



住房保障改革与创新研究

邓宏乾 陈 峰 邓红平 陈淑云 贾傅麟 等/著



科学出版社

国家社会科学基金重大项目（11&ZD039）资助

住房保障改革与创新研究

邓宏乾 陈 峰 邓红平 陈淑云 贾傅麟 等/著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书从“保障水平的适度性”“公平与效率的协调性”“运行机制的可持续性”视角，重点研究我国住房保障与住房市场协调性问题，住房保障制度对房地产市场影响机制，公共租赁住房初次分配、再分配机制及优化，保障性住房后期运营管理、营运机制及保障性住房居住区治理，住房保障模式及保障体系重构等问题。对建立以公平价值为取向的住房保障制度，实现“住有所居”的目标，实现住房保障公共服务均等化，健全和完善住房保障的运营监管机制，促进住房保障体系可持续发展长效机制的建立有重要的现实意义。

本书具有理论性、前瞻性、应用性等特点，适合住房保障理论研究工作者、住房保障实际工作者、高等学校学生等阅读。

图书在版编目(CIP)数据

住房保障改革与创新研究/邓宏乾等著. —北京: 科学出版社, 2020.3
ISBN 978-7-03-059488-4

I. ①住… II. ①邓… III. ①住宅-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(2018)第256657号

责任编辑: 邓 娟 / 责任校对: 贾娜娜

责任印制: 张 伟 / 封面设计: 无极书装

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>

北京虎彩文化传播有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2020年3月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2020年3月第一次印刷 印张: 16 1/2

字数: 320 000

定价: 148.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

本书的研究对建立以公平价值为取向的住房保障制度，构建公平且富有效率的住房保障体系，实现“住有所居”的目标有重要的现实意义；对解决中低收入家庭住房问题，实现住房保障公共服务均等化，健全和完善住房保障的运营监管机制，促进住房保障体系可持续发展长效机制的建立等具有重要意义。

一个国家和地区住房保障制度实施是否成功，主要取决于两个关键环节：一是由政府提供的各类保障性住房是否与低收入家庭的住房需求相匹配；二是保障性住房分配是否公平、运营管理是否高效及可持续。本书从“保障水平的适度性”“公平与效率的协调性”“运行机制的可持续性”视角，重点研究住房保障与住房市场的协调性、住房保障公平与效率的协调、保障性住房匹配机制、保障性住房后期运营管理等问题，揭示住房保障健康发展的基本规律，探寻住房保障健康发展的长效机制。

一、住房保障与住房市场的协调性问题研究

以住房支付能力的测度为核心，从保障制度是否存在“应保未保”“保不应保”等机会公平视角，以居民收入分层数据和住房保障的收入标准为基础，构建边界识别分位数函数与住房配给分配公平度模型，并从租赁式住房保障和产权式住房保障视角研究住房保障与住房市场的协调性问题。通过构建托宾等计量模型，研究湖北省6个市（县）的租赁保障模式对住房消费市场和劳动力市场的影响程度。实证研究显示，不同租赁保障模式会对住房消费市场和劳动力市场产生显著影响。两种住房租赁保障模式——实物配租、租赁补贴对保障对象的住房消费均有促进效应，但促进效应并不相同。租赁补贴给予的是现金补贴，并未限制补贴资金的使用方向，这就容易使得家庭将补贴用于非住房消费，而实物配租则有效避免了补贴资金外溢问题。因此，实物配租的住房消费促进效应大于租赁补贴。在劳动力供给方面，两种住房租赁保障模式均存在负激励效应，对劳动力供给都有抑制作用；两种住房租赁保障模式均存在福利陷阱问题，导致贴近准入线家庭表现出依赖住房补贴而倾向于选择不增加劳动供给水平，而实物配租的福利陷阱问题更为严重。通过产权保障对居民整体居住水平提高的程度，度量住房保障对市场的冲击程度。实证研究显示，经济适用住房供给在人均居住面积处于低

水平时，对住房市场产生正向挤入效应；但随着人均居住面积增加，对住房市场的有效供给产生挤出效应。公积金贷款也具有类似效应，随着人均居住面积的增加，住房公积金个人住房抵押贷款对商业性个人住房抵押贷款，由开始的正向挤入效应转变为挤出效应。

