

住房保障还是保障性住房？

——中国城市化过程中的住房保障政策

陶然

一 引言

进入本世纪以来，随着经济增长速度的进一步加快，中国城市化进程也开始加速推进。城市化加速在推动农村人口大规模向城市迁移的同时，也带来了城市实体规模的迅速增大和城市空间范围的大幅度扩展。但是，在中国城市化的两个主要维度，“人口城市化”和“空间城市化”并不平衡，从2001年到2008年，中国城镇人口年增长率只有3.55%，而城市建成区面积却高达6.2%，城市建设用地面积增加速度更高达7.4%。从1990-2004年，中国城镇建设用地由1.3万平方公里扩大到近3.914万平方公里，城镇人均建设用地已达155平方米(谈明洪，李秀彬，2010)。

在城市实体规模迅速扩张的同时，城市用地结构却很不合理。全国城市工业用地规模2004年已经达到7900平方公里，到2008年，进一步增加到9853平方公里。占全部城市建设用地面积25%以上，而生态用地比重只有10%，居住用地比重一直在31%左右徘徊，上海、苏州等发达城市也达到了25.77%和31.79%。而世界各国城市规划标准是城市工业用地一般不超过城市用地的10-15%（黄贤金等，2007，戴雪芬，2006）。¹从城市建设用地出让的增量来看，工业用地占比往往在40-50%之间。比如，2003、05、07年分别供应工矿仓储用地9.94、9.05、13.56万公顷，分别占建设用地供应增量总量的51.4%、54.7%、57.7%，工业用地价格在这三年中增长缓慢，分别为每公顷125、138、156万元，而同期商服用地价格分别为每公顷355、634、871万元，住宅用地每公顷598、680、

¹这显然与土地出让价格紧密相关。比如2006年全国主要城市总体综合地价水平值为1544元/平方米，其中，商业用地平均地价为2480元/平方米，居住用地平均地价为1681元/平方米，工业用地平均地价为485元/平方米，到2010年，全国主要城市综合地价水平值为每平方米2882元，比上年增长了229元。其中商业用地地价最高，为每平方米5185元，其次为居住用地，每平方米4245元，工业用地地价最低，为每平方米629元（中国社会科学院，各年）。

1131 万元。包括保障性住房在内的住宅用地，这三年供给分别为 81487、80285 和 87393 公顷，只分别占同时期政府出让土地 22.4%，26.4% 和 28.3%

上述土地出让模式带来的负面结果相当突出：一方面，廉价的制造业用地导致各类工业开发区用地不集约，浪费了宝贵的耕地资源；各城市经济的高速增长大多依靠土地的“平面扩张”，土地和空间利用效率较低。换句话说，城市发展占用了大量土地资源，而这些土地资源的绝大部分却没有用到人民生活最需要的居住用地上。。

以工业用地低价、过度供给为重要特征的经济增长模式，加上地方政府为最大化包括居住用地在内的商住用地上出让金收入而必然会进行的垄断、控制性供给，共同造就了中国当前的房地产泡沫：正是由于“区域竞次”中的过低生产要素（包括工业用土地）价格必然导致经济体中制造业投资过多，并形成过剩的、国内市场无法消化的制造业生产能力。为消化积累的过剩制造业生产能力，政府不得不人为地压低人民币汇率，因为只有这样才能把过剩的制造业生产能力输出到国际市场。而一旦人民币被人为低估，就会带来不断增加的制造业部门出口顺差。人民币汇率无法随生产力进步适时调整又自然会诱致那些认为人民币最后不得被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，结果是外汇储备迅速累积，中国的外汇储备从 1995 年只有 736 亿美金到 2000 年缓慢增加到 1656 亿美金，到 2004 年就迅速达到 6,099 亿美元，2006 年更超过一万亿，在 2009 年 4 月突破 2 万亿后，到 2011 年三月更一举突破三万亿。央行被迫发放超过 20 万亿的人民币对冲，结果是经济中出现严重流动性过剩（国家外汇管理局，2011）。

过剩的流动性自然会涌入到因地方政府垄断少供的商、住用地上，导致房地产价格的飙升和畸高。2004 年之前的大部分时间，中国房价仍然以低于 5% 的增长速度稳定增长。但是，2004 年第一季度，房价迅速上升，增长甚至接近两位数。为稳定市场，中央政府开始推行房地产调控政策，当时主要是管理和规范土地供应，因为当时普遍认为土地市场中存在太多的腐败，并助长了投机和高价格。但这些规范土地市场的措施并没有解决问题，房价上升速度达到了两位数。2005 年 5 月，另一轮房价调整措施出台，除了增加中低收入阶层住房建设用地供应之外，还包括惩罚土地投机者，营业税也被用来当成管理房价的政策工具。此后，房价增长虽有所放缓，但仍保持了 5% 以上的增长速度。中央政府发现这些政策

无法实现控制房价的目标后,就开始采取更强硬政策,强制规定住宅用地的供应比例,以及商品房比例甚至面积。税收和利率调控手段都被运用起来。²特别是从2006年年底开始,随着经济流动性增加,招拍挂大规模推行,各地不断刷新“地王”纪录,出现了地价房价追涨的局面。尽管央行2007年前后连续四次加息,均未遏制房价急速上涨之势。直到2008年金融危机,经历过2007年的两位数增长之后,中国房地产市场才开始出现调整,房价涨幅趋缓,2009年第一季度价格同比下跌1.1%。但随着四万亿财政投入、10万亿信贷投入政策的出台和一系列房地产刺激政策出台,2009年第三季度的房地产市场又出现了戏剧性的反弹。并在2010年上半年实现两位数增长。如2010年4月,房价增长了12.8%,这是自2000年以来的最快增长速度,而且房价增长是在全国大范围内发生(Su and Tao, 2011)。³自2011年中央采取更严厉宏观调整政策以来,一线城市房地产价格上涨趋势得到遏制,但二三线城市住房却开始加速上涨。即使是一些中小县城,最近两三年的房价也普遍一飞冲天,很多国家级贫困县的房价都已经超过了4000元。

上述房价在过去10年以来的迅速增长乃至泡沫化,使得成为人口城市化主力的绝大部分农村流动人口根本无法支付商品房价格。实际上,在当前发展阶段,即使那些具有高等教育学历的劳动力市场新进入者也往往发现现有住房价格远远超出其支付能力。按照世界银行的标准,发达国家的房价收入比一般在1.8-5.5倍之间,发展中国家合理的房价收入比在3-6倍之间,中国目前全国房价收入比已超过15倍,上海、北京、广州等地的房价收入比则超过50倍以上,近年来中国房租上涨幅度远低于房价涨幅,当前中国租售比一般都在400以上,一些泡沫严重地区甚至在1000以上,而国际警戒线为200(王军, 2011)⁴,泡沫现象严重。这显然对中国大量农村人口城市化构成了主要约束。

为了抑制房价,以及为包括农村到城市迁移人口在内的城市中低收入阶层解决住房问题,中国中央政府近年来开始大力推动保障性住房政策。特别是伴随着

² 2003年下半年以来,中国对地产行业的调控名目繁多,先后出台了121文、新老国八条、国六条、国十五条等政策,包括推行招拍挂,控制土地供应和推进经适房与廉租房建设等,并首次祭出取消房贷优惠利率、提高购房首付比例、加息,对二手房交易征收交易税等金融财税手段。尽管实行了这些干预措施,房价上涨速度仍在高位运行,甚至出现了越调越涨的情况。

³ 我国2010年新建商品住宅全年的均价:北京20328元/平方米;同比涨幅42%(与2009年相比)。上海,22261元/平方米,同比涨幅40%。广州,11579元/平方米,同比涨幅23%。深圳,20596元/平方米,同比涨幅33%

⁴ 泡沫现象严重 目前中国房价收入比已超过15倍, <http://sz.focus.cn/news/2010-04-22/914306.html>

2009年以来的房价调控，政府已经把保障性住房建设放到了前所未有的重要地位。从趋势上看，公共租赁住房将成为保障性住房的主要形式，来解决低收入和中等偏下收入群体、新就业职工和外来务工人员的住房问题。那么，目前政府正在建立的保障性住房体系是否具有经济上可行性？保障性住房在建成后的分配和管理方面是否能够保证公平和有效率？中国应该如何合理选择保障性住房的覆盖面？保障性住房体系之外的商品房与住宅用地市场应该如何发展？这些问题，都是目前中国城市化过程中面临的重大公共政策问题。

本报告将集中讨论这些问题。在报告第二部分，我们将结合中国既有城市化的现状和未来中国城市化发展的趋势，考察城市新增人口对住房的巨大需要与有效需求之间的关系，指出在绝大多数流动人口收入水平较低的情况下，中国城市化过程中目前的城市高地价和房价，尤其是作为流动人口主要接受地的沿海地区和内地大中城市高地价、房价，将使得上述住房需要无法变成经济学意义上的有效需求。在报告第三部分，我们将讨论目前中国的住房保障体系所取得的进展，现状与问题，提出目前大规模建设保障性住房的模式可能面临融资、分配与管理方面的诸多问题。在报告第四部分，我们研究了中国保障性住房的覆盖面选择问题，提出保障性住房和住房保障是两个有关系、但不能等同的概念，一个健康的房地产行业发展模式，是保障性住房主要面对那些连市场水平租金也付不起的最低收入阶层。绝大多数家庭的住房，无论是购住，还是租住，都应该，而且也能够通过房地产市场来解决。报告第五部分提出了中国保障性住房融资机制改革与土地、财税制度配套改革的政策建议。

二 住房需要与有效需求：中国城市化过程中新增人口住房问题

在当前的户籍制度下，接近两亿的城市农民工虽然已经以城市为主要工作和生活所在地，但却无法定居下来。实际上，人口从农村到城市的大规模流动却没有带来户籍制度改革相应的突破，中国的户籍制度不仅仍然存在，而且还在继续发挥作用。不仅主要大中城市的户籍制度没有真正放开，跨省区的户籍改革更是困难重重。这就使得中国的乡—城人口迁移模式不同于其他很多国家城市化过程中那种以永久性家庭迁移为主导的迁移模式，而多以临时性、单身、钟摆式迁移

为主（陶然，徐志刚，2005）。⁵

在有关中国城市化问题的讨论中，学术界和政府部门没有分歧的一点，是城市化首先应该是人口的城市化，是把大量农民工变成市民的城市化。因此，只要大部分农民工没有在城市实现永久定居，任何人口城市化指标体系得出来的高城市化率都是“伪城市化”或“不完全城市化”。

但现实情况正是“伪城市化”或“不完全人口城市化”。国务院发展研究中心2007年对劳务输出县301个村的调查，改革以来累计迁移落户的外出就业农民工，只相当于目前外出就业农民工1.7%。若照此计算，全国1.4亿进城农民工中只有200万左右通过买房、结婚等方式获得城镇户口。基于2000普查和2005的1%人口抽样调查数据的计算，在这两个年份期间，城市人口比重从36.6%提高到44.7%。而与此同时，被算为城市的人口中仍持农业户口者的比重却从40.3%提高到了46.8%。也就是说，城市人口的增量中，71.8%是农业户口（崔传义，2007）。而根据最新的人口普查公报，到2010年，我国大陆地区的13.4亿人口中，居住在城镇的人口为6.66亿人，占49.68%；居住在乡村的人口为6.74亿，占50.32%。同2000年第五次全国人口普查相比，城镇人口增加2.07亿人，乡村人口减少1.33亿人，城镇人口比重上升13.46个百分点（国家统计局，2011）。在新增的城市人口中，仍然有相当部分是农业户口。据估计，在目前统计的城镇人口中，包括1.5亿农民工在内，至少有2亿人无城市户口（陈锡文，2010）。

因此，我国城市化率近年来的迅速攀升很大程度上是流动人口被统计为城市人口导致。在户籍改革没有实质性突破的情况下，这些流动人口不能享受与拥有城市户口者相同的城市公共服务，其中大部分预期未来仍要回农村老家。要改变作为外来劳动力吸纳主体的沿海地区和内地大、中城市存在的城市常住与流动人口结构失衡的情况，关键是如何尽快改善农民工在城市的生活状态，把他们由单纯的劳动力转变成有助于城市持久发展的生产力。任何有关户籍制度的改革努力，如果不能切实以外来农民工为主体的外来人口为重点，就容易变成表面功夫。从这个意义上讲，对当前中国的发展阶段而言，更有意义的城市化不是城市常住人口简单增加，更不是城市面积扩大和开发区、新城大规模建设，而是尽享城

⁵以广东这个外来打工人口最多的省份为例，数千万外来流动人口聚集在广东，尤其是珠江三角洲就业，但却基本没有稳定的长久居留预期，只能每年在广东城市和内地农村之间进行往返式流动。这不仅带来了每年春运期间珠三角巨大的交通压力和移动成本，也给流动人口家庭和整个社会带来了多维度的负面影响：大量农村流动人口不得不忍受家庭分居、子女成长和教育无法有效监护、老人得不到照顾等痛苦。

