



保障房供给中的“负保障”现象及其消除

——兼议我国“十二·五”期间的保障房供给

黎 民 陈峙臻

摘 要: 保障房供给是社会文明的产物,是政府利用公共资源补贴中低收入住房困难群体的机制,也是公民应享有的权利。但是,由于政策制定以及执行中的偏差,造成了保障性福利保富人的“负保障”现象。分析我国现阶段“负保障”问题及原因,结合国家“十二·五”规划中的保障房供给政策,提出预防和消除保障房“负保障”问题的思路。

关键词: 保障房供给; 负保障; 国家“十二·五”规划

一、保障房供给与“负保障”问题的发生

(一) 我国保障房供给的背景

住房是天然地具有民生属性的产品。保障房供给,是指由政府出面、用以财政为代表的公共资源补贴那些无力购买或租赁商品房的中低收入群体,使其能够解决维持生存所不可或缺的居住问题。与一般的商品性住房相比,保障房具有限定建筑标准、限定购买价格或承租租金等特点。在国家“十二·五”规划中,保障房包括城市的经济适用房、廉租住房和政策性租赁住房,也包括林区、垦区、煤矿职工的棚户区改造房(危改房)和游牧民定居工程住房。

我们首先需要明确以下两点:第一,保障房供给是社会文明的产物。在本质上,作为一种制度安排,保障房供给是社会大众以纳税等付出,帮助仅靠自身财力难以解决自己住房问题的困难群体的一种社会机制。因此,保障房供给不是政府的施舍,不能是政府高兴就给、不高兴就少给或不给的随意行为;政府作为保障房供给的信托责任人,其职责在于忠实于社会大众的意志,努力以合理的资源付出,切实保障那些真正需要保障者。第二,从保障房供给的操作层面看,其受益群体是那些确实无力承担商品房价格的中低收入住房困难的社会成员,而将不属于这一群体的其他人群严格排除在外。就是说,保障房供给只能是雪中送炭,而绝不能是锦上添花;非如此,就会损害广大民众的利益、伤害民众的感情。因此,保障房的建设以及供给具有限定的标准,这种限定性体现在受益群体的特定性,体现在较小的住房建设面积和较低的工程标准,以及受到限制的售价或租金上。

(二) 保障房供给中的“负保障”问题

1. 保障房供给的“负保障”现象及其危害

所谓保障房供给的“负保障”,是指由于保障房政策制定或执行过程的偏差,使保障福利没有落实应受保障的目标群体的身上,而是被不应保障的中高收入群体挤占,形成“低保保富人”的保障错位现象。

住房“负保障”问题的负面后果主要有:第一,造成公共资源的浪费与流失。“负保障”

现象的大量出现,意味着公共资源没有流向最需要帮助的社会群体、最能产生积极社会效益的地方,而是流向了相反的方向,这势必会造成公共资源的巨大流失。第二,容易对政府公信力和合法性产生消极影响。由“负保障”所带来的公平性缺失,会对弱势群体特别是福利被挤占群体产生巨大冲击,从而对政府能否保障弱者的合法权利、能否合理配置公共资源的诚意和能力产生质疑。第三,容易引发严重社会问题。强势群体无理挤占关乎弱势群体基本生存权的重要福利,使得弱势群体很容易产生对强势群体甚至对社会的不满,成为社会稳定的重大隐患。

