

湖北省“十四五”住房保障 发展的定位与思考

陈淑云¹ 阮斌² 刘红萍¹ 张伟³¹

(1. 华中师范大学 经济与工商管理学院, 湖北 武汉 430079;

2. 湖北省住房和城乡建设厅, 湖北 武汉 430071;

3. 湖北省住房保障中心, 湖北 武汉 430071)

【摘要】: 住房保障对于改善民生、促进社会和谐稳定具有重要意义。基于湖北省各级别城市问卷调查与实地访谈, 总结湖北省住房保障发展取得的成就, 从保障性住房制度、管理、建设与运营四个层面分析湖北省各地市州住房保障存在的共性与差异, 结合保障性住房未来发展趋势, 从制度层面和操作层面厘清湖北省住房保障存在的问题以及不同级别城市住房保障面临的现实困境, 为湖北省“十四五”住房保障规划重新定位, 通过区分扩张型与收缩型城市类型, 提出不同城市住房保障因城施策的对策, 进而提高湖北省住房保障的精准度与效率。

【关键词】: 住房保障 公租房 因城施策 精准保障

【中图分类号】: F293.3 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1003-8477 (2020) 09-0035-08

从“安得广厦千万间”到住有所居, 住房问题始终是古今中外人们关注的焦点。^{[1] (p174-175)}安居才能乐业, 住房保障政策的实施直接关系到经济的发展与社会的稳定。城市化进程的推进, 房价持续高涨, 与社会经济不平衡发展相互叠加, 住房保障成为新时期破解社会公平、缓和社会矛盾的重要手段。针对新时期住房保障发展趋势, 学者们围绕住房保障模式、^{[2] (p48-58) [3] (p75-79)}保障性住房分配、^{[4] (p75-80) [5] (p168-182)}保障性住房后期管理、^{[6] (p81-86)}流动人口住房保障、^{[7] (p821-85) [8] (p60-75)}住房精准保障^{[9] (p36-78)}等领域展开了一系列研究。但由于区域资源禀赋的差异, 我国当前住房保障呈现不平衡、不充分的特点。^{[10] (p108-112)}特别是伴随我国住房调控由以往“一刀切”向“因城施策, 一城一策”转变, 住房保障从最初的解决低收入群体基本居住需求逐渐向适度满足低收入群体美好生活的居住需求转变, 同时从区域层面看住房保障还发挥区域住房市场健康平稳发展“压舱石”的作用。随着我国住房保障制度的建立与发展, 湖北省已先后落实了包含廉租房、经济适用住房、公共租赁住房、限价商品住房以及棚户区改造等多种类型保障性住房的建设、分配、管理的工作, 极大地缓解了湖北省低收入居民住房困难问题, 化解了由住房问题引发的社会矛盾。但新时期湖北省经济社会发展出现的新趋势、面临的新挑战, 值此湖北省“十四五”前期规划之时, 深入思考和研究湖北省住

作者简介: 陈淑云 (1972-), 女, 华中师范大学经济与工商管理学院教授, 博士生导师

阮斌 (1968-), 男, 湖北省住房和城乡建设厅住房保障处处长

刘红萍 (1978-), 女, 博士, 华中师范大学经济与工商管理学院讲师 (通讯作者)

张伟 (1971-), 男, 湖北省住房保障中心副主任。

基金项目: 教育部哲学社会科学重大攻关课题“建立健全住房基础性制度和房地产市场平稳较快发展长效机制研究” (19JZD012) 阶段性研究成果。

房保障体系在“十四五”的发展定位，为湖北省“十四五”住房保障规划提供有效的政策参考具有重要的现实意义。

一、湖北省住房保障发展现状

湖北省高度重视住房保障工作，经过多年的发展，特别是2008年大规模推进保障性安居工程建设以来，湖北省住房保障工作取得了重大进展，建立了以公租房为主，经济适用房、限价商品房、共有产权住房为辅的住房保障体系，颁布并实施了《湖北省城镇保障性住房管理办法》，为湖北省保障性住房建设、分配、管理与监督工作提供了制度支撑。具体表现为：

（一）改善了住房困难群体的居住条件。

截至2018年底，湖北省保障性安居工程中公租房开工约39万套、经济适用住房约49万套、限价商品住房约8万套、棚改安置住房约242万套，累计近34万困难群众领取了租赁补贴，累计约373万户困难群众改善了住房条件。