市公共服务的市民的增加。

户籍制度改革不仅涉及到地方政府的激励问题，也涉及到对现阶段“城市户口”到底包含什么排他性公共服务以及通过什么方式提供这些服务的认识问题。实际上，无论是学术界，还是政府部门对这个问题都还存在认识上的误区。实际上，目前我国几乎所有的生活消费品都已市场化。而随着就业市场化和非国有企业成为城市就业的主要创造者，就业也逐渐与城市户口脱钩。即使是一些城市政府提供的就业岗位，比如环保、卫生之类的低端职位，也开始招纳外地人口。城市户口与就业的逐渐脱钩，也就意味着户口与就业相关的社会保险（即所谓的“五险一金”，养老、医疗、失业、工伤、生育保险及住房公积金）脱钩，这些保险是由作为雇主的企业和作为雇员的个人（单独或共同）缴纳。因此，如果劳动者就业单位为其雇员上了这些社会保险，则不管该雇员是否有本地城市户口，都可以享受这些保险。从这个意义上讲，当前阶段某地城市户口主要意味着那些由该地城市政府所提供的、与城市户口相关的、具有排他性的三项公共服务：以城市最低生活保障为主的社会救助服务，以经济适用房和廉租房实物或租金补贴为主的政府补贴性住房安排，以及迁移人口子女在城市公立学校平等就学的机会（陶然，汪晖，2010，陶然等，2011）。

上述三项福利中，最困难的，或者换句话说对于地方政府而言成本最高的是“保障性住房”。近年来，中国的住房保障体系（如经济适用房和廉租房）建设上取得了相当快的进展，经济适用房和廉租房的建设已经初具规模，或开始加速。特别是伴随着2009年以来的房价调控，政府已经把保障性住房建设放到了前所未有的重要地位。“十二五规划”中关于房地产发展的一个重要举措是大大增加保障性住房供应。从2010年来，我国城市住房保障对象已经大大扩展。不仅要为没有购房支付能力的低收入家庭提供廉租房，还要对有一定支付能力的低收入家庭配售经济适用房，外加对中等收入家庭自住需求提供限价房，以及对夹心层和过渡期住房需求提供公租房。2010年全国各类保障性住房和棚户区改造住房已经开工590万套，基本建成370万套，而2011年计划保障性住房、各类棚户区改造要达到1000万套。

按照其他国家现代化发展的一般进程，中国今后10-20年仍然是城市化发展的高峰阶段。要在城市人口比例到达70-80%以上之后，城市化的势头才会逐步

放缓。这意味着每年还会有 1000 多万农民进入城市，今后 20 年左右时间还有 5 亿左右农民将进入城市定居。在我国现在约 13.2 亿人口中，城镇户籍人口约 3.7 亿，农村户籍人口约 9.5 亿，有 2 亿多已经进入城镇工作、但未能落户的农民工及其家属。20 年之后，我国人口将到达 15 亿左右的峰值，即使按照 67% 左右的城市化率的低线，城镇落户人口应达到 10 亿左右，也就是说将新增 5-6 亿多农村人口在城镇定居落户，平均每年在 3000 万人左右。如果按照党的十六大中央提出的在 2020 年全面建成小康社会，城镇化率超过 60% 的目标，中国在今后 12 年内将要解决新增 3 亿人口的城镇化落户问题，每年需安居落户的农民工及其家属将达到 2500 万人左右。这就意味着每年需要 800 万套甚至更多左右的住房需要。但由于目前城市房价高企，而绝大部分农村迁移人口的收入较低，这些需要并不能全部转化为有效的市场需求，因为，通过何种方式来解决这些城市新增人口与家庭的收入问题，就成为目前政府公共政策的重大挑战。

为此，一些学者提出，现在就需要综合考虑补欠账和新进人口的常住人口模型，重新审视和全面规划我国的城镇规模布局 and 空间分布。根据农民工市民化的需要，需要分年有步骤地以千万套的规模兴建福利性住房，同时根据各地财政负担能力，显著降低和重新修订经济适用房和廉租房的标准，将分期分批市民制的农民工及其家属纳入城镇住房建设规划和福利保障计划。参照资源禀赋与中国相近的周边国家和地区的情况，经济适用房的标准应在 40 至 50 平方米以下，廉租房的标准应在 30 平方米左右。当前，可以结合扩大内需的积极财政政策，大规模地调整支出结构，将相当大一部分投入转移到农民工市民制安居这个综合经济社会收益最高的方向上来，集中偿还一批欠账。这样也会相应产生巨大的基础教育、基本公共卫生和城镇基础设施等基本公共服务等需求，拉动一系列的巨量投资和消费支出(华生等，2011)。从目前的情况来看，中央政府也似乎希望未来推进一个广覆盖的保障性的住房建设体系。考虑到此项工程的规模，其可行性与合理性需要深入探讨。为此，有必要进一步研究一下目前中国已有的住房保障体系所取得进展和仍然存在的问题。

三 中国的住房保障体系：进展，现状与问题

在中国，“保障性住房”包含多个住房类别，它是提供给符合地方政府所制

定标准（如收入、总资产、婚姻状况和目前生活条件等）的居民的一种社会保障形式。按照文林峰（2010）的分析，中国的住房保障体系建设可以大致分成四个发展阶段。第一个阶段是1978年以前，以全社会低水平、广覆盖的福利分房制度为特点，这是极具中国特色的住房保障形式。福利分房制度包括两种方式，即城镇居民职工从单位获得的分房，以及农民在政府分配的宅基地上自建房屋。这两种方式解决了广大城乡居民的住房问题，但也存在只有投入没有产出，难以形成良性的循环机制。个人和企业都没有积极性，住房问题解决的进程非常缓慢，住房拥挤、危旧房等等问题。在住房保障体系的第二阶段，即上世纪八十年代末九十年代初，政府在全国开始进行住房制度改革的试点，也就是开始于上世纪九十年代的“经济”和“适用”住房。与现在的经济适用住房不同，当时的“经济的”是指价格便宜，“适用的”是指面积适度、能满足基本居住需求的住房。这一阶段住房形式主要体现为集资合作建房和“安居工程”两种方式，同时实物分房还没有完全取消。⁶

我国住房保障体系建设的第三阶段以1998年国务院的23号文为标志，建立了包括三个方面的住房保障体系：一是面对最低收入家庭、救济性的廉租住房。廉租住房的核定标准是“双困标准”，即收入和现有住房面积的双困；⁷二是为中低收入家庭提供的、援助性的经济适用住房。⁸投入中政府贴一部分，个人掏一部分。三是完全市场化、面向中高收入阶层的商品房。住房制度建设之后，全国各地开始大规模建设经济适用住房和廉租住房，最高峰的时候经济适用住房投资额占到全部投资额的17%。2004年全国经济适用房建设套数达到44.77万套，2005年达到49.75万套，2005、2006年的经济适用房竣工套数分别下降到28.73万

⁶在这个阶段进行了一系列的住房改革，可以概括为“三改四建”。“三改”指投资方式的改革，从过去国家统一的投资改为国家、单位、个人三方共同负担；管理方式的改革，从由居民所在单位和房管所进行房屋管理改为由物业管理公司进行管理，使得政府和单位摆脱住房管理的包袱；分配方式的改革，从实物分配改为货币补贴，逐步走向市场化、货币化。“四建”指的是逐步建立新型的公用体系，建立住房公积金，建立与住房消费相适应的住房金融，以及建立规范有序的房地产市场（文林峰，2010）。

⁷廉租房归政府所有，以较低的租金（有时低至可比较市场租金水平的1/10）出租予城市特困人口的住房（面积小于50平方米）。此类住房的建设资金主要来自地方政府预算，但鉴于近期的预算限制，来自中央政府的财政转拨已成为整体融资不可或缺的组成部分。廉租房的所有权为国有，不可出售。2009年7月，政府扩大了廉租房的建设规模，以满足更多人的需求，其中包括不符合正常居住标准的应届毕业生和农民工。相对于市场租金水平，此类人群在租金方面享有的折价一般不会太高（李晶，2010）。

⁸单位面积一般限制在60平方米以内，并且按低于市场的价格（通常较同类普通住房低20%至30%）出售给符合条件的家庭。经济适用房的所有人通常在住满一段时期（通常为5年）以及缴纳土地出让金以前不得出售或出租他们的住房，但按原价卖回给地方住房主管机关除外。经济适用房通常会优先分配给因市区重建项目而拆迁的家庭。经济适用房的开发可能会由地方政府直接、由工作单位或（在通常情况下）由商业开发商进行。此类开发商可免费获得土地，并可获得50%的所有其他税收减免，但须遵守售价和建筑标准方面的指引。开发商的利润率通常限制在3%至4%，而普通商品房的利润率一般为15%至20%（李晶，2010）。

套和 33.80 万套、从 2002、2003 年开始，经济适用住房投资比例大幅下降，2005 年更达到了历史最低点 4.5%，一些城市甚至停止经济适用住房的建设文林峰（2010）。

第四个发展阶段始于 2007 年。从 2003 年开始，随着城市房价上涨，政府开始不断进行宏观调控，每次宏观调控虽然都强调住房保障，但不仅房价调控效果不明显，而且地方政府在保障性住房建设方面积极性也不足。2007 年国务院发布 24 号文，明确提出全面推进廉租住房发展的若干意见，要求各地方政府编制住房保障的发展规划，2008 年底提出对所有“双困家庭”实现应保尽保。随着城市房价上涨，政府又开始推出所谓“两限房”政策，主要面向城市中等收入家庭，其单位面积限制在 90 平方米以内。限价房的价格上限由地方政府在将土地售予开发商时确定，价格水平通常介于经济适用房和普通商品房之间。和经济适用房项目一样，买方须达到预定的标准，并须遵守类似的转售限制条件，此外。政府这几年大力推动的另外一个保障性住房项目是棚户区安置房，中国大部分的棚户区位于城区。在改造过程中拆迁的家庭可获得经济适用房、限价房或者经济补偿（李晶，2010）。在中央政府压力之下，各地方政府 2008 年、2009 年加快了住房保障力度和步伐。中央政府也开始一些财政支持，比如，2007 年后中央也改变过去先由地方政府向中央财政申请专项补贴，但到位率不高的情况，开始向地方直接拨付专项转移。⁹在廉租住房资金投入方面，2006 年以前的投入比较少，累计只有 70 亿左右，而 2007 年当年的廉租房投资就达到 80 亿，2008 年更达到了历史性的 354 亿，是 2007 年的 3.7 倍。2008 年金融危机后政府开始的四万亿的财政刺激政策中，就包括了九千亿的住房保障投入。2009 年以来，中国开始了大规模保障性安居工程的建设。统计数据显示，2008 年中国保障性住房建设规模仅有 100 多万套，2009 年达到了 330 万套，而 2010 年保障房开工建设规模达到了 590 万套，是 2008 年的 5 倍多，基本建成 370 万套，分别相当于同期商品住房开工套数和竣工套数的 82%、67%。在 2010 年“史上最大规模”保障性住房建设的基础上，2011 年中国计划建设保障性住房 1000 万套，而目前中国一年的商品房竣工总量约为 600 万套。中国政府更提出了从 2011 至 2015 年建设保障性安居工程 3600 万套的庞

⁹当然，不同地区的补贴标准是不一样的。东部个别的贫困地区也能获得补助，补助的标准为实物建设住房的地方每平方米补助 200 元；中部地区每平方米补助 300 元，西部地区每平方米则补助 400 元（李晶，2010）。

大计划。如果该计划实现后，所盖保障型住房大概可以容纳现有城镇家庭的五分之一，超过目前的10%左右一倍以上。

如何评估目前中国保障性住房融资、分配与管理体制的现状？回顾历史，中国从1990年代中期开始实施“安居工程”开始以来，中央政府一直在推行各类保障性住房建设。但至少在2010年之前，保障性住房一直存在用地供给不足、建设资金缺乏、地方政府缺乏动力、法律监管空白，经济适用房分配不公平、地方政府没有积极性建设廉租房等问题。相对于高速发展的商品房市场，保障性住房建设明显滞后，居住矛盾较为突出。供给严重不足。

2010年以来，为了加快保障性住房的建设，中央政府在加大中央财政支持力度。国土资源部提出2011年为保证中央调控政策规范实施。确保保障性住房、棚户区改造和自住中小套型商品房“三类住房”用地不低于住房建设用地供应总量的70%，实现保障性安居工程用地应保尽保。与此同时，中央还要求在未来几年间由地方政府官员直接负责保障性住房的供应。北京和上海等一线城市均已颁布政策，要求提高保障性住房用地在商品房项目用地中所占的比例：上海由0提高到5%，北京则由15%提高到30%。

