



我国保障房体系 动态优化中的 金融支持与 风险控制研究

徐旭初 著



合肥工业大学出版社
HEFEI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

本书受国家社科基金项目（项目编号 12BJY156）

和安徽财经大学金融学科特区资助



我国保障房体系 动态优化中的 金融支持与 风险控制研究

徐旭初 著



合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国保障房体系动态优化中的金融支持与风险控制研究/徐旭初著.
—合肥:合肥工业大学出版社,2018.4

ISBN 978-7-5650-3900-3

I. ①我… II. ①徐… III. ①住宅金融—金融支持—风险管理—
研究—中国 IV. ①F299.233.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 067455 号

我国保障房体系动态优化中的金融支持与风险控制研究

徐旭初 著

责任编辑 张择瑞
出版发行 合肥工业大学出版社
地 址 (230009)合肥市屯溪路 193 号
网 址 www.hfutpress.com.cn
电 话 编辑部:0551-62903204
市场营销部:0551-62903198
开 本 710 毫米×1010 毫米 1/16
印 张 13.75
字 数 206 千字
版 次 2018 年 4 月第 1 版
印 次 2018 年 6 月第 1 次印刷
印 刷 合肥现代印务有限公司
书 号 ISBN 978-7-5650-3900-3
定 价 36.00 元



如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社市场营销部联系调换。

摘 要

“十二五”期间,我国合计开工建设保障性住房 3970 万套,超额完成了 3600 万套的预定目标。随着我国城镇化的推进,“十三五”乃至今后相当长的一个时期内,我国住房保障体系的构建依然任重道远。在经济进入新常态、政府财力增速放慢的背景下推进住房保障体系建设,需要住房保障供给与配置模式的优化;需要更加周密、更加科学地发挥财政资金的杠杆作用,多形式、多渠道动员社会金融资源参与住房保障体系建设。同时,在较短的时期内集中建设保障房,除了给财政带来巨大的当期负荷,由融资带来的后期负荷更加值得关注,必须审慎防范保障房建设融资可能引致的财政风险及其向金融领域的扩散。

中国住房政策的变迁始终遵循“公平与效率兼顾”这条主线,随着经济社会的发展,我国的住房保障已经从单一模式逐步发展为全功能、多层次的复合模式。保障房供配模式的进一步优化,需要遵循公平性、效率性及实践性目标。在实践中,坚持需求导向的住房保障供给原则和效率导向的配置原则。

住房保障供给取决于住房保障的需求。住房保障需求受住房市场价格、居民收入水平、收入结构及贷款利率等多种因素影响。以 2012 年居民收入中位数及城市房价中位数测度出我国城镇居民家庭的住房可支付指数约为 70%,这说明了我国城镇居民家庭住房消费能力的不足,同时也从一个层面反映出我国房价偏高的现实。要降低我国的住房保障供给压力,可选的路径包括抑制房价、提高居民收入、优化居民收入结构及降低房贷利率等。住房保障供给过程中,应有效防止“居住隔离”现象与社会财富阶层因保障而发生异变现象的发生。

住房保障配置是实现保障的具体路径。当前,我国的住房保障采用“租

售并举”的模式。如果将单位财政资金实现的保障效果定义为财政资金的保障效率,不同的住房保障配置模式具有不同的保障效率。在我国快速城镇化的背景下,选择一个时期集中建设保障房是一种惠及民生的必要选择。在政府保有的保障房达到一定数量且市场房源充足的情况下,提供住房保障的方式可以进一步丰富。经济运行是一个动态系统,住房保障的实现方式也应当动态调整。鉴于租金补贴模式具有较高的保障效率,在条件适当的情况下,住房保障可以更多以租金补贴的方式来实现。

住房保障供给与配置模式的优化还应当做到因时因地。在不同的住房市场环境下,政府的选择应当存在差异。在住房供不应求时,政府宜采用新建模式提供住房保障,缓解住房紧张状况;在住房供过于求时,应当充分利用市场现有房源解决住房保障问题。住房保障体系作为社会保障体系的有机组成部分,除了可以发挥社会救济功能,同时兼具宏观调节功能。这种宏观调节功能,除了可以调节 GDP,还可以“熨平”行业周期。在住房市场“去库存”时期,政府应当强化住房保障与住房市场联动,减少保障房建设,充分利用市场房源发挥住房保障作用。中国幅员辽阔,各地经济发展与自然状态存在很大差异,在解决住房保障问题时,既要有统一的政策基础,又需要结合地情选择解决方案。如在房价高企、同时住房供过于求的地区,政府可以调控住房市场价格,让更大比例的人群有能力通过市场取得住房,减少对住房保障的需求;同时充分利用现有房源实现保障,避免新建的保障房造成住房供求失衡状态的加剧。

