

中国发展研究基金会研究项目

“中国保障性住房政策研究”
课题报告摘要

中国保障性住房政策研究课题组

2012年12月

2011年2月，中国政府宣布要在“十二五”期间建设保障性住房3600万套。这一政策的实施将惠及上亿中低收入人口，实现住房领域的社会公平，有效促进城市化和经济稳健增长，是到2020年实现全面小康社会的重要组成部分。

2011年7月，中国发展研究基金会开展“中国保障性住房政策研究”项目，从城镇化角度对我国住房保障问题进行相关政策研究。至2012年8月，课题组完成主报告《中国城镇化进程中的住房保障问题研究》。同期，中国发展研究基金会还组织政府部门、研究机构和大学的研究力量，完成15篇专题报告。这些报告从不同侧面对保障性住房政策进行了探讨，总结了2011年各地的实践，并对国际经验进行了介绍，较为全面地反映了保障性住房领域的研究成果。

本报告收编了课题主报告及专题报告基本内容的摘要，供参考。

目 录

我国城镇化进程中的住房保障问题研究.....	1
中国保障房体系目标模式和融资问题的判断与建议.....	5
保障性住房的空间布局与选址问题.....	8
保障性住房建设中的资金问题研究.....	14
北京市保障性住房需求管理研究.....	18
深圳市保障房供给的实践.....	22
黄石市保障房供给的实践.....	27
内蒙古商都县的保障性安居工程供给状况调研报告.....	32
无锡城市保障性住房基本实践情况.....	37
青岛市保障性住房建设中的融资问题研究.....	41
重庆市城乡一体化保障性住房建设机制研究.....	45
四川省成都市住房保障体系建设研究.....	49
河南省焦作市保障性住房建设机制研究.....	53
厦门市保障性住房供给机制及方式.....	58
河北省保定市保障性住房资金问题研究.....	62
我国城市居民住房需求分析.....	66
住房保障制度模式及成效的国际比较研究.....	69
编者说明.....	75

我国城镇化进程中的住房保障问题研究¹

发达国家和发展中国家地区的经验和教训表明，城市住房保障是弥补城市住房市场缺陷的必要举措，是城市化健康发展的重要保证。在我国，面对城镇保障性住房建设中的种种困难和问题，不能就事论事。城镇保障性住房建设是国家城镇化发展战略的重要组成部分，应依据城镇化发展的方向和路径加以确立。

一、我国保障房建设的总体情况

经过多年的探索，特别是近年来大规模建设，我国保障房建设初见成效，但也存在不少困难和问题。

（一）住房保障的初步成效

经过近 20 年的探索和实践，特别是近年来大规模建设，保障性住房建设积累了较为丰富的经验，建设了相当可观的可用的保障房源，方式不断发展，政策不断完善，形成了许多行之有效的制度，住房保障工作初见成效。2011 年，全国开工建设保障性住房 1043 万套，包括廉租住房 165 万套、公共租赁住房 227 万套、经济适用住房 110 万套，限价商品住房 83 万套和各类棚户区改造 415 万套。2012 年计划开工建设 700 万套，包括廉租住房 95 万套、公共租赁住房 227 万套、经济适用住房 59 万套，限价商品住房 58 万套和各类棚户区改造 259 万套。

（二）保障性住房存在的困难和问题

尽管取得显著的成效，但仍存在一些困难和问题。

1、政策体系尚不完备。一是认识不到位。没有把保障性住房建设作为城镇化健康发展的一项基础性工程，出现过度市场化现象，城镇化进程迟滞。二是基础工作不扎实。没有对城镇住房存量和居民居住条件进行普查，无法对供需情况作出全面、准确判断，也无法据此制定科学的城市住房规划和长远住房保障规划。三是保障性住房政策变化频繁。在许多情况下，保障性住房建设是作为应急性的措施，目标和任务经常变动，采取边探索、边设计、边建设的方式，保障性住房

¹ 本文是以全国人大预算工委副巡视员王全斌、全国人大预算工委处长申鹏撰写的主报告《我国城镇化进程中的住房保障问题研究》为基础，对其主要观点做了阐述和总结。

的类型、运行机制、保障范围、保障方式等问题，尚未最终成型。

2、供需矛盾仍然突出。随着城镇化的推进，大量涌入城市的新就业职工、进城务工农民支付能力不足，无力通过市场自主解决基本住房问题。但我国的保障性住房不仅存在规模总量不足、区域分布不均衡、类型配置不合理等问题，而且仍以满足城市户籍人口的住房需求为主，没有保障在城市生活和工作的数量外来人口，尤其是没有解决进城务工农民的住房问题，导致许多群众既买不起又租不起房，保障性住房的供需矛盾仍然十分严重。

3、一些地方政府不够积极主动。各地任务艰巨，面临筹集巨额资金和提供大量土地等困难，建成后还有后续管理的问题，地方对保障性住房建设的意愿不足。2010年以来，通过签订工作目标责任书的形式下达各地保障性住房建设指标，年度终了进行考核，并给予相应奖惩。尽管如此，不少地方对保障性住房的认识不到位，积极性不高，只是被动地开展工作，这从根本上不利于我国保障性住房的建设和管理。

4、管理工作亟待规范。近年来，保障性住房在建设、分配和管理中存在不少问题。一是建设把关不严，质量有待提高，有的甚至不能入住；二是政府部门难以准确掌握居民的实际收入情况，公示制度流于形式，难以真正做到公平、公正，容易出现骗租、骗购和权力寻租等问题；三是随着保障房大量投入使用，保障对象原有住房的处理，保障对象费用分担，不合条件者的退出等问题，日益突出。

二、保障性住房的战略定位和发展方向的思考

（一）保障性住房建设处于城镇化道路的分岔口

我国城镇化正处于“以地为本”和“以人为本”道路的分岔口。在这个岔口上，保障性住房建设要成为扳道岔，将城镇化从“以地为本”转向“以人为本”的发展道路。

我国城镇化存在的突出问题是城镇化显著滞后于工业化进程。原因是，我国目前城镇化走的是“以地为本”的道路。城镇政府懒于提供公共服务，热衷于“经营”城镇，形成了以地融资的城镇建设和发展机制。地方政府垄断城镇建设用地供应，通过征地获得高额城乡土地价差，城镇土地资产化、资本化和“闸门”化，形成所谓的“土地财政”和“土地金融”。地方政府成为经营城镇的“地主”，尽力抬高地价和扩大城镇建设面积。其结果，“地”进城的速度远快于人的速度。2000~2010年，我国城市建成区面积从22439平方公里提高到40058平方公里，

扩大 78.5%，而同期居住在城镇的人口数从 4.58 亿增加到 6.66 亿，增长 45.2%，占全国人口比例从 36.1% 提高到 49.7%，仅上升 13.6%。

以地融资建城模式是“以地为本”的“地主”建城模式。虽然能够有效地解决城镇化的土地供应和资金筹措问题，在一定程度上推动着城镇建设发展。但是存在着寅吃卯粮、财政金融风险高和强化城乡分割、引发尖锐社会矛盾等内在问题，是不可持续的。目前，保障性住房建设处于“以地为本”和“以人为本”两条道路的分岔口，是城镇化道路走向的风向标。

（二）保障性住房建设把握着城镇化道路的方向

“以地为本”的城镇化道路制约着保障性住房建设的进展和发挥作用的范围。离开田地的农民投身工业化后，已经为城市生活做好了生产方面的必要准备，迫切要求市民化。可是一直以来，进城农民工市民化却面临着重重困难和阻力。横亘在进城农民工面前最现实、最直接、最突出的就是住房问题，住房是农民工市民化的拦路虎。高房价让农民工对商品房望而止步，户籍制度又让农民工得不到政府提供的住房保障。

保障性住房建设是从“以地为本”转向“以人为本”城镇化道路的扳道岔，把握着城镇化的方向。城镇化事关我国的经济社会发展和现代化建设的全局，是当前我国转变发展方式、改革攻坚的结合点和着力点，是实现工业化、城镇化、农业现代化同步发展的战略关键。为此，保障性住房建设必须坚持“以人为本”，必须发扬党的优良传统，像革命年代抓农村土改那样，重视和抓好城市土地改革，实现所有居民的基本居住权的有效保障，以推动和保证城镇化健康发展，加快农民工市民化，彻底解放农民，造就“世界市场”，成功跨越中等收入陷阱。

三、制度框架和基本政策取向的建议

应从统筹城乡发展、保证城镇化健康快速发展的战略视角出发，建立起我国住房保障的制度框架，并明确其基本政策取向。

（一）以基本居住权保障为目标

基本居住权以及自由迁徙权应当进入宪法，成为公民的基本权利之一，并明确国家相应的保障责任。在宪法保障的基础上，还要通过其他法律法规加以贯彻、落实和规范。要与经济发展水平和政府公共服务供应水平相适应，在保障范围和水平之间保持合理平衡。面对巨大而迫切的保障需求，只能“保基本”，雪中送炭，还不能锦上添花，奢求“改善”，应明确“改善”主要依靠市场解决。随着经济社会发展水平提高，政府保障能力的增强，住房保障水平逐步提高。

（二）以打破户籍限制为前提

各地保障范围以户籍为限的藩篱应该而且可以打破，保障重点应该转变，着力解决农民工和新就业人员的住房困难问题。应以公租房作为主体，允许外来人口申请。在逐步打破户籍的限制过程中及以后，保障性住房仍然需要设立必要的门槛，各地要综合考虑工作时间、参加社会保险、居住条件、收入水平等方面的情况，确定优先保障顺序。随着城镇之间公共服务均衡发展，城乡逐步一体化，保障性住房的门槛逐步降低，直至最后取消。

（三）以优质土地为基石

我需要明确保障性住房建设的公共利益性质，在城镇规划中，保障性住房优先布局，取得具有交通、环境等方面优势的地块，优先配套学校、医院、商场等公共配套设施；另一方面，政府土地应无偿划拨或低价供应，降低住房保障建设的成本。保障房应封闭运行、精心设计，既要调动各方面参与的积极性，又好又快地建设，又要通过小户型设计和严格的管理，确保这些优质土地专门用于保障性住房，防止和杜绝对公共利益可能的侵蚀，保证住房保障的持续发展。

（四）调动地方积极性

调动地方政府积极性：一是财政体制改革，中央对各地的转移支付以“人”为唯一基数均衡分配，各城镇得到的转移支付要与居民数成正比例。二是城镇规划中批准的建设用地规模与城镇人口数和引进农民数挂钩，城镇土地在优先保证保障性住房和其他公共利益的需求后再走向市场。三是调整地方城镇政府考核指标体系，把净移入人口数作为重要业绩指标。促使地方政府“以人为本”建城，主动积极把保障性住房作为基本的民心工程来建设。

（中国发展研究基金会 赵俊超 整理）

中国保障房体系目标模式和融资问题的判断与建议¹

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 and 解答，形成了客观判断和建议。

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 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

¹ 本文是以北京大学经济学院教授平新乔撰写的专题报告《中国保障房体系的目标模式和融资问题》为基础，对其主要观点做了阐述和总结。

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、三个五年计划的任务，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）

保障性住房的空间布局与选址问题¹

空间布局与选址是保障性住房建设中的重要环节。本报告对典型城市保障性住房规划布局进行了问卷调查和数据分析，回顾了国际相关经验与教训，在此基础上，探讨保障性住房空间布局与选址的机制和策略，并提出了针对性的政策建议，报告主要内容包括：

一、北京市与昆明市保障性住房规划布局与选址的调查

从北京市和昆明市的保障性住房的空间分布数据、相关属性信息及实地问卷调查信息可见，北京市各区保障性住房开发建设总量中，以经适房和限价房所占比例较大，呈现城市边缘区聚集分布的空间特性。昆明市各区保障性住房建设面积以廉租房和公租房为主，布局呈现空间聚集分布，其中，公租房的聚集特征最为明显。

北京和昆明两地问卷调查均显示，影响保障性住房居民住房选择因素中，首位因素为交通条件，其它依次为服务设施、住房面积、户型与布局、地理位置、居住环境和价格或租金。多数受访者对保障性住房与商品房的混合建设持中立态度，而反对和赞同的人数基本相同。

问卷显示，两地居住保障性住房的居民出行方式均以公共交通、自行车和步行为主，其中，公共交通是居民最主要的出行方式。北京大多数的居民从社区到就业地点需要 40~60 分钟，还有很多人则需要 1 小时以上，这一比例约为 30%。两地就医、就学所需出行时间均较长，北京高达 40% 以上的居民就医需要花费 1 小时以上的时间，近 33% 左右的家庭其孩子到中小学上学时间在 1 小时以上。昆明 28% 以上的居民就医需要花费 1 小时以上的时间，而社区青少年到中、小学所需时间相对有所改善。居民从社区到市中心均需要换乘公交 2~3 次。

特别值得注意的是社会交往问题。问卷显示，两地大部分居民与其他社区居民一般来往。北京约 37% 的居民与社区其他居民的交往不频繁，昆明比例约为 27%。新建的保障性住房社区可能导致这一情况更加恶化，北京约有 55% 的居民

¹ 本文是以住建部城乡规划管理中心处长邢海峰撰写的专题报告《保障性住房空间布局、选址与规划对策研究》为基础，对其主要观点做了阐述和总结。

认为现在的社区较为没有前一居住社区密切，昆明的比例约为 35%。

虽然存在设施配置、交通出行、社会交往等方面的各种问题，但社区居民对自身无房可住到住有所居已经基本满意，他们普遍认为需要进一步完善的公共服务设施为医院、文化体育及娱乐设施、超市、商业设施、中小学校、幼儿园和托儿所。

二、保障性住房空间布局与选址的机制

保障性住房的空间布局与选址可分为规划布局和项目选址两个阶段。规划布局主要通过政府主导的相关规划和政策来实现，包括城市总体规划、近期建设规划等城市规划，以及住房建设规划、住房保障规划、保障性住房建设规划等专项规划和其他相关政策。建设选址侧重于保障性住房具体建设项目的用地建设条件、公共服务设施及公用设施的可达性、建设标准控制等方面，并直接影响到项目的施工建设、竣工入住及入住后的居住条件。

值得注意的问题是，各地的城市总体规划等对保障性住房相关内容不够重视。住房建设规划等专项规划尚缺国家层面的规范。

保障性住房布局与选址的影响因素。影响因素分别来自以生活需求为导向的中低收入家庭、以综合效益为导向的政府部门和以经济效益为导向的开发企业。居民的居住需求主要表现在居住成本、就业、交通、服务设施、社区环境五个方面。政府保障性住房空间布局选址的主要影响因素包括土地政策、资金投入和供求调控、建设周期等方面。而开发企业往往着眼于自身利益，试图在开发建设中以最少的投入获得最大的收益，实现经济利益最大化。

当前保障性住房布局与选址的特征。当前保障性住房布局与选址存在行政主导过程下的“政府选址”、用地紧张条件下的“空间寻址”和宏观调控背景下的“应急选址”三重特征。“空间寻址”可能造成保障性住房用地位置偏远、开发建设条件差、市政设施配套困难等问题，并影响到保障性住房建设及建成后的入住条件。“应急选址”会促使地方政府提供已有土地储备中条件较好的土地以应急，但更有可能造成部分区位条件差、开发建设条件不完备的土地被选用于保障性住房建设，甚至出现边设计、边施工、边审批的“三边工程”，对建设及建成后的居住都有着不利影响。在调研的三个城市中，部分保障性住房小区规模达到 5000 户以上，对后续的社区管理、设施配套、公共服务等造成极大压力。

三、保障性住房布局与选址的基本原则和规划策略

1、保障性住房布局与选址的基本原则。(1) 促进城市空间融合的原则。主要通过居住融合的方式,促进不同收入、不同阶层、不同文化背景居民之间相互交往,增加公平机会,实现社会和谐。(2) 优化城市空间结构的原则。保障性居住区用地选择要结合城市空间发展战略进行合理布局,从而实现居住平衡和设施资源共享。(3) 创造城市空间效益的原则。即应兼顾土地经济效益与社会福利效益的综合效益,使社会整体福利最大化。

2、保障性住房空间布局与选址的规划策略。(1) 以城市住房保障综合研究为基础进行空间布局与选址。应对所选城市的住房市场进行充分调研和论证,尤其是对城市保障性住房的建设目标、建设历程、建设数量、空间布局、市场需求及其它相关问题进行调查研究,在此基础上进行布局与选址相关规划。需求分析可采用问卷调查,或者利用城市已有的住房保障信息库。(2) 不同空间区位和不同保障类型采取不同的选址策略(见附表一、二)。(3) 不同收入人群居住用地适度混合的空间选址布局策略。可以采用“混合社区”的“小隔离、大混合”,“社区混合、邻里同质”规划理念,以居民自愿选择住所为原则,尽可能混合布置,改善“居住隔离”、“空间失配”的现象。(4) 结合交通和就业分布的空间布局选址。基于交通出行进行选址布局应围绕地铁等轨道交通站点或是快速公交站点,并结合用地周边地面常规公交站点进行综合选址布局。基于就业考虑进行选址布局是以土地功能混合利用的理念,将无污染工业、第三产业等与居住用地适当混合,在小范围内解决居民的居住和就业问题,提高土地的利用效率。新加坡的组屋区都是按新镇来发展的,并配件了完善的基础设施。为了在住宅周围提供就业机会,新镇内预留 10%~20% 的土地用于工业设施配套,设置一些无污染的小规模劳动密集型工业,解决居民的就近就业。香港在公屋选址和布局中,也重点考虑了居住和就业平衡的问题。可借鉴香港和新加坡的经验,靠近一些无污染的规模劳动密集型工业区建设保障性住房小区。此外,在规划时应注意使用综合评价与规划的新技术,如 GIS 技术已经是开展住房选址相关研究中普遍采用的辅助手段,可以提供比较,同时可视化的操作使更多人参与到规划中来。

四、政策建议

当前我国保障性住房在空间布局和选址上仍然存在诸多问题,需要政府从住宅发展政策、保障机制、规划调控、法制基础等多个方面来统筹考虑,制定政策

方案。

1、明确政策目标，促进部门协调。保障性住房规划建设的政策目标应为兼顾经济效益和社会效益，优化城市空间结构，促进城市空间融合，实现保障性住房建设社会经济综合效益。不同政府部门应基于合理的住房保障目标和任务，围绕“空间布局、用地落实”来推动保障性住房的空间布局与选址。

