

构建租购并举的退役军人住房保障体系研究

朱亚鹏 孙小梅

[摘要] 适宜的居住环境对于保障和维护退役军人合法权益、促进社会稳定等具有重要意义。在新时代背景下,退役军人住房保障如何既满足国防和军队建设需要、又不超越基本国情是亟待破解的重要命题。本文在辨析国内外退役军人社会保障的理论基础之上,从历史制度主义视角梳理了我国退役军人住房保障政策演进,分析了现有政策的主要特征与关键问题,最终提出了构建租购并举的退役军人住房保障体系的政策建议。研究对于推动广大退役军人“住有所居”与“住有宜居”、构建“普惠与优待”叠加的退役军人政策制度体系具有启示意义。

[关键词] 退役军人;住房保障;租购并举;政策体系

一、问题的提出

适宜的居住环境是军人退役后顺利实现身份转变、维持个体生存与尊严,保证社会稳定发展的重要物质条件。^①由于军人职业具有一定特殊性,相应地,退役军人群体也具有一定特殊性。^②退役后的居住状况不仅直接影响退役军人及其家庭的生存发展,而且事关军心稳定、军队改革与国防现代化建设。^③充分了解和改善军人退役后的居住状况是帮助他们实现身份转变、维护社会安定的重要手段,也是解决我国退役军人“急难愁盼”和基本生计问题、化解上访风险的重要路径。已有我国退役军人社会保障的研究主要集中在退役军人保障政策体系的政策演进、^④退役军人管理服务和保障等制度的发展、^⑤退役军人工作体系的决策逻辑与机制、^⑥以及国外退役军人管理保障^⑦与具体政策领域的经验借鉴等,为理解我国退役军人福利议题奠定了重要基

[作者简介] 朱亚鹏,中山大学公共管理研究中心/中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师。主要研究方向:公共政策、社会保障、住房保障与退役军人保障。孙小梅(通讯作者),中山大学公共管理研究中心/中山大学政治与公共事务管理学院博士后。主要研究方向:公共政策、退役军人事务。

[基金项目] 国家社科基金重大项目“健全退役军人工作体系和保障制度研究”(21ZDA102)。

- ① 根据《中华人民共和国退役军人保障法》(中华人民共和国主席令第63号)，“退役军人”指从中国人民解放军依法退出现役的军官、军士和义务兵等人员。
- ② 郑功成：《退役军人保障立法的基本思路与关键问题》，《中国党政干部论坛》2020年第11期。
- ③ 李卫海、王金虎：《新时代退役军人权益保障制度的完善思考》，《法学杂志》2021年第7期。
- ④ 郑传锋：《选准目标 转换机制 分层推进——军队住房制度改革的总体思路》，《军事经济研究》1992年第2期。
- ⑤ 岳宗福：《中国退役军人管理保障体制变革的理路与前瞻》，《行政管理改革》2020年第3期。
- ⑥ 王增文：《中国退役军人工作体系的决策逻辑与机制重塑》，《江淮论坛》2021年第5期。
- ⑦ 谢和均、徐应萍：《美国退役军人管理保障及其启示》，《中国行政管理》2018年第8期。

础。然而,对于我国退役军人住房政策的优化发展等方面已有研究鲜有系统性论述。退役后的住房状况不仅关乎退役军人生活质量,还关系着现役军人“三后”问题的解决,^①对社会稳定和国防动员也具有深刻影响。健全完善关键领域的安置和管理保障制度,有利于厚植国防建设的群众基础、激发发现役军人的强军报国动力。在新的时代背景下,改善退役军人的居住状况是“扎实推进共同富裕”的根本要求,是保证退役军人在共同富裕道路上“不掉队”的应有之义。住房不仅具有居住属性,还具有保值、增值的资产效应。协助退役军人及其家庭解决住房问题和拥有住房资产,不仅能够保障他们的居住权益,还有助于缓解住房资产不平等、助力实现共同富裕。

基于此,本文关注的是我国退役军人住房政策的主要特征与问题是什么?如何构建既满足国防建设需要、又防止超越基本国情的退役军人住房保障政策体系?为了回应上述问题,本文首先基于国内外相关文献回顾了退役军人社会保障的理论基础,随后从历史制度主义视角梳理了我国退役军人住房政策的演进历程,并指出退役军人住房保障的主要特征与关键问题,最后从优化顶层设计、衔接军地政策、推动政策试点、转变退役军人观念等方面,提出构建“租售并举”的退役军人住房保障体系的政策建议。

二、理论基础与分析框架

住房保障是退役军人权益的重要组成部分。退役军人福利正当性问题是退役军人福利保障的“元问题”。关于“为何要对退役军人进行保障”,国内外相关研究主要从“契约关系论”“功绩分配论”和“军政关系论”三类视角阐释了退役军人社会保障的必要性。

