



中经管理文库
管理学精品系列

Research on Theory, Practice and
Innovation in China's Affordable Housing
Supply System, Development Patterns and Financing Support

中国住房保障 理论、实践和创新研究

——供应体系·发展模式·融资支持

周 江 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国住房保障
理论、实践和创新研究
——供应体系·发展模式·融资支持

Research on Theory, Practice and
Innovation in China's Affordable Housing
Supply System, Development Patterns and Financing Support

周 江 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国住房保障理论、实践和创新研究: 供应体系·发展模式·融资支持/周江著.
北京: 中国经济出版社, 2018.4

ISBN 978-7-5136-5141-7

I. ①中… II. ①周… III. ①住房制度—社会保障制度—研究—中国

IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 057956 号

责任编辑 朱 杰

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京建宏印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 16.5

字 数 250 千字

版 次 2018 年 4 月第 1 版

印 次 2018 年 4 月第 1 次

定 价 48.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

自序

PREFACE

2018年，恰逢中国改革开放40周年，如果以1978年全国第一次城市住宅建设工作会议和国务院转批国家基本建设委员会《关于加快城市住宅建设的报告》（国发〔1978〕222号文）为起点，中国住房制度改革从探索试点、分期分批推行到不断深化，也已推进了40年^①。

从我个人来讲，自2003年到住房和城乡建设部政策研究中心（原建设部政策研究中心）参加工作以来，到今年已工作了15年。15年来，我一直未间断地从事住房政策、住房市场、住房保障等方面的研究，期间参与和承担了大量与住房相关的省部级甚至国家级课题，也撰写和发表了不少文章。古人云“厚积薄发”，虽然我目前还做不到这一点，但也有心想将自己的长期积累转化形成一个成果，作为对自己过去一段时间研究工作的总结。于是，在单位领导秦虹主任的鼓励下，经过一番努力，终于有了这本书——《中国住房保障理论、实践和创新研究》。

本书围绕中国住房保障，主要聚集供应体系、发展模式和融资支持，共包括以下7个部分：

第一章：城镇化进程中的人口流动与住房保障。在中国城镇化进程中，人口流动呈现流动人口随着离开户籍地时间延长而逐渐沉淀、务工经商是人口跨省迁移的主要原因、人口流动家庭化趋势明显等主要特点。从流动人口收入和住房状况看，流动人口整体收入水平仍然相对较低，迁移

^① 1978年《关于加快城市住宅建设的报告》提出“有些地方可以组织华侨用侨汇建设私人住宅；有条件的城市和工矿区，还可以试行‘自建公助’、‘分期付款’的办法，鼓励和组织个人集资建房”。

家庭和农民工家庭住房水平差，外出农民工仍以单位提供住宿和租赁住房为主，流动人口在居住地购房比例和纳入住房保障比例低，因此，将住房保障放在城镇化背景下，城镇新移民与住房保障对象高度重叠，将城市新移民纳入住房保障是城镇化发展的客观要求。

第二章：中国城镇住房保障制度与供应体系。从市场化与住房保障的关系看，住房市场化和住房保障都是解决住房问题的方式。住房市场化和住房保障相互依存，又有所区别；完善住房保障既要明确政府责任，也要运用市场机制。从住房保障制度的变迁看，中国将住房市场化和住房保障同时作为实现住房供应、解决住房问题的方式和手段，在不同发展阶段，住房制度改革与时俱进，政策重心不断调整：国发〔2007〕24号文在国发〔1998〕23号文、国发〔2003〕18号文基础上，就解决城镇低收入家庭住房困难问题提出进一步完善住房保障制度。国发〔2010〕10号文将公共租赁住房纳入住房保障供应，标志着包括廉租住房、经济适用住房和公共租赁住房在内的住房保障体系基本形成。国发〔2013〕25号文的重点是加快棚户区改造。从住房保障和供应体系看，廉租住房已实现与公共租赁住房并轨，经济适用住房逐步淡出或转为共有产权住房，限价商品住房也试点向共有产权住房方向发展。由此，逐步形成公共租赁住房、共有产权住房和商品住房的住房保障和供应体系。

