

# 供给结构变迁中住房保障的经济福利问题分析\*

——兼论共同富裕实现过程中住房保障激励机制的完善

◎ 王 庆 王 震

**内容提要** 在扎实推动共同富裕的历史阶段,利用有限的住房保障资源满足多样化且不断增长的住房需求,关键在于如何在资源分配过程中建立正向激励机制,鼓励有收入增长潜力的被保障对象发挥个体能力提高其居住水平,最终脱离社会保障的帮扶。在住房结构变迁背景下,不同时期住房保障政策在准入、腾退机制设计和获得住房后的使用与再处置原则上,大多呈现出“中性转移”或“助长懒惰和浪费的转移”的激励机制特征,并由此产生影响国民经济整体发展的经济福利问题。在住房总体供给相对过剩的发展阶段,住房保障政策的完善需统筹考虑供给结构,区分非基本保障和基本保障:对非基本保障人群建立以有限期租赁为主的保障机制,结合承租人就业情况,构建“对抗懒惰和浪费的转移”的激励机制;对基本保障人群建立长期租赁的保障机制,在不违背市场经济原则的基础上,推进基本公共服务权益的均等化,促进共同富裕目标的实现。

**关键词** 住房保障 供给结构 经济福利 激励机制 共同富裕

[中图分类号]F293.31 [文献标识码]A [文章编号]0447-662X(2022)09-0083-11

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2022.09.014

## 一、引言

在“扎实推动共同富裕的历史阶段”,<sup>①</sup>有限的住房保障资源面对的是多样化且不断增长的住房需求,如何利用有限的资源满足人们的住房需求是一个社会经济福利最大化的问题。很多学者分析指出我国住房保障制度存在重售轻租的问题,也有学者提出需树立先租后买逐步升级的梯度消费理念。<sup>②</sup>由此引申出的一个基本共识是,仅靠住房保障再分配的作用机制无法充分实现社会经济福利的最大效益,住房保障资源优化配置实现的关键还在于鼓励有收入增长潜力的被保障对象发挥个体能力,逐步提高居住水平,最终脱离保障机制。

\* 基金项目:中国社会科学院专科登峰重点学科建设项目“公共经济学学科建设”(0201020300221001);中国社会科学院创新工程项目“新发展阶段公共部门改革与治理研究”(0201010100222018)

① 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

② 贾康、刘军民:《我国住房改革与住房保障问题研究》,《财政研究》2007年第7期;严荣:《完善房地产财税政策:购租并举的视角》,《财政研究》2017年第11期;张齐武、徐燕雯:《经济适用房还是公共租赁房?——对住房保障政策改革的反思》,《公共管理学报》2010年第4期;汪利娜:《我国保障性住房政策演变及思考》,《现代城市研究》2009年第12期。



关于住房保障政策的研究通常聚焦于住房保障的筹资路径、<sup>①</sup>具体保障措施的运行机制、<sup>②</sup>保障的整体覆盖面、<sup>③</sup>政策的执行路径与管理机制<sup>④</sup>几个方面,而在保障机制设计中为被保障对象建立激励机制的研究还有待丰富完善。经典福利经济学将对贫困群体的资源转移分为三种类型:对抗懒惰和浪费的转移、中性转移、助长懒惰和浪费的转移。<sup>⑤</sup>第一种转移与第三种转移相区别的关键在于转移的激励机制是否引导获利者变得更加勤勉和节俭。第二种转移是中性转移,即转移的行为不以被帮助人群的主观行为而改变。根据不同政策情境,转移预期能否激励获得帮助的人向着推动国民经济增长的方向努力,是转移机制能否促进经济福利实现的关键。本文将以此为分析框架对各类住房保障政策在资源转移过程中构成的激励机制以及由此产生的经济福利问题进行研究分析。

对住房的保障根源于对人类基本居住权利的保护,在这方面很多国家早已通过《经济、社会及文化权利国际公约》(以下简称“公约”)达成共识。<sup>⑥</sup>国际上通用的“适足住房权”概念并非要求政府为所有人建造住房,其关注的是“最易受伤害群体”和“边缘化群体”等弱势群体,意在防止无家可归情况出现。<sup>⑦</sup>我国在1997年已成为“公约”的签署国,在通用定义范围内,本文提及住房保障政策措施时特指对在城镇生活的中低收入住房困难人员所提供的住房帮扶政策和措施。这部分人群的普遍特征是支付能力有限,难以通过购买和租赁等纯粹的市场交易来获得适足住房,因此需要政府帮扶使其获得基本保障。

按照这一定义,真正意义上的住房保障制度是在形成一定规模的住房市场后,为帮助支付能力不足而无法在市场中获得住房的人群所建立的制度体系。我国住房商品化改革始于20世纪80年代初期,住房保障政策发轫于80年代末期,直至1998年才正式进入制度化建设时期,并于2007年前后在上层制度设计上进行了结构性调整。住房保障方式的发展变化深受住房供给结构的影响,对各类住房保障资源转移激励机制的讨论需结合住房市场供给情况,统筹考虑住房供给结构,在历史演进的视野中才能把握社会经济福利的总体变化趋势。因此,本文将以往住房供给结构的变迁为背景,分析住房保障制度发展历程中,各时期主要保障政策的激励机制和由此带来的经济福利问题,并对新时期住房保障制度的完善提出政策建议。

文章第二部分将在分析住房供给结构的基础上探究住房保障政策萌芽时期(1978—1997年)的激励机制问题和住房保障政策的发轫之始,第三和第四部分将在供给结构的历史变迁背景下讨论住房保障制度化建设时期(1998—2006年)和结构性调整时期(2007年至今)主要保障政策的资源转移激励机制类型和存在问题,第五部分进行总结分析并对未来住房保障政策激励机制的进一步完善提出建议。

