

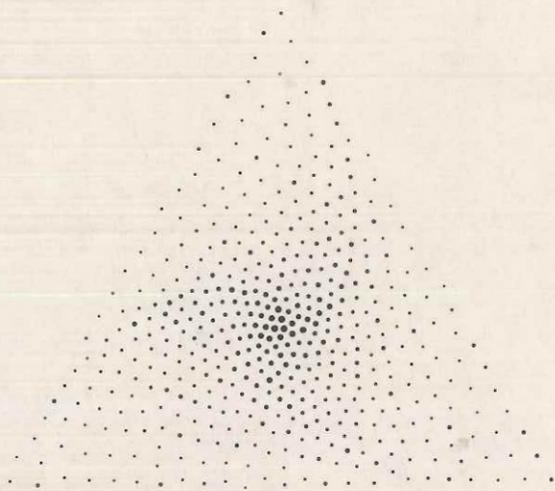
国家“十三五”重点图书出版规划 广东省原创精品出版项目

中国房地产与宏观经济研究丛书

中国住房社会保障： 历史梳理与未来趋势

姜雪梅 著

China's Real Estate
and
Macroeconomic Studies Series



SPM

南方出版传媒
广东经济出版社

姜雪梅

1976年生，供职于中国社会科学院财经战略研究院。掌握城市经济学、房地产经营与管理（工学学士）和经济法学（法学学士）等领域的专业知识，熟练运用英语、日语和韩语。出版专著《中国城市的可持续发展住宅政策与住宅市场研究——基于城市经济学理论模型分析》和译著《城市经济学基础》，并参与《中国住房发展报告》《澳门城市国际竞争力报告》等20部论著的撰写，发表多篇论文。



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

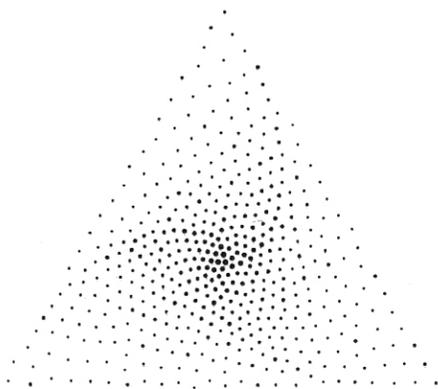
国家“十三五”重点图书出版规划 广东省原创精品出版项目

中国房地产与宏观经济研究丛书

中国住房社会保障： 历史梳理与未来趋势

姜雪梅 著

China's Real Estate
and
Macroeconomic Studies Series



SPM

南方出版传媒

广东人民出版社

—广州—

图书在版编目 (CIP) 数据

中国住房社会保障: 历史梳理与未来趋势 / 姜雪梅著. —广州: 广东经济出版社, 2019. 4

ISBN 978 - 7 - 5454 - 6603 - 4

I. ①中… II. ①姜… III. ①住宅 - 社会保障制度 - 研究 - 中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 298694 号

出版人: 李 鹏
责任编辑: 林祎珊
责任技编: 许伟斌
封面设计: 朱晓艳

《中国住房社会保障: 历史梳理与未来趋势》

Zhongguo Zhufang Shehui Baozhang: Lishi Shuli Yu Weilai Qushi

姜雪梅 著

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11 ~ 12 楼)
经销	全国新华书店
印刷	佛山市迎高彩印有限公司 (佛山市顺德区陈村镇广隆工业区兴业七路 9 号)
开本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张	16
字数	250 000 字
版次	2019 年 4 月第 1 版
印次	2019 年 4 月第 1 次
书号	ISBN 978 - 7 - 5454 - 6603 - 4
定价	58.80 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 37601950 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601980 营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社新浪官方微博: <http://e.weibo.com/gebook>

广东经济出版社常年法律顾问: 胡志海律师

· 版权所有 翻印必究 ·

目 录

第一章 中国住房社会保障制度的历史演变	001
一、福利住房实物分配制度阶段	003
二、近市场化住房制度改革阶段	006
三、住房货币化分配制度阶段	017
四、市场和保障并重的住房供应体制建设阶段	022
五、新时代住房制度阶段	045
附录 2017 年中央财政城镇保障性安居工程专项资金分配表	052
第二章 产权式保障性住房制度	055
一、经济适用房制度	058
二、限价房	066
三、共有产权房	071
四、棚户区改造	080
附录一 经济适用房政策文件和主要内容	088
附录二 限价房政策文件和主要内容	097
附录三 共有产权房政策文件和主要内容	099
附录四 棚户区改造政策文件和主要内容	107

第三章 租赁型保障性住房	112
一、廉租住房制度	113
二、公共租赁住房制度	120
附录一 廉租住房制度政策文件和主要内容	128
附录二 公共租赁住房制度政策文件和主要内容	133
第四章 公积金制度	139
一、现状	139
二、成效	144
三、问题	146
四、建议	148
第五章 “正规准小产权房”	151
一、产生原因	152
二、弊端	153
三、转正的必要性	154
四、政策建议	156
第六章 新市民住房保障之路研究	158
一、现状分析	159
二、温州新市民的住房保障路径	162
三、主要问题	164
四、政策建议	165

第七章 以房养老——住房反向抵押贷款	170
一、发展前景	170
二、国外“以房养老”的主要经验	172
三、面临的主要问题和挑战	176
四、政策建议	178
第八章 调研案例	179
一、常州市住房保障与住房改革的调研报告	179
二、重庆市公共租赁房的调研报告	186
三、上海共有产权住房实践案例分析	198
第九章 国外住房保障模式与制度体系	205
一、英国：自由福利政策模式的住宅保障制度	206
二、美国：提供居民可承受的住房	209
三、德国：完善的市场体系+多层次保障	214
四、新加坡：组屋和公积金制度	217
五、瑞典：高福利住房政策	219
第十章 国外公务员住房制度的经验与启示	221
一、美国：公务员信贷联盟支持的自由市场型	221
二、日本：福利型公务员住房制度	223
三、韩国：公务员住宅基金和公务员年金管理工团	224
四、德国：良性循环的公务员住房联盟	225
五、国外经验对我国公务员住房制度的启示	226

第十一章 住房保障制度发展趋势理论框架设计	229
一、中国保障性住房体系的基本框架	230
二、住房保障目标	231
三、问题	232
四、政策建议	237
参考文献	245

第一章 中国住房保障制度的历史演变

“住”是人类生存的基本需求之一，住房则是人类栖身之所，也是工作之余的休闲放松之处，是人类发展所必需的基本要素之一。正如马克思所说：“人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等。”^① 这是住房的民生属性，也是最主要的功能之一。

住房还具有社会属性和经济属性。住房的地理位置具有排他性，直接影响着居住人的生活环境，比如邻里的和睦程度，以及获得教育、医疗、交通等公共基础设施资源难易程度，甚至在一定程度上是居住人的身份象征。这是住房的社会属性，它丰富了其投资价值。

住房投资是影响一国社会经济的重要因素。住房不可移动性、所依附的土地不可再生性等自然属性决定了住房供给的垄断性，住房作为固定资产，其经济价值一般会随着时间推移而上升。对投资者而言，住房是防通货膨胀的有效投资品，能作为赠予后代或亲属的重要资产。对政府而言，住房投资是促进国民经济增长和财政收入增长的重要举措。在市场经济发展中，住房的经济属性被发挥得淋漓尽致，但是其民生属性容易被忽视，这影响着社会的和谐发展。

因此，如何权衡住房的经济属性、社会属性和民生属性是个历史难

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1995，第776页。

题。1948年的《世界人权宣言》第二十五条第（一）款规定了住房权的核心内容，即“人人有权享有为维持他本人及家属的健康和福利所必需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”，1991年联合国经济、社会和文化权利委员会发表《关于获得适当住房权的第四号一般性意见》，阐释“适足住房权”（right to adequate housing），明确提出了国家对住房权的义务。到目前为止，全世界有50多个国家在宪法中规定了住房权。^①

基于以上因素，各国政府都非常重视住房市场的协调发展，采取适当的政策加以干预，兼顾住房的民生属性、社会属性和经济属性的协调发展。住房制度是社会经济制度的一部分，能反映社会经济发展水平。在不同的社会经济体制下，所采取的住房政策也有所不同。在计划经济体制下，我国只注重了住房的民生属性而忽略了经济属性，这不仅不利于居民居住环境的改善，还制约了社会经济的发展。在市场经济体制下，住房的经济投资价值逐步占据绝对优势，这尽管为我国城市的快速发展提供了资金基础，但导致了房价高企、住房夹心层、住房困难户等社会和谐发展问题。2016年，我国中央经济工作会议指出要坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，再次强调住房的民生属性，住房的投资功能必须建立在服从和有利于发挥住房的居住功能的前提下。

在从计划经济体制转化为社会经济体制的改革过程中，我国住房制度体系也发生了相应的变化。自20世纪80年代开始，从完全福利制的福利住房实物分配制度转变为与市场经济相适应的以商品住房为主（市场分配）、住房保障为辅的多元化住房制度体系。本书把从中华人民共和国成立后到现在的我国城市住房制度分为五个阶段。第一阶段为福利

^① 张群：《居有其屋：中国住房权历史研究》，社会科学文献出版社，2009，第6页。

住房实物分配制度阶段（1949—1978年）。第二阶段为近市场化住房制度改革阶段（1979—1997年）。第三阶段为住房货币化分配制度阶段（1998—2007年）。第四阶段为市场和保障并重的住房供应体制建设阶段（2008—2015年）。第五阶段为新时代住房制度阶段（2016年至今）。每个阶段都具有不同的制度特点，反映了当时的社会发展背景。下面详细介绍每个阶段的特点、制度成效、挑战与问题。

一、福利住房实物分配制度阶段

我们可以把第一阶段（1949—1978年）福利住房实物分配制度的特点概括为中央主导的公有制、高福利、低租金和对自由居住消费的抑制性。

（一）发展情况

中华人民共和国成立以后，按照苏联的社会主义制度发展模式，我国开始实施高度计划经济体制，在住房领域推行中央财政统一安排的低租金制度。政府和企事业单位统一投资建设城镇房屋，以福利形式分配住房。

1949年，中央人民政府颁布了《公房公产统一管理的决定》，该决定赋予了城镇房屋公有的性质，并规定对其进行统一管理。从1956年到1965年开始实行私房国有化改造。随着土改运动的开展，党和政府接收了大量旧政府遗留的房产及列强各国的在华房产，并对地主、官僚资本家等的私房进行改造，形成了我国最初的公有住房（刘洪清，2009）。

在住房供给方面，国家统一拨款建设。住房作为一种必不可少的生

活资料，其开发建设的投资资金基本上来自政府的财政拨款以及企事业单位的福利基金（武力、肖翔，2010），各单位福利分房均由国家统一批准。在这阶段我国实行统收统支的财政体制，这决定了福利住房制度主要由中央政府财政投资建设^①。从1949年到1978年的近30年间，中国累计用在住宅上的投资为374亿元，建成住宅15.3亿平方米，但城镇居民从5765万人激增到17245万人，年人均住房投资不足10元。

在公房分配方面，采取等级制，不同级别的职工享受不同标准的公房。福利分房是计划经济体制低工资条件下政府和企业给予职工的基本福利和激励，而不是对弱势群体住房困难户的住房保障。福利分房的分配只针对本单位职工，根据职称、级别、工龄等条件确定分配对象和选房顺序，家庭的住房困难并不作为主要考虑因素。此外，福利分房的分配标准并不是地区统一制定的，各行业、各单位之间存在一定的差异。

福利分房的租金由政府统一定价和调整，并不考虑房屋区位、建设标准、楼层、朝向等特性，也不考虑个人和家庭的收入差别。公房租金支出只占工资收入的1%，居民尽管只支付很少的租金但可以无期限居住公房，甚至可以继承给子孙后代。公房大体分为自管房和直管房，到1978年其占全部住宅的比例达到80%。庞大的公房经营收不抵支，房屋维修、建设资金严重不足，使公房运营陷入恶性循环。

住房消费需求严重受到抑制，只能排队等待政府、单位的福利分房。住房属于非生产性建设（城镇建设分为生产性和非生产性建设），在“先生产后消费”的计划经济观念下住宅的生产和供给严重不足。中华人民共和国成立后很长一段时期内，我国城镇居民住房完全按计划分

^① 张丽凤：《中国城镇住房制度变迁中政府行为目标的逻辑演进（1949—2012年）》，知识产权出版社，2013，第34页。

配，所有人都要等。此外，由于房屋的公有性质和在严格的计划经济体制管理模式下，房屋不可能有进入市场自由交易等流通环节，只能由国家统一投资建设新房屋，没有其他投资建设渠道。长期的、单一的国有住宅产权优势，使社会其他形式的住宅投资陷于停滞（汪丽娜，1993），当时的住房消费主体是被动“静止”的。到1978年，城市人均居住面积从1949年的4.5平方米降至3.6平方米^①。

福利住房实物分配制度是我国社会主义公有制和计划经济体制的必然产物，基本解决了城镇职工的住房问题，还为低成本、高积累的经济增长奠定了基础。中华人民共和国成立之初，百废待兴，城镇居民的住房非常短缺。在住房严重短缺的条件下，国家统包统分的福利住房实物分配制度优势非常明显，政策效率高，在短时间内有效解决了无房居民的住房问题。在“先生产后消费”的计划经济战略下，快速积累了工业化资本，实现了经济快速增长。

（二）问题

随着社会经济的发展，福利住房实物分配制度的弊端日益显现，它违背按劳分配、按需求分配的原则，无法有效满足居住消费需求，还制约着公平竞争的市场经济发展。

第一，公房运营的恶性循环日益压迫国家财政。在福利分房制度下，国家统一投资建设、维护住房，绝大部分资金（一般90%以上）由国家财政拨款解决，剩下的资金由各单位自筹，这给国家财政带来了巨大的负担。公有住房作为不动产，不仅没有发挥资产价值，反而成了

^① 成思危：《中国城镇住房制度改革目标模式与实施难点》，民主与建设出版社，1999，第106页。

国家的巨大负担（马建堂，1995）。

第二，住房分配效率低，无法有效满足居民的住房需求。我国的绝大多数农民和“二轻”职工都享受不到福利分房，大中型国企工人也很难分到房屋，实际上，“福利房”制度主要覆盖了党政军文教人员。在高度集中的计划经济体制框架内，私人资金无法进入房产领域，公房的投资建设无法进行良性循环，结果日益积累缺房户。1978年，缺房户达到869万户，占当时城镇总户数的47.5%。

第三，缺乏立法支撑，不仅容易引发住房分配不公，还容易滋生权力寻租和腐败。单位性质和地位不同，对资源的占有和控制就不同，由此形成了在不同单位组织之间住房分配的不平等。福利房的“福利”是靠实物住房来体现的，分到房就得到了相应的“福利”，分不到房也就失去了相应的“福利”，从而给有分房权力的人创造了寻租空间，滋生住房分配上的腐败。据中国社会调查系统1988年在北京市进行1000户居民的入户问卷调查资料显示，全民所有制单位与集体所有制单位在住房分配上存在较大差异，全民单位职工的人均使用面积为6.75平方米，集体单位为5.65平方米。

第四，严重阻碍企业发展。企业不仅要建房、买房和分房，还要负责管理和维修。这严重影响国有企业同其他所有制企业的平等竞争，阻碍了企业的发展。福利分房僧多粥少，只能给部分人创造福利，加之分配不公的问题，严重损害了企业职工的积极性。

二、近市场化住房制度改革阶段

在福利住房实物分配制度的弊端下，住房供需矛盾日益严峻，尤其是1979年的全国知青大规模返城进一步加深了此矛盾。因此，住房制

度改革被提上了议事日程，尤其是住房建设与供给。1978年8月中央召开城市住宅建设会议，国务院副总理谷牧在会上传达了《邓小平有关解决住房问题的指示》，指出解决住房问题可以路子宽些，譬如允许私人建房或者私建公助，分期付款。此指示精神开启了中国城镇住房制度改革先河，为住房制度改革提供了初步导向。1980年，邓小平同志提出了城市居民购买公房，以民间房地产开发投资为中心的住宅制度改革的框架。

在从计划经济向市场经济转型的过程中，我国的住宅建设必然要受市场规律的支配。住宅制度改革也具有相应的时代特征，即以计划经济为主、市场经济为辅的特点，因此我们把此阶段改革称为近市场化住房制度改革（第二阶段：1979—1997年）。在此阶段，采取合资建房、公房出售、公房提租、商品住房建设等措施，初步建立了由市场供给居民住宅的模式，改变了过去主要由政府向居民提供住宅的供应模式。

（一）鼓励私人建房：政府给力，发挥民间力量，鼓励自主改善居住环境

1980年4月，我国将公有住房出售与私人建房顺利推行到全国各主要城市，邓小平指出“城镇居民个人可以购买房屋，也可以自己盖，不但新房子可以出售，老房子也可以出售，可以一次付款，也可以分期付款，10年、15年付清”^①。1980年6月，国务院批转国家建委党组《全国基本建设工作会议汇报提纲》的第七部分，加快城市住宅建设，指出准许职工私人建房、私人买房，准许私人拥有自己的住宅，并正式

^① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》，中央文献出版社，2004，第615页。

宣布将实行住房商品化政策，自此揭开了中国城镇住房制度改革的序幕。1983年，国务院又颁布《城市私有房屋管理条例》，鼓励并推动城镇居民私人建房，提倡集资建房和合作建房。

对于私人建房国家主要采取四种形式：（1）民建公助，即个人自筹一部分资金、材料，房管局或企业补助一部分资金，自己投工，翻建和改造自己的原有住宅，或者是由政府统一划给地皮、统一设计，个人集资按规划要求自建住宅，征地和公用设施费用由政府负担，职工所在单位给予帮助；（2）公建民助，即居住公房的缺房户自己出一部分资金和劳力，帮助房管部门改造、扩建所住公房，所投资金和劳力合理计价一起抵租，或者吸收群众的一部分资金由房管部门新建住宅，优先分给投资户并产权归公（投资户的资金在数年内逐步归还，或者抵租）；（3）互助自建，即亲友帮忙建造；（4）自筹自建，即个人筹资个人建造。

共建房见效快，投资省。1978—1980年全国共建新住宅18238万平方米，完成投资215.5亿元，占同期国家基本建设投资总额的14.4%^①。

（二）全价出售与补贴出售公房：转变福利分房观念，树立买房意识

1980年，邓小平同志提出了城市居民购买公房，以民间房地产开发投资为中心的住宅制度改革的框架。

全价出售公房政策得到中央财政的支持，即中央投资，地方政府负责住房建设与销售。1979年在西安、南宁、柳州、桂林、梧州等地进行建房全价出售给私人的试点，到1981年推广到全国60多个城市。1979年，国家城建总局从国家补助的住宅建设资金中分别拨给陕西、

^① 《国家房地产政策文件选编（1948—1981年）》，房产通讯杂志社，1982，第99页。

广西一部分资金，让地方政府建设新房以每平方米 120~150 元建筑成本价出售，但是买房的人并不多。1981 年，全国全价出售 2418 套，其中新房 1184 套、旧房 1234 套，国家收回住房资金 1278 万元^①。地方政府愿意探索这项政策，但是当时职工收入水平与公房的租金都低并且没有相关的售房配套政策，无法激励职工买房的积极性。

基于上述的试点经验，补贴出售公房开启。1982 年 4 月，国务院原则上同意国家建委、国家城市建设总局的《关于城市出售住宅试点工作座谈会情况的报告》，基本停止以土建成本价出售新建住房的办法，国家开始试行补贴出售政策，选定在常州、郑州、沙市、四平四个城市进行补贴出售公房的试点。到 1984 年初，四个城市共补贴出售住宅 1.214 万套，其建筑面积达到 11.45 万平方米，并出现了供不应求的局面，收回的资金约占投资（1640 万元）的 30%。根据试点结果，在全国推行“三三制”公房补贴出售试点，即由政府、单位、个人三者各负担 1/3 的“三三制”售房原则，售价确定仍然以土建成本价为标准，个人负担部分仅相当于家庭年收入的 2 倍。截至 1985 年底，全国 27 个省、直辖市中的 160 个城市和 300 个县补贴出售了 1093 万平方米住房^②。公房补贴出售的补贴金额大，地方政府和企业难以长期承受负担，于 1985 年停止了这种补贴出售公房的做法。因此，住房制度改革开始转向租金制度改革的研究和设计。

（三）提租补贴：改变福利模式，从低租金的“暗补”转化为“明补”

自 1986 年起，国家开始改革低租金住房政策，试行提租补贴的住

① 朱亚鹏：《住房制度改革政策创新与住房公平》，中山大学出版社，2007，第 78 页。

② 朱亚鹏：《住房制度改革政策创新与住房公平》，中山大学出版社，2007，第 78 页。

房方案。适逢 1985 年工资制度改革，城镇居民的收入普遍提高，有条件改革公房低租金福利制度，住房补贴列入工资，计入企业成本。

1986 年，国务院成立“住房制度改革领导小组”和“领导小组办公室”讨论房改方案，确定今后一段时间住房制度改革的重点在于逐步提高房租，改革的内容将涉及住宅供给、分配和消费等方面。选定烟台、唐山、蚌埠、常州、江门、沈阳等城市进行住宅改革试点，试行“提租补贴、租售结合、以租促售配套改革”的方案，租金按准成本起步，月租金由原来的 0.07~0.08 元/米² 提高到 1 元/米² 以上，相当于成本租金（由维修费、管理费、折旧费、投资利息和房产税 5 项因素组成）的 70%~80%，公房按标准价（包含建筑造价、征地和拆迁补偿费）出售。通过公房提租试点，烟台市提高到 1.28 元/米²（原租金的 6.8 倍），沈阳市东北制药总厂增加到 1.42 元/米²（原租金的 8.4 倍）（亢飞，2013）。

在试点的基础上，在全国分期分批推进住房制度改革。1988 年 2 月，国务院印发的《国务院住房制度改革领导小组关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》（国发〔1998〕11 号）提出，从 1988 年起用 3~5 年的时间在全国城镇分期分批实行住房制度改革，即改革公房低租金制度，将现有的住房实物分配方式逐步转变为货币分配方式，住户可以通过商品交换获得住房的所有权或使用权，使住房这个大商品进入消费品市场，实现住房资金投入与产出的良性循环。但是，1988 年全国范围内出现了严重的通货膨胀，提租补贴方案的实施遇到很大困难，反而廉价出售公房回笼资金，此后 3 年中房改基本处于停滞状态。据不完全统计，这一年全国共出售旧公房 654 万平方米，

每平方米仅回收资金 65.7 元^①。

（四）综合配套改革：公房租售并举，建立住房公积金制度，推动住房商品化、社会化

1991 年开始在全国全面推进房改，住房制度改革进入深入推进阶段，逐步减少国家补贴和单位补贴，加强住房分配市场化。1991 年 11 月，国务院发布的《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》（国发〔1991〕30 号）提出，将现有公房的租金提到成本租金，出售公有住房，实行新房新制度、集资合作建房等措施。1991 年的 30 号文件延续了 1988 年分期分批的住房制度改革的主要措施，即公房的租售并举，所不同的是坚持小步提租“不补”的政策，对于 1992 年起投入使用的新房，实行新房新制度，全面贯彻先卖后租、新房新租、有偿租房的原则。自 1990 年 4 月开始，北京 10 个近县采取新房新租、现住房小步提租，交纳租赁保证金、超标准住房加租的住房制度。到了 1991 年，郊区 1 月纳入房改的住宅面积近 1000 万平方米，收回资金近 4000 万元，其中出售新、旧楼房近 10 万平方米，收回资金达 1880 万元；收取租赁保证金 370 万元；集资、合作建房筹集 1350 万元；提租新增租金 294 万元（亢飞，2013）。

到了 1994 年全国住房制度改革进入深水区，相关配套政策制度也相继出台。1994 年，提出了建立新的住房制度体系的整体配套方案，房改进入倒计时。1994 年 7 月，国务院颁发的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发〔1994〕43 号）提出，建立以中低收入家

^① 贾康，刘军民：《中国住房制度改革问题研究——经济转轨中“居者有其屋”的求解》，经济科学出版社，2007，第 76 页。

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，向高收入职工家庭出售公有住房实行市场价，向中低收入职工家庭出售公有住房实行成本价，全面推行住房公积金制度，鼓励集资合作建房，继续发展住房合作社，加快城镇危旧住房改造，加大租金改革力度。1988—1997年的10年时间里一直推进公房的租售并举，在1988—1992年间侧重于公房的提租补贴，在1993—1997年则偏重于公房出售。

中央政府进行了一系列与住房制度改革相关的配套的制度建设，包括金融制度、土地制度、财税制度、住房保险制度、工资制度、物业管理等方面。其中，最重要的是金融制度、土地制度和财税制度。

1987年，国务院印发的《城镇住房制度改革试点工作座谈会纪要》明确提出，住房制度改革不能仅靠财政，要走金融的路子，为住房制度改革、推行住房商品化筹集和融通资金。于是同年12月2日经国务院同意、中国人民银行批准，中国第一家住房储蓄银行在烟台成立，专门经营房地产信贷。武汉、沈阳、哈尔滨、昆明等城市也先后开办了个人住宅储蓄业务。1991年上海开启了新的住房公积金制度，主要采取缴纳公积金、提租补贴、优惠售房等措施，利用住房公积金发放住房建设项目贷款，为职工住房建设提供资金来源，缓解住房供给短缺带来的矛盾。1992年起，北京、天津、武汉、南京等地相继实施住房公积金制度。1993年12月，国务院发布《国务院关于金融体制改革的决定》，1995年，先后颁布实施《中华人民共和国中国人民银行法》和《中华人民共和国商业银行法》，开始建立以市场机制为目标的新金融制度体系。

要推进住房制度的深化改革，必须进行土地制度改革。原有的土地制度也是导致住房问题的重要原因之一，根据旧宪法的规定“禁止一切土地交易行为”。1988年4月12日修改宪法，宪法修正案第二条规定

“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。同年12月，根据宪法修正案修改了土地法，开始实行国有土地有偿使用制度。1990年5月19日，国务院颁布《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，1994年7月5日，全国人大常委会颁布《中华人民共和国城市房地产管理法》，同年国务院发布《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》，明确房改的目的，即建立与社会主义市场经济相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化，加快住房建设，改善居住条件，满足城镇居民不断增长的住房需求。

随着中央政府对土地使用制度的不断改革，地方政府自20世纪90年代以来，开始逐步掌控城市土地市场，这又与财政体制改革的变化有密切关系。我国自20世纪80年代开始实行以“收支包干，超收分成”为基本原则的财税体制。同时，进行了利改税改革，国有企业利润归于中央，地方企业利润归于地方政府。地方政府积极发展地方企业，相比于税收收入更愿意追求企业利润。实施包干财政体制后（1980—1993年），地方财政收入占总财政收入的比例超过70%，中央政府年年面临财政赤字，甚至向地方政府借款。为扭转此局面，1994年中央政府进行财税制度改革，开始实施分税制。所有土地出让金都归属地方政府，这是地方政府实施分税制的前提条件之一，以此弥补分税制后地方政府财政收入的减少。1988年中央与地方对半分成土地使用税收入，1989年四六分成，1992年按5:95分成。分税制改革使中央政府和地方政府都意识到了房地产业具有促进经济增长、增加财政收入的作用，地方政府越来越依赖土地财政。

（五）成效

经过20世纪80年代初的试点工作，90年代的住宅制度改革不断

深化，住宅从过去政府分配的福利品变成个人在市场上自由购买的商品。历经 20 年的近市场化住房制度改革取得了以下成效。

第一，促进了城镇居民住房消费观念的转变，为住宅商品化铺垫。1979—1990 年，各地逐渐采取提高公房租金，销售新、旧公房等措施进行住房制度改革，鼓励居民共建住房，允许私有资金进入住房的生产、消费领域，逐步实现住房的商品化、社会化。这一系列措施，逐步改变了城镇居民的住房消费观念，住房已经不是单位的基本福利，而是可以自主改善居住环境的商品。

第二，居民的居住面积明显得到改善，城市化水平也逐渐提高。如图 1—1 所示，城市人均住宅建筑面积从 1980 年的 7.14 平方米提升至 1997 年的 17.78 平方米，城镇人口也从 1.91 亿人增加至 3.94 亿人。但是，城市配套设施较落后，城市建设资金缺口较大，无法有效跟紧人口城市化需求。



图 1—1 人均住宅建筑面积和城镇人口

数据来源：《中国城市年鉴》和《中国统计年鉴》。

第三，减轻了中央财政负担。人均居住面积从 1978 年的 3.6 平方米增加到 1990 年的 6.7 平方米。截至 1987 年底，全国公有住房建筑面积为 24 亿平方米，其中 1980—1987 年新建的面积占 36.7%（张元端，

2007)。据估计,1988年的年度住房补贴总额(超过583.68亿元)增长到1978年的11.4倍。住房投资和住房补贴的惊人增长与20世纪80年代国家财政赤字的上升是相吻合的^①,难以承受的财政负担危机推动了1991年全面启动住房制度改革^②。1994年颁布的《国有住房出售收入上缴财政暂行办法》和1995年颁布的《关于做好国有住房出售收入收缴工作的通知》要求,国有住房出售收入按比例、足额上缴财政。

第四,建立了多元化住房供应体系,推动了房地产市场发展。1988年全国房地产公司已达到3400家,到1997年发展到2.1万余家。据统计,1996年全国新建住宅建筑面积为3.01亿平方米,其中约2/3为单位自建住宅或购买商品住宅,然后分配给职工使用。

(六) 问题

这个时期城镇居民总体收入不高,大部分地区都采取了个人只承担一部分(约1/3~1/2的购房资金)、其余部分由单位和个人给予补贴的住房建设、销售模式。因此,这个阶段的住房制度仍然以国家兜底的住房保障为主旋律,住房消费从基本福利逐渐向小福利的多元化消费模式过渡。此阶段改革时间较长、改革体量庞大,产生中央政府和地方政府的利益博弈,也出现了不少问题。

第一,出现公房低价出售行为,导致国有资产流失和社会的不公正。地方政府青睐由中央负责投资的全价出售公房项目,尽管抵制增加地方财政负担的“三三制”公房出售项目,但是地方政府、企业的领导既是单位售房方案的生产者也是消费者,偏向于消费者收益最大化,尽

① 于思远:《房地产住房改革运作全书》,中国建材工业出版社,1998,第297页。

② 朱亚鹏:《住房制度改革政策创新与住房公平》,中山大学出版社,2007,第53页。

量压低价格。在这一期间，每平方米公房的售价甚至低于 20 元，形成居民抢购公房的高峰，严重损害了国家利益^①。1986 年 3 月，城乡建设环境保护部发布的《关于城镇公房补贴出售试点问题的通知》要求，对各地有些城镇不计后果、随意贱价出售公有住房的做法进行坚决制止。1988 年 6 月，建设部发布《建设部关于制止贱价出售公有住房的紧急通知》，通知下发后起到一定效果，但是未能完全止住低价售房风潮。1991—1993 年，全国低价售房之风再次蔓延，房改第 3 次进入低价出售公房的怪圈，35 个大中城市大约售出了 3000 万平方米的公有住房，回收资金约为 40 亿元，平均售价仅为 130 元/米²^②。地方官员的住房面积大于其他职工，他们是低价售房的主要受益群体之一。在福利住房制度改革中，行政级别越高，住房价格折扣越大，所购买的公房面积越大（Huang，2003）。

第二，改革缺乏统筹规划，为今后的住房保障问题埋下了隐患。本轮改革的前期着重点在如何在短时间内减轻中央财政负担并筹集住房建设资金的问题上，而没有全盘顾及住房制度在社会经济发展领域中的作用，尤其是在共建房和公房出售阶段。在此期间，建造了大量低质量住房导致今后的大量危房、棚户区改造问题，廉价销售大量公房而加剧了如今的住房保障问题。在公有住房出售过程中，过分注重“甩包袱”，还发生当权者利益导向的政策执行偏差，忽略了其原有的住房保障含义。

第三，由于房地产市场的不规范操作，本轮改革后期导致经济过热

^① 张丽凤：《中国城镇住房制度变迁中政府行为目标的逻辑演进（1949—2012 年）》，知识产权出版社，2013，第 60 页。

^② ZHANG X Q. Housing reform and the new governance of housing in urban China. *The International Journal of Public Sector Management*, 2000, 13 (6).

和房地产业的泡沫式繁荣。在缺乏相应的配套制度改革的情况下，中央和地方政府过于重视经济建设和房地产业发展目标，造成自1992年起各地出现了房地产热、开发区热、集资热等现象。1992年和1993年的GDP增长率分别为14.2%和13.5%，房地产开发投资分别增长117%和165%，房价和建材价格的高涨也随其而来。比如，1993年初钢材价格比上年同期上涨110%，水泥同比上涨290%。1994年开始，住房空置面积大幅增加，到1997年达到5202万平方米。截至1993年3月，内地县级以上的开发区达6000个，占地1.5万平方公里，比当时城镇城区用地面积总量1.34万平方公里还多出0.16万平方公里。土地开发资金不足，“开发区”不开发，房地产泡沫严重影响了经济运行的正常秩序^①。

建材价格和房价的高涨增加了建房、购房的成本，这提高了企事业单位解决职工住房的财务成本，加剧了住房难题。同时，这使得各单位住房水平、福利（“暗补”的低价房福利）的差距一再扩大，因为各单位的经济条件有差异。此外，由于监管机制的缺失，面向低收入阶层的安居房也出现了分配不均、不公正现象，成了部分人群的低价“福利房”。至1997年底，还有400万人处于人均居住面积不足4平方米的居住拥挤状态。尽管上述的住房制度改革取得了部分成就，但仍然有待完善，以改善居民居住环境，实现社会公平。

三、住房货币化分配制度阶段

第三阶段（1998—2007年）：自1998年开始，全国城镇停止住房

^① 尹永钦、杨峥晖：《巨变（1978年—2004年中国经济改革历程）》，当代世界出版社，2004，第223页。

实物分配，实行住房货币化分配制度，逐步建立地方政府主导的与市场经济体制相适应的城镇住房制度。

（一）发展情况

1998年7月，国务院发布《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》，确定了以住房货币化为中心的改革方向，提出了改革城镇住房制度的一系列措施。这些措施包括：停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；采取扶持政策，加快经济适用住房建设；发展住房金融，培育和规范住房交易市场；加强住房物业管理，建立市场化的物业管理体制。按照政策设计，20%左右的高收入家庭将直接购买、租赁商品住房；70%左右的中低收入家庭购买经济适用房；10%左右的城市最低收入家庭租赁由地方政府或单位提供的廉租住房。

通过住宅货币化分配制度和住房按揭贷款业务的全面推行，房地产业得到飞跃发展。在住房供给方面，全面启动市场供给模式，即终止福利房实物分配而推行住房分配货币化。通过金融、税收等政策刺激住房需求。1998年4月28日，中国人民银行以“特急件”的方式将《个人住房担保贷款管理试行办法》发往各商业银行，宣布即日起执行：贷款期限最长可达20年，贷款额度最高可达房价的70%。1998年国家税务总局将原来的契税（6%）、典契税（3%）和赠予契税（6%），合并为3%~5%的契税。

同时，土地财政经营城市的发展模式普及全国城市。1998年新《中华人民共和国土地管理法》强化地方政府的土地征用能力，土地支持中国基础设施超常规发展能力基本形成，1998—2006年城镇基础设施存量年均增长约为17.25%（葛扬等，2017）。

中央和地方政府都重视发展房地产业，促进财政收入的增加并实现

经济增长目标。受到1997年亚洲金融危机、通货紧缩、自然灾害等内外部因素的冲击，1998—2001年经济发展进入减缓和衰退阶段，在2003年中央政府下发的《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》中明确提出，房地产业为国民经济的支柱产业。2004年3月，国土资源部、监察部联合下发《国土资源部、监察部关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》（国土资发〔2004〕71号），要求在2004年8月31日之前各地不得以协议方式出让经营性用地，从2004年8月31日起所有经营性土地一律以招标、拍卖、挂牌等市场化方式公开竞价出让。“8·31大限”是土地交易市场改革的重要节点，是开启楼市“黄金二十年”的一把钥匙，促使房地产业成为国民经济的支柱产业。在这期间，房地产投资不断加大，到2007年全国完成商品住房投资18010亿元，同比增长32.1%，GDP按可比价格计算增长11.4%。

（二）成效

第三阶段（1998—2007年）的住房货币化分配制度改革取得了显著的成绩。

第一，城市化进入加速期，在城镇人口不断增加的同时，城镇居民住房条件得到明显改善，居住观念发生重大变化，住房配套设施也有明显改善。城市人口从1998年的4.16亿人增加到2007年的5.94亿人，城镇人均住房建筑面积从1998年的18.66平方米增加到2007年的29.7平方米（见图1-1），已达到世界中等收入国家人均住房建筑面积的水平。

第二，房地产投资快速增长，占社会投资的比重超过20%，对国民经济的贡献率显著提高，成为国民经济的支柱产业。商品住房供求两旺，市场化水平显著提高，商品房市场长期处于卖方市场，房价上涨较快。

第三，住房金融体系基本形成，为城镇居民解决住房问题发挥了巨大的支撑作用。自1998年起，个人住房贷款占个人消费贷款的比重一直在75%~97%。1998年初全国个人住房贷款余额仅为190亿元，到2007年底达到5074.33亿元，累计为830.04万户职工家庭发放了个人住房贷款8565.9亿元。

第四，初步形成与市场经济体制相适应的住房保障框架体系。随着1998年开始实施住房货币化分配制度，我国住房保障制度体系进入了建设阶段，开始全面实施公积金制度、经济适用房制度和廉租住房制度（详见下面有关章节）。截至2007年10月底，全国缴存住房公积金1.54亿元，累计支持4200多万户改善住房条件，为廉租住房制度提供100多亿元资金；2007年全国安排廉租住房住房资金77亿元，累计改善68.1万户的低保家庭的居住环境^①。2007年经济适用房开工面积为4810万平方米，占新住宅开工面积的6.2%（见图1-2）。

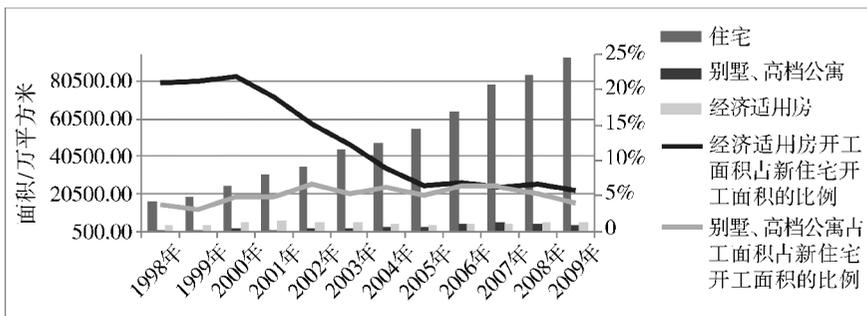


图 1-2 各类住宅开工面积和占比

数据来源：《中国统计年鉴》。

^① 《中国经济年鉴（2008）》，中国经济年鉴社，2008。

（三）问题

在全面推进住房货币化分配制度的过程中，缺乏相关法律和其他监管机制，政府过于强调住房的经济属性对经济发展的贡献而忽略了住房的民生属性。这背离了住房制度改革方案的宗旨，导致出现了一些阻碍社会和谐发展的问题。

第一，住房过度商品化，经济适用房建设严重滞后。经济适用房开工面积占住宅开工面积的比重从2000年的20%直线下降为2007年的6.2%（见图1-2），与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》中的经济适用房供应占70%的住房供应主力目标相去甚远。

第二，房价持续过快上涨，越来越多的家庭住房问题凸现。如图1-3所示，从1999年开始住房价格一路上涨，尤其从2004年开始进入快速上升渠道，2007年住房价格与1998年相比涨了96.6%。针对一些地区房地产价格和投资增长过快的现象，国务院颁发“旧国八条”

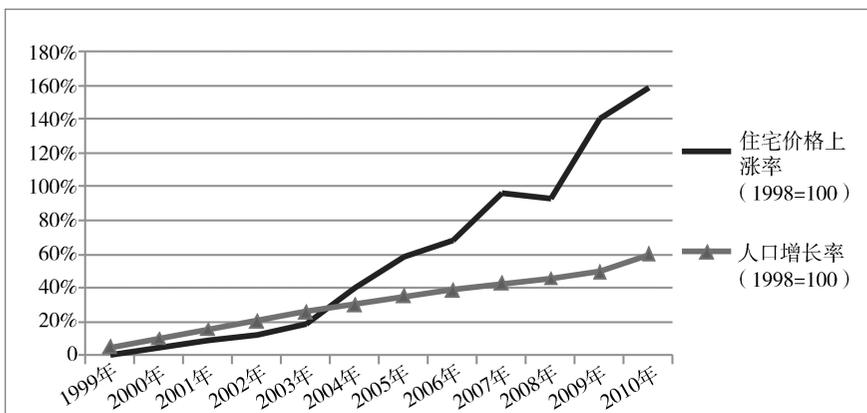


图 1-3 住宅价格上涨率和人口增长率

数据来源：《中国统计年鉴》。

“新国八条”“国六条”等一系列重要文件，提出高度重视稳定住房价格工作，加快建立和完善适合我国国情的住房保障制度，解决住房供求的结构性矛盾，比如，在新开工的商品住房建设中套型建筑面积 90 平方米以下住房的比重必须达到 70%（“国六条”）。但是，这些调控政策都没有达到预期效果，出现了越调越涨的怪圈。

第三，住房保障制度建设滞后，面临商品房市场失灵和住房保障政策失灵的夹心层群体日益增加。2007 年底，全国城市低收入家庭中至少有 988 万户人均居住面积还不足 10 平方米。

总而言之，住房制度改革过程中过度强调市场化，片面地强调住房的经济属性，而忽略了民生属性和社会属性，导致了房价上涨过快，住房保障严重缺位，尤其是中低收入家庭住房困难问题非常突出。住房保障制度体系尚未完善，存在户籍限制、制度执行不到位等问题，住房保障欠账较多，为解决此问题进入了保障性住房建设大补课阶段。2007 年 8 月，国务院出台了《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，强调把解决城市低收入家庭住房困难作为政府公共服务的一项重要职责，这表示我国住房保障制度建设开始进入有序发展的阶段。

四、市场和保障并重的住房供应体制建设阶段

在第四阶段的市场和保障并重的住房供应体制建设阶段（2008—2015 年），政府建立多层次的住房保障制度，力图解决住房困难。经过“十一五”规划建设，全面建立以廉租住房制度、经济适用房制度、公积金制度为主线的住房保障制度体系。在“十二五”期间，先大批建设保障性住房补充中小户型住房供给，解决住房结构性矛盾，后采取以货币补贴为主、以砖头补贴为辅的补贴模式，盘活存量商品房资源，建立

多样化、多层次的住房保障体系，促进住宅产业发展和经济增长。

（一）发展情况

从“十一五”规划后半期开始，住房保障被提上议事日程，国家大力推进与市场经济相配套的住房保障制度体系建设。2007年中国共产党第十七次全国代表大会上，中共中央总书记胡锦涛提出“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”，同时提出“健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难”。国务院总理温家宝于2008年3月5日在十一届全国人大一次会议上做政府工作报告时，首次提出要抓紧建立住房保障体系，要“重点发展面向中低收入家庭的住房”“通过多种途径帮助中等收入家庭解决住房困难”，允诺“坚定不移地推进住房改革和建设，让人民群众安居乐业”。在2008年两会上住房保障体系首次被写入政府工作报告，这是住房制度改革历程中的一次重大转变，也是根据新型城市化战略对房地产制度进行的重大调整。这标志着，中国城镇住房制度改革从住房商品化、社会化、市场化的房改，从“重市场、轻保障”的房地产发展阶段进入住房保障和市场并重的住房供应体制建设阶段。

2007年提出“住有所居”目标，2008年开始全面布局保障性住房建设。建设部在2007年底召开的全国建设工作会议上对地方部门提出要求，2008年1月底前各地要向社会公布2008年度住房建设计划。从全国大部分城市公布的计划来看，2008年计划要建设的保障性住房面积比例（占新建住房面积的比例）都超过10%。表1-1是14个主要城市公布的2008年住宅建设计划，保障性住房面积为4920.31万平方米，占新建住房面积（17765.6万平方米）的比例达到27.7%。

表 1-1 全国主要城市 2008 年计划建设的保障性住房和新建住房情况

城市	新建住房面积/万平方米	保障性住房面积/万平方米	比例/%
武汉	1028.3	728.0	70.8
昆明	680.0	414.8	61.0
北京	2750.0	1150.0	41.8
天津	1800.0	605.0	33.6
杭州	550.0~650.0	171.5	26.4~31.2
南京	1120.0	291.4	26.0
西安	900.0	207.0	23.0
上海	2000.0	400.0	20.0
深圳	1215.9	228.4	18.8
西宁	158.3	26.3	16.6
广州	850.0~1180.0	100.0~180.0	11.8~15.3
济南	733.2	80.5	11.0
成都	1051.0	100.0	9.5
重庆	2499.0	235.9	9.4

加大保障房建设投资，扩大内需，应对世界金融危机。2008 年发生世界金融危机，其冲击力史无前例，世界经济严重衰退，我国经济发展也遇到严重困难。面对复杂严峻的经济形势，2008 年 7 月，中央政府从 2007 年底中央经济工作会议定调的防止经济过热的“稳健的财政政策，适度从紧的货币政策”改成“积极的财政政策，适度宽松的货币政策”，开始刺激经济发展，在 2008 年底中央经济工作会议定调“扩大

内需，保持经济平稳较快增长”。中央政府在 2008 年底出台投资拉动政策，2008 年四季度先拿了 4000 亿元，后来扩展到 4 万亿元的投入。房地产调控政策也发生相应的变化，继续刺激房地产投资扩大内需，实现“保增长”目标。2008 年底，住房和城乡建设部提出“9000 亿住房保障投资计划”，今后 3 年内要增加 200 万套廉租住房，400 万套经济适用房（张力，2009）。

住建部确定的 2009 年住房保障目标是在全国范围内要解决新增 260 万户低收入家庭的住房困难，其中 70% 左右要通过政府提供的实物的房子来解决，其余部分仍然还是通过租金补贴来帮助他们解决困难。住建部确定的 2010 年保障性安居工程建设目标是，建设保障性住房 580 万套（其中，各类棚户区改造住房 280 万套），改造农村危房 120 万户，比 2009 年增加了 1/3。保障性住房实际开工 570 万套，基本建成 370 万套。根据中央政府的要求，2010 年很多城市明显加大了保障房的供应力度。以北京市为例，2010 年加大政策性住房的建设力度，全市住宅供地的 50% 以上用于建设居民自住型、改善型等各类政策性住房（截至 2010 年 11 月底，政策性住房用地供应 1332 公顷，完成计划的 107%），实际新开工建设各类保障性住房 22.5 万套（计划建设 13.4 万套）。“十一五”期间，北京市保障性住房完成投资 1035 亿元；累计新开工保障房 3648 万平方米，约占同期全市住房总规模的 1/3，超额完成原计划任务（24.4%）；累计解决了 35 万户中低收入家庭住房困难^①。

在“十一五”规划建设期间，全国住房保障工作取得了不少成绩。全国开工建设各类保障性住房和棚户区改造住房 1630 万套，基本建成

^① 孙晓胜：《北京市全面完成 2010 年各类保障性住房建设任务》，新华社 2010 年 12 月 29 日。

1100 万套，全国 1140 万户城镇低收入家庭和 360 万户中等偏下收入家庭住房困难问题得到解决。

“十二五”规划期间，进入保障房建设的快速发展阶段，计划近 5 年内建设 3600 万套保障性住房。到“十二五”期末，全国保障性住房覆盖面达到 20%，力争使城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决，新就业职工住房困难问题得到有效缓解，外来务工人员居住条件得到明显改善^①。“十二五”期间住房和城乡建设部下达的全国保障性住房建设任务是：全国城镇保障性安居工程计划新开工 3700 万套以上、基本建成 2800 万套以上。每年的具体任务分别为：2011 年全国城镇保障性安居工程计划新开工 1000 万套；2012 年全国城镇保障性安居工程计划新开工 700 万套以上、基本建成 500 万套；2013 年全国城镇保障性安居工程计划新开工 630 万套、基本建成 470 万套^②；2014 年全国城镇保障性安居工程计划新开工 700 万套、基本建成 480 万套；2015 年全国城镇保障性安居工程计划新开工 740 万套（其中各类棚改 580 万套）、基本建成 480 万套（见图 1-4）。实际上，每年都超额完成了任务。

2011—2015 年，全国累计开工建设城镇保障性安居工程 4033 万套、基本建成 2878 万套，超额完成“十二五”时期开工建设 3600 万套的任务。其中，全国累计开工改造棚户区住房 2191 万套、基本建成 1398 万套，全国累计开工建设公共租赁住房（含廉租住房）1359 万套、基本建成 1086 万套。此外，“十二五”时期，中央财政累计安排资金

^① 国务院办公厅：《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》，2011 年 9 月。

^② 住房和城乡建设部：《住房和城乡建设部关于做好 2013 年城镇保障性安居工程工作的通知》，2013 年 4 月 3 日。

1440 亿元支持 1794 万农户改造危房，完成既有居住建筑供热计量及节能改造面积 9.9 亿平方米，完成公共建筑节能改造面积 4450 万平方米。

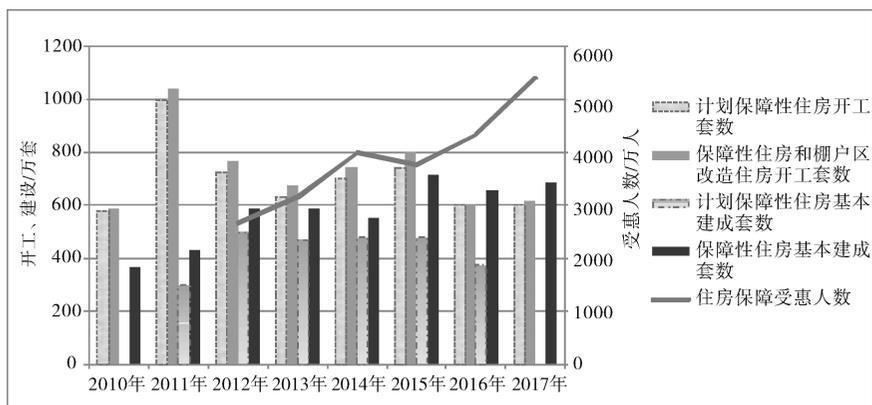


图 1-4 全国保障房建设情况

数据来源：《中国统计年鉴》、WIND、住房和城乡建设部网站、审计署《保障性安居工程跟踪审计结果》。

在第四阶段，住房保障制度体系建设的着重点逐渐升级，从廉租住房制度建设开始发展公共租赁房制度，再加快棚户区改造，形成“低端有保障，中端有支持”的住房保障格局，住房保障目标从“建房改善居住空间的住有所居”提升至“改善人文居住环境的住有所居”。

（二）公租房

在“十一五”规划建设期间，廉租住房制度建设被列为住房保障的重点目标，着力解决“应保尽保”问题。2007 年 8 月的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》强调加快解决城市低收入人群的住房问题，并将廉租住房列为住房保障的重点。《2008 年廉租住房工作计划》明确指出，在 2008 年底前对城市低保家庭住房困难户做到

应保尽保。2008年廉租住房制度建设共投入354亿元，是2007年投入资金的3.7倍，其中中央财政安排的廉租住房补助资金为68亿元。截至2008年底，共解决488万户家庭的住房困难，实现“应保尽保”的目标。

在此基础上，不断加码廉租住房制度建设任务。2008年，建设部发出《关于做好住房建设规划与住房建设年度计划制定工作的指导意见》，明确保障性住房成为住房建设计划重点；2009年5月，住房和城乡建设部等三部委出台《2009—2011年廉租住房保障规划》，明确到2011年末解决747万户低收入住房困难家庭的住房问题。2009年12月14日召开的国务院常务会议确定“力争到2012年末，基本解决1540万户低收入住房困难家庭的住房问题”，这比原来确定的2011年末基本解决747万户城市低收入住房困难家庭的住房问题的目标多了一倍有余。

为弥补长期以来“夹心层”住房政策缺位，发展公共租赁住房制度。导致“夹心层”住房问题的原因主要有两方面：一方面，从2004年开始我国城市房价快速上涨，尤其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；另一方面，住房保障政策的覆盖范围比较小。因此，一些中等偏下收入住房困难家庭面临政策失灵和市场失灵的两难境地，他们既得不到住房保障支持，又无力通过市场租赁或购买住房。随着城镇化的快速推进，此问题比较突出，亟需解决新市民的阶段性住房需求与其支付能力不足的矛盾。为此，2010年6月，住房和城乡建设部等七部门联合出台了《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》，要求大力发展公共租赁住房，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。2010年9月，财政部和国家税务总局发布的《关于支持公共租赁住房建设和运营有关税收优惠政策的通知》对公租房建设和运营中的多项税收给予政策优

惠。2011年，住建部要求重点发展公共租赁住房，加快解决低收入和中等偏下收入群体、新就业职工和外来务工人员的住房问题。2011年9月，国务院办公厅出台《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》，要求加大政府投资建设力度，综合运用土地供应、资本金注入、投资补助、财政贴息、税费优惠等政策措施，吸引企业和其他机构参与公共租赁住房建设和运营，多渠道增加公共租赁住房供应，中央代发的地方政府债券资金要优先安排用于公共租赁住房等保障性安居工程建设。随着《公共租赁住房管理办法》（2012年5月28日住房和城乡建设部令第11号公布，自2012年7月15日起施行）的出台，一系列促进保障性安居工程筹资、建设的相关政策也陆续到位。“十二五”期间，公共租赁住房制度建设取得了较大的成绩，全国累计开工建设了公共租赁住房（含廉租住房）1359万套，基本建成了1086万套。

（三）棚户区

在“十二五”期间，棚户区改造纳入住房保障的核心工作，把住房保障目标提升到“人文居住环境的改善”。2012年12月，住房和城乡建设部等七部门联合下发《关于加快推进棚户区（危旧房）改造的通知》，把棚户区（危旧房）改造作为城镇保障性安居工程的重要内容，加快推进集中成片棚户区（危旧房）改造，积极推进非成片棚户区（危旧房）改造。国务院2013年出台的《国务院关于加强棚户区改造工作的意见》提出，2013—2017年改造各类棚户区1000万户，使居民居住条件明显改善，基础设施和公共服务设施建设水平不断提高。2014年，国务院办公厅出台《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》（国办发〔2014〕36号），提出进一步完善棚户区改造规划、落实好各项支持政策等7项工作措施。住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会

委、财政部等有关部门也陆续围绕棚户区改造出台了一些具体措施。2015年6月国务院印发的《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》指出，在2015—2017年三年内改造包括城市危房、城中村在内的各类棚户区住房1800万套（其中2015年580万套），农村危房1060万户（其中2015年432万户）。“十二五”期间，全国累计开工改造了棚户区住房2191万套，基本建成1398万套，人民群众住房条件得到明显改善。

除了棚户区改造之外，也为住房困难户提供了多样化的保障房房源，如国家经济适用房、两限房、自住型商品房、共有产权房等产权式保障房，还通过公房维修和节能改造扩大住房保障范围。以2010年天津市住房保障计划为例，要开工建设保障性住房650万平方米（8.5万套），其中，经济适用房500万平方米（6.5万套）和限价房150万平方米（2万套），要拆迁危陋房屋200万平方米（安置居民4万余户，可归属于棚户区改造），要完成直管民用公房维修293万平方米（7万户居民受益），要完成大板楼居住建筑节能改造30万平方米^①。实际上，2010年天津市开工建设保障性住房650万平方米，按原计划完成了任务^②。在下面的相关章节将详细介绍产权式保障房。

