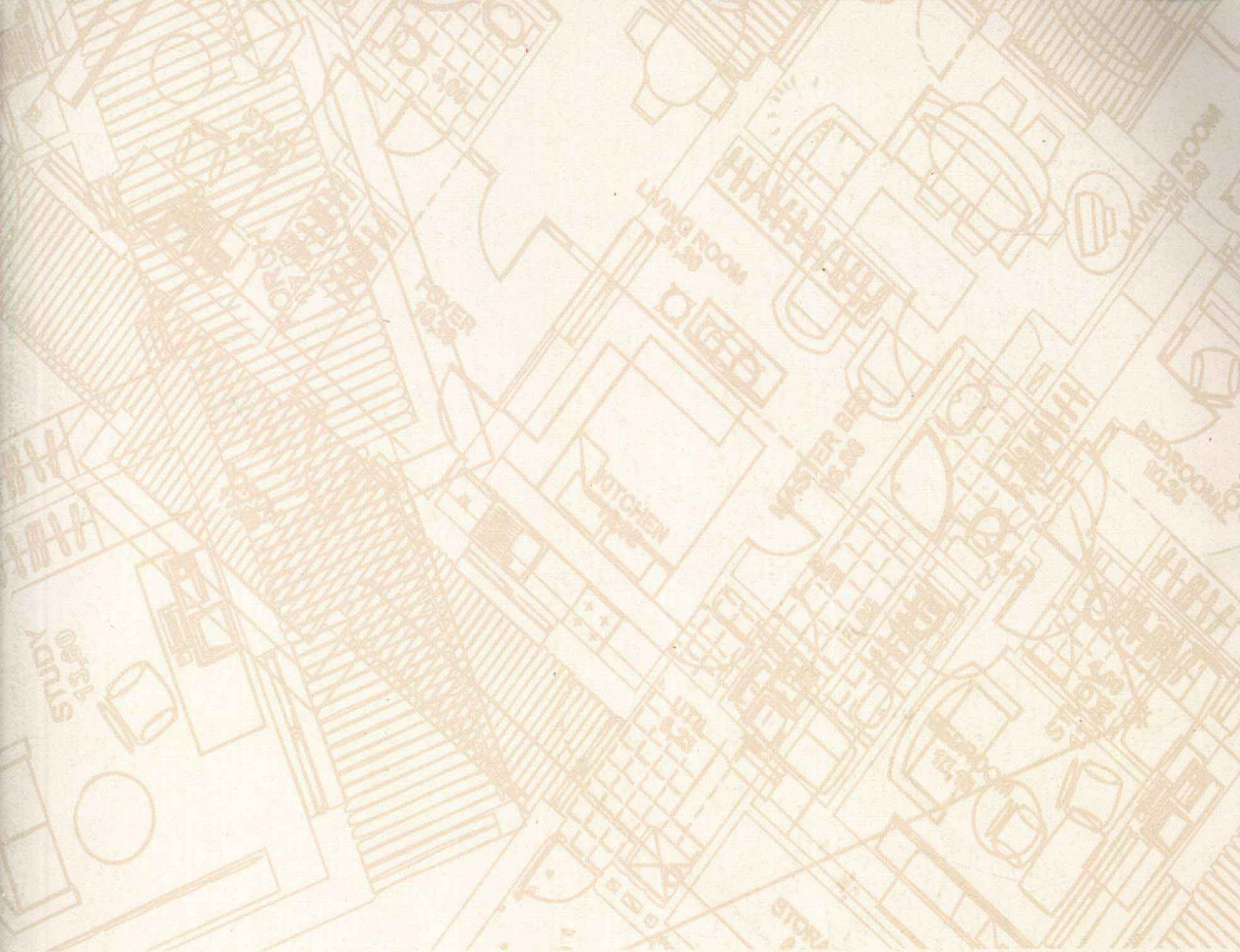




北大—林肯中心

LOW-INCOME
HOUSING IN CHINA:
Current Issues and Policy Design

中国低收入住房： 现状及政策设计

满燕云 等编
隆国强
景娟



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

中国低收入住房：现状及政策设计

满燕云 隆国强 景 娟 等编

商 务 印 书 馆

2011 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

中国低收入住房:现状及政策设计/满燕云等编. —北京:商务印书馆, 2011

ISBN 978-7-100-07606-7

I. ①中… II. ①满… III. ①住宅—社会保障—研究—中国 IV. ①D632.1②F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 260216 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中国低收入住房:现状及政策设计

