# 我国经济适用住房若干问题探析

来源：网络 作者：柔情似水 更新时间：2024-05-01

*目前，我国政府在实施住房分配货币化政策的过程中，针对中低收入者的住房问题，采取的是大力发展经济适用住房的做法，即建设由政府扶持、保本微利销售的经济适用住房向中低收入的家庭提供，此外还有少量的廉租住房提供给最低收入者家庭，以解决他们的住房问...*

目前，我国政府在实施住房分配货币化政策的过程中，针对中低收入者的住房问题，采取的是大力发展经济适用住房的做法，即建设由政府扶持、保本微利销售的经济适用住房向中低收入的家庭提供，此外还有少量的廉租住房提供给最低收入者家庭，以解决他们的住房问题。经济适用住房政策实施以来，虽然取得了一定的成效，但也暴露出一些问题，似乎叫好不叫座。认真研究分析问题所在，不断完善经济适用住房政策，对我国居民住房问题的解决和房地产市场乃至整个国民经济的健康发展都具有极为重要的意义。下面将就发展中的几个问题做一探讨。

一、科学评估中低收入家庭经济状况，正确引导住房消费需求的有效增长

经济适用住房是为了解决中低收入家庭住房问题而建的，这里首先涉及到的就是中低收入家庭的界定和家庭收入衡量两个方面的问题。

从理论上说，家庭总收入应包括家庭总资产和现期收入两部分。家庭总资产可以用家庭拥有的不动产与金融资产的价值来衡量，具体包括家庭在银行、合作社、邮局等的存款、股票、国库券、公积金等有价证券和其他投资，以及自己居住的房产和其他不动产的产权价值；现期收入应指家庭所有成员的工资收入（第一、二职业收入）和其他工资外收入（如社会保障津贴等）。因此，要衡量判断一个特定家庭收入水平必须综合考虑这两部分因素。

但是，从实践来看，由于目前我国尚未建立个人收入申报制度，这使得政府难以准确核实家庭的真实收入，从而使中低收入家庭变成一个十分宽泛而模糊的概念。我们目前认定是否为中低收入家庭，主要是看其家庭收入的实际状况。按照货币化分房的有关政策，各地对中低收入标准因地区经济水平而定。一般来说，家庭收入在社会平均值70%以下属低收入家庭；家庭收入在社会平均值70%-120%之间属中等收入家庭；家庭收入在社会平均值120%以上属高收入家庭。这些界定从数据和比例上讲是清楚的，从理论上分析，也是合理的。但是，从实际操作看，由于缺少对家庭收入核定的有效手段，由于随着市场经济体制的逐步推进，家庭收入的可靠性和稳定性经常发生变化，这使得对中低收入家庭的界定困难重重。目前我国经济适用住房的政策对象难以界定的家庭收入标准，因而在实践操作过程中致使一些需要住房的中低收入家庭没有买到房，而另一部分已经有了住房的中低收入家庭或不应购买经济适用住房的高收入家庭却还在购买经济适用房，然后出租或在二级市场上出售，从而加深了贫富差别。

