

DRC

国务院发展研究中心
中青年学者文库

我国经济适用住房政策的 效果评估与发展前景研究

Effect Evaluation
and Future Direction of
China's
Affordable Housing Policy

余 宇 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

DRC

国务院发展研究中心
中青年学者文库

我国经济适用住房政策的效果评估与发展前景研究

Effect Evaluation
and Future Direction of
China's
Affordable Housing Policy

余 宇 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

我国经济适用住房政策的效果评估与发展前景研究/余宇等著.
北京: 中国发展出版社, 2012. 11
ISBN 978-7-80234-865-3

I. ①我… II. ①余… III. ①经济适用房—住房政策—研究—中国
IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 269490 号

书 名: 我国经济适用住房政策的效果评估与发展前景研究

著作责任者: 余宇等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-865-3

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京明恒达印务有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 10.5

字 数: 140 千字

版 次: 2012 年 11 月第 1 版

印 次: 2012 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

“我国经济适用住房政策的效果评估 与发展前景研究” 课题组

课题顾问：

林家彬 国务院发展研究中心社会发展研究部巡视员，研究员

孙柏瑛 中国人民大学公共管理学院行政管理学系主任，教授

课题负责人：

余 宇 国务院发展研究中心社会发展研究部第三研究室

副主任，助理研究员

课题组成员：

王雄军 国务院发展研究中心办公厅副研究员

谭梦圆 中国航空工业集团公司北京航空材料研究院

韩 巍 中国人民大学公共管理学院博士研究生

摘 要

中低收入家庭的住房问题是各国政府关心的重要民生问题，关系到国家稳定。在我国改革开放的进程之中，住房福利化也开始向住房市场化、商品化转变。在住房商品化改革的过程中，我国于 1998 年正式确立了经济适用住房政策。

作为住房保障政策体系的重要组成部分，经济适用住房政策经历了一个不断发展、完善与变化的过程，大体可分为酝酿及初步形成、快速发展、反思与调整三个阶段。经济适用住房政策的变迁有其内在原因，其发展主要涉及中央政府、地方政府、开发企业和部分民众四个方面、三组关系的博弈，具体如下：

