

发展视野中的住房保障问题

戴星翼

【摘要】我国当前城市住房保障的实施主体是县市级政府，且这种责任没有强制性。在建设用地指标受到严格控制的前提下，加之政府财力的局限，使住房保障的进展维艰。近年来中央又进一步将住房保障的范围扩大至城市的外来务工人员，该制度面临的挑战变得更为复杂。本文认为，需要重新认识住房保障的战略价值，使之不仅解决弱势群体的住房困难，而且服务于培育国家长期发展后劲、推进城市化的重大战略目标。在此框架内系统解决住房保障面临的难题。其中，用地指标可能是关键的难点。为此需要从多方面优化配置我国可以用于住房建设的土地资源。可能的来源，包括国家鼓励那些进入城市，有能力在城市长期工作并生活的农村家庭让渡其它基地，并以此获得进入城市的初始资本；利用好城中村和城市近郊的农村住房；鼓励城市近郊农村以合作经济方式建设廉租房；通过优化村镇体系、推动中心村建设，从而节约并利用好居住用地等。

【关键词】住房保障 城市化 土地资源

Abstract: The responsibility of Housing Security System implementation is mainly set to the County-level Governments in China nowadays, and it's not compellable. Because of strict control of Construction Land Quota and limited government budget, the Housing Security System (HSS) is in a very difficult situation. What's more, the System was recently enlarged to cover the incoming labors according to the requirement of Central Government, which complicated the problem. It's argued in this article

that the strategic value of HSS should be reconsidered, and it should not only be designed to resolve the housing problem of the disadvantaged, but also contribute to the strategy of enhancing the long term development potential and speeding up urbanization. The problem of HSS should be systematically resolved based on this. The key problem is the construction land Quota, thus it's required that scare available housing land should be optimized. Some possible ways are suggested, such as: Encouraging those farmers capable of moving into cities to replacement their cartilages for primary capital; Optimizing those housing land in urban villages and suburbs; Encouraging villages in suburbs to build low-rent houses via cooperation; Saving and optimizing dwelling land through Town-Village System optimization and the advancement of Key Villages.

Key Words: housing security; urbanization; land resource

住房保障当前已经成为我国政府和社会各界关注的焦点问题之一。之所以成为焦点，固然是因为其重要性，也因为其难度。客观地说，现有的研究内容涉及到了相当广泛的方面。对住房公积金、经济适用房、廉租房等，更已出现大量深入到细节的讨论。本文无意纠缠在这些细节中，而是从我国社会经济发展的角度切入，探讨一些与住房保障有关的问题。

1 审视城市化与我国发展的未来

在过去相当长的时间内，我国维持着高速度的经济增长。其动力，学术界有着“出口拉动型、投资驱动型和资源依赖型”的说法。这种归纳有过于简单之嫌，这里，可以从“资源依赖型”切入，适度地展开。

这里的“资源依赖”，可以作广义的理解。其一，经济确实存在对各类资源，如能源和矿产的过度依赖，但这

些资源是可以进出口的。在经济全球化的大格局中，不妨将这种对资源的依赖视为国际分工的产物。当然，这种分工是否对我国有利，则另当别论。其二，资源是广义的，包括我们通常所说的能源和矿产资源，也包括劳动力、土地和环境利用方式。

说我国经济发展粗放，人们往往特别关注单位产品的物耗和能耗。其实客观地说，由于我国以煤炭为主要能源，主要矿产品的品位较低，如果剔除这些因素，单位产品的物耗能耗与国外的差距并没有想象中那么巨大。过于注意这方面的差距，也许会忽视我国在技术进步和人力资本上的落后。

我国在资源利用上的粗放性，最为典型的其实是对人力资源、土地和环境的使用上。此三者可以分为两类。土地是不可移动的，而环境则可以被理解为是附着于土地的，因此为一类。劳动力则是可以移动的。因此，以下主要讨论土地和劳动力。

我国的土地利用上存在着巨大的浪费，这从每年的耕地流失数量上可以清楚地看到。土地的浪费性使用，以工业用地最为明显。日本是一个制造业大国，其全国工业用地仅1600km²。而我国，仅工业园区的总用地面积就已经达到了5万km²左右。如果考虑到散落在园区之外的工业，和那些“村村点火，户户冒烟”的农村小企业和作坊式企业的用地，工业的总用地面积会是一个极为令人震惊的数字。

