

我国保障性住房建设新模式与政策应对： 基于政府—市场—社会关系演进的视角*

The New Model and Policy Response of Affordable Housing Construction in China: From the Perspective of the Evolution of State-Market-Society Relationship

夏菁 田莉 王晨跃 焦永利 XIA Jing, TIAN Li, WANG Chenyue, JIAO Yongli

摘要 保障性住房建设是解决住房民生问题、促进社会经济健康发展的重要举措。当前,在房地产市场供求关系发生重大变化及其带来政府财政负担这一宏观社会经济背景下,结合国家层面“加快构建房地产发展新模式、加大保障性住房建设和供给”这一住房保障理念,从政府—市场—社会关系视角,梳理我国保障性住房建设的阶段性特征,讨论我国住房建设面临的实践挑战,并进一步提出应从政府—市场—社会关系再调整视角,以多元合作共建模式予以应对。具体包括:在城市更新与乡村振兴等国家战略推进背景下多路并举统筹解决保障性住房短缺难题,创新规划管制举措以激励多主体充分参与住房保障建设与住区治理,完善土地财税金融法律等配套政策以保障住房市场有序运行等。

Abstract The construction of affordable housing is an important measure to solve the problems of people's livelihoods and promote the healthy development of society and economy. At present, under the macro-socio-economic background of the major changes in the supply and demand relationship of the real estate market and the financial burden brought by the government, combined with the idea of "accelerating the construction of a new model of real estate development and increasing the construction and supply of affordable housing" at the national level, this paper reviews the phased characteristics of China's affordable housing construction from the perspective of state-market-society relationship. This paper discusses the practical challenges faced by housing construction in China, and further puts forward that we should adjust the state-market-society relationship, and respond to them in multi-cooperation and co-construction mode. Specifically, in the context of national strategies, such as urban renewal and rural revitalization, multiple approaches are taken to solve the problem of shortage of affordable housing, innovative planning control measures are taken to encourage multi-agent to fully participate in affordable housing construction and community governance, and supporting policies such as land finance, taxation, financial laws and regulations are improved to ensure the orderly operation of the housing market.

关键词 保障性住房;政府—市场—社会关系;租赁住房;规划管控

Key words affordable housing; state-market-society relationship; rental housing; planning control

文章编号 1673-8985 (2024) 05-0007-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20240502

作者简介

夏菁

合肥工业大学建筑与艺术学院 讲师

清华大学 博士后

安徽省城市风貌与空间环境更新技术工程研究中心

田莉 (通信作者)

清华大学建筑学院 教授,博士生导师

自然资源部智慧人居环境与空间规划治理技术创新中心 主任, litian262@126.com

王晨跃

浙江省社会科学院智库建设和舆情研究中心 助理研究员

焦永利

中国浦东干部学院 教授

0 引言

让全体人民住有所居是坚持以人民为中心、实现共同富裕目标的重要体现。第七次全国人口普查(以下简称“七普”)数据显示,2020年我国城镇居民人均住房建筑面积已达38.62 m²,较第六次全国人口普查(以下

*基金项目:国家社科基金重大项目“面向乡村产业振兴的土地利用转型研究”(编号23&ZD114);教育部人文社会科学研究项目“共同富裕背景下土地发展权益配置与主体功能区规划实施研究:时空特征与影响机制”(编号23YJCZH245);北京市政府北京卓越青年科学家项目“北京城乡土地利用与住房发展的理论、规划方法和技术体系研究”(编号JWZYJH01201910003010);中央高校基本科研业务费专项资金(编号JZ2023HGTA0189)资助。

简称“六普”)时期增加了10.7 m²,增幅高达34.4%。在人均住房面积显著提升的同时,住房分配不均问题突出。总量上,1978—2020年我国城镇住房套户比从0.80增至1.09,但在实际的分配结构中,城镇居民中收入最高的20%家庭却拥有40%的住房^[1]。3亿新市民、每年1 000万左右的全国普通高校毕业生,以及因高房价不断加重生活负担的年轻家庭,面临难以获得体面的、可负担的住房难题。虽然各地积极落实完成上级下达的住房保障建设任务,但是在目标责任制的住房保障政策执行过程中,存在地方政府“完成上级下达的建设任务”与“回应本地居民的住房需求”之间的脱钩^[2]。如何回应居民生活福祉改善,并制定匹配其实际居住需求、实现其安居乐业的住房保障政策,成为当前保障性住房建设面临的重要挑战。

新时期我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。就住房保障供需关系而言,政府依靠新增建设加大数量供给,难以满足量大面广的可负担性住房需求,也难以满足新市民、青年人等的多元需求。此外,大城市作为人口净流入地,其面临可负担住房供给缺口大、后备土地资源不足、地方财政压力趋紧等多类难题并存的困境。因此,以何种供给模式匹配住房新需求,成为当前住房保障政策设计与实践应对的关键。事实上,解决住房问题面

