

首都经济贸易大学青年教师科研提升资助项目

城市公共住房供应研究

ChengShi GongGong ZhuFang GongYing YanJiu

徐虹/著



经济科学出版社
Economic Science Press

首都经济贸易大学中青年教师科研提升资助项目

城市公共住房供应研究

徐虹 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共住房供应研究 / 徐虹著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0127 - 0

I. ①城… II. ①徐… III. ①城市 - 住宅 - 供应量 - 研究 - 中国 IV. ①F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 226275 号

责任编辑: 漆 熠 王志华

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

城市公共住房供应研究

徐 虹 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷

海跃装订厂装订

787 × 1092 16 开 17.5 印张 310000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0127 - 0 定价: 33.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

住房是一种极为特殊的商品。它既是人们必不可少的生活资料，属生活必需品，同时它又具有投资品的性质，购买住房已成为积累财富的重要手段。因此，一方面，住房作为商品要受到市场规律的支配，自由买卖、由供求决定价格；另一方面，为保障居民的安居乐业，低收入群体的住房问题，又离不开政府的干预。

随着城市化进程的推进和我国住房制度改革进程的加快，房地产业迎来了突飞猛进的发展。近年来，不仅居民的居住水平不断提高，而且还形成了商品房、经济适用房、限价房、公共租赁房、廉租房等互为补充的住房供应体系。但随着商品住房市场的建立和完善、住房价格的不断提高，中低收入群体的住房问题日益受到了政府和社会的重视。目前，在公共住房的供应过程中，出现了如总量不足、体系不畅、结构失调、价格虚高等问题，从而使中低收入群体的住房难以得到良好的保障。因此，如何提供公共住房、提供多少公共住房、怎样建立其供应体系、选择区位、制定价格，这些都成为城市经济学中研究的前沿及热点问题。

正是基于此，徐虹同志在其博士论文的基础上做进一步的完善补充，得以完成本书。

作者在博士论文和本书的写作过程中，以科学严谨的态度，深厚扎实的功底，收集整理了大量文献资料，加之框架的巧妙构思、文字的高度凝练、论述的深入浅出等，从而使本书自然成为凝练作者多年心血的厚积薄发之作。该书从宏观、中观和微观等多层面对公共住房的建设规划给予独到的论证，其切入角度、方法运用及归纳结论均在城市公共住房领域研究中体现了生机勃勃的创新。

特别需要指出的是：在书中，作者利用四种方法，并结合目前我国的居住水平和财政支出能力，计算出公共住房的合理总量和目前的供应缺口；分析了公共住房不同供应方式的效用、市场效应、资金支出成本，并进行国际

借鉴，提出了公共住房的合理供应体系；在居住空间分异和竞价模型的基础上，分类分析了各种公共住房的适宜建设区位和建设模式；探讨了居民对各类公共住房价格的可支付性，并从支付能力角度出发为公共住房价格租金的制定提供了依据。此外，作者还结合北京市的城市背景，对公共住房的供应总量、体系、区位和价格问题进行了进一步分析，并提出了针对性较强的解决对策。这些如一缕春风给我国未来公共住房的供应规划展示了清晰的路径。

本书不仅理论推证严密，而且对城市的规划具有实际参考价值。特别是当前值致力于构建和谐社会之机，该书的问世则更彰显其与时代共舞的特殊意义。让我们关注学海中推出的这叶新舟吧！

详读后，有感发，是为序！

侯景新

2010年12月于中国人民大学

前 言

住房是人类生存和发展的基本生活资料，也是衡量一个国家经济和生活水平的重要标志。我国的住房体制改革使得住房供应逐步走向商品化、市场化和社会化，但受到住房支付能力不足的影响，中低收入群体的住房问题日益突出。因此，如何完善公共住房体制，为中低收入家庭更好地提供满足其基本生活需要的居住条件是构建和谐社会的重中之重，也是政府关注民生的重要体现。