第三章：中国城镇住房保障“十二五”现状和未来展望。“十二五”时期城镇住房保障取得了显著进展，保障性安居工程建设超额完成任务并取得重大成效，住房保障制度日益完善，政策支持力度不断加大。“十三五”时期，住房保障面临新形势新挑战。一方面，中国经济发展进入了新常态，另一方面，住房保障任务依然艰巨，住房保障体系有待进一步完善，棚户区改造面临更大难度，保障性住房的配租配售、后期管理及退出管理任务更重。在这种背景下，本章提出健全符合国情的城镇住房保障体系、建立住房保障稳定可持续的资金机制、创新保障性住房建设和管理、大力推进棚户区改造重大项目、按照公平合理公开透明的要求切实做好保障性住房后续管理、做好住房发展规划和棚户区改造规划工作、进一步落实土地和信贷等支持政策等措施建议。

第四章：中国公共租赁住房发展模式与城市实践。本章根据中国公共租赁住房发展实践，将现有公共租赁住房归纳为面向社会供应的公共租赁

住房、企业和产业园区建设的公共租赁住房、农村集体经济组织建设的公共租赁住房等三种模式，并从供应对象、土地供应、投融资模式、建设模式、运营和管理等方面，进行了具体研究和比较分析。在此基础上，以重庆市和厦门市的城市实践为例，分析了两个城市公共租赁住房发展面临的共同问题，并提出对策建议。

第五章：中国共有产权住房发展模式和城市探索。共有产权住房是中国住房供应体系的重要组成部分。本章在国内部分城市探索实践基础上，将共有产权住房发展模式归纳为因投资建设形成的共有产权住房和因住房购买形成的共有产权住房两大类，指出新建共有产权住房和实行货币补贴都可以实现共有产权，共有产权主体同样体现多样化特点。同时，就完善共有产权住房制度提出应坚持的原则和具体建议。发展共有产权住房，应坚持市场化、社会化方向；充分考虑地区差异，多种方式并举；保障基本需求，支持首套房；共有权人收益共享，风险共担；合同约定，责任自负。本章最后跟踪北京市和上海市 2016 年以来开展共有产权住房试点的最新进展，对两个城市颁布的相关办法进行了比较分析。

第六章：中国住房保障的金融支持和创新。从中国保障性住房建设资金渠道比较分析上看，政府投入是保障性住房建设资金的基础；银行贷款是主要筹资渠道；探索创新其他融资渠道作为补充。从中国保障性住房建设融资存在的主要问题上，主要包括：财政资金的投融资杠杆作用发挥不够充分；商业银行贷款与公共租赁住房建设融资需求难以匹配；住房公积金支持保障性住房建设存在不平衡问题；保障性住房建设直接融资仍处于探索萌芽状态；长期资金尚未成为保障性住房资金来源的主渠道；吸引企业参与公共租赁住房建设困难较大等。针对以上问题，本章提出相应的对策建议。基于问题导向，本章最后提出，应发展和创新保障性住房建设直接融资，并重点研究了发行保障性住房债券融资和发展保障性住房基金。

第七章：中国住房保障与 PPP 模式应用。本章首先分析了住房保障领域发展 PPP 模式的必要性和可行性，在国际借鉴和国内实践基础上，将目前中国住房保障领域应用 PPP 模式归纳为以下 6 种主要形式：企业代建保障性住房并由政府回购；开发企业配建保障性住房；用工企业利用自有土地建设公共租赁住房；农村集体经济组织建设公共租赁住房；企业投资建

设公共租赁住房并运营；棚户区改造引入社会资本参与。与“十三五”期间住房保障政策相适应，住房保障领域发展 PPP 模式，对公共租赁住房来说，应积极探索 PPP 模式的新思路，建立公共租赁住房可持续的运营模式；对棚户区改造来说，主要支持发展股权投资等。在此基础上，本章提出进一步完善社会资本参与住房保障的激励机制，建立适应 PPP 发展要求的住房保障实施和管理机制。

以上是本书的主要内容。

最后，利用这个机会，衷心感谢单位领导特别是陈淮、秦虹前后两位主任对我一直以来的培养、指导、关心和帮助。衷心感谢王珏林、李德全、张锋、赵路兴、文林峰、浦湛等老领导和同事们对我研究的支持和工作上的帮助。

