

我国城市住房保障水平评估

——基于公租房准入门槛的量化分析

弋代春 王小晴 何春燕¹

【摘要】本文通过对全国 153 个地级及以上城市公租房准入政策和条件进行量化分析，运用主成分分析法构建公租房准入指数，用以反映城市住房保障水平。以此为基础，本文利用中国家庭金融调查的微观数据，实证检验公租房准入指数对家庭居住公租房的影响。结果显示，公租房准入指数越高，家庭获得公租房的可能性显著增加，从而验证该指数的合理性。文章发现，尽管在大力倡导新型城镇化的背景下，各地公租房仍然对外市户籍人口存在较高门槛。随着城镇化水平不断提高，人口流动持续增强，中央政府应建立对各城市科学合理的住房保障评估体系，重构地方政府激励机制，提高地方政府住房保障的积极性，同时应加大对外来居民的保障力度。

【关键词】住房保障 公租房 准入指数 地方政府

【中图分类号】:F293.3 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1000-8306(2021)09-0054-12

一、引言与文献综述

随着我国经济快速发展和城镇化不断推进，人口流动加剧，部分地区房价快速上涨，住房市场供求矛盾日益突出，国家出台了一系列多维度、组合拳式的调控政策，保障性住房建设被提到一个全新的高度。从保障房供地面积来看，2013—2017 年，保障房（经济适用房、廉租房、公租房）用地供应面积总计为 101881.7 公顷，占这期间住宅用地总供应量的 20.1%。^①从住房保障支出来看，中央和地方政府的住房保障支出不断增加，2009—2019 年，中央住房保障支出从 26.43 亿元增加到 560.22 亿元，地方住房保障支出从 1348.51 亿元增加到 5839.82 亿元。整体来看，住房保障支出占一般公共预算支出的比重从 2009 年的 0.95% 上升到 2019 年的 2.68%。^②如此大规模的保障房建设对改善中低收入群体住房条件具有重要意义。^[1]

我国保障房建设无疑在解决城镇中低收入、流动人口家庭的住房问题中发挥了重要作用，但现有研究发现保障房在建设资金、土地使用、可获得性及便利性方面都存在问题。《城镇保障性安居工程跟踪审计结果》（2012—2017）报告中指出存在骗取侵占安居工程资金、住房和资金管理使用绩效低、保障房用地被改为经营性用地等问题。Huang（2012）研究表明保障房覆盖率较低，2010 年获得廉租房的城镇家庭占比不足 3%。^[2]Yang 和 Chen（2014）以北京为研究区域，发现 50% 以上的限价房和经济适用房区位偏远，周边的公共服务配套设施严重不足。^[3]

国内的诸多研究也充分论证了目前我国保障房制度中存在的问题及解决之道，主要集中于地方住房保障水平的影响因素分析上。在关于住房保障水平影响因素的研究中，多数文献考察的是城镇化、经济发展水平、财政投入等经济指标的影响作用。褚超乎（2005）运用简单线性回归分析了浙江省住房保障规模的影响因素，发现恩格尔系数对住房保障规模有显著的正向影响，而城镇化率、政府财力、居民人均收入、人均住房面积、房价等对住房保障均不产生影响。^[4]余菊（2009）等以重庆市为例，运

¹**作者简介：**弋代春（1987-），西南财经大学经济与管理研究院，中国家庭金融调查与研究中心，副研究员。电子邮箱：daichunyi@chfs.cn。

王小晴（1973-），西南财经大学社会发展学院，博士生。电子邮箱：645376458@qq.com。

何春燕（1989-），西华大学经济与管理研究院，讲师。电子邮箱：hechunyan@chfs.cn。

基金项目：本文受“高等学校学科创新引智计划”资助（B16040）。

用单变量相关分析和多变量逐步回归分析，发现城镇化率对住房保障水平具有显著影响。^[5] 欧阳华生和黄智聪（2014）运用空间计量模型实证研究发现 GDP 增长和政府财力增长并没有对住房保障财政投入产生显著正向影响，城镇化进程的加剧及地方政府间住房保障财政投入的竞争会对住房保障投入产生明显的促进作用。^[6]

仍有部分文献从地方政府保障性住房建设行为的角度出发，分析其对住房保障水平发展的影响。如严荣（2014）从理论上分析了地方政府在保障性住房建设中的行为逻辑，指出在我国经济分权与纵向政治控制相结合的制度背景下，地方政府一方面需要完成中央政府保障房建设计划指标，另一方面需要考虑地方财力问题，因而会倾向于在城市边缘地区集中成片地新建保障房。^[7] 谭锐等（2016）利用全国 105 个城市数据实证分析了地方政府对土地财政依赖与保障性住房建设的关系，发现地方政府对土地出让收入越依赖，其会尽量规避保障房土地的供应，建设保障房的积极性较弱。^[8] 郑思齐和张英杰（2013）通过实地调研地方保障房建设指出，在以 GDP 增长为主要指标的官员考核晋升机制下，由于保障房建设属于民生类项目，在短期内难以实现较大的经济效应，无法满足地方官员在任期内创造政绩从而获得晋升的需求。^[9] 部分文献指出了土地财政对于住房保障水平的影响。由于土地财政是地方政府收入的主要来源，保障房用地是以划拨形式进行供应，会减少地方政府的土地出让收入。^{[10][11][12]}

