



北大-林肯中心

中国的 住房改革 及成效

China's
Housing Reform
and Outcomes

主编：满燕云



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



北大-林肯中心

中国的 住房改革 及成效

China's
Housing Reform
and Outcomes

主编：满燕云



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

北京市版权局著作权合同登记：图字：01-2012-3504 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的住房改革及成效/满燕云主编. —北京：经济管理出版社，2010.11

ISBN 978-7-5096-1150-0

I. ①中… II. ①满… III. ①住宅—经济体制改革—成就—中国 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 218246 号

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 11 层

电话：(010)51915602 邮编：100038

印刷：三河市海波印务有限公司

经销：新华书店

组稿编辑：何 蒂

责任编辑：孙 宇

责任印制：杨国强

责任校对：蒋 方

720mm×1000mm/16

15.75 印张 380 千字

2012 年 6 月第 1 版

2012 年 6 月第 1 次印刷

定价：38.00 元

书号：ISBN 978-7-5096-1150-0

本书简体中文版权 (2012) 由美国林肯土地政策研究院

(Lincoln Institute of Land Policy) 全权保留

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

CHINA'S HOUSING REFORM AND OUTCOMES

Edited by
Joyce Yanyun Man

 LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY
CAMBRIDGE, MASSACHUSETTS

© 2011 by the Lincoln Institute of Land Policy

All rights reserved.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

China's housing reform and outcomes / edited by Joyce Yanyun Man.
p. cm.

Includes index.

ISBN 978-1-55844-211-5

1. Housing policy—China. 2. Housing—China. I. Yanyun Man, Joyce.

HD7368.A3.D563 2011

363.5'5610951—dc22

2010041127

Designed by Westchester Book Services

Composed in Minion Pro by Westchester Book Services in Danbury, Connecticut. Printed and bound by Puritan Press, Inc., in Hollis, New Hampshire.

♻ The paper is Rolland Enviro 100, an acid-free, 100 percent recycled sheet.

MANUFACTURED IN THE UNITED STATES OF AMERICA

北大—林肯丛书序

中国大陆的经济改革和对外开放在过去的 30 年取得了令人瞩目的成就。进入 21 世纪以来，随着中国经济增长速度的进一步加快，中国的城市化进程也开始加速推进。农村人口大规模向城市迁移不仅为工业化和经济的快速发展提供了保证，而且带来了城市规模和空间范围的迅速扩展，在基础设施、城市住房、土地利用、环境保护及可持续发展等方面带来严重挑战。土地作为政策工具在中国经济增长模式和城市发展过程中发挥着重要作用，与未来中国的可持续发展息息相关。为了应对中国快速城市化进程中的问题与挑战、推动政策研究和人才培养，北京大学与林肯土地政策研究院于 2007 年 10 月在北京联合成立了北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心（简称“北大—林肯中心”）。

北大—林肯中心致力于为国内外专家学者、政府官员及公众提供交流和讨论平台，针对中国城市快速发展、土地政策和财政改革所面临的问题与挑战提供专业知识、教育培训与政策研究。北大—林肯中心成立以来，已与国内外专家学者在财政税收、城市发展、土地利用与管理、住房及环境政策等领域进行了多方面的合作，并取得了一系列研究成果。为进一步推动学术思想及专业信息的交流与传播，中心决定出版“北大—林肯丛书”，把我们的研究成果呈现给读者。该丛书包括专著、编著、译著、论文集等多种形式，横跨经济学、地理学、政治学、法学、社会学、人口学及其他交叉学科。丛书既介绍了我们所关注领域内的最新理论、实践以及国际经验，也介绍了国内外专家学者针对中国在这些领域的政策、现状及未来发展所进行的最新研究。我们希望，丛书结合国内外学者的智慧，能有助于学生、学者、政府人士及社会公众更深入地了解中国城市化过程中所面临的问题及挑战，探索科学合理且行之有效的对策。我们也希望，丛书能起到抛砖引玉的作用，激发更多的学生、学者和其他人士投入到对中国城市发展与土地政策方面的学习与研究之中，为中国的可持续发展和国民的富强献智出力。

