

本辑导读

陈秉钊

本期以保障性住房为主题。为推动深度的研究，本刊有些文章篇幅较长，为让读者能用较少的时间了解主要内容，编者作此导读性的综述。所及的文章标注作者姓名，以方便读者追索原文。

住房政策综述

住房改革的历程

编者根据诸文整理了“大事记”。张杰以北京为背景以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，通过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的变化，生动地展现了我国30年住房改革的曲折历程，论述了国内外形势的影响、社会的变迁、不同利益群体间的诉求与角力等，并指出了令人深省的问题。

例如，改革之初的公房出售，谁住在什么样的房子内，谁就有权买什么样的住房。通过此举，公房的出售便固化了原福利分房中的不公平状况。又如，回顾了1997年亚洲金融危机爆发后，提出了积极的财政政策以刺激内需，拉动经济增长。住房则作为拉动内需的重要方面。虽然也启动了经济适用房的建设，但缺乏财政的支持，不得不再次将住房政策向市场倾斜。而过度市场化带来诸多的弊端，甚至出现豪华版的“经济适用房”。保障性住房政策的实施一旦与经济效益发生冲突，就会出现变向的“让步”（张杰等）。实际是制造了一大批“啃老族”和“房奴”，其实是消费需求的结构转移和提前透支（陈鹏）。过度非理性与超前的“消费”反而抑制了其他方面正常的消费，

与扩大内需相悖。这历史的教训对当今面临世界性经济危机，如何正确解决经济问题又不迷失可持续发展、建设和和谐社会的大方向颇有启示。

国际公约——住宅权

住宅作为人类赖以生存与发展的基本条件，获得住宅权利是每一公民的基本的社会诉求。我国政府已于1997年10月签署了《经济、社会、文化权利国际公约》。《公约》第11条规定：“本公约缔约各国承认人人有权为他和自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利……”保障公民住宅权的实现不仅是政府的一项基本职责，更是政府应尽的法律义务。住宅权就是每个公民有权获得可负担得起的适宜人类居住的，具有安全、健康、尊严、有良好的物质设备和基础服务设施的并不受歧视的住房权利。30年住房改革之路，终于认识到住房不仅是商品，更首先是生存必需品，具有公共产品之属性（金俭）。

住房保障与永续发展

近年中央已将住房保障的范围扩大至城市的外来务工人员，该制度面临的挑战变得更为复杂，也更需重新认识住房保障的战略价值——不仅解决弱势群体的住房困难，而且还在于培育国家长期发展的后劲，人力资源的永续。农村的剩余劳动力是我国高速经济发展所依赖的战略资源。

城市化必须以住房保障来巩固。而解决住房保障必然面临关键难点之一是土地。在生产要素中许多资源是可以进出口的，如原材料、成品甚至劳动力，然而土地则是不可移动的。

另外，我国的“人口红利”期已经接近尾声。我国劳动力价格的上升趋势不可改变。这就要求我国的经济增长实现真正的转型。这种转型，不仅仅是从粗放的增长转向集约，还应该包括从投资驱动型、出口依赖型的增长转向更多地依靠内需的拉动；从注重速度和财政收

入的增长转向注重民生民本。这意味着城市化可以在很大程度上取代出口，成为我国后一阶段经济成长的重要动力（戴星翼）。

住房政策

综合国家有关政策可以判断我国未来住房政策取向大致是：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房制度和经济适用房制度解决，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。

当前，大部分城市的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主要依靠市场改善住房条件（北京市约占总需求的30%以上）。这部分人群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，造成一部分人住房条件改善在加速而另一部分人改善无望，市场“购销两旺”和“价格过高”加重了社会的问题（石晓冬）。

廉租房的界定与政策缺失

对于最低收入人群不应以拥有房屋产权为目的，而是要通过租赁来得到房屋的使用权，廉租房与经济适用房相比社会保障色彩更为浓厚。在2004年3月1日正式施行的《城镇最低收入家庭廉租房管理办法》中，对廉租房制度的原则、对象、标准作了更为明确的规定。简单地说，一是城镇最低收入家庭廉租房保障水平应当以满足基本住房需要为原则，人均保障面积标准原则上不超过当地人均住房面积的60%；二是城镇最低收入家庭廉租房保障方式以发放租赁住房补贴为主，实物配租、租金核减为辅；三是保障对象的条件和保障标准由市、县人民政府按当地情况制定。

