

完善住房保障体系 筑实社会治理基础

刘志峰 | 中国房地产业协会会长



- 住房是社会重要的“稳定器”“减压阀”。为全体居民提供合适住房，保障全体居民的住房权利，是社会建设和社会治理的一项重要任务。
- 对低收入家庭给予住房保障、对中等偏下收入家庭住房给予政策支持，同时将其纳入构建和谐稳定社会的范畴，不仅符合中国经济和社会发展现状，也是很多国家和地区的通行做法。
- 既要为住房困难家庭提供住房保障这项公共服务，又要防止形成福利依赖，是对政府社会治理的一个考验。确保两者兼顾的关键在于创新社会治理体制，健全住房保障准入退出机制，建立秩序稳定、公平公正、成果共享的住房保障体系，促进社会和谐发展。

住房是社会重要的“稳定器”“减压阀”。尤其在社会转型期，住房问题不同形式、不同程度地影响人的生存与发展。故而，为全体居民提供合适住房，保障其住房权利，是社会建设和社会治理的一项重要任务。住房政策的基点应当是满足不同收入群体的住房需求，特别是解决较低收入家庭住房困难问题，这也是中国特色社会主义制度的一大优势。住房保障政策是构建和谐社会、保障民生、实现社会长治久安的有力武器。

一、住房市场化改革的成就及问题

（一）住房市场化改革简要回顾

文革结束后，严重的住房短缺成了当时很大的社会问题。1979年，邓小平同志提出解决住宅问题的路子能不能宽一些。1980年4月，邓小平同志进一步提出住房商品化的构想。1988年1月，国务院启动了“提租补贴”试点，以解决群众的住房困难。

1991年，按照《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）的部署，采取分步提租、积极组织集资合作建房、新房新制度、发展住房金融业务等多种措施，推进城镇住房制度改革。

1994年，国务院作出《关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发[1994]43号），明确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，实现住房商品化、社会化。1998年，国务院下发《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），城镇住房制度开始进行根本性改革。之后，逐步停止住房实物分配，实行住房分配货币化。

2003年，国务院发布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发[2003]18号），按照住房市场化的基本方向，不断完善房地产市场体系。

2007年，《关于解决城市低收入家庭住房问题的若干意见》（国发[2007]24号），明确指出要加快解决城市低收入家庭的住房困难。为解决这一问题，2008年第四季度开始，国家开始大规模实施保障性安居工程建设。

1980年开始的城镇住房制度改革在有力推动我国住房市场化进程快速发展的同时，也使我国住房保障事业逐渐完善，初步形成了市场配置与政府保障相结合的住房制度体系，从而为构建和谐稳定的社会氛围创造了条件。

（二）住房市场化改革成效显著

经过30多年发展，住房市场化改革成效显著，住房市场机制基本建立，住房主要由市场供应的格局基本形成。

第一，住房供应持续增长。1998年全面实行住房改革以后，城镇住房和商品住宅竣工面积年平均增幅为6.43%和14.24%，商品住房占城镇住房竣工面积的比重由1997年的29.7%提高到2013年的73.3%。

1998年至2013年，城镇累计新建住宅114.8亿平方米，占城镇现有住房总量的50%以上。

第二，广大群众的居住水平大幅度提高。城镇居民人均住房建筑面积从1978年的6.7平方米提高到1997年的17.8平方米，继而在2013年提高到33.3平方米，同时教育、文化、休闲等公共服务配套更齐全，人居环境大大提升。

第三，住房权利结构出现显著变化。虽然住房所有权与住房租赁权的权利架构未变，但随着住房市场化改革的深入推进，购买住房的城镇居民家庭越来越多，2012年住房自有化率达到75%，这就意味着越来越多的家庭取得了房屋所有权。住房也成为多数居民家庭的主要资产。

