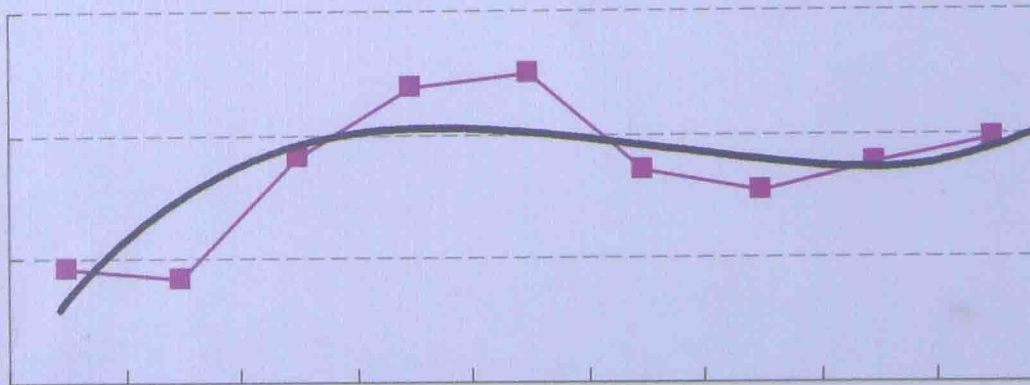


房地产市场长效调控 与住房问题

FANGDICHAN SHICHANG CHANGXIAO TIAOKONG
YU ZHUFANG WENTI

崔光灿 著

300
200
100
0



中国建筑工业出版社

基金项目：受教育部人文社科项目（编号：11YJA790020）资助；受国家自然科学基金（编号：71473166）资助；受上海师范大学城市经济学重点学科项目资助。

房地产市场长效调控与住房问题

崔光灿 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

房地产市场长效调控与住房问题/崔光灿著. —北京:

中国建筑工业出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-112-17354-9

I. ①房… II. ①崔… III. ①房地产市场-市场管理-

研究-中国 IV. ①F299. 233. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 241576 号

本书围绕住房制度改革、房地产市场调控与住房保障三个相互关联的问题进行研究。住房制度改革是研究我国住房问题的起点, 书中分析了我国住房制度改革进展及面临的主要问题、我国新型城镇背景下住房领域要解决的关键问题。住房制度改革的内容之一是发展房地产市场, 书中分析了我国房地产市场发展过程中房地产价格波动特征、影响房地产价格波动的因素、房地产价格波动对宏观经济稳定的影响, 同时分析了监测房地产市场的方法与指标体系、调控房地产市场的主要理论与方法等。解决中低收入家庭住房困难成为近年我国住房政策关注的重点, 书中梳理了我国住房保障政策发展过程及问题, 不同城市住房保障政策的差异, 确定住房保障范围的基本思路, 中低收入家庭的住房金融支持, 不同住房保障政策的实施情况、效果和发展前景等。本书希望从一个相对全面的视角探讨我国房地产市场管理与住房政策, 为社会各界理解与思考住房问题提供参考。

责任编辑: 邓 卫

责任设计: 董建平

责任校对: 陈晶晶 刘梦然

房地产市场长效调控与住房问题

崔光灿 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 13¼ 字数: 329 千字

2015 年 1 月第一版 2015 年 1 月第一次印刷

定价: 36.00 元

ISBN 978-7-112-17354-9

(26126)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前言

住房是我国新型城镇化过程中需要解决的重要问题之一，解决住房问题涉及住房制度改革、房地产市场调控和住房保障等，是一项需要长期深化认识、不断探索的工作。

如何认识前一阶段房价上涨和市场调控？房地产市场问题的主要表现是房价高涨，普通居民的住房支付能力不足、住房财富分化。另外，房价大幅波动可能诱发金融风险及经济危机。所以房价既是经济问题也是民生问题，政府需要关注市场。普遍认为 2003 年以后的房地产市场调控效果并不理想，甚至对是否应该调控产生质疑。这要求我们必须客观分析 2000 年以后我国房价快速上涨的原因，一是要看到国际流动性过剩的作用，多数国家的住房价格也出现了较大幅度的上涨，在某种程度上可认为房价上涨是一个世界货币现象。二是要正确认识国内住房制度改革和市场配置资源的作用，1998 年全国停止实物分房后，住房价格有一个从成本定价到寻找市场价格的过程，表现在从 2000 年到 2003 年间的价格上涨，这段时期市场上基本是以真实的居住需求为主。当房价快速上涨的趋势形成后，就会产生投资投机行为，许多人开始炒房，住房的投资属性开始显化，2004 年到 2007 年间表现非常明显，期间国家出台了一系列的调控政策，但由于住房市场的非理性行为，加上住房供求基本矛盾突出，房价上涨并没有得到根本抑制。三是我国快速城镇化过程带来的住房供求矛盾，2000 年后是我国城镇化快速发展的时期，大量人口开始流入城镇，城镇住房需求快速增加。因此，我们回头来看，这一段时间房地产价格的快速上涨，是市场内外部共同作用的结果，上涨是必然的。客观地说，房地产市场调控是必要的，调控不可能改变房价上涨的趋势，但减少了投资投机行为，减少了房价大幅波动，如果没有调控，也许 2005 年后、2010 年后房价上涨会更加厉害，也许无法避免大的泡沫的形成与破灭过程。

