

我国公共租赁房的 理论与 实 践

马智利 马敏达 / 著



科学出版社

我国公共租赁房的理论与实践

马智利 马敏达 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书围绕公共租赁房建设和运行的两大难题——公共租赁房建设的土地供给和建设资金筹措展开,并对其进行了创新性探索研究。以往的公共租赁房理论研究,多在于定性分析,缺乏一套完整的评价指标体系。本书对公共租赁房指标体系进行了尝试性的构建,从工程性指标体系和经济性指标体系两大方面,从单个公共租赁房项目和整个城市公共租赁房建设两个角度,设计了一套较为完整的公共租赁房评价指标体系。公共租赁房指标体系的构建对衡量公共租赁房建设水平以及指导公共租赁房健康、持续地发展具有重要意义。

本书可供高等院校房地产开发与管理、工程管理、建筑财务管理、城乡规划等领域的科研和工程技术人员参考,也可为地方政府决策部门发展公共租赁房提供理论与实践意义上的指导。

图书在版编目(CIP)数据

我国公共租赁房的理论与实践 / 马智利, 马敏达著. —北京: 科学出版社, 2017.11

ISBN 978-7-03-055112-2

I. ①我… II. ①马… ②马… III. ①租房-社会保障制度-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 265481 号

责任编辑: 张 展 陈 杰 / 责任校对: 熊倩莹

责任印制: 罗 科 / 封面设计: 墨创文化

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

四川煤田地质制图印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年11月第一版 开本: 787×1092 1/16

2017年11月第一次印刷 印张: 17

字数: 375千字

定价: 88.00元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨曾断言：21 世纪，对世界影响最大的事有两件，一是美国高科技产业的扩散，二是中国的城镇化。西方国家在两三百年的漫长的时间里实现了工业化和城市化，在这个过程当中，大量的农村劳动力去到大城市，或者去到大城市群。我国是后发国家，是在很短的时间（一两代人的时间）内实现了工业化进程，这个阶段一定是大城市首先发展，小城市和农村人口流失。因此，政府给他们提供一定的帮助，比如公共租赁房，经过一段时间，当这部分群体中的一部分人有支付能力了，他们就离开公共租赁房，到市场购买或承租住房；另一部分人可能长期租住公共租赁房。

我国目前保障房体系包括经济适用房、两限房、棚户区改造安置住房、廉租房和公共租赁房（公租房）。2012 年 3 月，国务院政府工作报告指出，在“十二五”期间要积极发展公共租赁房，通过探索和发展公共租赁房这一住房保障的新模式来解决“夹心层”的住房。同时，第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议第二次全体会议指出，“十二五”时期的保障性住房将重点发展公共租赁房，特别是人口净流入量大的大中城市，要较大幅度地提高公共租赁房建设比重，完善住房供应体系。

在我国公共租赁房投资、建设、运营和管理机制理论和实践探索过程中，本书研究的创新体现在以下几方面：

（1）公共租赁房运行体系的建设主体制度设计。

（2）公共租赁房建设用地和用地长期有效供给制度（“地票”制度）设计。

（3）公共租赁房项目总体规划原则及空间布局原理，对公共租赁房的工程指标体系和经济指标体系进行尝试性构建。

（4）公共租赁房造价体系研究。

（5）公共租赁房市场化融资平台建设体系研究。

（6）农业转移人口放弃农地承包权、宅基地使用权进城落户，针对这一部分人群如何实现实物补贴与货币补贴相结合的住房保障制度，即“住房券”置换公共租赁房制度的设计和研究。

（7）公共租赁房管理主体和运营管理制度设计和研究。

（8）公共租赁房对廉租房住户的保障机制设计和研究。

（9）公共租赁房制度可持续运营发展（公共租赁房封闭运行体系）的机制设计。

（10）公共租赁房租转售的销售定价模式设计。

公共租赁房是在廉租房和经济适用房模式的基础上的一种政策性的、保障性的住房，是各地目前解决城市新就业人口住房困难的一种保障性住房。也就是说，由于经济适用房、廉租房等制度安排不能很好地满足城市化进程中大量新增城市人口住房的需要，特别是不能很好地满足当前第二产业新增劳动力住房需求，公共租赁房便应运而生。

