

## 【土地问题】

# 集体建设用地建设租赁住房能促进住房租赁市场规模扩大吗？

——基于35个大中城市的多期DID模型的评估

刘灵辉,张迎新,邱晓艳

(电子科技大学公共管理学院,四川成都611730)

**摘要:**基于集体建设用地建设租赁住房试点政策选择的两批试点城市,在验证平行趋势假设的前提下,建立适用于自然实验的双向固定效应多期DID模型,对试点政策在住房租赁市场规模上所产生的政策效应进行评估。基准回归结果显示,相较于未试点城市,试点城市的住房租赁市场规模并未出现显著扩大的现象,且经过多方面稳健性检验后结果依然成立。在此基础上,为促进我国住房租赁市场的发展,借鉴国外住房租赁市场建设的先进经验,提出针对性的对策建议:建立与“租售同权”相配套的法律与政策体系,以“租售同权”促进“租售并举”;坚持多主体供给和多渠道保障的原则,加大力度培育住房租赁市场;将住房租赁市场发展情况纳入政府绩效考核,提高政府执行和监管效率;培育专业住房租赁机构,提高住房租赁市场的管理与运营能力;通过财政补贴,构建住房租赁互惠互利的市场参与体系;规范住房租赁合同,保障承租人的权益。

**关键词:**集体建设用地;集租房;租售并举;住房租赁市场;多期DID模型

**中图分类号:**C913;F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)06-0159-12

## 一、引言

长期以来,我国住房市场在供给、类型、地域等多方面存在结构性失衡<sup>[1]</sup>,其中最突出的莫过于1998年住房制度改革带来的“购售一只腿长、租赁一只腿短”的租售结构性失衡<sup>[2]</sup>。通过对历年《中国统计年鉴》的数据整理发现,2011—2020年房地产开发企业的房屋出租收入与商品房销售收入之比的平均值仅为1.95%,且两者之比在整体上呈现下降的趋势,2020年下降到10年来最低水平,仅为1.34%。为构建我国稳定的房地产市场供给长效机制,拓宽城市租赁住房建设渠道,增加租赁住房供应,形成多主体供给、多渠道保障、租售并举的住房体系,2017年8月,原国土资源部与住房城乡建设部印发了《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》(以下简称《试点方案》),决定在北京、郑州、成都、肇庆等13个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房的政策试点,并于2019年1月增加了福州等5个大中城市作为第二批试点城市。利用集体建设用地建设租赁住房(以下简称为集租房),不仅有利于增加建设城市租赁住房的土地来源,而且有利于集体经济组织和农民以集体建设用地为纽带涉足房地产业并分享土地由“农入城”所带来的增值收益,这对促进居住民生保障和地利全社会共享具有重要意义<sup>[3]</sup>。

目前,学术界关于集租房试点政策的研究较为薄弱,且主要集中于理论探讨层面。首先,诸

收稿日期:2021-10-19

基金项目:国家社会科学基金一般项目“土地承包关系‘长久不变’背景下无地农民权益保障机制研究”(20BGL228)

作者简介:刘灵辉,男,电子科技大学公共管理学院教授,博士生导师;张迎新,男,电子科技大学公共管理学院硕士生;邱晓艳,女,电子科技大学公共管理学院硕士生。

多研究从宏观层面对试点政策进行了多角度的解读。如纪成旺<sup>[4]</sup>基于土地管理的视角,分析了试点政策的改革动因、路径和主要内容;田莉等<sup>[5]</sup>以城乡二元土地制度为切入点,构建了集体土地改革、租赁住房培育与城乡转型发展的整体框架;刘灵辉等<sup>[6]</sup>指出试点政策开展面临的困境,并提出了相应的应对措施;吴克宁等<sup>[7]</sup>、郭永沛等<sup>[8]</sup>借助典型案例,以点带面展开对该政策所面临的问题与相应对策的分析;吕萍等<sup>[9]</sup>、林超等<sup>[10]</sup>则对不同地区的试点政策进行比较研究,指出不同地区政策执行的异同及存在的问题,进而提出对策建议。其次,一些学者探讨了集租房的租金支付意愿与租金定价问题。如刘灵辉等<sup>[11]</sup>基于大学生群体的调研数据,实证了该群体关于集租房租金支付意愿的影响因素;汤磊等<sup>[12]</sup>基于经典李嘉图租金模型,构建了租金定价模型;任家强等<sup>[13]</sup>基于讨价还价博弈模型,确定了租金定价与风险分担的最优纳什均衡解。最后,在试点政策的效应方面,多位学者进行了理论探究,但迄今为止并未达成一致。一些学者持积极态度,如陈雪<sup>[14]</sup>认为,社会资本的灵活性参与将改善出租房的经营,更适合租赁市场发展;余亮亮等<sup>[15]</sup>认为,试点政策是促进房地产市场平稳健康发展长效机制建立的重要举措。一些学者持消极态度,如田莉等<sup>[16]</sup>以北上广深为例,发现土地财政的长期依赖以及扭曲的租售比导致试点政策的效果不尽人意;柴铎等<sup>[17]</sup>基于福利经济学与一般均衡理论构建出“五联动”模型,指出试点政策存在着正、负面效应和最优投入量区间,不能作为农地改革的根本方向。

综上所述,《试点方案》已出台近5年,但当前学界的相关研究仍然停留在对试点政策理论层面的概述与评价,缺乏对试点政策实证层面的研究,尤其是对有关试点政策效应的科学客观评估。故而,试点政策究竟能否顺利实现政策目标,能否成为助推住房租赁市场规模扩大的关键举措,未得到充分有力的经验证据支持。鉴于此,本文以市场供求理论为研究视角,构建试点政策影响住房租赁市场规模的理论框架,并基于全国35个大中城市2013—2020年的面板数据,在验证平行趋势假设成立后,选择适用于自然实验的双向固定效应多期DID模型,对试点政策与住房租赁市场规模之间的因果关系进行识别与推断,探讨试点政策效应是否符合理论预期。

