

# 保障性住房是解困的主渠道

文 / 中国社会科学院城市发展与环境研究中心 副研究员 尚教蔚

住房制度改革以来，通过市场机制，解决和改善了大部分城市中等收入以上家庭的居住问题，实现了“居者有其屋”。但许多低收入家庭，不能通过市场来解决自身的住房问题，只能通过政府帮助解决住房困难。

住房是居民的基本生活需求，更是重要的民生问题。解决和改善城市低收入家庭住房问题是建设和谐社会的重要保证，也是各级政府公共服务的一项重要职责。保障性住房是解决和改善城市低收入家庭住房困难的主渠道。

住房制度改革以来，通过市场机制，解决和改善了大部分城市中等收入以上家庭的居住问题，实现了“居者有其屋”。但许多低收入家庭，不能通过市场来解决自身的住房问题，只能通过政府帮助解决住房困难。即通过多种方式提供保障性住房供给，逐步解决和改善这部分居民的住房问题。针对住房保障制度中存在的问题，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》(以下简称24号文件)提出，要“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”，把廉租房覆盖范围从城市“最低收入家庭”扩大到“低收入家庭”，并“改进和规范经济适用住房制度”。这是政府全面建立城市住房保障制度的框架性文件。

## 经济适用房存在的主要问题

经济适用房是我国住房体制改革的产物，在我国从福利分房走向货币购房的过程中的推动作用是显而易见的。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》，标志着经济适用房的启动。2004年，由建设部等部门颁布的《经济适用住房管理办法》实施，对经济适用房建设过程中出现的偏颇加以纠正。24号文件中明确了改进和规范经济适用住房制度，对供应对象、住房标准(经济适用房的建筑面积控制在60平方米左右)、上市交易等作出具体规定。经济适用房属住房保障范畴，是国家解决低收入家庭住房的渠道之一。经过近10年的发展和建设得到一定的完善，但也存在一些问题。

第一，经济适用房建设的比重偏低。事实上，经济适用房的供应并没有达到70%~80%的最初设计，且在商品住宅中所占的比重较低。以房地



产开发投资为例，1998~2006年，全国经济适用房投资增长率最高年份是1999年达61.4%，高出同期住宅投资36.9个百分点，2005年达到最低点为-14.3%，低于同期住宅投资37.2个百分点。与之相适应的，经济适用房投资在商品住宅投资中的比重也是1999年最高为16.6%，2005年最低为4.8%。2006年，经济适用房投资在2001年连续5年低增长或负增长的情况下出现了较快速度增长达32.7%，占住宅投资的比重也上升到5.1%（见表1）。经济适用房在商品住宅中的比重偏低导致供求严重失衡。2005年，全国商品住宅竣工为3682523套，经济适用房为287311套，占全部商品住宅竣工

套数的7.8%。以北京为例，每年竣工的经济适用房面积在250万平方米左右，仅为商品住宅的10%~15%，供求是1:10左右，远远满足不了低收入者的需求（见表2）。到现在为止，国家没有明确规定经济适用房在全部住宅中的比重应该掌握在什么比例范围较合适。

第二，对经济适用房监管不到位。经济适用房在执行过程中出现了较多问题。如户型过大，地点偏远，交通等配套跟不上，购买人群并不全是低收入者（如开奔驰、宝马的人住在经济适用房小区），摇号困难等。在审批环节上，把关不严，最主要的原因是和审批单位（购房者单位和有关建设部

表1 1998~2006 经济适用房投资情况

单位：%

| 年份   | 房地产开发投资增长率 | 住宅投资增长率 | 经济适用房投资增长率 | 经济适用房投资占住宅投资的比重 |
|------|------------|---------|------------|-----------------|
| 1998 | 13.7       | 24.0    | 46.0       | 13.0            |
| 1999 | 13.5       | 24.5    | 61.4       | 16.6            |
| 2000 | 21.5       | 25.8    | 24.1       | 16.4            |
| 2001 | 27.3       | 28.9    | 10.6       | 14.2            |
| 2002 | 22.8       | 23.1    | -1.8       | 11.3            |
| 2003 | 30.3       | 29.6    | 5.6        | 9.2             |
| 2004 | 29.6       | 30.4    | -2.6       | 6.9             |
| 2005 | 20.9       | 22.9    | -14.3      | 4.8             |
| 2006 | 21.8       | 25.3    | 32.7       | 5.1             |

数据来源：2005年以前的数据来自《中国统计年鉴（2006）》，中国统计出版社，2006年9月；2006年数据来自2006年统计快报。根据以上数据计算得出。

表2 北京市 1998~2003 年住宅竣工销售情况

单位：万平方米

| 年份   | 竣工面积   | 商品住宅   |        |       |             |       | 自建联建  |       |
|------|--------|--------|--------|-------|-------------|-------|-------|-------|
|      |        | 竣工面积   | 销售面积   | 比重    | 其中经济适用房竣工面积 | 比重    | 面积    | 比重    |
| 1998 | 1093.1 | 588.7  | 377.0  | 53.9% | 28.61       | 2.6%  | 504.4 | 46.1% |
| 1999 | 1519.9 | 908.3  | 484.7  | 59.8% | 138.8       | 9.1%  | 611.6 | 40.2% |
| 2000 | 1499.7 | 1013.7 | 898.2  | 67.6% | 188.3       | 12.6% | 486.0 | 32.4% |
| 2001 | 1804.8 | 1393.4 | 1127.5 | 77.2% | 221.2       | 12.3% | 411.4 | 22.8% |
| 2002 | 2189.6 | 1926.2 | 1604.4 | 88.0% | 257.6       | 11.8% | 263.4 | 12.0% |
| 2003 | 2320.8 | 2080.8 | 1771.1 | 89.7% | 249.1       | 10.7% | 240.0 | 10.3% |



