

# 新发展格局下中国保障性住房的制度创新路径研究

陈星蓉, 李世美, 李 杨, 罗苑菲, 宋婉甄

广西财经学院, 管理科学与工程学院, 广西 南宁

收稿日期: 2022年12月26日; 录用日期: 2023年2月2日; 发布日期: 2023年2月10日

## 摘 要

在双循环新发展格局下, 推进保障性住房制度的建设是未来房地产领域的工作要求。本文通过追溯我国保障性住房制度的发展历程, 指出当前我国住房保障制度的不足及制约因素。对双循环经济和保障性住房制度的内涵进行界定, 并厘清二者之间的内在逻辑关系。对比分析国内外保障性住房制度差异, 为我国保障性住房制度创新提供经验借鉴, 并探索我国住房保障制度的有效实施路径。

## 关键词

保障性住房制度, 新发展格局, 制度创新, 实施路径

## Research on the Institutional Innovation Path of Affordable Housing in China under the New Development Pattern

Xingrong Chen, Shimei Li, Yang Li, Yuanfei Luo, Wanzhen Song

School of Management Science and Engineering, Guangxi University of Finance and Economics, Nanning Guangxi

Received: Dec. 26<sup>th</sup>, 2022; accepted: Feb. 2<sup>nd</sup>, 2023; published: Feb. 10<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Under the new development pattern of dual circulation, promoting the construction of affordable housing system is a work requirement in the real estate field in 2022. By tracing the development process of China's affordable housing system, this paper points out the shortcomings and constraints of China's affordable housing security system. The connotation of dual circulation econo-

my and affordable housing system is defined, and the internal logical relationship between the two is clarified. Compare and analyze the differences between domestic and foreign affordable housing systems, provide experience for the innovation of China's affordable housing system, and explore the effective implementation path of China's affordable housing security system.

## Keywords

Affordable Housing System, New Development Pattern, Institutional Innovation, Implementation Path

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

我国仍是世界第一人口大国，人民的保障性住房制度十分重要。在双循环经济社会发展的新阶段，我国需要以国内经济循环为主，以国际经济循环为辅，才能更好地满足国内人民对住房产生的需求[1]。加快发展保障性租赁住房，帮助新市民青年人等群体缓解住房困难，促进解决大城市住房突出问题，是党中央、国务院作出的重大决策部署。近年来我国保障性住房制度得到逐渐发展，现如今存在如何解决中低收入阶层住房短缺的问题，如何加强协调和强化政府与市场所起的作用，对建立和完善可监督、可追究、可发展的保障性住房法律体系的研究。

从保障性住房制度起源来看，1996年6月，在伊斯坦布尔召开的“国际人居”大会上，国际社会就开始致力于全面积极地实现中低收入家庭享有充分住房的权利，并把“人人享有适当住房”确立为《人居议程》的核心目标。2020年4月启动的联合国居住权计划，把保障住房问题推到更为重要的位置。保障公民的居住权已经由最初的社会经济发展的客观要求、政客执政的主观需要上升为各国政府应尽的责任和义务，住房保障政策不断得到补充与完善。李斌(2018)通过回顾中国城市住房制度40年以来的历史，从效率与分化两个角度强调了为激发各个部门在住房保障中的作用，要建立独立运行的“商品房体系”和“保障房体系”[2]。

从经济角度来看，毛广澳、叶松(2021)分析了“经济双循环”战略政策下“房住不炒”效果[3]，李嘉珣(2021)提出“双循环”背景下住房领域的发展格局和实施路径，推进我国住房和城市建设更高层次发展[4]。杨柳(2020)研究了社会保障住房的供给制度，从政府职能、监管机制等多方面提出了加强社会保障政策改革的路径，认为政府为了保障居者有其房，必须加强社会保障体制的改革[5]。张诗雨(2015)认为住房金融对住房保障市场的建设至关重要，政府要积极地参与到住房市场中，这样才能有效加快解决低收入者的住房问题[6]。

从国外角度来看，刘戈、胡文茜(2020)分别对美国、德国、新加坡的融资方式进行了研究，归纳出我国应该营造多元化的融资模式，来减缓政府在财政方面的压力[7]；周冉(2020)通过把社会经济发展和住房保障相结合，分析了美国、新加坡、瑞典、中国香港等地的主要政策，总结出我国应该进一步完善住房金融以及财政政策，并且结合目前的经济发展状况有效解决低收入人口的住房问题[8]。翁翎燕、韩许高(2017)对英国、美国、澳大利亚的共有产权房制度进行了对比分析，认为我国应该从产权共有形式多样化以及延续性的角度完善该制度，从而建设我国的保障性住房体系[9]。申忠斌(2020)分析了瑞典、美国、德国、新加坡为代表的四种不同模式之后，认为我国目前的保障性住房发展理念发生了偏差，出现了住

