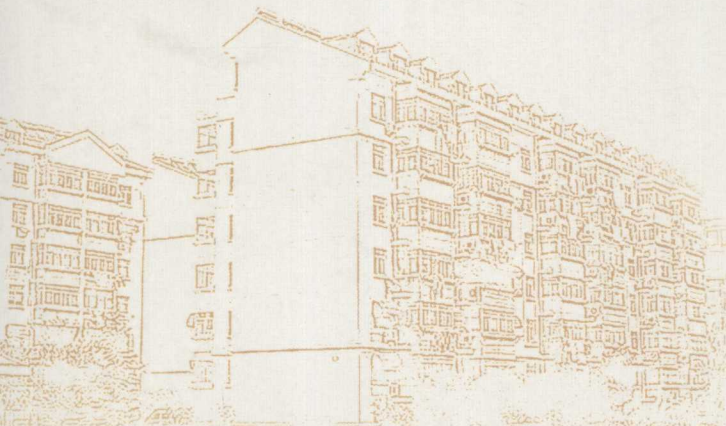




中国廉租住房制度创新的 经济学分析

刘颖 | 著



格致出版社
上海人民出版社

中国战略性新兴产业创新的 经济学分析

胡继江 著

中国社会科学出版社

中国廉租住房制度创新的 经济学分析

刘颖 | 著

D632.1
L10



格致出版社
上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国廉租住房制度创新的经济学分析/刘颖著. —上海:
上海人民出版社, 2007

ISBN 978 - 7 - 208 - 07252 - 7

I. 中... II. 刘... III. 房屋—租赁—社会保障—福利制
度—经济分析—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 108266 号

责任编辑 麻俊生

美术编辑 路 静

中国廉租住房制度创新的经济学分析

刘 颖 著

出版 世纪出版集团 上海人民出版社
www.ewen.cc 格致出版社
www.hibooks.cn
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021 - 63914988

市场部热线 021 - 63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 635 × 965 毫米 1/16
印 张 18.5
插 页 2
字 数 271,000
版 次 2007 年 11 月第 1 版
印 次 2007 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 208 - 07252 - 7/F · 1632
定 价 28.00 元

序

住房是一种极其特殊的商品。首先，住房是人们生活中不可或缺的消费品，是重要的家庭资产，是财富的象征；其次，有关住房的生产、分配、交换和分配过程和结果既反映了一定社会的生产力和生产关系，也反映了政府对民生的关注程度。由于住房市场对低收入家庭的住房分配存在一定程度的调节失灵，当社会成员之间包括住房在内的资产持有量差距过大时，往往会引发社会矛盾，此时政府的适度干预尤为必要。

实施廉租住房制度，就是现代政府为解决低收入居民家庭的住房困难、缓解住房领域分配矛盾的一种有效手段。廉租住房是政府向城市低收入阶层居民提供的包含政府补贴在内的一种福利性住房。廉租住房在国外多被称作 Public - House 或者 Low - Rent House，早在 20 世纪初期就开始出现。当时产业革命后工业化和城市化的加速发展，导致一些西方发达国家的城市住房供应绝对短缺，中低收入居民家庭的住房价格与住房支付能力之间出现巨大的落差；而两次世界大战对城市的损毁进一步加重了住房紧张。为了提供基本的住房保障，稳定社会秩序，许多国家普遍选择了利用政府权力修建大量的远低于市场租金的住房来满足社会的需求，如英国的合作住房、美国联邦政府的公营住房和公团住房、新加坡的公共租屋等。廉租住房制度就此在这些国家和地区逐步形成，而后又逐渐发展成为许多国家缩小住房贫富差距、维护社会稳定的一种社会保障制度。

我国廉租住房制度的实施起步较晚。1998年政府开始廉租住房试点,2003年建设部、财政部等联合下发了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,2006年在全国范围内全面实施。近年来,建立和完善廉租住房制度受到我国政府和社会的普遍关注,它不仅成为当前我国住房制度领域改革的重点内容之一,而且是政府解决民生难题、构建“和谐社会”、“全面小康社会”的一项重要工作内容。

