

住房保障立法需要妥善处理的三种关系

楼建波

我国已建成“世界上最大的住房保障体系”，住房发展取得历史性成就。但是，住房保障，乃至整个住房供应体系，在我国仍是一个实践先行，政策和立法不断调整，理论亦步亦趋的领域。住房保障立法是保障性住房可持续发展的内在要求。习近平总书记明确指示：“保障性住房建设是一件利国利民的大好事，但要把这件好事办好、真正使需要帮助的住房困难群众受益，就必须加强管理，在准入、使用、退出等方面建立规范机制，实现公共资源公平善用。”

在此背景下，中国的住房保障立法，必须处理好下面三个关系。

政府保障和市场供应的关系

政府保障和市场供应相结合的双轨制的住房体系自 1998 年的房改方案确立以来，虽然在不同时期两者的侧重、具体提法不尽相同，但一直都是我国住房体系的基本原则。党的二十大报告指出：“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。”党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出：“加快建立租购并举的住房制度，加快构建房地产发展新模式。加大保障性住房建设和供给，满足工薪群体刚性住房需求。支持城乡居民多样化改善性住房需求。”

双轨制的住房供应体系，应该是政府保障城镇住房困难、工薪群体刚性住房需求，市场满足人民群众高品质居住需求的住房。在保证人民群众住有所居的基础上，促进房地产市场健康平稳发展。在住房供应上，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动建设适应人民群众居住需要的好房子。

住房是一种供需弹性较弱的产品。作为不动产，住房具有固定性和地方性，不能像其他资源一样跨地区调整供需关系；更重要的是，住房的开发建设，从供地到交房的开发建设周期较长，而且成本巨大。这也是许多国家和地区在市场供应之外，由政府进行住房保障的原因。原国务院法制办 2014 年公开征求意见的《城镇住房保障条例（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）第 4 条明确规定“城镇住房保障是县级以上人民政府的重要责任”，第 7 条则规定了各级政府以及同级政府各部门的住房保障职责。这些规定，在将来的住房保障立法中应该保留并细化。

但是，政府对住房保障负责，并不意味着政府对住房保障事无巨细地包办。2014 年的《征求意见稿》明确在保障力量上，坚持政府主导、社会参与，通过实施投资补助、财政贴息等支持政策鼓励社会力量参与住房保障，并设专章对社会力量参与住房保障进行规定。这体现了当时的起草者对政府与社会、保障与市场关系的科学认识。

除了鼓励社会力量参与住房保障外，要处理好保障和市场的关系，还要注意不能人为地把“政府保障”与“市

- 住房保障立法是保障性住房可持续发展的内在要求。除了鼓励社会力量参与住房保障外，要处理好保障和市场的关系，还要注意不能人为地把“政府保障”与“市场供应”割裂开来。
- 随着房地产市场的高速发展，住房保障形式不断变化，给住房保障立法稳定性带来新的挑战。为此，建议将来在制定城镇住房保障条例时应明确，保障性住房的具体种类或政策调整后，调整前已配售的保障性住房适用当时的规定；调整前已配租的保障性住房，在租赁期满前，适用当时的规定。
- 李强总理在今年的政府工作报告中提到深入实施新型城镇化战略行动时要求“推动将符合条件的农业转移人口纳入住房保障体系”，这需要在未来制定城镇住房保障条例时一并予以考量。

场供应”割裂开来。住房供应体系中政府和市场孰轻孰重是一个历史性的话题。为解决住房短缺问题，政府在鼓励商品房市场发展的同时，加大保障性住房供应；在住房相对充裕的时期，则通过货币补贴，帮助住房困难的家庭通过市场解决住房问题。今年的政府工作报告提出要推进收购存量商品房，在收购主体、价格和用途方面给予城市政府更大自主权，正是打通市场与保障的具体体现。

住房保障形式的变与不变

1978 年我国开始经济体制改革，1988 年确立住房商品化的改革目标，国家开始以减轻国家负担和扩大住宅供给为目的，探索住房制度改革。1994 年，国务院《关于深化城镇住房制度改革的决定》提出，建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障功能的经济适用住房供应体系，以及以高收入家庭为对象的商品住房供应体系。建设部随后推行“安居工程”。1998 年，国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，明确从当年开始停止实物分房，并提出构建“最低收入家庭租赁廉租住房、中低收入家庭购买经济适用住房、其他收入高的家庭购买或租赁普通商品住房的住房供应体系”。2003 年，国务院《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》确立了房地产业的支柱产业地位，提出调整住房供应结构，从 1998 年文件确立的“以经济适用住房为主的住房供应体系”向“逐步实现多数家庭购买加快或承租普通商品住房”转变。

随着房地产市场的高速发展，人们居住水平的普遍提高，住房保障被提上议事日程。到 2009 年，我国初步形成了廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房等保障性住房的主要类别。2013 年，国务院主管部门出台文件，将各地廉租住房和公共租赁住房并轨运行，统称“公共租赁住房”。