2、统筹多方利益，重视规划调控。要注意满足被保障人群的基本生活需求；要在保障性住房建设中引入市场机制，并辅以加快立项审批、税收减免等优惠政策，吸引房地产开发企业的参与；要利用现有资源，吸引社会资金，降低建设投入。在规划调控中，政府要通过宏观调控手段引导保障性住房的合理布局，同时要重视公共参与的环节，要重视规划技术的理论基础研究，加强各种城乡规划新技术的应用，要注意不同类型、不同层次规划间的协调，要在国家层面出台住房保障编制办法或导则。

3、创新建设机制，实现持续发展。国外的成功经验证明，在普通住宅建设项目中配建一定比例的保障性住房是空间布局、选址的有效手段。我国保障性住房政策目前主要由政府直接兴建大量住房。基于我国的特殊国情，政府无力长久的承担大规模中低收入人群的住房保障压力。因此，要在现有住房保障机制上进行创新，包括引入市场机制、规划调控手段、“补人头”与“补砖头”的灵活应用等。

4、加强制度建设，提供法制保障。从世界各个发达国家和地区的公共住房发展历程和成功经验来看，立法实践是保障性住房建设中必不可少的重要环节。英国 1919 年出台了住房法；美国于 1937 年开始出台首部联邦公共住房法，并随后一直在住房保障的立法领域不断地探索和创新。我国目前还没有一部完备的有关住房保障的法律。要在现有规章制度的基础上尽快制订出完整统一的住房保障法律法规。同时，各地政府要结合当地的市场条件和经济水平，制定地方性的住房保障政策办法。此外还应成立专门性的保障性住房管理机构，负责保障性住房规划建设的监督管理和评价工作。

（中国发展研究基金会 都静 整理）

附表一：保障性住房在城市不同空间区位中的布局选址策略

城市空间	布局选址优点	布局选址容易出现的问题	规划策略
城市边缘区域	<ol style="list-style-type: none"> 1 土地成本较低； 2 大规模地解决中低收入家庭的住房问题； 	<ol style="list-style-type: none"> 1 缺少配套服务设施和交通基础设施； 2 增加居住成本； 3 后期管理不善，滋生不安全因素； 4 居住空间隔离，易形成贫民窟； 	<ol style="list-style-type: none"> 1 相关服务设施的配建； 2 公共交通的改善； 3 加强社区管理；
城市旧城区	<ol style="list-style-type: none"> 1 增加保障性住房房源供应量； 2 节约资源； 3 保留城市原有的社会网络； 4 减少投资成本，减轻政府财政压力； 	<ol style="list-style-type: none"> 1 原有机理断裂； 2 旧城特色缺失； 	<ol style="list-style-type: none"> 1 采用小规模分散改造的方式； 2 保护原有路网结构和城市元素； 3 适当提高新建建筑的容积率，增加底层的商业，提供更多的就业机会； 4 预留回迁住房；
城市中心城区	<ol style="list-style-type: none"> 1 投资成本较低； 2 共享周边的城市配套服务设施和公共交通； 3 建设规模较小； 	<ol style="list-style-type: none"> 1 很难形成社区生活氛围； 2 居住空间狭小； 3 居住成本较高； 	<p>在市中心小范围集中选址新建；</p>
城市外围新城	<ol style="list-style-type: none"> 1 形成良好的社区氛围； 2 提高中低收入家庭的生活质量； 3 使新城能够独立发展，实现自给自足 	<p>出现“空城”或者“卧城”；</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 完善服务设施的配建； 2 进行规模化开发； 3 依托新城资源和优势，适当发展部分第三产业，提供就业机会； 4 采取 TOD 等混合用地布局模式； 5 重视在保障性住区的后期管理问题上；

附表二：不同保障性住房类型的布局选址特征及策略

保障性住房类型	廉租住房	公共租赁住房	经济适用住房	限价商品住房
保障对象	最低收入家庭	夹心层群体 ¹	中偏下收入家庭	夹心层群体 ²
收入水平	最低	低	较低	中低
对象特点	1 在某地长期居住； 2 年龄偏高，以老年为主； 3 文化素质较低，就业困难； 4 无稳定经济来源，靠领取政府低保生活。租金承受能力低，倾向于选择实物配租； 5 对医疗等服务设施需求较高； 6 居住地与主城区关系密切	1 流动性较强 2 年龄跨度较大，中青年为主； 3 文化素质较低，技能单一； 4 工作地点为产业园区或靠近主城区；对公共交通依赖性大； 5 有一定经济来源，无力购买经济适用房，租金承受能力较低； 6 居住地与工作地关系密切	1 在某地长期居住； 2 有一定的文化水平和知识技能 3 有稳定的收入 4 工作在主城区 5 对通勤交通依赖性较大 6 居住地与公共交通关系密切	1 在某地长期居住； 2 收入水平相对较高 3 文化水平和知识技能较高，以从事第三产业为主； 4 工作在主城区 5 对通勤交通依赖性较大 6 居住地与公共交通关系密切
主要影响因素	交通运输、公共服务、生产要素	交通运输、生产要素	交通运输、生产要素	交通运输、生产要素
土地和资金来源	政府划拨土地并聘用开发商建造，政府负担全部资金	政府划拨土地并聘用开发商建造，政府可能邀请社会基金参与	政府划拨土地并聘用开发商建造，政府拥有完成的单元住房，由政府提供资金	政府出售土地给开发商建造，并通过开发商提供资金
供给方式	出租，不允许租让或出售	租让或出售，但受限制	出售或转售，受限制	出售或转售，受限制
选址区位	主城区	主城区或城市边缘地区	主城区或城市边缘地区	主城区或城市边缘地区
开发模式	选址靠近公共服务设施齐全的老城区，原有建筑改造成为廉租房，小规模分散开发	在主城区利用原有建筑改造成为公租房，小规模分散开发；在城市边缘区集中开发	在主城区小规模集中开发；在边缘区围绕交通枢纽大规模集中开发	在主城区小规模集中开发；在边缘区围绕交通枢纽大规模集中开发
布局策略	与其他类型住房混合布局	靠近产业区用地混合布局	围绕交通枢纽进行用地混合布局	围绕交通枢纽进行用地混合布局

1 此处“夹心层”群体是指不符合廉租房租赁条件，符合经济适用房申购条件，但买不起经济适用房的低收入住房困难家庭。

2 此处“夹心层”群体是指不符合经济适用房申购条件，但又买不起商品房的低收入住房困难家庭。

保障性住房建设中的资金问题研究¹

自 2008 年起，中央政府加大对保障性安居工程的建设力度，建设规模连年攀升。筹集和合理高效运用保障房建设资金成为当前亟待解决的关键问题。当前，我国保障性住房建设资金的基础是包括财政资金、土地出让金净收益和住房公积金增值收益在内的政府投入，保障性住房建设主要的融资渠道是银行贷款。此外，各地在实践过程中还积极探索债券融资、房地产信托投资基金、债权投资计划等多种融资渠道，并尝试引入社保基金和保险资金等长期资金投入，弥补保障房建设资金的不足。

一、现有主要资金渠道的运作机制

（一）保障性安居工程专用融资平台。保障性住房专用融资平台负责资金筹措拨付，其筹资渠道主要为财政资金和银行贷款，其中财政资金作为本金注入融资平台，融资平台再以项目抵押、担保等方式获得商业银行的授信。

（二）综合性保障性住房建设公司。保障性住房建设公司由政府财政注资成立，负责保障性住房的投融资、收购建设和运营管理，通过银行贷款和发行企业债券等多种方式进行资金筹措，通过保障性住房出售收益、出租收益和配套商业出售收益回笼资金。

（三）吸引金融机构贷款。为了吸引金融机构为保障房建设提供贷款，地方政府往往给予一定支持：一是由政府支持提高公共租赁住房项目还贷能力，如贴租、贴息等；二是调动商业银行投放保障性住房贷款的积极性。

（四）吸引企业参与保障房建设。部分地方按照“谁投资、谁受益”的模式，建立公共租赁住房有条件可租可售制度。即开发建设单位投资建设并经营一定年限后，可以通过出售部分公共租赁住房实现投资回收，获得一定的利润。

二、当前我国保障房建设融资存在的主要问题

（一）财政资金占比偏少，融资杠杆作用发挥不够充分

¹ 本文是以住房和城乡建设部政策研究中心周江博士撰写的专题报告《保障性住房建设中的资金问题研究》为基础，对其主要观点进行了总结和阐述。

目前投入保障房建设的财政资金来源渠道虽多，但在全部资金中占比仍偏小。土地出让净收益受土地出让数量和众多成本变化的影响，不具有稳定性。财政资金多以资本金形式注入项目或企业，用于扩大融资的部分不多，不能充分发挥财政资金的融资杠杆作用。

（二）商业银行贷款与保障房建设融资需求难以匹配

金融机构银行贷款是目前保障性住房建设的主要融资渠道，但仍有许多深层次的矛盾无法解决，即商业银行承担了一定的政策性功能、贷款期限短与公共租赁住房投资回收期长等等。由于缺乏风险补偿机制和激励机制，难以调动商业银行参与保障房融资的积极性。

（三）住房公积金支持保障房建设存在理论质疑

住房公积金归缴存人所有，将其增值收益用于廉租住房和公共租赁住房建设面临着合法性问题。此外，住房公积金还存在地区不平衡和不能跨区使用问题，即最需要建设公共租赁住房的东部发达地区住房公积金闲置资金很少，甚至几乎没有，而中西部欠发达地区住房公积金富余量很大，但不能用于东部资金紧缺地区的住房建设贷款。

（四）吸引企业参与租赁型保障房建设尚存在一定的障碍

企业参与租赁型保障房建设面临更为严峻的融资困境。一是在商业银行看来，租赁型保障房投资回收期长、投资回报率低，风险较大；二是商业银行在进行贷款风险评估时，由于企业信用低于政府信用，往往提出更高的贷款条件，企业难以承受。

（五）长期资金尚未成为保障房资金来源的主渠道

虽然保障房投资回收期长，投资回报率低于普通商品住房和商业用房，但是投资回报率总体上高于银行 3-5 年期的存款利率，加之有政府信用担保，投资风险低。因此，保障房对于保险资金等长期资金具有一定的吸引力。

（六）直接融资处于探索萌芽状态

目前，国家虽然从政策上鼓励保障性住房项目债券融资，但由于对发行企业有较高要求，短期看还难以成为保障房融资的主要资金来源。与债券融资比较，保障房信托产品总规模更小。总体上看，债券和信托等保障性住房建设直接融资方式目前仍处于探索阶段，客观上还不具备作为保障房建设主要融资工具的条件，有待进一步发展和完善。

三、完善保障房建设资金筹集和运用制度的政策建议

（一）加快立法，为保障房建设资金的筹集和管理提供法律依据

立足国情，积极借鉴国外成熟经验，加快住房保障相关法律法规的制定，特别是对保障性住房的土地供应、保障对象、保障形式、保障标准、资金来源、进退机制、激励机制、运营模式进行明确规定，并对中央政府、地方政府、专门机构和社会力量参与保障性住房建设和运营的责权关系进行界定，从根本上为完善住房保障制度提供法律依据和保障。

（二）建立稳定的政府资金投入机制

在进一步健全土地出让金净收益、住房公积金增值收益用于保障性住房建设计提比例和运行机制的基础上，可以继续尝试和探索拓展保障性住房财政资金来源：一是建立长期稳定的保障性住房建设财政资金投入机制，将住房保障资金需求纳入公共财政预算支出之中，确保年度财政预算中保障性住房项目支出的比例，合理安排保障性住房项目的支出结构；二是推进个人住房房产税试点，将所得的房产税收入专项用于保障性住房建设；三是可从城市维护建设税、城镇公用事业附加费、城市基础设施配套费中安排专项资金，加大保障性住房配套基础设施投入力度。

（三）大力发展政策性住房金融，创新商业银行保障房信贷业务

组建专业化的政策性住房金融机构，以财政资金为杠杆，以市场化运行为支撑，一方面为参与公共住房建设的市场金融机构、社会机构和企业提供贷款、抵押担保和保险方面的支持，降低建设主体的融资成本，加大保障性住房建设的投融资力度；另一方面为中低收入者解决住房问题提供贷款和补贴支持。

继续发挥商业银行对保障房建设融资的支持作用，创新保障房信贷业务。建议金融机构可以通过创新土地使用权抵押、在建工程抵押、股权质押、应收账款质押和第三方连带责任担保等组合型担保方式，加大对保障性住房建设的支持力度；对保障性住房在贷款资产质量认定、不良贷款核销等方面实行区别于商业性房地产的信贷政策。

（四）鼓励社会机构和企业参与保障性住房建设

政府可综合运用财政拨款、政策性贷款、财政补贴和税收优惠等多种政策工具来发动社会力量参与到保障性住房的建设中。针对商业银行贷款积极性不高、国有企业和私营企业参与建设运营动力不足的问题，政府可通过土地出让优惠、投资补助、贷款贴息、税收减免、专项奖励等方式，支持社会机构和企业参与保

障性住房的建设、运营和管理，支持商业银行向保障性住房项目提供额度大、利息低、周期长的项目贷款。

（五）引入社保基金、保险资金等长期资金投资保障性住房建设

建议尽快研究社保基金、保险资金等长期资金进入保障房建设的具体融资方案。其关键在于解决社保基金、保险资金等长期资金投资保障房的市场流动性问题，建立长期资金投资的有效退出机制。在现有的条件下，可以通过两种途径吸引长期资金参与保障性住房项目投资，第一种是直接引入长期资金，具体可以通过采取公私合作关系（PPP）模式、建设移交（BT）模式、建设运营转让（BOT）等模式进行；第二种是间接引入长期资金，具体可以通过采取资产收益证券化（ABS）模式进行。

（六）规范和发展保障性住房债券融资

对政府债来说，一是增加中央代发的地方债券中保障房资金比例，并且保证地方债券融资得到的资金切实优先用于保障房建设；二是完善对地方政府债券的信用评级，降低融资风险；三是建议增加发行中央政府债专项用于保障房建设，为租赁型保障房建设和长期持有运营进行融资。

对企业债来说，一是规范地方政府投融资平台发债行为，增加政府融资平台债务和收益情况的透明度；二是妥善统筹偿付安排。为解决保障性住房资金难题而发行企业债，应注意在利用融资平台进行企业性质发债的同时，利用融资平台来统筹盈利项目和非盈利项目的偿付安排；三是完善政府对保障房债券融资的优惠政策，通过财政、税收补贴适度提高对保障房债券持有人的经济回报，增加保障房债券吸引力；四是加强对募集资金投向和用途的监管。保障房债券募集的资金应专款、专户、专账使用，不允许以某些保障房项目为名连带多募集资金用于其他用途。

（七）探索利用保障性住房基金进行融资

一是在现有法律基础上出台和完善有关保障房基金（包括保障房股权投资基金和保障房信托投资基金）的法律法规；二是在保障房基金运营过程中，为保证基金回报率，需要政府相关部门在土地出让、信贷支持以及财税政策等方面给予相应的优惠和扶持；三是建立配套管理措施，明确保障房基金设立、组织结构、交易流程和收入分配等事项，有效做好具体运行中道德风险、市场风险、税费风险和管理风险的监控和防范。

（中国发展研究基金会 陈浩 整理）

北京市保障性住房需求管理研究¹

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。

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

¹ 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《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。

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。实现动态审核常规化，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）

深圳市保障房供给的实践¹

深圳市位居全国大中城市第四位，是中国大陆经济效益最好的城市之一，在中国的高新技术产业、金融服务、外贸出口、海洋运输、创意文化等多方面占有重要地位。根据第六次人口普查数据，截止 2010 年 11 月，全市常住人口 1035.79 万，非户籍人口约 798 万，占常住总人口的 77%；户籍人口约 238 万，仅占常住总人口的 23%。

一、保障房需求分析

深圳市保障房需求的主要来源有三个方面：其一是户籍住房困难家庭；其二是非户籍住房困难家庭；其三是服务于城市产业升级和经济转型的各类人才。目前，深圳市第一方面需求已经基本解决，当前正在不断扩大保障对象的范围，第二类常住非户籍住房困难问题也因为“城中村”而得到缓解。在此背景下，深圳市的保障房主要定位于如何为深圳市长期的经济发展吸引和保留人才。当然，随着城市空间结构改造和经济结构转型，“城中村”的改造和拆迁会重新释放出住房困难的外来务工群体，针对这部分人的住房保障也是深圳市政府在住房保障方面需要解决的问题之一。

1、目前需求现状。根据 2007 年深圳市户籍住房困难家庭普查结果，结合 2008 年、2009 年全市户籍人口增长情况，至 2009 年底，全市户籍低收入住房困难人群数量约 6 万户，可通过“十一五”期间已安排的项目予以保障。根据深圳市人才安居工程惠及的人才数量测算结果，截至 2010 年末尚无自有住房的高级人才约 2.8 万户、中初级人才约 11 万户，合计 13.8 万户，计划在“十二五”期间安排。

2、新增需求预测。“十二五”期间，结合人口规模变化、经济社会发展和保障范围调整，预计全市新增符合条件的户籍住房困难人群约 8 万户。根据深圳市人才安居工程惠及人才数量测算结果，预计新增尚无自有住房的高级人才约 1.4

¹ 本文是以清华大学建筑管理系房地产研究所副教授郑思齐撰写的专题报告之五——《典型城市保障房建设的资源筹集策略选择研究》为基础，对其主要观点进行了总结和阐述。

万户、中初级人才约 12.6 万户，合计 14 万户。

因此，“十二五”期末，深圳市住房保障需求总规模约为 35.8 万户，其中符合条件的户籍住房困难人群约 8 万户、初中高级人才约 27.8 万户。

3、“城中村”改造的影响。当前“城中村”实际上发挥了保障房的作用，但如果今后实行“城中村”改造，反而可能释放出新的住房困难家庭，需要在具体实践中统筹考虑。由于产业结构的转型和升级，深圳市未来可能不再需要大量的低技能劳动力，城市政府有动机通过“腾笼换鸟”的方式将低技能劳动力引向周边城市，但城市政府仍然有义务保障这些城市常住人口的基本居住权利。