在我国城市化和工业化过程中，需要相当数量的公共租赁房建设，其最核心的意义在于为一个城市储备大量的制造业劳动力，只有这样，这个城市才有发展的后劲。

实践证明，凡是公共租赁房建设得好的地方，其实体制造业的发展就有后劲，持续发展才有动力，不会出现一些发达国家和地区在经济发展中出现的弊端——产业“空心化”。

习近平在 2016 年中央经济工作会议上指出，中国经济存在着结构性失衡的问题，主要表现在产业结构上供需失衡；实体经济和金融业失衡；房地产和实体经济之间存在严重的失衡。

如果城市依靠大拆大建、高房价、房地产拉动地区经济发展，最终会出现实体产业“空心化”。在国家整体战略布局中，一些城市经济的高速增长，主要是得益于实体制造业的发展。在实体制造业的高速、持续增长过程中，公共租赁房可以为实体制造业储备大量产业工人。

本书围绕着公共租赁房建设和运行的两大难题——公共租赁房建设的土地供给和建设资金筹措进行了创新性探索研究。同时，以往的公共租赁房理论研究，多是定性分析，缺乏一套完整的评价指标体系。本书对公共租赁房评价指标体系进行了尝试性的构建，从工程性指标体系和经济性指标体系两大方面，从单个公共租赁房项目和整个城市公共租赁房建设两个角度，较为完整地设计了一套公共租赁房评价指标体系。公共租赁房评价指标体系的构建对衡量公共租赁房建设水平以及指导公共租赁房健康、持续地发展具有重要意义。

目 录

1 绪论	1
1.1 公共租赁房建设的背景	1
1.2 公共租赁房的相关概念	2
1.2.1 保障性住房	2
1.2.2 保障性住房体系	2
1.2.3 从多类型保障房到公共租赁房	5
1.3 建设公共租赁房的意义	7
1.4 本书的创新之处	8
1.5 本书研究重点和难点	8
1.6 本章小结	9
2 国内外保障性住房理论研究回顾	10
2.1 国内外研究评述	10
2.2 保障理论研究	10
2.2.1 马克思主义相关理论	11
2.2.2 马斯洛的需要层次理论	11
2.2.3 庇古的旧福利经济学	11
2.2.4 凯恩斯的经济理论	11
2.2.5 贝弗利奇计划	12
2.2.6 西方主流经济学的观点	12
2.3 住房保障政策研究	12
2.4 保障性住房供应机制研究	15
2.5 法律制度研究	16
2.6 典型的国家和地区实践经验分析	17
2.6.1 美国	17
2.6.2 英国	18
2.6.3 新加坡	19
2.6.4 中国香港特别行政区	21
2.6.5 发达国家及地区对我国保障房建设的启示	21
2.7 本章小结	23
3 从各类保障房到公共租赁房的发展	24
3.1 保障性住房制度综述	24
3.1.1 我国住房制度发展历史	24

3.1.2	我国保障性住房制度的政策演变	28
3.1.3	我国保障性住房制度发展历程	30
3.2	各类保障性住房的建设和发展	32
3.2.1	棚户区改造安置房的建设和发展	32
3.2.2	廉租房的建设和发展	35
3.2.3	经济适用房的建设和发展	36
3.2.4	限价房的建设与发展	39
3.2.5	公共租赁房的建设与发展	41
3.3	我国保障性体系中各类保障房存在的问题分析	45
3.3.1	在我国保障房制度实践中,廉租房建设存在的主要问题	45
3.3.2	在我国保障房制度实践中,经济适用房存在的主要问题	49
3.3.3	在我国保障房制度实践中,限价房存在的主要问题	52
3.3.4	在我国保障房制度实践中,公共租赁房建设存在的主要问题	53
3.4	我国保障房和公共租赁房建设探索比较成功的模式	57
3.4.1	重庆的保障房体系和公共租赁房建设	57
3.4.2	北京的保障房体系和公共租赁房建设	59
3.4.3	上海的保障房体系和公共租赁房建设	61
3.5	我国公共租赁房建设的目标、规模和供需前景	62
3.6	本章小结	64
4	“公共租赁房+商品房”双轨制的内在机理及社会功能	66
4.1	双轨制配置体系	66
4.1.1	双轨制概念	66
4.1.2	双轨制配置体系的作用	67
4.1.3	双轨制配置体系的内容	68
4.2	双轨制的内在机理	69
4.2.1	公共租赁房与商品房市场的关系	69
4.2.2	公共租赁房建设与商品房市场的关联机制	70
4.2.3	公共租赁房建设对其他保障房的影响	72
4.3	双轨制体系的社会功能	74
4.3.1	我国双轨制体系的社会功能	75
4.3.2	我国双轨制体系对房地产市场的社会功能	80
4.4	国内外双轨制实践经验及启示	82
4.4.1	国外双轨制实践经验及启示	82
4.4.2	国内双轨制实践经验及启示	83
4.5	本章小结	84
5	政府主导的公共租赁房体系设计	86
5.1	公共租赁房的政府主导模式的必要性	86
5.1.1	各国(地区)公共住房模式比较	86