(一) 国内外退役军人社会保障正当性讨论

一是“契约关系论”。该视角主要从国家与军人之间的“契约”角度分析退役军人福利供给的正当性。一方面,军人承诺对国家和人民忠诚,放弃或让渡了部分权利,并冒着失去生命的风险保家卫国。^②个体选择从军隐含着与国家达成“舍生取义”的协议。另一方面,基于军人群体非正式道德义务,国家向退役军人作出妥善安置与服务保障的承诺。这种“契约”决定了国家在福利保障方面对退役军人应有的责任与义务,这是对军人随时待命、保卫祖国、作出奉献生命承诺的“回馈”。由于军人服役期间冒着牺牲生命等风险来履行职责,国家理应对军人予以承诺,并在其退役后向这些成员及其家属提供照顾与支持。^③世界大国普遍高度重视军人退役制度建设,并以法律形式确认了国家与军人之间的这种契约关系。例如,美国早在1944年颁布了《退伍军人权利法》,俄罗斯国防部1993年8月颁布了《俄罗斯联邦武装力量军人

① “三后”问题是指军人的“后院(家属)、后代(子女)、后路(安置就业和发展)”问题。参见《聚力解决官兵“三后”问题 让军人成为全社会尊崇的职业》,中国双拥网:http://sy.mva.gov.cn/jyj1/201912/t20191230_34539.html, 2019年12月30日。

② Andrew Mumford, "Veteran Care in the United Kingdom and the Sustainability of the 'Military Covenant'," *The Political Quarterly*, 2012, (83)4.

③ Christopher Dandeker, et al., "What's in a Name? Defining and Caring for 'Veterans': The United Kingdom in International Perspective," *Armed Forces & Society*, 2006, 32.

签订服役合同书和退役办法暂行条例》等法律法规，确保军人退役后的权益。

二是“功绩分配论”。此类观点从国家褒扬退役军人服役期间所作贡献的角度考察退役军人福利供给正当性，认为应按照功绩分配原则使用社会资源对退役军人进行保障。“功绩分配论”（Meritocracy，又译“优绩主义”）普遍认为社会资源和福利分配应当基于个人的能力、努力和贡献等“功绩”因素，那些作出较大贡献的人理应获得更多报酬与认可。^①退役军人通过服务于军队，参与国防和可能的战争，为国家的安全和稳定作出了贡献。退役军人通常在服役期间承担较高的个人风险，国家对退役军人提供福利是对他们服役期间所作出贡献的一种回报，是对他们努力和牺牲的认可。退役军人保障是对退役军人英勇服务的回报，如美国“内战退伍养老金”（Pensions to Civil War Veterans）是面向退役军人群体的功绩性分配，而非普惠式针对市场或社会失灵的“家长式立法”（Paternalist Legislation）。^②退役军人保障工作的本质是基于退役军人以往所作贡献的奖励性保障。^③军人在服役年限、从事岗位、所作贡献与牺牲等方面存在差异，把退役优待与服役期间所作贡献挂钩，彰显着国家对退役军人的关爱和激励。

三是“军政关系论”。这一观点从国家与军队关系、以及军人在服役期间为公共利益作出劳动产出的角度，来阐明退役军人福利正当性。当兵从军是由国家垄断的特殊职业，^④军人的劳动产出是一种纯公共产品，^⑤其成果为广大公民所共享，却无法通过进入市场来换取对等的回报。^⑥这决定了退役军人安置保障制度的生产者是国家。^⑦因此，退役军人权利的正当源于其服役期间对国家建设、国防安全与军事利益的贡献，而非国家“恩赐”的“特权”。^⑧概言之，军人等武装力量的重要职责是巩固国防安全与参加国家建设。国家为国防公共利益征召公民参军，应为退役军人作出补偿。

与国外的“契约”等研究有所不同，我国退役军人福利保障的正当性主要源于退役军人与党、国家和人民之间的“双向承诺”。^⑨军人承诺对党忠诚、为党的事业奋斗终身。军人在服役期间对国家作出忠诚的承诺，^⑩为国防安全作出贡献。党对退役军人的承诺体现为保障、优待和服务。国家通过建立和发展各种福利制度和服务体系，保障军人退役后的基本生活。退役军人福利保障制度体系的建立不仅直接影响到退役军人社会保障和福祉，也直接服务于国防建设和军队改革。退役军人与党、国家和人民之间的“多向承诺”不仅体现在政府向退役军人提供福利保障，也体现在社会对退役军人的尊崇与支持。

① 朱慧玲：《作为分配正义的优绩主义》，《伦理学研究》2022年第3期。

② Alice Kessler-Harris, "Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States," *Journal of American History*, 1993, (80)3.

