

2017 中国城镇住房空置分析

甘犁

中国家庭金融调查与研究中心

2018年12月21日



中国家庭金融
调查与研究中心
SURVEY AND RESEARCH CENTER
FOR CHINA HOUSEHOLD FINANCE

CHFS

摘要

本报告利用中国家庭金融调查 2011-2017 年的微观数据,对当前我国城镇家庭住房拥有及使用状况进行了分析。

根据 2017 年中国家庭金融调查的数据,全国家庭住房拥有率为 92.8%,城镇家庭住房拥有率为 90.2%,农村家庭住房拥有率为 97.2%。与 2013 年和 2015 年相比,住房拥有率有稳步的上升。我国家庭的住房自有率位于全球前列,全国家庭住房自有率为 85.0%,城镇家庭住房自有率为 80.8%,农村家庭住房自有率为 93.6%。城镇家庭多套房住房拥有率为 22.1%,相较于 2013 年和 2015 年均有所上升。2017 年,城镇住房套户比已达 1.18。其中,家庭自有住房套户比为 1.155,政府及单位提供住房的套户比为 0.029。

本报告将空置住房定义为在调查时无人居住的住房。空置住房包括两类:一是仅有一套住房的家庭因外出务工等原因而空置的自有住房,二是多套房家庭持有的,既未自己居住,也未出租的住房。按照一致口径计算的城镇地区住房空置率在 2011、2013、2015 年及 2017 年分别 18.4%、19.5%、20.6%以及 21.4%。据此估算,2017 年,我国城镇住宅市场空置的住房数量总数为 6500 万套。

空置率的区域差异表现在:当前我国二线和三线城市空置情况更为严峻,空置率明显高于一线城市。2017 年二线城市、三线城市空置率分别高达 22.2%和 21.8%,远高于一线城市的 16.8%。数据同时显示,商品房的空置率在所有住房类型中位居第一,且呈持续上升趋势,达 26.6%。

通过对影响家庭空置住房的原因进行分析后发现,持有空置住房的可能性与家庭投资风险偏好、收入水平、有家族企业、参加住房公积金、成员受雇于公共部门、家庭成员有成年未婚男性等特征呈正相关。在宏观影响因素方面,空置住房与城镇化率呈正相关,与区位房价呈负相关。城镇化率每提高 10 个百分点,持有空置房家庭的比例就会增加 0.685 个百分点。地方房价每上涨 10%,持有空置房家庭比例就会降低 0.255 个百分点。土地出让收入依存度提高 10 个百分点,空置住房家庭比例将增加 0.38 个百分点。

本报告从空置率的国际比较、自然空置率的测算、空置住房的负债以及空置住房进入市场的可能性四个方面,对空置住房的风险进行了深入分析。

从国际比较上看，中国住房空置率仍然处于较高水平。参考 Rosen and Smith(1983)的文章，我们估算出中国的自然空置率为 9.8%，一线城市的自然空置率为 11.3%，二线城市为 9.1%，三线城市为 8.8%。我国目前的空置率水平已远高于自然空置率的标准，尤其是二三线城市明显偏离自然空置率。

从住房贷款余额来看，2017 年空置住房占用的贷款余额显著上升，有空置住房的家庭未偿抵押贷款占抵押贷款总额的 47.1%，预计规模为 10.3 万亿元。空置住房占用了大量的住房贷款，是对贷款资源的一种浪费，也蕴含了金融风险。

此外，与非空置住房相比，由于不涉及搬迁及出租合约限制，家庭出售空置住房更加便捷。在市场出现波动的情况下，若大量空置住房集中入市，必然对住房市场造成冲击。比较不同家庭 2013-2015 年与 2015-2017 年间出售住房行为可以发现，拥有住房越多，家庭出售住房的比例越高，而拥有城镇空置住房的家庭其出售住房的比例更高。尤其是拥有三套及以上住房的空置房家庭售房的比例明显高于其他家庭。值得注意的是，2013-2015 年间住房价格下调期间，拥有三套及以上住房的空置住房家庭出售住房的比例是非空住房家庭的近乎两倍，对市场造成的下行压力更大。

最后，本报告针对盘活空置住房资源的政策进行了梳理，具体包括房产税和空置税。通过分析美国房地产市场 2010-2017 年的城市数据，发现房产税负担越重的地区，空置率越低。回归结果显示有效房产税率上升 1 个百分点，空置率显著下降 2.46 个百分点。按空置类型分，有效房产税率上升 1 个百分，待租空置住房占比下降 0.42 个百分点，待售空置住房占比下降 0.16 个百分点，不投放至市场中的空置住房显著下降 1.67 个百分点。本报告还通过整理实施空置税的国家及地区，分析其政策难点及实施效果，总结归纳出对中国的可借鉴经验。此外，我们认为规范完善租房市场，完善房屋信息公开机制，构建房屋大数据信息系统都有助于盘活住房存量，促进空置住房资源的有效利用。

目 录

一、城镇家庭住房拥有情况	1
(一) 城镇住房拥有率持续上涨	1
(二) 城镇家庭住房自有率高于国际平均水平	1
(三) 越来越多城镇家庭拥有多套住房	3
(四) 城镇住房套户比已达 1.18	4
二、住房空置基本情况及趋势判断	5
(一) 本报告对空置住房的定义	5
(二) 住房空置率持续上涨	6
(三) 多套房家庭购房将继续推高住房空置率	9
(四) 购房区域升级，三线城市空置率不容乐观	9
三、住房空置特征及影响因素分析	11
(一) 空置住房的特征	11
1. 空置住房的类型	11
2. 空置房的购房时间	12
3. 住房空置状态	13
(二) 住房空置率影响因素的计量分析	15
四、空置住房的市场风险分析	16
(一) 住房空置处于较高水平	16
1. 高于多数国家水平	16
2. 远高于自然空置率	17
(二) 房价下跌空置房更易受损	19
1. 空置住房占用大量信贷资源	19
2. 房价压力测试	21
(三) 空置住房更易进入市场	23
1. 拥有空置住房家庭售房比例更高	23
2. 其他影响家庭售房的因素	25
五、政策建议	26
(一) 房产税显著降低住房空置率	26
(二) 空置税与住房空置率	27
(三) 其他解决空置住房的措施	32

1. 规范完善租房市场，盘活住房存量.....	32
2. 完善房屋信息公开机制，构建房屋大数据信息系统.....	33
关于住房空置率调查的补充说明	34
1. 中国家庭金融调查抽样设计.....	34
2. 中国家庭金融调查住房数据介绍.....	34



一、城镇家庭住房拥有情况

（一）城镇住房拥有率持续上涨

住房拥有率指拥有住房的家庭占全部家庭的比例。根据 2017 年中国家庭金融调查的数据，全国家庭住房拥有率为 92.8%，城镇家庭住房拥有率为 90.2%，农村家庭住房拥有率为 97.2%。与 2013 年和 2015 年相比，住房拥有率稳步上升，尤其是相较于 2013 年有较大的增长。

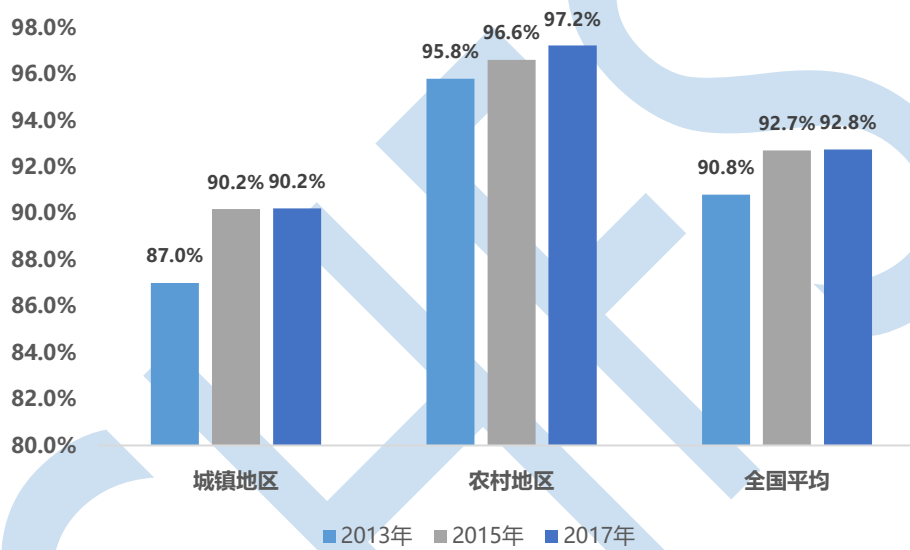


图 1- 1 全国住房拥有率 (CHFS)

（二）城镇家庭住房自有率高于国际平均水平

住房自有率指居住在自有住房的家庭占全体家庭的比例。下图汇总了部分主要国家近年来的住房自有率情况，其中发达国家的住房自有率水平相对较低，瑞士的住房自有率仅为 44.8%，美国为 64.2%，而新加坡的住房自有率最高，达 90.7%。

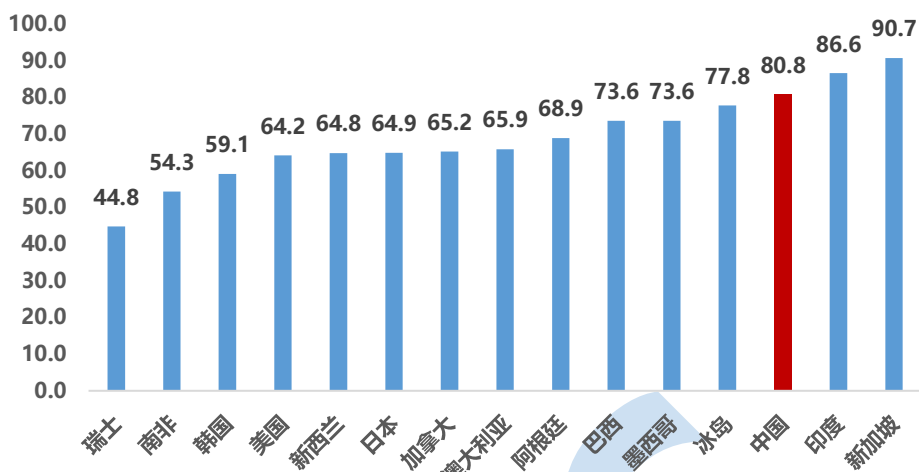


图 1- 2 部分主要国家住房自有率¹

根据 2017 年中国家庭金融调查的数据，我国家庭的住房自有率同样较高，全国家庭住房自有率为 85.6%，城镇家庭住房自有率为 80.8%，农村家庭住房自有率为 93.6%。相较于 2013 年，中国家庭住房自有率有所上升，但相较于 2015 基本保持不变。

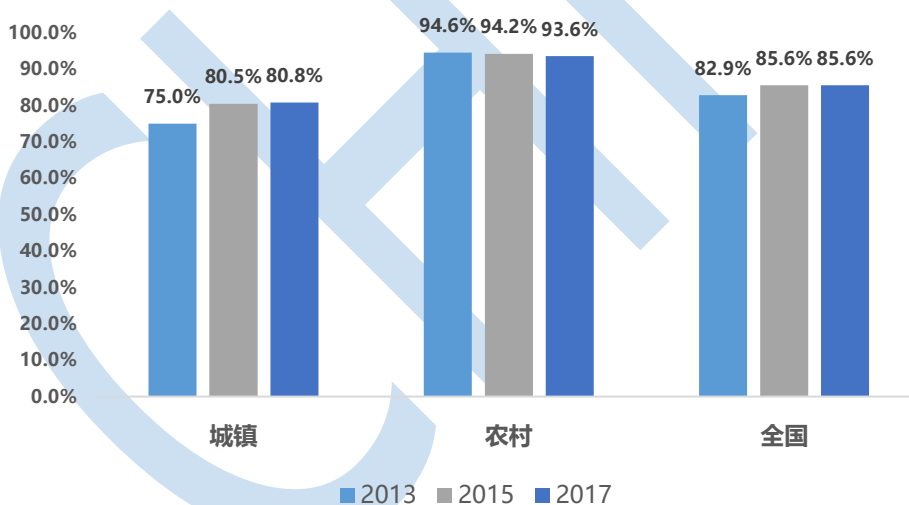


图 1- 3 全国住房自有率 (CHFS)

