

中国经济改革研究基金会资助项目

(保障性住房制度研究分课题研究报告)

项目题目：我国廉租住房保障模式选择及管理策略研究

负责人：周京奎

单位：南开大学经济研究所

完成时间：2012年3月29日

目录

第一章 住房保障制度形成的背景分析	1
第一节 经济背景.....	1
第二节 社会背景.....	2
第三节 我国的特殊社会、经济背景.....	3
第二章 国外最低住房保障模式类别	6
第一节 廉价实物配租模式.....	6
第二节 货币租金补贴模式.....	7
第三章 实物配租与货币补贴模式比较	9
第一节 补“砖头”模式.....	9
第二节 补“人头”模式.....	10
第四章 我国廉租住房供给模式及相关政策选择	14
第一节 我国廉租住房供给模式选择.....	14
第二节 廉租房来源渠道分析.....	14
第三节 实物补贴向货币租金补贴过渡的设想和措施.....	16
参考文献	18

第一章 住房保障制度形成的背景分析

第一节 经济背景

住房保障制度形成的经济背景主要是以下两方面：

一、在市场经济条件下，职工收入差距始终存在，在发展中国家还有扩大之势

纯粹的市场经济要求按要素分配，主张用生产要素的边际生产力或者说边际贡献作为收入分配的依据。西方主流收入分配理论的代表人物马歇尔认为市场经济中的收入分配决定于各生产要素在联合生产中基于生产的技术条件而产生的实际贡献，因而收入分配是一个与制度结构或制度安排无关的价格决定过程，各要素在分配过程中取得的收入总和恒等于各要素在生产中对总产出的实际贡献的总和。但每个劳动者的先天禀赋和后天努力不一样，这将导致他们在进行社会生产过程中所投入的生产要素的质和量都将存在很大差别，也即其投入要素的边际贡献存在差别，这是市场经济条件下国民收入的初次分配不均，出现贫富差距的基本原因。在市场经济高度发达的美国各阶层的收入极其悬殊。20世纪80年代初，大公司经理的年收入是普通工人的42倍；而到20世纪末，此差距已猛增到531倍。据统计，美国的百万富翁也就280万人左右，有近5500万人处于美国官方公布的贫困线以下。

一些发展中国家在力争推行工业化的过程中也不可避免的导致了收入的差距拉大，其中最典型的国家之一就是巴西。在新自由主义的经济理论指导下，巴西的“涓滴（Trickle Down）效应”基本上是以牺牲穷人的利益来发展经济。以衡量收入差距常用的指标基尼系数来看，巴西的基尼系数已经超过国际警戒线0.4的标准，达到了0.6以上，财富高度集中在少数人手中，5%最富有的人口占有30%以上的国民收入。在上世纪中叶，巴西5%最富有的人的平均收入相当于50%最贫穷的人的17倍左右，而到上世纪后期，该差距达到了30倍以上。随着其经济自由化的不断深入，其贫富差距在急剧扩大。除巴西外，阿根廷、玻利维亚、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥和巴拿马的平均基尼系数也超出了国际警戒线，达到了0.4以上。

二、房价上涨是普遍规律，低收入者买不起房已是现实

20世纪90年代中期以来，主要工业化国家如西班牙、爱尔兰、英国、澳大利亚、美国、法国、意大利、加拿大等国家的住房价格都出现了快速上涨。其中，爱尔兰、英国、荷兰、挪威、丹麦、法国、瑞典和美国等国，实际房价的累计涨幅大概是历史上涨记录的2-5倍，具体见表1。全球房价上涨呈现出三大特点：一是实际房价的累计涨幅与上涨持续时间都是空前的。二是主要国家房价同向变化的程度呈高度一致性，具有相近的同步性、波动性及周期性。三是房价上涨的趋势一定程度上与经济周期表现相背离。¹

在过去的十多年中，我国城市居民的住宅需求得到巨大释放的同时，住宅价格也在1998-2008年间呈现持续上涨态势，住宅市场出现了价格和需求的“双升”现象。据统计，1998-2003年，同上一相比，全国房屋销售价格指数在100-104.8之间，2004-2008年，该价

¹ 陈建、陈英楠，近十年全球主要国家房价波动的特征及驱动因素——基于经济学文献的分析，经济理论与经济管理，2009，(10)。

格指数在 105.5-109.7 之间。²在金融危机的冲击下，2009 年前两个季度房屋销售价格指数分别为 99.5、98.9，房地产价格首次出现了下降的趋势。但在国家一系列支持政策，如住房消费贷款七折优惠政策、下调项目自有资本金比例等政策的支持下，房地产市场迅速回暖，2009 年第 3 季度、第 4 季度房屋销售价格指数分别为 101.9、105.8，并且呈现了非理性上涨的态势。以 2010 年 4 月为例，70 大中城市新建住宅价格同比指数为 111.48。³

表 1 世界主要国家房价波动状况（1970 年第 1 季度-2005 年第 2 季度）

国别	平均上涨期 (季度)	平均涨幅 (%)	最长上涨期 (季度)	最大涨幅 (%)
美国	17.0	15.3	23	17.0
日本	34.5	67.0	54	77.6
德国	21.3	12.1	27	15.7
法国	35.5	32.1	44	33.0
意大利	34.5	81.9	44	98.0
英国	18.3	64.2	30	99.6
加拿大	15.5	31.6	27	66.5
澳大利亚	14.3	31.6	32	84.7
丹麦	25.0	44.3	37	56.5
芬兰	25.7	61.9	40	111.8
爱尔兰	29.0	40.8	46	53.9
韩国	12.5	29.0	15	33.5
荷兰	33.0	98.4	33	98.4
新西兰	15.8	37.3	22	62.7
挪威	14.0	33.7	16	56.3
西班牙	15.0	63.6	23	134.8
瑞典	19.0	35.8	22	42.5

资料来源：Girouard N, Kennedy M, Van den Noord, P, André C., Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals [Z], OECD Economics Department Working Paper, 2006, (475).

在房价上涨的同时，居民的收入差距很多国家还有扩大的趋势。不断上涨的房价使得低收入阶层买房难以实现，他们的居住问题如不能解决好，会导致大量贫民窟的出现，这不仅影响到一个国家的经济建设，严重时会成为巨大的社会问题。

第二节 社会背景

住房保障制度的形成还有其深刻的社会背景，主要表现在以下两方面：

一、随着社会的进步，对弱势群体关怀成为时尚

早在 20 世纪 50 年代英国著名的社会学家和社会政策专家马歇尔全面论述了公民权理论，为西方国家关心弱势群体的福利政策提供了重大的理论支持。他认为公民权由公民的民事权利、政治权利和社会权利组成，而社会权利主要体现在教育制度和社会福利方面，即意味着所有拥有完全公民资格的公民都有享受社会服务和社会福利的权利。

² 数据来源于：《中国城市(镇)生活与价格年鉴 2009》。

³ 数据来源于：《中国经济统计快报 201002》、《中国城市(镇)生活与价格年鉴 2011》、《中国统计月报 201109》。

目前国际上关注的弱势群体主要包括第三世界的难民、国际间的迁徙工人、季节工人、流离失所者和武装冲突中的儿童、妇女或平民、少数人群体等。各国传统解决弱势群体的办法主要有两种：一是收入保障和福利服务，立足于满足基本生活需要；二是以市场就业为取向的就业服务。

