

BAOZHANGXING
ZHUFANG
JIANSHE DE
LILUN YU
SHIJIAN

保障性 住房 建设的 理论与实践

邱道持 著



国家一级出版社 | 西南师范大学出版社
全国百佳图书出版单位 | XINAN SHIFAN DAXUE CHUBANSHE



**BAOZHANGXING
ZHUFANG
JIANSHE DE
LILUN YU
SHIJIAN**



住房保障 住房 建设的理论与实践

ISBN 978-7-5621-5850-9



9 787562 158509 >

定价：58.00 元

BAOZHANGXING

ZHUFANG

JIANSHE DE

LILUN YU

SHIJIAN

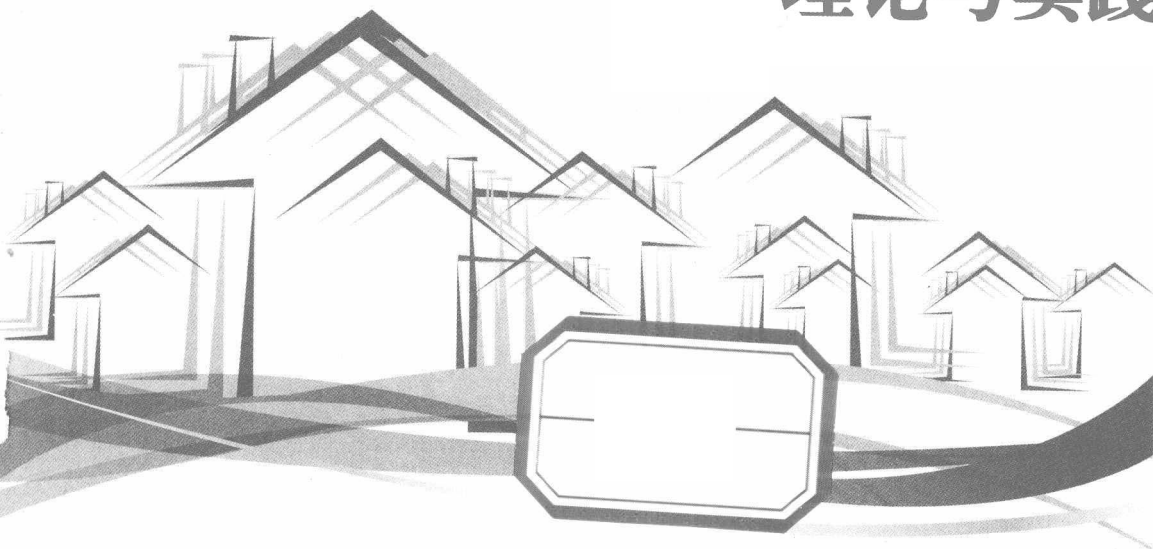
保障性

住房

邱道持 著

建设的

理论与实践



国家一级出版社 | 西南师范大学出版社
全国百佳图书出版单位 | XINAN SHIFAN DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

