

中国政府住房保障范围的变迁与现状研究

董 昕

(中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

摘 要: 在梳理政府住房保障范围的划分标准与影响因素的基础上, 通过回顾中国政府住房保障范围的阶段性变迁历程与现状, 将中国政府住房保障范围上存在的主要问题总结为三方面, 即政府定位不明确, 住房政策缺乏长期目标和法律保障; 中央政府和地方政府对于住房保障范围存在不同的诉求; 现阶段政府住房保障范围过于宽泛, 但户籍壁垒又使大量低收入居民处于住房保障之外。由此, 提出了解决我国政府住房保障范围问题的相应对策。

关键词: 住房保障; 保障范围; 政府投资

中图分类号: F293.3 文献标识码: A 文章编号: 1005-0892 (2011) 05-0084-08

一、政府住房保障范围的划分标准与影响因素

从公共财政理论、福利经济学理论、社会公平理论的角度来看, 政府住房保障范围应优先涵盖社会中低收入群体的住房需求, 即政府投资应着力于中低收入群体的住房需求。纵观世界各国情况, 划分政府住房保障范围的标准大致可以归纳为以下三种: 第一种, 居民的比例, 即政府提供住房保障的居民占全体居民的比例; 第二种, 建房的比例, 即将全部住房建设用地或全部房屋供应量的一定比例设定为政府投资用于住房保障的范围; 第三种, 财政支出的比例, 即政府用于住房保障的财政资金占全部财政支出或占 GDP 的比例。这三种划分政府住房保障范围的标准, 在各国实际中均有运用, 并无孰优孰劣之分, 一般视数据的可比性、可获取性等酌情使用。

政府住房保障范围的确定首先就取决于政府的类型与定位。当尼逊和温格逊 (Donnison and Ungerson, 1982) 将市场经济国家中政府对住房问题所承担的责任及定位分为三种模式: 一是政府被动解决的雏生型、二是市场为主政府为辅的社会型、三是政府广泛保障的全面责任型。^[1]而影响政府住房保障范围动态变化的因素, 主要包括以下几方面: 首先, 是经济发展的阶段。从大的阶段来看, 在农业经济阶段, 农业的生产方式和人口居住密度使私人投资分散化地解决各自的住房需求成为可能; 而在工业经济阶段, 生产的集聚效应、人口密度的提升等都使政府住房保障范围的扩大成为必然。从小的阶段来看, 新加坡等国随着经济的发展和居民收入的增长, 政府不断提高申请购买新建组屋的家庭月收入上限标准, 逐步扩大了政府住房保障的范围; 而德、日等国则随着经济的发展和基础设施水平、居民住房水平的提高, 逐渐缩小了政府住房保障的范围。其次, 是住房市场的供求关系。住房市场供求矛盾加大, 既包括供不应求的数量型住房短缺加重, 也包括供求不对应的结构性住房短缺加重, 是导致政府住房保障范围扩大的重要因素之一。住房市场供求关系失衡, 依靠市场力量解决居民

收稿日期: 2010-12-12

基金项目: 中国博士后科学基金资助项目“基于城乡统筹视角的农民工住房保障政策研究” (20100481201)

作者简介: 董 昕, 中国社会科学院博士后, 主要从事住房和土地政策、投资经济与财政研究。

住房问题不力,往往致使社会矛盾的尖锐程度增大,从而使政府的压力增加,需要依靠更多的政府保障来解决中低收入群体的住房问题。再次,是社会保障制度的完善程度。住房保障和医疗保障、养老保障、失业保障等共同构成了社会保障制度,住房保障以外的各种社会保障的完善程度对住房保障的范围产生着影响。此外,社会文化背景、政府执政理念等也是影响政府住房保障范围的因素。

二、中国政府住房保障范围的变迁历程与现状

我国政府住房保障范围的变迁与房地产业的发展密不可分,而我国房地产业的发展是随着以土地制度改革和住房制度改革为主体进行的,与中国经济体制改革的发展历程息息相关。中国房地产业从建国以来经历了六十多年的发展演变,政府住房保障的范围也随之发生着阶段性的变化。其间有三个关键性的节点:其一,是1978年改革开放;其二,是1998年住房分配货币化改革;其三,是2007年保障性住房被重新赋予重要地位。这三个关键的时间节点将我国政府住房保障范围的变迁历程划分为以下四个阶段:

第一阶段:1949-1978年,房屋完全福利化阶段,政府住房保障范围全民化。

1949年以前,中国社会经过两千多年的封建社会发展,私有土地和房屋的租赁、买卖达到了相当的规模。新中国成立后,随着土地的社会主义公有制的实行,住房制度采取了完全福利化的模式。房屋建设资金全部来源于国家基本建设资金,住房完全由政府计划统一供应,限制和禁止私人建房买房。住房作为一种具有使用价值的社会福利形式存在,按照工作年限、职位高低等排序,以实物形式无偿分配给城市居民使用,居民只需缴纳象征性的房屋维修租金,与之相应的是城市居民工资收入中也不包含住房工资。

1949年建国后至1978年改革开放前的三十年时间内,中国房地产业在强制性的制度变迁中转变为政府主导的高度计划经济发展模式,房地产从投资、建设、分配到管理和维修全部纳入国家计划,城市居民居住所需的住房和企业发展所需的厂房、办公空间以及商业建筑等一律由国家按照财政计划指令安排建设,所需土地则由国家无偿划拨使用。虽然这一阶段的政府住房保障呈现出全面化的特征,但是由于计划经济模式的局限,加之重生产轻生活的政策导向,使这一阶段的中国房地产业基本处于萎缩状态,住宅投资严重不足,人们居住水平提高得很慢,全民化的住房保障难以到位。1978年,全国城镇新建住宅面积只有0.38亿平方米,约为2008年建设水平的二十分之一;到1978年,全国城市人均住宅建筑面积仅有6.7平方米,农村人均住房面积也只有8.1平方米,^①住房问题成为当时最为严重的城市社会问题之一,由此也酝酿着制度变迁的潜在需求。

第二阶段:1978-1998年,房屋商品化过渡阶段,政府保障范围逐渐缩小。

1978年党的十一届三中全会召开,自此,中国迈出了改革开放的步伐,开始了从“以阶级斗争为纲”到以经济建设为中心的历史性转变。随着经济体制改革的进行,中国房地产业的发展也进入了新的阶段,与国民经济的其他行业相同,经历着由计划经济向市场经济的转变。房地产业的这种转变是在土地制度改革和住房制度改革推动中进行的,城市土地有偿转让的实施和住房商品化的发展,使房地产领域由政府投资大一统的局面逐步改变,私人投资的比重则逐渐增加。土地制度改革方面,主要的改革举措包括土地有偿使用、土地所有权与使用权分离、土地产权可流转等。随着一系列法规政策的出台和各地的突破性实践,我国的土地资源由无偿、无期限、无流动使用的状态开始向有偿、有期限、有流动使用转变。住房制度改革方面,主要的改革举措包括出售公房、提租补贴、新建商品房、建立住房公积金制度等。住房商品化进程不断加深,产权公有、实物分配、低租金使用的福利住房制度被打破,通过市场来解决住房问题逐步被认可。

从1978年至1998年这一阶段，在土地制度改革和住房制度改革的双重推动下，我国房地产业经历着由计划经济向市场经济的转变，住房由国家的计划统一提供转变为国家、集体、个人三者分担，政府住房保障的范围也随之逐渐缩小。

