

# 住有所居：中国城市住房保障模式的价值目标\*

李国敏 陈政绩 卢珂

**[摘要]** 住房问题是重要的民生问题,新中国成立以来,党和政府始终致力于促进全体人民“住有所居”的目标早日实现。伴随城市住房制度的改革与深化,城市住房保障模式经历了“物品化‘计划普惠型’——商品化‘市场特惠型’——民生化‘市场特惠型’”的进化转化,也形成了以经济适用房为主的多层次供应体系,显著提高了城市住房生产效率、改善了城市居民住房水平。但由于基础性住房制度不完善以及住房保障机制不健全,使城市居民住房保障实践出现了保障性住房供给不足与难以退出、商品房价格过快过高增长等困境,使部分中低收入家庭与“住有所居”的目标尚有一些差距,影响社会和谐与稳定。这就需要基于“住有所居”目标,变革式构建城市基本住房保障模式,完善基础性住房制度,健全城市住房保障机制,促进城市住房市场长期健康稳定发展。

**[关键词]** 住有所居;城市住房保障;价值目标;基本住房

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2024) 07-0084-09

## 一、问题提出

住房是民生之依托,也是人民群众生活质量提高和幸福指数提升的标尺。1948年联合国《世界人权宣言》提出“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”,强调住房权是基本人权之一。根据1996年第二次联合国人类居住会议提出的“到2000年,实现人人享有适当的住房”目标和2015年联合国“2030年可持续发展议程”提出的“到2030年,确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务”目标,“住有所居”已成为人类社会住房发展的价值目标。“住有所居”是指“人人

享有适当住房”,具有“人”“物”“财”三个层面的含义:一是“人人”都有房住,以确保每个人基本住房权的实现;二是人人都有“适当、安全”的住房,以满足每个人的基本住房需求,也保障居住的基本健康、卫生、安全等;<sup>[1]</sup>三是人人都“负担得起”住房,以确保家庭住房支出占可支配收入之比合理,使每个人“住得起房”。<sup>[2]</sup>

在中国,“住有所居”已被确立为重要的民生建设目标,并多次出现于党和政府的重要会议及文件中。2007年国务院下发的《关于解决城市中低收入家庭住房困难的若干建议》明确指出“住房问题是重要的民生问题”。党的十七大报告首次将“住有所

\* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“底线公平视域下城市基本住房保障模式研究”(编号:2020BGL209)

作者:李国敏,广西师范大学政治与公共管理学院教授;陈政绩,广西师范大学政治与公共管理学院硕士研究生;卢珂(通讯作者),广西师范大学政治与公共管理学院教授,桂林 541006

居”纳入“民生五有”。十九大报告进一步将“住有所居”纳入新时代下“民生七有”等保障和改善民生的社会建设目标,并且提出“让全体人民住有所居”。2021年3月,国家发展改革委印发《国家基本公共服务标准(2021年版)》,首次明确了“住有所居”的服务对象、服务内容、服务标准、支出责任和牵头负责单位,旨在以标准化形式推动“住有所居”目标。这充分体现了党和政府对住房民生建设的关注和对民意的尊重,既是党和政府改善人民群众住房民生福祉的方向所在,也是城市住房保障制度的价值所归。

然而,当前基础性住房保障制度仍不完善,难以从制度性和经济性根源上扩大保障性住房的有效供给,化解保障性住房实物福利补贴“退出”的技术性障碍,消除保障性住房分配权力“寻租”行为与保障不当现象,反而加大了中低收入家庭住房的经济负担和心理压力,加大了房地产业发展下行以及地方债务、房地产金融等方面的系统性风险,影响全体人民“住有所居”美好愿景的实施进程。鉴于此,2023年10月中央金融工作会议、12月中央经济工作会议和2024年《政府工作报告》相继强调要加快推进保障性住房建设,完善相关基础性制度,加快构建房地产发展新模式。为此,论文基于“住有所居”价值目标,回顾新中国成立以来城市住房保障模式的发展历程,分析城市住房保障面临的现实困境及其根源,创新城市基本住房保障模式,以期为完善基础性住房制度提供参考。

## 二、新中国城市住房保障模式的发展历程

### (一)物品化“计划普惠型”时期(1949—1978年)

新中国成立之初,城市住房不仅严重短缺,而且存在部分占用不均、空置浪费等现象,鉴于此,中国政府于1949—1955年期间,在承认一般私人所有的房屋所有权的同时,对国有公房按职级、工龄的等级,以低租金平均分配给住房困难居民,对多余私有住房实行强行出租、不得空置的管制措施;在充分发挥当时“公私混合”并存制优势的同时,对部分存量住房进行社会主义改造,并组建国营房地产公司,经营管理存量公房和开发建设新国有公房,从而建立“公私并存、政府统一管理、低租金化”的城市住房保