比较图 1- 4 和 1- 5 可以看出，主要是因为中国社会的流动性较大，相当一部分家庭并没有居住在自己拥有的住房里面，中国家庭住房自有率低于住房拥有率约 7.2 个百分点。其中城镇常住人口家庭住房拥有率高于自有率 9.4 个

¹数据来源：EMF Hypostat ,OECD Affordable Housing Database, United States Census, Statistics of Japan, Statistics Singapore, Statistics Canada, Stats NZ,IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatí, CHFS2017

百分点。

（三）越来越多城镇家庭拥有多套住房

多套房拥有率是指拥有多套自有住房的家庭占比。根据 2017 年中国家庭金融调查的数据，城镇家庭多套房住房拥有率为 22.1%，相较于 2013 年和 2015 年有明显上升。

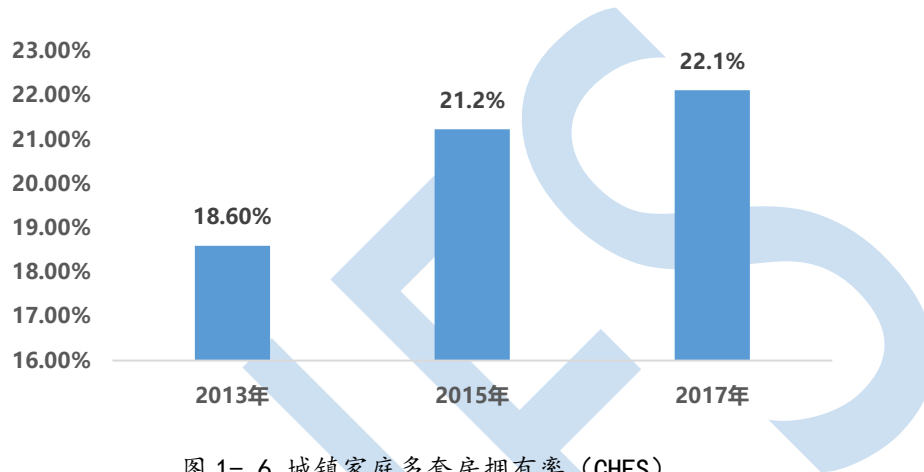


图 1- 6 城镇家庭多套房拥有率（CHFS）

从收入上看，高收入家庭多套房拥有率高。收入最高 25% 的家庭多套房拥有率已达 38.4%，远高于其他组别。同时收入越高，多套房拥有率上涨速度也较快。

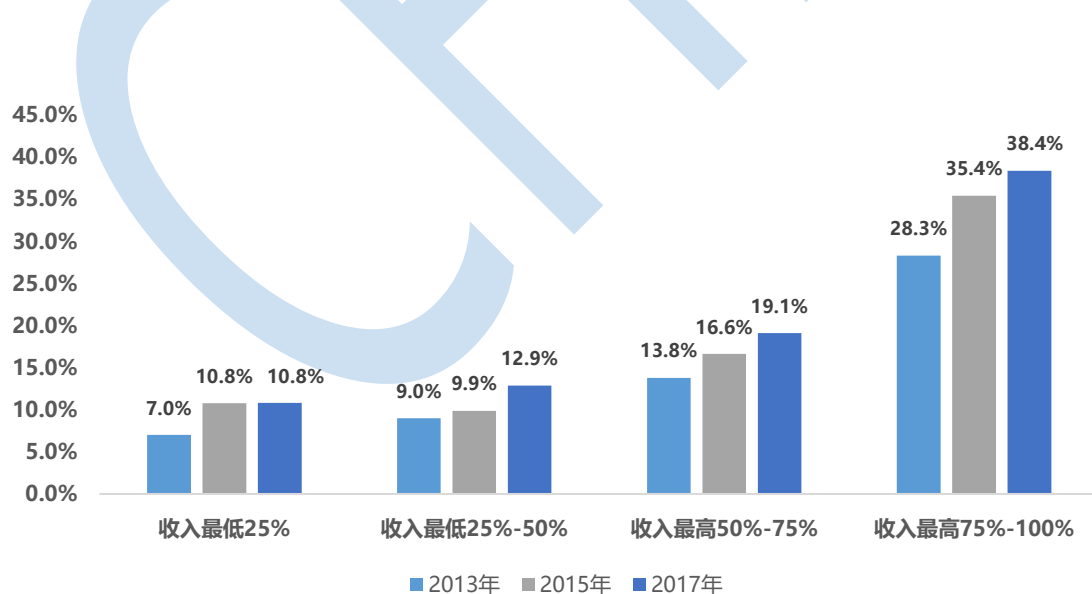


图 1- 7 城镇不同收入家庭的多套房拥有率（CHFS）

（四）城镇住房套户比已达 1.18

套户比是衡量住房存量充裕程度的重要指标。本报告的套户比指的是被家庭使用及拥有的住房与户数的比例。家庭拥有和使用的住房包括家庭自有住房、政府提供的住房，例如公租房，以及单位提供的住房。家庭户数包括独立居住的家庭户及与其他家庭合住的集体户。

2017 年，城镇住房套户比已达 1.18。其中，家庭自有住房套户比为 1.155，政府及单位提供住房的套户比为 0.029。区域上看，三线城市套户比最高，为 1.196。主要是因为家庭自有套户比较高，达 1.17。一线城市政府及单位提供的套户比最高，达 0.033，但是家庭自有住房套户比较低，因此为一线城市套户比显著低于二三线城市，为 1.094。

表 1-1 城镇地区住套户比情况 (CHFS)

	总套户比	家庭自有套户比	政府及单位提供套户比
一线城市	1.094	1.061	0.033
二线城市	1.184	1.157	0.027
三线城市	1.196	1.170	0.026
全国	1.184	1.155	0.029

二、住房空置基本情况及趋势判断

（一）本报告对空置住房的定义

参考联合国对住房入住状况的分类，以及各国对空置住房的界定，本报告将空置住房定义为在调查时无人居住的住房。这里无人居住，指的是无人常住。如果在调查时，某套房屋虽然有人使用，但使用这套住房的人有其他常住房屋，则将该套住房认定为第二住所，并定义为空置。另外，本报告将家庭拥有或已购买的未装修、在装修、待拆迁、期房和在建住房业也包括为空置住房，但是开发商建成待售的房屋则没有包括在家庭拥有的空置住房。

中国家庭金融调查（CHFS）详细询问了受访家庭每一套自有住房的使用情况，参考联合国《人口和住房普查的原则和建议（第三修订版）》中的分类建议，对家庭每一套自有住房的入住状况进行识别和分类，并在此基础上识别出空置住房并计算空置率。

总体而言，住房使用状态包括非空置住房及空置住房。具体而言如下：

非空置住房包括以下几类：

（1）受访家庭当前居住的房屋。由于 CHFS 的受访对象是本、市县常住居民，即受访家庭的主要经济活动在这里，且在本市县居住 6 个月以上。因此，理论上讲一个人只能有一套常住房屋。对于受访户当前居住的住房，我们将其认定为当前常住房屋，将其记录为有人居住。对于受访者同时居住的多套房，我们假设只有一套用于常住，其余的记录为用于同时居住的多套房。

（2）已经出租的房屋。对于已经出租出去的住房，我们认定为有人居住。

（3）免费给亲朋长期居住。中国存在一定规模的住房，被家庭免费给与亲朋长期居住。此类住房长期有人居住，属于被使用状态，因此，我们将其计入非空置住房。但是在《中国城镇住房空置率分析（2013）》报告中，由于当年采集的数据所限，并不能区分此类住房。本报告将此类住房计入了非空置住房，对相应年份的空置率也进行了调整。

空置住房包括以下几类：

（1）长期无人居住的住房。这类住房可供出租或出售。

- (2) 偶尔居住的住房。
- (3) 周末居住的住房。
- (4) 度假房或因外出务工等原因造成的季节性居住。
- (5) 用于上学或工作居住的房屋。此类住房是家庭常住房屋外的第二套住房，我们在计算空置率时将此类房屋记录为空置住房。
- (6) 次要居所。参照大部分国家的做法，如果受访家庭同时居住 2 套以上住房，将其中一套认定为当前长期居住住房，其余的记录为同时居住的多套房，并在计算空置率时认定为空置住房。
- (7) 不具备居住条件的住房。包括：未装修、正在装修，待拆迁的房屋。
- (8) 期房或在建住房。

（二）住房空置率持续上涨

按照前文对空置率的定义，本报告分别对 2011、2013、2015 和 2017 年中国住房的空置率进行了计算。如前文所述，本报告将家庭给与其他家庭成员免费居住的房屋纳入非空置房，因此 2011 年和 2013 年的空置率结果与《中国城镇住房空置率分析（2013）》略有不同。

城镇自有住房空置率在 2011、2013、2015 和 2017 年分别 18.4%、19.5%、20.6% 以及 21.4%。在 2011-2013 年、2013-2015 年以及 2015-2017 年间分别增长了 1.1、1.1 和 0.8 个百分点。

从空置住房来源看，来源于多套房家庭的空置住房是城镇地区住房空置率上升的主要原因。如表 2-3 所示，2011 年来源于一套房家庭的城镇住房空置率为 4.0%，2013 年、2015 年和 2017 年略低，分别为 3.6%、3.7% 和 3.4%。来源于多套房家庭的城镇住房空置率则持续上升，在 2011、2013、2015 和 2017 年分别为 14.5%、15.9%、16.9% 和 18.0%。

结合 CHFS 数据及统计局数据，我们可对全国空置住房总数进行粗略估算。估算方法为使用 CHFS 数据计算得到的户均拥有城镇住房数量以及根据统计局 2015 年 1% 抽样调查家庭户规模为 2.93，2017 年国家统计局城镇常住人口为 8.13 亿，计算得出全国城镇住房总套数为 3.05 亿套住房。用当年城镇住房总套数

乘以当年空置率则得到当年空置住房总套数。根据推算，城镇地区的空置住房数量持续上升，在 2011、2013、2015 和 2017 年分别为 4200、4750、5600 和 6500 万套。

表 2-2 城镇地区住房空置情况 (CHFS)

	空置率	来自单套房家庭	来自多套房家庭	空置房数量 (万套)
2011	18.4%	4.0%	14.4%	4200
2013	19.5%	3.6%	15.9%	4750
2015	20.6%	3.7%	16.9%	5600
2017	21.4%	3.4%	18.0%	6500