## 二、理论基础和研究假设

在商品经济社会中,一切有价值的资源皆可以成为商品,资源的合理有效配置是通过市场活动中价格杠杆充分发挥作用来实现的,而价格又取决于商品的供求状况。新古典供求理论强调:生产者决定供给量,为需求提供物质基础;消费者决定需求量,为供给提供动力条件。当商品的需求量与供给量相等时,需求曲线与供给曲线的交点即是市场均衡点<sup>[18]</sup>,此时的资源配置便是最佳有效的状态。根据市场供求理论,当城市房地产市场租售失衡、租房价格上涨时,应当有更多的城乡土地被用于租赁住房建设以缓解出租房源供不应求的局面,然而,城市租赁房源的紧张局面并未得到缓解,其原因主要包括:第一,受法律制度的限制,城市建设用地来源渠道单一且程序复杂。1999年1月1日开始实施的《土地管理法》使得城市住宅建设用地只能依靠国有土地这一途径,而集体土地要经过农用地转用审批、土地征收审批、土地储备与出让等程序后,才能用于城市房地产开发,程序复杂且时间漫长。第二,城市建设用地指标受制于自上而下的层层分解模式,呈现供不应求的状态。城市建设用地的指标数量受到土地利用总体规划严格的计划管控,大多数城市对建设用地指标的渴望程度有增无减,但无力突破指标限定的土地开发数量,这在东部发达的沿海地区表现尤为突出<sup>[19]</sup>。第三,土地财政依赖使得地方政府形成了“有用地指标,就有发展空间,就有项目落地,才有税收、财政收入和GDP增长”的逻辑思路,当地方政府拿到规划期内的建设用地指标时,往往会将多数指标分配给经济开发区<sup>[20]</sup>、利润更高的商业房地产等项目建设。第四,开发商建造楼盘直接用于出租的意愿较低。开发商的目标是

盈利,然而,我国商品房用于出租的回报率为 $1\% \sim 2\%$ <sup>[21]</sup>,远低于德国的 $3\% \sim 5\%$ 与日本的 $5\%$ <sup>[22]</sup>。同时,商品房出租不仅使开发商陷入复杂的租赁关系,还将大幅拉长其投资回收周期。

随着乡村振兴战略和城乡融合战略的全面推进,宅基地产权结构的封闭性与城乡人口双向流动的矛盾将越来越突出<sup>[23]</sup>,人宅分离普遍存在,使得农村宅基地的闲置浪费情况极为严重。然而,受法律政策的限制,进城农民难以将宅基地变为资本并获取经济收益。因此,集租房试点政策处于农村土地制度改革和城镇住房制度改革的交汇点,打破了城市住宅建设用地来源被国有土地垄断的局面,使得集体建设用地能够直接用于城市租赁住房开发,实施“只租不售”的模式,为符合条件的中低收入家庭提供了住房租赁服务的新渠道<sup>[24]</sup>。这既是农村土地制度改革的巨大进步,又有利于新型城镇化大背景下住房供应体系的完善<sup>[25]</sup>。具体表现在:第一,试点政策可以增加用于建设城镇租赁住房的土地供应范围和数量,缓解城市建设用地指标的紧张局面,有利于增加城镇租赁房源的供给,保障城镇住房租售市场平稳健康发展;第二,试点政策为城市租赁住房建设提供了价格相对低廉的用地来源,并促进社会资本参与住房租赁市场建设,进而降低租赁住房开发安置成本、提高供给效率,降低住房租赁价格水平,产生普惠性社会效益<sup>[26]</sup>;第三,集体经济组织、企业法人、政府部门、金融机构等多方主体都可以参与集租房项目开发,并形成合作机制共享利益分配;第四,集租房既不挤占城市建设用地指标,又不涉及占用耕地,审批程序相对宽松与便捷。

综上所述,城市住房租赁市场的供求关系变动情况如图1所示,P为价格,Q为数量,D为需求曲线,S为供给曲线。最初的市场均衡点为E1,囿于城市的高房价,大量外来人口将住房需求由买房转向租房(需求曲线由D1向右移动至D2);然而,住房租赁市场的低利润导致开发商参与的积极性低,且租赁住房的土地来源单一且匮乏,使得住房租赁市场发展缓慢(供给曲线S1未变化),滞后于急剧扩张的租房需求,导致高房租现象(新的市场均衡点E2)。试点政策落点于供给层面,致力于通过集租房供应促进城市住房租赁市场规模的扩大,弥补市场上租赁房源的供给量不足(供给曲线由S1向右移动至S2),由此缓解住房租赁市场的供给压力,促使房租恢复至合理水平(新的市场均衡点E3)。基于此,提出研究假设:

集租房试点政策可以促进城市住房租赁市场规模的扩大。

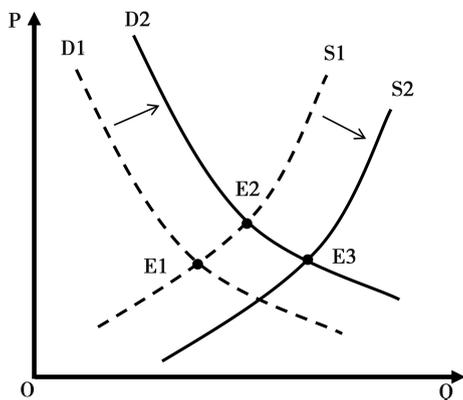


图1 城市住房租赁市场供求关系变动情况

### 三、研究设计

#### (一) 模型设定

本文旨在评估集租房试点政策对住房租赁市场规模产生的政策效应。考虑到试点城市是中央政府在诸多大中城市中的主动选择,可以将其视为一次自然实验,试点城市作为处理组,其余城市作为控制组,以进行对照。双重差分法(DID)通过构造差分估计量,利用处理组的前后

变化减去控制组的前后变化,不仅能避免地区在政策试点前后不随时间变化的异质性,还可以剔除地区随时间变化的增量,从而科学准确地评估出“处理效应”。

试点政策分别于 2017 年 8 月与 2019 年 1 月选择两批试点城市,处理组接受政策试点的时间不一致,标准 DID 难以应用,故本文选择多期 DID (time-varying difference-in-differences, TV-DID) 进行政策效应评估,多期 DID 模型如下:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 treat_i \times reform_{it} + \sum \beta Z + u_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

