

我国住房保障体系的优化重构

——基于体系顶层设计视角的探讨

陈 峰

(华中师范大学 经济与工商管理学院, 湖北 武汉 430079)

摘要 在分析我国住房保障体系重构应然性的基础上,从体系顶层视角分析我国现代住房保障体系设计应遵循公平优先、兼顾效率,以及适度性保障的总体性原则,应坚持以租为主,实行保基本、广覆盖、国家保,以及分层逆向保障的基本原则;而体系设计的近期目标应以生存性保障、供给保障(实物保障)、户籍保障为主,并逐步转变为以发展性保障、需求保障(货币保障)、非户籍与户籍并重的中长期目标;探讨体系设计中的保障范围、保障形式、保障方式以及保障机制等基本框架内容。基于住房保障体系的现状与目标模式,在“去赘存精,逐渐融合;增量改革,存量优化;因地制宜,分层推进”等体系重构的基本要求下,分析各个地方政府政策实践中的廉租房、经济适用房、公租房和限价房等各类住房保障产品,如何整合到现代住房保障体系的现实路径,以期促进我国住房保障体系平稳优化及住房保障制度的可持续发展。

关键词 住房保障体系;顶层设计;住房保障制度;住房改革

一、引言

在住房制度改革不断推进的 30 年,我国已基本形成廉租住房(简称“廉租房”)、经济适用住房(简称“经适房”)、公共租赁住房(简称“公租房”)、限价商品住房(简称“限价房”)等保障形式的住房保障体系。然而,房价多年的不断高涨,使得住房民生问题又将我国住房制度改革推到了一个转折性关口;住房保障作为住房民生中的核心,事关社会的和谐以及经济发展的稳定,受到了前所未有的高度关注,目前住房制度改革迫切需要重新思考我国住房保障体系的基本现状和未来走向。本文认为,改革应在立足吸纳原有体系精髓的基础上,从整体性视角对我国现有住房保障体系顶层制度进行重新设计。

国内已有文献中,与住房保障体系相关问题的研究较多。其一是住房保障体系存在的某些层面的问题分析。在住房保障方式方面,唐旭君认为实物配租方式可能导致房地产市场退化、资源的浪费以及许多社会问题^①;周晓红的调研发现租金补贴

大多转化为家庭收入而用于家庭日常支出,并没有起到改善低收入家庭居住现状的作用^②;也有学者从其它角度对不同保障方式存在的问题及其选择进行了分析^③。在住房保障形式方面,刘琳认为住房保障的本质含义是救助,主要形式应是廉租房^④;袁秀明、曾国安等学者分析了产权性住房保障存在的问题,建议应以租赁保障为主^⑤。在住房保障的进入退出机制方面,蔡玉峰等学者分析了住房保障体系中廉租住房制度等住房保障产品的进入退出机制需要有相应的配套制度^⑥。另外,曾国安等从不同角度较详细地分析现有住房保障体系存在的公平性问题^⑦。刘琳针对住房保障体系建设缓慢的问题,认为其深层次原因是中央政府和地方政府在住房保障方面的事权和财政支出责任不明^⑧。其二是建立住房保障体系的基本原则分析。贾康、刘军民认为应遵循“基本住房需求由政府保障、进一步改善居住需求主要通过市场解决”^⑨;刘琳认为应坚持“宽范围,低标准,多形式,分阶段”的原则^⑩;申卫星则从住房保障法角度认为基本原则包含“保基本、广覆盖、分层次、国家保”^⑪,而韩伟

收稿日期 2012-03-12

基金项目 国家社会科学基金重大项目“我国住房保障问题与改革创新研究”(11&ZD039);国家社会科学基金青年项目“我国住房保障制度及其运行风险的识别研究”(08CJL014)

认为基本原则是保障公民基本住房需要,政府主导、社会参与,与经济社会发展状况相适应的协调发展,统一的政策目标基础上的因地制宜等^⑩。其三是住房保障体系的基本框架分析。陈淮指出完善我国住房保障体系应当包括救助性保障、援助性保障、互助性保障和自住性保障四个层次;基于此,解读了现行住房保障体系中不同层次的住房保障产品^⑪。郭士征等也从不同视角解读我国现有的住房保障体系及其适度调整^⑫。曾国安针对所有住房保障群体,将中国城镇住房保障体系构架为出租性公租房、出售性公租房和公益性公租房等^⑬。

从已有文献分析来看,对我国住房保障体系存在问题的研究较为深入,也探讨了住房保障体系设计的基本原则,解读了我国现行住房保障体系的基本框架及其完善的方向。然而,对住房保障体系的基本认识并没有达成一致。如实践中,上海市正构建廉租房、共有产权房、公租房、动迁安置房“四位一体”的住房保障体系,以共有产权房(经适房)和动迁房为主的租售并举的保障房模式^⑭。重庆则率先提出以公租房为主体,并形成了由廉租房、经适房、危旧房改造、城中村改造、农民工公寓、公租房组成的“5+1”保障性住房供给模式^⑮。湖北黄石则利用国家“双试点”机遇,实施广泛意义上的公租房体系^⑯。在国家层面,相关政策文件规范的住房保障形式多种多样,包括廉租房、经适房、公租房、限价房,以及按照经适房或限价房相关优惠政策建设的棚改房、危旧改房、拆迁安置房、集资合作建房等,以“打补丁”的模式完善住房保障体系,但旧的问题并未得到解决,新的问题却又产生了。尽管相关研究涉及到住房保障的本质问题,有利于现有住房保障体系的改进与完善,但相关文献多集中于某个角度,详细的、前瞻性的体系设计却没有,即使有所涉及,也是一种类似规划的、笼而统之的设计,到具体实际却无从下手。因此,本文将在已有文献研究的基础上,从“由谁保”、“保障谁”,以及“保什么”与“怎样保”等重大的事关全局的基本问题和具体问题入手,从解决问题的角度做体系的顶层设计;同时,基于各地具体住房保障方式,在一定的原则指导下探讨现有住房保障体系优化重构的现实路径。

