



图片来源:百度图片

保障房：拿什么来“保障”

■本报见习记者 韩天琪

9月底召开的北京市第十四届人大常委会第十三次会议将“配售型保障房”改为“合作型保障房”，即由政府 and 市民合作“建房”，禁止出售、出借，实行封闭运行管理。而在此前两个月召开的北京市第十四届人大常委会第十二次会议决定，北京的经适房、限价房将退出历史舞台，由“配售型保障房”取代。

一直以来，我国的保障房名目繁多，比如：公租房、廉租房、经适房、限价房、自住型商品房、共有产权房等等，各种类型的保障房，能否保障老百姓“居者有其屋”的淳朴愿望？我国保障性住房制度到底该走向何方？

保障房难“保障”

1998年，我国住房制度改革进入实质阶段。10余年来，按供应对象的可支付水平，全国各地政府已经推出了包括廉租房、公租房、经济适用房和两限房四类保障性住房。但一方面由于政策、制度设计和执行方面的原因，造成了今天保障房名目繁多，但保障效果不佳的局面。

中国人民大学公共管理学院教授张占录在接受《中国科学报》记者采访时说：“自1998年住房制度改革以来，我国的住房建设一直就没有一个明确的目标和长远规划，更没有很好地处理好保障房和商品房之间的关系，造成了今天保障房名目繁多，但保障效果不佳的局面。”

财政部财政科学研究所所长贾康在接受《中国科学报》记者采访时也认为，“名目繁多的保障房并没能阻止保障性住房的初衷被扭曲”。

保障性住房，顾名思义，属于“社会保障性”的住房，保障的是社会中低收入家庭的住房安居基本需要。但在10余年的住房保障体系建设中，无论是保障房的投资总额，还是建设面积都远远低于一般商品房的水平。

“随着我国城市化水平的不断提高，越来越多的中低收入家庭产生，有限的政府投入不能从根本上解决中低收入家庭的住房问题。”张占录说。

除此之外，我国的保障房制度缺乏满足不同收入层次家庭需要的差别化保障住房体系的详细设计，对各种房型的保障功能定位不清、保障层次的划分不明确。保障房制度实行10余年，出现了不少“租不到、买不起”或“买不到也买不起”的夹心层家庭。

对保障房的“保障”性质伤害最大的，是审查制度不严。“开着宝马住保障房”的现象屡屡被爆出，一些保障性住房被高收入家庭或已有一套或多套住房的家庭所租用或购买，已成为公开的事实。

这类问题的一个变相延伸即是“定向分配”。很多地方政府推出的保障性住房指定给特定单位或群体租用、购买，更有甚者，这种分配方式演变为“福利分房”。

“有的部门根据自己的局部利益扭曲了保障房的保障属性。”贾康说道。正是由于以上种种原因，本来应该保障中低收入群体的保障房开始向高收入群体和特权阶层倾斜。

张占录认为，保障房不“保障”，容易助长腐败行为，更给保障性住房的分配制度造成了混乱或产生特权的集体寻租。

把住“转手出卖”这道关

此次《条例(草案)》规定，合作型保障房禁止出租、出借，并实行封闭运行管理，家庭通过购买、继承、受赠等方式又取得其他住房的，应退出合作型保障房，由政府部门组织符合条件家庭按规定价格购买或由政府指定机构回购。此举目的正是为彻底打消投资牟利空间。

“封闭运行管理”堵住了保障房资源向商品房市场的流动，这样“增量增加，存量不减”，至少从总量上为今后提供了更多保障的可能。

《条例(草案)》同时建立了覆盖保障性住房建设、审核、分配、管理等全过程的问责制度和追溯惩戒制度，对骗租骗购、转租转借的行为加大打击力度。拟由市保障房建设投资中心承担监督管理职责，进行日常巡查。

据北京市副市长陈刚介绍，未来将完善保障房管理长效机制，完善住房保障申请家庭信息审核共享平台。拟由民政部门下属的北京市家庭经济状况核对中心负责核对申请家庭收入、资产情况。公安部门负责核对户籍、人口情况，房屋权属登记部门负责核对住房情况。人力社保、税务、住房公积金、银行、证券、保险等部门负责向民政部门提供申请家庭相应收入和财产信息。

