



何元斌 / 著

保障性住房建设的理论、实践与 制度创新研究

Study on Theory Practice and System Innovation
of Indemnificatory Housing Construction

研創
究新



经济科学出版社
Economic Science Press



何元斌 / 著

保障性住房建设的理论、实践与 制度创新研究

Study on Theory Practice and System Innovation
of Indemnificatory Housing Construction

研創
究新



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

保障性住房建设的理论、实践与制度创新研究/

何元斌著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5117 - 6

I. ①保… II. ①何… III. ①住宅 - 社会保障 -
研究 - 中国 IV. ①D632.1②F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 263473 号

责任编辑: 张 频 杨 梅

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 齐 杰

责任印制: 王世伟

保障性住房建设的理论、实践与制度创新研究

何元斌 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 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)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 13.5 印张 240000 字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5117 - 6 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

作为居民生活的基本消费资料，住房是人们安居乐业、社会和谐稳定以及经济持续发展的关键所在。发达国家的经验和我国房地产业发展的实践表明，工业化和城市化进程的加快使得各国的住房问题日益突出。1996年6月在伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类居住会议上，把“人人享有适当的住房”和“城市化世界中的人类住区可持续发展”作为具有全球重要意义的主题。可见，建立住房保障制度、解决城镇中低收入家庭的住房问题是世界各国政府共同面临的保障公民权益、维护社会稳定基本前提。

随着我国工业化、城市化进程的加快和城镇住房制度改革的不深入，居民住房消费的有效启动，我国逐步进入住房的市场化和社会化，以住宅为主的中国城市房地产业已逐步成为国民经济发展中的助推器和主要的经济增长点。我国房地产业对于拉动相关产业发展，推动居民消费结构升级、改善民生，都具有重要的作用。一方面，城镇居民住房制度改革成效显著，居民居住水平显著提高；另一方面，我国保障性住房建设体系逐步得到完善。

与此同时，在城市化和工业化进程快速推进的过程中，我国的住房市场将面临诸多亟待解决的问题：一是由于城市化和工业化将会产生对城市土地和住房的巨大需求，城镇居民住房需求的压力将长期存在；二是房价上涨过快，中低收入家庭的住房支付能力不足，城镇中低收入家庭和住房困难户的住房问题依然是社会各界关注的焦点；三是我国的住房保障体系建设起步较晚，地方政府投入力度不够，保障性住房制度设

计的缺陷,还存在着保障对象定位模糊、覆盖面狭窄、相关配套政策不完善、缺乏统一有效的监督和管理体系、保障效率较低、保障性住房的空间布局失配和保障性住房建设融资困难等方面的问题。

本书拟以保障性住房的理论分析——实践经验——制度设计创新为研究主线,从研究的背景和目的出发设计研究思路与结构框架。理论研究方面,在明确界定住房保障的相关概念和内涵的基础上,对社会保障、公平与效率住房过滤模型与梯度消费等保障性住房政策的理论依据进行梳理,进一步阐明保障性住房体系建设的理论依据,并对国内外对于保障性住房的相关研究文献进行综述,总结国内外住房保障理论研究的最新成果。

制度与实证研究包含三个部分:首先,通过对我国保障性住房政策的演进和融资模式进行解读,并深入分析保障性住房建设存在的主要问题及其原因。同时剖析我国保障性住房建设的主要融资渠道、国内实践模式以及国际经验的借鉴。其次,运用博弈论分析框架解释中央政府和地方政府在保障性住房建设中的行为动机,通过地方政府与民间资本投资商在参与保障性住房建设中的博弈,分析民间资本参与保障性住房建设的可能和必要。并对保障性住房建设政策对房地产市场的影响进行全方位分析和评述。最后,借用经济学中消费者的无差异曲线和家庭消费预算线来解析保障性住房供应模式(租金补贴和实物补贴)对居民福利效用的影响。并通过实证分析城镇居民的住房支付能力,在预测未来的住房需求基础上,确定我国城镇居民住房科学合理的保障水平。

在对策研究方面:首先,从保障性住房供应体系、政府职能、保障性住房的融资和建设模式、分配与管理机制等方面对发达国家或地区的保障性住房政策进行深入分析,并对比国内一些发达地区的实践经验,总结其对我国完善保障性住房建设的经验借鉴与启示。其次,在我国新型城镇化和工业化进程中,依据社会经济的长远发展规划,探索我国保障性住房模式选择,并从政府职能定位、保障性住房体系建设、规划设计与建设模式、融资渠道、监管机制等方面为进一步完善保障性住房体系建设和制度创新提出相应的政策建议。

