

□ 印莛华 胡 彬

关于经济适用房政策的探索

经济适用房作为现阶段的国家住房建设政策,旨在通过某种政策倾斜,来达到扩大住房供给、调节房地产投资结构和启动市场有效需求的目的,它是基于我国目前特殊的房地产市场和住房市场发展阶段的一种政策选择。但是,对于经济适用房政策的运行机制、与当前房地产市场的关系、现行政策规定可能产生的市场反应、经济适用房政策的适用范围以及经济适用房政策的可持续性等问题,尚有待于从理论上进行再探索。

一、经济适用房政策中出现的问题

迄今为止,我国的经济适用房政策已实施近两年,有许多问题已经非常清晰地暴露出来,突出表现在如下三个方面:

第一,财政补贴利益的流失与对完全商品房供给的“挤出效应”。

目前,有些经济适用房把销售目标定位在中等收入家庭中收入偏高的那一部分人,甚至以吸引开私家车的人来争相购买为荣。我们认为,这样操作不符合经济适用房的建设目的和财政补贴的支付原则。

首先,利用经济适用房特有的政策优惠来提高建设标准,必然会使住房成本乃至房价突破大众平均购买力水平,从而可能产生三种后果:其一,造成无效供给。如果这类住房在地段、质量、功能、环境或者舒适性等某一方面不能满足少部分中等偏高收入阶层的消费偏好,那么其空置就在所难免;其二,使财政补贴的效益产生流失。如果这类住房在各方面均能满足中等偏高收入家庭的需要,高收入阶层也会想方设法挤入经济适用房的消费群,从而使所流失的财政补贴效益最终转化为开发商的生产者剩余和少数中等偏高或高收入阶层的消费者剩余。而那些真正应该享受到财政补贴的、居住困难的中等偏低收入阶层却反而会被排斥在受益范围之外。原因很简单,即使是从事经济适用房开发的企业,实行的也是市场化运作方式,同样以销售率与利润率为追求目标,所以企业并不会对经济适用房的购买对象实施监督,甚至还会从主观上诱导高收入阶层来购买;其三,对完全商品房市场产生“挤出效应”。由于不具备政策优惠所赋予的价格优势,完全商品化住房的开发者将丧失最主要的、数量又非常有限的消费群——高收入阶层,而被“挤出”市场竞争,最终导致市场活力的丧失和旧体制的复活。

第二,助长市场不公平竞争和违规操作。

作为具有政策倾斜性的经济适用房,享受的实际上是特定阶段的政策性优惠。经济适用房的操作缺乏必要的监督机制,从而形成“黑箱运行”。一些地方和部门为了获得经济适用房的有关政策优惠,受利益驱动,有可能会打着经济适用房的旗号争项目、争计划、争土地、争贷款,这

就容易诱发政企间交易和寻租行为,其结果可能使经济适用房突破标准,游离出主体适用范围。现在有些地区的经济适用房建造在优质地段,而且环境优美、设备上档次,实际上被用来为某些政府机构人员谋福利,就是一个极好的例证。

第三,提高政策的调控成本,降低政府调节市场的效率。

为了使政策优惠能按预期的设想转移到中低收入阶层身上,就需要控制经济适用房的受益面,避免不该享受财政补贴的阶层也从中“沾光”。很明显,这就要将政策调控的重点引向鉴别居民家庭收入层次、监督经济适用房的流通和分配这些繁琐的工作上,偏离了其重要职能。政府的职能应该是宏观调控、经济管理与产业政策的安排,而不应该牵涉进微观市场的资源配置和干预企业的行为,不然将不利于市场机制的正常运行。

二、“砖头补贴”还是“人头补贴”:从现代经济学角度展开的深层次分析

住房政策包括住房供给政策、住房消费政策与住房金融政策。住房供给政策又分为公共住房政策和住房供给者补贴政策,前者是由国家直接干预住房的建设,主要表现在为低收入阶层提供廉租住房,而后者则是通过向生产者提供补贴,建造大量符合现实需求的大众化住房。为形象起见,我们把向住房供给者提供的补贴称为“砖头补贴”。住房消费政策则着眼于直接提高居民的住房购买力以带动住房需求的增长,通常是采取对消费者的直接补贴,我们称之为“人头补贴”。很明显,我国的经济适用房政策属于住房政策中的“砖头补贴”。在此,着重就“砖头补贴”与“人头补贴”的作用和特点分别加以比较,以便更好地审视经济适用房政策。