二、“为什么重构”

——住房保障体系重构的应然性

“应然性是一种价值属性”^⑰。重构的应然性意味着,现有住房保障体系存在其合理部分;但基

于整体视角,住房保障事实与形式对住房保障主体、住房保障客体的价值指向而言已不再适应。本节将审视现有住房保障体系的价值属性。

(一) 重构应然性的事实判断

重构的应然性判断首先体现为住房保障对保障客体满足的事实现状。显然,我国处于初步发展阶段的住房保障体系已取得了一定成效,但基于整体视角,更多是住房保障的不足,而保障事实成为住房保障体系是否合理的事实依据。

住房保障体系重构的事实判断具体体现为如下两个层面:

1. 住房保障供给严重滞后

截止2008年底,通过廉租房和经适房建设,已解决800多万户城镇低收入住房困难家庭的住房问题,占城镇家庭总数的4.2%^⑱。2009—2010年则为保障性住房建设的突飞猛进时期,保障性住房竣工分别达320万套和370万套。住房和城乡建设部(简称住建部)统计数据显示,截止2010年底,我国各类住房保障形式共覆盖约1844万户城镇中低收入住房困难户,约占全部城镇家庭总数的7.8%,住房保障取得了实质性进展。

然而,现有住房保障的发展依然面临严峻挑战。(1)从保障总量来看,已有的7.8%的保障水平与我国十二五规划期末的20%的目标尚有很大差距。(2)从城镇与城市常住人口中“应保未保”家庭来看,有棚户区住房困难家庭、未独立立户户籍家庭、城漂族、农民工家庭等。(3)从保障体系未覆盖人群来看,有廉租房、经适房及普通商品住房之间的“夹心层”。(4)从各类住房保障需求水平来看,“十二五”期内城镇户籍新婚家庭中约有686万户存在住房支付能力不足的问题,城镇常住农民工中约565.11万户需要住房保障,城镇常住的城漂族(包含新就业的大中专毕业生)中约有129.75万户需要住房保障,而棚户区改造、危旧房改造以及旧城改造中住房困难家庭约有1800万套,住房保障供需缺口巨大。

2. 住房保障供给的低效性

即使住房保障不存在供给滞后,已有的各类保障住房供给中也存在各种问题,导致住房保障实际供给的低效性。

问题导向性下的住房保障供给低效。廉租房,在住房问题突出时住建部才强力推进廉租房制度建设,直至2007年,在全国层面制度才具有真正意义,典型具有政策供给的时间低效性问题;更进一层,问题导向模式必然缺乏政策的全面思考,如退

出机制问题,是廉租房供给低效的又一重要表现。经适房政策出台于扩大内需的经济背景,政策长期定位于中低收入家庭;即使2007年调整为低收入家庭,然而由于政策执行的滞后性,目前许多城市实际供给中包含大量非低收入人群,政策目标瞄准效率低下;再者,土地划拨制度与地方政府土地财政之间存在矛盾等,经适房也面临供给持续减少的问题。近年出台的公租房与限价房政策,既有完善当前住房保障体系的目的,也兼具保经济增长的目标;然而,政策供给是以一种“打补丁”的方式促进住房保障体系的完善,明显缺乏整体层面的制度顶层设计思路,难以与已有保障体系融为一体。

渐进协调性下的住房保障供给低效。渐进协调性作为中国特色改革中的核心特征,亦包含于住房体制改革;经适房作为一项相对稳定的住房保障制度,这一特征更为显著。(1)目标对象的协调。实际运行中,经适房项目还包括集资合作建房,这类住房主要用于解决未享受按职位、职称、工龄等福利分房政策的职工住房问题,与中低收入或低收入人群的目标群体界定无关;这一问题同样体现在旧城改造中拆迁户的住房置换问题,以及棚户区改造项目中。(2)政策调整中的协调性。经历了多次调整的经适房政策,以及其它住房保障政策的每次调整和政策出台,一般采取回避存量房,突出增量房改革的思路,是典型的渐进协调性原则,这一原则实质是对原有政策低效的认可,换取调整政策前进的动力。

显然,问题导向性与渐进协调性有利于避免改革过程中的整体性震荡,但实质反映了住房保障绩效的低效性,若从2010年保障绩效数字来看,应保人群中实际保障比例肯定低于7.8%;而且,这一现状也易出现新的问题,如很大程度上加速了不同人群住房贫富的分化,处理不好可能会导致更大的社会动荡。

(二) 重构应然性的形式判断

住房保障是人类居住权实现的需要,是对住房市场经济运行的纠偏机制。其中,市场以资源配置效率为价值取向,但会导致资源配置的极度不公而致部分人群居住权的丧失;住房保障就是对市场住房资源配置极度不公的一种纠偏,其应以居住权享有的公平性为价值取向。公平性成为住房保障形式合理性判断的立足基点。

住房保障体系重构的形式判断具体体现为如下三个层面:

1. 现有住房保障体系设计及其运行过程中的机会不公问题

机会不公首先体现为“应保未保”。相关群体有:(1)支付能力位于经适房与普通商品住房之间的外夹心群体;(2)不满足常住申请地的独立立户的城镇户籍家庭,因而即使是常住本地城镇户籍的自然家庭也未纳入保障范围,更别说农民工、城漂族等群体。其次是“已保实未保”和“已保保不均”。支付能力位于廉租房与经适房之间的内夹心群体即为“已保实未保”;经适房在很多城市重点面向城市拆迁群体,与其界定的社会目标群体之间存在“已保保不均”的问题。再次是“保不应保”。早期经适房制度的准入制度过宽,经适房和廉租房混审混乱或混审困难导致出现的“保不应保”人群,而占有保障住房资源“应退未退”群体亦属于“保不应保”范围。