住房保障水平影响因素的分析必须建立在对于住房保障水平科学的量化评估上。然而，由于统计数据的缺乏，目前国内关于住房保障水平量化评估的文献成果几乎处于空白状态。在我国住房保障水平衡量方面，学者们普遍选取的指标为经济适用房销售额占住宅商品房销售额的比重，^{[13][14]} 住房保障支出占公共财政支出的比重，^[8] 但这些指标都存在明显的问题。首先，由于经济适用房这种产权式保障房暴露出较多问题，我国从 2010 年以后开始逐步停建经济适用房，而侧重公租房、廉租房等租赁型保障，因而再用经济适用房销售额等指标已经无法衡量我国的住房保障水平。同时，住房保障支出占一般公共财政支出的比重在一定程度上能反映城市在住房保障方面的投入，从而体现住房保障水平。但住房保障水平是政府很多年投入的积累，且年度间的变化较大，某一年住房保障支出占一般公共财政支出的比重也难以准确衡量住房保障水平。

本文将通过整理我国地级及以上城市公租房准入政策文件，提取信息进行量化，建立公租房准入指数来评估城市的住房保障水平。其原因主要包括三个方面：一是公租房是我国住房保障的重要方向。住房保障主要分为产权保障和租赁保障。前者以经济适用房为主，还包括共有产权房、限价商品房等；后者以公租房为主。由于经济适用房并没有对政策目标人群产生理想的保障住房资产福利效应，从 2010 年起各城市政府陆续停建经济适用房，共有产权房、限价商品房等目前仅在北京、上海等少数城市推出，且数量很少，当前及未来国家住房保障主要方向是发展租赁型保障，大力建设公租房。因而较多城市关于产权型保障房的准入政策条件信息较为老旧，时效性较差，可能难以代表当前的住房保障水平，且相关数据的可得性较低；各城市在公租房的准入政策方面更新及时，细节全面，数据的可得性、时效性、代表性较好。二是公租房和产权型保障房同属保障性住房范畴，两者的准入门槛高低具有一致性。如公租房和经济适用房等产权型保障房在资金来源、保障对象、准入门槛上具有一定的相似性。在资金来源方面，公租房和经济适用房的资金来源渠道接近，主要为土地出让金收益、财政预算拨款、住房公积金、中央转贷地方债务收入、地方政府融资平台等，^[1] 在保障对象方面都是主要针对低收入住房困难家庭。在准入门槛方面，都从户籍、家庭人均住房面积、家庭收入、家庭资产等方面进行规定。以南京市和西安市两地的住房门槛为例，南京市经济适用房和公租房申请条件均要求人均住房建筑面积在 15 平方米以下，西安市经济适用房和公租房均要求人均住房建筑面积在 17 平方米以下，可见城市的各类保障房的准入门槛较为一致。综上，公租房的准入门槛指数能够很好地代表城市整个住房保障门槛的高低，公租房作为当前及未来国家住房保障的主要方式，公租房保障水平能较好地衡量城市住房保障水平。同时，城市公租房准入门槛由地方政府设置，准入门槛设置的高低能够较为稳定地反映一个城市的住房保障水平。如果城市保障准入门槛高，保障覆盖面随之降低，表明该城市保障水平较低；反之亦然。

本文开展大量的数据整理工作，对全国 153 个城市最新年份的公租房申请准入政策进行全面梳理，总结各类准入政策的基本特征，形成基础数据库。对准入政策条件数据进行整理和量化，并构建公租房准入指数来衡量城市的住房保障准入水平，形成评价指标体系，以此反映城市的住房保障水平及地方政府保障行为。该指数可以用于今后关于住房改革、空间错配、劳动力流动、家庭消费等相关的实证与数量研究。

本文的剩余部分安排如下：第二部分为评价体系构建，介绍了评价数据来源及指数构建基本思路；第三部分为准入条件的统计分析，对各地的公租房准入条件进行了描述性分析；第四部分为公租房准入指数的方法及结果；第五部分为实证分析部分，利用微观数据分析了准入指数对于家庭是否获得公租房的影响，从而验证了指数的准确性；第六部分是结论及政策建议。