西方发达国家对弱势群体关注已成政府工作热点。法国政府用于弱势群体的支出较大，2001年法国政府用于社会保障的支出为1447亿欧元，其中44%用于养老，29%用于健康，21%用于家庭补贴、就业补贴和失业补贴，6%用于大风险补贴，如死亡和大病。在美国，政府采取了一系列措施来扶持弱势群体，比如严格实行城市最低工资标准制，实行失业保障制度，还有食品补助计划和医疗补助计划等，此外，政府还设有专门为低收入家庭提供住房补助以帮助他们购买住房的法律机构。长期以来政府实施积极扶持弱势群体的经济政策对调节收入差距、促进社会稳定与和谐方面取得了一定成效，缓和了社会矛盾。

我国近年来对弱势群体的关注也日益加强。党中央十分重视社会保障体系建设和下岗职工再就业问题，提出落实“两个确保”和城市低保，把安排好困难群众工作和生活摆到了十分重要的位置。各级劳动保障部门在做好三条社会保障线的衔接工作的同时，加大监察执法力度，加强医疗保险服务管理。通过落实优惠政策，实施再就业援助行动，加强有针对性、有组织的职业技能培训，完善就业服务机制等措施，基本构筑了现阶段具有中国特色的社会保障体系，对缓解和消除弱势群体生产和生活困难发挥了重要作用。

二、社会保障制度普及

早在20世纪中期开始，包括社会救助、社会保险、社会福利等的现代社会保障制度在欧洲、美洲和亚洲工业化国家就开展起来，瑞典和美国等先后将社会保障形成国家制度，先后推出一系列社会保障措施。第二次世界大战后英国1948年提出“福利国家”口号，并通过了一系列社会保障法案加以辅助。欧洲各国以至于亚太地区发达国家纷纷仿效。50—60年代，发达国家出现了建立广福利、高福利的“福利国家”热，在经济大发展过程中，发达国家社会保障得到了全面发展。特别是以北欧国家为典型的高福利开始出现，使得社会保障制度进入了新的历史时期。70年代的“石油危机”使西方发达国家进入了经济滞胀时期，对社会保障的认识发生了新的变化。因为社会保障制度不仅比“福利国家”口号具有更确切的内涵，而且“福利国家”也需要借助社会保障制度的实施才能实现，所以，进一步扩大社会保障的外延，就成为经济发达国家改革国家福利制度的一项重要措施，社会保障概念也随之变得更加宽泛。今天，社会保障意义相对宽泛，从广义上看，社会保障的概念包括了社会福利、社会保险、社会服务等子概念，是一种广泛意义上的保障或社会安全系统。

第三节 我国的特殊社会、经济背景

我国现代意义上的住房保障制度将在社会主义市场经济制度大前提下逐步形成发展起来，与其他国家不同，我国的住房保障制度的形成主要有以下两方面的特殊背景。

一、社会背景

在传统体制下，我国住房普遍实行福利制，按官本位分配，低收入者没有分房资格，或者分得很少，他们的住房条件相对很差，有的甚至没房住。改革开放以后实行住房制度改革，由

于是以原住房为基础，所以改革的实惠他们得不到。直到上世纪 90 年代中期实行货币化分房，把住房推向市场，他们更买不起房，他们的住房问题更难，成了一个严重的社会问题。这就是我们建立住房保障制度的特殊社会背景。

二、经济背景

我国实行的有中国特色的社会主义市场经济，即以公有制为主体，多种所有制经济共同发展，以按劳分配为主体，多种分配方式并存的经济制度。这种制度允许一部分人或地区先富，带动后富的人或地区，最终达到共同富裕。在这个政策实行的初级阶段，势必会出现收入的差距。根据多项调查统计的结果，我国城乡合计的居民收入的基尼系数已达 0.45 左右。另一方面，财富集中的现象也越来越明显，据 1997 年由国家统计局等六部委联合进行的城镇生活调查结果显示，占总调查户 8.74% 的富裕家庭拥有 60% 的金融资产，人均月收入 and 支出不足 100 元的家庭占总家庭样本数的比例则超过 6%。对此，政府必将有所作为，对低收入者实行住房保障制度，这不仅确保人民群众安居乐业，而且是保障国民经济正常运行与健康发展必不可少的措施。

三、政策背景

2005 年国务院先后出台了针对住房市场调控的新、老“国八条”，老“国八条”重在警示，一是高度重视稳定住房价格；二是切实负起稳定住房价格的责任；三是大力调整住房供应结构；四是严格控制被动性住房需求；五是正确引导居民合理消费需求；六是全面监测房地产市场运行；七是积极贯彻调控住房供求的各项政策措施；八是认真组织对稳定住房价格工作的督促检查。新“国八条”重在操作，一是强化规划调控，改善住房供应结构；二是加大土地供应调控力度，严格土地管理；三是调整住房转让环节营业税政策，严格税收征管；四是加强房地产信贷管理，防范金融风险；五是明确享受优惠政策普通住房标准，合理引导住房建设与消费；六是加强经济适用住房建设，完善廉租住房制度；七是切实整顿和规范市场秩序，严肃查处违法违规销售行为；八是加强市场监测，完善市场信息披露制度。

2006 年国务院又做出了房地产行业的第二次调控，出台了“国六条”，其具体措施一是重点发展中低价位、中小套型普通商品住房、经济适用住房和廉租住房；二是严格执行住房开发、销售有关政策，完善住房转让环节税收政策；三是合理控制城市房屋拆迁规模和进度，减缓被动性住房需求过快增长；四是加强房地产开发建设全过程监管，制止擅自变更项目、违规交易、囤积房源和哄抬房价行为；五是加快城镇廉租住房制度建设，规范发展经济适用住房，积极发展住房二级市场和租赁市场，有步骤地解决低收入家庭的住房困难；六是完善房地产统计和信息披露制度，坚持正确的舆论导。

“国六条”在“国八条”的基础上又进一步强调了调整住房供应结构方面的内容，强调抑制高档商品房的开发，多渠道满足普通老百姓的住房需求，从土地供应和开发审批角度加大普通住房的供应量；建立低收入家庭住房保障制度，加强廉租房制度建设，加大廉租房建设规模，这对我国住房保障制度的长足发展必将产生推动作用。

四、住房保障制度与传统住房制度的本质区别

我国现行的住房保障制度与传统的住房制度虽然都是对居民住房的福利形式，但二者存在着本质的区别，主要是在保障性质、保障对象、组织形式和保障程度上存在不同。

（一）保障性质

1. 传统的住房制度

传统的住房制度是与我国传统的计划经济相伴而生的住房制度，是国家在城市住房方面的一项主要制度，具有普遍性，按“官本位”分配的特征。这种住房制度对消费者不存在激励性，

