

中国房地产研究 丛书 2010年第1卷(总第40卷)

Chinese Real Estate Studies

发展中国公共租赁住房 机制和对策研究

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房地产经济学会



上海社会科学院出版社

题签 宋春华

中国房地产研究 丛书

Chinese Real Estate Studies

2010 年第 1 卷总第 40 卷

发展中国公共租赁住房机制 和对策研究

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房地产经济学会

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展中国公共租赁住房机制和对策研究 / 上海
社会科学院房地产业研究中心, 上海市房产经济学会
编. —上海: 上海社会科学院出版社, 2010
(中国房地产研究丛书; 2010 年; 1)
ISBN 978-7-80745-467-0

I. ①发… II. ①上…②上… III. ①住宅-社会保
障-研究-中国 IV. ①D632.1②F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 130932 号

**中国房地产研究丛书 2010 年第 1 卷(总第 40 卷)
发展中国公共租赁住房机制和对策研究**

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房产经济学会
主 编: 张泓铭 沈正超
责任编辑: 张广勇
封面设计: 闵 敏
出版发行: 上海社会科学院出版社

上海市淮海中路 622 弄 7 号 电话: 63875741 邮编 200020
<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店
印 刷: 上海新文印刷厂
开 本: 787 × 1092 1/16
印 张: 11.75
字 数: 230 千字
版 次: 2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷
印 数: 1-2000

ISBN 978-7-80745-467-0/D·155

定价: 30.00 元

《中国房地产研究》丛书编辑委员会

顾 问 宋春华 王荣华
谢家瑾 皋玉凤 桑荣林 殷友田
主 任 厉无畏
副 主 任 庞 元 范 伟 周玉升
委 员 (以姓氏笔画为序)
王 锋 厉无畏 印坤华 刘洪玉 李永杰
张永岳 张泓铭 张金鹄 庞 元 范 伟
周玉升 倪建达 柴 强 顾云昌 虞海发
主 编 张泓铭 沈正超
副 主 编 戴晓波
本 期 编 审 张泓铭 戴晓波 陈则明

协办单位

上海地产集团
复地(集团)股份有限公司
上海中环投资开发(集团)有限公司
易居(中国)控股有限公司
上海弘基企业(集团)股份有限公司

编辑部地址:中国·上海·淮海中路 622 弄 7 号 530 室 邮编:200020

E-mail: iresass@163.com

电话:0086-21-63858844 传真:0086-21-53065811

目 录

发展中国公共租赁住房机制和对策研究·····姚玲珍 韩国栋 陈宝萍	(1)
一、实践基础·····	(1)
二、理论基础·····	(6)
三、发展定位和模式·····	(10)
四、运行机制·····	(13)
五、结 论·····	(23)
上海公共租赁住房制度的研究·····张 冰 江 莉	(26)
一、前 言·····	(26)
二、国内外发展公共租赁住房的经验借鉴·····	(27)
三、上海住房租赁市场的现状和问题·····	(32)
四、上海公共租赁住房制度的定位、作用与框架·····	(40)
韩国公共租赁住房体系及其融资经验·····陈 杰 张鹏飞	(48)
一、韩国公共租赁住房体系发展历程·····	(50)
二、韩国公共租赁住房体系的主要内容·····	(51)
三、韩国公共租赁住房的融资安排·····	(54)
四、韩国公共租赁住房的建设组织·····	(61)
五、韩国公共租赁住房体系的主要问题·····	(63)
六、对我国发展公共租赁住房的启示·····	(64)
关于《基本住房保障法》若干问题研究	
·····上海易居房地产研究院发展研究所课题组	(68)
一、《基本住房保障法》只能涵盖城镇范围内的少数人·····	(68)
二、立法目的是满足“住房需要”，实现“住有所居”·····	(70)
三、《基本住房保障法》的基本原则关键在“保公平”·····	(71)
四、明确住房保障的具体形式应多层次、多样化·····	(72)

五、根据产权比例来承担保障性住房的物业管理相关费用	(73)
六、实行人均建筑面积、人均收入、家庭财产结合的准入机制	(73)
七、确立租赁式保障住房和产权式保障住房两种退出机制	(74)
八、应明确保障性住房建设要严控面积、发展中小房型	(75)
九、配租或配售的保障性住房都应以市场价格为定价依据	(76)
十、建立人性化、多形式的低收入者购房信贷担保机制	(77)
十一、明确分级分职的政府责任主体和社会参与实施主体	(78)
十二、建立以财政预算为主,多元化筹措的资金来源渠道	(79)

