

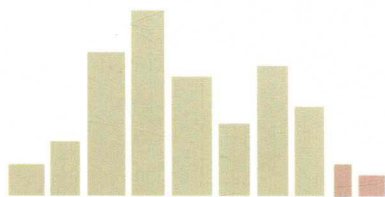


- ▲ 住房保障体系架构
- ▲ 住房保障体系发展现状
- ▲ 住房保障面临的形势、任务
- ▲ 住房保障融资渠道分析
- ▲ 住房保障政策建议

住房保障与房地产 实证研究

高浪 李锋 著

- 房地产发展现状
- 城镇化进程对房地产的影响
- 房地产健康发展的要素
- 房地产“十三五”发展趋势
- 房地产健康发展政策建议



ZHUFANGBAOZHANG YU FANGDICHANSHIZHENGYANJIU

住房保障与房地产 实证研究

高 浪 李 锋 著



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

图书在版编目(CIP)数据

住房保障与房地产实证研究 / 高浪, 李锋著. —南昌: 江西人民出版社, 2015.6

ISBN 978-7-210-07446-5

I. ①住… II. ①高… ②李… III. ①住房政策-研究-江西省 ②房地产业-经济发展-研究-江西省 IV. ①F299.275.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 145190 号

住房保障与房地产实证研究

高浪 李锋 著

责任编辑: 辛康南

封面设计: 同异文化传媒

出 版: 江西人民出版社

发 行: 各地新华书店

地 址: 江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话: 0791-86899190

发行部电话: 0791-86898893

邮 编: 330006

网 址: www.jxp-ph.com

E-mail: xkn5928@126.com web@jxp-ph.com

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 8.5

字 数: 110 千

ISBN 978-7-210-07446-5

赣版权登字—01—2015—597

版权所有 侵权必究

定 价: 32.00 元

承 印 厂: 南昌市彩艺印刷有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换

《“十三五”全省住房保障体系与房地产健康发展研究》 课题组名单

领导小组：

组 长：高 浪 江西省住房城乡建设厅党组成员 副厅长
副组长：尤加林 国家开发银行江西分行副行长
成 员：邝振胜 江西省住房城乡建设厅住房保障处处长
熊 峰 江西省住房城乡建设厅住房保障处副处长
李 栾 江西省住房城乡建设厅房地产市场监管处处长
任红丽 江西省住房城乡建设厅房地产市场监管处副处长
曹达红 江西省住房城乡建设厅住房公积金监管处处长
宋志强 江西省住房城乡建设厅住房公积金监管处调研员
李乐才 江西省房改办主任
黄国贤 江西省房改办调研员
皮 斌 国开行江西分行规划处副处长
邓锡广 国开行江西分行客户三处副处长

领导小组办公室：

付小红 江西省住房城乡建设厅住房保障处副调研员
周晓明 江西省住房城乡建设厅房地产市场监管处
肖淦昌 江西省房改办
李振华 国开行江西分行规划处
邓 洁 国开行江西分行客户三处
刘昕祎 国开行江西分行客户三处
李 锋 江西省房地产业协会
刘 明 江西省房地产业协会

联系人：李 锋

序

住房是人们的基本生活条件,居住权是人类的基本人权。因此,住房问题不仅直接关系着老百姓的切身利益,而且关系着社会的稳定,是一个政治问题;同时,住房问题还直接与经济各领域紧密联系,直接影响着经济发展的走向,是一个重大的经济问题。如何解决住房问题?从住房产品提供的角度看,产生了以政府或社会提供的保障性住房和以市场经济为主导的商品性住房两大划分,也即住房保障制度和房地产市场。几乎所有国家和地区都是从这两方面构建住房供应体系的。

1998 年是我国住房保障和房地产市场有着重要意义的一年。该年,国务院出台了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,首次完整地提出了创设我国住房供应体系架构。即“对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。”尽管经过近 20 年的发展,我国住房供应大幅增加,人民群众居住水平得到较大改善,但住房供应体系格局仍未改变。2013 年 10 月 29 日,习近平总书记主持中央政治局第十次集体学习时强调,构建以政府为主提供基本保障,以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。习总书记的讲话