临的关键挑战是如何有机嵌入整个社会经济发展格局中,在解决住房问题的过程中能够促进社会经济协调发展,而不是带来新的社会问题^[3]。也就是说,如何在国家发展战略与宏观国民经济和社会发展进程中,有序有效并且长期稳定地解决住房保障问题成为关键点。

基于此,本文将结合我国当前面临的房地产市场供求关系重大变化及其带来的政府财政负担这一宏观社会经济背景,以及国家层面“加快构建房地产发展新模式、加大保障性住房建设和供给”这一住房保障理念,从政府、市场、社会关系视角梳理我国保障性住房建设的阶段性特征,讨论其面临的实践挑战,进而提供基于政府—市场—社会关系调整视角下我国保障性住房建设的实践应对策略,最后达到政府、市场、社会共赢格局。

1 保障性住房建设中政府—市场—社会关系的阶段性特征

总体而言,自20世纪90年代中央确立了社会主义市场经济体制改革目标以来,我国保障性住房建设的相关政策设计与实践策略均嵌入在社会主义市场经济体制改革背景中。其间,保障性住房供给过程中的政府角色及政府市场边界,形塑了阶段性的保障性住房建设模式:起步期政府主导建设模式,中长期强化市场参与建设模式,新时期统筹推进多元合作共建模式(见表1)。

1.1 保障性住房建设1.0阶段:政府主导建设模式

20世纪90年代在住房商品化改革浪潮中,我国采取了与商品房形成竞争关系的经济适用房作为第一代住房保障产品。这一阶段,以新增实物保障供给、划拨土地等单一筹集渠道与“只售不租”封闭管理运作为主要特征的经济适用房,呈现出政府主导的阶段性建设特征。1994年《国务院关于深化住房制度改革的决定》(国发[1994]43号)中明确提出,“建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系”。在住宅用地供给上,是选择经济适用房还是商品房,形成了供给端的竞争关系。在资金来源上,政府利用财政资金开展经济适用房建设^[4]。但在需求端,经济适用房并没有与商品房完全分开,其在土地划拨基础上以建设利润控制在3%以下的成本性住房,并且允许在购买5年后,补交土地差价进入商品房市场交易,造成很多套利与寻租现象。在“十二五”规划提出构建“以租为主”的新型保障房体系之后,经适房等产权型保障房在各地逐步停建并退出历史舞台^①。

1.2 保障性住房建设2.0阶段:强化市场参与建设模式

自2007年国务院发布《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》后,公共租赁住房逐渐成为第二代保障房的代表。虽然

表1 我国政府、市场关系调整重要节点与保障性住房建设的阶段性特征

Tab.1 The important adjust nodes of state-market-society relationship and the stage characteristics of affordable housing construction

国家经济体制改革关键节点	保障性住房建设特征	政府、市场关系的主要特征
1993年,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》	保障房类型:1994年我国开始以经济适用房作为保障性住房建设重点; 用地供给:土地划拨; 房源筹集:政府主导的新增建设	保障性住房供应体系以只售不租的经济适用房为主,表现为政府主导的实物供给模式,缺乏与市场的充分衔接
2003年,《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》	在住房保障供给类型上出现转折:2007年后国家开始将重心从经济适用房转向廉租房,2010年开始公共租赁住房成为解决决心层群体的主要类型,这一阶段还出现了共有产权房、限价商品房、集体土地建租赁住房等; 用地供给:土地划拨、土地出让、集体土地供应; 房源筹集:政府主导的新增建设,政府管制背景下市场主导的新增建设	保障方式由“实物保障”转向“实物保障与货币补贴相结合”,表现为政府主导、鼓励市场参与的供给模式
2020年,《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》	在住房保障供给体系上出现转折:保障性租赁住房成为供给重心,在新建改建之外,统筹考虑存量房屋的纳管; 用地供给:土地划拨、土地出让、集体土地供应; 房源筹集:政府主导的新增建设,政府管制背景下市场主导的新增建设,收购部分商品房用作保障性住房,非居住房屋改建、小产权房等纳管	在改善房地产市场供求关系、拓展保障性住房资金筹措与房源渠道的总体思路下,采取政府引导、激励市场与社会充分参与的供给模式

资料来源:笔者自制。

注释: ① 本文认为经适房与当前的配售型保障性住房虽存在“只售不租”、封闭管理运作等相似性特征,但无论是从房源筹措渠道还是保障对象来说,两类保障性住房都存在明显不同,这也是国家社会经济体制机制改革背景下两种不同的保障性住房类型。例如,就房源筹措渠道而言,经适房完全由政府主导建设,配售型保障性住房则不同,其还包括政府收购部分商品房改为配售型保障性住房;就覆盖的保障对象而言,经适房主要是本地中低收入人群,配售型保障性住房则包括城镇户籍家庭、产业科创人才、机关企事业单位、保障城市运行的基本公共服务人员等多类工薪收入群体。

