



经济管理学术文库·经济类

保障性住房制度与中低收入家庭 安居问题的数量分析

——以北京市为例

Quantitative Analysis of Indemnificatory Housing
System and Housing Problem of Middle and Low
Income Families-Take Beijing as an Example

卢 媛/著

海南大学经济与管理学院2016省应用经济重点学科建设项目成果
海南大学科研启动基金项目(kyqd1530)成果
海南省自然科学基金项目(20161004)成果



经济管理学术文库·经济类

保障性住房制度与中低收入家庭 安居问题的数量分析

——以北京市为例

Quantitative Analysis of Indemnificatory Housing
System and Housing Problem of Middle and Low
Income Families-Take Beijing as an Example

卢媛/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

保障性住房制度与中低收入家庭安居问题的数量分析: 以北京市为例/卢媛著. —北京: 经济管理出版社, 2017. 6

ISBN 978-7-5096-5152-0

I. ①保… II. ①卢… III. ①保障性住房—住房制度—研究—北京 IV. ①F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 126707 号

组稿编辑: 曹 靖

责任编辑: 杨国强 张瑞军

责任印制: 黄章平

责任校对: 王纪慧

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 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 11.75

字 数: 224 千字

版 次: 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-5152-0

定 价: 68.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

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

前 言

伴随着经济体制的改革,住房分配制度经历了由住房公共福利分配模式、单一的货币化分房模式,向商品化住房供应制度的转变。经济发展为房地产行业提供了重要发展契机。市场经济作用下,房地产市场的繁荣使住房供给数量、房屋质量、配套标准等指标稳步提高,但同时也伴随着住房价格快速上涨,商品房售价最高纪录被不断刷新的情况。北京从2007年起房价一路走高,在高房价面前,中低收入居民家庭住房条件无力改善、基本住房需求无法得到满足。为此,关于保障性住房(以下简称保障房)制度与中低收入家庭安居问题的研究,不仅非常紧迫,具有重要的现实意义,同时也有很大的理论和学术价值。

本书针对北京市保障性住房制度特点,把数量分析方法应用到对保障性住房制度问题的研究中,提出了针对保障房准入标准、保障规模、资金需求和退出机制等主要制度环节的一套测算方法体系。

本书的主要研究方向:

首先,提出了保障房准入标准的测算方法。构建比较静态分析模型作为全书理论研究基础,提出两种测算保障房准入标准的方法:一是在政府给定保障规模的情况下,基于收入分布函数拟合方法测算准入标准;二是从商品房市场价格出发,基于房价收入配比公式方法测算准入标准。结合收入分布函数拟合方法,在既定的保障规模下测算廉租住房、经济适用房、限价商品房准入标准线,并与现行的准入标准和制度保障规模做对比分析。以廉租房为例,当准入标准调整后计算政策效应差异性并进行政策模拟。

其次,对保障房制度保障规模进行测算。对于保障规模赋予两种角度的解读:一是制度保障规模,即收入水平低于廉租住房、经济适用房、限价商品房制度准入标准的中低收入居民人数,并对“十二五”期间保障规模的变化趋势进行预测;二是对实际保障房需求总量的计算,即按照实际的商品房价格和居民实际收入水平计算的无力购买商品房的居民的人数,这部分居民需要政府为其提供住房保障,以及对居民可以承受的商品房价格区间的测算。同时,对保障房体系和



商品房市场间的夹心层群体规模进行测算，提出保障房体系内夹心层群体问题与群体规模计算方法。

再次，对保障房资金总量的测算。通过对保障房资金需求总量目标的任务分解，先依据保障房制度规则，分别构建了廉租住房、经济适用房和限价商品房的资金需求测算模型，而后汇总成北京市保障房资金需求总量模型，并利用相关统计数据进行了实证分析。归纳了保障房资金供给渠道类型，用博弈论方法证明社会资本参与保障房建设的可行性。