二、评价体系构建

各地级市住房和城乡建设委员会根据其颁布的《住房公共租赁住房管理办法》进行公租房的管理。《住房公共租赁住房管理办法》中明确指出了家庭申请公租房应具备的条件。可以总结为公租房准入条件评价指标体系，整理为数量化的表格，作为构造准入指数的基础数据。以上海市为例，上海市要求申请公共租赁住房的对象应同时具备四项条件：一是具有本市常住户口，或持有《上海市居住证》；二是已与本市就业单位签订一定年限的劳动或工作合同，并依法缴纳各项社会保险金；三是在本市无自有住房或人均住房建筑面积低于 15 平方米，因结婚分室居住有困难的，人均住房建筑面积可适当放宽；四是申请时未享受本市其他住房保障政策。

本文搜集整理各地级及以上城市的公租房管理政策文件，构成 153 个城市的公租房准入条件数据。在区域上，东、中、西部各有 59 个、48 个和 46 个城市；在城市级别上，一线、二线、三线、四线及以下城市，^⑨分别有 4 个、42 个、62 个、45 个，覆盖了所有重点城市。数据内容包括各城市在公租房申请条件上对申请对象户籍、收入、资产、住房等各方面的要求。而针对外市户籍申请公租房，除了收入、资产、住房的限制外，部分城市还包括居住证或暂住证、劳动合同、学历、毕业年限、社保或公积金缴纳等方面的附加条件要求。

表 1 公租房准入评价指标体系

指标类别	评价内容	具体指标	量化方法
本市户籍居民准入	收入条件	家庭人均年收入	家庭人均年收入占当地城镇人均可支配收入的比例
	住房条件	是否要求无房/人均住房建筑面积	只要求人均住房建筑面积的，这一数值设为 1，要求必须无房的，这一数值设为 0
	附加条件	户籍有非农要求	无限制=1，有限制=0
		家庭是否有户籍人数要求	无限制=1，有限制=0
		是否有总资产限制	无限制=1，有限制=0
		是否有车辆限制	无限制=1，有限制=0
外市户籍居民准入	收入条件	家庭人均年收入	家庭人均年收入占当地城镇人均可支配收入的比重
	住房条件	是否要求无房/人均住房建筑面积	只要求人均住房建筑面积的，数值设为 1，要求必须无房的，这一数值设为 0
	附加条件	居住证或暂住证要求	无要求=1，有要求=0
		劳动合同要求	无要求=1，有要求=0
		学历要求	无要求=1，有要求=0
		毕业年限要求	无要求=1，有要求=0
		社保或公积金要求	无要求=1，有要求=0

针对公租房申请的各项要求及限制，具体量化规则为见表 1。对于本市户籍和外市户籍申请人的收入准入限制是指要求家庭人均年收入占当地城镇人均可支配收入的比重应低于的数值。^⑩该数值越大，代表地方政府设置的收入条件越宽松，限制越低；

反之亦然。在住房方面，大多数城市对于公租房申请人的住房准入条件是要求人均住房建筑面积应低于的数值，这一数值一般为 15 平方米；也有些城市的要求更为严格，必须要求无城镇自有产权住房的，因而在住房要求方面，只要求人均住房建筑面积的，这一数值设为 1，要求必须无房的，这一数值设为 0。对于申请条件的其他限制及要求，量化原则及方法基本一致。有限制或者要求，该项指数等于 0，无限制或要求，该项指数为 1。准入指数越高，代表准入条件越好，限制越少，表明城市住房保障水平越高。

三、准入条件的统计分析

（一）本市居民的准入条件

从全国整体水平来看，本市户籍居民申请公租房要求是家庭人均年收入应低于当地城镇人均可支配收入。相较于中西部，东部城市对收入限制较高，要求申请者家庭人均年收入应低于当地城镇人均可支配收入的 92%。一线城市的住房门槛较高，要求申请者人均住房建筑面积应小于 15 平方米，一线城市房价高昂，住房供应紧张，城市居民人均住房面积相对较低，因而对公租房申请者的居住条件限制较高。三、四线城市的附加条件数略高于一、二线城市。

表 2 本市户籍公租房准入条件特征

	收入限制（家庭人均年收入占当地城镇人均可支配收入的比重）	必须要求无房的城市占比	只限制人均住房建筑面积的城市	限制人均住房建筑面积（平方米）	附加条件（条）
全国	1.00	6.54%	93.46%	15.66	1.45
东部	0.92	6.78%	93.22%	15.22	1.44
中部	1.05	6.25%	93.75%	15.75	1.75
西部	1.03	6.52%	93.48%	16.12	1.15
一线城市	1.77	25.00%	75.00%	15.00	1.00
二线城市	0.99	14.29%	85.71%	15.92	1.38
三线城市	0.89	1.61%	98.39%	15.34	1.55
四线及以下城市	1.07	4.44%	95.56%	15.93	1.42