如何做好房地产市场调控？主要想法是建立房地产市场长效调控机制，比较理想的做法是短期调控与长期调控相结合，并形成短期调需求、长期调供应的双向调控的思路。在短期，通过金融和税收手段调控房地产市场，以引导市场需求为主。在中长期，稳定房地产市场还要与土地供应、人口流动、收入分配、资本市场完善等决定住房供求的基础性因素结合起来，优化住房供应结构。房地产市场调控不能仅关注市场本身，必须与我国住房供应体系、土地使用制度、产业结构、城镇人口管理等结合起来研究。

如何做好住房保障？我国住房制度改革之初，已经开始考虑住房保障问题，并逐步形成了廉租住房和经济适用住房制度，但在实施的过程中，廉租住房建设的总量不足，经济适用住房制度执行不规范，而且没有预料到住房困难的群体还在不断扩大。因此，从 2007 年后，我国加大住房保障工作力度，各地在已有廉租住房和经济适用住房基础上分别实施了公共租赁住房、限价商品房、共有产权房等多种形式，在保障范围上也开始从户籍人口逐步扩展到常住人口。住房保障要回答两个重要问题：保障谁？选择什么保障方式？住房保障对象的确定应考虑两个基本的标准：一是住房困难，二是住房支付能力不

足。所以保障对象准确的表述应是住房支付能力不足的住房困难家庭，通俗称为中低收入住房困难家庭。以什么方式保障，从国际经验看，大致有两种形式：一是租赁补贴，二是政府提供低价住房，包括购房和租房，这两种形式被称为补人头和补砖头。在不同的时期，不同的国家或地区都采用过不同的形式，一般在住房供求矛盾突出时期，都会增加保障性住房建设，提供低价住房，在住房供求矛盾基本解决后，都会减少政府直接提供的住房，通过发放租赁补贴解决住房困难，并转为通过低息贷款等金融支持手段支持居民购房为主。近十余年来，我国住房保障政策变化较快，目前，在廉租住房和公共租赁住房并轨以后，将基本形成以公共租赁住房和限价房（或共有产权住房）为主的保障模式，这一模式兼顾了租赁补贴与实物供应，也较符合提高居民住房自住率的发展趋势。但总体仍处于增加保障性住房的阶段，以后随着城镇化速度的放缓，住房供求矛盾解决后，以货币化补贴为主的保障模式将会逐步形成。

住房市场与住房保障是两个相互关联的体系，二者共同服务于住房发展，无论采用什么样的市场调控和住房保障政策，一个国家的住房发展目标必须明确。住房发展目标可以很简单具体，如户均一套房、人均一间房等，也可以较原则，如“人人享有适当的住房”、“体面的住房”等，我国目前提出的是“住有所居”，也就是大家经常强调的要“有房住”不是“有住房”。我国目前的住房私有率已经较高，未来的住房发展不应该过多关注住房私有率，反而应该关注住房自住率、住房空置率，住房无论是自住还是投资，都必须用于居住，自己不住要提供给别人居住，不能浪费住房资源。

住房问题在国际上还是一个开放的问题，许多国家为此奋斗了数十年甚至上百年，我国改革开放以来，发展住房市场只不过二十多年，大力发展住房保障也不到十年，因此，我国如何选择合适的住房发展模式，还是一个需要长期探索的问题。实事求是地说，我国系统解决城镇住房问题才起步，许多新问题、新情况还在不断出现。房地产市场虽然发展较快，但还不是非常成熟，市场运行规律还在形成中。住房保障起步晚，体系建设还不完整。因此，现在还没有达到全面、系统解决所有问题的阶段，解决好住房问题，必须有长期努力的打算，而且要将住房、就业和人口结合起来，研究未来新型城镇化中的住房问题。

关于住房问题需要讨论的还很多，如城市外来人口住房问题、住房租赁市场问题、住房金融改革问题、土地财政问题，这些都将对我国住房问题的解决起到关键的作用，本书没能过多涉及，但这些问题都非常重要，不可忽视。

本书的主要内容是作者近年围绕住房问题就房地产市场调控和住房保障做的一些初浅思考，由于能力所限，还希望广大读者批评指正，更希望有机会共同深入探讨。多年来，得到了我的许多老师、领导与同仁们的支持和帮助，在此一并致谢。

