

中国中低收入人群住房政策国际研讨会
Workshop on Middle & Low Income Housing in China

主办单位:

Sponsored by

国务院发展研究中心

Development Research Center of the State Council (DRC)

世界银行

World Bank

国际金融公司

International Finance Corporation (IFC)

低价住房(affordable housing) 的供给 及相关政策

Affordable housing: the supply side

演讲者: 阿兰·柏图

By Alain Bertaud

<http://alainbertaud.com>

Email: duatreb@msn.com

北京• 2007年7月19日

Beijing, July 19, 2007

住房供给问题

- 住房的供需状况是因城市而异的，尽管许多全国性的规制和实践可能会对地方市场产生影响，但欲在国家层面上解决住房支付能力问题，几乎是不可能的。

供给问题

- 熟地的可获得性
- 土地和建筑物规制的限制
- 建筑行业的生产力水平
- 政府直接参与建房的程度
- 现有房屋存量和新建住房数量（存量与流量）
- 政府通过补贴开发商建造特殊类型房屋的方法来间接参与建房

需求问题（本演讲不涉及这一方面）

- 家庭收入的分布情况
- 住房融资的可得性和融资条件
- 政府对家庭的直接补贴计划

住房支付能力：
通过在家庭收入和家庭住房消费之间建立关系来确定定义

通过市场调查为住房支付能力进行定义

- 在家庭收入和住房标准之间建立相关性的调查是识别住房支付能力问题的最佳办法
- 最简便的衡量方法之一是建立每户的建筑面积（住房面积）与家庭收入之间的关系。此外，诸如安全用水、卫生和公共交通等其它因素和社区特性也必须加以考虑。
- 有些关系（例如收入——建筑面积）是很简单的，其它关系则可能比较复杂，并可能与特定的社会经济群体有关（例如民工）。

如何设计住房消费状况调查

- 每个城市都应该至少每年更新一次对住房消费状况的调查。
- 调查应包括：
 - 对市场上的所有住房种类（新建和现有的）提取足够的样本
 - 住宅特征：种类、大小和位置
 - 房价、租金和按揭条款
 - 不同收入人群的家庭收入和住房成本之间的关系（房价与收入的比率）
 - 统计局提供的家庭收入分布情况
- 右侧的图片显示了四川省遂宁市的一家房地产中介机构张贴的一些信息，类似信息可用于部分调查。

2楼 和平路 二室二厅 简装 81.4平方米 9.5万 编号:622 99年建成 两证已办	2楼 天宫路 佳苑小区 三室二厅一卫 未装 90平方米 9.8万 编号:599 99年建成 两证已办	2楼 凯旋下路 花园小区 二室一厅一卫 精装 78平方米 10万 编号:461 99年建成 两证已办	2楼 开发区 花园小区 二室一厅一卫 简装 72平方米 10万 编号:412 2004年建成 两证已办 可更名
	3楼 开发区 三室二厅一卫 精装 136平方米 13万 编号:713 2003年建成 两证已办	3楼 油房街 花园小区 三室二厅二卫 简装 110平方米 13.86万 编号:795 2005年建成 两证未办	
	3楼 城北 单位宿舍 四室二厅一卫 简装 135平方米 13万 编号:781 89年建成 两证已办	3楼 界福桥 盐关街 四室二厅 清水 117平方米 13.8万 编号:834 2005年建成 两证未办	
	3楼 南兴街 单位宿舍 四室二厅一卫 简装 146平方米 13.5万 编号:508 2000年建成 两证已办		3楼 北转盘 小区 三室二厅二卫 精装 131平方米 17.5万 编号:138 2003年建成 两证已办 可更名
	3楼 城中心 花园小区 二室二厅一卫 简装 99.7平方米 13.6万 编号:455 2002年建成 两证已办		3楼 遂宁花园 三室二厅二卫 新房 124平方米 17.8万 编号:346 2004年建成 两证未办 可更名
4楼 南转盘 单位宿舍 二室二厅一卫 精装 122平方米 12万 编号:663 99年建成 两证已办		4楼 高升街 单位宿舍 三室一厅一卫 精装 115平方米 13.8万 编号:074 2003年建成 两证已办	
4楼 一中 附近 三室二厅一卫 精装 106平方米 12万 编号:596 2000年建成 两证未办 可更名	4楼 开发区 单位宿舍 四室二厅一卫 简装 140平方米 13.5万 编号:721 1999年建成 两证已办		4楼 怡和苑 花园小区 三室二厅二卫 精装 128平方米 13万 编号:420 2003年建成 两证已办
4楼 南转盘 三室二厅一卫 已售 110平方米 12.6万 编号:040 2003年建成 两证未办 可更名	4楼 开发区 鸿发街 三室二厅一卫 新房 113平方米 13.6万 编号:040 2005年建成 两证未办	4楼 街市花园 三室二厅二卫 简装 120平方米 14万 编号:361 2000年建成 两证未办 可更名	4楼 开发区 单位宿舍 三室二厅二卫 新房 157平方米 14.2万 编号:512 2004年建成 两证已办
4楼 开发区 花园小区 二室二厅 精装 83平方米 12万 编号:842 2000年建成 两证已办	4楼 街市花园 三室二厅二卫 简装 120平方米 13.2万 编号:047 2000年建成 两证已办	4楼 街市花园 三室二厅二卫 简装 119平方米 14.2万 编号:696 2000年建成 两证未办 可更名	4楼 开发区 花园小区 三室二厅二卫 新房 133.5平方米 14.6万 编号:423 2004年建成 两证已办

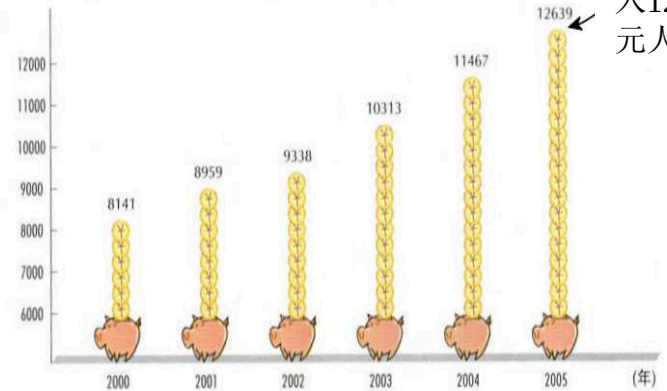
数据来源

天津市的统计年报以汇总的形式提供了一些住房消费状况调查所需的信息：

- 家庭平均可支配收入（可进一步分解，考察收入分布情况）
- 住房支出占收入的百分比（可进一步分解为不同收入群体在住房方面的支出所占百分比）
- 人均住宅建筑面积（可进一步分解，按不同收入群体计算家庭平均建筑面积）

