

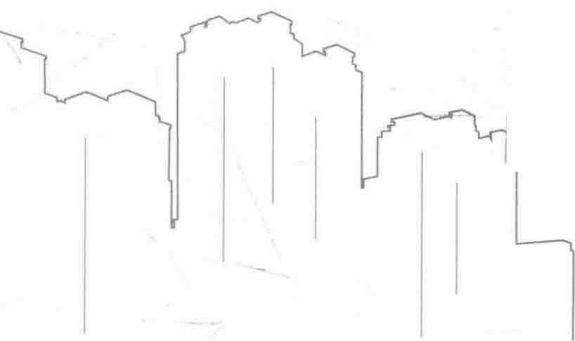
中国的公共住房和住房援助： 政策评估与战略选择

张齐武 著

WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

中国的公共住房和住房援助： 政策评估与战略选择

张齐武 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国的公共住房和住房援助:政策评估与战略选择/张齐武著. —武汉:武汉大学出版社,2016.8

ISBN 978-7-307-18205-9

I. 中… II. 张… III. 住房政策—研究—中国 IV. F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 144981 号

责任编辑:聂勇军

责任校对:汪欣怡

版式设计:韩闻锦

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:chs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:虎彩印艺股份有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:26 字数:373千字 插页:1

版次:2016年8月第1版 2016年8月第1次印刷

ISBN 978-7-307-18205-9 定价:46.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

我国自进行住房制度改革以来,城市居民住房自有率和人均面积均获得了较大提升,但大城市高房价对城市新增人口和弱势群体产生了明显排斥,“夹心层”现象也比较严重,这对我国 2020 年实现“住有所居”提出了重大挑战。为此政府拟大量增加公共住房(经适房和公租房)建设量,试图缓解中低收入者买房负担重、租房难、住房状况改善缓慢等社会问题。但在城市层面,经适房政策目标和实际绩效间存在较大差距。在政策层面,关于公共住房合理供给结构、经适房存废与否和住房补贴方式问题仍存在较大争议,本书对此在理论上进行了探索,并使用多种方法进行了评测和比较。

研究首先提出住房政策的主要目标是支持和帮助中低收入群体获得适宜住房。住房政策中包含住房保障和住房援助两类,“住房保障”以房为本,目标是为最低收入者提供“基本住房”。“住房援助”以人为本,以支援帮助居民获得可负担的“适宜住房”为目标。住房保障和住房援助在政策目标上存在递进关系,在政策工具有差异。研究基于问卷调查和文献研究对“住房援助”进行了定义,将实践中的援助活动分为政策型、项目型、金融型、科技型和非政府型五种类型。研究归纳了我国援助政策,发现现有政策和项目都偏向购房援助,忽视了租房援助。根据我国与世界主流的住房模式的比较,总结了适合我国国情的住房援助经验,提出应加强上位法规制定、产权转移兼顾租售、激励雇主进行住房援助和加快公共住房的市场化、社会化改革的建议。

囤房现象是加剧大城市住房紧张和结构失衡的主要原因。研究通过解析中高收入家庭囤房的原因,论证了我国长期实行的购房援

助政策在家庭高储蓄率心智模式下会导致负面效应，因此住房政策应保持中性，避免造成贫富悬殊和社会阶层严重分化。治理囤房的策略重点是弱化囤房动机、推动市场化的公租房项目、提高存量住房的周转速度和使用效率。

就经适房是否应取消的问题，本研究进行了经适房和公租房的政策对比。通过文献研究，比较了经适房管理政策调整前后的住房产权结构变化，发现政策正在向经适房全封闭运行的方向改革。研究按照绩效、效率、充足性、公平性、回应性和适宜性六项评估标准，将住房援助政策目标分解为具体的子目标。利用民意测评和模糊评价法，对当前试图以公租房取代经适房的政策改革进行了绩效预评估，证明了在相同住房财政支出情况下，公租房不宜完全替代经适房。单纯调整援助方式，实行以公租房为主流的政策将难以提高城市住房政策的整体绩效。研究论证了公租房和经适房政策不应偏废，租、售两种援助方式各有利弊，应根据市场需求，因地制宜灵活运用。

