

# 试析城镇住房保障中政府的角色定位

宋 林

(南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210093)

**摘 要:**从社会分层的角度出发,分析了在当前房价居高不下的环境下社会各阶层群众的居住情况。当前的住房保障存在诸多弊端,其中在很大程度上是因为政府自身存在的问题,以及政府的政策方针没有达到预期的效果。因此,应该对政府的角色进行重新定位,使之更好地为切实关系到民生的住房保障服务。

**关键词:**社会分层;住房保障;角色定位

中图分类号:D632.1 文献标识码:A 文章编号:1671-4970(2010)02-0076-04

## 一、城镇住房保障的现状

首先,需要明确本文中对住房保障的界定。

按照国家发展改革委投资所住房保障课题组在《我国城镇住房保障制度主要问题和政策建议》一文中的定义,住房保障是指政府对社会成员中无力参与市场竞争者以及竞争中的失败者进行的居所救助,是社会保障体系的一个组成部分。我国城镇居民的住房保障应准确定义为“救助”的含义,以解决最需要帮助的住房困难群体为主要政策目标<sup>[1]</sup>。按照社会保障制度的类型划分,这种定义下的住房保障应该被归类为“补缺型住房保障”,而不是“制度型住房保障”。

本文在此不对住房保障进行精确的定义,但是认为,一般老百姓所希望的也不过就是安居乐业而已,住房保障不同于最低生活保障制度,应该针对“人人”,针对普通大众,而不只是针对社会上的弱势群体,当然,弱势群体是首先需要考虑并重视的对象。住房保障应该成为政府职责中不可推卸的一部分,在我国的社会主义市场机制尚不健全的前提下,自然不能把牵涉到普通群众生存大计的住房全部推向市场,政府一味推行当今并不健康运行的商品化住房,过分强调市场化,而只负责兜底。

需要指出的是,本文的住房保障,并不是指要回到原来的福利分房制度,而是指作为一个国家的人民政府应该为全体国民负责。即使在理想状态下,各地政府积极进行廉租房建设,最多也只是解决了5%的弱势群体的住房问题,而80%的普通大众由

于房价过高仍然无力买房,这80%的城市居民的住房问题没有解决好,就不能说我国的住房保障是成功的。

其次,将简述社会各阶层的住房生存状态。

房价居高不下是普通百姓心中的痛,当下流行的“房奴”一词是对此的生动写照。成为“房奴”对大多数人来说是一件可爱又可恨的事情,而不少人连成为“房奴”的资格都没有,但同时社会上也出现了为数不少的“炒房族”。

著名社会学家陆学艺在《当代中国社会阶层研究报告》中,提出以职业分类为基础,以组织资源、经济资源、文化资源占有状况作为社会阶层的标准,把当今中国的群体划分为10个阶层:①国家与社会管理阶层;②经理阶层;③私营企业主阶层;④专业技术人员阶层;⑤办事人员阶层;⑥个体工商户阶层;⑦商业服务人员阶层;⑧产业工人阶层;⑨农业劳动者阶层;⑩城乡无业、失业和半失业人员阶层<sup>[2]</sup>。下面将参考社会阶层的划分,概述社会各阶层的住房保障现状。

这里把⑥~⑩归为一大类,是广大的弱势群体,在社会上也没有话语权,但很多人又不在本文的讨论范围之内,因为本文讨论的是“城镇”住房保障。这一大类人在理论上可以适用政府关于经济适用房、廉租房、住房补贴的政策,但是排除⑥、⑦和⑨,因为他们不具有城镇户口,⑧产业工人阶层中不包括农民工,理由同上,⑩城乡无业、失业和半失业人员阶层则排除购买经济适用房在经济上的可能性。

④⑤阶层可以归为一类,在理论上可以适用政

府关于住房公积金、经济适用房的政策,也是“房奴”的主要组成部分。这一部分人的“住房产生公式”大概如下:父母一辈子的积蓄+工作几年的存款+住房公积金(仅适用部分人)+住房公积金贷款(仅适用部分人)+15~30年不等的商业贷款=70年产权的经济适用房或者商业住房。

①~③阶层属于这个社会的上层,也是“炒房族”的主要组成部分,他们是这个社会在政治、经济、文化等各方面的佼佼者,也是社会学意义上的精英阶层。住房对这部分人来说已经失去了“住”的本意,而是“资产”,他们是资产所有者,房价上涨也就是资产价格的异常上涨扰乱了人们的价值观和生活,而他们无须付出什么劳动,资产就可以迅速升值,他们是房价上涨的受益群体之一。