目前的做法，是中央向省、省再向市、县各级层层下压保障性住房建设的指标，与目标责任书一并下发的还包括工作周期日程，明确要求地方政府所有签订在责任书内的2011年的保障性安居工程任务必须在10月31日前开工建设。届时，住房和城乡建设部将联合监察部、审计署等部门组成联合检查组进行检查，对于未能按期开工的地方政府，视情况对行政首长问责（参见专栏一）。

但是，政府如此大规模保障房建设工程确实会面临土地、资金、规范管理等一系列的问题和挑战。尤其是目前以公共租赁住房为主的保障性住房供给，最大问题就是资金问题。据住房与建设部估算，今年1000万套保障房需要建设资金1.3至1.4万亿元人民币。2011年1000万套保障房的投资资金预计达到1.3万亿元，十二五期间保障性政府的总投资额接近5万亿元。而2011年中央财政中保障性住房的补助资金为1030亿元，因此，剩余1.2万亿元则需要地方财政、银行信贷、开发商等民间资金参与。再加上各种公用设施配套，未来每年可能需要3万亿元资金。仅依靠政府财政资金、住房公积金很难解决。

专栏一 保障性住房指标分配

根据住房和城乡建设部 2009 年发布的 2009-2011 年《廉租住房保障规划》“省级负总责，市、县抓落实。建立住房保障绩效评价和考核制度，实行目标责任制管理，省级人民政府对本地区廉租住房保障工作负总责，市、县人民政府具体负责廉租住房房源筹集、配租和租赁补贴发放工作。”从 2009 年起至 2011 年，争取用三年时间，基本解决 747 万户现有城市低收入住房困难家庭的住房问题。其中，2008 年第四季度已开工建设廉租住房 38 万套，三年内再新增廉租住房 518 万套、新增发放租赁补贴 191 万户，年度工作任务是 2009 年解决 260 万户城市低收入住房困难家庭的住房问题。其中，新增廉租住房房源 177 万套，新增发放租赁补贴 83 万户；2010 年，解决 245 万户城市低收入住房困难家庭的住房问题。其中，新增廉租住房房源 180 万套，新增发放租赁补贴 65 万户；2011 年，解决 204 万户城市低收入住房困难家庭的住房问题。其中，新增廉租住房房源 161 万套，新增发放租赁补贴 43 万户。相应任务分解直接各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团任务。

住建部明确提出 2011 年计划建设保障性安居工程任务 1000 万套，各地方政府的保障房建设任务量将急剧增多，建设规模和力度将超过以往历年。北京 2010 年的目标是通过新建、改建、购买、长期租赁等方式筹集各类保障房 20 万套以上；上海需要新增各类保障房约 22 万套，广东省把推进建设保障性住房和棚户区改造 31 万套（2010 年实际完成 7.75 万套），其中广州为 6.87 万套，新开工建设 4.3 万套保障房。山东 2011 年为 32 万套保障房，陕西与河南更分别达到 44.83 万套与 42.09 万套。

“十二五”期间，北京计划建设收购各类保障房 100 万套；上海同样拟建 100 万套保障房；广州将累计新增保障性住房建设面积 1000 万平方米以上；天津为“十二五”期间的保障房建设确定了 4400 万平方米的计划。广东省未来五年要建 180 万套保障房（为“十一五”20 万套的 9 倍）。“十二五”期间，成都计划建设保障性住房和改造棚户区住房共 2000 万平方米（“十一五”期间保障性住房建设量的 5.6 倍）。山西省将在“十二五”期间开工建设各类保障性住房和改造各类棚户区、农村危房 80.86 万套、4728 万平方米。

资料来源：中央政府明确今年 1000 万套 各地“补课”保障房 中国证券报 2011 年 03 月 11 日
<http://house.focus.cn/news/2011-03-11/1224080.html>

目前，各地政府都在运用财政、金融、土地、税收政策鼓励，动员银行资金、地方投融资公司、社保基金等多种更多的社会资金进入，以满足保障房建设巨大的资金需求。期望通过政府的优惠和鼓励，撬动更多的民间资本介入，形成政府与企业的双赢，利于解决保障房建设资金的缺口。经适房和两限房虽能一次收回成本，但企业和金融机构往往因其利润低而更愿意向商品房贷款。；公租房和廉租房等资金沉淀量大，回笼较慢，社会资金投入的激励更低。

实际上，我国从 1998 年开始探索以经济适用房为主的保障房建设，其间一直鼓励社会资金介入，但社会资金一直没有大规模进入。而目前阶段保障房建设“主力军”也从经济适用房转向廉租房和公租房为主。与经济适用房相比，廉租房和公租房资金压力更大，社会资金筹集的迫切性也更加凸显。根据新华社报道以陕西为例，2011 年需要完成保障性安居工程总投资约 776 亿元，其中政府配

套资金和补贴占 180 亿元, 将近 600 亿元需要其他渠道筹措。以上海市为例, 2011 年计划新开工建设保障房 1500 万平方米、22 万套。对于公租房和廉租房项目, 则几乎全部由政府渠道筹集 (新华视点·关注保障房 http://news.xinhuanet.com/2011-05/11/c_121404703-2.htm)。

为了筹集保障性住房资金, 近年来很多地方开始进行“捆绑式开发保障房”, 即指用商品房的利润冲减公租房的投资成本, 用租金收入偿还公租房投资的财务成本。但正如专栏二所示, 从国内、国际经验来看, 这种模式无论从经济合理性、透明度和公正性、还是社会整合效果上看都并不理想。此外, “捆绑式”配建方式也只能适用于产权式保障房, 开发商可以通过出售产权回笼资金, 但利润较商品房开发要低。

专栏二 “捆绑式开发保障房”

“捆绑式开发保障房”是指用商品房的利润冲减公租房的投资成本, 用租金收入偿还公租房投资的财务成本。比如在一块基地上, 40%的土地用来建商品房, 60%的土地建保障房, 商品房盈利全部投到保障房建设, 以降低公租房的建设成本。捆绑式开发在土地层面, 政府给予了一定优惠。具体操作是, 在商品房土地招投标中, 政府会以低于周边商品房土地的价格、高于公租房土地的价格 (公租房按照基准地价) 出让给保障房开发企业。这样就产生了一个利润空间, 房企可用以投资公租房。公租房的租金, 则可以作为房屋折旧, 追加经营管理的费用、人员机构运作的费用、后续维护的费用等财务成本。总体来看, 近年来贫富混居、在商品房小区中配建一定比例的保障性住房正是一种较为典型的做法。如北京、兰州、武汉都有过这方面的相关规定。其理由主要是可以避免保障性住房“边缘化”, 而且可以让政府将一部分成本转移给开发商。但通过这种方式转移成本, 首先往往会导致住宅用地往往只能进行招标出让, 而无法进行拍卖, 无法保证土地出让中的透明性和公正性; 其次, 必然导致住宅用地在招标中土地出让金显著下降, 政府可能反而得不偿失; 从开发商的角度来看, 所建成的商品楼盘往往价格要下降, 因此, 从经济的角度看可能缺乏合理性。

根据文林峰的调研, 无论从国内国际经验来看, 这种所谓贫富混居带来的问题比解决的问题更多。比如, 在中国, 就存在水电及物业费如何交、怎么交, 也容易引起并激化社会矛盾。一些已建成的贫富混居社区已经出现因为中低收入家庭不交水电和物业费而导致各种纠纷不断的现象, 最后是贫富双方都住得不安心, 甚至会出现贫富混居牺牲穷人尊严的情况。从国际经验来看, 目前也很少有成功先例。比如, 纽约市曾经有政策, 如果开发商愿意拿出整个建筑面积的 20% 交给政府作为保障性住房 (政府以成本价收购), 开发商便可以获得容积率奖励, 比如原来可以建 20 层高的公寓, 可以奖励到 25 层。但即便优惠力度如此之大, 这么多年来却没有一个开发商愿意享受这个优惠政策, 没有一个项目是贫富混居的。因为他们认为, 一旦贫富混居, 这个项目就有点不伦不类了, 也卖不出好价格, 并且由于是不同阶层的群体居住, 管理起来更是增添了麻烦。英国的情况也大致相似。伦敦附近的社会住房 (类似我国的保障性住房) 时发现, 同一个开发商在一个大区域内建设了一个商品房小区, 同时, 还承担建设一个社会住房小区, 两个小区可以共享商业和配套设施, 但却彼此完全分开, 并不“混搭”。因此, 从国外的政策和实践看, 贫富混居并没有得到提倡, 目前依然走的是分开建设的路线。

资料来源: 文林峰, 保障性住房该如何配建 <http://house.focus.cn/news/2010-10-13/1069881.html>

这里需要进一步讨论一下引起广泛关注的保障性住房（主要是公租房）的“重庆模式”。重庆是中国最早大规模启动公租房建设的城市，并在今年再度提速。根据该市政府规划，重庆将在10年内建成4000万平方米公租房，然而，随着房价上涨和重庆高层加大民生投入，2010年底重庆公租房的计划进行了大规模调整。原来10年建成4,000万平方米公租房的计划缩短到2012年完成。以户均50平方米计算，可解决150万人的住房问题。如果能够实现上述目标，重庆市将成为中国公租房供应量最大的城市。2011年重庆将提供1000万平方米的公租房摇号，这相当于去年重庆主城商品房销售总面积的50%，今年将有10万套左右的公租房在主城供应。根据重庆政策，这些公租房租金将比周边房屋租赁市场低40%，符合条件的转户农民也可申请公租房。

但重庆大规模提供公租房，与重庆市政府手中有较多土地储备，因此可为此类建设提供低成本土地的特殊情况有一定关系，由于重庆储备土地较早，区位相对较好，大片区成批建，周边配套较完善，有利于房子的升值，这就使得重庆模式中商业银行融资渠道较为畅通，但这种做法只适合产权式保障房，即经济适用住房、限价房和棚户区改造。目前，重庆公租房的业主单位是重庆地产集团、重庆城投公司等国有企业，动用的土地也是这些公司的储备用地，政府也可以较快推进公租房建设。最后，重庆模式中的一个有利条件是公租房、廉租房租金可结合通胀水平涨价，并可在五年后出售。因此，通过销售能够较快回收资金。

综上，重庆保障房建设模式有一定特殊性，与地方政府先期大规模储备具有较好地段土地，以及未来可租转售带来的预期有一定关系。尽管如此，相对于重庆的经济基础，重庆公租房建设的规模可能仍然过大，而且还有一再加快进度的情况。原来10年4000万平米的计划要缩短到3年完成，无论在融资、管理还是未来可租转售是否可以带来预期交易收益方面都存在不确定性。租转售规模过大，可能带来市场供过于求，影响收益，规模过小，可能导致还款压力，其可行性值得关注（参加专栏三）。此外，租转售本身也可能是对住房保障性功能的削弱。

由于保障房建设投入大，收益低，大规模的建设计划给地方政府带来的“资金缺口”很难弥补。尤其是保障性住房土地为划拨，且收益有限，在地方政府过度依赖土地和房地产税收，没有其他增长率较高的收入来源的情况下，地方收入将会下滑。另一方面，包括险资等社会资金进入保障房通道并不通畅。获得银行

贷款难度较大，地方融资平台对于银行债务已经很重。在建设速度过快情况下，近年保障性住房建设资金压力开始凸显。由于并不是所有地方都有足够的财政实力和融资能力，就出现了河北石家庄没收住宅用房作为保障性住房（参加专栏四），以及部分地方以企业员工宿舍“充数”保障房（参加专栏五），甚至把职工宿舍、教师宿舍，动迁安置房都算到保障房里凑数的情况。此外，由于工期与资金紧张，一些地方的保障房也出现了质量问题（王玉光，2011）

专栏三 保障性住房的重庆模式

相比于重庆2010年财政收入1,991亿元，千亿财政收入的重庆实施公租房的建设力度甚至大于财政相对宽裕的广州等地，仅仅在2010年开工建设的面积，就已经远远超越国内其他城市，成为中国公租房建设的排头兵。按照重庆市领导的说法，重庆的公租房配置体上为三种人服务：一是为农民工服务；二是为新生代大学生服务；三是为家庭住房面积人均15平方米以下的城市原住民服务。公租房租金的基本定价原则是不超过中低收入群体家庭收入的1/6，每平方米每月租金10元左右，大于银行利息，可基本平衡银行贷款。但如果按当地约每平米3000元的建安成本推算，2010-2012年重庆4000万平方米公租房的投资将高达1200亿元。其中，其中300亿元是政府拨款，政府的土地储备加现金拨款（包括3年内中央政府给重庆的保障房、公租房的投入补助会达到100亿和重庆政府要拿出200亿），但其他资金必须通过银行等筹集。

