



上海高校智库

上海财经大学公共政策与治理研究院

公共政策与治理智库论丛

李万峰 著

XINXING CHENGZHENHUA

JINCHENGZHONG DE

BAOZHANGFANG JIANSHE

新型城镇化进程中的 保障房建设



经济科学出版社
Economic Science Press



上海高校智库

上海财经大学公共政策与治理研究院

公共政策与治理智库论丛

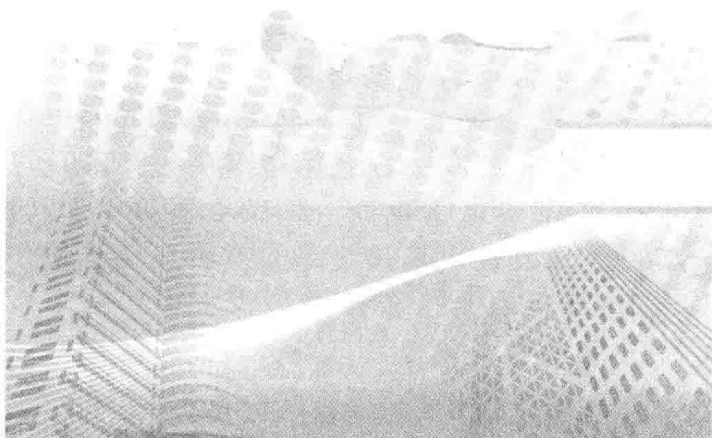
李万峰 著

XINXING CHENGZHENHUA

JINCHENGZHONG DE

BAOZHANGFANG JIANSHE

新型城镇化进程中的 保障房建设



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

新型城镇化进程中的保障房建设/李万峰著. —北京:
经济科学出版社, 2014. 10

(公共政策与治理智库论丛)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5024 - 7

I. ①新… II. ①李… III. ①城市化 - 研究 - 中国
②住宅建设 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 31②F299. 233. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 219275 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 徐领柱

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

新型城镇化进程中的保障房建设

李万峰 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

787 × 1092 16 开 13.5 印张 270000 字

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5024 - 7 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

总 序

成立于2013年9月的上海财经大学公共政策与治理研究院，是由上海市教委重点建设的十大高校智库之一。通过建立多学科融合、协同研究、机制创新的科研平台，围绕财政、税收、医疗、教育、土地、社会保障、行政管理、公共治理等领域，组织专家开展政策咨询和决策研究，致力于以问题为导向，破解中国经济社会发展中的难题，服务政府决策和社会需求，为政府提供公共政策与治理咨询报告，向社会传播公共政策与治理知识，在中国经济改革与社会发展中发挥“咨政启民”的“思想库”作用。

作为公共政策与治理研究智库，在开展政策咨询和决策研究中，沉淀和积累了大量研究成果，这些成果以决策咨询研究报告为主，也包括论文、专著、评论等多种成果形式，为使研究成果得到及时传播，让社会分享研究成果，我们将把研究成果以系列丛书方式出版。

现在，呈现在我们面前的“公共政策与治理智库论丛”是整个公共政策与治理研究丛书的一个系列。本论丛是由研究院专职和兼职研究人员，围绕我国经济发展、社会进步、体制改革所涉及的重大理论和实践问题，进行长期跟踪研究积累，完成的政策与治理研究报告或专著。

推进公共政策与治理研究成果出版是公共政策与治理研究院的一项重点工程，我们将以努力打造政策研究精品和研究院品牌为己任，提升理论和政策研究水平，引领社会，服务人民。

胡怡建

2014年10月15日

前 言

改革开放以来,我国经济保持了长期快速增长,城镇居民总体居住条件取得很大改善。但 20 世纪 90 年代全面推行的住房制度改革,注意发挥市场配置资源的作用,市场机制的效率优势得到体现。由于过分强调住房市场化,未能从根本上有效解决中低收入家庭住房困难问题。因此,加快完善住房保障体系,满足不同收入层次住房需求,实现住房的公平性,是政府必须要做好的事情。

为解决广大中低收入家庭住房困难,让全体人民都能公平享有国家发展的成果,中央提出大力发展保障性住房,解决中低收入家庭的住房难问题。由于我国保障性住房制度建立较晚,历史欠账较多,需不断加大政策支持力度,不断健全和完善住房保障制度。