5.1.2 我国公共租赁房体系由政府主导的必要性	87
5.2 我国公共租赁房的供应机制	88
5.2.1 公共租赁房供给数量	88
5.2.2 土地供应机制	90
5.2.3 资金供给机制	93
5.3 我国公共租赁房的运营管理机制	94
5.3.1 公共租赁房准入标准	94
5.3.2 公共租赁房退出机制	96
5.3.3 租金价格	97
5.4 政府主导下的公共租赁房建设的改进和完善	99
5.4.1 完善公共租赁房的土地供给制度	99
5.4.2 完善公共租赁房的总体规划原则	100
5.4.3 完善公共租赁房申请、审批和公示制度	101
5.5 我国直辖市公共租赁房供给模式比较——实证研究	104
5.5.1 四大直辖市城市发展背景	104
5.5.2 直辖市公共租赁房供给模式	105
5.5.3 比较分析	109
5.6 本章小结	110
6 公共租赁房项目总体规划设计	112
6.1 公共租赁房项目总体规划概述	112
6.1.1 公共租赁房总体规划设计的含义	112
6.1.2 公共租赁房规划布局的必要性	112
6.2 中国香港和新加坡的成功保障性住房规划借鉴	113
6.2.1 中国香港公屋规划设计	113
6.2.2 新加坡组屋的规划设计	114
6.3 公共租赁房项目总体规划布局	116
6.3.1 我国公共租赁房项目规划选址中存在的问题	116
6.3.2 公共租赁房规划选址的原则	116
6.3.3 公共租赁房项目选址评估指标体系	119
6.3.4 公共租赁房选址决策模型	120
6.3.5 模型的运用	123
6.4 公共租赁房建设的评价指标体系	126
6.4.1 公共租赁房建设评价指标的构建原则	126
6.4.2 指标体系及其含义	127
6.4.3 公共租赁房建设评价指标汇总表	137
6.4.4 公共租赁房项目造价控制	138
6.5 重庆市关于公共租赁房空间规划布局和工程建设指标的案例分析	144
6.5.1 空间规划布局	144

6.5.2	工程指标分析	147
6.6	本章小结	150
7	公共租赁住房项目建设用地土地保障体系	151
7.1	我国城市建设用地现状	151
7.2	目前公共租赁住房项目用地来源	153
7.3	公共租赁住房建设用地土地保障体系的构建	154
7.3.1	“地票”模式	154
7.3.2	配建模式	160
7.3.3	“产权共有”模式	162
7.4	本章小结	164
8	公共租赁住房项目建设资金保障体系	166
8.1	我国公共租赁住房建设的资金来源及运行现状	166
8.1.1	我国公共租赁住房资金来源途径	166
8.1.2	我国公共租赁住房资金运作方式	167
8.1.3	我国公共租赁住房融资过程中存在的问题	170
8.2	我国公共租赁住房建设中吸纳社会资金的途径探讨	171
8.2.1	房地产投资信托基金融资模式	171
8.2.2	公共租赁住房建设债券	173
8.2.3	利用住房公积金支持公共租赁住房建设	175
8.3	公共租赁住房市场化融资平台建设体系设计	177
8.3.1	公共租赁住房市场化融资平台的运行模式	178
8.3.2	公共租赁住房市场化融资平台的优势	179
8.4	我国保障房并轨后资金供给研究	179
8.4.1	国内外保障住房资金供给筹措方式	179
8.4.2	保障房的“两房并轨”	181
8.4.3	拓宽资金来源建议	182
8.5	本章小结	186
9	公共租赁住房项目可持续经营制度设计	188
9.1	公共租赁住房建设设施与物业配套的可持续性	188
9.1.1	公共租赁住房建设设施与物业配套现状及其存在问题	188
9.1.2	公共租赁住房配套设施建设规划布局设计	189
9.1.3	公共租赁住房后期物业管理可持续运营	197
9.2	公共租赁住房小区商业配套面积的可持续管理运营	201
9.2.1	公共租赁住房小区商业配套面积承担的三大功能	201
9.2.2	公共租赁住房配套商业配建比例以及开发规模	203
9.2.3	公共租赁住房小区配套商业的管理运营	212
9.3	进城农民工“住房券”交易公共租赁住房的制度设计	215
9.3.1	进城农民工土地和住房政策障碍	216