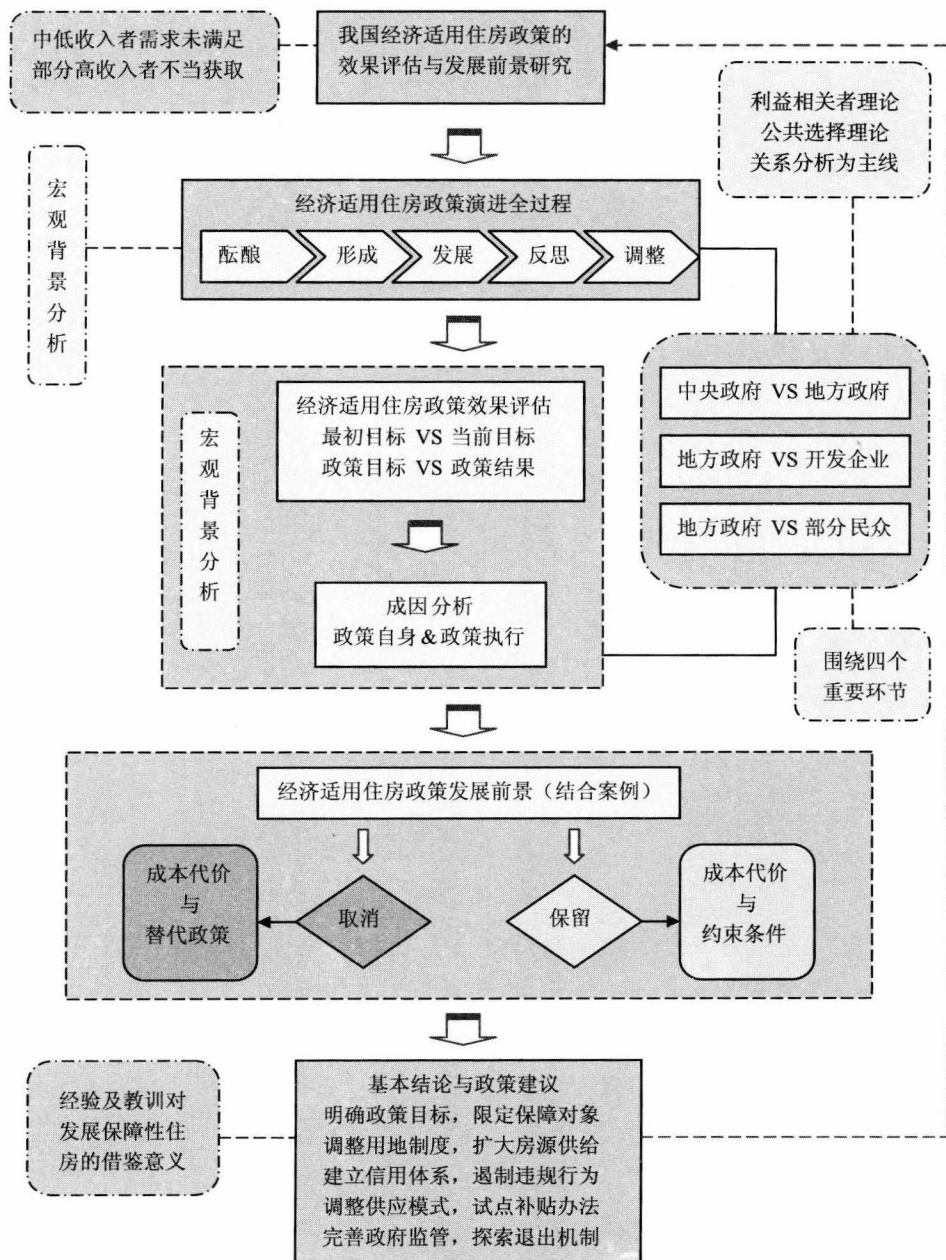
第一组博弈关系是中央政府的意愿供给与地方政府的实际供给。经济适用住房政策的最终执行者是地方政府。但是，地方政府具有双重属性，既是中央政府政策的执行者，也是管理地方事务的独立主体，其利益诉求与中央政府并不完全一致。这种差别导致地方政府在执行中央政策过程中，会根据自身利益对政策进行调整。这种调整可能是积极的，也可能违背最初的政策意图。

第二组博弈关系是地方政府的政策目标与开发企业的利润目标。经济适用住房的开发与建设涉及到地方政府、开发企业双方的利益，政府和开发企业实际上形成了一个委托—代理关系。在该代理关系中，政府的政策目标与开发企业的利润目标存在不一致的地方。地方政府与开发企业之间存在一定程度的利益博弈，削弱了政策的预期效果，导致经济适用住房政策实施的实际效果与初期目标产生较大偏差。

第三组博弈关系是地方政府的保障动机与部分民众的投资动机。政府基于保障目标实施经济适用住房政策，但普通民众更关注的是经济适用住房与商品房之间的差价，会展开对这一稀缺资源的争夺，往往是掌握较多资源、而不是最需要的人群取得了经济适用住房，存在骗购、超标购买和投机等有损经济适用住房政策公正性的行为，从而导致政府的保障目标与社会公平性缺失的矛盾。为此，政府势必采取相应措施保障政策目标的实现。

中央政府、地方政府、开发企业和部分民众之间的矛盾关系共同影响了经济适用住房政策的发展与演进，也解释了这一政策在贯彻执行过程中出现的许多问题。政府的本意是希望通过经济适用住房政策克服市场失灵，但却未能有效克服政府失灵，使这一政策备受争议。

