

工作论文

NO.W089
2011.10



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE
Center for Urban Development and Land Policy

中国公共住房发展状况与评价

文林峰 住房和城乡建设部政策研究中心

北京大学廖凯原楼508室, 北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点, 不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权, 若需转载或引用文章中任何内容或数据, 须事先得到版权所有人的书面许可, 并明确标注资料来源。

目录

1. 公共住房发展总体情况.....	3
1.1 全民福利型公共住房制度.....	3
1.2 住房改革后的公共住房制度.....	3
2. 公共住房发展评价.....	5
2.1 极大地改善了中低收入家庭的住房条件.....	6
2.2 公共住房制度建设取得一定的进展.....	6
2.3 对房价过快上涨起到一定的抑制作用.....	7
2.4 改善了市场上住房供应结构.....	7
3. 公共住房存在的主要问题.....	8
3.1 公共住房投入不足.....	8
3.2 公共住房相关法律不完善.....	9
3.3 公共住房保障对象界定不清.....	10
4. 完善公共住房发展的对策建议.....	10
4.1 加快完善公共住房法律法规制度建设.....	10
4.2 发展和完善我国的公共住房金融体制.....	10
4.3 强化土地和财政的住房保障职能.....	11
4.4 完善公共住房的准入及退出机制.....	11
4.5 加快建立个人信用及收入申报机制.....	11
参考资料.....	12

中国公共住房发展状况与评价

文林峰

住房不仅是人类生存及发展所必需的基本要素之一，获得适当的住房更是人类的一项基本人权。市场经济为社会带来效率的同时也拉大了人与人之间的收入差距，导致一部分社会群体无法通过自己的能力获得住房。因此，政府有责任通过保障性住房满足这部分群体的居住权。

1. 公共住房发展总体情况

中国公共住房制度起步于建国后全民福利住房制度，发展于改革开放后特别是住房制度改革后建立的住房新体制。

1.1 全民福利型公共住房制度

新中国成立后，中国住房政策选择的是采取由国家计划、统包的福利分房形式。这种形式的特点主要有：一是福利性，即住房建设全部由国家投资，住房分配主要依据是家庭人口的多少、职务高低等因素；二是产权的模糊性，住房所有权属于国家，但一经分配政府很难行使所有权，住房支配、使用及处置等相关权利属于居民，因此国家仅有有名无实的所有权，居民则拥有有实无名的使用权。福利分房形式的公共住房制度存在很多弊端，主要表现在：一是使国家及企业背上沉重的负担；二是住房欠账较大；三是住房分配不均；四是助长了平均主义及权力寻租。从长期的实践效果看，福利分房形式不仅没有解决好社会中低收入家庭的住房问题，反而使得住房问题变得更加困难重重。据统计，建国初的 1950 年，我国城镇居民人均住房居住面积为 5 平方米左右，到 1976 年反而下降为 3.6 平方米^①。

1.2 住房改革后的公共住房制度

改革开放后，针对当时社会普遍存在的住房困难问题，中国政府采取了两条主要措施：

一是加大了对公共住房的投资力度。1979 年以后，国家加快了住房建设速度，城镇居民的居住状况得到了显著的改变。1979—1987 年，国家对住房投资了 1300 多亿元，平均每年 130 多亿元，10 年间共建成城镇住房面积 7 亿多平方米，占 1950—1978 年新建住房面积的一半以上。在增加住房建设投资的同时，国家还十分重视旧房的更新改造，十年间国家投入更新改造资金共 280 多亿元，改造住房面积 1.7 亿平方米左右。由于新建住房大量增加以及加强旧房的维修管理，使得城镇居民的居住条件大为改善，人均居住面积从 1979

^① 数据来源于：《关于建立我国住房市场体系的研究》，中国房地产与住宅研究会 2001 年版

年的 4.4 平方米增加到 1987 年的 12.7 平方米^②。1987—1997 年，民营资本及外资的加入使得住房投资进一步迅速增加，房地产投资由 1987 年的 149.9 亿元增加至 1997 年的 3178.4 亿元。这一期间人均居住面积得到进一步改善，由 1987 年的 12.7 平方米增加至 1997 年的 17.8 平方米^③。

二是稳步推进住房制度改革。1978 年至 1998 年，住房制度改革经历了多种试点和实践：

(1) 试点售房阶段（1979~1985），这一时期部分城市开始试点以全价售房与补贴售房两种方式出售住房为主要内容的改革探索；(2) 提租补贴阶段（1986~1990 年），这一时期国务院提出分两步走的提租补贴改革方案，即全面提高公房租金，增加职工工资，提高职工经济负担能力；(3) 以售带租阶段（1991~1993 年），这一时期采取的方式是在提高租金的同时让新建住房实行新的分配方式，即开始销售试点；(4) 加快推进阶段（1994~1998 年），这一时期采取的方式是多种手段共同推进，即全面推进住房公积金制度、积极推进租金改革实行新房新租制度、出售公有住房、开发建设经济适用住房等多种手段同时实施。

