

# 北京保障房十五年保障了谁



从经适房、限价房，到自住房，再到合作型保障房，从保障户籍人口到非户籍人口，北京的保障性住房政策十年来经历多次调整，背后是政府与市场之间的永恒博弈。

## 搭上两限房的末班车

北京在试图切断沿袭了16年的保障房与商品房市场之间的通道，消除套利和寻租空间。

2014年10月26日，北京西城区德胜门内四环胡同废弃的润得立菜市场内，瞿磊花了15分钟圆了长达4年的京房梦。

瞿磊是一名拥有北京户籍的普通工薪阶层，2010年他申请了一套“两限房”（一种限价房、限套型的保障房），经过漫长的审核、轮候、复核、摇号，他终于等到了选房这一天。此次北京西城区共有九百多套限价房配售，分布在位于回龙观、昌平、通州、亦庄和顺义的五个楼盘。进入设在菜市场的选房现场后，瞿磊直奔回龙观融泽嘉园选房区“抢”得了一套八十多平米的两居室，办完手续一看，前后仅花了不到一刻钟。

“速度慢一点就抢不到中意的户型。”瞿磊对记者说，他看中的融泽嘉园是这些“两限房”中均价最高的，但其14000元一平方米的价格还不到旁边的商品房楼盘——万科金域华府售价（每平方米35000元）的一半。

现场大部分选房人都挤在回龙观和亦庄两个项目的销控板前，而位置较偏、价格更低的另外三个项目则无人问津。人们考虑更多的，是五年后房屋再上市时自己的收益前景。

瞿磊庆贺自己搭上了“末班车”，他听说从明年起，北京市将不再配售两限房。

据媒体报道，两限房和经济适用房将统一由配售型保障房所取代，实行封闭式运行，不得转让、出租，申购家庭退出时只能将房屋按规定价格卖给政府。这意味着北京将切断沿袭了16年的保障房与商品房市场之间的通道，试图消除之前经适房、两限房的套利和寻租空间。

“配售型”保障房的提法最早见于2014年3月国务院法制办关于《城镇住房保障条例》公开征求意见的通知中，后来北京市把配售型明确为合作建型，并在9月底宣布试点，由政府无偿提供建设用地，需要保障的家庭则承担房屋建设费用。此外，北京市法制办5月份还表示拟将非京籍人群纳入保障房范围，且不再审核申请人收入，而以有无房产作为申请依据。

从经适房、两限房，到自住型商品房，再到合作型保障房，从保障户籍人口到非户籍人口，北京的保障性住房政策十年来经历多次调整，背后是政府与市场之间的永恒博弈。

## 难解套利问题 在经适房的制度设计中，5年后可流通上市的规定是最大的漏洞。

实际上，北京两限房已停建数年，“现在供应的限价房都是前几年开工的，后来就没有开工新建了。”中国房地产研究住房保障委员会秘书长、原住建部政策研究中心处长赵路兴告诉记者。而作为两限房前身的经适房，4年前连审批和供应也停止了，对于之前已经审查合格、正在轮候的十多万户家庭，北京住建委住保办内部还在研究解决办法。

截稿前，北京市住建委未回复记者的采访约请。

1998年中国启动房改，同年10月北京在回龙观、天通苑等地段开发经适房。当时政府的目的之一是拉动因东南亚金融危机而下滑的国内经济。

第一批经适房并不好卖，因为房改伊始经适房与商品房价差并不大。“当时有北京户口就能买，不审对象，房子能卖出去就不错了。”赵路兴说，第一批购买经适房的大量是有钱人。

2003年，政府提出经适房应该面对低收入者，开始限制购房对象的收入水平。当时也是北京集中投放经适房的时期，2003年一年就新开工项目24个，开

工面积约为300万平方米，竣工面积200万平方米。

随后房价飞涨，在巨大的利益诱惑下，经适房暴露出大量的骗购、倒号、出租和审批寻租、腐败，“开着宝马买十几套经适房”的新闻时常见诸报端。

在经适房的制度设计中，5年后可流通上市的规定是最大的漏洞。上海易居房地产研究院发展研究所所长李战军认为，很多人去买经适房，是为了财产保障而不是住房保障。

这导致了后来经适房政策的多次调整，以及多种形式对经济适用房的替代，包括封闭运行的廉租房、共有产权的两限房以及货币补贴。

“一般人不知道，同是经适房，但各个城市搞的不一样，同一个城市的不同时期，政策也不一样。”赵路兴介绍说，北京的经适房再上市时须补缴的土地出让金，不同时期分10%、30%、70%、80%等好几档，而2013年之后则完全封闭不得上市，之前还曾有经适房转成商品房的短暂窗口期。

到2008年底，各地陆续停建经适房。2014年3月，时任住

建部部长姜伟新宣布，允许取消经适房。

在赵路兴看来，停建经适房一方面是因为社会各界对它的诟病，另一方面因为政府不愿再费力不讨好：损失掉无偿出让的土地收入，且耗费了巨大的行政成本去审查对象、管理出租和再上市环节，还管得漏洞百出。

