

上海住房保障政策 效应评价

施建刚 李 婕 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

上海住房保障政策效应评价

施建刚 李 婕 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本书首先梳理了上海住房保障政策的发展进程,随后借鉴国内外发达国家和地区的住房保障政策经验,选取前景值评价法模型并构建相应评价指标体系,对上海住房保障政策的效应作出了综合评价,并结合对具体政策的深入剖析,确定了上海住房保障政策的发展方向。

本书内容丰富、数据详实、研究方法先进、见解独到、结论明确,适合作为相关专业高年级本科生、研究生以及房地产专业教师和从业人员的参考资料,也可供从事房地产行业的人士学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

上海住房保障政策效应评价 / 施建刚, 李婕著.

—上海: 同济大学出版社, 2018.1

ISBN 978-7-5608-7429-6

I. ①上… II. ①施… ②李… III. ①住房政策—研究—上海 IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 242703 号

上海住房保障政策效应评价

施建刚 李 婕 著

责任编辑 姚烨铭 责任校对 徐春莲 封面设计 钱如潺

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 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 787mm × 960mm 1/16

印 张 10.75

字 数 215 000

版 次 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-7429-6

定 价 48.00 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

前 言

自1998年以来,我国全面停止住房实物分配制度,实行城市住房货币化体制,标志着我国住房制度改革进入了一个崭新的阶段。与此同时,住房货币化的发展产生了相应的社会阶层分化,中低收入人群的住房保障问题引起了政府的高度关注。在上海这样竞争激烈的国际性大都市,把握好住房保障政策发展的原则和方向,对城市居民的住房保障和城市经济的可持续发展很有必要。住房保障政策作为政府在房地产市场的一项重要调控手段,不仅改善了大多数低收入家庭的居住条件,也对全社会的稳定发展起到了巨大的作用。

回顾近十年的研究,国内学者从多方面对住房保障政策展开了讨论,并从不同视角提出了大量有益的见解。本书在现行研究的基础上,确定住房保障政策的效应评价为研究方向,选取合适的评价模型并建立合理的评价指标,为住房保障政策理论与实践做一些尝试,从而对上海住房保障政策的发展和完善提出一些建议。

本书第一部分首先对国内外研究现状及研究方法和思路进行了梳理,在广泛借鉴国内外相关研究成果的基础上,构建本书的研究内容、方法及思路。同时,在第二部分梳理了住房保障政策相关概念和理论,为后续的研究奠定了理论基础。

本书第三部分梳理了改革开放以来上海住房保障政策的发展历程,并对各个具有代表性的阶段进行了划分。同时,针对“四位一体”保障政策中不同类型的保障房,详细论述了历史沿革和现行政策。

本书第四部分是在前两部分的基础上,广泛借鉴了美国、德国、日本和新加坡等发达国家,以及中国香港、深圳、厦门等发达地区先进的住房保障政策经验,并抓取共同特点作出了住房保障政策的总结性评述。

本书第五部分运用“前景理论”以及灰色关联分析法对上海住房保障政策效应进行了实证评价与分析,得出的结论为:目前上海住房保障政策效应较好,但仍有完善的空间。

本书第六部分从“四位一体”相关政策，以及保障总量、保障范围、保障方式和保障效率等方面对上海具体保障政策进行了评析，得出了以下结论：停止保障房的大规模建设以实现保障房总量的可控可调，结合租赁市场可基本满足住房保障的实际需求；共有产权房保障范围偏大而廉租房保障范围偏小；以租金补贴为主、实物配租为辅的廉租房保障方式是高效可行的；对廉租房保障群体的收入划分只重视政策执行效率而忽视了对保障群体和未保障群体的公平性；“四位一体”保障政策或有待调整。

本书第七部分在政策分析的基础上，进一步明确了上海住房保障政策发展的原则和方向：以体制完善、效率公平、干预有力、保障充分和适度可控为原则；通过政府直接补贴居民、政府购买服务等形式，尽量减少工作环节、有效降低监管成本，减少出现问题、滋生腐败的可能性。

