

我国保障房制度存在的问题及完善

曹 飞

(厦门大学 经济学系, 福建 厦门 361005)

摘 要:在我国大规模进行保障房建设的初始阶段,可以参照国外经验并汲取国内外保障房制度实施中普遍存在的问题,尤其是要考虑到我国的国情:保障房供给体系繁杂、保障房政策与商品房市场健康良性发展关系的处理、特殊的财政制度及城乡分割的住房制度等四个方面。从当前和长远看应当确立的原则是:要避免走国外保障房制度实施中的弯路,坚持以政府投入、市场化运作方式为基本方向,构建城乡统一的住房保障制度。同时,必须建立健康良性发展的商品房市场,大规模建设保障房不能成为走计划路子的借口。

关键词:保障房制度;住房供给体系;政府投入;市场运作

中图分类号:F293.3

文献标识码:A

文章编号:1001-8204(2013)01-0081-04

我国住房制度的改革自 1978 年起步以来经过市场化洗礼至今,已进入一个亟需深化和完善的阶段,在今日房价高企的背景下,做好城市低收入者家庭的住房保障工作是攸关经济社会民生的重大问题。笔者认为,合理解决这一现实问题,需要充分借鉴国外保障房建设中普遍存在的问题与发展趋势,同时立足于我国保障房供给模式的现状,在综合分析的基础上,为我国保障房制度的进一步完善提供依据。

一、境外保障房普遍存在的问题及走向

(一) 国外保障房供给中存在的普遍问题

1. 资金短缺问题突出,运营成本畸高

第一,公房支出巨大,不少保障房计划因为资金短缺问题受到影响。以美国为例,20 世纪 40 年代以来,与我国大规模保障房计划类似,美国提出“居者有其屋”计划,其资金主要是市场融资,由政府还本付息,分年的财政支出对政府而言负担应该较轻,但资金问题仍是公房计划实施的决定性因素,“居者有其屋”计划实施约 20 年之后,因联邦、地方财政支出压力太大难以延续,加之公房存在其他问题,此后美国不再大规模的以实物形式提供公房。高福利国家瑞典也经过了大致类似的过程。

第二,公房是为低收入者提供的住房,不论其租售都导致了低收入者集中居住,引发了一系列社会问题:如配套服务业发展缓慢;教育资源匮乏,人居环境、青少年成长环境较差等。而且由于公房一般是按照最低

标准设计建设,故其使用后维护成本很高。另外,低收入群体存在支付房租、物业费的困难,这更加快了公房的折旧。由于这些原因,国外的保障房管理运营成本畸高也是一个通病。

2. 供需不匹配,资源浪费情况严重

由于公房的区位因素导致入住率过低的现象在国外保障房供给中表现明显。在美国等一些后工业化国家,传统的城市化已经完成转进入“逆城市化”阶段,大规模的商业、住宅项目迁移到环境、配套条件较好的城市郊区,城市中心呈现空心化趋势,而公房往往在环境较差的已经衰落的城市中心兴建,故而入住率低引起供需不匹配,造成资源浪费问题。而在另外一些国家,公共住宅建立在新规划的城镇,基础设施和配套服务较差,同样导致如上入住率过低的问题,这与我国当前出现的保障房选址偏僻情形较为类似。

3. 后期管理复杂,效率低下

公房的供给需要对相关群体的收入及财产方面进行广泛的信息搜集并制定公房的准入标准,这是一个非常繁重的任务,政府相关机构的设置需要一个筹备过程,其专业和管理水平也需要大幅度提高。同时,由于信息的不对称导致逆向选择问题严重,不符标准者的公房退出机制建立同样也是一个很大的难题。除了资金与建设问题以及进入、退出机制难以建立之外,公房的后期物业管理同样出现低效率高成本的问题,这与我国福利分房制度下出现的问题基本一样。

