

我国住房保障体系的演进特征、 发展逻辑与未来展望

田 莉

〔摘 要〕 本文首先梳理总结了中国住房保障体系的演进特征，提出中国住房保障体系面临保障对象、保障模式与保障品质三大挑战，并进一步探讨了中国住房保障体系构建过程中的正规与非正规渠道的实践。之后，总结了世界典型发达国家住房保障体系演进特征，分析其背后的福利化、商品化、社会化发展逻辑。研究发现，随着房地产市场的全面调整和政府债务压力的加剧，原有的福利化和商品化发展逻辑难以为继。基于中国的国情和社会经济发展特征，本文提出将“社会化”作为中国未来住房保障的整体策略，推动形成以政府统筹、社会和市场力量共同参与的住房保障创新模式，助力“安居中国”战略的实现。

〔关键词〕 住房保障；商品化；福利化；社会化

习近平总书记指出，“加快推进住房保障和供应体系建设，不断实现全体人民住有所居的目标”。这一目标不仅关系到全体人民的基本生活福祉，也是衡量国家发展水平和社会进步的重要标志。改革开放 40 多年来，中国逐步形成了“福利化”与“商品化”结合的二元化住房保障模式。近期，社会力量参与住房建设和改造的创新尝试日益增多，为住房保障体系注入了新的活力。

当前，面对国际国内宏观社会经济的挑战，以及房地产重构与地方财政的压力，中国住房保障体系的发展向何处去？基于中国的国情和社会主义市场经济的优势，本文总结分析了世界典型发达国家住房保障体系建构的特征与不足，提出一种超越传统“福利化”与“商品化”模式的“社会化”住房保障策略，充分利用社会力量推进保障性住房的建设，对“安居中国”战略的实现至关重要。

〔作者简介〕 田莉，清华大学建筑学院城市规划系教授、土地利用与住房政策研究中心主任、城市规划系副主任、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。主要研究方向：住房保障。

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“面向乡村产业振兴的土地利用转型研究”（23&ZD114）。

一、中国住房保障体系演进特征与挑战

（一）中国住房保障体系演进特征

自 1994 年《关于深化城镇住房制度改革的决定》中提出要建立经济适用住房供应体系以来，中国住房保障体系总体上呈现从初步建立期“两房”体系（经适房、廉租房）向整合拓展期“三房三改”体系（三房：公租房、保障性租赁住房、共有产权房，三改：棚户区改造、老旧小区改造、城中村改造）迈进的趋势。当前，在加快构建房地产建设新发展模式的转型背景下，各地进一步创新完善住房保障格局，加快部署推进“新三房”体系（公租房、保障性租赁住房、配售型保障房）建设（图 1）。住房保障范围不断扩大、住房保障类型不断拓宽的同时，住房保障思路也从政府主导转向政府、市场、社会合力推进。

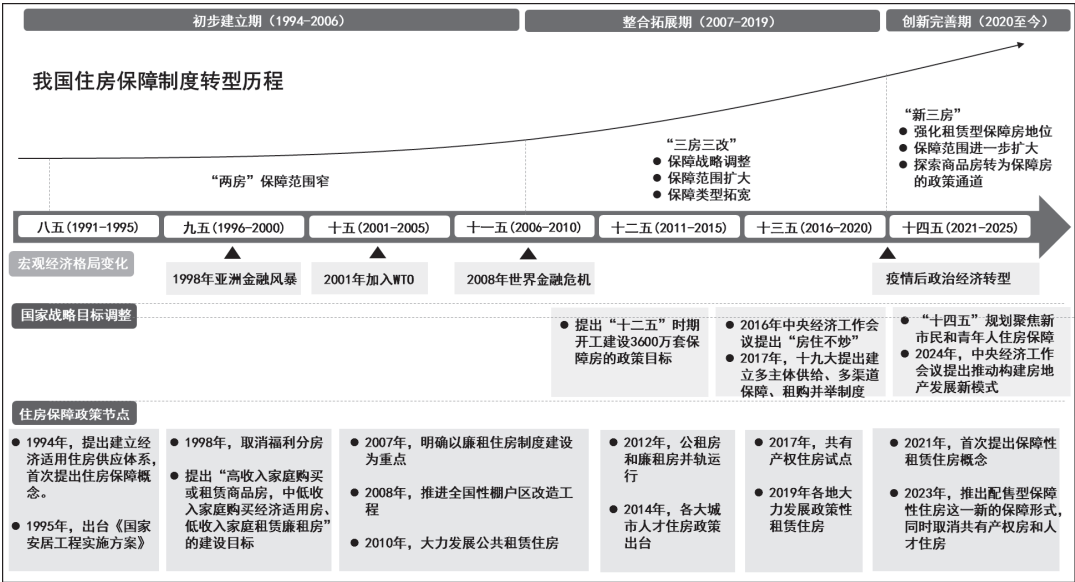


图 1 中国住房保障体系演进

1. 初步建立期：政府主导的特定对象住房保障（1994—2006 年）

1994 年，国务院发布的《关于深化城镇住房制度改革的决定》中首次提出住房保障概念，并明确提出要“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和以高收入家庭为对象的商品房供应体系”。自此，中国在住房商品化改革过程中，同步探索建立商品房与保障房双轨供应的住房保障体系。1995 年，《国家安居工程实施方案》发布，计划从 1995 年起的 5 年内，新增 1.5 亿平方米的住房用于解决中低收入家庭住房困难问题。1997 年下半年亚洲金融危机爆发，房地产成为中央应对宏观经济形势变化的重要抓手。实际上，经济适用房大规模建设也是在 1998 年中国首次提出“廉租住房”概念后发生的。但这一阶段，经济适用房和廉租房的申请有严格的户籍限制。与此同时，这一时期能够提供的住房保障数量十分有限。2002 年，全国入住廉租房的低收入住房困难户（简称“双困户”）也就几千户，占比非常低。其中北京 798 户，郑州 56 户，包头 143 户，贵阳 85 户。^① 商品房供应是整个住房供应

① 李斌、若谷：《“廉租住房”入住难》，《中外房地产导报》2002 年第 17 期。

体系的主线,保障房供应总体上处于边缘地位。2000年至2010年,经济适用房竣工套数占商品房总量由28%下降至6.6%,^①其主要原因是商品房建设量呈指数级倍增。2006年中国新建商品房住宅销售面积是1998年的5.1倍,而2006年城镇人口是1998年的1.4倍,新建商品房住宅销售面积增速远高于城镇人口增速。