第三阶段：1998-2007年，房屋高度市场化阶段，政府住房保障缺位。

为了应对1997年东南亚经济危机给我国经济带来的不利影响，拉动内需，刺激经济增长，加之我国的住房制度改革基础已经较为成熟，1998年7月，国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，明确要求各省、自治区、直辖市1998年下半年开始停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化。至此，中国房地产市场才真正开始形成。由此，我国的土地制度改革与住房制度改革进一步深化，房地产业也进入了商品住房阶段，私人投资逐渐成为住房供应的主体。土地制度改革方面，重点改革的是土地出让方式，由协议出让为主转向招标、拍卖、挂牌公开出让的方式。住房制度改革方面，改革的主要内容包括住房分配货币化、购房金融支持、规范市场交易等政策措施。1998年至2007年的十年间，我国的房地产市场逐步建立并快速发展，形成了商品房占绝对主体地位的住房体系，城镇居民的住房问题基本上全部依赖市场解决。在这一高度市场化阶段中，我国城市居民的住房条件得到了较大改善：《中国统计年鉴2010》的数据显示，1988年至1997年城市人均住宅建筑面积由13.0平方米增至17.8平方米，同比年均增长3.68%，环比年均增长3.39%；而1998年至2006年城市人均住宅建筑面积由18.7平方米增至27.1平方米，同比年均增长5.03%，环比年均增长4.81%。在城市居民平均住房条件得到较大改善的同时，由于政府住房保障的缺位使中低收入群体的住房需求问题也日益突现。

第四阶段：2007年至今，重提保障房阶段，政府住房保障范围扩大。

2007年8月7日，国务院颁发《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，提出：进一步建立健全城市廉租住房制度，逐步扩大廉租住房制度的保障范围；改进和规范经济适用住房制度，合理确定经济适用住房供应对象、标准；逐步改善其他住房困难群体的居住条件等。这一政策标志着我国保障性住房被重新赋予重要地位，住房供应从“重市场、轻保障”转向“市场、保障并重”。土地制度改革方面，在这一阶段主要是在原有改革基础上的深化以及根据保障性住房建设需要所做的调整。具体包括扩大土地有偿使用范围、加强土地利用的管理与计划、推进土地城乡一体化进程、强调保障性住房用地供应等。住房制度改革方面，相关政策措施也以保障房建设为重展开，主要包括建立保障性住房管理体系、配套资金及税收政策、制定具体计划等。

2007年至今的这一阶段，我国房地产业的主旋律是增加保障性住房的建设，旨在解决在1998年至2007年房屋高度市场化阶段政府投资缺位、保障性住房匮乏的问题，政府重新承担起满足中低收入群体住房需求的责任，政府住房保障的范围也随之扩大。

如上所述，中国房地产业经历了完全福利化阶段、商品化过渡阶段、高度市场化阶段、重提保障房阶段四个阶段，期间政府住房保障的范围也随之发生着阶段性的变化。而对我国政府住房保障范围现状的具体分析，则可以从以下几方面进行。

首先，从住房体系构成来看。现阶段我国城市住房体系的构成如下：（1）商品住房：是住房市场上可由买卖双方自行确定交易价格与交易面积等的住房，用来满足有支付能力的高收入群体的住房需求。（2）限价住房：是由政府限定销售价格、面积、购买者资格等条件，提供给社会中等收入阶层购买的住房。（3）经济适用住房：是由政府限定销售价格、面积、购买者资格等条件，提供给社会低收入阶层购买的住房。（4）廉租住房：是由政府建造或购买，以远低于市场水平的租金，提供给社会最底层收入群体租用的住房。（5）公共租赁住房：又称经济租赁住房、政策性租赁住房，是

解决新就业职工、外来人口等“夹心层”群体住房困难的住房，由政府或公共机构所有，用低于市场价、承租者能够承受起的价格向“夹心层”出租。(6) 其他：各地还不同程度地存在拆迁安置房、危改房、集资房等形式的住房。在我国现阶段的城市住房体系构成中，除了商品住房以外，其他各类住房均有保障属性，只是根据保障程度有所不同而已。此外，我国的保障性住房还包括纳入国家保障性安居工程的林区、垦区、煤矿棚户区改造住房和农村危房改住房。^[2]

