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》和《廉租住房保障办法》两部法规，而这两部法规只是部门规章，法律位阶比较低，执行起来权威性不足。且对违规行为的处罚力度也偏小，主要有警告、退回保障性住房，停发放租金补贴或者停止租金核减、退回租金补贴或补交租金，地方还有小额罚款及规定年限内不享受保障资格等处罚规定，这些对受保家庭根本起不到震慑作用。而国外发达国家和地区在住房保障领域都有相对完善的法律制度，英国在 1980 年前后相继颁布了数十部住房法规，有《住房法》、《住房与建筑法》等，美国自上个世纪 30 年代就先后出台了《住房法》、《住宅抵押贷款法》、《国民住宅法》、《住房与城市发展法》等和日本的《国营住宅法》、《住房金融公库法》等法律¹³，很好地保证了住房政策的实施。且国外和地区对住房保障退出管理中存在的违规行为处罚力度也大，我国香港地区对虚假申报等骗租行为，不仅停止租约，还可根据根据香港法例第 283 章《房屋条例》第 26 条规定予以检控，可判罚款 200000 港元及 6 个月监禁¹⁴。在香港虚报资料骗租行为属于违法行为，处罚力度高达监禁远超过内地处罚力度。

(2)激励措施缺失

¹³ 姚玲珍:中国公共住房政策模式研究，上海财经大学出版社 X003 年版，第 410 页。

¹⁴ 方贵跃:廉租房退出机制的探索与完善，法制与社会，2008 (06)。

目前在退出管理上主要采取强制性惩罚退出,处罚的焦点放在租金上,而受保家庭的经济实力本来就不济,很容易因为经济困难造成退出陷入僵局。因此,如何使受保家庭积极主动地退出保障性住房保障体系,而不是政府采取强制措施退出,是制度设计的出发点。当受保家庭条件得到改善时,会有向上流动的倾向,希望拥有一套属于自己的房屋或租住更好条件的住房。这就需要政府的政策扶持,多数国外和地区实行激励政策,英国政府实行“优先购买权政策”,鼓励公租房租住者按一定优惠折扣价购买租住的公共住房,我国香港地区实行“置业资助贷款计划”向合格的申请人提供免息贷款和按揭还款补助金¹⁵。因此我国政府也应因地制宜地制定受保家庭主动退出的优惠政策,通过低息贷款或贷款免息等政策措施鼓励受保家庭自行购房,及优先进入下一层次的住房保障体系。主动退出保障性住房保障的家庭可以得到政策优惠,而不主动退出的家庭不仅得不到政策优惠,一经发现得受行政处罚甚至法律责任,这样鲜明的对比,可以极大调动被保障对象退出保障的积极性。根据何灵、郭士征对上海廉租户关于“是否自愿退出保障”的问卷调查显示,多数廉租户只要给予一定的过渡时间或者激励得当还是愿意退出保障的。

4、保障性住房退出体系不完善

各地的保障性住房保障都设有准入门槛,准入标准往往也是退出标准,当一户家庭人均月收入超过了最低标准的上限,比如超过1元时按规定就得退出住房保障体系,但这种水平显然无力按市场价格进

¹⁵方贵跃.廉租房退出机制的探索与完善.法制与社会,2008(06)。

行住房消费，租赁市场上的房屋肯定要付出比廉租房高出许多的租金，微略的收入增加反而使家庭的生活水平降低了。这个尴尬问题道出了目前保障性房退出体系不完善问题，问题症结点在于：一是缺少一个合理的退出期限，期间没有详细的退出措施；二是退出后没有相应的配套制度，缺少与其它保障体系有效衔接。保障性住房退出要有一个合理的过渡期，《廉租住房保障办法》也规定家庭收入连续一年超出地方政府规定的收入标准就得退出保障的规定，故可以将退出过渡期设置为一年。大部分城市都按照规定设置了一过渡期以便被保障对象退出，而过渡期间的退出措施设置上有较大差异。以廉租房为例，上海推行租金补助累退政策，采取的是随着时间的推移，租金补贴逐步减少；天津采取租金缴纳累进政策，通过逐步加重廉租户的租房成本迫使其退出¹⁶。可仍有些城市根本就没有什么明细的退出措施，过渡期不采取租金更改，过渡期后一旦收入超过了当地标准就强制退出保障。这是因为这些城市没有设置详细的分层次的租金补贴标准，采用一刀切的补贴方式，低收入家庭无论困难等级一律按同一标准补贴，退出时自然无法按照家庭收入变化等级调整租金补贴。另一个问题的症结点是受保家庭退出保障体系后，无力通过自身能力解决住房问题，这就产生了夹心层的问题。对于这个问题的解决要在完善我国住房保障体系的前提下，通过前面提到的激励措施，采用政策优惠鼓励受保家庭进入下一道住房体系。