使人们产生“等”、“靠”、“要”的思想，容易导致“养懒人”的结果。

2. 住房保障制度

现代的住房保障制度是在社会主义市场经济的条件下产生的，是“保护”和“激励”的和谐统一，具有保障对象特定性、组织形式多样性的特征。其直接目的是保障低收入者的基本生存条件，同时又能激励社会成员积极劳动和工作，有利于实现公平和效率的统一。

（二）保障对象

1. 传统住房制度

传统的住房制度所针对的是所有城市国有企事业单位的职工，根据职工工龄、资历和职位的不同获得一定大小的住房。

2. 住房保障制度

现代的住房保障制度的直接受保对象是城镇丧失劳动能力或者收入低下、无力购房的人。对农村居民的住房保障政策尚未建立，对象主要是城镇低收入者或无收入者。

（三）组织形式

1. 传统住房制度

传统的住房制度将职工工资的大部分或全部扣除，将所“归集”的资金用作住房建设。职工获得住房所参考的因素主要是工龄、职位、婚否等，几乎不存在任何竞争机制。

2. 住房保障制度

现代的住房保障制度基本有两种组织形式：一是政府投资兴建保障性住房，以低于市场的租金或房价出租或出售给城镇低收入者；二是政府直接给城镇低收入者提供住房补贴，让其在市场上租用或购买商品住房。

第二章 国外最低住房保障模式类别

第一节 廉价实物配租模式

廉价实物配租模式是政府通过向房地产开发商提供财政补贴或者政府直接自建的形式建造公房，并根据一定的标准将所建公房以大大低于市场水平的租金租给低收入者，以保障低收入者的住房。综观国内外的实践，廉价实物配租模式是一种基本的、早期比较普遍的住房保障模式。

美国早期的住房政策始于 1934 年经济大萧条之后，直至上世纪 70 年代末这一阶段，美国住房政策的主要内容是由中央政府出资，由地方政府建造公共住房，或者政府通过优惠政策鼓励开发商建造公房，以供低收入家庭租用。在全美 3000 多个城镇，政府兴建了 130 万套公房，解决了 400 多万户低收入家庭的住房问题。美国政府对公共住房的租金是有严格控制的，长期以来，公房租金只占低收入家庭收入的 25%。

二战后，联邦德国为解决中低收入者的住房问题，对私人开发商进行大量补贴，建造了相当数量的福利住房。这种住房的房租不受市场价格波动的影响，房租只能按政府规定的标准确定，一般比市场房租低 1/3 到 1/2，约占家庭收入的 30%。这类住房的租赁对象为低收入者、多子女家庭、残疾人及老年人。

日本在二战后也开始推行公共住房政策。为解决低收入者的住房问题，日本政府推行公营住房的建设。公营房只提供给收入水平在平均收入的 1/3 以下的低收入者，这一阶层的家庭享受政府提供公营住房的福利，支付低租金。对于更低收入的家庭，则根据家庭收入的多少相应地减免租金。对于老年人、残疾人及单亲母子家庭，收入在一定水平以下，减少规定租金的 1/2。此外，入住政府住房的家庭若 3 年后收入超过一定水平的，有义务退出住房。在 20 世纪 90 年代之前日本对低收入者的住房政策主要采取的是“补砖头”式的，政府对主要供低收入者居住的公营房进行一定的财政拨款和财政投资性贷款，并以财政拨款为主。90 年代以后，财政投资性信贷所占比重越来越高，用于支持居民购买、租用住房的贷款比重不断上升，日本的住房政策也从补“砖头”向租金补贴转变。

英国在鼓励私人购房的住房政策之前推行的就是由政府介入住房供应，提供廉租住房的政策。当时英国政府采取了两方面的主要措施，一是由政府投资建造住房，建成的公共住房以低于市价约 40% 的租金出租给居民；二是对私房出租采取限制政策，私房出租的价格由地方政府决定，租金价格限制在使出租者只能获得微利的幅度之内。

澳大利亚对于低收入者的住房政策主要是公共住房计划和社区住房计划。公共住房就是政府建造的以低租金提供给低收入者的廉租房。公共住房是澳大利亚对低收入者提供住房资助的主要形式。据澳大利亚健康和社会福利协会的统计，1998—1999 财政年度，近 39 万户获得公共出租住房计划的帮助以解决住房问题，其租金低于市场租金，约为市场租金的 87%。社区住宅则是提供给那些低收入者和有特殊需要的住房的出租住宅，它由基于社区的非盈利性组织来管理，包括地方政府，教会和慈善机构。与公共出租住宅仅受联邦与州住房协议的资助不同，社区住宅是通过一系列涉及政府的住宅、社区服务以及教育和保健职责的计划来提供的。

我国香港和澳门地区的住房政策中的廉价实物配租模式也值得一提。香港从 50 年代开始，

每年要安排投资建设约 4 万套公共房屋，即港民所说的“公屋”，给低收入阶层租用。公屋租金十分低廉，一般只占家庭平均收入的 8% 左右。澳门的公共房屋分为两大类型，一为社会房屋，一为经济房屋。社会房屋是公共房屋中用于出租的住宅单位，对象是低收入家庭或有特殊困难的家庭。经济房屋则是出售的住宅单位。对低收入家庭，特区政府每两年会进行一次收入调查。一般来说，租金在家庭所得收入中占 5—15%，如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，如家庭收入高于一定标准，则租金可达家庭收入的 17.5%。

在我国大陆也曾实行了多年的福利分房制度。当时的福利分房针对的对象是所有城镇职工而不是低收入者，所以属于全民性质的福利。从国民收入分配的角度来看福利房是国民收入二次分配的形式，由国家在职工工资中做统一的扣除，将所得资金用于政府建造住房，再以年龄、工龄、职务等为参考标准以行政手段分给职工居住，收取非常少的租金。福利房事实上是人们劳动力价值除工资这一货币报酬外的实物形式的报酬，因此这一时期的住房制度有“低工资、低租金、高补贴、实物配给制”的特征。

鉴于我国住房保障还处于初级阶段，国内外廉价实物配租模式的某些成功之处值得我们借鉴。

其一，在建设模式上，主要有四种情况：一是政府出资建设。如美国就是采用由中央政府出资，地方政府组织兴建廉租房的模式；二是政府提供土地获得等方面的优惠政策，由开发商开发兴建廉租房。三是采用政府补贴开发商形式兴建廉租房。如联邦德国对私人开发商进行大量补贴，建造了相对数量的福利住房。四是由地方政府、教会、慈善机构来组织兴建和管理为低收入者提供的廉租房。

其二，在管理模式上，在租金的缴纳方面有三种方式：一是以租金占收入的比例来确定某个家庭应缴租金额。如美国的公房租金规定占低收入家庭收入的 25%；我国澳门地区的经济房屋租金在家庭所得收入中占 5—15%，但如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，如家庭收入高于一定标准，则租金可达家庭收入的 17.5%。二是以租金占市场租金的比例来确定廉租房的租金水平。如英国建成的公共住房的租金水平为市价的约 40%；澳大利亚的公共住房租金约为市场租金的 87% 等。三是特殊群体的租金减免。如日本的公营住房对于老年人、残疾人及单亲母子家庭，收入在一定水平以下，减少规定租金的 1/2 等。