即使2010年增加了面向中等偏下收入人群的公租房政策,也仅解决了保障机会不公的部分问题,如外夹心层群体的机会不公,但其他类型的机会不公依然缺乏有效解决手段。

2. 现有住房保障体系设计及其运行过程中的垂直不公问题

住房保障中的补贴应遵循两项基本原则:一是补贴与收入的倒挂原则,即随着目标人群的收入增加,补贴额度应逐渐减少;二是补贴的非跃级原则,即收入相对较低的目标人群获得补贴后的总效用应不高于收入相对较高目标人群获得补贴后的总效用。

基于以上原则,对已获得保障的人群,垂直不公首先体现为现有制度之间的补贴不公。如产权式住房保障与租赁式住房保障之间的垂直补贴不公问题,即收入相对较高的家庭在经适房的产权式保障中获得的收益远远超过收入相对较低的廉租房的租赁式保障,或收入相对较低的家庭在经适房的产权式保障中获得的总效用高于收入相对较高的公租房的租赁式保障所获得的总效用。其次体现为各保障制度内部的补贴不公。廉租房实物配租的双困户家庭获得补贴后的总效用高于廉租房货币配租的低收入家庭获得补贴后的总效用;产权性保障中,目标群体随支付能力的增加而购买面积可能越大,形成支付能力越强补贴越多的不公情形。

3. 现有住房保障体系设计及其运行过程中的水平不公问题

住房保障的水平公平是指,同等收入且同等住

房困难的群体所获得的住房保障程度的无差异性,或差异不大。

这类补贴不公首先体现为保障房单位面积补贴程度的不公,同一城市不同区位之间,或不同城市之间,因经适房售价或廉租房租价与市场价格之间差异的差别,导致相同困难程度人群之间的补贴不公。其次体现为面积差异下的补贴不公,经适房或廉租房面积调整政策,经适房中的集资建房,单位建房面积的差异,导致相同困难程度人群之间的补贴不公。

以上三类情形的公平性问题,根源于现有住房保障体系的保障方式、保障形式、营运机制等的制度设计,不仅导致住房保障客体对政府所提供的保障形式产生不满,也直接影响住房保障的实际绩效。因而,公平性问题是住房保障形式重构应然性的核心判据之一。

三、“重构成什么”——现代住房保障体系

基于保障事实与保障形式判断,现有住房保障体系已不符合住房保障主体的价值取向,也不符合住房保障客体对住房保障的需求。因此,体系重构蓝图,应依据保障主体的价值取向与保障客体的需求为基本立足点,可从住房保障的目标、原则和基本内容框架加以阐述。

(一) 现代住房保障体系的目标

住房保障体系设计成什么,既需要从长远角度规划,也需考虑不同阶段的实际现状,科学合理地确立现代住房保障体系的根本性目的和阶段性目标。

根本性目标。住房保障是保障公民的基本居住权,而基本居住权是实现所有居民“有房住”,并非要求“有住房”。现有住房保障体系中,经适房和限价房是典型产权性住房保障,不仅存在政府住房保障的财政负担过重的问题,而且作为一种深度补贴必然会引发寻租设租等各种社会问题。因此,我国住房保障体系设计的根本性目的应为:构建符合我国国情的、可持续的、以公租房为主体的、中国特色的住房保障体系,以实现中低收入及低收入人群“住有所居”的目的,从而实现住房保障公共服务均等化。

阶段性目标。目前我国处于住房保障发展的初级阶段,符合“体面住房”标准的住房存量,尤其是保障性住房存量,还难以满足目标群体的住房需求;另一方面,“有恒产者有恒心”的住房消费理念根植于中国民众的内心,观念的转变亦需时日。因

此,应结合中国国情,合理设置住房保障体系的近期目标和中长期目标。近期目标,应根据我国目前保障住房需求大而保障供给严重不足的实际情况,保障住房的近期目标应以“生存性保障、供给保障(实物保障)、户籍保障”为主的保障目标。具体体现为,到“十二五”期末,住房保障覆盖面达20%,各地可依据财政负担能力逐步将外来人口纳入住房保障范围。随着经济水平的发展,住房保障水平应逐步提高,中长期保障目标应调整为“发展性保障、需求保障(货币保障)、户籍与非户籍保障并重”为主的保障目标。

(二) 现代住房保障体系的原则

原则是人们观察问题、处理问题的准绳,确定“什么样”的原则直接关系到住房保障体系的价值取向和住房保障目的的实现。基于目的性原则和工具性原则两个层面分析我国现代住房保障体系设计应遵循的基本原则。

1. 目的性原则

目的性原则是住房保障主体的价值取向,以及住房保障客体的保障需求所决定的,也是选择、评价和统一工具性原则的标准。能准确体现住房保障主客体要求的目的性原则如下:

公平优先兼顾效率的原则。经济资源的有限性决定了住房保障效率的重要性;但住房保障是纠偏市场机制失灵,促进社会公平,公平优先是住房保障的首要出发点。

公平原则涵盖,保障配给的起点公平,即配给的机会公平;配给的结果公平,即配给结果的水平公平与垂直公平;配给程序的公平,是配给结果公平的内在要求。效率原则指住房保障体系建设必须考虑各类住房保障产品的投入产出比。这就要求住房保障体系设计中关注保障产品的供给效率、分配及管理效率等。

住房保障的适度性原则。住房保障的度不仅关系到住房保障制度的社会效果,还直接涉及到政府、市场、个人之间的责任界限问题。具体包含两个层面:一为财政可负担性原则。即,住房保障应与经济发展水平及公共财政能力相协调;财政负担过重影响国民经济的发展,财政负担过轻则难以满足住房困难人群的住房保障需求。从我国目前的经济社会发展阶段来看,住房保障不能泛化为社会普遍的住房福利。因此既要尽力而为,也要量力而行,科学确定住房保障水平。二为住房保障深度的适度性原则。即,住房保障深度不仅需要依据居民基本居住权的需求确定,也应防止居民对住房保障