本书第八部分根据前文住房保障政策的效应评价和政策评述，对上海住房保障政策的发展与完善提出了以下政策建议：“倒U形”保障房建设水平，确保保障总量可控制；区域差异化保障房供应，顺应住房需求发展趋势；完善保障房退出机制，形成房源的有效循环；共有产权房逐步停建，取消廉租房先租后售；取消动迁安置房供应，明确拆迁保障分界线；降低廉租房准入标准，填补“夹心层”群体断层；增加廉租房收入分档，附条件限制阶层跳跃；增加大户型商品房供应，改变房地产开发方向；大力发展住房租赁市场，提高租赁房服务质量。

编者

2018年1月

目 录

前 言

1 绪 论	001
1.1 研究背景	001
1.2 研究意义	003
1.2.1 评价和完善住房保障政策体系	003
1.2.2 加速推进全面建设小康社会	003
1.2.3 有利于经济社会的可持续发展	003
1.2.4 实现“住有所居”，构建和谐社会	004
1.3 研究内容与思路	004
1.4 研究方法	005
1.4.1 历史梳理	005
1.4.2 理论梳理	005
1.4.3 文献研究法	005
1.4.4 比较分析法	005
1.4.5 案例分析法	007
1.5 国内外研究现状	007
1.5.1 国内研究现状	007
1.5.2 国外研究现状	012
1.5.3 国内外研究评述	014
2 相关概念和理论基础	016
2.1 相关概念	016

2.1.1 住房保障	016
2.1.2 住房保障政策	017
2.2 住房保障政策理论基础	017
2.2.1 制度变迁理论	017
2.2.2 福利经济理论	019
2.2.3 规制经济理论	020
2.2.4 住房梯度消费理论	021
2.2.5 住房过滤理论	022
2.2.6 公平分配理论	023
2.2.7 倒 U 形理论	025
3 上海住房保障政策历史沿革和现行政策	028
3.1 上海住房保障政策发展进程	029
3.1.1 福利分房制度下的住房保障（1950—1999 年）	029
3.1.2 住房市场背景下的住房保障（2000 年至今）	031
3.2 上海廉租房政策历史沿革和现行政策	036
3.2.1 上海廉租房政策历史沿革	037
3.2.2 上海廉租房现行政策	039
3.3 上海共有产权房政策历史沿革和现行政策	041
3.3.1 上海共有产权房政策历史沿革	042
3.3.2 上海共有产权房现行政策	044
3.4 上海公共租赁房政策历史沿革和现行政策	046
3.4.1 上海公共租赁房政策历史沿革	046
3.4.2 上海公共租赁房现行政策	047
3.5 上海动迁安置房政策历史沿革和现行政策	049
3.5.1 上海动迁安置房政策历史沿革	049
3.5.2 上海动迁安置房现行政策	051

4 国内外住房保障政策经验借鉴	054
4.1 美国——高度市场化的住房保障政策	054
4.1.1 住房保障政策的目标	054
4.1.2 住房保障政策的演变	056
4.1.3 住房保障政策的特点	057
4.1.4 住房保障政策经验借鉴	058
4.2 德国——供需“两头补”的社会化保障	060
4.2.1 住房保障政策的目标	060
4.2.2 住房保障政策的演变	060
4.2.3 住房保障政策的特点	062
4.2.4 住房保障政策经验借鉴	064
4.3 日本——多层次住房保障供给	066
4.3.1 住房保障政策的目标	066
4.3.2 住房保障政策的演变	067
4.3.3 住房保障政策的特点	067
4.3.4 住房保障政策经验借鉴	069
4.4 新加坡——高比例组屋计划	070
4.4.1 住房保障政策的目标	070
4.4.2 住房保障政策的演变	071
4.4.3 住房保障政策的特点	072
4.4.4 住房保障政策经验借鉴	074
4.5 香港——“双轨制”下的公屋保障	076
4.5.1 住房保障政策的目标	076
4.5.2 住房保障政策的演变	077
4.5.3 住房保障政策的特点	078
4.5.4 住房保障政策经验借鉴	079
4.6 深圳——市场化主导的福利制供给	081
4.6.1 住房保障政策的目标	081