北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心主任

满燕云

2010 年 11 月 11 日于北京

序

许多观察者和分析师很熟悉中国在过去 30 多年里非凡的经济增长、以市场为导向的改革以及来自国内外的大量投资，但是鲜为人知的是这些经济变化同时深刻影响着中国的住房市场。例如，从建筑面积来看，中国是世界上最大的建筑市场，每年新增 20 多亿平方米的建筑面积，几乎占全球总数的一半。中国每年新增建筑面积中将近一半是住宅，在农村和城市之间几乎等分。

本书介绍了中国住房建筑市场繁荣的背景，解释其起因以及结果；本书还讨论了既有的以及正在进行的住房建筑市场发展趋势在未来若干年内会如何影响中国的住房部门。预期的人口转变以及城市人口的增长预示着住房部门的高速增长还会继续。

中国的人口在过去 30 多年增加了将近 1/3——从 1982 年的 10 亿人口增加到了现在将近 13.3 亿人口——显然，住房建筑市场的增长有一部分源于人口增长。然而，驱动住房建筑市场的一个更重要的因素是以人均居住面积为指标的住房标准。从 1978 年到 2007 年，城市人均住房面积翻了四番（从 9.4 平方米到约 29 平方米）。中国的人均占地面积现在已经超过了日本和欧洲，但是不太可能再超越现有的水平了。

过去的 30 多年中，主要有两项改革改变了中国的住房市场。1988 年的改革培育起了住房私有化，很多存量出租房以低廉的价格出售给国有企业的员工。1998 年的改革结束了福利分房时代，进入了综合的基于市场的住房供给阶段。

近几年来，住房价格增长速度远远高于收入增加的速度，导致很多人没有能力购房。政府采取了一些措施来稳定房价，比如增加房贷利率、提高首付门槛、对房地产短期资金收入征税以及限制家庭多处置业。飞速增长的住房价格在一定程度上反映了住房市场中的一些投机行为，导致城市住房实际空置率远远高于健康的住房市场应有的空置率。但是，城市住房实际空置率的数据很难得到。

展望未来，中国住房市场至少面临两大挑战：第一个是从农村到城市不断增加的移民率，预计每年有 1500 万人口从农村转移到城市。这一人口流动会在未来的 10 年甚至 20 年内维持着对城市住房的需求，同时减缓对农村住房的需求。第二个是人口老龄化，人口中超过 65 岁的比例——在 2009 年是 7.7%——预计在 2020 年将增加到 11.8%，2050 年增加到 24%。目前，70% 的老龄人口住在农村地区，但是随着城市化的发展，这一比

例会不断下降。人口老龄化对住房市场的影响比较复杂，不仅会引起对老龄人口特殊住房需求的增长，而且当出现孤寡老人时，可能会引起家庭规模缩小。

除了上述两大挑战，本书还探索了其他的挑战，集合了研究中国住房市场专家撰写的相关论文。其中很多章节是实证性研究，引用了住房调查以及公开的住房数据。本书明确指出，中国住房部门的动态性会在未来的几十年内持续，这为各级政府当局提出了政策挑战。