然而,据建设部关于2006年城镇廉租住房制度建设情况的通报显示,当前我国廉租住房制度建设还存在一些突出的问题:首先,廉租住房制度落实情况令人担忧,一方面全国仍有145个城市尚未建立廉租住房制度,另一方面廉租住房制度的覆盖面还很低,与国家要求有较大差距;其次,绝大多数城市还没有开始将土地出让净收益实际用于廉租住房制度建设,廉租住房建设进展缓慢;第三,廉租住房制度的运作机制不健全,部分城市还没有建立廉租住房保障对象档案,申请、审批、退出机制有待完善。为了理顺我国的廉租住房制度,建设部等部门先后颁布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》、《城镇廉租住房租金管理办法》、《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》、《城镇廉租住房工作规范化管理实施办法》等多项实施和管理办法,地方政府也相应推出了一系列配套措施。经过多年的努力,截至2006年底,我国657个城市中,已经有512个城市建立了廉租住房制度,占城市总数的77.9%,累计已有54.7万户低收入家庭,通过廉租住房制度改善了住房条件。从我国的国情来看,在今后相当长的一段时间内,进一步促进廉租住房的快速、规范化发展,是适应我国房地产市场发展,有效推动住房保障体系建设的战略选择。但是,廉租住房制度毕竟是一种新的制度安排,属于新生事物,在发展中还面临一系列挑战。因此,需要从理论和实践两个层面对廉租住房建设作出理论解析和实践探索,需要我们利用包括经济学在内的多学科的理论、方法和手段对廉租住房制度进行解剖分析,寻找其内在的运营模式、特点、规律等,从而为廉租住房建设找到理论支撑,排除政策障碍,进而为其健康发展找到有启发意义的思路和途径。

廉租住房制度是在我国房地产市场化改革背景下,住房保障体系建

设推进过程中涌现出来的新生事物。因此，廉租住房制度的实践呼唤学术理论界对其进行探索与思考。刘颖博士的该专著的突出特色是对中国廉租住房制度进行了全方位、系统而深入的研究。专著论证缜密，通过一系列有针对性的创新研究，在整体上勾画出了中国廉租住房制度创新的路径及其可能形成的比较完整的制度框架，其中不乏诸多闪光点。

“泛廉租住房”概念的提出是全书最突出的亮点，也是本书的研究基点和灵魂。刘颖博士认为，当前对廉租住房内涵的理解过于狭隘。在经济适用房并没有成为中国住房供给体系的主体，而商品房价格快速上涨让普通百姓难以承受的情况下，政府对中低收入阶层的住房保障应该以扶持租赁为主，廉租住房的内涵应该扩大化并且形成梯级激励，建立范围更广的廉租住房体系。刘颖博士将“泛廉租住房”定义为政府以租金或实物等形式，向住房困难且明显缺乏自主购租住房能力的城市居民家庭，提供多层次扶持，使其租赁到的与家庭基本居住需要相称的社会保障性质的普通住房。该定义突破了现有的对最低收入家庭的认识局限，将廉租住房的保障对象范围向上扩展与经济适用房并轨，弥补了目前住房供给体系的“断层”。

在廉租住房保障对象的具体定位上，刘颖博士进一步提出了逐步取消户籍类别定位限制、设立住房保障面积特困标准和小康标准、以房租负担系数进行收入定位等观点，并建议建立和完善住房征信系统，作为界定目标群体的必要保证，还构建出了“泛廉租住房”目标定位动态变化模型。在廉租住房租金标准方面，提出了根据廉租家庭收入层次的区别分别实行免租、廉租Ⅰ、廉租Ⅱ和廉租Ⅲ四步计租标准，并确定了租金的核算方法。在廉租房源供给方面，指出现阶段实物配租和租金补贴方式的配合应当因地制宜。在市场房源不充足的地区，政府有必要结合旧城改造，从促进不同阶层居民区融合出发，应用渗透式布局法进行事前规划，适当直接购建一批中低档住房；而在市场存量住房富裕的地区，应利用住房“过滤”原理，通过住房一二三级市场联动实现住房资源的有效配置。