我国在公共住房的建设和发展的实践过程中，取得了很多成绩，但同时也出现了诸如公共住房供应量不能满足需求、“夹心层”的出现、供应区位不当、价格脱离中低收入家庭的可支付性等问题。在目前房价居高不下的背景下，这些问题与国计民生日益密切，受到了学者的广泛重视。本书在研究时运用时间和空间相结合的思维方法，主要从公共住房的供应总量、供应体系、供应区位和供应价格四个方面进行分析，认为城市公共住房供应问题的解决主要体现在总量均衡、体系均衡和布局均衡上，总量和体系的均衡最终需要通过区位布局得以体现，并且结合总量、体系和区位布局的分析可以更合理地制定公共住房的供应价格。本书力求理论与实践相结合，按照提出问题、分析解决问题、在城市中的应用三大部分来构建体系，以期解决城市公共住房应该建多少、供应体系如何安排、在城市版图上如何分布、如何制定适宜的公共住房价格等问题，从而从宏观角度较为完整地解决城市公共住房如何供应的问题。全书共分七章加以阐述：

提出问题部分由第1、2章构成。其中第1章为导论，主要提

出本书研究的目的和意义,并回顾和评述了国内外公共住房供应问题的研究进展,在此基础上形成了本书的研究思路和分析框架。

第2章主要分析城市公共住房的发展与供应问题。首先,从住房的双重特性引入,指出中低收入者的住房问题已成为世界各国共同面对的难题。根据市场失灵、住房“过滤”模型,以及住房保障的相关理论,发现政府介入中低收入者的住房问题是十分必要的,公共住房正是其核心内容。其次,分析了我国公共住房的发展沿革,本书将其分为提出与推行、形成与建立、完善与规范、保障性回归与大发展四个阶段。指出目前在公共住房供应体系日益完善的同时,也出现了总量、体系、区位和价格四个核心问题,从而引出下文。

第3~6章由分析和解决问题部分构成,这四章是本书的主体部分,相互并列又层层递进。第3章对城市公共住房的供应总量进行了分析。首先,书中通过对公共住房保障的需求趋势和供给趋势的探讨,丰富和发展了倒“U”型曲线理论,并指出了该曲线的两种形式。其次,在理论的指导下,本书从供求两方面对公共住房的保障量和缺口进行了分析。从需求角度看,运用住房消费支出的比例、房价收入比、剩余收入法和相对最大购买力数学模型以及比照目前的居民家庭居住水平,计算出目前我国公共住房的保障比例应在30%~40%。从供给角度看,利用国际上的对比数据指出,公共住房支出应至少占到财政支出总额的5%以上,GDP的1%以上。通过比较,得出以我国2007年的相关数据分析,公共住房的供应缺口在一倍以上的结论。

第4章以城市公共住房的合理供应总量为基础,对其供应体系的构建进行了分析。首先,本书在公共住房合理总量范围内,对公共住房不同消费群体的需求特征进行了分析,指出我国的公共住房供应从政策及执行层面都存在缺口。其次,本书对公共住房的供应方式进行了分析,从效用、市场效应、资金支出成本等方面进行对比研究,并结合国外经验,提出我们应开展住房保障需求方补贴试点,并逐步向此种补贴方式转移。再其次,书中比

照其他国家住房自有化水平,运用成本收益分析和博弈论,指出公共住房以出租形式提供可以使符合条件者的福利最大化,但考虑资金回收的困难性,未来可考虑部分出售,中央政府加强监管,以及其他变换形式。最后,对公共住房的消费需求、供应和分配方式进行拟合,构建了新的公共住房供应体系:最低收入者通过廉租Ⅰ来保障,以实物配租为主,租金补贴为辅;低收入者通过廉租Ⅱ来保障,其为租赁性经济适用房的变身,未来应考虑“半租半买”或“先租后买”。流动人口通过廉租Ⅲ来保障,以租金补贴为主,实物配租为辅;中等偏下收入户通过经济适用房和购房补贴的形式联合保障。

第5章主要探讨城市公共住房的供应区位问题。首先,本书通过居住空间分异和竞价(租)模型的探讨,指出低收入阶层在居住空间竞价(租)中处于明显的劣势地位。其次,对居住空间分异、空间失配进行分析,并利用居住空间竞价(租)模型对公共住房的区位进行研究,在对国外公共住房区位选址进行借鉴的基础上,指出混合住区、新城建设应是公共住房可行的选址及建设方式。最后,将新建类和补贴类公共住房的空间选址分别建立模型,结合第4章得到的公共住房供应体系构成,得到了如下结论:城市中心区宜进行廉租Ⅰ的搭配建设和租金补贴,廉租Ⅲ的租金补贴;城市边缘区宜搭配建设、分散建设经济适用房和廉租Ⅱ、廉租Ⅲ,或者为中等偏下收入人群提供购房补贴;新城在进行开发建设的同时,可以为各类公共住房提供搭配建设或分散建设的土地,但不适宜进行租金或价格补贴。