2015 年 12 月的中央经济工作会议明确提出要建立购租并举的住房制度，2017 年党的十九大报告提出“房子是用来住的，不是用来炒的”，“加快建立多主体供给，多渠道保障，租购并举的住房制度，让全体人民住有所居”。在坚持房住不炒定位和租购并举制度下，我国住房保障制度改革纵深推进：

2017 年，利用集体建设用地建设租赁住房试点和共有产权住房试点次第开展；2020 年，国务院办公厅《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》提出城镇老旧小区改造“保基本”原则，重点支持基础类改造内容；2021 年 6 月，国务院办公厅发布《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，要求加快发展保障性租赁住房，解决新市民、青年人等群体的住房困难问题。2023 年，国务院发布《规划建设保障性住房的指导意见》（国发〔2023〕14 号），要求建设配售的保障性住房，按保本微利原则配售。配售的保障性住房建设用地以划拨方式供应，保障对象以家庭为单位购买，实施严格的封闭管理，不得变更为商品住宅流入市场。

纵观我国住房制度改革和住房保障的发展，政府从普遍提升住房水平入手，大力推进经济适用住房和商品房的建设，增加住房供给；再到通过廉租住房解决城镇低收入家庭住房困难问题，到 2014 年实现城镇低保家庭应保尽保；在此基础上，适时推出公共租赁住房满足城镇中低收入住房困难家庭等“夹心层”群体的住房需求。2021 年，我国城镇住房和收入双困家庭的住房问题基本解决后，重点城市的新市民和青年人的住房困难问题凸显。由于新市民和青年人往往不符合公租房的准入门槛，2021 年我国专门推出保障性租赁住房解决其住房困难问题。2023 年的“14 号”文推出配售的保障性住房，剑指住房有困难且收入不高的工薪收入群体、城市需要的引进人才等群体。至此，配售的保障性租赁住房 and 公共租赁住房、保障性租赁住房一起，成为我国保障性住房体系的主体。

但是，这些变化也给住房保障立法提出了新的问题，即如何在通过立法固化确立成熟的住房保障政策的同时，又为将来的发展留下空间。更重要的是，如何在政策调整后，为根据调整前的政策和法律取得保障性住房的保障对象提供保障，保护他们已经取得的权利。2014 的《征求意见稿》既规定了住房保障的实物保障和租赁补贴，又区分了实物保障的“配租”“配售”两种方式。其第 2 条第 1 款将城镇住房保障定义为“通过配租、配售保障性住房或者发放租赁补贴等方式，为住房困难且收入、财产等符合规定条件的城镇家庭和城镇稳定就业的外来务工人员提供支

持和帮助，满足其基本住房需求”；第 2 款将保障性住房规定为“纳入城镇住房保障规划和年度计划，限定面积标准、租售价格等，向符合条件的保障对象提供的住房。”同时草案后面的规定笼统地表述为“配售保障性住房……”“配租保障性住房……”，不涉及具体保障性住房的类别。这种兼具原则性与灵活性的表述，应该在将来的住房保障立法中保留。

为了让住房保障真正惠及保障对象，而不只是统计数据，将来在制定城镇住房保障条例时可以授权国务院住房保障行政主管部门，根据经济社会发展需要研究提出并适时调整具体的保障性住房种类，报国务院审定；直辖市、市、县人民政府根据条例和国务院住房保障行政主管部门制定的相关政策，结合财政承受能力确定具体保障范围、条件和方式，并向社会公布。更重要的是，条例应该明确，保障性住房的具体种类或政策调整后，调整前已配售的保障性住房适用当时的规定；调整前已配租的保障性住房，在租赁期满前，适用当时的规定。这样，就较好地平衡了稳定与发展、“变”与“不变”的关系。

城镇住房保障与农村人口

2014 年的《征求意见稿》在住房保障前冠以“城镇”；《国务院 2024 年度立法工作计划》将城镇住房保障条例列为预备制定条例，沿用了“城镇住房保障”的提法。只对城镇的住房保障进行调整，主要是基于两点考虑：

一是，现阶段住房困难问题在城镇较为突出，住房保障需求也主要集中在城镇，特别是在房价较高、上涨压力较大、人口净流入量较大的一线城市。

二是，我国城乡实行完全不同的住房制度。农村现行住房制度以“一户一宅”宅基地使用权制度为基础，这一制度本身就具有保障性质。在无偿使用宅基地使用权的前提下，农村集体经济组织成员能够以较低的成本建造供家庭居住使用的住房。同时，通过实施异地扶贫搬迁、农村危房改造、农村住房救助等一系列政策，可确保经济困难的农村家庭逐步改善住房条件。

但是，从适用人群范围看，住房保障包括了数以亿计在城市稳定就业的农村户籍人员，并未将农村户籍人口排除在外。今年的“中央一号文件”鼓励有条件的城市逐步将稳定就业生活的农业转移人口纳入城市住房保障政策范围；李强总理在今年的政府工作报告中提到深入实施新型城镇化战略行动时要求“推动将符合条件的农业转移人口纳入住房保障体系”，这需要在未来制定城镇住房保障条例时一并予以考量。

（作者系北京大学法学院教授、博导、房地产法研究中心主任）



扫描左侧二维码关注