贾康认为：“只要把住向市场‘转手出卖’这道关，保障房领域就不会存在什么寻租空间。”

贾康建议，应该在原来的基础上形成联网的信息核查，届时每个社会成员有没有房、有几套房，在全国范围内都可以“一网打尽”，一清二楚。

名称变了，实质不能变

据北京市住房和城乡建设委员会主任杨斌介绍，2013年4月19日前，北京市实施了廉租、经适、限价和公租房“四房合一”政策，统一了保障房申请审核渠道，保障房家庭都先通过公租房解决住房困难。

“现在中央的精神是比较清楚的，就是要把五花八门的保障房主要收缩到共有产权房和公租房上。廉租房和公租房要并轨，针对城市最低收入人群。共有产权房主要面向那些达不到购买商品住房，又无资格申请公租房的社会群体，也就是我们通常所说的‘夹心层’。”贾康告诉《中国科学报》记者。

《条例(草案)》规定，政府提供配租型保障房、配售型保障房和租赁补贴，即“一租一售一补”三种保障方式。保障性住房由原来的公租房、廉租房、经适房、限价房合并统一为“一租”“一售”两类保障房。

“名字改了，实质会变吗？”这是老百姓最关心的终极问题。不管保障性住房到底有怎样的称谓，能够实实在在保障中低收入群体的居住要求才能算是不辱使命。

从这个意义上来说，真正应该下大力气解决的还是保障范围过大、资格审查不严、使用监管不力、保障房分配不公等老问题。

在张占录看来，居者有其屋是老百姓最基本的住房需求，在今天我国许多城市还存在大量住房困难的状况下，如果我们不集中力量，从解决最困难群体的住房问题入手，而是热衷“发明”各种花样翻新的保障房，只能异化保障房的功能，让保障房成为各强势利益群体的盛宴。

问道

保障房作为一项重要的民心工程，在解决中低收入家庭和个人住房问题方面，起到了不可低估的作用。

但该制度出台以来，相伴随的还有争议，一些地方保障房分配不公的现象和问题时有见诸各大媒体。从北方到南方，从东部发达地区到西部欠发达地区，瞒报、骗购、作弊、违规，围绕保障性住房分配暴露出的一系列缺陷也成为一个问题，甚至导致政府的公信力遭到很大质疑。

同时，全国多地保障房质量问题频现，甚至部分被推倒重建。一些“民心工程”成为“伤心工程”。

另外，2013年8月，审计署发布的审计公告显示，保障房空置情况在多个地区普遍存在。导致保障房被空置的原因，是多方面的，除了质量问题、户型设计等原因，也在于保障房大多建在偏远郊区、交通、购物、就业、教育等配套跟不上去，造成供应与需求脱节。

出于社会公平，保障房建设，确实不能“重量不重质”，不是完成数量任务就万事大吉。

保障房数量供不应求，品质高的更少，保障房成为权力腐败的滋生地。一方面由于对申请对象的住房状况和资产审核把关不严，另一方面由于分配机制不透明，监管缺失，导致政府机关、事业单位和一些国有企业利用权力之便频频抢占了有限的保障房资源。

建保障房的目的是为了促进公平，改善民生，如果保障房成了特权的福利分房与套利筹码，不仅有损小社会的贫富差距，反而会使其恶化。作为中国住房制度中的重要一环，保障房分配的公平性，直接关系到这项制度的成败。

由于我国信用制度不完善，许多申请人的收入水平和资产无法准确地统计，确实给保障房的公平、公正分配带来了很大困难。

在新加坡，84%的人都居住在政府提供的“组屋”中，不必为住房问题忧心，“居者有其屋”才是保障房政策的意义所在。

我国的保障房建设力度不够，供小于求。“十二五”规划纲要指出，我国将在今后5年内新建3600万套保障性住房，使保障房覆盖率达到20%，而中国70%人口都属于中低收入，中国70%以上的家庭都住房困难，这个目标远远不能满足需求。