湖北省各市州基本实现了对低保、低收入住房困难群体应保尽保。城镇低收入住房困难群众人均住房保障面积由2012年的8平方米上升为2018年的16平方米。住房保障覆盖城镇常住人口的比例由2012年的11.41%上升为2018年的22.6%。

（二）推动了新型城镇化进程。

湖北省各级别城市对住房保障对象由早期的低保、低收入住房困难群体扩展到新就业无房职工以及稳定就业外来务工人员。其中，截至2018年底，累计为51105位新就业无房职工、101393位稳定就业外来务工人员实施了住房保障。通过实物保障、租赁补贴等保障类型，逐步解决了部分新就业无房职工、稳定就业外来务工人员的住房困难，既促进了新市民安居乐业，推动了新型城镇化，也帮助企业稳定了职工队伍，增强了市场竞争能力。

（三）优化了城市功能，提升了城市综合承载力。

通过棚改和保障性住房建设，引导城市中心人口向城市外围转移，既改善了老城区人居环境，也促进了城市新区发展。2010—2019年棚户区改造新开工超250万套。此外，通过公租房定向配租，帮助环卫工人、公交司机、青年教师、青年医生改善了居住条件，支持了城市公共事业发展。

（四）拉动了内需，支持了地方经济增长。

截至2019年6月，湖北省棚改和保障性住房建设新开工超250万套，完成投资3019亿元，按照保守的1.25的乘数计算，带动相关产业投资约3774亿元，有效地拉动了内需，兼顾了保增长与惠民生的双重目标，极大地支持了地方经济发展。

二、湖北省不同级别城市住房保障的共性与差异

本课题调查共选取了武汉市、襄阳市、宜昌市、黄石市、荆州市、十堰市、咸宁市、随州市、潜江市、孝感市、黄冈市，共十一个城市。覆盖湖北省地级市、县级市，典型城市选取考虑了覆盖不同行政级别、不同人口规模、不同经济发展水平以及空间布局的均衡性。

此外，为反映湖北省保障性住房需求状况，本课题共设计了三套问卷，分别为新市民调查问卷、轮候家庭调查问卷、已入住保障性住房家庭调查问卷。以反映不同类别住房困难家庭对保障性住房的需求意愿、需求特征。本次调查共收集调查问卷2065份，有效问卷数为1965份。其中新市民问卷633份，轮候区人口问卷586份，已入住保障性住房居民问卷746份。

调研表明，湖北省各市州住房保障存在一定共性的同时，随着城市化进程的加速，各市州人口及经济社会发展分异明显，加之各市州现有住房保障存量资源的差异，使得各市州住房保障产生一定的分异性。

（一）湖北省住房保障的共性。

1. 住房保障制度存在碎片化，未构建完整的住房保障体系。

受我国住房保障发展过程的影响，湖北省住房保障发展也从经济适用房这一单项住房保障制度开始探索，在此基础上发展廉租住房、再到公共租赁住房等多类保障性住房。从保障类型看，1990—1998年间湖北省住房保障实施是以经济适用房为代表的产权式保障，到1998—2012年因为城镇中低收入家庭住房支付能力不足，发展了以廉租住房为代表的租赁住房。该时期，以廉租房为代表的租赁式保障与经济适用房为代表的产权式住房保障并存。之后为了解决城市夹心层与新市民住房困难又推行了以公共租赁住房为代表的租赁式住房，到2012年以后形成以公共租赁住房为代表的单一租赁式保障。尽管2018年湖北省出台《湖北省城镇保障性住房管理条例》第二十八条规定：“承租人连续租赁保障性住房已满5年、且符合保障性住房配售条件的，经市、县人民政府同意，可以购买承租的保障性住房”。但在实际工作中，由于现有的公共租赁住房存量不足，同时缺少相应的操作细则，在审计问责制度背景下，目前还未有一个城市推行公共租赁住房可租可售。在这期间，尽管武汉市借用共有产权住房概念，向近年落户武汉市的大学生定向推出八折购房，但该项制度面向对象是大学生群体，由于受进入门槛的限制，未能覆盖现有住房保障对象。

