

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

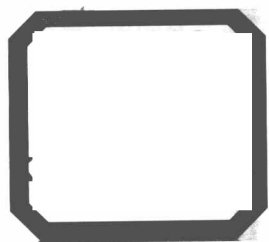
中国城市的可持续发展住宅政策与 住宅市场研究

姜雪梅 著

——基于城市经济学理论模型分析

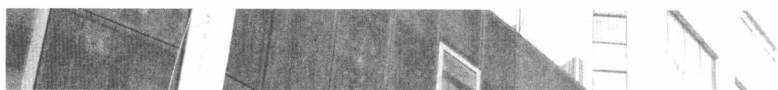
A Study on Sustainable Housing Policies and Performance of
Housing Markets in Chinese Cities
—Based on Urban Economics Theoretical Analysis

 经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



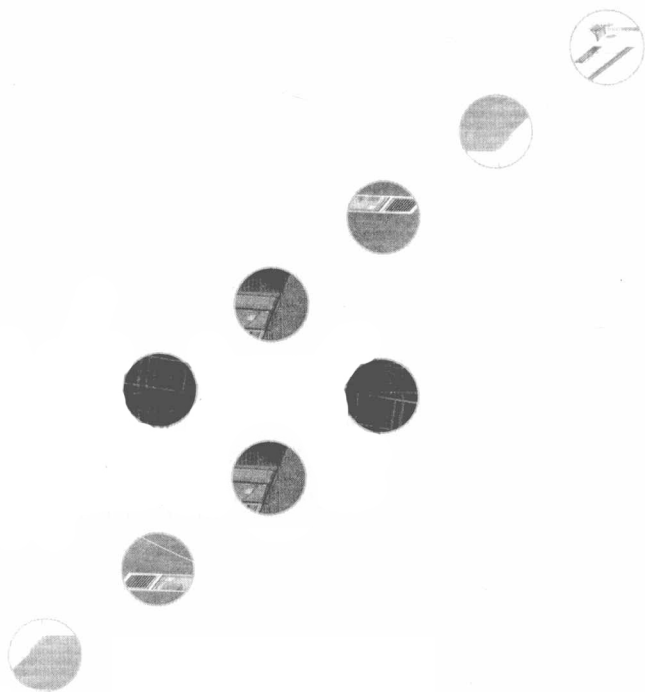
院创新工程学术出版资助项目

中国城市的可持续发展住宅政策与 住宅市场研究



姜雪梅 著

——基于城市经济学理论模型分析



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市的可持续发展住宅政策与住宅市场研究/姜雪梅著. —北京: 经济管理出版社, 2012.10
ISBN 978-7-5096-2140-0

I. ①中… II. ①姜… III. ①住房政策—研究—中国 ②住宅市场—研究—中国
IV. ①F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 243776 号

组稿编辑: 申桂萍

责任编辑: 申桂萍 杨照光

责任印制: 黄 铄

责任校对: 李玉敏

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装厂

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 12.5

字 数: 230 千字

版 次: 2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2140-0

定 价: 45.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

自序

从20世纪80年代实行住房制度改革开始,我国的房地产市场蓬勃发展。近30年内,居民的居住环境得到明显改善,房地产业对我国经济的发展做出了举足轻重的贡献。

但是,与国外相比我国房地产市场的发展仍处于初级阶段,需要健全和完善。与此同时,我国进入城市化加速期,而且出现了不少城市社会问题。其中,住宅问题尤为突出,并且非常复杂。住宅问题不仅与居民的切身利益息息相关,也与政府和房地产企业有密不可分的关系。

在近30年的房地产市场的发展过程中,因最初严重的供求矛盾和信息的不对称等原因,使房地产市场长期处于卖方市场,房价不断地快速走高。同时,城市土地一级市场的政府垄断和对土地财政的依赖也助推了房价的上涨。与之相反,住宅性价比的改善非常缓慢,使得居民的住宅消费较为被动。但是,在高企的房价之下,最大受益者是少数的个人和企业,而不是大多数人和政府。这进一步导致社会财产分配的不公,加大了贫富差距。因住房制度的不完善和住宅持有环节税收的缺失,由级差地租产生的高房价收益近零成本地纳入少数人的口袋,很多新增人口被沦为房奴或无法实现安居之梦,政府不得不背负较重的住房保障压力。

由于我国的城市土地属于国有,不同于其他发达国家的住宅市场,政府在住宅市场中发挥着举足轻重的作用。政府作为依靠财政收入提供公共服务的供给者,同时也作为社会管理者,实施住房制度改革、新的住宅政策等宏观调控举措,尽力改善居民的居住环境。

在有限的财政收入下,如何提供公共服务、如何改善居民的效用,如何达到整体社会效益的最大化实现社会的可持续发展?政府作为城市土地的代理所有者,如何调控住宅市场,如何平衡土地短期收益和长期财政收入的现金流入而实



现财政收支可持续?