二、公租房配租机制研究

住房保障的基本目的是解决居民的基本居住需求，实现“住有所居”的社会目标。保障住房分配机会均等、分配公平是我国制定住房保障政策的基础和出发点，也是价值取向应遵循的基本准则。以公共租赁住房（以下简称公租房）为主体的住房保障体系是我国住房保障制度改革和发展的重点，公租房分配包括初次分配和再分配，主要研究初次分配和再分配的匹配机制问题，为优化和改进公租房分配机制提供科学依据。一是分析武汉、北京、深圳、天津、重庆、杭州、南京、成都、广州、海口等 10 个城市公租房初次分配的匹配机制及存在的主要问题，在此基础上，根据我国公租房匹配中供求状况、信用体系、分配管理的特征，提炼出现实中实际运行的匹配机制，设置相应的实验条件与环境，与理论中稳定配置的延迟接受（Gale-Shapley, G-S）机制进行全面、系统、稳健的比较和检验。实验还通过改变被试设计（被试间设计、被试内设计）、改变实验中匹配小组的人数（5 人一组、10 人一组）、控制优先权随机性（计算机模拟所有可能的优先权随机结果）、控制个体风险偏好程度来验证实验结果的稳健性。先后招募了 240 名不同专业的大学生并将其随机分成 42 组被试参加被试间、被试内设计的实验，进行公租房匹配博弈实验，检验中国现实公租房中采用的不完全信息随机序列独裁（incomplete information random serial dictatorships, IIRSD）机制与匹配理论中证明有效的 G-S 机制之间的性能。研究表明，G-S 机制在匹配的效率和公平性上始终优于 IIRSD 机制。顶层交易循环（top trading cycles, TTC）机制的运用能大幅提高匹配效率，其执行效率与随机匹配（random allocation, RA）机制一样高效，而其社会效率则能满足帕累托最优，TTC 机制的公平性显著高于 RA 机制。二是分析北京、深圳、杭州、南昌公租房再分配机制及存在的主要问题，公租房的调整是一类较为复杂的再分配问题，难点在于原租户与新租户间公平及效率的权衡。目前将原租户与新租户分开配租的机制，是既非帕累托最优也非公平的机制。在混合配租下，保留权利的序列独裁（serial dictatorships, SD）机制，不能保证原租户的福利不下降，虽然是非帕累托最优的机制，却是公平的机制。为完善和改进公租房再分配交换的公平与效率，我们提出了放松原租户的偏好表达限制，使得租户充分表达自己的真实偏好，利用信息系统运用 Gale 的顶层交易循环（Gale's top trading cycles, G-TTC）机制自动寻找循环圈，集中多次自动进

行两两交换，提高执行效率并得到帕累托最优的结果。

三、保障住房后期营运管理机制问题

保障住房后期营运管理机制问题是影响住房保障可持续发展的关键问题。一是以武汉市公租房的后期管理为例，分析公租房后期管理中面临的管理资金难以持续、后期管理参与主体责任不清、缺乏合理的退出机制及补贴发放与保障对象收入在时间上不匹配等问题。其中，保障性住房的营运资金能否覆盖日常运行费用并保持收支平衡是保障性住房营运的可持续性面临的主要问题。从公租房租金定价及补贴的视角，分别以重庆公租房的建设运营一体化模式及武汉市租赁社会房源纳入公租房运营的“洪山模式”为个案，对公租房营运资金的平衡问题进行分析，提出通过建立投资基金、吸引社会资金、加大财政投入等方式有效解决公租房运营资金难题，同时公租房通过实施市场租金，按照入住对象收入不同进行分类补贴、建立收支两条线及通过共有产权住房实现房屋建设资金回收等方式解决运营资金难题。二是保障性住房的社区治理是影响住房保障政策成败的关键因素之一，由于我国保障性住房在城市地域和空间结构上相对集中，这种基于非血缘和地缘关系形成的居住区，其社区治理也相对复杂。我们提出在公租房运营机构、租户委员会、物业公司、社区居委会协同管理的基础上，构建“四方协同、五位一体”新的公租房社区治理模式，解决公租房居住区管理难题。

四、建立住房保障可持续发展长效机制的政策建议

“十二五”期间，我国住房保障制度和保障体系不断完善，住房保障成效显著，保障性住房覆盖面超过 20%。但是，住房保障制度还存在着一些较为突出的问题，主要有：①住房保障制度缺乏顶层设计，致使住房保障政策陷入“解决问题—补丁性政策—新的问题—弥补性对策—新的困境”的不良循环，住房保障政策往往偏离了住房公共政策目标。②住房保障政策具有明显的社会排斥特性，现行住房保障政策将新就业人口、城市外来人口、非户籍人口等全部排除在外，保障性住房分配不公。③保障性住房监管运行机制不健全，导致在实际运行过程中偏离住房保障目标。一是保障性住房重建设、轻管理；二是保障性住房建设资金和住房保障补贴资金严重短缺，融资问题成为政府严重的包袱；三是保障性住房后期营运管理机制不健全。④保障性住房资源闲置，造成保障性住房短缺资源浪费。⑤保障性住房集中建设，加剧了保障对象的社会隔离。

