

基于AHP - 模糊综合评价法的公租房政策效果性评估研究

——以上海市宝山区为例

赵宜辉

上海工程技术大学, 上海

收稿日期: 2022年11月23日; 录用日期: 2023年1月30日; 发布日期: 2023年2月7日

摘要

随着我国经济的发展和人民生活水平的提高,我国多年来的城镇住房制度改革确立了房地产的商业特征,大大增强了房地产市场的活力。在这种形势下,房地产行业的快速发展为人民居住条件的改善创造了条件。与此同时,我国人口的快速增长无疑会加剧全国的住房短缺。住房短缺导致住房压力加大,致使我国中低收入群体的住房问题成为一项重大的民生问题,也成为国家发展关注的重点领域。本文围绕公租房和公租房政策效果性评估的基本内涵。依托已有的理论成果和相关实践经验,结合我国公租房的发展建设状况,以上海市宝山区顾村基地建设为例开展案例研究。结合客观实际,认真分析我国公租房政策存在的问题及成因,通过借鉴国外住房保障政策方面的先进经验,为进一步完善我国公租房政策并评估其有效性提出对策建议。

关键词

层次分析法, 模糊综合评价法, 公租房政策, 评估研究

Research on the Effectiveness Evaluation of Public Rental Housing Policy Based on AHP Fuzzy Comprehensive Evaluation Method

—A Case Study of Baoshan District, Shanghai

Yihui Zhao

Shanghai University of Engineering Technology, Shanghai

Received: Nov. 23rd, 2022; accepted: Jan. 30th, 2023; published: Feb. 7th, 2023

Abstract

With the development of China's economy and the improvement of people's living standards, the reform of urban housing system over many years has established the commercial characteristics of real estate, greatly increasing the vitality of the real estate market. In this situation, the rapid development of the real estate industry has created conditions for the improvement of people's living conditions. At the same time, the rapid growth of our population will undoubtedly exacerbate the housing shortage across the country. The shortage of housing leads to the increased pressure of housing, which makes the housing problem of the middle and low income groups in China has become a major livelihood problem, and has also become the key area of national development. This paper focuses on the basic connotation of the effect evaluation of public rental housing and public rental housing policies. Relying on the existing theoretical achievements and relevant practical experience, combined with the development and construction of public rental housing in China, the case study was taken in Gucun base of Baoshan District, Shanghai as an example. Combined with the objective reality, this paper carefully analyzes the existing problems and causes of China's public rental housing policy, and puts forward countermeasures and suggestions for further improving China's public rental housing policy and evaluating the effectiveness by drawing on the advanced experience of foreign housing security policies.

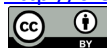
Keywords

Hierarchical Analysis, Fuzzy Comprehensive Evaluation, Public Rental Housing Policy, Evaluation Research

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 公租房政策的基本内涵及效果性评估机制

1.1. 公租房政策的基本内涵

公共租赁住房是指由国家提供政策支持、限定建设标准和租金水平，面向符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新进就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员出租的保障性住房。

是由政府或公共机构所有，用低于市场价或者承租者承受得起的价格，向新就业职工出租，包括一些新的大学毕业生，包括一些退休老人及残疾人。还有一些从外地迁移到城市工作的群体[1]。

1.2. 公租房政策效果性评估机制

目前我国的公租房尚处于起步阶段，而相应的评估机制更是缺乏长期而有效的研究。政府很难全面的认识到在住房制度改革过程中，公租房对于整体住房市场发展过程中应起的地位与作用，也无法对目前已经实施和入住的社区情况有一个正确公正的判断。也正是因为缺乏完善的评估方法，公租房一直是政府想做，也是做得很累，但是未能取得很好的效果。

因此，对于公租房政策的绩效评估工作亟待展开，需要通过建立评估体系，对已经实施建成的公租房政策进行总结，揭示其内在的规律性和普遍性准则。并在进一步研究基础上，形成比较完整的、客观的、具有可操作性的评估方法，从而对公租房的进一步发展探讨新的机制与模式[2]。

2. AHP 层次分析法和模糊综合评价法研究

2.1. 层次分析法简介

层次分析法(Analytic Hierarchy Process, AHP)是一种使人们的思维过程和主观判断实现规范化、数量化的方法,可以使很多不确定因素得到很大程度降低,不仅简化了系统分析与计算工作,而且有助于决策者保持其思维过程和决策过程原则的一致性。对于那些难以全部量化处理的复杂的管理问题,能得到比较满意的决策结果,因此是一种确定权重的科学方法。

