

新型城镇化模式下的中国住房供应制度转型*

陈杰

(上海财经大学,上海 200433)

摘要: 该文从中国住房供应制度的历史演变出发,介绍了中国住房供应制度因经济发展模式转变而演变的几个阶段及推动这些演变背后的历史逻辑,继而分析了当前中国住房供应制度存在的主要问题与挑战。该文的贡献在于,在新型城镇化的背景下,基于住房供应制度创新的基础,提出“保障住房、社会住房、市场住房”三位一体的住房供应体系,尤其对“社会住房”的内涵和功能定位进行了全面阐述。在此基础上,该文提出一系列针对性的政策建议,对完善中国住房供应体系有一定的思想启示意义和政策实用价值。

关键词: 城镇化;新型城镇化;住房供应制度;制度创新

中图分类号: F293.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)76-0080-09

1 问题的提出

21世纪以来,借助全球化浪潮的推力,中国工业化、城镇化和经济市场化快速推进。在实现经济高速增长的同时,中国城市房价也在持续快速攀升,城市普通居民住房可支付能力与市场房价之间的差距不断拉大,既成为诸多经济与社会矛盾的汇焦,也给新型城镇化战略带来了重重阻力。如习近平在2013年10月29日中共中央政治局住房问题专题集体学习上的讲话中指出,“住房问题既是民生问题也是发展问题……关系经济社会发展全局,关系社会和谐稳定”。2013年11月15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也明确指出,“健全符合国情的住房保障和供应体系”是全面深化改革的重要一环。还特别指出,“把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系”,是完善城镇化健康发展体制机制的重要组成部分。

收稿日期:2016-09-20

作者简介:陈杰,讲席教授、校学术委员会委员、博导,高等研究院院长助理,不动产研究所执行所长,公共政策与治理研究院首席专家,主要从事房地产经济与住房政策等方面的研究。

E-mail: chen.jie@mail.shufe.edu.cn

基金项目:国家自然科学基金项目“中国城市住房供应模式变迁对居民住房选择行为的影响及社会经济效应”(批准号NSF71573766)、国家自然科学基金项目“快速城市化进程与住房公共政策:交互性与协调性发展研究”(项目批准号:NSF71173045)、教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“我国城镇住房保障体系及运行机制研究”(13JZD009)、上海市曙光学者计划“房地产业与经济社会发展和谐共生研究”(13SG35)。

著名福利经济学、诺贝尔经济学获得者阿玛蒂尔·森曾经指出,所谓贫困,本质是对发展机会的功能性丧失(Sen, 2005)。联合国人居组织(UN-HABITAT)发表过多篇宣言,指出住房贫困不仅是收入和财富贫困的结果,更可能是贫困的原因。同时还指出,改善住房条件是摆脱贫困的重要工具(UN-HABITAT, 2010)。很多社会经济协调性较好的国家,在其从中等收入国家向发达国家转型中,都把住房供应体系建设当作一项基本国策来慎重对待,代表性国家如新加坡。知名学者郑永年曾指出:“新加坡的住房政策,从一开始就是其国家建设的一项基本政策,是新加坡国家建设核心中的核心。”(郑永年, 2009)。

本文试图解答四个问题:中国当前住房供应制度的历史由来和决定机制是什么,这个制度出了哪些问题,问题的背后根源是什么,如何治理这些问题。在这个研究基础上,本文提出,中国住房供应制度需要顺应新型城镇化发展战略的时代要求,实现“经得起实践、人民、历史检验”的历史性重构。从国际经验和中国国情出发,本文提出以“三位一体”(保障房、社会房和市场房)为核心的住房供应制度重构整体思路。

2 中国住房供应制度演变的历史逻辑

将住房模式定义为包括住房供应体系、住房消费体系、公共政策对住房供需政策调节体系三个子体系构成的整体。理解住房供应体系,不能离开住房消费体系,更不能离开公共政策对住房供需双方的调节,三者相互内生,合为一体。

在这个住房模式的整体视角下,发现,在每一个历史发展阶段,住房模式的选择都体现了经济和社会发展战略的时代要求,但住房模式又会对经济和社会发展进程做出反作用。住房模式在经济和社会发展中的作用,很多时候超乎想象的重要。

2.1 中国住房供应所扮演的城市融资功能

改革开放后的三十多年,以1994、1998年和2004年为三个重要时间节点,中国城镇住房供应体系与经济社会发展的互动关系发生了根本性转折。

1979-1998年这段期间,在计划经济模式逐步被市场经济模式取代之后,城镇住房供应体系从封闭走向开放、从无偿走向商品、从实物分配走向货币化、从计划分配走向市场化。这不仅是满足城市居民住房条件得到尽快改善的经济与社会发展需求,也是满足市场经济对劳动力流动和企业独立运营的必然要求。