林肯土地政策研究院主席兼执行总裁 Gregory K. Ingram

前言

自从 1978 年开始的经济改革及对外开放的战略大转变，中国经济每年以超过 0.9% 的增速扩张，并伴随着快速的城市化，城市化率从改革开放初的不到 20% 提高到 2010 年的 47%。为了适应经济发展的需要及中国城市居民对改善居住条件的要求，中国政府推行了一系列的住房改革措施，使得住房市场得到迅猛发展。随着 1998 年福利分房制度的终止，市场成为提供城市居民住房的主要来源。房地产市场的迅速发展极大地改善了城市居民的居住条件。比如，城市人均居住建筑面积从 1978 年的 6.7 平方米提高到了 2010 年的 31.7 平方米；2010 年自有住房率已达到 84.3%，超过许多发达国家的水平（详见第一章）。然而，中国房地产的快速发展也给经济及社会带来诸多负面影响。近年来，房地产价格上涨过快，使得中低收入居民及年轻人无法承担高房价或高房贷，但大量房屋作为投资产品被一部分人群拥有并长期闲置，出现“鬼屋”、“鬼城”的现象，造成财富分配不均，资源严重浪费。另外，由于中国特殊的土地制度，具有垄断特征的房地产业在政府监管不到位的情况下控制定价体系，谋取高于一般行业的利润，吸引大量社会资金，造成其他产业融资困难，使经济结构及活力受到严重扭曲。房地产业的快速发展也使得一些城市大量出让土地使用权，收取出让金，造成土地财政现象以及大量与征地有关的纠纷和不公。

对中国住房政策 30 年来的变化以及住房改革成效的研究十分必要，也许能给我们将来的政策导向提供一点参考。本着这个目标，本书主编邀请了国际、国内主要住房方面的专家学者共同参与这本书的编写与讨论。

本书包含 13 篇文章，旨在说明中国城市住房政策和住房市场四个方面的问题。第一部分着重关注过去 30 年间的中国住房政策改革及取得的成果。在该部分中，有两章对住房供应从社会主义福利分配制度过渡至市场主导型制度进行了回顾，并详细讨论了住房市场的现状和住房可支付性问题。该部分所包含的研究表明，中国的住房改革已在许多方面产生了积极的影响，但也造成了一些社会和经济问题。第二部分讨论了土地使用、财政政策和住房市场的相互作用。五篇实证论文将中国住房市场与中国的土地使用实践及其财政政策相关联。该部分各章节的作者探讨了收入、地方税收与支出，以及就业和社会保障等因素对住房价格、住房需求以及第二套房屋所有权的影响。第三部分重点关

注中国的低收入住房政策。自1998年住房改革以来,住房价格快速增长,这一政策旨在向中低收入群体提供援助和支持。三篇论文从不同的角度对这一政策的成果以及中低收入群体和中国政府当前面临的各种挑战进行了评价。第四部分包括三章,每章均采用对比的方法研究中国的住房政策。向低收入群体提供住房在很多其他国家(英美等发达国家和发展中国家)已有先例。作者以不同的角度尝试从国际经验中得出启示,以解决中国的政策问题,比如在哪些方面中国经验具有可比性,中国可以从其他国家的得失中学习到什么教训,以及哪些原则适合作为中国未来住房改革和决策流程的指导。

第一章由满燕云、郑思齐和任荣荣撰写,概述了中国城市住房改革的演变情况,并分析了自1998年以来住房改革期间形成的中国土地和住房市场的趋势和模式。他们评估了改革时期的可支付性和公平问题。通过使用多个来源的数据,他们发现,土地供应、房地产开发投资以及随后的住房供应显著增加,显示出对中国政府住房政策改革的积极回应。中国住房市场呈现出已售总面积走高以及房价扶摇直上的局面,反映出强劲和稳健的住房需求。但可支付性已成为一个问题。在总存量住房中,可支付的住房仅占非常小的一部分,意味着政府对低收入家庭提供的支助不足。此外,以联合国人居署(UN-HABITAT)界定的中等价格收入比衡量,中国的住房归为“极度难以支付”的类型。通过使用国际标准计算住房可支付性指数,作者认为,中国城市的人口规模越大,他们对住房的支付能力越低。总体而言,本章研究表明,1998年的住房改革带来了很多积极的变化,但是也引起了不同收入群体和地区之间的不平等局面。政府政策应修正对原有改革目标的扭曲。

由王亚平撰写的第二章考察了改革所带来的利弊分布情况以及空间阶层化现象。他注意到,中国的住房改革造成了基于居民社会经济状况的居住地分化现象,较贫困的人口集中在边缘地区,而公务员和经济情况好的人口则集中在价格较高、条件较好的住宅区。这一空间模式是此前政府提供住房私有化的结果。专业人员、管理者和公务员从住房改革中受益最多,这对于在中国维持共产党执政的稳定性至为关键。在评价了中国住房政策改革的社会和空间影响之后,作者强调指出,城市低收入贫困人口的住房没有得到重视,直到最近才成为政策议程的重中之重。

