



高校学术文库



城镇住房保障政策 模式及实证研究

安世锦 著



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

北京市社会科学理论著作出版基金资助
高校学术文库

城镇住房保障政策模式 及实证研究

安世锦 著



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城镇住房保障政策模式及实证研究/安世锦著. —北京:首都师范大学出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-5656-0882-7

I. ①城… II. ①安… III. ①城镇—住宅—社会保障—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 173763 号

CHENGZHEN ZHUFANG BAOZHANG ZHENGCE MOSHI JI
SHIZHENG YANJIU

城镇住房保障政策模式及实证研究

安世锦 著

责任编辑 孙志强

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100048

电 话 68418523(总编室) 68982468(发行部)

网 址 www.cnupn.com.cn

三河市博文印刷厂印刷

全国新华书店发行

版 次 2012 年 9 月第 1 版

印 次 2012 年 9 月第 1 次印刷

开 本 890mm×1 240mm 1/32

印 张 6.25

字 数 123 千

定 价 15.00 元

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

前 言

住房是人们的基本生活条件，居住权是人类的基本人权，所以，住房问题不仅是一个重大的社会经济问题，还是一个政治问题；不仅直接关系着老百姓的切身利益，也关系着一个国家社会的稳定。我国一直高度重视住房问题，并初步建立了住房保障的政策体系。但从实际运行情况来看，当前的住房保障政策已经不适应经济社会发展的要求，难以有效解决低收入家庭的基本住房要求。本书对我国城镇住房保障政策模式进行了研究。

本书以福利经济学、新公共管理理论、公共经济学、消费经济学为理论基础，深入阐述了关于住房保障的相关理论和观点，并对公平与效率、收入与住房消费支出、住房市场的过滤模型等主要问题进行了充分论述。

本书从多个角度对住房保障政策进行分析和论证。首先，本书对发达国家以及我国香港特区的住房保障发展规律进行了比较研究。通过研究发现，这些国家和地区的住房保障制度遵循着基本相同的发展规律，在住房建设方面从不干预，到国家干预，再到减少对住房市场的干预；在住房保障政策上也基本经历了从住房建设到住房补贴，从补贴供应方到需求方，从普遍性补贴到特定群体，从面向中低收入到低收入家庭等保障手段、对象、目标、范围的转变，总体上表现为住房保障政策从普惠到特惠模式的逐步过渡。这些发展规律的总结和发现使得我们对国外和香港的住房保障有了更

系统和深层次的认识,有助于为我国制定住房保障政策提供重要启示和借鉴。其次,本书分析研究了我国住房保障政策的发展以及各阶段住房保障的特点,对我国现有各种住房保障方式和总体政策框架做了深度分析和全面评价。研究发现,我国目前的住房保障政策和手段存在严重的重复和交叉现象,总体较为混乱,中等收入阶层受惠最多,需要救助的低收入家庭却受惠甚少。本书对经济适用住房、廉租住房等住房保障手段进行了经济社会效益的分析测算。再次,本书对我国城镇居民的住房消费现状和消费倾向进行了分析评价。通过大量的数据分析表明,我国城镇居民的住房条件得到很大改善,住房状况较好,居民满意度较高。但是,住房自有化程度偏高,超过了发达国家水平,住房产权结构很不平衡,住房租赁市场很不发达。这些都是制定住房保障政策时必须考虑的重要因素。

在大量理论和实证研究的基础上,本书提出了适合我国国情的住房保障政策模式——特惠型租赁保障模式。所谓特惠,是指政策主要惠及特定目标群体;所谓租赁,是指保障的方式主要采取租赁的方式,而不以住房拥有为目的。根据特惠型租赁保障政策模式的总体要求,按照量力而行和合理适度等原则,本书认为,城镇住房保障的研究应该从政府的财政承受能力,即政府住房保障供给能力出发,并以此为思路进行住房保障政策设计和建立保障的数量模型。本书对我国城镇住房保障政策进行了系统的设计,将政策目标定位于低收入和最低收入群体,采取多种方法对收入线的划分进行测算和验证,并在收入与住房关系研究的基础上测算住房保障量,建立了城镇住房保障数量模型,对保障的住房面积标准和运作机制进行了探讨和研究,并以北京为例进行了实证分析。最后,对住房保障与物业管理进行了研究,并提出建议。

