

【城市经济研究】

我国集体租赁住房试点政策效果及其区域 异质性研究*

贾傅麟 张阳阳 邓宏乾 李颺

摘要:将集体租赁住房试点政策作为一项准自然实验,基于2012—2019年我国70个大中城市面板数据,运用双重差分方法,从稳定住房租金视角考察试点政策的实施效果及其区域异质性,结果发现,集体租赁住房试点政策的实施显著抑制了城市住房租金涨幅,且该结论在经过多种稳健性检验后依然成立。进一步分析发现,集体租赁住房试点政策效果存在区域异质性,对东部地区城市、大型城市、低等级城市以及人口净流入少城市的住房租金涨幅抑制效应显著,而对中西部地区城市、特大城市、高等级城市以及人口净流入多城市的抑制效应并不显著。宜通过落实“人地房”挂钩政策、打造多方共赢开发模式、加大财税金融支持力度、加强基础设施建设方式,提高集体租赁住房试点政策的实施效果。

关键词:集体租赁住房;集体土地;住房租金;双重差分方法

中图分类号:F293 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2023)04-0145-09 **收稿日期:**2023-03-12

***基金项目:**国家社会科学基金青年项目“基于租户支付能力的城市住房租金稳定机制研究”(19CJY016)。

作者简介:贾傅麟,男,郑州大学商学院特聘副教授(郑州 450001)。

张阳阳,男,郑州大学管理学院硕士生(郑州 450001)。

邓宏乾,男,华中师范大学经济与工商管理学院教授,博士生导师(武汉 430079)。

李颺,男,郑州大学商学院副教授,通信作者(郑州 450001)。

一、问题提出

培育和发展住房租赁市场是坚持“房住不炒”定位的重要举措,是建立“租购并举”住房制度的重要内容。“十四五”规划明确提出要“加快培育和发展住房租赁市场,有效盘活存量住房资源,有力有序扩大城市租赁住房供给”。然而,我国大中城市租赁住房供给不足,部分城市住房租金上涨过快,导致新市民、青年群体面临“租不起房”的现实问题(孙伟增、张思思,2022)。为此,2017年原国土资源部联合住房和城乡建设部确定在北京、上海等13个

城市开展集体建设用地建设租赁住房试点。集体租赁住房试点政策(以下简称试点政策)通过改革土地使用限制、增加租赁住房供给的途径来稳定住房租金。但是,试点政策能否有效稳定城市住房租金?试点政策的实施效果是否存在区域异质性?这些问题亟待量化研究和科学评估。因此,量化分析试点政策的实施效果及其区域异质性,不仅有利于试点政策的进一步完善,还能够为推进试点政策因城施策实施提供理论指导。

关于集体租赁住房试点政策的研究,主要集中在三个方面:一是探讨试点政策的意义与影响。中国农村集体建设用地存在产权缺失、土地利用效率

低下、隐性流转风险等问题,无法保证集体经济和农民收入持续增长(马翠萍,2021)。而集体土地建设租赁住房不仅可以盘活集体资源,拓宽集体经济组织和农民增收渠道(吕萍等,2020),还可以打破地方政府对土地供给的垄断,增加租赁住房用地供应,稳定城市住房租金(龙志和、莫凡,2019;易成栋、陈敬安,2021),对建立城乡统一建设用地市场、促进城乡融合发展具有重要意义(田莉、陶然,2019;闫曼娇等,2022)。然而,有学者提出不同的看法,认为集体租赁住房会对现有利益格局产生冲击,入市量过大会导致社会整体效益下降,在短期内不具备全面放开条件,难以作为农地改革的长期方向(柴铎,2018)。二是分析试点政策实施的问题与对策。学者们基于各试点城市的具体实践,从市场响应、开发模式、收益分配、风险防范等方面进行分析,认为试点政策的实施存在市场主体动力不足、开发资金筹集困难、利益分配不明确、风险防控机制不健全等问题,并提出完善金融支持政策,拓宽资金筹措渠道,建立多方利益共享、风险共担机制等建议(郭永沛等,2020;Tian, et al.,2020;任家强等,2022;余亮亮、蔡银莺,2022)。三是评估试点政策的实施效果。闫曼娇等(2022)利用系统动力学,基于供需视角构建出北京市试点政策效果的仿真模型,发现影响试点政策效果的因素依次是上级行政压力、项目投资回报率、承租人需求与土地供给。齐锡晶等(2022)则以沈阳市为例构建系统动力学模型,发现试点政策在促进人口汇集、地区经济增长、抑制房价地价等方面均有积极效应,但受开发企业积极性、基础设施等因素的限制。

