

住房保障模式改革研究

Research on the Reformation of Housing Security Modes

李立华 主编
辜小勇 吴怀志 著

住房保障模式改革研究

李立华 主编
辜小勇 吴怀志 著

 武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

住房保障模式改革研究/辜小勇,吴怀志著. —武汉:武汉出版社,2014. 10
(武汉文化研究基地学者丛书/李立华主编)

ISBN 978-7-5430-8583-1

I. ①住… II. ①辜…②吴… III. ①住房—社会保障—研究—武汉市
IV. ①D632.1②F299.276.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 221915 号

著 者:辜小勇 吴怀志

责任编辑:李纪毅

封面设计:杨 敏

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华路 490 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:武汉梅苑彩印有限公司 经 销:新华书店

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:9.5 字 数:154 千字

版 次:2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价:48.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

武汉文化研究基地指导委员会

主 任：唐良智

副主任：李述永

成 员：唐良智 李述永 刘英姿 郭胜伟

吴 清 周学云 李立华

办公室主任：李立华

《武汉文化研究基地学者丛书》编委会

主 任：唐良智

副主任：李述永 刘英姿

委 员：郭胜伟 吴 清 周学云 陈汉桥

李 策 李立华 孙学光 黄红云

王开学 吴永保

主 编：李立华

武汉文化研究基地学者文库总序

文化是城市的灵魂。武汉是一座有着深厚文化底蕴的城市。丰富的历史人文资源，成就了昔日大武汉的辉煌，也塑造了勤劳智慧、重信守义、豁达坚韧的武汉人，涵养了敢为人先、追求卓越的武汉精神。

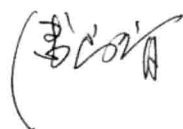
城市的复兴离不开文化的复兴。未来十年是我们建设国家中心城市，推进大武汉复兴的黄金发展期。国家实施促进中部地区崛起战略、武汉城市圈建设“两型社会”综合配套改革试验区、东湖新技术开发区建设国家自主创新示范区为武汉加速复兴提供了重大历史机遇。我们正大力实施工业倍增计划、服务业升级计划、自主创新能力提升计划、城建攻坚计划、国际化水平提升计划等“五大计划”，助推国家创新中心、国家先进制造业中心、国家商贸物流中心“三个中心”建设。我们深知，复兴大武汉，不单要在提升硬实力上下功夫，更要注重在增强软实力上做文章。近年来，我们一方面强化文化传承和创新，全面推进“文化五城”建设，打造“读书之城”、“博物馆之城”、“艺术之城”、“设计创意之城”和“大学之城”；另一方面加大力度振兴“汉派文化”，不断赋予“汉派文化”更广阔的国际视野和更鲜明的时代特色，使之成为推动大武汉复兴的强大精神动力。

文化是软实力的核心。围绕传承和创新“汉派文化”，2012年初，建立了武汉文化研究基地，致力于加强武汉全局性、战略性、前瞻性问题的基础研究，推进“文化武汉”建设，为武汉建设国家中心城市、实现伟大复兴提供理论和决策参考。两年来，基地以大文化的视野，努力建设区域性文化研究平台，着力推出一批高质量的研究成果。2012年出版了第一批《武汉文化研究基地学者丛书》，包括《汉剧大师陈伯华评传》、《中心城市建设研究——城市功能、生活成本与城市规模》、《城市形象传播研究》、《建设武汉区域金融中心：战略思路与创新实践》、《农村公共品供给模式研究》、《地方税体系研究》、《农村金融：体制突破与机制改进》、《村社治理研究》，从经济、政治、社会、文化等不同的

角度总结了近年来武汉城市的改革发展进程，引起了一定的社会反响。今年，又有一批研究成果即将付梓。《中华传统美德读本》、《从洋务运动到改革开放——武汉百年思潮研究》、《武汉空间结构与功能变迁研究》、《武汉市能源消费与产业升级实证研究》、《小城镇金融服务实证研究——武汉市黄陂区滠口街调查》、《企业劳资收入分配正义论——基于法律的视角》、《产业组织变迁实证研究——以武汉五大产业为例》、《住房保障模式改革研究》、《社会燃点研究》、《善治与自治——武汉社区治理实证研究》，围绕武汉改革发展的重大问题，调研扎实、论证深入，具有相当的理论和实践意义。

