

# 我国保障性住房制度建设研究

韩全启

济宁市公房管理服务中心

**摘要：**保障性住房制度建设是政府完善住房保障体系，扩大保障群体，改善居民居住生活环境，为中低收入提供生活基本保障的法规依据。加强和完善住房制度建设，对解决中低收入家庭的住房问题，共享改革成果，促进社会全面发展，和谐发展，具有十分重要的现实意义。本文深入剖析形成问题的原因，探讨引入市场机制，完善保障性住房制度建设，提出促进保障性住房制度健康发展的对策建议，加快建立多主体供给房源，多渠道提供保障，推进保障性住房供给的市场化、社会化，促进保障性住房工作可持续发展。

**关键词：**保障性住房；发展历程；济宁市问题及原因；对策建议

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.014

**前言：**住有所居、安居方能乐业，解决中低收入家庭的住房问题，体现着党和政府对住房困难群体的关怀，也是建设小康社会的必然要求。保障性住房制度的完善和建设，实现了保障性住房的多层式供给，推进了城市化进程，对稳定房地产市场、促进房地产业健康发展和社会稳定和谐具有重要意义。目前，保障性住房建设缺乏统筹规划，建设周期长，社会公共资源配套差，保障对象覆盖面窄，租购不同权。政府作为保障性住房的单一供体，已不能满足城市发展的需要。

综上所述，对保障性住房制度建设提出以下建议：统筹规划保障性住房建设，拓宽保障住房建设资金渠道。实行“租购同权”制度，促进房屋租赁市场快速发展。盘活社会存量房产，实现多主体供给，多渠道提供保障性住房。逐步实现住房保障的社会化、市场化，实现住房保障应保尽保。

## 一、我国保障性住房制度的发展历程及其重要作用

保障性住房是政府为解决城镇中低收入家庭、新就业人员、外来务工人员等住房困难群体，通过市场机制难以解决家庭住房困难问题，由政府出资建设面向保障对象限定价格出售或出租的住房。保障性住房是改善和保障民生工程，建设社会主义和谐社会的必然要求。

### （一）我国保障性住房制度的发展历程

第一阶段1949—1978年，这一阶段处在计划经济时代，我国的住房制度是实物分配的福利性住房制度，单位收取租金。由于收取的租金非常低廉，难以维持房屋修缮所需费用，即“租不养房”，单位经济负担重。这种实物分配的住房福利制度，严重制约了房地产业发展，房地产交易市场尚未形成。

第二阶段1978—1998年城镇住房制度改革探索到全面实施，这一阶段探索出售国有公房由试点到全面铺

开。推行出售国有公房，实行住房公积金制度，建立与社会主义市场经济相适应的城镇住房保障制度。

第三阶段1998年——至今，全面停止住房实物分配制度后，实行住房货币化分配制度。相继出台了经济适用住房制度（集资建房）、廉租房制度、公共租赁住房制度，住房保障制度逐步完善，收益群体逐年扩大，城区人们居住条件得到很大改善。

### （二）我国保障性住房制度的重要作用

住房保障是社会保障体系的重要组成部分，建立完善的保障性住房制度，有利于解决不同收入家庭的居住需求。保障性住房具有抑制房产价格过快上涨，稳定房地产市场的作用，促进房地产业健康可持续发展。能较好地解决中低收入家庭的住房问题，有利于社会稳定。解决新就业人员的住房问题，增加城市吸引力，推进城市化进程。

## 二、济宁市保障性住房制度建设的发展现状、存在的问题及其原因

目前保障性住房制度建设尚不完善，保障性住房建设缺乏统筹规划，供给渠道单一，建设数量少，保障对象覆盖面窄，供需矛盾突出。

### （一）保障性住房制度的发展现状

1998年停止实物分配住房后，先后出台了经济适用住房（集资建房）制度、廉租住房制度、公共租赁住房制度，以及直管公房制度。

直管公房制度是计划经济时代的产物，出租对象为城镇中低收入住房困难家庭，租金远低于市场租金。

经济适用住房制度由政府划拨建设土地，减免城市基础设施配套费、其他行政事业费用给予优惠政策，委托社会房地产企业建设，按照物价部门审定的建安成本价格向中低收入住房困难家庭出售的限价商品房。