第6章主要探讨了城市公共住房的供应价格问题,书中以当前公共住房供应价格的机制为基础,分析了公共住房供应价格制定的合理方法,并对目前我国公共住房价格的可支付性进行了研究,计算了新体系下不同类型公共住房的适宜供应价格。主要结论为:经济适用房应供应给中等偏下收入户中收入偏低的家庭,单价应取1 945.5~3 012元中的相对低值,并应按照不同区位和建设方式,进行价格调节;购房补贴的平均金额应该在852~

1 918.5 元/平方米之间,并取相对低值;廉租Ⅰ供应群体合理的月租金支出应为 59.74 元,廉租Ⅱ供应群体合理的月租金支出应为 100.32 元,廉租Ⅲ供应群体的合理月租金支出应根据流动人口收入水平比照廉租Ⅰ、廉租Ⅱ合理租金水平的计算方法进行计算。

第 7 章为以上理论和分析方法在城市中的应用,以期以理论指导实践,根据北京市的实际情况提出有针对性的政策建议。首先,从公共住房供应总量上来看,北京市公共住房的建设较为落后,而且由于房价偏高等原因造成了公共住房的需求量为 80% 左右,远高于全国平均水平。按照 Eviews5.0 软件计算的发展趋势,如政府无所作为,未来居民住房支付能力会不断恶化。因此未来政府应着重从治理房价、提高居民收入水平、集约利用土地、加强资金支持等方面入手,解决公共住房的总量问题。其次,从公共住房供应体系上来看,北京市的问题主要源于政策覆盖面过宽、公共住房建设落后、供应对象偏差、流动人口住房存在盲点等方面,本书从准入政策、审核机制、租金和购房补贴、变换分配方式、流动人口住房政策等方面提出了对策建议。再次,从公共住房的区位上来看,本书运用 Arcview GIS 3.3 软件,并采集了北京 127 个已经建设或即将建设的公共住房数据,分析出北京市公共住房供应区位和布局存在的突出特点是北部过于集中,南部带状分布,不断向外扩张,并产生了空间失配等问题。根据以上问题,提出了在城市中心区、边缘区和新城的公共住房建设区位政策,并指出应大力发展混合住区。最后,对北京市公共住房的供应价格进行了分析,在计算出北京市不同类型公共住房的合理价格和租金的基础上,指出公共住房的供应价格和补贴额度应按照地段进行调节,建立快速反应机制,并与商品房价格脱钩,其核心是按照供应对象的支付能力去制定公共住房的供应价格。

本书是在我的博士学位论文的基础上修改并补充完成的。尽管查阅了大量的文献资料,但受到作者学术水平所限,某些数据的可获得性较差,书中肯定还有很多不足之处,一些观点也并未

充分进行实证研究，不免带有一定的主观色彩。但作为年轻的学者，能够出版此书与同行交流，仍感到十分欣喜。对书中观点的不妥之处，恳请各界读者朋友不吝指正。希望此书能够对我国公共住房的建设和研究起到推波助澜的作用。

徐 虹

2010 年 12 月

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 问题的提出和研究意义	1
1.2 国内外研究综述	4
1.3 研究的主要内容和框架	13
第 2 章 城市公共住房的发展与供应问题	15
2.1 公共住房的提出与界定	15
2.2 城市公共住房发展沿革	25
2.3 我国城市公共住房发展的评价	40
2.4 本章小结	51
第 3 章 城市公共住房供应总量分析	53
3.1 公共住房保障水平的发展趋势及倒“U”型曲线的发展	53
3.2 城市公共住房保障需求量及缺口的探讨	63
3.3 城市公共住房保障适度供给量及缺口的探讨	77
3.4 本章小结	84
第 4 章 城市公共住房供应体系分析	85
4.1 消费需求与公共住房供应体系	85
4.2 供应方式与公共住房供应体系	101
4.3 分配方式与公共住房供应体系	116
4.4 公共住房供应体系的构建	126
4.5 本章小结	132