中央城镇化工作会议的召开,标志着我国城镇化发展进入到新型阶段,保障性住房建设面临着新的历史性机遇。新型城镇化主要标志就是以人为本,推进以人为核心的城镇化,提高居民生活质量。坚持以人为本,就是要合理引导人口流动,有序推进农业转移人口市民化,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,在城镇化过程中促进人的全面发展和社会公平正义。为此,要深刻认识新型城镇化对于保障性住房建设的促进作用,努力解决好住房问题。

居者有其屋,是我国长期以来的一个传统,也是群众的迫切期盼。保障性住房是政府推进的一种二次分配,有利于缩小城市内部差距、化解社会矛盾,这也是世界上成功实现城镇化国家的普遍做法。日本在 1966~2000 年间,保障房建设占新建住房的比例高达 45%。从“十二五”规划和近两年国家政策来看,保障性住房建设会大力度推进下去,这也是扩大内需的一个重点。

保障性住房建设要加大力度,同时也要尊重规律,努力探索适合国情、符合发展阶段特征的住房模式,着力解决突出矛盾和问题,逐步建立房地产市场健康发展的长效机制。加大廉租住房、公共租赁住房等保障性住房建设和供给,做好棚户区改造,确保质量和公平分配。探索介于廉租住房和商品房之间、满足中等收入群众住房需求的供给模式。

实践证明,仅仅依靠市场机制无法完全解决住房领域的社会公平问题。在充分发挥市场配置资源决定性作用的同时,政府必须承担中低收入家庭住房保障的

责任。一要加快住房保障立法。完善的法律体系是稳步、有序推进住房保障发展的根本保障。要加快住房保障立法进度，推动住房保障进入法制化轨道。考虑到短时间出台《住房保障法》困难较大，要快些出台《住房保障条例》，使保障房建设有法可依。二要创新保障房建设模式。政府直接建设模式和房地产企业代建模式，都需要政府承担整个项目的建设运营成本，未能有效吸引社会资本参与保障性住房建设，而且容易形成政府债务。可以推行配建模式和共有产权模式，以实现保障性住房建设的创新。三要拓展资金渠道。中央财政要加大补贴，地方财政更要增加投入。金融机构要创新方式，积极支持。四要调整布局结构。现在保障房的主要问题是总量不够，但也存在结构性矛盾。保障房建设任务的安排，要提高大城市的比重，中小城市根据需要合理安排。

目前，房价的合理回归有利于解决中低收入家庭住房问题。近两年房地产调控政策的重点是加大保障性住房建设和抑制房价，一方面，加大保障性安居工程建设，不仅可以分散商品房需求，缓解房地产市场供求矛盾，而且可以保障中低收入群体实现住有所居，有利于普通居民的住房消费和其他消费，进而扩大内需、保持经济平稳较快发展；另一方面，通过房地产市场调控，抑制投资投机需求，促使房价合理回归，将提高居民住房消费支付能力，降低房地产市场对消费的挤出效应，也有利于推动新型城镇化，从而拉动内需，提高消费在经济中的比重，进而推进经济发展方式的转变。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景和意义	1
第二节 国内外研究综述	2
第三节 我国住房保障政策的演进	7
第四节 推进保障性住房建设的基本思路	9
第二章 新型城镇化背景下的保障性住房建设	12
第一节 中国语义下的城镇化内涵	12
第二节 推进中国特色新型城镇化的战略任务	19
第三节 中国新型城镇化之路的内在要求	21
第四节 新型城镇化促进保障性住房建设	24
第三章 保障性住房建设对经济发展的意义	27
第一节 保障房建设有助于调节收入分配	27
第二节 保障房建设有助于扩大内需	28
第三节 保障房建设有助于完善社会保障制度	29
第四节 保障房建设有助于产业结构调整	30
第五节 保障房建设有助于推动经济发展方式转变	30
第四章 保障性住房建设理论框架	32
第一节 保障性住房理论溯源	32
第二节 保障性住房建设由政府主导	40
第三节 保障性住房的基本特性	42
第四节 城市居民住房调节理论	44
第五节 保障性住房典型模式	46

