

## 加强中国城镇的配套建设保障制度

黄友琴

2015年3月



## 作者简介

---

### 黄友琴

黄友琴是纽约州立大学奥尔巴尼分校地理与规划系副教授，社会与人口分析中心的研究员。黄友琴的研究重点是从地理学和人口学的角度分析市场转型对中国的影响。她的工作集中在三个方面：住房与社区变化，流动人口与城镇化，以及中国的市场转型。她著有《中国城镇的住房不平等现象》（劳特利奇出版社，2014年），并在《中国季刊》，《经济地理》，《住房研究》，《城市地理》，《城市研究》等期刊上发表了大量文章。黄友琴拥有加州大学洛杉矶分校地理专业博士学位和硕士学位，以及北京大学城市与环境学院学士学位。

Cover Photo: Reuters/Shi tou

## 引言

近几十年来，中国的高速经济增长一直伴随着在住房方面取得的令人瞩目的成就，1980-2010年期间中国城镇的住房拥有率从20%上升到70%，人均居住面积从4平方米提高到29平方米。<sup>1</sup>然而，这些非凡的成就并未惠及所有社会群体，中国社会底层的那些人基本上被排除在这个成功故事之外。2010年，有9%以上的中国家庭的人均居住建筑面积仍然不到8平方米。与此同时，前所未有的中国城镇住房和土地改革导致房价暴涨和可支付性住房严重短缺。坦白地说，尽管几十年来大规模提供保障性租赁住房，中国政府未能为本国的低收入群体提供足够的住房。<sup>2</sup>

面对不断加剧的公众不满情绪，中央政府的住房政策在2010年显著转变：从刺激经济增长转而强调实现社会目标。<sup>3</sup>

具体而言，中央政府制定了保障性住房的宏大目标（仅2010年就需要新建584万套保障性住房，2011-2015年期间再建设3600万套），确定了地方政府的保障性住房建设指标，并将保障性住房建设纳入官员的政绩考核体系。<sup>4</sup>

政府的终极目标是要把保障性住房覆盖面扩大到20%的城镇家庭。北京政府要求到2015年低收入家庭应享有人均13平方米左右的住房建筑面积。

不过，尽管政府报告说已经完成（甚至超额完成）了年度目标，实际执行情况难以评估，因为地方政府往往利用不同类型的住房建设项目，如安置房和工作单位自建住房，来实现其量化指标。

但有一件事无可置疑：中国已经进入了低收入家庭保障性住房的新时代。在严重的预算压力下，面对中央要求确保一定数量保障性住房的任务，各地政府纷纷探索不同的策略来实现其指标和提供保障性住房。

这导致在由政府建造的传统集中式大型低收入家庭保障性住房外出现了一些前所未闻的新项目。一个新的策略就是所谓的配套建设（简称“配建”）：要求开发商在他们的私有住房项目中提供一定数量的保障性住房单元。配建相当于西方国家的包容性住房。

“包容性住房”系指“利用规划手段创建可支付性住房，并通过市场创造的资源来促进社会包容”，从而“激励私营开发商把可支付性住房或社会保障性住房纳入以市场为导向的房地产开发”。<sup>5</sup>

这一策略主要是为了实现住房可支付性和社会包容的目标，同时也往往把经济融合和扶贫济困作为目标。<sup>6</sup>

在美国和欧洲，包容性住房是在20世纪70年代和80年代的时候推出并逐

*尽管几十年来大规模提供保障性租赁住房，中国政府未能为本国的低收入群体提供足够的住房。*

渐普及，当时正在对早先由政府提供的社会保障性住房进行调整。推出新计划是为了鼓励市场更多参与提供低收入家庭保障性住房。

但中国的情况与美国和欧洲有所不同，私营开发商在提供保障性住房方面起到的作用非常有限，而政府一直是主要的提供者。

传统上，中国的保障性住房建设一直采取集中式大型工程的形式，仅包含面向低收入家庭的住宅单元。开发商可以在政府的要求下建造这样的住宅单元，但是由政府机构负责管理。此外，由于地方政府为保障性住房提供城镇土地不收取任何费用，这些集中式保障性住房项目往往位于城乡结合部地区，难以获得公共服务和经济机会。<sup>7</sup>在中国，除了与大型保障性住房项目相关的其他社会问题，这种情况还造成了

低收入群体的社会 and 空间边缘化。但随着中国城镇化的进一步深入，对保障性住房的需求将继续大幅增长，这就提出了如何解决急剧上升的住房不平等和居住隔离的问题。<sup>8</sup>中国积极推动“配建”，在更大程度上依赖开发商提供低收入家庭保障性住房，这有可能为满足国内对低收入家庭保障性住房的巨大需求，同时减少社会和空间隔离，提供了一个重要的新策略。

本政策备忘录通过以下几个方面的讨论对此进行阐述：首先提出的问题是中国的配套建设在多大程度上取得了成功？我认为，尽管保障性住房的供应量有所增加，但并没有实现社会和空间包容，而且给中国的城市带来了新的问题。然后，备忘录转向讨论使配套建设在中国获得成功并可持续发展将会需要的具体机制和激励制度。

## 低收入家庭保障性住房：严重短缺，位置边缘化

**在**中国，“保障性住房”被用来指面向中低收入家庭的各类保障性住房，其中包括：

- 廉租房；
- 公共租赁住房；
- 经济适用房；
- 两限房；
- 共有产权房；以及
- 最近为棚户区改造和城市更新的拆迁户提供的安置房（定向安置房）。<sup>9</sup>

换句话说，“保障性住房”是比单纯的低收入家庭住房更广泛的概念。一般来说，只有上面列出的前三种住房可以称之为中国城镇的低收入家庭住房（见表1）。

廉租房是指为“低收入住房困难户”提供的租赁住房补贴，其形式可以由政府或工作单位提供的公共住房，也可以是向在市场上租住私人住房的低收入家庭提供的货币补贴。<sup>10</sup>自1998年中国政府开始深化住房改革以来，廉租房一直是低收入群体的主要住房来源。