但是，将保障范围和标准交由市县政府确定的做法，实际上等于否定了政府在廉租房保障领域的强制性责任。2007年“国24号文”出台后配套出台了《廉租房保障办法》，这一问题依然没有解决。《办法》只是规定，市、县人民政府应当在解决城市低收入家庭住房困难的发展规划及年度计划中，明确廉租房保障工作目标、措施，并纳入本级国民经济与社会发展规划和住房建设规划。目标是市县政府自己确定的，这就意味着可以为自己确定责任的大小。很难说，该办法会形成一种有效的制度（戴星翼）。

国际经验

住房保障制度和公共住房概念源于西方1930年代经济大萧条时期，基本目标是为低收入家庭解决住房问题。

19世纪初，西方国家的快速工业化和城市化，城市人口急剧膨胀，城市的住房问题骤显。英国1919年颁发的《住房和城镇规划法》导入财政补贴，首次承认解决住房问题属于公共事务，提出政府对公共住房建设提供财政支持的承诺。美国公共住房的建设始于1937年，第二次世界大战造成的房荒。日本是在战争废墟上于1951年颁布了《公营住房法》，着手建造大量低标准的公营住房。因此，可以说各国住房保障政策的初衷都是为了解决住房短缺问题。

美国住房政策的中心是“为全体美国人民提供合格的、安全的、能负担得起的住房”，包括四个方面的要点：①鼓励公民买房；②政府资助低收入居民租房；③以住房建设促进社区发展；④保障住房的公平。

美国住房政策的演进经历了三个阶段：①政府重点解决住房短缺问题，着手公共房屋建设；②政府认识到住宅建设对国民经济的拉动作用，以房地产业促进经济增长，忽视了住房社会性和保障性；③自1970年代起，住房政策综合考虑住房建设的经济、社会功能，重视住房保障制度的建设，把住房建设作为促进社会稳定的手段，以社区发展基金资助社区住房建设，介入社区发展，这是美国住房政策和住房保障制度走向成熟的标志。

日本战后政府提供公共住宅的主要方式有三种：①通过“住宅金融公库”向建造或者购买住宅的个人提供长期低息贷款；②地方政府在中央政府的补贴支持下为解决低收入者建设公营住宅，国家在财政、金融及技术上给予援助，同时还制定了最低居住标准、平均居住标准和诱导居住标准，其中公营住宅是由国家拨款补助地方政府兴建的住宅，用于向低收入家庭出租，约占住宅总量的7.6%；③中央政府设立“日本住宅公团”为大城市的工薪阶层提供住宅及宅基地。

美国和日本代表了国外发达国家干预住房市场的两种典型方式：

美国主要运用法律手段和经济杠杆对住宅发展予以扶持，基本形成了住宅供求以市场机制为主，政府参与为辅的住宅制度。

日本政府则在住宅建设中干预较多，由中央政府、地方政府和开发商在住宅建设中各负其责。其中，中等收入以上家庭住房在市场机制的作用下解决，中央政府负责解决中等及偏下收入家庭的住房问题，地方政府住宅局则负责提供低收入者、单亲家庭及有特殊困难的家庭和个人的

住房（王新军等）。

• 廉租房与住房补贴

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。

廉租房的补贴范围并没有一个普适的标准。如美国低收入的标准一般为中等收入的60%；香港须住满七年，三口之家月收入不得超过1.21万港元，家庭总资产不得超过30.5万港元等。各国提供廉租房占总住户比重差别较大：美国为18%，英国17%，新加坡8.5%，香港31%，法国大约有1/4，日本4.7%，韩国计划从2003年的2.4%提高到2012年的10%。

英国公房建设在“高福利”的基本国策下，公营住房在住宅总量中大约占1/2。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。