针对公共住房管理中的福利错配和公平难题，本研究通过7个相似制度案例进行聚类分析，论证了许可（配额）交易是一种体现了细分、微分哲学思想的管理创新，是适合市场经济体制的一种现代管理工具，可以被移植到公共住房管理和其他公共领域。通过对武汉市和黄石市（住建部公租房试点城市）的案例研究，结合与其他大城市公租房管理政策的比较，探讨了推行以可交易房券为补贴方式的改革历程和经验教训，论证了住房援助应采用更加市场化的方式来进行，通过合理运用许可权交易进行政府规制可提高援助政策绩效。

为了评估关键援助政策工具的长期效果，本研究通过对购房者的行为调查，将住房和家庭分为了具有共性的若干子类，依据主体行为规则构建了基于 Netlogo 仿真平台的房地产市场多主体微观仿真模型。该模型包含了商品房、经适房和公租房三个子市场，家庭可根据自身情况进入该三个市场进行交易，公共住房和商品房也可有条件转化。该模型考虑了城市区位特征和活动中心，模拟了家庭综合考虑房价（租）和交通成本的行为模式，集成了家庭的区位

选择与租售选择。仿真模型使用武汉市 2000—2010 年的历史数据进行了标定和有效性校验。

本研究利用仿真模型对已开展和未开展的住房援助政策进行了实验。发现当新增公共住房的总比例少于 10% 时,对商品住房市场的冲击是比较小的,成交量没有明显变化。但公共住房配建比例越大,成交量震动波幅越大,比例越小,震动波幅越小。对仿真城市而言,如采用 10% 的规划配建比例(经适房和公租房各 5%),公租房就会在 5 年后出现大于 15% 的空置率,说明商品房强制配建公租房的政策应根据供求状况及时调整。如果保持低于平均住房面积 60% 的公共住房准入标准,公租房项目也会在 5 年后出现明显的空置率上升。但如果放宽到低于全市平均面积水平就可以准入,则空置率始终在 10% 以内。如果要维持 10% 配建比例时,该市应适当调高准入标准,建议用“9070”标准(即家庭收入标准为 90%,人均住房面积标准为 70%)取代“8060”标准,这样可维持适度的轮候时间又不至于出现申购不足。通过多次运行仿真模型还发现经适房比例增大,高收入人群平均家庭总资产降低,最低收入家庭总资产增加,中等收入人群不明显,显示出经适房对贫富差距的调节相对有效。房产税是一种包容性的购房援助,但对租房者改善作用不大。提高个人售房所得税率可以增加无房户的租房面积,但对有房困难户没有显著影响。

本研究根据住房援助的基本原理和政策目标,简要回顾了住房制度改革的历史,探讨了“住有所居”的实现路径,提出了后小康时代中国住房体系从剩余模式经多元模式向高级普惠模式过渡的构想,并结合我国当前社会结构变动趋势和前述实证研究成果提出了政策建议。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究目的	3
1.1.3 选题意义	4
1.2 研究内容	5
1.3 研究的理论基础及研究方法	6
1.4 研究范围和研究概念的界定	7
1.5 研究的总体结构	8
1.6 研究的创新	9
第 2 章 住房援助的引入和制度比较	12
2.1 为何要引入术语“住房援助”	12
2.2 住房保障的起源与内涵	14
2.3 住房援助与住房保障的区别与联系	17
2.4 我国住房援助的工具集合	21
2.5 住房援助的比较制度分析	27
2.5.1 美国的住房援助	27
2.5.2 日本的住房援助	29
2.5.3 欧洲国家的住房援助	31
2.5.4 新加坡的住房援助	34
2.5.5 中国香港和台湾地区的住房援助	38
2.5.6 制度比较小结	40
2.6 住房援助政策研究综述	42