本研究将基于以上分析，尝试着对我国经济适用住房政策的发展前景进行探讨，并对其发展过程中的经验教训进行总结，从而为我国住房保障政策的制定和完善提供参考依据。



课题研究分析框架顶层设计图

目 录

Contents

第一章 我国经济适用住房政策的外部环境与演进历程	1
一、酝酿及初步形成阶段（1991 ~ 1997 年）	1
二、快速发展阶段（1998 ~ 2002 年）	2
三、反思与调整阶段（2003 年至今）	4
四、经济适用住房在我国住房保障体系中地位的变化	8
第二章 中央政府的意愿供给与地方政府的实际供给	21
一、地方政府缺乏建设的积极性	22
1. 土地收益的重要性日益凸显	22
2. 经济适用住房的建设加重地方财政负担	25
二、地方政府对中央政策的调整	28
1. 供应对象的调整：不断缩小、定向供应	29
2. 供给方式的调整：租售并举	34
3. 退出管理的调整：内循环模式	36
4. 探索新的供给制度：限价房和公租房	39
第三章 地方政府的政策目标与开发企业的利润目标	40
一、地方政府的政策目标	41

二、开发企业的利润目标	42
1. 提高销售价格	43
2. 扩大建设面积	44
三、地方政府的监管问题	44
1. 政府的监管程序	45
2. 监管存在的问题	47
四、建设环节的政策演进	48
1. 准入资格的规范	48
2. 面积、价格、质量标准的规范	50
 第四章 地方政府的保障动机与部分民众的投资动机	54
一、部分民众的投资与投机心理	54
1. 政府一次性补贴的缺陷	54
2. 购买中的超标、骗购与投资（投机）行为	55
二、地方政府的审批及问题	57
1. 政府的审批程序	57
2. 审批存在的问题	59
三、分配环节的政策演进	60
1. 审批程序的调整	60
2. 购买面积的控制	62
3. 上市交易的调整	64
 第五章 我国经济适用住房政策的内在矛盾及未来走向	67
一、经济适用住房政策的内在矛盾	67
1. 经济适用住房政策的设计缺陷	68
2. 经济适用住房政策的执行问题	69

二、经济适用住房政策的未来走向	70
1. 经济适用住房政策的新发展	70
2. 经济适用住房的走向分析	72
3. 小结	76
 第六章 进一步完善我国经济适用住房政策的若干建议	78
一、基于三组关系的思路框架	78
二、近期完善我国经济适用住房政策的若干建议	80
1. 明确政策目标, 限定保障对象	80
2. 调整用地制度, 扩大房源供给	81
3. 建立信用体系, 遏制违规行为	83
4. 调整供应模式, 试点补贴办法	84
5. 完善政府监管, 探索退出机制	85
 附件一 开征房地产税的框架、难点及影响	87
一、房地产税的框架	87
二、房地产税的难点	89
三、房地产税的影响	90
 附件二 新加坡的住房保障政策及其启示	93
一、新加坡住房保障制度的发展历程	93
1. 陋屋区时代 (20 世纪 60 年代以前)	94
2. 居者有其屋计划: 大规模发展低成本住房 (1960 ~ 1970 年)	94
3. 建设新市镇, 大量增加住房供应, 提供全面居住环境 (1971 ~ 1980 年代中期)	95

4. 放宽组屋购买限制, 提升组屋的质量与服务 (1980 年代中期以后)	95
二、新加坡公共住房的类型与分布	96
三、新加坡发展公共住房的政策经验	97
1. 公共住房的规划与建设	97
2. 公共住房的分配: 以家庭收入水平为依据	99
3. 组屋的流转	101
4. 公共住房融资机制: 中央公积金制度	101
四、新加坡公共住房政策对我国的启示	103
1. 住房保障是社会安定的基石	103
2. 公共住房要科学规划、综合配套	104
3. 优先保障居住需求, 严禁空置投机	105
4. 建立完善的住房公积金制度	105
 附件三 “共有产权” 的淮安模式评述	107
一、“共有产权” 的政策背景: 要回应什么问题	107
1. 目标群体问题	108
2. 公平问题	108
3. 监管成本高昂	108
二、“共有产权” 的政策内容	109
1. 土地供应	109
2. 价格与产权	109
3. 供应对象	110
4. 交易和退出	110
5. 申购程序	111
三、“共有产权” 的政策创新	111
1. 产权明晰灵活	111