为解决保障房小区配套建设滞后的问题，2013年，住房社会保障政策的重点由“建房”向“建社区”转移，在完善各项配套设施的同时着手建立社区生活的配套系统。从2013年开始，中央政府专门安排保障房小区配套基础设施建设资金，促进保障房小区居住环境的改善。2013—2015年中央财政分别投入473.17亿元、1038亿元和1464亿元

^① 张新民、胡晓伟、吴梅、王玮：《2010年天津亮点民生：650万平方米保障性住房惠民》，《天津日报》2010年1月23日。

^② 周润健：《天津市2011年将新建保障性住房19万套》，新华社2010年12月27日。

建设保障房小区的配套基础设施（见图 1-5），还带动和引导地方政府加大对相关方面的投入。

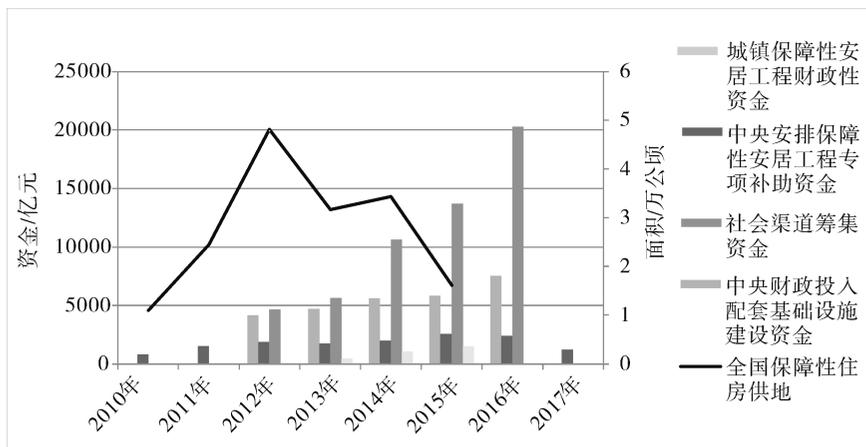


图 1-5 全国保障性住房建设资金和供地^①

数据来源：《中国统计年鉴》、wind、住房和城乡建设部网站。

随着保障房建设和棚户区改造的大规模完成，我国住房保障制度体系逐步完善。我国已形成多元住房供给体系：高、中等收入家庭通过商品住宅市场改善居住条件，无力通过市场机制解决住房问题的“夹心层”、中低收入和最低收入居民家庭可以消费政府资助的公共租赁住房、限价房、经济适用房和廉租住房。

（四）成效

第四阶段的主要成效表现为如下几点。

第一，住房保障制度体系不断健全。截至 2012 年底，全国所有市

^① 2016 年的城镇保障性安居工程财政性资金含农村危房改造资金。2014 年保障房土地供应面积为前三季度的供应面积；根据国土部发布的 2015 年和 2016 年国有建设用地供应计划保障房供地面积为零，但是 2015 年和 2016 年部分地方政府安排了保障房建设用地，只是缺乏相关数据统计资料。

县均建立了廉租住房制度，72.97%的市县建立了公共租赁住房制度，60.06%的市县建立了经济适用住房制度，23.75%的市县建立了限价商品住房制度，80.47%的市县实施了棚户区改造，住房保障制度体系初步建立（审计署《2012年城镇保障性安居工程跟踪审计结果》）。2008—2012年，享受保障性住房和棚户区改造的住房困难人数累计已达7084.16万人，占城镇总人口数的9.95%。随着安居工程住房有效供应的增加，砖头补贴方式和货币补贴方式的主、辅地位的转换，保障范围的扩容（无户籍的新市民可以申请公共租赁住房和共有产权房），保障性住房配置效率得到不断提高，与市场经济体制相适应的住房保障制度体系得到有序发展。

第二，居住环境明显改善。1978—2012年，城镇人均住房建筑面积从6.7平方米提高到32.9平方米，到2016年城镇人均住房建筑面积达到36.6平方米^①。2010—2016年，全国保障性住房和棚改安置住房竣工面积共为15.1亿平方米，占城镇住宅竣工面积的比例分别为3.23%、25.11%、34.43%、27.71%、27.79%、21.48%和31.75%，见图1—6。到2010年底全国累计用实物方式解决了近2200万户城镇低收入和部分中等偏下收入家庭的住房困难，2011—2015年全国累计用实物方式可解决近2100万户（推算数据：竣工面积÷60；假设户均面积为60平方米）城镇中、低收入家庭的住房困难。

第三，城镇低收入家庭住房困难明显得到缓解，住房保障范围也得到明显扩大。截至2005年底全国仅有32.9万户最低收入家庭被纳入廉租住房保障范围，截至2014年底已有1900万户城镇低收入家庭获得了住房保障。截至2015年底，中国累计有5400多万户城镇家庭获得了住

^① 国家统计局：《居民收入持续较快增长生活质量不断提高》，2017年7月6日。

房保障，其中，2008—2015年通过实物分配、货币化补贴等方式享受保障性住房和棚户区改造的住房困难人数累计约为1.8亿人。

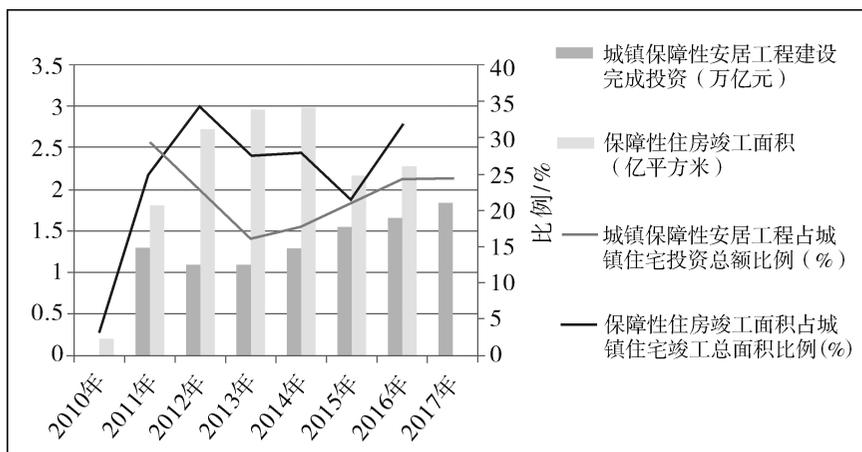


图 1-6 全国保障性住房竣工情况

数据来源：《中国统计年鉴》、WIND、《2011年国民经济和社会发展统计公报》、住房和城乡建设部网站。

第四，保障性住房和棚户区改造项目建设能够扩大内需，促进经济平稳发展。2008—2015年，全国共开工建设城镇保障性住房和棚户区改造住房5220万套以上，基本建成3550万套以上。如此庞大的工程量增加了就业，平均每年提供900多万个就业岗位。2011—2015年，全国城镇保障性安居工程建设总共完成投资6.33万亿元，各年城镇保障性安居工程投资占城镇住宅投资总额比例分别为29.34%、22.23%、16.14%、17.82%和21.18%（见图1-6），带动房屋建筑和市政基础设施上下游相关产业的投资，扩大内需，促进经济平稳健康发展。

第五，保障房建设引领绿色建筑和住宅产业化，推进“绿色化”的安居梦的实现。2013年1月，国家发展和改革委员会与住房和城乡建设部发布的《绿色建筑行动方案》提出，促进城镇绿色建筑发展，自2014

年起全面执行绿色建筑标准，“十二五”期间需要完成新建绿色建筑 10 亿平方米，到 2015 年末 20% 的城镇新建建筑达到绿色建筑标准要求。从 2012 年开始，上海、北京、杭州、昆明等多个地区建设“绿色建筑保障房”，带动所有新建建筑迈向可持续发展的绿色之路。同时，保障房建设试点住宅产业化，加快推进建筑工业化，推广钢结构建筑。北京、上海、杭州、合肥、乌鲁木齐等地采用产业化方式建造保障房。产业化住宅生产方式既低碳、环保，又减少二次装修成本，节约 40%~60% 的人力。

第六，由实物分配转向货币补贴，房地产市场发展走向成熟化。全国多地推进以货币化补贴为主的住房保障模式，逐步取消实物建设分配的模式。由实物保障转向货币补贴是一个标志性的转变，这意味着我国房地产市场发展接近成熟化。2015 年 1 月，住建部发布《住房和城乡建设部关于加快培育和发展住房租赁市场的指导意见》，鼓励和支持符合公共租赁住房保障条件的家庭，通过租赁市场解决住房问题，政府按规定提供货币化租赁补贴。2015 年 3 月，国开行发布《进一步完善棚户区改造项目中货币补偿安置方式有关工作的通知》，对于纳入国家棚改计划和地方债务限额管理的棚户区改造项目，取消货币补偿比例限制，支持 100% 货币安置。此前，政策规定国开行棚户区改造贷款货币安置补偿比例为 40%。2015 年，通过直接货币补偿、政府收购、组织购买存量商品房等方式安置棚户区居民 156.84 万户，占全年棚改户的比例为 25.63%。

保障性住房建设是保民生的重大举措，需要投入大量的财力、人力、物力等资源，还要建立相关制度配套来保驾护航。尤其在 2008 年至 2015 年间，如何完成 5220 万套以上城镇保障性住房和棚户区改造住房的开工任务（基本建成 3550 万套以上）呢？除了财政支持外，中央

政府出台了一些政策和措施，加大了对保障房建设的支持力度和监管力度。下面主要介绍财政、社会资金、土地、多元化供给等方面的扶持政策 and 措施。

（五）支持举措

在财政方面，中央和地方财政都积极支持保障性住房建设，中央采取奖惩相结合方式鼓励地方建设保障性住房。

首先，中央财政积极支持保障性住房建设。截至 2005 年底，全国累计用于最低收入家庭住房保障的资金仅为 47.4 亿元。住房和城乡建设部公布的数据显示，“十一五”期间中央累计安排保障性安居工程专项补助资金高达 1336 亿元，年均达到 267.2 亿元。“十二五”期间中央累计安排保障性安居工程专项补助资金高达 9665.48 亿元（见图 1—5），年均达到 1933.10 亿元。此外，2013—2015 年，中央财政另外投入配套基础设施建设资金 2975.47 亿元。由此可见中央财政对保障房建设的支持力度。

其次，地方政府加大住房保障投入。根据《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》的规定，土地出让收益用于保障性住房建设和棚户区改造的比例不低于 10%，中央代发的地方政府债券资金要优先安排用于公共租赁住房等保障性安居工程建设。如图 1—7 所示，2010—2016 年地方财政住房保障支出逐年增加，年均达到 2999.97 亿元，到 2016 年达到 6338.77 亿元（2010 年的 3 倍多），占地方财政一般公共预算支出比例高达 46.67%（2010 年为 23.42%）。2012—2015 年，中央和地方政府一起安排的城镇保障性安居工程财政性资金年均达到 5066.58 亿元，其中，地方安排的城镇保障性安居工程财政性资金年均均为 3031.71 亿元，占 59.84%。

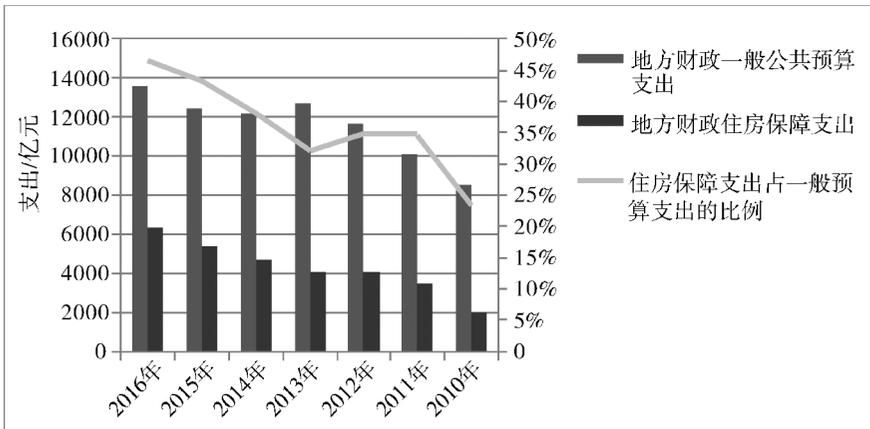


图 1-7 地方住房保障财政支出

数据来源：《中国统计年鉴》。

然后，中央采取奖惩相结合的方式鼓励地方建设保障性住房。根据修订的《中央廉租住房保障专项补助资金实施办法》（财综〔2008〕48号）的规定，财政困难程度与上年度廉租住房保障工作进展情况的权重各占40%和60%。其中，上年度廉租住房保障工作进展情况，以上年度廉租住房保障租赁补贴户数、实物配租户数以及上年度廉租住房保障实际支出金额为考核因素，其权重各占30%、20%、10%。根据2011年9月发布的《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》的规定，没有完成保障性安居工程建设任务的城市，一律不得兴建和购置政府办公用房。中央财政对2011年城镇保障性安居工程任务完成较好的地区给予15亿元的奖励，其中，东部地区为4亿元，中部地区为6.1亿元，西部地区为4.9亿元。

最后，除了审计监管之外，对保障房建设财政资金实行绩效评价，提高财政资金使用效益，逐步规范保障房绩效管理。审计署从2009年开始已连续9次组织全国保障性安居工程审计项目，严格审计资金使用

情况，促进政策落实。根据2015年财政部、住房和城乡建设部发布的《城镇保障性安居工程财政资金绩效评价暂行办法》的规定，财政资金绩效评价结果将作为以后年度城镇保障性安居工程资金分配，制定调整相关政策的重要参考依据。对得分60分以下的地区，中央财政将相应扣减分配该地区的中央专项资金数额，省级财政也相应扣减分配该地区的省级补助资金数额。此后，地方所得到的中央财政城镇保障性安居工程专项资金额度直接与其保障房建设绩效相关。以2017年中央财政城镇保障性安居工程专项资金为例，根据财政部测算的均衡性转移支付财政困难程度系数以及租赁补贴、城市棚户区改造2017年任务计划和2016年完成情况，2016年城镇保障性安居工程财政资金绩效评价结果，经国务院批准的公共租赁住房任务情况，以及国务院对棚户区改造真抓实干成效明显的地方（安徽、山东、湖南、贵州、陕西等五省）予以表扬激励的要求，下达城镇保障性安居工程专项资金（财政部、住房和城乡建设部《关于下达2017年中央财政城镇保障性安居工程专项资金的通知》）。安徽、山东、湖南、贵州、陕西等五省的绩效分数分别为95.20、96.00、87.00、95.10和84.30，2017年所分配到的中央财政城镇保障性安居工程专项资金分别为97.99亿元、123.05亿元、82.25亿元、99.27亿元和45.69亿元，明显高于其他省市（见附表1-1）。

政府要加大投资建设力度，综合运用土地供应、资本金注入、投资补助、财政贴息、税费优惠等政策措施，吸引企业和其他机构参与公共租赁住房建设和运营，多渠道增加公共租赁住房供应。

在社会资本引入方面，不断创新保障房融资模式，实现保障性住房资金来源的多元化，引入更多的社会资本。

信贷资金、社保基金、公积金、养老保险等社会资金纷纷进入保障房领域，保障房融资模式逐渐多元化。社会渠道筹集的保障房资金规模

逐年增加，从 2012 年的 4667.67 亿元增加到 2016 年的 20264.95 亿元（见图 1-5），占保障房总资金的比例从 53.06% 提高到 72.86%。

首先，信贷资金是保障房的主要社会资金来源。根据《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》的规定，银行业金融机构可以向实行公司化运作并符合信贷条件的公共租赁住房项目直接发放贷款。银行对保障性住房的信贷支持力度逐年增加，2011 年末保障性住房开发贷款余额为 3499 亿元^①，到 2017 年保障性住房开发贷款余额达到 3.3 万亿元（房贷的占比为 20%）^②。为突破棚改货币化安置的资金瓶颈，2014 年 4 月央行创设抵押补充贷款，加大对棚户区改造重点项目的信贷支持力度。截至 2017 年 6 月，PSL 余额已超过 2.4 万亿元^③。国家开发银行是发放保障房贷款力度最大的一家银行，于 2005 年开始参与保障性住房建设，截至 2017 年底累计发放棚改贷款 3.4 万亿元，惠及棚户区居民超过 2000 万户。

其次，地方政府建立融资平台公司，组织保障性住房融资，实施建设、经营管理。例如，贵阳的公共住宅建设投资有限公司（2009 年 4 月成立）和北京保障房投资中心（2011 年 7 月成立），作为政府保障性住房建设管理的杠杆和载体，实行公司化运作模式。政府将各种财政性资金打捆整合成公司资本金，通过银企合作、发行债券、引进战略投资者等方式进行资本运营，实现优质资产良性滚动、循环发展。2011 年北京有 6 家企业完成私募债注册发行，累计发行 221 亿元，支持保障性住房项目 26 个，共计 6.6 万套。

再次，利用闲置公积金，支持保障房建设。2010 年 8 月，住建部

① 中国人民银行：《2011 年金融机构贷款投向统计报告》，2012 年 1 月。

② 中国人民银行：《2017 年四季度金融机构贷款投向统计报告》，2018 年 1 月。

③ 崔霁：《棚改攻坚促进三四线城市去库存》，中房网 2017 年 9 月 4 日。

批准 493 亿元公积金闲置资金支持保障房建设，并在 28 个城市开展试点。住房和城乡建设部、财政部、国家发展和改革委员会、中国人民银行、审计署、银监会印发的《关于做好利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的通知》中提出明确要求，比如，经济适用住房、棚户区改造安置用房、公共租赁住房建设项目为申请利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点项目。截至 2015 年底，共有 392 个试点项目，累计发放试点项目贷款 841.29 亿元，175 个试点项目结清贷款本息（《全国住房公积金 2015 年年度报告》）。

最后，保障房金融不断创新，引入社会资本。根据《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》的规定，新增加的地方政府债券收入优先用于保障性安居工程。2011 年，中央政府代理发行了共计 504 亿元、主要用于保障性安居工程的地方债，占中央代发地方债总额的 1/4。社保基金和信托公司支持保障性住房融资。2011 年 2 月，南京实施全国首个社保基金以信托产品形式投资保障房建设项目。2014 年 6 月末，全国社保基金信托贷款存量（按本金计算）为 405.42 亿元，其中，保障房贷款为 160.42 亿元。2011 年发行的保障房信托产品的平均期限为 2.03 年，平均收益率为 9.52%，高于全部产品的平均收益率 0.74 个百分点。截至 2011 年 12 月 30 日，全国保障房信托全年共发行 85 款，募集资金 238.18 亿元（中商情报网数据统计）。此外，还发行理财产品，募集资金，用于棚户区改造项目等。

在土地供应方面，专门设置保障性住房用地供应计划并开设审批绿色通道，保证保障性安居工程顺利开工。

2010 年 9 月 21 日，国土资源部、住房和城乡建设部联合下发《国土资源部 住房和城乡建设部关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》，明确要求各地在确保保障性住房、棚户区改造住房和中小

套型普通商品住房用地不低于住房用地供应总量 70% 的基础上，结合各地实际，选择地块，探索以划拨和出让方式加大公共租赁住房房地建房力度、逐步与廉租住房并轨、简化并实施租赁住房分类保障的途径。2010 年保障性住房用地全年实际供应 2.45 万公顷（计划供应 6.58 万公顷），约占住房用地总量的两成，与 2009 年同期实际供应量相比增加逾 1.2 倍。2011 年全国供应保障性安居工程用地 4.81 万公顷，2013 年供应 3.44 万公顷（计划供应 5.01 万公顷），2014 年前三季度供应 1.61 万公顷。

在税收方面，陆续发布税收优惠政策，增加激励机制，鼓励保障性住房建设与运营。

财政部和国家税务总局陆续发布《财政部 国家税务总局关于廉租住房经济适用住房和住房租赁有关税收政策的通知》（财税〔2008〕24 号）、《财政部 国家税务总局关于城市和国有工矿棚户区改造项目有关税收优惠政策的通知》（财税〔2010〕42 号）、《财政部 国家税务总局关于企业参与政府统一组织的棚户区改造支出企业所得税税前扣除政策有关问题的通知》（财税〔2012〕12 号）、《财政部 国家税务总局关于企业参与政府统一组织的棚户区改造有关企业所得税政策问题的通知》（财税〔2013〕65 号）、《财政部 国家税务总局关于棚户区改造有关税收政策的通知》（财税〔2013〕101 号）、《财政部 国家税务总局关于促进公共租赁住房发展有关税收优惠政策的通知》（财税〔2014〕52 号）等税收优惠政策，鼓励建设、运营廉租住房、经济适用住房、棚户区改造房、公共租赁房等保障性住房。

在保障性住房供应方面，采取多元化的供给模式，得到了多方的支持。

目前，保障房供给的主要模式有政府直接或委托建设、商品房项目

中的配建、政府收购等。房企参与保障房模式比较多，比如，混合开发模式、投资建造模式、承建模式、投资运营模式、服务模式和城市综合开发模式等。此外，有些城市因地制宜，灵活盘活存量房源，有效供给保障房。比如，贵阳、广州等地利用社会存量房源建立“房屋银行”后作为公租房出租。常州、无锡、长沙、日照等城市发放经济适用货币补贴，利用充足的存量房源灵活执行经济适用房政策。

房企之外的企业和集体经济组织也参与保障性住房建设。其他企业参与的主要是工业园区的公共租赁住房项目。例如，青岛瑞源工程集团、山东兴华建设集团、上海电信等企业参与工业园区内的公共租赁住房项目建设和运营，把它作为人才公寓和青年员工宿舍使用。除了工业园区外，农村集体建设用地也是建设公共租赁住房的候选用地。2010年，国土资源部同意在北京和上海开展利用农村集体建设用地建租赁房试点，到2017年试点城市已扩展到13个，分别为北京、上海、南京、杭州、厦门、武汉、合肥、郑州、广州、佛山、肇庆、沈阳和成都。唐家岭项目、温泉镇351和平房乡为北京第一批试点的三个项目，截至2017年8月共入住4000余户^①。

在第四阶段，我国住房市场体系发展迅速，我国的住房保障制度建设取得了显著成效，不仅改善了“住房难”居民的居住环境，也促进了和谐发展的城市建设。住房保障制度作为长期制度，需要长远的规划和建设。

（六）问题

第一，在保障房建设方面，“重建设、轻管理”问题严重。中央政

^① 周群峰：《集体建设用地建租赁房的北京样本》，《中国新闻周刊》2017年09月21日。

府以“开工率”考核地方政府保障房建设任务的完成情况，因此地方政府更注重开工建设，容易忽略管理问题。尤其是保障房的分配管理、资金使用和监管管理方面的问题较为突出。2012—2015年不符合保障条件的家庭违规享受保障性住房实物分配或领取租赁补贴的分别有10.84万户、4.75万户、2.06万户和10.74万户。2012—2015年被挪用和骗取保障性安居工程资金分别为57.99亿元、93.7亿元、98亿元和18.08亿元（审计署2012—2015年保障性安居工程跟踪审计结果）。

第二，保障性住房建设的监管主体不明确，建筑质量面临考验。尽管各地对保障房工程质量问题态度坚决，但是在“大规模建设、赶进度”的情况下监管能力显得非常有限。加之，我国的监理制度和相关法规的不完善，易使监理公司服从于甲方的开发商。于是，保障房陆续出现了地基下陷、瘦身钢筋、墙面开裂、楼房漏水等问题。因此，应明确保障性住房建设的监管主体，严把保障性住房建设质量。

第三，多地出现保障房空置现象，浪费资源。保障房选址偏远、配套设施不全等，与居民的就业、上学等需求不匹配，导致入住率低。加之，受到保障房不可以出租的管理规定约束，大部分房源长期处于空置状态，严重浪费社会资源。根据调研发现，某已配售完的保障房小区入住率约为30%。另外，保障性住房建设供大于求，“以房等人”，房源出现阶段性过剩。例如，陕西省2014年竣工的91万套保障房入住率仅为88%，浙江省也出现过6000多套保障性住房空置超过一年以上的现象。

第四，保障性住房房源结构失衡，产权式保障性住房多，租赁型保障性住房少。换句话说，一次性保障的房源多，长期多次保障的租赁型房源少，这将增加长期住房保障压力。例如，2010年全国新建公租房占新建保障房的比例为7%。住房困难的核心问题是租不起房，而不是

买不起房。2010年，全国计划新建公租房40万套，约占590万套保障房任务的7%；2011年，全国计划新建公租房220万套，占1000万套保障房任务的22%；2012年，全国计划新建公租房230万套，约占700万套保障房计划的33%。

第五，住房保障仍然以户籍人口为主，保障范围窄，进城务工人员面临市场失灵和政策失灵。大部分城市主要着力解决本城市户籍人口的住宅保障问题，而我国正处于城市化的加速期，城市居住人口急剧上升，人口的流动性也非常大，人口结构也在变化。廉租住房、经济适用房、限价房、拆迁安置房、棚户区改造房、旧城区改造房等主要向户籍人口或项目所在地原住民开放，不具有当地城市户籍的外来人口被排斥到保障门槛之外。此阶段，只有公租房向非户籍人口开放，但是较高的租金排斥中低收入居民。由于城市改造、棚户区改造等项目的大量建设，低租金、低质量的房源也大量减少，中低收入阶层很难在住宅市场中寻找与其需求相匹配的价位房源。尤其，大部分刚进城的务工人员劳动技能低、收入低，无法融入城市商品房市场，也不可能租赁租金较高的公租房。因此，进城务工人员的住房问题面临市场失灵和政策失灵。

第六，保障房社区管理面临挑战。很多城市在某地域集中建设保障房小区，而低收入群体聚集于这些保障房小区，大幅提高了中低收入居民的分布密度。这种高密度的立体分布，不仅不利于邻里之间的沟通，也容易产生社会监督的盲角并容易引发犯罪行为，对社区管理提出较高的要求。很多保障房项目选址偏远，不利于就业。如果只注重改善居住环境而不努力改善收入，这些保障性住房小区将沦落为新的贫民区。因此，保障房社区管理也是我们要义不容辞地去研究的课题。

第七，缺乏统计数据，绩效评价难，缺乏社会监督。目前，我国不仅缺乏城市居民收入分布的统计数据，而且还缺乏住房普查数据。因

此，很难准确地把握住房困难的实际情况而做出相应的举措，也很难做长期规划。住房保障制度建设和管理将进入常态化，需要长期跟踪、评价以及完善。因此，应及时公布相关的统计数据，促进社会层面的研究评价与监督。

第八，缺乏法律支撑，统筹管理难。《中华人民共和国住房保障法》还在讨论修改中，缺乏住房保障运营管理的顶层设计。有些保障房存在多主体管理问题，如跨区域分配的共用产权房收益分配主体与社区管理主体相分离。例如，由于信用制度的不完善存在保障性住房分配的违规操作、骗购骗租等现象。保障性安居工程跟踪审计结果显示：2012 年有 10.84 万户不符合保障条件的家庭违规享受保障性住房实物分配 3.89 万套、领取租赁补贴 1.53 亿元；2013 年有 4.75 万户不符合保障条件的家庭违规享受了住房或货币补贴；2014 年有 2.06 万户不符合保障条件的家庭违规享受了保障性住房配租（售）1.02 万套、住房租赁补贴等货币补贴 2191 万元；2015 年有 5.89 万户不符合保障条件的家庭违规享受城镇住房保障货币补贴 6046.25 万元、保障性住房实物配租（售）3.77 万套，有 4.85 万户非贫困或已享受补助家庭获得农村危房改造补助 4.24 亿元。

第九，保障房的社会融资方式以银行贷款为主，将来可能加大地方政府的债务还款压力。棚户区改造项目大多是由政府的融资平台筹资，大部分靠银行贷款解决资金问题。2013 年和 2014 年国家开发银行分别发放棚户区改造贷款 1409 亿元和 4086 亿元，2015 年国家开发银行和农业发展银行当年共发放棚户区改造和农村危房改造项目贷款 7805 亿元，分别占当年社会融资的 24.95%、38.43%和 56.87%。

五、新时代住房制度阶段

(一) 现状

经过“十二五”“十三五”规划建设，我国已经建立多渠道、多元化的住房保障制度体系。从以砖头补贴为主的新建保障房模式转化为以货币补贴为主的多样化保障模式，加快棚户区改造，盘活存量商品房资源，发展集体建设用地的租赁房源，推进“租售同权”、产权多元化，开启了新时代的全市民住房保障模式。

首先，近几年棚户区改造目标不断地加码，竭尽全力完成目标，将改善 1 亿人的居住环境。

在 2015 年国务院印发的《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》中明确在 2015—2017 年三年内改造包括城市危房、城中村在内的各类棚户区住房 1800 万套和农村危房 1060 万户；2017 年 5 月，国务院常务会议确定，实施 2018—2020 年三年棚改攻坚计划，再改造各类棚户区 1500 万套，投资约 4.2 万亿元，兑现改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村的承诺。2008—2017 年的十年间，我国进行了 3845 万套的棚户区改造。其中，2016 年和 2017 年全国棚户区改造分别开工 606.09 万套和 609 万套，全国各级财政共筹集安居工程资金 7549.75 亿元（其中中央财政 2377.37 亿元），项目单位等通过银行贷款、发行企业债券等社会融资方式筹集安居工程资金 20264.95 亿元。通过金融产品的创新，突破保障房的资金瓶颈。抵押补充贷款（PSL）是棚改货币化安置的主要资金来源。2014 年 4 月央行创设 PSL，加大对棚户区改造重点项目的信贷支持力

度。在 2014 年、2015 年和 2016 年新增 PSL 分别为 3831 亿元、6981 亿元、9714 亿元，利率仅为 2.75%，截至 2017 年 6 月，PSL 余额已超过 2.4 万亿元^①。

其次，发展共有产权房制度，满足多元化需求，促进“房住不炒”的定位回归。

2017 年 9 月，住房和城乡建设部印发《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》（以下简称《意见》），支持北京市、上海市深化发展共有产权住房试点工作。北京市明确未来五年供应 25 万套共有产权住房的目标，将实行全封闭式循环管理，着力满足城镇户籍无房家庭及符合条件的新市民的基本住房需求。购买北京共有产权房的居民可申请用公积金贷款，如果再次购买其他住宅后必须腾退共有产权房。上海市截至 2016 年底已供应类似经济适用房属性的共有产权保障住房 8.9 万套，北京市 2017 年供应商品房属性的共有产权房 1396 套。

再次，培育发展以商品房为主、集体建设用地租赁住房为辅的租赁市场，构建租购并举的住房制度体系。

为实现城镇居民“住有所居”的目标，增加租赁住房供应，缓解住房供需矛盾，构建购租并举的住房制度体系，2016 年国务院办公厅印发《国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》，提出要积极培育和发展住房租赁市场。2017 年住房和城乡建设部等九部门联合印发《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》，提出要培育机构化、规模化住房租赁企业。2017 年 8 月，国土资源部、住房和城乡建设部联合印发《国土资源部住房和城乡建设部关于印发〈利用集体建设用地建设租赁住房试点方案〉的通知》，推进在北

^① 崔霁：《棚改攻坚促进三四线城市去库存》，中房网 2017 年 9 月 4 日。

京、上海、沈阳、南京、杭州、合肥、厦门、郑州、武汉、广州、佛山、肇庆、成都等 13 个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点工作。地方政府也积极酝酿租赁房项目。比如，北京市 2017 年推出 19 个企业自持租赁房项目（租赁房建筑面积 127.5 万平方米）和 5 个集体建设用地租赁住房项目（房源 1.28 万套），《北京城市总体规划（2016—2035 年）》提出未来五年新供应各类住房中租赁房将占 30%，北京市的《关于进一步加强利用集体建设用地租赁住房工作的有关意见》指出，计划于 2017—2021 年的五年内供应 1000 公顷集体土地。2017 年《深圳市住房租赁试点工作方案》提出，在“十三五”期间收储不低于 100 万套（间）村民自建房或村集体自有物业，实现城中村规模化供应。杭州将积极探索在村集体 10% 留用地上建设租赁住房，鼓励国有企业参与集体建设用地的租赁住房建设。2017 年 11 月，成都市印发《成都市住房租赁市场发展五年规划（2017—2021 年）》，同月郑州市政府出台《郑州市利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》。由此可见，地方政府相继出台文件，支持租赁房项目建设。截至 2018 年 1 月，沈阳、南京、杭州等 11 个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案获得国土部同意。

最后，推行“租售同权”，逐步构建购租并举的新时代住房体系。

推行“租售同权”，积极发展住房租赁市场，促进购租并举的住房体系建设。2016 年，国务院办公厅下发的《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》和《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》两个文件的规定打破了购房落户壁垒，为“租售同权”铺垫。目前，无锡、郑州、扬州、济南等地提出“租房可落户”的举措，取消购房落户政策。在北京、上海等大城市保障“常住居民租房可享子女义务教育等基本公共服务”权利，改善承租人的权益。根据北京市《关于加快发展和规范

管理本市住房租赁市场的通知》（自 2017 年 10 月 31 日起实施）的规定，北京市户籍承租人可落户公租房。根据《来穗务工人员申请承租市本级公共租赁住房实施细则》（2017 年 10 月 1 日实施）的规定，来穗务工人员办理居住证 3 年后可以申请公共租赁住房。由此可见，将租赁住房纳入“合法稳定住所”范畴成为一种新的趋势，是实现平等享受公共服务的“租售同权”的捷径。

此外，多地修改公积金管理制度，开始实施“公积金支付房租”。在公积金缴存行政区域内无自有住房且租房的居民可以提取公积金付房租，这也是实现“购租同权”的一个有力举措。

（二）发展趋势

进入新时代之后，住房保障制度由“保基本”向“促发展”转变，环保智能人才公寓、养老社区、租赁服务业将成为新时代住房制度体系中的强劲的增长热点。

第一，环保智能人才公寓将成为热点。

各地的住房保障制度一直倾斜于人才。因为人才的积分排序相对较高，具有优先购买或租赁保障房的权利。中关村创客小镇是北京市集体土地租赁住房试点的人才公租房（2772 套），专门面向海淀区创客配租。根据《深圳市人才安居办法》（2015 年 1 月 1 日实施），人才可以申请免租人才住房，杰出人才可以累计免租十年（建筑面积 200 平方米左右），领军人才可以免租三年。但是，这种拔尖人才的保障房的体量较小，无法满足更多人才的居住需求。

人才公寓是地方政府吸引人才的重要举措之一，户口、房子和补贴已成为“抢人战”的标配。随着国家中心城市的建设升级和竞争的白热化，全国多个二线城市上演“抢人战”，满足安居需求的人才公寓成为

其亮点。比如，2017年10月武汉市发布《关于加强大学毕业生安居保障的实施意见》《关于进一步放宽留汉大学毕业生落户试行政策》和《武汉市大学毕业生在汉工作指导性最低年薪标准》三项新政，从落户、安居和薪酬3个方面做出规定：在安居方面，未来五年将建设和筹集250万平方米以上大学毕业生保障性住房，留汉大学生可享受八折购房租房优惠；在薪酬方面，规定大学毕业生指导性最低年薪标准，大学专科生为4万元、大学本科生为5万元、硕士研究生为6万元、博士研究生为8万元^①。此外，成都、深圳、广州、苏州等多个城市已出台文件，供给人才公寓，加入“抢人才战”。

此外，市场化的人才公寓市场前景非常好。目前有些租赁公寓供不应求，预租房客排队等候。魔方公寓、YOU+、领鹰等长租公寓设置入住门槛，目标客户群体定位于白领人士。以被称为“创业者沃土”的YOU+国际青年社区为例，它有“三不租”规定，即不租给超过35岁的人，不租给带老人、小孩的家庭，不租给不爱社交、不爱分享的人^②。

第二，租赁服务业将成为新热点。

由开发商、地产中介、酒店集团等经营的“长租公寓”受到大学毕业生、白领群体的青睐。国内市场已有一批专业化的长租公寓运营商，如魔方公寓、链家自如、万科泊寓、青客公寓、旭辉领寓、龙湖冠寓等，都已形成一定规模。以为企业提供酒店式、连锁化、专业性的“一站式”员工住宿服务的安歆公寓（2014年成立）为例，在北京、上海、

① 王俊：《大学生毕业留武汉购保障房可打八折》，《新京报》2017年10月13日。

② 许琛、张洋、李焕坤：《广州租购同权新政落地 未造成学位房租金井喷》，《羊城晚报》2017年11月22日。

广州、深圳、杭州等九大城市已运营超过 70 家门店^①。

附加于住宅租赁服务业的平台建设市场前景非常乐观。阿里巴巴、腾讯、京东、房地产中介公司、银行等企业参与租房租赁平台建设，形成“N+1”平台格局（政府监管平台为“1”）。北京市住房租赁监管平台和服务平台于 2017 年 11 月上线运行，包括北京市房地产中介协会、链家、我爱我家、中国建设银行的“CCB 建融家园”等 4 个服务平台。

衍生于住宅租赁的租赁金融服务业也将成为新兴行业。租房贷款和租赁住房资产证券化的市场前景较为乐观。中国建设银行、中信银行、中国银行等多家银行密集宣布进军住房租赁市场。中国建设银行将发放“安居贷”租房贷款，中信银行将设立长租住宅的“保障性基金”。2017 年 10 月，国内首单长租公寓类 REITs 项目“新派公寓权益型房托资产支持专项计划”和央企租赁住房 REITs 项目“中联前海开源—保利地产租赁住房一号资产支持专项计划”均获批发行，产品总规模分别达人民币 2.7 亿元和 50 亿元。这预示着租赁住房资产证券化将助推住房租赁市场的长期发展。

第三，养老社区建设和老旧小区改造将成为民生之重。

“医养结合型的养老社区”是政策发展的重点，也是未来最稀缺的资源。当前我国养老设施严重不足，养老产业发展不足。人口老龄化社会的联合国国际通用标准是，一个国家或地区 60 岁以上老年人口占人口总数的 10% 或 65 岁以上老年人口占人口总数的 7%。人口老龄化程度分为三个级别：65 岁以上人口达到 7% 为进入老龄化，达到 14% 为深度老龄化，达到 20% 为超级老龄化。2017 年末，全国 65 周岁及以上

^① 赵燕华：《长租公寓成租赁服务业新热点》，《羊城晚报》2017 年 9 月 26 日。

年龄人口 15831 万人，在总人口中占比 11.4%^①。据世界卫生组织预测，到 2050 年中国将有 35% 的人口超过 60 岁，成为世界上老龄化最严重的国家。目前国内养老产业供给不足，养老机构床位数缺口巨大，老年医护资源紧张，适老设施建设不健全。2015 年国务院发布《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》，要求保障养老服务设施用地供应，规范养老服务设施用地开发利用管理。国土资源部印发《关于下达〈2016 年全国土地利用计划〉的通知》，明确我国要加强和改进土地计划管理，强调要保障产业发展用地，尤其是“保障养老用地”。

居家养老将是养老主战场，支持居家养老的相关服务和产品将成为热门行业。老旧小区的垂直交通、户型配套设计等无法满足居家养老的要求。据统计，目前，全国共有老旧小区约 15.9 万个，占地面积超过 20.3 亿平方米，建筑面积近 35 亿平方米，涉及居民 4213 万户。地方政府借力棚户区改造政策，加快老旧小区改造。通过“旧楼加装电梯”解决老旧小区的垂直交通问题，解决老年人的日常基本出行问题。据《政府采购信息报》记者不完全统计，2017 年全国通过政府采购完成的旧楼加装电梯采购项目数量有上百个，旧楼加装电梯采购规模约 1 亿元。2017 年北京全市旧楼加装电梯开工 459 部、运行 274 部，2018 年开工 400 部以上、完成 200 部以上，力争 2020 年当年实现增设电梯 1000 部以上。全国各地陆续出台旧楼加装电梯工作相关政策法规，进一步加速推进该项民生工程建设。此外，为更好满足老年人的养老服务需求，政府将陆续出台居家养老的相关政策，扶持相关产业。

总而言之，我国的住房保障制度建设取得显著进展，不仅改善了居民的居住环境，也促进了城市建设发展。自 1980 年开始，我国住宅制

① 国家统计局：《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》。

度体系随着社会经济体制的改革不断演变。由公房提租开始，逐渐地采取公房出售、合资建房、商品住宅、经济适用房和廉租住房的供给、棚户区改造等政策措施，近30年内建立了由住宅市场和政府直接或间接供给住宅的多元住宅供给体系。住房保障制度也随着社会的不断变化而动态发展、演变，具有由面到点的发展特征，即从全面住房保障（福利分房）演化到弱势群体的残余化住房保障。“住”是人的基本需求，居住分配不能完全依靠无形之手的市场。尤其，在高企的房价和不可承受的租金将威胁社会和谐发展的情况下，政府必须干预。因此，住房保障制度需要长远规划并要与时俱进，为更加适应社会时代的发展要做动态调整。新时代住房保障制度应基于创新驱动、高品质发展时代的发展理念，应保障居民的基本居住需求。

附录 2017年中央财政城镇保障性安居工程专项资金分配表

附表 1-1 2017年中央财政城镇保障性安居工程专项资金分配表

省（区）	财政困难系数	核定租赁补贴户数/户	核定公租房套数/套	核定棚改套数/套	绩效评价分数	应分配金额/万元		
						小计	其中：提前下达	本次下达
东部地区	—	234463	0	1612852	—	2321523	982974	1338549
北京	20.00	3497	0	44503	94.50	30870	10755	20115
天津	30.80	36597	0	30481	90.40	36240	10277	25963
辽宁	65.45	27991	0	87646	84.00	176748	84576	92172
大连	39.04	10514	0	4065	96.00	11251	0	11251
上海	23.41	36232	0	17772	80.25	19558	18709	849

(续表)

省(区)	财政困难系数	核定租赁补贴户数/户	核定公租房套数/套	核定棚改套数/套	绩效评价分数	应分配金额/万元		
						小计	其中:提前下达	本次下达
江苏	36.07	0	0	337385	91.00	354989	124491	230498
浙江	40.74	37518	0	144066	95.00	179949	103324	76625
宁波	38.95	10828	0	31607	97.00	42208	0	42208
福建	55.46	7411	0	70333	95.00	118880	47403	71477
厦门	33.12	23447	0	4706	92.50	12433	0	12433
山东	56.37	31200	0	749621	96.00	1230522	566255	664267
青岛	32.68	7364	0	63298	98.00	65644	0	65644
广东	45.35	0	0	19264	80.00	29356	17184	12172
深圳	36.75	1864	0	8105	76.50	12875	0	12875
中部地区	—	1004604	0	2505263	—	5412117	2071675	3340442
河北	64.56	54424	0	206292	91.00	401945	163070	238875
山西	69.64	152346	0	98807	95.00	244986	92105	152881
吉林	74.24	169842	0	114704	93.75	299872	108954	190918
黑龙江	76.26	260610	0	169524	87.09	455231	160720	294511
安徽	72.74	39995	0	459066	95.20	979947	307988	671959
江西	68.61	124336	0	226472	85.00	485361	197465	287896
河南	71.70	33497	0	432767	79.50	906602	409312	497290
湖北	65.82	6268	0	391964	85.00	748513	319945	428568
湖南	70.94	159278	0	377674	87.00	822558	285390	537168
海南	75.50	4008	0	27993	96.50	67102	26726	40376
西部地区	—	594054	13000	2062287	—	4696360	2178511	2517849
内蒙古	68.26	87154	0	208417	86.00	437455	230867	206588
广西	77.02	25474	0	195652	97.98	446559	84407	362152
重庆	58.04	12191	0	66353	80.00	117837	45165	72672

(续表)

省(区)	财政困难系数	核定租赁补贴户数/户	核定公租房套数/套	核定棚改套数/套	绩效评价分数	应分配金额/万元		
						小计	其中：提前下达	本次下达
四川	69.46	81974	0	245267	92.60	517646	266461	251185
贵州	75.77	78553	0	441074	95.10	992773	447663	545110
云南	68.32	66757	0	160595	93.00	338674	179814	158860
西藏	85.18	12534	13000	36160	89.00	159699	43558	116141
陕西	68.95	80286	0	215896	84.30	456929	205558	251371
甘肃	84.24	64331	0	166771	91.00	430507	126045	304462
青海	90.00	18768	0	56448	80.00	157092	49597	107495
宁夏	87.77	14781	0	52981	91.00	143743	60054	83689
新疆	75.90	9749	0	210990	81.50	468050	206162	261888
兵团	75.90	41502	0	5683	85.75	29396	233160	-203764
合计	—	1833121	13000	6180402	—	12430000	5233160	7196840

第二章 产权式保障性住房制度

通过住宅货币化分配制度的实施和住房改革的不断深化，我国已形成多元住房供给体系：高、中等收入家庭通过商品住宅市场改善居住条件，无力通过市场机制解决住房问题的中低收入和最低收入居民家庭可以消费政府资助的经济适用房、限价房、公租房和廉租住房。

随着我国保障性住房的大规模建设，住房保障范围从城市低收入住房困难群体扩大到林区、垦区、煤矿等棚户区居民，先扩大到中等偏下收入群体，再扩大到包括新市民在内的无房户家庭（共有产权房），越来越多的家庭享受住房保障政策的阳光。

经济适用房、限价房、共有产权房、拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房属于产权式保障性住房。两限房和经济适用房的购买者具有建筑物的所有权（见表 2-1），拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房的购买者具有建筑物的所有权，共有产权房的购买者拥有部分产权，因此都属于产权式保障性住房。

对住宅和土地，公共租赁房和廉租住房的消费者只有租赁使用的权利，没有其他权利。因此，公共租赁房和廉租住房属于租赁型保障性住房。

表 2-1 商品住宅和保障性住房及其消费者权益区别

项目	商品住宅	两限房	经济适用房	公共租赁房	廉租住房
土地所有权	国有	国有	国有	国有	国有
土地使用权获取方式	出让	出让	划拨	大部分为划拨 ^①	划拨
土地使用权的权限	所有权	所有权	使用权	使用权	使用权
土地使用权的转让	可以	可以	补交出让金后可以转让	没有权利	没有权利
建筑物	所有权	所有权	所有权	使用权（承租）	使用权（承租）
住宅面积限制	没有	有	有	有	有
价格	市场价格	限价格	政府指导价格 ^②	低于市场租金	补贴性租金
福利性	没有	有	有	有	有
消费对象	高、中等收入居民	中低收入居民	中低、低收入居民	夹心层	低收入居民

① 目前公共租赁房的建设任务主要由地方政府承担，主要以划拨方式供应建设用地。地方政府公共租赁房源管理较严格，企事业单位参与的公共租赁房项目较少。《常州市政府关于加快我市新就业人员和外来务工人员公共租赁住房建设的意见》（常政规〔2011〕1号），公共租赁住房的产权归属按照“谁投资、谁所有”的原则确定，投资者权益可依法转让，但不得改变用途或转变房屋性质。公共租赁住房建成后只办理新建房屋初始登记，不办理分户产权，并在房屋权属证书上注明“公共租赁住房”；属于按份共有的，注明共有人及其份额。政府与其他机构合作建设的公共租赁住房，产权按份共有，产权份额按投资比例确定，使用、管理及收益分配由政府和合作机构协商确定。企业和其他机构投资建设的公共租赁住房实行自主管理、政府监督，只能用于承租人自住，不得出借、转租或闲置，也不得用于从事经营活动，严禁以房产交易的方式变相分割公共租赁住房的所有权、使用权。多余房源由政府统一调剂配租。

② 根据《经济适用房价格管理办法》（2003年1月1日开始实施），经济适用房价格实行政府指导价。经济适用房的基准价格由开发成本、税费和利润构成。开发成本包含：1）土地征用、安置补偿费等费用；2）规划、设计等前期工程费；3）小区基础设施的建设费用和非经营性公共设施建设费用；4）主体房屋建筑安装工程费；5）建设贷款利息；6）行政性收费。开发商的管理费用为前四项综合的2%，利润不能超过前四项综合的3%。

如表 2-1 所示,经济适用房、大部分公共租赁房和廉租住房的建设用地都以划拨方式供应,因此这些用地的供应量直接影响财政收入。限价房虽然具有福利性,但有偿使用其建设用地,对财政收入的影响远比无偿使用土地的经济适用房、公共租赁房和廉租住房小。

早期的拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房的建筑物属于购房者拥有所有权,但是其土地使用权的性质比较模糊,有些住宅建设用地仍属于集体所有,有些类似于划拨用地。有些地方依照经济适用房管理方法管理这些房产,但是购房者有自主出租、经营的权利,这点不同于经济适用房(经济适用房禁止出租)。随着居民的法律意识、产权意识的提高,居民对拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房的要求较高,后期的这些住房都基本属于商品住宅。

拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房项目不仅具有保障性质,也对地方财政收入有贡献。地方政府通过拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房项目可以盘活一部分土地,获得土地出让金收入。这也是地方政府热衷于拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房项目的原因。通过调研发现,产权式保障性住房的开发资金回笼较快,政府和开发商热衷于这些项目开发。因此,产权式保障性住房占保障性安居工程的比例非常高。如图 2-1 所示,2010—2012 年,全国产权式保障性住房用地供应面积占全国保障性安居工程用地供应面积的比例分别达到 93.62%、73.70%和 71.86%。其中,棚户区改造房和经济适用房的用地面积的占比较高。

全国保障性安居工程用地供应面积占全国住宅用地供应面积的比例大幅提升,从 2009 年的 14%增加到 2012 年的 33%。由此可见,产权式保障性住房建设开始进入高峰期。

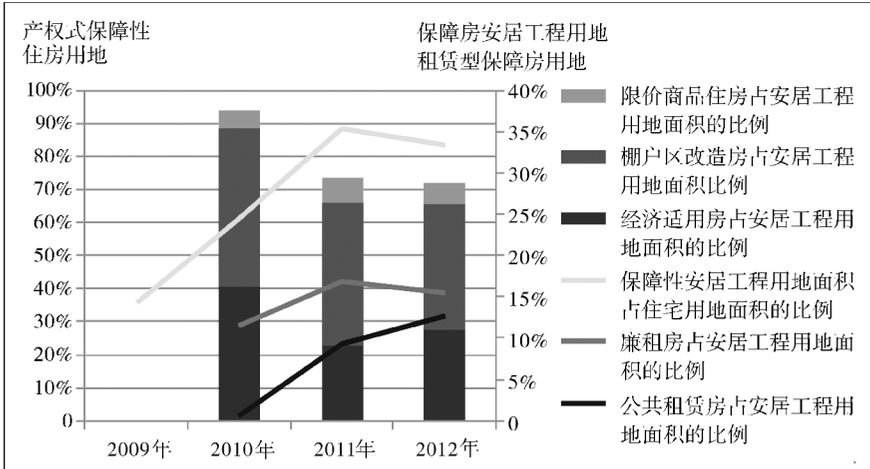


图 2-1 全国各类保障性住房安居工程用地供应面积比例

数据来源：WIND。

一、经济适用房制度

（一）建设与发展

经济适用房是面向中低收入家庭的、具有保障性质的政策性商品住房。经济适用房的保障主要体现在政府的优惠政策上，如土地的划拨、税收的减免，限定建设标准、供应对象和销售价格。

我国经济适用房的渊源是“三三制集资住宅”。1980年，邓小平同志提出了城市居民购买公房，以民间房地产开发投资为中心的住宅制度改革框架。1982年在常州、郑州等四个中小城市，1984年在北京、上海和天津，实行向居民出售新建公房的试点工作。这是政府、企业、个人各出资三分之一的“三三制集资住宅”，也是经济适用房的雏形。

经济适用房制度是我国住房制度改革的重要配套制度。1991年6

月，国务院在《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》中提出，“进一步完善住房制度改革，大力发展经济适用的商品住房，优先解决无房户和住房困难户的住房问题”，从国家政策上对经济适用房的建设做了初步定位。在1994年国务院发布的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》中，明确提出“要建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，要加快经济适用房的开发建设”，要求“房地产开发公司每年的建房总量中经济适用住房要占20%以上，在建房、售房等方面对离退休职工、教师和住房困难户应予以优先安排”。1998年7月国务院发布《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》，提出“对不同收入家庭实行不同的住房供应政策，建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系”，要求“调整住房投资结构，重点发展经济适用住房（安居工程），加快解决城镇住房困难居民的住房问题（新建的经济适用住房的出售价格实行政府指导价，利润控制在3%以下）”。详见附表2-1。

进一步规范经济适用房制度，再次强化解决中低、低收入家庭住房问题的住房保障功能。2004年建设部、国家发展和改革委员会、国土资源部和中国人民银行联合颁布的我国第一部《经济适用住房管理办法》，将经济适用房的定性变为“具有保障性质的政策性商品住房”，并主要面向中低收入家庭，经济适用住房要严格控制在中小套型（中套住房面积控制在80平方米左右，小套住房面积控制在60平方米左右）。2007年8月，国务院公布的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》规定，经济适用住房供应对象为城市低收入住房困难家庭（要与廉租住房保障对象衔接），建筑面积控制在60平方米左右。该文件还严格规范上市交易管理，经济适用住房属于政策性住房，购房人拥有有限产权，购买经济适用住房不满5年不得直接上市交易，住满5

年后转让时向政府交纳土地收益等价款。2007年12月，中国建设部、国家发改委、监察部、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局等七部门联合发布《经济适用住房管理办法》，确立了严格的经济适用住房建设标准、准入和退出机制。

集资、合作建房是经济适用房的重要组成部分。1991年的《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》要求，住房建设应推行国家、集体、个人三方面共同投资体制，积极组织集资建房和合作建房，大力发展经济实用的商品住房，优先解决无房户和住房困难户的住房问题。1994年的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》也规定，“鼓励集资合作建房，继续发展住房合作社，加快城镇危旧住房改造”。2004年的《经济适用住房管理办法》首次将单位集资合作建房纳入经济适用房管理范畴，详细规定了集资、合作建房的建设标准、优惠政策、上市条件、供应对象的审核，要求这些均按照经济适用住房的有关规定严格执行。该办法还规定，集资、合作建房应当纳入当地经济适用住房建设计划和用地计划管理，住房困难户较多的工矿区 and 困难企业可以利用单位自用土地进行集资、合作建房。2007年的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》要求加强对单位集资合作建房的管理，规定“单位集资合作建房只能由距离城区较远的独立工矿企业和住房困难户较多的企业可以利用自用土地组织实施”。2007年的《经济适用住房管理办法》进一步强化单位集资合作建房管理，规定“参加单位集资合作建房的对象必须限定在本单位符合市、县人民政府规定的低收入住房困难家庭，不得向不符合经济适用住房供应条件的家庭出售”，还规定“任何单位不得利用新征用或新购买土地组织集资合作建房，各级国家机关一律不得搞单位集资合作建房”。

此外，经济适用货币补贴的发放也是实施经济适用房制度的重要举

措之一。有些地方根据存量房源充足的当地情况发放经济适用货币补贴，灵活地执行经济适用房政策，比如常州市、长沙市、日照市等城市。中低、低收入家庭拿到经济适用货币补贴之后，直接根据自身的需求在市场上购买存量房入住而改善居住环境。这缩短了经济适用房建设周期的等候入住时间，也节约了政府的管理成本，还促进了二手住房市场的发展和住房过滤机制的形成，有利于住房市场的长期健康发展。

