

廉租住房租赁补贴政策 实施效果研究

——基于湖北省六市(县)6673户廉租住户的调查

邓宏乾等 著

Lianzu Zhufang Zulin Butie Zhengce
Shishi Xiaoguo Yanjiu

廉租住房租赁补贴政策 实施效果研究

——基于湖北省六市(县)6673户廉租住户的调查

— 邓宏乾等 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

廉租住房租赁补贴政策实施效果研究：基于湖北省六市（县）6673 户
廉租住户的调查 / 邓宏乾等著. —北京：中国社会科学出版社，2015. 4
ISBN 978 - 7 - 5161 - 5878 - 4

I. ①廉… II. ①邓… III. ①住宅—社会保障—政府补贴—财政
政策—研究—湖北省 IV. ①D632. 1②F299. 233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 069627 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 周晓慧
责任校对 无 介
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 238 千字
定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

国家社会科学基金重大项目
“我国住房保障问题与改革创新研究”（11&ZD039）资助

内容摘要

中国经过三十多年的住房制度改革，住房保障方式经历了2007年之前以货币补贴为主，以及2007年之后以实物保障为主的转变，即从“补人头”转变为“补砖头”。在经历了2009—2013年以及未来两年的保障性住房大规模建设之后，随着居民住房供求状况的变化，保障方式是不是又需要向以货币补贴为主转型？然而，货币补贴也存在一定的问题，又该如何改进和完善已有的廉租住房租赁补贴模式？为回答这两个问题，本课题组以湖北省所辖区域内的省级市、地级市和县级市的典型地区——武汉、宜昌、襄阳、黄石、麻城和兴山为调研地区，对当地政府推进和落实廉租住房政策的情况进行了实地调研，并由当地政府组织人员实地入户调研保障对象的保障现状和保障效果。这涉及如下几个方面：第一，廉租住房的制度现状、租赁补贴的具体办法、租赁补贴发放的具体程序、租赁补贴的具体实施概况；第二，基于入户调研问卷，从实物配租和租金补贴的比较，保障前和保障后的比较，不同地区之间的比较方面，深入分析了住房保障方式对保障对象住房消费支出、居住水平、非住房消费支出和就业行为的影响；第三，基于政府调研问卷，从实物配租和租金补贴的比较，不同地区之间的比较方面，深入分析了住房保障方式在送达效率、退出效率、执行成本之间的差异；第四，深入研究了美国、英国、德国和中国香港等国家和地区在低收入人群住房保障方式方面的成功经验。调研数据分析和相关研究显示，中国廉租住房政策存在如下主要问题：（1）住房补贴以户口、收入和住房面积进行划定的准入标准有待完善；（2）住房信息不对称导致廉租住房保障资源的分配不公；（3）廉租住房实物配租和租赁补贴这两种方式之间存在典型的垂直公平性问题；（4）尽管在调研中发现廉租住房实物配租保障方式并未产生社会福利陷阱，但本课题组认为实物配租的退出机制亟待完善；（5）廉租住房租赁补贴发放标准依据

的是受保障家庭的补贴面积和补贴标准设计,但租赁补贴保障标准的设计偏低,也未制定依据市场租价进行动态调整的机制,因而现行租赁补贴对改善受保障对象的居住水平所起的作用十分有限;(6)租赁补贴资金外溢严重,补贴对改善目标群体居住水平所起的作用十分有限;(7)由于廉租住房租赁补贴退出机制严格,对受保障对象非住房消费的影响所产生的正向效应并不大,与实物配租对非住房消费所产生的较大的正向效应相比较而言,租赁补贴保障模式可能存在潜在的福利陷阱;(8)廉租住房保障工作所涉及的部门多,由于相关信息制度不健全,各部门之间协调性差,这导致廉租住房政策执行效率较低。

基于调研数据分析和国外经验的借鉴,对中国廉租住房补贴政策的未来转型提出如下改革方案:

(1)廉租住房政策改革的基本思路是,实现廉租住房与公租房两房的并轨,避免现存的多层次住房保障体系中“夹心层”问题的出现,防止廉租住房这一社会标签所产生的不利影响,避免人为地造成社会阶层的隔离。

(2)廉租住房保障方式的基本改革方案是,将廉租住房实物配租与租赁补贴转变为配物补租、住房券和社会房东补贴。其中,配物补租有利于廉租住房相关政策逐步并轨于广义的公租房政策体系中,有利于规避原有的保障模式所存在的弊端,有利于理顺政府补贴的公平性问题,有利于充分利用住房存量,也有利于调动社会力量新建租赁性住房,并防止未来可能出现的福利陷阱。住房券补贴和社会房东补贴有利于避免非限制性租赁补贴资金的外溢,使得保障对象仅能用于改变住房居住水平,促进住房保障目标的实现。各地应根据实际情况因地制宜地选择配物补租、住房券和社会房东补贴方式。

(3)与配物补租等改革模式相适应,廉租住房资金管理模式改革方案应实行租金收取与补贴支出“收支两条线”管理,促进补贴效率与管理效率的提高。

(4)加强房源信息与保障人群信息系统的建设是廉租住房政策改革的技术支撑,为廉租住房政策合理公平的实施提供基础信息数据。

(5)单独设立住房保障机构,增加专职管理人员编制,为专职人员提供一定的经费,是深化住房保障制度改革并促使其实现可持续发展的机构保障。

(6)补贴资金财政预算化,确保住房保障资金与住房保障的可持续

性。地方政府应根据住房保障年度目标和财政能力，将保障住房的财政资金纳入市、区二级财政预算，实行预算管理，形成稳定、规范的资金来源，建立有利于住房保障可持续发展的财政保障机制。

目 录

第一章 引言	(1)
第一节 研究对象和方法	(2)
第二节 研究思路与基本内容	(2)
第二章 廉租住房租赁补贴的理论基础	(5)
第一节 廉租住房保障方式的类别与实现方式	(5)
第二节 廉租住房租赁补贴的理论基础	(6)
第三节 廉租住房租赁补贴与实物配租的效用分析	(7)
第四节 廉租住房的政策效应分析	(14)
第三章 廉租住房补贴制度的描述与分析	(21)
第一节 中国廉租住房制度的演化及其实践	(21)
第二节 武汉市廉租住房制度的描述	(27)
第三节 宜昌、襄阳等城市廉租住房制度的描述	(34)
第四章 廉租住房补贴抽样调查结果统计分析	(45)
第一节 样本整体特征描述	(45)
第二节 住房补贴对受保障对象住房消费行为的影响	(67)
第三节 住房补贴对受保障对象居住水平的改善状况分析	(83)
第四节 住房补贴对受保障对象非住房消费行为的影响	(92)
第五节 住房补贴对受保障对象就业行为的影响	(101)
第六节 样本数据整体影响的比较分析	(130)

第五章 廉租住房补贴政策的效果评价	(134)
第一节 住房补贴状况	(134)
第二节 住房补贴的资金送达效率评价	(140)
第三节 住房补贴的退出效率评价	(144)
第四节 政策执行成本的比较分析	(148)
第五节 租赁补贴与实物配租的效果评价	(151)
第六节 租赁补贴政策的实施条件	(159)
第六章 世界代表性国家或地区住房租赁补贴政策及其启示	(162)
第一节 美国住房租赁补贴政策的经验	(162)
第二节 英国住房租赁补贴政策的经验	(167)
第三节 德国住房租赁补贴政策的经验	(170)
第四节 中国香港住房租赁补贴政策的经验	(174)
第五节 租赁补贴政策改革的启示	(179)
第七章 廉租住房租赁补贴政策改革研究	(184)
第一节 当前廉租住房补贴政策存在的主要问题	(184)
第二节 廉租住房补贴政策改革的主要内容	(187)
附件1	(197)
附件2 (表样)	(213)
参考文献	(215)
后记	(217)