障模式;于1956—1978年期间,在逐步推进城市私有住房国有化改造的同时,既严格禁止私人 and 私有资金参与建房,消除其占用不均、空置等问题,也采取“国家统一投资建设”的国有公房计划供应方式,并按职级工龄等级等,低租金平均化分配给住房困难居民,从而建立了“政府企业统一包揽”的物品化“计划普惠型”城市住房保障模式。可见,1949—1978年间的城市住房保障模式,是一种始于公平的政府企业包揽的、低层次的实物福利层级化平均分配模式,其实质是一种一致化保障城市居民基本住房需求的物品化“计划普惠型”制度安排,旨在有效缓解城市住房严重短缺等问题,促进住房公平分配与利用效率,调动城市居民社会主义建设热情,维护和巩固社会主义公有制,具有显著的非商品性、计划配给性、低租金性、福利普惠型、保障低层次性等中国计划经济时期的时代特征。

### (二)商品化“市场特惠型”时期(1978—2007年)

新中国成立初期的物品化“计划普惠型”住房保障模式虽符合当时要求,但也带来一些问题,例如,使城市住房发展和政府财政陷入困境,成为居民自主解困的掣肘,成为政府住房财政“包袱”的根源。<sup>[3]</sup>为此,邓小平同志于1978年9月、1980年4月先后指出,解决住房问题能不能路子宽一些,譬如允许私人建房或私建公助,分期付款,把个人手中的钱动员出来;城镇居民个人可以购买房屋,也可以自己盖;不但新房子可以出售,老房子也可以出售。<sup>[4]</sup>在邓小平同志住房改革思路的指导下,中国政府于1978年启动了城市住房制度改革,制定并试点了一系列住房制度改革政策措施:1978—1988年间,通过公房出售与公房补贴出售、提租补贴、自建住房等方式,促进住房商品化和市场化改革;1988—1994年间,通过分步提租、成本出售、集资与合作建房、发展经济适用房等,优先解决无房和困难家庭的住房问题,推动住房商品化和市场化改革进程;1994—1998年间,建立以经济适用房为主的多层次住房供应体系,促进中高收入及以上家庭购买商品住房、中低收入家庭购买经济适用房、低收入家庭租住廉租房,并对最低收入住房困难家庭采用廉租房补贴方式,以保障城市居民不同层次的住房需求,推进住房商品化、市

场化、货币化改革进程。自1998年7月“全面停止住房实物分配”以后,逐步实行住房货币化分配,建立以经济适用房为主的多层次住房供应体系,并全面推进城市住房商品化、市场化、货币化改革进程,建立了“政府+市场”的商品化“市场特惠型”城市住房保障模式。可见,1978-2007年间的城市住房保障模式,是一种基于效率的“政府+市场”的住房保障模式,其实质是差别化保障居民不同层次住房需求的一种商品化“市场特惠型”制度安排,旨在改变传统住房实物福利分配制度,推行住房商品化、市场化变革,促进住房建设资金的良性循环,减轻政府住房财政“包袱”与供给压力,提升住房供给效率和分配公平,改善城市居民住房条件,具有中国特色社会主义市场经济初级阶段的商品化、市场化、福利特惠化、非低租金化等显著的时代特征。

### (三)民生化“市场特惠型”时期(2007年—)

伴随商品化“市场特惠性”城市住房保障模式的推进,住房市场逐渐出现了保障性住房供给不足、住房“投资热”、价格过高过快上涨、住房贫富分化等现象,严重影响住房公平分配与利用效率。也正是如此,党和政府出台了“加强住房民生建设”的一系列政策措施,推进“市场特惠型”城市住房保障模式由“商品化”向“民生化”的转化:一是在强调“坚持满足基本住房需要、政府主导原则”的同时,着重建立保民生、促公平的托底性的住房救助制度,建立市场配置和政府保障相结合的住房制度,建立落实住房保障和稳定房价工作的约谈问责机制;二是本着全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,加大保障性住房建设力度,解决低收入家庭住房困难问题,完善保障性住房分配以及进退机制;三是坚持“房住不炒”定位,鼓励住房合理消费,遏制住房价格过快上涨,建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,培育住房租赁市场,改善新职工、外来务工人员居住条件。这些住房保障措施都旨在强化政府基本住房保障责任,提升居民住房民生福祉。可见,2007年之后的民生化“市场特惠型”城市住房保障模式,将“住房”定位为民生福祉,旨在重视基本住房的民生属性,弱化住房投资属性,促进住房“住”的本质属性回归,强化政府基本住房保障的“底线”责任,