经济适用房制度明显改善了城市居民的居住环境。如图 2-2 所示，1995—2002 年，全国非农户政策性住宅竣工面积占非农户住宅竣工面积的比例都超过 50%（非农户政策性住宅包括公房、廉租住房、集资合作建房、安居工程住宅、经济适用房等非商品住宅），非农户政策性住宅是当时改善城镇居民居住环境的主力军。1998—2010 年全国累计开工经济适用房 5.71 亿平方米，占住宅总开工面积的比例为 9.64%。在住房货币化分配制度改革初期，重要配套制度的经济适用房供应出现小幅增长。如第一章的图 1-2 所示，经济适用房开工面积占城镇住宅总开工面积的比例，从 1998 年的 20.83% 增加到 2000 年的 21.77%。但是，随着住宅的过度商品化，经济适用房的比重逐年下降，尤其自从 2004 年土地出让实行“招拍挂”制度以来更是大幅下降，到 2010 年经济适用房开工面积比例只占 3.93%。相反，从 2003 年开始，商品住宅的比重逐年增加，2006—2016 年商品住宅竣工面积占非农户住宅竣工面积的比例都超过 70%（见图 2-2）。

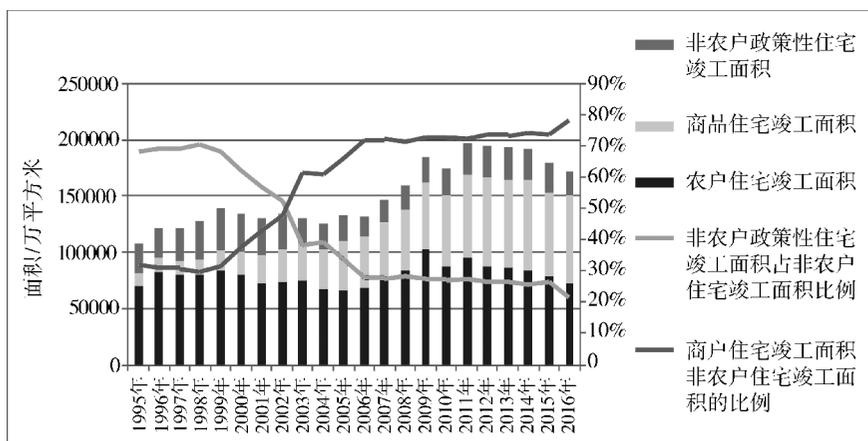


图 2-2 全社会住宅竣工面积

数据来源：《中国统计年鉴》。

经济适用房的覆盖率指数^①在一定程度上能反映政府对中低、低收入居民住宅保障的推行力度。经济适用房是政策性商品住房，政府以土地的划拨，税收的减免，限定建设标准、供应对象和销售价格等优惠政策提供保障。过多的经济适用房供给会导致财政收入的减少与公共服务的减少，因而降低整个社会的效益。有关研究表明适中的经济适用房覆盖率指数范围在 10%~15%。经济适用房覆盖率指数在 20%~25%时供给量多，超过 25%时供给量过多，地方政府将面临财政压力。相反，如果经济适用房覆盖率指数低于 5%，城市的住房保障压力大，需要加大住房保障的财政投入。下面分析 35 个大中城市经济适用房的建设情况和消费承受能力。

我国 35 个大中城市，1999—2009 年的经济适用房竣工面积总计为

^① 经济适用房的覆盖率指数：累计经济适用房竣工总面积占累计住宅竣工总面积的百分比。

1.28 亿平方米，占住宅竣工总面积的比例为 9.06%，略低于全国平均比重。如图 2—3 所示，经济适用房覆盖率指数适中的城市有石家庄、大连、南京、杭州、西宁、武汉、兰州等城市；经济适用房覆盖率指数过少的城市有广州、上海、宁波、北京、合肥五个城市；乌鲁木齐、西安、哈尔滨、太原和呼和浩特 2009 年的经济适用房覆盖率指数都高于 20%。大部分城市 2009 年的经济适用房覆盖率指数低于 2008 年，见图 2—3。但是，2009 年南京、杭州和武汉的经济适用房竣工面积大幅提高，其 2009 年的经济适用房覆盖率指数与 2008 年相比分别提高 1.3 个百分点、1.6 个百分点和 0.5 个百分点，2009 年北京和宁波的经济适用房竣工面积较大、其指数有所提高。上海 2008 年和 2009 年每年开工 400 万平方米的经济适用房，但是由于建设周期的滞后没反映在指数上。

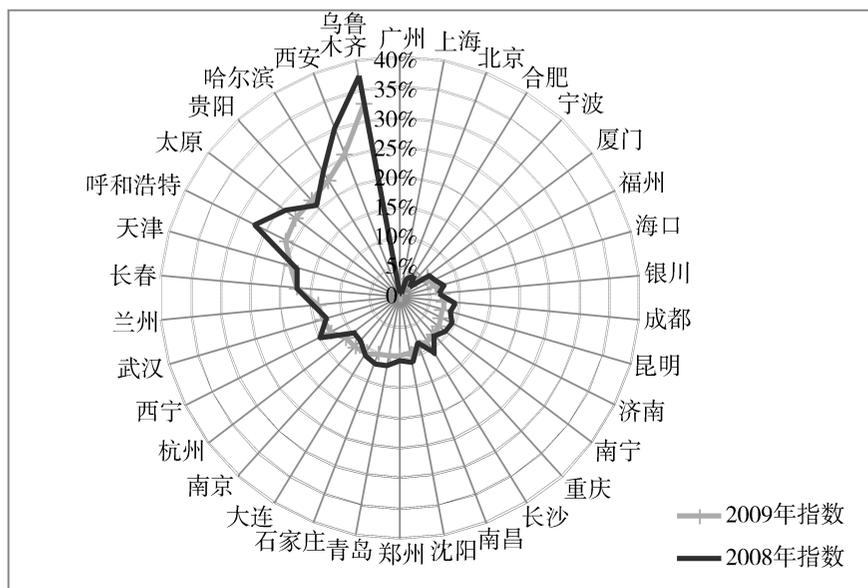


图 2—3 经济适用房覆盖率指数

数据来源：《中国统计年鉴》《中国房地产统计年鉴》。

中低收入家庭的经济适用房负担指数是指经济适用房价与中低收入阶层人均可支配收入比，用来衡量中低收入居民的住宅可支付能力和住宅保障程度。如图 2-4 所示，大多数城市的中低收入居民对经济适用房的可支付能力较强，比如，太原、呼和浩特、西宁、沈阳、长沙、南昌、南京、上海、宁波、大连、兰州、重庆、广州、南宁、郑州、杭州、石家庄、银川、武汉、北京、长春、昆明、福州、合肥、哈尔滨、乌鲁木齐等城市的中低收入家庭的经济适用房负担指数均低于 5%。指数超过 6% 的城市只有深圳、厦门和济南，指数分别为 6.41%、6.72% 和 6.95%，见图 2-4。

如图 2-4 所示，大部分城市 2009 年的中低收入家庭的经济适用房负担指数都低于 2008 年。这是因为 2009 年的收入增长率大于经济适用房价格的上涨率，中低收入家庭的住房可支付能力得到明显的提高。但是，实际上经济适用房的房源有限，并非所有的中低、低收入家庭都能购买到经济适用房，不少城市的中低收入家庭对保障性住房的可达性差。这也是我国经济适用房政策和保障性住房政策所面临的挑战，即如何动态调整住房保障政策而透明、公平地解决住房困难。

在不成熟的住房市场中，“开发商补贴”（经济适用房）政策是改善低收入家庭居住环境的有效方法。经济适用房政策不仅改善低收入居民的居住环境，也对商品住宅价格的上涨起到抑制作用，因此也有利于改变高收入居民的住房消费习惯。此外，政府的努力程度直接影响经济适用房政策实施的效果。比如，如果将收入越低的家庭安置在地租越高地区的经济适用房，能促使他们就业并减少其交通成本，经济适用房政策实施的效果会更好。比如，经济适用房的建筑质量、建设区域的地租、资本回报率越高，经济适用房的运营时间会越长，其政策效果会更好。因此，对经济适用房应加强封闭式管理，保持保障性住房的房源和保障

能力。但是，实际政策运作中也出现了一些问题。

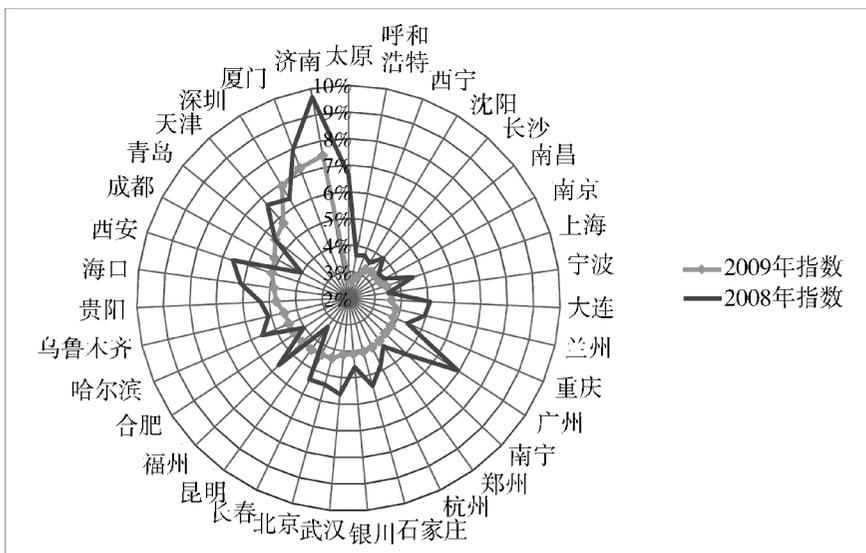


图 2-4 中低收入家庭的经济适用房负担指数

数据来源：《中国统计年鉴》《中国房地产统计年鉴》《天津调查年鉴 2010》。

(二) 问题与挑战

第一，经济适用房制度监管和退出机制不完善。经济适用房供给政策在缓解住宅供需矛盾、抑制房价方面做了一定贡献，但是因监管不到位、退出机制不完善也遗留了很多问题。比如，经济适用房分配不均、一人拥有多套经济适用房等问题，政策的实际效果与预期目标相差甚远。

第二，出现经济适用房政策盲区，经济适用房不经济，排斥中低收入家庭。在福利分房时代经历过居住拥挤的居民，对大面积、好户型的住房渴望非常大。在住房制度改革初期，有条件购房的人大部分基于改善性需求购买大面积、大户型商品住宅或经济适用房。那时对经济适用

房的面积和户型没有设置严格的限制条件，加之，经济适用房的土地、税收等各项政策优惠能减少很多开发成本，开发商投消费者偏好而开发大面积、大户型的经济适用房并牟利，进一步实现原始的资本积累。但是，大面积、大户型经济适用房的总房价高，超出中低收入家庭的承受范围。

第三，经济适用房制度的定位调整较为频繁，设定的目标任务也随之发生变化。这不仅导致了管理难题，也影响了政策效果评价。尽管经济适用房制度的宗旨是“优先解决无房户和住房困难户的住房问题”，但是不同时期的经济适用房政策定位不同。在近市场化住房制度改革阶段（1979—1997年），经济适用房政策定位于促进住房制度改革的重要配套制度，没有设置严格的限制条件；在住房货币化分配制度（1998—2007年）阶段，定位于具有保障性质的政策性商品住房，要严格控制中小套型并着力解决中低收入家庭住房困难（2004年的《经济适用住房管理办法》）；从市场和保障并重的住房供应体制建设阶段开始，定位于拥有有限产权的政策性住房（2007年的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》），建筑面积控制在60平方米左右并解决城市低收入家庭的住房困难。

由此可见，经济适用房制度存在制度衔接问题。经济适用房制度逐步缩小保障范围，并衔接到廉租住房保障对象，由此产生了住房保障政策失灵的住房困难户。对此，出台限价房、自住型商品房、共有产权房、公共租赁型住房等住宅政策解决无房户住房问题。

二、限价房

限价房，顾名思义就是“限套型、限房价、竞地价、竞房价”。限

价房是具有保障性质的政策性商品住房，主要解决中等、中低收入家庭的住房问题。限价房概念来自《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》（国办发〔2006〕37号）。该文件规定，“土地的供应应该在限套型、限房价的基础上，采取竞地价、竞房价的办法，以招标方式确定开发建设单位”，以此形成了规制企业开发行为的限价房政策。详见附表 2—2。

（一）两限房

限房价、限套型普通商品住房（以下简称“两限房”或“两限”商品住房）是指经城市人民政府批准，在限制套型比例、限定销售价格的基础上，以竞地价、竞房价的方式，招标确定住宅项目开发建设单位，由中标单位按照约定标准建设，按照约定价位面向符合条件的居民销售的中低价位、中小套型普通商品住房（《北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品住房用地布局规划（2006—2010年）》）。

两限房作为政策性商品住房，设置了准入门槛。以北京市申请资格为例，申请对象为中等收入住房困难的城镇居民家庭、征地拆迁涉及的农民家庭及市政府规定的其他家庭；这些家庭必须满足住房面积和收入标准条件，即住房面积在 15 平方米及以下、有 3 人及以下家庭成员的家庭年收入在 8.8 万元及以下（家庭总资产在 57 万元及以下）或有 4 人及以上家庭成员的家庭年收入在 11.6 万元及以下（家庭总资产在 76 万元及以下）。

为降低房价，满足本地居民自住需求，保证中低价位、中小套型普通商品住房供应，推出两限商品住房。首批限价房的套型建筑面积控制在 90 平方米以下。2006 年，广州率先通过“竞地价、竞房价”出让几个地块，由开发商建设限价房。但是，2008 年建成之后恰逢楼市低潮，

限价房没有显现价格的优势。2008年，北京、武汉等地也出现了部分限价房滞销的现象。

尽管如此，限价房已经推广到全国范围内，已纳入保障性住房建设范围。北京、广州、天津等一线城市于2007年下半年推出限价房建设计划，并将限价房列为主要的政策性住房。以天津市为例，2010年开工建设保障性住房650万平方米、8.5万套，其中，经济适用房500万平方米、6.5万套，限价房150万平方米、2万套，向7.5万户低收入家庭发放租赁补贴。再以北京市为例，根据《北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品住房用地布局规划（2006—2010年）》，“十一五”期间北京市将新建经济适用住房1500万平方米（含廉租住房150万平方米）和两限房1500万平方米（新建住房1.23亿平方米），2008—2010年规划建设经济适用住房480万平方米、廉租住房120万平方米和两限房1200万平方米。实际上，北京市2008年建设和收购廉租住房50.3万平方米、新开工建设经济适用房301.5万平方米和限价房451.5万平方米，2009年新开工和收购政策性住房937.9万平方米（北京市2009年的计划为新开工建设和收购政策性住房850万平方米，包括廉租住房20万平方米、经济适用房160万平方米、政策性租赁房20万平方米、两限房650万平方米），2010年新开工保障性住房1200万平方米。在“十二五”期间，北京市计划建设收购各类政策性住房100万套，其中包括公共租赁住房30万套、限价房和经济适用房20万套、棚户区改造的定向安置房10万套、城乡接合部整治土地储备和重点工程拆迁的安置房40万套，实际上北京市完成了此计划任务。

由此可见，两限房政策充分发挥了住房保障功能，两限房建设面积占保障性住房建设面积的比重也不小。2010—2012年，全国限价商品住房用地供应面积占全国保障性安居工程用地供应面积的比例分别达到

5.06%、7.94%和6.50%。但是，在“限房价、竞地价”的情况下，企业追求利益最大化，两限房的质量和监管出现了不少漏洞。比如，部分两限房建设项目出现了“墙脆脆”“楼歪歪”“瘦钢筋”等现象，直接影响了项目质量。如何有效激励开发商建设良好质量的保障性住宅成为难题。

为进一步规范产权式保障性住房建设和管理，有些城市已经停止建设经济适用房和两限房。例如，北京市“十三五”期间在解决已有轮候家庭后原则上不再新建经适用房、限价房，未来的建设围绕着公租房、棚户区安置房以及自住房展开。

（二）自住型商品房

自住型商品房是两限房的升级版，具有一定的保障性质。自住型商品房又称自住型、改善型商品住房，是为支持居民自住和满足住房需求而推出的中低价位商品住房。

自住型商品房相对于两限房的升级主要体现在两个方面，一是购买对象的升级，二是套型面积的升级。即对消费对象取消了户籍、收入限制（按照限购政策规定在本市具有购房资格的家庭可以购买一套自住型商品房），套型建筑面积尽管以90平方米以下为主，但最大的不超过140平方米就可以，相比于两限房而言宽限弹性较大。两限房政策严格地限定了户口、收入、家庭资产和名下无房（或人均住房面积特别小）等条件，使其发挥住房保障功能。

自住型商品房的保障性质主要体现在价格优惠和优先购买权上。根据《北京市人民政府关于加快中低价位自住型改善型商品住房建设的意见》（京建发〔2013〕510号）的规定，自住型商品房销售均价比同地段、同品质商品住房低30%左右，本市户籍无房家庭和经济适用住房、

限价商品住房轮候家庭可以优先购买。

自住型商品房是抑制房价的试金石。在房价快速上涨的背景下，北京将进一步降低自住型、改善型商品住房的价格，在2013年3月底出台的“京十五条”房地产调控措施中提出，逐步将自住型商品房纳入限价房序列管理。作为试点，2013年北京在昌平、朝阳、海淀陆续推出了3宗“限房价、竞地价”地块，在土地交易前，政府已限定销售价格分别不高于每平方米1.5万元、2.2万元和1.9万元，比周边房价低20%~30%。2013年10月，北京市住房和城乡建设委员会等公布《北京市人民政府关于加快中低价位自住型改善型商品住房建设的意见》，明确加快自住型商品住房建设，加强管理。2013年计划推出自住型商品房2万套，2014年计划推出5万套，2017年计划推出1.5万套。

自住型商品房政策有效支持了中端住房需求，着实改善了居民的居住环境。2013年至2016年底，北京市已累计推出自住型商品房项目69个，分配项目59个，已摇号签约5.6万套，入市项目均价1.8万元/米²。^①2013—2016年北京市的商品住宅均价分别为17854元/米²、18499元/米²、22300元/米²和28489元/米²，商品住宅价格年均增加17%。2013—2016年北京市的商品住宅均价为21364.94元/米²，与自住型商品房均价相比高出18.69%。

自住型商品房政策没有实行封闭式管理，僧多粥少，供需关系非常紧张。以北京市的西山湖文苑（二期）自住型商品住房项目为例，房源只有464套，但是最终确认申购的家庭有104896户（通过购房资格审核的家庭共100018户），基本上在两限房、保障房轮候家庭和本区户籍

^① 朱开云：《北京今年将增1.5万多套自住房 力争尽早上市供应》，央广网2017年1月5日。

家庭优先范围内消化完毕，其他申购家庭没有。^①另外，北京市顺义区自住型商品住房两项目（北京城建仁悦居项目和首创悦溪汇项目）摇号创2017年最低中签率1%，已摇号的24394户东城区、西城区户籍无房家庭抢购256套房源。^②在促进职住平衡、产城融合的原则下分配自住型商品住房，北京市其他区县的无房家庭买到自住房的难度将大幅提升。根据《北京市人民政府关于加快中低价位自住型改善型商品住房建设的意见》（京建发〔2013〕510号）的规定，购买自住型商品房后五年内不得转让，五年后转让时收益的30%上缴财政并不得再次购买自住型商品住房。换句话说，自住型商品房五年后转让上市以后进入商品住宅的池子里，不再发挥保障功能，将失去价格优势。

因此，很有必要对中低价位的政策性商品住房实行封闭式管理。尤其在房价快速上涨的背景下，应该保障中低价位住宅的持续供应，稳定房地产市场，促进社会的和谐发展。

三、共有产权房

住房的共有产权概念在我国住房制度改革初期早被应用，实际上并不陌生。比如，1991年的《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》中规定，“凡按市场价购买的公有住房拥有全部产权，按标准价购买的公有住房拥有部分产权；职工拥有部分产权的住房五年后允许出售，原产权单位有优先购买权，售房收入扣除有关税费后的所得，按国家、集体、个人的产权比例进行分配”。由此可见，共有产权

^① 祁延瑾：《2017年首个摇号自住房竞争惨烈！10万人抢464套》，网易房产2017年2月2日。

^② 陈斯：《北京顺义1282套自住房摇号中签率1.05%》，《法制晚报》2017年4月26日。

房的概念和管理都有历史渊源和实战基础。

共有产权房是，政府按照出资的土地价值入股，以约定价格定向出售给购房者，政府与购房者按照约定股份比例共同占有房屋产权。当购房者在满一定期限后要转让住房时，作为保障房再流通于具有购买共有产权房资格的消费者之中，或政府可以优先购回，或按照商品住宅价格出售时按股份比例与政府共享收益。购房者也可以从政府手中收购股份，转为完全产权房。

共有产权房成为保障性住房的新亮点。2014年的中央政府工作报告中首次写入“共有产权住房供应”，即“增加中小套型商品房和共有产权住房供应等措施完善住房保障机制”。2013年底住建部全国城乡工作会议首次提出“探索发展共有产权房”之后，2014年在国务院新闻办就《国家新型城镇化规划》举办的专题记者招待会上再次着重提出“要发展共有产权房”。2014年12月住房和城乡建设部等六部委印发《关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》（建保〔2014〕174号），在北京、上海、深圳、成都、淮安、黄石6个城市推进共有产权住房试点。各城市的共有产权房制度的实施有所差异，各有创新。例如，上海市把共有产权房纳入保障房体系只针对户籍人口开放，北京市的共有产权房未被纳入保障房体系且向户籍、非户籍居民开放，成都市将经济适用住房和限价商品住房等并轨为共有产权住房并纳入购置型保障房体系。共有产权房制度的发展和创新，对我国住房制度发展和住房市场具有深远的意义。

第一，发展共有产权房制度，满足多元化需求。共有产权房制度的发展可以满足先租后售、先买部分产权后租、先买后住等多元化需求。根据2013年《安徽省保障性住房建设和管理办法》的规定，安徽省保障房可实行先租后售。在铜陵市租赁公租房5年后，仍然符合保障条件

的住户可按同地段住房市场价格的 80% 购买 80% 的产权。芜湖市推出公租房共有产权登记制度，承租人选择先购买不低于 30% 的产权，每月支付租金，也可以分期付款购买剩余产权。

第二，通过共有产权房制度创新，促进住房“只住不炒”的定位回归。2017 年 9 月住房和城乡建设部印发《住房和城乡建设部关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》，支持北京市、上海市深化发展共有产权住房试点工作。上海市截至 2016 年底已供应类似经济适用房属性的共有产权保障住房 8.9 万套，北京市 2017 年将供应商品房属性的共有产权房 1396 套。2017 年北京市明确未来五年供应 25 万套共有产权住房的目标，将实行全封闭式循环管理，着力满足城镇户籍无房家庭及符合条件新市民的基本住房需求。购买北京共有产权房的居民可申请用公积金贷款，如果再次购买其他住宅后必须腾退共有产权房。

实际上，共有产权房制度是经济适用房制度或限价房制度的升级版。共有产权房政策与经济适用房政策相比，最大的不同点在于：土地使用成本的暗补转化为明补。即将经济适用房划拨用地改为共有产权经济适用房的出让用地，作为优惠政策购房人免交土地出让金，同时将土地出让金占房价的比例作为政府出资产权份额，政府与购房人共有住房产权，也就是家庭与政府资助相结合的形式。共有产权房政策与限价房政策相比，最大的不同点在于：土地出让金的优惠部分从暗补转化为明补。即将限价房土地出让金的优惠部分作为政府出资产权份额，政府与购房人共有住房产权，这有利于保障性商品住宅的封闭式管理。

因此，共有产权房可分为共有产权经济适用房和共有产权限价房。

（一）共有产权经济适用房

所谓共有产权经济适用房，就是地方政府让渡全部土地出让收益，

低价配售给符合条件的保障对象家庭（主要为中低、低收入住房困难家庭），按约定的产权比例个人与政府共同拥有产权的房屋。

共有产权经济适用房制度，2004年源于江苏省姜堰市（2012年撤县改区，现为泰州市姜堰区），2007年正式在江苏省淮安市进行试点，2010年规范于上海，并逐步推广到全国。

“租售并举”的共有产权经济适用房自2004年起在姜堰市试点，解决“夹心层”住房难问题。根据2004年的《经济适用住房管理办法》（建住房〔2004〕77号）的规定，经济适用房可以实行“租售并举”，“有当地城镇户口（含符合当地安置条件的军队人员）或市、县人民政府确定的供应对象，无房或现住房面积低于市、县人民政府规定标准的住房困难家庭，家庭收入符合市、县人民政府划定的收入线标准，满足这些条件的家庭可以申请购买或承租一套经济适用住房”。2004—2009年，姜堰市政府筹资2000多万元，建成了近2万平方米共有产权房。共有产权房每套建筑面积控制在65平方米。拆迁户可以先购买45平方米的房屋产权（只要有托底性补偿款就可拿到），剩下的20平方米产权归政府所有并由住户租赁使用（由住房保障部门代表政府按国有资产进行管理），等有钱后再买下全部产权。^①此外，如皋市在主城区拆迁改造中开展了“租售并举”的共有产权经济适用房试点工作（《如皋市共有产权保障性住房试点办法》）。

2007年淮安市率先在全国创建出让土地的共有产权房制度，通过政府资助接轨普通商品住房市场，解决中低收入家庭的住房困难。2007年淮安市出台的《安居工程实施意见》和《淮安市市区保障性住房建设供应管理办法》规定：“经济适用房均采用出让土地方式供地，实行政

^① 吕璐：《共有产权：经济适用房的新模式》，《中华建设》2009年第7期。

府指导价，并与市场接轨”“共有产权保障性住房按不同的产权比例，由购房人和政府共同拥有房屋产权，供应相应的购房群体”。根据 2010 年的《淮安市共有产权经济适用住房管理办法（试行）》的规定，政府与购房者的产权比例分为 3 :7 和 5 :5，购房人可以购买政府的产权，在 5 年内购买时按原价结算，5 年至 8 年内购买时按原价加当年利息结算，8 年以后购买时按届时市场评估价格结算，8 年之后仍无力购回政府产权且符合购买共有产权房条件的家庭免交国有产权面积部分的房屋租金（详见附表 2—3）。共有产权房政策倾斜于拆迁和棚改的中低收入家庭，只有他们才能购买政府出资一半的（5 :5）共有产权房。

淮安市共有产权房首次实践于 2007 年 8 月磷肥厂旧城改造项目，从 8 月初动员拆迁（有 155 户搬迁家庭），到 9 月首批 51 户共有产权户搬进新家。2008 年 12 月首批非拆迁户申购共有产权经济适用房公开摇号选购，安置 94 户共有产权经济适用房。2008 年淮安市建设、回购共有产权房 350 套，2008 年度（含 2007 年）共有 331 户申请共有产权房，实际购买为 153 户。其中，购房者与政府的共有产权比例为 7 :3 的有 105 户，共有产权比例为 5 :5 的有 48 户。

淮安市逐步降低共有产权经济适用房的收入门槛，并扩大政策优惠范围。2007 年和 2008 年的准入门槛为，申购家庭人均月收入 700 元，家庭人均住房建筑面积低于 16 平方米，2009 年将家庭人均月收入调整为 800 元，2010 年将家庭人均月收入放宽为 1000~1200 元/月。2014 年的《淮安市全国共有产权住房试点工作实施方案》再次放宽共有产权房的准入门槛，收入门槛从中低收入降低到上年度城镇人均可支配收入水平，保障范围扩大到新就业人员和进城务工人员（详见附表 2—3）。此外，对政府提供的公共租赁住房采取“先租后售”形成共有产权房，保障对象住满两年政府所有的成套公共租赁住房后，按照出资不低于

60%的原则申请购买承租的公共租赁住房。

淮安市传统意义上的实物分配的共有产权房已升级为政府货币化助购的共有产权房，政府不再新建共有产权房。^① 淮安市自2014年起开始试点政府货币补贴助购普通商品住房的共有产权房模式，到2017年全面推广，进而实现保障房的市场化接轨与运作。

淮安共有产权房制度不断演化发展，已从共有产权经济适用房延伸到共有产权限价房，基本实现不同收入群体全覆盖的“住有所居”目标。2007年至2018年3月，淮安市共向9703户家庭提供共有产权房，其中市本级2915户，已有613户回购了政府产权，回笼资金3483万元，实现政府投入良性循环。^②

共有产权经济适用房制度开端于淮安，规范于上海。上海市政府“十一五”以来形成的“四位一体”住房保障体系，就是共有产权房、廉租住房、公共租赁住房和动迁安置房，其中共有产权房为重要支柱。上海市自2010年起开始供应共有产权经济适用房，解决“双困”（住房困难和经济困难）家庭的住房问题，政府一般占共有产权房股份的三成至五成，个人占五成至七成，详见第八章。据上海市住房保障和房屋管理局的资料显示，截至2014年初，上海已累计完成共有产权房购房签约5.2万户，截至2016年底已供应共有产权经济适用房8.9万套。

2011年山东平原县探索一种介于廉租住房和经济适用房之间的廉租住房共有产权制度。在《试水建设共有产权保障房，最大限度地保障低收入群体住房》的报告中建议，共有产权房每平方米均价核定在1600元左右，即低保户以每平方米1600元左右的价格购得一套住房，

① 朱鼎兆：《淮安不再新建共有产权房》，《扬子晚报》2017年4月7日。

② 徐鸿宝、丁曙明、蔡志明：《共有产权房“淮安样本”日趋完善》，《新华日报》2018年3月22日。

并拥有该套房 80% 的产权。2012 年再次放宽准入条件，扩展到城中村失地农民和城市低收入住房困难家庭，在全省率先进行了廉租住房共有产权制度探索。试点的共有产权保障房再次给予优惠：申请人交足 60% 房款后可购得 80% 的产权，可以办理房屋所有权证，权证“附记”栏中注明“廉租住房共有产权”。截至 2014 年 1 月，实物配租的 400 户廉租住房保障家庭中 333 户支付了 60% 的房款购得了廉租住房 80% 的产权，而房价仅为同地段普通商品房价格的一半。^① 共有产权廉租住房 5 年内不得转让、继承和抵押，满 5 年后按照届时同地段商品房与廉租住房差价的一定比例向政府缴纳土地收益等价款后可以取得完全产权。

2014 年 12 月，住房和城乡建设部等六部委印发《关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》（建保〔2014〕174 号），在 6 个试点城市积极发展共有产权性质政策性商品住房，供应主要面向住房困难的城镇中等偏下收入家庭以及符合规定条件的进城落户农民和其他群体供应，满足基本住房需要，实现住有所居。由此可见，建保〔2014〕174 号文件定位的主要发展对象是共有产权经济适用房。

（二）共有产权限价房

随着房价的快速上涨，夹心层的住房可支付能力相对下降得较快。对此，2014 年 3 月 19 日，住房和城乡建设部副部长齐骥在《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》新闻发布会上表示，“未来对于一些既不属于保障对象又确实买不起商品房的‘夹心层’群体，要建设供应政策性商品住房，发展共有产权住房”。这种共有产权住房就属于共有产

^① 郭平波：《山东平原县共有产权房圆“夹心层”“有家梦”》，《人民政协报》2014 年 1 月 13 日。

权限价房。2017年9月，住房和城乡建设部印发《住房和城乡建设部关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》，支持北京市、上海市深化发展共有产权住房试点工作。上海市共有产权房属于共有产权经济适用房，北京市的共有产权房属于共有产权限价房。

相比于共有产权经济适用房而言，共有产权限价房的优惠力度小，但准入机制相对宽松。共有产权限价房主要解决“夹心层”的住房问题，对购买对象没有设定收入门槛，因此其覆盖范围比较大。以北京市为例，符合限购条件的北京家庭（30岁以上，单身）和没有户口但在北京有稳定工作的“新北京人”，只要名下无房，均可以参与共有产权房申购，摇号决定选房资格和顺序。

北京市2017年7月开始推广共有产权住房，计划在2017—2021年提供25万套共有产权房。2017年9月30日《北京市共有产权住房管理暂行办法》（京建法〔2017〕16号）正式实施，进一步规范共有产权房的规划、建设、使用、交易、退出管理（详见附表2—3）。北京市的共有产权房制度主要有如下的创新和特点。

第一，实施全封闭式管理，激活住房的再次保障功能，规避产权式保障性住房的短板。根据《北京市共有产权住房管理暂行办法》的规定，共有产权出租优先面向保障性住房备案家庭或符合共有产权住房购房条件的家庭，共有产权房出售的转让对象应为其他符合共有产权住房购买条件的家庭，代持机构回购的房屋继续作为共有产权住房使用。

第二，共有产权性质始终不变，共有产权房的池子只增不减，不断做大“房住不炒”的蛋糕。有些城市的共有产权房可以通过增购产权份额方式取得完全产权转化为商品住宅。根据《北京市共有产权住房管理暂行办法》的规定，购房人和代持机构（政府产权）不得将拥有的产权份额分割转让给他人。换言之，共有产权房的共有产权性质始终不变，

不可能转化为商品住宅。此外，京建法〔2017〕16号施行后未销售的自住型商品住房、限价商品住房、经济适用住房以及政府收购的各类政策性住房再次销售的均按本办法执行，也就是通过归类管理增加共有产权房房源。

第三，“新北京人”也被纳入供应对象，促进职住平衡，治理“大城市病”。根据《北京市共有产权住房管理暂行办法》的规定，优先配售给项目所在区户籍和在项目所在区工作的本市其他区户籍无房家庭，以及符合本市住房限购条件、在项目所在区稳定工作的非本市户籍无房家庭，其中满足在本区工作的非本市户籍家庭住房需求的房源应不少于30%。

除了以前的“限价房”概念之外，近两年又出现了“限竞房”概念。“限竞房”是以“限房价、竞地价”的出让方式获取土地使用权后开发的普通商品房。为抑制房价的快速上涨，贯彻落实“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，从2016年开始部分城市实施了“限房价、竞地价”的土地出让模式。根据中国指数研究院统计，2016年至2018年4月，限房价的地块全国大概有154宗。其中，北京92宗，占到六成（总的规划建筑面积在700万平方米左右），其他四成地块主要集中在长沙、南宁、青岛、合肥、郑州、天津等。

部分“限竞房”或将被纳入共有产权房房源。北京市住建委2018年5月起草《关于加强限房价项目销售管理的通知》，拟规范管理“限房价、控地价”方式竞得土地的开发建设项目。根据北京市的起草案，限价与评估价（市场价格）之比高于85%的，开发企业按正常商品房销售，但购房人5年内限售；限价与评估价之比不高于85%的（可依情况调整），由政府收购转化为共有产权住房，购房人获得销售限价占评估价比例部分的产权份额，剩余比例产权转化为政府份额。

由此可见，共有产权房制度不断演化发展，满足不同时期、不同层次的基本居住需求，逐步形成“租购并举”的住房制度格局。

四、棚户区改造

“棚户区”一般指城市以及周边的简易房屋和棚厦房屋集中区，居住拥挤，居住环境差、无道路、无绿化、无公共活动场地，房屋结构简陋、采光通风差，抗震、防火、防洪等抗灾性差。中国棚户区内的住房主要有三种类型：一是中华人民共和国成立前遗留下来的劳工房或工人、贫民搭建的贫民屋，二是中华人民共和国成立后在一些厂区或矿区、林区、垦区及其周边搭建的简易房，三是上述两类棚户区内的居民经政府许可或未经许可自行搭建的临时住房。中国的棚户区是中国社会发展过程中的历史产物，与国外的贫民区有区别。国外的贫民窟主要是进城农民聚居的社区群落。

棚户区改造是我国政府为改善居民居住条件推出的一项民生工程。通过对危旧住房、道路交通、生活服务设施的改造，改善居民的居住环境，完善城市功能，改善城市环境，提升城市品质。

我国城市棚户区的改造经历了漫长的历程，从中华人民共和国成立到现在一直进行棚户区改造。但是，在1949年至2004年间零星改造棚户区进展缓慢，直到2005年才开始大规模实施棚户区改造。截至2012年9月，中国有超过1200万户城镇低收入和少量中等偏下收入家庭居住在棚户区中。此外，中国各地还有不少“城中村”、城镇危旧房。

（一）现状

随着我国保障性住房的大规模建设，住房保障范围扩大到城市低收

入住房困难群体，棚户区改造也逐步升级，改善人文居住环境。

“十一五”期间，全面启动棚户区改造。自2005年起我国开始有计划、大规模地实施城市棚户区改造工程，首先在东北三省试点，然后推广到全国。2007年的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》提出，加大棚户区、旧住宅区改造力度。2008年中央启动保障性安居工程，将国有林区（场）棚户区（危旧房）、国有垦区危房、中央下放地方煤矿棚户区改造作为重要内容，加快了改造步伐。同时，2008年中央支持贵州省率先开展农村危房改造试点工作。2010年中央全面启动城市和国有工矿棚户区改造工作，并继续推进中国国有林区（场）棚户区（危旧房）、国有垦区危房、中央下放地方煤矿棚户区改造。2008—2010年，我国共计进行了439万套的棚户区改造。

“十二五”期间，棚户区改造被纳入住房保障的核心工作。为解决中低收入家庭住房困难问题，我国“十二五”规划提出要建设3600万套保障性住房。2012年12月，住房和城乡建设部等七部门联合下发通知“加快推进棚户区（危旧房）改造”，把棚户区（危旧房）改造作为城镇保障性安居工程的重要内容，力争到“十二五”末全国成片棚户区（危旧房）改造基本完成。2013年《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25号）对棚户区改造工作做出全面部署，并提出了“2013年至2017年改造各类棚户区1000万户”的工作目标。2014年国务院办公厅出台《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》（国办发〔2014〕36号），提出进一步完善棚户区改造规划、落实好各项支持政策等7项工作措施。住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、财政部等有关部门也陆续围绕棚户区改造出台了一些具体措施。2015年3月，国开行发布《进一步完善棚户区改造项目中货币补偿安置方式有关工作的通知》，支持100%货币安置。这些为棚户区加速改

造提供了政策、资金保障。截至 2014 年底，棚改中央补助资金共完成 7092 亿元，国家发改委累计批复企业发债 7000 多亿元，银行业加大信贷投放累计 1.6 万亿元，保证了棚改目标如期完成。“十二五”时期，全国累计开工改造棚户区住房 2191 万套、基本建成 1398 万套。2008 年至 2015 年的 8 年间，我国共计进行了 2630 万套的棚户区改造。“十二五”时期，中央财政累计安排资金 1440 亿元支持 1794 万农户改造危房，建立农村危房改造农户档案管理信息系统，实现一户一档。另外，“十二五”时期，完成既有居住建筑供热计量及节能改造面积 9.9 亿平方米，完成公共建筑节能改造面积 4450 万平方米。

“十三五”期间，加码、加速改造城镇棚户区和农村危房，将改善 1 亿人的居住环境。2015 年，国务院印发的《关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发〔2015〕37 号）指出，在 2015—2017 年三年内改造包括城市危房、城中村在内的各类棚户区住房 1800 万套，农村危房 1060 万户。2016 年中央政府工作报告提出，“十三五期间要完成约 1 亿人居住的棚户区和城中村改造，城镇棚户区住房改造 2000 万套”。2017 年 5 月 24 日召开的国务院常务会议确定，实施 2018—2020 年三年棚改攻坚计划，再改造各类棚户区 1500 万套，投资约 4.2 万亿元。此外，2015—2020 年全国还需改造农村危房 2700 万户。2015—2017 年，全国每年分别完成 612 万套、606 万套、609 万套棚户区改造，三年共计进行了 1827 万套的棚户区改造，超额完成了国发〔2015〕37 号制定的 1800 万套棚改目标。

（二）成效

自 2005 年启动大规模棚户区改造以来，全国各类棚户区改造加码、加速进行，并且取得了显著成效。

第一，棚户区改造着实改善了民生。截至 2017 年底，全国累计开工改造各类棚户区住房 3907 万套，近 1 亿居民的居住环境得到了改善。截至 2017 年底，全国共改造农村危房 2583 万户，有效改善了困难群众的住房条件。中央财政农村危房改造补助资金集中用于低保户、农村分散供养特困人员、贫困残疾人家庭和建档立卡贫困户等 4 类重点对象，户均补助标准由 2016 年的 7500 元（贫困地区为 8500 元）大幅提高至 2017 年的约 1.4 万元，2017 年支持改造农村危房 190.6 万户。

第二，货币补贴带动有效需求，消化大量商品房库存。2014—2017 年全国棚改的货币化安置将消化约 7.38 亿平方米的商品房库存。2015 年国开行发布《进一步完善棚户区改造项目中货币补偿安置方式有关工作的通知》，对纳入国家棚改计划和地方债务限额管理的棚户区改造项目取消货币补偿比例限制，支持 100% 货币安置。2014—2017 年全国棚改的货币化安置比例分别为 9%、29.9%、48.5% 和 60%，分别去化商品房库存 3800 万平方米、1.5 亿平方米、2.5 亿平方米和 3 亿平方米（2017 年的是预期值，棚改新开工套数×货币化安置比例×85=库存去化面积）。^①

（三）创新与突破

全国各类棚户区改造规模超前大。如图 2—5 所示，全国棚户区改造任务基本上逐年加码，尤其，2013—2017 年五年内要改造 1000 万套（其中，城市棚户区要改造 800 万户，国有工矿（含煤矿）棚户区要改造 90 万户，国有林区棚户区要改造 30 万户，国有垦区危房要改造 80

^① 叶开：《棚改货币化安置再发力，有望消化库存 3 亿平方米》，《第一财经日报》2017 年 8 月 28 日。

万户)。截至 2017 年底，全国累计开工改造各类棚户区住房 3907 万套，超额完成了原定的目标任务，改善了约 1 亿人的居住环境。如此艰巨的任务是如何完成的呢？除了多方的支持之外，还通过创新与突破实现了众多棚改区居民的安居之梦。

第一，各级政府大力支持。将棚户区改造及配套作为中央预算投资重点，中央加大对棚户区改造的补助，对财政困难地区予以倾斜。2010—2016 年，棚户区改造全国公共财政支出为 5978.57 亿元，地方政府每年大幅加大对棚户区改造的公共财政支出，见图 2—5。根据国发〔2013〕25 号文件，市、县人民政府可以从城市维护建设税、城镇公用事业附加、城市基础设施配套费、土地出让收入等渠道中，安排资金用于棚户区改造支出，还可以从国有资本经营预算中适当安排部分资金用于国有企业棚户区改造。

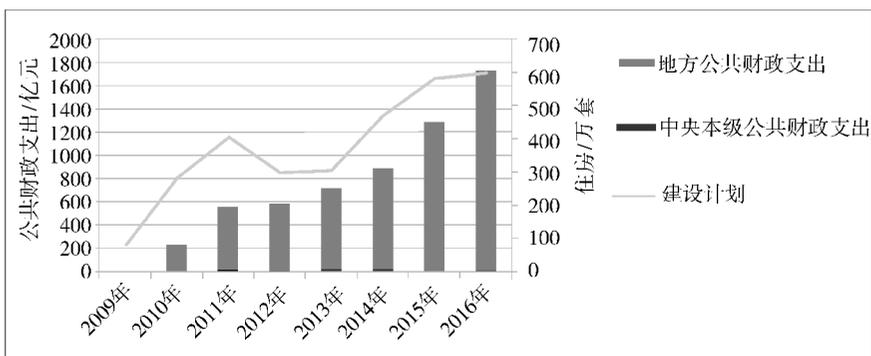


图 2—5 棚户区改造建设计划与全国公共财政支出

数据来源：WIND。

此外，中央以资鼓励棚户区改造工作成绩突出的省份，调动地方政府的积极性。比如，贵州省 2016 年超额完成棚户区改造任务，2017 年获得了中央财政奖励。2016 年国家下达贵州省棚户区改造计划任务为：开工 43.03 万户（其中，城市棚户区改造 42.99 万户、国有工矿棚户区

改造 0.01 万户、林业棚户区改造 0.03 万户)，基本建成任务 22.21 万套，城镇保障性安居工程分配 16.26 万套。截至 2016 年 12 月 25 日，贵州省棚改项目已开工 43.03 万户（完成任务的 100%），基本建成 29.68 万套（完成全年任务的 133.63%），已分配 36.62 万套（完成全年任务的 225.22%，其中，保障性住房新增分配入住 22.67 万套，含实物配租配售退出 824 户），完成投资 759.6 亿元（完成全年任务的 151.92%），全年超额完成了任务。

第二，通过特殊金融支持与金融创新，突破了棚户区改造资金瓶颈。

首先，设立专门的金融部门支持棚户区改造。2014 年 4 月 2 日，国务院召开常务会议，确定由国家开发银行成立住宅金融专项事业部，实行单独核算，采取市场化方式发行住宅金融专项债券，向邮储等金融机构和其他投资者筹资，鼓励商业银行、社保基金、保险机构等积极参与，重点用于支持棚改及城市基础设施等相关工程建设。2014 年和 2015 年国家开发银行分别发放棚户区改造贷款 4086 亿元（2013 年的 4 倍）和 7805 亿元。

其次，发挥开发性金融支持作用，进行市场化融资。比如，发行债券、理财产品，募集资金。以萧山的“理财产品+券商定向资产管理计划+委托贷款”为例，它是中信银行萧山支行联合中信银行杭州分行贵宾理财部及中信证券为萧山区土地储备中心设计的创新型融资方案，融资金额达 12 亿元，专项用于城厢街道湖头陈村城中村改造安置房项目，用于支付村民拆迁补偿，拆迁整理后土地由土地储备中心进行收储、拍

卖，土地拍卖资金用于归还委托贷款并兑付到期理财产品。^①

再次，通过 PPP 项目进一步引进社会资本，加大棚户区改造的融资规模。国发〔2015〕37号文件鼓励棚户区改造的创新融资体制机制，推动政府购买棚改服务，推广政府与社会资本合作模式（PPP）（详见附表 2—4）。2017 年 9 月至 2018 年 3 月，采取 PPP 模式的棚户区改造项目达到 1802 个，投资额达到 3.26 万亿元。

最后，通过金融产品创新，加大棚户区改造等重点项目的信贷支持力度。2014 年 4 月央行创设抵押补充贷款（PSL），PSL 是棚户区改造货币化安置的主要资金来源。为加快 PSL 资金流速，央行从 2016 年 5 月起每月月初对国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行发放上月特定投向贷款对应的抵押补充贷款（PSL），支持三家银行发放棚改贷款、重大水利工程贷款、人民币“走出去”项目贷款等。在 2014 年、2015 年、2016 年和 2017 年新增 PSL 分别为 3831 亿元、6981 亿元、9714 亿元和 6350 亿元，截至 2018 年 4 月，PSL 余额已超过 3.044 万亿元。

第三，棚户区改造采取多样化的新建模式，各地选取适当的模式复制加快棚户区改造。棚户区改造的“辽宁模式”（“市场化运作、政府兜底”的政策，采用政府补贴、银行贷款、土地出让金减免等办法）被全国复制，安徽等地认同“营口模式”（土地全部实行“招、拍、挂”方式公开出让，房地产开发商为承建主体，政府对项目实施宏观调控、政策扶持与监督管理），而“阜新模式”（根据面积进行结算，不但改善了大多数居民的居住环境和居住质量，还带领了许多低收入家庭脱贫致

^① 陈怡：金融支持棚户区改造的探索与实践——以浙江省为例，《中国房地产》2014 年第 12 期（综合版）。

富)是山西等地棚户区改造的样本。长沙市发放货币补贴,改善棚户区居民的居住环境。从2008年起,长沙市政府将过去的“补砖头”模式改为“补人头”模式,对所有棚户区的原住户推出了经济适用房货币补贴的改革尝试。

第四,棚户区改造由实物分配转向货币补贴,提高棚户区改造效率。国发〔2015〕37号文件要求“积极推进棚改货币化安置”。根据住房和城乡建设部和国家开发银行2014年6月出台的《关于进一步加强统筹协调用好棚户区改造贷款资金的通知》要求,回购商品房作棚改的安置房总投资的比例可以达到40%。从2015年各地方政府出台的相关文件来看,棚户区改造货币化安置的比例基本都设置在50%以上,有些地方甚至达到80%。比如:四川成都中心城区棚改居民选择货币化安置比例从2012年的53%提高到2014年的70%以上;湖南湘潭市的棚改货币安置率则高达80%;贵阳市出台《新常态下促进房地产市场平稳健康发展的若干措施(试行)》,明确原则上不再新批棚改安置房用地。

在全方位的支持下,全国各类棚户区改造进展顺利,着实改善了民生和城市形象。根据新时代的发展要求,棚户区改造应更加注重人文环境的有机更新和产城融合。

附录一 经济适用房政策文件和主要内容

附表 2-1 经济适用房政策文件和主要内容

文 件	主要内容	注 明
<p>1991年6月7日国务院发布《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》(国发〔1991〕30号)。</p> <p>进一步完善住房制度改革的有关政策和措施,按照国家、集体和个人共同负担的原则,积极稳妥,因地制宜,方式多样地继续推行住房制度改革。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 合理调整现有公有住房的租金,有计划、有步骤地提高成本租金。 2. 出售公有住房。今后凡按市场价购买的公房,购房后拥有全部产权。职工购买公有住房,在国家规定住房面积以内,实行标准价,购房后拥有部分产权,可以继承和出售;超过国家规定住房标准的部分,按市场价计价。严禁以过低的价格出售公有住房,违者要追究责任。 3. 实行新房新制度,对新竣工的公有住房实行新房新租、先卖后租、优先出售或出租给无房户和住房困难户等办法,凡住房迁出腾空的旧公有住房(不包括互换房),应视同新建公有住房,实行新制度。 4. 住房建设应推行国家、集体、个人三方面共同投资体制,积极组织集资建房和合作建房,大力发展经济实用的商品住房,优先解决无房户和住房困难户的住房问题。 5. 通过多种形式、多种渠道筹集住房资金,建立住房基金,各单位出售公有住房回收的资金作为单位的住房基金,用于住房建设和维修,不得挪作他用。 6. 发展住房金融业务,开展个人购房建房储蓄和贷款业务,实行抵押贷款购房制度,从存贷利率和还款期限等方面鼓励职工个人购房和参加有组织的建房。 7. 加强房地产市场管理。认真查处倒卖房地产、牟取暴利的各种非法活动。各城镇的公有和私有住房的出售须经房地产评估机构根据国家的有关规定进行评估确定。职工拥有部分产权的住房,五年后允许出售,原产权单位有优先购买权,售房收入扣除有关税费后的所得,按国家、集体、个人的产权比例进行分配。 8. 军队的住房制度改革,原则上应与地方同步进行。 	<p>—</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>1994年7月18日国务院发布《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发〔1994〕43号)。</p> <p>城镇住房制度改革的目的：建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化；加快住房建设，改善居住条件，满足城镇居民不断增长的住房需求。</p>	<p>城镇住房制度改革的基本内容是：把住房建设投资由国家、单位统包的体制改变为国家、单位、个人三者合理负担的体制；把各单位建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制；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；建立住房公积金制度；发展住房金融和住房保险，建立政策性和商业性并存的住房信贷体系；建立规范化的房地产交易市场和发展社会化的房屋维修、管理市场，逐步实现住房资金投入产出的良性循环，促进房地产业和相关产业的发展。</p> <p>1. 全面推行住房公积金制度：所有行政和企事业单位及其职工均应按照“个人存储、单位资助、统一管理、专项使用”的原则交纳住房公积金，建立住房公积金制度，单位和个人住房公积金的缴交率掌握在5%。</p> <p>2. 积极推进租金改革：①到2000年住房租金原则上应达到占双职工家庭平均工资的15%。②租金调整后，对离退休职工、政府民政部门确定的社会救济对象和非在职的优抚对象等，根据情况制定减、免、补的具体办法。③住房在规定标准之内的职工家庭，用规定的个人合理负担部分加上全部住房补贴，仍不足以支付房租的，差额可由其所在单位适当给予补助。④租金收入归产权单位所有，纳入单位住房基金，用于住房维修、管理、建设和城镇住房制度改革。</p> <p>3. 稳步出售公有住房：①城镇公有住房均可向城镇职工出售，新建公有住房和腾空的旧房实行先售后租，并优先出售给住房困难户。②向高收入职工家庭出售公有住房实行市场价，向中低收入职工家庭出售公有住房实行成本价。③职工购买现已住用的公有住房可适当给予折扣，1994年折扣率为负担价的5%，今后要逐年减少，2000年前全部取消。④明确产权：以市场价购买的住房产权归个人所有，可以依法进入市场；以成本价购买的住房，产权归个人所有，一般住用5年后可以依法进</p>	<p>本决定自发布之日起实行</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>入市场，补交土地使用权出让金或所含土地收益和按规定交纳有关税费；以标准价购买的住房拥有部分产权，即占有权、使用权、有限的收益权和处分权，可以继承。产权比例按售房当年标准价占成本价的比重确定，职工以标准价购买的住房一般住用5年后方可依法进入市场，售、租房收入在补交土地使用权出让金或所含土地收益和按规定交纳有关税费后，单位和个人按各自的产权比例进行分配。</p> <p>4. 加快经济适用住房的开发建设：①各地人民政府要十分重视经济适用住房的开发建设，加快解决中低收入家庭的住房问题，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，对经济适用住房建设项目要在计划、规划、拆迁、税费等方面予以政策扶持。房地产开发公司每年的建房总量中，经济适用住房要占20%以上。在建房、售房等方面，对离退休职工、教师和住房困难户应予以优先安排，具体办法由各省、自治区、直辖市人民政府制定。②鼓励集资合作建房，继续发展住房合作社，加快城镇危旧住房改造。</p>	—
<p>1998年7月3日国务院发布《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》(国发〔1998〕23号)。</p> <p>指导思想：稳步推进住房商品化、社会化，逐步建立适用社会主义市场经济体制和我国国情的城镇住房新制度；加快住房建设，促使住宅业</p>	<p>1. 停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化：①1998年下半年开始停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，停止住房实物分配后，新建经济适用住房原则上只售不租。②全面推行和不断完善住房公积金制度，到1999年底，职工个人和单位住房公积金的缴交率应不低于5%，有条件的地区可适当提高。③停止住房实物分配后，房价收入比（即本地区一套建筑面积为60平方米的经济适用住房的平均价格与双职工家庭年平均工资之比）在4倍以上，且财政、单位原有住房建设资金可转化为住房补贴的地区，可以对无房和住房面积未达到规定标准的职工实行住房补贴。</p> <p>2. 建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系：①对不同收入家庭实行不同的住房供应政策，最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房；中低收入家庭购买经济适用住房；其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。②调整住房投资结构，重点发展经济适用住房（安居工程），加快解决城镇住房困难居民的住房问题，新建的经济</p>	本通知自发布之日起实行

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>成为新的经济增长点,不断满足城镇居民日益增长的住房需求。</p> <p>深化城镇住房制度改革的目标是:停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化;建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系;发展住房金融,培育和规范住房交易市场。</p>	<p>适用住房销售价格实行政府指导价,按保本微利原则确定。③廉租住房可以从腾退的旧公有住房中调剂解决,也可以由政府或单位出资兴建,廉租住房的租金实行政府定价。④购买经济适用住房和承租廉租住房实行申请、审批制度。</p> <p>3. 继续推进现有公有住房改革,培育和规范住房交易市场:①继续推进租金改革,租金提高后,对家庭确有困难的离退休职工、民政部门确定的社会救济对象和非在职的优抚对象等,各地可根据实际情况制定减、免政策。②从1998年下半年起,出售现有公有住房,原则上实行成本价,并与经济适用住房房价相衔接。要保留足够的公有住房供最低收入家庭廉价租赁。校园内不能分割及封闭管理的住房不能出售,教师公寓等周转用房不得出售。</p> <p>4. 采取扶持政策,加快经济适用住房建设:①经济适用住房建设用地应在建设用地年度计划中统筹安排,并采取行政划拨方式供应。②制定对经济适用住房建设的扶持政策,控制开发建设利润,不再无偿划拨经营性公建设施。③经济适用住房的开发建设应实行招标投标制度。④在符合城市总体规划和坚持节约用地的前提下,可以继续发展集资建房和合作建房,多渠道加快经济适用住房建设。⑤完善住宅小区的竣工验收制度,推行住房质量保证书制度。⑥经济适用住房建设要注重节约能源,节约原材料,应加快住宅产业现代化的步伐。</p> <p>5. 发展住房金融:①扩大个人住房贷款的发放范围,所有商业银行在所有城镇均可发放个人住房贷款。取消对个人住房贷款的规模限制,适当放宽个人住房贷款的贷款期限。②对经济适用住房开发建设贷款,实行指导性计划管理,商业银行应优先发放经济适用住房开发建设贷款。③完善住房产权抵押登记制度,发展住房贷款保险,防范贷款风险,保证贷款安全。④调整住房公积金贷款方向,主要用于职工个人购买、建造、大修理自住住房贷款。⑤发展住房公积金贷款与商业银行贷款相结合的组合住房贷款业务。住房资金管理机构和商业银行要简化手续,提高服务效率。</p>	