1978-1998年中国经济发展的基本逻辑是“工业化→城市化”,住房与经济社会发展的基本关系是:经济发展通过劳动力增加和原有居民收入增长刺激住房需求上升,带动住房存量扩张,从而促进城市化。但1994年以分税制为触发点,中国的工业化进程注入“以地引资”的概念和机制,使1994年之后的中国工业化与城市化的互动关系开始发生逆转。

1994年到1990年代末以前,在分税制的刺激诱导下,中国地方政府的“GDP锦标赛”在经济发展中作用越来越大(周黎安,2007)。一个流行模式是,地方政府先以低价甚至免费工业用地出让和基础设施补贴等来吸引外来投资、带动城市经济发展,再用城市经济发展之后的住宅与商用土地增值来对冲低价工业土地出让的损失,只要运作良好,则可以形成一个正循环(陶然等,2009)。这种模式可称为基于“以地引资”的工业化(王媛,2013)。

1998年基于单位福利公房的住房供应体系被打破,城镇住房供应体系中商品货币化交换和市场机制占据了主导。这个时期城镇居民的住房消费开始活跃,但主要还是取决于居民收入,城镇住房还没有成为投资品。尽管这段时间政府文件中不断有房地产业要成为支柱性产业的说法,住房产业总体上仍仅被看作经济领域一个小产业部门。但后来连续发生的两件大事,根本性改变了住房在中国经济社会发展中的作用。

第一个大事是2000年“WTO入世”。由此中国庞大的工业制造能力找到了出路,并迅速积累了极其庞大的外汇储备,同时外商直接投资进入更加容易,地方经济发展所需要的资金不再匮乏。

第二个大事则是2004年国有土地制度改革,国有建设土地指标变得稀缺,住宅用地昂贵起来。由此,住房不再仅仅是消费品,而成为居民最主要的投资品。更重要的是,依托商品住房的土地出让金制度成为城市基建和经济发展融资的最重要工具之一,之后又衍生发展土地抵押信贷融资。

2004年以后,外部经济环境和中央政策的巨大变化,导致地方政府经营城市的战略也发生了重大调整(王媛,2013)。一方面,土地管理权收归中央和农地实际征收价格的提高,都意味着“以地引资”的难度与成本日益上升;另一方面,1998年房改后,住宅全面商品化、市场化,加上高速增长背景,商品住宅的投资功能迅速凸显,寻求资产升值日益成为居民们购房的主导动机。这不仅意味着土地出让金的大幅上升,同时土地的潜在抵押价值也迅速提高,快速成为城市建设资金的重要来源之一。再加上中国银行信贷体系在上世纪90年代改革重生后的快速膨胀,地方政府经营城市的融资来源更为广阔,融资成本也更低了。

2.2 “以城市化带动工业化”中的中国住房供应模式

预算约束的改变导致地方政府的行为在2004年之后显示出新特点,围绕“以房融资”而展开城市基础设施投融资再循环,地方经济发展模式开始具有“以城市化带动工业化”的明显特征。

在一般的市场化经济中,城市扩张理应是经济发展的结果,一般都是“工业化带动城市化”。而本文提出,中国21世纪以来的城市化进程颇具自己特色,在特殊的经济与政治等国情背景下,出现了一种特殊的城市化-工业化模式:“以城市化带动工业化”。根据实施步骤则可细分为三步,“土地城市化→工业化→人的城市化→土地和人在城市中的结合”。

这种模式的核心是“以房融资”。地方政府,一方面以土地抵押及其金融衍生品为初始投入资金来源,同时将福利与购房紧密捆绑在一起的配置方式和预期操作来推动房地产市场发展,本质就是土地资产的证券化,充分地发挥了杠杆作用,缓解了启动

阶段的融资约束,再通过地方融资平台操作作为城市扩张注入后续资金,有力促进了城市扩张和经济增长。重金打造之下,一举突破城市更新和扩张的“启动瓶颈”,先期形成“土地的城市化”;另一方面期望能够通过提升城市形象而“筑巢引凤”,吸引外来投资,形成产业集聚和人口集聚,依靠企业集聚和居民消费带来的财税收入来提供运营性质的公共服务,产生“人的城市化”,敦实城市发展后劲,使得先期形成的“土地的城市化”不至于落空。于是买房就像买股票。

中国的土地出让金,经常出现“面粉高于面包”、地价直接比周边房价还高的现象,但购房者也纷纷乐意为此买单,甚至不惜买的是期房,交房后也要等上好几年之后才入住。这里购房者所支付的价格,显然不是基于当前市政和城市基础设施所提供的公共服务价值,而带有明显的预期投机色彩。“中国土地收益的本质,就是通过出售土地未来的增值(70年),为城市公共服务的一次性投资融资”(赵燕菁,2013)。