2. 我国现阶段保障房供给的“负保障”问题

我国现阶段住房保障领域的“负保障”问题主要分为两个方面:政策制定的“负保障”和操作实施的“负保障”。

在政策制定方面,“负保障”问题主要体现在保障对象的界定方面。现阶段我国各省市直辖市在提供保障房的政策制定阶段,对于受益群体的界定几乎无有例外的都需要具备两个条件:家庭收入标准和户籍门槛,而负效应往往出现在家庭收入标准的界定上。我国家庭收入标准通常设定一个合法收入的上限,在标准以内的家庭才有资格申请福利保障。这个上限标准一般是以低保线为基准,按一定比例设定。以北京市为例,2007年收入具体标准为:(1)廉租房为人均月收入低于低保收入线580元/月;(2)经济适用房收入标准与家庭人口挂钩。单人户家庭的年家庭人均收入上限为22700元,随户人口数的增加,上限逐步下降,至五人户家庭收入上限为12000元^①。同时还规定,申请者户籍必须登记在本区,并且本市户籍满5年以上。而此类限制性规定,在省市的保障房申请条件中具有普遍性。这种政策制定层面的非公平性就把一些理应享受住房福利的人群一开始就排除在外。譬如,廉租房上限标准就排除了收入刚刚超过低保线但又不具备实力购买经济适用房的“夹层群体”^②;经济适用房的上限标准低以及人数不同的差异性标准,又造成了“能买的不让买,让买的买不起”的尴尬。还应注意到的是,合法收入的单一审核标准,又把一些名义收入低,但拥有大量灰色收入甚至黑色收入的人群纳入到保障对象,这更直接造成了保障房保富人的负效应。

在提供保障房的操作实施层面,“负保障”问题主要表现在政策性违规。我国的保障房在标准和受益人群上都有明确的限定,但地方政府在操作执行的过程中,经常出现住房面积失控、申请者条件审核不严以及保障房配套设施不全等问题。政策执行上的“缺斤少两”,以及特权阶层暗箱操作与“搭便车”现象的大量存在,造成了困难群体福利的严重流失。

对于现阶段我国保障房供给中“负保障”现象的严重程度,我们仅援引“东快网”的一则新闻^③就可见一斑。新闻写道:“这莫非又是一场赢家通吃的游戏?——在杭州,保障房体系又被切下一大块,成了高收入者的福利。”文中指出,杭州2010年规划了50万平方米的人才用房,但却被纳入到经济适用房的指标中,占了总量119万平方米的近一半份额。这些人才房的入住对象被限定为“大师级人才”和“突出贡献人才”,实际入住者则不乏政府官员、社会名流、企业高管。这些人才房地处景观一流的西溪国家湿地公园、白马湖生态创意园,面积多为300平米的景观别墅。在这些住房的10—20年租期中,入住者在前5年免交所有费用。报道同时披露,2009年11月6日杭州公示的“突出贡献人才专项用房”中的216套,被当作福利分给了7个政府系统的有关人员。

二、由“负保障”现象反思我国保障房供给的缺失

(一) 保障房供给制度设计层面的反思

1. 制度设计指导思想的反思

长期以来,我国的保障房供给指导思想在实质上有两个基本点:第一,保障房供给服务和服从于经济建设和社会稳定的大局;第二,中央和地方政府共同承担保障房供给的责任,其中中央政府主要承担

①北京市经济适用住房管理办法(试行)(京政发[2007]27号)

②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》,载《城市发展研究》,2010年9期。

③<http://www.dnkb.com.cn/archive/info/20101207/165725226.shtml>

政治责任,地方政府主要承担经济责任。

由于保障房供给首先必须服务和服从于经济建设和社会稳定的大局,造成保障房的供给缺乏硬约束。也就是说,财政满足经济建设需要后有余力的条件下,或者保障房供给不足会明显影响社会稳定条件下,保障房供给才必不可少;否则,则是可多可少甚至可有可无。建设保障房意味着不仅无法获得高额的土地出让金,还需要进行财政补贴,使地方政府付出高额的“机会成本”。在以经济建设为中心的条件下,特别是以GDP为核心标准的政绩考核制度的影响下,地方政府往往缺乏提供保障房的热情。只要住房问题未引发大规模的社会不满,地方政府就会有意无意地推卸自己的保障房供给责任,而将公共资源配置到更能出政绩的地方。