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>6. 加强住房物业管理：加快改革现行的住房维修、管理体制，建立业主自治与物业管理企业专业管理相结合的社会化、专业化、市场化的物业管理体制；加强住房售后的维修管理，建立住房共用部分、设备和小区公共设施专项维修资金，并健全业主对专项维修资金管理使用的监督制度。</p>	—
<p>2004年5月13日建设部、国家发展和改革委员会、国土资源部和人民银行联合颁布《经济适用住房管理办法》(建住房〔2004〕77号)。</p> <p>为规范经济适用住房建设、交易和管理行为，保护当事人合法权益，制定本办法。</p>	<p>1. 经济适用住房，是指政府提供政策优惠，限定建设标准、供应对象和销售价格，具有保障性质的政策性商品住房。</p> <p>2. 购买经济适用住房实行申请、审批和公示制度。</p> <p>3. 经济适用住房建设用地应当纳入当地年度土地供应计划。</p> <p>4. 对中央和国家机关、直属企事业单位及军队的经济适用住房建设，实行属地化管理。其利用自用土地建设经济适用住房，经所属主管部门批准后，纳入当地经济适用住房建设投资计划，统一管理。</p> <p>5. 优惠政策：①经济适用住房建设用地实行政划拨方式供应，严禁以经济适用住房名义取得划拨土地后，改变土地用途，变相搞商品房开发。②经济适用住房建设和经营中的行政事业性收费，减半征收，项目小区外基础设施建设费用，由政府负担。③购买经济适用住房的个人向商业银行申请贷款，经济适用住房建设单位可以在在建项目作抵押向商业银行申请住房开发贷款。④用于个人购房贷款的住房公积金，可优先向购买经济适用住房的个人发放。</p> <p>6. 开发建设：①经济适用住房开发建设实行项目法人招标。②经济适用住房要严格控制在中套型，中套住房面积控制在80平方米左右，小套住房面积控制在60平方米左右。③优选规划设计方案，积极推广应用先进、成熟、适用的新技术、新工艺、新材料、新设备，提高建设水平。④经济适用住房建设单位对其开发建设经济适用住房工程质量负最终责任。</p> <p>7. 价格的确定和公示：①以保本微利为原则，其销售基准价格和浮动幅度应当按照《经济适用房</p>	已废止

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>价格管理办法》(计价格〔2002〕2503号)的规定确定,价格(利润不高于3%)确定后应当向社会公示。②应当实行明码标价,销售价格不得超过公示的基准价格和浮动幅度,不得在标价之外收取任何未予标明的费用。③经济适用住房实行收费卡制度,各有关部门收取费用时,必须填写价格主管部门核发的交费登记卡,任何单位不得以押金、保证金等名义变相向经济适用住房建设单位收取费用。</p> <p>8. 交易和售后管理:①有当地城镇户口(含符合当地安置条件的军队人员)或市、县人民政府确定的供应对象;无房或现住房面积低于市、县人民政府规定标准的住房困难家庭;家庭收入符合市、县人民政府划定的收入线标准,满足这些条件的家庭可以申请购买或承租一套经济适用住房。②市、县人民政府规定享受购买或承租经济适用住房的条件及面积标准,并向社会公布。③符合条件的家庭可以持核准文件选购一套与核准面积相对应的经济适用住房,购买面积原则上不得超过核准面积。购买面积在核准面积以内的,按核准的价格购买;购买面积超过核准面积的部分,不得享受政府优惠,由购房人补交差价。超面积部分差价款的处理办法,由市、县人民政府制定并公布。④居民个人购买经济适用住房后,应当按照规定办理权属登记。⑤经济适用住房在取得房屋所有权证和土地使用证一定年限后,方可按市场价上市出售,出售时应当按照届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例向政府交纳收益,个人购买的经济适用住房在未向政府补缴收益前不得用于出租经营。⑥国家鼓励房地产开发企业建设用于出租的经济适用住房,以政府核定的价格向符合条件的家庭出租。⑦经济适用住房购买人以市场价出售经济适用住房后,不得再购买经济适用住房,如需换购时必须以届时经济适用住房价格出售给取得经济适用住房资格的家庭后,方可再次申请。</p> <p>9. 集资建房和合作建房:①集资、合作建房是经济适用住房的组成部分,其建设标准、优惠政策、上市条件、供应对象的审核等均按照经济适用住房的有关规定,严格执行,集资、合作建房应当</p>	

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>纳入当地经济适用住房建设计划和用地计划管理。</p> <p>②住房困难户较多的工矿区和困难企业，经市、县人民政府批准，可以在符合土地利用总体规划、城市规划和单位发展计划的前提下，利用单位自用土地进行集资、合作建房。参加集资、合作建房的对象，必须限定在本单位无房产和符合市、县人民政府规定的住房困难家庭。</p> <p>③向职工或社员收取的集资、合作建房款项实行专款管理、专项使用，并接受当地财政和经济适用住房主管部门的监督。</p> <p>④凡已经享受房改政策购房、购买了经济适用住房或参加了集资、合作建房的人员，不得再次参加集资、合作建房。严禁任何单位借集资、合作建房名义，变相搞实物分配或商品房开发。</p> <p>⑤集资、合作建房单位只允许收取规定的管理费用，不得有利润。</p> <p>⑥市、县人民政府可以根据当地经济发展水平、住房状况、居民收入、房价等情况，确定是否发展集资、合作建房以及建设规模。</p>	—
<p>2007年8月7日国务院发布《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》。</p> <p>意见总体要求：以城市低收入家庭为对象，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，力争到“十一五”期末，使低收入家庭住房条件得到明显改善，进城务工人员等其他城市</p>	<p>改进和规范经济适用住房制度：①规范经济适用住房供应对象，经济适用住房供应对象为城市低收入住房困难家庭，并与廉租住房保障对象衔接。</p> <p>②合理确定经济适用住房标准，建筑面积控制在60平方米左右。各地要根据实际情况，每年安排建设一定规模的经济适用住房。房价较高、住房结构性矛盾突出的城市，要增加经济适用住房供应。</p> <p>③严格经济适用住房上市交易管理。经济适用住房属于政策性住房，购房人拥有有限产权。购买经济适用住房不满5年不得直接上市交易，满5年转让经济适用住房时向政府交纳土地收益等价款。</p> <p>④加强单位集资、合作建房管理。单位集资、合作建房只能由距离城区较远的独立工矿企业和住房困难户较多的企业，在符合城市规划的前提下，经城市人民政府批准，并利用自用土地组织实施。单位集资合作建房纳入当地经济适用住房供应计划，其建设标准、供应对象、产权关系等均按照经济适用住房的有关规定执行。在优先满足本单位住房困难职工购买基础上房源仍有多余的，由城市人民政府统一向符合经济适用住房购买条件的家庭出售，或以成本价收购后用作廉租住房。各级国家机关一律不得</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
住房困难群体的居住条件得到逐步改善。	搞单位集资合作建房；任何单位不得新征用或新购买土地搞集资合作建房；单位集资合作建房不得向非经济适用住房供应对象出售。	—
<p>2007年12月1日建设部、国家发展和改革委员会、监察部、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局等七部门联合发布《经济适用住房管理办法》。</p> <p>为改进和规范经济适用住房制度，保护当事人合法权益，制定本办法。</p>	<p>1. 经济适用住房制度是解决城市低收入家庭住房困难政策体系的组成部分，经济适用住房供应对象要与廉租住房保障对象相衔接。</p> <p>2. 住房政策：①经济适用住房建设用地以划拨方式供应，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，项目外基础设施建设费用由政府负担。②经济适用住房建设单位可以在在建项目作抵押向商业银行申请住房开发贷款，购房的个人向商业银行申请贷款，购买经济适用住房可提取个人住房公积金和优先办理住房公积金贷款。③严禁以经济适用住房名义取得划拨土地后，以补交土地出让金等方式，变相进行商品房开发。</p> <p>3. 建设管理：①经济适用住房要统筹规划、合理布局、配套建设。②在商品住房小区中配套建设经济适用住房的，应当在项目出让条件中明确配套总面积、套数、回购等事项。③经济适用住房单套的建筑面积控制在60平方米左右。④经济适用住房建设可以采取项目法人招标的方式，也可以由市、县人民政府确定的经济适用住房管理实施机构直接组织建设，应注重发挥国有大型骨干建筑企业的积极作用。⑤采取竞标方式优选规划设计方案，积极推广应用先进、成熟、适用、安全的新技术、新工艺、新材料、新设备。⑥建设单位对其建设的经济适用住房工程质量负最终责任。⑦经济适用住房的施工和监理应当采取招标方式。⑧经济适用住房项目可采取招标方式选择物业服务企业实施前期物业服务，也可以在社区居委会等机构的指导下，由居民自我管理。</p> <p>4. 价格管理：①确定经济适用住房的价格应当以保本微利为原则，房地产开发企业实施的经济适用住房项目利润率按不高于3%核定，市、县人民政府直接组织建设的经济适用住房只能按成本价销售，不得有利润。②应当实行明码标价，销售价格不得高于基准价格及上浮幅度，不得在标价之外收取任何未予标明的费用。③经济适用住房实行收</p>	<p>《经济适用住房管理办法》（建住房〔2004〕77号）同时废止</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>费卡制度，任何单位不得以押金、保证金等名义，变相向经济适用住房建设单位收取费用。④价格主管部门要加强成本监审，全面掌握经济适用住房成本及利润变动情况，确保经济适用住房做到质价相符。</p> <p>5. 住房管理：①经济适用住房管理应建立严格的准入和退出机制，经济适用住房由市、县人民政府按限定的价格统一组织向符合购房条件的低收入家庭出售，供应实行申请、审核、公示和轮候制度。②经济适用住房购房人拥有有限产权，购买经济适用住房不满5年不得直接上市交易，满5年后转让时应按照届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例向政府交纳土地收益等相关价款，购房人也可以按照政府所定的标准向政府交纳土地收益等相关价款后，取得完全产权。③已经购买经济适用住房的家庭又购买其他住房的，原经济适用住房由政府按规定及合同约定回购。④已参加福利分房的家庭在退回所分房屋前不得购买经济适用住房，已购买经济适用住房的家庭不得再购买经济适用住房。⑤个人购买的经济适用住房在取得完全产权以前不得用于出租经营。</p> <p>6. 单位房：①距离城区较远的独立工矿企业和住房困难户较多的企业可以利用单位自用土地进行集资合作建房，参加单位集资合作建房的对象必须限定在本单位符合市、县人民政府规定的低收入住房困难家庭。②单位集资合作建房应当纳入当地经济适用住房建设计划和用地计划管理，相关管理按照经济适用住房的有关规定严格执行。③任何单位不得利用新征用或新购买土地组织集资合作建房，各级国家机关一律不得搞单位集资合作建房，单位集资合作建房不得向不符合经济适用住房供应条件的家庭出售。④向职工收取的单位集资合作建房款项实行专款管理、专项使用，并接受当地财政和经济适用住房主管部门的监督。⑤已参加福利分房、购买经济适用住房或参加单位集资合作建房的人员，不得再次参加单位集资合作建房，严禁任何单位借集资合作建房名义，变相实施住房实物分配或商品房开发。⑥单位集资合作建房原则上不收取管理费用，不得有利润。</p> <p>7. 监督管理。</p>	—

附录二 限价房政策文件和主要内容

附表 2-2 限价房政策文件和主要内容

文 件	主要内容	注 明
<p>2006年5月24日,发布《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》(国办发〔2006〕37号)。</p> <p>房地产业是我国新的发展阶段的一个重要支柱产业。引导和促进房地产业持续稳定健康发展,有利于保持国民经济的平稳较快增长,有利于满足广大群众的基本住房消费需求,有利于实现全面建设小康社会的目标。当前,要针对房地产业发展中存在的问题,进一步加强市场引导和调控。要按照科学发展观的要求,坚持落实和完善政策,调整住房结构,引</p>	<p>1. 切实调整住房供应结构:①制定和实施住房建设规划,要重点发展满足当地居民自住需求的中低价位、中小套型普通商品住房。②自2006年6月1日起凡新审批、新开工的商品住房建设套型建筑面积90平方米以下住房(含经济适用住房)面积所占比重必须达到开发建设总面积的70%。</p> <p>2. 进一步发挥税收、信贷、土地政策的调节作用:①调整住房转让环节营业税,为进一步抑制投机和投资性购房需求。②对项目资本金比例达不到35%等贷款条件的房地产企业,商业银行不得发放贷款,对空置3年以上的商品房,商业银行不得接受其作为贷款的抵押物。③从2006年6月1日起,个人住房按揭贷款首付款比例不得低于30%,对购买自住房且套型建筑面积90平方米以下的仍执行首付款比例20%的规定。④保证中低价位、中小套型普通商品住房土地供应,要优先保证中低价位、中小套型普通商品住房(含经济适用住房)和廉租住房的土地供应,其年度供应量不得低于居住用地供应总量的70%。加大对闲置土地的处置力度。⑤土地的供应应在限套型、限房价的基础上,采取竞地价、竞房价的办法,以招标方式确定开发建设单位,继续停止别墅类房地产开发项目土地供应,严格限制低密度、大套型住房土地供应。</p> <p>3. 合理控制城市房屋拆迁规模和进度,减缓被动性住房需求的过快增长,严禁大拆大建,在没有落实拆迁安置房源和补偿政策不到位的情况下,不得实施拆迁。</p> <p>4. 进一步整顿和规范房地产市场秩序:对不符合条件擅自预售商品房的,捂盘惜售、囤积房源、恶意炒作、哄抬房价的房地产企业要加大整治查处力度,责令停止并依法予以处罚。</p>	<p>—</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>导合理消费；坚持深化改革，标本兼治，加强法治，规范秩序；坚持突出重点，分类指导，区别对待。</p>	<p>5. 有步骤地解决低收入家庭的住房困难： ①加快城镇廉租住房制度建设，尚未建立廉租住房制度的城市，必须在 2006 年底前建立，城市人民政府要将土地出让净收益的一定比例用于廉租住房建设，各级财政也要加大支持力度。②规范发展经济适用住房，真正解决低收入家庭的住房需要，制止部分单位利用职权以集资合作建房名义，变相进行住房实物福利分配的违规行为。③积极发展住房二级市场和房屋租赁市场。</p> <p>6. 完善房地产统计和信息披露制度。</p>	—
<p>2013 年 10 月 22 日，北京市住房和城乡建设委员会、北京市发展和改革委员会、北京市财政局、北京市国土资源局、北京市规划委员会发布《关于加快中低价位自住型改善型商品住房建设的意见》（京建发〔2013〕510 号）。</p>	<p>1. 加快自住型商品住房建设，下大力气做实中端，满足居民自住性、改善性住房需求。</p> <p>2. 加强计划管理，确保土地供应：①一定规模的自住型商品住房用地在下一年度的土地供应计划中应明确并向社会公布，由房地产开发企业通过“限房价、竞地价”等出让方式公开竞得，可以采取集中建设或者配建等多种形式。②鼓励企事业单位和相关机构将自有用地用于自住型商品住房的开发建设，或者将尚未进入销售环节的房地产开发项目转化为自住型商品住房建设项目。③2013 年底前全市要完成不低于 2 万套自住型商品住房供地，今后加大供地规模。</p> <p>3. 合理确定套型面积和价格标准：住房套型建筑面积、销售均价等作为土地出让的依据，并在土地成交后将其纳入出让合同；套型建筑面积以 90 平方米以下为主，最大套型建筑面积不得超过 140 平方米；销售均价，原则上按照比同地段、同品质的商品住房价格低 30% 左右的水平确定。</p> <p>4. 明确销售对象：按照限购政策规定在本市具有购房资格的家庭，可以购买自住型商品住房。本市户籍无房家庭（含夫妻双方及未成年子女，其中单身人士须年满 25 周岁），经济适用住房、限价商品住房轮候家庭等符合条件的家庭只能购买一套自住型商品住房。</p> <p>5. 加强销售和登记管理：①房地产开发企业在申请办理自住型商品住房预售许可或者现房销售备案手续前应在市住房城乡建设委网站和销售现场公示房屋套数、户型、价格等信息（公示期不少于 15 天），购房家庭应当在公示期内向房地产开发</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>企业提出购房申请。②在取得商品房预售许可证或办理现房销售备案后,由房地产开发企业组织向符合购房资格的申请人销售,选房顺序由房地产开发企业组织公开摇号确定。③房屋权属登记时应登记为“自住型商品住房”。</p> <p>6. 加强转让管理:取得房屋所有权证后原则上5年内不得转让;5年以后转让的,如有增值,增值(届时商品住房价格和购买时价格差价)的30%交纳土地收益等价款;转让后,不得再次购买自住型商品住房。</p> <p>7. 有违法违规购房行为的家庭5年内不得在本市购买住房,构成犯罪的依法追究刑事责任。</p>	—

附录三 共有产权房政策文件和主要内容

附表 2-3 共有产权房政策文件和主要内容

文 件	主要内容	注 明
<p>2010年11月1日,淮安市人民政府发布《关于印发淮安市共有产权经济适用住房管理办法(试行)的通知》(淮政发〔2010〕208号)。</p> <p>为保障城市中低收入住房困难家庭的基本需求,改进和规范经济适用住房建设、供应、交易和管理行为,根据《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的</p>	<p>1. 共有产权房,由政府提供政策优惠,限定套型面积,按照合理标准建设,通过政府产权分摊购房人出资负担,面向城市中低收入住房困难家庭提供住房保障,变经济适用住房与普通商品住房双轨制为普通商品住房单一制。</p> <p>2. 共有产权房的政府产权部分主要以显化土地出让金构成,并逐步过渡到货币补助与土地出让金显化相结合,条件成熟时可直接以货币形式补贴购买一定价格及标准范围内的商品住房形成共有产权房。</p> <p>3. 产权比例确定与价格管理:①个人出资额应与购买经济适用住房出资额相当(称为基本比例),目前政府与个人共有产权房产权基本比例执行7:3。②对不同收入层次的中低收入住房困难家庭通过调整产权比例配售共有产权房,实现多层次保障,避免出现新的“夹心层”。③对城市拆迁中符合配售共有产权房且拆迁补偿金额低于市物价局规定的拆迁最低补偿标准的,个人最低出资份额为50%。</p> <p>4. 准入管理:①共有产权房供应实行申请、</p>	<p>自2011年1月1日起施行</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>若干意见》(国发〔2007〕24号)和《江苏省经济适用住房管理办法》(省政府令第51号),结合本市实际,制定本办法。本办法所称共有产权经济适用住房(以下简称“共有产权房”),是指以出让方式取得经济适用住房用地,总价格参照普通商品住房执行政府指导价(一般低于同期、同区段普通商品住房销售价格的5%~10%),购房人实际出资额与房价总额的差价显化为政府出资,购房人和政府各自的出资比例构成共有产权,具有保障性质的政策性住房。</p>	<p>审核、公示和轮候制度。②满足具有市区2年以上城市户口、家庭收入符合政府划定的中低收入家庭认定标准,无房或现住房面积低于政府规定的住房困难标准,家庭成员之间具有法定的赡养、抚养、扶养关系且共同生活等条件的市区中低收入住房困难家庭才能申请购买共有产权房。③申请购买共有产权房的家庭取得的申购资格,有效期为2年。④符合条件的家庭到市住房保障中心购买一套与核准面积相对应的共有产权房(共有产权房保障面积标准为建筑面积每人20平方米)。⑤在居住期间,仍符合购买共有产权房条件的家庭,免交国有产权面积部分的房屋租金。</p> <p>5. 退出管理:①可以分期购买国有产权部分住房,形成完全产权,在5年(以签订购房合同日期为准)内购买时按原价格购买,在5~8年以内购买时按原价格加第6年起的银行同期贷款利息(市场价低于原价或此价时取低价)购买,8年以后购买时按届时市场评估价格(不含房屋装饰装修费用)购买。②购买共有产权房满5年(以房屋权属登记日期为准)的可以上市交易,由出让人按市场评估价向共有产权人交纳政府产权部分的房屋价款,并纳入市保障性住房专项资金账户进行管理。③未满5年的不得直接上市交易,购房人因特殊原因确需转让共有产权房的,经购房人户口所在街道办事处和区住房保障部门出具证明、市住房保障主管部门批准后方可上市。④购买共有产权房的家庭收入高于规定标准时,购房家庭应向共有产权人交纳国有产权面积部分的房屋市场租金。⑤共有产权房在取得完全产权以前,不得用于出租经营。</p> <p>6. 优惠和支持政策:①共有产权房建设用地,确保优先供应,按国家和省有关经济适用住房规定办理征转用报批手续,并按限房价、定地价的方式进行挂牌出让。②建设和销售共有产权房有关税收等优惠政策,比如项目开发贷款、个人住房公积金贷款等,按照国家和省有关经济适用住房的规定执行。③在商品住房小区中配套建设并向政府无偿提供或由政府回购的共有产权房发生的税收,由开发建设单位承担。④共有产权房项目用地土地出让金上交国库后,全额纳入市保障性住房专项资金账户</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>进行管理,用于支付购买共有产权房政府产权部分、共有产权房土地项目的整理、回购储备共有产权房。</p> <p>7. 建设管理:①共有产权房年度建设总量一般不低于商品住房建设总量的10%,单套的建筑面积控制在60~90平方米。②共有产权房尽可能安排在近期重点发展区域、产业集中区域,土地成本低的地段须优先安排集中建设或配套建设共有产权房,危旧房集中的地段要优先安排改造,配套建设适当数量的共有产权房。③商品住房项目用地出让前,由市国土资源部门会同市规划、住房保障部门共同研究确定项目中配套建设共有产权房方案。④共有产权房的规划设计和建设可以共享项目周边城市绿化指标,项目外的基础设施由政府优先配套建设。</p> <p>8. 单位集资合作建房:基本按照国家和省有关经济适用住房的规定的方案执行。</p>	—
<p>2014年9月15日,淮安市人民政府公布《淮安市全国共有产权住房试点工作实施方案》(淮政发〔2014〕132号)。</p> <p>为进一步探索创新共有产权模式,健全完善淮安住房保障制度,根据国家住房和城乡建设部发布的《关于开展共有产权住房试点工作的通知》(建保〔2014〕43号)的要求,特制订本试点工作方案。</p>	<p>1. 拓展保障模式:①实物分配,继续实行由政府通过集中建设、分散配建、市场收购等方式筹集房源,向符合共有产权住房供应条件的对象定向销售部分产权,在个人出资不低于60%的条件下,由个人自行选择出资份额。棚改和被拆迁家庭出资份额不低于50%。②政府货币补贴助购普通商品住房,可在个人出资不低于60%、政府出资不高于40%的条件下,由个人自行选择出资份额。③政府企业出资助购普通商品住房,主要有两种形式。一是个人、企业、政府三方共有(可按个人出资不低于70%,企业、政府出资分别不高于20%、10%,形成共有产权住房)。二是个人与企业两方共有,可在个人出资不低于70%的条件下由个人自行选择出资份额,与企业形成共有产权住房。④政府提供公共租赁住房先租后售,承租政府所有的成套公共租赁住房的保障对象,原则上住满2年后,可以家庭为单位,按照出资不低于60%申请购买承租的公共租赁住房。</p> <p>2. 扩大保障对象:在坚持向市区中等偏下收入和棚改住房困难家庭提供共有产权住房的基础上,将新就业人员(大中专院校毕业不超过8年,具有市区城市居民户口的已婚无房从业人员)和进城务工人员(本市范围内到市区务工并在市区连</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>通过本次试点，明确共有产权住房在住房保障体系中的功能定位，完善供应对象、建设模式、产权划分、运行管理、上市收益分配等方面的政策措施，进一步拓宽房源筹集渠道，增加有效供应，实现各类住房供需平衡，着力解决新就业人员、进城务工人员 and 城市中等偏下收入家庭住房困难问题。力争通过一年左右试点，实现不同收入群体全覆盖的“住有所居”目标，在完善具有淮安特色的住房保障体系方面取得新成效。</p>	<p>续缴纳城镇职工基本养老保险 2 年以上、家庭人均年收入不高于上年度城镇人均可支配收入、在市区和户口所在县的县城无房的已婚人员) 纳入共有产权住房保障范围。</p> <p>3. 加强规划建设：① 严格执行规范标准。② 政府筹集和助购的共有产权住房户型，应以 70 平方米（建筑面积）左右的套型为主，保障面积标准控制在人均建筑面积 24 平方米以内。③ 建立市场化运作机制，在土地使用权挂牌上市时采取限价、竞地价的方式公开出让，其土地出让金全部由财政拨付住房保障部门，土地出让净收益作为政府产权的出资来源，进一步壮大保障性住房建设公司的实力，充分发挥其保障性住房建设的主体作用。④ 加大房源筹集供应力度，2014 年市区供应实物配售共有产权住房 410 套，另外供应货币补贴助购 590 套，今后每年基本均衡供应共有产权住房 1000 套左右。</p> <p>4. 强化运行管理：对取得助购资格的申请家庭可在 1 年内办理货币补贴手续，对符合条件的实物配售家庭可在 2 年内持共有产权住房供应证到市住房保障部门服务点选房、购房。</p> <p>5. 增购管理：① 政府鼓励个人购买企业和政府产权，自房屋交付之日起 5 年内购买的，按原配售价格结算，5 年后购买的，按届时市场评估价格（不含房屋装饰装修费用）购买。② 共有产权时间超过 5 年的，对政府和企业的共有产权部分，向个人收取 90% 的市场评估租金。③ 企业参与共有产权时间在 5 年内的，政府对企业的共有产权部分给予一定补贴，补贴标准不超过市场评估租金的 90%。</p> <p>6. 权益管理：① 个人出售共有产权住房时，应将其他共有权人的产权一同出售，其他共有权人有优先购买权，出售所得由共有产权人按产权份额分成。② 抵押共有产权住房的，抵押部分只限于个人拥有的产权部分。③ 在共有产权期间，购房人死亡的，其产权份额可以依法继承。④ 在共有产权期间，个人因重大疾病和伤残等急需退出共有产权住房的，或无力偿还个人产权部分贷款的，政府可以按原配售价格回购个人产权的同时提供公共租赁住房，或者调减个人产权份额，调减的产权份额由政府按原配售价格回购。</p>	<p>—</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>2014 年 12 月 30 日, 住房和城乡建设部等六部委印发《关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》(建保〔2014〕174 号)。</p>	<p>政策性商品住房是由政府引导并给予政策支持, 通过市场开发建设, 面向符合规定条件的住房困难群体供应的住房, 具有一定保障性质, 实行共有产权, 即由承购人与政府按份额共有所有权。</p> <p>按照住房和城乡建设部等六部委的统一部署, 北京市、上海市、广东省深圳市、四川省成都市、江苏省淮安市、湖北省黄石市 6 个试点城市, 正在积极推进发展共有产权性质政策性商品住房的试点工作。</p> <p>1. 总体要求和基本原则: 充分发挥政策和市场机制的推动作用, 积极发展政策性商品住房, 满足基本住房需要, 实现住有所居。</p> <p>2. 明确政策性商品住房基本要求: ①供应对象主要为住房困难的城镇中等偏下收入家庭, 以及符合规定条件的进城落户农民和其他群体供应。②合理安排建设规模, 可采取新建、利用存量商品住房等多种方式增加房源供应。③配售价格以低于同地段普通商品住房的价格为原则。④明晰产权, 承购人持有的产权份额一般不低于 60%。⑤承购人可以增购产权直至取得完全产权, 购买不满 5 年的不得上市交易, 上市交易时政府享有优先购买权(按同时期、同地段普通商品住房的价格增购或回购), 交易所得价款按产权份额分割。⑥承购人取得其他住房, 不再符合供应条件的, 应当通过增购取得完全产权实现退出, 或由政府回购其所有的产权份额。</p> <p>3. 明确政策措施: 加强规划计划管理, 确保用地供应, 在土地出让时, 将住房销售价位、套型面积等控制性要求写入国有建设用地使用权出让合同。完善金融支持政策, 推进金融产品和服务创新, 支持承担政策性商品住房建设项目的企业在资本市场通过发行股票、债券等金融工具融资。</p> <p>4. 提高规划建设和工程质量水平: 优化规划布局(优先在普通商品住房项目中配建), 注重户型设计(单套建筑面积基本控制在 90 平方米以内), 落实质量责任, 全面推行质量责任终身制。</p> <p>5. 建立健全分配和运营监管机制: 规范准入审核, 健全轮候规则, 加强使用管理, 不得擅自出租转借、长期闲置、改变用途。</p> <p>试点城市应对除公共租赁住房外的其他具有保障性质的住房, 逐步纳入政策性商品住房管理。</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>2017年9月14日，住房和城乡建设部印发《住房和城乡建设部关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》(建保〔2017〕210号)。</p>	<p>认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，以满足新市民住房需求为主要出发点，以建立购租并举的住房制度为主要方向，以市场为主满足多层次需求，以政府为主提供基本保障，通过推进住房供给侧结构性改革，加快解决住房困难家庭的基本住房问题。</p> <p>支持北京市、上海市开展共有产权住房试点工作。</p> <p>1. 供应对象：面向符合规定条件的住房困难群体供应，优先供应无房家庭，具体供应对象范围由两市人民政府确定。</p> <p>2. 建立完善的共有产权住房管理机制，包括配售定价、产权划分、使用管理、产权转让等规则，确保共有产权住房是用来住的，不是用来炒的。</p> <p>3. 运营管理主体：要明确由国有机构代表政府持有共有产权住房政府份额，并承担与承购人签订配售合同、日常使用管理、回购及再上市交易等事项。</p> <p>4. 政策支持：要确保共有产权住房用地供应，并落实好现有的财政、金融、税费等优惠政策。</p> <p>5. 规划建设：应以中小套型为主，要优化规划布局、设施配套和户型设计，抓好工程质量。</p> <p>6. 组织实施：要高度重视开展共有产权住房试点工作，要以制度创新为核心，在建设模式、产权划分、使用管理、产权转让等方面进行大胆探索，力争形成可复制、可推广的试点经验。</p>	—
<p>2017年9月20日，北京市住房和城乡建设委员会、北京市发展和改革委员会、北京市财政局、北京市规划局</p>	<p>1. 市住房城乡建设委负责建立本市共有产权住房工作协调推进机制，区人民政府负责组织本行政区域内共有产权住房的土地供应、建设、配售、使用、退出以及监督管理等工作，市、区住房城乡建设委(房管局)应确定保障性住房专业运营管理机构，代表政府持有共有产权住房政府份额，并按照规定和合同约定负责具体管理服务(以下简称“代持机构”)。</p> <p>2. 规划建设：合理安排共有产权住房建设用地，用于满足本区符合条件的居民家庭及重点人才</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>和国土资源管理委员会联合印发《北京市共有产权住房管理暂行办法》(京建法〔2017〕16号)。</p> <p>本办法所称的共有产权住房,是指政府提供政策支持,由建设单位开发建设,销售价格低于同地段、同品质商品住房价格水平,并限定使用和处分权利,实行政府与购房人按份额共有产权的政策性商品住房。</p>	<p>居住需求。其中,满足在本区工作的非本市户籍家庭住房需求的房源应不少于30%。从城市发展新区统筹调配房源使用,促进中心城区人口疏解;共有产权住房建设用地可采取“限房价、竞地价”“综合招标”等多种出让方式,遵循竞争、择优、公平的原则优选建设单位,并实行建设标准和工程质量承诺制;户型以中小套型为主。</p> <p>3. 审核:符合本市住房限购条件且家庭成员在本市均无住房(单身家庭的申请人满30周岁),一个家庭只能购买一套共有产权住房;不得申请购买共有产权住房情形为已签订住房购买合同或征收(拆迁)安置房补偿协议的、在本市有住房转出记录的、有住房家庭夫妻离异年限不满3年的、有违法建设行为且申请时未将违法建筑物和构筑物或设施等拆除的;承租公共租赁住房、公有住房(含直管和自管公房等)后又购买共有产权住房的,应在购房合同网签前书面承诺腾退所租住房屋。</p> <p>4. 配售:房源优先配售给项目所在区户籍和在项目所在区工作的本市其他区户籍无房家庭,以及符合本市住房限购条件、在项目所在区稳定工作的非本市户籍无房家庭;共有产权住房实行网上申购;区住房城乡建设委(房管局)指导监督开发建设单位开展摇号配售工作;申请家庭取得的申请编码可申请其他项目;申请家庭放弃选定住房或选定住房后未签订购房合同,累计两次及以上的,3年内不得再次申购共有产权住房。</p> <p>5. 剩余房源:开发建设单位公开选房后房源有剩余的,在区住房城乡建设委(房管局)官方网站发布公告并组织递补选房;递补选房后满6个月,房源仍有剩余的,由市住房城乡建设委统筹调配给其他区进行配售。</p> <p>6. 销售均价:应低于同地段、同品质普通商品住房的价格,价格浮动范围为±5%。</p> <p>7. 产权份额:购房人产权份额,参照项目销售均价占同地段、同品质普通商品住房价格的比例确定;政府产权份额,原则上由项目所在地区级代持机构持有,也可由市级代持机构持有。房屋产权性质为“共有产权住房”,夫妻双方作为购房家庭。</p>	

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>产权份额的共同共有人，未成年子女为同住人。</p> <p>8. 金融支持：购房人可以按照政策性住房有关贷款规定申请住房公积金、商业银行等购房贷款；购房人和代持机构可依法将拥有的房屋产权份额用于抵押，其中，代持机构抵押融资只能专项用于本市保障性住房和棚户区改造建设和运营管理。</p> <p>9. 出租经营：出租收益按照购房合同中约定的比例分成；购房人应在市级代持机构建立的网络服务平台发布房屋租赁信息，优先面向保障性住房备案家庭或符合共有产权住房购房条件的家庭出租。</p> <p>10. 交易：取得不动产权证未满5年的不允许转让，因特殊原因确需转让的提交申请并由代持机构回购（回购价格按购买价格并考虑折旧和物价水平等因素确定），回购的房屋继续作为共有产权住房使用；取得不动产权证满5年的，可按市场价格转让所购房屋产权份额，但转让对象应为其他符合共有产权住房购买条件的家庭，代持机构具有优先购买权。</p> <p>11. 退出：购房人通过购买、继承、受赠等方式取得其他住房的，其共有产权住房产权份额由代持机构回购。</p> <p>12. 使用管理：购房人应全额缴纳住宅专项维修资金和物业服务费；购房人和代持机构，不得将拥有的产权份额分割转让给他人；不得违反本办法规定，擅自转让、出租、出借共有产权住房。</p> <p>13. 监督管理：房地产经纪机构及其经纪人员不得违规代理共有产权住房转让、出租等业务；市住房城乡建设委应当建立全市统一的共有产权住房管理信息系统；购房人、同住人违反购房合同约定且拒不按代持机构要求改正的，可以责令其腾退住房，禁止其10年内再次申请本市各类保障性住房和政策性住房。</p> <p>14. 在重点功能区、产业园区范围内及周边建设筹集共有产权住房，用于满足区域范围内人才居住需求。</p> <p>15. 本办法施行前已销售的自住型商品住房项目出租、出售管理，按照原规定执行。</p> <p>16. 本办法施行后，未销售的自住型商品住房、限价商品房、经济适用住房，以及政府收购的各类政策性住房再次销售的，均按本办法执行。</p>	—

附录四 棚户区改造政策文件和主要内容

附表 2-4 棚户区改造政策文件和主要内容

文 件	主要内容	注 明
<p>2012 年 12 月,住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、财政部、农业部、国家林业局、国务院侨务办公室、中华全国总工会七部门联合下发《关于加快推进棚户区(危旧房)改造的通知》。</p> <p>各地要深入贯彻落实科学发展观,适应工业化、城镇化发展的需要,以改善群众住房条件为出发点和落脚点,把棚户区(危旧房)改造作为城镇保障性安居工程的重要内容,加快推进集中成片棚户区(危旧房)改造,积极推进非成片棚户区(危旧房)改造,逐步开展基础设施简陋、建筑密度大的城镇旧住宅区综合整</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 要求:把棚户区(危旧房)改造作为城镇保障性安居工程的重要内容,力争到“十二五”期末全国成片棚户区(危旧房)改造基本完成。 2. 城市棚户区(危旧房)改造:采取拆除新建、改建(扩建、翻建)、综合整治等多种方式,注重旧住宅区有机更新和历史文化街区保护。在改造中可配套建设一定数量的廉租住房、公共租赁住房等保障性住房。 3. 城中村改造:优先安排改造在城市建成区内实施街道办事处居委会城镇管理的城中村,稳步改造城市规划区范围内的、已被建成区包围或半包围的自然村,有序改造城市规划区范围内的其他自然村。 4. 工矿棚户区改造:位于城市规划区内的,要统一纳入城市棚户区改造范围;位于城市规划区外的,要统一纳入国有工矿棚户区改造范围;铁路、钢铁、有色、黄金等行业棚户区,要按照属地原则纳入各地棚户区改造规划计划组织实施。已纳入中央下放地方煤矿棚户区改造范围的煤矿棚户区,2013 年底前要基本建成,其他煤矿棚户区统一纳入国有工矿棚户区改造范围。 5. 国有林区棚户区和国有林场危旧房改造:任务较少的省(区、市)争取在 2013 年底前完成改造,其他省(区、市)力争在 2015 年底前基本完成。 6. 国有垦区危房改造:力争在 2015 年底前全 	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>治工作，稳步实施城中村改造，着力推进资源型城市及独立工矿区棚户区改造。</p>	<p>面完成，有条件的地区争取在 2014 年底基本完成。华侨农场非归难侨危房改造，统一纳入国有垦区危房改造中央补助支持范围，加快实施改造。</p>	—
<p>2013 年 7 月 4 日，国务院印发《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25 号）。</p>	<p>1. 总体要求：以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，适应城镇化发展的需要，以改善群众住房条件为出发点和落脚点，加快推进各类棚户区改造，重点推进资源枯竭型城市及独立工矿区棚户区、三线企业集中地区的棚户区改造，稳步实施城中村改造。2013—2017 年改造各类棚户区 1000 万户，使居民住房条件明显改善，基础设施和公共服务设施建设水平不断提高。</p> <p>2. 全面推进各类棚户区改造。①城市棚户区改造：5 年改造 800 万户，在加快推进集中成片改造过程中，各地区要逐步将其他棚户区、城中村改造统一纳入城市棚户区改造范围并稳步、有序推进。禁止将因城市道路拓展、历史街区保护、文物修缮等带来的房屋拆迁改造项目纳入城市棚户区改造范围。在改造中可建设一定数量的租赁型保障房。②国有工矿棚户区改造：5 年改造 90 万户，位于城市规划区内的国有工矿棚户区要统一纳入城市棚户区改造范围，铁路、钢铁、有色、黄金等行业棚户区要按照属地原则纳入各地棚户区改造规划组织实施。③国有林区棚户区改造：5 年改造 30 万户。④国有垦区危房改造：五年改造 80 万户，将华侨农场非归难侨危房改造统一纳入国有垦区危房改造中央补助支持范围，加快实施改造。</p> <p>3. 加大政策支持力度：①多渠道筹措资金。要采取增加财政补助（中央、省级人民政府加大补助力度，市、县人民政府可以从城市维护建设税、城镇公用事业附加、城市基础设施配套费、土地出让收入等渠道中，从国有资本经营预算中安排资金用于棚户区改造支出。有条件的市、县可对棚户区改造项目给予贷款贴息）、加大银行信贷支持</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>(创新金融产品, 增加棚户区改造信贷资金安排)、鼓励民间资本参与、规范利用债券融资(地方政府融资平台公司、承担棚户区改造项目的企业可发行企业债券或中期票据, 专项用于棚户区改造项目)、加大企业改造资金投入(企业参与政府统一组织的工矿、林区、垦区棚户区、危房改造的, 对符合规定的支出准予在企业所得税税前扣除)。</p> <p>②优先安排棚户区改造安置住房用地, 安置中涉及的经济适用住房、廉租住房和符合条件的公共租赁住房建设项目可以通过划拨方式供地。</p> <p>③落实税费减免政策。对棚户区改造项目, 免征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。落实好棚户区改造安置住房税收优惠政策, 电力、通信、市政公用事业等企业要对棚户区改造给予支持, 适当减免入网、管网增容等经营性收费。</p> <p>④完善安置补偿政策。实物安置和货币补偿相结合, 由棚户区居民自愿选择。</p> <p>4. 提高规划建设水平: 优先考虑就近安置, 完善配套基础设施建设, 确保工程质量安全, 积极执行绿色建筑标准。</p> <p>5. 加强组织领导: 强化地方各级政府责任, 加强目标责任考核。明确各部门职责, 加强监督检查。监察部、住房和城乡建设部等有关部门要建立有效的督查制度, 定期对地方棚户区改造工作进行全面督促检查。</p>	—
<p>2014年7月21日, 国务院办公厅出台《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》(国办发〔2014〕36号)。</p>	<p>1. 进一步完善棚户区改造规划: 抓紧编制完善2015—2017年棚户区改造规划, 重点安排资源枯竭型城市、独立工矿区和三线企业集中地区棚户区改造, 优先改造连片规模较大、住房条件困难、安全隐患严重、群众要求迫切的棚户区。</p> <p>2. 优化规划布局: 完善安置住房选点布局(以原地安置为主, 优先考虑就近安置), 改进配套设施规划布局。</p> <p>3. 加快项目前期工作: 做好征收补偿工作, 实行实物安置和货币补偿相结合, 由棚户区居民自愿选择; 建立行政审批快速通道。</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>4. 加强质量安全管理：强化在建工程质量安全监管，实施绿色建筑行动，积极推广应用新技术、新材料，加快推进住宅产业化，开展已入住安置住房质量安全检查工作。</p> <p>5. 加快配套建设：加快配套设施建设，完善社区公共服务。</p> <p>6. 落实好各项支持政策：确保建设用地供应，落实财税支持政策，重点支持资源枯竭型城市、独立工矿区 and 三线企业集中地区棚户区改造，加大金融支持力度，进一步发挥开发性金融作用（国家开发银行成立住宅金融事业部重点支持棚户区改造及城市基础设施等相关工程建设，对省级政府及地级以上城市政府融资平台公司实施的棚户区改造项目给予信贷支持。推进债券创新，支持承担棚户区改造项目的企业发行债券，扩大“债贷组合”用于棚户区改造范围；适当放宽企业债券发行条件，支持国有大中型企业发债用于棚户区改造。通过投资补助、贷款贴息等多种方式，吸引社会资金，参与投资和运营棚户区改造项目），建立和完善多层次、多元化的棚户区改造融资体系。</p> <p>7. 加强组织领导。</p>	—
<p>2015年6月25日，国务院印发《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发〔2015〕37号）。</p> <p>深入贯彻党的十八大，十八届二中、三中、</p>	<p>1. 工作目标：制订城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设三年计划（2015—2017年），2015—2017年改造包括城市危房、城中村在内的各类棚户区住房1800万套（其中2015年580万套），农村危房1060万户（其中2015年432万户），加大棚改配套基础设施建设力度。</p> <p>2. 加大改造建设力度。①各地区要抓紧编制2015—2017年城镇棚户区改造实施方案并抓好组织落实，一要加快棚改项目建设，二要积极推进棚改货币化安置。②完善配套基础设施，对2014年底前已开工的棚改安置房等保障房小区配套基础设施情况进行排查，对配套基础设施不完备的项目要列出清单，并纳入本地区配套建设计划。③推进农村危房改造：落实省级补助资金，将农村危房改造</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>四中全会和中央城镇化工作会议精神，全面落实国务院决策部署，坚持走以人为核心的新型城镇化道路，以改善群众住房条件为出发点和落脚点，突出稳增长、惠民生，明确工作责任，创新体制机制，强化政策落实，加大城镇棚户区 and 城乡危房改造力度，加快配套基础设施建设，扩大有效投资，推动经济社会和谐发展。</p>	<p>补助资金纳入财政预算，由县级财政直接发放到危房改造农户，严格执行一户一档的要求，做好农村危房改造信息系统录入和管理工作。统筹推进农房抗震改造，加大对8度及以上地震高烈度设防地区的改造力度。</p> <p>3. 创新融资体制机制：①推动政府购买棚改服务，市、县人民政府将购买棚改服务资金逐年列入财政预算，年初预算安排有缺口确需举借政府债务弥补的市、县，可通过省（区、市）人民政府代发地方政府债券予以支持并优先用于棚改。②推广政府与社会资本合作模式。在城市基础设施建设运营中积极推广特许经营等各种政府与社会资本合作（PPP）模式。③构建多元化棚改实施主体，鼓励多种所有制企业作为实施主体承接棚改任务。各地原融资平台公司建立现代企业制度，实现市场化运营，在明确公告今后不再承担政府融资职能的前提下，作为实施主体承接棚改任务。原融资平台公司转型改造后举借的债务实行市场化运作，不纳入政府债务。政府在出资范围内依法履行出资人职责，不对原融资平台公司提供担保。④发挥开发性金融支持作用。承接棚改任务及纳入各地区配套建设计划的项目实施主体，可依据政府购买棚改服务协议、特许经营协议等政府与社会资本合作合同进行市场化融资，开发银行等银行业金融机构据此对符合条件的实施主体发放贷款。在依法合规、风险可控的前提下，开发银行可以通过专项过桥贷款对符合条件的实施主体提供过渡性资金安排。鼓励农业发展银行在其业务范围内对符合条件的实施主体，加大城中村改造、农村危房改造及配套基础设施建设的贷款支持。鼓励商业银行对符合条件的实施主体提供棚改及配套基础设施建设贷款。</p> <p>4. 加强组织领导：落实地方责任，明确部门职责，强化监督检查。强化目标责任考核，加大资金投入，落实好税费减免政策，加强对农村危房改造补助资金使用的监管，全面落实各项工作任务 and 政策措施。</p>	

第三章 租赁型保障性住房

随着房价的快速上涨和住房保障制度的多元化建设，租赁型保障性住房需求和供应大幅增加。全国租赁型保障性住房用地供应面积占全国保障性安居工程用地供应面积的比例大幅提升，从2010年的7.4%增加到2011年的26.3%（2012年为28.1%）。如图3-1所示，全国公共财政保障性安居工程支出占全国公共财政住房保障比例从2009年的40%提高到2016年的65%，其中租赁型保障房支出比例较大。租赁型保障房支出（廉租住房支出、公共租赁房支出和保障性住房租金补贴支出之和）占保障性安居工程支出的比例呈现逐年下降的趋势，但是2009—2013年均超过40%，见图3-1。其中，廉租住房支出比例从2009年的64%下降到2016年的2%，公共租赁房支出比例从2011—2014年的20%以上下降到2016年的14%，保障性住房租金补贴支出比例从2012年的0.8%增加到2016年的1.4%。如图3-1所示，2012年是住房保障的分水岭，从2012年开始大力支持棚户区改造，棚户区改造比例大幅增加到2016年的39%，保障性住房租金补贴支出比例小幅增加，廉租住房支出比例、公共租赁房支出比例和农村危房改造比例均开始下降。

租赁型保障性住房制度有廉租住房制度和公共租赁房制度。住房和城乡建设部、财政部、国家发展和改革委员会联合公布《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》，从2014年起各地公共租赁住房和廉租住房并轨运行，并轨后统称为公共租赁住房。因此，公共租赁住房制度是

我国目前唯一的租赁型保障房制度。但是，廉租住房制度的实施早于公租房制度，其保障目标群体和准入门槛各不相同。它们的发展历史各具不同的时代背景，肩负过不同的使命，因此下面分别介绍。

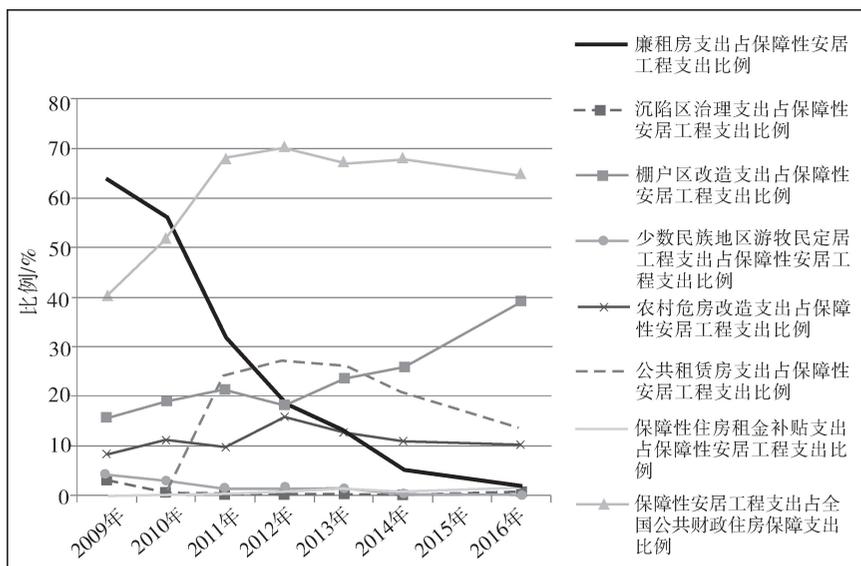


图 3-1 全国公共财政各类保障性安居工程支出占全国公共财政住房保障的比例

数据来源：WIND。

一、廉租住房制度

(一) 建设与发展

廉租住房是地方政府保障困难家庭的住房，以财政预算安排为主，多渠道筹措资金，实行以住房租赁补贴为主、实物配租与租金核减为辅的多种保障方式。廉租住房制度是针对住房困难的最低收入家庭实施的一种社会救助，是中国住房保障体系的重要组成部分。

我国廉租住房的渊源始于1994年的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发〔1994〕43号）。国发〔1994〕43号文件，除了提出公房的租金改革、经济适用住房和商品房供应体系建设之外，还提出了“对经济困难户实行减、免、补政策”。这实际上就是我国廉租住房的雏形。

廉租住房制度建设最早始于1998年，作为住房货币化分配制度改革的配套措施，与经济适用房制度一起被推广。1999年4月，建设部在总结上海、成都等试点城市经验的基础上颁布了《城镇廉租住房管理办法》，确定向城镇最低收入群体提供租金低廉的廉租住房（详见附表3-1）。这时的廉租住房制度以实物配租为主，并且廉租住房建设或购置的资金来源都不太确定，因此很难推广。对此，2003年12月，建设部、财政部、民政部、国土资源部、国家税务总局联合下发《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》，要求地方人民政府建立城镇最低收入家庭廉租住房制度，并规定廉租住房保障方式以发放租赁住房补贴为主，廉租住房资金来源以财政预算安排为主。2005年发布《城镇廉租住房租金管理办法》和《城镇最低收入家庭廉租住房申请审核及退出管理办法》，规范城镇最低收入家庭廉租住房管理和租金管理，完善廉租住房工作机制，保障城镇最低收入家庭的基本住房权益（详见附表3-1）。至此，初步形成了廉租住房制度的框架体系。截至2005年底，全国累计用于最低收入家庭住房保障的资金为47.4亿元，32.9万户最低收入家庭被纳入廉租住房保障范围。其中，租赁补贴9.5万户，实物配租4.7万户，租金核减18.2万户，以其他方式保障4796户。

“十五”期间廉租住房制度建设缓慢。在开始实施廉租住房制度的5年间（1998—2002年），35个大中型城市中备有实施方案的还不到一半。截至2005年底，221个城市实施廉租住房制度，70个地级以上城

市没有建立廉租住房制度。河北、浙江、山西、湖南、广东、江西、山东、四川、贵州、青海、新疆等 11 个省（区）在地级以上城市全部实施了廉租住房制度，但仍有 13 个省（区）没有将廉租住房制度建设纳入省级人民政府对市（区）、县人民政府工作的目标责任制管理，没有建立稳定的廉租住房资金来源渠道。

虽然在全国范围内廉租住房制度推进比较缓慢，但部分城市的廉租住房制度成效显著，并具有特色。以成都市为例，从 1999 年至 2007 年上半年通过廉租住房制度共保障了 4.8 万户低收入和最低收入家庭的住房需求，属于全国领先水平。成都市温江区在全国首创政府按揭采购廉租住房模式。按照 15 年按揭协议，温江区政府首付 20%（1440 万元）每年缴纳 600 余万元本息，采购 400 套共 20000 平方米廉租住房。这不仅缩短了廉租住房建设周期，也减轻了政府的一次性巨额财政投入压力，还使低保、低收入家庭提前几年改善居住环境。以北京市为例，在实施廉租住房制度 6 年以来解决 2.5 万户家庭的住房困难（其中，租赁住房补贴 4992 户、实物配租 349 户、租金核减 19600 户和以其他方式保障 89 户），累计用于廉租住房制度的资金为 28601 万元（其中，财政预算资金 122 万元、公积金增值收益 25340 万元和其他资金 3139 万元，土地出让净收益和社会捐赠均为零）。广州市分阶段实施廉租住房制度：第一阶段（1998—2003 年）解决 5 平方米以下双特困户住房问题，至 2003 年底共推出 7 期廉租住房，解决了 1041 户的住房困难；第二阶段（2004—2005 年）实现人均居住面积不足 7 平方米的城市最低收入家庭的“应保尽保”；第三阶段（2006 年起）解决人均居住面积 10 平方米（建筑面积约 15 平方米）以下的最低收入家庭的住房困难。

在“十一五”规划建设期间，廉租住房制度建设被列为住房保障的重点目标，着力解决“应保尽保”问题。2007 年 8 月发布的《国务院

关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》强调，加快解决城市低收入人群的住房问题，并将廉租住房列为住房保障的重点，主要采取以下举措进一步建立健全城市廉租住房制度。首先，扩大廉租住房制度的保障范围，2008 年底前所有县城要对城市低收入家庭基本做到应保尽保，“十一五”期末保障范围要扩大到低收入住房困难家庭；其次，多渠道增加廉租住房房源，在小户型租赁住房短缺和住房租金较高的地方要加大廉租住房建设力度，主要在经济适用住房以及普通商品住房小区中配建（套型建筑面积控制在 50 平方米以内）；再次，发展住房租赁市场，鼓励房地产开发企业开发建设中小户型住房面向社会出租；最后，确保廉租住房保障资金来源。在原有的资金来源基础上，新规定“土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例不得低于 10%”。2007 年公布的《廉租住房保障办法》和《廉租住房保障资金管理办法》，明确规定了廉租住房的保障对象、保障标准、保障方式和保障资金的筹集、管理、预算分配、拨付、决算和监督检查等方面的内容，进一步充实了廉租住房制度的配套政策（详见附表 3-1）。尤其，决算管理和审计监督可以有效促进廉租住房制度建设。