从这个角度而言,卖房就是卖股票,买房就是买股票。通过商品住宅土地的竞价出让,地方政府获得了城市建设的初始融资,开发商相当于股票的承销中介,一次性认购后再向购房者分散销售,以承担包销的风险成本来获取中间的差价利润。这个过程中,地方政府、开发商和购房者形成了利益同盟。地方政府作为“股票”的发行者,也实质上背负了向购房者的隐性承诺,不得不以不间断的大规模城市建设投资来实现城市的持续增值,同时为讨好自己的“股东”,还将教育、医疗、养老等福利都与住房捆绑在一起,以更加巩固购房者住房资产的快速增值。这个过程中,地方政府、开发商和购房者形成了利益同盟铁三角。

从这个角度而言,有必要澄清,中国这种以土地抵押和土地出让金收益来获取城市发展融资的模式,其实不应该叫土地财政。因为所谓财政必须是对已经实现的收入才能进行课税。美国等西方发达国家所盛行的房产税,对资产已经实现的增值进行课税,才是确实实的土地财政。而中国情景下,无论土地抵押融资还是土地出让金,都是政府以未来不确定可课税资产性增值收入的提前预支,居民以风险投资入股性质提供这种资金来源,是一种城市建设风险融资机制。

2.3 中国住房供应模式的长处

不可否认,基于“以房融资”的城市发展模式有其一定优势,在实践中有明显效果,才会让地方政府竞相模仿和复制。具体而言,“以房融资”有几个优势:

(1)能有效突破“启动瓶颈”。一般工业化和经济发展所带来的税收,往往只够吃饭和维护,难以启动城市更新扩张的初始投资。

(2)资金来源广。住房是生活必需品,政府操作人们购房需求的空间大。

(3)周期短。城市更新扩张直接通过预期推动房价和地价的增值,不一定需要等到实体经济有相应成长。土地增值后马上又可以再做抵押或出售以换取更多土地出让金。

(4)见效快。短时间内就能募集大额城市建设的投入资金,发展业绩显著。

(5)有自我循环和自我成长机制。如果顺利,能形成正循环而不断成长。

(6)构造利益同盟。如果居民都有能力买房,“以房融资”这种模式还有利于政府与居民结成利益同盟,风险同担、利益分享,共进共退。这点尤为重要。

某种程度上,很多国家都是通过收买“有房者阶级”而成为执政主要基石。如美国梦的核心要素就是拥有自己的住房,富兰克林·罗斯福曾说过,“一个人人有房的国度是不可征服的”(A country of homeowners is unconquerable)。老布什时期的住房和城市发展部(HUD)部长杰克·康普也曾说过,房主能够拯救孩童、家庭以及美国(《时代》,2010)。克林顿1992年总统竞选口号“住房所有权和体面住房是美国梦的一部分”(Green and White, 1997)。更加典型的是新加坡,从立国之初就致力实现人人有房。如李光耀多次引用孟子“有恒产者有恒心”来强调促进居民拥有自有住房产权是新加坡的立国之本(郑永年,2009)。

3 当前中国住房供应制度的问题及根源所在

然而,这种模式下,住房供应体系过多承载城市发展融资功能,对经济建设和社会发展具有多方面的潜在危害,而且注定是不可持续的。在新型城镇化背景下,这种思路需要重新审视,乃至扬弃。

3.1 当前中国住房供应制度存在的问题

“以房融资”在经济增长层面的最大问题是,城市经济建立在泡沫化的房地产市场上,发展的可持续性和系统风险都被放大了;其次,城市运营成本过高,缺乏发展后劲,中坚技术人才容易流失,制造业和实体经济难以立足,容易出现产业空心化;第三,靠地方政府财政补贴和城市硬件环境吸引力所集聚的产业在发展中,过度依靠政府注资扶持和通过基础设施优势来节约制造与物流成本,但依靠创新驱动的活力却受到了抑制,难以实现地方经济的产业升级转型。“以房融资”在社会发展层面的最大问题是,把民生必需品异化为投资品,不可避免造成“住房权”和“财产权”的内在矛盾冲突,阻碍“人的城市化”。再加上房改遗留的历史遗产,进一步造成贫富差距分化和财富极化,由此激化社会矛盾冲突。