第五章 保障性住房建设的目标取向	49
第一节 习近平、李克强关于保障房建设的重要论述	49
第二节 重视三个“1亿人”住房问题	52
第三节 以人为核心的住房制度	57
第六章 我国住房保障方式及模式	63
第一节 住房保障方式的确立	63
第二节 经济适用房、廉租房快速发展阶段	65
第三节 公租房成为保障性住房的重点	66
第四节 我国保障房的主要模式	68
第五节 我国住房保障实施效果与存在问题	75
第七章 农民工住房保障及制度设计	80
第一节 农民工住房问题	80
第二节 农民工的贡献	82
第三节 农民工住房保障缺少制度	85
第四节 农民工住房保障设计	87
第八章 保障性住房建设难点和对策	92
第一节 地方政府积极性不高问题	92
第二节 保障房建设立法保护问题	98
第三节 保障房建设融资难问题	101
第四节 保障房建设标准合理性问题	104
第五节 保障房开发建设选址和规划问题	107
第六节 保障房建设运营系统性问题	110
第七节 保障房政策公平性问题	114
第九章 公共租赁住房定价研究	120
第一节 公共租赁住房租金定价依据	121
第二节 公共租赁住房租金定价原则	124
第三节 公共租赁住房租金定价模式和方法	126
第四节 我国公共租赁住房租金定价存在的问题	132
第五节 优化公共租赁住房租金定价的建议	140
第十章 共有产权住房试点研究	146
第一节 共有产权住房保障设计	146

第二节	共有产权住房产权划分	147
第三节	共有产权住房对住房市场的影响	149
第十一章	中国香港公共住房制度	151
第一节	香港公共住房制度演进	151
第二节	香港公共住房制度分析	152
第三节	香港公共住房制度的启示	157
第十二章	国外住房保障制度及启示	160
第一节	美国的住房保障模式	160
第二节	德国的住房保障模式	164
第三节	英国的住房保障模式	167
第四节	日本的住房保障模式	172
第五节	新加坡的住房保障模式	175
第六节	国外住房保障的发展走向	178
第七节	国外住房保障的启示	189
参考文献		197
后记		201

第一章

绪 论

第一节 研究背景和意义

保障性住房建设是一项重大的民生工程，也是完善住房政策和供应体系的必然要求。大规模实施保障性住房建设，是党中央、国务院作出的重大决策，是当前和今后一定时期政府工作的一项重要任务。^① 实施好这一重大民生工程，关系经济社会发展全局，惠及广大人民群众。近年来，我国不断深化住房制度改革，在促进住房市场发展的同时，大规模推进保障房建设，加快完善住房保障机制，使居民住房条件总体上得到了改善，并解决了一大批困难群众的住房问题。现阶段，我国住房建设和发展的任务还很重，特别是在制度运行中存在诸多亟待解决的问题，需要尽快研究和完善保障房制度及可持续运营机制。

住房保障制度是政府为弥补市场“失灵”，运用经济、行政和法律手段，为全体国民，特别是“弱势”群体提供最基本住房需求的制度安排，它是社会保障制度经济发展延伸到住房领域的结果，也是住房制度在承担一定社会保障功能的体现。“住有所居”是人类最基本的生存要求，住房是任何人都离不开的物质需求。我国有能力自己解决住房需求的是占人口少数的高收入和部分中等收入家庭，广大中低收入家庭解决住房或是改善住房都需要政府的帮助。构建良好的住房保障制度，保障居民的生存权，是政府的基本责任。

建立住房保障制度，意义体现在以下几方面：

一是保持经济平稳较快发展的需要。近年来，我国部分城市房价上涨较快，给群众解决住房和改善住房条件带来很大压力，成为社会广泛关注的焦点问题之

^① 参见李克强：《大规模实施保障性安居工程，逐步完善住房政策和供应体系》，载《求是》2011年第8期。

一。需要指出的是，住房价格如果持续过快上涨，容易形成房地产“泡沫”，带来潜在的或现实的金融风险，扰乱乃至破坏经济正常循环。在这个问题上，国际上有不少深刻教训，日本经济长期低迷，美国发生“次贷”危机，都与房地产“泡沫”有关，应当引以为戒。当前和今后一段时期，在我国大规模建设保障性安居工程，既可以增加住房有效供应，分流商品住房市场需求，还可以稳定群众住房消费预期，对市场起到“镇静剂”的作用，把经济平稳较快发展的势头保持下去。