武汉市廉租房建设融资模式问题研究	成楠梅 昀(81)
一、武汉市廉租房建设的基本情况	(81)
二、武汉市廉租房建设融资模式分析	(83)
三、结论及建议	(91)

谁承受了物业税负担?	詹姆斯·赫尔布朗 沈子龙译(94)
一、土地税的税收效应	(95)
二、土地税的资本化	(96)
三、对地上附着物课征的税收	(97)
四、新观点:物业税将使投资者投资回报率下降而非转嫁给使用者	(98)
五、“整体”效应和“实施”效应	(99)
六、所有者自住型房屋	(101)
七、工业和商业用房	(101)
八、物业税是累退税还是累进税?	(102)
九、地方视角与全国视角	(104)
十、更复杂的情况:评估实施和税率上的差别	(105)
十一、固定收入与当前收入	(107)
十二、结 论	(108)

房地产行业与国民经济之间关系辨析	钟庭军(110)
一、房地产业和建筑业之间关系以及房地产产业定位分析	(111)
二、广义房地产行业与其他支柱行业特征的比较	(112)

三、广义房地产业对国民经济的拉动效应分析·····	(115)
四、各类住房需求对拉动经济效应分析·····	(119)
五、房地产行业对其他行业的挤出效应·····	(121)
六、小结以及政策建议·····	(122)

房地产价格中的政府因素分析·····	于小丽 梁 荣 (125)
一、研究综述·····	(125)
二、政府准入制度的博弈论分析·····	(127)
三、政府策略的行为分析·····	(128)
四、政策及建议·····	(133)

土地使用权市场化建设中土地征收与土地征用制度辨析与比较

·····	穆向丽 巩前文 张安录 (136)
一、引 言·····	(137)
二、基本概念辨析·····	(137)
三、土地征收与土地征用的特点·····	(138)
四、现行征地制度存在的主要问题·····	(141)
五、完善当前征地制度的政策建议·····	(144)

苏州工业园区发展与土地优化配置·····	盛承懋 (148)
一、苏州工业园区发展阶段·····	(148)
二、苏州工业园区经济和社会发展总体状况分析·····	(149)
三、苏州工业园区土地配置与房地产发展基本情况·····	(152)
四、苏州工业园区发展与土地配置的总结与建议·····	(156)

CONTENTS

Research on the Development Mechanism and Strategy of Public Rental Housing in China

.....Yao Lingzhen, Han Guodong, Chen Baoping(1)

Abstract: In recent years, Housing becomes a hot issue and local governments actively explore new models of housing security. In this context, public rental housing appears and tries to improve the urban housing security system. Research on the public rental housing is lack of systems research and focused on the macro level analysis. This paper tries to analyze to how to develop the public rental housing from the micro level. The functional orientation of public rental housing is mainly on social assistance, to satisfy the housing rental demand of the middle- and low-income groups in the whole society and to become the key part in the new home security system. Based on the government leading, Public rental housing development can attract social investment by certain market mechanisms, form models with market and individual participation, realize sustainable development and enable more people who have difficulties to the biggest beneficiaries.

Study on Shanghai Public Rental Housing System

.....Zhang Bing, Jiang Li(26)

Abstract: Based on analyzing Shanghai's housing system and the current real estate market system, and learning the experience of development of oversea public rental housing, we propose that Shanghai should establish public rental housing system. Shanghai's public rental housing will play a role to improve housing system further and expand the focus of security work from the residents of the city to the permanent live-ers.

South Korea's Public Rental Housing System and its Financing Experience

.....Chen Jie, Zhang Pengfei(48)

Abstract: The development of public rental housing has been clear is the future of our housing system and one of the important work. South Korea has many positive experiences and lessons. South Korea's public rental housing system to develop, due to the Korean government guidance, financial support, business operations, directed supply, to achieve their development policies and the corresponding results for our current system of public rental housing development policy-making has a certain reference, especially in financial support has many unique experiences, also attracted attention in the international arena.

On Basic Public Housing Act

.....Project Group of Shanghai Easy Home Real Estate Institute(68)

Abstract: China's housing security system has not a legal guidance. Ministry of Housing and Urban collects comments about Basic Housing Security Act (draft). The discussion group for this draft study presented twelve views about it.