通过以上梳理,可以发现已有研究鲜有探讨试点政策对城市住房租金的影响。稳定住房租金是保障居民居住权,促进住房租赁市场平稳健康发展的内在要求。鉴于此,本文将2017年集体租赁住房试点政策作为一项准自然实验,选取2012—2019年我国70个大中城市为研究样本,采用双重差分方法,从稳定住房租金视角考察试点政策的实施效果及其区域异质性。相较于已有研究,本文的边际贡献在于:第一,首次从稳定城市住房租金视角对试点政策的实施效果进行评估,拓展了集体租赁住房试点政策的研究内容。第二,实证检验地理位置、城市特征对试点政策效果的异质性影响,为后

续试点政策的完善和推广提供经验证据和理论指导。

二、政策背景与研究假设

本文在阐述试点政策出台背景及实施概况的基础上,从理论和实践两个层面分析试点政策对城市住房租金的影响机制,并提出研究假设。

1.政策背景

2010年,我国开始大力发展公共租赁住房,2014年将廉租住房与公共租赁住房并轨运行,旨在通过公共租赁住房解决城市中低收入家庭和外来人口的租房问题。然而,随着我国城镇化进程快速推进,流动人口规模持续扩大,大中城市住房租赁需求呈现快速增长态势。由于我国住房保障覆盖范围较小以及市场上可供出租的小户型住房供应不足等原因,新市民、青年人等城市中低收入群体的“租房难、租房贵”问题日益凸显。2016年,国务院出台《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》,明确指出以建立租购并举的住房制度为主要方向,健全以市场配置为主、政府提供基本保障的住房租赁体系。此后,中央和地方开始重视住房租赁市场的培育和发展,一方面中央开始推进住房租赁市场发展的顶层设计、试点工作;另一方面地方政府相继出台支持政策,鼓励和推动住房租赁市场发展。

为进一步提高租赁住房供应,缓解大中城市住房租赁供需矛盾,2017年8月,原国土资源部、住房和城乡建设部联合印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》,确定在租赁住房需求较大,村镇集体经济组织有建设意愿、有资金来源,政府监管和服务能力较强的北京、上海等13个城市开展第一批集体建设用地建设租赁住房试点。为继续扩大试点成效,2019年1月,自然资源部、住房和城乡建设部又发函新增福州、南昌等5个试点城市。通过梳理现有试点方案,发现试点城市均通过增加集体建设用地供应,配置相应的公共基础设施,增加集体租赁住房的有效供给。各试点城市在项目选址、开发模式以及政策支持等方面进行了差异化探索。在项目选址方面,多数试点城市考虑到区位条件、人口分布以及住房租赁需求状况,将项目选址在城乡接合部、产业园区、大学园区等周边区域,如

广州、武汉、合肥等；少数试点城市结合农村发展、土地综合整治等地方特色，将项目选址在乡村景区、特色小镇等周边区域，如成都（林超、吕萍，2019）。在开发模式方面，集体租赁住房开发目前拥有村级自主、政府主导、村企合作三种模式（闫曼娇等，2022）。其中，杭州采用村级自主模式，鼓励村镇集体经济组织自主筹资、开发运营；北京实行政府主导模式，由政府趸租一定期限并预付租金，助力项目启动、运营；多数试点城市则倡导村企合作模式，由集体经济组织与市、区属国有企业合作开发运营，如郑州、武汉等。在政策支持方面，试点城市鼓励金融机构加大贷款支持力度，引导政策性银行提供长期、低息信贷资金，为集体租赁住房项目开发提供金融支持；有些试点城市还通过给予财政补助、贴息，减免城镇土地使用税，减半征收企业所得税等方式，为集体租赁住房项目开发提供财税扶持，如上海、南京等。

