

# 我国保障住房供给体系并轨问题研究

邓宏乾 王贤磊 陈 峰

(华中师范大学 经济管理学院, 湖北 武汉 430079)

**摘要** 我国现有的保障住房供给分类供应体系在多轨运行中逐渐暴露其缺陷与不足, 主要存在重产权式保障而轻租赁式保障, 保障方式间相互割裂, 供给层次划分和准入标准不科学, 应保未保和保不应保现象较为突出等问题, 导致保障住房分配不公和运行效率低下。从整体视角重新设计住房保障供给体系的顶层制度是解决当前住房改革困局的核心问题。本文通过分析我国保障住房供给体系并轨改革的背景, 探讨了将现有保障住房供给体系中廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房(含集资建房、合作建房)及含部分限价商品住房统一归并至公共住房体系中, 构建以公共租赁住房为主体的住房保障供给体系, 实现住房保障公共服务均等化的改革目标, 实行住房保障体系的“目标并轨、政策并轨、建设并轨、对象并轨、补贴方式并轨、资金并轨、腾退并轨、管理并轨”。提出“渐进式统一”的并轨改革实施方案, 按“分类并轨”和“整合并轨”两个阶段实施, 并设置一定的过渡时限, 把握好实施过程中的新旧政策衔接, 以期为我国政府有关部门制定相关政策提供参考。

**关键词** 保障住房; 产权式保障; 租赁式保障; 公共住房体系

## 一、引言

2010 年 9 月国土资源部、住房和城乡建设部联合发布《关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》, 要求各地公共租赁住房逐步与廉租住房并轨。这是保障住房体系并轨首次在正式国家文件中明确提出。2011 年 9 月国务院总理温家宝在关于住房安居工程建设的国务院常务会议上再次强调: 各地要逐步实现廉租房与公租房统筹建设、并轨运行。此后保障住房供给体系并轨改革受到社会各界高度关注。建立以公共租赁住房为主的公共保障住房供给体系, 解决我国住房民生问题, 正逐步成为我国未来住房保障的重点和发展方向。

一段时期以来, 我国学术界和实践工作者围绕保障住房供给并轨改革进行过不少探索, 积累了一定的研究成果和实践经验。2006 年建设部在住房制度改革专题调研报告《关于深化城镇住房制度改革的若干意见》中建议, 逐步实现廉租住房和经济

适用住房的并轨, 形成“租售并举、以租为主”的低收入家庭住房保障制度<sup>①</sup>。2008 年河北、辽宁、山东等地先后停建经济适用住房, 将廉租住房和经济适用住房申请条件“并轨”, 逐渐减少经济适用住房建设、分配规模<sup>②</sup>。2009 年 12 月住房和城乡建设部住房保障司司长侯浙珉认为: “继续加大廉租住房建设力度, 积极发展公共租赁住房, 同时引导经济适用住房、公共租赁住房和廉租住房从机制上逐步并轨, 形成完善的保障住房供给体系, 加快实现党的十七大提出的住有所居进程, 是我们下步工作的重点。”<sup>③</sup>此后一些地方开始试行公共租赁住房和廉租住房的并轨, 特别江苏、云南、广东等地更是积极出台保障住房供给并轨改革细则。

在学界研究中, 沈卫平、曹建海、张齐武、任俊生等重点从住房的正义公平、市场效率、分配监管等方面探讨了现有保障住房供给分类供应体系的内生性问题<sup>④</sup>; 鲍家伟认为我国廉租住房和经济适用住房等保障住房在两房保障对象、政策实施及监管过程之间衔接不到位, 建议从政策制定、

收稿日期 2012-02-26

基金项目 国家社会科学基金重大项目“我国住房保障问题与改革创新研究”(11&·ZD039); 教育部人文社会科学研究规划项目“中国城镇公共住房政策研究”(10YJA790038)

执行和监管三方面解决两房衔接问题<sup>⑤</sup>；汪利娜指出应该并轨我国保障性住房的种类，建立以公共租赁住房为核心的保障住房供给体系<sup>⑥</sup>；廖阳、李陈广等指出我国保障住房供给存在保障水平不高，保障住房衔接不力，退出机制存在缺陷等问题，提出基于住房补贴券和货币补贴为主，实物建设为辅的保障性住房融合思路<sup>⑦</sup>；曾国安、张倩等在解读我国城镇保障住房供给体系改革问题的基础上，指出以公共租赁住房为介质将现有保障住房供给类型进行并轨的基本思路和发展方向<sup>⑧</sup>。

通过对已有研究成果的梳理发现，以往的研究主要分析了我国当前城镇保障住房供给分类供应体系的现状与问题，仅研究了并轨改革的必要性、廉租住房和公共租赁住房的并轨问题。但是，对产权式保障（主要是经济适用住房）与租赁式住房保障如何并轨、并轨的难点、具体可行的整体性的并轨改革方案等问题基本没有涉及，使得我国保障住房供给并轨改革的研究落后于实践发展的需要。为了加深对保障住房并轨改革的理解和认识，进一步推动我国保障住房体系供给并轨改革，本文围绕保障住房供给并轨问题，从保障住房多轨运行的主要问题、保障住房供给并轨改革的目标构建、并轨改革的实施方案、实施路径、政策衔接等几方面进行分析和探讨，进而为我国保障住房供给并轨改革提供理论和政策支持。