Financing Issues on Low-cost Housing Construction in Wuhan

.....Cheng Nan, Mei Yun(81)

Abstract: Financing channels are bottleneck restricting the development of China's low-rent housing system. Therefore, it is necessary to open up new financing channels to raise funds. This paper draws on international typical low-rent housing construction financing national experience, from the low-rent housing system in China's Development of start to Wuhan, including BOT and PPP.

Who Bear the Property Tax Burden?

.....James Hale Brown, Translation by Shen Zilong(94)

Abstract: Levied against all forms of real estate, tax is not uniform across the tax base depending on the assessed value of

the three nature of the property tax revenue effect of complexity. The traditional view is that the tax levied on real property will eventually pass from the real owner of the office to users. This land and ground attachments will be analyzed separately. Finally, the paper analyzes the taxation of land and the nature of the ground attachments, the former progressive tax, the latter due to different perspectives, different types of owners and dependence on the assessment of the implementation of the reasons is difficult to determine. Therefore, the actual tax burden of property tax bearer of this problem is fully resolved.

Discussion on the Relationship between Housing Sector and National Economics

..... **Zhong Tingjun (110)**

Abstract: The housing sector belongs to circulation sector in essence. And the difficulty in recognition of architecture firm and housing developing firm leads to confusion in academy. The paper compares the housing sector with the other backbone sectors from the angle of the comparative advantage, technical characteristics, sector conjunction, employment effect. It regards that the housing sector hardly reach the extent to domestically national economics as deeply as the other backbone sector and there exist illusive pull effect and shrink effect. In addition, different kinds of housing demand produce different effect to domestically national economics, especially the speculative demand. Furthermore the housing sector produces little wealth effect to speculator, but much extrusion effect to the other sector for consumption demand.

Analysis on Government Factors in Real Estate Price

..... **Yu Xiaoli, Liang Rong (125)**

Abstract: The whole structure of our country real estate market is the regional oligopoly. As a result of urbanized advancement, the land resource paid use and the changing of housing system, the system factor and real estate market's characteristics (regional oligopoly, asymmetric information and so on) make the price of real estate stay at a high level. Based

on the benefit counterparts theory, the paper using the game theory analyzes how to choice the developers admittance system in the real estate for the government, and elaborate that how the government effect the price of the real estate from "the land finance", government's urban management as well as the real estate tax system, and pursue a reasonable anticipation to the real estate price.

Study on Land Expropriation System and Land Taking System with the Land Usufruct
.....Mu Xiangli, Gong Qianwen, Zhang Anlu(136)

Abstract: Land Expropriation system and the land taking system are both coercive administrative behavior implemented by State with the virtue of his executive power. The paper makes a comparative analysis between land expropriation system and land taking system in terms of the basic concept, fundamental principle, character and compensation system. Based on introducing the compensation system of land expropriation, this paper expounds the principle, standard and scope of Chinese current land expropriation and probes into the construction of Chinese compensation system for land expropriation.

**Suzhou Industrial Park Development and
the Optimal Allocation of Land Information**

..... Sheng Chengmao (148)

Abstract: This paper gives a large number of statistical data analysis of the Suzhou Industrial Park, and researches the basic relationship between real estate development economic development, and land allocation, to provide the theoretical basis and reference.

发展中国公共租赁住房 机制和对策研究

姚玲珍 韩国栋 陈宝萍

[摘要与告白] 住房问题近年来成为社会关注的热点问题,各地政府积极探索新型住房保障模式,公共租赁住房正是在此背景下出现的完善中国城镇住房保障制度的一种创新实践。目前理论界对于公共租赁住房还缺乏系统的研究,研究重点集中在宏观层面分析。本文从微观层面来系统思考如何发展公共租赁住房。公共租赁住房定位于以社会救助为主,面向全社会,向符合一定条件的、存在阶段性住房困难的、有稳定职业的城市常住人员提供,将成为中国新型住房保障体系的重要组成部分。公共租赁住房发展以政府为主导,运用一定的市场机制,吸引社会资本投入,形成政府、市场和个人共同参与、协调发展模式,实现持有主体创新和建设方式多元,确保公共租赁住房建设和管理的可持续发展,使更多的住房困难群众成为最大受益者。

一、实践基础

(一) 中国住房保障保障制度发展现状

1. 中国住房保障模式的演进历程

住房保障制度是政府为解决居民住房问题而实行的一整套方

作者简介:姚玲珍 上海财经大学国际文化交流学院院长、教授、博导。

韩国栋 上海财经大学公共经济与管理学院博士生。

陈宝萍 上海财经大学公共经济与管理学院硕士生。

针政策的总和,其核心是住房资源配置效率性与公平性的统一。新中国成立以来,中国城镇住房制度经历了由政府直接调控下的福利住房模式向政府间接调控下的市场化供给模式、再到住房保障和住房市场并重供应模式的转变过程,大致经历了住房实物分配的福利制度、住房制度改革推进和住房制度改革深化等三个阶段(见图 1)。

