



浙江大学 房地产研究中心学术文库

ZHEJIANG DAXUE
FANGDICHAN
YANJIU ZHONGXIN
XUESHU WENKU

丛书主编 / 贾生华
樊文兴

城镇住房保障 模式研究

CHENGZHEN ZHUFANG BAOZHANG MOSHI YANJIU

褚超孚 / 著



经济科学出版社



浙江大学 房地产研究中心学术文库

ZHEJIANG DAXUE
FANGDICHAN
YANJIU ZHONGXIN
XUESHU WENKU

丛书主编 / 贾生华
樊文兴

城镇住房保障模式 研究

褚超孚 / 著



经济科学出版社

责任编辑：纪晓津

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

城镇住房保障模式研究

褚超孚/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

德力装订厂装订

880 × 1230 32 开 8.5 印张 240000 字

2005 年 8 月第一版 2005 年 8 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5087 - 3/F · 4359 定价：17.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

浙江省社科联省级社会科学学术著作
出版资金资助出版

序

经过 20 余年的改革开放，中国经济转轨和社会转型带来的巨大变化在 21 世纪初催生了中国房地产业的繁荣。尽管人们对房地产市场发育有不同的感受和认识，它所带来的财富效应也很不均匀，但这个产业所表现出来的巨大能量已经有目共睹，其广阔发展前景无可置疑。

从战略上高度重视中国房地产业，主要基于对中国社会经济发展阶段的整体把握。我们看到，中国正在快速进入小康社会，发达区域和城市已经率先进入富裕社会。这样一个新的发展阶段伴随着深刻的社会经济结构变革，正是这些结构变革，为房地产业发展提供了历史性机遇。

第一，经济结构升级的机遇。2002 年统计显示，中国 GDP 的产业结构是第一产业 15.4%，第二产业 51.1%，第三产业 33.5%。当年中国的就业结构是第一产业 50%，第二产业 21.4%，第三产业 28.6%。与此形成鲜明对照的是，2000 年美国的就业结构是第一产业 2.6%，第二产业 22.9%，第三产业 74.5%。这一年日本的就业结构是第一

产业 5.1%，第二产业 20.1%，第三产业 56.5%。在中国成为“世界工厂”以后，第三产业比重逐步提高将成为今后经济结构升级的必然趋势，并且空间十分广阔。第三产业的发展对物质资本的投资以各类商业房地产为主，会创造出巨大的市场需求。

第二，消费结构升级的机遇。从发达国家的情况看，居民消费支出中用于食物、衣物和家庭用具的比例会逐步下降，用于住房、交通以及保险、教育、旅游等现代服务消费的比例不断提高。到 2003 年，我国人均国内生产总值突破 1000 美元，进入了全面建设小康社会的新阶段，住房消费已经成为新的消费热点，直接带动了住宅产业的发展。在经济发达的东部，人均 GDP 更高，消费升级的动力更强。如 2003 年浙江省人均 GDP 达 19730 元，约合 2400 美元。杭州市区人均 GDP 32700 元（户籍人口计算），折合 3950 美元。宁波市区人均 GDP 也达到 3400 美元。正是雄厚而广泛的家庭经济实力，加上消费结构的快速调整，刺激浙江房地产市场从 1999 年开始进入繁荣周期。

第三，财富结构调整的机遇。据估计，1991 年美国社会财富的 38.9% 为不动产，世界财富中不动产的比例更是高达 48.8%。房地产市场在一定意义上就像社会财富的蓄水池，为社会财富积累提供对象、渠道和场所。

在富裕阶段以前，家庭收入主要用于短期消费和使用，节余和积累有限，住房条件差，价值低。家庭增量财产十分有限，波动性大，主要形态为存款。进入小康和富裕阶段后，家庭积累快速增加，居民投资意识、能力和要求提高，增量财产不可能全部以存款形式放在银行，房地

产投资必然成为重要的财富途径。浩浩荡荡的“温州炒房团”不过是这股财富洪流中的一朵浪花而已。

除了家庭财富向房地产集聚外，企业也是社会财富的重要拥有者。在市场经济大潮中涌现出的成千上万企业，在企业进入持续成长阶段后，房地产必然成为企业资产重要的存在方式和投资重点。以浙江为例，越来越多的成功企业把总部迁往上海、杭州、宁波、温州等大城市，投资房地产已经成为它们的战略重点。对于更多的中小企业来说，适当投资房地产则是企业资产组合的理性选择。正是大批完成创业的企业积极参与，才推动了房地产市场轰轰烈烈的“浙江现象”。

