

同济人文社科丛书（第六辑） 丛书主编 江波

我国城市住房制度改革 及效果评价研究

施建刚 谢波 朱杰 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

同济大学中央高校基本科研业务费专项基金资助

教育部人文社会科学研究一般项目(12YJA630099)资助

我国城市住房制度改革及 效果评价研究

施建刚 谢 波 朱 杰 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

我国城市住房制度改革及效果评价研究 / 施建刚等著. —上海: 同济大学出版社, 2017. 9

(同济人文社科丛书/江波主编. 第六辑)

ISBN 978-7-5608-7263-6

I. ①我… II. ①施… III. ①住房制度改革—研究—中国 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 190048 号

我国城市住房制度改革及效果评价研究

施建刚 谢波 朱杰 著

责任编辑 蒋卓文

责任校对 徐春莲

封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

排 版 南京新翰博图文制作有限公司

印 刷 常熟市大宏印刷有限公司

开 本 850 mm×1168 mm 1/32

印 张 8

字 数 215 000

版 次 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-7263-6

定 价 39.80 元

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

前言

自 1998 年以来,我国全面停止住房实物分配制度,实行城市住房货币化体制,标志着我国住房制度改革进入了一个新的阶段。住房制度改革不仅推动了我国房地产市场的快速发展,发挥了拉动经济增长的巨大效应。同时也在改善城市居民住房条件方面发挥了重要的作用。

对于我国 1998 年住房制度改革以来城市住房制度改革的效果评价,国内外学术界往往偏重于定性分析与评价,缺少定量的研究与评价。针对这一重要而现实的问题,本书着重运用调研数据、资料,构建评价模型,对全国及各典型城市住房制度改革进行定量与定性结合、科学客观的评价,并针对评价结果,从住房制度(政策)体系与配套政策体系两个维度对我国城市住房制度进行设计与完善。

第 1 章首先对国内外研究现状及研究目标、方法和思路进行梳理,在广泛借鉴国内外相关研究成果的基础上,构建本书的研究目标、方法及思路。

第 2 章对改革开放以来我国城市住房制度改革的历程进行梳理与回顾,对各个具有代表性的改革阶段进行划分,从而明确我国城市住房制度改革的经过;同时,本书还对我国城市住房制度改革背景下中央政府对城市住房市场的四轮调控经过进行梳理,在此

基础上,深入分析我国住房制度改革的特点和历次住房市场调控的特点。

第3章、第4章在前文的基础上,从制度变迁、福利经济和规制经济等理论角度,对我国住房制度改革的理论进行全面梳理,并且广泛借鉴了新加坡、德国、韩国、日本、中国香港等发达国家和地区有益的住房制度改革经验,进而建立本书的理论体系——基于公共制度(政策)理论的住房制度(政策)体系。

第5章运用层次分析法以及模糊综合评价法对全国及北京、上海、成都、哈尔滨、郑州等几个典型城市住房制度改革效果进行实证评价与分析,得出的结论为:我国住房制度改革效果总体处于“一般”水平,亟需对其进行改革。

第6章应用博弈理论和方法对住房市场微观行为进行了研究,通过对住房各方利益博弈的分析,对我国住房制度改革与市场调控有效性做出了解释,表明由于我国住房制度改革未能充分协调住房各方之间的利益关系,市场宏观调控政策摇摆不定,未能引导市场参与者形成合理预期,导致住房市场参与各方在相互博弈过程中无法更加理性地做出行为选择,最终影响了住房制度改革与政府宏观调控的效果。在博弈分析的基础上,第7章进一步明确我国城市住房制度改革的原则和方向:以体制完善、效率公平、干预有力和保障充分为原则;以建立和完善我国城市住房公共制度(政策)体系和公共制度(政策)运行机制以及住房配套政策体系为方向。

第8章着重从住房供应体制和住房需求体制两个维度对我国城市住房公共制度(政策)体系进行重构,提出了调整商品房供应结构、取消经济适用房、限价房等政策、大力发展公共租赁住房 and

以“限售”代替“限购”、拓宽公积金利用渠道等新的政策建议。第9章进一步从我国城市住房公共制度配套政策体系角度,深入探讨了城市住房制度(政策)的运行机制问题,提出了转变政府职能、改革税制体系、完善金融体系、改革土地财政体制和完善住房法律法规及建立城乡统一的市场化土地供应机制等政策建议与意见。