除了收入和住房这两项最主要的准入指标外，还分析了附加条件的具体指标。对于户籍而言，全国有 80%以上的城市都要求公租房申请人是非农户籍，有 22.2%的城市对申请者家庭里拥有本市户籍人数数量有要求。东部地区有 33.9%的城市对申请者家庭总资产有限制条件，这一比例高于中西部地区；在一、二线城市中，对家庭总资产有要求的城市占比也高于三、四线城市；在一、二线城市中，对车辆有限的城市比重明显低于三、四线城市。可见，对于本市户籍居民，经济发展相对较好的城市更侧重在住房、总资产方面设置门槛限制，而三、四线城市侧重在车辆等方面设置限制。

表 3 本市户籍附加条件具体情况

城市占比	户籍有非农要求	有本市户籍人数要求	总资产限制	车辆限制
全国	81.70%	22.22%	24.84%	16.34%
东部	74.58%	18.64%	33.90%	16.95%
中部	89.58%	39.58%	27.08%	18.75%
西部	82.61%	8.70%	10.87%	13.04%

一线城市	75.00%	0.00%	25.00%	0.00%
二线城市	85.71%	19.05%	26.19%	7.14%
三线城市	77.42%	32.26%	25.81%	19.35%
四线及以下城市	84.44%	13.33%	22.22%	22.22%

（二）外市户籍居民准入条件

从全国整体水平来看，外市户籍居民申请公租房在收入上的门槛限制略低于本市户籍，要求家庭人均年收入应低于当地城镇人均可支配收入的 1.4 倍。在住房准入方面，大多数城市对于外市户籍申请者均要求本市无城镇自有产权住房，一线城市中有 75%的城市必须要求无房，高于其他线城市，与本市户籍在住房准入条件上呈现相似特征，较好的一、二线城市普遍设置较高的住房准入限制。对于外市户籍申请人，东部地区城市，一线城市往往设置较多的附加申请条件。

表 4 外市户籍公租房准入条件特征

	收入限制	必须要求无房的城 市占比	只限制人均住房建 筑面积的城市	限制人均住房面积 (平方米)	附加条件 (条)
全国	1.40	53.59%	46.41%	15.59	2.64
东部	1.15	57.63%	42.37%	14.20	3.15
中部	1.14	60.42%	39.58%	15.74	2.46
西部	2.00	41.30%	58.70%	16.78	2.17
一线城市	1.64	75.00%	25.00%	15.00	3.25
二线城市	1.23	59.52%	40.48%	15.24	3.26
三线城市	1.19	56.45%	43.55%	15.44	2.63
四线及以下城市	1.83	42.22%	57.78%	16.00	2.02

具体来看，城市对外市户籍申请人设置的附加条件，发现全国 52.9%的城市有居住证或暂住证要求，73.9%的城市有签订劳动合同要求，69.3%的城市有社保或住房公积金缴纳的要求，少部分城市对申请者学历、毕业年限也有要求。分区域来看，东部地区在学历、毕业年限、设置限制的城市占比均最高，分各线城市来看，一、二线城市在居住证或暂住证、签订劳动合同、社保或住房公积金设置限制的城市占比也较高。综上，东部地区城市，较好的一、二线城市对外市居民申请公租房往往设置的限制较多，门槛较高。

表 5 外市户籍附加条件具体情况

城市	居住证或暂住证限制	签订劳动合同限制	学历限制	毕业年限限制	社保或住房公积金限制
全国	52.94%	73.86%	28.10%	39.87%	69.28%
东部	57.63%	81.36%	44.07%	50.85%	81.36%
中部	56.25%	64.58%	35.42%	27.08%	62.50%
西部	43.48%	73.91%	0.00%	39.13%	60.87%
一线城市	100.00%	75.00%	25.00%	25.00%	100.00%
二线城市	64.29%	78.57%	47.62%	50.00%	85.71%

三线城市	50.00%	77.42%	27.42%	41.94%	66.13%
四线及以下城市	42.22%	64.44%	11.11%	28.89%	55.56%