两种政策的适用前提和促进市场消费的作用不尽相同。“砖头补贴”与“人头补贴”的基本区别在于政府介入住房市场的角度和政府住房补贴的侧重点有所不同。在“砖头补贴”中,财政补贴直接投向生产者,在销售得以实现的前提下,通过生产者的供给行为间接地传递给消费者。综观世界各国的住房补贴情况,“砖头补贴”的适用前提有:其一,住房极度短缺,旨在解决住房危困问题;其二,政府财政支出是一种隐性的支出,通过地价、税费减免等间接措施来替代直接的现金补贴。但是,“砖头补贴”又有不可避免的缺陷。首先,政府必须缜密安排投资计划,并对分配办法和市场流通实施严密监控,这就构成了政府对住房市场的直接干预。但政府过分介入住房市场势必悖于住房商品化、市场化的改革目标。其次,为使接受财政补贴的住房建设者能够按照政府规定的标准建房,政府又要为此付出巨大的监督成本。事实上,监督不力的案例经常发生,究其原因,是运行规则中政府与开发商之间没有建立起完整的委托代理契约关系。“砖头补贴”的负面效应,证明了该政策的局限性。

“人头补贴”是优于“砖头补贴”的一种政策选择。其一,能够避免对住房市场的直接干预;其二,财政补贴的作用直接到达需要补贴的人头,并全部转化为消费者的福利满足,而不会在住房建设阶段产生效益流失或被生产者所占有;其三,政府不需要付出巨额的监督成本,提高了政府的宏观调控效率;其四,能充分地鼓励居民自置住房。

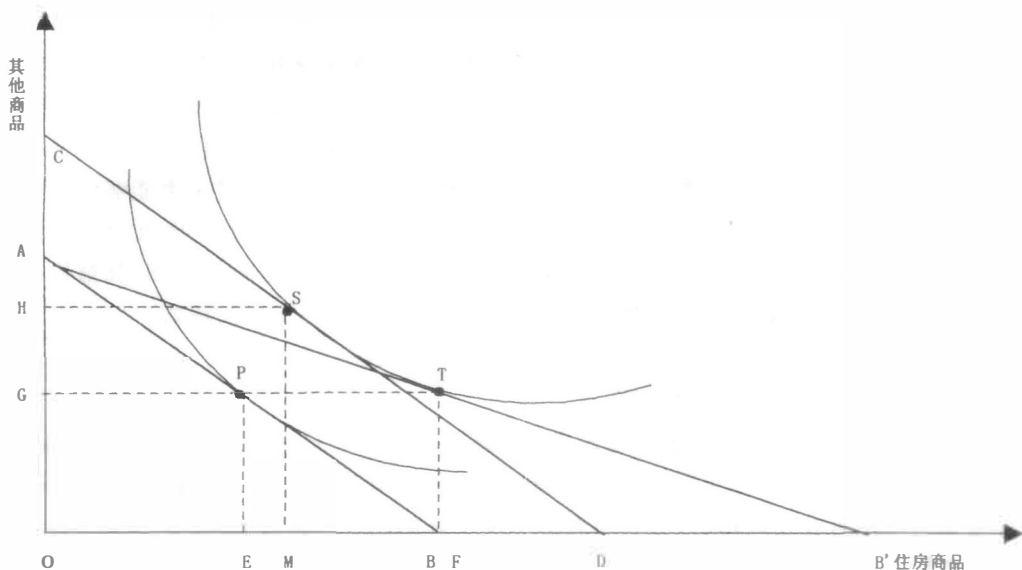
同时,“砖头补贴”与“人头补贴”具有不同的政策效应,这可以利用现代经济学理论,借助图示的方法进行分析比较。

其一,在“砖头补贴”政策下住房市场价格机制的正常作用会受到限制,而“人头补贴”政策下的住房市场价格机制则比较灵活。

对“砖头补贴”的结果是在同等投资支出的前提下增加市场供给量,从而导致均衡价格的下降和住房需求的相应增加。为了使“砖头补贴”的效益尽可能传递给政策所指向的收入阶层,

就必须对住房价格予以控制，而人为控制价格的结果将导致住房供给的短缺。相对而言，对“人头补贴”则可以在不影响市场正常供给的前提下，凭借价格机制充分灵活的调节作用，达到同样的消费增量。

其二，只有在消费者牺牲其他消费品需求的前提下，“砖头补贴”才起到与“人头补贴”同样的收入效应和消费偏好的满足，这意味着直接干预住房供给作为一项产业政策，它的实现以危害其他产品市场为代价。相对而言，“人头补贴”政策则更易于满足消费者的综合消费偏好，下图即可充分证明这一点。