## 二、住房保障政策的萌芽:住房供给共同有余、富裕不足的历史起点

### 1. 供给结构:以国有经济筹资、公房供给为主

在住房商品化改革之前,我国实行计划经济体制,城镇住房普遍匮乏,1978年全国城市人均住房面

① 巴曙松、王志峰:《资金来源、制度变革与国际经验借鉴:源自公共廉租房》,《改革》2010年第3期。

② 冯宗容:《廉租房运作机制评析及创新》,《经济体制改革》2002年第3期;李鸿翔:《从经济适用房政策的实施看我国的住房保障制度》,《中国行政管理》2007年第5期。

③ 朱宇、林李月:《流动人口的流迁模式与社会保护:从“城市融入”到“社会融入”》,《地理科学》2011年第3期。

④ 杨宏山:《政策执行的路径—激励分析框架:以住房保障政策为例》,《政治学研究》2014年第1期;黄安永、朱新贵:《我国保障性住房管理机制的研究与分析——对加快落实保障性住房政策的思考》,《现代城市研究》2010年第10期。

⑤ Pigou C. Arthur, *The Economics of Welfare*, London: Macmillan, 1929, p. 718.

⑥ 联合国:《经济、社会及文化权利国际公约》[联合国大会1966年12月16日第2200(XXI)号决议通过],联合国网, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-2200-XXI>。

⑦ 联合国人类住区规划署:《适足住房权(第一次修订版)人权概况介绍:第21号》,联合国网, <https://www.ohchr.org/zh/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing>。



积仅有 3.6 平方米,<sup>①</sup>住房改革的起点在供给上呈现“共同有余、富裕不足”的特点。1980 年 4 月在邓小平同志《关于建筑业和住宅问题的谈话》之后,政府针对城市住房开始进行商品化改革。改革为住房供给结构在供给主体、供给方式、所提供的住房类型等方面带来变化。在供给主体方面,改革之前住房建设主要依靠国家基建拨款建设提供住房,1983 年国务院颁布了《城镇个人建造住宅管理办法》(国函字[1983]109 号),动员社会各方面包括中央、地方、企业、个人的力量推进住房多主体共建。从 1979 年开始,国家直接拨款比例减少,行政及企事业单位的自筹资金比例增加,占比较高时可达到城镇住房建设资金的 60%~70%。个人投资建房占年度住房投资的比例也有所提高,1980 年这一比例为 2%,到 1984 年已达 13.6%。<sup>②</sup>在改革初期,虽然国家财政直接拨款的投资比例在减少,但大部分行政及国有企事业单位依然属于国有经济,因此国有经济投资在城镇住宅建设投资中依然占有主导地位(见图 1)。

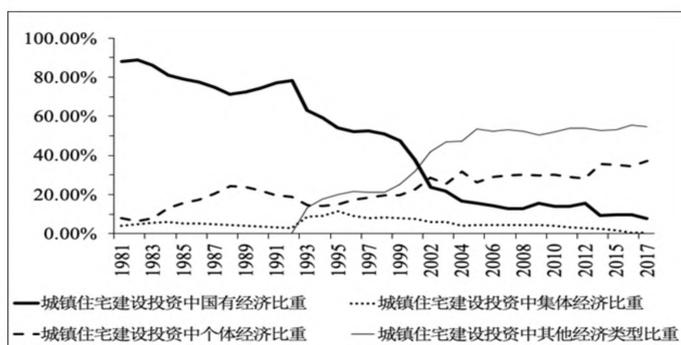


图 1 城镇住宅建设投资中主要经济类型比重变化趋势<sup>③</sup>

在供给方式上,原来的福利分配制与市场化的商品交易在改革初期混合存在。市场交易中既有公房<sup>④</sup>也有私房,交易方式上则是租售并存。因此全社会城市住房供给中既有来自房管部门的直管住宅,也有行政企事业单位的自管住宅,还有居民个人所有的住宅。这三类住宅在城市住宅总量中的占比在 1978 年依次是 33.4%、46.1%、20.5%,到 20 世纪 80 年代中期依次是 24.1%、58.8%、17.1%。<sup>⑤</sup>

由此可以看出,在改革初期很长一段时间内公房依然是主要的住房来源。能在公房体制中获益的一般是筹资能力强、资源条件较好的企事业单位的职工以及各级机关单位,缺乏资源、盈利收入低的单位和企业由于没有筹资能力,职工居住条件难以获得有效改善。20 世纪 80 年代中期比起 1978 年,尽管我国人均居住面积有所提高,但缺户和无户的数量反而有一定程度的增长。

## 2. 公房资源转移激励机制的经济福利问题

在住房市场建设完善初期,社会住房普遍匮乏,供给以公房为主。公房制度,包括公房分配、公房低价出售,以及享受提租补贴的公房租赁,都不是专门针对中低收入人群的住房保障政策。其中公房的实物分配和低价出售具有住房资源转移的作用。当时的政策明确公房出售对低收入家庭实行成本价且产权归个人所有,政策允许住房所有者在取得住房满 5 年且补交土地收益和相关税费后将住房纳入市场交易,所得收入归个人所有。<sup>⑥</sup>

<sup>①⑤</sup> 戚名琛:《中国的城市住宅》,中国城市经济社会年鉴理事会主编:《1985 中国城市经济社会年鉴》,中国城市经济社会出版社,1985 年,第 59~62 页。

