

# 中國公共住房政策概覽

陳杰



中國在1978年由鄧小平發起的住房制度改革，歷經20年的曲折探索，終於在1998年完成了從福利分房制度到商品住房制度的根本性轉變。住房不再由政府無償分配後，因為有利可圖，投資熱情被空前激發，住房供應不再成為中國城市的老大難題，如1998-2008年中國城鎮住宅年平均竣工面積達到6.13億平方米（含非商品住宅），是1982-1998年平均數的2.4倍，這10年間光由開發商提供的商品住宅就累計達到3300萬套，多解決了1億多人的居住問題；住房總體上也不再短缺，2008年底中國城鎮人均住房建築面積達到28平方米，是1978年的4.2倍。

然而住房成為商品化後，也隨之帶來一系列問題。作為一個新興的市場，住宅價格難以抑制的持續高漲，遠遠高於同期收入增幅。筆者有研究表明，自1998年之後，中國城市房價收入比居高不下，始終在10以上（商品住宅總價與家庭年可支配收入的比值），中低收入家庭對商品住宅的承受能力更加脆弱。事實上，中國政府在90年代的房改當中就意識到中低收入家庭的住房問題是不能完全用市場來解決，也採取了多種辦法去力圖緩解這部分人群的住房困難。然而由於中國政府對經濟增長的需求非常強烈，把住宅房地產看作一個經濟增長來源的考量往往壓過實現“居者有其屋”的社會政策訴求，住房保障在大多數時間是被忽視或遠排在經濟發展政策之後。

儘管這樣，中國還是初步建立一套公共住房政策體系。中國公共住房政策可以分為三個組成部分：一、經濟適用房；二、廉租房；三、公共租賃房。

## 一、經濟適用房

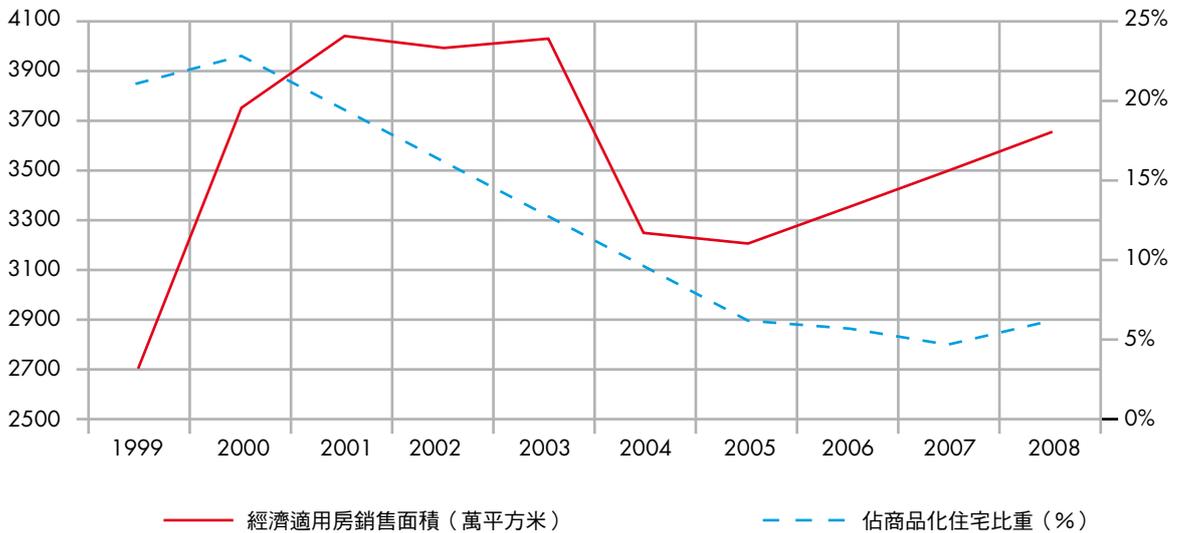
1991年國務院在《關於繼續積極穩妥地進行城鎮住房制度改革的通知》中提出要“大力發展經濟實用的商品房，優先解決無房戶和住房困難戶的住房問題”，是第一次在政府文件中出現跟經濟適用房相似的字眼，也確立下了日後經濟適用房的基本內涵。到了1994年，由建設部、國務院房改領導小組、財政部聯合發佈的《城鎮經濟適用住房建設管理辦法》提出，要“建立以中低收入家庭為對象，具有社會保障性質的經濟適用住房供應體系”。該《辦法》要求，經濟適用房的價格按建設成本確定，以微利價出售，只售不租。其成本價由7項因素（徵地拆遷費、勘察設計費、配套費、建安費、管理費、貸款利息、5%以內的利潤）構成。出售經濟適用房實行政府指導價，其售價由市、縣人民政府根據以上幾項因素綜合確定，並定期公佈。這些要求成了日後建設經濟適用房的基本原則。但當時開發商還沒興起，經濟適用房基本都由政府行政部門出資和組織建設<sup>1</sup>。