在模型(1)中, $Y_{it}$ 为被解释变量住房租赁市场规模, $treat_i$ 为政策分组虚拟变量(若为处理组, $treat_i = 1$ ;若为控制组, $treat_i = 0$ ), $reform_{it}$ 为政策实施时间虚拟变量(若为处理组政策实施后, $reform_{it} = 1$ ;否则, $reform_{it} = 0$ )。Z 为控制变量, $u_i$ 代表城市固定效应,控制各城市不随时间变动的固有特性, $\lambda_t$ 代表年份固定效应,控制各城市随时间变动的共同趋势, $\varepsilon_{it}$ 为误差项。

## (二) 变量说明与数据来源

试点政策打开了集体建设用地直接进入房地产租赁市场的大门,具有独创性,在该政策试点之前,没有官方政策许可下的集租房的项目运作,直接通过对比试点城市在试点前后集租房的市场规模,可能得出市场规模扩大的结论,无法客观反映出真实的政策效应。此外,在不同试点城市之间,集租房项目的开工时间不同步、建设进度不一致,导致相关数据难以有效收集且不具有参照性。因此,考虑到数据的统一性与可获得性,本文从城市住房租赁市场整体层面考虑,寻找市场份额的代理变量,分别建立绝对指标与相对指标对住房租赁市场规模进行衡量,选取“房地产开发企业房屋出租收入”(万元)与“房地产开发企业房屋出租收入占租售总收入比值”(下文简称为出租收入与出租收入占比)两个指标,主要基于以下两方面的考虑:

其一,房地产开发企业深度参与集租房项目开发建设。鉴于集体经济组织存在经济实力较弱、工程项目建设经验缺乏等局限,集租房项目大多秉持“多方参与、多主体建设”的发展方向,创新开发、建设和运营模式,通过联营、入股等方式引入包括国有企业在内的外部社会资本<sup>[26]</sup>。房地产开发企业作为房地产市场的主体力量,在集租房建设过程中发挥着举足轻重的作用。以北京市为例,作为集租房的主要试点城市之一,截至 2019 年 1 月,北京市已供应集体建设用地约 300hm<sup>2</sup>用于集租房建设<sup>[5]</sup>。根据北京市人民政府网站公布的集租房项目情况,2017—2020 年,经北京市政府批准,丰台区共选址 11 个集租房项目,是全市落实项目供地量最多的区,可为北京提供租赁住房约 70 万 m<sup>2</sup>,其中,除南苑乡右安门村的集租房项目是集体经济组织自行开发外,其余集租房项目皆由房地产开发企业建设,所涉及的规划建设用地面积占比高达 98.42%。

其二,除了集租房之外,房地产开发企业还深度参与其他类型租赁住房的开发建设。为了实现“租售并举”的目标,试点城市大都多措并举以筹集租赁住房建设所需的土地、增加城市租赁住房的供应量。具体而言,主要举措<sup>[2]</sup>包括:①利用新增用地建设租赁住房;②在新建商品住房项目中配建租赁住房;③将闲置和低效利用的工业厂房、商业办公用房改为租赁住房;④鼓励将个人和单位住房、城中村闲置房屋委托给专业的住房租赁企业统一管理、运营;⑤鼓励企事业单位利用自有的非居住性质国有建设用地新建租赁住房。这些项目均需房地产开发企业在旧房拆除、场地平整、规划设计、建筑装潢、运营管理等方面发挥作用。

住房租赁市场规模的发展受到社会经济等多种因素的影响,本文参考已有研究成果并考虑数据的可获得性<sup>[27-28]</sup>,选择人均 GDP(元)、城镇居民人均可支配收入(元)、平均房价(元/m<sup>2</sup>)、房地产开发投资总额(亿元)、常住人口规模(万人)作为控制变量,分别反映经济发展水平、居民收入能力、住房购买可支付性、房地产发展资金、市场潜在需求等因素对住房租赁市场规模的影响,并利用地区消费者价格指数(CPI)对涉及货币金额的变量进行消胀处理以避免货币贬值的干扰。此外,对出租收入与所有控制变量进行对数处理,使各变量更趋向正态分布,并

减弱异方差的影响。变量描述统计说明见表1。

表1 变量描述统计说明(N=280)

变量	均值	中位数	标准差	最小值	最大值
出租收入	11.6330	11.4506	1.3330	8.4032	15.2690
出租收入占比	0.0198	0.0125	0.0216	0.0022	0.1785
人均GDP	11.2748	11.2648	0.3311	10.6385	12.0759
城镇居民人均可支配收入	10.5061	10.4856	0.2469	9.9411	11.1025
平均房价	9.1677	9.0377	0.4764	8.3821	10.8022
房地产开发投资总额	6.9963	7.0860	0.7702	5.0688	8.6194
常住人口规模	6.6417	6.7079	0.6286	5.3388	8.0737

本文的被解释变量数据来自《中国房地产统计年鉴》,该年鉴中只有35个大中城市的相关年度数据,其中,试点城市16个,非试点城市19个<sup>①</sup>。这些城市在地理位置、自然资源以及经济发展等方面都存在较大的差异,具有一定的代表性。因此,结合政策试点时间,本文将研究范围设定为35个大中城市2013—2020年共计280个样本。控制变量数据分别来自万得(Wind)数据库、国泰安(CSMAR)数据库、《中国房地产统计年鉴》、《中国城市统计年鉴》、各省(自治区、直辖市)的统计年鉴以及各城市的统计年鉴。

## 四、实证结果分析

### (一) 平行趋势假设检验

应用多期DID模型的一个隐含前提是平行趋势假设,即处理组与控制组在政策试点前的变化趋势应该大致相同,DID模型允许两组存在差异,但要求该类差异不因时而变,那么经过两次差分后得到的估计量就可以忽略这种固有差异的干扰,从而科学地评估出试点政策的净效应。图2展示了2013—2020年处理组与控制组的出租收入绝对值的变化趋势,其从绝对市场规模层面反映了城市住房租赁市场规模的演化<sup>②</sup>。在2017年之前,两组的差异在时间上大致保持着较为固定的变化趋势,未产生剧烈变动。在2017年之后,2017—2018年两组之间的原有差异趋势几乎保持不变,而2019—2020年间处理组的出租收入出现下降、控制组的出租收入则持续上升。处理组在政策试点后并未拉开与控制组在出租收入上的差距,反而有所缩小。据此推测,该试点政策可能对试点城市的住房租赁市场规模并未产生显著的扩大效应。