二是保障和改善民生的需要。不断提高人民群众生活水平和质量，是改革发展的根本目的，也是我们一切工作的出发点和落脚点。现阶段，在人们衣食住行等基本生活需求中，温饱问题已基本解决，但住的问题还比较突出。居者有其屋，是千百年来的社会理想。通过政府保障和政策支持，解决困难群众的基本住房问题，是国际上的通行做法。在发达国家，住房保障覆盖面通常在25%~40%甚至更高。作为社会主义国家，我们更应加快实施保障性安居工程，让困难群众早一点实现安居。推进保障性安居工程建设，必然要增加政府投入，这实质上是通过加强公共服务，对收入进行再分配，对中低收入住房困难家庭实行“托底”。

三是转变经济发展方式的需要。扩大内需是我国经济发展的基本立足点和长期战略方针，也是转变经济发展方式、提高增长质量效益的内在要求。保障性安居工程建设一头连着发展，一头连着民生，既能增加投资，又能带动消费，对扩内需、调结构、转方式具有重要作用。政府增加保障性安居工程建设支出，可以发挥乘数效应，发挥房地产业链条长的作用，带动大量社会资金投入住房建设，促进相关产业发展。近年来，我国不少城市通过实施保障性安居工程特别是推进棚户区改造，既解决了贫困人口集中成片居住的问题，促进了社会结构优化，又改善了城市环境和形象，吸引各类生产要素集聚，有利于实现产业再造和经济转型的作用。

第二节 国内外研究综述

一、概念界定

保障性住房概念是我国提出的，在我国的语境下，它是社会保障体系的重要组成部分。通常是指国家或地方政府和社会根据相关的国家政策以及法律法规的规定，为满足中低收入家庭的基本居住需要，限定了建造标准和销售价格或租金标准，起社会保障作用的住房，包括供应、分配、补贴协调机制等要素。总之，

是各种面向中低收入家庭提供的低于市场价格的住房类型组合, 目前我国的保障性住房体系主要包括经济适用房、廉租房、公共租赁房、限价房、公共产权住房等。在欧美国家的语境中, 没有保障性住房的概念, 相关的是公共住房 (public housing), 并且强调这些体现保障性住房特质的住房的公有产权属性, 这些住房基本上是由政府出资建设的。也有学者因此将公共住房与我国保障性住房加以区分, 但本人认为, 无论是我国还是西方国家, 政府都是保障性住房的建设主体, 即便由社会民间力量建设并运营的向中低收入家庭提供的住房, 由于不属于纯私人物品, 从广义的公共经济学的视角看, 都属于准公共品范畴, 都承担为中低收入群体提供保障的功能, 未必需要做严格区分。

二、国外研究综述

一般来说, 发达国家和地区住房保障制度建立经历了两个阶段。

第一阶段: 政府干预保障性住房建设, 增加住房市场供应, 缓解住房短缺问题。政府直接投资建设保障性公共住房和通过扶持非营利机构建设保障性住房是这一阶段的两种有代表性的实施方案, 采用前一种方案的国家和地区有英国、新加坡、中国香港等, 而法国、瑞典、日本等国家则主要采用了后一种实施方案。

第二阶段: 住房供需基本平衡后, 政府不再直接干预住房市场而采取法律、税收、补贴等间接方式维护住房公平, 更加注重住房质量和居住者对住房的产权, 并注重提高住房自有率。为了更好地推进住房保障工作的实践, 国外不少学者、政府机构、咨询公司都在积极开展住房保障理论研究, 其研究的结论帮助政府决策, 而政府的决策和实践又验证和推动理论研究的深入, 这些研究为国外住房保障制度的设计和发展提供了重要理论基础, 值得我们学习和借鉴。

(一) 保障性住房类型研究

政府拥有一定数量规模的且直接控制的保障性住房, 是政府实施低价实物住房保障的基础和重要保障。这是欧美国家和亚洲发达国家和地区成功发展住房保障, 特别是其发展初期的重要经验。为了解决快速工业化带来的住房问题, 英国在 1844 年成立住房协会, 开始了对住房保障制度的探索。法国较早地开始了对廉租房制度的探索, 并将其以法律形式加以规定。在 20 世纪 70 年代以前, 两次世界大战和 20 世纪 30 年代的经济大萧条导致住宅严重短缺, 为了解决住房困难, 以苏联、日本、新加坡等为代表的国家和地区在金融和住宅供应上实行国家干预政策, 直接投资或补贴建设公共住宅。亚洲成功实行住房保障的国家和地区基本都是根据不同层次的人群特点提供相对应层次的住房和金融保障。香港提供公共出租型的公屋和出售型的居屋, 即满足低收入人群的租赁需求, 也满足了部分经济条件稍好群体的购房愿望。日本的保障性住房统称为“公有住宅”, 根据