2. 研究假设

我国住房租赁用地供给来源有两类：一类是规定用于开发租赁住房的国有建设用地，另一类是可用于建设租赁住房的集体建设用地。理论上，作为土地供给侧改革，集体土地建设租赁住房能够拓宽租赁用地供应渠道，降低租赁住房开发成本，增加住房租赁供给，有助于稳定城市住房租金。首先，试点政策的出台打破了长期以来地方政府对住房租赁用地供给的垄断，拓宽了租赁用地的供应渠道，能够缓解国有土地供应指标紧缺、地价不断攀升与市场需求压力之间的矛盾，增加住房租赁的土地供应（龙志和、莫凡，2019）。其次，相对于国有建设用地，集体建设用地不需要交纳土地出让金，能够极大地降低租赁住房的开发成本，对城市住房租金上涨起到一定的抑制作用（易成栋、陈敬安，2021）。最后，试点政策的实施能够带来大量集体租赁住房上市，有效增加住房租赁市场供给，缓解住房租赁供需矛盾，有利于抑制城市住房租金过快上涨（郭永沛等，2020）。

然而，从具体实践看，试点政策在实施过程中存在以下主要问题：一是市场主体的投资意愿不足。集体租赁住房项目的投资回报率低、回收期长，政府、农民集体、企业和个人利益分配复杂，项目收益与拆迁成本不匹配，造成项目开发企业等市场主体的参与积极性不高（田莉等，2021）。二是开

发运营资金筹集困难。大多数集体经济组织缺乏自有资金和集体积累，又因集体土地的产权复杂性和特殊性，难以获得正规金融机构的贷款支持，造成开发和运营资金筹集难等问题，导致集体租赁住房项目进程缓慢（Tian, et al., 2020）。三是配套设施建设滞后。由于多数地方政府财力有限和村镇集体经济实力不足，项目周边区域的道路、医疗以及教育等公共基础设施建设严重滞后（齐锡晶等，2022）。通过上述分析，可知试点政策通过增加住房租赁供给途径稳定城市住房租金，但实施过程中存在的一些问题会弱化政策效果。据此，本文提出假设1。

假设1：集体租赁住房试点政策能够稳定城市住房租金，但试点政策效果在一定程度上会被弱化。

由于我国不同区域、不同城市发展具有较大差异性，试点政策效果可能存在较大的异质性。基于本文的研究样本，可能会因以下两个方面导致异质性的存在：一方面是地理位置。由于我国幅员辽阔，东部地区和中西部地区在制度环境、人力资本积累及市场化程度方面都有较大差异，因此，须进一步探讨试点政策效果是否会受到地理位置差异的影响。另一方面是城市特征。首先，城市规模的大小一定程度上体现了城市人口集聚能力、资源配置能力与公共服务供给能力的差异，可能导致试点政策效果存在异质性。其次，城市行政等级的不同一定程度上会影响地方政府对试点政策的推行力度，因此有必要探讨不同城市等级的试点政策效果是否存在差异。最后，试点政策效果可能受到住房租赁市场环境的影响，如租赁需求状况。城市人口净流入规模可以很好地反映城市住房租赁需求状况，因此，有必要分析不同人口净流入规模城市的试点政策效果差异性。据此，本文提出假设2。

假设2：由于地理位置、城市规模、城市等级以及城市人口净流入的差异，集体租赁住房试点政策效果存在区域异质性。

三、研究设计

基于住房租金稳定视角，本文采用双重差分方法对集体租赁住房试点的政策效果进行评估。模型设定、变量选取与数据来源具体如下：

1.模型设定

本文将集体租赁住房试点政策视为一项准自然实验,由于本文研究样本为我国的70个大中城市,故剔除了不属于此范围的佛山、肇庆。以2017年首批11个试点城市为处理组,非试点城市为控制组,采用双重差分方法考察试点政策对城市住房租金的影响效果。为保证估计结果为首批试点政策的净效应,剔除2019年新增的5个试点城市,故本文实际回归样本为65个大中城市。试点政策发布时间为2017年8月,考虑到试点城市为获取试点资格会提前开展相关建设工作,所以本文将2016年及以前视为政策未实施区间,2017年及以后视为政策实施区间。在控制其他因素不变的基础上,双重差分方法可以检验试点政策实施前后,处理组和控制组的住房租金是否存在显著差异。因此,模型设定如下:

$$Y_{it}=\alpha+\beta did_{it}+\gamma(X_i \times f(t))+\delta control_{it}+\eta_i+v_t+\varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, $i(=1, 2, \dots, 65)$ 表示城市, $t(=2012, 2013, \dots, 2019)$ 表示年份。 Y_{it} 为被解释变量,表示城市*i*在*t*年的住房租金水平或涨幅。 did_{it} 为试点政策交互项,表达式为 $did_{it}=treat_i \times post_t$ 。 X_i 为城市层面的前定变量,采用与时间趋势项($f(t)$)交乘的形式控制。 $control_{it}$ 为选定的控制变量。 η_i 和 v_t 分别为城市和年份固定效应, ε_{it} 为随机扰动项。本文主要关注 did_{it} 的估计系数 β :若 $\beta < 0$ 且显著,则表明试点政策的实施能够有效稳定城市住房租金;若 β 不显著,则表明试点政策对城市住房租金影响并不明显。