► 城市居民人均可支配收入(元)

Per Capita Annual Disposable Income of Urban Households (RMB)



年户均收入12,639元人民币

► 2005年城市居民人均消费性支出构成(%)

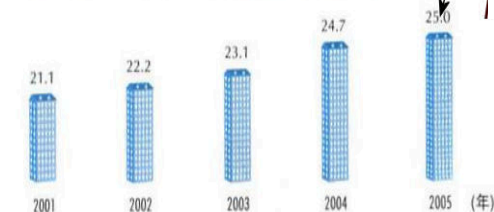
Composition of Per Capita Annual Expenditure for Consumption of Urban Households in 2005 (%)

13.3%的家庭可支配收入用于住房



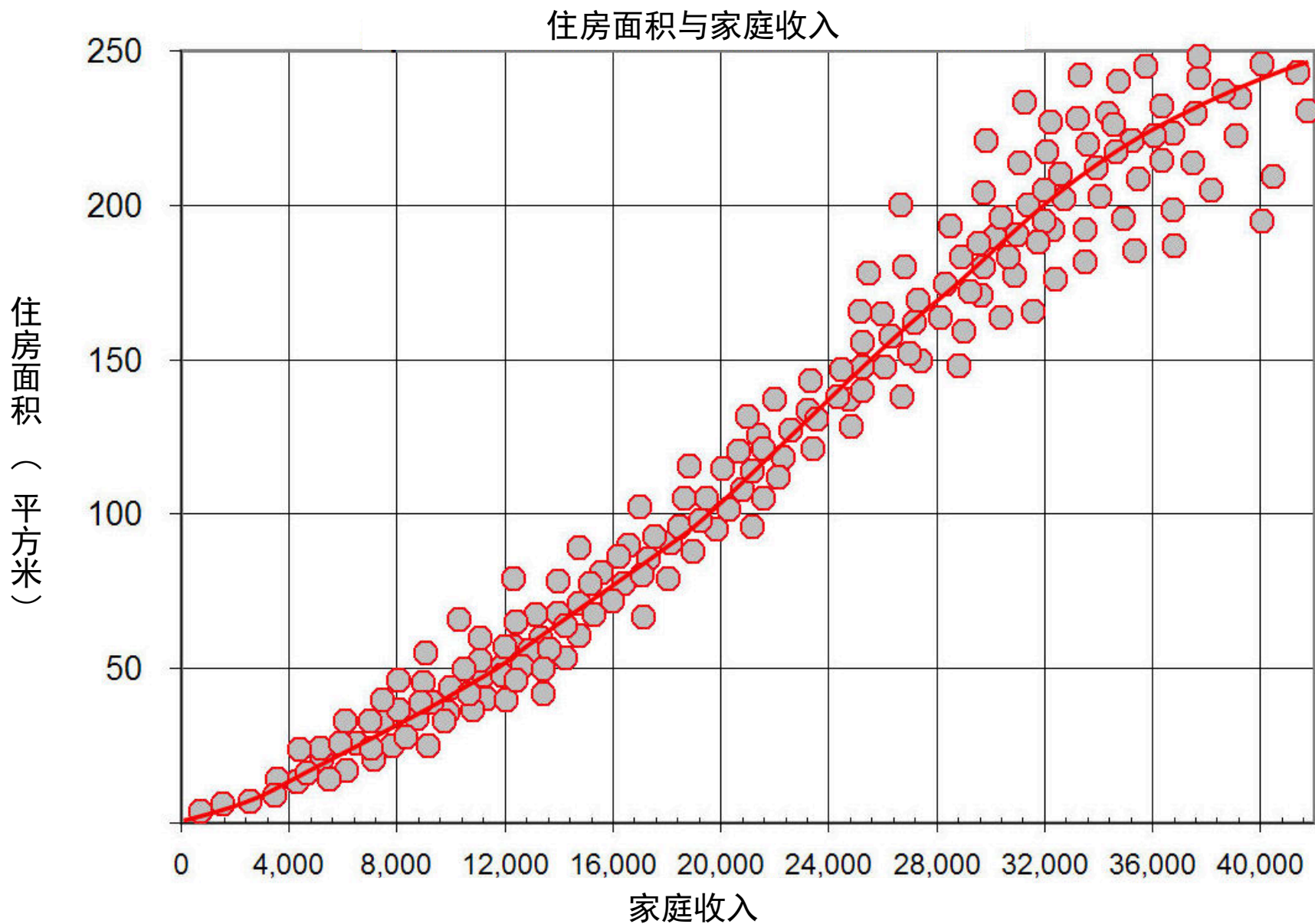
► 城市居民人均住宅建筑面积(平方米)

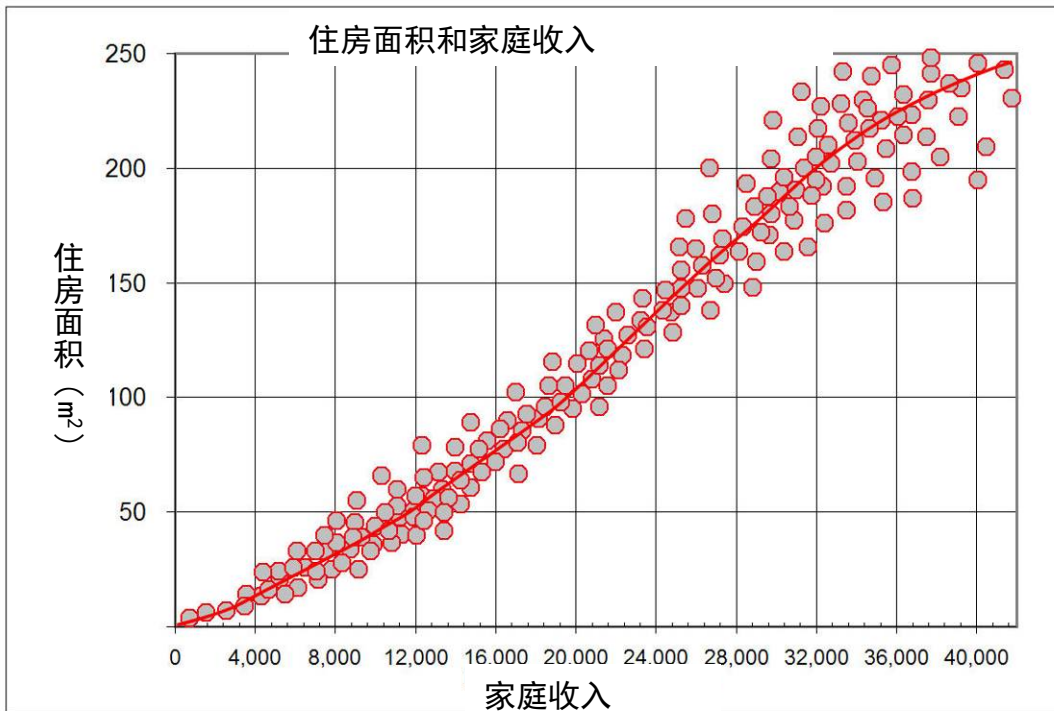
Per-capita Floor Space of Urban Residential Buildings (m²)



