

当代北京城市住房发展的反思

张 杰 李 力

【摘要】 作为我国首都的北京，其住房建设和体制改革集中反映了我国住房发展的主要特征和问题。本文结合我国改革后宏观的社会、经济形势发展演变，通过计划经济体制下的公房建设、市场经济体制下的商品房和保障性住房建设三条线索，对北京住房供给和分配的制度变迁、住房建设规划与空间布局两大方面进行梳理和反思，试图对北京 30 年住房建设和规划中的成就与问题有一个清晰认识。

【关键词】 北京住房 住房制度 住房规划 居住空间布局

Abstract: The process of and the forces under the housing reforms and developments in Beijing present the best show case of China's housing changes since the Reform started in the late 1970's. This paper tried to build a panorama of this historic development by looking at the general social, economic transformation in the country. Firstly the paper reviewed the changing policies along the reforms. Focus are laid down in the following aspects: 1) housing constructions under the welfare housing policies in the period of the reform, 2) the market housing developments along with housing reforms, and 3) the emerging social housing programs in the market economy in Beijing. Secondly the paper examined the spatial results the above policy changes by analyzing housing planning and geography of housing developments. By so doing, the authors hoped to help the understanding of the achievements and problems in housing

development in Beijing over the last thirty years.

Key Words: Beijing urban housing; housing policies; housing planning; housing development structure

改革开放后，作为国计民生重要方面的城市住房建设快速持续发展，新建住房数量之大前所未有，城市居民居住条件总体上有了很大改善。住房供给从过去的“福利制”分配模式向社会化、市场化迅速转变，市场化的供给模式在近十年成为城市住房供给的主导模式，住房私有化率大幅提高，导致各种住房供应问题凸现，矛盾激化。

作为我国首都的北京，其住房建设和体制改革集中反映了我国住房发展的主要特征和问题。本文结合我国改革后宏观的社会、经济形势发展演变，通过计划经济体制下的公房建设、市场经济体制下的商品房和保障性住房建设三条线索，对北京住房供给和分配的制度变迁、住房建设规划与空间布局两大方面进行梳理和反思，试图对北京 30 年住房建设的脉络有一个清晰的认识。

1 住房制度改革下的公房建设

1.1 住房福利制的改革

1.1.1 房改的宏观背景与思路

从 1979 年开始至 1998 年，在改革开放方针的指导下，我国经济进入了持续快速的发展阶段，经济体制改革在政策上逐步完成了从计划向市场的根本性转变。

改革初期的十年，国家提出了“放权让利”的政策，并逐步确立了社会主义有计划的商品经济体制，国有企业由政府的附属物逐步转化为自主经营、自负盈亏的商品生产利益主体。个体和私营经济大量出现，所有制也从原来国有和集体所有制转向多种经济成分并存的结构。这一阶段，居民平均收入也大幅增加，从 1978 年至 1990 年

职工工资增长了近4倍。^① 国民收入分配格局发生重大变化,从政府、企业、居民三个部门在国民收入中所占份额的变化来看,1978年政府、企业和居民最终收入分配比例为33.7%、11.6%和54.7%,至1986年,这三部门比例则变为22.6%、10.6%和66.8%。^② 个人收入急剧扩大成为整个1980年代国民收入分配领域的基本态势。这一系列改革措施,一方面形成了很大规模的居民金融资产,但在当时泛福利的体制下,居民金融资产中用于生产性积累和诸如住房、养老、教育等长期性储蓄份额很低,而用于日常用品、耐用消费品和子女结婚的储蓄份额极高,是典型的近期消费主导型结构。这对宏观经济的稳定产生了不利影响,在一定程度上造成1980年代末通货膨胀的恶化及其后几年的持续性经济疲软;另一方面,由于政府的财政收入占国民收入的份额下降,而住房建设投资却持续增长,政府和企业对住房等福利补贴加大,这成为政府财政赤字连年增大的重要原因。据统计,1980年代住房建设投资占GNP的比重保持在3%以上,远高于1978年以前的0.78%。^③ 经济建设与改革迫切需要财政资金支持,财政赤字成为当时我国财政的主要困境,这一情况直到1994年税制改革后才有所好转。

面对居民金融资产结构对宏观经济的潜在威胁,国家为回收居民手中的资金,摆脱财政补贴负担,改善居民金融资产结构,解决住房严重短缺问题,将房改作为经济改革的重要组成部分提上日程,试图通过推行住房私有化回收资金,使居民收入资本化。同时,围绕着住房改革目标模式这个中心,理论界的左令、张果、戚名琛、王育琨等学者开始对住房属性进行研究。研究引起了各界人士的广泛讨论,最终将住房从单一的福利属性认识转变为同时具有商品和福利两种属性,为住房出售打开了突破口。随后相关研究更深入地提出将住房分配放入初次分配范畴,使住房分配从实物福利逐步向货币工资转化。^④ 经过一系列

理论研究和实践探索,国家于1991年发布了《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》,正式确定了城镇住房改革的目的和商品化的目标。

1992年邓小平南巡之后,改革进入第二阶段。随着社会主义市场经济体制的确立,房地产业快速发展,出现了短暂的泡沫式的繁荣,国家不得不于1993年下半年开始宏观调控,以此遏制房地产畸形发展和经济增长过热的态势。通过调控,1994~1997年期间国家财政盈余增长趋缓,经济发展实现软着陆。此后国家为应对1997东南亚金融危机的冲击,通过刺激内需,提高投资和消费水平来维持经济高速增长,将发展的重点放在基础设施建设、高新技术产业和以住宅建设为主体的建筑业上,住宅产业开始成为新的消费热点和经济增长点。上述发展策略使国民经济和财政状况避免了大幅度的下滑,仍保持平稳的发展势头。这一系列政策也最终形成了1998年《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》的房改文件,完成了住房制度改革,此后住房供给基本实现社会化和商品化。

1.1.2 住房私有化的几种改革尝试

前文对住房改革的思路进行了归纳,1980年代初房改思路确定后,优惠出售公房的实验首先被推出。1979年后,部分城市就开始进行少量试点售房,^⑤ 之后逐步扩大到全国各主要城市,并在邓小平关于房改的两次讲话^⑥ 的基础上发展出了“三三制”的负担方式。^⑦ 北京由于集中了众多国有机关和企事业单位,传统体制延续的惯性较强,公房出售的探索出现较晚,除1980年从团结湖统建楼中拨出两栋楼出售给个人外,直到1984年才在丰台刘家窑新建住宅项目中进行了补贴出售给本系统职工的试点。1980年代中期,北京市政府出台了《北京市新建住宅补贴出售试行办法》,开始对公房出售进行硬性规定并

① 职工平均工资1978年为615元,1990年为2150元。见中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴2007》,中国统计出版社,2008,表5-22。

② 杨鲁,王育琨.住房改革:理论的反思与现实的选择.天津人民出版社,1992:3.

③ 杨鲁,王育琨.住房改革:理论的反思与现实的选择.天津人民出版社,1992:54.

④ 相关研究比较有代表性的如左令的《住房制度改革的理论盲区》、《突兀而出的住房制度“两次调节理论”》,张果的《住房制度改革的理论和战略问题探讨》,戚名琛的《城镇住宅属性探讨中几个争论问题》及王育琨的《我国住房融资体制改革探索》等。

⑤ 1979年,国家有关部门选择西安、柳州、梧州、南宁四个城市进行新建住房向职工出售的试点,即由政府统一建房,以土建成成本价向居民出售。

⑥ 邓小平同志于1978年和1980年就住宅问题两次发表重要讲话。他指出:“允许私人建房或者私建公助,分期付款。把个人手里的钱动员出来,国家解决材料……”“城镇居民可以购买房屋,也可以自己盖。不但新房可以出售,老房子也可以出售……”

⑦ 1982年,在总结按成本价出售试点的基础上,有关部门提出了国家、单位、个人三者合理负责的售房原则,选择郑州、常州、四平、沙市等四个城市作为新建住房“三三制”住房试点城市。所谓“三三制”,即地方政府、职工所在单位和职工个人分别负担1/3。

主要住房政策发展

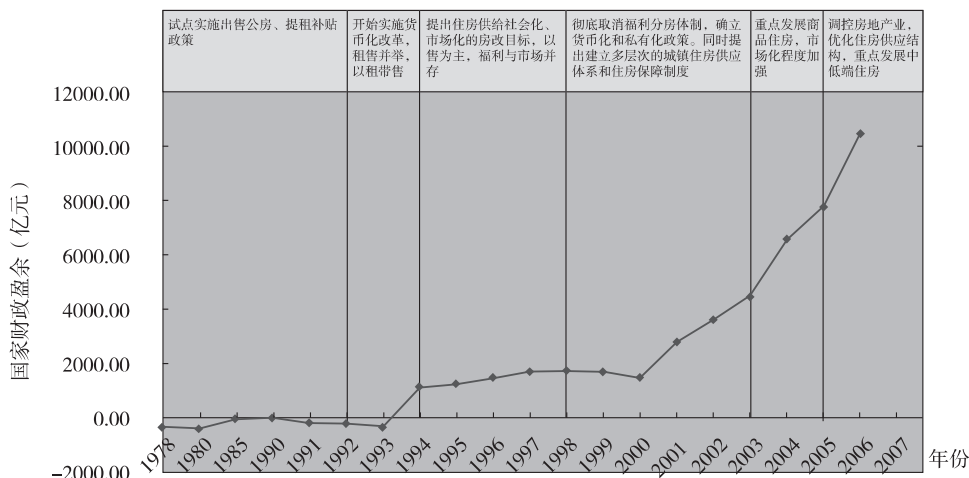


图1 近30年国家财政盈余状况与住房政策发展

(资料来源：根据《中国统计年鉴2007》数据制作。)

对其操作流程规范化。^① 公房出售确实回收了部分建房资金，但政府和企业需承担的补贴量很大，仅北京市中心城区就有8万家国营单位，单位自建房资金多数无法自我循环。补贴售房未触及住房低租金制度，加之职工收入普遍较低，多数居民仍选择住低租金的公房，而不愿自己花钱购房，因此反对的呼声强烈。即便如此，国家为了从普遍性的住房福利困境中解脱出来，仍制定了各种策略推进住房私有化。1980年代中后期，国家相继提出了以“提租补贴”和“以租带售”的房改新策略。北京也于1990年代初相应出台了以“售房起步，带动提租，售房给予优惠，小步提租不给补贴”为指导思想的房改方案，旨在通过全面提高租金促进购房，并针对既得利益群体拥有的存量住房提租困难这一弊端，强调实行新房新政策，避开存量住房提租的阻力，通过在外围实行增量房改，最终实现质变。但由于宏观经济波动，及北京各方既得利益群体的阻挠，直到1999年北京国有部门房租也只占家庭收入的3.7%。^②

1994年《关于深化城镇住房制度改革的决定》和1998年《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》这两个里程碑式的房改文件的出台，刺激了社会化的房地产业发展，并推动公有住房大规模出售，不仅新建住房全部按照成本价格出售给个人，旧房也全面出售。后

者更是规定到1998年底停止住房实物分配，要求单位不再建房，不再买房，不再分房，从而结束了全国长达几十年的普遍性的传统福利住房制度，使我国住宅私有化全面推行，住房供给基本实现市场化。但北京的单位利益调整“水深莫测”。据1998年底数据统计，北京的国家党、政、军机构有关家庭占城市总人口的20%以上，占有北京市城市住房人口的48%。^③ 而权力部门作为住房福利制的最大受益者，对结束福利分房尤为抵触。北京市政府只得采取现实主义的态度，国家原定1998年下半年取消福利分房的计划在北京因各方阻力拖了一年半之久。此间众多单位抢搭“房改末班车”，突击报建，突击购房（截至2000年底开工的住宅都算“老”房，可参加福利分配），大量新建住房再次进入旧有住房体制进行分配，出现了出售公房作价过低，不考虑级差地租，建筑成本缺乏必要的评估，与市场价差过大等现象，造成国有资产的严重流失。

1.1.3 房改固化住房矛盾

1979年后，“放权让利”的改革使住房建设投资来源由原来单一的国家基建拨款转变为政府财政拨款、企业自筹资金、信贷资金及个人投资等多种渠道。从全国总体情况来看，企业成为转移支付的主体，其自筹的住房投资占到住房总投资额的80%以上。根据1990年的统计，北京市各单

① 1984年12月，北京市政府颁布了《北京市新建住宅补贴出售试行办法》，规定凡机关、团体、企业、事业单位新建的住宅，至少拿出20%出售给本单位职工，否则从第二年起市计划部门对其归属的区、县、局、总公司机关及该单位不安排建房计划。销售办法包括：公家补贴房价的2/3，个人支付1/3；有单位购买分给职工交房租；全价出售给个人。

② 高梁：住房制度改革和北京房地产市场的发展。www.neri.org.cn/workpaper/77gl.pdf.

③ 高梁：住房制度改革和北京房地产市场的发展。www.neri.org.cn/workpaper/77gl.pdf.

位自管房已占到住房总面积的近70%。^①在体制转换过程中，产权关系模糊，企业最关心的是如何扩大本企业职工的收入份额。在货币工资分配还受比较严格控制的前提下，扩展实物福利分配，特别是低租金的福利住房分配就成了企业提高职工收入的主要手段，企业自主建设住房的积极性空前高涨，这为大规模的公房建设带来了财力上的支持。大规模的公房建设使北京人均居住面积从1976年的4.57m²提高到1990年的7.72m²^②，居住水平明显提高。

1990年代前北京住房建设总量和人均住房面积 表1

年 份	住房建设规模（万 m ² ）	人均住房使用面积（m ² ）
1976		4.57
1977～1983	2740.4	5.68
1984	437.7	5.92
1985	505.4	6.17
1986	532.6	6.46
1987	608.9	6.82
1988	623.5	7.17
1989	601.8	7.45
1990	573.0	7.72

（资料来源：北京市统计局，《北京统计年鉴1998》）

与此同时，各单位之间住房条件的差距也在不断扩大。国有机关和效益较好的企事业单位掌握了较多的权力和资金等社会资源，加上“软预算约束”和福利分房制度，使新建实物住房福利不断进入上述单位。这些单位不合理的住房需求不断提高，建房竞相攀比，由此推动了住房标准的一高再高，形成部分单位住房的过度消费、资源不合理分配和住宅投资的浪费。就北京来说，1988年建设住宅套内平均面积62.1m²，远高于国家规定的34～37m²的标准。与此形成鲜明对比，各种中小型全民企业、集体企业、街道企业等单位因掌握社会资源能力较弱，其职工住房状况日趋恶化。根据北京1990年代初对273个不同类型企业住房状况的统计，各种大中型全民所有制企业住房状况良好，职工人均住房面积都在8m²以上，而集体企业住房条件比较恶劣，多数在人均4m²以下。^③此时的住房矛盾已经开始由数量短缺向结构性的短缺转变。

各单位的公房本身包含着过去福利分房时存在的巨大不公，单位职工因对社会资源把握机会的不同享受的住房福利存在较大差别。存量公有住房的私有化以当时的实际占有住户为基础，即谁住在什么样的房子内谁就有权买什么样的住房。这样一来公房出售就固化了既有的不合理状况。至2002年，北京市总计出售公房约6000多万m²，110余万套，仅占当时城市家庭1/3左右。^④大量在泛福利体制下没有分得住房的居民被推向市场，随着房价的飙升，原先有房产和无房产户间形成巨大的贫富差别。另外，公房出租的逐步消失以及私房租赁市场发育的不充分、不规范，迫使刚参加工作的年轻职工承担了巨大的买房压力。

1.2 公房建设的空间布局

1.2.1 两种模式

改革后北京每年住房建设总量大幅提高，公房建设摒弃了文革时期分散建设的局面，再度恢复并强化了1950年代的“统建、联建”模式，并在此基础上进一步向综合开发方式发展。^⑤至1987年全市已建立26个综合开发公司，统一开发建设的住宅比例从1980年代初期的20%提高到1980年代后期的50%以上。综合开发的住宅区一般由多个单位联合投资，而这些单位多是当时效益较好的企事业单位。政府的综合开发公司对新建地区和旧城成片改造地区从勘测、规划、设计到征地、拆迁、安置、土地平整，以及对所需道路、供水、排水、供电、供气、供热、通信等基础设施建设，进行一系列的综合安排和统一管理，住房综合开发后，再切块分给各单位。这种统建和综合开发模式有利于道路交通、市政、公共服务等设施的配套建设，也有利于成片成规模建设。在此背景下，1980年代开始出现了一些2万～3万人以上的居住区，其中劲松、团结湖和左家庄等居住区用地都在40hm²以上，建筑面积超过50万m²，可居住3万～5万人。随后规划的五路居总用地达到85.8hm²，总建筑面积122万m²，可容纳6.6万人。^⑥综合开发使城市建设散、乱、差的局面开始得到改变。

另一方面，随着改革的推进，企事业单位成为住房投资的主体，单位自建住房的“大院”建设模式得到进一步发展，新建住宅逐渐成为很多大院內居住建筑的主体。大

① 见《房地信息》，中国房地产及住宅研究会，1991.8

② 见北京市统计局，《北京统计年鉴1998》，中国统计出版社，表5-5。

③ 见《北京市住房改革调查与研究》，转引自杨鲁，王育琨.住房改革：理论的反思与现实的选择.天津人民出版社，1992：113.

④ 高粱，《住房制度改革和北京房地产市场的发展》。2006年北京户籍城镇居民家庭为345.9万户。

⑤ 早在1980年国务院就提出“对新建小城市、卫星城、现有城市新建区和旧城成片改造地区，都应考虑组织开发公司试行综合开发。”

⑥ 北京建设史书编辑委员会.建国以来的北京城市建设，1985：179.

院建设模式最早出现在解放初期^①，它与我国计划经济制度下的特殊产物——单位制紧密联系。单位作为国家政治、经济和社会结构的基本组成细胞和运行单元^②，成为城市社会生活中被普遍采用的一种特殊的社会组织形式。单位根据其性质可分为国家机关单位、事业单位、企业单位、军事单位等等。而北京作为首都，党、政、军领导机关，中央各部委所属的机关部门及科研、文教单位、艺术团体、大型国有企事业单位众多。这些单位在解放初期根据其规模、行政级别等因素得到国家划拨的建设用地。单位大院一般用围墙把地围起来，形成一个封闭的院落。单位后来又在“有利生产，方便生活，就近居住”的原则指导下，在院内建设工作、生活等各类设施，形成各自为政的大院模式，例如东郊的国棉厂生活区、东南郊的垡头、东北郊的酒仙桥以及西郊的永乐、八角小区和百万庄、三里河小区等。许多单位在 1980 ~ 1990 年代又不断以原有大院为基础向四周“摊大饼”，大院范围也随之增加。到 20 世纪 80 年代，北京的各种大院已达 2.5 万个。2001 年中心城范围内，仅在京中央国家机关单位就有 1150 家，其大院占地 170km²。^③

1980 年代到 1990 年代中后期，在北京的公房建设发展中，综合开发和“大院”建设是最主要的两种模式，占了住房建设总量的绝大部分，也正是这两种建设方式使北京迅速摆脱了住宅严重短缺的状况。

1.2.2 统建与近郊住宅发展

解放后，由于基础设施的缓慢发展，北京城市发展长期采取“以旧城为中心，向四周扩散”的方式，造成“摊大饼”的城市形态。1982 年北京总体规划修订时，提出“旧城逐步改建，近郊调整配套，远郊积极发展”的建设方针，仍然维持了同心圆式的发展思路。统建和综合开发的居住区作为城市建设的重要方面，也按上述方式在空间上拓展。从建设位置看，由于受基础设施等因素的制约，这些居住区主要发生在二环路周围，并逐渐向三、四环等近郊区域拓展，形成了环绕旧城的一片片新住宅区。^④ 据统计，在 1980 ~ 1990 年间建设的住宅中仅有 9% 位于旧城内，近 77% 位于二环外的近郊区，其余 14% 则在远郊

区县。这种现象进一步扩大了“摊大饼”的范围。造成这种现象的主要原因有以下三个方面：

(1) 在这一时期公房建设和分配仍然执行计划经济的福利制，建设用地都由政府划拨，并受到不同时期行政区划的影响。也就是说，市政府只能从其管辖的行政范围内划拨土地用于住宅建设。从 1982 年总体规划确定的市区范围看，西起石景山，东到定福庄，北起清河，南到南苑，约 750km²，其中城市建设用地仅占一半多，主要集中在四环以内的东城、西城、崇文、宣武和朝阳、丰台、石景山、海淀 8 个行政辖区。远郊的通县、顺义、昌平、大兴、怀柔和平谷直到 1997 年才陆续撤县设区。因此，政府掌握的土地限于 8 个行政辖区的城市建设用地范围内。另外，旧城内 4 个区可用于成片建设的用地极其有限，再加上改造拆迁成本高，公房建设不得不在旧城以外寻找发展空间。

(2) 在建国后相当长的时期内，北京的城市基础设施投入欠账累累。改革前，城市基础设施投资占基本建设总投资的比重逐年减少，从 1952 年的 18.4% 下降到 1960 年的 4.8%， “文革”期间更是下降到了 2.9%。直到改革后，特别是国务院批复发布要求“大力加快城市基础设施建设”后，北京的基础设施投资占固定资产投资的比重才开始增加，1984 年为 11.1%，1993 年提高到的 28%。^⑤ 这期间，道路、管网等基础设施建设重点集中在二、三环之间，如“东厢”、“西厢”和“南厢”工程，使二环路交通得到极大改善。之后市政府相继对东三环和三环路其他路段进行多次改造，使近郊各区的可达性大幅提升。这一时期也是公房综合开发的黄金时期，很多大型的居住区也围绕着新建的基础设施选址，尽可能地利用设施建设较为成熟的区位，从而促进了住宅向近郊二、三环外“摊大饼”式的发展。

(3) 众多国家机关、企事业单位广泛地分布在城八区内，约占其总用地的 67% 以上，这些单位为满足其干部、职工就近上班的要求，在北京市政府为其统一建设居住区时一般要根据这些单位的要求就近选址，因此形成新建居住区围绕单位布置的格局。这一时期最具有代表性的是位

① 从 1950 年开始，军队大院开始在北京西郊出现，如空军大院、海军大院、总后大院等。文教大院则在北京的西北郊聚集。国务院各部委的大院则主要聚集在三里河、和平里一带。当时，占据北京最好地理位置的大院是位于景山后面的总参地安门大院、沙滩后街的中宣部和文化部大院，以及位于府右街南口的统战部大院。见郭勉愈。大院与北京文化。北京师范大学学报，2005（4）。

② 李路路。论“单位”研究。社会学研究，2002（5）。

③ 北京市规划委员会，北京工业大学建筑与城市规划学院《中央办公用地规划布局研究》，2004。

④ 在这批新建住宅中，东郊有劲松、团结湖、小庄、二道沟、高家园、左家庄、香河园、十字坡、西坝河、东里、新源西里以及垡头等。北郊、西北郊有塔院、蓟门里、西三旗、文慧园、魏公村、樱花园、五路居、双榆树、黄庄南、人大北路、万泉河等；西郊有古城、老山南、马连道、莲花河、西便门等；南郊有蒲黄榆、刘家窑、西罗园和方庄等。

⑤ 北京建设史书编辑委员会。建国以来的北京城市建设资料（第一卷城市规划），1995：97。



图2 团结湖居住区现状

(资料来源：作者自摄)

于丰台区东端的方庄小区。该小区于1984年规划，总用地 147hm^2 ，总建筑面积达 300万m^2 ，是北京当时为解决住宅分散建设，集中发展近郊新城的超大型项目。方庄于1985年开始投入建设，至1990年代初期初具规模，相继入住的居民基本是政府机关干部、职工。

1.2.3 密度不断加强的“大院”住宅区

与综合开发成片向外蔓延的住房建设不同，“大院”的住房建设在原有大院的基础上遍地开花，空间分布极为零散，而且总体规模巨大，其各自为政的大院建设模式使一些固有的城市问题加剧。在单位制的作用下，城市建设计划条块分割，建设实施分散，使城市规划面临巨大挑战。尤其在市政、道路和社会服务设施方面，城市难以做到统一协调。在北京二、三环之间，众多大院的存在造成这一地区路网密度远低于其他地区，道路功能混杂，交通组织难度大。

在房地产开发的热潮中，很多大院利用院内剩余的国有土地搞住宅开发，在一定程度上扰乱了正常的市场秩序。另外，某些单位大院在房改中钻政策的空子，在大院内建设住宅然后以经济适用房的价格卖给职工，这样的做法加速了大院房地产资源的流失。

1.2.4 统建与“大院”两种模式的解体

1990年代后，在市场经济的背景下，股份制改革和现代企业制度的建立要求改变管理模式。这样单位不再像计

划经济体制下，兼有生产、社会保障和社会管理等多种职能。单位制是统建和“大院”产生的内因，当传统单位制到了退出历史舞台的时候，统建和“大院”的建设模式也面临解体。随着住房商品化的推行，大院内很多原单位职工将私有化了的房产赠予子女居住，或是在过世后由子女继承或将房产转卖、租赁给其他非本单位的人，从而导致大院内的居住成分不再是清一色的本单位职工，居民成分社会化趋势日益明显。与此同时，房地产业的发展使统建住房和大院内的住宅建设在北京市住房供给结构中的比例日益缩小。1998年停止福利分房后，我国开始走上货币分房的道路，统建模式也随之取消。从1990年代中期开始，国家为了加强对土地市场的宏观调控，颁布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让条例》、《城市房地产转让管理条例》等若干法规，以规范土地有偿使用和市场交易行为。在此背景下，单位如果想要利用土地搞住房开发，必须缴纳土地出让金，将大院的全部或局部用地市场化，从而使大院住宅建设模式走向末落。另外，单位的社会保障和社会管理等各项职能的逐步社会化，从体制上瓦解了作为小而全的社会细胞的单位大院。^①但近年来驻京的一些中央机关和部队，仍可以借助权力运作创造特殊的政策倾斜，建设大院内部福利性住房，而北京地方的规划部门却难以监管。^②

① 2002年，国家经贸委、财政部、教育部、卫生部、劳动和社会保障部、建设部《关于进一步推进国有企业分离办社会职能工作的意见》中明确指出：要加快分离企业办社会职能，减轻国有企业社会负担；要分离企业自办普通中小学和医院，将其移交给当地政府，如果有困难，可以组建独立的法人单位；分离企业自办的后勤服务等职工福利性机构，转变为自主经营、自负盈亏、独立核算的经济实体。

② 如北京积水潭地铁的新海苑、马甸桥附近的中直机关小区、广渠门的公务员住宅等。据了解，尽管周边商品房房价已高达 $12000\text{元}/\text{m}^2$ 以上，新海苑小区、中直机关小区公务员每平方米仍只须交 1500 元左右，超标面积价格最高也只要 $5000\text{元}/\text{m}^2$ 上下。见陶卫华. 房改十年，谁在异化市场. 中国社会导刊，2007（15）.



图3 方庄居住区现状

(资料来源:作者自摄)



图4 清华大学蓝旗营居住区现状

(资料来源:作者自摄)

2 商品住宅发展的得与失

2.1 迅猛发展的房地产业

2.1.1 房地产业初期的畸形发展

1980年代起,居民收入增长迅速,但这部分收入能否转化为有效的投资则取决于健全的金融体系和合理的消费引导。当时国家为鼓励居民合理消费,一方面采取出售公有住房,回笼建房资金,并通过住房货币化的工资改革^①,提高居民的购房消费能力;另一方面积极筹备发展房地产业,使住房供给社会化。^②1987年深圳特区凭借政策优势,首先出让了一块国有土地,这标志着新中国房地产业的诞生。在此影响下,我国沿海省市房地产业迅速升温。

1990年国务院颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,对土地使用权出让、转让、出租、抵押和终止等问题作了明确说明,这为房地产市场的大发展奠定了基础。1992年初邓小平发表了南巡讲话,明确了发展社会主义市场经济的改革方向,在此影响下北京的房地产业快速发展起来。起初几年增长趋势明显,房地产开发投资的年均增长率达到73.4%,并在1995年各项指标达到最高点。但由于市场机制发育不良,房地产市场投机性突出,在很短的时间内就引发了经济过热,国有资产流失严重等问题。为了加强调控,中央政府于1995年颁布《中华人民共和国城市房地产管理法》和《关于严格控制高档房地产开发项目的通知》,对商业、旅游、娱乐、豪华

^① 即把原来以实物形式分配给职工的住房,转变为工资形式分配给职工,不再分配住房实物,改为发货币形式的住房补贴。

^② 1984年,国家计委敦促行政性开发公司尽快实行企业化。各地出现了城市综合开发公司。在沿海开放城市还正式成立了房地产开发企业,但主要是政府背景的企业。

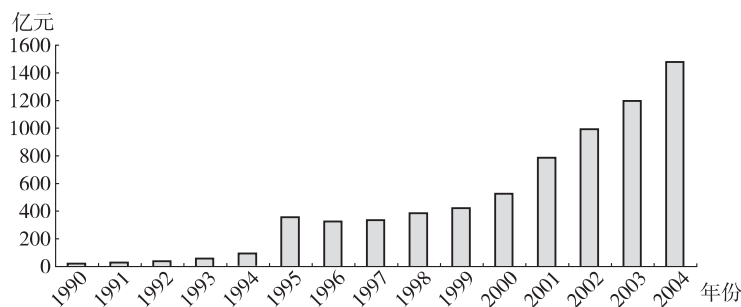


图5 北京市1990~2004年房地产开发投资额

(资料来源:北京市统计局,《北京市统计年鉴2005》)

住宅用地的协议出让制度作出了进一步限制,并严格规定高档房地产开发用地必须采用招标、拍卖方式获得。这一措施使此后两年房地产投资增长停滞,基本与1995年持平。

1998年之前,由于房地产开发和销售的市场化价格与较低的职工工资体制不相匹配,商品房的购买者主要是实力雄厚的国有或集体企业,而非广大居民,集团购买成为房地产的主要消费方式。而北京是全国集团购建房最集中的城市。据统计,1990年代北京连续多年住宅竣工面积维持在600万~800万 m^2 ,^①扣除单位自建、自用和市政、拆迁的安置住房外,推向市场的纯商品房为180万~230万 m^2 ,其中约70%~80%被团体购买。^②即使在中央要求停止福利分房的1998年,北京的个人购买住房也仅为30万~50万 m^2 ,只占商品房市场的16%~20%,占全部住房需求的5%,而同期深圳个人购房则占住宅销售的83%,上海也占55%。^③北京的集团购买强化了既有住房制度的不合理的方面,造成房地产的畸形发展。直到2000年,北京市住宅总销售额和销售面积中的个人购买比重才超过80%,上述房地产发展扭曲的情况得以好转。

2.1.2 对房地产市场的调控

1997年亚洲金融危机爆发后,本应继续加强宏观调控的中国政府为了规避这一地区性经济衰退,很快提出了积极的财政政策以刺激内需,拉动经济增长,住房被列为拉动内需的重要方面。国家通过1998年的房改政策^④把居民

推上房地产市场,试图以其有效的刚性需求刺激房地产业的发展,政府还通过启动经济适用房的建设,将中低收入阶层纳入有效需求群体。在此形势下,北京市于1998年开始启动经济适用住房建设,由于不能从中获得土地收益,经济适用住房建设的前5年,北京市累计减少政府财政收入约85亿元^⑤,所以北京市政府难以大规模地推进经济适用房建设。经济适用房面临的现实阻力促使中央政府再次将住房政策向市场倾斜。2003年国家提出了“完善住房供应政策,调整住房供应结构,逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房。”^⑥住房供给重点在某种程度上从经济适用住房转向普通商品住房,进一步加强住房发展的市场化。1998年后国家在房地产方面宏观调控的松动促使房地产投资持续增长,这一现象在北京更为显著。1998~2004年北京房地产开发投资的年均增长率为25.5%。从全社会固定资产投资结构中看,房地产开发投资在其中所占比重自1998年以来也处于不断上升的态势。从2001年开始,该比重一直保持在50%以上,比上海、深圳、广州等大城市也要高出10~20个百分点。土地出让的规模仍呈上升趋势,土地购置费用从1996年的15亿元增长到2004年的275亿元,占GDP的份额也从不足1%上升到近5%。

住房供给对市场的过度依赖在促成房地产大发展的同时,也带来了诸如房价高涨、住房供应结构不合理、居住用地扩张过猛等问题,这些问题在2004年后开始激化。为了控制和引导房地产市场,国家于2005年发布“国八条”,2006年再发“国六条”,试图在改革发展中稳定房价,合

① 北京市统计局,国家统计局北京调查总队.北京统计年鉴2007.中国统计出版社,2008.表5-5.

