

中国房地产研究 丛书 2012年第1卷 (总第48卷)

Chinese Real Estate Studies

中国住房保障制度构建 与供给方式探索

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房地产经济学会



上海社会科学院出版社

题签 宋春华

中国房地产研究 丛书

Chinese Real Estate Studies

2012 年第 1 卷(总第 48 卷)

中国住房保障制度构建 与供给方式探索

上海社会科学院房地产业研究中心
上海市房地产经济学会 编

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国住房保障制度构建与供给方式探索 / 上海
社会科学院房地产业研究中心, 上海市房产经济学会
编. —上海: 上海社会科学院出版社, 2012

(中国房地产研究丛书; 2012 年; 1)

ISBN 978-7-5520-0057-3

I. ①中… II. ①上… ②上… III. ①住宅-社会保
障-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 090022 号

中国房地产研究丛书 2012 年第 1 卷(总第 48 卷)

中国住房保障制度构建与供给方式探索

上海社会科学院房地产业研究中心
上海市房产经济学会 编

主 编: 张泓铭 沈正超

责任编辑: 张广勇

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海市淮海中路 622 弄 7 号 电话: 63875741 邮编 200020
<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

印 张: 9.5

字 数: 180 千字

版 次: 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1-2000

ISBN 978-7-5520-0057-3/D·216

定价: 30.00 元

《中国房地产研究》丛书编辑委员会

顾 问 宋春华 王荣华
谢家瑾 皋玉凤 桑荣林 殷友田

主 任 厉无畏

副 主 任 庞 元 范 伟 周玉升

委 员 (以姓氏笔画为序)
王 锋 厉无畏 印坤华 刘洪玉 李永杰
陈亨利 张永岳 张泓铭 张金鹗 庞 元
范 伟 周玉升 柴 强 顾云昌 曹振良
虞海发

主 编 张泓铭 沈正超

副 主 编 戴晓波

本 期 编 审 张泓铭 戴晓波 顾建发 陈则明

协办单位

复地(集团)股份有限公司
上海中环投资开发(集团)有限公司
易居(中国)控股有限公司
上海弘基企业(集团)股份有限公司
经纬置地有限公司

编辑部地址:中国·上海·淮海中路 622 弄 7 号 530 室 邮编:200020

E-mail: iresass@163.com

电话:0086-21-63858844 传真:0086-21-53065811

目 录

中国住房保障房制度构建与供给方式探索	汪利娜 (1)
一、住房保障制度的基本内涵与框架	(1)
二、大规模新建保障房的难点	(4)
三、新建出售型保障房存在的问题	(7)
四、盘活存量增加保障房供给探索	(10)
中国保障住房的现状、问题和建议	朱 光 (15)
一、我国保障性住房的主要类型及产生背景	(16)
二、我国保障性住房发展现状及进展	(20)
三、保障性住房目前存在的问题	(32)
四、对我国保障性住房存在问题的对策和建议	(35)
中国城市化的时空演变及其特征分析	施建刚 王 哲 (38)
一、引 言	(39)
二、中国城市化的历程回顾	(39)
三、中国城市化的空间演替	(45)
四、中国城市化演进的时空特征分析	(49)
五、小 结	(56)
保险资金进入公共租赁住房建设金融工具研究	戴一鸣 (60)
一、绪 论	(60)
二、理论方法研究	(63)
三、公租房资金来源研究	(69)
四、案例分析	(72)
五、政策分析与设计	(78)
六、结 论	(80)

扩大住房公积金制度覆盖面的机制研究·····	梁 硕(82)
一、宣传发动机制·····	(83)
二、行政推动机制·····	(85)
三、部门联动机制·····	(87)
四、执法促动机制·····	(88)
五、服务拉动机制·····	(90)
六、考核带动机制·····	(93)
基于 ARCH 类模型居民居住类消费支出波动特征及影响因素研究	
·····	宋长鸣 向玉林(95)
一、引 言·····	(95)
二、研究方法概述与数据来源·····	(97)
三、实证分析结果·····	(100)
四、结论与政策含义·····	(107)
旅游地产的伴生性研究·····	刘军琦(111)
一、旅游地产的伴生性·····	(111)
二、旅游地产的活跃性·····	(112)
三、旅游地产的高端性·····	(113)
四、旅游地产的普遍性·····	(114)
五、旅游地产的休闲性·····	(115)
六、旅游地产的依赖性·····	(116)
七、旅游地产的价值性·····	(117)
八、西部旅游地产的政策性·····	(119)
九、旅游地产的主题性·····	(120)
十、旅游地产的“三农”性·····	(121)