为解决上述问题，建立健全住房保障可持续发展的体制机制，提出以下政策建议：①明确住房保障目标，促进住房基本公共服务均等化目标的实现。从我国

目前的经济社会发展阶段来看,住房保障应与整个社会保障制度相协调,住房保障不能泛化为社会普遍的住房福利,防止过度的住房保障,以满足居民基本住房需求为基本原则,科学确定住房保障目标。住房保障的总体目标是:以住房保障持续、健康发展为核心,以发展性保障、货币保障、户籍与非户籍保障并重的城乡统一的住房保障为重点,构建以租赁式、货币补贴为主,政府主导、市场参与的住房保障体系,促进住房保障与住房市场的协调发展,逐步实现住房保障基本公共服务均等化和“住有所居”的社会目标。②构建以租赁式、货币补贴为主的住房保障体系。2014年,我国正式将廉租房并入公租房体系,实行了“两房并轨”。从住房保障可持续发展来看,建议取消“产权式”住房保障,将现有公共租赁住房、经济适用住房、共有产权住房等统一归并至公租房体系中,构建以公租房、市场化的货币补贴为主的保障供给体系。同时,大力培育住房租赁企业,通过减免增值税、房产税、所得税等政策降低房屋租赁税负水平,引导社会为保障对象提供可供租赁的社会住房,逐步形成“政府主导、市场参与”的租赁式住房保障体系。并轨后,将一部分共有产权住房、经济适用住房、棚户区改造安置房等并入普通住房,政府对普通住房进行干预和政策支持,以提高居民的住房消费能力。主要包括:一是普通住房用地应采用协议方式出让,以降低普通住房用地的价格。二是实行普通住房限购、限价政策,即严格规定城镇居民家庭只能购买或持有一套普通住房,并作为基本政策长期坚持。三是对符合条件的普通住房购买者提供低首付、购房利息补贴、住房还贷额所得税前扣除等政策支持,以提高其住房消费能力。③健全住房保障的土地供应、投融资、财政保障机制。一是优先保证保障性住房用地需求,建立保障性住房专项土地储备制度,确保土地有效、及时供应。二是创新保障性住房建设投融资机制。制定保障性住房的资金支持政策,构建引导社会资金投入为主的保障性住房投融资机制,建立保障性住房融资平台,发挥市场机制作用,吸引社会民间资本、住房公积金、信托资金、房地产投资信托基金等投资保障性住房建设,采取项目融资模式,引导社会机构参与保障性住房投资、建设和运营,逐步形成政府引导、市场化运作的保障性住房投融资机制。三是改革现有保障性住房财政资金分类管理办法,设立住房保障基金,住房保障资金纳入财政预算。④构建完善的住房保障监管体系。一是制定严格的保障性住房规划、设计、建设标准,在保障性住房建设中全面推行绿色建筑标准。二是严格准入条件,确保分配公平。健全和完善住房保障信息管理系统,为保障性住房政策合理、公平地实施提供基础信息数据支撑;完善申请、审核、公示、轮候、复核、退出等制度,实行保障房源、分配过程、分配结果“三公开”。三是建立以激励机制为主的退出机制,破解“保障性住房退出难”困境。对已不符合条件、主动退出公租房的保障对象给予原已缴的房屋租金折算成货币按一定比例返还,激励其主动退出;完善违约惩戒机制,提高违约成本。⑤创新住房保障后期运营

机制，促进住房保障可持续发展。一是设立保障性住房经租机构，负责保障性住房的后期营运管理。可成立社会化和专业化的公租房公司，或设立非营利性的住房营运组织，实行企业化运作。二是创新物业服务模式，促进保障性住房物业管理的良性循环。探索社区居委会、业主委员会、物业服务企业、房管部门、保障性住房运营机构“五位一体”的联动机制，构建“政府服务、居民自治、市场运作”的保障性住房管理服务模式。制定扶持保障性住房物业服务发展的优惠政策。