¹⁶方贵跃.廉租房退出机制的探索与完善.法制与社会, 2008 (06)。

二、中国保障房准入与退出机制的构建：政策建议

1、以住房可支付能力作为衡量标准

住房可支付能力 (Housing Affordability) 的概念缘起于 19 世纪家庭预算的研究。可以追溯到 1857 年恩格尔(E. Engel)用支出收入比来检验比利时工人家庭住房可支付能力的开创性研究工作。当时，人们根据长期的住房金融实践普遍地使用“一周薪水支付一月房租”的经验法则作为住房可支付能力的标准，并开始把住房支出收入比作为抵押贷款选择的标准，用于判断抵押贷款者的最大支付能力。但直到 20 世纪 80 年代，“住房可支付能力(Housing Affordability)”这一词目才被广泛采用，被用于政府的住房政策制定，并频频出现在北美、西欧的一些研究文献中。20 世纪 80 年代末期，经济合作与发展组织国家纷纷将市场辅助手段引入面向(中)低收入家庭的公房计划时，(中)低收入人群的住房可支付能力问题成为人们关注的中心。

国外学者从研究需要出发，提出了一些有代表性的住房可支付能力定义。住房可支付能力可以定义为一个家庭能够以一定的价格或租金享有住房，在第三方(通常是政府)看来，这种价格或租金不会给家庭带来非合理负担。赫尔钱斯克(H-ukhanski)认为一个家庭以超过一定百分比的收入来获取足够的、合适的住房，则存在住房可支付能力问题。弗里曼(Freeman)等指出住房可支付能力的内涵集中在住房支出与家庭收入之间的关系上，在一定比例标准以上的房屋被视为家庭收入不能承受。柏克(Burke)认为住房可支付能力是指在家庭能够支付住房支出的同时又能满足其他基本生活支出的能力。

但是斯通 (M. E. Stone) 认为 , 尽管住房可支付能力这一概念被世界范围内的媒体与政府决策者广泛引用 , 但住房可支付能力的内涵仍然模糊 , 更缺乏官方清晰、统一的定义。许多经济学家倾向于将住房可支付能力定义为在没有住房状况限制的情况下一个家庭支付住房成本的能力。他们指出 , 任何关于住房可支付能力的定义都应该考虑住房与非住房消费之间的机会成本 , 这是可支付能力的一个本质特点。

自可支付能力的概念出现以来 , 人们一直在探索住房可支付能力的测度方法 , 这对于住房政策的制定有着重要的意义。柏克指出 , 住房可支付能力的测度可以应用于 : 第一 , 判定潜在的贫困人口以确定住房补贴标准 ; 第二 , 评价住房制度 , 如公共住房供给、联邦租金补助等 ; 第三 , 评判住房补贴获得者的福利 ; 第四 , 指导可支付住房的供给。

柏克将住房可支付能力的测度方法分为两大阵营 , 即 “住房优先” 和 “非住房优先” 。“住房优先” 是指住房在家庭预算中摆在第一的位置 , 其他消费则放在其次 ; “非住房优先” 则相反。国外使用 “住房优先” 的测度方法比较普遍 , 具体又有两种方法 , 第一种是住房支出收入比法及房价收入比法 ; 第二种是剩余收入法。

住房支出收入比法(OTI)。采用住房支出收入比来测度居民住房可支付能力产生于 “一周薪水支付一月房租” 的经验法则。马克·罗宾逊(Mark. Robinson)等指出住房支出收入比法主要应用于两类家庭 , 一类是租房户 , OTI 又称为租金收入比 , 其计算公式为 : 租金稼