最后，提出保障房退出机制设计。在住房过滤理论、住房供求关系与住房需求理论、居民收入的住房消费比例与需要层次理论的基础上，本书提出了梯度补贴动态退出机制模型。针对夹心层群体问题，提出了存在夹心层群体时的保障房退出机制构想。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
一、研究背景与意义	1
二、相关概念界定	2
第二节 结构安排与解决方案构想	3
一、结构安排	3
二、解决方案构想	5
第三节 创新之处和拟解决的关键问题	6
一、创新之处	6
二、拟解决的关键问题	6
第二章 保障性住房制度与理论研究综述	8
第一节 我国保障性住房制度演进	8
一、计划经济体制下保障房制度及评价	9
二、市场经济体制下保障房制度的确立与发展	10
第二节 北京市保障性住房制度体系	13
一、北京市保障性住房基本保障形式	13
二、北京市保障性住房制度的其他保障形式	16
第三节 国内外研究综述	17
一、国外研究综述	18
二、国内研究综述	22
第三章 北京市保障性住房准入标准研究	27
第一节 现状与存在的问题	28

一、保障房准入标准现状	28
二、存在的问题	28
第二节 研究方法	29
一、比较静态分析模型的构建	29
二、收入函数拟合方法	35
第三节 保障性住房准入标准测算	37
一、政府给定保障规模下的准入标准测算	37
二、商品房市场价格既定下的准入标准测算	40
三、调整保障房准入标准的政策效应分析	44
第四节 本章小结	48
第四章 北京市保障性住房保障规模研究	49
第一节 现状分析	49
第二节 保障房制度保障规模测算	52
一、廉租住房制度保障规模计算与预测	53
二、经济适用房制度保障规模计算与预测	54
三、限价商品房制度保障规模计算与预测	55
四、保障房供求缺口分析	57
第三节 保障房实际需求总量测算	59
一、房价既定下保障房实际需求总量研究	59
二、收入既定下商品房价格理性区间测算	62
第四节 保障房体制下夹心层群体问题	66
一、保障房体系与商品房市场间夹心层群体	66
二、保障房体系内夹心层群体	67
第五节 本章小结	68
第五章 北京市保障性住房资金问题研究	70
第一节 保障性住房资金供求现状分析	71
第二节 保障房资金需求模型构建与测算	72
一、廉租房资金需求量测算	73
二、经济适用房资金需求量测算	78
三、限价商品房资金需求量测算	80
第三节 保障房资金供给研究	82
一、廉租房资金供给	83



二、经适房和限价房资金供给	83
第四节 社会资本参与保障房建设可行性的博弈分析	84
一、模型设计	85
二、完全市场机制下“银行—开发商—居民”三方博弈	86
三、政府参与下“银行—开发商—居民”三方博弈	89
四、博弈分析结论	92
第五节 本章小结	92
第六章 北京市保障性住房退出机制设计	94
第一节 保障房退出制度现状分析	95
第二节 保障房梯度补贴动态退出机制设计	97
一、理论准备	97
二、梯度补贴动态退出机制	101
第三节 存在夹心层群体的保障房退出机制设计	104
第四节 本章小结	105
附录	107
参考文献	170
后记	177