指明了我国住房供应体系总的方向。

这些年来,在党中央、国务院的正确领导下,江西省委、省政府坚持把保障性安居工程作为扩内需、调结构、惠民生、解民忧的重要举措,作为地方政府公共服务的重要职责和“民生工程”的重要内容,积极探索、精心组织,强力推进,在全省上下共同努力下,全省住房保障建设取得显著成效。“十一五”以来,江西省新建各类保障性住房 162.82 万套,至 2014 年末,全省城镇住房保障覆盖面接近 20%，“十二五”住房保障目标将提前实现。房地产市场也紧随全国步伐,在产品开发投资建设、商品房销售、二手房市场交易等方面保持快速发展,为地方经济提供强劲动力。人民群众居住水平,无论是在质和量上均有了较大提高。

虽然江西省在住房保障体系建设和房地产市场发展取得有目共睹的成就,但与党和国家的要求,与人民群众的期盼还有较大差距。江西省委十三届七、八次会议提出“发展升级、小康提速、绿色崛起、实干兴赣”十六字方针,要与全国同步全面建成小康社会。而“住房保障体系基本形成”是全面建设小康社会目标的一个重要组成部分。“十三五”是全面实现建成小康社会目标的冲刺阶段,做好“十三五”规划编制,对确保实现十八大提出的发展目标,将起着关键的、决定性作用。为使规划编制具有前瞻性、科学性、指导性,在《江西省“十三五”规划编制方案》中,省政府提出“组织有关部门、研究机构开展重大问题研究”。《“十三五”全省住房保障体系与房地产健康发展研究》正是众多研究课题中的一项,由省住房城乡建设厅会同国家开发银行江西分行共同完成。本书实际上就是该课题研究的最终成果。

研究人员本着严谨、实事求是的态度对江西省“十一五”以来住房保障体系建设和房地产市场发展情况进行了全面的总结回顾。为客观评估江西省住房保障和房地产市场发展水平,研究人员搜集大量资料,采用统计数据,逐年逐项分别与中部地区各省份、全国平均水平进行分门别类的比较,较好地找准了江西省发展现状,令人信服,使其针对“十三五”规划提出的建

议显得恰当并有建设性。更难能可贵的是,研究指标并没有仅拘泥于全省总的情况,而是以设区市为单位,以图表的形式,使各地住房保障和房地产发展水平“高低”立显,一目了然。无疑,这将给设区市的“十三五”相关规划提供较全面的借鉴与参考。

课题研究虽然时间紧,任务重,但研究人员克服困难,一方面搜集国内外、省内外资料,另一方面深入设区市调研,了解基层情况,掌握一手资料;同时,还利用举办活动的有利时机,开展问卷调查,了解业内外人士的所思所想,增强了课题研究成果的可信度。在较短的时间内完成这么重要的研究,其付出的努力值得肯定。

当然,课题研究成果也有许多不足之处。如,关于住房保障的认识、特点、方式等论述较多;关于我省住房保障体系建设中存在的问题分析不够深入;所提政策建议还比较宽泛等。而对房地产健康发展的研究,城镇化因素论述较多,篇幅较重,而影响房地产发展的几个重要因素——社会经济、土地政策等,论述较少或没有涉及,这是比较大的缺憾。希望研究人员今后继续完善这几方面的分析研究,为促进我省住房保障体系的建设与房地产健康发展作出应有的贡献。



2015年5月

前言

这本小册子实际上是《“十三五”全省住房保障体系与房地产健康发展研究》的成果报告。为便于推广,对课题报告的写作角度作了调整并更名为《住房保障与房地产实证研究——以江西为例》。

《“十三五”全省住房保障体系与房地产健康发展研究》是江西省发改委按照省政府办公厅《关于印发“十三五”规划编制工作方案的通知》要求,采用“省直部门+研究机构”的模式,委托江西省住房城乡建设厅和国家开发银行江西分行共同完成的一项重大研究课题(全省共有19个委托研究课题),主要是为省里制定“十三五”规划做前期研究。根据协商,国开行主要做住房保障融资方面的研究。为确保按时完成课题研究任务,成立了以江西省住房城乡建设厅高浪副厅长为组长、国开行江西分行尤加林副行长为副组长的课题领导小组,相关职能处室领导为小组成员,领导小组办公室由各职能处室派人组成。

课题研究严格按发改委提出的时间节点推进:2014年10月30日,报送课题研究人员名单;12月19日,向发改委送交了中期研究成果(主要是课题提纲);2015年2月28日,向发改委提交课题研究成果。