2. 整合拓展期:鼓励社会参与的住房保障(2007—2019年)

这一阶段的住房保障思路体现为,一方面不断整合各类住房保障资源,在供给的源头上扩大可负担住房的覆盖面;另一方面是支持、鼓励社会力量的参与。2007年,《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》出台,明确提出住房保障要以廉租住房制度为重点。2012年,《公共租赁住房管理办法》出台,提出逐步实现公共租赁住房和廉租房并轨运行。

随着保障性租赁住房规范的持续扩大,政府财政所承受的压力也在不断攀升。2012年6月,住建部携手7部委联合发布了《关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知》,这标志着政府正式开启了鼓励社会力量积极介入保障性住房建设的全新征程,为保障性住房建设注入了新的活力与多元化的资金支持渠道。2014年以来,各大城市的人才住房政策纷纷出台。人才住房政策体现了中国住房保障对象从中低收入群体延伸到中等甚至中高收入群体。2017年,住建部出台文件,要求北京、上海等城市深化共有产权住房试点工作,住房保障对象突破了“户籍”限制。除了公租房、共有产权房外,这一阶段,各地纷纷开展了棚户区改造、老旧小区改造、城中村改造等针对城市低收入群体的城市更新建设行动。2008—2012年,全国总计改造1260万套棚户区住房,政府共投资1500亿元。此外,大多数城市在棚改实施方案中明确规定,棚户区、城中村改造项目在满足回迁安置用房需求后,需要额外规划5%—10%面积的保障性住房。这一阶段,处于边缘位置的保障性住房建设逐渐转型成为与商品房并重的住房体系建设主场,但总体上福利住房供给量相较于庞大的可负担住房需求人群而言,仍然十分有限,住房供给仍然以市场化解决为主线,住房保障仍然处于低水平福利状态。这一阶段社会力量参与住房保障建设推进速度缓慢,2013年中国房地产百强企业中参与保障房建设的仅28家。^②

3. 创新完善期:不断完善的多元合作住房保障(2020年至今)

2020年,在“十四五”规划中首次提出“保障性租赁住房”这一概念,并提出以新市民和青年人为对象的住房保障体系,流动人口进入城市住房保障范畴。^③2021年,国务院办公厅印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》,指出需要加快完善以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系,逐步解决新市民、青年人等群体住房困难问题。在房源供给上,更加注重存量转化和社会资源利用,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。在土地供给上,主要利用集体经营性建设用地、企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地和存量

① 赵磊、赵晓磊:《以保障房建设推动我国房地产高质量发展新模式》,《政治经济学研究》2024年第3期。

② 虞晓芬、傅剑:《社会力量参与保障性安居工程演化博弈及政府规制》,《系统工程理论与实践》2017年第12期。

③ 李国庆、钟庭军:《中国住房制度的历史演进与社会效应》,《社会学研究》2022年第4期。

闲置房屋建设。2023年8月，国务院推出配售型保障性住房这一新的保障形式，同时取消共有产权房和人才住房，以配售型保障房为主体的新一轮保障性住房建设全面展开。^①“新房改”阶段的住房保障政策跳出了过去以政府兜底的新增实物保障思路，开始探索存量闲置低效空间与保障性住房供应的联动模式。

（二）中国住房保障体系面临的挑战

1. 保障对象挑战：新市民、青年人面临持续性的住房困境

中国住房保障面临的最严峻挑战来自于新市民住房问题，尤其是异地打工、缺乏本地户口的农民工群体。新市民主要是指因本人创业就业、子女上学、投靠子女等原因来到城镇常住，未获得当地户籍或获得当地户籍不满3年的各类群体，包括但不限于进城务工人员、新就业大中专毕业生等（中国银保监会、中国人民银行发布的《关于加强新市民金融服务工作的通知》）。2023年，中国农民工总量29753万人。未来15年内，还将有2亿左右的农村居民进入城市。^②这些人虽已在城市就业与生活，但并未真正融入城市。

目前人口净流入一线城市的住房保障政策与人口调控目标紧密结合，向具备人才资质的常住人口倾斜，鲜少惠及广大农民工群体。据国家统计局数据，截至2016年，全国范围内购买保障性住房和租赁公租房的农民工不3%，将农民工纳入城镇住房保障体系的政策设计还有很大缺口。“七普”数据显示，2020年新市民家庭租住公租房比例仅为2.1%，低于本地居民家庭（18.5%），77.2%的新市民没有缴存住房公积金，享受不到低利率购房按揭贷款支持。^③

在“两房”住房保障体系下，住房保障体制本质上还是一种剩余型福利模式，户籍限制与收入限制等准入门槛设置使大量农民工难以享受住房保障。^④在“三房三改”住房保障体系下，各地虽放宽了户籍限制并开展了多样化实践，但工作、社保等条件仍严重限制了保障范围。目前部分地市的文件显示，户籍人口住房困难者和引进人才是主要供给对象，而进城农民工的住房需求尚未得到政策充分关注（图2）。

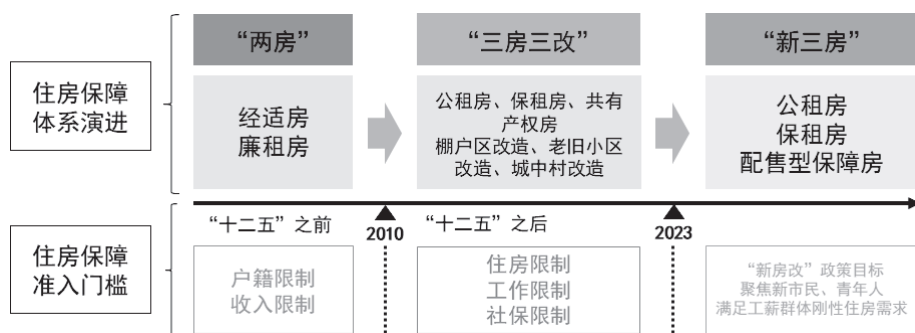


图2 住房保障体系演进过程中的准入门槛限制

① 李奇会：《配售型保障性住房建设面临的问题和对策》，《建筑经济》2024年第10期。

② 国家统计局：《2023年农民工监测调查报告》，国家统计局官网：https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202404/t20240430_1948783.html，2024年4月30日。