前 言

和笔者在天津大学管理经济学部博士后出站报告的基础上进一步修改完善的,本书研究的思路设计、资料搜集与整理、框架确定,直至撰写和定稿的整个过程中,都得到了合作导师王雪青教授的全力支持和悉心指导。在本书出版之际,我由衷地向王老师表示最诚挚的敬意和感谢!同时,本书得到云南财经大学区域经济学博士点建设基金的资助,在此感谢云南财经大学城市与环境学院院长张洪教授的大力支持。

至此,我要感谢的是我的亲人和朋友,他们都以各种方式对我的工作和学业给予极大的支持和鼓励。在我人生的道路上,父母的爱和教诲一直是我努力的动力。

谨以此书作为我对他们的回报,并祝他们幸福、安康!

本书在写作过程中查阅大量的文献资料,通过理论分析和案例研究相结合,在研究方法、结构体系以及应用性等方面都有一定的开创性探讨。本书不仅可作为本科生、硕士研究生的参考书或研读著作,而且适合广大理论工作者和房地产专业人员阅读。当然,由于笔者的水平所限,书中难免存在不足和疏漏之处,敬请读者给予批评指正。愿本书的研究成果能够为政府保障性住房建设模式和进一步完善保障性住房体系及相关政策提供决策参考,也为进一步深入研究起到抛砖引玉的作用。

何元斌

2014年7月于昆明

目 录

第1章 导论部分	1
1.1 研究的背景、目的和意义	1
1.1.1 研究的背景	1
1.1.2 研究的目的和意义	4
1.2 研究的主要内容、技术路线和方法	6
1.2.1 研究的思路设计	6
1.2.2 研究的技术路线和结构框架	6
1.2.3 研究的主要内容	7
1.2.4 主要研究方法	9
第2章 保障性住房政策的理论基础与研究综述	10
2.1 基本概念的界定	10
2.1.1 住房、住房问题	10
2.1.2 住房的基本属性	11
2.1.3 住房保障与住房保障制度	13
2.2 保障性住房政策的理论依据	18
2.2.1 社会保障理论与住房保障实践	18
2.2.2 马克思、恩格斯对住宅的论述	19
2.2.3 公平与效率理论	20
2.2.4 住房过滤模型与梯度消费理论	21
2.3 国外保障性住房政策与实践的研究概述	23
2.3.1 住房问题和政府职能的研究	24

2.3.2	保障性住房的空间布局和供应区位的研究	25
2.3.3	住房支付能力问题的研究	26
2.3.4	保障性住房建设及政策的研究	28
2.4	国内保障性住房问题的研究概况	30
2.4.1	对住房保障的政府干预和住房保障体系建设的研究	31
2.4.2	对住房保障建设的空间布局研究	36
2.4.3	对住房保障水平和住房支付能力的研究	38
2.4.4	对保障性住房政策实践、绩效及改革取向的研究	40
2.4.5	关于保障性住房融资方面的研究	42
2.4.6	关于保障性住房其他方面的研究	44
第3章	我国保障性住房制度的演进和现状分析	47
3.1	我国住房保障政策发展的演进与解读	47
3.1.1	全福利的住房实物分配制度(1949~1977年)	47
3.1.2	城镇住房制度改革的探索与推进阶段 (1978~2006年)	48
3.1.3	住房制度改革的进一步深化(2007年至今)——住房的 社会保障属性回归	52
3.2	我国保障性住房建设的情况	61
3.2.1	我国住房保障体系的现状	61
3.2.2	近几年来我国保障性住房建设的情况	65
3.3	我国保障性住房建设存在的主要问题及原因	80
3.3.1	保障性住房制度设计及管理体制的缺陷	80
3.3.2	融资渠道是制约保障性住房建设的关键因素	86
3.4	我国保障性住房建设的融资模式	88
3.4.1	我国保障性住房建设融资政策的演进	88
3.4.2	我国保障性住房建设的主要融资渠道	91
3.4.3	国内保障性住房融资的主要实践模式	93
第4章	保障性住房建设的主体行为及政策 对房地产市场的影响	98
4.1	保障性住房建设中的主体行为分析	98