更进一步地，表 2-2 计算了拥有不同住房数量的家庭自有住房空置率。从住房数量来看，拥有住房套数越多，家庭自有住房空置的比例越高。其中，单套房家庭自有住房空置率在 2011-2017 年间无明显变化趋势，在 2011、2013、2015 和 2017 年间分别为 6.5%、6.1%、6.4% 和 7.2%；两套房家庭的自有城镇住房空置率也相对稳定，在 2011、2013、2015 和 2017 年间分别为 38.3%、39.4%、38.9% 和 39.4%；三套及以上住房家庭住房空置率上升幅度较大，2011 年三套及以上住房家庭的住房空置率还与两套房家庭大体相当为 37.0%，到 2013、2015 和 2017 年大幅上升至 41.6%、45.7% 和 48.2%，分别增长了 4.6、4.1 和 2.5 个百分点。由此可见，多套住房家庭的空置率上升是城镇住房空置率上升的主要原因。

表 2-3 住房拥有与住房空置率 (CHFS)

	2011	2013	2015	2017
单套房家庭	6.5%	6.1%	6.4%	7.2%
两套房家庭	38.3%	39.4%	38.9%	39.4%
三套及以上住房家庭	37.0%	41.6%	45.7%	48.2%

表 2-3 给出了一、二、三线城市住房空置率。计算结果显示，当前我国二线和三线城市空置情况更为严峻，空置率明显高于一线城市，二、三线城市房产去库存的压力明显高于一线城市。2017 年二线城市、三线城市空置率分别高达 22.2% 和 21.81%，远高于一线城市的 16.8%。

从变化趋势来看，2015-2017 年间二线城市空置率大幅上升，三线城市空置率略有上涨，一线城市住房空置持续下降。其中，一线城市空置率从 17.4% 下降至 16.8%，二线城市从 20.3% 大幅增长至 22.2%，三线城市从 21.3% 上涨 0.5 个百分点至 21.8%。主要源于 2015-2017 年间，二三线城市商品住宅销售均大幅度上涨，但是三线城市由于棚改加速，拆迁比例明显高于二线城市，所以二线城市空置率增长速度超过三线城市。一线城市空置率下降是因为新增住房与人口增长基本相当，但是仍然存在 1.4% 的家庭被拆迁。

表 2-4 一、二、三线城市空置率² (CHFS)

	2011	2013	2015	2017
一线城市	17.9%	17.9%	17.4%	16.8%
二线城市	17.8%	19.6%	20.3%	22.2%
三线城市	19.0%	19.7%	21.3%	21.8%

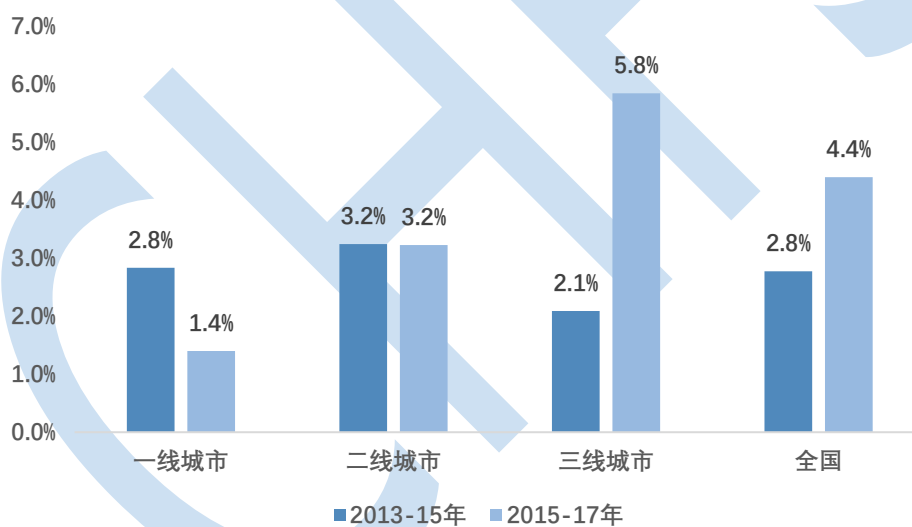


图 2-1 城镇地区经历拆迁家庭的比例 (CHFS)

² 本报告对一、二、三线城市的划分标准如下：一线城市包括北京、上海、广州、深圳四个城市直辖市；二线城市包括 59 个城市，分别为南京、天津、苏州、佛山、武汉、无锡、沈阳、重庆、成都、杭州、济南、大连、哈尔滨、青岛、汕头、宁波、西安、石家庄、郑州、南通、长春、福州、长沙、太原、常州、唐山、徐州、包头、南昌、泉州、江门、盐城、扬州、淄博、合肥、邯郸、厦门、惠州、大庆、昆明、珠海、温州、绍兴、吉林、鞍山、乌鲁木齐、东莞、嘉兴、保定、烟台、临沂、茂名、兰州、湛江、呼和浩特、镇江、洛阳、泰州、柳州；余下城镇地区统一划分为三线城市。

（三）多套房家庭购房将继续推高住房空置率

在城镇地区新购房产中，首套房比例持续下降，第三季度首套房比例仅为12.8%。已有一套住房和多套住房占比越来越高，其中三分之二的新购住房为已有一套住房家庭购买。与首套房家庭相比，有房家庭购房将导致住房富余，更有可能导致住房闲置。因此，有房家庭购房比例持续上涨，将推高现有住房空置率。

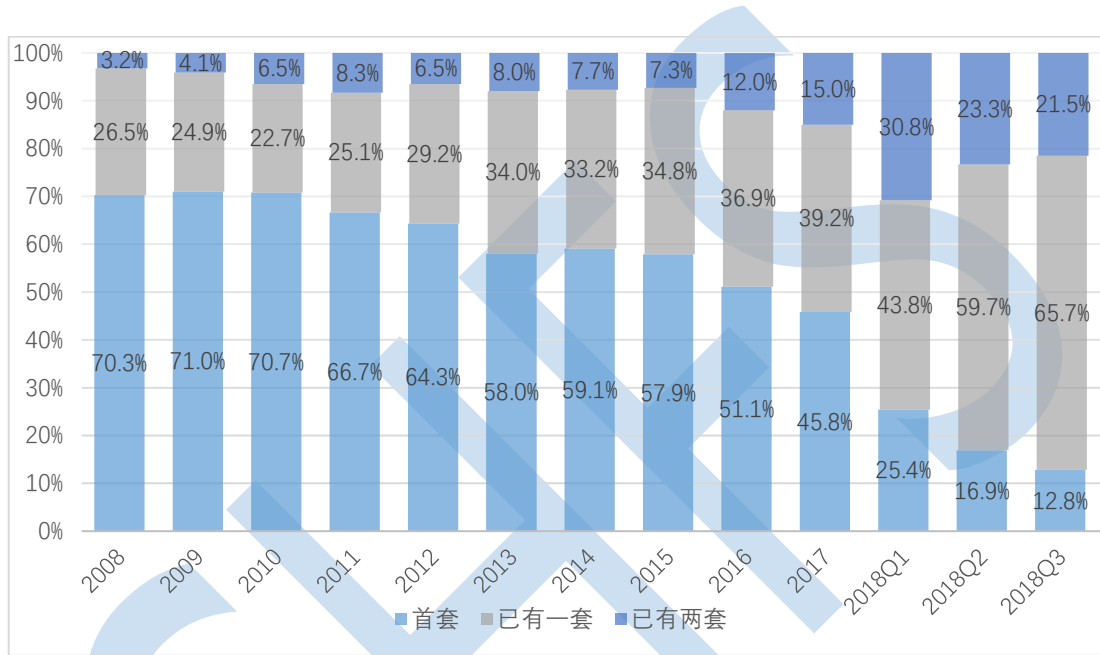


图 2- 2 城镇地区新购住房分布 (CHFS)

（四）购房区域升级，三线城市空置率不容乐观

表 2-4 给出了不同户籍家庭购房区域选择。较为明显的趋势是，三线城市户籍家庭购房行为存在明显的区域升级特征。三线城市户籍家庭在二线城市及一线城市购房比例持续上涨。三线城市户籍家庭 1999-2003 年间所购住房中，仅 2.8% 位于二线城市，0.4% 位于一线城市。2014-2017 年间所购住房中，二线城市房屋占比达 12.4% 位于二线城市，一线城市住房占比也提高至 2.5%。这一方面源于三线城市户籍家庭的人口流动，同时也是家庭对于其常住地选择的体现。

另一个值得注意的是，一线城市户籍家庭一线城市购房比例逐年下降，二三线城市购房比例上涨。一方面源于二三线城市建设对于一线城市户籍家庭的吸引，

另一方面也反映出一线城市住房价格过高对于其家庭购房的挤出。

综上，即使存在一线城市户籍家庭跨线购房的行为，但考虑到其家庭基数较小，三线城市购房区域升级的行为将进一步加剧三线城市住房过剩的情况。

表 2- 5 不同户籍家庭购房区域选择 (CHFS)

一线城市户籍家庭					
	98 年及以前	1999-03 年	2004-08 年	2009-13 年	2014-17 年
一线城市	98.4%	98.6%	96.3%	95.5%	84.1%
二线城市	0.6%	1.1%	1.1%	2.0%	7.7%
三线城市	1.0%	0.4%	2.6%	2.6%	8.1%
二线城市户籍家庭					
	98 年及以前	1999-03 年	2004-08 年	2009-13 年	2014-17 年
一线城市	0.1%	0.5%	1.0%	0.9%	0.9%
二线城市	99.6%	98.8%	96.9%	97.6%	96.3%
三线城市	0.3%	0.7%	2.1%	1.5%	2.8%
三线城市户籍家庭					
	98 年及以前	1999-03 年	2004-08 年	2009-13 年	2014-17 年
一线城市	0.2%	0.4%	1.0%	1.3%	2.5%
二线城市	0.8%	2.8%	3.4%	6.7%	12.4%
三线城市	99.0%	96.8%	95.6%	92.0%	85.1%

此外，从住房角度上看，三线城市住房被非本市常住居民购买现象明显。本市购房家庭占购房家庭比例持续下降。2014-2017 年间，三线城市出售住房中，仅 81.6% 的住房为本市家庭购买，近 20% 的住房为非本市家庭购买。非本市购房将进一步增加人房分离带来的住房空置，其住房空置率高达 83.3%，占整体空置住房的 14.2%。

表 2- 6 本市户籍购房家庭占购房家庭比例 (CHFS)

	一线城市	二线城市	三线城市
1998 年及以前	99.9%	99.1%	95.4%
1999-2003 年	99.7%	99.1%	94.8%
2004-2008 年	99.4%	98.5%	93.8%
2009-2013 年	99.5%	97.0%	91.2%
2014-2017 年	98.7%	91.6%	81.6%

三、住房空置特征及影响因素分析

(一) 空置住房的特征

本部分从住房类型、购房时间以及户型特征这几个方面对我国城镇空置住房的特征进行分析。

1. 空置住房的类型

根据受访者所回答的住房类型，我们分别计算了不同类型住房的空置率(表3-1)。2013年我国城镇地区商品房、经济适用房、房改房、单位集资房、自建房、拆迁换房的空置率分别为：22.3%、19.9%、10.6%、9.9%、11.4%、14.2%；2017年，上述五类住房的空置率分别为：26.6%、22.2%、14.5%、13.6%、10.9%、19.7%。可见，空置比例最高的两类住房为商品房与经济适用房，而单位集资房和自建房的空置比例最低。从变化趋势来看，商品房、经济适用房、房改房、集资房以及拆迁换房的空置率呈上升趋势，自建房空置率则持续下降。

从不同类型住房对空置率的贡献率来看，商品房空置对空置率的贡献远远超过其他类型的住房，在2013年、2015年和2017年分别贡献了50.4%、59.2%和63.9%，呈现连续上升的趋势。其次是自建房，在2013年、2015年和2017年分别贡献了17.3%、13.2%和11.8%，呈现连续下降的趋势。集资房对空置率的贡献最低，在2013年、2015年和2017年分别为2.8%、2.5%和1.4%，呈现连续下降的趋势。