同期还出现了共有产权房、限价商品房,但这些住房在总量供给上远低于公共租赁住房。以“十二五”时期为例,全国计划建设公租房1 800万套,远高于经济适用房和两限房^②建设量(720万套)。此外,自“十一五”开始,我国住房保障日渐拉开“低端有保障,中端有支持”的政策框架。扩大的住房保障对象,对保障性住房资金筹措来源与住房供给类型提出了新要求,积极鼓励市场参与建设成为这一阶段政策制定的新特征。例如,在“十三五”规划纲要中,强调要完善购租并举的住房制度,住房保障方式也逐渐由“实物保障为主”转向“实物保障与货币补贴相结合”。2017年以后,住房租赁市场地位进一步提升,共有产权房等保障性制度持续推进。在党的十九大提出“租购并举”方针之后,中国进入共有产权房建设的“小高潮”。共有产权房在定价基础层面从划拨土地转为出让土地,在供给方式上采用“竞地价、限房价”,供给对象上向人才及中等收入的“上夹心层”倾斜,在市场和保障之间开始向市场趋近^⑤。此外,这一时期积极破除城乡二元界限,创新推进集体土地建设租赁住房等新型住房保障形式。在具体运作上,由于集体土地建设租赁住房投资额大、回报周期长,大部分村集体往往无法独立承担开发费用,其大多采取以土地作价入股、项目经营权出租等多种方式吸引大型房地产公司联合开发^⑥。

1.3 保障性住房建设3.0阶段:统筹推进多元合作共建模式

保障性租赁住房作为“十四五”时期我国旨在解决大城市新市民、青年人住房困难问题而推出的新型保障性住房类型,其区别于过去以政府主导建设的廉租房和公租房,强调政府在土地优惠、民用水电气、减免3种税费等主要政策支持下充分发挥市场机制作用予以供给。这是一种中间租赁的中间保有产权(intermediate owning)形态,其本质是一种“半市场、半政府/社会”形态的可负担住房供给模式^⑦。保障性租赁住房是中国住房保障在新时代条件下的升级版,是一种发

展型保障,其更加突出以市场机制来主导、以社会力量作为主要投入来源、以存量挖潜利用作为主要供给渠道^⑧。过去保障房建设模式强调政府主导的建设与分配,实际运作过程中表现为政府较强的干预力度;新的保障房建设模式强调政府、市场、社会合力共同生产,是在加快构建房地产发展新模式下,统筹推进的多元主体合作模式^⑨。公共租赁住房,大量的长租公寓包括改建类长租公寓、“非改租”、配建租赁房、单位租赁房等都可以纳入保障性租赁住房范畴。

2024年4月30日中央政治局会议在新一轮房地产调控政策中提出,“要结合房地产市场供求关系的新变化、人民群众对优质住房的新期待,统筹研究消化存量房产和优化增量住房的政策措施”。这意味着进一步激励市场和社会力量参与筹措保障性住房房源,推进“存量+增量”“保障+市场”“保交楼+保租房”等系统性政策设计成为新一轮住房保障重点。简言之,在面对当前房地产市场去库存压力大、政府财政资金紧、市场信心不足,以及新市民、青年人等住房保障仍存在较大缺口等问题交织的现实背景下,在政府之外,需要充分调动国有企业、事业单位、集体组织、个人以及市场资本等多元力量合作共建保障性住房,以实现加快构建房地产发展新模式的目标。

2 我国保障性住房建设面临的现实挑战

2.1 挑战一:依靠政府财政难以覆盖量大面广的住房保障需求

“七普”数据显示,全国流动人口总规模达3.76亿人,占全国总人口的26.04%,较“六普”增加了69.73%,流动人口的住房性质仍以个人租住私房为主,获得公共性住房的可能性很低^⑩。当前我国大城市中有70%的新市民、青年人依靠租房解决居住问题,虽然“十四五”时期全国预计将为2 600多万新市民、青年人提供住房保障,但实则杯水车薪。因此,政府财政作为单一来源予以解决量大面广的住房保障需求存在巨大挑战。就政府住房保

障财政投入而言,2010—2022年全国住房保障支出总额总体处于上升趋势,其中全国保障性安居工程支出自2016年开始呈现下滑特征。一部分原因是全国住房保障支出构成中除了保障性安居工程之外,还包括住房改革、城乡社区住宅等支出;另一方面,宏观的GDP增速下滑也难以应对不断增加的住房实物保障压力(见图1)。