## 二、政府角色定位存在的问题

城镇住房保障不足,房价居高不下,其原因诸多。本文在此仅从宏观调控的角度,强调政府在城镇住房保障中承担的责任,分析政府在其角色定位方面存在的问题。

### 1. 政府本身在城镇住房保障中存在的问题

根据全国工商联在全国政协会议上提交的发言稿,对去年全国9个城市“房地产企业的开发费用”的调查显示,在总费用支出中,流向政府的部分(即土地成本+总税收)所占比例为49.42%。其中,3个一线城市中,上海的开发项目流向政府的份额最高,达64.5%;北京48.28%;广州46.94%<sup>[3]</sup>。

首先,地方政府为了追求GDP、形象工程和政绩工程,增加财政收入,形成了卖地财政的格局。一个地方的领导上任,只要卖地,GDP就上去了。GDP上去了,中下层群众买房更加困难了,富裕的只是政府的财政收入,这样上升的GDP绝不是长久之计<sup>[4]</sup>。地方政府大量圈地,为了发展工业吸引外资,工业用地一般价格极低或者是零价位,而民用住宅地则价位极高,当地政府过分积极的大力发展城市建筑业和房地产业,财源滚滚而来,有的当地政府的土地收入竟占财政收入的70%。

其次,任何房地产开发商的项目从立项到销售,整个流程都需要政府盖公章,各种税费达到一百多项,而政府对任何程序的介入,都可能造成权力的腐败<sup>[4]</sup>。房地产企业都会有专门的“公关费用”,再加上可以各种拿到账面上的税费,这些最终都是由购房者承担的。因为腐败导致的供给成本上升,投资环境恶化,是市场化不足的表现,一般老百姓买不起房子,纵使政府在表面上提供再大的宏观调控力度也无济于事。

### 2. 建设廉租房动力不足,以提供住房补贴代替

按照住建部等部委《2009年—2011年廉租住房保障规划》,3年内全国将新建廉租住房518万套,具体到2009年为新增廉租住房房源177万套。住房和城乡建设部政策研究中心课题组近日刊发文章透露,从全国总体情况看,2009年实物廉租住房建设任务完成尚未过半<sup>[5]</sup>。出现上述现象的重要原因在于地方政府在实物廉租住房建设方面的资金投入不足,大多数地方政府采用发放租赁补贴或者变相补贴的形式以暂时解决群众的住房困难问题。土地相关收入构成政府财政收入的主要部分,而建设廉租房,不但没有相关的收入,还要投入大量的人力、物力和财力,因此各地政府缺乏积极性,担心廉租房建设影响自己的GDP、经济效益。

房租补贴虽然短期成本小,但是不能解决根本问题,从长期来看,由于需要持续投入,比建设廉租房的成本更高。

### 3. 住房公积金政策远离初衷,成为“富人俱乐部”

住房公积金没有体现公平,成为富人俱乐部。目前,申请住房公积金贷款的借款人占参加缴存的人数约占5%,大多数是中等或者中等以上收入的人群,使得那些已经缴纳公积金仍然没有经济能力购房的低收入人群为少数中高收入人群提供补贴,违反了住房公积金存在的最初目的,众所周知,只有行政单位、事业单位、国有企业等为职工缴纳住房公积金,大多数的中小企业并不为其职工缴纳公积金,住房公积金已经成为“优势群体”的特权,与此同时,住房公积金也成为某些垄断行业“优势群体”逃避个人所得税的工具;而众多的个体工商户、小商贩、第三产业的服务人员、自由职业者人数众多,其本身经济实力已经处于弱势,又无所在单位为其缴纳住房公积金,自己需要承担全部的住房负担,住房公积金实质上已经成为拉大贫富差距、造成社会不公平的工具。

### 4. 经济适用房政策的实施存在弊端

经济适用房在购买对象上失控,中高收入者挤入,使得相当部分的经济适用房为中等收入者甚至是高等收入者获得,而真正需要救助的低收入人群却无法获得。公务员阶层明显不属于低收入人群,这从现在社会上考公务员的热潮就能看出来,因此,公务员阶层明显的不适用于经济适用房的政策,但事实上却不是如此。经济适用房的获取,已经成为权力滋生腐败的源泉,成为寻租的理由,而大量无权无势的低收入人群却与经济适用房政策无缘,存在严重的保障不足。