第一章 绪论

作为本书的总括性描述,本章阐述选题的现实性与必要性,归纳文章总体的结构安排,对选题解决方案的构想,最后给出创新点归纳和拟解决的关键问题。

第一节 问题的提出

一、研究背景与意义

在我国,随着经济体制的变迁住房分配制度几经变化。改革开放以前,受苏联高度集中计划经济体制的影响,我国确立了住房公共福利分配的模式。因当时社会经济发展的需要,社会固定资产投资向生产领域倾斜,社会生活领域的投资相对较少,城镇居民人口数量的增加使居民住房出现紧张状态,居民住房水平普遍不高。为了适应经济发展的需要,1998年我国进行住房制度改革,取消了福利分房制度,开始推行货币化分房和商品化住房供应制度。在这一住房制度下,大量城镇居民的住房需求得以满足,住房条件得到改善,为房地产市场创造了良好的发展机会。在这一时期,住房供给数量、质量水平和住房建造标准等方面的指标稳步提升,但同时住房价格增长速度越来越快。居民购买商品住房一般是用于满足家庭居住需要,特别是在一些一线城市,商品房供不应求的矛盾使人们对未来房价有强烈的上涨预期,所以在这一时期购买商品房成为一种重要的投资手段,因此商品房售价最高纪录被不断刷新。2007年以来,居民收入增长的速度显著低于房价的增长速度,面对高房价,中低收入居民家庭的住房需求得不到满足、住房条件无力改善。为此,关于保障性住房制度与中低收入家庭安居问题的研究不仅具有重要的现实意义,同时也有很大的理论和学术价值。

居住需求是人类生存的基本需求。近年来,伴随北京市经济高速发展,房价迅

速上涨，使中低收入家庭住房困难问题成为政府亟待解决的重要民生问题之一。2007年，北京市政府全面启动保障性住房建设，目前在政策落实、过程监督、数量质量保障以及建设配套方案等方面均取得了阶段性的成果。截至2011年9月中旬，北京市保障房开工数量已经超过18万套，达到预定全年任务的90%以上。

作为一项重要的民生工程，保障性住房的基本原则是满足中低收入家庭的基本住房需求，在制度设计与执行中的任何漏洞及偏差会影响社会资源分配的效率与公平，影响正常的社会经济秩序，甚至会影响到公众信心。以科学发展观为指导，综合考虑北京市人口资源环境承载能力，根据城市居民多层次的住房需求，北京市相关政府部门加强了对廉租住房、经济适用住房和限价商品住房的计划管理，引导和规范其他商品住房供应，建立低收入家庭住房有保障、中等收入家庭住房有支持、高收入家庭住房有市场的住房供应模式。

目前，北京市政府对保障性住房申请人制定了详细的准入条款以及轮候制度，为保障性住房合理有序地惠及中低收入住房困难家庭奠定了良好的政策基础，但仍有一些问题有待深入研究：第一，北京市保障性住房准入标准的测算方法及现行准入标准是否科学合理；第二，北京市保障性住房制度覆盖规模人口数量有多少；第三，政府需要投入建设保障性住房的资金总量是多少，资金来源渠道有哪些，是否可以实现收支平衡；第四，现有的保障性住房退出机制是否灵活、高效，即当享有保障性住房的家庭经济条件有了改善，在一套高效的退出机制作用下，保障房承租家庭、申购家庭应自愿并主动退出现有保障性住房，使保障性住房成为“能进肯出”灵活动态的保障体系，可以覆盖更多的中低收入住房困难家庭。

二、相关概念界定

保障性住房是与商品性住房相对应的一个概念，保障性住房（以下简称保障房）是指政府为中低收入住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房。北京市保障性住房由廉租住房、经济适用房、限价商品房、公共租赁性住房、定向安置房和危房以及棚户区改造等形式组成，其中廉租房、经济适用房、限价商品房是主要保障模式，在本书中被统称为“三房”，也是本书主要研究对象。

保障性住房是专门针对中低收入家庭建设的具有社会保障性质的特殊住房。深化住房制度改革、停止福利性住房分配以来，随着经济发展和房改的深化，城镇居民的住房条件得到明显改善，特别是近年来保障性住房建设步伐进一步加快。按照党的十八大报告提出的要求，住房保障制度建设的基本方向是：加快建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，完善符合国情的住房体制机制和政策体系，立足保障基本需求、引导合理消费，加快构建以政府为主提供基本保障、