保障性住房建设的理论与实践 / 邱道持著. —重庆:
西南师范大学出版社, 2012. 6
ISBN 978-7-5621-5850-9

I. ①保… II. ①邱… III. ①住宅—社会保障—研究—
重庆市 IV. ①D632.1②F299.277.19

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 138316 号

保障性住房建设的理论与实践

邱道持 著

责任编辑:卢 旭 杜珍辉

封面设计:王 煤

出版发行:西南师范大学出版社

重庆·北碚 邮编:400715

印 刷:重庆五环印务有限公司

开 本:787 mm × 1092 mm 1/16

印 张:22.5

字 数:400 千字

版 次:2012 年 8 月第 1 版

印 次:2012 年 8 月第 1 次

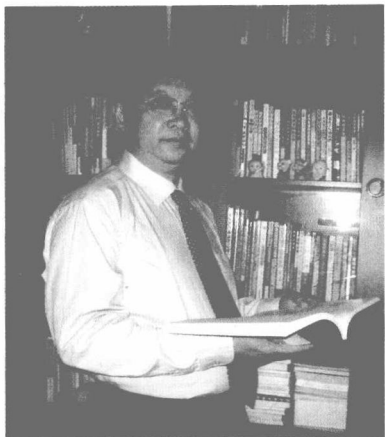
书 号:ISBN 978-7-5621-5850-9

定 价:58.00 元

●●● | 内容简介

有序发展保障性住房是住房消费经济学的研究热点,也是我国房地产市场调控政策的价值取向。本书旨在探索我国保障性住房持续健康发展的价值取向、目标体系以及有效路径。本书回顾了我国改革开放 30 多年来住房发展政策调整的历程,在对我国保障性住房发展政策全面梳理的基础上,从保障性住房的发展政策、发展需求、发展规划、建设资金保障、建设用地保障以及配置营运管理等多个角度探讨了重庆市保障性住房发展的现状、特点及存在问题,并有针对性地提出加强和改进保障性住房建设的对策措施,以期构建具有推广价值的保障性住房发展模式,深化住房制度改革,促进房地产市场平稳健康发展提供借鉴。希望读者通过对本书的阅读和学习,更多地了解重庆市保障性住房体系创新发展的基本情况,更准确地把握建立中国特色社会主义保障性住房体系的时代要求。

作者简介 | ●●●



邱道持,男,汉族,重庆市人,1947年10月28日出生。1978年10月至1982年1月在西南师范大学地理系学习,1982年1月毕业于西南师范大学地理系获学士学位,留校任教至今。期间,1985年至1987年曾在罗马尼亚布加勒斯特大学学习。在校工作期间,先后担任西南师范大学地理系系主任、西南师范大学科技处处长、教育部西南师资培训中心副主任。2001年10月调任重庆市国土资源和房屋管理局副局长,分管科技工作、规划计划、耕地保护和信息化建设工作。

多年从事地理教育和国土资源管理教学科研工作。先后主持完成两项国家科技攻关项目:“地质灾害监测、预警及辅助决策支持系统关键技术研究及示范”(课题任务书编号:2001BA604A02)“重庆市住宅与房地产市场监管信息系统”(课题任务书编号:2002BA107-B10),以及重庆市土地利用总体规划、重庆市矿产资源总体规划、重庆市土地定级估价、重庆市房地产市场价格调控机制创新研究等30多项科研课题。在《地理学报》《中国土地科学》《自然资源学报》《经济地理》《人文地理》等学术核心期刊上发表论文200余篇。出版了《中国政治地理》《综合自然地理学》《重庆市矿产资源开发》《土地资源

学》《城市地价评估》《土地利用文集》《论农村土地流转》等专著。先后获得教育部曾宪梓优秀教师奖、四川省人民政府优秀教学成果奖以及国土资源部、建设部、重庆市人民政府等8项省部级科技进步奖。1996年被西南大学聘为教授,2000年被聘为博士生导师,2001年被重庆市委组织部和市人事局评选为地理学学术带头人,2005年被聘为国家科学技术奖评审专家,2010年被聘为国家科学技术奖评审委员。

取得的土地管理和房地产科学研究成果受到国内外媒体关注。美国福布斯杂志、英国每日电讯、法国费加罗报、日本朝日新闻、新华社、央视国际、中国新闻周刊、南方周末等多家新闻媒体采访报道了邱道持教授在农村土地制度改革方面取得的重大研究成果。新华社《国内动态清样》、新华社《高管信息》、新华社《内参》多次登载了邱道持教授关于三峡库区土地整治、建设用地保障、农村土地产权制度建设等研究成果。

前言 | ●●●

2010年以来,重庆市在全国率先大规模建设公租房,打造以公租房为主体的住房保障体系,并以此为基础推进住房供给的双轨制改革。目前,重庆的公租房在建设总量、开工总量和保障群体范围等方面均处于全国领先的位置。“十二五”期间还将面临着建设4000万平方米、80万套,解决200多万人住房问题的重任。保障性住房作为城镇住房供应体系的重要部分,如何科学认识和推进保障性住房体系的健康发展已成为当下亟须解决的重点和难点问题。