2.2. 模糊综合评价法简介

模糊综合评价分析方法的基础是模糊数学,其方法就是把待考察的模糊对象以及反映模糊对象的模糊概念作为一定的模糊集合,建立适当的隶属函数,并通过模糊集合论的有关运算和变换,对模糊对象进行定量分析。模糊综合评判最早是由我国学者汪培庄提出的,这一应用方法深受广大科技工作者的欢迎和重视,并且得到广泛的应用。其优点是:数学模型简单,容易掌握,对多因素、多层次的复杂问题评判效果比较好,是其他数学分支和模型难以代替的方法。综合评判是对多种因素所影响的事物或现象做出总的评价,模糊数学是用数学的方法研究和处理客观存在的模糊现象,模糊综合评判就是借助模糊数学对多种因素所影响的事物或现象做出总的评价。

2.3. AHP - 模糊综合评价法在公租房政策效果性评估研究中的应用优势

传统的综合评价一般包含两个要素:指标体系和评价方法,实现过程通常分为数据的收集与处理、确定指标权重和综合分析三个阶段[3]。由于各个阶段的描述存在一定的不确定性,因此一些传统的方法很难取得更好的效果。目前,常用的系统评价方法有模糊综合评判法、层次分析法等。由于在进行公租房政策效果性评估时,常带有模糊性,所以宜采用模糊综合评价方法。应用这种评价方法,各指标权重具有举足轻重的地位,而模糊评价的权重通常是专家根据经验给出,难免带有主观性。层次分析法是一种定量和定性相结合,将人的主观判断用数量形式表达和处理的方法,尽量减少个人主观臆断所带来的弊端,使评价结果更可信。

3. 上海市宝山区公租房政策效果性评估

3.1. 建立数据指标与收集数据

3.1.1. 上海市人口由中心城向郊区疏解的情况

根据上海市统计局统计:2013年起,中心城区外来人口开始向周边扩散,2017年末外来常住人口为130万人,2019年末外来常住人口为126万人,到2020年下降为97.6万人。中心城区的户籍常住人口比户籍登记人数要少约60万人,浦东、闵行、宝山和嘉定四区的户籍常住人口比户籍登记人数要多约50万人[4]。而宝山区常住人口从2017年的88.6万人,到2020年末达到122.8万人,人口的增长速度过快,而出生率平均于上海平均水平,因此,人口的大量增长主要为中心城人口导入,详见表1。

Table 1. Statistical data of Shanghai Municipality in 2021

表 1. 上海市 2021 年统计数据

地区	本区、县内迁移		外区、县迁移所占比重		
	所占比重(%)	比重	其中:主要来源地及所占比重(%)		
黄浦区	53.5	46.5	16.1 (浦东)	14.6 (卢湾)	10.4 (徐汇)
卢湾区	39.5	60.5	23.6 (黄浦)	15.8 (徐汇)	11.6 (浦东)

Continued

徐汇区	57.1	42.9	14.5 (黄浦)	12.8 (卢湾)	10.5 (长宁)
长宁区	57.7	42.3	17.0 (徐汇)	14.9 (静安)	13.7 (普陀)
静安区	43.7	56.3	14.1 (长宁)	14.1 (普陀)	11.8 (黄浦)
普陀区	59.5	40.5	20.1 (静安)	19.1 (长宁)	12.3 (闸北)
闸北区	50.8	49.2	19.6 (虹口)	16.1 (黄浦)	15.9 (普陀)
虹口区	56.0	44.0	29.6 (杨浦)	14.3 (闸北)	14.3 (黄浦)
杨浦区	61.2	38.8	33.9 (虹口)	11.1 (黄浦)	9.5 (浦东)
闵行区	28.7	71.3	23.0 (徐汇)	18.5 (长宁)	10.8 (静安)
嘉定区	44.2	55.8	36.5 (普陀)	23.8 (长宁)	15.7 (静安)
浦东新区	56.5	43.5	41.8 (黄浦)	15.1 (杨浦)	12.8 (卢湾)
金山区	80.8	19.2	17.8 (松江)	17.2 (奉贤)	13.2 (南汇)
松江区	77.8	22.2	13.7 (闵行)	12.8 (金山)	10.2 (徐汇)
青浦区	80.7	19.3	9.3 (徐汇)	8.6 (闵行)	8.4 (长宁)
南汇县	78.8	21.2	24.3 (浦东)	13.3 (杨浦)	8.4 (奉贤)
奉贤县	86.1	13.9	13.3 (徐汇)	8.9 (浦东)	8.7 (闵行)
崇明县	91.7	8.3	14.2 (奉贤)	11.3 (黄浦)	9.3 (松江)