③ 罗平飞：《安置保障理论研究的新趋向》，《中国社会工作》1997年第2期。

④ 塞缪尔·亨廷顿著，李晟译：《军人与国家：军政关系的理论与政治》，中国政法大学出版社，2017年，第7-16页。

⑤ 李玉倩、陈万明：《当前我国退役军人管理保障机构的设置研究》，《中国行政管理》2018年第8期。

⑥ 赖琼玲等：《军人收入分配“平均化”现象透视》，《军事经济研究》2005年第4期。

⑦ 罗济：《我国退役士兵安置制度面临的矛盾及其对策》，《社会主义研究》2008年第6期。

⑧ 李卫海、王金虎：《新时代退役军人权益保障制度的完善思考》，《法学杂志》2021年第7期。

⑨ 朱亚鹏、喻君瑶：《超越普惠与选择：我国“普惠与优待叠加”退役军人福利保障体系的理论基础》，《公共行政评论》2023年第3期。

⑩ 刘涛、黎雨昕：《生命历程视角下的德国军人社会保障制度》，《治理研究》2020年第3期。

（二）分析框架

历史制度主义分析范式强调制度的“路径依赖”性与政策发展的关键节点，能够深入探讨政策变迁背后的历史与结构性因素，有助于分析我国退役军人住房政策演变的复杂性、为政策优化和制度变革提供理论洞察。历史制度主义强调制度是由具体的、即时性的历史过程塑造出来的产物，^①关注那些制度变迁中的政策、行动者的观念与行动、具体情境等要素，并且重视这些要素间互动的政策后果。^②历史制度主义的分析范式主要体现在它的结构观和历史观上。“结构观”主要表现在历史制度主义强调政治制度（及其排列方式）对于公共政策和政治后果的影响；“历史观”是指历史制度主义注重通过追寻事件发生的历史轨迹来找出过去对现在的影响，强调政治生活中路径依赖和制度变迁的特殊性，并通过放大历史视角找出影响事件进程的结构性和历史性因果关系。^③历史制度主义认为，一旦特定制度在社会中得以确立，它们就会影响未来的制度发展；即使原始条件已经改变，这些制度仍可能自我维持。即过去的决定和事件会对现在和将来产生重要影响。^④“关键节点”（Critical Junctures）是历史制度主义的重要组成部分。^⑤在关键节点时期，制度往往会发生重大变革。历史制度主义主张的渐进性制度变迁理念和逻辑已被广泛应用于分析中国制度政策变迁。^⑥笔者基于历史制度主义分析范式，构建了本文分析框架（图1）。

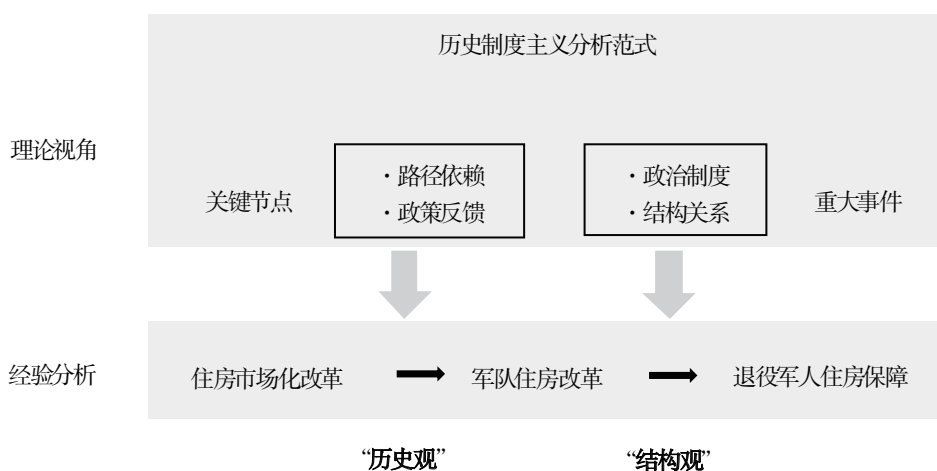


图1 分析框架

资料来源：作者自制。

- ① Kathleen Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, 1999, 2(1).
- ② 马得勇：《历史制度主义的渐进性制度变迁理论——兼论其在中国的适用性》，《经济社会体制比较》2018年第5期。
- ③ 何俊志：《结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式》，《国外社会科学》2002年第5期。
- ④ Theda Skocpol, Paul Pierson, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," in Ira Katznelson, Helen V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, New York, W.W. Norton, 2002.
- ⑤ 乔瓦尼·卡波奇等：《关键节点研究：历史制度主义中的理论、叙事和反事实分析》，《国外理论动态》2017年第2期。
- ⑥ 马得勇：《历史制度主义的渐进性制度变迁理论——兼论其在中国的适用性》，《经济社会体制比较》2018年第5期。

三、我国退役军人住房保障政策演进

住房乃民生之要。党和国家历来高度重视退役军人优抚安置工作。不同历史阶段中，退役军人安置保障政策具有不同内容。^①新中国成立以来，我国先后出台了残疾退役士兵住房保障、优抚对象购买住房优待、为退役干部和士官发放住房补贴等政策，以保障军人退役后“住有所居”。依据政策特征，不同历史时期的退役军人住房保障政策演化可大致分为三个阶段。

（一）计划经济体制下的退役军人安置与住房待遇

新中国成立初期，计划经济时期实行以单位制为基础的住房福利体系，大多数城镇退役军人转业复员后，住房需求可以通过所在单位解决。安置单位的住房资源是否充足很大程度上影响着他们退役后的住房状况。在计划经济体制下，退役军人的住房保障与现役军人住房福利制度紧密相关。20世纪80年代以后，现代军队退休干部保障与服务制度基本实现制度化和规范化，以安置制度和军休制度之上的退役军人住房保障体系逐渐形成。由于客观条件限制，军休干部包括普通退役军人的安置和待遇问题无法完美解决。伴随着经济体制转型，我国城镇公共住房供应发生较大变化。军队对现役军人的住房供应和保障成为退役军人满足其住房需求的重要渠道，退役军人的住房保障依赖于服役时获得的住房福利。总的来说，这一时期我国退役军人的住房主要依赖于服役期间获得的住房福利和转业安置后所在单位的公共住房资源。