当前,在房地产行业下行背景下,地方财政对房地产的高度依赖更是加剧了地方政府参与住房保障建设的财政负担。据财新网统计公布数据,2021年全国预算内财政收入的36.4%与房地产相关,其中地方财政对房地产的依赖度非常高,在不考虑转移支付的情况下,房地产收入为地方财政收入贡献度高达49.1%。如果进一步考虑与房地产密切相关的建筑业及其他行业税收,则房地产产业链对地方财政收入的影响甚至超过50%^⑪。进一步从2009—2021年央地之间有关住房保障支出的分配比例来看,中央财政用于住房保障的公共预算支出约为8%,地方财政用于住房保障的一般公共预算支出则高达92%(见图2)。这意味着如何调整住房保障供给主体,调整住房保障思路,特别是减缓地方政府财政支出压力,成为当前住房保障政策设计的关键。

2.2 挑战二:既有住房保障政策难以充分调动市场社会参与的积极性

在提供作为准公共物品的保障性住房时,政府并不需要直接承担全部住房保障责任,也不能过分抑制市场参与的积极性。就更好地发挥住房保障政策实施绩效而言,可以从供需匹配视角理解充分调动市场社会参与积极性的优势:短期内可以快速增加资金来源,快速盘活住房存量资源,确保更多数量、更高质量的租赁住房供给,满足新市民、青年人等更为个性化且可负担的住房消费需求;长期而言,聚焦于社会整体利益这一大前提下制定的住房保障政策,在同步考虑市场、集体、个体等多主体收益时,将有利于培育规范化、制度化的保障性租赁住房市场运作体系,也有利于形

注释: ② 两限房,全称为限房价、限套型普通商品住房,是一种由城市人民政府批准的保障性住房。它在限制套型比例和限定销售价格的基础上,通过竞地价、竞房价的方式确定开发建设单位,并面向符合条件的居民销售。



图1 2010—2022年全国住房保障支出与GDP变化

Fig.1 National affordable housing expenditure and GDP changes from 2010 to 2022

资料来源:笔者根据中国统计年鉴(2011—2023)、中国财政年鉴(2011—2022)整理绘制,其中GDP增速按照第二年核准公布后的数据统计。



图2 2009—2021年全国住房保障支出情况

Fig.2 National expenditure on affordable housing from 2009 to 2022

资料来源:笔者根据中国财政统计年鉴(2010—2022)相关数据整理绘制。

成长效健康的房地产市场体系。

以国有建设用地上开展的增加保障性租赁住房建设实践为例,诸多因素限制了市场参与积极性。^①企业投资回报周期长,低成本融资渠道较少。重资产项目成为新供应国有建设用地的主流,其投资回报周期长达20—30年,企业资金压力巨大。^②企业参与需要投入的土地成本压力大,在北京等一线城市,商品住宅中的自持租赁项目土地成本比重高达70%,一次性的土地出让金缴纳方式也加大了企业的资金压力。^③“谁持有、谁运营”的管理模式对开发企业要求较高^[12]。

社会力量是世界各国解决住房保障问题的重要来源,相较于其他发达国家的租赁住房体系,我国保障性的租赁住房建设仍以地方政府主导、地方财政支出为特征^[13],尚未形成以社会协作形式参与保障性住房建设和

运营的正式制度^[14]。事实上,我国国家治理的历史线索与当代实践表明,正式制度与非正式制度的互动以及国家与社会互动过程中的第三领域极具活力,也应成为中国特色的实践出路^[15-16]。以房价调控较好且保障房建设具有典型性的重庆市为例,其在“十二五”期间多渠道筹集800多亿元用于公租房建设,其中包括:政府投入300多亿元资金,通过公积金和商业贷款筹集300多亿元,通过社保基金、保险资金、央企等非银行机构融资400多亿元^[17]。以我国近年来开展的集体土地建设租赁住房为例,自建、联营、入股等方式建设保障性租赁住房的收益分配制度尚不明晰,农村集体经济组织缺乏自发参与建设保障性租赁住房的能力,也缺乏主动参与的积极性^[18]。如何充分调动国有企业、事业单位、集体组织、个人及市场资本等多元力量共同参与保障性住房

建设,共同承担公平导向的社会责任,成为新一轮住房保障政策优化的着力点。

在保障性住房建设2.0阶段,我国公租房供给过程中主要采取“单一国企地域性垄断”这一“准科层”模式。英美等国在政府直接供给公共住房失败后的经验教训表明,只有倡导多元主体竞争和充分发挥企业经营自主性的“准市场”模式才有出路。在当前大力推进保障性租赁住房建设的住房保障3.0阶段,如果继续采取“准科层”模式,将会加剧国有企业投资效率低下问题,也不利于长期稳定的保障性住房租赁市场的形成^[19-21]。事实上,当前与新市民、青年人、创新人才等就业紧密关联的企业,其对住房保障的关注力度和需求程度非常高,他们愿意承担社会责任,也需要政府为其提供可以让员工“安居”的政策支持。当政府从直接参与转为间接参与,由企业承担员工住房保障,其也更能匹配员工的住房需求,为企业带来效益。