目 录

第一章 住房是新型城镇化过程的核心问题之一	1
第一节 我国城镇化发展过程及新型城镇化	1
一、我国城镇化发展的基本过程	1
二、我国新型城镇化发展过程中需要解决的问题	3
第二节 新型城镇化过程中人的城镇化与住房	5
一、新型城镇化的关键问题之一是人的城镇化	5
二、住房对“人的城镇化”的影响	5
三、不同城市人口流动与住房问题的差异明显	7
第三节 我国城镇住房领域需要解决的关键问题	8
一、如何确定住房发展目标和住房供应体系	8
二、如何实现房地产市场长效调控	10
三、如何解决好中低收入家庭住房困难	12
四、如何防范房地产价格波动相伴的金融系统风险	14
第二章 城镇住房制度改革与住房发展目标	16
第一节 我国住房制度改革发展脉络	16
一、我国住房制度改革的基本历程	16
二、公有住房出售的实施情况	17
三、住房货币化分配的实施模式	17
四、住房制度改革的评价	19
第二节 住房制度改革后续要解决的问题	20
一、存量公有住房的管理与后续措施	20
二、住房货币化分配的实施及要解决的问题	22
第三节 下一步如何深化住房制度改革	23
一、需要二次房改吗	23
二、关于住房改革市场化方向	26
三、从住房自有率到住房自住率	29
四、需要不断完善的住房供应体系	31
第三章 房地产市场的发展与调控	34
第一节 我国房地产市场的培育与发展	34
一、房地产市场培育与发展的主要过程	34

二、房地产市场面临的主要问题	36
第二节 针对房地产市场的调控政策	38
一、调控供应方面	38
二、调控需求方面	41
第三节 房地产市场调控的国际经验	45
一、新加坡对房地产市场的干预	45
二、澳大利亚对住房市场的干预	46
三、美国政府对住房市场的干预	47
四、我国香港对住房市场的干预	47
第四章 房地产价格波动及主要影响因素	50
第一节 房地产价格及其特征	50
一、住房价格是资产价格与实物价格的统一	50
二、住房价格波动的基本特征	51
三、影响房地产价格波动的主要因素	52
第二节 房地产市场上心理预期及交易行为	54
一、房地产市场正反馈交易行为理论分析	54
二、房地产市场正反馈交易行为实证	56
第三节 银行信贷与房地产价格波动	60
一、我国房地产信贷特征	60
二、银行信贷与房地产价格波动的理论模型	62
三、银行信贷与房地产市场关系的实证研究	66
第四节 流动性影响房地产价格与消费价格的传导机制	70
一、流动性与世界主要国家住房价格	70
二、我国流动性影响资产价格与消费价格的特征	73
三、流动性传导的理论分析模型	74
四、流动性传导的实证分析	76
第五章 房地产价格波动对金融、经济稳定的影响	80
第一节 房地产价格影响宏观经济的金融加速器效应	80
一、金融加速器效应的传导机制	80
二、含金融加速器的动态宏观经济模型	84
三、我国房地产价格金融加速器效应实证	86
第二节 房地产价格波动对消费与投资的影响	92
一、房地产价格波动影响消费的机制	92
二、房地产价格波动影响投资的机制	94
三、房地产价格波动与宏观经济关系的 VAR 分析	96
第三节 房地产投资决策与经济增长的关系	102
一、房价与房地产投资的决策理论分析	102
二、房价、投资与经济增长关系的实证分析	104

第六章 房地产市场运行的监测问题	107
第一节 房地产市场运行状况监测指标	107
一、寻找监测指标是管理房地产市场的起点	107
二、监测房地产市场要考虑的原则	107
三、监测房地产市场的主要指标设计	108
四、房地产市场监测指标的选取与综合指标构建	113
第二节 住房需求预测分析指标	114
一、短期住房需求预测分析	114
二、中长期住房需求预测分析	115
第七章 调控房地产市场的思路与主要工具	118
第一节 房地产市场调控的基本思路	118
一、内部与外部相结合调控房地产市场	118
二、短期与长期相结合调控房地产市场	118
第二节 土地供应参与房地产市场调控	120
一、土地供应参与市场调控的基本思路	120
二、加强土地供应的科学管理	121
三、加强房地产开发建设过程管理	122
第三节 货币政策关注房地产市场调控	122
一、货币政策与房地产价格的传导关系	123
二、针对房地产价格波动的货币政策分析	123
三、资产价格与货币政策动态分析	126
四、差别化信贷政策调控房地产市场的作用	129
第四节 税收参与房地产市场调控	129
一、税收对房地产市场调控的作用机制	130
二、差别化房地产税收对房地产市场的影响	132
三、我国房地产税收的发展趋势及对市场的作用	137
第五节 调控房地产市场的其他政策	139
一、城市人口流动的调控	139
二、收入分配的调节	140
三、发展住房租赁市场	141
第八章 城镇中低收入家庭住房问题	144
第一节 我国主要住房保障政策演进	144
一、以住房解困、提租补贴为主的阶段	144
二、以经济适用住房与廉租住房为主的阶段	144
三、全面建设住房保障体系阶段	145
第二节 住房保障对象的界定	146
一、国际上常用的住房保障准入标准	146

