

中国住房保障制度的改革路径

○ 杨小静¹, 钱璞², 赵旭³

(1. 中国人民大学 经济学院, 北京 100872;

2. 山东大学 经济研究院, 山东 济南 250100;

3. 广州市天则区域发展研究中心, 广东 广州 510613)

[摘要]我国真正意义上的住房保障制度是伴随着上个世纪90年代的住房市场化改革才开始起步,但发展得比较快,目前已形成比较多样化的住房保障方式。但在实践中,住房保障制度暴露出很多问题,包括城乡分割的土地管理制度扭曲了房地产市场,住房保障制度设计缺乏长远考虑,政策目标过于多元且变化过快,保障房定位和政府责任界定不清晰,保障性住房与房地产市场的关系没有理清,产权性质的保障房实际上没有减少反而扩大了社会不公平,甚至导致了腐败与寻租问题,住房保障制度的实施机制不健全等等。我国住房保障制度的设计应当关注公平、效率和稳定三个主要方面。深化住房保障制度改革,向目标模式过渡可以分两步走。第一步,逐步减少直至停止提供产权性质保障房、逐步扩大提供使用权性质的保障房。第二步,逐步减少直至停止实物保障比例,逐步扩大货币保障比例。

[关键词]住房保障;补贴;货币化

一、我国保障性住房政策的发展现状及存在的问题

从1949年至今,我国城镇住房保障制度的发展大致经历了四个阶段:福利分房阶段(1949-1978年),住宅私有化与福利分房并存阶段(1978-1998年),取消福利分房、住房保障收缩阶段(1998-2007年),以及住房保障制度重建探索阶段(2007年至今)。近年来住房保障发展较快,形式也走向多样化,目前主

作者简介:杨小静,中国人民大学经济学院博士研究生,研究方向:公共经济学;钱璞,山东大学经济研究院博士研究生,研究方向:人口、资源与环境经济学;赵旭,广州市天则区域发展研究中心主任,研究方向:公用事业市场化。

要包括经济适用房、限价商品房、共有产权房、廉租房、公共租赁住房等。

住房保障的方式一般有产权和补贴两个角度^[1]。从产权的角度来看,住房保障可分为产权性质的保障房和使用权性质的保障房两种,从补贴的角度来说,住房保障的补贴方式有货币和实物两类。我国的住房保障可以划分为产权性质保障房,如经济适用房、限价房和共有产权房,以及使用权性质的廉租房和公共租赁住房,均既有实物形式的保障房,也有货币化的住房补贴。

经济适用房,是以保本或微利的价格向城镇中低收入家庭出售的住房,最初是作为福利分房制度与住房市场化制度之间的过渡性安排出现的,被确定为城镇住房供给的主要方式。2003年,经济适用房的主体地位让位于商品房,降格为“具有保障性质的政策性商品住房”。除了一般意义上理解的公开向社会销售的经济适用房,政策还特别允许一些政府部门和国有企事业单位在“自有用地”或以其他方式取得的土地上建设经济适用房定向销售给其内部成员。

限价商品房,又称限价房,指以限房价、竞地价的方式招标确定开发建设单位,由中标单位按照约定标准建设,并按照约定价位面向符合条件的居民销售的中低价位、中小套型普通商品住房。两限房的定位是面向中等收入家庭,一般规定购买限价房在5年内不得转让,5年后可上市交易。

共有产权房是指政府将保障房用地与正常出让土地之间的价差(及政府给予保障房的其他优惠政策)显化为政府出资,形成政府产权,购买者(被保障对象)和政府根据购房款和政府出资比例,共同拥有房屋产权。未来房屋如出售,所得应按产权比例在购房者和政府间分配。共有产权房在整个保障房体系中占的比例不大。

廉租房是指政府以租金补贴或实物配租的方式,向符合城镇居民最低生活保障标准且住房困难的家庭提供的社会保障性质的住房。

公共租赁住房是由政府或公共机构所有,以低于市场或者承租者可以负担的价格,向符合条件的人员出租的保障性质住房,主要面向三类人员:中等偏下收入住房困难家庭(收入在经济适用房和廉租房标准之间);新就业人员;以及有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员。