面向的对象不同分为公营住宅、公团住宅和公库住宅三类。其中,公营住宅面向的对象主要是低收入住房困难家庭。新加坡政府成立建屋发展局来组织建设和管理公共住房,这种主要面向雇员阶层的公共住房被人们称为组屋。此外,新加坡政府还建立了住房公积金制度,通过强制性的金融储蓄,帮助雇员阶层解决住房问题。经过多年的保障性住房建设,70年代以后,大部分发达国家和地区住房短缺问题得到缓解以至消失,发挥市场机制的弹性和选择性来供给住宅代替国家大规模的直接政策干预供给住宅成了它们的主要选择。所以近三十年来,租房补贴和购房补贴等货币化保障方式成了发达国家和地区进行住房保障的主要形式。

(二) 保障性住房政策研究

美国和欧洲在住房政策分析上采取了不同的态度,前者把住房当作商品,习惯于以市场为基础,依赖较为成熟的住房经济学,建立微观经济模型来分析住房政策;而后者在20世纪80年代以前的相当长的一段时间内都是把住房看作社会福利,因此住房政策更加注重公平,研究的重点是如何确定政府和群众都可以接受的标准以及如何保证确定下来的标准得以落实。在欧洲的住房福利化思路下,住房政策分析方法是在估计人口数量和变化、市场供给能力的基础上,结合确定的可实现的标准来确定政府需要干预的程度。当然随着新公共管理等理论的兴起和在欧洲的实践,许多欧洲国家开始采用规范的经济和计量经济模型来分析住房政策,主要分析家庭形成的决定因素、住房市场的中期模型、私人和国家提供社会住房的成本效率和持续的房屋所有权问题。美国的阿瑟·奥沙利文对现行公共住房政策如何影响城市贫困人口进行了研究,认为联邦现行的公共住房政策造成住房隔离,住房隔离加重了贫困,因此他认为可以通过改革住房政策,消除和缓解城市贫困,对比分析现金补贴和提供公共住宅两种做法后,他指出前者更加有利于增加家庭的效用。英国的研究者十分关注住房政策对人口流动和就业市场的影响。比较美国 and 英国的情况后,休斯和麦考密克认为人口的流动行为与人们租用的住房是公有产权房还是私有产权房有紧密的关系,具体说来,就是住在私有产权房中的人流动性要比住在公有产权房中的人大很多,而且这部分人的流动不是因为劳动力市场发生变化,很大程度上是因为住房问题而流动。正常情况下,劳动力市场的正常运作会受到对居住者的补贴、行政分配、租金控制三种住房政策因素的影响。

三、国内研究综述

(一) 保障性住房理论研究

国内保障性住房研究,近二十几年来越来越丰富。贾康、刘军民(2007)认

为,住房商品和住房市场的特殊属性,决定了政府应该在住房市场调控管理上有所作为。谢伏瞻(2008)认为,政府在住房领域的作用,一是促进住房市场有序发展;二是监督和调控住房市场;三是提供住房保障。冯俊(2009)认为,政府作用通过以下住房政策实现:一是干预市场,防止住房价格过度波动而影响住房有效供给或有效需求,引起住房短缺或过剩,同时,以政策差异性提高中等收入家庭住房能力;二是解决市场失灵,保障低收入家庭基本住房权利,促进社会均衡发展。

对政府是否应干预住房,有两种对立的观点。包宗华(2002)认为,住房是一种特殊的商品,有很强的社会性和政策性,政府介入住房的重点是对低收入居民实施必要的社会保障。汪利娜(2004)则认为,政府应该淡出房地产市场,不能一厢情愿地认为市场该是什么样。介于两者中间,黄小彪(2002)认为,政府干预应该适度,现在政府对住宅市场的干预已经超出市场失灵的领域,形成所谓的住宅产业政策。