在第三章中,邹至庄和牛霖琳应用消费者标准理论分析了中国城市住房的供需情况。在将这一理论应用于中国经济时,他们先是简化假设:第一,住房租金大概与住房价格变量成正比;第二,与价格变动相比,利率变动较小。他们发现,中国城市住房需求的收入弹性大约为1,需求的价格弹性介于0.5~0.6,供应的价格弹性在0.74左右。他们得出的收入弹性估值类似于他们在其他国家以及20世纪30年代中国的估值。根据这一计算,住房价格的上涨不是投机的结果,而是由收入增加带来的。作者得出结论,在至2006年为止的样本期间,全国整体没有出现住房泡沫。

第四章由符育明和郑思齐撰写，说明中国住房市场的需求面。他们使用全国大规模城市家庭调查数据来估计不同人口群体的住房需求收入弹性。作者发现，在住房价格随着住宅区的生活质量上升时，住房开支的收入弹性也上升。研究指出，在主办城市，大部分流动人口的教育水平低下以及缺乏社会保障降低了对生活质量的需求。作者利用这些结果提出政策建议：为了加强农民工购买城市住房的意愿，并更多地为国内需求做出贡献，各项政策需要促进就业和社会保障。

第五章由约翰 R.洛根等撰写，调查了中国住房改革的分配结果，比较了公共住房私有化和私有住房部门制定的双轨政策。中国公共住房的租金和价格差异显著，远低于市场价格。利用 2000 年的人口普查数据，该研究估计了公共住房的租户和购买者接受住房补贴的情况。结果表明，住房改革的最大赢家是基于居住状况、教育和职业从此前的制度中受益的人员。他们“依靠国家补贴，支付较少的钱就获得了更好的住房”。

第六章由黄友琴和易成栋撰写，研究了中国城市第二套房屋所有权的模式。作者从西方学者第二套住房的传统定义出发，在更广泛的意义上界定了第二套房，以衡量房主拥有的额外房屋，这是因为在中国城市背景下，第二套房屋所有权是一个极具争议的问题，具有独特的特点，代表日益严重的住房不平等现象的一个重要方面。他们认为，由于日益成熟的住房市场和社会主义遗留的特色制度共存，中国城市的第二套房屋所有权与西方相比存在相同点，也存在显著的差异。作者利用 2005 年中国综合社会调查，进行了实证分析，揭示出与西方相同的现象，大家庭和高收入家庭更有可能拥有第二套房。户口制度再次证明对第二套房所有权很重要。政治地位和工作单位对于第二套房屋所有权的作用也不可小视，这是因为工作职级高的人和党员以及资源丰富的工作单位的人员更有可能拥有第二套房。为了进入分布不均匀的重点学校，有学龄儿童的家庭更有可能拥有第二套房。此外，直辖市和省会城市的居民更不可能拥有第二套房，可能是由于大城市房价较高的原因，而东部城市的居民比中部和西部城市的居民更有可能拥有第二套房。他们的研究结果为未来政府在促进资源配置和住房供应的效率和公平性方面的决策和住房改革，提供了重要的政策启示。

在第七章中，满燕云和郑思齐利用来自 200 多个中国城市的数据，分析了地方税收和公共支出对住房物业价值的影响。这一研究在一个地方税收和支出结构与美国大不同而且没有应用该模型某些假设的国家里检验了蒂布特（Tiebout）模型。但是他们的结果与模型的预测一致——地方公共服务和税收支付影响中国家庭对居住地的选择。在考虑其他条件的情况下，中国城市中住房价值与地方公共支出呈显著正相关的关系，并与土地及物业税和个人所得税负相关。结果还表明，由于中国的地方公共财政不严重依赖住宅物业税，而是更多地依赖所得税、营业税和增值税等，因此，鼓励投资住房部门可导致资源配置不当。