这不仅是政府所要解决的问题,也是整体社会所面临的挑战。不论是社会还是住宅市场都由不同的个体而形成。在兼顾不同个体利益的条件下,才能达到整体效益的最大化。

任何住宅制度和住宅政策的最终落脚点都是居民和企业,而居民和企业也是构成住宅市场的最主要元素。换句话说,住宅政策的成效应根据住宅政策对居民效用的具体影响程度进行分析判断。在兼顾居民、企业和政府的利益的前提下,才能实现住宅市场的可持续发展乃至社会的可持续发展。

本书运用城市经济学原理,从居民、企业和政府的微观层面分析中国城市的住宅政策和住宅市场。换言之,从居民和企业的利益出发由下而上地分析了由上而下的我国城市的住宅政策和住宅市场。不同于以往的分析方法,这种微观的分析方法更加直观、清晰地分析了住宅市场中各成员的利益关系,以此探讨住宅政策效果和其中存在的问题。由此提出的政策建议可操作性非常强,政策效果的偏离度较小。这是本书的独特创新之处。

另外,根据我国城市住宅制度和住宅市场的特点,本书全面系统地分析了我国城市的住宅政策和住宅市场。详细来看,在第二章分析商品住宅政策对城市空间结构的影响,在第三章从住宅经营的视角分析商品住宅和经济适用房政策,在第四章分析城市化过程中的住宅政策和住宅市场,在第五章进行实证分析验证理论结果并分析住宅市场,在第六章剖析我国城市的住宅政策和住宅市场,在第七章提出可持续发展的政策建议。

此外,本书应用城市经济学理论建立数学模型,利用市场均衡分析,不仅客观、科学地研究我国城市的住宅政策和住宅市场,也详细地介绍分析方法和模型公式的经济含义,为学习城市经济学理论模型者提供参考。

针对对理论模型不熟悉的读者,本书在各章的导论部分提出研究问题的要点并详细介绍研究背景,在结论部分总结理论模型的分析结果。在第七章,结合理论分析结果进行通俗易懂的说明,并提出政策建议。

本书是本人十几年的研究成果,内容包含学士论文、硕士论文、博士论文和工作后的研究成果。非常感谢在这十几年中给予我指导和帮助的老师 and 同学,尤其感谢我的硕士、博士导师佐佐木公明教授,也感谢日本东北大学信息科学研究科城市社会系统经济分析研究室的其他老师和同学。同时,非常感谢中国社会科



学院财经战略研究院的领导和同事，在他们的关心和支持下本书得以出版。再次感谢所有关心过我、帮助过我的人。

本书的出版得到中国社会科学院的创新工程出版资助，深表感谢。此外，对经济管理出版社及其工作人员表示感谢。

欢迎各位读者批评和指正，文责自负。

姜雪梅

2012年9月3日 北京

目 录

第一章 绪论	1
第一节 住宅市场和住宅政策背景分析	1
第二节 国外住房保障政策	9
一、英国：自由福利政策模式的住宅保障制度	9
二、美国：提供居民可承受的住房	12
三、德国：完善的市场体系 + 多层次保障	15
四、新加坡：公积金制度 + 组屋	17
五、瑞典：高福利住房政策	18
第三节 文献回顾	19
第四节 研究意义	23
第五节 研究方法	25
第二章 商品住宅政策对城市空间结构和社会福利的影响分析	27
第一节 导论	27
第二节 模型	30
一、基本假设	31
二、消费者行为	32
三、政府行为	36
第三节 比较静态分析	37
一、不考虑政府行为时的影响效果	37
二、考虑政府行为时的影响效果	40
第四节 数值分析	41