其三，在退出模式上，基本上都是采取与收入挂钩，当收入提高到一定水平时便退出廉租房保障体系。如日本规定入住政府住房的家庭若 3 年后收入超过一定水平，有义务退出住房。美国政府规定当低收入者收入提高到不符合廉租房保障条件时采取提高租金的方式，将廉租房租金提高至高于市场租金，让其认为不如去市场自行租房，此时租户便会自动退出。

第二节 货币租金补贴模式

住房货币租金补贴模式主要是针对住房需求方——住房购买力的补贴。具体的说就是政府针对在市场上无力购买或租用住房的低收入者以发放货币或购房券的形式，帮助其在市场上购房或租房，政府不再提供廉价房源，也即我们常称的“补人头”。货币租金补贴模式是现在各国比较流行的一种住房保障模式，包括直接补贴和间接补贴。前者主要是直接给低收入者发放货币或购房券，后者包括税收优惠政策和住房金融政策。

瑞典的公共住房补贴政策具有典型的“补人头”的特点。在瑞典，住房补贴系统包括间接货币租金补贴，如贷款利息补贴、税收优惠，这是普遍性的，如农民补贴贷款和季节性工人补贴贷款就是属于这一类；此外对低收入者的住房补贴多为直接补贴，即房租补贴。这类补贴可分为三类：一是由中央政府依据收入和抚养孩子的多少而定的住房补贴，目前这项补贴的最高额为每个孩子每年补贴 1500 克朗；二是中央与地方政府共同提供的取决于收入和住房费用的大小的联合住房补贴，目前这项补贴办法规定年收入在 9 万克朗以下拥有 2 个孩子的家庭每月可获得 1000 克朗左右的补贴；三是政府对老年人的住房费用和房租提供的特别补贴，各种住房补贴基本上可补偿低收入老人的全部住房费用和房租。

联邦德国除了前文所提的对开发商提供补贴外，也有相对力度的货币租金补贴政策。其直接补贴形式主要是发放房租补贴，根据家庭成员多少、收入高低、房租负担等情况，低收入者可申请房租补贴，但补贴的面积不能超过规定的大小。此外还有间接补贴形式，主要是鼓励私人建房的政策。其中最为主要的当属一直发展至今的住房储蓄政策。凡中低收入者为自建住房而参加住房储蓄均可得到政府补贴。当住房储蓄超过某一界限时，储户可得到储蓄额 14% 的住房储蓄奖励。另外一项间接补贴是给自建房者以免税优惠。从 1987 年开始，自用的私人房屋不再征税。8 年内新建房屋主每年可有相当于建房总费用 5% 的收入免缴所得税。

上世纪 80 年代后期美国的住房政策便由政府对“供应方”的补贴转向了对“需求方”的补贴。具体做法是：政府向符合标准的低收入家庭发放房租补助券。低收入家庭的界定是以家庭收入低于本地区家庭平均收入 40% 以下为标准，均可享受补贴。受益的家庭不论收入多少，将自己家庭收入的 30% 交作房租，余下的与市场租金的差额由政府发券补足。这种补贴方式解决了长期以来美国穷人群居，形成贫民窟的问题，使得低收入家庭部分地溶入到正常的社区中去，改变了穷人与富人分离居住的状况。

俄罗斯的房改条件与我国极为相似，其住房保障制度主要是以货币租金补贴为主，直接补贴和间接补贴并重。其直接补贴形式是发放无偿住房补助金。俄罗斯《住房政府原则法》规定，国家向部分居民发放补助金，以帮助其支付房租和公共费用。发放的对象为已列入地方政府、企业和军队的改善住房条件登记薄的公民以及按现立法权享受建房、购房优惠、按揭贷款而尚未利用这项权利的人。发放数额依据家庭人数总收入与法定工资最低额之比以及排队等房年数而定。其间接补贴主要是税收和其他优惠政策。依靠自有资金或专项信贷建房、购房者，其相应资金免交所得税，企业用于帮助本单位职工建房的资金免交利润税。

新加坡的住房保障特点就是公积金制度。这是一种强制储蓄的形式，由职工和职工所在企业根据职工工资的一定比例共同组成储蓄，存入中央公积金局专用帐户，存款利息高于普通的银行储蓄存款，公积金及其利息全部免税。每个家庭在向政府申请购买组屋时，只需在其公积金帐户筹足房款的 20%，就可拥有住房，余款用 30 年通过公积金存款按月摊还，使居民在较短的时间购有住房。这样一来，政府只用极少的资金就为居民解决住房问题上提供了购房资金，成为解决住房的经济后盾。

第三章 实物配租与货币补贴模式比较

以上两种住房保障模式又可称为补“砖头”模式和补“人头”模式。本节将从这两个方面来分别论述各种模式的优劣性。

第一节 补“砖头”模式

简言之，补“砖头”的形式就是政府从住房供给的角度所做的补贴，以保证所建房屋能低价出租或出售给低收入者。上文所述的廉价实物配租属于该模式。

一、优势

1. 在房价上涨阶段有利于确保低收入者住房保障切实到位，并能对市场房价起到一定的抑制作用。实物配租的廉租房是政府率先创造出低价格的房源供给，低收入者只需通过一定的程序申请入住。在此过程中政府需对房地产开发商进行考察监督，对申请入住者进行评估核准，这是政府必须支付的较高的成本。但最终却能使得中低收入者切实获得已有的廉价住房。而在房价持续上涨的阶段，若采用货币租金补贴模式，政府不提供廉价房源，则会出现以下问题：一是货币租金补贴额度不好确定。政府需要兼顾各种因素，如低收入者的真实收入状况、低收入者所购商品房的价格锁定范围等，才能做出初步补贴额度判断。而市场房价处于一个不稳定状态，若政府补贴额度不能恰到好处，则有可能造成低收入者购房难以实现，用于住房的货币租金补贴可能会被另做他用；二是将低收入者的住房需求推向市场，会造成住房需求的进一步膨胀，从而推动新一轮的房价上涨，房价的上涨又反过来加大了政府货币租金补贴的难度。所以，在房价上涨阶段，政府从供给方面的控制有利于把一部分住房需求锁定在市场之外，减少需求对房价的冲击力，并形成对房价的牵动效应。

2. 有利于解决房价与房屋空置率双高局面，促进住房供给结构的合理。目前我国存在一种现象，即房价和房屋空置率双高。造成这种局面的一个重要原因是住房供给结构不合理。房地产开发商出于自身利润考虑，偏好于开发利润空间大的高端楼盘，而对中低档楼盘意兴阑珊。从而造成了高档住房供给过剩，中低档住房供不应求的局面。这也是市场这只“看不见的手”失灵之处。政府鼓励开发廉租房是直接对住房供给市场的干预，人为地增加中低住房的供给量，以满足现存的需求。政府用“看得见的手”弥补市场的不足，促进住房供给结构的均衡。

3. 有利于缓解拆迁压力，及时疏通拆迁居民。在进行城市拆迁改造过程中，拆迁居民的安置问题关系着拆迁工作是否能顺利进行。在政府提供了合适的优惠住房的情况下，拆迁户的去处便能在很短的时间内解决，此时若采用货币租金补贴模式，则需要拆迁户自主在市场上物色合适的住房，从而拉长了拆迁疏通工作的时间，不利于拆迁顺利进行。