② 高粱.北京房地产市场的发展.北京房地产,2000(3).

③ 中华人民共和国国家统计局.中国房地产统计年鉴2000.经济管理出版社,2001.

④ 1998年7月,国务院颁布了《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》,宣布停止住房实物分配,单位不在建房,不再买房,不再分房,彻底切断了新建住房进入旧的住房体制这个源头,从而在全国结束了长达几十年的福利住房制度,标志着中国住宅私有化全面推行。

⑤ 刘新虎.北京经济适用住房建设过程中政府与开发商之间的博弈问题研究.北京大学硕士论文,2004.

⑥ 见2003年8月国务院发布的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》。

理用地,优化住房供应结构,进一步调控房地产业,促进其健康发展。这两个文件重申了建立多层次的城镇住房供应体系和住房保障制度的目标,确定了重点发展中低端住房的方针。2007年出台的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,要求地方政府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。此次《意见》通过“解困”这一保障类住房体制运作架构的细化,进一步完善了“政策+市场”的双轨模式,以扭转过度市场化的住房发展趋向。北京市政府也相应出台了《住房建设规划2006—2010》及《北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品房用地布局规划(2006—2010)》,试图将中低价位、中小套型及保障性住房建设项目落地,调整住房供给结构。

2.1.3 住房供给过度市场化的弊端

受1998年房改和拉动经济的宏观政策影响,以及奥运经济的推动,北京的商品住房建设发展迅猛。“十五”期间,商品住房累计竣工面积13523万 m^2 ,在2005年更是达到年竣工2841.4万 m^2 的历史最高点。截止到2006年,北京居住用地总规模达到356 km^2 ,住房建筑总规模达到3.6亿 m^2 ,人均居住建筑面积达到27 m^2 。^①这些在很大程度上提高了居民的居住水平。

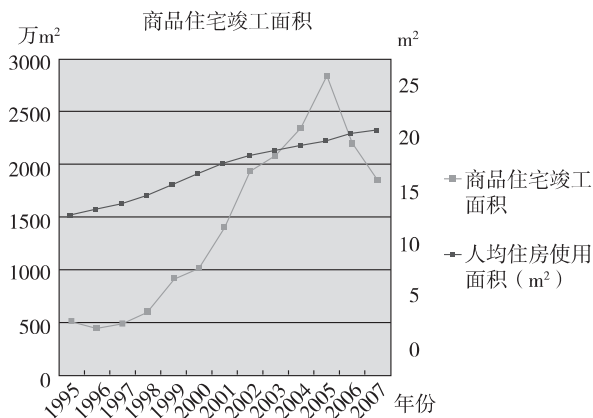


图6 1995年后商品住宅建设总量与人均使用面积
(资料来源:北京市统计局,《北京市统计年鉴2008》)

与此同时,北京城市居民的贫富差距随着市场经济的深入发展呈现不断扩大的趋势^②,并由此形成了住房的多样化需求。住房供给在总量大规模提高的同时,住宅产品的类型也日益丰富,高级公寓、townhouse、独栋别墅等大量出现。由于房地产业的趋利性,其更倾向于提供高端的住宅产品,北京作为首都又吸引了全国乃至海外的高收入群体前来购房,如此互动,使住宅建设标准越来越高,单套面积越来越大。但这种以高端市场为目标的房地产发展形势却忽视了北京日益加深的贫富差距,导致了中低收入家庭住房难的社会问题。据2007年全年北京商品住宅供应统计,90 m^2 以上的中、大户型全年累计供应套数占供应总量的67%,90 m^2 以下商品住宅仅占总量的33%。住房供应结构性失衡的问题日益突出。^③

房地产业的快速发展也导致房价的持续上涨与居民收入比悬殊。虽然在市场经济的整体改革中,国家初步建立了住房公积金制度,但长期推行的低工资制度致使公积金数额极低,相对于由市场主导的房价而言如杯水车薪,难以成为解决大量普通居民住房问题的主要资金来源。以1999年的统计为例,北京城镇居民家庭年均收入约2.6万元,当时商品住房平均售价约5500元/ m^2 ,建筑面积60 m^2 的住宅售价在33万元左右,相当于居民家庭年均收入15倍。2004年后,商品住宅价格年涨幅在7%~12%。从2007年全年北京商品住宅成交价格看,低于8000元/ m^2 的住宅仅占总量不到40%^④,而五环以内房价已达到14000元/ m^2 。高房价和结构失衡一方面造成中等以下收入家庭买不起房,另一方面使大量商品房空置。1999年以来,北京市商品房空置面积增加较快,从624万 m^2 增至2003年的1123万 m^2 。^⑤2003年后经过工资改革,北京居民收入有了较大提高,住房需求量增大,新建住宅供不应求,市场开始消化空置住宅,问题才有所缓解。

在现行的住房建设市场体制下,居住配套设施采取“谁建设,谁配套”的方式。政府将配套设施的责任甩给开发商,开发商受经济利益的驱使、购房者“挑剔”的要求及销售压力的影响,一般选取盈利性较强或具有一定广告效益的设施

① 北京市统计信息咨询中心. 2007年北京市商品住宅市场. 北京房地产, 2008(5).

② 根据北京统计年鉴千户居民调查资料显示,1996年北京城市居民10%,最高收入户的人均可支配收入为10%,是最低收入户的2.7倍,这个数字到2003年扩大为4.7。

③ 住房短缺与住房的过度消费同时并存,从某种意义上来说,一部分住房短缺正是由住房的过度消费造成的。2007年北京商品住宅市场回顾. 城市开发, 2007(11-12)。

④ 从2007年1~12月北京商品住宅成交价格看,低于8000元/ m^2 的住宅已比较少见,仅占总量不到40%。2007年北京商品住宅市场回顾. 城市开发, 2007(11-12)。

⑤ www.bjinfobank.com.

先期建设,但对非赢利性的公益性设施的建设缺乏兴趣,尤其是教育设施与敬老、助残等设施,结果造成市场提供服务设施的失效。中国社会调查所的调查显示,63%的受访者表示自己所在的社区教育配套滞后。^①北京规划委员会曾对于敬老、助残设施的建设做过调研,结果表明1422个样本中仅30个样本点设有敬老院,11个设有残疾人康复托养所。从建设时序上看,公益设施建设不达标,以社区卫生服务站和社区卫生服务中心为例,1995~2002年和2003~2006年两个时段,项目的不达标率分别为16.7%和69.2%。^②

2.2 旧城改造和郊区住宅发展

商品住房投资和建设规模的增长,极大地推动了旧城改造和新区建设,二者共同促进北京居住空间的不断向外拓展及空间结构的分异和重组。

2.2.1 大规模的旧城改造

1990年代之前的旧城改造限于体制和投资规模,仅在局部试点和小范围内进行。从1970年代末到1980年代中期,仅对前三门和官园等地区进行了成规模的“危房改造”,1980年代末又在菊儿胡同、小后仓、东南园3片进行试点。随着1990年代后经济体制的转换和房地产业的兴起,北京市公布的级差地租使北京旧城的价值凸显出来,旧城改造一跃成为有利可图的房地产投资“热点”。在此形势下,北京市开始推进一项大规模的“危旧房改造”计划^③,并使之成为北京旧城改造更新的主要形式。1992~1994年底仅两年间,全市共有175片“危改区”立项改造,旧城改造成为住宅建设的重点之一。有资料显示,北京从1990年到1994年,5年投入危旧房改造资金70亿元,开工改造危旧房累计达85片,开复工面积666万m²,动迁居民8.2万户,安置居民5.6万户。^④1993年下半年国家宏观调控,“危改”随房地产业

的调整而趋缓,并随着1997年亚洲金融危机走完了第一个发展阶段。这一阶段,旧城改造融资渠道单一,完全依靠房地产进行。为了利用市场改造北京旧城,北京市政府为开发商提供了各种优惠^⑤,致使旧城内高档房地产项目过多,普通住宅严重不足,对古城风貌保护带来严重冲击。开发商为减少拆迁费用,提供给居民的外迁安置房也离市区越来越远,致使大量居民被迫迁往远郊区县。由于远郊区交通条件差,生活服务设施不齐全,给居民的生活带来了极大的不便。甚至有些开发商还提供一些质量较差、不好销售甚至是违章建设的房屋作为安置房,导致居民搬迁后长期面临房屋产权和住房质量等方面的一系列问题。^⑥

1998年后,“危改”随着住房政策的演变再度兴起。2001年北京市“十五”计划提出全市危房改造工作以旧城区和关厢地区为重点,5年改造危房300万m²,到2005年基本完成城区现有危旧房改造。北京旧城进入了前所未有的危旧房改造高潮。2001年作为“十五”计划的第一年,加上申奥成功,北京旧城拆除危旧房数量达到史无前例的水平,2001~2002年两年间拆除危旧房近350万m²,创历史最高。^⑦2003年后受“非典”及国家对房地产业采取宏观控制等因素影响,拆迁量逐年下降,结束了第二个发展周期。^⑧这期间随着市、区政府经济实力的提高和居民购买力的增强,住房安置方式开始采取货币安置、异地实物安置及部分回迁安置等政策。同时市政府采取“市政带危改,房改带危改”的策略,使居民更多地通过市场获得新的住房。北京市自1998年以来建设了2000多万m²经济适用房,解决了一部分旧城居民搬迁用房。市统计局的调查表明,至2004年有25.8%的拆迁居民家庭申请购买经济适用房,使上一阶段开发商主导的拆迁安置问题得到一定程度的缓解。

① 晋曦瑶,林坚等.城市居住区公共服务设施有效供给机制研究——以北京市为例.城市发展研究,2007(6):96.

② 晋曦瑶,林坚等.城市居住区公共服务设施有效供给机制研究——以北京市为例.城市发展研究,2007(6):96.

③ 1991年初由北京市房地产管理局牵头,对全市危旧房进行了调查,结果全市城近郊区共有危旧房4860万m²。需要改造的三类、四类、五类房屋1362万m²,其中危旧房相对集中成片的约有202片,建筑面积约为1000.7万m²,占地1900多公顷,居民24万户,涉及92万人。

④ 李永浮.北京城市住宅建设的郊区化研究.和谐城市规划——2007中国城市规划年会论文集,2007:1293.

⑤ 如对“危改”用地实行“先划拨,后出让”的政策,允许承担危改的房地产公司通过行政划拨方式获得位于城市中心区的“危改区”用地,待完成房屋拆迁后再补办出让手续。同时还要求各主管部门在地价款、四源费、大市政费、电贴费、用电权费等方面给“危改”项目提供减免政策,各区、县政府也相应制定了如无偿提供周转和安置用房,减少代征用地,缓建市政配套设施等措施。

⑥ 根据方可的调研,当时在大兴的旧宫、和义小区、昌平的龙乡小区、丰台的角门小区等外迁居民反映,许多外迁小区都是开发商租用的单位联建房或农村合建房,有些甚至是占用基本农田兴建的违章房,居民根本拿不到产权证。而且在拆迁上一旦出现纠纷,市、区政府也往往为开发商“保驾护航”,并以“加快旧城改造”和“吸引外资进行经济建设”为依据,组织执法部门对居民实施“强制拆迁”。因此征地、拆迁引发的矛盾日益尖锐,影响到社会的稳定。方可.当代北京旧城更新.中国建筑工业出版社,2000:49.

⑦ 2001年拆除危旧房183.9万m²,2002年拆除危旧房162.7万m²。

⑧ 魏科.1990~2004:北京两次大规模危改.北京规划建设,2005(6).



图7 1990年代危改部分外迁区分布情况

(资料来源:根据谭英所绘图(谭英博士学位论文,1997)重绘)

总体来说,以“危改”为主要形式的旧城改造形成了因拆迁而出现的较大规模的居民住房需求,促进了新区的住房建设,有利于缓解中心城区的户籍人口压力。但在商业化的运作下,旧城中许多潜在开发价值高的地区往往被抢先改造,而地处僻街背巷,房屋破旧,道路、市政设施不足的地区往往无人问津。致使到目前为止,旧城中仍有大量家庭居住条件相当困难。

2.2.2 无序蔓延的新区住房建设

自1992年土地有偿使用制度确立后,北京房地产开发用地总量增长较快,各区县对土地出让的自主权扩大而市政府调控力度不足,加上中心城区地价的高涨迫使房地产开发机构向远郊区、县寻找便宜的土地,造成居住用地大规模向郊区拓展。从各区县1992~2004年出让用地总量看,朝阳、昌平、大兴、海淀位居四强,这四个区出让土地量占各区县出让总量的52.7%。其中,朝阳出让用地量最高,为3776.2万 m^2 ,占到出让总量

的17.8%。

1992年后,除在朝阳门外的CBD和旧城南建设了部分商品住宅区外,三环路两侧到四环路、五环路等地区也成为商品房开发的主要地带,尤其是由三环和四环路形成的环状地带更是北京普通商品住宅的主要集中地带。北京市住宅的圈层式结构随着商品房的大规模开发而迅速改变,其特征主要表现在以下两个方面。一是三环路以外住宅建设速度加快,而三环路以内的区域出现了减缓甚至停滞的现象。根据张文忠在2002年的统计,三环路以外的住宅小区占住宅建设总量的70%以上。^①随着四环、五环快速公路的建成,轻轨13号线和5号线的通车,交通环境发生了明显的改变,其周边区域也就成为北京现在和未来住宅发展的主要空间。二是居住空间结构整体向北和向东拓展趋势明显。在这两个区域中,不仅位于四环路之内住宅开发的配套与环境相对成熟,四环到五环路,甚至五环以外的一些地区也都成为较好的住宅区位。与此相对应,南

① 张文忠,刘旺.北京市住宅区位空间特征研究.城市规划,2002(12).



图8 1992~1998年住宅项目分布情况

(资料来源:北京市城建研究中心,《北京市房地产开发用地调查及预测研究2005》,2005)

部地区居住空间扩张相对较慢。这样就形成了北京城市内部“同”字型的居住空间结构。

北京住宅建设区位变化比较

表2

区位	2001年		2004年	
	新楼盘数量 (个)	比重 (%)	新楼盘数量 (个)	比重 (%)
二环内	67	9	72	6.8
二、三环间	143	19.3	173	16.5
三、四环间	174	23.5	249	23.7
四、五环间	138	18.7	230	21.9
五环外	214	29.5	327	31.1
总计	740	100	1051	100

(资料来源:马清裕,张文尝.北京市居住郊区化分布特征及其影响因素.地理研究,2006(1).)

这样的居住空间扩张模式使北京同心圆的城市结构在规模上越摊越大,但产业与就业发展的空间布局却缺乏与住宅建设格局的互相协调,大部分就业岗位仍集中在三环内。北京自1990年代以来在郊区新建的大型居住区功能十分单一,就业岗位少。相关研究显示,城郊大型居住区居民就地、就近就业的比例非常低,如天通苑本地就业比例为3.8%,回龙观为6.5%。^①大多数郊区居住区为“睡城”,这从根本上打破了计划经济时期形成的“职住接

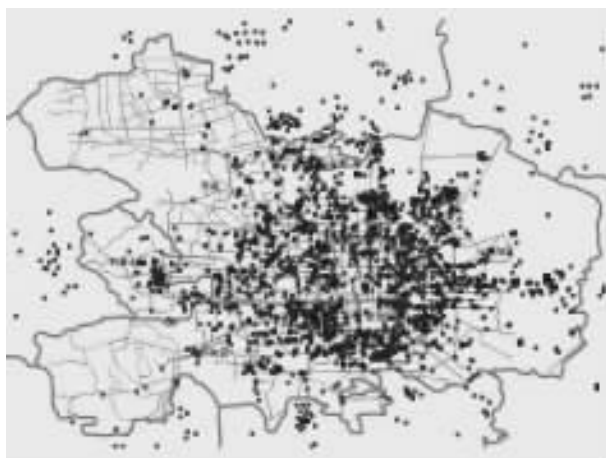


图9 1992~2004年住宅项目分布情况

(资料来源:北京市城建研究中心,《北京市房地产开发用地调查及预测研究2005》,2005)

近”的城市空间布局结构。“职住分离”现象的大规模出现大大改变了居民的出行方式和居住空间结构。它加剧了业已存在的钟摆式的城市交通问题,交通状况的恶化使居民上下班出行时间大幅度增加。

2.2.3 社会空间的重构

住房供给市场化后,大规模的旧城改造和新区建设深刻改变着城市居住空间结构,形成分异的社会空间。特别是1990年代以来,居民收入差距拉大,社会阶层分化愈加明显,北京城市居住空间的阶层化特点越来越凸显。

在四环路以外,居住空间主要沿交通线布局,这一区域包括了为满足富裕阶层需要的别墅区、为改善中低收入阶层居民生活状况而兴建的大型经济适用房居住区和比例较大的普通商品房住宅。大部分别墅区修建在建设用地上相对较多、地价便宜的昌平、顺义和朝阳区等主要风景区、交通干线周边。在四环路以内,北京居住区社会空间呈现出由三个圈层构成的典型同心圆结构。最外一层为1990年代中后期建造的中高档住宅区,主要位于北城三、四环之间以及南城二环路与四环路之间。中间层主要是1990年代末以来兴建的高档公寓住宅区,主要分布于北城、东城二环、三环路沿线,重点集中区域为CBD周边、燕莎商圈、东直门商圈、西直门商圈、金融街以及中关村、万柳等地区。这两个圈层基本满足中、高收入群体居住。而最里面的区域是以四合院为主的旧城区,主要位于二环路以内,房屋年久失修,多数陈旧不堪。北京市划定

^① 张永波.城市中低收入阶层居住空间布局研究.中国城市规划设计研究院硕士学位论文,2006:57.

的 25 片历史文化保护区以及第一批危旧房改造区大都处于这一区域,居住隔离和对立现象突出。由于北京城区内部地价高昂,导致城市内部地区新建住房价格极高。但在城市中心区从事较低层次的服务业工作的群体收入很低,又需要就近居住。这样,大量老旧的平房和新建住宅的地下室就成为这些低收入群体寻求租房的主要房源。城市内部地区缺乏低价位住宅的状况与城市中低收入阶层城市在中心区聚集分布形成鲜明对比,显示出住房过度市场化下居住社会空间的失衡。

3 保障性住房的发展

3.1 保障性住房制度的建设

3.1.1 从安居工程到保障性住房

随着 1990 年代后房改的深入,住房供给的社会化份额日益提高,市场逐步成为居民解决住房问题的主要途径。但是在经济体制改革中出现的“丁”字型社会结构,使绝大多数人成为中低收入群体。商品房房价大大高出普通居民的收入,市场难以满足社会上大量家庭的住房需求。为了解决这一问题,中央政府开始探索针对特殊群体的住房政策。中低收入家庭的社会保障性住房就是在这样的政策背景下酝酿提出的^①,开始以安居工程为主要形式。安居房是由国家安排的专项贷款和地方自筹资金共建的,面向广大中低收入家庭,特别是对人均居住面积在 4m² 以下的特困户,提供的销售价格低于成本价、由政府补贴的非赢利性住房。北京市紧跟国家政策,在社会保障制度研究中开始考虑建立社会性保障住房制度^②,并于 1993 年制定了到 1997 年全部解决 5.3 万(不包括中央在京单位 2.2 万住房困难户)人均居住面积在 4m² 以下的住房困难户的目标。

据当时测算,要完成这一目标需建设安居住宅 320 万 m²,共需投入资金 112 亿元,平均每年要投入大约 40 亿元。而 1995 年国家划拨给北京市安居工程总投资额仅为 7.5 亿元,其余的 32.5 亿元建设资金需北京自筹。由于安居项目的用地一律采取政府划拨的方式提供,因此安居房建设不能获得银行的贷款^③ 1990 年代中期北京市仅有两个安居房专营公司,成立时间短,资金实力弱,又得不到贷款支持。而它们要完成北京市 50% 以上的安居项目,造成实施主体自有资金严重短缺,难以为继。另外,由于安居住宅地理位置较偏远,安居住宅小区服务设施不健全,一些购房单位或个人宁愿维持原状,不愿购买。这就使安居工程建设资金滞压,影响资金的良性循环,安居工程推进阻力重重。

1998 年房地产行业进入第一次热潮后的调整期,加上 1997 年亚洲金融风暴对宏观经济的影响,国家为了刺激内需,拉动经济增长,出台了一系列政策,明确提出建立和完善以经济适用房为主的住房供应体系,以求在制度上保证各收入阶层的住房需求,实现“人人享有适当的住房”的目标,以此扩大住房的有效需求。^④ 在国家房改政策的指引下,北京市建立了包括经济适用房和廉租住房两部分的住房保障体系架构。其中经济适用住房主要面向中低收入的城镇居民及危旧房改造和大型基础设施建设搬迁的城镇居民,廉租住房主要是以租金补贴的方式提供给最低收入的城镇居民。从此北京市开始构建真正意义上的保障性住房和相关配套政策。^⑤ 据统计,1998~2007 年北京经济适用住房累计开工面积 2200 多万 m²,促进了房改的平稳过渡。期间,北京居民购买经济适用住房支出金额超过 550 亿元,为抵御亚洲金融风波、扩大内需、拉动经济增长起到了重大作用。

① 1991 年国务院在《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:“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。”1992 年北京市形成《北京市住房制度改革实施方案》及 7 个配套办法,实行“五位一体”的房改实施方案,逐步实现住房商品化、社会化发展。对于中低收入家庭住房保障的问题也得到一定关注。《实施方案》中提出的建立住房基金、住房公积金等措施已经包含保障性住房的特点,并开始涉及住房困难家庭的解困问题,例如提出了“八五”期间解决人均居住面积 3m² 以下住房困难户的住房问题等。

② 1993 年北京市政府制定《北京市康居工程实施方案》,首次明确提出了“建立社会主义市场经济条件下具有社会保障性质的住房供给和分配体制”,将中低收入住房困难户的住房问题纳入政策范畴,此后北京市政府成立“北京市安居工程工作小组”组织建设安居房。

③ 《国家安居工程实施方案》中明确规定,安居工程贷款一律实行抵押贷款,而《北京市抵押管理办法》中明确规定,以划拨方式取得的土地使用权不能设定抵押。

④ 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》第一次提出在全国范围内建立新的住房供应体系,包括高收入者购买商品住房,向中低收入者供应经济适用房和向最低收入者提供廉租房三个层次。

⑤ 1998 年建设部、国家计委、国土资源部、中国人民银行等相关部门相继联合下发了《关于大力发展经济适用住房的若干意见》、《关于进一步加快经济适用住房建设有关问题的通知》、《经济适用住房开发贷款管理暂行规定》、《住房公积金管理条例》等规范性文件,明确了支持经济适用住房建设的土地政策货币信贷政策、税收政策、价格政策和房改政策。随后又对经济适用住房的建设和销售管理办法进行了完善。

3.1.2 保障性住房规模小, 保障群体有限

保障性住房制度建立之初, 建设经济适用住房的主要目标是促进住房制度改革, 拉动经济增长, 扩大内需, 因此保障性住房政策制定和实施具有明显的趋利性特征。这就决定了保障性住房政策在实施过程中一旦与经济效益发生冲突, 就会出现变相的让步。以住房供给来说, 从 1998 年下半年开始, 中央房改文件的核心精神是“建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系。”这无疑将对作为经济发展支柱产业的房地产业产生巨大冲击。众多房地产商于 2003 年上书国务院^①, 促成了 2003 年由建设部起草的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》的出台。该《通知》将房地产业定位为拉动国家经济发展的支柱产业之一, 并将经济适用房由住房供应主体被改为“具有保障性质的政策性商品住房”。随着城市经济的高速发展, 特别是奥运经济的契机, 北京城市基础设施投资增长很快。“十五”期间北京基础设施投资总额达 2244.2 亿元, 比“九五”期间增加 62.3%。^②这导致了居住用地价格快速上涨, 2001 年后居住用地平均年增幅在 3%~12% 不等, 高额的土地收益大大阻碍了政府划拨土地建设保障性住房的积极性。据统计, 北京市保障性住房 (主要是经济适用住房) 每年的竣工面积在 200 万~300 万 m²^③, 仅占每年新建商品住房建设总量的 8%~15%。

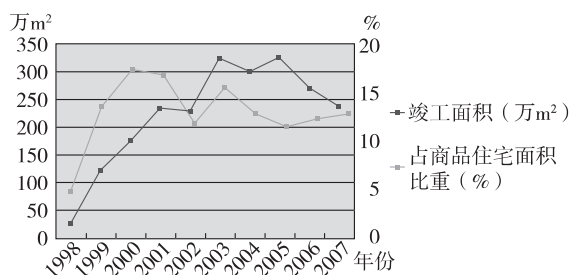


图 10 北京经济适用住房建设量及占商品房建设比重

(资料来源: 北京市统计局, 《北京市统计年鉴 2008》, 2008)

以上种种原因共同导致了保障性住房供应规模不足, 覆盖范围过小。《北京市“十一五”保障性住房及“两

限”商品房用地布局规划 (2006—2010)》将保障对象范围定位为城镇户籍比例的 13.7%。这个比例远低于英国、日本、中国香港等国家和地区的公共住房覆盖率, 甚至比强调住房市场化、住房自有率水平最高的美国的公共住房覆盖率 (18%) 还要低, 而且实际保障性住房供给的覆盖面更窄。据统计, 2005 年底应享受保障性住房的家庭约 45.7 万户, 但到 2007 年 2 月, 经济适用房仅解决了 19 万户家庭的住房问题。另外受地价等因素的影响, 经济适用房价格不断攀升, 使很多符合准入标准的家庭也难以购买。事实上, 在实际运作过程中新建经济适用房自 2005 年起就不再面向普通申购者, 仅定向供应拆迁户, 从制度上排除了一部分中低收入住房困难群体。这就造成经济适用房在相当程度上违背了制度设定的初衷。

再说廉租住房, 根据北京市建委、民政局、财政局 2005 年进行的“北京市城市居民最低生活保障家庭住房情况调查”显示, 截止到 2005 年 10 月底, 全市共有最低收入家庭 7 万多户, 71% 以上集中在城八区。低收入家庭住房面积普遍紧张, 在全部调查家庭中, 户均建筑面积不到 29m², 折合户均使用面积不到 22m²; 人均建筑面积 9m², 折合人均使用面积不到 7m², 远低于北京人均居住面积 21m² 的平均水平。^④然而至 2007 年, 累计仅有 2.6 万户家庭享受了廉租住房解困政策, 这与完全解决规模庞大的住房困难的最低收入群体住房需求相差甚远。

3.1.3 保障性住房标准高, 结构性矛盾突出

北京的保障性住房由经济适用住房和廉租住房构成。但受到利益的驱使, 政府从住房普遍性福利退缩到覆盖范围很小的特殊群体的同时, 还将对这一群体住房供给的绝大部分交由市场完成, 形成了以经济适用住房销售为主的保障性住房供给结构。至 2007 年底由开发商操作的经济适用住房总计约 19 万套, 占了保障性住房的 90% 以上; 而完全由政府财政投入的廉租住房则少得可怜, 在约 2.6 万户家庭享受廉租住房解困政策的最低收入家庭中, 绝大部分是通过租房补贴、租金减免, 廉租住房的实物配租数

① 孙立平. 中国进入利益博弈时代. 政府转型与建设和谐社会国际论坛报告, 2006.

② 北京市统计局, 国家统计局北京调查总队. 北京统计年鉴 2007. 中国统计出版社, 2007: 表 5-6.

③ 截止到 2007 年产月底, 全市批准集中建设经济适用住房项目 52 个, 总规模 2600 多万 m², 累计开工 2197 万 m², 销售面积约 2000 万 m². 白晨曦. 北京保障性住房规划建设与布局政策研究//北京城乡发展报告 (2007—2008). 社会科学文献出版社, 2008: 62.

④ 最低收入家庭中享受到廉租房政策只占极小部分。根据“北京市城市居民最低生活保障家庭住房情况调查”, 最低收入家庭的住房来源和产权情况为, 居住在已购公房占 12.11%, 居住私房占 11.98%, 自建房占 3.53%, 承租单位公房占 14.65%, 承租政府直管公 20.06%, 借住亲朋房屋占 29.87%, 享受廉租房政策中租贴住房的占 4.48% (2219 户), 实行实物配租住房仅占 0.03% (16 户)。

量微乎其微。^① 也就是说,自1998年来北京市政府基本没有通过财政拨款直接建设保障性住房。这与同为超大城市的伦敦形成鲜明对比。在伦敦,由政府或下属非赢利性建房机构建设的可出租的社会住房占到保障性住房供应量的50%以上。^②

正是因为开发商在经济适用住房的投资、设计、建造、销售等重要环节有关键的影响力,他们为获得更高的受益,尽可能将保障性住房套型面积做大,导致部分经济适用住房项目建设标准过高,造成较高单套总价与中低收入家庭的支付能力脱节。以2005年开始销售的天通苑社区为例,其户型建筑面积从80m²、90m²到200多平方米,主力户型在120~140m²。按当时均价2650元/m²计算,单套售价近40万元。而且开发商为促进销售,利用政府对经济适用住房的销售对象难以控制的漏洞,把一部分经济适用住房卖给高收入者。调查显示,天通苑的业主基本上不是贫民,绝大部分是机关干部、企业白领、医生、教师、小企业主等中等收入家庭。据统计,截至2001年初,北京购买经济适用住房的人群中26%为高收入家庭,其中很多是投资性购房。《2005年2季度中国房地产市场报告》^③对北京经济适用住房的抽样调查表明,经济适用住房的自住率仅51.34%,经济适用住房社会保障功能的弱化可见一斑。

3.2 关于保障性住房规划的讨论

3.2.1 选址偏远,公共交通设施建设落后

1992年国有土地有偿使用制度确立后,土地出让金成为政府财政收入的重要来源。随着房地产的迅猛发展,土地资源的区位稀缺性突出,北京城市中心地区的地价飙升。而保障性住房建设用地要采取政府无偿划拨的形式,为减少由此带来的财政损失,北京市政府更多地将保障性住房项目选址在地价相对较低的城市外围地区。

据统计,在1998~2007年的75个经济适用住房项目中,只有9个分布在城区,55个分布在近郊的4个区,其余11个分布在远郊区。^④位于四环内的楼盘数仅占不到

30%,而且这些为数不多的楼盘,靠近地铁1号、2号、5号、13号线的楼盘数又只占不到一半,并且无一例外地都处于四环地带距市中心半径最大处。这导致80%以上的经济适用房使用者被“甩”到了交通可达性差的城市边缘地区。由于社区周边缺乏就业机会,迫使大多数居民不得不远距离到三环以内的城市中心区工作。^⑤调查表明,天通苑、回龙观居民到城四区就业的比例都在20%以上,通勤出行距离接近20km,造成居民通勤时间过长,其中出行时间在1~2小时者达到60%~80%,远远超过北京30~50分钟的平均出行时间。而且回龙观、天通苑等经济适用住房社区居民公交出行比例较高,均占到一半左右。^⑥但在2007年地铁5号线开通前,天通苑及周边地区现有公交线路23条,城市轨道交通线路1条,远不能满足实际居住在此的11万中低收入阶层居民的出行需求。公共交通工具的缺乏,使得居民不得不选择被政府严禁的黑车作为替代交通工具,进而造成“黑出租”、“黑摩的”在城铁出入口、社区中横行,不断引发交通事故与纠纷,进一步加剧了居民出行的交通困难。

3.2.2 公共服务设施拖欠严重,居民生活不便

由于开发经济适用住房的利润率较低,开发商为压低成本,千方百计地拖欠本应由其代建的服务设施,1998年以来经济适用住房社区仅发展了一些民办的教育和医疗机构,规模小,质量差,收费高,居民对其信任度低,而公办的教育和医疗机构数量严重不足。城市中低收入居民受自身能力和经济条件的限制,其社会活动空间相对狭小,对社区周边的公共设施提供的服务依赖性较高,而目前经济适用住房居住区的公共服务设施状况却使其生活更加困难。

就教育设施而言,以回龙观为例,幼儿园、小学、中学无论从数量还是各自的服务半径都无法覆盖整个经济适用房住区,随着居住人口的不断增加,上学难的矛盾日益突出。据报导,昌平回龙观小区三期在2003年年底就已经入住,加上前两期的业主,共约1.6万~1.7万户。可在这样一个庞大的社区里却只有一所只能容纳大约1000名

① 租房补贴家庭5081户,实物配租家庭359户,租金减免家庭约2万户。白晨曦.北京保障性住房规划建设与布局政策研究//北京城乡发展报告(2007—2008),社会科学文献出版社,2008.