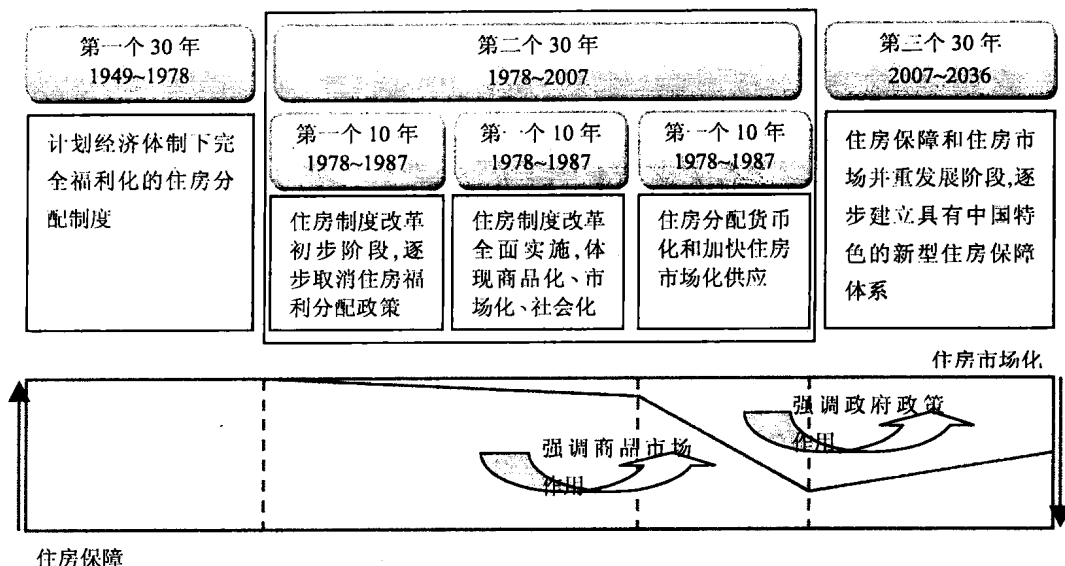


图 1 中国住房政策的发展阶段与政策特征

在第一个 30 年期间,中国实行计划经济体制,住房制度也仿照苏联模式,在城镇实行完全福利化的实物分配政策。这个制度的主要内容,是以低工资制为基础,由国家(含各级政府和单位)建设公有住房,通过行政方法按职级和家庭人口统一分配给职工居住,收取低廉的租金。

第二个 30 年也是中国改革开放以来的 30 年,伴随着计划经济体制向市场经济体制的转轨,中国同步开始住房制度改革的艰难探索与实践。总体而言,以改革计划经济体制下公有住房福利分配制度为起点,历经出售公有住房和提租补贴试点,到市场供应和政府保障双重体系政策的提出,再到实物福利分房的终结、住房产业化下住房保障被异化,最后到提出加快建立住房保障体系、探寻住房保障制度新模式。^①在这一阶段的前 20 年,住房供应仍然过于追求住房分配的绝对公平、忽视市场效率,导致住房供应不足。而在后 10 年,基本形成了投资主体多元化、资金来源多

^① 宋士云:《新中国城镇住房保障制度改革的历史考察》,《中共党史研究》,2009 年第 10 期。

渠道的新格局,促使住宅市场快速发展,商品住房市场成为城镇居民解决住房的主要渠道,突出市场机制的运作效率。但是,在这 10 年中由于过于强调住房的商品化,使相当一部分中低收入群体难以依靠完全的市场机制来解决住房问题,并且随着房价的不断攀升,这一现象有逐步扩大和向其他收入人群蔓延的趋势。住房问题因此成为社会和民众广为关注的热点话题和利益诉求。