二、劣势

1. 容易造成贫民区的出现，使建筑低标准化。政府组建的廉租房一般都是集中布局，批量生产，选址都是在远离市中心地价相对便宜的位置。部分开发商为控制成本，往往降低生产标准，使得一些建筑的容积率和采光度都不能达到正常要求，降低了人们的居住水平。入住者毫无疑问都是无力在市场上购买商品住房或租赁住房，享受政府住房保障的低收入家庭，这样就人为的造成了低收入者的群居现象，再所难免地出现了贫民区。贫民区的出现容易滋生一系列的社会问题，形成小范围内的低水平循环，不利于社会整体进步和经济的发展。

2. 政府监控成本高，管理费用大。实物分配的形式会使得政府和管理方面陷入从前公有住房管理的种种弊端之中。首先，在管理机构的设置和相应的管理职能上将较为复杂，既要管理建设或购置，又要管理租赁、购买资格的审定和轮候的执行，还要负责房屋物业管理；其次，相应的人员配置较为庞大，管理费用增加；再次，由于机构、职能和人员增多，将导致管理半径增大，管理难度增加，管理效果弱化等问题。

3. 进入门槛难以操控，容易导致财政流失。实物配租的廉租房是政府专为低收入者提供的保障型住房。存在的问题是，由于居民收入存在不透明现象，很多家庭除了工资收入外，还有其他难以查实的收入。这样一来存在一部分人钻廉租房的空子，挤占了原属于真正低收入者的位置。

4. 退出机制难以操作，循环性建设增加政府负担。实物型住房保障的退出机制一定程度上决定着整个政策全过程的有效性。只有良好的进入门槛的把握和切实可行的退出机制才能保证该项住房保障措施的畅通实施，从而达到预期目的。而事实上廉租房的退出机制是很难操作的。同样由于对目前家庭收入的变动缺乏有效的监控手段，要想通过轮候制度的执行，欲使经济状况明显好转的家庭迁出到手的廉租房，在操作上有很大的困难。另外，某些家庭的收入困难长期处于最低收入状态，他们也必将成为廉租房稳定的住户。这样一来，廉租房供给的增长赶不上需求的增长，政府将再次背上新一轮投资、建设、分配和管理的沉重负担。

第二节 补“人头”模式

补“人头”模式即上文提及的货币租金补贴模式。包括直接的货币或购房券的补贴和间接的税收、金融政策补贴。

一、优势

1. 易于操作，节约管理成本。补“人头”的方式无需政府投资兴建廉租房或廉售房，而是直接对低收入者进行货币租金补贴，让其自主到市场上租用或购买住房这个过程中政府免去了对开发商的考核成本，节约了大量的人力物力。政府只需对低收入者的收入和原住房状况进行确认，根据一定的比例发放货币款或购房券，在操作上容易控制，大大节约了管理费用和监督费用。

2. 顺应市场规律，能更大地提高社会福利水平。一方面政府对低收入者进行货币租金补贴不需直接干预房地产市场，对商品房的供给不会造成“挤出效应”；另一方面，货币租金补贴比实物补贴更能增加低收入者的效用水平，提高其福利状况。

在图 1 中，消费者为低收入者。横轴表示住房商品，纵轴表示其他商品。L1 是在没有任何补贴的情况下消费者的消费预算线，此时与无差异曲线 U1 相交于点 a，对于消费者来说最优消费组合为 (X1, Y1)。若采用政府兴建廉租房的实物补贴方式，对于消费者来说住房的价格降低了，用同样的货币收入所购买的住房增加了，此时消费者预算线为 L2。在保持其他商品的消费不变的情况下，住房消费量为 Y2，最优消费组合为 b (X1, Y2)，此时消费者的效用水平达到了 U2 的程度。从 U1 到 U2 的跳跃就是实物补贴所带来的消费者福利的增加。如果进行货币租金补贴，使消费者同样能在保持原有其他商品消费量 X1 不变的情况下有能力购买 Y2 的住房，则必须预算线沿着与 L1 平行的方向平移，并使之过 b 点，即得图中预算线 L3。由于货币收入增加了，此时消费者可以在市场上进行自由的消费组合，为达到效用最大化，他们会选择在 L3 与无差异

曲线 U_3 相切点 $c (X_2, Y_3)$ 点消费。显然此时的效用水平 U_3 是高于 U_2 的，也即货币租金补贴带来了更多的消费者福利的提高。

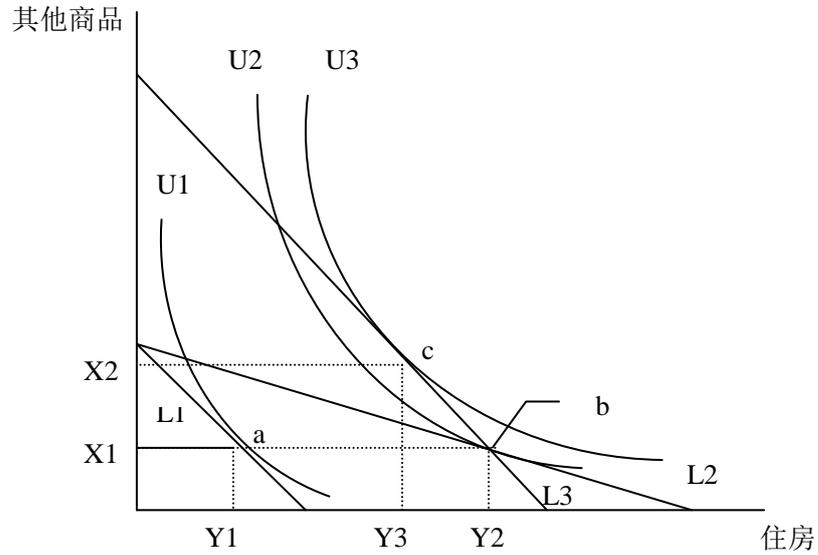


图 1 低收入者实物补贴与货币补贴的福利比较

上图还反映出另一方面的现象。如果采用实物补贴，则住房消费增加了 $(Y_2 - Y_1)$ 的量，其他商品消费量不变；如果采用货币租金补贴，住房消费增加了 $(Y_3 - Y_1)$ 的量，其他商品增加了 $(X_2 - X_1)$ 的量。说明实物补贴形式人为地将资源引向了住房市场，割裂了市场体系的整体性，不利于公平竞争。这也是政府介入市场所带来的外部不经济性。

3、拉动住房需求，促进住房市场的快速过滤。

根据伯吉斯提出的住房市场的过滤理论，假设住房市场分为高、中、低三档，当高档市场的住房老化、贬值后，房主为追求更高质量的住房，从而放弃现有住房，致使此类市场租金降低，从而自动过滤至中档住房市场；同理，中档住房也会自动过滤至低档住房市场。住房实物补贴和货币租金补贴能不同向地影响住房市场过滤能力。