以成都高新区为例。2021年7—8月对成都高新区内“四派人才”开展的企业政策实施情况问卷回收结果显示:既有政策中,企业目前享受到政策服务中排名最高的是“人才认定”“政策讲解”“房租补贴”,这说明既有政策服务对高新区内的住房问题关注度高。进一步结合企业座谈情况发现,企业管理者对住房保障的关注度较高,41家座谈企业中有13家企业自发提及需要加大对高新区内住房保障的支持力度,涉及内容包括放宽和拓展人才购房政策、改善和提升住区和住宅品质、完善公共服务配套、增加企业在人才公寓分配和管理中的自主权,等等。其中被问到是否能够将高新区内的保障性住房提供给最有需要的员工时,有5家企业提及,他们希望拥有更多的参与保障性住房管理的自主权。这一点在上海宝山区保障性租赁住房管理优化中也得到了回应,例如在将重点单位、重点园区作为解决区域人才“租不好、租不到”问题的切入点时,其积极引入单位定向机制,鼓励将一部分房源定向供给指定的园区企业,并且结合企业员工的居住特征,增加公寓型租赁住房拆套按宿

舍供给这一新渠道^[22]。

2.3 挑战三:既有规划建设模式难以匹配不断攀升的保障性居住需求

在强调保障性住房“量”的供给时,大量集中建设的保障性住区成为“低收入聚集区”,区位不佳、配套设施不完善等暴露在城市空间层面的问题频发,实践中产生的社会隔离问题背离了政府解决低收入人群居住问题的初衷^[23]。当前,在供给端推进新建、改建、纳管等多渠道筹集保障性住房时,规划建设面临空间使用与空间管理维护等多方面的挑战。例如,在面向租客群体居住权益公平时,既有的规划建设模式面临如何更好地服务于新市民、青年人等多样化居住使用需求的挑战,特别是在城市更新、城中村改造的过程中如何兼顾外来人口的居住权益;在考虑规划建设管理绩效时,如何统筹各类房源,精准供给,实现保障性住房供给的区域均衡,这对规划建设过程中保障性住房的类型布局、用地供给、房源筹集、规划审批等方面均提出新要求。

具体而言,当前规划建设模式存在以下3方面新挑战。①纯租赁社区的规划建设模式面临挑战,包括规划布局中对户型、公共空间、日照、建筑密度、停车位、配套公共服务设施、消防等急需新的规范标准,而非简单套用租赁公寓、普通住宅设计规范^[24];区位选址是否符合就近就业和生活方便原则,例如,北京市集体土地建设租赁住房试点政策中出现政府主导的用地供给与租客的租房需求之间存在局部错位现象^[25];空间管制是否兼容新业态与新需求,例如,集租房社区内青年人出现居家办公、不固定地点办公等新需求,相应的办公、研发、商业等是否同步放松了空间复合利用的限制;建筑风貌、住宅品质和邻里环境等是否有保障,等等。②大量低效存量建筑因改建成本高、项目获批准、产权认定复杂等因素而难以进入租赁住房市场。③保交楼与保租房关联时,产权型规划设计定位产品面临有效匹配租赁人群需求的空间改造与制度衔接的挑战。

3 我国保障性住房建设实践的应对思路与规划策略

3.1 总体思路——政府—市场—社会关系的再调整

政府在制定住房保障这一公共政策方面需要有公共逻辑,但是在满足个性化住房消费需求的可行性论证方面需要有市场概念。政府一方面需要界定好与市场的边界,另一方面需要成为社会供给体系的赋能者,制定政府引导、市场和社会参与的规则,在多主体参与过程中实现住房保障与市场更好地协同,进而实现经济社会的健康可持续发展^[26]。这样,在宏观上可以有效应对当下房地产市场供求关系新变化,同步解决房地产去库存问题与新市民居住需求“量”的缺口问题;在微观上,可以精准匹配个体及家庭的多元居住需求,解决“质”的提升问题。

就市场主体参与住房保障建设而言,除了鼓励国企承担社会责任以“社会企业”身份准入之外,还应从增加企业收益角度,加大企业参与保障性住房项目的政策扶持力度,吸引更多的企业参与保障性住房建设。这既包括企业以配建、自持形式参与新增租赁住房供应,也包括完善配套机制,以培育更多的企业参与存量挖潜的租赁住房市场建设。其关键在于要有长期稳定的盈利模式激励企业参与进来。并且,考虑城市产业空间布局特征,适度增加企业参与保障性住房分配、管理等的权限,为企业解决员工住房问题的后顾之忧。