在保障房供给方面责任重心的不同,也是造成了中央与地方行为差异的一个根源。中央政府更强调从社会稳定的角度建设保障房,而地方政府所承担的发展地方经济的责任,则使其更关心保障房供给对地方财政的影响。在目前的分税制下,地方政府的财政收入和经济发展不得不高度依赖“土地财政”。保障房供给的增加,意味着直接减少了地方政府收入,进而影响到地方政府的政绩,所以地方政府对于中央下达的保障房供给任务,能拖则拖,能少则少,致使长期以来在保障房供给中普遍存在“雷声大、雨点小”,甚至“只打雷、不下雨”现象。

2. 政策制定方面的反思

现阶段我国保障房提供在政策制定方面的“负保障”问题主要体现在保障对象的家庭收入标准^①上。由于家庭收入标准往往以家庭收入以及低保线的比例作为条件,设置一个上限作为保障房申请的标准。讨论到住房保障的负效应,我们就会产生以下疑问:该收入标准能否准确地衡量家庭的住房支出?如果答案是否定的,那么该家庭自主承担的住房消费程度就无从判断。该收入标准是否能够与动态变化的市场房价和租金挂钩?如果答案仍是否定的,那么家庭住房消费的困难程度也就无从判断。上面两个问题如果没有解决好,就会产生保障错位的问题,从而造成最需要保障的群体没有享受到住房福利政策的“负保障”现象。其次,以家庭合法所得作为审核标准直接排除了非法收入和灰色收入造成的不公平。不可否认的是,随着市场经济的飞速发展,许多家庭中隐性收入占家庭总收入的比重是相当高的,而拥有巨大隐性收入的家庭往往生活富足,应该被排除在住房福利之外。如果为此类家庭提供保障房,显然是会产生负效应的。比如,一个完全依靠工资等合法收入勉强超过保障线的家庭,和一个合法收入几乎为零但是拥有较多的灰色甚至非法收入的家庭,哪一个更需要保障房呢?当然是那个勤勤恳恳的劳动家庭;但在资格的审查中,在第二个家庭的隐性收入没有曝光的情况下,肯定是第一个家庭不符合保障条件,而把机会留给了第二个家庭。这就与保障房供给政策的初衷相去甚远,甚至背道而驰。这样的结果就使拥有隐性收入的家庭进入申请者的行列,而真正的中低收入家庭受到排挤,出现“购买对象失控”^②的现象。

(二) 保障房供给操作实施层面的反思

保障房的“负保障”问题,更多地来源于操作实施层面上的政策性违规,具体表现,就是地方政府相关部门在执行保障房政策时的随意性(更多地表现为刻意扭曲)和暗箱操作。

“经济适用房本来就不是给穷人住的,你们住得上300多平米上下两层带露台的经济适用房么?”这是曾经遍网络的“抢房女”曾经被网友大力讨伐的言论,而这也只正是各地方政府在保障房供给中政策性违规的冰山一角。此后,各地的大建经适房别墅,经适房小区豪车成片的现象也被大量披露,引起了广泛的关注。

地方政府在保障房供给中的随意性,指的是政府在保障房供给中忽视政策标准,按自身利益及偏好执行,主要表现在以下几个方面:第一,住房面积的失控。根据《经济适用住房管理办法》的规定,经济适用住房的面积中套住房面积控制在80平方米左右,小套住房面积控制在60平方米左右。虽然各地政

① 汤腊梅:《基于住房支付能力的住房保障对象的界定》,载《城市发展研究》2010年10期。

② 张贵峰:《土地是大众的 经适房改革怎成为政府“减负”》,载《中国青年报》2006年8月11日。

府根据本地实际具体情况另有补充规定,但总的来说,与上述标准相去不远。但是,在实际操作过程中,各地大量出现 100—120 平米的超标准房,甚至出现 180 平米或 230 平米以上的“豪宅”。这种情况的出现,意味着保障房“保障”的已不是低收入人群。第二,建设地段的随意。既然是保障基本居住需求的保障房,就不应占用城市中最有商业价值的地块,不应该出现在城市的黄金地带。但在实际上,各地屡屡出现黄金地带的“豪华保障社区”。当然,这些保障房的入住者已不是通常意义的住房保障对象了。