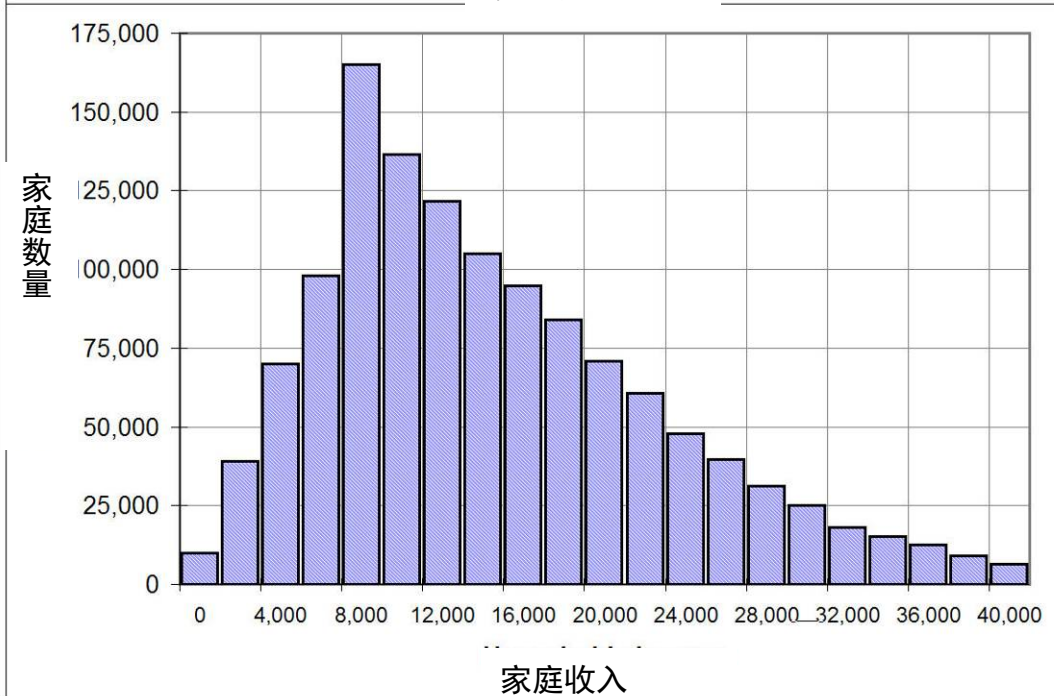
每人25平方米住宅建筑面积

调查结果的一个示例：市场经济下家庭收入与住房水平之间的相关性





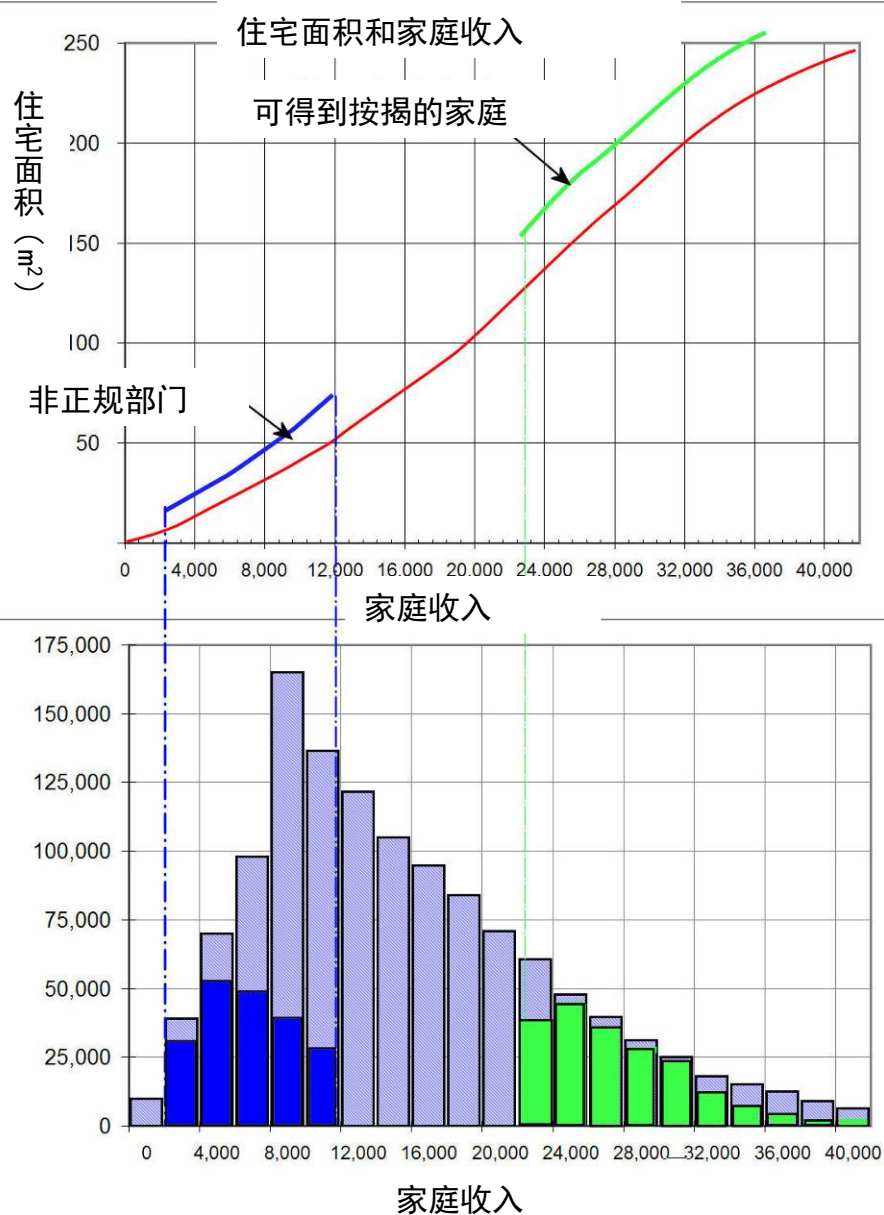
有必要考察“消费曲线”与家庭收入分布之间的相关性，以获得市场条件下住房供给的全面图景。