绘图方法虽直观但比较粗糙,仅凭借肉眼判断处理组和控制组是否存在显著差异有失严谨。因此,需要进一步在统计学意义上客观判断两组的差异是否存在显著变化。本文参考Xu等<sup>[29]</sup>与James等<sup>[30]</sup>的研究,应用事件研究法进行考察,检验两组在政策试点前是否满足平行趋势。在模型(1)的基础上,构建平行趋势检验模型(2):

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_j \sum_{j=-6}^{j=3} year_{ij} + \sum \beta Z + u_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$year_{ij}$ 是年份虚拟变量,若城市*i*在2017—2020年进行了政策试点,第*t*年就为城市*i*政策试点之前或之后的第*j*年(政策试点当年*j*=0),此时, $year_{ij}$ 取值为1,否则为0。其系数( $\beta_{-6}$ — $\beta_3$ )衡量了政策试点前6年与试点后3年处理组与控制组的差异显著程度,为避免多重共线性

① 16个试点城市是指:2017年的北京、上海、广州、成都、杭州、武汉、郑州、南京、沈阳、合肥、厦门;2019年的海口、福州、南昌、贵阳、青岛。19个非试点城市是指:2017年的深圳、重庆、西安、长沙、南宁、天津、昆明、哈尔滨、长春、兰州、济南、宁波、石家庄、太原、大连;2019年的西宁、银川、呼和浩特、乌鲁木齐。

② 由于存在2017年、2019年两批试点城市,为对处理组与控制组政策试点前后的情况进行对比,此处将2019年的试点城市予以剔除。

问题,将政策试点的前一年( $\beta_{-1}$ )剔除以作为参照。若政策试点前其系数( $\beta_{-6}-\beta_{-2}$ )并不显著,则说明满足平行趋势假设。

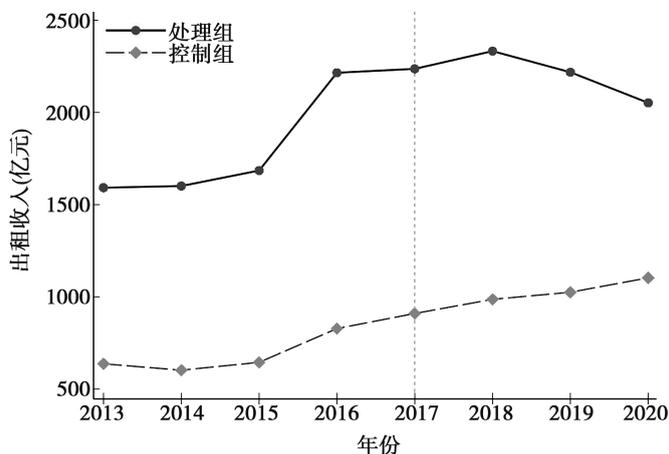


图2 处理组与控制组住房租赁市场规模的时间变化趋势图

根据回归结果,绘制  $\text{year}_{it}$  系数的时间趋势图(图3、图4),以反映处理组与控制组的住房租赁市场规模随时间而变的差异。其中展示了系数( $\beta_{-6}-\beta_{-3}$ )的数值与95%置信区间,横轴代表了  $j$ 。可以看出,被解释变量出租收入与出租收入占比在政策试点之前的系数( $\beta_{-6}-\beta_{-2}$ )变化并没有呈现明显的规律,且其95%置信区间都包含了0,表明在5%的显著性水平上,两组在政策试点前确实没有产生明显差异,平行趋势假设得到验证。此外,政策试点当年及之后的系数( $\beta_0-\beta_3$ )依然并未显著地异于0,暗示了试点政策的动态效应可能不存在。

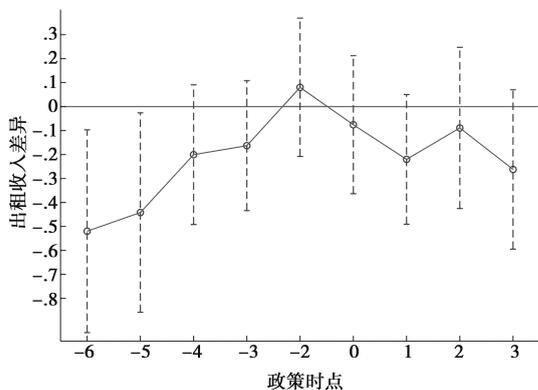


图3 平行趋势检验结果(出租收入)

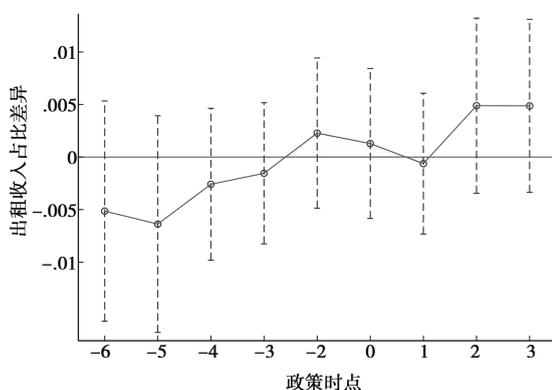


图4 平行趋势检验结果(出租收入占比)

## (二) 基准回归结果分析

在验证平行趋势假设后,可以认为选用多期 DID 模型评估试点政策对住房租赁市场规模的影响是合适的。表2是多期 DID 模型的基准回归结果,列(1)与列(2)是出租收入,列(3)与列(4)是出租收入占比。采取逐步回归法进行结果估计,在列(1)与列(3)未加入控制变量时,反映试点政策效应的交互项  $\text{treat} \times \text{reform}$  的系数都不显著,在列(2)与列(4)加入控制变量后,其系数依然不显著,这意味着研究假设不成立,且结果具有一定稳健性。总的来看,在对可能影响住房租赁市场规模的若干重要因素进行控制、并考虑了城市异质特性与时间趋势冲击后,试点政策对住房租赁市场规模并未产生显著的扩大效应,即此次试点政策并未促进住房租赁市场发展壮大。从理论上讲,虽然试点政策可以通过构建多渠道住房供给机制,进而扩大住房租赁市场规模<sup>[26]</sup>,但是由于建设主体的多方面问题,政策供给出现了失灵现象,即试点政策并未在试点城市掀起集租房建设的浪潮<sup>[16]</sup>。这也说明,试点政策的具体效应不应仅停留在理论层面的应然性分析之上,更应通过严谨客观的计量模型对试点政策的实际效应进行严格检验,从而为