其次，从政府住房保障的划分标准来看。主要依据是我国保障性住房被重新赋予重要地位的标志性文件——国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号)。^②第一种标准，居民比例。以廉租住房为例，国发[2007]24号文件提出：“十一五”期末，全国廉租住房制度保障范围要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；廉租住房保障对象的家庭收入标准和住房困难标准，由人民政府按照当地统计部门公布的家庭人均可支配收入和人均住房水平的一定比例，结合城市经济发展水平和住房价格水平确定。可见，在全国总体层次上，住房政府保障范围是定性描述的，即中低收入住房困难家庭；具体定量的标准是由城市层面确定的。第二种标准，建房比例。国发[2007]24号文件明确要求“城市新审批、新开工的住房建设，套型建筑面积90平方米以下住房面积所占比重，必须达到开发建设总面积的70%以上；廉租住房、经济适用住房和中低价位、中小套型普通商品住房建设用地的年度供应量不得低于居住用地供应总量的70%”。从目前的实际操作情况看中低价位、中小套型普通商品住房即限价房。可见，我国政府住房保障范围从建房比例标准上看是明确的，即新建住房总量的70%以上。第三种标准，财政支出比例。由于缺乏数据来说明政府用于住房保障的财政资金占全部财政支出或占GDP的比例，我国目前尚无法以财政支出的标准来划定政府住房保障范围。从这三种划分政府住房保障的标准来看，其中以建房比例为标准对中国总体政府住房保障范围的描述较为明确，即新建住房总量的70%以上。

再次，从典型城市的政府住房保障范围来看。为与全国层面进行比较，就建房比例这一标准来分析北京、天津、上海等典型城市的政府住房保障范围。(1) 北京。从2008年和2009年北京市的住房建设计划来看，均明确提出新建政策性住房要占新建住房总量的40%以上，政策性住房包括限价住房、经济适用住房、廉租住房、政策性租赁住房、其他政策性住房。^③(2) 天津。从2008年和2009年天津市的住房建设计划来看，包括限价住房、经济适用住房、廉租住房在内的保障性住房占新建住房总量的35%左右。^④(3) 上海。从2008年上海市住房建设计划来看，政府保障性住房建设计划仅包括经济适用住房、廉租住房，占新建住房总量的20%，低于北京和天津，但提出要通过将一部分配套商品房转化为廉租房源，并收购部分中低价位、中小套型普通商品住房、房改售后房和公有住房，筹措一批廉租住房实物配租的房源，扩大实物配租比例，新增廉租住房受益家庭2万户，累计受益家庭达到5万户；从2009年上海市住房建设计划来看，政府保障性住房建设计划增加了配套商品房，与经济适用住房、廉租住房一起，合计约占新开工住房面积的45%左右，略高于北京和天津，还提出进一步通过收购廉租住房房源，新增廉租住房受益家庭2万户，累计受益家庭达到7万户。^⑤也有学者研究表明各地区廉租住房保障水平基本与经济发展相适应。^[3]

三、中国政府住房保障范围的问题与对策

回顾中国房地产业的发展阶段及住房保障范围的变迁与现状，我国政府住房保障范围主要存在如下几方面的问题。

1. 政府定位不明确，住房政策缺乏长期目标和法律保障

中国政府在住房政策方面的政府定位不明确，在1978年以前完全福利化阶段体现的是全面责任

型特点；在1998年至2007年高度市场化阶段体现的则是维生型特点；2007年以后则是一方面以新加坡全面责任型为主要学习目标，另一方面又不愿放弃房地产市场投资对经济的巨大拉动作用。

中国政府定位的不确定性与经济体制改革进程密切相连，中国在由计划经济向市场经济的转型过程中采用的是“摸着石头过河”的探索式渐进式改革方式。在这过程中，政府定位也在不断变化，从全面计划无所不管的“全包家长式”转变为发展才是硬道理的“经济增长式”，又向社会公平服务民生的“公共服务式”转变。但是这种转变不是纯粹的，目前我国政府定位呈现出以“经济增长式”为现状、以“公共服务式”为目标、还带有“全包家长式”色彩的特点。政府定位的不确定性，导致住房政策的不断摇摆，同时兼具几方面特点，住房体系构成复杂，缺乏长期目标。从国际经验来看，制定较为全面的法律体系是解决住房问题的重要保障。而我国的住房政策大多以各层次各种类的政府部门“通知”形式出现，没有以法律的形式固定下来。