2.变量选取

(1)被解释变量。为了全面体现试点政策对城市住房租金的影响效果,本文选用各城市市辖区范围内住房租金的对数值和增长率作为被解释变量,用于衡量城市住房租金水平($lnrent$)和住房租金涨幅($rentr$)状况。此外,本文在稳健性检验中也采用因变量替换法,将被解释变量由住房租金替换为住房租赁价格指数进行检验。

(2)核心解释变量。试点政策交互项(did)为政策组别虚拟变量($treat_t$)与实施时间虚拟变量($post_t$)的乘积。当选取研究样本为原国土资源部、住房和城乡建设部联合公布的首批试点城市时, $treat_t$ 取1,否则取0;当实施时间为2017年及以后时, $post_t$ 取1,否则取0。

(3)前定变量。由于开展集体租赁住房试点是

中央决策的结果,因此有必要控制可能影响城市*i*是否被选为试点城市的前定变量。对此,在基准模型式(1)中控制了各城市人口流动速度(2016年)、经济发展水平(2016年)两个变量,采用与时间趋势一次项($f(t)$)交乘的形式控制(Li, et al., 2016)。其中,人口流动速度(psm)由城市年度人口净流入(流出)量占城市常住人口的比例衡量(李拓、李斌, 2015);经济发展水平(gdp)由各城市实际GDP的对数值衡量。

(4)控制变量。结合已有相关研究(王洋等, 2020;李在军等, 2020;湛东升等, 2022),选取以下控制变量:收入水平($income$),用各城市城镇居民人均可支配收入衡量;政府支出(gov),用各城市政府财政支出占GDP的比重表示;产业结构(is),用各城市第三产业增加值占GDP的比重衡量;房价预期(hpe),用各城市上年度商品房平均销售价格增长率表示。以上所有名义变量均通过历年城镇居民消费价格指数(CPI)处理,以消除通货膨胀的影响,并将绝对值变量作对数化处理,以降低异方差对估计结果的干扰。

3.数据来源

考虑到我国不同城市住房租赁市场发展规模存在较大差异性,为保证处理组与控制组的可比性,将研究样本设定为70个大中城市。此外,鉴于2012年我国经济开始进入新常态,房地产市场发展的政策环境已经基本稳定;同时,以魔方公寓、自如等为代表的早期住房租赁企业在2012年前后陆续成立。因此,为控制政策环境、市场环境的异质性,识别试点政策对城市住房租金的净效应,将样本区间选取为2012—2019年。因此,本文通过使用2012—2019年我国70个大中城市的面板数据来评估试点政策的实施效果。城市住房租金数据来自中国房协旗下的禧泰数据库,其余数据来源于历年《中国城市统计年鉴》《中国区域经济统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》《中国房地产统计年鉴》以及各省市统计年鉴。其中部分数据有缺失,本文通过插值法予以补齐。

四、实证结果分析

为考察试点政策对城市住房租金的影响效果,本文进行基准回归分析,并进行平行趋势检验和多

种稳健性检验,以保证基准回归结果的可靠性。

1. 基准回归结果

为检验假设1,表1报告了基准模型式(1)的回归结果。其中,(1)列、(2)列、(3)列的被解释变量是住房租金水平(*lnrent*),(4)列、(5)列、(6)列的被解释变量是住房租金涨幅(*reentr*)。表1中,(1)列和(4)列仅控制了变量*did*以及城市与年份固定效应,(2)列和(5)列在此基础上进一步控制了前定

变量,(3)列和(6)列则报告了控制所有变量的回归结果。由(3)列可知,变量*did*的系数在统计上不显著,表明试点政策对城市住房租金水平的影响并不显著;而(6)列显示,变量*did*的系数在10%的统计水平上显著为负,表明试点政策显著抑制了城市住房租金涨幅。基准回归结果表明,集体租赁住房试点政策在一定程度上能够有效稳定城市住房租金。

