



中国发展研究基金会 研究参考

第 16 号 (总 138 号)

2012 年 10 月 10 日

中国保障房体系目标模式和融资问题的判断与建议

内容摘要：“中国保障性住房政策研究项目”是中国发展研究基金会 2011 年度的重大研究课题。本文是以北京大学经济学院教授平新乔撰写的专题报告之一——《中国保障房体系的目标模式和融资模式》为基础，对其主要观点做了阐述，供参考。

中国保障性住房到底应该怎么做？做到怎样的程度？是否有一个适度的规模？如果是，这个适度规模应该如何衡量？是否可以缓解房价的上涨？影响保障性住房的建设因素又有哪些？围绕这一系列问题，《中国保障房体系的目标模式和融资问题》报告，收集了我国 31 个省级行政单位在 1999~2009 年间关于房地产市场、政府财政状况、经济规模及其开放度、人口构成，以及社会发展状况和居民生活水平的面板数据，以实证研究的方式进行分析和解答，形成了客观判断和建议。

关键词：保障房；目标模式；融资问题；判断；建议

中国保障房体系目标模式和融资问题的判断与建议

一、保障房建设相对滞后

2009年前，保障房以经济适用房为主，公租房和廉租房很少。2003~2008年间，全国商品房的销售面积每年在6亿平方米左右，2009年上升到9亿平方米。而经济适用房的销售面积变化不大，始终围绕着3300万平方米上下窄幅波动，就全国平均而言，2003年以来经济适用房销售面积占住宅销售面积的比重不断下降，从2003年的13.5%下降到2009年的3.5%。这说明在住房增量变化中，商品房发展较快，保障房发展较慢。因此，保障房建设滞后是必须解决的经济、社会和政治问题。但是，现在保障房缺少的问题是夸大的。因为，中国1998年实行住房改革之前，城市居民住房基本都是福利分房，而福利分房也是保障房的一种。保障房的问题在于增量，原来的住房存量都是保障房，这是一个非常重要的判断。

二、保障房建设的目标应为长期任务

2012年以来，中国各地方政府对于2011年定下的保障房建设计划进行调整。平均说来，2012年的中国保障房建设规模比2011年推出的计划降低了23%。这是对2011年保障房目标的一个合理调整。对于保障房规模的适当调整，以及地方在承建方式上的创新，能够大大缓解保障房建设的资金问题，促使中国保障房建设朝着可持续、资金供应链拉长的健康方向推进。保障房建设并不只是“十二五”的任务，而应该作为中国各级政府的一项长期任务，至少坚持三个五年计划。按目前的能力，除去棚户区改造，一年能新开工250万到300万套公租房和廉租房，坚持10年，其效果会比5年建3600万套保障房的目标好。此外，还应确定更加科学和便于操作的保障房建设目标分配方式，如：可要求各地新建商品房总量的20%为保障性住房，使保障房的供给和需求更加一致。

三、保障房调控房价功能有限

从需求看，保障性住房分流商品房需求的能力较低，对平抑房价的影响可能非常有限。中国保障房体系建设目标是“全国城镇保障性住房覆盖面达到 20%”，这“20%”覆盖的人群主要是中低收入居民。而在房价高企的情况下，这部分居民对于商品房的需求本身就很低，因此中低收入居民入住保障房对商品房需求的影响甚微。中高收入居民对商品房需求的影响显著，但由于其大多不处于住房保障体系的覆盖范围，因此保障性住房的建设也不会带来这部分居民对商品房需求的下降。从供给方面看，短期内保障性住房供给建设的高涨，将对土地供给造成巨大压力，对商品房市场的供地产生“挤出”作用，这可能推高商品房地价，地价的提高将被房地产商部分地转嫁到房价中，反而带动房价的拉升。因此，保障房只能解决房价上升背景下穷人住得起房子的问题，它并不能够对当前房地产市场的价格进行有效调控。保障房在中国的这个定位，可能会持续相对较长的时期，不应指望占全部住房 20%的保障房去拉低整个商品房的价格。

四、保障房应走“以房养房，以地养地”的道路

保障房最后的财力保障还是取决于地方政府的财力，尤其是土地财政的规模。如果保障房占整个供房比例太高，比如土地增量一半以上给了保障房，那么土地出让金就会下降，政府收入就会减少，建设保障房的资金链就会断裂，保障房建设的财力就会成为“无保障”。面板数据的动态计量分析也显示，保障房和土地财政之间呈负相关关系。从长远看，为使保障房建设可持续，应该走“以房养房，以地养地”的道路，即以发展商品房市场获得的税收和土地出让金来建设保障房。只要我们坚持新增居民住宅用地中的 20%用于保障房建设，在动态中保证保障房占到新住宅的 20%，并把保障房的建设资金基本与土地财政、城市化过程中的公共收入挂钩，将保障房建设过程长期化，成为两、三个五年计划的任務，则保障房的资金压力就会趋缓。

五、保障房建设中的政府财政投入是根本

尽管政府可以将保障房建设任务转包给土地开发商和房地产开

发商，可以借助于社会资金，但保障房的建设任务最终还是要落在政府财政支出能力上。数据分析显示，一个地区的贸易发展水平对于保障房建设的影响不显著，而“经济开放度指数”影响保障房建设的估计系数显著为负。这说明在经济开放程度越高的地区，其住房保障体系越脆弱，政府缺位的问题越严重。我们不能指望市场经济发展了，保障房建设就可由市场来承担，政府仍然应该切实解决保障房的资金供应问题。

六、保障房建设中的“配建”宜规范

“配建”是指政府在房地产开发商进行商品房土地拍卖过程中，将“建设保障房”的任务作为一个拍卖条件加入拍卖过程，由拍得土地的开发商承担保障房的建设任务。“配建”会大大缓解地方政府在建设保障房过程中的资金紧张程度，也是我们学习香港、新加坡等政府引进市场力量建设保障房经验的一种尝试。“配建”有利于保障房建设计划的落实，但从北京的实践案例来看，“配建”又引发了新的管理问题，尤其是道德风险问题，比如：开发商对“配建”的保障房项目消极怠工，政府也可能会拖欠回购款项。对保障房的“配建”需要进一步规范和加强管理。

（中国发展研究基金会 都静 整理）

地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话： (010) 64255855 邮 编： 100011
传 真： (010) 84080850 网 址： www.cdrf.org.cn
责任编辑： 任晶晶 电子邮箱： renjj@cdrf.org.cn