在资金筹集方面，刘颖博士建议应从四个方面着手：一是地方财政供给以增加土地收益和对超标准住宅高额课税为主要筹资途径；二是从

住房公积金账户中提取适当比例转化成住房保险基金；三是建立廉租住房公益基金；四是引入房地产信托业务，拓展廉租住房市场化融资渠道。

刘颖博士新颖观点的形成，得益于理论分析工具的合理应用。本书广泛应用了房地产经济学、消费经济学、社会保障学、金融学、公共管理学、建筑学甚至政治学等领域的知识，学科交叉的特点明显。其中，目标定位、CM模型、渗透式居住区规划等理论在廉租住房制度研究当中都是首次运用，而市场供求、效用分析和住房过滤原理等理论应用较以前的研究成果更加深入。

回想该书的创作起源，那是2004年春节后，刘颖博士就其博士学位论文的选题和我进行了一番探讨。由于她在硕士研究生阶段就跟随我以房地产经济学为主要研究方向，所以我建议她仍然在该领域内继续作深层次的研究。当时，我提议以我国廉租住房制度创新作为选题，因为不论是学术探讨、政策设计还是实践操作，当时在国内都只处在初始阶段，该选题应该是具有很强的前瞻性、必要性和研究价值的。但同时困难也是显而易见的——可供借鉴的相关研究相对稀少，资料搜集相当困难，在很大程度上可以说是一种拓荒式的研究。然而，刘颖博士却勇敢地接受了这个挑战。两年以后，当看完了她长达23万字的论文初稿以后，我轻舒了一口气——她没有让我失望！之后，这篇论文在匿名评审和答辩时得到了胡代光、吴易风、陈征、陈学彬、赵国良、丁任重等专家学者的一致认可和好评。如今，这篇论文即将被上海人民出版社作为学术专著公开出版发行，它将是国内第一本有关廉租住房制度研究的个人专著。作为她的导师，我颇感骄傲和欣慰。刘颖博士刻苦研究的成果应该在社会上广泛传播，这不单纯是验证她个人学术水平的需要，对于推动国内廉租住房的相关研究和指导实践同样意义重大。当然，这本书也存在研究上的缺憾，比如缺少实证检验。随着该书的出版，其中的学术观点将会面临学术界和实践部门的点评，相信存在争议是必然的。对于一位年轻学者的拓荒式研究而言，批评和肯定对督促其研究的深入都有着积极意义，相信刘颖博士能够以足够的谦虚来接受各方面的意见。

读博期间，刘颖博士身兼学生、老师、母亲等多重角色，克服了学

业、工作和家庭的多重压力，始终保持着积极、认真的研究态度，参与了多项重要课题的研究，发表了数篇高质量的学术论文，可谓成果丰硕。她不仅让导师放心、满意，也博得了同学们的钦佩和好评。希望读者能从此书中得到受益与启迪，同时希望刘颖博士有更多的学术成果问世，也希望更多的理论研究者与工作者在这个领域作出更多有益的探索。

栢健伟

2007年10月于西南财经大学

前言

廉租住房制度是政府向低收入家庭提供低租住房社会保障的系列行为规则体系,是许多国家住房制度与社会保障制度相互结合的领域。廉租住房保障水平的高低,对展现一个国家或地区的居住文明和社会文明,维护政治、经济和社会的稳定具有重要意义。在国外,已经有比较成熟的廉租住房制度模式,但是中国的廉租住房制度建设目前尚处在起步阶段。作为中国市场经济条件下新型住房制度的有机组成部分,廉租住房制度的建立和发展有着与西方国家迥异的特殊历史背景,不论在认识上和实践操作上都存在许多问题亟待解决,而国内理论界较少涉足该领域的研究,对该制度的建设没有给予强有力的理论支持。本书首次对中国廉租住房制度进行了系统而深入的研究,设计出了从中国国情出发的廉租住房制度创新的模型。

全书分为九章。第1章导论,主要介绍本书的研究背景、国内外研究现状和研究方案;第2章系统介绍中国廉租住房制度现状,包括该制度产生的背景及其意义、主要政策、实施过程及结果评价等;第3章展示了中国廉租住房制度创新构想的形成过程,确定了创新取向(第4章至第9章对各创新取向进行了分专题系列研究);第4章全新界定了廉租住房以及廉租住房制度的内涵,特别是提出了“泛廉租住房”的概念;第5章重在目标定位创新,指出中国当前廉租住房保障对象目标定位范围过窄,提出了新的定位标准,并设计出了泛廉租住房目标定位

