



中国发展研究基金会

研究参考

第 20 号 (总 142 号)

2012 年 10 月 17 日

北京市保障性住房需求管理研究

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。本文是以中央财经大学城市与房地产管理系主任易成栋撰写的专题报告之四——《大城市保障性住房需求管理研究》为基础，对其主要观点进行了总结和阐述。

北京作为中国的首都，人口增长很快，住房供不应求，房价上升很快，中低收入家庭住房困难突出，北京市政府逐步建立了完善的住房保障体系解决住房问题。本研究报告从理论和实证方面对北京市住房保障需求总量、结构和特征进行了深入研究，厘清不同群体的不同住房保障需求及行为机制，并提出了北京市管理保障性住房需求的具体政策和建议。

关键词：北京；保障性住房；需求；管理

北京市保障性住房需求管理研究

一、北京市保障性住房建设的基本成绩

一是初步建立梯度有序的保障体系。按照“低端有保障、中端有支持、高端有市场”的总体思路，初步构建了多层次、多渠道、多方式的住房保障制度体系，为建立以租为主的住房保障体系提供了制度依据。

二是建立了住房保障的四大实施体系。围绕保障性住房“建设管理、资格审核、房源分配、后期管理”四个重要环节，创新管理模式，完善工作机制，确保各项住房保障制度措施落到实处。

三是构建了市区街三级组织管理体系。市政府成立了住房保障工作领导小组、住房保障办公室、保障性住房建设投资中心，各区县、街道也都成立了相应的住房管理机构，负责住房保障的协调推进工作。

二、北京城镇保障性住房需求总量的测算

根据人均建筑面积、家庭收入等不同口径估算的北京市保障性住房规模结果显示，本地户籍城镇家庭户和集体户保障性住房需求在150~200万套，居住5年以上的城镇常住外来人口家庭和集体户需求将达到30~70万套，因此北京市总的保障性住房需求将达到180~270万套，共需要建设和收购180~270万套保障性住房才能满足需求。而北京在资源环境约束和财政能力有限的情况下，实现这么大的保障性住房供应，完全满足需求是非常困难的。按照北京的“十二五”住房保障事业规划，建设和供应100万套保障性住房，另外采取措施鼓励农村建设用地和产业园区增加配建30万套公租房。即便如此也无法满足全部的住房保障需求，因此需要加强住房保障需求管理。

三、北京城镇住房困难户对保障性住房的总体需求结构和特征

一是从空间看，住房困难户在老城四区，近郊的朝阳、海淀，远郊的流动人口集中的昌平和大兴比例较高；二是从面积结构看，住房

困难户的面积分布集中在 10 平方米以下、15~20 平方米、10~13 平方米；三是从人群特征看，非本地户籍居民对公共租赁房有较大需求，住房人均建筑面积 13 平方米以下的更多是常住外来人口家庭；四是从保障房供应特征看，城六区购买保障性住房比例较高，但从保障房分布的乡镇街道空间单元来看，高比重的经济适用房所在的街道零散地穿插在远近郊区。

四、北京保障性住房的需求管理策略

一是对本地中低收入家庭采取维权和赋能策略。中低收入的本地户籍居民因为市民权理应获得政府提供的保障性住房，政府要根据公共利益最大化的原则合理满足他们的需求，对于非理性的个人保障性住房诉求必须坚决拒绝。

二是对中低收入的常住外来人口采取选择性赋权策略。设置一定门槛选择性赋予流动人口住房权利的方法具有一定的合理性和可操作性。考虑到外来人口的流动性特点，保障性住房应以非产权形式的公租房为主，同时考虑与相应的市民权配套赋权，争取以保障性住房为突破口，破解常住外来人口落户和市民化的难题。

