

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.04.007

我国保障性住房空置问题及其解决对策

吴 宾^{1,2}, 孙晓杰¹

(1. 中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100; 2. 东北大学 公共管理学院, 辽宁 沈阳 110169)

摘要:保障房空置不仅造成资源浪费,而且影响后续住房保障政策的科学制定。保障房空置是住房保障制度不完善和政策执行偏差导致的结果,住房保障体系衔接存在缝隙、租售定价过高、选址偏僻、配套设施不完善、公共服务水平低等造成保障房供需错位,空置加剧。基于此,建议通过适当扩大保障范围、提高公共服务水平和物业服务水平以解决存量房空置;通过科学规划选址布局,减少实物供给、增加货币补贴以及加强政府绩效考核预防未来保障房空置。

关键词:保障性住房;空置;供给;需求

中图分类号:F293.31 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)04-0042-06

为保障中低收入群体的居住权,维护社会公平正义,保障房建设已成为“十二五”期间的重点民生工程,财政部门预算中保障房支出达到20956.84675万元,^①同时各地方政府加大保障房建设资金投入,实现保障房建设的任务目标。根据中华人民共和国住房和城乡建设部公布的数据,2011年1—12月全国建成432万套保障房;2012年1—10月建成505万套保障房;2013年1—9月建成410万套保障房;2014年1—9月建成480万套保障房;2015年1—9月建成607万套保障房,截至“十二五”期末,全国城镇保障房覆盖率超过20%。然而,伴随着保障房实物供给的大规模增加,多地保障房出现空置数量多、空置周期长的问题。保障房空置不仅降低了住房保障政策的执行效果,而且对保障性住房资源、土地资源、财政资金造成巨大浪费,不利于保障房融资与后续建设,影响住房保障政策的调整以及住房保障体系的完善。因此,充分认识保障房空置问题的消极影响,准确把握保障房空置产生的原因,并有针对性地提出对策,有助于我国住房保障“十三五”规划的科学制定和住房保障体系的完善。

一、保障房空置:一个亟待解决的现实问题

目前,由于考核制度缺失等原因,全国各地尚未对保障性住房空置进行科学统一的核查与统计。Denise D.和Willian C.W认为“空置的房屋是指整体或者部分未得到使用而等待出售或出租的建筑物”。^②一般用空置率描述空置状况,空置率是指在某一时刻(如报告期末等)空置房屋数量占同时点全部房屋数量的比重,空置率过高将使供给方处境艰难,过低则会抑制需求。因此空置率必然存在一个正常区间,通常称其为“自然空置率”或“理想空置率”,在住宅市场,空置率的规定合理区间为4%~5%;10%为警戒空置率,超过这一警戒即为严重空置。^③由于各地信息不透明和缺乏科学统计,无法科学测算保障房空置率,我国目前保障房空置现状仅能用空置数量与时间进行描述。2011年海南省32个市县约14600万套保障房空置半年以上;2012年广东省13个市本级、28个县(市、区)的保障房空置11464套;2012年山东省9个市、40个县的保障房空置约12900套,其中4个市、22个县4870套保障房空置6个月以上;2013年河南省约26600套保障

收稿日期:2016-05-09

基金项目:高等学校青年教师科研专项基金(201013073);中国海洋大学文科基金重点项目(H09ZD0)

作者简介:吴宾(1974-),男,陕西洛南人,中国海洋大学副教授,管理学博士,东北大学公共管理博士后流动站研究人员,主要从事社会保障研究。

房空置超过一年;2015年浙江省6000多套保障房空置超过一年,^②呈现出空置数量多、空置周期长的特征,证实了我国保障房严重的空置现状。

保障性住房空置将产生一系列消极影响。从短期看,一方面造成了资源浪费。住房具有体积大、无法迁移、投资多、占用地面积广的属性,而保障房作为准公共产品,相对于迫切的住房需求来说,属于稀缺性资源,出现严重的空置问题,显然会对土地资源、财政资源、住房资源以及其他公共基础设施产生巨大浪费。另一方面导致了福利损失。保障房社区的基础设施建设会随入住率的提高而逐步完善,保障房空置势必会导致基础设施建设的动力不足,不利于学校、医院、公交、取暖等基础设施的布局建设,降低保障房社区的公共服务水平和住户的满意度,产生较为严重的福利损失,继而影响后续保障房需求者的申请意愿,形成恶性循环。从长期看,一方面部分目标对象的住房需求未得到释放,供求结构性矛盾突出。现有保障房准入与分配政策,将大量“夹心层”、流动人口排斥在住房保障范围之外,保障房空置和需求者无房可住的结构性矛盾突出。另一方面不利于保障房融资与后续建设。未来保障房建设将不再完全依靠政府进行,PPP、BT等建设模式将会增加,社会资金势必会发挥更大作用,但保障房空置将会降低潜在投资方的投资积极性,不利于保障房的融资与后续建设,影响“十三五”期间住房保障规划的制定与实施。

