

关于我国城市住房保障制度的几点探讨

张 泉 王 晖

【摘要】住房保障是一项重要的公共产品，是城市住房的重要组成部分。建立健全符合中国国情的住房保障制度，是当前中国住房体制建设的现实要求。本文结合建立健全我国城市住房保障制度的阐述，在充分分析当前我国城市住房保障体系的影响因素和国际住房保障成功经验的基础上，提出完善我国住房保障体系的几点想法，包括构建多层次的住房保障体系，引导健康合理的居住消费观念，多层次住房保障体系的动态管理，发挥市场配置资源的作用。

【关键词】住房保障制度 住房保障经验 市场

Abstract: Housing security is an important public products, and it is also an important part of urban housing. Establishing and perfecting China's housing security system is the realistic requirement of China's current housing system construction. This article proposed some improvement methods for our housing security system, which based on full analysis of our current housing security system and successful international housing experience and combined the analysis of establish and improve our urban housing security system. including: constructing multilevel housing security system; guiding healthy and reasonable idea of living consumption; dynamic managing of multi-level housing security system; relaying the function of market system.

Key Words: housing security system; housing security experience; market

“衣食住行”关系国计民生。改革开放以来，国民收入水平的大幅提高，促进了房地产市场的蓬勃发展，使城市居民住房问题得到极大改善。2003年以来，中国人均GDP超过1000美元（2008年已超过3000美元），根据国际经验，这不仅标志着经济增长进入一个重要阶段，而且消费结构也进入了向发展型、享受型升级的阶段，其中一个重要标志是住房消费的升级。但伴随着房价的攀升，“住”也成为广大中低收入者的一大难题。住房保障制度作为一项关系国计民生的重要公共政策，必须切实立足于中国国情，强化政府的保障手段，解决这一问题。

1 当前我国城市住房保障体系的几个影响因素

1.1 户型过大，结构不合理

据统计，目前我国人均耕地1.39亩（1亩约等于666.67m²），是世界人均耕地的1/3，处于联合国人均耕地警戒线以下；陆地面积中适宜居住的只占23%，提倡发展节能省地型住宅十分必要而且迫切。但从实际来看，我国住宅建设中大户型的比例较高。2007年，纳入统计的40个重点城市中，新建90m²以下中小户型的住房批准预售面积仅占25.8%。^①根据发达国家的经验，在不降低舒适度与生活质量前提下，户型面积小一点，既能减轻购房压力，又能减少长期住房消费中的费用支出。目前，除土地资源丰富的北美等地外，大多数发达国家经过长期居住实践，已经形成了适度、合理的户型区间：单套住宅建筑面积在85~100m²之间。2002年，日本、瑞典和德国新建住宅平均建筑面积分别是85m²、90m²、99m²。在20世纪70~90年代，这些国家的新建住宅户型也曾越做越

^① 2007年房地产开发投资统计快报。

作者：张泉，江苏省建设厅副厅长，高级规划师

王晖，江苏省建设厅村镇建设办公室主任，研究员

大,现回归到了合理区间。(宋春华)

1.2 投资渠道严重不足

发达国家经验表明,在城市化与工业化快速发展阶段,伴随着地价的快速升值,导致房地产投资价值的凸现。但与此同时,资本市场的迅速发展,创业环境的健全,以及多元化投资渠道的形成,再加上相关税收政策(如地产税)的调节机制,并没有使房地产成为投资能量的集中释放对象。从中国来看,老百姓投资渠道较少:一是自己创业、办公司或者经商;二是投资股票;三是购置地产之类的投资。中国是世界高储蓄率国家,居民储蓄存款14万亿元,储蓄率高达46%。由于股票市场风险较大,国债收益率也不高,加上如基金、期货等投资渠道皆不理想,居民的储蓄很难转化为投资。随着地产升值速度较快,买房成为越来越多的中产阶层资产保值的有效方法。再加上倒金字塔形的收入结构,导致中高收入者的房地产投入能力不断强化,常常形成对房地产的过度投资行为,这是房地产价格持续攀升的一个重要原因,同时也对城市住房保障形成了较大压力,加大了中国城镇化的成本。