③ 李国庆、钟庭军：《中国住房制度的历史演进与社会效应》，《社会学研究》2022年第4期。

④ 朱亚鹏：《中国住房政策的演进与发展：走向“剩余型”福利模式？》，《中国公共政策评论》2008年第2期。

2. 保障模式挑战：政府主导建设难以覆盖量大面广的住房需求

改革开放以来中国开展了多轮大规模的住房保障建设，但仍然面临较大的可负担住房供给缺口，面向城市低收入居民的供给渠道主要是政府提供的公租房。超大城市由于公租房房源有限，轮候时间短则半年，长则两三年不等。共有产权住房面向的对象主要是具有本市户籍的中等收入群体，尤其是那些被称为“上夹心”^①的中等收入家庭。根据《经济日报》的数据，截至2022年底，全国18个城市发展共有产权住房，累计开工超过28万套。根据开源证券发布的房地产行业报告数据统计，35个大中城市累计筹建配售型保障性住房15.82万套，然而相对于其庞大的人口规模而言，可谓杯水车薪。

随着房地产市场下行，地方政府面临巨大的财政压力。2010—2021年，国有土地使用权出让金从2.8万亿元增至8.5万亿元，但2023年降至5.8万亿元，较2021年下降31.7%。2022年和2023年地方土地出让收入分别同比下降23.1%和11.2%，地方政府性基金同比分别下降21.5%和10.1%。2021年末地方政府债务率为105.8%，首次超过100%。主要原因是地方政府财力不足，面临收入压力、支出刚性和举债收紧的三重困难。2016年以来，全国地方一般公共预算支出规模超过全国一般公共预算收入，差额快速攀升，从2016—2017年的不足1000亿元到2022—2023年的2万亿元左右。鉴于保障性住房建设资金中超过90%依赖地方政府配套资金，当面临财政压力增大时，地方政府保障房建设进度必然会放缓。

除了政府投资建设保障性住房的巨大财政压力外，主要依靠政府提供的福利型住房也面临空间失配的问题。例如，深圳市部分公租房选址偏远到即使不堵车每日也要花费3小时用于通勤。保障房建设过程中由于交通、公共服务配套等“先天不足”，“有房无人”的保障房闲置问题一度成为多地面临的普遍性问题。例如，广东省在2012年有13个市本级、28个县（市、区）共计11464套住房处于闲置状态，云南省有2.3万套保障房处于闲置状态，本以为“一房难求”的保障房在多地演变为“房等人”的无奈。^②借助需求热度指数^③与纳入住建委监管的北京市44个集租房项目进行空间匹配关系分析，仅31.8%的项目处于需求热度指数前80%的区域内。北京市部分共有产权房在供给过程中也曾一度面临滞销困境。即使共有产权房定价比市场价低30%，弃购率却高达98.5%。价格优势难以掩盖位置偏远这一劣势。供需错配问题屡屡出现，不仅无法满足新市民的住房保障需求，更造成对政府公共财政的巨大浪费。

3. 住房品质挑战：非正规住房与老旧小区居住品质欠佳

由于政府提供的保障性住房数量不足，以及商品房价的居高不下，城中村和地下室等非正规居住空间，凭借其便捷的交通条件和低廉的租金优势，逐渐成为大城市中低收入群体的重要住房选择。据不完全统计，中国主要大城市中，城中村容纳常住人口比例大约在45%—70%之

① “上夹心”是指收入高于传统保障性住房准入标准、但又不足以承担完全市场化商品房价格的中等收入家庭。

② 新华社：《四省空置五万套 保障房缘何频演“空城计”？》，中国政府网：https://www.gov.cn/jrzq/2013-08/07/content_2463014.htm，2013年8月7日。

③ 需求热度指数 = 标准化后的小区成交量 × 标准化后的小区租房单价。

间。^①就中国现有的住房存量结构而言,“七普”数据显示,小产权房总量约为191万套,占比达到城市家庭住房总户数的10%。^②根据住建部数据,城镇现有房屋房龄超过30年的占20%,预计2040年前后这个数字将达到80%。^③

城中村和老旧小区中,存在规划布局凌乱、房屋破旧密集、违章搭盖普遍、环境脏乱差等问题,住房品质堪忧。例如,广州个别城中村人口密度高达近10万人/平方公里,房屋密集、街道狭窄、公共空间匮乏以及消防设施不足等,成为城中村和老旧小区的典型特征。建设无序且缺乏有效管制,使得这些区域成为民宅火灾事故的高发地,严重威胁着居民的生命和财产安全。2011—2021年10年间,全国发生“三合一”场所火灾2333起,造成223人死亡。“小火亡人”事故主要集中在老旧居民小区和城中村、集镇居民自建房。^④

总体而言,中国住房体系呈现“福利化+商品化”的二元化特征,政府救济的对象主要是城市低收入居民。大量的新市民尤其是农民工的住房主要通过城中村自建住房提供,品质欠佳。3亿左右新市民的“住有所居”“住有宜居”,仍将是当前及未来住房保障体系面临的挑战。

二、中国住房保障体系的制度实践

(一) 地方政府偏好下的福利缺失:流动人口住房保障之困

改革开放以来,中国地方政府在财政分权体制下逐渐成为相对独立的经济利益主体,其经济行为和政策选择受到自身财政状况和激励机制的影响。为了推动本地区的经济增长,需要吸引农民工进城从事城市居民不愿做或不具备比较优势的工作。这不仅促进了城市经济的发展,也缓解了农村地区的就业压力。^⑤然而,地方政府虽然在推动经济增长方面具有强烈动机,但受限于财政收入与支出责任的不对等,地方政府的财政收入有限,而其承担的公共服务和基础设施建设等支出责任却相对较重。为了减轻或免除增加公共产品供给的责任,地方政府倾向于继续执行城乡分割体制,严格限定公共品供给的人群范围,农民工享受城市公共服务的机会受限。^⑥农民工在城市中往往缺乏稳定的社会保障和公共服务,这进一步限制了他们在城市中的社会融入和生活质量的提升。

在缺少中央政府顶层制度安排的情况下,地方政府由于财力与事权不对等,财政收入有限而支出责任过大,因此往往不愿意承担农民工市民化的成本。张彰等基于2014年全国数据的测算表明,农民工市民化的成本是其创造收益的1.62倍。政府面临的主要成本压力集中在保障