住宅过滤理论的研究。宋博通(2002)在研究美国住宅过滤模型运行的基础上,引入了“三市场过滤模型”,即分别在低质量住房市场、中等质量住房市场和高质量住房市场中,分析三种典型住房政策的实施效果,结论是:向低收入者提供公共住房打破了住房市场过滤链条的连续性,增加了政府支出负担,很难根本解决低收入阶层的住房难题;向建房开发商提供建房补贴政策虽然节约了成本,但也会使住房市场停滞,降低住房市场的运行效率;租金优惠券则可以既节约政府支出,又保证住房市场的有效运行,同时给低收入阶层住房选择的自由权。褚超孚和贾生华(2005)在研究住宅过滤模型的基础上,认为住房市场应该为高收入阶层建造符合未来建筑房屋发展趋势的绿色和配套设施完善、人文环境好的精品住宅;住房保障应充分利用旧房,而不是靠政府新建廉租住房。这种设计充分体现了效率优先、兼顾公平的原则。

住房补贴研究。补贴的研究重点是效率比较,住房政策包括住房供给政策、住房消费政策与住房金融政策,住房供给政策又分为公共住房政策和住房供给者补贴政策,前者是由国家直接干预,向低收入阶层提供住房,后者是向生产者提供补贴,即“砖头补贴”。住房消费政策是直接向消费者补贴,以提高他们的住房购买力,即“人头补贴”。一般而言,同等支出前提下,“砖头补贴”增加了市场供给量,均衡价格下降,住房需求相应增加,为使“砖头补贴”准确指向低收入阶层,须对住房价格予以控制,而人为控制价格将导致住房供给短缺。“人头补贴”可在不影响正常供给的前提下,凭借价格机制作用,达到同样消费量,可见,“人头补贴”更符合市场经济发展规律。

(二) 保障性住房政策研究

保障性住房政策和框架设计。成思危(1999)将城镇居民家庭的收入划分

为高、中高、中、中低和低五个阶层。其中，高收入阶层收入为当地职工平均收入的400%以上；中高收入阶层收入为当地职工平均收入的200%以上；中收入阶层收入为当地职工平均收入的80%~200%；中低收入阶层收入为当地职工平均收入的50%~80%；低收入阶层收入为当地职工平均收入的50%以下。高收入阶层主要购买高档住房，中高、中和中低阶层大多购买或租用中档住房，而低收入阶层则多半租用低档住房，高、中、低三档的住房分别占20%、60%和20%。姚玲珍（2003）提出中国公共住房政策理想模式：在市场化前提下实行住房分类供应，将城镇居民家庭按年收入划分为高、中、低或按统计方法划分为最低、低、中等偏下、中等、中等偏上、高和最高的基础上，针对不同阶层居民制定相应的住房政策，采取不同的供应方式。曹振良等人（2004）提出对不同收入家庭，实行不同的住房供给政策，保障各收入家庭都能解决居住问题。

对现有政策的评估。关于经济适用住房，李书田和匡敏（2005）认为中国经济适用住房制度举步维艰的原因在于，经济适用住房建设实际开工量不足，保障对象不明确，住房建设标准过高及地方政府和开发商的寻租等。刘维新（2005）认为经济适用住房从立项、开发、建设、销售到消费各个环节，并不能满足真正的低收入者的需求。关于廉租住房，邱冬阳和王牧（2003）分析指出，现行廉租住房的保障覆盖面不足，无法解决城市中买不起住房又不是保障对象的人的住房困难。而且廉租住房数量有限，政府可以腾出的公房数量几乎为零，很难满足需要。冯宗容（2002）分析了中国廉租住房供应机制、分配机制、退出机制和管理体制，提出了创新建议和改革对策：实物配租的方式在提租、购买或退出住房方面操作难度大，管理成本高，应推行“货币化租金补贴”。李迎生（2004）认为，对于集中成片的廉租住房应尽量避免，更应该杜绝各式各样、各种目的的样板工程，避免“解决住房，传递贫困”的结果。