一、贫富差距变化的影响效果	41
二、老龄化程度变化的影响效果	45
第五节 商品住宅政策效果模拟	48
第六节 结论与住房保障规模的政策建议	56
附录	59
第三章 基于有期限土地使用权的住宅运营	63
第一节 导论	63
第二节 模型	67
一、住宅运营	68
二、政府行为	75
三、消费者行为	76
第三节 市场均衡分析	77
一、住宅市场均衡	77
二、土地市场均衡	90
三、金融市场均衡	91
第四节 结论与住宅运营政策建议	92
第四章 城市化过程中的住宅政策和住宅市场	95
第一节 导论	95
第二节 模型	99
一、土地租金总收入和住宅政策与公共服务供给	100
二、住宅空置率和住宅运营	102
三、消费者行为	107
第三节 城市化过程中的市场均衡分析	109
一、住宅市场	109
二、土地市场	117
第四节 数值模拟分析	117
一、函数的特定化和参数赋值	117
二、住宅市场均衡	121

三、土地市场均衡	125
四、住房政策探讨	128
第五节 结论与广义住房保障政策建议	131
第五章 中国城市住宅市场的实证分析	135
第一节 导论	135
第二节 数据	136
第三节 实证模型和变量	137
第四节 实证分析结果	141
第五节 结论	144
第六章 中国城市住宅市场和住宅政策分析	145
第一节 住宅市场和住宅政策实施的现状与问题	145
一、住宅供给市场及其问题	145
二、调节住宅产品供给结构的政策与面临的挑战	148
三、住宅需求市场分析	149
四、住宅市场的供求关系分析	152
五、调节住宅市场的政策与面临的挑战	155
第二节 现有土地制度的贡献与面临的挑战	158
一、现有土地制度的贡献	158
二、现有土地制度面临的挑战	159
第三节 市场失灵和政府失灵的原因	161
第七章 中国可持续发展住宅政策研究	165
第一节 住宅制度三轨制	165
第二节 房产税为体的土地出让制度	167
第三节 住宅过滤—阶梯式消费的长效机制	172
参考文献	187

第一章 绪 论

第一节 住宅市场和住宅政策背景分析

从 20 世纪 80 年代开始住房制度和土地制度改革以来,我国房地产市场的发展历经近 30 年。在这 30 年中,我国房地产市场迅速发展,不仅为居民生活环境的改善,也为国民经济的发展做出举足轻重的贡献。如图 1-1 所示,城市的人均住宅建筑面积从 1978 年的 6.7 平方米提升至 2009 年的 32.1 平方米,农村的人均住房面积从 1978 年的 8.1 平方米提高到 2009 年的 33.6 平方米。

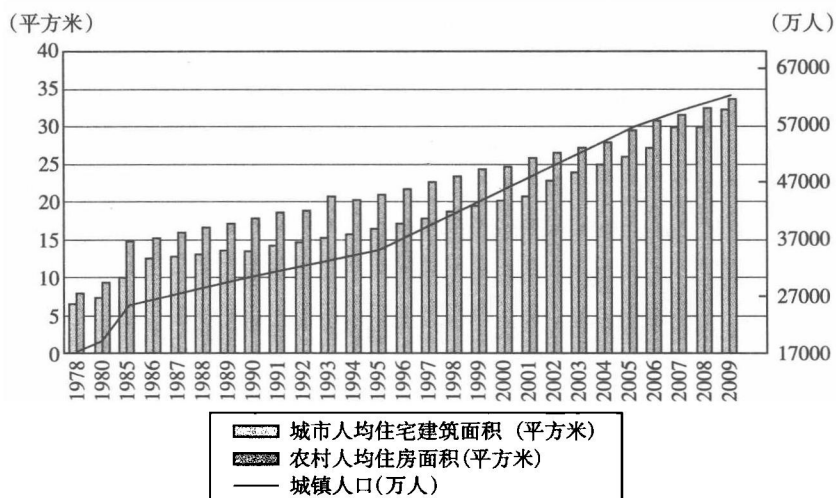


图 1-1 1978~2009 年人均住宅建筑面积和城镇人口

资料来源:《中国城乡建设统计年鉴 2009》和《中国统计摘要 2011》。



与房地产市场的起步同步，我国进入了城市化加速期。2010 年的全国城镇人口已达 66557 万人（城市化率达到 49.7%），是 1978 年的 3.86 倍。在今后一段时间，我国城市人口规模仍将处于增长期，城市建设与管理将面临不少问题与挑战。

在城市化过程中出现了诸多的城市问题，如住宅问题、土地问题、交通问题等。这些问题中也包含着中国特有的经济体制转换过程中所面临的挑战以及原有的制度体系与城市发展的矛盾。其中，住宅问题是非常典型的。