相比之下，经济适用房由开发商在地方政府无偿划拨的土地上建设，然后按照政府规定的价格出售给符合条件的家庭，业主拥有有限产权。<sup>11</sup>开发

商只允许有3%的利润率，1998-2006年期间经济适用房的平均价格约为所有住房平均价格的50%-60%左右。经济适用房旨在成为广大中国城镇家庭的主要住房形式，但在2003年被重新界定为政策性住房，而自2007年开始则严格作为低收入家庭住房。<sup>12</sup>

公共租赁住房是由公共或私营机构按照政府限定的租金水平提供的出租房。其供应对象主要是中等偏下收入住房困难家庭、新就业职工和拥有稳定职业及城市居留许可证的符合条件的外来务工人员。<sup>13</sup>公共租赁住房直到2010年才开始启动，不过正在成为中国的低收入家庭住房项目的重点。自2014年开始，廉租房并和公共租赁住房并轨。<sup>14</sup>事实上，在广州和北京等许多城市，近年来已建成的公共租赁住房比廉租房和经济适用房合起来还要多。<sup>15</sup>

尽管中国出现了前所未有的住房建设热潮，在1999-2008年期间有3320万套住宅竣工，<sup>16</sup>低收入家庭保障性住房的供应还是非常有限。截至2006年底，廉租房的累计供应量只有55万套，而事实上有1000万户低收入住房困难户和400万户面临住房困难的低保户。<sup>17</sup>廉租房的供应量在2007年明显增加，廉租房的累计套数到2007年底达到95万套，<sup>18</sup>但根据2010年人口普查数据，全部城镇家庭中只有2.7%住在廉租房里。

2003年之前，经济适用房被认为是广大城镇家庭的主要住房形式，因此每

年有大量供应，占中国全部竣工住房的20%以上。截至2003年底，累计共有约270万套经济适用房竣工。但后来被重新界定为低收入家庭保障性住房之后，经济适用房的供应量大幅下降，因为开发商更侧重于建设市场价格的商品房，而政府也开始转为建设以租赁为重点的低收入家庭保障性住房。<sup>19</sup>

因此，截至2007年底累计只有420万套经济适用房，全国不到4%的城镇家庭住的是经济适用房。由于经济适用房在2007年前都不是严格意义上的低收入家庭保障性住房且有产权，在分配上存在严重的问题，2007年只有不到20%的经济适用房是由低收入家庭入住。<sup>20</sup>

想了解这对中国的住房情况的影响，假设有20%的经济适用房提供给了低

收入家庭；按照这个标准来看，到2007年低收入家庭住房（廉租房和20%的经济适用房）的供应总量不足180万套，但至少要有1000万面临住房困难的城镇低收入家庭。<sup>21</sup>总之，到2007年低收入住房困难家庭的覆盖率至多为18%。

2008年，中国的经济刺激措施对低收入家庭保障性住房计划，特别是廉租房项目，起到了重要推动作用，累计供应量达到400万套/户。中央政府计划在2009-2011年期间再添709万套廉租房和360万套经济适用房，<sup>22</sup>但在2009年效果不佳后放弃了这个计划。

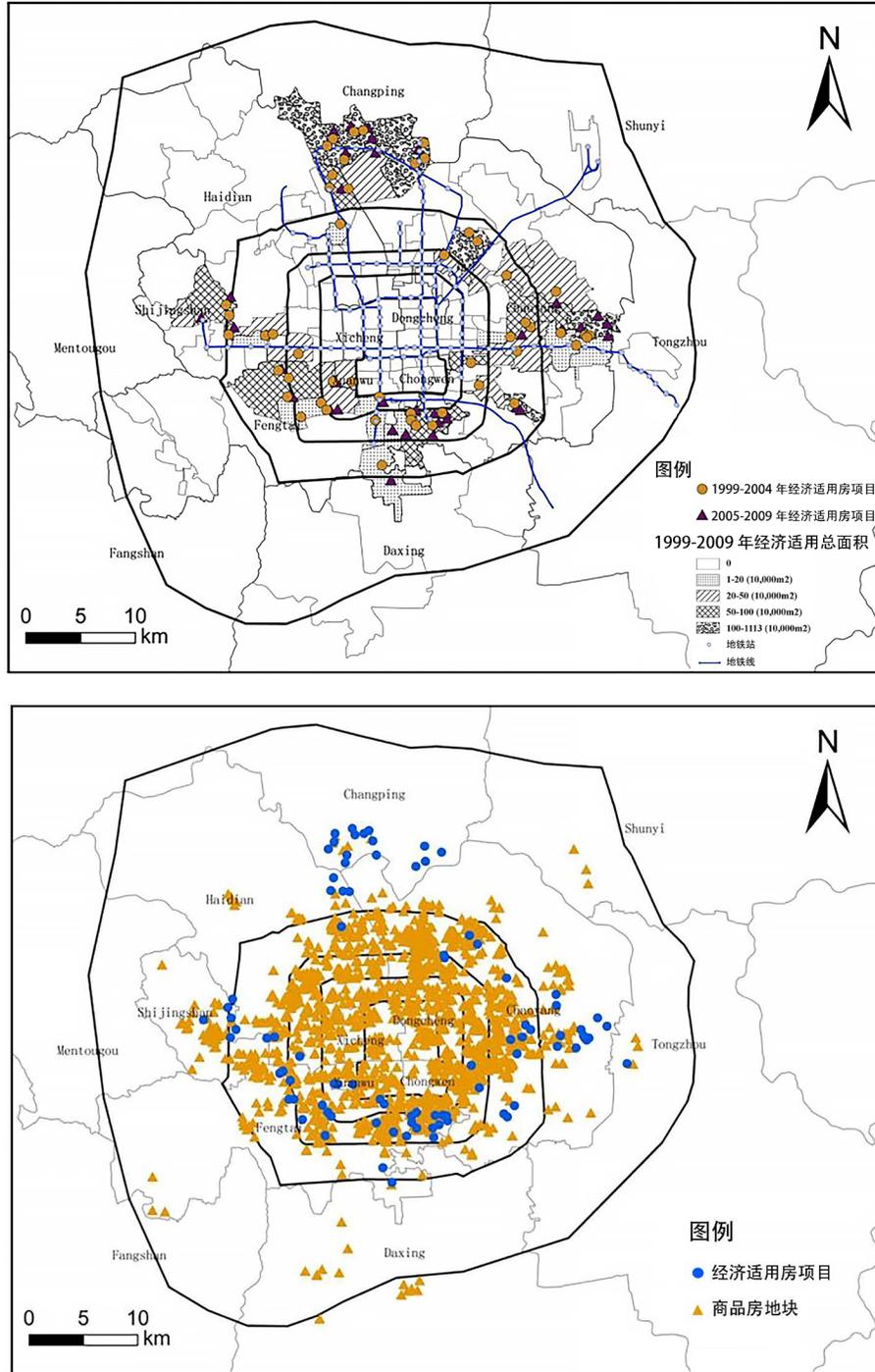
中国的低收入家庭保障性住房短缺现象由于分配的问题而进一步复杂化。例如，中国缺乏完整和可靠的家庭收入信息，这样就很难控制谁有权享有

