

保障性住房市场：强化与回归

2013年12月

事由：2013年前11月，中国已完成2013年全年保障性住房建设目标任务，并在资金保障、配套设施建设等方面取得一定进展。近期一系列中央会议继续要求有序扩大住房保障覆盖范围，加大保障性住房建设，不断完善保障性住房从准入、分配到退出的各个环节，预计保障性住房未来几年内将会在房地产市场中扮演更为重要的角色。

点评：

一、保障性住房市场近期特点

（一）前11月已全面超额完成2013年全年目标任务

按照计划，2013年全国计划新开工城镇保障性住房630万套，基本建成470万套。这一目标在11月底已全面超额完成。来自住房城乡建设部的数据显示，截至11月底，全国城镇保障性住房开工666万套，基本建成544万套，完成投资11200亿元，全面完成年度目标任务。

资金是保障性住房建设中的瓶颈。一年来，中央财政加大支持力度，为保障性住房开工及基本建成目标的顺利实现提供了坚实保障。以农村危房改造为例，2013年中央支持全国266万贫困农户改造危房，中央补助标准户均7500元，在此基础上对贫困地区每户增加1000元补助，对陆地边境县边境一线贫困农户、建筑节能示范户每户增加2500元补助。此外，财政部、国家税务总局出台了棚户区改造有关税收政策，其中包括对改造安置住房建设用地免征城镇土地使用税，以及个人首次购买90平方米以下改造安置住房，按1%的税率计征契税。国家发展改革委要求，凡是承担棚户区改造项目建设任务的企业，均可申请发行企业债券用于棚户区改造项目建设。与此同时，还鼓励企业发行“债贷组合”专项债券用于棚户区改造项目建设。从土地供应到建设质量，从分配制度到产权探索，一年来，围绕保障性住房的诸多环节，各部门和地方政府采取各种措施，确保这一重大民生工程顺利实施。

把加快配套设施建设摆在更加突出的位置，成为2013年保障性住房建设的重要任务。今年，中央加大了对城镇保障性安居工程建设的支持力度，并专门安排了配套基础设施建设投资。中央财政还安排了新建廉租住房和国有工矿棚户区改造、中央下放煤矿棚户区改造、国有林区（场）棚户区（危旧房）改造和国有垦区危房改造项目配套基础设施建设补助资金，支持地方加快保障性住房小区的基础设施配套。与此同时，各地采取措施，努力做到配套设施建设与保障性住房本身同步规划、同期建设、同时交付使用，确保已竣工保障性住房能及时及早投入使用。

（二）中央一系列会议要求加大保障性住房建设

2013年11月以来，中央一系列会议都继续要求有序扩大住房保障覆盖范围，加大保障性住房建设和供给，不断完善保障性住房从准入、分配到退出的各个环节（参见图表1）。

图表1 近期中央会议涉及保障性住房的内容

时间	会议/文件	涉及保障性住房的内容
2013年11月	十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	健全符合国情的住房保障和供应体系，建立公开规范的住房公积金制度，改进住房公积金提取、使用、监管机制。
2013年12月	中央经济工作会议	努力解决好住房问题，探索适合国情、符合发展阶段性特征的住房模式，加大廉租住房、公共租赁住房等保障性住房建设和供给，做好棚户区改造。
2013年12月	中央城镇化工作会议	新型城镇化要找准着力点，有序推进农村转移人口市民化，深入实施城镇棚户区改造，注重中西部地区城镇化。

资料来源：课题组

为了落实中央会议精神，一些目标和举措也陆续提出：

——根据国务院日前公布的《全国资源型城市可持续发展规划（2013—2020年）》，中国将在2020年前完成资源枯竭城市的棚户区改造，实现“居者有其屋”。力争到2015年基本完成资源型城市成片棚户区改造任务。

——从2014年起，各地公共租赁住房 and 廉租住房并轨运行，并轨后统称为公共租赁住房。

——自2014年起，直辖市、计划单列市及省会城市的保障性住房，要全面执行绿色建筑标准，提高保障性住房安全性、舒适性和健康性。

（三）供给端或成为未来房地产市场政策的着力点

梳理近年来中央经济工作会议内容发现，自2008年开始，中央经济工作会议均涉及商品房内容，其中2011年中央经济工作会议提出“坚持调控不动摇，促使房价合理回归”，2012年提出“继续坚持房地产调控政策不动摇”。而今年相关提法并未明确表示要“调控”房地产市场，只是强调需要“解决好住房问题”。