二、现行住房保障制度存在的主要问题

我国住房保障十多年的实践暴露出了很多问题,包括:

(一)城乡分割的土地管理制度扭曲了房地产市场

现行分割的土地管理制度下,农村土地和住宅不能进入城市住房供应体系,政策严格控制农业用地转为城市建设用地。后果是:对于城市(特别是大城市),土地供应严重不足,房价高企,加剧了住房困难,人为制造了住房保障需求。在农村,大量进城打工的农民工所拥有的农村土地和房产没有变现退出机制,一方面造成农村土地和住房大量闲置和浪费,另一方面其打工收入又难以承担城市住房价格,使他们在城市的居住条件非常困难,农民工成为最需要救助的

对象;在城市周边和城中村,小产权房不被承认,进一步减少了住房供应,使政府不得不承担更多的保障责任。

(二)住房保障政策目标多元化、短期化,制度设计缺乏长远考虑

我国的保障房政策目标过于多元,如刺激消费、防止通胀、维护稳定、吸引人才等等,在不同的经济发展阶段政策主要目标还会经常变化,导致住房保障制度变动过于频繁,住房保障政策往往被当作短期工具来使用,显示出过强的功利性。缺乏长远考虑的制度设计一方面使住房保障难以得到稳定的财政支持,另一方面使利益集团有更大的空间影响政策走向。

(三)保障性住房与房地产市场的关系没有理清

保障性住房与房地产市场的关系大致可以有三种选择,一是真正的“双轨制”,即保障性住房封闭运行,不得进入房地产市场;二是“并轨制”,即只有一个统一的房地产市场(包括出售与出租),政府履行住房保障责任时从公开的房地产市场租赁后转租给被保障者或直接向被保障者提供货币补贴;三是假的“双轨制”,即目前经济适用房和限价房的做法,由政府建设、分配保障房但允许其进入房地产市场,在一级市场是割裂的,在二级市场又是互通的。

第三种是最糟糕的,不仅会造成腐败寻租,还造成房地产市场信息不公开、不透明,以致房地产市场被扭曲。以北京为例,公众无法了解66%的住宅用地的去向和价格。国家住建部和国家统计局公布的住宅空置率数据不同。

(四)保障房定位和政府责任界定不清晰

现行的保障房制度没有清晰地界定政府的责任。

首先,我国对政府责任(包括但不限于住房保障)的规定大多是笼统而模糊的,是无法问责的;其次,政府履行责任的程度是量力而行,没有制度化的预算保证。所以,实际情形常常是,在某项公共服务欠账多年造成严重问题之后就集中补课,这是住房保障制度设计难有长远考虑的制度原因之一;再次,对住房保障的对象和标准没有明确界定,使政府部门在执行过程中拥有太大的解释空间,严重影响住房保障的公平公正。

(五)现行住房保障制度没有减少反而增加了社会不公平

首先,经济适用房的保障对象是错误的。经济适用房的名义保障对象是城市中低收入家庭,从各地实践看,获得经济适用房的往往是中高收入甚至高收入人员,而目前最需要保障的对象是农村进城打工人员和城市最低收入家庭。在更低收入家庭没有获得保障之前,优先给予中等收入家庭保障违反了起码的公平正义原则。其次,经济适用房扩大而不是缩小了收入差距,制造了新的不公平。一是经济适用房与商品房之间存在着巨大的价差,使有机会购买经济适用房的人获得了巨大的利益;二是经济适用房占用了大量土地,抬高了商品房市场价格,拉大了有机会购买经济适用房与无机会购买经济适用房的人群的收入差距;三是以经济适用房(公共利益)的名义,在征地拆迁中压低征地拆迁补偿。第三,经济适用房开辟了国有资产大量流失的通道。作为国有资产,城市土地使用