如上图所示，AB 曲线代表未实施任何住房政策前提下的消费者预算线，AB' 和 CD 曲线分别表示采取“砖头补贴”和“人头补贴”的消费者预算线，三种情况下产生的消费均衡点分别以 P(OE,OG)、T(OF,OG)、S(OM,OH) 三点表示，可见，由于“砖头补贴”的实行导致了住房价格的下降，从而使消费者的住房消费增加了 EF，而其他商品的消费量保持不变。同时，如果对消费者直接施以现金补贴，则相当于增加了消费者的收入，从图中体现为消费者的预算线由 AB 扩张至 CD，住房消费和其他消费品的消费量分别增加了 EM 和 HG，此时消费者的偏好满足程度与实施住房供给者补贴的情况相等。这说明在达到同样的消费者福利水平的条件下，采取“人头补贴”政策不存在外在不经济性，而“砖头补贴”政策则人为地割裂了市场体系的整体性，实际上是通过政策倾斜诱导资源和需求流入住房市场，有悖于市场的公平竞争原则。

因此，从市场经济运行的整体效率与资源最佳配置的角度来看，“砖头补贴”政策是缺乏市场公平与违背效率原则的，而“人头补贴”政策则较符合市场经济的发展规律。

三、经济适用房政策只能是过渡性的政策选择，而不宜成为市场发展的主流

从现实与长远发展的眼光来看，目前将经济适用房定位为市场发展的主流有不恰当之处。

从经济适用房政策的制定依据即可清晰地证明这一点。首先，中低收入家庭的含义不清是使经济适用房在定位其主要受益面时发生偏差的主要原因。

按照国际上统一的五等分法，通常是将一国的居民家庭收入划分为高、中等偏高、中等、中等偏低、低这五个档次。其中，高收入阶层与低收入阶层都只占极小的部分(约各 10% 左右)，

中等偏高、中等、中等偏低收入阶层占绝大部分。现行经济适用房政策中的受益对象,究竟是指除了高收入阶层以外的其他的阶层呢?还是仅指中等偏低加低收入家庭?这对经济适用房市场定位是个关键问题。中等与中等偏高收入家庭一般也不会购买经济适用房。从消费偏好来看,商品房属于耐用消费品,具有价值量大、消费周期长的特点,从而决定了消费的一定超前性,消费者总是希望通过购房而使居住条件有所改善。经济适用房作为享受了财政补贴的商品房,其地段、设计标准和设备以及外部环境理应受到相应的控制,难以满足中等及中等偏高收入家庭日益增长的实际需要;而中等偏低收入家庭是否购买经济适用房要取决于这类家庭的需求类型。如果追求一步到位,则不会购买各方面不尽理想的经济适用房。只有那些属于梯度消费且有一定经济承受能力的中等偏低收入家庭才会加入购买队伍;低收入阶层受到收入条件限制,事实上也没有能力购买经济适用房,适合于他们的办法只能是由政府提供廉租住房。当然,那些付租尚非常困难的最低收入家庭,政府则应提供维持其基本居住条件的免费住房。

可见,从各类收入阶层的消费偏好来看,只有那些有支付能力且通过买房能够满足改善愿望的中等偏低收入家庭才应是经济适用房的适用对象,将经济适用房占住房供给的比例定得过高显然是不恰当的。事实上,过去搞的大量安居房已经给予我们很多的教训,其最终的结果都以销售困难,迫不得已敞开供应而告终,我们千万不能再重蹈安居房的覆辙。

其次,对我国居民家庭住房实际购买力水平重新加以评估,我们发现,以过多干预供给的方式提供住房有悖于市场化的效率原则。

市场经济的发展导致了居民家庭收入来源的多元化。目前,居民家庭的正常工资收入占总收入的比重正在逐步下降,而金融资产收入、投资收益、兼职劳务收入甚至是灰色收入占当今居民家庭收入的比重在相应增长,并且还有进一步上升的趋势。此外,还要考虑职工已售公房和公房使用权允许上市而增加的购房能力。因而,单凭工资单上的收入难以判断居民家庭的真实住房购买力水平。在我国尚未确立个人信用制度、电子货币尚未普及的前提下,政府没有能力也不必付诸过高的成本去鉴别居民家庭收入类型。

我们认为,应提倡大多数有能力的居民都从市场上去实现“自住其力”,而不是依赖经济适用房来解决住房问题。国外成功经验亦表明,住房问题的解决不可能一蹴而就。因此,政策补贴作为一种稀缺资源,只能用在最需要发挥效用的地方。在我国目前中央与地方财力均十分有限的情况下,有必要建立起效率优先兼具公平的各类收入阶层消费需求的分流机制。当前,比较恰当的办法是让市场去细分。市场细分的基点在于居民的实际购买力,各类收入阶层通过权衡自身支付能力、消费偏好来选择购房还是租房,是进入经济适用房还是一般商品房消费领域。