3.1.1 过度依赖房地产市场,系统风险大

“以房融资”模式下,城市扩张与房地产市场捆绑在一起,一方面推高了房地产泡沫,另一方面城市经济建立在泡沫化的房地产市场上,发展的可持续性和系统风险都被放大了。一旦房地产业产生震荡,将引起一系列连锁反应,城市经济有大厦将倾之势。房地产市场波动造成地方经济发展困难、债务风险激增的案例时常见诸报端:如鄂尔多斯新城、大同的“名城复兴”等都相继出现需求不足、地方财力透支、房地产泡沫风险提高等问题。近年来,地方政府偿债压力不断加大,债务危机问题浮出水面。

住房供应成为城市融资工具的本质是土地及其衍生品的证券化。如有学者指出,所谓证券化的实质是通过资产池(pooling)和分级(tranching)两个机制,将那些本来对信息敏感的资产变成对信息不敏感的资产,好处是可以以此来加快市场的流动性和交易量,但代价是降低了金融体系的透明度,使得人们不再关心作为抵押品的资产的质量(王永钦,2013)。这在一定程度上反而大大增加金融体系的系统性风险。

3.1.2 脱离经济基本面,基础不牢,后劲不足

“以房融资”本质上是脱离实体经济基本面而制造的虚拟经济幻象。在“以房融资”模式下,在长官意志和政府非经常预算软约束的双重驱使下,盲目规划,大搞不切实际的目标,城市扩张非常容易不仅脱离实体经济当前能力,也超越未来远期可能潜

力,成为沙滩上的大厦。从温州、鄂尔多斯到天津临港,大批人造新城,最终沦为“鬼城”、“死城”。即使勉强度过初创投资的窗口期,成功获得外来产业集聚,也会因为城市运营成本过高,而缺乏发展后劲。高地价高房价城市中,占用土地资源多、土地利用效率注定不高的制造业和实体经济就难以立足,企业中坚技术人才容易流失,难以避免产业空心化。另外,靠地方政府财政补贴和城市硬件环境吸引力所集聚的产业往往不是技术创新型产业。这些产业在后续发展中,过度依靠政府注资扶持和通过基础设施优势来节约制造与物流成本,但依靠创新驱动的活力却受到了抑制,难以实现地方经济所期望的产业升级转型。

3.1.3 住房异化,住房权得不到保障,社会矛盾剧烈

“以房融资”模式下,地方政府刻意把本来应该是民生消费品的住房打造成投资工具,不断放大其投资功能,其消费属性反而被压制。于是商品住宅市场投机炒作风气旺盛,有钱人大量囤积,越买越多,越贵越买,其购房动机完全为升值预期所驱使。而低收入人群望房兴叹,住房条件困苦,却无人问津。即使中间收入人群,也大多无法进入购房市场,难以参与“认购新房——参与城市分红”的财富游戏,发展权角度的住房权受到压制。加上政府对租房市场的歧视性政策,他们的基本住房权可能都得不到保障,住房不安定,引发大量社会问题,持续性成为社会矛盾焦点。

3.1.4 利益集团绑架,形成陷阱

地方政府不愿意抑制房价、轻视住房保障的根本原因就在于,地方政府需要房价能持续维持高增长率的预期来引诱购房人“入股”,也需要高房价来稳定高地价,以取得更多的土地抵押贷款融资。为此不惜运用各种公共政策手段,包括与市场预期博弈性制定居住用地出让计划、压缩住房保障覆盖面、将优质教育等公共福利与产权房紧密捆绑、故意轻视租赁市场等。由于地方政府、开发商和房产拥有者在驱使住房资产不断增值这方面形成了利益联盟的“铁三角”,而房产拥有者又是社会主流,以上这些公共政策有很大的社会支持力度,难以破除。一旦这个利益同盟形成,就成为一个发展陷阱,欲罢不能。为此,地方政府是内心中既没有积极性也没有实质外在压力来真正降低房价。从这个意义上,

“房地产绑架中国”,确实存在。

3.1.5 加剧贫富分化,激化阶层矛盾

在收入分配趋向两极分化的社会经济大环境下,过度强调住房的投资功能,必然带来住房拥有量和住房资产价值上的两极分化,而这就成为社会贫富分化一个非常重要的“助推器”。从现实上看,只要存在收入差距,住房的投资化发展就会造成住房拥有的不平等。而只要有住房不平等,又会造成富者越富,穷者越穷。更进一步,在住房投资化过程中,住房金融市场在操作上“嫌贫爱富”的贷款机制也起到了进一步扩大财富差距的作用。最后,由于“以房融资”模式下,劳动工资持续性低于房价增速,造成阶层固化。“晚买几年房,多辛苦几十年”。对于依靠劳动收入为主的就业者来说,一旦进入就业市场初期买不起房,那么后面无论如何努力工作,大多数都被排斥在购房市场之外,无法插队加入城市财富再分配的游戏。