二、“城中村”提供的保障

据统计，截止到 2009 年末深圳市共有 437 个“城中村”。“城中村”共有建筑接近 14 万栋，其中居民住宅有 11.34 万栋。“城中村”村民住宅最高为 20 层，最大建筑面积达 4000 平方米。“城中村”总人数约为 442.3 万人，其中流动人数为 331.7 万人，常住人数为 110.6 万人。

“城中村”向外来人口提供了大量的廉价住房，承担了低成本社会住房的角色，对于解决城市的住房问题具有积极的一面。“城中村”在工业化和城市化快速推进的过程中演变发展成低成本生活区，客观上为深圳实现持续高增长提供了重要的支持。“城中村”吸纳了大量的外来人口，减轻了安置外来人口的压力。对村民来说，“城中村”起到了一定的社会保障功能，解决了部分村民的生活来源和收入问题。

但另一方面，“城中村”这种市场自发供给的低收入住房，在没有政府帮助的情况下，无法有效供给社区所需的各项公共服务——例如治安、规划、排污、教育等，这使得外来务工人员聚集的“城中村”普遍存在居住拥挤、环境恶劣、治安混乱、教育资源匮乏等问题。如果政府实施大规模的“城中村”拆迁，同时不补充供给具有可替代性的面向非户籍低收入人口的保障房，就会加剧住房供给的结构失衡。这些外来务工人员只能被挤到另外的“城中村”中，有效供给的减少会抬高租金，使他们的福利受损。实际上，改造原则应当是不减少这类住房的有效供给数量，同时改善其居住质量。

三、保障房建设情况

深圳市政府将当前保障性住房建设的重点定位于优先解决户籍住房困难家庭与未来城市发展所需要的各类人才的住房问题。可以说，深圳市的住房保障工

作正在由“生存型保障”向“发展型保障”转变。

1、“哪里建”。在保障房的选址布局方面，深圳市在规划环节采取积极的政策和措施力图保证其周边的配套设施完善。第一，对于保障性住房的建设用地，优先选用周边配套较成熟、公共交通较便捷的已开发地区，使保障房区位与城市发展总体布局相衔接。综合考虑全市近期城市发展、产业发展和重大交通设施建设，在全市近期重点发展地区优先安排保障性住房建设。同时确保保障性住房居住区在公交车站点 500 米半径覆盖范围内或地铁 800 米半径覆盖范围内，区域公交线网密度不低于 3 公里 / 平方公里，区域人均公交车辆拥有率不小于 10 标车 / 万人；第二，加大城市更新配建保障性住房。深圳市计划以轨道及道路规划建设为契机，积极推进轨道站点沿线区域改造配建保障性住房，同时推进客运站等重大基础设施建设区周边的更新改造配建保障性住房；第三，积极推进土地综合利用。充分利用地铁车辆段上开发保障性住房和公交场站综合开发等合作建设模式，在轨道交通沿线等交通生活便利地区综合开发保障性住房。同时，深圳市在保障房布局方面倡导和谐居住社区，合理安排保障性住房建设布局，实行各类保障性住房混合战略，以实现和谐居住的社区格局，避免同一层次的保障人群过度集中造成社会分异。

不过，由于深圳关内发展较早，可供建设保障房的土地资源非常紧缺，受新增住宅用地供给的限制，目前已经落实的保障房项目较多在关外选址。这些保障房项目周边已经建成的配套设施尚显不足，与规划的情况有一定的差距，有待进一步开发和建设。

2、“为谁建”。深圳市计划依次解决本市户籍居民、经济社会发展需要的各类专业人才和非本市户籍常住人口的住房困难。2007 年以前，住房保障对象主要是机关和企事业单位职工。2007 年以后，住房保障的对象转移到户籍低收入家庭上来。2010 年进一步将住房保障对象从户籍低收入家庭扩大到户籍住房困难家庭，从户籍人群扩大到符合一定条件的非户籍人群，特别是将对深圳长远发展具有重要意义的广大人才作为住房保障的重点对象，进一步扩大了住房保障覆盖面。将人才安居工程纳入住房保障体系是深圳市的一大特点，针对杰出人才、领军人才，深圳实行 3-10 年的免租优惠政策或住房租赁补贴，对高、中、初级人才实施 3 年的住房租赁补贴。

3、“怎么建”。深圳市坚持政府主导、市场运作为主，充分利用市场资源，发挥企业建设保障性住房的积极性，全面拓宽保障性住房筹集建设渠道。保障性

住房的建设和筹集方式主要有三种：第一，利用新增居住用地建设保障性住房，包括政府直接组织建设、企业采取代建、建设运营转移、商品住房配套建设、产业园区配套建设等渠道；第二，利用存量用地建设保障性住房，包括城市更新配套建设、拆迁安置、用地功能调整配套建设、企业采取建设运营转移模式（BOT模式）建设、产业园区配套建设等渠道；第三，利用多种方式筹集保障性住房，通过依法没收，依规定清理清退，或整合符合条件的现有社会住房等方式多渠道筹集保障性住房。此外，深圳市在 2007 年 6 月就明确提出“在城中村改造项目中适当提高小户型住宅的配置比例”。这是政府引导、以市场运行的方式提供较低价位租赁住宅的措施，是“城中村”改造工作配合落实保障性住房的补充措施；最近更提出将尝试收编“城中村”住房为保障房。

针对不同类型的保障房，深圳市均积极探索引入社会力量筹集建设模式，努力形成政府引导、市场化运作的保障性住房投融资格局。第一，经济适用住房主要采用由住房保障部门组织、社会参与的 BT 等模式筹建，按规定分配给符合条件的保障人群；第二，公共租赁住房（含廉租房）由住房保障部门组织建设，或通过企业参与的 BOT、BT 等模式筹建，通过贴息、以租养息等方式运营，按规定分配给符合条件的保障人群，同时探索运用公积金、保险资金、信托资金、房地产投资信托基金等方式拓展保障性住房融资渠道；第三，安居型商品房主要采用“定地价，竞房价”或“定房价，竞地价”的方式招标，采取市场化模式运作，按规定由住房保障部门分配给符合条件的保障人群。

4、“什么标准建”。深圳计划到 2015 年实现保障性住房人均住房基准建筑面积不低于 18 平方米，使用面积系数不低于 70%，100% 实现一次性装修。在房屋面积方面，深圳市规定经济适用住房单套建筑面积一律不超过 60 平方米，公共租赁住房单套建筑面积一律不超过 50 平方米，廉租住房单套建筑面积一律不超过 40 平方米。相对而言，作为人才安居工程的安居型商品房的居住条件则明显更好，“领军人才”的免租住房建筑面积标准为 80~150 平方米不等，而“杰出人才”则为 200 平方米。在装修标准方面，深圳市的保障房一律按“经济环保”原则进行一次装修。

5、“如何分配、管理”。（1）分配方式。深圳市住房保障实行申请、审核、公示、轮候制度。在分配方面，建立“三级审核，两次公示”和“九查九核”的审查程序，提高对弄虚作假等违法行为的惩处力度，确保保障房分配过程公开、公平、公正。其中“九查九核”是指对申请家庭户籍、车辆、住房、保险、个税、存贷款、

证券、残疾等级及优抚对象等情况审查核实。(2) 管理方式。在管理方面，第一，购买的保障性住房在取得完全产权前不得转让、出租、抵押；第二，规定年限届满后，购买保障性住房的家庭或者单身居民申请取得完全产权的，应当缴纳土地收益并按照市政府确定的标准缴纳房产增值收益等价款；第三，保障性住房租赁合同或者货币补贴协议期限届满需要续期的，申请人应当在期满前三个月重新提出申请并申报有关材料，由主管部门予以审核并公示；第四，租赁或者未取得保障性住房完全产权的家庭或者单身居民出现相应的违约情况之后，主管部门应当按照合同约定要求其支付违约金，并可以根据约定或者法定情形解除合同，收回出租住房，或者按照在原销售价格基础上综合考虑住房折旧和物价水平等因素后确定的价格，有偿收回出售住房。

总体上，深圳“发展型住房保障”的策略值得一些经济发展水平较高的大城市借鉴。同时，其引入市场力量建设保障房的探索也值得其它城市借鉴。深圳市正在探索如何实现城市产业结构转型、空间结构调整和“城中村”改造的相互协调，如何有效解决“城中村”改造后释放的新的住房保障需求，其在实践中的经验和教训值得进一步关注。

(中国发展研究基金会 都静 整理)

黄石市保障房供给的实践¹

黄石市地处武汉、九江之间，区位优势明显，是我国中部地区重要的原材料工业城市，也是武汉城市圈副中心城市和全国第二批资源枯竭转型试点城市。据2009年数据统计，黄石市常住总人口257万，城区常住人口81.3万人，户籍人口71.54万人，比上年增长5.2%，城镇化率50.55%。随着城市化进程的不断加快以及城市经济结构的转型，每年进城务工的农民工数量和新就业职工数量不断加大。2006年至2010年5年间城镇新增就业16.5万人，转移农村富余劳动力7.5万人。

一、黄石市保障房的需求情况

黄石市保障房需求主要来自三个方面：中低收入的户籍住房困难家庭，棚户区改造过程中的居民安置住房需求，以及城市新增人口中符合住房保障条件的非户籍住房困难家庭。

1、中低收入家庭的住房基本情况。根据城市中低收入家庭住房困难调查数据，截止2009年末，黄石市人均建筑面积低于16平方米的中低收入家庭共有32549户，再加上城市人口的自然增长，预计“十二五”期末全市总人口将达到100万人、30万户，人均建筑面积低于16平方米共有3.5万户，需要新增保障性住房约170万平方米。

2、棚户区规模总量及居民状况。根据黄石市2009年4月对棚户区的现状调查结果，黄石市共有城市棚户区面积55.25万m²，12155户。黄石市本级棚户区面积31.1万m²，7584户；县（县级市）棚户区面积24.15万m²，4571户。其中，低收入家庭占55.8%，低保家庭占33.3%。

3、新增人员住房需求状况。黄石正处于传统重工业向第二产业和第三产业转型的关键阶段，城市化进程不断加快，一大批城市新增常住人口、新就业人员和引进技术人才大量涌入黄石，形成了新的住房需求。预计“十二五”期间新就

¹ 本文是以清华大学建设管理系房地产研究所副系主任郑思齐撰写的专题报告《典型城市保障房建设的资源筹集策略选择研究》为基础，对其主要观点做了阐述。

业的、引进技术人才、企业长期签订劳动合同的职工等，共计 3 万人，约占增加的外来总人口的 20%，这些人需要通过保障性住房解决住房问题。

总体看来，目前黄石市的保障房需求具有两方面特点：其一，城区中低收入居民规模较大且居住相对集中、居住状况复杂，有大量低收入家庭居住在空间狭小、基础设施不配套、危旧房屋居多的棚户区，这些人的住房问题有待改善；其二，城市夹心层家庭、新就业人员、大量城市新增常住人口住房需求亟待解决。

二、黄石市保障房的建设情况

黄石最大的优势和特色在于其“双试点”的地位——2009 年 10 月，黄石市在国家住建部的支持下，以共建共有产权廉租住房为基础，结合棚户区改造的公共租赁住房制度建设试点；2010 年 7 月在国家开发银行的支持下，黄石市成为全国唯一一个开发性金融支持保障性住房体系建设试点城市。按照“两个试点”的要求，黄石市对保障性住房体系建设进行了积极的探索，将住房保障工作和“三改”工作紧密结合在一起。

整体上，黄石市公共租赁住房建设通过“五个一”（一个篮子归并、一个口子保障、一个平台汇集、一个通道转换、一个杠杆调节）的办法来实现“住有所居”。其中，“一个篮子归并”是指建立多元化房源筹集方式，做大房源蛋糕，各类保障性住房产品统一归并为一种，便于实施；“一个口子保障”是指全面覆盖各类人群，解决“新生代”、“夹心层”等群体住房问题；“一个通道转换”是指实行共有产权模式，打通由“租”到“有”的产权通道，逐步满足承租者的产权需求；“一个平台汇集”是指以众邦城市住房投资有限公司为平台，笼聚政府、市场、社会各类资源，拓宽公租房建设融资渠道，强化投入支撑；“一个杠杆调节”是指发挥市场的基础调节功能，实行租金市场定、补贴收入定、“暗补”变“明补”的运作模式，兼顾住房保障工作的效率与公平。

1、“哪里建”。在“一个篮子归并”的思路下，黄石市提出包含廉租房、经济适用住房等所有保障性住房产品在内的“大公共租赁住房”概念，主要房源包括：现有廉租房、国有直管公房、国有及国有控股企业公房、经济适用住房（含企事业单位的集资房）、限价商品房和棚户区改造、城市重点工程、城中村改造、危旧房改造搬迁安置项目中的共有产权房、园区建设搬迁安置项目中的共有产权房、职工宿舍、公务员公寓、外来务工人员周转住房等政策性住房以及社会、个人闲置愿意纳入公共租赁住房管理的出租房。在房源筹集方式上，采取以政府为主导，鼓励多方参与的模式，主要通过新建、改建、配建、收购、转换、吸纳等六种方

式多渠道筹集房源，实现主体多样化、产权多元化。

在公共租赁房的选址方面坚持“以需求定供给”的原则。首先，旧厂区周边的“棚户区”附近，配合“旧城改造”建设公租房。其次，在工业园区，劳动力集中的区域建设公共租赁房，解决园区内企业员工的居住问题。最后，在全市范围内的新建商品房项目中按 5% 的比例配套建设公共租赁住房。

2、“为谁建”。黄石市现行的住房保障对象标准，需要符合下列两类条件之一，一是人均月收入 680 元以下（含 680 元）的住房困难家庭。具体要求是：申请住房保障家庭成员中至少有一人为市区非农业常住户口；家庭人均月收入在 680 元以下（含 680 元）；家庭人均住房建筑面积在 14 平方米以下。二是人均月收入 680 元以上的住房困难家庭。具体要求是：与本市就业单位签订工作（劳务）合同并连续缴纳养老保险二年以上；在本市人均住房建筑面积低于 14 平方米；纳入居住地社区流动人口计划生育管理。长期来看，黄石市将在优先满足低收入住房困难家庭保障需求、实现“应保尽保”的基础上，逐步向新生代、城市夹心层家庭、外来务工人员和其他有租房需求的人群覆盖，最终实现全覆盖。

3、“怎么建”。黄石市专门建立了公租房投融资平台——众邦城市住房投资有限公司，统筹土地和资金资源，保障棚户区改造和公租房项目的顺利推进。众邦城市住房投资有限公司和住房保障中心属于合并办公，实行两块牌子，一个机构，建成全市统一的住房保障平台和公共租赁住房经营实体。当地政府将全部的保障房资产，以及棚户区改造的腾退土地等具有升值空间和保值功能的优质经营性资产均注入该公司。在众邦公司成立之初，由市政府出资 4000 万元和国有住房资产 7500 万元，组成注册资本 1.15 亿元；随后，为进一步增强平台融资能力，黄石市还将近年来已竣工和收购的廉租住房、公共租赁住房、国有直管公房、在建的公共租赁住房以及政府部分办公用房等优质资产全部注入公司，将 6000 亩建设用地收储和出让权利注入平台，并将棚户区改造安置后腾退的土地及整理改造后的增值收益打包注入公司，进一步提升公司的融资能力。众邦公司有政府补贴的租金作为收益保证，再借助地方政府信用，可较为便利地通过向金融机构争取优惠贷款及积极引导多方资本参与等两大途径进行融资。此外，设立众邦公司的市场化运作模式，为后期社会资本的引入预留了政策接口，甚至还可能通过公司上市的方式为保障房建设和运营筹集更多资金。

在具体建设中，采取存量房与新建并举的模式，但新建的比例为主。在新建过程中，一方面推行商品房的配建制度，另一方面鼓励建设主体多元化。以黄石

市 2013 年计划完成的总计约 25000 套公租房为例,其中新建的比例高达 90%(棚户区改造和商品房配建比例分别占总量的 33%和 13%),而吸纳和收购的比例仅为 10%。

在推进“配建”方面,黄石出台了《商品房项目配建公租房实施细则》。自 2011 年起,将配建公租房作为土地出让前置条件,所有商品房建设用地出让时,必须按住宅面积 5%的比例无条件配建公租房。将在全市城市规划区域内开发建设商品房项目(含棚户区、城中村、危旧房改造项目)纳入配建范围。商品房项目配建采取两种方式:一是无偿实物配建,二是以费代建。开发单位可根据土地出让条件,选择配建方式,原则上应采取实物配建方式。

值得强调的是,黄石市正在努力推进“公租房”建设主体的多元化,一是发挥政府的主导作用,对低收入住房困难家庭实行政府保底,由政府作为建设与投资主体,众邦城市住房投资公司建设公共租赁住房;二是通过政策引导,调动多方积极性,鼓励国有及国有控股企业、非盈利社会组织、承租户,参与投资建设共有产权公共租赁住房。根据黄石市的规划,到 2013 年,将累计筹集公共租赁住房 30000 套;其中,众邦公司代表政府筹集 20000 套、社会个人筹集 10000 套。

4、“什么标准建”。黄石市公共租赁住房定位于覆盖廉租住房和经济适用住房保障对象,以及大量的“夹心层”、“新生代”群体,因此其建设面积设定在廉租住房和经济适用住房面积标准之间。棚户区改造新建住房应以中小户型为主,建筑面积原则上应在 90 平方米以内。考虑还建、购买、共有产权等多种可能性,平均每套建筑面积在 80 平方米左右。

5、“如何分配、管理”。黄石市公共租赁住房按照“市场租金、分类补贴、租补分离、以租为主、先租后售、可租可售、租售并举”的方法运作。市场租金是指由众邦公司和其他营运主体、个人按照市场运作的模式向承租人收取租金;分类补贴是指由住房保障中心按照承租人的收入(资产)和住房等情况核定补贴;租补分离是指承租人按照其收入(资产)和住房情况向住房保障中心申领补贴,然后用住房券(补贴)和货币资金向众邦公司和其他营运主体或个人交纳租金;众邦公司将回收的住房券进行内部结算回笼,其他营运主体或个人凭住房券到住房保障中心兑现。

