

北京联合大学应用文理学院学术著作出版基金资助

Baozhangxing Zhufang Shichang Bankuai Sheji
yu Dongtai Guanli Yanjiu

保障性住房市场板块设计 与动态管理研究

张远索 ◎ 著



 中国农业出版社

北京联合大学应用文理学院学术著作出版基金资助

保障性住房市场板块设计 与动态管理研究

张远索 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

保障性住房市场板块设计与动态管理研究 / 张远索
著. —北京: 中国农业出版社, 2016. 5
ISBN 978-7-109-20070-8

I. ①保… II. ①张… III. ①住宅市场—市场管理—
社会保障—研究—中国 IV. ①D632.1②F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 083740 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 6.5

字数: 180 千字

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

保障性住房是政府为中低收入住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房，是在商品房房价高企的情况下，国家为解决广大中低收入者家庭“住有所居”的问题而推出的一项重大民生工程。保障性住房的规划思路、建设规模、项目布局、租售价格、受众界定等都至关重要，这些方面决定了保障性住房的政策初衷能否实现，也深刻影响着我国整个房地产市场的运行。

从概念上看，保障性住房经历了一个由简单到复杂的过程。所谓复杂，一是指新推出的一些保障性住房形式在其住房类型归属上存在异议；二是很多地方政府推出仅存在于当地的保障性住房形式。1998年国务院印发《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》，（国发〔1998〕23号文），标志着我国福利分房时代的终结。虽然该文件明确指出停止住房实物分配，彻底改变了住房市场性质，但也规定了将经济适用房作为“住房供应的主体”。2003年，由建设部起草的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发〔2003〕18号文）出台，该文件将房地产行业定位为国民经济的支柱产业，同时把经济适用房由23号文件“住房供应的主体”改为“具有保障性质

的政策性商品住房”，并明确“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”。实践证明，这个文件深刻激发了楼市热情，商品房正式步入黄金发展期。为抑制房价过快上涨，2007年，国家陆续出台了《经济适用住房管理办法》、《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难若干意见》、《廉租住房保障办法》、《廉租住房保障资金管理办法》等一系列法律法规，对保障性住房的建设和管理作出具体规定，形成了廉租房和经济适用住房对低收入住房困难家庭的全覆盖。此后在北京、南京、广州、福州等地出现限价房、公共租赁房。2010年初，住建部等五部委联合发布《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》，要求从2009年开始，结合开展保障性住房建设，使棚户区群众的居住条件得到明显改善。与此相关，有不少地方政府将拆迁安置房、棚户区改造等也纳入当地保障性住房体系之中。

在此情形下，各方对“保障性住房”的内涵解读不一，即便是国家层面，也一改以往说法，称之为“保障性安居工程”。如2011年温家宝总理“主持召开国务院常务会议，研究部署进一步做好保障性安居工程建设和管理工作”、温家宝总理在全国人大十一届五次会议的政府工作报告中表示“2012年，中国将继续推进保障性安居工程建设，在确保质量的前提下，基本建成500万套，新开工700万套以上”等。这种概念的演变，说明原有的传统保障性住房类型——廉租房、经济适用房、公共租赁房等仅是现阶段具有“保障”色彩的保障性住房安居工程的一小部分。笔者

最近发现有学者将保障性安居工程的覆盖面作了具体剖析：第一类是保障性住房建设，包括廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房、限价商品住房；第二类是棚户区改造，包括城市棚户区、国有工矿棚户区、林区棚户区、垦区棚户区和煤矿棚户区；第三类是农村危房改造和游牧民定居工程。笔者非常认可这种分类方法，在本研究中也曾提出类似观点，当然该学者提到的这些具体住房或改造区的类型更加全面。

在各地实践过程中，很多地方探索保障性住房“并轨”与“体系重构”的问题。如合肥市在2011年即逐步探索建立统一的保障性住房运作机制，探索从实施住房保障政策开始就设立保障性安居工程建设管理部门，来统筹全市的住房保障工作，实行统一协调、统一建设、统一分配、统一管理的运作机制；江西省从2012年开始，全省经济适用住房、廉租住房、公共租赁住房实行“三房合一”、并轨建设、租售并举新制度；石家庄市将廉租住房、公共租赁住房整合统称为公共保障房，按照“计划分别上报、统一规划建设、统筹筹集资金、租金梯度保障、统一管理运营”的原则并轨建设和运行；郑州市从2013年起，在大力推进棚户区改造建设的基础上，全面推行廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房“三房合一”住房保障管理新机制，使人们由过去的“居有其屋”向“居有所”转变，逐步建立“以租为主”的住房保障体系；2013年10月，烟台市住建局表示烟台正在酝酿新的住房保障管理办法，烟台将建立“三房合一、租补分离”的住房保障新模式。由此可

见,“保障性住房并轨”、“多房合一”已经成为我国城市保障性住房体系设计的现实走向。

笔者于2004年在中国人民大学土地管理系毕业,当时多数同学投身房地产实业,我选择了投身党和人民的教育事业,时至今日十二载。这十二年,完整地覆盖了我国房地产发展的“黄金十年”。作为不同行业的亲历与见证者,从事房地产实业的同学都成了腰缠万贯的弄潮儿,而笔者的使命是见证收入差距和体会申请保障性住房的艰辛。从2004年至今在系里从事土地管理和房地产开发经营的教学科研工作,从2004年到2009年在燕京房地产研究所兼职做市场调查,从2007年申请经济适用房到2012年申请到限价房,笔者结合理论学习与实践,对我国城市房地产市场,尤其是北京房地产市场,以及保障性住房建设与分配管理等有了深刻的认识。我深知我的经历和境况很容易让我在对房价问题、保障性住房问题等方面的判读出现偏差。因此,我时刻提醒自己尽量跳出圈外,变换身份,从多个角度看待问题,尽量保持学术人应有的客观思维。

在2011年,笔者发现保障性住房的规划建设与管理等方面确实存在很多问题,这些问题很多是与保障性住房体系不合理有关,认为重新设计保障性住房体系或许是一个契机,在体系重构过程中可以通过政策设计,力争系统地解决以上问题。因此笔者以“我国保障性住房市场板块化设计与动态管理研究”为题申报了国家哲学社会科学基金,并获立项。本书绝大部分内容都是源自该项目的研究成果,特此说明。在此基础上,笔者又组织力量对有关问题进行

了补充调研,比如土地市场交易情况分析、北京市青年群体“以租代购”调研等。

本书研究内容包括:①基础理论与相关概念界定:梳理与保障性住房规划建设、保障性住房市场板块化、保障性住房动态管理相关的基础理论,界定“保障性住房”、“保障性住房市场板块化”、“保障性住房动态管理”等概念的内涵。②我国城市房价问题:一是以北京市为例,选取住房空置率、房价收入比、房屋售租比等常见指标,测度典型大城市房价泡沫水平;二是以北京市、烟台市为例,对比研究典型大城市和典型中小城市,对比研究两类规模城市的房价现状、保障性住房建设分配状况等;三是回顾总结城市房价调控历程,土地交易市场考察分析,并着重梳理将“保障性住房”建设作为调控手段的调控措施;四是通过定性分析、实证研究两种方法探讨我国城市房价过快上涨的原因,以及调控房价过快上涨的有效手段,进而引申出保障性住房建设管理的重要性。③我国保障性住房市场板块化现状:从保障性住房建设的历程与现状、保障性住房建设存在的问题、保障性住房市场板块化特征、保障性住房市场板块化发展趋势等角度分析我国保障性住房市场板块化现状。④我国城市保障性住房市场板块化设计:以北京市青年群体作为调研对象,调研居民对“以租代购”住房消费模式的认识程度、接受水平、利益诉求,将调研结果作为重构我国城市保障性住房市场板块的重要依据之一。在此基础上,研究不同规模城市应有的保障性住房市场板块结构,并采用规模、区位、经济发展水平等“多要

素”分类，并设计不同类城市合理的保障性住房市场板块。

⑤我国城市保障性住房动态管理研究：从保障性住房的规划建设、准入、轮候、退出、日常管理等角度（维度一：操作环节导向型），以及从近年来保障性住房市场待解关键问题的角度（维度二：关键问题导向型），研究保障性住房的动态管理问题，分别提出保障性住房的管理策略。

本书内容体系的形成，除课题组成员的努力外，还得益于张景秋教授、熊黑钢教授、张占录教授、吴克宁教授、张跃松副教授，以及其他多位学者的指导；本书的出版受到北京联合大学应用文理学院科研处的支持；本书“5.1.6 补充性调研分析”是刘文泽同学在我指导下完成的。在此一并表示感谢。

越来越多的住房，正逐渐丧失其居住属性，沦为财富转移和积累的工具。虑及货币发行及房地产运行模式导致的财富流向等因素，已经很难用“高”或“低”来形容我国房价。用社会平均值来考察问题，本身就是个问题。在此背景下，尽管我国城市房价如此上涨，在现阶段的学术论坛上很少看到有学者专门就房价“高”还是“低”的问题展开论述，因为不管结论判读为高还是低，都会得罪一部分人。因此，本书的观点不能说是正确，只是代表了一部分人的观点而已。在研究过程中，笔者也发现要秉持所谓的“学术公正”真的很难，内心真正认识到了这一点，所以对于此书的出版并没有任何喜悦之感。相反，在很多问题的解决上，自觉才疏学浅。时间仓促，加上笔者理论水平有限，书中一定有不少缺点和错误，恳请读者不吝赐教。

目 录

前言

1 研究概述	1
1.1 研究背景与意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	3
1.2 研究内容	4
1.3 研究方案	5
1.3.1 研究思路	5
1.3.2 研究方法	7
1.4 文献述评	7
2 基础理论与相关概念界定	15
2.1 基础理论	15
2.1.1 社会保障理论	15
2.1.2 公平分配理论	16
2.1.3 住房过滤理论	16
2.1.4 政府职能理论	17
2.1.5 公共产品理论	18
2.2 相关概念界定	19
2.2.1 保障性住房	19

2.2.2	保障性住房市场板块化	23
2.2.3	保障性住房市场动态管理	24
3	我国城市房价问题	25
3.1	城市房价泡沫测度	30
3.1.1	住房空置率	30
3.1.2	房价收入比	31
3.1.3	房屋售租比	36
3.2	不同规模城市住房市场对比	38
3.2.1	住房市场现状对比	38
3.2.2	住房分配现状对比	41
3.2.3	市场对比带来的启示	43
3.3	城市房价调控历程	46
3.3.1	房改以来影响房价的政策事件	46
3.3.2	土地交易市场考察分析	47
3.3.3	以“保障性住房”作为调控思路的措施	57
3.4	房价过快上涨原因及有效调控手段	59
3.4.1	定性分析房价过快上涨原因	59
3.4.2	实证研究房价过快上涨原因	63
3.4.3	调控房价的有效手段	68
3.4.4	保障性住房对房价调控的意义	70
4	我国城市保障性住房市场板块化现状	72
4.1	保障性住房建设的历程与现状	72
4.1.1	保障性住房改革历程	72
4.1.2	保障性住房市场板块演变	74
4.1.3	保障性住房建设现状	75

4.2	保障性住房建设存在的问题	78
4.3	保障性住房市场板块化现状特征及发展趋势	82
4.3.1	保障性住房市场板块化现状特征	82
4.3.2	保障性住房市场板块化发展趋势	84
5	我国城市保障性住房市场板块设计	87
5.1	“以租代购”住房消费模式调研	87
5.1.1	公共租赁房的政策导向及发展趋势	88
5.1.2	调研概况	91
5.1.3	基本情况调查与分析	92
5.1.4	“以租代购”消费模式调查与分析	97
5.1.5	相关要素交叉分析	103
5.1.6	补充性调研分析	105
5.1.7	调研结果给保障性住房市场板块 设计带来的启示	121
5.2	不同规模城市保障性住房市场板块设计	123
5.2.1	不同规模城市相关特征分析	124
5.2.2	大中小城市保障性住房市场板块设计	128
5.2.3	保障性住房市场板块设计小结与讨论	131
5.3	多要素分类下的城市保障性住房市场板块设计	132
5.3.1	多要素的选定与城市的分类	132
5.3.2	分类城市保障性住房市场体系构想	133
6	我国城市保障性住房动态管理研究	135
6.1	环节导向型保障性住房的动态管理措施：维度一	137
6.1.1	保障性住房的规划建设与市场投放	137
6.1.2	保障性住房的准入	139

6.1.3	保障性住房的轮候	143
6.1.4	保障性住房的退出	144
6.1.5	保障性住房的日常管理	145
6.2	问题导向型保障性住房的动态管理措施：维度二	148
6.2.1	加强保障性住房规划的统筹性，建立长效机制	148
6.2.2	明晰准入退出标准，严惩骗购骗租	148
6.2.3	设置监管站，严禁转租转售	149
6.2.4	针对不同类型保障性住房采取不同回收机制	150
7	结论与讨论	151
7.1	结论	151
7.2	讨论	152
附录 1	国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见（国办发〔2011〕45号）	154
附录 2	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（国发〔1998〕23号）	163
附录 3	国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知（国发〔2003〕18号）	169
附录 4	国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知（国发〔2010〕10号）	176
参考文献		181

1 研究概述

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

保障性住房是我国一项重大的民生工程，是政府解决广大中低收入群体居住问题的重大举措。整体来看，我国保障性住房发展历程较为坎坷，理论层面还不成熟，实践层面更是暴露出不少问题。从 1998 年房改以来，廉租房、经济适用房作为传统的保障性住房形式，在解决部分居民家庭住房问题上起到了很大作用。但 2003 年以后，城市房价步入快速上涨通道后，各地政府在土地供应上大幅降低了传统类型保障性住房用地比例，市场上越来越多的需求依赖保障性住房，供求矛盾日益突出。为了解决上述矛盾，同时保证住房资源充分高效的利用，各级各地政府加强理论探讨和实践探索，在廉租房、经济适用房的基础上，依次推出限价房、公共租赁房等保障性住房形式。有的地方还将回迁房、安置房、棚户区改造、中低价位商品房等纳入保障性住房体系，甚至推出“自住型商品房”等特殊的住房形式，虽然未将其纳入保障性住房范畴，但是将其定位于解决社会夹心层等住房需求的重要住房类型。至此，从理论上讲，我国城市的保障性住房建设实现了“租售并举、中低收入群体全覆盖”的完美格局。但是这种理论上的设计，并未能很好地解决中低收入家庭的住房困难问题。相反，出现了诸如概念混乱、供地不足、规划不合理、

分配不公平等现象,严格来说,保障性住房并没有达到它应有的效果。

保障性住房市场的混乱,成因非常复杂。其中一个非常重要的方面是,保障性住房的市场板块结构不合理,即城市保障性住房体系中应当包括哪些类型的保障性住房形式?分别占多大规模和多大比例?不同类型城市应当构建什么样的保障性住房市场板块结构?在此基础上的保障性住房如何实现动态管理?等等,这些问题的解决,将有助于我国城市保障性住房的顺利发展。根据对北京市等房地产市场的多年的跟踪,课题组于2012年创设性地提出“保障性住房市场板块化”的概念,并荣幸地被国家社科基金委批准立项。事实证明,很多地方政府在2013年起,推动“两房合一”“三房合一”进程,提出“租赁型保障房”“产权型保障房”等新概念。这是地方政府根据市场实际情况进行的政策调整,意义重大。出现这种现象有以下三个层次的原因:一是高房价将市场消费群体严重分化,造成大量中低收入者没有能力进入商品房市场,从而形成大量的所谓刚性需求,中央政府从2011年下大力气推出保障性住房;二是由于需求量巨大,加之出售型保障性住房(经济适用房、限价房)分配和后续管理问题重重,导致大量国有资产流失,加剧社会不公,因此具有提高住房利用率、降低申请人以房牟利动机等优点的租赁型保障性住房(廉租房、公共租赁房)逐渐占据主角;三是虽然租赁型保障性住房回笼资金较慢,融资较难,尤其是租金非常低廉的廉租房成为地方政府财政补贴的主要对象,但从资金回笼角度看,租赁型保障性住房也有可随市场情况周期性调整租金的灵活性特点。在上述背景下,多地政府开始考虑构建以租赁型保障性住房为主的保障性住房体系,这一保障思路与中央政府的调控理念相一致。在保障性住房体系中,作为“资历最浅”的公共租赁房能成为主

角并不突然,2009年、2010年连续两年的政府工作报告中都提及要“加快发展住房租赁市场”以及“倡导住房租赁消费”,2010年年末结束的中央经济工作会议再一次明确提出,要“大力发展公共租赁住房,缓解群众在居住方面遇到的困难。”为减少出售型保障性住房造成的国有资产流失和社会不公,减少廉租房对政府财政的过度依赖,多个地方政府以或减少或停止出售型保障性住房建设,将以租赁型保障性住房为主的保障对象纳入统一范围为主要特色的“保障房并轨”出现,并有不断蔓延之势。

本研究在搜集、整理、提炼众多文献资料的基础上,从研究我国城市房价问题入手,较系统地研究了我国保障性住房市场板块化现状、我国城市保障性住房市场板块设计、我国城市保障性住房动态管理等问题。其中,在板块设计部分,根据实地调研资料,主要按照城市规模的不同,以大、中、小为分类标准,创设了不同规模城市应有的保障性住房体系结构。另外,从城市规模、区位、经济发展水平等“多要素”角度将城市分类,并提出相应的保障性住房市场板块结构。在研究保障性住房动态管理时,采用保障性住房规划建设分配管理常规环节、保障性住房管理实践中突出的问题等两个维度,分别提出保障性住房的管理策略。

1.1.2 研究意义

理论层面:保障性住房市场板块及动态管理的理论,西方国家相对成熟,但我国特殊的国情和发展阶段决定了市场调控的复杂性。我国在解决住房问题上,体现出明显的“实践先行”的特点,在理论建设上相对落后。本研究在借鉴国内外相关理论的基础上,从保障性住房市场板块化的内涵、现状、存在的问题、不同类型城市应有的板块结构、保障性住房动态管理等方面,完善

我国保障性住房市场板块化及动态管理的理论，具有较强的理论意义。

实践层面：由于缺乏完善的理论配套和丰富的操作经验，我国保障性住房市场调控过程中出现了很多问题。在规划建设规模与布局、市场投放节奏、轮候分配、动态管理等诸多方面的问题与保障性住房市场板块结构不合理有很大关系。在我国保障性住房市场发展现状及当前调控思路下，本研究具有很强的实践价值。

1.2 研究内容

本研究的主要内容包括以下几个方面：

1. 基础理论与相关概念界定

梳理与保障性住房规划建设、保障性住房市场板块化、保障性住房动态管理相关的基础理论，界定“保障性住房”、“保障性住房市场板块化”、“保障性住房动态管理”等概念的内涵。

2. 我国城市房价问题

一是以北京市为例，选取住房空置率、房价收入比、房屋租售比等常见指标，测度典型大城市房价泡沫水平；二是以北京市、烟台市为例，对比研究典型大城市和典型中小城市，研究两类城市的房价现状、保障性住房建设分配状况等；三是回顾总结城市房价调控历程，土地交易市场考察分析，并着重梳理将“保障性住房”建设作为调控手段的调控措施；四是通过定性分析、实证研究两种方法探讨我国城市房价过快上涨的原因，以及调控房价过快上涨的有效手段，进而引申出保障性住房建设管理的重要性。

3. 我国保障性住房市场板块化现状

从保障性住房建设的历程与现状、保障性住房建设存在的问