权是区分用途的,土地因为转换用途而形成的增值应该归全民所有。然而,所谓利用“自有用地”建设经济适用房的规定却将土地转换用途形成的巨大价差化公为私。在“特殊”政策的支持下,政府部门和国有企事业单位将这些所谓“自有用地”转换为住宅用地,无偿占有全民资源服务于少数团体利益。另外,新建经济适用房的土地也是可以无偿划拨的。第四,经济适用房造成了制度性的权力腐败。对于公开销售的经济适用房,高度稀缺资源与巨大套利空间造就了大量的寻租行为。更为严重的是不对外公开销售,只供应单位内部成员的经济适用房。政府部门和国有企事业单位才有资格、有可能以“自有用地”或其他方式获得土地建设只供应内部人员的经济适用房。政府部门和国有企事业单位利用手中掌握的权力和资源,借保障房的名义攫取全民资源服务少数人利益,不仅严重扭曲了保障房制度和整个房地产市场,更是严重损害了政府的公信力。

(六) 现行保障房制度的实施机制不健全

第一,建设用地指标和地方政府财力已成为制约保障房供应的两大障碍。

在现行制度安排下,对于非产权性质的保障房,政府既要提供土地,又要提供资金;既要解决“房源”所需的资金,又要长期负担建成后大量的房屋维修费用,所需资金数量庞大、且占用周期长;按照目前的租金补助标准,难以形成建设资金投入产出的良性循环。

目前的建设用地指标管理已成为困扰保障房提供的两大问题之一。一是地方政府新增建设用地的数量受用地指标总量的严格限制。二是新增建设用地的安排向工业等项目倾斜。三是存量土地的供给受到房屋拆迁的限制。四是建设用地在保障性住房和商品房开发之间的配置会影响到地方政府的财政收入,而财政收入也是提供住房保障的必要条件,因而形成两难局面。

此外,保障房建设在金融、财政和税收上的系统配套支持政策严重不足。现阶段,虽然政府提出了财政拨款、住房公积金增值资金、直管公房出售一定比例的归集资金、社会捐赠等多种渠道、多种方式的资金筹措机制,但在实践中,住房保障所需资金仍然主要来源于财政资金,包括了上级政府转移支付和地方政府自筹资金,但这两部分资金来源都是不稳定的。

第二,保障房规划与实际需求严重不符。

我们的调研发现,只有少数城市对保障房的实际需求作了较为详细的摸底调查,调查结果发现保障房的实际需求与预估有较大出入。例如,某城市的摸底调查发现,真正的低收入人群由于小孩上学、照顾父母等原因,对实物配租住房的需求并不大,如果可以选择,可希望能获得货币化的补贴。对于公共租赁房,由于其选址偏远,交通、配套不齐全,有很多城市都出现了空置。

第三,监管机制不健全影响了保障房制度的顺利实施。

产权性质保障房在退出上存在的问题主要是,住房在市场出售时政府的优先回购权或收益分成权难以落实。对于非产权性质保障房,问题在于,对于那些经年审发现不再符合保障条件的家庭,在具体的清退方面缺少切实有效的手段。

目前各地退出机制主要采取经济调整手段,效果有限。

(七)小产权房未纳入保障房体系

小产权房是建设在农村集体土地(通常是宅基地)上但又不是农民自住的住宅。现行的制度认为小产权房不合法,政府也不承认小产权房的保障作用,但如果按现行制度强行清理,将大大增加政府提供保障房的压力,甚至将造成严重的社会问题。

三、我国住房保障走向货币化的必要性

前面提及,住房保障可从产权和补贴两个角度进行分类。从产权的角度来看,住房保障可分为产权性质的保障房和使用权性质的保障房两种,从补贴的角度来说,住房保障的补贴方式有货币和实物两类。根据经济学原理及别国住房保障的经验来看,使用权性质的保障房以及货币保障的形式无论在公平和效率方面都较之其他方式更优。理想的住房保障方式是“使用权性质的保障房+货币保障”,最劣的是“产权性质的保障房+实物保障”。

(一)实物保障与货币保障的一般性对比分析

1. 公平和效率的角度

相对于实物保障,货币保障更符合公平性和效率性的住房保障目标。一方面,供给方补贴对应“砖头补贴”,是一种“暗补”,设租和寻租的机会较多,而需求方补贴对应是“人头补贴”,是一种“明补”,对住房需求者而言更加公平。此外,货币补贴的方式可以根据保障对象的实际收入水平和住房需求实行差异化和分层次的保障,更充分体现住房保障政策的公平性。同时作为收入再分配的一种形式,可以使国民平等的住房权利得到较为公正的实现^[2]。