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，间接干预住房供应。住房建设补贴模式不利于“滤过效应”的进行。

住房租金补贴是由政府向低收入者提供房租补贴。补贴的数额是按一定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。美国为30%，其余部分由政府给房主补齐。

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（熊国平等）。

• 保障性住房有关规划布局与结构

国外城市廉租房的空间分布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。虽然郊区集中兴建可大幅度消减建设成本，但是远郊区配套设施的缺乏和就业机会的匮乏，导致其他生活成本的上升，导致萧条。美国位于中心城区的占49.1%，位于市郊的占38%，位于远郊的占13%。

为防止形成低收入社区出现的教育、就业及犯罪等各种问题，各国应用规划手段保障一定程度上的混居。美国在审议房地产开发项目时就与开发商达成协议：20%的单元房必须在报纸上刊登广告，招租低收入家庭。英国采取零星建设的方式，并且有一定比例（15%~50%）的低收入居民住房（熊国平等）。

• 住房保障形式多样化

以纽约市为例，住房保障的形式有：第一，地方政府利用自有土地建房，出租或出售给符合条件的低收入家

庭，对于无能力一次购买的家庭，可以先租后买，或先购买10%的产权，再逐步购买剩余的产权；第二，通过奖励容积率和免税等措施鼓励开发商提供一定比例的低价住房出售或出租给低收入家庭；第三，对低收入家庭实行货币补贴（发放住房券），由住户到市场直接租赁住房。

住房保障形式灵活多样可通过低价销售、低价租赁、先租后买、半买半租、分步购买、贴租、贴息等多种形式对低收入家庭提供住房保障（王新军等）。

通过重建计划的编制和审批、政策制定、资金筹集与运作、安置补偿等环节切实保障可负担住房供应。至少有30%的新建或改建住房单元是中低收入家庭能够负担的住房，其中应有不低于一半的单元以极低收入家庭可以负担的价格供应。

美国旧区重建百年经验，再现了着力推进困难群体的住房改善、社会公平，社会、经济、政治、文化、环境等多重目标的复合（万勇）。

中国廉租房制度的定位与设计

廉租房制度的构建主要依赖于三方面：政策支持、资金运作、空间设计。

选择廉租房政策模式应考虑目标是否囊括增加住房存量、政府的财政能力、机构发育成熟度、市场化程度、福利水平等。

自1998年国家出台廉租房政策以来，至2007年底只有80.2万个家庭获得廉租住房保障，仅占人口总数0.2%。全国仍有人均建筑面积10m²以下近1000万个住房困难户，占人口总数的3%。大多数既无力购买经济适用住房，也不能享受廉租住房保障。从国际视角进行比较，中国属于Ⅰ类国家（参见熊国平等图3-1），廉租房补贴规模严重不足。

从281个地级市数据分析，中国城市住房补贴方式大多数城市属于Ⅰ类城市与Ⅲ类城市（参见熊国平等图3-2）。因此，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。而我国廉租房补贴模式主要以现金补贴为主，与客观条件相违背。

资金预算，从理论上说，当社会收入差距越大时，政府应当用更多的资金投入社会保障支出中。中国20%的最低收入人群，其收入仅占全部收入的4.25%，说明我国收入差距大，然而我国中央财政在住房及社区建设的支出占GDP比重仅0.037%。世界上多数国家和地区平均达到0.6%以上。

融资方式可选证券化融资、项目融资与公共私人合伙融资等多种形式。其原理都是增加融资对象，来提高

项目资金的流动性。但随着融资对象的增加，信息不对称现象将加剧，融资风险也在增加，美国的次贷危机即是如此。我国证券市场发育不成熟，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伙和项目融资是较为适合我国国情的（熊国平等）。

廉租住房保障资金来源

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保障建设；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。