试点政策的评估与分析提供具有说服力的经验证据支持。

表 2 基准回归结果 (N = 280)

变量	出租收入		出租收入占比	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>treat</i> × <i>reform</i>	-0.0243 (0.0839)	-0.0595 (0.0852)	0.0019 (0.0022)	0.0021 (0.0021)
人均 GDP		0.732 ** (0.318)		-0.0053 (0.0077)
城镇居民人均可支配收入		0.287 (0.659)		0.0124 (0.0161)
平均房价		-0.325 (0.254)		-0.0122 ** (0.0062)
房地产开发投资总额		-0.0655 (0.110)		-0.0057 ** (0.0027)
常住人口规模		0.706 * (0.412)		-0.0418 *** (0.0100)
城市固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
常数项	11.52 *** (0.0600)	-0.897 (7.854)	0.0211 *** (0.00158)	0.376 * (0.191)
Within-R <sup>2</sup>	0.0423	0.0793	0.0794	0.2484

注: \*\* \*、\*\*、\* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著,括号内为标准误;下表中控制变量与双向固定效应限于篇幅不再汇报。

作为致力于实现房地产市场“租售并举”的改革举措,试点政策对住房租赁市场规模的扩大并未产生显著的促进效应。虽然一个可能的解释是集租房项目从准备启动到招标批复,再到楼盘建成且装修完毕达到对外出租的条件,需经历一个较长的周期,如此便导致该试点政策的效应难以在短期内得到充分显现。但是在本文的观察期内,试点政策已经实施 3 年有余,如果政策足够具有成效,理应产生一定效应,即使这个效应仅具有统计显著性而不具有经济显著性。此外,简单地将政策效应不显著的原因归咎于短期内政策效应的难以彰显有失严谨,因此,本文进一步对试点城市的政策运行状况进行了考察,以探究政策效应不显著的深层次原因。

研究发现,一方面,不同城市集租房项目的运行进度存在较大差异性。大多数城市进展缓慢,仅北京、福州等部分城市取得显著进展<sup>[31]</sup>。2018 年,北京市的项目建设面积占 18 个试点城市建设总量的 2/3,其他城市的试点项目则进展缓慢<sup>[16]</sup>。另一方面,虽然有一些集租房项目在样本观察期内已经完成并投入住房租赁市场,但仍有一些试点地区的集租房项目尚未开工甚至完全停滞。例如,因缺乏配套政策、经济环境下行、新城规划不断优化、缺乏建设资金等问题,成都市金堂县集租房试点项目推进不顺,至 2021 年 3 月仍未实施建设<sup>[32]</sup>。同时,试点政策虽然一定程度上避免了法律制度限制以及用地指标供不应求的问题,但仍然存在以下问题:①在地方政府对土地财政深度依赖的背景下,试点政策势必影响到地方政府在土地一级市场上的垄断地位,从而冲击地方政府的土地出让收益。因此,地方政府出于财政收入考虑,推动试点政策的动力不大。②在房价租售比的高度扭曲背景下,集租房项目的投资回报周期过长,在 J 县 BG 镇 WWG 社区计划修建的一个集租房项目,经测算,在考虑空置率以及扣除物业运营管理费用后,投资回收期竟然高达 101.48 年<sup>[6]</sup>。同时,集租房项目开发建设期间面临来自政策、市场、建设以及财务等各类风险,从而减少了开发商的盈利机会。因此,开发商出于成本收益考虑,投资集租房项目的内在动力不足。

### (三) 稳健性检验

虽然本文在基准回归结果分析中通过逐步回归法初步验证了基准回归结果的稳健性,但仍然可能存在各类干扰因素影响政策效应的准确估计。为此,本文着重从以下五方面进行稳健性检验,并采用聚类在城市层面的稳健标准误:①替换被解释变量(表 3 列(1)一(2))。仅从住房租赁收入层面对住房租赁市场规模进行衡量较为片面,故从住房租赁面积层面,选择“房地产开

发企业房屋出租面积”(m<sup>2</sup>)与“房地产开发企业房屋出租面积占租售总面积比值”(下文简称为出租面积与出租面积占比)对住房租赁市场规模进行衡量。②优化样本选择(表 3 列(3)—(4))。北京与上海的部分地区在 2011 年便开始相关试点政策的早期探索,与其他城市存在较大差异,故而将其从处理组内剔除。③考虑同期政策(表 3 列(5)—(6))。城市住房市场限购政策的同时进行,可能对本文所关注的政策效应存在干扰,故而将该政策(若某城市于某年开始执行限购政策,则该年后其赋值为 1;否则为 0)这个二元变量纳入控制变量。④房租异质性分组(表 4 列(1)—(4))。不同城市住房租金存在巨大差异,一方面可能影响城市租房需求进而影响城市住房租赁市场规模,另一方面影响住房租赁收入衡量住房租赁市场规模的准确性,故而,依据房租水平<sup>①</sup>的平均值将其分为高低两组。⑤地区异质性分组(表 4 列(5)—(8))。我国东中西部地区<sup>②</sup>存在较大的社会经济差异,城市所处的地区差异性也可能对住房市场规模产生干扰,故将城市分为东部与中西部地区两组。综合表 3 与表 4 的结果,交互项 *treat*×*reform* 的系数都不显著,这进一步表明即使从多方面考虑稳健性检验后,基准回归结果依然可靠稳定,由此可以验证集租房试点政策对住房租赁市场规模的扩大确实并未产生显著促进效应。