本课题研究时间虽然比较紧,但各项研究工作仍有条不紊。一是收集

资料。包括国外的“住房政策法规文库”、国内有关住房保障政策和房地产市场书籍、2006年以来的《中国统计年鉴》和《江西统计年鉴》，还有江西省出台的有关住房保障方面的政策文件等。二是开展调研。研究人员先后到九江、景德镇、上饶市调研，召开由房管局、开发企业、房协负责人参加的座谈会，了解保障房建设情况、开发企业发展现状等。三是全面调查各地住房保障发展情况。在住房保障处的支持下，给各设区市住房保障管理部门发送5张调查表，包括《2014年保障房申请情况》、《2010-2014公租房建设补助(配套)资金情况》、《廉租住房租赁补贴情况》、《设区市中心城区2014年保障房申请条件》、《设区市中心城区保障房摇号情况》，并全部得到及时反馈。四是开展问卷调查。2014年12月19日，利用省房协、江西日报社联合举办活动的时机，开展课题研究问卷调查。参与调查的人员有主管部门领导、专家学者、媒体记者、开发企业代表、江报读者、院校学生等，涉及面比较广。五是召开课题论证会。2015年2月15日，课题研究领导小组邀请江西师范大学陶满德教授、江西省社科院麻智辉所长、南昌大学刘湖北教授和江西日报社楼市新刊主编黄正朝等四位业内资深专家，共同对研究报告进行研评，参与论证的领导和专家均提出了建设性的修改意见。六是修改研究报告。根据大家提出的修改意见，对研究初稿进行了修改定型。

本课题引用了大量的数据。数据来源有3处：一是，2006年以来的《中国统计年鉴》和《江西统计年鉴》；二是，省住房城乡建设厅住房保障处、房地产市场监管处、住房公积金监管处等职能处室；三是，各设区市住房保障管理部门。由于研究时间正好处于2014年第四季度和2015年前两月，因此，研究报告中出现的数据有的是2013的，有的是2014年的。另外，因做“十三五”研究，取值起点往前推两个五年计划，即“十一五”(2006年)以来。

为确保课题按时完成，根据分工，国开行江西分行李振华同志撰写了课题第一部分第四点“住房保障融资渠道分析”及第五点“政策建议”中的第四条建议“完善机制建设，做好资金保障。”

由于研究时间非常紧,且研究者水平有限,课题报告难免有许多不足之处,欢迎批评指正。

2015年5月1日

内容提要

“十三五”是全面实现建成小康社会目标的冲刺阶段。开展“十三五”全省住房保障体系与房地产健康发展研究,对完善江西省住房保障体系,促进房地产健康发展意义重大。根据内容,课题分两部分进行研究。

一、住房保障体系研究

住房保障是指为保证公民享有的住房权利,而由政府或社会对难以依靠自身力量解决住房问题的社会成员提供必要救助或扶持的一种制度。住房保障是人类生存权、居住权的体现。住房问题在农业社会并不突出,而是工业化、城镇化的必然产物。住房保障属公共服务范畴,但却是经济社会发展的“稳定器”。

与其他社会保障类型不同,住房保障有鲜明的特点:对象明晰、水平明确、层次分明、方式多样、覆盖有限。从提供的产品角度梳理分析,可以将住房保障类型分为实物保障、货币保障和混合型保障三种。在我国,主要有公共租赁住房(含廉租房)、经济适用住房、棚户区改造安置房、住房公积金、限价商品房等保障形式。通过研究发现,发达国家和地区的住房保障方式,同样经历了从单纯提供实物住房到实物与货币并重,并逐步增加货币保障比重的过程。

“十一五”规划以来,江西省委省政府十分重视住房保障工作。以省政府名义出台有关住房保障方面的文件多达 17 件,涵盖了保障房建设标准、保障对象、分配程序、运作模式、资金来源、年度目标任务、地方政府责任等各个方面。研究人员分别对 2006 年以来江西廉租房、经济适用住房、公共租赁住房、棚改安置房、住房公积金等 5 种住房保障形式的发展情况作了详细阐述。2006—2014 年,全省新建廉租住房 30.6 万套、经济适用住房 10.49 万套、公共租赁住房 40.29 万套、城市棚改安置房 49.87 万套、国有工矿棚改安置房 3.15 万套、国有林区(场)棚改安置房 6.16 万套、国有垦区危旧房改造 18.97 万套、中央下放煤矿棚改 3.29 万套。住房公积金住房保障功能不断凸显。全省有近 254 万职工建立了住房公积金制度,人均年缴存额由 2006 年的 2011 元增加到 2014 年的 10452 元,平均每年发放公积金住房贷款 35602 笔,累计向地方政府贡献廉租住房建设补充资金 30 亿元,并开展了住房公积金贷款支持保障性住房建设试点。