庭收入;另一类是自有房户(或购房户),衡量住房支出是否超出其可支付能力,其计算公式为:月抵押支付款用收入*100%。

对于 OTI 方法的优缺点,马克·罗宾逊等指出 OTI 法计算简单,易于理解,数据容易获取,但也存在很多缺点⁴¹。首先,不能全面地反映住房开支的支付能力,例如一些低收入家庭甚至不能将 20% 的收入用在住房开支上,而一个高收入家庭可以将 50% 的收入用于住房开支后仍能维持较高的生活水准;其次,衡量家庭补助的效果不一,例如对于相同 OTI 的家庭的补助相同,一个家庭有 4 个小孩,另一个家庭有 1 个小孩,效果很显然不一样;第三,没有考虑住房质量的差异性;第四,OTI 法仅考虑了当前的住房可支付能力,住房价值、利率、收入被固定在某一个时点,而这些变量是在不断变化之中的;第五,未考虑社会福利对住房可支付能力的影响。

M. E.斯通、P.塞尔曼(P. Thalmann)、柏格顿(Bogdon)和坎那(Can)等认为在计算住房支出收入比时,一些因素在支出收入比中被忽略,如住房位置、可及性等。R.费尔德曼(R. Feldman),H.米歇尔(H. Michael)和 C.里贝卡(C. Rebecca)指出 OTI 法不能解释家庭偏好的差异性。H.米歇尔和 C.里贝卡还提出,租金收入比用于国际间的比较仅是对可支付能力粗略的比较,否则会歪曲当地的实际情形。

房价收入比法(PIR)。赫尔钱斯克指出,虽然价格收入比指数缺乏坚实的理论基础,但仍被人们在政策研究和大众媒体中普遍使用,很典型的用法是计算一套标准住房单元的中位数(或平均数)市场价格与中位数(或平均数)家庭收入(税前或可支配收入)的比率,以测度

住房支出占到收入的相对份额。

PIR 方法简单明了，应用较为广泛。克姆(Kin)、特瓦瑞(T iU ari)和帕瑞克(Parikh)，邦廷(Bunting)等学者用其进行地方住房市场分析。雅玛塔(Yamada)用 PIR 法进行了住房可支付能力的国际间比较。华莱士(Qallace)，D.A.史密斯(D. A. Smith)用房价收入比分析了可支付住房政策。W.P.斯特斯曼(W. Paul Strassm -ann)将其应用于基于时间序列的美国跨区域住房可支付能力趋势预测。R.G.奎克亚(R. G. Quercia) 等还用 PIR 法评价购房者信用能力。

然而，P IR 法因其内在缺陷而遭到强烈批判。K. E.汉考克(K. E. H ancock)指出，房价收入比不能区分个人观念与社会标准的差异。P.塞尔曼研究发现，用房价收入比将失掉很多有用的信息，进一步分析不同情况下群体的住房消费特征，发现超过三分之二的家庭面临着租金负担。陈迪翔认为，它测度的是总体水平，且过于简单，住房可支付能力不是一个“高房价”或“低收入”的简单问题，它取决于消费者主观性与社会预期、环境等。

剩余收入法。剩余收入法的应用实践在美国，但其理论基础建立在英国。怀特里德(Whitehead)认为可支付能力实质上是住房与其他产品和服务的机会成本，机会成本是剩余收入法的根本逻辑基础。K.E.汉考克也指出所有关于可支付能力的描述从本质上看是对机会成本的描述。这两位学者的研究创立了剩余收入法的理论基础。

M.E 斯通指出非住房消费受住房支出后的剩余收入所限制，如果一个家庭在支付住房开支后不能满足基本水准的非住房需求则被认

为存在住房可支付能力问题。剩余收入法强调收入、住房成本、非住房必需品成本之间的相互作用。M.E.斯通还提出了剩余收入法的计算公式为：住房可支付水平=收入—非住房必需品—个人税。

M.E 斯通的研究发现，剩余收入法对家庭组成、收入差异比较敏感。例如，有两个家庭，一个家庭只有 1 个人，另一个家庭由夫妇和 3 个小孩组成，很显然，规模大的家庭在非住房必需品上花费更多才能达到相当的生活质量。意味着在家庭收入相同的情况下，规模大的家庭花费在住房上的开支更少些。在这种情况下，比率法不能准确地衡量可支付能力的水平，而剩余收入法作为一种浮动计算方法，测度因规模类型、收入不同的居民住房可支付能力更具有科学性。M.E 斯通同时也指出，目前剩余法还没有被广泛地理解、接受，但因其坚实的理论基础，迟早会对传统范式的住房可支付能力测度方法提出挑战。