提升全体居民住房民生福祉,提高住房供给效率和分配公平,既具有商品化“市场特惠型”模式的特征,也具有显著的“民生化”时代特征。

综上所述,纵观新中国城市住房保障模式的发展历程,在形式上已实现了“物品化‘计划普惠型’——商品化‘市场特惠型’——民生化‘市场特惠型’”的进化式转化,虽然每个发展时期均具有显著的时代特征,但其目标始终是保障城市全体居民基本住房需求及权利、改善人民群众住房水平,促成全体人民“住有所居”。

## 三、中国城市住房保障发展面临的困境及其根源

自1998年全面“停止住房实物分配,实行了住房货币化分配”以来,中国城市住房保障模式已正式从物品化“计划普惠型”转向商品化“市场特惠型”,并建立了以中低收入家庭为对象的社会保障房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系以及住房公积金制度和金融信贷体系等,显著提高了城市住房的生产和供给效率,改善了城市居民的住房条件,也较大程度地满足了居民不同层次的住房需求。然而,伴随城镇住房制度的改革与深化,城市住房政策一度从“注重社会型”向“侧重经济型”转化,使其公共性渐渐流失,造成保障性住房供给不足与质量不高,<sup>[5]</sup>也诱发住房“投资热”的产生以及住房价格的畸形快速上涨,形成众多中低收入家庭“望房兴叹”与富裕家庭“住房空置”并存的格局,甚至出现保障性住房分配“寻租”行为与“应保未保、勿保已保、已保超保”等保障不当现象,致使城市住房保障发展陷入困境。

### (一)保障性住房供给不足困境及其根源

从保障性住房供应体系来看,按照城市住房保障模式所建立的以经济适用住房为主的多层次住房供应体系,在整个城市社会长期以中低收入群体为主的社会阶层结构下,<sup>[6]</sup>理应供给大量的经济适用房等保障性住房,保障中低收入家庭基本住房需求。但是,由于保障性住房开发利润较低(经济适用房不超过3%),且建成之后由政府定向分配于中低收入家庭,所以开发商承接建设的积极性不高,往往只能由政府或其他公共组织开发建设。

表 1 经济适用房在年度城市新建住房中的占比

年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
经济适用房占比(%)	20.83	21.12	21.77	18.97	15.21	12.16	8.88	6.37	6.80	6.10	6.72	5.74	3.80

数据来源:依据 2011 年《中国统计年鉴》中的表 5-35 的统计数据计算而得。

诚然,保障性住房是福利性住房,具有公共物品的属性,理应由政府主要供给。然而,面对众多的城市中低收入群体,地方政府在“市场特惠型”城市住房保障模式下,受财力有限、城市基础设施建设资金巨大以及政府绩效考核等诸多因素的影响,政府还是倾向于选择压缩保障性住房的供给数量,将住房用地更多地出让于商品房开发,导致 2000 年之后的经济适用房供应比例呈现下降趋势(见表 1),尤其是在 2003 年 8 月国务院发布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(后简称“18 号文”)要求“调整住房供应结构,逐步实现多数家庭购买或承租商品住房……要根据市场需求,采取有效措施加快普通商品住房发展,提高其市场供应中的比例”之后,经济适用房占比更是逐渐减小(见表 1),2010 年只有 3.8%<sup>①</sup>(包括经济适用房在内的保障性住房用地供应比例也只有 14.5%<sup>②</sup>)。

随着 2009 年《政府工作报告》首次推出“大力发展针对城市中等偏下收入住房困难家庭,以及新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员”的“公共租赁住房”之后,2011-2013 年间的廉租房、经济适用房和公共租赁住房等保障性住房供给得到了快速增加,分别达 37.9%、34.3%、24.9%<sup>③</sup>。此后,尽管党和政府持续强调“扩大保障性住房供给”,但由于建设资金和后期管理等方面的原因,保障性住房供应总量依然不足,导致中低收入家庭基本住房需求保障不足,甚至出现权力“寻租”违法行为以及“应保未保、勿保已保、已保超保”等保障不当现象,造成保障性住房分配的不公平。

造成保障性住房供给不足的根源主要在于:在“市场特惠型”城市住房保障模式下,政府责任激励与约束机制不健全。一是缺乏约束政府提供适足保障性住房用地的制度设计,难以从制度根源上促成地方政府依法提供适足的基本住房(用地),满足众多中低收入家庭的基本住房及其用地需求;二是在地方政府财力有限下,保障地方政府土地财政收入的制度设计不健全,尤其是缺乏住房财产保有税制