集资建房制度是国有困难企业，利用企业存量土地，按照经济适用住房标准建设的住房，面向本单位职工出售，销售价格和上市交易均按经济适用住房制度执行。

廉租住房是面向城镇特困家庭（低保户）提供租金相对低廉的保障性住房，由政府提供住房出租给城镇低保家庭，按照廉租房租金标准收取租金。

公共租赁住房是政府出资建设面向城区中低收入住房困难家庭，及新就业人员、外来务工人员提供的保障性住房。

### （二）保障性住房制度存在的问题及其原因

#### 1. 存在的主要问题

一是保障性住房制度缺乏统筹性。承担保障性住房建设管理的各职能部门之间缺乏统一协调机制，各自为

政。保障性住房建设的出发点落在保障性住房建设计划完成目标上，存在重建设数量、轻建设质量的情况。

二是保障性住房制度建设与城市发展不同步，造成保障性住房供需矛盾突出。在城市化进程高速发展，城区常住人口数量大幅增加。保障性住房建设数量与城市化建设不同步，造成供需矛盾突出，保障对象轮候时间长，且短时间内难以得到缓解。

三是现行保障性住房制度对保障性住房的社会公共资源配套指标不明确，造成保障性住房社会公共资源配套差。公共配套设施严重滞后，本应成为“香饽饽”的保障性住房成了鸡肋。

四是现行保障性住房制度存在保障对象覆盖面窄，轮候时间长。由于公共租赁住房建设资金为财政投资，工程结算审计时间较长，房屋建成后审计半年甚至一年的时间。一般保障性住房的建设周期约为3—4年，造成保障对象轮候时间过长。

五是现行保障制度不健全，造成重购轻租。社会公共资源服务与户籍挂钩，城区教育资源与房屋产权、户籍同时挂钩，买了住房，落了户，子女的教育，养老医疗才有保障，才有城市归属感。房屋租赁市场制度不健全，中介机构服务不规范。由于出租房源稀少，租赁市场基本上是出租方市场，租赁双方的权益不对等。住房不仅具有消费品属性，还具有投资性，抵御通货膨胀的功能。近年来，我城市房价持续上涨，购房的家庭资产有了大幅增加。保障对象在租或买的选择上，更倾向于购房。

## 2. 形成问题的原因

保障性住房制度建设滞后，不具有统筹性和前瞻性，与城市化进程不同步。保障性住房供给渠道单一，未能形成多主体供给，多渠道保障的住房保障体系。租购不同权，导致租赁市场不活跃，租赁市场规模小。

一是城市化进程加快，保障性住房制度建设规划滞后。城市化进程加快，城区常住人口大幅增加，保障性住房的需求人群数量业连年增加。保障性住房建设没有与城市发展规划同步制定中长期建设规划，保障性住房标准与现实情况存在脱节现象。

二是现行保障性住房制度造成保障性住房提供渠道单一。2013年公用租赁住房制度与廉租住房制度并轨，政府成为公共租赁住房的唯一提供方。建设保障性住房收益低，收回成本周期长，加剧了供需矛盾。

三是现行保障性住房制度对保障房建设公共资源配套标准不明确，保障房建设选址偏远，弱化保障性住房的保障性，增加了保障群体的生活成本。住得下，并没有住得好。

四是保障对象退出机制不健全。近年来，保障性住房建设分配管理制度不断完善，按照“公平、公正、公开”的原则，以求保障性住房分配体现公平公正，实行动态退出机制，力争发挥保障性住房最大效能。但退出机制不完善，动态监管制度可操作性差，重准入审核，

轻日常监管，对保障对象缺乏有效的动态监管。

五是租购不同权。租购不同权，导致重购轻租。租房居住或购房居住享受的社会公共服务资源不同，子女入学的条件与居住房屋产权，并且户籍所在地要与居住地相同。障对象通过购买住房解决公共服务资源问题成为首选。