表1. 中国城镇的低收入家庭保障性住房类型

住房类型	廉租房	经济适用房	公共租赁住房
启动年度	1998年	1998年，但2007年重新界定为低收入家庭住房	2010年
所有权	公有或私有	私有	公有或私有
房屋权属	租赁	大部分自有，非常小的一部分租赁	租赁
提供方	市政府、工作单位，开发商、住户	开发商、工作单位	市政府、工作单位、开发商
补贴	1) 实物配租；2) 租金补贴；3) 租金核减	土地由市政府无偿提供；价格由政府限定，利润率为3%	土地可能无偿提供；租金水平受到监管；税费减免
供应对象	低收入住房困难户	中低收入家庭；后来改为低收入住房困难户	住房困难的中等偏下收入家庭、新就业职工和符合条件的外来务工人员

资料来源：由作者根据中国的政策文件编译。

图1. 经济适用房项目和商品房地块的空间分布



资料来源：党云晓等人，2014年。

低收入家庭保障性住房，谁必须退出低收入家庭保障性住房。申请人信息“公示”制度一直被用于阻遏虚假申请。但除了被发现后必须退还房产之外，对虚假申请的处罚微不足道。所以，低收入家庭保障性住房往往最后落到了不符合条件的家庭手中，这一点也不奇怪。例如，2007-2009年期间在18个地级市中，533套廉租房和413万元租金补贴发放给了不符合条件的家庭。<sup>23</sup>经济适用房的分配不当是一个更大的问题，因为其产权和低于市场的价格使其甚至对高收入家庭也具有吸引力。事实上，2007年中国的大部分经济适用房都分配给了中等收入家庭，高收入家庭实际占用的经济适用房多于低收入家庭。

另外，尽管经济适用房在2007年被归类为低收入家庭保障性住房，地方政府往往将其用于其他目的，如安置拆迁户和吸引人才。因此，经济适用房分配中常见各种腐败和欺诈也就不足为怪了。<sup>24</sup>

此外，以土地为中心的城镇发展和地方政府对土地财政的依赖导致了低收入家庭保障性住房大部分建设在位于城乡结合部地区的边缘地带。为了说明这个问题，以北京的经济适用房为例：1999-2004年期间和2005-2009年期间建成的全部经济适用房中分别有70%和90%左右位于距离市中心大约6.2英里的五环路以外。相比之下，只有不到10%用于商品房开发的地块位于五环路以外（参见图1）。<sup>25</sup>

由于严重缺乏通达性、公共服务和就业机会，在中国城市郊区已经造成了“空间不匹配”的问题。出于同样的原因，许多低收入家庭放弃了租赁或购买位于边缘化地带的低收入家庭保障性住房的权利，使很多低收入家庭保障性住房开发项目空置。例如，内蒙古自2008年以来建成的全部保障性住房的入住率不到39%。<sup>26</sup>总量已经十分有限的低收入家庭保障性住房的低入住率使这一问题进一步复杂化。

## 新策略：配套建设（包容性住房）

为了解决低收入家庭保障性住房的某些问题，中国的许多地方政府已经在尝试配套建设。例如，2005年南京市住房和城乡建设委员会率先要求开发商在住宅用地超过5万平方米的普通商品住房开发项目中按10%左右的比例配建中低价商品房（含经济适用房）。<sup>27</sup> 2006年，深圳市政府要求开发商把该市15%的私有住房开发项目专用于公共租赁住房。2007年有更多城市采取了这种做法，其中包括北京、常州、哈尔滨，和青岛。这些地方性的配套建设试点为在全国范围内采纳铺平了道路。2007年，国务院要求新建廉租房和经济适用房应主要通过私有住房项目中配建，以政府集中建设为辅。<sup>28</sup>

中央政府要求全国采用配套建设，显然有意减少住房不平等和居住隔离。从政府的角度来看，这将起到两个作用：避免与大型低收入家庭保障性住房项目有关的社会问题，同时缓解由于房价暴涨和低收入家庭保障性住房严重短缺而不断加剧的民众不满情绪。特别是自2010年开始，中央政府制定了宏大的低收入家庭保障性住房目标，并且给地方政府分配指标。不过，这个低收入住房指标使地方政府面临的财政压力更大了。这是因为在1994年财政改革之后，地方政府获得的收入份额较小，同时却要提供更多的公共服务。<sup>29</sup> 因此，地方政府以极大的热情采纳了配套建设；认为这是减轻其财政和政治压力的方法。

中央政府要求全国采用配套建设，显然有意减少住房不平等和居住隔离。

例如，山东省自2010年开始在所有商品房项目都实施了配套建设。在北京，除了别墅等高档商品房外，自2010年开始所有住房项目都必须包含保障性住房，配套建设项目中保障性住房所占的比重也已经上升到至少30%。

在中国城市中，城镇土地归国家所有，地方市政府是土地一级市场上唯一的土地租赁权提供方，因而市级政府具有对土地供应的垄断地位。除了收取通常占地方财政收入50%以上的巨额土地出让费外，<sup>30</sup> 地方政府还利用其对土地供应的垄断，通过配套建设引导民间投资进入低收入家庭保障性住房的开发建设。这同时也保障了在市场价格高的住宅开发项目内建设低收入住房。