重庆公租房的建设主体是市政府和各区县政府，在财政性投入和各项优惠政策的基础上，由国有的集团公司和区县政府性投资公司作为投资建设主体。目前重庆地产集团、城投公司、建工集团、中冶建工、外建公司等，都在实施公租房建设计划。投资建设主体拥有所建租赁房的完全产权，享有升值收益，但是没有房屋租金的定价权和转让权。

比如，重庆地产集团拥有土地储备18.45万亩，占重庆土地储备公司总量的28.46%。在重庆主城区范围内，土地储备主要由重庆地产集团、重庆城投和重庆渝富三家公司负责，但也存在资金筹措问题。2011年，重庆地产集团计划发债筹资60亿元，其中36亿元用于公租房、廉租房建设；12亿元补充流动资金，其余用于还债。重庆公租房今年建设所需资金近400亿元。以重庆地产集团承担的项目为例，70%-80%来自银行贷款，由于这些公租房项目在重庆地段不差，这两个公司土地储备实际上没有交土地出让金，建设时把土地成本减掉，保障房五年后可上市交易，到时再交土地出让金。

尽管2011年重庆公租房的融资相对顺畅，但如此大规模建设公租房，加之转让交易不活跃，融资情况就不太乐观。此外，此外，这样大规模的投放，必然造成房地产市场的压力，最终也会让重庆土地出让出现困局，影响重庆的土地财政收入。

资料来源：重庆：公租房的海量胃口，财新《新世纪》2011年第18期 出版日期2011年05月09日 <http://magazine.caing.com/2011-05-06/100256347.html>

专栏四 河北石家庄：没收住宅用房作为保障性住房

以河北省为例，今年中央下达给河北省保障性住房任务是 38 万套，根据测算共需各地政府投资 119.9 亿元，截至 4 月初，河北省各地政府已经落实 60.39 亿元，仍有近一半的资金缺口，而省会石家庄市 2011 年的任务为 41248 套，超过 2010 年的 3 倍多。其中公租房建设的任务量比原计划增加了 20 多倍。毋庸置疑，完成这一任务的挑战是空前的。在这种自上而下的保障性住房建设的巨大压力下，石家庄日前出台了《关于加快保障性安居工程建设的实施意见》，提出在城市规划区内，未取得建设工程规划许可证或违反建设工程规划许可证的规定进行建设，影响城市规划的，由市及县（市）、矿区人民政府予以没收，没收的住宅用房可作为保障性住房，产权归政府所有，此举系全国首创。

石家庄的政策一出台，就引起巨大争议。从政府部门的角度来看，包括城中村居民超标建设住房，以及各类小产权房在内的违法建筑泛滥，破坏了正常的经济秩序和社会秩序，是一个早就应该处理的问题。因此，罚没违法建设的住宅，并用来当成保障性住房，产权归政府所有，同时解决低收入家庭住房问题，就既可以节约拆违成本，避免社会资源浪费；又解决了需要被保障群众的住房难题，减轻了政府的财政压力。但从被罚没者来看，他们的建筑是违章建筑，但如果被没收后转到政府手上就变成了合法建筑，于法理上似乎也不太说得通，而且，违章建筑也是他们投资的财产，或者为他们提供居住之所，或者为他们提供出租屋的收入来源，政府说没收就没收，从情理上看无法接受。可以预见，这个政策如果真正执行下去，引起的社会矛盾和麻烦恐怕不小，甚至会超过政府可能获得的收益。

资料来源：陶然，小产权房变身保障房，是政府请客农民买单 中国网评论
<http://opinion.china.com.cn/opinion-69-15969.html>

2011 年以来，一个新的动向值得注意，地方政府视保障房为地方开拓投融资渠道的新舞台，土地、资金、政策优惠，以及其他资源纷纷汇集而来，银行和开发商的积极性也大为改观。在中央不断收紧流动性和清理地方融资平台大背景下，保障房就这样变成了地方红利，由于地方投融资平台资金使用比较难以监控，而且如果贷款量过大的话，就可能在未来带来金融风险。2008 年金融危机后财政“4 万亿”投资引致的地方融资平台债务问题仍未很好解决的情况下，保障房建设融资就有可能成为不良贷款又一个来源（参见专栏六）

专栏五 部分地方以企业员工宿舍“充数”保障房

为完成今年保障房建设任务，包括河南、江苏等在内的部分地方政府将之前在建的教师宿舍、企业员工宿舍等统统纳入保障房房源，结果虽然2011年的保障房任务能够完成，但实际的保障房新增量并未明显增加。企业自建员工宿舍纳入公租房房源，一方面政府解决了建设资金的问题，另一方面企业也能够受惠于土地、税收等多种保障房建设方面的优惠政策，因此有被各地效仿之势这种情况在河南、江苏等省市都存在，程度有所不同。在河南省郑州市，目前地方政府已经审批核准了47公顷的公租房建设用地，负责承接的企业包括郑州市航空港区、富士康、格力电器等。在江苏省苏州市和无锡市，政府也与企业合作，开始在各个工业园区以及区县兴建民工公寓，纳入公租房房源。

地方政府建设部门官员表示，有两个原因导致上述做法：一是今年的保障房任务量大并且突然，此前各地财政并没有此项任务的资金、人力等安排；二是公租房和廉租房需要政府掏钱，并且难以回收成本，因此地方政府更希望由企业来投资建设，因此将保障房的责任转嫁给了企业

目前，包括郑州市航空港区、富士康、格力电器在内的很多企业，已经通过这种方式分担了保障房建设的任务，总规模达到47公顷。类似的还有江苏，采用与企业合作、在大的工业园区修建青年公寓的办法，一方面解决了政府的公租房房源问题，另一方面，本来就要修建员工宿舍的企业也搭上了保障房的“顺风车”，享受土地出让、税费优惠等各方面的益处。但上述保障房项目的土地性质，是“工业用地”还是“住宅用地”目前尚无说法，这为未来的保障房产权问题埋下了隐患。尽管如此，截至目前，这种做法已经被北京、上海、陕西、福建等地方政府纷纷仿效。

资料来源：李慎，部分地方以企业员工宿舍“充数”保障房

<http://business.caing.com/2011-05-11/100257983.html>

专栏六 保障房为地方投融资平台开闸

2010年1000万套保障房的建设任务刚刚下达时，很多地方政府还视之为“土地财政”的大敌，大多数商业银行和开发商也避之惟恐不及；但目前，各种新鲜的保障房融资平台和操作手法正应运而生。2011年3月，审计署18个特派办和37家地方审计机关，开始了对31个省（区、市）和5个计划单列市政府性债务的全面审查。在前几年兴盛的城投债平台被各方聚焦并“围剿”之后，地方政府转而将保障房视为新的机会，重新包装并推出了保障房融资平台，无论是资金还是土地，地方政府都发明了新的解决办法，还计算出为期不远的“保障房红利”释放期。

所谓保障房融资平台，即地方政府通过土地划拨，或以现有廉租房和公租房等政府资产先行注入成立一个融资平台公司，并以政府信用为担保吸引银行资金。河南省漯河市、重庆市、湖北省黄石市都在探索实施这种保障房融资平台模式。经济适用房项目仅需要政府投入前期的土地整理成本，资金压力并不大。而租赁式保障房对银行毫无吸引力，此即政府发明保障房融资平台的主要动因。

资料来源：李慎 保障房变身地方红利

http://magazine.caing.com/2011-04-22/100251286_1.html

除了融资以外，大规模建设保障性住房还可能存在分配和管理问题。从目前的情况来看，很多一线甚至二线城市的保障房一般针对本地户籍人口，公务员和国企事业单位人员更容易受益。这里就可能存在保障性住房的分配公平问题（参见专栏七）。一般情况下，外地务工人员只能慢慢排队，虽然如专栏四所示，目

前的一个新情况是地方政府开始施压给企业盖员工宿舍并算成保障性住房,这可能有助于解决部分务工就业人员的住房问题,但仍然解决不了很多城市里那些自己租房、自我雇佣的外来打工者的居住问题。特别需要指出,在我国很多城市,很多自我雇佣人群流动人口居住在以城中村、城郊村为主体的租赁房中。这些房子里有相当部分都是违法的小产权住房。如果政府经过拆迁这些城中村或小产权房后再建设包括保障房在内的各类住房,或如石家庄那样直接没收再经改造后变为保障房,那些不被目前保障房建设所覆盖的流动人口居住情况就会很不乐观。换句话说,如此方法建立起来的保障性住房体系,可能有损、而不是有利于外来人口的居住。大规模保障性住房建立起来后,如何能够真正实现公平分配,特别是不歧视那些外来人口,是一个很难解决的问题。至少从过去我国保障性住房建设的情况看,并没有有效的体制和机制来实现这一点。

专栏七 公租房房租与保障房融资可持续性

按照陈昌华的分析,首先,3600万套保障房中,假定20%用来出售,80%即2900万套是用以出租,用于出售的保障房融资相对容易,但出租那部分难度较大。假定每套保障房平均面积为60平方米,每平方米建筑成本为2000元,则2900万套保障房的总投资为3.5万亿元。再假定股权和贷款的融资比例为3:7,保障房贷款规模将为2.4万亿元。以年利率6%计算,平均每年为保障房贷款所付出的利息支出将为1450亿元。若要以租金来抵销利息支出,这批住房的月租需定在420元。目前全国最低月工资水平870元来算,一个双职工家庭的收入为1740元,420元租金将占家庭收入的24%。这是一个相当高的比例,并不易为整个社会接受,特别是在那些不太发达的中西部城市。当然,理论上大部分家庭的收入应高于最低工资水平,房租占收入的比例亦会更低。但无论如何,400元以上的租金远高于现在廉租房几十块钱的租金水平,如何让各地居民接受将是一个挑战。而倘若租金远在400元以下,则抵不上贷款的利息支出,银行贷款的利息收入将不得不依赖于地方政府的支持,这又会演变为类似地方融资平台的“尴尬”。

除了偿还利息,如何筹措资本金和偿还贷款也是问题。在2011年财政预算中,用于住房的支出为2500多亿元。假设在未来几年财政在住房上的支出维持在2500亿元,其中2000亿元直接用于保障房建设;那在五年时间里需要1万亿元作为保障房的资本金。根据规定,土地收入扣除赔偿现居民和平整土地等支出,地方政府应把净收入的10%用于保障性住房。根据2010年政府“资金预算”的数据,土地净收入约为土地收入的一半。在2011年预算中,政府的土地收入目标为2万亿元,如果假定能维持这一水平,未来五年的土地收入能达到10万亿元。扣除成本后,地方政府能得到约5万亿元的净收入,其中用于保障房的10%约为5000亿元,可用来偿还部分债务。此外,地方政府另一个收入来源是出售商铺。以香港公共房屋建设经验,建公屋时可腾出住宅面积的4%作为商铺租售弥补支出。以现在出租性保障房总建筑面积来计算,商铺面积应能达到6900万平方米左右。假设政府以均价1.5万元/平方米出售这些商铺的话,将可筹措约1万亿元的资金用来还贷。综上,土地收入和出售商铺可提供约1.5万亿元用来还贷,余下的9000亿元可以从企业或职工筹集,特别在棚户改造方面。无论如何,但总体来看,把保障房租金定在可以偿还贷款利息的水平,是确保这项整体融资计划不对中国整体金融风险造成负面影响的必要措施

资料来源 陈昌华,保障房如何融资财新《新世纪》2011年第13期

<http://ucwap.caing.com/2011-04-02/100245078.html>

四 保障性住房还是住房保障：保障性住房的覆盖面选择

实际上，上世纪80年代中国政府曾推行过以“公房”为主体的住房保障形式，但公房的建设、运营和维护成了沉重的财务包袱。由此才有了1998年结束福利分房、进行市场化改革的“房改”。当时，“住房市场化”成为改革大方向，有关“要建立什么样的住房制度”的判断中，也往往先提市场、后提保障。

但随着最近10年来房价较快增加，尤其是2005年后房价涨幅在政府不断调控政策压力之下仍然加快增长，就中国当前的发展水平而言，中国的房地产泡沫开始出现，房价收入比较快攀升。对于大部分新就业群体和农民工来说，在所工作的城市买房已经越来越成为一种奢想。

房价重压下，中央政府的直接反应是增加保障性住房，尤其是公租房供应。政府从2008年明显加快了保障性住房建设的力度，并期望十二五期间进一步扩大覆盖面。目前，保障性住房体系的保障对象有日益扩大趋势，不仅要对没有购房支付能力的低收入家庭提供廉租房，还要对有一定支付能力的低收入家庭配售经济适用房，外加对中等收入家庭的自住需求提供限价房，以及对夹心层和过渡期住房需求提供公租房。¹⁰但如此大规模建设保障性住房，并扩大保障性政府覆盖面，不仅需要评估政府财政能力，也需要评估政府在住房分配与保障性住房管理方面的可行性。