第一章 引言

1998年,中国推行住房制度改革,提出利用市场机制配置住房资源、建立廉租住房制度等政策主张,但由于过分注重住房市场化而忽视了住房保障制度建设,导致市场房价不断攀升,低收入群体的住房问题日益凸显。为此,2003年末,建设部颁发《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,开始加快推进廉租住房制度建设。2004—2007年,中央及相关各部门相继出台了《城镇廉租住房租金管理办法》《城镇廉租住房制度建设和实施情况通报》《建设部2006年城镇廉租住房制度建设情况》和《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》等政策文件。这些文件表明,中央政府高度重视城镇最低收入家庭的住房问题,开始大力敦促地方政府建立廉租住房制度。随后,政府又相继出台了《2009—2011年廉租住房保障规划》《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》《住房保障档案管理办法》等政策法规。

作为住房保障制度的重要组成部分,廉租住房制度已在全国各市县建立,其补贴方式也经历了2007年之前以租赁补贴为主以及2007年之后以实物配租为主的阶段。近两年来,随着公共租赁住房的大量兴建,以公共租赁住房为主体的保障体系的构建,廉租住房的补贴方式是不是又要转变为以租赁补贴为主?另外,租赁补贴也存在一定的问题,又该如何改进和完善已有的廉租住房租赁补贴方式?为回答这些问题,本课题组以湖北省所辖区域内的省级市、地级市和县级市的典型地区——武汉、宜昌、襄阳、黄石、麻城和兴山为调研地区,对当地政府推进和落实廉租住房政策的状况进行实地调研,并由当地政府组织人员实地入户调研受保障对象的保障现状和保障效果。本报告基于入户、政府调研问卷的数据分析,从住房消费支出、居住水平、非住房消费支出和就业行为等方面分析廉租住房的补贴效果,并从廉租住房建设、政策执行和退出情况等方面评述廉租住

房租赁补贴政策的实施情况。在此基础上,本书深入研究了美国、英国、德国和中国香港等国家和地区租赁补贴政策的成功经验,结合当前中国的实际国情,提出廉租住房补贴政策的改革建议,为中国住房保障制度的进一步完善提供实证支持。

第一节 研究对象和方法

一 研究对象

以湖北省实施住房保障具有代表性的城市、县——武汉、宜昌、襄阳、黄石、麻城和兴山为调研地区,以这些地区受廉租住房保障的家庭为对象,从住房消费、非住房消费、居住水平和就业等方面展开分析;以这些地区的廉租住房政策实施者——政府(具体执行者——房管局)为对象,从廉租住房建设,补贴资金发放、退出情况、政策执行情况等方面展开分析。

二 研究方法

1. 抽样调查研究方法。运用随机与分层抽样相结合的调查研究方法,在湖北省武汉市、宜昌市、黄石市、襄阳市、麻城市、兴山县进行了抽样调查,在住房保障信息系统中随机抽取 6000 多户保障对象,开展入户调查。