在《2008 年廉租住房工作计划》中明确提出，在 2008 年底前对城市低保家庭住房困难户做到应保尽保。2008 年廉租住房制度建设共投入 354 亿元（其中，中央财政安排的廉租住房补助资金为 68 亿元），截至 2008 年底共解决 488 万户家庭的住房困难并实现“应保尽保”的目标。2008 年北京建设和收购廉租住房 50.3 万平方米。但是，廉租住房建设还处于起步阶段，截至 2008 年底，全国还有 747 万户城市低收入住房困难家庭，亟须解决基本住房问题。

为此，需要加码廉租住房制度建设任务。2009 年 5 月，住房和城乡建设部等三部委出台《2009—2011 年廉租住房保障规划》，明确从

2009 年起到 2011 年，争取用三年时间，基本解决 747 万户现有城市低收入住房困难家庭的住房问题。2009 年 12 月 14 日召开的国务院常务会议确定“力争到 2012 年末，基本解决 1540 万户低收入住房困难家庭的住房问题”，这比原来确定的到 2011 年底基本解决 747 万户城市低收入住房困难家庭的住房问题的目标多了一倍有余。

至此，廉租住房制度建设全面普及，明显改善了低收入群体的居住条件。在房价快速上涨的背景下，低收入居民的住房可支付能力明显下降。到 2006 年底，全国城市低收入家庭中人均住房面积不足 10 平方米的还有 1000 万户，约占城市居民家庭总数的 5.5%。为此，从 2007 年开始政府大力支持廉租住房制度建设。2008 年廉租住房保障资金首次被写入政府工作报告。在资金投入方面，2007 年全国安排廉租住房资金 77 亿元（超过之前历年累计安排资金的总和），2008 年廉租住房制度建设共投入 354 亿元（其中，中央财政共安排廉租住房补助资金 68 亿元，四季度为扩大内需促进经济增长的战略决策追加了中央廉租住房建设补助资金 75 亿元）。在廉租住房制度建设方面，截至 2006 年底全国 77.9% 的城市（512 个）建立了廉租住房制度，到 2007 年 6 月底全国 89.3% 的城市（586 个）建立了廉租住房制度，到 2012 年底全国所有市县均建立了廉租住房制度。由此可见，对低收入家庭的住房保障覆盖率得到大幅提高。2013 年全国廉租住房和公共租赁住房出租面积达到 14743.24 万平方米。截至 2005 年底全国累计有 32.9 万户最低收入家庭被纳入廉租住房保障范围；到 2007 年底累计改善了 95 万户最低收入家庭的居住环境（其中有 68.1 万户低保家庭）；截至 2014 年底，累计有 1900 万户城镇低收入家庭获得了住房保障，其中有 273.67 万户城镇低收入住房困难家庭享受了住房租赁补贴。2008 年全国新增租赁住房补贴 150 万户，2012 年新增 52.99 万户，2015 年新增 41.28 万户，

2016 年新增 33.9 万户。廉租住房租赁补贴平均水平得到大幅提高，2012 年达到每人每月 75 元（比 2010 年增长了 13.63%），2013 年、2014 年分别达到每户每月 188 元和 201 元。很多城市降低了收入门槛，扩大了廉租住房保障范围。北京、天津、太原、长春、上海、南京、杭州、南宁、重庆、成都、乌鲁木齐等城市都提高了申请廉租住房资格的收入标准，降低了廉租住房的准入门槛。以北京和天津为例，2010 年廉租住房的准入门槛收入分别从 697 元/人·月和 800 元/人·月都提高至 960 元/人·月。

（二）问题与挑战

我国的廉租住房制度建设虽然取得了不少成绩，但是也存在一些问题。下面介绍三个方面的主要问题。

第一，廉租住房资金来源单一，地方政府对廉租住房资金的保障程度相对较低。根据《廉租住房保障办法》的规定，廉租住房的资金来源有财政年度预算、住房公积金增值净收益余额、不低于 10% 的土地出让净收益、政府的廉租住房租金收入、社会捐赠及其他方式筹集的资金。但是，有些资金来源的信息透明度低，比较难监管，尤其是住房公积金的使用情况和土地出让金收益。1998 年至 2006 年底全国累计用于廉租住房建设的资金仅为 70.8 亿元，其中，财政预算安排资金 32.1 亿元，住房公积金增值收益 19.8 亿元，土地出让净收益 3.1 亿元，社会捐赠 0.2 亿元，其他资金 15.6 亿元。2006 年全国有 37 个地级以上城市将土地出让净收益实际用于廉租住房制度建设，全国有 121 个地级以上城市明确了土地出让净收益用于廉租住房制度建设的比例，比如，青岛市、宝鸡市设定为 15%。但是，仍有 166 个地级以上城市未明确土地出让净收益用于廉租住房制度建设的比例，很多城市还没有开始将土地

出让净收益实际用于廉租住房制度建设。对此，2007年的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》强调，土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例不得低于10%，要确保廉租住房建设资金。

第二，廉租住房制度建设非常缓慢，资金使用效率有待提高。最初的廉租住房制度采取实物配租模式，廉租住房房源以公房为主。在房改过程中大部分公房都出售给个人，所剩的公房数量非常少，加之对廉租住房建设的限制，廉租住房的房源很少，这就无法解决所有低保家庭的住房困难。2003年的《城镇最低收入家庭住房管理办法》规定，廉租住房保障方式应当以发放租赁住房补贴为主，实物配租的廉租住房来源应当以收购现有旧住房为主，限制集中兴建廉租住房。2007年的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，对廉租住房建设的限制做了修改，鼓励小户型租赁住房短缺和住房租金较高的地方加大廉租住房建设力度。2008年底住房和城乡建设部启动9000亿元住房保障投资计划，今后三年内要增加200万套廉租住房。从2008年开始中央政府要求加大廉租住房制度建设投入。但是，地方政府为应对2008年的世界金融危机而加大基础设施投资，让其更加依赖“土地财政”，却忽略了廉租住房建设。因为廉租住房用地是划拨的，没有土地出让金收入。甚至，一些地方存在套取、挪用保障资金等问题。根据2010年11月审计署发布的19个省市2007—2009年政府投资保障性住房审计调查结果显示，包括北京、上海、重庆等在内的22个城市提取廉租住房保障金超过146亿元，重点调查的32个城市中有1.5亿元廉租住房保障资金被挪用、34个项目套取补助资金6129万元。根据保障房安居工程审计报告显示，2016年全国有13.67亿元住房公积金增值收益余额未按规定上缴财政或统筹用于安居工程，2012年不符合保障条件的家庭违规领取租赁补贴1.53亿元、重复领取租赁补贴2137.55万元。这些都严重

影响了廉租住房制度的建设。

第三，廉租住房保障范围小，覆盖率低。廉租住房只解决本市户籍的双困家庭的住房问题，虽然保障房范围从低保家庭逐步扩大到低收入家庭，但对整体低收入家庭而言其保障覆盖率低。截至2006年底，通过廉租住房制度改善居住环境的低收入家庭有54.7万户，占2008年底“应保尽保”目标的5.5%。截至2008年底全国还有747万户城市低收入住房困难家庭。通过保障性住房制度建设的大跃进，截至2014年底1900万户城镇低收入家庭获得了住房保障，其中，享受了住房租赁补贴的城镇低收入住房困难家庭有273.67万户。由此可见，廉租住房制度的保障覆盖率仍然较低，并且还不能解决非户籍低收入家庭的住房困难问题。

二、公共租赁住房制度

（一）现状

公共租赁住房是指由国家提供政策支持，政府、社会各种主体通过新建或者其他方式筹集房源、专门面向中低收入群体出租居住的保障性住房。公共租赁住房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（《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》）。

公共租赁住房制度是我国住房保障体系的重要组成部分，其目的是弥补长期以来“夹心层”住房政策缺位。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“夹心层”住房问题日益突出。导致“夹心层”住房问题的原因主要有两方面：一方面，从2004年开始我国城市房价快速上涨，

尤其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；另一方面，住房保障政策的覆盖范围比较小。因此，一些中等偏下收入住房困难家庭面临政策失灵和市场失灵，他们既得不到住房保障支持又无力通过市场租赁或购买住房。随着城镇化的快速推进，此问题比较突出，急需解决新市民的阶段性住房需求与其支付能力不足的矛盾。

大力发展公共租赁住房是温家宝总理在 2009 年《政府工作报告》中首次提出的。2009 年，北京市计划新开工建设和收购 20 万平方米廉租住房和 20 万平方米政策性租赁房（占总政策性住房面积的比例为 4.7%），杭州市计划开工建设 25 万平方米的经济租赁房以及总计 20 万平方米的创业人才（大学毕业生）公寓和外来务工人员公寓，深圳市计划新建公共租赁住房（含廉租住房）1.68 万套（建筑面积 82.3 万平方米）、对 2717 户住房困难家庭进行住房租赁补贴（补贴总金额为 2857 万元）。杭州市打破了住房保障户籍限制，首次将非杭州户籍的创业人才（大学毕业生）和外来务工人员纳入杭州市住房保障体系。

2010 年 6 月，住房和城乡建设部等七部门联合出台《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》，要求大力发展公共租赁住房，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（详见附表 3-2）。全国公共租赁住房工作会议同期在北京召开，会上强调“要加快发展公共租赁住房，推动保障性安居工程建设，以适应群众基本住房需求”。2010 年 9 月，财政部发布的《关于支持公共租赁住房建设和运营有关税收优惠政策的通知》，对公租房建设和运营中的多项税收给予政策优惠，并且再次明确公租房房源的认定标准。税收优惠主要包括：对公租房建设期间用地及公租房建成后占地免征城镇土地使用税；对公租房经营管理单位购买住房作为公租房，免征契税和印花税；对企事业单位、社会团体以及其他组织转让旧房作为公租房房源，

且增值额未超过扣除项目金额 20% 的，免征土地增值税；企事业单位、社会团体以及其他组织捐赠住房作为公租房，符合税收法律法规规定的，捐赠支出在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除。

2010 年，住房和城乡建设部下达全国兴建 37 万套公租房的任务，督促各地 9 月底必须全面开工，年末争取建成和基本建成 60% 以上。北京、重庆、上海等地先后出台地方公租房建设意见，开始公租房供应布局。2010 年 9 月，重庆开启“三年内建设 3000 万平方米公租房计划”，2010 年开工公租房 1000 万平方米，首个开工的项目“民心佳园”有 11 栋高层住房封顶。2010 年 9 月 29 日，上海首个大型公共租赁住房社区——上海地产普陀项目正式开工，建成后可提供 4000 余套公共租赁住房。

从 2011 年开始，公租房作为保障性住房得到空前的重视，公租房制度也开始逐步完善。2011 年住房和城乡建设部要求重点发展公共租赁住房，加快解决低收入和中等偏下收入群体、新就业职工和外来务工人员住房问题，公共租赁住房的落实和建设问题成了当年两会代表讨论的焦点问题之一。在 2011 年 4 月的国务院常务会议中温家宝总理提出，“要用三年时间，政府划拨 180 亿元用于保障性住房中的公租房及廉租住房的建设”。2011 年 9 月，出台的《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》，要求加大政府投资建设力度，综合运用土地供应、资本金注入、投资补助、财政贴息、税费优惠等政策措施，吸引企业和其他机构参与公共租赁住房建设和运营，多渠道增加公共租赁住房供应，中央代发的地方政府债券资金要优先安排用于公共租赁住房等保障性安居工程建设。《公共租赁住房管理办法》（2012 年 5 月 28 日住房和城乡建设部令第 11 号公布，自 2012 年 7 月 15 日起施行）对公共租赁住房的管理、分配、运营与退出机制进行了详细的规定，一系列

促进保障性安居工程筹资、建设的相关政策也陆续到位，使公共租赁住房建设和管理逐渐步入了规范化的轨道。2013年12月，住房和城乡建设部等三部门联合公布《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》，从2014年起各地公共租赁住房和廉租住房并轨运行，整合政府资金渠道，健全公共租赁住房分配管理制度，合理确定轮候排序规则，统一轮候配租。详见附表3-2。

（二）成效

公租房满足中低收入阶层的多元化居住需求，并且向非户籍人口开放。目前，部分城市的共有产权房也向非户籍新市民开放。作为租赁型保障房制度，公租房制度发展较顺利，其发展具有独特模式、优势和潜力。

首先，公共租赁住房制度建设取得了较大的成绩，尤其在“十二五”期间。“十二五”期间，全国累计开工建设了公共租赁住房（含廉租住房）1359万套，基本建成了1086万套。我国的公共租赁住房建设起步于2009年，起步阶段的2009年和2010年建设数量相对较少，分别只占各类保障性住房的5.9%和6.2%，到2011年建设数量的比例才大幅度上升到22.4%，截至2012年底，全国72.97%的市县建立了公共租赁住房制度，2013年廉租住房和公共租赁住房出租面积达到14743.24万平方米。2012年享受公共租赁住房保障的新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员为306.34万人；2013年享受公共租赁住房保障的城镇中低收入住房困难家庭、新就业无房职工和外来务工人员为599.78万人（廉租住房和公租房并轨），公共租赁住房租赁补贴水平达到每户每月平均336元（廉租住房补贴每户每月平均188元）；2014年全国共有567.45万名新就业无房职工、在城镇稳定就业的外来务工人员和进城落户农民享受了公共租赁住房保障，同比增加

35.65%；2015年全国为在城镇稳定就业的外来务工人员提供公共租赁住房保障新增47.74万户；2016年全国新入住公租房266万户。

从2017年开始，公共租赁住房分配工作已被纳入国家住房保障工作目标责任书，实行目标责任管理。2017年中央财政安排公共租赁住房及其配套设施建设专项补助资金100亿元，专项用于支持政府投资的公共租赁住房及其配套设施建设，以加快公共租赁住房交付使用。《住房和城乡建设部办公厅财政部办公厅关于报送2017年交付使用的公共租赁住房项目清单的通知》（建办保〔2017〕4号）上报的全国公共租赁住房项目套数为136.34万套，其中，东部地区3.73万套，中部地区64.10万套，西部地区68.51万套。以北京市为例，优先面向本市中低收入住房困难家庭配租，剩余房源采取集体租赁、新北京人专项配租等方式，截至2017年9月累计建设筹集公租房20万套，已分配14.7万套，分配率达到73.5%^①。

其次，公租房向非户籍人口开放，扩大保障范围。根据《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》的明文规定，公租房面向三类人员，即城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员。北京、重庆等地已制定相关办法，付诸实施。根据《北京市人民政府关于加强本市公共租赁住房建设和管理的通知》，外省份来京人员申请公租房的准入条件是在京连续稳定工作一定年限，具有完全民事行为能力，有稳定收入，能提供同期暂住证、住房公积金证明或社保证明，本人及家庭成员在北京市均无住房的人员。

再次，实行多元化的公租房供给模式，提高资源配置效率。除了政府直接或委托建设、商品房项目中的配建、政府收购等“补砖头”的供

^① 朱开云：《北京已分配公租房14.7万套，分配率达到73.5%》，《北京青年报》2017年9月22日。

给模式外，多地积极探索住房保障货币化安置。2015年发布的《住房和城乡建设部关于加快培育和发展住房租赁市场的指导意见》鼓励货币化租赁补贴，支持符合公共租赁住房保障条件的家庭通过租赁市场解决住房问题。各地因地制宜，通过社会化收储模式筹集公租房房源，直接盘活闲置的存量房源，进行有效供给。北京市黄村镇政府设立的公司托管代租农民回迁安置房小区的富余房源，向社会“无差价”转租房屋。贵阳市成立贵阳市公租房服务中心，按照“政府支持、社会参与、企业运作、实现多赢”的“房屋银行”模式，充分利用存量资源，能迅速形成公租房的有效供应。广州市利用财政资金团租“三旧”改造复建安置房、租赁市场现有房源用作公共租赁住房，以不高于同地段同类住宅市场租金价格向符合条件的住房保障对象出租。2016年各地通过推进公租房货币化等方式新增发放租赁补贴33.9万户，提高住房保障资源配置效率。货币租赁补贴政策不仅能满足消费者的房源区位多样化的人性化住房保障服务需求，还能促进住房租赁市场的发展。由实物保障转向货币补贴是房地产市场成熟化的标志。

然后，企业和集体经济组织参与公租房建设，建设模式较为多样。房企参与公租房建设模式较为多样，如承建模式、混合开发模式、服务模式、投资建造模式、投资运营模式和城市综合开发模式等。房企之外的其他企业主要参与工业园区的公共租赁住房项目。以青岛市黄岛区辛安公共租赁住房项目为例，除青岛市政府直属的海西城市投资有限公司外，青岛瑞源工程集团和山东兴华建设集团两家民营企业参与投资该项目，负责开发3/4的总工程量，作为回报，该企业内部员工可通过该公共租赁住房解决住房困难。上海电信也积极建设安居工程（杨高南路康桥工业园区C54地块，总用地面积为10482平方米），建立了以人才公寓和青年员工宿舍为主体、租赁对象覆盖全体员工的企业公租房体系。

此外，集体经济组织也参与公租房建设。2014年国务院印发的

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出“审慎探索由集体经济组织利用农村集体建设用地建设公共租赁住房”，2017年国土资源部、住房和城乡建设部印发的《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》确定“13个城市为第一批开展利用集体建设用地建设租赁住房试点”。以上海市松江区车墩镇的公租房项目为例，由7个村集体联合投资在原集体建设用地上兴建房屋203套（建筑面积约1.4万平方米），主要面向城镇工业园区企业及个人出租。

最后，公租房成为引进人才、推行“租售同权”的新时代住房体系的促发展“牵牛”。各地竭尽全力有效补充公共租赁住房房源，并积极采取措施逐步完善公租房制度。除了一般的人才公寓之外，各地还建设打造特色人才公寓，吸引人才，留住人才。中关村创客小镇是北京市集体土地租赁住房试点的人才公租房（2772套），专门面向海淀区创客配租。根据《深圳市人才安居办法》（2015年1月1日实施）的规定，人才可以申请免租人才住房，杰出人才可以累计免租十年（建筑面积200平方米左右），领军人才可以免租三年。根据北京市《关于加快发展和规范管理本市住房租赁市场的通知》（2017年10月31日起实施）的规定，北京市户籍承租人可落户公租房。

（三）问题与挑战

自公租房制度开始实施后的九年间，取得了显著的成效。但是，由于其发展时间较短，制度设计、政府监管等方面都存在问题。

第一，租金档次设计不太合理。廉租住房和公租房并轨以后，公租房的保障范围大幅扩大，即从城镇中等偏低收入家庭扩延到最低收入家庭。但是，公租房租金仍然实行原有的“略低于市场租金的原则”，对廉租住房保障对象继续采取原来的廉租住房租金标准和补贴标准。由此可见，公租房的租金档次少，只能满足“两房”并轨之前的两端收入群

体——中等偏低收入家庭和低收入住房困难家庭的保障需求，产生了新的租赁型保障房“夹心层”。尽管公租房向非户籍人口开放，但是较高的公租房租金自动排除不少低收入家庭。尤其是刚进城的务工人员收入低，无法融入城市商品房市场，也被排斥到保障房门外。商业银行一般不太愿意给中低收入家庭发放贷款，因此他们的住房支付能力较低。

第二，资金缺口大，资金使用效益不高，监管不到位。如果公租房制度要覆盖所有最低收入、中等偏低收入住房困难家庭，那么资金缺口较大。因此，应该提高现有的公租房资金使用效益。但是，整体保障房资金使用效益不高，监管不到位。根据全国城镇保障性安居工程跟踪审计结果显示，2013年有38个单位骗取、套取棚户区改造资金15.41亿元，有237个项目或单位将78.29亿元挪用于市政设施、园区开发等。2013年，北京市建设单位将1.8亿元廉租住房保障金用于偿还商业贷款，将1.8亿元公共租赁住房建设资金用于购买银行理财产品，有3个区共将1.38亿元公租房专项补助资金闲置时间超过2年。

第三，公租房房源不足。尽管采取土地增值税、契税、房产税、所得税减免等税收优惠政策鼓励社会资本参与公租房建设和经营，但是社会资本的参与度低。尤其在房价、房租上涨较快的大城市，“夹心层”的住房问题日益严峻。

公租房制度作为我国唯一的租赁型保障性住房制度，应尽快完善该制度，满足城镇居民的基本居住需求，促进新时代租购并举的住房体系的建设。

首先，合理设计公租房的租金框架结构。公租房制度作为我国唯一的长期租赁型保障房制度，应该设计与其功能相匹配的租金框架，适当地增加租金档次，满足居民多层次的基本租赁居住需求，避免产生被过滤掉的租赁型保障房“夹心层”。

其次，积极发展保障房的二级市场，有效配置资源，加强保障房的循环利用。盘活错配、闲置的保障房，再次进入保障房二级市场。在业主自愿的前提下，筹集已销售的、空置的保障房，作为公租房租赁。政府扣除公租房的管理费用，剩余租金交给业主。这不仅有效利用资源，也减轻政府的保障房建设压力，提高中低收入业主的收入。

最后，积极利用集体建设用地上的住房房源，补充公租房房源。对小产权房实施租金管制，纳入公租房制度管理范围，实施公租房指导租金制度，并给予适当的政策优惠。比如，对实施公租房指导租金的小产权房，免征房产税；对按市场租金出租的小产权房，根据租金收入征收房产税。

附录一 廉租住房制度政策文件和主要内容

附表 3-1 廉租住房制度政策文件和主要内容

文 件	主要内容	注 明
<p>1999年4月19日，建设部颁布《城镇廉租住房管理办法》。</p> <p>为建立和完善多层次的住房供应体系，解决城镇最低收入家庭的住房问题，根据《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》，制定本办法。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供租金相对低廉的普通住房。 2. 各级政府和房地产行政主管部门负责制定各级别的廉租住房实施方案并负责管理工作。 3. 廉租住房的来源：符合规定的腾退的原有公有住房和现公有住房、政府和单位出资兴建或购置的廉租的住房、社会捐赠的符合廉租住房标准的住房、其他渠道筹集的符合廉租标准的住房。 4. 廉租住房租金标准实行政府定价。 5. 廉租住房必须严格控制面积标准和装修标准。 	<p>自1999年5月1日起施行。现已废止</p>

(续表)

文 件	主 要 内 容	注 明
<p>2003年12月31日,建设部、财政部、民政部、国土资源部、国家税务总局联合发布《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》。</p> <p>本办法在城市住房价格居高不下的情况下为了保证低收入人群的住房需要,保持和谐稳定而制定的。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地方人民政府建立城镇最低收入家庭廉租住房制度。 2. 人均廉租住房保障面积标准原则上不超过当地人均住房面积的60%。 3. 廉租住房保障方式应当以发放租赁住房补贴为主,实物配租、租金核减为辅。 4. 廉租住房资金的来源以财政预算安排为主,多种渠道筹措。 5. 城镇最低收入家庭廉租住房资金实行财政专户管理。 6. 实物配租应面向孤、老、病、残等特殊困难家庭及其他急需救助的家庭,实物配租的廉租住房来源应当以收购现有旧住房为主,限制集中兴建廉租住房。 	<p>自2004年3月1日起施行。1999年4月22日发布的《城镇廉租住房管理办法》(建设部令第70号)同时废止</p>
<p>2005年3月14日,国家发展改革委、建设部印发《城镇廉租住房租金管理办法》。</p> <p>为规范城镇廉租住房租金管理,保障城镇最低收入家庭的基本住房权益,制定本办法。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 县级以上地方人民政府价格主管部门是廉租住房租金的主管部门。 2. 廉租住房租金实行政府定价。 3. 廉租住房租金标准原则上由房屋的维修费和管理费两项因素构成,并与城镇最低收入家庭的经济承受能力相适应。 4. 廉租住房的计租单位应当与当地公有住房租金计租单位一致。 5. 遵循公正、公开的原则制定和调整廉租住房租金标准,应当在媒体上公布,并通过政府公报、政府网站或政府信息公告栏等方式进行公示。 6. 不再符合租住廉租住房条件而继续租住的,应当按商品住房的市场租金补交租金差额。 7. 廉租住房管理单位应严格按照规定或合同约定提供相应的服务,政府价格主管部门要加强对廉租住房租金的监督检查。 	<p>本办法自2005年5月1日起施行</p>
<p>2005年7月7日,建设部、民政部发布《城镇最低收入家庭廉租住房申请审核及退出管理办法》。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 房地产行政主管部门负责该项工作。 2. 在满足收入、人均现住房面积、户籍等相关条件下,以户主(原则上)作为申请人向户口所在地街道办事处或乡镇人民政府提出书面申请。 3. 材料审核通过后予以公示、核实、登记的家庭排队轮候,优先解决特殊困难家庭的住房问题。 	<p>自2005年10月1日起施行</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>为规范城镇最低收入家庭廉租住房管理，完善廉租住房工作机制，制定本办法。</p>	<p>4. 已准予租赁住房补贴的家庭应当签订廉租住房租赁补贴协议或廉租住房租赁合同，或办理租金核减手续。</p> <p>5. 房地产行政主管部门应当在发放租赁住房补贴、配租廉租住房或租金核减后一个月内将结果在一定范围内予以公布。</p> <p>6. 享受廉租住房保障的最低收入家庭应当按年度向房地产行政主管部门如实申报家庭收入、人口及住房变动情况。</p>	—
<p>2007年8月7日，发布《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》。</p> <p>该意见总体要求：以城市低收入家庭为对象，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，力争到“十一五”期末，使低收入家庭住房条件得到明显改善，进城务工人员等其他城市住房困难群体的居住条件得到逐步改善。</p>	<p>强调加快解决城市低收入人群的住房问题，进一步建立健全城市廉租住房制度：</p> <p>1. 逐步扩大廉租住房制度的保障范围。2007年底前，所有设区的城市基本做到应保尽保；2008年底前，所有县城要基本做到应保尽保；2008年底前，东部地区和其他有条件的地区要将保障范围扩大到低收入住房困难家庭；“十一五”期末保障范围要扩大到低收入住房困难家庭。</p> <p>2. 合理确定廉租住房保障对象和保障标准。</p> <p>3. 健全廉租住房保障方式（仍然以租赁补贴为主）。</p> <p>4. 多渠道增加廉租住房房源，在小户型租赁住房短缺和住房租金较高的地方要加大廉租住房建设力度，主要在经济适用住房以及普通商品住房小区中配建（套型建筑面积控制在50平方米以内），积极发展住房租赁市场，鼓励房地产开发企业开发建设中小户型住房面向社会出租。</p> <p>5. 确保廉租住房保障资金来源。一是地方财政要将廉租住房保障资金纳入年度预算安排。二是住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用之后全部用于廉租住房建设。三是土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例不得低于10%。四是廉租住房租金收入实行收支两条线管理，专项用于廉租住房的维护和管理。对中西部财政困难地区，通过中央预算内投资补助和中央财政廉租住房保障专项补助资金等方式给予支持。</p>	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>2007 年 11 月 8 日建设部、发展改革委、监察部、民政部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局、统计局联合公布《廉租住房保障办法》。</p> <p>为促进廉租住房保障制度建设,逐步解决城市低收入家庭的住房困难,制定本办法。</p>	<p>明确规定了廉租住房保障对象、保障标准、保障方式,以及保障资金的来源、申请核准、使用和监督管理等方面的内容,进一步充实了廉租住房保障制度的配套政策。</p> <p>市、县人民政府应当在解决城市低收入家庭住房困难的发展规划及年度计划中,明确廉租住房保障工作目标、措施,并纳入本级国民经济与社会发展规划和住房建设规划。</p> <p>廉租住房保障用地应当优先安排,在申报年度用地指标时单独列出,采取划拨方式,保证供应。廉租住房保障建设免征行政事业性收费和政府性基金。廉租住房保障建设应当推广节能环保省地的新材料、新技术、新工艺,应当符合国家质量安全标准。</p>	<p>自 2007 年 12 月 1 日起施行。2003 年 12 月 31 日发布的《城镇最低收入家庭廉租住房保障管理办法》(建设部、财政部、民政部、国土资源部、国家税务总局令第 120 号)同时废止</p>
<p>2007 年 10 月 30 日财政部发布《廉租住房保障资金管理办法》。</p> <p>为规范廉租住房保障资金管理,提高廉租住房保障资金使用效益,确保廉租住房保障资金专款专用,根据《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发〔2007〕24 号)的规定制定本办法。</p>	<p>明确规定廉租住房保障资金的主管部门,廉租住房保障资金的筹集、管理、预算分配、拨付、决算和监督检查等方面的内容。</p> <p>中央预算内投资安排的补助资金按照《中央预算内投资对中西部财政困难地区新建廉租住房项目的支持办法》的规定执行,中央财政安排的廉租住房保障专项补助资金按照《中央廉租住房保障专项补助资金实施办法》的规定执行。</p> <p>决算管理:市、县廉租住房保障行政主管部门应当按照同级财政部门的规定,报送年度廉租住房保障支出项目决算。省级财政部门应当会同建设、发展改革、民政部门汇总本地区年度廉租住房保障工作实施进展情况,于次年 2 月 28 日前报财政部等相关部门备案。</p> <p>廉租住房保障资金的筹集、拨付、使用和管理依法接受审计机关的审计监督。</p>	<p>自 2008 年 1 月 1 日起实施</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>2008年7月9日住房和城乡建设部、发改委和财政部联合发布《2008年廉租住房保障工作计划》。</p>	<p>根据国务院的规定，2008年底以前，所有县城及以上城市都要对低保家庭中的住房困难户做到应保尽保，有条件的地区要逐步扩大保障范围。2008年，全国将新增廉租住房保障户数250万户，其中实物配租户数40万户，加上以前年度保障户数，累计廉租住房保障户数将达到350万户。</p> <p>各地要多渠道加大廉租住房保障力度，重点落实在经济适用住房、普通商品住房项目中配建廉租住房的政策，推进棚户区 and 危旧房改造，并积极挖掘存量住房房源，加强廉租住房保障管理。</p>	<p>2008年廉租住房保障制度共投入354亿元。截至2008年底，共解决488万户家庭的住房困难并实现“应保尽保”的目标</p>
<p>2009年5月22日，住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、财政部出台《2009—2011年廉租住房保障规划》。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2009—2011年，争取用三年时间，基本解决747万户低收入住房困难家庭的住房问题。 2. 三年内再新增廉租住房518万套、新增发放租赁补贴191万户，即2009—2011年分别新增房源177万套、180万套和161万套，分别新增发放租赁补贴83万户、65万户和43万户。 3. 新建廉租住房采用统一集中建设和在经济适用住房、普通商品住房、棚户区改造项目配建两种方式，以配建方式为主。 4. 廉租住房保障标准控制在人均住房建筑面积13平方米左右，套型建筑面积50平方米以内。 5. 租赁补贴额根据当地平均市场租金、家庭住房支付能力合理确定。 6. 2009年廉租住房保障中央补助标准为：西部地区400元/米²，中部地区300元/米²，辽宁、山东、福建省的财政困难地区200元/米²。 7. 完善保障性住房申请、审核、公示、轮候、复核、退出制度，健全社区、街道和住房保障部门三级审核公示制度，建立规范化的收入、财产和住房情况审查制度。坚决查处弄虚作假、以权谋私等违法违规行为。 	<p>重点检查廉租住房保障年度计划执行情况，包括建设用地落实、资金使用和建设工程质量，以及目标任务完成情况等</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
2009年12月14日,召开国务院常务会议,为促进房地产市场健康发展提出增加供给、抑制投机、加强监管、推进保障房建设等四大举措(国四条)。会议同时明确表态“遏制房价过快上涨”。	<p>一要增加普通商品住房的有效供给,适当增加中低价位、中小套型普通商品住房和公共租赁住房用地供应,提高土地供应和使用效率,在保证质量前提下,加快普通商品住房建设;二要抑制投资投机性购房;三要加强市场监管,继续整顿房地产市场秩序,加强房地产市场监测,完善土地招拍挂和商品房预售等制度,加强房地产信贷风险管理;四要继续大规模推进保障性安居工程建设,力争到2012年末,基本解决1540万户低收入住房困难家庭的住房问题。</p>	—

附录二 公共租赁住房制度政策文件和主要内容

附表 3-2 公共租赁住房制度政策文件和主要内容

文 件	主要内容	注 明
2010年6月8日,住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局、中国银行业监督管理委员会联合出台《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》。	<ol style="list-style-type: none"> 公共租赁住房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。 市、县人民政府确定供应范围和供应对象的收入线标准、住房困难条件和租金水平。 符合廉租住房保障条件的家庭承租公共租赁住房的,可以申请廉租住房租赁补贴,已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。 房源筹集:通过新建、改建、收购、长期租赁市场上的住房等方式多渠道筹集,新建公共租赁住房以配建为主,在开发区和工业园区建设公共租赁住房向用人单位或园区就业人员出租。 单套建筑面积要严格控制在60平方米以下。 	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>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。</p>	<p>6. 公共租赁住房出租合同期限一般为 3~5 年，满期后承租人仍符合规定条件的可以申请续租。</p> <p>7. 公共租赁住房建设用地应纳入年度土地供应计划，予以重点保障，加大对公共租赁住房的投入，中央以适当方式给予资金补助，对公共租赁住房的建设和运营给予税收优惠，涉及的行政事业性收费和政府性基金，按照经济适用住房的相关政策执行。</p> <p>8. 鼓励金融机构发放公共租赁住房中长期贷款，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，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。</p> <p>9. 政府投资建设的公共租赁住房，纳入住房公积金贷款支持保障性住房建设试点范围。</p> <p>10. 公共租赁住房建设实行“谁投资、谁所有”，投资者权益可依法转让。</p>	<p>—</p>
<p>2010 年 9 月 27 日，财政部和国家税务总局发布《关于支持公共租赁住房建设和运营有关税收优惠政策的通知》。</p> <p>对公租房建设和运营中的多项税收给予政策优惠，并且再次明确公租房房源的认定标准。</p>	<p>1. 对公租房建设期间用地及公租房建成后占地免征城镇土地使用税。</p> <p>2. 对公租房经营管理单位建造公租房涉及的印花税予以免征。</p> <p>3. 对公租房经营管理单位购买住房作为公租房，免征契税和印花税，对公租房租赁双方签订租赁协议涉及的印花税予以免征。</p> <p>4. 对企事业单位、社会团体以及其他组织转让旧房作为公租房房源，且增值额未超过扣除项目金额 20% 的，免征土地增值税。</p> <p>5. 企事业单位、社会团体以及其他组织捐赠住房作为公租房，捐赠支出在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除。</p> <p>6. 对经营公租房所取得的租金收入，免征营业税、房产税。</p>	<p>上述政策自发文之日起执行，执行期限暂定三年，政策到期后将根据公租房建设和运营情况对有关内容加以完善</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>2011年9月28日,国务院办公厅出台《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》(国办发〔2011〕45号)。</p> <p>全面推进保障性安居工程建设,进一步加强和规范保障性住房管理,加快解决中低收入家庭住房困难,促进实现“住有所居”目标。</p> <p>到“十二五”期末,全国保障性住房覆盖面达到20%,力争使城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决,新就业职工住房困难问题得到有效缓解,外来务工人员居住条件得到明显改善。</p>	<p>大力推进以公共租赁住房为重点的保障性安居工程建设:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 公共租赁住房面向城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员供应,单套建筑面积以40平方米左右的小户型为主,满足基本居住需要。 2. 要加大政府投资建设力度,综合运用土地供应、资本金注入、投资补助、财政贴息、税费优惠等政策措施,吸引企业和其他机构参与公共租赁住房建设和运营,多渠道增加公共租赁住房供应。 3. 政府投资的公共租赁住房项目可以委托企业代建,市、县人民政府逐年回购。 4. 公共租赁住房项目采取划拨、出让等方式供应土地,事先要规定建设要求、套型结构等,作为土地供应的前置条件。 5. 集中建设单元型或宿舍型公共租赁住房,面向用人单位或园区就业人员出租。 6. 城镇低收入住房困难家庭较多、小户型租赁住房房源不足的地区,要加快建设廉租住房,提高实物配租比例,逐步实现廉租住房与公共租赁住房统筹建设、并轨运行。 7. 落实各项支持政策,确保用地供应,增加政府投入,住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用后全部用于廉租住房和公共租赁住房建设,土地出让收益用于保障性住房建设和棚户区改造的比例不低于10%,中央代发的地方政府债券资金要优先安排用于公共租赁住房等保障性安居工程建设。 8. 地方政府融资平台公司发行的企业债券要优先满足保障性安居工程建设融资需要,地方政府融资平台公司可发行企业债券或中期票据专项用于公共租赁住房等保障性安居工程建设。 9. 加大信贷支持,银行业金融机构根据情况可以向公共租赁住房项目直接发放贷款或直辖市、计划单列市及省会城市、地级城市政府融资平台公司发放贷款,其他市、县政府投资建设的公共租赁住房项目由省级融资平台公司按规定统一借款。融 	—

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>资平台公司贷款偿付能力不足的，由本级政府统筹安排还款，借款人和当地政府要确保按期还贷。公共租赁住房建设贷款利率下浮时其下限为基准利率的 0.9 倍，贷款期限原则上不超过 15 年。</p> <p>10. 扩大利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点城市的范围，重点支持公共租赁住房建设。</p> <p>11. 落实税费减免政策，对廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房和棚户区改造安置住房，要切实落实现行建设、买卖、经营等环节的税收优惠政策，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。</p>	—
<p>2012 年 5 月 28 日，住房和城乡建设部公布《公共租赁住房管理办法》。</p> <p>该办法分总则、申请与审核、轮候与配租、使用与退出、法律责任、附则 六章 三十九条。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 应当加强公共租赁住房管理信息系统建设，建立和完善公共租赁住房管理档案。 2. 申请条件：在本地无住房或者住房面积低于规定标准，收入、财产低于规定标准，申请人为外来务工人员，在本地稳定就业达到规定年限。 3. 企事业单位投资的公共租赁住房的供应对象范围，可以规定为本单位职工。 4. 复审通过的轮候对象中享受国家定期抚恤补助的优抚对象、孤老病残人员等，可以优先安排公共租赁住房。 5. 社会力量投资和用人单位代表本单位职工申请的公共租赁住房，只能向经审核登记为轮候对象的申请人配租。 6. 签订公共租赁住房合同，租赁期限一般不超过 5 年。 7. 按照略低于同地段住房市场租金水平的原则，市、县级人民政府住房保障主管部门会同有关部门确定本地区的公共租赁住房租金标准，报本级人民政府批准后实施。 8. 经相关部门同意，承租人之间可以互换所承租的公共租赁住房。 9. 公共租赁住房的所有权人及其委托的运营单位确保公共租赁住房的正常使用，不得改变公共租赁住房的保障性质、用途及其配套设施的规划用途。 10. 转借、转租或者擅自调换所承租公共租赁住房，无正当理由由连续 6 个月以上闲置公共租赁住房，累计拖欠 6 个月以上租金等行为发生时应当退 	<p>自 2012 年 7 月 15 日起施行</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
	<p>回公共租赁住房，自退回公共租赁住房之日起 5 年内不得再次申请公共租赁住房。</p> <p>11. 满期要续租的，在租赁期满 3 个月前提出申请。</p> <p>12. 房地产经纪机构及其经纪人员不得提供公共租赁住房出租、转租、出售等经纪业务。</p>	—
<p>2013 年 12 月 2 日，住房和城乡建设部、财政部、国家发展和改革委员会联合公布《住房和城乡建设部财政部国家发展和改革委员会关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》。</p>	<p>1. 调整公共租赁住房年度建设计划，从 2014 年起，各地廉租住房（含购改租等方式筹集，下同）建设计划调整并入公共租赁住房年度建设计划，2014 年以前批的在建廉租住房项目继续建设，建成后统一纳入公共租赁住房管理。</p> <p>2. 整合政府资金渠道，廉租住房并入公共租赁住房后，地方政府原用于廉租住房建设的资金来源渠道调整用于公共租赁住房（含 2014 年以前在建廉租住房）建设，原用于租赁补贴的资金继续用于补贴在市场租赁住房的低收入住房保障对象。</p> <p>3. 从 2014 年起，中央补助公共租赁住房建设资金以及租赁补贴资金继续由财政部安排，国家发展和改革委员会原安排的中央用于新建廉租住房补助投资调整为公共租赁住房配套基础设施建设补助投资，并向西藏及青海、甘肃、四川、云南四省藏区、新疆维吾尔自治区及新疆建设兵团所辖的南疆三地州等财力困难地区倾斜。</p> <p>4. 进一步完善公共租赁住房租金定价机制，动态调整租金，原则上适当低于住房市场租金水平。</p> <p>5. 政府投资建设并运营管理的公共租赁住房实行差别化租金，根据情况采取租金减免。</p> <p>6. 社会投资建设并运营管理的公共租赁住房，对符合条件的低收入住房保障对象予以适当补贴。</p> <p>7. 健全公共租赁住房分配管理制度，合理确定轮候排序规则，统一轮候配租。已建成并分配入住的廉租住房统一纳入公共租赁住房管理，其租金水平仍按原有租金标准执行；已建成未入住的廉租住房以及在建的廉租住房项目建成后，要优先解决原廉租住房保障对象住房困难，剩余房源统一按公共租赁住房分配。</p> <p>8. 加强组织领导，有序推进并轨运行工作。</p>	<p>从 2014 年起，各地公共租赁住房和廉租住房并轨运行，并轨后统称为公共租赁住房</p>

(续表)

文 件	主要内容	注 明
<p>2015年1月6日，住房和城乡建设部发布《关于加快培育和發展住房租賃市場的指導意見》。</p> <p>總體要求：發揮市場在資源配置中的決定性作用和更好發揮政府作用，積極推進租賃服務平台建設，大力發展住房租賃經營機構，完善公共租賃住房制度，拓寬融資渠道，推動房地產開發企業轉型升級，用3年時間，基本形成渠道多元、總量平衡、結構合理、服務規範、制度健全的住房租賃市場。</p>	<p>鼓勵貨幣化租賃補貼，支持符合公共租賃住房保障條件的家庭通過租賃市場解決住房問題。</p> <p>建立多種渠道，發展租賃市場：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建立住房租賃信息政府服務平台。 2. 積極培育經營住房租賃的機構，推進住房租賃規模化經營，鼓勵成立提供專業化服務的經營住房租賃的機構，探索建立支持經營住房租賃機構發展的融資渠道。 3. 支持房地產開發企業將其持有房源向社會出租，支持房地產開發企業改變經營方式，從單一的開發銷售向租賃並舉模式轉變，將其持有的存量房源投放到租賃市場，也可以轉成租賃型的養老地產、旅遊地產等。 4. 積極推進房地產投資信託基金（REITs）試點。 5. 支持從租賃市場籌集公共租賃房房源，保障性住房要逐步從以實物保障為主轉向建設和租賃補貼並重，“補磚頭”與“補人頭”相結合。 6. 加強政策支持，要在金融、稅收和經營管理等方面給予政策支持，積極鼓勵和引導國內外資金進入住房租賃市場，對於機構、房地產開發企業經營租賃住房需要辦理規劃變更、裝修改造等相關手續的，積極給予支持，對租房居民需要出具穩定居所證明的，應簡化流程，積極辦理。 	<p>—</p>

第四章 公积金制度

一、现状

住房公积金是指国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位及其在职职工缴存的长期住房储金（1999年颁布、2002年修订的《住房公积金管理条例》）。住房公积金制度，是我国政府为解决职工家庭住房问题的政策性融资渠道，是一种个人的自我保障制度，具有强制性。

公积金制度是住房实物分配制度改革的重要配套措施，是住房货币化分配制度的重要组成部分。1988年，国务院召开住房制度改革工作会议，决定我国分期分批实行住房制度改革。1991年，国务院正式批复上海市的住房改革方案，即“推行公积金、提租发补贴，配房买债券、买房给优惠、建立房委会”等五项重点房改措施。1993年，全国已有26个省、自治区、直辖市在房改方案中规定实施住房公积金制度（蒋华福、王广斌，2016）。1994年国务院在《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》中提出要在全国全面推行住房公积金制度。1999年国务院颁布《住房公积金管理条例》，依法规范住房公积金管理工作。最初确立住房公积金制度的目的在于改变我国住房建设资金短缺和供给

严重不足的现状，使人们的住房能得到最基本的保障。

公积金制度建设迅速发展，公积金的利用规划不断地完善，已进入购房贷款和租赁提取并重的阶段。国务院修订《住房公积金管理条例》（2002年），印发《国务院关于进一步加强对住房公积金管理的通知》（2002年），以及出台《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》（2005年）《关于住房公积金管理几个具体问题的通知》（2006年）等业务指导性文件，建设部、财政部、人民银行、银监会等部门先后印发《住房公积金行政监督办法》（2004年）《住房公积金管理中心业务管理工作考核办法（试行）》（2005年）等文件，进一步规范住房公积金管理工作，推动住房公积金事业持续健康发展。2015年9月，住建部发布《住房和城乡建设部关于住房公积金异地个人住房贷款有关操作问题的通知》，明确住房公积金异地贷款办理流程，指出缴存实现异地互认。2015年11月发布再次修订的《住房公积金管理条例（修订送审稿）》，改进住房公积金提取、使用机制，标志着住房公积金的使用进入个人住房租赁提取与个人住房购置贷款（包括异地个贷）并重的阶段。

公积金制度建设迅速发展。如图4-1所示，公积金的年缴存额、累计缴存总额、年末缴存余额、个人公积金贷款总额和个人公积金贷款余额都稳步增长，公积金制度建设顺利发展，公积金的整体运行良好。截至2005年年末，全国公积金缴存总额、缴存余额分别达到9759.5亿元、6259.5亿元（分别是2001年底的2.94倍、2.60倍），到2016年，分别增长到106091.8亿元和45627.9亿元，相比2005年分别增加10.87倍和7.29倍。公积金的年缴存额从2005年的2359.2亿元增加到2016年的16562.9亿元，个人公积金贷款总额从2006年的6364.4亿元增加到2016年的66061.3亿元，个人公积金贷款余额从2006年的3804.1亿元增加到2016年的40535.2亿元（见图4-1）。“十二五”期

间，住房公积金缴存额 56970.51 亿元、年均增长 15.74%，期末缴存余额比“十一五”期末增长 129.63%，发放个人住房贷款 1158.04 万笔和 34761.04 亿元，年均分别增长 18.01%、30.40%，期末个人住房贷款余额比“十一五”期末增长 201.52%，个贷率从“十一五”期末的 61.53% 提高到 80.80%（《全国住房公积金 2015 年年度报告》）。截至 2017 年末，住房公积金缴存总额 124845.12 亿元，缴存余额 51620.74 亿元，年度缴存额 18726.74 亿元（比上年增长 13.06%），累计发放个人住房贷款 3082.57 万笔、75602.83 亿元，个人住房贷款余额 45049.78 亿元，个人住房贷款率 87.27%（《全国住房公积金 2017 年年度报告》）。

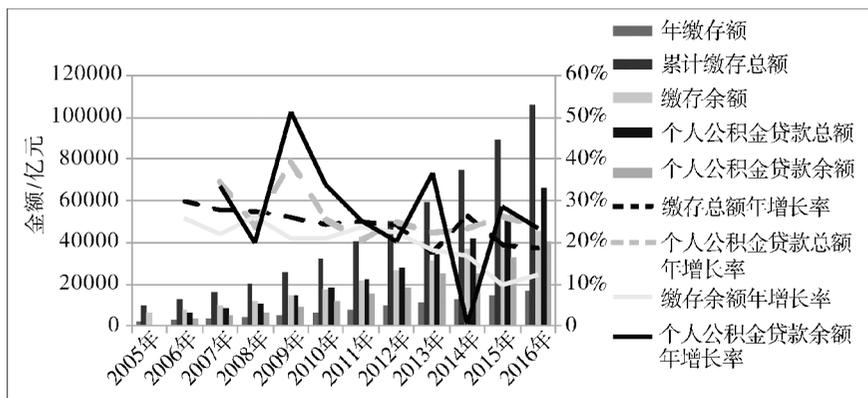


图 4-1 全国公积金缴存和公积金贷款

数据来源：全国住房公积金年度报告。

住房公积金覆盖率不断提高，缴存主体呈多元化。2006 年末，全国住房公积金实际缴存职工达 6916.87 万人（比上年增长 9.28%）；2007 年末，实际缴存职工人数为 7187.91 万人；2008 年末，实际缴存职工人数为 7745.09 万人；2015 年末，实际缴存职工为 1.18 亿人（比

2010 年末增加 3170 万人)；2017 年末，实际缴存职工达 13737.22 万人 (比上年增长 5.15%)，全年实际缴存单位 262.33 万个 (比上年增长 10.11%)，主体呈多元化。比如，2017 年有 0.69 万港澳台同胞被纳入住房公积金制度覆盖范围。非公经济缴存人已成为新增缴存的主力军。在 2017 年新开户职工中，城镇私营企业及其他城镇企业、外商投资企业、民办非企业单位和其他类型单位的职工占比达 71.37% (比上年增长 2.26 个百分点)。其中，农村转移人口及新毕业大学生等新市民 966.28 万人，占新开户职工的 52.85% (《全国住房公积金 2017 年年度报告》)。

按城市的覆盖率数据排序，2007 年北京住房公积金覆盖率最高，为 98.35%，海口最低，为 52.3%，见图 4-2。北京事业性单位较多，公积金制度的推广力度大，执行程度高。上海市从 1991 年开始实行公积金制度，2005 年、2006 年和 2007 年的公积金覆盖率分别为 94.83%、77%和 69%。虽然上海市公积金覆盖率有所下降，但公积金的归集额年年增长，这与上海市人口增长和公积金缴纳对象范围的扩大有密切关系。

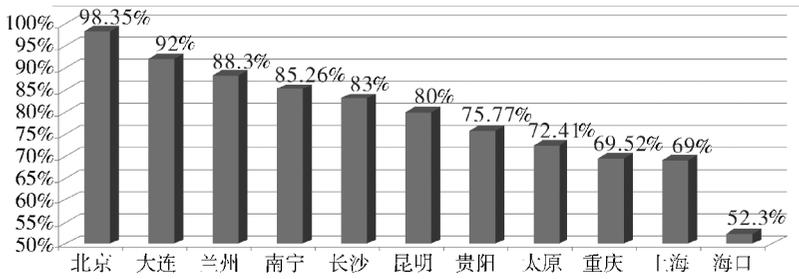


图 4-2 2007 年公积金覆盖率

数据来源：《中国房地产年鉴》。

公积金的利用规划得到不断完善，推广公积金异地贷款，提高资金使用效率。根据《住房公积金管理条例》，关于职工可以提取公积金的

六种情形的规定为：购买、建造、翻建、大修自住住房的；离休、退休的；完全丧失劳动能力，并与单位终止劳动关系的；出境定居的；偿还购房贷款本息的；房租超出家庭工资收入规定比例的。各地方政府别出心裁地不断扩大公积金的使用范围，提高公积金的使用效率。比如：在上海市，房租超过收入的 20% 时职工可提取公积金支付房租；在天津市，职工购房可提取父母住房公积金购房；在长沙市，失业满 2 年可提取住房公积金；在青岛市，九种重病或大病可以提取住房公积金；在武汉市，与单位终止劳动关系且户口迁出本市，或者户口不在本市与单位终止劳动关系且男性满 50 周岁、女性满 45 周岁，住房公积金账户封存满 2 年仍未重新就业，享受城镇居民最低生活保障，本人、配偶及子女因重大疾病造成家庭生活特别困难，遇到其他突发事件造成家庭生活特别困难等情形时均可提取公积金。2014 年，住房和城乡建设部、财政部和人民银行联合出台《关于发展住房公积金个人住房贷款业务的通知》（建金〔2014〕148 号），支持缴存职工购买首套和改善型自住住房，推进异地贷款业务。各省、自治区、直辖市要实现住房公积金缴存异地互认和转移接续。另外，要求降低贷款中间费用，取消住房公积金贷款保险、公证、新房评估和强制性机构担保等收费项目。

住房公积金各项业务快速发展，支持安居工程项目。根据 2003 年的《城镇最低收入家庭住房管理办法》的规定，公积金增值收益用于廉租住房资金（见附表 3-1）。2014—2017 年，公积金增值收益用于城市廉租住房建设补充的资金为 1875.74 亿元，占增值收益的 58.56%。除了个贷之外，公积金贷款还大力支持安居工程项目。2010 年 8 月，住建部批准 493 亿元公积金闲置资金支持保障房建设，并在 28 个城市开展试点。住房和城乡建设部、财政部、国家发展和改革委员会、中国人民银行、审计署、银监会联合印发的《关于做好利用住房公积金贷款支持保

障性住房建设试点工作的通知》对做好试点工作提出明确要求。北京、天津、重庆、唐山、运城、包头、大连、长春、哈尔滨、无锡、杭州、宁波、淮南、青岛、济南、福州、厦门、洛阳、武汉、长沙、儋州、攀枝花、昆明、西安、兰州、西宁、银川、乌鲁木齐 28 个城市为利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点城市，133 个经济适用住房、棚户区改造安置用房、公共租赁住房建设项目为申请利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点项目，贷款额度约 493 亿元。根据《关于利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的实施意见》的规定，全国共批准项目贷款试点城市 93 个，试点项目 439 个，贷款额度 1248.03 亿元。截至 2014 年末，累计发放试点项目贷款 775.80 亿元，其中，经济适用住房 209.60 亿元，棚户区改造安置用房 313.21 亿元，公共租赁住房 252.99 亿元；累计收回项目贷款本金 324.94 亿元，项目贷款余额 450.86 亿元；104 个试点项目的贷款本息已结清。截至 2015 年末，共有试点项目 392 个，累计发放试点项目贷款 841.29 亿元，其中 175 个试点项目结清贷款本息（《全国住房公积金 2015 年年度报告》）。

推进资产证券化，盘活公积金资产。公积金中心积极推进住房抵押贷款资产证券化（Residential Mortgage Backed Securitization，简称“RMBS”），盘活公积金资产，进一步带动房地产的商业化建设。发行住房公积金资产证券化产品主要是为了盘活资产，置换流动性以补充后续资金，解决资金存量紧张问题。到 2016 年，公积金中心的 RMBS 产品发行明显加速，而且规模也在增大。比如，上海公积金中心于 2016 年 5 月 5 日发行的 RMBS 产品规模达到 148.4 亿元。

二、成效

通过公积金制度的全面推行，住房公积金覆盖率得到不断提高，成

为居民购房的主要融资渠道，为我国房地产业发展奠定了坚实的基础。

首先，公积金制度为居民住房消费提供融资渠道并改善了居住环境。如图 4-3 所示，公积金住房消费类提取额占公积金全年提取额的比例较高，2014—2017 年均处于 70% 以上，2015 年达到最高比例 83%。截至 2002 年，全国约 3000 万职工通过提取住房公积金和公积金贷款改善了居住条件。截至 2006 年末累计为 695.24 万户职工家庭发放个人住房贷款 6364.33 亿元，截至 2007 年末累计为 830.04 万户职工家庭发放个人住房贷款 8565.90 亿元，截至 2008 年末累计为 961.17 万户职工家庭发放个人住房贷款 10601.83 亿元，截至 2009 年末累计为 1156.62 万户职工家庭发放个人住房贷款 14800 亿元，截至 2010 年末累计为 1352.07 万户职工家庭发放个人住房贷款 18570.9 亿元，见图 4-1 和图 4-3。“十二五”期间，发放个人住房贷款 1158.04 万笔和 34761.04 亿元，年均分别增长 18.01%、30.40%， “十二五”期末个人住房贷款余额比“十一五”期末增长 201.52%，个贷率从“十一五”期末的 61.53% 提高到“十二五”期末的 80.80%。截至 2017 年末，累计发放个人住房贷款 3082.57 万笔、75602.83 亿元，个人住房贷款率为 87.27%。个贷以支持中低收入职工购买首套普通住房为主，2017 年度中、低收入个人住房贷款占 96.05%，首套住房贷款占 86.24%，144（含）平方米以下普通住房占 89.20%。