3.2 问题根源与方案

“以房融资”问题直接根源在于地方政府官员的晋升选拔制度和政绩考核标准,基础背景是中国土地国有化和政府垄断出让,核心驱动力是中国财政税收制度的缺陷,最终根源在中国居民的基本权利保障制度不健全、缺乏法律保障。

客观而言,住房供应体系在“以房融资”模式所引导的城市经济发展路径中,对中国工业化和城镇化进程有其作用和效果,但危害也是巨大的,对经济发展和社会和谐都带来了很大负面副作用。这需要不断放大需求来刺激供给,不惜制造泡沫,但最终因为供给过剩带来泡沫崩溃。而且至多适用于城镇化扩张早期,注定是不可持续的,当前对很多城市,尤其东部大城市而言,急需转型和替代。中国大城市的规模经济效应,还没有得到有效释放(陆铭,2011)。但靠土地财政和粗放型增长模式来推动城市集聚,已经陷入死胡同。大城市规模扩张,需要基于包容性就业机会的有效增长(陆铭等,2012),而不妥善解决城市住房可支付性问题,则很难实现包容性就业机会的有效供给。

重构中国住房保障和供应体系,需要有一整套政策配套,包括:改变官员晋升选拔和绩效考核机制、重塑中央地方财税体制、规范地方融资体系、加快土地制度改革、在法律框架下实施住房保障、加强住房需求调节、实现住房供应体系多元化整体重构、

加强租赁市场建设、多元化保障性住房融资等。限于篇幅,本文重点讨论住房供应体系的重构本身。

4 住房供应制度创新的理论基础

如十八届三中全会公报所指出的那样,全面深化改革“核心问题是处理好政府和市场的关系”。

4.1 以产权理论引领住房供应制度创新

对政府和市场的边界界定离不开对权力的理解。政府代表具体或抽象的公共意志驱使下的公权力及公权力对公共意志的实现过程(卢梭语),市场代表私权——个人及个人集合起来的组织对自身利益最大化的追求权利及这种权利的实现过程所带来的“自发的社会秩序”(哈耶克语)。经济生活中最重要的权力就是对物品产权的实施权力。所谓市场,本质上就是个人对物品产权的自由使用。但产权不是单独一体,而是可以切割为所有权、占有权、支配权、使用权、收益权和处置权。政府和市场的边界就在对物品的产权如何进行切割。

在整体经济体系方面,计划经济已经以惨败结局而退出历史舞台,而政府干预越少市场效率就越高的想法,也已经被证明是一种幻想。住房供应体系方面,这两方面的负面教训,也是举不胜举。

但世界上其实还存在一种社会市场型(social market)的经济模式,介于过度政府干预和极端市场化之间,即所谓“第三条道路”。这种模式强调以平衡社会目标的方式构建市场,“政府通过市场来保护社会”,市场竞争是“受控制和被管理的”;同时,政府通过良好的制度设计,以符合市场原则的方式干预市场,实现“匹配性的国家干预”(勒普克语)。这样可以较好地融和政府与市场的各自长处,缓和两者的负面副作用。这种模式以德国、荷兰、法国和北欧国家为典型代表,尤其德国是这个模式的范本,不仅做到了社会和谐稳定,还具有了世界前列的经济活力。

因袭社会市场经济的经济社会哲学理念,在住房供应领域,德国、荷兰和北欧国家也是显著区别于英美自由主义的市场化主导住房供应体系,建立起一套社会市场型住房供应体系。但这几个国家的表现形式又有所不同,具体而言,德国的社会住房形态主要表现为政府对私人租赁住房市场的严格管制以及相当比重的社会租赁部门,荷兰主要表现为大规模针对中低收入家庭的社会租赁公司,瑞典则主要

是大规模的对社会全体开放的公共租赁公司。但这几个国家社会住房部门的共同特点是不追求盈利,强调住房组织的社会责任和住房服务的民生性。

4.2 以“住房权”理论引领住房供应体系重构

“住房权”,被1948年《世界人权宣言》、1966年《经济、社会、文化权利国际公约》等众多国际人权公约规定为一项基本人权。中国是《经济、社会、文化权利国际公约》签约国,充分调动国家资源来保障每个公民都享有住房权是政府责无旁贷的责任与义务。

但住房权理论不能简单看作外来的舶来品,在中国有深厚的历史传统根基,与千百年众多先哲呼唤“居者有其屋”、“安居乐业”的思想一脉相承,也在中国当代有深刻的政治根基。2007年10月中国共产党十七大报告中所提出的,“努力让全体人民……住有所居”,既是执政党对全体居民普遍实现住房权的庄重政治承诺,也是住房权的重要理论表述。特别还要指出,虽然住房权已经公认是一项基本人权,但不应仅仅看作是生存权,更应是发展权。如十七大报告所表述的那样,“住有所居”是实现人的全面发展的重要组成部分。习近平总书记在10月29日住房问题讲话中更明确指出,“住房问题既是民生问题也是发展问题”。