表3-1 不同类型住房空置率比较 (CHFS)

	住房空置率			空置率贡献率		
	2013	2015	2017	2013	2015	2017
商品房	22.3%	22.8%	26.6%	50.4%	59.2%	63.9%
经适用房	19.9%	17.7%	22.2%	4.0%	3.0%	3.6%
房改房	10.6%	11.7%	14.5%	8.2%	8.2%	6.5%
集资房	9.9%	11.2%	13.6%	2.8%	2.5%	1.4%
自建房	11.4%	14.3%	10.9%	17.3%	13.2%	11.8%
拆迁换房	14.2%	16.4%	19.7%	8.3%	6.7%	6.1%
其他	32.5%	18.2%	20.5%	9.1%	7.2%	6.6%

2. 空置房的购房时间

持有年限在一定程度上可以反映空置住房的新旧程度，本节分析不同持有年限的住房空置率差异。我们将持有住房的年限划分为“2 年以内”、“3-5 年”、“6-10 年”、“11-15 年”、“16-20 年”、“21 年以上” 6 组。

如图 3-1 所示，住房越新，空置率越高。随着持有年限的增加，住房空置率呈现较为明显的下降趋势。但是对于持有年限在 16 年以上的住房，随着持有年限的增加，住房空置率则开始上升。以 2017 年为例，持有年限在“2 年以内”、“3-5 年”、“6-10 年”、“11-15 年”、“16-20 年”、“21 年以上” 以上的住房空置率分别为 57.5%、36.6%、19.1%、10.6%、9.6%、11.7%。

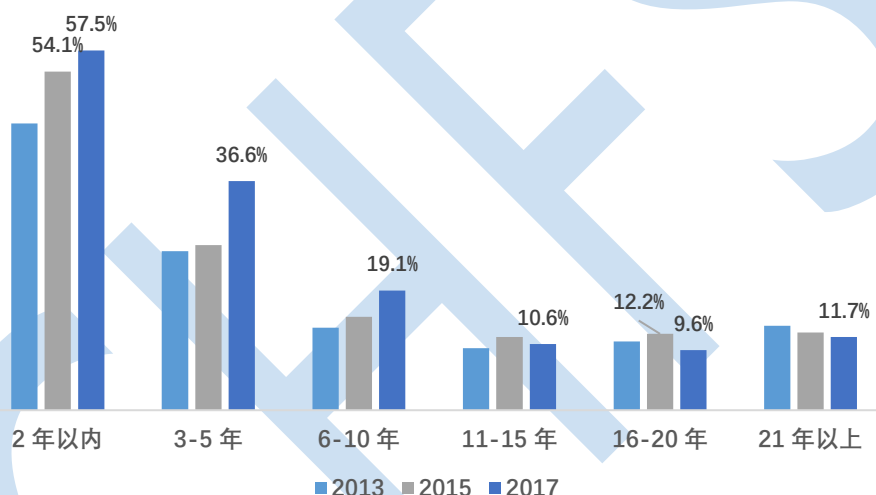


图 3- 1 不同持有年限住房的空置率比较 (CHFS)

表 3-2 给出了按持有年限划分的各组住房对空置率的贡献，计算结果表明，2013-2015 年，2 年以内新购入的住房对空置率贡献最大，分别为 31.1% 和 25.3%；2017 年，3-5 年内新购入的住房对空置率贡献最大，为 25.1%。

表 3- 2 不同持有年限住房的空置率比较 (CHFS)

	2013	2015	2017
2 年以内	31.1%	25.3%	21.1%
3-5 年	21.6%	20.6%	25.1%
6-10 年	15.9%	17.9%	20.8%
11-15 年	10.6%	12.3%	10.4%
16-20 年	7.7%	9.8%	7.6%
21 年以上	13.2%	14.1%	15.1%

3. 住房空置状态

根据每套住房的入住和使用情况，我们对空置住房进行分类，并计算相应类型空置住房在空置房的比例，以及其对空置率的贡献。结果如表 3-3 所示。

(1) “周末居住”、“度假房或季节性居住”、“工作或上学居住”以及“偶尔居住”这四类用于临时性居住的房屋分别贡献了 0.4、0.6、0.7 和 3.7 个百分点的空置率，贡献的空置房套数分别为 110 万、190 万、220 和 1110 万套。这四类住房均属于用于临时居住，将其作为空置住房纳入空置率计算，符合国际惯例。临时性住房合计贡献了约 5.4 个百分点的空置率，1630 万套空置房。

(1) “长期无人居住”，即处于持续空置状态的房屋，包括待租、待售以及长期空置可用于出租或出售的房屋，不包括清水房、待装修、危旧房、待拆迁等不具备居住条件的住房。这类住房对空置率的贡献最大，贡献了 8.1 个百分点的空置率，2450 万套的空置住房。

(3) 本报告中的“次要住所”与联合国建议中的以及美国、欧盟大部分国家、日本等国家在统计空置率时计入空置房的“次要住所”，即由于居住在该套房中的人员在调查时有其他主要常住房屋，将该套住房定义为次要住所并计入空置。对住房空置率的贡献均在 2.7 个百分点左右，合计贡献了 820 万套的住房。

(4) “不具备居住条件”的房屋包括“未装修或正在装修”、“期房或在建”、“危旧房”三类，这三类住房总共贡献了 5.3 个百分点空置率，折合约 1600 万套空置房。

表 3- 3 各类空置住房占比及住房套数

	占空置房比例		对空置率的贡献		空置套数 (万套)	
	2015	2017	2015	2017	2015	2017
1 周末居住	2.3%	1.7%	0.5%	0.4%	130	110
2 度假房或季节性居住	3.0%	2.9%	0.6%	0.6%	170	190
3 上班上学使用	7.7%	3.4%	1.6%	0.7%	430	220
4 偶尔使用	25.2%	17.1%	5.2%	3.7%	1410	1110
5 次要居所	11.5%	12.6%	2.4%	2.7%	650	820
6 长期空置	32.1%	37.8%	6.6%	8.1%	1800	2450
7 正在装修、待装修、期房及待拆迁	17.4%	24.6%	3.6%	5.3%	1010	1600
总计	100%	100%	20.6%	21.4%	5600	6500

从空置房统计的口径上看，我们认为应将待装修、待拆迁房和在建期房纳入空置房统计。

与国外住房销售不同，中国商品住宅销售以清水房为主，大部分住房不具备立即入住条件。家庭在购买新房后可能由于等待合适的装修时间、筹集装修资金、居住需求不迫切，甚至买房为满足投资性需求等原因未对新房进行装修，住房长期保持待装修的状态。因此如果将待装修房统计为非空置住宅可能会低估我国住房空置率。

部分国家如美国，加拿大，爱尔兰等国将待拆迁的房屋排除在空置房的统计中，主要原因是因为这些国家的待拆迁房普遍不适合居住。但是，在中国高速的城市化进程中，拆迁房的出现更多是为了城市规划发展的需求，这些待拆迁房屋并非危房，其房屋属性尚存，其状态与西方国家认为的老旧、毁损不能居住的房屋并不相同。其次，从拆迁周期来看，政府与被拆迁户协商拆迁事宜到实际拆迁发生的不确定性高，等待时间长，导致许多房屋长年空置。将待拆迁房统计为非空置住宅也可能会低估我国住房空置率。

各国在是否将期房纳入空置房方面有所差异。日本以及部分欧盟国家将在建住房纳入空置率统计中。美国未将在建住房纳入空置住房统计。结合中国实际情况，期房若排除在空置房统计外也会有低估我国住房空置率的可能。其中最重要的原因是，全国来看，新建商品房是中国住房市场的主要供给来源，而期房是新建商品房销售的主要部分。期房占新建商品房销售的比例不论从套数，还是面积上看，常年维持在70%以上。而国际上看，2017年美国期房交易量约占住房交易总量的7%³。其次，我们的数据发现，新购商品房家庭多数为已有房家庭，因此在期房建成后，家庭已有住房会转换为新的住房富余，从而可能形成新的住房空置。

³ 美国新房销售统计的是独栋住宅（Single family homes），2017年美国新房销售为61.3万套，其中未开工售出的为18.9万套，在建售出的为21.3万套，已完成建设的21万套。2017年美国销售成屋（Existing homes，二手房）551万套，独栋住房489.2万套，独栋住房销售占比88.8%。由此期房（新房在建和未开工）销售比例约为7.3% = $(18.9+21.3) / (61.3+489.2)$ 。数据来源：美国的新房（New homes）销售数据来源美国人口普查部和美国住房和城市发展部 The U.S. Census Bureau and the U.S. Department of Housing and Urban Development。美国的成屋销售数据来源于美国房地产经纪人协会（National Association of Realtors）。

（二）住房空置率影响因素的计量分析

通过计量模型估计可发现，在其它因素不变的情况下，收入增加 10%，持有空置房屋的可能性就会增加 0.33 个百分点。经营家族企业会使持有空置住房的可能性增加 6.75 个百分点。高风险偏好家庭持有空置房屋的概率明显高于风险中性的家庭，高出 2.43 个百分点。这意味着投机需求是空房的重要驱动因素，因为高风险家庭更有可能在房地产市场上采取投机行为。有家庭成员在政府工作和参与住房公积金制度，使持有空置住房的概率分别提高 4.53 和 3.79 个百分点。为未婚家庭成员准备住房可能是空置房屋的另一个原因。如果一个家庭有未婚的成年男性成员，那么持有空置房屋的概率将高出 1.99 个百分点。

空置住房与城镇化率呈正相关，城镇化率每提高 10 个百分点，持有空置房家庭的比例就会增加 0.69 个百分点。在土地出让收入依存度较高的地区，居民更有可能持有空置房屋。土地出让收入依存度提高 10 个百分点，空置住房家庭比例将增加 0.38 个百分点。根据被进城人口规模与土地供给的关系，构建了土地供给过剩指数。将土地供给过剩指数加入模型后，过剩指数系数为 0.019，在 5% 时显著，说明土地供应过剩增加 10%，家庭持有空置房的可能性将增加 0.19 个百分点。

表 3-4 对影响住房空置各因素的边际效应估计

	影响家庭空置住房的因素（其它因素不变）	家庭持有空置住房的概率
投资性因素	家庭收入增加 10 个百分点	增加 0.33 个百分点
	家庭经营工商业	增加 6.75 个百分点
	投资风险偏好强的家庭	增加 2.43 个百分点
	投资风险偏好低的家庭	降低 1.55 个百分点
制度性因素	公务员家庭	增加 4.53 个百分点
	有住房公积金家庭	增加 3.79 个百分点
文化因素	家庭中有适龄结婚男性	增加 1.99 个百分点
宏观因素	城镇化率每增加 10 个百分点	增加 0.69 个百分点
	土地出让收入依存度提高 10 个百分点	增加 0.38 个百分点
	土地供应过剩增加 10 个百分点	增加 0.19 个百分点