## 二、保障住房供给并轨改革的必要性

目前我国住房保障体系可分为产权式保障和租赁式保障两种方式，基本形成了以产权式保障为主、租赁式保障为辅的保障住房供给体系。通过梳理我国保障住房供给多轨运行的主要问题，有助于认识保障住房供给并轨改革的迫切性与合理性。

### 1. 保障住房供给层次多，重产权式保障而轻租赁式保障

自20世纪90年代以来，我国先后出台了经济适用住房政策、集资合作建房政策、廉租住房政策、限价商品住房政策、公共租赁住房政策，形成了产权式保障和租赁式保障的基本框架。产权式保障主要有经济适用住房（始于1994年）、集资建房、合作建房（始于1992年）及限价商品住房（始于2007年）；租赁式保障主要形式有廉租住房（始于1999年）、公共租赁住房（2010年开始）。目前已形成了以产权式保障（主要是经济适用住房）为主、租赁式

保障（主要是廉租住房）为辅的保障住房供给体系。以武汉市为例，在各层次保障品种供应中，2003—2010年经济适用住房建设平均占比为63.23%，廉租住房占比很低，2003—2010年供应平均占比为6.15%。在政府财力有限和居民购房支付能力较弱的情况下，不可能解决所有居民的住房问题。以产权式住房保障为主的制度，既不符合效率原则，也不符合公平原则；其保障对象、保障标准及保障水平与保障目标不一致，政府保障的是“住有所居”而不是“居者有其屋”。现有住房保障供给体系中，廉租住房的供给对象是城市低收入住房困难家庭；经济适用住房按微利原则向城市中低收入住房困难家庭出售；集资合作建房是一种定向建设的经济适用住房，面向对象为本单位职工，不能对外销售；限价商品住房的供给对象主要为针对解决城市及国有工矿棚户区改造、旧城改造、重点建设工程项目的被拆迁住房及其他特定对象（包括国有企事业单位、大专院校）困难家庭；公共租赁住房供给是不符合经济适用住房条件又无能力进入市场的住房困难家庭。这种住房保障分类供应体系造成住房产品属性混淆，边界不清。产权式保障方式容易使保障福利泄漏于保障体制之外，扭曲住房保障公平分配。以经济适用住房为例，1994—1999年，经济适用住房规定居住满5年方可上市交易；1999年，为了配合货币化分房制度的改革，把住宅业培育成国民经济新的增长点和居民消费“热点”，实行了“存量带动增量增长”政策，在这背景下，将上市交易年限由5年改为“一定年限”（实际执行为1年）。2007年修订的《经济适用住房管理办法》规定，“购买经济适用住房不满5年，不得直接上市交易，购房人因特殊原因确需转让经济适用住房的，由政府按照原价格并考虑折旧和物价水平等因素进行回购。”到目前为止，全国还未回购一宗经济适用住房。事实上，经济适用住房存在隐性的交易，不同产品属性的住房在同一市场交易，经济适用住房本应是“体制内循环”的却大量的在“体制外”交易，大量的增值收益流归原经济适用住房的购买者，造成社会分配极不公平。重售轻租的结构造成的重大后果就是大量的住房困难户无法获得住房保障，也使政府选择住房保障方式和提高住房保障水平受到很大限制。

### 2. 现有的保障住房供给分类供应体系是一种问题导向的“补丁式”制度设计

现有不同的保障住房供应模式的出台具有相应的问题背景。经济适用住房政策的出台，是

上世纪 90 年代推行住房改革市场化,彻底切断住房实物分配、实行住房分配市场化、社会化的产物,其目的是通过准市场化方式解决中低收入家庭住房问题,同时,也包含着对未享受传统的福利性质的住房的居民给予一次性补偿。廉租住房是为了解决低收入人群居住困难问题,向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供的租金相对低廉的普通住房;限价商品住房政策的出台,既是为了解决全国房价高涨背景下,“夹心层”人群住房消费能力严重不足,同时也为了解决旧城改造下的拆迁户安置问题。这种“头痛医头,脚痛医脚”的补丁式住房保障设计,固然可以更有针对性地解决某一特定时期的突出矛盾,但是由于缺乏整体性的制度顶层设计,使之在内容框架、衔接协调上存在内生性的不吻合。如制度设计与制度背景不吻合,经适房与廉租房土地划拨的制度设计,就与我国地方政府对土地财政的高度依赖的制度背景不吻合,使得保障住房土地供给长期不足;如制度目标的短期性,限价商品住房的目标之一是通过对其房价的限制,但其商品性质使限价房的定位就陷入了尴尬的局面。

3. 现行的保障住房供给层次划分标准不科学,造成保障住房分配极不公平

现行的住房保障供给体系中,经济适用住房、公共租赁住房、廉租住房的准入条件是以人均可支配收入标准和人均住房面积为标准的;而集资建房、合作建房及限价商品住房是针对特定人群的。针对特定人群的保障住房,其准入条件宽泛,不受收入水平和住房状况的限制,由是否是建房单位的职工或是否是城市更新改造的拆迁户决定,造成保障住房分配的社会不公平。如集资合作建房按照文件规定,主要应针对距离城区较远的独立工矿企业和住房困难较多的企业职工。“住房困难较多的企业职工”这一条件宽泛,没有量化规定。申请集资合作项目的更多是有实力的国有企业、事业单位,利用单位自有用地,享受集资建房政策优惠,政府不直接负责房源的分配,由企业自行确定分配对象(大部分企业职工多为非住房困难家庭或已有住房)。而城市拆迁户除货币补偿外,每户还以较低的价格获得一套或几套限价房。