满燕云 隆国强 景娟 等编

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-07606-7

2011 年 12 月第 1 版

开本 787×1092 1/16

2011 年 12 月北京第 1 次印刷 印张 17 1/2

定价: 45.00 元

北大—林肯中心丛书序

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及土地政策研究中心(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及土地政策研究中心主任

满燕云

2010 年 11 月 11 日于北京

前言

满燕云 景娟

中国的住房制度在过去 30 年经历了巨大的变化。在改革开放以前,是“国家统建统包”和“低租金福利分房”为特点由政府主导的住房制度。主要由工作单位提供住房实物分配,配备少量公房廉价出租,这种制度主要依靠政府投资管理及分配,是具有中国特色的住房保障体系。然而这一制度造成全社会住房水平和质量低下,城市住房长期短缺,房屋所有权和私有产权几乎消失,居民居住条件极为困难。到了 1977 年,人均住房面积只有 3.6 平方米(陈杰,2011)。20 世纪 80 年代,作为经济改革的主要组成部分,逐步以城市公共租房的私有化及住房分配的 market 化和货币化为特征的住房改革带动了房地产业及住房交易市场的迅猛发展。尤其从 1998 年完全取消了住房实物分配,住房商品化对改善城市居民的居住条件起到巨大的作用。到 2010 年,人均住房面积达到 31.7 平方米,城市居民的自用型住房自有率达到了 84.3%(Man, Zheng and Ren, 2011)。甚至收入最低的 10% 的群体的住房自有率也达到了 79.3%。每个家庭单元的建筑面积达到 67.8%。这充分表明中国的住房改革卓有成效,极大提高了城市居民的生活和居住条件,推动房地产业及经济的高速发展。

然而,随着城市化的快速推进,贫富收入差距的不断扩大,近年来房价的快速上涨,使得城市住房可支付性成为主要关注的问题。大量中低收入的人群买不起房,甚至租不起房,截至 2008 年年底全国还有 747 万户城市低收入住房困难家庭,亟需解决基本住房问题。虽然我国建立了以廉租房、公租房、经济适用房和两限房为主的住房保障体系,但是由于供不应求,分配不公,准入标准太高,腐败盛行等问题,尤其进城的广大农民工被排除在社会保障体系之外,我国社会保障政策亟需完善和调整。

为了加强对低收入住房的政策研究和探讨,北京大学—林肯研究院城市发展及土地政策研究中心组织、资助国内外学者对中国低收入住房的发展现状和政策等问题进行研究,并于 2009 年 7 月 10~11 日在北京召开“中国低收入住房的现状与政策设计”研讨会。该会议由北京大学—林肯中心和国务院发展研究中心联合主办,参会者包括来自北京大学、清华大学、中国人民大学、复旦大学、中国社会科学院、南京大学、香港大学、香港理工大学和国外多

所大学的数十位专家学者,以及国务院发展研究中心、住房和城乡建设部研究中心、财政部财政科学研究所、北京住房资金管理委员中心、香港差饷物业估价署等机构的专业人士。此次研讨会以中国低收入住房现状、低收入住房政策制定的国际经验、政府保障性住房现状以及政府保障性住房的供给分析、融资与管理为主要议题,在为期两天的会议里,来自全国各高校、政府研究机构和该领域的专家学者对低收入住房问题展开了激烈、充分和坦率的学术讨论。