CONTENTS

On Framework of Housing Security System and Mode of Supply

..... Wang Lina (1)

Abstract: The large-scale social housing construction in 2011 aroused more concern of housing security system and mode of social housing supply. The paper starts with the framework design of housing security system, including the government responsibility, beneficiaries, objective, mode and commodity-social housing relationship. Secondly, it analyzes the difficulties of large-scale construction and defects of sale of newly-built social housing. Based on the analysis, the policy recommendation of mobilization or fully-use of existing housing stock to increase housing supply for low-medium income group is put forward.

On Situation, Problems and Recommendations about China's Security Housing

.....Zhu Guang(15)

Abstract: Security housing has been an important way of solving the problems of the low-income residential housing, which is also related to social harmony and stability. In fact, security housing in China has long been in existence, and isn't acknowledged until housing reform, whose purpose is to stress security role in society. With advancing of the reform and developing rapidly of real estate, construction for security housing is very slow inversely, and then makes housing contradiction serious. In recent years, not only has construction for security housing been stepped up in China, but also it is regarded as a core part of macro-control, while various sections of the construction have still a series of problems, which probably obstruct development of security housing. Therefore, in view of the above, we propose some corresponding countermeasures and

opinions so that they could be helpful for the future work of the relevant departments of the state and local governments.

Spatial-temporal Evolvement and Its Features of Urbanization in China

.....Shi Jiangang, Wang Zhe(38)

Abstract: The reasonable judgement about urbanization evolvement is the basis of further study on urbanization question in China, so this paper describes spatio-temporal distribution of Chinese urbanization process comprehensively and systematically. In time dimension, urbanization is divided into two advancements and seven stages. In Spatial dimension, urbanization process is analyzed from region-based view. The results show that Chinese urbanization is accelerated but unbalanced as the coastal area becomes the focus of urbanization. From the point of view of gradual feature, urbanization in China is not quick, moreover starts late, and there is new situation facing the second turning point now. From the point of view of spatial feature, the steric factor affecting urbanization strengthens unceasingly, and the population gathers to the coastal area. Urbanization and industrialization have long-term deviation by their relationship because of urbanization has moved under the level of industrialization. From the point of view of effect factor, urbanization has led by the government which is the most important and intense factor.

Feasibility of Insurance funds into the public housing construction

..... Dai Yiming (60)

Abstract: The construction of indemnificatory housing is a great event which benefits the country and the people. Public rental housing is not only one method of all the social security housing but also is a momentous part of our indemnificatory housing system. However, in process of constructing new public rental housings and improving people's livelihood, the government has met a huge demand for capitals and financial pressures. From international experiences and long term trend, it is hard for single financial fund by government to maintain the

construction of public rental housing. Therefore we should propel social fund-raising and meanwhile adjust structure of social funds legitimately by financing source, cost and efficiency. The government should make use of the social idle capitals productively on the premise of guaranteeing the financial security. Compared with bank loans, insurance funds can be taken into this field first before the new mortgage policy of public rental housings' land has opened. So we should know how can insurance funds into public rental housing construction and the exit of insurance funds.

Mechanism of Expansion for Housing Accumulation Fund.....Liang Shuo(82)

Abstract: System of housing accumulation fund is an important part of Housing Accumulation Fund system in china , and how to further expand the coverage of the housing accumulation fund system? To Breakthrough the difficulty in the system covering, it need start from innovation expansion mechanism. In the original relative fragmentation of covering work measures basis, this paper establishes the working mechanism of effective system with expansion for Housing Accumulation Fund, which mainly is made up by 6 relevant subsystems composition such as propaganda launch mechanism, administrative promoted mechanism, linkage mechanism, law enforcement promoted mechanism, service pull mechanism, check drive mechanism . The formation of the systematic work mechanism and the roles expression, will be able to make more workers into the Housing Accumulation Fund system guarantee coverage.