特别需要注意的是,黄石市的“共有产权”制度,在棚户区改造过程中,对于棚改还迁房超出原房屋面积部分,由政府与被拆迁人实行共有产权。共有产权

既可双方共有,又可多方共有。共有部分既可以由被拆迁人用累积的住房公积金、租赁补贴、住房货币化补贴等购买,也可以由政府按照市场价格收购,从而实现产权的转换和流转。

(中国发展研究基金会 都静 整理)

内蒙古商都县的保障性安居工程供给状况调研报告¹

商都县位于内蒙古自治区中部，总辖地面积为 4353 平方公里，全县辖 6 镇 3 乡，211 个村民委员会。总人口约 34 万人，人均住房面积为 31 平方米。该县属于典型的农业县，近几年随着招商引资的不断深入，工商业发展也比较迅速。2011 年，全县财政收入突破 1 个亿。

一、商都县保障性安居工程供给状况

商都县的保障性安居工程包括廉租住房与移民住房两种类型。廉租住房由房地产管理局分管，移民住房根据项目资金来源的不同，分属扶贫办和发改委两个部门分管。

1、廉租住房。商都县从 2007 年开始开展廉租住房工作。2007 年和 2008 年，主要工作是调查摸底，发放廉租住房租赁补贴。2009 年，廉租住房建设工程正式启动。截至到 2011 年底，该县共投入建设资金 6060 万元，建设廉租住房 1512 套，建设总面积达 6.06 万平方米。商都县在廉租住房的分配上采取“租售并举”的方式，即将当地的廉租住房留出 20% 用于出租，以保障孤、老、病、残等真正无生活来源的特困家庭，其余的 80% 全部低于成本价出售。购买廉租住房采取一次性预付款的方式。

2、移民住房。商都县西北部的 394 个村庄土地全部沙化，为了解决这些村庄人口的生活困境问题，商都县从 2001 年起开始实施“易地扶贫搬迁扩镇工程”，2004 年开始实施“生态移民工程”。移民工程经历了两个阶段，即 2001-2005 年的“有土安置”和 2006 年开始的“无土安置”。“有土安置”是指将移民搬迁到镇的“绿色蔬菜小区”，通过借地择业和开发种、养主导产业，帮助移民脱贫致富。从 2001 年到 2005 年，商都县共实施了三期移民工程，累计搬迁 1651 户，5788 人。“无土安置”是指移民搬迁到七台镇后没有土地可供耕种，移民住房也由原来的平房变成了楼房，移民主要靠在县城打工、做生意等方式谋生。扶贫办的移民楼始建

¹ 本文是以内蒙古大学讲师叶盛楠撰写的专题报告《小城镇保障性安居工程供给分析——以内蒙古商都县为研究个案》为基础，对其主要观点做了阐述。

于 2006 年，分 2006 年和 2010 年两期完成，实际建设 240 套。发改委的移民楼始建于 2009 年，计划建设 915 套，实际建设 975 套。

二、商都县保障性安居工程存在的问题

1、配套设施建设滞后。商都县保障性住房的建设地点均处于县城的边缘及相对偏僻的地方，周边没有任何配套设施。目前，各类型的保障性住房基本都在建设过程中，有些房屋已经交工，但是小区整体还未成形，小区内的道路硬化、绿化、基础设施建设还未完成。商都县仅有 4 路在县城内运行的公交，公交线路还没有延伸到保障性住房区域。当地主要的交通运营车辆是“电动三轮车”，从各保障性住房区域到达县城中心，乘坐一次“电动三轮车”的费用大约为 4、5 元左右，出行成本显著增加。很多保障性住房都离学校较远，孩子上学也成为一大问题。

2、工程质量有待提高。受访住户对保障性住房的质量大都表示满意。在房屋使用过程中，居民反映最多的问题是下水管道堵塞严重。原因之一是下水管道埋得比较浅，而当地冬天的气温又很低，所以造成结冰现象，形成堵塞；原因之二是下水管道质量不好或者太细，无法有效排出污水污物。

3、供给总量不足，保障面狭窄。无论是廉租住房还是移民住房，都面临供给总量不足、保障面狭窄的问题。廉租住房从 2009 年到 2011 年共三期工程，累计完成建设任务 1512 套。按照全县共有 18000 人符合廉租住房租赁补贴的申请条件来计算，假设每户为 3 人，则共有 6000 户，若按每年建设 504 套的速度，要满足 6000 户的住房需求需要 11 年。从移民住房供给来看，当前商都县风蚀沙化面积为 2842 平方公里，占全县土地总面积的 65%，“扶贫移民工程”和“生态移民工程”提供的移民住房数量远远无法满足移民搬迁的实际需要。

4、建设资金严重不足。征地拆迁这些前期工程需要投入大量资金。保障性住房建设的土地价格已基本达到 1.5 万元/亩。物价上涨也导致资金紧缺。2008 年，建筑大工的工资约为 180 元/天，小工的工资约为 90 元/天。2010 年，建筑大工的工资约为 300 元/天，小工的工资约为 120 元/天。建筑成本和人力成本上涨导致保障性住房建设的合同价格逐年上涨。此外，中央投资不足、地方财力有限。目前，保障性住房的资金供给中，中央投资一般占投资总额 40%左右，剩下 60%的资金基本需要地方政府自行解决。商都县是一个贫困县，地方财政收入非常有限，申请人自筹资金成为解决资金不足的主要方法，这往往导致经济上真正非常贫困的居民，因为没有能力自筹资金，反倒无法申请到保障性住房。

5、缺乏专门的住房保障机构。当前，商都县的廉租住房由房地产管理局分管，扶贫移民住房由扶贫办分管，生态移民住房由发改委分管。各个部门分管的保障性住房在规划选址上有交叉，遇到问题很难界定该属哪个部门解决；目标人群存在重叠问题，到底该由哪个部门来保障其住房问题，存在互相推诿的情况；保障性住房申请人资格认定的前期审核工作由社区居委会来完成，由于工作量大、人员少、资金有限、多头领导局面混乱，很多工作无法得到很好落实。

6、保障对象资格认定甄别难。廉租住房保障对象资格认定主要采用家庭实际经济收入核定方法。目前还没有建立起完善的个人信用制度和个人收入申报制度，申请人的收入状况、住房状况等主要依靠单位或社区出具的证明、群众举报等进行确认。单位或社区出具的收入证明容易作假，城镇很多居民人户分离的现状也使得群众举报难以发挥其有效作用。此外，居民的经济收入状况，特别是隐性收入的认定也比较困难。

移民住房保障对象资格认定问题更突出。首先，在乡镇建立贫困档案是申请移民住房资格的前提，这一过程存在权力寻租问题。其次，由于申请者人数众多，扶贫办和发改委作为主管部门很难通过实地调研对申请者的相关情况一一进行核实，只能依靠乡镇提供的名单进行分配。

7、分配办法有待改进。移民住房的分配办法很笼统，只要符合资格的申请人按需购买即可。廉租住房分配方案比较具体，首先通过“租售并举”的方式将廉租住房的80%出售给申请者，然后再采取抽签的形式来确定每一期廉租住房的住户。“租售并举”的分配办法使得只有20%的房屋是用于特殊困难家庭租住的，其余80%的房屋则是出售给申请人。这导致没有能力自筹资金购买廉租住房的民众无法享受到保障性住房的任何好处。完全采取抽签的方式来确定每一期的住户从形式上看是公平的，但是，对于生活特别困难、居住条件非常差的申请人来说，若运气不好，抽签没有抽上，那么其相关权益则无法及时得到保障。此外，分配过程中存在着一定的暗箱操作，如经济条件好的人借用他人的申请资格购买到廉租住房，然后再高价出售，或者是不满足城镇低保条件的人群通过各种渠道先办理低保，然后再获得廉租住房申请资格等。

8、小区管理问题重重。廉租住房的供暖由热力公司统一供暖，水、电采用分户充值刷卡的供给方式，物业管理费无论平米大小，均为10元/月。“有土安置”的移民住房供暖由住户自己解决，水、电均由自来水公司和供电局统一供给，没有物业管理费。“无土安置”的移民楼由热力公司统一供暖，水、电均由自来水

公司和供电局统一供给，物业管理费均为 10 元/月。此外，没有任何的管理和服务。

9、居住成本显著增长。保障性住房的居住成本比以前要高。当地保障性住房的暖气收费标准是 4.8 元/平/月，42.5m² 的住房每年需要交暖气费 1224 元，再加上每月的物业费、水费、电费、煤气费等，其总居住成本比原先居住平房要高。而当地政府没有多余财力对居住成本进行财政补贴。

10、退出机制缺失。除 20% 用于出租的廉租住房外，当地保障性住房大多是申请人出资购买。目前，当地政府部门还无暇顾及退出机制的建立，更关心的是建设任务能否按时、按量完成。并且，该县已经着手为入住居民办理房屋产权，退出机制建设则更无从谈起。

11、监督机制不完善。从目前的监督机制来看，行政机关内部监督并不得力，各主管部门对申请人资格的审查有流于形式之嫌，对工程质量的监管也不到位，在房屋分配过程中也存在着一定的暗箱操作。上级部门对相关工作进行检查和督导，由于时间短和信息不对称，效果并不理想。如何有效进行监督，防止公共权力滥用，避免权力寻租是一个亟待解决的问题。

12、相关法律、法规不完善。我国迄今为止还没有关于保障性安居工程的相关法律、法规。只有相关部委颁布的一些部门规章及规范性文件，其立法层次较低，远远不能满足保障性安居工程的发展需要。

三、政策建议

1、加快配套设施建设。首先，提升配套性基础设施建设。要对小区内的道路硬化、绿化、水、电、暖、下水等基础入住条件进行改善和提升。保障性住房的水、电、暖等基本设施最好均能利用先进技术，实行独户充值刷卡，以避免由于个别人不愿交费而影响到其它住户的正常生活。其次，加快公益性服务设施建设。应加快保障性住房周边道路建设，加快公交线路的设计与延伸，使之尽快扩展到保障性住房区域，以方便居民出行；应加快对路灯、道路两旁的绿化等市政工程建设，为居民提供良好的人居环境。第三，强化社区服务规范性建设。应重点解决物业服务问题，合理确定收费标准，在政府财政条件允许的情况下，对其进行一定的补贴；政府应对故意不缴纳相关费用、违规使用保障性住房的住户给予一定的惩处。

2、拓宽融资渠道，实现建设资金多样化。中央政府应加大对中西部贫困地区的保障性住房建设资金投入。同时，地方政府也应积极拓宽融资渠道，如鼓励

民间资本进入等。

3、建立专门的住房保障机构。应建立专门的住房保障机构，对保障性住房的规划、建设、资金筹措、管理、使用、房屋建设、工程质量监管、申请人资格审查、复核、房屋分配、退出、管理维护等方面负全责。此外，还应将住房保障工作的办公经费纳入到年度财政预算当中，应对基层工作人员进行专业培训。

4、建立健全相关机制。首先，应规范保障对象资格认定机制。应改变传统的仅仅凭各种申请证明和申请材料来认定保障对象的机制，将量化审查纳入到保障对象资格认定过程中来。从长远来看，应利用先进的计算机和互联网技术，逐步整合民政、房地产管理、社保、工商、公安等各部门的信息，建立高效的信用体系和个人收入申报体系。其次，应进一步完善保障性住房分配办法。应谨慎确定租售比例，既要解决建设资金的问题，同时要落实保障目标。应改变完全以抽签方式确定每期住户的分配办法，按照保障对象资格审查后各申请人所得分数的高低顺序进行排序，从上到下确定每期的住户。此外，还应完善相关立法，对违规分配、违规获得保障性住房的行为应当进行严厉惩处。此外，还应建立健全退出机制、责任追究机制和监督机制。

（中国发展研究基金会 都静 整理）

无锡城市保障性住房基本实践情况¹

无锡市在 1996 年实行城市住房制度商品化改革以后，高度重视城市居民住房保障体系建设，不断探索以经济适用房为主体、以廉租住房实物配租和租赁补贴为补充的公共保障性住房体系，已经连续三年被评为江苏省住房保障先进城市。

一、中国保障房供给现状与问题分析

一是保障房建设内在动力相对不足。从调查情况而言，各地保障房建设动力主要来自于自上而下各级政府层层行政命令和强制性推动。城市地方政府缺少建设保障性住房的内在动力，临时性、过程性和应付性现象明显。

二是保障性住房内涵界定混淆不清。目前有些城市采取“短腿补缺”、填空凑数的办法，把拆迁安置房、定销商品房和特困保障房等全部纳入保障性住房范围。现有保障性住房结构比例、供给价格与城市中低收入群体的基本需求结构不尽适应，失却了城市保障性住房体系的应有之义。

三是保障性住房供给服务对象不尽规范。现有的保障房供给体系很少有城市将外来常住人口作为享受城市保障性住房供给服务的基本对象，很少根据城市实际生活和平均收入水平合理设定基本住房保障线，也很少根据城市居民实际住房水平科学确定保障性住房标准。

四是保障房建设投资缺少必要的基本预算。多数城市保障性住房建设资金并没有纳入地方公共财政经常预算范围，使资金来源渠道不明确、资金需求不保证。资金短缺，一方面直接导致保障房建设任务的不断延期，也不同程度地影响了建筑质量和住房安全。

五是保障房建设分配管理缺少相应的法律约束。专业法律缺失是制约我国保障房体系发展的瓶颈因素。现阶段保障房任务多为上级政府行政指令下达，大多以政府文件、政府政策的形式发布，而不是根据各城市居民住房实际需求水平依

¹ 本文是以江苏省无锡市委副书记王安岭撰写的专题报告《中国大中城市保障性安居房供给制度分析和政策建议》为基础，对其主要观点进行了总结和阐述。

法确定，缺少强有力的法律约束，以致建设规模和总量水平随意性很大。

二、无锡市保障性住房需求结构调查分析

一是外来常住人口就业结构与城市住房基本需求有很大关系。从事制造业、农业、文化教育和政府公共领域的外来人口购房和租房需求相对较高，从事服务业、建筑业、运输业、城市公用事业的外来人口购房需求相对较低。这与行业的长期性、稳定性或临时性、阶段性相关。

二是外来常住人口的收入与住房基本需求呈倒 U 字形关系。年收入水平在 3 万到 10 万的三个区间人的购房需求表现的较高，年收入 1~3 万和 10 万以上人群购房意愿表现得不尽强烈，但在租房意愿上表现得相对更为强烈。

三是外来人口的年龄结构对购房需求出现两头分化趋势。25 岁到 40-50 岁的群体对购房的意愿表现得最为强烈，租房意愿较为强烈的是外来人口年龄结构两端的 25 岁以下和 60 岁以上群体。

四是外来人口租房地区分布增加了人口服务管理的难度。调查显示外来租房人口只有三分之一左右的在中心城区，大多数在城市外围甚至乡村。过于分散的居住地，增大了外来人口上班就业的时间成本，客观上强化了外来人口边缘化倾向，增加了社会管理的难度。

三、无锡市保障性住房需求的动态预测

一是经济总量的提升增大了对劳动力的需求，也直接增大了对保障性住房的需求。无锡每增加 1 亿元国内生产总值，需要新增劳动力 280~300 人，扣除全要素劳动生产率增长因素，也需要 220 人左右。

未来五年，无锡新增 90 万左右就业人口，如按照现有购租房人口比例计算，无锡需要直接增加保障性住房 1800 万平方米。

二是原有低水平住房户改变住房直接增加了保障房的供应总量。一种对象是现有人均住房水平低于 18 平方米的城市原居民 2.3 万户，达到现在无锡城市人口人均住房 35 平方米，需要改造或增加保障房供应量 140 万平方米；一种是现有外来常住人口中具有改善住房条件基本需求的 67.3 万购租对象，按照保障房现有人均购租面积计算，约需 1000 万平方米。

三是随着城市保障性住房条件和水平提升而保障性住房供给对象也会相应扩大。可以预计随着经济发展水平不断提升外来人口流入是一个不可逆转的过程，并随着城市政府公共服务不断扩大，保障性住房的供给范围也将进一步扩大。

建设和完善保障性住房供给体系将是一个长期而艰巨的过程。

四、无锡市推进保障房建设的基本经验

一是明确职责、强化责任。无锡市委市政府在思想上日益形成一个基本共识：保障房本质具有公共产品属性，是政府扩大公共服务、促进社会公平的应尽义务。把最适宜的地段用于保障性住房布局规划，用更适合的住房满足中低收入人群的基本需求。

二是优选规划、合理布局。本着“以人为本、合理布局、整体配套、保证品质”的原则，实行相对集中、有机融入、统筹管理，在城市住宅规划用地中配套建设一批重点保障性住房项目，将保障性住房和商品住宅统一规划，统一基础设施、统一公共服务、统一生活设施配套。

三是政府主导、加大投资。无锡十多年来坚持政府调控为主、公共财政投入为主的基本原则，以城市政府为主体，加大公共财政专项支出，进行地方项目融资，多渠道筹集资金来源，集中用于保障性住房建设和廉租住房租赁补贴。

四是创新思路、多方参与。充分发挥政府对城市住房资源的有效调节作用，整合社会力量，调动各方资源，通过政府租赁、回购拆迁安置房存量资源、扶持和发展集体经济的住房合作社等方式，扩大保障程度。

五是规范管理、加强监督。无锡成立了由市发改委、监察局、房管局、财政局、国土局等部门组成的监督管理工作机构，重点负责保障房立项审批、用地批准、规划和施工许可、资金投入、开工建设和筹集等情况进行专项检查。

五、无锡市完善保障性住房体系的主要路径

一是明确政府公共服务的基本职责，建立健全城市住房体系。坚持以人为本的基本理念，突出公共服务均等化、公民权利平等化的核心要求，把建立健全城市住房体系作为检验政府职能转变的重要标志，把完善保障性住房体系作为扩大公共服务的关键抓手，作为扩大公共财政支出的重点方向。建立与无锡经济发展水平相匹配、与城市居民改善住房条件要求相适应的住房保障体系，形成多层次、多形式的城市住房供给保障体系。