实物保障一般来说覆盖面较小,货币保障可以提高资金的利用效率、有效利用现有的资源,投入同样的资金数额可以解决住房困难的家庭数量,相比于用实物保障的方式,用补贴的方式可以覆盖的面要大得多,更有利于解决低收入住房需求者的住房问题。

2. 对房地产市场影响的角度

货币保障对土地市场和房地产交易市场的扭曲较小。货币保障减少了政府对住房市场的直接干预,不会给市场运行带来障碍,而实物保障中由于政府干预了土地交易的价格,并参与住房建设的诸多环节,给住房市场带来扭曲,这也是实物保障最受争议的一面。此外,货币保障可以准确反映住房的区位价值,可以引导保障对象合理使用资源,货币保障不会将保障性住房与住房市场割裂为两个体系。

货币保障还有利于促进住房租赁市场的发展。货币保障给予住房需求者更大的自主权去住房市场选择合适的住房,可以促进存量住房的有效使用,而实物保障是政府大量统一建设新的住房,对现有存量住房的激励不足。另一方面,大量的低收入者通过货币补贴的方式选择住房,对政府相关管理机构的租赁管理

水平提出了更高的要求,也给住房租赁市场完善提供了机遇。

3. 对公共财政影响的角度

供给方补贴给政府带来的财政负担较大,政府面临巨大的融资压力,这也是促使政府反思供给方补贴政策的重要原因。除了建设费用之外,政府每年除了从财政中支出一大笔资金用于维持住房的正常保养、维修及物业管理等费用,另外小区配套设施的建设也是一笔不小的投入。由于缺乏市场机制的作用,许多国家住房供给方补贴的经济效益较为低下,提高总体住房可支付性程度有限,给公共财政的压力也越来越大,政府已逐步无力支付。如自上海开始提供廉租住房开始到2007年其累计已使用的金额不过3.39亿元,但是政府于2007年10月动用了20亿元左右公积金增值收益,收购了约8000套住房作为实物配租的房源。由此可见,如果要扩大廉租住房实物配租的比例,则需大量的政府财政支出。另外,由于实物保障中的低收入群体较难管理,政府在后续对住房的管理和维护方面也会承担很大的开支。

而需求方补贴则使得政府的当期收入与支出相匹配,一般不会带来猛增的财政压力。但是如果市场变化较剧烈时,需求方补贴的总体预算往往难以预测,或许会给公共财政带来沉重的负担。

4. 对保障房管理影响的角度

对政府而言,实物保障的建设难度不大,但是后续的管理非常困难。过去认为实物保障便于集中管理,政府在管理和收入监控时不需要费很大的人力和物力。不过在实际操作中会面临诸多问题,如政府需要承担集中住房的后续的维修工作,集中居住的住户往往不缴纳水电物业费,增加了管理难度和财政负担;更关键的,如果保障对象后来的收入增加不符合保障范围时,难以让这些不符合资格的住户退出,也让后来真正符合资格的保障对象难以获得合适的住房。

而货币保障的退出机制是可控的。一旦保障对象收入增加不再符合保障范围时,只需取消补贴即可实现退出。不过,货币保障从另一个角度也促使了政府管理水平的提升,货币保障要求住户在住房市场上自行选择住房激励了租赁市场的发展,对政府在住房租赁市场的管理中的角色提出了更高的要求。

5. 对城市发展的影响

从发达国家的经验来看,实物保障住房的集中建设导致低收入人口的集中居住,容易产生各种社会问题。许多公共住房社区环境较差,犯罪率较高,是各种反社会行为的多发地。由于接受供给方补贴的住房总是集中在一些特定区域,低收入住户难有自主选择的余地,妨碍了就业流动。许多公共住房区域已经逐步成为少数族裔等弱势群体的聚居区。可以认为,住房供给方补贴政策在解决住房数量型短缺的同时,也导致了新型贫民窟的形成。而货币保障和实物保障在住所选择的自由度方面截然不同,住房需求者拥有更多的选择权,低收入者分散居住,不同收入者共享住房、配套设施和公共服务,有利于城市结构的合理化。