第四，社会结构转型的机遇。上述三个方面的结构变革，集中表现为乡村社会向城市社会的转型。城市化是现代化的重要标志和产物，现代社会是以城市社会为主要形态的，这为房地产业发展提供了最重要的市场空间。根据国际经验，城市化速度在城市化水平低于30%的时期十分缓慢，城市化水平达到70%以后也会稳定下来，快速城市化发生在30%~70%的时期。参考这个标准，中国社会经济发展正处于城市化加速阶段。在今后15~20年内，城市人口比例可能达到60%左右，城市基础设施建设和城市各产业发展，加上城市人均居住水平的提高，将会形成源源不断的房地产市场需求，支撑房地产业的长期繁荣。

上述结构变革发生在信息化、全球化的时代背景下，发生在拥有13亿人口的中国，并伴随着从计划经济向市场经济的转轨，交织着古老传统文化与现代文明的碰撞，更

显得快速、深刻、复杂、剧烈，发展中的不平衡、不协调、不完善具有必然性，也给这个时代应运而生的房地产业和房地产市场打上了时代的特征。

在欣欣向荣的房地产业背后，我们无法忽视它所带来的矛盾和问题。在土地和房屋产权残缺基础上，城市政府强力推进农地征用和城市房屋拆迁，导致房地产开发中的利益分配关系严重失调。房地产业发展的巨大经济利益驱动着城市政府、开发商、银行、各类投资者和各类中介机构前赴后继，演绎了众多的违法占地、违规操作、信息误导等案例。农田被大量侵占危及国家粮食安全和生态环境，投资快速增长带动经济过热，房价快速上涨凸现住房保障体系薄弱，金融风险不断积累考验金融系统能力，中央政府的宏观调控也举步维艰。

面对房地产业发展中出现的各种矛盾和问题，社会舆论的争论十分激烈，但客观、深入的学术研究显得十分薄弱。在中国现阶段，房价与收入的比例到底多少合理？房租与房价的关系如何分析？农地征用和房屋拆迁的补偿标准怎样确定？房地产业发展中宏观、中观、微观之间的目标如何协调？房地产开发中的整体利益与局部利益、短期利益与长远利益、经济效益与社会效益和生态效益等关系如何协调？住房社会保障体系如何有效运作？正确分析和解决这些问题还缺少有效的理论工具和科学方法。

可见，中国房地产业发展的历史机遇和时代特征呼唤着中国房地产领域的学术发展，并为我们提供了丰富的素材和充足的动力。

浙江大学房地产研究中心是2000年成立的一个跨学科

交叉研究中心，旨在发挥浙江大学多学科综合优势，联合房地产业相关的政府部门、企业界和其他机构，开展房地产领域的学术研究，促进高层次人才培养。经过5年的努力，中心已经与国内外许多单位建立了协作关系，开展了一系列重要课题研究，10名博士研究生和一批硕士研究生完成学业并获得学位。为了记录我们的努力，积累我们的知识，及时把研究成果呈献给社会，为中国房地产领域的学术发展增砖添瓦，我们决定编辑出版浙江大学房地产研究中心学术文库。

文库第一批由八本专著组成，其中有些是博士论文基础上整理的，有些是根据我们完成的课题研究报告整理的。在这些成果的形成和编辑出版过程中，我们从房地产业聘任的各位高级研究员积极参与和支持研究工作，为学术研究做出了贡献。特别是杭州市房屋建设开发总公司总经理樊文兴先生，积极推进房地产发展实践与学术理论研究的战略合作，亲自主持研究项目，长期提供课题经费，参与领导文库编辑，对文库最终出版起了关键作用。经济科学出版社纪晓津女士十分重视学术著作出版，对文库的编辑和出版给予热情支持，并提出了许多宝贵建议。