1998 年国务院发布的《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》中提出住房改革的目标是：“停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；发展住房金融，培育和规范住房交易市场；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系。多层次的住房保障体系是指‘最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房，中低收入家庭购买经济适用住房，其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房’。”

2006 年 6 月 29 日，国务院办公厅转发建设部等九部门《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》中指出：“保证中低价位、中小套型普通商品住房土地供应。各级城市人民政府要编制年度用地计划，科学确定房地产开发土地供应规模。要优先保证中低价位、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，其年度供应量不得低于居住用地供应总量的 70%；土地的供应须在限套型、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。继续停止别墅类房地产开发项目土地供应，严格限制低密度、大套型住房土地供应。”两个文件确立了公共住房的三大类型：经济适用房、廉租房、限价房。

三类公共住房内涵不同，保障的群体也不同。经济适用房是指按照国家和当地政府计划，由城市政府组织房地产开发企业或者集资建房单位建造，以微利价向城镇中低收入家庭出售的住房。廉租房是指政府以租金补贴或者实物配租的方式，向符合城镇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。限价房是指按照“以房价定地价”的思路，采用政府组织监管、市场化运作的模式，向城市住房困难的中低收入家庭出售的一种限价格限套型（面积）的商品房。其主要区别如下表 1。

^② 数据来源于：王世联. 中国城镇住房保障制度思想变迁研究(1949—2005)，复旦大学博士论文

^③ 数据来源于：中国产业分析平台

表1 经济适用房、廉租房和限价房三类公共住房综合比较表

	经济适用房	廉租房	限价房
供应对象	中低收入	最低收入	中低收入
土地获取方式	划拨	划拨	出让
产权性质	不完全的私有产权	国有产权	不完全的私有产权
上市交易	5年内,不得按市场价上市出售,确需出售的向相关部门申请,由保障部门去定符合条件购买人原价出售或按原价回购;已满5年可按市场价出售,但需补交土地收益等价款	只能用于申请家庭及其成员自住,不能转租、转借	在5年内不得转让,确需转让的可向保障部门申请回购;满5年转让限价房要按照届时同地段普通商品房价和限价房差价的一定比例缴纳土地收益价款

2. 公共住房发展评价

在中国住房制度改革发展过程中,各级政府和决策部门对公共住房的认识和定位也随着房地产业的发展变化不断进行调整和完善。如上个世纪九十年代,主要是建设经济适用的住房,满足中低收入家庭。到1998年,才正式提出经济适用住房的完整概念,即把其作为一种保障房供应方式,重点满足中低收入家庭。2007,随着保障对象的不断增长,受地方政府财政能力限制,重新划定为重点满足低收入家庭的住房问题。

表2 中央文件对保障性住房对应保障对象变更表

文件	保障对象界定
1994年国务院43号文件	中低收入者住经济适用住房
1998年国务院23号文件	中等收入购买经济适用房,低收入租赁由政府或单位提供的廉租住房
2007年国务院24号文件	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

回顾公共住房的发展历程,其在改善低收入家庭住房条件、平抑房价、刺激经济增长方面发挥了重要作用。

2.1 极大地改善了中低收入家庭的住房条件

从 2000-2009 年十年间，经济适用住房累计竣工套数达到 442 万套，有效解决了广大户中低收入家庭的住房问题。经济适用住房竣工套数占商品住宅总套数比例为 12%。

表 3 经济适用住房竣工情况

年份	商品住宅	别墅高档公寓	经济适用住房	经济适用住房占比
2000	2139702	59880	603573	28.2
2001	2414392	72207	604788	25.0
2002	2629616	97751	538486	20.5
2003	3021134	108525	447678	14.8
2004	4042219	144949	497501	12.3
2005	3682523	135276	287311	7.8
2006	4005305	139632	338040	8.4
2007	4401203	159423	356580	8.1
2008	4939189	144618	353782	7.2
2009	5548897	143621	398441	7.2
合计	36824180	1205882	4426180	12.0

廉租住房发展迅速，对于双困家庭普遍实现了应保尽保。至 2006 年底，各级财政累计投入廉租房建设资金 70.8 亿元；2007 年，这一数据增加到 80 亿元，一年就超过 2006 年前累计投入之和；2008 年，财政投入增加到 360 亿元；到 2009 年，已超过 560 亿元。截至 2009 年 4 月底，全国已开工廉租住房 3369 万平方米，69 万套，是 2008 年一季度的 2.2 倍^④。