二、我国各地住房保障准入条件的确定	147
第三节 确定我国住房保障覆盖面的基本思路	150
一、住房保障对象类型的划分	150
二、城市住房保障范围的界定	151
三、城市住房保障准入经济条件确定的方法	153
四、住房困难标准的设定	157
五、住房保障水平的综合设定	157
第九章 面向中低收入家庭的住房金融政策	161
第一节 住房金融与住房保障	161
一、住房金融是解决中低收入家庭住房困难的关键	161
二、主要国家和地区中低收入家庭住房金融政策比较	161
第二节 我国中低收入家庭住房金融支持情况	167
一、我国中低收入家庭住房金融支持现状	167
二、我国发展中低收入家庭住房金融的重点和难点	170
第三节 构建中低收入家庭住房金融支持体系	172
一、我国中低收入家庭住房金融支持发展的主要思路	172
二、我国中低收入家庭金融支持可采取的主要政策与形式	174
第十章 我国主要住房保障政策及其完善	177
第一节 廉租住房政策	177
一、我国廉租住房政策的演变	177
二、廉租住房的主要做法	177
三、廉租住房实施过程中遇到的主要问题	178
四、廉租住房政策的发展趋势	181
第二节 公共租赁住房	182
一、公共租赁住房的提出与主要做法	182
二、公共租赁住房的定位	184
三、发展公共租赁住房要解决的主要问题	185
四、廉租住房与公共租赁住房并轨	187
第三节 经济适用住房	187
一、经济适用住房的定位演变	187
二、经济适用住房实施的基本情况	189
三、经济适用住房实践中存在的主要问题	192
第四节 共有产权住房	194
一、共有产权住房的提出及具体实践模式	194
二、我国共有产权住房发展的主要特点	197
三、共有产权住房制度必须解决好几个关键问题	198
四、我国共有产权住房发展的趋势	199
主要参考文献	201

第一章 住房是新型城镇化过程的核心问题之一

城镇化是我国经济社会发展的基础条件之一。改革开放以来，随着产业结构优化和劳动人口转移，我国经历了快速的城镇化过程。在城镇化深入发展的关键时期，我国于2014年3月出台了《国家新型城镇化规划》，新型城镇化过程中一个关键问题是城镇人口的住房问题如何解决。

第一节 我国城镇化发展过程及新型城镇化

一、我国城镇化发展的基本过程

从我国城镇化发展来看，大致可分为四个阶段，目前处于第四阶段，前面三个阶段又大致可以划分为三个十年。

第一阶段：改革开放初期～1992年（农村经济体制改革促进阶段）

改革开放前我国实行严格的户籍与居住管理制度，城镇化水平发展非常缓慢，建国初期1949年的城镇化水平为10.64%，经过了大约30年，1978年上升到17.92%。改革开放后，由于首先在农村实施“家庭联产”承包制为主的经营体制改革，部分农民开始从“土地束缚”中解放出来，从事其他生产经营活动，并开始逐步向城市流动。同时，乡镇企业迅速发展，成为吸收农村剩余劳动力的重要力量，并带动了城镇的发展。在这种背景下，政府提出了积极发展小城镇的基本战略。由于当时改革刚刚起步，户籍制度、粮油供应制度、城市就业和社会福利制度的限制，都使得农村剩余劳动力大多数只能流入小城镇，城市的大门仍然没有完全打开^①。

这一阶段的城镇化水平总体还比较低，人口流动主要集中在小城镇和少数沿海改革开放试点城市，但速度不断加快，到1992年，我国城镇化率提高到27.46%，这10年左右，基本以每年近一个百分点的速度增长。

第二阶段：1992～2000年（城市经济体制改革促进阶段）

1992年，邓小平“南巡讲话”对社会主义市场经济体制的建立起到了关键作用，1994年我国进一步明确提出要建立社会主义市场经济体制。此后，我国不断加大城市经济体制改革，大量的民营企业开始发展，城市企业用工制度更加灵活，从最初的临时工到合同工等，越来越多的进城务工人员可以在城市找到较稳定的工作。