作为经适房的替代，2007年下半年两限房应运而生，广州是第一个吃螃蟹者，而北京推出限价房，主要是为了应对高房价，“那时候还没限购，北京几个月就涨一次，本地中高收入的户籍人口都买不起房，两限房是为了给他们提供一个通道。”赵路兴说。

两限房与经适房的差别在于，经适房政府无偿划拨土地，而两限房的土地出让方式是“限房价，竞地价”，即政府限定房屋售价，开发商对土地竞价，价高者得。此外，两限房5年后上市时要向政府缴纳35%的收益金。由于为了解决突出矛盾而匆忙推出，两限房的制度设计并不完善。比如两限房并没像经适房、廉租房那样明文规定“不得出租”。后来很多限价房被用于

出租的情况反映到国务院，国务院领导还做了相关批示。北京市在讨论时也觉得很难办，“完全不管吧，于情于理不合适。很硬地不允许它出租吧，好像也找不着法律依据，因为你给人家的合同里没有约定。”赵路兴说。

两限房仍然没有解决上述经适房存在的供需错配、套利和寻租漏洞，两限房的价格低于周边商品房四成以上，到可以上市时一般价格可翻数倍。

开发商承建两限房的积极性也不高，其最大的顾虑是不确定性。举例来说，从开发商拿地到交房需要3年时间，若这3年行业人工成本和融资成本上涨幅度超过预期，就很可能无利可图。“我听一些开发商说，这种情况下拿地都拿得哆哆嗦嗦的。”北京大学地产法研究中心主任楼建波对记者说。

因此两限房行之未远。记者在北京市住建委网站上查到的6个“限价商品房新建楼盘”中，最近的项目建筑年代是在2011年。同期全国其他城市搞的限价房也陆续偃旗息鼓，第一个吃螃蟹的广州还遭遇了限价房滞销的尴尬。

## 说不清性质的自住房 搞不清供需的保障房 “地方要建多少保障房，凭什么是中央定，而不是地方人大根据当地的需求来定。”

2010年，中国的城市房价开始新一轮的凌厉上涨，其中以京沪深为甚，政府出台限购政策。与此同时，北京这样的国际大都市是否应该解决非本地户籍常住人口的住房保障，议题被提上日程。

自住型商品房（简称自住房）此时登场。2013年北京推出2万套自住房，2014年达到约5万套。

自住房，是“带有一定住房保障性质的政策性商品房”。“这句话很绕口，也很难解释，富有中国特色。”赵路兴评论说。记者访问的多位专家都难以说清自住房是否属于保障房，但客观上，两限房停建以来，2013年大规模推出的自住房起到了替代作用。

对购房者来说，自住房的门槛大大低于两限房，它不限户籍，不看收入，只要具有商品房购房资格者即可申购。它也必须

有5年才可上市，并将收益的30%交给政府，政府有优先回购权。对开发商来说，自住房定价方式是交房时比周边商品房均价低30%，解决了上述两限房的时滞风险问题，拿地的积极性更高。

但推出一年来，自住房又暴露出新的问题。一是中签户大量弃选，北京最便宜的自住房项目采用MOM首日弃选率达到了惊人的84%。原因一是房价步入下行通道使其价格不具吸引力；二是项目周边交通、基建配套不完善。

之后又出现自住房业主维权事件。2014年10月21日，上百位金隅汇景苑的业主到北京市住建委门前维权，抗议开发商北京金隅把该自住房项目的窗户设计成1.1米高，而非1.5米高。一位业主告诉记者，金隅旗下其他商品房的窗户标高是1.5米，而1.1米是其两限房的标准，

“我们不能接受按两限房的标准来建商品房。”她说。

自住房目前采用配建方式，即在商品房项目中划出一块盖自住房。开发商的拿地方式是，商品房土地价格竞标至封顶价后，再竞标自住房占比，占比高者得。因此理论上存在一种可能：开发商愿意以高出盈亏平衡点的自住房占比，去竞得一块地，而在建设过程中压低自住房的建设成本，以保证商品房的品质。

北京金隅置业婉拒了记者的采访约请，但在公开回应维权业主时指出，它并没有违反合同约定。

自主型商品房开始在北京大规模上市的同时，新一届政府已经不再层层分解2011年提出的“3600万套”保障房建设目标，转为提出“到2017年本届政府完成棚改1000万套”。

多位专家认为，事后看当时

3600万套的目标定得太高了，缺乏依据。大跃进的结果之一是，各地保障房尤其是公租房、廉租房阶段性过剩。据李战军介绍，上海提出建30万套经适房，后来配建出不到5万套，大量空置。北京也曾把5000套公租房转为配售型保障房。

问题更突出的是市县级城市。赵路兴和楼建波都曾在多个县城见过空置的公租房，“指标层层分解，县城也盖起四栋公租房，租给谁去？”赵路兴说。

另一结果是套牢了开发商。由于保障房配售配租不足，地方政府大量拖欠开发商建设款，造成企业财务困境，其代表企业有“兵败保障房”的央企中冶置业等。

“地方要建多少保障房，凭什么是中央定，而不是地方人大根据当地的需求来定？”楼建波说，“这是计划经济时代自上而下的做法。”（据南方周末）