当然，科学评估中低收入家庭涉及到整个社会分配制度的运作、监控机制，要完善这些机制在短期是难以实现的。但是，尽管如此，我们还是应该创造条件，积极向这个方向努力，力求逐步准确、科学地对中低收入家庭进行评估，以完善住房市场流通体制，提升住宅产业发展的整体效益水平。一是应尽快建立个人收入申报制度并将其与已实行的个人存款实名制相联系，准确掌握家庭收入情况，建立家庭收入档案，严格审查、登记，并实行动态管理，切实保障中低收入家庭的利益。二是应建立起一种新的工薪阶层住房供给的机制，改变中、低收入一勺烩的局面，提高政府住房政策的针对性。严格控制经济适用住房的标准，使中等偏低收入家庭成员真正成为政府补贴的享受主体。经济适用住房的标准应包括区位、套面积、建筑层高、建筑物间距、小区绿化、配套设施和总价等多方面，应做到既适用又经济。值得一提的是，经济适用住房的标准也应该是一个动态指标。随着经济发展总水平和人居条件的普遍提高，经济适用住房的比例应逐步减小，而标准则可以作相应的上调。三是积极引导居民树立正确的消费观念，提倡有能力的居民应从市场上去实现各尽所能，各居其屋，而不是依赖经济适用性房来解决住房问题。国外成功经验亦表明，住房问题的解决不可能一蹴而就。因此，政策补贴作为一种稀缺资源，只能用在最需要发挥效用的地方。在我国目前中央与地方财政均十分有限的情况下，有必要建立起效率优先兼顾公平的各类收入阶层消费需求的分流机制。当前，比较恰当的办法是让市场去细分。市场细分的基点在于居民的实际购买力、各类收入阶层通过权衡自身支付能力、消费偏好来选择购房还是租房，是进入经济适用住房还是一般商品房消费领域。

二、严格规范经济适用住房的价格构成，确定其合理的定位，真正做到雪中送炭，达到解决中低收入家庭居住问题的目的

与完全意义上的商品房相比，经济适用住房价格构成及价格形成机制有很大的差异，具有特殊性，具体表现为：(1)价格残缺。经济适用房的土地由行政划拨，不存在缴纳土地出让金，土地的级差收益无法在价格中体现。(2)价格实行政府指导价。这种价格对市场供求关系的变动缺乏弹性，同时政府对开发经济适用房的开发商的利润率作了限制。为控制在不超过3%的利润率，这种利润率没有通过市场竞争而形成。(3)政府对经济适用房的消费对象有一定的限定，因而其价格只存在于局部市场。

目前，我国经济适用住房政策的实施，虽取得了可喜的成绩，但它只解决了一部分中低收入者的住房问题，离现实需求还有很大差距。究其原因是多方面的，仅从居民的承受力这个角度来看，据有关资料统计，我国许多城镇经济适用住房的价格与一般家庭年收入之比高达10倍甚至10 倍以上，远远高于世行测算的合理比例3-6倍。另据中国社会调查事务所对北京、上海、重庆、武汉、广州五市居民进行的一项调查显示，有60%左右的人认为，目前经济适用房的价格太高；有15.24%的人认为可以考虑；认为可以接受的仅占24.65%。

分析造成经济适用住房价格偏高的原因，主要表现在以下几方面：一是尽管政策对经济适用住房的建设用地实施行政划拨的扶持优惠政策，但仅免收的是土地出让金。有关的土地税费、征地费、拆迁安置费并未减免，其中，目前拆迁安置补偿费在地价款中占的比重最大，这直接增加了经济适用住房的建造成本。二是公建配套设施建设费用较高，加大了经济适用住房的建设成本。三是一些开发商在经济适用住房的开发建设和销售过程中，并没有将国家给予的扶持优惠政策落到实处，把政府要求减免的费用仍然打入成本，或加收不合理费用，从中赚取规定外的利润。四是由于目前对经济适用住房的认购对象还缺乏严格的界定，加之审核确认制度不健全不规范，一些高收入者为了投资增值之目的，通过各种关系购买经济适用住房，也抬高了经济适用住房的价格。

经济适用住房是以经济为前提的，因此其合理的价格定位尤为关键。而在确定经济适用住房价格时，除了要考虑成本因素外，还应兼顾中低收入家庭的支付能力。为此，在对经济适用住房的价格管理方面，笔者认为，首先应尽快出台适合我国国情的经济适用住房价格管理条例，严格规范价格构成，这是促进我国住房建设加快发展的重要保证。目前，应严格按照国务院有关文件对经济适用住房价格构成所做的原则性规定来规范经济适用住房的价格构成，明确经济适用住房价格构成各项因素的内涵和外延，划定哪些费用应当计入成本，哪些不合理的费用应取消。可考虑削减或免去以下费用：大市政或小区内公建配套建设费、减半或免收一些行政事业性收费。