4.6.2	住房保障政策的演变	082
4.6.3	住房保障政策的特点	083
4.6.4	住房保障政策经验借鉴	085
4.7	厦门——面广力大的社会保障体系	086
4.7.1	住房保障政策的目标	086
4.7.2	住房保障政策的演变	087
4.7.3	住房保障政策的特点	089
4.7.4	住房保障政策经验借鉴	091
4.8	典型国家和地区住房保障政策评述	092
4.8.1	多样化的住房保障工具	092
4.8.2	严格的准入和退出机制	093
4.8.3	充分发挥集体能动作用	093
4.8.4	服务导向物业管理制度	094
4.8.5	以租为主的保障房供给	094
5	模型选择与指标体系构建	095
5.1	评价模型与方法	095
5.1.1	模糊综合评价法	095
5.1.2	层次分析法	096
5.1.3	主成分分析法	097
5.1.4	TOPSIS 法	098
5.1.5	灰色关联分析法	099
5.1.6	前景值评价法	100
5.1.7	评价方法比较与选择	101
5.2	评价指标体系构建	104
5.2.1	评价指标选取原则和标准	104
5.2.2	评价指标体系构成	106
5.3	评价过程	109

6 上海住房保障政策评价与分析	112
6.1 基于模型测算的上海住房保障政策效应评价结果	112
6.2 上海“四位一体”住房保障政策具体评析	113
6.2.1 廉租房公租房“并轨运行”，促进房源有效循环利用	113
6.2.2 廉租房“先租后售”，过快消化现存房源	115
6.2.3 共有产权房不宜过量，有损商品房市场效率	115
6.2.4 动迁安置房未必合理，违背住房市场实际需求	118
6.3 上海住房保障政策多维度分析	118
6.3.1 保障总量——保障规模近需求，租赁市场待引导	119
6.3.2 保障范围——保障准入标准低，“夹心层”依旧存在	121
6.3.3 保障方式——租金补贴主需求，实物配租辅市场	123
6.3.4 保障效率——廉租房分段补贴，重效率而轻公平	124
6.4 上海住房保障政策总结与评述	126
7 上海住房保障政策发展原则与方向	128
7.1 上海住房保障政策发展的原则	128
7.1.1 体制完善	128
7.1.2 效率公平	128
7.1.3 干预有力	129
7.1.4 保障充分	129
7.1.5 适度可控	130
7.2 上海住房保障政策发展的方向	130
7.2.1 政府承担低收入家庭住房保障的责任	130
7.2.2 住房保障方式与住房供求方式相适应	131
7.2.3 建立住房保障政策长效机制	132
7.2.4 保障水平的层次性和保障手段的多元化	132
8 上海住房保障政策建议	134

8.1 “倒 U 形”保障房建设水平，确保保障总量可控制..... 134

8.2 区域差异化保障房供应，顺应住房需求发展趋势..... 136

8.3 完善保障房退出机制，形成房源的有效循环 138

8.4 共有产权房逐步停建，取消廉租房先租后售 139

8.5 取消动迁安置房供应，明确拆迁保障分界线 140

8.6 降低廉租房准入标准，填补夹心层群体断层 141

8.7 增加廉租房收入分档，附条件限制阶层跳跃 142

8.8 增加大户型商品房供应，改变房地产开发方向..... 144

8.9 大力发展住房租赁市场，提高租赁房服务质量..... 147

9 结 论..... 149

参考文献 152

1 绪 论

1.1 研究背景

自 20 世纪 80 年代初以来,随着改革开放的推进和市场经济体制的建立,我国开始探索并逐步建立住房分配货币化的体制。到了 1998 年,我国全面停止住房实物分配制度,实行住房分配货币化,同时建立和完善以普通商品房为主的多层次城镇住房供应体系,这标志着计划经济体制下住房福利分配时代的终结和住房制度市场化改革的全面实施。我国城市住房制度市场化和货币化改革大大推动了房地产市场的建立与发展,同时,房地产市场和房地产投资促进了国民经济的快速发展,房地产业已成为中国经济的重要支柱。在带动上下游多种产业的生产和销售,拉动投资和消费,促进城市化进程,解决就业,繁荣金融市场,改善居民住房条件等方面发挥了重要的积极作用。而政府在推进住房分配货币化的同时,也积极探索着与之相应的住房保障体系,以解决低收入人群和中低收入人群的住房困难问题,为社会经济的发展和社会主义的推进做出巨大贡献。

