

我国保障房供给的公平与效率问题分析

陈 韵

(上海海事大学, 上海 200135)

摘要:我国现在的住房保障供应缺乏效率和公平。其原因则在于政府没有协调好住房市场各参与者的利益。本文通过考察思考美国的住房保障体系,得出了明确政府在住房市场功能定位和适当的制度安排,是解决我国保障房效率和公平关键的结论。

关键词:保障房;准公共物品;公平;效率

中图分类号:F823 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2012)04-0081-03

住房是人类生存不可替代的商品和必需品。由于自然禀赋的不同,各国均存在低收入人群无力以市场价格购买商品房的现 象。为实现社会和谐稳定,政府有必要通过财政补贴,使部分中低收入人群,以低于市场的价格购买保障房,分享社会经济发展成果。

价格中包含财政补贴、提供给中低收入人群购买、具备保障其生存基本条件的住房,就是保障房。保障房包括两限商品住房、经济适用住房、政策性租赁住房以及廉租房。因为保障房具有准公共产品的特点,市场供给必然会出现不足。介入市场,提供一定规模的保障房,弥补市场失灵,是政府的职责。

1 我国保障房存在的问题

纵观近几年我国保障房的供应,可以看出我国保障房供给的公平与效率存在两个明显问题:一是保障房供应的规模忽小忽大、没有形成一个稳定的比例;二是保障房供应缺乏协调各方主体利益关系的制度安排。

1.1 政府保障房供应的规模忽小忽大、没有形成一个稳定的比例

住房既是商品、又是保障品。商品房由市场这个“看不见的手”发挥作用,可以解决住房的效率问题;保障房由政府这个“看得见的手”发挥的作用,可以解决住房的公平问题。但是,政府提供保障房的规模过大、会牺牲市场效率;提供规模过小,会牺牲社会公平。根据经济学“政府解决住房问题必须体现公平正义”、“对公平的维护不应以效率损失为代价”的原则,住房供给中的商品房和保障房应该有一个合适而稳定的比例。

下面以经济适用房为例,反映我国近 10 年保障房的供应情况^[1]。

表 1 2001—2010 年经济适用住房投资

年份	房地产开发投资情况		经适房开发投资情况		
	投资额 /亿元	增长率 (%)	投资额 (亿元)	增长率 (%)	占房地 产开发 比重(%)
2001	6344	27.3	600	10.6	9.5
2002	7791	22.0	589	—1.8	7.6
2003	10154	30.3	622	5.6	6.1
2004	13158	29.6	606	—2.5	4.6
2005	15909	20.9	519	—14.4	3.3
2006	19423	22.1	697	34.2	3.6
2007	25289	30.2	821	17.8	3.3
2008	31203	23.4	971	18.3	3.1
2009	36232	16.1	1139	17.3	3.1
2010	48267	33.2	1067	—5.9	2.2

资料主要来源:国家统计局

表 2 2001—2010 年经适房开工面积及比重 万 m²、%

年份	住宅	经适房	比重
2001	30 533	5 796	18.98
2002	34 719	5 280	15.21
2003	43 854	5 331	12.16
2004	47 949	4 257	8.88
2005	55 185	3 513	6.37
2006	64 404	4 379	6.80
2007	78 796	4 810	6.10
2008	83 642	5 622	6.72
2009	8 875	5 355	6.79
2010	104 119	5 310	5.1