目 录

前言

第1章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	3
1.3 研究价值	5
1.4 研究范畴	7
1.5 国内外研究现状	8
1.6 研究目标和方法	19
1.7 研究思路	22
第2章 问题的出现与解析——我国城市住房制度改革及 宏观调控回顾	24
2.1 我国城市住房制度改革的历史沿革	25
2.2 我国城市住房制度改革的特点	40
2.3 本章小结	43

第3章 理论建构——城镇住房制度改革理论梳理	44
3.1 住房制度相关理论基础	45
3.2 效果评价相关理论基础	54
3.3 我国城市住房公共制度(政策)理论体系的构建	57
3.4 本章小结	59
第4章 经验启示——典型国家和地区住房制度与 政策经验借鉴	61
4.1 供需双向干预——新加坡住房政策对市场的调节	61
4.2 重视住房供给——韩国住房制度与政策实施效果	71
4.3 租赁住房稳定房价——德国住房政策及效果分析	75
4.4 流动性过剩与泡沫——日本住房市场泡沫破灭的 危害与启示	81
4.5 重视对需求的抑制——中国香港地区住房市场中的 政府调控	88
4.6 本章小结	94
第5章 建模与实证——城市住房制度改革效果评价的 实证分析	96
5.1 评价模型及方法	96
5.2 评价指标体系构建	99
5.3 评价过程	104
5.4 政策效果综合评价实证分析	117
5.5 城市住房制度改革评价案例分析:以北京、上海、成都、 哈尔滨、郑州为例	130

5.6 本章小结	141
第6章 住房制度改革有效性原因分析——住房市场参与主体微观行为研究	142
6.1 住房市场参与主体的界定	142
6.2 住房市场参与者利益关系分析	144
6.3 住房市场参与者博弈模型构建及求解	152
6.4 住房市场参与者博弈结果分析	166
6.5 对住房制度改革有效性的进一步解释	171
6.6 本章小结	173
第7章 原则与方向——进一步深化我国城市住房制度改革	174
7.1 我国城市住房制度改革基本原则	174
7.2 我国城市住房制度的改革方向	177
第8章 新体系的构建——我国城市住房公共制度体系	180
8.1 我国住房供应体制的重构	181
8.2 住房需求体制的改革	188
8.3 本章小结	192
第9章 政策改革与创新——我国城市住房公共制度配套政策体制研究	193
9.1 转换政府职能,建立问责制度	193
9.2 “轻保有、重流转”,改革税制体系	195

9.3	完善金融体系,支持住房建设	196
9.4	理顺中央、地方财税体系,扭转土地财政	196
9.5	完善住房法律,确保有法可依	196
9.6	完善住房领域公众参与机制	197
9.7	建立城乡统一的土地市场化流转机制	198
9.8	本章小结	201
结论		202
参考文献		206
附录 1 我国城市住房制度改革及效果评价研究		
	调查问卷(市民版)	218
附录 2 我国城市住房制度改革及效果评价研究		
	调查问卷(房企版)	226
附录 3 我国城市住房制度改革及效果评价研究		
	调查问卷(政府版)	235

第1章 绪 论

1.1 研究背景

自20世纪80年代初以来,随着改革开放和市场经济体制的建立,我国开始探索并逐步建立住房分配商品化的体制。到了1998年,我国全面停止住房实物分配制度,实行住房分配货币化,同时建立和完善以普通商品房为主的多层次城镇住房供应体系,这标志着计划经济体制下的住房福利分配时代的终结和住房制度市场化改革的全面实施。我国城市住房制度市场化和货币化改革大大推动了房地产市场的建立与发展,同时,房地产市场和房地产投资对国民经济发展的贡献呈快速增长的趋势,房地产业已成为中国经济的重要支柱,在带动上下游多种产业的生产和销售,拉动投资和消费,促进城市化进程,解决就业,繁荣金融市场,改善居民住房条件等方面发挥了重要的积极作用。

但是,近年来,随着我国经济体制改革的不断深入,城市住房

制度和住房市场发展模式面临新的机遇与挑战,主要表现在房地产市场的发展过程中,出现了住房价格上涨过快,涨幅过大,供需矛盾突出等问题。特别是2008年金融危机之后,中央政府出台积极的财政政策和宽松的货币政策,导致房地产市场出现了投资增速过快、价格上涨过快、市场供需矛盾紧张、泡沫积聚与膨胀、房地产金融风险加大、土地交易违规等不良现象。尽管近两年中央政府针对住房市场出现的诸多问题出台了许多调控政策,运用税收、金融、土地和行政等政策工具对住房市场进行了一轮接一轮的宏观调控,但调控效果欠佳,未能充分发挥抑制房价过快上涨和泡沫积聚的作用。从根本上讲,我国住房领域出现上述问题的症结在于:住房市场化和货币化改革以后很长一段时间,我国住房领域只有住房产业政策、住房市场政策和住房调控政策,却没有建立起一整套完善、有机的住房公共制度(政策)体系,导致我国住房领域各利益主体关系处于极不平衡的状态,住房发展利益倾向于政府和开发商、银行等强势主体,普通居民则处于绝对的弱势局面。