② 见《Mayor of London-the London plan 2008》,GLA

③ 报告由全国工商联住宅产业商会和中国城市房地产开发商策略联盟下属的REICO工作室于2005年发布。

④ 白晨曦.北京保障性住房规划建设与布局政策研究//北京城乡发展报告(2007—2008).社会科学文献出版社,2008:63.

⑤ 回龙观和天通苑居民原居住地点的空间分布主要在上地—清河、西直门—阜成门、马甸、北辰—亚运村、立水桥—北苑以及西三旗—霍营等区域相对集中。工作地点主要集中在上地—清河、知春里—中关村、西直门—阜成门、复兴门—西单、东单—东直门、王府井—建国门、朝外—国贸—京广、马甸、清华园、西三旗等10个区域。李强,李晓林.北京市近郊大型居住区居民上班出行特征分析.城市问题.2007(7).

⑥ 天通苑达到51%,回龙观为46.5%。张文尝.城郊居住区居民出行时空特征分析.北京2005年世界华人地理学大会会议论文,2005.



图 11 经济适用住房分布与城市土地价格关系
(资料来源:依据北京市国土局资料绘制)



图 12 天通苑早高峰拥堵情况
(资料来源:作者自摄)

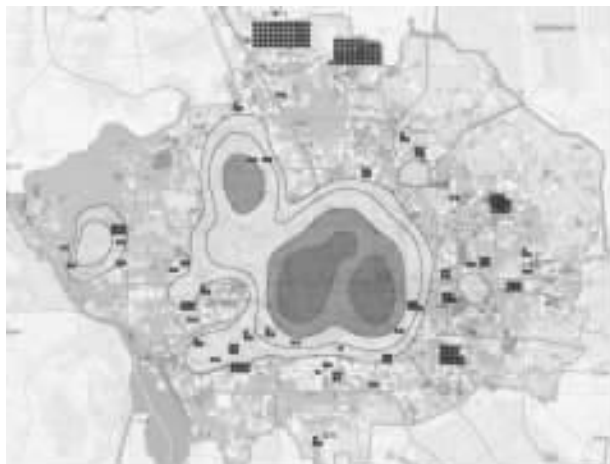


图 13 重点中学密度分区与经济适用住房布局关系
(资料来源:根据冯杰所绘图(硕士学位论文,2007)重绘)



图 14 三甲医院密度分区与经济适用住房布局关系
(资料来源:根据冯杰所绘图(硕士学位论文,2007)重绘)

学生的小学——昌平实验小学。这个本来就不大的小学校在容纳一期和部分二期业主的孩子后就饱和了,教委和开发商也不能承诺新建学校何时竣工。^①经济适用房社区的优质教育资源(重点中学)更是严重不足,现有中、小学的教育质量与居民的期望有一定的差距。北京市重点中学密度最高的区域在内城的东、西二城区^②,其次为海淀区的中关村、双榆树、海淀和燕园四个街道,这显然对于经济适用房分布较多的外围地区的服务不足,特别是城市北部回龙观、天通苑地区没有一所市区级重点中学。回龙观的许多居民由于担心昌平二中、回龙观中学等学校的教育

师资力量,只得跨学区送子女至清华、北大、人大的附属中学等,甚至到更远的重点学校就读。有的家庭为方便子女在海淀名校就读,不惜就近另租一套住房。教育设施匮乏,质量低下的现象,不仅增加了居民的交通时间和生活成本,还加剧了人户分离的现象,给社区管理带来困难。

与教育设施配套缺乏问题类似,经济适用住房社区内医疗设施也明显不足。以天通苑为例,居住区内共有医院和诊所 26 家,其中二级医院 2 家(昌平中医院天通苑分院和北郊肿瘤医院),一级医院 2 家(天通汇仁医院和北京中汇医院),以上四家为基本医疗保险定点医疗机构,

① 新房不能住,只因上学难. <http://news.tom.com/1006/20040301-713421.html>.

② 冯杰. 北京中心城公共服务设施的可达性研究. 清华大学硕士学位论文, 2007: 82-83.

其余均为诊所,区内没有一家三甲医院。这无论从医院数量还是质量都无法满足十几万的社区居民需求,导致大多数居民处于“小病自己抓药吃,大病去市医院”的状态。从总体上看,北京的医疗设施主要集中在内城,尤其是在内城北部靠近二环的若干街道^①,而经济适用住房项目分布较多的东、南三环和西、北四环之外的区域到各种医疗设施的可达性很差。

总体而言,经济适用房由于选址偏远,布局不合理,进而产生了住区内部基础设施配套落后,交通可达性差的问题,这给依靠城市公共交通的中低收入者的生活、工作带来了很大的困难。另一方面在开发商操作的建设机制下,政府缺乏有效监管和控制,使保障性住房的“适用性”仍然存在不小的缺陷。

4 结束语

改革开放 30 年来,私有化、市场化一直贯穿于北京住房发展的整个历程。在制度方面,住房建设与分配逐渐由公房福利制转变为以产权私有为主的住房市场制度。政府和社会明确了住房的商品属性,积极推动了住房市场的发展,有效发挥了市场在配置住房资源上的作用,使房地产及相关产业迅速发展,成为国民经济增长的重要动力。但在房改过程中,将整个社会住房问题的解决过度依赖于房地产市场,并以此带动整体经济的发展,引发了诸多矛盾。在住房体制转型过程中不同社会群体的利益失衡,普通居民住房消费能力与市场房价严重脱节,住房分类供给体系建设和调控不力,基本住房保障严重缺位,局部地区居住隔离和社会对立现象突出。所有这些都成为我们经济、社会发展中的不和谐因素。

在物质环境方面,巨大的住房建设规模使大多数北京居民的住房条件得到改善。但在建设过程中,由于过度依赖于市场,在新建居住区向城郊蔓延的同时,交通、市政、生活服务等配套设施和管理却发展缓慢,引发了很多严重的城市和社区问题。另外,在住房建设过程中,土地开发粗放,缺乏有效的统一规划和调控,致使北京的城市物质和社会空间都日趋片面化,威胁着城市的可持续发展。

北京 30 年的住房发展证明,完全通过房地产业的发展模式无法从根本上解决整个城市的住房问题,我们必须正视住房问题的社会属性。这就要求政府必须加大保障性住房的建设和管理,更好地调控和引导房地产市场,优化

商品住房的供给结构,完善各种居住配套设施建设。另外,在新建住宅的同时,政府必须重视大量既有居住区的改善和提高,通过居民参与逐步解决过去 30 年间快速住房发展的遗留问题,使住房建设真正成为全社会和谐发展的重要途径。

参考文献

- [1] 杨鲁,王育琨.住房改革:理论的反思与现实的选择.天津人民出版社,1992.
- [2] 北京建设史书编辑委员会.建国以来的北京城市建设,1985.
- [3] 方可.当代北京旧城更新.中国建筑工业出版社,2000.
- [4] 吕俊华,彼得·罗,张杰.中国现代城市住宅 1840—2000.清华大学出版社,2002.
- [5] 贾康,刘军民.中国住房制度改革问题研究.经济科学出版社,2007.
- [6] 张敬珍.北京规划建设五十年.中国书店出版社,2001.
- [7] 北京市统计局.北京统计年鉴 1998.中国统计出版社,1999.
- [8] 北京市统计局,国家统计局北京调查总队.北京统计年鉴 2007,中国统计出版社,2008.
- [9] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴 2007.中国统计出版社,2008.
- [10] 郭勉愈.大院与北京文化.北京师范大学学报,2005 (4).
- [11] 李路路.论“单位”研究.社会学研究,2002 (5).
- [12] 陶卫华.房改十年,谁在异化市场.中国社会导刊,2007 (15).
- [13] 北京市统计信息咨询中心.2007 年北京市商品住宅市场.北京房地产,2008 (5).
- [14] 晋曙瑶,林坚等.城市居住区公共服务设施有效供给机制研究——以北京市为例.城市发展研究,2007 (6).
- [15] 魏科.1990~2004:北京两次大规模危改.北京规划建设,2005 (6).
- [16] 张文忠,刘旺.北京市住宅区位空间特征研究.城市规划,2002 (12).
- [17] 张文忠.城郊居住区居民出行时空特征分析.北京 2005 年世界华人地理学大会会议论文,2005.
- [18] 孙立平.中国进入利益博弈时代.政府转型与建设和谐社会国际论坛报告,2006.
- [19] 李永浮.北京城市住宅建设的郊区化研究.和谐城市规划——2007 中国城市规划年会论文集,2007.
- [20] 白晨曦.北京保障性住房规划建设与布局政策研究//北京城乡发展报告(2007—2008).社会科学文献出版社,2008.
- [21] 张帆.单位大院的分解之路.北京规划建设,2006 (2).
- [22] 吴晟.成就、问题和启示——北京住宅建设四十年的回顾与展望//北京城市规划建设,1989.

① 冯杰.北京中心城公共服务设施的可达性研究.清华大学硕士学位论文,2007:82-83.

- [23] 李强, 李晓林. 北京市近郊大型居住区居民上班出行特征分析. 城市问题, 2007 (7).
- [24] 刘晓颖. 北京大都市住宅郊区化的基本特征与对策. 城市发展研究, 2001 (5).
- [25] 北京市规划委员会, 北京工业大学建筑与城市规划学院. 中央办公用地规划布局研究, 2004.
- [26] 北京市城建研究中心. 北京市房地产开发用地调查及预测研究 2005, 2005.
- [27] 刘新虎. 北京经济适用住房建设过程中政府与开发商之间的博弈问题研究. 北京大学硕士论文, 2004.
- [28] 张永波. 城市中低收入阶层居住空间布局研究. 中国城市规划设计研究院硕士学位论文, 2006.
- [29] 李成磊. 边缘集团商业空间结构研究——以回龙观、望京、方庄为例. 清华大学硕士学位论文, 2006.
- [30] 冯杰. 北京中心城公共服务设施的可达性研究. 清华大学硕士学位论文, 2007.
- [31] 北京市政府. 北京市新建住宅补贴出售试行办法, 1984.
- [32] 国务院. 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, 1990.
- [33] 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, 1991.
- [34] 北京市政府. 北京市康居工程实施方案, 1993.
- [35] 建设部, 国家土地管理局, 国家工商行政管理局, 国家税务总局. 关于加强房地产市场宏观管理促进房地产业健康持续发展的意见, 1993.
- [36] 国务院. 关于深化城镇住房制度改革的决定, 1994.
- [37] 全国人大常委会. 中华人民共和国城市房地产管理法, 1995.
- [38] 国务院. 关于严格控制高档房地产开发项目的通知, 1995.
- [39] 国务院. 关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知, 1998.
- [40] 建设部, 国家计委, 国土资源部, 中国人民银行. 关于大力发展经济适用住房的若干意见, 1998.
- [41] 国家经贸委, 财政部, 教育部, 卫生部, 劳动和社会保障部, 建设部. 关于进一步推进国有企业分离办社会职能工作的意见, 2002.
- [42] 国务院. 关于促进房地产市场持续健康发展的通知, 2003.
- [43] 北京市政府. 住房建设规划 2006—2010, 2006.
- [44] 北京市政府. 北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品房用地布局规划 (2006—2010), 2006.
- [45] 国务院. 国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见, 2007.

北京保障性住房规划建设的回顾与思考

石晓冬

【摘要】 本文在把握国家保障性住房的大政策背景之下，回顾了北京市近年保障性住房规划建设的基本情况，尤其是在温家宝总理的《政府工作报告》和《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）等文件要求和指导下北京“住房建设规划”和“保障性住房规划”的编制情况。在分析整个住房供应体系的基础上，从保障与需求、供求信息、房价上涨、布局和存量住房等五个方面剖析了北京市保障性住房规划建设所面临的矛盾。最后提出保障性住房规划建设的建议，包括：加强人口、就业与居住的联系，做好人口的控制与引导；逐步改善外来务工人员居住条件，探索旧城拆迁与保障性住房联动政策；强化轨道交通引导，主动做好保障性住房土地储备；处理好集约与宜居的关系，提高居住质量。

【关键词】 保障性住房 人口调控 政策性租赁住房 土地储备 居住质量 北京

Abstract: In the context of upholding to the state policy of welfare housing, this article reviewed the general situation of the planning and construction of the welfare houses in recent years in Beijing, especially the compilation of “housing construction plan” and “welfare housing construction plan” of Beijing as required and guided by the *Government Work Report* made by Premier Wen Jiabao and *Some Advices on Resolving the Difficulty of the Urban Families with Low Income by the State Council* (State Issuance [2007] No. 24). Based on the analysis

of the whole housing supply system, the conflicts faced by the welfare housing planning and construction in Beijing were analyzed from five aspects of guarantee and demand, supply and demand information, house price rise, layout and houses in stock. Finally the article offers the advices on the planning and construction of welfare housing, including strengthening the connection of population, employment and housing, better controlling and guiding the population; gradually improving the living condition for the migrant workers, exploring the policy linking old town removal with welfare housing, strengthening the guide of track transportation, positively make enough land reservation for welfare housing, handling the relationship between concentration and appropriate housing and improving the housing quality.

Key Words: welfare housing; population regulation; policy house leasing; land reservation; Beijing

1 北京保障性住房规划建设回顾

1.1 政策背景

党的十七大报告提出，要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，其中“住有所居”是社会建设的重要目标之一。报告提出，“加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”；“健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难”。

在这种高屋建瓴的精神指导下，结合我国改革开放特别是1998年以来的一系列住房制度改革政策，可以判断从国家层面我国住房政策的基本思路，即“运用市场机制和保障机制解决住房问题”。一方面，运用市场机制，发挥市场在配置资源方面的基础性作用，坚持住房供应的市场化、商品化方向；另一方面，以着力改善民生为目标，坚持政府的保障职能，加快推进住房保障制度建设，解决低收入住房困难家庭的住房问题。在一系列的住房建设政

策体系中具有标志性的政策文件有三个：

(1) 1998 年，为适应建立住房新体制的要求，《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住宅建设的通知》（国发〔1998〕23 号文件）提出，建立以经济适用住房为主的住房供应体系，最低收入家庭承租廉租住房，中低收入家庭购买经济适用住房，其他较高收入家庭购买或租赁商品住房。国发〔1998〕23 号文件要求停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，标志着中国住房市场的基本确立。

(2) 2003 年，《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发〔2003〕18 号文件）提出，要强化政府对保障最低收入家庭基本住房需要和保持住房市场稳定健康发展的责任，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房，加快建立廉租住房和经济适用住房制度。特别是在发挥市场配置资源基础性作用的同时，明确提出了房地产市场宏观调控的目标，要求做到总量基本平衡，结构基本合理，价格基本稳定，与经济和社会发展相适应，与相关产业相协调，促进经济社会可持续发展。始终以调整供应结构、稳定住房价格为重点，坚持供求双向调节，综合运用经济、法律和必要的行政手段进行调控。同时，调整和完善住房公积金管理体制，加大归集力度。

(3) 2007 年，《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）提出廉租住房制度由最低收入家庭逐步扩大到低收入家庭，多渠道解决城市低收入家庭住房困难，进一步明确了对应不同人群的住房政策体系。

综合国家有关政策可以判断未来政策取向大致是：坚持“保障生存性需要，支持自住性需要，引导改善性需求，抑制投资性需求，遏制投机性需求”，低收入家庭主要通过廉租住房制度和经济适用住房制度解决，以廉租房制度为主；中等收入家庭根据各地实践可以采取限价商品房等办法解决；高收入家庭主要通过市场解决；同时，大力发展二级市场和租赁市场，形成多级联动的住房市场体系。

1.2 北京市保障性住房规划建设的基本情况

随着城镇住房制度改革的不断深化，北京房地产业总体上保持了快速健康发展的势头，成为首都经济发展的重要组成部分。自 1980 年代以来，随着我国城镇住房制度改革的推进，北京的住房制度改革经历了五个阶段。第一阶段：1988～1992 年试点和扩大试点阶段；第二阶段：1992～1994 年全面推进阶段；第三阶段：1994～1998 年深化房改阶段；第四阶段：1998～2005 年，进一步深化房改

阶段，停止住房实物分配，实行住房分配货币化；第五阶段：2005 年至今，商品住房市场的宏观调控逐步深化，住房保障体系初步建立，住房保障力度不断加强。截至目前，北京居住用地总规模达到约 370 多平方公里，住房建筑总规模达到 3.6 亿 m^2 。经过改革开放后较长时间的探索和发展，房地产业成为北京重要的产业之一，逐步确立了以政府为主导的保障性住房和以市场为主导的商品住房相结合的供应模式。多渠道、多主体参与住房投资与建设有效地解决了城镇化快速发展时期的城镇住房供应问题，对改善人民群众居住条件，促进经济快速增长和社会和谐发展起到巨大的推动作用。2001 年以来，随着国家宏观经济形势和政策的变化，北京市的住房市场也经历了一系列的变化过程，主要体现在住房供应量先升后降，而住房价格持续上升。2002～2007 年，商品住房累计竣工面积 13239.7 万 m^2 ，年均竣工面积 2207 万 m^2 ，商品住房累计销售面积 12164 万 m^2 ，年均销售面积 2027 万 m^2 。在房地产业的带动下，全社会固定资产规模显著扩大。2002～2007 年全市累计完成社会固定资产投资 16665 亿元，相当于 1997～2001 年的 2.7 倍，其中房地产开发投资总额为 8906 亿元，相当于 1997～2001 年的 3.6 倍。从 2005 年开始，房地产占全社会固定资产投资总额的比例开始下降，由 2004 年的 58.3% 下降到 2007 年的 50.3%，宏观调控初见成效。

2004 年北京市组织编制完成了《北京城市总体规划（2004 年—2010 年）》，2005 年 1 月得到国务院正式批复。国务院批复明确了北京的城市性质与定位，指出“努力将北京建设成为经济繁荣、文化发达、社会和谐、生态良好的现代化国际城市”的发展方向，提出了“把北京市建设成为我国宜居城市的典范”的要求。

2006 年，根据《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）的要求，编制了《北京住房建设规划（2006—2010 年）》。2006 年 11 月 3 日经北京市政府审批，已报送建设部。2007 年，为了进一步落实保障性住房的规模与布局，又编制完成了《北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品住房用地布局规划》。2007 年 5 月经北京市政府批准。规划提出了“到 2010 年，城镇人口人均住房建筑面积达到 30 m^2 左右，人居环境和人民群众居住水平得到显著改善”的规划目标。“十一五”期间北京市新增住房建筑面积约 1.23 亿 m^2 ，年均约 2500 万 m^2 ；规划审批居住用地总量约 90 km^2 ，年均约 18 km^2 。“十一五”期间住房供应结构为保障性住房所占比例约 25%，商品住房约 75%。

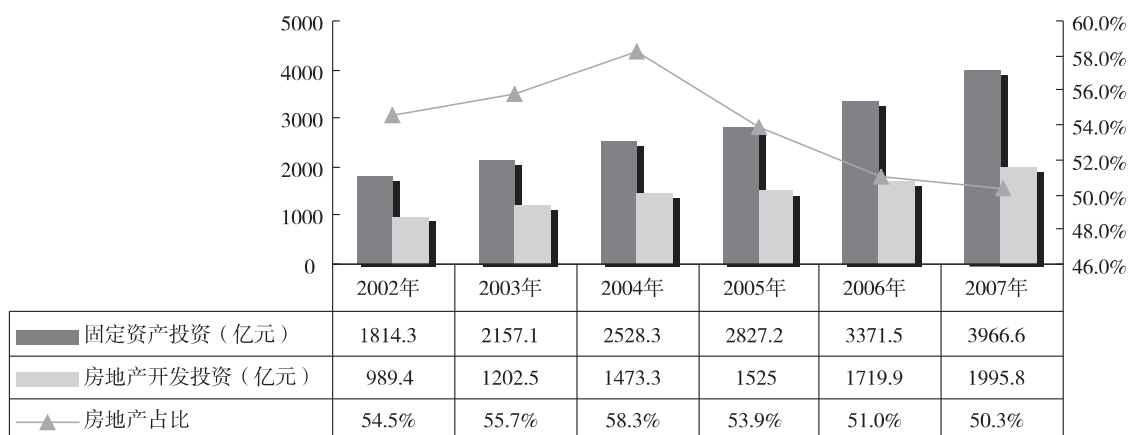


图1 2002~2007年北京市固定资产投资情况

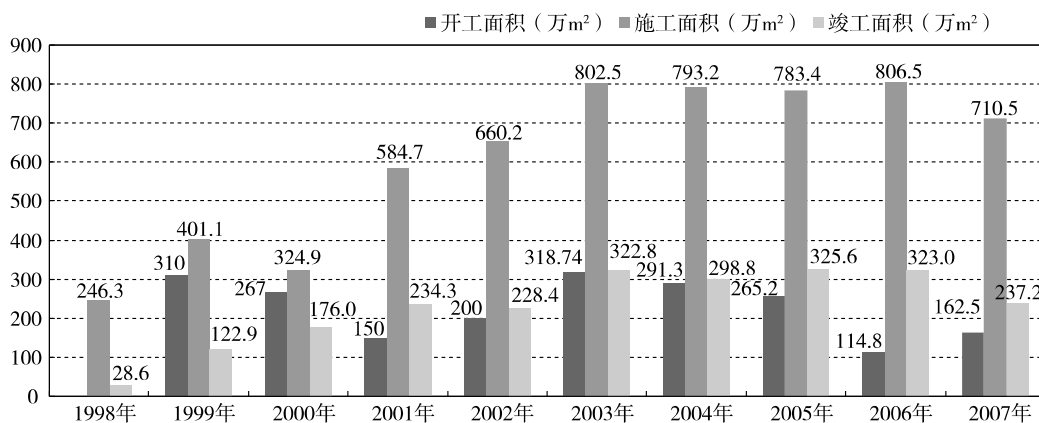


图2 1998~2007年北京市经济适用住房开工面积

用于实物配租的廉租住房建设规模约 150 万 m^2 ，约 3 万套；通过租金补贴的形式解决其他“双困”家庭的住房问题；经济适用住房建设规模约 1500 万 m^2 ，约 21 万套；享受经济适用住房政策的住房建设规模约 1500 万 m^2 ；新建商品住房建设规模约 9250 万 m^2 ，套数约为 90 万套。规划提出，确保“十一五”期间新审批、新开工的商品住房建设，从总量上保证套型建筑面积 90 m^2 以下住房面积所占比重达到开发建设总面积的 70% 以上。通过在中心城沿轨道交通线划定控制区，以集中安排保障性住房及“两限”商品住房。

2006 年以来，中央继续加强和改善宏观调控政策，对房地产和住房保障提出了更高的要求。温家宝总理的《政府工作报告》和《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）等文件要求始终把改善群众居住条件作为城市住房制度改革和房地产业发展的根本目的，切实加大解决城市低收入家庭住房困难的工作力度，多渠道解决中等收入家庭、进城务工农民等群体的住房问题。根据国务院和北京市政府相关文件政策的

要求，自 2006 年开始，北京市逐步调整了保障方式和结构，加大了保障力度。已经初步形成了由保障性住房、限价商品住房、商品住房三个层次构成的住房供应体系，人民群众居住水平和居住质量显著提高。截至 2007 年 2 月底，全市批准集中建设经济适用住房总规模 2600 多万 m^2 ，解决了近 20 万户家庭的住房问题。全市累计约 2.6 万户家庭享受了廉租房解困政策，财政累计投入资金 2.9 亿元。

2008 年初，北京市政府根据建设部《关于请督促做好住房建设计划和住房建设规划制订和公布工作的函》（建办函〔2007〕740 号）等有关文件要求，结合北京实际，又开始着手编制《北京住房建设规划（2008—2012 年）》。规划的重点为：“加大住房保障力度，健全住房保障体系，加强和改善宏观调控，满足广大群众的基本住房消费需求，突出解决城市中低收入家庭住房困难，引导建立符合国情和住房建设和消费模式。”目前该规划已编制完成，对保障性住房的力度进一步加强，对房地产业健康稳定发展的指导作用进一步加强。

2 保障性住房规划建设面临的矛盾

近几年来,由于北京进入了城市化和工业化的加速期、体制转型期和奥运全面建设期,北京住房建设在取得很大成绩的同时,随着常住人口的持续快速增长,仍然存在着住房供应总量下降,供需矛盾仍然突出,房价过快上涨,中小户型、中低价位住房供应不足等问题。综合来看,表现出以下五个方面的矛盾。

2.1 住房保障体系与需求对象存在矛盾

随着住房保障力度加大,北京市户籍人口的基本住房需求分层次逐步得到满足,尤其是低收入住房困难家庭,按照《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)提出廉租住房制度由最低收入家庭逐步扩大到低收入家庭的要求。目前北京市城八区廉租住房准入标准由家庭人均月收入580元,人均住房使用面积 7.5m^2 等扩大到家庭人均月收入780元,人均住房使用面积 7.5m^2 的群体。^①

按照北京市现行限价商品住房准入标准,即家庭年收入8.8万元(4人以上家庭11.6万元)以下,人均住房使用面积 15m^2 以下,家庭总资产57万元(4人以上家庭76万元)以下的群体可购买限价商品住房。

但是有部分“夹心层”群体^②,难以通过经济适用住房或限价商品住房解决住房困难。由于住房市场价格的居高不下和不同收入群体住房支付能力的差别,“夹心层”群体将会在相当长的时期内动态地存在。此外一些特殊群

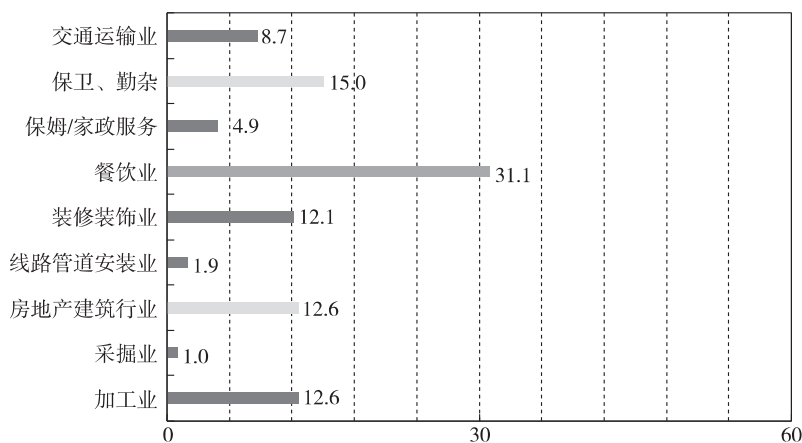


图3 外来务工人员从事行业分布 (%)

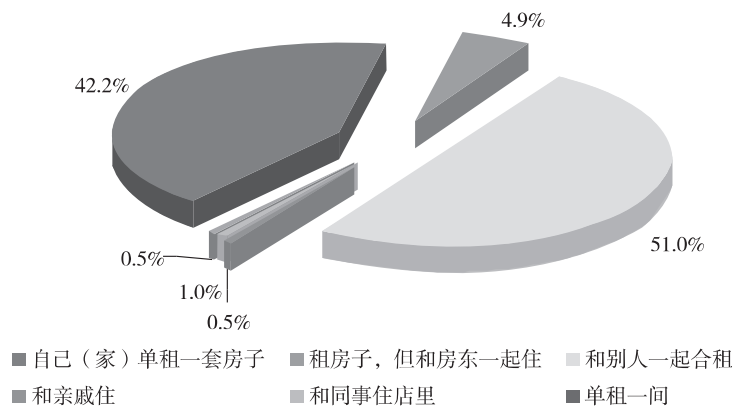


图4 外来务工人员同租人群结构比例

① 这一标准的确定是按照三口之家购买一套 60m^2 经济适用住房,按30年公积金等额还款计算,如具备最低购房能力,家庭人均月收入应达到780元左右。

② “夹心层”是指高于廉租住房准入条件但无力负担经济适用住房的低收入群体和无力购买商品住房(含限价房)的中等收入群体。

体,如刚刚就业的年轻人,也存在阶段性的住房困难问题。

在目前阶段,住房保障政策主要以保障户籍人口为主,外来人口特别是外来务工人员居住条件得不到有效保障。据统计,目前北京市共有 216 万外地农民工,约占全市常住人口的 13%,其居住以租用平房为主,居住条件较差。从行业分布上来看,外地农民工多从事餐饮、保卫、勤杂、加工、建筑、装修等行业,以低端服务业为主。根据抽样调查,41.7%的单位对使用的农民工没有住房优惠政策,多采用提供职工宿舍的方式(36.4%);多数农民工居住在平房(51.9%)和普通住宅楼(30.1%)中,10%住在楼房地下室中;近七成的农民工意愿租房居住且对租金的要求是 800 元/月以下。在未来户籍制度改革的大背景下,如何多渠道改善农民工居住条件,使其在城市中的工作、居住条件有所改善,是实现和谐社会,促进社会融合所面临的重要问题。

在北京,外省市人士和单位在京购房的需求高,是构成北京市总体需求的重要组成部分,对住房供给总量、结构与房价有重要影响。从 2005 年开始,外来人口购买住房面积所占比例一直稳定在 35% 左右,而这部分人群的收入水平高于北京市平均水平。根据相关调查,北京市约 400 多万套的存量住房中约 30% 的住房为外地人拥有。目前在本市的约 540 万流动人口中约 30% 购买住房,70% 租房居住。而现行住房供应体系基于的需求测算很大程度上是因素叠加法和趋势外推法,首先考虑的是本市城镇居民各类的购房需求,对在京暂住人口和外来投资人群的购房需求难以准确把握。诸如“第二套房贷”等金融税收政策的出台对外来人口在京购房需求的影响是很大的。

