

PLC 工作论文

w017

2009.08



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

中国低收入住房:现状及挑战

PLC WORKING PAPER SERIES NO.017

http://new.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx

2009. 08

满燕云 北大-林肯中心 主任
林肯土地政策研究院 资深研究员、中国部主任
北京大学城市与环境学院 教授

北京大学廖凯原楼508室, 北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点, 不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权, 若需转载或引用文章中任何内容或数据, 须事先得到版权所有人的书面许可, 并明确标注资料来源。

中国低收入住房:现状及挑战

满燕云

1 低收入住房的界定

可支付性住房（Affordable Housing）指总住房支出（total housing cost）对于中等收入群体来说是“可支付的”（affordable）一类房屋。而低收入住房则是指在某地区较低收入水平的居民可以在他们的经济能力范围内购买或承租该类房屋。在许多国家和地区，都规定必须符合收入水平在一定标准以下并满足一些其它条件的住户才能有资格居住在低收入住房内。但不同国家和地区对于低收入住房的供给方式和入住资格和费用标准各不相同。

例如美国联邦政府规定低于地方收入中值 80%的住户属于低收入，可以有资格申请入住公共租赁住房或享受各种形式的租金补贴；低于地方收入中值 30%的住户属于最低收入，可享受额外的补贴；同时规定，低收入住宅的租金不能超过租户月收入的 30%或地方政府住房管理部门 PHA（public housing authority）规定的最低租金。新加坡、香港、澳大利亚也有与之相对应的一系列规定。一般而言，低收入住房是值有别于普通商品住房的一类特殊住房类别，专门用于帮助贫困线上的家庭，即地区收入中值 60%以下的家庭。

表 1：各国低收入住房及其收入标准

	低收入住房种类	收入标准	租金或价格限制
美国	公共住宅	低收入家庭：低于地区中值的 80%； 最低收入家庭：低于地区中值的 30%；	租金不得超过：（1）调整后月收入的 30%；（2）月毛收入的 10%； （3）所获得福利的最高额；（4）PHA 规定的最低租金
英国	社会租赁住房； 次级市场住房		
新加坡	组屋	购买优质 3 居室及以上的家庭：毛月收入低于 8000 新元； 购买普通 3 居室的家庭：毛月收入低于 3000 新元； 购买普通 2 居室的家庭：毛月收入低于 2000 新元；	
香港	公屋	每月总收入和现时的总资产净值不得超过房委会规定的高入息及总资产净值限额，该类限额会按年修订；	
澳大利亚	可支付住宅		低于家庭收入的 30%； 收入处于最低收入 40%的居住者：低于家庭收入的 40%；
中国	两限房 经济适用房 廉租房	以北京为例： 廉租房：人均月收入低于 580 元，高于城镇低保线（410 元）； 经济适用房：人均月收入低于 1890 元； 两限房：人均月收入低于 2444 元；	

中国各个城市政府在近年来也出台了一系列规定，推出了几个不同层次的低收入住房供给类型，对入住和建设标准也有了具体的规定。以北京市为例，一个普通三口之家，家庭年

收入 20880 元及以下、家庭总资产在 30 万元及以下可以获得申请入住廉租房的资格；年收入不高于 45300 元、家庭总资产 36 万元及以下即有资格申请购买经济适用房；年收入不超过 88000 元、家庭总资产不超过 57 万元可获得申购限价商品房的资格。同时，对于不同类型的低收入在人均住房面积和一些相关配套设施也有相应的规定。

表 2：北京城八区城市居民申请低收入住房的准入标准（三口之家）

住房类型	家庭年收入	人均住房使用面积	家庭总资产净值
廉租住房	20880 元及以下	7.5 m ² 及以下	30 万元及以下
经济适用房	45300 元及以下	10 m ² 及以下	36 万元及以下
限价商品房	88000 元及以下	15 m ² 及以下	57 万元及以下

2007 年的大样本调查显示了北京市保障性住房发展的现状。从全市范围来看，北京市所有家庭年收入中位数为 6 万元，所有住房单价中位数为 56 万元，人均住房面积 26 m²。廉租房家庭的年收入中位数为 2.5 万元，为北京平均家庭年收入的 42%，住房价值中位数约为 40 万元，人均住房面积为 13.3 m²，低于全市平均水平。然而，经济适用房家庭尽管年收入中位数为 3.2 万元，为平均水平的 53%，但其住房价值中位数却达到了约 78 万元，人均住房面积也达到了 29.3 m²，均显著高于北京市所有住房的平均水平。