编者

序

安世锦博士毕业于中国人民大学公共管理学院土地管理专业，是国内为数不多的从本科到博士都学习土地管理专业的科班毕业生，工作以后一直从事房地产管理和住房政策研究工作，既具有深厚的实践基础，又有较高的学术造诣，是熟知我国住房政策和首都房地产市场的专家之一。作为她的导师，我亲眼目睹了这些年她在学术上的逐步成熟和对首都房地产管理工作及住房政策研究所做的贡献。这本《城镇住房保障政策模式及实证研究》是她多年潜心研究的成果。值此国家正在研究制定《基本住房保障法》和大力推行保障房建设之际，该书的出版对我国住房保障政策的制定具有重要的参考和借鉴价值。为此，欣然作序。

住房保障问题是住房政策的核心内容，也是各国高度重视和致力解决的世界难题，各个国家包括发达国家也都经历了一个长期摸索和逐步成熟的过程。对于我们国家，经过了大规模的住房建设和三十多年的住房制度改革，居民的住房条件普遍得到了改善，住房市场体系已经建立，市场化理念已经深入人心，只要具备一定的收入条件，就可以通过市场的方式解决住房问题。但要解决中低收入家庭的住房问题，和其他国家一样，是一个难题。要想一劳永逸解决这个问题，显然并不可能，因为低收入家庭这个群体总是处于动态的变化之中。如何更有效地解决好这个问题，避免少走弯路，就需要很好地研究发达国家住房保障的发展历程和规律，从而结合我

国实际，选择适合我们发展阶段和国情的住房保障政策思路以及政策工具。

该书利用福利经济学、新公共管理理论、公共经济学、消费经济学的经典理论，阐述了有关住房保障的理论和观点。该书系统分析了我国住房保障的发展，总结了各个阶段的住房保障的特点；对各种住房保障方式的经济，社会效益进行测算，这在国内研究中尚属首次。

对于住房保障模式的研究是该书的重点所在，在很多方面有创新：一是特惠型租赁保障模式打破常规而又切合实际，符合住房保障量力而行和合理适度的基本原则；二是住房保障不同于市场配置资源，住房保障的程度取决于政府的承受能力，该书从政府的住房保障能力出发来进行住房保障政策设计和建立住房保障模型，无疑是十分正确的；三是系统设计了住房保障制度与政策体系，其中包括收入线的划分、保障面积标准的确定等，使得研究成果具有普遍适用性和较强实用性。

物业管理部分也是该书的亮点。物业管理至今未在各级住房保障政策中提及。实际上，物业管理的费用以及运作机制都是保障房应该提前考虑的必要内容。有了该书的借鉴，相信以后的保障房政策会更加健全和完善。

当然，该书成稿时间较早，部分数据更新不足，城镇住房保障模式选择尚可进一步深入论述。尽管如此，我仍然认为该书是一本好书。希望大家继续这方面的分析研究，来完善我国住房保障政策体系和丰富住房保障政策模式。

谢经荣

2012年6月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 本书研究的经济社会背景	(1)
第二节 研究问题的界定和相关基本概念	(4)
一、住房保障的涵义	(4)
二、基本概念	(6)
第三节 研究思路和主要研究内容	(8)
第四节 主要研究方法和数据来源	(9)
一、研究方法	(9)
二、数据来源	(10)
第五节 本书的特色和创新之处	(10)
第六节 本书研究的基础工作	(11)
一、理论基础	(12)
二、工作基础	(12)
三、研究基础	(12)
第二章 住房保障基础理论	(13)
第一节 住房保障的基础理论	(13)
一、福利经济学	(13)
二、新公共管理理论	(18)
三、公共经济学	(22)