收稿日期:2012-11-08

作者简介:曹飞(1984-),男,河南南召人,厦门大学经济学院博士生,主要从事城市经济学、房地产经济学研究。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“政府垄断、双轨制与土地过度征用:理论与实践与政策研究”(09YJC790099)。

(二) 境外保障房制度的共同发展趋势

1. 停建或更新原有公房

公房的大规模建设是在住房严重短缺的时期进行,随着商品住房市场的发展和低收入家庭住房问题的逐步解决,不少国家中止了保障房建设[1]。如德国截至2006年拥有4000万套住房,全国总人口约8425万人,基本可以满足户均一套住房的要求。这种情况下,德国等欧洲发达国家基本不再进行公房建设。公房停建的另一个原因是运营管理困难,上文已提到如美国,由于公房入住率不高加上其他原因,20世纪80年代以后,美国停止了公房建设。此外,由于早期的公房设计标准低,质量低劣,部分国家和地区如美国、香港等对原有的公房进行了改造更新。

2. 市场化取向

境外在停止大规模建设公房的同时,一般采取了对公房的供求双方进行间接扶持。扶持措施主要如:一是建立并支持专司住房建设的机构及金融机构,鼓励互助合作性组织的发展,如英国的住房协会、德国的住房合作社及住房互助储蓄银行等;二是对房地产企业和社会团体提供优惠利率的开发贷款,如瑞典、日本等国家对非盈利机构实行优惠贷款以支持开发低成本低租金住房;三是对住房供给方如社会合作组织、房地产企业及住户实施财政补贴和税收减免等,这些措施在一定程度上也促进了其他公房政策的更好实施;四是逐渐将公房推向市场,与我国住房制度改革高度相似,世界各国和地区在公房运营一段时间后,如香港和新加坡的公房出售,德国、英国也由于种种原因加大了公房出售力度,管理复杂性和高成本无疑是最重要的原因[2]。国外政府在保障房制度中的干预手段、干预形式等如表1所示。

表1 不同住房供给模式下的政府干预情况

| 运作手段 | 直接建房 | 提供优惠政策 | 自由市场 |
|------|--------|-------------|-------|
| 干预手段 | 高度计划配置 | 税收、融资、补贴等 | 市场调控 |
| 政策目标 | 最低收入家庭 | 中、低收入家庭 | 高收入家庭 |
| 运作效率 | 低 | 较低 | 高 |
| 住房形式 | 廉租房 | 公租房、经适房、限价房 | 商品房 |

资料来源:李辉婕《住房保障的政府干预》,《城市问题》2009年第5期

二、现行保障房供给模式的特征及存在问题

(一) 保障房供给体系过于复杂,不同类型保障房的供给比例确定问题

1998年的“23号文”规定“中低收入家庭购买经济适用房”,即除了高收入家庭以外的70%左右的中低收入家庭都要通过经济适用房来解决住房问题,但1998年房改到2010年公租房概念提出之前,经济适用房占商品房的开发比例从2000年最高的22%降到2010年的不足3%,这其中除了资金短缺、地方政府缺乏动力等

因素之外,制度设计失灵是一个重要原因,我国经济适用房作为“政策性的商品房”实施的是成本加成定价,因开发成本和利润率较难核实,政府提供的公共资源很难保证被中低收入家庭获得,比如众多中低收入者的购买能力与经济适用房的优惠程度存在较大差距,尤其是一些中小城市,加之准入和售后管理方面的复杂性,经济适用房成为一些中高收入者的投机品。

廉租房是提供给“最低收入家庭的救助性住房”,这部分家庭占总住户家庭的10%以下,由于保障目标较为清晰[3],政策执行中并没有出现经济适用房政策实施中的混乱情况。但经济适用房面临的一些问题廉租房也同样存在,如资金短缺和地方政府缺乏激励机制[4]。