为客观评估江西省住房保障水平,研究者从“问卷调查”、“保障房建设任务完成情况”、“与全国平均和中部省份比较”等不同的角度进行分析。其中与全国平均水平和中部省份的比较,为增加可比性,采用或创设了“人均 GDP”、“城镇居民人均可支配收入”、“住房保障支出占公共财政预算支出比例”、“城镇人均享受住房保障金额”等指标。综合各角度的分析可得出以下结论:尽管江西省经济发展水平还不高、财政收入十分有限,但保障性住房建设投资力度却逐年加大,人均住房保障支出高于全国平均水平,并在中部地区居于领先地位。“十二五”住房保障规划提出的“住房保障覆盖率达到城镇常住人口 20%”的目标将提前完成,并有望超过目标任务 1 个百分点以上。

虽然江西省住房保障工作成绩显著,但也存在一些影响全省住房保障体系健康发展的问題。一是保障性住房建造不平衡;二是重建设轻配套,入住率低;三是保障房管理问题突出;四是建设资金紧,财政压力大;五是住房

公积金制度有待完善。

根据国家和省对“十三五”住房保障的新要求,江西省“十三五”住房保障面临的形势是:虽然“十二五”住房保障目标超额完成,但“十三五”面临的形势仍不容懈怠。保障对象、保障方式面临转变,棚户区改造任务仍十分艰巨,建设资金或难保障,存量保障房管理难题待解。为保障“十三五”任务能圆满完成,研究者对住房保障融资渠道进行了分析,在总结传统融资模式的基础上,提出了“公私合营(PPP)模式”、“政府采购模式”、“政府债券模式”、“项目收益票据(PRN)”和“保险资金债权投资计划”等创新模式。

结合该省住房保障所处水平和面临的形势,研究者提出了江西省“十三五”住房保障政策建议,即“两个转变、两个完善”。一是转变住房保障方式:以户籍人口为主向常住人口转变、以实物保障为主向租赁补贴转变、以实物安置为主向货币安置转变;二是转变建设模式:推行配建保障性住房模式、调整保障房建设格局、试行以购代建以租代建;三是完善后续管理:完善信息化管理、保障房管理和退出机制;四是完善机制建设,做好资金保障。

二、房地产健康发展研究

研究人员首先简述了江西省房地产“十一五”以来取得的主要成就,即,提高了城镇居民居住水平、带动经济快速发展、促进财政收入大幅提高、改善了城市面貌。其次是选取房地产开发投资、商品房销售面积、商品房销售价格和商品房待售(空置)面积等4项主要指标,以图表形式分别回顾了该省2006-2014年房地产发展情况;分析了该省通年土地购置、房地产信贷等特点。最后指出了江西省房地产发展中存在的4个主要问题:一是通过分析“人均房地产投资”、“人均销售面积”、“房地产投资占GDP的比重”、“综合房价”等因素,指出各地市发展不平衡的问题;二是房地产受政策影响波动大;三是房地产发展环境有待优化;四是大型、品牌房地产开发企业少。

为客观评估江西省房地产发展状况,研究人员将“十一五”以来该省房地产主要数据指标与全国平均水平以及中部地区各省情况进行比较,以此

确定该省房地产总体发展水平:江西省房地产开发投资占固定资产投资、GDP的比重分别为9.65%和7.81%,人均商品房销售面积为8.33平方米,不仅均低于全国平均水平,且在中部地区排名靠后;2013年,该省商品房销售均价为5203元/平方米,较全国平均水平低,但在中部地区却排名第二,且该省房价涨幅以17.25%的速度高居榜首。

城镇化与房地产的关系不言而喻。城镇化的核心是人,是伴随工业化发展,非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程,是人类社会发展的客观趋势,是国家现代化的重要标志。因住所不可移动,居住问题往往成为人口转移最急迫要解决的一个问题,从而催生出对房地产市场的强劲需求。同时,住房也是衡量城镇化质量的一个重要指标。

研究人员摘录了党的十八大、十八届三中全会关于新型城镇化的论述内容,以及《江西省新型城镇化规划(2014—2020年)》对房地产的新要求。全面分析了新型城镇化给房地产带来的新机遇与挑战,并认为,城镇化率的提高,仍为今后房地产发展提供强劲需求;开发企业应投入到中小城市、小城镇的开发建设中;以住宅建设为主的开发企业面临转型;粗犷的建设方式要向绿色建筑转变。