Study of Consumer's Housing Expenditure's Volatility Features and its Influencing Factor Based on ARCH Models

.....Song Changming, Xiang Yulin(95)

Abstract: This paper separated the average, urban and rural consumer's housing expenditure's seasonal fluctuation feature based on X-12-ARIMA seasonal adjustment model firstly. Then impact of money and quasi-money supply on consumer's housing expenditure had been analyzed. After that, this paper ex-

plored the average, urban and rural consumer's housing expenditure's volatility feature by ARCH models. The main conclusions are as follows: firstly, the three kinds of consumer's housing expenditure's seasonal fluctuation feature were obvious and their volatility ranges tended to minify. Secondly, money and quasi-money supply had evident impact on the average and rural consumer's housing expenditure and expansionary monetary policy would increase consumer's housing expenditure. Thirdly, the growth of urban consumer's housing expenditure would increase rural consumer's housing expenditure. Finally, all the three kinds of consumer's housing expenditure showed the features of volatility clustering and asymmetry and the average and urban consumer's housing expenditure fluctuation were influenced not only by prior period external shocks but also by the previous volatility.

Analysis on Accompanying Nature of Chinese Tourism Real-estate

..... Liu Junqi (111)

Abstract: This paper analyzes the essence effect of tourism real-estate accompanying nature by using tourism real-estate theory. And the paper concludes some suggestions of perfecting tourism real-estate through inquiring the policy and factors on effecting tourism real-estate.

中国住房保障房制度构建 与供给方式探索

汪利娜

[摘要与告白] 随着 2011 年大规模新建保障房的推出,住房保障的制度设计与保障房的供给方式再次成为人们关注的焦点。本文首先阐述了住房保障制度的基本内涵与框架,包括政府责任主体地位、保障的对象、政策目标、保障方式,以及住房保障中商品房与保障房的关系。其次,分析了大规模新建保障房存在的难点和新建出售型保障房的问题,提出了盘活存量房增加保障房供给的政策建议。

2011 年是我国“十二五”开局之年,也是大规模保障房建设之年,截至 11 月底 1000 万套保障房全部开工。可谓开局良好,形势喜人,但在不菲的成绩面前,我们不能不看到住房保障制度设计并不完善,大规模新建保障房仍面临巨大挑战。因此,完善制度设计,积极探索增加保障房供给的新渠道,是强化政府住房保障责任,确保住房保障政治上可行和经济上可持续关键。

一、住房保障制度的基本内涵与框架

住房保障制度是住房领域的社会保障,是政府弥补市场“失

作者简介:汪利娜 中国社会科学院经济研究所研究员。

灵”,运用经济、行政和法律手段,为保障全体国民基本住房需求所作出的多种制度安排。

1.政府责任主体的地位

在住房保障制度建设中,政府是责任主体。从各国的经验来看,政府的责任主体的地位来源于:首先,政府责任的转变。近代国家形态的基本理念就是强调国家权利来源于公民权利的部分让渡,使其从被动的“守夜人”转变为“责任政府”,广泛地干预社会经济活动,以解决国民就业、住房、医疗、养老金等问题。其次,政府责任来源于社会保障制度对社会、经济发展产生的积极促进作用。包括住房保障在内的社会保障被喻为调节社会经济的“自动稳定器”,是政府宏观调控国民经济的重要手段之一,更是维系社会和谐、可持续发展的基础工程。再次,住房保障实现“居者有其屋”、“住有所居”是公民的基本权利。1948年的《世界人权宣言》就指出,人人有权享受为维护他本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和其他必要的社会服务。

在中国,各级政府拥有人民赋予的公共权力,掌控着大量的公共资源,是社会管理的最高权力机构,只有政府才能通过国民收入的再分配,对社会成员实施特殊和普遍性住房保障。

2.住房保障的对象

在一个完整的住房保障体系中,住房保障的对象,从狭义上讲是对少数低收入、住房困难群体提供的特殊保障;从广义上讲,是对广大社会成员以提高其住房消费能力为目的提供的普遍的住房保障。特殊保障是对少数贫困群体的一种社会救助;普遍保障是对广大社会成员提高住房消费可支付能力的一种扶持。换言之,普遍性的住房保障制度是社会和谐、经济发展的基石,而特殊性住房保障制度则是为了救助弱势群体,体现了社会公平与互助。

3.住房保障的政策目标和保障方式

让全体国民“居者有其屋”或“住有所居”应当是政府履行住房保障责任的政策目标。但这并不意味着政府“大包大揽”,针对不同的收入群体或保障对象,政府实施住房保障的方式应有所不同。