房过度商品化的问题,建议我国应该大力建设公共房屋[10]。

综上所述,现有研究对保障性住房制度的起源、经济、国外角度进行了有益的探索。但对于双循环经济新发展格局下,如何从制度经济学分析保障性住房制度的进一步发展实施缺乏深入的研究。在坚持“房住不炒”的大前提下,追溯保障性住房制度的历史进程,结合双循环经济的内在逻辑,为厘清保障性住房制度发展的趋势和方向提供路线指示。对比国内外保障性住房制度,找出可参考的具有创新意义的有效制度。结合理论研究和实际研究,找出有效的实施路径是最终目的。本项目通过对如何更好地构建保障性住房制度,以有效地解决更多人的住房问题,立志于人人有房住的理念具有现实基础和理论意义。

## 2. 双循环与保障性住房制度之间的关系

2020年,中共中央政治局常委会会议首次提出了构建国内国际双循环相互促进的新发展格局,党的十九届五中全会通过的十四五规划也将“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”纳入其中[11]。我国经济与社会发展仍然面临着许多新的旧的机遇和挑战。当今世界正经历百年未有之大变局,国际环境日趋复杂,经济形势复杂严峻。就我国而言,不但外需增长面临较强的不确定性,还将面临贸易投资保护主义的挑战。而加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是中国经济发展的大势所趋。从“双循环”本身来看,以国内大循环为主体,就是要构建完整的内需体系、畅通内需循环市场。实质上是更多转向提升扩大国内市场以满足人民群众日益增长的美好生活需要,实现经济的高质量发展,增强大国经济的稳健性。新发展格局将推动形成更加开放,更加包容,更加具有活力的大消费市场。

当前提出的双循环发展理念,实质上就是扩大内需。而不断完善的住房保障体系为人才们解决住房问题,促进人创造更多的社会财富,促进扩大了市场内需。中国需要提升重大区域发展城市集群水平,构建大市场,促进大消费。各种要素集中、流转,其中人是推动经济发展的主体。人才及普通劳动力的大规模涌入,使住房问题尤为突出。其中,保障性住房问题在住房现实中显得越发重要,在新发展格局下也产生了新探究,新理念,新方法。从短期来看,保障性住房建设可以拉动城市的经济发展,更新城市基础建设水平,从长期来看,保障性住房可以促进解决公平正义的问题,能更好地进行城市发展的顶层设计。

在大环境下,双循环与保障性住房相辅相成,双循环营造更大的国内市场,引导着人才充分涌流,加快保障性住房的建设则愈发重要。

## 3. 我国保障性住房制度发展的历程

新中国成立以来,我国的基本住房制度经历了四个阶段发展。伴随着社会经济的发展,住房制度在不同阶段呈现出不同内涵,从福利公房时代发展到住房商品化改革,从全面发展商品住房演变到如今的“房住不炒”和“租购并举”,70多年的制度演变,使得我国城镇居民人均住房建筑面积从4.5平方米增长到39.9平方米,居住质量获得了巨大提升。

### 3.1. 我国的基本住房制度的四个阶段

#### 3.1.1. 福利公房时代(1949~1978年)

建国之初期全国百废待兴,优先安排发展的重工业仍然是维持国民日常生产及生活水平的优先重点,住房之建设被界定为“非生产性建设”范围。1955年的“一五”建设计划首次提出必须优先发展重工业,并同时要求国家降低一切包括住房建设在内的非生产性建设标准,此后“先生产,后生活”正式成为当时城市经济建设工作的重要纲领。

这个阶段的住房建设与分配由单位和政府主导，需房单位的建房计划经批准后，由政府无偿、无期限划拨土地，再由政府或需房单位投资建设公房。公房房屋原设计属于小户型、低等级标准没有配套，居住者经济条件又偏差，建成新房屋入住后一般应考虑依据单位等级、职工职级高低状况等标准来分配。

这个历史阶段住房资源供给增长效率低，居住舒适水平普遍下降，缺少房问题严峻。1978年末全国190个城市农民人均有居住建筑面积均仅约为约3.6平方米，比我国新标准中国年成立时初期核定的标准4.5平方米还下降到0.9平方米。1978年末全国农民缺房户人数共达到323万，占城市居民总户数中的17%。

### 3.1.2. 住房商品化改革(1978~1998年)

1978年9月城市郊区住宅建设会议同时召开，会议执行了邓小平主要指示，为“房是非生产性建”与“房子只租不售”两种思想的解绑，住房商品化与改革拉开序幕。此后到1988年2月，住房制度和改革协调领导小组再次发布文件《关于在全国城镇分期分批进行住房制度改革的实施方案》时，提出了按照实行社会主义初级阶段有组织有计划的商品经济的目标要求，实现住房商品化。1991年国务院中先后再次发布《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》和《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》等，提出实行“出售公房、支持集资建房”等重大改革措施。1994年《城市房地产管理法》《城市商品房预售管理办法》正式确立商品房预售制度。