限价房和公租房是在房价过快上涨的背景下出台的解决“夹心层”的保障房类型,其中,限价房定位于商品房和经济适用房之间,与经适房的内在矛盾性类似,限价房也兼具保障性和商品性,因此,经济适用房出现的困境限价房也必将出现。公租房定位于经济适用房和廉租住房之间,2010年以后是国家着重发展的保障房类型。由上可见,我国的保障房供给体系设计过于复杂也缺乏长远考虑,住房供给政策设计的越繁琐则越不易管理和执行,数种类型的保障房需要建立不同的保障房管理机构,这将导致高昂的行政成本。并且,由于“以供定需”和复杂的保障房准入、退出机制将造成保障房供需不匹配的情况[5]。此外,种类众多的保障房使得不同类型的保障房供给比例成为一个关键问题,由于缺乏需求面的引导,行政计划设置下的供给比例同样会导致供需不匹配和资源浪费的情况出现。

(二) 保障房供给制度与房地产宏观调控政策关系混乱

对中低收入者提供住房保障是现代政府的职责,这也是住房保障制度普遍实施的原因。同时,对宏观经济进行调控以纠正市场失灵也是政府职能,尤其是房地产市场具有垄断性、信息不对称程度高等原因,政府有运用各种政策手段调节房地产市场以促进市场健康平稳发展的职责。

1998年房改以来,我国保障房政策的最大特点就是政策外生于宏观经济环境,保障房制度要求的长期性、稳定性与政府宏观调控的短期性、波动性相互冲突,从而大大降低了政策的稳定性。由于保障房政策附属于政府对房市的调控政策当中,既然房市调控是短期内调节供需、平稳市场的需要,保障房政策自然会受房市波动而频繁改变。因此,政府的社会保障职能与市场调控职能容易发生冲突,会引起市场和政府的双失灵,使市场资源配置效率更差。保障房制度应作为一项为长期的民生战略来实施。

(三) 保障房供给的区域差别化问题

首先,我国地方经济发展、财政水平差别很大,现有各类型保障房的供给水平也各不相同[6],各地对不同类型保障房的需求各异,而在保障房政策的实施过程中,其执行以完成行政计划为目的,建设指标按照行政计划分解,没有考虑到各地方对各类型保障房的差异化需求,供需不匹配导致的资源浪费将不可避免。其次,按各国通例,保障房建设一般由中央政府提供政策和大部分资金,地方政府负责实施,但是,我国财政处于纵向、横向失衡的状态,纵向失衡表现为中央财政收入比重大,地方财政收入比重小;横向失衡表现为中东部地区与西部地区财政水平悬殊。对于财政收入水平低的地区来说,在缺乏有效激励机制以及存在均等考核的约束下,往往缺乏大规模建设保障房的动机,而且,单纯依靠行政考核问责等手段难免会引起地方政府行为变异,如以其他形式的住房建设数据(如公务员、高校教师的经济适用房、征地拆迁改造建房等)充当保障房建设。

(四) 我国住房供应及需求的特殊性未充分考虑

从住房供给面来看,我国的住房供给体系由廉租房、公租房、经济适用房、限价房、商品房等种类众多的住房构成,如表2。由于我国实行城乡分割的二元土地制度,城中村村民房和小产权房也是城市住房供应体系中重要的组成部分,现有住房保障考虑了原有的保障房类型,但对这类特殊意义上的体制外保障房没有足够重视。实际上,城中村村民房和小产权房在某种程度上已经成为相当一部分中低收入者的保障房,对这类体制外住房供应,亟待制度改革使其合法地发挥保障房作用。此外,随着房改前大量公房的出售和房改以来商品房市场的迅速发展,较高价格和质量的住房会因为其所有者收入的提高而退出原有住房,而我国住房自有率很高,因此存量房中的相当部分有潜力入市作为保障房的房源。但我国的存量房市场和租赁市场远没有发达国家住房二、三级市场发达,充分考虑并利用二手房市场和租赁市场解决保障房来源问题是应有之意,同时又可以带动高收入阶层新的住房消费促进经济增长。