目 录

4.1.1 地方政府和中央政府的行为博弈	98
4.1.2 地方政府和民间资本参与保障性住房建设的行为博弈	104
4.2 保障性住房政策对房地产市场的影响分析	109
4.2.1 保障性住房建设对房地产业的影响	109
4.2.2 保障性住房建设对住房价格的影响	111
4.2.3 保障性住房建设对土地市场的影响	114
4.2.4 保障性住房建设对住房市场供求的影响	115
4.2.5 保障性住房建设对房地产开发商的影响	118
4.4.6 主要结论	118
第5章 保障性住房建设与居民住房支付能力分析	120
5.1 保障性住房建设的供应体系及社会福利变化分析	120
5.1.1 保障性住房建设的供应体系	120
5.1.2 保障性住房建设的社会福利变化分析	120
5.2 城镇居民住房支付能力分析	123
5.2.1 支付能力分析的内涵界定	123
5.2.2 居民住房支付能力分析的测定方法	125
5.2.3 昆明市居民住房支付能力的实证分析	131
5.2.4 不同收入等级的城镇居民住房支付能力分析	138
5.3 新型城镇化背景下住房需求和保障水平的确定	142
5.3.1 未来住房需求的预测	142
5.3.2 城镇居民住房保障水平的确定	144
第6章 保障性住房政策的经验借鉴与启示	145
6.1 发达国家或地区的保障性住房政策	145
6.1.1 新加坡的五年建屋计划与公积金制度	145
6.1.2 中国香港的住房干预政策	147
6.1.3 其他西方国家的住房干预政策	149
6.2 国内发达地区的经验模式	151
6.2.1 上海模式	151
6.2.2 深圳模式	153

6.2.3	北京模式	155
6.3	保障性住房建设的经验借鉴和启示	158
6.3.1	保障性住房体系建设和管理体制	158
6.3.2	保障性住房建设和融资模式	163
第7章	保障性住房建设的模式选择和政策建议	170
7.1	保障性住房建设的战略意义	170
7.2	保障性住房建设的模式选择	171
7.2.1	保障性住房制度设计的目标与原则	172
7.2.2	保障性住房建设的制度框架	174
7.2.3	保障性住房建设的管理运行机制与流程设计	177
7.3	完善保障性住房体系建设的政策建议	179
7.3.1	完善保障性住房建设的相关制度设计——构建多层次、广覆盖的住房保障体系	180
7.3.2	创新保障性住房的融资模式，完善住房金融体系的建设	185
参考文献		191

第1章

导论部分

1.1 研究的背景、目的和意义

“小康不小康，关键看住房”。作为居民生活的基本消费资料，住房是人们安居乐业、社会和谐稳定以及经济持续发展的关键所在。发达国家的经验和我国房地产业发展的实践表明，工业化和城市化进程的加快使得各国的住房问题日益突出。1996年6月在伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类居住会议上，把“人人享有适当的住房”和“城市化世界中的人类住区可持续发展”作为具有全球重要意义的主题。可见，建立住房保障制度、解决城镇中低收入家庭的住房问题是世界各国政府共同面临的保障公民权益、维护社会稳定基本前提。

1.1.1 研究的背景

随着我国工业化、城市化进程的加快和城镇住房制度改革的不深入，居民住房消费的有效启动，我国逐步进入住房的市场化和社会化。以住宅为主的中国城市房地产业已逐步成为国民经济发展中的助推器和主要的经济增长点，对于拉动相关产业发展，推动居民消费结构升级、改善民生等，都具有重要的作用。一方面，城镇居民住房制度改革成效显著，居民居住水平显著提高。到2011年年底，我国城镇居民人均居住建筑面积为

32.7平方米,较1978年的6.7平方米,增长近5倍,城镇居民的住房质量、居住空间、居住环境以及基础设施等居住条件有了较大的改善。另一方面,我国保障性住房建设体系逐步得到完善。从1995年《国家安居工程实施方案》到《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号)的颁布,逐步实行住房分配货币化,确立以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系。从《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号)对住房调控思路的转变,将解决低收入家庭住房困难纳入政府公共服务职能,到《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》(建保[2010]87号)的实施,我国基本形成以廉租住房、经济适用住房、两限房和公共租赁住房等为主的保障性住房供应体系和相关的监管措施。2008年以来,中央政府加大对保障性安居工程建设力度,且建设规模连年攀升,我国住房保障体系的内容在不断扩充和完善。