从住房保障切入点或保障方式上讲,又可以将住房保障制度分为供给面的保障和需求面的保障。供给面的保障系由政府或者非营利组织,或政府政策支持私营部门出资兴建住房,出租或出售给受保障对象,即“补人砖”。如英国、新加坡政府就设立专门机构,提供营运资金建造公共住房,并有偿出售和租赁给国民;法国、德国等则主要依靠政府提供长期和优惠利率贷款等财政优惠措施鼓励非营利组织兴建可支付住房,以满足国民的住房需求。需

求面的保障则是由政府通过收入补贴、税收减免、信用担保、金融扶持等方式增强保障对象的可支付能力,为保障对象购买、租住、建造房屋提供支持,即“补人头”。因此,根据保障对象的范围和保障方式两个维度,可以将住房保障制度框架作一个合理的划分(见表1)。

从世界各国住房保障实践与经验看:各国因社会、经济、文

表 1 住房保障制度基本框架

	需求保障	供给保障
普遍保障	住宅金融扶持(美国政府主导的抵押市场模式、德国住房储蓄银行模式、英国建筑社模式、新加坡公积金模式)、税收减免政策	新加坡公共组屋模式、建设可支付住房
特殊保障	为中偏下低收入家庭租房提供住房补贴、为特殊群体购房提供担保	直接出资建设供应公共住房、廉租房

化、金融、人口、地域等因素的不同均采取了不同形式及制度安排。除了对低收入群体实施特殊住房保障外,各国政府还积极运用金融、税收政策等对广大社会成员实施普遍性住房保障,以提高其住房消费的可支付能力和住房消费水平。在普遍性住房保障实施中,因保障的范围较广,如果采取供给面的保障,不仅会耗费大量政府财力,还会加剧住房市场的扭曲。因此,普遍性的住房保障基本上都是采取需求面的保障方式,且多借助于建立一套完善高效的政策性住宅金融体系。不过,对于新加坡这样的城市国家,其人口、地域环境以及独特的国家治理模式,使之有能力采用供给方的普遍保障模式,即全国 85%的住房都是由政府建屋局兴建的,但 95%是以有偿出售方式出售给国民的,只有对特殊群体提供少量低租金租赁住房。

4.保障房与商品房

许多人认为住房“双轨制”就是保障归保障,市场归市场,两者可以分道扬镳。其实,政府主导的保障房和市场上的商品房虽服务的对象不同、供给方式不同,在住房市场上各有其位,各有其功能,但也不是泾渭分明,互不关联。保障房与商品住房两者是对立统一、相互转化或互为补充。表面两者上矛盾对立、分享资源与市场份额,实则相辅相成。首先,两者的目标是一致的,都是为了解决国民的“住有所居”的问题。其次,两者是互为因果、互为补充的。住宅市场的商品房价格越高,居民可支付的商品住宅越少,对政府直接供给的保障房的需求越大,政府的负担越重;土地市场和住宅市场越规范,商品房价格越合理,可支付性越高,保障房的需求越小,政府负担越轻。因此,在推进住房保障制度建设中,政

府调控住宅市场,抑制高房价、低密度的别墅和一户多套住房是中国现阶段或城市化没完结前的现实选择。再次,两者的对立表现在资源的分离与分配上。在土地供给既定的情况下,高档房、别墅开发建设越多,中低价位商品房和保障房可占用的土地相对减少。因此,保障房与商品房两者不可顾此失彼,双轨并行才能保障一国的住房的生产与消费、社会与经济发展的两个轮子安全、高效运行。从这个意义上讲,我们认为在住房保障制度建设中政府与市场是密不可分的。政府需要拿出真金白银增加保障房供给,解决低收入群体的住房问题,但更需要通过财政、金融政策动员更多的市场力量来解决广大中低收入群体的住房保障问题。

二、大规模新建保障房的难点

依据前文所描述的住房保障制度的基本框架,我们认为:20世纪80年代初邓小平同志倡导的住房市场化改革,有效缓解了广大城镇居民住房短缺问题,促进了城镇居民住房条件改善,是一种普遍性的住房保障。而1994年以来推出的保障房则是针对中偏下低收入群体的特殊性保障。我国保障房建设自创立以来,经历了“起步”、“发展”、“供给下降”和2008年以来“大规模新建”一个曲折的发展过程,保障房供给的种类也从最初的经济适用房和廉租房,扩展至限价房、棚改危改、拆迁定向安置房和公共租赁房等。“十二五”期间国家拟计划新建3600万套保障房。如此大规模、多层次、多种类的新建保障房,虽有弥补前期供给不足之功效,但在实施中也面临许多难点和挑战。