2007 年“24 号”文件的出台,标志着中国城镇住房制度改革,从住房商品化、社会化、市场化的房改阶段,进入到住房政府保障和市场并重的住房供应体制建设新阶段。从此,中国进入探索建立具有中国特色新型住房保障体系的新时期,政府和市场将会重新调整各自对住房供应的定位和作用。这是第三个 30 年期间中国住房供应制度和住房保障模式所要探索的内容,其重点在于回归住房的社会属性,将住房的经济性和社会性有机结合起来,在继续发挥住房作为消费热点、刺激经济增长的同时,一方面通过制度和政策设计降低住房作为投资品特别是投机品的“热度”;另一方面通过公共租赁住房制度进一步完善中国住房保障体系,使居者“有房住”。

2. 中国住房保障体系的发展现状

目前,中国大多数城市已建立起以经济适用房制度和廉租房制度为主体的住房保障体系,对不同收入家庭实行相应的住房供应政策,对于支持城镇中低收入居民家庭解决住房问题起到了重要作用。仅 2009 年,中央财政就安排了保障性安居工程补助资金 551 亿元,新建、改扩建各类保障性住房 200 万套,棚户区改造解决住房 130 万套。

廉租房制度是中国住房保障制度的基础和重要组成部分,以租金补贴或实物配租的方式,向符合城镇居民最低生活保障标准、且住房困难的家庭提供的住宅消费保障政策,具体包括住房租金补贴、实物配租、租金核减等实施方式。廉租房具有准公共物品、社会保障性、政府主导性、公益性和非营利性等特征。截至 2008 年底,全国已通过新建、购置廉租住房以及棚户区改造等多种方式,解决了 259 万低收入家庭的住房困难;累计发放租赁补贴达到 229 万户,基本实现了国务院关于到 2008 年底对申请租赁补贴的城市低保家庭住房困难户做到“应保尽保”的目标。^①

经济适用房制度是当前住房保障制度的发展重点,通过政府提供政策优惠,限定套型面积和销售价格,按照合理标准建设,面

^① 《中国社会保障、住房保障情况和住房建设成就发布会》,www.gov.cn, 2009-9-28。

向城市中低收入住房困难家庭供应的住房保障制度。主要政策优惠体现在通过土地划拨、减免行政事业性收费、控制开发利润等措施以降低经济适用房的建设成本。经济适用房具有保障性、政策性、低廉性以及价格限制性等特征。截至 2008 年底,全国已经有 1800 多万户家庭通过经济适用住房制度改善了住房条件,其中有 500 多万户是属于低收入家庭。^①

3. 中国住房保障体系发展存在的主要问题

中国现行住房保障体系至少存在着三个方面的问题:

一是住房保障体系的总体定位问题,是要解决“家家有住房”,还是“户户有房住”?经济适用房以售为主,更多的是引导居民购买房屋,虽然是有限产权,但是住户住满 5 年之后,可以上市交易,这样容易形成住房保障黑洞,使有限的公共财政资源没有发挥最有效的作用,无法及时保障最需要帮助的低收入或住房困难的群体。

二是住房保障体系的运作模式问题,单纯依靠政府力量无力满足低收入阶层的居住需求。廉租房的供给并不是根据低收入人群的规模加以调整,而是根据能够提供的廉租房数量来界定廉租房的需要对象,这必然导致相当一部分的城市低收入人群被排除在廉租房制度的保障范围之外,而且这些家庭也没有能力购买经济适用房。因此,需要探索在住房保障体系设计中如何发挥政府和市场的作用。

三是住房保障政策实施的对象选择问题,是“户籍人口”还是“常住人口”?现行住房保障体系只关注城市户籍居民的住房问题,而忽视了现代社会发展的人口流动性所带来的居住问题,包括随着城市化水平的提高,不断涌入城市的大量进城务工人员以及各类流动性人才的住房问题。

(二)中国公共租赁住房的内涵和发展简介

1. 公共租赁住房的基本内涵

公共租赁住房是指政府组织推动和实施的、具有保障性质的政策性租赁住房。公共租赁住房是中国现行住房保障制度上的一种创新,能够为不同层次、不同类型的城市居民提供与其消费能力相适应的住房条件。

从理论层面来看,公共租赁住房制度完善了现有保障住房的结构体系,有效解决当前住房制度所面临的阶段性困境,使我国住房市场供应格局呈现出多层次、多目标的综合配套形态。与经

^① 《中国社会保障、住房保障情况和住房建设成就发布会》,www.gov.cn, 2009-9-28。

济适用房重销售不同,公共租赁住房只租不售,产权归政府或相关机构、企业所有,其目的是向低收入人群出租住房,以改善这部分群体的住房困境。与廉租房相比,公共租赁住房的租金标准接近市场租金,但是其保障范围更广,不再局限于城镇户籍人口,有利于满足各类低收入群体的住房需求。