实际上，十八大以来，新一届政府很少提及“房地产调控”，不再强调“调控”是一种进步，说明未来会强化市场的决定性作用，这也是重建房地产行业长效机制的第一步。

当前在房地产行业出现的一些不尽合理、不太健康的现象，与制度层面的一些根深蒂固的缺陷有关。这些缺陷涉及到货币供应、土地制度、财税体系、地方政府乃至官员的考核激励问题、房地产税收制度、住房保障体系等多个方面。一时间要进行全方位的改革，并不现实，而比较现实的做法是从先易后难的角度，一步一步地解决。其中，重建住房供应体系、增加保障性住房供应这一方面，在国际上已经有许多成功成熟的经验，又符合中国国情，所以将其作为长效机制建设的第一步是理所当然的。

由此来看，新一届政府变“堵”为“疏”的思路逐渐清晰，供给端或成为未来房地产市场政策的着力点。顺应这一政策趋势，今年北京市明确提出要发展价格低于周边市场30%，面积以90平方米以下的自住型商品房。该房源一经推向市场就受到“夹心层”的“热捧”（参见图表3）。推出自住型商品住房是政府调控思路向供给端转变迈出的实质性一步。对于低收入群体，政府有保障房支撑；对于中等收入群体，政府提供带有保障性质的自住型商品住房；而未来的高端商品房完全可以由市场来决定。

图表2 北京自住型商品房政策要点



资料来源：课题组

巴曙松教授及其研究团队

二、保障性住房市场对商品房市场的影响

（一）保障性住房政策的历史：从加强到弱化再到回归

中国的保障性住房政策经历了一个从加强到弱化，再到回归的过程。1998年23号文件标志着从福利分房向住房货币化和商品化的转变，同时确立了以经济适用房为主体的多层次房屋供应体系，这是历史上第一个清晰界定的、针对不同收入家庭实行不同住房供应的政策。

但2003年18号文件的出台明确房地产业为国民经济的支柱产业，提出要逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房，增加普通商品住房供应，就使得普通商品住房逐步成为市场的供应主体，而作为“具有保障性质的政策性商品住房”的经济适用房的地位在实际执行层面被不断弱化。

直到2007年24号文件出台，中国才又重新强调加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系。其中，“城市廉租住房制度是解决低收入家庭住房困难的主要途径”，同时明确“经济适用房供应对象为城市低收入住房困难家庭，并与廉租住房保障对象衔接”。2008年起，保障性住房建设被提到了前所未有的高度。该年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”的相关政策。2009年，中国政府又提出将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；接着提出用5年左右时间基本完成集中成片城市和国有工矿棚户区改造。

但遗憾的是在2010年10号文件出台后，保障性住房政策才从制定层面转向落实执行层面。2011年，中国政府又提出当年建设各类保障房1000万套，“十二五”期间建设3600万套，从而到2015年末，保障性住房存量在中国住宅存量的结构比重将达到30%左右。这个建设目标不但表明中国房地产市场已经由过度的商品属性特别是金融属性回归到了保障属性，也意味着中国的住宅市场“保障归保障、市场归市场”双层格局的初步形成。2012年十八大报告中提出：“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”，而这也是“保障性住房建设”首次写进党代会报告。

（二）保障性住房市场与商品房市场的关系

1. 保障性住房建设与商品房

一般认为，落实保障性住房建设可以疏导房地产市场供求关系，将是抑制房价过快增长，稳定房价的最有效手段之一：在供给层面，保障性住房对定位中低端的商品房形成直接冲击，将明显改变房地产市场的供给结构，以较好解决房地产市场结构性短缺的问题；在需求层面，目前大约有10%、41%、7%的城镇人口分别居住在原有私房、房改私房和租赁公房中，预计这部分人口将对保障性住房产生更大需求。

但从过往经验看，保障性住房建设并不会对商品房市场造成较大冲击，因为保障性住房需求方与商品房需求方是明显不同群体：保障性住房主要针对中低收入住房困难家庭，而商品房主要面向中高收入家庭。

保障性住房市场与商品房市场又在各个方面产生互为影响，包括土地供应、配套资金等。中国在未来要处理好两者的关系，探索房地产调控的长效机制，从分层的角度看就是基本的需求有保障，首次置业有支持，梯级改善有市场。在这种分层应对的基础上，还需要进行税费的整合调整，防止重复征税，稳定市场的预期，并且要在城镇化的过程中形成良好的大中小城市的良好结构。