以市场为主满足多层次需求的住房供应体系,逐步形成总量基本平衡、结构基本合理、房价与消费能力基本适应的住房供需格局。

廉租住房(以下简称廉租房)是指政府以租金补贴或实物配租的方式,向符合城镇居民最低生活保障标准且住房困难的家庭提供社会保障性质的住房。北京市廉租房保障方式以租赁补贴形式为主,配合实物配租的形式,但近年来,为了提高廉租房对最低收入住房困难家庭的保障水平,政府相关部门开始加大对实物配租式廉租房保障方式的投入。租赁补贴方式是指住房保障管理部门向符合条件的申请家庭,按照规定的标准发放住房租金补贴,由其到市场上租赁住房。实物配租方式是指住房保障管理部门向符合条件的申请家庭提供住房,并按照其家庭收入的一定比例收取租金。对已承租公房的低收入家庭,按现行有关规定实行租金减免政策。

经济适用房(以下简称经适房)是指政府提供优惠政策,限定建设标准、供应对象和销售价格,向低收入住房困难家庭出售的具有保障性质的政策性住房。

限价商品房(以下简称限价房)是指政府采取招标、拍卖、挂牌方式出让商品住房用地时,提出限制销售价格、住房套型面积和销售对象等要求,由建设单位通过公开竞争方式取得土地,进行开发建设和定向销售的普通商品住房。因其售价比同等商品房价格低,是具有福利保障性质的特殊商品房形式,本书将其作为北京市保障性住房制度保障模式之一进行研究。

保障房制度保障规模是指现行保障房制度覆盖的人数比例,也就是说收入水平低于保障房准入标准的居民人数。保障房制度保障规模可以细分为廉租房制度保障规模、经适房制度保障规模和限价房制度保障规模,分别是指收入低于“三房”准入标准的居民人数。

夹心层群体是指因收入水平略高于保障房准入标准,但由于商品房价格过高不具备购房能力的那部分中等收入居民群体。夹心层群体实际上是被排除在保障房体系和商品房市场外的一部分居民,该群体可能成为住房“最困难”群体。