这种高度浪费土地的方式不是工业化的必由之路，而是我国当前经济管理体制带来的问题。经济学者认为，中国长期保持高速增长的经济奥秘在于成功地调动了各级地方政府的积极性。此言是有道理的。我国每一级政府都对其辖区内的经济发展承担基本责任，其政绩和可支配财力取决于辖区内经济活动的规模。在我国绝大多数地区，这意味着区域经济对工业的高度依赖，意味着每一级政府都必须全力以赴发展工业。于是，我国就有了层层叠叠的工业区。不仅省市县政府兴办自己的工业区，即使乡镇一级，也必须有自己的工业。甚至在村一级，也会有自己的工业用地。

在这一制度下，有两个后果是难以避免的。其一，基层政府和那些区位不利的地方政府如边远山区县，一般没有条件引入高质量的工业项目。在政绩和财政的双重压力下，这些政府为了吸引投资，会竞相用廉价的用地价格和放松环境管制来“提高竞争力”。一些地方会出现所谓的“零地价”，就是这种策略的产物。由于引入项目饥不择食，土地价格又过于低廉，就使得我国的工业过度利用土地。与此同时，放松环境管制的结果使污染企业进入，成

为我国环境污染的重要源头。

其二，阻滞了我国的城市化进程。在当前的体制下，工业在一定程度上已经是各级政府自身需求的产物。工业布局的高度分散于是就成为必然。人口和其他要素随之实现相应配置。在珠三角和长三角这样的经济发达地区，工业遍地开花。于是“走了一村又一村，村村像城镇”，同时，这种人口聚集又不是真正的城市化，表现为：基础设施缺乏效率或建设滞后；公共服务质量难以提高；服务业难以成长。顺便要提及的是，土地的滥用几乎必然带来环境的滥用。这里不予详细讨论。

劳动力，更确切地说是农村的剩余劳动力，是另一我国高速经济发展所依赖的战略性资源。在过去的许多年，农村剩余劳动力的供给似乎是无穷的。经济学界确实存在着“无穷供给”这一名词。按照经济学的原理，既然是无穷供给的，一种资源就不具有稀缺性，取之不尽，用之不竭。于是，这种东西就是没有价值的。所以，“无穷供给”只能被理解为是一种过度的形容，也许更为合理的是数量巨大，近乎“无穷供给”。

在很大程度上，化石燃料、矿产和农产品这样的资源是市场化的。在经济全球化的背景下，此类资源可以实现跨国界的大规模流动。不能跨界流动的，是土地，附着于土地的环境质量，以及劳动力。正是由于这些要素的廉价，形成了中国制造的低价格优势，导致了资本的大量涌入。至少，这可以被认为中国经济在这些年来保持高速增长的重要原因。

无论如何，这些年来我国经济的快速增长确实取得了重大成就。从“发展”的本义出发，我国这样一些方面的进步更值得注意，包括基础设施水平的大幅度提高；高等教育走向普及化；城市化过程加快和城市群的出现；以及大城市形成了数量巨大的白领阶层。所有这些成就，其意义远大于单纯的GDP增长，并会在今后我国的发展中发挥不可忽视的重大作用。例如，我国长期感到困扰的内需不足问题，近年来有了明显的转变，已经成为推动经济增长的主要动力之一。

但与此同时，目前的经济环境也已经发生了重大变化。出于本文的目的，笔者认为以下方面尤其值得注意。

其一，能源和各类初级产品价格的上涨严厉地削弱了依靠廉价劳动力、廉价土地和环境形成的价格优势。物流成本的增加，使得那些低附加值的大宗产品在远距离交易上变得越来越没有前途。能源价格越高，经济全球化的阻力越大，甚至会使之反转，或者走向新的方向。也就是说，会使得信息、资金和技术的流动受到鼓励，制成品中附加值较高而资源消耗较低的部分有生存的空间，而低附