这一阶段，全国每年新进城人口约为2000万人，其中相当大一部分是农民工，并成为我国制造业快速发展的重要支撑条件，这样就使工业化与城镇化相互促进发展。到

① 白田田，《中国城镇化进程的三个阶段》，《经济参考报》，2013-09-25。

2000 年我国城镇化率又提高到 36.2%。

第三阶段：2001~2012 年（城乡协同发展共同促进阶段）

这一阶段是我国经济快速发展阶段，改革开放的红利开始全面释放，一方面大量农村人口继续向城市流动，另一方面大中城市新增就业机会不断增加。这一阶段的城镇化的一个重要特征是人口大量向大中城市和发达地区集中，小城镇发展相对缓慢。

2001~2012 年各地常住人口增长情况 表 1-1

地 区	2001~2012 年增长率	2012 年底人口数（万人）
北 京	49%	2069
上 海	43%	2380
天 津	41%	1413
广 东	21%	10594
新 疆	19%	2233
西 藏	17%	308
浙 江	16%	5477
宁 夏	15%	647
海 南	11%	887
山 西	10%	3611
青 海	10%	573
福 建	9%	3748
河 北	9%	7288
云 南	9%	4659
江 苏	8%	7920
江 西	8%	4504
山 东	7%	9685
辽 宁	5%	4389
内蒙古	5%	2490
重 庆	4%	2945
陕 西	3%	3753
吉 林	2%	2750
甘 肃	2%	2578
湖 北	2%	5779
湖 南	1%	6639
黑龙江	1%	3834
四 川	-1%	8076
河 南	-2%	9406
广 西	-2%	4682
安 徽	-2%	5988
贵 州	-8%	3484
全 国	6%	135404

资料来源：根据《中国统计年鉴》历年数据整理。

可以看出,近10年来常住人口增长最快的地区一般是经济发达地区或人口密度本来较低的地区,而中部地区的人口增长最慢,甚至在下降,说明这些地区主要是人口流出地。

第四阶段:2013年以后(全面推进新型城镇化阶段)

在我国城镇化快速发展中,如何找到适合中国特色的城镇化道路,始终是社会各界关注的问题,新型城镇化的提出也是一个不断探索和清晰的过程。实际上早在2003年从十六大开始,中央就开始逐渐考虑新型城镇化的思路,并在2003年党的十六大报告中体现为“走中国特色城镇化道路”,在2007年的十七大上基本明确了新型城镇化的内涵。到2012年,党的十八大提出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。

2014年3月,中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,按照走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求,明确未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务。该规划指出城镇化是现代化的必由之路,是解决农业农村农民问题的重要途径,是推动区域协调发展的有力支撑,是扩大内需和促进产业升级的重要抓手。制定实施《规划》,努力走出一条以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路,对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。

二、我国新型城镇化发展过程中需要解决的问题

(一)土地的城镇化与人的城镇化相分离

在我国城镇化的发展过程中,出现了城市建设过快,人口城市化过慢,两者发展不协调的问题。该问题表现为更加注重城镇的建设,但并不注重人的“城镇化”,即“土地城镇化”快于人口城镇化,建设用地粗放低效。一些城市“摊大饼”式扩张,过分追求宽马路、大广场,新城新区、开发区和工业园区占地过大,建成区人口密度偏低。2000~2011年,城镇建成区面积增长76.4%,远高于城镇人口50.5%的增长速度;农村人口减少1.33亿人,农村居民点用地却增加了3045万亩(约203万 hm^2)。

城镇空间分布和规模结构不合理,部分特大城市主城区人口压力偏大,与综合承载能力之间的矛盾加剧;中小城市集聚产业和人口不足,潜力没有得到充分发挥;小城镇数量多、规模小、服务功能弱,这些都增加了经济社会和生态环境成本^①。

特别是城市建设过程中,有些中小城市建设过快,产业、人口与城市建设速度不匹配,形成了“空城”、“睡城”现象。有些城市虽然高楼林立,但却呈现产业“空城”现象。据报道,鄂尔多斯新城、郑州郑东新城、云南呈贡新城、河南鹤壁新区淇滨区等城市均存在类似问题^②。造城运动显示了政府的力量,初衷都是好的,之所以出现空城,主要是产业空城,其中一部分是资源型城市发展问题。这一方面造成了大量土地资源的浪费,

① 国务院公报,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》, http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm。

② 陈家勤,《坚持走中国特色新型城镇化道路》,《财经论坛》,2013年第31期。

另一方面大量失地农民解决不了就业和在城市的居住问题。

（二）城乡二元结构演化为城市内二元结构

在改革开放过程中，我国经历了明显的城乡二元结构。从世界主要国家的发展经验看，在发展中国家由传统农业经济向现代工业经济过渡的历史进程中，必然出现农村相对落后的生产和生活方式与城市不断进步的现代生产、生活方式之间的不对称的组织形式和社会存在形式，即所谓“城乡二元结构”。这种城乡“二元结构”实际上是社会的二元结构，以户籍制度为基础形成的城乡壁垒，将城乡两部分居民分成了两种不同的社会身份，这两种身份的人口不仅在空间上相分离，而且在生产、生活方式上也相分离。