态变化模型；第6章分配机制的创新研究，则主要运用比较法，综合比较实物配租和租金补贴两种配租方式的利弊与保障对象的需求差异，寻求最适宜的配租方法，并特别设计了能够根据廉租家庭支付能力的变化而变化的四步计租标准；第7章房源供给机制创新，从优化住房资源配置效率的原则出发，提出综合运用政府和市场的力量，建议采用渗透型规划布局与房源供给的方法，促进廉租家庭与其他收入阶层的居住融合，同时也指出了以租房补贴充分盘活市场存量住房是主流方式，建议利用住房“过滤”原理，采取住房一二三级市场联动的供房策略；第8章融资机制创新，在对国内几种廉租住房融资渠道进行理性分析之后，主张今后应该从四个方面拓宽廉租住房融资渠道，保证廉租住房资金供给充足和稳定，同时结合资金来源与运用构建了廉租住房资金循环系统，并且借鉴美国经验，专门设计出了中国廉租住房 REITs 融资的运作模式；第9章监管机制创新，认为对廉租住房制度安排效果的掌控和评价，离不开有效的监管机制，建议从完善廉租对象的准入和退出机制、建立自上而下的执行机关的监管系统、完善相关法律法规体系并且严格执法等方面，指导廉租住房制度的实践，激励和约束相关主体的行为。

本书的研究有四个显著特点：

第一，观点新颖。提出了“泛廉租住房”的概念，这是对廉租住房和廉租住房制度内涵的独特理解，也是整书的研究基点和灵魂。本书认为，目前中国廉租住房保障覆盖率过低，还远没有达到政策预期效果，这固然和资金瓶颈、房源筹集等有一定关系，但从根本上讲还是对廉租住房内涵的理解狭隘。住房消费的一般规律说明，租赁是实现住房梯级消费、合理消费的一个必经过程，过于追求高住房自有率并非理性的选择。在经济适用房并没有成为中国住房供给体系的主体，而商品房价格快速上涨让普通百姓难以承受的情况下，政府对中低和低收入阶层的住房保障应该以扶持租赁为主，廉租住房的内涵应该扩大化并且形成梯级激励，建立范围更广的廉租住房体系。因此提出“泛廉租住房”的概念，即政府以租金或实物等形式，向住房困难且明显缺乏自主购租住房能力的城市居民家庭，提供多层次扶持，使其租赁到的与家庭基本居住

需要相称的社会保障性质的普通住房。这一概念突破了现有认识局限,将廉租住房的保障范围向上扩展与经济适用房并轨,弥补了目前住房供给体系的“断层”。同时,依据西方新制度经济学的合理内核,界定了廉租住房制度概念,即政府以补贴方式扶持特定收入家庭的住房租赁消费,提高其居住水平,从而实现住房保障目的的一系列行为规则。强制性制度变迁选择、廉租住房的准公共物品特性、市场信息不对称、外部性约束、住房租赁市场存在垄断以及价格调节机制失效等诸多因素,共同决定了廉租住房必须由政府干预。在目标定位方面,提出了逐步取消户籍类别定位限制、设立住房保障面积特困标准和小康标准、以房租负担系数进行收入定位等观点,并建议建立和完善住房征信系统,作为界定目标群体的必要保证,还构建出了泛廉租住房目标定位动态变化模型。在廉租住房租金标准方面,提出了根据廉租家庭收入层次的区别分别实行免租、廉租Ⅰ、廉租Ⅱ和廉租Ⅲ四步计租标准,并确定了租金的核算方法。在房源供给方面,提出结合旧城改造,政府有必要适当直接购建一批中低档住房,但是要从促进不同阶层居民住区融合出发,应用渗透式布局法进行事前规划;市场存量供房应利用住房“过滤”原理,实现住房一二三级市场联动,尤其主张建立“廉租住房银行”并进行了具体设计。在资金筹集方面,建议从四个方面着手:一是地方财政供给以增加土地收益和对超标准住宅高额课税为主要筹资途径;二是从住房公积金账户中提取适当比例转化成住房保险基金;三是建立廉租住房公益基金;四是引入房地产信托业务,拓展廉租住房市场化融资渠道,构建了泛廉租住房体系的资金循环系统。