因此,在城市化和工业化进程快速推进的过程中,我国的住房市场将面临诸多需要解决的问题。为解决广大中低收入家庭住房困难,让全体居民能够公平享有“人人有适当住房”的改革目标,中央政府提出大力建设保障性住房。“十二五”期间将计划建设各类保障性住房和完成棚户区改造3600万套,其中公共租赁房将超过1000万套,至“十二五”期末,全国将会有20%的家庭可通过政府保障或者政策支持来解决住房问题。

1. 城镇居民住房需求的压力将长期存在

城市化是城市规模的扩张、城市人口数量的增加、城市现代化水平的提高、经济发展和社会全面进步的综合体现,也是社会经济结构发生根本性变革并获得巨大发展的空间表现。世界各国发展的经验表明,城市化和工业化将会产生对城市土地和住房的巨大需求。城市化率在40%~60%是城市化处于快速发展阶段,而在此阶段各国都会遇到住房短缺的问题。除了不同阶层之间在收入分配上的不公平会影响到住房公平以外,工业化和城镇化带来的大规模农村剩余人口单向流动且高度聚集在城市的现象,导致短时间内城市居民大量增长,更加加剧了本已是比较严峻的城市住房困难问题(马建平,2011)。2011年中国城市化率为51.27%,到2020年中国人口将达到14.31亿人(根据联合国测算),中国的城市化率将达

到55%(中国城镇住房官方数据预测),加之未来一部分住房因房屋质量不高、功能不完善、配套不齐全等问题更新重建,住房需求存在巨大空间。由此可见,中国在相当长的时期内,住房供应还需要保持较高的增长速度,才能满足城镇居民对住房的需求。发展保障房是“保证社会稳定和经济持续发展”的重要保障,2020年中国要完成占目前全国城镇家庭20%的家庭(棚户、低收入、城中村家庭)住有所居,任务迫切重大。

2. 房价上涨过快,中低收入家庭的住房支付能力不足

由于住房制度的缺陷、信息不对称、市场主体行为的不规范以及住房消费市场的误导,我国当前的住房市场存在供求总量失衡、结构失调、价格过快上涨和中低收入家庭的住房支付能力不足等社会各界广泛争论的焦点问题。一方面,在部分城市和地区的高档商品房投资增长过快而大量积压,而普通商品房和经济适用住房开发量不足,二手房房地产市场相对滞后,房地产价格上涨过快,高房价市场对普通消费者形成价格歧视,广大居民的有效需求得不到满足,加之城镇居民家庭的可支配收入差距扩大^①,使得中低收入家庭的住房支付能力严重不足;另一方面,迫于GDP的利益驱动,地方政府对住房政策执行走偏、对住房市场监管的缺位和对保障性住房建设缺乏动力,使得城镇中低收入家庭、新就业人员和进城务工者等被排斥在住房市场之外。因此,城镇化和工业化进程中中低收入家庭和住房困难户的住房问题依然是社会各界关注的焦点。

3. 地方政府职能缺位,保障性住房体系及相关政策有待进一步完善

住房关系民生,是人类生存与发展不可替代的必需品,特别是低收入家庭住房问题不仅是经济问题,而且是社会问题和政治问题,不能完全通过市场化来解决。政府理应对经济发展、社会全面进步和保障全体居民实现“居者有其屋”的基本权利负责。近几年来,随着城镇住房制度改革和城市低收入家庭的住房需求与供给矛盾日益凸显,我国的住房保障制度建设在解决城市低收入家庭住房方面确实卓有成效。但是,与其他发达国家

^① 用城镇居民10%收入不良指数(10%最高收入户收入与10%最低收入户收入比)来衡量城镇居民的收入差距。10%“收入不良指数”逐年升高,由1992年的3.26上升到2005年的9.18(历史高位),2011年这一指数达到8.55。

或地区相比,我国的住房保障体系建设起步较晚,地方政府投入力度不够,保障性住房制度设计的缺陷,还存在着保障对象定位模糊、覆盖面狭窄、相关配套政策不完善、缺乏统一有效的监督和管理、保障效率较低、保障性住房的空间布局失配和保障性住房建设融资困难等方面的问题。