二是积极扩大保障性住房对象和范围，提高住房保障均等化水平。顺应经济发展、城市外来人口增长的基本趋势，着眼推动公共服务均等化、构建和谐社会的发展要求，适应城市化进程不断扩大保障性住房供给对象和范围，根据城乡居民收入水平增长实时监控公共住房需求变化，依据政府公共服务功能的提升动态

调整保障性住房的供给标准。

三是创新公共财政投资机制，着力推进各类保障房建设。将城市保障性住房建设的基本投资纳入市、区（市）公共财政基本预算，实行经常性专项项目管理，并利用无锡具有地方立法权等优势，对政府公共财政投资和建设进行立法管理，确保保障性住房建设投资的长期化和规范化。充分利用各类公共资源，建立和完善以政府为主导、国有企业为主体的保障性住房投资建设平台和运作平台，实行封闭运行、项目化管理。

四是优化保障性住房规划布局，促进社会分层结构有机融合。无锡把合理进行规划选址、优化住房空间布局，作为优化城市功能分区、促进社会整体和谐的重要内容。坚持保障性住房发展规划与“十二五”城乡建设发展规划有机衔接，实行统一基础设施建设，统一公共服务配套、统一社会管理。使居民共享基础设施、生态环境和公共服务。

五是理顺住房保障体系，科学实施政策有机对接。无锡计划在“十二五”期间合理确定保障房科学内涵，实行现有政策过渡对接，积极并轨保障性住房体系，形成城市商品房和政府公租房（廉租房）为主体双轨并行的城市住房体系。加快经济适用房的改性上市，研究制定有关政策，加快经济适用房向商品房变性转移。

六是强化程序监督和社会监督，加强保障房供给分配管理。从保障房布局规划入手，把保障性住房建设纳入城市住在功能区建设体系之中，编制城市保障房建设总体布局，进行规划模型展示，公开征询社会和居民各方意见。合理确定和调整保障房的政策门槛，强化多部门联动审核的工作程序，从享受对象的住房条件、家庭收入、就业地域等基本情况入手，建立相应的惩罚机制和提出机制，增强保障房供给分配的约束力和公信力。

（中国发展研究基金会 李帆 整理）

“中国保障性住房政策研究项目”专题报告之八

青岛市保障性住房建设中的融资问题研究¹

2010年，青岛市计划三年内在市区建设保障性住房和限价商品住房6万套，解决和改善6万户城市中低收入家庭住房困难，解决和改善1.2万名新就业职工和外来务工人员住房条件。2011年，青岛市计划在市区开工建设保障性住房和限价商品住房两万套，包括公共租赁住房（含廉租住房）5000套，经济适用房5000套和限价商品住房10000套。市财政共投资4.5亿元用于公共租赁住房（含廉租住房）建设，并鼓励和引导各类投资主体建设公共租赁住房。

一、青岛市保障性住房投融资现状（2007年~2010年）

（一）保障性住房建设资金需求量

根据青岛市保障性住房相关资料推算，2007~2010年期间，保障性住房的资金需求数量约为125.72亿元。其中，廉租房总投入资金需求约为18.12亿元；公共租赁住房投入资金需求约为5亿元；经济适用房总投入资金需求约为35.10亿元；限价商品住房总投入资金需求约为67.5亿元。

（二）保障性住房投融资特点

1、分类对待，重点保障。对于廉租房和公共租赁房，采用全额财政资金支持的模式；对于经济适用房，采取政府提供政策支持，由房地产开发企业自主融资模式；对于限价房和两改房，采用市场化模式融资，财政资金不参与。

2、以市场化融资为主、财政资金支持为辅。2007~2010年保障性住房投融资情况表明，青岛市保障性住房建设的融资主要依赖市场化融资模式，对财政资金的压力不是很大，保障性住房年均财政资金投入约为6.2亿元，仅占当年财政收入的1%左右。

3、融资渠道较为狭窄，融资模式较为单一。青岛市租赁类保障性住房的投融资参与主体是政府，政府运用财政预算资金、土地净收益、公积金增值收益进

¹ 本文是以中国海洋大学经济学院经济学系副主任纪建悦撰写的专题报告《保障性住房建设中的融资问题研究——基于青岛市的实证分析》为基础，对其主要观点进行了总结和阐述。

行投资。社会资本没有参与租赁类保障性住房的投融资。销售类保障性住房的建设除了开发单位自有资本投入外，主要依赖银行贷款支持。保险基金、社保基金以及除银行外的其他金融机构没有参与到保障房建设投融资过程中。

4、配建制及相关财政支持配套措施保障了销售类保障性住房市场化融资模式的运行。保障性住房配建制度的实施使经济适用房和限价商品房的地理位置同普通商品房一样，并不是偏远、交通不便的较差位置。同时，政府的大力支持，使得销售类保障性住房的销售价格具有较强的吸引力。较好的地理位置，加上有竞争力的价格，使经济适用房和限价商品房的销售良好，房地产开发商可以较快地收回资金，偿还银行贷款，这使得销售类保障性住房的市场化融资模式得以顺利进行。

二、青岛市“十二五”期间保障性住房建设投资需求及融资模式设计

（一）“十二五”期间保障性住房建设投资需求

据测算，“十二五”期间，青岛市开工建设保障房的数量为 10 万套到 11.2 万套之间，年建设任务量在 20000~22400 套之间。其中年均廉租房数量在 1000~1120 套之间，公共租赁住房在 4000~4480 套之间，经济适用房数量在 5000~5600 套之间，限价商品住房在 10000~11200 套之间。据此，“十二五”期间每年的各类保障性住房的资金需求量为：廉租房为 1.90 亿到 2.13 亿，公共租赁住房为 9.12 亿到 10.21 亿，经济适用房为 11.70 亿到 13.47 亿，限价商品房为 40.55 亿到 45.41 亿。总计每年的保障性住房的资金需求为 63.27 亿到 71.22 亿。

（二）保障性住房融资模式设计

1、融资主体

青岛市保障房建设过程中的融资主体主要有两类：青岛市公共住房建设投资中心和其他保障房项目开发建设单位。

青岛市公共住房建设投资中心负责全市保障性住房建设的组织推进，其作用为：搭建保障性住房筹资融资平台、参与保障性住房项目建设、强化保障性住房资产管理。

其他保障房项目开发建设单位，主要包括三部分：一是各个区属的保障房建设单位，从事本辖区内的保障房（包括两改房）的建设任务；二是按照市场化模式独立运作保障房项目社会资本的项目单位，其参与建设运营过程会产生的融资需求；三是承担经济适用房和限价商品房开发建设的具体项目单位，因先期投入开发建设产生的融资需求。

2、融资模式

(1) 廉租房融资模式。青岛市廉租房采用政府投入为主的融资模式。新建廉租房采取以配建为主的模式，财政资金的拨付按照进度或者在廉租房完成后进行回购，因此，廉租房实际上采用的是 BT 模式或者由配建单位代为建设的。廉租房也可以采用由青岛市公共住房建设投资中心或者区属房地产开发建设单位直接建设的方式，按照进度取得财政拨款。

(2) 公共租赁房融资模式。公共租赁房融资模式主要包括三种：①土地采用划拨方式，由政府作为投资主体，包括财政直接投资和成立国有保障性住房公司投资进行建设，其融资模式和廉租房一样；②土地采用出让方式，由政府国有保障性住房公司或者社会房地产开发企业作为投资主体以自有资金以及通过贷款方式筹集的资金投资建设公共租赁住房，并通过公共租赁房的先租后售方式的运营回收投资；③土地采用划拨方式，由政府提供优惠政策，国有保障性住房公司或者社会资本自筹资金进行建设，通过公共租赁房以及配套商业设施的出租回收投资。

(3) 经济适用房融资模式。经济适用住房在建设过程中享受的优惠和支持政策主要是土地出让金以及各种行政事业性收费和政府性基金的免除。经济适用住房建设项目外的基础设施建设费用，由政府承担。经济适用房建设用地以划拨方式供应，纳入当地年度土地供应计划，在申报年度用地指标时单独列出，确保优先供应。建设单位可以在建项目作抵押向商业银行申请住房开发贷款。经济适用房建设融资主要来自于开发企业的资本金投入和银行贷款。

三、青岛市加强保障性住房建设融资的相关对策建议

(一) 加快推进公共住房政府融资平台的建设运营工作

目前，需要进一步推进公共住房建设投资中心融资平台的建设工作，依托该中心，根据其拥有的保障性住房的资源，进行组合、打包，通过贷款、发行债券、信托基金等途径，多渠道筹集保障性住房建筹资金，逐步转变目前廉租住房和公共租赁住房对政府投资依赖较大的模式。

(二) 出台优惠措施，鼓励社会资本参与保障性住房建设

一是可以考虑设立保障性住房建设融资担保基金。由政府相关管理部门牵头，与担保机构等其他机构联合成立担保基金，为社会资本从事保障性住房的建设融资提供担保，通过这种方式，可以大大降低开发企业融资成本，提高社会资本参与保障房建设的积极性。二是出台进一步的优惠措施和配套措施。在原有的

土地划拨、税收减免等政策外，政府还需考虑进一步的税费减免措施，同时，需要完善先租后售、配套商业设施运营回收保障性住房投资的配套措施。

（三）进一步推进政银合作，取得银行资金的支持

政府要采取措施，积极引导商业银行参与保障性住房的资金支持，如考虑设立保障性住房建设融资担保基金、组织银团贷款等等。

（四）借鉴创新其他融资渠道

一是要充分利用国家政策支持，发行地方债和企业债进行保障房的融资建设。二是争取保险资金、社保基金以及其他机构的支持。通过良好的资产设计，保障性住房可以产生稳定的现金流。对于需要稳定收益的机构而言，是一个不错的投资渠道。三是充分利用住房公积金的资金。进一步总结经验，争取国家支持，增加住房公积金贷款支持的额度。

（中国发展研究基金会 陈浩 整理）

重庆市城乡一体化保障性住房建设机制研究¹

重庆市依据国家住房保障政策，制定了较为完善的地区政策体系。2010年，重庆市以城市公租房为主的保障性住房建设快速启动，计划3年建设4000万平方米公租房，总投资约1200亿元。同时，重庆市农村保障性住房建设也悄然改革。

一、重庆市城市公租房的运营模式

1、融资模式。公租房投资资金主要按财政投入和融资贷款3:7的比例筹措。财政投入主要通过国有土地划拨注入和中央财政专项补助、本级财政预算安排、税费减免等方式筹集。融资部分主要通过银行贷款、社保基金、商业保险等市场渠道筹集。

2、建设模式。重庆市公租房的投资建设主体是有土地储备权的国有投资公司。投资建设主体拥有所建租赁房的完全产权，享有升值收益，但没有房屋租金的定价权和转让权。这种投资建设主体的安排，保证了公租房资金和土地的供应。

3、租赁模式。重庆市公租房实现了公租房与廉租房、经济适用房的“三位一体”建设。之后，重庆市将不再单独集中新建廉租房和经济适用住房，符合条件的都可以申请公租房。公租房承租以5年为一租期，期间可随时退出。租满5年之后，可以继续申请5年。如果一辈子都有住房困难，可租一生。同时，公租房在租满5年后，将有部分用于出售，符合条件的承租人可申请购买，转换成有限产权的经济适用房。

4、管理模式。在准入环节，坚持“两审两公示”，即申请点初审和公租房管理局复审，复审合格的申请人公示和摇号配租结果公示。在动态监管环节，公租房小区实行社区化管理，形成小区社会管理服务网络。特别规定公租房不得进入二手商品房市场交易，购买人需要转让的，由政府回购。同时，还设计了惩罚性

¹ 本文是以重庆市人民政府发展研究中心所长许玉明撰写的专题报告《城乡一体化保障性住房建设机制研究》为基础，对其主要观点做了阐述。

的强制退出机制。

二、重庆市城乡保障性住房建设的特点

1、城市居民危房改造全面落实

重庆市住房保障的最大特点是城市居民危房改造通过旧城改造基本完成。在对所有城中村和老居民区进行改造过程中，进行分户补偿，另外通过对残疾人、患寡孤独、重大疾病患者家庭等进行住房补助等方式，让大多数困难群体住进新居，住房产权都落实到了家庭。

2、公租房服务对象明确

重庆市公租房的服务对象明确为三类：进城的农民工、新生代的大学生和重庆市城市原住民中的住房困难群体。这三类服务对象特征明确，实际操作简便。

3、公租房建设基本合理

重庆市公租房建在重庆市城市合适的地段、有各种不同的房型，各种商业设施、服务设施、交通配套设施，以及教育、卫生、文化等公共设施一应俱全，使公租房的居民群和一般商品房的居民群能够同等地分享城市发展和社会配套的成果。

4、公租房的资金融通体系比较健全

重庆市公租房建设资金主要按财政投入和融资贷款 3:7 的比例筹措。政府先期投入 300 多亿资本金已经到位，其中市政府将 3 万多亩城市储备地以成本的概念注入到公租房建设中，再加上国家补助和地方财政拨款。此外，公租房不收出让金、不收配套费、不收税收，造房企业不收利润。“四个不收”使得公租房的造价体系比较低，从而使公租房的租金比一般商品房的租金低百分之四五十。

5、农村保障性住房体制悄然改革

以居民新村建设和危房改造为重心的农村保障性住房建设模式悄然创新，但是农村保障性住房建设结构比较单一。未来，农村保障性住房将逐步与城市经济适用房和廉租房接轨，逐步推动社会资本进入农村建设市场。

三、重庆市保障性住房建设中的问题

1、保障性住房建设管理制度城乡分割

当前城乡保障性住房按照城乡分治体制运行。主要是城乡保障住房的资金、土地、房屋产权、融资、管理体制分治，导致进城农民工站在城乡十字路口无所适从，甚至想双重享受城乡住房保障。同时也制约农村保障性住房建设速度和危

房改造，制约农村空置房规模庞大、农村建设用地闲置浪费严重、进城农民工享受城乡双重住房保障等若干问题的解决。衍生出进城农民工不放弃农村承包地且撂荒土地；农民工不愿意户籍进城，中国城市化发展受阻；农村不合理承担农民工及其所有供养人口社会保障责任；农村社会发展受阻；农村集体经济体制改革难以开展。

2、保障性住房依然不能根本满足农民工城市化需求

重庆市保障性住房建设力度虽大，但仍然无法满足农民工城市化发展的需要。而且，农民工收入较低。相对他们的收入和支付能力，公租房价格依然偏高。此外，农民工居住公租房还存在交通不便问题。

3、农村建设用地助力城市住房保障存在政策障碍

农村居民新村建设实际上是农村集体建设用地的经济适用房，是一条符合市场经济原则的开发模式。然而，由于农村地区建设规划管理体制、管理制度、标准都很落后，以及投资开发单位与地方政府勾结侵害农村利益，导致事故和纠纷频发。因此，国家坚决实施遏制小产权房的政策。如何引导农村建设用地参与城市住房保障，尚需理论上的进一步探讨。

4、农村住房保障困难重重

农村住房保障面临着重重困难：一是村庄空心化问题严重；二是宅基地超标和违规建设严重；三是住房和宅基地市场混乱；四是“小产权房”问题屡禁不止；五是农村住房建设市场空白；六是农村贫困人口的住房保障依然空白。

四、重庆市城乡一体化保障性住房建设总体思路

城乡一体化保障性住房建设是城乡统筹发展中的重要内容，是城市化改革能否推进的关键，也是三农发展的重要内容。

（一）城乡一体化保障性住房管理制度

1、完善城乡一体化保障性住房中廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房和中低价位、中小户型普通商品住房结构，满足市场多种保障房需求。一方面解决农村集中居住，改善农村居住环境问题，另一方面推进农村危房改造工程；同时为返乡农民工留下住房保障制度空间。

2、落实保障性住房规划建设，确保城市保障性住房用地的分期供给。

3、建设城乡一体化住房组织机制，强化管理力度。

4、跟进农村保障性住房规划、建设管理体制改革，提高农村建设标准、强化质量监督管理体制、政策与法规。

5、完善城乡一体化保障性住房登记管理制度。

6、实施城乡一体化的保障性住房国有化征地政策，不容许农村建设用地上建设保障住房，摒弃小产权房，避免农村建设市场混乱。

7、农村保障性住房建设中给予（农村建设用地）国有化土地配套。

8、健全农民工农村宅基地改造审核审批制度。减少农民工建设空置房形成的资金和土地资源的占用和浪费，同时也减少集中宅基地整治中的资金投入。

（二）配套跟进关联制度

城市方面：

1、关联跟进农民工及其总供养人口户籍制度改革，要求进城农民工，需要获得城市居民社会福利保障待遇，要迁移户口。推进农民工不滞留在农村与城市之间。

2、实施农民工及其供养人口户籍城乡自由迁徙制度。但不能滞留在城乡之间（即占有农村资源，又获得城市福利保障政策）。

3、关联跟进户籍进城农民工及总供养人口的社会保障制度体系建设。着力解决农民工进城以后总供养人口养老保障问题。

4、完善户籍进城农民工子女入学、农民工在城市的工伤、医疗保障、农民工失业救助等相关社会福利与保障制度。

农村方面：

1、配套推进联产承包责任考核制度，确保农村土地正常经营。

2、建立农民工联产承包责任退出机制。对考核不符合绩效管理的承包人实施退出机制，遏制长期外出农民工不撂荒土地。

3、建立返乡农民工土地流转经营准入机制。为农民工回流农村留下通道。

4、推进农村承包责任 60 岁退休制度建设。目的在于：一方面城乡同权的退休制度；另一方面不让长期外出农民工继续眷恋土地，安心进城。

5、推进农村养老保障制度建设。退休制度与养老制度对接。

6、推进农村产权制度改革和相关法律法规建设，实现农村市场化经济体制建设。促进农村明晰产权，让留守农村人口在市场经济条件下实现现有资产的保值增值，并为城市住房保障提供土地支持。