这一阶段，伴随着改革开放，住房制度改革也在摸索中不断向着“住房商品化”方向迈进，原有的福利公房分配制度逐步退出历史舞台，一系列提高公房租金、出售公房等措施推动下，住房制度改革经历了相对混乱的时期。

### 3.1.3. 全面发展商品住房(1998~2016年)

1998年第三次金融危机再次爆发，全中国地区社会经济快速发展受到冲击，进出口、外商投资受影响明显。为了确保尽快稳住国家坚持改革开放发展以来加快全国经济发展中积累下的一系列经济成果，拉动着民间企业投资与创业需求和城乡大众文化消费，房地产业发展势必又成为拉动国民经济重要增长点之一和大众娱乐消费热点之一。伴随这一历史背景，我国住房制度全面进入商品住房时代。

这一阶段，以全面发展商品住房为主要目标的住房制度符合经济发展需要。1998年7月3日，以国务院为名下发通知《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)文(以下简称“23号文”)通知，指出“1998年下半年开始停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化”号，启动商品房市场。2003年8月12日，国务院下发的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》通告(国发〔2003〕18号)，指出了“房地产业关联度高，带动力强，已经成为国民经济的支柱产业”。同时要求“调整住房供应结构，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房”。

这一经济阶段后，住房有效供给与效率迅速提高。一方面，房地产业又迅速壮大发展跃升为支柱产业，对国民经济运行产生起到了更巨大的示范带动作用。1998年底到2016年全国房地产增加值规模占同期GDP总值比重由每年4.02%快速增长至6.69%，房地产建设开发和投资总额占当年全社会固定资产投资总量比重由12.72%增长至23.62%。另一方面，住房供应保障效率明显提高，居民住房条件切实获得全面改善。1998年我国城市的人均拥有住房建筑面积指标为18.7平方米，2016年又提高一倍到36.6万平方米，实现翻倍。商品住宅供地及供应总量持续大幅度提速，1998年春节以来的全国商品房销售额仅2513.3亿元，2017年又再次提高了增幅达到了13.4万亿元，增长了52.2倍<sup>[12]</sup>。

### 3.1.4. “房住不炒”到“租购并举”(2016年至今)

2008年由美国的次贷危机事件而引发的世界性金融危机席卷全球，正在高速发展的中国经济同样面临巨大压力，为此中央开启了“四万亿”计划刺激经济。房地产投资的需求叠加宽松的货币政策，房地

产业规模和销售价格均大幅度上涨。百城样本城市商品住宅均价从 2010 年的 9314/平方米上涨至 2018 年的 14,678 元/平方米,再进一步上涨至到 2022 年 1 季度的 16,189 元/平方米。而中国 1998 年到 2018 年期间全国范围内商品住宅均价同期从 1740 元/平方米大幅上涨至现在的 8544 元/平方米,累计大幅上涨达 3.9 倍,年均同比上涨 8%,涨幅大大高于多数发达国家。房地产业的大规模增长在带动经济发展的同时,也带来杠杆过高的系统性风险,同时过度依赖房地产业使得先进制造业、小微企业等实体经济主体发展不均衡,我国经济发展面临新的挑战。

2016 年 12 月的中央经济工作会议再次提出对“房子是用来住的、不是用来炒的”问题的精准定位,要求研究建立一系列基础性制度措施和运行长效机制切实抑制过房地产泡沫经济,促进当前房地产市场总体平稳快速健康持续发展。2017 年 10 月在党的十九大中首提规划“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居。”规划 2021 年 3 月又提出了“十四五”的规划目标,我们要长期坚持好住房子要永远是让人们老百姓用来供生住吃用穿的、不是人们老百姓直接用来搞投资炒房子的社会经济定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居、职住平衡,让我国全体人民做到有得住有所居、职与住平衡。

从 2016 年开始,住房制度从全面发展商品住房转变为“房住不炒”和“租购并举”。抑制房价过快上涨、促进职住平衡、房地产业“去杠杆”和“软着陆”成为住房制度发展新的命题。在中央各项政策性租赁住房试点的基础上,2021 年保障性租赁住房作为新时期住房制度供给侧改革的重要组成部分,登上历史舞台[13]。