中国保障房建设由政府主导,大规模集中建设保障房需要大量资金支持。在保障房建设过程中,地方政府是投融资的关键主体,承载着巨大的财政负荷。在住房保障体系构建中的央地互动与博弈中,受地方财政状况的制约及地方政府自身利益考量的影响,保障房建设与运行可能出现资金困境,破解困境的基本思路是拓展融资渠道,运用金融创新。在这方面,美、日等国的住房保障融资实践值得借鉴,同时,中国一些代表性城市住房保障融资的做法更加值得参考。总的来说,住房保障的外部性特征使得该领域缺乏对社会资源天然的吸引力。引导社会资源特别是金融资源流入住房保障领域,需要政策的科学引导,应综合利用土地、财政与金融政策等,确保进入住房保障领域商业资金的风险收益均衡。要积极探索 PPP、BOT 与 REITs

等融资创新模式在住房保障领域中的运用。在创新模式运用过程中,要严密论证其适用性与可行性,坚持流程的科学化。

政府在构建住房保障体系过程中,应当审视住房保障供给和配置模式与财政负荷的匹配关系,将政府部门的杠杆率控制在合理范围内,保证住房保障体系构建与财政运行的协同发展。要严密防控住房保障融资风险的发生,住房保障融资风险的诱发因素是融资带来的财政后期负荷超出地方政府债务清偿能力,它直接表现为财政风险,进而向金融领域蔓延,形成财政风险与金融风险的相互交织。防范住房保障融资风险需要强化政府引导,推动融资路径多元化;创新住房保障融资模式与融资机制;动态调整住房保障模式,提升住房保障资金使用效率;加强资金用途管理,防止平台过度融资;建立融资风险转移机制,拓展风险转移路径。

序

住房保障实践自中华人民共和国成立以来一直存在并逐步发展完善。计划经济时期,城镇住房建设由国家主导,实行实物分配,城镇居民获得的住房本质为租金水平很低的公有租赁住房,这种制度安排具有极强的福利性特征,但单一的资金来源渠道致使城镇住房供给严重不足。党的十一届三中全会作出了实行改革开放的重大决策,商品经济思维逐步进入决策过程。1980年4月,邓小平明确指出,住房改革要走商品化的路子。随后,我国的住房商品化改革正式拉开帷幕,城镇居民获得住房的主要路径逐步演化为货币购买。住房商品化改革的推进,使得城镇居民住房建设资金日趋多元化,城镇居民的居住质量迅速提升。与此同时,也就出现了城市“夹心层”,由于缺乏足够的购买能力,对于商品化住宅他们只能望而兴叹。为了解决“夹心层”的居住问题,国家推出的住房保障政策日趋完善,从最初经济适用房,发展至廉租房、公租房和两限房,如此等等。至今,我国的住房保障已经从单一模式逐步发展为全功能、多层次的复合模式。

审视住房保障制度安排及其效果,必须将城镇住房视作一个整体。当前,城镇住房供给为市场化与住房保障并存模式,必须看到住房保障需求在很大程度上受到住房市场价格的影响。房价越高,居民通过市场化方式获得住房的能力越弱,住房保障需求就越旺盛。合理调控房地产价格,可以让更多的城镇居民有能力通过市场购买住房,进而可以有效降低住房保障需求。换言之,就是在房地产市场价格得到有效调控的前提下,政府投入等量住房保障资金获得的保障效果更好。因此,保障城镇居民获得体面的居住权一方面要在住房保障领域进一步投入,另一方面需要建立房地产市场调控长效机制,必须要坚定“房子是用来住的、不是用来炒的”这一基本指导思