本书是此次研讨会的论文合集,分为四个部分,分别从理论探讨、中国低收入住房的现状、国际经验借鉴和中国低收入住房的政策设计等四个方面展开讨论。

第一部分包含了两位国际著名学者的论文,从理论角度探讨对低收入住房及其政策的演变。Alain Bertaud 是世界银行顾问,土地使用及空间开发利用方面的规划专家,在土地市场、土地使用一体化及城市形态的联系方面有非常深入的研究。他的文章探讨如何重新定义低收入住房的可支付性问题。文章首先对中国近年来城市住房改革的成果给予了概要的评述,并指出住房可支付性和城市土地利用是当前中国主要的城市问题。随后,该文转向深入探讨住房研究的一个重要问题——“可支付性(Affordability)”(这也是中国当前住房政策面临的主要问题之一),分别以静态和动态的方法来衡量城市住房的可支付性。文章认为,只有在特定的城市设定特定的标准,才能衡量住房的可支付性,同时也不能忽略住房可支付性的空间特征。最低住房标准的设定必须与政府的财政补贴能力相匹配,同时需求方补贴比供给方补贴更有效。缺乏政府财政补贴能力的最低住房标准只会增加违章建筑和非正式住房。文章提出,住房市场的分析应当考虑新建住房和存量住房的互动,这是有别于传统住房可支付性分析的新视角;同时,也应当考虑住房可支付性的空间特征。这样深入的基于基本概念探讨的文章,在当前有关中国住房研究领域极为罕见。

Bertrand Renaud 是 BRI 协会国际顾问兼主席,主要研究财政发展、房地产融资和城市发展等问题。他的文章则以更开阔的视野,综合利用诸多理论,审视中国新时代城市住房问题的关键制度问题。文章使用现代住房经济学提到的住房政策的七个支柱(Seven Pillars of Housing Policy)来分析中国住房体系面临的重要制度风险,认为中国住房市场和住房体系的发展主要取决于三个重要方面的改革,即城乡土地的产权整合,中央和地方财政受益的调整以及通过财政体制改革向中小企业和家庭提供更多的金融支持。这从理论上阐明了中国当前住房研究的重点所在。文章同时认为,衡量中国城市化成功与否的最重要(如果不是唯一最优的)指标,就是关于“城中村”发展的政策选择。“城中村”在基于市场经济的低收入住房供给和促进农村流动人口融入城市经济中,扮演着重要的角色。他们同样也是中国住房体系中三个最弱支柱的一部分,包括产权二元性、地方金融服务的缺乏、地方财政投资短期房地产项目的强大动机。有可能中国会采取相应的政策,促进“城中村”逐渐甚至完全融

入城市之中。

第二部分包括六篇文章,利用翔实的数据和严谨的分析,总结和梳理了中国当前低收入住房发展的现状和存在的问题。满燕云和任荣荣的文章首先讨论了低收入住房的定义,一些国家对公共住房的申请人的准入标准,并比较研究了北京市保障性住房的准入标准及获得保障性住房居民的家庭收入及住宅面积状况。该文章总括性地介绍了20世纪90年代以来中国主要大中城市住房发展的状况,一系列翔实的数据直观地体现了城市中低收入人群正在面对越来越严重的住房“可支付性”问题,以及近年来的一系列住房政策未能对这一问题予以有效遏制的事实。在以房价收入比和住房可支付性指数(HAI)为基础进行的国际比较中发现,1998年住房改革带来了土地供给、住房供应以及住房消费的同步大幅增长,加剧了不同收入组和不同地区之间的住房不平等现状,尤其是低收入群体面临着严重“不可支付”的城市住房价格。

郑思齐、满燕云和任荣荣深入研究了的城市住房状况及住房不平等。文章基于国家统计局“2007年城镇住户大样本调查”的数据信息,从住房存量的数量、结构与价值等方面对我国城市住房存量的特征进行描述和评价,在此基础上对我国目前城市中的住房自有化率、住房产权结构、住房结构特征、住房市场价值等要素的区域分布以及在各个收入组中的分布进行了分析和定量判断。在住房不平等方面,我们从获得非市场住房资源的机会、不同收入群体间的差异性以及正式住房和非正式住房差异这几个角度展开分析。住房领域的制度转型使得不同社会群体获得非市场化住房资源(房改房)的机会不同,体制内、拥有本地城市户口和年龄较大的群体有更多的机会获得非市场化住房资源,这形成了群体间明显的住房消费的差异性。正式住房和非正式住房在住房质量和居住环境上存在巨大差异,农村移民(农民工)大部分只能选择在“城中村”等非正式住房中居住,这在住房消费和居住空间上都表现为很强的不平等性,并产生了居住隔离现象。上述对于住房存量特征和住房不平等的定量分析为制定合理的住房政策提供了数据支持。

复旦大学陈杰教授等的文章定量分析了上海市过去若干年间城市住房可支付性状况的演变。本文采用了能够鉴别不同住房时期模式的动态分析方法,有别于之前被广泛应用的静态切入点或者时点指标方法,填补了中国住房研究在这方面的空白。文章首先探讨了住房可支付性的概念和研究方法,然后分别采用静态房价收入比、动态房价收入比、剩余收入法等不同的方法测算上海城市住房的可支付性。结果表明,上海的城市家庭面临很大的住房可支付性问题,如果住房支出占家庭收入的比重过高,将会导致大多数家庭陷入住房诱导的贫困(基于剩余收入法)。