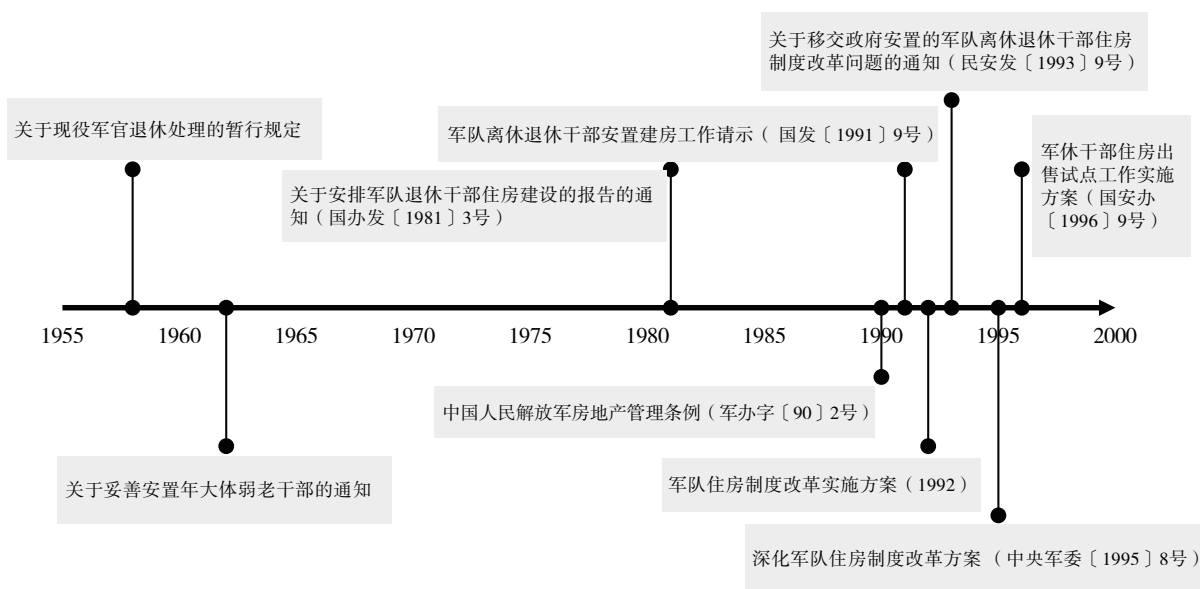


图2 部分退役军人住房政策 (1958—1996 年)

资料来源：作者自制。

在制度变迁中，能够进入政治视野的话语会对政策方向产生直接影响。具体到住房政策领域，1978年9月邓小平同志发表的关于住房制度改革的重要讲话，为地方和军队住房制度改革

^① 刘纪达、王健：《变迁与演化：中国退役军人安置保障政策主题和机构关系网络研究》，《公共管理学报》2019年第4期。

指明了方向。1988年以后我国住房制度的市场化、货币化改革开始加速推进。1992年以住房商品化为改革方向的军队住房制度变革也开始推进。改革的主要内容有提高租金、推动出售军产住房,以及建立住房基金等。1992年7月以后,军队住房公积金制度开始实行。军人住房公积金可用于购房、建房和私房翻建,是解决军人退役后住房问题的重要支持政策。^①军队住房保障方式多样,主要有军队保障与社会保障结合、公寓住房与自有住房结合、实物供应与货币分配结合等。^②1996年10月军休干部住房出售试点工作开始推行。^③

(二) 住房市场化改革时期的退役军人住房保障

伴随着经济社会的不断发展,我国原有城镇住房实物福利供应的问题逐渐暴露。城镇住房供应短缺、住房维护差,住房建设资金困难、住房分配不公等问题不断出现。历史制度主义者强调一旦一个制度沿着一条轨道发展,那么扭转发展路径的成本将非常高昂。扭转的关键可能是一个由关键事件造成的“重大转折点”(Critical Junctures)。在特定的历史时期,重大事件(如社会转型或经济危机等)会将选择推向一个全新的方向,从而重新确定一个长期的发展路径。1998年我国城镇住房市场化改革即是这样的标志性事件。伴随着住房市场化和货币化改革的深入展开,军队住房制度改革同步深化。1999年9月中央军委颁布《进一步深化军队住房制度改革方案》提出建立军队住房保障新体系。主要内容包括实行住房补贴制度,转业、复员干部的住房逐步纳入社会住房保障体系,积极推动可供出售的军队经济适用住房建设等。改革取得重要成效,但供需不均衡、分配不平等、保障负担过重、苦乐不均等现象也频繁出现。^④2012年以后,伴随着国家对经济适用住房政策进行重大的政策调整,经济适用住房的定位从针对中低收入家庭缩窄到针对城市低收入困难家庭,绝大多数军人家庭不再满足申请条件。^⑤