<sup>②</sup> 吕俊华等:《中国现代城市住宅 1840—2000》,清华大学出版社,2003 年,第 198 页。

<sup>③</sup> 资料来源:历年《中国固定资产投资统计年鉴》与《中国固定资产投资统计数典(1950—2000)》。

<sup>④</sup> “公房”即为公有住房,包括直管公房和自管公房:前者由城市房管部门直接管理,后者是单位和企业自己管理的住房。

<sup>⑥</sup> 《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43 号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content\_2878960.htm。



根据经典福利经济学的观点,如果保障福利的获利者不可以将这种转移进一步转换成货币,那么这种转移不会改变获得资源转移的人对每一个单位收入的渴望程度,个人仍然需要靠自己在市场中赚取最后一单位的收入来满足在市场经济中才能获得的需求。<sup>①</sup>但如果购买者可以将这种转移进一步转换成货币,其实质是将公共积累所带来的市场增值部分也直接转移给了购买者,这种转移将使获得转移的人对边际需求即最后一单位收入的渴望程度降低,资源转移将以降低未来国民收入为代价来实现。公房的福利分配和低价出售虽在短期内一定程度上弥补了短缺经济中经济福利的缺失部分,但这种高成本的资源转移形式会影响未来国民收入的增长。

### 3. 住房保障政策的发轫

1988年全国召开第一次房改会议,推动了住房分配管理方式和建设筹资渠道的改革。<sup>②</sup>为解决居住特困户住房问题,1990年建设部和全国总工会联合发文提出建设“解困”房。<sup>③</sup>此时的解困房是对居住特困人员提供的救济住房的统称,政策对其保障方式是租赁还是出售并未做具体限制,其房源渠道较广,可以是新建商品房中单划出部分,可以是单列的建房计划,或者合作集资建房,也可从有住房盈余的单位和已有的闲置公房中进行调配解决。解困房的出现,代表住房制度改革过程中,对住房困难群众里最低收入人群需专门提供基本保障的意识萌芽。有别于公房制度,解困房面对的不仅是资源条件有限没有能力建房的单位体制内人员,还包括社会面的居住特困户。

1991年全国第二次房改会议召开,进一步提出房改在“八五”期间重点要解决的是危房、无房和人均居住面积在3至4平方米以下的居住特困的问题。<sup>④</sup>同年国务院提出要“大力发展经济实用的商品住房”,<sup>⑤</sup>这是住房制度改革中,第一次出现与后来经济适用房相似的住房类型“经济实用”房。1993年全国第三次房改会议召开之后,正式明确经济适用房以中低收入家庭为保障对象,是具有社会保障性质的住房,1995年国家针对中低收入人群正式启动保障性住房工程建设。<sup>⑥</sup>

20世纪80年代末至90年代中期,原有公房制度产生的经济福利问题及其本身覆盖面的局限性有其历史背景,在住房商品化改革初期,全社会住房普遍匮乏,住房保障面临的主要问题是提高住房总量。城镇住房制度在这样的历史背景下逐步改革,在具体保障政策方面,为解决全社会居住特困人群的住房问题萌生出解困房政策,为解决中低收入人群住房问题出台了经济适用房政策,出现了中低收入人群与特困人群分层保障的制度雏形。

## 三、住房保障的制度化建设:住房市场快速发展提升供给总量促共富

### 1. 供给结构:多渠道筹资,市场供给为主、住房保障为补

经过1978—1997年将近20年的探索,在住房供给方面,政府主体通过住房市场经济的提速发展来

① Pigou C. Arthur, *The Economics of Welfare*, London: Macmillan, 1929, pp. 724 ~ 725.

② 《国务院关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》(国发[1988]11号),高尚全、储传亨主编:《中国城镇住房制度改革全书》,中国计划出版社,1996年,第783~784页。

③ 《解决城镇居住特别困难户住房问题的若干意见》(建房字[1990]446号),蔡诚主编:《中国社会主义市场经济法律全书》,人民日报出版社,1993年,第1536~1537页。

④ 《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》(国办发[1991]73号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/18/content\_5121083.htm。

⑤ 《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》(国发[1991]30号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-12/20/content\_10460.htm。

⑥ 《城镇经济适用住房建设管理办法》(建房[1994]761号),《中国房地产》1995年第6期;《国家安居工程实施方案》(国办发[1995]6号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/18/content\_5120850.htm。



实现共富的经济目标。1996 与 1997 年朱镕基总理在与房改领导小组成员和建设部领导谈话时,多次提出加快住宅建设以建立新经济增长点的观点。<sup>①</sup> 1998 年国务院发文正式停止住房实物分配,文件根据家庭收入情况提出了包括市场和住房保障体系在内的住房供给结构框架。<sup>②</sup> 在供给主体方面,国有经济投资在城镇住宅建设投资中占比迅速下滑,大致在 2002 年后,个体经济和之前不占主要地位的其他经济类型投资已在住房供给投资中占主导地位(参见图 1),这里的其他经济类型主要包括股份制经济、港澳台投资经济、外商投资经济,其中股份制经济占比最大。<sup>③</sup>

在供给方式上,原则上不再实行原来的福利分配制,以市场供给为主,在制度设计中形成了商品住宅、经济适用房和廉租房三大类住房。廉租房延续解困房的保障层级,针对最低收入家庭进行保障性租赁,属于公有住房。经济适用房在政策设计上仅针对中低收入家庭进行保障,达到一定条件后经济适用房可转为私有住房。其他经济条件的家庭主要通过市场解决住房问题,包括租赁和购买。2000 年至 2006 年间,住宅实际售出面积与出租面积比的年度平均值是 72:1,意味着每售出 72 平方米的住宅即有 1 平方米住宅出租。这一比例最低时是 2001 年(23:1),在之后的发展中逐渐增大,相比住房销售市场的活跃发展,住房租赁市场发展显得较为迟缓(见图 2)。