2.2 供求信息不对称的矛盾

住房建设规划的编制,住房供应体系和保障体系中住房规模、结构的确定,乃至住房政策机制的制定与建立,都有赖于城市住房情况调查的清晰与缜密,居民住房需求信息的准确与及时,以及人口、用地、住房等基础数据的翔实。

目前我国尚未建立完善的个人征信系统,针对各类保障性住房家庭和各个住房需求群体的底数尚未完全摸清;市场动态监测机制还未建立,住房建设项目的土地出让、规划审批、项目开工、项目竣工、项目销售的全过程动态跟踪和监测还有所滞后,以至于决策的科学性和精细化管理力度不够。

比如,按照北京目前的经济适用住房准入条件,据初步估算符合经济适用住房准入条件的家庭约占整个城镇户籍家庭的 8%。但就目前实际申报的情况和通过审核的情况看,比例是比较低的。造成这一现象的原因就在于居民的实际收入状况、财产情况、住房情况很难准确、动态地被统计和掌握,给政策、标准和规划的制定带来了很大困难。

2.3 房价快速上涨与居民可支付能力不足的矛盾

当前,大部分城市居民进入住房条件迅速改善期,中等收入阶层以上的社会群体、机关事业单位职工在房改之后主要依靠市场改善住房条件。相关研究表明,近年北京市城镇户籍居民的改善性需求始终占据总需求的 30% 以上。在这部分人群住房条件改善的推动下,近年来城镇人均住房面积的快速增长掩盖了另一部分低收入群体住房条件改善陷于停滞的状况,如北京 2007 年人均住房建筑面积达到 27.1m²,要实现 2010 年人均住房建筑面积 30m² 和

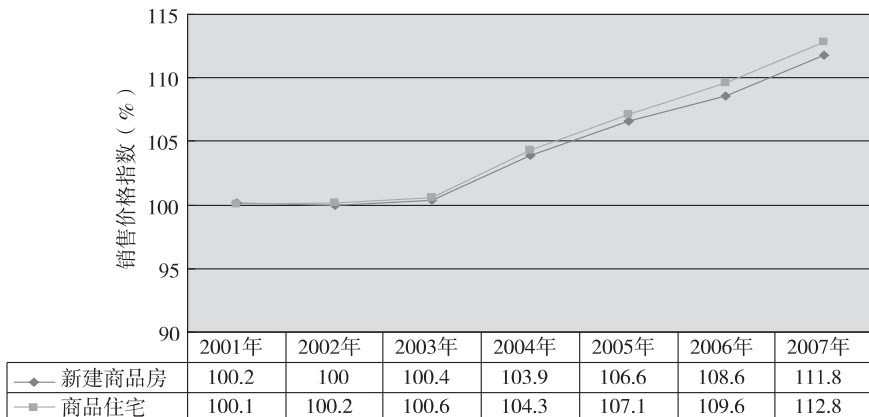


图5 2001~2007年北京市商品住房销售价

2020 年人均住房建筑面积小康水平 (35m^2) 的目标并不困难。但实际情况则是高收入阶层和部分外来人口购房比重很大, 造成一部分人住房条件改善加速而另一部分人改善无望。市场“购销两旺”和“价格过高”现象的背后是面向中高收入的价格和中低收入群体可支付能力不足之间的矛盾。

2005 年以来北京市房价快速上涨, 涨幅保持在 14% 以上。住房价格涨幅高于居民可支配收入和地区生产总值的增幅, 大大超出市民的购买能力, 居民消费意愿有所降低。2007 年北京市房价收入比迅速增长至 17:1, 远远高于其他国际大城市水平。2007 年北京市城镇居民人均可支配收入为 21280 元, 2007 年 1~12 月全市商品住宅均价为 11467 元/ m^2 , 说明即便是达到平均收入水平的居民, 买房也有一定困难。在 2006 年开展的“北京市住房状况抽样调查”的购房价位意向分析显示, 85.69% 的家庭希望购买 6000 元/ m^2 以下的住房。而到 2007 年新增商品住房平均房价已达到 10827 元/ m^2 , 很多北京市民只得到河北燕郊置业。

2.4 供应布局与需求意向的矛盾

由于北京中心城交通便利、服务设施完善、产业配套齐全, 居民购房区域意愿集中在中心城, 而城市可供建设居住土地储备资源则集中分布在新城与边缘集团 (五环以外), 住房供应区域结构与居民需求意向不匹配。同时, 新城尚未形成“有城有业”的良性发展态势, 就业与居住发展不均衡。

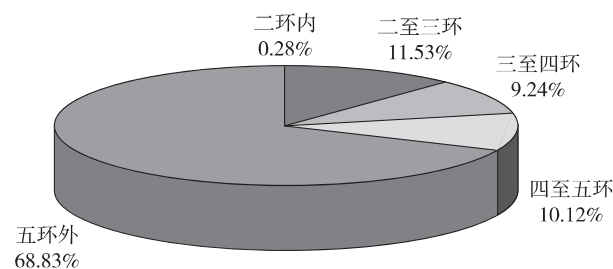


图6 2007 年北京市各区域土地成交情况

2006~2007 年北京市新增成交土地集中分布在边缘集团, 规模达到 938 hm^2 , 占新增总量的 42.5%, 比 2005 年增加一倍多, 且多分布于五环以外。现状储备开发居住用地主要分布在新城, 规模达到约 2700 hm^2 , 占储备开发居住用地总量的 44.47%。“十五”时期, 北京通州新城商品住宅竣工面积约占商品房总量的 87%, 商业营业用房数量不足 5%, 办公楼、写字楼比例更低, 商品房的各类

物业形态结构相对不平衡。这种发展结构不但制约了房地产业本身的健康发展, 同时也影响着相关产业的提高, 进而影响到通州区社会经济的协调发展。

据 2006 年的抽样调查, 47.99% 的受访家庭希望在四环以内购房, 36.78% 的家庭希望在四、六环之间购买住房, 15.23% 的家庭愿意在六环以外购买住房。通过对 2007 年住房市场批准上市和预售登记的比较分析发现, 四环以内供需基本平衡, 四、五环之间供应比例明显小于需求比例, 五环以外尤其是五、六环之间供应比例明显大于需求比例。

2.5 新增住房与存量住房的矛盾

截至 2007 年底, 北京存量住房建筑面积约为 3.6 亿 m^2 , 400 多万套。其中 1997 年以前所建住房基本为 42~90 m^2 , 总量约为 1.26 亿 m^2 ; 1997~2005 年新建住房面积约为 2.1 亿 m^2 。根据 2006 年的抽样调查, 户均住房建筑面积在 90 m^2 以下的占 76.2%, 90~120 m^2 的占 16.9%, 120 m^2 以上的占 6.9%。

随着住房市场化改革的推进和市场交易秩序的规范, 北京市的存量住房交易量持续增加, 由 2003 年的 34703 套增加到 2007 年的 96833 套, 并首次超过了新建住房的交易量, 达到 1.13:1, 低于美国等发达国家约 3:1 的比例。同时北京存量住房交易率近年来一直低于 3.3%, 其中已购公房再上市率一直低于 2%, 普遍低于成熟的二手房市场合理交易率 (5%~8%)。这说明北京存量住房市场发展程度不高, 尚有很大潜力。北京市存量住房市场活跃程度偏低的原因包括央产公房受多项上市限制政策影响, 可上市交易量少; 存量住房持有成本低, 流通成本高; 部分存量住房呈现“少有人住”或“只有很少人住”的现象。

与这种存量住房资源部分闲置的状况相对应的是新增住房的购销两旺, 价格攀升。而保障性住房尚未形成内循环机制, 同时也缺乏将存量住房转化为保障性住房的政策机制, 目前保障性住房的供给除部分符合廉租住房条件的家庭依靠租金补贴外, 其他均靠新建廉租住房和经济适用住房解决。根据北京市 2008~2009 年“住房建设计划”平均每年新建廉租住房 50 万 m^2 , 经济适用住房 300 万 m^2 以上, 且大都位于中心地区以外, 存量住房的资源尚未被利用。

3 对保障性住房规划建设几个核心问题的思考

保障性住房的规划建设涉及社会、经济发展的方方面面, 同时又是政府的一项重要公共服务职能。做好保障性

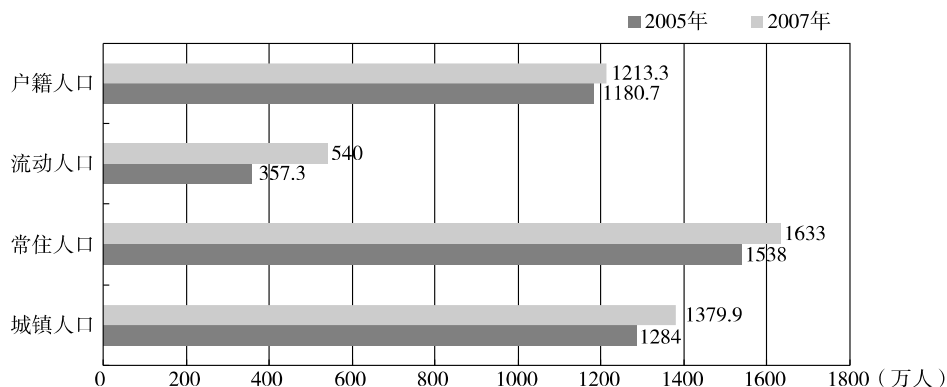


图7 2007年相比2005年北京市人口变化情况

住房的规划需要统筹与住房建设规划的关系，需要统筹城市人口、资源和环境的关系；需要统筹与房地产业健康发展的关系。笔者于此结合北京市实际情况，针对以下几个核心问题提出加强保障性住房规划建设的建议。

3.1 加强人口、就业与居住的联系，做好人口的控制与引导

近两年北京市人口规模进一步快速扩大。人口增长以外来人口和迁移人口为主，2007年全市常住人口1633万，相比2005年增加95万人，人口增量中外来人口占65.6%。人口分布主要在中心城及平原区新城集聚，平原地区的几个新城人口集聚态势相对明显，包括顺义、通州、亦庄、大兴、房山、昌平新城在内的城市发展新区常住人口的比重从2005年的26.8%增加到2007年的27.3%，新增人口34.6万人，大大超出“十五”时期的增长规模和速度。同时，山区、半山区人口初步呈现疏解态势，包括门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆等区县在内的生态发展区常住人口占总人口的比重从2005年的11.3%下降到10.7%。另一方面，相对人口来说，产业与就业的聚集、基础设施的建设则常常滞后于居住用地的投放，或者与居住用地的投放在空间上不匹配。

应加快建立人、地、房监测系统，监测人口空间分布情况，进行定期评估判断人口空间的发展趋势，研究制定相关政策措施。加强对人口及布局的控制与引导，深化完善“以业控人，以房管人”政策。通过调整一些低端产业，加强对流动人口居住环境的管理和服务，规范出租屋管理，实现流动人口的有序控制。同时要加紧研究运用市场手段合理调控住房价格，加强对人口及布局的控制，逐步探索完善以户籍和市场两个手段管理人口的体制机制。提高新城人居环境，通过增强新城吸引力促进中心城疏解。要按照城市总体规划确定的城市空间布局调整的战

略，创造性地处理中心城区和新城区的互动关系，切实扭转中心城人口进一步集聚的情形。通过促进新城有城有业发展，高标准、高起点搞好新城环境建设，加大新城吸引力，加速中心城人口功能疏解。

重点新城是承载中心城人口疏解的主要载体，重点新城建设也是保持后奥运时期首都经济社会平稳发展的重要举措。要实现新城发展的战略目标，就要处理好产业发展与住房建设的关系，创新政策机制，合理安排建设时序，实现由传统的卫星城向新城的转变和由单一的工业园区、卧城向综合性新城的转变。针对不同新城的功能定位加强分类指导，把握好“以产业优先发展引导住房建设”和“以住房建设优先带动产业发展”的市场规律，严格控制规划的用地结构，合理安排建设时序，最终实现新城就业与居住的动态平衡。

3.2 健全住房保障体系，探索政策性租赁住房制度

住房具有准公共产品属性，住房完全市场化必然存在显著的外部性。在坚持住房市场化的同时，政府要进行适当补充完善，以保障中低收入阶层的基本住房权利。一方面，要坚定不移地继续运用市场机制，发挥市场在配置资源方面的基础性作用，坚持住房供应的市场化、商品化方向；另一方面，应以着力改善民生为目标，坚持政府的保障职能，加快推进住房保障制度建设，解决低收入住房困难家庭的住房问题。加大政府保障力度，构建低收入住房困难群体应保尽保的住房保障体系。加强廉租住房建设配租力度，扩大廉租住房保障人群的范围，实现与经济适用住房保障人群的无缝衔接，通过实物配租与租金补贴相结合的方式逐步扩大实物配租比例，全面保障无力购房的低收入家庭的居住问题。加大经济适用住房供应总量，满足动迁家庭和中等偏下收入家庭的住房需求。实行经济适用

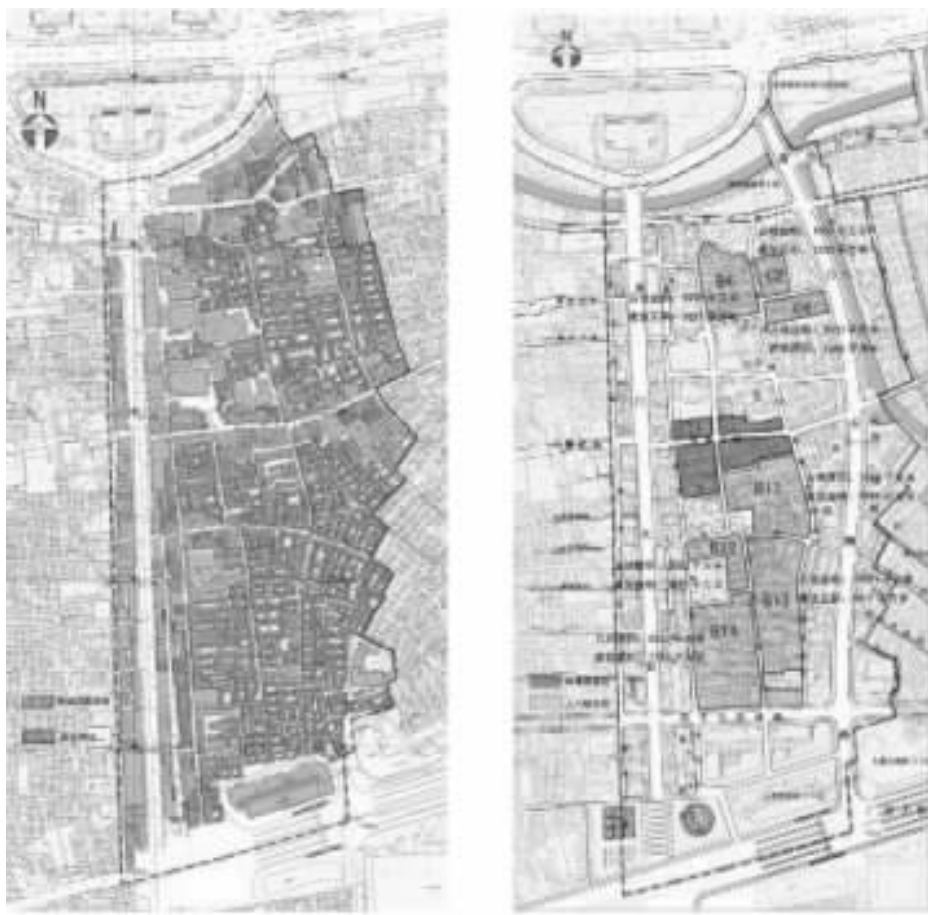


图8 前门地区西片现状及规划居住用地图

房的租售并举，将经济租赁住房作为住房保障体系的重要资源库，形成长期稳定的房源。

根据24号文件、《廉租住房保障办法》和《北京市城市廉租住房管理办法》规定，廉租住房保障资金来源包括五个渠道：一是市、区县财政预算安排的资金；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%；四是政府的廉租住房租金收入；五是社会捐赠及其他方式筹集的资金。现有的廉租住房保障资金渠道安排基本上主要依靠政府的资金，但要将廉租住房保障的覆盖面扩大，政府可投入用于廉租住房建设和补贴的资金则是有限的。因此，需要发挥金融机构的作用，推动完善国家和地方关于廉租住房建设的信贷政策和制度，引导金融机构参与和支持廉租住房建设。同时，由政府引导，引入民间资金投资保障性住房，并借鉴国外经验，更多地利用金融创新拓宽廉租住房建设资金渠道。通过对保障性住房支持政策的综合配套改革，加快将政府直

接主导型融资方式转化为政府引导下的商业化运作方式，鼓励运用集合资金信托和银信理财计划、保障性住房贷款证券化、房地产信托投资基金（REITs）、项目融资和保障性住房建设公债等多种金融创新业务支持廉租住房建设。

探索建立政策性租赁住房制度，优先解决中等收入“夹心层”群体的住房困难，并将保障范围逐步覆盖到引进人才、处于婚育阶段的年轻人等群体。据初步统计，全市符合购买限价商品住房资格的家庭（未含符合廉租住房及经济适用住房资格的家庭）共约30万户，其中有相当一部分家庭无力购买限价商品住房，同时还有部分群体对于限价商品住房的需要只是临时性的过渡需求，没有必要通过购买解决。因此，应通过建立中等收入家庭租赁住房资源库满足这部分群体的居住需求。政策性租赁住房的房源获取方式一是收购二手房，二是新建。由于全市目前二手房均价已达到10000元/m²，按此房价水平计算，即使采取优惠政策，月租金仍然偏高，因此政策性租赁房源的筹集主要通过新建方式。可将在建的经济适用房和限价商

品房项目中区位、户型合适的由出售转化为出租,直接形成政策性租赁住房,尽快发挥作用。同时鼓励利用自用土地建设出租住房。目前国管局、中直管理局、国家发改委、住房和城乡建设部已印发《在京中央和国家机关新录用公务员周转住房管理办法》(国管房改[2008]88号),鼓励已出让项目将商品住房转化为租赁住房,可在出让金、规划等方面给予优惠政策,通过划拨或限价出让招标方式建设或配建政策性租赁住房,近期可以从经济适用住房、限价商品住房中转化一部分。目前,北京市已确定政策性租赁住房用地两块,分别位于顺义区站前西街和朝阳区立水桥,将建设政策性租赁住房5万 m^2 。

3.3 逐步改善外来务工人员居住条件,探索旧城拆迁与保障性住房联动政策

积极推进旧住宅区综合整治,对可整治的旧住宅区要力戒大拆大建。应以改善低收入家庭居住环境和保护历史文化街区为宗旨,遵循政府组织、居民参与的原则,积极进行房屋维修养护、配套设施完善、环境整治和建筑节能改造。探索旧城拆迁与保障住房及限价商品住房联动政策,以微循环方式逐步实现旧城人口疏散。“十一五”期间城四区计划疏散居民11.83万户,按照8%的家庭符合经济适用住房购买条件的比例计算,约有0.95万户;按照40%的疏散家庭符合限价商品住房准入条件来计算,约有4.73万户;总计5.68万户,按户均70 m^2 计算,共需保障性住房约400万 m^2 。提倡微循环方式改造,充分考虑当地居民的意愿,居住、商业适度混合。如北京崇文区前门地区西片修缮整治规划中,通过商居混合、微循环的改造方式将地区人口由1.28万人减少为0.27万人。同时,拆迁安置应与住房保障联动,优先满足低收入拆迁群体购买或承租保障性住房。

逐步改善外来务工人员居住条件主要包括制定居住标准要求用工单位妥善解决,在工业区、开发区按照规划统一组织建设职工公寓,对外来务工人员聚集的地区进行环境整治等方式。在开发区内的工业企业工作的外来务工人员,通常由用工单位提供宿舍。可以通过企业自行建设或者由开发区管委会组织统一建设,按照工业厂房的一定比例向用工企业出租。建筑类企业可在工地内建设临时居住用房,并接受相关部门的管理和监督,保证居住质量。而美容美发业、餐饮业等服务业类企业规模小,位置分散,应主要通过雇主和外来务工人员双方约定,由雇主提供宿舍或由农民工自行解决。对于外来务工人员聚集的地区要加强环境整治,重点完善市政设施、配套设施和公共设施,改善城中村的居住条件。

3.4 强化轨道交通引导,主动做好保障性住房土地储备

充分考虑中低收入家庭生活对交通设施条件的需求,在轨道站点周边和公共交通沿线优先安排保障性住房、限价商品住房和中小套型普通商品住房建设。从国内外经验看,采取TOD(公共交通为导向)的发展模式,沿公共交通走廊集中安排住房建设有利于充分发挥公共交通的引导作用,提高出行效率,特别是可以有效地节约土地和能源。同时,考虑到中低收入家庭在收入水平的限制下对公共交通的依赖程度较高,从为中低收入家庭提供便利的交通出行条件,降低生活成本的角度,应在公共交通干线和站点周边优先安排廉租住房、经济适用住房和中小套型普通商品住房。

北京市通过在轨道交通沿线划定控制区及地铁站点周边综合开发利用等手段,重点保证保障性住房建设资源,根据建设需求纳入土地储备和土地供应。据初步统计,现状已建(M1、M2、M5、M10、M13、机场线、奥运支线和八通线)、在建(M4、M6、M9、M10二期、大兴线和亦庄线)站点周边共计有可改造开发居住用地15 km^2 ,可建设住宅建筑面积约2500万 m^2 ,成为保障性住房建设和限价商品住房建设的重点储备土地资源。

3.5 处理好集约与宜居的关系,提高居住质量

坚持从基本国情、市情出发,大力发展节能省地型住宅,引导实现追求居住面积到注重居住综合品质和整体性能的转变,要在较小的居住空间里创造较高的居住生活舒适度,实现“面积不大功能全,造价不高品质优,占地不多环境美”的要求。

3.5.1 大力提高住宅特别是中小套型住宅的规划设计水平,提倡精细设计

中小套型住宅设计要注重改善使用功能,满足住户要求,合理布局卧室、起居室、厨房、卫生间等基本空间,合理确定住宅层高,保证住宅具有适宜的采光、日照、通风条件,增强住宅的保温、隔热、隔声性能。加强节能与可再生能源的利用、节水、绿色建材开发、改善室内环境质量、智能技术、绿色施工等技术的研究。

北京市明确提出了在全国率先实现建筑节能的目标。自1988年到1998年,先后颁布了以1980年为基准水平的节能幅度为30%和50%的北京市节能标准。到2007年2月,北京市又颁布实施了北京市地方标准《居住建筑节能设计标准》(DBJ-11-602-2006),将以1980年为基准水平的节能幅度提高到65%,在全国先行一步。在制定相关的绿色建筑评价体系方面,我国制定了一系列与绿色建



图9 近期轨道站点及周边居住用地分析图

筑相关的评价体系。自2000年始,建设部制定了《绿色生态建筑小区建设要点和技术导则》、《国家康居示范工程建设技术要点》;2001年,中国大陆第一个绿色建筑评估文件《中国生态住宅技术评估手册》及《商品住宅性能评定方法和指标体系》等也陆续推出;为配合北京2008年奥运会倡导的“绿色奥运”理念,在2003年08月颁布了《绿色奥运建筑评估体系》;2005年11月颁布《绿色建筑评估导则》;2006年03月,国家标准《绿色建筑评价标准》颁布执行;在此基础上,北京市也开始编制北京市地方标准《绿色建筑评估标准》。

3.5.2 大力发展高品质、宜居住区

居住区建设要体现以人为本,大力推进绿色宜居居住区建设,充分考虑并利用环境因素,体现地域特征和地方特色,加强居住区交通、公共空间、绿化、声环境、光环境的设计,减少热岛效应,降低环境噪声,提供人性化的公共空间和绿地,形成空气清新、环境优美、生态良好、健康安全的人居环境。

绿色生态居住区规划应从居住区的区位选址、交通、绿化、空气质量、声环境、日照与光环境和住区微环境等多方面进行综合设计,充分考虑并利用环境因素。通过规划设计减少热岛效应,对冬季风主导风向、太阳辐射、绿

化、建筑外部空间环境构成等方面进行综合考虑,以改善小区的微气候环境,保证居住区内温度、湿度、风速和热岛强度等满足舒适、卫生、健康和节能的要求。利用绿地达到保水、调节气候、降低污染、降低噪声的目的,获得较高的住区绿地率,完善住区的居住休闲功能、生态环境功能和景观文化功能。对交通噪声,公用设备噪声,商业、娱乐、学校和建筑施工噪声,采取防噪、降噪、消声等成套技术,进行综合治理,确保居住区内环境噪声达标,减少各种噪声对住户的干扰。减少污染物的排放,居住区规划有利于空气流通,提高空气质量。空气飘尘、污染物浓度、微生物总数、异味排放等指标应符合相关要求。

3.5.3 提高居住区配套服务设施水平

加强对居住区建设配套标准的分类指导,针对不同的居住人群提出科学、合理、适宜的配套指标,保证居住公共服务设施合理配置和优先建设,提供便捷的居住生活服务。鼓励居住公共服务设施集中综合设置,在居住区交通便利地段建设社区综合服务中心。积极应对人口老龄化的趋势,充分考虑未来老年人的居住和配套需求。以廉租住房、经济适用住房、限价商品住房为主的居住区应尽可能安排在公共交通干线和站点周边,并鼓励和引导居民以公共交通方式出行。

居住目标的关注点应从单纯居住面积的增加向综合居住品质的提高转变。住宅建设应精心规划,精心设计,精心施工,节约能源,节约用地,节约用水,节约材料,积极采用成熟、先进、适用的新材料、新技术、新设备,不断改善住宅使用功能并提升居住区宜居水平。大力发展节约型居住区和节能省地型住宅,推广运用《节约型居住区指标体系》,积极推进节约、生态、宜居的居住区建设,积极引进和推广绿色建筑、生态建筑、可持续建筑,多渠道推进节能省地型住宅建设。加强对居住区建设配套标准的分类指导,针对不同的居住人群提出科学、合理、适宜的配套指标,加强设施保障。

参考文献

[1] 北京市人民政府.北京住房建设规划(2006—2010年).2006.

- [2] 北京市规划委员会.北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品住房用地布局规划,2007.
- [3] 住房和城乡建设部政策研究中心.北京住房发展方向研究——北京住房建设规划(2008—2012年)专题研究,2008.
- [4] 北京世联房地产顾问有限公司.北京住房需求分析——北京住房建设规划(2008—2012年)专题研究,2008.
- [5] 北京零点市场调查与分析公司.北京市居民住房需求及现状研究报告——北京住房建设规划(2008—2012年)专题研究,2008.
- [6] 北京市城建研究中心.北京住房现状情况调查分析及住房政策机制研究——北京住房建设规划(2008—2012年)专题研究,2008.
- [7] (日)浅见泰司.居住环境评价方法与理论.清华大学出版社,2006.

限价商品住房建设管理政策比较与思考^①

冯长春 杜金锋 王 昊

for formulating and perfecting the Price-restricted Commercial Housing Policy for the local governments.