2.6.1 住房政策研究的发展阶段.....	42
2.6.2 对住房保障和援助的研究.....	43
2.6.3 国外住房援助政策研究综述.....	49
2.6.4 当前住房援助研究存在的不足.....	54
2.7 本章小结.....	56

第3章 购房援助的适度性研究

——以囤房为例	58
3.1 问题的提出.....	58
3.2 住房的特殊属性及衍生效应.....	61
3.3 囤房的制度原因.....	63
3.3.1 房地产财税制度.....	63
3.3.2 期房预售制度.....	65
3.3.3 住房援助制度.....	65
3.3.4 社会福利制度.....	65
3.4 囤房的心理原因.....	66
3.4.1 囤房的心理基础.....	66
3.4.2 利润幻觉导致囤房.....	67
3.4.3 高储蓄率心智模式的依赖与转化.....	67
3.5 囤房对经济与社会的负面影响.....	69
3.5.1 囤房造成住房不公.....	69
3.5.2 囤房导致资源配置效率降低.....	71
3.5.3 囤房抑制非住房消费和投资.....	72
3.5.4 囤房导致资源浪费.....	73
3.5.5 对青年家庭可行能力的影响.....	74
3.6 本章小结和政策建议.....	74

第4章 住房援助方式的比较

——以经适房与公租房为例	77
4.1 问题的提出.....	77
4.2 产权理论基础.....	79

4.3 终止经适房政策的理由充分吗?	81
4.3.1 经济适用住房的缺陷与成因	81
4.3.2 经适房管理政策调整过程	85
4.4 公租房占主流的住房政策是否有效	86
4.4.1 对公租房政策的预评估	86
4.4.2 保障方式改革的模糊评价	91
4.4.3 评价结果及政策含义	92
4.5 本章结论和启示	93

第5章 公共住房的市场化改革

——以租房券为例	96
5.1 问题的提出	96
5.2 许可交易的聚类分析	98
5.3 许可交易的案例研究	101
5.3.1 粮票制度	101
5.3.2 排污权交易	103
5.3.3 交通违章计分	104
5.3.4 农村宅基地	106
5.3.5 设立许可交易的启示	107
5.4 房券制度的案例研究	111
5.4.1 美国房券制度的绩效	111
5.4.2 经适房购买指标相当于购房券	112
5.4.3 限购政策相当于发放了购房券	113
5.4.4 配建保障性住房指标的设定与交易	115
5.5 湖北省黄石市的房券试点情况	115
5.5.1 黄石市房改基本情况	115
5.5.2 黄石市公租房政策创新点	116
5.5.3 市场化改革的主要举措	121
5.5.4 案例小结	123
5.6 武汉市公租房遇冷案例的启示	123
5.6.1 事件背景	123

5.6.2	直接的原因	125
5.6.3	现象背后的逻辑	125
5.6.4	配租遇冷后的项目进展	128
5.6.5	案例小结	128
5.7	住房援助市场化的政策建议	128
第6章	基于多主体微观仿真模型的住房援助政策实验	131
6.1	研究思路	131
6.2	仿真模型的总体设计	134
6.2.1	微观仿真模型的技术路线图	134
6.2.2	仿真流程图	135
6.2.3	仿真步骤	135
6.3	各主体的设定	136
6.3.1	住房主体	139
6.3.2	家庭主体	140
6.3.3	政府主体	142
6.3.4	银行主体	144
6.4	仿真城市的标定与假设	145
6.5	主体的行为规则调查	149
6.6	主体交互功能设计	153
6.6.1	商品房购买市场	153
6.6.2	商品房屋租赁市场	156
6.6.3	经适房市场	157
6.6.4	公租房市场	158
6.6.5	子市场互动	160
6.7	仿真程序设计与检验	161
6.7.1	仿真平台选择	161
6.7.2	仿真模型检验	162
6.7.3	模型设计中有待完善之处	164
6.8	援助政策实验	166
6.8.1	公共住房供给量的实验	167