应该说，在当前房价超过大多数城市化过程中新增家庭支付能力的背景下，适当增加保障性住房的供应，可能确有一定必要。但如果不能通过采取有效增加商品房供给的措施，让泡沫化的市场房价逐渐降下来，并使社会中的大部分家庭通过房地产市场购买或租赁住房，那么不仅会增加因大规模建设保障性住房而带来的金融和财政风险，而且政府不得不大规模提供保障性住房来实现广覆盖。更重要的是，即使能够建起来广覆盖的保障性住房，这套体系能够有效运作吗？还有没有比大规模建设保障性住房更有效的住房供给模式？

¹⁰目前，《住房保障法》的起草已列入人大常委会立法规划和国务院立法计划，并已形成《基本住房保障法（征求意见稿）》。作为一部保障公民居住权利的法律，其根本出发点是明确政府在为公民提供住房保障方面所应承担的责任，并以法律的形式，对保障性住房的资金来源给予保证，其中内容包括规定城镇基本住房保障标准、范围和方式，保障性住房的规划、建设与管理，住房租赁补贴，土地、财政、税收与金融支持，基本住房保障的组织落实和农村住房保障制度，等等。这里实际上对“定位”的讨论，实质上涉及到“一个国家的住房制度到底是依靠市场，还是依靠政府解决，或者是两者都要”，也即“住房的供应渠道”问题。从目前的舆论，以及政府的实际行为来看，中国的“基本住房保障”范围会进一步扩大，应该在“立足现有的保障性住房的基础上，往上再扩一点，覆盖‘夹心层’如刚毕业的大学生可以给予“过渡性的住房保障；而且“提供基本住房保障的责任在政府”。资料来源，王玉光，基本住房保障立法“细节”论战，财经国家周刊2011年第5期

从目前情况来看，即使中央不断施加压力，相当部分地区实际上没有很强积极性去大规模建设保障性住房，尤其是没有积极性去为那些真正需要住房的外来农民工家庭、以及非本地户籍的大专毕业生提供保障性住房。道理很简单，在地方财政垄断、过少供给商、住用地、地方财政高度依赖商、住用地出让金搞城市基础设施、工业开发区的情况下，要求地方政府大规模提供保障性住房，不说是与虎谋皮，也至少是勉为其难。一旦开始大规模供地以进行保障性住房建设，地方政府不仅商、住用地出让金会显著下降，而且还需要直接增加建房和维护的财政支出。因此，不少地方政府，尤其是那些房价高、外来人口流入较多的地方政府，没有积极性就不足为奇。即使短期内地方迫于中央压力会做出一些动作，但如果要求地方长期这样做，除非中央愿意大规模增加转移支付，否则很容易出现的情况，就是“中央请客，地方买单”，最后难以实施。

此外，保障房盖起来后，如何能够真正实现公平分配，特别是不歧视那些外来人口，也是一个很难解决的问题。至少从过去情况看，并没有有效的体制和机制来实现这一点。从世界各国经验看，早期公租房供给少的时候政府发挥主导作用；后期公租房管理运营负担加重，很多政府在逐渐退出；更多的是政府通过激励政策发挥杠杆作用，让私营机构建设、提供、管理公租房，政府仅负责监督及准入的管理。实际上，世界上广覆盖的保障性住房体系案例并不多，即使是被认为比较成功的香港，大规模公屋体系建设也因其对房地产市场健康发展的破坏，商品房价格过高，政府被地产商俘获而屡遭诟病。此外，各种保障性住房，尤其是廉租房、公租房后期管理和监督问题，在目前大规模建设保障性住房的中国，并没有得到有效解决。从我国过去“经济适用住房”建设和分配的经验来看，面向社会的供给并不多，有相当部分属于定向分配，不合理且浪费国家资源，反而带来了更大的社会不公平。

更重要的问题，是建立一个覆盖面如此之高的保障性住房体系，是解决广大百姓、尤其是最需要住房的大批农民工和新就业人群住房问题的最好方法吗？从全世界的情况来看，一个健康的房地产行业发展模式，是保障性住房主要面对那些连市场水平租金也付不起的最低收入阶层。绝大多数家庭的住房，无论是购住，还是租住，都应该，而且也能够通过房地产市场来解决。如果市场房价已经高到迫使政府必须要为占人口相当高比例的中低收入阶层全面提供保障房时，那么政

府应该反思：为什么目前的土地供应体制会导致住宅用地供给会这么少，导致房价如此高？

4.1 住房价格高涨的体制性原因

那么，导致目前房价高涨的结构性和体制性原因到底是什么？简单而言，2002年以来中国的房价一路上涨，主要是由于中国经济当前存在一些根本的体制性问题。这些问题在带来经济中的整体流动性极度膨胀的同时，又导致住宅用地被人为地过少供给。当过高的流动性，或者说过多货币去追逐经济中特定的、因人为操纵而缺乏供给弹性的商品时，该商品价格出现泡沫就不可避免。

为什么中国的经济中会有过高的流动性？这首先是因为1994年分税制改革让中央上收了财权，地方政府在财政压力之下开始逐渐以低地价、低劳动保护和低环境保护的方式进行大规模的工业招商引资，出现了所谓的“竞次性”区域竞争。由于制造业部门的关键生产要素，如土地、劳动力乃至环境价格被人为压低，导致制造业投资过高，制造业产能过剩。当过剩产能在国内市场无法得到充分消化时，国际市场就成了目标。而2002年加入WTO恰恰为中国的过剩产能在国际市场上找到了出口。国际市场在本世纪初的洞开大门恰恰又给更多企业和地方政府提供了可以继续扩大产能的信号，于是各地招商引资强度继续增大，产能进一步累积。为了消化积累的过剩制造业生产能力，政府不得不人为地压低人民币汇率，而一旦人民币被人为低估，就会带来不断增加的制造业部门出口顺差。人民币汇率无法随生产力进步适时调整又自然会诱致那些认为人民币最后不得被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，结果是外汇储备迅速累积，央行被迫发放人民币对冲，于是经济中出现严重流动性过剩（陶然等2009）。

住宅用地被过少供给的原因首先是因为在目前土地制度下，地方政府是中国城市土地市场的垄断供给者，垄断供给者必然过少供给住宅用地来获得最高垄断利润；其次，住宅用地被过少供给也与房地产行业是一个主要为本地消费者提供住房的服务行业有关。从经济学上讲，住宅业提供的是属于“非贸易品”的服务。由于服务提供商（房地产商）必须在本地提供住房来销售给本地人群。地方政府就可以利用其对本地商、住用地一级市场垄断的权力，构建一个住宅用地的“区域性卖方市场”，这也就是为什么我们看到各地地方政府总是通过设立“土地储

备中心”来控制商、住用地的供地规模，并同时以“招、拍、挂”方式高价出让住宅用地的原因。

与住宅业供地过少相反，中国工业用地供给却过多。各地为工业招商引资不惜压低地价。在2003年前后的一波工业开发区热潮中，各地制定的招商引资政策中几乎毫无例外地设置了用地优惠政策，包括以低价协议出让工业用地，按投资额度返还部分出让金等。于是，经常出现的情况是，基础设施完备的工业用地仅以成本价、甚至是所谓的“零地价”出让给投资者50年。于是我们自然会观察到，与商住用地过少供给，形成“区域性卖方市场”不同，工业用地由于各地投资竞争而形成“全国性买方市场”，结果是过多供给，价格奇低，工业园区过度扩张，用地浪费情况。如专栏八所示，一旦包括土地在内制造业生产要素价格扭曲带来制造业产能过剩，人民币汇率人为压低、经济中流动性过剩和地方政府垄断供应、商、住用地结合起来，房地产价格飙升和畸高不可避免。

因此，要解决目前房价畸高的问题，增加保障性住房和抑制房地产投机虽然有一定必要行，但远远不够，甚至不应该是主要的调控措施。在房价这么高的情况下，地方政府不仅没有积极性去大幅增加保障性住房（因为要求被保障的人更多），而且也会带来以前经济适用房销售中的各种不公平，甚至破坏房地产市场的健康运行。而抑制房地产投机，通过房贷政策等系列宏观调控措施即使短期能奏效，也最多只能治标，而难以治本。从根本上讲，需要消除导致房地产泡沫形成的条件，就不仅必须要改变地方政府垄断、高价供应商、住用地的局面，也要彻底改变因工业招商引资竞争而带来的产能过剩、贸易顺差和流动性过剩。

要实现上述根本改变，必须要进行土地制度和配套财税制度改革。只有通过土地制度改革，允许农民直接与制造业用地者直接谈判用地补偿水平，才能遏制工业用地的零地价乃至亏本出让局面，才能遏制目前沿海欠发达地区和内地大量城市大建工业开发区的热潮，也才能够逐渐消除我国经济中的过剩流动性；只有通过土地制度改革，允许农村集体建设用地直接进入城市商、住用地一级市场，允许农村集体在城市规划、土地规划到位的情况下进行商品房（包括产权房和租赁住房）的开发，也才能够改变目前地方政府垄断、过少供应住宅用地的局面。

实际上，大多数国家城市化过程中工业用地只占新增用地10-20%，城市新增的大部分土地被用于老百姓居住与城市公益事业建设。与此形成鲜明对比，虽然

中国城市空间扩张速度很快，但大约一半以上土地被用于搞工业开发区。正是在地方政府低价、多供工业用地招商引资，高价、少供商、住用地的扭曲性土地财政下，城市房地产泡沫才越吹越大（参见专栏八）。

专栏八 中国城市土地出让结构与房地产泡沫

从中国近年来城市建设用地出让的增量来看，工业用地占比往往在 40-50% 之间。比如，2003、05、07 年分别供应工矿仓储用地 9.94、9.05、13.56 万公顷，分别占建设用地供应增量总量的 51.4%、54.7%、57.7%，工业用地价格在这三年中增长缓慢，分别为每公顷 125、138、156 万元，而同期商服用地价格分别为每公顷 355、634、871 万元，住宅用地每公顷 598、680、1131 万元。

上述土地出让模式带来的负面结果相当突出：一方面，廉价的制造业用地导致各类工业开发区用地不集约，浪费了宝贵的耕地资源；各城市经济的高速增长大多依靠土地的“平面扩张”，土地和空间利用效率较低，尤其是一些城市大建“花园式工厂”，各种形式的“圈地”现象严重。但另一方面，城市发展占用了大量土地资源，而这些土地资源的绝大部分却没有用到人民生活最需要的居住用地上：地方政府为最大化商、住用地出让金收入而必然会进行垄断、控制性供给。

分析一下以工业用地低价、过度供给为重要特征的经济增长模式与当前房地产泡沫的关系：正是由于“区域竞次”中的过低生产要素（包括土地以及缺乏劳动保护及足额社会保险支付的劳工）价格以及环境管制松懈必然导致经济体中制造业投资过多，并形成过剩的、国内市场无法消化的制造业生产能力。同时，现有的低补偿征地模式和低水平（执行）社会保险也使得失地农民和流动劳工这两个巨大群体的消费水平很难随着经济增长而同步提升，而这又进一步恶化了中国经济增长中的内需不足问题。为了消化积累的过剩制造业生产能力，政府不得不人为地压低人民币汇率，因为只有这样才能把过剩的制造业生产能力输出到国际市场。而一旦人民币被人为低估，就会带来不断增加的制造业部门出口顺差。人民币汇率无法随生产力进步适时调整又自然会诱致那些认为人民币最后不得不被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，结果是外汇储备迅速累积，中国的外汇储备从 1995 年只有 736 亿美金到 2000 年缓慢增加到 1656 亿美金，到 2011 年三月更一举突破三万亿。央行被迫发放超过 20 万亿的人民币对冲，结果是经济中出现严重流动性过剩（国家外汇管理局，2011）。过剩的流动性自然会涌入到因地方政府垄断少供的商、住用地上，导致房地产价格的飙升和畸高，2004 年以来多次调控不力，即使 2011 年中央采取更严厉宏观调整政策后，一线城市房地产价格上涨趋势得到遏制，但二三线城市住房却开始加速上涨。上述房价在过去 10 年以来的迅速增长乃至泡沫化，使得成为人口城市化主力的绝大部分农村流动人口根本无法支付商品房价格。而要求地方政府为广大流动人口提供保障性住房，并都不太现实。但绝大多数新城市化人口可支付、能维持基本尊严的住房，是农民工市民化、农民工家庭永久迁入城市的必要条件。而为广大流动人口建设其购买或租得起的住房，并配合以较好基础设施和公共服务，也是未来中国人口城市化过程中必须面对的重大挑战。