为了全面了解重庆市公共租赁房规划、建设和管理情况,由重庆市国土资源和房屋管理局与西南大学地理科学学院成立了重庆市保障性住房体系创新发展调研组,于2011年6月~12月分别对重庆的渝中区、江北区、南岸区、沙坪坝区、北碚区等主城九区进行了实地调研。调研采取了座谈、问卷调查、走访等多种形式。一是在各级国土部门、政府部门通过发放调查问卷及座谈的形式了解相关基本情况并搜集相关资料。二是通过走访三类保障对象:进城农民工、新就业学生、住房困难户,获取大量基层信息。调研共计发放问卷1600余份,从不同角度,收集到了丰富、翔实的基础材料,课题组立足PSD(Policy analysis-Social investigation-Documentary study)技术平台,运用房地产经济学原理和方法,加强科学论证,着力提高调研报告的科学化水平。

参加本次调研及报告撰写的人员有西南大学邱道持、胡蓉、李小广、李凤、曾珍、赵梓琰、王静、蔡进,重庆工商大学邱继勤、石永明,重

庆理工大学刘力、张传华,重庆市国土资源和房屋勘测规划院郑财贵、曹雷、钱昱如、王玲燕、贾雷。本书是在调研团队工作成果的基础上,深化、提炼而著成的。在此,向同志们致以崇高敬意。

在开展重庆市保障性住房体系创新发展专题调研活动中,建设部总经济师谢家瑾女士、国土资源部总规划师胡存智先生、重庆市国土房管局局长张定宇先生、重庆市公租房管理局局长郭堂勇先生等众多朋友给予调研组大力支持,为调研工作的顺利进行提供了有力保障。纵然有千言万语,也难以表达调研组全体成员对他们的感激之情。

谨以此书献给所有关心、支持、推进我国保障性住房体系发展的朋友们。

目 录 | ●●●

第一章 保障性住房发展政策研究综述	(1)
一、保障性住房的基本属性	(1)
二、保障性住房的发展模式	(3)
三、保障性住房的供给模式	(6)
四、构建中国特色住房保障体系	(14)
第二章 我国保障性住房发展政策研究	(21)
一、我国住房发展政策回顾	(21)
二、我国住房发展政策检讨	(30)
三、我国保障性住房发展政策	(34)
四、重庆保障性住房发展探索	(36)
五、重庆公共租赁房建设决策	(39)
六、完善保障性住房发展政策建议	(42)
第三章 重庆市房地产市场价格调控	(46)
一、城市化驱动住房需求,楼市成交量稳步增长	(46)
二、房价收入比触底反弹,楼市成交价逐年上涨	(50)
三、投资性购房比重加大,购房贷款额稳步上升	(51)
四、投资性购房市场调查,购房结构呈现多元化发展	(53)
五、坚持科学发展观导航,推进房地产市场调控	(61)
第四章 保障性住房体系发展需求分析	(67)
一、住房消费压力变化调查	(67)

二、住房消费能力变化调查	(77)
三、住房消费生态足迹变化分析	(79)
四、住房消费社会需求分类研究	(84)
五、重庆市公共租赁房发展规模	(88)
第五章 公共租赁房发展区位分析	(92)
一、地租理论	(92)
二、区位理论	(100)
三、城市土地区位竞争原理	(107)
四、重庆市公共租赁房布局	(113)
第六章 公共租赁房建设资金保障创新研究	(119)
一、保障性住房建设资金面临的挑战	(119)
二、公共租赁房建设资金需求测算	(121)
三、公共租赁房建设融资创新探索	(123)
四、公共租赁房建设资金平衡分析	(132)
五、公共租赁房建设资金平衡风险分析	(133)
六、加强公共租赁房建设资金保障建议	(145)
第七章 公共租赁房建设用地保障创新研究	(149)
一、公共租赁房建设供地政策解读	(149)
二、公共租赁房建设用地空间组织	(153)
三、发挥重庆土地储备独特优势	(157)