在实施旧土地制度和住宅实物分配制度时，住宅供给严重滞后，无法满足城市居民的住宅需求。因此，这直接导致了我国城市化过程中的住房问题。存量住宅严重不足，加上新增人口的住宅需求，对新建住宅的需求日益旺盛，导致严重的供求矛盾，使我国的房地产市场长期处于卖方市场。

为满足城市化过程中的发展需求，我国进行了住房制度改革。从此，我国住房制度体系发生了根本性的变化，废除原有的实物分配制度，逐渐建立以市场配置为主的新的住房制度体系。因此，我国的住宅供给结构体系也发生了根本变化。这不仅是供给过程中的内部各主体的性质和作用发生变化的结果，也是各主体对变化的应变结果。

我国城市住房制度从新中国成立后到现在大体经历了以下四个阶段：

第一阶段，住房实物分配制度（1949~1979 年）：实行高福利、低租金的住房实物分配制度。

中国在改革开放以前是一个高度计划经济型社会，住宅是以福利形式分配的。房屋建设、分配、维修等均由政府或企业负责。但是，在“先生产，后消费”的观念下，住宅的生产和供给严重不足，分配不公的现象突出，住宅运营面临恶性循环。1950~1975 年的 25 年间的住宅竣工面积为 4.45 亿平方米，1978 年的人均居住面积为 3.9 平方米。公房占全部住宅的比例为 80%，而公房租金支出只占工资收入的 1%。这些直接导致了房屋维修基金的严重不足和公房供给远远不能满足住宅需求的矛盾。

第二阶段，制度改革（1980~1997 年）：初步建立由市场向居民提供住宅的供应体系，改变了过去主要由政府向居民提供住宅的供应模式。

在从计划经济向市场经济转型过程中，中国的住宅建设必然要受市场规律的支配。1980 年，邓小平同志提出了城市居民购买公房，以民间房地产开发投资



为中心的住宅制度改革的框架。1982年在常州、郑州等四个中小城市，1984年在北京、上海和天津，实行向居民出售新建公房的试点工作。这是政府、企业、个人各出资 1/3 的“三三制集资住宅”，也是经济适用房的雏形。

在 20 世纪 80 年代后期，进入住房制度改革整体方案设计和全面推进阶段，这一时期政策性福利房所占的比重较大，而逐步增加商品房。1991 年，政府把住宅改革的重点放在已有公房的出售。1995 年开始，把购买公房的优惠率从 5% 每年降低 1%，以促进公房的购买。

在促进住宅商品化的同时，为解决人均居住面积 4 平方米以下的中低收入家庭的住房困难，从 1995 年到 2000 年之间建设了政府补助的“安居工程住宅”。

旧土地制度也是导致住宅问题的重要原因之一。根据旧宪法规定一切土地交易行为被禁止，这是当时阻碍城市发展的一道屏障。20 世纪 80 年代初期，为了招商引资，需要加快城市基础设施的建设，城市开发是各地政府的首要任务。为此，有些地方进行非法的土地交易，为城市的发展进行融资，同时导致了国家财产的损失。

为了解决发展和旧宪法之间的矛盾，我国修改了宪法，使土地作为一种资源和财富更有效地发挥其作用。1988 年 4 月 12 日《宪法修正案》第二条规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。同年 12 月，根据《宪法修正案》修改了《土地法》，开始实行国有土地有偿使用制度。1990 年 5 月 19 日，国务院颁布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，1994 年 7 月 25 日全国人大常委会颁布《城市房地产管理法》，为房地产市场发展奠定了法律基础。国家作为城市土地的所有者，分开土地的所有权和使用权，土地使用权作为一种“财产”流通于市场中。

如图 1-2 所示，以土地使用权为“财产”的土地市场大体上有四个主体，即国家（土地所有者）、开发商（企业）、消费者（居民）和银行。这四个主体形成三个市场，即土地一级市场、土地二级市场、土地金融市场。

表 1-1 说明了土地市场特征和各主体与市场之间的关系。国家作为土地所有者，把一定期限的土地使用权以出让或划拨方式供给开发商（一级市场）；经过开发之后，开发商把土地使用权连同附着物初次转让给消费者或开发商（二级市场）；消费者之间或开发商与消费者之间的土地使用权再次转让形成土地三级市场。在这些过程中，产生以土地使用权为抵押物的金融交易（土地金融市场）。