表1 基准回归结果

变量	<i>lnrent</i>			<i>reentr</i>		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>did</i>	0.056** (0.025)	0.025 (0.027)	0.020 (0.026)	-0.016 (0.016)	-0.039** (0.019)	-0.035* (0.020)
<i>psm_i × f(t)</i>		-0.128 (0.090)	-0.132 (0.098)		-0.071 (0.074)	-0.066 (0.070)
<i>gdp_i × f(t)</i>		0.005** (0.003)	0.006** (0.003)		0.004*** (0.001)	0.004*** (0.001)
控制变量	否	否	是	否	否	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	520	520	520	520	520	520
调整后R ²	0.976	0.977	0.978	0.446	0.466	0.483

注:括号内为聚类到城市层面的标准误,**p*<0.1,***p*<0.05,****p*<0.01,以下各表同。

数据来源:利用STATA17处理得到。

2. 平行趋势检验

使用双重差分方法的重要前提条件是在试点政策实施之前,处理组与控制组之间不存在系统性差异或者具有共同的变化趋势。因此,为检验事前的平行趋势以及研究试点政策的动态效应,本文借鉴已有文献的做法(Jacobson, et al., 1993),构建模型如下:

$$Y_{it} = \alpha + \sum_{k=-5, -4, -3, -2, -1} \beta_k D_{it}^k + \gamma(X_{it} \times f(t)) + \delta control_{it} + \eta_i + \nu_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中,*D_{it}^k*代表试点政策实施前后若干年的虚拟变量。*k*表示实施试点政策的事件时间,取值范围为[-5, 2],其中2017年取值为0。在具体的回归分析中,本文以试点政策前一年2016年,即*k*取值为-1时为基准期,因此式(2)中不包括*D_{it}⁻¹*虚拟变量。图1汇报了被解释变量为住房租金涨幅(*reentr*)的估计系数及对应的90%置信区间。可以发现,在政策实施之前,系数估计

值在统计意义上均不显著;在政策实施之后,系数估计值均通过了10%水平的显著性检验。此外,在政策实施之后,系数估计值β_k在统计及经济显著性上均呈现出逐年增大的特征。估计结果不仅满足了平行趋势假设,而且表明试点政策实施后,政策

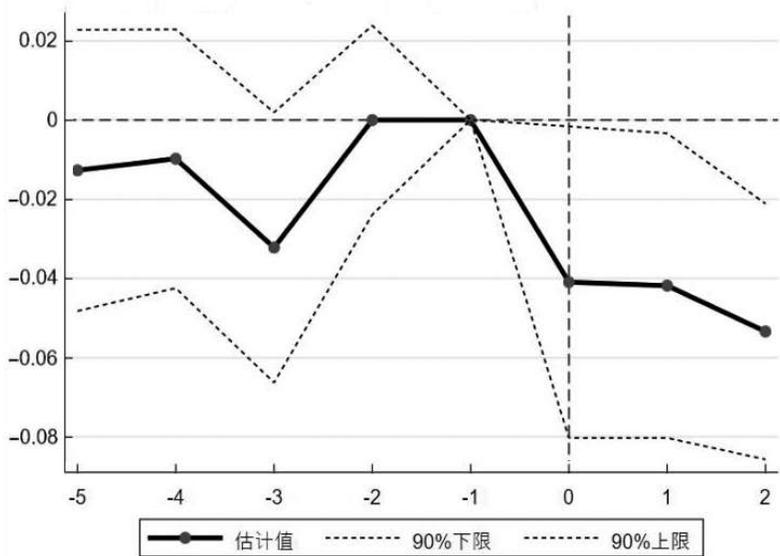


图1 平行趋势检验结果

数据来源:利用STATA17处理得到。

效果呈现逐渐增强趋势并具有持续性。考虑到被解释变量为住房租金水平(*lnrent*)时,估计结果不仅存在事前趋势,而且不满足平行趋势假设。为保证结论的可靠性,后文分析的被解释变量均为住房租金涨幅(*rentr*)。

3.稳健性检验

通过前文的研究发现,试点政策对城市住房租金涨幅有显著的抑制作用,因此在一定程度上能够有效稳定城市住房租金。为排除其他可能存在的干扰,确保这一结论的可信度,本文进一步进行以下稳健性检验,结果见表2。