第四，住房市场化改革促进社会主义市场经济制度不断完善，加快要素市场的发展，促使要素配置更加合理。比如土地，随着招拍挂制度的实施，市场化配置土地资源的机制逐步确立，土地的市场价值得到充分体现，为城市建设提供了大量资金支持。住房主要由市场供应格局的形成，也为随后出台大规模的住房保障政策奠定了基础。

（三）低收入家庭住房条件改善较慢

我国住房市场化改革虽然取得了很大成就，但低收入家庭的住房问题日益突出，住房条件改善缓慢。对于低收入家庭，通过市场机制来解决住房是难以实现的。因为市场的住房价格或者租金总是迎合较高收入家庭需求的增长而增长，低收入家庭收入增长与住房市场价格增长的偏离度越来越大，低收入家庭越来越被中等收入和高收入家庭从市场中挤出，特别在社会转型期，这种矛盾和问题越来越突出。

原因是，在市场经济条件下，城镇居民家庭住房占有的多寡，完全取决于家庭的收入。低收入家庭从市场获得住房的比例明显低于平均数，更明显低于其他收入群体。对

比《2005年全国1%人口抽样调查资料》^①和“六普”数据^②，可以发现，2005~2010年，在城市中人均住房8平方米以下的家庭占比从8.15%上升到9.42%，镇人均住房8平方米以下的家庭占比从6.51%上升到6.78%，城镇合计人均住房8平方米以下的家庭占比从7.49%上升到8.42%。人均住房面积在8平方米以下的绝大多数是低收入家庭。另据“六普”数据，城镇人均住房间数为0.88间，与2005年持平，而拥有多套住房的家庭比重，从8.7%提高到13.7%。这意味着住房占有的集中度继续加重，拥有平均住房间数以下的家庭的住房条件趋于恶化。

低收入家庭的住房状况在市场化改革进程中改善缓慢，其原因是，在改革过程中过于乐观地估计市场的功效，弱化了政府的公共服务职能。在经济不断增长、社会财富不断积累、大部分群众住房条件得以改善的背景下，低收入群体住房条件改善缓慢，不符合我国政府让全体居民共享经济社会发展成果的治理理念。

二、为低收入家庭提供住房保障是一项长期任务

（一）住房问题产生的原因

住房问题是伴随工业化、城镇化而出现的重要社会问题。主要表现在：随着住房价格过快上涨，房价涨幅超过居民收入增幅，不少居民无力获得合适住房，只能望房兴叹，甚至出现了“蚁族”^③和“蜗居”。客观而言，住房问题的产生，主要有以下几方面的原因：

第一，城市人口的快速增长。在工业

化、城镇化进程中，随着农村人口大量向城市迁移，城市化快速发展，城市人口迅速膨胀，发展到一定时期，城市的发展和城市住房的供应远不能满足人口大量增长的需要，有限的城市空间难以支撑超负荷的人的生存空间需求，住房发展不能适应迅速增长的城市人口的需要，住房问题也就逐渐凸显。

第二，公共资源供给能力不足。没有充足的公共资源作保证，住房项目的发展很难实施；勉强实施住房项目，也会因为公共资源的短缺，无法使用，难以形成有效供给。

第三，部分社会群体自身能力不足。在经济社会发展中，总会有一些人因为劳动技能不足、就业不充分等原因，无法通过自身努力满足其基本住房需要。

（二）当前城镇住房的主要矛盾

第一，城镇住房资源区域性分布不均衡。“六普”数据显示，中、西部地区城镇住房供需矛盾有所缓和，但人口净流入的东部地区矛盾依然突出。城镇居民家庭中，居住1980年以前建成或人均建筑面积不足15平方米住房的家庭中，近六成分布在东部地区，中西部地区合计占四成；合租户占城镇家庭总数的比例，东部地区各省（市）超过5%，而中、西部各省（区、市）只占2%左右。从房地产市场来看，一些热点城市外来人口集中流入，住房需求较为旺盛，住房供求矛盾突出，房价上涨较快；而一些中小城市吸纳就业、人口集聚等功能较弱，住房需求有限，出现了一定程度的住房供应偏多。