我国“十二五”规划中明确指出:“完善符合国情的住房体制机制和政策体系,合理引导住房需求。”党的十八届三中全会指出:要“健全符合国情的住房保障和供应体系,建立公开规范的住房公积金制度,改进住房公积金提取、使用、监管机制”和“加快房地产税立法并适时推进改革”。在我国经济、社会改革的新的背景下如何解决上述问题,确保住房市场健康、稳定发展,已成为关系到我国建设社会主义和谐社会的成败与经济、社会发展模式的成功转型及成功实现可持续发展的关键问题。基于上述认识,必须从根本上对我国改革开放以来,特别是1998年住房改革以来住房商品化和市场化改革进行科学、客观的总结和评价,对我国城市住房制度

切实进行改革和完善,通过建立和完善一整套的住房公共制度(政策)体系来完成以下两方面的任务:一方面要进一步改革和完善我国社会主义住房市场体制和机制,保证住房市场的健康、稳定发展,继续发挥经济社会发展的促进作用,并加强和改善政府在住房市场的宏观调控能力与效果;另一方面,要大力发展保障性住房建设,提高保障性住房的供给效率,改善和完善保障房的管理体制和机制,从根本上保障城市中低收入家庭的基本住房权利,并在此基础上,逐步建立和完善保障房的退出机制,实现各品种保障房的动态、协调管理。

1.2 研究意义

基于上述研究背景,本书研究意义有以下几点:

1. 建立以城市住房公共制度为核心的一整套的制度和政策体系

当前,我国城市住房市场出现了很多局部性、阶段性的问题,如新一轮调控政策落实后房价出现了反弹、住房供给结构不合理、保障房建设滞后、政府“土地财政”等问题,其产生的根源在于:长期以来,我国住房领域只有住房产业政策、住房市场政策和住房调控政策,却没有一整套的住房公共制度(政策)体系,导致我国住房领域各利益主体关系处于极不平衡的状态。要从根本上解决这些问题,必须进一步改革和完善我国城市住房制度体系,建立以城市住房公共制度为核心的一整套的制度和政策体系。

2. 进一步丰富和完善我国城市住房制度改革理论体系

当前,建立起基于和谐社会理念,以住房公共制度为核心,包

含住房体制各方面内容,以及住房配套政策措施的一整套的城市住房制度新体系,不仅有利于解决我国改革开放以来,特别是1998年住房分配货币化改革以来,住房产业和房地产市场发展过程中出现的问题;同时也有利于丰富和完善我国城市住房制度改革理论体系,从一个新的高度为今后城市住房制度改革和房地产业发展指明方向。

3. 有利于我国经济、社会、资源环境的可持续发展

我国城市住房问题不仅是重大的经济问题,也是重大的社会问题和政治问题,它不仅关系到人民居住条件的改善和生活质量的提高,而且也关系到整个经济、社会和资源环境的和谐发展。因此,在新一轮的我国城市住房制度改革过程中,必须从战略高度综合考虑经济、社会与资源环境对房地产业发展的要求,确保在发展房地产业的同时,促进我国社会、经济与资源环境的健康、可持续发展。

4. 有利于对我国城市住房制度改革及住房调控效果进行科学、客观、公正的评价,指导住房政策的制定与实施

长期以来,对于我国城市住房制度改革未充分进行科学、客观的评价,对于改革效果认识不清,导致长期以来政府住房政策和住房调控缺乏科学的理论依据和参考。因此,对于我国城市住房制度改革和住房调控效果评价建立理论体系和评价模型,将指导我国城市住房发展政策的制定与住房调控政策的具体落实。

5. 实现“住有所居”,构建和谐社会

住房问题不仅仅是一个经济问题,也是一个重大的社会问题。从某种意义上讲,住房问题解决得好,社会才能和谐稳定,人民才能安居乐业;住房问题解决得不好,社会的安定团结便无从谈起。