对比北京市的低收入住房的现行标准和实际发展现状，可以得出如下结论：（1）廉租房及经济适用房住户都在本市家庭收入中位数的 60% 以下，基本上提供给极低收入家庭。（2）目前，廉租房的家庭收入、人均面积皆高于北京市规定的标准。应降低标准，使更多的家庭符合条件，得到政府住房保障。（3）现有经济适用房的住房面积及价值皆超过本市相应中位数，使住房价值与家庭收入比例(PIR)达到 25%，属于“严重不可支付”范围。表明存在住房结构及价格偏差，政府标准太低、范围太大。该现象在全国同样存在。

2 为什么需要低收入住房

中国城市正在经历着快速而复杂的变革。近年来尽管城市住房的建设供给量一直居高不下，但仍有越来越多的城市居民的住房可支付能力较差。简而言之，造成这一现象的主要原因有三个：房屋价格迅速上涨；城市居民收入差距的不断加大；以及农村移民数量不断膨胀。这几个因素都得到了数据的支持。

第一，中国大多数城市的商品住房价格已经自 1990 年代中期以来持续了多年的快速上涨（图 1）。2007 年，全国城市住房的平均售价已经达到 1999 年的 1.96 倍。市场化租赁住房的租金也几乎保持了同比增长。商品住宅租售价格的上涨，大大增加了尚未拥有自有住房家庭的住房支出。尤其是对于低收入群体，不断攀升的房价使其从市场上获得可支付住房的可能性越来越小。

第二，城市居民的收入差距日益加大。从 2007 年全国地级市城市基尼系数分布图（图 2）来看，尽管多数城市的数值目前处于 0.3-0.4 的收入差距相对合理的区间，以及一部分处于 0.2-0.3 的收入较为平均的区间，但已有相当多的城市基尼系数超过了 0.4。而这些城市多数位于东部沿海地区，或为省会级城市，因而其人口总数已接近超过其它城市的总和。在这些大城市和特大城市中，由于其居民收入差距的显著，低收入群体的住房困难显得尤为突出。

第三，从农村到城市移民的规模持续加大。从 2000 年至 2005 年的人口迁移数据（图 3）可以看出，有大量的人口从中西部地区向东部沿海地区迁移。这使得大多数东部沿海大城市和特大城市的住房需求大大超过了正常市场供应量，必须通过其它手段来加以解决。