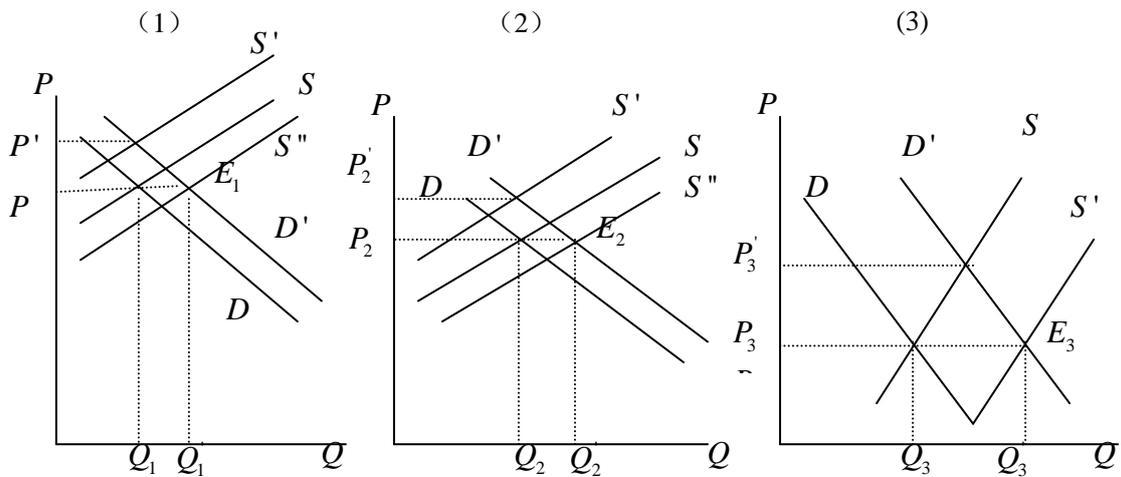


图 2 货币补贴对住房市场过滤的影响

图2中(1)为高档住房市场,(2)中档住房市场,(3)为低档住房市场。当政府对低收入者进行货币租金补贴时,直接增加了(3)市场中的住房需求,使得需求曲线 D 右移 D' 处。由于供给不变,所以市场均衡租金由 P_3 上涨至 P_3' 。(3)市场中租金的上涨会使市场(2)中的部分住户出租旧房,购置新房,带来(2)市场中的部分住房加速过滤,从而增加(3)市场的供给,供给曲线从 S 移至 S' ,均衡租金回到从前水平,达到了新的均衡点 E_3 。市场(2)由于过滤了一部分住房导致供给减少,供给曲线左移至 S' ,且租出旧房的居民产生了新的住房需求,从而需求曲线右移,使得均衡租金由 P_2 上升至 P_2' ;同理市场(2)中均衡租金的上涨会带来市场(1)中部分住房的加速过滤。市场(1)所过滤的住房增加了市场(2)的供给,再加上市场(2)内部新增的供给,使得供给曲线右移至 S'' 从而使得市场(2)的均衡租金回到从前水平,达到均衡点 E_2 。类似于市场(2)向市场(3)的过滤,最终市场(1)的供给增至 S'' ,需求增至 D' ,达到新均衡点 E_1 。

货币租金补贴最终过滤的结果是三个市场的均衡租金没变,而均衡产量各有增加,增加的产量之和为 $(Q_3' - Q_3) + (Q_2' - Q_2) + (Q_1' - Q_1)$,同时伴随着以新补旧的置换,拉动了房地产市场的繁荣。

以下分析实物补贴所产生的过滤效应。

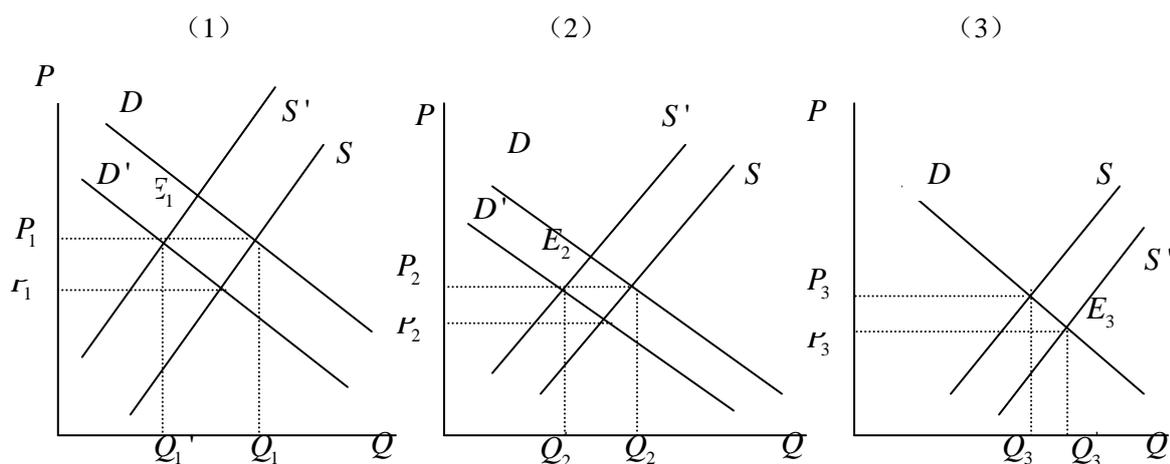


图3 实物补贴对住房市场过滤的影响

如图3所示,当政府对低收入者进行住房实物补贴时,直接增加了市场(3)的供给,供给曲线右移至 S' ,使得均衡租金下降至 P_3' ,达到新的均衡点 E_3 。租金的下降使得市场(2)中本应过滤的住房搁置了,本应出租旧房购置新房的居民不得不放弃购房计划,使得市场(2)中需求减少,从而均衡租金下降。市场(2)内部的房屋供给者在租金下降的情况下会减少供给,从而供给曲线左移,市场最终在 E_2 处达到均衡。同理,市场(1)会出现类似状况,需求和供给相应减少,市场在 E_1 处达到均衡。

所以实物补贴的最终过滤的结果是高、中档住房市场的均衡租金不变,但均衡产量下降了,两个市场产量共下降了 $(Q_2 - Q_2') + (Q_1 - Q_1')$,住房产品更新缓慢,人们居住质量得不到提高;

低档住房市场租金下降，产量增加，但增加部分主要是政府补“砖头”的工程，市场自主供给反而有所减少，这是政府供给对私人供给的“挤出效应”。总的来说，高、中档市场住房产量的减少大于低档市场增加的量，从而房地产市场出现萎缩。

二、劣势

1. 房地产市场过热时货币租金补贴会起到推波助澜的作用。货币租金补贴是对住房购买力的补贴，能直接增加住房需求。如果市场已经处于过热阶段，增加的需求会进一步推动房价的上涨，给投资和投机制造了空间，引起了楼盘炒作现象，这些虚假需求的膨胀促使了房地产市场泡沫的形成。这在图 2 中有所反映。另一方面房价的上涨反过来也加大了政府货币租金补贴支出，加重了财政负担。

2. 在低档住房供给短缺的情况下，货币租金补贴效果不显著。如前所述政府对低收入者政府购买力的货币租金补贴能促进住房需求的扩大，确切地说是促进低档住房需求的扩大。而在低档住房供给本身就短缺的情况下，再补贴需求显然不是明智之举，尤其若是在拆迁的情况下，会造成拆迁户难以在短时间内寻到合适的住房，致使拆迁工作不能顺利进行。