本课题对新市民、轮候人群以及已入住保障性住房居民调研表明：湖北省现有保障性住房主要以公租房为主，产权式保障性住房较少，货币补贴所占比例也较少。不同类型群体均具有购买保障性住房的意愿，即对保障性住房具有产权需求，且已入住保障性住房居民对保障性住房产权需求更强。通过对湖北省13个典型城市的调研表明，80%的已入住保障性住房居民有购买保障性住房需求。但地方政府住房保障行政主管部门缺乏供给产权型保障性住房的意愿。调研表明，其原因一方面在于城市公租房总量不足，而另一方面，共有产权住房管理的复杂性与地方住房保障部门管理能力不足存在冲突。两方面因素共同作用，降低了地方住房保障部门供给产权型保障性住房的意愿。

由此可知，目前湖北省住房保障体系在理论上缺少面向住房保障对象的产权式保障，未能形成完整的体系。

2. 住房保障制度缺乏稳定性与可持续性。

我国住房保障领域从最早的安居房，到经济适用房、廉租房、公租房、限价商品房、棚改房、共有产权住房等类型，每一种类型的保障性住房政策实施时限均较短。从城市层面看，基层行政主管部门往往处于被动执行状态。由于制度执行存在一定时滞，导致每一种类型保障性住房在执行之初，地方政府往往处于观望学习状态，地方政府开始大力推进时，该项制度已经停止，开始推行新的住房保障政策。住房保障政策频繁变动，缺乏内在稳定性，违反保障性住房建设周期这一客观规律。这种社会运动式住房保障政策的推行，导致基层地方政府在实际工作中面临诸多困难。如，宜城市周岗公租房因招商引资的大企业迟迟未落户而停建，龙头公租房因国家政策调整而缓建。

此外，住房保障政策频繁变动，还导致如公租房政策在湖北省不同市、县之间执行力度差距显著。调研显示，湖北省各级别城市公租房存量与城区常住人口、中低收入人口数不匹配。如咸宁市城区常住人口为37万多，公租房保有量为11757套，而赤壁市常住人口同为30万，保有量仅为5106套。广水市常住人口为30万，公租房保有量仅为2000套，枣阳市常住人口为35万，公租房仅有4190套。公租房保有量与常住人口相脱节，与城市住房困难人口数相脱节，致使保障性住房轮候人口大量存在。

3. 住房保障制度存在陡坎效应，缺少合理的租金减免政策。

当前我国公共租赁住房进入标准通常有两个，一是绝对收入标准，如武汉市公共租赁住房收入标准为单人户月收入低于 3500 元，两人户及多人户人均月收入低于 3000 元；二是住房面积标准在 14 平方米以下。其中再根据具体收入划分五档，分别享受不同的租金标准或收入补贴，这种以绝对收入设置的标准，导致部分低保、低收入家庭因社保收入提高，而房租标准大幅上涨。同时制度设置上又缺少相应的租金减免政策，导致因收入被动提高，家庭福利反而急剧下降；同时由于按照绝对收入设定进入标准，由此部分家庭收入略大于保障性住房准入标准，产生大量的边缘户。但该部分群体在住房市场缺少住房支付能力，尤其对于部分公租房准入标准长期固定或过低的城市，社会问题尤为突出。

4. 住房保障制度缺少后期管理相关的配套制度。

随着保障性住房由建设期向后期管理期的转变，公共租赁住房分配入住后的管理中存在的大量欠租、退出等问题，当前基层住房保障机构仅有管理权，而无执行权，尽管相关政策一再强调民政、公安、法院等相关部门的工作配合，但在实际工作中，由于公共租赁住房保障对象大部分为弱势群体，社会影响较大，地方政府从社会稳定出发，不愿将事态扩大化，减弱了政策的执行力。如，单个家庭欠租或退出公租房问题往往金额较小，法院不愿受理诉讼。

5. 保障性住房缺乏统一建设标准与设计规范。

我国目前对于保障性住房的选址、规划、建设与设计均缺乏相应标准，且不能随国家经济状况、社会发展水平、人民生活水平的提高而动态变化。各地保障性住房建设无章可循，导致保障性住房整体建设质量低下、户型设计不合理、选址偏远、配套不完善，保障性住房全生命周期规划设计与建设流程的缺失导致后期维护成本畸高。

其次，保障性住房来源多样性，包括新建、配建、收购、长期租赁等方式，由于缺乏统一标准，不同类型保障性住房建设质量、设计均相差较大。导致部分地区保障性住房建设标准过高，而部分地区建设标准较低。如石首市纺机厂公租房小区存在安全隐患，但由于该市无多余公租房安置住户，迟迟未实施改造。