加值且物流成本较高的产品会趋向于就地生产。这一趋势会深刻地影响到我国加工业的结构。

其二，我国劳动力价格的上升趋势不可改变。长期以来被认为是无穷供给的廉价劳动力已经出现了短缺，更恰当地说，这一假相已经被打破。应该说，这一局面的形成有着重要的积极意义。其背后是新一代农村年轻人对更高收入和更高生活质量的追求。本来，依靠廉价劳动力吸引外资，驱动经济增长的正当性就是不充分的。但这一趋势也会对我国的经济增长方式产生深刻的影响。

其三，我国的“人口红利”期已经接近尾声。所谓“人口红利期”，指的是在出生率下降初期，其下降速度快于人口老龄化速度，于是形成一个有利于经济发展的人口年龄结构，也就是少儿抚养比与老年抚养比在一个时期内都比较低的局面，并会持续一段时间。在该时期内，人口结构呈“中间大，两头小”之状态，使得劳动力供给充足，而且社会负担相对较轻。这种变化带来劳动力增加、储蓄和投资增长、人力投资增加和妇女就业机会增加等，从而对社会经济发展有利。

未来的5到15年时间里，我国人口红利将逐步走向终结。相关统计表明，从2007年开始，我国新增劳动力数量开始下降。到2010年，劳动适龄人口总量将开始下降。这意味着我国的人口红利期所剩时间并不多，我国的劳动力优势将不复存在。对于一个长期以来依赖低成本而推进经济发展的国家来说，这无疑是一个重大挑战。还需要指出，在发生劳动力增量下降或总量下降的过程中，还会伴随劳动力平均年龄的上移，抚养系数上升等各种问题，由此会进一步影响经济活力，遏制内需的增加。

显然，人口红利期的逐步终结，结合了能源、其他初级产品和劳动力价格的上升，形成了一种强大的力量，要求我国的经济增长实现真正的转型。这种转型，不仅仅是从粗放的增长转向集约，还应该包括从投资驱动型、出口依赖型的增长转向更多地依靠内需的拉动；从注重速度和财政收入的增长转向注重民生民本。

随着人口红利期的终结，理论上内需产生的动力也会逐步弱化。但我国能够在很大程度上抵消这种作用力，其路径是推进积极的城市化。由于种种原因，我国的城市化明显落后于经济发展水平。一般而言，人口在城市的聚集，其效率高于散布在农村。与农村相比，城市拥有更好的基础设施，能够提供更为全面良好的公共服务，更有效地推动人力资本的积累，并因分工的细化和生活方式的货币化增加了对服务业的需求。与此同时，城市化过程本身也会产生巨大需求。所有这一切，意味着城市化可以在很大程度上取代出口，成为我国后一阶段经济成长的重要

动力。

城市住房保障制度的设计，因此不能仅仅局限于城镇居民，而应该融合于今后国家的整体发展战略，对我国的城市化进程、克服老龄化带来的负面效应、增强内需等目标能够起到积极的作用。基于良善的制度设计，能够使住房保障不成为财政包袱，相反，它还是经济增长的机遇。良好的住房保障，能使劳动力成本得到控制，竞争力得到充实，工业化、城市化得到加速，社会和谐得到巩固。

2 解读当前住房保障的理论与实践

住房保障涉及的根本问题是保障对象。国务院国发[1998]23号文《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体系，即最低收入家庭由政府或单位提供廉租住房，中低收入家庭购买经济适用住房，其他收入的家庭购买、租赁市场价商品住房。2007年8月1日，国务院通过了《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，也就是通常所说的“24号文”。该文件把重点放在了解决城市低收入家庭住房困难，加快建立健全以廉租住房制度，多渠道解决低收入家庭住房困难的政策体系上。

也就是说，相关文件中住房保障的对象是城镇居民中的“最低收入者”和“中低收入者”。后者是指具有社会保障性质的商品住宅，具有经济性和适用性的特点。经济性是指住宅价格相对市场价格而言，是适中的，能够适应中低收入家庭的承受能力；适用性是指在住房设计及其建筑标准上强调住房的使用效果，而不是降低建筑标准。它是国家为解决中低收入家庭住房问题而修建的普通住房。经济适用房是具有社会保障性质的商品房，不能向社会敞开供应。对经济适用房项目，政府免收土地出让金，其他应征收的各项费用减免50%，并对成交价格、购买对象、房屋面积和开发建设单位的利润进行限制。开发建设单位的利润一般在3%以下。由上述所有这些因素，构成了经济适用房的低价格。