总的来说,经过多年探索与实践,我国退役军人服务保障制度建设取得重要进展,以军人住房公积金、住房补贴为主的军队住房政策体系逐步建立。但退役军人的住房福利与住房需求的满足,在一定程度上依赖国家对现役军人的住房保障制度,面向退役军人的住房保障体系尚未建立。退役军人的住房需求的满足仍然主要依赖于服役期间是否购买军队公共住房。由于地区差异等因素,现实中仍存在部分军人退役后住房解决得不够好等问题,距离建设具有中国特色的退役军人住房保障制度仍有差距。

(三) 市场化改革背景下的退役军人住房政策调整

党的十八大以后,为了克服过去分散自建的诸多弊端,解决苦乐不均等突出问题,中央军委将军队安置住房统建作为联勤体制改革的一项重要内容,习主席亲自推动决策部署军队安置住房区域统建试点任务。2015年10月区域统建模式在全军推广,军队住房保障由最初各单位“分散自建”模式开始向区域统筹统建转轨,很大程度上推动了新时期军队住房保障的公平与公正。

① 王兆昕:《完善军队住房公积金制度管见》,《军事经济研究》2007年第2期。

② 陈佳、吴凯:《构建军地衔接的军队住房公积金制度研究》,《中国军转民》2019年第7期。

③ 参见民政部、财政部、建设部、总政治部、总后勤部:《关于出售移交政府安置的军队离休退休干部住房的通知》,1998年6月25日。

④ 高志文等:《统建房来了:如何统,怎么建?——专访军队按照住房统建工作负责人》,中国网: http://military.china.com.cn/2017-01/10/content_40067495.htm?a=true&f=pad, 2017年1月10日。

⑤ 李亚娟:《军人住房资金管理存在的问题及对策》,《居舍》2019年第15期。

2018 年军委后勤保障部组建“安置住房保障中心”，联勤保障部队各联勤保障中心成立代建机构。^①从 2013 年先行先试，到 2018 年专门机构组建，“统筹规划计划、统筹建设用地、统一建设标准、统一房源配售、统一资金管理”的“五统”新模式逐步形成和优化，^②军队住房安置统建工作取得重要成果。

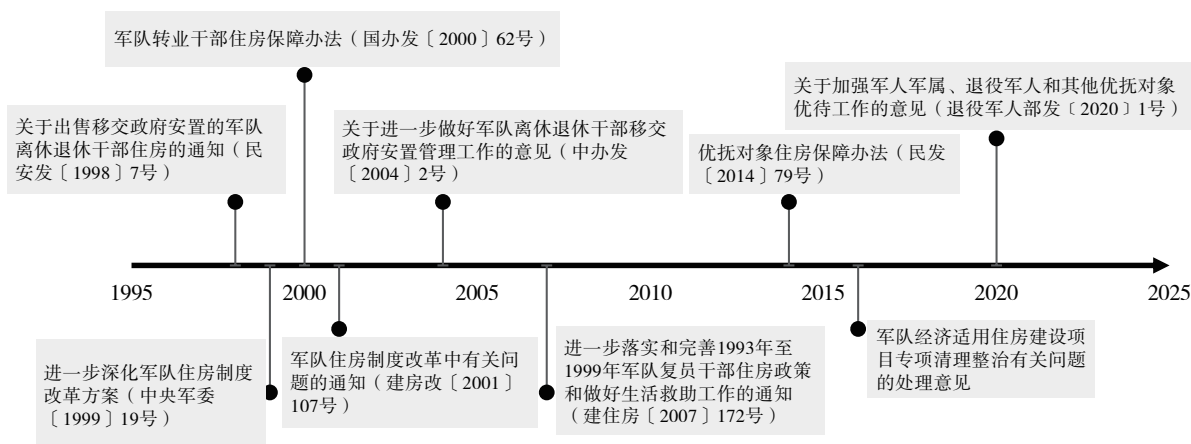


图 3 退役军人住房政策概览（1998—2020 年）

资料来源：作者自制。

中央层面，2018 年国务院机构改革以后，我国多级退役军人事务部门迅速组建。退役军人服务管理的各种工作事务有了强有力的组织支撑。具体到住房保障领域，在中央军委深化国防和军队改革的大背景下，军队退役军人住房保障的主管部门几经变化。地方层面，2020 年初退役军人事务部等 20 部门印发《关于加强军人军属、退役军人和其他优抚对象优待工作的意见》，明确符合当地住房保障条件的退役军人优抚对象，在公租房申请过程中优先予以保障。对符合条件并享受国家定期抚恤补助的退役军人优抚对象租住公租房，可给予适当租金补助或者减免。对居住农村的符合条件的退役军人优抚对象，同等条件下优先纳入国家或地方实施的农村危房改造相关项目范围等。

四、退役军人住房政策的主要特征与问题

1999 年军队住房改革以来，先后有七十多万户干部职工家庭拥有了自己的住房。^③住房条件的改善起到了“暖军心、固长城”的作用。但随着市场经济发展和政策不断调整，过去由单位自建自管的住房保障模式出现了一些不容忽视的问题。全国层面尚未建立起面向退役军人的系统化的住房保障政策体系，地方政府“兜底型”的社会住房保障无法切实满足退役军人群体

① 《统建房来了：如何统，怎么建？》，人民网：<http://military.people.com.cn/n1/2017/0110/c1011-29010698.html>，2017 年 1 月 10 日。