3.1.2. 公租房顾村基地的规划技术指标

公租房顾村基地的规划技术指标，见表 2、表 3。

Table 2. Land balance table of “Four High” demonstration residential area of Gucun Base, Baoshan

表 2. 宝山顾村镇基地“四高”示范居住区控制性详细规划用地平衡表

规划用地平衡表(远期)				
项目	计量单位	数值	所占比重(%)	人均面积
居住区规划总用地	公顷	108.20	-	28.8
1. 居住区用地	公顷	108.20	100.0%	28.8
住宅用地	公顷	58.95	54.5%	15.7
公建用地	公顷	22.41	20.7%	6.0
其中				
道路用地	公顷	10.60	9.8%	2.8
集中绿地	公顷	14.39	13.3%	3.8
单身公寓用地	公顷	1.85	1.7%	0.5
2. 城市道路河流	公顷	0.0		-

Table 3. Economic and technical balance sheet of the detailed control planning of the “Four High” demonstration residential area of Gucun Town Base in Baoshan

表 3. 宝山顾村镇基地“四高”示范居住区控制性详细规划经济技术平衡表

用地平衡表(近期)				
项目	计量单位	数值	所占比重(%)	人均面积
居住区规划总用地	公顷	108.20	-	36.8

Continued

1. 居住区用地	公顷	82.49	100.0%	28.0
住宅用地	公顷	45.83	55.6%	15.6
公建用地	公顷	13.34	16.2%	4.5
其中				
道路用地	公顷	8.23	10.0%	2.8
集中绿地	公顷	14.42	17.5%	4.9
单身公寓用地	公顷	0.67	0.8%	0.2
2. 城市道路河流	公顷	0.0		
3. 现状保留用地	公顷	25.71	23.8%	8.7

3.1.3. 对居住环境及安置结果的整体性调查情况

通过利用等权统计的方法对问卷的进行统计分析。根据不同调查对象统计得出“优良率”、“一般率”、“较差率”，按此法汇总如下表 4:

Table 4. Analysis of related questionnaire data

表 4. 相关问卷数据分析

评估人员	“优良”率	“一般”率	“较差”率
规划管理人员	68.67%	28.33%	3%
规划设计人员	22.86%	77.14%	0
开发商	73.38%	26.62%	0
物业、居委	73.53%	26.47%	0
居民(内部)	41.44%	47.78%	10.78%
平均	55.98%	41.27%	6.89%

等权统计结果可以看出，各项评估因子中，优良率在 55%左右，一般率在 41%左右，较差率在 6%左右。对顾村动迁基地住房社区的评价介于优秀和一般之间。相对客观的反映了评估结论。

3.2. 基于 AHP - 模糊综合评价法的上海市公租房政策效果性评估

3.2.1. 宝山区公租房政策对利益相关者的满意度分析

评估人员共走访了行政服务部门，房屋和土地走访了 4 个相关服务，共 4 人；城市规划办公室走访了 4 个相关服务，共 4 人；城市住所中心 3 人；常委会、居民代表共 10 人[5]。通过加权统计结果不仅清楚地反映了不同研究者对住房面积的不同估计，也反映了公众对住房估价各要素的评价。

3.2.2. 针对市级管理部门期望达成的评估

这部分调查主要采访了包括市局在内的 11 位市政府相关部门负责人，利益相关者特征：总部负责研究、制定和组织实施，指导选址，进行适当的财务报表，进行土地拍卖，组织相应的城市规划，依法审批各种规划。在规划实施过程中，保障性住房和城市重大项目安置基地的选址、设计、审批和建设均按法定程序进行，总体实施效果良好。政府投入了大量的人力、物力和财力，从一开始就希望为中低收入居民创造更好的居住条件。

3.2.3. 对区级管理部门期望达成的评估

在这部分调研中，主要采访了宝山县房地产局、规划局、顾村居委会、物业管理公司等相关部门的

10名负责人。了解实施过程，了解实施后居民情况，了解居民占地后相关地方政府在管理过程中的情况。具体实施基础设施建设，组织实施城市规划，实施周边环境建设，实施居民安置和管理。在建设过程中，土地曾两次流转，建设成本较高。市政府此次搬迁投入了大量资金和人力。由于工期紧，区规划部门、住建部门等市建相关部门落实相关手续，但收效并不明显。经勘察，由于公租房面积较大，社会保障等在建设期间和之后需要更多的资金。