（中国发展研究基金会 陈浩 整理）

四川省成都市住房保障体系建设研究¹

西部大开发以来，成都市抓住全国统筹城乡发展试验区建设的重大机遇，大力推动工业化和城镇化进程，常住人口从 2000 年的 1003 万人激增至 2010 年的 1404 万人，为城乡居民提供住房保障的任务十分艰巨。成都市将住房保障工作融入城乡一体化发展全过程，通过创新和优化制度设计，在保障制度上无缝衔接、在保障对象上应保尽保、在保障范围上全域覆盖，满足城乡居民基本住房需求，解决保障对象阶段性住房困难，近 10 年解决了 100 余万户城乡居民的住房困难。

一、成都市住房保障体系建设取得的主要成效

成都市立足新型工业化新型城镇化加快推进的时代背景，着力建设科学合理的保障性住房体系，实现城乡住房保障全覆盖，初步建立起了纵向到底、横向到边的住房保障“安居网”。

1、建立梯度有序的保障体系，全面实现无缝衔接。针对住房困难群体的不同情况，成都市整合住房资源，创新保障方式，建立起了“廉租房—经济适用房—限价房—公租房”四个层次的阶梯式保障性住房体系。即把家庭年收入 2.8 万元以下、人均住房建筑面积 16 平方米以下的家庭纳入廉租住房保障；把家庭年收入 5 万元以下、人均住房建筑面积 16 平方米以下的家庭纳入经济适用房保障；把家庭年收入 7 万元以下、人均住房建筑面积 16 平方米以下，以及年收入 3.5 万元以下、年满 35 周岁的无自有住房单身居民纳入限价房保障；将家庭年收入 10 万元以下、个人年收入 5 万元以下的大中专院校毕业的新就业职工和外来务工人员纳入公租房保障。这套住房保障体系确定了不同层次困难群体的住房保障标准，扩大了保障范围，形成了制度层面的“重叠边界”，让每个住房困难家庭和进城务工人员都能找到合适的保障政策，实现了保障政策上的无缝衔接。

2、采取灵活有效的保障方式，确保实现应保尽保。解决困难群体的阶段性

¹ 本文是以四川省委政策研究室主任冯键撰写的专题报告《四川省成都市住房保障体系建设研究》为基础，对其主要观点做了阐述。

住房问题，是住房保障体系中最关键的切入点。近些年来，采取棚户区 and 危旧房改造、灾后城镇住房重建等方式，“十一五”期间根本性改善了 26.3 万户住房困难家庭居住条件。采取实物配售的方式，让近 2000 户享受了廉租住房、近 9000 户享受了经济适用房、近 5000 户享受了限价房、6200 余户享受了公租房。采取租赁补贴的方式，为 16390 户提供了廉租房租赁补贴。截至 2010 年底，成都市有低收入住房困难家庭 4.5 万户，但近年累计开工建设的各类保障性住房已达 5.7 万套，再加上租赁补贴，已完全能够保障困难群体的住房需求，即将实现以房等人。

3、确立城乡一体的保障范围，总体实现全域覆盖。2007 年以来，成都市在统筹城乡综合配套改革试验区建设中，积极推进住房保障体系向郊区（市）县和镇村延伸。目前，全市 14 个郊区（市）县全部建立了符合当地经济社会发展水平的住房保障体系。至 2011 年 8 月，郊区（市）县共建成廉租住房 8200 套、经济适用住房 2300 套，在建廉租住房 5300 套、公共租赁住房 2.4 万套。成都市继 2009 年在全国率先实现了乡镇场镇低收入住房困难家庭廉租住房“应保尽保”之后，2011 年又在全国率先探索建立农村住房保障体系，把农民纳入了住房保障制度的覆盖范围。城乡一体的保障格局，有效缓解了城市主城区的住房压力，真正实现了住房保障的全域覆盖。

二、成都市住房保障体系建设的主要做法

截至 2011 年 9 月底，成都市开工各类保障性住房 52210 套，占全年目标任务的 100.4%，在全国率先完成年度保障性住房建设任务。成都市在保障性住房建设、分配和管理方面的主要做法有：

1、全面摸清保障家底，确保做到按需建设。为避免出现保障性住房结构性“供大于求”的情况，真正做到应保尽保，准确掌握保障对象的真实需求极其重要。成都市采取住房保障需求普查、入户调查、逐户摸底的方式，对低收入家庭进行了保障性住房专项调查，彻底摸清了全市保障对象的基本需求情况。在此基础上，建立了低收入住房困难户实名制档案，制定了住房保障需求预约登记制度。通过这些措施，准确把握了全市住房保障需求，并据此确定了“以需求为导向，按需建设保障房”的保障房建设总体思路，实现了从“建多少房供多少房、建什么房供什么房”到“订单式建设”的重大转变。

2、不断完善制度设计，切实保障应保人群。在原有住房保障政策体系中，中等偏低收入家庭、新就业职工、外来务工人员等“夹心层”群体，既无力购买

商品房,又不能享受廉租房和经适房等政策,成为住房保障体系中的“留白群体”。针对这一问题,成都市在提高保障标准、扩大保障覆盖面的基础上,大力进行制度层面的改革,梯度设计保障体系,形成政策的“重叠边界”和灵活的保障方式。即对于符合廉租房政策保障的家庭,可根据自身需求和实际情况,申请经适房、限价商品房或公租房的保障;已享受廉租房政策的家庭,也可以在退出廉租房保障后,申请选择其他层次的住房保障政策;在不同保障方式之间,居民可根据不同阶段的家庭经济情况进行灵活转换,实现保障制度上的无缝衔接。

3、大力推进旧城改造,集中解决住房保障。棚户区 and 危旧房改造是城镇化进程攻坚的重点,居住于此的群众大部分家庭经济困难,解决好他们的住房困难是住房保障体系建设的重中之重。成都市对此进行了大胆探索,走出了一条住房保障与旧城改造相结合的路子。成都市将住房保障与建设世界田园城市紧密结合,开展大规模棚户区改造工程,计划到 2015 年改造棚户区 2 万户、110 万平方米,基本完成全市棚户区改造任务。这将不仅解决住房难问题,而且将改善城市居民的住房条件,提升城市的品味和档次,拓展城市的发展空间。

4、积极拓宽资金渠道,有力支撑项目建设。为突破资金瓶颈制约,成都市采取多渠道筹资的办法,建立保障性住房建设筹资机制。一是以土地换资金,按不少于 10% 的比例提取土地出让净收益,提取部分公积金增值收益,确保政策性资金全额如数到位。二是定政策保资金,严格要求各级政府把保障性住房建设纳入财政年度预算,同时积极争取中央和省政府专项资金支持。三是向市场筹资金,发行地方政府债券,积极向金融机构融资。通过这些方式,“十一五”期间共筹集保障房建设资金 29.14 亿元,累计发放租赁补贴资金 1.13 亿元。2011 年,随着国家保障房建设任务明显增加,成都市进一步加大筹资力度,落实保障房建设资金 50 多亿元,超额完成本年度投资计划。

5、建立完善调整机制,不断加大保障力度。随着住房保障面的扩大、群众家庭经济条件的改善以及物价上涨等原因,过去的住房保障标准已不适应情况的变化,必须使保障标准调整机制化、动态化,适时把更多的人群纳入保障范围。成都市本着“就高不就低”的原则,规定住房保障标准要与城镇居民可支配收入挂钩,每两年调整一次。2010 年,成都将主城区经济适用住房保障对象收入线,由家庭年收入 4.0 万元调整为 5.0 万元,享受廉租房的收入标准由年 2.2 万元上调至 2.8 万元,各区(市)县也相应调整了上述标准;将主城区低保家庭廉租房租赁补贴标准由 12 元/平方米调整为 14 元/平方米,其他低收入家庭廉租住

房租赁补贴标准从 7~9 元/平方米调整为 9~11 元/平方米,形成了住房保障标准动态调整机制。

6、有效实行科学管理,切实保证公平公正。成都市以全域住房保障管理信息系统为支撑,建立起了各类保障性住房申请、分配、退出动态管理机制,做到了严格准入、及时退出,最大限度地保障了中低收入住房困难家庭的整体利益。建立了由民政、房管、工商、社保、车管、税务和公积金中心组成的收入标准审核平台,将住房保障信息管理系统与房屋产权登记系统、商品房网上签约系统并联运行,对已经享受住房保障的申请人信息进行预警,在此基础上形成了街道、区房管局和民政局、市住房保障机构联合参与的三级审核机制。采取社区公示、网络查询、热线电话及有奖举报等社会监督方式加强监督,增加审查环节,在经济适用房、限价商品房办理产权证和二次交易时实行资格倒查。强化保障房退出管理,确保已享受住房保障的家庭在情况发生变化后及时退出。

(中国发展研究基金会 赵俊超 整理)

河南省焦作市保障性住房建设机制研究¹

焦作市位于河南省西北部，北依太行，南临黄河，总面积 4071 平方公里，辖 10 个县（市）区和焦作新区，常住人口 353 万。2011 年全市国内生产总值达到 1469.4 亿元，一般预算收入完成 74.5 亿元。焦作市委市政府对保障性住房建设高度重视，根据目标责任制，全力筹措资金、土地，确保保障性住房分配合理、管理完善，积极进行机制创新，将保障性住房政策落在实处。

一、保障性住房任务的确定和实施情况

（一）保障性住房建设中期目标的确定过程

焦作市保障性住房建设“十二五”中期目标的确定，是在住房需求统计的基础上，根据人口数量统计，再按照市本级城镇化率 90%，县城城镇化率 40%、户均 3.47 人的比例测算出来。全市无住房支付能力的低收入家庭约占城镇家庭总户数的 20% 左右，需要纳入城镇住房保障体系予以保障的住房困难家庭约为 11.64 万户。焦作市“十一五”期间已建成各类保障性住房和实施保障 3.07 万户，预计“十二五”期间新建各类保障性住房 8.38 万套即可基本满足城市低收入家庭的住房需求，在规划中按 9.84 万套设计。

为保证目标设定符合各县市区实际情况，各地方政府下达建设套数任务，再按类别、按区域层层分解下达目标，目标责任的层层下达为任务完成提供了保障，保证这些目标既能调动责任主体的工作积极性，又不至于对其造成过大压力，导致出现应付心理。市本级和县区所有目标的分配都是在测算初步分解后，再按照“两上、两下”程序确定。

“一上”：各县市上报本地区“十二五”期末城镇常住人口数，家庭总户数，需保障性住房套数；“一下”：根据全市目标数额，结合各县市上报数额下达新建住房任务分解数；“二上”：各县市结合各自实际情况，分析预测完成市里分解任务

¹ 本文是以河南省焦作市财政局局长申相臣撰写的专题报告《城市保障性住房建设机制研究——焦作案例分析》为基础，对其主要观点进行了总结和阐述。

的难易程度，提出建议调整数额；“二下”：市里根据各县市“二上”情况，统筹兼顾，综合考虑，确定并下达各县市保障性住房建设任务。

表一 焦作市“十二五”新建保障性住房任务分解表

单位：万人、户、套

市县	预计期末城镇常住人口数	期末家庭总户数	按20%覆盖面需保障性住房套数	2008-2010年已完成数	规划期间需完成数	2011年计划完成数	2012-2015年需完成数	2012-2015年市定预分任务数	2012年预分数	2013年预分数	2014年预分数	2015年预分数
市本级	85.12	245317	49063	7735	41328	11533	29795	30750	7990	7990	7070	7700
温县	18.44	53141	10628	340	10288	1370	8918	6550	1700	1700	1500	1650
沁阳	19.57	56403	11280	2292	8988	910	8078	6400	1660	1660	1470	1610
孟州	16.05	46250	9250	500	8750	750	8000	6350	1650	1650	1460	1590
博爱	19.08	54986	10997	5306	5691	0	5691	4000	1040	1040	920	1000
武陟	31.22	89971	17994	1520	16474	1427	15047	8000	2080	2080	1840	2000
修武	12.58	36254	7251	324	6927	268	6659	5300	1370	1370	1220	1340
合计	202.06	582322	116463	18017	98446	16258	82188	67350	17490	17490	15480	16890

按市本级城镇化率90%，县城镇化率40%，户均3.47人测算

2010年统计人口数：市本级865356人，温县421767人，沁阳447670人，孟州367088人，博爱436289人，武陟713896人，修武287794人

（二）2011年保障性住房任务的实施情况

2011年省定目标是开工建设各类保障房14951套（不含林区、垦区项目）。焦作市实际开工建设各类保障房项目31个16139套，其中廉租房项目5个1488套；公共租赁住房项目6个3711套；经济适用住房项目8个1904套；棚户区改造安置房项目12个9036套。

2011年焦作市保障性安居工程投资98705万元，其中：县级公共财政预算安排4371万元，市级政府性基金预算安排2200万元（包括土地出让收入净收益2000万元，住房公积金净收益200万元），积极争取奖补资金23150万元（包括中央廉租住房保障专项补助资金7762万元、新建廉租房中央预算内基建支出2200万元、中央补助公共租赁住房专项资金4502万元、中央补助城市棚户区改造专项资金及其他棚户区改造中央省预算支出资金8686万元），积极争取国债转贷用于安居工程的国债转贷资金11052万元（包括市本级2500万元、县市区8552万元），争取省财政委托投资项目资金1720万元，引导和吸引社会资金进行保障性安居工程建设56212万元。

二、保障性住房建设的一些突出难题

（一）建设资金缺口大

“十二五”期间，焦作市保障性住房建设需要资金100亿元，据初步统计，焦作市将面临65亿的资金缺口。保障性住房难以获得银行信贷支持，银行不愿意

涉足保障性住房建设，按照目前各家商业银行的政策，保障房无法申请到按揭贷款，因为没产权，无法进入抵押程序，银行不放贷款，从银行经营风险角度分析，如果保障房没有产权，应不予办理住房按揭贷款，除非有第三方兜底。保障性住房在得不到银行贷款的情况下，资金得不到保障，必然带来保障性住房开工不足，后续管理跟不上等问题。

（二）用地指标有限

建设 9.8446 万套保障房，需占用土地资源约 5000 亩。随着保障性住房工程任务量逐年增加，焦作市用于保障房的建设用地相当一部分须靠征收来解决。征地腾地难、征收补偿矛盾多、周边环境复杂等情况严重制约了焦作推进保障性住房建设的进度。一方面，地方政府努力一路绿灯提供用地指标解决保障性住房建设方面用地问题；另一方面，当地政府在政治目标与经济利益的博弈面前，在土地提供方面往往有多方面苦衷。

（三）管理问题不断涌现

地方政府“重建设、轻管理”的现象在当前保障性住房建设中比较普遍。从建设用地的规划、设计到保障性住房的建设和后期管理，存在诸多管理难题。首先，存在保障性住房项目选址的难题。商品房一般都建在城市中心区域、黄金地段、主干道周边，属于成熟生活圈。而保障性住房基本上都在近郊边缘地区，与居民生活相关的交通、购物、就医、上学等配套设施不齐全。县（市）建设量超出实际需求，而中心城区建设量不足。其次，保障对象的核准信息不畅，对家庭和个人住房、收入以及资产等情况没有掌握充足的信息。保障性住房的供给，涉及保障对象家庭的经济状况、住房状况、户籍状况等多方面的内容。当前，由于家庭财产表现形式多样，个人收入来源的途径各不相同，这些方面信息相互不畅通，对保障对象的准入资格审核和跟踪检查带来很大难度。同时由于保障性住房的退出机制不健全，也在住房分配中积聚了不少矛盾。

（四）社区融合难题凸显

由于廉租房面向社会低收入家庭，形成了城区低收入群体聚居的空间，很有可能形成新时期的“贫民窟”。由于这些小区一般都位于城市边缘，交通、医疗、教育等服务提供不足，特别在小区内部，聚居人群的特殊性事实上扩大了贫富差距。同时，从管理层面看，住宅所属地不愿接收和管理这部分居民的户籍，造成了社区管理中的问题，在现有户籍制度下，子女的就学受到影响，社会资源配置的不公平对孩子的成长和心理有较大的负面影响，容易积累社会的不稳定因素。

三、完善保障性住房政策的建议

根据焦作市保障性住房政策的实践，总结提出以下主要政策建议：

（一）建立多层次全覆盖的城市保障性住房体系

目前，保障性住房主要包括廉租住房、经济适用房、公共租赁住房以及棚户区改造等形式，无论是哪一种保障房的建设，政府财政都将投入巨额资金。2008年以来，焦作市仅廉租住房建设一项就投入各类财政资金8亿多元，地方政府财力有限，但资金需求巨大。政府如能区分不同的项目（新建、在建、存量项目），在项目实施各个阶段，采取不同的融资手段和管理模式，实现优势组合，提高政府资金的使用效能，将为多层次、全覆盖的进行保障性住房建设提供一种参考模式。

（二）实现从土地增值到社会效益增值的转型

提高人民群众在城市土地增值收益中的比重是实现从土地增值到社会效益增值的有效途径。政府可通过多种渠道实施城市化进程中对失地群体的补偿，比如将部分土地增值收益统筹用于失地农民的就业和社会保障，以体现城市化征地过程中的人文精神；通过集体截留部分安置用地，赋予集体非农用途开发，开展农村集体产业用地自建公共租赁住房的试点，将土地收益权和经营权划归集体所有等，加大保障性住房建设的支持力度。

（三）尝试发行地方债务支持保障性住房建设

以保障性住房作为担保，发行地方债，通过适当提高保障性住房的租金吸引社会资本购买地方债券，解决保障性住房建设中的融资难题。如果能够获得中央政策的支持，这项措施能够较为彻底地解决保障性住房建设中的资金难题，实现保障性住房建设的良性循环。

（四）强化商业化运营机构的中介作用

作为具有公益性质的保障性住房具有公共产品的特点，项目实施所涉及的程序相当复杂，包括建设项目审批、施工、监督以及其他政策方面的问题，仅靠政府部门不能有效管理。政府通过委托一个具有市场经济头脑和企业意识的专业机构来参与合同的制定和实施，既保证项目实施的公平公正，又保证多方利益达到共赢。