四、公租房准入指数构建及基本结果

本文采用主成分分析法（Principal Component Analysis）来计算公租房准入指数。主成分分析是一种通过降维来简化数据结构的方法，把多指标转化为少数几个综合指标（主成分），其中每个主成分都能够反映原始变量的大部分信息，且所含信息互不重复。这种方法在引进多方面变量的同时将复杂因素归结为几个主成分，使问题简单化，同时得到的结果更加科学有效。首先对数据进行标准化处理，消除量纲的影响。其次，分别按照特征根值大于 1 和方差贡献率大于 85% 提取本市户籍准入条件的主成分和外市户籍准入条件的主成分，利用方差最大化旋转得到主成分负荷表，根据主成分载荷矩阵及其对应的特征根值，得到主成分系数。计算各主成分的得分，以各主成分的方差贡献率为权重，加权求和得到各城市的公租房准入指数。该数值越大，说明该城市公租房条件越好，水平越高；反之亦然。由于主成分分析法在构造标准化矩阵时采用了列元素和为零的准则，其标准化矩阵就出现既有正值也有负值的情况，所求出的评价结果自然也有正有负，不完全处于（0，1）范围之内（见表 6）。为确保公租房准入指数的稳健性，本文还分别使用熵值法（Entropy Method）和等权重法（Equally Weighted Method）进行计算，得到各城市公租房准入指数的排名与主成分分析法接近。^⑤

表 6 153 个城市公租房准入指数（主成分分析法）

城市	本市户籍准入指数	外市户籍准入指数	城市	本市户籍准入指数	外市户籍准入指数
重庆市	0.6711	0.4477	梅州市	0.2478	0.37851
宜春市	0.6233	0.9485	无锡市	0.2443	-0.7355
深圳市	0.6024	-0.8135	襄阳市	0.2230	0.3132
汉中市	0.5704	0.8477	上海市	0.1839	0.3970
西宁市	0.5704	0.6470	鹰潭市	0.1507	0.6259
兰州市	0.5352	0.9464	抚州市	0.0957	0.3443
沧州市	0.4470	-0.0716	新余市	0.0640	0.6090
吴忠市	0.4470	0.4477	萍乡市	0.0625	0.9991
保定市	0.4258	0.2262	秦皇岛市	-0.0062	-0.3605
福州市	0.4082	-0.5587	长沙市	-0.0257	-0.7081
上饶市	0.3994	0.5310	揭阳市	-0.0257	0.4513
临沧市	0.3889	0.2283	乐山市	-0.0296	0.4675
绵阳市	0.3863	0.7883	眉山市	-0.0300	-0.2520
武汉市	0.3729	0.2710	长治市	-0.0363	0.2562
鞍山市	0.3588	-0.3369	鸡西市	-0.0522	-0.1592
固原市	0.3588	0.0812	齐齐哈尔市	-0.0522	0.2210
邯郸市	0.3588	-0.4639	攀枝花市	-0.0604	-0.2716
贺州市	0.3588	0.1862	阳泉市	-0.0610	-0.1138
金昌市	0.3588	1.0012	达州市	-0.0610	-0.4343
酒泉市	0.3588	0.5205	晋城市	-0.0661	-0.4639
昆明市	0.3588	0.5067	阜阳市	-0.0786	-0.7397
宁波市	0.3588	-0.1803	永州市	-0.0786	-0.2189

石家庄市	0.3588	0.1862	廊坊市	-0.0807	0.2389
苏州市	0.3588	-0.6574	韶关市	-0.0807	0.3290
太原市	0.3588	-0.1803	郴州市	-0.0962	-0.7502
铁岭市	0.3588	-0.6389	唐山市	-0.0962	-0.8135
许昌市	0.3588	-0.1803	株洲市	-0.0962	-0.2224
榆林市	0.3588	0.8410	北海市	-0.1018	-0.3222
张家界市	0.3588	0.3454	茂名市	-0.1139	-0.5330
忻州市	0.3500	-0.7133	益阳市	-0.1139	-0.7101
运城市	0.3482	0.1846	孝感市	-0.1245	-0.23930
葫芦岛市	0.3412	0.2151	长春市	-0.1264	-0.522
大同市	0.3376	-0.4259	盐城市	-0.1526	-0.4761
泸州市	0.3358	-0.0386	牡丹江市	-0.1650	-0.4965
大庆市	0.3323	-0.6026	大连市	-0.1688	-0.0580
丹东市	0.3323	-0.4290	哈尔滨市	-0.1688	-0.0073
鹤岗市	0.3323	-0.0738	衡阳市	-0.1688	0.2437
锦州市	0.3323	-0.0738	湘潭市	-0.1688	-0.4112
邢台市	0.3254	-0.0959	杭州市	-0.1718	-0.7302
德阳市	0.3235	-0.3222	泰安市	-0.1953	-0.4797
巴中市	0.3235	-0.2716	江门市	-0.2006	0.0980
海东市	0.3235	0.6806	宝鸡市	-0.2016	0.4180
商洛市	0.3235	0.8199	天津市	-0.2217	1.0518
石嘴山市	0.3235	0.2157	东莞市	-0.2269	-0.2716
随州市	0.3235	-0.4343	海口市	-0.2323	-0.4512
遂宁市	0.3235	0.3785	中山市	-0.2622	-0.0896
泰州市	0.3235	-0.6785	厦门市	-0.2676	0.17780
铜川市	0.3235	0.4477	沈阳市	-0.4437	0.3079
西安市	0.3235	0.1651	广元市	-0.4581	-0.2024
徐州市	0.3235	-0.3394	济宁市	-0.4702	-0.7502
营口市	0.3235	0.2157	自贡市	-0.4702	-0.0386
内江市	0.3202	-0.2716	东营市	-0.4754	0.01115
南充市	0.3185	0.4018	嘉峪关市	-0.5440	-0.3222
佛山市	0.3184	-0.1433	淮南市	-0.5531	-0.1054
贵港市	0.3184	0.1170	台州市	-0.6239	-0.4554
张掖市	0.3184	0.4477	郑州市	-0.6289	-0.4437
资阳市	0.3147	-0.3222	衡水市	-0.6343	-0.1536
合肥市	0.3112	-0.7365	青岛市	-0.6468	-0.1139
玉林市	0.3077	-0.5636	景德镇市	-0.6980	0.9485
镇江市	0.3041	-0.7407	绥化市	-0.8459	-0.21457
乌海市	0.3024	-0.4976	赣州市	-0.8603	0.6185
张家口市	0.2972	-0.1053	金华市	-0.8723	-0.0791
安康市	0.2971	0.8041	漯河市	-0.8829	0.4825
成都市	0.2970	-0.4092	宜昌市	-0.9626	-0.0927