9.3.2	新生代农民工的住房现状	218
9.3.3	农民工住房保障体系构建	221
9.3.4	农民工“住房券”交易公共租赁住房模式	224
9.4	本章小结	230
10	公共租赁住房转售销售定价模式设计	231
10.1	公共租赁住房转售定价经验	231
10.1.1	英国公共租赁住房转售政策	231
10.1.2	新加坡公共租赁住房转售政策	231
10.1.3	中国香港地区公共租赁住房转售政策	232
10.2	公共租赁住房转售相关概念界定	232
10.3	公共租赁住房转售定价原则	233
10.3.1	差异定价原则	233
10.3.2	保障对象利益优先原则	233
10.3.3	可操作性原则	233
10.4	基于成本的公共租赁住房出售定价模式	234
10.4.1	公共租赁住房租金因素分析	234
10.4.2	公共租赁住房成本因素分析	234
10.5	基于支付能力的公共租赁住房出售定价模式	236
10.5.1	住房可支付能力的测定模型	236
10.5.2	基于支付能力的公共租赁住房出售定价模型的建立	237
10.6	公共租赁住房出售综合定价模型	238
10.6.1	公共租赁住房出售综合定价模型的构建原理	238
10.6.2	公共租赁住房出售综合定价模型的构建	238
10.6.3	公共租赁住房出售综合定价模型主要指标说明	239
10.7	本章小结	240
11	我国城市公共租赁住房总体运行模式总结与政策建议	241
11.1	我国城市公共租赁住房总体运行模式	241
11.1.1	政府主导的公租房供应机制	241
11.1.2	民生优先的土地保障制度	242
11.1.3	多元化的筹融资渠道	243
11.1.4	可持续的管理运营体系	244
11.1.5	公共租赁住房是我国保障房体系发展的方向	244
11.2	我国公共租赁住房建设和运行的建议	245
11.2.1	建立政府主导的公共租赁住房专业开发经营管理机构	245
11.2.2	公共租赁住房永远姓“公”	245
11.2.3	积极探索公共租赁住房新型融资路径	246
11.2.4	创新土地供给模式,保障公共租赁住房建设用地	247
11.2.5	加强公共租赁住房项目的规划	247

11.2.6 未来公共租赁房建设项目在国内不同城市实行结构性布局 247

11.2.7 完善相关法律法规的建议 248

参考文献 250

附：《重庆市公共租赁房管理实施细则》渝国土房管发〔2011〕9号 253

后记 260

1 绪 论

作为诺贝尔经济学奖得主的美国经济学家斯蒂格利茨曾经断言：21 世纪对世界影响最大的有两件事，一是以美国为代表的高科技产业的扩散，二是中国的城镇化。李克强指出，目前我国依然是发展中国家，虽然人均国民收入已达到了中等收入水平，但存在着发展极其不平衡的问题，尤其是中国的城乡差距问题。城乡的这种差距从另一方面看蕴含着我国未来几十年巨大的发展潜力，即“城镇化”。

数据显示，2016 年中国的城镇化率已经达到 57.35%，中国统计年鉴是这样解释的：城镇人口是指居住在城镇范围内的全部常住人口。也就是说，现有城镇人口统计中包含着大量的农业转移人口。国家统计局 2015 年 12 月公布数据表明，我国城镇人口房屋自住率达 91.2%，城镇人口拥有两套以上住房的达 19.7%，城镇常住人口中缺少住房的约 2.5 亿人。自改革开放以来，我国城镇原有居民 3.5 亿人，他们中相当一部分的住房条件需要改善，截至 2015 年年底，全国城镇新增人口 44151 万人，其中农民工总量 28171 万人。2016 年，我国城镇新增人口就达 2182 万，其中新增的农民工 424 万人。在我国快速城市化和工业化的进程中，面临如此庞大的城市新增人口，满足这些城市新增人口的城市住房需求，是当前迫切需要解决的问题。