⑥健全住房保障法规，将住房保障纳入法制轨道。目前现有住房保障体系中的经济适用住房、公租房、共有产权住房、棚户区改造安置房等各有其相关政策法规，没有可以统领住房保障制度的上位法规，致使住房保障中的许多问题难以得到有效解决。因此，为使住房保障工作规范化、法制化，应尽快构建以“住房保障条例”为核心的住房保障法规政策体系，以确保住房保障规范、有序运行。

研究成果具有以下特色和创新：①研究视角的创新。从“保障水平的适度性”“公平与效率的协调性”“运行机制的可持续性”视角，重点研究如何实现住房保障与住房市场协调、公共财政负担能力与个人负担能力协调、住房保障公平与效率协调、住房保障政策目标与价值取向协调，以及保障性住房匹配机制的建立和保障性住房后期营运管理等问题，以揭示住房保障健康发展的基本规律，探讨住房保障健康发展的长效机制。②研究方法的创新。我国住房保障的已有研究文献绝大部分采用定性和规范分析方式，难以为政府提供精准的政策决策参考。在本书研究中，一是突出量化研究和实证研究，主要表现在：构建边界识别分位数函数与住房配给分配公平度模型，对住房保障与住房市场的协调性进行实证研究；通过构建非线性面板计量模型，实证研究产权性住房保障和公积金贷款对住房市场的影响；运用托宾模型、概率单位模型等计量模型，以湖北省6个市（县）为例，实证研究租赁保障（实物配租、租赁补贴）模式对住房消费和劳动力供给的影响程度；运用消费者选择模型，比较分析保障对象在不同补贴模式下的选择行为；以居住水平和福利水平为评价指标，构建住房补贴效率、公平评价函数，为科学确定补贴标准、保障范围提供理论依据。二是首次将实验经济学方法运用到住房保障研究中，研究保障住房初次分配和再分配问题。先后招募了240名不同专业的大学生并将其随机分成42组被试参加被试间、被试内设计的实验，进行公租房匹配博弈实验，为优化和改进公租房分配机制提供科学依据。三是案例研究与实证研究相结合。本书属应用研究，实践性强，其基本假设、理论模型和评判标准及体系等都需经过实证检验，在实证研究的基础上，对深圳、武汉、黄石等若干典型城市住房保障案例进行剖析，使理论研究建立在科学的基础上，使研究成果符合改革实际和具有可操作性。四是实地调研采集的数据量大。对深圳市、武汉市、黄石市、襄阳市、宜昌市和麻城市等地进行大量实地调研，采集保障家庭数据6600多份。对住房保障满意度进行抽样调查，采集数据600多份，

并对调研数据进行分析与实证研究。③学术观点的创新。一是提出构建符合我国国情的、可持续的、“发展性保障、需求保障（货币保障）、户籍与非户籍保障并重”的城乡统一的住房保障体系的改革总目标。二是在实证研究和规范研究的基础上，提出取消产权式住房保障，统一并轨至公租房体系中，构建以租赁式、货币补贴为主的住房保障体系。三是首次研究租赁保障（实物配租、租赁补贴）模式对住房消费和劳动力供给的影响程度。四是住房保障的责任主体是政府，但并不排斥市场机制的作用，保障性住房的投资建设、资金融通、供给、后期运营管理应实行市场化运作，政府提供政策支持及财政支持，以实现住房保障可持续发展。

本书研究成果可为构建中国特色的住房保障体系与完善住房保障制度提供理论支撑，为住房保障制度改革提供政策选择和操作性方案，为政府相关部门制定住房保障政策提供决策参考。同时，对拓展和深化住房保障理论研究也有重要的理论价值。

邓宏乾

2017年5月30日

目 录

第一章 住房保障与市场协调的演进历程	1
一、无市场机制的传统住房福利制度(1949~1979年)	1
二、引入市场机制的住房福利制度改革(1980~1998年)	7
三、住房福利制度市场化改革的主要成效与问题	15
四、主要结论	17
第二章 我国保障性住房政策演变、发展及主要问题	19
一、我国住房保障政策演变与发展	19
二、我国保障性住房建设情况	25
三、住房保障制度存在的主要问题	26
第三章 住房保障与市场协调性的现状评估	32
一、文献综述	32
二、住房保障与市场的协调性评估工具	39
三、住房保障制度与市场的协调性评估	42
四、主要结论	48
第四章 住房租赁保障制度对市场的影响机制研究	50
一、文献综述	50
二、住房租赁保障制度概述	54
三、住房租赁保障制度对市场影响的理论分析	58
四、住房租赁保障制度对住房消费影响的实证分析	62
五、住房租赁保障制度对家庭劳动供给的影响	67
六、小结	74
第五章 住房产权保障制度对市场的影响机制研究	76
一、文献回顾与评述	76
二、经济适用住房制度目标性风险评估	78
三、政策性住房金融制度目标效率风险评估	93
四、小结	101
第六章 公租房配租机制概述	104
一、研究背景及问题	104