然而,随着我国经济体制改革的不断深入,住房保障体系的完善与发展却成为房地产行业发展的一项艰巨任务。尤其是在上海这样一个作为楷模和榜样的国际性大都市,其高速发展的经济和快速提高的物质生活水平,使得居民对住房保障的需求更加迫切。多年来,上海的房价一直保持着持续 10% 的涨幅;到 2015 年年底,有数据统计这一年上海一手房住宅的平均价格上涨了 18%;2016 年初始上海房价依旧涨势凶猛,有 3 天内从 400 万元涨至 430 万元的“囤积奇房”,还有一年内涨了 100 万元的炙手学区房。在这样一个房价飞涨的背景下,居民缓慢增长的工资与快速上涨的房价呈现出明显的不平衡,政府所背负的住房保障责任进一步加大。

因此,上海住房保障政策和住房市场发展模式面临新的机遇与挑战,主要表

现在上海房地产市场的发展过程中,出现了住房价格上涨过快、涨幅过大、供需矛盾突出等问题,从而导致政府对住房保障所承受的财政压力越来越大。特别是2008年金融危机之后,政府出台积极的财政政策和宽松的货币政策,导致房地产市场出现了投资增速过快、价格上涨过快、市场供需矛盾紧张、泡沫积聚与膨胀、房地产金融风险加大及土地交易违规等不良状况。尽管近几年上海市政府配合中央政府政策出台了许多调控政策,运用税收、金融、土地和行政等政策工具对住房市场进行了一轮接一轮的宏观调控,但效果欠佳,未能充分发挥抑制房价过快上涨和泡沫积聚的作用。住房领域出现上述问题的原因在于:住房市场化和货币化改革以后很长一段时间,上海住房领域乃至全国住房领域只有住房产业政策、住房市场政策和住房调控政策,而没有从根本上明确政府对于居民住房的责任和角色,使得居民在房地产行业发展中渐渐丧失了自主权,而被动地成为住房市场的劳苦公民。

我国“十二五”规划中明确指出:“强化各级政府责任,加大保障性安居工程建设力度,基本解决保障性住房供应不足的问题。”“重点发展公共租赁住房,逐步使其成为保障性住房的主体。”党的十八届三中全会指出:“健全符合国情的住房保障和供应体系,建立公开规范的住房公积金制度,改进住房公积金提取、使用、监管机制”和“建立更加公平可持续的社会保障制度”。在“十三五”规划中,习近平总书记提出了“四个全面”战略布局,即坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。在我国经济、社会改革的新背景下,上海如何解决上述问题,确保住房市场健康发展,完善住房保障体系,已成为关系到建设社会主义和谐社会的成败、经济社会发展模式的成功转型及成功实现可持续发展的关键问题。基于上述认识,必须从根本上对我国改革开放以来,特别是1998年住房改革以来上海住房保障政策进行科学客观的总结和评价,对上海住房保障政策的发展和完善进行探索,即大力发展保障性住房建设,提高保障性住房的供给效率,改善和完善保障房的管理体制和机制,从根本上保障城市中低收入家庭的基本住房权利,并在此基础上,逐步建立和完善保障房的退出机制,实现各种保障房的动态协调管理。

1.2 研究意义

目前,全面建设小康社会已经拉开帷幕。上海作为经济发展迅速的全国模范性大都市,应在改革的步伐中迅速迈开脚步。作为建设小康社会的重要一步,加强住房保障政策的建设和完善,对于解决城市中低收入家庭的住房需求有着重要的意义,也是维持社会和平稳定、全面建设小康社会的重要一课。基于上述研究背景,本书研究意义有以下几点。

1.2.1 评价和完善住房保障政策体系

当前,上海住房市场出现了一些局部性、阶段性的问题,如新一轮调控政策落实后房价出现了反弹、住房供给结构不合理、保障房建设滞后等,这是因为长期以来,住房领域只有住房产业政策、住房市场政策和住房调控政策,而没有从根本上明确政府对于居民住房的责任和角色。要解决这些问题,需要对上海住房保障政策效应进行科学有效地评价,找出问题症结所在,以便进一步发展和完善上海住房保障政策体系。通过明确政府职责定位,提高保障性住房的供给效率,改善和完善保障房的管理体制和机制,来实现政策与市场的有机融合与互相促进,解决有保障需求居民的住房问题,引导住房市场更加协调健康地发展。