表 3 稳健性检验①—③

变量	出租面积	出租面积占比	出租收入	出租收入占比	出租收入	出租收入占比
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>treat</i> × <i>reform</i>	0.0901 (0.279)	0.0159 (0.014)	-0.0481 (0.127)	0.0014 (0.003)	-0.0587 (0.124)	0.0021 (0.003)
常数项	37.62* (20.340)	1.604** (0.683)	-7.703 (11.360)	-0.305 (0.206)	-1.082 (9.361)	0.377 (0.382)
观测值	262	262	264	264	280	280
Within-R <sup>2</sup>	0.0445	0.2108	0.0901	0.2061	0.0794	0.2484

表 4 稳健性检验④—⑤

变量	出租收入		出租收入占比		出租收入		出租收入占比	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>treat</i> × <i>reform</i>	-0.1340 (0.155)	0.0343 (0.167)	-0.0020 (0.004)	0.0062 (0.004)	0.0313 (0.165)	-0.1030 (0.148)	0.0039 (0.004)	-0.0015 (0.004)
常数项	-3.594 (12.330)	22.500 (15.690)	-0.260 (0.220)	1.538** (0.582)	3.604 (19.900)	-3.422 (11.670)	0.646 (0.568)	-0.247 (0.264)
观测值	208	72	208	72	128	152	128	152
Within-R <sup>2</sup>	0.1079	0.3512	0.2796	0.5613	0.2353	0.1084	0.4095	0.3311

## 五、结论与对策

本文以市场供求理论为视角,构建了集租房试点政策影响住房租赁市场规模的理论框架,针对中央选取的两批次政策试点城市,在验证了平行趋势假设后,选择适用于自然实验的双向固定效应多期 DID 模型评估该试点政策是否促进了住房租赁市场规模的扩大,并从多层面进行稳健性检验,以确保研究结论的可靠与稳定。研究发现,自 2017 年集租房试点政策执行以来,

① 限于部分城市 2017 年之前的房租数据缺失,本文采用各城市 2017—2020 年房租(元/m<sup>2</sup>)的平均值作为该城市的房租水平。

② 结合国家发改委对东中西部地区划分的政策层面解释,将北京、上海、广州、杭州、南京、沈阳、厦门、深圳、青岛、天津、福州、济南、宁波、大连、石家庄、海口界定为东部地区,其余城市皆为中西部地区。

相对于未试点城市,试点城市的住房租赁市场规模并未出现显著扩大的现象,即试点政策的政策效应不显著。以此来看,单独凭借集租房试点政策来促进住房租赁市场规模扩大、实现“租售并举”的目标并不现实。为构建高水平与高质量的住房租赁市场,在政策效应评估的基础上,借鉴国外先进经验,提出促进我国住房租赁市场发展的针对性对策建议。

### (一) 建立与“租售同权”相配套的法律政策体系,以“租售同权”促进“租售并举”

“租售同权”淡化了居住者对房屋产权的拥有与否,无论是租房者还是买房者均可享受房屋带来的一切附带衍生权利<sup>[33]</sup>。为保障该举措的顺利推进,亟须加强立法,构建相配套的法律政策体系。首先,加快“租售同权”的立法进程,夯实住房租赁市场的法律制度基础。欧美发达国家对于法律规范极为重视,如德国实施的全民户籍注册制度,符合条件的租房者即可在居住地完成户籍注册,并据此享受均等化的公共服务<sup>[34]</sup>。因此,需加快推进“租售同权”涉及的户籍制度、公共服务等多层次的立法任务。其次,落实“租售同权”的承租人权益保障体系,推动“同权”建设。“租售同权”的本质就是“同城同权”,即在同一个城市范围、同一区域范围内,租房者和买房者享受同等的社会公共服务待遇,而不因没有房屋产权受到歧视。故而,应当从区(市、县)级政府入手,制定“租售同权”可落地、可操作的实施细则。最后,根据卡尔多—希克斯效率标准,在确保租房者租房期间享有合法权益的同时<sup>[35]</sup>,应当避免损及买房者的合法权益,或者至少使买房者的利益受损额能够得到合理的弥补,以避免诱发多元主体之间的利益冲突。

### (二) 坚持多主体供给和多渠道保障的原则,加大力度培育住房租赁市场

多主体供给与多渠道保障是当前我国住房租赁市场改革的重要发展方向,是从“供给侧”解决租赁住房供给受限的关键所在。首先,兼顾盘活城市存量的租赁住房房源与加大租赁住房的增量建设,发展多种形态的租赁住房。一是“开源”,推动农村集体建设用地进入租赁住房市场,缓解城市住宅建设用地指标紧缺的局面;房地产开发企业要提高租赁住房开发速度,从投资、改建、交易和运营四个阶段落实政策<sup>[1]</sup>。二是“节流”,整合并盘活城市现有的闲置的、分散的、碎片化的租赁住房房源,减少房源浪费,拓展存量住房的利用效益。其次,鼓励引导社会资本进入住房租赁市场,建立多主体供给的住房租赁市场体系。多数欧美国家在秉承市场优先的住房租赁市场政策下,引入开发商等社会市场主体参与租赁住房建设运营。因此,应通过减税、补贴等形式鼓励有意愿、有能力的市场和社会主体参与城市租赁住房建设。最后,突破单一的建设运营模式,开创协同合作的租赁住房供给新模式。政府应根据租赁住房建设项目的特点和需求,通过PPP、BOT等公私合营的形式与各类社会组织合作,为住房租赁市场发展提供更可靠的资金保障和更可持续的运营管理模式。

### (三) 将住房租赁市场发展情况纳入政府绩效考核,提高政府执行和监管效率

住房租赁市场在我国整个住房市场体系中处于弱势地位,为了扭转“租售失衡”的跛足局面,政府作为住房市场的引导者和调节者理应承担应有的责任。因此,将住房租赁市场的发展成效、“租售并举”住房体系的建设情况与政府绩效相挂钩,能有效激发政府建设住房租赁市场的积极性和动力。首先,将住房市场租售平衡度情况纳入政府绩效考核指标。欧美发达国家的租赁型住房建造和提供多基于住房租赁市场的行业信息,以“房价收入比”“房租收入比”“租售比”作为衡量和调控住房租赁市场发展规模的基础<sup>[5]</sup>。因此,可设立一定的指标作为考核地区住房市场租售平衡程度的标准,引导政府在住房租赁市场上的发力方向,决定政府的调控方式和手段。其次,应采取目标责任考核的方式,分阶段、分地区对地方政府的指标完成情况进行检查和监督。对于完成情况优良的地区,在财政补贴、用地指标等方面予以奖励,以激励该类地区更好地发展住房租赁市场;对于完成情况较差的地区,应当采取挂牌督办的方式要求地方政府限期完成目标任务,避免该类地区成为住房租赁市场发展的“洼地”。