2. 从“双轨制”变为“单轨制”	112
3. 从“补供方”变为“补需方”	112
4. 从行政监管变为市场调节	113
四、“共有产权”的政策评价	114
1. 与民争利	115
2. 产权问题	115
 附件四 北京市经济适用住房政策演进历程	117
一、酝酿阶段（1992 ~ 1997 年）	117
二、确立阶段（1998 年）	118
三、繁荣阶段（1999 ~ 2004 年）	119
1. 投资和建设规模不断扩大	119
2. 法律法规进一步完善	121
四、反思阶段（2004 ~ 2006 年）	122
1. 建设速度放缓	122
2. 问题日益暴露	122
五、调整阶段（2007 年至今）	125
 附件五 杭州市经济适用住房政策变迁分析	127
一、经济适用住房的性质分析	127
二、从供应对象分析	128
三、从建筑面积标准来看	129
四、关于上市交易	130
 附件六 成都市经济适用住房政策概述	140
一、主要发展历程	140

1. 试点阶段（1999～2003 年）	140
2. 发展阶段（2004～2006 年）	141
3. 完善阶段（2006 年至今）	142
二、在保障性住房中的比重及有关优惠政策	143
1. 经济适用住房的占比	143
2. 有关优惠政策	144
三、申购条件、程序及需求量	144
1. 申购条件	144
2. 申请程序	145
3. 需求量	145
四、政府与开发企业的责任	146
1. 开发企业的选择标准及管理措施	146
2. 经济适用住房建设中的各方责任	146
参考文献	151

第一章 我国经济适用住房政策 的外部环境与演进历程

经济适用住房政策是我国停止住房实物分配后，为解决中低收入家庭住房困难而出台的一项具有社会保障性质的住房政策，它诞生于我国从计划经济向市场经济过渡的过程之中，并在实际运行中为了应对暴露出的种种问题而进行了一些适应性调整。系统地看，经济适用住房政策的变迁以及经济适用住房本身性质的演变与其外部环境的变化紧密相关。

一、酝酿及初步形成阶段（1991～1997年）

1991～1997年是经济适用住房政策的酝酿以及初步形成阶段，其中，又以1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》作为经济适用住房政策正式推出的重要标志。从宏观上看，其背景是社会主义市场经济制度的确立。

这一阶段，经济适用住房政策实际上是住房商品化的产物，分析政策文本不难发现，虽然提到了经济适用住房的保障性质，但是更多的却是在说如何打破住房实物分配，建立住房市场，价格如何确定，产权如何界定等问题，与今天讨论的经济适用住房的认购资格、建设标准、运行管理等主题存在着明显的差异。所以，如果要探究这项政策的初衷，取代以实物分配的方式配置住房资

源应该是其首要目标，而保障居民的住房需求则是实现这个目标的附带产物。因为如果国家和单位将保障居民住房的责任推向了市场，那么市场上的住房价格就必须是“经济”的，而且房屋必须是“适用”的，否则居民没有能力购买。如果就经济适用住房的概念加以探究的话，那么，这个阶段的经济适用住房与商品房的区别在于认购对象的不同（高收入职工家庭还是中低收入职工家庭）、定价机制不同（市场价还是成本价），可见，这时候的经济适用住房指的是售价上“经济”、使用上“适用”（或实用），与条件较好、价格完全市场化的商品房相对应的住房。经济适用住房这个概念实际上是当时住房市场初建时期对这个市场进行粗略划分的产物。

二、快速发展阶段（1998～2002年）

1998年是经济适用住房政策的一个转折点。这一年出台的《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》中明确规定了停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，并将我国的住房结构划分为三块，“最低收入家庭租赁由政府或单位提供廉租住房；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。住房投资结构要调整为重点发展经济适用住房（安居工程），加快解决城镇住房困难居民的住房问题”，明确提出要“建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系”，并开始出台与住房市场相配套的住房金融、物业管理等政策。

1998年的住房制度改革延续并极大地推进了之前住房市场化改革的思路，与《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》相配套的《关于大力发展经济适用住房的若干意见》中指出“发展经济适用住房的目的，是……促使住宅业成为新的经济增长点”。所以，1998年改革中的经济适用住房是住房市场分层中定位于中低收入者的那部分。可以说这是非常理想化的设计，因为在住房市场化的背景下，同时施行经济适用住房政策和

