

谭禹著

保障性住房供给缺失研究

BAOZHANGXING ZHUFANG GONGJI QUESHI YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

本书出版得到广东技术师范学院资助

保障性住房供给缺失研究

谭 禹 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

保障性住房供给缺失研究/谭禹著. —北京: 经济科学出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5822 - 9

I. ①保… II. ①谭… III. ①住宅 - 社会保障 - 研究 - 中国 IV. ①D632.1 ②F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 124037 号

责任编辑: 李 雪

责任校对: 刘 昕

责任印制: 邱 天

保障性住房供给缺失研究

谭 禹 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 8 印张 140000 字

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5822 - 9 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

摘 要

住房是人类生存和发展的基本条件，是人们安居乐业的基本前提。但是住房作为价值量大、价格昂贵的生活必需品，并不是每个家庭都能完全依靠自身力量解决得了的，对住房困难的中低收入家庭，政府必须履行住房保障职责。联合国《住房人权宣言》指出：“为本国居民提供一套合适的与当时经济发展水平相适应的住房，是每个国家政府必须承担的义务”。政府提供住房保障弥补了市场缺陷，有利于实现住房公平与经济社会包容性增长。随着我国住房制度市场化改革进程的深入推进，住房分配的市场机制作用日益增强，城镇居民总体居住条件有了很大程度的改善。然而由于住房体制改革的过度市场化取向，住房的准公共产品属性遭到忽视，大批中低收入人群不得不通过市场解决住房问题。与此同时在我国城市化进程快速推进背景下，住房供求矛盾突出，房价持续高位运行已远超中低收入人群市场支付力，“住房难”成为新时期“三大民生问题”之一。解决老百姓住房难题迫切

需要发挥政府住房保障职能，大力发展与中低收入人群支付能力相适应的保障性住房。自1998年我国住房货币化体制改革以来，中央已出台多项政策，强调推进保障性安居工程建设，然而保障性住房建设供给缺失状况并没有得到显著改善。

保障性住房供给缺失的深层次原因引起了各方关注。本书以住房体制市场化改革为背景，以住宅产业“市场化过度”与“市场化不足”并存的局面为研究的突破口，从制度缺失、效率缺失、资金缺失、动力缺失等四个层面构建理论研究框架，深入系统地分析造成保障性住房供给缺失的根源。本书主要围绕四个问题的论证而展开：

第一，我国保障性住房建设“无保障”的制度根源是什么？发达国家的基本经验是通过完善公共住房制度来解决普通民众的住房难题，但是我国商品房市场发展过度，公共住房制度发展相对滞后，居民基本住房权益缺乏制度保障。

第二，政府主导的保障性住房建设如何克服“政府失灵”？学者们指出，我国住房政策单一市场化取向导致了政府长期以来试图从商品房市场寻求住房保障，造成保障性住房供给缺失，为此强调政府应发挥住房保障的主导作用。但是政府发挥主导作用时，如何克服财政压力巨大、供给效率不高等问题，这值得深入研究。

第三，保障性住房建设面临的资金瓶颈如何突破？当前

我国保障性住房融资渠道狭窄，缺乏良性循环机制，直接融资和间接融资也没有发挥应有作用，民间社会资本参与不够。如何构建保障性住房融资长效机制，为保障性住房建设提供长期、稳定的低成本资金来源值得重视。

第四，地方政府建设保障性住房的积极性如何提高？

对于第一个问题，本书认为“市场化过度”是造成保障性住房供给缺乏制度保证的根本原因。“市场化过度”是指住房政策单一市场化取向突出，住房的准公共产品属性很大程度上被忽视，并将其让渡给市场。商品房市场发展过度，公共住房制度发展滞后，使得保障性住房建设缺乏制度保证。借鉴二元化住房制度经验，面对住房难题，住房市场宏观调控的着力点不应该是从商品房制度框架内寻求住房保障，重点应是构建与商品房市场平行的公共住房供应体系，发挥政府主导作用，增加保障性住房建设供应。为了防止住房政策目标反复摇摆，保障性住房建设需要通过制度安排予以固化，应尽快制定《公共住房法》维护居民的基本住房权益。

对于第二个问题，本书认为运营机制“市场化不足”是造成保障性住房供给效率低下，“政府失灵”的重要原因。“市场化不足”是指保障性住房领域缺乏多元供给主体，运营机制“市场化不足”。开发商不但垄断了商品房开发，而且也垄断了保障性住房开发，由于非营利住房机构等供给主体参

与不足，竞争机制缺失，导致保障性住房领域供给效率低下。政府在住房保障中要发挥主导作用，需要克服传统体制下资金渠道单一、供给效率低下等“政府失灵”问题。本书以2009年诺贝尔经济学奖获得者——埃莉诺·奥斯特罗姆提出的多中心治理理论为指导，指出公共产品（包括保障性住房）由政府提供，但并不意味着由政府直接生产，保障性住房供给领域需要引进多元生产主体，引进竞争机制，以解决运营机制“市场化不足”难题。文中提出要将现有的单中心治理模式转变为多中心治理模式，即建立起以政府为主导，包括房地产开发商、建筑商、住房合作社（非营利住房组织）等多元主体参与的多中心供给体制，实现政府、市场、社会组织的相互竞争、相互制衡，从而实现保障性住房领域运营机制市场化，这是克服“政府失灵”，提高供给效率的关键。

对于第三个问题，本书认为，市场化筹资机制建设滞后是造成保障性住房资金缺失的重要原因。资金缺失是制约保障性住房发展的瓶颈因素。政府要在保障性住房供给中发挥主导作用，首先体现在财政支持力度上。但是新时期保障性住房建设规模庞大，单纯依托政府性资金投入显然独木难支，如何发挥财政性资金“四两拨千斤”作用，实现筹资机制市场化来吸引民间社会资本就至关重要。本书提出政府性资金应发挥资本金的杠杆作用，实现政府性资金、政策性金融以

及资本市场融资良性互动，从而构建保障性住房融资的长效机制。

对于第四个问题，本书以委托—代理理论为指导，分析地方政府公共住房政策执行力不够的根本原因。保障性住房政策作为公共政策，最终要靠地方政府落实执行，但是许多地方政府建设保障性住房的积极性却并不高。本书以委托—代理理论为指导，以博弈论为分析工具，深入分析住房保障政策地方执行阻滞的成因机制，以及地方政府采取非合作博弈行为背后的制度根源。作者认为，要提高地方政府住房保障政策执行力，不能简单地依靠加大对地方政府的监督惩处力度，而是要对一些不健全的制度开展制度创新，才能从根本上扭转“上有政策、下有对策”的被动局面，这为提升地方政府住房保障政策执行力提供了理论依据。

通过对以上四个问题的研究，本书对我国保障性住房供给缺失的深层次原因进行了解答，并借鉴发达国家（地区）解决住房保障问题的经验提出了有针对性的政策建议。基于上述研究思路，本书的具体章节安排如下：

本书共分9章。第1章绪论对本书研究背景、研究意义、主要内容和思路进行概括性梳理。第2章对我国保障性住房政策演化过程进行了回顾，并分析了我国保障性住房供给缺失的现状及其对经济社会发展带来的不利影响。第3章以二

元化住房制度理论为指导，深入分析了保障性住房供给“无保障”的制度根源。第4章以多中心治理理论为指导，探讨了保障性住房供给如何克服“市场失灵”与“政府失灵”的路径，指出将保障性住房单中心治理模式变革为多中心治理模式，实现政府、市场、社会组织的相互竞争与制衡，这是提升供给效率的关键。第5章分析了我国保障性住房建设面临的资金瓶颈，从政府性融资渠道、政策性住房金融渠道以及资本市场融资渠道三个方面提出创新保障性住房融资机制的思路。第6章以委托—代理理论为指导，分析地方政府保障性住房建设积极性不高的原因。研究发现，地方政府动力机制缺失的根源在于：财政集权体制不健全、信息沟通机制不健全、激励与考核机制不健全、监督与约束机制不健全。研究表明，要提升地方政府动力机制，不能简单地依靠加大对地方政府的监督惩处力度，而是要对上述不健全的机制开展制度创新。第7章总结了日本、新加坡和我国香港地区的保障性住房供给经验。第8章提出了解决我国保障性住房供给缺失问题的思路。第9章为全书的研究结论。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景及研究意义	1
1.1.1 研究的现实背景	1
1.1.2 研究的政策背景	2
1.1.3 研究意义	4
1.2 理论与文献综述	7
1.2.1 保障性住房供给的相关理论	7
1.2.2 文献综述	24
1.3 研究内容及创新点	40
1.3.1 研究内容	40
1.3.2 本书的主要创新	43
第 2 章 我国保障性住房供给缺失现状及影响	47
2.1 住房体制改革以来保障性住房政策演变	47

2.1.1 住房货币化改革起步阶段 (1998 ~ 2003 年)	48
2.1.2 高度市场化阶段 (2003 ~ 2006 年)	51
2.1.3 重提住房保障阶段 (2007 年至今)	52
2.2 保障性住房供给现状及其困境	53
2.2.1 廉租房	53
2.2.2 经济适用房	56
2.2.3 公租房	59
2.3 保障性住房供给缺失的不利影响	62
2.3.1 不利于公平正义的和谐社会构建	62
2.3.2 不利于抑制房价	63
2.3.3 不利于扩大内需	65
2.4 小结	70
第3章 保障性住房供给缺失的制度因素分析	72
3.1 基于二元化住房制度的保障性住房供给	73
3.1.1 住房的双重属性与二元化住房制度理念	73
3.1.2 二元化住房制度与住房政策精细化	74
3.1.3 二元化住房制度与新自由主义取向的 住房政策冲突	76
3.2 过度市场化与公共住房制度缺失	77

3.2.1	住房政策过度市场化取向	77
3.2.2	公共住房政策目标模糊不利于 长远规划	79
3.2.3	公共住房土地供给无保障	80
3.2.4	公共住房建设缺乏非营利住房 机构参与	81
3.3	制度缺失与政府住房保障职责缺位	81
3.3.1	房价不是很好的博弈点	82
3.3.2	调结构不能漠视市场智慧	83
3.3.3	政府住房保障职责的回归	85
3.4	制度缺失与住房保障模式选择误区	86
3.4.1	“补砖头”、“补人头”与住房保障 模式的扭曲	86
3.4.2	“补人头”优于“补砖头”：基于住房价格 不变的效用分析模型	88
3.4.3	“补砖头”优于“补人头”：基于住房价格 改变的效用分析模型	90
3.4.4	“补砖头”取向的住房保障模式选择	92
3.5	小结	93

第4章 保障性住房供给模式效率缺失分析 95

4.1 “市场失灵”、“政府失灵”与公共产品多

中心治理 96

4.1.1 “市场失灵”与政府单一供给 96

4.1.2 “政府失灵”与公共产品民营化 98

4.1.3 多中心治理与公共产品供给多元化 100

4.2 单中心治理与保障性住房供给困境 102

4.2.1 供给主体单一，资金渠道狭窄 103

4.2.2 垄断特征显著，第三部门发展滞后 104

4.2.3 竞争机制缺乏，供给效率低下 106

4.2.4 监管机制缺乏，住房公平难以维护 108

4.3 基于多中心治理的保障性住房供给

模式选择 108

4.3.1 政府主导型供给模式 109

4.3.2 市场主导型供给模式 111

4.3.3 社会（第三部门）主导型供给模式 112

4.3.4 多中心治理变革中的政府职能边界 115

4.4 小结 119

第5章 保障性住房供给缺失的资金因素分析 121

5.1 我国保障性住房建设融资的现状分析 121

5.1.1	政府性资金	122
5.1.2	银行贷款	125
5.1.3	资本市场资金	126
5.2	财政性资金来源不稳定，难以有效发挥财政 杠杆效应	127
5.2.1	保障性住房融资中政府主导作用分析	127
5.2.2	政府性资金投入缺乏制度保障，难以发挥 资本金的杠杆效应	132
5.3	政策性住房金融发展滞后，保障性住房建设 缺乏金融制度安排	135
5.3.1	政策性住房金融与保障性住房发展的 内在逻辑	135
5.3.2	住房金融体系结构失衡，政策性住房金融 发展严重滞后	138
5.3.3	我国租赁类保障性住房建设急需政策性 住房金融支持	141
5.3.4	政策性住房金融支持保障性住房建设的 国际经验借鉴	142
5.4	资本市场融资功能亟待加强，创新型金融 工具相对缺乏	144
5.4.1	ABS、REITs 在保障性住房融资中	

运用的理论分析	145
5.4.2 资本市场创新性住房金融工具与保障性住房 融资路径创新	153
5.5 小结	160
 第6章 保障性住房政策地方执行阻滞：基于委托 代理的博弈分析	162
6.1 委托—代理理论与住房保障政策地方 执行阻滞	163
6.1.1 委托—代理理论引入住房保障政策 执行的适用性分析	164
6.1.2 保障性住房政策地方执行阻滞类型	167
6.2 政策执行阻滞的产生机制——地方与中央的 利益博弈	169
6.2.1 地方政府和中央政府的利益考量及 策略选择	170
6.2.2 局中人最终策略选择	171
6.3 中央—地方非合作博弈的制度诱因	173
6.3.1 财政集权体制不健全	173
6.3.2 信息沟通机制不健全	175
6.3.3 激励与考核机制不健全	176

6.3.4	监督与制约机制不健全	177
6.4	小结	178
 第7章 发达国家（地区）保障性住房供给		
	经验与启示	180
7.1	发达国家（地区）保障性住房供给经验	180
7.1.1	日本的保障性住房供给经验	180
7.1.2	新加坡的保障性住房供给经验	184
7.1.3	中国香港的保障性住房供给经验	186
7.2	对我国保障性住房供给的启示	188
7.2.1	在二元化住房制度框架内构建住房分类 供应体系	188
7.2.2	政府应在公共住房供应体系中发挥 主导作用	189
7.2.3	应大力发挥非营利机构在公共住房 开发中的重要作用	190
7.2.4	要科学合理地选择住房政策工具	192
7.3	小结	194
 第8章 解决保障性住房供给缺失问题的政策建议		
8.1	供给制度创新	197

8.1.1	确立住房公共政策实现各居住群体 利益均衡	197
8.1.2	以程序正义保证住房政策公平正义	198
8.2	供给主体创新	199
8.2.1	放宽市场准入	200
8.2.2	大力发展住房合作社	201
8.2.3	提供政策支持	203
8.2.4	强化政府责任	203
8.3	融资机制创新	204
8.3.1	发挥政府在保障性住房融资中的 主导作用	204
8.3.2	加大政策性住房金融对公共住房领域的 扶持力度	205
8.3.3	推动金融工具创新,充分发挥资 本市场融资功能	209
8.4	动力机制创新	211
8.4.1	加强利益整合实现中央与地方 利益均衡	211
8.4.2	完善政府间信息沟通机制	212
8.4.3	构建科学合理的绩效评级机制与 激励机制	213