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保障建设（石晓冬）。

明确事权，确保资金，配套政策

1. 平衡中央和地方政府的事权和财权

中央政府和地方政府的灰色博弈将导致资源配置效率损失，必须对此做出权衡。将中央和地方政府的事权和财权划分进行平衡，现在的状况是中央财权较大，占六成以上，而事权占四成，地方政府财权四成，事权六成。中央宏观调控无疑是正确的，但“分税制”在一定程度上影响了地方可支配收入的增长；不断增长的地方政府提供公共服务的需求，要求政府有充足的财政收入。所以需要合理调节中央和地方的分配比例。一是适当调整中央、地方财政分配比例，增加地方政府财政收入分配份额，以减轻地方政府的财政压力；二是加大中央、省对市县的转移支付力度。

2. 将住房保障支出纳入公共财政支出范畴

3. 完善金融和土地配套政策

住房保障的金融政策是指政府通过对货币信用的调控，运用各种金融工具，刺激经济适用房等公共住房的建造和消费，或鼓励私有房主将房屋出租给中低收入家庭，以解决中低收入家庭的住房问题。住房保障的金融政策包括提供低息贷款或贴息贷款，建立抵押贷款一、二级市场，政府设立或鼓励私营机构设立住房储蓄银行，政府提供或鼓励私营机构提供住房抵押保险业务，成立住房合作社等等（王新军等）。

住房供应体系与限价房

我国目前住房供应体系由廉租房、经济适用房和普通商品房等三层次住房供给类型组成。廉租房用于解决城市最低收入家庭住房困难；经济适用房用于解决低收入家庭的住房困难；而普通商品房满足中高收入家庭的住房需求。推出限价商品住房，在普通商品房与经济适用房之间合理拉开价差，以满足夹心阶层的住房需求，进一步建立完善梯次完整的住房供应体系。限价商品住房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。限价商品住房按6%的开发利润率测算房屋销售价格，房屋销售价格一般为其周边普通商品房售价的70%左右。限价商品住房弥补了住宅供应与消费层次上的空档和不足，落实“中低价位、中小套型普通商品住房”政策。同时，期望对高涨的房价起到平抑作用，按其本质属性应属商品房。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。这都将给政府增加巨大的行政成本（冯长春等）。

保障性住房主要是为那些无法在市场上获取能够满足基本居住条件的个人和家庭。美国保障性住房的对象是收入低于AMI60%的家庭（AMI，“地区收入中位线”，Area Median Income），英、美及中国香港的保障性住房约占总户数的30%。

目前我国社会保障性住房的房源主要有三种类型：新建（开发商统建、政府委托开发或政府回购、政府开发并配售等）、回购市场存量住房、购买市场上二手房源（孙施文等）。

经济适用房

对于中低收入人群，可以通过免费土地、减免税费、规定开发商利润等手段来降低房屋的价格，建设经济适用房来为他们提供价格低廉、简单实用的住房。在经济适用房领域，也不应一刀切，应根据家庭的收入情况和购买房屋的标准来给予不同水平的优惠。家庭收入越高，购买的经济适用房标准越高，享受到优惠应当越少（马文军等）。

经济适用房的退出机制

经济适用房是否允许若干年后进入市场？如北京市政府的规定，经济适用房五年后就可以转让（上市），但差价的80%要上交（孙施文等）。廉租房住户收入水平会发生变动，因此应建立退出机制，对住户进行持续的跟踪管理（以信息系统与法律监督机制为支持）。如香港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

产净值超过公屋住户限额的租户须缴纳双倍租金，并于一年内迁出（熊国平等）。

信息系统是住房保障制度有效实施的重要辅助系统

由于我国没有完善的个人信用记录，缺乏必要的家庭收入资料，在保障性住房的申购和使用过程中缺乏监督，造成分配与使用过程中保障对象难以准确界定。应建立住房保障个人信用档案，对申请人资格的审核要严格执行，做到公开透明、公正公平。完善保障性住房的使用管理，严格控制保障住房的转租、转售现象，制订相关的法律法规，对违反规定者进行相应的处分。保障性住房应当封闭运行、内部流通，不能直接进入市场。保障性住房面向的对象是城市的中低收入人群，所以保障性住房要定位于经济实用。（马文军等）