2. 中央政府和地方政府对于住房保障范围存在不同的诉求

在住房保障方面，不可避免地存在着中央政府和地方政府责任分配的问题。关于这一问题，2007年8月国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》中将筹集保障性住房资金来源的责任分配给了地方政府，要求地方各级人民政府要根据廉租住房工作的年度计划，切实落实廉租住房保障资金，只有对中西部财政困难地区，才通过中央预算内投资补助和中央财政廉租住房保障专项补助资金等方式给予支持。

然而，增加土地出让收入便成为地方政府增收的主要途径，甚至形成了我国地方政府依靠“土地财政”的局面。对于地方政府财政来说，提供保障性住房一方面减少了财政收入，另一方面增加了财政支出。因而，地方政府在提供保障性住房方面是被动的，而在通过出让土地增收、以房地产拉动经济增长、维持高房价等方面却是具有积极动力的。早在1998年国务院《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》中提出的深化城镇住房制度改革的目标中就包括“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”；对不同收入家庭实行不同的住房供应政策：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；调整住房投资结构，重点发展经济适用住房（安居工程）。但是，在政策的实际执行过程中，各地政府出于经济增长、财政增收等方面的考虑，货币分配住房的市场化政策得到了重点执行，而经济适用房、廉租住房则被忽略。2008年、2009年新一轮地方政府的住房建设计划中，保障性住房的建设比例也往往小于中央提出的保障性住房建设比例，由此也体现了在保障性住房的供给上，中央政府和地方政府对于住房保障范围存在着不同的诉求，这不利于我国中低收入家庭住房问题的解决。

3. 现阶段政府住房保障范围过于宽泛，但户籍壁垒又使大量低收入居民处于住房保障之外

我国目前的这种多层次城镇住房体系构成复杂，表面看来满足了社会各阶层的住房需求，但就连新毕业的大学生也被囊括在政府保障的范畴之内，政府管制的保障房占据住房供给的70%或以上。深入来看政府由公共职能缺位直接转变为政府干预市场过多，政府保障范围过宽，政府管制降低了市场配置效率，有些地区限价住房出现滞销的情况便是一种证明。现阶段的保障范围之宽与1998年至2007年间商品住房阶段的保障范围之窄，形成了鲜明的对比，在住房配置方式中政府管制作用增强的同时，市场机制的作用减弱。

与此同时，中国住房制度同教育、医疗等其他的基本社会管理体系一样，大多都以户籍制度为基础。从北京、上海、天津等城市的居民住房保障准入条件来看，都有一个共同的条件，要求保障性住房的申请人具备本市城镇户口。建立在户籍制度基础上的住房政策，使相当一部分中低收入人群既不

满足政府规定的住房保障条件,又无力从市场上获得住房,从而处于政府住房保障范围之外。这其中既包括进城务工的农业户籍人口,也包括在与户籍地不同城市工作的非农业户籍人口。相对于异地工作具有非农业户口的人群来说,进城务工的农业户籍人口往往收入更低、通过市场解决住房问题的难度更大,住房情况已成为农民工迁移城市意愿的显著影响因素。^[4]城乡二元化住房政策,使我国城镇政府陷入了一种“两难”的境地。一方面,如果不将进城务工的农业户籍人口纳入政府住房保障范围,则其无力通过市场改善恶劣的居住条件,为城市卫生、治安等都埋下了隐患;另一方面,如果将进城务工的农业户籍人口纳入政府住房保障范围,则可能出现新的社会问题,农业户籍人口在户籍所在地拥有宅基地的土地资源福利,而非农业户籍人口则没有此种福利。同时由于进城务工人员的流动性较大,因此,向其提供廉租房或公共租赁房等形式的保障性住房较为适合,取消其在农村的住房福利又可能使其在失业时无家可归。然而,解决非本地城镇户籍人口的住房问题,是我国城镇政府在合理确定住房保障范围时必须面对和考虑的。