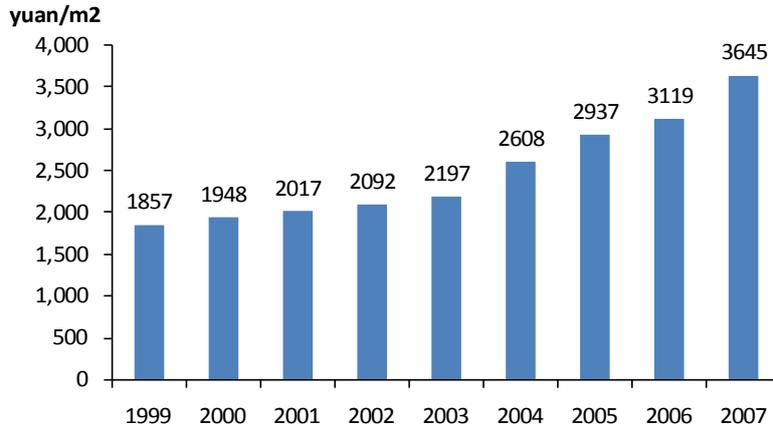


图 1：近年来中国城市住房平均售价（1999—2007）

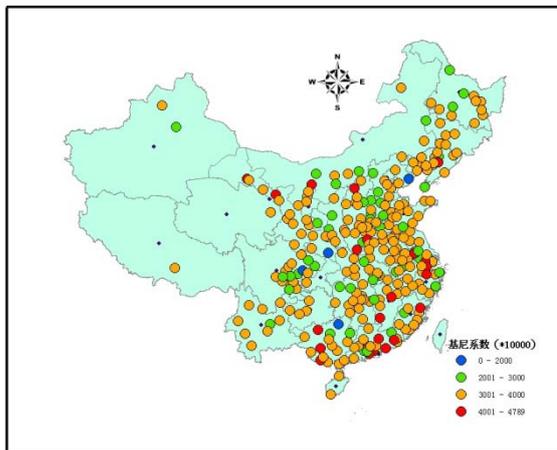


图 2：2007 年地级市城市基尼系数水平分布

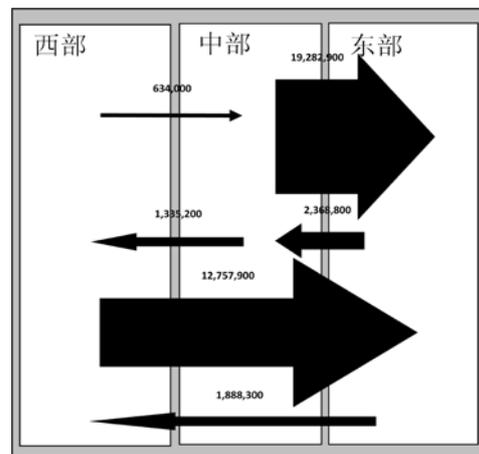


图 3：2000-2005 年省际人口迁移

以上这些中国城市近年来发展变化的特征，共同导致了城市居民住房的可支付能力较差。这一现象可以用房价收入比（PIR）和住房可支付系数（HAI）两种方法来量化衡量。

房价收入比是指市场中所有住房的中位数价值与家庭中位数收入之比。根据联合国人居署（UN-HABITAT）的标准，房价收入比在 3~5 之间属于合理的范围；而根据 Demographic 的标准，房价收入比 3.0（含）以下属于“可支付”，3.1~4.0 之间属于“适度不可支付”，4.1~5.0 之间属于“严重不可支付”，5.1 以上则属于“极度不可支付”。

本研究利用“2007 年城镇住户基本情况抽样调查问卷”数据，计算得出了 2007 年全国及各城市的房价收入比。结果显示，2007 年全国各城市平均房价收入比为 5.56，超出 UN-HABITAT 所认为的 3~5 的合理范围，而按照 Demographic 的标准，则属于住房极度不可支付。256 个地级市中，房价收入比最低值为 1.92（吉林省四平市），而最高值达到了 15.46（陕西省榆林市），按照 Demographic 的标准，半数以上（51.6%）城市处于住房极度不可支付的状态。其它机构的研究也得出了类似的结论（表 3）。对比世界其它国家，中国的住房不可支付的严重程度超过了美国和加拿大。美国 44% 的城市住房是可支付的，而中国仅为 10%；美国 22% 的城市住房属于严重不可支付和极度不可支付，而中国则高达 73%。

表 3：中国房价收入比例

	全国	北京	上海	宁波	杭州	深圳	广州
高永峰(2009)		23	17	-	-	-	-
IUD 中国领导决策数据分析处理中心 (2008)	7.44	-	11.25	9.26	15.61	-	-
上海证券报(2008)	7.44	>13	>11	-	-	>13	>13
本文计算结果	5.56	9.33	9.81	8.33	8.67	9.58	5.16

另一个衡量住房可支付性的指标是住房可支付性指数（HAI），这一指标广泛应用于美国、加拿大、澳大利亚等国。HAI 指数的基本思路是：按照中位数房价、20%首付、30 年按揭期限并等额还款计算住房按揭月付，若月付不超过月收入的 25%，则被认为是具有支付能力的。根据中国的实际国情，在计算中国城市 HAI 指数时，本文的计算做了适当的参数调整，采用 30%首付、30 年按揭期限以及 25%的月供上限，并取 2007 年初的 5 年期以上贷款利率水平 6.84%。

本研究利用“2007 年城镇住户基本情况抽样调查问卷”数据，计算得出 2007 年全国及各城市的住房可支付性指数。结果显示，2007 年全国住房可支付性指数为 81.8，低于 100，整体处于住房支付能力不足的状态。256 个地级城市中，住房可支付性指数在 29.4~236.4 之间，仅有 94 个城市的住房可支付性指数超过 100，我国省会城市的 HAI 值普遍低于全国水平。我国 35 大中城市的住房支付能力不足问题突出；从地域分布来看，东部地区是住房可支付性最差的区域。

表 4：全国及不同区域的住房可支付性指数

	城市数（个）	HAI 均值	HAI 中位数
全国			81.8
省会城市（含 4 个直辖市）	31	77.0	75.8
非省会城市	225	97.5	90.9
35 大中城市	35	69.9	72.8

3 中国低收入住房的现状

总体而言，中国低收入住房的现状可以概括为：经济适用房供给量不足，保障性住房所占比例小，低收入住房价格基本稳定，经济适用房价值偏高，个别城市经济适用房的保障范围过大。