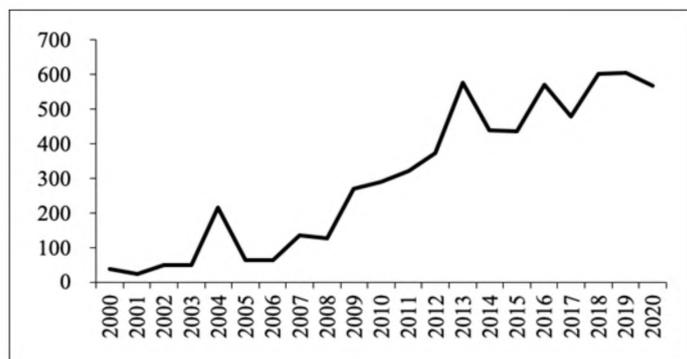


图 2 全国城镇住宅售租面积比④

从实际提供的住房类型来看,廉租房单套面积规定在 50 平方米以下,经济适用房单套面积一般在 80 平方米以下,2007 年之后限制在 60 平方米以内。全国城镇竣工的住宅大部分是由市场提供的中等套型住宅,还有一定比例的别墅和高档公寓,后者平均约占全国城镇住宅竣工面积的 4.34%(参见图 3)。总体上,通过住房市场的快速发展,住宅总量和人均住房面积都获得较大提高,1997 年城市人均住宅面积是 8.8 平方米,到 2007 年已超过 27.1 平方米。<sup>⑤</sup>

## 2. 住房保障制度化建设期间主要保障政策的经济福利问题

### (1) 经济适用房资源转移激励机制的经济福利问题

1998 年的全国城镇住房制度改革和住房建设工作会议提出,经济适用房将是我国住房保障制度的主体。<sup>⑥</sup> 在实施推进过程中,经济适用房在住房供给中的占比于 2000 年达到峰值后,便逐年减少(见图 4)。1996 年经济适用房投资占城镇住宅建设投资的比例为 4.65%,其历史最高值在 2000 年达到 9.98%,然

① 包宗华:《包宗华住宅与房地产论文集》,中国建筑工业出版社,2009 年,第 154 页。

② 《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[1998]23 号),中共中央纪律检查委员会等编:《纠正“四风”法规制度选编》,中国方正出版社,2019 年,第 393~398 页。

③ 资料来源:历年《中国固定资产投资统计年鉴》。

④ 资料来源:历年《中国房地产统计年鉴》。

⑤ 资料来源:历年《中国统计年鉴》。

⑥ 胡川宁:《住房保障法律制度研究》,法律出版社,2016 年,第 84 页。



后逐年下降,到2006年这一比例仅为4.23%。不可否认的是,这一制度的实施推行曾为中低收入人群从以公房供给为主的福利分房制度迈向市场化的住房供给体系起到稳步过渡的作用。1999—2003年,在经济适用房投资占全国住房投资比例相对较高的5年间,经济适用房的销售总量为18505.33万平方米,曾占同时期全国住宅销售总量的15.93%。

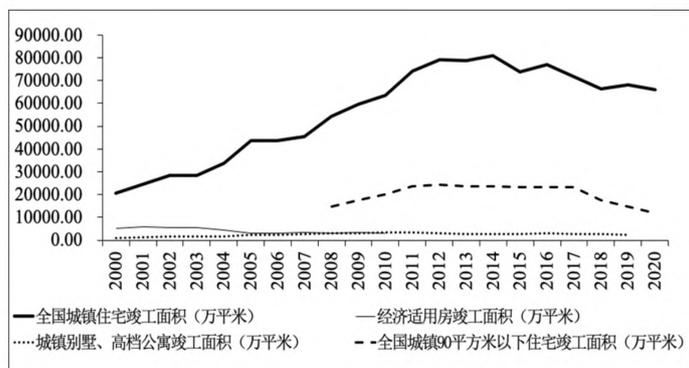


图3 全国城镇住宅竣工面积变化趋势①

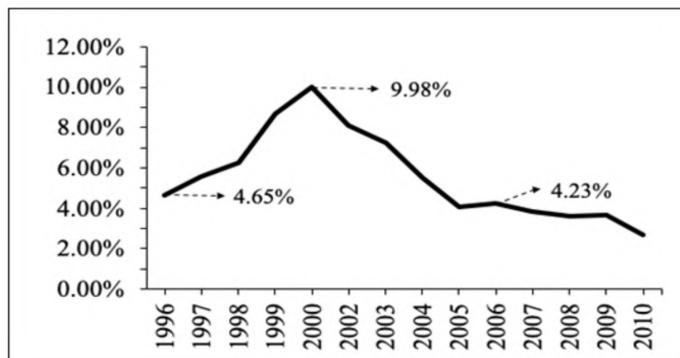


图4 经济适用房建设投资占城镇住宅建设投资比重②

关于经济适用房的管理办法曾经历多次修订,从政策设计的初衷可看出经济适用房主要保障的是低收入人群中收入相对高一些的人群,其中所蕴含的转移机制属于中性转移;其覆盖的低收入住房困难家庭在核定符合市、县人民政府规定的申请条件基础上可购买房屋,申请资格一经核定就不再重复审核,并且购买者可在获得住房一定年限后将住房在市场上出售。<sup>③</sup> 经济适用房低价格的优惠保障来源于政府对成本分担和对市场利润控制的两方面措施:政府通过土地划拨、降低行政事业性收费、为周边基础设施建设出资等政策降低建造成本,通过对经济适用房的出售实行指导价以控制利润。在实施中大致有单位集资合作建设和政府组织企业按照市场运作方式承建两种方式,后一种方式可保留3%的利润率,前一种方式按规定不得有利润。经济适用房的购买者可在购买一定年限后按同地段住房市场价与经适用房价格差额的一定比例向政府补缴相关价款,然后获得住房完整产权并上市交易,其中的利润部分归于个人。在价格和成本控制的基础上,政府和市场共同补贴了经济适用房的购买者,使其通过购买经济适用房就能获得在市场中购买商品住房才能获得的经济收益。