1.3 政府管理存在缺位

一是保障性住房资金投入严重不足。近年来,我国经济适用房占住宅开发投资额的比重一直不足5%(劳应勋,2007年),廉租房的建设也难以满足低收入群体的要求。虽然国地两税收入大幅上升,但随着城市建设的不断加大,地方政府财力捉襟见肘,住房保障投入严重不足,尤其缺乏长期稳定的投入机制。在我国公共财政支出中,虽然2007年底出台的《廉租住房保障资金管理办法》明确规定,土地出让净收益用于廉租住房保障的资金比例应不少于10%,但其他涉及住房保障的支出,并未制度性地纳入财政预算之中,且对各级财政其他预算收入用于住房保障的刚性规定并未形成,不足以对住房保障形成系统有效的财政资金支撑体系。

二是地方政府住房保障建设内驱力不足。据国务院发展研究中心2007年的一项研究报告,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。

三是相关政策制度仍需细化深化。如许多城市还没有建立起有效的信息系统,中低收入家庭中需要政府提供住房保障的家庭情况不够准确;经济适用房建设过程中,虽然基本原则与方向已确定,但城市政府究竟在其中应该补贴多少、谁来开发、如何保证“经济适用”、怎样分配等措施仍然模糊;限价房怎样才能合理定价、进入与退出机制如何确定等问题也还在探索之中。

1.4 消费观念有局限

一是农耕文化的置地建宅观。西方国家的年轻人虽然崇尚自立,但是受到经济能力的限制,往往选择先租房,购买自有住房的平均年龄为30岁左右,一般都要到工作相对稳定和有一定的收入积累后再买房。而美国次贷危机发生后,高消费国家的杠杆性金融购房活动的减少,应使这一年龄进一步后推。在中国,受传统农耕文化置地建宅观念的影响,人们往往认为只有买房才是家庭独立的惟一选择。目前我国大部分地区住房自有率偏高,住房平均私有率为80.77%^①。而发达国家住房自有率一般也仅保持在60%~70%之间。许多城市的年轻人陷入了不买房就不能结婚,买了房就成“房奴”的窘境。

二是非理性消费心理。首先,贪大、求阔的住宅消费心理,造成了对中小户型住宅的非理性漠视。目前,社会上仍然存在住房“越大越好,越奢华越好”等不正确的消费观念,忽视了住房居住的实用性和质朴简约之美,以及消费者自身的经济能力和实际需求。其次,住房消费是一个动态的过程,一般宜根据家庭周期特点选择“小面积一大面积一小面积”的消费模式,但很多人秉持“一步到位”的住宅消费观念,往往跳过过渡阶段而直接购置大面积住宅。总之,非理性消费心理导致住房面积超大,过于排场、疏于舒适的大户型追求,挤占了中小户型的市场份额,与我国人多地少的国情和社会经济承受能力很不协调。而当前住房装饰市场的不省心、不完善、不规范,也明显影响了住房递进消费的理性选择。

三是对住宅环境的超前消费、浮夸消费。一些地方政府和企业对环境过度打造,违背生态发展和建设的科学规律,盲目追求所谓“高档小区”、“森林城市”;草坪比例过高,忽视乡土树种的应用,大量移植外来植物、大树古树等高价绿化;过度使用高档硬质铺装、雕塑、喷泉等,不仅导致城市土地、水资源和生态环境等面临着巨大压力,而且客观上提高了商品房建设成本。

^① 住房和城乡建设部房地产业司.2006年城镇房屋概况统计公报.中国建设报[N],2007-8-4.