## 三、促进济宁市保障性住房制度健康发展的对策建议

进一步完善保障性住房制度建设，引入市场机制，创新保障性住房的供给模式。鼓励企业、社会组织、个人参与保障性住房建设、运营和管理，实现保障性住房供给主体多元化。通过各主体优势互补，资源优化配置，满足社会各阶层多样性、差别化的住房保障需求，提高保障对象的居住满意度。建立国有房屋租赁服务平台，建立租购同权制度，实现保障性住房供给的市场化、社会化。

### （一）多主体供给、多渠道提供保障性住房

#### 1. 保障性住房建设管理引入市场机制

一是拓宽土地供应渠道，增加保障性住房建设用地数量。为尽快缓解保障性住房建设的土地瓶颈，政府应从政策层面完善保障性住房建设供地渠道，允许社会企业利用本单位存量非住宅用地（工业用地、商业用地），在不改变土地用地性质的前提下，为职工建设租赁住房。房屋户型设计上应解放思想，套型面积多样化，不仅能让职工住得下，还要住得好，住的稳。企业利用存量工业用地或商业用地建设的公共租赁住房在满足本单位职工居住的条件下，可按市场租金向社会人员出租，获取收益。

二是鼓励社会资本参与保障性住房建设。积极引导大型房地产企业参与保障性住房的建设和经营管理。为缓解保障性住房供需矛盾突出的问题，政府在每年的供地中划定一定比例的土地建设公共租赁住房，并制定供地的优惠政策，由大型房地产开发企业投资建设租赁住房。建成后，由建设企业经营管理，收取租金回收建安成本和赚取利润。

#### 2. 实施租购并举制度，多渠道提供保障性住房

为尽快缓解，保障性住房供需矛盾突出的问题，政府主导盘活企业闲置资产的同时，加大了保障性住房供给数量，缩短保障对象的轮候时间。政府可以采购社会房源，作为保障性住房，免去各项建设手续的办理及建设施工时间，缩短了供给时间。

### （二）租购同权，促进住房梯度消费

“坚持房子是用来住的、不是用来炒的”，让房屋回归居住属性，弱化其商品属性。“租购并举、租购同权”，大力培育发展房屋租赁市场，加快建立多主体供给房源、加大市场房源供给量，促进住房市场的梯度消费，满足城区常住居民多层次住房需求，运用市场机制从社会层面解决住房困难群体的住房问题，也为将来保障性住房制度建设指明了方向。

#### 1. 租购同权

租购同权即租房居住与购房居住在享有社会公共资源服务时具有同等权利，包括租房入户、子女就近入学、社保、医疗、住房公积金的提取使用等方面的权利。实施租购同权，发展壮大房屋租赁市场，促进房地产市场健康平稳发展，倡导住房消费新理念，实现住有所居，住有所学、住有所医，住有所享。

### 2. 设立国有房屋租赁平台拓宽房屋租赁市场

政府加大执法力度规范房屋租赁中介机构，不断提升房产中介从业人员的业务素质和专业水平，规范房屋中介机构合法经营，规范服务。加快推进国有房屋租赁服务平台成为政府公共服务平台体系的组成部分，资源共享。保障性住房房源、社会出租房源信息通过平台发布，网上签定租赁合同、网上备案，线上线下共同协作，缩短租赁时间。

### 3. 引导社会存量房产进入租赁市场促进房屋租赁市场健康发展

收储社会房源，增加公共租赁住房供给量。按照保障性住房的政策要求，明确收储房屋的标准，即面积、租金、租赁期限等；政府收储社会房源比建设保障性住房大约节约3年左右的建设时间，大大缩短了保障对象的轮候时间。收储社会房源位置分布广，社会公共资源配置完善，承租家庭根据自身不同情况选择余地大，居住满意度大幅提高。

实施公共租赁住房住房保障货币化制度，政府发放房屋租赁补贴的方式解决保障对象的住房问题。实施货币化保障机制，盘活社会闲散房源，缩短保障家庭的轮候时间，扩大保障范围，即申即保。