住房保障制度是政府利用国家和社会力量为住房“弱势”群体提供满足其基本生活所需住房的若干制度安排。从政策实践上来看,合理界定政府在住房供应中应该扮演的角色,不断完善有中国特色的住房保障制度是建立和谐社会的重要内容和重要保证^①。鉴于住房商品和住房市场的特殊性,各国政府都不同程度地加强和完善了对住房市场的干预和调节,以求更好地解决住房问题。解决城市低收入家庭^②住房困难问题是房地产市场调控的重要内容,也是建设和谐社会的重要内容,是深受广大老百姓拥护的惠民工程,政府责无旁贷。因此,我们必须全面贯彻落实党的十七大精神,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照科学发展观和构建和谐社会的目标要求,坚持住房建设与经济社会发展相适应,调整优化住房结构,进一步搞好我国住房保障工作,构建多层次的、高效的住房保障体系,努力满足广大人民群众的基本住房需求,引导和促进住房建设和房地产业的持续、稳定、健康发展。

1.1.2 研究的意义

1. 研究的目的

完善我国的住房保障制度,使城市低收入家庭安居乐业,共享改革开放、社会经济发展成果,才能顺利推进社会主义和谐社会建设。对国内外住房保障理论与政策进行梳理,既有益于我们加强对建立住房保障重要性的认识,也对完善我国的住房保障政策大有裨益。

本书将通过研究国内外住房保障理论研究的最新成果,结合我国保

① 朱亚鹏. 国外中国住房政策研究: 述评与启示 [J]. 学术研究, 2006 (7): 67-72.

② 城市低收入群体一般包括: 城区退休和下岗人员; 低收入在职人员、失业下岗职工、破产企业待业职工; 残疾、无人赡养的老人等丧失劳动能力的人群和外来务工人员、大中专毕业生等流动人口。

障性住房政策的演进以及融资模式,深入分析保障性住房建设存在的主要问题和原因,通过对保障性住房建设中的中央政府、地方政府和企业等主体行为的分析,为保障性住房的制度设计提供参考。从理论视角分析租金补贴和实物补贴带来的社会福利变化,通过实证分析城镇居民的住房支付能力,预测未来的住房需求和确定城镇居民的住房保障水平,并借鉴部分国家和地区住房保障政策和运行机制方面的成功经验,从理论和实践两方面为我国城镇住房保障制度的建立和政策完善提供科学的决策依据。

2. 研究的意义

房地产业健康发展的首要标志是“居者有其屋、人人享有适当住房”,而实现的途径是构建多层次、全覆盖的住房保障体系。在快速城市化和工业化进程中,如何在政府的主导下,正确选择我国(尤其是西部欠发达地区)保障性住房的发展模式与制度创新,构建多层次、完善的社会主义住房保障体系,并及时解决房地产市场中存在的问题,保证房地产市场的稳定、持续、健康发展和社会公平与和谐进步将是我们长期面临的重大课题。因此,本书对加快推进社会主义现代化建设和全面建设小康社会,加快保障性住房制度改革,丰富和发展我国住房保障体系建设有着重要的理论和实践意义:

第一,在理论方面,运用博弈论分析框架解释中央政府和地方政府在保障性住房建设中的行为动机,通过地方政府与民间资本投资商在参与保障性住房建设的博弈,分析民间资本参与保障性住房建设的可能和必要,借用经济学中消费者的无差异曲线和家庭消费预算线来解析保障性住房供应模式(租金补贴和实物补贴)对居民福利效用的影响,理论上丰富了住房保障的理论研究,为保障性住房建设中政府职能定位、解决融资渠道和保障方式选择的科学决策提供了理论依据。

第二,通过实证分析,首先分析保障性住房建设对房地产市场的影响,为政府转变住房调控思路、完善保障性住房供应体系以及开发商参与保障性住房建设提供决策参考;其次,借鉴国际上通用的住房支付能力评价指标,结合我国的实际,分析城镇居民现实的住房支付能力,在对未来住房需求预测的基础上,确定我国城镇居民住房科学合理的保障水平。

第三,在制度设计方面,借鉴国内外住房保障理论研究的最新成果,进一步阐明保障性住房体系建设的理论依据、必要性和战略意义,通过国内外对保障性住房政策和融资实践等方面的成功经验深入分析,并总结其经验,结合我国在新型城镇化和工业化进程中,依据社会经济的长远发展规划,探索我国保障性住房模式选择,为进一步完善保障性住房体系建设和制度创新提出相应的政策建议。