① 叶裕民:《特大城市包容性城中村改造理论架构与机制创新——来自北京和广州的考察与思考》,《城市规划》2015年第8期。

② 纪敏、夏磊:《我国住房制度演进历程:成效、问题及改革》,《中国房地产金融》2024年第2期。

③ 陈杰:《保障性住房体系高质量建设的思路与要点》,《人民论坛》2024年第18期。

④ 《警惕!“小火亡人”多发老旧小区、居民自建房……》,央视网:<https://m.news.cctv.com/2021/03/25/ARTI-jykA7k7kdJHOpxAuJhfp210325.shtml>,2021年3月25日。

⑤ 田莉、姚之浩:《中国大城市流动人口:家居何方?》,《比较》2018年第1期。

⑥ 石红溶:《农民工市民化与地方政府行为——深度城市化的制度与政策研究》,西北大学博士学位论文,2012年。

性住房、基础设施建设以及公共管理三个方面,随迁子女义务教育与社会保障的负担相对较小。以2014年数据为基础测算,全国农民工市民化的成本中,保障房建设需要占到75.95%,城镇公共管理成本占14.93%。^①上海的数据显示,收益与成本对比,后者是前者的三倍多。^②因此,在缺乏外部压力与地方政府日益增长的财政压力的情况下,也不难理解政府的公租房与共有产权房体系中农民工的缺位。

(二) 非正规渠道的“社会化”供应:低成本住房的不稳定供给

在大量人口涌入大城市,地方政府并未为其提供保障性住房的情况下,为什么中国没有出现类似拉美国家的贫民窟呢?范剑勇等在2015年的研究中提出,中国大城市高昂的房价并没有有效阻止外来人口的持续流入,这可以通过分析新增常住人口的居住模式来解释。在中国,存在一些成本较低的非普通商品房,如城中村(包括城郊村)、工厂集体宿舍和群租型普通商品房。在群租现象受到严格管控、工厂集体宿舍供应难以适应农民工家庭需求的情况下,租金低廉、交通方便、功能完善、物价便宜的城中村实际上成为低成本住房的主要选择。2011年,农民工居住形态以雇主或单位提供住宿为主,其中48.5%居住在单位宿舍、工地工棚等由用人单位提供的住房,33.6%自行租赁。到2016年,自行租赁的比例增加至62.4%,由单位或雇主提供住房的比例减少至13.4%。在深圳,城中村的建筑面积占到了全市总住房建筑面积的36.3%,承载了全市外来人口的87%左右,为深圳成为“创新”之都提供了重要的住房保障。

然而,过去十多年来,尤其是2009年在广东开始的“三旧改造”启动以来,对城中村大规模的拆除重建使得城市中的低成本住房供应大幅减少。城中村租金飙升,农民工的生存空间不断缩小,由社会力量提供的低成本住房日益减少,新市民不得不漂移至更远的“城边村”。处于城市住房体系边缘的农民工,面临可支付住房难以稳定供给的制度困境,其居住的低成本住房往往受到地方政府“拆违”“改造升级”等政策影响,居住权益缺乏保障。

(三) “商品化”的逐步转向:房地产开发与福利化的困境

正如前文提到的,30多年来中国住房保障体系的建设内涵已经不断丰富。当前“新房改”背景下的住房保障体系(即“新三房”),包含公租房、保障性租赁住房 and 配售型保障房,其设计逻辑与全球经济疲软、国内房地产市场深度调整密切相关。2023年启动的“三大工程”(保障房、城中村改造、“平急两用”设施)表明,政策目标已从单纯刺激内需转向“托底民生”与“重构房地产发展”并重。2015年以来棚改的货币化补偿、去库存政策设计,初始目标中考虑的是福利供给目标,但在政策执行过程中,去库存与房地产发展目标替代了住房保障的福利公平目标。由于通过商品房市场扩张吸收流动性的做法被放弃,本轮改革更强调保障房对住房供给结构的优化。这种转变背后是宏观经济逻辑的演化:当城镇化率超过65%、住房总量趋于饱和时,保障房需承担起调节财富分配、稳定社会预期的新职能。

中国住房保障制度从福利化政策设计的初衷到后来向商品化方向的演变,也与中央和地方之间在住房保障领域的财政分配结构紧密相关。全国一般公共财政中用于住房保障支出的总额从

① 张彰等:《农业转移人口市民化财政成本的分类评估及核算》,《西北人口》2018年第1期。

② 张力:《流动人口对城市的经济贡献剖析:以上海为例》,《人口研究》2015年第4期。

2009 年的 725.97 亿元增长至 2023 年的 8213.56 亿元，其中地方财政用于住房保障支出总额从 2009 年的 699.54 亿元增长至 2023 年的 7592.09 亿元。央地之间在确保住房保障支出上，地方支出占主要部分，持续保持在超过 90% 的占比。而地方政府建设保障性住房的资金来源，则主要依赖土地出让金收入，这极易导致如下情形：（1）土地资源的非均衡分配。为了确保政府的土地出让收入，优越区位的土地往往被优先用于商品房开发，而保障性住房则多布局于相对偏远、公共服务配套不足的地区，这种做法可能会导致保障性住房的居住者面临交通不便和生活配套缺乏的问题。（2）地方政府的财政压力。地方政府在保障性住房建设中的财政压力较大，这不仅影响了保障性住房的地理位置选择，还可能影响到住房建设的质量和效率。2021 年以来房地产市场的下行，使得地方政府土地财政收入持续下降，从 8.7 万亿元降至 2024 年的 4.87 万亿元。地方政府面临巨大的财政压力，在保障房建设上必须通过寻求多元合作的路径实现住房保障的目标。

总体而言，住房市场与保障体系的演进表明，中国住房保障制度的设计嵌套在“政府干预—市场失衡—制度修正”的循环中。以中国最初建立保障性住房体系时的经济适用房项目为例，从本质上看，国家发展经济适用房是对职工低工资的补偿。经济适用房被视为一种特殊的商品房，供应对象也一直十分模糊。^①一方面，部分中高收入者可能借此获利；另一方面，真正需要保障的低收入群体可能被边缘化。这种设计缺陷可能导致住房资源的错配。经济适用房之后，公租房、共有产权房等逐步成为衔接性住房保障形式。此外，政府还通过提供购房补贴、降低税费等措施，支持特定群体如多孩家庭等的住房需求。这些政策在一定程度上缓解了中低收入群体的住房压力。1998 年与 2008 年的政策均试图以房地产撬动经济，当前“新房改”则试图通过保障房与商品房的“动态均衡”，实现“市场的归市场、保障的归保障”这一目标。它是对过去“保障滞后于市场”的纠偏，但其成效受制于社会经济发展阶段、人口流动趋势以及土地财政体制等多重因素。实现“住有所居”目标，需要突破现有制度框架，构建与住房需求相适应的保障体系。