的过度依赖,导致住房福利病的形成,尤其是在财政能力充裕时。

2. 工具性原则

工具性原则是体现住房保障体系设计的价值理念,住房保障目的的实现需要依靠一系列工具性原则,是一定范围内众多规则的原则。住房保障体系设计的工具性原则有:

保障居民基本住房需求的原则。即,保障公民普遍享有的住房福利,实现住房的民生基本功能;这是住房保障适度性原则的内在要求。《住宅设计规范》(GB50096—1999)的最低标准基本住房设定为,住房的各项基本使用功能齐全,人均住房建筑面积为 13 平方米,住房建筑面积控制在 50 平方米左右,根据家庭人口规模进行调整。当然,基本住房标准并非一成不变,而是随社会平均收入水平的提高而提高。需要强调的是,这一原则,也包含着保障居民的基本生活需要,即内在要求住房基本配套设施与服务的齐全。

租赁性住房保障为主的原则。即,住房保障应基于基本居住权,立足于租赁性住房保障;这是保基本原则的具体体现,也是公平效率原则的内在体现。当然,这一原则并不排斥将产权性住房保障作为租赁性住房保障的重要补充,其原因在于产权性住房保障是租赁性住房保障退出的重要渠道之一,可在一定程度上满足居民的产权需要。

分层逆向梯度补贴原则。即,依据家庭可支配收入,对住房困难家庭进行分层补贴;更进一步,随

着家庭可支配收入的增加,给予的住房补贴额度成梯度形态,逐渐下降,以防止补贴结果的垂直不公。这一原则,是公平性原则的内在要求。

住房保障的广覆盖原则。即,住房保障的对象应覆盖所有中等偏低以下收入的住房困难群体,实现覆盖人群的“应保尽保”,是公平性原则的体现。这一原则要求现代住房保障体系打破户籍制度限制,将户籍人口保障拓宽到常住人口,将农民工、城漂族纳入到住房保障的范围。

住房保障国家保的原则。即,政府是现代住房保障体系的构建和实施的主体,这是基本居住权下国家和政府公共职能的基本体现。这一原则意味着国家是住房保障政策的供给主体,是住房保障准入、配给与监督的主体,是补贴资金的供给主体。这一原则并不排斥社会、团体和个人参与到保障性住房的供给,也不排斥市场机制在保障住房供给及后期管理中发挥重要作用。

(三) 现代住房保障体系的基本框架与核心内容

依据体系的目标与原则,探讨现代住房保障体系的基本框架及其核心内容。

1. 现代住房保障体系的基本框架

基于中长期视角,我国现代住房保障体系的整体运行框架,应以住房困难户为基本目标对象,以租为主要形式,以配物补租、货币配租为主要方式,分层交叉保障来重构和优化现有住房保障体系,如图 1。

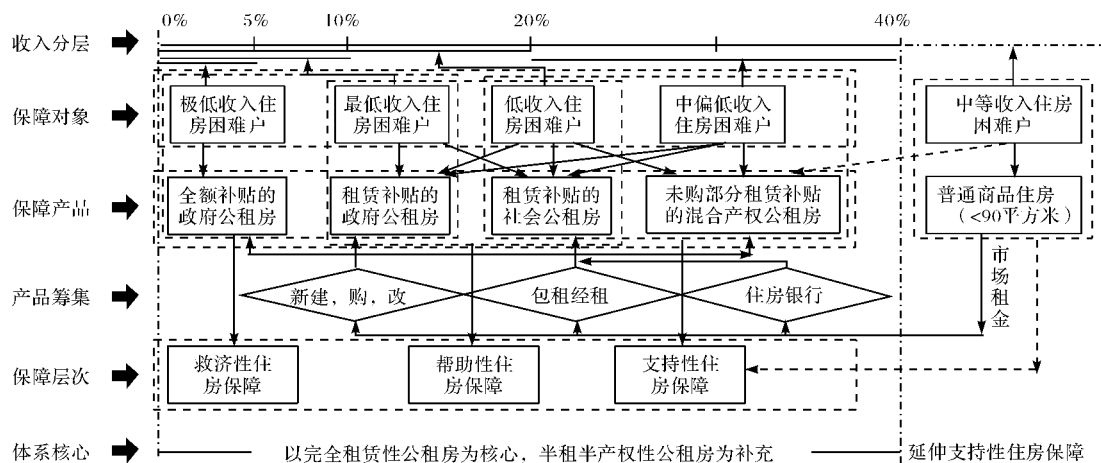


图 1 现代住房保障体系的基本框架图

2. 现代住房保障体系的核心内容

体系的核心内容主要包括:住房保障的范围、住房保障的形式、住房保障的方式以及住房保障的机制等。

(1) 住房保障范围。现代住房保障体系应依据广覆盖原则,将城市常住人口的住房困难家庭均纳入到住房保障范围中。依据住房困难的程度,可将住房保障范围^④分为三个层面。

其一,住房保障的救济范围。这一范围可界定为,居民家庭收入除去其它生活必要开支后的剩余收入,难以支付最低标准基本住房的准成本租金(约占市场租金的60%)。从国家统计局收入分层角度来讲,对应于极低收入和最低收入家庭。显然,住房保障基本范围是由居民基本居住权权利所确定,政府应给予该群体租金全额补贴或较大部分补贴,属于政府保障的救济层次,即,救济性住房保障。