其次，推进公积金异地贷款和“限高”，提高资金使用效率，进一步推广公积金制度。住房和城乡建设部、财政部和人民银行联合出台《关于发展住房公积金个人住房贷款业务的通知》，支持缴存职工购买首套和改善型自住住房，推进异地贷款业务。各省、自治区、直辖市要实现住房公积金缴存异地互认和转移接续。另外，要求降低贷款中间费用，取消住房公积金贷款保险、公证、新房评估和强制性机构担保等收

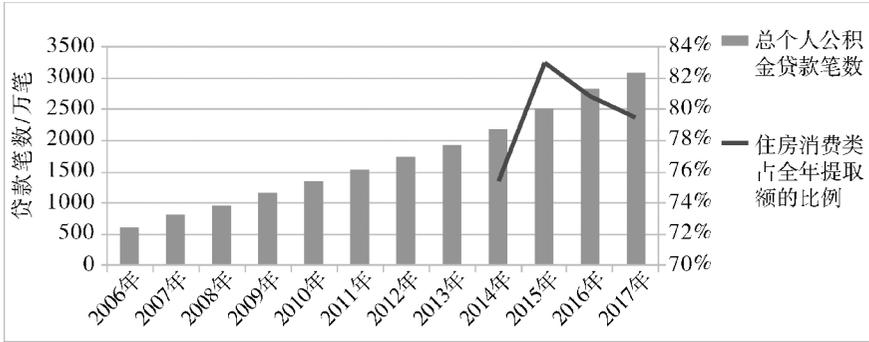


图 4-3 公积金住房消费类提取比例和贷款笔数

数据来源：《全国住房公积金 2015 年年度报告》和 WIND。

费项目。2016 年 4 月住房和城乡建设部等四部委联合发布《关于规范和阶段性适当降低住房公积金缴存比例的通知》，要求住房公积金缴存比例不得超过 12%。部分地区在 2016 年调整了住房公积金缴存比例和缴存额的上限。广东、安徽、天津、重庆等地先后下发通知，将住房公积金最高缴存比例从 20%、15% 等调降至 12%。例如，北京住房公积金缴存基数月上限上调为 5102 元，职工个人公积金账户收入将增加。2017 年 7 月，全国住房公积金转移接续平台建成并开通，实现“账随人走，钱随账走”。

最后，公积金支付房租，推进“购租同权”。多地修改公积金管理制度，取消以往的房租收入比限制，只要在公积金缴存行政区域内无自有住房且租房的居民就可以提取公积金付房租。住房公积金住房租赁提取额从 2014 年的 81.13 亿元增加到 2017 年的 444.76 亿元，其占住房消费类提取额比例也从 1.42% 提升到 4.40%。

三、问题

虽然公积金制度建设取得了不少成就，但仍然面临严峻的问题，滞

后于社会发展。主要问题表现为以下几点：

首先，公积金制度建设尚未完善，保障范围小，保障偏离度大。与新加坡的公积金制度相比，我国的公积金覆盖率非常低，公积金缴存对象范围窄，公积金运用效率低。2015年实缴公积金的职工人数为12393.31万人，比上年增长4.34%。职工提交的公积金根据缴存比例、应付工资、公积金最高上限额来确定，并且不计入所得税收入范围。因此，工资越高，公积金越高，避税额度越大，所享受的住宅货币保障程度越高。而在低收入群体中，没有被纳入公积金缴存范围的家庭还有不少。即使中低收入家庭享受了公积金制度，他们的住宅货币保障也很有限，远低于高收入者。目前的公积金制度，倾向于高收入者，实际上拉大了贫富之差。

其次，公积金制度的金融功能薄弱，增值收益低、分配不透明，部分城市面临资金池见底困境。公积金的投资渠道比较单一，不仅职工的公积金存款利息低，而且增值收益也较低。2016年发布的《关于完善职工住房公积金账户存款利率形成机制的通知》规定，职工住房公积金账户存款利率，由现行的按照归集时间执行活期和三个月存款基准利率，调整为统一按一年期定期存款基准利率执行。绝大部分公积金缴存余额，只能存放在银行获得普通存款利息。与此同时，住房公积金增值收益的大部分仍以保障性住房建设补充资金的形式无偿上缴给政府财政，直接用于公共租赁住房建设。从实际运作过程来看，这笔资金上缴后，其使用情况并不透明。2015年末，天津、南京、南昌、武汉等全国25个城市个贷率超过100%。部分城市公积金中心发行RMBS产品，盘活资金流动性。但是，公积金的低利率贷款能否长期支持较高资金成本的资产证券化产品仍是未知。

再次，公积金管理模式滞后，公积金制度功能单一。目前，我国主

要以市区为单位设立公积金管理中心，会受到地方政府的管辖，其主要负责公积金归集、购房贷款审批业务。在实际的工作中，公积金管理中心有时会收到一些公积金贷款的任务，资金用途难以得到管委会、中心和缴存人的监管，具有一定的财务风险。公积金被侵占和挪用的情况，在一些地方也时有发生。

最后，非正规就业者被排斥于公积金制度在内的住房保障体制之外，尤其是进城务工人员。这有悖于“以人为本”的新型城镇化的发展要求。目前的住房公积金缴存对象是指国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位、民办非企业单位、社会团体及其在职职工。《2014年全国农民工监测调查报告》显示，缴存住房公积金农民工的比例仅为5.5%。为降低企业用人成本，我国从2016年5月1日起阶段性降低住房公积金缴存比例，缴存比例不得高于12%，政策暂按两年执行。尽管如此，但非正规就业者的维权意识较薄弱，企业为他们缴存公积金的积极性低。在“十二五”期间建设的4000多万套保障性住房中，产权式保障房比例过高且主要面向户籍人口，只有公租房向非户籍人口开放。绝大多数进城务工人员收入低，无法融入城市商品房市场，也无法承担公租房租金，他们面临市场失灵和政策失灵的两难境地。

四、建议

我国经济发展已进入新常态，企业优胜劣汰的竞争日益激烈，随着社会进步不断涌现新业态，非正规就业者人数不断增加。加之，住房供给总量过剩，以购房贷款为主、促进住宅建设步伐的公积金制度不能与时俱进。因此，我们必须进行改革，创新公积金制度功能，促进社会的

稳定发展。主要举措如下：

第一，建立“公积金银行”，创建公积金制度新功能的载体。目前公积金属地分散管理，不能跨市融通，贷款需求旺盛与城市资金短缺、贷款需求不足与城市资金闲置、住房公积金资金的闲置与居民购房贷款难形成矛盾。目前设立“公积金银行”的条件已基本成熟。2015年末，住房公积金缴存总额89490.36亿元，缴存余额40674.72亿元，分别比上年末增长19.56%和9.79%。庞大的公积金余额需要全国协调管理，投资理财需要银监会等专业机构的监管。部分城市公积金中心已发行RMBS产品，但零散化的发行很难形成规模，不利于二级市场发展。为打破此瓶颈，必须建立类似于美国房利美、房地美的金融机构，支撑相关业务的发展并防范风险。“公积金银行”的建立，不仅能增加公积金制度的金融功能，打破地域壁垒，促进资金融通，还能在全国推进公积金账户异地互认。

第二，借鉴新加坡的公积金制度，赋予公积金制度社保和医保功能。截至2015年，我国农民工总量2.74亿人，其中外出农民工1.68亿人。《2014年全国农民工监测调查报告》显示，到2014年，我国农民工“五险一金”的总体参保率分别为工伤保险26.2%、医疗保险17.6%、养老保险16.7%、失业保险10.5%、生育保险7.8%、住房公积金5.5%。在我国，当前和未来一段时间内庞大的非正规就业者的养老问题和医疗健康问题将直接威胁社会的稳定。

第三，建立全国互认的个人公积金账户。根据农民工流动性较大的特点，建立与身份证挂钩的唯一公积金账户，并在全国范围内互认且享受相应的服务。现行社会保障制度下，“五险一金”转移接续非常困难。以养老保险费为例，当员工跨统筹地区流动就业的时候，其所缴纳的养老金很难随身转移到新的单位，最多只能以退保的形式来收回个人缴纳

的小部分（工资的8%），而单位为其缴纳的大部分（工资的20%）却随着退保而进入了原来打工地社保基金的金库（李皓东，2016）。这种属地化的社保制度的壁垒落后于社会发展，非正规就业者无法享受现行社保制度提供的准公共服务。因此，他们需要另一种自救保障制度，公积金制度改革能成为突破口。

第四，优化公积金的增值和其收益分配，实现“高存低贷”，鼓励非正规就业者自行缴存公积金。通过“公积金银行”的投资理财，优化公积金增值及其收益分配，实现“高存低贷”，鼓励公积金存储，促进资金归集。新的居住证制度却又构成了一道新的“鸿沟”，成为城乡居民新的福利分水岭。如有的城市推行的“积分入户，积分入学”制度导致了一种新的对农民工的差别对待，这对流动性较大的新生代农民工是极不公平的（徐春燕，2016）。在经济下行压力较大、财政吃紧的情况下，地方政府不可能主动为非正规就业者的社保、医保买单。但是，如果长期忽视此问题，将影响社会的稳定发展。因此，必须鼓励非正规就业者自行缴存公积金，政府（公积金银行）为缴存公积金的个人配套社保和医保。

总而言之，公积金制度改革迫在眉睫。公积金制度改革要创新功能，覆盖社保和医保功能，提升公积金的“准公共产品”性质，适应“以人为本”的新型城镇化发展需求。我们需要让更多的居民享受改革红利，增强非正规就业者的归属感，使其安居乐业，促进社会的稳定发展。

第五章 “正规准小产权房”

“正规准小产权房”是指建设在集体建设用地上的被征地农民的拆迁安置房，一旦出售给城镇居民或本集体之外的居民时便沦为小产权房，具有潜在的违规风险。它是城镇化进程的产物，是农民得到的补偿，也是失地农民的残缺权益。“正规准小产权房”的转正不仅能完善其财产权，也有利于住房的资产化，将增加失地农民的收入，并有助于失地农民的自救体系的形成。同时，政府盘活存量“正规准小产权房”，将其纳入保障性住房体系，减轻保障性住房的建设压力，实现双赢。“正规准小产权房”的转正将维护失地农民权益，缩小贫富差距，确保住房保障房源，促进社会和谐发展。

城镇化改变了土地被征用农民的生活轨迹，大批农民失去了土地，失地农民权益保障问题已成为新形势下亟待解决的重大课题。“正规准小产权房”是城镇化进程的产物，既是农民得到的补偿，也是失地农民的残缺权益。“正规准小产权房”的转正是对失地农民权益的维护，也是增加失地农民财产收入、缩小贫富差距、促进社会和谐发展的非常有效的途径。

“正规准小产权房”是指土地使用性质属于集体建设用地的被征地

农民的拆迁安置房。相对于一般的小产权房^①而言，这些拆迁安置房的相关手续齐全且符合城乡规划，房屋本身合法，但是一旦出售给城镇居民或本集体经济组织之外的居民，在不改变用地性质的情况下就沦为小产权房，是潜在的小产权房。目前，小产权房的交易属于违规行为，得不到法律保护。正因为如此，拥有“正规准小产权房”的失地农民，尽管作为征地拆迁补偿获得了一套或几套住房，但无法实现住房资产化（抵押贷款等）和合理的财产增值收益。

一、产生原因

“正规准小产权房”产生的根源在于建设用地性质。农民拆迁安置房用地性质应为国有划拨土地，但是仍然属于集体用地的安置房不占少数，因此产生“正规准小产权房”。其产生的主要原因归结为三点。

第一，为增加城市建设用地指标，排斥农民拆迁安置房占用城市建设用地指标。在城市规划和城市用地指标的控制下，地方政府尽管想扩展城市规模但非常有限。如果把农民拆迁安置房用地性质仍然保持为集体用地，那么既不占城市建设用地指标，也有利于城市的扩展。同时，这也利于城市用地（国有）和集体用地的动态平衡考核。

第二，农民的法律意识淡薄，缺乏维权意识。在征地拆迁安置过程中，农民缺乏法律知识，不懂得如何维权，也根本没有意识到安置房的用地性质将阻碍权益的实现，尤其是早期被征地的农民。在实地调研中

^① 小产权房没有严格的定义，所谓的小产权房，也叫乡产权房，是指在农民集体土地上建设的房屋，未缴纳土地出让金等费用，其产权证不是由国家房管部门颁发，而是由乡政府或村政府颁发。小产权房的另一种解释是，建设在集体土地上并销售给城镇居民或本集体之外居民的房屋。

发现，有些地区的农民法律意识较高，要求拆迁安置房必须是商品房，即具有国有土地使用权证。但是，实际上这种案例较少，大部分农民仍然处于被动状态。

第三，集体建设用地上安置成本低，相关手续较简单。相对于城市国有土地上的安置房建设而言，如果在集体建设用地上建设安置房，可以节约部分税费并且审批程序也简单。因此，不仅能缩短项目建设周期，也能降低项目成本。

此外，早期对被征地农民的拆迁安置的规范和监管较少，不少农民的权益没有得到应有的保障。在多种利益的驱动下，地方政府默认农民拆迁安置房的集体用地性质，不积极维护失地农民的权益。

二、弊端

尽管集体建设用地的被征地农民的拆迁安置房属于合法，但作为财产的权利非常有限，无法流通于一般商品房市场。

第一，不完整的财产权。《中华人民共和国土地管理法》第六十三条规定：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。《中华人民共和国担保法》第三十七条规定农村宅基地使用权不得抵押。由此可见，“正规准小产权房”是集体用地的附着物，必然受到集体用地的法规约束。相对于商品房所有权而言，“正规准小产权房”的所有权非常有限，不能自由处分（处分对象受限制），也不能进行抵押融资。

第二，在合法范围内的“正规准小产权房”市场供大于求。由于集体土地所具有的社团性和保障性，加上国家对农村土地的特殊保护政策，决定了集体土地使用权的主体范围只能是集体经济组织的成员，禁

止向集体经济组织以外的人员进行转让。但是，一般同一个集体经济组织成员都整体拆迁安置并获得几套安置房，因此在本集体经济组织内“正规准小产权房”的供应远远大于需求。

第三，由于小产权房的潜在风险，“正规准小产权房”交易受限制，交易价格远远低于商品房的市场价格。如果“正规准小产权房”出售给城镇居民或本集体经济组织之外的居民，那么在不改变用地性质的情况下就沦为小产权房，由购房人承担风险。实际上，有些“正规准小产权房”也进入商品房交易市场，但由于潜在的风险其交易价格低于商品房价格。

三、转正的必要性

由于上述原因，失地农民尽管通过征地拆迁补偿获得了一套或几套“正规准小产权房”，但无法兑现应有的权益补偿，尤其经济拮据时得不到及时的财产救助。另外，在调研中获知不少“正规准小产权房”处于空置状态，也没有租赁收入，这直接影响了失地农民的生计。

第一，大部分失地农民获得的补偿标准较低，难以维系日后生活。土地既是农民的基本生产资料，也是农民最可靠的生活保障。土地一旦被征用，农民也就失去了最基本的收入来源，失去了基本的生存保障。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十七条的规定，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的30倍。并且，有调查资料显示，被征用的农村土地收益分配格局为地方政府占

20%~30%，企业占40%~50%，村级组织占25%~30%，农民仅占5%~10%^①。由此可见，农民所获得的补偿非常低，这些补偿金在物价不断上涨的背景下无法平衡今后的日常生活支出。

第二，失地农民面临基本的生存保障问题，需要建立自救体系。土地被征用后，农民的就业、收入等方面的稳定性比较差，养老、医疗、失业等社会保障便成了失地农民的心病。失地农民就业观念陈腐、劳动技能低是造成其失业的重要因素。随着许多中小企业纷纷由劳动密集型向技术型企业转变，失地农民也会因劳动技能等被排斥在外。加之社会保障的不完善，部分失地农民很可能沦落为新的城市贫民，安置房小区可能沦落为新的贫民区。由于我国现有土地政策的限制，失去土地的农民很难再留守农村，其唯一出路是融入城市生活，寻找新的生存和发展机会。但是，与以前的生活方式相比，其生存成本明显增加，这些现实需求都迫切需要建立养老保险体系和失地农民的自救体系。“正规准小产权房”的转正，有利于房屋的增值，同时也能进行抵押融资，以此增加失地农民的收入和创业机会，促使他们形成自救体系。

第三，“正规准小产权房”处于政策交界边缘，需要政策救助，以此维护失地农民权益。2011年11月发布《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》，明确指出小产权房不得登记发证。在表面上，“正规准小产权房”得到确权并获得了集体土地使用权证，但实际上再次强调了准小产权房的定位，被推进合法与违法的交界处，堵住了商品房市场中的自由流转。这直接损害了失地农民的权益，并且大量“正规准小产权房”空置导致严重的资源浪费。但是，地方政府对此不够重视，按照

^① 兰亚红、张凤玲：《土地改革根治小产权房》，《中国房地产报》2012年3月19日第A10版。

上级文件行使任务。比如,《新华日报》(2011年11月11日第A07版)报道,江苏省的农地确权已逾九成小产权房登记为零。我们在调研中获知,江苏省存在不少“正规准小产权房”并且有些处于空置状态,相关负责人也非常关注“正规准小产权房”的转正问题和失地农民的权益保障问题,尤其是早期被征地农民的权益问题。但是,由于土地的二元结构和安置方式导致了“正规准小产权房”的尴尬地位,即合法的安置房只要销售给城镇居民或本集体经济组织之外的居民就不合法并沦为小产权房。因此,安置于集体建设用地上住房的失地农民也是受害者,应与一般小产权房区别对待,应对“正规准小产权房”给予政策救助,即进行转正,维护失地农民权益。

四、政策建议

第一,根据失地农民的自愿原则,给“正规准小产权房”发放国有土地使用权证,完善其财产权。

第二,将“正规准小产权房”纳入保障性住房体系,实现失地农民和政府的双赢。根据当时的补偿标准,尽量实施公平的补救措施。

首先,对征地补偿金额较低且只获得一套安置房的失地农民的“正规准小产权房”进行无条件的转正。

其次,对获得多套安置房的失地农民的“正规准小产权房”进行有条件的转正,即除留一套自住用房(子女成家需要分居时可以多留)之外,其余住房将纳入保障性住房体系。

再次,根据失地农民的自愿原则,把多余的房源租赁或出售。租赁房源将纳入为期五年的公共租赁房体系,其房屋租金归房屋所有者。将销售型房源纳入限价房或经济适用房保障体系:作为限价房出售时,其

销售收入全部归原房屋所有者；作为经济适用房销售时，原房屋所有者获得其销售收入和政府发放的经济适用房货币补贴（即限价房和经济适用房的差价，实际上全额等于限价房交易价格）。对进入一般租赁市场的房源，根据租金收入征收房产税，已交易的房屋购房人在补交相关费用的基础上获得国有土地使用权证。

最后，这些保障性住房房源的保障对象要摆脱户籍限制，应面向该城市的符合条件的所有居民。通过住房保障渠道引进蓝领、白领入住，实现居住融合，这有利于安置房小区的可持续发展。

此外，通过盘活存量“正规准小产权房”，地方政府可以确保保障性住房房源，减轻保障性住房建设的压力。

总而言之，“正规准小产权房”的转正能实现失地农民和政府的双赢，促进城乡和谐发展。

第六章 新市民住房保障之路研究

住宅普遍豪宅化与梯度消费矛盾日益加剧，我国城镇住房保障体系仍然以户籍人口为主，公租房分配倾斜于人才引进，大部分新市民面临市场失灵和政策失灵。在高房价、高房租的住宅市场背景下，如何让 1 亿非户籍人口在城市落户，安居乐业呢？通过“一个原则、两个路径、三个改革”，即以举家安居乐业为原则，以市场化手段为主、以住房保障为辅，实施公积金制度改革、租赁制度改革和房产税改革，提高新市民的住房可支付能力，促进梯度消费，改善新市民的居住环境，增强新市民的社会归属感，促进社会的稳定发展。

在 30 多年的城镇化进程中，我国主要依靠大量消耗土地等资源推动城镇化的发展模式。这种粗放式发展模式偏向于短期的经济发展，而没有顾及长远的社会可持续发展问题。我国土地城镇化先于人口城镇化，人口城镇化先于体制城镇化。并且，体制城镇化远远落后于人口城镇化，至今还没有解决城乡二元结构、以户籍制度为基础的很多制度约束问题，比如，新市民问题。“新市民”是指新进入户籍地以外城镇的居民，即户籍地和工作居住地分离的居民。新市民包括本地的农业转移人口和农民工、大学毕业生等外来务工人员。《中华人民共和国 2015 年国民经济和社会发展统计公报》显示，全国人户分离的人口有 2.94 亿人，其中流动人口已达到 2.47 亿人。流动人口的大规模存在既不利于

国民经济的现代化，也不符合城市自身的长远发展利益。

2016年10月国务院发布《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》，提出到2020年国家将实现1亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。国土资源部等五部委联合发布《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》，明确提出2018年基本建立人地挂钩机制，2020年全面建立科学合理的人地挂钩机制政策体系，为如期实现1亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户提供用地保障。

尽管如此，但居高不下的城市房价，意味着以工资为主要收入的农民工和城镇市民都难以通过购买商品化住宅领取房产证。房产证不但将绝大部分农民工排斥在城市（镇）政府公共产品和服务供应体系之外，而且将相当部分拥有城市（镇）户籍但无自有住宅的城市（镇）居民农民工化，实质上城市政府提供公共产品和服务的数量不是增加了而是减少了（顾书桂，2016）。

然而，我国现有的住房保障制度以本地户籍为主要边界，未能有效地纳入包括农民工在内的新市民。因此，新市民面临市场失灵和政策失灵的两难境地。新市民的住房状况和居住环境究竟如何，并如何改善呢？

一、现状分析

农民工的居住问题日益突出。截至2016年，农民工总量达2.817亿人，比上一年增长1.5%，本地农民工1.122亿人，增长3.4%，外出农民工1.693亿人，增长0.3%。这新型劳动大军的“人的城镇化”是实现新型城镇化的关键。随着农民工数量的快速增长，农民工的市民化问题被提上议事日程，农民工住房问题得到更多的重视。2006年的

《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出要多渠道解决农民工居住问题，保证农民工居住场所符合基本的卫生和安全条件；2007年的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》提出将农民工作为城市中其他住房困难群体；2007年的《关于改善农民工居住条件的指导意见》提出，用人单位是改善农民工居住条件的责任主体。这些文件初步明确了农民工住房政策的基本方向，但是，得到雇主（或单位）提供免费宿舍或住房补贴的农民工减少了。2015年，外出农民工中，从雇主或单位得到免费住宿的农民工所占比重为46.1%，比上年下降0.7个百分点；从雇主或单位得到住房补贴的农民工所占比重为7.9%，比上年下降0.7个百分点；不提供住宿也没有住房补贴的比重为46%，比上年提高1.4个百分点（《2015年农民工监测调查报告》）。

农民工的居住环境普遍较差。城乡接合部、城中村、居民楼地下室、经营场所、工棚是农民工的主要居住地。农民工的居住环境恶劣，多数房屋缺少阳光、取暖器、独立卫生间等，阴暗、潮湿，通风差，卫生条件差（建设部调查，2014）。

农民工自主改善居住环境的能力较低，独立租赁需求有所提高。2009年农民工在务工地购房的比例仅为0.8%，2015年提升至1.3%，他们的购房地点也主要以中小城市为主。在现阶段，有能力和条件购房的群体比例仍然很小，他们的租金可支付能力也较低。2015年，外出农民工中，与他人合租的占18.1%，下降0.3个百分点；独立租赁居住的占18.9%，提高0.4个百分点（《2015年农民工监测调查报告》）。

农民工居住形态可分为散居型与聚居型：散居型是指分散于城中租房居住；聚居型则是集中在郊区居住，分为以“城中村”为代表的“村落型”聚居，以及以“民工宿舍”为代表的“公寓型聚居”。农民工居住形态主要以聚居型为主，聚居型居住容易形成隔绝、封闭的居住环境

(张婷, 张启瑞, 2015), 不利于融入社会。2015年, 外出农民工中, 在单位宿舍居住的占28.7%, 在工地工棚居住的占11.1%, 在生产经营场所居住的占4.8% (《2015年农民工监测调查报告》)。农民工租房时, 大部分选择租金较低的郊区或城中村。

与快速增长的农民工的市民化居住需求相比, 低价位住房房源少, 新市民住房保障严重缺位。近几年, 随着棚户区改造的加速拆掉了大批城中村, 低价位房源不断减少。在“十二五”期间建设的4000多万套保障性住房中, 产权式保障房比例过高且主要面向户籍人口, 只有公租房向非户籍人口开放。但是, 绝大多数农民工收入低, 无法融入城市商品房市场, 也无法承担公租房租金。

极少数新市民通过住房保障改善居住环境。大部分城市的新市民住房保障都倾斜于人才引进, 公租房门槛高, 租金也高。比如, 北京市公租房非本市户籍申请人, 年满18周岁且不超过45周岁, 申请家庭成员在本市均无住房, 且按照住房限购政策, 具有购房资格。以苏家坨公租房项目为例, 申请人工作单位须位于海淀区且在海淀区注册, 所处行业符合北京市产业发展需要, 未列入产业禁止和限制目录。租金标准为31元/米²·月, 包含物业管理费, 不包含供暖费、水费、电费、燃气费、电话费、上网费、有线电视初装及收视费等。河南新郑市政府以红头文件的方式出台一项规定, 第一学历必须为国家统招全日制本科学历, 才有资格申请公租房。这种明显错误且违背公租房政策初衷的规定, 在全市执行了两年多的时间。当地有关部门解释, 这是对特定人才的激励政策, 目的是吸引更多高素质人才到本地工作。保障和奖励原本就是两个范畴的东西, 不应该将社会兜底保障的有限资源当成招揽人才的砝码。(铁永功, 《京华时报》, 2016)

新市民的住房问题日益严峻, 各地方政府如何改善城市新市民的居

住环境呢？以温州调研案例窥视地方政府的新市民住房保障之路。

二、温州新市民的住房保障路径

在温州市，新市民（新温州人）的住房保障模式大体分为三种，即公积金制度、公租房制度、购房补贴。新温州人是指具有“温州居住证”的外来务工人员。

新温州人可享受公积金制度优惠。温州市从1993年开始建立住房公积金制度，从2009年开始扩大公积金覆盖面。为鼓励非公企业建立公积金制度，许多县（市、区）降低了公积金缴存比例的门槛。参与公积金业务的银行还利用自身优势资源，向建立住房公积金制度的企业客户倾斜金融政策。连续一年每个月缴纳100多元后，就能申请最高额度为50万元的公积金住房贷款。若不买房子，则可以每半年提取一次用于租房。随着公积金制度的推广，包括新温州人在内的越来越多的非公企业职工将改善自己的居住条件。

温州市“以租为主”的新模式放宽了户籍限制，新就业大学生和高层次人才可申请公共租赁住房租赁补贴。2013年温州市出台《加强保障性安居工程建设和管理的实施意见》，实行“市场提供房源、政府补贴租金”的公共租赁住房新模式，政府将从过去的掏钱建房“补砖头”，转变为发放租金补贴“补人头”。过去市区的住房保障供应对象主要是具有温州市区城镇户籍的中低收入住房困难家庭，现在凡符合条件的非温州市区城镇户籍的新就业大学生和高层次人才都可以申请公共租赁住房租赁补贴，而且该市还将划出一定比例定向供应给优秀的新温州人。本科生每月补贴450元，研究生每月补贴900元，每年总共补贴1000户，按积分高低排序轮候。2012年温州市出台《关于实施新居民积分

制管理的意见》，实施新居民“积分制”管理。在温州市持有“浙江省居住证”的新居民，可自愿申请按其所得积分高低进行分类排名，享受相应的服务和管理待遇。由此可见，对于新温州人而言，公共租赁住房政策僧多粥少，竞争十分激烈。

新温州人通过购房能转变为温州人，并能享受购房补贴。2014年温州取消限购政策，并鼓励外来人口的住房消费。如果在市区购买60平方米以上的住房，能入温州市户籍。根据《温州市人民政府关于促进房地产市场平稳健康发展的若干意见》（温政发〔2015〕27号）的规定，以网上签订浙江省商品房买卖合同时间为准，2015年4月9日至12月31日期间，个人首次购买新建普通商品住房（单套面积在144平方米以下）的市民，在取得房屋所有权证后，可获得政府给予的购房款0.6%的补助。

高端人才可享受高额购房补贴。根据《关于完善市区人才住房政策的实施意见》的规定，不同的高端人才可享受100万元、80万元、60万元、40万元等不同的购房补贴。申请获准前购房的，在温州市区工作已累计满10年的，一次性发放购房补贴；满5年的发放50%购房补贴，满10年后发放剩余50%购房补贴。对于申请获准后购房的，按年度发放购房补贴并实行共有产权制度，第1年发放补贴总额的40%，第2~5年每年各发放补贴总额的15%，在市区工作满10年后，方可办理完全产权并允许上市交易。

总而言之，新温州人的住房保障覆盖面非常小，住房保障制度倾斜于人才。大部分农民工仍然被排斥在户籍之外，排在积分序列的末端，农民工面临市场失灵和政策失灵的两难境地。同时，对农民工的住房金融支持力度非常薄弱。普惠性的住房公积金制度没有覆盖到大部分农民工，也没有其他金融支持。因此，对农民工而言，不仅筹集购房首付款

较难，而且由于缺乏工作保障获得贷款的可能性也很低。

三、主要问题

由此可见，整体新市民的住房保障覆盖面非常小。如果不进行住房制度改革，很多新市民不仅面临住房困难，也将面临生存发展瓶颈。日益积累的新市民的住房困难是如何形成的呢？主要原因如下：

第一，住宅普遍豪宅化与梯度消费矛盾日益加剧，新市民面临市场失灵和政策失灵的两难境地。房价的快速上涨引领租金的快速上涨。目前一线城市及部分二线城市租售比已达到 1:500，长期出租房产的意愿远低于交易的意愿。加之，“城中村”等农民工聚居地改造加快，农民工的住房可承受能力相对下降，很难在就业市场的附近找到合适的房源。这导致越来越多的人群面临住房困难，尤其是包括农民工在内的新市民无法融入城市商品房市场。我国的城镇住房保障体系仍然以户籍人口为主，只有公租房向非户籍人口开放，但大部分新市民被较高的公租房租金排斥到保障房门外，无法享受住房保障。

第二，非正规就业者被排斥于包括公积金制度在内的住房保障体制之外，尤其是农民工。这有悖于“以人为本”的新型城镇化的发展要求。目前的住房公积金缴存对象是指国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位、民办非企业单位、社会团体及其在职职工。《2014 年全国农民工监测调查报告》显示，缴存住房公积金的农民工的比例仅为 5.5%。为降低企业用人成本，我国从 2016 年 5 月 1 日起阶段性降低住房公积金缴存比例，缴存比例不得高于 12%，政策暂按两年执行。尽管如此，但非正规就业者的维权意识较薄弱，企业为他们缴存公积金的积极性低。

第三，住房问题、公共服务的不均等化加大新市民的流动性。这不仅不利于人力资本的积累，也不利于社会的稳定发展。在半城镇化状态下，农民工没有平等地享受到城镇化的成果，无法完全融入城市。尤其，衣食住行的基本需求——住房问题和子女教育问题，使农民工很难在城市举家安居乐业，由此导致出现留守儿童等社会问题。在这种环境下，农民工片面地追求短期收入而流动，缺乏长远的就业规划，这不利于人力资本积累和收入改善。新的居住证制度也构成了一道新的“鸿沟”，成为城乡居民新的福利分水岭，如有的城市推行的“积分入户，积分入学”制度导致了一种新的对农民工的差别对待，这对流动性较大的新生代农民工是极不公平的（徐春燕，2016）。

第四，地方政府的积极性低。地方政府既是提供公共服务的福利性主体，又是确保经济增长的市场性主体。这两种自相矛盾的属性，使地方政府难以确保农民工的社会保障。由于全国范围内没有关于社会保障的财政统筹以及统一的国民待遇标准，地方政府依据其财政状况形成了区隔化的市民待遇；在城乡劳动力迁徙领域中，相关的公共政策都在围绕着“农民工”这一单一身份，使其成为一种被常态化的制度安排，使得“城乡迁徙”“亲子分离”等社会问题都在“农民工”的身份语境中被默认及合理化（孙哲、陈映芳，2016）。

四、政策建议

一些地方政府也积极破解新市民住房难题，主要做法包括建立农民工公寓（农民工经济租用房）、人才公寓和发放货币补贴，将符合条件的新市民纳入城市住房保障体系，建立农民工住房公积金制度，对农民工购房给予财税支持等。但是，这些只能满足极少部分新市民的住房需

求，对庞大的新市民群体而言杯水车薪。

因此，有必要实施“一个原则、两个路径、三个改革”，保证广大新市民的家庭居住权，改善居住环境，增强幸福感和社会归属感。

一个原则，即以举家安居乐业为重的原则，保障新市民的家庭居住权和其子女教育的市民化待遇。首先，保障新市民的基本人权，以家庭为重，注重他的家庭身份，保障一家人团聚的权利。2016年6月广州市政府公布“升级版”的《公共租赁住房保障办法》，关怀“新移民”，将申请人未年满18周岁非本市城镇户籍但在本市工作或居住的子女，作为共同申请人予以保障，满足申请人家庭团聚的愿望。其次，将新市民子女义务教育纳入当地教育发展规划，保障他们的子女平等接受义务教育，满足其家庭在城镇创业和定居的需求。中国长期以来增长优先的发展政策产生了贫富差距、留守儿童等问题，因此要转向“亲贫式增长”的发展模式，以保证增长的可持续性以及包容性，让更多的底层群体享受经济增长的成果，这才符合十八届五中全会提出的共享发展理念（叶南客，2016）。

两个路径，即市场化路径和保障路径，市场和保障相结合，促进梯度消费，逐步改善居住环境。新市民出现分层分化，住房需求也呈现多元化。不同类型的新市民在年龄、技能等方面存在较大差异，可分为高收入、中等收入、低收入阶层，他们的住房需求也不同。高收入阶层可以通过市场自主解决住房问题，对他们实施广义住房保障，比如公积金制度。真正面临住房困难的是中、低收入阶层的新市民。通过以下措施，应积极确保中、低端住宅供给，发展租赁市场，以市场化手段为主、以住房保障为辅，解决大部分新市民的住房问题。

第一，充分利用市场中的低租金房源，形成良性的住房过滤机制。放慢城市旧房的拆迁速度，为农民工提供过渡住宅。在短期内，我国政

府很难通过住房保障解决大部分农民工的住房问题，只能通过市场解决。但是，近几年旧城区的加速改造不仅大幅减少了低价位的租赁房源，而且提高了房租，而农民工住房可支付能力相对下降，因此解决农民工的住房问题将面临瓶颈。

第二，利用符合城市规划的小产权房解决部分农民工的住房问题。在合法范围内的“正规准小产权房”供大于求。由于集体土地所具有的社团性和保障性，加上国家对农村土地的特殊保护政策，决定了集体土地使用权的主体范围只能是集体经济组织的成员，禁止向集体经济组织以外的人员进行转让。但是，一般同一个集体经济组织成员都整体拆迁安置并获得几套安置房，因此在本集体经济组织内“正规准小产权房”的供应远远大于需求。将“正规准小产权房”纳入保障性住房体系，能够实现失地农民和政府的双赢。这些保障性住房房源的保障对象应摆脱户籍限制，面向该城市的符合条件的所有居民。通过住房保障渠道引进蓝领、白领的入住，实现居住融合，这有利于安置房小区的可持续发展。

第三，住房保障向新市民逐步开放。地方政府应将新市民的住房需求纳入中小城市和城镇的住房保障规划，中央和省级的住房保障补助资金相应配套支持。南京出台的《南京市政府关于加快推进公租房货币化保障的实施意见》显示，南京在全国率先将公租房货币化保障对象扩容，从原来的城市低收入住房困难家庭，扩大到城市中等偏下收入住房困难家庭和以大学毕业生、外来务工人员为代表的新市民。大学毕业生和外来务工人员补贴期限累计不超过24个月。

第四，对过剩的保障房推广“租售并举”，满足新市民的居住需求。近几年保障房建设进入开工高峰期，配套设施建设滞后。一些地方保障房入住率低，部分保障房面临屡遭弃申的尴尬。因此，应尽快完善保障房小区的配套设施，提升居住服务功能。对于阶段性过剩的保障房，进

行装修后投放到租赁市场，实施“租售并举”，先出租给新市民，然后再按需出售。这不仅有利于满足新市民的居住需求，也能提高保障房的使用效率。

第五，积极发展保障房二级市场，加强保障房的循环利用，满足更多新市民的住房需求。在业主自愿的前提下，筹集已销售的、空置的保障房，作为公租房房源租赁给中低收入家庭。政府扣除公租房的管理费用，剩余租金交给业主。这不仅能有效利用资源，也能减轻政府的保障房建设压力，同时也能提高中低收入业主的收入。

我们分阶段实施新市民的住房保障：第一阶段，主要解决有未成年子女的中低收入新市民家庭住房保障问题，同时推广公积金制度；第二阶段，在户籍改革中解决新融入城镇户籍的中低收入新市民家庭的住房保障问题。

三个改革，即公积金制度改革、租赁制度改革和房产税改革。通过公积金制度改革，提高新市民的住房可支付能力和社会归属感；通过租赁制度改革有效供给中低价位的租赁房源，满足新市民的居住需求；通过房产税改革提高地方政府的积极性，降低住房保障政策成本并提升政策效率。

第一，通过公积金制度改革，提升公积金的“准公共产品”性质，适应“以人为本”的新型城镇化发展需求。我国经济发展已进入新常态，企业优胜劣汰的竞争日益激烈，随着社会进步不断涌现新业态，非正规就业者人数不断增加。加之，住房供给总量过剩，以购房贷款为主、促进住宅建设步伐的公积金制度不能与时俱进。因此，我们必须进行改革，创新公积金制度功能，将新市民纳入公积金制度体系，促进社会的稳定发展。

第二，住房租赁制度改革，即实行租金管制和租赁补贴制度，发展

住房租赁保障制度。新市民可以考虑不买房，但租不起房子是很悲剧的，将导致生存瓶颈问题。因此，对大中城市的一般商品房实施租金管制，在确保租金的合理水平的同时避免中介抬高租金。同时，通过租赁补贴、税收优惠等措施保障房东的权益。2016年5月，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》，提出建立购租并举的住房制度，着重规范租赁市场发展。我国住房租赁市场的房源分散，较难管理。国家统计局的第六次人口普查数据显示，我国住房租赁总供给的89.5%可出租房屋来自个人出租住宅。德国各地区每年制定“合理租金价格表”，披露租赁市场供求信息，引导区域租金变化。德国的《租房法》规定，如果超过合理租金的20%，就被视为房租超高而违法并被课以巨额罚款，如果超过50%就被视为暴利而犯法。另外，在德国不管开发新房或经营租赁，企业要获得土地、信贷，新落成的房子必须在一定期限内，让渡给政府出租，或按接受补贴后的低租金出租，满期后才能按市场租金出租（涤非，2016）。我国流动人口多，住房租赁需求高，住房困难群体较多，更应该积极规范住房租赁市场，发展住房租赁保障制度，提高新市民的住房可承受能力。

第三，加紧实施房产税，提高地方政府的财政可支配收入，实现资源的再分配。通过房产税的实施，提高住房的持有成本，降低对住房升值的预期和投资需求，促进更多的闲置房源流入租赁市场和二手房市场，促进住房过滤。房产税设为地方税，增加地方财政收入，扭转地方的土地财政局面。固定资产税（房产税）是日本地方税收的重要来源。如果利用房产税优惠、所得税减免、租赁补贴等措施合并实施租金管制，不仅能降低住房保障政策的管理成本，也能提高政策效率。

总而言之，新市民的住房问题日益突出，应尽快解决市场失灵和政策失灵的问题，促进社会的稳定发展。

第七章 以房养老——住房反向抵押贷款

“以房养老”就是“住房反向抵押贷款”或者“倒按揭”，是指老人抵押自己的产权房，定期取得一定数额养老金或者接受老年公寓服务的一种养老方式，在老人去世后，银行或保险公司收回住房使用权。2013年9月国务院发布《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》，明确提出“开展老年人住房反向抵押养老保险试点”。2014年6月，中国保监会发布了《中国保监会关于开展老年人住房反向抵押养老保险试点的指导意见》，自2014年7月1日起至2016年6月30日止，在北京、上海、广州、武汉试点。2015年3月27日，保监会批复了幸福人寿的《幸福房来宝老年人住房反向抵押养老保险（A款）》的保险条款，国内首个保险版“以房养老”产品正式出炉。实际上，从2003年开始部分城市已试点“以房养老”，但是其发展非常缓慢，到目前为止金融机构和消费者对此比较冷淡。但“以房养老”是改善养老保障机制的一项重要补充，具有客观的发展前景。因此，应积极推广“以房养老”，发展养老金融，这对社会、经济的发展具有深远的意义。

一、发展前景

日益剧增的养老压力和不完善的养老保障机制需要发展新的养老保

障模式，“以房养老”就是很好的突破口。

我国人口老龄化的加深促使养老压力不断增加。我国从 2000 年开始进入老龄化社会。2014 年末我国 60 周岁及以上人口数为 21242 万人，占总人口比重 15.5%；65 周岁及以上人口数为 13755 万人，占比 10.1%，首次突破 10%。2016 年我国 65 周岁及以上人口数为 15003 万人，占比 10.8%，2017 年我国 65 岁以上老年人口达到 15831 万人，占比飙升至 11.4%，今后我国社会养老负担十分沉重。

我国老年人自身养老储备普遍不足，社会保障机制不完善，养老保障资金需求巨大。2010 年《中国城乡老年人口状况追踪调查》数据显示：城市老年人领取退休金（养老金）的比率为 84.7%，城市老年人月均养老金收入为 1527 元，即年均 18324 元。2016 年中国人民大学中国调查与数据中心和中国人民大学老年学研究所主办的《中国老年社会追踪调查（CLASS）》报告数据显示：养老金机关事业单位离退休老年人的养老金的中位数为 3000 元，城镇职工基本养老金的中位数为 2300 元，城镇居民社会养老金的中位数为 1070.9 元，而农村社会养老保险金的中位数仅为 60 元；城市老人有 91.25% 领取养老金，而且 71.93% 的老人最主要生活来源是养老金；农村老人有 70.79% 领取养老金，但仅有 17.22% 能够依靠养老金生活；空巢老人达到 47.53%（独居老人占 9.63%；老年夫妻户占 37.90%）；94% 的老年人首要照料者是其家庭成员，71.95% 的高龄老人（80 岁及以上）依靠子女家庭照料，有约一成的老年人依然在照顾高龄父母。然而，我国的社保基金缺口大，部分城市已空账运行。加之，目前我国养老机构和设施严重不足，劳动力短缺和医疗技术发展，促使养老成本快速上涨。因此，需要开辟新的养老融资渠道。

高的住房自有率、养老观念和养老模式的转变必将推动“以房养

老”金融产品的发展。城市居民自有住房的拥有率为 85%^①，不少居民的资产大部分固化在住房上。根据 CLASS 数据显示，城市老年人和农村老年人拥有住房的比例分别为 87.75% 和 79.97%（其中，拥有 2 套住房的比例分别为 6.94% 和 3.51%），低龄老人（60~69 岁）拥有一套住房的比例为 80.63%，高龄老人（80 岁及以上）有一套房的比例为 68.83%。我国正处于人口结构转变时期，老龄化进程快。尤其是“421”家庭结构的养老压力非常之大，不给子女增加养老负担是祖、父辈的主要心愿之一。低龄老年人在拥有房产方面具有明显优势，为其未来养老提供了有利的财产性条件。

二、国外“以房养老”的主要经验

美国政府推动“以房养老”，为市场运行树立了标杆。政府成立保险基金，为借贷双方提供担保，授权合法的参与机构，制定专门的法律法规和详尽的实施细则。政府的公信力强化了承办机构和申请老人两方的信心。另外，多种多样的资金领取方式满足了老人的不同偏好，保证了老人规划晚年生活的自由度，更容易获得接受和认可。

美国的住房反向抵押贷款以 62 岁及以上的老年人为服务对象，主要有三种形式：第一种是住房权益转化按揭（HECM，Home Equity Conversion Mortgage），第二种是住房持有者贷款（The Home - Keeper Program），第三种是财务自由计划（Financial Freedom Program）（前两种由政府主导，后一种则由金融机构主导）。第一种适用对象为拥有较低价住房的借款者，不管其收入水平和借款用途；第二

^① 王保安：《走中国特色住房保障道路》，《人民日报》2013 年 4 月 10 日。

种主要针对不符合 HECM 条件的借款人而设计，如房产价值高于 FHA 的限额规定、共有房产等情形，更适合拥有中档住房的老人；第三种适用对象是拥有高档住房的老年人，由老年人财务自由基金公司提供（私营机构），专门为净值超过 40 万美元的住房拥有者提供贷款。第三种贷款对象资格不需要政府的认可，属于个人理财产品。联邦政府为 HECM 双方提供担保，消除了借贷双方的后顾之忧。

第一种 HECM 计划，即住房权益转化按揭，1987 年由美国国会授权房屋与城市发展部发起，适用对象为拥有较低价住房的借款者，不管其收入水平和借款用途。根据 FHA（Federal Housing Administration）“203-b limit”条款，贷款额度有最高限制，在限额内主要受借款人年龄、房屋评估价值、房屋所处地段和当时市场利率决定。贷款发放与偿还方式较为灵活，借款人可以选择一次性总付、按月支付、年金、信用额度，或其中两种或几种方式的结合；所贷款项可以按借款人的意愿，选择将来某一时期偿还，也可以选择借款人死亡或者永久性迁出后偿还。该计划的重大特点是，联邦政府为双方提供担保，消除了借贷双方的后顾之忧。美国政府保证借款人一定可以获得贷款机构承诺支付他们所有资金，即使机构倒闭也可以按时领到贷款。贷款人经过 FHA 的资格认证后可得到其提供的保险，当贷款期限结束时，贷款本息超过住房价值的部分由保险基金进行补偿，使贷款人避免了损失。因此 HECM 计划运作较为成功，是美国最主要的反住房抵押模式，约占据了 95% 的市场份额。

第二种房屋保管者计划，即住房持有者贷款，由联邦抵押委员会于 1995 年推出，主要针对不符合 HECM 条件的借款人而设计，如房产价值高于 FHA 的限额规定、共有房产等情形。该计划主要特点：一是不受 FHA “203-b limit”条款的最高贷款额限制，可以为拥有较高价值

房产的老人提供更多贷款，更适合拥有中档住房的老人；二是对房产所有权的要求也较为宽松，如对正处于融资租赁等可以实现所有权之类的情形也予以认可；三是贷款额度除受借款人的年龄、房屋的评估价值、房屋所处的地段和当时的市场利率等因素影响之外，还受到当时申请贷款的人数影响；四是随着房产的升值，允许借款人增加借款额，使借款人有更多的选择权。该计划可贷款上限一般高于 HECM 计划的限额，运作方式则与 HECM 计划基本相似，都采用浮动利率，贷款总成本基本相同。但发放方式只有按月支付、信用额度，或两者结合三种。由于该计划的主要借款对象为拥有中档住房的老人，因此其贷款份数远远少于 HECM 计划。

第三种财务自由计划，是由隶属于 Indy Mac 银行的一家私营机构——老年人财务自由基金公司提供的，专门为净值超过 40 万美元的住房拥有者提供贷款，其适用对象是拥有高档住房的老年人。贷款对象资格不需要政府的认可，属于个人理财产品。贷款机构与借款人共享房屋因升值带来的利益，其最大特点是利益分成方式不同，如果房产升值，借款人可以保留一部分房产的价值，他们的后代可以继承这部分保留的房产。与前两种计划相比，财务自由计划主要有四个特点：一是资金来源不同。在该计划中，贷款人在签订贷款合约后，贷款不是给借款人，而是一次性转给一家人寿保险公司，然后由该保险公司承保，并终身按月给借款人发放年金。因此，即使住房出售以后借款人也能按月得到固定收入。二是升值分享方式不同。该计划有一个房产价值分享条款，借款人可以保留一定比例的房产（最高可达房产价值的 80%），后代可以继承这部分房产，从而在一定程度上消除了老人的遗产顾虑。三是贷款费用缴纳方式不同。该计划中没有直接费用支出，所有费用一并在贷款额中扣除。四是保险提供方式不同。该计划没有联邦政府提供的

保险，这也是它与公共部门提供的反住房抵押贷款产品的最大不同。

此外，美国还有政府担保的倒按揭贷款和专用倒按揭贷款等计划。美国政府及国会在反住房抵押贷款中发挥了关键的作用，提供了较为健全的政策、法律等方面的支持。如，全美退休人员协会（AARP）于1997年9月公布了一部由他们编纂的示范法《*The Model State Law on Reverse Mortgages*》以供各州采用。美国的国家住房法案中还确定了反住房抵押贷款的政策目标，制定了专门的法律法规，规范反住房抵押贷款市场的运作，不断促进产品的创新和改进，降低市场风险；强化反住房抵押贷款的宣传教育，优化发展环境。

日本的“不动产担保型生活资金”制度主要对象是不愿搬离自己房屋的低收入并无子女同住的老人，主要分成两种方式：一种是由各地方政府参与的，可分为政府直接融资和间接融资；另一种则是民间机构参与，包括银行、信托公司、信托银行等金融机构提供一些“反向抵押贷款”类型产品。房地产公司利用此项目资金侧重经营“城市规划再开发”和“住宅重建”类型的产品，为居住在危房的低收入老人改善居住环境。日本成功的经验是，发挥各机构的特色提高了效率。比如，保险公司设计“以房养老”产品，政府审核老人资格，银行发放贷款，各司其职。

新加坡现行的“以房养老”模式主要有“屋契回购计划”，针对家庭月收入不超过3000新币的63岁及以上老人（只拥有组屋一套并且是唯一房产），政府回购组屋的部分剩余租期，发放相应的金额，使老人获得养老资金保障。政府回购后分三部分发放资金：计划之初发给老年人一笔现金；之后在一定年限内按月定期发放一笔养老金，若老人在年限内去世，其子女、家人可继续获得；第三部分资金由政府统一为老人购买长寿保险，保障老人实际寿命若超过约定年限，依然有资金来源养

老。同时，老人可以以 30 年的租约形式继续住在原有组屋中。如果在 30 年的租期到期之前去世，老年人的继承人享有剩余的回购屋契所得；如果寿命超过 30 年的租期上限，建屋局将会把这些老年人安排到护理居住地点。新加坡的主要经验是：一是分化组屋的使用权，创造新的剩余价值；二是由政府统一为参加“屋契回购计划”的老人购买保险，一定程度上减轻了老人预期寿命压力。

从美国、日本、新加坡的经验可知，“以老人需求为本”的产品设计是推行“以房养老”模式的核心，政府必须支持低收入老人的“以房养老”。

三、面临的主要问题和挑战

从 2003 年开始，我国企业、政府部门、银行等机构组织引入国外的“以房养老”模式。虽然经历 10 多年，但也没有得到实质性的发展。

2003 年后，北京、上海、南京等地均不同程度地尝试过“以房养老”，但均因效果不理想而搁浅。北京市中大恒基房地产经纪有限公司和北京寿山福海国际养老服务中心联合推出“养老房屋银行”。根据老年人养老申请，公司出租老年人原住房，所有租金用于老人入住养老服务中心产生的相关费用，房屋产权不变更。由于缺乏公信力，只有几位老人通过该方式入住养老服务中心，目前均已离开。上海市公积金管理中心推出“住房自助养老项目”，老年人将自己的产权房卖给市公积金管理中心并一次性收取房款，公积金中心再将房屋返租给老人，租金与市场价等同。该项目失败的主要原因在于大多数老人不能接受签约的时候变更房屋产权归属。2005 年，南京汤山的温泉留园推出“以房换养”

业务，60 岁以上的孤残老人自愿将房产抵押给留园，入住留园享受终身免费养老服务，老人去世后房屋产权归养老院所有。养老院没有充足的现金流，无法持续支付预支的养老服务费用，即使勉强维持，服务质量也势必会降低。中信银行于 2011 年推出“以房养老”按揭贷款业务，但该业务推行以来在深圳、合肥等多地交易量为零。

总结我国“以房养老”难产的原因主要有以下几点。

第一，对企业而言，单向现金流流量大，房产贬值风险高，收益难保障。“以房养老”业务必须先长期垫付现金，然后再把不动产变现获取收益。如果没有其他担保，房产的贬值风险直接影响企业收益。我国居住用地使用权仅为 70 年，产权到期后将导致房产贬值。另外，我国住宅建筑质量普遍低，房产抵押之后产生的维修、保养和折旧费难以估算。

第二，对个人而言，存在资产缩水风险和养老风险。我国居民非常执着于住房，多数老人还是希望把房子留给子女。另外，现在的老年人经历了长期的通货膨胀和房价的快速上涨时期，既担心未来上涨的住房价值远远超过自己领取的养老金金额，又担心定额养老金跑不过物价的上涨，将面临养老资金不足的问题。

第三，缺乏制度的保驾护航。无法获得制度保障和有公信力的组织担保，金融机构和个人都担忧风险。

第四，目标错位。“以房养老”的目标对象是中低生活水平的老年人，但是他们收入较低，没有足够经济实力支付有完全产权的商品房，可能拥有经济适用房或共有产权房。

四、政策建议

第一，尽快出台法规，明确土地使用权的续期问题。为保证居民财产的价值，居住用地使用权年满 70 年后可以无偿续期使用或低价有偿续期使用。在低价有偿续期使用时，可以实施土地年租制，促进土地市场的可持续发展。

第二，稳定房地产市场发展，稳定物价。“以房养老”在发达国家的成功推行是建立在完善的房地产评估体系、健康稳定的房价和物价的基础上的。

第三，实施动态调整机制。如果房价和物价的变化幅度较大，每隔 7 年重新评估房地产价值，适当调整养老金金额。

第四，发展“以房养老”二级市场，比如，资产证券化，促进资金的流动性，解决单向资金流问题。

第五，优先发展中高档物业的“以房养老”，满足多样化的养老需求，促进养老金融的发展。

第六，政府提供保险担保，让更多的低收入老人“以房养老”，安享晚年。借鉴新加坡的“屋契回购计划”，发展经济适用房和共有产权房的“以房养老”。

第八章 调研案例

由于智库研究和课题研究的需要，我们经常进行实地调研。笔者作为核心成员参与多项住房研究课题，比如，2011年社科基金特别委托课题（中国住房问题研究；编号为11@zh008）、社科基金重大课题（促进房地产市场稳健均衡发展对策研究；编号为09&·ZD027）和住建部委托的共有产权房课题等。地方政府一直努力完善住房保障制度，并进行动态调整。下面介绍的典型调研案例只反映调研当时的情况，以此让读者了解住房保障发展制度的历史发展事迹。

一、常州市住房保障与住房改革的调研报告

常州是我国住房制度改革的前沿城市，住房保障“常州模式”也取得了很大的成效，积累了宝贵的经验。课题组于2011年11月23日至24日赴常州进行实地调研，了解住房保障与住房制度改革的情况，学习常州在这些方面的经验，倾听常州相关部门完善住房保障体系、解决中国住房问题的对策与建议。