四、空置住房的市场风险分析

(一) 住房空置处于较高水平

1. 高于多数国家水平

住房空置率被视为反映房地产市场供需状况的重要指标，可为政府住房政策的制定、住房供给者的投资以及住房需求者的消费提供重要的参考。美国等发达国家和地区很早就开始统计住房空置率，其统计方法也比较成熟。目前国际上对于空置房的定义，统计口径及统计方法有很多相同之处，也略有差异，但基本可比。相同之处在于在普查或调查期间是否有人实际居住或占有是各国判断空置房的标准，以及在次要居所（包括度假房、季节性住房、周末房）的处理上也均将次要居所作为空置房。不同之处在于对于未装修、危旧房等不具备居住条件的住房的统计。美国不把未装修、危旧房纳入空置房统计中，而欧盟统计局(Eurostat)以及部分欧盟国家，包括西班牙、塞浦路斯和斯洛文尼亚，则把未装修、危旧房等不具备居住条件的住房也纳入空置率统计。

总体来看，中国住房空置率低于西班牙和意大利，但高过多数国家，处于较高水平。

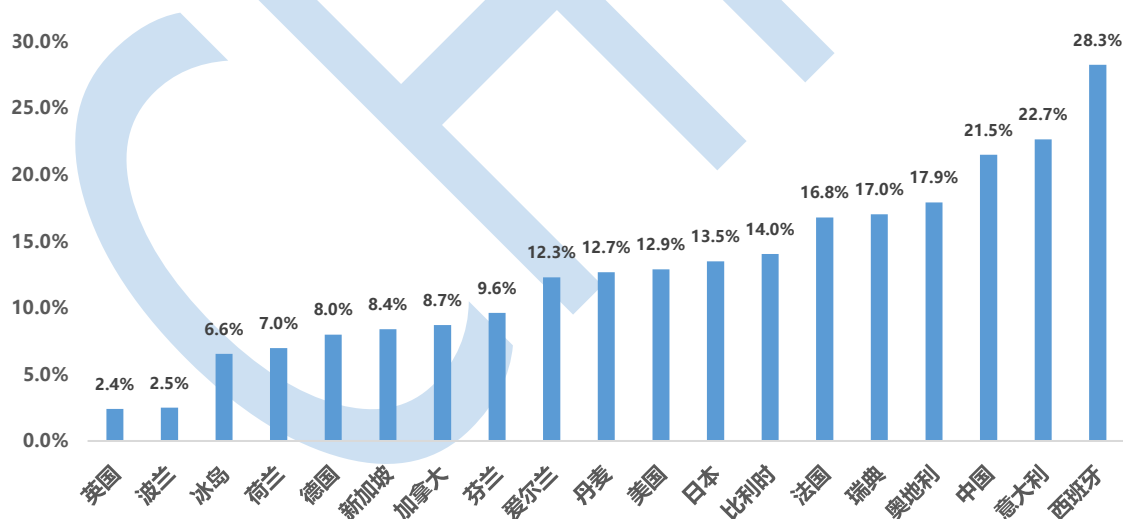


图 4- 1 各国空置率数据汇总⁴

⁴ 注：

1. 除德国、爱尔兰和英国外，其他欧盟国家住房空置数据为 2011 年欧盟统计口径下的各国住房无人居住率数据。欧盟口径下的无人居住住宅包括空置房（待售、待租、待拆除或空置未使用）和次要居所（度假房、周末房、季节性居所）。

2. 远高于自然空置率

在一个健康的住房市场中，一定存量的空置住房是必须的。由于工作地点变化，子女教育等原因，城市间以及城市内部的人口流动长期存在。必然导致人口流出区域住房被空置出来，流入地区出现新增的住房需求，需要由该地区空置的住房满足。合理的住房空置有助于平稳租房市场，促进人口流动。

本报告参考 Rosen and Smith(1983)的文章，利用美国 382 个都市统计区 (Metropolitan Statistical Area, 简称 MSA) 2005 年至 2017 年的数据，使用固定效应模型，以保证租金占收入比例不变为目标，通过比较不同城市租售比、房产税、人口增长、住房存量、住房自有率等影响租金收入比的变量的年度变化，而得出的空置率，可以理解自然空置率。由此计算出美国的自然空置率为 13.2%。

在表 4-1 中，我们定义基数空置率为各影响因素年度变化均为零的情况下的自然空置率，为 11%。此外，我们研究了自然空置率与城市发展指标间的量化关系。如下表所示，自然空置率受租售比增长率，人口增长，房产税政策变化，住房存量增加以及住房自有率的增长的影响。其中住房自有率增长率变化对于自然空置率的影响较大。这主要是因为伴随住房自有率的提高，家庭对于租房的需求不断下降，仅需要较少的空置住房就能满足市场的需要。另外，租售比也是影响

2. 德国空置率数据为 2014 普查数据，按德国微观普查口径，空置住房定义为在调查期间，多次访问皆无人响应的住房。

3. 爱尔兰空置率数据为 2016 年普查数据，定义为适宜居住且未入住的居所，短期无人居住的房屋不计入空置房，分为公寓、别墅、度假屋三类。

4. 英国空置率数据为 2016 年政府数据，英国空置房的定义是长期空置的住宅，指无人居住且未配置家具达 6 个月以上的住宅。

5. 加拿大空置率数据为 2016 年人口普查数据。统计口径上加拿大将在调查期间无人居住且可以立即出租的住房视为空置房。

6. 日本空置率数据来自 2013 年日本总务统计局，其统计的空置住宅包括家庭拥有的次要居所、待出租和待出售的住宅及因其他空置住宅。

7. 新加坡空置率数据为 2016 年新加坡统计局数据，其统计的空置房为调查时无人居住的私人住宅。

8. 澳大利亚空置率数据来自 SQM 研究机构，此数据为出租房空置率。

9. 美国空置率数据为 2015 年美国普查局发布的社区调查数据，分别统计全年空置住房和季节性空置住房，全年空置住房则分为待租、待售、已租已售和未进入市场的空置住房四类。

自然空置率的重要因素。租售比越高，租金收入比上升的可能性增加，也就需要更多的空置住房来保证租金收入比维持不变。

表 4- 1 对影响住房自然空置率各因素的边际效应估计 (CHFS)

影响自然空置率的因素 (其它因素不变)	自然空置率
基数	11.0%
租售比年度增长率增长 1 个百分点	增加 1.9 个百分点
房产税年度增长率上涨 1 个百分点	下降 0.3 个百分点
城市住房存量年度增长率	增加 0.3 个百分点
城镇人口年度增长率上涨 1 个百分点	增加 0.4 个百分点
住房自有率年度增长率上涨 1 个百分点	下降 1.8 个百分点

我们通过将中国城市的特征值带入计算公式，可估算出中国的自然空置率。其中，租售比年度平均增长率为-1.0%，城镇人口年度平均增长率为 3.6%，城市住房存量年度平均增长为 6.45%，城镇家庭住房自有率平均年度增长为 0.84%。据此推算，中国城镇住房自然空置率应为 9.8%。中国的自然空置率低于美国，主要原因是因为中美之间在家庭住房自有率和租售比的差异。其中，中国家庭的自有住房率每年增长 0.84%，远高于美国的-0.57%。另外，美国租售比年增长率为 0.68%，租金增长速度高于房价增长速度；而中国评价租售比为-1.0%，租金增长低于房价增长。根据中国家庭金融调查的数据，中国城镇住房空置率已达 21.4%，远高于自然空置率的标准。

表 4- 2 中美自然空置率因素分解 (CHFS)

影响自然空置率的因素 (其它因素不变)	美国		中国	
	值 ⁵	空置率贡献	值	空置率贡献
租售比年度增长率	0.68%	1.29%	-1.0%	-1.89%
房产税年度增长率	1.51%	-0.43%	0	0
城市人口年度增长率	0.81%	0.003%	3.60% ⁶	0.014%
城市住房年度增长率	0.93%	0.31%	6.45% ⁷	2.14%
住房自有率年度增长率	-0.57%	1.03%	0.84% ⁸	-1.51%
自然空置率	13.2%		9.8%	

⁵ 人口增长率，住房存量增长率为对数化处理后的年度差值

⁶ 使用来自 226 个城市统计年鉴的城镇人口增长率均值

⁷ 使用来自 226 个城市统计年鉴的计算得平均增长率

⁸ 根据中国家庭金融调查数据及普查数据计算

同样地，将中国各线城市的特征值带入计算公式，可得出一二三线城市的自然空置率。我们预计一线城市在今后租售比会维持不变，二、三线租金增长幅度继续低于房价增长幅度，租售比分别为-1.0%和-2.0%。另外，根据 CHFS2017，我们估算出各线城市的自有住房率的增长情况。一线城市自有住房率增长幅度小于二、三线城市。

经计算，一线城市的自然空置率为 11.3%，二线城市为 9.1%，三线城市自然空置率为 8.8%。一线城市自然空置率高于二、三线城市自然空置率，主要原因是一线城市自有住房率增长幅度小于二、三线城市，以及一线城市的租售比增长率高于二三线城市。

表 4-3 一二三线城市自然空置率因素分解 (CHFS)⁹

影响自然空置率的因素 (其它因素不变)	一线城市		二线城市		三线城市	
	值	空置率贡献	值	空置率贡献	值	空置率贡献
租售比年度增长率	0%	0	-1.0%	-1.89%	-2.0%	-3.78%
房产税年度增长幅度	0	0	0	0	0	0
城市人口年度增长率	1.79%	0.007%	2.72%	0.001%	3.91%	0.016%
城市住房存量年度增长率	2.62%	0.87%	6.86%	2.27%	7.68%	2.55%
住房自有率年度增长幅度	0.31%	-0.56%	1.28%	-2.29%	0.58%	-1.04%
自然空置率	11.3%		9.1%		8.8%	

(二) 房价下跌空置房更易受损

1. 空置住房占用大量信贷资源

表 4-4 对比了持有空置住房的家庭与没有空置住房的家庭的房屋负债情况。这里与住房相关的负债包括正规金融负债和民间借款负债。

持有空置住房的家庭比没有空置住房的家庭有更高比例的住房负债。2017 年，约 32.2% 的持有空置住房的家庭有发生住房相关的负债，其中 25.5% 有正规金融负债，10.7% 有民间借款负债。而在没有空置住房的家庭中，有 17.3% 的家庭有产生与房屋相关的负债，正规金融负债和民间借款负债的比例分别为 12.1% 和 7.3%。

⁹ 根据中国家庭金融调查数据，各省及城市统计年鉴数据计算

表 4- 4 住房负债比较 (CHFS)

A. 总体		
	无空置住房	持有空置住房
有住房负债	17.3%	32.2%
有正规金融负债	12.1%	25.5%
有民间借款负债	7.3%	10.7%
B. 一套房家庭		
	无空置住房	持有空置住房
有住房负债	16.6%	30.1%
有正规金融负债	11.3%	20.6%
有民间借款负债	7.2%	14.2%
C. 多套房家庭		
	无空置住房	持有空置住房
有住房负债	29.6%	33.3%
有正规金融负债	25.0%	28.2%
有民间借款负债	7.8%	8.8%

表 4-5 比较了持有空置房家庭与无空置房家庭住房抵押贷款未偿还余额。有空置住房的家庭其未偿抵押贷款的平均水平和增长速度均高于无空置住房家庭。2013 年至 2017 年, 无空置住房的家庭平均未偿抵押贷款增长率为 8.4%, 从 23.7 万元增长到 25.7 万元。而有空置住房的家庭未偿抵押贷款增长了 25%, 从 32 万元增长到 40 万元。截至 2017 年底, 全国住房抵押贷款总余额达到 22.9 万亿元, 相当于 2018 年国内生产总值的 27.9%。据此数据, 可以估算出两组未偿抵押贷款的份额和规模: 2017 年, 有空置住房的家庭未偿抵押贷款占抵押贷款总额的 47.1%, 预计规模为 10.3 万亿元。