度,出现地方政府土地财政渠道主要依靠土地出让金收入,容易造成城市基础设施建设所需资金严重不足,使地方政府最终倾向于将更多的住房用地出让给商品房开发建设。这就必然导致保障性住房及其用地供给不足。

### (二) 商品房价格过快过高增长困境及其根源

从商品房供应体系来看,政府也一直在努力完善商品房市场供应体系、稳定住房价格、管控住房投资投机行为,防止住房“炒作”。但是,2003 年“18 号文”的出台意味着,在保障性住房供给不足下,众多中低收入家庭将必须转向商品房市场,购买或承租商品房,以满足其基本住房需求。这在当时整个社会住房资源供给有限的情况下,必然造成住房供需结构失衡,导致 2004 年城市住房价格快速上涨,涨幅达 18.71%(见表 2)。

面对城市住房价格过快过高增长态势,2005 年 5 月国务院办公厅下发了《关于做好稳定住房价格工作意见的通知》,2006 年 5 月国务院下发了《关于调整供应结构稳定住房价格意见的通知》,尤其是 2007 年 8 月,国务院下发了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,明确提出“住房问题是重要的民生问题”,要“把解决城市低收入家庭住房困难……作为政府公共服务的一项重要职责,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”进一步建立健全城市廉租住房制度,改进和规范经济适用住房制度”,将 2003 年“18 号文”调回到“以经济适用住房为主”的多层次住房供需体系,从而使城市住房价格涨幅在 2005-2006 年间有所回落(见表 2),但是,2007 年《物权法》149 条“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期”之规定的出台,促成许多人对“自动续期”无偿无期限使用的“期盼”与“误读”,加之住房财产保有税的缺位,从而诱发住房投资投

① 数据来源:依据 2011 年《中国统计年鉴》表 5-35 中的相关数据,计算而得的。

② 数据来源:2010 年《中国国土资源公报》的相关数据。

③ 数据来源:2011-2013 年《中国国土资源公报》的相关数据。

表2 1998-2021年间城市住房价格年上涨率

年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
平均价格(元)	1854	1857	1948	2017	2092	2197	2608	2937	3119	3645	3576	4459	4733
价格上涨率(%)	-	0.16	4.90	3.54	3.72	5.02	18.71	12.61	6.21	16.86	-1.9	24.69	6.14
年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
平均价格(元)	5010	5463	5894	5988	6543	7298	7737	8697	9454	10159	10590	10375	
价格上涨率(%)	5.85	9.04	7.86	1.59	9.27	11.54	6.02	12.41	8.70	7.46	4.24	-2.03	

数据来源:根据2013年中国统计年鉴表5-36和2023年中国统计年鉴表19-12中的统计数据计算而得。

机性行为的快速增长,又一次促成了住房价格过快过高上涨,涨幅达16.86%。随后,受“金融危机”的影响,虽然2008年住房价格出现短暂的大幅回落(-1.9%),但2009年住房价格涨幅达24.69%。

面对住房价格持续过快上涨,2010年国务院发布《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》和国务院办公厅发布《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》要求“加快发展公共租赁住房”。在此政策指导下,各地先后大力发展公共租赁住房,并实施了住房“限购”,有效地抑制了投资性需求畸形增长,缓解了住房价格涨幅的压力,但由于保障性住房供给长期不足,使2010-2013年间的城市住房价格涨幅依然较高,分别为6.14%、5.85%、9.04%、7.86%。当然,随着2010-2013年间保障性住房供给增加(见表2)以及限购政策的落实,促成2014年住房价格短暂的回稳(涨幅为1.59%)。然而,为了保持住房市场的稳定,2014年6月以后一些城市开始解除住房“限购”,再次促成了投资性需求的快速增长,推动住房价格过快过高上涨,2015-2016年的涨幅分别为9.27%、11.54%。也正是如此,2016年党和政府首次明确要求坚持“房住不炒”定位、进一步扩大保障性住房供给等住房发展道路,较大程度地抑制投资性需求增长,也使2017-2020年住房价格涨幅稍有回落。直到2021年《民法典》359条“住宅建设用地使用权期限届满的,自动续期,续期费用的缴纳或者减免,依照法律、行政法规的规定办理”出台,从根源上极大地弱化了住房的投资属性,促成了住房“住”本质属性的回归,有效抑制了住房投资性需求,从而促成住房价格回稳与小幅回调。

综上,在“市场特惠型”城市住房保障模式下,住房价格过快过高上涨的根源主要在于:(1)中低收入家庭基本住房需求保障机制不完善,造成保障性住房供给长期不足,使众多中低收入家庭被推向商品房供应市场体系,致使商品房市场供需结构性