2014年是新一轮改革的开局之年。我希望，全市哲学社科战线的同志们深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，紧紧围绕武汉国家中心城市建设和改革发展大局，坚持基础研究和应用研究并重，坚持以重大现实问题为主攻方向，强化辅助决策、服务社会职能，推出一批对社会产生重要影响的精品力作，为武汉的国家中心城市和国际化大都市建设作出新的贡献。是为序。

武汉市市长



二〇一四年四月

序：住房保障的实质是公民的土地权利

辜小勇、吴怀志同志的著作《住房保障模式改革研究》即将问世，作为《武汉文化研究基地学者丛书》的主编，我有幸先睹为快。这部著作篇幅有限，然而作为一部厚积薄发之作，在内容上确有诸多的创新和可取之处，值得向理论界的同行推介。书中所提出的关于住房问题、住房保障及土地使用制度改革等方面的政策建议，对于政府相关决策部门，也是一个很好的决策参考。



虽然是最老的套路，但作为推介和评论，首先仍然应该谈谈该书的选题。选题的成功是一本著作成功的基础。凡从事科研的同志，均知晓选题的重要性，更有人认为“好的选题意味着成功了一半”。然而真正要确立一个好的选题，却并非研究者的主观意志所能决定的，在相当大的程度上是由客观条件所引致生成的。这里的客观条件首先是外在的，也即研究者的选题必须是社会所急需需要解决的现实问题。同时，选题的确定也需要与研究者的内在条件相呼应，研究者有针对所研究问题的深厚积累，具备解决所提问题的基本能力。虽然从单纯研究的角度看，问题不论大小都有其研究价值。然而从社会实践的角度看，解决社会所关心的重大问题，热点、难点问题显然具有更为重大的现实意义。对在地方社会科学院从事应用性社科研究的专业科研工作者而言，就更是如此。市委、市政府对武汉文化研究基地的一个基本要求也是“坚持以重大现实问题为主攻方向”。总而言之，在一个专业研究者的研究生涯中，受专业“能力圈”的限制，能够很严肃认真地直面社会经济发展的某一重大热点、难点问题并力图妥善解决之，对研究者而言，是一种幸运，而对问题而言，有了一个妥帖的解决方案，不再使社会大众为此而苦恼，则正是社科研究应该发挥作用的基本存在意义。此种语境，有些类似于历史人物在某个历史时期的舞台上演出一场“时势造英雄”大戏。“可遇而不可求”的味道很重。

在当前的时代背景下，住房和住房保障的问题，显然在中国经济发展中具有相当关键的“位置”，因为未来二三十年，城市化的快速推进对于中国经济发

展具有关键性作用。而城市化的基本内涵是人的城市化，对住房的需要是人的城市化的起点和主要的基础性条件。毫无疑问，客观形势的发展需要住房建设事业的飞跃和住房保障的有效实现。本书研究主题的重要性不言而喻。

另一方面，主要作者辜小勇同志也确实具备了研究解决住房和住房保障问题所需要的实践经验和理论素养。该同志一直对房地产方面的问题有浓厚的兴趣，在政府工作期间，经历了 90 年代初期的房地产热和外商投资房地产热，以及随着中央治理通货膨胀以后房地产业发展的冷清和萧条，参与了市政府围绕房地产业发展及解决人民群众住房困难而做的一系列努力，如住房制度改革、土地批租制度改革、城市综合开发、经济适用房建设、危旧房改造、征地拆迁安置等等，对房地产业发展和住房建设问题有透彻的了解。在市社科院从事专业研究期间，进一步拓展对房地产研究的深度与广度，研究视野横向拓展至国内外、近现代的住房发展与住房保障，纵向拓展至土地制度、资本市场及社会保障制度领域，以实践经验的沉淀为基础，反复思虑，纵横穿梭，学术境界渐上层楼，隐然有融会贯通、自成一体之气象。而今以住房保障模式改革为题，将多年的思想积淀系统整理成为文字，实乃水到渠成，理所当然！

二

本书以“住房保障模式改革”为题。乍一看，似乎本书研究针对的是住房困难群体的住房问题。其实不然，作者开宗明义即有交待：“本课题进行住房保障模式改革研究，目的并非在于完善当前针对中低收入者、带有社会福利或社会救济性质的（狭义）住房保障政策，而是在更为开阔的时代背景下，为解决现实中总体的住房问题寻找答案。”而作者之所以选取这样一个有可能引起误会的书名，原因在于：“与以往很多同样为解决住房问题而进行的研究不同，本研究选择了住房保障模式改革这样一个较为新颖的视角。通过研究攻关，力图打破既往在住房问题与住房保障问题之间的人为“鸿沟”，进而搭建起通往“住有所居”幸福彼岸的桥梁。”