（五）建立有效的激励和监督约束机制

在保障性住房建设中，项目的低盈利甚至不盈利是不争的事实，但在市场化运作规则中投资者要求有一个合理的投资回报空间。为了达成多方的合作，政府

应积极制定政策，综合运用资金补贴、税费优惠和捆绑开发等方式，激励并约束社会投资者参与公共产品提供和服务。建设项目能否成功实施，很大程度上取决于各方利益关系是否明确，利益分享机制是否能得到各方的认同。平衡项目的盈利性和公益性关系，是政府部门管理水平的综合体现。

（六）积极推广公私合营模式

公私合营模式在政府、社会组织和私营机构之间建立了一种新的利益和责任关系。公私合营模式能够有效发挥财政资金的杠杆效应，解决了公共产品和服务领域资金缺口的难题。多年来，地方政府在投融资管理中积累了丰富的经验，应当利用已有的成功经验，在合理防范风险的前提下，吸引更多的社会资金进入公共产品和服务领域，这对加快社会化建设有很好的促进作用。

（中国发展研究基金会 赵俊超 整理）

厦门市保障性住房供给机制及方式¹

厦门市作为我国第一个拥有保障性住房立法的城市，在学习香港公屋政策经验的基础上，形成了自身特有的“政府主导的全覆盖、分层次的梯级住房保障”模式，并被住建部称赞为“厦门蓝本”。对厦门市保障性住房进行深入调研，总结出“厦门模式”的实施经验，进而提出向全国推行的一般结论，更好地推进我国保障性住房的实践。

一、厦门保障性住房项目规划原则

一是以人为本原则。在项目选址、租金补贴、低价出售、配套完善等方面均有体现以人为本原则，目前已经开工的项目都选址在交通便捷、配套完善的地段。

二是分散布局原则。保障性住房的选址遵循“大分散，小集中”的原则，相对分散布局，促进低中收入群体融入社会，避免居住隔离。

三是交通便利原则。厦门市政府正在推动发展的 BRT 快速公交体系，应与社会保障性住房规划布点同步。

四是配套完善原则。社会保障性住房小区内部或周边应及时配备与人口规模相匹配的各项公共服务设施，提高公共服务质量。

五是便于开发原则。保障性住房的选址应尽量选择拆迁量少、周边开发相对成熟的地段，无论从开发成本还是周边配套都能有效提高供给率。

二、厦门保障性住房建设的资金供应体系

厦门市社会保障性住房建设资金主要来源于下列渠道：（1）住房公积金增值收益扣除计提贷款风险准备和管理费用后的全部余额；（2）财政预算安排用于社会保障性住房建设的资金；（3）从土地出让净收益中按照不低于 10% 的比例安排资金；（4）中央和省级财政预算安排的社会保障性住房专项建设补助资金；（5）社会保障性住房按照规定价格出售所取得收入，社会保障性住房售房收入资金按照财政有关规定实行收支两条线管理；（6）根据年度建设计划，由业主单位（或

¹ 本文是以厦门大学公共事务学院讲师魏丽艳撰写的专题报告《保障性住房供给机制及方式研究——以厦门为例》为基础，对其主要观点进行了总结和阐述。

代建单位)作为项目融资主体向银行贷款专项用于社会保障性住房建设的资金;
(7) 社会捐赠的社会保障性住房建设资金;(8) 其他可用于社会保障性住房建设的资金。

三、厦门保障性住房分配管理模式

一是多层级审核。建立了社区、街道办、区民政局、市公房管理中心或市住宅办、市国土房产局或是建设与管理局等五级审核,社区和全市两级公示制度。

二是多部门协查。家庭住房、家庭收入等情况分别由国土房产、社保、税务、工商、公安等部门协查。

三是多机构监管。明确了是市国土房产局作为监管行政管理部门,市公房管理中心作为具体监督、管理部门,充分发挥街道办事处和社区居委会配合调查和核实的优势。

四是多手段退出。立法明确退出情形,使退出机制的执行有法可依;保障性租赁房实行市场租金和分类租金补助办法,强化退出机制的执行。

五是多方位服务。通过进驻居委会就近服务、物业企业提供优质服务、完善生活设施配套服务等提供全方位的服务。

四、厦门保障性住房统筹监管机制

一是目标监管。坚持“保基本、全覆盖”的原则,明确将本市户籍、人均住房建筑面积不超过 12 平方米、家庭年收入不高于 5 万元、家庭资产不高于家庭年收入 4~6 倍的住房困难户列入重点保障对象,并兼顾人才、中偏低收入家庭、农民工住房需求。

二是规划监管。坚持党委政府为主导,市、区两级成立专门管理机构(保障办)具体负责,实行统一规划、统一建设、统一分配、统一管理。自 2006 年 5 月正式启动社会保障性住房建设工作以来,历经五年(2006~2012 年),共建设保障性安居工程项目 92 个,93427 套/间。其中,竣工 53204 套/间,在建 40223 套/间。

三是责任监管。明确由市保障性住房办公室统筹项目日常管理,市住宅办负责项目建设及经济适用房、保障性商品房和限价商品房配售,市公房管理中心负责社会保障性租赁房及存量公房配租、流转和入住监管,市财政局负责资金筹措投入和使用监管。

四是项目监管。全市各有关部门各负其责,市纪委监委加强项目建设各环

节的监督检查，并协调解决项目实施中存在的问题和困难；市财政、审计局加强资金使用监管，严格工程决算审核和审计监督；市保障住房办、市建设局加大项目巡查力度，确保项目建设进度；市建设主管部门、代建施工单位落实项目专人负责和日常巡查制度，确保项目建设质量。

五、厦门保障性住房供给机制完善途径

一是合理调整供应结构。通过保障土地的有效供应、房源的充足供给、租金和售价的合理化、建设标准的科学性制度建设等，来逐步加强对保障性住房供给结构的调整。

二是全程监管资金运作机制。在整个保障性住房供给过程中，保证资金来源的多渠道，资金使用的规范化，都需要完善的资金管理制度作保障。

三是逐步完善准入分配机制。确定申请资格的审查制度，明确申请程序、申请条件，并对申请人的材料进行审查核实，以保证分配的公平性。

四是建立健全退出机制。保障性住房行政主管部门应加大对住房使用的日常监管，制定规章制度，明确退出范围，规定退出程序，落实部门责任，为退出机制的良性运行提供依托。

五是贯彻落实监管制度。实行动态管理，搭建信息共享平台，提高监管效率，建立保障性住房的保障绩效评价和考核制度，实行目标责任制管理。

六、保障性住房供给方式创新探索

一是市场化工具在保障性住房供给中的应用。(1) 公私伙伴关系：政府与私人公司、合作社等其它主体共同完成建房、租房和管房，扩大私有部门在住房供应和管理中的作用；(2) 合同承包：保障性住房供给过程中，在资金供给、建设、装修、物业管理等环节可选用合同外包的方式；(3) 凭单制：在我国保障性住房供给领域采用凭单制，可以让低收入家庭自由选择住房，使低收入的受资助的家庭或个人成为安排者，获得更满意的住房。

二是工商管理技术在保障性住房供给中的应用。(1) 全面质量管理：保障性住房的供给机制中引用全面质量管理，可以使政府对签约企业（建筑工程方、物业管理方）实行全面的监督控制；(2) 绩效管理：将成本、质量、公平、回应性等指标作为绩效评价的标准和依据。

三是社会化手段在保障性住房供给中的应用。(1) 公众参与：运用公众参与的方式，能使政府准确了解居民对保障性住房的需求，以使政府在制定保障性住

房政策时能更加客观真实的反映民意；（2）社区治理与志愿服务：采用社区治理和志愿服务的管理方式，减少政府的财政负担和管理责任，创新保障性住房供给机制，提高供给效率，增强社区的集体精神和归属感，满足居民需求；（3）非营利组织的介入：非营利组织在住房保障领域不仅能扩大保障性住房建设规模、促进社区建设、慈善服务，还能整合社会资源，提高保障性住房供给的质量和水平。

（中国发展研究基金会 李帆 整理）

河北省保定市保障性住房资金问题研究¹

河北省保定市下辖 18 个县、4 个县级市、3 个区。总面积 22159 平方公里，其中山区面积 11056 平方公里，平原 8636 平方公里，清淀 2432 平方公里。全市总人口 1121 万，占全省人口的六分之一，其中农村人口超过 70%。2010 年国内生产总值 2050 亿元，财政收入 260 亿元，城镇居民可支配收入 15048 元，农民人均收入 5446 元。保定市通过保障性安居工程，全力破解城镇化率不高、城乡发展不均衡的难题。

一、保定市保障性安居工程责任目标

按照中央提出的保障性安居工程建设目标和省下达的任务安排，保定市制定了《保定市保障性安居工程“十二五”规划》。计划到“十二五”期末，保定市保障性住房覆盖率要达到全市城镇家庭户数的 20% 以上，每年建设的廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房和限价商品住房套数达到上年度城镇家庭户数的 2% 以上。其中市区不低于 2.5%、各县(市)不低于 1%，政府拥有产权的住房达到当年新增保障性住房的 1/3 以上。

2011 年初，省政府下达保定市保障性安居工程责任目标及后来追加的保障性安居工程任务数为 32314 套(户)，其中廉租房 4400 套，新增廉租补贴 2300 户，公租房 16200 套，经济适用房 3700 套，限价商品房 4000 套，棚户区改造 1714 套。另有农村危房改造任务 4800 套。

二、保定市保障性安居工程任务落实情况

截止 2011 年 11 月底，保定市保障性住房项目手续齐全并实际开工 151 个、34246 套，占省政府下达责任目标的 106%。当年竣工 13803 套。公租房是保障性住房任务的重点，全年下达任务 16200 套，实现开工 16299 套。通过考察公租房落实情况可以发现：按区域分，约 15% 安排在建成区，约 85% 安排在下属县和县级市；按主体分，约 60% 为各级政府建设或在商业房地产开发中配建，约

¹ 本文是以河北省财政厅财政监督局研究员宋立根撰写的专题报告《保障性住房建设中资金问题实证研究——以河北省保定市为研究个案》为基础，对其主要观点做了阐述和总结。

40%为企业建的职工住房或教育部门的教师周转房。

表一 2011年保定市公租房任务落实一览表 单位：套（户）

序号	项目名称	建设计划实施情况		
		计划套数	分解套数	开工套数
1	市区高新区英利集团公共租赁住房	576	576	576
2	市区南市区政府集中建设公共租赁住房（欣悦佳苑）	690	690	690
3	金属材料公司	1101	1200	1200
4	高阳县公租房项目	360	360	360
5	涞源县公共租赁住房项目	305	305	305
6	清苑县和谐小区二期（公租房）	728	728	728
7	容城县金台新城公共租赁住房配建项目	356	356	356
8	容城县谷丰印象公共租赁住房配建项目	40	40	40
9	容城县中金花园公共租赁住房配建项目	80	80	80
10	容城县阳光家园公共租赁住房	40	40	40
11	顺平县康关小学教师中转房	34	34	34
12	顺平县北神南教师中转房	42	42	42
13	顺平县大悲乡教师中转房	80	80	80
14	顺平安阳乡中粮小学教师宿舍	69	69	69
15	雄县公共租赁住房	213	213	213
16	雄县公共租赁住房	233	233	233
17	易县东关新民居小区配建	400	400	400
18	望都县宏屹国际城	151	151	151
19	望都县保障性住房小区	177	177	177
20	唐县保障性住房东城花园项目	206	206	206
21	唐县宜鑫雕塑有限公司集体宿舍公租房	40	40	40
22	唐县河北润农牧业有限公司集体宿舍公租房项目（更改项目）	36	36	36
23	唐县银浪棉业有限公司集体宿舍公租房	30	30	30
24	唐县六一小学教师职工宿舍	51	51	51
25	唐县冀东水泥有限公司集体宿舍公租房	99	99	99
26	曲阳县公共租赁住房项目	590	590	590
27	定兴县公租房工程	450	450	450
28	定兴县光宇颗粒公司职工宿舍	78	78	78
29	定兴县乾丰汽车配件有限公司职工宿舍	96	96	96
30	定兴县长城汽车发动机公司职工宿舍	176	176	176
31	定兴县西麦集团职工宿舍	64	64	64
32	定兴县保定步长天浩制药有限公司宿舍	50	50	50
33	满城县祥和园小区配建	54	54	54
34	白沟新城盛景蓝天公寓	300	300	300
35	高碑店市景阳家园	17	17	17
36	高碑店市燕赵熙府	37	37	37
37	高碑店市建材市场	144	144	144
38	高碑店市金阳佳苑	18	18	18
39	高碑店市汇通路桥	54	54	54
40	高碑店市盛景花园	20	20	20
41	蠡县富利革基布公共租赁住房项目	250	250	250
42	蠡县凌爵单晶硅公寓	286	286	286
43	博野县博阳花园	84	84	84
44	博野县保定本草源中药饮片有限公司	120	120	120
45	博野县保定金昊石油机械有限公司	100	100	100
46	涿州市天保 CL 体系公租房建设项目	300	300	300

47	涿州李家坟村公租房建设项目	380	380	380
48	涿州北新建材公租房建设项目	310	310	310
49	涿州市龙马铝业集团公租房建设项目	1444	1444	1444
50	涿州市小沙坎公租房建设项目	166	166	166
51	徐水县巨力尚品小区配建公租房项目	690	690	690
52	阜平县公共租赁住房	288	288	288
53	安新县公租房项目	528	528	528
54	安国市鸿翔欧景苑杜庄	600	600	600
55	定州市宝塔督府小区	54	54	54
56	定州市明月豪苑扩建项目	12	12	12
57	定州市景秀江山居住小区	65	65	65
58	定州市二建家属院	125	125	125
59	定州市悦明园扩建项目	55	55	55
60	定州市中山绿洲住宅小区	24	24	24
61	定州市紫锦园住宅小区	48	48	48
62	定州市盛世豪庭住宅小区	100	100	100
63	定州市宝塔小区扩建	66	66	66
64	定州市清风豪苑居住小区	59	59	59
65	定州市君悦华府居住小区	213	213	213
66	定州市锦绣江南居住小区	60	60	60
67	定州市崇城国际居住小区	286	286	286
68	定州市恒泰国际居住小区	187	187	187
69	定州市瘟庙街保障性住房	260	260	260
70	满城县惠阳航空螺旋浆公司集体宿舍	332	332	332
71	满城河北省太行监狱集体宿舍	100	100	100
72	定州市金盛家园公租房	15	15	15
73	保定贺阳教育学院投资公司教职工住宅	308	308	308
	小计	16200	16299	16299

三、保定市保障性住房政府财政资金落实情况分析

据测算，保定市保障性安居工程建设项目总投资 45 亿元，其中：市场化运作资金 35.5 亿元，已经全部到位；政府投资 9.5 亿元，其中中央和省级补助 6.78 亿，如下表：

表二 2011 年中央和省级财政下达补助资金一览表

单位：万元

文件号	项目名称	预算数	功能分类
冀财建[2011]438 号	河北省财政厅 河北省住房和城乡建设厅奖补资金	200	2210199
冀财建[2011]84 号	河北省财政厅关于下达 2011 年新建廉租住房补助	1,242	2210101
冀财建[2011]90 号	关于下达 2011 年第一批扩大农村危房改造试点	2,920	2210105
冀财农[2011]250 号	2011 年国有垦区危房改造省级补助	165	2210103
冀财农[2011]252 号	2011 年国有林场危房改造省级补助	264	2210103
冀财农[2011]116 号	2011 年国有垦区危房改造中央预算内基	165	2210103
冀财农 [2011] 122 号	中央财政林业棚户区（危旧房）改造工程项目	264	2210103
冀财企[2011]103 号	国有工矿棚户区改造资金	1,078	2210103
冀财企[2011]47 号	关于下达国有工矿棚户区改造省级补助资金	246	2210103
冀财社[2011]147 号	关于下达 2011 年省级农村危房改造试点补助	1,680.81	2210105
冀财社[2011]57 号	关于下达 2011 年第一批扩大农村危房改造试点	2,112	2210105
冀财综[2011]43 号	2011 年度补助中央补助公共租赁住房专项资金	7,378	2210106

冀财综[2011]54号	中央和省级廉租住房保障专项补助资金	12,170	2210101
冀财综[2011]55号	第二批中央补助公共租赁住房资金	6,666	2210106
冀财综[2011]56号	城市棚户区改造补助资金	823	2210103
冀财综[2011]61号	第三批中央补助公共租赁住房专项资金	9,940	2210106
冀财综[2011]62号	第二批中央补助城市棚户区改造补助资金	373	2210103
冀财综[2011]65号	首批省级公共租赁住房补助资金	318	2210106
冀财综[2011]76号	2011年追加中央廉租住房保障专项补助资金	2,822	2210101
冀财综[2011]77号	追加2011年中央补助公共租赁住房专项资金	16,488	2210106
冀财综[2011]78号	追加中央补助城市棚户区改造专项资金	480	2210103
合计		67794.81	

四、完善租赁性保障性住房融资的政策建议

出租型的保障性住房由于一次性投入大，投资回收主要依靠租金收入，而租金标准又远低于市场租金水平，投资回收和资金循环就面临着很大的问题。针对租赁性保障性住房融资提出政策建议如下：

（一）不断丰富租赁性保障性住房融资模式

对于公共租赁住房，鼓励和引导民间资本进入保障性住房投资领域，在符合规划的情况下，鼓励一定规模的民营企业，利用自有土地建设公共租赁住房，面向社会公开配租，可优先解决职工过渡性住房需求。可以考虑通过“建设-运营-转让（BOT）”的方式鼓励和引导社会资金进入这一领域；通过政策性安排，引导社会资金为廉租房和公租房建设提供支持。

（二）制定符合实际的保障性住房财税政策

充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，放大财政政策效能，通过采取财政贴息、政府资本金注入、税费优惠等措施，吸引社会参与保障性安居工程建设和运营，建立健全保障性安居工程的长效机制。具体包括：在中央财税政策的基础上完善省市优惠政策；制定符合本地实际的财税政策；直接给予财政补贴；制定保障性住房融资、建设、管理、分配、定价等一系列制度性操作规定。

（三）创新多种筹集保障性住房资金渠道

强化地方政府保障性住房投融资功能，努力引导地方经济社会资源配置效益最大化。一是做强地方保障性住房投融资平台，统筹运用贴息、融资平台等方式，引导更多的社会资本投入保障性住房项目建设。二是做活金融投资系统，进一步改进和完善金融贡献奖励政策，引导金融机构增加信贷投放。三是出租和出售相结合，解决保障性住房封闭运行的问题。