① 资料来源:历年《中国房地产统计年鉴》。

② 资料来源:《中国固定资产投资统计数典(1950—2000)》与历年《中国固定资产投资统计年鉴》《中国房地产统计年鉴》。

③ 参见《关于印发经济适用房价格管理办法的通知》(计价格[2002]2503号),《经济适用房管理办法》编写组编:《经济适用房管理办法》,中国方正出版社,2004年,第11~16页;《经济适用房管理办法》(建住房[2004]77号),《经济适用房管理办法》编写组编:《经济适用房管理办法》,中国方正出版社,2004年,第1~10页。

根据经典福利经济学的观点,如果社会保障再分配制度中通过资源转移实质上提供了通过市场交易才能获得的商品,且购买者可以将这种转移进一步转换成货币,那么这种制度措施就是将公共投资所带来的市场增值部分也一起转移给了被保障对象。这种转移使获得转移的人的边际需求,即对最后一单位收入的渴望程度降低,也就是降低了个人本来需要靠自己 在市场中赚取最后一单位收入来满足的在市场经济中才能获得的需求,最终会对未来国民收入的整体增长造成影响。<sup>①</sup>

#### (2) 廉租房资源转移激励机制的经济福利问题

廉租房政策面对的主要是最低收入人群,租金是政府定价,仅覆盖住房维修与管理费用。最早以实物租赁为主,<sup>②</sup>然后逐渐过渡到以租赁补贴为主,资金来源既有公共财政出资也有社会筹资。<sup>③</sup>在实际实施中是实物租赁与货币补贴相结合,货币补贴额度结合住房困难家庭成员结构和实际住房面积与当地平均水平之间的差额进行直接拨付。<sup>④</sup>根据廉租房政策,当一个家庭住房困难程度达到受保障标准时可获得相应的托底保障,当收入、住房条件获得改善,经济条件超过住房困难户的标准线时,需腾退住房或停止发放补贴。<sup>⑤</sup>这在政策激励机制的设计中形成了第三种转移机制——“助长懒惰和浪费的转移”:低收入家庭由于生活贫困而获得福利,但在获得就业或更高的生活水平时将失去保障。生活水平处于住房保障线附近的家庭,如果高于保障线很可能会产生尽量降低衡量生活水平的相关指标以挤入受保障人员行列的倾向;如果本就在保障线下,也可能出现尽量将生活水平维持在保障线下,以滞留于受保障人员行列的倾向。因此廉租房的退出机制因为鼓励“挤入”和“滞留”,<sup>⑥</sup>存在被保障者可能安于贫困受保障的生活经济状况而难以超越贫困线的陷阱激励机制设计。

庇古在讨论第三种转移时指出,人们普遍认为在文明的国度不应该有人忍饥挨饿,但很多国家都有最低生活标准线的划定,个人不论是否能自食其力,只要生活水平低于最低标准线都可以被纳入保障人群,这样的制度设计将大大削弱部分低收入人群自食其力的动力,并很大程度上影响国民收入。<sup>⑦</sup>这种转移政策在一定程度上体现了社会福利的实现,但对经济福利的增长是不利的。

### 四、住房保障的结构性调整:综合调控住房供给稳市场助共富

#### 1. 供给结构:市场经济主体投资,市场供给为主、住房保障为辅

2005年后,我国住房供给已从供给总量不足迈入了相对过剩的发展阶段。在住房的投资供给方面,政府已完全让位于市场主体(参见图1),在活跃的住房市场下,全国城镇竣工的住宅总面积在2000年之后长期呈现快速增长趋势,在2014年达到峰值(参见图3)。在供给方式上,从2007年至2020年,住宅实际出售面积与出租面积比的年平均值是414:1,接近上一发展阶段平均值的6倍,住房供给方式呈现重售轻租的特点(参见图2)。

但即便全国实际住房销售面积在大幅增长,城镇住房待售面积依然逐年攀升。2015年是住房存量积压较为严重的时期,在去库存政策的调控下,2015年之后1年以内和1至3年的待售住宅量才逐渐下降,代表长期积压库存的全国城镇待售3年以上住房面积在2019年达到峰值,约为5744.61

①⑦ Pigou C. Arthur, *The Economics of Welfare*, London: Macmillan, 1929, pp. 241, 724 ~ 726.