2、政策建议

第一，加大审核力度。住房保障审核工作量比较大，以郑州市为了解和掌握低收入家庭的人数、收入、住房现状及需求情况为例，调查除动用各级房管部门的工作人员外，还聘用 800 名督导员，2600 名调查员和 600 名数据录入员，花费近 3 个月才完成¹⁷。当然这次是摸底调查，相对一般的申请审核工作，量显得大些，但足可以说明审核工作的复杂性。况且社会区组织工作人员有限，专业化也略显不足，所以在审核力度方面就是显得力量不足。因此，各级审核部门应

¹⁷李岚:我国廉租房准入一与退出管理中存在的问题及对策[，河南科技，2010(4)。

联为一体，有效组织，加强审核的强度和频率。这就要求加大操作和管理层人力，据李欣欣统计，我国从事住房保障工作的专职人员与城镇人口的比例为 1：17 万人，而香港这一比例为 1：600 人¹⁸。而香港的经验表明：人员配备齐整和专业化的管理机构不仅可以提高工作效率和管理水平，而且可以切实保证住房保障审核过程的公正性。同时加强对审核人员的培训，普及审计与统计等基本知识，将过去审核过程中发现的一些违规案例作为典型告之审核人员预防再次发生等，提升审核的专业程度。

第二，建立有效的审核办法。入户调查、邻里访问等方法效率低下，还会碰到有关单位和个人不予以配合的情况，因此，建立和完善我国的个人信用体系和建立一套有效的收入核查体系就显得十分重要。我国个人信用体系的建设可以效仿美国的做法，采用一生一号的模式，每个有经济活动的人都只拥有一个信用记录号码，记录每一笔收入、纳税、借贷、还款等经济活动。从事每项经济活动前都得出示和登记这个号码，而且每一个审核机构都有权调出这份记录进行核实，因此这个号码就相当于一张经济身份证。有了个人信用体系，家庭收入状况就能较为轻松地获得，廉租房保障审核就简单易行多了。而目前上海建立的“居民经济状况核对系统”对如何建立一套有效的审核办法具有实际的借鉴意义，而且根据上海市的数据显示，这个系统对廉租房保障信息审核非常具有效果。因此全国其他一线城市可以效仿上海建立“居民家庭经济状况评估中心”，联合民政、社保、

¹⁸ 李欣欣:建立和完善保障性住房进入与退出机制的国外经验借鉴及措施，经济研究参考，2009(07).

税务、房管、银行等部门共通建立“电子比对专线”，在保护好申请户的隐私前提下，查询申请户的存款账户、股市账户、纳税记录、房产登记、公积金缴纳等情况¹⁹，将这些信息做为审核过程的参考依据，以达到有效审核的效果。

第三，监督管理，加强监管防止寻租现象发生。加强部门间相互监督。申请审核过程中的管理部门涉及到街道办事处或者镇人民政府、建设(住房保障)主管部门与民政部门，每个部门都相对独立，审核过程每个部门都有一定的自由裁量权，有了权力就会想寻求自己的价值。政府官员也是经济体，他们也想追求自身利益最大化，审核过程得花费人力、财力，要付出经济成本，当某“寻租人”使以金钱利益“求助”时，难免部分官员会把持不住这份诱惑而滋生腐败。这就要求部门加强管理，防止部门官员为了金钱利益而滥用权力。同时权利腐败可能不仅仅停留在管理人员层面，有可能是部门领导或整个部门连通一气，权力勾结，这时部门内的监督管理就起不到作用了，此时就要加强部门间的相互监督作用。审核过程得通过层层审批，每个部门对申请者的情况都有个大概的了解，当发现另外一个部门的审核结果有明显疑问时，可以对这个部门提出质疑，也可以直接向上级主管部门反应，这样部门间就可以起到相互牵制作用，有效防止部门内的权力腐败现象。上级加强对下级的监督。我国廉租房保障工作是省级负总责，市县抓落实，设区市将工作分解到各区。住房保障工作层层分解，层层落实的形式，可以最大限度发挥当地部门对当地情况熟

¹⁹李岚:我国廉租房准入与退出管理中存在的问题及对策卜浏南科技, 2010(4).