### 3.2. 保障性住房制度现状

首先,在“房住不炒”总基调下,我国房地产不断发展,我国住房保障体系不断完善,见表 1。2021 年 7 月国务院印发了《关于加快发展保障性租赁住房的意见》,第一次明确了国家层面住房保障体系的顶层设计,即以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体。保障性租赁住房作为我国住房保障体系的重要一环,也是住房供给侧改革的一大抓手,今年中央、地方政策利好持续释放。在政策和市场需求支撑下,保障性租赁住房在房地产市场将占据越来越重要的地位,这也为房企业务发展带来新机遇。

**Table 1.** Relevant statements of real estate from the 16th to the 20th CPC National Congress

**表 1.** 十六大至二十大房地产相关表态

日期	会议	总结	住房制度	保障性住房	民生
2002/11/8	十六大	衣食住行都有较大改善; 财税、金融、流通、住房和政府机构等改革继续深化			
2007/10/15	十七大	衣食住行用水平不断提高; 劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面关系群众切身利益的问题仍然较多	健全广租房制度, 加快解决城市低收入家庭住房困难		努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居
2012/10/18	十八大	衣食住行用条件明显改善; 教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多	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	保障性住房建设加快推进; 目标: 住房保障体系基本形成	在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展

## Continued

2017/10/18	十九大	群众在就业、教育、医疗、居住、养老等问题方面面临不少难题	坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居	保障性住房建设稳步推进	在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展
2022/10/16	二十大		坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度		在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续用力

资料整理：CRIT。

其次，政策红利支持下租赁市场规模将继续扩容，企业可择机布局第二增长曲线。优化住房租赁信贷服务。引导金融机构重点加大对独立法人运营、业务边界清晰、具备房地产专业投资和管理能力的自持物业型住房租赁企业的信贷支持，合理设计贷款期限、利率和还款方式，积极满足企业中长期资金需求。鼓励金融机构按照市场化、法治化原则，为各类主体收购、改建房地产项目用于住房租赁提供资金支持。商业银行向持有保障性住房租赁项目认定书的保障性租赁住房项目发放的有关贷款，不纳入房地产贷款集中度管理，商业地产改造为保障性租赁住房，取得保障性租赁住房认定书后，银行发放贷款期限、利率适用保障性租赁住房相关政策。拓宽住房租赁市场多元化融资渠道。支持住房租赁企业发行信用债券和担保债券等直接融资产品，专项用于租赁住房建设和经营。鼓励商业银行发行支持住房租赁金融债券，筹集资金用于增加住房租赁开发建设贷款和经营性贷款投放，稳步推进房地产投资信托基金(REITs)试点。“二十大”会议继续重申：加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。我们认为住房租赁市场有望迎来新一轮的政策红利，涉及保租房贷款不纳入房地产贷款集中度管理，稳步推进房地产REITs试点等。受此影响，住房租赁市场规模或将进一步扩容，未来有望与住房销售市场形成分庭抗礼之势，尤其是那些人口持续净流入的大中城市，租赁市场前景更值得期待。对于房企而言，在房地产开发主业陷入增长瓶颈的大环境下，择机布局住房租赁市场未尝不是好的战略选择，依据自身实际情况，积极参与租赁市场的投资、代建、运营等诸多领域，或许能找到第二增长曲线。

最后，坚持“房住不炒”，落实租购并举。提升全民尤其是新市民居住幸福指数坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。房地产政策主基调将继续坚持“房住不炒”定位，强化住房的居住功能，弱化住房的金融属性，严防房地产过度金融化、泡沫化。其一，保障刚需、满足改善，因城施策落实稳地价、稳房价、稳预期。其二，居民层面，因城施策用足用好政策工具箱，支持刚性和改善性住房需求，适度调降首套、二套住房置业门槛，提升居民居住福祉。但打压投资、投机性需求，严防违规信贷资金流向房地产市场。尤其是那些房价犹存上涨预期的核心一、二线城市，短期内调控政策难言全面松绑。其三，企业层面，支持房企合理的融资需求，尤其要恢复优质民企的融资功能，让企业经营逐步回归正轨。但对于高杠杆、高负债经营的问题房企，还需将负债率逐步调降至相对合理的区间范围，在此过程中部分不良企业将有序出清[14]。

未来住房制度将全面贯彻落实租购并举新模式，重点解决新市民、城市低收入群体的居住难题，实现人民群众住有所居、安居宜居，提升全体人民的居住幸福指数。经过二十余年的迅猛发展，房地产市