1998年7月標誌性房改文件（《國務院關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知》國發[1998]23號文）中提出“建立和完善以經濟適用房為主的住房供應體系”，但這個“供應主體”除了個別地區熱情很高，絕大多數地方從來就沒有實現過。



2003年8月《國務院關於促進房地產市場持續健康發展的通知》(國發[2003]18號文)中，經濟適用房由“住房供應主體”改為“具有保障性質的政策性商品住房”，而“住房供應主體”被商品房所替代。這個改變被認為是中國住房制度最終邁入市場化階段的標誌。此文出台後，各地經濟適用房供應量開始止步不前，甚至連年遞減。即使有限的經濟適用房，由於把政策性住房和商品住房混淆在一起<sup>2</sup>，界限模糊，實踐中各地方各行其是，實際很難有保障作用。

多年混亂後，2007年5月，在中國住房保障制度建設中具有里程碑意義的《國務院關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見》(國發[2007]24號文)再度強調經濟適用房的作用，並明確規定，“經濟適用住房供應對象為城市低收入住房困難家庭”，並提出經濟適用房購買者只擁有有限產權，這相對劃清了經濟適用房與商品房之間的界限<sup>3</sup>。



縱觀1999-2008年，中國累計銷售經濟適用房3.5億平方米，佔同期商品化住宅比例為7.82%，但總體上無論自身銷售面積還是佔商品住宅的比重都呈逐年下降趨勢。

經濟適用房目前在中國還存在很多爭論。焦點之一在於，經濟適用房制度的重心到底是放在“保障性”——定向供應困難對象的福利品，還是“經濟性”——低價微利的商品，仍然沒有得到很明確的解決。住房保障需要經濟廉價的住房，但廉價住房不代表就是保障性住房，尤其是因限價而“人為廉價”的住房很容易成為尋租腐敗和投機暴利的溫床，有關經濟適用房分配中的醜聞近年來屢見報端。可惜政策實

施者往往只關注經濟性，因為容易測度和表像化，卻忽視了是否真正達到住房保障的本來目標——是否把住房給了最需要的人。此外，經濟適用房很多時候也不“經濟”<sup>5</sup>。對經濟適用房的定價沒有統一標準，交給各個城市負責，不少地方的經濟適用房的價格不比商品住宅低多少，甚至一些地方在本世紀早期還略高。筆者的研究發現，經濟適用房的價格對大多數中低收入家庭仍是沉重負擔。

2008年後，不少省市如河北、遼寧、山東、雲南昆明等地已經先後宣佈停建經濟適用房，把住房保障的重點轉向廉租房或貨幣化補貼形式。

## 二、廉租房

廉租房是專門面對城市特困家庭的住房保障措施。與經濟適用房相比，廉租房只租不售，房源來源多樣化，往往是老公房為主，在實際運作中還分為實物配租和租金補貼兩種形式，很多時候只收象徵性租金。以廉租房實行情況較好的上海為例，截至2009年底，上海廉租房的受益家庭累計達6.6萬戶，其中2009年新增1.9萬戶，政策覆蓋面從“低保”住房困難家庭逐步擴展到“低收入”住房困難家庭，目前准入線是人均月收入960元和財產低於12萬元。實物配租情況下，所資助承租家庭支付市場租金的5-10%，其餘由政府補貼給出租人。但目前上海實物配租僅佔12%，政府宣稱在兩三年內提高至25%。

從全國層面來說，1999年4月建設部就頒佈了《城鎮廉租住房管理辦法》（建設部令第70號），2003年12月再次出台《城鎮最低收入家庭廉租住房管理辦法》（建設部令120號）來取代前者，2006年5月國務院37號文中更要求各個城市都要在2006年年底前建立廉租房制度，並確定廉租住房建設規模，落實廉租住房資金籌措管道，特別提出各城市政府要

將土地出讓淨收益的一定比例用於廉租住房建設，各級財政也要加大支持力度。2007年中共十七大報告寫入了“健全廉租住房制度，加快解決城市低收入家庭住房困難”。2007年5月國務院24號文更把廉租房制度上升為中國住房保障體系的核心地位。

但廉租房的福利性特點，決定了其開發與運作面臨諸多困難，尤其資金和土地一直沒有落實機制，發展十分緩慢。1999年至2006年全國廉租住房新開工量累計僅為7.8萬套左右，累計投入資金僅為70.8億。這個局面直到最近幾年才有所改觀。2007年，全國安排廉租住房資金77億元，超過歷年累計安排資金的總和。根據住建部等2009年頒佈的《2009年-2011年廉租住房保障規劃》，三年內全國應新建廉租住房518萬套、新增發放租賃補貼191萬戶。而截止至2009年11月，通過新建、購置廉租住房等多種方式，共籌集廉租住房273萬套左右。租賃住房補貼戶數達到292萬戶，其中2009年新開工廉租房158萬套，新增租賃補貼80萬戶。實物配租比例由2006年的14.1%提高至48.3%。