悉的优势。然而，层级越多，涉及越多的管理部门，对管理部门的监管的难度也越大。这就要求分层严格管理，上级加强对下级的监督管理，市级强化对区级的管理，省级加强对市级的管理。当前在住房保障责任落实问题上，地方引入了人民代表大会监督机制，要求政府每年在《政府工作报告》中向同级人大报告工作完成情况，可这种监督属于事后监督，要想更好地发挥监督作用，就不应该仅停留在事后监督，更多的采用事中的、实时的监督，及时发现问题，及时纠偏²⁰。十二五政府工作报告中强调问责机制，住建部正细化制度考评、约谈、问责具体方法，这对廉租房保障无疑是个利好消息。

第四，信息公开接受大众的监督。审核过程中信息的不公开是出现权力腐化和如此多的不公正情况的很大一部分原因。这里所指的信息公开不仅仅指审核过程中对申请家庭的收入与住房状况的信息张榜公示，更重要指相关主管部门在审核过程中相关操作流程及所有环节所涉及的信息公开。应将这些信息暴露在公众的监督之下，通过群众的雪亮的眼睛去发现其中不法行为和暗箱操作。具体的监督方式包括廉租房主体申诉制度：申请户对主管部门的审核不满意，认为其中存在不公正现象可以向主管部门的上级部门申诉，上级部门应对申请户反应的情况进行彻查；公民监督：采用有奖举报等方式鼓励民众大胆揭露廉租房建设中的违规操。另外允许运用新闻媒体等社会舆论力量，新闻媒体可以深入跟踪了解廉租房建设、审核及分配等一系列过程中主管部门相关事宜，发现问题及时报道。

²⁰ 陈国俊:我国廉租房建设中的政府责任研究，华东师范大学硕士学位论文,2009年。

第五，加大对虚假信息申报和寻租现象的处罚力度。现行的廉租房有关法规对骗租行为的处罚仅仅停留在警告、责令退还、取消受保资格的阶段，相比骗租所换来的收益这些处罚都显得微不足道。因此必须实行更为严厉的虚报处罚措施，提高违法者的违法成本，在事后处罚的同时实现事前震慑，让骗租者知道冒风险得付出大的代价，虚报信息者自然而然就会减少了。《廉租住房保障办法》规定，廉租房保障相关部门工作人员，在管理工作中滥用职权、玩忽职守、询私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。这次审计调查发现并向有关部门移送违法犯罪案件 1 起，依法查处了相关涉案人员，1 名副厅级和 1 名正处级干部被依法逮捕，被开除党籍和公职；1 名正处级干部被行政撤职和留党察看 2 年；1 名开发商被依法逮捕、另有 1 名被取保候审。就是要做到严格执法，对于申请审核过程中的寻租现象，要发现一起，严处一起，通过法律的权威震慑不法部门与官员，杜绝寻租现象发生。

第六，完善的退出机制，加强管理队伍的建设。廉租房管理队伍涉及到街道办事处(镇人民政府)、民政部门和房管部门，多部门同时管理，如果部门间联系工作做得不够到位的话，难免出现政出多门，管理混乱的现象。而廉租房管理问题专业性较强，必须有一支专业化的管理队伍给予支持，可以从各部门中挑选出专业素质强的人员组成专业性的监督管理机构，专门负责对廉租房的监督管理工作。这样做的优势有：可以加强各管理部门的相互联系，专业化的管理机构成员来自各部门的精英，可以综合各部门的专业素质。二是专业性的监督

管理机构与其它管理部门相对分离，之间可以起到相互监督的作用。其职责主要包括：加强对群众宣传教育工作，制定规范的监督调查程序、调查内容，对申请廉租房保障的家庭资格进行审查，负责对家庭收入及住房情况的动态跟踪，监督受保家庭对廉租房的使用情况，负责对媒体和群众投诉的内容进行审查核实，加强对其它廉租房管理部门的监督等。我国香港地区就设置有专业化公共住房管理机构；房屋委员会，主要承担香港公共住房的计划与兴建的任务，而其下设的房屋署主要担负政策执行和一些实务工作，评核各类公共房屋资助计划的资格准则、审核公房住户的家庭资产状况，提供房屋贷款和津贴等方面²¹。香港经验证明，职责分明和专业化的管理机构一方面可以提高工作效率，另一方面切实保证审核过程的公正性和公共房屋资源分配的公平性。