二手房市场待培育

北京市的存量住房交易量持续增加，到2007年首次超过了新建住房的交易量，达到1.13:1，但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%）。部分存量住房呈现“少有人住”或“只有很少人住”的现象。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（石晓冬）。

培育二手房市场将激活存量住房，住房在市场流动中使住房资源得以不断地优化配置，使整体住房水平呈梯度地不断提升，又降低了住房改善的成本，增加了保障性住房的房源。宋博通通过四个“市场过滤模型”具体演绎了这市场的机理（宋博通）。

外来务工人员的住房保障

外来务工者宜建立住房保障责任分担体系：拥有正式的劳动合同的单身进城者，主要依靠用人单位解决，或提供宿舍，或提供住房补贴，辅由政府提供宿舍型的集约化住宅或“外来务工人员廉租公寓”；对拖家带口进城有正式合同者，应该纳入廉租房制度的覆盖范围；对于有一技之长，或凭微薄资产，试图在城市立足，进入城市创业并拥有营业执照者，可以规定在若干年内享有廉租房的待遇（戴星翼）。

农村住房保障

长期以来，我国农村居民住房一直没有得到政府的政策保障，“制度缺位”是造成农村困难群体“住房难”、

“住危房”的主要原因之一。

浙江省以“农户自愿参保，政府补助推动，保险公司市场运作”为原则，探索出一种“政府+市场”的新型农村救灾机制。浙江省是全国第一个开设农村住房保险的省份。这一制度在农村灾后重建中发挥了有效的作用，属于“减灾型”住房保障。

一些省份已在推动“安居型”住房保障。如江西省一方面对农村低保户进行财政补助，帮助困难群体维修房屋，另一方面通过农村信用联社向农村建房户发放建房贷款，缓解农户建房的经济压力。

在社会主义新农村建设中，“农民集中居住”近几年正被越来越多的地方加以推进。江苏省将把25万个自然村合并成4万多个农村居民点，从而节约土地约400多万亩。江苏省的经验证明，在实施农民集中居住的过程中，政府起着主导作用，也需要有相关的配套政策和措施保障。首先，政府应科学规划、合理布局，修建和完善路、水、电、气、通信等基础服务设施；其次，以人为本，提高农民生活质量，实行合理的购房政策和费用开支（张乐天等）。

人进城与“地进城”

从城乡统筹的角度，在全国范围内优化配置土地资源，探索农村人口进城住房保障体制。如进城农民在农村的闲置宅基地、自留地、承包田和山林以及原集体经济用地中已闲置的或效益低下的土地等的让渡，由国家收购补偿；将城市近郊和城中村的出租房纳入廉租房保障体系等机制的创新（戴星翼）。

保障性住房规划与建设问题

保障性住房建设使得经济状况类似的人群居住在一起，出现不同社会阶层居住分离的特征。它虽便于建设及监管，但易引发很多社会问题。如同类型的群体集中在一起，往往会使某些不满相互传递，在传递的过程中这些不满不断地被放大，这时只要给一点导火索，就会爆发出来，同时设施的供给和维护、治安、税收、社会补贴金、再就业工作等等给地方政府机构也带来很大的压力。因此，应采取小地块开发的原则。英国结合开发权的许可要求所有的住房开发项目都必须配制一定比例的负担得起的住房（孙施文等）。

而更重要的还在于社会问题。当保障性住房集中于城郊地区，由于公共服务设施的供应水平和质量往往也较低下，长此以往还会影响到社会的公平与正义。其中最有可能产生深远影响的就是教育设施，穷人小孩受不到好教

育,必将导致中低收入群体的代际传递,社会后果将更为深远(参见熊国平等“贫困循环”图4-5)。因此,集中兴建廉租房主要适合在房源特别紧张和需保障群体规模大的时候适量采用(熊国平等)。

保障性住房的政策,采取什么样的方式进行补贴就将产生什么样的建设模式。如通过国家直接干预住房建设,向开发商(不管是国营的还是私营的)提供补贴,俗称“贴砖头”。这种补贴现在主要集中在降低地价上,从管理简便的角度出发,往往就容易出现较大规模的集中的保障性住房。