朔州市	0.2902	-0.4132	中卫市	-0.9748	0.3785
惠州市	0.2883	-0.2531	广安市	-0.9802	-0.4297
济南市	0.2883	-0.2024	日照市	-1.0030	0.0111
阳江市	0.2883	0.0796	南京市	-1.0101	-0.0864
云浮市	0.2883	0.7297	清远市	-1.0155	0.3785
咸阳市	0.2831	0.8199	淮安市	-1.0171	-0.7164
广州市	0.2812	-0.5103	池州市	-1.0331	-0.6811
银川市	0.2812	0.4477	铜陵市	-1.0383	0.7693
湛江市	0.2812	0.1213	河源市	-1.0436	0.1667
北京市	0.2759	0.0675	安顺市	-1.0524	1.0518
临汾市	0.2743	0.2105	南昌市	-1.0825	0.9485
十堰市	0.2602	-0.0189	聊城市	-1.4210	-0.0780
呼和浩特市	0.2514	-0.4871			

从综合的公租房准入指数来看，各城市的住房保障水平呈现明显的空间特征。无论是本市户籍还是外市户籍准入指数，西部地区都高于东部和中部，而且东部和中部的指数值均低于全国整体水平，说明西部公租房的准入条件较好，门槛较低，住房保障水平相对较高。分区域来看，城市住房保障准入指数的高低有一定的区域集中性，邻近城市的保障水平较为一致，不同地区对于本市户籍和外市户籍的保障力度存在差异。本市户籍保障水平较高的城市主要分布在西北地区的山西省、甘肃省，华北地区的河北省和山西省，以及珠江三角洲的广州市和深圳市，这些城市对本市户籍的居民设置较低的公租房准入门槛。对于外市户籍居民，整个西部地区、华东地区的上海市和江西省以及京津冀经济区的准入门槛较低，住房保障水平较高。近年来，西部主要城市经济快速增长，需要吸引大量的人才汇聚于此，参与城市建设，居住是留住外来人口最需要解决的问题，因而西部地区对外市户籍居民的公租房往往设置较低门槛，住房保障力度较大。

从城市级别来看，不同城市的住房保障水平不同，对本市户籍和外市户籍居民的保障水平也不同。首先，在一线城市中，广州市和深圳市的公租房准入特征相近，本市户籍居民的公租房准入指数排名相对靠前，而外市户籍居民的准入指数排名相对靠后；而北京市和上海市的住房保障发展水平相近，准入指数排名接近，且均呈现本市户籍居民的准入指数排名靠后，外市户籍排名靠前。可见，同为经济发展水平较高、人口流入规模巨大、房价高企的城市，广州市和深圳市更倾向于保障本市户籍居民，而北京市和上海市更侧重解决外来人口的居住问题。在二线城市中，重庆市、武汉市、苏州市、昆明市、兰州市、福州市、东莞市等城市无论是针对外市户籍还是本市户籍，其公租房准入指数排名均靠前，准入条件较好，住房保障水平较高；杭州市、南京市、厦门市、无锡市、青岛市、大连市等城市的公租房准入指数均较低，准入条件相对苛刻，住房保障水平较低。从指数排名还可以看出，宁波市、成都市、西安市等城市侧重对本市居民的住房保障，天津市、长春市、哈尔滨市等城市较为关注外来人口的住房保障问题。