(二) 实物保障和货币保障的优缺点:模型分析

许多文献,以及前面的分析,已经充分阐述了从经济学的视角来看,货币保障是优于实物保障的。但是这个对比是基于静态的视角,即要假定房价相对于其他消费品的价格是不变的。但是在现实中,尤其是在快速城市化的过程中,房价迅速上涨,这个假定的前提就不再存在,结论也会完全相反^[3]。

1. 基本模型:静态视角

假设政府对城市低收入者进行价值相同的实物补贴或货币补贴,另外假设房价相对其他消费品价格不变。低收入者面临住房消费 x 以及非住房消费 y 两种消费品。

图1 房价相对稳定情况下实物保障和货币保障的效率对比

在静态视角下,低收入者的初始预算线为 L^0 , $m = p_1x + p_2y$ 。其中, m 为低收入者的家庭收入, p_1 为房价, p_2 为非住房消费品的价格。低收入者的效用函数为 $U(x, y)$, 初始状态下, 预算线与无差异曲线相切于均衡点 E^0 。根据微观经济学中消费者效用最大化的条件, 即为, $MRS = U_1/U_2 = p_1/p_2$ 。

(1) 实物补贴

假设政府提供的住房补贴为每单位 S 元, 新的预算线为 L^1 , $m = (p_1 - S)x + p_2y$ 。新的预算线与无差异曲相切于均衡点 E^1 , 其中 $MRS1 = (p_1 - S)/p_2$ 。

(2) 货币补贴

基于可比性, 政府对低收入者进行价值相同的实物补贴或货币补贴, 假设政府提供的货币补贴为 Sx_1 元。新的预算线为 L^2 , $m + Sx_1 = p_1x + p_2y$ 。注意, L^2 与 L^0 平行, 可从两条预算线的两个轴距计算得出。在政府提供货币补贴的情况下, L^2 与无差异曲线的均衡点为 E^2 , 其中 $MRS2 = p_1/p_2$ 。因为实物补贴或货币补贴的价值相同, 所以 L^2 同时经过点 E^1 。 $MRS1 < MRS2$, 说明预算线 L^2 和另一条效用更高的无差异曲线相切。

消费者在均衡点 E^2 时的效用要高于在 E^1 的效用, 说明货币补贴要优于实物补贴。同时, 我们也可以看出, 消费者在 E^2 时的住房消费要低于在 E^1 时的住房

消费,说明消费者并没有把住房补贴全部用于住房消费,而把一部分住房补贴投入到对其效用提高更有效的消费品上,从经济学的角度而言,这是有效率的。

2. 基本模型:动态视角

假设房价迅速变动,这也是符合中国现阶段的实情的。在此情况下,房价的剧烈变动对消费者的预算线的影响不可忽视。假设非住房消费品价格 p_2 的价格不变,而房价由 p_1 上涨到 p'_1 。令 $p'_1 = \gamma p_1$,其中 $\gamma > 2$,即房价上涨超过一倍。政府对消费者提供的住房补贴不变。

图2 房价剧烈变动的情况下实物保障和货币保障的效率对比

(1) 实物补贴

假设政府提供的住房补贴为每单位 S 元,预算线从 L^0 变动到 L'_1 ,新的预算线为 $m = (p'_1 - S)x + p_2y$ 。新的预算线与无差异曲相切于均衡点 E'_1 ,其中 $MRS1' = \frac{(p'_1 - S)}{p_2}$ 。

(2) 货币补贴

政府依旧对低收入者进行价值相同的实物补贴或货币补贴,假设政府提供的货币补贴为 Sx_1 元。新的预算线为 L'_2 , $m + Sx_1 = p'_1x + p_2y$ 。此时, L'_2 与 L^0 不再平行。计算如下:

L^0 与 x 轴和 y 轴的截距分别是: $\frac{m}{p_1}$, $\frac{m}{p_2}$ 。

L'_2 与 x 轴和 y 轴的截距分别是: $\frac{m + Sx_1}{p'_1}$, $\frac{m + Sx_1}{p_2}$ 。

$$\frac{m + Sx_1}{p'_1} - \frac{m}{p_1} = \frac{(Sx_1 - m) + (2 - \gamma)m}{\gamma p_1} \quad (1)$$