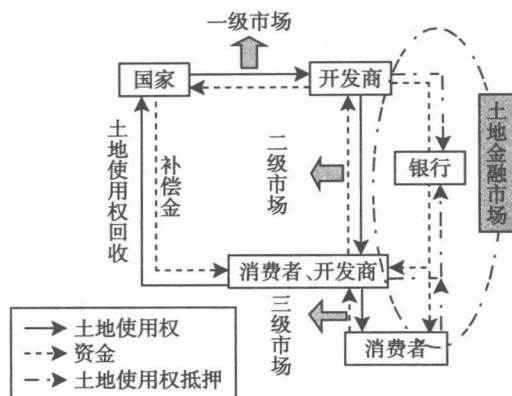


图 1-2 中国城市土地市场结构图

表 1-1 中国城市土地市场及其特征

	供给者	需求者	市场特征	其他
一级市场	国家	开发商（取得开发权的企业或个人）	供给者独占	出让、划拨
二、三级市场	开发商 消费者	消费者（家庭、企业、其他组织等）	寡占市场 竞争市场	受政府监管
土地金融市场	金融机构（银行） 消费者	开发商 消费者	竞争市场	受政府监管

1994 年，国务院发布了《关于深化城镇住房制度的改革决定》，明确了房改的目的——建立与社会主义市场经济相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化，加快住房建设，改善居住条件，满足城镇居民不断增长的住房需求。

经过土地制度的改革和 80 年代初的住房改革试点工作、90 年代的住房制度改革不断深化，住房从过去政府分配的福利品变成了个人在市场上自由购买的商品。

第三阶段，住房货币化分配制度（1998~2007 年）：全国城镇停止住房实物分配，实行住房货币化分配制度。

1998 年 7 月，国务院发布《进一步深化城镇住房制度改革，加快住房建设的通知》，确定了以住房货币化为中心的改革方向，提出“停止住房实物分配、逐步实行住房的分配货币化，建立与完善以经济适用房为主的多层次住房保障体系，发展金融市场，培育和规范住房交易市场”。以此，建立新的住房供给体系：



低收入家庭消费廉租房，中低收入家庭购买经济适用房，高收入家庭购买或租赁商品住宅。

在新的住宅政策的中心思想——大部分家庭拥有住宅——的指导下，中国迎来了自有住宅的潮流。在存量住宅严重不足的情况下，对新建住宅的需求非常高。随着国有企业的改革和住宅实物分配的停止全面抑制集资建房，安居工程住宅到 2000 年也完成了其历史使命（见图 1-3）。

如图 1-3 所示，构成商品住宅市场的产品有商品住宅、经济适用房、房改房和限价房。在全面推行商品住宅政策的初期到现在，商品住宅和经济适用房仍然是住宅一级市场的主要产品。1998~2003 年，经济适用房的新开工面积占住宅开工面积的比率均超过 10%，最高时曾达到 21.8%（2000 年）（见图 1-4）。在 1998~2009 年间，住宅的新开工面积累计为 529.21 千万平方米。其中，经济适用房的新开工面积为 57.09 千万平方米，占比为 9.6%。