2. 比较研究。主要对世界上具有代表性的国家或地区的住房租赁补贴政策进行比较研究,以期为中国廉租住房租赁补贴政策的改革提供经验借鉴。

3. 文献研究。通过阅读大量经典文献,探索廉租住房租赁补贴政策发展的一般规律。

第二节 研究思路与基本内容

一 研究思路

从课题研究的逻辑起点到问题指向的逻辑终点,本课题采用“提出问题—分析问题—解决并提出政策建议”的研究方式,具体研究思路见图 1.1。

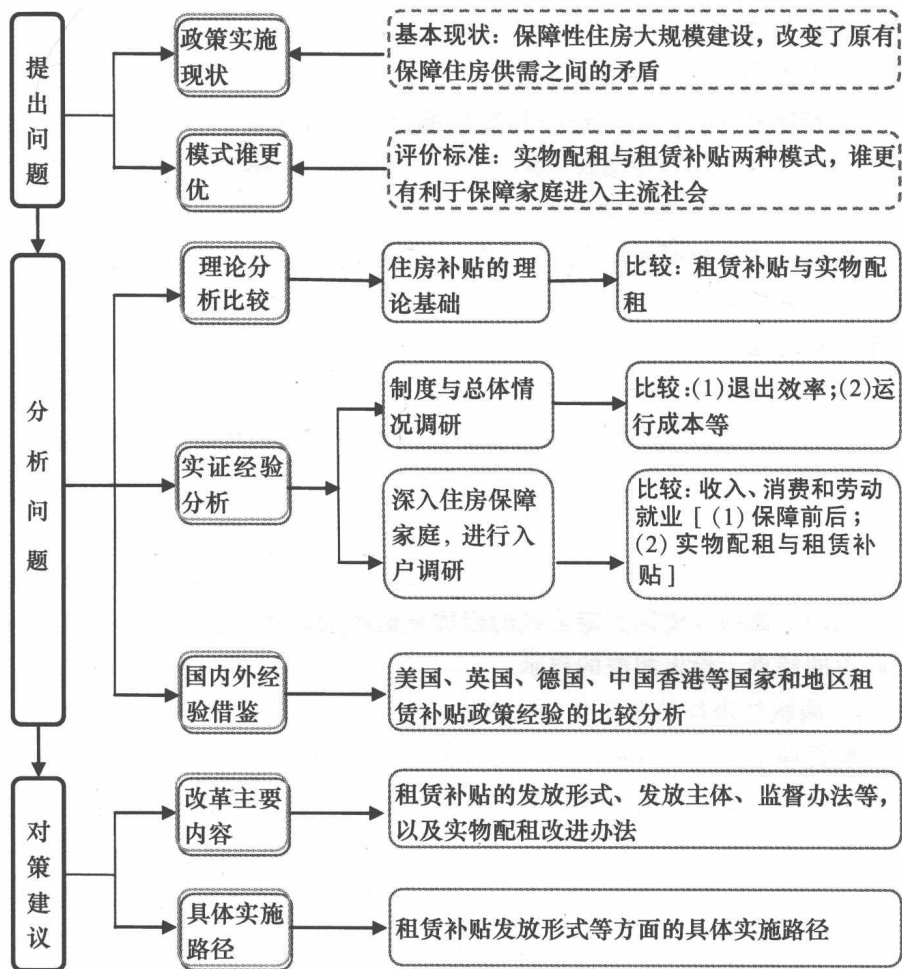


图 1.1 本书研究基本框架

二 基本内容

基于上述研究思路，本书集中于对廉租住房补贴政策实施效果的分析，探讨廉租住房补贴对受保障对象行为的影响，研究廉租住房租赁补贴政策的优化路径。具体研究可分为六个部分。

1. 廉租住房补贴政策的理论分析

界定廉租住房补贴的基本概念，在此基础上，运用经济学理论分析各种补贴方式的实现，建立数理模型，从福利水平和居住水平两方面评价各

补贴方式的优劣。

2. 廉租住房补贴政策的描述

从补贴方式、申请条件和补贴标准三个方面分析武汉、宜昌等六个市、县廉租住房实施情况及政策。

3. 廉租住房补贴政策的影响分析

利用此次入户问卷的调研数据,从住房消费支出、非住房消费支出、居住水平和就业情况等多个方面,比较分析保障对象在保障前后的变化,对廉租住房租赁补贴政策的实施效果进行检验。

4. 廉租住房租赁补贴政策的效果评价

结合此次政府问卷和入户问卷的调研数据,分别从政策执行、退出、居住水平改善等多个方面对廉租住房租赁补贴政策的实施情况进行评价。

5. 有代表性国家或地区租赁补贴政策的启示

从补贴对象、补贴方法与标准和补贴资金来源三个方面,简要概述美国、英国、德国和中国香港地区的租赁补贴政策,并结合当前中国租赁补贴政策的特点,给出相应的启示。

6. 廉租住房补贴政策改革的建议

根据理论、实证分析结果以及美国、英国、德国和中国香港的租赁补贴政策经验,结合目前中国廉租住房租赁补贴政策实施过程中所存在的主要问题,提出相应的针对性建议。

第二章 廉租住房租赁补贴的理论基础

第一节 廉租住房保障方式的类别与实现方式

一 保障方式的类别

根据 2004 年建设部等五部委联合颁布的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》，廉租住房的保障方式大致有三种，分别为租赁补贴、实物配租和租金核减。