以收入水平和住房状况为分配标准的经济适用住房、公共租赁住房、廉租住房,其标准划分也不科学,是一种跳跃的断层式的住房保障体系。主要体现为保障对象的断层与保障利益“悬崖效应”。其一,保障对象的断层。目前住房保障准入条件较为苛刻,直接后果是出现大量的“内夹心层”(指既

不符合廉租住房的条件,又无力购买经济适用住房的人群)和“外夹心层”(指既不符合购买经济适用住房条件,又无力在市场上购买商品住宅的人群),导致“应保未保”的现象。以解决“夹心层”住房问题为目标的住房保障分类供应体系在客观上反而促成了更多“夹心层”的形成。以武汉市为例(武汉市保障住房供给层次及准入标准见下页表 1),廉租住房与经济适用住房准入的收入线水平差异不大,仅差 224 元,理论上,人均可支配收入在 600—824 元且人均住房面积在 16 平方米以下的家庭有资格购买经济适用住房,但实际上这一群体有相当部分无力购买,这部分群体既不符合廉租住房的条件,同时又无力购买经济适用住房,介于两者之间的夹心层的相当部分实际上被排除在住房保障体系之外,未享受到本应该享有的住房保障。而对“外夹心层”而言,情况更为糟糕,可能长期享受不到住房保障。无论是“内夹心层”还是“外夹心层”,也不可能享受公共租赁住房。以武汉市为例,公共租赁住房的准入标准(武汉市户籍人口)为:无房或人均住房建筑面积在 8 平方米以下且家庭上年度人均月收入 1500 元以下,单身居民平均月收入 2000 元以下。显然,“夹心层”人群被排除在外。其二,保障利益的“悬崖效应”。目前的各种住房保障往往是按照收入标准来界定准入条件的,只有一定收入线下的居民才有资格享受住房保障,线上居民则没有资格享受,由此造成住房保障福利严重的“悬崖效应”,两者享受的福利少则上万元,多则达到几十万元,有的城市达上百万元。这无疑会促使部分保障对象为享受某阶层的住房保障福利,造成住房保障“福利陷阱”,使得保障对象缺乏自我发展的愿望,主动放弃自身发展的机会,既挫伤整个社会劳动致富的积极性,也对劳动力市场产生挤出效应,削弱住房保障对社会福利的总体提升。另外,同一保障层次内也存在着横向不公平。从理论上说,同一层次的保障对象应给予相同对待,不应有任何的歧视性和不公平对待。实际上同一层次的保障对象却获得不同水平的住房保障。以武汉市的廉租住房为例,实物配租与货币补贴差异较大。实物配租的租金标准按公有住房租金标准的 50% 缴纳(公有住房租金为 1.5 元/平方米/月);而货币补贴的标准按上年度市场平均租金的 60% 确定(目前市场租金约为 15 元/平方米/月),实物配租所获得利益远超过货币补贴所得的经济利益,这明显有失公平。

表 1 武汉市现行保障住房供给层次及准入标准

类别	标准	保障对象	准入标准(2011年)	面积标准	保障方式及产权形式
经济适用住房		城镇低收入住房困难家庭	人均可支配收入在 824 元以下且人均住房面积在 16 平方米以下的家庭	60 平方米左右	产权式保障;个人享有部分产权(土地行政划拨)
集资建房、合作建房		建房单位的职工	无准入标准	60 平方米左右	产权式保障;个人享有部分产权(土地行政划拨)
廉租住房		城镇低收入住房困难家庭	人均每月可支配收入 600 元以下(含)且人均建筑面积 12 平方米以下的家庭	≤50 平方米	租赁式保障;实物配租、货币补贴、租金核减
公共租赁住房		城镇中等偏下收入住房困难家庭	无房或人均住房建筑面积在 8 平方米以下且家庭上年度人均月收入 1500 元以下,单身居民平均月收入 2000 元以下	≤60 平方米	租赁式保障;货币化配租,市场租金,政府补贴 30%
		新就业职工在汉外来务工人员	无房且未租住公租房、申请人和共同申请人上年度人均月收入 2000 元以下,单身职工平均月收入 2500 元以下	≤60 平方米 ≥5 平方米/人	租赁式保障;货币化配租,市场租金,政府补贴 30%
限价商品住房		工矿棚户区改造、旧城改造、重点工程建设项目拆迁户	无准入标准	60 平方米左右	产权式保障;个人享有完全产权