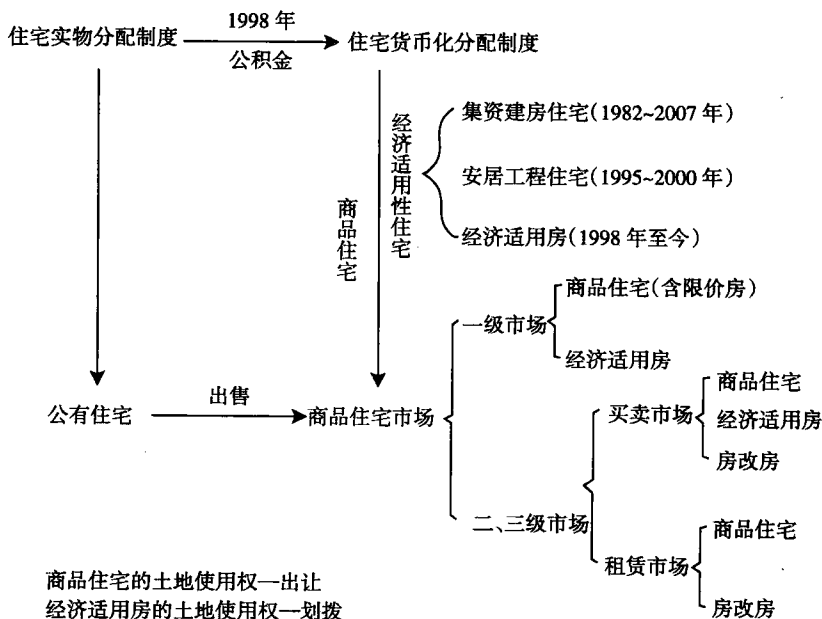


图 1-3 住宅市场结构图

如图 1-4 所示，从 2004 年开始，经济适用房的新开工面积比例大幅下降，到 2009 年其比率为 5.7%。然而，我国的房价从 2004 年开始大幅上涨。我们不得不说，房价的上涨与住宅产品的供应结构有密切关系。为了降低房价、解决本

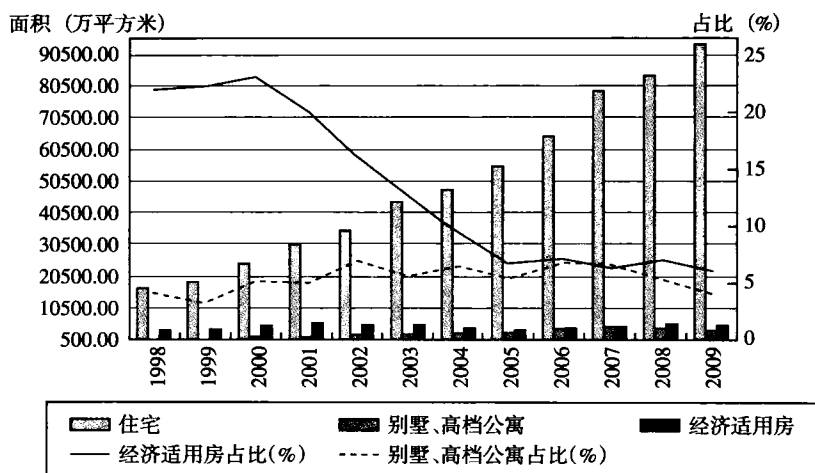


图 1-4 历年住宅新开工面积及占比

资料来源:《中国统计年鉴 2010》。

地居民自住需求,保证中低价位、中小套型普通商品住房土地供应(首批限价房的套型建筑面积规定为90平方米以下),从2007年开始供应两限商品住宅(即“两限房”,限套型、限房价、竞地价、竞房价),但其供应总量不大。

随着1998年开始的住房货币化分配制度的实施,我国住房保障制度体系进入了建设阶段,开始全面实施公积金制度、经济适用房制度和廉租房制度。但是,这些制度体系尚未完善,存在制度执行不到位等问题,住房保障欠账较多。图1-4所示的经济适用房的供给比例的下降,也足以证明这一点。为解决此问题,从2008年开始进入保障性住房大补课阶段。

第四阶段,住房保障大补课(2008年至今):住房保障和市场并重的住房供应体制建设新阶段。

2007年8月,《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》强调加快解决城市低收入人群的住房问题,并将廉租房列为住房保障的重点。这标志着中国城镇住房制度改革,从住房商品化、社会化、市场化的房改阶段,进入到住房保障和市场并重的住房供应体制建设新阶段,政府和市场将会重新调整各自对住房供应的定位和作用。

《2008年廉租住房工作计划》明确,在2008年底前对城市低保家庭住房困难户做到应保尽保。截至2008年底,解决488万户的住房困难并实现“应保尽保”的目标。



2009年5月,住房和城乡建设部等三部委出台《2009~2011年廉租住房保障规划》,其中明确提出到2012年末解决747万户低收入住房困难家庭的住房问题。2009年12月14日召开的国务院常务会议确定“力争到2012年末,基本解决1540万户低收入住房困难家庭的住房问题”。

《“十二五”规划纲要》指出,5年内建设3600万套保障性住房,其覆盖面将达20%(其中,2011年、2012年各建设1000万套)。2011年的1000万套保障性住房的开工率基本完成任务。但是,对2012年的保障性住房建设任务进行了调整,新开工700万套,竣工500万套(含跨年在建工程)。

目前,我国各地存在多样化的保障房形式,如两限房、经济适用房、拆迁安置房、棚户区改造房、旧城改造房、公共租赁房、廉租房等,但还没有全国统一的标准和管理模式。尽管如此,根据土地使用权性质、建筑物所有权性质和保障模式,我们大体上将保障房分为两类,即产权式保障性住房和租赁型保障性住房。