第二,理论的创新应用。虽然理论分析与实证分析相结合是经济学研究的常用分析方法,但是本书所应用的理论分析工具广泛涉及消费经济学、房地产经济学、社会保障学、金融学、公共管理学、建筑学甚至政治学等领域,使研究成果极具学科交叉的特点。其中,目标定位、CM模型、渗透式居住区规划等理论在廉租住房制度研究当中都是首次运用,而市场供求、效用分析和住房过滤原理等理论应用较以前的研究成果更加深入。

第三,研究对象系统全面。以往的国内研究大多只限于廉租住房制

度的某一个环节，而本书则在分析廉租住房制度基本理论以及中国廉租住房制度建设现状的基础上，对制度设计的诸关键环节进行了分专题的系列研究，从而在整体上勾勒出了中国廉租住房制度创新的路径及其可能形成的比较完整的制度框架。

第四，立意于全局和长远。本书并没有就廉租住房而单纯讨论住房解困问题，而是将住房解困纳入整个城市解困的战略当中，关注住房对低收入家庭的心理慰藉、生活成本的影响以及就业就学机会的获得等多方面的重要作用，合理布局和分配，争取以最小的经济成本和社会成本取得城市解困的最佳效果。为此提出以政府为主导、市场为必要补充，将视野延展至全面小康社会阶段，整合资金、住房、人力等诸多资源，进行多环节的机制创新设计。

本书是在我的博士学位论文的基础上修改完成的。尽管查阅了大量的文献资料，但是因一些客观条件的限制，实证研究工作仍不够充分，因而书中的一些观点不免带有主观色彩，这是本书最大的漏洞和遗憾，也是我今后积极争取实践机会、验证学术成果和升华个人学术水平的最大动力。对书中观点的不妥之处，恳请各界读者朋友不吝指正。希望此书能够引起更多人士对城市弱势居住群体住房问题的关注，从而对国内廉租住房制度的实践和理论研究起到推波助澜的作用。