廉租住房和经济适用住房，再加上棚户区改造、危旧房改造、城中村改造以及各地建设的限价房，多年来解决了广大中低收入家庭的住房问题。

2.2 公共住房制度建设取得一定的进展

1998 年住房制度改革以来，公共住房制度建设逐步完善，主要表现在：一是形成以地方政府为主导，中央政府在住房政策、资金、政绩考评上予以支持的公共住房政策体系；二是初步形成一个以地方政府为主导、私营企业及非营利组织为辅的公共住房供应体系；三是公共住房品种在实践的探索过程中不断丰富，形成了经济适用房、限价房、廉租房、公共租赁住房等多种公共住房并存的供应模式；四是公共住房建设投融资机制不断健全，初步建立了以公共财政、住房公积金增值收益、土地出让净收益及其他社会资金共同参与的多种资金筹集体制。

^④ 数据来源于：谷俊青，2007—2009 年国家推出的保障性住房政策，中国建设信息，2010 年第 2、3、4、5、6 期。

2.3 对房价过快上涨起到一定的抑制作用

经济适用住房价格实行政府指导价，根据《经济适用住房价格管理办法》规定：“制定经济适用住房价格，应当与城镇中低收入家庭经济承受能力相适应，以保本微利为原则，与同一区域内的普通商品住房价格保持合理差价，切实体现政府给予的各项优惠政策。”限价房是在限房价限套型（面积）的基础上出让土地，其价格相比于同地段的商品房要低。正是由于经济适用住房、限价房的低价位，大规模对同地段房价起到了一定的抑制作用。

1998年至2009年底，经济适用房平均销售价格大致在住宅及房屋平均销售价格的一半左右，如1998年住宅平均销售价格为经济适用房的1.79倍；2009年住宅平均销售价格为经济适用房的2.09倍，像北京这样的房价过高的城市，经济适用住房价格仅为商品住房平均价格的五分之一左右。

表4 1998—2009年商品房屋平均销售价格表^⑤

年份	房屋平均销售价格	住宅	经济适用住房
2009	4681	4459	2134
2008	3800	3576	1929
2007	3864	3645	1754
2006	3367	3119	1729
2005	3168	2937	1655
2004	2778	2608	1482
2003	2359	2197	1380
2002	2250	2092	1283
2001	2170	2017	1240
2000	2112	1948	1202
1999	2053	1857	1093
1998	2063	1854	1035

2.4 改善了市场上住房供应结构

长期以来，开发商在利益趋动下，房子越建越高档，面积越来越大，已超出中国人多地少的国情特征。有些地方高端住宅市场开发过热，造成高档公寓、别墅、豪宅供给过剩，而中小户型住房供给较少，与中低收入居民家庭购买力相适应的普通商品住房出现了明显的供不应求。经济适用住房和限价房政策的实施弥补了市场上低价位小户型住房供应的空缺，为广大中低收入购房者提供了更加适宜的消费选择，住房供应结构得到了一定程度的改善。

^⑤ 数据来源于《中国统计年鉴》

3.公共住房存在的主要问题

3.1 公共住房投入不足

长期以来,由于过度强调住房市场化、商品化的发展成就,忽略了住房保障的并列跟进。特别是一些地方政府在土地财政的利益驱动下,主观上不愿意拿出更多土地投入保障房建设,直接导致有些地方保障性住房建设规模和比例逐年减少,有些城市甚至取消了经济适用住房项目。

据统计,1998年至2009年期间,经济适用房投资占房地产开发投资比例最高年份为1999-2001年,随后开始逐年大幅度下降。从2005年开始至2009年,该比例仅为3-4%之间。具体情况见下表5及图1、图2。

表5 1998-2009年各年房地产总投资、住宅投资及经济适用房投资数据表^⑥(单位:亿元)

年份	房地产总投资	住宅投资	经济适用房投资
2009	36241.8	25613.7	1134.1
2008	31203.2	22440.9	970.9
2007	25288.8	18005.4	820.9
2006	19422.9	13638.4	696.8
2005	15909.2	10860.9	519.2
2004	13158.3	8837.0	606.4
2003	10153.8	6776.7	622.0
2002	7790.9	5227.8	589.0
2001	6344.1	4216.7	599.6
2000	4984.1	3312.0	542.4
1999	4103.2	2638.5	437.0
1998	3614.2	2081.6	270.9