场需求逐渐趋于饱和,全国城镇居民人均居住面积多达 41 平方米。但结构性矛盾依旧突出,体现于核心一、二线城市房价高企,购房难且贵问题突出。因此,在人口持续净流入的核心一、二线城市,亟需加快发展租赁市场,地方政府更要主动作为,用好政策“指挥棒”,主要涉及以下三方面的政策内容:第一,加大供应租赁及保障性住房用地,新增供地指标适度向租赁及保障性住房用地倾斜,并积极挖潜存量土地资源,将闲置的存量建设用地改建为租赁住房。第二,动用地方财政资金收购商品房作为人才公寓、保租房等政策性用房,既能提升政策用房供应,又能解决商品房去化难题,可谓是一举两得。第三,加快纯租赁及保障性住房社区的市政配套建设,租赁群体可以同等享受落户、教育等公共服务权益。第四,长期来看,租赁市场将与商品房市场形成分庭抗礼之势,租赁市场规模提升空间值得期许。而在房地产开发主业陷入增长瓶颈的大环境下,建议企业寻找第二增长曲线,积极参与租赁住房建设及运营,涉及投资、代建、招租运营等诸多业务环节,以便分得租赁市场的一杯羹[15]。

## 4. 当前我国保障性住房存在的不足

### 4.1. 我国住房保障制度缺少完整全面的法律体系支撑

由于我国建立住房保障制度体系的时间不长,缺乏统一的、高层次的立法,使住房保障制度体系缺乏有足够有力的法律依据和支持,长期以来,我国在住房保障领域上的相关规定主要以政府文件或政策形式出台,而不是更具权威性的法律法规。近年来,在政府发布的一系列规范条例指导下,住房保障工作当然也取得了不小的成就,但是随着社会经济的发展,依靠政策性规范文件来应对未来住房保障工作中出现的新情况将难以为继,政策性规范条例相较于法律层次低,而具有权威性和约束性的法律在对所涉及的各方主体都能产生更强的强制性作用,能够在住房保障上也更加突出“政府责任”,约束地方政府,防范工作懈怠、渎职腐败等情况出现,完善国家层面住房保障顶层设计和基本制度框架,同时为规范住房保障的准入和退出机制提供法律依据,确保住房保障各项举措能够得到有效贯彻落实,做到有法可依,有法必依,违法必究。

### 4.2. 建设资金不多元化

保障性住房的建筑资金来源不够多元,不利于实现融资管理,尤其是在复杂资金的管理中。首先,城市地价较高,资金资源实际控制效果不佳,住房和资金来源实际管控力不足,如不能充分探索和扩大资金资源管控机制。很多资金资源管理问题难以改善,同时保障性住房的资金来源渠道单一,从而不能快速的完善和推广相关政策。在资金管理上,如不能做好财政预算管控分析,导致保障性住房安居工程建设可能存在不良问题,不能使得工程建设顺利开展,有关的民生矛盾难以协调。如不能将保障性住房制度中的财产支出有效纳入财政的预算当中,在一定程度上限制了保障性住房的建设,不利于建设资金可靠管控。

### 4.3. 缺乏对老年人住房保障重视程度

现保障性住房高度重视解决新市民、青年人等群体住房困难问题。缺少对老年人的保障性住房重视。研究老年人的保障,首先应当了解我国老年人的住房情况。根据国家统计局第七次人口普查数据显示,60岁及以上人口占18.70%,其中65岁及以上人口占13.50%。与2010年第六次全国人口普查相比,60岁及以上人口的比重上升5.44个百分点,65岁及以上人口的比重上升4.63个百分点。由于老龄人口的增加,老年人住房问题也逐渐凸显。保障性住房是针对中低收入住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房,必须借助住房贷款。这个群体中只有老年人的老年家庭或孤寡老人由于年龄和经济能力问题,很难得到银行的贷款,该如何获得保障性住房的福利呢?怎样去适应、应对人口老龄化,是

一个严峻和前瞻性的问题。我国急需探索一个既能利用住房变现补充养老资金缺口，又能保障老年人晚年质量的新型养老模式。

#### 4.4. 保障性住房建设质量管理不佳

保障性住房缺少统一的管理模式。由于我国各地区经济发展程度不同，很难做到保障性住房的统一的管理模式，且针对各个地区的保障房的相关资料和真实数据相对缺乏。如何因地制宜，实现保障性住房供给有效性提升的制度改革，主要取决于中央政府与地方政府、政府与市场、政府与社会、市场与社会、政府与保障性住房的保障对象等多主体之间的复杂关系，很难做到统一的管理模式。从我国不断推出保障性住房政策后的效果可以分析，政府要给出一个大的改革方向去引导房地产市场和若干核心的发力点。