专业研究者发现,住房保障是具有中国特色的词汇,在国外并没有可以直接对应的词汇。但从国内对住房保障的理论和实践操作的本质来看,住房保障就是政府对个体居民住房权的落实,就是确认每个公民都有获得适足住房的权利。

进一步,住房权保障,其本质是住房“权利层面”的保障,而不是住房“物质层面”的保障。所以,保障房是政府代表公共利益直接保障居民住房权的工具与手段,但住房保障的范畴和内涵要远远高于保障房,需要更多从法律权利视角来审视住房保障。

4.3 从住房权角度理解政府、社会和市场的边界

从住房权角度,政府、社会和市场都有保障个体居民住房权的责任。住房权视角中的住房保障,强调政府对生存权角度的住房权负有无可推卸、并可以诉讼的法律责任与义务。但这当然不是要求政府对居民住房需要承担无限责任。联合国乃至全世界所有人权文书都没有这样的要求。

从这个角度,政府代表公共利益对公民住房权的落实捍卫工作,可以分三个层面:救济保障、支持

扶助和交易规范。这三个层面分别涉及住房权的生存权、发展权和财产权的不同内涵,第一个具体表现为住房保障供应体系,第二个具体表现为社会住房供应体系,第三个则是住房市场供应体系。

对于生存权范畴的住房权,政府承担的是救济责任。在个人无法依靠自身力量从市场解决基本住房问题时候,政府需要出面干预和提供救济保障;而当个人依靠自身力量就可以满足基本住房需要的时候,市场就足够有效,则无需政府出面。这也就划清了政府与市场的边界。

对于财产(收益)权角度的住房权,政府的责任是保障市场合理秩序。当个人依靠自身力量无法从市场满足基本住房需要的时候,除了经济能力不足之外,还有很大可能是市场秩序崩溃无序或者存在歧视,这时政府的责任就是恢复合理市场秩序。

对于发展权范畴的住房权,政府承担的是支持扶助责任。从社会发展角度,不能满足于仅仅保障生存权范畴的住房权,必须尽量考虑,通过科学有效和公平公正的制度设计,尽最大可能协助社会力量运用市场机制来保障有一定经济能力居民对合理住房的使用权和占有权。

正是从这个角度而言,社会住房供应体系,所起到的作用就是提供连接政府和市场之间的“第三方”过渡形态的住房供应。从权利角度是保障住房权中生存权和财产(收益)权之间过渡形态的发展权,从消费角度是扶持介于基本居住需求和高端住房需求之间的改善型需求,从产权角度是确保“夹心层”群体在保障房可享有的使用权基础上增加了占有权和支配权,但资产收益权仍然受到最大程度的抑制。

5 政策建议

建议依据中国现阶段的时代背景和国家发展战略需求,建立介于政府主导的住房保障供应体系和市场主导的商品住房两者之间,处于中间过渡形态的住房供应体系。这种过渡形态的住房,我们命名为社会住房。

5.1 “三位一体”的住房供应体系

笔者建言,中国住房供应体系重构的核心是,在政府主导的保障房供应体系与市场主导的商品房供应体系之间,铸造一个过渡形态——社会住房供应体系,具体包括:租赁型的公共租赁房(社会租赁

房)和出售型的自住型商品房,以此填补当前住房供应体系的空缺,使得只想购房来解决居住问题的“夹心层”群体不会被胁迫裹挟被逼去买房、炒房,

分流住房需求,化解社会矛盾。社会房,让住房真正回归消费属性。

表 1 中国住房供应体系重构的整体构想

类型	保障住房	社会住房	市场住房
形式	实物:廉租住房 货币:租赁补贴	租赁:公共租赁住房 出售:自住型住房	商品住房
对象	中低收入住房困难家庭——参照“住房权”理论,定义为依据自身经济能力无法实现基本住房需求的群体	“夹心层”群体——能满足基本住房需求,但不能从市场购买商品住房	具有独立自主从市场购买商品住房经济能力的中高收入家庭
产权	占有权和使用权	所有权、占有权、支配权、使用权	所有权、占有权、支配权、使用权、收益权和处置权
功能	满足基本居住需求; 满足对使用权的需求	满足改善型居住需求; 满足对所有权的需求	满足高端居住需求; 满足对收益权的需求(投资需求);
提供	政府主导	政府制定规则,社会和市场力量主导提供	市场力量主导;开发商为核心或个人集资