表 4- 5 住房贷款未偿余额比较 (CHFS)

	未偿抵押贷款余额 (万元/户)	未偿抵押贷款总额 (万亿元)	比例
A. 2013			
无空置住房	23.7	5.2	58.1%
持有空置住房	32	3.8	41.9%
B. 2015			
无空置住房	22.3	6.8	48.2%
持有空置住房	34.6	7.3	51.8%
C. 2017			
无空置住房	25.7	11.6	52.9%
持有空置住房	40	10.3	47.1%

2. 房价压力测试

为分析空置住房可能带来的风险，我们对房价下跌进行了压力测试。

图 4-2 描述了房价下跌不同程度时，空置住房与非空置住房出现房屋价值低于购买成本的比例。当房价下跌时，空置住房比非空置住房更有可能遭受损失。在当前房价下，现值低于购买成本的空置住房比例为 5.6%，略高于非空置住房比例的 5%。如果房价下跌 5%，空置住房遭受损失的比例将加速上升到 12.2%，而非空置住房遭受损失的比例仅上升到 7.8%。如果房价继续下跌，遭受损失的空置住房比例将会加速攀升，明显高于非空置住房遭受损失的比例。随着房价下跌 50%，约 42.3% 的空置住房将遭受损失，比非空置住房遭受损失的比例高出近 14.7 个百分点。

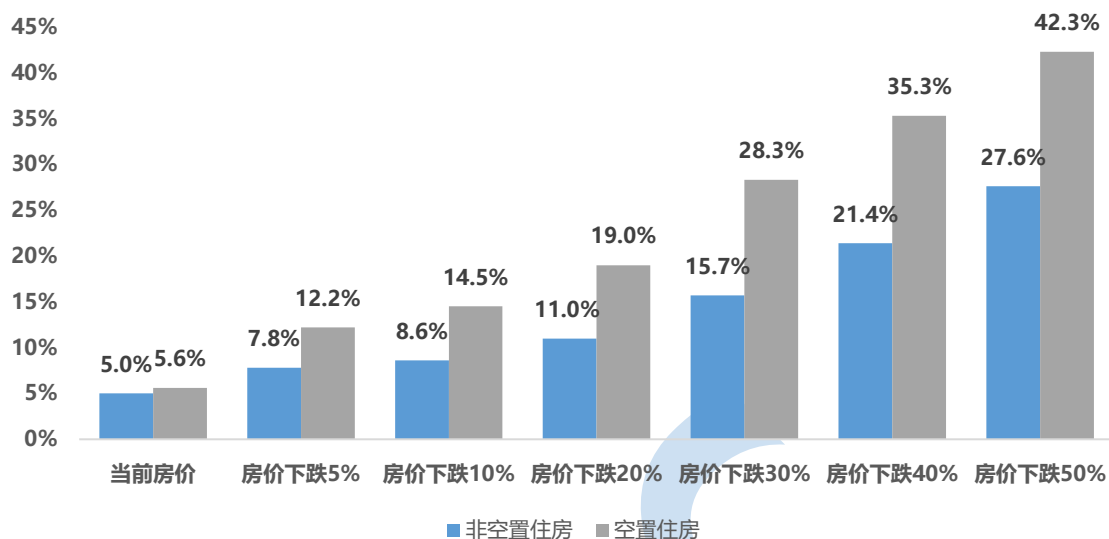


图 4- 2 房价下跌不同程度房产价值受损比例 (CHFS)

图 4-3 所示为房价下跌不同程度时，空置住房与非空置住房出现资不抵债的比例。当房价下跌幅度小于 20% 时，空置住房资不抵债比例接近于非空置住房的比例。当房价下跌 5%、10% 和 20% 时，空置住房资不抵债比例分别为 4.3%、4.4% 和 6.7%。在这些情景中，房屋资不抵债的情况并不是特别严重。然而，当房价下跌超过 20% 时，住房资不抵债的比例会迅速上升，空置住房的上升速度也会比非空置住房更快。当房价下跌 30% 时，空置住房和非空置住房的资不抵债比例将分别上升到 13.6% 和 10.7%。随着房价下跌 40%，空置住房和非空置住房资不抵债的比例将加速上升到 23.5% 和 18.7%。

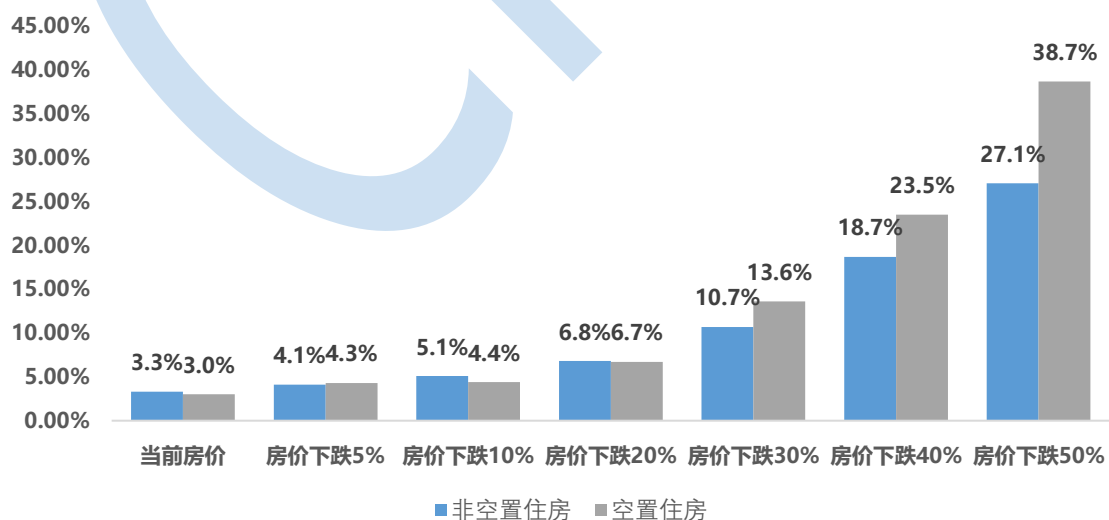


图 4- 3 房价下跌不同程度房产资不抵债比例 (CHFS)

综上，压力测试显示出空置住房的持有风险远高于非空置住房。

（三）空置住房更易进入市场

与有人居住的住房相比，由于不涉及搬迁及出租合约限制，家庭出售空置住房更加便捷。在市场出现波动的情况下，若大量空置住房集中入市，必然对住房市场造成冲击。因此，研究空置住房出售的可能性，了解家庭出售行为有助于全面掌握住房市场风险。

1. 拥有空置住房家庭售房比例更高

利用中国家庭金融调查 2013，2015 及 2017 年数据，比较不同家庭 2013-15 年与 2015-17 年间住房出售行为可以发现，拥有住房越多，家庭出售住房的比例越高，而拥有城镇空置住房的家庭其出售住房的比例更高。尤其是拥有三套及以上住房的空置房家庭售房的比例明显高于其他家庭。值得注意的是，13-15 年间住房价格下调期间，拥有三套及以上住房的空置住房家庭出售住房的比例是非空置住房家庭的近乎两倍，对市场造成的下行压力更大。

数据显示，在 2013 年调查时拥有城镇空置住房的家庭，在不同住房拥有情况下，与同组别的家庭相比，在 2013-2015 年间出售住房的比例更高。在 2013 年拥有一套住房的家庭中，有空置房的家庭 2013-2015 年间售房的比例为 3.5%，无空置房的家庭售房的比例仅为 1.8%。在 2013 年拥有两套住房的家庭中，有空置房的家庭 2013-2015 年间售房的比例为 10.8%。无空置房的家庭售房的比例仅为 7.6%。在 2013 年拥有三套及以上住房的家庭中，有空置房的家庭 2013-2015 年间售房的比例高达 17.8%，无空置房的家庭售房的比例仅为 9.8%。

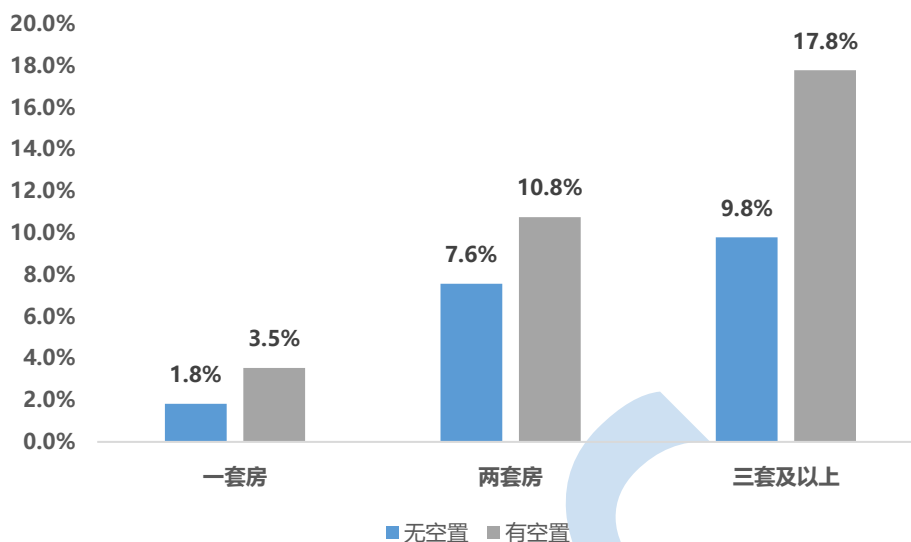


图 4- 4 家庭 13 年住房空置情况与 13-15 年间售房比例 (CHFS)

整体上看, 2015-17 年间家庭出售住房比例明显上涨, 同样地, 拥有多套房家庭及空置房家庭出售住房的比例更高。在 2015 年拥有一套住房的家庭中, 有空置房的家庭 2015-17 年间售房的比例为 7.8%, 无空置房的家庭售房的比例仅为 3.5%。在 2015 年拥有两套住房的家庭中, 有空置房的家庭 2015-17 年间售房的比例为 12.9%。无空置房的家庭售房的比例仅为 10.8%。在 2015 年拥有三套及以上住房的家庭中, 有空置房的家庭 2015-17 年间售房的比例高达 24.3%, 无空置房的家庭售房的比例仅为 17.8%。

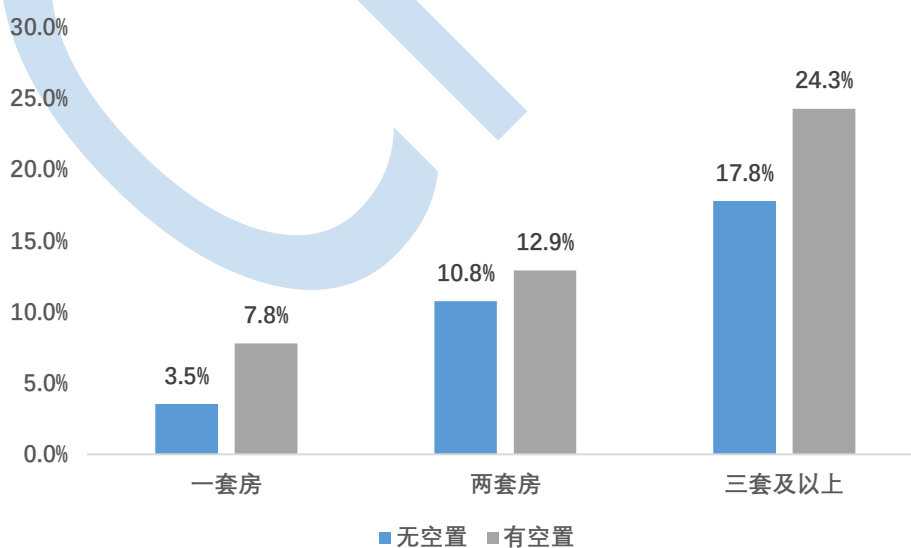


图 4- 5 家庭 15 年住房拥有情况与 15-17 年间售房比例 (CHFS)