### 5. 国外保障性住房模式及经验借鉴

#### 5.1. 欧美模式

德国是最早把保障性住房政策立法的国家，并且在明确住房福利政策、完善市场机制抑制高房价、完善信贷制度提供金融制度保障、严厉税收政策抑制投机行为、健全法律机制等法律政策下使得德国房价一直保持相对平稳的状态。政府在住房市场较为稳定健全的情况下进行市场调控，通过各种政策实现了保障性住房的供给，满足了国内低收入人群的居住需求。其中典型政策有：① 增加保障性住房供给，主要举措是建设福利住房，对多子女家庭、低收入人群等群体进行出售或出租，同时加控保障性住房的发展方向，为改善无收入居民和低收入居民的住房问题。② 推出私有住房补贴政策，鼓励私人投资建设保障性住房，从而解决了居民对保障性住房需求大量增加的问题。③ 为了鼓励居民自建住房或者自购住房，政府推出了贷款减税等措施来减轻其住房负担。④ 为了稳定房屋租赁市场推出两种租金类型：一是租金增长慢的小城镇使用“简易租金明镜”；二是租金增长快的城市使用“合格租金明镜”。政府推出住房货币补贴等补贴政策使得租赁住房和购买私有住房推进了住房市场更稳定的发展。

在保障性住房制度的实行中，美国政府先后出台了《住房法》《国民住宅法》《住房与城市发展法》等法律，对住房保障政策做出了详细规定。提高了房屋抵押贷款的保险额度；公租房的租金一般规定是私有房屋租金的一半或更低；鼓励私人对中低收入家庭的公寓住房进行投资，建成后优先供给因公共利益或因社会贡献而丧失住房的困难家庭；房租补贴机制，美国经济水平发达，相应的住房法律体系比较完备。大部分发达的房地产金融是美国住房保障机制的基础，私人金融企业和政府金融机构积极参与其中。

#### 5.2. 新加坡模式

新加坡一直重点关注并不断发展建设保障性住房制度，并建立了建屋局，推出了很多推动保障性住房制度发展的计划与政策，如普惠性“居者有其屋”组屋计划，建立中央公积金制度，构建“住房供给、住房金融和住房政策”等。该国保障性住房机制三部分：① 住房供给体系：1960年，新加坡住房保障体系开始由直属于国家发展部的建屋局主导。对于公共住房，建屋局担任着组织者、建设者、经营管理者三个角色，主要是负责组屋的发展规划、建设、出售以及出租，对房屋进行管理。② 住房金融体系：新加坡能够实现大量组屋修建的重要原因之一是拥有一套完整的中央公积金制度。中央公积金制度作为一项全面强制的储蓄制度，由中央公积金局归集，政府会将一部分资金转化为其他形式流入建屋发展局，比如贷款、补贴，这样能够让保障建屋局增大公共住房的建设规模。对于公共住宅的建设与购买，公共住宅建设贷款可直接由中央公积金与建屋局直接对接，建屋发展局会向公众提供住房公积金贷款等。新



加坡的中央公积金制度不仅让公共住宅建设的资金来源稳定，而且为了购买力不足的收入较低家庭想要买购房提供较好的了解决途径。③ 住房政策体系：1947年，新加坡政府全方位介入且长期干预控制住房市场，确保房屋供应满足公众需求。为实现保障性住房市场分配的公平、有序，根据实际块钱合理配售公有住宅，当地政府选择以家庭收入水平为依据进行住房分配。制定并实施《新加坡建屋与发展法》《建屋局法》和《特别物产法》等一系列法律，明确推动保障性住房制度的发展与公共住房的有效实施，同时保证当地土地供应问题，逐步完善了住房法律体系。

保障性住房实施模式：建造高质量的高层住宅，在坚持合理地使用土地的原则下，在保证住宅高质量的前提下提高容积率。建屋局应加强城市规划，并合理有效地利用国土，为未来新一波人口增加储备充足的用地；加强私人住宅和组屋公寓的建造，在私人住宅方面，政府鼓励发展用地经济、成本较低的多与高层公寓高质量建设，从而控制传统的别墅式建筑，这样可以用节约出的土地发展绿地和各种体育娱乐设施，这些公共服务设施能够更好地被住户共享，在有限的区域进行无限的交流和活动。政府运用中央公积金制度实行半私有化的执行共管公寓计划，在组屋购入且住满五年后房屋还可以在房屋二级市场转卖，10年后房屋完全私有化，可以出售给外籍人士等；打造适老年人住房，新加坡政府认为住房可以缓解社会老龄化问题，政府针对老年人提供了一系列便利的住房，老年人可以将自己原本的住房进行出售来购买适合自己而且更便宜的公寓，剩下的资金可以用于自己的其他日常开销。与此同时，新加坡政府注重适老化建设居住的环境，如无障碍设施布置、公共生活运动区域、小型公寓建设等，组屋区根据当地区域人口结构特点，实行“乐龄易计划”，完善适老化设施，鼓励促进老年人外出、社交及锻炼[16]。

### 5.3. 借鉴经验

德国是保障性住房政策较为成熟的高福利国家，尝试适当调整实物配租与货币补贴的比例关系，平衡保障性住房与住房市场之间的关系，实现住房保障与保障目标人群范围的动态适配。我国现住房市场虽受到政府管控，但很难做到平衡保障性住房与住房市场的关系，还需结合实际问题进行探索。