衷心感谢我的导师陆红生和韩桐魁两位老师，在我硕博连读的五年多时间里，在生活上和学习上给予我的关心和指导。

同时还要感谢我的夫人阎秀兰，今年也是我们结婚 15 周年，祝愿女儿周善若健康成长！

感谢中国经济出版社的朱杰、叶亲忠两位编辑，百忙之中，细心校改，精心设计，促成本书的顺利出版。

本书最后列出了主要参考文献，除此之外未能逐一一列出的，在此一并感谢。

书中若有错漏或不妥之处，敬请批评指正，共同探讨。

周 江

2018 年 4 月于北京三里河路 9 号院南配楼

目 录

CONTENTS

第一章 城镇化进程中的人口流动与住房保障	001
一、城镇化进程中的人口流动	003
(一) 乡—城流动是城镇化最显著的特征	003
(二) 城—城流动是人口流动的重要组成部分	005
(三) 乡—城迁移和城—城迁移比较	006
(四) 人口流向区域主要指向一、二线特大城市和大城市	007
二、城镇化进程中人口流动的主要特点和趋势	010
(一) 流动人口随着离开户籍地时间的延长而逐渐沉淀下来 ...	010
(二) 务工经商是人口迁移特别是跨省迁移的主要原因	012
(三) 人口流动家庭化趋势明显	013
三、城镇化进程中新移民的住房状况	014
(一) 相关调查分析综述	014
(二) 相关研究探讨综述	017
四、城镇化进程中的住房问题和住房保障	022
(一) 城镇新移民与住房保障对象高度重叠	022
(二) 将城市新移民纳入住房保障是城镇化发展的客观要求 ...	025
第二章 中国城镇住房保障制度与供应体系	029
一、住房保障的基本理论	031
(一) 对住房保障政策的再认识	031