其二,住房保障的帮助范围。这一范围可界定为,居民家庭收入除去其它生活必要开支后的剩余收入,难以支付一定标准基本住房(如60平方米)的成本租金(约占市场租金的80%)。从国家统计局收入分层角度来讲,对应于部分低收入家庭和中偏低收入家庭。显然,这一部分家庭已具有一定的住房消费能力,住房困难的临时性特征较显著,但完全承担市场租金必然影响其未来发展,政府应将这一部分群体纳入住房帮助对象,给予一定的租金补贴,属于政府保障的帮助层次,即,帮助性住房保障。

其三,住房保障的支持范围。这一范围可界定为,居民家庭月收入的30%难以支付中小套型普通商品住房(如70平方米)的月还款。从国家统计局收入分层角度来讲,对应于部分中偏低收入家庭,甚至部分中等收入家庭。显然,这部分家庭已具备基本住房的市场租赁消费能力,但购买能力依然不足,政府应将这部分群体纳入到政策支持,尤其是共有产权政策支持的对象,对未购买的产权部分给予一定租金补贴,属于政府保障的支持层次,即,支持性住房保障。

当然,住房保障范围亦可依据市场房价波动,确定是否将部分中等收入家庭纳入到保障范围,属于住房保障的弹性支持范围,或延伸支持性住房保障范围;若从金融、税费优惠政策的角度来看,对购买首套住房的中等收入人群更是一种延伸的支持性住房保障,可起到调解住房市场的作用。

(2) 住房保障形式。住房保障的财政可负担性,以及“有房住”的基本居住权定位,确定了住房保障的形式应以租赁为主。“租赁为主”的住房保障形式意味着应以“租”贯穿到为各类住房困难家庭提供的住房保障产品,尽管租赁中并不排除部分产权性保障。租赁保障形式具体可分为如下形式:

其一,政府完全补贴的租赁式住房保障形式。这一形式主要对应于极低收入住房困难户,即生活与住房均困难的“双困”户。其住房实物形态,主要

是政府提供的公租房,对应于当前的廉租房。由于这类人群基本依靠政府救济才能维持基本生活,其住房保障也需要政府提供全额补贴,或仅象征性收取租金。

其二,政府提供部分补贴的租赁式的住房保障形式。这一形式主要对应于最低收入、低收入、中偏低收入住房困难户。其住房实物形态,主要是政府提供的公租房,社会提供的产权共有的公租房以及市场租赁房。由于这类人群已具备一定的住房消费支付能力,尽管能力不尽相同,政府则应依据不同人群的收入水平提供不同的补贴额度。其中,社会公租房是指住房所有权的社会性,可以是个人、社团、企业单位,也可以是其混合形式,而政府也可通过土地、税费减免等方式拥有一定的产权比例。

其三,政府对目标人群未拥有的产权部分提供部分租赁补贴的住房保障形式。这一形式主要对应于低收入、中偏低收入住房困难户,必要时可将部分中等收入人群纳入。其住房实物形态为未拥有产权部分给予租赁补贴的混合产权公租房;与政府提供的公租房和社会提供的产权共有公租房的主要差异在于,这类住房一部分产权已由目标家庭购买,且该家庭同时租赁未购买的产权部分,而政府对此部分提供一定的租金补贴。由于这类人群的住房消费支付能力较强,政府仅对租赁产权部分提供相应的租金补贴。

显然,现代住房保障体系设计中的各种保障形式,不仅需要政府提供的补贴额度随收入水平上升而下降,而且目标对象均需缴纳租金;这一模式,既保障了“有房住”的基本需要,也考虑了住房消费需求的差异,更降低了寻租租值额度,也为出现寻租提供了修正的时空。

(3) 住房保障方式。由于我国已经摆脱了住房短缺的年代,尤其十二五期间3600万套保障性住房建设,使得未来适合低收入人群居住的体面住房不再缺乏,配物补租、尤其是货币配租应成为未来住房保障的主要方式,这也是公平性原则所决定的。

其一,未来的住房保障方式应以配物补租为主要形式。配物补租是指,政府向住房困难家庭提供指定房源(房源可以来源于社会,也可由政府新建等)后,先由房源提供者向租户收取市场租金(保障其基本利润,可适时适度进行控租),而后政府依据各家庭可支配收入,给予目标群体相应的货币补贴,实现该群体住有所居的目标。因此,实行配物

补租是以政府补贴的公平性为前提,而实行市场租金则有利于充分利用住房存量,也有利于调动社会力量新建租赁性住房。

其二,住房保障方式最终应过渡到以货币配租为主要形式。货币配租是指,政府依据市场租金和住房困难家庭的实际可支配收入,按照一定的标准给予不同的货币补贴或住房券,由住户自主到市场上自由租房,实现该群体住有所居的目标。显然,实物配租是住房短缺时一种相对较好的住房保障形式,但货币配租则是住房存量充足时最好的住房保障方式,不仅有利于提高补贴资金的运行效率,避免低收入人群聚集等不良效应,也有利于降低政府实行配物补租保障方式所产生的高额行政成本等。

(4) 住房保障机制。现代住房保障体系的保障机制主要体现为保障性住房的供给机制,住房保障的监审机制以及保障实施期间的营运管理机制。

其一,建立保障性房源多渠道的供给机制和保障性住房多主体的建设机制。现代住房保障体系应优先通过政府包租经租、改建和购买等多种方式实现存量住房房源的多元化筹集机制。若符合政府标准的保障性住房存量房源不足时,政府应基于配物补租的方式,优先通过税费减免、土地作价入股的方式吸引社会力量参与到保障性住房建设;也可将保障性住房建设与城中村改造结合,政府采取包租经租政策予以扶持。同时,应培育非赢利性住房组织,并使之成为未来保障性住房建设、经营和管理的重要主体之一。