美国推广的合作公寓居民是以会员形式持有合作公寓公司的股权，但在中国法律上表示共有产权房屋政策实质上是对房屋产权的切割。相比之前所推出的自住型商品房政策，政府希望在地产增值收益中获得额外获益。欧美驱动保障性住房制度得到不断发展的因素是老旧出租房的改制，而我国是房价过高，所以一部分欧美实行的政策在我国并不适用。

新加坡构建的多层次保障性住房体系是集经济、政治、供给于一体的多元素体系，重点是拥有一套完善的法律政策保障体系和中央公积金制度，同时将住房、养老、医疗等社保制度进行不断的整合，依照当地法律的规定制定征地程序，从而合理征地。政府高质量的使用土地资源，建设高密度建筑的同时设计更多更好的绿地预留发展空间保障住户的生活质量。政府鼓励老年人将住房“以大换小”，福利进行严格限制，保证了购房公平。

综合以上列举，可供我国借鉴点：① 住房政策上，加强对住房市场的管控，同时调整保障性住房与商品房等住房市场的平衡，在住房市场相对稳定的条件下进行不断的磨合，使其保障性住房更融合于当代发展需要。② 我国若借鉴德国私有住房补贴政策，不仅能解决了居民对保障性住房的需求量大的问题，而且能够有效缓解政府建设保障性住房较慢、资金紧张等原因导致供给不足的现象。③ 在土地供给上，虽然我国与新加坡土地制度不同，但可在法律法规等政策层面上对保障性住房制度进行更优惠、更高质量的发展建设。④ 住房公积金制度上，随着住房公积金覆盖面的提高和缴纳力度的增强，出现了住房公积金闲置资金增多的现象，但运营效率却不断降低，所以在根据我国实际情况下应努力构建可持续的保障性住房建设资金回路，如适当提升公积金比例，积极鼓励资金流向保障性住房建设等[17]。⑤ 在共有产权针对的对象

都是无法申请最低级别的政策性的住房，但又对购买商品住房存在经济困难的“夹心阶层”。政府可以通过共有产权的模式来解决廉租房等投资回收不足的问题，同时可分享房地产资产增值收益。

## 6. 我国保障性住房制度创新路径

根据我国住房保障现存的不足和国外借鉴经验提出以下创新路径：

### 6.1. 在法律、政策等层面对房地产市场机制进行完善，促进保障性住房高质量发展

国外具有较为平稳的房地产发展趋势，房地产市场受到政府的严格管控，使其房价较低，且房地产市场管控措施与政策较为完善。许多先进住房保障制度可以借鉴，都是符合国家法律体系下建立、推出的，无论是美国的《住房法》《国民住宅法》，还是其他国家的相关保障性住房法律，都在法律基础上保证住房保障措施的实施。明确保障性住房制度的主体是政府，建立专门的住房保障机构。国外政府在其住房保障政策的执行过程中通过加强立法、提供政府补贴、鼓励人民积极参与等形式，保障并解决中低收入家庭的住房问题。我国政府也应承担起保障居民住房的重任。努力完善其他的住房保障制度，加强推广经济适用房与其他住房保障制度相结合，才能更好解决我国中低收入家庭的住房保障问题。

### 6.2. 尝试私有住房补贴政策，增加资金来源渠道，完善建设保障性住房政策

我国保障性住房最大不足之处为供给量不足，尝试推广私有住房补贴政策，一能解决保障性住房的需求量大问题。二能加快保障性住房建设与发展的速度。三能鼓励私人投资建设保障性住房，使其房地产市场得到多元化的发展。保障性住房资金来源主要包括中央补助、省级奖补资金、地方财政配套、部分土地出让金净收益、公积金增值收益、地方政府的部分资产注入及土地支持等，但仍存在大量资金缺口需通过社会资金渠道来弥补，融资规模大、难度较高。在较高难度的社会资金渠道建设上，应努力宣传保障性住房政策的益处，鼓励更多社会有能力者进行投资，并在相关政策上进行嘉奖，从而建设多元化资金渠道，完善建设保障性住房政策。

### 6.3. 稳定房地产投资，完善住房公积金，抑制泡沫房价的进一步积累

住房贷款仍须配合宏观政策。一季度居民住房贷款增速偏低，与住房交易量下降有关。未来，各地应支持刚性和改善性住房需求，优化预售资金监管，促进房地产市场平稳健康发展。在住房贷款的供给上还应更加优化，适当增加部分城市的购房信贷需求，缓解开发企业资金压力。完善住房公积金，提高缴存覆盖率、促进低个贷率城市的流动性，放宽对异地贷款的相关限制吸纳购房人群。国家金融与发展实验室发布的《NIFD 季报》显示，2022 年第一季度居民部门杠杆率下降了 0.1 个百分点，从 2021 年末的 62.2% 降至 62.1%。“去杠杆”有利于确保资金安全，减少风险压力。房产会在“房住不炒”的基调下加速回归居住需要这一功能本身，整个市场的炒作热度会降温，人们的贷款需求也会回归理性，越来越多的人会正视杠杆，正视风险[18]。