租赁补贴是指政府向符合条件的申请对象直接发放货币补助，由住户在住房租赁市场上自行租住住房的补贴方式。这种货币补助往往是以现金形式，将补助直接发放到申请对象手中。

与租赁补贴方式不同的是，实物配租是由政府直接向申请对象提供廉租住房，仅收取一些具有象征意义的租金的补贴方式，用以对廉租住房的日常维护和管理。该种方式的实行往往需要政府兴建大量廉租住房，财政投入较大。

租金核减是指住房产权单位按照政府规定，对承租公有住房的低收入家庭给予租金减免的补贴方式，该种保障方式所覆盖的群体仅仅是租赁公有住房的住房困难群体。

在廉租住房保障实践过程中，租金核减所保障的对象是租赁公有住房的少量群体，租赁补贴和实物配租是政府提供廉租住房保障的常用方式。

二 各种类别的实现方式

廉租住房保障的实质是提升城市中收入极低且存在住房困难的群体的住房可支付能力，进而提升其居住水平。上述三种保障方式都是为了改善受保障对象的居住情况，但各自在实现方式上存在一定的差异。租赁补贴

是政府向受保障对象发放住房补助,这类补助往往以货币价值形式,如现金、住房券等出现,从而提高受保障对象的实际可支配收入,增强其住房消费能力,改善自身的居住情况。然而,实物配租则是由政府直接为受保障对象提供租金低廉的保障住房,降低受保障对象所应缴纳的房租,减轻其租房负担,从而提升受保障对象的居住水平。另外,租金核减则是通过减免公租房的租金,减轻承租人的租房负担,间接提升其住房可支付能力。

第二节 廉租住房租赁补贴的理论基础

廉租住房租赁补贴的理论基础是经济学理论,其核心思想是政府提供补贴以增加低收入住房困难群体的收入或改变住房这种商品的相对价格,在追求效用最大化的前提下,这类群体的最优消费组合会进行调整,最终导致住房困难群体的居住水平提升。在现实中,租赁补贴有三种形式,分别为非限制性租赁补贴、限制性租赁补贴和社会房东租赁补贴。这三种租赁补贴形式对受保障对象的消费选择有着不同的影响机理。下面就对这三种影响机理进行具体阐述。

一 非限制性租赁补贴的理论基础

非限制性租赁补贴是指政府向保障对象发放货币补助,而没有对补助资金的用途进行限制。这类租赁补贴会带来受保障对象可支配收入的增加,但没有改变住房这一商品的相对价格。受保障对象收入的增加会增强其住房消费和非住房消费能力,与获得保障前相比,受保障对象会增加住房消费量,从而改善自身的居住状况。相应地,受保障对象也会增加非住房消费,即所谓的住房补贴资金的外溢。这种资金外溢的大小取决于受保障对象的消费偏好,若受保障对象偏好于住房,那么非限制性租赁补贴资金的外溢较少;反之,补贴资金外溢则较大。

二 限制性租赁补贴的理论基础

限制性租赁补贴是指政府向受保障对象发放货币补助,并对补助资金的用途进行严格限制。从表面上看,这类租赁补贴增加了受保障对象的可支配收入,但可支配收入增加额并不能用来进行非住房消费,只能进行住房消费。实质上,这类租赁补贴只是增强了受保障对象的住房消费能力,

并没有改变其非住房消费能力,可以较好地避免补贴资金的外溢。通过实施限制性租赁补贴政策,与获得保障前相比,受保障对象会在不改变原有非住房消费量的前提下,增加住房消费量,从而改善其自身的居住状况。