三、住房保障体系建构的国际经验：发展逻辑的演进

（一）世界典型发达国家住房保障体系演进特征

住房权是基本人权之一已成为全球共识。围绕人人享有住房权，世界典型发达国家基于社会公平与市场效率平衡的动态实践，不断调整住房保障政策。总体而言，无论是公共住房（public housing）、社会住房（social housing），还是补贴型住房（subsidized housing），都是不同国家在不同社会经济发展阶段，以缓解城市中低收入家庭住房困难问题为出发点，通过中央政府或地方政府以各种干预手段形成的住房政策或住房计划下的产物。^②不同国家的住房体系演进既受制于住房供需矛盾的阶段性特征，也深受政治体制、经济结构、社会文化等深层因素影响。回顾发达国家住房保障体系演进的百年历程，总体上呈现从政府直接投资的“福利化”供给，转为 20 世纪 80 年代以来新自由主义影响下的“商品化”供给，再到欧洲社会民主主义影响下“社

① 朱亚鹏：《中国住房政策的演进与发展：走向“剩余型”福利模式？》，《中国公共政策评论》2008 年第 2 期。

② 严荣：《西方国家住房保障政策思路的演进脉络》，《中国房地产》2016 年第 6 期。

会化”供给的发展特征。

1. 战后住房短缺下政府直接投资的“福利化”住房保障

世界典型发达国家在工业革命后期至二战结束的住房政策以政府直接干预为主,其背景是快速城市化带来的住房短缺与社会矛盾激化。美国大萧条期间,失业率高达25%,而住房空置率偏高,形成“无家可归者与空置房并存”的悖论。^①1937年,《住房法》通过授权联邦政府直接建设公共住房,以此缓解贫困家庭住房危机并创造就业岗位。德国在二战后住房损毁率达40%,政府通过《住房建设法》提供无息贷款,鼓励私人资本建设社会福利住房,20世纪50年代社会住房占新建住房的70%。日本则通过《公营住宅法》(1951年)推动公营住宅建设,缓解战后住房短缺。此阶段政策逻辑具有鲜明的福利型特征,但是,过度依赖公共住房也带来了财政负担加重、社区隔离等问题。

2. 20世纪80年代以来新自由主义影响下“商品化”住房建设

20世纪70年代的全球经济危机后,西方国家政府和社会职能发生了转变。传统主要依赖政府投资的福利制度逐渐失去活力,取而代之的是政府开始探索和引导市场化供给模式,以应对经济困境和财政压力。受新自由主义的影响,“放权”成为住房发展的主要思路。在央地之间的财权事权分配上,中央/联邦政府将住房保障的财权下放,并明确地方权力与责任对等以更好发挥住房保障的实效。例如,美国自20世纪80年代以来,联邦政府不断削减住房保障资金,住房保障职能不断下放给地方。即使是一些中央财政转移支付类拨款,例如美国由国会拨款的HOME计划直接将资金发放至地方政府,并且赋予地方政府相对自由的资金使用权限,同时要求地方政府按照联邦资助的一定比例配备配套资金。^②法国社会住房事权逐渐从中央和大区层面转移至省和市镇联合体,具体的资金与土地筹集以及社会住房运营事权都交由地方政府,甚至是社会房东,以期适应地方逐渐复杂、繁琐的社会住房事务。^③

新自由主义影响下,住房的商品化属性凸显。1980—1998年,英国政府出售了190万套社会住房,占社会住房存量总量的1/3,该举动影响波及到整个欧洲,欧洲大陆很多传统福利国家也开始收缩社会租房部门,这进一步推动了西方国家私人拥有住房比例的上升。^④公共住房的大幅缩减短期内刺激了买房需求,住房自有率不断上升。但房价上涨、可支付住房短缺问题也随之而来,中低收入群体的住房保障面临困境。1966—1996年30年间,住房均价上涨了近10倍。2008年金融危机之后,英国政府又不得不重新审视公共住房建设在社会经济发展中的作用。^⑤在商品化住房体系下,为兼顾低收入群体的住房福祉,各国探索出了差异化的救济路径。英国在20世纪80年代末放开租金管制,向低收入家庭提供住房津贴,以“补人头”的方式替代“补砖头”,美国在削减甚至停止公共住房建设后,政策重心也转向需方提供租房券,这类

① 北京大学中国经济研究中心宏观组:《美国30年代大萧条及对中国当前宏观经济政策的启示》, <https://www.nsd.pku.edu.cn/attachments/b8209ebce47842a2b336b255bdd92770.pdf>, 1998年3月1日。

② 逢瑞:《美国联邦政府低收入租赁住房建设融资支持政策》,《上海房地》2023年第4期。

③ 王思琦等:《分权治理视角下法国央地协同实施社会住房政策的经验与启示》,《国际城市规划》2024年第5期。

④ Dave Treanor, *Housing Policies in Europe*, London, M3 Housing Ltd, 2015.

⑤ 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》,《建筑学报》2022年第3期。

货币化补贴政策也成为当前英美住房福利政策的主流。

3. 欧洲社会民主主义影响下“社会化”住房保障体系

列斐伏尔、大卫·哈维等著名西方新马克思主义学者对二战后资本加速向城市空间特别是住房领域集聚，以房地产和住房为依托来实施大规模的资本积累以及资本循环运作进行了深入剖析与犀利批判。受社会民主主义思潮影响，与英美的住房保障采用“商品+福利”的“二元化”体制不同，德国、荷兰、北欧的很多国家等采用了所谓私人租房与社会租房相互衔接的“一元制”(unitary)住房保障模式。^① 这些国家在住房保障理念上，强调应平等对待公共租房与私人租房，这两个住房体系之间可以一体化发展，合理竞争、相互促进。^② 在“一元制”住房保障模式下，非营利组织作为住房供应主体之一发挥了重要作用，其提供的社会住房、合作社住房等可负担住房及特殊需求住房，为解决中低收入家庭住房困难以及满足家庭差异性、个性化住房需求做出了重要贡献。^③ 例如，德国住房合作社建设的住房占全国所有出租房屋的约9%到24%，其中在有些城市甚至可以达到20%。柏林约有80个住房合作社，拥有18.6万套公寓，占柏林全市住房总存量的9.5%，提供了超过10%的市场租赁住房。^④