	1999-2005	2006	2007	2008	2009
廉租房新開工（萬套）	2.5	5.3	16.5 <sup>4</sup>	38	158.4 <sup>5</sup>
購買、改建籌集（萬套）					26.6 <sup>6</sup>
廉租房資金投入（億）	47.4	23.4	77	354	- <sup>7</sup>
# 建設				286	
# 租賃補貼				68	
發放租賃補貼（萬戶）				249	292

## 三、公共租賃房

公共租賃房說來還是新生事物，但近年來發展迅速。深圳率先在2007年就開始為外來人口嘗試公共租賃房，此後北京、天津、常州、青島、廈門、廣州等都出臺了公共租賃房建設方案與管理辦法，重慶更是在近期大張旗鼓地聲稱要打造以公共租賃房為核心的住房保障體系，有關部門宣佈，未來若干年，重慶市將建設公租房4000萬平方米，從今年起的三年內每年建設1000萬平方米，今後視社會需求再建1000萬平方米或更多面積的公租房。上海遲至今年6月上旬才開始對公共租賃房方案進行公開徵求意見，但之前已

經通過人才公寓、職工宿舍等形式積累了相關經驗。

國家層面來說，對公共租賃房給以積極支持。2010年國務院工作報告中就提出了大力發展公共租賃住房。由住房城鄉建設部等七部門聯合制定的《關於加快發展公共租賃住房的指導意見》於2010年6月12日正式對外發佈。根據《指導意見》，公共租賃住房供應對象主要是城市中等偏下收入住房困難家庭。有條件的地區，可以將新就業職工和有穩定職業並在城市居住一定年限的外來務工人員納入供應範圍。《指導意見》強調，新建公共租賃住房主要滿足

基本居住需求，成套建設的公共租賃住房，單套建築面積要控制在60平方米以下，原則上只租不售。

然而實際各地對公共租賃房還是有不同的理解，如上海的公共租賃房並不強調收入進入線和只面對中低收入家庭，重慶的公共租賃房則在考慮先租後售，上海也有類似考慮。

小結：

2010年1月《國務院辦公廳關於促進房地產市場平穩健康發展的通知》提到：力爭到2012年末，基本解決1540萬戶低收入住房困難家庭的住房問題。這個任務是非常艱巨的。但從以上介紹來看，中國的公共住房政策體系雖然初步有一個框架，但總體上還處於較低的發展階段，對目標群體的認識和保障水平的確定都還存在問題。而且方式較為單一，且主要都是從供給角度的解決思路，雖然在廉租房制度中也有針對需求方的租賃補貼，但比重較小，這與國際上公共住房政策從供給轉向需求的潮流不盡吻合。另外還沒有建立起相應的公共住房金融體系，長期的融資來源沒有確定，這將嚴重抑制公共住房政策的可持續發展。雖然住房公積金有這方面潛力，但還需加以大規模的改造。中國仍處於經濟轉軌時期，兼具持續高速城市化的背景，住房保障面臨的情況十分複雜，再考慮到中國地區差別大，中國公共住房政策仍然任重道遠。

陳杰博士為復旦大學住房政策研究中心執行主任、復旦大學管理學院產業經濟學系副教授、電子郵件：jiejch@fudan.edu.cn

- <sup>1</sup> 1995年興起但到1998年中止的安居工程與日後的經濟適用房很類似。
- <sup>2</sup> 建設部2004年5月《經濟適用住房管理辦法》，定義為“政府提供政策優惠，限定建設標準、供應對象和銷售價格，具有保障性質的政策性商品住房”。
- <sup>3</sup> 在國發[2007]24號文影響下，2007年11月建設部等7部委重新頒佈《經濟適用住房管理辦法》，把經濟適用住房重新定義為，“政府提供政策優惠，限定套型面積和銷售價格，按照合理標準建設，面向城市低收入住房困難家庭供應，具有保障性質的政策性住房”。
- <sup>4</sup> 2007年1-11月數據
- <sup>5</sup> 2009年1-11月數據
- <sup>6</sup> 2009年1-11月數據
- <sup>7</sup> 據國土資源部公報，2009年中國土地出讓金收入為1.27萬億元，當年支出1.23萬億元。其中，用於廉租住房支出為187.1億元，僅佔全年土地出讓總支出的1.5%。2009年中央財政用於各地廉租住房建設的總資金投入宣傳達到330億元。