三是对中高收入的本地和常住外来人口采取禁入策略。对中高收入本地户籍人群，严格保障性住房的准入机制和违法惩罚机制，杜绝保障性住房这一珍贵公共资源的浪费和非法侵占。对中高收入的常住外来人口，应该考虑根据其对北京市社会贡献程度，对于满足条件的中高收入常住外来人口实现市民化和落户。严格设立常住外来人口保障性住房的准入制度，引导富裕的常住外来人口在市民化之后通过公开商品住房市场实现其合理的住房需求。

五、北京保障性住房的需求管理措施

一是科学界定住房保障对象。建议一，参照国外的收入准入标准，可以采用比较简单的低于城市平均收入（收入中位数）的住房困难家庭作为保障对象，并根据居民收入、市场租金变化等情况建立收入标准的动态调整机制；建议二，设立资产（包括房产的价值）准入标准，根据资产所对应的租房支付能力和购房支付能力来设定，建议公租房和现有的经济适用房资产准入标准一致，销售型保障房和现有的限价

商品房资产准入标准一致；建议三，明确常住外来人口的准入标准，住房保障资源优先分配给本市居民以及在本市居住时间更长的外地居民，在行业和职业上，应选择北京市鼓励发展的产业和紧缺的技能人才。

二是细化保障标准。目前的住房保障标准多是设定了人均住房建筑面积以及相应的补贴标准，对于家庭结构考虑较少，没有考虑到多人家庭的公共空间共享情况，下一步应该在住房保障标准方面设立根据家庭结构的基本房型及相应的基本面积标准，然后根据收入和租金计算补贴。另外，住房保障政策和其他社会保障政策一起联动，来测算合理的补贴。

三是改进保障方式。建议一，坚持以公租房为主的住房保障体系。新建的保障型住房除定向安置房给予产权外，其余都应是租赁型的住房。保障对象在租赁型保障房居住一定的年限和满足收入、财产和住房等门槛后，才能进入销售型保障房；建议二，加大北京公共租赁房的规模，通过多种保障方式提供公租房的房源；建议三，在现有住房保障方式的基础上，应该重点发展和完善住房公积金制度，进一步扩大住房公积金的覆盖范围；建议四，中央政府和城市政府合理分担常住外来人口的住房保障责任，增加对建设和运营成本较高的大城市公租房的补贴。

四是根据城市发展特征、财力和管理能力确定合理的保障性住房供应规模，调整进退标准和合理设定分配原则，加强保障性住房需求管理。完善保障性住房准入、退出（回购）、轮候分配管理政策。建议一，按照城镇户籍居民和常住外来人口设立两个轮候手册；建议二，城镇户籍居民严格按照申请在先的原则配租，可根据房源情况，进行分类优先，不同类型的房源按照家庭的结构分类排序；建议三，常住外来人口按照供应能力确定申请和分配的原则，可根据房源情况，进行分类优先，不同类型的房源按照家庭的结构分类排序。

五是均衡保障性住房建设布局。北京市在进行保障性住房建设的过程中，应立足长远，社会公共利益优先，保证保障性住房的通勤便利。在保障房供给中增加与商品房配建的占比，在各种服务设施、基础设施齐全的地段选址。对于距离中心城区较远的已建保障房项目，

应当完善其周边的公共服务设施和基础设施，这样有利于实现住房保障政策效益最大化。

六是提高监管水平。协调相关部门仿效上海建立社会保障（包含住房保障）信息共享平台，加强信息系统建设管理。实现动态审核常态化，建立虚假申报的防范和惩罚机制，完善信用体系。应采用具有独立法人资格的第三方机构维持保障性住房的日常运作，并委托独立审核的第三方定期考核住户家庭收入变动情况，并检查转租、转售、闲置等违规使用保障性住房的行为。

七是完善住房保障法律和法规。在中央政府住房保障条例出台之前，建议北京市根据该条例草案的基本精神制定地方基本住房保障条例，重点明确参与以公租房为主的住房保障体系各方的权利和义务关系，明确公租房的主体地位，更好地促进公租房的可持续发展。

（中国发展研究基金会 李帆 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