在无政府干预的地方市场条件下， 贫困家庭通过使用比富裕家庭更少的土地和建筑面积，以及居住在土地更廉价、条件更差的区域来在城市中生存。

通过交通到达工作地点。

主要住房市场内的次级市场



在房地产行业存在三个主要次级市场

大多数情况下，需要识别次级市场的存在。

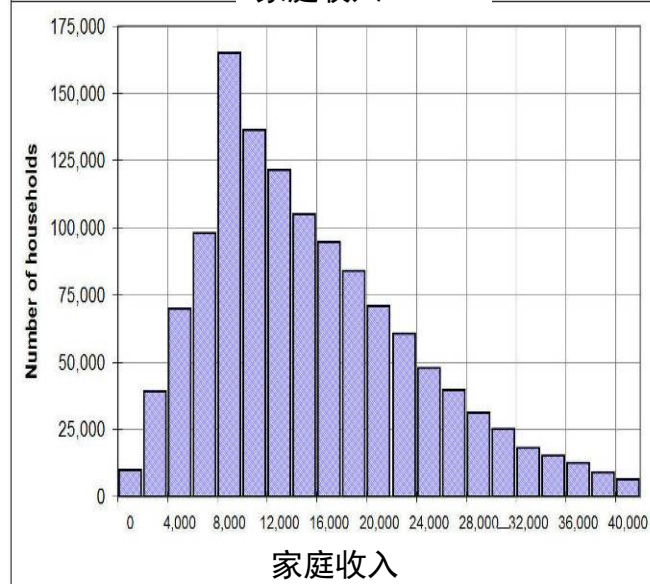
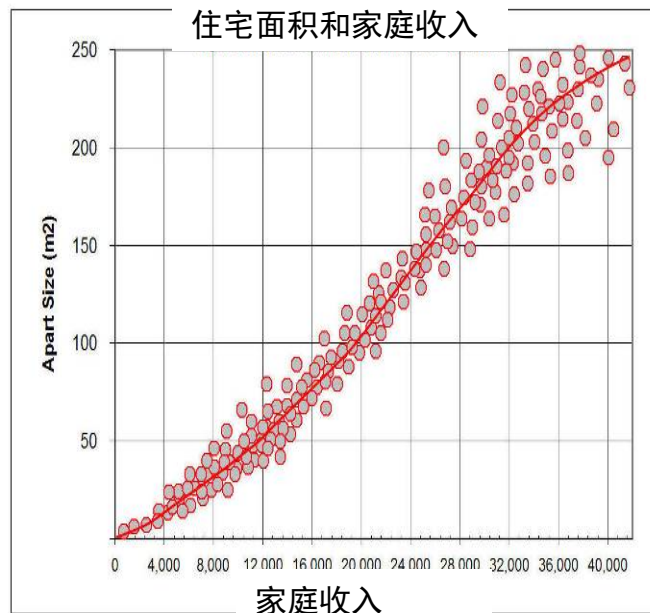
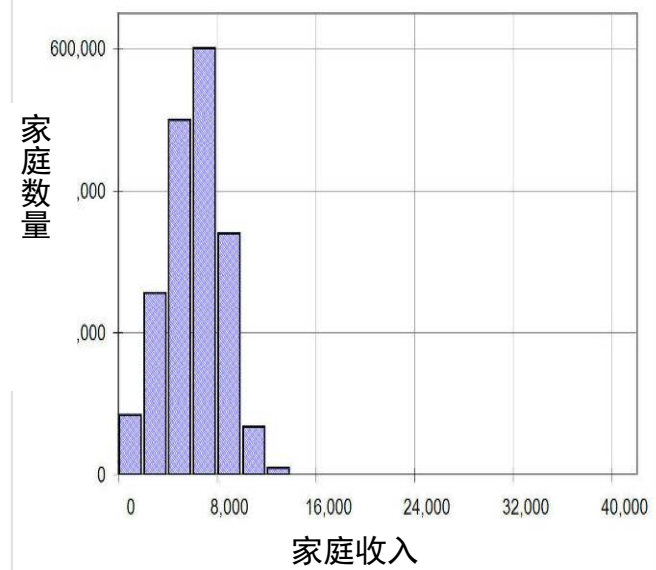
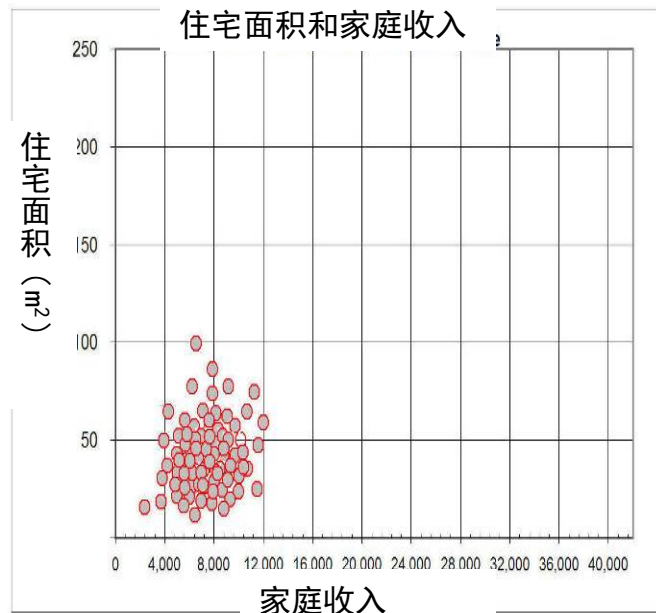
例如，在中国，城郊地区的农村集体所有制住房就是一种次级市场。尽管农民住房的基础设施较差，但农民的人均建筑面积通常高于本地城区的正规住房（在天津，农民的人均建筑面积为28平方米；而市区居民的人均正规建筑面积只有25平方米）。