资料来源:《中国统计年鉴 2010》

收稿日期:2012-02-17

作者简介:陈韵(1988—),女,湖北武汉人,上海海事大学经济与管理学院研究生,研究方向:国际金融。

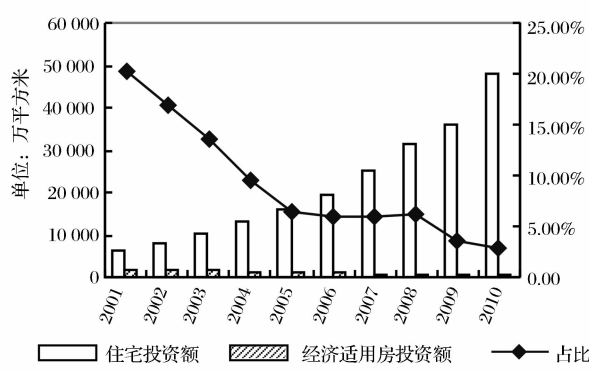


图 1 我国住房及经济适用房投资额

从 2001 年至 2010 年的 10 年间,虽然经济适用房资金投入规模不断加大,但其投资额度占商品房投资比重明显下降。2010 年仅 5.1%。我国住房供应出现过度市场化、效率与公平明显失衡问题。和同期建成的商品房数量相比,我国保障房覆盖目标人群少、供应规模小、没有一个合适而稳定比例。

1.2 我国保障房供应缺乏协调各方主体利益关系的制度安排

我国保障房之所以比重偏小,其原因在于各方利益不协调。就中央与地方政府而言,中央政府希望地方政府加大保障房提供比重,而地方政府倾向于依赖“土地财政”来提高财政收入,保障房用地要求地方政府无偿或者低价供地,中央与地方政府的愿望发生矛盾。就开发商而言,开发商从事住宅建造的目的是获取利润,而保障房利润受到政府限制,空间普遍小于商品房,开发商往往不愿意从事保障房的建设。由于保障房“社会保障”的本质与各方利益取向的矛盾,我国亟需一个完善的保障房供给制度来协调各方关系。

2 美国保障房体制对我国的启示

政府与房地产商应该如何合作?如何保护开发商提供保障房的积极性?图 2 显示的美国政府保障房供应体系^[2],大致能够反映出一个端倪。

美国的住房以市场调节为主,保障房覆盖面积为 15%。美国以一套完善的保障房制度,介入住宅的提供,实现社会保障目的。

自 1934 年制定《临时住房法案》起,美国政府先后通过《住房法》、《国民住宅法》、《住房与城市发展法》等一系列法律。以法律的强制性,作为政府实施保障房的有力支撑。美国的保障房制度体系分为两个阶段。^[3]

第一阶段为 20 世纪 30 至 60 年代。这一阶段的住房保障以围绕增加保障房供给展开;第二阶段,20

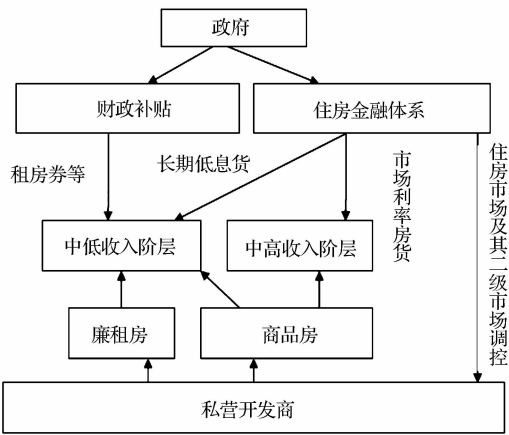


图 2 美国保障房供应体系

资料来源:招商证券研发中心

世纪 70 年代至今。这一阶段,政府主要采取向低收入群体提供补贴的方式,同时对购房者实行税收优惠,鼓励中低收入阶层积极购房。从图 2 中,我们看到,美国保障房供应体系有以下特点。

2.1 政府出资参与建造一定规模的保障性住房

美国政府于 1965 年设立了住房和城市发展部,重点用于向低收入家庭提供住房补贴和直接资助建设廉价房,2005 年的预算达到 313 亿美元。

2.2 住房补贴和减免税收

美国的补助主要有两种方式:一种是直接对未达到所在地区家庭平均收入 80%者提供低租金(一般低于市场价的 20%~50%)的公共住房。另一种是向低收入家庭发放住房券,租金超过家庭总收入的 25%的部分由政府提供的住房券支付,私人出租者获得的是市价租金。美国政府还采取税收减免政策鼓励中低收入阶层购买自用住房。房地产商所建的房屋,因低收入家庭有租房券或低息贷款补充,可以以市场价格租出或出售,并不影响地产商的利润。