第 5 章 城市公共住房供应区位分析	133
5.1 住宅区位论与低收入者居住区位	133
5.2 城市公共住房供应区位选择的依据	147
5.3 城市公共住房的供应区位选择	157
5.4 本章小结	162
第 6 章 城市公共住房供应价格分析	163
6.1 城市公共住房供应价格机制分析	163
6.2 城市公共住房供应价格可支付性分析	170
6.3 新体系下城市公共住房供应价格的制定	175
6.4 本章小结	179
第 7 章 北京市公共住房供应研究及建议	181
7.1 北京市公共住房供应总量分析及建议	181
7.2 北京市公共住房供应体系分析及建议	212
7.3 北京市公共住房供应区位分析及建议	223
7.4 北京市公共住房供应价格分析及建议	238
7.5 本章小结	246
附 录 北京市公共住房原始数据	248
参考文献	254
后记	265

第 1 章 导 论

1.1 问题的提出和研究意义

1.1.1 问题的提出

住房是人类生存与发展的基本生活资料之一，也是衡量一个国家经济和生活水平的重要标志。我国的住房供应体制改革使得住房供应逐步走向商品化、市场化和社会化。但与此同时，中低收入群体的住房问题却日益突出，受到了社会各界的广泛关注。

1. 中低收入群体的住房支付能力恶化

1994 年 7 月，国务院颁布了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》，提出了要实现住房的商品化和社会化。1998 年 6 月，国家召开了全国城镇住宅制度改革与住宅建设工作会议，并于 7 月颁布了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，进一步明确了要稳步推进住房商品化、社会化。自此，住房成为了一种特殊商品，可以自由买卖，住房市场也成为市场经济体制的一个重要组成部分得到了快速发展。但同时，我们还观察到，一些居民住房支付能力低下，难以支付高额房价，仅仅依赖商品住房市场难以实现住房基本保障。这种情况的出现，源于以下两个方面：

(1) 我国城镇居民家庭收入差距不断扩大。城镇居民 10% 收入不良指数（10% 最高收入户收入与 10% 最低收入户收入比）可以代表城镇居民的收入差距。根据历年《中国统计年鉴（1992）》的数据计算，这一指数在 1992 年时为 3.3，2000 年就达到了 5.0，2005 年更是达到历史高位 9.2。虽然从 2006 年开始该指数有一定的回落趋势，但是 2008 年该指数又有所回升，这说明当前城镇居民的收入差距依然很大（见表 1-1）。在这种情况下，容易造成部分群体因收入较低而难以支付房价或租金。

表 1-1 我国城镇居民家庭 10% 不良收入指数变化 (2000 ~ 2008 年)

年度	全国人均可支配 收入 (元)	10% 最低收入户人均 可支配收入 (元)	10% 最高收入户人均 可支配收入 (元)	10% 不良收入 指数
2000	6 279.98	2 653.02	13 311.02	5.0
2001	6 859.58	2 802.83	15 114.85	5.4
2002	7 702.80	2 408.60	18 995.85	7.9
2003	8 472.20	2 590.17	21 837.32	8.4
2004	9 421.61	2 862.39	25 377.17	8.9
2005	10 493.03	3 134.88	28 773.11	9.2
2006	11 759.45	3 568.73	31 967.34	9.0
2007	13 785.81	4 210.06	36 784.51	8.7
2008	15 780.76	4 753.59	43 613.75	9.2

资料来源：根据《中国统计年鉴（2001 ~ 2009）》数据计算。

(2) 部分地区房价脱离居民收入水平。据统计, 2006 年, 全国 70 个大中城市房价涨幅达到 5.5%。2007 年, 北京等一些大中城市, 房价和涨幅仍然在高位徘徊。根据光大证券研究所 2008 年的分析显示, 北京、深圳、天津、上海等大城市的房价收入比都达到了 10 倍以上, 远远超过了国际认定的合理房价收入比 4 ~ 6 倍的水平 (见图 1-1)。此外, 国家统计局在《2009 年全国房地产市场运行情况数据报告》中指出, 2008 年商品住房销售价格上涨 10.1%, 其中普通商品住房销售价格上涨更多, 达到 11%, 这势必在一定程度上恶化居民家庭 (特别是中低收入家庭) 的住房支付能力。