此外，由于缺乏保障性住房装修标准，部分城市保障性住房装修标准过低，保障对象入住保障性住房之后普遍存在对保障性住房的二次装修。如孝感市公租房二次装修问题导致后期退出难，二次装修直接影响公租房退出。

6. 保障性住房建设竣工备案难，公租房大多登记为在建工程。

调研表明，湖北省大部分城市保障性住房存在登记备案问题，大量公共租赁住房登记为在建工程，影响公共租赁住房分配入住。如黄石市 90% 的公租房登记为在建工程，荆州市中心城区 21 个公租房小区（5647 套），已办理不动产权证的只有 4 个小区（349 套）。监利县所有的公租房均未办理产权证。孝感市城区西城嘉园、红光嘉园公共租赁住房小区已竣工并投入使用多年，仍没有达到整体验收条件，原因是小区绿化没有达标，导致资产不能及时移交，确权困难。孝感市城区政府自建的公租房基本没有办证，仅购买的 229 套办理了产权证书。其原因主要有两个方面：一方面，保障性住房在建设过程中，要求当年开工、当年建设，不符合住房建设所需时间周期要求，为尽快完成建设任务，后采用“先上车，后买票”的做法，在手续不完备的情况下开工建设，但后期无法办理相关手续，导致无法验收；另一方面，不同部门竣工验收法规处于不停调整中，且部门之间的规范不一致，如消防、供电、绿化等规范。导致保障性住房无法验收，只能登记为在建工程，严重影响保障性住房的分配使用。

7. 住房货币补贴推进缓慢，货币补贴与实物配租相脱节。

我国当前城镇住房保障正由实物配租与租赁补贴相结合的方式，逐步转向以租赁补贴为主。¹从全省范围看，各市州在住房保障工作中住房货币补贴相对实物配租推进缓慢，一方面，由于货币补贴标准过低，市民普遍选择实物补贴。调研表明轮候家庭与新市民均倾向于实物保障，而不是货币补贴。其原因在于：其一，货币补贴标准过低，保障对象用现有的货币补贴无法在

市场租到房子。按照 16 平方米/人，5 元/平方米计算得，货币补贴标准为 80 元/月·人。而实物补贴最小面积为 40 平方米，远高于货币补贴。调研表明，大部分城市货币补贴基本为市场同区位租金的 50%，补贴面积最高为 16 平方米/人，且货币补贴的申请标准高于实物补贴申请标准；其二，由于房地产租赁市场发育不充分，弱势群体无法在市场上租到合适的住房，且保障对象随时面临租金上涨以及被租户驱赶等问题；其三，出于居住的稳定性考虑，保障对象对于实物补贴存在偏好；其四，为保证保障对象将货币补贴真正用于租房，货币补贴申请人需办理租赁合同备案，提供税务机构开具的房屋租金发票。但现有租赁住房大多没有提供备案，从而在很大程度上限制了货币补贴的推进。

另一方面，所调研城市绝大多数只对城市低保家庭实施货币补贴，其原因在于，当前民政部门仅提供城市低保家庭的资格认定证明，因无法界定中低收入人群的收入标准，故无法对中低收入家庭收入出具证明。因此，在审计问责背景下，各地住房保障行政主管部门对发放货币补贴实施相对严格的进入标准。调研城市中仅黄石市、宜昌市对外来人口提供货币补贴。

8. 保障性住房动态管理难度大，精准保障难。

各级别城市对户籍人口的公租房准入审核较为严格，但后期由于被保障人口信息涉及民政、公安、社保、房产、工商税务、金融等多个部门，各部门信息没有统一的查询端口，保障人员信息变动无法及时查询，无法第一时间掌握保障对象基本信息的变化，保障性住房退出审核难。此外，民政部门的信息一般半年更新一次，现有各部门信息更新的滞后进一步加剧了保障性住房资格审核的难度。由于人口流动性较大，对于新市民的审核难度更大。新市民需求主要为阶段性需求，二线以下城市新就业人群收入较高，购房意愿强烈，购买能力较强，及时有效的退出有利于保障性住房周转效率的提高；进城农民工收入相对较低，定居意愿不强，但流动性较大，工作不稳定，动态管理难度极大。