四、公共租赁住房建设用地困境分析	(161)
五、利用农村土地建设公共租赁住房探索	(165)
六、完善公共租赁住房建设供地政策建议	(168)
第八章 公共租赁住房运营管理创新研究	(174)
一、公共租赁住房配租制度的研究	(174)
二、公共租赁住房租金标准探讨	(180)
三、公共租赁住房物业管理研究	(190)
四、公共租赁住房社区管理的研究	(193)
五、公共租赁住房退出机制的研究	(197)
附 重庆市公租房管理调研报告	(202)
第九章 小产权房治理机制探讨	(209)
一、小产权房发展的基本特征	(209)
二、小产权房开发的驱动系统	(212)
三、小产权房治理案例梳理	(213)
四、小产权房治理的政策研讨	(218)
五、小产权房治理的制度思考	(221)
参考文献	(226)
附录	(233)
学术论文选编	(234)
关于我国保障性住房体系发展的研究综述	(234)

重庆市保障性住房体系科学发展探讨	(246)
城市住房消费生态足迹测试技术研究	(252)
大学毕业生公租房消费意愿及影响因素研究	(263)
完善我市房地产市场调控机制探讨	(273)
重庆市主城区投资性购房结构分析	(278)
基于 PSD 技术平台的保障性住房建设风险研究	(285)
潼南县乡村旅游地产创新发展研究	(296)
参事建议选编	(302)
关于完善我市主城区“两江四岸”规划的建议	(302)
关于加快发展小城镇 有序推进城镇化的建议	(308)
关于推进耕地保护机制创新的建议	(311)
关于健全农村宅基地产权制度的建议	(316)
关于推进农村土地抵押贷款的建议	(321)
关于完善重庆农村土地交易所地票交易机制的建议	(326)
关于加强农村集体土地资产管理的建议	(330)
关于促进移民安稳致富 确保库区和谐发展的建议	(334)
关于加强政府工作民主监督的建议	(338)
关于提高我市参事工作科学化水平的建议	(341)
闲笔	(345)

第一章

保障性住房发展政策研究综述

【本章提示】 为什么要发展保障性住房、如何发展保障性住房,学术研究成果为我们提供了许多解答。浏览保障性住房发展政策研究成果,可以看到,尽管各国国情不同,保障性住房发展政策千差万别,但学术界还是揭示出保障性住房发展政策的基本价值取向。本章通过文献分析,阐明了保障性住房的基本属性、保障性住房的发展模式、保障性住房的供给模式,提出必须根据我国的国情,构建中国特色社会主义保障性住房发展政策体系。

一、保障性住房的基本属性

1. 住房是人类生存发展的基本需求

住房问题是人类所面对的基本民生问题。保障每位社会成员的基本居住权是各国政府的重要职责,住房问题不仅仅在中国,在世界范围内都受到各国政府的普遍关注。1948年12月10日联合国通过的《人权宣言》提出,“每个人都有权使本人及家庭达到生活康乐,这不仅包括有权得到食品、衣着、住房、医疗和其他社会基本服务,而且包括遇到失业、生病、残疾、丧偶、年老或由于非本人所能控制的其他原因而带来的生活困难时有权获得社会保障”。《住宅人权宣言》(1981,伦敦)明确提出,“具有良好的环境并适宜于人类居住的住所,是所有居民的基本人权”。马克思提出的第一需要理论把人的衣、食、住的需要称为人的第一需要。而在马斯洛需求理论中,住房作为基本生理需要位于第一层次,“生理需要,其中包括了食品、庇护所等,是人类最原始、最基本的需要,如果不能满足就会有生命危险”。这些理论都表明,住房是公民的基本权利,也是人类生存发展的基本需求。改革开放30多年来,我国城市化水平由1978年的17.92%上升到2010年的48%,然而,“住房难”却成为困扰政府和社会的一大难题。党的