6.8.2 经适房和公租房的供给比例	170
6.8.3 房价管制政策的实验	170
6.8.4 关于准入标准的实验	172
6.8.5 房产税政策实验	175
6.8.6 所得税政策实验	176
6.8.7 其他实验	177
6.9 本章小结	181
第7章 公共住房的战略选择与政策建议	183
7.1 住房政策的价值导向	183
7.1.1 “居者有其屋”与“住有所居”并不矛盾	184
7.1.2 住房公平	186
7.1.3 走共同富裕道路	187
7.1.4 授人以渔	188
7.1.5 关于抑制投资性购房的讨论	189
7.1.6 住房援助的必要性	190
7.2 住房援助的目标	191
7.3 实现路径选择	193
7.3.1 我国较高住房自有率形成的过程	193
7.3.2 住房制度改革绩效的简要评述	195
7.3.3 战略路径的选择	198
7.4 住房援助的层次和趋势	198
7.4.1 人口结构	199
7.4.2 收入结构	200
7.5 政策建议	203
第8章 结论与讨论	206
8.1 主要发现和研究结论	206
8.2 政策建议	208
8.2.1 住房政策	208
8.2.2 经适房政策	210

8.2.3 公租房政策	211
8.3 本研究不足之处	212
8.4 进一步研究展望	213
附录 I 住房援助预调查问卷	217
附录 II 住房援助方式的访谈提纲	222
附录 III 公租房替换经适房政策改革的预评估	225
附录 IV 有房家庭住房投资行为的调查问卷	227
附录 V 城市家庭住房出售意向的调查问卷	234
附录 VI 微观仿真程序及程序字典	239
附录 VII 武汉市人口及住房基础信息表	348
附录 VIII 武汉市房价梯度函数和 2000—2010 年商品房价格 变动估计过程	349
附录 IX 政策实验变量表	353
附录 X 对住建部公租房试点湖北省黄石市房券制度的 调研提纲	355
附录 XI 作者房地产博客 (Blog) 节选	357
参考文献	389

第1章 绪 论

1.1 问题的提出

1.1.1 研究背景

“耕者有其田、居者有其屋，劳有所得、老有所养”，这是传统文化对理想世界的朴素描绘。承接这一理想，中国政府提出到2020年实现“住有所居”的社会发展目标^①。然而在城镇化过程中，大城市商品房的高房价对城市新增人口和弱势群体产生了明显排斥^②，造成了阶段性住房困难（刘志峰，2012）。如何让聚集在城市的居民住有所居、安居乐业，这是我国自住房制度改革以来所面临的重大挑战。

2011年我国人均住房面积已达31.6平方米^③，城市居民的总体住房状况已得到了很大改善，伴随着我国住房私有率和自有率的提升，是否拥有住房产权已成为改革时期阶层差异和阶层分化的重要指标（边燕杰，刘勇利，2005）。然而在取得这一成就的同时，富裕居民热衷于囤房，青年群体宁可沦为房奴也要超前购房，这种现象折射出住房问题的复杂性。住房制度改革中出现的经适房

① 实现“住有所居”是中共十七大、十八大提出的到2020年实现的社会目标之一。

② 参见《中国家庭金融调查报告·2012》第74页。

③ 数据来源为住房和城乡建设部编《全国城镇住房发展规划（2011—2015年）》。

“信誉危机”、公租房试点遇冷、房地产调控变“空调”等现象，引起了不少学者的反思（茅于軾，巴曙松，陈杰等，2010）。为此中国政府拟大量增加保障性住房建设量，试图缓解房价涨幅过快，中低收入者买房难、租房难、住房条件改善缓慢等社会问题。但在城市层面，不断增长的住房保障土地与资金需求难以落实，保障政策目标难以实现（全国人大常委会保障性住房建设专题调研小组，2009）。在立法层面，住房保障覆盖范围、经济适用房的存废、保障方式选择成为疑难问题（郑尚元，2010）。