第二，城镇住房资源不同人群占有不均衡，住房领域“二元”特征明显。从不同群体看，相对于本地户籍及外地非农户籍人

① 中华人民共和国国家统计局2006年3月发布。

② 数据来源：《中国2010年人口普查资料》，中国统计出版社，2012年版。2010年人口普查是中国第六次人口普查，简称“六普”。

③ 参见：廉思主编《蚁族——大学毕业生聚居村实录》，广西师范大学出版社，2009年版。“蚁族”指的是那些聚居于城中村。收入不高、工作不稳定的“高校毕业生低收入聚居群体”。



口，外来务工人员住房条件差且改善缓慢。据“六普”数据，2010年城镇本地非农户籍、本地农村户籍、外地非农户籍家庭人均住房建筑面积依次为35.8、41.7、36.3平方米，2000年至2010年间，年均分别增加1.09、1.11、0.83平方米；而外地农村户籍家庭人均住房建筑面积18.6平方米，10年间年均只增加0.37平方米。2005年至2010年间，城镇家庭拥有多套房比例，从8.7%上升至13.7%。在不少城市，外来务工人员及新就业员工由于无力负担过高的通勤成本，只能租住在中心城区的城中村、地下室等非成套住房中。不同职业从业人员的住房条件差距较大。城镇住房困难群体中，收入较低的生产、运输设备操作业和商业服务业从业人员家庭占到80%。2010年，这些群体人均住房建筑面积25.8平方米，较城镇家庭平均水平少5.8平方米，且5年仅增加了0.6平方米。同期，高收入的企事业单位负责人等群体，人均住房建筑面积由34.8平方米增加至37平方米，较平均水平多5.4平方米，5年共增加了2.2平方米。

第三，部分城市还存在一定规模的棚户区和危旧房，居民的居住条件亟待改善。目前全国城镇尚有2800万户家庭的住房不通管道自来水，其中，城市家庭900万户，镇家庭1900万户。理论上讲，这2800万户没有自来水的家庭，绝大部分居住在集中连片的棚户区，这样的情况必然会影响到社会的稳定和人与人和谐关系的建立。

（三）住房保障的必要性和长期性

群众在温饱问题基本解决以后，改善住房条件的愿望更加迫切。使收入较低的家庭能够享有基本的住房条件，政府负有责任。多年来，我国经济持续快速发展，政府财力明显增强，加快解决城镇低收入和部分中等偏下收入家庭的住房困难问题有了一定的条件。对低收入家庭给予住房保障、对中等偏下收入家庭住房给予政策支持，同时将其纳

入构建和谐稳定社会的范畴，不仅符合中国经济和社会发展现状，也是很多国家和地区的通行做法。

第一，住房保障是弥补住房市场失灵的需要。住房市场失灵的突出表现是：住房市场无动力向较低收入家庭供应住房，这部分群体被边缘化。为这部分群体提供满足基本生存需要的住房，是政府应尽的责任。

第二，住房保障是均衡社会发展、共享经济发展的需要。住房水平是社会发展的一个重要指标。到2020年我国实现全面建成小康社会的目标，住房是重要方面。届时的城镇住房水平应该基本达到每个家庭都能够居住在符合文明、健康标准的成套住房中。要实现这个目标，住房保障实施的成效十分关键。

第三，住房保障是改善民生、促进社会和谐稳定的需要。当前还有不少群众居住在棚户区中，那里的房屋破旧拥挤，厨卫设施不全，有的甚至存在安全隐患；有的家庭几代人挤在狭小的空间里，有的棚户区几百人共用一个厕所，与周围的高楼大厦形成鲜明的反差。改善他们的住房条件，对促进社会和谐稳定具有重要意义。