二、保障性住房空置的原因

“十二五”期间,我国保障房实物供给在短期内快速增加,保障房供需紧张的状况得到一定程度的缓解,也在一定程度上抑制了商品房价格的过快增长,然而保障房“井喷式”的供给状态也间接地带来供大于求以及空置的隐患。笔者认为,保障房空置并非“供大于求”的真实反映,而是存在供需错位或结构性矛盾。这是因为保障性住房属于准公共产品,开发建设、准入分配主要由政府负责,带有明显的计划色彩,如“十二五”期间,中央要求各地建设3600万套保障性住房,并根据各省财力、需求状况对指标进行分解,明确了各省市的建设目标和任务,带有明显的计划色彩,从理论上讲,政府在客观准确分析保障房需求的基础上,所建设的保障房不应该存在“过量”的问题,况且“十二五”之前我国保障房实物供给十分有限,实际上是欠账的。事实上,在

保障房供求失衡的“假象”下,城镇中还有相当一部分弱势群体的住房需求未得到满足,目前住房保障制度不完善和政策执行偏差是造成保障房空置的真正原因。

(一)住房保障制度不完善,尚未实现“应保尽保”

我国住房保障制度实施较晚,因缺乏实践经验,制度设计并不完善,现有住房保障体系衔接存在缝隙以及定价机制的不足,致使部分目标群体的居住需求未得到满足,未完全实现“应保尽保”。

1. 愿者不能:住房保障体系衔接存在缝隙,“夹心层”的住房需求被掩盖

中低收入群体作为保障房的供给主体,因其收入水平存在一定的差异,需建立多层次住房保障体系以满足差异性需求。我国目前已形成以公租房为主、涵盖廉租房、经适房、限价房以及棚户区改造房等多种形式、租售并举的城镇住房保障体系。然而,在准入环节,地方政府由于对收入水平的划分并不科学,难以合理确定保障对象,致使现有住房保障体系衔接存在缝隙,不能有效保障“夹心层”的住房权,住房保障“夹心层”包括“租与租之间的夹心层”、“租与售之间的夹心层”和“售与售之间的夹心层”,作为衡量一个国家或地区住房消费水平的重要指标,房价收入比是指住房价格与城市居民家庭年收入之比。在我国许多城市商品房价格居高不下的背景下,“夹心层”群体的房价收入比大都超过10倍,远远超出世界银行所指出的房价收入比4~6倍的合理区间。^③显而易见,夹心层的住房消费水平孱弱,通过市场化机制解决住房问题面临巨大障碍,因此,保障房成为其实现住有所居目标的主要选择,然而,制度性排斥阻滞其进入保障房,其有效的住房需求被掩盖,出现了“一方空置,一方无房”的住房保障困境。由此可见,“夹心层”的住房问题突出,对保障房需求迫切,其住房需求被掩盖,是保障房出现空置的一个重要原因。

2. 能者不愿:保障性住房定价过高,价差优势不足

目前保障性住房存在定价过高的问题,超出了符合住房保障申请资格者的支付能力,致使无力租售和“弃购弃租”现象发生。一是公租房定价机制仍有缺陷,定价过高。我国公租房由政府依据成本或市场租金进行定价,目前国内主要城市公租房租金的定价方式主要有准成本回报定价法、运行管理成

本定价法、成本回报定价法和市场租金加补贴定价法四种。^[4]然而,以成本或市场租金为核算基础的定价机制未能将不同收入水平群体的租金支付能力进行充分考虑,致使公租房租金定价过高。从全国范围看,除重庆市将公租房租金控制在市场租金的60%以内之外,我国大部分城市公租房租金达到市场租金的70%~90%;^[5]根据北京市住建委2012年发布的北京市公租房租金补贴相关规定,全市公租房租金价格达到项目周边房屋市场租金价格的80%~90%,且3年不变。公租房制度作为救济性保障,是一项由政府“托底”的保障,目前的租金水平对部分低收入住房困难群体来说是一笔巨大的家庭支出,迫使他们弃租。另一方面,限价房也存在定价不合理的问题。限价房定价由政府指导,根据同期市场价格,适当降低一定比例以达到中低价格水平。^[6]市场价格一般是指特定区域商品房市场公开销售价格的均价,由于商品房价格本身并不合理,以此为依据的限价房价格自然不合理。同时,限价房与商品房价差优势不足,进一步制约了人们的购买动机,如青岛白沙湾人才公寓项目中标价较高的房子价格可达5600元/平米,而相距不远的蔚蓝群岛高层商品住宅均价仅为6000元/平米上下,^[3]且经过多年运作配套设施健全,促使符合条件的购房者放弃购买限价房,而去选择价格稍高一点的商品房。