从实践层面来看,公共租赁住房问世的直接动因,是解决城市中的“夹心层”和新就业职工、大学毕业生的居住困难问题。各地实践表明,公共租赁住房的最大优点是覆盖人群广泛,可根据补贴标准灵活调整,并且补贴对象明确、操作透明,适于建立退出机制。^①

2. 公共租赁住房制度的发展简介

目前,已有北京、上海、天津、深圳、厦门和常州等城市进行公共租赁住房制度试点工作。公共租赁住房制度的保障对象,除了具有城镇户籍的低收入人群以外,还包括新就业的职工尤其是新毕业的大学生和外来务工人员等。公共租赁住房的房源主要包括三类:一是出租性经济适用房;二是政府逐步以改造、收购市场存量中户型小、价格相对低的普通商品住房等方式而储备的公共租赁住房,即狭义的“政府公共租赁住房”;三是政府政策引导,激励企业单位尤其是用工单位合作建设的公共租赁住房。^②

3. 公共租赁住房制度发展存在的主要问题

由于中国公共租赁住房制度刚刚起步,在发展过程中显现出一些突出问题,主要表现为:

一是总体定位不清。虽然各地出台了公共租赁住房的管理办法,但这些规定还缺乏国家层面的统一政策指导,对于其发展目标、功能定位、在保障住房体系内的作用以及与其他保障性住房之间的关系还缺乏明确的界定。

二是运作机制不畅。各地出台的公共租赁住房制度法规不完全,实施过程中的保障对象、供应标准、资金筹措、运作流程等具体内容还处于摸索阶段,缺乏系统性。

三是市场参与不够。目前各地的公共租赁住房以财政投入为主,政府主导了出资建设、组建公司和进行后期管理等绝大部分工作,这也导致资金短缺、房源供给不足。因此,有必要探讨如何发挥政府和市场的作用。

与各地积极探索公共租赁住房制度的实践相比较,目前理论

^① 文林峰:《发展公共租赁住房的现实意义和前景分析》,《城乡建设》,2009年第10期。

^② 吴海瑾:《城市化进程中流动人口的住房保障问题研究——兼谈推行公共租赁住房制度》,《城市发展研究》,2009年第12期。

界对于公共租赁住房制度的研究还缺乏系统性,研究重点只集中于发展公共租赁住房的宏观层面分析。因此,本文将立足中国实践,从微观层面系统研究发展公共租赁住房的总体定位,梳理发展模式和工作机制,剖析运作过程中的主要难点,提出可操作性的创新举措,倡导构建以公共租赁住房为主体的新型住房保障体系。

二、理论基础

为什么要建立公共租赁住房保障制度?中国公共租赁住房制度如何定位?以社会救济还是以福利为主?政府与市场的作用如何发挥?公平性与效率性如何兼顾?对住房市场的影响如何?是为了打破居住的“绝对贫困”还是“相对贫困”?诸如此类的一系列问题,需要从理论上进行梳理。

(一) 社会保障原理

社会保障是国家和社会根据一定的法律和法规,通过国民收入再分配,对社会成员衣、食、住等基本生活需要提供物质救助和补贴。国外实践表明,完善的社会保障制度能够弥补市场调节机制的不足,维护社会安定,促进社会和经济稳步发展。同时,每个国家都会根据经济社会发展水平、历史传统、人文等情况选择最适合国情的社会保障制度类型。常见的社会保障制度主要分为福利国家型、投保资助型、强制储蓄型和国家统筹型等四种,具体特征如表 1。

表 1 四种主要社会保障模式的比较

制度类型		代表国家	基本特征	费用来源	责任归属
福利国家型		英国、瑞典	全民保障;措施系统完善;津贴广泛而优厚;与个人收入及缴费不联系;收支标准统一;财政负担沉重	一般性税收	政府
投保资助型		美国、日本、德国	权利与义务相对应;支付期限;保障基本生活;强调公平与效率兼顾	个人、单位、政府	三方
强制储蓄型	集中管理和运营基金	新加坡	强制劳资双方缴费并计入个人账户;基金投入资本市场,保值增值	雇主、雇员	个人
	私营公司竞争运营基金	智利		雇员	
国家统筹型		苏联、中国等	保障丧失劳动能力或失业的工人及其家属;支付标准为全额工资;统一办理保险	企业、国家	政府

资料来源:安仲文、高丹:《社会保障学》,东北财经大学出版社 2009 年版。