经济适用房供给量不足。首先，体现在投资额较小。从住宅投资的角度来看，1997 年至 2007 年，全国各城市住宅投资总额均持续快速上涨，但经济适用房的投资额则一直停滞不前，2007 年经济适用房的投资额仅为全部住宅投资额的 12%，甚至低于别墅和高档公寓的建设投资额（图 4）。而同期，美国同类住房投资额占全部投资额的 40%。其次，体现在经济适用房的建设规模不足。2007 年经济适用房施工面积较 1999 年增加 2845.0 万 m²，仅增长 34.8%，占全部住宅施工面积的比重从 19%下降到 6%；同年经济适用房竣工面积较 1999 年减少 620.5 万 m²，负增长 15.3%，比重也从 23%大幅下降到 7%。第三，体现在销售面积与套数的大幅下降。2000 年经济适用房的销售面积占全部住宅销售面积的 24%，销售套数占 50%，而 2006 年仅为 7%和 15%。显而易见，作为中国城市低收入住房供给最重要的组成部分，经济适用房供给的不断萎缩越来越不能满足日益增长的低收入住房需求。

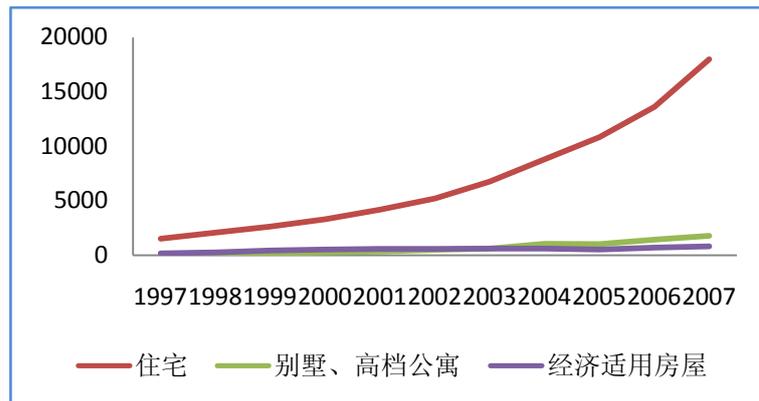


图 4: 1997 年至 2007 年住宅投资额变化

保障性住房所占比例小。在当前全部住房存量中，为解决低收入家庭住房问题而建设的经济适用房和租赁公房的比重分别仅为 3.9% 和 7.0%，而商品房和房改私房分别占到了 32% 和 34%（表 5）。2007 年全国 256 个地级城市中，经济适用房比重的中位数是 2.03%，租赁公房为 3.54%。经济适用房和租赁公房的比重低于 5.0% 的城市占 31.6%（81 个城市），而比重超过 30% 的仅有 6 个城市，占总数的 2.3%。

表 5: 中国城市住房的类型比例（2007）

	市场化住房		补贴性住房				其它
	自有	租赁	自有			租赁	
房屋类型	商品房	租赁私房	原有私房	房改私房	经济适用房	租赁公房	其它
百分比 (%)	32.1	8.0	12.0	34.2	3.9	7.0	2.8
总计 (%)	40.1		57.1				2.8

低收入住房价格基本稳定。从销售价格看，经济适用房、廉租房等保障性住房的价格指数增长较为缓慢，年均增长保持在 0.5% 以下。从租赁价格看，2007 年经济适用房、廉租房的租赁价格涨幅分别为 0.3% 和 0.4%，与 2006 年相比分别增加 0.2 个和 0.3 个百分点。显然，受到国家政策的影响，作为国家保障性住房的经济适用房和廉租房的价格增长幅度始终保持较低水平，为满足中低收入群体的住房需求提供良好保障。

经济适用房价值偏高。据统计，中国城市各类型住房中，商品房的平均价值最高，为 40 万元/套；其次是经济适用房，为 30.4 万元/套；此后依次为原有私房（25 万元/套）以及租赁私房 22.4 万元/套，房屋价值最低的为租赁公房，为 19.3 万元/套。经济适用房作为政府的保障性住房，其市场价值仅次于商品房排名第二，因此对于低收入群体的保障作用并不明显；而租赁公房虽然价值最低，但面积较小，质量较差（多为老旧房屋）。这说明中国在低收入住房的政策方面还有需要调整之处。