按揭住房是另一种次级市场。

在许多国家，非正规房地产行业也形成了一种次级市场，虽然需要加以单独识别和分析，但它们仍为总体市场供给的一个组成部分。

其它次级市场是否需要加以识别，取决于城市的历史和特征——例如，对有历史价值的房产可能需要加以保护。

市场经济与计划经济条件下的住房消费比较

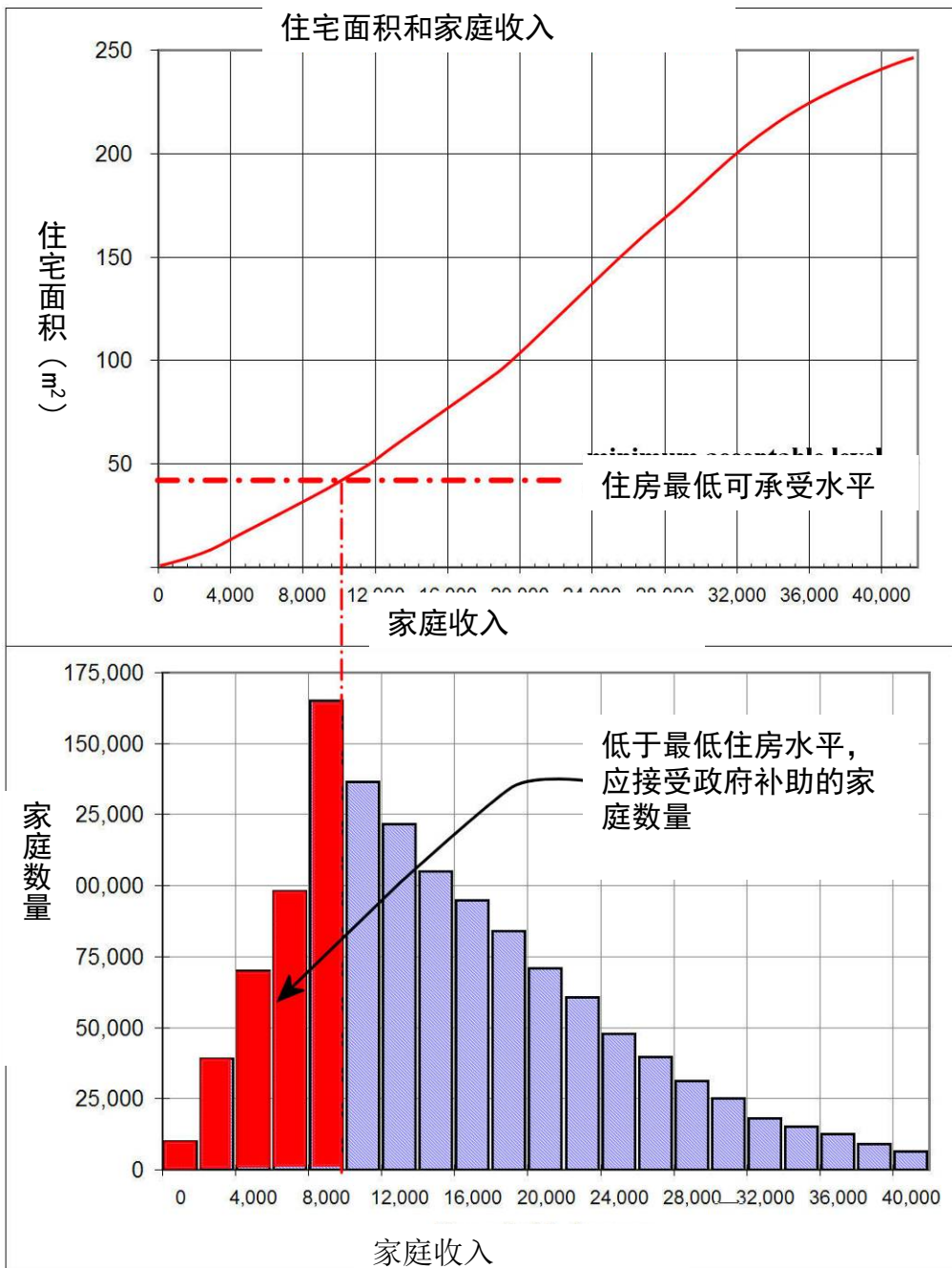


- 在计划经济下，住房供给和消费依赖于政府的预算分配，家庭的现金收入与住房消费（住宅面积）之间没有直接关系。
- 在市场经济下，家庭的住房消费与家庭收入密切相关，尽管可能存在有着不同特性的次级市场。

市场经济与计划经济条件下的住房消费比较

- 在中国，部分现有住房建于计划经济年代（单位住房），因此2007年的住房消费模式可能部分反映了过去计划经济的特点。
- 但是，新建和现有住房市场的快速发展应有助于推动消费曲线向市场模式演变。

对住房支付能力问题的严重程度的界定



- 如果低收入人群的住房消费水平在政府看来过低，则存在住房支付能力问题。
- “可接受的最低住房消费水平（最大住房标准）”因国家不同而存在很大差异，其认定取决于政治判断，并无“科学”准则可循。
- 因此，为识别住房支付能力问题，必须确定：（i）特定城市居民收入与住房消费之间的关系；（ii）住房消费低于最低标准的家庭数量
- 若不知晓住房消费低于最低标准的家庭数量，则无法解决住房支付能力问题。

政府对已识别的住房支付能力问题所采取的 典型措施

出台新规定，禁止建造“低于标准的住房”