参考文献：陶然等，2009

4.2 可支付住房与住房可支付性

实际上，“可支付住房”（Affordable housing）这个概念，广义上可以指由各种主体提供的，用于解决中低收入人群基本居住问题的住房，它当然包括地方政府或非营利组织，以解决中低收入家庭负担不起租用和购买住房费用的问题为目标，通过行政手段干预住房市场而供给的廉价住房，但它并不必然意味着一定要

由政府直接或间接来提供住房保障，也不意味着住房方面的福利社会；更广义的说，如果市场可以为大多数中低收入者提供他们可以租住或购买得起，而且基本体面的住房条件，实现“居者有所”，那么，住房可支付性（Housing affordability）就得到了较好的解决。以商品房价很高的珠三角为例，该地区除了 40-50%外来流动人口（主要是农民工）的居住方式是依附性居住（在企业宿舍、或干脆在工作场所居住）。剩下的超过 40% 的流动人口都居住在以城中村、城郊村为主体的租赁房中，虽然由于这些地方大都是违章建设的小产权房，导致大部分地段基础设施和公共服务都不到位但对于外来人口而言，这些城中村、城郊村由本地农民盖的房子比较有效地解决了他们的住房问题，而且帮助他们实现了家庭的团聚。有研究表明，自行租房的农民工，在几项会增强人口城市化趋势的人口特征与社会特征因素上，均好于依附性居住的农民工：家庭成员团聚程度，学历程度，收入程度，社会网络结构（蔡禾、刘林平、万向东，2009），

表一 珠三角农民工居住方式-2006 年

住所来源	比例
员工宿舍	45.14%
工作场所	5.34%
租赁	41.82%
借助	4.14%
自有房	1.23%
其他	2.33%

资料来源：蔡禾、刘林平、万向东（2009）

实际上，珠江三角洲广州、深圳、佛山和东莞等地的经验表明，城郊的农民和村集体过去和现在都有很强积极性来去供大量租金低廉的住房出租给外来人口。这一方面是农民主动分享城市化收益的表现，另一方面也表明，外来流动人口的居住问题可以通过土地制度的创新来完成，而并不必然要过多增加政府的财政压力。以深圳为例。该市有超过 700 万的流动人口，其中一半以上居住在城中村。2005 年，全市城中村常住户籍人口为 32.7 万，暂住人口共 469.4 万人，是常住户籍人口的 14 倍多。据《深圳市住房建设规划 2006—2010》，在全市近 2.5 亿平方米的住房中，原村民和村集体建房约 1.2 亿平方米；而其中集中于城中村

的“私房建设集中区”，总占地约 95 平方公里（其中特区内约 8 平方公里），总建筑面积约 1 亿平方米（其中特区内约 0.2 亿平方米）。正是由于大量外来人口的居住，城中村的原有居民依靠房租收入获得了大量收入。

从全国来看，农村外出务工人员已经接近两亿。在目前体制下，城市住房保障对象又主要限于城市户籍人口，而这些外来民工往往收入较低，加上还需要给迁出地老家寄钱，因此对迁入地住房房价、租金的承受能力也相当低，所以除了部分住在工棚、或用工企业员工宿舍外，其余大多在相对便宜的“城中村”和“城郊村”租房暂住。在居住上形成“大分散、小集中”的格局。据估计，全国上亿进城民工中，半数住在 5 万个城中村。实际上，我国的城市化背景和目前土地管理体制，必然导致流动人口大量聚居“城中村”和“城郊村”。很多“城中村”就是因城市在扩展过程中地方政府为减少征地成本有意避开农民宅基地、而只征收耕地所导致的。而在我国户籍制度改革滞后、城市政府提供的保障性住房主要瞄准本地户籍人口的情况下，相当部分外来民工也只能选择城中村和城郊村居住。而那些拥有城中村和城郊村房屋的本地农民，也因此可以获得相当可观的房租收入。从这个意义上看，这些城中村与城郊村在我国城市化过程中发挥了非常积极的作用，不仅在政府住房保障职能缺位的情况下为外来人口提供了其可支付得起的住房，也为城市化扩张过程中的失地农民解决了失地后的收入来源问题，部分弥补了政府低价征地而对其生活造成的困难。一些政策制定者和学者把这些地方看成是中国的贫民窟，甚至有人希望除之而后快，其实是没有看到“城中村”对流动人口与失地农民这两个弱势群体的重要价值。

也正是因为城中村给城市扩张过程中那些失（耕）地农民提供了不菲收入收入，所以当城市改造、拆迁涉及到这些聚集了大量外来人口和本地农民的“城中村”和“城郊村”的情况下，拆迁就会变得特别困难。在拆迁补偿不能反映他们出租房屋的机会成本的情况下。原有“城中村”和“城郊村”宅基地所有者自然会反对拆迁。但随着最近几年以来我国的城市地价、房价高涨，很多城市政府、包括房地产开发商发现拆迁“城中村”开始变得有利可图。不少地方于是以“改造城中村”、“提升城市形象”为名开始了“运动”式拆迁。目前很多城市进行的所谓“改造”，无非是对这些地段进行房屋拆迁后再将土地转为国有，然后出让土地牟利。这些措施不仅会因损害被拆迁农户利益而造成政府和被拆迁农民之间

的直接对抗和社会冲突，而且也使很多居住在城中村或城郊村的外来流动人口居无定所。从保护失地农民和流动人口这两个中国社会中已经非常弱势之群体的利益角度看，很难相信如此性质的拆迁是一种可持续的城市改造模式。其中暴力拆迁、群体性事件、乃至恶性事件发生频率大大提高。此外，虽然改造后的城中村基础设施和城市面貌大大改善，但大都变成了中高档商品房小区和商业开发区，基本丧失了对流动人口的容纳功能；即使有配建的廉租房，但由于其成本和管理方面的问题，还无法向普通农民工开放，无法真正与户籍等公共服务均等化改革对接。这里值得深思的问题，是城中村拆了，那些原来靠房租收入维系的失地农民怎么办？那些居住在城中村的大量流动人口又往何处去？

客观地说，由于城中村和城郊村地方往往缺乏规划和市政基础设施、公共服务配套，居住环境较差，公共卫生水平较低，“脏、乱、差”现象突出，各种违章建筑泛滥，消防隐患堪忧，同时也有碍观瞻，与现代城市发展不够协调。因此，如何构建完善的制度框架，并采取合理措施来改造城中村，做到既提升这些地段的基础设施、公共服务和城市面貌，又照顾到所有利益相关者（失地农民和外来流动人口）的利益，是一个需要解决的重大问题。

总之，在中国城市化过程中，房价过高的一个根本制度原因是城市政府作为本地供地单一主体垄断供地，过少供地。因此，解决相当部分中低收入群体住房问题的一个选择，是在政府建设少量保障性住房或提供租金补贴给少数最低收入人群使得“居有定所”的同时，逐步放开以宅基地为主体的城郊村、城中村之集体建设用地入市，让本地的农民给外来的农民工和其他城市中低收入群体盖房子。只要不损害公共利益，符合土地利用总体规划和城镇总体规划，就应当赋予城郊村、城中村集体建设用地与国有建设用地平等的权利。鉴于此，政府当前要做的是允许城市内部和周围“城中村”、“城郊村”的农民，以及农村集体参与城市出租房乃至商品房开发。

五 保障性住房融资机制改革与土地、财税制度配套改革

根据前面的讨论，我们认为，有必要进行适当调整目前中国正在进行的、以政府为主导、通过上级向下级压指标而展开大规模保障性住房建设政策。显然，这

并不意味着中国不需要进一步总结国内各城市乃至世界各国建设保障性住房的经验和教训，并以此为基础建立一个覆盖适度、经济可行、分配公平和管理有效的住房保障体制。

但在未来的改革中，政策制定部门必须认识到，住房保障体制与以政府为主导的保障性住房建设两个概念不能等同，政府建设的可支付住房（affordable housing）与住房可支付性（Housing affordability）问题也不能等同。考虑到未来中国将有大批农村人口向城市进行永久性迁移，在这个过程中需要为这些流动人口及其家庭提供足够的、基本体面的可支付住房。但目前由政府主导融资、建设、分配与管理的住房保障体制，难以完全实现上述目标。未来的政策调整必须通过土地和住房制度改革，尤其是放开集体建设用地入市，充分利用市场机制来解决大部分农村迁移人口与城市中低收入人群的居住问题，而政府主导建设的保障性住房应该只针对社会中最低收入、支付市场化房租都存在困难的城市弱势群体。即使对于这类缩小范围后的保障性住房建设，也需要借鉴与汲取国际与国内建设、管理保障性住房的经验和教训。包括欧美日等发达国家、香港、新加坡等高度城市化地区在政府建设、管理保障性住房方面的经验。考察各国、各地区保障性住房融资体系、供地模式、管理方式的差别（参见专栏九）。

总体来看，在当前商品房房价过高的情况下，为解决商品房价格过高问题，以及未来户籍改革后外来流动人口入户后的居住问题，住房与土地制度的创新就非常重要。首先，政府可以通过一定的金融手段创新，直接提供部分公租房；其次，应该也需要允许城郊的农村集体建设用地入市，不仅可以降低城市的地价和房价，有助于解决包括外来流动人口中较高收入群体人口在内的所有人口购买产权房的问题。第三，在“城中村”、“城郊村”的改造中，完全可以借鉴台湾的“区段征收”和“市地重划”经验，并创造性地通过规划限制来将这些地段改造成具有良好生活环境的出租房集中区，就可以在政府不用投入资源建设廉租房的情况下，通过市场机制创造性地解决外来流动人口住房问题。这样不仅解决了城中村和城郊村的基础设施改造问题，也兼顾了失地农民的利益，并最终大大降低户籍制度改革的成本。

专栏九 保障性住房的国际经验

抑制房地产投机的同时，许多国家和地区采取多种措施完善住房保障制度，目的均在于解决购房困难群体，尤其是中低收入家庭的住房问题。如美国采取实物与货币补贴相结合的模式，德国以住房补贴为主，新加坡则以政府建房为主。概括起来，各个国家保障性住房模式差别主要体现在融资机制上。目前，国际上较为成熟的融资机制主要有四种：

政府财政拨款。财政拨款包括中央和地方两级财政拨款。即在财政预算中，确定一定比例份额用于建设保障性住房和租金补贴。虽然融资模式出现多样化趋势，但财政拨款已成为保障性住房的常态固定资金来源，也成为政府调控保障性住房建设规模的重要手段。例如新加坡政府就为其建设发展局（专门负责组屋，即保障性住房的建设和租售的部门）提供超过20年的长期贷款；而且政府每年都从财政预算中给建设发展局安排一笔补贴。英国政府扶持非赢利组织兴建的可支付住房和对低收入者的租金补贴，一直保持在政府财政支出的5%左右。

地方政府发行债券。地方政府在提供地方公共产品，尤其是准公共产品时一般主要依靠税收、准公共产品的规费收入。若这些资金不能满足需要，地方政府就必须通过其他渠道筹集资金，发行债券即是其中比较有效的一种。在美国、日本、法国、德国、英国等大多数西方国家，都有着十分完善的支持住宅建设的债券市场，例如，美国的住宅债券。地方政府发行这种债券是为了筹集资金建造低租住房，其还本付息不仅有地方政府房产部门收取的租金做保证，而且还有联邦政府房产部门作后盾，所以资信等级较高。日本的地方债的一个主要用途就是用于地方道路建设和地区开发、公营住宅建设、购置公共用地及其他公用事业。

房地产信托基金（REITs）。房地产信托基金是一种以发行收益凭证的方式汇集特定多数投资者的资金，由专门投资机构进行房地产投资经营管理，并将投资综合收益按比例分配给投资者的一种信托基金。例如，目前美国大约有300个REITs在运作之中，管理的资产总值超过3000亿美元，而且其中有近三分之二在全国性的证券交易所上市交易。2005年香港领汇REITs在港交所上市发行，为香港特区政府回笼资金200亿港元，有效缓解了房委会公屋建设资金不足的难题。

政府担保专项基金。政府部分出资，以政府信用作担保，建立专项基金。主要用于提供住房建设融资担保、为购买中小型住宅提供资金支持。例如，荷兰政府于1984年建立社会住房担保基金，主要是向住房协会提供住房建设融资担保，以便提高住房协会信用，降低融资成本。基金由中央政府和住房协会共同出资组成，按股份公司方式运作，但政府对其公司章程有最终决策权，当担保基金无力偿还担保债务时，由政府承担基金履行债务责任。韩国政府从1981年7月开始通过国民住宅债券（国债）、住宅预约储蓄、政府财政、国债管理基金预收金、住宅彩票、国外贷款、利息等，设置国民住宅基金，为建设和购买中小型住宅提供支援。