相对于中国房地产业发展的宏伟画卷，一个单位、一个学者、一本著作的确是微不足道的。如果每本著作都能够在作者自己研究的问题上，为同行提供有益的启发，为社会留下值得参考的学术资料，或者能够为政府和企业的有关决策提供有益帮助，也就达到文库的目标了。

由于当代中国房地产业发展的特殊性和复杂性，单有

良好的愿望和辛苦的努力并不能保证研究成果的正确性。对于文库中有关著作可能存在的不足和错误，我们真诚希望读者提出批评意见。

贾生华

2004年12月30日于杭州浙江大学求是村

前 言

住房是人类生存的基本条件，只要人类生存一天，就离不开对住房的需要。随着我国城镇住房制度改革的深入，市场机制已经开始对住房领域进行全面渗透，在优化住房资源配置和提高住房资源的配置效率等方面正发挥着基础性的作用。但是由于市场存在着内外部缺陷，中低收入阶层在居住方面往往表现为支付能力不足。对于他们来说，没有政府的帮助，是不可能解决居住问题或改善居住条件的。经济适用住房和廉租住房是当前我国城镇住房保障体系的重要内容，在解决中低收入家庭住房困难的问题上发挥了一定的作用。但与此同时，在其实施过程中出现了很多问题，这些问题迫切地要求我们对现行的城镇住房保障体系进行全方位的重新思考。因此，解决住房领域的公平问题，加快构建一个更为科学合理的城镇居民住房保障体系与运行机制，已成为在我国构建和谐社会的重大现实问题，迫切需要加强系统的理论研究。

住房保障制度是各国住房政策的核心内容之一。各国政府大多为解决中低收入阶层的住房问题制定了专门的住房发展计划和政策。本书对美国、英国、德国、新加坡等部分国家和地区从住房供应体系、住房补贴模式、房租控制模式、减免税收政策、住房金融政策和住房调控管理机构等方面进行比较研究，从中得到了若干重要的启示。同时，通过文献研究发现，国内外学者分别从微观经济学、消费经济学、福利经济学、公共管理学、社会学和政治学等不同学科领域的视角，对住房保障的理论依据和保障的模式、水平、

方式等方面展开了研究,这些都为本书的研究提供了方法论的理论基础。

在总结前人理论和实证研究以及国外住房保障政策之经验的基础上,本书的主要研究工作是:①通过对浙江省六城市相关部门的访谈和 2250 份居民家庭问卷调查的统计分析,对我国现行城镇住房保障政策的运行效果进行了较系统的评估;②在分析城镇住房保障体系的目标、原则、理论框架和城镇家庭住房支付能力的基础上,构建了住房保障家庭收入线及保障量预测模型、住房保障规模影响因素相关分析框架模型,提出了住房保障水平倒 U 形曲线发展的假说;③城镇住房保障模式在浙江省的应用研究,具体内容包括:城镇住房保障动态模式在浙江省的三阶段方案,应用回归分析等方法对 2004~2008 年浙江省保障型住房的需要量进行了预测,应用相关分析法对城镇住房保障规模的影响因素与保障型住房的供应量和需要受保障家庭的比例之间分别做了一系列的相关分析。通过理论分析和应用研究,本书的研究成果集中在以下几个方面:

(1) 调查评估了城镇住房保障政策的运行效果。调查分析表明,在现行城镇住房保障模式与政策运行过程中出现了诸多问题,主要有:政府设计的城镇住房保障政策目标对象覆盖面过宽;住房保障法律和法规建设滞后;经济适用房建设管理中存在销售对象范围过大,导致主要受益人发生偏差,财政补贴效益流失,价格太高、面积太大、户型设计不合理等;廉租房体系的建设缺乏明确的目标和长远规划,思想认识和重视程度不足,工作力度太小,适用对象范围过窄,缺乏稳定的廉租房源和资金来源渠道等;住房公积金制度设计中存在着公积金覆盖面窄,资金大量沉淀、使用率偏低,管理不够完善,资金违规使用情况严重,有挤占、挪用等违规操作等;决策者所设计的城镇住房保障政策具有静态的特点,尚不及考虑随经济社会发展而进行动态调整。