第八章由邓永恒等撰写,概述并分析了随着住房制度改革而得到快速发展的中国新兴住房融资体系的发展和表现。他们指出,中国存在双渠道的住房融资体系:政策驱动的住房公积金机制以及商业抵押贷款。中国抵押贷款的风险特点和表现与在美国或其他发达国家观察到的不同。中国发放的所有抵押贷款都是浮动利率抵押贷款,无限额。在中国,很少出现违约情形,取消抵押品赎回权难以执行。作者得出结论认为,股市波动、中国借款人“对不确定的厌恶”以及相关住房与金融政策和条例的快速变动都影响抵押贷款借款人的提前还款和违约决定。最后,作者指出,中国出现了二级抵押贷款市场。

第九章探讨了城市扩张、土地用途转换以及在中国城市提供经济适用房之间错综复杂的关系。安吉尔等人选择中等规模城市——郑州作为案例,研究地方一级的情况。他们发现,虽然房源充足,不同类型的住房能够满足基本的住房需求,但是郑州绝大多数城市居民无力支付建造在按现行市场价格交易的土地上的住房。他们认为,虽然城中村向贫困和极贫困家庭提供了一条解决能支付得起的实用方案,但是现行的土地用途转换政策破坏了这一选择。他们提出一条积极的建议:不限制耕地转为城市用地,与此相关,村民应该可以直接将土地出售给开发商。

关注中国的城中村的研究众多。在第十章中,宋彦另辟蹊径,探寻城中村的出现以何种方式影响当地住房市场。这一实证研究以深圳为例,显示大部分城中村被附近的房主所厌恶,却被租房人看作一种特殊类型的、有能力支付的住房而积极地接受。一些城中村立足点较高,以“白领”工作者作为销售对象。这些城中村与城市环境更为协调。作者认为,“在短期内,城中村是向农村流动人口提供有能力支付的住房实际有效的解决方案。但从长期来看,农村流动人口,特别是低收入农村流动人口集中在这些城中村可能是中国城市新型居住隔离区的前奏”。作者推荐了一个将社区开发与经济发展战略相结合的战略。

由戴维·莱因格尔德和徐兰兰撰写的第十一章仔细回顾了中国低收入住房的政策和管理。作者从以下三个方面将其与美国类似的计划进行对比:政府间关系、城乡人口迁移以及民族/地区冲突。两个国家的政治框架和社会结构显著不同,住房计划按照不同的机制运作。但是,作者借鉴美国的经验得出结论:为了尽量减少中国低收入住房计划的社会混乱局面,中国需要一个专业的非营利部门来代表生活在财政和政策双重压力下的贫困人口的利益。

第十二章由景娟撰写,以社会政策和实践在全球化时代不断融会贯通的假设为出发点。因此,分析历史悠久的英国社会住房计划和中国近来社会住房供应制度之间的异同点可为中国未来的住房计划提供一些启示。作者先是对英国和中国的住房计划进行了历史回顾,进而比较了两个国家社会住房的实际特点和租房人的社会概况。作者发现,两个国家的计划都呈现出相似的“曲折发展轨迹”。她指出,中国正在重复英国此前犯过的

一些错误，比如向低收入家庭提供住房时，重视数量而忽略质量。借鉴英国的经验，她提醒中国不要开发极大规模的周边社会住房项目。作者认为，志愿性团体、地方社区和私营开发商应共同参与到这些倡议中来，而非政府单独参与。此外，应加强公共参与决策和社会住房政策的实施。最后急需更多的研究，为社会住房供应领域的政策制定提供依据。

在第十三章中，雷诺德研究了对中国住房和城市制度长期发展产生负面影响的最大局限性和政策风险。他的研究以国家经济转型和达到高潮的城市化以及当前的全球金融危机为背景。雷诺德博士利用住房市场经济学，评估了中国住房市场开发的七个核心领域，包括产权和权属、住房融资、税制和补贴、城市土地和基础设施的服务型供应、土地使用、房地产组织、中央和地方政府的表现。他援引了其他转型期经济体、拉丁美洲国家和美国的经验提醒中国预防短视的住房政策。他建议，在危机背景中刺激经济的短期关注和行动不得偏离长期的住房政策，而且制定一个综合的安全网络计划，包括就业、教育、健康和养老保障等领域的支助，比向低收入群体单独提供住房更为重要。