### （三）保障性住房供给市场化、社会化

建立完善的租购同权制度，推进保障性住房的社会化供给。全面停止建设保障性住房，实现住房保障制度由过去“补砖头”的方式到“补人头”方式转变。

### 1. 从政策层面鼓励引导房地产企业开展住房租赁地产业务

将公共租赁住房建设纳入城市住房发展规划，鼓励社会资本建设公共租赁住房，政府在基础配套费、税收、融资等方面给予优惠政策。建成后由政府房屋租赁服务平台出租，解决中低收入家庭的住房问题，企业负责运营管理、收取租金回收成本、获取收益。公共租赁住房运营风险低，租金收取稳定连续，政府给予税收支持、融资利息支持，吸引社会资本建设公共租赁住房，推进保障性住房供给社会化、市场化。

### 2. 从政策层面鼓励引导厂矿企业利用存量土地建设单位租赁住房

允许厂矿企业利用自有产权的存量土地，在不改变土地用地性质的前提下，建设职工单位租赁住房，解决员工住房问题。政府在完善市政基础设施配的同时，充分考虑周边居住人口数量，学生规模，合理配置义务教育资源。配套建设的教育校舍要与配套建设职工租赁住房同步规划设计、同步建设、同步交付使用，确保入住

职工子女就近享受学前教育和义务教育。剩余房源作为面向社会提供，房屋租金执行市场租金。

### 3. 从制度建设上保证“租购同权”推进保障性住房的社会化供给

加快“租购同权”制度建设，为“租购同权”实施提供制度保障。建立完善的房屋租赁制度，保护租赁双方合法权益，规范房产中介机构执业行为，引导房屋租赁市场健康发展。建立“租购同权”的长效机制，完善制度建设，使“租购同权”在政策制度上有章可循，有法可依。保证承租人与房屋所有权人在享受社会公共资源上享有同等权利。实现“租购同权”是保持房屋租赁市场长期健康发展的关键，推进保障性住房供给的社会化。

### 4. 实施保障性住房货币化保障制度

政府全面停止建设公共租赁住房，按照保障性住房政策标准，对纳入范围的住房保障对象，发放住房租赁补贴，实行住房保障的货币化。保障对象通过政府房屋租赁平台，自主选择社会房源。政府根据保障对象的具体情况，按照不同的标准给予住房租赁补贴，以货币化方式解决中低收入家庭住房困难问题。

在保障性住房制度建设中要转变政府即使决策者又是执行者的现状，将建设管理职责市场化、社会化，实现以市场为主，政府为辅的住房保障制度。充分调动社会资源，以市场机制为手段，鼓励引导社会资源参与保障性住房建设和管理，在高效公平促进资源优化的同时，完善住房保障体系建设，逐步实现保障性住房供给的市场化、社会化。

### 参考文献

[1] 邓小鹏. 保障性住房的社会化供给[M]. 2014年9月1日第1版. 东南大学出版社, 2014年.

[2] 何伟. 国内外保障性住房比较[J]. 天津职业院校联合学报. 2010, (4).

[3] 任鸿. 保障性住房建设的国际经验借鉴[J]. 地方财政研究. 2010, (6).

[4] 陈杰. 我国保障性住房的供给与融资: 回顾与展望[J]. 现代城市研究. 2010, (9).

[5] 杨赞, 沈彦皓. 保障性住房融资的国际经验借鉴: 政府作用[J]. 现代城市研究. 2010, (9).

[6] 周理. 保障性住房退出机制探讨[J]. 黑龙江科技信息. 2009, (36).

[7] 李国敏. 对我国城市住房保障制度的再思考[J]. 创新. 2009, (8).

[8] 张瑞雪. 保障性住房建设存在的问题及相关对策建议[J]. 河南建材. 2009, (6).

[9] 赵亚平. 加大保障性住房建设的战略思考[J]. 市场论坛. 2009, (2). 8-10.

[10] 叶剑平. 城乡统筹发展与土地利用[J]. 现代城市研究. 2009, (2). 17-19.

[11] 张振勇, 郭松海. 国内外住房保障理论与政策述评及对我国的启示[J]. 山东经济. 2010, (1).