9. 保障性住房市场化推进缓慢，租金收缴难、清退难。

除少数试点城市外，湖北省大部分城市未实施保障性住房管理市场化，保障性住房面临管理难度大、效率低的问题。保障性住房管理市场化推进缓慢的原因在于：其一，各地对于保障性住房管理购买服务范围不明确，定价不清晰；其二，保障性住房管理购买服务之后，原住房保障局下属房管所公职人员无法安置；其三，商品房配建小区过于分散，管理成本过高，市场主体不愿承接公租房管理业务。

此外，由于现有保障性住房管理相关法律法规位阶较低，对于拒交租金、拒不腾退的住户没有切实有效的清退办法。加之行政执法成本过高，各地尚未建立保障性住房征信系统，系统内部的征信系统无法起到有效惩戒作用。失信惩戒系统的缺失导致公租房欠租、清退难。如监利县故意拖欠房租现象严重，2018 年已有上百户之多，目前尚无强有力的追缴措施。

除以上主观原因外，租金收缴难也存在部分客观原因：其一，2013 年廉租房与公租房并轨后，相应政策并未随之调整，廉租房租户统一按公租房租金上缴，廉租房租户存在强烈抵制情绪，欠租普遍；其二，公租房的保障对象中很大一部分为老、弱、病、残，低保、低收入人员占很大比重，该部分群体能力有限，无法承担房租。但政策中缺乏房租减免相关条款，造成欠租。

（二）湖北省住房保障的差异性。

1. 湖北省各市州住房保障供需分异明显。

调研表明，湖北省典型城市在常住人口增长率、人均 GDP、房价收入比、公租房轮候户数、公租房每年新增需求等指标上均存在较大分异。综合考虑以上各因素，采用聚类分析法，并经综合修正，将湖北省不同级别城市住房保障划分为以下四类：扩张型城市、扩张减缓型城市、缓慢增长型城市、收缩型城市（见表 1）。

2. 部分城市保障性住房空间选址不合理、配套设施不健全。

受地方土地财政影响，我省部分城市保障性住房空间规划不合理，选址偏远，缺少教育、商业、医疗等配套设施，导致部分保障性住房建成后难以分配。如孝感市孝昌县，由于公共租赁住房选址偏远，建成多年仍未分配入住。松滋市公共租赁住房小区因为小区水、电未形成终端，存在二次供水供电问题。

对已入住保障性住房的满意度调查表明，公租房小区配套设施不完善是当前公租房存在的最主要问题。从公共交通、购物环境、学校、医院、健身设施与活动场地等指标上看，湖北省各市州公租房小区住房配套设施普遍较为滞后，无法有效满足保障对象需求。湖北省不同规模、不同级别城市之间同一指标的评价分异度较大，同一城市不同区域间同一指标的评价分异度也较大。通过对小区环境卫生、小区社会治安、小区卫生日清工作、小区日常维修的反馈、小区服务质量、小区邻里是否和睦六个指标打分，大部分城市公租房小区管理水平有待提高，且不同地区城市间分化较为严重。

表 1 湖北省不同类型城市住房保障特征

城市类型	住房保障区特征	典型城市
扩张型城市	① 常住人口与经济均快速增长，轮候人口多，新增需求多 ② 房价收入比远超国际标准，住房保障压力大 ③ 新增人口主要为新市民	武汉市
扩张减缓型城市	① 常住人口与经济发展均呈减速上涨，但仍为区域经济增长极 ② 常住人口数量较多，轮候人口多，新增需求多 ③ 房价收入比超标，住房保障压力较大 ④ 新增人口主要为新市民与城镇化人口	襄阳市、宜昌市、黄石市、十堰市、荆州市、随州市、孝感市
缓慢增长型城市	① 常住人口与经济发展呈减速上涨 ② 常住人口总量不多，存在一定轮候人口，新增需求不多 ③ 房价收入比在合理范围之内，住房保障压力不大 ④ 新增需求主要为城镇化转移人口及新市民	荆门市、咸宁市、黄冈市、潜江市、鄂州市、枣阳市等
收缩型城市	① 主要分为三类：资源型城市，偏远地区中小城市、武汉城市圈内城市 ② 常住人口呈绝对减少，经济增长呈减速上涨 ③ 房价收入比在合理区间 ④ 新增需求较少	天门市、仙桃市、大冶市、枝江市、当阳市