② 《城镇廉租住房管理办法》(建设部令第70号),刘志峰主编:《中国建设年鉴2000》,中国城市出版社,2001年,第564~565页。

③ 《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》(建设部令第120号),中国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/test/2005-06/30/content\_11348.htm(后由建设部第162号令废止)。

④⑤ 《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》(建设部令第120号);《廉租住房保障办法》(建设部令第162号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-11/27/content\_816644.htm。

⑥ 崔光灿等:《中国廉租住房退出中的问题及完善途径》,《城市问题》2015年第8期。



万平方米。<sup>①</sup>与此同时,房价也一度呈现持续上涨趋势,有学者指出我国房价收入比至少是10:1,<sup>②</sup>而我国城镇居民能承受的最高房价收入比不应超过6.78:1。<sup>③</sup>截至2019年,我国城镇人均住房面积已达39.8平方米,<sup>④</sup>但相当一部分中低收入人群的住房需求问题仍未能通过住房市场得到解决。在调控房价的基础上,国务院办公厅于2006年发文对住房的供给类型进行控制,规定从2006年6月1日开始,新开工商品住房中单套建筑面积在90平方米以下的住房须占开发建设面积的70%以上。<sup>⑤</sup>虽然经济适用房在总量供给中所占份额已较小,但对住房类型的总体调控使得全国城镇已竣工房屋中平均每年约有28.68%的住房是更适宜中低收入人群的90平方米以下小套型住房(参见图3)。同时住房保障体系中所提供的住房类型,也进一步发生结构性调整。2007年国务院提出将廉租房作为住房保障的主要途径,将廉租房覆盖范围由最低收入扩大至低收入人群,将经济适用房对应保障人群划为低收入家庭,<sup>⑥</sup>对低收入中“夹心层”人群的住房保障政策由经济适用房改为限价房和公共租赁住房(见表1)。

表1 从制度化建设时期到结构性调整时期按收入划分的住房供给结构框架

家庭收入情况	住房类型	
	制度化建设时期	结构性调整时期
低收入家庭	廉租房	经济适用房、廉租房
中低收入家庭	经济适用房	限价房、公租房
其他收入家庭	商品房	商品房

## 2. 结构性调整后新政策措施的经济福利问题

### (1) 限价房资源转移激励机制的经济福利问题

限价房与政策调整前的经济适用房在申请条件、审批程序、保障对象等诸多方面都非常类似,是一种中性转移的保障机制。这一政策源于2006年对住房结构的调整,政府部门为稳定房价提出“土地的供应应在限套型、限房价的基础上,采取竞地价、竞房价的办法,以招标方式确定开发建设单位”,以此规范房地产商的土地开发行为。<sup>⑦</sup>以北京的限价房为例,其具体实施过程是政府在商品房用地招拍挂时,就限定房价、套型面积、销售对象等,由建设单位公开竞争获得土地,然后按既定要求建设出售。<sup>⑧</sup>

经济适用房的低价主要来自政府在土地和税费方面的减免或补贴,限价房则不同,限价房是在普通商品住房基础上通过政府行政手段干涉限制套型、价格和销售对象的住房,其优惠直接来自市场在政策要求下的让利。获得限价房后,住房购买者在住房使用和处置上受到的限制比经济适用房更少(如在租赁方面),因此限价房的投资性更强、商品特征更显著。通过这种方式提供的住房保障使被保障对象获得了需要通过市场才能获得的投资收益。其制度设计对市场运行原则的突破,对国民收入带来的负面

① 资料来源:历年《中国房地产统计年鉴》。

② 杨文武:《房价收入比指标研究》,《统计研究》2003年第1期。

③ 吕江林:《我国城市住房市场泡沫水平的度量》,《经济研究》2010年第6期。

④ 方晓丹:《从居民收支看全面建成小康社会成就》,《人民日报》2020年7月27日,第10版。

⑤ 《国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知》(国办发[2005]8号),中国中央人民政府网,[http://www.gov.cn/ztl/2006-06/30/content\\_323694.htm](http://www.gov.cn/ztl/2006-06/30/content_323694.htm);《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》(国办发[2006]37号),中国中央人民政府网,[http://www.gov.cn/ztl/2006-06/30/content\\_323678.htm](http://www.gov.cn/ztl/2006-06/30/content_323678.htm)。

⑥ 《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号),中国中央人民政府网,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content\\_4673.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_4673.htm)。

⑦ 《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》(国办发[2006]37号)。

⑧ 《北京市人民政府关于印发北京市限价商品住房管理办法(试行)的通知》(京政发[2008]8号),北京市人民政府网,[http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522\\_56627.html](http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522_56627.html)。



影响比经济适用房更直接。在没有利润空间的情况下,市场逐利的本质很可能会使这类保障住房遭遇融资障碍,如果提高其销售价格,又会背离住房保障制度设计的初衷,政策实施很可能陷入两难境地。

### (2) 公租房资源转移激励机制的经济福利问题

从2009年开始,部分地区启动公共租赁住房建设,其中起步较早的是北京。根据北京市政策,公租房是限定户型、面积、供应对象和租金,面向中低收入住房困难家庭等群体出租的住房。<sup>①</sup>为防止公租房制度的运行影响市场价格机制,2010年建设部等7部门联合发文禁止承租人将公租房出售、出借、转租、闲置或用于从事其他经营活动,<sup>②</sup>从而避免了保障住房出售带来的经济福利问题。2011年,国务院办公厅提出“逐步实现廉租住房与公共租赁住房统筹建设、并轨运行”。<sup>③</sup>2013年,城乡建设部、财政部、国家发改委联合发文将廉租住房正式并入公租房的筹资、建设、管理机制中,并轨后统称公共租赁住房,地方政府原来用于建设廉租房的资金渠道也一并调整用于公租房的建设。<sup>④</sup>

公租房与之前的廉租房在筹资建造和审批程序上,有很多类似之处,其在准入程序上仍是以承租人的收入水平作为衡量标准之一。<sup>⑤</sup>与廉租房不同的是,公租房的腾退政策在第三种转移机制的基础上进行了改良。其腾退不以承租人收入水平的提高作为条件,而是在承租人获得住房后以合同确定租赁时长,原则上不超过5年,到期需腾退或按市场价缴纳租金。这种固定保障期限的腾退设计改变了廉租房政策中有可能导致“滞留”与“挤入”现象的激励机制设计,破除了政策设计中可能产生的贫困陷阱。