(1)政策时间的随机性

为排除其他随机因素的干扰,本文假定试点政策提前2年实施,即政策出台时间为2015年,观察政策交互项系数的显著性。表2中(1)列显示,政策交互项系数不显著,表明不存在其他随机因素影响基准回归结果,证实了试点政策对城市住房租金涨幅影响的稳健性。

(2)控制城市时间趋势

参考Moser和Voena(2012)的做法,引入*treat_{xt}*变量,控制城市间事前的差异趋势。*t*取值范围为[1,8],依次对应2012—2019年。该做法能控制城市层面随时间线性变化的不可观测因素,以缓解无

法良好控制市级因素所带来的遗漏变量偏误问题。表2中(2)列显示,相比于基准回归结果,无论是统计显著性,还是经济显著性,试点政策交互项系数均与其保持一致,表明基准回归结论依旧成立。

(3)更换被解释变量

采用因变量替换法,将被解释变量由住房租金涨幅替换为住房租赁价格指数涨幅,考察试点政策对租赁价格指数涨幅的影响效果。表2中(3)列显示,政策交互项回归系数仍显著为负,进一步证实了基准回归结论的稳健性。

(4)变换样本

通过调整回归样本,将研究样本拓展到地级市层面,采用大样本数据进行稳健性检验。表2中(4)列报告了包括所有第一批试点城市的283个城市样本的回归结果,可以发现政策交互项回归系数与基准回归结果基本一致,证明了样本选择的合理性与结论的稳定性。

(5)离群值检验

通过修正住房租金涨幅的离群值,将住房租金涨幅最大与最小2%的样本进行缩尾处理,然后进行回归。表2中(5)列显示,政策交互项回归系数仍显著为负,基准回归结果仍然稳健。

表2 稳健性检验结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	政策时间的随机性	控制城市时间趋势	更换被解释变量	变换样本	离群值检验
<i>did</i>	-0.002 (0.018)	-0.042* (0.024)	-0.018* (0.007)	-0.030* (0.016)	-0.034* (0.019)
<i>treat_{xt}</i>	否	是	否	否	否
前定变量	是	是	是	是	是
控制变量	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是
观测值	520	520	520	2264	520
调整后 <i>R</i> ²	0.473	0.483	0.342	0.368	0.513

数据来源:利用STATA17处理得到。

五、区域异质性分析

前文分析发现,试点政策显著抑制了城市住房租金涨幅,但其实施效果可能存在区域异质性。为检验假设2,本文从地理位置和城市特征两个方面

进行区域异质性分析。

1.地理位置

在地理位置方面,本文将样本城市按照所属区域划分为东部地区、中西部地区两个子样本,然后分别进行双重差分检验,以探讨试点政策效果是否受到地理位置差异的影响。表3显示,对于东部地

表3 区域异质性分析结果

分组	地理位置		城市规模		城市等级		城市人口净流入	
	东部地区	中西部地区	特大城市	大型城市	高等级	低等级	净流入多	净流入少
<i>did</i>	-0.040** (0.018)	-0.033 (0.040)	0.0001 (0.026)	-0.027** (0.011)	-0.021 (0.024)	-0.050*** (0.011)	-0.013 (0.022)	-0.135*** (0.037)
前定变量	是	是	是	是	是	是	是	是
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
观测值	256	264	93	277	216	304	253	248
调整后 R^2	0.443	0.577	0.459	0.544	0.525	0.510	0.568	0.580

数据来源:利用STATA17处理得到。

区子样本, *did* 系数在 5% 水平上显著为负, 而对于中西部地区子样本, *did* 系数并不显著。这表明, 试点政策效果受到地理位置差异的影响, 对东部地区城市住房租金涨幅有抑制作用, 对中西部地区城市却没有起到相应的抑制作用。可能的解释是, 与中西部地区相比, 东部地区在经济基础、制度环境、人力资本积累以及政府服务能力等方面拥有较好优势, 更能推动试点政策的具体落实, 更能保障试点政策发挥成效。