三、构建政府与市场合力的住房保障体系

实施住房保障，需要处理好政府和市场的关系。事实上，政府保障与市场配置本身并不矛盾。提供住房保障是政府的责任，但并不等于保障房从投资建设到运营管理，政府都必须全部承担。大规模推进保障房建设，尤其是租赁型保障房建设，资金投入规模大、回收期长、收益低甚至无收益，完全依靠公共支出难以为继，需要动员社会力量。保障房投资、建设、运营和管理等都可以引导市场主体来完成，政府给予必要的政策支持。

（一）因地制宜选择政府保障方式

一般而言，住房保障方式可以分为实物

保障和货币补贴两种方式。货币补贴方式，即政府发放租房补贴。实物保障方式，可分为租赁型保障房和购置型保障房，前者包括廉租住房和公共租赁住房（2013年底已合并为公共租赁住房），后者主要包括经济适用住房和限价商品住房。发放货币补贴、配租租赁型保障房、配售购置型保障房三种方式各有优劣，需要因地制宜做出选择。

货币补贴方式，在住房租赁市场的供应是充分的且能够满足较低收入家庭的租赁需求的前提下，是住房保障最佳的选择方式，因为这样住房保障对象可以自由选择住房，在保障对象收入水平提高时政府也比较容易减少补贴，不易形成福利固化。实践中，货币补贴达到理想效果的前提往往较难成立，达不到预期的效果。比如有些城市规定低收入家庭只要住房困难，都可以领取住房租赁补贴，结果相当多的住房困难家庭没去租房，而是将补贴用于家庭其他生活支出。客观上，领取住房租赁补贴的家庭也确实很难利用这些补贴去改善住房条件。例如，一个低收入住房困难家庭，原住房面积20平方米，按保障性住房单套补贴面积标准45平方米计，该家庭能够领取25平方米住房租赁补贴，但住房是不可分割的产品，除非他将原来的20平方米住房出租出去，将出租的租金与补贴加起来去市场上承租45平方米的住房，否则他就无法用25平方米的补贴去租45平方米的住房。此外，抽样调查显示，领取住房补贴的家庭用于改善住房条件的比例相当低。

配建租赁型保障房，优点是财富效应低，比较公平，但缺点至少有二。一是租赁型保障房一次性投资大，回收期长，回报率低，社会资金参与意愿低，后续管理和维修保养责任重，而单靠政府财政投入，难以满足困难群体的住房需求；二是理论上，当租赁型保障房的保障对象收入水平提高时，可以解除租赁合同，但实际当承租户没有其他合适住房时，让承租户搬出租赁型保障房很难。

购置型保障房，优点是公共财政不直接投入，政府只是让渡了土地出让收益，通过优惠政策引导社会投资就可以完成，也有利于调动保障对象的积极性。但也容易出现寻租行为、非保障对象占用住房保障资源等情况，特别是当购置型保障房上市交易时，如果没有合适的收益调节机制，就会使购买者获得一份巨额利益，住房公共福利就会转化为私人财富，显然失去其公平性。

综上，在住房保障的各种方式中，货币补贴政府投入最小，购置型保障房次之，租赁型保障房最高。同时，货币补贴的公共财政效率最高，购置型保障房次之，租赁型保障房最低。具体采取哪种方式，需要根据当地的住房供求状况、政府财力和低收入住房困难家庭规模等要素确定，因地制宜。

在一定条件下，可以探索将租赁型保障房转换为购置型保障房。租赁型保障房租户租住一定年限，仍然符合住房保障条件且有购房意愿的，鼓励购买其承租的住房。特别是在共有产权保障房政策比较完善的情况下，公共租赁住房承租人居满一定年限，可以允许其按照共有产权保障房的有关规定，购买一定的产权份额。但产权份额不能太低，至少应在60%以上。这样做，既可以满足保障对象收入条件初步改善后，购买部分产权乃至全部产权的愿望，也有利于鼓励保障对象为改善自身住房条件而努力，还有利于完善公共租赁住房的退出机制，快速收回投资，减轻资金压力。