3.2.4. 对社区入住居民达成期望达成的评估

该部分调查，主要是采访了顾村公租房已入住的部分居民代表35人。主要针对搬迁的政策和居住社区环境进行调查。表示，社区尚处于建设新城的过渡阶段。该地区位于两条城市高速公路之间，遍布仓库、工业区和农田。村子周边隔音效果差，村子很容易受到噪音和污染，村民对此非常重视。绿化景观较好，但由于建设速度过快，绿地种植养护不力，居民素质不高，绿化退化比例较高。文化娱乐场所严重匮乏，大多数居民对晨练、健身设施数量感到不满。市中心没有公交线路，上班经常要坐3~4路公交车，轨道交通不方便。交通费用高昂，普通低收入家庭难以承受[6]。

3.3. 各利益相关者达成期望情况的比较

通过发放《关于规划管理人员的问卷调查》《方案设计人员的问卷调查》《开发商的问卷调查》《物业及居委会人员调查问卷》各35份表格，发放《居民调查问卷》150份，采集相关数据见表5。

Table 5. Results of the main elements

表 5. 调查主要要素结果

	规划管理人员	规划设计人员	开发商	物业管理人员	居民	平均分
安置政策	82.5	62.3	78.9	65.7	37.6	65.4
规划布局	87.22	65	75	70	66.76	72.80
空间组织	83.09	72	75	76	41	69.42
外部环境	78.57	62.5	73.88	75	61.62	70.31
内部景观	78.62	63	72.95	80	60.45	71.00
住宅群体	82.74	62.5	72.5	72.5	58.75	69.80
公共设施	78.49	60	75	60	37.41	62.18
道路交通	88.14	60	80	80	54.12	72.45
平均分	82.42	63.41	75.40	72.4	52.21	

通过以上各利益相关者达成期望调查的比较，可以得出以下结论：

对于市政府相关部门来说，他们从上海市整体发展考虑，希望能够通过公租房基地的选址与建设，一方面平衡整体房价，同时加快推进市中心重大基础设施的动迁速度与建设进度。当然也是期望能够让动迁的居民能够达到满意的程度，因此，在市级制定政策层面，已经想法设法提高居住的品质和建设的质量。

对于区政府至镇政府具体操作层面的部门来说，希望能够给予安置落实的居民有一个环境优美、设施完善的居住社区。但是，苦于资金的缺口和市级资金与政策的不完全落实，往往推进建设的力度和管理的职权有限，而所入住居住并不满意，因此疲于奔命，取得的实效并不理想[7]。

对于入住居住来说，他们在政策的要求下，从出行交通便捷、服务配套完善、环境景观良好的市中心城一下子安置到外环线以外地区，本身对政策就抱有强烈的不满。而真正入住后的许多配套、交通、绿化等要素又不尽如人意，因此，都还提出了相当不满的情绪。

4. 结束语

衣、食、住、行是人们赖以生存的基本条件。其中，住房不仅是人类生活的基本物质需求，更是维护人格尊严、推动发展的关键。可以说，住房问题关系到老百姓的切身利益，在我国经济社会发展模式中占有十分重要的战略地位。经过 30 年的市场化改革进程，我国住房市场蓬勃发展，城乡人均住房建设量显著增加。但是，住房分配问题日益突出。其中一个主要原因，是许多地方政府多年来高度重视房地产业的发展，着眼于房地产市场对 GDP 增长的巨大拉动作用，有意无意地忽视了公租房的建设。在公租房快速发展的今天，公租房已是改善民生的重要决策。具有现代中国特色的住房制度应该是一个综合体系，包括公租房和商品住房，面向不同收入群体，在标准、融资、环境、政策、权利和责任等方面存在显著差异。目前，我国公租房属于社会救助，主要是为了满足弱势群体的基本生活需求。可以说，如果没有公租房这样的非市场化分房制度，以竞争优胜劣汰为基础的市场化分房制度就无法完善。因此，建立公租房政策效果性评估机制，是这项政策有效实施的有利保障。

参考文献

- [1] 马光红, 田一淋. 中国公共住房理论和实践研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019.
- [2] 马智利. 我国公租房运作机制及其政策研究[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2021.
- [3] 李嘉琪. 从公共政策视角下看我国公租房制度变化[J]. 中国商界, 2020, 11(11): 129-133.
- [4] 梁平, 李贵梅. 浅析地方政府在执行廉租房政策遇到的困境因素及解决途径[J]. 中国商界, 2020(1): 357-358.
- [5] 李欣欣. 建立和完善公租房进入与退出机制的国外经验借鉴及措施[J]. 经济研究参考, 2021, 5(12): 19-21.
- [6] 李晓. 国外住房保障制度对我国的启示——以低收入人群为视角[J]. 金卡工程(经济与法), 2020, 12(21): 131-134.
- [7] 徐昭. 我国当前房地产市场发展中存在问题及对策研究[J]. 新西部, 2021, 9(18): 68-69.