### 三、政府干预的理论依据

从文化上说,成家立业、安居乐业是每个中国人耳熟能详的词语,也是大部分中国人终其一生努力的目标。忧国忧民的唐代诗人杜甫的经典名句“安得广厦千万间,大庇天下寒士俱欢颜”之所以如此深入人心,也说明了自古以来人们对住房的关注;“穷无立锥之地”是每个人都不愿意看到的。20世纪初,孙中山先生就提出了“居者有其屋”的治国方略,说明使人人有屋住是政府不可推卸的责任。“如果每个家庭都有自己的住房,国家将会更加稳定,我要让新加坡每个家庭都有真正的资产让他们去保护,尤其是他们自己的住房”——1963年,时任新加坡总理的李光耀就通过建屋发展局公布了其“居者有其屋”计划<sup>[5]</sup>。

从政治的角度,我们现在正在致力于建设和谐社会,一个国家如果大多数的公民都没有安身立命的地方,想长久的和谐下去应该比较困难。共同富裕、建设小康社会、关注民生等目标,如果没有对占人口大多数的中低阶层群众的住房保障的实现,则上述目标是不可能真正的完成。一个社会,如果大多数人居无定所,则谈不上社会稳定,更无论经济发展。GDP不应该只是政府炫耀的数字游戏,而应该如其所宣扬的那样做到真正关注民生。从社会公正的角度考虑,则拥有体面的住所应该是每个人的权利。

从经济的角度分析,可以分为以下几个方面:

首先,干预主义认为市场是不完备的。假定市场是完备的,但理想市场是不存在的,所以市场失灵,信息的非完全对称,造成市场中断;公共物品是人类的基本需要,但是市场不能提供<sup>[6]</sup>。我国的市场经济制度的运行亦不健全,政府更有必要以公共物品的形式提供市场无法提供的住房保障。

其次,市场存在失灵的现象,应该由政府进行治理。比如,维护正常的市场秩序,过度的投机行为不被许可,建立健全支持市场正常秩序的法律制度,政府应当提供大量的公共物品,积极治理外部效应。

再次,政府干预的理论依据之一是可以提高效率。市场有效配置资源的条件是完全信息、完全竞争,而且不存在市场失灵,事实上,这些条件是不可能完全满足的。针对房地产市场的低效运行,政府应该采取多种形式的管制、提供各种补贴、贷款及贷款担保等公共供给以提高效率<sup>[7]</sup>。

最后,公平也是政府干预的理论依据,公平又可以分为横向平等和纵向平等。横向平等包括两个问题:住房的获取和资本市场的准入,资本市场的不完善导致低层社会群体负担更多。纵向平等包括通过

收入再分配方式进行的干预,可以使个人自己决定,进行消费选择,也包括通过直接提供住房转移实现,消费的外部性是实现直接实物转移的原因之一<sup>[7]</sup>。

### 四、城镇住房保障中政府角色的重新定位

从上述经济、政治、文化各角度的理论分析中可以看出,即使在市场经济条件下,政府对住房保障也存在着不容懈怠的责任。因此,政府需要着重考虑以下措施:

#### 1. 改变当地政府卖地财政的生财之道

地方政府之所以钟情于卖地生财,根源于我国当前实行的分税制不合理,中央和地方政府的财权与事权比例搭配不合理,地方政府收支严重失衡。要改变这种状态,必须釜底抽薪,改革现行的分税体制,使中央和地方政府的财权与事权成比例<sup>[8]</sup>。应该改变单纯追求GDP的做法,GDP数字再高,没有落实到国益民的实处,也只是官员的数字游戏而已。当地政府获得的卖地收入,不纳入财政预算管理,成为腐败的根源,如此大额的资金应该纳入预算管理,并应该拿出一定比例来建设经济适用房和廉租屋,以真正做到取之于民用之于民。

#### 2. 完善相关的法律制度

经济适用房、廉租屋、住房公积金等之所以没有达到预期的目的,不能真正为中下阶层的群众服务,反而成为上等收入阶层获益的特权,就在于各种法律法规自身存在诸多弊端。比如《住房公积金管理条例》规定:本条例所称住房公积金,是指国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位、民办非企业单位、社会团体(以下统称单位)及其在职职工缴存的长期住房储金。由此可以看出,现有住房公积金制度抛弃了前面所列的弱势群体,包括数亿农村居民和居住在城镇的非在职职工和自由职业者。《廉租住房保障办法》以及各地的经济适用房申请条件也都把拥有城镇户口作为享有廉租住房和经济适用房的先决条件。