为了完成其低收入家庭保障性住房指标，市级政府设立配套建设的年度目标，然后在相应的要出租的住宅地块间分配低收入家庭保障性住房。尽管不是每一块土地都肯定会有配套建设，但因为城镇土地毕竟还是供不应求，在大多数情况下开发商必须符合政府配套建设要求才能获得用于住房开发的城镇土地。配套建设低收入家庭保障性住房的比例因项目、地点、和城市的不同而差异很大，从5%至30%不等。许多城市都采用分项目的配套建设方式，而青岛等一些城市则实行全市性的配套建设计划，要求所有新建住房项目均符合采用配套建设。

市级政府通常采用两种模式确定必须建设多少低收入家庭保障性住房：在第一种模式中，政府确定某个具体项目中配建低收入家庭保障性住房的百分比，开发商再投标争取土地的使用权。这种模式使市级政府可以完全控制低收入家庭保障性住房的数量和位置。

第二种模式被称为“限地价，竞配建”。在这种模式下，政府为具体地块设定“合理最高上限地价”。当投标价格达到这一价格水平时，开发商开始竞标该项目配建的低收入家庭保障性住房建筑面积。这种方法可以保证地方政府获得合理的土地出让费，而同时又争取实现低收入家庭保障性住房的建筑面积最大化。在配套建设项目中，开发商不仅享有较低的土地出让费，而且还可以获得其他激励，如各种税费减免。

在西方国家，配套建设住房有多种不同模式，其中包括现场开发、异地开发以及替代付款。<sup>31</sup>但在中国，通常要求进行现场开发，另外两种选择则极其少见。不过，被认为不适合用于配套建设的住宅用地还是可以例外。在这种情况下，开发商可以向地方政府支付一笔款项，然后地方政府用这笔钱在别的地方开发建设低收入家庭保障性住房项目。<sup>32</sup>北京市收取的公共租赁住房异地开发款项已超过80亿元人民币。<sup>33</sup>

强烈倾向于现场开发的目的是为了创建多收入阶层混合社区和增加低收入

家庭保障性住房的供给。中国的配套建设指导原则是“大分散、小集中”，力图避免出现贫困和低收入家庭保障性住房大规模集中的现象。多阶层混合社区是努力的目标。

在低收入家庭保障性住房项目竣工后，地方政府可能会选择按照事先约定的价格向开发商购买配套建设住房单元。这类似于法国的“交钥匙工程”模式。<sup>34</sup>在某些情况下，开发商建设配套建设住房并负责管理五年，然后收取一定的费用将住房转让给地方政府。在其他情况下，地方政府无偿接管配套建设住房单元。在此讨论的模式称为“先建设后移交”，这种模式已经在四川省的地级市攀枝花和广东省的深圳市采用。



Photo: Flickr/Kimo Toyama

在中国，开发商只能通过政府从一级市场获得城镇土地。因此，开发商往往别无选择，只能接受配套建设。

由于这个原因，毫无疑问，开发商在其市场化的住房开发建设中提供了规定数量的低收入家庭保障性住房。但是，如果考虑到事实上只有特定的新建住房开发项目才会采用配套建设，而且配套比例相对较低，通过配套建设提供的低收入家庭保障性住房数量还是较少。

其他一些因素也减少了配套建设住房的供应量：例如，在中国人称为“限地价、竞配建”的模式中，政府并不设定配套建设的比例，曾有开发商承诺在

其私有住房项目中配建100平方米低收入家庭保障性住房的情况下获得了土地使用权。<sup>35</sup>另一个例子涉及到许多所谓的土地“流拍”现象，就是开发商避免竞拍带有配套建设要求的土地，导致拍卖流产。

因为住房统计数据是按照房屋类型而不是供应模式编制，所以全国范围内配套建设住房的实际规模难以估计。但是综上所述，显然通过配套建

设提供的低收入家庭保障性住房的整体比重还是相对较小。例如，在广州2012年规划的总计85,000套低收入家庭保障性住房中，只有8.2%属于私有住房开发项目配套建设的，另有9.6%为工作单位的住房建设项目，所以大部分还是由政府提供。<sup>36</sup>不过，北京有8个公共租赁住房项目是配套建设的，70,000多套公共租赁住房中有50%以上是配套建设的。<sup>37</sup>

## 配套建设住房（包容性住房）的问题

**除**了增加低收入家庭保障性住房的供给，配套建设还有可能给居民、开发商和政府带来许多好处。

例如，美国的研究表明，住在包容性住房的低收入居民可以有较完善的社会网络、更高层次的非正式社会控制、较高的就业率、增强对财产的尊重，以及享受更好的服务和基础设施。<sup>38</sup>与此同时，开发商可以利用配套建设开发容积率更高的住房项目，同时享有更快的许可审批流程和税费减免。地方政府也有可能政治上和经济上受益于为当地劳动力提供多元化的住房选择。<sup>39</sup>然而，中国的配套建设到目前为止一直是由政府推动，主要为了实现中央政府所设立的低收入家庭保障性住房指标。所以，中国的配套建设存在许多问题并面临不少挑战。

首先，配套建设虽然可能已经实现了低收入保障性住房的数量指标，但是没有实现社会和空间包容的目标。事实上，“大分散、小集中”的指导原则旨在避免城市层面上出现低收入家庭保障性住房大规模集中的现象，却不是以社区层面上的社会和空间包容为目标。“小规模”的概念非常模糊，而这又使得政策执行起来困难重重。

以北京为例，当地规划师和政府官员的目标是每个30,000人左右规模的居住区都要建设低收入家庭保障性住房，而这对社会包容而言是一个非常大的空间规模。因此，通过配套建设提供的低收入家庭保障性住房最终在

城市和社区两个层面上都被边缘化就并不让人感到意外了。由于市级政府承受财政压力，需要在完成提供低收入家庭保障性住房任务的同时最大限度地提高土地财政收入，他们通常会指定城乡结合部的便宜土地，而不是把可以收取较高土地出让费的黄金地段，用于配套建设项目。