从某种意义上，经济适用房制度还不是一种真正的住房保障制度。一种严格意义上的保障制度应该是普惠的，换言之，只要符合相关规定，任何社会成员都能够享受到这种制度提供的保障。显然，经济适用房制度做不到这一点。其他不说，仅仅要求每个城市合理界定经济适用房制度的覆盖对象就是极为困难的。所以，地方政府在推进经济适用房方面，采取的态度往往是权宜的，策略性的。例如，许多城市将经济适用房与动拆迁居民安置房混为一谈；更多的经济适用房，往往是某些系统或垄断部门的福

利房。无论是建设机制还是实际享受的人群，只有很少部分完全符合当初政策设计之目标。

相比之下，廉租房社会保障色彩更为浓厚。1999年发布的《城镇廉租住房管理办法》，要求政府（单位）在住房领域实施社会保障职能，向具有本市非农业常住户口的最低收入家庭和其他需保障的特殊家庭提供租金补贴，或者以低廉租金配租的具有社会保障性质的普通住宅。在2004年3月1日正式施行的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》中，对廉租房制度的原则、对象、标准作了更为明确的规定。简单地说，一是城镇最低收入家庭廉租住房保障水平应当以满足基本住房需要为原则，人均保障面积标准原则上不超过当地人均住房面积的60%；二是城镇最低收入家庭廉租住房保障方式以发放租赁住房补贴为主，实物配租、租金核减为辅；三是保障对象的条件和保障标准由市、县人民政府按当地情况制定。有这样几条，廉租房的保障力度和覆盖范围就是极为有限的。尤其是将保障范围和标准交由市县确定的做法，实际上等于否定了政府在廉租房保障领域的强制性责任。2007年“国24号文”出台后配套出台的《廉租住房保障办法》，这一问题依然没有解决。《办法》只是规定，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。目标是市县自己确定的，这就意味着可以为自己确定责任的大小。很难说，该办法会形成一种有效的制度。

现有的研究往往聚焦于经费不足、补贴方式、廉租房的房源之类的问题上。笔者认为，这些问题都不是最关键的。廉租房制度要真正惠及低收入大众，设计合理而具有法律上的强制性的制度乃是根本。所谓强制性，针对的是作为责任主体的一级政府。如果推进廉租房制度的责任主体确定为县市政府，那么，就必须规定在一段合理而相对较短的时限内完成其使命，而不能将目标和进度指标的确定权交给这一级政府。任务应该是硬性的。以廉租房为核心的住房保障，其地位应该与一个社会的养老保障、医疗保障和义务教育具有同样的法律地位。当然，上级执法在住房保障领域的责任同样应该明确。例如，对于那些财政确实困难的城市，在怎样的条件下，应该通过转移支付给予怎样的支持，也应该有明确的规定。

至于制度设计的合理性，无非指保障对象和保障水平的合理界定，如廉租房的保障对象为最低收入家庭中人均住房面积不足一个城市平均住房面积60%的家庭。无论如何，其界定必须符合我国当前国情。但一旦明确，就应该得到完全执行。

笔者不同意那种将廉租房制度得不到有效执行的原因归结于政府财力不够的说法。无论如何，诸如英国和德国这样的国家能够在二战的废墟上，从战后立即开始大规模的公房建设以满足社会需求，我国当前的国力与之相比还要说不够，是完全说不过去的。观察当前的豪华奢侈之风，更容易理解这种说法的不合理性。笔者也不能同意那种因为政府财力不够而主张市场化方式的观点。在住房保障中，利用市场机制是必要的。但前提是政府不能回避其责任，更不能允许那种政府在有利可图时就试图包揽垄断，无利可图时就以市场化为借口推卸责任的倾向。只有政府的责任明确了，才可能正确利用市场。