按我国的现状，在保障房领域供求之间的矛盾长期存在，相对于需要保障的庞大群体而言，保障房的覆盖率远远不够。

对此，在保障房数量有限的情况下，为使更多购买能力有限的中低收入者能够享有保障房，保障房的公平分配更为重要，而且保障房的公平分配与科学管理确实比建设更难，应以改革的精神去探索并完善保障房科学管理机制，保障房只有实现公平分配，对百姓而言才是真正的保障。也才能使民生工程真正惠民生、得民心。

为防止分配不公，其一，需要不断地去建设信用机制，并积极推动建立住房保障、房地产、民政、公安、税务、银行等部门的信息共享机制，建立居民经济状况核查系统，从而了解申请家庭的实际经济状况，提供申请保障性住房所必需的核查报告；其二，要逐步建设完整的居民收入统计和住房信息统计系统，为准入与退出机制的设计与运行提供基础数据支持；其三，是加强保障性住房申请、公示、分配等环节的透明度，并实行动态调整与持续跟踪，做到全过程公开；其四，需加强全方位监督，逐步形成政府监督与社会监督、新闻媒体监督互补互动的良好局面，确保分配公平。

日前召开的北京市第十四届人大常委会第十三次会议听取了市人大关于《北京市城镇基本住房保障条例(草案)》审议结果的报告，《条例(草案)》透露出一些新的信息，比如首次提出“合作型保障房”概念，即由政府 and 市民合作“建房”。合作型保障房禁止出售、出借，实行封闭运行管理，退出时由政府组织回购，首批5000套合作型保障房力争年底摇号分配。

《条例(草案)》还规定，家庭通过购买、继承、受赠等方式又取得其他住房的，应退出合作型保障房，由政府部门组织符合条件家庭按规定价格购买或由政府指定机构回购。此举目的是为彻底打消投资牟利空间。

《条例(草案)》同时建立了覆盖保障性住房建设、审核、分配、管理等全过程的问责制度和追溯惩戒制度，对骗租骗购、转租转借的行为加大打击力度。保障房建设标准坚持小户型的原则。每个保障家庭只能申请一套保障房。

无疑，《条例(草案)》完善了现有保障房制度，在推动保障房分配更加公平方面迈出重要一步。

买不起商品房的人才去住保障房。随着房价的高企，买不起商品房的人在大大增加，真正要让住房得到保障，更根本的是推动房价回落到合理水平。住房保障不仅仅应视为福利制度，通过市场化手段让更多百姓买得起商品房，才是更根本的保障。

保障源自公平

■王卉

住房保障制度应与时俱进

■本报记者 王卉

经适房、限价房、公租房、廉租房、自住型商品房，再到如今的配售型保障房、合作型保障房，我国的保障房一直名目繁多，令人眼花缭乱，却又不甚了了。保障房名目的变化说明了什么？如何使保障房真正发挥保障的作用？《中国科学报》记者就此采访了北京大学法学院房地产法研究中心主任楼建波。

《中国科学报》：我国的保障房为什么会有这么多不同的名目？

楼建波：在各种保障性住房中，经济适用房是1994年提出的，廉租房则是1998年提出的，公租房比较晚，2007年才出现。

共有产权保障住房的制度最早在江苏淮安实施，后来逐步推广到其他省市。除经适房、廉租房、公租房外，各地还结合各地的实践推出了诸如限价房、自住商品房等政策性商品房。

众多保障房类型的出现，与以下三个因素有关：第一，社会住房供应量。供应充足时，就用货币补贴的保障形式，如果供应不那么充足，就要建新房。第二，就是老百姓的需求。第三，是政府的保障能力。

1998年停止福利分房以后，房改的做法是把公房卖给租房的老百姓，已经租房的职工可以通过住房改革拥有自己的住房。当时基本处于住房紧缺的状态，有产权的经济适用房作为政府提供的保障性住房，受到老百姓欢迎。当时政府财力有限，如果建廉租房、公租房等，意味着政府的投入要很长时间才能收回来，这对政府财政来说是一个很大的负担。

随着经济改革深入，大多数老百姓比以前有钱了。但另一个不容忽视的情况是，有一小部分老百姓比以前过得更不好，政府如果不给他们提供租赁的保障房，他们会流离失所，于是提出廉租房概念。这也是政府经济实力确实增加了。