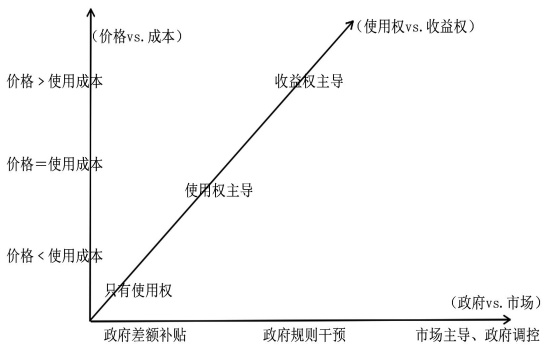


图 1 构建住房供应体系的三维视角

这样,中国的住房供应体系,将成为“三位一体”:保障住房、社会住房和市场住房,分别定位服务于不同人群,主导对象不同,提供途径和形态不同,功能不同,满足不同的住房需求,各司其职,各得其所(陈杰,2014)。具体而言:保障住房明确定位为保障中低收入住房困难家庭,由政府主导提供,功能是满足基本居住需求,提供形式可以是实物形态——只租不售的廉租房,也可以是货币形态——货币化租赁补贴;市场住房则是通过市场由牟利驱动力的开发商提供的商品房,满足高收入家庭的高端居住需求和投资需求,提供形式具有多样性;处于保障住房和市场住房两者之间的社会住房,则是政府所制定约束性规则下由社会力量提供的自住型住

房,功能是满足基本居住需求和高端居住需求之间过渡的改善型居住需求,定位为服务既纳入不了保障房体系又无法进入住房市场的所谓“夹心层”群体。形态上可租可售。

5.2 社会住房的内涵与定位

社会住房的服务对象、目标、定位和产权性质很明确。服务对象就是,既不能纳入住房保障体系又进入不了住房市场的“夹心层”;其目标是,只提供居住功能,不提供或最大限度抑制商品住房特有的投资功能和保值增值功能;其定位是,不限于满足基本住房需求,而属于改善型的住房消费,但不属于高端住房消费;其产权特征是,(租赁型)拥有使用权,如果出售型的社会住房,还可以具有所有权、占有权和支配权,但(禁售期内)不具有收益权和(收益)处置权。相比而言,商品房拥有对财产的全部产权,保障房则只有有限使用权。

需要特别说明,在本文的框架中,租赁型的社会住房就是现在所说的公共租赁房,出售型的社会房则还是一个概念设计,可命名为“自住型商品住房”。

但必须注意,对公共租赁房在整个住房供应体系中作用的理解具有更高的视野,所提出的“自住型商品住房”概念内涵也与北京最近推出的“自住型改善型商品住房”的概念内涵有本质的区别。

笔者借鉴北京推行的自住型商品住房,和上海

共有产权房构建思想,对自住型商品住房概念做了重新定义并注入了富有生命力的内容。

5.3 社会住房的具体操作模式

社会住房包括租赁式和出售式两种,租赁式社会住房即公共租赁房,只需从政府提供转为社会组织来提供即可。出售式社会住房,其模式雏形可以参考当前的共有产权房。但共有产权房现有模式具有多个问题,具体包括:存在寻租空间、政府监督成本大、存在负面激励,还有引导政府合资炒房和托市之嫌(陈杰,2014)。

针对以上问题,笔者提出,对产权式社会住房,应该在共有产权房现有模式基础上的进行改进,具体建议包括:

第一,增加社会住房上市交易限制期限,如将禁售期延长到十年。这样可更大幅度抑制社会住房的投资价值。只有严格限制社会住房上市交易,禁售期内由政府回购,才能最大限度杜绝购房者借机牟利的空间,节约监管的社会成本,同时也遏制政府乐见高房价的内在激励。

第二,逐步放宽购房准入标准,让社会住房面向大多数夹心层,释放真正的楼市购房刚需。在剥离社会住房的投资价值且需承担一定使用成本之后,仍然申请购买社会住房者,都是真正的刚需。在这个意义上,社会住房已经不再是狭义的住房保障,而是广义上的住房保障,面向所有无房的“夹心层”开放,覆盖到主流工薪阶层。这个发展方向,是丰富住房供应体系非常必要的探索。

第三,严格限制社会住房面积和建造标准,保证社会住房的社会保障属性。虽然我们建议社会住房不再严格设定准入门槛,但应限制房屋面积和建筑标准,以此来筛选需求者,同时与完全产权的商品房市场相区分开来。在地段选址上也做一定限制,并有意识以此引导市中心人口向市郊疏散。