本研究对我国当前的住房政策背景有四个基本判断：一是经过住房制度改革之后，公房基本已出售给私人，城乡居民的住房拥（私）有率达到世界较高水平。大部分城市的存量住房总量（表现为人均住房面积和套数）已经基本满足常住人口的小康需求，但占有结构^①和质量有待改善。突出的矛盾是中高收入居民热衷于购房、囤房与中低收入者买不起舒适住房的现象并存。二是大城市适合青年人和低收入者的低端住房逐渐减少，可供租赁的合适房源也相对不足。但如何供应这一类住房，以及如何帮助人们获得这类住房有不同的解决思路和管理模式。三是双轨制市场中同房不同权、同房不同价一定程度上造成了市场和政府的双重不灵，这也是住房政策遭到诟病的主要原因之一。四是经适房政策的初衷和政策执行效果存在较大差异，公租房的呼声虽高但实施中存在诸多困惑。从上述判断出发，我国当前的住房政策需要反思、面临改革甚至重构，这需要从理论和政策两个层面进行分析论证。

中低收入者与高收入者共享一个城市，要达到“住有所居”的目标，首要是合理解决占总人口约70%的中低收入群体的住房问题，这是一个真问题^②。与极低收入者依靠兜底的廉租房制度不

① 占有结构指住房公有私有的保有比例、家庭自有住房的比例。

② 据世联地产总裁陈劲松的回忆，2007年国务院24号文件出台后，广东房协蔡穗声先生提议研究中等收入者的住房问题，他认为这是一个真问题。参见陈劲松：《世联观察：景气循环中的市场2007—2009》，机械工业出版社2009年版，第197页。

同,中低收入群体租购住房需要多大程度的住房援助,需要得到什么方式的援助都存在争议^①。在一定资源约束下——有限的公共预算支出和建设用地严格管制下,对到2020年达成“住有所居”社会总目标的路径尚不清晰。在城市层面,保障房的租售比例如何设定比较合理?在特定时间段内,已下达的保障性生活住房供给规模(一般用套数表示)中,公租房和经适房应占多大比例?商品房配建保障房、公租房转售、经适房转商品房的合理比例是多少?这些现实问题有待我们一步步进行解决。

城市居住问题是极其复杂的,是一个跨学科的研究领域。住房政策的设计必须考虑到政策组合互相影响产生的叠加效应,也要考虑政策的历史定位和公众响应。本书试图通过公共管理学、计算经济学、政策科学、社会学的不同视角探讨城市住房援助政策,寻求阻碍中低收入阶层获得适宜住房的政策原因,评估现行经适房和公租房的政策绩效和制度设计。基于商品房、经适房、公租房的互动关系和既定的政策目标,通过仿真模型模拟住房产权结构和援助工具组合对政策绩效的影响。

1.1.2 研究目的

本研究目的如下:

(1) 结合国际经验,探讨住房市场互动和分配伦理,在此基础上构建解决问题的逻辑。论证住房援助政策应保持中立性和适度性。基于理论和实证研究结论,从战略规划层面提出政策建议,为尽早实现“住有所居”目标提供备选政策组合和决策依据。

(2) 引入术语“住房援助”,并将住房政策按常用的援助方式进行分类和检验,使用编程语言描述家庭租售住房的行为规则,提出并构建具有应用价值的商品房和经适房、公租房市场互动的多主体微观仿真模型。使用微观仿真模型对典型援助政策进行实验,从而为政策制定者提供决策参考。

^① 在笔者进行的预调查中,有70%以上的受访者认为中等收入群体不需要住房援助,详见附录I。

(3) 基于文献综述和调查, 提出一个衡量住房政策绩效的公允评价标准。利用这一标准评判经适房制度改革的方向, 对公租房取代经适房的政策改革进行预评估, 比较在相同的住房公共支出的情况下, 经适房完全被公租房所取代的政策后果。