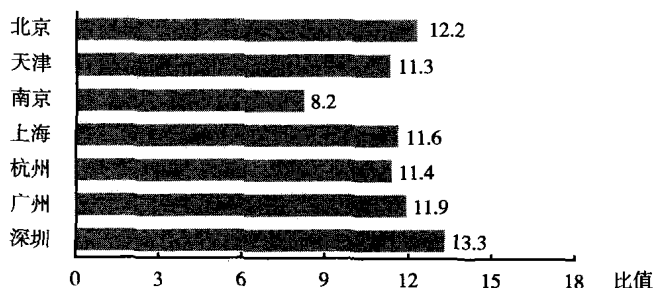


图 1-1 我国部分城市房价收入比 (2008 年)

资料来源：中国光大证券研究所。

2. 公共住房的发展建设与存在问题

正因为我国中低收入群体的住房支付能力日益恶化,因此公共住房的建设日益受到重视。自1991年6月,国务院颁布了《国务院关于继续积极稳妥地进行住房制度改革的通知》,提出要“大力发展经济实用的商品住房,优先解决无房户和住房困难户的住房问题”后,我国开始了公共住房的建设进程。在公共住房近20年的发展历程中,不断完善,目前已经形成了以经济适用房、廉租房为主,限价商品房、公共租赁房、流动人口住房等为补充的体系。但随着住房价格的不断攀升,居民的住房支付能力日益恶化,公共住房在供应中的很多问题依旧受到了社会各界的广泛关注。

例如,目前房地产业大量资金投向高档商品住房,致使高档商品住房空置面积不断扩大,而广大中低收入群体急需的中低档商品住房以及经济适用的住房投资不足;公共住房供应体系衔接不当,造成了公共住房政策和执行上存在“夹心层”的情况,而且公共住房的供应方式效率低下,易造成审核不严和“寻租”的发生;一些城市不断地“摊大饼”式的向外扩张,中低档住房大量建设在公共交通不便、配套设施落后的郊区,有些城市甚至是在同一地点大规模建设中低收入住宅区,造成了居住空间的分异;一些经济公共住房的供应价格脱离了居民的收入水平,使其供应对象负担不起,而其他高收入者却相继寻租。

衣、食、住、行是人类生活的四大基本问题。从世界各国的经验看,公共住房政策不仅是解决住房问题的主要措施,而且还可以带来居民的安居乐业,适应和谐社会发展的需要。关注中低收入者住房,关注公共住房,解决公共住房在发展中的问题十分必要,也十分迫切。

1.1.2 研究意义

公共住房的供应涉及广大中低城镇居民的切身利益,是一个经济问题,也是一个社会政治问题。对城市公共住房供应的研究,既是我国社会主义市场经济理论的重要组成部分,又是指导住房制度改革实践的重要依据,具有重要的理论和实践意义。

从理论角度看,西方住房保障理论已经形成了相对完整的理论体系,但是由土地制度、经济社会发展水平以及文化特性等方面的差异性决定,我们不能完全照搬西方既有的住房保障理论。我国理论界对社会主义市场经济条件下住房保障制度的研究相对不足,而且在公共住房的建设取得了良好成绩

的同时也出现了一定的问题。本书对于这些问题进行分析研究,并提出对策建议,不仅可以搭建公共住房供应问题的研究框架,而且其分析方法。例如,公共住房供应总量的计算、各种供应分配方式的适用性分析、公共住房建设合理区位的研究、公共住房的可支付价格研究,都可以作为研究我国某一具体城市公共住房供应问题的基础。在本书中以北京市为例也同样可作为分析其他城市公共住房供应问题的基石。

从实践角度看,首先,探讨公共住房供应问题并加以解决有利于保障居民的安居乐业,符合和谐社会的发展要求。其次,对供应问题的分析可以帮助政府从宏观上指导公共住房的建设。实际上探讨和研究公共住房建设的总量、体系、区位和价格问题是解决一个城市应该建多少公共住房、应供应哪些类别的公共住房、应该在哪里建设公共住房、应该如何制定公共住房价格的问题。最后,本书可以为政府的公共住房政策制定提供依据。本书的研究通过定量与定性分析相结合的方式,并且较为完整地研究了公共住房建设的相关问题,因此可以帮助政府制定更加完善、恰当、可持续性强的政策建议。