（二）创新机制吸引市场主体参与

公共租赁住房建设，投资量大，回收期长，回报率低。鉴于当前部分城市住房租售比价严重倒挂，如果融资比例过大，就可能形成租金不足以偿还利息，公共租赁住房投资无法收回的局面。在这种情况下，单纯依靠政府投入无法完全解决资金问题，必须创新机制，发挥公共财政资金的撬动作用，动员社会资金参与保障性住房建设和运营。



目前，各大商业银行已改制为上市公司，单纯依靠商业银行提供低息贷款是不可行的。可以考虑对现有的公共租赁住房贷款规则加以改进，以财政贴息为支撑，建立公共租赁住房建设和经营的低息贷款制度。公共租赁住房贷款利率，以基准利率为基础，将部分中央财政安排的保障房建设资金，调整为公共租赁住房贷款的贴息资金。这样，既能充分发挥财政资金杠杆作用，提高财政资金使用效率，又能调动商业银行的积极性，扩大公共租赁住房贷款规模。贷款期限原则上不超过15年，允许展期。同时明确：1. 如果公共租赁住房项目采用公司化运营，并符合贷款的条件，商业银行可以直接发放贷款。2. 对于不符合放贷条件的项目，如果是政府投资的，可以向直辖市、计划单列市、省会城市的政府融资平台贷款，也可以向经总行认可的其他地级城市融资平台贷款。3. 对其他市、县，在省级政府对还款来源做了统筹安排的前提下，可以发放贷款。

此外，从提高建设和运营效率、促进公共租赁住房持续运营的长远考虑，应该鼓励吸引股权式投资。社会资金以持有股权的方式，投资建设公共租赁住房，当项目有了现金流的时候，可以参与资产证券化试点，筹集更多的资金用于其他项目建设，真正形成良性循环的机制。住房公积金、社保基金、保险资金、企业年金等资金，目前的投资收益率较低，在适当的政策下，可以成为公共租赁住房股权式投资的资金来源。还要争取信托资金、房地产信托投资基金等资金以股权式投资的形式参与公共租赁住房建设。

四、实施住房保障须防福利依赖

住房保障，作为政府为没有能力通过市场解决住房问题的家庭提供的公共服务，具有准公共产品属性。通常，公共产品具有两个基本特征，即非竞争性和非排他性。保障性住房的供应具有非竞争性的特点，但并不具有非排他性特点。

作为被特定对象使用的保障性住房，恰恰具有排他性的特点。从福利经济学角度来分析，政府为公众提供社会福利，是促进经济社会均衡发展的必要条件；但是这种社会福利的供应，又容易让公众形成依赖，降低了经济活力，与住房市场化改革的宗旨相悖。因为我们所讲市场化，就是要使尽可能多的家庭能够通过自己的劳动，在市场上购置或者租赁住房。既要为住房困难家庭提供住房保障这项公共服务，又要防止形成福利依赖，是对政府社会治理的一个考验。做到两者兼顾的关键在于创新社会治理体制，健全住房保障准入退出机制，建立秩序稳定、公平公正、成果共享的住房保障体系，促进社会和谐发展。

（一）探索创新申请审核和准入制度

“十二五”期间，全国计划建设保障性安居工程住房3600万套，如果沿用传统的审核办法，不做必要的制度创新，就无法提高工作效率、降低管理成本。操作上，可以考虑：第一，住房困难家庭在所在地居住和就业满一定年限（如满三年或五年）的，可以申请保障性住房；第二，确定轮候规则和顺序，对于伤残军人、见义勇为者、劳动模范和最低收入家庭等，通过积分等方式给予排序上的优先照顾；第三，根据申请人的财产和收入状况，确定享受何种住房保障政策，如公共租赁住房政策还是共有产权保障房政策等；第四，依申请人的收入水平（住房支付能力），确定其应当支付的租金或政策支持程度。