资料来源:武汉市住房保障和房屋管理局。

#### 4. 现有的住房保障方式是相互割裂的

经济适用住房作为产权式保障,实行的是“只售不租”,廉租住房和公共租赁住房作为租赁式保障,实行的是“只租不售”。从保障住房供给的运行效率来看,保障方式的割裂,使得空置的经济适用住房不能出租,承租廉租住房和公共租赁住房的保障对象有购买意愿也不能实现,造成保障住房资源的浪费,降低利用效率。从保障住房供给方式的自主选择来看,将保障住房供给方式与受保障对象收入高低强制捆绑的方式,既不利于低收入者逐步持有住房产权,也不利于较高收入者合理理财,选用租赁方式实现住房消费,即没有尊重受保障对象对自身保障住房供给方式进行合理选择的权利。从保障住房供给的可持续性来看,产权式的保障方式,通过对保障对象的一次性终身保障,购买经济适用住房的保障对象,当收入水平提高后,已不在保障之列,但由于产权式保障而无法使之退出,造成保障住房资产,特别是土地资产的大量流失。而租赁式保障方式,因“只租不售”会造成政府投入的保障住房建设资金长期沉淀,或带来政府财政不堪重负,难以为继。同时,缺乏流动性的保障住房供给体系会降低应对市场风险的能力,可见租售割裂的体制不利于保障住房供给资源的可持续发展。

5. 现有的保障住房供给分类供应体系加大了住房保障管理的难度

从资源管理来看,当前不同类型的保障住房供给模式,其建设资金各有渠道,其土地供给方式各有差异,相互独立,极大限制了公共资源在保障住房供给领域的整合和有效利用。如原有政策要求廉租住房的专项建设资金不得挪用,在廉租住房需求有剩余之时,其资金也无法投入到资金短缺的其他保障住房供给形式中。从运行管理来看,政府需要从开发到分配等各个环节建立起严格的监管机制,包括监控保障住房的建设、售价租价、分配等,以保证公共福利政策的严肃性。这要求政府将政策监管的范围扩大到审查审核居民家庭收入水平、监督保障住房分配等开发、建设、分配、消费全过程,这无疑增加了保障住房的行政成本。过于苛刻的准入条件,容易出现保障住房供给“保不应保”的现象,严重影响保障住房供给制度的公信力,政府不得不为此付出高昂的制度成本加以甄别和监管。从监督管理来看,多轨运行的保障住房供给分类供应由于体系的复杂与多样,给某些企事业单位和不法官员巧立名目、鱼目混珠地以保障住房供给之名行住房开发之实,中饱私囊,留下了机会与空间,不利于相关机构和普通民众展开社会监督,加大了保障住房供给领域寻租发生的可能。华远集团总裁任志强指出,多轨运行的保障住房供给因制度性混乱与管理缺失,正使保障住房供给制度成为中国最大的腐败源头<sup>⑨</sup>。

6. 现有的保障住房供给分类供应体系加剧了保障对象的社会隔离

保障住房分类供应是以不同社会收入阶层的分异为基础的,并通过不同类型分类的保障住房供给加剧了这一分异趋势。不同类型的保障住房将原来分散居住的不同人群按收入差异集中起来,特别是其中的低收入人群,由于在经济收入、价值观念、生活方式、就业环境等方面具有一定的共性,并且与其他区域居民存在明显差异。这种共性与差异,通过分类的保障住房集中起来,变得具有易识别性,并以居住区域为介质固化为低收入者的社会身份标签,经过一定时间的积累还会形成凸显的地缘文化,产生地域歧视与群体歧视。长期形成的标签化排斥机制,将逐步使得低收入者偏离社会主流价值观,甚至与之相对立,由此,低收入群体必然从整体的标签化走向边缘化,进而走向贫困化,陷入贫困再生产的循环中<sup>⑩</sup>。可见,保障住房分类供应体系,以不同的保障住房供给给受保障人群贴上社会身份标签,人为制造社会隔离,使之难以有尊严的生活,难以享受城市发展的利益,难以融入城市

社会,不利于和谐社会的构建。

以上问题的出现,是我国当前保障住房供给分类供应体系多轨运行的必然结果,无法在现有的体制内得到解决,也无法通过对现有保障住房供给制度的边际改革改变。这就必然要求推进保障住房并轨改革,将相互割裂的保障住房供给分类供应体系改革为统一的公共保障住房供给体系。

### 三、保障住房并轨改革的目标

依据当前保障住房供给分类供应体系多轨运行的主要问题,结合我国保障住房供给未来的发展方向,保障住房供给并轨改革的总体目标是:将现有保障住房供给体系中廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房(含集资建房、合作建房)及部分限价商品住房统一归并至公共住房体系中,实行保障住房供给的“三合一”体系,逐步建立以实现“住有所居”为目标,遵循可持续发展原则,以单一保障住房供给产品的多样性满足受保障人群的多元化保障需要,连续的全覆盖的具有高度统一性的公共保障住房供给体系(参见表 2)。

表 2 我国保障住房供给并轨改革的目标构架

	保障对象	责任主体	房源筹集	租金标准	腾退方式	
救助性 公共住房	极低收入的 住房困难户	地方政府	政府建设模式	0 或者收象征性租金	提高一档租金或 降低一档补贴	管理监督建立 严格的申报、 审查、登记及 公示制度。在 个人收入征信 系统完善过程 中,租住住户 每年应重新申 请,管理部门 进行合理调 整;同时依据 租房档案,每 隔 2 年对其进 行一次审核。
	最低收入的 住房困难户	地方政府	政府建设模式	类似原有公租房租金	提高一档租金或 降低一档补贴	
公共住房	中低收入住房困难 户,新就业大学生, 农民工	地方政府, 非赢利组 织,开发 商等	政府建设、社会非赢 利组织建设、市场建 设政府回购,政府或 社会团体经营租赁	补贴至市 场租金的 30%—70%	提高为对应档次租金或 退出公租房	
					提高为对应档次租金或 退出公租房	
互助性 公共住房	中偏低收入住房困 难户,拆迁户、棚户 区、旧城改造产生的 住房困难户	地方政府, 非赢利组 织,开发 商等	政府建设、政府购 改、社会非赢利组织 建设、市场建设政府 回购	政府产权 收取相应 租金(依据 支付能力)	政府产权租户优先购买	