# 廣州住房保障的現狀與前景

朱亞鵬

住房保障作為社會保障的重要組成部分，是政府應該提供基本的公共服務之一。廣州市積極探索，努力建立和完善住房保障體系，在滿足不同社會群體的住房需求方面取得了一定的成績，逐漸建立起了較為完備，並與商品住房供應體系相互銜接的住房保障與供應體系，主要包括：（1）住房公積金制度；（2）廉租房制度；（3）經濟適用房制度；（4）針對初次購房者的限價房制度；（5）開放的商品房市場。下面主要從廉租房和經濟適用房的實施狀況來分析廣州住房保障的現狀與問題。

## 廉租房制度的實施與問題

廉租房是針對既無力購買商品房，又買不起經濟適用房的城鎮最低收入家庭而設計的一種社會保障性質的住房政策，是針對官方認可的城市貧困人群而設計的住房保障制度。廣州市自1998年在國內率先推行廉租房政策以來，以政府建房、實物配租的方式解決雙特困戶的住房保障問題。2004年11月《廣州市解決城鎮雙特困戶住房實施方案》出臺，廉租房供應從實物配租為主轉向以貨幣補貼為主，採取“特困戶自行到市場租房，政府對其給予租金貨幣補貼”的主導模式。

從1998年進行廉租房制度的試點開始，廣州不斷擴大低保家庭享受廉租住房保障的範圍，廉租住房保障認定標準也不斷提高，從1998年的人均居住面積5平方米以下提高到2004年的7平方米以下，2006年又提高到人均居住面積不足10平方米，租賃住房補貼標準則從2004年的人均每月230元提高到322元。2006年底，廣州累計安置了雙特困戶4883戶，其中安排入住廉租房1190戶，實行租金核減2059戶，發放租賃住房補貼1634戶、補貼資金1135.02萬元。2007年廣州市出臺“穗7條”及“惠民66條”，2008年廣州市制定了《廣州市住房建設規劃（2008年-2012年）》，計劃在規劃期內建設政府保障性住房7.42~10.76萬套，基本實現對城市低收入住房困難家庭“應保盡保”。廣州市廉租房保障範圍和保障水平位居全國前列。

儘管如此，廣州廉租房政策的實施仍面臨潛在挑戰和困境：首先，廉租房政策的覆蓋範圍存在局限。廣州目前規定年人均可支配收入在7680元以下的，可以享受廉租房保障；然而收入准綫的劃分科學性難度極大，家計審查的成本與難度也很大，可能產生一些消極後果，包括忽視了夾心階層，忽視外地勞務人員、進城民工、失地農民等城市弱勢群體，無法建立

科學的“准入”、“退出”機制。

其次，廉租房配套設施不够完善，多處於郊區。交通，醫療、教育等條件不完善，廉租房的住戶無形中受到生活、發展上的隔離，符合條件的住戶陷入兩難局面。廉租房社區容易形成各種社會問題。

第三，廉租房的資金問題。按照目前政策，廉租住房的資金來源主要通過政府組織、單位扶持、社會支持等多種管道籌集，並通過稅收減免政策予以扶持。但是，資金如何有效到位，以及是否能真正到位，仍然需要明確的法律制度去保障。實現對住房困難戶“發現一戶、解決一戶，當年新增、當年解決”，需要充足的資金保障。

最後，廉租房的開發與管理尤其是供應模式、租金設置、推出機制等需要進一步合理化。由於目標群體狀況差異較大，實際收入相差明顯，面臨的就業、就醫等具體考慮各不相同，關於廉租房的管理和供應模式，包括租金的確定，實物還是貨幣供應，對市場的潛在影響都需要進一步研究。



金沙洲新社區

### 經濟適用房的實施與問題

經濟適用房是由政府扶持，屬於具有經濟性、適用性及社會保障性質的政策性住房。根據《廣州市居民申請經濟適用住房購房資格審核指南》，申請經濟適用房必須是低收入住房困難家庭，符合四項條件，即：廣州市城鎮戶口，現家庭年人均可支配收入低於

18287元，人均居住面積（廳房淨空合計面積，不計廚廁、陽台及通道面積）低於10平方米，且未享受購買房改房、解困房、安居房、經濟適用房和參加單位內部集資建房等購房優惠政策的家庭。

經濟適用房項目得到政府的相關政策扶持與控制，價格相應較低，對解決低收入家庭的住房問題發揮積極的作用，但實際實施仍存在著不少的問題：

首先，經濟適用房的價格優勢不明顯。政府推出經濟適用房的初衷是為了幫助中低收入家庭解決住房問題，採取免收土地出讓金、稅費減免等措施，地方政府也在政策制定方面給予支持，降低開發商的建設成本，並在利潤方面進行了限制。然而，不少經濟適用房與周邊商品房房價差距不過1000元/平方米。以廣州金沙新社區為例，經濟適用房在2009年年初高層均價為4445元/平方米，而周邊上平方單價也只是五千多元。經濟適用房相對商品房價格優勢不明顯。