由于 $Sx_1 < m$,即消费者不可能没有任何收入而全靠政府住房补贴生活。 $\gamma > 2$ 。因此公式(1)小于0。

显而易见, $\frac{m + Sx_1}{p_2} - \frac{m}{p_2} > 0$ 。

即新的预算线为 L'_2 会在 x 轴向左移动,而在 Y 轴向上移动较多。说明由于房价明显上涨,使得即使有货币补贴,消费者的住房消费甚至反而较前减少了。

新的预算线与无差异曲相切于均衡点 E'_2 , $MRS2' = \frac{p'_1}{p_2}$ 。

由图2也可看出, E'_2 的住房消费效用不如 E'_1 。现实生活中房价的涨幅太大时,实物补贴要优于货币补贴,因为实物补贴规避了住房价格快速上涨的风险。

四、解决方案:住房保障逐步走向货币化

(一)住房保障制度设计

基于前述问题分析,住房保障的顶层制度设计主要应当关注三个方面,公平、效率和稳定。首先,住房保障是整个社会保障体系的组成部分,社会保障最重要的目标就是提供社会公平,因而住房保障制度设计必须缩小而不能扩大收入差距。其次,保障房也是住房供给的一部分,因而住房保障制度必须将保障房对房地产市场效率的损害控制在最小程度,不能对房地产市场产生严重的扭曲。再次,住房保障制度设计要有长远考虑,制度出台后要尽可能稳定,包括保障范围、保障水平要基本稳定,也包括资金来源要基本稳定。

改革现行土地管理制度,建立城乡统一的土地管理体制。将土地用途管制与产权管理相分离,土地产权可以按市场规则自由交易,政府在产权管理中的角色是保护合法产权和合法交易;土地用途实行行政管制,土地用途变更必须通过行政审批并依法纳税。

确定有限的住房保障目标。现代政府都应当是有限政府,其能提供的社会保障也是有限的,过度保障会扭曲市场,鼓励不劳而获甚至腐败寻租,超出政府能力的目标也不能长期稳定。所以住房保障制度设计应当综合社会实际需求和政府财力,确定合理有限的保障目标,作为政府责任明确下来。同时,住房保障的政策目标应当专注于为低收入住房困难人群提供保障,而不应附加吸引人才、拉动投资等多元目标,否则会导致制度变形。

保障房与商品房实行“并轨制”。只建立住房保障体系,但不建设专门的保障房,而是维护统一的房地产市场。住房保障通过货币补贴实施,被保障对象在房地产租赁市场获得住房。政府通过减免税等政策措施鼓励房屋出租,大力培育稳定的住房租赁市场,降低租赁成本。

住房保障支出纳入财政预算,开征物业保有税为住房保障提供稳定的预算收入来源。

充分发挥小产权房在平抑房价、提供保障方面的作用,近期应当制定规则、加强监管,长远应当统一住房产权管理制度。

(二)住房保障制度改革路径

住房保障可从产权和补贴两个角度进行分类。从产权的角度来看,住房保障可分为产权性质的保障房和使用权性质的保障房两种,从补贴的角度来说,住房保障的补贴方式有货币和实物两类。根据经济学原理及别国住房保障的经验来看,使用权性质的保障房以及货币保障的形式无论在公平和效率方面都较之其他方式更优。理想的住房保障方式是“使用权性质的保障房+货币保障”,最劣的是“产权性质的保障房+实物保障”。我国住房保障的方式比较多元,产权和使用权两种性质的保障房齐头并进。在目前大规模兴建产权性质保障房的时候,要明确方向,逐步过渡,未来的目标模式应该是“使用权性质的保障房+货

币保障”，以打破价格双轨制，去除权力的寻租空间。

由目前的模式向目标模式过渡要分两步走。

第一步，逐步减少直至停止提供产权性质保障房、逐步扩大提供使用权性质的保障房，由“产权性质的保障房 + 实物保障”过渡到“使用权性质的保障房 + 实物保障”。应该首先停止经济适用房的供应，特别是应立即停止政府部门与国有企事业单位在“自有用地”及获得新的土地建设不公开销售的经济适用房。值得一提的是，近年公租房建设的逐年扩大表明中国住房保障的形式已经在朝着该方向发展。此外，对于新建的产权性质的保障房，要加强公正性，例如保障房的面积要缩小，分配审核要严格，对于寻租者一经查实要严厉处罚。