其二,建立以政府为主导、社会力量为核心的住房保障的监审机制。监审机制既包含对保障住房建设质量等方面的监督,也包含对目标群体资格的审核监督。显然,这一方面需要加强住房信息系统等方面的建设;另一方面,由于信息时刻更新,信息不对称是一种常态,因而应倡导相关利益群体参与的社会监审机制。即,可将当期保障家庭的确认前置于住房建设(或房源的确定),政府制订相应的监督方式和监督条目,以及相应的激励奖惩措施,引导当期保障家庭监督建设方的住房质量,引导非当期保障家庭监督当期保障家庭的资质等。

其三,建立以“租补分离,收支两条线”为主的营运管理与退出机制。这一经营管理模式的核心是,实行租金市场定价(政府亦可进行合理利润管制,尤其是政府参与建造或包租经租的房源等),可调动各方房源供给的积极性;另一方面,政府依据

保障需求家庭的实际支付能力给予不同额度的补贴,保障其基本住房消费。显然,这一经营管理机制有利于保障方式从目前以实物配租为主顺利过渡到以货币配租为主,也有利于退出机制的形成。若目标人群收入提高,则自动降低住房补贴额度或在相应政策下促进物的退出,即不影响该家庭向社会提供劳动力的水平,也不影响其住房消费水平;而停止补贴或保障房源的退出意味着原保障家庭因收入水平提高而自动退出住房保障体系,有利于防止“保不应保”问题。

四、“怎么样重构”

——现有住房保障体系重构的现实路径

现有住房保障体系的重构,需要从整体上把握好体系重构的基本要求,才能实现现有体系到现代住房保障体系的平稳过渡。

(一) 现有住房保障体系重构的基本要求

现有住房保障体系的重构中,如何处理好现有政策遗留下来的各种问题,如何与现代住房保障体系顺利衔接,必需遵循以下基本要求:

去赘存精,逐渐融合。尽管现有住房保障体系存在众多问题,但不可否认,已有保障体系中廉租房和公租房以租为主的思路是完全正确的,而经适房和限价房等产权性保障对平稳房价和促进社会稳定具有明显功效,这是现代住房保障体系所必须吸纳的。而现代住房保障体系的构建,则必须基于公正公平、量力而行的基本原则,改组和修正现有住房保障体系,并逐步与之融为一体。

增量改革,存量优化。住房保障体系的重构,必然遇到既得利益人群(如产权保障人群)阻挠的阻力,而改革在边际上推进,可通过量的增加,最终形成质的改变。另一方面,保障住房存量并不同于原有公房体制改革,对已有租赁性保障房可通过保障形式、监审机制的完善而不断优化;而对产权性保障,如经适房项目中的集资合作建房等,尤其对已非政策的目标人群,则可通过回收土地、税费等补贴,充实住房保障资金。

因地制宜,分层推进。由于住房保障需求与供给水平,在各地各不相同,且政府财政负担能力也差异甚大,这就要求各地应根据自身实际情况,因地制宜做好住房保障体系优化重构的进度。同时,原有的各种住房保障方式也应分层推进。以经适房为例,相关项目包含面向社会的经适房项目、各种单位自带土地建设的经适房项目和政府划拨土地企业自建经适房项目等,目标对象有中低收入家

庭,有单位职工和被拆迁家庭。显然,不同项目类别和需求人群,需要有不同的过渡方式,应分层推进,维护社会稳定。

(二) 现有住房保障体系重构的基本思路

现有住房保障体系重构的基本思路可概括为,由住房保障形式的重构逐渐过渡到住房保障机制的重构。

住房保障形式的重构。即,依据现有体系中保障类型的相似性,或保障对象支付能力的相近性,进行分类重构。其核心是,将现有体系中的廉租房、公租房、经适房保障对象中支付能力弱的人群,整合进租赁性公租房;将经适房保障对象中支付能力较强的人群,限价房保障对象中支付能力较弱的人群整合进半租半产权性公租房;将限价房保障对象中支付能力强的人群整合到有一定限制的普通商品住房。重构的主要任务是实现以经适房为主的产权式保障到以公租房为主的租赁式保障的转换。

住房保障机制的重构。即,在形式重构的基础上,保障住房筹建、准入条件、配给、运营、腾退等环

节实现统一政策法规下的整体管理,构建整体融合的住房保障体系。其核心是,建立统一的管理机构,将割裂分散的廉租房等不同类型的住房保障资源,分散隔离的保障人群汇集到一个管理平台;一方面,在存量公共住房资源优化整合的基础上,利用管理平台为保障性房源筹建的资金信贷和社会房源的包租经租奠定物质基础;另一方面,利用管理平台实现以住房困难为主要依据,实现统一的准入标准,依据实际可支配收入,实现“暗补”为“明补”的转变,并打通由“租”到“有”的产权通道,实现“物”与“资金”等保障资源良性循环,保障目标家庭“住有所居”。