以上的并轨改革目标可构建为如下的具体特点:分层分类保障;租补分离,梯次补贴(逆向补贴);先租后买。

分层分类保障:根据保障对象的住房面积及收入水平等情况,实行分类分层次保障,即原属于廉租住房申请家庭的,申请公共租赁住房仍享受原廉租住房待遇,租金差额补贴由政府补贴或实行低租实物配租;原经济适用住房(含部分限价商品住房)申请家庭,归入公共租赁住房,实行货币配租或货币补贴。货币配租是指政府和企业投资兴建保障房,政府对保障房营运进行统一管理,

按照市场租金水平的标准收取租金,政府给予保障对象一定的租金补贴。货币补贴则是政府不需要为保障对象提供保障房,由保障对象自行在住房市场上租房,同时给予一定货币补贴或者住房券,提高保障对象的住房支付能力。

租补分离,梯次补贴(逆向补贴):租赁保障住房实行市场租金,变“暗补”为“明补”;实行政府指导租金,基准租金每年公布;根据保障对象的住房、收入(资产)等情况进行分类梯次补贴,保障对象收入越高,补贴标准越低,反之,补贴标准越高。租金收取与补贴发放实行收支两条线管理。

先租后买:公共租赁住房租住满一定年限(不低于3年)后,若保障对象有能力且愿意购买可部分出售,承租人享有“部分产权”。在“共有产权”期间,按照公共租赁住房进行租赁管理;租住满一定年限(不低于5年)后,承租人可全部购买,享有完全产权,同时可实行将保障对象在一个租赁期间支付的租金(如5年)折抵房价,激励保障对象以市场价格购买,持有完全产权,实现物的退出。但该房上市转让时,在同等条件下,政府可以享有优先购买权,政府根据需要回购后,再次进入公共租赁住房序列。

通过对保障住房供给并轨改革目标构建的设计可以看出,其一,理顺了现有保障住房供给体系中产权式保障、租赁式保障倒置的问题,从而解决了保障住房供给体系中最为明显的垂直不公平问题,同时也在较大程度上解决了保障住房房源和资金的可持续性问题;其二,通过公共住房救助性、援助性、互助性的三种形态,以满足保障住房供给中的住房救助需求、住房基本保障需求、住房政策帮助对象需求,实现保障住房供给的全覆盖,实现单一的保障住房供给方式满足不同城镇居民住房多元化需求,符合并轨改革的本质内涵<sup>①</sup>。

#### 四、保障住房供给体系并轨改革的内容

根据保障住房供给体系并轨的总体目标,可以确立保障住房供给并轨的基本内容是:将廉租住房、经济适用住房、限价商品住房、公共租赁住房等不同保障住房供给供应形式,从建设、准入、配租、运营、腾退等一系列环节,在统一的政策法规下构建整体性的公共保障住房供给体系。具体而言,实行“目标并轨、政策并轨、建设并轨、对象并轨、补贴方式并轨、资金并轨、腾退并轨、管理并轨”八个并轨。

##### 1. 目标并轨

由于现有保障住房供给分类供应体系的问题导向性,其目标也随之具有多重性。除了给低收入人群提供一定的保障住房供给水平之外,还包括调控房地产市场过高的房价,扩大内需,补偿安置城市改造的拆迁家庭等等。这些多重目标从根本上决定了现有保障住房供给制度的内部割裂,使得保障住房供给体系的发展成为一种补漏性质的补丁式扩张,缺乏整体性的有机整合可能。因此,保障住房供给并轨改革首先需要对保障住房供给目标进行统一。这样才能保证在统一的目标下,改变问题导向特征,形成具有内在有机联系的保障住房供给体系。国家“十二五”规划纲要明确提出,构建以“住有所居”的可持续发展的公共保障住房供给体

系。这无疑为我国保障住房供给目标的统一指明了改革的方向。

##### 2. 政策并轨

当前我国现有保障住房供给体系中的经济适用住房制度、廉租住房制度、限价商品住房制度等各有其相关政策法规,其保障条件、保障政策等各不相同,同时相互之间割裂,平行实施,难以对接,没有可以统领各项保障住房供给制度的上位政策法规,无法协调统筹。这使得各项保障住房供给政策各自为政,使得保障住房供给体系成为一个机械的松散的政策组合,缺乏整体性有机整合的可行路径。因此,保障住房供给并轨改革必须要求制定统一的保障住房供给法规。这既有利于实现保障住房供给的公平,也有利于保障住房供给的发展。