Key Words: price-restricted commercial housing; price-restricted commercial housing; policy-based property; management model

1 限价商品住房的提出及研究背景

【摘要】本文在分析限价商品住房政策提出背景的基础上,界定了其概念内涵,分析了其基本属性与功能作用,总结了我国一些城市限价房管理与实施的经验,进而分析了限价商品住房政策的管理模式、关键环节与存在的问题,针对限价商品房的销售对象、准入标准、资格审核、销售程序以及再转让等问题进行了深层次的思考,提出了相应的政策建议。研究结论可为地方政府因地制宜地制定和完善限价商品住房管理政策和实施办法提供科学依据。

【关键词】限价商品住房 社会保障功能 政策性管理模式

Abstract: Based on the implementation background of the Price-restricted Commercial Housing Policy, this paper proposes the definition of this new type of housing, analyzes its features and roles, concludes the management experience of local governments and gives a detailed analysis of the management model, critical questions and aspects of the Price-restricted Commercial Housing Policy. This paper provides a series of suggestions on the construction and management of the Price-restricted Commercial Housing by a detailed research on the target customer, access standard, approval and verification, re-transfer restriction and so on. The conclusion provides a theoretical basis

城镇住房制度改革以来,我国绝大多数城镇居民的住房条件得到了较大改善。但随着住房商品化、社会化程度的提高,我国住房市场在快速发展中也出现了一些矛盾和问题,保障性住房建设滞后,住房保障体系不健全,城市中等及中低收入家庭解决自住住房面临诸多困难。特别是近年来一些大城市,房价持续非理性高速上涨,大大超过了中低收入家庭的支付能力,城市居民住房不仅成为全社会关注的焦点,也成为各级政府应考虑解决的重要的国计民生问题。为此,国家出台了一系列政策文件,加大了对住房市场的干预力度。2005年5月9日,《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》(国办发[2005]26号)要求“住房建设要以中低价位普通商品住房和经济适用住房项目为主”,“房地产主管部门会同有关部门提出住房销售价位、套型面积等控制性要求,并作为土地出让的前置条件,以保证中低价位、中小套型住房的有效供应。”这是中央政策文件针对住房供给的结构性矛盾,提出从“销售价位”和“套型面积”两个方面调控住房市场,并首次提出“中低价位、中小套型住房”的概念。2006年5月24日,《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),要求“要优先保证中

^① 本文为国家“十一五”科技支撑计划重大项目“村镇建设规划与土地规划关键技术研究”(课题编号2006BAJ05A04)的研究内容之一。

作者: 冯长春,北京大学不动产研究鉴定中心主任,北京大学城市与环境学院城市与经济地理系主任,城市与区域规划学系教授,博士生导师
杜金锋,北京大学城市与环境学院城市与经济地理系博士研究生,注册土地估价师
王昊,北京林业大学土木工程系硕士研究生

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”，“土地供应在限套型、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”，进一步肯定了利用“套型”和“房价”两个指标调控住房市场，并提出了“竞地价、竞房价”的组织管理方式。2007年8月7日，《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），进一步要求“重点发展中低价位、中小套型普通商品住房，增加住房有效供应”。

限价商品住房的概念是根据26号文关于“中低价位、中小套型住房”要求，37号文和24号文关于“中低价位、中小套型普通商品住房”建设要求，是采用行政干预措施，调节住房供给结构，落实中央宏观调控精神的过程中演化而来的。它是指政府在土地出让前，首先确定住房建设的套型面积、销售价格和销售对象等控制性指标，开发建设单位采取竞地价、竞房价的方式取得土地使用权，按照建设标准建设，并按政府规定的程序销售给符合要求的对象的中低价位、中小套型住房。它是具有社会保障功能的政策性商品住房，是保障性住房的有益补充。

“限面积、限套型”的限价商品住房宏观调控思路提出以来，各地结合自身实际开展了积极有益的探索，积累了有益的实践经验。但由于理论研究的不足，各地的限价商品住房管理政策有待进一步完善。本文在系统分析限价商品住房属性与功能作用的基础上，对比分析了各地实施管理经验，进而对限价商品住房政策实施管理模式、关键环节与重点问题等展开深入分析，旨在为各地政府制定和完善限价商品住房管理政策和实施标准提供理论依据。

2 限价商品住房的功能属性分析

限价商品住房作为一种新的住房供给类型，明确其功能属性及其在住房供给体系中的定位，是制定限价商品住房政策、设置各项管理环节的出发点和基本依据。研究认为，商品性是限价商品住房的基本属性，体现了其与一般商品住房的共性及其与保障性住房的差异性特征；政策性、福利与社会保障性体现了其与一般商品住房的差异性特征，是其突出特征；此外，阶段性和区域差异性体现了限价商品住房政策时空域特征。

2.1 商品性

根据马克思主义政治经济学观点，商品是用于交换的劳动产品。“劳动产品”和“用于交换”是构成商品的两个

必要条件。同时，商品具有两个基本属性特征：价值和使用价值。从目前各地限价商品住房建设管理来看，限价商品住房具备商品的构成要件，是用于交换的劳动产品，都具有价值和实用价值的属性。而且，限价商品住房的开发建设均按市场经济运行的基本规律进行，其用地取得和房屋销售均由买卖双方通过市场按相互接受的价格自由交换实现，符合生产、分配、交换与消费等商品流通的四个基本环节。因此，限价商品住房具有商品属性。

2.2 政策性

国办发〔2006〕37号文提出“在限套型、限房价的基础上，采取竞地价、竞房价的办法，来保障中低价位、中小套型普通商品房的供给”。这是我国土地参与国民经济与房地产市场宏观调控的重要方式，也是土地出让方式的进一步完善。限价商品住房建设主体在与政府签订土地出让协议时，需要接受政府对限价商品住房的开发建设工期、套型面积、销售价格、销售对象与销售流程等约束。购房者在成功申购住房后，还应自觉接受政府关于房屋的利用方式和再转让等方面的限制。因此，与普通商品房对比而言，限价商品住房具有明显的政策约束性特征。同时，为鼓励建设单位积极参与限价商品住房建设，政府采用招标方式出让土地，政府对限价商品住房土地出让金、土地增值收益和相关税费等方面存在一定政策优惠。因此，在限价商品住房建设管理过程中，较普通商品房具有政策约束与政策鼓励双重干预，体现了限价商品住房的政策属性。

2.3 福利与社会保障性

限价商品住房的用地在招标出让过程中，并非单纯考虑建设主体的报价，而是综合考虑了价款总额及付款进度、建设与销售方案、开发单位资质信誉与开发业绩等多种因素。相对于普通商品房的用地出让而言，政府存在一定出让金让渡，从而导致相关税费的减少，这实际具有政府财政转移支付的福利性特点。同时，限价商品住房的重要目标之一是为满足城市中低收入者的自住需求，尽管各地对限价商品住房销售对象的具体规定限定不同，但都是从户口、收入、资产、住房现状与拆迁户等特殊群体方面界定销售对象，以保障该部分居民能够解决自住住房和改善居住条件，缓解其住房紧张状况。因此，限价商品住房具有一定的社会保障性功能。

2.4 阶段性

世界各国各地区在应对住房市场问题时都会采取一定

的应急性、阶段性措施。香港在 20 世纪 80 年代末 90 年代初,由于住房价格持续高涨,影响了中等收入阶层的购房支付能力,使住房问题成为社会关注的焦点。为满足中等收入家庭满足住房自住需求,香港房屋协会于 1993 年起开始实施的“夹心阶层住屋计划”。后由于香港住房价格的下降和居民收入的提高,居民住房支付能力提高,该计划于 1998 年暂停实施。当前大陆住房价格持续高位运行,住房供需结构性矛盾突出,仍需加强对住房市场的调控,缓解中等收入阶层的购房压力。因此,限价商品住房具有一定的阶段性特征。

2.5 区域差异性

限价商品住房因各城市间的需求差异而导致供给、管理与定位等方面也存在较大差异。有些城市普通商品住房价格低、供给量大,住房价格与家庭承受力协调性较好,住房供需较为平衡,对限价商品住房的需求不迫切,如中小城市;而一些大城市和特大城市人口众多,住房需求旺盛,房价高,涨幅大,加之居民收入水平差距大,房价体系与居民收入体系的匹配性差,就出现夹心阶层(中等、中低收入)的住房需求得不到有效满足,阶段性的开发建设限价商品住房可以适当弥补这一空档。但限价商品住房销售价格的确立需要结合当地实际确定。从目前实施限价商品住房政策的城市来看,虽然普遍对销售供给对象做出限制,但具体管理模式、销售对象与审核流程等差异较大,较为典型的是成都和南京。成都市随着房地产市场供需状况的不断改善,限价商品住房具体管理办法也在不断调整,逐渐扩大了限价商品住房的销售对象。在基本满足无房户和住房困难户改善住房需求的基础上,允许符合条件的外来从业家庭购买限价商品住房,因此,该市限价商品住房的福利特征较为突出,而保障特征相对较弱。而南京市政府将限价商品住房定位为“特殊的保障性商品房”,销售供给对象为符合一定条件的拆迁户。

3 限价商品住房的主要作用

3.1 完善住房供应体系

我国目前住房供应体系主要由廉租房、经济适用房和普通商品房三层次组成。廉租房用于解决城市最低收入家庭住房困难;经济适用住房用于解决低收入家庭的住房困难;而普通商品房则对应的是中高收入家庭的住房需求;而低收入和中高收入之间的夹心层人群住房需求缺乏对应的供给,因此,现阶段推出限价商品住房,以满足夹心层的住房需求,可以形成梯次的住房供应体系。

3.2 满足中低收入居民住房自住需要

近年来我国部分特大城市和大城市的住房价格持续上涨,中低收入居民自主解决住房困难加大。限价商品住房的推出将以较低的价格向中等收入以下的居民提供更多的住房和更多的选择空间,以缓解当前住房供需紧张和结构性矛盾,满足中等收入以下居民住房自住需求。

3.3 调整住房供给结构,平抑市场住房价格

根据各地目前推出的限价商品住房项目来看,限价商品住房销售限价与周边普通商品房售价的 10%~15% 左右,对周边新上市商品房项目定价发挥了一定标杆作用。而据一些城市限价商品住房销售情况来看,限价商品住房项目推出销售之后,周边商品房出现降价销售的情况,有利于平抑房价过快增长的势头。同时,由于限价商品住房开发建设周期一般需要两年以上,限价商品住房项目用地出让时即确定房屋销售限价,确保了未来一定时间内房价保持平稳,为平抑房价、调控住房市场起到了一定的作用。

4 已推行限价商品住房政策城市的比较分析

选择已推行类似住房相关政策的 7 个城市进行比较分析,即上海、青岛、宁波、大连、成都、南京和广州。总结其具体管理办法的特点,归纳、比较如下(表 1~表 6)。

申购条件对比

表 1

	上海	青岛	宁波	大连	成都	南京	广州
户口及取得年限	有	有	有	有	有	有	有
收入水平	有	有	无	有	无	无 ¹	无
现有住房条件	有	有	有	有	有	无	无
有无购房经历	有	无	有	无	无	无 ²	有
年龄标准	无	无	有	无	有	无	有
婚否	无	无	有	无	有	无	无
优先供应措施	有	有	有	有	无	无	有

(注:南京市的中低价商品房目前对接拆迁户供应。

1:有拆迁补偿限制;2:有除拆迁房无他房限制。)

再转让条件对比

表 2

	上海	青岛	宁波	大连	成都	南京	广州
取得产权证	有	有	有	有	有	有	有
持证年限要求	有	有	有	有	有	无	有
政府回购措施	有	无	有*	无	无	无	无
是否补交土地收益	有	无	有	无	无	无	有

(注:南京市的中低价商品房目前对接拆迁户供应;*号表示有条件。)

售价标准对比

表 3

上海	均价基本控制在 3500 元/m ²
青岛	均价基本控制在 5000 元/m ² 左右
宁波	基本限定在每平方米 3000 元左右 (同比市场商品房房价低 20%)
大连	原则上比同期同地段商品房市场评估价格低 20% , 利润率和物业费分别控制在 10% 和 4%
成都	定价由市房管局联合市物价局共同制定, 最初按低于市场价 10% , 实际上定价远远低于市场价格 (均价基本控制在 4000 元/m ² 以内)
南京	实行根据成本定价的方式, 价格水平不得高于周边普通商品房价格的 80% , 实际操作中定价还低于这一标准 (均价基本控制在 4000 元/m ²)
广州	借鉴香港居屋政策的定价标准, 销售价格原则上定于土地出让时同一区域、同一地段的同类型商品房市场价格的 70%

建筑标准对比

表 4

上海	以建筑面积 70m ² 左右 2 室 1 厅为主要房型, 适当配置建筑面积 50m ² 左右的 1 室 1 厅或者 2 室户, 少量配置建筑面积 90m ² 左右的 3 室 1 厅。高层住宅房型设计的面积可适当放宽
青岛	小户型建筑面积不超过 65m ² , 中套型建筑面积不超过 85m ² , 大套型建筑面积不超过 105m ²
宁波	基本控制在 55 ~ 95m ² 之间, 主流户型为 60m ² 左右的两居室
大连	户型设计按 70% 为中户型, 辅助以少量的其他户型。中户型住房建筑面积控制在 85m ² 左右
成都	户型均在建筑面积 90m ² 以内; 同时建设部分小户型住房供给单人户家庭
南京	户型面积 100% 在 90m ² 以下
广州	考虑满足中等收入家庭的自住型需求, 套型建设面积不得超过 90m ²

销售对象对比

表 5

上海	优先供应给以重大工程为主的城市建设动迁基地中的困难家庭
青岛	本市城内四区的中等收入家庭
宁波	市区范围内人均住房建筑面积 18m ² 以下的中低收入住房困难家庭和无房产户
大连	市内四区中低收入住房困难家庭
成都	本市五城区住房困难家庭
南京	用于安置被拆迁选择货币补偿的家庭
广州	满足城市中等收入群体住房需求

销售程序对比

表 6

上海	按照公示房源、受理申请、审核条件、开具供应单、签订预 (销) 售合同的程序办理。配套商品房的具体供应对象和供应程序, 由区县市政府规定并公布
----	--

续表

青岛	采取了申购者按家庭住房和经济条件排队原则来进行销售。符合条件的申请人只能购买一套普通商品住房, 已购买经济适用住房的申请人不得申购普通商品住房
宁波	实行申请、公示、准入制的程序。由市建设委员会向社会公示可供房源的地块及户型等情况
大连	按照申请、审核、公示、登记的程序办理
成都	实行申请、审查制度
南京	按照申请、审核、公示、开具购房通知单的程序办理
广州	分为预登记、确定顺序 (摇珠)、审核、公示、签合同五步

5 国内城市限价商品住房管理经验总结

国办发 26 号文和 37 号文公布实施前, 已有部分城市开展了类似限价商品住房的建设管理实践。上述两个通知下发后, 为保证政策落实到位, 尽快调整住房供给结构, 抑制房价过快上涨, 各地普遍采用“限价商品住房”的形式推广落实“中低价位、中小套型普通商品住房”政策。目前已正式出台相关住房管理政策的城市包括宁波、成都、南京、大连、青岛、上海等城市, 总结国内实施限价商品住房城市的管理政策具有如下共同特点:

5.1 限制销售对象, 制定准入标准

目前推出限价商品住房管理政策的城市均对房屋销售对象做出了限制, 具体限制内容包括户口、年龄、家庭收入与资产状况和家庭住房现状等。南京、成都和广州等城市均限制具有本市户籍的家庭或个人才能购买限价商品住房。南京、成都要求具有本市城镇户口, 而广州要求为本市户籍人口。同时, 成都市限价商品住房供应量的增大, 成都市逐渐放宽了限制内容与限制标准, 该市推出的第三批限价商品住房允许夫妻在成都市五城区 (含高新区) 工作, 两人在成都连续缴纳 2 年以上社会养老保险金, 无自有住房的外来从业人员家庭购买限价商品住房, 并将住房面积限制标准放宽。而南京市由于将限价商品住房用于安置拆迁家庭, 还提出了拆迁补偿款的限制标准, 并规定申请家庭无其他住房。广州市则力图将限价房销售对象限制为首次置业家庭或个人, 并允许符合条件的特定对象享有优先购买权。

5.2 严格销售对象审核监督管理

在限定销售对象及其准入标准的基础上, 为保证具体

销售政策的落实,需要严把销售审核管理。南京、成都和广州三城市均以各自的准入条件分别制定了严格的审核管理流程。例如,南京市限价房的购买资格审核工作依次由拆迁单位、区房改办和市“三房工程”建设工作小组负责操作,之后还有一次媒体公示;成都市限价房的购买资格审核主要采取区房管局和市住房保障中心两级审核的程序;广州市限价房销售则是由开发建设单位接受申请后,将申请者分类,然后报市国土房管局,由国土房管局借助其全市房改房登记系统、房屋产权登记系统和商品房预售登记系统等三个相对完备的房屋管理信息数据系统,利用基础数据库进行审核。

5.3 严格退出机制管理

由于限价房在上市时存在与周围普通商品房较大的价格差距,利润增值空间大,容易导致炒房、倒房的投机行为。南京市由于将限价房用于安置获得拆迁补偿款低于30万元且他处无住房的家庭,对限价房退出再转让等未作出限制。而成都市和广州市均对限价房的再转让退出机制做出了不同程度的限制。成都市规定:购房人在取得房屋所有权证,自住5年以后,方可上市交易,不得在5年期限内转卖或变相转卖,更不允许转卖或变相转卖“购房资格证”,否则,一经查实,收回“购房资格证”,开发商与之解除合同,按原售价收回该套限价商品住房,且购房人3年内不得申购成都市任何政策性住房。同时,成都市要求,申请限价商品住房的家庭应将原住房以评估市场价售予政府。而广州市除在规定再上市交易时限的基础上,还要求在规定时限后出租和转让的,仍须向政府补交土地出让金。

5.4 控制建设标准,限定销售价格

根据中央有关文件精神,限价房项目的建设标准均按照户型、面积等指标严格控制,房屋建筑面积严格控制在90m²以内,再根据家庭人口结构设计不同户型,对房屋面积作不同安排。此外,各城市对于限价房的销售价格也均有比较严格的限定,房屋销售价格一般为其周边普通商品房售价的70%左右。南京市限价房项目土地供给实行带条件的挂牌出让方式,通过竞房价、竞地价的方式,最终确定土地出让价格,并综合参考中低价商品房指导价格和现时周边商品房折扣价格,按6%的开发利润率测算房屋销售价格,并在挂牌条件中明确。广州市限价房的最高销售价格,原则上按地块出让时同一区域、同一地段的同类型商品住宅市场价格70%的标准制定。

6 限价商品住房实施管理的关键环节

目前,社会各层面对限价商品住房性质的认识尚不统一,各地在限价商品住房建设管理中采取的措施也不一样。但应重点把握如下几个关键问题。

6.1 申购条件设置方面

虽然限价商品住房的本质属性为商品房,但在土地出让时政府让渡了部分土地增值收益,实际上是一种政府转移支付行为,存在政府的土地投入融入其中。因此,限价商品住房就不同于普通商品住房,而应该定位于带有社会保障功能的,政策约束性商品住房。那么在组织销售前就需要对准购人群做出限定,这样才能使限价商品住房真正起到政府推行的政策目的。

准购人群如何界定?购买条件如何设置?这个问题自然成为限价商品住房管理中的首要解决问题。只有先把这个难题处理好,较为准确、合理地划定受惠目标群体,限价商品住房的管理工作才能继续下去,接下来的操作环节才有意义。

6.2 资格审核方面

确定了申购条件之后,则需要对申购者的资格进行审核。在当前社会基础信息系统尚未健全,个人征信体系尚不到位,监管措施手段尚未完善的条件下,如何能够进行有效、准确地审核工作无疑成为摆在限价商品住房管理部门面前的又一大难题。

只有使审核工作落到实处,对申购者条件予以严格有效的审查,才能使限价商品住房真正供应给受惠目标人群,从而保证限价商品住房政策实施的有效进行。

6.3 销售程序方面

为保证限价商品住房可以顺畅、有序地组织销售,制定一套严格的销售程序是必不可少的。这就需要在具体销售管理中解决诸如销售管理主体及配合部门如何分工,是否规定优先供应对象及其操作办法,社会监督、协调工作如何进行等问题。

6.4 再转让方面

由于各地限价商品住房在土地供应阶段就已包含政府的大量投入在其中,带有明显的社会保障性质,又由于近年来国内住房市场价格涨幅大,住房供求状况较为紧张。若不对限价商品住房再转让做出限制,则会引发投机炒作行为,达不到其完善住房供应体系,平抑房价,解决本地居民自住需求的政策目的。

虽然理论上应该对限价商品住房再转让做出限制,但具体如何限制是个问题。是对再上市交易年限做出规定,还是对补交土地收益方面做出规定,或是二者兼而有之,这些问题都需要探讨。

7 限价商品住房管理实践中存在的问题分析

限价商品住房政策实施以来,各地结合实际开展了积极有益的探索,积累了丰富的住房建设与管理经验,但也存在一些问题,需要进一步加强经验总结与分析,以促进政策与管理实践的不断完善。

7.1 关于定价方式的问题

限价商品住房销售限价有多种定价方式,一是可以按成本定价,根据土地出让价格,考虑开发建设的成本、开发利润和物价上涨等因素,采用成本加利利润的方式确定;二是可以采用比例参照定价,按照周边同区位、同类型、同品质普通商品房目前售价的一定比例(如70%~90%)确定;三是可以采用申报定价,根据限价商品住房项目土地招标中各投标单位报价确定,如取报价的平均值等。

同时,根据地价值还可以分为绝对定价和相对定价。目前,全国各地限价商品住房管理实践中普遍采用绝对定价的方式,即通过一定的方式在某一时刻确定一个具体确定的价格标准。这种定价方式确定了一个明确、统一的价格标准,有利于实施管理,保证了定价的效力。同时,这种定价方式也存在缺乏灵活性,难以适应市场形式变化需要等问题。因此,还可以通过确定一个价格参照,通过确定价格优惠百分比的方式定价。如,选择与计划建设标准相似的普通商品市场的成交价格作为参照标准,确定一个价格限制百分比的方式定价。或者,通过对住宅市场的预测,判断确定限价商品住房项目建成后的相似普通商品住房的价格水平,确定一定的限价比例或限价幅度。

另外,实践中还存在限制销售价格上限值与限制销售平均值等不同限价方式。限制房屋销售价格上限值有利于政府管理,减少价格审核工作量;而限制房屋销售平均值的定价方式要发挥其应有的作用需要引入价格变化幅度限制变量,以保证现价商品住房项目的销售价格水平与政府设计目标一致,同时,也会导致增加审核工作量。

7.2 关于限价水平确定的问题

限价商品住房限价水平的确定直接关系相关各方的切身利益,是社会各界关注的焦点。具体价格水平的确定需要综合考虑居民收入水平、分化程度与消费结构,当前普

通商品住房价格水平,房贷政策与利率水平,政府承受能力与开发建设主体利润收益等。限价水平的确定,需要从房价水平与收入水平匹配协调程度的角度,采用两种思路确定:一是通过设定房价水平,确定房价总额与贷款额度,根据利率水平与住房消费比例测算收入水平;二是设定家庭收入水平,根据基本生活支出与消费结构,测算房价承受水平。

(1) 设定限价商品住房售价推测家庭住房承受能力

设定房价总额为 P ,住房首付比例为 γ ,利率水平为 i ,住房消费比例为 a (据中国银监会2004年颁布的《商业银行房地产贷款风险管理指引》,其中明确要求各家商业银行“应将每笔住房贷款的月房产支出与月物业管理费与收入比控制在50%以下(含50%)”。

采用等额本息还款法计算年还款额,每年还款额再除以住房消费比例(50%),即为家庭的年收入水平。计算公式为:

$$V = \frac{R \times i \times (1+i)^n}{(1+i)^n - 1}; R = \gamma \times P; I = V/a$$

其中, V 为年还款额, R 为贷款额, n 为贷款年限, I 为家庭收入水平。

(2) 设定家庭收入水平测算房价承受能力

设定家庭收入水平,将家庭生活支出分为基本生活支出与购房支出,基本生活支出包括户均固定支出与人均变动支出,家庭人数的不同,对家庭支出的数额与结构影响较大,因此,在限价商品住房准入标准的具体制定中,还应按家庭人口结构,分别制定相应的家庭收入和资产标准。具体测算如下:

家庭收入 I =购房支出+基本生活支出

购房支出 $= \frac{p \times s \times C \times R}{10000}$; $I = \frac{p \times s \times C \times R}{10000} + \text{基本生活支出}$;

$$P = \frac{(I - \text{基本生活支出}) \times 10000}{C \times R}$$

式中: p 为房价; s 为购房面积; P 为房价总额; C 为贷款比例; R 为贷款1万元时的月均还款额。

7.3 关于定价时点的问题

目前,限价商品住房项目的销售价格一般在土地出让时就已确定。而从项目取得土地到开工建设和建成销售一般需要较长的开发建设周期(2~3年的开发建设周期),住宅市场和开发建设企业在此过程中面临的不确定因素众多。在住宅市场价格持续大幅上涨的情况下,建设主体开发建设限价商品住房项目的预期利润会远远低于开发建设普通商品住房项目的利润水平,其参与建设限价商品住房项目的积极性会降低;而在住宅市场价格持续大幅下降的

情况下,先期确定限价水平如果高于建成后相似普通商品住房的销售价格,将使销售限价失去作用,而政府先期投入也难以发挥应有的作用。

如果项目建成销售时再确定销售限价,在确定价格水平时,政府同样面临如何选择确定价格参照与优惠比例的难题,优点是能规避市场周期变动的影响,便于及时把握市场情况。

7.4 关于预防投机的问题

按照限价商品住房设计目标,政府以低于市场同类建设标准的普通商品房的销售价格销售给特定人群,以帮助其实现住房自有。但是,低价格也容易诱发投机行为。因此,需要加强审查、监督,并对房屋使用与再转让等做出限制。

房屋使用方面,首先应对居住人员做出限制,应当禁止将房屋转租给他人。而且,还应规定申请人必须全部居住在所购限价商品住房单元内,以防申请人“借用”政府优惠群体的名义骗取住房。同时,还应对房屋用途做出限制,一般应禁止商业用途。

再转让限制方面,由于限价商品住房与普通商品住房存在一定价差,申购者购买限价商品住房后再出售,将会获得较高的回报。因此,限制现价商品住房的再转让是必要的。目前,各地实践中普遍的限制方式主要包括:限制再转让的时间、溢价分配、销售对象等。

一系列监督管理措施的落实,发挥应有的作用需要建立完备的监督与审查体系,综合考虑审核的成本与效率,注重可行性与威慑力。因此,需要建立健全社会征信体系,在加强监督检查的同时,注重发挥社会监督的力量。

8 对限价商品住房管理模式的思考与建议

通过比较国内7个已推行类似住房政策城市的有关管理办法,并结合北京市新的经济适用住房实施试点工作的管理办法,从限价商品住房组织管理的主要环节,笔者提出对限价商品住房管理模式的几点思考:

8.1 关于申购条件的设置

首先,来看7个城市关于申购条件的纵向对比情况(详见表1)。可以明显看出,各城市对于户口及取得年限的条件均有限制,尽管具体要求年限不尽相同,但都明确提出限价商品住房及其他类似住房用以解决本地居民自住需要。考虑各地限价商品住房组织建设中包含了政府的大量投入,以及市域内人口组成的复杂性,笔者认为限价商

品住房申购条件中首先应该设置户口及取得年限的要求,建议要求申购者具有本地正式户口3年(含3年)以上,以此来保证限价商品住房满足本地居民自住的要求。

其次,就对收入水平的限制,7个城市中有3个设置,4个未设置。这主要是由于各个城市对限价商品住房的供应人群定位不尽相同,以及其各自对于收入审核工作开展的难易程度不同所致。基于推出限价商品住房的目的是为完善住房供应体系,填补中等收入阶层购房断层的需要,我们认为限价商品住房申购条件中应该设置收入水平限制项。

第三,对现有住房条件的限制,7个城市中有5个设置,2个未设置。考虑到南京市中低价商品房的供应对接市区内拆迁户,以及广州市限价商品住宅只供应首次置业家庭或个人的情况,说明各个城市对于住房条件的要求还是比较严格的。由于各地限价商品住房具有解决本市居民家庭住房困难,一定程度上改善居民基本住房条件的政策目的,因此,综合两方面原因来考虑,笔者认为现有住房条件的限制同样是有必要的。

第四,设置有无购房经历的条件,实质是限制首次置业,但在审核时需要相关的基础数据支持,对住房登记体系的完善程度要求较高。年龄标准和婚否的条件主要是针对单身申购者设置,目的在于限制单人户以及未达晚婚年龄的人群购买。笔者认为,限价商品住房申购条件中要不要涉及这些内容,主要需要依据①审核工作的准确、便捷度;②是否对单人户和家庭户区别对待这两点来考虑。从目前来看,由于房地产权产籍信息不健全,加入这一条件,审核的难度和工作量较大,可以暂不作为必要条件,而作为充分条件考虑。

第五,关于优先供应措施。7个城市中有5个设置了优先供应对象,其中享有优先购买资格的主要是城区被拆迁人,住房条件紧张的困难家庭,以及以夫妻或家庭名义首次置业的人群。综合考虑近年来国内一些城市的市政重点工程、历史风貌保护等大规模公益性拆迁,笔者认为被拆迁户应被列入优先供应范围。尽快妥善安置好被拆迁家庭,也是社会稳定、和谐发展的一个必要前提。其次是考虑首次置业者;再次考虑住房面积小,急需改善居住条件的家庭。这样可以建立一个公平合理、依次轮候的秩序。

8.2 关于资格审核的验证

申购条件设置之后,自然就进入资格审核环节,并且审核工作的好坏直接影响到整个限价商品住房政策实施的效果,可以说是限价商品住房管理中的重中之重。基于各地当前的普遍情况以及前一环节中建议设置的申购条件来

看,需要把握如下几个方面:

第一,户籍的审核。这点比较容易实现,可以通过身份证及户口簿来查实,必要时还可以通过公安机关户籍管理部门的户口转移登记系统来查证。同时,家庭人数亦可根据户口簿的登记情况来确定。

第二,收入的审核。这个在以前的经济适用住房购买资格审核工作中就是个大问题,并且一直没有一个比较周密的审核措施,其中的漏洞比较大。但在目前限价商品住房销售管理中确需对购买者收入状况进行审核,以此来限定政策受惠人群。那么,如何才能突破以前不完善的审核方式,什么才是有效、完善的收入审核措施呢?笔者认为,其一,需要改变目前单一依靠申请人所在单位或街道开具收入证明的模式,寻找更多可以证明其收入水平的途径。例如,可以尝试从住房公积金层面来考虑,利用申购者缴纳住房公积金数额来侧面反映收入水平。其二,可以考虑按不同行业平均收入水平依次划线,以此来辅助判别其单位开具的收入证明是否属实,在审核中尽量变被动为主动。其三,适当加大对隐瞒、虚报等不诚信行为的惩罚力度,逐步建立社会统一的个人征信体系。

第三,住房现状的审核。在目前部分城市房屋产权登记系统尚不完善的情况下,笔者认为入户调查可以说是判断申请家庭住房紧张程度的惟一有效办法。最新的北京市经济适用住房销售管理办法(试行),在陶然亭街道所作的试点工作也是以这种方式进行的。具体由街道居委会人员入户调查,组织评议,对申请家庭的住房现状得出结论。

8.3 关于销售程序的制定

限价商品住房销售程序制定的原则是:以尽量简化的形式,完成各个环节需要的组织工作,使政府能以最少的行政投入获得最大的社会收益。总结7个城市限价商品住房与类似住房以及北京市经济适用住房陶然亭试点的销售程序,笔者提出如下两种销售模式:

(1) “先审核再摇号”模式

该模式在审核程序上保持严格,但在审核条件上较之宽松。住房保障部门可采取三级审核、两级公示制度,有利于工作衔接,减少新增人员,提高审核效率。

审核程序设计按照申请、初审、复审、备案和分配房源的步骤依次进行,具体工作由下到上,即街道、区和市住房保障部门分别负责完成。销售管理办法按照发布房源信息、认购登记、摇号排序和选房购房的程序组织实施,中签家庭未在规定时间内选房或签订《购房合同》,视同放弃购房资格,须重新参加摇号排序;参加两次摇号且中

签但未签合同者,视为自动放弃申请。整个管理工作主要由区级住房保障部门负责安排。

(2) “先摇号后审核”模式

该模式主要是针对限价商品住房的申请家庭数量巨大,各级住房保障部门审核工作量大、效率低的问题而拟定。其中,本方案的管理主体为市级住房保障部门,审核程序中分为申请、摇号、审核三个阶段,具体审核办法参照前一模式。摇号操作在全市范围内统一组织进行。可将拆迁申请家庭与普通申请家庭分开进行摇号的方式兼顾了对拆迁家庭的优先照顾问题。重点是在执行之初要将本办法在全社会公布,并明确违规者的严惩措施。

8.4 关于再转让的限制

从上述表2中可以直观地看到,7个城市中除南京市外,其余城市对于限价商品住房及类似住房再转让交易均有取得房屋产权证且持有一定年限的要求。这说明各地均考虑到在目前房价涨幅居高不下的状况下,防止购房后随即倒手出售的投机行为是至关重要的。那么,结合国内各大城市房价飞涨、房源紧张的实际情况,以及房地产市场周期比较长的特点,限价商品住房的再转让条件一定要严格限制。建议限制自取得房屋产权证之日起5年内不得出售或出租,甚至更长时间。

再转让交易后是否需补交土地收益金?其中,上海、广州、宁波三个城市提出了有关要求,具体做法为房屋转让后须向政府补交同地段普通商品住房与原购房差价的一定比例。补交土地收益金的办法可以比较有效地防止炒房、倒房等房地产投机行为,一定程度上弥补政府财政损失,进而保证稀缺的土地和房屋资源公平地分配给住房困难家庭。因此,笔者认为对限价商品住房再转让时提出补交土地收益金的要求是很有必要的,这直接关系到限价商品住房能否发挥其社会保障功能的政策作用。这里建议参考广州市限价商品住宅再上市补交土地收益金的限制条件。

9 结论

综上所述,本文通过对限价商品住房政策的探讨,得到如下几方面的结论:

(1) 限价商品住房政策实施以来,尽管受到一些质疑,但其以相对优惠的价格为中和中低收入阶层提供了住房选择的机会,具有完善住房供给体系,满足中和中低收入居民住房自住需求,调整住房供给结构,平抑市场房价等多方面的积极作用。

(2) 限价商品住房具有商品性、政策性、福利与社会保障性、阶段性和区域差异性特征,属于政策性商品住房,是保障性住房的有益补充。

(3) 限价商品住房管理政策的制定需要从建设、销售、退出管理等方面实行全流程管理,重点把握销售对象、准入标准、审核方式、销售流程和再转让限制等关键环节。

(4) 当前限价商品住房的需求群体众多,而住房建设量有限,需要对准入对象设定优先次序,通过轮候,逐步解决居民的住房问题。

(5) 限价商品住房的建设量需要根据各地实际,综合考虑房价水平、居民住房支付能力和政府负担能力等因素,通过科学规划确定。

(6) 限价商品住房政策是一个阶段性的措施,随着住房市场的变化、居民收入水平的提高和差距的缩小可以适时调整。但要考虑保持政策的相对稳定性,以使住房市场可持续发展。