就社会主体参与住房保障建设而言,我国有社会主体参与住房保障建设的先例,地方实践中也不乏社会力量主动参与并发挥住房保障作用的案例。例如,快速城镇化过程中,城中村以低成本租赁住房形式为大量新市民、青年人提供了居所。在住房商品化之前,我国也具有住房合作社探索经验。截至2000年底,我国各类住宅合作社有5 000多个,遍及全国20多个省市,受益约150万个中低收入职工家庭^[27]。此外,在当前的老旧小区改造过程中,也出现了“原拆原建”的自主更新模式。

综上,搭建政府、市场、社会多元合作平

台,为社会力量赋能,唤醒居民对住房进行自我建造、自我管理责任意识,激活社区的自治活力,成为加快构建新型住房保障体系、实现住房保障长效机制的政策设计着力点。

3.2 多路并举,统筹解决保障性住房短缺难题

针对保障性租赁住房总量供应不足的问题,依靠新增供应难以解决。此外,在我国当前城镇住房套户比大于1、部分地区住房空置率较高等情况下,这也不是解决保障性住房短缺问题的首选之策。事实上,保障性住房供给不仅事关数量,还关乎质量。因此,必须在城市更新、乡村振兴的背景下探讨保障性住房供给问题。这需要在顶层设计上将老年人与青年人、城市发展与乡村发展问题联动解决,将保障性住房建设与老旧小区改造、城中村改造、商品房去库存、宅基地集约化利用等重点工程联动起来。落实到地方政府责任主体,必须打破多部门之间的壁垒,降低立项难度,以跨部门协同合作支持解决保障性住房短缺难题。落实到具体实施操作,必须推进各级政府、银行、企业、集体、业主等多主体的协同合作。

3.3 创新规划管制,激励多主体参与保障性住房建设

规划管制过紧不利于市场与社会等多主体参与住房保障建设,适度放松并创新规划管制方式,可以吸引市场和社会力量参与建设,实现在住房保障体系中供给更多好房子的目标。①创新土地出让条件,减少企业前期投入成本和一次性资金投入压力。例如,可以单列保障性租赁住房用地抑或是划清配建自持类项目的土地成本,以降低该类用地的土地基准价格;可以适度缩减单宗出让地块大小,并允许持有主体和运营主体分离^[28]。②创新容积率激励举措。建立城镇开发边界内与边界外企业参与保障性住房供给的容积率关联制度,推进异地容积率奖励等举措;在城市更新单元划定与更新单元内配套设施建设过程中,增加保障性租赁住房供给目标,并提供容积率增容的市

场激励^[29-30]。③放松功能置换与功能复合利用的空间管制,为“非改居”、集体土地建设租赁住房以及保交楼与保租房联动等实践提供规划助力。④推进装配式住宅建设等相关租赁住房建造技术及管理运营体系,增加适应家庭结构变化、人口老龄化、青年人个性化等住房需求的产品供给,推进无障碍住宅、节能低碳住宅等适应市场需求的住宅改造与更新,大力推进存量住宅改造提升与保障性租赁住房高品质发展^[31]。

3.4 土地、财税、金融、法律等配套政策保障建设

完善土地、财税、金融、法律等配套政策,实现住房保障的长期稳定发展。在土地政策上,需要健全集体经营性建设用地入市制度与闲置宅基地改建为租赁住房制度、完善存量用地再开发制度、优化保障新增建设用地供给与商品房去库存之间的关系、做好用地审批提速增效等技术流程支持^[32-33]。强化信贷政策,鼓励政策性金融机构开发适合集体土地建设租赁住房的抵押贷款产品,创新宅基地金融授信,地方财政给予银行适当的利息补贴,银行可为保障性租赁住房项目建设提供长周期、低利率贷款,由政府背书为社会资本参与保障性租赁住房建设提供担保,等等。在法律上,加快制定国家层面住房租赁法,切实保障出租人与承租人、市场社会等多利益主体的权益,以高位阶法律规范保障性租赁住房市场的有序运行。■