二、文献回顾·····	105
三、双边偏好及表达·····	111
第七章 公租房初分配机制的优化·····	115
一、引言·····	115
二、相关机制的理论属性·····	117
三、IIRSD 机制与 G-S 机制匹配实验设计·····	123
四、IIRSD 机制与 G-S 机制实验数据分析·····	126
五、IIRSD 机制与 G-S 机制下真实偏好表达分析·····	134
六、从 RA 机制到 TTC 机制匹配的改进·····	141
七、小结·····	145
第八章 公租房再分配机制的优化·····	148
一、引言·····	148
二、基本原理·····	149
三、公租房交换机制的优化·····	150
四、公租房调整机制的优化·····	156
五、小结·····	165
第九章 保障性住房后期管理问题研究·····	167
一、保障性住房后期管理的概念界定·····	167
二、保障性住房“三房并轨”的推进·····	169
三、保障性住房后期管理制度现状·····	170
四、保障性住房后期管理面临的主要问题·····	175
五、完善我国保障性住房后期管理的思路与对策·····	182
第十章 保障性住房营运资金问题研究·····	187
一、文献综述·····	187
二、保障性住房营运资金的现状与问题——以公租房为例·····	188
三、保障性住房营运资金平衡的建议·····	195
第十一章 保障性住房居住区社区治理研究·····	201
一、问题的提出与文献综述·····	201
二、保障性住房社区治理现状与问题——以公租房为例·····	203
三、完善我国保障性住房社区治理体制的建议与对策·····	209
第十二章 住房保障模式及保障体系构建研究·····	217
一、文献综述·····	217
二、住房保障补贴模式、标准与范围·····	219
三、租赁式住房保障体系的构建·····	229

第十三章 完善我国住房保障制度的政策建议 ·····	232
一、住房保障制度的基本原则、基本目标与定位·····	232
二、构建以租赁式、货币补贴为主的住房保障体系·····	235
三、健全住房保障的土地供应、投融资、财政保障机制·····	236
四、构建完善的住房保障监管体系·····	237
五、创新住房保障后期营运机制，逐步形成住房保障可持续发展的长效 机制·····	238
六、健全住房保障法规，将住房保障纳入法制轨道·····	239
参考文献 ·····	240
后记 ·····	251

第一章 住房保障与市场协调的演进历程

中华人民共和国成立后逐步确立了社会主义公有制经济基础，国家全面负责住房的建设与分配，住房配给或极低住房租金成为这一时代的特征，力图以政府供给住房及公平分配为化解住房问题的根本出路。然而，在“先治坡，后垒窝”的经济发展思路指导下，政府供给的住房总量极为有限，而公平的分配不仅没有改善人们的住房条件，而且使得“公平陷阱”成为解决住房问题难以逾越的障碍。而我国现有住房保障体系的逐步形成，以及住房市场的培育与发展，正是在这样的历史背景中起步、拓展和深化的。不考察中华人民共和国成立后住房制度的历史演变，就难以理解我国现有住房保障与市场之间的关系，也就难以把握已有住房保障制度的深层次问题。因此，本章将梳理中华人民共和国成立以来，住房保障与市场关系的演变历程，分析现有住房保障制度在住房制度变革中的主要功效及存在的问题。

一、无市场机制的传统住房福利制度(1949~1979年)

我国住房体系的逐步形成始于住房福利制度，而传统住房福利制度有其自身的形成背景和演化逻辑，并取得了一定的成绩，但更多的是需要认真反思。

(一) 住房福利制度的形成

我国住房福利制度的特征为“低租金、高补贴、福利性、配给式”，这一特征的逐渐形成有其深刻的历史背景，既有深刻的思想基础，也有一定的实践经验；既有苏联人的示范效应，也是我国现实的需要。