2. 棚户区改造与商品房

棚户区（危旧房）是指城市规划区范围内，简易结构房屋较多、建筑密度较大、使用年限久、房屋质量差、建筑安全隐患多、使用功能不完善、配套设施不健全的区域。城市棚户区改造包括拆除新建、改造、综合整治等多种方式。棚户区改造是保障性住房建设重要的组成部分，包括城中村的改造、国有工矿棚户区改造、国有林场棚户区改造、国有垦区危房改造等。

和兴建保障性住房不同，棚户区改造也包含了商品房的开发。只有通过市场的参与，才使得快速的棚户区改造成为可能。此外，棚户区改造在公平方面的争议相对较少，因为其本身是有利于所有居民的。国务院决定，在新一届政府任期内改造各类棚户区1000万套以上，到“十二五”期末，力争基本完成集中成片棚户区改造，预计棚户区改造时保障性安居工程中完成情况最好、成效最显著的部分。

3. 保障性住房内部结构亟需改善

保障中低收入居民的基本居住条件应该是社会政策的立足点，如果政府不去托底最贫困居民的生活，则市场机制更无法确保最低收入最基本的生活尊严。相比发达国家，中国的租赁补贴发育较晚，规模甚小，保障中低收入居民的房地产政策主要还是保障性住房建设。然而直到 2012 年，保障性住房建设（不含棚户区改造）的主体仍然是出售用的保障性住房（经济适用房和限价房）。过去三年，用于开发租赁类保障性住房的土地出让，都低于用于出售类保障性住房的土地出让；2012 年，用于开发租赁类保障性住房的土地出让达到用于出售类保障性住房的土地出让的 93.4%，远高于 2010 年 36.4% 水平，但还是低于 100%（参见图表 3）。预计未来这一比例将提高，从而改善保障性住房内部结构，更好实现住房保障功能。

图表 3 2010~2012 年四类保障性住房用地计划



资料来源：中信证券、课题组

（三）未来将确立以民生为导向的保障性住房政策

需要指出的是，尽管经过了 10 多年的探索，但到目前为止，中国保障性住房制度框架仍然存在不少需要完善的地方。因为 1998 年以来保障性住房政策的变迁多发生在商品房房价高涨的背景下，而每一次政策的切换多数都是作为房地产调控的辅助性政策而存在的。这导致保障性住房建设仅停留在政策层面，缺少一种长期的战略性安排。

在近期，保障性住房制度改革有两大着力点：推进廉租房公租房并轨和开展共有产权保障性住房探索。前者并非取消对廉租家庭的保障，而是统一提供公租房，然后在租金减免或补贴上体现对原有廉租房的保障。国家发改委、住建部、财政部等三部委也表示，各地要结合本地区经济发展水平、财政承受能力、住房市场租金水平、建设与运营成本、保障对象支付能力等因素，进一步完善公租房的租金定价机制，动态调整租金。后者在以上海为代表的一些地区已有实践，主要做法是地方政府让出部分土地出让收益，有的还给予适当财政补助、税费减免，以降低住房的建设成本，然后以低于市场价格配售给符合条件的购房家庭。配售时，在合同中明确共有双方的产权份额及将来上市交易的条件和增值所得的分配比例。共有产权保障性住房最大的优势是减少寻租空间：由于产权共有，购房者在五年后出售保障性住房时，只有两种选择，或是优先转让给共有产权人，也就是地方政府；或是向地方政府按当时的市价购买产权获得完整产权，这样一来，其收益将大大降低。

在中长期，政府将逐步确立符合国家发展阶段与条件的“适度居住权”保障制度，履行为低收入家庭提供基本住房保障的政策责任。此外，保障性住房政策要从注重发挥保障性住房促进投资、对冲商品房市场调整压力的政策目标，转为以民生为导向，并辅之以相应从进入到退出的配套措施。比如在融资安排上，土地质押、住房公积金增值收益、商业银行贷款、其他金融机构贷款、租金收益等方式将成为保障房建设融资的主要渠道。因此，能否加强完善金融市场体系，促进各种资产权益高效、健康、自由流通，也是保障性住房政策是否达到预期目标的关键性因素之一。

三、保障性住房的国际经验

国际经验表明，在房地产市场发展的初级阶段，即当住房供应量不足时，政府会通过大规模的保障性住房建设来平衡供求关系，维护社会的稳定，逐步满足“人人有房住”的诉求。而保障性住房体系建设最大的难点，在于进入与退出机制。通过研究发达经济体在保障性住房进入与退出上的经验与教训，可以对中国保障性住房的进入与退出机制的建设有所借鉴。