四、消费经济学	(25)
---------------	------

第二节 主要问题论述	(30)
------------------	------

一、公平与效率	(30)
---------------	------

二、住房市场的过滤模型	(34)
-------------------	------

三、收入与住房消费支出	(36)
-------------------	------

第三节 国内关于住房保障的文献综述	(38)
-------------------------	------

第三章 发达国家及香港地区住房保障发展规律研究

及启示	(40)
-----------	------

第一节 发达国家及香港地区住房保障制度及政策	(40)
------------------------------	------

一、美国住房保障制度	(40)
------------------	------

二、英国住房保障制度	(48)
------------------	------

三、瑞典住房保障制度	(53)
------------------	------

四、日本住房保障制度	(56)
------------------	------

五、香港住房保障制度	(63)
------------------	------

第二节 发达国家和香港地区住房保障制度发展规律及 对我国的启示	(68)
--	------

一、发达国家和香港地区住房保障制度的发展 规律	(68)
----------------------------------	------

二、发达国家和香港地区住房保障制度对我们 的几点启示	(71)
-------------------------------------	------

第四章 我国住房制度改革发展历程及当前住房

保障政策评价	(74)
--------------	------

第一节 我国住房制度改革发展历程及各阶段住房 保障的特点	(74)
---------------------------------------	------

一、住房制度改革的背景分析	(74)
---------------------	------

二、住房制度改革的发展历程	(76)
---------------------	------

三、各阶段住房保障的特点	(78)
--------------------	------

第二节	当前的住房保障政策及落实情况	(80)
一、	当前的住房保障手段与政策	(80)
二、	住房保障政策落实情况	(89)
第三节	各种住房保障方式的经济社会效益评价	(92)
第五章	城镇居民住房消费现状评价	(100)
第一节	全国住房的基本情况	(100)
一、	城镇房屋基本情况	(100)
二、	城镇居民住房水平	(101)
三、	成套住宅情况	(102)
四、	城镇私有住宅情况	(102)
五、	住房困难情况	(102)
第二节	部分城市住房状况分析	(103)
一、	部分城市住房状况	(103)
二、	各城市住房状况评价	(105)
第三节	城镇居民消费现状及住房消费倾向评价	(106)
一、	城镇居民消费现状分析	(106)
二、	城镇居民住房消费满意度分析评价	(110)
三、	城镇居民住房消费倾向分析评价	(113)
第六章	城镇住房保障政策模式选择与运作机制	
研究		(117)
第一节	城镇住房保障政策模式选择	(119)
一、	住房保障政策模式选择	(119)
二、	主要保障方式的选择	(121)
三、	城镇住房保障研究的理论框架	(127)
第二节	城镇住房保障政策设计	(128)
一、	目标定位	(128)
二、	收入线的划分	(128)
三、	住房保障总规模的测算	(132)

四、住房保障面积标准·····	(135)
五、城镇住房保障数量模型·····	(141)
第三节 城镇住房保障运行机制及政策建议·····	(143)
一、运行机制·····	(143)
二、政策建议·····	(146)
第七章 实证研究：北京的住房保障政策设计及实施 ·····	(148)
第一节 北京市房地产市场情况和住房制度改革情况·····	(148)
一、北京市的基本情况·····	(148)
二、北京市的住房制度改革历程·····	(150)
第二节 北京的住房保障状况及分析·····	(153)
一、住房保障政策·····	(153)
二、住房保障实施情况·····	(160)
三、北京市住房保障状况分析·····	(164)
第三节 北京的住房保障政策设计及实施·····	(164)
一、北京市低收入家庭住房现状·····	(164)
二、北京市的住房保障政策设计及实施·····	(166)
第八章 保障性住房的物业管理 ·····	(171)
第一节 物业管理的定义、起源及现代物业管理的作用·····	(171)
一、物业管理的定义·····	(171)
二、物业管理的起源和发展·····	(172)
三、现代物业管理的作用·····	(173)
第二节 不同住房保障方式下的物业管理·····	(175)
一、物业管理的内容·····	(175)
二、物业管理的特点·····	(177)
三、不同住房保障方式下的物业管理·····	(178)

第三节 物业管理费到底要多少：房价与物业管理费	
.....	(180)
一、关于房价与物业管理费.....	(180)
二、住房保障与物业管理.....	(181)
参考文献	(182)
后 记	(187)

第一章 绪 论

第一节 本书研究的经济社会背景

住房，是人们生存的重要场所，是人们不可缺少的基本生存条件，所以住房问题是一个重大的社会经济问题。这个问题解决得好坏，直接关系到老百姓的切身利益，关系着一个国家经济的发展和社会的稳定。