在现实中，最低住房标准的定义比较复杂，可能涵盖包括土地使用和建筑规制在内的所有最低标准。

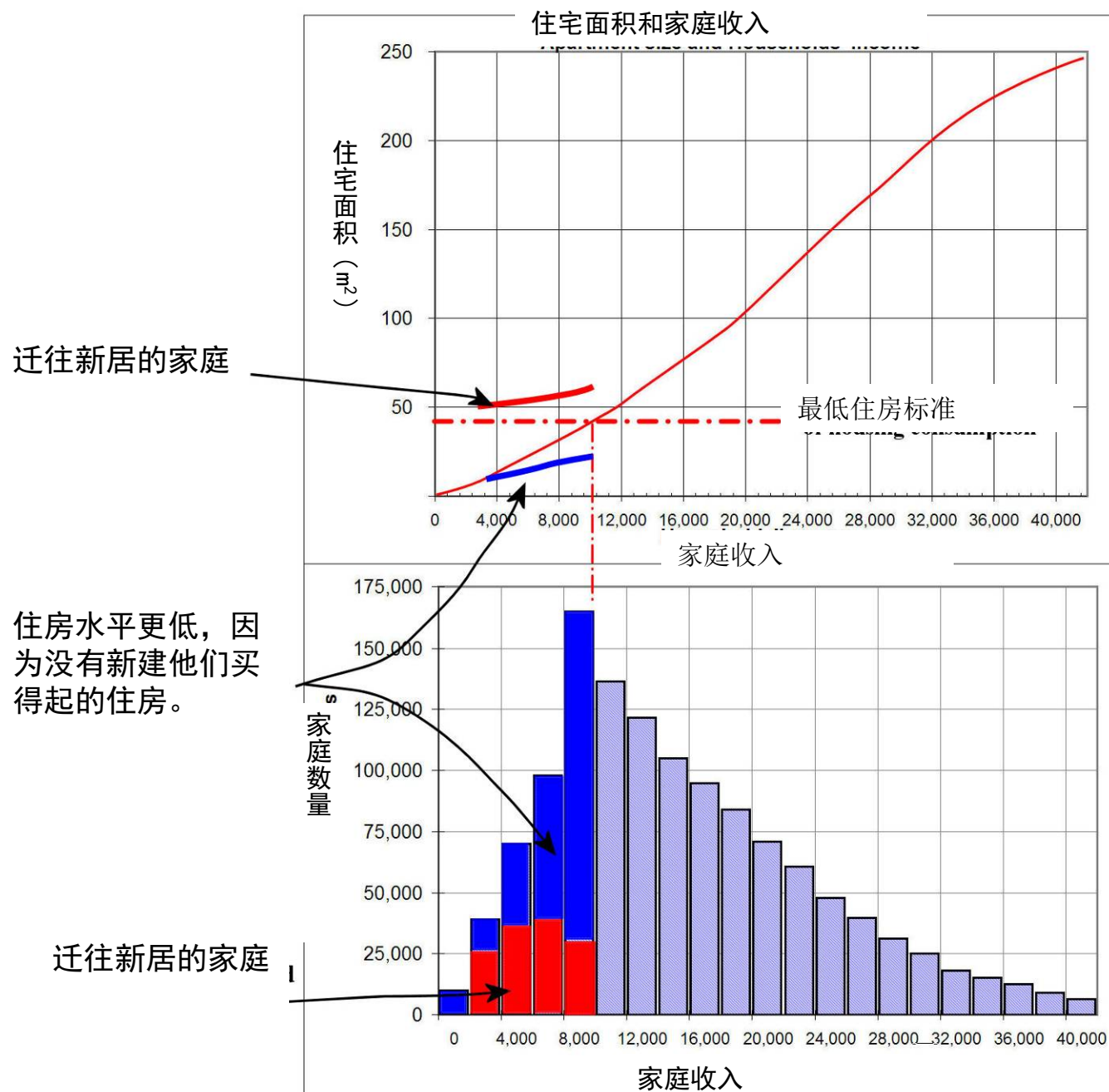
例如：

- 任何住宅的建筑面积不得少于40平米
- 所有住宅都应有单独的卫生间和厨房
- 若每户最大容积率为1.5，该指标与40平米的最小住房面积相结合，则意味着每户的最小土地消耗面积为26.66平米。
- 若道路、空地和社区设施的最低标准为建筑面积的50%，则最小用地面积为53.33平米（最小用地面积=最小建筑面积/容积率/最低道路和空地百分比）

拆除低于最低标准的住房

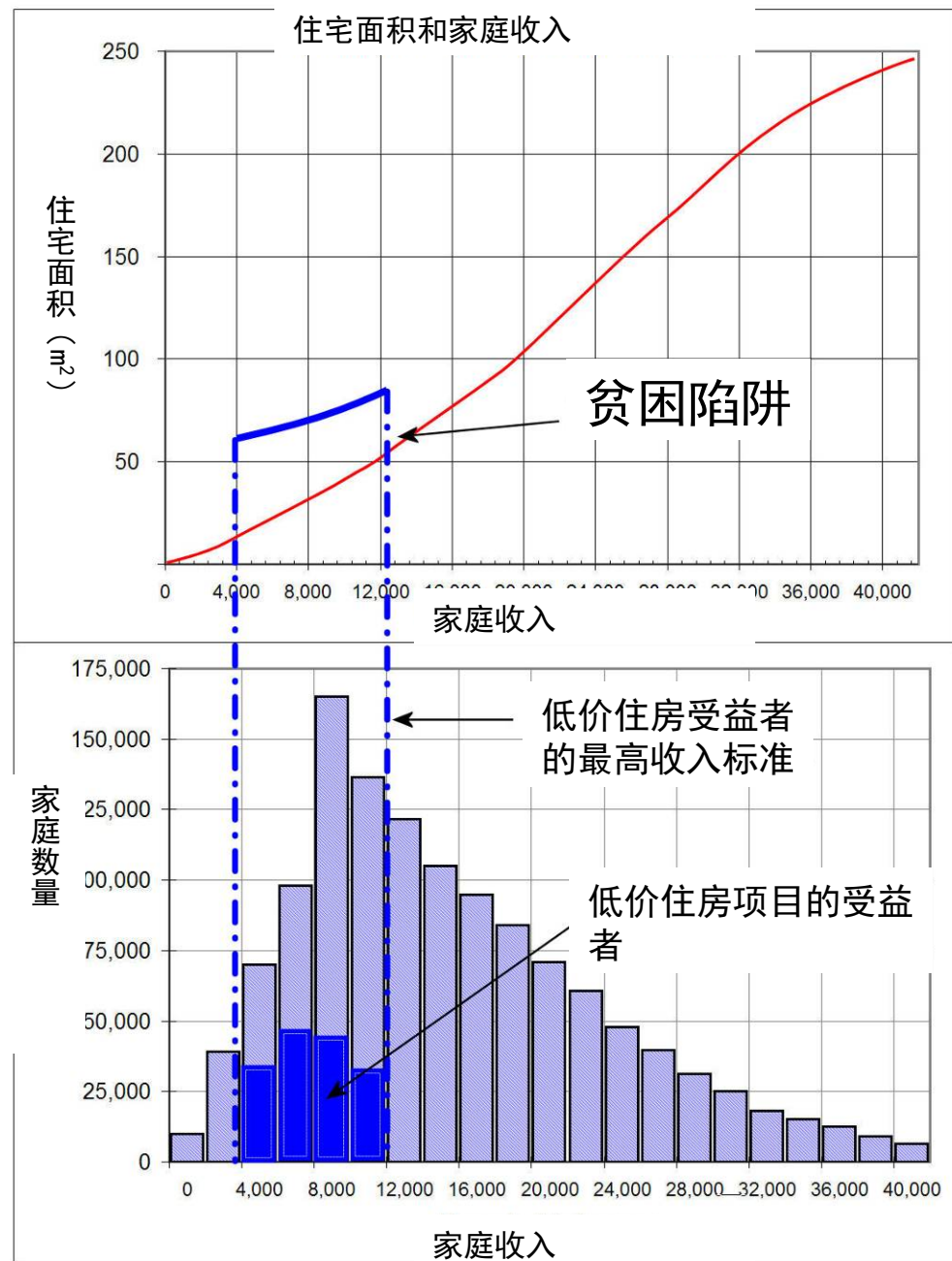
- 拆迁过程给人们形成了一种错觉，误以为低收入住房将被重建。事实上，大多数城市拆迁的结果是废除了大部分最低收入人群的廉租住房，而没有实现重建。