2.3 利用金融手段提高低收入家庭的购房能力

联邦政府利用金融手段提高低收入家庭的购房能力,是美国住房保障政策的重要内容。一是美国政府给低收入家庭提供的住房贷款保险,降低了低收入家庭购房首付款;二是住房抵押贷款一级市场和二级市场为住房需求者提供信用;三是住房抵押贷款的证券化帮助商业银行迅速回收资金,加快资金周转。

以上制度安排,为美国住房保障走上规范化道路奠定了基础,同时也规范了政府在市场中的行为。各项制度明确了联邦政府与各级州政府职责与参与保障房建设的方式,从法律的高度明确了政府的责任,也为公众监督提供了依据。

3 解决我国保障房供应公平与效率问题的长效机制在于制度建设^[4]

美国保障房制度有两点值得我们借鉴：其一是各级政府在保障房供给上清晰的责任定位。其二是以完善的住房保障制度安排来协调和规定各方的职责。正是由于美国联邦政府和各州政府职责权利清晰，有完善的制度安排，保障房建设有长期的安排，美国较好的解决保障房供应公平与效率问题。

解决我国保障房供应公平与效率问题，从眼前来看，需要马上解决的是要协调好住房市场各参与者的利益。首先，应建立中低收入家庭使用廉租房、中等收入家庭购买经济适用房或两限房、高收入者购买商品房的住房体系。第二，国家放开对开发商及私人房屋出租者的价格行政管制，使其以市场价格出售或租出房屋，国家给中低收入家庭购买者或租房人提供低息贷款或住房补贴。第三，房地产开发商在获得贷款时必须承诺建设一定比例的经济适用房及廉租房。这样既为地方政府减轻了负担，同时房地产开发商也有了动力建设保障房。

从长期来看，解决我国保障房供应公平与效率问题，需作制度化安排。首先，要消除地方政府对“土地财政”的依赖。地方政府是公共服务机构，不是住房建设的利益主体。要以制度解决地方政府财政收支不平衡问题。其次，要以法律形式规定各级政府职

责。长期以来，我国保障房供应缺乏立法保障，现行住房保障政策都是以规范性文件形式发布的，虽有一定效力，但存在随意性、不可持续性的弊端，未形成法律制度约束。应以强制性的立法予以保障。最后，完善保障性住房供应的机构设置。保障性住房是政府主导的，需要有专门的住房保障机构来负责规划、建设监督、分配管理等事务，需要在各环节明确责任和问责机制。以防范寻租行为。

“一个居者有其屋的民族是不可战胜的”。美国第 32 任总统罗斯福早在 1929 年全球性最严重的金融危机发生后就发出这样的感叹。笔者认为，相对美国保障房的法律制度而言，我国现阶段保障房法律制度虽然很欠缺，但是，只要我们知不足而奋进，中华民族一定能够成为一个居者有其屋的不可战胜的民族。

参考文献

[1] 中国指数研究院．中国保障房专题研究：历史、现状、趋势、策略[EB/OL]．（2011—05—16）．<http://wenku.baidu.com/view/67ee18976bec0975f465e2aa.html>．
[2] 常青．试论我国保障房存在的问题及解决对策[J]．中国市场，2011（45）：39—41．
[3] 欧阳婉毅．我国住房保障制度研究及美国经验借鉴[D]．武汉：武汉科技大学，2009．
[4] 易宪容．中国房地产市场需要重大的制度改革[N]．新加坡联合早报，2011—03—26．

The Analysis of Fairness and Efficiency of Ensuring Housing Supply

CHEN Yun

(Economic and Management Department, Shanghai Maritime University, Shanghai 200135, China)

Abstract: The supply of ensuring housing in China now is lack of efficiency and fairness. The reason is that the Government does not coordinate the interests of housing market participants very well. By examining and thinking of the housing security system in the United States, this paper draw a clear conclusion that positioning and the appropriate institutional arrangements in the housing market are the key to solve the efficiency-fairness problem.

Key words: ensuring housing; quasi-public-goods; fairness; efficiency