资料来源：保障性住房的模式选择与政策支持，中国金融40人论坛专题研究报告，2010年9月

总体来看，要解决当前商品房价格过高问题，以及未来户籍改革后外来流动人口入户后的居住问题，进行有效的住房与土地制度改革与创新非常重要。首先，政府可以通过一定的金融手段创新，直接提供部分公租房；其次，应该也需要允许城郊的农村集体建设用地入市，不仅可以降低城市的地价和房价，有助于解决包括外来流动人口中较高收入群体人口在内的所有人口购买产权房的问题。第三，在“城中村”、“城郊村”的改造中，完全可以借鉴台湾的“区段征收”和“市地重划”经验，并创造性地通过规划限制来将这些地段改造成具有良好生活

环境的出租房集中区，就可以在政府不用投入资源建设廉租房的情况下，通过市场机制创造性地解决外来流动人口住房问题。这样不仅解决了城中村和城郊村的基础设施改造问题，也兼顾了失地农民利益，并最终降低户籍改革的成本。

5.1 保障性住房财政融资：土地出让金抑或土地增值税、物业税？

就保障性住房财政融资来看，目前政府的政策是除了要求中央地方从预算内财政拨付一定资金外，还要安排土地出让金的10%来进行融资。但通过土地出让金为保障性住房进行财政融资实际上面临至少以下两个问题。

首先，是土地出让金的10%到底是按照土地出让金总收入还是纯收益来计算？考虑到我国土地出让中有一半左右的出让是不盈利、甚至亏损的工业用地，那么按照总收入10%的比例划拨建设保障性住房，就很可能给地方政府预算外财政带来巨大压力，更不用说建设保障性住房本身还会通过压低地方政府市场化招、拍、挂商住用地出让金带给地方预算外财政收入来负面影响。而如果按照纯收益来计算，则地方政府很容易通过增加征地等成本来降低纯收益，从而使得10%的纯收益数额太低而无法为保障性住房提供足够的资金。

第二，正如报告前面部分所谈到的，中国目前的土地征用-出让体制以及地方政府目前所依赖的“土地财政”模式，本身就具有经济、社会的不可持续性，起本身就是需要通过土地-财税体制配套改革来进行调整的对象。而继续以土地出让金为保障性住房建设进行财政融资，就可能强化、而不是弱化这种不合理的土地征用-出让体制，结果是地方政府继续通过征地，拆迁，甚至进一步强化土地财政，而把负担转嫁到被征地拆迁农民的身上。

另外一种保障性住房财政融资的思路，是结合征地拆迁体制改革，并引入土地增值税与物业税为保障性政府进行财政融资。这就要求（1）政府调整土地征用制度，以符合公共利益为征地的唯一合法依据，明确定义公共利益边界和征地范围。（2）在土地农转用或集体建设用地征用拆迁过程中引入用地者和土地所有者的谈判和协商机制，建立以市场价值补偿为改革目标的征地补偿机制。但土地出让征地制度改革并不意味着地方政府无法获得土地由农地转非过程中的增值收益。从理论上讲，城市化过程中土地用途转换所发生增值主要来自于具有“外部

性”的城市基础设施和产业发展，而非土地原使用者（即占有土地的农民）对土地的投资。因此，征收一定比例的土地增值税不仅有经济效率的合理性，也可实现由不规范预算外土地出让金向预算内土地增值税转化，从而减少当前地方政府在土地出让中的寻租行为和预算外财政缺乏透明度的情况，改善地方财政管理。

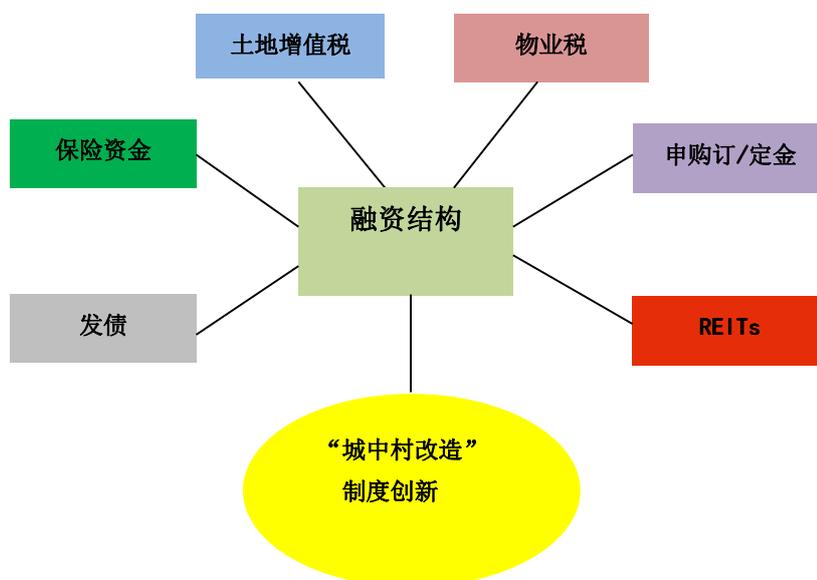
在通过土地市场化改革提高土地使用成本以减少工业用地低价出让行为的同时，改变地方政府为提高出让金而偏少供给商、住用地局面，还须加速财税体制改革。主要措施是要逐渐引入对商、住用房产征收的房产税（或物业税），以此激励地方政府增加商、住类房地产用地的供给。实际上，上述征地制度改革后，土地增值税和物业税收入可以弥补政府在土地出让金上的损失，并能有效抑制地方政府通过大规模征地和低地价策略招商引资的冲动，从而切实做到保护农民利益，提高土地利用效率，降低耕地保护的壓力，最终有助于实现城乡统筹发展。

总之，通过征地制度改革配合相应的财税体制改革，地方政府可以获得来自农地增值收益的增值税、以及对城市存量房地产征收的物业税，这两项收入中的一部分，就可以成为居住补贴性安排预算来源。其中，物业税征收对象应当是针对某个建设年限起的存量商品房（合理设定一套商品房的免税点，并且针对二套房提高免税点与税率）以及未来的增量商品房。

5.2 公租房融资的金融体制创新。

除了政府财政之外，公租房融资的金融体制创新也非常必要。可以考虑更多可行的住房金融制度创新来构建一个住房融资体制。如图 5 所示。

图 5. 保障性住房融资渠道结构



首先，政府可以考虑发行“公租房债”+保险资金直接参与建设投资。截止到2009年末，保险资产总额为40498.60亿元。但在资产管理方式上，仍然存在无法充分利用的问题。比如，到2009年底，险资中银行存款为10658.02亿元，比去年年底增加138.34亿元，投资为26428.02亿元，比上年末减少469.4亿元。显然，保险资产既有的管理模式并不利于资产增值。原因是多方面的，包括管理部门限制投资渠道、股票市场波动率太大，不适宜高比例配置资产、债券市场产品供应量严重不足、债券收益率波动较大等原因。这就使得保险资金投资组合里，固定收益产品一般要占80%。当债券市场不能有效吸纳总额不断增长的保险资产的时候，保险资产只能不断增加银行存款。

在未来公租房体系建设中，可以考虑将保险资产与公租房体系融资相结合。首先，可以直接发公租房债券。特别是在严格控制公租房的建设成本和确保租金符合租户负担能力的条件下，尽量降低“建设成本-租金比”。这样就可以确保公租房债券的市场投资价值，并得到以保险资产、债券型基金为主的机构投资者的欢迎。实际上，之所以目前管理部门一直还没有开展保险资产投资不动产的试点工作，是因为我国住宅与商业地产的泡沫化趋势剧烈。考虑保险资产投资组合中的大比例必须配置固定收益产品这一特点，完全可以把公租房理解成是一种固定收益率产品——只要能控制好公租房的“成本-租金比”，就可以吸引保险资产对公租房建设进行直接投资。

其次，可以考虑通过廉租房、公租房建设地段适当的商业地产配比来进行融资。对于廉租房和公租房的物业管理，如果政府创立专门单位来主导物业管理，肯定要亏损。因为收费高到足够维持商业化物业管理的运准和服务水平，租户必然觉得费率太高；而低了，政府要亏损。要解决这个问题，可以考虑在建设此类补贴性住房的时候，配比一定的商业设施面积和生活服务功能物业面积，比如各种商店、商铺、幼儿园、私立小学等等，用于长期出租、迅速出售的组合。这个投资，要由政府主导来完成，建成后的所有权和出租、出售收益也归政府。而这些收益，可以用于补贴物业管理，实现盈收平衡。这样做，也对租户、未来业主及其家庭成员的生活和就业有帮助。这样的设计，实际上是设立一种REITs，把所有廉租房、公租房的配套商业物业打包，以未来出租收益为基础，成功实现该类REITs的发售。由于商业物业收益率高，因此自然更受欢迎。政府可以选择组合，混搭

商业物业和廉租房物业，设定比例，从而提高廉租房 REITs 的收益率，以便有利于专门针对廉租房建设的 REITs 的发售。规划、设计水平越高，则单位面积的未来收益率越高，越有利于各种 REITs 的发售。这对于追求长期稳定收益率的各种机构投资者，尤其可以激发他们在规划、设计专业工作上的高质量资源组织工作。

5.3 创新“城中村改造”模式，有效增加土地和住房供给

我们认为，除了针对社会中最低收入、支付市场化房租都存在困难的城市弱势群体，政府考虑直接建设保障性住房或提供租金补贴外，中国未来城市化过程中绝大部分城市新增劳动力和家庭的住房问题，都可以、也应该通过土地制度改革，特别是适度放开集体建设用地入市，并配套财政税收体制来解决。需要建立市场与政府在满足城市化过程中新增人口住房上的优化平衡。包括以土地市场化改革来增加城市住房供给，降低房价，缩小保障性住房覆盖面；同时以配套财税体制改革为保障性住房融资。

我们认为，关于住房价格以及为城市流动人口提供可支付住房的问题，完全可以从“城中村”、“城郊村”改造模式创新开始，不仅提高效率，也有助于社会公平的实现。进一步分析各类所谓“小产权房”和违章建筑大量出现而且屡禁不止的制度背景。应该说，“小产权房”，违章建筑问题的出现和不断扩大化，一方面确有少数人为牟利而不遵守法律的问题，但另一方面，它也是我国既定城市土地使用制度下地方政府垄断供应城市商、住用地、并进而造成房地产价格飙升的结果，是以城中村、城郊村农民为主体的人群在城市化过程中争取财产权利，特别是土地发展权的行动。当然，包括“小产权房”在内的违法建筑问题的产生和大量出现，也会带来一些负面效果。包括地方政府无法从土地和住房交易中获得税收，部分小产权房周边基础设施、公共服务与不配套、环境条件较差、以及购房者房屋产权无法得到法律保障等。但解决这个问题的办法，是通过有效制度改革，使得城市发展过程中既能够保护相关权利人的财产权利和发展权利，同时兼顾城市政府的税收利益和城市规划、土地利用规划的要求。

一种可能的改进，是借鉴美国、日本、台湾等国家和地区进行的土地“增值溢价捕获”（Land Value Capture）、“区段征收”¹¹、“市地重划”¹²等成功经验，

¹¹ “区段征收”是指政府征收一定区域内的土地并重新规划整理后，除政府留下一部分土地用作基础设施建设，一部分公开拍卖以偿还开发费用，其余建设用地（往往大幅提高了容积率）大部返还原土地权利人。

结合各地市情，以确权为前提推进土地制度创新，为各地城中村改造乃至都市更新提供有力的政策工具。改革的目标，应该是在有效改造基础设施，提升公共服务的基础上，继续发挥“城中村”地段为流动人口提供经济适用住房的保障作用，最终建立政府、原土地权利人，外来人口、乃至地产开发和工业用地者多方的利益均衡。我国台湾省的“区段征收”、“市地重划”经验表明，这些措施可以绕过政府土地开发过程中“公共利益”的纠缠不清和“公正补偿”的要价难题，捕获的土地增值收益可以直接用于公共服务的均等化改革，并通过市场机制来有效解决流动人口居住问题；土地权利人亦可获得原地补偿，享有公共设施完善、土地增值等多重开发利益，减小其对开发抵触降低改革成本，公私各蒙其利。

实际上，通过土地制度和财税体制配套改革，允许农民和农村集体作为土地所有者参与出租房和商品房开发，并开征土地增值税和房产税，那么不仅对平抑虚高的城市房价有效，而且实施后不仅不会打压经济，反而可以因集体建设用地上的增量房地产开发而促进经济增长。它不仅可以为地方政府从目前扭曲的“土地财政”中摆脱出来创造条件，还可以让城中村和城郊农民的土地发展权和财产权得到有效实现，从根本上改变目前大规模征地、拆迁带来的社会矛盾。实际上，目前，北京市在城中村改造中已申请进行集体建设用地改革试点，在集体土地上由村集体与农民为主体投资建设市场导向的租赁房（参加专栏十）。