后来又提出公租房概念，是因为经适房有一个特点是住5年可以变商品房，政府要不断找地，而且因其中利益比较大，骗购者很多。而公租房只租不售，就不存在上面的问题。

还需要指出一点，房屋、土地和其他东西不一样，对老百姓生活影响太大。如果推出一个新政策，就取消原有的保障住房，对已经取得原有保障性住房的群众有失公允。只能采取老房老政策，新房新政策。这样，就出现了众多的保障性住房共存的情况。

《中国科学报》：在北京，经适房、两限房退出历史舞台，代之以合作型保障房，原因是什么？

楼建波：简化保障性住房和政策性商品房的种类一直是党和政府的目标。北京市推出的合作型保障性住房，实质上是共有产权配售性住房的一种变形。共有产权的形成可以是共同购买，也可以是合作建房，北京强调政府供地，被保障家庭承担建设成本。当然，北京的合作型保障房还有一个鲜明的特点，就是封闭运行。这是北京市总结本市住房保障的经验教训提出的新举措。

之所以规定在现有的经适房、两限房、自住商品房建设供应计划完成后不再推出新的项目，一是与全国的做法保持一致，简化保障住房的类型，二是考虑到合作型保障房具有经适房、两限房、自住商品房的保障功能，而且封闭运行，更为科学。

《中国科学报》：保障房领域容易滋生腐败、投机现象，如何解决？

楼建波：买一套经适房或一套两限房，每平

米房价要比周边便宜上千甚至上万元，利益巨大。在审查方面，政府审查一个是住房情况，第二个是收入和资产的情况，住房情况还比较好审，但收入和资产情况不是那么好审，一般都是单位写个证明。这其中有那么大的利益，腐败投机也就在所难免了。

为解决这方面的问题，目前主要采取了下列做法：一是在保障住房领域弄虚作假，会影响个人信用；二是政府各部门间有相关信息的联网；三是北京市相关条例规定，配售型保障型住房封闭运行。买了配售型住房，可以自己住、可以继承，但如果房主买了别的房子，这房子政府就要回购。如果因为别的原因要卖掉保障住房，也只能卖给政府，而且价格是没有利润的。更重要的是，保障住房的户型设计，都是经济适用的。这样多管齐下，会改变骗租骗购多发情况。

《中国科学报》：目前我国的保障房制度存在哪些问题？如何改进？

思想者

约翰·罗尔斯 (John Rawls)

国籍: 美国
生卒日期: 1921年2月21日~2002年11月24日

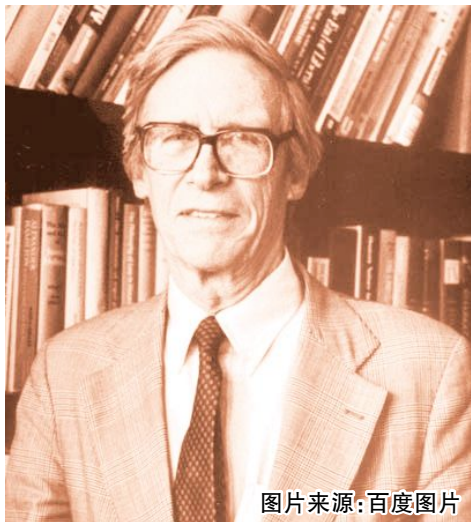
约翰·罗尔斯，美国政治哲学家、伦理学家，普林斯顿大学哲学博士，哈佛大学教授，写过《正义论》《政治自由主义》《作为公平的正义：正义新论》《万民法》等名著，是20世纪英语世界最著名的政治哲学家之一。

20世纪70年代西方新自然法学派的主要代表之一，同时也是20世纪最伟大的哲学家之一。他培养的许多学生现今都成了政治哲学领域的重要人物，如纳格尔(Thomas Nagel)和科恩(Joshua Cohen)等。

“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想的首要价值一样。”

评价

罗尔斯政治哲学的特色，莫过于他对于“公平”意义下的“正义”这项政治价值的强调。此前的政治哲学，往往局部强调自由、平等、幸福、效率等某一项价值。罗尔斯独排众议，认为一个社会是否公平，乃是最根本的问题所在。



图片来源:百度图片

——摘自百度百科