2. 其他影响家庭售房的因素

利用中国家庭金融调查 2013、2015 及 2017 年的数据，运用回归模型分析其他影响家庭售房的因素。结果显示，收入最高的 20% 的家庭与最低收入家庭相比，售房的可能性显著高出 1.5 个百分点。

家庭对于流动性的需求可能会导致其出售住房。回归结果显示，有负债家庭，售房可能性更高。拥有信用卡负债的家庭，信用卡负债增加 10 个百分点，家庭后期售房概率显著增加 2 个百分点。家庭工商业负债增长 10 个百分点，家庭后期售房的概率增加 3.1 个百分点。

户主无工作，其售房的概率高出 1 个百分点。一方面无稳定职业会影响家庭的收入水平，另一方面家庭的流动性更高，其售房的可能性也更高。

如果家庭同时期购房，其出售住房的可能性增长 7 个百分点，这主要源于家庭在实现改善型住房需求时的换房所致。

与有人居住房屋相比，空置房作为投资品，家庭出售更为便捷。当家庭本身受到冲击的时候（如就业冲击，收入冲击，负债冲击等），拥有空置房的家庭更易把住房供给到市场中，进而形成对市场下行的压力。整体来看，拥有空置房的家庭，其售房可能性增长 2.6 个百分点。

下表报告了不同因素对家庭售房概率影响的边际效应。

表 4-6 对影响家庭售房因素的边际效应估计

影响家庭售房的因素（其它因素不变）	家庭售房可能性
拥有空置住房	增加个 2.6 百分点
收入最高的 20%	增加个 2.0 百分点
信用卡负债增长 10 个百分点	增加个 2.0 百分点
工商业负债增长 10 个百分点	增加 3.1 个百分点
户主无工作	增加 1.1 个百分点
同时期购房	增加 7.2 个百分点

此外，在 2017 年的调查问卷中，我们询问了如果房产税出台，家庭的售房意愿变化。数据显示，多套房家庭售房意愿增加比例高，同时拥有空置房家庭的售房意愿增加比例更高。拥有三套及以上住房家庭中，无空置房家庭中 15.4% 表

示开征房产税其售房意愿会增加，有空置房家庭该比例更高，为 18.6%。

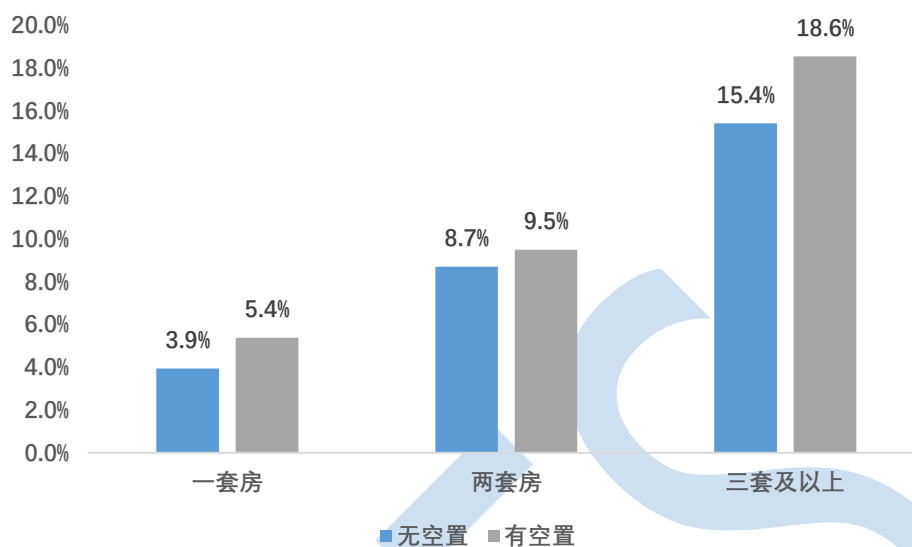


图 4- 6 2017 年家庭住房空置情况与售房意愿 (CHFS)

五、政策建议

(一) 房产税显著降低住房空置率

相比于其他国家，中国家庭持有多套房的成本很低，这可能是我国自有住房空置率较高的重要原因。我国在房地产保有环节的税种仅有房产税和城镇土地使用税，其免税范围大，私人住房一般无需缴税。国际现行房地产在保有环节的征税体系中，主要包括不动产税，财产税等，其税收水平为房产价值的 1%-3%。

我们分析了美国 MSA (Metropolitan Statistical Area) 地区的空置率和房产税的数据，回归结果显示有效房产税率上升 1 个百分点，空置率显著下降 2.46 个百分点。回归结果显示房产税占家庭收入负担比上升 1 个百分点，空置率显著下降 0.61 个百分点。这里的空置率是指空置的住房占整个地区所有住房存量之比。其中空置住房主要包括待出租，待出售，季节性使用、度假使用或偶尔使用，以及其他不作为住房市场供给的空置住房。我们用有效房产税率和房产税占家庭收入负担比两个指标来衡量地区的房产税负担。

表 5- 1 对影响住房空置各因素的边际效应估计

影响家庭空置住房的因素（其它因素不变）	家庭空置住房的概率
房产税率上涨 1 个百分点	减少 2.46 个百分点
房产税占家庭收入负担上涨 1 个百分点	减少 0.61 个百分点

从不同类型的空置率来看，房产税的增加降低了各类住房空置，尤其是降低了不进入市场的住房空置。回归结果表明，房产税率上升 1 个百分点，待出租住房空置率显著降低 0.42 个百分点，待出售住房空置率显著下降 0.16 个百分点，不投放至市场中的空置住房占比显著减少 1.67 个百分点；房产税占家庭收入负担比上升 1 个百分点，待出租住房空置率显著增加 0.13 个百分点，待出售住房空置率显著下降 0.04 个百分点，不投放至市场中的空置住房占比的显著减少 0.39 个百分点。

表 5- 2 对影响住房空置各因素的边际效应估计

	待租空置占比	待售空置占比	不投放市场的空置占比
房产税率	降低 0.42 个百分点	降低 0.16 个百分点	减少 1.67 个百分点
房产税占比 ¹⁰	降低 0.13 个百分点	降低 0.04 个百分点	减少 0.39 个百分点

（二）空置税与住房空置率

从上文美国的数据分析结果可以看出，房产税的征收能显著地降低空置率，提高住房使用效率。由于房产税是对持有的住房存量征税，对空置住房直接征收空置税是一种更直接的方式。

目前，实施空置税的国家及地区包括，法国、英国、加拿大、澳大利亚及中国香港。各国和地区结合其自身特点设置了不同的空置税政策。

从各国实践来看，对我国的借鉴经验如下：

首先，空置税是建立在房产税基础上的，目前征收空置税的几个国家和地区都征收房产税。这主要因为，其一，房产税的征收使得政府对该地区房产的地理位置、属性、权属有清晰的了解，这是政府识别空置房的基础。其二，房产价值

¹⁰ 房产税占家庭收入比

评估在房产税征收中的应用，有利于空置税税基和税率的制定，促进空置税的实施。其三，房产税的征收和缴纳管理为空置税的征管创造了条件。

其次，从各国或地区实践来看，空置税可看做是二套房或多套房税。法国、加拿大温哥华、澳大利亚墨尔本都明确规定对居民的主要居所不征收空置税。但政府同时规定每个家庭只能有一个主要住所，拥有的任何其他住宅将被视为空置税征收的范围。

第三，在税基和税率设置上，除以房屋价值作为税基外，可考虑将预估年租金收入作为空置税税基，如法国和香港。同时，对家庭空置的第二套房和多套房可实施差异化和递增的空置税税率。

最后，从空置税的推进方式上看，可考虑首先设定在住房资源紧缺的地区，有助于盘活存量，缓解租金及房价上涨压力。法国率先在人口密集住房紧张的几个大城市实行空置税，后来逐步扩大空置税的征收范围。加拿大和澳大利亚目前也是在住房供给最为紧张的温哥华和墨尔本地区实施空置税。

征收空置税的国家和地区的具体实施方法和效果如下：

法国

1999年初法国开始征收空置住房税（Taxe sur les Logements Vacants or TLV），主要在几座人口超过二十万的大城市征收，这些城市中居民收入差距很大，拥有房屋面积也十分不平衡。政府意在鼓励空置房屋业主将其物业重新投放市场，以增加对房屋有较高需求地区的房屋供应。

1) 如何识别空置房：法国政府规定每个家庭只能有一个主要住所，主要住所是指他们通常居住的住所，是他们职业和物质收益的中心。同一住户拥有的任何其他住宅将被视为次要居所（如支付房产税）或空置居所。后一种情况下，只要住房在空置税收所涉城市之一，税务机关将征收空置税。但是家庭可以通过不同的方式对纳税提出异议。首先，他们可以提供电费或水费的账单证明住所实际上是被占用的；其次，他们可以通过提供合理的出租或出售的询价凭证来证明房屋正在出租或出售的过程中；第三，他们可以通过提供居住状态的证据来证明该住宅不适合居住。从而得到政府的退税¹¹。

¹¹ Segú, M., & Vignolles, B. (2018). Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?

2) 税收力度：空置税的征收对象为连续空置两年及以上的房屋，税率按照住房的年度租赁费的百分比计算，征税第一年的税率为 10%，第二年为 12.5%，其后每年为 15%。在 2013 年，空置住房税得到了加强，税率提高（第一年为租金的 12.5%，第二年为 25%），强制实施的门槛从 20 万居民的地区降低到 5 万居民的地区，纳税前接受的空置期也从两年减少到一年。

3) 税收效果：法国经济学家使用 DID 方法，发现空置税的实施对空置率的影响系数为-0.8%；换句话说，征收四年的空置税使得空置率下降了 13%。在初始空置率特别高的地区，空置税减少空置率的作用高出 50%。空置税的实施使得很多空置房屋转变成了主要居所。研究表明，空置税对于减少长期空置率特别有效¹²。

英国

2013 年 4 月，英格兰地方议会可以对超过 2 年无人居住和未提供家具的房产征收高达 50% 的额外议会税（Council tax）（对持有房产征收的税）。苏格兰地方议会对空置一年或以上的物业征收额外 100% 的议会税¹³。

1) 如何识别空置房：首先，地方政府通过分析得到豁免议会税的房产的数据来收集空置房的信息（英国议会税对于部分因各种原因而空置的住房有税收折扣）；其次，地方政府雇佣主管空置住房的职员专门识别该地区的空置房同时制定措施来提高空置房的使用¹⁴；再次，英国建立了空置房投诉和自行申报制度，他人可以向政府投诉他们发现的空置房，空置房业主也可自行向政府申报其拥有的空置房。

2) 税收力度：英格兰的空置税是对在议会税的基础上额外征收的 50% 税收，英国的议会税是对持有房产征收的税，税率根据房产评估价值范围而不同，一般约为 1%-3.5%。也就是说，英格兰的空置税税率约为房产评估价值的 0.5%-1.75% 左右¹⁵。苏格兰的空置税税率约为房产评估价值的 1%-3.5% 左右。

¹² Segú, M., & Vignolles, B. (2018). Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?