(2) 明确界定了城镇住房保障体系的目标和原则。政府在制定住房保障政策时,其根本目的是弥补住房市场的不足,为中低收入

家庭提供基本的住房保障,从整体上改善人居条件,促进社会的全面进步。具体目标是:建立健全住房保障制度,通过各种有效的途径和方式,努力解决中低收入家庭的居住问题,分层次地逐步实现“居者有其屋”,最大程度地满足城镇居民的居住需要。构建城镇住房保障体系的原则主要有三个:市场导向原则;适度保障原则;动态调整原则。

(3) 构建了城镇住房保障家庭收入线确定模型和住房保障量预测模型。通过国际经验的借鉴,并结合我国的实际情况,运用住房市场购买力法设计了住房保障家庭收入线模型。假设购房首付比例为30%,贷款期限为20年,城镇居民住房消费支出占总收入的比率确定为30%,本书设计了60平方米、70平方米和80平方米三种家庭住房保障面积标准的方案,对浙江省2004~2008年的住房保障比例和保障需要量进行了预测。

(4) 提出了住房保障水平倒U形曲线发展的假说。城镇住房保障水平倒U形曲线发展大致分为三个阶段:前住房保障时期、住房保障形成和保障水平上升时期、住房保障水平回落时期。在浙江省应用研究中,按家庭收入五分法进行分类,设计了2004~2020年时段中全省城镇住房保障近、中、远三阶段的框架性方案。本书认为,从经济学的意义上来分析,经济适用房在很大程度上牺牲了市场的效率,故对于接近小康社会(GDP达到3000美元)或已进入小康社会的浙江省而言,经济适用房将作为一个过渡性的历史名字,不久应该退出历史舞台;而廉租房作为政府全保型住房将永久性地存在,即使进入发达国家行列之后也还依然需要。在现阶段,浙江省的廉租房供应体系尚处于建立初期,对其重要性的认识还远远不够,供应量太小,工作力度需要大大加强。

(5) 识别和选择了城镇住房保障规模的主要影响因素。根据理论规范分析和专家问卷调查,从住房保障需要和供给能力的不同角度分析了影响住房保障规模的因素。本书认为,住房保障规模的影响因素主要分为“政府财政承受能力”、“居民住房消费支付能

力”、“居民居住水平”、“城市发展水平”、“土地供应”和“固定资产投资”等几大块内容,可进一步分解为11个变量:人均GDP、人均财政收入、家庭可支配收入、恩格尔系数、人均住房消费支出、人均居住面积、住房自有率、居住用地供应量、房地产开发投资量、商品房市场均价、城市化率。由于“人均GDP”和“人均财政收入”两项指标具有高度的相关性,“居住用地供应量”这一指标由于历史数据的不足无法采用,故在浙江省实证与理想值模拟分析中,住房保障规模的主要影响因素由11个减少为9个(删去了“人均GDP”和“居住用地供应量”两项指标)。

(6)分析了住房保障规模主要影响因素的相关性动态特征。根据相关分析结果,本书认为,浙江省从1995年开始有城镇保障型住房以来至2003年,虽历年已逐步推出安居房和经济适用房的供应量,廉租房体系也已起步,但从总体而言,往年的总供给量没有进行科学的测算,既没有充分考虑城镇居民住房保障的需要量,也没有考察政府的财政承受能力,其计划的制定和实施随意性较大,不能准确地反映客观实际。而在1994~2003年间,浙江省处于城镇住房保障的形成到快速发展的时期,正处于住房保障的“饥饿期”,其影响住房保障规模的因素与保障家庭比例之间大致呈同步增长的趋势。若将相关分析的年份延长到2011年,其理想值的模拟相关分析结果,则出现了较明显的变化,得到了部分有意义的结果:①影响因素中有四个因素:人均财政收入、人均可支配收入、人均住房消费和房地产开发投资量。由正相关变为负相关,验证了理论分析所预期的符号方向,说明从2011年开始,浙江省城镇住房保障规模将随着国民经济发展、居民收入和政府财力的增长而逐步变小。②影响因素中的“城市化率”,与住房保障规模的相关性有其不确定型:当住房保障绝对量与之做相关分析则应呈现出正相关,而当住房保障比例与之作相关分析时则表现为符号的不确定性,其符号呈正相关或负相关还受其他相关因素的影响。③影响因素中的“商品房均价”,一般应呈正相关关系,即随着房价的涨落