第四章 我国廉租住房供给模式及相关政策选择

第一节 我国廉租住房供给模式选择

一般来说,住房保障水平的发展轨迹不是直线上升,而是一个适度性发展的倒U型曲线(褚超孚,)。也即住房保障三阶段论:一个国家的住房保障制度建立伊始,由于观念不强,经验不足,加上财政的硬约束,导致保障水平不高,这是住房保障的第一个阶段,称为“前住房保障时期”;当进入第二阶段时,住房保障制度已经初步形成,一部分中低收入者也将纳入保障范围,面向社会全体成员所提供的住房保障水平会大大提高,保障费用支出也将增加,此时即“住房保障形成和上升时期”;随着经济的发展,人们的收入水平整体提高,中产阶级迅速扩大,贫富差距逐步缩小,此时受保人群只是低收入者和少量中低收入者,需保人数会逐渐递减,所以第三个阶段的住房保障会稳步发展,甚至有所缩小,即“住房保障回落时期”。

对于住房保障每个阶段的划分我们以人均GDP为指标进行。关于GDP发展水平的阶段性划分,国内学者一般认为人均GDP达到3000美元,则初步实现“小康”;人均GDP达到5000美元,则进入“小康”社会高级阶段;人均GDP达到8000美元,则基本实现现代化,即达到中等发达国家水平。2011年我国人均GDP已经突破了5000美元,按家庭可支配收入来衡量,可认为已经进入由第一个阶段向第二个阶段过渡时期。根据倒U曲线发展理论,第二个阶段是住房保障水平最高的阶段,政府在住房保障方面的人力、物力和财力的支出也将是最多的。而经过对货币租金补贴模式和廉价实物配租模式的比较分析,我们不难看出货币租金补贴在效率上是优于廉价实物配租形式的,因此这无疑将是住房保障模式的最终发展目标。鉴于第二阶段的特殊情况,因此我们提出我国住房保障模式是近期以廉价实物配租与货币租金补贴相结合,长期以货币租金补贴为主。

第二节 廉租房来源渠道分析

一、政府渠道

从政府渠道提供的廉租房包括三类:一是原有公房;二是政府直接开发、经营的廉租房;三是政府收购的商品房。

(一) 原有公房转化。

原有公房是指在住房分配货币化改革之前,由政府或单位分配的福利房。可将居住居民根据现行廉租房租金标准直接改造为廉租户。将这类公房直接作为廉租房的来源有利于节约建设成本,能在短时间内形成廉租房系统。但这类房屋年代比较久远,修缮维护工作做得不好,房屋质量和标准都不高。在一些大城市,这类原有公房一般都进行了拆迁。所以仅限于部分保存较好,标准较高的公房作为廉租房的紧急房源。这种方式适用于倒U曲线的第一阶段。

(二) 政府直接投资建设。

这是由政府出资、根据廉租房保障标准兴建的、有一定区域规划的廉租房。其土地是通过行政划拨而得,资金来源主要是财政拨款。这是现阶段部分大城市主要的廉租房来源。这种方

式有利于廉租房体系的迅速形成，直接按照廉租房的标准修建，方便系统管理，而且所有权规政府部门。但是容易形成贫民集中居住的现象，所以在规划前期应尽量避免大面积的廉租房小区的集中，尽量分散在城市各个不同的地方。另一方面政府的介入挤占了私人市场，所以不宜作为长久之计。可适用于倒U曲线的第一阶段。

(三) 政府收购市场上的商品房。

政府可以对市场上现有的中等偏低的商品房进行收购，作为廉租房房源，然后按照廉租房租用标准租给廉租户。这种政府收购的方式比直接开发经营要节约很多工作，而且能减少贫民群居的可能。政府作为房屋需求者的角色参与市场购买行为，可以促进住房市场的消费，繁荣房地产市场。另外，政府还可以采取强制性的措施收购市场空置房，在这个过程中尽量选择长期拖欠银行贷款的国有企业所开发的房屋，这样方式比强制拍卖或破产清除带来的损失要小。这种方式适合于倒U曲线的第二阶段。

二、市场渠道

市场渠道有两种，一种是 BOT 模式，另一种是自由选择形式。

(一) BOT 模式

BOT (Build-Operate-Transfer) 模式即建设—经营—转让，是由私人部门自己发起设立廉租房项目公司，廉租房项目公司融资建设廉租房，然后向政府认定的廉租户提供住房和相应的服务，其收入由廉租户所缴租金和政府的补贴构成，其运作方式如图 4 所示。这种方式是私人部门和政府合作的形式，政府节约了前期建设成本和后期管理成本，只需以货币租金的形式向廉租户提供补贴，小区物业管理由廉租房项目公司负责，进行类似一般商品房的市场化管理方式。这种方式使廉租房的建设形成为产业，有利于廉租房机制的长效规范发展。其不足之处是，与政府直接开发廉租房类似，容易造成贫民群居现象。考虑到人均收入提高后两极分化缩小，低收入者群居对社会造成的不良影响将减少，所以这种方式适合住房保障倒 U 曲线的第三个阶段。

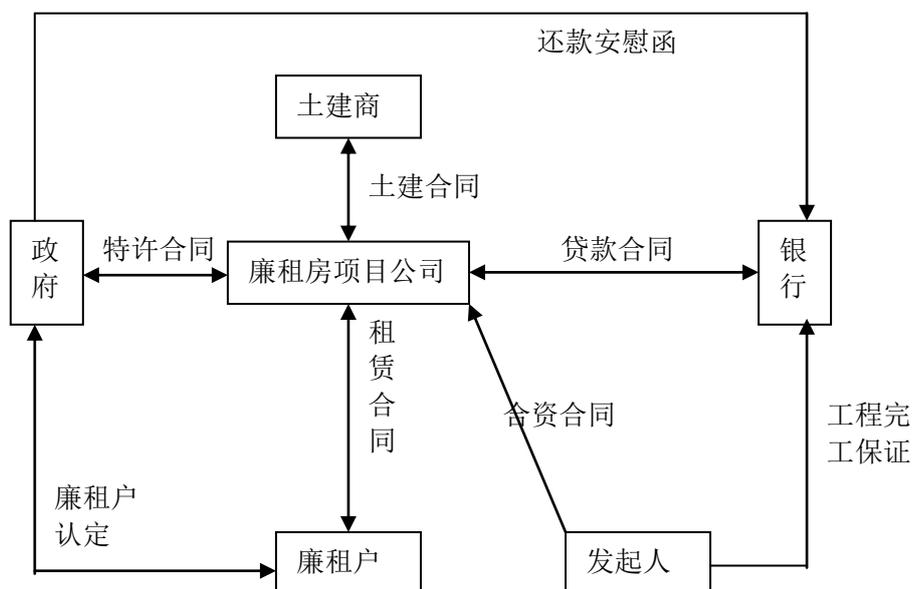


图 4 廉租户 BOT 项目融资结构图

资料来源：引自向寿生，《廉租房供房模式的比较分析》，2004 年西安建筑科技大学硕士研究生论文，第 35 页。

（二）自由选择

所谓自由选择是指中低收入者在市场上自由选择自己合意的房源，由政府根据廉租房保障政策提供全额或部分货币租金补贴。这种方式最大的优点是使廉租房完全走向市场化和社会化，居民可以根据自己的意愿喜好来选择各个地区的商品房，溶入小区的一般化管理，这样就彻底解决了低收入者群居的现象。政府彻底从廉租房房源的问题中解放出来。这种方式最终应成为政府廉租房保障的主要形式，适合倒 U 曲线的第三个阶段。