1.1 公共租赁房建设的背景

随着我国经济的发展和人民生活水平的提高，过去的十几年间房地产市场从无到有，经历了跨越式的发展，使得整个社会的财富观发生了颠覆。“5 年前同样财富水平的两户家庭，因为一户选择了购房，而另一户选择租房，在两户家庭收入水平都不变的前提下，5 年后购房户的财富水平远超租房户。”这是社会上广为流传的一个事例。不得不承认，住房是一个放大器，家庭或个人通过对住房是否拥有的选择，直接决定了今后财富的量级。随着房价多年来的持续上涨，甚至暴涨，住房也扩大了社会贫富的差距，积累了社会矛盾。按照国际统计贫富差距的指标——基尼系数，中国约在 0.49，超过了警戒线（0.4），这在国外是不可想象的。高速增长房地产业在为城镇居民改善居住条件的同时，也进一步拉大了人与人之间的贫富差距。

在经济快速发展的背景下，我国大、中、小城市的房价持续飙升，虽然经济的快速发展提高了居民的家庭收入水平，但其增速远远落后于房价的增速。即使存在房屋居住的刚性需求，快速上涨的房价依然使新就业的毕业生、大量农业转移人口的住房需求难以得到满足。在房地产供给方面，开发商首先关注的是获得更多的利益，他们通常将主要的资源集中在能够带来较好收益的中高档住宅以及商业开发上，而针对中低收入家庭的刚性需求但收益低的项目较少。政府作为土地一级市场供应者和城市发展规划的制定

者,单靠市场手段很难约束开发商的开发行为,这就直接导致我国房地产结构供给失衡。

在经济的发展进程中,国家也在加大对保障性住房的建设。但是由于各地政府财政能力的差异,建设的进度和数量并没有达到预期要求的水平。另外,由于多类型保障性住房制度存在的一些缺陷,使一些真正符合保障政策的居民并没有享受到保障性住房建设所带来的福利。一些地方政府由于缺乏筹措建设保障房所需的土地和资金的有效办法,使保障性住房建设进度拖延、建设面积不足以及制度不完善,难以适应社会发展的需要。

国发〔2007〕24号文件开启了保障房建设的契机,按照“24号文件”规定,“十一五”期末,将低收入住房困难家庭纳入全国廉租房保障范围内。在2008年年底以前,所有地区包括县城在内要做到尽量保障居民的基本住房要求。并且提出在东部地区以及其他有条件的地区要提前将保障对象从“城市最低收入住房困难家庭”扩大到“低收入住房困难家庭”。2008年起,保障房建设被提到了前所未有的高度。2008年10月,国务院出台了“加大保障性住房建设规模,降低住房交易税费,支持居民购房”的有关政策。为应对国际金融危机的冲击,扩大内需,政府决定大规模实施保障性安居工程。此后,对于保障房建设力度的要求,更是逐年加码。2009年,政府提出持续加大廉租住房建设力度,3年内基本解决747万户城镇低收入家庭的住房困难问题;接着,提出用5年左右的时间基本完成集中成片城市和国有工矿棚户区改造;2010年,则要求争取到2010年年末,基本解决1540万户低收入住房困难家庭的住房问题。2012年11月的“十八大”上,胡锦涛在报告中提出“建立市场配置和政府保障相结合的住房制度,加强保障性住房建设和管理,满足困难家庭基本需求”。这是“保障性住房建设”首次写入党代会报告,保障房作为重大民生问题,是中央政策的重要着力点。2013年的中央经济工作会议中指出“要加强城乡社会保障体系建设”,“要切实加强保障性住房建设和管理”。

从2003年起,中国的城镇化已经进入到快速发展的阶段。从2010年开始,人口向东部大城市大量集中,主要向国内五大城市群聚集,城镇里的住房需求持续增长,房价迅速上涨。在这个过程中,住房保障作为社会保障的重要组成部分,其发展程度直接影响着城市生活水平和社会稳定。