我同意作者的自我判断。因为作者对此种新视角有一个很好的解释：“从本质上讲，住房问题与（广义）住房保障问题具有同一性。也就是说，这两个问题实质上是同一个问题。这种理解与当前社会的一般性理解或有较大区别。之所以如此，主要是基于对住房基本属性的认识。住房的基本属性比较特殊，而

且这种特殊属性在很大程度上是所有住房问题产生的基本来源。概括起来，住房具有作为生活必需品和特殊商品的双重属性。一方面，住房是人类维持生存所必需的最基本场所。居住条件是人类的基本生存条件，而且是其它任何物质条件都不能替代的。居住需求属于人类的基本需求，居住权构成基本人权的重要组成部分。另一方面，在现代社会中，住房又是一种特殊商品，这种特殊性主要体现为住房具有区别于一般意义上的商品的三个基本特征：住房的价值昂贵；住房在空间上具固定性（独占性）；住房在作为消费品的同时又可以作为投资品等。从满足居民一般居住需求角度看，住房的双重属性往往是严重冲突的，甚至是难以协调的，从而也就形成了世界各国普遍性的住房问题、住房矛盾。我国当前的住房问题虽然有其特殊性，大体上仍就属于此种范畴。由住房的基本属性可以断定：如果有效解决了（广义的）住房保障问题，则普遍性的住房问题也就基本不复存在了。”

“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”，研究视角之于研究的重要性，由此诗句概括的十分透彻。在很大程度上，选取什么样的研究视角也就决定了研究的质量乃至研究的成败。在近年的全社会性的房地产和住房问题大讨论中，很多争论让人觉得缠夹不清，基本的原因就是由于有一个模糊概念——住房保障的存在。现行以收入水平为依据划分住房保障等次的做法在理论上缺乏很强的说服力，在现实中的操作也弊端多多。由于对住房保障概念的内含与外延缺乏清晰的界定，没有理清住房问题上政府究竟应该承担怎样的责任，政府与市场的边界究竟在哪里？很多争论实际上是由于各方所持论点的基本假设或前提不统一所致，争来争去意义不大。作者从住房保障的概念入手，对总体性的房地产业发展与住房问题展开讨论与分析，可谓抓住了住房问题的牛鼻子，为全部研究工作打下了一个很好的基础。或许仍然有人不同意作者在书中的一些观点，但最起码他们不会反对以“住房保障”概念的理解作为分析和解决所有住房问题的关键，并在此一共同的逻辑起点上展开分析与讨论。

三

在新的研究视角下，作者进行了带有开创性的研究工作。

这种开创性的研究工作首先体现为建立了一个理想住房保障模式的基本框架。作者从梳理住房保障的基本概念入手，重新定义了“住房保障”的本质—

一只不过是“人人应该享有的均等的土地使用权”，确定了理想住房保障模式的核心等同于“人人享有均等土地使用权”的理想土地制度。现实世界中，此种理想土地制度远未建成，由此作者对理论中的理想住房保障模式做出一些符合客观实际的修正。在仍然强调基本土地制度公平重要性的同时，引入政府干预住房问题的概念性设计。考虑到客观存在的收入差距以及政府能力的有限性，此种干预被进一步细分为两种形式：以间接、辅助干预为基本特征的住房政策与以直接、保底干预为基本特征的（狭义）住房保障政策。住房保障的理想模式从表面上看是住房政策加（狭义）住房保障政策的集合，但内在核心仍是“人人享有均等土地使用权”的理想土地制度。因而作者认为现实版的住房保障的理想模式应视为一个立体、三维的概念体系。

此种开创性的研究工作的第二步则体现为对所建立的理想住房保障模式基本框架的运用与检验。作者沿着住房政策、（狭义）住房保障政策两条线索，将我国当前住房问题的现实一剖为二，分别分析解剖其现状、成效、问题及问题的成因，找寻解决问题的有效对策。然后，分析我国当前土地制度的现状、问题及问题的成因，找寻解决问题的有效对策；提出当前改善我国城镇土地利用状况、向“人人享有均等的土地使用权”目标靠近的相关建议。从基本的逻辑上讲，上述先后进行的分析应该是能相互印证、相互支持的。这既是理想住房保障模式概念体系自洽的一个基本标志，也是住房保障模式改革设计能够成立的一个基本依据。实际研究进展的情况也的确如此。后一部分研究很好地形成了对前述住房政策、（狭义）住房保障政策两个方面讨论的一个综合与强化，顺利回归“住房保障”的核心主题。