参考文献 References

- [1] 任泽平. 中国住房存量研究报告[EB/OL]. (2023-10-04) [2024-07-09]. <https://new.qq.com/rain/a/20231005A0008G00/>. REN Zeping. Chinese housing stock research report[EB/OL]. (2023-10-04) [2024-07-09]. <https://new.qq.com/rain/a/20231005A0008G00/>.
- [2] 王晓梦,刘志林,马璐瑶. 目标责任制能否提高政府回应性?——基于保障性住房政策的分析[J]. 公共行政评论, 2020, 13(5): 2-22. WANG Xiaomeng, LIU Zhilin, MA Luyao. Can the target responsibility system improve government responsiveness? An analysis based on affordable housing policy[J]. Journal of Public Administration, 2020, 13(5): 2-22.
- [3] 陈杰. 租赁赋权助力住房租赁市场发展[C]//规范发展与最佳实践——中国住房租赁发展论坛论文集. 北京:中国城市出版社, 2023:10. CHEN Jie. Rental empowerment contributes to the development of the housing rental market[C]//Standard development and best practice: proceedings of China Housing Rental Development Forum. Beijing: China City Press, 2023: 10.
- [4] 焦长权,董磊明. 迈向共同富裕之路: 社会建设与民生支出的崛起[J]. 中国社会科学, 2022(6): 139-160. JIAO Changquan, DONG Leiming. A road to common prosperity: the rise of social construction and welfare expenditure[J]. Social Sciences in China, 2022(6): 139-160.
- [5] 马秀莲. 在资产积累和可承担性之间: 共有产权房的现状、挑战及出路[J]. 行政管理改革, 2021(3): 68-76. MA Xiulian. Asset-building and affordability: new trends and challenges of shared homeownership[J]. Administration Reform, 2021(3): 68-76.
- [6] 郭永沛,贺一舟,梁涪涪,等. 集体土地建设租赁住房试点政策研究——以北京市为例[J]. 中国软科学, 2020(12): 94-103. GUO Yongpei, HE Yizhou, LIANG Tiantian, et al. Study on the policy of rental housing construction on collective land: taking Beijing as an example[J]. China Soft Science, 2020(12): 94-103.
- [7] 马秀莲. 保障性租赁住房: 一个中间租赁的国际比较视角[J]. 行政管理改革, 2022(7): 35-44. MA Xiulian. Affordable rental housing as intermediate renting: an international comparative perspective[J]. Administration Reform, 2022(7): 35-44.
- [8] 陈杰,陈敬安. 保障性租赁住房的价值意义与发展难题破解[C]//规范发展与最佳实践——中国住房租赁发展论坛论文集. 北京:中国城市出版社, 2023:8. CHEN Jie, CHEN Jing'an. The value significance and development of affordable rental housing [C]//Standard development and best practice: proceedings of China Housing Rental Development Forum. Beijing: China City Press, 2023: 8.
- [9] 陈杰. 保障性租赁住房发展的战略与策略[C]//规范发展与最佳实践——中国住房租赁发展论坛论文集. 北京:中国城市出版社, 2023:4. CHEN Jie. The strategy and tactics of the development of affordable rental housing[C]//Standard development and best practice: proceedings of China Housing Rental Development Forum. Beijing: China City Press, 2023: 4.
- [10] 吕萍,邱骏. 创新供地方式适应大城市保障性租赁住房建设[J]. 中国房地产, 2021(33): 8-12. LYU Ping, QIU Jun. Innovative land supply methods to adapt to the construction of government-subsidized rental housing in big cities[J]. China Real Estate, 2021(33): 8-12.
- [11] 王靖,程思炜,陈博. 再启房地产[EB/OL]. (2024-05-13) [2024-07-09]. <https://weekly.caixin.com/2024-05-10/102194827.html>. WANG Jing, CHEN Siwei, CHEN Bo. Relaunch real estate[EB/OL]. (2024-05-13) [2024-07-09]. <https://weekly.caixin.com/2024-05-10/102194827.html>.
- [12] 逢瑞. 国有建设用地建设保障性租赁住房的现状、难点与建议[J]. 上海房地, 2022(11): 6-8. PANG Rui. Current situation, difficulties and suggestions of building affordable rental housing on state-owned construction land[J]. Shanghai Real Estate, 2022(11): 6-8.
- [13] YAN J, HAFFNER M, ELSINGA M. Embracing market and civic actor participation in public rental housing governance: new insights about power distribution[J]. Housing Studies, 2022, 37(3): 435-458.
- [14] 严娟,李嘉,贾鼎. 市场与社会协作: 英国、荷兰租赁住房发展比较[J]. 宏观经济管理, 2024(2): 83-92. YAN Juan, LI Jia, JIA Ding. Market and social collaboration: a comparison of rental housing development in the United Kingdom and the Netherlands[J]. Macroeconomic Management, 2024(2): 83-92.
- [15] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2017. ZHOU Xueguang. The institutional logic of governance in China[M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2017.
- [16] 黄宗智. 实践社会科学的方法、理论与前瞻[M]. 桂林:广西师范大学出版社, 2023. HUANG Zongzhi. The social science of practice: method, theory and prospective vision[M]. Guilin: Guangxi Normal University Press, 2023.
- [17] 黄奇帆. 政府如何平衡公租房的建设资金[J]. 求是, 2011(24): 35-36. HUANG Qifan. How does the government balance the construction funds of public housing[J]. Qiushi, 2011(24): 35-36.
- [18] 王逸邈,张黎莉. 上海利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房实践情况分析[J]. 上海房地, 2023(1): 11-15. WANG Yimiao, ZHANG Lili. An analysis of the practice of using collective commercial construction land to build affordable rental housing in Shanghai[J]. Shanghai Real Estate, 2023(1): 11-15.