其次，經濟適用房政策陷入了執行困境，主要是因為經濟適用房需求和供給的不確定性。住房改革以來，尤其是20世紀90年代末之後，廣州住房投資額高速增長，但這種發展却是不平衡的：一方面商品房的建設和開發如火如荼，另一方面是經濟適用房投資額與建設面積相對滯後。2002年至今，推出的經濟適用房（安居項目）數量仍然不多。儘管2006年政府提出廣州市“十一五”期間將建設完成政府保障型住房900萬平方米、11.43萬套，其中建設經濟適用住房840萬平方米、10.51萬套。

作為政府干預市場，幫助低收入家庭解決住房需求的重要手段，經濟適用房與房地產市場的發展緊密相關，具有很大的不確定性。在目前房價迅速攀升，商品房與經濟適用房差價較大，會加劇了對經濟適用房的需求，導致經濟適用房供不應求。但當房地產市場低迷的時候，經濟適用房的價格優勢不明顯，加之有上市方面的限制，有可能出現滯銷的情況。例如，2008年廣州曾出現上千套經濟適用房被棄購的狀況，而今年又出現了提前3個小時購買經濟適用房的

情況。市場的不確定性是經濟適用房政策的面臨的巨大挑戰之一。

最後，政策的不穩定性，模糊性也影響了該政策的效果。從1998年起，我國的經濟適用房政策一直發展，其供應對象、政策目標和功能經過多次調整，增加了實施的難度，也影響了政策的效果。

綜上所述，作為經濟發達地區，廣州市具備實施住房保障的有利條件，在解決政府認定的住房困難方面取得較好的成績。然而，廣州的住房保障工作同樣面臨著政策連續性、資金保障、完善管理等問題。如何根據經濟發展合理確定住房保障對象，滿足‘夾心’階層住房需求，解決外來人口住房困難，滿足老人，剛参加工作的大學生的住房需求將是廣州市政府在住房保障方面面臨的巨大挑戰。

朱亞鵬博士，中山大學行政管理研究中心專職研究人員，政治與公共事務管理學院副教授。香港城市大學社會學博士。



聚德花苑

另外，受到土地供應的制約，經濟適用房、廉租房等保障性住房選址多在偏遠地區，對購房者生活造成不便。大多數符合申購條件的家庭傾向於購買老城區的經濟適用房，而不太願意住在相對較遠的社區，經濟適用房在區位上存在著老城區巨大的需求和供應有限性的巨大矛盾。例如，交通便利、配套設施完善的經濟的適用房聚德花苑，134套房屋却有466戶家庭登記申請。其他建在郊區的、交通不便、配套不到位的房源點，申購比例最低只有16.27%。

再者，經濟適用房實施難以監管。在對家庭實際收入較難調查，社會信任程度不高的社會現實下，便出現了較高收入家庭濫用這一制度去投機謀利的情況。如何避免經濟適用房淪為富人投資工具也是住房保障面臨的挑戰之一。



積德花園



# 上海公共住房政策體系及 主要特點

郝前進

## 一、上海公共住房政策體系

目前上海公共住房政策體系主要包括四種類型的住房：經濟適用房、廉租房、動遷安置房和公共租賃房。

### 1、經濟適用房

上海經濟適用房建設起步於1995年，但在1998年全國住房市場化改革以前，福利分房制度使得上海居民對經濟適用房缺乏的興趣，加上經濟適用房建設在郊區帶來的交通不便，致使當時的經濟適用房基本無人問津，至1999年被迫流產，經濟適用房、內銷房、外銷房最終全部並軌成商品房。2002年，上海經濟適用房發展中心撤銷，經濟適用房徹底退出上海住宅市場。

2005年，面對商品住宅價格上漲給低收入群體帶來的住房困難，上海市啟動了“兩個1000萬工程”，即1000萬平方米配套商品房(主要用於世博會拆遷配套)，1000萬平方米中低價商品房(近似於經濟適用

房)。但截至2006年年中，由於多種原因，1000萬平方米的中低價商品房建設基本擱淺。2007年以後，住房價格的飛漲(2005年上海商品住宅平均價格為6698元/平方米，2007年為8253元/平方米，2年內增長了23.2%，但根據筆者的感受，實際漲幅度更大)，進一步增加了上海中低收入家庭和低收入家庭的支付壓力，為從長遠上解決這些家庭的住房困難，上海市政府出台了《上海市住房建設規劃(2008-2012年)》，計劃5年內新建、配建經濟適用房和廉租房2000萬平方米(約30萬套)，經濟適用房建設規模約佔同期新建住宅規模的20%。