1. 住房福利的思想基础与住房福利的示范效应

我国住房福利制度思想在一定程度上来源于有关社会财富均衡分配的政策思想，如春秋时期，齐国晏婴就曾提出“权有无，均贫富”的思想；孔子在《论语·季氏》提出“不患寡而患不均，不患贫而患不安。盖均无贫，和无寡，安无倾”的见解等，但福利思想更多来源于马克思与恩格斯关于住房问题的论述。马克思和恩格斯在总体上反对工人阶级拥有自己的住房，认为工人阶级拥有住房会降低革命的斗争意志，且与无产阶级本质相背离；恩格斯在《论住宅问题》中阐述，工人必须负起沉重的抵押债务，才能得到这种住所，于是他们就真正变成了自己主

人的奴隶；他们被束缚在只好同意接受向特卖所提出的任何条件。而对于工人阶级普遍存在的住房问题，恩格斯提出的解决思路是，“现在各大城市有足够的住宅，只要合理使用，就可以立即帮助解决真正的‘住宅缺乏’问题。当然，要实现这一点，就必须剥夺现在的房主，让没有房子住或现在住得很拥挤的工人搬到这些住宅里去。只要无产阶级取得了政权，这种有关福利的措施就会像现代国家剥夺其他东西和占据住宅那样容易实现了”（恩格斯，1951）。这一理论也成为我国建立住房福利制度的思想基础。

苏联住房福利的示范起到了重要作用。1945年苏联在世界反法西斯战争中取得胜利，其科技、军事和经济发展也取得了巨大成效，这使得不久之后诞生的社会主义国家——中国很难怀疑此模式是不成功的。因此，“苏联范式”对中国及其他社会主义国家产生了极强的示范效应，当然也包含其住房福利制度。而苏联的住房福利制度是列宁对恩格斯住宅问题的解读和实施；相关文献显示（中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，1995；中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，1964；布哈林和普列奥布拉任斯基，1982），列宁主张住房公有化，其思维曾经历了全盘否定住房个人所有，到部分承认住房个人所有的转变，但终归对住房个人所有的承认非常有限；而在住房建设中，国家承担了绝大部分的责任，到1939年国家的公共住宅几乎占苏联城市住宅的2/3。

2. 住房福利的实践经验与现实选择

为普通民众谋福利一直是中国共产党领导革命的中心任务之一，尤其体现在土地革命中。在1927~1949年，实行没收一切土地归国有（1927年《中国共产党土地问题党纲草案》，1928年《井冈山土地法》）→没收地主一切土地归国有（1928年《土地问题决议案》，1929年《兴国土地法》）→没收地主一切土地归农民所有（1933年《关于实行土地登记》）→减租减息（1942年《关于抗日根据地土地政策的决定》）→耕者有其田制度（1946年《关于土地问题的指示》，1947年《中国土地法大纲》），这些土地政策都体现了为民所有、调动一切积极因素的思路；而1948年《关于城市中公共房产问题的决定》拟定以租养房政策，其租金由折旧费、管理费、维修费构成，实质上确定了住房分配具有一定的福利性质，这些实践经验为以后的住房制度确定了方向，规范了居民的住房行为。

另外，中华人民共和国成立后我国面临严峻的国际形势，政府既需要巩固国内局势，维护国家主权，也需要争取有利的国际条件，实现国家福利制（包含住房福利）来调动一切积极因素。为解决当时中国大批军队入城、大量人群无家可归，城市住房奇缺、资金严重匮乏等现实问题，住房福利制度成为应对时局的正确抉择。