失衡,推动住房价格快速增长。(2)住房财产保有税制度的缺位和住房用地使用权“自动续期”的不完善,在一定程度上引起了人们对住房土地使用权“自动续期”的无偿性误读乃至“无限的期盼”,从而增强了住房投资性需求增长的动机与动力,加剧了住房供需结构性的失衡,诱发住房需求与价格的畸形增长。(3)城市住房用地使用权一次性出售最高达70年土地收益权的缺憾以及城市住房财产保有税的缺位,城市政府基础设施建设资金只能过度地依赖于土地出让金,容易形成城市基础设施建设维修资金“寅吃卯粮”下的“赤字”,从而促成住房土地价格快速持续上涨。

(三)经济适用房“福利补贴”退出困境及其根源

经济适用房保障方式,是采用免收土地出让金的无偿“划拨”方式供地以及限定开发利润(不超过3%)和户型面积等开发模式,并由政府定价、出售给具有申请资格的中低收入住房困难家庭,解决其住房问题,其实质是一种住房实物福利救助的制度安排。当然,由于住房土地自然禀赋功能具有永久性特征,是一种特殊的福利救助物,在理论上,被救助者只有在住房购买能力较弱并出现住房困难时,才能继续使用这种福利救助物,在其住房购买力脱困时,应退出这种福利救助物。

然而,在实践中,由于经济适用房福利救助模式下,经济适用房建筑物是被救助者自己购买的,具有完全物权(所有权)下的财产权,而经济适用房用地使用权是无偿“划拨”的福利性救助物,不是自己购买的,是一种他物权下限定性财产权,这在住房利用的整体性特征下,使得“房”与“地”的效益在利用过程难以分离,即当被救助者在住房购买力脱困后,“经济适用房用地”这一福利性救助物需要退出时,却不能直接将“地”退出,而是需要被救助者按住房土地有偿出让方式,补购“土地使用权”并补缴土地

出让金,或将“经济适用房与地”一起整体性有偿退出,并由政府回购或转售给其他具有经济适用房申请资格的中低收入住房困难家庭。其中,对于上述补购“土地使用权”并补缴土地出让金的退出方式,虽然现有政策法规体系有明确规定,可以补缴土地收益金,但当被救助人在不出售经济适用房时,并不会主动补缴土地收益金,也几乎没有地方政府切实落实经济适用房的这种退出方式,强制补缴土地收益金。对于整体性的有偿性退出方式,在如何分配经济适用房出售增值收益,地方政府与被救助人在巨大的利益分歧,截止到目前,尚未出台有效的解决措施,导致这种整体性有偿退出方式难以有效实施。可见,自经济适用房制度实施以来,经济适用房“实物福利”存在难以有效退出的缺憾,造成大量的经济适用房在被救助入脱困后并没有退出,不仅形成经济适用房分配的不公平,也使经济适用房供给陷入“长期不足”之中,使政府陷入保障性住房建设的“泥潭”之中,其根源主要是:住房利用的整体性与不可分割性特征下的经济适用房退出机制的不完善。

#### 四、“住有所居”的实现路径:构建城市基本住房保障模式

“基本住房”是指满足城市居民现代生活需要、符合安全卫生便利要求的最低居住标准的住房,它是保障居民基本住房需求及权利、实现社会稳定与和谐的物质条件,是重要的民生问题,<sup>[7]</sup>理应像养老、医疗保障一样,将全体居民基本住房需求纳入社会保障体系;<sup>[8]</sup>基本住房保障是政府的一项重要公共职责,<sup>[9]</sup>如果仅保障中低收入家庭的基本住房需求,它将是不完整的,<sup>[10]</sup>需要秉承“让全体人民住有所居”的价值目标和基本遵循,<sup>[11]</sup>坚持“一核多元”的政府主导地位,<sup>[12]</sup>加快《基本住房保障法》立法进程,着力构建统一有效的住房管理体制,<sup>[13]</sup>厘清基本住房需求和改善需求的边界,差别化保障基本住房需求与住房品质提升需求,<sup>[14]</sup>并构建新型城市基本住房保障模式,化解住房发展中存在“公平与效率”“住房权保护与土地财政压力”“长期目标与短期目标”等方面的矛盾或冲突,促进住房产业长期健康发展。

城市基本住房保障模式是指在中国土地公有制下,基于政府基本住房保障“底线”责任与责任“底线”以及城市居民基本住房需求及权益保障“底线”,由政府在其经济实力与行政能力许可范围内,以类似于农村“宅基地”形式或经济适用房用地“划拨”形式,坚持“人地挂钩、地随人走”原则,结合居民住房可支付能力,按“适当低价”的一次性支付或年租金支付方式,向城市全体居民提供适足的基本住房用地,并协助城市全体居民购买或租赁城市基本住房,以保障全体居民基本住房需求及权益的一种制度安排,具有“全覆盖、保基本”的特征,旨在促成政府依法向全体居民提供适足基本住房用地,扩大保障性基本住房供给,让全体人民住有所居。具体路径如下:

##### (一)构建城市基本住房用地配置模式

城市基本住房用地配置模式,是政府按“底线”以下居民基本住房用地指标化福利的一致性原则,以“适当低价”的福利补贴形式提供给城市居民终身使用的一种制度安排,旨在将政府基本住房保障的“底线”责任制度化,促成地方政府依法提供适足基本住房用地,保障全体居民基本住房需求及其权益。这就需要:(1)在制度上,既要秉承政府基本住房保障的“底线”责任,构建城市基本住房用地配置制度,促成地方政府依法提供适足基本住房用地,也要按家庭可支配收入差异,构建基本住房用地差别化有偿使用模式,完善住房用地有偿使用制度,保障住房实物福利公平分配,并在保证中低收入家庭住房可支付能力的同时,完善地方政府土地财政制度,拓宽地方政府土地财政渠道,改善住房土地财政“寅吃卯粮”的格局,缓解地方政府城市基础设施建设资金不足的压力,提高地方政府提供适足基本住房用地的积极性。(2)在机制上,按照政府基本住房保障的有限责任“底线”,并结合有限责任“底线”以及城市居民基本住房需求及其权益的一致性原则,采取“人、地、钱”相结合的方式,考虑国民经济发展、居民与政府意愿、居民客观的基本生活需求等因素,由各地方政府确定基本住房用地总量水平和人均水平,并规划基本住房用地与非基本住房用地供应比例、供应方式,同时结合城市居民住房可支付能力分

布和政府土地财政需要,科学合理地制定基本住房用地与非基本住房用地的基准地价,制定基本住房用地有偿使用差别化优惠规则与标准。也只有这样,才能充分平衡政府土地财政需要与中低收入家庭住房可支付能力之间利益关系,才能有效激发地方政府提供适足基本住房用地的积极性,进而保证城市基本住房用地的适足供给,保障全体居民基本住房需求及权益。

## (二) 构建城市基本住房“混合”供给模式

按照城市基本住房保障模式的构建思路,整个城市将会存在大量的基本住房需要开发。如果按传统的保障性住房政府单一提供、单独开发模式,不仅会加重地方政府保障性住房建设的财政“包袱”,而且还会造成许多家庭为了满足其住房需求,既要从政府手中购租基本住房,也要从开发商中购买商品住房,这不仅容易形成基本住房购买与使用的制度性障碍,也难以解决基本住房实物福利“进退、转换”的技术障碍,难以改善基本住房分配不公问题。这就需要统一基本住房与非基本住房的开发过程,构建基本住房与非基本住房“混合”供给模式。

城市基本住房“混合”供给模式,是在城市政府有效供给能力下,结合城市居民不同层次的住房需求,科学确定基本住房与非基本住房的“混合”供应结构、方式和水平及开发建设方式、购租销售方式等一整套制度规范。其实质是“民生普惠性”城市住房保障模式建构与实施的关键技术保障措施,是切实落实“支持刚需与改善性需求”政策的有效工具。在具体的构建中,应着重建立如下制度与相应机制:(1)建立基本住房与非基本住房定价制度与定价机制,即政府限价下的基本住房定价方式与定价机制,政府监管下的非基本住房市场定价方式与定价机制;(2)建立基本住房用地与非基本住房用地“混合”供给下的土地出让金预缴制度(基本住房用地出让金出售前不交,出售时按政府定价代收交于政府),建立基本住房与非基本住房“混合”“产出(实际出售)”下的土地出让金“多退少补”实际结算制度与结算机制。(3)对于无经济能力购买基本住房的家庭,建立中低收入家庭基本住房租赁制度与租赁机

制;对有经济能力购买其所需住房的家庭,按基本住房定价与非基本住房定价,建立基本住房与非基本住房购买制度与购买机制。(4)建立基本住房与非基本住房“混合”供应的质量保障制度与质量保障机制。

## (三) 构建城市基本住房“进退、转换”及其补偿机制

按照城市基本住房保障模式的设计,城市基本住房用地配置是由政府按“底线”以下居民基本住房用地指标化福利的一致性原则,以“适当低价”的福利补贴形式供给城市全体居民终身使用的一种制度安排,其实质是城市居民都有终生平等享用基本住房用地的权利,这种权利既不能继承、也无需继承。但是,随着家庭人口数量的增减,即使按照“人地挂钩、地随人走”原则,也依然存在着指标化福利如何“进退与转换”问题。这是因为:

