

# 中国住房政策 10 篇文献综述

张卉芬

2010-7-3

80年代确立的中国城镇住房制度改革（简称“房改”）总目标是实现城镇住房商品化、社会化、市场化，具体目标一是变福利分房、实物分房为商品分配、货币分配；二是理顺住房投资渠道，培育消费市场，实现建设资金良性循环；三是通过住房商品化杜绝少数人超标分大房、多分房的不正之风，实现社会公平。至今，房改已完成其历史使命，我们现在处于“房改后”时期：中国城镇居民的80%拥有自己的住房；房地产市场迅速发育：私人购房占了商品房销售对象的9成多，房地产业成了城市经济最有活力的支柱产业之一。“房改后”住房政策目标建立新的住房制度：住房资源在市场方式配置基础上辅之以必要的社会保障。“房改后”住房保障体系涵盖全社会职工，重点照顾收入低下的城镇居民（蔡穗声，2003）。

我国的保障体系包括住房公积金制度、保障性住房政策（廉租房、经济租赁房或公共租赁房、经济适用房等）。如何解决城镇外来人口居住问题是“房改后”设计住房政策的新课题（蔡穗声，2003）。国务院2007年出台《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，表明房价问题归属房地产市场，解决低收入居民的居住困难是政府的职责所在，属于公共政策范畴。《意见》重新调整住房保障的思路：一是保障的主要途径：把“重点发展经济适用住房”转变为“加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系”。二是扩大廉租住房保障范围，由城市最低收入住房困难家庭扩大到低收入住房困难家庭；三是积极发展租赁市场。在住房消费领域鼓励租赁，社会保障以廉租住房为重点。对经济适用住房重新定性，同时缩小经济适用住房供应范围，建立经济适用退出机制。并首次把农民工住房困难的解决纳入政府工作职责（蔡穗声，2007）。此外，国务院也于2009年出台了《国家人权行动计划（2009—2010年）》，提出“发展普通商品住房和经济适用住房，改善城市中低收入家庭住房条件；健全廉租房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难”，并分别对被拆迁农民、农民工、汶川地震灾民、老年人等人群的住房问题方面提出了一些保障措施。

经济适用房方面。经济适用房政策存在时间不长。在1998年经济适用房被定为新住房供应体系的主体大力推广前，国家安居工程已开展了几年，各地也已有多年的实践。在政策的执行上，经济适用房的建设规模不大，且基本呈现大幅下降的态势，与原先设计的“对占家庭总数接近80%的中低收入家庭，供应经济

适用住房”相去甚远，而经济适用房套均建筑面积超标的现象十分严重。出现这些问题可能既有政策设计也有政策执行的原因。在 1998 年遭遇金融危机冲击的背景下，经济适用房被赋予复杂而多重任务。复杂背景、多重目标和“对占家庭总数接近 80% 的中低收入家庭供应”的不切实际定位限制了政策的设计空间，使政策设计不易具有针对性，很难仔细安排政策细节和预见、防范可能出现的问题，埋下了后来出现种种问题的祸根：经济适用房建设会大量减少地方土地出让金和税费收入，导致经济适用房建设各项指标自 2001 年起直线下降；对没有足够购买者的担心及原先高达 80% 家庭的目标，使政策上几乎没有设定购买对象和收入门槛的必要；人为造成的经济适用房严重短缺促发了排队、鸠占鹊巢等现象；而开发企业基于降低成本的考虑、准购人群对大房子的偏好，加上政府疏于监管，导致经济适用房建设普遍超标。近年来政府频繁出台涉及经济适用房的政策，试图从建设规模、建设标准、供应对象和享受范围等方面对原有政策进行修正，并将经济适用房的定位由原先的住房供应体系主体转成“具有保障性质的政策性商品住房”。这些修正弥补了原先政策设计中的一些不足，但其实际效果仍待检验。从容易观察的经济适用房建设规模和套均面积的情况看，近年来经济适用房的建设状况并未得到明显改善，有关建设标准的几个政策也没有得到有效执行（张清勇）。

廉租房方面。廉租房是指政府以租金补贴或实物配租的方式，向符合城镇居民最低生活保障标准且住房困难的家庭提供社会保障性质的住房。我国的廉租房只租不售，出租给城镇居民中最低收入者。我国廉租房制度的发展阶段包括：起步阶段（1998 年）、逐步推广探索阶段（1999—2004）、逐步完善健全阶段（2005—2007）、快速推广发展阶段（2007 至今）。我国廉租房发展模式包括：（1）以租金补贴为主的模式。在廉租住房补贴方式上，选择以租金补贴为主，向符合申请条件的家庭，按现定标准发放现金补贴。（2）以新建廉租住房为主的模式。政府统一兴建成片的廉租住房，以廉租住房租金标准分配给符合双困条件的家庭。（3）实物配租与租金补贴相结合的模式。我国廉租房制度存在以下问题：（1）廉租房覆盖面不完整，居民标准难定导致廉租对象混乱；（2）资金短缺导致廉租房建设受阻；（3）廉租房建设空间布局困难；（4）地方政府缺乏积极性。（韩立达、李耘倩 2009）

农民工住房问题方面。部分省份已将农民工纳入住房保障政策的范围，部分地区也建立起了农民工住房公积金制度，结合已有的关于建筑工棚居住环境方面的相关规定，全国大部分地区在解决农民工住房困难问题方面都已形成了一定的制度规定，包括建设农民工公寓、廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房，提供住房公积金，还有其他方面的补贴及鼓励政策，以及加强对建筑工棚居住安全的管理等（张智，2010）。但总的来说，农民工住房总体还处于市场失灵和