(二) 世界典型发达国家住房保障体系发展逻辑

住房保障制度与福利制度的相关研究表明，住房制度是福利国家“摇摇晃晃的支柱”，^⑤ 商品化/剩余化逻辑非常突出。住房制度商品化逻辑的对立面是去商品化，即住房制度越倾向于以最大化盈利为导向的市场化运作时，住房作为商品的属性凸显，负担不起市场化住房价格的中低收入人群将难以拥有安全、体面的住房，这部分人群的居住权也将面临挑战。选择什么样的住房保障制度，取决于一国社会经济的发展战略和住房制度的去商品化与福利化供给选择逻辑。

在有关住房保障与福利国家水平的理论研究中，瑞典学者凯梅尼的“住房—福利替代理论”指出：一个国家的住房自有率越高，租赁住房比例相对较低，其福利保障水平可能越低。学界普遍接受的福利体制理论则从区域和国别视角展开了比较分析，以艾斯平·安德森提出的“去商品化(de-commodification)”为核心工具和概念，提出西方资本主义国家福利供给呈现三种典型模式：第一类是以英国、美国等盎格鲁·撒克逊国家为典型代表的“自由主义模式(liberal model)”，第二类是以德国、法国等欧洲大陆国家为代表的“保守主义模式(Conservative model)”，第三类是以瑞典、丹麦等斯堪的纳维亚国家为代表的“社会民主主义模式(Social democratic model)”。这三种类型国家对待福利供给的“去商品化”程度具有显著差异：自由主义模式的“去商品化”程度最低，保守主义模式的“去商品化”程度较高，社会民主主义模式的“去商品化”程度最高。

① Jim Kemeny, *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London, Routledge, 1994.

② 陈杰：《大都市租赁住房发展模式的差异性及其内在逻辑——以纽约和柏林为例》，《国际城市规划》2020年第6期。

③ 任媛、陈立中：《住房非营利组织：国际经验与中国发展路径》，《城市发展研究》2015年第3期。

④ 张昕艺等：《德国社会市场模式下“单一制”租赁住房发展的经验与启示——以柏林为例》，《国际城市规划》2020年第6期。

⑤ Ulf Torgerson, "Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State," in *Between State and Market: Housing in the Post-industrial Era*, Stockholm, Almqvist and Wiksell, 1987.

哈洛（Harloe）基于艾斯平·安德森的福利体制理论，将“去商品化”这一福利体制理论的核心概念引入住房保障领域，提出大众化 / 剩余化概念。他认为住房与教育、养老等社会福利不同，当住房可以通过获利方式供给大多数人时，就很难去商品化。他将社会住房定义为：由国家（或其他主体）提供的、一定程度去商品化的、居民家庭更加负担得起的住房。剩余化模式（Residual Model）是一种只为少部分人提供的模式，而大众化模式（Mass Model）是一种为更多人提供的模式。^①虽然西欧各国对于社会住房供给的政策施行力度和强度有所差异，但在 20 世纪 80 年代以来新自由主义思潮的影响下，普遍呈现“剩余化”趋势，削减公共财政中有关社会住房的支出、出台鼓励居民购置住房的优先政策。^②在新自由主义影响的“商品 + 福利”的二元化住房体制下，政府往往变成为市场失灵兜底的福利住房供给者，其覆盖的住房保障人群十分有限。这种模式下的住房供给也容易走向过度市场化，造成住房价格上涨、住房保障不足、大量人群无房可住等问题。以英国为例，其在公房大量私有化之后，陷入可负担住房供给不足问题复发的循环。^③面对福利化和商品化住房保障的局限性，居民互助合作建房这一“社会协作”模式获得实践界与学术界的关注，^④试图寻找突破商品化与福利化运作的二元困境。

表 1 世界典型发达国家住房保障体系发展逻辑比较

	福利化逻辑	商品化逻辑	社会化逻辑
建设主体	政府主导	市场主导	住房合作社等非营利组织
保障方式	政府直接供给	市场供应 + 政府救济	政府支持下，社会力量提供
资金来源	政府公共财政	企业、私人等市场力量投资建设，政府提供税费减免、容积率奖励、融资支持等	住房合作社等非营利组织众筹资金建房，允许住房合作社市场化运营获取部分盈利
保障对象	大部分中低收入家庭	剩余化模式下只保障少部分群体，仅面向部分低收入群体	大众化模式下为更多人提供住房保障，覆盖中等收入群体和低收入群体
去商品化程度	高	低	中

德国、荷兰等欧洲大陆国家的社会化住房保障主要是政府通过规划、建设、资金等手段支持社会力量自建住房。例如，20 世纪 60 年代后，德国对自建房以公共津贴形式纳入社会住房范畴，对其提供财政补贴，增加了保障性住房供给。二战后，荷兰政府大量补贴社会住宅建设，即使在住房机构以财务独立身份自主运营阶段，荷兰政府仍然对其进行贷款、直接资金补贴等方面的政策支持。2011 年，95% 的荷兰租房市场处于租金管制中。荷兰的租金管制以同样的标准覆盖几乎市场上的所有租房，并没有对社会住房与私人出租进行区分管制。^⑤以 2011 年荷兰社会住宅准入标准为参照，有资格申请社会住宅的家庭约占荷兰人口总规模的 50%，荷兰的社

① Harloe Mchael, *The People's Home? Social Rental Housing in Europe and America*, Wiley-Blackwell, 1995.
② 让·克劳德·德里昂等：《欧洲与法国社会住房政策的主要问题》，《国际城市规划》2009 年第 4 期。
③ 李英健：《国外公共住房政策演变及其启示——以英国、美国、新加坡为例》，《城市住宅》2021 年第 4 期。
④ 陈杰：《供求关系重大变化背景下的住房发展新模式思路——兼论新型住房合作社模式的潜在价值》，《中国房地产金融》2024 年第 1 期。
⑤ 林艳柳等：《荷兰社会住房政策体系对公共租赁住房建设的启示》，《国际城市规划》2017 年第 1 期。