本书收录了城市和住房经济学与政策领域对国际学者及国内学术研究人员的研究，他们对促进了解中国住房政策和住房市场有着共同的兴趣。我们相信，本书中提供的信息将成为政府官员和从业者、学术研究人员、大学学生，以及关注政府住房政策、住房部门相关的现时和未来市场情况以及战略方向的普通大众成员感兴趣的内容，以建设能惠及所有中国居民的和谐可持续发展的社会。大学教师也可以把本书用作学习城市与房地产经济学、政策分析和经济发展课程的补充教科书。

编者十分感谢陈雅川、肖媛、金涛、Nick Houshower、刘威、陈天鸣等同事给予的支持和帮助。

目 录

第一部分 中国的住房政策改革与成果

第一章 中国的住房政策和住房市场：趋势、模式和可支付性	3
一、中国城市住房制度的演变	3
二、中国住房市场发展趋势	4
三、城市住房消费模式	5
四、中国城市的住房可支付性	9
五、主要结果	11
第二章 近期中国城市住房制度改革政策的社会和空间含义	15
一、引言	15
二、中国住房制度改革政策的发展	16
三、1998 年以来城市住房制度改革的问题	19
四、社会 and 空间含义	27
五、改革方向的重新调整	30
六、总结	34

第二部分 土地利用、财政政策和住房市场

第三章 中国城镇居民住房的需求与供给	43
一、引言	43
二、理论框架	45
三、数据	47

四、统计结果	48
五、结论	53
第四章 中国城市中流动人口的住房需求	55
一、引言	55
二、实证分析	57
三、结论	62
第五章 中国城市住房改革的赢家	65
一、中国城市住房改革的赢家	65
二、中国的案例	67
三、研究设计	68
四、结果	70
五、讨论和结论	77
第六章 中国城市自有第二居所的模式	81
一、导言	81
二、文献回顾	83
三、概念性框架和假设	85
四、实证分析	87
五、结论和讨论	93
第七章 地方税收和公共支出对房价的影响：实证证据	99
一、导言	99
二、模型和模型的设定问题	101
三、数据和假设	102
四、实证研究结果	104
五、结论	107

第三部分 中国的低收入住房政策与挑战

第八章 中国住房金融	111
一、中国按揭市场的演变	111
二、中国按揭融资的风险特征和履约情况	120
三、二级按揭市场的出现	123
第九章 中国的城市扩展、土地转换和经济适用房——以郑州为例	127
一、导言	127
二、1992~2006 年郑州城市扩展情况	129
三、郑州市城市边缘区的农业生产力	133
四、郑州的住房供应体系	135
第十章 城中村与城市融为一体了吗	145
一、引言	145
二、城市化乡村是如何形成的	146
三、城市化乡村的再开发政策	148
四、城市居民是如何评价城中村的	150
五、讨论与结论	153

第四部分 住房政策比较研究及其对中国的影响

第十一章 中国与美国的公共（社会）住房：政策入门	157
一、引言	157
二、中国低收入住房政策：简要研究文献综述	160
三、中国低收入住房政策与管理	162
四、中美公共（社会）住房政策的比较分析	164
五、中国能否在没有社会动荡的前提下扩大公共（社会）住房呢	170

第十二章 中英社会住房比较研究	177
一、引言	177
二、英国的社会住房	178
三、中国的社会住房	185
四、比较	192
五、结论和启示	195
第十三章 新时代中国城市住房政策系统论	201
一、引言与概述：中国城市发展新阶段面临的结构性风险	201
二、中国城市化发展速度的顶峰时期	204
三、中国的经济表现影响城市化和住房发展	212
四、中国住房业体系：制约与风险	213
五、结论	229