- [19] 马秀莲,张黎阳. 准市场还是准科层?——基于上海、北京的中国公租房提供模式研究[J]. 广东社会科学, 2019 (1): 185-195.
MA Xiulian, ZHANG Liyang. Quasi-market or quasi-hierarchy: public housing provision in China based on Beijing and Shanghai[J]. Social Sciences in Guangdong, 2019(1): 185-195.
- [20] 田莉,夏菁. 国际大都市租赁住房发展的模式与启示——基于15个国际大都市的分析[J]. 国际城市规划, 2020, 35 (6): 1-7.
TIAN Li, XIA Jing. Models and policies of rental housing development in 15 international metropolises[J]. Urban Planning International, 2020, 35(6): 1-7.
- [21] 田莉,夏菁. 租赁住房供应与发展的国际模式比较及对我国的启示[J]. 建筑学报, 2022 (6): 11-17.
TIAN Li, XIA Jing. Comparison of international rental housing provision and development models and policy implications for China[J]. Architectural Journal, 2022(6): 11-17.
- [22] 周琳,王铮. 保障性租赁住房取住平衡发展模式研究——以宝山区为例[J]. 上海房地, 2024 (8): 30-33.
ZHOU Lin, WANG Zhengzheng. Research on the balanced development model of low-income rental housing—taking Baoshan District as an example[J]. Shanghai Real Estate, 2024(8): 30-33.
- [23] 张京祥,胡毅,赵晨. 住房制度变迁驱动下的中国城市住区空间演化[J]. 上海城市规划, 2013 (5): 69-75.
ZHANG Jingxiang, HU Yi, ZHAO Chen. Evolution of Chinese urban residential district under the changing housing system[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013(5): 69-75.
- [24] 严雅琦,黄子愚,田莉. 基于租客视角的租赁住房规划设计和建设配套标准研究[J]. 当代建筑, 2021 (2): 48-50.
YAN Yaqi, HUANG Ziyu, TIAN Li. Research on rental housing's design code and supporting standard based on tenants' perspective[J]. Contemporary Architecture, 2021(2): 48-50.
- [25] 严雅琦,田莉,王崇烈. 利用集体土地建设租赁住房的实践与挑战——以北京为例[J]. 北京规划建设, 2020 (1): 95-99.
YAN Yaqi, TIAN Li, WANG Chonglie. Practice and challenge of using collective land to build rental housing—taking Beijing as an example[J]. Beijing Planning and Construction, 2020(1): 95-99.
- [26] 卢汉龙. 对社会机制引入上海社会住房保障体系一体化的思考[J]. 上海城市规划, 2011 (3): 7-9.
LU Hanlong. Thinking on putting social mechanism into Shanghai social affordable housing system[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(3): 7-9.
- [27] 李泽旭,王倩,李冲贤. 中国第一家住宅合作社正式诞生于上海[EB/OL]. (2004-12-27) [2024-07-09]. <https://news.sina.com.cn/c/2004-12-27/10415342305.shtml>.
- [28] 陶红兵. 集体土地建设租赁住房的问题与思考——基于愿景集团的实践经验[J]. 北京规划建设, 2021 (3): 39-43.
TAO Hongbing. Problems and reflections on building rental housing on collective land—based on the practical experience of Vision Group[J]. Beijing Planning and Construction, 2021(3): 39-43.
- [29] 姚之浩,田莉,范晨琛,等. 基于公租房供应视角的存量空间更新模式研究——厦门城中村改造的规划思考[J]. 城市规划学刊, 2018 (4): 88-95.
YAO Zhihao, TIAN Li, FAN Chenjing, et al. Research on urban renewal targeting the supply of public rental housing: a case study of Xiamen chengzhongcun regeneration[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 88-95.
- [30] 田莉. 从城市更新到城市复兴: 外来人口居住权益视角下的城市转型发展[J]. 城市规划学刊, 2019 (4): 56-62.
TIAN Li. Transition from urban renewal to urban regeneration: a perspective of migrants' rights to housing[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 56-62.
- [31] 寸兴然,夏菁,周静敏. 市场主导的东京均衡化租赁住房发展模式研究[J]. 住区, 2021 (6): 28-34.
CUN Xingran, XIA Jing, ZHOU Jingmin. Market-oriented rental housing balance model between supply and demand in Tokyo, Japan[J]. Design Community, 2021(6): 28-34.
- [32] 田莉,陶然. 土地改革、住房保障与城乡转型发展——集体土地建设租赁住房改革的机遇与挑战[J]. 城市规划, 2019, 43 (9): 53-60.
TIAN Li, TAO Ran. Land reform, housing guarantee, and transition of urban-rural development: opportunities and challenges for developing rental housing in collective land[J]. City Planning Review, 2019, 43(9): 53-60.
- [33] 谭荣. 为保障性租赁住房做好土地政策支撑[J]. 中国土地, 2021 (9): 8-10.
TAN Rong. Providing land policy support for affordable rental housing[J]. China Land, 2021(9): 8-10.