##### 3. 建设并轨

现有的经适房、廉租房、限价房等不同的保障住房供给类型,在建设过程中,其资金融集各有渠道,其土地供给互有不同,其房源筹集互不相通。这造成社会保障资源流向保障住房供给领域时呈多头趋势,使得资源的利用难以协调,难以管理。建设并轨就是要创新融资机制,统一土地出让方式,统一房源筹集,将多股力量汇集在一个平台,变保障资源为一个口子进入,将割裂分散的公共资源化零为整,从而有利于保障资源的高效利用和有机协调。2010年11月,财政部、发改委与住建部联合发布《关于保障性安居工程资金使用管理有关问题的通知》,其中明确提出,各地可将从土地出让净收益中安排不低于10%的廉租保障住房供给资金统筹用于发展公共租赁住房。这也成为建设并轨逐渐起步的信号与标志。

##### 4. 对象并轨

尽管现有保障住房供给的覆盖面在不断扩大,但复杂多样的准入条件还是将相当部分的住房困难居民排斥在保障住房供给对象之外。这使得当前的保障住房供给呈现为跳跃式的覆盖,其违背了保障住房供给的本质内涵,即保障我国居民基本住房权利。为此,对象并轨要求以住房条件为主要依据构建统一的准入条件,以同一标准将当前不同的受保障对象进行统一的归并,从而真正实现全覆盖的“应保即保”式的保障住房供给。要实现国家在“十二五”规划中提出的,到2015年实现保障住房覆盖面达到20%的要求,保障对象并轨势在必行。

##### 5. 补贴方式并轨

从当前的保障住房供给补贴方式看,主要是面向廉租住房对象的租金补贴,以及面向经济适用住

房和限价商品住房对象的实物补贴,但现行经济环境下,实物补贴的保障福利往往远高于租金补贴的保障福利。这既使得我国保障住房供给成为一种断层式的保障,也造成我国保障住房供给福利的倒置,即收入较高的居民获得保障住房供给福利反而高于收入较低居民。因此可以通过货币化配租的补贴方式将现有的不同补贴方式统一起来。其基本思路是政府向住房困难的受保障对象提供统一筹集的公共住房,并收取市场租金,再按受保障对象的不同收入水平给予相对应的分类租金补贴,收支两条线。这既能减少实物补贴对政府造成的巨大负担,也可以减少货币补贴造成的保障住房供给资源的泄漏。同时,将连续变化的收入条件作为保障住房供给福利发送的参考标准,有助于建立起连续的具有垂直公平的公共保障住房供给体系。

### 6. 资金并轨

目前,保障性住房财政资金主要有中央财政专项补助资金、省级财政配套资金及地方政府财政资金。中央财政资金主要包括廉租住房保障专项补助(400元/平方米)、公租房建设补贴资金、城市棚户区(旧城)改造补贴资金(5000元/户)、工矿棚户区改造补贴资金(15000元/户)及租赁补贴的财政转移支付资金。由于保障性住房财政资金是与其保障供给体系相对应的,其保障资金是严格按其对象“各归其位”,一一对应,专款专用,保障性住房财政资金相当分散,这种政策导致一方面住房保障资金严重短缺,另一方面是大量的财政资金由于受政策的限制而闲置未用,难以发挥财政资金的作用。因此,必须将现有的分散的保障性住房财政资金进行整合,充分发挥财政促进住房保障可持续发展的杠杆引导作用。将现有中央财政安排的各项保障性住房建设专项补助资金、财政转移支付资金、省级及地方政府配套的资金、住房公积金增值收益、国有土地出让净收益的10%、保障住房出售的回笼资金进行整合,设立住房保障基金,形成稳定规范的、统一的住房保障财政资金。地方政府根据住房保障年度目标和财政能力,将保障住房的补贴资金纳入财政预算支出,建立有利于住房保障良性循环和可持续发展的财政保障机制。

### 7. 腾退并轨

我国现有保障住房供给体系中,经济适用住房等产权式保障方式通过出售收回投资,没有退出机制;而租赁式保障的腾退方式主要是要求不符合条件的保障对象退出,通过保障对象“人”的退出,实现保障住房“物”的循环。但这种腾退方式不利于保障

住房供给资源的可持续发展。因此,应统一到可以按保障住房供给实际需要,动态调整保障住房“物”的退出或者保障对象“人”的退出,实现保障住房供给资源的循环。这就要求构建共有产权式保障住房供给,将腾退的方式统一到“可租可售、宜租则租、宜售则售、租售并举”上来,打通由“租”到“有”的产权通道,创新公共租赁住房流转机制,建立“建设—收益”良性循环机制,促进保障住房供给资源的可持续发展。

### 8. 管理并轨

当前保障住房供给制度条块分割的分类管理现状,加大了政府管理的成本,造成了管理的混乱,甚至造成新的不公平。为此,管理并轨要求建立统一的管理机构,将所有的保障性住房(包括各类政府直管公房)纳入统一的管理体系,用统一的管理标准进行统一的管理,从而实现保障住房运行的简化与规范,提高管理效率,也便于政府和民众的监管。

## 五、保障住房并轨改革的实施

我国保障住房供给并轨改革的最终目标是通过八个并轨建立如前文所述的公共保障住房供给体系,但从现有的保障住房供给体系向公共保障住房供给体系转变的过程,应遵循合理可行的改革路径,以循序渐进为基本原则,逐步推进我国保障住房并轨改革,以确保并轨改革的平稳过渡,减少制度变迁的交易成本。