進入2010年，上海市開始加速經濟適用房的建設和發展，建設規模不斷擴大，准入標準不斷放寬，給予越來越多的優惠政策。如2010年下半年計劃將申請家庭人均月可支配收入限額在試點標準上從2300元放寬到2900元，將人均財產限額從試點標準7萬元放寬到9萬元，並在中心城區全面推開。在金融支持上，根據《上海市住房公積金個人購買經濟適用住房貸款

實施細則（試行）》，擁有有限產權的經濟適用房，也可以通過上海市公積金管理中心獲得公積金貸款，在滿足首付比例不低於20%的前提下，每戶家庭最高貸款限額仍然是60萬元人民幣，有補充公積金的家庭最高貸款限額為80萬元（貸款標準類似於普通商品住宅）。此外，考慮到經濟適用房申請家庭可能存在取得貸款額度較低和還貸能力較弱等實際情況，上海經濟適用房的貸款政策擴大了共同借款人的範圍。比如，購買普通商品住房公積金貸款的共同借款人只能是配偶和同戶一年以上直系血親，而經濟適用房產權人之外的共同申請人，經本人同意也可作為住房公積金經濟適用房貸款的共同借款人。同時，實施細則還擴大了借款家庭的補充還款渠道。當借款人在還款過程中發生困難，出現三期以上貸款逾期，可增加借款人的血親（借款人的父母、子女、兄弟、姐妹）作為補充還款人，經補充還款人同意，可將其繳存的住房公積金餘額用於還款，以減輕借款家庭的還款負擔。

## 2、廉租房

上海廉租房從2000年開始試點建設，截至2009年底，10年期間市累計廉租房受益家庭達6.6萬戶，其中2009年新增1.9萬戶。廉租房被稱為上海公共住房政策體系的“保底綫”，其主要是解決上海戶籍最低收入群體（尤其是特困家庭）的住房問題。在廉租對象的認定標準上，上海市開始實行家庭居住困難和民政低保的“雙困”准入機制，但從2007年8月“放寬收入認定標準”在中心城區逐步推行後，上海廉租房對象的收入認定標準實現了與民政低保綫的分離。上海市廉租房的配租方式實行租金配租和實物配租相結合，但實物配租戶數與實際廉租房戶數相差很大，從2007年的數據來看，上海的廉租房實物配租率佔整個配租對象尚不足2%。

根據《上海市社會保障“十一五”規劃》，到

2010年，廉租房政策將惠及10萬戶生活困難、居住困難的城鎮“雙困”家庭。近年來，上海廉租房建設非常迅速，覆蓋面也逐步擴大。享受廉租房的家庭人均月收入2007年為600元以下，2008年增加到800元以下，2009年調整為960元以下，2010年下半年計劃放寬到1100元以下，4年內家庭人均月收入認定標準增加了83%。現在，上海廉租房政策覆蓋面已經從最低收入家庭逐步擴大到低收入家庭。其中，家庭人均居住面積認定標準，最初為5平方米，在經歷兩次放寬後達到7平方米。

但是，上海現有廉租房建設還遠遠不能滿足最低收入家庭的住房需求，根據上海市住房保障和房屋管理局的數據，2008年時上海市戶籍市民家庭人均住房面積低於7平方米的尚有50萬戶，低於5平方米的仍有20萬戶，尤其是中心城區的“老城廂”內，住房“特困戶”（人均低於5平方米的）更顯集中。現階段廉租房的供給規模與實際需求的缺口還非常大。



## 3、動遷安置房

動遷安置房是在上海開展較早的公共住房，主要用於安置重大工程建設的被拆遷人。在住房市場化改革之前，每年都有大量居民享受動遷安置房。在市場化改革後，由於一些大型基礎設施的建設和城市建設的快速更新，平均每年有7萬多戶的拆遷居民，見圖1。如2005年啓動的“兩個1000萬工程”中，有1000萬平方米主要用於世博會項目的動拆遷，而接下來的