^⑥ 数据来源于《中国统计年鉴》

图 1 1998-2009 年各年经济适用房投资占房地产总投资比例图

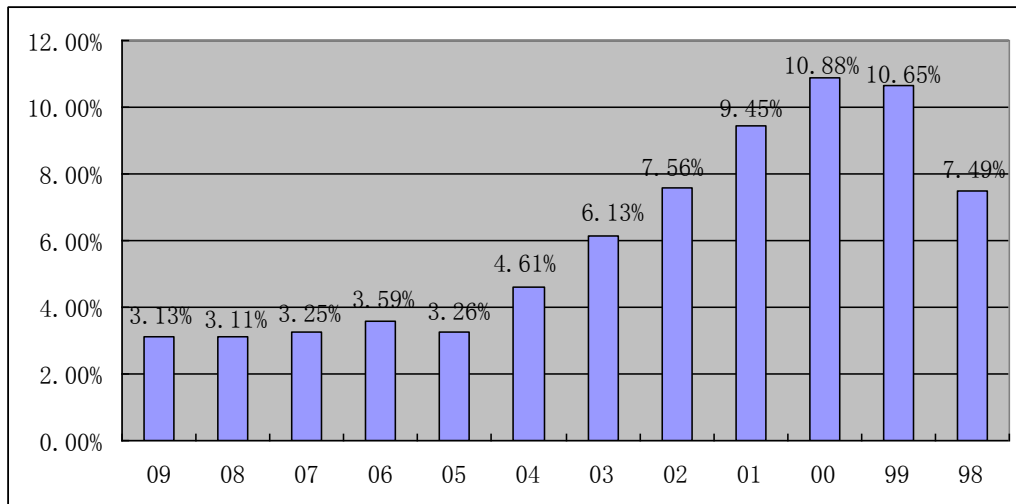
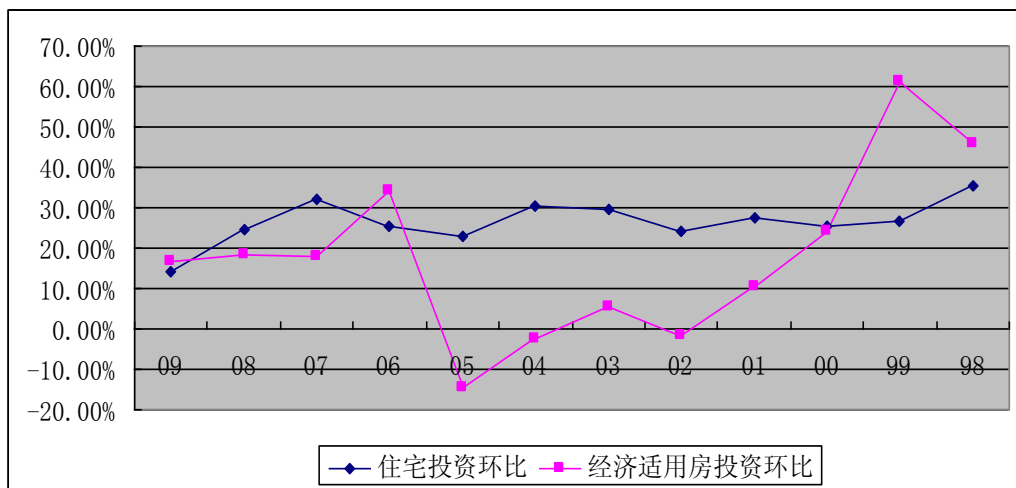


图 2 1998-2009 年各年住宅及经济适用房投资环比增长图



3.2 公共住房相关法律不完善

到目前为止，我国还没有一部针对公共住房的专门法律，而国外大部分国家都有《住房法》或《住房保障法》。长期以为，主要以国务院或相关主管部门及地方政府出台的行政法规、部门规章及地方规章等形式规范住房保障行为。由于立法层次不高，缺乏法律的硬约束，管理监督不力，弹性大，变动多，无法保证公共住房计划顺利实施。

3.3 公共住房保障对象界定不清

由于保障性住房在发展初期承担了住房保障和刺激经济增长的双重功能，因此，很多城市并没有严格执行建设和准入标准。经济适用住房面积过大，资格审查不严的问题普遍存在，使得一些本来应该通过市场购买商品房的中等收入家庭占用了保障住房资源，导致社会各界对经济适用住房议论较多。直到 2007 年，才在住房保障制度不断完善的前提下，逐步严格审核申请资格。

4. 完善公共住房发展的对策建议

4.1 加快完善公共住房法律法规制度建设

完善的法制是社会主义市场经济发展的基础。公共住房法律是开展公共住房工作的重要保证。西方发达国家公共住房法律建设都比较完善，我国应尽快借鉴国外成熟的公共住房法律体系，构建适合国情的公共住房法律法规制度体系。