吴璟等的文章分析了中国城市居民住房支付能力问题,并对住房公积金制度作用做出定量评价。文章认为,中国住房制度改革已经经历了十余年的发展,目前传统的福利式住房

制度已经基本终止,新的住房货币化分配制度则仍在建立和完善的过程中。这种新旧体制转换过程中容易出现城市居民住房支付能力不足问题,居民住房消费迫切需要得到政府各种公共住房政策工具的支持,而住房公积金制度正是当前最重要的一种公共住房政策工具。基于上述背景,文章利用全国 35 个大中城市 1999~2008 年宏观统计数据 and 天津、大连、南宁三个城市 2007 年抽样数据,对中国城市居民住房支付能力水平现状和现行住房公积金制度在提升居民住房支付能力方面的效果进行了实证分析。研究结果表明,城市居民住房支付能力偏弱已经成为当前中国一个普遍存在,且较为突出的社会性问题,部分城市甚至出现了严重的居民住房支付能力不足问题。住房公积金制度在整体提升居民(住房公积金缴存人)住房支付能力方面发挥了显著作用,在一定程度上缓解了缴存人住房支付能力不足问题。但是这种提升效果主要集中在中、高收入群体,对中低收入群体的支持作用则十分有限。

郑思齐和任荣荣的文章对北京“城中村”中的住户进行了第一手调查,探讨“城中村”住房现状、问题并为“城中村”未来的改造提出了较为具体的政策建议。文章认为,“城中村”容纳了大量廉价的低技能劳动力,为城市工业化进程提供了大规模的低成本劳动力供给,其在城市经济增长过程中发挥的作用不容忽视。城市政府应致力于“城中村”居住环境的改良(upgrading),如对现有“城中村”的市政基础设施进行更新改造,并提供治安等公共服务,推进其逐步向普通住房过渡;或者由政府兴建符合农民工需求的具有基础配套设施和公共服务的廉租房等政策性住房等。这样的公共政策不仅有利于可持续的经济增长,而且有助于实现社会和谐。

美国北卡罗来纳大学城市规划系的宋彦副教授主要讨论中国城市发展中的特殊住区形态——“城中村”,以深圳为例,采用了 Hedonic 住房价格模型,评估城中村对周边住房价格的影响,分析城市居民对城中村的评价。文章认为城中村的形成是中国快速城市化、二元土地制度和政策,以及城乡管理体制差距等综合作用的产物。文章分析指出,尽管在短期内城中村是为农村移民提供可支付住房的现实且有效的途径,但是从长期来看,城中村农村移民的集聚,特别是低收入的农村移民聚集,很可能会成为中国城市地区居住隔离的新形式。因此政府必须促进贫困人群的分散居住,而不是鼓励这些群体在小范围里聚集。一个有效的改善现有居住环境的再开发策略应当将社区发展和经济发展战略全面地结合在一起考虑。

第三部分包括三篇文章,系统分析和总结了低收入住房的国际经验,希望能对中国低收入住房的政策设计提供借鉴意义。香港大学的赵丽霞教授详细地介绍了香港公屋体系的政策环境、内容及其发展,并从可获得性、可及性、可负担性、质素等方面对其政策的效果进行分析及评估。文章认为,整体来说,香港的公屋不单是提供栖身之所予低收入家庭,而是旨在建立“以人为本”的居住环境。但是,香港公营房屋政策的可转移性决定于政策环境的可

复制性,同时也涉及资助模式所带来的社会利益与弊端的衡量。

刘志林的文章回顾了主要发达国家和地区在低收入住房方面的供给方补贴政策,包括对住房的直接补贴、间接补贴和社会住房模式,对其基本特点、资金保障、管理模式以及发展趋势等进行了比较和探讨。在此基础上,文章针对我国国情判断供给方补贴的重要性,提出我国的住房供给方补贴政策可从住房供应和管理主体多元化、补贴手段多样化及注重组织保障等三方面进行改进。