### 3. 住房保障制度系统性激励机制障碍的经济福利问题

经典福利经济学对于社会保障资源转移机制的分类,针对的是单项政策设计在执行层面的激励机制,如果多项政策在执行中重复出现条件准入的机制设计问题,制度体系也很可能产生系统性的激励机制障碍,衍生出整体性的经济福利问题。住房保障政策中户口限制所产生的制度壁垒就存在这一问题。

其中,限价房和经济适用房对购买者都有本地城镇户籍的限制。<sup>⑥</sup>对于原来的廉租房,建设部出台的政策中曾要求“申请家庭成员中至少有1人为当地非农业常住户口”,而且廉租房的申请应由户主向户口所在地街道办事处或者镇人民政府书面提出,<sup>⑦</sup>户口在外地的务工人员则无法向现居住地的相关机构提出申请,变相对申请人的户籍现状作出要求。限价房、经济适用房和廉租房政策,根据是否拥有本地城镇户口系统性地将被保障的中低收入人群划分成为两个群体,没有城镇户口又处于中低收入人群的外来务工人员便难以获得城镇社会保障政策的帮扶。

国家层面现行的公租房政策规定对于承租人原则上没有户口限制,2010年建设部等7部门联合发

① 《北京市公共租赁住房管理办法(试行)》(京建住[2009]525号),北京市住房和城乡建设委员会网,http://zjw.beijing.gov.cn/bjjs/xxgk/fgwj3/gfxwj/zfcxjswj/315589/index.shtml。

② 《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》(建保[2010]87号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/gzdt/2010-06/13/content\_1627138.htm。(文中简称为87号文)

③ 《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》(国办发[2011]45号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zwgc/2011-09/30/content\_1960086.htm。

④ 《住房和城乡建设部 财政部 国家发展改革委关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》(建保[2013]178号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zwgc/2013-12/09/content\_2544854.htm。

⑤ 《公共租赁住房管理办法》(住房和城乡建设部令第11号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content\_2226147.htm。(文中简称为11号令)

⑥ 《北京市限价商品住房管理办法(试行)》(京建住[2008]226号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/gzdt/2008-04/16/content\_946143.htm;《经济适用住房管理办法》(建住房[2007]258号),中国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zwgc/2007-12/01/content\_822414.htm。

⑦ 《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》(建住房[2005]122号),朱中一、陈京华主编:《中国房地产业发展大便(2005—2006)》(下),中国城市出版社,2006年,第1085~1087页;《廉租住房保障办法》(建设部令第162号)。



布的87号文中还提出“有条件的地区”可将新就业职工和有稳定职业且在城市居住了一定年限的外来务工人员纳入保障范围,具体条件由市、县人民政府确定。2012年住建部11号令中也明确公租房的保障人群中包括在城镇稳定就业的外来务工人员,这为外来务工人员在城市安居提供了一种保障渠道。

据统计,我国外出农民工在城镇就业人口中占比高达37.44%,<sup>①</sup>其中有18.3%从事建筑业,27.3%从事制造业,51.5%从事交通运输仓储邮政、住宿餐饮、批发零售等服务业。<sup>②</sup>超过一半的人属于灵活就业人员,难以满足公租房对稳定就业的要求。这些灵活就业人员所从事行业的年均收入,在城镇私营和非私营单位年平均工资分行业排名中总体处于中等靠后(见图5),很大一部分属于中低收入人群。截至2020年末,在城镇居住的农民工占外出农民工群体的77.06%,具有切实的城镇居住需求。<sup>③</sup>这部分人群在城镇的就业总量是社会经济稳定运行的基础,其住房的稳定保障对国民经济长远发展具有重要意义。建立能够容纳灵活就业中低收入者的城镇住房保障政策是完善必要岗位就业促进激励机制的关键。在个人支付能力未达到市场所需的水平之前,外来务工人员中灵活就业人员因住房问题而无法在城市就业所产生的经济福利损失将作为社会经济福利的整体损失,影响中长期国民经济的整体发展。