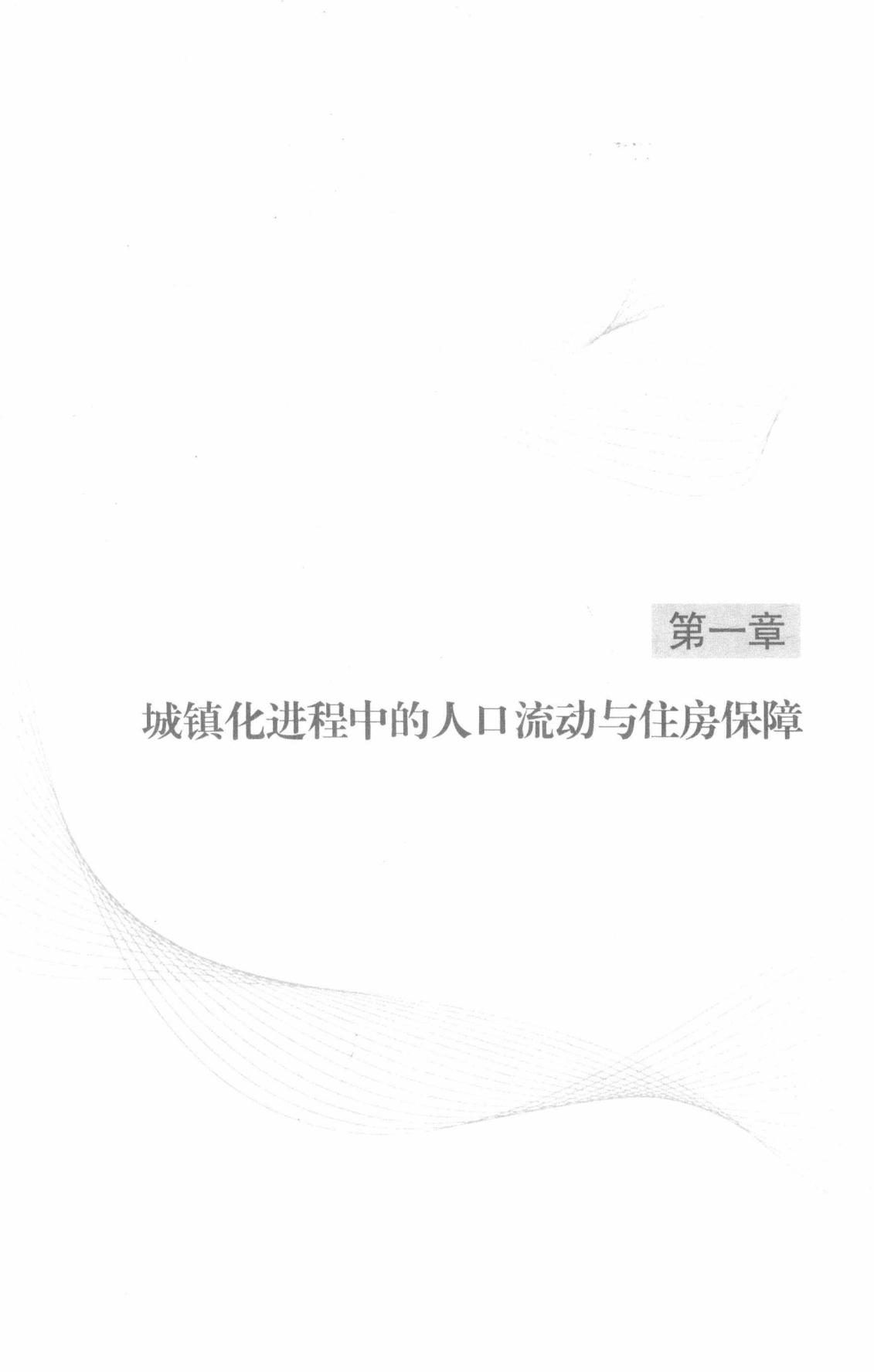
(二) 住房市场化与住房保障的关系	033
二、部分国家和地区的住房保障制度及借鉴	037
(一) 部分国家和地区的住房保障制度	037
(二) 中国香港地区和中国台湾地区公务员住房借鉴	046
(三) 国外住房保障制度政策对中国的借鉴	049
三、中国住房保障政策的制度变迁	052
(一) 中国住房保障政策的发展阶段及制度变迁	052
(二) 中国住房制度改革和住房保障制度完善的启示	056
四、中国住房保障的供应体系及调整	057
(一) 廉租住房：与公共租赁住房并轨	057
(二) 经济适用住房：逐步淡出或转为共有产权住房	060
(三) 限价商品住房：向共有产权住房方向发展	063
五、完善和创新住房保障政策的思考	065
(一) 完善住房保障法律法规	065
(二) 充分发挥中央财政和地方财政的支持作用	066
(三) 分步骤、分层次解决低收入家庭住房困难问题	067
(四) 在不同阶段采取不同的住房保障供应方式	068
(五) 逐步形成租购并举、市场与保障结合的住房供应体系	069
第三章 中国城镇住房保障“十二五”现状和未来展望	071
一、“十二五”时期城镇住房保障取得了显著进展	073
(一) 保障性安居工程建设超额完成任务	074
(二) 住房保障实施取得重大成效	075
(三) 住房保障制度日益完善	075
(四) 政策支持力度不断加大	076
(五) 住房保障管理制度逐步健全	079
(六) 各地在实践中探索出许多好的做法	081
二、“十二五”时期遇到的困难和存在的问题	083
(一) 住房保障资金筹措困难	083
(二) 保障性住房的供应和需求存在错位	083