（二）强调程序公开和轮候制度

建立一整套保障性住房管理程序，向社会公开住房保障范围、标准、方式、房源、程序、分配过程，既便利有关当事人，又方便社会监督。同时，在申请审核环节，要强调申请人诚信申报的义务，以减少审核成本。如果发现申请资料不实，申请人要承担相应的责任。在保障性住房的供应中，应当

实行轮候制度，以住房困难程度作为住房保障的优先次序，将家庭收入作为第二位的排序条件，将住房困难时间长短作为第三位的排序条件，即对住房越困难的家庭、收入越低的家庭、住房困难延续时间越长的家庭，优先配给保障性住房。因为收入越低的家庭，其在市场上获得合适住房的能力越弱。在获得保障性住房的轮候次序中，收入较高的则应该相对次序靠后。也就是说，收入较高的家庭轮候的时间会长一些。这种轮候机制，会产生激励动因，有些排序靠后的家庭，与其长期等候，不如通过自己的努力在市场上获得合适住房。特别是在房价持续上涨的态势中，长期等候意味着在将来可能支付更高的住房成本。这样，有一部分家庭就会选择通过市场，而不等待保障性住房，使有限的公共资源能够配置给相对更加需要的家庭，从而提高保障性住房的配给效率。

同时，住房保障的轮候制度对政府也能形成一种责任约束。政府根据住房困难群体的数量、政府财力等因素，公布合理的轮候期。政府公布的住房保障轮候期，实际上是政府对公众的承诺。对符合条件的申请人，应当在轮候期内提供住房保障，以稳定社会预期。

（三）强化退出管理制度设计

关于保障性住房退出问题，并不是简单地腾退保障性住房。因为保障性住房居住家庭收入低，虽然其收入有可能出现增长，但是一般而言，他们的收入增长是小幅度的，即使收入提高了也很难短期内通过市场获得合适的住房。关键是要根据住房保障的必要性，使不必要享受住房保障的家庭退出住房保障的福利机制。

依据支付能力确定租赁型保障房的租金水平。对于租赁型保障房，关键是要建立依据收入水平不同和住房支付能力大小确定有差别的租金核减制度。对收入相对较低的家庭，提供较高的住房福利；对收入相对较高的家庭，提供较少的住房福利。

消除购置型保障房的财富效应。购置型保障房福利固化的程度大于租赁型保障房，而且，如果购置家庭可以自由地将其上市交易，能够获得不菲的收益，具有十分明显的财富效应。实际生活中，有些家庭被购置型保障房的福利和财富效应所诱惑，为了降低家庭的收入，不惜一个家庭成员辞去工作，制造假性失业。

购置型保障房实行共有产权的方式能够比较好地解决财富效应问题，避免政策性补贴不合理地转化为个人财富。即以同地段、同品质普通商品住房市场价格（扣减一定的开发利润）作为参照，购置型保障房购买价款占市场价格的比例为购房人产权份额，其余为政府产权份额。购买人上市转让所得，按产权份额分配，同等条件下政府拥有优先购买权。这样，政府全部或部分收回了原来的隐性投入，购买者只收回了原购房出资及相应的增值收益，基本没有额外获利，消除了这项制度可能存在的牟利空间，也消除了可能的获利预期，能有效遏止非困难家庭占有保障性住房的利益驱动，使保障性住房回归到满足住房困难群体基本居住需求的本意。如果已经享受购置型保障房的家庭，拥有其他合适住房，就可以或者将购置型保障房上市交易，将政府份额的产权收益上缴政府，或者将政府的产权份额买过去，形成独立完全产权。

需要注意的是，退出政策设计中，对住房保障对象家庭收入变化要有适度的宽容。一个家庭之所以无力解决住房问题，与其自身的劳动技能较低、就业不充分有关。短期内，这一群体的经济状况很难出现质的变化。即使他们的收入有所提高，在目前的高房价下，也难以立即进入市场。适度宽容保障对象收入的变化，既符合中低收入家庭收入变化规律，也有利于退出机制的最终落实。

（责任编辑：葛云）