五、公租房准入指数及微观家庭是否享受公租房

如前文所述，公租房准入条件越好，城市住房保障水平相对较高，那么家庭就更易获得住房保障的支持。为进一步验证住房保障准入指数的合理性，本文还利用中国家庭金融调查 2017 年的微观调查数据，实证检验了公租房准入指数对家庭是否获得公租房的影响。

中国家庭金融调查是中国首个在全国范围内对中国家庭金融微观问题进行调查的项目，内容主要包括住房资产和金融财富、负债和信贷约束、收入、消费、社会保障与保险、代际转移支付、人口特征和就业以及支付习惯等相关信息，为研究住房消费提供了丰富的信息。2017 年在全国范围内涉及家庭达 40011 户，其中城镇家庭 27279 户、农村家庭 12732 户。由于政府仅在城

镇地区提供租赁型保障房，因此本文仅涉及城镇地区受访家庭。

本文采用 Probit 模型分析公租房准入指数对家庭公租房获得的影响。模型的因变量为家庭是否居住公租房，为二值变量。1 代表家庭居住公租房，0 则代表没有。Probit 模型为：

$$Y^* = \alpha Index_pr + \beta X + \varepsilon$$

(1)

$$Y = I[Y^* > 0]$$

(2)

其中，Y*是不可观测的潜在变量，若 Y*>0，则 Y=1，表示家庭居住在公租房中；若 Y*<0，Y=0，表示家庭没有居住在公租房中。Index_pr 是我们关注的变量，公租房准入指数；X 是控制变量，包括家庭特征、户主特征及城市特征等。同时，由于本地户籍和外地户籍家庭的保障房的获得门槛有显著差异，因此将城镇受访家庭分为本市户籍家庭及外市户籍家庭，分别对其进行回归分析。

表 7 中的回归结果显示，在控制了家庭人口特征、支付能力及户主特征后，住房保障准入指数越高的城市，家庭居住保障型租赁住房的可能性越高。这说明，住房保障准入指数准确地衡量了城市租赁型保障房的获得门槛是城市住房保障水平的有效评估指标。

表 7 住房保障准入指数与家庭公租房居住

	(1)	(2)
	本市户籍是否居住 公租房，是=1，否=0	外市户籍是否居住 公租房，是=1，否=0
本地户籍住房保障准入指数	0.608*** (0.120)	
外地户籍住房保障准入指数		0.980** (0.487)
Log（家庭可支配收入）	-0.073*** (0.024)	-0.110** (0.053)
Log（家庭金融资产）	-0.055*** (0.019)	-0.072 (0.099)
是否从事工商业	-0.290 (0.202)	0.565 (0.465)
是否农村户籍	-1.797*** (0.207)	-0.264 (0.401)
是否有公积金	-0.138 (0.138)	0.893* (0.504)
是否党员	-0.542*** (0.127)	-0.610 (0.701)
户主年龄	0.013*** (0.004)	0.020 (0.016)
户主受教育程度	-0.019 (0.013)	-0.022 (0.057)

户主是否在政府及国有企业工作	0.238 (0.189)	
户主是否男性	0.036 (0.112)	-0.078 (0.431)
户主是否已婚	-0.376*** (0.123)	-0.289 (0.429)
Log（人均国民收入）	1.070*** (0.132)	1.297** (0.625)
国民收入增长率	-0.287*** (0.035)	-0.096 (0.180)
N	16652	2109
Pseudo R ²	0.094	0.062

六、结论与政策建议

随着我国城镇化的不断加深、经济快速发展、房价节节攀升，中低收入人群及外来务工人员的住房问题日益加重，住房保障成为关系我国国计民生的重大问题。我国各级政府投入大量资金建设保障性安居工程加强住房保障工作，改善居民住房条件，但同时也伴随着较多涉及公平和效率的问题。在现有的实证研究中，尚没有对各城市住房保障水平的系统量化评估分析，将会直接导致住房保障相关研究难以进一步推进。本文首先开展大量的数据搜集整理工作，基于数据的全面性、可靠性、代表性对全国 153 个城市公租房准入条件进行全面梳理，建立住房保障准入指数，以此衡量城市的住房保障水平。数据显示，各地对于外来人口存在较高的保障门槛。从准入指数来看，各城市的住房保障水平呈现明显的空间特征，无论是本市户籍指数还是外市户籍准入指数，西部地区都明显高于东部和中部，说明西部住房保障的准入条件较好，门槛较低，住房保障水平相对较高。此外，住房保障准入指数可以用于今后关于住房改革、空间错配、劳动力流动、家庭消费等相关的实证与数量研究。