1.2.2 加速推进全面建设小康社会

“十三五”规划提出了全面建设小康社会的伟大战略,而上海作为全国领先的模范城市,理应在改革的步伐中加快一步。住房问题作为居民生活的一大重要部分,作为衡量小康社会的一项重要指标,应该得到政府的高度关注。在房价越调越涨、越涨越调的市场背景下,完善住房保障政策并加大住房保障政策效率则成为住房政策的重要一课。因此,本书对于上海住房保障政策的研究,是切实关心到民生民计的问题,也是加速推进全面建设小康社会的一项重要任务。

1.2.3 有利于经济社会的可持续发展

住房问题不仅是重大的经济问题,也是重大的社会问题和政治问题,它不仅

关系到人民居住条件的改善和生活质量的提高,而且关系到整个经济、社会和资源环境的和谐发展。因此,在上海住房保障政策的发展过程中,必须从战略高度综合考虑经济、社会与资源环境对房地产业发展的要求和住房保障市场的需求,确保在发展住房保障的同时,促进我国社会、经济与资源环境的健康、可持续发展。

1.2.4 实现“住有所居”,构建和谐社会

从某种意义上讲,住房问题解决得好,社会才能和谐稳定、政治才能安定,人民才能安居乐业;若解决得不好,社会的安定团结便无从谈起。因此,必须从构建社会主义和谐社会的高度,充分认识上海住房保障政策存在的问题,进一步推进和谐社会的建设和社会主义的进步。

总之,本书通过对上海住房保障政策效应进行科学有效的评价,不仅能进一步发展和完善上海住房保障政策,而且能丰富发展我国住房保障政策体系,同时也能进一步明确政府在住房保障政策发展过程中的职责定位以及完善各项调控措施与手段的应用。因此,本书的研究成果对上海经济社会的可持续健康发展以及全面建设小康社会,具有重要的理论意义和实际应用价值。

1.3 研究内容与思路

本书首先梳理了国内外研究现状及研究方法和思路,在广泛借鉴国内外研究成果的基础上,构建本书的研究方法及思路;其次,阐释了上海住房保障政策的相关概念和理论,奠定了一定的理论基础;随后,回顾了改革开放以来上海住房保障政策的历程,如“四位一体”保障政策的历史沿革和现行政策;接着,借鉴了美国、德国、日本、新加坡等发达国家,以及中国香港、深圳和厦门等发达地区先进的住房保障政策经验,并确立了本书关于住房保障政策的发展方向,即以租赁为主的住房保障政策。

随后,本书通过模糊综合评价法、层次分析法、主成分分析法等分析方法比较,结合理论基础和实际情况,选取了前景值评价法对上海住房保障政策效应进行实证评价与分析,总结了上海住房保障政策先进和不足之处,并指出了上海住房保

障政策发展的原则和方向。

结合政策评价的结果,本书最后提出了“倒U形”保障房建设水平、区域差异化保障房供应、完善保障房退出机制、引导共有产权房退出、取消动迁安置房供应、降低廉租房准入标准、增加廉租房收入分档和大力发展住房租赁市场等政策建议。

本书研究思路与框架如图 1-1 所示。

1.4 研究方法

1.4.1 历史梳理

通过对我国改革开放以来,特别是 1998 年以来上海住房保障政策发展历程的梳理,理清政府在调控保障性住房发展过程中扮演的角色,点评住房保障政策发展与住房市场宏观调控取得的成效,分析其中出现的偏差和问题,从而对这些问题有清晰的判断,并找出问题的症结所在。

1.4.2 理论梳理

通过对国内外城市住房保障政策发展与具体实施成效的分析,理清保障性住房市场调控理论与效应评价的内在逻辑并结合上海住房保障政策的具体实践,建立上海住房保障政策效应的评价理论,构建相应的评价指标体系。