因此,必须从构建社会主义和谐社会的高度充分认识城市住房制度改革问题,进一步推进我国城市住房制度改革。

总之,本书研究通过对住房制度改革进行科学、有效的评价,不仅能进一步改革和完善我国城市住房制度,而且能丰富、发展我国住房制度改革的理论体系,同时也能进一步完善政府在住房制度改革过程中的各项调控措施与手段的应用。因此,本书的研究成果对于我国经济、社会持续健康发展无疑具有重要的理论意义和实际应用价值。

1.3 研究价值

本书研究既有学术价值,更有应用价值。

1. 从学术角度讲,具有以下几点价值

(1) 进一步丰富和完善城市住房制度改革的研究方法和理论体系

从学术研究现状来看,住房制度是一个较为宏观的研究领域,与其相关的制度(政策)极其广泛,如财税、金融、法律、行政等,它们互相作用,共同形成一个有机整体。一方面,当前国家在住房领域的制度(政策)建设有待完善:只有住房产业政策、住房市场政策、住房调控政策等,未能建立一整套的我国城市住房公共制度(政策)体系。另一方面,当前对于城市住房制度改革的研究主要侧重于其中某一方面的研究,如政府调控手段、保障房建设、市场监管、土地供应、税收、房地产金融等方面,未能从住房公共政策角度出发,建构起一整套完整的城市住房制度(政策)体系,因而需要从一个新的理论高度来建构我国住房公共制度(政策)体系。

(2) 进一步丰富和发展政府住房产业与住房市场宏观调控理论

从政府住房调控行为来看,当前对于住房产业和住房市场的调控手段大多过于集中于使用其中的一个或几个政策手段,从而使政府住房调控行为表现为短期性、应急性、反复性的特征,缺乏政策的严肃性、连续性和有效性,未能建构起一整套有机的、协调的、效力持久的政策体系。

因此,构建基于和谐社会理念,以城市住房公共制度(政策)为核心的中国城市住房政策体系,必能从一个新的理论高度为我国的住房制度改革研究指出新的发展方向,因此具有重要的学术价值。

(3) 进一步完善城市住房制度改革及住房调控效果评价理论方法和体系

当前我国住房制度的制定、改革和住房调控政策的具体落实,缺乏效果评价理论与体系的参考,因此,对我国城市住房制度改革评价的理论方法和体系进行深入研究,有利于进一步完善住房制度改革过程中政策制定与运行机制。

2. 从应用角度讲,具有以下几点价值

(1) 国家住房战略发展规划指导意义

基于和谐社会理念,以住房公共制度为核心的中国城市住房公共制度(政策)体系,将成为我国新时期城市住房制度改革与发展的国家战略规划政策,指导“十二五”时期,乃至今后我国长期的发展战略。

(2) 规范政府住房宏观调控行为,改善调控效果

将我国住房公共制度(政策)体系具体贯彻落实到住房产业和

住房市场发展的措施之中,规范政府的住房调控行为,提升对住房问题、住房政策的理解高度,改善房地产市场调控效果,进一步发挥刺激内需、稳定市场,改善房地产市场发展模式,促进经济、社会可持续发展的作用。

(3) 解决城市住房问题,实现“住有所居”,构建和谐社会

构建我国城市住房公共制度(政策)体系,有利于实现城市中低收入家庭“住有所居”的目标,合理兼顾效率与公平,以化解存在的根本矛盾和政策困境,构建人人安居乐业的社会主义和谐社会,因此具有重要的应用价值。

1.4 研究范畴

本书研究的对象为我国城市住房,因此,农村住房未纳入研究范畴。同时,研究主要涉及具有居住功能的住房,因此,商业地产和写字楼未纳入研究范畴;研究涉及时间段主要为改革开放之后,特别是1998年我国取消福利分房和实物分房,实行货币化购房政策之后至今的范畴。研究所指的“住房制度”中的“制度”概念可以理解为:一般指要求大家共同遵守的办事规程或行动准则,也指在一定历史条件下形成的法令、礼俗等规范或一定的规格。因此,“住房制度”可以理解为:一个国家或中央政府对于住房问题所颁布和实施的基本规程和行动准则,具体指导国家住房的规划、建设、供应、分配和消费等行为。在住房制度框架内,本书具体研究了与住房有关的一系列政策体系,这些政策体系是在住房制度的约束和指导下,就住房的建设、供应、分配和消费等环节进行规范的具体政策及措施。