随着大量农村人口进入城市，在生产过程中城市“外来人口”与“户籍人口”逐步融合，但由于户籍制度、公共资源配置等，两类人群仍不能在生活方式上实现“融合”。特别是以“农民工”为主体的人口，其就业岗位相对较差，收入较低，往往居住的条件较差，生活方式与真正的城市居民差异非常大，这样就形成了城市内部的“二元结构”。

大量农业转移人口难以融入城市社会，市民化进程滞后。目前农民工已成为我国产业工人的主体，受城乡分割的户籍制度影响，根据《国家新型城镇化规划》，被统计为城镇人口的 2.34 亿农民工及其随迁家属，未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务，产城融合不紧密，产业集聚与人口集聚不同步，城镇化滞后于工业化。到 2012 年，我国常住人口的城市化率为 52.6%，而户籍人口的城市化率仅为 35.5%，二者的差距为 17.1 个百分点。城镇内部出现新的二元矛盾，农村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显，给经济社会发展带来诸多风险隐患。

这一现象在大中城市中表现更为突出，甚至出现了城市户籍人口与外来常住人口的“倒挂”。如深圳 2012 年常住人口为 1054.74 万人，其户籍人口仅为 287.62 万人，非户籍人口是户籍人口的 2.67 倍。上海、北京等城市近年非户籍的常住人口增长也非常快，其中有的区县也出现了人口“倒挂”，如上海市嘉定区 2013 年底户籍人口为 57.6 万人，外来常住人口达到 90.64 万人，上海市闵行区 2012 年末常住人口为 250.8 万人，其中户籍人口仅为 100.12 万人。2012 年末北京市昌平区，常住人口为 183 万人，外来常住人口达到 95.7 万人，而北京市的中心城区朝阳区常住人口为 374.5 万人，外来人口也达到 151.5 万人。

（三）公共资源、土地资源配置与人口城镇化的失配

目前城市的教育、医疗等公共资源配置是以户籍人口为基数配置的，但由于常住人口的数量在不断增加，使已有的公共资源显得非常紧缺，形成了看病难、就学难、交通拥挤、居住环境破坏等问题。

特别是在人口导入的大城市，一方面市中心城区医疗、教育资源严重不足，中心城区的土地与公共资源已严重超负荷使用。另一方面在城乡结合部，往往是大量新进城人口居住区域，特别是一些新建成区域，住房的开发快于公共配套设施的建设，大量的住房空置，城市中心城区人口不能有效导入，造成住房资源的浪费。

目前通过户籍管理办法已无法完全解决公共资源配置问题，也没有办法通过简单的行政措施来调控人口的流动，这种人口与资源的失配的现象将会最终演化为城市问题。

第二节 新型城镇化过程中人的城镇化与住房

一、新型城镇化的关键问题之一是人的城镇化

新型城镇化必须破解两个“二元结构”，实现常住人口的“市民化”。否则城镇化不仅不可持续，而且还会引发社会矛盾。所以，在《国家新型城镇化规划》中强调“新型城镇化要以人为本，公平共享。以人的城镇化为核心，合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，不断提高人口素质，促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化建设成果”。

没有人的城镇化是不协调，甚至是难以持续的。城镇化离不开人，离不开人口的转移，但转移的人口必须是能够在城镇中长期生存的人口，必须与已有城镇市民生活方式相协调。城镇化有两种基本形式：一种是建设一个新的城镇，另一种是在原有城镇上规模扩大。有了生产生活的人，城镇就兴旺了，否则城镇就要衰败。

如果新进城人口没有城市居民的生产和生活方式，是不可能成为真正的“城里人”。人的城镇化的实现，表面看是公共服务的均等化，使新进城人口能够享受到城镇的公共服务，成为真正的市民，但关键问题是进城农民为主的人口要在城市有稳定的工作和就业，只有有了稳定的工作，才能真正实现“产业人口”转移，才能使其在城市中经济自力。必须注意一个问题，城市市民资格在一定程度上是由自己“争取”的，而不能是政府“给予”的，这意味着任何一个要成为市民的人，必须找到合适的工作，有在城市生存的基础才行。同时，住房作为市民最基本的生活条件，只有有了合适、稳定的居住场所，才能真正实现城市的生活方式，享受城市的公共服务资源。

从城镇外来人口的就业看，许多外来人口在城市中基本都有较稳定的就业单位，如根据北京市统计局的数据，2012 年外来人口迁移的主因仍为经济型原因，占 79.5%，其中因务工经商迁移的外来人口位列第一，占比 70.9%。而劳动力适龄人口因务工经商迁移的比例超过 75%，这在一定程度上印证了绝大部分外来人口是为工作来京的。上海市统计局对外来农民工调查中发现目前在岗位上的平均工作时间为 5 年 1 个月，说明就业的稳定性较强。