会租赁住房在住房供给存量中的占比更是高达 34%。^①

（三）国际比较视角下中国住房保障制度特征

比较中国与世界其他国家住房保障制度，中国独特的制度特征体现在两个方面，一是中国政府强大的统筹能力。改革开放以来，中国通过公租房、保障性租赁住房、共有产权房等多层次保障体系，累计建设各类保障性住房超 8000 万套，帮助 2 亿多困难群众改善居住条件。2015 年以来，中国提出“租购并举”制度，通过公租房兜底低收入群体，保障性租赁住房覆盖新市民和青年人，共有产权房满足“夹心层”购房需求。其次，社会力量通过正规或非正规的途径为住房保障发挥了重要作用。近年来，通过收购存量商品房转为保障房、鼓励企业利用自有土地建设租赁住房等方式，既缓解财政压力，又提升供给效率。在非正规供给上，城中村、工厂宿舍等提供了大量低成本住房。针对低收入户籍人口的公租房和不设门槛的城中村出租房是两种常见的低成本住房类型，^② 空间环境品质较差的老旧小区相对于商品房租金偏低，也成为部分中低收入居民的主要选择。据统计，约有 2/3 的新市民租住在“城中村”和老旧小区。^③ 例如，深圳市城中村容纳了约 1200 万人，占全市实有人口的比例高达 64%。^④ 北京 704.5 万流动人口（2010 年）中约有 56% 居住在城中村，14% 居住在地下室，非正规居住空间发挥了重要的可负担住房功能。^⑤ 总之，正规的社会住房反映了政府有计划的支持和预期性的福利分配，而非正规住房则展现了中低收入群体的居住需求与非正规住房市场自发形成的供给之间的匹配。

总体而言，虽有国企、事业单位、民企、园区、村集体经济组织及居民个人等多元力量推进住房保障，但一、二线城市房价高企，新市民住房保障问题依旧尖锐。庞大的流动人口住房保障机制缺失，成为中国住房保障体系优化中亟待解决的难题。同时，房地产市场调控需在稳定市场与满足需求间寻求平衡，既要防止系统性金融风险，又要适应住房供需结构变化，满足居民刚性和改善性需求，这无疑增加了住房保障的难度，亟需寻求新的路径与解决方案。

四、中国住房保障体系的未来：迈向住房保障社会化之路

基于中国庞大的人口基数、高人口流动性以及社会经济的复杂性，借鉴国内外的相关经验，将“社会化”作为住房保障整体策略，通过多元化的供给方式，不仅可以提高住房保障的灵活性，还能扩大其覆盖面，以更好地满足不同群体的住房需求。

（一）住房保障社会化的内涵阐释

在本文中“住房保障社会化”是指通过引入市场机制、社会资本、居民等多元主体参与住

① 陈杰：《保障性住房体系高质量建设的思路与要点》，《人民论坛》2024 年第 18 期。

② 胡炜杰、王裔婷：《农民工视角下的我国廉租住房发展模式研究——以重庆公租房与深圳城中村的住房模式为例》，《南方建筑》2022 年第 8 期。

③ 李国庆、钟庭军：《中国住房制度的历史演进与社会效应》，《社会学研究》2022 年第 4 期。

④ 缪春胜等：《从大拆大建走向有机更新，引导城中村发展模式转型——以〈深圳市城中村（旧村）综合整治总体规划（2019—2025）〉编制为例》，《规划师》2021 年第 11 期。

⑤ 陈宇琳：《非正规住房包容性治理理念与策略》，《人类居住》2024 年第 3 期。

房保障体系建设,形成政府引导、社会与市场协同的多层次保障模式。其核心在于突破传统政府单一供给模式,通过政策激励和制度设计,广泛调动各类社会资源共同承担住房保障责任,在不断增加可负担房源供给的同时,提升保障性住房的品质。当然,在中国特色的社会主义市场经济体制语境下,“住房保障社会化”既不同于新自由主义思潮下完全依赖市场解决住房问题,也不同于政府主导的福利住房供给。它是广泛调动国企、事业单位、民企、园区、村集体经济组织以及居民等多元力量,参与住房保障规划、建设、运维、管理、分配等各个阶段,整合统筹正规和非正规渠道的各类闲置低效存量空间转化为保障性住房,创新联动城市更新等国家发展战略,实现中央提出的“多主体供应、多渠道保障”的住房发展目标。

(二) 弱势群体居住权保障:推进城市更新与住房保障联动

中国住房保障体系正面临总量短缺与存量过剩的结构性矛盾,保障性住房供给缺口持续扩大,而商品房库存高企、老旧住区低效闲置问题并存,单纯依靠财政投入或增量建设已难以为继。在此背景下,亟需以城市更新为战略抓手,通过“空间再生产、制度再创新、资源再统筹”的联动,构建保障性住房供给的可持续路径,核心策略在于将保障房供给深度嵌入城市更新全周期。

在存量转化机制创新上,依托“三大工程”政策框架(保障房建设、城中村改造、“平急两用”公共基础设施),推动“非居改保”“商改租”“工改居”等存量的转化。例如,深圳通过城中村统租改造等筹建保障性租赁住房46万套,既消化商品房库存,又避免大拆大建;北京劲松模式则通过老旧小区“改造+运营”一体化,实现闲置空间活化与保障房供给双赢。在空间效能挖潜上,重点激活老旧小区非成套、低效产业园区、城中村“握手楼”、城郊闲置宅基地等的空间效能。

这种联动模式本质上是通过空间再生产推动社会公平再生产,在化解房地产结构性矛盾的同时,使城市更新从物质形态改造向居住权保障制度创新转型。与快速城镇化发展阶段不同的是,城市更新战略背景下推进的住房保障,不仅是满足弱势群体“有房住”这一最低住房保障要求,更是适应人民群众高品质居住需要的“住得好”。即弱势群体的居住权保障内涵也从“住有所居”升级为“住有优居”“住有宜居”。

(三) 流动人口的住房保障:社会化主导的城中村升级与改造

2023年7月,国务院常务会议审议通过了《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》。2024年,城中村改造的范围从最初的35个超大特大城市和城区常住人口300万以上的大城市,进一步扩大到了近300个地级及以上城市。城中村改造是中国城乡高质量发展的重要组成部分,如何在保障可支付住房的同时,改善其居住环境与品质,为新市民提供体面的、健康的住房,是中国完善住房保障体系的重要内容。以往的改造模式偏向“商品化”,在很大程度上依赖于房地产开发融资,导致了低成本住房供应的大幅减少,对新市民的住房需求造成了显著冲击。