（一）常州市的住房保障模式

常州市已初步形成廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房等多形

式、分层次、全覆盖、较为完整的中低收入家庭住房保障体系。2011年，常州再次降低保障门槛，扩大保障范围，把市城镇居民收入低于上年度人均可支配收入80%以下、人均住房建筑面积低于18平方米的低收入住房困难家庭全部纳入住房保障范围，这使得更多的困难家庭获得了住房保障。常州的住房保障主要以货币补贴为主，廉租住房政策和经济适用房政策的实施都主要采取货币补贴。

1. 补贴标准

廉租住房的实物配租的租金：1元/平方米·月，政府承担物业费。

廉租住房货币补贴标准：低保家庭补贴12元/平方米·月，低收入家庭补贴10元/平方米·月。对具有住房但住宅面积不达标的家庭，实施差额补贴。办理账户5年之后，不租房或买房，取消账户。

公租房租金：3.5元/平方米·月（实物配租，租金只够管理和维修）。

市场月租金为12~13元/平方米。由此可见，廉租住房的货币补贴到位，确实能解决低收入家庭的住房困难。

经济适用房货币补贴：自2007年开始实施，补贴标准为8万元/户，2011年提升至10万元/户。领取经济适用房货币补贴后，必须选购普通商品住房，5年内不得上市，其产权证为经济适用房证。

2. 准入标准

廉租住房的保障对象为收入低于上年度人均可支配收入50%以下并且人均住房建筑面积低于18平方米的家庭；公租房的保障对象为收入低于上年度人均可支配收入80%以下并且人均住房建筑面积低于18平方米的家庭；经济适用房的保障对象为收入低于上年度人均可支配收入80%以下并且人均住房建筑面积低于18平方米的家庭。

3. 保障性住房筹集模式

“六管齐下”：房投公司集中新建、分散配建（配建率为3%）、定向代建、批量收购（2008年开始）、零星收购（2000年开始）、园区自建。

在“十一五”期间，在城区建设和收购廉租住房和公共租赁住房实物房源约为9000套，在各工业园区和工厂聚集区建设供外来务工人员集中居住的新市民公寓1万余套（间）。

4. 资金安排

土地出让净收益的10%、公积金增值收益和财政预算。

5. 2011年的保障性住房建设情况

2011年的任务：1.7万套。其中，新增廉租住房1000套、公共租赁住房12000套（间）、经济适用住房1000套、限价商品房3000套、城市棚户区危旧房改造50万平方米和发放廉租住房租赁补贴4090户。截至10月25日，全市已完成新开工廉租住房1022套、新开工公共租赁住房12344套（间）、新增经济适用住房1236套、新建限价商品房3389套、城市棚户区危旧房改造56.5万平方米和发放廉租住房租赁补贴4902户，分别完成目标任务的102.2%、102.9%、123.6%、113.0%、113.0%和119.9%，已超额完成省政府下达的2011年住房保障工作目标任务。

资金：所需资金为一万到两万亿元，已到位。

任务分配：主要由园区建设8000套（宿舍一间），房投公司建设2000套。

布点：2011年有5个选址，各个区布点都以周边社区为依托，配套设施相对完善。

6. 土地供应

保障性住房建设主要利用存量土地，利用增量土地的规模不大。土地储备面积为四五千亩，主要是企业的土地。

7. 住房保障投融资平台

2009 年建立常州公共住房建设投资发展有限公司，以该公司为住房保障的投融资平台，通过土地运作、市场融资的方式，快速解决住房保障的资金难题。公司注册资本 10 亿元，注入土地资源 3000 亩，融资 40 多亿元，保证了住房保障工作所需的大量资金投入。

8. 住房保障的覆盖面

截至 2011 年 6 月 30 日，常州市区约 2 万户低收入住房困难家庭享受了相应的住房保障，占中心城区家庭总户数的 7%。其中，7600 多户家庭享受了廉租住房租金补贴、实物配租或租金减免，近 1.2 万户家庭享受了经济适用住房实物安置、8 万元或 10 万元货币补贴，500 多户“夹心层”家庭享受了公共租赁住房保障。另外，还有 6 万余名外来务工人员和部分新就业大学生入住集体公寓式的公共租赁住房。

9. 住房保障规划

“十一五”规划：2007 年出台并实施《常州市市区住房保障五年规划（2007—2011 年）》，按照“人为标的全覆盖，分层保障全落实”的指导思想，建立了廉租住房、经济适用住房和公共租赁住房三类保障方式，将市城镇居民收入低于上年度人均可支配收入 80% 以下、人均住房建筑面积低于 18 平方米的低收入住房困难家庭全部纳入住房保障范围，形成了对低收入住房困难家庭全覆盖、多层次的住房保障体系。

“十二五”规划：全面实现“住有所居”的目标。保障对象为低收

人住房困难家庭、中等以下收入住房困难家庭、“新常州人”住房困难家庭^①、新就业人员^②、外来务工人员^③等 5 类人群。

表 8-1 常州市“十二五”住房保障对象数量预测指标

对象	低收入住房困难家庭/户	中等以下收入住房困难家庭/户	“新常州人”住房困难家庭/户	新就业人员/人	外来务工人员/人
数量	3500	15000	5000	20000	130000

表 8-2 常州市“十二五”住房保障工作进度安排

项目	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	合计
廉租住房租金补贴/户次	6000	6200	5900	5500	5000	28600
新增廉租住房实物配租/套	500	1000	1500	500	500	4000
新增家庭式公租房实物配租/套	1000	1000	1500	5500	6000	15000
新增经济适用房货币补贴/户	1000	1000	1000	1000	1000	5000
新建集体公寓式公租房/间	10000	5000	5000	5000	5000	30000
危旧房改造/万平方米	40	40	40	40	40	200
老小区提升/万平方米	80	40	40	40	200	400

（二）常州市的住房制度改革存在的问题

常州市的住房制度改革始于 1982 年（其他试点城市有四平、郑州、沙石）。第一代保障房（公房出售）欠债较多，平衡性、公平性欠缺，

① “新常州人”住房困难家庭：非常州市区户籍，现在常州市区居住并在常州市区签订正式劳动合同，连续在常州市区缴纳个人所得税或社会保险三年以上，在常州市区无房，或在常州市区有住房但家庭人均住房建筑面积低于（含）18 平方米，家庭人均可支配收入在城镇居民人均可支配收入（含）以下的家庭。

② 新就业人员：大中专学校毕业不满 5 年，在本市参加工作的职工。

③ 外来务工人员：来自农村，在本市参加工作的职工。

起到锦上添花的作用，雪中送炭的作用少。

第一，公租房用地的性质不明确。目前，公租房用地多为企业的工业用地，跟城市规划的用地分类可能发生冲突。

第二，保障性住房的建设用地储备和资金面临问题。通过房投公司的运作，利用土地融资解决保障性住房的建设资金问题。但是，银根收紧之后融资困难加剧。另外，拆迁成本较高，很难通过拆迁储备保障性住房的用地。

第三，第一次房改欠账较多。第一代保障房（公房出售）欠债较多，平衡性、公平性欠缺，起到锦上添花的作用，雪中送炭的作用少。

第四，房改的后续管理问题突出。已出售的公房老职工社区存在社会化维修问题、公共设备的维修问题，无法运营物业管理，只能政府拨资金到社区由社区进行管理。这些社区很有可能成为新一代的贫民窟。

第五，公房出售分配的不公平性和政策衔接问题进一步加剧老职工的住房困难。对没有购买到公房的老职工实行一次性补贴，补贴总量很少，并且有条件的单位发放、没有条件的单位不发放。然而，对1998年12月前参加工作的员工，到2025年全部停止住房补贴，并且只在购房的条件下才能发放补贴。随着房价和物价的快速上涨，进一步加剧了老职工的住房困难。

第六，保障力度大但住房保障范围小，住房保障政策效果受局限。常州市的住房保障力度对户籍人口而言较大，收入低于上年度人均可支配收入80%以下且人均住房建筑面积低于18平方米的户籍人口都可以享受住房保障。但是，目前的住房保障仍然以户籍人口为主，没有把非户籍人口纳入一般保障范围，直接影响整体的住房保障政策效果。

（三）政策建议

第一，应尽快出台公租房建设的指导性文件。对如何鼓励企业在自有土地上建设公共租赁房，应出台相关政策文件，加强可操作性。同时，规范公租房供给，激励企业参与住房保障建设，承担社会责任。

第二，合理调节公租房的短、中、长期规划。目前常州市的住房保障主要利用存量资源，要有效利用市场资源使其符合常州市的住房市场发展情况。但是，根据2011年的保障性住房任务建设的公租房主要都布局在园区，采取集体宿舍模式。这虽然能解决短期内的职工宿舍问题，但从长远角度考虑将造成资源浪费。随着社会的发展、城市化进程不断推进，农民工也将成为新市民、以家庭为单位长期居住在城市，因此需要成套的住宅。因此，应根据住房市场供求关系的动态发展，合理调节公租房的短、中、长期规划，并循序渐进地供给。

第三，尽快出台政策文件，解决房改遗留的老职工住房问题。出台相关政策文件，解决新老政策衔接问题，适当提高没有购买公房的老职工的住房补贴力度。

第四，加强公房、房改房后续管理，避免新一代贫民区的出现。加强剩余的公房管理和房改房的后续管理，同时进行老社区改造，避免新一代贫民区的出现。

第五，适当调节住房保障力度，扩大住房保障范围。适当调整户籍人口的住房保障力度，应扩大非户籍、阶段性低收入家庭的住房保障，提高住房保障政策效果。

二、重庆市公共租赁房的调研报告

重庆市是在全国率先大规模推进以“公共租赁住房”（以下简称公租房）为主体的保障性住房建设的城市。为了解重庆市公租房融资、建设、配租、管理等方面的情况以及可能存在的问题，中国社会科学院财政与贸易经济研究所课题组在组长高培勇研究员的带领下，于2011年6月21日至23日赴重庆进行了实地调研。

（一）重庆市公租房的建设与运营

为了能够顺利开展公租房建设与运营工作，重庆市制定了《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》《重庆市公共租赁住房管理实施细则》《重庆市市级公共租赁住房租金收入管理暂行办法》和《重庆市保障性住房装修设计标准》，指导并规范公租房规划、建设、分配、使用、管理及监督，确保公租房健康发展。

1. 宗旨与规模

为加快推进统筹城乡发展，完善本市住房保障体系，解决城市住房困难群体的住房问题，根据“低端有保障，中端有市场，高端有遏制”的住房保障体系建设原则，重庆市构建由政府保障和市场调节相结合的城市住房供应“双轨制”。2010—2012年，全市计划建设4000万平方米公租房，建成后可解决60多万户中低收入家庭住房困难问题，加上各类保障性安置房建设，力争解决占城镇人口30%的中低收入群众住房困难问题。

重庆从2010年开始大规模建设以公租房为主体的住房保障体系，2010年开工建设1300万平方米，其中1000万平方米公租房实行摇号

配租；2011年将开工建设1350万平方米公租房；2012年将开工建设1350万平方米的公租房。

2. 融资

根据重庆公租房建设规划，到2012年将建设4000万平方米公租房，总投资规模1000多亿元。公共租赁住房建设资金的来源渠道：中央安排的专项资金；财政年度预算安排资金；土地出让收益的5%；银行、非银行金融机构和公积金贷款；发行债券。

为解决建设资金短缺问题，重庆市积极搭建融资平台，通过无偿划拨土地、银行信贷、公积金贷款等方式，多渠道筹集建设资金，确保公租房建设顺利推进。

重庆按财政投入和融资贷款3:7的比例，采取“1+3”的模式筹措资金。

“1”是财政投入约300亿元（20%~30%），包括中央专项、本级财政支出、土地划拨、税费减免等补助方式。其中，2010年和2011年的中央补助为60亿元，提取5%的土地出让金收益（除去成本）的公租房建设基金，一般预算安排为80亿~100亿元（政府自筹），税费减免与返还到公租房建设的金额约为400元/平方米。

“3”是除财政投入外的700多亿元（70%~80%）融资贷款，通过三种方式实现本息平衡：

第一，按10%的比例配套商业用房，4000万平方米公租房可配建约400万平方米商业用房，可筹措近400亿元，可偿还一半的贷款。

第二，按照租售并举的原则，4000万平方米公租房如果以10%的比例出售（有限产权），可回笼资金100亿元，出售30%的公租房可偿还剩余贷款。

第三，除以上两项，剩余200多亿元通过融资解决。长期银行贷款

(10~15年)，以贷款期限为10年计算，年利率5%~6%，10年需支付100多亿元利息。本息加在一起，10年共要支付300多亿元，平均每年需还本付息30多亿元。可供出租的3600万平方米公租房，按每年每平方米120元的租金标准计算，每年可收租金约43亿元，除去每年30多亿元的还本付息后，还余10亿元左右，扣除维护和管理费用后仍有盈余。

从实际操作来看，2010年重庆已开工建设1300万平方米公租房，占建设规模的33%，投资需达300多亿元，全部落实。其中，政府投入达100多亿元，包括落实中央和市级补助资金32亿元，税费减免43亿元，划拨土地投入50多亿元。市场融资近200亿元，其中公积金贷款为30亿元（其中，重庆市地产集团贷款15亿元，建设规模354万平方米；重庆市城投集团贷款15亿元，建设规模378万平方米；总建设规模为732万平方米）。2011年从全国社保基金融资50亿元（国家开发银行做担保），从保险基金融资200亿元。2011年一季度，在渝商业银行累计发放公租房贷款6.4亿元（不含公积金贷款），保障性住房贷款累计投放24.05亿元，共计30.45亿元。

为了保障公租房建设资金，重庆市构建了以国有企业为主体的融资平台，重点依赖国有资本发挥“第三财政”的作用，为公租房提供强大的财力支撑。例如，重庆市公共住房开发建设有限公司是重庆地产集团下属的子公司，主要负责当地公共住房的开发建设。2010年开工了民心佳苑、康庄美地、明安华府三个公租房项目，建筑面积为350万平方米，总投资为104亿元。目前已落实商业银行贷款50.8亿元，其中工商银行贷款15亿元，交通银行贷款19.8亿元，华夏银行贷款16亿元。由于公租房贷款风险小，且有稳定的租金来源，所以商业银行的贷款利率下浮了10%。

3. 其他资金政策支持

公租房建设用地涉及新征土地的，新增建设用地有偿使用费地方留成部分、耕地开垦费、耕地占用税全额安排用于公共租赁住房建设。

公租房建设涉及的城市建设配套费、异地安置人防建设费、集中绿化建设费、建设工程规划综合费等行政事业性收费和政府性基金，全额安排用于公共租赁住房建设。

公租房建设、租赁和出售过程中的建安营业税及附加、营业税及附加、房产税、土地使用税、土地增值税、契税、印花税等相关税费，全额安排用于公共租赁住房建设和管理。

房地产税收收入全部用于公租房建设。

4. 规划

规划责任主体：公共租赁住房建设规划和年度住房建设计划由市国土资源和房屋管理部门会同市发展改革、财政、城乡建设、规划等部门，结合重庆市经济社会发展状况、城乡总体规划、土地利用总体规划、产业政策、人口政策以及公共租赁住房的需求情况编制，报市政府批准后实施。

布局：到 2012 年，重庆将建成公租房 4000 万平方米，其中，主城区 3000 万平方米，郊区 1000 万平方米。在主城一、二环线内的 21 个聚居区规划布局 21 个公租房建设点，每个聚集区 20 多万人。大型聚居区尽量与产业园区毗邻，“职住平衡”，而公租房优先选点在轨道交通沿线或道路交通适宜地块，原则上布局在大型聚居区内，居住人口占聚居区总人口的 17%~27%，共享道路、商业、文体娱乐设施，形成和谐的城市人居格局。

户型：60 平方米以下的小户型占全体房屋的 80%以上。

5. 土地供应

公共租赁住房建设用地，被纳入国有年度建设用地供应计划，在申报年度用地指标时单独列出。

公共租赁住房建设用地以划拨方式供应；有偿方式出让的，土地出让收益、税费在地方政府权限范围内的，全额安排用于公共租赁住房建设。

重庆市政府在主城区就从储备土地中以划拨方式拿出 3 万亩土地作为公租房建设用地。以最早开工建设的民心佳园为例，这个小区占地 504 亩，根据这个区的地理位置，目前土地的市场出让价格至少每亩 600 万元，而以划拨方式供应的价格为每亩 42.6 万元，总价为 2 亿多元。

6. 建设主体与产权主体

公共租赁住房由市、区县（自治县）人民政府指定的机构负责建设，房屋产权由政府指定的机构拥有。建设主体是市政府和各区县政府，产权由国有的集团公司和区县政府性投资公司持有，投资建设主体拥有所建租赁房的完全产权，享有升值收益，但无房屋的定价权和转让权。

国有企业是公租房建设主力军。在过去一年中，重庆的国有企业在公租房建设中分别完成了土地准备、资金筹措、建设等任务，发挥了主力军的作用。据不完全统计，2010 年，承担主城区公租房建设的重庆地产集团和重庆城投集团，仅通过商业银行贷款就直接融资 100 亿元（重庆市国有资产监督管理委员会主任崔坚）。

重庆的公租房建设主要由重庆市规模最大、实力最强的建筑企业——重庆建工集团承担。

7. 建设成本

建设成本：2000~3000 元/平方米。其中，土地 200~300 元/平方米（土地拆迁成本为 40 万/亩，对农民的补偿）、建安 1600 元/平方米、市政 400 元/平方米、装修 350 元/平方米、税费 400 元/平方米等。

8. 装修标准

根据《重庆市保障性住房装修设计标准》的规定，廉租住房和公租房的室内装修工程必须实行成品住宅交房，对室内装修材料、室内空气质量等方面做了严格的要求。经测算，严格按标准进行装修，室内装修费用在 400 元/平方米以内。

9. 租金标准

公租房的租金标准由市物价部门会同相关部门研究确定，原则上不超过同地段、同品质、同类型普通商品房市场租金的 60%。租金实行动态调整，每 2 年向社会公布一次。以民心佳园租金为例，11 元/平方米·月。

10. 物业费标准

重庆市物价局审批出台了民心佳园和康庄美地公租房的物业服务标准，即 1.03 元/平方米·月（含电梯费、公共能耗费）。该收费标准自 2011 年 5 月 1 日起执行，有效期为一年。

11. 准入资格

凡年满 18 周岁，在主城区工作的本市无住房或家庭人均住房建筑面积低于 13 平方米的住房困难家庭，大中专院校及职校毕业后就业人员及进城务工、外地来主城区工作的无住房人员，参加工作 3 年以内的无住房的公务员，均可申请公租房。

12. 配租管理

1 人申请单间配套，2 人可申请一室一厅，3 人可申请两室一厅，4

人及以上可申请三室一厅。家庭成员只有父女或母子两人的，可按3人配租。

对符合条件的申请人，按申请的时间段、选择的公租房地点和相对应的户型面积摇号配租，并向获得配租的申请人发放配租确认通知书。对本次摇号未能获得配租的申请人，进入下一轮摇号配租。

符合廉租住房条件的家庭（廉租住房家庭配租建筑面积在50平方米以下）、区政府引进的特殊专业人才，在重庆工作的全国、省部级劳模、全国英模、荣立二等功以上的复转军人符合公共租赁住房申请条件的，优先轮候配租。

领取配租确认通知书的申请人应在收到市住房保障机构发出入住通知后的30日内，到市住房保障机构指定的地点签订重庆市公共租赁住房租赁合同，未按期签订合同的，将视为自动放弃，本次配租作废，但可重新申请。

13. 租赁管理

合同管理：重庆市公共租赁住房租赁合同为格式合同，租赁合同签订期限最短为1年，最长为5年。承租人签订租赁合同之日，按3个月的租金标准一次性交纳履约保证金，以保证租赁合同的正常履行。租赁合同期满或终止，无违约责任的退还保证金本金。违约的可从保证金中抵扣应承担的相关费用。

租金管理：公租房租金按建筑面积计算。承租人应按月交纳租金，交纳日期为每月20日前，拖欠的从逾期之日起每日按应付金额的万分之五支付违约金。对承租人拖欠租金和其他费用的，可按租赁合同约定通报其所在单位或市住房公积金管理中心，从其工资收入或住房公积金账户中直接划扣。

物业管理：公租房小区物业管理，由市住房保障机构组建或选聘的

专业物业服务公司承担；物业服务费由市物价部门会同市住房保障机构及相关部门研究核定。

房屋管理：公租房只能用于承租人自住，不得出借或转租，也不得用于从事经营性活动或改变房屋用途，不得对房屋进行装修。公租房产权单位应当建立专项维修资金用于住宅共用部位、共用设施设备保修期后的大修、更新和改造，确保共用部位和设施设备处于良好状态。承租人应当每2年向市公共租赁住房管理局申报住房、收入情况，未按规定申报的，视为放弃租赁住房，合同终止。

14. 管理模式

重庆市公租房管理局，分管主城九区的公租房。

公共租赁住房管理局组建或委托的房屋管理机构负责公共租赁住房的租金收取、房屋使用、维护和住房安全情况检查，并对物业服务公司工作进行指导监督。

公租房所在地的街道办事处组建由社区居委会、房屋管理机构、派出所、物业服务公司、住户代表等组成的小区管理委员会，负责小区的社会管理工作。

15. 租金收入、支出管理

根据《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》的规定，公租房租金收入纳入基金预算管理，按照政府非税收入有关规定缴入市级国库，严格执行“收支两条线”。租金收入专项用于公共租赁住房贷款本息偿还和公共租赁住房的维护、管理等支出。

16. 退出管理

承租人租赁合同期满，应退出公共租赁住房。需要续租的，应在合同期满3个月前重新申请，经审核符合条件的，重新签订租赁合同，并对原承租住房享有优先权。

承租人通过购买、获赠、继承等方式在申请公租房地区获得其他住房的，或在租赁期内超过政府规定的收入标准的，应当退出公租房。

公租房承租人和购买人有下列行为之一的，解除租售合同，收回公共租赁住房，其行为记入信用档案，5年内不得申请公共租赁住房：采取提供虚假证明材料等欺骗方式取得公共租赁住房的；转租、出借的；改变公共租赁住房结构或使用性质的；承租人无正当理由连续空置6个月以上的；拖欠租金累计6个月以上的；在公共租赁房中从事违法活动的；违反租赁合同约定的。

承租人在合同期满或终止租赁合同时应当退出。确有特殊困难的，可以给予3个月过渡期。过渡期内按公共租赁住房租金标准的1.5倍计收租金。

承租人不再符合租住条件，拒不腾退住房的，按公共租赁住房租金标准的2倍计收租金，并在适当范围内公告。必要时申请人民法院强制执行。

17. 出售管理

承租人在租赁5年期满后，可选择申请购买居住的公共租赁住房。

公共租赁住房出售价格以综合造价为基准，具体价格由市物价部门会同市住房保障、市财政等部门研究确定，定期向社会公布。

购买公共租赁住房，可选择一次性付款或分期付款。一次性付款后，不再支付租金；分期付款时，未付款面积按照规定交纳租金。

购买的公租房不得进行出租、转让、赠予等市场交易，可以继承、抵押。

公租房购买后抵押，抵押值不得超过房屋购买原值的70%。

购买人通过购买、获赠、继承等方式在购买公租房所在地获得其他住房的，或因特殊原因需要转让以及抵押处置时，由政府回购，回购价

格为原销售价格加同期银行存款活期利息。

18. 监督管理

住房保障机构建立公租房档案，详细记载规划、计划、建设和住房使用，承租人和购房人的申请、审核、轮候、配租、配售以及违法违规情况等有关信息。公共租赁住房管理局有权组织对承租人的租住资格进行抽查复核，承租人应予以配合。经抽查不符合条件的，取消租住资格。

公共租赁住房管理局设立举报电话、举报信箱，接受社会监督，对举报的违法违纪行为，及时核实并做出处理。

（二）存在的问题

第一，公租房建设规模过大。在 2010 年全国共建设 500 多万套保障房，重庆建设 52 万套，约占全国的 1/10，其中公租房建设为 20 余万套。2011 年重庆计划开工保障性住房和各类棚户区改造安置房 49.45 万套，在全国保障性住房建设总量增幅不变的情况下，重庆保障房建设占全国总任务的 1/20，其中公租房和廉租住房建设量都位居全国首位。由此可见，重庆所承担的保障房建设任务较大，同时领取的中央保障房建设补贴的份额也较大。但是，这对其他城市显然不公平，住房保障须在全国范围内推广，中央根据实际需求应给予均等的补贴，不能偏向某几个城市。保障性住房建设应有效地解决全国范围内的住房困难，不能只以数量来衡量其效果，也应考虑保障房的分布和有效需求。

第二，公租房建设进度过快。公租房建设赶工期，建设进度过快，这不仅导致较大的资金压力，也可能埋下安全隐患。虽然市建委一个处盯一个楼盘，要确保建筑质量，但是不能缩短最基本的建设周期。

第三，准入门槛较低。对准入门槛进行调整后，取消了《重庆市公共租赁住房管理实施细则》规定的收入门槛、直系亲属在主城区具有住

房资助能力的除外和申请之日前3年内主城区未转让住房的条件，这增加了可申请公租房的群体，但可能导致分配不公。

虽然在公租房配租成功的30469户里，人均月收入低于2000元的占91.52%，人均月收入2000~3000元的占6.53%，目前高于3000元的占比只占两次摇号的2%，但这是受到原来的门槛限制的结果。

第四，租金标准和物业费标准较模糊。公租房租金原则上为市场租金的60%左右，可以进行动态调整并每2年公布一次，但是没有明确租金的变化幅度。虽然产权主体为国有企业，但国有企业也有可能面临重组或改制，因此应规定租金的涨幅，保证公租房的保障属性。

同样，物业费标准也没有明确规定。民心佳园和康庄美地公租房的物业服务标准为1.03元/平方米·月，该收费标准自2011年5月1日起执行，有效期为一年。目前，聘请市场化的物业公司进行管理，因此企业提高物业费的可能性较大。

第五，公租房的重新分配中存在不公平。根据《重庆市公共租赁住房管理实施细则》的规定，租赁合同期满，需要续租的，应在租赁合同期满3个月前提出申请，经审核符合条件的，对原承租住房享有优先权。另外，住满5年后，原承租人对所居住过的公租房有优先购买权。这显然是保护既得利益者，应该优先安排没有享受过住房保障的申请人。

第六，租售并举的公租房效果不佳。由于还贷压力大，5年后将出售一部分公租房偿还贷款。这种租售并举的公租房本质上与经济适用房没有区别。在存量住房较多的城市没有必要实行经济适用房政策，因为在这种情况下货币补贴的政策效果远远超过经济适用房政策，没有必要消耗大量的人力、财力建设即将出售的公租房。

第七，公租房的后期管理将面临挑战。大量的公租房同时投入使

用，租金的收取、配租管理、物业管理、社区管理面临挑战。应尽快建设管理队伍并完善管理体系。

（三）相关政策建议

第一，公租房的供给应与住房市场紧密结合。公租房供给应遵循市场经济规律。在充分利用存量房屋资源的基础上，适当建设公租房。

第二，在全面推行房地产税的同时，合理调节公租房的短、中、长期规划。通过房地产税的全面推行先稳定并孕育健康的住房市场，根据住房市场常态的供求关系，合理调节公租房的短、中、长期规划，并循序渐进地进行供给。

第三，适当提高公租房的准入门槛。为了避免重复享受住房福利，应禁止曾经享受过福利分房和经济适用房的原住民入住、购买公租房的行为。同时，应恢复《重庆市公共租赁住房管理实施细则》规定的无房条件——直系亲属在主城区具有住房资助能力的除外和申请之日前3年内主城区未转让住房的条件的条款。

第四，明确租金标准和物业费标准。在进行公租房租金和物业费的第一次定价之后，应明确租金的涨幅标准和物业费的涨幅标准，以避免企业为寻求利润而盲目涨价。

第五，适当调整租金的计算方法。适当调整租金的计算方法，保障公租房租金的优势。目前按建筑面积计算公租房租金，但这导致一室一厅的房源和三室一厅的房源租金优势不明显，出现空置。

第六，完善公租房的退出机制，尽量体现公平原则。在公租房房源紧缺的情况下，住满5年的住户应退出公租房，优先分配给没有享受过住房保障的轮候家庭。出售退出租赁市场的公租房房源，比照《经济适用住房管理办法》，进行销售分配，优先考虑没有享受过住房保障的中

低收入家庭。

第七，减少公租房的建设数量，实施货币补贴，缓解资金压力，以此减少租售并举的公租房数量。公租房在出售的同时也相应地缩减了公租房的数量。这就相当于政府手中拥有一批新的流动性住房保障资源，而公租房以出售的方式退出可能就扎紧了这一流动性。

第八，尽快建立公租房的管理队伍，并完善管理体系。近几年内有60多万套公租房投入使用，建立公租房管理队伍并完善管理体系是当务之急。重庆市可以建立社区管理、物业管理为一体的非营利机构进行管理，这不仅有利于保证公租房的保障属性，也有利于给社区居民提供就业机会。

三、上海共有产权住房实践案例分析

上海市共有产权房建设起步晚于江苏省的几个城市。但是，上海市共有产权房建设规模远远大于其他城市，共有产权房制度规范优先于其他城市。因此，2014年4月课题组到上海进行了共有产权房调研。

（一）基本背景

目前上海市已初步建立廉租住房、共有产权房、公租房、动迁安置房等“四位一体”的住房保障体系。对低保户、特困户等居民有廉租住房“托底”；具有一定经济条件但无力购买商品住房的居民可申购共有产权房，包括外来常住人口在内的“夹心层”可租住公租房；对市政动迁、旧区改造的居民，则提供动迁安置房确保改善居民的居住条件。在“十二五”期间，上海市规划新建住房约1.3亿平方米，其中新建和筹措各类保障住房6200万平方米，实现新增供应各类保障住房100万套，

包括共有产权房 40 万套，公共租赁房 18 万套，动迁安置房 35 万套。

上海市基于“总量保持不变，结构优化调整”进行了上述的“十二五”规划安排。上海市常住人口为 2400 万人，有 520 万户本市户籍家庭，其中约 440 万户为城镇居民家庭。另外，每年流入约 60 万外省市人口。现阶段本市人均可支配收入以下的家庭数量占到 60% 以上，但是以人均建筑面积 15 平方米的住房困难标准为限，约占总量的 15%，再剔除收入超标的部分，比 15% 更少。

2009 年底，上海市在徐汇、闵行两区实施共有产权房试点，2010 年试点申购，房源销售基准价为每平方米 4800~5200 元，有 1819 户家庭最终签约购房。居民和政府按“七三开”共有住房产权。2011 年，上海市在全市铺开共有产权房申请，并大幅降低相关标准，受益家庭达到 3.7 万户。

2010—2013 年，上海共有产权房累计受益家庭达到 6.5 万户，基本做到当年申请、当年选房。据抽样调查，购买共有产权保障住房家庭大部分房源仍保留，购买一套房可缓解两个家庭（两代）的住房困难，因此实际受益家庭近 10 万户。

（二）共有产权房制度设计

定位：解决中等偏低收入的本市户籍居民住房困难。共有产权房的消费对象为有支付能力但无力购房商品住房的“夹心层”。在房价高的城市，夹心层不能一步跨入商品房市场，因此有必要为他们提供中间台阶。一项针对上海共有产权房潜在申购对象的调查显示，49.7% 的家庭购房后打算“长期居住”，46.7% 的家庭则计划“以后出售、再购大一点的住房”。共有产权房制度的灵活设计，既能满足长期居住需求，也能满足阶段性居住需求。

机制意义：共有产权房制度是明晰多元化产权主体的权利和义务的保障性生活制度，防止牟利，实现公平，为保障房的半封闭化管理提供法律依据。共有产权房将住房的产权与使用权分离，政府提供的住房保障主要体现在政府出资部分（土地划拨、税费减免等）住房使用权的让渡上。对政府而言，既体现了对住房困难家庭的住房救助，又避免了直接提供产权损害公共财产利益和社会公平。

上海市通过土地划拨、税费减免等方式完成对共有产权房的投资，没有直接运用现金流，减轻保障房建设的资金压力。

定价机制：跟开发建设成本挂钩，政府定价。根据项目工程结算价格、开发商的利润（3%左右）和多个项目的价格平衡，政府确定销售基准价格（购房者购买共有产权房时所应承担的房价）。

从上海市政府公布的各区共有产权房销售基准价格看，周浦、航头等地项目为 5200~5800 元/平方米，浦东三林和宝山共康项目为 8000~8500 元/平方米。共有产权房销售基准价为区域商品房价格的 30%~40%。

产权份额划分：根据共有产权房两次定价原则，按出资额获得相应比例的产权，并通过售房合同约定份额。在产权份额划分中，显现政府的隐形投入。社会评估机构利用周边商品房市场价格比较法衡量政府的土地收益、配套费用等隐形投资额。在评估的政府投资价值基础上，再折让 10%~15% 给购房者，确定政府产权份额。上海市设定购房人所占产权比例一般不低于 50%。视项目情况，政府占三成至五成，个人占五成至七成。

政府产权份额的住房使用权与管理：上海市政府将土地收益、配套费用等投入比例部分的住房使用权让渡给保障对象。购房者无偿使用政府产权份额的住房使用权，同时承担物业费和维修费。

准入机制：利用信息化准入机制，审核保障对象资格。申请人需要具有城镇常住户口3年以上，且在提出申请前5年内无住房出售或赠予行为。在准入条件上，上海实行“双困”标准。住房困难标准为人均住房建筑面积15平方米以下，其中同一户口所在地住房中两代以上复合家庭可享受一定面积放宽的政策优惠，有效解决大龄青年、新结婚户与长辈分室居住的问题；经济困难标准自2010年起连续4次放宽，目前3人及以上家庭已放宽到人均月可支配收入5000元、人均财产15万元以下，两人及以下家庭可在此基础上上浮20%，基本覆盖了中等收入但仍无市场购房能力的“夹心层”群体。申请共有产权保障房的单身人士年龄从之前的男性满30周岁、女性满28周岁调整为男性满28周岁、女性满25周岁。

上市与收益分配：保障对象上市转让住房时，双方再按照约定的产权份额分配收益。购房者只有在购买满5年后，该房才可上市转让，且政府具有优先回购权。5年内，如果申请人购买商品住房或有迁离上海、夫妻离婚析产、家庭经济发生重大变故等特殊情况下，由住房保障机构予以回购；5年后，才可以上市转让，价格按照届时同地段、同品质商品住房市场价格确定，购房人和政府按各自的产权份额分配上市转让的总价款，但住房保障机构有优先购买权。此阶段，上海尚无关于个人获得全部产权方式的规定。

售后管理：共有产权房购房合同为三方合同，即区保障中心、购房者和开发商。负责审核、分配的区政府拥有政府部分的产权。在购房合同中约定房屋使用过程中的禁止性行为，并约定发生禁止性行为后购房家庭需承担的违约责任；住房保障房屋管理部门在劝阻无效后，依合同提起民事诉讼。

相关负责人表示，有少数购房家庭发生了出租、出借共有产权房或

者改变住房使用性质等行为。现阶段国家层面在住房保障领域尚未出台法律法规，对这些行为无法进行行政处罚。

社区建设：在共有产权房的消费群体中，弱势群体的比重较大。尽管社区管理是保障房小区的难题之一，但是如果充分挖掘居民的内驱动力，也能营造和谐社区。博雅苑就是成功的典范。博雅苑通过“走近民、请出民、引导民、凝聚民”，营造熟人社区，建立和谐的自治家园。它的自治家园管理模式和熟人社区建设模式值得在全国范围内普及。

（三）经验

虽然共有产权房是一种新的制度安排，但是其实质是对经济适用房制度的完善与补充。因此，其机制建设具有多年的实践基础和理论依据。尤其，上海的试点建设的经验具有宝贵的借鉴意义。

第一，共有产权房建设可以缓解保障房建设投融资压力。在共有产权房建设中，上海市政府通过“土地出让收益让渡、配套措施”等方式只进行了隐性投资，没有使用现金流，降低了财务成本。

第二，对政府的共用产权部分的住房使用权，实施“零租金”和“零维护费”，简化管理程序、减少管理成本。购房者无偿使用政府产权份额的住房使用权，同时承担物业费和维修费。

第三，产权份额划分灵活。根据保障对象的支付能力，可以协商产权份额，减轻购房者负担，但依然确保购房者的主导产权地位。

第四，沉淀期的土地出让收益，促进财政的可持续发展。将来房源转让时，还可以取得相应收益，将近期的土地财政收入逐步转化为今后中长期的收入。

第五，为保障房的半封闭管理提供法律依据，便于管理。经济适用房进入容易退出难，上市后的收益分配不公，而共有产权房的产权关系

非常明晰，按股权比例分配收益，并且政府获得的收益可作为保障房资金循环利用。

（四）问题

上海市共有产权房制度建设，尽管规避了牟利和寻租空间，但是仍然存在不少问题。

第一，存在户籍排斥问题。只有持有本市户籍三年以上的居民，才有资格申请共有产权房。

第二，选址偏远，入住率低，浪费资源。调研的小区入住率约为30%，很多居民仍然居住在原来的住房，以便上班和上学。

第三，共有产权房的融资相对难。按照目前上海的经营情况，买共有产权房时可以适当贷款，但是要取决于银行态度。商业银行一般不太愿意贷款给这种购买经济适用房的客户。共有产权房不仅消费融资难，由于其共有产权性质抵押融资也面临困境。

第四，缺乏法律支撑，售后管理难。上海目前通过民事诉讼处理违规使用房屋行为，存在着时间长、执行难等问题。

第五，共有产权房存在跨区管理问题，利益关系复杂。共有产权房的选址区和分配、管理的区不同，收益分配主体与社区管理主体相分离。

第六，没有明确退出机制。退出机制是建立在房价上涨的基础上的，如果房价走平或走低，个人会保持观望状态。另外，政府虽有部分产权，但向购房者无偿让渡其占用权和使用权，相当于提供了无息贷款，对个人居住不产生任何影响。

（五）启示

上海的共有产权房制度建设，给予以下启示。

第一，国家应立法，为共有产权房制度的建设保驾护航。

第二，适当放开户籍限制，满足新型城镇化的发展需求。随着我国城镇化、工业化的深入发展，以新就业职工和外来务工人员为代表的“城镇新移民”，成为城市里中低收入的“夹心层”。他们既不符合廉租住房的申请条件，又买不起普通商品房，他们的住房困难变得越来越突出。但是他们渴望拥有自己的住房，实现稳定居住。

第三，适当提高共有产权房的融资功能。政府应担保一定比例的共有产权房的融资贷款，提高共有产权房的资产价值。

第四，完善退出机制，加强共有产权房的循环利用。

第五，延伸共有产权房的保障功能链。在业主自愿的前提下，筹集已销售的、空置的共有产权房，作为公租房租赁。政府扣除公租房的管理费用，剩余租金交给业主。这不仅能有效利用资源，也能减轻政府的保障房建设压力，同时能提高中低收入业主的收入。

第九章 国外住房保障模式与制度体系

从住宅政策发展的历史轨迹看，欧美住宅政策从“大众化福利”向“残余化保障”转变。随着国外福利国家体制的演变和再造，解决住宅问题的方法也发生了巨大变化。在 20 世纪 70 年代以前，大多数国家一方面采用大量建设“公共”住宅来满足低收入群体的住宅需求，另一方面积极建设适合于中、高等收入群体的商品住宅，在一定时期内有效地解决了住宅问题。但是进入 70 年代后期，随着经济发展的减速和国家财政状况的恶化，福利国家的住宅政策面临着新的挑战。随后各国进行了住宅政策改革，利用民间力量推进市场化建设，减轻财政压力，着重解决被住宅市场排除的弱势群体的住宅保障问题，住宅保障也趋向于残余化。

国际上发达国家的住房保障制度体系中，无论是低收入居民住房保障，还是一般收入居民住房保障，都采取多种渠道，提供多方位保障。如英国的公共住宅的供给、租金管制和租金补贴，新加坡的公积金和组屋制度，德国的住宅储蓄制度、购房财政税收政策和指导租金政策。在住宅保障方面，以市场配置为主导的美国政府也在立法、金融、税收等方面大力进行干预，解决住房问题。其主要措施有：增加投资，多建廉价房；控制房价，制定出低收入居民可以接受的住房价格；继续推行提供直接补贴、税收优惠等计划，促进居民购房；联邦住宅管理局

(FHA) 提倡采用“住房过滤制”来鼓励居民，主要是低收入家庭购房。

一、英国：自由福利政策模式的住宅保障制度

英国是最早建立资本主义制度和实行市场经济的国家，其住房政策和制度的历史演变过程也最长。英国对住房的关注可以追溯至 19 世纪中期，1868 年的《劳工住房法》规定了政府清理贫民窟的责任，但是直到 1914 年以前，英国所有住房都是由市场供给。英国住房的总趋势是自有住房大增，公房从无到有、先增后降，出租私房连续下降。目前，虽有少部分人面临着买房难和无家可归等问题，但严重房荒的问题已得到解决。

（一）家庭优先式、高标准的租赁型公营住宅建设

“二战”后的英国面临着严重的住宅短缺问题，两个家庭共同居住的约有 400 万户。政府宣布住宅政策的第一目的是让所有的家庭都能分户居住。为此，在政策和法律的全面支持下，英国的公营住宅建设得到飞速发展。战后初期三卧室以上的住宅建设量要远大于其他。比如，英格兰和威尔士两地区在 1946—1950 年期间建设的三卧室的数量占总建设量的 80%。由此可见，在住宅极为短缺的时期，英国的住宅保障是面向家庭，优先发展家庭的住宅供应模式。同时，公营住宅的设计标准较高。以三室为例，基本面积定在 84 平方米，规定浴室应配置在寝室附近，五人以上家庭需配置两个卫生间等。20 世纪 60 年代以后，在客厅的增加、取暖设施的强制配置等要求之下建设了大量高质量的公营住宅。这些公营住宅均为租赁型住宅（陈正兰，2003）。

（二）住宅补助金制度

为促进公营租赁住宅的发展，1946年的《住宅法》规定连续60年提供每户16英镑10先令的补助，其中5英镑10先令由地方负担。此外，对于高额土地、农村住宅和平房建设，另外追加补助金的投入。与此同时，公共事业厅还为地方当局提供低利融资。但是，20世纪50年代以后压缩交付地方的补助金，70年代以后整改补助金制度，仅保留原来的改良补助金，新增残余补助金、贫民窟整治补助金和都市开发补助金等项目。补助金改革主要是为实现住宅补助金制度的公平性，解决因补助金的无差别支付而造成的财政困难问题。

（三）租金管制制度

由于公营住宅面向低收入群体，因此政府认为租赁租金应尽可能保持在一个较低的租金水平。1957年出台的《租金法》解除了对部分对象住宅的租金管制，例如一定的评估税额以上的住宅，之前一直实施1915年制定的《租金法》。从保护承租人的角度出发，1964年创设公正租金制度，1977年出台新的《租金法》全面整理以往的法律，延续部分公正租金制度，设定一定期限（1~5年）的公正租金。1986年的《社会保障法》创设住宅援助资金，保护因实施公正租金而受损的特低收入群体。

（四）与时俱进的制度改革与自由福利型住房保障制度

基于财政困难和住房市场的发展需要，出售公营住宅，减少公营住宅比率，提高住房自有率。在20世纪70年代平均每年的住房财政支出均在120亿英镑以上，在住房短缺问题已经得到基本解决之后英国需要

一个自由、规范的住房市场。1979年撒切尔夫人执政后，开始大力推行住房私有化政策，相继颁布了1980年的《住房法》、1984年的《住房与建筑法》、1986年的《住房与规划法》，为地方政府出售公房和居民购买公房提供了法律依据，同时将过去抑制私房出租的政策改为适度鼓励私房出租。公营住宅占存量住房的比重从1981年的30.3%快速下降到1996年的19%，相应地自有住房的比例上升到了1996年的67%。

（五）私有化后的补助政策

由于低租金公营住房的锐减，社会上无家可归者开始增多。据统计，1979年，英国无房可住的家庭为1.1万个，1988年猛增到11万多个。2004年底英国政府通过《住房法》，对如何确保建造足够的低收入家庭买得起的公共住房、创建更加公平和良性的住房市场，以及加快实现政府关于2010年“体面”住房目标等做出一系列切实可行的规定。2006年4月，英国政府又开始实施一项新的“分享式产权购房计划”，计划到2010年帮助10万个低收入家庭购买住房。^①

此外，组织机构之间的协调合作也是有效实施住房保障政策的重要保证。英国涉及住房产业的政府机构主要有财政部、环境交通部、社会福利保障部，并且扶持发展非营利性组织，如住房协会、住房金融互助会。各公共部门和社会组织的协调合作，以及中央与地方政府在财政、具体管理问题上的规范合作都为英国住房产业发展和实现住房保障福利起到极其重要的作用。实行针对低收入群体低租金政策、针对部分中等收入的公平租金策略、配合其他社会福利种类追加贫困家庭住房补贴，

^① 孙海燕、宋学锋：《英国住房制度对我国城市住房产业发展的启示》，《徐州师范大学学报（哲学社会科学版）》第35卷第3期，2009年5月。

运用金融信贷工具为福利群体提供住房资金。

英国社会保障住房的发展大体经历了三个阶段。第一阶段是政府直接对住房市场进行干预的时期（从工业革命到第二次世界大战之前）；第二阶段是政府实行高福利政策的时期（“二战”后到 20 世纪 80 年代）；第三阶段是住房私有化时期（从 20 世纪 80 年代初到 90 年代末）。英国住房福利经过了从“普遍补贴”到“针对性补贴”的分化过程，在维持房屋产权私有化趋势中，合理运用市场调节工具，科学规划住房“自有一租赁”结构格局。从英国住宅政策的历史演变过程来看，我们可以清晰地看到其住房保障制度由面到点的发展特征，并随着经济、政治、文化、民意的不断变化而发展、演变。

二、美国：提供居民可承受的住房

美国政府将“居者有其屋”写进法律，将其设定为政府要完成的法定目标。1949 年美国国会通过《全国可承受住房法》（National Affordable Housing Act），该法宣布国会确定的全国性目标是“每个美国家庭应该能够承受得起一套环境适宜的、体面的住房”。1998 年的《居住质量和工作义务法》明确指出，为所有公民提供体面的、负担得起的住房。美国政府认为：如果一个住户的年住房开支超出年收入的 30%，就属于“住房负担过重”。

20 世纪 30 年代以来，美国的历届政府采取了一系列住房措施，对解决低收入家庭的住房问题起到积极的作用。

（一）公共住房的建设

1920 年，美国城市人口超过农村人口，占人口总数的 51.2%。随

随着城市低收入人口的急剧增加，贫民窟问题日益严重。初期，政府从调整与房屋建设有关的金融保险政策入手，间接介入住房领域，扶持了以中等收入者为主的建房者和购房者。联邦政府设立了专门从事公有住房建设与管理的机构——美国住房局（American Housing Authority），并向同期设立的各大城市的地方住房局提供占住房开发费用 90%（有时甚至达到 100%）、期限为 60 年的贷款。此外，还提供两种住房补贴，一种是住房建设补贴，一种是向最低收入阶层提供的住房租金补贴。

美国当时的公有住房建设存在着一些问题：第一，公共住房建设加剧了城市中的居住隔离现象；第二，由于开发地段地价昂贵，公有住房在规划中不得不通过建造高层高密度住房来弥补经费的不足，其结果是低收入居民居住得更为拥挤，而且影响了人们的社交活动，原有的邻里关系不复存在；第三，公有住房建设中的种族歧视严重；第四，低租公有住房只使中、低收入的居民受益，而对真正意义上的穷人并无帮助。

这一计划虽在短期内可较好地解决低等级住房短缺的问题，但是除了选址问题、经费短缺、管理困难等原因，公屋计划实施未尽人意之外，也因这些新房往往还未到生命周期就很快过时不能再向下“过滤”，结果不得不提前拆毁或挪作他用，造成了社会资源的极大浪费。这说明，仅靠公有住房建设并不能彻底解决低收入居民的住房问题，构建消除导致贫困的社会机制才是解决这一问题的最根本途径。

（二）低价住宅建设

20 世纪 60 年代，美国的住房短缺现象依旧存在。为此，联邦政府进一步扩展住房政策，开始鼓励私营开发商为低收入阶层建造住宅。当时据美国住宅和城市发展局（HUD）的分析家们估计，1969—1978 年住房需求量将达 2600 万套，政府制定了补贴 600 万套住房单元的目标。

1974年制定《新的住房和社会发展法案》(Housing and Community Development Act)。其中,第8条款中的低收入者租金帮助计划,包含3个独立的部分:新建住房部分、修复住房部分和存量住房部分。但是,新建计划代价过于昂贵,于1983年终止了住房新建补贴计划。

不论是20世纪30年代开始的政府公有住房计划,还是60年代开始的私营开发商建房计划,以及70年代中期开始的第8条款中的新建和修复住房计划,都属于面向住房供应方的住房建设补贴政策。从成本上看,这些新建政策的代价昂贵。

(三) 存量住房计划——房租补贴计划

在20世纪70年代中期,开始逐渐向为房客提供房租补贴的需求政策转变。20世纪70年代美国住房短缺已不再是主要矛盾,取而代之的是低收入阶层所付房租占其收入比重过大。1974年,尼克松政府制定了《新的住房和社会发展法案》。其中,第8条款中的存量住房计划,包含两个方面的内容:租金证明计划(rent certificate program)和租金优惠券(rent voucher program)计划。截至1993年,超过130万户低收入家庭参与了这项计划,大致与居住在传统公共住房中的家庭数目持平。克林顿政府提出,将传统的住房计划彻底私有化,并且将所有的补贴计划都转为租金优惠券计划,以使低收入者能自由选择住所和房租水平。1993—1998年已有7.6万套完成转换,约占存量房总量的6%。

在非常时期,美国政府也采用控制房租的措施帮助低收入无房户以低于市场房租的公平租金租到房子。美国政府规定,当住房的空置率低于7%时租金控制自动生效。

（四）低收入住房税收优惠（LIHTC）

20世纪80年代以前，美国住房与城市发展部（HUD）没有任何鼓励廉租住房发展的金融激励机制。联邦政府承担了所有设计和新建廉租住房的成本。政府出资的企业基本负责所有廉租住房的建设和发展。1986年，税法改革从根本上改变了廉租住房的商业模式，废除了各种支持建立租赁房的税收条例，在《内部收益法》的第42章提出联邦支持低收入家庭住房的低收入住房税收优惠计划（Low-income housing tax credit, LIHTC）。该项目将利润与保障相结合，帮助需要帮助的人，通过建筑技术创新提供健康、结实、高雅的住房，兼顾了居民、社会、开发商和投资者等多方的利益。该项目由联邦政府财政部和税务局管理，是唯一不受美国联邦政府住宅与城市发展部（HUD）管理的项目。

获得税收优惠证的前提条件是，项目必须有一定比例的单元分给低收入家庭（至少20%的单元提供给不高于当地中等收入水平50%的家庭，或者至少40%的单元提供给低于当地中等收入水平60%的家庭），并且这部分住房的租金不得高于租户家庭收入的30%，出租年限至少为30年。各州被授权向获得、改建、新建廉租住房者提供联邦税收优惠证。房屋所有者可以用税收优惠证减少其他收入的税负，也可以将其出售给其他投资者为项目融资。

1995—2004年LIHTC住房特点：①新建为主，改建为辅。②以两居为主。③资金来源多样化，主要资金来源包括免税债券（tax-exempt bond）、农村租赁住房（RHS Section 515）贷款、住房基金（HOME Funds）、社区发展建设拨款基金（CDBG Funds）、联邦住房管理部担保贷款（FHA Insured Loans）及部分HOPE VI发展资金。④政策向难于开发的地区和特定人群倾斜。⑤绿色建筑税收优惠计划。

LIHTC 发展出一些创新模式，通过更好地利用税率杠杆鼓励建设节能、环保、设计新颖的廉租住房建筑。⑥援助性住房。美国住房与城市发展部（HUD）向无家可归者和有特殊需求的人提供的住房计划包括援助性住房计划（Supportive Housing Programs）、住宅加护理计划（Shelter Plus Care Program）和面对有残疾人的低收入家庭的支持性住房计划（Section 811 Supportive Housing Program）。

（五）“希望六”计划（HOPE VI）

1992 年出台的“希望六”计划的全称是“严重破旧的公共住房振兴”（Revitalization of Severely Distressed Public Housing），也被称为“都市再生示范计划”（Urban Revitalization Demonstration program）。国民委员会在 1992 年的报告中指出，美国全国 130 万户公共住房单元中约有 86000 户市民的住房属于“严重破旧”，急切需要用既全面又新颖的方式来解决这些住房的一系列问题。

公共住房管理制度改革：美国以“市场为主、适度保障”为原则，公共住房只覆盖占总人口比例 15% 以下的中低收入家庭。截至 2009 年，全美国大约有 1300 万户的低收入家庭居住在公共住房，由大约 3300 个地方房管部门进行管理^①。随着“希望六”计划的出台，HUD 撤销了对公共住房管理的限制，推动更多的企业和以市场为导向的管理机制进入到公共住房的管理中来。在此之前，联邦政府承担设计和建造新的公共住房的全部费用。

社会资金的融入：随着“希望六”计划的演进，私营部门发挥了前

① 吴伟、林磊：《从“希望六”计划解读美国公共住房政策》，《国际城市规划》第 25 卷第 3 期，2010 年。

所未有的作用，资金更为充足。为了确保社区租户在更大范围内进行贫富混合居住，HUD 鼓励开发商利用“希望六”资金发挥杠杆作用，提供一些公平的措施。额外增加的公私投资包括其他一些联邦政府在公共住房计划方面的支出，但大部分资金来自私人、国家和地方政府，例如，“地区开发的分类财政补贴和拨款”（Community Development Block Grants）、家园投资企业（HOME Investment Partnership）以及低收入住房的免税政策（Low Income Housing Tax Credits）。

严格的资金管理与社区服务：“希望六”计划的专款资金用于重建、修复住房单元，资助政府发放《新的住房和社会发展法案》的第 8 条款中的住房援助计划的住房优惠券，改善住房管理方法等。法律上还预留最初 3 亿美元拨款的 20% 用于社区服务计划，包括识字培训、就业培训、日间照顾和青年活动。

“希望六”计划是美国住房政策走向较为成熟阶段的标志，奥巴马政府 2009 年提出的“选择性邻里”（Choice Neighborhoods）的倡议就是建立在“希望六”计划这个成功案例的基础之上的，并突破了公共住房范畴，扩展到公共住房以外的社区，包括学校和其他类型的住房。

三、德国：完善的市场体系十多层次保障

德国《宪法》第 20 条规定，“德意志联邦共和国是民主的和社会福利的联邦制国家”。与医疗、教育等一样，保障居民住房也是联邦政府首要的政策目标之一。德国为了解决居民的住房问题，采取了政府与市场相结合的办法，并在长期的实践中，形成了构架在自愿参加、互助、国家鼓励基础上的封闭式住房储蓄融资体系。

公共住宅的建设与供应：“二战”后德国面临非常严重的房屋短缺

问题，为此政府大力推动低价住宅建设，同时也支持建设了相当规模的福利性公共住宅。尽管近年来德国住房数量基本得到满足，但政府一直没有停止建设高质量福利房。目前，德国共有住宅 3400 万套，其中 230 万套是通过政府长期、低利率贷款等手段建设的公共住宅。

房租补贴制度：该制度是目前德国对低收入居民住房保障的主要方式。《新住宅补贴法》规定，实行房租补贴制度，由政府根据家庭人口、收入及房租支出情况给予居民适当补贴，保证每个家庭都能够有足够的住房支付能力。居民实际交纳租金与可以承受租金的差额，由政府负担；居民可以承受的租金一般按照家庭收入的 25% 确定。房租补贴的资金由联邦政府和州政府各承担 50%。