### 6.4. 构建新型养老模式，提供针对性的保障性住房，保障老年人的住房需求

构建“以老养房”的本土化养老模式，其本质以住房反向抵押贷款的方式，通过盘活老年人自有住房固定资产，将不动产转换为资金，来购买适合自己而且更便宜的保障性住房。提供“以旧房换新房”的政策，以合理的定价和评判标准满足老年人的需求。政府可以针对老年人提供一系列便利的保障性住房，打造适合老年人的房型。与此同时，注重适老化建设居住的环境，如无障碍设施布置、公共生活运动区域、小型公寓建设等，组屋区根据当地区域人口结构特点，完善适老化设施，鼓励促进老年人外出、社交及锻炼[19]。

## 6.5. 改良保障性住房管理模式，严格把控保障性住房的建设

在现有的基础上国家建立专门的相关部门管理，各地方政府设立专门的保障性住房管理部门，层层把关，由国家部门统一管理监督，地方政府具体管理，保障性住房统一的管理模式。国家专门的部门可以针对各个地区的保障房的相关资料和真实数据调整适合各个地方的保障性住房制度，要求地方政府按季度、年度报告有关成果和问题。及时反馈、及时总结，努力把保障性住房建设的“有没有”化为“好不好”。

### 基金项目

区级大学生创新项目“新发展格局下中国保障性住房的制度创新及实施路径研究”(202211548184)。

### 参考文献

- [1] 黎峰. 国内国际双循环: 理论框架与中国实践[J]. 财经研究, 2021, 47(4): 4-18. <https://doi.org/10.16538/j.cnki.jfe.20210113.202>
- [2] 李斌. 效率与分化: 中国城市住房改革 40 年回顾[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(21): 68-80.
- [3] 毛广澳, 叶松. “经济双循环”战略政策下“房住不炒”效果分析[J]. 中国房地产, 2021(28): 26-29.
- [4] 李嘉珣. “双循环”格局下我国住房领域发展的反思与重构[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2021(6): 95-100.
- [5] 杨柳. 论我国保障性住房制度的进一步改革[J]. 经济研究导刊, 2020(9): 56-60
- [6] 张诗雨. 发达国家“居者有其屋”的住房保障制度及其经验——国外城市治理经验研究之八[J]. 中国发展观察, 2015(9): 82-85.
- [7] 刘戈, 胡文茜. 保障性住房建设管理的国际比较与启示[J]. 天津城建大学学报, 2020, 26(2): 118-124.
- [8] 周冉. 住房保障制度国际比较[J]. 社会福利(理论版), 2020(7): 21-26+33.
- [9] 翁翎燕, 韩许高. 国外共有产权住房实践对我国共有产权住房制度建设的启示[J]. 江苏科技信息, 2017(31): 75-77.
- [10] 申忠斌. 国际典型住房保障制度比较研究[J]. 企业改革与管理, 2020(16): 88-90.
- [11] 张燕生. 构建国内国际双循环新发展格局的思考[J]. 河北经贸大学学报, 2021, 42(1): 10-15.
- [12] 黄燕芬, 张志开, 杨宜勇. 新中国 70 年的民生发展研究[J]. 中国人口科学, 2019(6): 15-31+126.
- [13] 林闽钢. “十四五”时期社会保障发展的基本思路与战略研判[J]. 行政管理改革, 2020(12): 11-18.
- [14] 何立峰. 加快构建新发展格局乘势而上开启新征程[J]. 党史文汇, 2021(2): 4-8.
- [15] 王桂梅. 保障性租赁住房运作模式及问题研究[J]. 住宅产业, 2022(4): 10-14+32.
- [16] 刘玥, 王江萍, 任亚鹏. 21 世纪新加坡住房规划实施模式研究[J]. 城市建筑, 2020, 17(28): 96-99.
- [17] 刘秉军. 新加坡的保障性住房建设与管理[J]. 中国建设信息, 2011(9): 37-39.
- [18] 坚守房地产调控底线[J]. 中国房地产, 2020(12): 1.
- [19] 张建军, 孙大尉, 赵启兰. 基于供应链视域构建“双循环”新发展格局的理论框架及实践路径[J]. 商业经济与管理, 2021(8): 5-15. <https://doi.org/10.14134/j.cnki.cn33-1336/f.2021.08.001>