景娟等的文章总结和分析了对住房政策中的需求方补贴政策。文章首先探讨了需求方补贴的理论基础,随后综述了美国、英国和荷兰等国的主要需求方补贴政策,总结出其优劣、适用的政策环境及发展趋势,在此基础上对我国现阶段住房政策提供了多项具体的政策建议。文章认为需求方补贴较大限度地发挥了市场机制在住房资源配置方面的作用,减少政府对住房市场的扭曲,同时给予低收入住户更多的住房选择自由,且成本效率高于供给方补贴。文章建议,中国应该增加并完善各种形式的需求方补贴项目,供给方补贴与需求方补贴互为补充是目前各国住房补贴的基本模式。

第四部分主要围绕政府保障性住房的供给、融资与管理展开了讨论,重点探讨中国低收入住房的政策设计,包括六篇文章。文林峰的文章全面概括了中国改革开放以来住房政策方面的一系列举措,并详细介绍了2007年以来更大力度的住房保障政策的具体内容,这其中既包括中央层面的统一政策,也包括各地进行的积极实践(如上海、昆明、北京、深圳、厦门等)。文章同时指出了目前政策实践中存在的一些问题,并对其未来发展提出了相应的建议。

林家彬的文章首先从保障主体、实施方式、覆盖范围等方面,对世界各国的住房保障体系进行了对比;在此基础上,文章提出了对中国住房保障体系设计的构想。该体系的设计不仅包括设计的依据和基本原则,同时详细说明了关键性的实践问题,如保障覆盖范围、政策执行途径等。

倪红日的文章关注保障性住房的供给。文章认为,保障性住房的供给涉及两个层面的问题:一是在保障性住房的提供上,政府与市场的关系;二是政府在提供保障性住房的前提下,各级政府的职责划分问题。文章首先对保障性住房的供给进行理论性分析,然后在假定保障性住房主要由政府负责供给的前提下,具体分析各级政府在提供保障性住房的职责划分、保障性住房的土地供给、补贴方式等,并对我国未来的保障性住房建设提出意见和建议。

陈晓云的文章关注保障性住房的融资问题。文章首先总结和分析中国保障性住房的类型和存在的问题,然后分析了如何通过财政政策和金融政策来支持我国保障性住房的发展。文章最后提出,应该以住房公积金制度为基础,建立我国的政策性住房金融体系,并就此提出相应的意见和建议。

国务院发展研究中心对外经济研究部部长隆国强的文章强调廉租房是保障性住房的重要内容。文章首先介绍了廉租房提供方式——实物配租和租金补贴的国际经验,然后以厦门为案例,从经济、社会、管理等层面,比较两种配租方式的优缺点。在此基础上,文章分析了我国廉租房制度面临的问题,并提出完善廉租住房制度的政策建议。文章认为,我国的廉租房建设起步较晚,应借鉴国外已经取得的成功经验,从我国的国情出发,设计具有中国特色的廉租住房制度。以尽可能低的成本,顺利推进城市化,建设和谐社会,实现“住有所居”的目标。

王晓明的文章关注保障性住房的管理机制问题。文章认为,我国保障性住房建设进入加速发展的阶段,与之相配套的政策和管理办法也逐步完善,但在实际执行过程中依然存在不少管理方面的问题,需要通过完善体制机制,并进一步加强管理加以解决。文章详细介绍了我国保障性住房的申请资格标准、资格认证管理、退出及流通管理,并对完善保障性住房管理制度提出对策建议。

这本书从不同的角度,运用不同的研究方法及数据来源分析了中国低收入住房的理论依据、国际经验、中国住房市场现状及低收入人群的住房状况,对建立和完善中国保障性住房体系提出了一些建议和政策设计框架。这些建议和想法仅代表学者个人的意见,并受到环境、信息及认知的局限,有许多不当之处。作者希望这本书能起到抛砖引玉的作用,激发起更多的学生、专家学者及政策制定者对中国低收入住房研究的兴趣和热情,为建立和完善中国保障性住房体系尽一份心,出一份力。

目 录

北大—林肯中心丛书序

前言

第一部分 理论探讨

重新定义低收入住房的可支付性问题	Alain Bertaud (3)
中国新城市时代住房政策的制度性观点	Bertrand Renaud (17)