第二步，逐步减少直至停止实物保障比例，逐步扩大货币保障比例，最终由“使用权性质的保障房 + 实物保障”过渡到“使用权性质的保障房 + 货币保障”。现阶段，由于多年来积累的住房保障欠账和快速的城市化进程，在短时间内增加保障性住房的供应还离不开实物保障，实施第二步的条件还不成熟。在保障房形成一定存量，城市化进程有所放缓的情况下，可以启动第二步。

（三）住房保障逐步走向货币化的路径

实物保障虽然在我国目前现有的经济社会条件下是有一定的存在必要的，但住房保障终究是要走向货币化保障，而货币化的路径就是如何培育一个完善的住房租赁市场。我国的住房保障走向货币化的路径的核心思想是：城市住房租赁体系要以社会化、市场化为主要运作方式，引入非营利组织、经营性企业参与租赁住房的开发经营；考虑到我国城市化的快速推进，城市住房租赁体系要能够为部分流动人口提供更多的住房选择，满足其基本居住需求，促进部分人群在城市安家落户；政府转变角色定位，从全方位参与住房保障的各个环节到以制定政策和监管为主，形成全覆盖、多层次、高效率的城市租赁住房供应体系。

目前我国的住房租赁市场包括市场主导的住房租赁市场和政府主导的住房租赁市场均存在很大的问题。尤其是目前政府主导的住房租赁市场大多还处于管办一体的格局，即政府全方位参与住房保障的建设、运营、管理和监管等环节。政府主导的住房租赁市场需要逐步改革直至走向货币化。未来在培育成熟的住房租赁市场的前提下，政府的角色要经历从管办一体——管办分离——只管不办——不管不办的过程。

第一步，“管办一体”走向“管办分离”——政府提供保障房并实行管办分离。

通常在住房紧缺的情况下，政府为了解决居民的住房问题，大量建设住房并运营管理。如二战后，英国的住房受到战争的重创，很多人处于流离失所的状态。英国政府为了在较短的时间内解决公民的住房问题，投入了大量的资金建设公共住房。但政府大规模介入公共租赁住房的供给，在解决了住房短缺问题的同时也带来了一系列的问题，如政府融资机制不灵活，公共租赁住房的运营往往入不敷出，政府的运营管理也会出现效率低下的问题。

目前我国的住房保障在向公租房和廉租房转向的前提下,多数地方政府建设和运营公租房和廉租房的机构是政府的房管部门,并没有将保障住房的运作独立出来。不过政府也逐渐认识到“管办分离”的重要性。在实际操作中,“管办分离”有两种方式:政府成立专门机构运营以及委托社会机构运营。

1. 政府成立专门机构运营

具体的运营机构又可以分为两类:第一,单独成立一个政府部门来建设和运营保障性租赁房。例如,美国地方政府通过设立“公共住房管理局”来具体实施公共住房的立项、建设、运营管理等操作^[4]。重庆市成立了重庆市公共租赁住房管理局,进行公租房配租和运营管理,并建立了公租房信息网,及时公布公租房建造、配租等情况。第二,政府成立专门的运营公司。专门的运营公司虽然是国有企业,但是比政府机构运营更为灵活。目前上海市的公租房在管办分离上值得借鉴。如上海市嘉定区公共租赁住房运营有限公司成立于2011年6月30日。区公租房公司系国有独资企业,注册资本4亿元。区公租房公司经营范围为公租房项目开发建设、租配和物业管理、资产经营与管理等。其主要职能为:(1)收储和配建房源;(2)对公租房统一进行装修、家具配置;(3)规范和完善租配管理、物业管理机制;(4)指导街镇公共租赁住房的运营管理等。