二、住房对“人的城镇化”的影响

在就业与居住两个方面，就业是首要条件，其次是居住，外来人口一般对居住的要求不高，但随着时间的推移，更多的外来人口将对城市住房的供求矛盾带来影响。

第一，在城市住房供应弹性不足的情况下，将会加大住房供需矛盾，加快房价上涨趋势，加快住房租金水平上升。在产生外来常住人口住房困难的同时，也会增加原城市户籍人口解决住房问题的难度，使城市住房问题更加突出。从全国看，城市人均住房建筑面积在 16m² 以下的家庭占到 25%，其中北京、上海、浙江、广东、福建等地区都在 30% 以上，同时这些地区的房价水平也比较高，说明我国人口导入的城市住房困难情况比较突出，见表 1-2。

各省市外来人口占比与城市住房状况

表 1-2

	外来人口占比	城市住房人均住房建筑面积 (m ²)			2012 年商品住宅平均销售价格 (元/m ²)
		平均数	8m ² 以下占比	16m ² 以下占比	
全 国	6.4%	29.15	9.4%	25.5%	5430
上 海	39.0%	25.11	14.8%	34.8%	13870
北 京	35.9%	27.81	15.0%	32.5%	16553
天 津	23.1%	25.51	7.5%	25.0%	8010
浙 江	21.7%	30.97	14.6%	33.0%	10680
广 东	20.6%	26.37	13.8%	37.4%	7668
福 建	11.7%	30.29	18.8%	38.1%	8366
江 苏	9.4%	33.86	7.2%	19.6%	6423
新 疆	8.2%	28.00	8.7%	21.5%	3594
海 南	6.8%	25.42	15.5%	33.7%	7811
宁 夏	5.8%	28.38	7.0%	17.9%	3621
内蒙古	5.8%	24.86	11.0%	27.7%	3656
青 海	5.7%	27.77	8.8%	25.7%	3692
西 藏	5.5%	31.81	11.6%	34.0%	2982
辽 宁	4.1%	25.76	5.0%	22.2%	4717
重 庆	3.3%	29.77	8.2%	20.9%	4805
云 南	2.7%	31.27	10.7%	29.5%	3861
陕 西	2.6%	28.81	9.1%	26.8%	4803
山 西	2.6%	25.77	9.1%	26.6%	3691
山 东	2.2%	32.41	3.9%	13.0%	4557
贵 州	2.2%	25.94	16.2%	34.6%	3695
河 北	2.0%	30.10	3.6%	15.5%	4142
广 西	1.8%	30.71	8.1%	26.3%	3910
湖 北	1.8%	33.22	7.7%	20.2%	4668
甘 肃	1.7%	26.69	8.6%	25.5%	3376
吉 林	1.7%	25.21	7.5%	22.9%	3875
四 川	1.4%	30.70	7.1%	20.0%	4959
江 西	1.3%	29.76	6.3%	20.8%	4381
黑龙江	1.3%	23.72	8.2%	26.8%	3726
安 徽	1.2%	29.42	12.1%	23.9%	4495
湖 南	1.1%	33.45	4.7%	16.0%	3670
河 南	0.6%	34.02	3.6%	15.9%	3511

资料来源：根据 2010 年全国第六次人口普查数据计算，《中国统计年鉴（2013 年）》。

第二,外来常住人口居住不稳定性,居住条件差成为制约其“市民化”的一个重要因素。

外来常住人口在城市中居住,目前多是“第二代”进城务工人员,以“家庭化”、“常住化”为主要特征,从需求上看需要稳定的居住环境,但从现实看,外来常住人口以不稳定的“租赁”居住为主,这一矛盾严重影响到外来常住人口生活方式。

以上海市为例,2010年六普数据显示,外来常住人口以家庭户关系生活居住的比重已达到77.5%,表明越来越多的外来人口正以家庭模式流入到上海,并形成以房屋租赁方式为主导、城郊结合部为区位选择的居住模式。户主为省外的住户中,在沪居住的住房来源相对集中在“租赁住房”,比重高达80%。在租赁房屋中,又以“租赁私有房屋”为主,其次为“租赁公有房屋”。

2014年4月国家统计局上海调查总队又开展了对外来农民工定居意愿的专项调查,在参与调查的外来农民工中,目前夫妻同住的占28.2%,夫妻子女同住的占38.4%,三代同堂的占5.5%,兄弟姐妹、亲戚同住的占11%,老乡、同事集体居住的0.1%,独自居住的占16.8%。在居住年限上,累计平均在上海居住时间为7年8个月,最长的为21年。受访外来农民工希望定居上海的占44.7%,希望以后到其他城市定居的占18.8%,将来打算回农村老家的占36.5%。可见多数外来人口在上海已形成了稳定的就业,并有长期稳定居住的愿望。本市外来农民工目前在城市生活面临诸多困难,迫切希望获得政府和社会各界帮助,受访外来农民工最希望获得的帮助依次为居住(占64.4%)、子女上学(55.6%)、社保缴金(45.6%)、技能培训(29.4%)等。由于农民工多数家中有宅基地,其中四成受访外来农民工希望置换老家宅基地,希望置换成房屋的占24.1%,希望置换成现金的占8.5%,希望置换成社保金的占7.4%。准备以后回老家继续使用宅基地的占36.5%,暂且拿不定主意的占23.5%。