在社区层面上，由于开发商可以完全控制低收入家庭保障性住房在其开发项目内的坐落位置，他们的普遍做法是把这些楼/单元建在项目中不太理想的边缘位置。事实上，低收入家庭保障性住房要求小规模集中以“便于管理”。在四川省攀枝花市和河南省郑州市等城市，政府要求开发商把配套建设项目中的低收入家庭保障性住房安排在与市场价住房不同的楼中；如果这样不可行的话，政府要求开发商将其安排在同一栋楼里不同的单元里，如上所述，目的是“便于管理”。<sup>40</sup>总之，中国的配套建设住房在空间上，无论是在一个城市中还是一个开发项目内，甚至是在一栋楼里，都被边缘化了。

例如：远洋沁山水是北京首个公租房配套建设项目。项目于2011年建成，因其相对良好的地理位置和住房质量而起到了示范项目的作用。然而，这个项目位于四环路和五环路之间，距离城市中心几英里远。其550套公共租赁住房全都集中在项目一角的一栋24层的建筑内(密度和高度都大于其他建筑)，面朝繁忙而喧闹的高速铁路和高速公路。这个公租房项目的居民抱怨

说吵得他们没法开窗。此外，尽管政府已经禁止开发商用屏障物将低收入家庭保障性住房与商品房隔开，<sup>41</sup>还是到处可以看到两者之间的各种物理屏障，从路障到不同的入口，不同的分区，再到利用绿地作为阻隔以及各种栅栏和围墙(见图2)。因此，虽然商品房项目具备良好的基础设施，配套建设住房的居民一般无法使用近在咫尺的基础设施。

这种空间边缘化和空间隔离无法实现低收入人群的社会包容和经济融合。除了低收入和高收入家庭之间在文化、语言和社区设施使用方面存在的差异外，空间边缘化和空间隔离可能给低收入人群打上负面的烙印。因此这也抑制了他们的社会网络和社会资本的发展。<sup>42</sup>我在北京的实地调查发现，住在配套建设项目中的低收入家庭与住在商品房中的居民之间几乎没有任何相互交流。

但是，这还不是全部：政府要求将配套建设项目中的低收入家庭保障性住房与商品房“分开管理”，这进一步加剧了社会排斥。配套建设项目中的低收入家庭保障性住房由市保障房中心负责管理，这是个政府机构通常在项目中设立办公室，处理低收入家庭保障性住房租赁业务并为低收入家庭提供服务。相比较而言，同一项目中的商品房由开发商出售并由私营物业管理公司负责管理。物业管理公司也应该向住在配套住房中的低收入家庭提供同样的物业服务；可是政府为低收入家庭缴纳的物业管理费远低于商品房业主自行缴纳的物业管理费。<sup>43</sup>这两类居民获得的服务自然也不相同。所以，“分开管理”进一步加深了这两个社会群体的分离。

与此同时，配套建设未能将外来务工人员融入中国城市。由于中国至今仍

图2. 北京“青秀雅苑”楼盘



一道铁栅栏将公共租赁住房（左）与商品房（右）隔开。

资料来源：作者。

保留户籍制度（户口），将地方性的社会福利与户口挂钩，所以外来务工人员照惯例一直被排除在城市里的低收入家庭保障性住房之外。

2010年中国最早建立公共租赁住房制度的时候，“符合条件的外来务工人员”是目标人群之一。国务院还要求到2013年底，地级及以上城市要把符合条件的、有稳定就业的外来务工人员纳入城镇低收入家庭保障性住房项目。<sup>44</sup>然而，其他低收入家庭保障性住房项目，例如经济适用房和廉租房，仍然不对外来务工人员开放。因此，公共租赁住房，特别是通过配套建设提供的公共租赁住房，给外来务工人员融入主流城镇社会提供了一个独一无二的机会。

但是除了重庆等城市外，大部分外来务工人员享有公共租赁住房的权利仍然只是停留在纸上的政策，很少有外来务工人员实际从中受益。以北京为例：政府要求各区县在2013年年底将符合条件的外来务工人员纳入公共租赁住房保障范围。<sup>45</sup>然而只有石景山区真正制定了有关外来务工人员的政策，但也仅有118户外来务工人员家庭已经获得公共租赁住房。相比之下，2010年北京长期外来务工人员总人口超过了700万。根据与北京一位官员的实地访谈，北京市政府正在努力提升其经济结构并希望驱除“低端”人口。因此，当地官员并不真的打算向外来务工人员提供低收入家庭保障性住房；相反，人口控制依然是大城市更重要的目标。

另一个因素是目前政府是配套建设的主要受益者，而开发商和居民都没有

受益太多。这反过来又威胁到配套建设的成功和可持续性。

中央政府在政治上受益，因为能够宣布已经实现了其宏大的低收入家庭保障性住房目标。地方政府也受益，因为他们实现了中央政府的指标并增加了低收入家庭保障性住房的供应量。通过引导民间投资进入低收入家庭保障性住房的供给环节，地方政府虽然损失了一些土地出让金和税费，但在一定程度上缓解了开发建设低收入家庭保障性住房的资金压力。

不过开发商除了能够确保他们获得土地外从配套建设中受益不多。由于高端住房市场和商品房板块的利润率较高，几乎没有开发商投资于租赁房和低端商品房。他们最近参与配套建设更多的是迫于无奈的行为，而不是自发的举动。

开发商参与配套建设还会承受各种风险。例如，在其开发的项目中配套建设低收入家庭保障性住房可能损害特定开发项目的品牌，降低对商品房的品质认知度，因此对销售和利润产生负面影响。换句话说，即使开发商可能受益于较低的土地出让金并享受税费减免，他们仍然可能因为其商品房价格下跌和销售困难而蒙受经济损失。

开发商还必须提前支付其项目中开发建设低收入家庭保障性住房的费用，然后再按照预定的价格出售给政府。将低收入家庭保障性住房转移给政府可能是一个漫长的官僚程序，建材价格也可能会上升，所以开发商需要等