2016 年以来，中央经济工作会议和政府工作会议纷纷要求加快建立房地产市场平稳健康发展的长效机制，保障居民“住有所居”，完善住房保障制度是建立房地产市场长效机制的重要内容和途径。基于此，提出有针对性的政策建议：一是建立科学合理的住房保障评估体系，利用评价体系评估引导。本研究从准入门槛方面对城市的住房保障进行评价，各城市政府结合自身丰富保障房数据可以探索从住房保障规划、房源筹集、精准配置、准入门槛、保障标准、进入退出机制、审核监管等多方位建立住房保障评价体系，评估各地区住房保障水平，从而引导城市合理制定准入条件，优化住房保障方式，优先保障迫切需求的对象。二是重构地方政府激励机制，调动地方建设保障房的积极性。不再以 GDP 增长为唯一官员晋升考核标准，把住房保障也纳入考核问责体系。同时，住房保障的考核指标而不是单纯从数量上考虑，应从实际解决了多少保障对象的居住问题来制定。三是中央政府在住房保障方面应明确“因城施策”的边界。通过前文的准入条件分析和指数测算可知，不同城市的住房保障整体水平参差不齐，对不同户籍人口的住房保障力度也不同，会出现在一些人口流入较大的城市并不注重外来人口住房保障等问题。地方政府在住房保障政策制定方面具有较大的自由度，出于自身利益的考虑，并不能保证地方政府制定的相关政策和标准都合理有效，因而中央政府在实行“因城施策”的同时应明确边界问题，针对不同经济发展水平和地理资源条件的城市，在住房保障政策方面制定相应的限制和标准，让地方政府在一定的边界内因城施策。

注释：

①根据《中国国土资源统计年鉴》（2014—2018）计算。

②数据来源《：中国统计年鉴》（2010—2018）。

③各类城市的划分参考了国务院 2014 年出台的《关于调整城市规模划分标准的通知》，北京、上海、广州、深圳四个城区人口在 1000 万及以上的，划分为一线城市；杭州、苏州、重庆、成都等城区人口在 1000 万以下 300 万以上的城市划分为二线城市；金华、南充等城区人口 300 万以下 100 万以上的城市划分为三线城市；张家界、中卫等城区人口在 100 万以下的划分为四线及以下城市。

④不同城市对收入要求标准不一样，大多数是以占当地城镇人均可支配收入的比重为标准，其他的还有以城市最低保障水平、最低工资为标准或者直接要求家庭收入应低于的值。为便于比较分析，这里全部换算为要求家庭人均年收入占当地城镇人均可支配收入的比重来衡量收入准入的优度。

⑤如需结果，可向作者索取。

参考文献:

- [1]韩冰, 毛程连. 保障性住房建设的新构想与财政对策[J]. 中国行政管理, 2012(11):46-50.
- [2]Huang Y Q. Low-income Housing in Chinese Cities:policies and Practices[J]. The China Quarterly, 2012(212):941-964.
- [3]Yang Z, Chen J. Effects of Housing Policy on Affordability[J]. Springer, 2014(1):87-110.
- [4]褚超孚. 城镇住房保障规模影响因素的相关分析研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2005, 35(4):106-113.
- [5]余菊, 刘新, 王川. 重庆市城镇住房保障影响因素的实证分析[J]. 重庆工学院学报(社会科学), 2009, 23(7): 53-57.
- [6]欧阳华生, 黄智聪. 区域间经济发展、城镇化与住房保障财政供给——基于空间计量模型框架的实证研究[J]. 财贸经济, 2014(6):5-13.
- [7]严荣. 保障性住房建设: 地方政府的行为逻辑[J]. 现代经济探讨, 2014(10):13-17.
- [8]谭锐, 黄亮雄, 韩永辉. 保障性住房建设困境与土地财政压力——基于城市层面数据的实证研究[J]. 天津财经大学学报, 2016, 36(12):61-72.
- [9]郑思齐, 张英杰. “十二五”期间保障房建设如何“保障”——基于地方政府策略选择的分析[J]. 探索与争鸣, 2013(4):66-71.
- [10]郭正模. 保障性住房建设面临的土地供给难题与破解方略[J]. 资源与人居环境, 2012(5):26-29.
- [11]王根贤. 财政分权激励与土地财政、保障性住房的内在逻辑及其调整[J]. 中央财经大学学报, 2013(5):1-5.
- [12]钱坤, 徐霞, 徐慧颖. 保障性住房建设与土地财政关系的实证研究——基于“结构方程”模型[J]. 企业经济, 2014(11):119-122.
- [13]陈章喜, 翟敏如. 关于住房保障影响居民消费的实证分析[J]. 商业研究, 2012(6):57-61.

[14]陈健, 高波. 住房保障与财富效应逆转——基于平滑转换回归方法的实证分析[J]. 经济评论, 2012(1):57-66.