其次，经济适用房指导价格的制定应遵循价格形成规律，各类经济适用房价格也应有差异，避免一刀切。国家指导价格的制定应充分体现价值规律和供求规律的作用，综合各地区经济发展水平、居民收入水平、房地产发展水平等方面因素，体现物有所值。具体而言，各地区、各类型经济适用房价的差别应包括地区、地段、结构、标准、质量、朝向的差别等等，以避免市场价差关系引发的混乱及形成新的空置和分配不公。

最后，应强化价格审核制度，建立经济适用住房成本约束机制，严格限制一些开发商借经济适用住房之名，低价获得土地，高价销售房子，赚取额外利润。

三、适度地确定经济适用住房的建设规模，提高城市发展的动态社会效益

经济适用住房建设是一项长期工作，即使是经济发达国家，仍存在建设经济适用住房的问题。建设经济适用住房在其政府公屋住房政策中，仍是不可或缺的重要部分。我国是发展中国家，建设经济适用住房将是一项长期的任务。因此，经济适用住房的开发建设决不能有短期行为，应以市场为导向，以有效需求为基础，合理确定开发建设规模和建造标准。当然，以长远发展的眼光来审视，大规模地修建低标准的经济适用房可能会引发新一轮的人居环境恶化和旧城改造危机，给未来的城市再开发带来巨额的经济成本与社会代价。此外，全国目前尚有积压商品房超过1亿平方米，已经严重影响了住宅商品的再生产过程。因此，在确定经济适用房建设规模时，应认真研究各地市场需求状况，要与本地区房价收入比高低、住房补贴水平、居民住房供应关系状况及住房二级市场发育水平等因素统筹考虑，以保障需求为宗旨，合理安排经济适用住房在住宅建设中的比例。具体来说，可采取如下策略。

首先，在经济适用住房政策与普通商品住房政策未并轨前，低标准的经济适用房的总规模应依据地区或城市的经济发展水平与市场化程度来综合制定。在城市、市场化程度已很高的城市，应减少或不进行经济适用房的开发建设，而是代之以完善的金融政策促进商品房建设和销售。而对于那些中西部经济不发达的地区和国有企业改革面临困境的老工业基地城市，则可以根据具体情况适度提高低标准经济适用房的比例。

其次，经济适用住房应该以销定产。经济适用住房属于商品房，不实行实物福利分配，而实行货币分配和商品交换，其生产和建设必须符合商品经济的规律。虽说经济适用住房建设的指导思想就是为了降低成本，使其价格与中低收入家庭的承受能力相适应，使中低收入家庭能够买得起，但实际的房价仍可能超出中低收入家庭的承受能力；虽说住房消费者的支付和承受能力不等于一次性地现金支付能力，还包括住房消费信贷的承受和支付能力，但它除了消费者要有稳定的职业和收入外，还要有获得和利用住房消费信贷的意愿。同时，经济适用住房作为商品，必然面临消费者的评价和选择。消费者对住房的评价是多方面的，包括居住性、耐久性、安全性、适用性、便利性、舒适性和经济性等的评价以及现实需求。消费者上述的种种因素，必然影响其对经济适用住房的购买需求。如果不考虑这些因素，想当然地进行经济适用住房的计划和组织建设，势必造成生产与销售脱节和新建商品房的积压。因此，经济适用住房的生产也应该以销售为基础，实行以销定产。经济适用住房的特性以及其销售对象的确定性，使其已销定产具有客观确定性和存在现实可行性。经济适用住房已销定产除了进行市场预测，依据市场预测安排计划和组织生产外，主要的具体办法是实行预约、预定、预购和预售，即在经济适用住房建设正式立项以前，先依据环境和条件进行成本、价格匡算和实行预约，依据开发建设企业和住房消费者的预约而立项。在正式立项以后实行预定，依据预定而进行规划和设计。在完成规划和设计，并进入开发和建设后进行预购和预售。经济适用住房建设的预约、预定、预购和预售，实际上是程序化和系统化的住房商品信用贸易方式，用这种方式可以使经济适用住房的产销直接衔接起来。