② 孙兴维、钟华军：《军队安置住房统建工作稳步推进》，《解放军报》，2019 年 6 月 4 日第 1 版。

③ 高志文等：《统建房来了：如何统，怎么建？——专访军队按照住房统建工作负责人》，中国网：http://military.china.com.cn/2017-01/10/content_40067495.htm?a=true&f=pad，2017 年 1 月 10 日。

的实际住房需求。

（一）退役军人住房政策的主要特征

一是住房保障方式受经济社会体制变革影响。退役军人的保障与服务体系内嵌于我国政治、行政体制和经济社会发展过程之中。退役军人住房保障不仅直接受到国家和军队住房体制改革影响，也受到宏观经济社会体制变革制约。制度变革，如国企改革、社会保障制度和军队改革也都较大地影响退役军人的安置和福利待遇。例如，在我国城镇住房市场化改革的大背景下，普通城镇居民一般通过购买商品住房，或租赁公租房、市场住房等方式满足住房需求，退役军人住房保障责任相应地从“国家统包”转变成为国家、单位和个人共同分担。

二是住房保障方式与安置方式密切捆绑。^①对于“计划分配”和选择“自主择业”的退役军官来说，其住房保障有购买经济适用住房或租住单位周转住房、修建自有住房等方式。转业干部的住房保障力度主要取决于转业后所在单位的工资效益和相关制度安排。对于“退休安置”的退役军人，一般采取住房补贴、货币补差相结合方法，通过购买军队经济适用住房的方式解决住房问题。复员退役军人则一般纳入安置地住房供应保障体系，主要方式是租住公共住房、租住或购买市场住房等。一般而言，转业的中级以上士官和军官在服役期间购买军队经济适用住房，或者依托所在安置单位，住房问题一般能够较好解决。大量普通义务兵和低级别士官的住房需求能否得到满足，主要取决于其住房市场负担能力。

三是政策观念上呈现“路径依赖”特点。理解制度变迁和演化的关键在于洞察具体政策在制度再生和反馈过程中的作用机制。住房市场化改革以前，退役军人的住房保障主要基于转业安置制度，退役军人住房待遇主要由原所在部队和退役之后安置单位提供，其住房保障状况受到渐进的住房制度改革和军队改革影响，安置单位和原军队单位在退役军人住房福利方面扮演重要角色。伴随着1998年住房改革的不断深入，国家和单位的角色整体上不断缩减、个人及家庭的作用不断上升。但在具体的政策落实过程中，不少退役军人继续依赖服役时的军队住房供应，不少地区退役军人住房政策的“路径依赖”特征明显。

（二）退役军人住房保障的主要问题

一是军地住房政策体系割裂。随着军队住房制度改革深化，军人退役后不再享受服役时的住房保障。一方面，传统依赖现役住房保障方式解决退役住房需求的方式已经难以为继。另一方面，退役后军人的住房供需关系缺乏宏观统筹。军队层面，2019年安置住房“统筹统建”布局首批覆盖三十二个房价较高的重点城市。这些城市退休安置人员多，现行住房补贴标准不足以支撑退役军人住房需求。不在“统筹统建”布局试点之列的城市，以及团职以下转业干部等退役军人的住房需求，原则上纳入地方社会保障系统。但在地方层面，2021年7月发布的《关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22号），明确了地方保障房的主要类型和保障对象。其中，保障性租赁住房主要针对进城务工人员和新就业的青年人，公租房主要针对城市户籍的最低收入人口，共有产权房主要面向收入较低但又有一定购买意愿的城市低收入

^① 根据《中华人民共和国退役军人保障法》，当前我国军人退役主要有四种安置方式：计划分配、自主择业、复员和退休。

人口。可见,大量既没有缴纳社会保险、又缺乏劳动技能的退役军人被排除在上述政策体系之外。上述情况造成的直接后果是普通退役军人住房保障无法落到实处。

二是缺乏稳定资金支持。稳定充足的资金来源是退役军人住房保障的重要基础。住房保障资金不足制约着军人住房保障水平提升。军队层面,军队离退休干部安置工作等属于非生产性的地方性事业,^①传统住房保障模式造成的财政负担越背越重。如果将大量资源投入到退役军人住房安置上,则会影响部队“专务打仗、专谋打赢”的核心任务。地方层面,《退役军人保障法》规定退役军人保障工作所需经费由中央和地方财政共同负担,但住房保障资金的数额与规划尚未明确规定。在财力有限的情况下,不少地方开始探索“政银合作”和“政企合作”等方式推进退役军人住房政策创新。例如中国建设银行在广西南宁市建设了首家退役军人公寓和社区。^②不过相关政策仍处于探索阶段、尚未形成系统性政策。

三是政策措施具有“碎片化”特征。退役军人群体并非铁板一块。其退役后的住房待遇状况也具有很大差异。在以往的政策设计下,整体上中级以上的军士和军官住房保障待遇相对较好,符合安置条件的离退休军队干部也能得到基本保障。低级军官和军士、义务兵等群体的住房保障渠道较少、水平有限。尤其是,国家层面在2004年和2007年两次调整经济适用住房政策的保障对象以后,广大中低收入退役军人家庭已经不在保障范围之内。加之绝大多数城市已取消经济适用住房政策,原本通过经济适用住房解决退役军人家庭住房问题的道路也已不再能够走通。可见,无论在政策设计还是在保障力度上、无论是在军队还是在地方,当前的住房保障体系都未能充分回应退役军人群体的住房需求。