### (四) 培育专业住房租赁机构,提高住房租赁市场的管理与运营能力

为了促进住房租赁市场的可持续发展,改变住房租赁市场的碎片化、分散化、个体化经营局

面是重要一环。首先,发展专业化的住房租赁机构,提高住房租赁市场的规范化程度。住房租赁市场发展有一定阶段,必然需要大量机构化的租赁平台以保证市场的专业性和规范化<sup>[36]</sup>。故而,政府应在大力支持现有的专业化住房租赁机构发展的同时,积极培育和鼓励有意愿、有能力的企业成为新的专业住房租赁机构,提升市场主体的有效竞争水平和规模化经营水平,为住房租赁市场提供更加规范、更加专业的优质服务。其次,完善租赁住房登记备案制度,加强对租赁住房的统一管理。当前住房租赁市场存在的房源信息分散化、零碎化以及碎片化问题严重制约了政府对住房租赁市场发展态势的掌握。因而,应确定一个专门的管理部门,由其统筹住房租赁市场房源的登记备案工作,加强与相关部门的协作,以提高其对住房租赁登记备案工作的管理和运行效率。最后,政府可借机打造一个科学高效的住房租赁运营平台,将大数据、人工智能、区块链等新兴技术运用到平台之中,实现将租赁房源与租赁机构的信息一体化,突破住房租赁市场现有分散与割裂的状态。

### (五) 通过财政补贴,构建住房租赁互惠互利的市场参与体系

财政补贴是欧美发达国家扶持住房租赁市场的基本策略,因国情不同,各国在补贴对象和补贴方式上存在一定差异。美国联邦政府不仅采取打包补贴、免税住房债券和住房信托基金等多种财政补贴形式为地方政府提供直接补贴,还通过发放租房券向低收入群体提供间接补贴。因此,我国应针对不同对象实施灵活的、可操作的租赁住房财政补贴形式。一是给予租房者补贴。鉴于大多数租房群体是社会中低收入群体,政府应完善租赁住房补贴政策,对租房者采取直接或间接的补贴,使租房支出占家庭收入的比例控制在合理的范围之内。如加拿大,按照房屋租金支出不高于家庭收入的30%来核算,每年约有30%~50%的合作社居民领到政府补贴<sup>[37]</sup>。通过财政补贴的经济引导,使租房者站在理性人的角度核算出租房的经济合理性,逐渐转变住房消费观念。二是对租赁住房的房源提供者予以补贴。英国政府为鼓励个人或者机构买房用于出租出台了多项优惠措施,如抵押贷款政府贴息、收入税抵扣、房产税减免<sup>[21]</sup>。因此,为调动各方力量参与租赁住房开发建设的积极性,应通过减(免)税、补贴等方式提升租赁房源供给者和运营者的盈利能力,推动租赁住房的可持续供给。

### (六) 规范住房租赁合同,保障承租人的权益

虽然《房地产管理法》对出租人与承租人的交易行为进行了明确规定,但由于黑中介的存在和法律指向的不精准,租赁合同难以产生真正的权益保障效果。针对出租人与承租人在经济实力、合同利益和市场地位等方面的不对等性,发达国家基本上都拟定了详细的法律,界定了双方的权利与义务关系<sup>[22]</sup>。因此,应提高住房租赁合同的规范程度,切实保障租售双方的合法权益。一是合同内容的规范。其中最核心的是租金控制,可借鉴德国的“租金明镜”政策,通过该政策显示出某地某时期内的住房租金参照表,出租人可据此确定出租价格,租房者可据此判断房屋租金是否处于合理区间<sup>[34]</sup>,进而通过缔结租赁契约保障租赁双方的利益。二是合同效力的规范。《民法典》第725条规定,“租赁物在承租人按照租赁合同占有期限内发生所有权变动的,不影响租赁合同的效力”,这相当于重申了“买卖不破租赁”的制度<sup>[38]</sup>。故在租赁合同有效期内,应当保障承租人的合法权益。三是违约行为的处置。诸多违约行为处于法律灰色地带而让利益受损者有苦难言,因此,需在租赁合同中明确相关的违约定义和表现形式,这不仅能防止无章可循而导致的不公平问题,还能加强对房屋租赁合同的监督力度。