个别城市经济适用房的保障范围过大。调查中经济适用房所覆盖的家庭收入在当地家庭收入分组中的分布很广，集中分布在中等偏上收入群体，对最低收入 40% 的家庭保障不力，对真正最底层的家庭没有起到很大的作用（图 5）。一些城市经济适用住房保障范围过大，甚至能覆盖最高 20% 的收入群体。

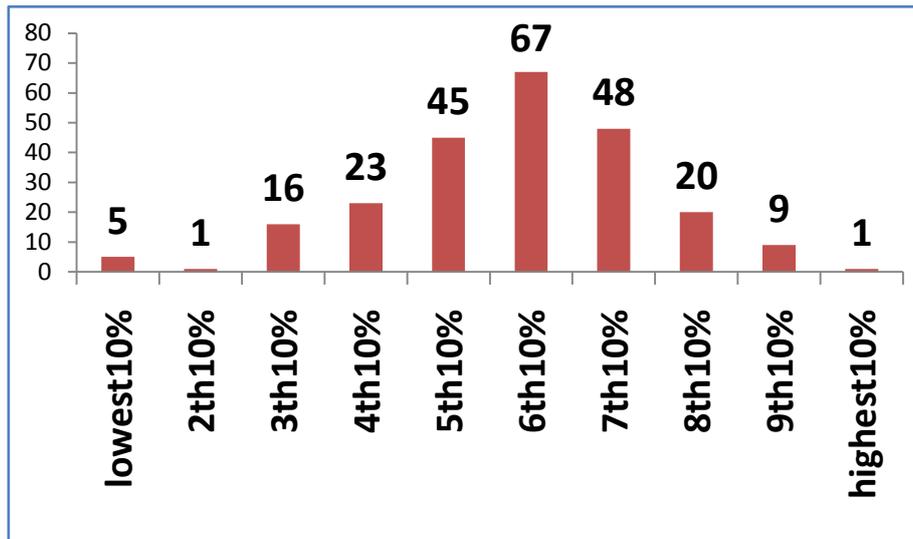


图 5：各市经济适用房家庭收入在各市家庭收入分组中的位置统计

中国低收入住房的现状表明，中国经济适用房的标准及目标迫切需要调整，有些城市经济适用房的保障范围过大，使最高收入前 30%的家庭也包括在内。同时，经济适用房价值偏高，房价与家庭收入的比例也超过合理的可支付能力的范围。廉租房的确帮助最低收入家庭解决住房问题，但仅占全国住房存量的 7%。经济适用房供给量及销售自 1999 年以来持续下降，供给量不足，总共只占全部住房存量的 11%。低收入住房价格基本稳定，涨幅不大。住房不可支付的程度非常的严重。房屋单位面积价格在 1999 年至 2007 年间翻倍。中国的很多城市住房价格处于“不可支付”水平。2007 年全国住房可支付性指数为 81.8，整体处于住房支付能力不足，256 个城市中仅有 10%的城市房价是处于“可支付”水平。相比美国，175 个城市中有 44%的城市房价处于“可支付”水平。

4 结论与建议

本次研究表明，1998 年住房改革带来了土地供应、住房供应以及住房消费的大幅增长。与此同时，住房的私有化造成了不同收入组和不同地区间的不平等。在已有的住房改革中，低收入组群体没有被关注，其利益受到损失。在中国，住房已处于“不可支付”水平，给经济和社会的可持续发展带来了风险和挑战。同时，这也与中国构建“和谐社会”的目标相违背。

通过对中国低收入住房现状的分析，本研究为中国今后低收入住房的发展提出如下的建议：

首先，通过新建住宅和减少房地产二级市场空置率的方法增加低收入住宅的供给和交易量，因为研究发现在许多中国城市住房的短缺并不是绝对数量的不足，而是许多住房空置；

其次，鼓励针对中低收入群体的住宅供给，以适应中产阶层规模的迅速扩大；

第三，尽快加大政府扶持力度，增加经济适用房和廉住房的供给，加强低收入家庭的住房保障；

第四，发挥税收促进作用，鼓励开发商建设针对中低收入家庭的住宅；

第五，鼓励住房贷款，提高个人住房贷款在总贷款中的比例。根据邓永恒教授的研究，中国 2002 年住房按揭贷款为 8000 多亿人民币，仅占全部贷款的 5.9%，有巨大的发展空间；

第六，大力发展并完善住房租赁市场；

第七，建立财产税体系，以减少空置率，并降低地方政府对土地出让金的依赖，保障低收入住房计划的长期可持续发展；

第八，建立完善的城市土地规划体系，完善中国地方公共财政体系。