如表1-2所示,两限房和经济适用房的购买者具有建筑物的所有权,因此属于产权式保障性住房。同样,拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房的购买者具有建筑物的所有权,属于产权式保障。对于住宅和土地,公共租赁房和廉租房的消费者只有租赁使用的权利,没有其他权利。因此,公共租赁房和廉租房属于租赁型保障性住房。

如表1-2所示,以划拨方式供应经济适用房、大部分公共租赁房和廉租房的建设用地,因此这些用地的供应量直接影响财政收入。限价房虽然具有福利性,但有偿使用其建设用地,对财政收入的影响远比无偿使用土地的经济适用房、公共租赁房和廉租房影响小。对于拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房的建筑物,购房者有所有权,但是其土地使用权的性质比较模糊,有些住宅建设用地仍属于集体所有,有些类似于划拨用地。有些地方依照《经济适用房管理办法》管理这些房产,但是购房者有自主出租、经营的权利,又不同于经济适用房(经济适用房禁止出租)。地方政府通过拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房项目可以盘活一部分土地,获得土地出让金收入。这也是地方政府热衷于拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房项目的原因。换句话说,这些项目虽具有保障性性质,但对地方财政收入有贡献。

因此,本书从土地使用权的获取方式侧重于有偿使用和无偿使用的角度重新归类狭义的保障性住房。只把经济适用房、公共租赁房和廉租房视为狭义的保障



性住房, 如果对这些住宅始终实行封闭式运营, 具有永久性的保障功能。限价房、拆迁安置房、棚户区改造房和旧城改造房属于广义的产权式保障性住房, 但因不实行封闭式运营, 只具有一次性的保障功能。

表 1-2 商品住宅和保障性住房及其消费者权益区别

	商品住宅	两限房	经济适用房	公共租赁房	廉租房
土地所有权	国有	国有	国有	国有	国有
土地使用权获取方式	出让	出让	划拨	大部分为划拨 *	划拨
土地使用权的权限	所有权	所有权	使用权	使用权	使用权
土地使用权的转让	可以	可以	补交出让金后可以转让	没有权利	没有权利
建筑物	所有权	所有权	所有权	使用权(承租)	使用权(承租)
住宅面积限制	没有	有	有	有	有
价格	市场价格	限价格	政府指导价格 **	低于市场租金	补贴性租金
福利性	没有	有	有	有	有
消费对象	高、中等收入居民	中低收入居民	中低收入居民	夹心层	低收入居民

注: * 目前, 公共租赁房的建设任务主要由地方政府承担, 主要以划拨方式供应建设用地。地方政府公共租赁房源管理较严格, 企事业单位参与的公共租赁房项目较少。《常州市政府关于加快我市新就业人员和外来务工人员公共租赁住房建设的意见》(常政规〔2011〕1号), 公共租赁住房的产权归属按照“谁投资、谁所有”的原则确定, 投资者权益可依法转让, 但不得改变用途或转变房屋性质。公共租赁住房项目建成后只办理新建房屋初始登记, 不办理分户产权, 并在房屋权属证书上注明“公共租赁住房”; 属于按份共有的, 注明共有人及其份额。政府与其他机构合作建设的公共租赁住房, 产权按份共有, 产权份额按投资比例确定, 使用、管理及收益分配由政府和合作机构协商确定。企业和其他机构投资建设的公共租赁住房实行自主管理、政府监督, 只能用于承租人自住, 不得出借、转租或闲置, 也不得用于从事经营活动, 严禁以房产交易的方式变相分割公共租赁住房的所有权、使用权。多余房源由政府统一调剂配租。 ** 根据《经济适用房价格管理办法》(2003年1月1日开始实施), 经济适用房价格实行政府指导价。经济适用房的基准价格由开发成本、税费和利润构成。开发成本包含: ①土地征用、安置补偿费等费用; ②规划、设计等前期工程费; ③主体房屋建筑安装工程费; ④小区基础设施的建设费用和非经营性公共设施建设费用; ⑤建设贷款利息; ⑥行政性收费。开发商的管理费用为前四项综合的2%, 利润不能超过前四项综合的3%。

本书主要围绕商品住宅和狭义的保障性住房进行研究, 分析住宅市场和住房保障政策。