另一种补贴方式是直接对受保障家庭的补贴,又称为“贴人头”。而受保障家庭拿到专项的住房补贴后就可以在市场上寻找适宜的住房,有更多的选择住房自由。这样,既可以避免政府对住房市场的直接干预,又可以使财政补贴直接转化为消费者的福利,而不会在住房建设阶段产生效益流失被生产者所占有,政府也不需要付出巨额的监督成本,同时也不容易形成集中的中低收入群体居住地区。

在郊区集中建设经济适用房,可以改善中低收入群体的住房条件,但有可能使他们的经济条件恶化。因为大量的就业岗位尤其是适合低收入群体就业的岗位主要集中在城区,特别是城市中心区。居住在城市外围的大量中低收入人群的就地就业就会成为问题,需要到其他地区尤其是中心区就业,于是增加了交通成本,损害到他们改善经济状况的可能性,从而带来长期的社会后果。

此外,保障性住房集中于城郊造成公共资源分配极不合理的现象:直接依赖公共交通的居民集中的地方往往是公共交通相对较弱的地区(城乡结合部),而并不需要依赖公共交通的居民却又集中在公共交通配置较高的地区(城市中心地区)。这对于中高收入阶层的住区来说也许并不需要完整配套的,因为他们的选择空间和范围更大。他们在许多内容上不需要就近消费,至少没有那么迫切(孙施文等)。

所以尽量要把保障性住房社区安排在轨道交通、大容量公共交通、主要公共交通走廊沿线。避免大规模连片建设,而应与商品住宅、就业岗位和公共设施比邻建设,或在一个较大的房产项目中安排几栋楼或几个组团作为保障性住房,从而降低居民的生活成本,增加不同阶层人群的接触,促进社会阶层的融合(马文军等)。

从城市经营效率上分析,城市中心地区的设施配置水平较高,使用的对象多样,相互之间可以有所调剂。但当中低收入人群集中到郊区后,所有的公共设施需要增设。由于居民的整体经济水平较低,这些设施的运营和维持能

力也就较弱,需要依靠政府的长期扶持来维持。因此,从营建的角度看,在郊区建设经济适用房的成本虽低,但从长期的运营成本来看就未必是如此(孙施文等)。

为适应廉租房人均居住面积较小,标准较低,应注重对公共空间的建设以弥补私人空间的低标准。比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,公共交通四通八达,文化设施齐全,使用价格低,甚至免费(熊国平等)。

因此,住房保障体系需要相应的规划支撑。城市总体规划、控制性详细规划应当增加有关住房建设的内容,明确保障性住房的用地空间布局及相关指标控制,作为住房建设实施的城市规划管理依据(邹军等)。

保障性住房设计

为实现“面积不大功能全,造价不高品质优,占地不多环境美”的要求。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和提升居住区宜居水平,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,加强设施保障(石晓冬)。

廉租房的户型应随社会经济的发展而进步。以香港为例,由1950年代的公共厕所户型,到1960年代的大空间软隔断户型,再到1970年代后的多样化单体设计(熊国平等)。

住房保障中的政府角色

保障公民住宅权的实现不仅是政府的一项基本职责,更是政府应尽的法律义务。然而我国在住房问题上普遍存在户型过大,结构不合理,非理性的消费现象等原因。张泉、王晖在文中作了分析,其中与政府的角色错位有直接的关系。

在一些城市,土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的40%,而土地出让金净收入占政府预算外收入的60%以上。鉴于土地出让金以及与房地产行业相关的税收在不少城市已成为政府的主要财源,在利益驱动下,地方政府热衷于房地产市场的快速发展,对住房保障的关注不足,房价与地价的快速攀升不可避免地影响了中低收入人群的购房能力(张泉等)。