2. 城市特征

在城市特征方面, 本文着重考察城市规模、城市等级与城市人口流入这三类特征异质性对试点政策效果的影响。对于城市规模, 依据 2014 年国务院发布的城市规模划分标准, 并考虑到处理组城市的城区常住人口均在 100 万人及以上, 将样本城市划分为特大城市与大型城市两个子样本。其中, 特大城市(包括超大城市)是指城区常住人口在 500 万人及以上的城市, 大型城市是指城区常住人口在 100 万人及以上、500 万人以下的城市。对于城市等级, 按照城市是否属于省会城市或直辖市, 将样本城市划分为高等级与低等级两个子样本。对于城市人口净流入, 按照城市人口净流入数量的 50 分位数, 将样本城市划分为净流入多与净流入少两个子样本。本文将划分出的子样本分别进行双重差分检验, 以探究试点政策效果是否受到城市特征差异的影响, 结果如表 3 所示。对于大型城市子样本、低等级城市子样本以及人口净流入少城市子样本, *did* 系数分别在 5%、1%、1% 水平上显著为负, 而对于特大城市子样本、高等级城市子样本以及人口净流入多城市子样本, *did* 系数均不显著。这表明, 试点政策对城市住房租金的影响效果具有异质性, 能够有

效抑制大型城市、低等级城市、人口净流入少城市的住房租金涨幅。可能的解释是, 与大型城市、低等级城市、人口净流入少城市相比, 特大城市、高等级城市、人口净流入多城市的租赁住房占住房存量的比例较低, 住房租赁需求较为旺盛, 住房租赁供需矛盾比较突出, 而现阶段试点城市集体租赁住房的开发项目较少、供给数量有限, 难以起到抑制该类城市住房租金涨幅的作用。

六、结论与建议

通过将集体租赁住房试点政策视为一项准自然实验, 基于 2012—2019 年我国 70 个大中城市面板数据, 本文采用双重差分方法, 从稳定城市住房租金视角研究试点政策的实施效果及其区域异质性。以下为本文的研究结论与政策建议。

1. 结论

集体租赁住房试点政策的实施显著抑制了城市住房租金涨幅, 使试点城市住房租金涨幅平均下降了 3.53%, 且此结论在经过多种稳健性检验后依然成立, 表明试点政策能够有效稳定城市住房租金。区域异质性分析表明, 在地理位置方面, 试点政策对东部地区城市的住房租金涨幅抑制效应显著, 而对中西部地区城市的抑制效应不显著。在城市特征方面, 试点政策对大型城市、低等级城市以及人口净流入少城市的住房租金涨幅抑制效应显著, 而对特大城市、高等级城市以及人口净流入少城市的抑制效应不显著。

2. 建议

第一, 落实“人地房”挂钩政策, 完善集体建设用地供应机制。考虑到大中城市集体建设用地市

场、住房租赁市场的发展状况以及租赁人口规模差异较大,因此应充分考虑城市规模、城市人口流动及区域异质性,因地制宜、因城施策发展集体租赁住房。建议建立健全城乡统一的土地市场,落实“人地房”挂钩政策,将集体建设用地供应、集体租赁住房建设与城市人口规模挂钩。可以根据城市常住人口或流动人口规模、住房租赁市场供需状况,测算集体租赁住房项目区域、数量和户型等具体指标,确定城市年度国有建设用地、集体建设用地供应指标,实现住房租赁供需均衡、租金稳定。

第二,打造多方共赢开发模式,促进项目可持续运营。集体租赁住房项目采用市场化开发运营机制,有赖于多方主体的共同参与。现阶段,集体租赁住房“只租不售”的开发模式,致使项目投资回报率低、投资回收期长,集体、企业等主体的参与意愿较低。建议将项目开发模式由“只租不售”改为“租售结合”,允许项目部分集体租赁住房在运营满五年后可上市交易,提升项目整体收益水平。可以根据项目周边的住房租赁供需状况,确定项目出售比例,按照政府、集体、村民和企业对项目的贡献多少,合理制订项目收益分配方案,实现多方互利共赢、项目可持续运营的目标。

第三,加大财税金融支持力度,提高社会资本参与意愿。集体租赁住房项目开发运营资金需求大,仅依靠地方政府和村镇集体难以完成,需要吸引社会资本广泛参与。建议通过给予项目财政补助、贴息,减免项目所涉及的企业所得税等税费,支持政策性银行和部分商业银行为项目提供长期、低息信贷资金,支持项目参与企业发行企业债券、公司债券,推进以集体租赁住房为基础资产的房地产投资信托基金(REITs)成立、发行等方式,降低项目开发运营的资金使用成本,吸引社会资本广泛参与。