想不动摇。

我国住房保障问题的解决,需要因时因地广泛动员社会资源。解决中国住房保障问题,需要尊重两个基本现实:一是中国的城镇化进程快速推进,城镇化人口规模庞大;二是中国幅员广大,各地经济发展与自然状态存在很大差异。所以解决中国住房保障问题,既要有统一的政策基础,又需要因时因地选择解决方案。近期如北京等特大型城市推出的共有产权保障房以及租售同权等制度安排都是因时因地的积极探索。住房保障是一种准公共产品,单纯依靠财政投入,会给政府带来难以承受的财政负荷,政府可以通过制定合适的政策,引导多方社会资源的共同投入,最大程度地发挥财政资金在住房保障体系建设中的杠杆作用。

动员金融资源进入住房保障领域,要做到形式多样与风险可控。住房保障的外部性特征使得该领域缺乏对社会资源天然的吸引力。引导社会资源特别是金融资源进入住房保障领域,需要土地、财政与金融等方面政策的科学引导,以保证进入住房保障领域的商业资金达到风险收益均衡。在融资实践中,既要运用银行贷款、债券发行等传统融资方式,又要积极探索PPP、BOT与REITs等融资创新模式。政府在构建住房保障体系过程中,应当审视住房保障供给和配置模式与财政负荷的匹配关系,将政府部门的杠杆率控制在合理范围之内,保证住房保障体系构建与财政运行协同发展。要严密防控住房保障融资风险的发生,住房保障融资风险的诱发因素是融资带来的财政后期负荷超出地方政府债务清偿能力,它首先表现为财政风险,继而向金融领域蔓延,形成财政风险与金融风险的相互交织,所以对于住房保障融资风险的控制十分重要。

徐旭初教授的这本专著从充分利用资源的角度探索拓展保障房来源渠道,从提高效率与均衡资金负荷角度探讨优化保障房配置模式;综合考虑保障房来源与配置,对我国保障房体系的动态优化进行探讨。通过系统分析指出,来源结构与配置模式的组合决定着不同主体的融资负荷及融资需求的时间序列分布,并以此为基础设计保障房金融支持体系与路径;同时,力求在明晰住房保障融资风险生成与演化机制基础上,探索风险控制方法。细读这本专著,不难看出作者对于我国住房保障融资及风险控制问题有着

系统深入的思考,提出的建议具有较好的实践参考价值,其中也不乏独到的见解。

我国的住房保障体系仍处在动态优化过程之中,如何优化?如何进一步解决优化中的资源配置?如何防控资源配置中的风险积累?这些问题的回答与解决,需要认识与实践的不断深化。学无止境,望作者及其科研团队持续深入研究,收获更加丰硕的成果。

安徽财经大学校长 丁忠明

博士/教授/博士生导师

2018年2月于龙子湖畔

目 录

第一章 绪论	(001)
第一节 选题背景与研究意义	(001)
一、选题背景	(001)
二、研究意义	(003)
第二节 国内外文献述评	(004)
一、文献综述	(004)
二、国内外文献评述	(008)
第三节 研究架构与方法	(010)
一、研究的逻辑构架与内容安排	(010)
二、研究方法	(012)
第四节 可能的创新与不足	(012)
一、可能的创新	(012)
二、存在的不足	(013)
第二章 中国住房政策的历史变革及保障房运行机制的一般分析	(015)
第一节 中国住房政策的历史沿革	(015)
一、中国住房保障体系构建的理论基础	(015)
二、中国住房政策与实践的历史沿革	(019)
第二节 中国保障房运行机制的一般分析	(022)
一、中国保障房供给系统的一般分析	(022)
二、中国保障房资金支持系统的一般分析	(027)

第三章 中国城镇住房供求状况及均衡分析	(029)
第一节 中国城镇住房需求总量分析	(029)
一、何为住房需求	(029)
二、住房需求量测算方法选择	(030)
三、城镇人口变动趋势预测	(031)
四、城镇住房需求	(033)
第二节 我国城镇住房供求均衡分析	(036)
一、我国城镇住房供给情况	(036)
二、我国城镇住房供求的均衡分析	(037)
第四章 中国保障房供给数量优化	(038)
第一节 中国保障房合理供给量的测算	(038)
一、住房保障对象的界定	(038)
二、中国保障房合理供给量测算	(039)
第二节 中国保障房供给数量优化	(040)
一、市场化住房与保障性住房的隔离与联动特征	(040)
二、可支付性视角下保障房供给测算	(041)
第五章 中国保障房供配模式优化	(047)
第一节 中国保障房供配模式优化目标	(047)
一、公平性目标	(047)
二、效率性目标	(048)
三、实践性目标	(050)
第二节 中国保障房供给模式优化	(050)
一、部分商品房用作保障性住房的必要性分析	(051)
二、商品性住房转化为保障性住房的路径选择	(051)
第三节 中国保障房配置模式优化	(053)
一、我国现行保障性住房配置模式评析	(053)
二、保障性住房配置模式的优化	(055)