我们认为宜选择“渐进式”的方式实施保障住房供给体系并轨,其基本思路是将保障住房供给并轨分为两个阶段(见图1)。

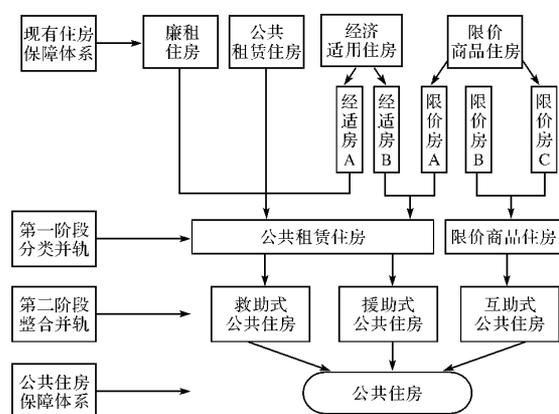


图1 我国保障住房供给并轨改革的实施方案

注:经适房A指一部分户型较小的经济适用住房;经适房B指户型较大的经济适用住房;限价房A指套建筑面积较小的限价商品住房;限价房B指面向旧城改造中拆迁户、棚改户的限价商品住房;限价房C指面向国有企业单位、大专院校供给的限价商品住房。

第一阶段,分类并轨,指根据现有住房保障体系中的不同住房保障类型的相似性,或者不同住房保障类型中保障对象支付能力的相似性,进行分类归并。其主要内容是将廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房(含集资建房、合作建房),以及部分限价商品住房并入公共租赁住房,主要提供租赁式住房保障;将针对旧城改造、危房改造和棚户区改造,以及面向国有企事业单位(包括大专院校)提供的住房,目前继续实行限价商品住房,过渡一定时期后,将其并入普通住房市场体系中,政府给予住房购买贴息、税收政策上的支持。该阶段的主要任务是逐渐从现有的以经济适用住房为主的产权式住房保障向以公共租赁住房为主的租赁式住房保障过渡转换。

第二阶段,整合并轨,指从公共租赁住房向公共住房在住房保障产品层面上进行深度整合。其主要内容是将公共租赁住房逐渐整合为救助性公共住房,将共有产权的公共租赁住房逐渐整合为援助性公共住房,将限价商品住房逐渐整合为互助性公共住房,其主要目标是逐步形成以公共租赁住房为主的租赁式住房保障体系,以实现中低收入及低收入人群“住有所居”的目标,最终构建符合国情的可持续的公共住房保障体系,从而实现住房保障公共服务均等化的目标。

两段式的并轨方案,首先要按照现有住房保障体系中的保障类型或者保障对象的相似性进行分类归并。这不但能降低不同住房保障供给类型并轨的制度摩擦,增加相互并轨的融合性,进而减少并轨改革引起的制度变迁成本,确保并轨改革过程中社会各相关利益群体的和谐稳定,还能通过对原有的住房分类供应保障体系的保障方式、保障对象、保障目标进行分类梳理,有利于住房保障从当前的产权式保障向租赁式保障转变,同时为住房保障产品的进一步深度整合打下基础。其次将现有住房保障类型逐渐归并到公共租赁住房的基础上,在第二阶段则进一步将公共租赁住房在体制层面上逐渐向更为统一的公共住房转换。之所以如此,就是为了强调当前的公共租赁住房并不是住房保障并轨改革的终点。因为现有的公租房仍是问题导向设计的产物,是为弥补现行住房保障缺陷而推出带有补位性质的住房保障。其在制度设计以及实际运行中仍存在较大的局限性,无法承担并轨改革的任,即以单一的住房保障产品满足不同城镇居民住房多元化需求,故需要向最终的公共住房保障体系进一步转化。

从“渐进式统一”的保障住房供给并轨实施路径来看,现阶段保障住房并轨的政策衔接,主要是第一阶段分类并轨中,将现有保障住房供给分类供应体系中的不同保障住房供给类型根据相似性进行归并,构建统一的公共租赁住房保障体系。

住房保障供给体系的改革,涉及到保障利益的调整与重构,必须把握好“新、旧政策”的衔接。一是现阶段不同保障住房供给体系并轨实行“新房新政策,老房老政策”。廉租住房并入公共租赁住房体系后,仍实行低租实物配租、货币配租或提高货币补贴标准;原经济适用住房(含部分限价商品住房)申请家庭,并入公共租赁住房体系后,实行梯度差别化租金补贴政策。二是对原经济适用住房(含集资建房、合作建房)进行产权界定,明晰购买人和政府的产权比例。以2012年为界限,在2012年年底之前仍沿用原有的住房保障政策。但对原经济适用住房(含集资建房、合作建房)进行产权界定,明晰购买人和政府的产权比例;同时,严格限定经济适用住房(含集资建房、合作建房)上市交易的时间,居住不满5年的,不得直接上市交易,购房人因特殊原因确需转让的,由政府以原购买价格考虑房价上涨、物价上涨因素回购其部分产权;居住满5年购房人上市转让的,按其持有产权的比例向政府补缴土地出让金,其转让的增值收益按产权比例分享,在同等条件下,政府享有优先购买权。政府回购的经济适用住房纳入公共租赁住房体系。三是清理在建或已立项的经济适用住房、集资合作建房项目,并进行分类处理。对在建的经济适用住房项目,优先出售给现有经济适用住房持证家庭,剩余部分全部转化为公共租赁住房;已立项未开工的经济适用住房、集资合作建房和在建的集资建房项目,全部转化为公共租赁住房。自2013年起,停建经济适用住房和集资合作建房,将保障性住房供给产品统一为公共租赁住房,实行保障性住房供给体系并轨运行。