参考文献

- [1] 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)。
- [2] 上海市人民政府关于批转市房地资源局制订的《上海市配套商品房和中低价普通商品房管理试行办法》的通知。
- [3] 青岛市普通商品住房管理办法(青岛市人民政府令第168号)。
- [4] 青岛市人民政府办公厅关于经济适用住房和普通商品住房销售管理有关问题的通知(青政办发[2005]7号)。
- [5] 宁波市人民政府关于印发《宁波市市区普通(限价)商品住房销售管理办法》的通知。
- [6] 宁波市建设委员会关于印发《宁波市市区普通(限价)商品住房销售管理实施意见》的通知(文号:甬建交[2005]319号)。
- [7] 大连市人民政府办公厅关于印发大连市限价商品房建设和销售管理暂行办法的通知(大政办发[2005]137号)。
- [8] 成都市房产管理局关于印发《成都市限价商品住房销售管理实施意见》的通知。
- [9] 成都市房产管理局关于印发《成都市限价商品住房第三批销售管理实施意见》的通知。
- [10] 南京市政府批转市建委关于中低价商品房建设与销售管理实施意见的通知。
- [11] 广州市限价商品住宅销售管理办法(试行)(征求意见稿)。
- [12] 北京市人民政府关于印发北京市经济适用住房管理办法(试行)的通知(京政发[2007]27号)。
- [13] 冯长春.中国经济适用住房政策评析与建议[J].城市规划,1999(8)。
- [14] Feng Changchun, Du Jinfeng. Experience Reference of Sandwich Class Housing Solutions of Hong Kong. Proceeding of CRIOCM 2008 International Research Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate: 39—44.
- [15] KWAN Pak-hong. “Sandwich Class housing scheme—Objectives, Implementation and Evaluation”. City University of Hong Kong, 1996.
- [16] Sandwich Class Housing Scheme LegCo Paper No. CB (1) 1644/98~99 (2). Legislative Council Panel on Housing 1998/99 Session Information Paper.
- [17] Sandwich Class Housing Scheme LegCo Paper No. CB (1) 53/98-99 (9). Legislative Council Panel on Housing 1998/99 Session Information Paper.
- [18] 魏建芳.关于发展限价房的几点思考[J].经营与管理,2008(1)。
- [19] 章鸿雁.限价房性质和发展方向研究[J].建筑经济,2008(8)。
- [20] 钟庭军.限价房的若干基本理论问题[J].中国房地产,2008(8)。
- [21] 刘晓君,任志胜.我国限价房政策实施中的问题及对策[J].城市住宅,2008(6)。
- [22] 章鸿雁.限价房性质和发展方向研究[J].中国房地产金融,2008(7)。
- [23] 张传勇.我国限价房政策思考[J].中国房地信息,2008(5)。
- [24] 茅于軾.限价房或让房价更贵[J].中国市场,2008(24)。
- [25] 姜吉坤,张贵华.解决限价房实施过程中存在问题的建议[J].科技情报开发与经济,2008(15)。
- [26] 朱萍,杨鸿.对我国“限价房”政策的几点思考[J].中国房地产,2008(6)。
- [27] 李晓敏.限价房能否实现“夹心层”的住房梦想?[J].楼市,2008(5)。
- [28] 张传勇.我国限价房政策思考[J].中国房地产金融,2008(5)。
- [29] 章鸿雁.限价房定价机制研究[J].价格理论与实践,2008(4)。
- [30] 王前福.部分城市限价房建设的发展状况[J].中国房地产,2008(2)。
- [31] 李小宁.“限价房”的市场功能[J].城乡建设,2007(9)。
- [32] 陈峰,王贤磊,史冬梅.对我国“限价房”实践的分析与探讨[J].中国房地产,2007(10)。
- [33] 章惠生,周丽君.以限价房催生社会住房保障体系[J].城市开发,2007(14)。
- [34] 陈本君.解析宁波市的限价房政策[J].中国房地产,2006(11)。

廉租房制度的国际经验与中国建设

熊国平 朱祁年

Key Words: affordable renting house; allowance strategy; optimization model

【摘要】 本文以国外廉租房政策支持为切入点, 归纳在特定社会经济条件下选择廉租房补贴方式的标准, 推导廉租房补贴方法的优选模型, 以此甄别我国 281 个地级市的补贴方式。分析发现我国应以住房建设补贴为主要手段, 现阶段以现金补贴为主导的方式无法切实保障我国城市居民的居住需求。在锁定我国廉租房补贴方式的基础上, 继续结合国外经验探索我国廉租房制度在政策支持、资金运作和空间设计三方面的现存问题与发展意见, 并分析了政府部门、开发商、非盈利组织、金融机构等职能主体在其中的作用。

【关键词】 廉租房 补贴方法 优选模型

Abstract: Based on international experiences of affordable renting housing policy, this paper concluded different allowance strategies and standard for making choice under specific social and economic situation. By constructing optimization model, allowance strategies of 281 cities are estimated. It is pointed that more than 70% of the cities shall be guaranteed by provision of low-rent homes. The results indicate that provision of monetary subsidy, the presently main way, is not reasonable for the social economic situation in China. As locked the appropriate allowance strategy, the paper not only researched problems and options for affordable renting house in the prospects of policy, economy and space, but also the function of government, organizations, real estate developers and financial institutions.

廉租房 (affordable rental housing) 制度是指政府向无力按市场价格租房的家庭提供帮助, 使家庭住房支出不超过家庭收入的可承受限度 (周敏, 1996)。简单地将廉租房等价于公共住宅 (public house) 是不恰当的, 因为总结国外廉租房制度后发现, 对低收入者的住房租赁补贴包括政府公房建设、住房建设补贴和住房租金补贴三类模式 (梁绍连, 2007; 郑征, 2005)。并且, 几乎所有的国家在实现工业化、城市化, 进而实现现代化的过程中, 都会经历以上的三类模式, 随着阶段递升, 私营部门、非政府组织和社区团体参与程度也将越大 (秦虹, 1998)。

西方国家的经济周期超前于我国, 各国廉租房制度既有共同的发展特征与趋势, 也根据国情、文化、区域特征等发展出不同的模式, 为我国廉租房制度构建提供了丰富素材。

与国际水平相较, 我国廉租房建设运营存在立法保障、机构协调、政府角色、补贴标准、资金供给、制度配套等诸多方面的问题 (陈劲松, 2007; 赵红艳, 2007; 唐黎标, 2007)。因此, 研究国外廉租房制度的理论与实践经验, 对于我国正在展开的廉租房建设有非凡的意义。

1 国外廉租房建设的经验与教训

廉租房在国外的理论与实践经验丰富, 比如美国租金优惠券证、英国的议会住房、日本的公团住宅等。各国廉租房制度既有共同的发展特征与趋势, 也根据国情、文化、区域特征等发展出不同的模式。而中国由于社会经济转型特征的复杂性, 不能套用发达国家的廉租住房保障模式。因此, 下文将从政策支持、资金运作和空间布局三方面结构化地讨论国外廉租房建设的经验与教训。

作者: 熊国平, 博士后, 东南大学建筑学院副教授
朱祁年, 中国人民大学城市规划管理系博士研究生

1.1 政策支持

廉租房是一项以政府为主导的社会福利事业，因此本文在三个系统的分析中，更加注重对于政策支持系统的研究。政策支持系统中的核心部分是廉租房补贴对象、补贴方式、补贴标准、退出机制和法律保障五方面。

1.1.1 补贴对象

(1) 补贴范围

补贴对象的范围是廉租房制度中最基本的问题，直接关系到廉租房制度的成本与效果。理论上说，廉租房制度覆盖更多的低收入人群，社会财富的转移支付更多，就更能实现社会经济的公平性；但从操作上来说，更多的补贴对象需要更大的财政补助、更有力的非赢利组织支持、更完善的房地产二级市场等支持系统。因此，补贴对象和补贴规模的确定需要联系国家经济社会发展的各项指标来确定，达到制度与现实的衔接。

世行提供的数据显示，美国对占其居民总数 18% 的低收入者提供廉租房；英国市政府公共租赁房的服务对象是贫困线以下的人口，约占总人口的 17%；新加坡对占其居民总数 8.5% 的最低收入者供应廉租屋；31% 的香港居民居住在香港房屋委员会提供的公屋；全法国大约有 1/4 的人住在廉租房里；日本廉租房占全部住宅的 4.7%；韩国政府 2003 年推出“100 万户国民廉租房建设计划”，准备在 10 年内建设 100 万户国民廉租房，将廉租房占住宅总数的比例从 2003 年的 2.4% 提高到 2012 年的 10%。

以此可以看出，廉租房的补贴范围并没有一个普适的标准，每个国家都是根据自身的经济、社会、政治特征来选择补贴范围与补贴规模的。根据新加坡、韩国、美国与法国四个国家的数据可以大致看出，随着廉租房补贴规模的升高，中央政府必须承担的社会保障支出将会呈二项式加速增长（图 1）。

廉租房的补贴规模与中央政府财政压力之间的关系是值得关注的问题。正是对这一点的缺乏考虑，导致了美国 1949 年《住房法》规定的年均 60 万套住房的建设如镜花水月，在 6 年期限即将到来的时候，没有任何一个公共住房项目竣工。

(2) 对象界定

在确定了廉租房补贴规模之后，对于补贴对象也必须要有明确的界定。在进行补贴对象的界定的工作中，应注意三点：

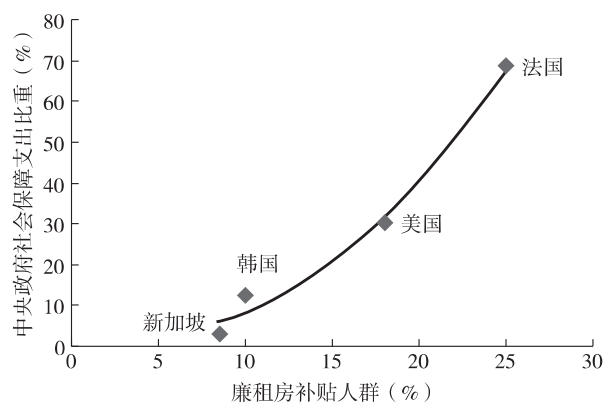


图 1 不同廉租房补贴规模下的社会保障支出
(数据来源: Communities and Local Government; World Bank Data)

第一，中央政府应在经济活动中严格界定对象。比如香港廉租房申请人须在香港住满 7 年并没有私人住宅物业，而且必须接受包括家庭收入和家庭资产的全面经济状况审查。房委会每年检查轮候者的收入及资产限额，以确保限额配合当前的经济和社会状况，并确保真正有需要的人才符合申请公屋的资格。以三口之家为例，申请人家庭每月最高收入不得超过 1.21 万港元，家庭总资产不得超过 30.5 万港元，总资产包括了存款、证券、汽车、固定资产等。申请人必须提交由雇主开具的《薪金证明书》，并签署收入证明。^①

第二，地方政府应根据地方特点对标准作出适当调整。比如，美国政府通过税收来确定家庭的收入情况，每年公布低收入的标准一般为中等收入的 60%。但是美国各州各城市的标准就略有不同，如得克萨斯州首府奥斯汀的低收入标准为人均年收入 29000 美元，拉斯韦加斯是 35750 美元，波士顿为人均 46300 美元。^②

第三，在对象界定的过程中，低收入是廉租房项目中的核心标准，但不是惟一标准。比如日本政府对于老人、残疾人、儿童等社会弱势群体的关爱。

1.1.2 补贴方式

梁绍连 (2007) 在总结国外廉租房制度后发现，国外对低收入者的住房租赁补贴包括政府公房建设、住房建设补贴和住房租金补贴三类模式，在选择补贴方式时以自身的社会经济特征为依据，下文将循此展开讨论。

① 吴佩佩. 借鉴香港公屋经验，完善廉租房准入与退出机制. 商业文化, 2007 (8).

② 数据来源: HUD USER: Policy Development and Research Information Service.

(1) 公房建设补贴

公房建设补贴出现于住房短缺时期, 政府发挥土地资本等资源优势, 在生产环节干预住房市场, 直接建造住房提供给居民, 从而在较短的时间内刺激住房供应总量的上升。美国联邦政府的公共住房 (public housing)、英国的议会住房 (council housing)、新加坡政府的公共组屋和我国香港的公屋都属于这种模式。

以英国为例, 在“高福利”的基本国策支持下, 从二战后到 20 世纪 80 年代的 30 余年中, 英国平均每年建造 14.3 万套公房。1945~1980 年英国全国竣工住房 1000 多万套, 其中有半数由政府建造的。到 1979 年, 地方政府建设了约 650 万套住房, 约占当时国家所有住房的 1/3。在 20 世纪 70 年代末, 英国公营住房在住宅总量中大约占 1/2。经过 80 年代以来的“住房私有化”浪潮后, 到 1996 年, 英国政府的公营住房仍占英国住房存量的 19%。^①

公房建设的优点是在短时间内快速解决低收入家庭的住房短缺问题, 缺点则是给政府造成了巨大的负担。由于公房租金太低, 普遍低于成本, 政府每年都要拨出大笔资金补贴房租, 给国家财政与地方政府财政造成很大压力。因而大多数国家都对公共住房政策进行了调整, 以鼓励私人建造和拥有住房, 缩小公共住房的比例。如撒切尔夫人执政时期英国面临的住房问题主要是由于公共住房租金太低, 政府每年要拨出一大笔补贴资金, 政府财政负担过重; 其次由于连年政府经济困难, 补贴资金不足, 使一些公房存在失修失养问题, 引起居民不满; 再次是政府还需每年拨款建房, 又会背上新的财政负担。于是政府调整住房政策, 从 20 世纪 80 年代起, 鼓励社会房东出租房与私有住房承担地方当局出租房的压力 (图 2)。

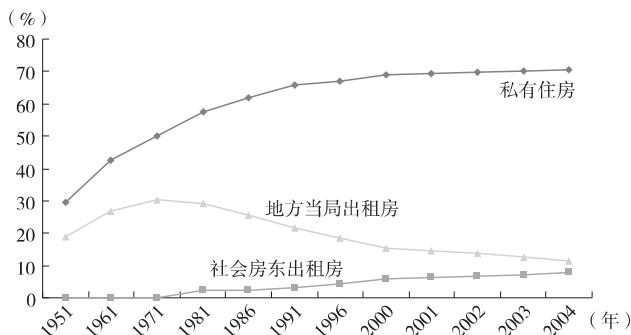


图2 英国房屋所有制结构流变

(数据来源: Communities and Local Government)

不仅是英国, 其他国家的公共住房项目也往往达不到计划目标。比如美国 1968 年“住房与城市发展法”授权联邦政府在 10 年中新建 2600 万套住房, 其中包括 600 万套低收入家庭住房。到 1970 年为止, 连同之前的更新项目, 所有计划、重建和竣工的公共住房数量才达到 115.3 万套, 当年新建公共住房开工数仅为 3.8 万套。可以看出, 一方面, 租房补贴的新方法被推出, 多样性选择对政府和低收入家庭具有更大的吸引力; 另一方面, 1968 年住房法大规模的公共住房建设受挫, 印证了单纯加大建设公共住房的力度, 既不符合美国联邦财政的实际, 也不可能从根本上解决低收入家庭的住房问题。^②

(2) 住房建设补贴

住房建设补贴是指由政府提供优惠贷款、补偿贷款利息等优惠政策, 支持非政府机构发展低租金、低成本住房, 同时对建成住房的出租作出限制, 即通过优惠政策建成的住房必须按成本价出租给符合政策规定的家庭, 从而间接干预住房供应。

① 补贴规模

如上文所述, 公房建设补贴模式给政府财政能力带来了巨大的挑战与压力, 并使廉租房建设计划无法达成目标。自 20 世纪 70 年代起, 欧美各国政府开始实行对非政府机构建房的鼓励政策, 以此减少政府一次性投入的巨额财政成本与管理成本。到 20 世纪 80 年代, 政府对于生产者的补贴普遍超过消费者补贴, 生产者补贴在各国政府的住房补贴中占大多数 (图 3), 标志着住房建设补贴开始替代公房建设补贴。

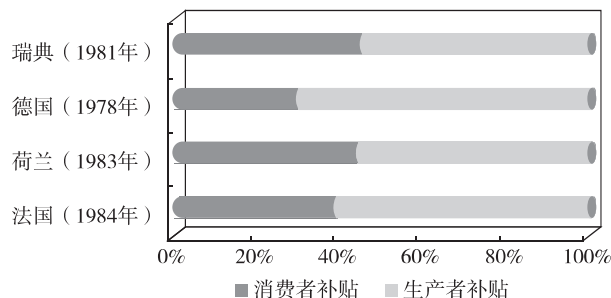


图3 欧洲四国政府住房补贴中消费者补贴与生产者补贴比较

(数据来源: E. J. 住房补贴的国际比较. 麦克米兰图书公司, 1985: 110~111.)

② 建设主体

在住房建设补贴模式下, 廉租房的建设主体既可以是

① 数据来源: Tower Block. Modern Public Housing in England, Scotland, Wales, and Northern Ireland.

② 路军. 国外住房保障的实践及对我国的借鉴. 北京房地产, 2007.

非盈利性机构也可以是盈利性房地产企业。如 1968 年美国的住房法案制定了住房新建补贴政策, 为发展商提供低于正常市场水平的贷款利率, 使其为中低收入者提供低于正常市场租金水平的住房。通过这项法案, 在 1970 ~ 1973 年间, 美国住房存量中新增了 170 万套补贴住房, 为低收入家庭提供了低于正常市场租金水平的住房。^① 又如德国通过 1950 年《住宅建设法》推出了“社会住房计划”, 政府对纳入社会住房计划的非赢利机构项目提供投资补贴, 在土地供应、税收、贷款等方面给予政策优惠, 并把社会住房的租金控制在低收入家庭的负担能力之内。^②

③ 补贴方式

政府主要通过税收、贷款两种方式为建设者提供补贴。

比较典型的是通过提供税收优惠鼓励私人机构建设廉租房的美国的低收入住房税收优惠证 (low-income housing tax credit)。美国 1986 年《内部收益法》(Internal Revenue Code) 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证计划。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。此外, 低收入家庭所支付的租金每年由住房与城市发展部 (department of housing and urban development) 根据不同地区的平均收入对住宅单元的户型予以审查, 并结合不同家庭的人口规模予以分类。享受该计划的项目至少在 18 年内执行租金管制的要求, 业主每年须对低收入租客的收入予以审查。目前, 这一计划大受欢迎, 每年信用配额供不应求, 供求比例在 1:3 左右。^③ 各州被授权向获得、改建、新建廉租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。税收优惠期为 10 年。优惠比例每月进行调整, 在合法财产的 4% 或 9% 附近波动。由于 9% 的税收优惠是强有力的权益筹资机制, 因而在大多数州, 取得 9% 的优惠是很有竞争性的。近年来, 低收入住房税收优惠证每年帮助建立约 10 万套廉租房, 2006 年提供了约 13 万套廉租房

(包括新建房和存量房)。市场对其的认同度也越来越高, 具体表现为, 2004 年向投资者出售 1 美元的税收优惠就会筹集到 80 ~ 90 美分的资金。^④

以贷款利息补偿的方式补贴建设者的例子有德国和法国政府对非营利性建房企业所兴建的福利性社会住宅给予资助。由政府向土地所有者征购土地, 租给建房企业建住宅。建房企业向城市政府提出建房预算并可获得政府提供的占建筑费用 50% 的无息贷款, 偿还期为 25 年, 这实际上是由国家支付贷款利息。企业具备 25% 的自有建房资金, 即可获得 75% 的政府优惠贷款, 并可获得减免土地税、所得税等方面的优惠。^⑤ 法国无息贷款年限在 25 ~ 30 年, 可贷款额一般占建房预算的 50% ~ 60%。其比例相当于整个项目成本的 12.5%, 如果该项目涉及的是生活特别困难的人, 这项资助的比例可达 20%。^⑥

④ 存在问题

有学者认为住房建设补贴模式不利于“滤过效应”的进行, 地方政府虽然有相当的自由选择房价标准, 可地方财政机构很难有效地设计和管理这些资产。在英国租住私人与机构住房的群体中, 有一半租户的房子与全家人口相比偏小, 1/3 的租户反映他们得到的服务与支付不相称。^⑦ 其实这都是和住房政策相联系的, 租户得到的补贴取决于价格的制定、租房收入帐目的构成和住房福利, 这些都不是单个租户可以改变的, 住房建设补贴制度歪曲了居民的使用选择。在 20 世纪 80 年代, 有人研究了地方政府的住房管理服务规定所产生的效应。结果表明, 财政补贴制度并不能提供一个广泛而有效的资源使用模式, 即“滤过效应无法有效进行”。

(3) 住房租金补贴

住房租金补贴是一种由政府向低收入者提供房租补贴的住房保障模式。补贴的数额是按一定根据住房标准的住房租金与家庭可支付租金的差额确定的, 家庭可支付租金一般按本地区平均房租支出占家庭收入的比重确定。

在住房供应得到基本满足的条件下, 住房租金补贴模式将取代住房建设补贴模式。

以美国为例, 从 20 世纪 70 年代开始, 住房供应不足的矛盾基本得到解决, 取而代之的问题是低收入家庭房租

① 马光红, 胡晓龙. 美国住房保障政策及实施策略研究. 建筑经济, 2006.

② 郑征. 三管齐下保证居民住房——国外中低收入家庭住房政策经验. 中国投资, 2005.

③ 闫妍. 低收入住房税收优惠证: 美国廉租房发展的金融激励机制. 北京规划建设, 2007.

④ Frank Narron. The Evolution of the Low-Income Housing Tax Credit and the Boom in Affordable Housing. Real Estate Finance, Dec 2004.

⑤ 巴曙松. 廉租房融资的国际经验. 世界华人, 2006.

⑥ 钟键. 法国: 廉租房占总量 20 以上. 中国地产市场, 2006 (9).

⑦ 孟祥仲. 英国住房政策改革给我们的启迪. 世界经济情况, 2007.

支付能力不够。1974 年《住房与社区发展法案》第 8 条款中的存量住房计划,提出住房租金补贴计划包括租金证明计划(Rent Certificate Program)和租金优惠券计划(Rent Voucher Program)。联邦政府按照住房市场一般租金水平确定补贴金额,地方政府住房局确认租约后直接以租金证明或租金优惠券的形式向房主支付租金。在总租金中,住户支付的部分不超过自身收入的 30%,其余部分由政府给房主补齐。租金证明计划和租金优惠券计划略有区别。享受租金证明的住户不能承租房租高于联邦政府确定的租金水平的住房,而享受租金优惠券的住户可以在市场上自由寻找住房。当住房租金低于政府规定的市场租金(fair market rent)还剩余余额时,允许住户保留优惠券继续使用;而当住房租金高于市场租金时,住户须自己承担租金差价。^①截至 1993 年,超过 130 万低收入家庭参与了这两项计划,大致与在美国传统公共住房中的家庭数目持平。在住房租金补贴的过程中还伴随着住房私有化的进程。1993~1998 年间,有 7.6 万套传统公房经政府批准完成私有化,转换为租金优惠券计划,约占存量房总量的 6%。^②目前,租金优惠券计划已成为美国住房保障的主流模式。

虽然如此,租金补贴金制度也受到多方批评。以英国为例,首先是因为其成本太高,到 20 世纪末,约有 430 万租户耗费了政府超过 110 亿英镑的补贴金;其次,缺乏抑制欺骗行为的机制;最后,是它有助于形成“贫困陷阱”。^③

1.1.3 补贴标准

国外补贴的标准有两种确定方法:收入法与成本法。

收入法是指通过政府补贴控制住户的租金支出在总收入的一定比例之内。收入法可以是规定一个统一指标,也可以是分级制的。比如,美国通过 1974 年《住房与社区发展法案》第 8 条款规定廉租房住户的租金水平不能超过收入的 30%。新加坡房产和发展委员会则将廉租房分为两个档次,家庭收入在 800 新元或以下的家庭只需缴占总收入 10% 的钱作为房租;收入在 800~1500 新元的家庭,用于房租的钱为收入的 30%。^④

成本法是指租金的确定与住户收入无关,而通过房屋建设成本确定。比如日本的廉租房房租根据房子的造价和条件设施收。^⑤也有人说这不是真正意义上的“廉租房”,而是更符合日本语所说的“公营住宅”。

1.1.4 退出机制

退出机制是指在廉租房住户收入水平变动时对住户进行持续地跟踪管理,安排住户退出廉租房的有效途径。按照发达国家的经验,退出机制的有效进行取决于两方面:第一,建立完善的信息系统,包括个人及家庭收入和房屋使用状况;第二,建立法律监督机制。

美国、新加坡等发达国家拥有比较完善的信息系统,政府能够通过互联网快速、准确地检索居民的收入状况及相关信息,而其较高的法制化水平则极大地降低了政府官员寻租的可能性。可以说,高度的信息化和法制化是美国和新加坡高效地实现廉租房优化配置的重要“软件设施”。^⑥

在香港,除了在申请公屋时的严格审查外,在公屋居住期满十年后,租户每两年应申报家庭收入及资产。不申报资产或家庭收入及资产净值超过指定的公屋住户限额的租户须缴纳双倍租金,并于一年内迁出。若确有困难的,给予暂准居住证再过渡一年,租金提高到原租金的两倍以上。2004 年,香港还专门成立打击滥用公屋资源的特遣队,严惩弄虚作假者。^⑦

1.1.5 法律保障

发达国家的廉租房相关法律法规明确了政府在住宅供应方面的责任,并给出了实践责任的方式和手段,同时制定了住宅的发展目标、人均住宅居住标准、机构职责、金融管理和补贴方式等内容。把廉租房制度用立法的形式进行规范,既有权权威性,又有利于保证其贯彻执行,这是西方国家廉租房制度的一个重要特点,也可以说是一个重要优点。

美国主要廉租房相关法律与法案(1934~1990 年) 表 1

1934 年国家住房法 (National Housing Act, 1934)	要求建立住房管理署,设立联邦存款和贷款保险公司,由政府提供低利息贷款,鼓励私人投资低收入家庭公寓住宅
1937 年公共住宅法 (Public Housing Act, 1937)	成立“联邦平民建设总处”,负责对公共住房的建设提供长期的补助
1949 年国家住房法 (National Housing Act, 1949)	提出“向全体美国人提供体面、安全和整洁的居住环境”,计划 6 年达到廉租房建设规模 81 万套

① Wikipedia: <http://en.wikipedia.org/wiki/Affordable-housing>.

② 宋博通. 从公共住房到租金优惠券——美国低收入阶层住房政策演化解析. 城市规划汇刊, 2002.

③ Scott Susin. Rent vouchers and the price of low-income housing. Journal of Public Economics, 2002, 83.

④ 李光耀. 新加坡的公共住房政策——得失之间的政治与地产. 中外房地产, 2006.

⑤ 刘卫东. 日本的公共住宅政策及住房保障制度. 北京规划建设, 2007.

⑥ 赵红艳. 他山之石可以攻玉——瑞典、美国、新加坡住房保障制度体系借鉴. 城市开发, 2007.

⑦ 吴佩佩. 借鉴香港公屋经验, 完善廉租房准入与退出机制. 商业文化, 2007.

续表	
1965 年住房法案 (Housing Act, 1965)	授权联邦政府住房管理署向租住非公共住房的低收入家庭提供房租补贴, 补贴的额度为住房租金与租户收入的 25% 之间的差额。在法案的第一个 4 年建设计划中, 准备提供 6 万套公共住房, 其中 3.5 万套为新建, 其余为购买、租赁、修缮的私人房屋
1968 年住房与城市发展法 (Housing and Community Development Act, 1968)	授权联邦政府在 10 年中新建 600 万套低收入家庭住房, 并为低收入居民租住非公共房屋提供帮助, 鼓励非盈利性组织向低收入居民提供住房, 国会特别批准此类组织可以接受联邦的资助以支付住房抵押贷款的利息
1968 年税收改革法案 (Tax Reform Act, 1968)	授权对混合收入与低收入住宅的投资实行 10 年期联邦所得税优惠
1987 年无家可归者资助法 (Homeless Assistance Act, 1987)	建立基金来支持建造过渡的或永久的面向无家可归者或者面向特殊群体要求的房屋管理代理者
1990 年全国廉租住房法 (National Affordable Housing Act, 1990)	减少联邦政府住房支出预算, 采用税收计划、州和地方政府计划及私营部门参与来解决廉租房问题

以美国为例, 有从执行机构角度保障廉租房制度的 1934 年《国家住房法》与 1937 年《公共住房法》; 有对补贴规模与补贴手段实施保障的 1949 年《国家住房法》、1965 年《住房法案》和 1968 年《住房与城市发展法》; 有从财税角度保障的 1968 年《税收改革法》和 1990 年《全国廉租住房法》(表 1)。除了从各个角度立法来完善法规法案外, 不断地对法律进行修订更新也是廉租房制度得以平稳运行的前提。如英国从 1890 年制定第一部住宅法以来, 到 1996 年已先后修订或制定新的住宅法 48 次, 平均每两年一次。其中虽有执政党更迭的因素, 但主要还是审时度势, 使住宅法不断改进。

1.2 资金运作

1.2.1 资金预算

在确定补贴范围和补贴模式后, 政府机构对于廉租房建设实施的资金运算应当有一个规划, 以此来指导之后的融资。

以美国的廉租房资金预算为例, 二战战后的退伍军人住房建设计划拨款 3350 万美元, 计划建设 20 万套房子以满足退伍军人临时住房之需, 考虑从 1947 年到 2008 年的通货膨胀速率, 相当于每套房子 1475 美元的预算。1949

年的《国家住房法》预算在 5 年内拨款 5 亿美元另加 1 亿贷款用来清理贫民窟和社区发展重建, 同时在 6 年内为低收入家庭提供 81 万套住房。为此, 联邦政府每年至少要投资 3.08 亿美元。考虑从 1949 到 2008 年的通货膨胀速率, 相当于每套房子 17784 美元的预算。据美国住房与城市发展部的最新报告显示, 其在 2004 财政年度支出了 240 亿美元用于向低收入家庭发放优惠租金券或者用于增加符合要求的廉租住房。

1.2.2 融资方式

从资金的运转过程来看, 廉租住房保障制度的本质是由较高收入者通过转移支付的方式补贴较低收入者; 另一方面, 廉租房的资金运转不干扰房地产市场规则也是至关重要的。下面将介绍信贷援助与合资开发两种模式。

(1) 信贷援助模式

① 政府贷款

从国际经验看, 政府贷款是廉租房建设融资的重要组成部分。比如法国非盈利房地产发展机构依靠出售利率有限的股份获得启动资金, 在此基础上申请政府的低息或无息贷款, 享受免税待遇, 因此能以低于市场的价格出租和出售住房。又比如香港房屋委员会得以运转的资金来源于政府提供的 135 亿免息永久资本, 以及 128 亿计息借贷资本。^①

② 金融机构补贴

政府也可以通过对金融机构进行补助, 间接推动廉租房的融资。20 世纪 60 年代, 美国政府就实行对私人金融机构进行补贴的计划, 扶植和鼓励私人金融机构向公共住房开发商提供低息贷款。这一计划的执行极大地刺激了私人金融机构参与公共住房贷款的热情。补贴计划规定, 私人金融机构按照比市场低的利率向租赁住宅的开发商提供贷款, 而将此抵押权按照市场利率的水准出售给联邦抵押协会, 两者的差额由联邦政府进行补贴。在这一时期, 大约有 90000 个住宅单位实行了这项计划。^②

(2) 合资开发模式

由政府与私人合资开发也是一种分流资金负担的融资模式。英国由地方政府投资建造的议会住房除政府投资的 40% 外, 剩余部分由私人建筑商、银行、非盈利的住宅社团和私人捐助等相配套。采取这种资金比例建成后的住宅大部分进入供租赁的政府住宅系列, 收入按比例再分配给

① 巴曙松. 廉租房融资的国际经验. 华人世界, 2006.