我国2009—2011年的保障房建设规模相当于韩国、日本等国家十年的建设总量,我国保障性住房建设进入新的发展阶段。未来保障性住房在我国住房体系中的角色和作用将比以前更加重要。

1.2 公共租赁房的相关概念

1.2.1 保障性住房

保障性住房是社会保障体系中重要的组成部分。国家根据社会发展以及居民生活的需要,制定相关法规、统一规划布局,政府主导或者引入社会企业团体组织建设,保障性住房根据其类型确定了相应的建设标准以及租金水平,并提供给符合政策的人群使用。

1.2.2 保障性住房体系

我国目前保障房体系包括经济适用房、两限房、棚户区改造安置住房、廉租房和公

共租赁房。

经济适用房制度存在着供给量不足、价格设置不合理、用地规划不合理、适用对象界定不清、监督机制不完善等问题。

最初的两限房就是限套型、限房价，在分配政策制定时又加上了购买人群的限制，研究两限房申购条件和申购程序就会发现，两限房已经与经济适用房没有多大差别。

棚户区改造房是针对特定对象、特定时间建设的保障性住房。

廉租房制度存在着建设资金不足且不稳定、房屋供给不足、覆盖面小的缺陷，而且其纯投入和无收益的特点使得地方政府积极性不高。

在实践中，上述制度安排不能完全满足我国快速城市化、工业化进程中大量城市新增常住人口和农业转移人口的住房需要。

1) 经济适用房

国家对经济适用房定义如下：“经济适用住房是指按照国家相关建设标准建造的普通房屋，该房屋对居住面积有相应限制，但是能满足居民的基本生活需求。其价格不是市场价格，是由经济适用房行政主管部门同物价部门在成本价格的基础上制定的，其针对的对象是城市中等收入家庭。具有保障性的性质。”

经济适用房是中国经济发展的房改过程中的新型房源之一，其建设遵循的是“保本微利”原则，能够满足中低收入家庭的住房需求。1991年6月，国务院在《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》中提出：“我国需要大力发展经济适用房，满足中等收入家庭和住房困难家庭的住房需求，保障民生，实现居者有其屋”。1998年，国内房地产业开始起步，国家适时推出了经济适用房，自此以后，短短几年时间经济适用房在全国各地取得了快速的发展。由于其低廉的房价，逐渐成为中低收入家庭住房的重要选择。

从2005年开始，经济适用房这一制度安排一再被质疑，作为保障低收入家庭的经济适用房，由于操作层面的原因，一方面一些低收入家庭没有得到照顾；另一方面又有大批的经济适用房被非低收入群体买走，甚至出现单套面积达200多平方米的经济适用房。

建造经济适用房所用的土地是国家以划拨方式无偿提供给建设者使用的。经济适用房的价格不是市场价格，而是在房屋建设的成本价格基础上确定的，以“保本微利”为原则，加上适当的管理费用和利润，由经济适用房价格主管部门确定并公布。按照相关规定，市、县人民政府建设的经济适用房按照成本价销售，而引入房地产开发企业所建造的经济适用房可以加上部分利润，但是利润率不得高于3%。

2) 限价房

限价房又称为两限房，是指限房价、限套型的普通商品住房，也被称为“两限”商品住房。限价房是指经城市人民政府批准，在限制套型比例、限定销售价格的基础上，以竞地价、竞房价的方式，招标确定住宅项目开发建设单位，由中标单位按照约定标准建设，按照约定价位面向符合条件的居民销售的中低价位、中小套型普通商品住房。

限价房是在2007年国内房价快速上涨的时候提出的，当时的房价在包括“国八条”“国六条”等多项调控政策干预下均没有得到有效控制。国家出台两限房的目的在于抑制房价和指导房价的发展方向，除了在政策上支持外，并没有给予资金支持，甚至在贷款

方面也没有照顾。

由于资金的缺乏、紧迫的时间限制及其较低的利润,两限房项目几乎都是国有企业和大型房企中标。

根据两限房的基本特点和其由来,两限房只是一个阶段性的保障性住房。

3) 棚户区改造安置住房

棚户区改造安置住房是我国政府为改造城镇危旧住房、改善困难家庭住房条件而推出的一项“民心工程”。

我国在过去几年进行了大规模的棚户区改造,约改造 5000 万平方米棚户区,近 100 万住房困难家庭的住房条件得到了改善。

从 2005 年开始,在东北三省实施振兴战略中相继开展了大规模的棚户区改造工程。这是自中华人民共和国成立以来东北最为庞大的安居工程,200 多万居民全部迁入新居。