市场细分的原则包括以下三点:其一,大多数的商品房供给由公平竞争的市场来提供。企业既面临同行的竞争压力,又需要接受需求者的选择,有利于充分提高市场效率。其二,严格控制经济适用房的标准和规模,使中等偏低收入家庭成为政府补贴的享受主体。经济适用房的标准包括区位、套面积、建筑层高、建筑物间距、小区绿化、配套设施和总价等多方面,要做到既适用又经济。经济适用房的总规模应依据地区或城市的经济发展水平与市场化程度来综合制定。经济发达的地区,经济适用房规模可以低一些。如上海,其规模掌握在10%甚至更低比较适宜。对于那些中西部经济不发达的地区和国有企业改革面临严重困境的老工业基地城市,则可以根据地情适度提高经济适用房的比例。但是,其前提是不能构成对不含补贴商品房市场的冲击。值得一提的是,经济适用房的标准也应该是一个动态指标。随着经济发展总水平和人居条

件的普遍提高,经济适用房的比例应逐步减小,而标准则可以作相应的上调。其三,树立租售并举的观念。所谓租售并举,不仅仅体现在商品房方面,经济适用房同样要租售并举;从租赁的纵向结构来看,又区分为完全商品化租赁、经济适用房租赁(含补贴与优惠)和廉价租赁(专门由政府财政补贴支持,因此补贴成分更大)这三种形式。需要明确的是,无论是租赁抑或是出售,完全商品房与经济适用房均属于商品房,都应该按照市场化模式来运作。

再次,控制利润率目标的做法,违背经济适用房的运行原则。

低成本、低房价是经济适用房区别于其他完全市场化商品房的优势所在。对经济适用房应纳入市场化运行轨道已经在理论界达成共识。为使政府财政补贴的效益充分发挥,就需要对经济适用房建设实行成本控制。然而,笼统地规定经济适用房的利率为3%,却并不能达到真正的成本控制目的。首先,利润率有资本利润率、成本利润率与销售利润率之别。鉴于房地产商品依赖于借贷资本,对自有资金要求非常低的特殊性,在等额利润的前提下,三者的关系是资本利润率>成本利润率>销售利润率。因而,如果按成本或销售利润率控制到3%来计算,则资本利润率有可能达20%甚至更多。如果按资本利润率控制到3%计算,那么开发企业几乎无利可图。事实上,房地产经济核算上的特殊性使政府也很难真正搞清一个项目究竟有多高的利润率。我们认为,政府不必作无效劳动,只要着力于控制经济适用房的标准,并通过建立起经济适用房的招投标机制,鼓励企业展开公平的市场竞争就行了。在规定的标准下,允许企业通过成本节约来获得更高的利润率。

四、对经济适用房政策的若干建议

我们认为,经济适用房政策是在市场化程度普遍较低的过渡时期,政府发挥住房消费支持职能的一种表现,随着市场化程度的提高与居民收入房价比的提高,这一职能最终会趋于淡化甚至消亡。在目前的市场经济发展状况与住房需求结构背景下,有必要重新审视和定位经济适用房政策在我国特殊历史发展阶段中的作用。

第一,本着效率第一、兼顾公平的原则进行经济适用房的建设。要重新界定经济适用房的主体受益范围是中等偏低收入家庭,并提倡租售并举;严格控制经济适用房的标准,杜绝政府寻租与企业违规操作,防止财政补贴效益的流失;同时,可给予开发商一些优惠政策,尽量利用现有闲置土地开发经济适用房。

第二,适度地确定经济适用房的建设规模,提高城市发展的动态社会经济效益。以长远发展的眼光来审视,大规模地修建低标准的经济适用房可能会引发新一轮的人居环境恶化和旧城改造危机,给未来的城市再开发带来巨额的经济成本与社会代价。

第三,适时地实行“人头补贴”政策,实现按劳分配和自住其力。应创造条件在一些地区的一些单位率先对自愿购房的中等偏低收入家庭采用更有效率的现金补贴方式,鼓励他们从市场上解决居住问题。

第四,从现有的条件入手,实施住房公共政策。我国各地区都不同程度地存在着商品住房空置现象,而且随着旧公房的大量上市,市场上的二手房比例会相应增加。因此,为解决低收入阶层住房问题,政府不必再另起炉灶,大规模地营造政策补贴房,而可将空置房和二手旧房转化为公共住房,通过政策补贴实行低租金制,定向供给居住困难的低收入家庭。

第五,作为一项社会再分配政策工具,各地在实施经济适用房政策时,一定要量力而行。

总之,经济适用房政策是现阶段针对我国特定消费水平所作出的过渡性政(下转第63页)