从住房需求面看,保障房需求量大而现有保障房制度覆盖范围小,且保障分层过于复杂,必将导致资源浪费和高昂的分类管理成本。由于特殊的劳动户籍制度,我国城市常住人口由本地城市户籍人口、本地农村户籍人口、外地城市户籍、外地农村户口等四种类型组成[7],现有保障房体系仅覆盖了本地城市户籍人口,对于无本地城市户籍的应届农村大学生的保障房需求问题则应加以通盘考虑。此外,在统筹城乡发展的背景下,农民工保障住房制度缺失,农村施行划拨用地的

福利型自给自足住房制度,城市住房主要依靠商品房市场。缺乏城乡统一的保障房制度来解决游离在城乡之间的农民工和长期在城市居住的农村居民的住房问题,这不仅不利于我国城乡土地资源的有效配置,主要表现在城市商品房价畸高而农村住房用地粗放浪费,也严重阻碍了我国的城市化发展进程。

表2 我国住房供应体系

| | | |
|--------------|-------------------------------|----------------|
| 公共住房 1 2 3 4 | 1 廉租房 | 商品住房 3 4 5 6 , |
| | 2 公租房 | |
| | 3 经济适用房(含合作建房、棚户改造、定向安置房、安居房) | |
| | 4 限价房 | |
| 体制外住房 6 7 | 5 商品房 | 农村住房 7 8 |
| | 6 小产权房 | |
| | 7 城中村住房 | |
| | 8 农村住房 | |

三、我国保障房供给模式的重塑与建立

(一) 建立政府投入、市场运作的模式

从国外保障房制度的发展历程和我国房改以来保障房供给制度实施中出现的问题可以发现,政府以直接行政手段供给保障房,存在资金短缺、激励严重不足、管理混乱、供需不匹配造成的资源浪费等问题,这些问题在国内外表现的均较为突出。

国家首先应该明确保障房的具体保障对象和保障范围,在明确之后本着“以需定供”的市场化原则引导中央政府加大保障房建设资金的投入,建立有效的激励机制引导地方政府和企业参与必要的保障房建设,及早实现“供给方补贴”向提供优惠政策和“需求方补贴”转换,同供给方的“补砖头”相比,“补人头”是一种更优的政策选择:财政补贴直达补贴对象,并全部转化为消费者的福利,不会流失或被生产者、管理者占有;政府能够避免对住房市场的直接干预,不需要付出巨额的监督成本;能够充分鼓励居民自购住房[8]。

(二) 适度建设高品质的保障房,避免不必要的浪费

不少国家的保障房建设走过两条弯路,一是先进行“砖头补贴”即实物配给保障房,然后转变为“人头补贴”即发放租赁或购房补贴;二是建造低标准简易保障房,不仅管理成本高、而且大规模的翻新改造造成了巨大浪费。笔者认为,对于实物供给部分的保障住房,必须建设成高品质的保障房,这样既可以继续拉动与房地产有密切关系的相关产业的发展,同时又能避免经济硬着陆的发生,推动经济的持续平稳发展和解决民生问题,还能达到调控房价减少房地产市场的泡沫、缓解供需矛盾以满足中低收入者的住房需求的目的[9][10]。此外,适度规模的高品质保障房建设对于地方政府低水平重复无效建设也将起到一定缓解作用。总

之,在我国经济平稳快速发展的良好环境中,保障房制度必须从长远出发,按照百年大计高品质的要求来设计和建设保障房。

(三) 多层次供应的保障房制度应适当并轨

多层次的保障房供应使得可操作性大大降低而管理成本太高,同时引发诸多分配不公,而适当的保障房供应层次并轨不仅可以降低操作管理成本,更可以优化资源配置,有效减少资源浪费。

具体来讲,将只售不租的经济适用房转为可租可售或只租不售的保障房形式,有效的减少其和商品房性质的内在冲突,对于处于中等发展阶段的我国来说,租赁型的经济适用房不仅较为符合国情,更可有效减少腐败。租售方式改变以后的经济适用房制度将逐渐与公租房制度融合,成为一种统一的住房供给形式。