(三) 现有住房保障体系重构的现实路径

依据体系优化重构的基本原则与思路,探讨现有住房保障体系重构的基本路径。

1. 体系重构的基本框架

住房保障体系重构的基本路径体现为现有住房保障产品——廉租房、经适房、公租房和限价房如何整合进现代住房保障体系之中,其基本框架如图 2。

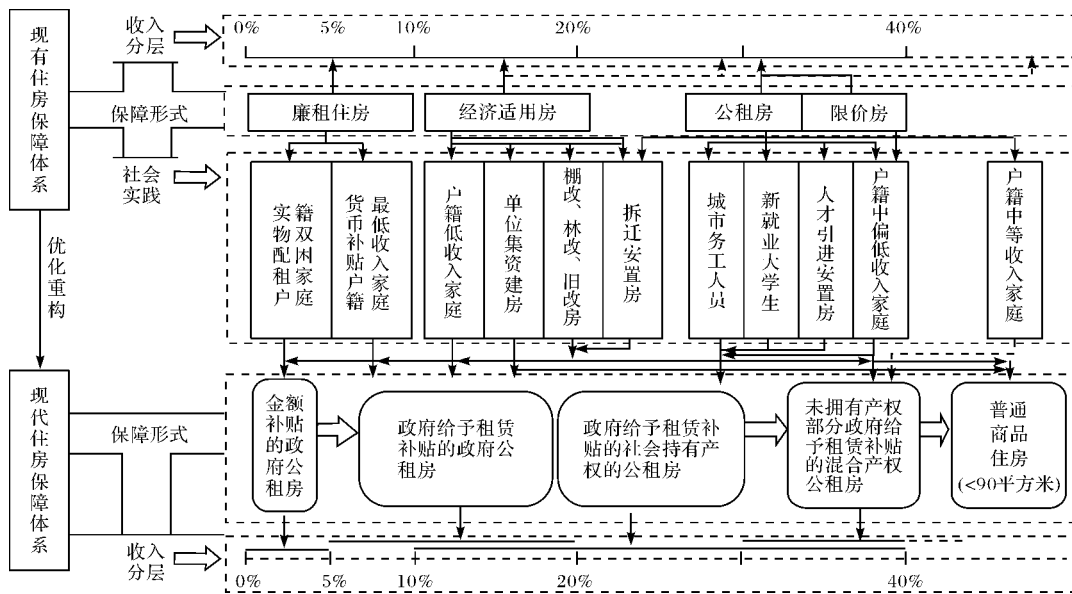


图 2 现有住房保障体系重构的基本框架图

2. 体系重构的现实路径

以现代住房保障体系中不同类型的公租房为目标模式,探讨现有住房体系中各类住房保障产品如何整合到目标模式中。

(1) 廉租房、公租房的重构路径。依据两类保障产品实践中的目标对象,探讨廉租房、公租房如何整合到现代住房保障体系的目标模式中。

两种补贴模式的廉租房应整合到政府持有产

权的公租房中。其中,由于实物配租对象一般是家庭存在残障或无法劳动的人口等社会低保家庭,新体系中政府应全额补贴,或保障对象缴纳净租金仅为象征性;而廉租房货币补贴对象一般无固定工作或工资收入低,大病或大的不利事情则会导致其返贫的低收入家庭,新体系中政府应在指定房源的基础上,依据其收入及市场指导租金,给予合理补贴。显然,廉租房整合到公租房,既防止了廉租房所产

生的社会标签问题,也有利于调动保障家庭劳动供给的积极性,促进社会底层家庭积极向上流动;而政府持有公租房产权,有利于确保低收入弱势家庭的基本住房居住权。

现有公租房政策实践中,新就业大学生、引进人才、城市务工人员等目标对象的住房问题明显具有临时过渡性特征,主要由用人单位提供公租房(政府可以土地参股),也可由政府提供政府产权公租房或政府筹集社会公租房,或依据收入给予一定标准补贴,通过住房银行自由租赁市场住房(这类住房也可称为社会产权公租房)。而对社会群体中的中偏低收入人群,可依据其住房问题的性质分别进行整合,对临时过渡性人群,将其整合到租赁性公租房体系中;对有产权偏好的人群(政府应依据经济现状对其比重进行合理控制),可整合到半租赁半产权性的公租房体系中,其租赁部分缴纳市场租金,政府给予相应补贴。一般而言,不宜实行现行的限价房政策,但在一定条件下目标对象可购买租赁产权部分,甚至对完全租赁性的政府公租房也可依据实际,逐步出售政府产权份额。

(2) 经适房的重构路径。经适房重构是现代住房保障体系的核心问题,直接关系到是否以产权性保障为主还是以租赁性保障为主的基本模式问题。一般来讲,目前全国各地经适房项目总体包含,面向社会普通民众的经适房项目、面向城市拆迁人员的经适房项目,棚改、林改、危旧改(简称“三改”)的经适房项目,以及单位集资合作经适房项目等。

对拆迁安置、“三改”经适房项目应依据拆迁安置对象进行分类整合。两类经适房项目中,对原有单位公房的家庭,依据其是否另有住房,给予货币安置,或给予相应的公租房保障。对住房为私人所拥有的家庭,且另有住房的家庭,给予相应货币补贴;而对没有其它住房的家庭,且存在住房困难问题,整合到半租半产权性公租房体系中,而对不存在住房困难问题的家庭,将其安置住房整合到有一定限制的普通商品住房中。

对集资合作建房项目,依据土地是否自带的性质进行分类整合。对政府划拨土地的集资合作建房项目一律停止,对存在住房困难问题的家庭分别合并到不同类型的公租房体系中。对企业自带土地的集资建房项目,可转化为公租房项目,也可缴纳土地出让金,整合到有一定限制的普通商品住房体系中。

对面向社会的经适房项目,依据目标人群收入

进行分类整合。2007年前或经适房政策调整前,收入准入范围存在“保不应保”问题,为保障政策的连续性,对已享有经适房保障政策的人群,可通过相应政策制定,促进这类住房转化为普通商品住房,优化存量保障性住房,回笼保障资金;对已纳入政府保障范围而未享有保障的人群(如持有购买资格证),可依据实际现状整合到半租半产权性公租房体系和普通商品住房体系中。而2007年后或政策调整为低收入家庭后,此时目标对象存在“已保实未保”问题,对其中已纳入政府保障范围,可依据家庭意愿,分别纳入到完全租赁性公租房保障体系和半租半产权性公租房保障体系。

(3) 限价房的重构路径。从整体视角来看,限价房中的限价更侧重于限制开发商的垄断利润,商品属性较明显,实质是有一定限制的普通商品住房。在我国,人口众多,土地资源极为有限,而住房的不可移动性、高价值性,使得其难以实现粮食类别产品的政府储备收购制度来稳定市场价格而保障民生;而普通商品住房(面积90平方米以下)作为一种定位于住房民生的住房产品,每户家庭应只能拥有一套自住普通住房,政府应对该类产品建设提供贷款、税收等方面的政策性支持,对所有购买第一套普通住房的家庭,在贷款额度、利率等方面给予政策性支持,限制家庭购买第二套普通商品住房,而在普通住房房价高涨时期,亦可采取必要的限价措施。