第六章 政府主导下中国保障房运行可能存在的资金困境	(059)
第一节 保障房体系构建中的央地互动与博弈	(059)
一、央地博弈的经济学模型构建	(060)
二、基于博弈的央地最优行为选择	(061)
第二节 政府主导下保障房运行可能的资金困境	(063)
一、地方政府的财政约束	(063)
二、保障房的局部替代效应	(065)
第七章 国外住房保障金融情况及其借鉴	(067)
第一节 国外保障房融资情况介绍	(067)
一、美国保障性住房的融资情况	(067)
二、德国保障性住房的融资情况	(068)
三、新加坡保障性住房的融资情况	(069)
四、日本保障性住房的融资情况	(070)
五、法国保障性住房的融资情况	(070)
六、荷兰保障性住房的融资情况	(070)
七、英国保障性住房的融资情况	(071)
第二节 国外住房保障金融实践的借鉴	(071)
一、住房保障金融问题解决模式	(072)
二、政府资金投入的杠杆作用	(074)
三、因时因地选择解决方案	(075)
第八章 国内典型城市保障性住房融资实践及其启示	(076)
第一节 上海保障房建设模式及其融资实践	(077)
一、上海住房保障模式形成背景	(077)
二、上海保障房建设模式特征分析	(079)
三、上海住房保障融资模式分析	(081)
第二节 重庆保障房建设模式及其融资实践	(082)
一、重庆保障房建设模式	(082)
二、重庆保障房建设模式特征分析	(084)

三、重庆住房保障融资模式分析	(085)
第三节 黄石保障房建设模式及其融资实践	(087)
一、黄石保障房建设模式	(087)
二、黄石保障房建设模式特征分析	(088)
三、黄石住房保障融资模式分析	(090)
第四节 典型城市保障房建设及其融资实践的启示	(092)
一、结合地情选择方案	(092)
二、坚持多元化的融资渠道	(093)
三、坚持政府的主导地位	(093)
四、坚持制度创新增强活力	(093)
五、科学运用政策调节	(093)
第九章 中国住房保障融资的基本路径及其创新	(094)
第一节 中国住房保障融资的基本路径	(094)
一、基于灰色决策的住房保障融资路径描述	(094)
二、基于灰色决策的住房保障融资路径分析	(096)
第二节 中国住房保障融资拓展的基本思路	(099)
一、住房保障融资路径的拓展	(099)
二、融资路径拓展需注意的问题	(101)
第三节 住房保障融资模式创新	(102)
一、PPP 模式	(102)
二、BOT 模式	(106)
三、REITs 模式	(110)
四、创新模式运用需关注的问题	(113)
第十章 公共租赁住房建设及其融资安排	(114)
第一节 廉租房建设及其融资安排	(114)
一、廉租房特点及其发展状况	(114)
二、廉租房建设资金来源渠道	(117)
三、廉租房建设融资存在的问题	(118)
四、廉租房融资模式创新:以 REITs 模式为例	(119)

第二节 公租房建设及其融资安排	(123)
一、公租房特点及其发展历程	(123)
二、公共租赁住房建设资金来源	(126)
三、公租房建设融资存在的问题	(128)
四、公租房融资模式创新:以 BOT 模式为例	(128)
第三节 公共租赁住房并轨及其影响	(132)
一、廉租房与公租房并轨	(132)
二、并轨对公共租赁住房管理的影响	(133)
三、并轨对项目研究的影响	(133)
第十一章 棚户区改造及其融资安排	(134)
第一节 棚户区改造概述	(134)
一、棚户区特点及改造动因	(134)
二、棚户区改造的意义	(135)
第二节 我国棚户区改造现状及一般融资模式	(136)
一、我国棚户区改造的现状	(136)
二、我国棚户区改造融资模式	(136)
三、一般融资模式运行中存在的问题	(137)
四、完善现行融资模式的政策建议	(138)
第三节 棚户区改造融资模式创新:以 ABS 模式为例	(139)
一、ABS 模式适用性	(139)
二、棚户区改造引入 ABS 模式的可行性	(140)
三、ABS 模式在棚户区改造中的运用	(140)
第十二章 商品类保障房建设及其融资安排	(142)
第一节 商品类保障房概述	(142)
一、商品类保障房内涵	(142)
二、商品类保障房建设动因分析	(142)
第二节 商品类保障房建设现状及其融资路径	(143)
一、商品类保障房建设状况	(143)
二、商品类保障房建设制约因素	(144)