1.4.3 文献研究法

关于上海住房保障政策这一热点话题,一直备受社会各界和众多学者的关注,通过大量相关中外文献的阅读消化,还有相关新闻报道的关注,甄别吸纳了各方观点,为上海住房保障政策的效应评价及政策建议提供了系统知识框架。

1.4.4 比较分析法

对世界范围内的代表性国家和地区,不同时期的城市住房保障政策发展及其

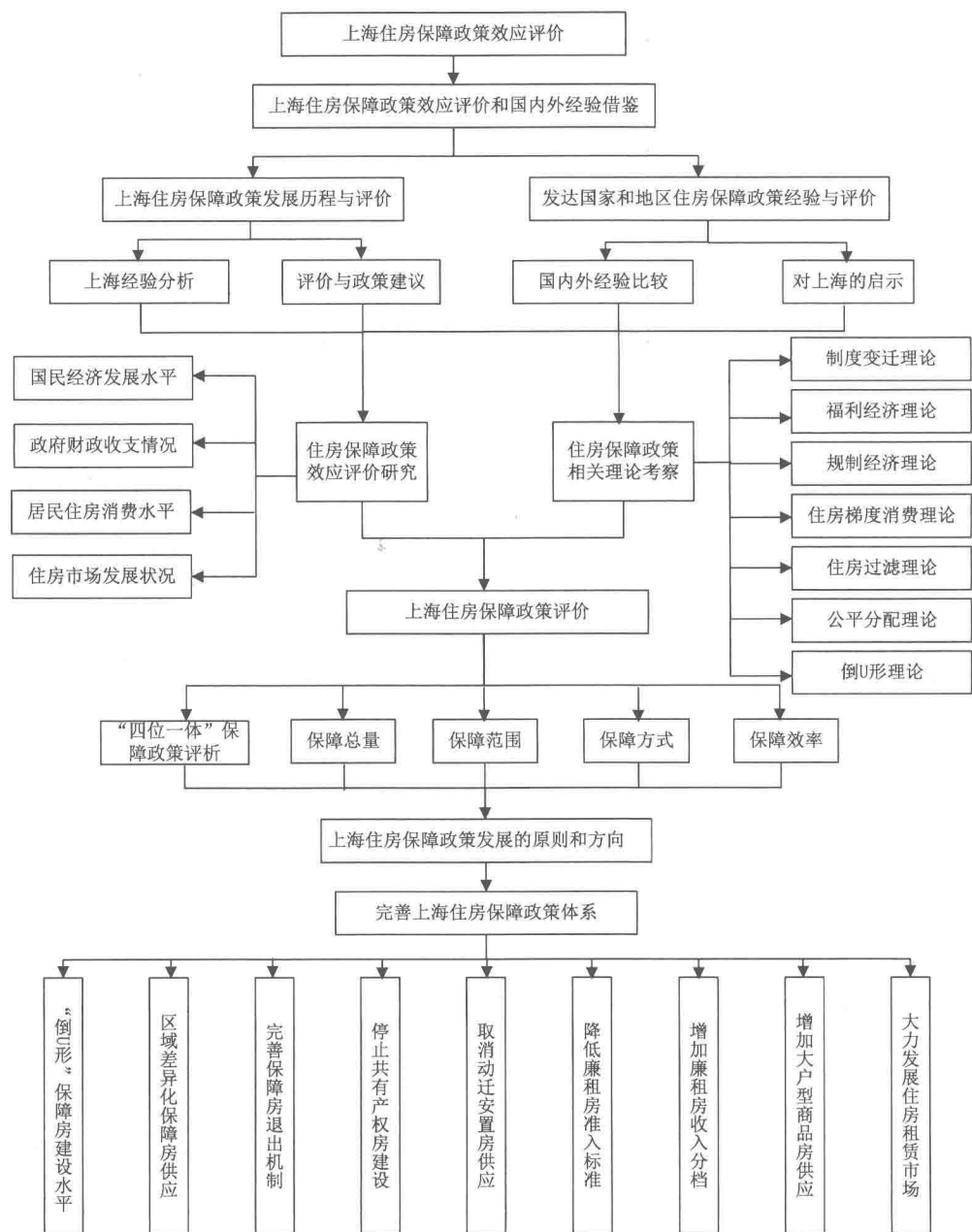


图 1-1 研究框架与思路