## H O U S I N G E X P R E S S

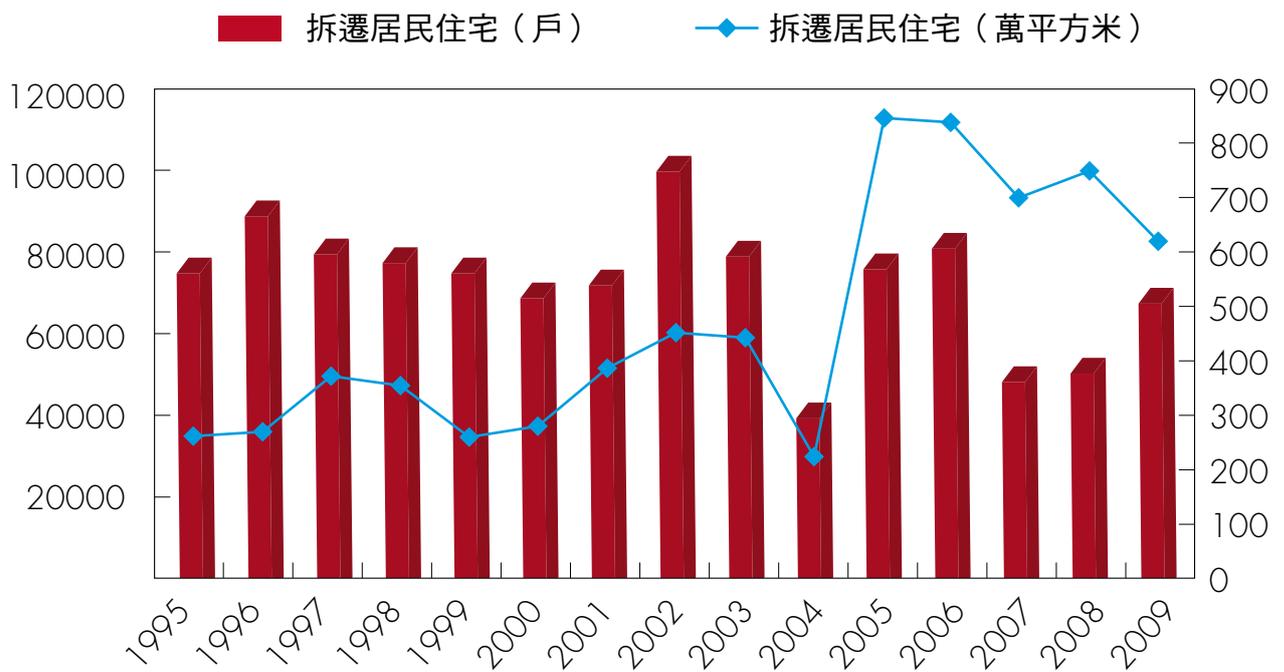


圖 1 上海市拆遷居民住宅戶數和面積 (1995-2009)

資料來源：上海市統計年鑒2010

迪士尼項目開工建設也需要大量的動遷安置房建設。根據上海市住房保障和房屋管理局的文件，2010年上海市新開工的保障性住房的總目標是要達到1200萬平方米，其中經濟適用房大概是400萬平方米，動遷安置房大概是800萬平方米，動遷安置房佔當年保障性住房2/3的比重。

#### 4、公共租賃房

公共租賃房是上海市於2010年新提出的建立健全住房保障體系的一項重要舉措。根據最新的《上海市發展公共租賃住房的實施意見》（徵詢意見稿），區別於經濟適用房、廉租房和動遷安置房，公共租賃房作為新增加的一項住房保障政策，其最大的意義在於，將住房保障覆蓋面從城鎮戶籍人口擴大到有基本穩定工作的城市常住人口，主要面向存在階段性居住困難的本市青年職工、引進人才和來滬務工人員。公共租賃房的出現，將主要解決“夾心層”（主要是中等收入人群）的住房困難，從而增加上海對於這些人才的吸引力。

## 二、上海公共住房政策體系的主要特點

### 1、上海公共住房政策已初成體系

隨著公共租賃房政策的出臺，標志著上海市已經基本形成“分層次、多渠道、成系統”的住房保障政策體系。上海已形成廉租房、經濟適用房、公共租賃房、動遷安置房等保障性住房的類別，覆蓋面涵蓋低收入、中低收入、舊區改造，以及擁有階段性住房困難、過渡性住房問題的人群。既包括擁有上海戶籍住房困難的人群，也考慮到了暫時擁有住房困難的非上海戶籍的人群。

表 1 上海各類公共住房的覆蓋人群

公共住房類型	覆蓋人群
經濟適用房	上海市戶籍的中低收入住房困難家庭
廉租房	上海市戶籍的低收入住房困難家庭
動遷安置房	上海舊區改造中的中低收入動遷家庭
公共租賃房	常住人口：既包括符合條件的具有本市城鎮戶口的居住困難居民，還包括符合條件的持有本市居住證的居住困難居民



## 2、注重同時發揮政府和市場的力量，力爭形成可持續發展的局面

根據上海政府對各類公共住房市場的規劃，廉租房、經濟適用房、動遷安置房主要依靠政府籌集房源、實施管理，公共租賃房則是政府提供部分資金、資源和優惠政策，計劃主要由專業機構按市場機制要求實施投資經營管理，同時鼓勵有條件單位（含各類產業園區）建設並經營管理。資金和土地是公共住房長期推行面臨的最大困難，而上海公共住房市場的發展，政府希望企業可以更多地參與住房建設，形成政府、企業和居民共贏的局面，推動公共住房市場的可持續發展。