第三节 实物补贴向货币租金补贴过渡的设想和措施

根据前文的分析我们不难得知货币租金补贴在很大程度上是优于实物补贴形式的，从诸多发达国家的经验来看，住房保障发展的方向应该是向货币租金补贴形式靠拢的。但鉴于经济发展的实际，实物补贴还将继续存在一段时间。我们认为，由实物补贴向货币租金补贴的过渡应该经历三个阶段。

一、货币租金补贴为主，实物补贴为辅

这一阶段是由实物形式向货币租金补贴过渡的重要阶段，廉租房的供给形式可以采取前文提及的 BOT 形式，即由政府与专门的廉租房项目公司合作，土地的获得可以给予一定的优惠，但最好不要采取划拨形式；政府为了鼓励开发商开发廉租房小区可以对开发商进行一些税费减免优惠。小区所有的运作都遵从市场规则，政府负责审核廉租房的承租对象，即低收入者的资格，并对廉租户提供一定标准的租金和物业的租金补贴，但不介入廉租户入住和物业管理。大多数低收入者将纳入这种形式的廉租房保障体系，这样基本上切断了政府与实物形式廉租房的直接关系，相当于在政府的保护之下小心翼翼地低收入者推向了市场，大大地加强了廉租房社会化运作模式。另一方面，政府鼓励低收入者在市场上根据自己的喜好自由租赁，也出台相应政策鼓励社会向低收入者提供廉租房。

与此同时，原来政府集中投资兴建的廉租房还继续遵照原有轮候、退出机制，进行实物形式的补贴，政府不再增加自主投资兴建的廉租房。这项补贴只是用来弥补 BOT 形式还未来得及轮候到的低收入家庭，或者是为城市夹心层提供暂时的租赁房源。

二、廉租房市场化的进一步推进

在这一阶段有三个特征，一是 BOT 模式开始淡化，因为它有一个缺点就是容易人为造成贫民群居现象，不利于社会的协调发展，政府还在或多或少地继续介入廉租房的供给市场。这一阶段中原来专门的廉租房项目公司可以逐渐向租赁公司的角色转化。二是原有的政府兴建的廉租房小区可以出售给市场私人部门（如租赁公司），让其参与市场化运作，政府彻底从廉租房的经营管理中抽身而出。三是进一步鼓励低收入家庭在市场上自由选房，此时这种由低收入家庭自主在市场租房的做法已经形成气候，政府的租金补贴政策也已经比较完善，低收入者和其他收入人群混居的局面开始形式。

三、完全货币租金补贴制的建立

在这一阶段基本上已经到了住房保障倒 U 曲线的收尾时期了，政府的住房保障支出开始下降。人们生活水平已经基本达到了中等发达国家水平，贫富差距日益缩小。住房保障已成为庞大的社会保障体系的一个普通环节。低收入者在市场上自主寻找房源是廉租房房源获得的唯一

方式，政府提供租金补贴是住房保障的唯一形式。政府不再需要花费众多的人力、物力为低收入者寻找廉租房源，只需负责低收入家庭收入水平的审核，对符合住房保障要求的家庭按标准直接发放租金补贴，政府已经完全从廉租房供给市场退出，履行纯粹政府职能。此时廉租房货币租金补贴制度便完全得以建立并长期保持。

参考文献

- 曹振良,《房地产经济学通论》,北京大学出版社,2003年版。
- 车春鹏、高汝熹,从经济适用房到公共廉租房,《改革》,2010,(3)。
- 邓大松、吴菲,基于层次分析法的廉租房房源类型选优研究,《江西社会科学》,2011,(12)。
- 高莉,福建省规定廉租房租金将减免,《中国房地产》,2005,(12)。
- 葛扬、贾春梅,廉租房供给不足的事实、根源与突破路径——基于转型期中国地方政府行为视角的分析,《经济学家》,2011,(8)。
- 龚一萍,廉租房多元化:住房保障体系的主体模式,《中国房地产》,2012,(1)。
- 韩立达、李耘倩,我国廉租房制度发展演变及对策研究,《城市发展研究》,2009,(11)。
- 胡福光、李放、周婷婷、李金花,住房弱势群体对廉租房需求度的实证研究——以江苏省四市为例,《经济体制改革》,2010,(5)。
- 黄泽华,公共廉租房制度的国际借鉴,《改革》,2010,(3)。
- 康琪雪,经济适用房与廉租房何去何从,《中国房地信息》,2005,(11)。
- 李玲,再看“公共廉租房”,《改革》,2010,(3)。
- 李维哲、吕萍,完善的住房保障:澳大利亚的住房资助计划,《城市问题》,2003,(3)。
- 马光红、田一淋,廉租房制度的创新、动态演化与完善,《城市问题》,2009,(3)。
- 马强、姜丽美,我国经济适用房政策趋向分析,《技术经济》,2006,(6)。
- 孙斌栋、刘学良,美国混合居住政策及其效应的研究述评——兼论对我国经济适用房和廉租房规划建设的启示,《城市规划学刊》,2009,(1)。
- 汤腊梅,住房保障制度比较分析,《湖南城市学院学报》,2004,(4)。
- 汪泓、赵鉴,构建和完善上海廉租住房体系的研究,《上海工程技术大学学报》,2001,(8)。
- 王和平,公共廉租房制度的公信力,《改革》,2010,(3)。
- 王新,现阶段廉租房制度存在的问题与对策,《中州学刊》,2010,(1)。
- 奚旭初,不能把廉租房边缘化,《经济研究参考》,2008,(24)。
- 夏建邦、夏志琼,廉租房制度存在的问题与完善对策,《中国房地产金融》,2011,(7)。
- 杨玲,城乡统筹视角的公共廉租房建设,《改革》,2010,(3)。
- 姚玲珍,《中国公共住房政策模式研究》,上海财经大学出版社,2003年版。
- 袁秀明,公共廉租房的政策因应,《改革》,2010,(3)。
- 张皎,建设廉租房取消经济适用房,《建设科技》,2006,(6)。
- 钟茂初,公共廉租房建设中的政府功用,《改革》,2010,(3)。
- 朱记军、杨易,浅议我国廉租房制度,《中南财经政法大学研究生学报》,2007,(1)。
- Amy, Ayse. 1997, Indicators of Local Housing Affordability: Comparative and Spatial Approaches, *Real Estate Economics*, 25(1), 43-80.
- Gary Painter, 1997, Does variation in public housing waiting lists induce intra-urban mobility? *Journal of housing economics*, 6, 248-276.
- Whitehead C., Planning policies and affordable housing: England as a successful case study, *Housing Studies*, 2007, 22 (1): 25-44.