随着社会经济的发展，特别是大工业的发展、城镇化进程的加速和城镇人口的不断增多，住房问题日益突出，正如恩格斯在《论住宅问题》中所述：“当一个古老的文明国家这样从工场手工业和小生产向大工业过渡，并且这个过渡还由于情况极其顺利而加速的时期，多半也就是‘住宅缺乏’的时期。一方面，大批农村工人突然被吸引到发展为中心城市的大城市里来；另一方面，这些旧城市的布局已经不适合新的大工业的条件和与此相适应的交通，街道在加宽，新的街道在开辟，铁路铺到市里。正当工人成群涌入城市的时候，工人住宅却在大批拆除，于是就突然出现了工人以及以工人为主顾的小商人和小手工业者的住宅缺乏现象。”（马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》第二卷，459页）据联合国人类居住署提供的资料显示，目前，无论是发达国家还是发展中国家，在人居领域都面临着一些同样的问题：拥挤、提供基本服务的经费不足、缺少适

当的住房、基础设施每况愈下，等等；全世界有 40%~50% 的城市居民居住在贫民窟中；整个人类住区（城镇和乡村）有 10 多亿人缺少住房或居住条件十分恶劣，至少有 1 亿人无家可归，有 6 亿人生活在各种危害健康和生命的境况中。面对人类住区的种种挑战，为了唤起各国政府和全社会对解决人居问题的重视，号召全世界为人居发展做出努力，1985 年 12 月 17 日，第四十届联大一致通过决议，确定每年 10 月的第一个星期一为世界人居日（世界住房日），每年确定一个主题，将 1986 年和 1987 年的主题分别定为“住房是我的权利”和“为无家可归者提供住房”。1996 年 6 月，联合国在伊斯坦布尔召开第二次人居大会“人居 II”，会议主题为“人人享有适当的住房”，目的在于促进各国重视本国住房问题。2001 年和 2005 年，世界人居日主题分别定为“没有贫民窟的城市”和“千年发展目标与城市”，将城市贫民的居住问题放在了极其重要的战略地位（联合国人居署北京信息办公室 <http://www.cin.gov.cn/Habitat/>）。

我国作为一个发展中国家，住房问题亦十分突出。新中国成立六十多年来，政府下了很大力气解决住房问题，并且进行了广泛深入的住房制度改革，使得城镇居民的住房问题有了显著的改善。但是，随着我国经济实力的不断增强，居民生活水平的迅速提高，我国居民收入贫富差距进一步加大。根据世界银行公布的报告显示，我国是世界上基尼系数增长最快的国家之一。有研究表明，2000 年我国的基尼系数已经达到了 0.417 后，又继续逐年增大（国际经验表明，当基尼系数超过 0.400 时，国家往往开始出现社会紧张局面）。在这种状况下，我国的低收入家庭不仅生活窘迫，而且居住条件也较差，面临着收入低、住房困难的双重困境。

正是面对这种状况，我国高度重视收入和社会保障问题。2003 年 10 月，在党的十六届三中全会报告《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，明确指出了健全就业、收入分配和社会保障制度是完善社会主义市场经济体制的主要任务，要加快建设与

表 1-1 1995—2000 年中国基尼系数

年份 基尼系数	1995	1996	1997	1998	1999	2000
全国居民 基尼系数	0.389	0.375	0.379	0.386	0.379	0.417
城镇居民 基尼系数	0.280	0.280	0.290	0.300	0.295	0.320
农村居民 基尼系数	0.3415	0.3229	0.3285	0.3369	0.3361	0.3536

资料来源：国家统计局收入分配课题，中国经济出版社：《中国经济增长报告（2005）——宏观调控下的经济增长》，308 页，北京大学中国国民经济核算与经济增长研究中心。

经济发展水平相适应的社会保障体系。住房保障作为社会保障体系的重要构成内容，目前仍然缺乏针对低收入者的有效的保障体系。目前的住房保障主要依据 1998 年国务院出台的 23 号文件《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》的政策框架，即建立以经济适用住房为主的住房供应体系，对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房；中低收入家庭购买经济适用住房；其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。按照这样的政策设计，住房问题与居民收入紧密结合，中低收入家庭享受到了具有社会保障性质的经济适用住房和廉租住房。新的住房制度充分考虑到了住房的商品和社会保障两重属性，有针对性地实行不同的住房政策，重点加强了政府对弱势群体的保障能力。但是，在这些住房政策的实施过程中，一些新的问题凸显出来，主要表现为以下方面：一是目前带有保障性的住房政策和手段覆盖范围面广，渠道多，较为分散，互相缺少衔接，没有有机地结合在一起成为一个完整的政策体系；二是政策保障重点有偏差。根据北京对经济适用住房资格审核家庭的抽样调查，家庭