五、新时代背景下退役军人住房政策优化策略

面对当前国内外日益复杂的形势,军地相关职能部门应该坚持问题导向,统筹政策配套,形成既体现我国政治制度优势、又符合时代发展要求的退役军人住房保障政策。具体可以从以下五个方面入手,在顶层设计层面构建退役军人住房保障长效机制,推动退役军人制度政策体系高质量发展。

(一) 统筹军地政策、促进住房职能部门间政策协同

推动退役军人住房保障政策优化落实,首先需要在顶层设计层面统筹军地住房政策、促进军地双方具体职能部门间的协同合作。在政策启动的初始时期,注意统筹兼顾不同职级的退役军人需求,充分考虑各个历史时期人员住房待遇的政策延续性。在经济发展的背景下,跨部门协同机制能够有效促进房源供给、强化政策弹性。具体来说,在政策制定与实施方面,退役军人事务部门应与住房城乡建设部门紧密合作,确保住房政策能够实质上惠及普通退役军人群体。在退役军人事务部成立的大背景下,可由基层退役军人主管部门协调解决住房保障推进过

^① 张秋城:《军队安置住房小区养老服务设施设计的分析与探讨》,《现代物业》2018年第4期。

^② 《广西南宁:退役军人公寓揭牌启用》,退役军人事务部官网:https://www.mva.gov.cn/xinwen/dfdt/202109/t20210910_50846.html,2021年9月10日。

程中的政策性、机制性等政策细节。在国防部等部门指导牵头下,建立退役军人租购房数据信息共享系统,实现退役军人事务部门与地方住房管理部门等信息互通和共享。军队层面,军委后勤保障部和联勤保障部队继续采取和优化“供需两条线”方式摸清房源底数、核准购房需求、建立工作台账,建立多层级住房统筹配售、资格预审等机制。^①在省市层面,调动和发挥军区系统区域牵头协调移交安置工作职能。通过详细调查退役军人的住房需求后,进行精准施策,确保住房资源能够靶向真正需要帮助的退役军人。与此同时,在政策执行过程中简化退役军人申请住房保障的审批流程,打通退役军人住房保障的“最后一公里”,真正实现广大退役军人家庭的“安居梦”。

(二) 建立租购并举、多主体参与的住房保障供应体系

“租购并举”是推动我国退役军人住房保障政策执行优化的重要策略。住房租赁方面,政府可通过建立住房租赁补贴、提供政策支持和税收优惠等逐步将退役军人等住房保障需求纳入地方社会保障系统。各地可立足当地经济社会发展实际,主动与驻区部队建立沟通机制,将军功军衔等因素纳入轮候排序或综合评分指标。为符合条件的退役军人群体在地方公共住房申请方面开辟“专项房源”和“绿色通道”,并针对不断变化的市场条件,及时调整退役军人住房补贴机制和租购配比。住房购买方面,地方政府可试点为退役军人提供购房财政补贴,或提供房贷利息补贴、租金补贴,以提高退役军人的市场购买力。有条件的地区可成立退役军人专项住房基金,提供低息甚至无息贷款。强化贷款支持政策,为退役军人在申请住房贷款时提供更宽松的条件,如下调首付比例、提供优惠利率等。

供应主体方面,通过吸引和动员社会力量,形成“政府-企业-社会组织-个人-家庭”的综合支援网络。地方政府可以推行政府与企业合作(PPP)模式建设供应退役军人公寓,或通过社会资助与财政补贴相结合的方式促进住房建设。鼓励区域慈善机构或非政府组织(NGOs)为退役军人及其家庭提供可负担的住房或公寓。地方政府还可以通过土地、税费等方面的激励机制鼓励私营企业支持退役军人住房项目。通过多主体共同参与、政企社共同支持,可以为退役军人提供多样化、灵活性更强的住房解决方案,从而保障退役军人“住有所居”和“住有宜居”。

(三) 推动政策试点、鼓励地方层面政策创新与扩散

鼓励政策试点可以激励地方政府和社会组织进行政策创新,为退役军人提供临时或长期居住场所。推动地方政策试点既可以为国家层面出台专项政策摸索经验、积累知识,又可以避免因效果未定、情况不明而导致的政策风险。^②笔者所在团队在调研中发现,广东省广州市就出现了这样一种政策创新。位于广州市白云区的“学山退役军人人才公寓”项目是广东学山投资有限公司在白云区退役军人事务局指导下推出的以服务退役军人为主题的公寓项目。^③学山退役军人人才公寓充分考虑了退役军人在转型期后的多阶段需求,提供了不同类型的住宿选项(如

① 付鹏、孙兴维:《联勤保障部队着力推动解决离退休人员住房保障难题》,国防部官网: http://www.mod.gov.cn/gfbw/gffw/rdjj_214105/4901961.html, 2021年12月30日。