2 国际住房保障成功经验

2.1 住房保障是政府的重要公共职责

无论是传统发达国家，还是如新加坡、韩国等新兴发达国家，结合各自的实际情况，都制定了多样化的、比较完善的住房保障制度，使住房保障逐步成为本国社会政策和社会保障制度的重要组成部分。一是通过法律明确居住权是公民权利的重要组成部分，是国家、政府职能的基本体现。如1949年美国国会通过《全国可承受住房法》指出，美国住房政策的目标是“向全体美国人提供体面、安全和整洁的居住环境”。二是构建政府主导的住房保障体系。各国政府普遍确立了“基本生活保障型住房由政府负责，质量提升改善型住房由市场解决”的住房保障理念。在保障层次上，政府依据购房者的经济收入水平区分层次，严格按照家庭收入情况来确定享受住房保障补贴的级别，并形成严格的且操作性强的条件限制和完备的退出机制。以新加坡为例，新加坡按收入高低确定购买组屋条件。1996年，可以购买组屋的收入顶限为每个家庭月收入1000新元。月收入超过这一标准的家庭，政府不负责提供组屋。月收入低于800新元的家庭，可以向政府提出租住组屋。组屋屋主买房5年内不得出售。当居住不满5年想卖掉组屋时，只能将组屋原价回卖给政府。购房两年半之内不得出租房屋。弄虚作假者将面临高达5000新元的罚款或6个月监禁。

2.2 确立了“适度消费”的居住理念

除北美等国家外，绝大多数发达国家在构建其国民居住体制中，坚持集约化道路，通过政府发展计划制定、规划管理控制、财政税收政策等一系列措施，促进了以中小户型为主体的住房供应市场结构，同时着力提升住宅的舒适度，有力促进了适度消费理念的形成。中国目前工业化与城市化的发展水平大体上相当于欧洲和日本20世纪60年代前后的水平，欧洲1958年提出的三口之家使用面积最低标准为46m²，人均约15.3m²；日本国土面积小，人口密度高，最低居住标准中三口之家的套内建筑面积仅为39m²，人均13m²。新加坡国土面积682.7km²，每平方公里人口密度高达5985人，在1950、1960年代建设的组屋，主要建设每套40多到70m²为主的小户型组屋。1990年代人均GDP超过1万美元时，曾经建设过少量（1000多套）每套145m²户型的组屋。但通过研究，认为人多地少的国情，不宜盲目扩大户型，因而随后又降了下来。2002年，人均GDP达2万美元，组屋户型坚持以中小户型为主，新建组屋每套85~99m²户型的占70%左右，每

套100~125m²户型的占30%左右。（包宗华）

2.3 根据经济发展阶段确定保障水平

各国住房保障制度随着市场经济发展而逐步完善，首先是保证有房住，随着居民生活水平的提高而逐步升级。如欧美国家的廉租房与经济适用房就经历了从低水平统建到与中高档商品房混建的转变，虽然面积较小，但设施配套不断提高，基本与中高档商品房一致。

3 完善我国住房保障体系的几点想法

3.1 构建多层次的住房保障体系

随着我国工业化与城市化步伐的加快，贫富差距的不断加大，中国的住房保障体系应该是一个多层次的体系。第一层级是5%左右的极低收入的家庭、老人、病人等，由政府提供廉租屋，通过这种方式来保证最弱势民众的居住权，廉租房的分配形式以租金补贴为主，实物配租和租金减免为辅；第二层级是65%~75%的中低收入民众（不包括财政供养人员）（查茂卿，2006），政府通过货币化补助、优惠利率、优惠税收等办法，由市场来提供经济适用房；第三层级是财政供养人群，其收入水平隶属于中低收入者，总数约为总人口的5%左右（中国统计年鉴，2007），财政供养人员的住房保障，对于建立高效廉洁的政府，有着十分重要的意义。对于15%~25%的中高收入者，他们的住房完全由市场决定，不纳入住房保障体系。构建以上三个层次为核心的住房保障体制，关键需要做好以下几个方面的工作：

一是要建立严格准确的居民实际收入与居住水平确定制度。以此作为社会保障体系建设的基础。住房保障作为政府的一项重要公共产品，其对社会住房弱势群体的救助，必须建立在真实反映其收入与居住水平的基础上。要结合社会诚信体系与征信共享平台建设，大力推进收入透明。房地产管理和社会保障部门成立专门的机构（也可成立联合机构），对申请保障型住房居民的收入作严格的审核。在此基础上，进一步完善经济适用房购房人的收入跟踪监测制度，设定退出条件，完善公示制度，提高工作透明度，加大违法处罚力度。