本书提到的保障房及“三房”制度,中低收入居民家庭如无特殊说明均指北京市城镇保障房和城镇非农户籍人口。

第二节 结构安排与解决方案构想

一、结构安排

除本章外,本书分五章围绕主题进行阐述,其主体结构如图1-1所示。

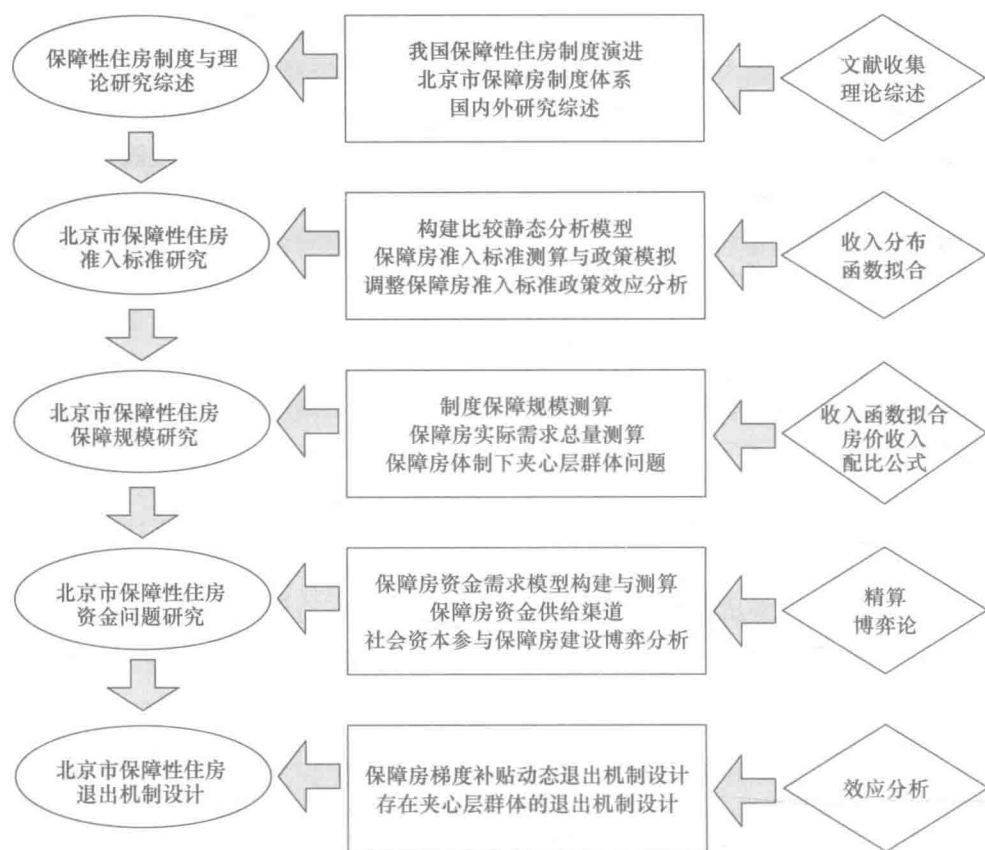


图 1-1 本书主体结构示意图

第二章是保障性住房制度与理论研究综述。首先，对我国住房制度进行了全面梳理，从新中国成立之初住房公共福利分配为主的模式，到 1998 年后的货币化分房和商品化住房供应制度，再到近年来的保障性住房制度，对同时期的住房制度内容和特点进行系统阐述。其次，对北京市保障性住房制度从 2007 年启动以来的政策文件进行汇总与分类比较，从中得出北京市保障房以及“三房”制度的发展脉络。最后，对保障性住房制度的国内、国外研究进展进行了较全面的综述。

第三章是北京市保障性住房准入标准研究。构建比较静态分析模型作为全书理论研究基础，阐述了准入标准、保障规模和居民收入分布变化三者之间的关系。提出两种测算保障房准入标准的方法：一是在政府给定保障规模的情况下，基于收入分布函数拟合方法测算准入标准；二是从商品房市场价格出发，基于房价



收入配比公式方法测算准入标准。结合收入分布函数拟合方法,在既定的保障规模下测算保障房“三房”准入标准线,并与现行的准入标准和制度保障规模做对比分析。以廉租房为例,当准入标准调整后计算政策效应差异性并进行政策模拟。

第四章是北京市保障性住房保障规模研究。对于保障规模赋予两种解读:一是制度保障规模,即在保障房“三房”制度准入标准覆盖的中低收入居民人数,并对“十二五”期间保障规模的变化趋势进行预测;二是对实际保障房需求总量的计算,即按照实际的商品房价格和居民实际收入水平计算的无力购买商品房居民的人数,这部分居民需要政府为其提供住房保障,以及对居民可以承受的商品房价格区间的测算。同时,对保障房体系和商品房市场间的夹心层群体规模进行测算,提出保障房体系内夹心层群体问题与群体规模计算方法。

第五章是北京市保障性住房资金问题研究。分别构建了廉租房、经适房、限价房的资金需求测算模型,而后汇总成北京市保障房资金需求总量模型,并利用相关统计数据进行了实证分析。归纳了保障房资金供给渠道类型,用博弈论方法证明社会资本参与保障房建设的可行性。

第六章是北京市保障性住房退出机制设计。在住房过滤理论、住房供求关系与住房需求理论、居民收入的住房消费比例与需要层次理论的基础上,本书提出了梯度补贴动态退出机制模型。针对夹心层群体问题,提出了存在夹心层群体时的保障房退出机制构想。

二、解决方案构想

本书围绕北京市保障房制度与中低收入家庭安居问题展开研究,提供了一套关于保障性住房准入标准、保障规模、资金需求和退出机制,基于数量分析方法的测算方法体系,基本行文逻辑如图1-2所示。