政府失灵并存的状态，表现在：农民工无法进入城市商品房市场、农民工仍游离于城镇住房保障体系之外、现行用地政策制约了农民工集体宿舍的建设等。解决农民工住房问题应遵循以下基本原则：一要顺应城市化趋势，促进农民工市民化。二要尊重农民工意愿，符合农民工流动趋势。三要与现行的国家住房政策体系有效衔接。四要充分发挥政府、企业和市场的作用。五要循序渐进，分阶段分步骤逐步解决。农民工最愿意接受的住房支持方式有三个：单位提供住房补贴，政府提供低廉租金房，政府给予政策由单位建造住房。但不同群体农民工的期望方式有较大差别：低收入农民工倾向政府修建低廉租金房，政府给予政策、由用人单位建造宿舍；而高收入农民工更愿意通过市场自行解决，希望单位提供住房补贴，政府给予财税和金融支持，提高支付能力。因此，解决农民工住房问题的总体思路是：充分发挥政府的主导作用、企业的社会责任和市场的调节功能，多渠道改善农民工居住条件，加快建立起‘以低端市场租赁房为重点，以保障性住房和商品房为补充’的农民工住房供应体系，健全‘农民工经济租用房、廉租房、经济适用房、限价商品房’四位一体的住房保障体系。逐步完善‘住房公积金制度、住房补贴制度、财税支持制度、金融服务制度、土地供应制度、规划保障制度相互补充’的农民工住房政策体系，使进城农民工的住房条件尽快改善。可将在城市常住的农民工划分为三类，并在统一的政策框架内，对不同类型的农民工实施不同的政策措施：第一类是市民化意愿和市民化能力都很强的农民工，应提高支付能力，取消购房限制，鼓励购房。第二类是市民化意愿较强但市民化能力较弱的农民工，应纳入城市住房保障体系。第三类是市民化意愿和市民化能力都很弱的农民工，主要依靠农民工公寓、集体宿舍来解决居住问题。解决农民工住房问题的政策框架其重点是建立一个体系，规范一个市场，完善六项制度：1、建立‘农民工经济租用房、廉租房、经济适用房、限价商品房’四位一体的住房保障体系；2、规范农民工住房租赁市场；3、健全农民工住房公积金制度；4、逐步建立适宜的农民工住房补贴制度；5、完善财税支持制度；6、完善金融服务制度；7、完善土地供应制度；8、完善规划保障制度（金三林，2010）。

上面介绍和分析了我国大陆地区的情况，下面来看一下香港、澳门和台湾对中低收入人群的住房政策。

在香港，低收入住户可申请综援金或房委会公屋解决住房问题。整体而言，在公屋供应充裕及综援计划、低廉公屋租金及租金援助计划等有利条件下，香港低收入的家庭的住房支付能力问题基本获得解决。中收入住户是指没有能力在私人楼宇市场购买住房的住户，他们可申请：居者有其屋计划（1978-2002）、夹心阶层房屋计划（1995-2001）、自置居所贷款计划（1988-2002）、夹心阶层房屋贷款计划（1993-2000）、首次置业贷款计划（1997-2002）、置业贷款计划（2003-2004）。2002年香港重新定位了房屋政策：政府决定退出作为发展商的角色、停建及停售居屋（包括私人参建

居屋计划)、另终止租者置其屋(出售公屋)计划。为中收入住户提供置业资助给予我们四点启示:1.为中收入阶层家庭提供资助性的置业计划并非必要。置业有居住及投资两面种作用,投资涉及风险,政府介入可免则免;2.政府制定政策为中收入住户提供资助机会成为业主累积财富之前,有必要确定上述目的有没有其它政策措施可以替代,实施中收入家庭置业资助计划又会否扭曲住房市场的运作,令私楼的需求不正常地被抑压;3.为中收入住户提供置业资助计划在特定的历史及社会环境下产生、发展及停止,是政府响应社会的政治诉求所采取的的必要措施;4.低于市场价格的居屋单位日后如何进入市场是一个值得再深入研究的课题(刘国裕,2006)。

澳门政策制订者的更高期待是通过进一步完善公共房屋政策,达到“居者适其屋”的目标。在房屋市场方面,政府采取以自由市场为主要资源配置手段,政府只做必要调节的住房制度。1980年订立社会房屋和经济房屋并行的公共房屋政策。1995年首次公开接受经济房屋购买的申请,而相关执行机构也经历了数度变迁,由当初的数个不同部门分散管理,发展为由1990年成立的澳门房屋司统筹管理公共房屋。公共房屋是指由澳门政府自主兴建,或由政府提供土地给开发商投资兴建,用于出租或以低于市场价格出售的以解决低收入家庭或有特殊困难家庭之住房需求的那些住宅单位。澳门的公共房屋分为两大类型,一为社会房屋,一为经济房屋。目前,公共房屋在总体市场的占有率约为30%。社会房屋是公共房屋中用于出租的住宅单位,对象是低收入家庭或有特殊困难的家庭。经济房屋在法律上是指按照《房屋发展合同》所建造的住宅单位(张宁,2005)。

目前台湾没有整体的住宅政策,只有住宅补助政策。它主要是针对中、低收入者。台湾的住宅补助可以分为以下几大类:国民住宅、平价住宅、劳工住宅、公教(含普察)住宅、现役“军人”购买住宅贷款、农渔住宅计划、原住民住宅、首次购屋贷款、“九二一”及灾住宅补助等。不同类型的住宅补助对申请资格、贷款内容(贷款额度、利率、偿还方式和期限)等都有详细规定(宏亮)。