地方政府在保障房供给中的暗箱操作行为,是指在政策执行过程中违反公开、公平、公正原则,瞒天过海,以权谋私。对于中高收入者而言,各地公布的保障房入住条件无疑是“苛刻”的,那么,众多的高收入者是如何顺利入住保障房的呢?除少部分人依靠隐瞒收入外,大部分人依靠的是与政府的保障房供给“操盘手”的密切利益关系,或者直接就是“操盘手”本人及其亲属。这些保障房“操盘手”正是利用保障房供给中的制度漏洞,利用社会公众对保障房供给的监控无力,偷偷摸摸地达到了非法获利的结果。

保障房供给中“负保障”问题的普遍存在,表明其已成为直接影响社会稳定和政府合法性的社会毒瘤,必须尽力铲除;而对产生这一问题的原因分析则表明,产生这一问题具有制度和社会方面的多重原因,清除这一毒瘤是一场长期而艰巨的斗争,绝不容易。在大力增加保障性住房供给的下一个五年计划中,我们如果不高度重视保障房供给中的“负保障”问题,由此引发的社会不满乃至社会震荡是绝不可低估的。

三、对我国“十二·五”保障住房供给的相关思考

(一) 我国“十二·五”计划中的保障房供给规划

2011 年 3 月全国人民代表大会公布了具体的保障房供给计划,准备耗资 1.3 万亿元大规模地建设保障性住房,并计划在一年内建设 1000 万套保障房。这个保障房项目包括两个部分:保障房和棚户区改造。其中保障房又包括经济适用房、限价房、廉租房和公共租赁房。按照计划,2011 年将建设经济适用房和限价房 200 万套,廉租房 160 万套,公共租赁房 220 万套,棚户区改造 400 万套。

1000 万套是个什么概念呢?从横向来看,按照住房和城乡建设部给出的数据,2010 年全国销售商品住房面积为 9.3 亿平方米,大约有 900 万套。也就是说如果以套数记,那么 2011 年保障房的供给将首次超过商品住房;如果以面积为单位,假设保障房平均面积为 60 平米,再根据今年商品住房销售面积继续保持去年 8% 的增速,那么今年保障房面积也将占到商品住房销售面积的 60% 左右,而 2010 年这一指标仅仅在 38% 左右。纵向来看,2009 年保障房建设完成 330 万套,2010 年开工建设了 590 万套(其中完工 370 万套)。按照“十二·五”规划目标,今后五年将建设 3600 万套,其中 2011 年和 2012 年各建设 1000 万套,2013 至 2015 年共建设 1600 万套。由此,我们可以看出政府对于保障房供给的重视,以及建设完善住房保障体系的决心。

(二) “十二·五”规划中保障房政策潜在的“负保障”问题

“十二·五”规划中大规模的住房保障政策似乎很“给力”,但是,这种政策的重大转向让我们不得不对其执行的可持续性及其效果产生疑问。因为,导致保障房建设在资金来源、分配和退出机制方面问题的原因依旧存在。在目前各地对土地财政的依赖并未明显好转的环境下,如此超常地进行保障房建设的效果着实让人难以乐观。同时,如何在大建保障房过程中切实地保障困难群体的利益,杜绝“负保障”现象的产生,对我国政府也是一个挑战。从当前来看,保障房供给中存在以下问题:

第一,保障房的“马太效应”。“马太效应”,简单地说,就是由于某种不公平的原因造成的强者愈强,弱者愈弱的现象。在保障房供给中最令人诟病的一点就是其分配环节问题重重。我们经常看到,国家公务员、国有企业员工等名义收入并不高但实际收入则不低的群体很容易成为保障对象,更有部分企业家和明星也因其“特殊贡献”有幸成为被保障对象,形成保障房供给中的“马太效应”。因此,如果保障房分配的公平性不解决,保障房建设的实际效果是令人怀疑的。