为此,新一轮的城中村改造,应改革原有的模式,引入社会资金,探索多元化的改造道路。对于集体经济实力较强或村民有一定经济实力,且有改造意愿的城中村,政府要考虑向社会赋权,比如提供规划和审批支持、推进配套产权制度改革等。这一模式主要由原业主主导,在改

善其居住环境的同时，也可以用相对低的成本适度拓展住房面积。集体经济实力较弱、难以动员村民共同改造的城中村，要充分依靠社会和市场的力量来推进改造。通过社会和市场力量赋能原业主，通力合作进行自我改造，允许适当增量，将集体房屋产权适度正规化。^①例如，愿景集团通过与微棠村股份有限公司达成战略合作，采取整村统租改造为长租社区的方式，对环境卫生、标志元素、楼宇加固等方面进行改造，并通过彩虹道路、特色文化广场等创新方式，打造网红打卡新地标。尽管微棠社区改造后的租金有所上涨，但考虑到居住环境和生活品质的显著提升，性价比仍然是合理的。

总之，要增加低成本租赁住房供应，在政府主导建设的保障性住房体系建设之外，支持社会力量参与城中村自主改造，并鼓励原业主适当增加租赁住房供应，在改善新市民居住条件的同时，减缓租金上涨的速度，让这些新市民以低于周边商品房的租金，租到相对高品质的房源，可以成为解决新市民住房问题的重要路径。

（四）老旧小区住房改造：从福利化到社会化

老旧小区的住房改造一直是中国住房保障体系的重要内容。2019年以来，全国累计开工改造城镇老旧小区22万个，惠及居民3800多万户、超过1亿人，完成投资约9000亿元，其中中央财政支持4000多亿元。地方政府通过安排财政预算、发行地方政府专项债券、一般债券等落实财政支出责任。然而，老旧小区改造的资金主要由政府和国企负担，政府负担过重，并未形成可持续的更新改造模式。刘锦轩和田莉基于北京市公共资源交易服务平台上公开的约2.8千条老旧小区改造工程建设招标公告（2016年—2022年），对老旧小区改造项目资金来源、出资比例进行分析，发现政府投资参与的项目比例为74.9%，而其中近9成为政府100%投资。^②在地方财政收支赤字加大的情况下，这种模式显然已经难以持续。

近年来，在杭州、广州等地相继开展了由老旧小区居民自主改造的浙工新村、花都区集群街2号自主更新等实践。在这种模式下，政府给予规划、设计等方面的支持，由原业主筹资完成原址拆建，适当增加建筑面积，实现了住房品质的提升和价值的跃升。政府在其中虽然没有直接获益，但减少了地方财政的压力。面临的挑战主要来自于居民共识难以达成，规划建设审批上需要“一事一议”，资金筹措难等，目前开展的实践均为零星试点，尚未形成可以推广的模式。

（五）住房保障体系的配套制度建设

在福利化与商品化住房保障面临挑战的今天，社会力量改造和建设可负担住房成为解决当前中国住房问题的重要策略。为此，首先需要政府赋权，这是住房保障体系社会化的先决条件。中央层面可以适度放松对地方政府的管控，允许各地根据实际探索改造模式；地方政府则为市场和社会赋权，允许乃至鼓励村集体、居民/村民在符合规划的前提下，进行自主重建。二是系统完善的配套政策支撑。为推动社会力量改造和新建住房，需要从资金来源、基层组织、项目立项到施工建造、运营维护提供全流程的制度保障。这包括完善住房金融服务政策、健全住

① 李莎：《专访清华大学田莉：城中村改造不能单看新增100万套的数字，更应关注改造模式变革》，21经济网：<https://www.21jingji.com/article/20241206/herald/802c10478979772111f1d676f74cff71.html>，2024年12月6日。

② 刘锦轩、田莉：《“反公地困局”引发的北京老旧小区改造集体行动困境：基于媒体大数据的分析》，《城市发展研究》2024年第3期。

房保障法律体系、构建完整的住房保障信息系统等。资金配套上,创新融资工具组合,以政策性金融(PSL)撬动社会资本,发行保障房REITs盘活存量资产;城中村改造上,可通过产权信托实现村民保底分红、企业专业运营、政府质量监管的“三方共治”等。三是土地与规划管理体制上,针对社会化住房建设和自主更新的需求,亟需改革土地产权与规划管理体系。针对老旧小区改造和城中村住房更新,在容积率管理等方面提供足够的弹性,增设厨卫、公厕等设施的空间免收土地增容费,激发居民自主更新积极性。此外,应简化改造审批流程。历史已批准使用土地实地界址不变,未改变土地用途且符合控制性详细规划规定的指标,免于办理规划许可等。

总而言之,中国住房保障体系正从政府主导的单一供给模式向“政府引导、市场运作、社会参与”的社会化道路深化转型。未来需要将存量和增量相结合,构建覆盖全生命周期的住房保障生态链。这迫切需要政府、学术界与实践界的共同努力,探讨推动形成以政府统筹、社会和市场力量共同参与的住房保障创新模式,并逐步构建起配套的财政、金融和规划管理体系。这是对中国新时代下社会保障体系完善、空间治理能力重构的积极响应,也是中国住房保障高质量发展的应有之义。

Evolutionary Characteristics, Development Logic, and Future Prospects of China's Housing Security System

Tian Li

(School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: This paper first summarizes the evolutionary characteristics of China's housing security system and identifies three major challenges it faces: target groups, provision models, and quality standards. It further examines the interplay of formal and informal channels in the construction of the system. Subsequently, the study compares the evolutionary trajectories of housing security systems in major countries and analyzes the underlying development logics of welfarization, commodification, and socialization. The findings indicate that, with the comprehensive adjustment of the real estate market and the growing pressure of government debt, the earlier logics of welfarization and commodification have become increasingly unsustainable. Based on China's national conditions and socio-economic development characteristics, this study proposes "socialization" as the overall strategy for the future development of housing security. It advocates the creation of an innovative model that combines government coordination with the active participation of social and market forces, thereby contributing to the realization of the "Anju China" Strategy, which aims to ensure secure housing for all.

Keywords: housing security; commodification; welfarization; socialization

(责任编辑:仇雨临)