针对我国政府住房保障范围方面存在的主要问题,提出如下几点建议。

1. 明确政府定位,建立住房政策的长期目标和法律保障

明确政府定位、建立长期住房保障计划,并以法律的形式加以固定,是我国政府住房保障范围确定需要解决的首要问题。我国政府定位是随着经济体制改革而逐步变化的。我国政府定位的转变某种程度上可以说是财政的公共化改革,是与市场化进程相衔接的,在渐进的过程中经历了两个阶段:第一阶段,1978年到1992年,从改革开始一直到社会主义市场经济体制基本框架建立起来之前,是我国从计划向市场转轨一个比较长的量变积累期,这个阶段政府通过逐步退出传统资源配置领域,推动经济运行机制市场化,财政以缩小存量的方式体现自身职能向公共化内涵转变;第二阶段,20世纪90年代中期至今,政府通过自身改革建立适应市场经济体制要求的财政体制框架,逐渐将财政公共化的目标定位于弥补市场失灵,同时在这一过程中进行增量拓展和存量的结构性调整,政府继续完成传统职能的退出和对改革进程的驾驭,逐渐向社会型政府转变。因此,我国的住房保障范围应以弥补市场不足为限,将政府住房保障的范围限定在解决社会低收入群体的住房问题上。

在建立长期计划、并以法律形式保障实施方面值得借鉴的代表性国家是新加坡和日本。新加坡在20世纪60年代就确立了“居者有其屋”的住房政策目标,其后以“五年建屋计划”将此目标进一步分解,通过1961年至1980年四个五年计划,基本实现了“居者有其屋”的政策目标;在此基础上1989年开始实行“组屋更新计划”,开展老城改造,以提升组屋的档次和服务;从20世纪90年代至今,居住在公共组屋的新加坡人口所占比重保持在80%以上。^[5]日本为解决住房问题,先后制定了40多部相关的法律法规,建立了较为完备的住房保障法律体系,既包括引导住宅产业发展的综合性法律法规,也包括具体组织实施的法律法规,还包括住宅产业技术和标准的法律法规,其中主要法律法规有:《住宅金融公库法》(1950年)、《公营住宅法》(1951年)、《日本住宅公团法》和《住宅融资保险法》(1955年)、《居民区改造法》(1960年)、《城市住房计划法》(1966年)等等。^[6]

我国在住房保障方面必须建立一套完整的发展计划,明确住房保障的基本目标,并以法律的形式保证其实施,这样才能改变目前我国住房保障政策的多变性、随意性,才能合理界定我国住房领域政府保障的范围所在。

2. 理顺中央政府和地方政府在住房保障方面的分工与协作关系

目前,我国将提供保障性住房的责任分摊给了地方政府,中央政府除了对中西部财政困难地区给予资金支持外,其他地区的政府保障性住房的供应由地方各级政府负责落实。然而,自21世纪开始至今,中央政府财政收入占全部财政收入的比重一直保持在50%以上,而中央政府财政支出占全部

财政支出的比重则一直停留在 20%~30%的水平上,且呈逐年下降的趋势。在原有中央政府与地方政府收支剪刀差的问题未得到有效改善的情况下,将提供保障性住房的责任强加给地方政府,地方财政将难以承担,住房保障范围的目标也难以落到实处。

从国际经验来看,美国 1937 年的《公共住宅法案》就确定了中央出资、由地方城市政府建造公共住宅、供低收入家庭和失业人口使用的政策导向;而德国 1956 年颁布的《建设法》,要求联邦、州和地方政府在住房方面都要承担责任,各级政府对建房或购房者要给予补贴、贷款和减税等支持。^[7]

因此,在住房保障方面,我国中央政府应承担起更多的责任,缓解地方政府提供保障性住房对财政支出与财政收入的双重压力,使我国的住房保障工作不会因为政府投资的不足而导致住房保障范围的不合理缩减,从而更好地解决我国中低收入家庭的住房问题。

3. 合理确定政府住房保障的范围,统筹解决非本地户籍低收入居民的住房问题

市场与政府共同承担了满足社会各阶层群体住房需求的责任,合理确定政府住房保障范围的首要原则就是明确市场与政府各自的优势所在。政府住房保障的存在是为了弥补市场的不足,要充分发挥市场机制的高效优势,使其在住房资源配置方面起到基础性的作用;同时,将中低收入群体的保障性住房纳入政府保障范围,以弥补市场失灵,以此调整我国现阶段政府住房保障范围过于宽泛的问题。此外还应建立政府住房保障范围的动态调整机制,当目前突出的住房问题得到缓解、社会矛盾趋于缓和后,我国应逐渐缩小政府保障的范围,将政府保障的范围仅限于廉租住房,同时加强政府对房地产市场的规范和管理。