因此，我国住房福利制度的形成有其深刻的历史背景，此时建立带有福利性与保障性的住房制度对于保障老百姓生活，缓解城市住房问题，安定人心，稳定

社会秩序，巩固新生政权，恢复和发展国民经济都起到了积极的作用。

(二) 住房福利制度的政策演化

我国住房福利制度由一系列的具体政策组成,分析 1948~1979 年这一阶段的住房政策有利于我们了解这一时期政府在住房领域内的主要任务,如表 1-1 所示。

表 1-1 中国住房福利制度的主要住房政策(1948~1979 年)^①

时间	主要住房政策(制度)	主要内容
1948 年	《关于城市中公共房产问题的决定》	确定“以租养房”的政策,租金主要由折旧费、管理费、维修费构成
1949 年	《公房产统一管理的决定》	根据《中国人民政治协商会议共同纲领》和其他政策,对属于地主、官僚资本家、反革命、战犯、汉奸及国民党政府的房地产分别进行了接管、没收、征收、征用
1951 年	《城市房地产暂行条例》	对城市房产免税对象、征税标准进行规定
1952 年	《关于加强城市公有房产管理的意见》	再次强调“以租养房”政策。租金标准应当包括折旧费、管理费、维修费、房地产税和适当利润,实际征收租金时应考虑群众的负担能力
1954 年	《关于修改契税暂行条例的通知》	对房屋买卖典当、赠予或交换等,对征收契税的方式、税率进行规定
1955 年	《中央国家机关工作人员住用公家宿舍收租暂行办法》	由供给制待遇向薪金制待遇转化,为照顾国家干部,住房采取低租金制的过渡性办法
1956 年	《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》	通过国家经租、公私合营等方式对私有房屋进行社会主义改造
1957 年	《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》	指出租金福利化的问题,并提出调整公有住房租金的计划
1961 年	《关于加速城市私人出租房屋社会主义改造工作的联合通知》	通过付给房主租金对私房改造,通过对私营企业所占用的土地由国家赎买收归国有的形式,使得城市土地以公有制为主体,从而从根本上确立了城市房地产的社会主义公有制
1963 年	《关于对华侨出租房屋进行社会主义改造问题的报告》	
1964 年	《关于私有出租房屋社会主义改造问题的报告》《关于对港澳同胞出租房屋进行社会主义改造问题的报告》	
1965 年	《关于制止降低公有住宅租金标准问题的报告》	针对住房租金过低、住房失修等问题,强调制止公有住房租金降低,贯彻“以租养房”原则
1978 年	《关于自筹资金建设职工住房的通知》	全民制企业住房建设资金应在企业基金中优先安排;住房所需材料主要由地方自筹,并纳入计划
1979 年	《关于重申制止降低公有住宅租金标准的通知》	制止降低公有住宅租金标准

^① 《新中国 60 周年经济史记之房地产业》, [http://finance.ifeng.com/news/special/hybjfdey/\[2009-08-26\]](http://finance.ifeng.com/news/special/hybjfdey/[2009-08-26]); 《中国住房变迁 50 年》, [https://wenku.baidu.com/view/866de311f18583do4964595f.html\[2016-01-31\]](https://wenku.baidu.com/view/866de311f18583do4964595f.html[2016-01-31])。

从表 1-1 可以看到,在这一时期,我国政府在住房领域开展的主要工作有:一是处于 1949~1955 年,对住房流转的相关规定。二是大体处于 1949~1964 年,对大资本家等住房资源的没收、征收及私有住房的公有制改造。三是公有住房租金标准确定,这一任务一直贯穿于整个住房福利时期及住房福利制度改革时期,围绕着住房采取一定福利租金制(以“以租养房”原则收取租金)还是完全福利租金制(象征性收取极低租金)来展开。租金政策的变化是 1948~1979 年住房保障制度的主要特征,也是这一阶段住房制度风险显化、风险全局化的重要因素。

1948 年 12 月,中共中央下发《关于城市中公共房产问题的决定》,在强调建立公共房产管理机构,统一管理并分配一切公共房产的同时,确定了“以租养房”的原则,制定了租金标准;此时房租基本包括了折旧费、管理费、维修费三项因素^①,接近成本租金水平,是一种典型的福利租金;其后,1952 年颁布《关于加强城市公有房产管理的意见》,对公有住房管理的方针是“统一管理,以租养房”,对私有住房管理的方针是“奖励修建,保养现有房屋”,此时公有住房租金构成按折旧费、修缮费、管理费、地租和税金五项因素计算,是成本租金的水平。因此,从 1949~1955 年,全国几个大城市如上海、天津、广州等的租金标准,都贯彻了“以租养房”的原则,达到或接近成本租金的水平,在调节供需关系和加强公有住房维修养护上,发挥了积极的作用。然而,1955 年颁布的《中央国家机关工作人员住用公家宿舍收租暂行办法》成为“以租养房”向“低租金制”(或者完全福利租金)转变的分水岭,这个办法是国家机关工作人员供给制改为薪金制时期的过渡办法,主要为了照顾干部的负担能力。但此时的租金只有房屋修缮费的一半左右,房租价格已经大幅度地背离了价值,这个办法公布实施后,全国各大城市相继比照这个标准,大幅度地降低当地的租金标准,引起了我国租金价格政策上的一次大变化。尽管这一变化曾引起有关部门的注意,如 1957 年,周恩来总理所做的《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》就指出房屋租金的几大问题,并提到调整公有住房租金,但马上遇到了 1958 年的“大跃进”。1965 年,《关于制止降低公有住宅租金标准问题的报告》明确制止降租,才使降租之风停下来,但有些城市的房租稍有回升。1979 年国家城市建设总局颁布的《关于重申制止降低公有住宅租金标准的通知》中明确提出,公有住房租金标准应以“以租养房”为原则确定,不得任意降低住房租金标准。