*不过开发商除了能够确保他们获得土地外从配套建设中受益不多。*

很长的时间才能收回其住房开发建设成本。在某些情况下，开发商不得不无偿将低收入家庭保障性住房转让给地方政府，因此他们甚至连成本都不能收回，更不用说赚取利润。另外，在同一开发项目中存在两个迥然相异的社会经济群体会给物业管理提出巨大的挑战。由于财务和管理两方面的原因，开发商对投资有配套建设的项目犹豫不决，近几年大量土地流拍可以证明这一点。

同样，低收入家庭也不一定能够享有配套建设带来的附加利益。由于低收入家庭保障性住房指标由中央政府制定，配套建设只不过改变了政府相对于开发商所建造的低收入家庭保障性住房的比重。因此，就普通低收入租户而言，这对他们获得低收入家庭保障性住房的机会并没有真正的影响。

低收入家庭保障性住房的租金和售价由地方政府规定，因此，无论是配套建设项目还是集中式低收入家庭保障性住房项目，低收入家庭支付的房租/售价都差不多。换句话说，从经济角度看，低收入居民并没有真正受益于

配套建设政策。商品房项目的位置可能优于集中式低收入家庭保障性住房项目，而且还可以提供更好的公共服务和就业机会。但是如前所述，现有形式的配套建设并不会自然而然地导致社会包容，因此，生活在多收入阶层混合社区的好处以及得到改善的社会资本和经济机会并不一定显而易见。相反，为了削减成本，开发商为低收入家庭建的住房往往质量较差，而且坐落在边缘位置，建筑朝向不佳。所以，具有讽刺意味的是一些生活在配套建设住房里的低收入家庭实际上比住在政府集中建设的开发项目里的人处境更糟糕。

配套建设住房项目中的高收入居民也没有享受什么好处。总的来说，这些居民担心其开发项目中的低收入家庭保障性住房会降低其房产价值，因为高密度的低收入人口让公共场所过度拥挤而且使公共服务负担过重。高收入居民往往还为低收入人群中常见的群租等现象的出现而烦恼。他们通常认为是他们为低收入居民“买单”，因为他们缴纳的费用支付了共享的公共服务、物业管理和住房补贴。

## 需要：改善政策和激励制度

中国的配套建设需要更好的政策设计和激励制度。只有这样，它才能使之成为重要的可持续发展战略，提供大量的低收入家庭保障性住房，同时又鼓励社会 and 空间包容。

首先，地方政府应把工作重点从完成住房指标和便于管理转移到促进社会包容。“大分散、小集中”的指导原则应改为“小混合”。只有在小范围内，如在社区层面上的混合居住才可能导致社会 and 空间包容。

总而言之，低收入家庭保障性住房的供应和管理固然很重要，但社会 and 空间包容必须是政策设计和实施的中心，只有这样才能实现社会和谐。地方官员在低收入家庭保障性住房上的政绩考核不应该像现在这样仅仅着眼于他们所提供的低收入家庭保障性住房数量，而且应该把重点放在其低收入家庭保障性住房项目所实现的社会目标上。例如，可以调整措施以更好地评估低收入家庭保障性住房是否实现了其社会目标：其中可以包括社区内低收入家庭比例、低收入家庭的就业率，和低收入家庭保障性住房的入住率。

其次，将多种住房叠加在一起而不是仅仅混合两种类型住房（比如面向最贫困家庭的公共租赁住房 and 面向最富

裕家庭的商品房）的多收入阶层混合和多物业权属混合开发项目，可以为开发商提供更大的经济利益，同时还可以为居民提供社会效益。

举例说明如下：公共租赁住房、私有租赁住房、经济适用房以及低端和高端商品住房可以全部包含在一个项目中，其中公共租赁住房与私有租赁住房混合，经济适用房混在低端商品房中（见图3）。在这种情况下，居民与同等收入的人为邻，但也可以更多接

触不同收入阶层以及不同社会和经济联系的居民。开发商可以通过减少负面印象提高面向高收入阶层的商品房的适销性来从中获益，同时收回较大部分投资。



Photo: Flickr/Peter Morgan

在公共租赁住房主要与私有租赁住房混合，而经济适用房混在低端商品房中的情况下，物业管理也应该相对容易。举例来说，可以向租房者和业主收取两级物业管理费，政府可以支付私有与公共住房的租房者（或业主）所缴纳的费用之间的差额。这样的方案还将确保低收入家庭享有与高收入家庭一样的物业管理和服务。如果开发商和居民都受益，配套建设才有可能具有可持续性。

第三，在项目层面上，政府应该对配套建设中低收入家庭保障性住房单元

图3. 多产权、多收入阶层混合配套建设住房项目示意图



资料来源：作者。

的位置和分布提出具体政策和要求。这将促进实现社会和空间包容的目标。

例如，政府应该要求开发商将低收入家庭保障性住房建筑分散在项目中的私有住房建筑间，并且把低收入家庭保障性住房单元混合在与市场价住宅单元相同的建筑中。这将有助于避免项目中的保障房被边缘化和集中化。目前，政府没有任何项目层面上的要求。如果有要求，政府也是要求开发商把低收入家庭保障性住房集中在与市价房分开的建筑中。自然，开发商往往把所有面向低收入家庭的住宅单元集中在项目边缘位置的独立建筑中。这加重了与低收入家庭保障性住房供应相关的负面不良印象，使得这种模式不可持续且无利可图。

在项目层面上乃至在建筑层面上混合可能会给住房开发和物业管理带来挑战。但西方国家的经验表明这是可行的。例如，一幢楼中的小户型可用于低收入家庭保障性住房，大户型用于商品房。只有通过项目和建筑层面上的混合，中国的配套建设项目才能保证社会和空间融合。

第四，中央政府应该采取措施确保地方政府在开发建设配套建设住房的同

时，把符合条件的外来务工人员纳入低收入家庭保障性住房项目，特别是公共租赁住房。目前，无论是中央政府还是地方政府都确认外来务工人员有权享有公共租赁住房，但除个别城市外几乎没有什么城市实际上把外来务工人员纳入了公共租赁住房项目。因此需要具体的措施以更好地确保这项政策在地方上得到实施。