如应该尽快研究出台《住房法》，对住宅的投资、建设、分配、消费、管理等环节进行规范，确定政府在住房领域的责任和义务，明确政府在住房保障的角色；建立住房发展的长远规划，确保住房保障目标得以有计划分阶段逐步实现。另外，还要尽快完善公共住房的配套法规，如在土地供给保障、税收优惠、资金支持等方面，形成了一个较为完备的法律法规体系，保证保障住房制度的顺利实施。

4.2 发展和完善我国的公共住房金融体制

发达国家完善的公共住房制度都离不开健全的公共住房金融机制，而我国目前还没有严格意义上的公共住房金融体制。虽然已有住房公积金制度，但还没有充分体现政策性金融的作用。比如住房公积金覆盖面较窄、覆盖率较低，大部分非国有企业、个体户、国有企事业单位非在编人员尚未缴纳公积金；另外，住房公积金使用方式单一，导致使用效率低下，并且主要以缴存人中的中高收入人群所使用，广大中收入家庭很少有能力通过公积金改善住房条件。公积金对中低收入家庭支持力度不够。

还要发展多层次的公共住房金融工具，重点支持保障性住房的投融资需求。如目前的公共租赁住房，需要长期低息的金融支持，但目前的金融产品中还没有相应的金融工具，需要金融部门尽快调整金融品种。另外，还需要通过贴息或税收手段等优惠政策鼓励商业性银行向中低收入家庭发放优惠的住房贷款。

4.3 强化土地和财政的住房保障职能

强化土地的社会保障职能最主要的是保证公共住房的土地供应。地方政府应该在土地利用规划中，优先供应普通商品住宅、公共租赁住房、经济适用房和廉租房用地供给；另外，还要尽快清理多年来累计的闲置土地，该收回的收回，提高土地利用效率，并纳入公共住房土地储备，增加公共住房土地供给。

强化财政的社会保障职能最主要是保证财政对公共住房的投入。当前，从总量上来看，我国财政支出在公共住房投入仍然偏少。应明确在公共财政开支中列支保障性住房支出计划，并健全相关监督机制，保证政府每年对公共住房都有一定的投入；同时，要不断完善税收鼓励机制，对开发公共住房的企业给予税收减免等激励措施。

4.4 完善公共住房的准入及退出机制

(1) 完善准入机制。首先建立住房档案管理信息系统和公共住房信息库，调查公共住房申请家庭的基本情况。其次，对住房保障对象的个人收入、资产情况、住房标准等情况认真准确的核实。再次，对公共住房申请者基本情况在居住社区内公示，接受社区内群众监督。只有严格把好准入机制关，才能保证公共住房提供给符合条件的中低收入家庭。

(2) 完善退出机制。随着社会经济的发展，中低收入家庭的收入水平也会发生很大的变化，因此，住房保障审核将是一个动态的过程。要在已建立的公共住房信息库的基础上，随时跟踪申请者的收入和居住情况，随时变更信息。同时要定期审核已获得保障性住房申请者的收入和居住情况，对不再符合住房保障条件的家庭，应该书面通知迁出保障性住房或者停止发放补贴资金的时间表，对伪造虚假信息骗取住房保障的应该根据相应的法律法规严惩。

4.5 加快建立个人信用及收入申报机制

由于当前个人信用档案尚未建立，使得公共住房部门无法获得个人信用档案信息，造成信息不对称。同时，个人通过虚假信息获取公共住房后，即使事后发现也对个人生活事业影响较小，违反信用的成本较低导致很多人铤而走险。因此，相关政府部门应该尽快协调组织建立适合我国国情的个人信用系统，减少公共住房部门审核程序时间，降低审查成本，从根本上解决公共住房对象界定难问题。

同时个人信用档案制度的基础上建立收入申报机制，即申请人自提交申请书之日起，每半年申报一次收入情况。其中的收入不仅包括正式收入，更应该包括隐形收入；不仅包括劳务工资收入，更应该包括资产收入。通过个人主动申报，可以减少政府部门审核的成本和难度。

参考文献

1. 文林峰.《城镇住房保障》，2007 年
2. 《关于建立我国住房市场体系的研究》，中国房地产与住宅研究会 2001 年版
3. 谷俊青. 2007—2009 年国家推出的保障性住房政策，中国建设信息，2010 年第 2、3、4、5、6 期
4. 王世联. 中国城镇住房保障制度思想变迁研究(1949—2005)，复旦大学博士论文