

□ 车江洪

房改的根本出路在于市场化

我国城镇住房制度改革从1978年算起,已经经历了18个年头,其间出台过许多房改措施,笔者认为这些措施都没有切中传统住房制度的根本弊端——住房的行政配置体制,因此改革的收效甚微,房改的根本出路在于切断住房的单位分配,把住房的需求推向市场。而要实现这一目标,必须建立房改与住房金融相结合的新机制。

一、传统住房制度的根本弊端与症结所在

一般认为传统住房制度最本质的特征是住房的福利制度——实物福利分配、低租金租赁制。这种认识是不全面的,高度福利化只是传统住房制度下经济关系的表面特征。由于长期以来我国实行的是低工资制,把职工工资中应有的住房消费部分扣除,集中起来用于建房,再以实物的形式分配给职工。这种形式只不过是货币分配变成了实物分配,所以,并不能说是无偿的,福利化只是一种表面现象。传统住房制度的根本弊端源于其行政配置体制。在高度集中的计划体制和统收统支的财政体制下,建房资金是以行政的方式按行政条块分配的,而住房则是以行政方式按行政等级分配,同时由政府房管部门直接管理或由各个单位自己按行政方式管理的。这种高度行政化的体制带来了一系列问题。

1. 住房的供给没有保障。政府(企业)的住房投资不是根据住房需求,而是根据计划者的偏好而定。但在计划者的手下,住房投资经常会被其他紧迫项目所挤占,造成住房供给时多时少,总量偏低的局面。

2. 住房的需求无止境。当可以无代价地获得住房且只付象征性的房租时,住房的需求便不受经济条件的限制,人们对住房的占有欲也就不知不觉地被刺激起来,形成一种无限的住房需求。

3. 住房的分配不公平。由于没有价值规律的作用,住房的分配也就没有一个客观的标准,完全是一个人为的过程,不可避免地造成分配不公。这种不公平不仅存在于人与人之间,而且也存在于地区之间、部门之间、行业之间、单位之间。

二、住房制度改革的反思

既然传统住房制度的根本弊端源于其行政配置体制,那么房改的最终目标就应该是:“建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度,实现住房的商品化、社会化。”回顾十几年来房改的历程,房改所采用的措施能达到这一目标吗?

1. 提租。由于旧住房制度最直观的表象在于低租金,因此,各地的房改方案中,提租都是重要手段。然而,提租改革进行了十几年,却收效甚微。从全国看,公房租金从平均0.01元/平方米提高到现在的0.30~0.40元/平方米,^①且多数是在发放补贴的基础上调整的。如果考虑到物价上涨的因素,则结论是:提租改革不仅没有向住房商品化前进一步,相反,似在强化住房的福利制,因为如今的公房租金与售价之比(租售比价),比起80年代初的更大。为什么提租改革如此困难呢?原因有三:第一,全社会一刀切式地提租,涉及面广,而每个人的收入水平不同,承受能力不一样,只能就低不能就高,牵制了提租改革的进程。第二,提租的结果是住房多者负担重,而这部分既得利益者往往处于权力阶层,成为房改的阻力。第三,提租要相应发放补贴,加重了企业和财政的负担。凡此种种,维持现有的租金水平已有困难,进一步提租的难度更大。退一步说,即使假设政府有可能把租金提高到成本租金甚至市场租金水平,仅靠提租改革也很难达到房改的目标——住房的商品化、社会化。这是因为:大量的公房产权仍然集中在政府手中,政府作为最大的房东,要面对众多的租户,无法形成市场租赁关系,只能通过行政程序制定租金,这样形成的租金不可能准确地反映市场供求关系。所以,依靠提租是无法建立住房的市场机制的。当然,提租作为一项房改措施是有其特定的价值的,它的作用在于逐步理顺租售比价,促进住房商品化的进程。

2. 售房。出售公有旧住房是房改的另一项重要措施。以做法比较规范的上海市为例,1994年度出售旧公房价格为902元/平方米,剔除各种优惠和折扣,职工只需花1—2万元就可以买下一套住房,这个价格仅是市场价格的十几分之一~几十分之一。但是,如果不把这部分公房出售,维持现行的低租金租赁制,政府(单位)不仅无法收回住宅投资,每年还要贴进大量的维修费用。出售后,维修的包袱可以甩掉,多少还收回了一些资金,而且也为此部分住房今后进入市场创造了条件(居民获得了房屋产权)。然而,出售旧公房只能解决历史遗留问题,无助于建立新体制。在住房的行政分配尚未切断的情况下,就会出现这样一个怪圈:单位花几十万元在市场上购买商品住房(市场上的商品房绝大部分被单位购买),或自建住宅,无偿分配给职工,职工再花1—2万元作为旧公房买下来。这样下去,永远也无法形成良性循环。