对于同样具有保障性和商品性矛盾统一体的限价房来说,和经济适用房有同样的诸多弊端,作为一种联结商品房市场和保障住房之间一种临时性住房制度,政府面临两个选择,第一,完善土地和商品房定价机制使其向商品房转化,由于市场配置资源的效率较高,而政府需要克服市场的不完备性防止房价过快上涨,因此这是一个主要的方向,例如将限价房项目改为“双向竞价”模式的商品房定价形式,将大大提高资源配置效率。第二,向保障房转换,因为保障房已有经济适用房、公租房、廉租房等诸多形式,这不应该成为未来的发展方向。

对于现实运作当中保障群体较为明确的廉租房来说,其需求确定和分配方面的问题相对来说更容易确定,主要问题在于从不同时期的具体情况出发以实物供应和需求补贴等方式组合满足这部分保障住房需求。

现阶段我国的住房供应体系中存在着政府失灵和市场失灵,同时消除商品房市场的市场失灵和住房保障制度中的政府失灵将是并轨的最终目的,适当并轨后的保障性住房供应将和商品房市场供应有机结合。健康的市场化是大方向,良性的商品房市场是保障性住房制度有效实施的前提,商品房市场的良性发展也离不开保障房制度的有效实施。市场化运作的保障房制度和良性发展的商品房市场是消除政府失灵和市场失灵的根本手段。

(四) 探索建立城乡统一的住房保障制度

我国城乡二元的土地、户籍制度催生了诸如城中村、小产权房、农民工等一系列独有的现象。而目前的住房保障制度仅仅针对城市,完善的保障房制度应对城乡一体的政策做出考虑,这样既有利于缓解城乡分割的二元现象,对建立健康的房地产市场也将有重大意义。

实践中可以探索在集体土地上建立公租房以摆脱“土地财政”困境下的地方政府保障房供给激励不足的问题。此外,改革违法小产权房的销售模式为公租房性质的租赁模式,对于长期在城市居住的农民工来说,可以考虑城乡土地在时间、空间上的优化配置,比如可以借鉴重庆的“地票”交易制度,不仅可以促进农民工置业投资能力,也能扩大城市住宅用地供给。对城中村而言,其实质上成为城市廉租房的供应主体,“一刀切”地进行城中村改造不仅失去了大量廉租房,又要供应大量拆迁安置房,这对地方来说实际是一个高昂的成本,因此对于现存的城中村住房要分类考虑,完善和规范其各项管理制度,积极探索不同情况下的城中村住房管理和改造模式。

参 考 文 献

- [1] 郝益东. 中国住房观察与国际比较 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.
- [2] 武超群. 国外保障房建设中政府参与方式分析及对我国的启示 [J]. 中央财经大学学报, 2011, (9).
- [3] 陈立中. 住房保障政策瞄准效率及其影响因素 [J]. 财经科学, 2010, (5).
- [4] 葛扬. 廉租房供给不足的事实、根源与突破路径 [J]. 经济学家, 2011, (8).
- [5] 林素刚. 对公共租赁住房遇冷现象的研究 [J]. 价格理论与实践, 2012, (7).
- [6] 李辉婕. 各地区廉租住房保障水平测算及其与经济适应性的适应性分析 [J]. 当代财经, 2008, (11).
- [7] 刘琳. 我国城镇住房保障制度研究 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2011.
- [8] 董藩. 发达国家解决住房保障问题的经验 [N]. 人民日报 (理论版), 2009-11-5.
- [9] 董新龙, 林金忠. 高品质公租房: 国家战略与民生抉择 [J]. 经济学家, 2012, (1).
- [10] 尹梦霞. 保障房建设在房地产及经济发展中的作用 [J]. 城市问题, 2012, (2).

(责任编辑 吴彤)