2010年8月,重庆开启了户籍制度改革探索,截至2012年1月,全市累计322万农村居民转户进城,占全市农村户籍总人口数的14.66%,全市户籍城镇化水平从28%(2010年)提升到36%。通过研究发现年纪越轻、受教育程度越高、具有一定职业技能的农民工更愿意转户进城;家庭规模越大、配偶同在城市打工、拥有耕地面积越少、居住在偏远农村地区的农民工转户意愿更高;与不愿意转户的农民工相比,愿意转户的农民工工资水平更高,主要从事制造业以及工商业等相对稳定性更高的行业;在城市拥有自有房屋(含公租房)的农民工转户意愿更显著;转户所能带来的“福利势差”越大,转户之后农村土地财产权益的处置越民主,农民越拥有更多自主权的情况下,农民工转户意愿也越积极^①。

三、不同城市人口流动与住房问题的差异明显

在我国城镇化发展过程中,更明显表现为“大城市化”,即在人口向城镇流动的过程中,更多人口向大城市集中。大城市的持续人口导入造成了住房供需矛盾,从表1-2可以看出,从不同地区的城市人均住房面积看,人口导入区的城市或省份,城市常住人口的住房面积相对较少,且住房困难家庭比例较大。

^① 刘力,《基于Logit模型的农民工转户意愿调查研究》,《广东农业科学》,2012(17):207-210。

同样，在人口导入较快的城市，房价上涨较快、较高，所以在城镇化发展过程中，不同区域面临的人口导入、导出态势不同，城市的住房供求矛盾差异也较大。

对于中小城市，人口增长并不快，同时土地资源、住房矛盾不突出，解决住房的压力较小。以代表需求潜力的常住户籍人口比来计算，一线城市均值为 1.84，二线城市为 1.21，三线城市仅是 0.98。这意味着，一、二线城市为人口流入型，常住人口明显高于户籍人口，三线城市均值低于 1，说明人口外流现象严重，常住人口少于户籍人口数量^①。没有人口的快速增长就没有相应的住房需求增长，所以对于中小城市来说，更多的不是住房问题，而是通过产业发展吸引人口问题。

部分中小城镇建设过快带来的“空城”现象，过度的城镇建设没有人口和产业的支撑，将成为房地产风险首先暴露、房价下行压力加大的城市。

所以，在我国研究城市人口与住房政策时，必须考虑不同城市的人口、产业差异较大特征，如果实施全国“一刀切”的政策，政策将与实际情况相脱离，并且影响到政策的实施效果。

第三节 我国城镇住房领域需要解决的关键问题

我国城镇住房制度和住房政策的发展从改革开放开始，已经历了 30 余年的发展，许多问题需要重新梳理。例如，如何深化住房改革，完善住房供应体系；如何建立房地产市场长效调控体系；如何建立可持续的住房保障体系，解决好中低收入家庭住房困难；如何结合新型城镇化要求，解决外来常住人口的住房问题等。

一、如何确定住房发展目标和住房供应体系

城镇住房制度（或政策）的目标是什么？1996 年联合国第二次人类住区大会提出了“人人享有适当住房”的观点。不同国家的具体住房政策目标侧重点不同，如 1949 年美国通过《住房法案》，明确了它的住房政策目标为“让每一个家庭都能在适宜的居住环境里拥有一个舒适的家”^②。

住房政策或住房制度发展目标，在我国也是一个逐步深化认识的过程，1998 年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》指出“深化城镇住房制度改革的目标是：停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和规范住房交易市场”。这一文件的目标是“打破一个旧制度、建立一个新制度”。一是改革已有的公有住房制度，停止“实物分配制度”。二是建立多层次的住房供应体系，其中最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房，中低收入家庭购买经济适用住房，其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。三是明确了住房市场化的改革方向，建立房地产市场，同时在住房分配方面给予货币化补贴，使多数家庭通过市场购买商品住房（或经济适用住房）。所以从当时的情况看，是希望设计一个全覆盖、分层次的住房供应体系，使所有城镇居民都能购买（或租

① 薛秀泓，《三四线城市“空城”现象凸显隐忧》，《中国改革报》，2013.8.22。

② 阿列克斯·施瓦兹，《美国住房政策》，中信出版社，2008 年，P1。