地方政府“以地生财”,各部门越权批地、多头批地,

开发商与官员之间的“人情地”、“关系地”等政府官员与开发商在寻租过程中结成的利益同盟，是助长和延续房地产热并形成泡沫的既得利益集团（陈鹏）。

国际公认的房地产开发投资占全社会固定资产投资比重一般是在 10% 以下，我国 2005 年该比重为 20.98%，远远超过国际警戒线，说明住房建设被赋予了更多的经济功能。地方政府更是将房地产业推至极致并逐步演变成畸形的增长模式。地方政府依靠房地产投资来带动当地经济发展，并通过土地收益、房地产税费来直接填充地方财政。一些政府官员更视房价为城市竞争力强的体现，而对廉租房、经济适用房缺乏热情，热衷批建高档住宅，导致当地房价居高不下（邹军等）。

我国宪法第二条规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民。”政府的社会经济管理身份及相应的权力是人民所赋予的，是以它能代表全体人民的需要和社会利益需要为前提的。政府只有在代表着社会利益时才是合法地行使权力。这种政府角色的错位可从理论上进行解释。

根据委托代理理论，政府是人民委托的代理人。在委托代理关系中存在着两个突出的问题和特征。其一，委托人和代理人之间的利益不一定完全一致，存在代理人背离委托人目标的问题。因为经理不是资本的所有者，因此他们追求的首要目标并不一定是利润最大化，而可能是自身的金钱、名誉、社会声望、稳定、舒适等多重目标。其二，委托人和代理人之间存在着“信息不对称”。这既表现在委托人和代理人掌握有效信息的能力不一样，也表现在委托人不可能充分掌握有关代理人努力程度、行为、工作绩效等信息。在信息不对称的情况下，代理人就有机会隐瞒不利于自己的信息或者制造、发布虚假的、扭曲的信息；代理人就有机会利用私人信息优势，增进个人利益，而不惜损害委托者的权益。这种行为特征就是代理人的“以权谋私”、“损人利己”（李信仕等），即表现在对“政绩”的追求，“仕途”上拼搏。因此对政府权力需要有效的激励和监督，才能使保障性住房得到保障。

编后话

与保障性住房对应的一面是商品房。实现“人人享有适当的住房”目标，必须倡导理性消费，但倡导理性消费不能单纯靠行政手段而应靠政策。如一刀切地规定不许建别墅，豪宅、别墅会有一定的市场需求，一律禁建并不符合市场经济规律，关键是多消耗土地公共资源就应多交费，这才公平，并建立有效的机制抑制非理性的消费。

因此，我国应尽快开征不动产税（property tax）。不动产税早是西方发达国家普遍的税种。如瑞典不动产征收额度为不动产税务评估价值的 0.5%~1.0%，奥地利为 1%，法国按市场价值（fair market value）年税 3%。美国 50 州都征收，但税率不同，大约在 1%~3%。不动产税是地方政府的财政重要来源，可使地方政府从卖地财政中解脱出来。

开征不动产税是很复杂的事，但它是抑制非理性消费，实施第二、三次分配，维护社会公平，建构和谐社会的极其有效手段。2009 年 5 月 25 日在《国务院批转发展改革委关于 2009 年深化经济体制改革工作意见的通知》中提出“深化房地产税制改革，由财政部、税务总局、发改委、住房和城乡建设部四部委研究开征物业税”。物业税可分步尽早启动，如参照最近国务院批准 5 月 1 日开始实施的上调烟草税的做法，对高消费、远超过正常消费标准的豪宅、别墅先行开征。这是传递一个信息，是一个理性消费的导向，必将产生巨大的社会影响。越拖越不利于抑制非理性消费，越拖越延缓政府靠卖地支撑财政的困境，越难以实施耕地的有效保护。

温家宝说：“房地产市场的健康发展关系到以人为本、科学发展的大问题，它已远远超越了一个产业的问题，它涉及到社会的公平、和谐，经济的可持续发展。”^①

房地产业的暴利，政府与开发商联手为 GDP，挟持住房非理性的消费这是和可持续发展相悖的。

这次经济危机，政府倡导扩大内需，但许多地方政府纷纷表示：对房地产市场政府不托市，而是要求开发商采取促销措施，这是理性的回归。

^① 温家宝. 在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话，2004 年 2 月 21 日。