

上海 住房保障体系 研究与探索

上海市房地产科学研究院 著



人民教育出版社



ISBN 978-7-01-011333-3



9 787010 113333 >

定价：48.00元

上海 住房保障体系 研究与探索

上海市房地产科学研究院 著



人民教育出版社

责任编辑：余贵华 吴学金 姜 玮

图书在版编目（CIP）数据

上海住房保障体系研究与探索 / 上海市房地产科学研究院 著 .

— 北京：人民出版社，2012.11

ISBN 978-7-01-011333-3

I. ①上… II. ①上… III. ①住宅—保障体系—研究—研究

IV. ①D632.1 ②F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 246568 号

上海住房保障体系研究与探索

SHANGHAI ZHUFANG BAOZHANG TIXI YANJIU YU TANSUO

上海市房地产科学研究院 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

环球印刷（北京）有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：21.75

字数：345 千字

ISBN 978-7-01-011333-3 定价：48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

目 录

第一章 住房保障的理论基础 /1

第一节 国际社会建设住房保障体系的理论基础 /1

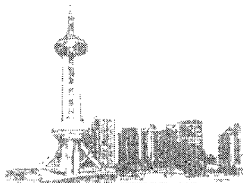
- 一、福利与效率 /1
- 二、权利与发展 /8
- 三、公平与稳定 /13

第二节 社会主义市场经济体制中建立住房保障体系的理论基础 /16

- 一、社会主义初级阶段的基本国情 /17
- 二、科学发展观 /20
- 三、和谐社会 /24

第三节 国际大都市建立住房保障体系的理论基础 /31

- 一、国际大都市的标准与条件 /31
- 二、国际大都市的住房特征 /33
- 三、建立住房保障体系对国际大都市发展的意义 /34
- 四、国际大都市视角中的住房保障体系建设 /36



第二章 国内外住房保障的经验借鉴与启示 /39

第一节 住房保障比较研究的基础与样本选择 /39

- 一、住房制度的两分法 /39
- 二、两类住房制度的具体内涵 /39
- 三、样本的选择与分析思路 /40

第二节 主要发达国家住房保障体系的发展经验

——以英国为例 /41

- 一、概述 /41
- 二、1979 年前：以地方政府主导的大规模公共住房 /42
- 三、1979 年至 20 世纪 90 年代中期：不断提高住房私人保有 /44
- 四、20 世纪 90 年代中期以后：强化住房保障和住房市场的平衡 /50

第三节 主要发达国家住房保障体系的发展经验

——以美国为例 /53

- 一、美国保障性租赁住房扶持政策的专项研究 /53
- 二、美国保障性共有产权住房政策的专项研究 /60

第四节 主要发展中地区住房保障体系的发展经验

——以新加坡、中国香港为例 /64

- 一、新加坡 /65
- 二、中国香港 /67
- 三、新加坡与中国香港模式的制度演变分析 /85
- 四、新加坡与中国香港模式的对比分析 /87

第五节 国内外经验对本市进一步推进“四位一体”

住房保障体系的启示 /89

- 一、两级政府的行政架构是影响住房保障体系的关键因素 /89

- 二、住房保障体系应融入本市整体发展战略，与市场体系应有效衔接 /90
- 三、扶持市场化机构投资运作保障性租赁住房，应确立效率与保障相分离的原则 /91
- 四、封闭式保障性共有产权住房应成为本市目前的发展导向 /91

第三章 上海市住房保障体系的创新探索与总体框架 /93

第一节 上海市住房保障体系建设的历史回顾 /93

- 一、福利分房制度下的住房保障 /93
- 二、住房市场背景下的住房保障 /96

第二节 上海市住房保障政策的创新与探索 /97

- 一、廉租住房政策 /97
- 二、共有产权保障房（经济适用住房）政策 /100
- 三、公共租赁住房政策 /108
- 四、动迁安置房（限价商品房）政策 /114

第三节 上海市住房保障体系的总体框架 /119

- 一、体系发展历程梳理 /119
- 二、目前的体系框架 /123

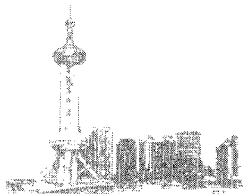
第四节 上海市住房保障体系的特点和发展趋势 /124

- 一、体系创新的主要特点 /124
- 二、发展趋势 /127

第四章 上海市廉租住房运行机制 /132

第一节 廉租住房需求管理 /133

- 一、廉租住房需求管理的发展阶段 /133



二、廉租住房需求管理特点及分析 /134

三、廉租住房需求管理完善的若干建议 /135

第二节 廉租住房供应管理 /136

一、廉租住房供应管理的发展阶段 /136

二、廉租住房供应管理的特点及分析 /137

三、廉租住房供应管理完善的若干建议 /140

第三节 廉租住房运营管理 /141

一、廉租住房规划计划管理 /141

二、廉租住房申请审核机制 /142

三、廉租住房配租方式管理 /145

四、廉租住房租赁期间管理 /149

五、廉租住房退出管理机制 /151

第五章 上海市共有产权保障房（经济适用住房）运行机制 /154

第一节 上海市共有产权保障房（经济适用住房）的需求管理 /154

一、需求管理的相关政策规定 /155

二、实践中反映出的主要问题 /157

三、关于准入制度的相关探讨 /157

第二节 上海市共有产权保障房（经济适用住房）的供应管理 /159

一、供应管理的政策特点 /159

二、供应管理的政策实践 /162

三、实践中反映出的问题 /164

第三节 上海市共有产权保障房（经济适用住房）的运营

管理 /165

- 一、共有产权保障房（经济适用住房）不同运作模式的比较分析 /165
- 二、上海共有产权保障房（经济适用住房）运营管理的政策特点 /167
- 三、共有产权保障房（经济适用住房）售后管理的相关研究 /168

第六章 上海市公共租赁住房运行机制 /175

第一节 上海市公共租赁住房的需求管理 /175

- 一、来沪白领（包括引进人才）和来沪务工人员对住房租赁市场有极大的需求 /175
- 二、上海住房租赁市场的需求状况 /176
- 三、上海公共租赁住房的需求情况 /178

第二节 上海市公共租赁住房的供应管理 /179

- 一、上海住房租赁市场的供应现状及存在的问题 /179
- 二、上海公共租赁住房的探索 /184
- 三、上海公共租赁住房制度的建立 /188

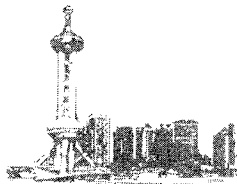
第三节 上海市公共租赁住房的运营管理 /195

- 一、总体定位 /195
- 二、基本原则 /195
- 三、运营机制设计 /196

第七章 上海市动迁安置房（限价房）运行机制 /214

第一节 上海市动迁安置房的需求管理 /215

- 一、动迁安置房套型定位 /215



- 二、动迁安置房限购套数 /222
- 三、保障补贴与动迁安置房购买 /226

第二节 上海市动迁安置房的供应管理 /230

- 一、《征收条例》带来的政策变化 /231
- 二、动迁安置房供应管理机制分析 /233
- 三、动迁安置房的供应平衡 /237

第三节 上海市动迁安置房的运营管理 /238

- 一、动迁安置房的物业管理 /239
- 二、动迁安置房的租售管理 /241
- 三、动迁安置房的社区管理 /249

第八章 上海市住房保障的配套机制 /255

第一节 上海市住房保障的金融配套 /255

- 一、上海市住房保障金融配套的探索 /255
- 二、住房保障金融配套存在的问题 /258
- 三、深化推进上海市住房保障金融配套的对策建议 /259

第二节 上海市住房保障的财税配套 /263

- 一、上海市住房保障的财政支持 /263
- 二、上海市住房保障的税收配套 /265
- 三、上海市的房产税改革试点 /268

第三节 上海市住房保障的土地配套 /270

- 一、保障性住房用地的供应制度概述 /270
- 二、上海市住房保障的土地供应配套政策 /271
- 三、完善细化保障性住房供地政策和探索 /274

第九章 上海市保障性住房建设关键技术集成 /277

第一节 保障性住房的规划设计 /277

- 一、住宅区选址 /277
- 二、适宜的公建配套标准 /282
- 三、停车位设置指标 /287

第二节 保障性住房的房型设计 /293

- 一、统一平面模数 /294
- 二、增加设计灵活性 /295
- 三、节约边角空间 /298

第三节 保障性住房的节能设计 /299

- 一、墙体保温体系基本概述 /299
- 二、保温材料分类与防火性能比较 /302
- 三、外墙垂直绿化与节能 /305
- 四、选用种植屋面 /305

第十章 上海市住房保障体系的发展展望 /307

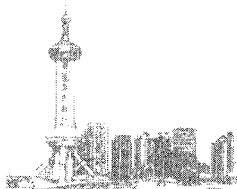
第一节 上海市住房保障体系的发展背景 /307

- 一、中国“十二五”期间住房保障的发展趋势 /307
- 二、上海“十二五”期间经济社会的发展形势 /308
- 三、上海“十二五”期间住房保障的主要矛盾 /310

第二节 上海市住房保障体系发展的指导原则与目标 /312

- 一、指导原则 /312
- 二、目标设计 /313

第三节 上海市住房保障体系发展的政策建议 /315



- 一、坚定住房保障的民生和安居理念 /316
- 二、加快住房保障的法制建设 /316
- 三、完善住房保障的规划和计划 /317
- 四、健全住房保障的供给机制 /318
- 五、改善住房保障的管理机制 /326

后 记 /332

第一章 住房保障的理论基础

第一节 国际社会建设住房保障体系的理论基础

作为一种社会制度安排，住房保障体系的形成与发展既是宏观制度变迁的真实写照，体现了政府与市场关系的演变，社会经济资源的分配调整，同时，它也深受社会价值演进发展的影响，表现为各种理论思潮和学术流派的潮涨潮落^①。因而，研究住房保障政策及其变迁的一个有益起点，就是梳理、分析对其产生了重要影响的理论基础。

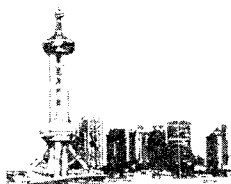
与其他经济社会问题一样，住房保障问题也是具有多面向性的。不同的理论视角运用有差异的理论框架和分析工具从各个侧面探究住房保障问题，由此形成了住房保障的多维理论基础。纵览经济学、政治学以及社会学等不同学科的研究成果，可以将住房保障的主要理论基础归纳为三个方面：福利与效率、权利与发展、公平与稳定。

一、福利与效率

在发达国家中，住房、社会保障、医疗和教育被视为福利国家的四大支柱^②。但相比其他三大支柱，围绕住房保障的争论，无论是在学术上，还是在实践中，都更为激烈。比如，Torgersen 认为“住房是福利国家中一根摇晃的

① 著名经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯在其巨著《就业、利息和货币通论》的结尾写道：“经济学家以及政治哲学家之思想，其力量之大，往往出乎常人意料。”见约翰·梅纳德·凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，徐毓柵译，商务印书馆 1999 年版，第 330 页。

② Jim Kemeny: “Comparative housing and welfare: theorizing the relationship”, *Journal of Housing and the Built Environment*, No. 16, 2001, pp. 53-70.



支柱”^①，而 Tony Fahey 和 Michelle Norris 则提出，住房保障是西方福利国家最关键的 policy 内容^②。这两种看似相互对立的观点，实则提出了一些富有意义的问题。首先，对于不同国家实施的差异甚大的住房保障政策，应该如何从理论上展开研究。从政策层面进行描述和比较，可能过于侧重罗列事实而难以做出有意义的概括，因而有研究者认为这种比较研究“意义不大”^③。从制度层面进行解释和比较，又会面临变量过多、难以穷尽的困境。因而，透过千变万化的政策现象，深入探究深层次的理论基础，可以看作是一种有益的尝试。

其次，在“福利国家”（the welfare state）的发展和变迁历史中，对一些基本问题的不同认识深刻地影响了住房保障政策。这些问题包括：在市场运行中，政府应该如何作为；政府的积极干预能否促进社会福利；改善社会福利的举措是否有悖于市场效率。

1. 政府应该直面住房困难问题

在一个社会有机体中，不同的社会主体或行动者基于各自特定的角色承担相应功能，从而使整个社会系统平稳运行。在住房保障问题上，政府、市场与家庭是基本的社会主体，而共同应对的主要问题则是住房困难。住房困难，既包括住房紧张、价格过高，也包括结构失衡和管理失序等问题。面对住房困难，不同社会主体的行动边界何在，不同社会主体之间的互动方式有何表现，评判这些互动所产生效应的标准应该是什么，这些构成了福利与效率争论的重要议题。

在政治经济学中，政府与市场的关系一直是最基本的问题之一。具体到住房保障方面，从近百年的历史来看，政策实践界已经基本形成了共识：政府不仅应该干预住房市场，而且要勇于直面住房困难问题。始自 19 世纪末的英国，滥觞于两次世界大战时期，复兴于 20 世纪 60 年代，住房保障成为了主要发达国家的重要政策领域，以至于一些研究者认为世界住房政策出现了“趋同”

① U. Torgersen: “Housing: the wobbly pillar under the welfare state”, in *Between State and Market: Housing in the Post-industrial Era*, ed. By B. Turner, J. Kemeny, and L. Lundquist, Gavle: Almqvist and Wiksell International, 1987, pp. 116-127.

② Tony Fahey, Michelle Norris: “Housing and the welfare state: an overview”, UCD School of Applied Social Science, Working Paper Series, WP09/09.

③ Harold L. Wilensky: *The Welfare State and Equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley, CA: University of California Press, 1975, pp. 7-9.

(convergence) 的趋势^①。

政府干预住房市场的原因主要在于：住房是一种特殊的商品，既有市场属性，又有社会保障属性。

与其他商品一样，“住房可以用于交易、住房的价值由生产住房的社会必要劳动时间决定、遵循价值规律原理、住房的市场价格围绕价值上下波动等”^②。但是，在具有一般商品的共性特征的同时，住房也展现出许多特质。这些特质可分为三个方面。

首先，住房具有独特的自然属性，包括耐久性、位置固定性、异质性^③。其中，尤其是“异质性”特征使之对传统的微观经济学分析框架提出了挑战，因为这种框架以商品同质化为首要假设。

其次，住房具有特殊的社会属性。马克思主义政治经济学认为，凝结在商品中的无差别的人类劳动就是商品的价值，它反映了人与人之间的关系，是商品的社会属性。但是，住房是由土地和建筑物所构成的统一体，是由非劳动产品和劳动产品组合而成的。因而，住房的社会属性具有独特性。

再次，也是最重要的，住房具有明显的民生属性。“住”是人类生存的基本需求之一，住房则是人们赖以生存的生活必需品，是人们的立足之地、栖身之所，是人类生存与发展所必需的基本要素之一。正如马克思所说，“人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等”^④。

如果说住房的自然属性给政府干预住房市场提供了可能性，社会属性给这种干预提供了可行性，那么民生属性则提出了必要性。因而，在现代历史上，面对住房困难问题，任何一个负责任的政府都会采取相应措施予以应对，而不会采取放任自流的立场。

2. 政府的积极干预在一定条件下可以促进社会福利

住房是一种特殊的商品，既有私人物品性质，又表现出外部性。如果按照

① Peter Malpass: “Histories of social housing: a comparative approach”, in *Social Housing in Europe II*, ed. by Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, London: London School of Economics and Political Science, 2008, p. 16.

② 姚玲珍：《中国公共住房政策模式研究》，上海财经大学出版社 2009 年版，第 5 页。

③ 刘洪玉、郑思齐：《城市与房地产经济学》，中国建筑工业出版社 2007 年版，第 8—9 页。

④ 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 776 页。



经济学理论中有关私人物品(private goods)和公共物品(public goods)的区分,一般意义上的住房是典型的私人物品,同时具有竞争性与排他性之特征。但是,与大多数商品有所不同,住房的生产和消费过程都存在着广泛的外部性。

首先,由于住房所赖以依存的土地是共有资源,因而住房的生产过程会出现边际社会收益低于边际私人收益的问题,亦即负外部性问题。自19世纪以来,主要发达国家基于自身经济发展、社会制度、传统文化的需要,普遍采取了土地利用管制的措施。“土地利用管制的产生与发展过程,是为了控制土地使用过程中不可避免的外部效应,将其内部化,使每个土地利用者不仅承担私人成本,也要承担自己所造成的社会成本,从而调节市场自身所无法解决的矛盾和问题”^①。

其次,由于住房产权是由一系列权利所组成的“权利束”,而且这些不同的权利可以同时分属于不同的产权主体,因而产权安排难以解决外部性的问题。科斯定理提出,“只要有外部性,所牵涉到的各方就可以聚在一起,进行某种安排,借此实现外部性的内部化和确保效率”^②。但是,姑且不论达成某种安排的交易成本有多高,在权利分割、相互交织的情形下,产权安排的形成、实施都需要公共部门的参与。

再次,住房在消费过程中也会产生极大的负外部性。比如,过密、不卫生等恶劣的居住环境,不仅影响该住户的生存环境,也会通过传染病、犯罪等媒介威胁到周边住户的生活环境,甚至可能危及整个城市的经济社会稳定。“欧洲工业化最早的英国对于住宅问题起先的认识是住房密度太高、卫生状况恶劣带来劳动力疾病、火灾等影响劳动力数量和质量的问题。因此,在1868年,英国将铲除不良住宅的权限授予了地方医务官,1875年强制购入不良住宅,并直接将铲除贫民窟的权限给予地方当局”^③。“为了维护社区的公共卫生,住房改革者认为政府应该予以干预,即便一些反对政府扩张的人士也支持这一论证。Shaftesbury进一步提出,为了保护人民,可以将部分人的私有财产权置之

① 刘洪玉、郑思齐:《城市与房地产经济学》,中国建筑工业出版社2007年版,第54页。

② [美]约瑟夫·E.斯蒂格利茨:《公共部门经济学》,郭庆旺等译,中国人民大学出版社2005年版,第185页。

③ 余南平:《欧洲社会模式——以欧洲住房政策和住房市场为视角》,华东师范大学出版社2009年版,第102页。

不顾，即：人民的幸福是至高无上的法律（*Salus populi suprema lex est*）”^①。事实上，这一原则后来在 19 世纪末英国的几部住房法律中都得以体现。

由于住房在生产、交易、消费过程中都广泛地存在着外部性，市场本身又难以将其完全内部化，因而各国公共部门都通过适当方式介入住房市场，以增进社会福利。

但是，政府的积极干预只有满足一些条件，才能真正促进社会福利。这是公共选择理论的学术贡献之一。这些条件可以归纳为目标性条件、制度性条件和工具性条件三大类。

首先，政府的积极干预应该致力于维护公共利益。无论是制定规则，还是设立公共机构，建立行政程序，抑或是直接供给公共服务和产品，政府都应该将目标限定在维护公共利益，否则政府的积极干预会产生更大的负面效应。根据住房的外部性特征以及住房市场的不完备性，政府干预的范围仅限于调控土地资源、明晰产权制度、引导居住行为以及调控住房市场。

其次，政府在制度设计上要尽力避免利益集团的挟持，消除寻租，减少官僚主义。相比企业等私营组织，政府在运行中面临更多制度性的陷阱，这是公共选择理论提出“政府失灵”的主要原因所在。因而，政府的积极干预要与政府自身的改革创新同时推进，否则政策本身运行的成本会高于保障政策所能带来的福利改善，最终也难以增加整体社会福利。

再次，政府的积极干预应不断探索政策工具，寻找到最具有针对性的有效工具。在不同政策领域，各种政策工具的适用性会有差异；对于不同政策受众，各种政策工具的有效性不尽相同；在不同历史时期，各种政策工具的效应也不尽一致。因而，只有探索出最具针对性的政策工具，才能真正促进社会福利。

3. 住房市场是一种特殊的市场，既受供求规律约束，但供求平衡的实现条件更为复杂

在现代社会中，任何生产活动的最终产品都要在市场上实现其价值和使用价值的转换，因而“市场是联系共同社会（家庭、亲族群体）和利益社会（企业、组织）的纽带”^②。住房市场是国民经济的一个重要组成部分，也是特征明显的一

① Nicholas Bullock, James Read: *The Movement for Housing Reform in Germany and France, 1840—1914*, New York: Cambridge University Press, 2010, p. 5.

② [日] 富永健一：《社会学原理》，严永贤等译，社会科学文献出版社 1992 年版，第 61 页。