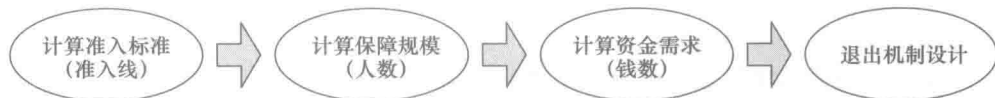


图1-2 文书主体逻辑示意图

在文献研究的基础上,特别是对北京市保障性住房2007年以后出台的各项保障房政策文件研读与对比分析,详细掌握保障房制度规则。以往研究中对保障房问题的理论研究居多、实证研究较少,本书运用数量分析方法对保障房制度的准入标准、保障规模、资金需求和退出机制提出一套系统的测算方法。该测算方法体系有一定的实用性和可推广性,可以作为经济研究和政府制定政策的参考依据。

第三节 创新之处和拟解决的关键问题

一、创新之处

本书的创新之处可以归结为以下几方面：

第一，把数理统计、博弈论等数量分析方法应用到对保障性住房制度问题的研究中，并提出了针对准入标准、保障规模、资金需求和退出机制等保障房主要制度环节的一套测算方法体系。该测算方法体系具有一定的实用性和可推广性。

第二，构造了房价收入配比公式。通过对传统房价收入比公式的改造，提出了房价收入配比公式，其既是准入标准测算的重要公式，也是计算房价既定下的保障房实际需求总量和收入水平既定下的商品房理性价格区间的重要工具，更是连接房价与居民收入的纽带，并且通过引入参数 α ，可以进行 α 不同取值下政策模拟研究。

第三，提出基于收入分布函数拟合方法和房价收入配比公式的保障房准入标准的测算方法。一是通过拟合居民收入分布函数，可以建立起保障准入标准和制度覆盖人数比例的对应关系，为保障房“三房”在一定的保障规模下，计算准入标准提供了科学计算方法；二是基于房价收入配比公式，在当前房价既定下，提出了保障房准入标准的测算方法。

第四，提出保障房资金需求总量的测算模型。通过对保障房资金需求总量目标的任务分解，依据保障房制度规则，分别构建了廉租房、经适房和限价房的资金需求测算模型，而后汇总成北京市保障房资金需求总量模型，并对保障房资金需求总量进行了实际测算。

第五，对保障房体系与商品房市场间的夹心层群体规模进行了测算，同时提出保障房体系内夹心层群体的问题和测算方法。

第六，提出保障房梯度补贴动态退出机制的设计构想，并针对存在夹心层群体的保障退出机制提出制度设计方案。

二、拟解决的关键问题

围绕本书的主题和预计实现的研究目标，需要重点考虑以下问题的解决方法：

第一，北京市保障房制度有其自身特点，所以在对其准入标准、保障规模、



资金需求和退出机制进行研究时，对制度本身的研读和对比分析是关键问题。充分认识北京市保障房制度是科学构建本书测算方法体系的先决条件。

第二，对居民总体收入情况描述的准确程度决定对准入标准、保障规模和资金需求测算的准确性。本书选取收入分布函数拟合的方法，并且综合考虑目前研究中应用较多的函数驱动型的参数估计拟合方法，以及非参数估计的核密度函数拟合方法，最终选择了对我国中低收入居民收入表现较好的 Gamma 函数对收入分布函数进行拟合。

第三，在对保障房实际需求总量的测算中，需要从实际商品房价格和居民收入水平出发，计算保障房实际需求量和商品房理性价格区间。房价收入配比公式是连接房价与居民收入的纽带，并且通过引入参数 α ，可以进行 α 不同取值下政策模拟研究。

第四，保障房梯度补贴动态退出机制设计需要解决保障房体制内“三房”腾退问题，研究保障房体系与商品房市场，尤其是体现在房价上的合理衔接问题，是需要解决的重点问题。此外，当考虑夹心层群体问题时，保障房退出机制的设计会更为复杂。