#### 3. 加强税收征管,开征物业税

政府应该加强税收征管,针对炒房者的各种炒房行为,分别征收期房转让契税、二手房交易所得税以及其土地增值税等。这样可以在一定程度上遏制炒房行为,给炒房者以沉重打击。开征在房产保有阶段的税种——物业税,就能通过提高房地产的保有成本,打击房地产投机,盘活现有房产存量,稳定房价。同时,也是政府增收的一种方式<sup>[9]</sup>。需要明确的是,物业税应该针对炒房者,绝不能成为“房奴”的新增负担。

#### 4. 扩大投资渠道 完善资本市场

因为投资环境恶化而不投资资金、从房地产市场上抽离出的资金、居民的大量储蓄以及国际热钱等,应该有完善的资本市场容纳使其增值,才不至于形成虚拟资金而到处流动,形成泡沫经济<sup>[4]</sup>。

#### 5. 加大转移支付力度 扩大收入再分配

从根源上说,普通群众住房困难更多的是一个收入分配的问题而非市场配置的问题,社会上并不是住房存量不足,而是我国现在的贫富差距过大,中下阶层的群众收入不高,没有经济能力去购房。所以,从根本上解决问题,应该缩短贫富差距,增加转移支付力度。但是,转移支付应该以不损害富人的积极性和不损害国民收入的增长为前提<sup>[10]</sup>。

#### 6. 扩大弱势群体的话语权 加大监督力量

从理论上,政府是为人民服务的政府,但事实上,政府官员在政治、经济生活上高高在上,无法亲身体会到弱势群体的疾苦,其政策、方针往往不能真正急人们之所急,由于监督不力、腐败等,也不能达到预期的目的。所以,要增加信息透明度,加强沟通,使弱势群体在关系到自己切身利益的政策方针中发出声音,增强话语权。

#### 参考文献:

- [1] 国家发展改革委投资所住房保障课题组. 我国城镇住房保障制度主要问题和政策建议[J]. 中国经贸导刊, 2008(24): 30-33.
- [2] 陆学艺. 当代中国社会阶层研究报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 8-23.
- [3] 谈佳隆. 全国工商联“高房价原因”发言稿引争议: 上海将公开土地出让金数据[J]. 中国经济周刊, 2009(11): 44-45.
- [4] 天勤. 郎咸平: 房价为何居高不下[J]. 国际融资, 2007(12): 31-32.
- [5] 住房和城乡建设部政策研究中心课题组. 我国住房保障应救助与扶持并举[N]. 中国建设报, 2009-12-29(5).
- [6] 尼古拉斯·巴尔. 福利国家经济学[M]. 郑秉文, 译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003.
- [7] 约瑟夫·E·斯蒂格利茨. 公共部门经济学: 第三版[M]. 郭庆旺, 杨志勇, 刘晓路, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [8] 吴睿鹤. 土地财政根源是分税制不合理[EB/OL]. [2007-11-26]. <http://finance.qq.com>.
- [9] 罗宇凡. 开征物业税对房地产市场意味着什么[EB/OL]. [2009-05-26]. <http://www.xinhuanet.com/>.
- [10] 庇古. 福利经济学[M]. 金镛, 译. 北京: 华夏出版社, 2007: 601-613.

---

## 《河海大学学报(哲学社会科学版)》征订启事

(CN32-1521/C, ISSN1671-4970, 季刊, 自办发行)

《河海大学学报(哲学社会科学版)》以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导, 认真贯彻落实科学发展观, 坚持实事求是的思想路线, 贯彻“双百”方针, 弘扬时代主旋律, 理论联系实际, 为社会主义物质文明与精神文明建设服务。

《河海大学学报(哲学社会科学版)》为哲学与社会科学类学术期刊, 主要刊登哲学、政治学、文学、语言学、法学、社会学、经济学、管理学等社会科学方面的学术性文章, 可供上述有关专业的研究人员、管理人员和大专院校师生阅读与参考。《河海大学学报(哲学社会科学版)》为中国学术期刊(光盘版)入编期刊与中国学术期刊网入编期刊。

《河海大学学报(哲学社会科学版)》由河海大学主办, 每季末出版, 国内外公开发行。2010年每本定价10元, 每本邮费1元, 全年订费44元, 欢迎广大读者直接向编辑部订阅。

联系地址: 南京市西康路1号《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部

邮政编码: 210098

电话/传真: 025-83786376

E-mail: [sxb@hhu.edu.cn](mailto:sxb@hhu.edu.cn)

网址: [http://kkb.hhu.edu.cn/sxb/index\\_sxb.htm](http://kkb.hhu.edu.cn/sxb/index_sxb.htm)