在住房使用过程中,由于住房建筑物与住房用地具有整体的不可分割性、基本住房用地与非基本住房用地也具有整体的不可分割性等原因,在家庭人口减少时,理应退出基本住房用地指标化福利,但并不能对基本住房用地采取实物的分割方式直接“退出”;在人口增加时,理应增加基本住房用地指标化福利,但也不能对基本住房用地采取实物的增补方式直接“进入”,这就需要构建城市基本住房用地与非基本住房用地“进退、转换”及其价值补偿机制,当家庭人口数量增减时,将基本住房用地的指标化福利在基本住房用地与非基本住房用地之间实施货币化“转换”,以实现基本住房用地指标化福利的“进退、转化”,以保障基本住房用地公平分配与效率利用。所以,城市基本住房“进退、转换”及其补偿机制,实质是基本住房用地指标化福利的“进退、转换”过程,是按照“人地挂钩、地随人走”原则,对基本住房用地指标化福利实施动态化管理的一种制度性安排。

当然,由于住房用地的增值保值性,在实施指标化福利“进退、转换”时,存在货币化大小的价值选择问题。这就需要坚持公平分配与效率利用的原则,平衡好国家利益与居民权益,科学合理地设计基本住房用地指标化福利“进退、转换”的价值补偿机制。

即:当家庭人口增加时,家庭基本住房用地也随之增加,此时可以将其家庭住房中的非基本住房转化为“基本住房用地”,由国家垂直设立的地方基本住房用地基金中心,按原非基本住房用地基准地价(购买价或标定地价)与现时基本住房用地基准地价(楼面价)之差值,退补给人口增加的家庭,以实现基本住房用地指标化福利的增加;当家庭人口减少时,家庭基本住房用地也随之减少,此时可将家庭住房中基本住房用地“转换”非基本住房用地,由人口减少的家庭或其继承人,按现时非基本住房基准地价(楼面价)与原基本住房用地基准地价之差值,补缴给国家垂直设立的地方基本住房用地基金中心,以实现基本住房用地指标化福利的“退出”。此外,对特殊家庭、退休老人家庭及特殊情况,可适当给予优惠政策。

#### (四)构建从量累进制城市住房财产保有税制度

一方面,城市基本住房保障模式的推行,在有效提升城市居民住房支付能力的同时,也会在不同程度激发城市中高收入家庭的非适度、非理性的住房需求增长,导致住房总需求的畸形增长,诱发城市住房价格快速而畸形增长,从而削弱中低收入家庭的改善性住房需求的购买支付能力,抵消城市基本住房保障制度对城市住房健康发展的推动力;另一方面,住房财产保有税的缺位,使城市基础设施投资收益大规模流失,严重影响地方政府提供和改善基础设施公共服务的能力,甚至还会增强住房投资投机性需求的增长动力,进而影响城市居民住房福祉和生活质量的提升。这就需要在保障城市全体居民基本住房需求的同时,通过征收从量累进制城市住房财产保有税,有效抑制城市居民非理性住房需求,切实落实党和政府“房住不炒”的精神,并拓宽城市政府基础设施投资回收渠道,增强政府基础设施公共服务的能力。

也正是如此,根据中国土地公有制的现实国情,对城市住房可适宜征收从量累进制财产保有税,其原因在于:一是从国际经验来看,在土地私有制下,城市住房财产保有税一般是基于不动产的永久性财产属性,并按其价值或面积为税基所征收的一项财产税。但是,在中国土地公有制下,城市住房用地仅

有一定期限的土地使用权(最高70年),而不是永久性的使用权或所有权。尤其是对住房所有权人而言,中国城市住房用地并不是一项永久性财产,而是一项有期限的消费性财产。所以,中国城市住房保有财产税并不适合按国际惯例从价征收财产税,而应基于城市住房资源的稀缺属性从量征收资源占用税,即从量累进制城市住房财产保有税。二是中国城市住房价格存在巨大的区域差异,尤其是一线城市和部分二线城市的住房价格畸高,而且目前城市中低收入居民大量集居于住房价格较高的老城区,这就使得按从价征收城市住房财产保有税及其税率难以选择决策,即当税率偏高时,年年征缴的城市住房财产保有税,在有利于税收增长的同时,使居住在老城区、城中村等中心城区的众多中低收入家庭不堪重负;当税率偏低时,在有利于减轻城市居民税赋的同时,难以有效抑制中高收入家庭的非理性住房需求,尤其是投资投机性需求。三是从价格变化来看,中国目前城市住房价格波动较大,若从价征收城市住房财产保有税,需要对城市住房客观合理价格或价值进行不断地评估,势必会形成住房财产保有税巨大的从价征收成本,也使住房财产保有税缺乏稳定性和可操作性。四是从量累进制城市住房财产保有税,可以有效地规避从价住房财产保有税模式的上述不足,还可以对老城区大量的中低收入家庭形成帮扶作用。可见,在城市基本住房保障模式下,保障城市居民基本住房需求的基本住房标准,可作为从量累进制城市住房财产保有税的基点(起征点),也可按照“底线”以下的一致性原则和“底线”以上的差异化原则,科学设计从量累进制梯度和税率等级,并在兼顾住房权益水平公平与垂直公平的同时,拓宽地方政府基础设施投资回收渠道,促进城市住房稀缺资源的有效配置,进而实现城市住房公平与正义。<sup>①</sup>