我国从 2009 年开始,对国内煤炭采空区、林场、农垦及华侨农场中棚户区进行大规模的改造。

初步统计,2006 年至 2011 年底,全国累计开工改造各类棚户区超过 1000 万户。2012 年,全国改造各类棚户区超过 300 万户。2016 年全国城镇棚户区住房改造开工 606 万套,棚户区改造和公共租赁房基本建成 658 万套。

2012 年 9 月 25 日,中共中央政治局常委、国务院总理李克强在“全国资源型城市与独立工矿区可持续发展及棚户区改造工作座谈会”上强调,要加快资源型城市可持续发展,推动独立工矿区转型,加大棚户区改造力度,“三位一体”推进,着力破解城市内部二元结构难题,带动内需扩大和就业增加,走可持续的新型城镇化道路。

棚户区改造安置住房是针对特定的对象建设的保障性住房,保障的对象为原来拥有城市户口的人群。

4) 廉租房

廉租房是一种针对城镇低收入群体的保障性住房,政府通常采取租金补贴和实物配租的方式进行保障。实物配租方式是指政府主导建设廉租房,并且将房屋以很低的价格出租给符合政策的家庭;而租金补贴是指符合政策的住房困难家庭自己租赁房屋,政府补贴其部分租金。

传统的方式是实物配租,并且廉租房只租不售。廉租房的房源主要有两方面——新建廉租房和政府二手房交易市场上购买。廉租房有特定的供给对象,符合条件的家庭向政府申请,核实批准后方可租住。廉租房无继承权。

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》颁布,首次提出对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。根据通知要求,住建部于 1999 年制定了《城镇廉租住房管理办法》。在廉租房政策推行过程中,存在的主要问题是廉租房过少,现在全国 312 个地级市中,推行廉租房政策的只有 148 个。廉租房严格的申请条件也是其不能大范围推广的原因所在。

近年来,为了解决大规模建设廉租房资金不足的问题,福建、甘肃等地开始探索廉租房“共有产权、租售并举”政策,地方政府希望通过出售部分廉租房回笼资金,解决政府廉租房建设资金不足等问题。

总的来说,廉租房制度存在着廉租房建设资金不足且不稳定、房屋供给不足、覆盖面小的缺陷,而且其纯投入和无收益的特点使得地方政府积极性不高,大规模发展前景不容乐观。

5)公共租赁房

2009年,在温家宝所做的《政府工作报告》中,“公共租赁房”这一概念被首次提出,该报告将“积极发展公共租赁房”作为当年的一项任务。在2011年的《政府工作报告》中将这一任务表述为“重点发展公共租赁房”。2012年7月15日起正式施行《公共租赁房管理办法》,其对公共租赁房的申请与审核、轮候与配租、使用与退出及担负的法律责任作了明确规定。住房和城乡建设部对公共租赁房定义:公共租赁房是指由政府主导或者引入社会团体机构进行建设,限定户型和面积、限定租金,保障群体扩至刚就业大学生和进城农民工的保障性住房。

公共租赁房的保障对象最初是不符合廉租房条件又无力购买商品房的“夹心层”——新就业大学生和进城农民工。公共租赁房的出租价格定位于低于市场价或者是承租者能够承受的价格,其产权不归个人所有。

在具体实践中,公共租赁房的保障对象逐渐明确为新就业大学生和我国城市化、工业化进程中农业转移人口,同时也包括一部分城市低收入群体。

公共租赁房保障的群体,不属于低收入群体,但是他们在相当长一个时期,确实通过市场解决不了自己的住房问题。西方国家在两三百年的漫长的时间里实现了工业化和城市化,在这个过程当中,大量的农村劳动力到大城市去。我国是后发国家,我们是在很短的时间内(一两代人的时间)实现了工业化进程,因此这个阶段一定是大城市首先发展,小城市和农村人口流失。因此,政府给他们提供一定的帮助,经过一段时间,当这部分群体中的一部分人有支付能力了,他们就离开公共租赁房,到市场购买或承租住房,另一部分人可能长期租住公共租赁房。