而影响住房保障规模的大小,但若当收入增长的速度超过房价的涨幅时,或者说居民住房消费支付能力足以抵消房价涨幅时,则会出现不相关或负相关关系。

根据文献研究、规范分析和实证及理想值模拟相关分析研究的结论,并结合国外经验和我国的实际,本书还提出了完善城镇住房保障体系协调机制的若干政策建议:①引导居民树立正确的住房消费观念;②采取保持住房保障适度水平的政策调控措施;③建立统一协调的保障型住房管理服务体系;④建立和完善住房保障制度的进入、退出机制;⑤综合利用税收政策、转移支付和金融配套等各种保障手段。

本书研究成果的主要创新体现在以下三点:

(1) 在借鉴前人研究成果的基础上,笔者运用微观经济学、消费经济学、公共政策理论和社会保障理论等多学科的理论,构建了城镇住房保障体系的总体理论分析框架。在城镇住房保障体系目标定位和原则设计的基础上,本书从住房保障需要的层面,分析了住房支付能力,构建了住房保障家庭收入线模型和保障型住房需要量的预测模型;从住房保障供给能力的层面,识别了城镇住房保障规模的主要影响因素,设计了相关分析框架模型,并根据一系列相关分析的结果对一些影响因素做了政策调控的初步分析。总之,本书把对住房保障需要层面的分析与供给能力层面的分析有机地结合起来,提出了城镇住房保障政府有限责任和保障规模适度水平的总体思路,构建了城镇住房保障体系较完整的分析框架。针对学术界在城镇住房保障领域中强调保障需要分析、忽视保障能力分析、缺乏整体方案设计和动态研究的现状,本书的研究框架为进一步系统研究住房保障政策建立了理论基础。

(2) 本书对城镇住房保障体系进行了动态化的分析,提出了城镇住房保障水平倒U形曲线发展的假说,构建了住房保障发展演化的“三阶段”框架模型。这一建立在较为完整和系统的理论分析基础之上的动态分析框架,为处于建立和发展中的我国城镇住房保障

模式的阶段性动态调整提供了一个基本思路,在很大程度上弥补了已有研究以静态分析和短期分析为主的不足。

(3) 实证与应用研究的方法运用。其一,较大样本量的实证调查分析。目前,国内相关研究,还大多停留在定性分析上,而本书通过实证访谈和较大规模的城镇居民家庭问卷调查,特别是在浙江省的六个城市(杭州、宁波、温州、金华、湖州和衢州)做了2250户的家庭问卷调查,为分析评估我国现行住房保障政策的运行效果和理论模型的应用研究提供了第一手的资料和数据,在城镇住房保障模式研究领域进行了较大样本量的实证研究的尝试。其二,理论模型的区域性应用研究。本书以浙江省为例,开展了城镇住房保障体系与模式之理论分析框架的应用研究,为住房保障体系理论模式的区域研究提供了可供参考的范式;还设计了浙江省住房保障的三种方案,并对全省保障型住房的需要量进行了预测,为不同区域或城市进行住房保障阶段性的定量模型测算提供了可资借鉴的方法工具。

对城镇住房保障体系与模式进行系统性设计及其区域性的应用研究,是一项极其富有挑战性的工作。由于受数据、研究时间和笔者能力的限制,本书还存在着许多不足。在未来进一步研究中,以下几个方面的研究具有十分重要的学术意义和应用价值:①对住房实体补贴与住房消费者直接补贴的比较研究;②城镇住房保障规模之影响因素相互间关系的研究,如恩格尔系数与住房消费支出比例关系的实证研究;③城镇居民住房保障分类研究,如城镇居民分年龄段的不同住房保障方案的研究,城镇流动人口的居住问题研究等。

关键词: 城镇住房保障 经济适用房 廉租房 住房政策

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
第一节 选题背景	1
一、研究的社会与经济背景	2
二、研究的政策背景	4
三、研究问题的界定	7
第二节 几个基本概念	8
一、社会保障	9
二、住房保障与保障型住房	10
三、住房保障水平	11
第三节 研究目标和方法	12
一、研究目标	12
二、研究方法和技术路线	13
三、本书结构安排	17