创新政策研究。孙耀威（2004）提出了用购房补贴替代经济适用住房、用房租补贴替代廉租住房的思路；赵路兴、浦湛（2003）针对“夹心层”住房问题提出“可支付租赁住房”；陆玉龙（2005）运用现代产权法则，建立“政府与个人共有产权房”制度，政府用于补贴中低收入家庭购房的财政支出凝固在所购房屋上而不是购房主体。卢有杰（2004）认为各地政府必须做好住房保障对象的识别、记录、追踪和变更等基础性的工作，建立与户籍管理、收入申报、人口控制等方面结合起来的管理体系；尹宗明（2005）提出建立和完善住房公积金绩效评价指标体系、实行“工效挂钩、费效挂钩”办法、强化内部约束机制等办法；黄锐（2006）提出建立住房公积金管理监督体系至少包含决策监督、职能部门的专业监督、“中心”业务的内部监督和职工群众的民主监督四方面内容。

第三节 我国住房保障政策的演进

改革开放以来,随着经济体制改革的不断深入进行,住房制度改革也在不断推进。自20世纪80年代末我国住房制度市场化改革以来,新的体制下住房保障制度逐渐建立和完善,有这样几个阶段:^①

一、1988~2002年,以经济适用住房保障为主的住房保障制度阶段

1988年2月,国务院印发的《关于全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》提出,我国城镇住房制度改革目标是按照社会主义有计划的商品经济的要求,实现住房商品化。我国住房制度进入市场化改革的新阶段。

1991年6月,国务院发布的《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》指出,住房制度改革根本目的是要缓解居民住房的困难,不断改善住房条件,正确引导消费,逐步实现住房商品化,发展房地产业。住房建设应推行国家、集体、个人三方共同投资体制,积极组织集资建房和合作建房,大力发展经济实用的商品住房,优先解决无房户和住房困难户的住房问题。

1991年10月,国务院发布《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》,对我国城镇住房制度改革的上述目标进行了进一步深化。

1994年7月,国务院下发《关于深化城镇住房制度改革的决定》,这是我国住房制度改革进程中里程碑式的文件之一。文件指出,我国城镇住房改革的根本目的是建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度,实现住房商品化、社会化;加快住房建设,改善居住条件,满足城镇居民不断增长的住房需求。在城镇住房制度改革的基本内容中提出,要建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系。

1998年7月,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》提出,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,加快解决城镇住

^① 张占斌、李万峰等著:《中国城镇保障性住房建设研究》,国家行政学院出版社2013年版。钱小利:《住房保障制度演进轨迹与现实响应:解析一个实例》,载《改革》2012年第12期。

房困难居民的住房问题。

二、2003~2009年，以廉租住房保障制度为主的住房保障制度阶段

随着我国住房制度市场化改革的不断推进，房价呈现快速上涨态势，超出了许多家庭的购买能力，城镇低收入家庭住房困难问题日渐突出，廉租住房保障制度在住房保障制度中的作用日渐显现。

2003年8月，国务院发布的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》提出，要完善供应政策，调整供应结构，建立和完善廉租住房制度，强化政府住房保障职能，切实保障城镇最低收入家庭基本住房需求。

2006年5月，国务院办公厅发布的《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》提出，廉租住房是解决低收入家庭住房困难的主要渠道，要加快城镇廉租住房制度建设，稳步扩大廉租住房制度覆盖面。

2007年8月，国务院颁布的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》提出，要按照全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的目标要求，把解决城市低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住房制度改革的重要内容，作为政府公共服务的一项重要职责，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。随后，相关部委相继印发了一系列关于廉租住房和经济适用住房管理方面的具体执行性文件，有效地促进了廉租住房、经济适用住房管理的规范化，标志着我国住房保障制度框架的基本形成。

三、2010年至今，以公共租赁住房保障制度为主的住房保障制度阶段

2010年1月，国务院办公厅发布的《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》提出，要加快建设限价商品住房、公共租赁住房，解决中等偏下收入家庭的住房困难。

2010年4月，国务院发布的《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》提出，要按照政府组织、社会参与的原则，加快发展公共租赁住房。

2010年6月，住建部等七部委联合发布的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》提出，大力发展公共租赁住房，是完善住房供应体系、培育住房租赁市场、满足城市中等偏下收入家庭基本住房需求的重要举措，是引导城镇居民合理住房消费、调整房地产市场供应结构的必然要求。

2011年1月，国务院办公厅发布的《关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》提出，要加大保障性安居工程建设力度，努力增加公共租赁住房供应。