006

第一章 绪论

第一节 选题背景与研究意义

一、选题背景

“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”，低收入阶层的住房问题自古以来就受到人们的关注。中国共产党第十八次全国代表大会提出 2020 年实现全面建成小康社会目标，让绝大多数居民拥有体面的居住条件，无疑是这一目标实现的具体表现。住房是居民生活必需品，但在市场经济条件下，并非每个家庭都拥有通过市场化方式解决居住问题的能力，因此构建住房保障体系事关民生，事关和谐。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出：“十二五”期间，我国要建设城镇保障性住房和棚户区改造住房 3600 万套(户)，全国保障性住房覆盖面达到 20% 左右。2011 年到 2014 年，全国各地开工建设保障性住房 3230 万套，2015 年的目标任务为 740 万套^①，到 2015 年底，全国合计开工建设保障性住房 3970 万套，超额完成 3600 万套目标任务的 10%。

2016 年 3 月 5 日，国务院总理李克强在《2016 年国务院政府工作报告》中提出，“十三五”期间“要深入推进以人为核心的新型城镇化”，“到 2020 年，常住人口城镇化率达到 60%、户籍人口城镇化率达到 45%”。要“持续增进

^① 资料来源：新华网，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-07/17/c_1115960575.htm，2015.07.17

民生福祉,使全体人民共享发展成果”,要“完善住房保障体系,城镇棚户区住房改造 2000 万套”。可见,在我国城镇化进程进一步推进的一个相当长的时期内,保障房建设任务依然任重道远。

然而保障性住房具有准公共物品属性,保障对象为低收入与中低收入阶层,保障房建设与运营难以获取市场平均利润,住房保障体系构建缺乏对商业性金融资源的吸引力,完全依赖市场机制,难以形成资源集聚效应。推进住房保障体系建设,需要政府的参与与大力支持。“十二五”期间,我国保障房建设取得的重大成就,可以说是中央政府主导下,与地方政府积极行动的结果。为了保障保障房体系建设取得预期成效,《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》提出“建立稳定投入机制,加大财政资金、住房公积金贷款、银行贷款的支持力度,引导社会力量参与保障性住房建设运营”。2011 年至 2014 年,仅中央财政就为住房保障体系构建投入资金 7100 亿元。同时,为推进保障房建设,批准保障房建设单位发行了 7000 多亿元的企业债券。人民银行、银监会要求各银行向保障房建设企业积极投放贷款,4 年累计投放 16000 亿元,其中国家开发银行投放了 8800 多亿元^①。在此过程中,各级地方政府也通过多渠道募集资金,支持保障性住房建设。可以说,中国的保障房建设之所以在很短的时间内取得举世瞩目的成就,政府主导、多形式多渠道积极动员社会资源参与起到了根本性作用。

“十三五”期间乃至未来相当长的时期内,保障房建设任务依然艰巨。如何进一步动员金融资源参与保障房建设,是一个需要长期关注的命题。随着中国经济进入新常态,经济增速换挡回落,2012 年至 2015 年,中国 GDP 增速分别为 7.8%、7.7%、7.3%和 6.9%,相较于 2012 年之前的十年经济增速 10%左右而言,经济增长速度已明显放慢,与之相对应的是财政收入增长速度也在趋缓,2010 年至 2015 年,中国财政收入的增长率分别为 21.3%、24.8%、12.8%、10.1%、8.6%和 8.4%;其中税收收入增速下降更快,2010 年至 2015 年,中国税收收入增速分别为 23.0%、22.6%、12.1%、9.8%、7.8%和 4.8%。财政收入增速趋缓,特别是作为财政收入基础的税收收入

^① 资料来源:新华网, http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-07/17/c_1115960575.htm, 2015.02.13