#### [参考文献]

- [1] 卢华翔.“住有所居”的目标内涵和量化指标[J].中国房地产,2021(12).
- [2] 刘洪玉.从“房住不炒”到“住有所居”[J].小康,

- 2021 ( 11 ).
- [ 3 ] 钟荣桂, 吕萍. 我国住房保障制度的变迁、政策范式与展望[ J ]. 现代经济探讨, 2017 ( 4 ).
- [ 4 ] 房产通讯杂志社. 国家房地产政策文件选编[ M ]. 天津: 房产通讯杂志社(内部发行), 1982年. 203, 212.
- [ 5 ] 黄燕芬, 唐将伟, 张超. 住房保障发展不平衡不充分: 表现、成因与对策[ J ]. 国家行政学院学报, 2018 ( 6 ).
- [ 6 ] 李培林, 崔岩. 我国 2008-2019 年间社会阶层结构的变化及其经济社会影响[ J ]. 江苏社会科学, 2020 ( 4 ).
- [ 7 ] 齐骥. 建立城镇基本住房保障体系 努力实现住有所居目标[ J ]. 中国机构改革与管理, 2011 ( 2 ).
- [ 8 ] 高强. 应将居民基本住房纳入社会保障体系[ J ]. 中国人大, 2010 ( 16 ).
- [ 9 ] 陈柳钦. 建立完善城市基本住房制度之对策[ J ]. 价格与市场, 2007 ( 11 ).
- [ 10 ] 郑功成. 中国社会福利改革与发展战略: 从照顾弱者到普惠全民[ J ]. 中国人民大学学报, 2011 ( 2 ).
- [ 11 ] 辜小勇. 改革与完善: 快速城市化阶段的城市住房政策[ J ]. 学习与实践, 2019 ( 7 ).
- [ 12 ] 魏丽艳. 新时代租购并举住房保障制度的实施路径[ J ]. 中国行政管理, 2022 ( 5 ).
- [ 13 ] 祝仲坤. 公众满意度视角下中国住房保障政策评价[ J ]. 人口与发展, 2018 ( 1 ).
- [ 14 ] 李国庆, 钟庭军. 中国住房制度的历史演进与社会效应[ J ]. 社会学研究, 2022 ( 1 ).
- (责任编辑 高山)

### Housing for all People: the Value Goal of China's Urban Housing Security Model

Li Guomin Chen Zhengji Lu Ke

[ **Abstract** ] Housing is an important livelihood issue, and since the founding of the people's republic of china, Communist Party of China and the government have been committed to promoting the early realization of the goal of "housing for all people." Along with the reform and deepening of the urban housing system, the mode of urban housing security has experienced the evolutionary transformation from earlier itemization era with "plan inclusive" type, then to commercialization era with "market preferential" type, and currently people's livelihood era with "plan preferential" type, and has also formed a multi-level supply system based on affordable housing, which has significantly improved the production efficiency of urban housing and improved the housing level of urban residents. However, due to the imperfect basic housing system and the imperfect housing security mechanism, the practice of urban residents' housing security has encountered with insufficient supply of affordable housing and difficulty of withdrawing from it, as well as the overly rapid and high growth in the price of commercial housing and other predicaments, which has left some gaps between the housing problems of some low-and middle-income families and the goal of "having a place to live in" for the whole people, thus affecting social harmony and stability. It needs to be based on the goal of "housing for all people", to construct the urban basic housing security model, improve the basic housing system and urban housing security mechanism, and promote the long-term healthy and stable development of urban housing market.

[ **Keywords** ] housing for all people; urban housing security mode; value goal; basic housing

[ **Authors** ] Li Guomin is Professor at School of Politics and Public Administration, Guangxi Normal University; Chen Zhengji is Master Candidate at School of Politics and Public Administration, Guangxi Normal University; Lu Ke (Corresponding) is Professor at School of Politics and Public Administration, Guangxi Normal University. Guilin 541006