目录

序 / 001

前言 / 007

1 导 论 / 001

1.1 问题的提出 / 001

1.2 国内外研究现状 / 006

1.3 研究方案 / 014

2 中国廉租住房制度现状研究 / 017

2.1 中国廉租住房制度产生的背景与过程 / 017

2.2 中国廉租住房制度实践的代表模式 / 033

2.3 中国廉租住房制度实践情况总体评价 / 045

3 中国廉租住房制度创新构想的形成 / 056

3.1 指导中国廉租住房制度创新的基本理论 / 056

3.2 发达国家（地区）廉租住房制度范例与经验借鉴 / 079

3.3 中国廉租住房制度创新的取向 / 087

4 廉租住房与廉租住房制度内涵的重新界定 / 092

4.1 廉租住房内涵的重新界定 / 092

4.2 廉租住房制度的重新安排 / 103

5 廉租住房制度的目标定位 / 112

5.1 目标定位的基本理论 / 112

5.2 现阶段中国廉租住房制度的目标定位 / 120

5.3 廉租住房目标定位动态变化模型设计 / 129

6 廉租住房分配机制创新 / 145

6.1 不同配租方式的经济学分析 / 145

6.2 廉租住房目标群体的住房消费差异与配租方式选择 / 162

6.3 廉租住房租金标准的确定 / 166

6.4 廉租住房面积标准和装修标准的确定 / 176

6.5 廉租住房租金补贴的分配方法 / 184

7 廉租房源供给机制创新 / 187

7.1 现有廉租住房供给方式评析 / 187

7.2 基于整合解困的政府供房机制——渗透型供给 / 190

7.3 基于住房“过滤”原理的市场存量供房机制 / 200

8 廉租住房融资机制创新 / 216

8.1 我国廉租住房资金供给现状 / 216

8.2 拓宽廉租住房融资渠道的机制抉择 / 222

8.3 中国廉租住房 REITS 融资机制研究 / 233

9 廉租住房监管机制创新 / 243

9.1 政府监管机制的意义与内容 / 243

9.2 完善廉租对象准入和退出机制 / 245

9.3 设立有效的行政监管机制 / 254

9.4 完善相关的法律法规体系 / 262

参考文献 / 270

后 记 / 280

1

导 论

1.1 问题的提出

1.1.1 研究背景

住房,是供人们生活居住的建筑物,本质上是特殊而且重要的一种生活消费品。住房同时具有经济属性和社会属性。就经济属性而言,在市场经济条件下,住房是一种商品,其价格、数量以及最终去向主要接受市场供求调节。实践证明,不论是发达国家还是发展中国家,受住房投资巨额性的特点影响,住房分配与居民收入一般成正比例关系。除了中高和高收入阶层有能力依靠自身力量到市场购买住房外,大多数中低收入阶层要住上标准适宜的住房,通常要借助于金融支持或政府补贴;而部分低收入阶层家庭,在温饱都不能满足的情况下,即便是租房住也都成了一种奢望。就社会属性而言,住房反映了在住房的生产、分配和交换过程中形成的人与人之间的社会关系。由于住房是重要的家庭资产,是财富的象征,住房水平的差异在一定程度上区分了人们社会地位的高低差异;当社会成员之间包括住房在内的资产持有量差距过大时,往往引发部分社会成员对社会公平与正义的不满,尤其是如果不能较好地解决那些无住房、住房过于拥挤或住房环境过差的低收入家庭的居住困难,形成了“贫民窟”乃至城市贫困的顽症,更会影响社会和政治的

稳定。而改善低收入家庭的住房窘境，政府担负着主要责任。因此，古今中外，居民整体居住质量的好坏程度，既反映出一个国家或地区经济的发达程度，又是社会文明和政治文明的体现，特别是对基本人权的尊重。

政府对贫困者提供住房援助最早可以追溯到 17 世纪初的英国的救济院和济贫院。1601 年的《伊丽莎白济贫法》对贫困者进行了分类并由政府施以院内救济或院外救济，其中，那些不能照顾自己的受帮助者住在救济院里。救济院（almshouses）是指向贫穷的个人或家庭提供斯巴达式照顾的场所，院内有床、食物及最低水平的身体保健，但除此之外一无所有。那些非自愿失业者则被送往济贫院（workhouse），他们被集中在一起生活，食品、衣服及其他必需品是可以保证的，但是他们必须通过劳动来换取，实际上，相当于用劳动力价格支付房租。但是这两种救助都有损名誉和尊严，也没有人身自由，因而促使非自愿失业者努力去劳动。因此，救济院和济贫院只能说是包括提供住所在内的一种初期的社会福利表现形式，还算不上真正的以家庭为单位的住房保障。

现代的廉租住房制度起源于 20 世纪初的西方发达国家。其产生根源有两个明显共性：一是产业革命后工业化和城市化的加速发展，导致城市住房供应绝对短缺，中低收入居民家庭的住房支付能力与具有适宜的住房标准的住房价格之间出现巨大的落差；二是两次世界大战对城市的损毁进一步加重了住房紧张。为了稳定社会秩序，提高民众福利，许多国家普遍选择了利用政府权力修建大量的住房来满足社会的需求。其中，提供给最低收入者的住房被称为公共住房或公共租房，如英国由地方政府投资建设、主要针对工人阶级的市（郡）议会住房以及住房协会投资建造并接受政府补贴的合作住房；美国联邦政府建造的公营住房和公团住房；新加坡住房发展局建造的公共租屋，以及我国香港房屋委员会建造的公屋等。这些房屋都只向受助家庭收取占市场租金很小比例的房租。廉租住房制度就此在这些国家和地区逐步形成，而后又逐渐发展成为许多国家缩小住房贫富差距、维护社会稳定的一种社会保障制度。

目前，政府保障居民的居住权利已经是全世界的共识。1996 年，联合国《伊斯坦布尔人居宣言》承诺：保证人人享有适当住房和使人类住区更安全、更健康、更舒适、更公平、更持久，也更具效率；要全面逐