房地产是一个涉及面广、综合性强、具有使用和投资双重功能的产业,影响房地产健康发展的因素多且复杂。主要有六个方面:一是具有法律约束力的发展规划;二是良好的发展环境;三是成熟的市场调节机制;四是健康而活跃的住房租赁市场;五是规范有序的土地市场;六是高效的金融服务。

影响房地产发展趋势的因素较多,研究者主要通过房地产发展指标、消费需求等对江西省房地产“十三五”发展趋势作出预测。首先根据指标判断未来房地产发展空间。2006—2013年,江西省开发投资、销售面积占比低,为未来发展拓展了空间;但不可忽视,部分地方待售面积和房价过高,将制约房地产的发展。其次是根据消费需求判断未来房地产发展空间。城镇化发展对房地产将产生积极的影响,未来每年平均约有90万农业人口转移到城

镇,将有效增加房地产的需求;另外,人口结构变化和未来收入水平的提高,也将有助于房地产的发展。

对“十三五”商品住宅建设量的测算,主要通过 2020 年末城镇人口数和城镇人均建筑面积两项指标测算。如到 2020 年末城镇人均居住面积达到 43.56 平方米,则 2015–2020 年期间应建造 32403 万平方米的商品住宅,平均每年约 5400 万平米。

综合研究结果,研究人员提出今后促进房地产健康发展的五条政策建议。一是建立符合本地社会经济发达的房地产发展规划;二是优化房地产发展环境和市场调节机制;三是推动房地产企业做大做强,提高开发水平;四是规范住房租赁市场,建立完整的住房供应体系;五是加强监测,提高房地产风险防控能力。

导 言

党的十八大提出，确保到 2020 年实现全面建成小康社会的宏伟目标，并把“住房保障体系基本形成”作为目标的一个组成部分。十八届三中全会再次提出，要“健全符合国情的住房保障和供应体系”。2013 年 10 月 29 日，中央政治局就加快推进住房保障体系和供应体系建设进行了第十次集体学习，习近平总书记主持学习并在讲话中强调，构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。习总书记的讲话指明了我国住房供应体系总的方向。“十三五”正好是全面实现建成小康社会目标的冲刺阶段。开展“十三五”住房保障体系与房地产健康发展研究，对完善江西住房保障体系，促进房地产健康发展意义重大。

住房保障制度是为中低收入家庭提供满足其基本生活所需住房的若干制度安排，是政府寻求解决中低收入居民住房问题、满足其基本居住需要的一种努力。“十一五”以来，在中央政府的正确领导和统一部署下，江西省加快了保障性住房建设，并初步形成了以廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房、棚改安置住房和住房公积金为主的住房保障体系。到 2014 年年末，全省城镇住房保障覆盖面达到 19.2%，“十二五”住房保障覆盖面的任务有望提前完成。本课题着重分析各住房保障形态的保障范围、特点和该省建设

情况,并通过与中部地区各省份比较,确定江西住房保障建设水平、所处地位以及存在的问题,并进一步分析该省“十三五”期间住房保障面临的形势和任务,提出相应的政策建议。

根据习总书记有关住房保障体系和供应体系的讲话精神,今后我国住房需求的满足、住房水平的提高仍主要是通过市场供应来解决。因此,房地产的发展健康与否直接关系到大多数城镇居民的住房状况,其重要性不言而喻。

房地产的健康发展,无论是政府文件、专家报告,还是普通百姓的期望,说得很多,但说得清楚的却不多。纵观历年房地产的调控政策,其出发点无不都是为了房地产的健康发展,但实际上指向的又多是房价。由此推测,房价是衡量房地产健康发展的一个因素。孤立地谈论房价显然不能够对房地产的健康状况作出判断,必然要与房地产的其他指标相对照。这些指标包括房地产开发投资、商品房销售等。目前,尚没有一套被普遍认同的衡量房地产健康发展的指标体系。本课题在研究房地产的健康因素时还引入了其他经济指标,如 GDP、全社会固定资产投资额、人口(城镇化率)、人均可支配收入等,以期相互印证。此外,在对某地房地产作出判断时,除需了解其以往年度的发展状况,即纵向比较外,还要把该地的房地产指标放到相似区域去对比,作横向比较。通过这种“座标式”的解析方式,来把脉某地房地产的健康发展状况。在此基础上,提出促进江西省房地产市场健康发展的措施建议。