1.2 国内外研究综述

国外学者对房地产经济学的理论研究已有近 300 年的历史。17 世纪末,威廉·配第首次提出级差地租理论。此后杜尔阁、亚当·斯密(A. Smith)、大卫·李嘉图(D. Ricardo)、马克思和恩格斯等都对土地经济问题或住房问题进行了深入探讨,形成了现代资本主义土地经济理论和马克思主义土地经济理论。1924 年,美国经济学家伊利(L. T. Yelly)和莫尔豪斯(E. W. Morehouse)合著的《土地经济学原理》一书标志着土地经济学摆脱了其他学科的依附,成为一门独立的学科(周城,1989),同时也标志着土地和房地产经济学系统研究的开始,但其侧重点放在农业用地上。1949 年 R. U. 拉特克利夫出版的《城市土地经济学》是经济学史上第一部系统研究房地产理论的著作。20 世纪 80 年代以来,美国学者巴洛维(R. Barlowe)、经济学家歌德伯格(M. Golderd)和伊文思(A. W. Evans)等人分别从土地经济学、城市经济学两大领域研究了房地产市场的发展问题,并形成了有关城市土地利用、房地产供需平衡、房地产市场调控、住房问题等多项有关房地产市场发展与调控问题的基本理论。上述理论研究成果,无疑对我们进一步研究我国城市住房和公共住房的供应问题,有着积极的指导意义。

国内关于房地产的研究也经历了一个不断发展的过程,大体可以分为以下专题:(1)房地产业在国民经济中的地位与作用的研究。大体的认识是,房地产业是基础性产业和先导性产业,同时也是新的经济增长点。(2)关于房地产发展评价问题研究,主要集中在房地产预警、房地产周期、房地产市场泡沫的研究。(3)房地产市场供求关系研究。通过对中国房地产供求总量和供求结构两方面的研究,对住宅需求的未来趋势进行预测。(4)住房与公共住房问题研究。包括对廉租房、经济适用房的相关研究。此外还有房地产市场可持续发展研究等。

总之,房地产经济学发展到现代,逐渐与其他学科,如社会学、环境科学、金融学、管理学和信息技术等相互融合,形成了相对完整的理论体系。而公共住房供应问题的研究也日益受到学者的重视。

1.2.1 对住房问题和公共住房介入的研究

1. 国外研究综述

当尼逊和安吉森 (Donnison & Ungerson, 1982)^① 认为很难定义和度量“住房问题”,因为有效需求可用客观方法来定义,但潜在需求、需要则难以客观定义和度量。哈耶克 (1997) 指出“住房问题并不是一个能够单独加以解决的独立问题,相反它是一般贫困问题的一个部分,而且也只有通过收入的普遍提高方能逐步解决。”伯恩斯和格莱伯 (Burns & Grebler, 1977)^② 用四种非均衡来描述住房问题:(1)静态非均衡,指在一个地域范围内住房数量与家庭数量之间的不匹配;(2)动态非均衡,指静态非均衡的发展趋势,即家庭和住房数量之间的不匹配是扩大了还是缩小了;(3)空间非均衡,指发生在一国不同区域之间的不匹配,如很可能整体上某国的住房数和家庭数之间是平衡的,甚至还有多余的住房,但有不少家庭不想住在那些有很多住房的地区,即有的地区住房过剩,有的短缺;(4)质量非均衡,指有不少家庭居住在低于社会可接受的最低标准的住房里。

对于世界性的住房问题,普雷斯科特 (Prescott, 1967)^③ 和雷 (Lui,

^① David Donnison, Clare Ungerson, 1982, *Housing policy*, Harmondsworth: Penguin.

^② Burns L. S. and Grebler, L., 1977, *The Housing of Nations*. London: Macmillan.

^③ Prescott J. R., 1967, *Rential Formation in Federally Stupported Public Housing*. *Land Economics* 43, pp. 341 - 345.