一个办法是，中央政府要求地方政府在配套建设住房中把一定比例的公共租赁住房分配给外来务工人员。随着城镇户口低收入家庭的保障房覆盖率越来越大，外来务工人员将逐步成为中国的低收入家庭保障性住房项目的关注重点。

第五，鉴于政府不可能提供足够的低收入家庭保障性住房以满足巨大的需求，还需要更好的激励机制来鼓励开发商的积极参与（而不是当前常见的强制参与）。除了降低土地出让费和税费减免外，参与配套建设的开发商应该获得奖励。例如，他们应该能够获得低利率贷款，以更高的容积率开发建设其项目，更快地得到许可审批，在建设低收入家庭保障性住房的时候收到政府的分期付款以缓解其资

金压力，政府可以确保他们从低收入家庭保障性住房开发项目获得一定利润率。

在利润与社会效益之间取得平衡始终是一个挑战，但为了提高开发商的积极参与性并以可持续的方式促进社会包容，需要实现这个平衡。由于近年来商品房的利润率降低而且住房市场增长放缓，中国的开发商可能会积极地投资于私有和公共租赁住房以实现不高但稳定的利润。总之，政府的激励措施可以进一步鼓励开发商参与配套建设。

最后，中央和地方政府都应避免不断更改住房政策。虽然政策调整是常见的，也是有益的，但急剧变化的政策往往会导致不确定性和政策执行过程中的混乱。

例如，在提供低收入家庭保障性住房方面，即集中开发建设和配套建设方面，中国政府多次改变立场。例如，自2007年开始，中央政府要求主要通过配套建设提供新建低收入家庭保障

性住房，以集中开发建设为辅，<sup>46</sup>但自2013年开始，集中开发建设又被认为是主要方式，中央政府一直强调政府本身应该是低收入家庭保障性住房的主要提供者。<sup>47</sup>这无疑不鼓励开发商参与低收入家庭保障性住房工作。

同时，现有的政策需要更有效地推行。目前存在将经济适用房不当分配给高收入家庭的现象。但是随着住房保障逐步转向以公共租赁住房为主，低收入家庭保障性住房由于小户型和没有产权，对高收入家庭将不会那么有吸引力。而由于保障住房质量不佳和边缘化的位置，中国的低收入家庭常常放弃其享有低收入家庭保障性住房的权利。如果配套建设有一个更好的模式，低收入家庭不太可能会放弃迁入低收入家庭保障性住房的机会。

政府需要建立更严格的准入退出标准。由于收入和资产数据不太准确，实际住房情况应作为分配的主要标准。目前正在进行的不动产登记将确保低收入家庭保障性住房仅分配给无房户。

## 尾注

---

<sup>1</sup>黄友琴与威廉·A·V·克拉克合作撰写（2002年）：“转型期中国城镇的住房权属选择：多层次分析”，《城市研究》39(1)，7-32。易成栋与黄友琴合作撰写（2014年）：“21世纪头十年的中国城镇住房消费和住房不平等问题”，《住房研究》，29(2)：1-22。

<sup>2</sup>黄友琴（2012年）：“中国城镇的低收入家庭保障性住房：政策与实践”，《中国季刊》，212：941-964。

<sup>3</sup>国务院（2010年）第10号文件：《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》。

<sup>4</sup>国务院（2011年）第1号文件：《国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》。这些目标包括低收入家庭保障性住房以及城市更新和棚户区改造的安置房，还有限价房、中等收入家庭保障性住房。

<sup>5</sup>尼科·卡拉维塔与艾伦·马利亚奇合编（2010）：《国际视野下的包容性住房：经济适用房、社会包容和土地价值重新利用》（马萨诸塞州剑桥：林肯土地政策研究院）。

<sup>6</sup>尼科·卡拉维塔与艾伦·马利亚奇（2010）；罗伯特·C·埃里克森（2010年）：“多收入阶层混合安居工程的虚假承诺”，《加州大学洛杉矶分校法律评论》983：983-1021；马克·约瑟夫（2006年）：“多收入阶层混合住房开发是城市贫困问题的解决方法？”，《住房政策辩论》17(2)：209-234。

<sup>7</sup>钱瑛瑛（2003年）：“中国住房保障政策研究——经济适用房与廉租住房”，《中国房地产》，第8期：57-60。李培（2009年）：“中国经济适用房政策制定的演变与区际差异”，《城市与区域规划研究》，2(2)：68-86。

<sup>8</sup>王丰（2003年）：“中国城镇的住房改善和分布：中国2000年人口普查提供的初步证据”，《中国评论》，第3卷，第2号，121-143；佐藤宏（2006年）：“20世纪90年代末中国城镇的住房不平等和住房不足”，《中国经济评论》，第17卷，第1号，2006年，第37-50页。黄友琴与蒋未文合作撰写（2009年）：“转型期北京的住房不平等”，《国际城市与区域研究期刊》，33(4)：936-956。黄友琴（2005年）：“从单位宿舍到封闭式小区：转型期北京的住房不平等和居住隔离”，收入由马润潮与吴缚龙合编的《中国城市结构调整：社会、经济和空间转变》（伦敦和纽约：劳特利奇出版社），第192-221页。

<sup>9</sup>两限房是由开发商提供的小户型（通常<90平方米）商品住房，具有完全产权，但由政府控制价格，面向中等偏下收入家庭。尽管提供补贴，限制性住房通常不属于低收入家庭保障性住房。