## 3、公共住房建設注意交通和片區規模的選擇

上海公共住房在規劃選址階段，非常注重區位的選擇，基本遵循區位適中、集中成片、交通便捷、有利實施的選擇原則，重點在中心城區和近郊地區建

設。無論是2008年選址在閘北彭浦、虹口江灣、普陀長征等地區，還是2009年選址在寶山區顧村、南匯區航頭、閔行區浦江、浦東新區三林等，許多選址地交通都相對便利，這就使得低收入家庭或中低收入家庭在享受住房福利的同時，可以儘量減少交通不便對工作產生的不利影響。而公共住房的相對集中，也可以避免低收入家庭過度集聚帶來的社會問題。

郝前進博士，復旦大學環境科學與工程系講師、復旦大學國土資源經濟研究中心秘書長

電子郵件：[haoqianjin@fudan.edu.cn](mailto:haoqianjin@fudan.edu.cn)



# 以公共租賃住房為主 架構完善 住房保障體系

向陽

## —— 深圳市住房保障政策淺析一二

住房保障是社會保障體系的一個重要組成部分，是最基本的民生問題之一，攸關城鎮低收入住房困難家庭的安身立命之本，關係到和諧社會建設目標的順利實現，具有重要現實意義。

我國國內住房保障的目標是通過提供公共租賃住房、廉租房、建設經濟適用房和發放住房貨幣補貼，解決城市低收入家庭的住房困難。在國家統一的住房保障政策的指導下，深圳市充分考慮本市特殊的產業和人口結構、住房供應現狀、土地資源等相關約束因素，探索實施以“公共租賃住房”為主體的保障性住房供應模式。深圳市公共租賃住房更多是為了解決“夾心層”住房保障的問題，它的基本含義是政府提供政策優惠，限定建設標準和出租價格，面向中低收入及各類專業人才、行政事業單位初級公務人員住房困難家庭出租的保障性住房。深圳作為新生代移民城市，大量外來人員的湧入，為這座新型城市的建設發展奉獻著自己的才智和汗水。深圳的人口結構呈現戶籍人口與非戶籍人口嚴重倒掛的特徵，在861.6萬常住人口中，戶籍人口占比24.7%，其住房自有率為75.6%，而流動性強的非戶籍常住人口佔常住人口的75.3%，而其住房自有率僅為21%。因此，為深圳經濟社會發展做出貢獻的非戶籍常住人口和戶籍人口中的中低收入家庭及新引進人才的住房困難問題，是深圳市住房保障工作的重點。但是，由於受到土地、能源、人口和生態的嚴重制約，特別是人口的迅猛增長和嚴重的土地瓶頸制約，以建設經濟適用房為主的保障性住房供應模式無法適應數量巨大且不斷增長的保障需求。鑒於以上考慮，在借鑒香港發展“公屋”經驗的基礎上，深圳從2006年起率先探索建立了以各

式“公共租賃住房”為主體的保障性住房供應模式。深圳在2006年9月23日頒佈的《深圳市住房建設規劃2006~2010》中就已明確提出，“十一五”規劃期間將建設保障性住房770萬平方米、14萬套，其中經濟適用住房200萬平方米，2.6萬套；公共租賃住房（含廉租住房）570萬平方米，11.4萬套。實際上，由於深圳廉租保障以貨幣補貼形式為主，“十一五”規劃期間建設的公共租賃住房將佔保障性住房總量的70%以上，並在2007年開始真正的大規模建設和運營，時至今日，公共租賃住房制度在深圳已經基本形成，並可預見，“公共租賃住房”將在深圳未來的住房保障體系中佔據一個相當重要的地位。

當然，除了作為住房保障主要形式的公共租賃住房外，深圳還採取了其他多種類型住房保障方式，並且，通過多年來的努力，深圳市在住房保障制度設計、資金籌集、建設模式、政策落實等方面都取得了不錯的成效。筆者認為，深圳市已基本構建起了相對完善且具有一定水平的住房保障體系。概括論之，深圳市住房保障體系可歸納為：通過公共租賃住房制度的創設，逐步實現與廉租住房、經濟適用住房、安居型商品房的“無縫連接”，構建起全面覆蓋各類專業人才、戶籍和非戶籍中低收入住房困難家庭的住房保障體系。目前，深圳住房保障已初步形成了低保家庭租住廉租住房（實踐操作中以領取廉租住房貨幣補貼為主），低收入家庭購買經濟適用住房或租住公共租賃住房，中等及中等偏低收入家庭購買安居型商品房，其他中高收入家庭購買市場商品房的多層次住房保障體系。