目前,限价房政策实践中的目标对象主要为城市拆迁户、中偏低收入和中等收入户籍家庭,应重构到一种更强调住房民生、更宽泛意义上的支持性住房保障。其具体重构路径如下:面向城市拆迁户家庭的限价房安置,与经适房安置重构方案类似,对另有住房的家庭实行货币安置;对无另外住房的住房困难家庭,整合到半租半产权性公租房体系中进行安置,而对住房不困难的拆迁家庭,则整合到有一定限制的普通商品住房中。而面向社会中等收入或中偏低收入家庭的限价房重构中,对政府已纳入到保障范围内的中等收入或中偏低收入家庭中支付能力较强的人群整合到有一定限制的普通商品住房体系中,对支付能力较弱的家庭,则将其整合到半租半产权性的公租房体系中,在一定条件下,促进该类家庭购买剩余部分产权。

五、结束语

在当前全球经济震荡的关键时期,我国政府强力提供一定数量的保障性住房是一项制度安排,既

考虑了经济发展保底的基本投资需求,更是政府视住房民生为其长期而基本的职责,并非“应景”之作。显然,将住房保障作为一种长期制度,就内在要求我国现代住房保障体系的设计中,既要明确住房保障“由谁保”、“保障谁”,以及“保什么”与“怎样保”等重要的基本问题,明确保障性住房“为谁筹建”、“由谁筹建”,以及“如何筹建”、“如何管理”等具体问题,本文对此从整体性视角进行了较深入的探讨,有利于住房保障法草拟过程中的相关原则与框架的明晰,以及住房保障基本内容的确定。同时,基于我国现有住房保障体系的现状,在“去赘存精,逐渐融合;增量改革,存量优化;因地制宜,分层推进”等体系重构的基本要求下,分析地方政府政策实践中的各项住房保障产品,如何整合到现代住房保障体系的现实路径,以期促进我国住房保障体系平稳过渡,实现住房保障制度的可持续发展。

注释

① 唐旭君:《对某市廉租住房政策的另类思考》,《城市发展研究》2005年第3期。

② 周晓红:《上海市廉租住房制度发展及问题研究》,《建筑学报》2010年第3期。

③ 熊国平、朱祁连、杨东峰:《国际经验与我国廉租住房建设》,《国际城市规划》2009年第1期;孙冰、刘洪玉、卢玉玲:《中低收入家庭住房补贴的形式与效率》,《经济体制改革》2005年第4期;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(人文社科版)》2008年第6期。

④⑧⑩ 宏观经济研究院课题组:《我国城镇住房保障制度研究》,《宏观经济研究》2009年第8期。

⑤ 袁秀明:《我国住房保障制度设计问题剖析与建议》,《宏观经济研究》2009年第7期;曾国安、张倩:《论发展公共租赁住房的必要性、当前定位及未来方向》,《山东社会科学》2011年第2期。

⑥ 蔡玉峰:《廉租房退出机制探讨》,《管理世界》2009年第10期;刘颖:《廉租房退出制度中的动力机制研究》,《经济师》2009年第1期;张波、刘洪涛:《经济适用住房退出机制的构建》,《经济理论与经济管理》2008年第7期;邹晓燕、叶剑平、李子松:《住房保障范围划定问题分析及改

进意见》,《城市发展研究》2010年第9期。

⑦ 曾国安、张倩:《论发展公共租赁住房的必要性、当前定位及未来方向》,《山东社会科学》2011年第2期;赵伟、曾繁杰:《我国住房保障体系的症结与改革思路》,《甘肃社会科学》2010年第4期;吴海瑾:《论中国的房地产正义与多层次住房保障体系构建》,《江海学刊》2011年第3期。

⑨ 贾康、刘军民:《优化与强化政府职能建立和完善分层次住房保障体系》,《财贸经济》2008年第1期。

⑪ 申卫星:《住房保障法的起草:目标、原则与内容》,《江淮论坛》2011年第3期。

⑫ 韩伟:《我国住房保障法的基本制度建构》,《北京社会科学》2011年第4期。

⑬ 陈淮:《建立符合我国国情的住房保障体系》,《宏观经济管理》2010年第11期。

⑭ 吴海瑾:《论中国的房地产正义与多层次住房保障体系构建》,《江海学刊》2011年第3期;郭士征、张腾:《中国住房保障体系构建研究》,《广东社会科学》2010年第6期。

⑮ 曾国安、胡晶晶:《论中国城镇住房保障体系改革和发展的基本思路与目标构架》,《江汉论坛》2011年第2期。

⑯ 陈桂兰:《构筑“四位一体”住房保障体系》,《文汇报》2011年12月28日,第1版。

⑰ 《重庆公租房兴建计划 形成“1+5”保障性住房体系》,2010年4月18日, <http://www.cnstock.com/index/gdbb/201004/485811.htm>, 2012年2月18日。

⑱ 《创新公共租赁住房制度设计 完善住房保障体系》,2010年8月6日, <http://huangshi.house.sina.com.cn>, 2012年2月18日。

⑲ 莫纪宏:《审视应然性》,《中国社会科学》2001年第6期。

⑳ 数据来源参见住房和城乡建设部政策研究中心、中冶置业集团有限公司联合课题组:《求索公共租赁住房之路》,北京:中国建筑工业出版社,2011年。以下数据未作特殊说明,均来源于此。

㉑ 住房保障范围的界定,各地可依据实际情况进行合理确定。本文将剩余收入法和收入比例法两种方法结合,尝试给出相应的范围。

责任编辑 张静