第三，经济适用房的发展在一定程度上可以减少增量住宅形成新的空置房，但也可能对原有空置房的销售构成冲击。因此，为减少空置房地产资产的存量积压损失、促进消化空置商品房纳入经济适用房体系，应把经济适用房与房地产二、三级市场结合，即开设经济适用房与可售公房置换业务。经济适用房发展中心及供应商拨出部分经济适用房与上市的已售旧公房进行置换，采取平进平出的原则，以市场惯用的比较评估法对要求改善住房的住户房屋进行评估，双方价格确认后补差置换，在此基础上把收购的旧房以经济适用房的价格和条件及配售程序进行配售。如此可扩大经济适用房配售的受益面，业务空间也将更为广阔。

第四，在现阶段，应实行补人头和补砖头并举的政策。发放住房补贴俗称补人头，免土地出让金和规费减半的经济适用住房俗称为补砖头。尽管补人头做法更符合住房货币化发展的要求，但目前或者相当长的一段时间里，不少企业和单位还发不出住房补贴，即无法实现补人头，政府用发展经济适用住房的办法补砖头，也是十分必要的。当然，补人头是优于补砖头的一种政策选择。因为，其一，能够避免对住房市场的直接干预；其二，财政补贴的作用直接到达需要补贴的人员，并全部转化为消费者的福利满足，而不会在住房建设阶段产生效益流失或被生产者所占有；其三，政府不需要付出巨额的监督成本，提高了政府的市场调控效率；其四，能充分地鼓励居民自置住房。因此，应创造条件在一些地区的一些单位率先对自愿购房的中等偏低收入家庭采用更为有效的现金补贴方式，鼓励他们从市场上解决居住问题。总之，作为一项社会再分配政策工具，各地在实施经济适用住房政策时，应因地制宜，量力而行。

四、合理调整经济适用住房建设中的政府职能，充分运用市场机制调节住房供求关系

解决向中低收入家庭的住房供应，让中低收入家庭有房可买问题，是各国政府住房管理的主要职能。发展经济适用住房是我国为保障中低收入家庭住房而制定的主要政策。目前，在一些城市，符合条件的中低收入家庭必须通过摇号轮候几年才能买到住房，这既反映了近几年我国较成功地启动了个人住房消费，也反映出这些地方房地产开发的结构性问题。同时，由于在经济适用住房的开发中，国家过分强调三个到位（计划、政策、管理三到位），更由于地方政府对开发管理过严，一些中小城市不论区位、地段及成本差异均较大，限价过死，不能形成动态需求增长的市场开发模式。因此，需要对此进行改革，合理调整政府职能，充分运用市场机制调节经济适用住房的开发模式和供求关系。

一是政府应给予一定的政策倾斜，使房地产开发商能变政策行为为企业行为，自愿参与经济适用住房的开发建设。因为经济适用住房保持微利价格的特征，在一定程度上制约了开发商参与的主动性和积极性，为此，政府应建立稳定的经济适用房土地供应渠道，在税费、融资等方面提供相应的优惠政策，并确保优惠政策到位，简化手续，减少环节，以提高开放商参与的积极性，保证开发商可以利用自有资金和优惠的银行贷款自愿参与经济适用房的开发建设。