(三) 如何把新移民纳入住房保障体系还没有真正破题	084
(四) 保障性住房后续管理需加强	084
(五) 住房保障法制建设相对滞后	085
三、“十三五”时期住房保障面临的新形势、新要求	085
(一) 中央重大决策和国家重大发展战略对住房保障的要求	085
(二) “十三五”时期住房保障面临的新形势	086
四、“十三五”时期住房保障的出发点和理论创新	089
(一) 基本出发点	089
(二) 住房保障理念创新与工作思路转变	091
五、进一步完善住房保障制度的措施建议	092
(一) 健全符合国情的城镇住房保障体系	092
(二) 建立住房保障稳定可持续的资金机制	093
(三) 创新保障性住房建设和管理	094
(四) 大力推进棚户区改造重大项目	094
(五) 按照公平合理、公开透明的要求切实做好保障性住房 后续管理工作	096
(六) 做好住房发展规划和棚户区改造规划工作	096
(七) 进一步落实土地和信贷等支持政策	097
第四章 中国公共租赁住房发展模式与城市实践	099
一、面向社会供应的公共租赁住房运行模式	101
(一) 供应对象	101
(二) 土地供应	103
(三) 投融资模式	104
(四) 房源筹集模式	107
(五) 运营和管理模式	111
二、企业和产业园区建设公共租赁住房的运行模式	112
(一) 供应对象	113
(二) 建设模式	114
(三) 土地供应	115

(四) 投融资模式	116
(五) 运营和管理模式	117
三、农村集体经济组织建设公共租赁住房的运行模式	119
(一) 供应对象	119
(二) 建设模式	120
(三) 土地供应	121
(四) 投融资模式	122
(五) 运营和管理模式	123
四、公共租赁住房的城市实践——以重庆市和厦门市为例	124
(一) 两城市公共租赁住房简介	124
(二) 两城市公共租赁住房制度的设计及比较	126
(三) 两城市公共租赁住房制度的特点	133
(四) 两城市公共租赁住房发展面临的问题	136
(五) 发展前景和对策建议	137
第五章 中国共有产权住房发展模式和城市探索	139
一、共有产权住房的理论问题	141
(一) 发展共有产权住房的必要性和意义	141
(二) 共有产权住房在住房供应体系中的定位	143
二、共有产权住房的提出——经济适用住房“共有产权”	144
(一) 经济适用住房“共有产权”的含义和法律基础	144
(二) 经济适用住房“共有产权”的主要作用	146
(三) 经济适用住房“共有产权”的制度需求	147
三、部分城市探索共有产权住房的主要模式	149
(一) 因投资建设形成的共有产权住房	149
(二) 因住房购买形成的共有产权住房	154
(三) 各地发展共有产权住房的启发和思考	156
四、完善共有产权住房制度的启发和思考	157
(一) 需要坚持的原则	157
(二) 实施措施建议	160

五、北京市和上海市共有产权住房试点的进展与比较	164
(一) 试点的政策要求	164
(二) 北京市共有产权住房试点的成效和内容	165
(三) 上海市共有产权住房试点的成效和内容	167
(四) 北京市与上海市共有产权住房试点政策比较	168
第六章 中国住房保障的金融支持和创新	171
一、研究背景和研究综述	173
(一) 研究背景和意义	173
(二) 国外研究综述	175
(三) 国内研究综述	176
(四) 保障性住房资金政策归纳	178
二、住房保障与金融支持的国际借鉴	181
(一) 欧美部分发达国家	181
(二) 亚洲主要国家和地区	184
(三) 对中国保障性住房建设资金筹集的借鉴	189
三、中国保障性住房建设资金渠道的比较分析	191
(一) 政府投入是保障性住房建设资金的基础	191
(二) 银行贷款是主要筹资渠道	192
(三) 探索创新其他融资渠道作为补充	195
(四) 组建保障性住房建设融资平台作为融资主体	197
四、中国保障性住房建设融资存在的主要问题及思考	199
(一) 中国保障性住房建设融资存在的主要问题	199
(二) 完善保障性住房建设融资渠道的思考	203
五、保障性住房建设直接融资创新	207
(一) 发行保障性住房债券	207
(二) 发展保障性住房基金	211
第七章 中国住房保障与 PPP 模式应用	217
一、住房保障领域发展 PPP 模式的必要性和可行性	219