② 马光红, 胡晓龙. 美国住房保障政策及实施策略研究. 建筑经济, 2006.

投资者。其中,政府投资主要用于购买和开发土地,而非政府机构的投资用于住宅建设本身。^①

1.3 空间设计

空间是制度和经济的载体,空间的合理设计直接影响到居民的生活质量、政府的财政压力与管理压力以及衍生社会问题等。廉租房的空间设计主要涉及住房的空间分布、社区规划、住房来源和户型设计这四方面。

1.3.1 空间分布

从空间分布看,国外廉租房有从远郊区向近郊区与中心城区集中,从小城市向大城市集中的趋势。

在二战后的“住房荒”时期,美国采用过郊区集中兴建模式,其中莱维特镇是一例典型代表。由私人开发营建的莱维特镇以“十美元入住”风靡,但却在不到10年的时间里开始萧条。^②分析其原因,虽然郊区集中兴建模式可以大幅度消减廉租房建设成本,但是远郊区配套设施的缺乏和就业机会的匮乏,导致了其他生活成本的上升。

观察1995~2004年美国的低收入住房税收优惠证住房中,位于中心城区的占49.1%,位于市郊的占38%,位于远郊的占13%。其中东北部住房位于中心城区的比例最高,占到61.8%,远郊的只有6.4%^③(图4)。为保障廉租房能分布在中心城区,美国颁布了“等价拆除条款”要求公共住房建设只能替代拆除的住房。^④

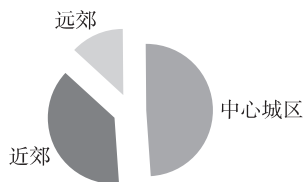


图4 1995~2005年LIHTC住房空间分布

除了向中心城区集中的特征外,廉租房在日本也表现为向大城市集中,东京、大阪和名古屋三大城市集中了日本50%以上“廉租房”。^⑤

1.3.2 社区规划

(1) 鼓励混居

为了防止形成低收入社区以及由此出现的教育、就业和犯罪等各种问题,各国政府都有规划手段保障廉租房一定程度上的混居。

美国的“混合收入出租公寓”将旧房改造项目与政府廉租房政策结合在一起。市政府下属的每一个社区在审议本社区房地产开发项目时就与开发商达成协议;在该项目建成后,项目中80%的单元房按市场价格招租房客,而其余20%的单元房必须由纽约市政府在报纸上刊登广告,招租低收入家庭。^⑥

英国政府为了解决社会融合与平等、平衡的问题,通过规划手段规定新的住宅建设项目必须采取零星建设的方式,并且有一定的低收入居民住房。这个比例一般占项目建设总量的15%~50%,目前的实施结果为平均占25%,从而比较有效地阻止了地域居住上的社会贫富两极分化现象。^⑦

新加坡房产与发展委员会新的出租房产建设计划均与商品房混建,以平衡社区的人文居住情况。该委员会还将部分空置楼房中的多居室改造成1居或2居室的小单元,这样就可以让更多的家庭有房可租,租金也更贴近他们的收入。^⑧

(2) 公共空间

廉租房为适应低成本,人均居住面积较小,标准较低。为了弥补私人空间的低标准,应注重对公共空间的建设。

例如,香港廉租房属于高密度(4800人/hm²)、低标准(8m²/人)的高层集合住宅,通过社区内公共空间的设计提高居住质量,户内面积小,公共区域大。特别是20世纪90年代以后建设的新式屋村,内部多配有儿童游乐场所、青少年中心、护理安老院、小型体育和健身场所等。部分社区还有花园、绿地等休憩空间,物业管理外包,而且都是甲级保安水平。^⑨社会和商业服务设施齐全,每个公屋村都有商场、停车场、学校、公园绿地、餐馆和娱乐设施。商业建筑中既有大型商店,也十分注意保留个体商店和个体菜市场;公共交通四通八达;文化设施中包括图书馆、体育活动室、运动场等。这些设施使用价

① 唐黎标. 英国住房保障制度的启示. 中国房地产金融, 2007.

② 张翼, 陈尘. 莱维特镇: 美国的廉租房. 世界博览, 2008.

③ 闫妍. 低收入住房税收优惠证: 美国廉租房发展的金融激励机制. 北京规划建设, 2007.

④ 陈劲松. 从国际经验看我国廉租房建设的问题. 城市开发, 2007.

⑤ 刘卫东. 日本的公共住宅政策及住房保障制度. 北京规划建设, 2007.

⑥ 谢芳. 纽约市的廉租房. 首都经济, 2002.

⑦ 姜百臣. 英国和加拿大住房保障制度模式考察. 中国房地产金融, 2007.

⑧ 秦德安. 外国廉租房制度建设对我国的启示. 中国房地产金融, 2007.

⑨ 李永刚. 香港住房政策何以成功推行. 党政论坛, 2008.

格低,甚至免费。为了让居住拥挤的家庭的中小學生有一个自修环境,不少社区中心还设有自修教室。^①

1.3.3 住房来源

国外廉租房的房源主要有三类:第一类是新建住房,由政府或开发商开发建设后直接提供给低收入者,虽然能在短时间内大量供给,但成本很大;第二类是中产阶级过滤下来的旧房,在房地产二级市场活跃的地区,此类房源是很好的选择;第三类房源是腾退或现有的公房,比如新加坡将过去建设的面积约42m²的“政府组屋”置换成公房,然后把这些公房租给符合条件的最低收入者。

1.3.4 户型设计

廉租房的户型随社会经济的发展而进步。以香港为例,由20世纪50年代的公共厕所户型,到60年代的大空间软隔断户型,再到70年代后的多样化单体设计。

香港20世纪50年代廉租房没有独用厨房和厕所,住宅楼一般7层高,呈条形,每户只有一个大房间,里面由住户自己分割,楼两端各有一个楼梯,每层都有一条环绕四周的外廊连通。外廊是交通空间,也是煮食和起居空间。住房分配标准按人计,成人每人2.2m²,儿童减半(图5)。

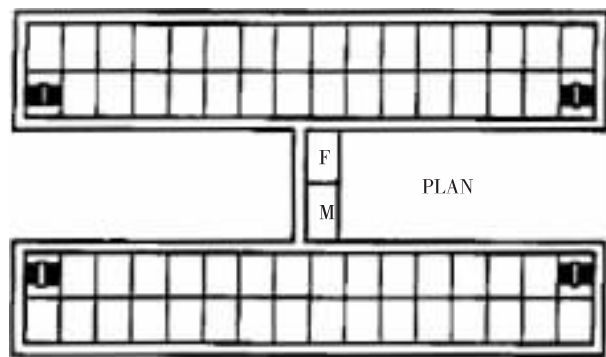


图5 香港最早的廉租房平面图(中间连楼体为公用厕所)

到了20世纪60年代,住宅标准逐步提高,出现成套的单元。但厨房和厕所极小而且简陋,每个单元有一个15m²左右的大空间,住户一般用橱柜、木板和帘子分隔。人均面积3.3m²。新住区规划几乎没有社会服务设施,仅有的最基本设置是通常设于大厦底下的商铺和屋顶上的幼儿园。尽管设施简陋,但其环境整洁、结构安全、租金低廉,更不会像住在棚户区一样有被强迫拆迁的不安全感(图6)。

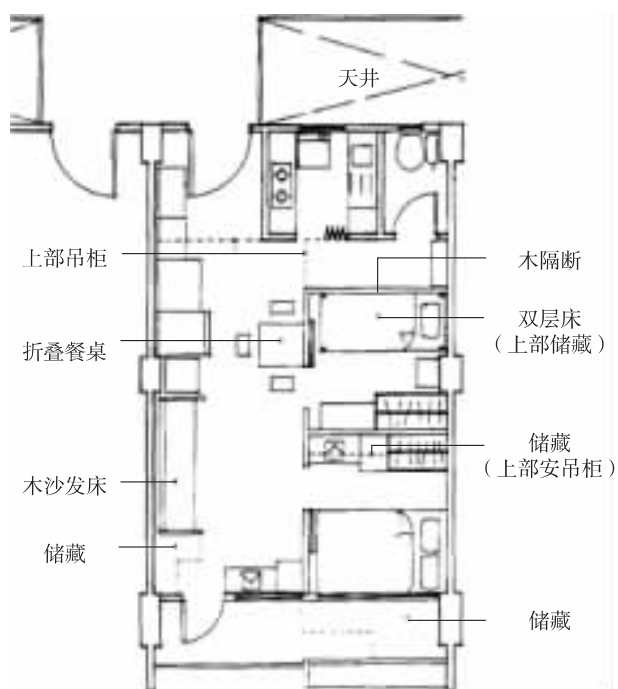


图6 20世纪60年代香港廉租房单元平面

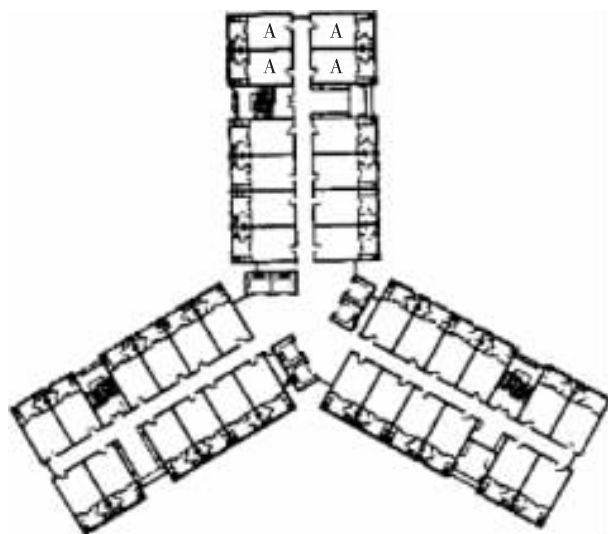


图7 20世纪70年代出现的Y型廉租房平面

20世纪70年代以后,香港廉租房单体设计开始多样化,出现了H型、风车型、十字型、Y型和相连长型等多种平面类型的住宅楼。住宅楼以高层塔式为主,一改20世纪50~60年代的长条板式住宅的单调形象,楼层平面

^① 贾倍思. 香港公屋本质、公屋设计和居住实态. 时代建筑, 1998.

开始以中廊代替原有外长廊。出租型采用长条中廊为楼层交通空间,平均6户一部电梯。80年代的出租型中的Y型第一型和新长型仍沿用60年代的低标准平面,即将厨房和厕所以外的部分做成一个大空间,由住户自行分隔。由于这个大空间位于内廊和沿外墙的卫生间和厨房之间,通风和光线都差。Y型第二型、第三型和第四型的平面改进许多,平面上的凹凸使得大进深平面也能获得自然采光,平面功能得到初步划分(图7)。

2 国外廉租房建设对中国的启示

授人以鱼不如授人以渔。国外廉租房建设过程中的经验教训给中国廉租房建设的最大启示并不是模式套用,而是对中国廉租房建设时机与建设依据的识别。在上文分析国外廉租房补贴模式的基础上,本部分将之与特定经济社会特征指标相匹配,然后通过优选模型得出与中国特征相匹配的政策模式选择。

2.1 中国廉租房建设时机

中国正处于社会经济的转型期,人均GDP在2007年突破2000美元,这标志着中国进入工业化后期,政府工作重心也由追求经济增长变为追求社会和谐。廉租房是一种住房保障制度,也是社会财产的再分配,低收入阶层通过廉租房参与到社会利益分配中,以此达到社会的公平与和谐。

从1998年的国务院23号文提出“最低收入家庭租赁由政府或单位提供廉租住房”到1999年建设部70号令发布《城市廉租房管理办法》,廉租房制度作为住房保障体系的一部分浮出水面。

之后,2004年的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》、2005年的《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》以及2006年的《关于切实落实城镇廉租房保障资金的通知》,都表现了政府逐步完善廉租房制度的决心。

2007年廉租房建设被作为全国政协会议一号提案提交,温家宝同志在十届全国人大五次会议的政府工作报告中提出“加大财税等政策支持,建立健全廉租房制度”,将廉租房制度建设推上空前高度。

但是由于中国社会经济特征的复杂性,让廉租房制度探索的道路并不平坦。

①我国城市化率为40%,正处于加速发展阶段,大量农村人口向城市转移,住房需求巨大,很像19世纪西方发达国家的状况。

②我国人均GDP超过2000美元,进入工业化后期,已经形成并不断壮大的中产阶级对住房在数量和质量上提出较高的要求。这类似于20世纪50~60年代欧美国家的情形。

③中国延续了几十年的实物性、福利性的住房分配制度使国家不堪重负,由此进行的住房改革越来越依赖市场机制解决住房问题。这同20世纪70年代以后发达国家的情况有不谋而合之处。

④全球化、信息化时代的到来,使劳动力的技能和收入有两极分化的趋势。包括低收入阶层住房在内的基本需求难以得到满足,向整个社会提出了巨大的挑战,这也正是许多所谓的后工业化国家或信息社会所正在面对的重大问题。

一方面,中国社会经济转型带来了廉租房建设的历史机遇;另一方面,复杂的转型特征带来了严峻挑战,中国廉租房建设可谓时不我待,必须迎难而上。

2.2 中国廉租房建设依据

2.2.1 国外经验中国化思路

要将国外廉租房的经验完全消化,需要结构化的思考模式。从国外廉租房建设经验来看,廉租房制度构建主要依赖于三方面:政策支持、资金运作、空间设计。又因为廉租房是一项以政府为主导的社会福利事业,因此在三个系统的分析中,应当以政策支持为切入点讨论。

通过分析国外廉租房理论与实践经验,得出若干个政策支持中的核心部分——廉租房补贴方式——的模式分类,以及将特定模式与特定经济社会特征匹配的指标。然后通过系统分析方式得出与中国特征相匹配的模式选择,即“中国选择”。

在政策模式选择的基础上,借鉴国外经验给出中国廉租房制度中经济支持系统和空间支持系统的存在问题与建议。

通过这样的研究方式,可以避免以国别为单位讨论以及整套模式套用的不可操作性。以此克服中国具有发达国家多个发展阶段特征的难点(图8)。

2.2.2 中国廉租房补贴方式选择标准

从国外住房保障发展经验看,各国都根据本国国情选择适合的廉租房政策模式。如,新加坡、香港由于土地资源紧缺,受国土资源的制约,必须发挥政府的资源调控作用,加强土地的集约利用,因此选择了政府主导的公房建设模式,最大可能地满足居民的住房需求;1930年美国处于经济大萧条时期,市场无力提供足够住房,因此,政府选择建设公共住房来满足住房需求;二战后处于重建时期

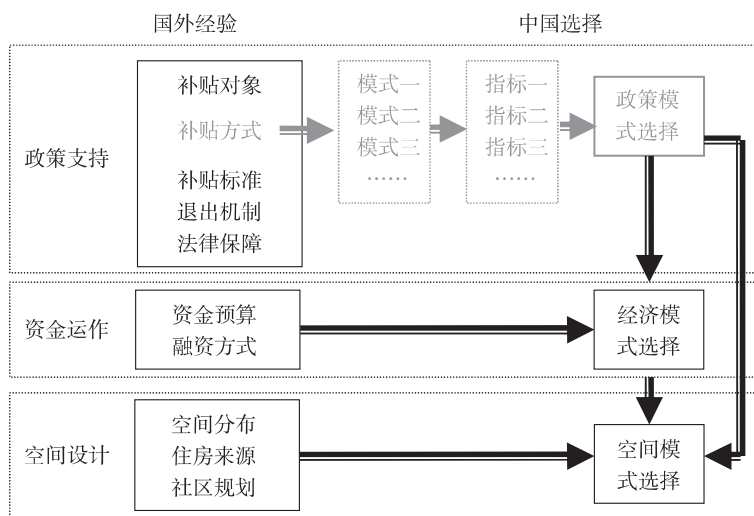


图8 廉租房的国外经验转化为中国选择（浅色补贴方式为核心部分）

的德国政府财政能力有限，必须通过优惠政策激励私人开发商大力建造低租金住房。因此，廉租房补贴模式的选择必须取决于本国的国情。

三种廉租房补贴模式的比较 表2

保障模式	公房建设补贴	住房建设补贴	住房租金补贴
住房增量	迅速增加	增加	无
财政压力	大	小	大
市场干预	直接干预	间接干预	按市场规则运行
机构发育	低	高	较高
福利水平	低	低	高

选择廉租房政策模式需要从以下几方面来考虑（表2）：

第一，政策的目标是否囊括增加住房存量。公房建设补贴和住房建设补贴的政策背景是住房的短缺，而住房租金补贴适用于住房供给较充足的时期。

第二，政府的财政能力是否足够强。公房建设补贴能迅速增加住房供给，但给政府造成巨大的财政压力，需要很大的一次性支出；住房租金补贴模式采取现金补贴的模式，政府同样面临很大的财政压力；住房建设补贴模式利用市场建设住房，多类建设主体参与，有利于缓解财政压力。

第三，机构发育是否成熟。公房建设补贴由政府包办政策制定、住房建设、资金运作和住房管理，对私人机构的要求低；住房建设补贴模式涉及金融机构、开发商和非赢利机构的运作，对机构发育要求高；住房租金补贴要求成熟的住房交易二级市场、透明的信息平台、代表低收入

阶层利益的非赢利组织，对机构发育要求较高。

第四，市场化程度。公房建设补贴是政府直接干预住房市场，对市场影响较大；住房建设补贴是政府通过私人机构间接干预住房市场，对市场影响较小；住房租金补贴模式对于住房市场的供需均衡定价机制，影响最小。

第五，福利水平。住房租金补贴是把补贴的全部支出纳入国家预算，并将补贴直接支付给受补者的补贴形式，结果表现为受补者直接得到一份收入。公房建设补贴和住房建设补贴的补贴支出不全部纳入国家预算，政府通过改变市场价格使受补者只有从节省支出上受益，而不直接从国家预算中得到好处。通过经济学分析可知，住房租金补贴由于直接提高居民预算曲线，使效用曲线的升高大于其他两种方式，住房者从中得到更多福利（图9）。

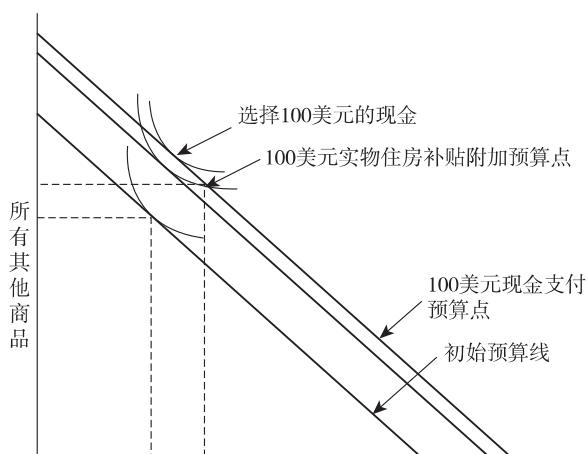


图9 实物补贴与租金补贴的效用比较

因此,理论上说,可以由地区的住房存量水平、政府住房保障财政支出、非赢利住房机构成员数目、市场化率、福利水平等数据来选择这三种模式。

2.2.3 中国廉租房补贴方式选择模型

中国廉租房政策选择模型的目的是在中国的特定社会经济环境下进行廉租房补贴模式优选。模型的原理是层次分析法和模糊综合评价。

对于此模型的前提假设包括:

① 理性人假设:政府作为决策者具有完全理性,在自身财政能力、社会机构发育程度和住房存量的约束下,致力于达到市场干预最大化和福利水平最小化。

② 完全信息假设:政府作为理性个体,不但具有自身情况的完全信息,并且掌握社会、经济状况的完全信息,因此可以为各准则赋予合理权重。

③ 非机会主义假设:机会主义倾向是指人们借助不正当的手段谋求自身利益的行为倾向。本文的分析假设政策制定者不存在寻租的可能。

廉租房补贴方式优选模型由方案层、准则层和目标层构成(图10):

方案层是三个备选方案:公房建设补贴方式(A_1)、住房建设补贴方式(A_2)和住房租金补贴方式(A_3)。

准则层是住房增量(C_1)、财政压力(C_2)、市场干预(C_3)、机构压力(C_4)和福利水平(C_5)。

目标层就是得出优选方案。

方案层与准则层之间的判断矩阵(W_1)通过每个补贴方式的本身特性确定,是相对确定的,可以通过表2进行总结(表3):

方案层相对于准则的判断矩阵(W_1) 表3

	C_1	C_2	C_3	C_4	C_5
A_1	5	5	5	2	3
A_2	4	2	5	5	4
A_3	1	4	1	5	5

(注:1~5分的打分体系。)

准则层与目标层之间的判断矩阵(W_2)通过特定的社会经济状况进行打分,比如在住房严重短缺的时期则应将住房增量的重要性提升,在金融组织、住房协会、开发商等机构严重发育不足的时候将机构压力的权重提升。但是,准则层相对于目标的参考序列(W_3)应当是相对恒定的,住房增量与福利水平越大越好,财政压力、市场干预与机构压力越小越好(表4)。

准则层相对于目标的参考序列(W_3) 表4

	C_1	C_2	C_3	C_4	C_5
O	max	Min	min	min	max

在获得 W_1 、 W_2 、 W_3 之后,可以通过灰色关联分析的方法,完成方案在一定准则下与参考序列的相关性。因为参考序列是假设的最优化结果,所以与参考序列相关性最高的就是最优可选方案。

3 中国廉租房建设

3.1 政策支持

3.1.1 补贴范围

据统计,自1998年国家出台廉租房政策以来,截至2007年11月底,全国所有大中城市及91.8%的县城全部出台了建立廉租住房的条件,而只有80.2万个家庭获得廉租住房保障,仅占我国人口数目的0.2%。《城镇廉租房的管理办法》中规定对城市最低生活保障线以下的居民提供廉租房。目前建设部、民政部的调查显示,我国低保住房困难户达400万,也就是将我国1%的人口纳入了保障范围。另据建设部测算,目前全国仍有人均建筑面积10m²以下的低收入住房困难家庭近1000万户,占人口总数的3%。大多数不能享受低保的低收入家庭既无力购买经济适用房,也不能享受廉租住房保障,缺乏政策支持。

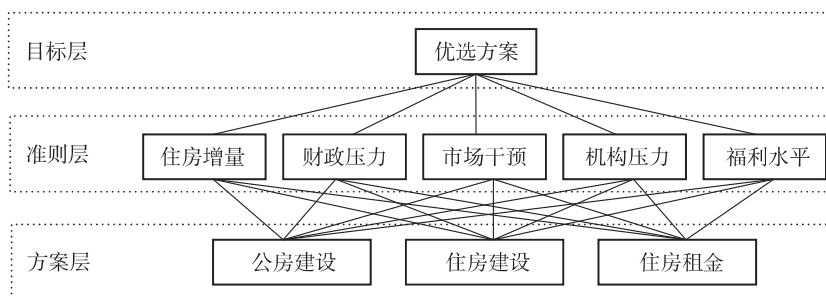


图10 廉租房补贴方式优选模型

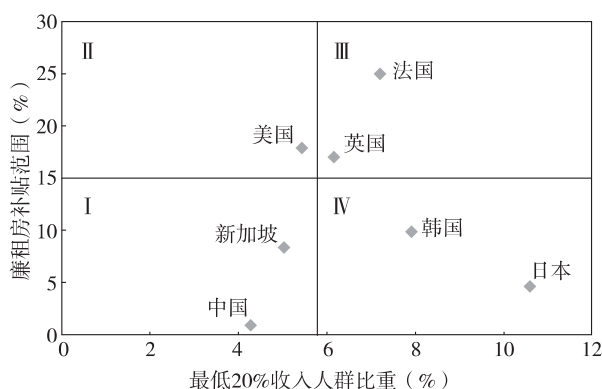


图 11 廉租房补贴范围与收入差距的国际比较^①

（数据来源：中国统计年鉴 2007；IMF Government Finance Statistics Yearbook. 2006；World Bank Data.）

因此，廉租住房的覆盖面仍然较小。

从国际视角进行比较，更能明显看出我国收入差距和廉租房补贴范围之间的不合理结构。每个国家最低 20% 人群收入占国民总收入比重可以看作国家的收入差距指标，比重越低，表示国家收入差距越大，低收入人群越是需要被补贴。所以，理想中的状态是最低 20% 人群收入比重小，则廉租房补贴范围大；最低 20% 人群收入比重大，则廉租房补贴范围小。

以廉租房补贴范围数据与最低 20% 人群收入比重占国民总收入比重数据为依据，可将行使住房保障的国家分为 4 类（图 11）：Ⅰ类国家两个数据都小，相较于高收入差距，廉租房补贴范围严重不足；Ⅱ类国家虽然收入分配差距大，但福利制度完善，低收入人群住房可以被保障；Ⅲ类国家有较强的经济结构、财政实力来实现较好的福利，收入差距小而廉租房保障范围大；Ⅳ类国家经济结构和收入分配较优，使收入差距较小，所需补贴范围也较小。

中国属于Ⅰ类国家，廉租房补贴规模严重不足。

3.1.2 补贴方式

（1）现状

我国廉租房补贴模式主要以现金补贴为主，已经实行补贴的城市有北京、上海、杭州、广州、武汉等，现金补贴相较于实物的比例占 90% 以上。

而对于货币补贴的家庭来说，则面临两大难题：一是政府补贴的资金不够在城区内租一套房子，租房只能到郊

区去住；二是廉租房的主要户型一居室的供求比例高，如北京为 1:4，致使廉租房保障家庭即使拿到足够的钱，也很难在市场上找到一居室的房子。^②

但是，由于补贴效果不佳，存在大量家庭领了租金还是租不上房的情况。2008 年以来，各地政府开始重视实物补贴。如上海截至 2008 年 4 月底，已有 33335 户享受了廉租住房保障，其中，实物配租 2903 户，比例接近 10%。上海廉租房实物配租数的大幅度增加发生在最近 3 个月来，而今年以前上海廉租房保障主要还是以租金配租为主。今年 2 月份公布的数据显示，截至 2008 年 1 月底，实物配租仅有 408 户，租金配租 30477 户。两者相比之下，3 个月以来上海实物配租获益家庭增长 612%。^③ 除此之外，根据《北京市城镇廉租住房管理办法》（征求意见稿），北京市计划将廉租房实物配租比例从 2007 的 5% 提高到 30%。^④

（2）中国城市补贴方式选择

如前文所述，住房补贴模式主要分为公房建设补贴、住房建设补贴和住房租金补贴。区域的住房补贴方式可以通过住房增量、财政压力、市场干预、机构压力和福利水平这五个指标进行选择。这些指标可以表现不同社会经济特征下三类补贴方式的效用与成本的综合得分。

中国各地区社会经济等方面的差距较大，保障模式不能一概而论，尤其是对住房增量的需求和地方政府财政能力很不一样，需要从这两点出发来研究我国城市的廉租房补贴方式。

以人均住房面积来刻画城市住房存量情况，假设人均住房面积大于 25m² 则住房存量足够，小于 25m² 则需要增加住房存量来满足低收入人群的需求；以人均社会保障补贴支出来衡量政府的财政压力，大于 600 元/人则财政压力小，小于 600 元/人说明开展廉租房建设将遭遇巨大的资金瓶颈。

城市依此可分为 4 类：

Ⅰ类城市两个指标都低，住房存量不足，财政压力大，适合实行住房建设补贴模式。政府通过税收或者利息补贴，由私人机构进行廉租房建设，减少政府投入的成本，有效增加廉租房存量。

Ⅱ类城市表现为低人均住房面积、高人均社会保障财政支出。此类城市政府较有能力展开廉租房建设，并且住

① 其中最低 20% 人群收入比重来自不同年份的统计：日本 1993 年数据，法国 1995 年数据，韩国、新加坡 1998 年数据，英国 1999 年数据，加拿大、美国、德国 2000 年数据，泰国 2002 年数据，中国 2004 年数据。

② 住房与城乡建设部政策研究中心“完善与创新廉租住房制度研究”。

③ 来源：东方早报。

④ 来源：北京晚报。

房存量不足, 适合公房建设补贴模式。

Ⅲ类城市两个指标都高, 既有较丰富的住房存量, 政府的财政能力也强, 此时主要致力于解决低收入群体支付能力的不足和住房二级交易市场的规范化。适合政府主导的住房租金补贴模式。

Ⅳ类城市特征为高人均住房面积、低人均社会保障财政支出。也就是说, 虽然住房存量充足, 但是政府财政能力不足, 因此一方面需要减少廉租房资金对政府财政的依赖, 另一方面要进行住房小户型化的改造, 增加低收入阶层的住房供给。适合私人机构参与的住房租金补贴模式。

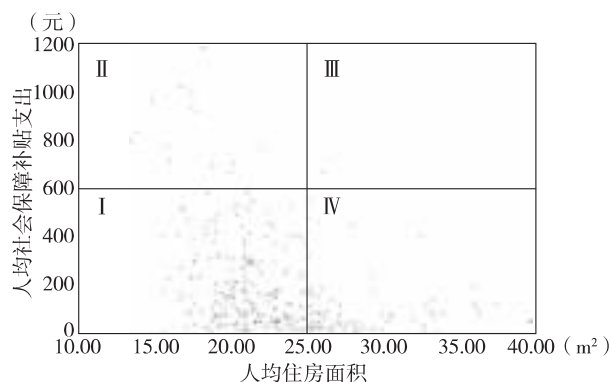


图 12 中国城市住房补贴方式分类
(数据来源: 中国城市统计年鉴 2007)

收集可得的 281 个地级市数据进行分析, 可以发现中国大多数城市属于 I 类城市与 III 类城市 (图 13)。也就是说, 中国城市应当是以住房建设补贴模式与公房建设补贴模式为主, 以住房现金补贴模式为辅。而现在各地的廉租房制度与客观条件有相违背之处。

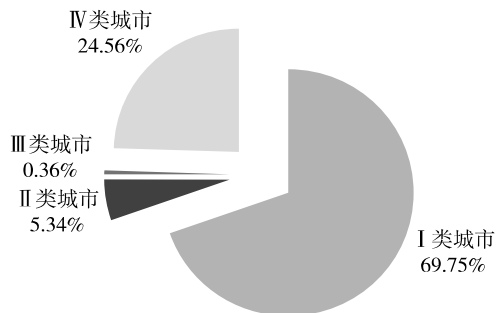


图 13 中国城市廉租房补贴类型结构

东、中、西部城市在四个象限的分布有各自的特征, 设置特征指数 (I), 使 I 等于地区落在各象限的城市占象限内总城市比例与地区城市占样本总数比例之比, 即:

$$r_{ij} = i \text{ 地区落在 } j \text{ 象限内的城市数} / j \text{ 象限内的城市总数}$$

$$R_{ij} = \text{样本内 } i \text{ 地区城市数} / \text{样本城市总数}$$

$$I = r_{ij} / R_{ij}$$

分析可得, II 类城市和 III 类城市的分布具有明显的地域性, 主要在东部地区; I 类城市和 IV 类城市并没有特定的地域性, 因为东部地区、中部地区与西部地区的特征指数都接近于 1, 说明 I 类城市和 IV 类城市是普遍存在于中国各个地区的 (图 14)。