第二章 保障性住房制度与理论研究综述

保障性住房制度是当前一项重要的社会福利保障制度，是专门为中低收入家庭供应具有社会保障性质的住房，现阶段主要保障模式有廉租住房、经济适用房和限价商品房。停止福利性住房分配以来，随着经济的发展，我国房地产市场快速成长，住房建设快速发展，特别是近年来保障性住房建设步伐进一步加快，城镇居民的住房条件得到明显改善。按照党的十八大报告提出的要求，住房保障制度建设的基本方向是：加快建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，完善符合国情的住房体制机制和政策体系，立足保障基本需求、引导合理消费，加快构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，逐步形成总量基本平衡、结构基本合理、房价与消费能力基本适应的住房供需格局。

第一节 我国保障性住房制度演进

新中国成立以来，我国经济体制完成了由计划经济体制向市场经济体制的转变，住房制度也实现了由计划福利分配向社会保障模式的转变。在住房制度转变与完善过程中，住房市场随着经济环境的变化出现了一些阶段性的现实问题，特别是近年来房价过高，中低收入家庭在商品房市场购买住房越来越困难，保障性住房制度的出台旨在解决这一重大民生问题。我国保障房制度在不同经济发展阶段进行政策调整，不断地适应新情况、解决新问题。本节将以时间为序，梳理我国保障性住房制度形成与演进过程。

我国保障性住房制度经过新中国成立 60 多年来的演进，大体可分为两个发展阶段：一是 1949 ~ 1998 年传统计划经济体制下的福利住房阶段；二是 1998 年住房制度改革以来的住房市场化阶段，提出并逐步发展了我国社会化住房保障制



度,初步形成了保障性住房及其制度体系。

一、计划经济体制下保障房制度及评价

新中国成立以来的相当长时间内,我国参照苏联经济体制模式,社会经济形态是计划经济体制下的公有制经济主导型经济模式。在这一时期内,住房制度也具备公有制计划经济体制下的特征,即对住房实行统一建设、统一分配的公有住房和住房福利分配的保障性住房模式。这种模式的制度特点可归纳为:国家作为投资主体负责建设住房,职工在所属单位提出公有住房分配申请,根据各单位房源保有状况,依照申请人职务、工龄、家庭人口以及成员关系等条件综合排序,由单位将规定面积的住房无偿分配给职工居住。

(一) 计划经济体制下福利型保障房制度的形成与发展

新中国成立初期,我国经济基础十分薄弱,在社会生活的多领域广泛学习和模仿苏联模式,在住房制度上实行政府和单位福利供给的住房政策。从我国整个住房保障制度发展过程来看,这一时期比较特殊,实际上属于住房全民保障阶段。

这一时期,以“低工资、低租金加补贴、实物配给制”和“统一管理,统一分配,以租养房”为特征的住房制度,在当时经济发展滞后、居民消费层次较低水平上,对满足居民基本住房需求起到了决定性作用。然而,这种制度的弊端也是明显的:由于社会资本更多地投入到生产领域使新建住房的资金投入不足,住房建设数量明显跟不上城镇人口数量的增长,住房供给与需求不平衡成为当时的社会主要矛盾。

为了解决保障性住房建设资金和维护成本不足的问题,政府施行“以租养房”的政策,但由于租金不是由市场决定,也非按照住房成本核算所得,大部分租金水平过于低廉,对解决住房建设资金不足的困境效果并不显著。

直到改革开放前,这样的住房保障制度使我国城镇居民的总体居住状态维持在较低水平,居民居住条件改善的制度空间较小。据统计,改革开放前的30年,全国建设住房合计14.49亿平方米,用于住房建设的总投资为549.79亿元,人均住房投资不足300元,年人均住房投资不足10元。到1978年,城市人均居住面积从1949年的4.5平方米下降至3.6平方米^①,住房供给严重不足。在这种情况下,我国自1980年起注重市场在住房资源配置中的作用,开始着手对福利性住房制度进行改革。

(二) 计划经济体制下福利型保障房制度评价

新中国成立初期,我国生产力水平较低,经济基础薄弱,人民生活水平普遍

^① 成思危. 中国城镇住房制度改革——目标模式与实施难点 [M]. 北京: 民主与建设出版社, 1999.