第四,加强基础设施建设,提升项目配套设施水平。集体租赁住房项目位置多为城市郊区,缺少市政基础设施和教育、医疗等公共服务设施,需要地方政府进行投资建设。建议立足项目配套设施实际,按照项目需求的轻重缓急、项目实施的先后顺序,稳步推进基础配套设施建设,提升项目配套设施水平,确保集体租赁住房能够如期投入使用。若地方财政压力较大,可利用PPP项目融资模式,吸引社会资本参与公共交通等市政基础设施建设,

也可鼓励私立医疗、教育等机构进驻项目周边,作为公共服务设施的重要补充。

参考文献

- [1]孙伟增,张思思.房租上涨如何影响流动人口的消费与社会融入:基于全国流动人口动态监测调查数据的实证分析[J].经济学(季刊),2022(1).
- [2]马翠萍.集体经营性建设用地制度探索与效果评价:以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例[J].中国农村经济,2021(11).
- [3]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).
- [4]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).
- [5]易成栋,陈敬安.增加租赁住房有效供给的现实困境和优化路径研究[J].行政管理改革,2021(9).
- [6]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(9).
- [7]闫曼娇,陈利根,兰民均.集体土地建设租赁住房政策供给缘起研究:基于要素嵌入的改进多源流分析框架[J].城市问题,2022(2).
- [8]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(8).
- [9]郭永沛,贺一舟,梁焱焱,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).
- [10]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(10).
- [11]Tian Li, Yan Yaqi, Wu Yaxin, et al. Breaking the Land Monopoly: Can Collective Land Reform Alleviate the Housing Shortage in China's Mega-Cities?[J]. Cities, 2020(106).
- [12]任家强,闫海强,李明波.集体建设用地租赁住房建设决策研究:以城乡接合部地区为例[J].农业经济,2022(8).
- [13]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(3).
- [14]闫曼娇,陈利根,兰民均.供需系统视角下北京市集体土地建设租赁住房政策效果仿真研究[J].中国土地科学,2022(2).
- [15]齐锡晶,杨雯迪,李雪,等.利用集体土地建设保障性租赁住房的效应研究[J].建筑经济,2022(7).
- [16]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(5).

- [17] Li P, Lu Y, Wang J. Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China [J]. *Journal of Development Economics*, 2016(123).
- [18] 李拓, 李斌. 中国跨地区人口流动的影响因素: 基于 286 个城市面板数据的空间计量检验[J]. *中国人口科学*, 2015(2).
- [19] 王洋, 张虹鸥, 吴康敏. 粤港澳大湾区住房租金的空间差异与影响因素[J]. *地理研究*, 2020(9).
- [20] 李在军, 尹上岗, 张晓奇, 等. 中国城市流动人口房租收入比时空格局及驱动因素[J]. *地理科学*, 2020(1).
- [21] 湛东升, 虞晓芬, 余妙志, 等. 中国城市住房支付能力空间差异与分类调控策略[J]. *地理科学*, 2022(2).
- [22] Jacobson L S, LaLonde R J, Sullivan D G. Earnings Losses of Displaced Workers [J]. *The American Economic Review*, 1993(83).
- [23] Moser P, Voena A. Compulsory Licensing: Evidence from the Trading with the Enemy Act [J]. *The American Economic Review*, 2012(102).

The Pilot Policy Effect of China's Collective Rental Housing and its Regional Heterogeneity

Jia Fulin Zhang Yangyang Deng Hongqian Li Biao

Abstract: Based on the panel data of 70 large and medium-sized cities in China from 2012 to 2019, this paper used the difference in differences method to investigate the implementation effect of the pilot policy and its regional heterogeneity from the perspective of stabilizing housing rents by taking the pilot policy of collective rental housing as a quasi-natural experiment. The study found that the implementation of the pilot policy significantly inhibited the increase of urban housing rent and this conclusion is still valid after various robustness tests. Further analysis shows that the implementation effect of the pilot policy has regional heterogeneity, with significant inhibitory effects on the increase of housing rent in cities in the eastern region, large cities, low-grade cities, and cities with small net population inflows, while the inhibitory effects on cities in the central and western regions, large cities, high-grade cities, and cities with multiple net population inflows are not significant. It is suggested to implement the policy of "people, land and housing", build a multi-party win-win development model, increase fiscal, tax and financial support, strengthen infrastructure construction, and ultimately improve the implementation effect of the pilot policy.

Key Words: Collective Rental Housing; Collective Land; Housing Rent; Difference-in-Differences Method

(责任编辑:柳 阳)