二是地方政府应尽快建立和完善房改金融业务的方针和政策，调动各个商业银行的积极性，让商业银行积极为经济适用住房开发建设贷款。尽管房改金融业务属于政策性业务，但是这项业务的开展必须与市场经济体制下商业银行运作的模式相一致。凡是具有承办房改金融业务能力的商业银行，地方政府应为他们承办房改金融业务提供条件，让他们积极参与，只有这样才能调动各个商业银行为经济适用住房开发建设贷款的积极性。同时，应制定对各个商业银行的监督措施。作为承诺贷款的商业银行来说，经济适用住房开发建设的贷款属于指导性计划，贷与不贷由商业银行自行决定。在对经济适用住房开发建设项目承诺贷款之前，应对承建单位的资质、资金、信誉、项目、销售前景进行综合性的全方位的调查，然后确定贷与不贷。一旦确定并做出承诺，就必须要保证贷款的及时足额到位。如果做出承诺，但是贷款却迟迟不能到位，地方政府应把存入该行的房改资金全部转出，人民银行应按照商业银行法的有关规定给予一定的行政和经济处罚。各有关部门还应对经济适用住房贷款的用项进行监控，确保经济适用住房开发建设贷款的专用性。对于那些打着经济适用住房建设贷款的招牌进行贷款，一旦贷款到位后用于它项的，商业银行应强制收回贷款，地方政府应取消该单位承建经济适用住房开发建设的资格。

三是政府应有效运作住房金融，提高居民的支付能力，形成与供给相适应的有效需求，解决房改与住房发展的燃眉之急。在完善住宅销售金融服务体系方面，各银行办理的公积金贷款、按揭贷款，无论在宣传上还是在简化贷款手续提高办事效率上，都在不断加强力度。但要真正调动广大中低收入者的购房热情，进一步有针对性地完善经济适用房配售过程中的金融服务体系，是必不可少的有效途径。而完善经济适用房配售金融服务体系的内涵，是指消费者购房贷款的全过程，即从提出贷款申请及贷款合同的签订、房产权的登记或抵押、贷款担保到司法公正、放款及还款等。这一过程各个环节的简捷、流畅可以带给消费者更多的便利。目前，在提高配售的金融服务效率方面，还应该更多地努力。此外，从国外的经验来看，凡面向解决中低收入住房问题时，为了减少银行的投资风险，均由政府出面担保，由银行进行较长期购房抵押贷款，这样既提高了居民的购买能力，又加快了中低收入者住房问题的解决。可借鉴国外的经验，由政府出面成立担保公司，给中低收入家庭购买经济适用住房进行第三者担保，使银行免除后顾之忧，加大信贷力度，解决居民的住房问题。

此外，政府还应严格控制土地供应总量，统筹考虑城市的住房政策、住房改革、住房资金、住房建设、住房分配、住房市场和监督制约机制等问题，并建立相应的法律体系。

总之，政府职能部门的主要责任应该是搞好服务，加强监管力度，促使开发企业发挥技术优势、规模优势、竞争优势、降低开发成本，提高开发质量，在满足社会住房消费需求的基础上，增强企业的内部收益，上缴更多的税收，最终达到既增强企业开发实力又提升住房开发国家收益水平的根本目的。只有这样，才能在住房建设开发领域完善社会主义市场经济体制，促使住宅产业的可持续发展，成为国家经济建设中源源不断、最稳定、最有活力的经济增长点。

【参考文献】

①印ｋūｎ＠①华、胡彬：《关于经济适用住房政策的探索》，《财经研究》，1999年第11期。

②王大友：《福建省发展经济适用住房建设中应注意解决的问题》，《集美大学学报》，2000年第3期。

③陈如勇：《中国经济适用住房政策分析与完善》，《学海》2000年第6期。

④杨大楷、陈震宁：《关于上海经济适用住房若干问题的研究》，《中国房地产金融》，2000年第5期。

⑤傅熙麟：《对建立经济适用住房科学运作模式的思考》，《中国房地产金融》，2001年第2期。

⑥沈燕、侯箴：《国外解决中低收入者住房困难的途径及对我国的启示》，《武汉冶金管理干部学院学报》，2001年第9期。

字库未存字注释：

＠①原字方方下加土

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn