



同济大学可持续发展与新型城镇化智库
TONGJI UNIVERSITY SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND NEW-TYPE URBANIZATION THINK-TANK

当代城市发展与 管理丛书

诸大建 主编

国家“十二五”重点图书

城市保障性住房提供的三方合作模式研究

邓大伟 著

同济大学出版社



国家“十二五”重点图书
当代城市发展与管理丛书
主编：诸大建

城市保障性住房提供的 三方合作模式研究

邓大伟 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

随着我国经济社会的发展、城市化进程的持续,城市住房矛盾日益激化。在城市住房供应总量不足的前提下,保障性住房的提供成为化解住房矛盾的关键,但保障性住房提供效率低下、效果不足的问题一直饱受诟病。本书针对保障性住房提供的效率、效果问题,对城市保障性住房的有效提供模式进行了探讨,并提出了可操作的研究模式。

本书可供房地产业研究人员和管理人员参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城市保障性住房提供的三方合作模式研究/邓大伟
著. —上海:同济大学出版社,2015.6
(城市发展与管理丛书/诸大建主编)
ISBN 978-7-5608-5677-3

I. ①城… II. ①邓… III. ①住宅—社会保障—研究—
中国 IV. ①D632.1②F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 254298 号

城市保障性住房提供的三方合作模式研究

邓大伟 著

责任编辑 徐国强

责任校对 徐春莲

封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 12

字 数 299000

版 次 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5677-3

定 价 36.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

版权所有

侵权必究

目录

序

第 1 章

绪论	11
1.1 研究背景	12
1.1.1 国际背景	12
1.1.2 国内背景	12
1.1.3 问题背景	15
1.1.4 相关概念	16
1.2 研究目的与意义	18
1.2.1 研究目的	18
1.2.2 研究意义	18
1.3 研究方法、内容与技术路线	19
1.3.1 研究方法	19
1.3.2 研究内容	20
1.3.3 技术路线	21

第 2 章

相关理论与文献综述	23
2.1 相关基础理论	24
2.1.1 市场失灵相关理论	24
2.1.2 政府失灵有关理论	27
2.1.3 公共治理理论	28
2.2 公共物品的分类与有效提供模式研究综述	30
2.2.1 公共物品分类研究综述	30
2.2.2 保障性住房提供模式研究综述	35
2.3 公私合作(PPP)机制研究综述	40
2.3.1 公私合作机制的理论基础及实质	40
2.3.2 PPP 机制的发展及研究现状	41
2.4 公众参与研究综述	44
2.4.1 公众参与的发展	44
2.4.2 有效公众参与的因素	45
2.4.3 有效公众参与的范围	46

2.4.4	有效公众参与的模式	47
2.4.5	有效公众参与的途径	47
2.5	总体评述	50
第3章	保障性住房提供模式选择与三方合作模式	53
3.1	保障性住房属性分析及其提供的绩效评价	54
3.1.1	保障性住房属性分析	54
3.1.2	保障性住房提供绩效评价	55
3.2	保障性住房提供模式的变迁及绩效评价	57
3.2.1	大规模居住区建设	57
3.2.2	“两个一千万”工程	58
3.2.3	大型居住社区建设	60
3.3	保障性住房提供模式选择	62
3.3.1	保障性住房提供模式特征分析	63
3.3.2	保障性住房提供模式特征评述	69
3.4	保障性住房提供的三方合作模式	69
3.4.1	提供效益最大化目标约束下的三方合作条件	69
3.4.2	三方合作模式的构建	77
第4章	基于保障性住房提供效率的公私合作机制	81
4.1	保障性住房提供的公私合作机制	82
4.1.1	公私合作中的委托—代理问题	82
4.1.2	公私合作取得成功的决定因素	83
4.1.3	公私合作机制的构建	86
4.2	激励机制	87
4.2.1	激励模式选择	87
4.2.2	激励方式改进	89
4.3	监督机制	93
4.3.1	内部监督	93
4.3.2	外部监督	94
4.4	风险分担机制	96

4.4.1	风险类型	96
4.4.2	风险特点	98
4.4.3	风险分担原则	99
4.4.4	风险分担方式	100
4.5	决策权配置机制	103
4.5.1	决策权配置构造的概念	104
4.5.2	决策权配置原则	104
4.5.3	决策权配置方式	105

第 5 章

基于保障性住房提供效果的保障对象参与机制		109
5.1	保障对象参与边界分析	110
5.1.1	保障对象参与的必要性	110
5.1.2	保障对象参与的外部环境	112
5.2	基于 Vroom-Yetton 模型的保障对象参与模型	114
5.2.1	模型适用性判定	115
5.2.2	模型修正	117
5.2.3	模型应用	122
5.3	基于提供效果的保障对象参与机制	126
5.3.1	保障对象参与机制的构建	126
5.3.2	偏好显示机制	127
5.3.3	选择和评估机制	128
5.3.4	监督控制机制	129
5.3.5	评估反馈机制	130
5.4	保障对象参与机制和公私合作机制的有机结合	130

第 6 章

保障性住房提供效率的案例比较研究		135
6.1	案例概述	136
6.1.1	纯政府机制提供住房案例(项目 A)	136
6.1.2	当前公私合作机制提供保障性住房案例(项目 B)	139
6.1.3	市场机制下提供商品住房案例(项目 C)	141
6.1.4	效率对比	142

6.2	比较研究	143
6.2.1	纯政府机制决策权配置构造特点	143
6.2.2	当前公私合作机制决策权配置构造特点	145
6.2.3	市场机制决策权配置构造特点	147
6.2.4	效率损失原因分析	148
6.3	结论与政策建议	152
6.3.1	结论	152
6.3.2	政策建议	152
第 7 章	保障性住房提供效果的实证研究	155
7.1	顾客满意度理论研究现状	156
7.2	保障对象满意度实证研究	157
7.2.1	保障对象满意度影响因素分析	157
7.2.2	理论与数据处理方法	159
7.2.3	数据收集和样本描述	163
7.2.4	测量变量信效度分析	164
7.2.5	变量关系分析	171
7.3	政策建议	174
第 8 章	总结与展望	177
8.1	本书总结	178
8.2	主要创新点	179
8.3	研究的不足与后续研究展望	180
参考文献		181
附录:保障性住房试点居民满意度调查问卷		188

国家“十二五”重点图书
当代城市发展与管理丛书
主编：诸大建

城市保障性住房提供的 三方合作模式研究

邓大伟 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

随着我国经济社会的发展、城市化进程的持续,城市住房矛盾日益激化。在城市住房供应总量不足的前提下,保障性住房的提供成为化解住房矛盾的关键,但保障性住房提供效率低下、效果不足的问题一直饱受诟病。本书针对保障性住房提供的效率、效果问题,对城市保障性住房的有效提供模式进行了探讨,并提出了可操作的研究模式。

本书可供房地产业研究人员和管理人员参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城市保障性住房提供的三方合作模式研究/邓大伟
著. —上海:同济大学出版社,2015.6
(城市发展与管理丛书/诸大建主编)
ISBN 978-7-5608-5677-3

I. ①城… II. ①邓… III. ①住宅—社会保障—研究—
中国 IV. ①D632.1②F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 254298 号

城市保障性住房提供的三方合作模式研究

邓大伟 著

责任编辑 徐国强

责任校对 徐春莲

封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 12

字 数 299000

版 次 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5677-3

定 价 36.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

版权所有

侵权必究

Foreword

序

组织研究出版《当代城市发展与管理丛书》是基于以下对中国新型城镇化及其主要问题的基本考虑。如果说过去 30 年的经济高增长是中国给世界带来的一个惊奇,可以预料未来 20~30 年的中国新型城镇化会给世界带来新的惊奇。到 2030~2040 年左右,中国将会有大约 10 亿左右的城市人口,出现 3~5 个世界上规模最大的巨型城市区域,出现不下 10 个人口超过千万的巨型城市,建成长达 1.8 万公里的世界最长的高铁网络体系,拥有世界上最多的城市地铁,中国高铁会成为中国制造的新品牌。从新型城镇化要解决的人、地、钱、治理四个主要问题来看,可以用“加减乘除”来解读和概括新型城镇化的要义和挑战,讨论“四个挂钩”的政策动向以及相关问题。

(1)“加”是增加城市户籍人口或者享受城市公共服务的人口,针对性的政策是户籍制度与常住人口居住时间挂钩。2012 年,中国的户籍人口城市化率是 35.3%,常住人口城市化率是 52.6%,差值 17.3%,大约 2 亿多人。改革开放 30 多年来,中国的城市化导致两者之间的差距拉大,形成了规模巨大的第三类人口,即非城非农人口。新型城镇化的首要目的,是要消除两者之间的差距,扭转当前城市化建城多进人少的倾向。按照国家新型城镇化的规划,到 2020 年,常住人口城市化要达到 60%,户籍人口城市化率要达到 45%,两者之间的差值减少到 15%,享受城市公共服务的人口将增加 1 亿~1.3 亿左右。从长远看,中国到 2030~2045 年,若将实现 70% 左右的城市化,则需要有 3 亿~4 亿的增量人口进城。所以,高层提出的战略设想是三个一亿进城,到 2020 年先解决 1 亿人口户籍问题。这样做的主要政策手段,是按照城市规模大小分类放松户口管制,通过公共服务对城市人口的均等化,实现农民工以及其他流动人口的市民化。难点问题在于,在大城市、特大城市将户籍制度与常住人口的居住时间挂起钩来,政府政策与人口市场化走向之间存在着矛盾,户籍开放的中小城市农民工常常不愿意去,而农民工愿意去的大城市户籍制度仍然处于控制之中。

(2)“减”是减少城市增长的土地消耗和主要资源环境的消耗,针对性的政策是城市建设用地与常住人口实际数目挂钩。过去多年来特别是 1990 年代中期以来,中国的城市化具有土地城市化大于人口城市化的特征,许多城市土地年消耗速度对于人口年进城速度的弹性系数大于 2,即前者是后者的 2 倍,导致了許多“鬼城”和“空城”的出现。按照人均建设用地 100 平方米计算,到 2030 年中国 10 亿人口进城的建设用地规模最大是 10

万平方公里。但是有数据表明,截至目前的新城新区规划用地规模已经占到6万多平方公里,加上现有建成区面积4万多平方公里,整个建设用地已经大大超过了10亿人口的建设用地总量。即使高效率的上海,当前常住人口2400万,建设用地也已经接近3000平方公里的政策极限,透支了600平方公里土地。因此,新型城镇化的重要任务,就是采取城市建设用地与常住人口实际数目挂钩的政策,扭转土地城市化大于人口城市化的趋势。与此相关的值得研究的问题是,如何提高全国范围内城市发展的空间效率与效益,即如何围绕500万~1000万的区域中心城市,建设由高铁网络和普通铁路网络联系的巨型城市区域,有效益地建设距离大城市1小时交通的中小城市,普通铁路要覆盖20万人口城市,快速铁路要覆盖50万人口城市。而不是脱离区域中心城市和区域城市体系,天女散花式地搞中小城市的就地城市化。

(3)“乘”是开辟可以逐渐替代土地财政的多元资金渠道,针对性的政策是改革央地收支关系,使得转移支付与城市常住人口规模挂钩。过去多年来,城市化的财源很大程度上来自土地批租。目前土地财政比重占地方财政收入的比重已经大大超过50%,每年有3万亿元左右。用土地财政推进城市化,当然有历史的依据,但是继续作为新兴城镇化的金融支撑,正在导致越来越多的问题。据国家发改委、中国社科院等机构计算,每个农民城市化的财政成本是10万~13万元,未来增量城市化4亿人口,至少需要40万~50万亿元资金支持。新型城镇化要解决土地财政问题,就需要建立新的多元化的资金保障体系。目前提出的改革方案强调转移支付要与城市常住人口挂钩,同时要开辟新的资金来源,包括允许地方发行债券、基础设施建设采取公私合作模式、征收房地产税等。后者的政策效果究竟如何,有许多不确定性,仍然是一个摸着石头过河的过程。理论上,中国城市发展的资金来源需要区分增量来源和存量来源两个方面,过去30年是依赖增量来源的土地财政,今后30年可以转向存量来源的物业税和不动产税等,但是其间需要有一个增量和存量同时起作用的过程。增量解决新的建设项目,存量解决现有的公共服务与基础设施维护等。可以预期的是,用多元资金替代土地财政不是一个立马能够实现的问题,而中国的城市化进程却在以每年一个百分点的速度前行,将会出现一个土地财政和其他资金渠道共同推进的过渡时期。

(4)“除”是政府权利需要在城市发展利益相关者之间进行共享,针对性的政策是城市发展政绩考核应该与政府的公共服务均等化挂钩。这方面值得讨论的问题是,相对于以往城市化的自上而下模式,笔者不认为新型城镇化可以马上进入许多学者乐观预期的自下而上模式,而是认为政府主导的利益相关者治理,才是未来20年新型城镇化的可行

之路。关键问题是重塑政府,确定政府的职能。以往30年政府在城市化进程中把应该做的事情推给了市场,不应该做的事情拿在了手中。现在需要在政府与政府之间、政府与企业之间、政府与社会之间,强化政府在城市发展中的公共服务和统筹协调职能,实现从发展型政府到服务型政府的转型。从可持续发展的PSR模式即压力—状态—响应关系,分析新型城镇化的因果关系,可以看到人口与土地是第一层面的状态问题(State);资金来源是第二层面的驱动力问题(Pressure);城市利益相关者之间的合作治理是第三层面具有根本性意义的体制机制问题(Response)。要从根本上解决中国城镇化中的土地、人口、资金等问题,需要从三个方面推进新型城镇化的治理变革。一是政府层面的合作,包括纵向上中央与地方政府的合作和横向上政府不同部门之间的合作,例如城市发展中的多规合一或合作规划、联合建设与实施、事权财权的合理安排等;二是政府与私人部门之间的合作,例如通过公私合作伙伴关系即PPP模式解决城市发展急需的基础设施和公共服务等问题;三是公众与社会组织介入新型城市化进程,预防和减少政府规制下经常出现的各种负面问题,例如减少城市邻避事件发生等。

以上四个方面的问题,将会贯穿2030~2040年中国实现70%城市化的整个过程,对此进行持续研究,是我们的兴趣与目标。组织出版《当代城市发展与管理丛书》,旨在运用可持续发展和合作治理的理论和方法,对中国新型城镇化的加减乘除问题进行专题性的深入研究,开展多学科的讨论和集成。希望在国内众多的城市发展与管理学术探讨中,本丛书的研究具有与众不同的特色,能够带来不同角度的理论思考和政策启示。

是为序。

诸大建

2014年11月17日于同济大学

目录

序

第 1 章

绪论	11
1.1 研究背景	12
1.1.1 国际背景	12
1.1.2 国内背景	12
1.1.3 问题背景	15
1.1.4 相关概念	16
1.2 研究目的与意义	18
1.2.1 研究目的	18
1.2.2 研究意义	18
1.3 研究方法、内容与技术路线	19
1.3.1 研究方法	19
1.3.2 研究内容	20
1.3.3 技术路线	21

第 2 章

相关理论与文献综述	23
2.1 相关基础理论	24
2.1.1 市场失灵相关理论	24
2.1.2 政府失灵有关理论	27
2.1.3 公共治理理论	28
2.2 公共物品的分类与有效提供模式研究综述	30
2.2.1 公共物品分类研究综述	30
2.2.2 保障性住房提供模式研究综述	35
2.3 公私合作(PPP)机制研究综述	40
2.3.1 公私合作机制的理论基础及实质	40
2.3.2 PPP 机制的发展及研究现状	41
2.4 公众参与研究综述	44
2.4.1 公众参与的发展	44
2.4.2 有效公众参与的因素	45
2.4.3 有效公众参与的范围	46

2.4.4	有效公众参与的模式	47
2.4.5	有效公众参与的途径	47
2.5	总体评述	50

第3章

保障性住房提供模式选择与三方合作模式		53
3.1	保障性住房属性分析及其提供的绩效评价	54
3.1.1	保障性住房属性分析	54
3.1.2	保障性住房提供绩效评价	55
3.2	保障性住房提供模式的变迁及绩效评价	57
3.2.1	大规模居住区建设	57
3.2.2	“两个一千万”工程	58
3.2.3	大型居住社区建设	60
3.3	保障性住房提供模式选择	62
3.3.1	保障性住房提供模式特征分析	63
3.3.2	保障性住房提供模式特征评述	69
3.4	保障性住房提供的三方合作模式	69
3.4.1	提供效益最大化目标约束下的三方合作条件	69
3.4.2	三方合作模式的构建	77

第4章

基于保障性住房提供效率的公私合作机制		81
4.1	保障性住房提供的公私合作机制	82
4.1.1	公私合作中的委托—代理问题	82
4.1.2	公私合作取得成功的决定因素	83
4.1.3	公私合作机制的构建	86
4.2	激励机制	87
4.2.1	激励模式选择	87
4.2.2	激励方式改进	89
4.3	监督机制	93
4.3.1	内部监督	93
4.3.2	外部监督	94
4.4	风险分担机制	96

4.4.1	风险类型	96
4.4.2	风险特点	98
4.4.3	风险分担原则	99
4.4.4	风险分担方式	100
4.5	决策权配置机制	103
4.5.1	决策权配置构造的概念	104
4.5.2	决策权配置原则	104
4.5.3	决策权配置方式	105

第 5 章

基于保障性住房提供效果的保障对象参与机制		109
5.1	保障对象参与边界分析	110
5.1.1	保障对象参与的必要性	110
5.1.2	保障对象参与的外部环境	112
5.2	基于 Vroom-Yetton 模型的保障对象参与模型	114
5.2.1	模型适用性判定	115
5.2.2	模型修正	117
5.2.3	模型应用	122
5.3	基于提供效果的保障对象参与机制	126
5.3.1	保障对象参与机制的构建	126
5.3.2	偏好显示机制	127
5.3.3	选择和评估机制	128
5.3.4	监督控制机制	129
5.3.5	评估反馈机制	130
5.4	保障对象参与机制和公私合作机制的有机结合	130

第 6 章

保障性住房提供效率的案例比较研究		135
6.1	案例概述	136
6.1.1	纯政府机制提供住房案例(项目 A)	136
6.1.2	当前公私合作机制提供保障性住房案例(项目 B)	139
6.1.3	市场机制下提供商品住房案例(项目 C)	141
6.1.4	效率对比	142

6.2	比较研究	143
6.2.1	纯政府机制决策权配置构造特点	143
6.2.2	当前公私合作机制决策权配置构造特点	145
6.2.3	市场机制决策权配置构造特点	147
6.2.4	效率损失原因分析	148
6.3	结论与政策建议	152
6.3.1	结论	152
6.3.2	政策建议	152
第 7 章	保障性住房提供效果的实证研究	155
7.1	顾客满意度理论研究现状	156
7.2	保障对象满意度实证研究	157
7.2.1	保障对象满意度影响因素分析	157
7.2.2	理论与数据处理方法	159
7.2.3	数据收集和样本描述	163
7.2.4	测量变量信效度分析	164
7.2.5	变量关系分析	171
7.3	政策建议	174
第 8 章	总结与展望	177
8.1	本书总结	178
8.2	主要创新点	179
8.3	研究的不足与后续研究展望	180
参考文献		181
附录:保障性住房试点居民满意度调查问卷		188

01 >>>