提高住房規制标准和拆除低标准住宅对住房支付能力的影响



对住房的直接补贴可能导致“贫困陷阱”

- 可通过对住房消费曲线的分析来识别可能发生的“贫困陷阱”
- 当补贴取决于最低收入标准，且允许住房消费远高于市场根据收入所决定的住房水平时，则可能发生“贫困陷阱”



政府调整住房支付能力问题的典型做法对住房供给的影响： 对住房存量和流量的影响

我们必须区分政府措施对现有住房存量和每年新建住房流量的影响（存量和流量）

对现有住房存量的影响

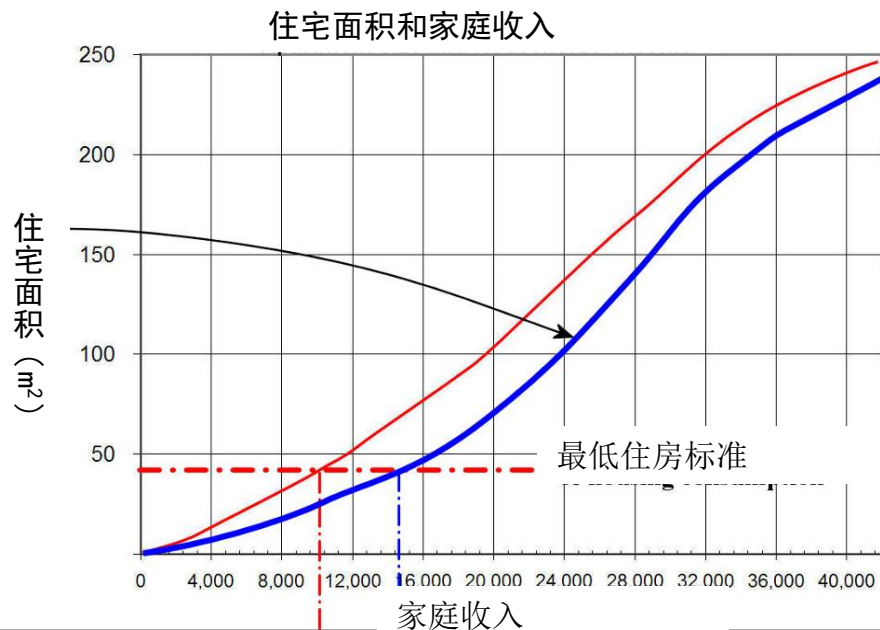
- 调高住房标准的新规制对现有住房存量并无直接影响，但是：
 - 会阻碍面向低收入人群的新建住房，现有的低标准住房也会变得更加拥挤和破旧，最终导致低收入人群的住房水平更低。
 - 政府经常会拆除居住状况较差的地区，从而减少低水平住房存量，而这些往往是穷人们唯一能够支付得起的住房。

对新建住房流量的影响

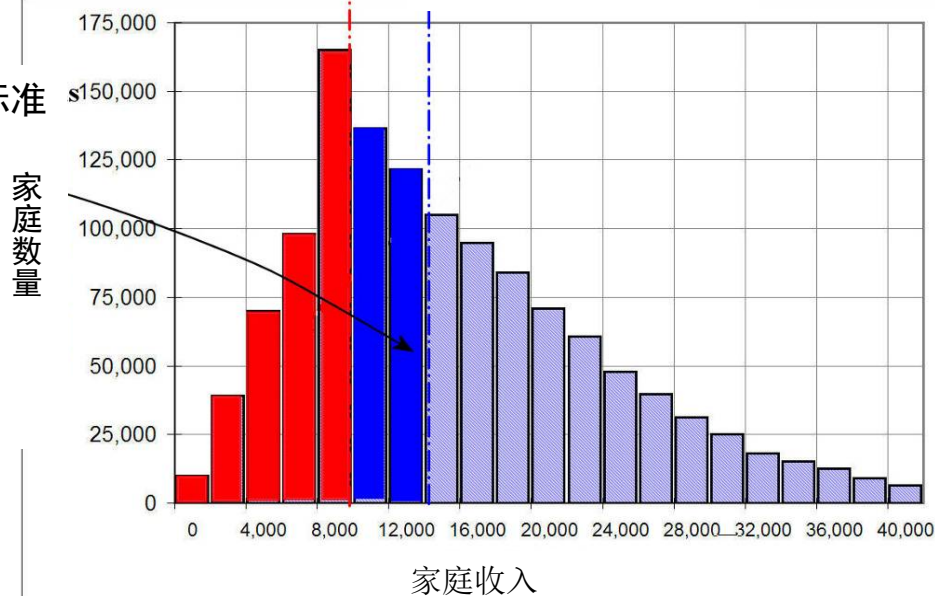
- 低于法定最低标准的住房不再能够合法建设
- 新增的低收入家庭不得不挤入现有的低标准住房，因为他们所能够支付得起的住房数量没有增加
- 通过设立最低住房标准，政府实际上对无力自行支付这类最低标准住房的家庭承担了责任。
- 现实中，在大多数情况下，政府资助的“低价住房”只能解决每年低收入家庭住房需求的一小部分。

较高土地开发标准和规制形成的限制对可支付住房的影响

户均较高土地价格导致的新消费曲线



无法满足最低住房标准的家庭数量将增加



- 最低土地开发和住房标准的提高通常会导致房价的上升，并由此导致需要政府资助以达到最低住房标准的家庭数量的增加。
- 可接受的最低住房标准随城市化程度和收入水平的变化而变化