3. 部分城市公租房短缺与闲置并存。

调研表明，各城市公租房闲置的原因主要是：其一，户型不匹配、配套设施不齐全或位置过于偏远，如一室型及位于开发区企业内职住空间分离的公租房。但另一方面城市内部又存在大量轮候人群。如枣阳市公租房数量较少，轮候人数超 3000 人，空置 312 套；宜昌市区公租房 1.18 万套，轮候人数为 2300 人，空置 738 套；孝昌县 100 多套一室型公租房空置；随县开发区回购的 400 多套公租房处于空置状态；老河口市、丹江口市、南漳县、浠水县等县市都不同程度存在类似问题。其二，人才房与公租房没有有效打通，准入标准不一致，导致人才房公寓空置与中低收入住房困难人群轮候同时并存。如荆州市人才公寓空置 700 套，轮候人数近 1000 人；公安县人才公寓 150 套，目前仅分配 20 多套。

三、湖北省“十四五”住房保障的定位与思考

在我国住房制度改革从“居者有其屋”转向“住有所居”的发展目标下，湖北省住房保障目前已实现城镇户籍低保、低收入家庭的应保尽保，在我国城市化快速发展背景下，住房问题主要集中于新市民人群的住房困难上，特别是特大城市、大城市的新就业大学生、中小城市外来务工人员，以及环卫工人、公交司机等人员的住房困难。由此，湖北省各市州住房保障对象基本开始从城市户籍的低收入家庭向城市新市民扩面，同时以公共租赁住房为代表的保障性住房的装修标准也逐步提高。可以说，当前湖北省住房保障正处于济贫式住房保障向适度普惠的住房保障过渡时期，未来湖北省住房保障的功能需结合湖北省经济社会发展的实际需求重新定位，特别是发挥住房保障对人口流动的影响作用，为湖北省产业结构提升提供优质劳动力资源，进而促进湖北省经济发展。在“十四五”期间，建议从制度层面和操作层面进一步完善湖北省住房保障制度。

（一）统筹城乡住房保障，实现住房保障机会均等。

调研表明，湖北省各市州绝大多数新市民仍希望申请保障性住房。结合湖北省城镇化进程，可考虑将当前住房保障覆盖人群突破城镇户籍限制，覆盖新市民以及有稳定就业的外来务工人员，把住房保障体系建设纳入湖北省经济社会发展规划，减少湖北省人口外流，建立湖北省全域住房保障体系，通过建立湖北省全域住房保障信息库，以个人身份信息为主，利用住房保障信息库比对，实现湖北省全域人口具有均等享受住房保障的机会，特别是以家庭为单位，实现每个家庭在湖北省全域享受一次共有产权住房购买机会。

（二）构建完整的住房保障体系，补全住房保障的短板。

调研表明，我省目前只有武汉市针对“百万大学生留汉”出台了针对大学生的共有产权房。尽管湖北省在《湖北省城镇保障性住房管理办法》中规定“公共租赁住房可租可售”，但在实践中有公共租赁住房相关制度约束，我省其他城市目前只有公共租赁住房为代表的租赁式住房保障。同时从本次课题调研结果看，大部分住房保障对象明确表达有购买产权式住房保障的需求。因此，建议在试点的基础上，完善我省住房保障供给体系，进而在全省推广，构建以租赁保障为主，产权保障为辅的住房保障体系。

（三）因城施策实施住房保障。

由于湖北省各市州常住人口、外来人口、中低收入人口、就业岗位、房价收入比、公租房存量等指标均相差较大，不同城市在住房保障上面临的问题不相一致，存在的住房保障压力也不相同，故对于不同类型城市应根据其实际情况，因城施策实施住房保障。如对于扩张型城市，由于房价收入比过高，人口净流入量较大，住房保障压力较大，故可考虑兴建部分共有产权住房，其余住房困难人群主要以租赁补贴为主；而收缩型城市，人口呈净流出，房价收入比在合理区间，保障性住房甚至有一定富余，故主要以实物配租为主，可通过与市场接轨，盘活现有保障性住房。但无论是何种类型城市，对于户籍低保、低收入人群均应以实物配租为主，租赁补贴为辅，以保证低收入无房人群有房住、住得起、住得稳（见表2）。

（四）以需定供、以奖代补，建设高质量保障性住房。

鼓励各城市因地制宜，多渠道筹集保障性住房房源，扩宽保障性住房房源筹集渠道。如利用集体建设用地建设保障性租赁住房、利用城市老旧小区改造回租或回购存量住房、利用商品房配建筹集保障性住房，同时通过修建快速通道或地铁等方式改变空间区位的可达性，盘活现有空置公租房。