我国目前以户籍作为住房保障的准入条件之一,使无力从市场上获得住房的进城务工的农业户籍人口和在与户籍地不同城市工作的非农业户籍人口被排除在政府住房保障的范围之外。要解决处于灰色地带的这部分中低收入群体的住房保障问题,必须打破户籍壁垒,在划定政府住房保障范围时放弃“本市非农业户籍”这一标准,统一按照收入水平(含资产水平)、居住和工作时间等标准统筹考虑。统筹考虑划定政府住房保障范围应包括“城乡统筹”和“全国统筹”。“城乡统筹”是指打破农业户籍和非农业户籍之间的壁垒,符合条件的中低收入居民可以选择在农村或城市享受住房福利待遇,但不能同时在农村和城市享受住房福利待遇;“全国统筹”是指打破本地非农业户籍和异地非农业户籍之间的壁垒,符合条件的中低收入居民可以选择在哪个城市享受住房保障待遇,但不能同时在两个城市享受住房保障待遇。需要注意的是政府提供的住房保障应该是不可转让的,以避免申请人不是根据自身居住需要而是根据不同地区住房保障的价值差距进行选择。以上仅是打破户籍壁垒、统筹解决中低收入人群住房问题的大致思路,具体政策法规需要更为周密和完全,可能涉及如建立城乡统一的土地市场、改革户籍管理制度等深层次的问题。

注 释:

① 数据来源于《中国统计年鉴 2010》。

② 资料来源:中央政府门户网站,国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见, http://www.gov.cn/zwjk/2007-08/13/content_714481.htm。

③ 资料来源:《关于公布我市 2008 年住房建设计划的通知》(京建住[2008]66 号)、《关于公布北京市 2009 年住房建设计划的通知》(京建住[2008]235 号)。

④ 资料来源:天津市城乡建设和交通委员会官方网站,《天津市 2008 年住房建设计划》、《天津市 2009 年住房建设计划》。

⑤ 资料来源:《关于印发 2008 年上海市住房建设计划的通知》(沪房地资综[2008]82 号)、《关于印发上海市 2009 年住房建设计划的通知》(沪房地资综[2008]207 号)。

参考文献：

- [1]David Donnison , Clare Ungerson. Housing Policy[M]. London: Penguin Books Ltd., 1982.
- [2]董 昕. 中国房地产业的政府投资研究[J]. 投资研究, 2009 , (8) : 34- 38.
- [3]李辉婕. 各地区廉租住房保障水平测算及其与经济适应性的分析[J]. 当代财经, 2008 , (11) .
- [4]黄 乾. 农民工迁移意愿影响因素的实证分析[J]. 江西财经大学学报, 2007 , (6) : 49- 52.
- [5]郭伟伟. “居者有其屋”——独具特色的新加坡住房保障制度及启示[J]. 当代世界与社会主义, 2008 , (6) : 162- 167.
- [6]张 静. 国外住房保障制度对我国的启示[J]. 城市开发, 2002 , (2) : 60- 62.
- [7]李 建, 朱小慧. 欧美国家住房社会保障体系及对我国的启示[J]. 中国房地产金融, 2004 , (8) : 39- 46.

A Study of Changes and Present Situations of the Housing Security Coverage of Chinese Government

DONG Xin

(Rural Development Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract : On the basis of combing the division standard and affecting factors of the governmental housing security coverage, this paper reviews the process of stage changes and the present situations of China's governmental housing security coverage and summarizes the existing issues in that area into three aspects, namely, the government position is not clear, lacking of long-term goal of housing policy and legal safeguards; there are different requirements on the coverage by the central government and local governments; at present stage, the coverage of governmental housing security is too broad, while the household registration system has curbed large numbers of low-income residents away from the housing security coverage. Thus, this study puts forward some countermeasures to solve the problems of housing security coverage.

Key words : housing security; coverage; government investment

责任编辑：史言信