1.2 研究的主要内容、技术路线和方法

1.2.1 研究的思路设计

本书拟从保障性住房的理论——实践——制度创新为研究主线,从研究的背景和目的出发设计研究思路,在界定相关概念和保障性住房政策理论依据的基础上,对国内外对于保障性住房的相关研究文献进行综述。对我国保障性住房政策的演进和融资模式进行解读,并深入分析保障性住房建设存在的主要问题及其原因。研究的重点主要有两个方面:一是通过保障性住房建设中的中央政府、地方政府和企业等主体行为的分析,为保障性住房的制度设计提供参考,对保障性住房建设政策对房地产市场的影响进行全方位分析和评述,并阐述保障性住房建设的必要性和战略意义;二是通过对保障性住房建设的供应体系总结,分析租金补贴和实物补贴带来的社会福利变化,通过实证分析城镇居民的住房支付能力,并预测未来的住房需求和确定城镇居民的住房保障水平。最后,借鉴部分国家和地区住房保障政策和运行机制方面的成功经验,从保障性住房建设的模式选择和制度创新两方面提出我国住房保障体系建设的政策建议。

1.2.2 研究的技术路线和结构框架

根据上述的研究思路设计,本书的技术路线和结构框架如下(见图1-1):

第1章 导论部分

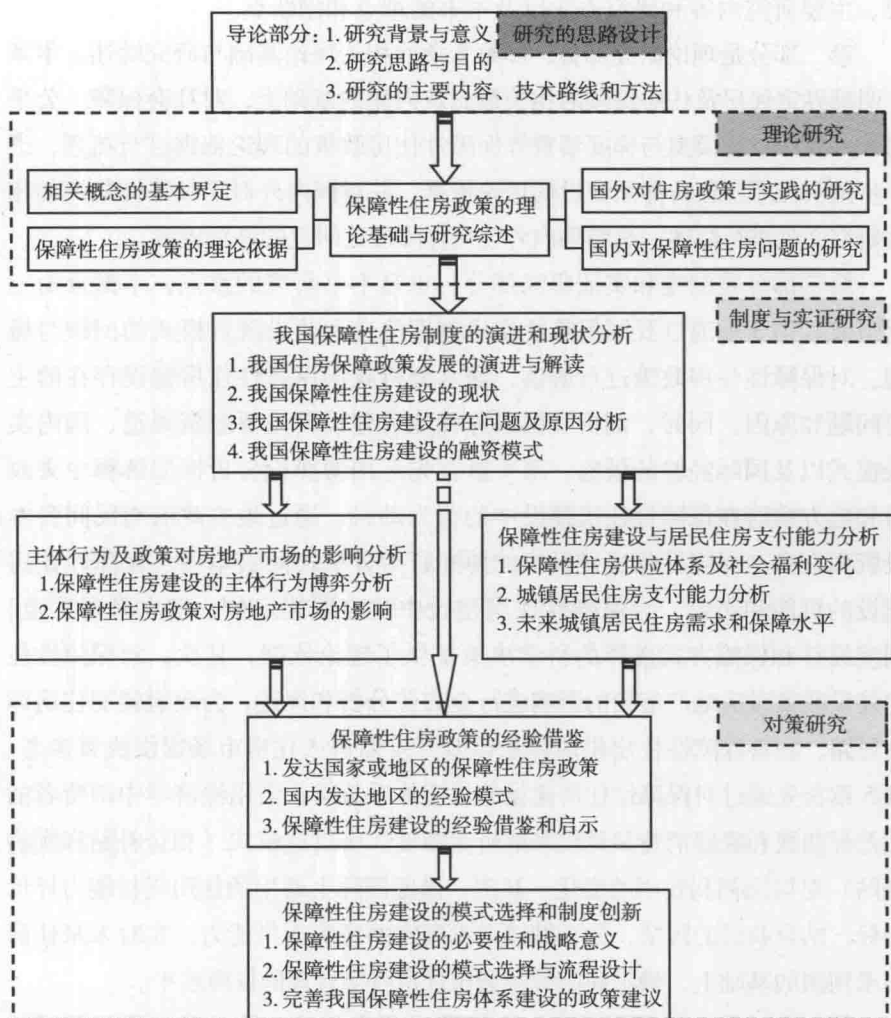


图 1-1 本研究内容的技术路线和结构框架

1.2.3 研究的主要内容

根据上述的研究思路,本书分为四部分,由七章构成,各部分及各章的主要研究内容安排如下:

第一部分为研究思路设计,即第1章导论部分。首先介绍本书研究选题背景及问题的提出、研究的目的和意义。其次,提出本书的逻辑结构框