以国内公共租赁房建设规模最大的重庆为例,在公共租赁房建设过程中,不收土地出让金、不收配套费、不收税费,开发建设的国有企业也不获取利润。

公共租赁房是在廉租住房和经济适用房模式的基础上的一种政策性的、保障性的住房,是各地目前解决城市新就业人口住房困难的住房。也就是说,由于经济适用房、廉租房等制度安排不能很好地满足当前经济发展中城市大量新增人口住房的需要,特别是不能很好地满足当前第二产业新增劳动力住房需求,公共租赁房便应运而生。

1.2.3 从多类型保障房到公共租赁房

我国的保障性住房经历了六个发展阶段:

1)“安居工程”起步阶段(1995—1997年)

1995年1月20日,国家出台了《国家安居工程实施方案》,该方案的出台标志着“安居工程”在我国全面起步。《国家安居工程实施方案》中提出未来5年左右,我国计划在原有住房建设规模的基础上新增安居工程建筑面积1.5亿平方米。安居工程具有保障性质,直接按照成本价进行出售,出售对象为城市中低收入家庭。并且,优先出售给住房困难户、无房户和危房户,在同等条件情况下优先出售给退休职工和困难教师家庭。

这一阶段我国的住房并没有完全市场化,还存在着单位实物分房模式,经济适用房开始进入保障房体系。

2) 保障性住房体系逐步确立阶段(1998—2001 年)

1998 年 7 月 3 日,国务院出台了《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》,该通知的提出标志着我国住房保障体系已经全面建立起来了。新的住房保障体系包括三个层次:一是廉租房,其对象是城市中最低收入家庭,通过很低的租金解决其住房困难问题;二是经济适用房,其对象是城市中低收入家庭,销售价格实行“保本微利”,满足中低收入家庭住房需求;三是商品房,商品房实行完全市场化,高收入群体可以根据需求选择自己满意的房屋,房屋价格由市场决定。

3) 保障性安居工程全面萎缩阶段(2002—2006 年)

随着我国城市化进程的加快,经济的快速增长和城市的不断扩张,导致我国房地产行业迅猛发展,国发〔2003〕18 号文件中指出了房地产业是拉动我国经济的支柱性产业。房地产的迅猛发展让房地产开发商从中得到了好处,而政府作为土地一级供应市场的垄断者,土地财政也成了一些政府主要的财政收入。一时间,全国各大城市房地产市场活跃,商品房建设速度不断加快、建设面积不断扩大,商品房同时也取代了经济适用房作为市场上房屋的供应主体。由于利益的驱使,保障性安居工程的建设全面萎缩。

4) 保障性住房体系重新确立阶段(2007—2009 年)

由于房地产市场的非理性发展和房价的飙升,中低收入家庭没有购买商品房的能力,而保障性住房供应量有限,这导致“居者有其屋”的愿望不能实现。为了改善民生,2007 年国务院出台《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,该意见中提出为改善民生而确定的保障房建设目标以及完善改进保障房相应制度,力争到“十一五”期末完成目标。

5) 保障性住房体系逐步完善阶段(2010—2013 年)

2010 年国务院出台了《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》,该通知中要求各地政府要加快保障房的建设,保障房的建设任务是在 2010 年前完成保障房 300 万套、棚户改造房 280 套。2010 年 6 月 12 日,住建部等也制定了《关于加快发展公共租赁房的指导意见》,该意见的提出标志着我国已经在逐步完善住房保障体系。政府开始停建经济适用房,对廉租房、公共租赁房实行并轨,把廉租房纳入公共租赁房体系,两者统一规划、统一出租给住房困难群体,并对住房困难群体实行分档补贴。

6) 重点发展公共租赁房阶段(2013 年以后)

我国保障性住房种类繁多、投入巨大,管理起来更是浪费精力和资源。我国城市化、工业化进入中后期后,大量新增劳动力和流动人口,主要流向我国五大城市群和新形成的国家中心城市,在这些地区的中低收入人群的住房问题急需解决。经济适用房存在着利益输送的现象,成为一些群体的变相福利;而真正需要得到保障的农业转移人口、刚毕业的大学生却因为户籍限制没有资格购买,以致偏离公共租赁房的初衷。

相比之下,各种租赁型保障房的问题则较少,根本原因就在于承租者不能将其用于套现,把政府的补贴变作自身的财富。在长期探索中,政府认为租赁式住房是更合适的