我注意到，在作者的写作框架下，文献综述方面的笔墨不是太多，似乎有些不大符合现今比较强调和重视的“学术规范”。在我看来，相对于改革开放早期学术研究中缺乏规范的情形，强调“学术规范”是一种很大的进步，这既是对前人研究的尊重，同时也强化了学术研究的严肃性、提升了学术研究的严谨程度。是学术研究专门化的必由之路。然而，过于强调所谓“学术规范”也有其弊端，那就是严重束缚了学术研究中的创造性。因为真正的创造性研究，在很大程度上是“无中生有”的，是在前人研究基础上的巨大跳跃，过于强调“学术规范”，无形中是在强化继承和联系，比较适合于“锦上添花”的情形，却并不适宜于拓荒者的“披荆斩棘”。本书作者的研究，我大体上将之归于后一类型。

四

一本研究著作最重要的部分或者说其灵魂是书中所表述的核心观点。如果这个核心观点能够在读者的头脑中打下很深的烙印甚至牢牢扎根，则这本书的写作目的也就达到了，这本书也就算是取得了很大的成功。从这个意义上讲，我对本书的前景十分乐观。

本书的核心观点是“住房保障的实质是公民的土地权利”，与过往认为住房保障本质上是一种收入再分配或天赋人权的观点完全不同，非常新颖，作者对此观点的论证也十分严谨、周密。从“住房问题的实质是土地问题或者说土地价格过于昂贵的问题”开始，渐次推进到“土地价格‘昂贵’只不过是一种扭曲的‘幻象’”，再到“人们应该享有公平利用土地的机会和权利。”最后得出结论：“住房保障”之所以产生，表面上看是由于社会经济的发展和文明的进步。而究其实质和根源，则来自于人民大众均应享有的最基本的土地使用权，或者说生存、生活所需要的最基本的空间权。从本质上讲，“住房保障”不是政府救济或者社会福利，而是政府应该履行的基本义务。由此生发，作者认为，住房保障的基本内涵有两层意思：首先，住房保障是覆盖全社会的，是全社会每一个人应该享有、可以享有的权利，有其普遍性。其次，由于客观存在着较大的收入差距，对一些特别困难的群体，在享受普遍权利之外，还应该得到政府对其住房困难的特殊支持。前者可称之为住房政策，后者可称之为（狭义的）住房保障政策。住房保障的基本内涵就是两者之和。

在重新定义住房保障的本质及其基本内涵，充分认识到我国当前住房建设发展内外在的优势和有利条件后，随之而来的，作者对当今中国的住房和住房保障问题提出了一系列全新的认识，针对其未来改革、发展的远景，形成了一套全新的构想和规划。要点包括：我国的住房保障体系需要系统性重构；在住房保障模式与收入分配调节机制之间应保持恰当的距离；住房保障的主要实现途径或者说住房保障模式的主体是市场化；研究住房问题，重在研究约束和支持条件；研究住房问题，必须强调因时因地制宜等等。整个论证清晰流畅、环环相扣、一气呵成，读来赏心悦目。个人认为，此章节也是全书的最精华所在。

此外，对作者所提出的“通过大规模实施‘补地价’^①政策的形式，实现用地性质的灵活转变，增加住房建设用地供应”的改革建议，直觉上面觉得很有

^①按作者注：所谓“补地价”，是指改变土地使用性质或使用条件，必须经所有者(如政府)同意，并向其缴纳地价差额的行为

道理，觉得有可能是“实践中的一小步，土地使用制度改革中的一大步”。惟限于个人专业研究和工作领域的不同，还不敢侈下结论。希望能有更多的专业人士就此展开分析与讨论。

五

开创性的工作总是与“大刀阔斧”、“粗犷”等词汇紧密联系在一起，而与“细腻”、“绵密”等词语基本绝缘，这也是我阅读本书后的总体感受之一。本书的具体缺点和不足当然有，但我不太好一一具体列出。这里的感受正如一个过来人看年轻人，年轻人总体上肯定不够成熟，但究竟有哪些主要的缺点和问题，具体还真不好说，因为有些缺点或确有其事，有些或者就仅仅只是过来人的观点偏于保守而已。因此，对本书的具体不足，见仁见智，由读者诸君自己判断好了。