商品房政策必然会导致商品房极大发展而经济适用住房遭到挤压，这其中有一个非常重要的因素是地方政府在财政压力下会“舍”经济适用住房而“取”商品房。

表 1.1 近年来我国经济适用住房新开工面积情况

年份	新开工住宅面积 (万平方米)	新开工经济适用住房面积 (万平方米)	经济适用住房占比 (%)
1997	10996.6	1720.6	15.6
1998	16637.5	3466.4	20.8
1999	18797.9	3970.4	21.1
2000	24401.2	5313.3	21.8
2001	30532.7	5796.0	19.0
2002	34719.4	5279.7	15.2
2003	43853.9	5330.6	12.2
2004	47949.0	4257.5	8.9
2005	55185.1	3513.5	6.4
2006	64403.8	4379.0	6.8
2007	78795.5	4810.3	6.1

数据来源：国家统计局。

在 1994 年分税制改革之后，财政的集权程度大大提高，地方政府的财政自主权大大下降，而在住房市场化和土地市场形成之后，土地出让金成为地方政府重要的收入来源。这样，建设经济适用住房对于地方政府来说是非常“不划算”的，一方面，本来在商品房市场上可以获得很高土地出让金的土地如果拿来建设经济适用住房，意味着失去了这笔收入；另一方面，建设经济适用住房本身又有成本，所以，地方政府在衡量抉择之后就会选择商品房。因此，当经济适用住房和商品房同时在市场上“双轨并行”的情况下，带有公益（保障）性质的经济适用住房被挤压可以说是必然的。这与我国医院中公益项目与盈利项目并行之后，公益项目萎缩，盈利项目井喷的情况在原理上具有相似性。

就经济适用住房这个阶段的性质来说，它既具有商品性，又具有保障性。

从文件中看,住房改革的一个重要目标是使“住宅业成为新的经济增长点”,而整个住房体系又要以经济适用住房为主,所以,经济适用住房是被赋予了拉动经济增长的功能的。同时,由于经济适用住房定位于中低收入家庭,因此它又具有保障性质(2003年《关于下达2003~2004年经济适用住房建设投资计划的通知》中认定:经济适用住房是具有保险性质的政策性住房,是解决中等偏下收入家庭住房的重要途径,也是扩大内需,拉动经济增长的重要政策之一)。

三、反思与调整阶段(2003年至今)

2003年出台的《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》中提出要“调整住房供应结构,逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房;同时,根据当地情况,合理确定经济适用住房和廉租住房供应对象的具体收入线标准和范围,并做好其住房供应保障工作”。之后,住房供给结构的主体被转移到了商品房上,经济适用住房逐渐成为了保障性质占主导地位的住房。

在经济适用住房政策发展的过程中,出现了许多问题,例如规格超标、供应对象失控、供需矛盾尖锐等^①。这一方面是因为经济适用住房建设与分配中的监管不力,同时也是由于上述问题(即经济适用住房受到挤压从而供应量

^① 以北京市为例,2006年经济适用住房户型面积90平方米以下的占54.9%,90~105平方米的占23.2%,105~120平方米的占20.4%,120平方米以上的占1.5%。该市天通苑经济适用住房小区有许多150平方米以上的大户型,甚至还有200~300平方米的,住户基本上不是贫民,绝大部分是机关干部、企业白领、医生、教师、小企业主等中等收入家庭,大户型经济适用住房受到很多中高收入购房者青睐。2005年,全国工商联住宅产业商会所属的中国房地产报告(REICO)通过对北京经济适用住房的抽样调查发现,经济适用住房主要满足中等偏上收入家庭的需要,而中等偏下和低收入家庭所占比例并不高,且部分经济适用住房是用于投资,自用率平均仅为51.34%,完全违背政策初衷。此外,实际建设中经济适用住房也只占住宅建设很小比例,2005年和2006年北京经济适用住房施工面积仅占同期商品房施工面积的8%,远远低于该市符合条件、占家庭总数70%的居民的购房需求。