这样的基本思路,对原有的保障对象而言,其既得利益不要求重新调整,可以降低其对保障住房供给并轨改革的抵触情绪,提高并轨改革的实施效率,对新进的保障住房供给受保障对象而言,其保障住房供给水平和保障利益是某特定期限起的在同一标准之下的享受与获得,具有利益分配上的相对公平性。可见,“新房新政策,老房老政策”的基本思路,既可以减少保障住房供给并轨改革中涉及的多项制度变迁的交易成本,也可以缓解并轨改革中可能出现保障对象利益重新分配引起的社会冲

突,同时兼顾公平和效率的统一,有助于保障住房供给并轨改革的稳步推进。

由于现有的不同保障住房供给类型其保障对象、保障方式、保障水平各不相同,下面按现有的保障住房供给类型(其中现有公共租赁住房的是第一阶段分类并轨的载体,故不再赘述)分别加以论述。

廉租保障住房供给制度的并轨衔接。首先在限期内各地政府应按照廉租住房建设规划完成未建、在建廉租住房项目的建设任务,以增加保障性住房的供应量,避免两房并轨造成保障供给的缩水,随后将新建与新筹集的廉租住房改为公租房项目,统一纳入公共租赁住房建设。同时主要解决好现有廉租房户向公租房租户的转变过渡,展开现有廉租房保障对象的收入核查,为并入公租房后实行分层分类的租金补贴打下基础,对仍符合廉租房保障标准的对象,改廉租房租赁合同为公租房租赁合同。最后,统一廉租房、公租房对象标准,按照公共租赁住房制度的相应政策统一住房保障的准入条件以及配租和腾退管理。

经济适用保障住房供给制度的并轨衔接。为解决持有购买经济适用住房资格证的家庭的购房问题,在过渡期间按照对应的经济适用住房建设规划完成经济适用住房的建设,减少政策过渡带来的社会矛盾,期满后停建经济适用住房。同时应停止发放新的经济适用住房购买资格证,改发公共租赁住房资格证。原符合经济适用保障住房供给对象统一纳入公共租赁住房供给体系,准入条件以及配租和腾退管理等均按照公共租赁住房制度的相应政策处理。

限价商品住房政策的并轨衔接。着力解决好已经获得限价商品住房资格证的保障家庭的购房问题,继续建设与之对应的限价商品住房,同时对申请中的限价商品住房保障对象进行梳理,其中符合保障条件的停发限价商品住房购买资格证,改发公共租赁住房共有产权资格证,允许其申请实行半租半售的公共租赁住房,其配租和腾退管理等均按

照公共租赁住房制度的相应政策处理;其中属于城市改造的拆迁户、棚改户、危改户以及国有企事业单位、大专院校单位职工的改发新的限价商品住房产权资格证,获得产权后也必须5年后才能上市流转。另一方面对立项未建、在建的限价商品住房项目进行清理,把其中一部分户型较小、面积较小的项目改为公租房,使限价商品住房项目能与限价商品住房受保障对象的梳理结果相匹配。

#### 注释

①洪波:《租售并举、以租为主——经济适用房政策“变脸”进入倒计时》,《中国经济周刊》2006年第42期。

②贾海峰:《地方住房保障重心下移》,《21世纪经济报道》2008年12月10日,第6版。

③赵沛楠:《加快建设保障性安居工程 多渠道解决住房困难家庭的住房问题》,《中国投资》2009年第12期。

④沈卫华:《我国住房保障制度建设:经验、问题与发展》,《现代经济探讨》2009年第10期;曹建海、林甦:《构建住房的“大保障”体系研究》,《现代城市研究》2009年第12期;张齐武、徐燕雯:《经济适用房还是公共租赁住房》,《公共管理学报》2010年第17期;任俊生、程秀梅:《“有尊严”的城镇居民住房及其实现途径》,《福建论坛》2011年第3期。

⑤鲍家伟:《廉租住房与经济适用住房衔接问题研究》,《湖北社会科学》2008年第7期。

⑥汪利娜:《住房保障需要新思路新举措》,《中国建设信息》2011年第5期。

⑦廖阳、李陈广、庞欣:《我国保障性住房融合问题初探》,《商业时代》2011年第20期。

⑧曾国安、张倩:《论发展公共租赁住房的必要性、当前定位及未来方向》,《山东社会科学》2011年第2期。

⑨《住房最大的腐败在于制度》,2009年5月19日,http://blog.qq.com/qzone/622006051/1242717434.htm.

⑩宋伟轩等:《大城市保障性住房空间布局的社会问题与治理途径》,《城市发展研究》2011年第8期。

⑪陈淮:《建立符合中国国情的住房保障体系》,《宏观经济管理》2010年第11期。

责任编辑 张静