第二部分 中国低收入住房的现状

中国低收入住房:现状及挑战	满燕云 任荣荣 (49)
中国城市的住房状况与住房不平等	郑思齐 满燕云 任荣荣 (58)
上海市住房可支付性评估(1995~2007)	陈 杰 郝前进 Mark Stephens (76)
中国城市居民住房支付能力问题与住房公积金制度作用评价	
.....	吴 璟 郑思齐 刘洪玉 杨 赞 (94)
“城中村”住房问题:现状分析与政策建议	郑思齐 任荣荣 (117)
“城中村”会被城市吸收吗?	宋 彦 (132)

第三部分 国际经验借鉴

香港的公共房屋政策可转移吗?	赵丽霞 (143)
低收入住房的供给方补贴政策——国际经验及对中国的启示	刘志林 (152)
低收入住房政策的国际经验借鉴:需求方补贴	景 娟 刘志林 (169)

第四部分 中国低收入住房的政策设计

中国住房保障发展现状 文林峰 (185)

我国保障性住房的体系设计 林家彬 (204)

保障性住房的供给 倪红日 (214)

如何为保障性住房融资 陈晓云 (227)

廉租房:实物配租与租金补贴的比较研究 隆国强 (242)

我国保障性住房管理中的问题和对策 王晓明 (254)

作者简介..... (262)

第一部分

理论探讨

重新定义低收入住房的可支付性问题

Alain Bertaud

中国住房制度的改革已经取得了很大的成功,但是仍然有两个问题需要解决:第一,为低收入家庭提供可支付住房;第二,提高城郊土地的利用效率。这两个问题是相互关联的,因为城郊地区能够提供足够的居住用地,从而对整个住房市场产生影响。因此政府需要考虑新的方案来解决住房的可支付性问题。

首先,可支付性的定义不能与社会可接受的最低居住标准相脱离,低于这个标准的住房就需要补贴。只有透彻了解目前不同收入群体所居住的不同住房类型的存量,才能制定合适的最低居住标准。

同时,最低居住标准的建立需要与政府在市场条件下对无法负担这一居住标准的家庭给予财政补贴的能力相联系。因此最低的门槛不应是通过科学测量得到的“最低居住标准”,而是测量政府对这些家庭的财政补贴能力。

每年的新建住房是对已有住房存量的有效补充。已有的旧单元或者被过滤到低收入群体,或者通过绅士化过程(Gentrification)重新被高收入群体所拥有,或者因拆迁和城市更新而被从住房存量中剔除。因此需要有一个按价格或租金分类的住房存量“资产负债表”,并每年修正,用以评估低收入住房的供给,这也是评估不同收入群体的住房供给和需求的“存量和流量”工具。

对住房存量的实时监控是必需的。为提高低收入群体的住房质量,政府可采取的一项极其重要的行动是保证每年新建住房数量的稳定增长,无论这些新增住房是为哪个收入群体而建的。任何对新建住房的限制都会最终影响到低收入群体,降低其住房标准,增加其住房支出。然而,供给方补贴,尤其是给开发商的利率补贴,将减缓新建住房向低收入群体过滤的过程。在促进低收入家庭获得住房方面,需求方补贴远比供给方补贴更有效率。

1 中国的住房制度改革非常成功

在讨论该如何促进中国住房的可支付性问题之前,我们首先要认识到,在史无前例的高

速城市化时期,中国政府的住房制度改革和城市土地供给是很成功的。

20 世纪 90 年代初期是住房改革的起始阶段,大多数住房由企业或政府提供,是对员工的补偿和福利系统的一部分,而由私人提供的住房很少。家庭对距离、面积、设计质量和价格等方面的住房消费选择是不存在的。

在中国政府持续的政策改革之后,城市住房的主体转变为由私人部门提供,企业员工的工资已经调整到可以反映员工生产力的水平。住房制度的成功改革不仅仅是人均住房面积的提高以及住房设计与舒适度的提高,而且这使企业可以专注于生产,不再需要花很大的精力为其员工建设和管理住房。

上述改革与中国的快速城市化是同步进行的。政府不得不从头开始创建一个新的房地产行业,根据消费者的偏好建造住房,同时在城市边缘地区开发新的土地。土地需求的增加源于安置农村移民的需要,以及工资快速上涨带来的对新住房的期望。