门)没有直接利益关系、不用负任何责任,经济适用房只是解决低收入者的基本住房问题,不应该作为住房条件改善的范围。尽管2004年《经济适用房管理办法》实施后对户型面积有了严格规定,仍然有个别地方建设大户型、豪华型的经济适用房。以上出现的问题主要是经济适用房制度不完善及监管不利造成的。最近,中央编办已经批准建设部独立设置住房保障与公积金监管司,这样对保障性住房的监管力度会加大。

第三,对经济适用房认识上的不统一。近几年,经济适用房的去留问题一直存在争议。实际上,经济适用房制度不能取消,只是应该如何完善,明确其是住房保障的一部分,严格规定享有经济适用房的条件,严格监督检查,形成良性循环。2007年8月出台的24号文件对经济适用房制度做了进一步改进和完善。

### 廉租住房建设存在的主要问题

住房问题不仅是一个经济问题,还是一个社会问题。解决低收入家庭住房困难只能通过政府建设一部分廉租住房解决。作为公共产品的廉租住房,肯定应该由政府主导。2003年,《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》中指出,要“加快建立和完善适合我国国情的住房保障制度”。2003年,由建设部等部门审议通过了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,体现了我国政府对城镇低收入家庭的住房问题的关心与重视。廉租住房制度是针对住房困难的

最低收入家庭实施的一种社会救助,是住房保障体系的重要组成部分。我国廉租住房制度建设起步较晚,存在一定问题。

第一,资金来源不稳定,且资金量小。解决低收入居民的住房问题,是国家社会政策的重要组成部分,要有专门的负责机构和必要的资金投入。按照廉租住房管理办法的规定,以财政公共预算资金为主,但只有少数城市建立了制度性的财政资金供应计划,多数城市依靠住房公积金的增值收益和公房售房款的余额部分作为廉租住房资金来源的主渠道。这部分资金来源不稳定,后续资金没有保证,使许多城市推行不了租金补贴保障方式,只能是筹措一次资金,建设或购买一批廉租住房,加剧资金供应不足,以及保障面过窄的问题。从2006年开始规定,土地出让净收益不低于5%用于廉租住房建设。今年的24号文件把这一比例提高到10%。据建设部2006年城镇廉租住房制度建设通报显示,2006年,仍有166个地级以上城市未明确土地出让净收益用于廉租住房制度建设的比例,绝大多数城市还没有开始将土地出让净收益实际用于廉租住房制度建设。2007年,各地廉租住房制度建设速度明显加快。截至2007年6月底,全国656个城市中,已有586个建立了廉租住房制度,占89.3%。2007年计划安排廉租住房资金达到79.4亿元,超过2006年之前廉租住房资金总额。

第二,廉租住房制度覆盖面较小。我国廉租住房制度覆盖面较小,并没





全面实施，在已开展廉租住房的城市，其覆盖面也较小。据建设部 2006 年城镇廉租住房制度建设通报显示，2006 年全国仍有 145 个（4 个地级城市，141 个县级城市）城市尚未建立廉租住房制度；廉租住房制度覆盖面低，与国家要求有较大差距。部分城市还没有建立廉租住房保障对象档案，申请、审批、退出机制不完善。据建设部、民政部的有关调查显示，截至 2006 年底，廉租住房只解决了 26.8 万户住房困难户，仅占 6.7%。另据建设部测算，全国有人均建筑面积 10 平方米以下的低收入住房困难家庭近 1000 万户，占城镇家庭总户数的 5.5%。这部分低收入家庭既无力购买经济适用住房，也不能享受廉租住房保障。事实上，廉租住房的覆盖面仍然较小。

第三，地方政府执行力度不够。廉租住房建设需要城市政府从财政中支出资金，在没有明确规划、指标的情况下，部分城市政府不积极、不实施，加之缺乏监管，使廉租住房建设进展较慢。同时，我国东、中、西部地区经济发展水平不一致也体现在廉租住房建设上。

## 解决和改善低收入家庭住房的对策建议

第一，住房保障制度需要进一步完善和落实。《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，对廉租住房制度建设和经济适用房制度作了明确规定和规范，但在如何具体操作上，比如财政资金、金融支持、住房公积金跨区域使用等还没有具体的实施办法。

第二，应加快保障性住房的法律法规建设。今后应该尽快出台保障性住房的法律法规，通过立法明确各级政府保障公民居住权利方面分别应当承担的各种责任，理清各级政府责任的边界。建立和完善相关法规体系，使住房保障的主体、责任、实施方式、标准等问题都能够有法可依、有章可循。 [1]