第七，建立有效的家庭收入动态监控制度。有效的家庭收入动态监控制度是一个复杂的系统工程，包括以下几个方面：(1)建立个人信用制度。目前我国信用制度建设刚刚起步，政府应该强制推行个人信用制度。推行建立个人基本账户形式信用档案，档案记录个人基本资料、经济信用资料、个人社会信息及特别记录。个人基本资料与其居民身份相对应，每人对应一个信用档案；经济信用资料记录一个人一生中每一笔收入、就业、享受的福利待遇等相关经济活动；个人社会信息及特别记录记录一个人不良的或者是良好的社会记录，特别是在经济活动方面的记录，作为评定一个人信用等级的依据。再应运信

²¹ 刘黎辉、童中贤:城镇廉租住房保障的出机制探讨，住房保障，2008(6)0

息技术手段，将信用档案电子化，实行全国联网，信息共享。在对廉租户家庭收入进行审核时，只要调出电子信用档案加以核对。(2) 加强廉租住房档案管理。管部门可以建立一户一档的廉租住房电子信息库，将廉租户的申请、审核、实施保障及年度复核等有关材料记录在案，包括家庭收入证明、家庭住房情况证明，工作人员入户核查记录，租住房租金补贴合同或实物配租合同，家庭收入、住房状况变更记录和年度复核记录等，并根据年度复核结果对档案及时进行调整变更。这样档案中记录的真实数据、调查报告、统计分析数据表等可以为相关管理提供决策参考依据，做到有的放矢，目标明确。同时将廉租住房电子档案网络化，建立廉租住房信息化系统，完善廉租住房信息披露制度。(3) 建立完善的收入核查体系。全国效仿上海建立“市民经济状况核对系统”，基层受理窗口收到申请材料、进行简单初核后，都将材料送至居民家庭经济状况评估中心进行最终的核对。保证系统的跨地区的动态监控，将核对系统与个人信用档案及廉租住房档案进行整合，建立全国联网的个人征信管理体系，实现全国性、多部门间的信息共享与合作。

第八，完善退出体系，采用“逆向递减”补贴解决福利倒置。当前保障性房退出体系还不够完善主要表现为：退出期间缺乏详细的退出措施用于消除受保家庭的福利倒置；退出后缺乏相应配套制度，受保家庭得不到其它住房保障。

采用“逆向递减”补贴解决福利倒置，具体有两种方式：一种是对收入稍高者少补，而对收入较低者多补；另一种是随受保家庭收入

水平提高实行新的租金标准的调节机制。采用这种差额补贴好处在于更能体现保障性住房保障的公平性，让更需要重到保障的对象受益更大。第一种方式要求在分配过程中确定一个详细的打分细则，以确定科学的排序规则，再分成若干等级，确定给予补贴的优先顺序和补贴档次。以廉租房为例，广州市采用这种方式，在轮候分配程序上设置了详细的轮候打分标准，按照评分高低发放补贴或配租，分数相同的，通过摇珠方式确定先后顺序，对租赁补贴制定了明确的等差补贴办法，根据家庭收入情况确定不同等级的补贴系数。当家庭年人均可支配收入从 4681-5680 元的增长到 5681-6680 元时，就可以调节补贴系数，这样不仅可以合理分配公共资源，也可以形成良性的退出机制。

实物配租的租金标准调节机制在具体实施过程中有两种政策：一种是租金补助累退政策，如上海对廉租户设置了六个月的退出过滤期，前三个月享受原租金补贴的 80，后三个月租金补贴减至原标准的 50；一种是租金缴纳累进政策，如天津对前半年不能按时退出的廉租户，从次月起按届时配租租金的 200%收取房租，如在第 12 个月内仍未腾退的，从次月起按配租租金的 300 收取房租。有时如果原配租租金显得过低的话，也可以采用新的租金标准，如自规定退回廉租房起，6 个月内的，按公房租金缴纳；6-9 个月内的，提升租金 150%，9-12 个月的，提升 200%，甚至接近市场租赁价格，最后迫使廉租户退出廉租住房。

参考文献：

1、Cummings, Jean L., and Denise DiPasquale. 1999. The Low-Income Housing Tax Credit: An analysis of the first ten years. *Housing Policy Debate* 10:251–307.

2、Struyk, Raymond J., and Marc Bendick, eds. 1981. *Housing vouchers for the poor: Lessons from a national experiment*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

3、Susin, Scott. 2002. Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of Public Economics* 83 (January): 109–52.

4、U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census. 1991. *American housing survey for the United States in 1989*. Current Housing Reports. Series H150/89. Washington, D.C.: Government Printing Office.

5、Wallace, James E. 1995. Financing affordable housing in the United States. *Housing Policy Debate* 6:785–814.