② 韩博天、石磊:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》2008年第5期。

③ 本部分内容主要源于两位作者于2022年8月在广州市白云区进行的半结构化访谈和实地调研。

简约单人间、舒适双人间、纯公益四人间等多种户型)。据受访者介绍,这一公寓不仅生活设施俱全、拎包即可入住,还给予退役军人住房租金方面的政策优惠。具体来说,符合条件的新入住退役军人可享受七天免费试住优惠(只限一次),按照市场价格第一年 30% 减免租金,第二年 20% 减免租金,第三年 10% 减免租金。学山退役军人人才公寓重视政企协同合作、将政策支持和企业资源有机结合的做法具有重要政策启示。该项目注重对退役军人的综合保障,不仅对退役军人进行住房保障,还提供就业创业支持等。这种综合保障的做法促进了退役军人更全面的社会融入,增强了退役军人在推动地方经济和社会发展中的作用。其他地区可以参照白云经验,结合本地经济条件、房地产市场和退役军人实际需求,因地制宜制定本地化政策。国家层面可进一步将试点成功经验进行总结,形成可复制、可扩展的政策模板,并适时在全国渐进推广。

(四) 借鉴域外经验、关注退役军人群体多样化需求

借鉴域外成功经验对于构建租购并举的退役军人住房保障体系至关重要。这是因为成熟的政策提供了经过验证的实践模式,可以在很大程度上规避风险、降低政策成本,并提高方案的适配性与成功率。在退役军人住房保障方面,美国经历了从主要提供贷款担保到实施多样化住房保障的发展,其中的关键经验涉及立法与政策先导、市场机制的有效运用以及发挥社会力量的重要性。同时,美国在不同阶段调整了政府在退役军人住房保障中的角色,从基础保障到金融支援,再到综合性保障。我国退役军人管理部门可以借鉴美国的经验,在保障政策方面加强组织架构和确立专门的保障机构。

考虑到群体特征,地方层面在制定退役军人住房保障政策时,还应注意从退役军人整体权益出发关注不同类型退役军人的特殊需求。例如,女性退役军人面临的有限职业机会和社会支持使其住房需求更为迫切。有条件的地区可以提供配套的儿童照护服务以及便利的社区支持设施,以帮助女性退役军人群体更好地融入社会。再如,残疾退役军人可能需要更加无障碍和特制化的住房设计,以便其生活自主性和舒适度。此外,长期服役的军人退役后可能缺乏适应普通房地产市场的知识和资源,而那些只服役数年的军人在重返平民生活时可能更倾向于灵活的租赁方式。随着退役军人年龄的增长,他们的工作生活将面临更加严峻的挑战。因此退役军人的住房保障体系不仅要促进退役后的初期安置,还需要长远规划、提供灵活的住房保障方式以及适宜的社会服务,如健康护理需求等。

(五) 促进观念转变、推动退役军人住房保障社会化

随着我国社会和经济结构快速变化,军队组织和社会支持系统也必须相应地进行调整。过去将退役军人的住房需求视为安置问题的一部分,不仅限制了退役安置的灵活性,很大程度上也加重了军队负担。我国仍处于社会主义初级阶段,在地方财力有限的情况下,不能脱离实际去提供高水平高福利的保障。退役军人对住房保障要有正确的认识、理性的期望,把国家政策扶持和自身努力结合起来解决住房问题。

退役军人住房保障社会化可以有效减轻财政负担。社会化的退役军人住房保障往往更灵活、效率更高,能够更好满足退役军人个性化和多样化的住房需求。相较于过去军队和政府的实物

住房统建安置和住房补贴等做法,借助市场机制和社会力量提供住房保障服务更具有成本效益和可持续性。根据军委批准的年度后勤工作要点,2019年起就已经在部分城市布局组织住房供应社会化试点。可行的路径之一是委托企业定向建设退役军人住房,或者组织团购普通商品房,探索军队住房社会化供应新路子。逐步构建军队统建、政府保障与市场配置相结合的军队安置住房保障体系。^①动员更多的社会资源来帮助退役军人解决住房问题,例如企业的社会责任项目、民间支持组织、社区的参与。社会化不仅能够有效调动社会力量维护和保障退役军人的权益,也能够促进加强退役军人与社会联系、促进实现社会融合。

Research on Establishing a Veterans' Housing Security System Integrating Renting and Homeownership

Zhu Yapeng, Sun Xiaomei

(Center for Chinese Public Administration Research / School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Ensuring suitable living conditions is crucial for safeguarding the legitimate rights and interests of veterans and promoting social stability. Addressing the needs of national defense and military construction while adhering to China's basic national conditions is imperative in the current era. Drawing on analyses of domestic and international social security theories for veterans, this paper examines China's housing security policy for veterans through the lens of historical institutionalism. The paper examines the main features and key issues of current policies and proposes strategies for establishing a housing security system that facilitates both homeownership and renting options for veterans. This study is significant for advancing the development of China's policies and institutions that provide veterans with suitable and desirable housing, while also establishing a system that offers universal benefits and preferential treatment for veterans.

Key words: veterans; housing security; renting and homeownership; policy system

(责任编辑:郑碧亭)

^① 王添翼、孙兴维:《军队安置住房区域统建工作扎实推进》,国防部官网:http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/4854413_2.html, 2019年11月4日。