3. 推行公积金。公积金制度的建立有利于转变住房分配体制,有利于住房资金的积累、周转和政策性抵押贷款制度的建立,有利于提高职工购、建住房的能力,促进住房建设。但目前的问题在于,公积金的积累率太低。上海市目前个人平均月缴交额(含单位)才47元,一年才积累几百元,个人想以公积金的积累来买房是不可能的。公积金的作用目前仅在于从总量上看,汇集了一笔可观的资金。但从公积金的投资方向看,绝大部分用于投资建造住宅,再无偿分配给职工。只有极少量是用于购房贷款,增强职工购房能力的。以上海市为例,公积金的87%用于建房,包括各种建房贷款及直接投资建房,只有8.06%用于职工个人抵押贷款。退一步说,即使调整公积金的投向,扩大公积金抵押贷款的额度,在没有切断单位分配这条后路的情况下,职工也是不会进入市场的。既然有可能无偿分配一套住房,为什么要去负债买房呢?

综上所述,房改已有的手段:提租、售房、推行公积金,都没有切中传统住房制度的症结所在,因此,都不能达到房改的最终目标——住房的商品化、社会化。房改之路走到今天,唯一的出路在于切断分配,把住房的需求推向市场。

三、住房市场化——难点及其可行性

要切断分配,把住房的需求推向市场,遇到的第一个问题是居民的承受能力,他们买得起房子吗?笔者认为这个问题应该辩证地分析。如果说城市居民现在已经具备完全的承受能力,显然

是不正确的。但说他们没有一点承受能力,也是不客观的。近年来,随着职工工资水平的提高,特别是工资外收入的增加,手中有几万元金融资产的家庭应该是不不少的。然而却没有动力促使他们拿出这笔钱来买房,于是就出现了这样的怪现象:宁可花几万元装修房屋,也不愿花1—2万元买下租住的旧公房。除了租售比价不合理外,无偿分配应该说是产生这种现象的根本原因。只要分配住房的希望尚存,居民手中即使有再多的钱也不会自己进入市场买房。只有切断分配才能把他们推向市场。

要实现住房的市场化,遇到的第二个问题是单位能否理顺职工的收入分配关系,弥补过去职工工资中的住房欠帐,补足现在工资中的住房含量。表面看来,这涉及工资制度改革,难度很大。但是,从另一个角度看,单位每年花在建房或买房上的钱是不不少的^②,为什么不能把这笔钱分配给职工个人,增强个人的购房能力呢?假如一个单位每年花100万元买4套房子,只能解决4个人的住房问题。若将这100万元以住房工资的名义,以住房储蓄的形式分配给100个职工(每人每年1万元),每个职工经过几年的积累,再加上个人储蓄或其它金融支持,就具备了购房的能力。因此,分配方式的改革并不是不可能的,关键在于机制的转变。

第三个问题是社会的承受能力。住房市场化的全面推行,会不会带来社会的振荡?因为社会的贫富差距是客观存在的。必然有一部分低收入者没有能力买房。而过去的房改(包括提租、售房、推行公积金)都是全社会一刀切的。要使所有的人都能承受,只能就低不能就高,结果必然使整体的房改起点放低,速度放慢,牵制房改的进程,这也是房改进行了十几年却收效甚微的原因所在。笔者认为:应该正视社会的贫富差距,针对不同的收入阶层采取差别房改政策,先把有购房能力的一部分人推向市场。至于低收入者的住房,作为社会保障体系的一部分,应由政府提供廉租房,这也是世界上大多数国家采用的方式。要等到所有的人都买得起房子的时候再进行住房市场化改革,将是遥遥无期的。

就象改革之初提出要让一部分人先富起来一样,在房改上也应该提倡让一部分人先进入市场,实现居者有其屋的目标,实际上现在已经有一部分单位开始尝试实行货币化的住房分配。这相对于过去的无偿福利分配来说是一种进步。虽然还很很不完善,但毕竟向市场化迈进了一步。下面就以中国出口商品基地建设上海公司(以下简称基地公司)的职工住房改革方案为例,说明货币化的住房分配方式。

四、货币化分房——一种新的尝试(基地公司的经验)

基地公司职工住房改革包括以下几方面的内容:

1. 改分配制为认购制。即由以往的按职工家庭常住人口分配,变为职工自愿认购。公司组织房源,实行“五公开”政策,即公开所在区域地址、建筑面积、朝向、层次、房价,供职工认购。职工则根据自己在公司积累的住房基金选购相应的住房,体现多住房、住好房多花钱的原则。住房价格为多层2500元/平方米,高层2800元/平方米,这个价格略低于市场价格但高于平价房价格。实现了住房在公司内部的商品化。

2. 建立职工住房奖励金。公司根据每年的经营情况,在专项基金中划出60%作为住房基金,其中一部分作为职工住房奖励金(另一部分作为预借住房专用金)。职工的住房奖励金按本公司工龄和非本公司工龄两部分计算,考虑到历年来工资和房价的不同,每年的奖励金也不同:

职工本公司工龄每年可得的住房奖励金：

年 别	额度(元)	年 别	额度(元)
1993 年	10500	1986 年	4000
1992 年	10000	1985 年	3000
1991 年	9000	1984 年	2000
1990 年	8000	1983 年	1000
1989 年	7000	1980 年	800
1988 年	6000	1981	600
1987 年	5000	1980	400

(公司 1980 年成立)

1994 年以后另行公布。

职工非本公司工龄每年可得的住房奖励金：

年 别	额度(元)
1990—1999 年	500
1980—1989 年	400
1970—1979 年	300
1960—1969 年	200
1950—1959 年	100

住房奖励金的作用在于变住房的实物分配为货币，不仅给足现在职工工资中住房含量的不足，也补足过去职工住房的欠帐，理顺分配关系。住房奖励金只记额度，不发现金，相当于公司为职工进行的住房储蓄，且专款专用，只准用于本人购房。

3. 预借住房专用金。职工积累的住房奖励金不够买房时，可向公司申请预借住房专用金，最高限额 10 万元，这相当于公司为职工提供了金融支持。预借款以后逐年从所得奖励金额度中扣还。

4. 已分住房的折算。过去分配过住房的，进行总清算，冲抵本人住房奖励金额度，其超支部分由本人补付现金或补办预借住房专用金手续，解决了新旧体制的衔接问题。旧住房的折算按下列标准：

1985 年以后建成的住房，高层 2800 元/平方米，多层 2500 元/平方米。

1980~1984 年底建成的住房，2250 元/平方米。

1979 年底以前建成的住房，根据条件的不同，价格从 2000 元/平方米~1600 元/平方米。

基地公司的房改，就其内部来看，可以说基本上实现了住房的商品化，但离房改的最终目标仍然有一定的差距，这是因为：

1. 基地公司的房改还没有切断职工住房与单位的关系，住房仍由单位提供，而不是通过社会化的住房供应体系解决的。

2. 住房的分配无论是在观念上，还是在操作上都没有脱离福利体制。住房奖励金是从福利基金中提取的，而不是通过工资分配的。

3. 住房的融资也在单位内部循环，而不是通过社会化的金融体系。

由于存在上述种种问题,所以,货币化分房也只能是房改的一种过渡形式,而不是房改的最终模式。要实现住房的商品化、社会化及至市场化,必须把房改与金融结合起来,建立一种新的机制。

五、建立房改与住房金融相结合的新机制

怎样把房改与住房金融有机地结合起来?笔者认为可以从以下几方面入手:

1. 切断住房的单位分配。单位不再建房或买房分给职工。企业原有的住房建设机构应分离出来,建立社会化的住房供应体系,把住房的需求推向市场。就目前来看,这一改革在全社会推广还有一定的困难,但可以选择一些效益好的单位进行试点,先把一部分人推向市场。

2. 理顺收入分配关系。首先,要补足职工工资中的住房含量,资金来源是单位原来用于住宅建设的一块投资。过去,这笔资金用于建房或买房再无偿分配给职工,应改这种实物分配为货币分配,将这部分住宅建设资金分配给职工个人。其次,实行专项储蓄。货币分配并不就是以货币工资的形式将这笔钱直接发给职工,而是作为住房工资,以住房储蓄形式存入银行,专款用于住房消费。

3. 把住房储蓄与住房融资结合起来。每个职工在银行里都有一个个人住房储蓄帐户,职工购房时,可以使用住房储蓄,不足部分,银行可根据职工的储蓄额及房款多少,提供抵押贷款。职工今后的住房储蓄额可用来冲抵一部分贷款的还本付息。对于职工中的低收入户,还可考虑由企业进行一部分贴息。

4. 解决好历史遗留问题。对已分过住房的职工,按一定的价格对房屋作一次性结算,换算成货币量,以职工的住房工资冲抵,不足的部分由职工补贴现金或在职工今后的住房储蓄中扣除,以解决新旧体制的衔接问题。

5. 调整税收政策。对住房工资免征个人所得税。这是因为:一方面,住房是人们的基本生活需要;另一方面,过去住房实行实物分配不用纳税,现在将实物分配改为货币分配就要纳税,显失公平,且不利于房改的推进。

此外,政府还应该制定政策支持住宅金融的发展,如为低收入家庭提供贴息、担保,对抵押贷款还款本息减免税收等,为住房市场化改革创造良好的融资条件,推动房改的深化。

注:

①《经济研究参考》1995年第115期“突破难点,加大房改力度”课题研究总报告。

②以上海市为例,系统建房占全市住宅建设量的一半以上。同时,商品房销售量中一半以上也是由单位购买的。