城市居民的廉租房制度相对还是较为简单的。如果将进城农村人口考虑进来，住房保障制度需要应对的使命会复杂得多，艰难得多。

近年来，我国已开始涉及所谓外来务工人员的住房保障问题。大致的情况是，政府关于住房保障的文件明确规定经济适用房和廉租房是面向具有本地户籍的城市低收入家庭的。同时，政府已越来越明确地提出外来务工人员的住房保障问题。在正式场合，温家宝总理多次提及要解决外来务工人员的居住问题，甚至体现于政府工作报告中。也就是说，针对外来务工人员的住房保障措施，基本上还停留在“口头”层面。但至少，这已经纳入了中央的考虑之中。

推动关切城市外来务工人员住房问题的，主要是两种动力。一是对外来务工人员境遇的关怀，作为我们的政府和社会关心弱势群体的一个方面。二是出于对劳动力供给的稳定性的关注。自2004年以来，沿海发达地区“民工荒”一直存在。大量企业开工不足。熟练工人队伍难以稳定。其中原因，除工资收入水平外，住房其实是相当重要的因素。为此，不少地方政府和企业有了改善工人居住条件的动力。

但是，仅仅从这两方面考虑外来务工人员住房问题还是不充分的。如前文所述，必须将推进城市化进程及其增强我国经济发展后劲的作用考虑进来。即使外来务工人员本身，其住房问题造成的影响也远远超过人们的直观印象。农民工的根在农村。对其中的大多数人而言，他们只是城市的过客，生活在一个用自己的青春年华换取收入的地方。许多人对所在城市没有归属感，这是工人队伍不稳定的重要原因。很多女工成家之后，就会呆在老家不再复出，甚至男性也是如此。这种现象则造成了严重的人力资源浪费。要解决此类问题，最根本的手段就是让人们在城市成家立业，扎下根来。从根本上讲，这其实是通过工业化拉动城市化进程的基本方式。以产业工人为主，加上其



他具有种种条件能够在城市立足的人们，构成了城市化的主力。

但是，无论产业工人也好，其他进入城市寻找更好生活的人们也罢，只要不是农村中的富裕阶层，住房都是其进入城市并融入城市的巨大障碍。这一点，其他发展中国家和发达国家的快速城市化阶段也同样如此。正因为如此，国外一些学者甚至强调贫民窟的重要性，理由是农村人口之所以舍弃宽敞的家园挤入城市的贫民窟，乃是后者提供的生活质量要高于前者。所以，对于刚进入城市的人们而言，他们需要的低成本的立足之地，是一块能够让他们通向城市社会的简陋跳板。而对于城市来说，存在此类低成本的居住区，意味着获得了廉价简单劳动力的来源。

对于坚守社会主义公平正义原则的我国来说，贫民窟是不能接受的，这一点完全正确。但是，由此对我国提出的要求是拿出合理的替代品，拿出能够低成本的，同时又能够让低收入人群，无论是城市的原住民还是来自农村，获得虽然是基本的，却是有尊严的居住条件。以此为出发点，需要探讨几个至关重要的问题。

3 构成有效的住房保障责任分担体系

在现有廉租房和经济适用房的供给体制下，住房保障也许只能长期停留在口头承诺上。一个基本的事实是，如果要在未来 30~40 年初步完成我国的城市化进程，那么每年属于净迁入并且需要低成本居住条件的人口规模应该在 1000 万以上。加上城市原本存在的保障对象，现行体制是无法承担的。因此，需要更广阔的视野，更强有力的制度，更大范围内的资源配置，来克服诸多难点。

虽然完全取消户口与住房保障之间的联系并不现实，但适度松动是必要的。该体系向外来人员的延伸，可以区分为几种情况。第一类人群是单身进入城市的打工者，应该拥有正式的劳动合同。此类人员的居住需要可以主要依靠用人单位解决。或单位为之提供宿舍，或提供住房补贴。对此需要有相关的规定。地方政府提供宿舍型的集约化住宅或“外来务工人员廉租公寓”，供这些单位不能提供宿舍的员工居住。第二类人群是进城务工人员中拖家带口的部分，其务工者同样获得单位的住房补贴。此类人员的家庭生活需求应该得到尊重和安排，因此应该纳入廉租房制度的覆盖范围。第三类人是农村进入城市创业并拥有营业执照的，他们或凭一技之长，或凭微薄资产，试图在城市立足，但没有努力购置房产的。对于他们，可以规定在若干年内享有廉租房的待遇。