二是在补贴标准上，应该依据经济社会发展水平和政府财力增长而逐步提升。住房保障作为维护社会弱势群体利益的手段，将发挥阶梯的作用，保障标准的制定应紧密应对现阶段社会合理的最低生活需求。如果试图一步到位，将导致福利资源的浪费或补助对象的错位。因此，以我国当前中低收入群体的住房状况来看，当务之急应严格

控制保障标准,廉租房应限制为小户型,经济适用房应限制为中小户型,以利实现“应保尽保”的目标。住房建设要坚持标准适度、经济适用、节能省地的原则,立足于营造整洁、安全、亲和、舒适的居住环境。

三是在补贴方式上,注重实物补贴与货币补贴的相互补充。当前,各地在实物补贴与货币补贴的方法上,存在一定的争议。总体来看,货币补贴相对于实物补贴具有支出成本低、可操作性强、灵活、及时等优点,发达国家住房保障补贴手段也在逐步由实物补贴向货币补贴转移。但所有这些优势都必须建立在市场住房供应充足、房源结构合理、二手房市场发达等市场完善的基础上。当前,中国仍处在城市化快速发展时期,不断积累的城市贫困人口与不充分的保障性住房的供给,以及房源结构不合理,大户型过多,如果过早全面推进货币化补贴,将导致有限的补贴水平与不充分的中小户型供给的矛盾,更多的人会买不到房、住不起房。所以,提供一定规模的公共住房,调控住房市场的供应结构,是当前各级地方政府不可推卸的社会责任。

四是做好财政供养群体的保障。公务员、教师等都属于财政供养对象,可参照经济适用房模式,利用国有划拨土地,按照各地的实际,建设标准适度的财政供养人员住房;也可利用存量土地、单位自用土地,在符合城市总体规划的前提下,建设一定范围内的财政供养人员住房,按照建设成本向财政供养人员出售,以减轻财政供养人员、特别是年轻人的住房负担,扩大住户补贴基数,动态调整补贴比例。同时,政府也应该考虑建设一批财政供养人员公寓,以优惠的租金租给财政供养人群。

五是城乡统筹解决农民工居住环境。把改善农民工居住条件作为解决城市低收入家庭住房困难工作的一项重要内容,在有条件的城市,可逐步将常住农民工纳入城镇住房保障系统,并形成适度的居住标准,以满足进城务工人员的基本需求。对外地民工,可采用企业自建、政府与企业共建、政府统建出租等多种方式,建设农民工公寓;对于本地民工,尤其是城市化与工业化水平较高的地区,可结合城乡经济社会一体化建设,统筹城乡建设用地使用,以住房保障补偿进城农民的农村宅基地放弃,加快城市化进程。

3.2 引导健康合理的居住消费观念

一是倡导“小房型,高舒适度”的住房模式。我国人多地少,土地资源匮乏,因此借鉴日本、新加坡、北欧等国家模式,开发节地型的住房尤为重要。在住房设计与建设中,注重对中小户型的规划和设计研究,突出居住的健

康性、自然性、环保性和亲和性,满足居住者生理、心理和社会等多层次的需求。大力提倡“节能省地型住宅”建设,保护环境和减少污染,为人们提供健康、适用和高效的使用空间。

二是引导居民形成住房适度消费的理念和习惯。以适用、经济为消费原则,量力而行,根据自身的经济承受能力,购买或租赁符合家庭实际需要的住房。引导居民合理追求住房性能质量,培育在适当面积内实现高质量居住生活的消费理念。同时,要使广大居民充分认识住宅使用过程中的个体居住支出及全社会共同的支出成本问题,引导居民在住房消费中充分考虑住宅全生命周期的使用成本。

三是因地制宜推广混合布局。结合各地实际,适度减少廉租房、经济适用房单独或成片布局,提倡不同档次住房的混合布局,方便低收入阶层共享住宅小区的配套设施、良好环境和有序管理,有利于不同社会阶层的沟通和市场化的互助,避免居住环境的两极分化。对于混合布局产生的相对较高的居住管理费用,应结合各地实际,因地制宜地探索对低收入人群的补贴。