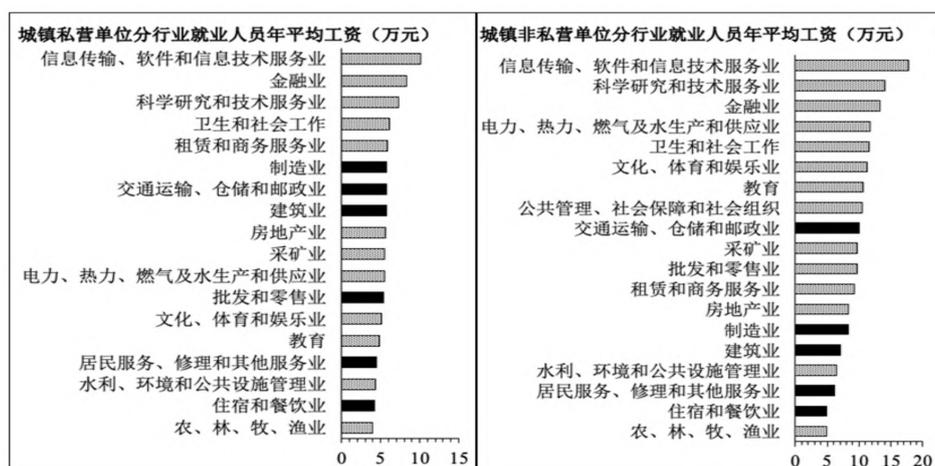


图5 2020年城镇私营和非私营单位就业人员年平均工资分行业排名<sup>④</sup>

### 五、完善住房保障激励机制:优化住房供给进一步推动实现共同富裕

住房保障政策发轫于20世纪80年代末至90年代初住房普遍短缺的时期,经过90年代以及20世纪前十年住房市场的提速发展,住房供给总量获得大幅提升,逐渐呈现相对过剩状态。在活跃的住房市场中房价快速增长,相当一部分中低收入人群缺乏足够的支付能力,难以通过市场购买解决住房问题。“十四五”规划纲要提出,要完善住房市场体系和住房保障体系,处理好基本保障和非基本保障的关系。<sup>⑤</sup>纵观住房保障的政策变迁,各时期分层设立的保障措施对被保障对象产生的激励各有不同,总体缺乏正向激励机制。为推动实现共同富裕,未来住房保障制度在分层保障设计中需从以下方面进一步完善其激励机制。

第一,分层保障在以现阶段个人收入水平划分需求层次的同时,还需进一步考虑个人收入在未来的

① 国家统计局:《2020年国民经济和社会发展统计公报》,http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202102/t20210228\_1814159.html。

②③ 国家统计局:《2020年农民工监测调查报告》,http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202104/t20210430\_1816937.html。

④ 国家统计局:《2020年城镇私营单位就业人员年平均工资57727元》,http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202105/t20210519\_1817690.html;国家统计局:《2020年城镇非私营单位就业人员年平均工资97379元》,http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202105/t20210519\_1817689.html。

⑤ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,《人民日报》2021年3月13日,第1版。



增长潜力,为有收入增长潜力的非基本保障人群提供具有正向激励机制的住房保障。住房保障政策中,针对中低收入人群的各类保障措施包括曾经的经济适用房、之后的限价房和公租房,对被保障人群产生的激励机制多是中性的资源转移机制。从福利经济学的角度,如果个人自我供给的部分等于个人对国民收入的贡献,当对贫困者的转移使得个人自我供给有所减少时,个人贡献于国民收入的部分也会相应减少。<sup>①</sup>因此对于就业占国民经济比重较大,且个人收入有一定增长空间的中低收入人群,例如,占城镇就业人口超过三分之一的外出农民工,所提供的住房保障机制应以有限期的过渡性租赁保障为主,建立保障房承租与就业挂钩的正向激励机制。为有就业能力的人员提供有限期的住房保障,以鼓励收入不高的必要岗位人员在岗就业。所提供的保障应以基本公共服务权益平等为基础,以降低受益人对国民收入贡献程度为前提,使保障政策执行过程中形成的资源转移激励机制与被保障人员对国民收入的贡献协调一致。

第二,对基本保障人群,例如生活特困、半失能和失能人员,需建立稳定长期的住房保障机制。在对社会经济福利的讨论中,庇古指出,不能因为一事物(如对极度贫困人员的补贴)尚未完全实现的整体利益而否定其部分实现的价值。<sup>②</sup>如果个人的自我供给小于个人对国民收入的贡献,对这部分人群进行资源转移并不会在很大程度上影响国民收入。<sup>③</sup>住房特困人员,例如极度贫困、疾病、半失能、失能人员,对国民收入的贡献本身占比很小,对其长期提供住房保障对经济福利实现的影响不大,但对社会经济总体福利的实现很关键。因此,公共财政中需为住房特困人员预留部分资金建立低租金的长租住房制度,为市场供给不可达且依靠个人能力无法改善的最低住房需求提供适足保障,这对迈向共同富裕过程中社会经济总福利的实现具有必要性。另外,住房保障制度设计在调整经济适用房、公租房等各项政策对应人群的同时,需根据被保障对象的需求特征在政策的准入审核、定价机制、分配与使用原则方面作出相应调整,以确保住房特困人员保障的可获得性。

第三,住房保障制度的进一步完善需统筹考虑住房供给结构和市场供给的现状,不应重复大量新建住房低价销售的老路径,在保障方式上需结合存量住房,以租赁和货币补贴为主,防止被保障对象通过保障住房在市场中获得投资收益。现有的经济适用房和限价房都是通过新建住房提供保障的政策措施,在其资源转移的激励机制设计中,个人通过保障住房有机会满足刚需以外的住房投资需求,降低其在市场中通过个人收入提高获得具有完整投资属性住房的积极性。未来的改革,应进一步降低通过新建限价房和经济适用房提供社会保障住房的比重。在确需以新建住房提供保障的地区,在筹资建设方面,应坚持市场经济原则,理顺政府与市场主体的成本分担机制。与经济适用房和限价房相比,廉租房和公租房以租赁方式提供保障,避免了以出售方式提供保障带来的经济福利问题。公租房的政策设计中以有限期租赁合同的形式对腾退期限作出硬性规定,在激励机制设计方面是对廉租房政策的一种改良,能在一定程度上防止准入与腾退机制组合产生贫困陷阱,需在探索中进一步推广。

多样化且不断增长的住房需求须匹配多渠道灵活多样化的住房保障政策体系。高质量的住房保障制度不仅仅是住房困难人员住房需求的静态供给保障防线,还应是一种区分需求层次、对被保障对象具有激励机制作用、具备内生发展动力的动态保障机制。在构建激励型保障机制基础上,推动住房保障制度改革完善,方能在资源有限性与需求无限性的现实矛盾中实现资源优化配置,助力共同富裕。

作者单位:中国社会科学院经济研究所

责任编辑:牛泽东

<sup>①②③</sup> Pigou C. Arthur, *The Economics of Welfare*, London: Macmillan, 1929, pp. 718 ~ 734, 737, 740 ~ 755.