第四,供应方式尽量充分利用市场机制,减少政府一切不必要的介入。遵循十八届三中全会决议所提出的“尽可能让市场机制起决定性作用”的精神,政府只需要对社会住房制定不可转让或十年之内不可转让的限制之后,辅助社会住房在面积、建造标准、地段和无房的要求之后,政府都无需再有介入。

如果以上设想的这些改造实施之后,政府不再以地价折算的股份来与购房人直接共有,而是以政策干预来与购房人间接虚拟地共有。实际上是起一

个培育自住型住房市场的作用。

6 总结

尖锐的住房矛盾、快速推进的新型城镇化进程和艰巨的国家发展战略要求,正在不断倒逼中国住房供应体系必须进行重构,迫使其向前发展前进。但住房供应体系本身就是需要在与经济社会发展要求协调中不断完善和改进的,因而其改革和重构既不可能一蹴而就、也不可能一劳永逸,要不断与时俱进。

政策制定者应该认识到,中国现阶段住房供应体系建设最大的任务有两个。一个是要顺应新型城镇化和经济社会转型进程,为新型城镇化和经济社会转型提供最大支撑,顺利完成城市外来人口的导入和“市民化”。具体表现在,从保障住房权角度,保障弱势群体的基本生存权和维护“夹心层”的发展权。从这个视角,住房供应政策首先要发挥好社会政策的功能;第二个是仍然要对经济发展起正面贡献,尤其防止住房市场过度波动对国民经济和金融体系的影响。从这个角度,住房供应体系建设,不能就供应谈供应,要主动去调节住房需求,抑制不合理的住房需求,打击投机性住房需求,维护住房市场的健康可持续发展。

中国住房供应体系重构的核心是,在政府主导的保障房供应体系与市场主导的商品房供应体系之间,铸造一个过渡形态——社会住房供应体系,具体包括:租赁型的公共租赁房(社会租赁房)和出售型的自住型商品房,以此填补当前住房供应体系的空缺,使得只想购房来解决居住问题的“夹心层”群体不会被胁迫裹挟被逼去买房、炒房,分流住房需求,化解社会矛盾。社会房,让住房真正回归消费属性。

参考文献

- [1] 陈杰.制度经济学视角下的中国住房制度变迁分析[J].社会科学辑刊,2010(6).
- [2] 陈杰.中国住房模式选择向何处去[J].探索与争鸣,2012(1).
- [3] 陈杰.我国住房供应模式整体改革建言[J].改革内参,2014.
- [4] 陈杰.从改革大视野看共有产权房[N].解放日报,2014-04-11.
- [5] 陆铭.建设用地使用权跨区域再配置:中国经济增长的新动力[J].世界经济,2011(1).

- [6] 陆铭,高虹,与佐藤宏.城市规模与包容性就业[J].中国社会科学,2012(10).
- [7] 陶然,等.地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思——对改革30年高增长的政治经济学再考察和来自“土地财政”视角的证据[J].经济研究,2009(7).
- [8] 王永钦.地方政府融资平台改革与退出方案[N].东方早报,2013-11-12.
- [9] 房产“美国梦”正变成“白日梦”[J].时代,2010(9).
- [10] 王媛.我国地方政府经营城市的战略转变——基于地级市面板数据的经验证据[J].经济学家,2013(11).
- [11] 赵燕菁.土地财政:历史,逻辑与抉择[EB/OL].中宏之声,2013-05-14.
- [12] 郑永年.住房政策是新加坡基本国策[EB/OL].中国广播网,2009-09-21.
- [13] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7).
- [14] Sen, A. Human Rights and Capabilities[J]. Journal of Human Development, 2005, 6(2).
- [15] UN-HABITAT. Housing as a Strategy for Poverty Reduction in Ghana. (United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), Ed.). Nairobi, Kenya.
- [16] Green, R. K., & White, M. Measuring the Benefits of Homeowning: Effects on Children. Journal of Urban Economics, 1997, 41(3).

New Urbanization Model and the Reform of Housing Provision System

CHEN Jie

(Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai200433, China)

Abstract: This chapter examines the transformations of housing provision system in China since the establishment of P.R.C. Special focus is given to how the changes of housing provision system affects the formation of industrialization and urbanization in China since the late 1980s. The advantages and perils of this model are discussed. Further, we analyze how the current housing provision system should be reformed to meet the strategic challenge of new urbanization model. Particularly, a three-in-one housing provision model is proposed, which includes: public housing, social housing and market housing, especially the connotation and function orientation of "social housing" are interpreted. On this basis, this paper puts forward a series of targeted policy recommendations, which has some ideological implications and practical value of the policy to improve the housing supply system in China.

Key words: urbanization; new urbanization model; housing provision system; institutional renovation