(一) PPP 的含义和主要特征	219
(二) 住房保障领域发展 PPP 的必要性	220
(三) 住房保障领域发展 PPP 的可行性	221
二、部分国家和地区住房保障领域 PPP 模式的运用与借鉴	222
(一) 主要做法	222
(二) 部分案例	228
(三) 国外住房保障领域 PPP 对中国的借鉴	231
三、目前国内住房保障领域发展 PPP 模式的现状和问题	232
(一) 中国 PPP 模式发展及主要政策	232
(二) 国内住房保障领域 PPP 运用的主要形式	236
(三) 住房保障领域发展 PPP 存在的主要问题	240
四、住房保障领域发展 PPP 模式的政策建议	242
(一) 适应“十三五”期间住房保障政策的 PPP 发展思路	242
(二) 进一步完善社会资本参与住房保障的激励机制	246
(三) 建立适应 PPP 发展要求的住房保障实施和管理机制	248



第一章

城镇化进程中的人口流动与住房保障

一、城镇化进程中的人口流动

(一) 乡—城流动是城镇化最显著的特征

城镇化过程中，人口流动首先表现为乡—城流动。所谓乡—城流动，就是指人口从农村向城市集中，包括产业发展引起的农村人口向城市转移、行政区划调整城市范围扩大带来的增长、外来农民工进城等。乡—城流动是城镇化最显著的特征。

1. 城镇化发展的一般规律

就城镇化推动下的城乡人口流动而言，由于城镇化具有一定的客观规律，这种规律支配人口在城乡之间的流动速度。根据发达国家的城镇化历程，一个国家或地区的城镇化过程大致呈一条拉平的“S”形曲线（见图 1-1），城镇化的推进具有以下阶段性特征：一是当城镇化水平低于 30% 时，为起步阶段；二是当城镇化进入 30% ~ 70% 的区间水平时，进入快速发展期，在加速发展这一阶段，城镇化率是否过半也是一个十分重要的临界值，为此，可以将 30% ~ 50% 和 50% ~ 70% 分为加速发展阶段的中前期和中后期（陈甬军等，2009）；三是当城镇化发展到 70% 以上的水平时，就进入相对稳定的高级发展阶段。根据一些发达国家的发展经验，城镇化率一般在达到 70% ~ 80% 左右的水平时就会相对稳定下来。

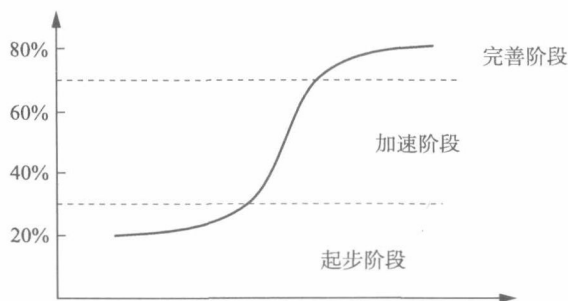


图 1-1 城镇化过程曲线

表 1-1 世界依地区划分的城镇人口比重和城镇化增长率（1950—2030 年）

	城镇人口比重（%）				城镇化年增长率（%）	
	1950	1975	2000	2030	1950—2000	2000—2030
世界	29.8	37.9	47.2	60.2	0.92	0.81
发达国家	54.9	70	75.4	82.6	0.63	0.31
不发达国家	17.8	26.8	40.4	56.4	1.63	1.11
北美	63.9	73.8	77.4	84.5	0.38	0.3
拉丁美洲和加勒比地区	41.9	61.4	75.4	84	1.18	0.36
大洋洲	61.6	72.2	74.1	77.3	0.37	0.14
欧洲	52.4	67.3	73.4	80.5	0.68	0.31
亚洲	17.4	24.7	37.5	54.1	1.53	1.23
非洲	14.7	25.2	37.2	52.9	1.86	1.17

资料来源：联合国人口署《世界城镇化前景：2001》，纽约，2002 年版。

2. 人口城乡流动是影响城镇人口规模增长的主要因素

城镇化已成为中国城市发展的主旋律，其中最显著的一个特征就是人口从农村向城市集中。由于中国二元体制的存在，流动人口中主体人群是从农村解放出来的大量剩余劳动力。城镇化发展为农村剩余劳动力提供了大量的就业机会，同时他们为城镇化发展提供了必需的劳动力。在这个过程中，人口从农村向城市迁移流动始终成为主流。

自改革开放以来，在中国迁移人口中，农村迁出人口一般都占迁出总人口的 60% 左右，而农村迁出人口又约有 70% 以上选择迁入城市。另一方