这对东、中、西部的廉租房补贴方式启示在于: ①东部地区应发展多种补贴形式并行的方法, 从各个城市的特征出发采取相应的补贴方式; ②中部地区与西部地区应致力于挖掘私人机构在廉租房建设的作用, 因为 I 类城市和 IV 类城市对应的补贴方式是装房建设补贴和私人机构参与的租金补贴, 两者都需要较为成熟的金融机构、住房协会、私人开发商的参与。

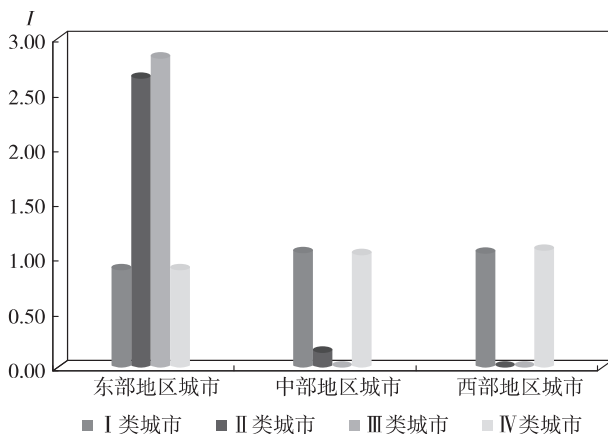


图 14 中国东、中、西部地区四象限分布的特征指数

3.1.3 补贴标准

我国廉租房补贴标准现主要为全额或定额补贴。比如日照市根据规定的廉租房住房保障面积和市场平均租金与廉租住房租金标准的差额测算, 决定 2006 年每户廉租房补贴 1840 元; 北京市城八区廉租住房租房补贴标准为每平方米使用面积每月 40 元, 并设定最高限额与最低限额^①; 上海 9 个中心城区和浦东新区每月每平方米居住面积补贴租金 48 元, 闵行、宝山、嘉定 3 个区 36 元, 其余

① 来源: 新华网 <http://www.sd.xinhuanet.com>。

6 个区、县为 24 元。^①

这种补贴标准的设定问题在于没有与居民的收入挂钩，在低收入人群中对住房支出的承担能力也并不一样。使用定额的补贴标准并不是福利分配的最有效方式。以国际经验，保证居民的住房支出在总收入的一定比例之内是较为合理的标准。这样，低收入者中更为困难的住户可以得到更大的帮助，从而实现福利分配的公平性与有效性。

3.1.4 退出机制

建立严格的定期审核制度，作为退出机制的保障。《办法》第 16 条规定：“享受廉租住房待遇的最低收入家庭应当按年度向房地产行政主管部门或者其委托的机构如实申报家庭收入、家庭人口及住房变动情况。房地产行政主管部门应当会同有关部门对其申报情况进行复核，并按照复核结果，调整租赁住房补贴或者廉租住房。对家庭收入连续一年以上超出规定收入标准的，应当取消其廉租住房保障资格，停发租赁住房补贴，或者在合理期限内收回廉租住房，或者停止租金核减。房地产行政主管部门应当对享受廉租住房保障的最低收入家庭的收入情况和住房情况定期进行核查。”

虽然有第 16 条的规定，但廉租房在各地的实践并没有建立定期审核制度。例如，2007 年北京广渠门廉租房小区进行腾迁时，不符合廉租房保障条件的家庭拒绝退出廉租房。在缺乏专业管理部门和法律体系的情况下，此种行为无法得到妥善的解决。

由此可见，中国廉租房建设还应该花大力气建立一套廉租房退出机制，包括对辖区内适合保障人群不断进行真实收入情况的调查。此外，至今国内仍没完成居民住房普查工作，政府手中没有准确、详细的数据来确认城市中有多少人，哪些人应该享受廉租房保障。在退出体系法律保障问题上，存在法律效力层次低，相关法律责任的规定不够全面和严厉的问题。^② 法律体系和信息体系的缺失，致使廉租房退出机制建立困难重重。

3.1.5 法律保障

依照国际经验，在法律制度上应当包括廉租房管理机关的设立及其职责职权、廉租房保障资金的筹集及使用、相关配套机制的建立、廉租房争议的解决和法律救济以及违反廉租房规定所产生的法律责任等具体制度。

而我国涉及廉租房的全国性法规只有《城镇最低收入

家庭廉租住房管理新办法》和《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》两个部门规章^③，存在着法律等级低，涉及范围小的缺陷。

3.2 资金运作

3.2.1 资金预算

九三学社中央调查认为，廉租住房资金严重不足是落实廉租住房最大障碍。而从国际经验看来，我国的资金预算与资金需求之间确实存在着巨大的鸿沟。从理论上说，当社会收入差距越大时，政府应当将更多的资金投入到社会保障支出中。中国的最低 20% 收入人群占全部收入的比重是 4.25%，属于国际低水平，也就是说中国的低收入人群生活困难较大，需要得到更多补助；然而，中国社会保障支出占 GDP 比重仅为 1%，也属于国际低水平（图 15）。

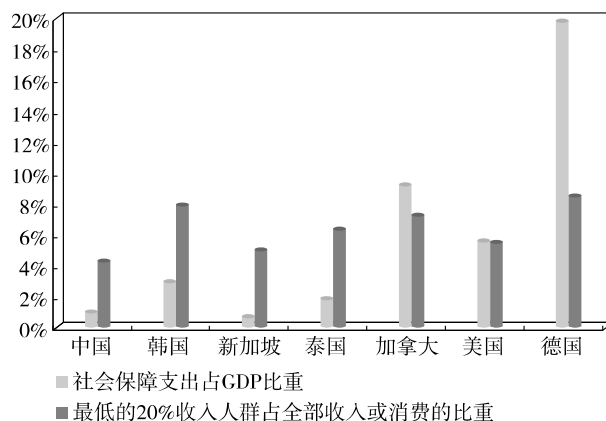


图 15 收入差距和政府社会保障支出的国际比较

仅比较住房保障的支出，中国的预算也严重不足。据统计，世界上多数国家和地区中央财政住房及社区建设支出占 GDP 比重平均达到 0.6% 以上，一般是发展中国家的支出比重平均值高于发达国家。而我国中央政府在这方面的支出占 GDP 比重只有 0.037%。^④

事实上，廉租房确实面临着资金不足的困境。根据各地已经公布的住房建设计划，“十一五”期间拟建廉租房 144.7 万套，平均每年 28.9 万套，年度建设资金需求 285 亿元。如果其他低收入家庭都采用租赁补贴方式，每

① 来源：中国上海网 <http://www.shanghai.gov.cn>。

② 刘梅：廉租房准入与退出制度的法律分析，广西政法管理干部学院学报，2006。

③ 赵学刚，袁文全：我国廉租房的制度困境与法律矫正，重庆建筑学报，2006。

④ 数据来源：中国住房和城乡建设部，全国近千万户居民需要廉租房。

年需要租赁补贴资金 212 亿元。^① 总体来看, 如果将覆盖面扩大到 1000 万户低收入住房困难家庭, 每年的资金需求至少 497 亿元。^② 然而, 2007 年中央财政只安排 51 亿元用于中西部财政困难地区廉租住房专项补助。2008 年安排 68 亿元, 虽然增长幅度很大, 但总数仍然太小。

3.2.2 融资方式

(1) 现状融资方式

为确保廉租住房资金来源, 《办法》提出: 地方财政要将廉租住房保障资金纳入年度预算安排; 住房公积金增值收益净收入要全部用于廉租住房建设; 土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例提高到“不得低于 10%”, 各地还可根据实际进一步适当提高。

然而这三种方式均属于国家的财政支出, 因此与中央和地方的财政状况有着密切的联系。当中央或地方的财政由于特定原因吃紧, 廉租房的建设资金可能就会在一定程度上被挤占, 不利于廉租房建设长期资金链条的形成。廉租房融资大都寄于财政篱下, 使金融机构暂时还没有发挥实质性的作用。因此在国外经验的启示下, 更多地利用金融创新, 将僵化的政府直接主导型融资方式转化为政府引导下的商业化运作方式显得尤为重要。

(2) 可选融资方式

从融资对象的区别出发, 中国可以选择证券化融资、项目融资与公共私人合伙融资等多种形式。

① 证券化融资

将廉租房开发贷款证券化可以加强这部分金融资产的流动性, 转移和降低商业银行的潜在风险, 有利于防止银行不良贷款的再生。^③ 同时, 房地产证券化还可以使廉租房开发更容易获得银行的资金支持, 从而拓宽其融资渠道。廉租房的投资回收期较长, 但租金收益的连续性和稳定性可以得到保证, 正符合资产证券化的特点。^④

房地产信托投资基金 (REITs) 是廉租房证券化融资中讨论最多的方式。2005 年两会期间, 全国工商联住宅产业商会的一个提案引起了各界的重视: “发展房地产投资信托基金 (REITs), 建立廉租房体系, 解决低收入群体住

房需求, 防范房地产金融风险。”提案首次提出要用金融工具解决廉租房问题, 为进一步探索廉租房融资提供了参考。

房地产信托投资基金 (REITs) 的长处在于: ①增加了廉租房的流动性; ②风险收益特征有利于吸引投资者。^⑤

② 项目融资

项目融资是指项目的承办人 (即股东) 为经营项目成立一家项目公司, 以该项目公司作为借款人筹措贷款, 并以项目公司本身的现金流量和收益作为还款来源, 以项目公司的资产作为贷款的担保物。^⑥

项目融资具有一次性融资金额大、项目建设期和回收期长、风险分担等特点, 因此非常适合廉租房建设与开发融资。^⑦ 政府或者有实力的房地产开发商可以选择或建立廉租房开发项目公司, 依靠项目公司取得银行贷款或其他方式融资, 并通过租金收益逐步偿还贷款, 同时提供税收减免、低息贷款等优惠措施来减小还贷压力。通过项目融资的稳健运作, 廉租房开发项目可以实现融资目标和风险屏蔽。^⑧

③ 公共私人合伙

PPP 模式 (Public Private Partnership) 即公共部门与私人企业基于项目而形成的相互合作关系的形式。^⑨ 廉租房建设引入 PPP 模式, 私人企业的经济效益和政府关心的社会效益将均有改善。政府部门或地方政府与开发商签订特许经营合同, 由开发商负责筹资、建设及经营。政府经常会与提供贷款的金融机构达成一个直接协议, 这个协议不是对项目进行担保, 而是一个向借款机构承诺将按与开发商签订的合同支付有关费用的协定。这个协议能使开发商比较顺利地获得金融机构的贷款。^⑩

④ 各融资方式评价

以上三种融资方式的原理都是通过增加融资对象来提高项目资金的流动性。但是随着融资对象的增加, 融资风险也在增加, 因为信息不对称现象将加剧。增加融资对象一方面平摊了各个投资者的个人风险, 但从另一方面也增加了项目的总风险 (表 5)。资金提供者往往无法了解项

① 来源: 人民日报。

② 来源: 中央政府门户网站. www.gov.cn。

③ 刘琪. 我国廉租房制度的特点及其融资模式的思考. 中国房地产金融, 2007。

④ 曾奕子. 我国廉租房建设的融资现状及其改进. 市场论坛, 2007。

⑤ 聂梅生. 用信托为廉租房建设提供资金. 城市开发, 2006。

⑥ 巴曙松. 中国廉租房的融资特征及其发展路径研究. 西南金融, 2006。

⑦ 何芳. 我国廉租房建设融资的金融创新研究. 上海房地, 2007。

⑧ 张宇新, 刘伟. 廉租房融资渠道分析. 经济论坛, 2007。

⑨ 丁文捷. 廉租房 PPP 项目的风险分配策略. 科技经济市场, 2007。

⑩ 王乾坤, 王淑墙. PPP 模式在廉租房项目中的应用研究. 建筑经济, 2007。

目运作，经营者和投资者的分离使总风险增加。

事实上，正是对低收入者的住房融资问题进行的证券化操作导致了美国的次贷危机，也让此类资金操作方式蒙上了阴影，其风险性的论证有待商榷。同时，我国证券市场发育并不成熟，市场避险机制尤其薄弱。因此，以政府、开发商、金融机构为主要融资对象的公共私人合作和项目融资是较为适合我国国情的。

表 5 各融资方式比较

融资方式	融资对象	风险
公共私人合伙	政府、开发商	小
项目融资	政府、开发商、金融机构	中
证券化融资	政府、开发商、金融机构、社会投资者	大

3.3 空间设计

3.3.1 空间分布

如上文所述，我国需要扭转货币补贴为主的现象，加强实物补贴的力度，委托私人机构进行建设是不错的选择。在私人机构逐利特征的基础上，廉租房的边缘化与集中化是需要考虑的隐忧。

(1) 中心与边缘

国内外学者较为一致地认同廉租房的空间分布不应在远郊区，中心城区和近郊区都是可行的选择。理由主要有远离主城区生活服务设施不齐全，通勤时间增长，就业机会减少，原有社区邻里的关系网络遭到破坏等。^{①②}在近郊区兴建廉租房是在居住成本与其他生活成本上的一种折中，采用这种模式时，必须着重解决好廉租房社区同市中心城区的公共交通问题。

(2) 集中与分散

集中供房模式优势在于在较短时间内刺激总量上升，有效满足廉租房的标准，便于集中管理等。然而也会带来较大的财政压力，并且有助于“贫困循环”的产生（图 16）。因此集中兴建廉租房主要适合政府具有财政支持能力、房源特别紧张和需保障群体规模大的情况。

我国处于廉租房需求群体巨大而房源严重不足的状态，因此集中建设不得不被提上议程。但是要防止饮鸩止渴的现象，应当关注如何避免低收入人群在空间上集中造成的其他社会问题的研究，比如完善对廉租房社区居民的教育补助与就业援助。

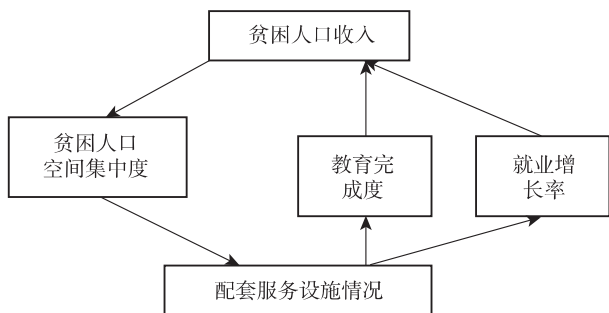


图 16 贫困集中的恶性循环

3.3.2 规划设计

廉租房的规划设计应当考虑到成本节约与居住质量的平衡。从国际经验来看，应当以控制户型设计与人均建筑面积做到成本节约，以建设美好公共空间的方式保障生活质量。

在廉租房社区的设计中，住房建设必须考虑到成本的节约问题。寻求适宜的居住密度，确定人均居住面积标准也是指导规划设计的关键。人均居住面积过高会使居住人口减少，增加单位家庭的租金负担；人均居住面积过低又达不到改善居住条件的目的。如北京市目前将廉租房人均使用面积控制在 10m² 以内，不同地区亦应根据自身具体情况来确定其人均使用面积指标。除此之外，也可利用空间的混合利用达到节约空间的目的，如创造过渡性使用空间，场地的多功能复合使用，竖向空间及平台空间利用等。^③

在公共空间的营建中，应注重用丰富多采的公共服务设施、社会活动和优美的环境来弥补住宅室内的拥挤、单调和因缺少私密性而形成的压抑感。如配套儿童游乐场、青少年中心、护理安老院、小型体育和健身场所等人文空间；还有花园、绿地等休憩空间；商场、学校、公园绿地、餐馆和娱乐设施等。

3.3.3 住房来源

《城市廉租住房管理办法》第 4 条规定了廉租住房的来源：①腾退的并符合当地人民政府规定的廉租住房标准的原有公有住房；②最低收入家庭承租的符合当地人民政府规定的建筑面积或者使用面积和装修标准的现公有住房；③政府和单位出资兴建的用于廉租的住房；④政府和单位出资购置的用于廉租的住房；⑤社会捐赠的符合廉租住房标准的住房；⑥市、县人民政府根据当地情况采用其他渠道筹集的符合廉租住房标准的住房。

① 翟峰. 廉租房社区能为新贫困人口托底吗. 社区, 2003.

② 王吓忠, 巫月娥. 廉租房相关问题研究. 城市问题, 2006.

③ 张薇. 营造节约与和谐——廉租房住区外部空间设计原则浅析. 室内设计, 2007.

其中第一类与第二类数量有限,且通常设施较差,无法成为廉租房主要房源;第三类与第四类给政府与单位造成了太大的成本压力;第五类房源数量太少,也无法成为主要房源。因此,《办法》所规定的房源均无法很好解决中国廉租房问题,需要更宽广的思路。政府与私人的合营建与在政府援助下的私人营建都是不错的选择。

3.3.4 户型设计

廉租房户型设计应在一定人均居住面积标准下,体现出成本节约与生活质量的平衡。这既是一个空间命题,也是一个经济命题。

在中国土地资源紧缺的条件下,廉租房应以高层塔式建筑为主,灵活采用H型、风车型、十字型、Y型和相连长型等多种平面类型的住宅楼。户型可将厨房和厕所以外的部分做成一个大空间,由住户自行分隔。采用太阳能、中央新风、地源热泵水循环建筑节能系统,将带精装家具的招标价格控制在1800~2000元/m²左右,套内面积27~30m²左右,按套均400元/月出租,170个月回本,年收益率7%。以此得到空间与经济的统一。

4 结论

(1) 国外对低收入者的住房租赁补贴包括政府公房建设、住房建设补贴和住房租金补贴三类模式,这三种补贴方式的差别包括住房增量、政府财政压力、机构压力、市场影响、福利水平。因此,理论上说,可以由地区的住房存量水平、政府住房保障财政支出、非赢利住房机构成员数目、市场化率、福利水平等数据来选择这三种模式。

(2) 以政府财政压力和住房存量情况这两个主要指标来判断我国281个地级市的廉租房补贴方式得出结论,中国应当是以住房建设补贴模式与公房建设补贴模式为主,以住房现金补贴模式为辅。现在各地的廉租房制度与客观条件有相违背之处。

(3) 我国中、西部地区应致力于挖掘私人机构在廉租房建设中的作用。因为中、西部城市多对应的补贴方式是装房建设补贴和私人机构参与的租金补贴,两者都需要较为成熟的金融机构、住房协会、私人开发商的参与。

(4) 在考虑廉租房的补贴规模时,中央政府财政压力是值得关注的问题。根据新加坡、韩国、美国与法国四个国家的数据可以大致看出,随着廉租房补贴规模的升高,中央政府必须承担的社会保障支出将会呈二项式加速增长。通过进行收入差距和廉租房保障规模的国际比较分析,发现我国廉租房保障规模严重不足。

(5) 比较其他国家和地区中央财政住房及社区建设支出占GDP比重,可知我国进行住房保障的资金严重不足。廉租房融资均为国家的财政支出的现状并不合理,应尝试证券化融资、项目融资和债券融资等商业化运作方式。

(6) 从空间分布看,国外廉租房有向大城市,以及从远郊区向近郊区与中心城区集中的趋势。政府通过规划手段鼓励不同收入阶层混居和公共空间建设以防止低收入社区衰败。廉租房的规划设计应当考虑到成本节约与居住质量的平衡。从国际经验来看,应当以控制户型设计与人均建筑面积做到成本节约,以建设美好公共空间的方式保障生活质量。

I、II、III、IV类城市

表6

区域	城市
I类城市	东 莱芜 威海 肇庆 聊城 漳州 丽水 韶关 茂名 连云港 保定 绍兴 泰州 温州 湖州 廊坊 东营 日照 厦门 邢台 苏州 沧州 德州 衡水 滨州 常州 枣庄 泰安 舟山 潍坊 淮安 潮州 海口 石 家庄 汕尾 江门 南通 镇江 三明 杭州 青岛 济宁 湛江 邯郸 南平 无锡 济南 深圳 福州 广 州 汕头 南京 盐城 秦皇岛 合肥 烟台 营口 宁波 北京 徐州 张家口 唐山 承德
	中 六安 安阳 永州 孝感 漯河 南阳 吉安 鹤壁 崇左 岳阳 包头 黄石 滁州 驻马店 大庆 常德 来宾 新余 平顶山 焦作 巢湖 宜昌 濮阳 新乡 郴州 佳木斯 怀化 洛阳 黄山 襄樊 上饶 武汉 阜阳 鸡西 湘潭 长沙 乌海 娄底 十堰 郑州 邵阳 株洲 呼和浩特 巴兰察布 鹰潭 南宁 南昌 益阳 吉林 柳州 景德镇 晋中 荆州 开封 忻州 黑河 衡阳 巴彥淖尔 桂林 朔州 临汾 长治 双 鸭山 白城 吕梁 松原 呼伦贝尔 七台河 赤峰 长春 太原 三门峡 通辽 淮北 铜陵 四平 安庆 哈尔滨 阳泉 芜湖 淮南 绥化 大同 通化 伊春 白山 辽源 牡丹江 蚌埠 鹤岗 齐齐哈尔
	西 昆明 临沧 六盘水 陇南 广元 宜宾 固原 武威 绵阳 遵义 雅安 自贡 吴忠 内江 安康 曲靖 乐山 昭通 安顺 泸州 定西 酒泉 白银 石嘴山 成都 思茅 西宁 银川 平凉 乌鲁木齐 重庆 汉 中 攀枝花 宝鸡 中卫 渭南 天水 咸阳 克拉玛依 兰州 西安 榆林 贵阳 铜川

续表

	区域	城市
Ⅱ类城市	东	上海 盘锦 辽阳 朝阳 沈阳 大连 葫芦岛 铁岭 阜新 锦州 抚顺 鞍山 本溪 丹东
	中	马鞍山
	西	无
Ⅲ类城市	东	天津市
	中	无
	西	无
Ⅳ类城市	东	佛山 衢州 龙岩 宁德 金华 中山 河源 梅州 莆田 台州 宿迁 嘉兴 惠州 珠海 揭阳 淄博 三亚 临沂 扬州 泉州 清远 菏泽
	中	张家界 北海 黄冈 商丘 玉林 亳州 贺州 周口 钦州 防城港 随州 萍乡 鄂州 百色 宜春 晋城 宣城 咸宁 运城 贵港 池州 河池 许昌 宿州 赣州 抚州 荆门 鄂尔多斯 信阳 九江 梧州
	西	丽江 资阳 广安 保山 眉山 遂宁 张掖 延安 达州 玉溪 南充 德阳 商洛 庆阳 嘉峪关 金昌

参考文献

- [1] 巴曙松. 廉租房融资的国际经验. 华人世界, 2006.
- [2] 叶齐贤. 多穷的英国人可以获得政府的廉租房. 北京规划建设, 2007.
- [3] 刘玉亭, 何深静. 英国的住房体系和住房政策. 城市规划, 2007.
- [4] 阎明. 发达国家住房政策的演变及其对我国的启示. 东岳论丛, 2007.
- [5] 孟祥仲. 英国住房政策改革给我们的启迪. 世界经济情况, 2007.
- [6] 姜百臣. 英国和加拿大住房保障制度模式考察. 中国房地产金融, 2007.
- [7] 唐黎标. 英国住房保障制度的启示. 中国房地产金融, 2007.
- [8] 陈燕, 林炳耀. 福利国家英国的住房政策. 城市问题, 2003.
- [9] 郭瑞锋. 美国民间组织在住房政策制定中的作用及其启示. 中国房地产, 2003.
- [10] 李一真. 廉租房制度问题研究. 甘肃农业, 2006.
- [11] 李光耀. 新加坡的公共住房政策——得失之间的政治与地产. 中外房地产导报, 2005.
- [12] 李永刚. 香港住房政策何以成功推行. 党政论坛 (干部文摘), 2008.
- [13] 韩晶. 内地楼市可借鉴香港廉租房制度. 观察与思考, 2007.
- [14] 吴佩佩. 借鉴香港公屋经验, 完善廉租房准入与退出机制. 商业文化 (学术版), 2007.
- [15] 老井. 香港廉租房制度的启示. 中国房地信息, 2002.
- [16] 马腾. 香港、新加坡公共住房政策的制度保证. 城市, 1995.
- [17] 贾倍思. 香港公屋本质、公屋设计和居住生态. 时代建筑, 1998.
- [18] 徐媛媛. 浅谈廉租房住宅的建设. 山西建筑, 2007.
- [19] 建设部. 瑞典、丹麦的可持续建筑与住房政策——建设部考察组赴瑞典、丹麦考察报告住宅产业, 2005.
- [20] 李有观. 说说瑞典的住房政策. 社区, 2001.
- [21] 李小容. 瑞典的住房政策. 中国建设信息, 1995.
- [22] 刘卫东. 日本的公共住宅政策及住房保障制度. 北京规划建设, 2007.
- [23] 江涛辉. 日本的住房政策. 中国建设信息, 1999.
- [24] 洪开荣. 各国廉租房政策及其市场效应. 城市开发, 2001.
- [25] 张翼, 陈尘. 莱维特镇: 美国的廉租房. 世界博览, 2008.
- [26] 秦德安. 外国廉租房制度建设对我国的启示. 中国房地产金融, 2007.
- [27] 闫妍. 低收入住房税收优惠证: 美国廉租房发展的金融激励机制. 北京规划建设, 2007.
- [28] 陈劲松. 从国际经验看我国廉租房建设的问题. 城市开发, 2007.
- [29] 戴硕. 美国的廉租房. 金融博览, 2007.
- [30] 李莉, 王旭. 美国公共住房政策的演变与启示. 东南学术, 2007.
- [31] 聂曙光, 聂光宇. 国外住房保障制度对我国的启示. 经济纵横, 2007.
- [32] 赵红艳. 他山之石可以攻玉——瑞典、美国、新加坡住房保障制度体系借鉴. 城市开发, 2007.
- [33] 路军. 国外住房保障的实践及对我国的借鉴. 北京房地产, 2007.
- [34] 马光红, 胡晓龙. 美国住房保障政策及实施策略研究. 建筑经济, 2006.
- [35] 郑征. 三管齐下保证居民住房——国外中低收入家庭住房

政策经验. 中国投资, 2005.

- [36] 潘文辉. 美国低收入家庭住房保障政策对我国的启示. 中国房地产, 2005.
- [37] 谢芳. 纽约市的廉租房. 首都经济, 2002.
- [38] 宋博通. 从公共住房到租金优惠券——美国低收入阶层住房政策演化解析. 城市规划汇刊, 2002.
- [39] 刘美霞. 美日住房政策模式比较及对我国的启示. 中国房地产, 2002.
- [40] 宋博通. 美国联邦政府低收入阶层住房政策述论. 中国房地产, 2002.
- [41] 宋博通. 20 世纪美国低收入阶层住房政策研究. 深圳大学学报, 2002.
- [42] 张庭伟. 实现小康后的住宅发展问题——从美国 60 年来住房政策的演变看中国的住房发展. 城市规划, 2001.
- [43] 张庭伟. 美国住房政策的演变及借鉴. 中外房地产导报, 2001.
- [44] 林坚, 冯长春. 美国的住房政策. 国外城市规划, 1998.
- [45] 周敏. 美国“可承受住房”政策简介. 城乡建设, 1996.
- [46] 朱海忠. 韩国住房保障制度的经验及启示. 理论学刊, 2007.
- [47] 金银姬. 韩国公共住房政策对中国的启示. 城市开发, 2006.
- [48] 黄持渊. 试论韩国住房政策的演变和住房的特点. 中国行政管理, 2000.
- [49] 钟键. 法国: 廉租房占总量 20 以上. 中国地产市场, 2006.
- [50] 凌正莺. 二战后法国政府解决中低收入者住房政策初探. 浙江大学, 2006.
- [51] 龚运海. 法国、荷兰政府住房政策对我国住房改革的启示. 湖北财税, 2003.
- [52] 陈俊侠. 法国: 廉租房政策是最有效的手段. 中国地产市场, 2006.
- [53] 梁绍连. 国外住房保障运作模式比较分析. 上海房地, 2007.
- [54] 郭玉坤, 裘丽岚. 国外住房保障制度的共同特征及发展趋势. 城市问题, 2007.
- [55] 田东海. 福利国家与住房政策. 国外城市规划, 2000.
- [56] 秦虹. 住房政策: 一项世界关注的城市研究课题. 国外城市规划, 1998.
- [57] 我国廉租房制度建设中的若干问题及对策探讨. 华中师范大学, 2007, 黄玉新.
- [58] 杨振华. 廉租房建设的现状与思考. 北京规划建设, 2002.
- [59] 巴曙松, 张旭, 王森. 中国廉租房的融资特征及其发展路径研究. 西南金融, 2006.
- [60] 刘琪. 我国廉租房制度的特点及其融资模式的思考. 中国

房地产金融, 2007.

- [61] 何芳. 我国廉租房建设融资的金融创新研究. 上海房地, 2007.
- [62] 曾奕子. 我国廉租房建设的融资现状及其改进. 市场论坛, 2007.
- [63] 聂梅生. 用信托为廉租房建设提供资金. 城市开发, 2006.
- [64] 孟晓苏. 建设廉租房的关键在于金融创新. 城市开发, 2007.
- [65] 张宇新, 刘伟. 廉租房融资渠道分析——BOT 模式的运用. 经济论坛, 2007.
- [66] 纪志伟. 我国廉租房供给问题研究. 重庆大学, 2007.
- [67] 赵学刚, 袁文全. 我国廉租房的制度困境与法律矫正. 重庆建筑大学学报, 2007.
- [68] 彭俊瑜, 陈煜. 论我国廉租房法律制度的构建. 经济法论坛, 2006.
- [69] 刘梅. 廉租房准入与退出制度的法律分析. 广西政法管理干部学院学报, 2006.
- [70] 张薇. 营造节约与和谐——廉租房住区外部空间设计原则浅析. 室内设计, 2007.
- [71] 王吓忠, 巫月娥. 廉租房相关问题研究. 城市问题, 2006.
- [72] 翟峰康. 租房社区能为新贫困人口托底吗. 社区, 2003.
- [73] 赵燕菁. 廉租房建设与国家宏观经济. 城市发展研究, 2005.
- [74] 向寿生. 廉租房供房模式之集中兴建的优劣势分析. 陕西省经济发展战略研究会成立大会论文集, 2004.
- [75] Frank Narron. The Evolution of the Low-Income Housing Tax Credit and the Boom in Affordable Housing. Real Estate Finance, Dec 2004.
- [76] Scott Susin. Rent vouchers and the price of low-income housing. Journal of Public Economics 83 (2002), 109—152.
- [77] Tower Block; Modern Public Housing in England, Scotland, Wales, and Northern Ireland.
- [78] E. J. 住房补贴的国际比较. 麦克米兰图书公司, 1985. 110—111.
- [79] IMF Government Finance Statistics Yearbook, 2006.
- [80] 中国城市统计年鉴, 2007.
- [81] 中国统计年鉴, 2007.
- [82] HUD USER: www.huduser.org.
- [83] Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Affordable_housing.
- [84] World Bank Data: www.worldbank.org/data.
- [85] Communities and Local Government: www.communities.gov.uk.
- [86] 住房和城乡建设部: <http://www.cin.gov.cn/>.
- [87] 新华网 <http://www.sd.xinhuanet.com/>.
- [88] 中国上海网 <http://www.shanghai.gov.cn>.
- [89] 中央政府门户网站: www.gov.cn.