第二,大规模保障房建设必要性的疑问。很显然中央决策层已经意识到我国多数居民无力承受高房价的问题,大力加强保障房供给也被视为对冲商品房房价高企的有力武器。仅仅今年,中央政府就计

划耗资 1.3 万亿元用以建设保障房，资金规模相当于 2009 年大规模经济刺激的数额。但是，解决高房价问题的最好办法就是盖更多的楼么？有学者认为，高房价问题的根源不在供应不足，而在在特定环境下形成的过于旺盛的投机性需求。我国商品房的“空置率”极高，根据国家电网公司在 2010 年对全国 660 个城市的调查显示，有高达 6540 万套住宅电表连续 6 个月读数为零。多家媒体报道，我国一线城市的住房空置率高达 40%，而这些空置房完全可以满足 2 亿人的住房需求。显然，如果不在大幅提高空置房的持有成本、使其转化为居民实际用房上做文章，而只是单纯进行大规模的保障房建设，就会使房屋过度投机现象无法消除；使本来有能力购买商品房的居民，因商品房房价过高，只能转而求助于保障房；同时也意味着更多的、本来可以用于其他保障项目的公共资源被用于建房，加重中国经济资源错配的程度。

（三）“十二·五”住房保障政策中“负保障”问题的消除

在政策制定层面，第一，要使保障房供给政策切实建立在科学性和可操作性上。只有政策科学，才能真正区分哪些是真正需要保障房供给的群体，哪些是企图搭便车的人，将住房保障政策落到实处。在政策制定的操作上，应合理界定保障对象，利用综合化的收入标准考量一个家庭的住房需求以及现实经济情况，采用收入、可支配收入及家庭基本需求面积的综合指标，再结合当地实际情况以及家庭人员的个别差异，来制定保障标准。比如，一个四口之家与一个两口之家，在总收入及最终需求面积上就会存在差异，而有残疾人和老人的家庭与都是正常劳动力的家庭也会存在差异。同时，对于家庭的真正收入也要进行深入调查，减少隐性收入者浑水摸鱼的可能。

第二，要明确各级政府保障房供给的责任，加强立法，引入合理多元的政绩考核标准。保障房供给是政府的责任；使用保障房是符合条件居民的权利。所以，无论中央政府还是地方政府，作为民众利益的信托责任人，都应以保障公民的权利为根本，在保障房供给中恪尽职守。健全的法律体系能够有效限制地方政府在政策制定过程中的自利偏好，防止特权阶层在政策制定阶段施加的影响，保证政策的公平公正。考核地方政府政绩，除了财政收入标准，还应引入居民满意度指标，减少地方政府狭隘的逐利冲动，降低保障房“操盘手”寻租以及政策违规的可能，保证政策的公平性。

在操作实施层面上，要建立健全监督反馈机制，保证政策的公开透明。地方政府执行政策时的随意性除了立法不健全以外，最重要的就是缺乏监督和权力制衡。由于中央与地方在保障房供给中的责任分配，使得地方政府在政策执行中拥有极大的自主权。而缺乏监督、制衡不足的政府行为难免会肆无忌惮。同时在地方政府内部，也存在对保障房供给“操盘手”监控不足的问题

政策的公开透明，是使保障房的利益相关者——保障对象参与保障房供给监督的前提，是防止保障房供给暗箱操作的最好保证。我们的保障房政策不缺乏惩罚条款，但是由于缺乏有效的监督反馈机制，以及利益相关者的互相袒护，惩罚条款并没有有效发挥作用，甚至成了一纸空文。而让对最痛恨“负保障”现象的保障房申请者参与保障房供给的监督，一定能够提高政府执行保障房政策的自觉性、自律性和有效性，降低以致消除保障房供给中的“负保障”现象。

■ 作者简介：黎 民，武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师；湖北 武汉 430072。

陈峙臻，武汉大学政治与公共管理学院硕士生。

■ 责任编辑：于华东