应该说，上述三类人群的住房保障，我国的部分城市

已经在不同程度上进行了尝试。一些城市规定，连续 3 年（或 5 年）获得居住证的外来人员，如果其收入水平符合要求，可以享受购买当地经济适用房和限价房的权利。在《重庆市经济适用住房购买暂行办法》中，首次把进城务工人员家庭和外来常驻人员，以及驻渝部队等，纳入经济适用房的保障体系中。至于廉租房体系，尚未有城市进行此类尝试。

将廉租房乃至经济适用房制度延伸至符合某些条件的进城农村人口，其可行性是受到质疑的。许多人会担心地方政府的承受能力。其实，这并非问题的关键。即便没有这样的延伸，现制度架构下地方政府也没有完全解决城市社会住房保障的能力。所以，最为重要的是两个方面，一是尽可能拓宽并优化配置可用于住房保障的资源，二是为此建立相应的治理结构和责任分担体系。

住房保障的用地始终是个重大的障碍。笔者认为，进城农民的闲置宅基地是解决这一难点的出路。对于那些举家进入城市，其主要劳动力拥有正式用工合同或开业执照的，并打算长期在城市生活的农村家庭，在其自愿的前提下，可规定他们如果将宅基地让渡给国家的土地平衡机构，则可以优先享受其进入城市的廉租房或经济适用房待遇。当然，国家还应该给予相应的经济补偿。

农村家庭进入城市，其中的多数只拥有微薄的资源。因此，如果其土地权益能够以合理的价格折现为资金，对他们可能是具有吸引力的。除宅基地外，自留地、承包田和山林等也可以让渡。例如，耕地和山林以 30 年的租金总和计算。如此，人们在进入城市后就有了初步的资本，其立足会相对容易。

对于人们让渡的这些土地资源，处理方式分为两方面。宅基地应该由国家收购，按照其区位优势打折，然后按迁入人口数量将土地指标分配给人口净迁入城市。值得指出的是，这样做是节约土地资源的，能够有效缓解因城市化和工业化导致的土地流失。我国过去之所以出现大规模的耕地损失，主要是两个原因。一是工业用地效率过低，二是农村人口进入城市后依然保留在农村的宅基地。不难理解，后者造成的土地浪费甚至会远远超过前者。

从责任分担体系考虑，由于农村人口向城市的迁移可能是跨地区和跨省市的，因此，居住用地的这一重新配置需要由中央政府承担。

廉租房的另一重要资源是我国大量存在的城中村、城市近郊农村和工业发达地区农村。这些地区的共同点，是聚集了大量的外来人口，其密度甚至为户籍人口的十几倍，几十倍。数倍于户籍人口的聚落则相当普遍。

此类聚落的原住民一般已失去耕地，或完全离开了农

业。作为原先的农村，它们并未融入城市，甚至还被归入“农村”。其劳动力通常已不愿意从事农业，通常也不愿意进入工厂打工。于是，大量农户转变为依赖房屋出租为生的特殊阶层。长期以来，各地方政府对城中村、近郊农村和工业发达地区农村的农户房屋出租一直处于进退两难的境地。此类农户多已失去土地，即使还保留小片土地，以此致富也是不现实的。因此，禁止他们出租房屋，显然是不现实的。但放任这些区域的房屋出租，则导致问题丛生。在许多此类聚落，违章建筑林立，人口超高密度聚集，居住条件恶劣，基础设施近乎空白，污水横流，垃圾抛洒。

如果就事论事地整治，城中村现象确实很难治理。但笔者认为，如果将城市近郊和城中村的出租房纳入廉租房保障体系，也许能够取得一种多赢的局面。在廉租房保障制度中，廉租房与货币化租赁补贴应该是两个独立的体系。其中，廉租房定向出租给低收入者，租赁补贴则是直接发放给合乎资格的援助对象。租赁补贴可以用于支付租借廉租房的房租，更要鼓励去到住房市场上自行租房。