特别需要指出，土地问题牵一发动全身，如果缺乏经济社会发展的宏观视角和统筹设计，现有的简单以农村土地换社保/城镇户籍的政策，反而有可能扭曲甚至侵害农民利益。这里的着眼点是将城中村乃至近郊土地升值的潜力充分释放出来，在目前完全“涨价归公”与“涨价归私”两个极端之间重新分配，以“公私合作”的形式和市场化的手段，解决户籍改革与公共服务均等化之中最困难的瓶颈——廉价租赁住房的提供。实际上，在规划、基础设施和政府税收到位的情况下，允许作为外来流动人口输入地的发达地区城市城中村、城郊村的农民给外来流动人口盖房子，不仅是土地制度改革的突破，也将推动户籍制度改革。一旦流动人口住房问题通过这种方式得到解决，再在改造后的城中村地段配套建设一些为外来人口子女服务的公立学校，户籍改革就实现了有效突破。

¹²“市地重划”是根据城市发展趋势，而将城市规划区域内、或城乡结合部及边缘地区，杂乱不规则的地块和畸零细碎、不合经济使用的地块，在一定范围内，依据法令加以重新整理，交换分合，并配合公共设施，改善道路、公园、广场、河川等，使各幅土地成为大小适宜，形式方正，具备一定规格的地块，然后分配予原土地权利人，由此促使城市土地为更经济合理的利用，进而形成井然有序的都市。

专栏十 北京试点集体建设用地建租赁房

2010年11月18日，北京市副市长陈刚公开宣称：“北京在集体土地上建设租赁房的试点方案已经市政府批准，国土部也已初步同意北京的申请，目前正在等待国土部批准。”陈刚表示，已经有包括唐家岭在内的五个农村集体经济组织提出申请，要建设1万多套租赁住房。此次试点，比之前舆论高度关注的集体土地建公租房试点又迈进一步。北京市国土资源局副局长谢俊奇2011年1月6日曾表示，公租房主要是政府投资建设，而租赁房的投资建设，可以由村集体来主导。中国土地学会副理事长黄小虎认为，这样做突破了现有法律限制，其实是对符合规划的“小产权房”开了口子。这不仅能解决政府建保障性住房的资金和土地难题，还能提高农民收入。

在中国现有土地法律法规框架下，农村土地只有在征用为国有土地改变性质后才能进入土地市场“招拍挂”。随着城市化推进，大量集体土地被纳入城市规划圈，但只要性质不变就不允许上市交易。《土地管理法》第六十三条规定，农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。在集体土地上建成的房屋，因没有国家颁发的房屋产权证，被称为“小产权房”。“小产权房”的租售行为历来受到中央政府明令禁止，甚至挂牌督办。无奈法难责众，各地屡禁不止。

但2010年12月，昌平区北七家镇海鹈落村改造经过特批，成为政府许可下北京市首个在集体土地上建设的租赁房。该试点项目按照城市规划建设。具体包括两个地块，用地面积约330亩，总建筑面积约48.98万平方米，提供住房约7800套。开工的一期项目，约建1700套住房，主要为四五平方米的一居室和约70平方米两居室。一期2011年10月前入住；二期工程也计划在3至5年内完成。租赁房将配建学校、幼儿园、公共食堂等，并将配备面积超过10万平方米的商业项目。周边还将建设平海路、规划九路等4条市政道路，引进多条公交线路，配备通往地铁的摆渡车。海鹈落村所属的北七家镇，是规划中京北中轴线上城乡接合部的重点地区，聚集了大量外地流动人口，其辖区内村民近70%的收入来自于自建房屋出租收益。2009年，因人口密集、秩序混乱，海鹈落村纳入北京市旧村改造，拆迁随之到来。北京市政府提出规划，要在本地区加快建设北部研发服务和高新技术产业聚集区。随着城乡接合部改造启动，原有自发的住房供应体系也被打破，外来人口的住房问题更加突出，此外，落户后的中关村科技园企业，也有解决职工住房需求。而海鹈落村而言，拆迁后，村民集中上楼，村里将腾退出一千多亩产业用地，村民原来赖以生存的房租收入也将消失。因此，2010年3月16日，海鹈落村召开村民代表大会，决定利用自有资金在村属西北集体建设用地上建公租房，只用于出租，不对外出售。并明确该地块为村集体所有，不参与任何性质征地、开发。这个方案得到政府部门支持。

参考：张艳玲 兰方 在集体土地上建起的租赁房 2010年11月19日 12:28

<http://policy.caing.com/2010-11-19/100200023.html>

基于中国城市土地公有的基础，可以考虑在现有“征收-出让”模式外进权改革创新，并在此基础上配套进行财税体制改革（土地增值税或/和物业税），可以为长远的住房保障、公共服务等社会建设提供一个突破口。其基本的经济原理却可以通过以下一个简化的例子来说明：假设某个地块的城中村有100亩土地，其中有200户原住村民，每户有一处宅基地。政府在城中村改造过程中，可以直接与村集体以及村民进行谈判，再明确开发增值前景与利益分配方式之后，要求对方以缴纳部分土地（如45亩）方式支持整个“自主重划”项目。在政府拿走的45亩土地中，可用30亩土地用作城中村的基础设施建设，剩下15亩公开拍卖以偿还基础设施开发费用。而原有土地权利人虽然放弃了45亩土地，但其剩

余 55 亩土地可获得确权承认（如转为国有大产权），开发价值也高于未改造前的全部土地价值。比如该城中村中村民可在 55 亩土地上连片重新规划、建设容积率更高的出租屋，然后在 200 户农民之间分配，每户就可能获得 10 余套甚至几十套出租屋，农民获得了可以形成未来稳定收入的资产。从以上简例可推演出一个系统性的土地-户籍-财税体联动改革方案，操作步骤如下：

首先，在法律制度与政策处理上，可以将城中村土地以“报征”的形式转为国有。不同于一般的征收，农民既不需要担心这部分土地（除了“抵费地”那部分之外）政府会另行批租给别人，政府也无需向村民支付征地费用。

其次，在开发方式与融资模式上，对村民保有的那部分土地，发放国有土地使用权证，然后村民就可以组织起来获得银行土地抵押贷款，或引入社会资本，以房地产投资信托或私募基金的形式进行合作开发，建设住宅与商业地产。这样一方面解决了目前村集体建设用地开发难以获得银行贷款支持的局面，并将先前投机于需求面的资本引导进入增加供给；另一方面，基于信托等形式的不动产证券化，还可以缓解城中村超过政府承认层数之外那部分“违章建筑”的认定和补偿难题，在合法面积予以实物补偿之外，其他“抢搭抢建”的部分让权利主体之前在股份上自行讨价还价。

第三，在其中一些城中村地段，政府完全可以通过确权转性方面的技术性处理，约束改造后的房屋一定时间内不能作为商品房售卖，而只能作为面向不同层次群体的出租房。这样就可以在政府保留一定控制的基础上，通过市场机制、而不是政府提供的方式，有效地解决城市低收入人口和外来流动人口的居住问题。一旦这种改造模式可以在政府认可的一些城中村推广，城市出租房的供给就会增加，房租租金也完全可以下降到政府直接供应廉租房的房租水平。地方政府也就未必需要再大规模地进行廉租房或者公租房建设了。

第四，对改造后城中村，特别是以出租房为主容纳外来人口居住的城中村地段，政府可以考虑建立公立学校接受外来人口子女入学。在通过上述机制解决外来人口住房问题和子女教育问题后，户籍制度改革就完成了实质性突破。涉及宅基地过分畸零狭小必须连片建设的，可以通过交换分合作大尺度的重建，并藉此机会方便地完成确权，并通过释放容积率实施立体分区或立体重划。

最后，以上通盘考虑的制度改革创新，其价值更在于为长远地方财税制度、

公共服务乃至十二五规划强调的“社会建设”提供突破口。在城中村改造过程中，政府可以抽取一些与土地开发，房地产建设相关的税费，如房地产业营业税；而如果最终允许农民在留用土地上所开发住宅转为“大产权”，地方政府在短期可以通过征收出租屋管理费、土地增值税，或物业税；此时的城中村村民，由于拥有多套合法房产并收取租金，财产价值升值后在缴税方面也会相对配合。

这里还需要特别强调引入集体建设用地入市并开征相关土地税收对中国实现地方税制渐进转型的重要性。在当前阶段，要解决房地产市场泡沫化的问题，推进房地产税的改革，对存量房地产征收房产税、或物业税确有必要。它不仅对抑制短期房价过快增长有一定作用，而且有助于从中长期扭转地方政府依赖以土地出让金，尤其是商住用地出让金来搞基础设施和城市建设的不利局面。但地方政府在逐步建立了稳定的、以存量房产价值为税基的物业税后，应该、也必须逐渐从目前的土地出让模式中淡出，而不是在开征房产税的同时，继续进行商住用地的招拍挂出让并收取高额出让金。否则，房产税改革的意义就会大打折扣。¹³

正因为如此，“十二五”期间，在改革土地征用-出让体制的同时，逐步引入对存量房地产征收的财产税，以及对农村建设用地入市后征收的土地增值税，就可以实现地方政府从扭曲性的“土地预算外财政”向以财产税和土地增值税为主体的“土地预算内财政”的过渡。无论是户籍制度改革，还是今后内容更丰富的公共服务体系建设，需要的都是这种长期而稳定的地方财政融资模式。这也是本文提出的以土地-财税体制改革带动户籍改革，为中国塑造一个更公平，更有效率、而且可持续城市化模式的要旨所在。

主要参考文献

- Su Fubing and Tao Ran Visible Hand or Crippled Hand: Stimulation and Stabilization in China's Real Estate Markets, 2008-2010 working paper
蔡禾、刘林平、万向东 2009 《城市化进程中的农民工：来自珠江三角洲的研究》

¹³实际上，我国的宏观税负总体水平已经不低，增加新税种的同时有必要相应地减少其他税负，特别是土地征用-出让过程中对原土地权利人实征的税负，才能确保总体税负水平不过高、才能防止政府与民争利。这就意味着，目前的土地征用-出让体制必须进行重大调整。对包括工业和商住用地在内的非公益性用地，应该直接引入用地者和原土地权利人（大部分是城中村与城郊村农民）直接进行用地谈判的机制。当然，一旦这种谈判机制被引入，政府完全可以对入市的农村建设用地征收相应的、甚至是累进的土地增值税。实际上，我国的宏观税负总体水平已经不低，增加新税种的同时有必要相应地减少其他税负，特别是土地征用-出让过程中对原土地权利人实征的税负，才能确保总体税负水平不过高、才能防止政府与民争利。这就意味着，目前的土地征用-出让体制必须进行重大调整。对包括工业和商住用地在内的非公益性用地，应该直接引入用地者和原土地权利人（大部分是城中村与城郊村农民）直接进行用地谈判的机制。当然，一旦这种谈判机制被引入，政府完全可以对入市的农村建设用地征收相应的、甚至是累进的土地增值税。

社会科学文献出版社

陈 锡 文 : 中 国 城 镇 化 率 严 重 高 估
<http://policy.caing.com/2010-08-07/100167691.html>

华生、罗小鹏等, 2011, : 改革开放三十年: 回顾、反思与前景, 共识网,
<http://21ccom.net/articles/zgyj/gqmq/2011/0514/35442.html>

黄贤金, 姚丽, 王广洪 2007 **工业用地: 基本特征、集约模式与调控策略** <<2007年海峡两岸土地学术研讨会>>2007年

国家外汇管理局, 2011, 中国历年外汇储备
http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/tjsj-list.jsp?id=5&ID=110400000000000000

国家统计局, 2011 第六次全国人口普查主要数据公报
http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110428_402722253.htm

国土资源部, 各年 中国国土资源统计年鉴

李晶 2011, 保障性住房建设: 现状、影响及融资模式《国际融资》2010年 第11期

谈明洪, 李秀彬. 世界主要国家城市人均用地研究及其对我国的启示, 自然资源学报, 2010 25 (11): 1813-1822

陶 然, 徐志刚. 2005 城市化、农地制度与社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择. 《经济研究》, 2005 (12): 45- 56

陶然 陆曦 苏福兵 汪晖 2009 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思《经济研究》2009 第七期 21-34

陶然, 汪晖 2010 “中国尚未完之转型中的土地制度改革: 挑战与出路” **《国际经济评论》**, 2010年第二期 Vol 85(2)

陶然, 史晨, 汪晖 庄谷中, 2011 “刘易斯转折点悖论”与户籍-土地-财税制度联动改革 **国际经济评论** 2011 五月

王玉光, 2011年 保障房建设调查: 质量问题严重部分人借机牟利《财经国家周刊》2011年第9期 <http://www.chinaqking.com/qkj/2011/137546.html>

文 林 峰 , 2010 中 国 保 障 性 住 房 现 状
<http://spa.hust.edu.cn/2008/uploadfile/2010-3/20100324102922212.pdf>