(4) 以公有产权为特点的政策性住房和“补砖头”为主的补贴方式都存在较大的寻租空间和搭便车行为, 本研究试图论证市场化带来的产权明晰和自由交易有助于克服这种制度缺陷, 尤其是通过变暗补为明补, 通过许可(配额)交易的方式可以促进权力透明运行, 也满足援助对象的多元化需求。

1.1.3 选题意义

在城市住房领域出现的可支付性不足、福利错配、供给失衡、公共住房管理效率低下问题, 以及衍生出来的城市无序蔓延、违法建筑、社区卫生及安全隐患、贫民集中、阶层对立等问题一直困扰着各国政府。通过制定和实施住房援助政策来妥善解决中低收入者的住房问题是各国政府与社会机构的重要工作之一。在未来一段时期内, 我国城市住房领域存在着几组日益尖锐的矛盾: 保持经济增速与对房地产业风险的预防; 房地产业平稳发展与开发企业依赖于规模开发与房屋快速销售的经营模式; 快速城市化与对城市增长和住宅用地的规划控制; 全面建设小康社会与高企的房价对中低收入人群的社会排斥; 不断增长的住房援助支出与土地财政面临的转型; 人口和资本聚集形成的高房价与低收入者融入城市的矛盾等, 由此引发的住房问题亟待在理论和政策两个层面上进行探讨。

本研究将探索解决中长期保障性住房产权结构的动态优化问题, 探讨住房政策中以帮助居民获得适宜住房的援助政策如何影响各个社会阶层的资产状况和生活状态, 从政策取舍上找出当前我国中低收入者的住房问题的解决之道。研究基于以人为本、保持社会公平正义的价值观, 本书的实证研究成果有助于政策制定者重新审视现行的住房政策和援助项目。关于公租房和经适房的比较和评估结果对住房管理实践具有指导意义。

在论证方法上, 本书采用理论与政策结合、定性与定量结合、

模糊评价与 ABM（基于主体建模）方法结合，人员访谈与问卷统计互为补充的方式，对住房领域类似研究有借鉴意义。已开发的仿真模型可应用于不同城市，使用当地数据标定后通过政策实验，可为制定住房建设规划和房产政策提供参考。

1.2 研究内容

在中国特殊的情境下，本研究通过理论分析与案例分析、定量分析、市场模拟相结合的研究方式，围绕住房援助这一管理活动，对以下研究内容进行了分析：

绪论部分交代了研究的背景、目的和技术路线，确定了研究内容和主要问题。由于住房的基本属性和衍生效应，住房市场的形成和作用效果受到很大抑制，需要和实际得到住房援助的对象比基本住房保障对象要广泛得多。本研究第二章提出了住房援助的概念，并进行了定义和术语对比。援助政策的工具多种多样，本研究对此进行了梳理和归类，对住房援助的实践进行了国际比较，对住房援助的研究现状进行了综述。

本书第三章分析了造成囤房的原因和影响效应，指出过度的购房援助会导致社会排斥等负面影响，住房政策失去中立性。研究提出了强化租房援助、抑制投资性购房的若干对策建议。

本书第四章从效益、效率、充足性、公平性、回应性、适宜性六个方面提出了住房援助政策的评估框架。以租房和购房援助为例，该部分内容通过探讨保障性住房的产权归属、出让形式是倾向于鼓励租还是售，对现行的经适房和公租房政策的政策绩效进行了比较，就如何激励更多的资源投入到住房援助中提出了制度优化建议。

本书第五章的目的在于如何提高住房援助政策的公平性与透明性。由于权力寻租和居民搭便车行为，导致经济适用房存在严重的“信誉危机”。在保持援助工作力度的同时，如何遏制住房领域的腐败和特权，如何才能低成本地识别出援助对象，如何低成本过滤那些投机者或不符合保障标准的人，减少福利错配呢？这里可能涉及保障性住房公有产权的显化、交易和定价，涉及对保障性住房产权登记、使用、准入、流转、退出的管理制度设计。通过借鉴其他