1. 大规模新建保障房土地资源紧缺

依据国土资源部《2011年全国住宅用地供应计划公告》,2011年全国住宅用地计划供应21.8万公顷,比2010年供应计划18.47万公顷和实际供地12.63万公顷分别上涨了18%和72.6%。其中,保障性安居工程用地7.74万公顷,占比35.5%,比上年3.24万公顷增加了138.9%。但计划供地充足并不等于实际供地充足。以2010年为例,保障房供地计划的完成率只有65.29%,棚改供地计划完成率为40%。只有2011年中央下达的保障性安居工程建设用地4.26万公顷,用地落实率100%,但与年初计划7.74万公顷还是有一定差距。^①供地计划完成率低的原因很多:(1)一些城市受

^①资料来源:国土资源部《2010年全国住房用地供给情况汇总》,《2011年全国住房用地供应计划公告》和《2011年中央下达保障性安居工程任务用地落实情况公告》。

地理环境制约,土地资源短缺。如兰州处在两山夹一河的狭长谷地带,可利用土地十分有限,客观上造成保障房和各类经济建设用地供给不足。(2)保障房建设用地没有纳入政府土地储备的“篮子”。近年来,土地储备作为地方政府储备“资源、资产、资本”以地生财的重要手段,收储范围越来越大,土地收益年年创新高,但却没有给保障房预留充足的土地,致使保障房项目很难在较短的时间内落实土地。(3)征地拆迁难。许多保障房项目需要先征地后建设。由于现行的征地拆迁制度不健全,城镇国有土地“事实上的所有权”成了使用者、占有者所有,加上公益性拆迁与商业性拆迁不分,在房价飙升的背景下,拆迁户多用市场比较法,将含国有土地所有权、公共基础设施投资带来的房地产增值全部纳入补偿范围,“拆一还三”,既要实物又要有现金补偿。这不仅增加了保障房的建设成本,也加剧了国有土地收益的分配不公。我们反对泛用“公共利益、公共需要、公共福祉”对私人财产权益进行侵害,但也不能盲目推崇个人利益至高无上,由此侵害其他国有土地所有人和公共的利益。(4)大规模新建保障房供地可持续性也面临挑战。2011年1000万套保障房建设计划供地7.74万公顷,占当年住宅用地供给计划的35.5%。如果“十二五”期间需建3600万套保障房,未来几年每年新建650万套,需供地约5万公顷,而2005~2008年间各类住宅用地年均供应量为5.4万公顷。在住宅用地供应总量既定的情况下,大规模新建保障房的土地需求在一定程度上会挤压商品住宅的土地供给,进而影响商品住宅供给并推高房价,而高房价反过来会进一步加剧保障房的需求。

2.大规模新建保障房资金匮乏

从全国情况看,目前保障房建设的资金来源主要有以下五大渠道:一是财政资金。这包括中央和地方财政拨款。二是土地出让收益。三是住房公积金增值收益和结余资金。四是地方城投公司。五是商业银行贷款。保障房建设资金来源看似很多,但实际融资规模有限并且问题多,可持续问题更令人担忧。

(1)财政资金。从政府公共服务的责任和财政资金的来源讲,用财政资金支持保障房建设,提升公共福祉是其正当用途。为此,2009年中央政府实际安排保障性安居工程补助资金551亿元,2010年为632亿元。^①2011年中央财政分批下拨保障房建设补助资金创历史新高,达到1522亿元。但地方配套资金难以落实,特别是欠发达地区的地方财力十分有限,面对新建保障房1.3万亿元的巨额资金需求,仅靠有限的财政资金可以说是杯水车薪。

^①资料来源:温家宝总理2009年和2010年《政府工作报告》。

(2)土地出让金收入。在分税制不健全的情况下,土地财政是地方政府提供公共服务的重要资金来源。但受土地资源有限性和房地产市场波动的影响土地出让的收益多寡充满不确定性,而地方政府的政绩冲动将土地收益用于保障房建设的比重是比较低的。据国家财政部的统计数据显示,2009 年全国土地出让收益 1.4 万亿元,支出 1.2 万亿元中,用于廉租房建设的比例仅为 1%。这表明:许多城市将土地出让净收益用于搞“面子工程”,却无钱为保障房埋单。