十七大报告中,将“住有所居”作为保障与改善民生、促进社会公平正义与推动和谐社会建设的一项重要任务。

2. 保障性住房是住房困难家庭的必需品

住房是生活必需品。在市场经济条件下,社会中总有一部分低收入群体、特困群体无法获取足够的收入来购买房子,为了保障每个人都有房子住,政府就需要实施一些特殊的政策措施来帮助这些单纯依靠市场解决住房困难的群体。政府的目的在于保障社会成员的基本人权(生存权、居住权等)、维护社会稳定和促进社会公平。经济越发达的国家越是建立了完整的保障性住房体系,保障低收入群体的住房需求。例如,法国目前共有 420 万套社会住房,有 16% 的法国家庭近 1000 万人居住在社会住房中。几十年来,申请人有增无减,2009 年法国共有 120 万人申请等待社会住房,大巴黎地区的人数最多有 40 万人,巴黎市也有 12 万人之巨。强调加快保障性住房的建设,既是保障民生的需求,也是用来拉动内需的有效手段。据调查,我国在“十二五”时期,国家将加快保障性住房建设速度,计划新建保障性住房 3600 万套,预计到 2015 年末,全国城镇保障性住房的覆盖率将从 2010 年末的 8% 提高到 20% 以上,基本解决城镇中低收入家庭住房困难问题。

3. 保障性住房是维护社会公平的公共产品

西方经济学中的经济自由主义思潮和国家干预主义思潮此消彼长、尖锐对立。但在公共产品提供的问题上却一致主张政府应当有所作为,尽管他们在公共产品范围的界定方面可能争论不休。根据萨缪尔森的分析,公共产品是具有非排他性和非竞争性两个特征的产品。多数学者认同公共产品之所以为公共产品,就是在当时的生产力条件下,任何个人、企业或人群中的一部分人都难以完成公益性项目、工程或设施。经济学家认为,反贫困是一种公共产品,许多政府计划的目的是帮助穷人,这些反贫困计划由那些经济上较为成功的家庭的税收来提供资金,因为反贫困并不是私人市场可以提供的物品(N. G. Mankiw, 1999)。多数欧美发达国家将保障性住房称为公共住房,并将公共住房的供应纳入政府提供的公共服务范围内。由于保障性住房是市场机制自身无法有序提供的产品,是市场机制失效或者不能完全发挥作用的领域,需要公共权力介入弥补市场缺陷。因此,政府权力的干预、调控,在保障性住房的供给中起着主导性作用。由于市场机制失灵,社会中低收入群体和住房困难家庭对保障性住房的基本需求,需要国家干预以确保保障性住房的供给,政府组织生产保障性住房的经济权

力和职能也需要政策的规范。界定保障性住房是维护社会公平的公共产品,并充分认识其固有特性,对于丰富住房消费经济学的科学认识、维护社会中低收入群体住房困难家庭的住房权利与促进社会公平具有重大的意义。

二、保障性住房的发展模式

1. 公共产品发展的基本特征

公共产品的供给问题一直是经济学、社会学和公共管理学学者们共同关注的问题,学界对其发展模式的界定也是意见不一。公共产品的市场供给失灵是指由于内在功能性缺陷和外部条件缺陷引起的市场机制在资源配置的公共产品领域运作不灵。内在功能性缺陷主要表现在市场机制作用的自发性、盲目性和滞后性,外部条件缺陷主要是指市场机制发挥最佳功能所要求的若干市场条件在现实的经济运行中往往不具备或不充分。“由于公共产品的私人提供量普遍不足,政府必须插手提供公共产品。”

(1) 国外公共产品发展基本特征的理论研究

西方对公共产品供给的研究已经有长期的历史,并且形成了成熟的公共产品供给理论,主要经过以下三个阶段:

以市场机制为基础提供公共产品的经济自由主义阶段。最早主张由市场来提供的学者以亚当·斯密的“无形的手”为理论基石,认为市场机制具有完美的自动调节能力,一切生产要素及其价格都可以通过市场机制的自我调节完成,任何外在的、人为的影响,尤其是政府的各种干预不仅不会使情况变得更好,反而会更坏。所以应该坚持以市场机制为基础来提供公共产品,政府唯一要做的就是充当经济的“守夜人”角色。

政府在公共产品供给中处于主导地位的干预主义阶段。经济危机的大爆发使得经济自由主义者退出舞台,经济干预主义者迎来了他们最辉煌的时期。干预主义最典型的特征就是认为市场机制有严重的缺陷,以萨缪尔森为代表的学者认为既然市场提供是无效率的,解决问题的唯一途径便是想办法提高政府的供给效率。他们认为,由于公共产品难以排他的特性,如果按私人边际成本等于私人边际收益的原则来决定公共产品的价格和产量,那么其收益将不能弥补生产的全部成本,使得公共产品的供给量远低于需要的水平。长此以往,公共产品的成本无法得到补偿,最终导致供给失败,所以,公共产品的提供责任应该由市场交到政府的手中。

政府与市场分工互补的多元化阶段。随后发生的经济滞胀使得学者们不得

不重新审视政府或市场提供公共产品的利与弊。学者布坎南认为,由政府来提供公共产品的活动并不像应该的那样“有效”或像理论上所说的那样“有效”,政府也会失灵,突出的表现是政府工作效率要远低于市场。哈耶克则认为,“政府干预经济只会带来财政赤字和通货膨胀。”行政学家奥斯本和盖布勒认为,政府缺乏竞争,所以没有活力,因而不能够适应瞬息万变的社会。戴维·奥斯本提出在政府部门引入市场竞争的机制。萨瓦斯提出了政府提供公共产品的十种安排:政府服务、政府出售、政府间协议、合同承包、特许经营、政府补贴、凭单计划、自由市场、志愿服务、自我服务。

(2)国内公共产品发展基本特征的理论研究

国内学者普遍认同的观点是:市场能提供的公共产品,政府就不要提供。但是对于市场不能有效提供的,是否要政府去提供却不能达成共识。学者高培勇等人认为,公共产品如果由市场来供给一定会失灵,所以只能通过政府部门供给。邢福俊探讨了城市公共产品供给的主体选择问题,认为从城市公共产品的供给效率上来看,城市公共产品也只能由城市政府来提供。由于城市政府更接近于当地居民,因而能够更好地了解居民的不同偏好,并且能对当地的偏好及环境做出反应,提供满足居民需要的公共产品及劳务,提高资源的配置效率。雷晓康、许丽平指出,市场经济的发展客观上要求政府提高公共服务质量和公共产品的供给效率,以满足人们日益增长的物质和文化生活的需要,而公共产品效率的提高应从增强政府运转效率、加强监督、引进市场竞争机制等方面来实现。樊丽明、孙辉认为,成功的制度安排在于建立政府和第三部门之间的伙伴关系,在提供公共产品时使二者做到扬长避短、优势互补。席恒认为,只有建立复合的公共产品多元供给机制,即政府、市场和志愿事业机制联合供给,才能够实现其充分、有效与可持续发展。在公共产品供给研究方面,我国学术界尚没有形成非常完整系统的理论体系。学者们必须加大研究力度,提出符合我国国情的具有建设性、操作性的对策和建议。

2. 政府是发展保障性住房的主体

以霍布森和 A. C·庇古为代表的福利经济学家提出的“福利国家”“国家干预”“收入转移”等概念,则强化了国家在社会福利和社会保障体系建设方面应承担的责任和应起到的作用。各国实践也表明,无论何种国家体制或社会制度,作为国家公共部门典型代表的政府解决社会中下层居民的住房难问题,不仅是其基本职能,而且也是其不可让渡的基本责任。政府利用其固有的优势,可以节约交易成本,用“看得见的手”弥补市场机制的失效,将保障性住房的供应由政