年收入 3 万元以上的家庭占 74%，即购买经济适用住房的家庭中绝大多数是家庭年收入 3 万~6 万元的中等以上收入，中等以下和低收入家庭购买经济适用住房的很少，表明部分特殊群体，即低收入的住房困难家庭，无力依靠自身通过市场解决住房问题，买不起经济适用住房又享受不到廉租住房，目前，公共租赁房的数量难以有效解决大量低收入群体的住房困难。这部分收入群体正是真正需要政府提供帮助的人群之一；三是保障方式的确定。2005 年我国的住房私有率已经达到了 81.26%，比国际通常水平高出近 20%~30%，超过了发达国家人均国内生产总值 10000 美元时的水平，在这种情况下，对于政府有限的财力而言，需要找到合适的保障方式和手段；四是实施机构涉及较多的政府部门和管理机构，一定程度下会造成管理效率和实施效果的降低；五是住房保障与社会保障制度的衔接值得思考。所以，目前无论是从政策理论上还是实践需要上，无论是从政府部门管理的需要还是学术界研讨的角度，建立完善住房保障制度都成为一个重大的经济社会课题，迫切需要进行深入的探讨和研究。

第二节 研究问题的界定和相关基本概念

一、住房保障的涵义

住房保障(Housing Security)是指为保证社会成员享有住房的权利而由政府或社会对难以依靠自身力量解决住房问题的低收入社会成员提供补贴或救助的一种制度。住房保障制度因各国(地区)经济制度、发展水平而有所不同，但从一些成熟的市场经济国家或保障制度发达的国家或地区可以归纳出一些共性的规律，研究这些发展规律对我们建立和完善住房保障制度十分有益。经济适用住房、限价商品房、公共租赁房和廉租住房被认为是目前最主要的政府提

供住房保障的措施，其实从保障的定义和内涵来看，政府的其他住房政策也应属于住房保障的范畴。从广义上来讲，住房保障也应该包括目前的集资合作建房、住房货币化补贴、税费减免以及住房公积金制度等多个方面。从狭义上来讲，住房保障主要指面对中低收入家庭的经济适用住房、限价商品房、公共租赁房和廉租住房。本书将在广泛分析讨论各种保障手段的基础上，重点研究以最低收入、低收入家庭为主要对象的住房保障的方式和相关政策。

笔者认为住房保障制度必须包含三层含义：

1. 完善住房保障制度是政府的主要职能之一

在市场经济条件下，市场能够发挥有效配置资源的基础性作用，但是市场这只“看不见的手”本身无法包揽解决一切矛盾和问题，对于弱势群体的住房问题，只有政府这只“看得见的手”才能解决。实际上，无论在何种经济体制下，保护弱势群体都是政府责无旁贷的职责。住房保障问题是公共问题，也是社会问题，建立和完善住房保障制度是政府部门需要履行的社会管理和公共服务职责，如何完善住房政策，建立和健全住房保障制度成了当前政府部门在住房市场和房屋管理工作中的当务之急。

2. 住房保障的目标定位是满足低收入家庭的基本居住需求

作为一种保障制度来讲，住房保障不可能依靠政府解决所有人的住房问题，对于政府有限的财力而言，只能将目标定位于收入低、依赖自身经济能力无法解决而要迫切需要解决住房问题的低收入阶层，如下岗人员、返城知青、国企困难职工、农村进城务工人员等困难群体，实际上这部分人收入很低，往往住房状况也较差，如果没有得到政府最直接的救助，在一定时期内很难解决住房问题。

3. 住房保障的前提是不能干扰房地产市场的正常运行

国外的经验表明，住房保障必须保持合理适度的原则，否则将会干扰市场的运行，从而可能造成经济整体的波动。现在我国房地