（中国发展研究基金会 赵俊超 整理）

我国城市居民住房需求分析¹

本研究旨在从微观层面，全面地分析影响我国城市居民住房需求和住房租买选择的因素。

一、研究问题

本研究重点关注三个问题：1、住房价格上涨带来的资本收益效应如何影响住房投资需求；2、家庭特征，如财富、收入、教育程度、家庭规模、年龄、户籍状态和职业等如何影响住房需求和住房租买选择；3、从更为动态的角度，考察住房价格变化以及家庭特征如何影响家户购买目前居住住房的时机，也即，会更快买房或者等待更长时间再买？

二、数据

本研究使用的数据包括两大部分：

1、微观层面的家庭数据。本研究使用北京大学中国社会科学调查中心的家庭入户调查数据（CFPS）。该调查数据是在全国范围内随机抽样，包含了城市和农村共 15000 多个家庭的调查数据。2009 年的调查数据抽样的家庭和 2010 年的不同，本研究将两年的数据合并，得到一个更多观测值的截面样本。根据研究需要，选取了覆盖 19 个大中城市的子样本，共 3226 个观测值。另外，本研究去除掉自建房的家庭，以及住在由政府、单位或亲戚免费提供住房的家庭，剩下的样本共 2554 个观测值。

2、宏观层面的城市房地产和社会经济变量。从国家统计年鉴得到从 2002 年到 2009 年，35 个大中城市的住房价格数据，包含新建住房和二手住房。该数据的一个缺陷是没有控制住房的质量特征。

将城市住房价格数据和家户调查数据合并，就得到家庭购买居住住房当年的城市住房平均价格以及购房前一年的城市住房价格增长率。由于只有 2002 年到 2009 年的住房价格数据，在合并之后损失掉了一些样本观测值。

¹ 本文是以北京大学光华管理学院应用经济系副教授张庆华撰写的专题报告《我国城市居民住房需求分析——基于 19 个大中型城市家户调查数据的微观实证研究》为基础，对其主要观点做了阐述和总结。

三、回归分析

（一）住房需求与资本收益

本部分分析住房需求和住房价格上涨所带来的资本收益之间的关系。假设家庭购买住房前一年的城市住房价格增长率决定了家庭对住房作为投资品的资本收益的预期，并且控制了购买居住住房当年的城市住房价格水平的自然对数，以及城市固定效应。此外，这一部分的回归中只针对拥有住房的家庭这一子样本（不包括租房者）。

回归结果显示：1、家庭购买目前居住住房前一年的价格增长率显著增加了家庭投资第二套住房的概率。具体的，住房价格增长率增加 1 个标准差（8.8%）将增加 5.6% 的概率。2、对于只购买一套住房的家庭，消费需求占主导，因为这部分家庭的现居住住房的市场价值并不对预期资本回报作出反应；无论是购买住房当年的城市平均价格水平还是购买前一年的住房价格增长率都对那些购买多于一套住房的家庭购买的居住住房市场价值有显著的正向影响。意味着这部分家庭不仅通过购买第二套住房进行投资，也通过购买一套更值钱的居住住房来进行投资。3、住房价格水平和住房价格增长率与总住房市场价值之间存在显著的正相关关系。住房价格提高 10%，家庭购买住房的总市场价值将增加 5.1%。另外，住房价格增长率增加一个标准差将使得住房总市值增加 6.9%。

（二）住房租买状态

本部分分析家庭特征，如收入、家庭规模等如何影响家庭的住房租买状态。通过单方程 Probit 回归和有序 Probit 回归来分析。

回归结果显示：1、家庭总收入、拆迁补偿费、家庭规模、户主年龄、受教育水平、是否拥有城市户口、已婚、在政府部门或国有企业工作，都会显著影响家庭购买住房的概率。至于是否购买第二套房，收入和户主年龄有较大的影响，而是否城市户口、已婚，以及家庭拆迁补偿费的影响虽然显著，但是较小。家庭规模、工作类型和教育水平则对是否购买第二套房没有显著影响。

（三）家庭购买住房的时机

本部分从动态的角度，利用生存分析模型研究家庭购买目前居住住房前要等待多长时间。研究估计了一个包含随时间而变化的变量的 Cox 比例风险模型。随时间而变化的变量是住房价格和住房价格增长率。

将 1998 年作为开始时间，从这时起每个家庭开始考虑是否购买住房。每多等待一年就多一个观测值，直到购买住房的年份为止。将 3556 个观测值的截面

数据样本按照购买居住住房年限分为面板数据。回归结果发现：住房价格越高，家庭购买住房的风险比显著下降，这意味着延长了家庭等待购买住房的时间。然而，住房价格增长率越高，会促进家庭更早的购买居住住房。另外，研究也发现户主拥有城市户口和已婚会促使其早买房。同时，更高的家庭收入，户主教育水平越高，有拆迁补偿收入都会鼓励家庭更早地购买住房。

研究还将家庭按照户口工作类型以及年龄分为不同的组，分别进行分析。回归结果显示：相较于其他类型的家庭，户主在政府部门、国有企业或者大学工作的家庭购买住房的时间对住房价格增长率更为敏感。另外，这类型家庭购买住房的时间对住房价格水平并不敏感。研究还发现，户主较为年轻的家庭购买住房的时间对住房价格水平和增长率都更为敏感。

四、研究结论

1、用在购买住房前一年的价格增长率刻画的预期资本回报对投资需求有显著的正向作用。具体的，房价增长率增加 1 个标准差（8.8%）使得家庭购买第二套住房的概率增加 5%。另外，对于那些拥有第二套住房的家庭，投资需求和住房需求都和房价增长率有显著的正相关关系。说明，家庭的投资不仅表现为购买第二套住房，还表现为购买更大、更贵的居住住房。相反的，对于仅只购买一套住房的家庭，预期的资本回报对其投资需求没有显著影响。

2、家庭总收入、拆迁补偿费、家庭规模、户主年龄、受教育水平、是否拥有城市户口、已婚、在政府部门或国有企业工作，都会显著影响家庭购买住房的概率。至于是否购买第二套房，收入和户主年龄有较大的影响，而是否城市户口、已婚，以及家庭拆迁补偿费的影响虽然显著，但是较小。家庭规模、工作类型和教育水平则对是否购买第二套房没有显著影响。

3、住房价格水平的提高会延长家庭购买目前居住住房的等待时间。然而，住房价格增长率越高，会促进家庭更早地购买住房。另外，研究发现户主拥有城市户口和已婚会促使其早买房。同时，更高的家庭收入，户主教育水平越高，有拆迁补偿收入都会鼓励家庭更早地购买住房。

（中国发展研究基金会 陈浩 整理）

住房保障制度模式及成效的国际比较研究¹

许多国家尤其是发达国家开展住房保障制度较早,已经积累了相当丰富成熟的经验,对于我国开展大规模保障性住房建设、完善住房保障政策具有现实借鉴意义。本研究通过横向和纵向两个维度对国际经验进行系统考察和比较研究,在总结其主要做法、共同经验和发展趋势的基础上,与我国保障性住房实践相比照,提出未来完善我国住房保障制度的政策建议。

一、保障性住房国际经验的分类考察

住房既是消费品,又是投资品,这两种属性经常被提及,但它的社会属性经常被经济决策部门忽略。事实上,住房是民众分享社会公共资源和服务的重要媒介,具有很强的社会属性。顺应住房社会属性增强的趋势,政府必须根据本国情况,通过住房保障建设,妥善地解决住房领域内的公平与效率问题,进而维持社会稳定,促进和谐发展。

住房保障政策一般包括两重目标。一重目标是保障国民“居者有其屋”,不同国家或地区的具体目标差别较大,从保障规模来看,有的是保障全民居住,大多数是保障一定比例中低收入者的居住;从保障性质来看,有的是保障“居有定所”,有的则是保障有产权房居住。另一重目标是使住房价格维持在普通民众可以接受的范围,不至于过高影响大多数民众居住,也不至于过低危及经济基本面。

本文选取了 12 个典型国家,分别就其住房保障政策的发展演变、主要内容和主要经验进行系统、具体地分析和总结。并在以社会构造和政治价值理念为分类依据的基础上,将这 12 个国家分为新自由主义价值取向的自由市场政策模式、法团主义价值取向的社会市场政策模式、威权主义价值取向的政府干预政策模式、社会民主主义的高福利国家政策模式、社会转型国家模式等五类,从横向和纵向两个维度,采取点面结合的方法深入剖析个案,详细介绍和总结国外的住房保障政策。

¹ 本文是以国家发改委经济研究所副研究员郭丽岩撰写的专题报告《住房保障制度模式及成效的国际比较研究》为基础,对其主要观点进行了总结和阐述。

二、国外住房保障建设的共同经验

（一）中央政府是负责主体

从 12 个国家和地区的住房保障经验来看，均存在着政府干预的普遍性。市场机制条件下，由于劳动能力的差别存在，一部分阶层的收入是无法承受其住宅支出的，这就在客观上需要政府提供住房保障。

（二）法律法规是必要保障

从 12 个国家和地区的住房保障经验来看，住房保障工作政策的出台和工作的开展，无一不与建立和修改相关法律法规密切相关。

（三）公房建设是核心政策

从 12 个国家和地区的住房保障经验来看，公共住房制度是各国住房保障体系的核心政策。政府只有直接掌控一定数量的公共住房，才能在市场上拥有一定话语权，才能使财政、金融、土地等各种政策有效引导市场方向，从而切实保障中低收入者的住房问题。

（四）严格审查是重要环节

从 12 个国家和地区的住房保障经验来看，要想使保障性住房和相关优惠政策真正落在保障对象身上，必须建立严格的收入划分标准和资格审查制度，明确规定不同收入阶层应享受的保障待遇，同时要动态跟踪入住者收入和资产的变动情况，确保低收入居民成为真正的受惠群体。

（五）财政金融是有效支持

从 12 个国家和地区的住房保障经验来看，政府大规模投资建造公共住房和直接或间接的货币化补贴等政策，财政资金的有力支持必不可少。同时，需要有效的金融系统的支持，通过金融杠杆的放大作用，调动社会各种资源参与保障性住房建设。

（六）保障对象是动态变化

从 12 个国家和地区的住房保障经验来看，一些诸如新加坡、瑞典等国家的住房保障覆盖面超过全国人口的一半甚至更高，一些诸如美国、日本等国家的住房保障主要针对中低收入阶层。并且这种保障对象的划定是动态的，如英国，其住房保障对象的范围经历了由窄到宽、由宽到窄、再窄到宽的过程。并且，大多数国家在住宅紧缺的早期阶段，住房保障覆盖面较大，在后来的居住升级阶段，住房保障重点转向中低、尤其是低收入家庭。

（七）居住分异须努力避免

从 12 个国家和地区的住房保障经验来看，大多数国家在住房保障建设过程中，都出现了不同程度的“居住分异”现象，形成穷人与富人之间、小区与小区之间、甚至城市与城市之间分化的现象，造成许多社会问题。

三、当前国外住房保障建设的发展趋势

（一）直接政策逐渐减少，政府倾向间接干预

住房保障建设初期，政府直接建房是主要方式之一，一般在住房短缺情况下更受各国（地区）政府的重视。当住房供求基本达到平衡时，众多政府对住房供应市场的直接干预转向以间接干预为主。随着住房难题缓解，大多数国家和地区的政府都全面退出了住房供给领域，而采取多种形式的间接干预政策。

（二）住房产权趋向私有，自有住房普遍提高

二战后各国为解决住房短缺问题，政府直接建造公共住房增加供给，并直接管理公共住房，有利于缓解住房紧张，提高居民居住水平。20 世纪 70 年代以后，世界范围内出现了政府以优惠的税收和贷款政策鼓励公房私有化的浪潮。尤其是在新自由主义执政理念指引下，发达国家政府达成一个共识，拥有住房财产的阶层是稳定阶层，有利于社会安定和政治民主。在这种背景下，全球住房产权私有化趋势明显，各国住房自有率不断提高。

（三）补贴对象日趋缩小，人头补贴成为方向

20 世纪 70 年代之后，各国政府逐步削减住房补贴，缩小社会住房保障的覆盖面，集中力量加强对低收入者的保障。对低收入者的补贴由“砖头补贴”转向“人头补贴”。

（四）住房水平不断提高，舒适享受成为目标

二战后初期，主要国家面临住房紧缺的局面，建设住房以一居和二居为主，主要解决有房居住的问题。20 世纪 70 年代，住房短缺问题基本解决，政策目标转向提高居住水平和居住质量。八九十年代以后，住房需求档次不断提高，舒适型、享受型住房比例不断增加，住房质量与人居环境都有明显改善。与此同时，住房政策的关注重点从兴建住房到既有住房改造与修缮。

（五）财政政策有所弱化，保障趋向金融支持

主要国家为实施住房保障，基本都建立了专门的住房金融体系，全面采取政策性住房资金支持。政策性住房资金基本上通过政府提供低息贷款或贴息方式进行，贷款资金来源于财政预算或财政担保的发放债券所得。此类金融政策手段是引导社会性资金向住房领域倾斜，鼓励私人开发商及非盈利机构参与兴建保障性

住房的重要手段。与当年政府直接建房类似，政府主导的长期贴息住房政策需要持续的财力作为支持。

四、对完善我国住房保障体系的重要启示

（一）要处理好住房保障与经济稳定可持续发展的关系

20世纪70年代，主要国家认识到住房保障是一柄“双刃剑”，既能促进经济发展，也能阻碍经济发展。在探讨社会住房保障制度改革时，西方主要国家开始更多考虑其与经济可持续增长之间的关系。未来，如何保证我国住房保障制度既不因政府财政支出过高而导致本国竞争力下降，又不会由于降低保障标准而导致社会不公，加剧社会不稳定，是值得审慎权衡的问题。

（二）要坚持量力而行、未雨绸缪的原则

西方福利国家住房保障制度陷入困境的现实，提醒我们在住房保障对象、范围、水平、方式的选择上，要坚持量力而行的基本原则。随着发达国家老龄化加剧，社会住房保障的负担也越来越大。我国即将步入老龄化社会，对此未雨绸缪。同时，我国总体收入差距较大，大型和特大型城市中外来人口众多，因此在住房保障建设方面须尤为注意，努力避免产生居住分异问题。

（三）明确政府住房保障的主体地位

住房作为一种特殊的商品，具有价值大、使用期长的特性，加上房地产市场自身具有的不完全竞争性和信息不对称性等缺陷，住宅市场很容易出现市场失灵。我国中低收入阶层的住房保障寄托于市场是不现实的，政府必须承担相应责任。特别是中央政府，担负着全面建设小康社会的职责，理应成为构建住房保障体系的主体。

（四）制订和完善住房保障法律法规

没有规矩不成方圆，各国政府在解决住房问题时，均制订和修改了众多法律法规，确保各项政策、规划有法可依。我国相关法律法规尚不完善，许多住房保障纠纷不得不依靠《物权法》、《合同法》和《城市房屋拆迁条例》等大法进行解决。未来，我国应尽快出台《住宅法》，一方面可依法成立专门机构来实施住房保障政策的各项保障措施，另一方面可以通过法律引导和规范相关主体行为，保证住房政策的有效执行和实施。

（五）加强住房保障政策体系层次性

住房保障政策从某种意义上说，是由政府承担住房市场价格与居民支付能力差额的过程。由于住房保障对象的支付能力有差别，住房保障制度在建设和实施

过程中，必须注意体现出住房保障的层次性。可根据不同的经济形式、住房发展阶段和居民住房需求，制定分级计划，建立适应不同收入水平居民的分层次住房保障体系，适应不同保障对象的具体需求和保障待遇。

（六）探索建立并运行契约式住房投融资互助体系

近年来，住房投机需求的负外部效应越来越明显，与此同时，作为强制性储蓄的公积金制度因城镇居民收入差距过大而未能发挥应有作用，中低收入家庭大量依靠商业银行贷款的成本过高、风险较大，其购房的消费者剩余越来越小。根据我国目前投资渠道匮乏，住房融资来源较少的现状，建议我国政府借鉴国外经验，允许开展自愿契约式住房投融资互助体系的有益探索，以弥补现有公积金制度的不足。

（七）明确住房保障建设的长期性和持续性

从国际经验和我国当前的实际来看，住房保障制度必须以解决最低收入家庭住宅问题为核心进行设计。当前，我国处于经济体制转轨、结构调整时期，收入的低下使得城市中低收入群体住房问题非常严峻，解决他们的住宅问题是政府的重要职责。具体到廉租房的政策设计，究竟采取什么样的措施，是加强住宅供应还是使用租金补贴，这要结合我国的实际综合考虑。

（八）建立有效的住房保障管理机构

当前，我国一些地方特别是许多县区尚未设立保障性住房专门管理机构，许多工作人员为兼职，保障性住房建设管理、政策执行、资金管理和监管等存在多头管理等问题。未来，我国应建立专门的保障性住房管理机构，统一负责相关事务，提高保障房管理水平。

（九）建立住房保障分级和退出机制

许多国家和地区均有相似的住房保障分级制度，与不同经济发展阶段和居民收入水平相适应，满足不同收入水平居民的住房支付能力。同时，建立了严格的退出机制，在申请者入住公房后，仍对其进行监督，如果工资收入和家庭资产超过相应标准时，有合适的退出或补偿机制，以保证保障性住房在中低收入居民中进行良性循环。

（十）建设租赁市场引导租房消费

目前，超大城市（北京、上海、广州、深圳）及部分大城市（东南沿海开放城市），因土地和住房供给不足、购房需求旺盛导致房价非理性上涨进而推高全国价格，但中西部二线城市、小城镇住房供需矛盾尚未激化，有望成为加速城镇

化、管理城市住房价格的缓冲区。因此城乡住房价格管理不能“一刀切”，需要有的放矢，服务于城镇化不同发展阶段和不同地区的需要。各级政府应当尊重城市化和人口迁徙规律，通过住房价格管理引导人口迁徙的方向。

（中国发展研究基金会 赵俊超 整理）

编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。