¹³ <https://www.gov.uk/council-tax/second-homes-and-empty-properties>

¹⁴ <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03012>

¹⁵ <https://www.bristol.gov.uk/en/council-tax/council-tax-charges-and-bands>

3) **税收效果**：目前没有相关学术研究探讨英国空置税的效果¹⁶，我们只能根据英国局部地区的议会报告侧面了解。如隶属于伦敦的 Ealing 地方议会的报告显示当地长期空置住房数量从 2010 年的 938 套降低至 2016 年的 695 套，相当于该地区所有住宅的 0.5%¹⁷（由于该地区同时实行了多项针对空置住房的干预措施，这可能不应该看为仅仅是空置税的效果）。

加拿大温哥华市

2017 年温哥华开始实施空置税，征税范围为：温哥华城区不用做主要居所的住宅，且一年内空置 6 个月以上。加拿大温哥华市有全加拿大最高的租房成本和最低的租房空置率，因而租房供给较为紧张，市政府对长期空置的住房征收空置税，意在督促拥有空置住房的业主将房屋投向市场，增加租房供给，缓解租房市场压力。该市花费 750 万美元用于一次性实施成本，并预计每年将花费 250 万美元来管理税收。

1) **如何识别空置房**：温哥华所有的住宅物业业主都必须每年进行一次物业状况声明，说明该物业是否空置，同时需提供足够的信息和证据证明该物业是否空置。未能在截止日期前作出声明的业主，将被罚款 250 加元。政府会抽选部分住宅进入审计程序，核查该住宅相关的声明是否属实，谎报物业状况的业主将面临每天最高罚款 10000 加元的严厉处罚¹⁸。若该住宅未被声明将自动被视为空置而征收空置税。

2016 年人口普查显示温哥华约有 25000 个空置或未充分利用的房产，但空置房屋的申报结果与之前的一项用电情况委托调查更为接近，该调查估计温哥华有大约 10000 个空房¹⁹。该市委托进行的一项研究分析了电力消耗，估计 2014 年有 10,800 套空置住房，约占住房供应量的 4.8%。它发现自 2002 年以来这一比例几乎没有变化，12 年期间空置房屋绝对数量的增加完全是由整体住房存量的

¹⁶ Segú, M., & Vignolles, B. (2018). Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?

¹⁷ https://www.ealing.gov.uk/download/downloads/id/717/empty_property_strategy.pdf

¹⁸ <https://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>

¹⁹ <https://www.thestar.com/vancouver/2018/04/23/vancouver-expects-to-collect-30m-from-empty-homes-tax-in-2018.html>

增长驱动的²⁰。

2) 税收力度：空置税税率为房产价值的 1%。

3) 税收效果：空置税实施前的 2016 年温哥华市空置率自然下降了 0.7%，2017 年开始实施空置税后，该年空置率下降仅约 0.8%。这一比率仍远未达到该市希望看到的 3%至 5%²¹。

澳大利亚

2018 年 1 月 1 日开始，澳大利亚政府开始对一年中空闲 6 个月以上的房屋征收空置税。征收范围仅限于墨尔本内城区和中城区空置的房产，旨在鼓励房屋所有者将空置住房用于出售或租赁，以提高这些区域的住房存量的使用效率，解决紧迫的住房负担能力问题。

1) 如何识别空置房：空置税的缴纳主要由业主自行申报。业主需在每年 1 月 15 日前通知当地税收部门其在上一年拥有的空置物业，否则将被罚款应交税收总额的 5%-90%。若费用没有如期缴清，将会被有关部门扣起并在出售后从所得金额中扣除²²。政府规定如果财产在上一个日历年中超过六个月未被以下人员居住，则该财产被视为空置：1) 业主或业主允许的占用人作为其主要居所，2) 租赁或短期租赁。占用不需要由同一个占用者或一个连续的时期。该物业可供入住是不够的，例如在短期租赁网站上挂牌。它必须实际上使用和占用超过六个月。

根据智库 Prosper Australia 2014 年水表记录的一项研究，多达 82,724 套住宅（或墨尔本所有投资者拥有的房产的五分之一）空置。维多利亚州政府表示计划通过检查公用事业记录来寻找使用非常低的房产来强制执行税收。这项税收的最大成就可能是促使业主购买水龙头和电源插座定时器，使他们能够逃避对其公用事业使用的监控²³。

2) 税收力度：空置税为空置房屋价值的 1%。

²⁰ <https://www.seattletimes.com/business/real-estate/ghost-home-tax-fills-vancouver-coffers-but-rentals-remain-scarce/>

²¹ <https://www.thestar.com/vancouver/2018/04/23/vancouver-expects-to-collect-30m-from-empty-homes-tax-in-2018.html>

²² <https://www.sro.vic.gov.au/node/6094>

²³ <https://www.yourinvestmentpropertymag.com.au/news/the-lowdown-on-victorias-new-vacant-property-tax-234089.aspx>

3) **税收效果**：由于实施不足一年，空置税的效果还有待后续观察。

香港

2018年6月28日，香港推出了一手房空置税。为了打击开放商捂盘惜售、推高房价的行为。香港的空置税征收的对象是空置一年及以上的一手房。近年来香港已建成但仍未售出的一手私人住宅数量持续上升，由2013年3月底约4000套增加至2018年3月底约9000套²⁴，而香港物业估计划定的2018年新增住宅供应目标仅为1.8万套²⁵，空置的一手住宅几乎占到每年新增住宅的一半。

1) 如何识别空置房：

香港的空置房是指在年底进行普查时，没有被占用的房屋，包括正在装修的房屋和入住手续没有完成的房屋（已发出占用许可证还未获满意纸或转让同意书）。空置房屋的界定与开发商是否售出无关，即使是已售出的房屋也可能仍然空置²⁶。

2) **税收力度**：空置税为评估出的年租金的200%。

3) **税收效果**：政策推出后，香港地产开发商为了规避一手房空置税，推出“新房先住后付”政策。也提供先住后成交的付款方法，购房者可享长达3年半成交期，同时买家提早付清余额还可获现金回赠优惠。

(三) 其他解决空置住房的措施

1. 规范完善租房市场，盘活住房存量

租房市场发展不完善同样是住房空置的重要原因。房东与房客权利得不到有效保护，市场有效需求不足，租金过低，这些都抑制了多套房家庭出租房屋的积极性。

调查发现，租房市场租权不稳和租售不同权是导致家庭购房的重要原因。

45.3%的租房家庭在租住过程中遇到问题，其中最大问题为超出预期的租金

²⁴ http://www.xinhuanet.com/gangao/2018-06/29/c_1123057431.htm

²⁵ https://www.rvd.gov.hk/doc/tc/HKPR2018_Preliminary_Findings_TC.pdf

²⁶ https://www.rvd.gov.hk/doc/tc/statistics/15_technotes.pdf

上涨，其他问题还包括租权不稳定，受到房主/合租人的打扰，以及涉及小区环境、房屋质量等。此外，购买学区房是租售不同权最突出的表现。非本地户籍家庭中，有 26.2%是为了子女享受平等教育权利而购房。38.8%的房东家庭在出租房屋过程中遇到问题，其中最大问题为出租房受损，其他还包括租客拖欠房租，租客提前退房但不缴纳违约金、租客擅自将房屋转租给他人等。

租房市场中规范合同的签订和备案比例也较低。37.4%的租房家庭没有签订租房合同或签订的合同不规范。在签订了租房合同的家中，53%的家庭签订的合同没有在相关机构备案。导致这种情况出现的重要原因是，经过备案的租赁住房需要缴纳较高的房产税、营业税、个人所得税等，这直接降低了租客和房东备案的积极性。

因此，建立具有公信力的仲裁机构，引入租房保险，建立租房的征信体系，保护租客和房东的利益，是租房长效机制中的必要组成部分。

2. 完善房屋信息公开机制，构建房屋大数据信息系统

房价预期过高是住房市场的主要风险。住房价格预期上涨有实际房价上涨的因素，也有信息不对称的推波助澜。因此，政府需要在房屋相关数据的搜集、整合、公布等环节加大投入。如由官方机构或独立的第三方机构提供完整的房屋信息，包括区域房价走势、交易数量、挂牌时间、历史叫价、最终成交价等全面的房屋信息。同时调查住房市场微观供求情况，并定期发布空置率等相关指标，有助于投资者了解住房市场运行现状并合理预期其发展趋势，进而做出理性的买卖决策。

参考其他国家的经验，政府可考虑利用家庭用电，水，天然气等公共信息数据，建立地理信息系统(GIS)空置住房地图，从而能够准确地掌握空置房集中的地区。此外，系统还应包括有关空置房屋周围环境的信息、居住的家庭数量、当地社会经济指数的数据，以使得地方政府能够精准施政，合理匹配住房需求。

关于住房空置率调查的补充说明

1. 中国家庭金融调查抽样设计

为了保证调查样本的随机性和代表性，中国家庭金融调查整体抽样方案采用了分层、三阶段与规模度量成比例（PPS）的抽样设计。第一阶段抽样在全国范围内抽取市/县；第二阶段抽样从市/县中抽取居委会/村委会；最后在居委会/村委会中抽取住户。每个阶段抽样的实施都采用了 PPS 抽样方法，其权重为该抽样单位的人口数（或户数）。进行第一、二层抽样时，在总体抽样框中利用人口统计资料进行纸上作业；进行末端抽样时，采用地图地址进行实地抽样。

从 2011 年至今，每两年一次，中国家庭金融调查已成功开展 4 轮大规模入户调查。2017 年第四轮调查样本覆盖全国 29 个省(自治区、直辖市)，364 个县(区、县级市)，1428 个村(居)委会，样本规模 40011 户。

2. 中国家庭金融调查住房数据介绍

入户调查问卷中关于家庭住房的问题可以概括为五大部分：居住情况、住房基本信息、住房负债、住房使用情况以及住房需求。

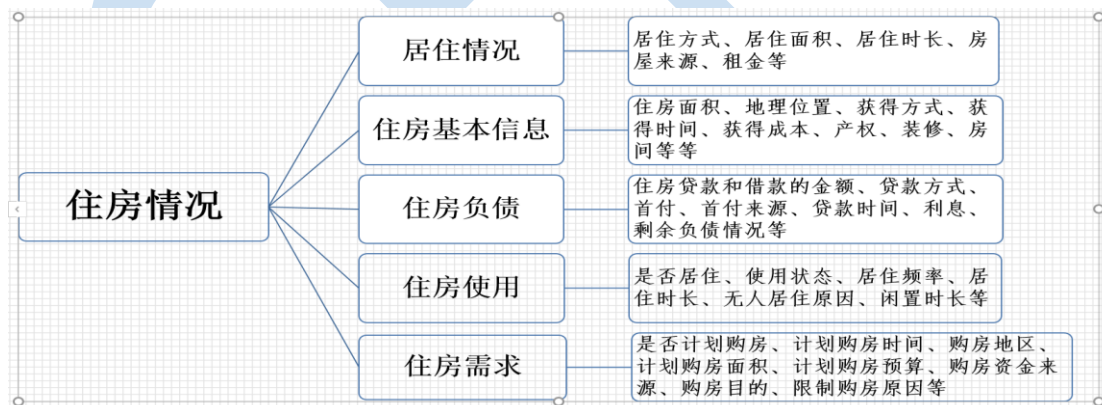


图 1- 3 CHFS 住房问卷部分信息

其中住房使用部分，对于拥有住房的家庭调查详细询问了家庭最多 6 套住房的详细使用状态。具体包括，房屋是否有人居住，具体的使用状态，是否出租，居住使用频率，居住时长，空置时长，空置原因等。