住宅储蓄制度：德国的住宅储蓄制度，是在自愿参加、互利互助、国家鼓励基础上的封闭式住房储蓄融资体系。该制度有两大支柱：第一是固定利率、低息互助；第二是政府的储蓄奖励。政府的储蓄奖励有储蓄奖励和购房奖励，对通过住房储蓄进行的建房活动，政府还给予贷款总额 14% 的贷款补助。对低收入居民来说，参加住房储蓄可以得到政府的奖励，是促使他们参加住房储蓄的一个重要原因。该制度的核心是“住房储蓄银行”，这是一种定向为储户购建房服务的“互助式契约储蓄系统”。

购房财政税收政策：德国为鼓励私人建房，政府通过减免税和其他奖励措施予以鼓励。《联邦所得税法》规定：免征私人建房者 10 年地产税，并在购买建房地产时免征地产转移税。《联邦所得税法》规定多方面优惠。此外，财政还给予收入较低的购房人不同程度的购房补贴，86% 的德国人都可以享有不同额度的补贴。

房租管制或指导租金制度：在“二战”后住房短缺时期，德国建立租金管制制度。经商用房租可随市场浮动，但住房的租金受到严格控

制。所有超过 5 万人口的城市，由市政府主管的市政建设部门或同时与该地区房东和房客协会、房屋租赁和买卖介绍所等机构，根据该地区的实际房租情况的统计资料来确定该地区的“租房价格表”，并公开发表。该表每两年更新一次，如果因故没有更新，那么仍然援用旧表。该表不仅适用于该地区，原则上也适用于所有与该城市有相近（经济、交通等）情况的城市。在立法中将承租人视为弱势一方加以保护，严格禁止“二房东”行为，认为这将会“明显引起价格上升的趋势”。

以合作社建房为主的多渠道住房供应体系：德国政府鼓励自建房和合作建房，打破开发商对房屋供应的垄断。约 150 年前德国就出现了“住房合作社”式的组织，合作社共同建房是德国住宅建设的主要组织形式之一，政府对其给予多方面的政策帮助。合作社在运作上采取集资与贷款相结合的方式，参与集资的员工用抽签方式取得租房权。在目前的德国住宅市场中，合作社方式仍占 22%，各类基金和保险公司占 8%，专门从事建房、出租的只占 3%。国家和教会控制部分土地甚至住房，优惠提供给低收入群体，通过社会福利与救助体系，让低收入者也可以买得起房。德国通过这些方式建立起了多渠道的住房供应体制，从而形成了成熟的住房供给市场。

德国的住房保障和房地产市场机制是多方位、立体式的，能够协调实现在住房规划、法律、金融、评估和市场监管等诸多方面的有效配合，对德国房地产市场的稳定健康发展起到了很好的作用。

从上述几个国家的住宅政策可知，住宅保障制度随着社会的不断变化而动态发展、演变，具有由面到点的发展特征，都已形成多层次的保障体系。从最初由政府直接为低收入者建造公共住房开始，经过几十年的发展，目前房租补贴已成为住房政策的主流，政策的着重点逐渐走向提高中、低收入者可支付能力的制度体系建设和完善。在此过程中，政

府始终扮演着参与者和监管者的两种角色承担其重任，而其基本目标从为实现本国居民“居者有其屋”开始，上升到为居民提供“体面、舒适的住宅”和“可持续发展的社区居住环境”，促使其摆脱贫困。

四、新加坡：组屋和公积金制度

新加坡是全球唯一拥屋率接近 100% 的国家。新加坡人住房拥有率从 1965 的 8% 上升到了 2005 年的 93%，而且 85% 是组屋。

20 世纪 60 年代，新加坡面临严重的住房问题。1960 年 2 月 1 日，新加坡政府成立建屋局初步计划大力推动租赁组屋的建设；1964 年，新加坡推行“居者有其屋”计划，大规模兴建自住组屋。“政府组屋”按成本价卖给居民，而且根据不同情况还有各种不同优惠。截至目前，85% 的公民住进了政府建造的“政府组屋”，其中，93% 的居民拥有其房屋的产权。

“政府组屋”由国家建屋局自行组织实施。国家建屋局是国家的法定机构，不以营利为目的。“政府组屋”从规划、建筑、分配、出售、租赁都是建屋局直接操作，而且建屋局在各个环节都设立了严密细致的制度规范。譬如，限制居民购买组屋的次数，规定户主在 1 年之内不能整房出租、5 年之内不能转售组屋，也不能用于商业经营；一个家庭只能同时拥有一套组屋，如果要购买新房子，旧组屋必须退出来，以防投机多占等。这些规定的制定和实施，有效地避免了公共住房市场出现混乱、弱势群体权益得不到保障等问题。

同时，新加坡还推行法制公积金制度。新加坡建立了与“居者有其屋”紧密结合的公积金制度，将国家建房、低价出租转变为居民分期付款购买。1955 年，国会通过《中央公积金法》，将公积金作为一种强制

储蓄制度。规定每个雇员每月将月薪按一定比例，强制存入中央公积金局，作购房、医疗、保险、养老之用，不能随意不缴或迟缴。公积金按每月工资比例上交，此比例 1975 年为 15%，1983 年为 23%，1984 年为 25%，目前提高到 40%。中央公积金局负责公积金的归集、管理和保值，不得将公积金挪作他用，不得将此作抵押、查封或征收，以保障雇员拥有公积金的权利。住户购房首付售价的 20%，余下由住房发展局以低息贷款方式垫付，住户可用公积金在 5 年、10 年，甚至 25 年内还清。对于高收入群体，经申请批准，可以提取公积金建造高级私人住宅，若存款不够，可向中央公积金局借款。新加坡住房公积金制度使政府积累了巨额资金，成为支持住房消费信贷的主要资金来源。

实行种族多元化比例，避免宗族隔离。在组屋购买者的确定上，十分注重“新加坡密码”，即种族多元化比例。新加坡是一个多元化种族的国家，华人 76.5%，马来人 13.88%，印度人和其他人 8.1%。新加坡建屋发展局长期坚持按照种族比例分配组屋，以免出现种族聚集成区的现象，确保种族和谐与社会稳定。具体做法是，在一个邻里的组屋当中，华人的比例不得超过 84%，马来人不得超过 22%，印度人和其他人维持在 10% 以内。

新加坡政府不断改善居住环境。从 20 世纪 80 年代开始，住宅区及其公共设施每隔 2~3 年翻新一次，或者刷新外观，或者扩大空间，或者完善功能。新加坡人民行动党拟于 2014 年实现所有住房“电梯化”。住房翻新由建屋发展局负责，经费政府承担 80%，住户承担 20%，经 65% 以上的住户同意就可以实施。因“翻新工程”的实施，新加坡城看不到古老与破旧。

五、瑞典：高福利住房政策

北欧国家瑞典是世界上福利最好的国家之一，其住宅制度被列入社会保障制度。瑞典政府住宅政策的目标是使每个国民都能获得一套足够宽敞舒适且环境优美的住房。目前，瑞典住房的数量和质量，都已跨入了世界最高水平的行列。

瑞典的住房建设大致可以分为三个方面：一是政府直接投资；二是合作社投资；三是私人投资。目前瑞典房地产市场中共有 420 万套房产，可分为四种不同形式，其中 42% 的房子为私人所拥有，18% 是合作社建房，22% 是租住公屋单位，17% 是租住私人楼宇单位。对于中、低收入家庭来说，获得住房的主要方式靠政府投资建房和合作社建房，占市场总量的 2/5。

住房保障职责：瑞典具体的住房保障职责主要由各地方政府来担当。地方政府有 3 个主要任务：一是规划住宅区和征购土地；二是参与有关国家贷款及补贴问题的决策；三是制定社会发展纲要，负责住房问题的协调工作。瑞典实行公共住房补贴政策，该政策的基本原则是坚持普遍受益。此外，瑞典政府一直采用税收优惠政策支持公共住房建设。除了制定公共住房建造的金融政策外，瑞典还推出了有关公共住房消费的金融政策，鼓励居民购买公共住房，付款方式可以是一次性付清，也可以分期支付。

通过多种渠道，提高居住标准。从 20 世纪 70 年代后期开始政府将住房建设的重点转为对旧房的更新改造，并使其达到现代化的居住标准，其主要做法有：①通过立法提高居住标准。瑞典政府于 1973 年通过了《住宅更新法》，强迫房产主改善不符合最低标准的住宅，国家给

予贷款和补助，支持促进旧住宅现代化。②维修更新有保存价值的旧住房时，保留原有外貌。瑞典《建筑条例》对“不作为新建筑的改建房屋”“建筑物的管理维修”“建筑物的拆除”等均有专门条款规定。对有文化历史价值地区的住房要求进行保护与维修，一般不准拆除。对传统民族形式的旧房进行更新时不改变旧房面貌，只做室内改造。③政府给予贷款或补助。20世纪80年代，瑞典建筑业的首要任务是对现有旧房进行更新改造和维修。旧房更新改造的资金来源与新建住房相同，有银行抵押贷款和国家贴息贷款。瑞典在住房政策上坚持以福利思想为基础，不主张区别对待，而实行普遍受益原则。因此不为低收入者修建由政府补助的低房租劣质住房，也不让低收入阶层的国民住进这种低质住房，从而消除国民在住房中的差别，即使是最低水平的住房，条件也比较好，与一般住房相比，其房租差别也不大。

第十章 国外公务员住房制度的经验与启示

公务员是为社会提供公共服务的群体，其福利制度直接影响公务员的工作质量和效率及队伍的稳定乃至社会的稳定。房改后我国没有建立统一的公务员住房保障机制，导致两极分化现象——“蜗居”和“超国民待遇”。1998年房改之后，公务员也要通过市场解决住房问题，但是其面对不断上涨的商品房价格无法靠自己的收入购买商品房，导致一部分公务员住房困难。在国家没有统一规定的情况下，从中央到各地的党政机关和团体采取了经济适用房、集资建房、委托开发商定向开发等多种办法，以低于市场的价格卖给公务员。虽然解决了一部分公务员的住房问题，但也出现了一些超标建房、以权谋房、暗箱操作等腐败现象，引起了社会各界的不满。

为公务员解决住房问题是一个并无争议的命题，但是必须在合法、合理的范围内纳入住房保障体系。参考以下国外是如何解决公务员的住房问题的。

一、美国：公务员信贷联盟支持的自由市场型

在美国，一般政府公务员的住房问题依靠市场解决。从一般意义上讲，公务员均具有较好的住房消费能力，其置业安居比例高于美国社会

平均住房自有率，凡收入在地区家庭平均收入线以下的公务员家庭，和其他社会中、低收入家庭一样，可以申请并享受政府对中、低收入家庭政策性保障的住房置业援助项目。在美国，高级公务员享受官邸、住房租赁补贴，一般公务员可享受公务员信贷联盟提供的优惠房屋贷款和优惠的房屋维护改造贷款，警察可以享受警察购房优惠政策。

第一，对民选的联邦、州、市主要官员实行官邸制。对民选的联邦、州、市主要官员，法律规定政府应提供官邸，任职期间可享用，任职期满则应搬出。基于安全理由，总统、副总统、州长、副州长必须居住官邸，市长则可选择自愿放弃居住官邸的权利。官邸象征性的年租金为 1 美元。

第二，对联邦、州当选议员（含参众两院）实施住房租赁津贴。由于联邦、州参众两院议员工作地点和家庭生活地点的不一致以及工作的流动性质，他们一般在议会的工作地点租赁住房。由此，法律规定可给予联邦、州当选议员适度的住房租赁补贴，补贴的原则以“体面、舒适”为基准，具体数额由议会的金融委员会审定。

第三，政府公务员可享受公务员信贷联盟提供的优惠房屋贷款和优惠的房屋维护改造贷款。

公务员信贷联盟（Government Employee Credit Union）是美国众多信贷联盟的一种，是一个合作型的非营利的金融组织，旨在为政府公务员提供安全、便捷和优惠利率的金融信贷服务。入会的政府公务员均可向公务员信贷联盟申请最长为 15 年、最大额度为 12 万美元的低利率贷款，用于购买房屋。公务员信贷联盟为公务员提供的优惠低利率房屋维护改造贷款（最大额度为 3 万美元），有效地提高了公务员已购房者在住房维护上的消费能力。

第四，警察购房优惠政策。警察购房优惠项目（Police

Homeownership Incentives) 的目的, 在于鼓励警员到低收入家庭住房社区内购房, 实现社区内的多元化, 利用警察自身对犯罪分子的威慑力, 以达到降低社区犯罪率、促进社区的整体融合和安全的目的, 同时也帮助警察解决自身的居住问题。比如, 此项目可使芝加哥警察每人最高可获 5000 美元的可核销的延期贷款, 申请的警察在该区的住房居住满 5 年后, 此笔贷款可予以核销。

二、日本：福利型公务员住房制度

日本对公务员的住宅采取若干特殊的优惠政策, 以吸引人才在政府和科研部门工作, 确保公务员队伍的相对稳定性, 使其充分发挥自身的能力与才干。早在 1949 年就制定了《国家公务员宿舍法》, 之后相继制定《国家公务员宿舍法施行令》《国家公务员宿舍法施行规则》和《公务员住房补贴规定》等法规, 形成了一套国家公务员住房制度。

日本的公务员住房制度具有三大特点: 一是公务员宿舍由国家单独投资建设、维修和管理; 二是公务员宿舍由系统分配, 实行低房租; 三是不住公务员宿舍的, 给予适当补贴。

日本的公务员宿舍分为三类, 即官邸、免费宿舍和收费宿舍。公务员宿舍的租金较低, 一般相当于民间同等房屋的 $1/4 \sim 1/3$, 月租金占月工资收入的 $1\% \sim 7\%$ 。

日本的公务员住房制度是对国家公务员的一种福利型住房制度, 但租住公务员宿舍是有限期的, 不能终生享用。日本政府明确规定, 不做公务员、退休或死亡时, 必须搬出公务员宿舍 (年老单身或身体残废者除外); 居住官邸或免费宿舍的, 不符合条件时, 要立即搬出或更换。

这种福利型公务员住房制度, 不仅遭到社会的批判, 也造成较大的

财政负担。因此，日本也正在采取公务员宿舍的转移、原公务员宿舍用地的转让和有效利用、减少公务员宿舍的数量等措施来减轻财政负担。比如，2006年在东京都23区有22404套公务员宿舍，四成以上的公务员居住在公务员宿舍。日本政府正在进行改革，将经过10年的努力废除10840套公务员宿舍，入住公务员宿舍的人员比例下调为公务员总数的1/3。

三、韩国：公务员住宅基金和公务员年金管理工团

政府公务员的住房问题主要由政府解决。政府成立专门的住房政策管理机构，建立住房基金，并对政府公务员住房的建设、供应、分配和管理等进行统一调控，以满足政府公务员的住房需求。

韩国政府尝试向公务员提供公益性质的住宅始于20世纪60年代。从80年代起，韩国政府为稳定公务员队伍建立了具有公益性的公务员住宅基金，以帮助部分公务员解决住宅问题。

1982年韩国政府在修订《公务员年金法》时，增设了“公务员年金基金”（即“公务员住宅基金”）和“公务员年金管理工团”的条款，对向公务员有偿提供住宅首次做出法律规定。公务员年金管理工团实际上是一个官方基金会，相当于中国的事业单位性质，主要任务之一是代表政府管理和使用公务员住宅基金，利用基金为公务员建造住宅。

公务员年金在支付种类上有退休金、完善补偿支付金、遗属支付金、退休补贴金、补助基金。公务员年金费用由公务员自身和国家共同负担（收入的8.5%）。国家对军人和私立学校另外设有单独的年金制度。

工团每年要做的事情主要有征用公务员住宅用地、建造公务员住

宅、将建成的住宅租售给公务员，这三项工作都走市场化道路。

工团建造的公务员住宅共分为三类，即单身宿舍、廉租住宅和出售住宅。单身宿舍的收费标准相当于市价的 50%~60%，廉租住宅的房租相当于市场价格的 50%~70%，公务员购买出售住宅享受 10% 价格优惠。廉租住宅的供应对象为公务员中的无房户，最长年限为 4 年，逾期必须腾房。公务员每人每次可购买一套工团提供的住宅，但其拥有重复购买的权利。从整体来看，工团有 13% 左右的盈利，工团出租、出售住宅所获得的资金重新投入住宅建设，滚动发展。三种住宅的物业管理都由社会物业管理企业负责，工团则负责单身住宅和廉租住宅的维修和物业管理费用。

高级公务员都拥有自己建造或购买的住宅，他们在任期间居住在政府提供的官宅，卸任后搬出让给继任官员居住。韩国共有公务员近 100 万人，其中约 75% 为有房户。迄今为止，由工团帮助解决住宅问题的约占全体公务员的 15%，目标为 25%。

四、德国：良性循环的公务员住房联盟

德国是世界上较早建立公务员制度的国家之一，历史悠久，管理规范。德国公务员的住房保障政策主要是通过公务员住房联盟，以志愿的形式，采取合作建房的方式解决公务员的住房问题。

公务员住房联盟是由公务员组织起来，争取共同利益，不以营利为目的的股份制法人协会。它负责建造住房，维修住房，以成本租金提供给参加联盟的公务员居住。公务员参加公务员住房联盟，至少要购买 5 份股份，为 1300 欧元，租住公务员住房联盟建造的住房还必须按照 50 欧元/平方米的标准购买股份。

公务员住房联盟有股东大会、监事会、董事会。股东大会为联盟最高权力机构。公务员住房联盟利用股金和国家银行提供的无息或低息（利率仅为 0.5%）贷款建造住房，提供给参加联盟的公务员永久居住。租金标准为成本租金，与公共福利住房的租金标准大致相当，但房屋的质量、环境、交通位置等都优于公共福利住房。

公务员住房联盟在建造住房时，配套建设的营业性商业用房，其租金收入就是联盟的经营收益。公务员住房联盟不向国家纳税，收益全部用于再投资。股东每年分配的红利，用于降低租金标准，不分配现金，因此在市场上一般找不出比联盟租金标准再低的住房。

五、国外经验对我国公务员住房制度的启示

从国际经验可知，公务员住房主要通过两种途径解决：一是资金补助，给公务员高于社会平均水平以上的工资或购房补贴，使他们能够购买商品房，如美国；二是由政府为公务员提供低价租赁住房，如日本、韩国等。除了维护国家形象所必需的“官邸制”住房外，国外实物型公务员住房保障通常有以下特点：以只租不售的租赁型住房为主，重点保障的对象是年轻或低端岗位的公务员，只满足基本住房需求不包括享受性需求。

我国公务员队伍非常庞大，不可能给公务员较高的工资或购房补贴，但是应采取多渠道、多元化保障模式解决公务员的住房问题。从国际经验得到以下启示：

第一，公务员住房制度要有统一的政策原则，实行大原则下的分散决策。我国的公务员队伍非常庞大，中央政府应制定公务员住房制度的相关规定和监管机制，保障并监督各地在合法、合理的范围内实施公务

员的住房保障制度。日本、韩国等国家都制定相关法规，督促公务员住房制度的实施。

第二，公务员住房实物补贴应以较低价、“小户型”租赁住房为主。从国际经验可知，国外的实物补贴都以小户型为主，满足低端公务员的基本需求，如单身公寓，家庭人口多的一般也只有60~80平方米/套。可以借鉴英国的模式，一部分公租房优先安排给公务员。这不仅有利于有效解决公务员的住房问题，也避免出现享受型的超国民待遇的现象。

第三，继续通过经济适用房或限价房模式解决一部分公务员的住房问题，可以采取租售并举的共有产权模式，但是必须采取封闭式运营管理。

第四，通过货币补贴和税收优惠，鼓励公务员在市场上租赁住房或购房。无房公务员在市场上租赁住宅时，根据一定的标准给予货币补贴，提高可支付能力，有效解决住房问题。这种方式适合于房租较高的城市，如北京。北京的公务员人数较多，但是公租房、经济适用房和限价房的数量有限，使不少公务员，尤其是刚参加工作的公务员面临住房问题。如果实行住房租赁货币补贴，可以在短时间内有效地解决此问题。同时，发放货币补贴或利息补贴和实行税收优惠，鼓励第一次购房的公务员。参加工作多年或家庭条件优越的公务员有能力购买商品住宅，应鼓励他们通过市场解决住房问题。这种模式较适合于房价不高、租金较低的中小城市。

第五，进行公务员的住房普查，建立公务员的诚信档案制度。首先，查清公务员的住房情况，然后在公务员公积金账户的基础上建立全国联网的公务员的诚信档案制度。该档案信息包括拥有的住房套数、住房购房补贴金额、住房补贴金额、是否享受过福利分房或政策性保障房。并且，应规定公务员家庭原则上只能享受一次保障房的认购机会。

如果因工作调动需要再次享受时，先把原有的保障性住房卖给具有优先购买权的买方后才有资格享受，以此杜绝公务员以权谋私、购买多套保障房的现象。这诚信档案将与其晋升密切相关。

第六，充分利用公务员提交的公积金和社保基金，建立良性循环的住房互助性基金，专门解决公务员的住房问题。

第十一章 住房保障制度发展趋势 理论框架设计

从住宅政策发展的历史轨迹看，欧美的住宅保障制度随着社会的不断变化而动态发展、演变，具有由面到点的发展特征，都已形成多层次的保障体系。从最初由政府直接为低收入者建造公共住房开始，经过几十年的发展，目前消费者补贴已成为住房政策的主流，政策的着重点逐渐走向提高中、低收入者可支付能力的制度体系建设和完善。在此过程中，政府始终扮演着参与者和监管者的两种角色承担其重任，而其基本目标从实现本国居民“居者有其屋”开始，上升到为居民提供“体面、舒适的住宅”和“可持续发展的社区居住环境”，促使其摆脱贫困。

由上述分析可知，在城镇化过程中我国住房保障政策的执行维度与发达国家截然不同，可以说是逆向而行。发达国家与城镇化同步，大量建设公共住宅，之后进行改革逐步减少公共住宅数量。在我国城镇化进程进入加速期的时候，住房制度从实物分配制度转向货币化分配制度，完全放开住房市场，以“私营房产”尤其“私营房产租赁”为主，以“土地财政”经营城市。由此，住宅过度商品化，忽视了住房的民生产品属性和社会保障属性。

一、中国保障性住房体系的基本框架

经过“十二五”期间的保障性住房的大兴建设与存量住房的增加，“十三五”期间的住房问题不再是供需矛盾，而是品质住宅（住宅质量）将成为新的焦点。住房保障主要模式已从砖头补贴转向为货币补贴，住房保障框架体系趋于成熟，制度体系得到细化与完善。

（一）现阶段的住房保障体系

通过上述的制度体系建设形成了现阶段的住房保障框架体系。如图 11-1 所示，现阶段的住房保障框架体系仍然主要面向户籍人口，以产权式保障性住房为主。现阶段的住房保障框架体系主要以面向低收入居民的廉租住房制度（公共租赁住房制度），面向中低、中等偏低收入居民的共有产权房制度（限价房、经济适用房制度），棚户区改造、面向“夹心层”的公共租赁住房制度等为主。此外，公积金制度是普惠性的住房保障政策制度，但是普及率仍然较低。

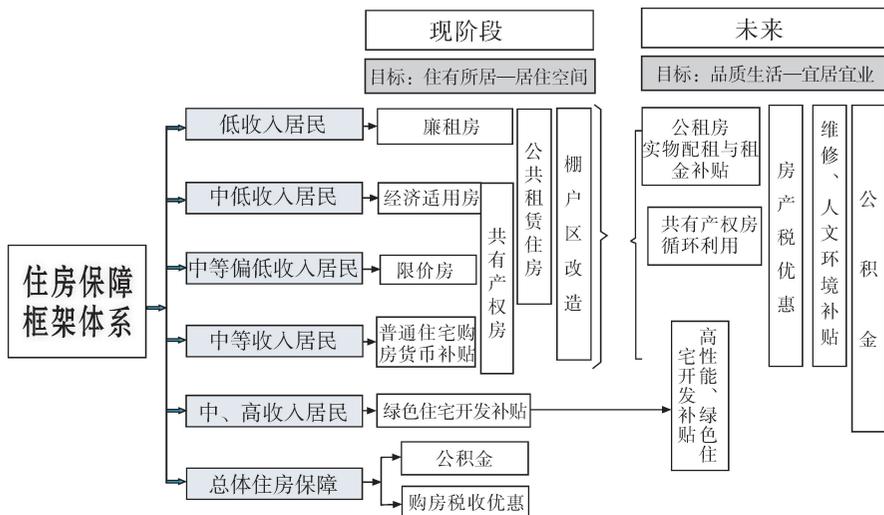


图 11-1 住房保障框架体系

（二）未来住房保障框架体系

建立多层次多渠道的保障性住房制度，逐步完善以点铺盖面的全民保障性住房框架体系，使低、中、高收入阶层均享受社会发展的成果，改善居住环境，实现全民“宜居宜业”，创建“体面、舒适”的高品质居住环境。未来，如图 11-1 所示，充分循环利用存量的公共租赁房和共有产权房解决中低收入居民住房问题，通过房产税优惠和公积金制度实施可动态调整的住房保障，扩大住房保障范围，同时实施维修、人文环境补贴和高性能、绿色住宅开发补贴制度，大幅提高住宅品质，完善住宅过滤机制鼓励阶梯式住宅消费，创建“住有所居”“宜居宜业”的高品质生活环境。

未来，住房保障摆脱户籍限制面向所有所在地居民（包括农民工等流动人口），普惠性的公积金制度将覆盖所有在职职工，全面扩大保障性住房对象范围和住房保障覆盖面，让所有居民实现基本居住权利。租赁型住房保障主要采取以依据市场配置的消费者补贴为主的保障模式，使居民根据需求、按照市场配置原理自主选择居住地点。未来，不再建设低于商品住宅质量的保障性住房，面向中、高收入以下居民实施维修、人文环境补贴制度，定期维护存量住宅，延长使用寿命，节约资源，提升整体居民的居住环境。另外，实施高性能、绿色住宅开发补贴制度，不断地开发高品质住宅，促进阶梯式住宅消费。由此，形成住宅市场和住房保障互动的良性循环，促进社会的可持续发展。

二、住房保障目标

（一）近期目标

适应新型城镇化发展的要求，把住房保障作为政府公共服务的重要

内容，建立健全中国特色的城镇住房保障体系，合理确定住房保障范围、保障方式和保障标准，完善住房保障支持政策，逐步形成可持续的保障性安居工程投资、建设、运营和管理机制。

住房保障的主要政策目标是全面确保“住有所居”，推进“租购并举”的住房制度的建设和完善，积极推进“租售同权”、产权多元化，建立新时代的全市民住房保障模式。

（二）远期住房保障目标

为促进城镇化质量的提升和社会的稳定发展，建立覆盖各收入阶层居民的住房保障制度体系，全面确保“住有所居”，提升住宅的可承受性，创造“体面、舒适”的居住环境。住房规划应与市场同起作用，与政府的住房保障并行且依托于住宅市场，促进资源的有效配置，促进住宅市场的稳健发展。追求品质住宅，维护和改善存量房，激励新建设绿色住宅，保持房租和房价的平稳，创建“宜居宜业”的城市环境。同时，积极培育发展社区，防止居住隔离和新贫民区的形成，促进社区居住环境的可持续发展。

三、问题

改革开放后，我国的城镇化进程进入了加速期，城镇人口比重已从1978年的约18%增长到2017年的58%。在城镇化过程中，人口增长带来的住房需求膨胀、“土地财政”和住房保障体系的不完善，导致了我国住宅价格的快速上涨，使更多的居民面临住房困难，尤其是低收入群体。由于农民工在城市居民中属于低收入群体，故大多数农民工只能租住城市中条件差、距离远、租金低的房屋。

在目前的住房保障制度下，廉租住房、经济适用房、限价房等保障性住房只针对城市户籍居民开放，拆迁安置房、棚户区改造房和旧城区改造房也主要针对项目所在地原居住人，只有公共租赁住房向非户籍人口开放。各地城市政府对农民工在城市的住房问题上放任自流，农民工住房问题仍游离于城镇住房保障体系之外。在房价、房租快速上涨的情况下，住房问题开始阻碍城镇化进程的步伐。要迎接新时代的新型城镇化，必须完善保障性住房制度并加大住房保障力度。目前的保障性住房制度存在以下几个问题。

第一，保障模式单一，存在户籍排斥问题。

廉租住房、经济适用房、限价房、拆迁安置房、棚户区改造房、旧城区改造房等主要向户籍人口或项目所在地原居住人开放，不具有当地城市户籍的外来人口被排斥在保障门槛之外。但是，目前的住房保障仍然以产权式保障性住房为主，保障模式单一。比如，在2011年开工的1000万套保障性住房中，廉租住房165万套、公租房227万套、经济适用房110万套、限价房83万套、棚户区改造房415万套，产权式保障性住房的占比达60.8%。这种住房保障模式进一步强化户籍排斥问题。目前，大部分城市主要着力解决本城市户籍人口的住宅保障，而我国正处于城镇化进程的加速期，城市居住人口急剧上升，人口的流动性非常大，人口结构也在变化。住宅保障也应适应社会的变化和需求。

第二，住房保障制度体系缺乏系统性，漏洞较大。

目前有多样化的住房保障形式，比如，廉租住房、公租房、经济适用房、限价房、拆迁安置房、棚户区改造房、旧城区改造房等，但主要以产权式保障性住房为主。然而，住房保障形式单一，与人均收入分布不匹配。比如，在棚户区改造、旧城区改造的保障性住房项目建设中，没有按家庭收入进行差别化补贴而普遍一视同仁。惠普性的公积金覆盖

率低且倾向于高收入者，限价房、经济适用房和廉价房均有收入门槛，而各种保障性住房之间的门槛值不连续、差值较大，导致“夹心层”的住房困难。如何衔接这些“夹心层”的住房保障，仍然是较大的问题。各地出台的保障性住房制度法规不健全，实施过程中的保障对象、供应标准、资金筹措、运作流程等具体内容还处于摸索阶段，缺乏系统性。

第三，公租房的租金标准普遍高，易导致政策目标与实施效果的落差。

公租房的最大特点在于，脱离户籍限制，农民工也被纳入保障范围。根据《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》的规定，公共租赁住房面向城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员供应。既然如此，其租金标准的定位也应在“夹心层”可承受的范围之内，应根据目标群体的收入水平确定租金。有些城市的略低于周边商品房租金的公租房租金标准超出了“夹心层”的承受范围。这种公租房租金标准实际上排斥了中低收入居民，尤其农民工。

第四，地区之间的保障性住房覆盖率不均衡，导致收入再分配的不公平。

《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》提出，到“十二五”期末全国保障性住房覆盖面达到20%，力争使城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决。住房保障是实现收入再分配的有效途径之一，应根据实际需求和困难实施。乌鲁木齐、西安、哈尔滨、太原和呼和浩特的2009年经济适用房覆盖率都高于20%，但是2011年所承担的保障房建设任务较大且领取的中央保障房建设补贴的份额也较大，这显然对其他城市居民不公平。住房保障必须在全国范

围内推广，中央根据实际需求应给予补贴，地方政府也应衡量住宅供给结构的均衡性。保障性住房建设应有效地解决全国范围内的住房困难，不能只以数量来衡量其效果，也应考虑保障房的分布与有效需求的匹配度。

第五，保障房建设的集中化和选址郊区化。

由于土地成本低，在远郊区成片兴建保障性住房，使低收入群体相对集中居住，而中、高收入群体相对独立。加之配套设施的不完善，低收入阶层被迫远离合适的劳动就业市场，降低其就业机会，也增加其通勤成本。这不仅不利于低收入居民的收入提高，还可能造成居住隔离。如果不积极培育社区发展，这些保障房小区可能沦落为新贫民窟，直接影响社会的稳定。

第六，保障房制度管理问题突出，部分城市的保障房空置率高。

资金监管不到位，分配管理方面存在较大的问题。《2016年保障性安居工程跟踪审计结果公告》显示，2016年有10.31亿元安居工程资金（含农村危房改造资金466.58万元）被违规用于商品房开发、弥补办公经费、出借等，2016年有2.96万户不符合条件家庭违规享受城镇住房保障货币补贴2244.53万元、保障性住房1.57万套，2016年全国有40多万套保障房无法正常交付使用。

第七，低租金、低质量的保障性住房房源短缺，租赁型保障性住房比例低。

住房困难的核心问题是租不起房，而不是买不起房。2010—2030年需要解决4亿进城农民工及其家属的居住问题。绝大多数刚进城的农民工属于低技能、低收入劳动者，无法融入城市商品房市场，市场也不会供给与其需求相匹配的低租金、低质量住宅。但是，他们通过劳动技能的提升可以提高收入和改善居住环境。因此，政府应提供过渡性的租

赁型保障性住房，使他们安居乐业并提升劳动技能，提高收入，进而退出保障性住房。可是，3600 万套的保障性住房中以产权式的住房为主，租赁型住宅的比例小。2010 年全国计划新建公租房 40 万套，约占 590 万套保障房任务的 7%；2011 年全国计划新建公租房 220 万套，占 1000 万套保障房任务的 22%；2012 年全国计划新建公租房 230 万套，约占 700 万套保障房计划的 33%。由此可见，整体上租赁型保障性住房比例低。

另外，通过大拆大建的城市建设与发展，低质量的房源较少。因此，在房价和房租高企的情况下低租金、低质量保障性住房房源的筹集将面临挑战。

第八，“租购同权”的门槛设置降低含金量。

“租购同权”是指公共福利资源的同权。我国目前主要以户籍为前提条件提供公共服务，无户籍且有房产证的居民可以享受房产证所在地的部分公共服务，比如子女教育。北京市的《关于加快发展和规范管理本市住房租赁市场的通知》和广州市的《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》中都提出“租购同权”方案保障承租人权益，但是都明确只有符合条件的承租人子女才享有就近入学等公共服务权益。真正意义上的“租购同权”任重道远。

第九，部分新市民或将面临租赁市场失灵和政策失灵的两难境地。

目前运营的长租公寓项目目标群体大多数为白领人士，而大部分城市的向非户籍人口开放的公租房倾向于人才。随着棚户区改造、旧城区改造和城中村改造项目的加码，市场中的廉价租赁房源逐步减少。如何布局集体建设用地上的租赁房源，将成为实现“住有所居”目标的关键因素之一。

第十，如何在集体土地上建设租赁住房面临考验。

在城乡二元结构下，如何协调城乡之间的利益，进一步为为城市发展而服务的新市民解决住房问题呢？集体土地和城市土地的所有权不同，相应的管辖机构也不一样，因此前者的公共服务和基础设施相对落后于后者。在集体土地上建设租赁住房时，如何分配租金收益、如何分解城乡管辖权和主体责任呢？这些不仅直接影响城市政府、村委（集体土地的代理所有者）和村民对租赁住房项目参与的积极性，还与参与项目开发运营的企业息息相关，决定着项目的成败。

第十一，可能产生新的贫民区和社区管理问题。

目前集中建设保障性住房，大幅提高了某地域的中、低收入居民的分布密度。如果只注重改善居住环境而不努力提高收入，这些保障性住房小区将沦落为新的贫民区。这种高密度的立体分布，不仅不利于邻里之间的沟通，也容易产生社会监督的盲角，并易发犯罪行为。

四、政策建议

根据新时代、新型城镇化的发展需求，建立以消费者货币补贴为主、多层次多渠道筹集房源和资金、面向全社会的透明和公平的新型保障性住房体系。城市成长管理下的城市理性增长理论认为，城市增长应该遵循以下原则，即创造多种住宅机会和选择，提高城市住宅的可支付性，创造易于步行的邻里空间，培养具有强烈空间感的特色型、魅力型社区，设定社区发展和建设标准，实现财政收益、环境质量和健康收益的共赢，加强现有社区的发展建设^①。因此，新型保障性住房制度体系

^① 钱瑛瑛、王振帅：《城市成长管理理论下保障性住房可持续发展策略》，《中国房地产》2009年第3期。

应围绕新型城镇化的经济可持续发展、社会可持续发展和环境可持续发展而建立。

第一，制定明确的政策目标及长远规划。

解决城镇低收入家庭的住房问题，实行社会住房保障，是各级政府的职责。住房消费具有长期性、持久性的特点，不同的经济发展阶段，住房保障的需求程度和发生范围也会产生很大的差别。首先摸清中低、低收入群体的人口分布情况和住房情况，然后根据实际情况制订住房保障建设计划，不能以硬性指标为基准确定保障目标，应避免资源浪费。我国应从发展的角度，制定出可操作性的住房保障短期目标和长远规划，并随着社会经济的发展和宏观政策的变更而适时调整。在建立多元化住宅保障体系的同时，应做可实施的有效的长期规划，促进住房保障的良性循环和住房市场的长期可持续发展。

第二，推广公积金制度，消除户籍障碍，建立公平的住房保障体系。目前公积金制度的覆盖范围较窄，根本没有发挥普惠性的住房保障功能。因此，应把更多的职工纳入其中，提高公积金制度的覆盖率，提高货币补贴的覆盖面，提升居民的住房可支付能力。

第三，以消费者货币补贴为主、以市场体制机制为基础，面向所有居民实现公平的住房保障。我国正处于城镇化的加速期，虽然城市居住人口急剧上升，但是人口的流动性和人口结构的变化较大，因此做实时动态调整的以消费者货币补贴为主的模式适合于新型城镇化的保障性住房制度。保障性住房的供给应与住房市场紧密结合，在充分利用存量房屋资源的基础上，合理供给保障性住房。为充分利用已有资源，建立维修补贴制度，实施差别化的消费者补贴，有效配置资源。以市场经济体制为基础，根据住房保障对象的规模与保障范围，确定保障性住房在整个住房供应和消费中所占的比重。在新型城镇化建设过程中必须解决半

城镇化问题，保障性住房制度的实施应打破户籍限制，面向所有居民，实现公平的住房保障。

第四，建立住宅过滤机制，促进阶梯式住宅消费。

今后 20 年的住房保障任务也十分艰巨，除了保障性住房的建设之外，应积极利用市场机制解决低收入群体的住房问题。即促进住房过滤机制的形成，促使市场形成多元化的住房供给，也使各收入阶层在市场中找到符合自身需求的住房。住房过滤是指最初为较高收入者建造的住房，随着时间的推移发生老化、房价降低，较高收入者搬到更好的住房，较低收入者接着使用该住房的、高收入者往上而住房往下走的对偶过程。政府发放货币补贴促进中低、低收入阶层消费过滤的二手住宅，这不仅减轻政府的财政资金压力，还更加有效地改善中低、低收入家庭的居住环境。目前，地方政府新建住房解决“夹心层”、低收入群体的住房问题，但是资金投入量大、建设周期长，并且相比于资金投入量而言，能解决的住房困难的家庭数很少。因此，建立住房过滤机制，促进阶梯式住宅消费，这不仅有利于低收入居民居住问题的解决，也有利于高收入居民的居住环境的改善。

第五，多渠道筹集保障性住房房源，并实施消费者货币补贴制度。

建立保障性住房房屋银行，多渠道筹集低质量、低租金的房源。根据自愿原则，将旧城区的老房、小产权房、城郊区的农民多余住宅等较低质量住宅登记到保障性住房房屋银行，由房屋银行管理出租和发放消费者货币业务，既保障房屋所有者权益，也解决低收入居民住房问题。Susin（2002）研究结果表明，租金补贴（rent voucher）的实施使考察对象的 90 个美国城市的面向低收入居民住宅的租金上涨 16%，并且使没有享受租金补贴的低收入居民蒙受损失，同时房东的收益较大。因此，应通过房屋银行的介入保障低收入居民的权益，同时对大中城市的

中、低质量住宅实施租金管制，在确保租金的合理水平的同时避免中介抬高租金。另外，充分利用已有的保障性住房，控制租赁型保障性住房的出售行为。政府优先回购产权式保障性住房，扩大租赁型保障性住房的房源。此外，还应鼓励企业和个人将房屋出租给低收入居民，减免相关税收。

第六，合理布局租赁房源，实施租金管制。

在有效增加租赁住房房源的同时，必须实施租金管制，稳定租金和租赁关系，促进租赁市场有序发展。政府应该让利国有土地收益并采取税收优惠等措施，鼓励企业运营规模化的商品房租赁项目。同时，充分保障集体收益，鼓励集体土地入市于住房租赁市场。我们必须合理规划定位即将建设在集体土地上的租赁住房，充分引导利用已有的小产权房，满足广大新市民的居住需求。广州市“卡朋社区”公寓就是对城中村里的房子进行室内改造后的出租屋，摆脱“脏、乱、差”的旧面貌，进入了新租赁模式。深圳市房屋租赁管理办公室于2017年11月发布《深圳市2017年房屋租赁指导租金》。对大中城市的一般商品房实施租金管制，在确保租金维持在合理水平的同时避免中介抬高租金。Glaeser（2003）研究结果显示，租金管制实施效果因地而异，一方面使低收入居民融入繁华、富裕的城市，另一方面可能造成萧条城市的低收入居民的孤立，并且实施成本较高，其政策效果亚于消费者补贴和开发商补贴政策。因此，我们只对房租较高的中、低质量住宅实施租金管制，减少政策实施的管理成本，提高政策效益。

第七，根据收入与房租比，制定保障性住房的租金标准和补贴标准。

保障性住房的租金标准和补贴标准的制定应与中低收入群体的收入挂钩，并且应该进行动态调整。比如，目前不少城市的公租房租金标准

较高且单一，很难有效解决中等偏下收入居民的住房困难，即公租房的目标定位与租金档次不匹配。除了新增就业人员、外来务工人员之外，公租房的保障对象还包含由于限价房、经济适用房和廉租房等门槛收入的不连续而产生的“夹心层”。根据“夹心层”的阶层分级和收入标准，在“夹心层”的可承受范围之内制定公租房租金标准。尤其，以中低、低收入“夹心层”为目标群体的公租房租金标准应体现公益性。香港公屋的租金为 369~3451 港元不等，六成以上人群每月只需缴纳少于 1500 港元的租金，租金占家庭收入的 1/10。

第八，建立小产权房交易平台规范市场，使其充分发挥保障性住房的功能。尽管小产权房的交易属于违法，但仍然有很多中低收入家庭购买小产权房，实际上这就让小产权房起到了保障房的作用。但是，在限购政策下无户籍、无社保提交限制的小产权房凸显优势，其价格和过户费大涨。因此，应建立规范的小产权房的交易平台，避免泡沫传播到小产权房，使其继续充分发挥住房保障的作用。

第九，建立“公积金+住房金融互助+维修基金”三位一体的金融平台，加强住房保障。目前，公积金的覆盖面小且公积金的运用率较低。虽然部分闲置公积金用于保障性住房建设，但是也属于短期性的集中投资。另外，尽管大量的维修基金被闲置不用，但这些对住房的长期维护来说是杯水车薪。因此，有必要提高维修基金的收益规模。此外，我国还缺乏住房金融互助机制。因此，可以建立“公积金+住房金融互助+维修基金”三位一体的金融平台，促进住房金融的发展，加大住宅的货币保障力度。同时，还可以利用维修基金收益定期维护住宅，改善居住环境，延长住宅使用寿命，节约资源。对公租房等保障性住房而言，这也是降低住宅运营成本的有效途径。此外，对中低收入居民储蓄户发放利息补贴，进一步发挥住房保障功能。

第十，完善保障房管理制度，积极发展保障房二级市场，加强保障房的循环利用。

保障房入住率、售后管理等后期管理指标应纳入考核机制，同时建立保障房消费者信用体系，促进社会监督，严惩骗保、违规使用行为。此外，建立保障房二级市场，盘活错配、闲置的保障房。地方政府租赁服务平台可以筹集已销售的、空置的保障房作为公租房出租，也可以建立保障房互换服务平台，提供人性化的服务满足消费者的实际需求。在自行协商、主动申请、责任自负和互不经济赔偿的原则下，石家庄市公共保障房可以申请互换。这不仅能有效利用资源，也能减轻政府的保障房建设压力，同时能提高中低收入业主的收入。公开透明的保障房制度管理体系有助于居民安居乐业，促进社会和谐发展，为社会提供创新驱动力。

第十一，逐步降低“租购同权”门槛，推广“租售并举”住房制度。首先，应降低“租购同权”的子女教育门槛，保障新市民子女“学有所上”，减少留守儿童数量，促进举家安居乐业。其次，改革医疗、公积金制度，促进跨区域联网服务。最后，突破户籍人口数量为基础的配置瓶颈，合理分配公共资源，满足真正的“租购同权”需求。

第十二，加强监管和社会监督。提高保障房资金使用效益，降低成本，严格审核资金用途。中央应加大住房保障制度体系建设的资金支持，提高地方政府的积极性。同时，应严格审核资金用途和资金到位情况。根据住房保障的实际需求发放中央补贴金，并审核所发放的补贴金是否落实到县、镇级别地区，督促资金的有效利用和住房保障制度体系的地区间均衡发展。后期管理应纳入保障房考核机制，及时公布数据，促进社会监督。除了开工率、竣工套数、准入机制等前期管理之外，也应把入住率、售后管理等后期管理指标纳入考核机制。保障房项目的成

败，关键还得看它的使用效率。此外，及时公布保障房的统计数据，提供研究依据，促进社会监督。

第十三，对集体土地上建设的租赁住房实施城乡统筹管理，即单一化行政管理主体。村集体建立股份制企业，以土地为入股股份，与开发企业一同参与集体土地上的租赁住房项目。村集体把该项目的行政管辖权委托给城市政府，把该项目的运营管理权委托给开发企业，只享受分红的权利。但是，村集体应保留重大事项的决策权，保障集体土地所有权的主体权利。精简的管理模式非常有利于项目的开展和运营。

第十四，完善相关的配套制度，促进社会参与。

住房政策必须和其他社会政策相联系、相配套，如法律、金融、税收、土地等制度。在住宅保障方面，以市场配置为主导的美国政府也在立法、金融、税收等方面大力进行干预，解决住房问题。我国应尽快颁布《住房保障法》，创新住房金融对保障性住房的支持机制，采取长期的税收优惠，实行差别化的税收政策，多渠道、多方位支持住房保障，鼓励各类机构参与保障性住房的经营。

第十五，制定新型城市社会长期发展规划，促进居住融合，促进和谐社会的建设。

由于住宅的民生产品属性和空间属性，居住空间的安排对城市的发展影响深远。因此，先制定新型城市社会可持续发展的规划，然后布局城市的居住空间，再安排保障性住房、商品住宅小区的协调发展布局，避免大面积的居住隔离和贫民区的形成，促进社会融合。另外，完善廉租住房、公租房、经济适用房等保障性住房小区和周围的配套设施，避免发生次级社会问题，导致社会的不稳定。

第十六，建立有效的保障机制，激励地方政府实施住房保障的长远规划。中央应鼓励地方政府建立长效性的住房保障基金和新慧住宅制

度。第一步，基于“房产税为一体的土地基准地价出让制度”^①实施新慧住宅制度，以加大公共租赁住房等长效性保障房的建设比例为奖励放开高端住宅项目建设，并允许发放相关的资产证券化产品，以此弥补资金流动性；第二步，鼓励地方政府实施“房产税为一体的土地出让制度”，全面推进房产税，并通过差别化税率促进收入再分配；第三步，根据住房保障基金建设情况和房产税的实施情况，适当增加地方税收比例。这不仅能平衡地方政府的短期和长期的土地财政收入，促进财政可持续发展，还能形成房地产市场的长效机制，促进房地产市场的平稳发展。

^① “房产税为一体的土地基准地价出让制度”是指，以基准地价出让土地，并一次性收缴土地出让金，以土地出让金（基准地价 * 出让土地面积）为税基每年征收房产税的、税金为一体的土地出让制度。以此，降低获取土地使用权的一次性出让成本，增加持有环节的税收，平衡地方政府的短期利益和长期利益，增加动态调整级差地租的杠杆，促进收入再分配，促进房地产市场平稳发展。

参考文献

[1] 房地产通讯杂志社. 国家房地产政策文件选编 (1948—1981年). 房产通讯杂志社, 1982: 203.

[2] 陈斯. 北京顺义 1282 套自住房摇号中签率 1.05%. 法制晚报, 2017-04-26.

[3] 陈怡. 金融支持棚户区改造的探索与实践: 以浙江省为例. 中国房地产, 2014 (12).

[4] 陈正兰. 英国住房福利政策研究. 社会, 2003 (7).

[5] 成思危. 中国城镇住房制度改革目标模式与实施难点. 民主与建设出版社, 1999: 106.

[6] 崔霁. 棚改攻坚促进三四线城市去库存. 中房网, 2017-09-04.

[7] 涤非. 从德国、日本经验看我国住房公租房制度发展的路径. 住宅与房地产, 2016 (20).

[8] 葛扬, 岑树田. 中国基础设施超常规发展的土地支持研究. 经济研究, 2017 (02).

[9] 顾书桂. 农民工市民化中的住房问题研究——兼论上海市农民工的住房保障. 湖北经济学院学报, 2016 (2).

[10] 郭平波. 山东平原县共有产权房圆“夹心层”“有家梦”. 人

民政协报，2014-01-13.

[11] 贾康，刘军民. 中国住房制度改革问题研究：经济转轨中“居者有其屋”的求解. 经济科学出版社，2007：76.

[12] 蒋华福，王广斌. 基于国际视角的住房公积金设计路径. 住宅科技，2016（2）.

[13] 亢飞. 改革开放以来中国城镇住房政策的演变. 党史研究与教学，2013（5）.

[14] 兰亚红，张凤玲. 土地改革根治小产权房. 中国房地产报，2012-03-19.

[15] 李斌. 中国住房改革制度的分割性. 社会学研究，2002（2）.

[16] 李芳. 国企职工住宅由福利房向商品房的转变. 山西科技，2013，23（1）.

[17] 李皓东. 刍论我国农民工参保率偏低的原因与对策. 经济师，2016（2）.

[18] 刘洪清. 有限“福利分房”越走越窄. 中国社会保障，2009（10）.

[19] 吕璐. 共有产权：经济适用房的新模式. 中华建设，2009（07）.

[20] 马建堂. 中国城镇住房制度改革的进程与重点. 生产力研究，1995（4）.

[21] 祁延瑾. 2017年首个摇号自住房竞争惨烈！10万人抢464套. 网易房产，2017-02-02.

[22] 钱瑛瑛，王振帅. 城市成长管理理论下保障性住房可持续发展策略. 中国房地产，2009（3）.

[23] 秦晖. 城市新贫民的居住权问题——如何看待“棚户区”“违章建筑”“城中村”和“廉租房”. 社会科学论坛，2012（01）.

[24] 孙海燕，宋学锋. 英国住房制度对我国城市住房产业发展的

启示. 徐州师范大学学报(哲学社会科学版), 2009, 35(3).

[25] 孙晓胜. 北京市全面完成2010年各类保障性住房建设任务. 新华社, 2010-12-29.

[26] 孙哲, 陈映芳. 农民工权利资格问题反思: 以“多重身份”为视角. 南京社会科学, 2016(03).

[27] 汪利娜. 以新的产权结构推动城市住宅体制改革的深化. 经济研究, 1993(11).

[28] 王保安. 走中国特色住房保障道路. 人民日报, 2013-04-10.

[29] 王俊. 大学生毕业留武汉购保障房可打八折. 新京报, 2017-10-13.

[30] 吴伟, 林磊. 从“希望六”计划解读美国公共住房政策. 国际城市规划, 2010(03).

[31] 武力, 肖翔. 中国当代城市房地产的变革与发展. 河北学刊, 2010(05).

[32] 徐春燕. 经济法视野下农民工社会保障制度研究. 税务与经济, 2016(01).

[33] 徐鸿宝, 丁曙明, 蔡志明. 共有产权房“淮安样本”日趋完善. 新华日报, 2018-03-22.

[34] 许琛, 张洋, 李焕坤. 广州租购同权新政落地, 未造成学位房租金井喷. 羊城晚报, 2017-11-22.

[35] 叶南客. 共享发展理念的时代创新与终极价值. 南京社会科学, 2016(01).

[36] 尹永钦, 杨峥晖. 巨变(1978—2004年中国经济改革历程). 当代世界出版社, 2004: 223.

[37] 于思远. 房地产住房改革运作全书. 中国建材工业出版社,

1998：297.

[38] 张力. 科学合理促进住房保障体系建设. 建设科技, 2009 (5).

[39] 张丽凤. 中国城镇住房制度变迁中政府行为目标的逻辑演进 (1949—2012 年). 知识产权出版社, 2013: 34.

[40] 张群. 居有其屋：中国住房权历史研究. 社会科学文献出版社, 2009: 6.

[41] 张婷, 张启瑞. 新生代农民工居住形态与城市融入：基于城市社会学视角. 建筑与文化, 2015 (10).

[42] 张元端, 张跃庆. 中国改革全书 (1987—1991 年): 房地产改革卷. 大连出版社, 1992: 5.

[43] 赵燕华. 长租公寓成租赁服务业新热点. 羊城晚报, 2017—09—26.

[44] 周群峰. 集体建设用地建租赁房的北京样本. 中国新闻周刊, 2017—09—21.

[45] 徐鸿宝, 丁曙明, 朱鼎兆. 淮安不再新建共有产权房. 扬子晚报, 2017—04—07.

[46] 朱开云. 北京今年将增 1.5 万多套自住房, 力争尽早上市供应. 央广网, 2017—01—05.

[47] 朱亚鹏. 住房制度改革政策创新与住房公平. 中山大学出版社, 2007: 53.

[48] ZHANG, X Q. Housing reform and the new governance of housing in urban China. *The International Journal of Public Sector Management*, 2000, 13 (6).

[49] SCOTT S. Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of Public Economics*, 2002, 83: 109—152.

[50] EDWARD L. G. Does rent control reduce segregation?.
Swedish Economic Policy Review, 2003, 10: 179—202.

[51] HUANG Y. Q. A room of one's own: housing consumption
and residential crowding in transitional urban China. Environment and
Planning, 2003, 35: 591—614.

中国房地产与宏观经济研究丛书

中国住房社会保障：历史梳理与未来趋势

姜雪梅 著

SPW

南方出版传媒
广东经济出版社

中国房地产与宏观经济研究丛书

China's Real Estate
and
Macroeconomic Studies Series

《中国住房制度改革：新机制与新模式》

倪鹏飞 著

《房地产与中国宏观经济：历史与未来》

吕风勇 著

《中国房地产市场：发展历程与未来展望》

邹琳华 著

《中国城市土地市场：发展历程与未来趋势》

陈多长等 编著

《中国城市房地产市场：历史回顾与未来展望》

杨慧 著

《房地产金融：中国实践与国际借鉴》

蔡真 著

《中国住房需求：结构分析与未来趋势》

李超 著

《中国住房社会保障：历史梳理与未来趋势》

姜雪梅 著

责任编辑：林祎珊

责任技编：许伟斌

封面设计：朱晓艳

中国房地产与宏观经济研究丛书

中国住房保障： 历史梳理与未来趋势

住房保障是改善民生、稳定社会的重要途径。在我国城市化过程中，一方面人口增长带来住房需求的膨胀，另一方面大量住房被闲置不用，加之良好质量住宅的不足和住房保障体系的不完善导致了住宅价格及房租的快速上涨，使更多的居民面临住房困难。本书梳理中华人民共和国成立以来的我国住房保障政策、各阶段住房保障政策的成效以及存在的问题。

本书构建住房保障政策的长效机制的理论框架，提出市场机制和多元化的住房保障政策并用之策，节约资源、防止大量建筑垃圾的出现，促进房地产市场的可持续健康发展，促进民生保障与社会的长治久安。

上架建议 宏观经济/房地产业

ISBN 978-7-5454-6603-4



定价：58.80元