<sup>10</sup>住房和城乡建设部（2007年）第162号文件：《廉租住房保障办法》。

- <sup>11</sup>住房和城乡建设部（2007年）第258号文件：《经济适用住房管理办法》。
- <sup>12</sup>国务院（2007年）第24号文件：《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》。
- <sup>13</sup>住房和城乡建设部（2010年）第87号文件：《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》，[http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jswj/zfbzwj/201006/t20100612\\_201308.htm](http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jswj/zfbzwj/201006/t20100612_201308.htm)，2010年6月16日。
- <sup>14</sup>国务院（2011年）第45号文件。住房和城乡建设部（2013年）第178号文件：《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》。
- <sup>15</sup>广州市住房保障办公室（2012年）：《广州市2011年住房保障工作方案》，<http://www.cnki.net>。
- <sup>16</sup>国家统计局（2009年）：《中国统计年鉴-2009》（北京：中国统计出版社）。
- <sup>17</sup>黄友琴（2012年）。
- <sup>18</sup>同上。
- <sup>19</sup>同上。
- <sup>20</sup>同上。
- <sup>21</sup>住房和城乡建设部（2008年）：《2008年廉租住房建设全速推进》。
- <sup>22</sup>国务院（2008年）第131号文件：《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》。住房和城乡建设部（2009年）第91号文件：《住房和城乡建设部、发展改革委、财政部关于印发2009-2011年廉租住房保障规划的通知》。
- <sup>23</sup>审计署（2010年）第22号文件：《19个省市2007年至2009年政府投资保障性住房审计调查结果》，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2596931.html>。
- <sup>24</sup>李培（2009年）：“中国经济适用住房政策制定的演变与区际差异”，《城市与区域规划研究》，2（2）：68-86。
- <sup>25</sup>党云晓、刘志林与张文忠合作撰写（2014年）：“土地利益与经济适用房开发的空间分布：中国北京案例研究”，《国际人居》第44期，137-145。
- <sup>26</sup>内蒙古自治区住房和城乡建设厅（2014年）：“全国保障性住房研讨会报告”，《保障性住房研讨会文件汇编》，北京。内部文件。

<sup>27</sup> 侯锦阳与于志勇合作撰写：“5万平方米以上地块将配建中低价房”，《南京日报》，2006年1月9日，第2版。

<sup>28</sup> 国务院（2007年）第24号文件；住房和城乡建设部（2007年）第162号文件：《廉租住房保障办法》。住房和城乡建设部（2007年）第258号文件：《经济适用住房管理办法》。

<sup>29</sup> 陶然与汪晖合作撰写（2010年）：“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》，85（2）：第93-123页。崔启源与王有强合作撰写（2004年）：“各成一体、统一协调：中国的财政分权”，《中国季刊》，177: 71-90。黄佩华（1991年）：“财政衰落时代的中央与地方关系”，《中国季刊》，128: 691-715。

<sup>30</sup> 满燕云（2010年）：“中国的地方公共财政：综述”，收入由满燕云与康宇雄合编的《转型中的中国地方公共财政》（马萨诸塞州剑桥：林肯土地政策研究院）第3-17页；陶然与汪晖（2010年）。

<sup>31</sup> 尼科·卡拉维塔与艾伦·马利亚奇（2010）。

<sup>32</sup> 郑州市政府（2011年）第41号文件：《郑州市商品住房项目配建保障性住房实施办法》，郑州房地产网，<http://www.zzefc.gov.cn>，2011-06-13。

<sup>33</sup> 北京市住房和城乡建设委员会（2014年）：“北京市保障性住房项目报告”，《保障性住房研讨会文件汇编》，北京。内部文件。

<sup>34</sup> 尼科·卡拉维塔与艾伦·马利亚奇（2010）。

<sup>35</sup> 齐琳（2012）：“北京市国土局：土地出让提高保障房配建门槛”，[http://www.gtzyb.com/dichandizhen/20120920\\_20980.html](http://www.gtzyb.com/dichandizhen/20120920_20980.html)。

<sup>36</sup> 广州市住房保障办公室（2012年）。

<sup>37</sup> 访谈，北京市住房和城乡建设委员会（2014年）。

<sup>38</sup> 马克·约瑟夫（2006年）：“多收入阶层混合住房开发是城市贫困问题的解决方法？”，《住房政策辩论》17（2）：209-234。罗伯特·C·埃里克森（2010年）：“多收入阶层混合安居工程的虚假承诺”，《加州大学洛杉矶分校法律评论》983：983-1021。

<sup>39</sup> 罗尔夫·彭达利（2008年）：“从障碍到桥梁：地方土地用途监管条例和廉租房建设”，收入由尼古拉斯·P·雷特西纳斯与埃里克·S·贝尔斯基合编的《再论租赁住房：政策、计划和优先事项》（华盛顿特区：布鲁金斯学会出版社与联合住房研究中心）；尼科·卡拉维塔与艾伦·马利亚奇（2010）。

<sup>40</sup>攀枝华市政府：《攀枝华市保障性住房配建管理暂行办法》，www.panzhuhua.gov.cn，2012-05-31；郑州市政府（2011年）。

<sup>41</sup>北京市住房和城乡建设委员会（2013年）第15号文件：《北京市公共租赁住房后期管理暂行办法》。

<sup>42</sup>乔安妮·布雷瑟顿与尼古拉斯·帕利斯（2008年）：《居民对新形式高密度经济适用房 的看法》（英格兰约克郡：约瑟夫·朗特利基金会）；雷切尔·加西克·克莱特（2005年）：“HOPE VI 新社区：多收入阶层混合住房的邻里关系”，《环境与规划》A 37（8）：1413-1441。

<sup>43</sup>以北京为例，低收入家庭保障性住房的物业管理费通常不到2.5元/平方米（一般由政府而不是低收入家庭缴纳），而私有商品房的物业管理费往往达到3-5元/平方米。

<sup>44</sup>国务院（2013年）第17号文件：《国务院办公厅关于继续做好房地产市场调控工作的通知》。

<sup>45</sup>北京市政府（2013年）第17号文件：贯彻落实《国务院办公厅关于继续做好房地产市场调控工作的通知》。

<sup>46</sup>国务院（2007年）第24号文件和（2010年）第87号文件。

<sup>47</sup>北京市国土资源局（2013年）第34号文件：《关于印发北京市保障性安居工程用地供应计划编制工作指导意见的通知》。国务院：《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》。

## 保尔森基金会《政策备忘录》简介

---

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均由相关领域专家执笔，探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域中的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供对政策挑战的背景介绍与分析，但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》的内容为作者个人观点。

## 保尔森基金会简介

---

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

### 我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

### 我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute  
All Rights Reserved

5711 South Woodlawn Avenue  
Chicago, IL 60637  
[paulsoninstitute.org](http://paulsoninstitute.org)