表2 不同类型区住房保障供给策略

城市类型	住房保障供给策略			
	户籍低保、低收入人群	户籍中低收入住房困难人群	新就业人口	稳定就业务工人员

扩张型城市	以实物配租为主，租赁补贴为辅	共有产权住房或租赁补贴	共有产权住房或租赁补贴	以租赁补贴为主
扩张减缓型城市		以租赁补贴为主，灵活发展共有产权住房	以租赁补贴为主，共有产权住房供选择	以租赁补贴为主
缓慢增长型城市		以租赁补贴为主，实物配租为辅	以租赁补贴为主	以租赁补贴为主
收缩型城市		以实物配租为主，随着人口的减少，逐步通过与市场租金接轨或实施共有产权的方式，盘活现有保障性住房		

对于部分公租房严重短缺的城市，尤其是轮候人群中存在较多低保、低收入住房困难群体的城市，可以考虑兴建少量公租房。但区别于以往自上而下下达任务数，公租房兴建采用以需定供、以奖代补模式。即由地方政府自主上报一定时期内公租房需求量，上级政府审批通过后，地方政府先行垫资承建公租房，建成验收合格，并达到一定的入住率后，上级政府再给予相应数额财政补贴。该种模式一方面规避了保障性住房建设空置的风险，提高了保障性住房使用效率，另一方面则有效减少了住房保障部门由于保障性住房建设无法备案产生的问责风险。

此外，当前应逐步完善保障性住房配套设施建设，相应提高公租房装修标准，减少由于保障家庭二次装修产生的公租房退出纠纷。根据经济发展水平动态调整保障性住房建筑质量与装修标准。

(五) 设立公共租赁住房后期管理专项资金，稳步提高保障性住房运营补贴。

我国保障性住房建设资金来源主要分为以下几个部分：土地出让金的10%，公积金增值收益计提、地方财政年度预算安排、中央财政补助资金，金融机构贷款。其中，中央财政补助资金平均为3万元/套，以3000元/m²成本价计算，按60m²为标准，单套成本达到18万元，加上装修费用，超过20万元/套，中央财政补助资金不到成本价的1/6。而对于电梯房，建设成本远高于3000元/m²，如潜江市公租房建设成本为4000元/m²，如采用装配式建筑，成本价高400—500元/m²。故而地方政府对于公租房兴建动力不足，且越是贫困地区城市政府，由于资金约束，公租房覆盖率越低，而这些区域城市往往住房困难群体较为集中，从而造成大量公租房轮候人口的存在。由于公租房属于准公共产品，政府是目前唯一供给方，故提高中央财政补助标准，拓宽资金来源是当前破解公租房资金不足的举措之一。

对湖北省各级别城市的调研表明，公租房租金收取标准普遍较低，且对于不同收入群体采用分档租金，对低保、低收入居民执行政府补贴，一般租金标准为0.8元/m²，部分地方政府甚至全部减免，新市民公租房租金大部分城市为同地段市场租金的50%，只有极少数城市达到市场租金的80%—90%。且各地普遍存在公租房欠租现象，公租房租赁收益基本不能弥补其相关维护、管理支出，随着公租房房龄的增长，相关的维护、管理支出逐渐增加，公租房管理入不敷出现象严重。

当前政府购买公租房运营管理服务资金在政府现有公租房运营管理支出中统筹安排。²即政府购买公租房运营管理服务缺乏专项资金支撑，导致公租房运营管理服务市场化推进缓慢。且各地对于购买服务的具体范围、收费标准理解均不一致。调研表明，湖北各级别城市对于公租房运营管理购买服务的收费标准从二十多元到二百多元不等，如随州市公租房购买服务的预算标准为27—33元/套·月；孝感市为53元/套·月；武汉市为75—200元/套·月。

当前保障性住房建设融资渠道狭窄，过度依赖地方财政。^[11]导致越贫困的地区，保障性住房建设越少，轮候人口越多。且现有保障性住房资金仅对建设环节提供资助，而对保障性住房管理环节缺乏资金支持。随着保障性住房管理重点由建设转向管理，保障性住房后期管理任务艰巨且所需资金量极大。故当前急需建立保障性住房管理专项资金，明晰保障性住房建设与管理资金来源，并稳步提高保障性住房后期运营补贴。