（一）主要成功因素

1. 进入：全面、清晰

（1）全面且清晰的申请资格标准。以新加坡政府为例，其制定了详细的租住或购买公共组屋的申请资格标准，包括公民权、无私有房产、收入水平与家庭构成等。

（2）详尽的收入限额。美国、英国等发达国家对各类公共住房的购买者或租用者有详尽的收入限额规定，从相关政策上明确了高、中、低收入者划分的依据，每年公布一次高、中、低收入的划分标准。收入限额制定时考虑了城市的经济实力、人均收入、用于衣食住行用的比例、住房价格和租赁价格与户均收入的比例等因素，并随着国民经济发展和人民生活水平提高而变化，以保证对中低收入者的住房保障政策落到实处，切实解决中低收入者的住房问题。

2. 审核和管理：明确、透明

（1）明确审核住房保障的准入和退出对象。在发达国家和地区，当住房保障对象收入水平超过当年最低收入标准时，将要求其按期腾退保障性住房或停发住房租金补贴。

（2）住房保障及管理情况适时向公众公示，接受社会监督。

3. 退出：严格、优惠

（1）严厉惩处虚报行为。为了确保保障性住房能够流转和分配给最需要的家庭，大部分国家和地区对于骗取住房保障资格的家庭惩罚十分严格。例如，中国香港对虚报资料或伪造证明骗租的住户惩罚力度相当大：任何人如故意向房屋委员会虚报资料，即属违法，一经定罪，可判罚款 200 000 港元及监禁 6 个月。

（2）给予租转购一定优惠。例如英国政府实行“优先购买权政策”，鼓励公房租住者按一定优惠折扣价购买租住的公共住房；中国香港实行“置业资助贷款计划”，向合格的申请人提供免息贷款和按揭还款补助金。

4. 充分调动全社会各方面力量

从国际经验看，在发挥政府保障性住房建设的主导作用之外，政府还应充分调动民间机构、私人开发商等多方面的力量，共同致力于住房保障问题的解决。比如中国香港房屋协会就是一个非官方的公共房屋发展机构，在提供优质和市民可负担的住房，解决香港居民的房屋需求方面发挥了重要作用。1977 年，政府成立的房委会提出了私人机构参建居屋计划，以辅助政府兴建的居屋，满足市民对居屋的需求。总之，香港已经建成了一种政府主导、民间及私人机构共同参与的比较完善的保障性住房体系。

（二）可供中国借鉴的经验

1. 构建清晰合理的多维度的保障房进入标准指标体系，包括住房支付能力、人口结构、资产标准等。
2. 探索建立“居民经济状况核对系统”，确立有效的审核办法。
3. 保障性住房相关信息公开接受公众的监督。
4. 加大对虚假信息申报和寻租现象的处罚力度，实行更为严厉的虚报处罚措施，提高违法者的违法成本。
5. 建立完善有效的家庭收入动态监控制度，因地制宜构建清晰、有效的退出机制。

此外，中国保障性住房政策应逐步探索从实物保障到货币保障。中国现有保障性住房政策侧重实物保障，但美国、英国等发达国家在现阶段都更为重视住房保障的货币补贴。本世纪以来，以租赁补贴为代表的货币保障成为美国最为普遍的住房保障模式之一，相比实物保障，货币保障有其优点和缺点(参见图表4)。

图表4 实物保障与货币保障的比较

	公租房等实物保障	租金补贴等货币保障
住房存量不足问题	可以有效缓解	无法解决，在实物存量不足区域推行货币保障只会造成租金恶性上涨，保障效果大打折扣
城市老旧住宅的更新	棚户区改造是广义住房保障的一部分	无法解决城市老旧住宅更新的问题，需要依赖其他手段
保障的时间效率	实物建设需要更长时间	时间效率更高
保障的经济效率	当期现金流出很大	当期的补贴现金流出不大
住房保障的退出	较难退出	容易停止对不符合条件的居民的补贴
审核公平和监督	一次性审核和监督	经常性审核和监督，可以随时停止发放补贴
受益者的选择机会	受益者选择机会很少	受益者可以自行于市场上寻找房源，选择机会大
保障房的日常管理	缺乏有效的保障性住房管理体系，缺乏维修资金，经常需要政府追加补贴	政府无须担心管理问题，房东负责房屋的管理和维护

资料来源：课题组

当然，不能对货币保障是否优于实物保障一概而论，但如果某区域不存在供不应求的问题，市场存在大量房屋供给，则货币保障将比实物保障更为合适。从中长期看，中国住房保障工作的重点，将可能从提供实物的保障性住房建设向补贴低收入群体的租赁补贴转变，而这种租赁补贴将着重强调保障最低收入居民的基本生活。