建立符合我国国情的住房建设和消费模式,需要采取综合运用财政税收、信贷经济手段加以引导,从住宅的“四节”与环境生态指标、户型与套型面积、建筑形态、住宅基本性能要求与技术发展导向等方面完善相关政策,协调处理好私人环境与公共环境、硬环境与软环境的相互关系,引导与经济发展水平、环境承载力相适应的居住建设,正确引导住宅的建设与消费。

3.3 多层次住房保障体系的动态管理

一是应该进一步细化分类标准。目前我国对纳入住房保障制度人群没有进一步细化区别。在世界其他国家和地区主要有两种细化保障方式:一种是根据低收入家庭收入水平划分不同的租金标准,例如澳门,特区政府每两年对低收入家庭收入状况进行一次调查,如果家庭收入低于设定低收入标准,租金可低于家庭收入的2.5%,如高于低收入标准,租金可达家庭收入的17.5%;另一种是根据政府提供的住房类型确定补助水平,申请居住小户型的政府补助多,反之则补助少甚至没有补助,例如新加坡,申请购买一居室的政府补贴1/3,申请三居室的政府只补贴5%,而申请四居室的政府不仅没有补贴,而且按成本价加5%的利润。因此,对于纳入住房保障的群体,应通过相关细化标准,从而使住房保障更具针对性。

二是对保障性住房进行封闭性管理,严格其与一般商品房的流动与转换。住户出售经济适用房,应该统一由政

府收购，形成经济适用房闭路循环的模式，规范其与市场商品房交易活动之间的关系。

三是建立住房保障机制水平的动态提高机制。在经济发展水平比较低的阶段，政府所能做、也只需要做的是帮助提供保障对象的最基本的住房条件，伴随着经济发展水平的不断提升，整个社会生活水平的不断提高，住房保障水平也要不断提升。从长期来看，住房社会保障水平应保持由低到高，由最低保障到基本住房保障，再向提高居民居住水平发展的趋势，政府根据经济发展水平和保障能力的提升相机选择，适时调整住房社会保障结构。

3.4 发挥市场配置资源的作用

住房市场总量、结构和价格都会影响住房保障，如果住房市场总供给不足、中低档住房短缺、价格高昂，要实现住房保障是极其困难的，政府发挥市场配置作用是实现住房社会保障目标的重要条件。主要有几个方面：

一是加强对房地产市场的调控。根据生产力的发展、居民生活水平和居住水平、城市化需求和人口总量的变化，通过城乡规划、供地调控、税收调节等途径，合理调控住房供应的总量和结构，使供房总量与市场需求基本适应。同时，调节低档、中档、高档住房的供应，使其保持合理的比例。

二是合理引导高档商品房市场发展。住房消费市场是一个梯度消费市场，有着从低端到高端完备的不同市场需求。依托于高收入人群的高档商品房是市场供应结构的重要组成部分，应充分尊重这一层次人群的消费选择，合理引导高档商品房市场发展。但是，应对占用资源较多的大户型房屋按其面积大小等次，逐级提高税收标准，以此调节大户型在住房供应结构中的比例，并以此税收辅助住房保障体系。

三是大力培育和规范二手房市场与租赁市场。二手房市场与租赁市场不仅是住房梯度消费的重要支撑，而且是盘活住房存量资产的基本保证。要加强住房市场分类管理，整顿房地产市场秩序，规范交易行为。尤其是要加强房地产中介公司的市场准入和监督管理，改善房地产中介公司在市民心目中的形象，促进本行业的发展。

参考文献

- [1] 郭伟伟. 新加坡社会保障制度透视, 亚洲国家和地区社会保障制度研究. 中央编译局, 2009.
- [2] 田明刚. 浅析我国住房保障体系建设中的若干问题及对策. 经济师, 2008 (12).
- [3] 贾康, 刘军民. 我国住房改革与住房保障问题研究. 财政研究, 2007 (7).
- [4] 完善城市基本住房保障制度的几点思考. www.stockstar.com, 2008-8-23.