中国的住房供给

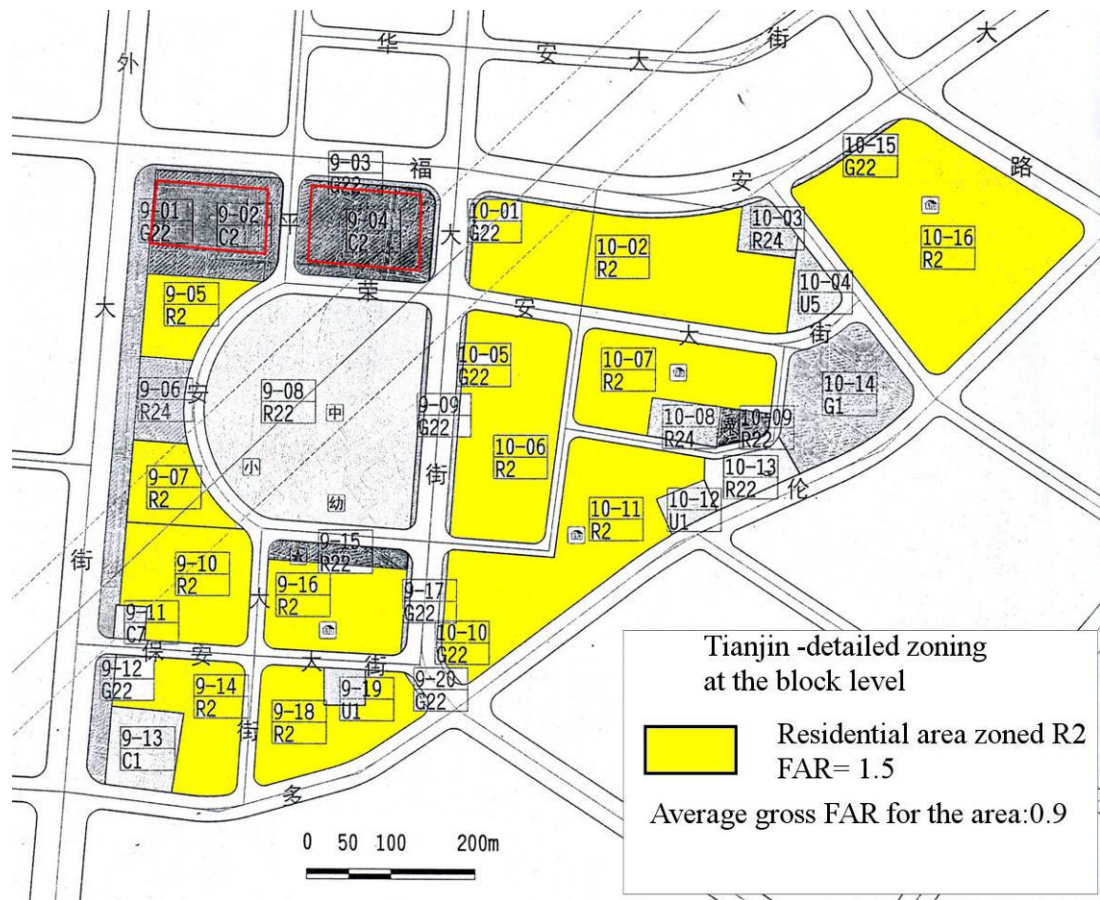
影响住房支付能力的三个主要问题：

- 郊区土地的可获得性
- 对土地使用的规定，特别是缺少关于容积率的空间使用政策
- 拆除“城中村”和对城郊乡村的再开发导致了低成本的廉租住房的消失

容积率

容积率 (FAR) 是指某一地块建筑面积与建筑用地面积的比率。

- 容积率的规定对土地上的建筑面积进行限制, 因此影响土地需求和单位建筑平米内含的土地成本。
- 右图示例显示了天津市区毗邻一条地铁线路的详细区域规划, 居住区的容积率被限制在1.5
- 为方便比较, 下面列出了世界其它3个城市在类似地段的容积率 (FAR) 数值:
巴黎 FAR= 3
华盛顿 FAR= 6
纽约 FAR=10
- 中国的城市并无针对容积率的整体规划, 仅有按照街区地图划分的详细街区规划信息, 这样无法了解土地面积与建筑面积之间的潜在平均转换数值。

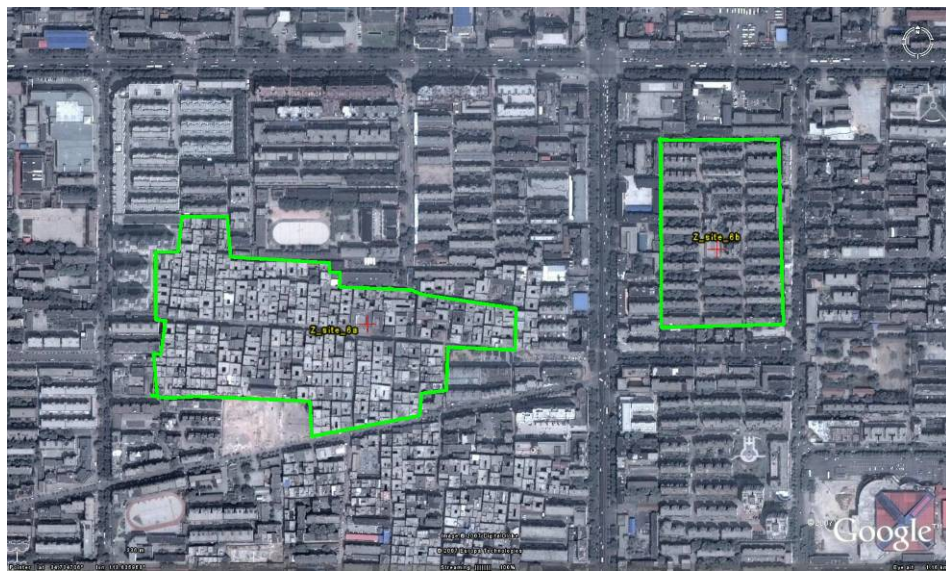


中国的住房供给：低成本廉租住宅的可获得性

- 中国的低档住房主要集中在仍处于集体所有制下的“城中村”。
- 例如，天津城郊地带的房屋月租仅为200元人民币。
- “城中村”的住宅水准可能很低，但价格和标准方面适应低收入家庭需求的出租房仍在兴建中。
- 市场上并无等同于城郊农民出租房屋的“住房产品”。



- 在天津北郊地区，“城中村”正在被正规城市房地产所取代 The progressive replacement of urban villages by formal housing estates in a northern suburb of Tianjin



郑州“城中村”的低价住房

“Affordable housing”
inside an urban village
enclave in Zhengzhou



结论和建议

- 住房支付能力问题必须从供给和需求两方面加以解决
- 仅关注需求问题而不解决供给问题，可能导致更贵的、而不是更多的住房
- 房屋市场价格与住宅面积的关系并不是固定的，而是基于：
 - 土地使用规制和建筑标准
 - 建筑行业的生产力水平
 - 土地的可获得性
- 当拆迁破败住宅区时，应确保能为同样的人群（包括租户）建造他们买/租得起的新住房。

关于住房供给的建议

- 通过年度住房调查，对现有房地产市场条件进行随时监控，将价格、收入和住房标准相衔接，并以此为基础，建立一种分析模式。
- 审查土地使用方面的各种规制（包括容积率），分析它们对已开发土地（熟地）价格和住房的影响。

在中国，要想降低住房成本，有必要监控：

下列因素对住宅土地价格的影响：

- 统一容积率
- 相当高的用地开发标准
- 对非住宅用地的补贴

下列因素对低收入人群住房支付能力的影响：

- 关于最低住房面积的规定
- 拆除“城中村”，并代之以正规的城市住宅区