换言之，廉租房制度中政府承担的使命是两项。一是对廉租房的供给负责，二是保障租赁补贴的发放。但所谓对廉租房的供给负责，并不意味着政府的直接生产和提供。如果社会上有其他来源的，合格的房源，纳入廉租房体系不仅是可行的，而且也是应该的。只有这样，廉租房的房源才能够得到保证。

但显然不是所有城中村类型的私房都能够进入廉租房的范围。对此，政府相关部门可以考虑采取以下步骤。其一，为此类私房的出租制定合理的标准。农户自行建设的房屋不能以城市建筑的标准要求，相对较低但能够保证居住安全的标准更为合理。其次，应该对此类房屋的居住条件提出相应的规范，包括厨房、卫生、上下水等方面。此类规定无须攀比城市住房，而只是基本要求。符合这些条件的，在住房所有人自愿的前提下，政府可以认定为廉租房。与此同时，政府对城中村和近郊农村的其他出租行为应该加强管理，尤其要消除违章建筑，阻止过密居住，对不符合卫生条件的出租房加以整改。

应该承认，直接利用农村住宅作为廉租房在操作上会有许多问题。一种可能更为有效的途径是，鼓励城市近郊农村集体利用闲置的集体建设用地和农民的闲置宅基地，以合作经济的方式建造高密度公寓，政府认定为廉租房公寓，并在税收等方面给予优惠。这里，所谓的合作，指的是资金来源为集资、村集体出资，以及政府的支持如贴息贷款。土地来源包括农户闲置的宅基地，原集体经济用地

中已闲置的，或效益低下的、产生污染的项目用地。当前，工业发达地区和大城市近郊农村的原住民已经大量进城居住。其留在村落的房屋，主体上用于自行出租。但也有少量宅基地是闲置的。更有许多农户获得了新宅基地后并未上缴老宅基地，其老住房或破败倒塌，或养猪堆物，利用效率很低。在上海这样的大城市近郊，原有的养殖业已基本退出，曾经遍地开花的小工业，由于其中部分属于“15小”范畴，部分效益不佳，其整体上数量也在减少。由此腾出的土地用于廉租房用地，既增大了保障用地的来源，同时也为集体经济的生存和发展提供了新的空间。

总之，在很大程度上，扩大廉租房和经济适用房的供给以满足庞大的需求，其核心问题是土地的供给。只要土地能够得到保障，经济适用房和廉租房是可以得到快速发展的。本文认为，过去之所以政府在扩大经济适用房和廉租房方面作为很有限，根本的原因在于住房保障用地的瓶颈。其原因在于，城市发展过程中获得的用地指标对地方政府而言是极为稀缺的关键资源。如果用于普通商品房和高档商品房建设，就不能用于住房保障。在中央从严控制城市建设用地的条件下，地方政府确实面临着艰难的选择。

问题的根本，是我国将城市住房保障、土地保护、城市化等有机联系的领域割裂了。在这样的体制下，农村宅基地和集体建设用地的大量浪费和闲置，耕地资源的大量流失，和城市建设用地尤其是住房保障用地高度紧缺，几个重大问题奇特地并存。要打破这一困局，必须从城乡统筹的立场出发，在充分考虑农民利益的前提下，在全国范围内优化配置土地资源。在更为宏观的层面上，这还意味着将住房保障、确保城市和工业对劳动力的需求得到满足、培育和维持我国经济发展后劲等重大目标整体推进的可能性与必要性。

如此，住房保障就不应该仅仅是地方政府的责任，而应该形成合理的责任分担体系。相关的问题过于复杂，不是本文所能完成的。但总体上，依据城市化的实际，将已经进城并有能力长期在城市生活的农户愿意放弃的土地，通过给予适当补偿的方式重新配置，以同时满足耕地保护和城市住房保障的用地需求，其责任应该主要由中央政府承担。应对农村空心化的趋势，以农村各类生产要素的优化配置为导向推动新农村建设，优化村镇体系，并承担相应的转移支付，其责任主要应该由省级政府承担。在上述两类过程中，能够有可观的建设用地节约下来。在此基础上，城市应对住房保障的能力会从根本上得以增强。