(3)住房公积金。按照《住房公积金管理条例》和《关于利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的实施意见》(建金[2009]160 号)》,住房公积金增值收益要用于廉租住房建设,结余资金可为经济适用房建设、棚户区改造安置用房、公共租赁住房建设提供开发贷款。但按照 2008 年 2 月 27 日中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过《关于深化行政管理体制改革的意见》,公积金管理中心理应在事业单位改革之列,即承担行政职能逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构;从事生产经营活动的,逐步转为企业;住房公积金管理中心作为从事金融业务的事业单位,理应改制为金融企业。在改革方向不明、法人治理结构不完善和风险约束机制不健全的情况下,住房公积金管理中心只负责将公积金增值收益上缴地方财政,对资金去向并不清楚,这种管理现状能否确保开发贷的安全?

(4)地方投融资平台。尽管地方保障房投融资平台得到了银监会的首肯,但从本质上讲,各地城投公司的投资都是政府债务,其规模必然受到地方经济发展水平、财政收入增长水平及偿债能力等多种指标的限制。过去几年在 4 万亿元投资计划刺激下,地方政府“跨越式”发展累积的债务达 10 万亿~14 万亿元之巨。面对如此大的债务规模,在银监会清理整顿地方投融资平台高压监管下,地方政府债务融资不可能无止境的增长。

(5)商业银行贷款。商业银行不愿意涉足保障房,除保障房多是微利或无利外,更重要的原因是占用资金期限长,而银行的资金多为短期存款,目前五大银行的中长期贷款余额占比已高达 71%,在长期融资机制不健全的情况下,银行“借短贷长”对资金的安全性、流动性和营利性都会带来巨大的影响。一些保险资金、国家开发银行和商业银行象征性的进入保障房建设,多选择经济发达、地方财力雄厚的省会城市,且多采取银团贷款的方式。截至 2011 年三季度,银行保障房开发贷款余额 2808 亿元,前三季度累计增加 1150 亿元,保障房建设仍无法摆脱融资难的困境。

此外,仅考虑新建保障房的资金需求是不够的,因为住房总是与人们的生活和就业联系在一起,出行难、就医难、孩子入托上学难,这都使得新建保障房的吸引力大打折扣,而要解决保障房的配套基础设施建设、提升居住环境品质以及后续的维护管理等都需要大量的资金投入。因此,在长期融资机制不健全的情况下,大规模新建保障房很难摆脱资金的瓶颈。

三、新建出售型保障房存在的问题

目前,我国大规模新建保障房是从供给面入手实施住房保障,这种实物供给的保障房按产权形式和交易方式可进一步分为出售型保障房(经济适用房、限价房)和租赁型保障房(廉租房和公租房)。在保障房供给的增量和存量中,出售型保障房占比较大,而廉租和公租房占比较小,不足10%。许多城市青睐于出售型保障房,甚至将廉租住房的共有产权也出售了。出售型保障房的优势在于:一是短期内可以加快资金的回流,以弥补资金的不足;二是可减少拖欠租金和催缴的成本。但出售型保障房也存在许多问题。

1. 分配机制混乱

按中央相关政策文件,如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(国发[23]号文)》,经济适用房最初的销售对象是面向城市中低收入家庭,到2007年按《国务院关于解决低收入家庭住房困难的若干意见(国发24号文)》,其销售对象转变为面向城镇低收入家庭。但在实施中,具体的销售对象、准入标准由地方政府决定,各地方政府因地制宜的权力赋予经济适用住房不同的政策内涵,真正的低收入家庭根本买不起经济适用房,许多“夹心层”想买却不够资格,致使各地不得不“放宽标准”,其销售对象可以说也是五花八门。在北京等地限价房成了公务员的福利房,在天津经适房成了动拆迁房。分配机制混乱致使经

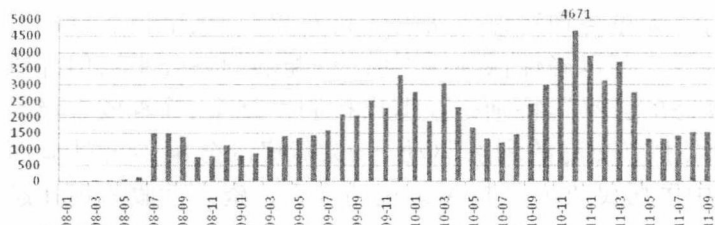


图1 北京市保障房月度上市交易量(单位:套数)

资料来源:禧泰房地产数据。