(三)住房福利制度的风险与原因分析

我国传统福利住房制度有着诸多弊端,如低租金制等所导致的住房资金链断裂、住房质量低劣、全局性住房短缺等风险的显化,而住房国家统建、行政分配

^① 《浅谈公有住房租金改革问题》, www.ggj.gov.cn/gzdt/dfjgswdt/201104/t201104.12_9789.htm[2000-08-08]。

等也会对居民的住房消费心理产生潜在影响。下面从住房建设、住房租金、住房分配等方面来分析住房福利制度存在的风险，并剖析其存在的原因。

1. 住房建设体制的风险与原因分析

这一时期，住房的建设体现为阻止私人建房而由国家出资建设。其中，国家出资建房具体体现为：国家财政拨款的住房投资跟随基建项目下达到具体的企业，企业按统一规划方式各自组织力量，以分割的小生产方式进行住宅建设^①。从制度定位的角度来看，这一模式存在明显的定位不准问题。首先体现为阻止私人建房，其与住房租金管制结合，不仅使得私人不能建房，而且导致房主不愿改善和维修住房，一些房主甚至将住房拆掉买砖和木料，形成增量不足、存量减少的趋势。其次是由国家出资建房，即新增住房的投资仅为国家这一单一投资主体，而住房投资资金需求的巨大性与来源渠道单一性矛盾必然导致住房资金的匮乏，从而引致住房建设不足。最后则是住房建设脱离需求的生产者导向体制进一步加剧了住房矛盾，制度运行风险凸显。例如，在“一五”期间，在苏联的影响下，住房设计部门注重了住房质量，但忽视了住房标准，从而导致多户合住一套住房问题的产生；而 1958~1965 年，又片面追求降低造价标准，忽视建筑质量，从而导致房屋缺乏抗震能力。历史已验证了我国这一阶段住房建设制度定位及其运行所存在的巨大风险。

图 1-1 为改革开放前我国城镇住房建设投资的基本情况，数据显示“一五”

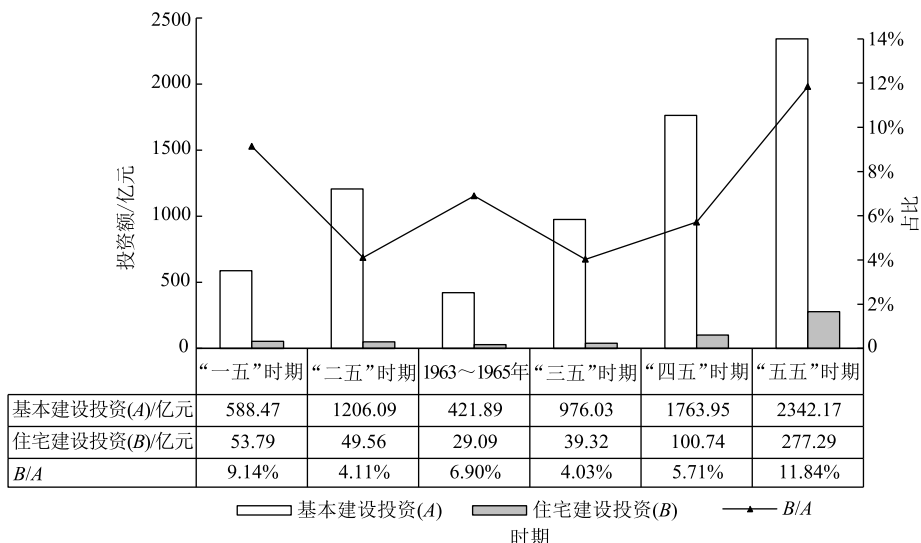


图 1-1 改革开放前我国城镇住房建设投资的基本情况

资料来源：根据《中国固定资产投资统计年鉴》(1950~1995年)整理

^① 国家出资建房的方式还有上海模式，即由房屋管理局先建，然后房屋管理局再切块分配给企业。《浅谈公有住房租金改革问题》，www.ggj.gov.cn/gzdt/dfjgswdt/201104/t20110412_9789.htm[2000-08-08]。