致谢:感谢电子科技大学公共管理学院康博浩为文章前期数据收集整理付出的辛劳,以及匿名审稿人给予的指点,文责自负。

### 参考文献:

[1] 郭金金,夏同水.租购并举政策下住宅适应性预期价格演化及仿真——兼论项目建设开发速度与土地供给

- 速度对住宅价格的影响[J].中国软科学,2019(9):51-60.
- [2] 邵挺.中国住房租赁市场发展困境与政策突破[J].国际城市规划,2020,35(6):16-22.
- [3] 严金海,刘红凯.地方政府土地政策试点实施的动力与机制——基于B市集体土地建租赁住房试点的案例分折[J].中国土地科学,2022,36(5):112-121.
- [4] 纪成旺.集体建设用地建租赁住房的改革逻辑[J].中国土地,2017(10):4-7.
- [5] 田莉,陶然.土地改革、住房保障与城乡转型发展——集体土地建设租赁住房改革的机遇与挑战[J].城市规划,2019,43(9):53-60.
- [6] 刘灵辉,王科宇.农村集体建设用地建设租赁性住房问题研究[J].四川理工学院学报(社会科学版),2019,34(1):1-19.
- [7] 吴克宁,冯喆,黄保华.北京市集体建设用地建设租赁住房试点典型实例调查[J].中国土地,2019(6):22-24.
- [8] 郭永沛,贺一舟,梁涪涪,等.集体土地建设租赁住房试点政策研究——以北京市为例[J].中国软科学,2020(12):94-103.
- [9] 吕萍,顾岳汶,于璐源.集体土地建设租赁住房的定位和影响研究——基于政策系统分析的逻辑框架[J].中国软科学,2020(8):91-100.
- [10] 林超,吕萍.利用集体建设用地建设租赁住房试点方案比较研究——基于政策文本分析[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2019,20(5):76-82.
- [11] 刘灵辉,王科宇,邱晓艳.集体建设用地住房租金支付意愿影响因素研究[J].国土资源科技管理,2019,36(6):36-48.
- [12] 汤磊,李德智.集体土地建设公租房租金定价制度研究——基于经典李嘉图租金定价模型的实证分析[J].价格理论与实践,2012(8):41-42.
- [13] 任家强,于学成.集体建设用地租赁住房租金及其风险分担研究[J].价格理论与实践,2021(12):66-69.
- [14] 陈雪.发展公共租赁住房与城中村治理之契合及路径[J].河北学刊,2020,40(4):219-226.
- [15] 余亮亮,蔡银莺.集体建设用地建设租赁住房的农户认知与响应意愿——基于广州市322份农户样本的分析[J].地域研究与开发,2022,41(3):135-139.
- [16] 田莉,吴雅馨,严雅琦.集体土地租赁住房发展:政策供给何以失灵——来自北上广深的观察与思考[J].城市规划,2021,45(10):89-94,109.
- [17] 柴铎,林梦柔,范华.集体土地建租赁住房的利益影响机理与多中心治理机制[J].经济地理,2018,38(8):152-161.
- [18] 林自新.马克思的供求理论与新古典供求理论之比较[J].生产力研究,2004(11):11-12,22.
- [19] 汪莉,彭婷婷.从静态模式到动态分析:建设用地指标法律属性探析[J].江淮论坛,2017(2):151-154,179.
- [20] 杨婵,贺小刚,闫静波.企业国际化决策中的制度效应:入驻开发区的视角[J].外国经济与管理,2021,43(4):19-33.
- [21] 卞文志.利用集体建设用地建设租赁住房意义重大[J].时代金融,2018(1):37-39.
- [22] 陈立中,徐声星,陈新政.发达国家住房租赁市场管理的成功经验及对我国的启示[J].当代经济,2019(12):130-132.
- [23] 吴宇哲,于浩洋.农村集体建设用地住宅用途入市的现实约束与赋能探索[J].中国土地科学,2021,35(5):93-99.
- [24] 杨燕玲.集体土地建共有产权住房与市场制度的衔接研究[J].农村经济,2020(10):89-96.
- [25] 刘卫民.集体建设用地:租赁住房土地供给新模式[J].中国土地,2017(10):1.
- [26] 龙志和,莫凡.农村集体建设用地进入租赁住房市场的挑战与应对[J].改革,2019(3):30-37.
- [27] Tan T H. Determinants of Homeownership in Malaysia[J]. Habitat International,2008,32(3):318-335.
- [28] 湛东升,虞晓芬,吴倩倩,等.中国租赁住房发展的区域差异与影响因素[J].地理科学,2020,40(12):1990-1999.
- [29] Xu H T, Itoh H. Density Economies and Transport Geography: Evidence from the Container Shipping Industry[J].

Journal of Urban Economics, 2018, 105: 121-132.

- [30] James A, Smith B. There will be Blood: Crime Rates in Shale-rich US Counties[J]. Journal of Environmental Economics and Management, 2017, 84: 125-152.
- [31] 陈杰, 陈开洋. 集体建设用地建租赁住房试点改革的历史回顾、现状梳理与对策建议[R]. 上海: 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第6期”, 2020.
- [32] 赵震. 金堂县利用集体建设用地建设租赁住房试点问题研究[D]. 成都: 电子科技大学, 2021.
- [33] 罗锐. 社会治理视域下住房“租购同权”政策理念探析[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2019, 46(4): 153-159.
- [34] 王阳. 德国住房租赁制度及其对我国住房租赁市场培育的启示[J]. 国际城市规划, 2019, 34(5): 77-85.
- [35] 张军. 社会转型背景下的城市住房制度变迁与住房属性演变[J]. 重庆社会科学, 2021(2): 100-111.
- [36] 何爱华, 徐龙双. 住房租赁市场发展的制约因素、国际经验与改进方向[J]. 西南金融, 2018(8): 37-42.
- [37] 刘红萍, 李剑峰, 安东尼·J·沃德. 发达国家合作性住房研究进展与启示[J]. 国际城市规划, 2020, 35(5): 91-97.
- [38] 张明敏. “买卖不破租赁”规则的法理分析——兼谈“买卖不破租赁”规则在未来民法典上的定位[J]. 山东大学法律评论, 2003(1): 21-33.

(责任编辑: 刘浩)

## Can the Construction of Rental Housing on Collective Construction Land Promote the Expansion of the Housing Rental Market? Evaluation of TV-DID Model Based on 35 Medium and Large Cities

LIU Linghui, ZHANG Yingxin, QIU Xiaoyan

**Abstract:** Based on the two batches of pilot cities selected for the pilot policy of building rental housing on collective construction land, on the premise of verifying the assumption of parallel trends, a bidirectional fixed-effect TV-DID model suitable for natural experiments was established, to evaluate the policy effect on the scale of housing rental market based on pilot policies. The benchmark regression results showed that compared with the non-pilot cities, the housing rental market in the pilot cities has not expanded significantly, and the results are still valid after a multi-level robustness test. On this basis, in order to promote the development of our country's housing rental market, draw on the advanced experience of foreign housing rental market construction, and put forward targeted countermeasures and suggestions: establish a legal and policy system for “same rights for rent and sales”, promote the “simultaneous development of rental and sales”; adhere to the principle of multi-subject supply and multi-channel guarantee, and increase efforts to cultivate the housing rental market; incorporate the development of the housing rental market into government performance assessment to improve the efficiency of government execution and supervision; cultivate professional housing rental agencies to improve ability to manage and operate the housing rental market; build a mutually beneficial market participation system for housing rental through financial subsidies; standardize housing rental contracts to protect the rights and interests of lessees.

**Keywords:** Collective Construction Land; Rental Housing; Renting And Selling Simultaneously; Housing Rental Market; TV-DID