(六) 推进租赁补贴货币化进程，引导住房保障工作重心转移。

在规范现有住房租赁市场相关制度的基础上，推动住房租赁市场发展，为促进住房保障货币化提供基础。打通公共租赁住房实物配租与货币补贴，通过住房租赁市场发展，构建包含租赁实物保障与租赁市场货币补贴的住房租赁，落实十九大提出的租购并举的住房制度目标。通过提高住房租赁货币补贴，既可以达到住房资源的有效利用，又可以满足保障对象的住房需求，具体表现为：其一，随着公租房货币化进程的推进，大部分住房保障家庭将在市场上租赁住房；其二，对于部分超过公租房准入标准，但又不愿意退出公租房的人群，可提高公租房租金标准，与市场租金相接轨；其三，对于部分公租房建设较多城市，随着住房保障的货币化，多余的公租房可直接推向市场，实行市场租赁。

大幅提高住房货币补贴标准，促进住房货币补贴与实物补贴的有效衔接，统一住房货币补贴与实物配租准入标准，减少住房货币补贴与实物配租之间的差距，引导城市住房困难群体选择租赁补贴。通过将保障性住房建设资金用于租赁补贴，提高住房保障的效率，逐步使住房保障的工作重点由建设转向管理，由管房转向管人。

（七）明确职能定位，建立共建、共治、共享、共管型社区。

由于住房保障对象的特殊性，住房保障所承担的不仅是为住房困难群体提供住房，实现“住有所居”的目标，还变相承担着维护社会稳定的职能。但在实践中，住房保障行政管理部门需要在管好保障性住房的同时，能管理好保障性住房小区的特殊人群，并非住房保障机构一己之力所能实现。故当前应明确住房保障部门职能定位，加强社区联动，协同推进政府、社区、物业、保障对象四方主体的共建共治，充分调动各方力量参与，激发社区治理活力，形成多方协同、结果共享的格局。

（八）实施精准保障，提高住房保障效率。

引导住房保障对象有序退出，减少保障房福利固化，可以从以下两个方向着手：（1）加快建立保障性住房管理信息系统，提高住房保障精准度。有效整合民政、公安、工商、不动产、车辆、社保等部门信息，统一搭建城市保障性住房信息平台，共享相关部门数据，提升信息比对效率。在此基础上，动态调整并实时更新信息，以确保保障对象、保障方式、保障类型的准确定位，提高住房保障的精准度。（2）建立保障性住房失信惩戒系统，解决保障性住房退出难、欠租难题，防止住房保障福利固化。建立保障性住房失信惩戒系统，加强信用记录和信用信息归集共享，明确界定失信行为，着力构建失信惩戒机制，营造“守信光荣、失信可耻”的良好信用环境。部门联动，共同惩戒保障性住房失信行为，提高公租房的利用率与周转率。

参考文献：

- [1]杨巧. 居民住房权保障中的政府责任[J]. 管理世界, 2014, (11) .
- [2]陈淑云. 共有产权住房:我国住房保障制度的创新[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2012, 51(01) .
- [3]刘洪玉, 吴璟, 等. 共有产权住房制度促进住房保障和供应体系建设[J]. 清华金融评论, 2014, (05) .
- [4]陈俊华, 吴莹. 公租房准入与退出的政策匹配:北京例证[J]. 改革, 2012, (01) .
- [5]邓红平, 罗俊. 不完全信息下公共租赁住房匹配机制——基于偏好表达策略的实验研究[J]. 经济研究, 2016, (10) .
- [6]陈淑云, 范钦. 公租房的后期管理问题及其解决方略——以武汉市为例[J]. 城市问题, 2014, (09) .
- [7]吴海瑾. 城市化进程中流动人口的住房保障问题研究——兼谈推行公共租赁住房制度[J]. 城市发展研究, 2009, 16(12) .

[8]杨菊华. 制度要素与流动人口的住房保障[J]. 人口研究, 2018, 42(01) .

[9]吴翔华. 基于城市差异的住房精准保障[M]. 北京: 北京大学出版社, 2020.

[10]黄燕芬, 唐将伟, 等. 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, (06) .

[11]郑思齐, 符育明, 等. 住房保障的财政成本承担:中央政府还是地方政府?[J]. 公共行政评论, 2009, 2(06).

注释:

1 2016年12月, 住房和城乡建设部、财政部下发《关于做好城镇住房保障家庭租赁补贴工作的指导意见》。

2 2018年9月, 住房和城乡建设部、财政部《推行政府购买公租房运营管理服务试点方案的通知》。