三 社会房东租赁补贴的理论基础

社会房东租赁补贴是指受保障对象在住房租赁市场中租住社会私人住房,按照收入的一定比例向社会房东缴纳房租,社会房东的亏损通过政府补贴形式进行弥补,即政府向社会房东支付实际房租与市场租金的差额部分。这类租赁补贴改变了受保障对象所面临的住房相对价格,为受保障对象提供了较低的租金水平,从而刺激这类群体增加住房消费。在实施这类补贴的过程中,为了避免低收入群体住房消费过度,政府往往会对住房消费量的上限进行限制,对于超过限制量的保障对象,政府会取消对其补贴。

第三节 廉租住房租赁补贴与实物配租的效用分析

在现实中,廉租住房主要以租赁补贴和实物配租两种保障模式为主,这两种保障模式都会带来受保障对象的效用增加,但对受保障对象效用改变的影响机理则存在着不同。^①为此,我们将运用经济学理论中无差异曲线分析方法,比较分析这两种模式所带来的效用改变情况。在此,我们假定保障对象的消费由住房消费和非住房消费两方面构成,该对象在收入水平约束下选择最优消费组合,追求效用最大化。而在一定的预算约束下,为实现效用最大化,受保障对象应选择最优的消费组合,使得这两种消费的边际替代率等于这两种商品的价格之比。这两种保障模式会导致保障对象的预算约束发生变化,从而改变原有的消费组合,导致其自身福利水平发生变化。

一 实物配租的效用

实物配租是由政府直接提供符合标准的住房,而接受补助的家庭支

^① 由于租金核减方式所覆盖的受保障群体较少,仅仅保障租住公房的住房困难群体,在此不对该方式的效用进行分析。

付一定比例的收入作为房租。它的实质是政府为低收入家庭提供一个租金较低的住房市场,并规定了住房消费量的范围,以此改变低收入家庭的住房条件。如图 2.1 所示,横坐标表示家庭的住房消费量(H),纵坐标表示家庭的其他消费数量(C)。假定政府为低收入家庭提供了低租金的住房市场,有数量众多的廉租住房供申请家庭选择,且政府规定廉租住房最小消费数量为 H_{min} ,最大消费数量为 H_{max} 。在政府没有提供实物配租时,家庭的预算约束线为 I_1 ,消费组合为 (H_1, C_1) ,最大效用为 U_1 。当政府为低收入家庭提供廉租住房后,住房租赁价格相对便宜,家庭的预算约束线变为 I_2 ,此时预算约束线 I_2 与效用曲线的切点在 $[H_{min}, H_{max}]$ 范围内,家庭的消费数量组合为 (H_2, C_2) ,效用水平为 U_2 。由观察可知,受保障对象的住房消费量和非住房消费量都会得到提升,效用水平也得到了提升。

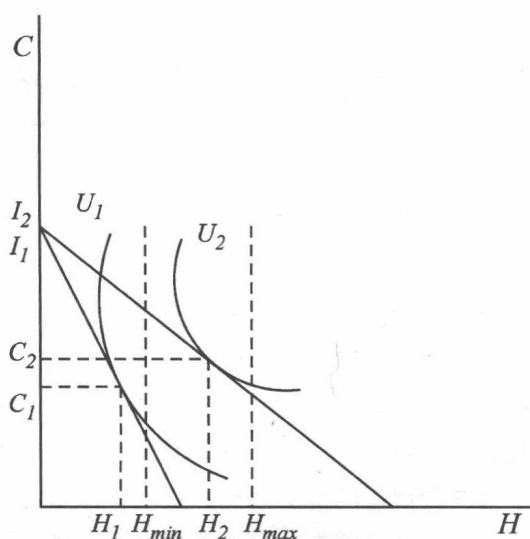


图 2.1 在实物配租下的效用变化情况

二 租赁补贴的效用分析

租赁补贴有三种形式,即非限制性租赁补贴、限制性租赁补贴和社会房东租赁补贴。这三种形式的租赁补贴会通过不同的方式改变受保障对象的最优选择,对受保障对象的效用产生影响。下面,我们就通过图形分析