2. 委托社会机构运营

委托社会机构运营保障性租赁房在发达国家非常常见,在我国尚未起步,尽管政府下文鼓励企业参与保障房的建设和运营,如2013年1月,财政部印发了《关于做好2013年城镇保障性安居工程财政资金筹措等相关工作的通知》。在第二条指出“对于企业投资建设和运营管理公共租赁住房的项目,市县财政部门可以对企业给予适当的投资补助或贷款贴息。企业获得的贴息贷款要严格按照规定用于公共租赁住房项目,不得用于其他项目”。

目前我国出台的这些政策作用有限,委托社会机构运营需要政府出台一套完善的管理办法。如社会机构的性质,运营费用,政府如何补贴等。

第二步,“管办分离”走向“只管不办”——建立政府认证、社会运营的保障房体系。

在“管办分离”的基础上,政府的功能进一步转变,逐渐建立政府认证、社会运营的保障房体系。具体措施如下:

(1)政府逐步减少实物提供。政府逐步减少租赁住房的建设。

(2)政府将目前拥有的保障性租赁房划拨给社会机构运营。同时,社会机构住房组织的权限也进一步加大,可以具备建设公共租赁住房的权力。

(3)政府颁布政策鼓励私人的存量住房进入保障房系统内。存量住房可交由社会机构运营。

政府逐渐收缩保障性租赁房的前提下,逐渐加大对住房租赁体系整体运行的管理职责。包括:

(1)由于政府只供应很少一部分保障性住房,为确保房源,一方面出台政策

强制性要求房地产企业建设出租房,并保证一定比例用于保障性租房;另一方面又赋予房地产企业政策优惠,如低息或无息贷款、土地优惠、免税等;制定政策规定社会机构拥有的住房必须用于出租,不能出售。

(2)逐步建立完善的住房租金补贴政策。政府对低收入家庭进行住房租金补贴,租户可以选择社会机构运营的租赁房,也可以自行在私人住房市场上租赁房源^[5]。

(3)制定政策对社会机构进行监管。如英国住房协会要接受来自出租服务管理局(TSA)的监管,以确保其程序和做法符合要求,并在经济上可行。

第三步,“只管不办”走向“不管不办”——政府只管理住房保障体系,不再管理保障房。

在激活、规范租赁市场的前提下,取消保障房的政府认证,实现保障房与住房租赁市场的互联互通。具体操作是:

(1)政府在建立完善的收入认证体系的前提下,对低收入者进行认定,管理保障对象的准入和退出。

(2)建立完善的住房租金补贴政策。政府对低收入家庭进行住房租金补贴,租户可以选择社会机构运营的租赁房,也可以自行在私人住房市场上租赁房源。

(3)对市场进行动态监测,及时发布市场租金的变化信息。

(4)积极宣传并严格执行住房租赁登记,规范市场租赁行为。

尽管政府退出保障房管理,但政府的责任更大了。如上个世纪末,德国联邦政府直接参与的保障房建设也宣告落幕。然而,德国并未放松对整个租房市场的管理,政府通过控制房价、房租等手段保障低收入者的住房。如政策规定,在房屋建成后,住房投资人需要首先与政府合作,在一定的期限内以成本价将房屋出租给政府指定的群体,期限截止后,投资人才可进行市场运作;政府将资助低收入群体租赁合适的住房。通过这些缓阻机制,德国政府力图缓解政府退出带来的后果。正是在政府的积极引导及强烈干预下,德国大力发展租房,租金的稳定得到了保证,更重要的是让广大租房者能够获得稳定的住房^[6]。

注释:

[1]景娟、刘志林、满燕云:《低收入住房政策的国际经验借鉴:需求方补贴》,《城市发展研究》2010年第6期。

[2]唐燕云、陈方正:《货币型补贴与实物型补贴公共住房政策比较》,《经济改革》2009年第2期。

[3]方建国:《政府住房保障制度新政的经济学分析重新认识“实物补贴”和“货币补贴”问题》,《中山大学学报(社会科学版)》2008年第6期。

[4]刘增锋:《美国住房租赁市场运行机制探讨及借鉴》,《中国房地产》2011年6月下半月刊。

[5]甄辉、吕萍:《我国城镇化进程中的城市住房租赁体系建设研究》,《建筑经济》2011年第2期。

[6]李讯:《德国住房租赁市场发展的主要经验及启示》,《金融发展研究》2011年第10期。

[责任编辑:力 昭]