对于中国城市土地开发的方式以及数量,一直存在很多的负面评价。在许多中国城市,新开发的土地往往超过当前的土地需求。但是,与世界上其他尚未完成城市化的国家相比,从长期来看,土地超量供给的成本远低于供给不足。中国城市土地供给限制很少,这在发展中国家是很少见的。因此,中国的例子应该被其他国家效仿,而不是被批判。当然,新开发土地的利用效率仍然是当前需要解决的问题之一。

2 住房可支付性和城市土地利用是中国主要的城市问题

尽管中国的住房条件已经得到了显著的改善,但是随着经济条件的转变,一些问题尚有待解决。一个成功的住房政策不可能是静止的,必须随着外界条件的改变而不断演变。就中国而言,除了外部的经济发展,促成这一改变的外界条件还包括农村劳动力大量涌入城市和多数城市家庭收入的迅速增加。

住房的可支付性和城市土地向农村地区的过度扩张,是当前政府需要关注的两个主要问题。政府已经采取了一些政策措施来解决这些问题,例如对城市新建住房单元的最大面积进行限制,要求开发商配套建设一定数量的小户型。为解决所谓的城市土地蔓延的问题,中央政府给每个城市分配了农用地保护指标。

但是,这些管制措施有可能并没有发挥其正面作用,反而会产生有违政府初衷的一些副作用。譬如给新建大户型住房进行配额,可能会使高收入群体转向对旧存量住房的需求,而这些旧住房原本可以流向低收入群体。又如农用地保护指标有可能成为新开发土地的约束,造成住房通胀。当新开发土地缺乏时,开发商则会转向拆除目前低收入群体本可以支付得起的旧房子,代之以面向高收入群体的新建住房。

配额其实是一个解决供给与需求问题的拙劣手段。政府的当务之急是重新界定住房的可支付性问题,并将住房市场看作一个连续的统一体,住房存量和新建住房都是同一个住房市场的组成部分。企图通过配额,限制市场高端新住房单元的供给,是不可能达到增加市场低端供给的目的。

本文专注于讨论住房的可支付性问题,尝试重新定义可支付性,并提出一种方法论,用于澄清关于住房问题的一些争论,使其回归到适应供给和需求变化的框架中。

3 重新定义可支付性(Affordability)

“住房可支付性”这一词条需要被重新定义。许多用于评价住房可支付性的指标都是基于住房中位数价格与家庭中位数工资的比率,将各个城市的住房状况分级为“可支付的”(affordable)、“不可支付的”(unaffordable),乃至“极度不可支付的”(highly unaffordable)。通常而言,可支付住房被简单的定义为租金不超过家庭月收入的30%,或住房购买价格不超过家庭总收入的三倍。

“可支付性”这一术语本身具有误导性,因为按照定义,城市里的每个家庭都住在他们能够负担得起的住房里,除了那些因付不起贷款而即将被驱逐出去的人。而这些指标的意义与可支付性基本没有关系,只是表达了平均每个家庭将收入的多少分配给了住房消费。举例来说,大多数住房可支付性指标表明,首尔的住房是“极其不可支付的”。那么我们会料想首尔的大多数家庭无法负担住房,会住在桥洞下或贫民区的塑料棚下。当然实际情况并不是这样的。这些可支付性指标的真正含义是,首尔家庭的住房支出占其家庭收入的比重远高于美国同等收入的家庭。住房的高价格可能是韩国政府需要关注的问题,但这并不意味着一定要在韩国住房市场上推出一个叫做“可支付住房”(Affordable Housing)的新产品。就像印度Tata公司推出的一款家庭真正可以负担的Nano车,此款车推出之前,这些家庭无法负担任何一种汽车。

此外,一些所谓的“可支付性指标”往往基于新建住房的中位数价格,没有考虑现有的存量住房,这些住房通常较便宜,但很难获得详细的价格数据。在美国,每年存量住房的交易量是新房交易量的三至四倍,这也体现了存量住房交易在可支付性指标计算中的重要性。据笔者所知,中国没有存量住房交易总量的汇总数据,但是每个城市房地产中介的窗口展示了丰富的二手房交易数据,包括设计和区位特征等。

住房支出占家庭收入的比重高,并不一定意味着住房“太贵了”。这可能只是单纯反映了消费者对于高标准住房的选择偏好,反映了一种文化,而不是住房分配系统的运转失灵。当然这也可能意味着存在一些供给约束,从而人为地抬升了住房价格,其中包括住房市场泡