唯一需要强调的是，在近日召开的中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议上通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，土地使用制度改革再次被摆布在一个十分重要的位置上，结合中央对新型城镇化的高度重视和全新布局，可以想见，在作者所研究的这个方向上，必然会有很多重大的、带有历史性意义的变革发生，希望作者继续努力，奋发拼搏，能够为这些变革的发生贡献自己的一些心智和意见，较好地完成一个社科研究者应该承担的职责和使命，以不辜负我们这个伟大的时代！

李立华

2014年3月于竹叶山

目 录

总报告：住房保障模式改革研究	1
导言：研究的目的与研究路线	1
（一）进行“住房保障模式改革研究”的目的	1
（二）进行“住房保障模式改革研究”的研究路线	2
一、对住房保障及其改革的基本认识	4
（一）住房保障的本质	4
（二）住房保障的基本内涵	11
（三）因“地”制宜，彻底改革现行住房保障体系	15
二、当前的住房政策及其改革完善	23
（一）当前我国住房政策的基本架构	23
（二）住房事业发展取得的成就及存在的问题	27
（三）前述住房问题长期存在的主要原因	31
（四）住房政策方面存在的问题	37
（五）未来住房政策的改进方向和要点	39
三、当前的住房保障政策及其改革完善	45
（一）当前我国住房保障政策的基本架构	45
（二）当前我国住房保障政策实施的效果及存在的问题.....	47
（三）我国住房保障政策实施效果不理想的原因	51

(四) 我国住房保障政策顶层设计存在设计“缺陷”的原因.....	56
(五) 未来我国住房保障政策的改进方向与改革要点.....	59
四、改善我国城镇土地利用状况	62
(一) 政府土地所有权的绝对化严重影响了城镇土地利用的效果..	62
(二) 相对弱化政府土地所有权是改善城镇土地利用效果的关键..	63
(三) 相对弱化政府土地所有权的改革, 目前尚不宜全面推开....	67
(四) 现阶段相对弱化政府土地所有权, 改善城镇土地利用效果的基本设计	69
结语 住房保障的“位置”	73
专题报告一: 我国住房事业发展的简要回顾及基本启示	74
一、计划经济体制下的住房事业发展时期(1949-1978)	74
二、市场取向下的住房事业发展时期(1978-2013)	77
(一) 市场取向住房事业的初生萌芽阶段(1978—1989)	77
(二) 市场取向住房事业的成长发育阶段(1990—1998)	81
(三) 市场取向住房事业的成熟完善阶段(1999—2013)	84
三、回顾我国住房事业发展带来的基本启示.....	88
专题报告二: 学习先进国家和地区住房(保障)政策经验	95
一、美国的住房(保障)政策.....	97
(一) 美国住房(保障)政策的基本情况.....	98
(二) 美国住房(保障)政策的“闪光”之处.....	100
二、德国的住房(保障)政策.....	102

(一) 德国住房(保障)政策的基本情况	102
(二) 德国住房(保障)制度的“闪光”之处	105
三、日本的住房(保障)政策	107
(一) 日本住房保障政策的基本情况	108
(二) 日本住房保障政策的“闪光”之处	110
四、新加坡的住房(保障)政策	111
(一) 新加坡住房(保障)政策的基本情况	111
(二) 新加坡住房(保障)政策的“闪光”之处	113
五、香港的住房(保障)政策	116
(一) 香港住房(保障)政策的基本情况	116
(二) 香港住房(保障)政策的“闪光”之处	118
专题报告三：合理房价水平判断	122
一、围绕“房价收入比”指标合理区间的分析与讨论.....	123
(一) 围绕“房价收入比”指标合理区间产生的种种困惑.....	123
(二) “房价收入比”指标合理区间困惑产生的原因.....	125
二、围绕“房价收入比”指标主要参数选取的分析与讨论.....	127
(一) 围绕“房价收入比”指标主要参数选取产生的种种困惑....	127
(二) “房价收入比”指标主要参数选取困惑产生的原因.....	130
三、“住房可支付性指数”和“租售比”指标也有与“房价收入比”类似 的问题	132
四、围绕“合理房价水平判断”的再思考	134

（一）对“合理房价水平”的再认识.....	134
（二）对“房地产宏观调控”的再定位.....	135
参考文献	139