(二)住房保障政策执行偏差

所谓住房保障政策执行偏差,是指执行者在实施政策过程中,由于主客观因素的作用,其行为效果偏离政策目标,并且产生了不良后果的政策现象。^[7]政策执行偏差已成为当前制约政策执行效果的主要障碍之一,住房保障政策亦不例外。保障性住房政策在具体实施过程中,暴露出申请程序繁琐,选址偏僻,配套设施不完善等问题,偏离了住房保障政策提高低收入群体福利水平的目标,产生了保障性住房空置的不良后果。

1. 面向流动人口的公租房数量有限且申请程序繁琐

在我国城市化进程中,流动人口数量增长较快,居住环境普遍存在着脏乱差的问题,对保障房需求迫切,然而部分城市虽然在制度上允许流动人口申请保障房,但是配给数量有限,难以满足需求,存在“象征性”政策执行的问题。以开展流动人口保障房分配工作较好的北京市为例,2013年1月25

日北京开启最大规模的一次公共租赁住房配租,首次对外地来京工作人员公开摇号配租,配租总量为2540套,其中只有118套专门面向符合公租房申请条件并已通过公租房备案的外省市来京工作人员配租,仅占配租总数的4.646%。^[4]同时,目前各地政府普遍实施“两级公示三级审核”制度,申请程序繁琐,申请者投入的时间、资金等成本过高,降低了其申请公租房的积极性。如广东省公租房申请需要7个证(身份证、收入证明、财产证明、居住证、结婚证、计生证、劳动合同),申请者须多次往返于户籍地和就业地开上述证明,证件齐全后还需至少等待90天,^[5]申请周期长、成本高,申请者的正常工作和生活受到影响,因此弃租。

2. 保障性住房选址偏僻,造成空间失配

受政策执行者的利益驱使和级差地租的影响,当前我国保障性住房选址偏僻,存在着郊区化的趋势。保障性住房空间选址以政府为主导,缺乏公民参与,未能综合考虑住房保障主体的意愿,保障房相对于商品房收益较低,有悖于地方政府的“土地财政”理念,当政府面临土地价格与区位选择之间的矛盾时,城乡结合部或郊区等土地市场价格相对较低的地段自然成为政府的选择。

保障性住房选址偏僻造成空间失配。首先,选址偏僻增加了人们的通行时间和通行成本。中低收入者主要以公共交通作为日常出行工具,而保障性住房远离市区公共交通线路单一、通达性差,造成人们的出行成本和时间成本相对较高,李梦玄等对武汉市15个保障性住房小区的调查结果表明,保障房小区居民平均通勤时间由入住前的23.5分钟增加到入住后的30.2分钟,通勤成本平均值在入住保障房社区之前为102.86元,入住后为187.31元,增加了84.45元。^[8]其次,选址偏僻减少了就业机会。中低收入群体普遍受教育程度低,缺少必要的就业培训,就业面相对狭窄,特别是年龄偏大的居民,一旦辞职就很难再就业,然而保障性住房选址远离市区,就业机会相对较少,人们获取就业信息的途径也受到一定程度的限制,致使中低收入群体就业更加困难,降低了人们对保障房的满意度,进而制约住房保障目标群体的购买或租赁意愿。

3. 保障性住房配套设施不完善,公共服务水平低

首先,保障房由于开发建设时间短,周边经济未得到有效带动,配套设施不完善成为现实而严峻

的问题。⁹⁹即使有新建的医院和学校,质量也参差不齐,而教育作为中低收入家庭子女改变未来生活状况的重要寄托,显得尤为重要,部分保障房目标群体为使子女受到良好教育,宁愿在学区附近租赁价格昂贵的商品房,而不愿居住在教育资源贫瘠的保障房社区。其次,物业服务水平低,降低了保障房社区居民的满意度。保障房所具有的福利性决定了其物业管理费应低于商品房物业费,据调查,青岛市高层住宅的物业费和电梯费一般在2元/平方米左右,而青岛市河马石公租房社区居民交纳物业费仅为0.33元/平方米。¹⁰⁰然而,物业管理公司的运营资金主要来源于居民交纳的物业费,物业费低则运营资金来源不足,无法对保障房小区进行卫生、绿化、房屋维修等日常管理,这就造成了企业追求利益与提供物业服务之间难以调和的矛盾,因此出现保障房社区物业公司服务质量差、水平低的问题。

三、解决保障性住房空置的对策

“十二五”时期是我国保障房加快建设的重要阶段,实物供给的“井喷”状态、住房保障制度的缺陷以及政策执行偏差,导致出现较为严重的空置问题,如何尽快消化存量保障房的空置,并预防未来保障房的空置,事关住房保障的健康稳定发展和人民安居乐业。笔者以为,对保障房存量空置以及未来可能产生的空置进行“双重治理”,有助于切实解决保障房空置问题。

(一)解决存量保障房的空置

1. 健全保障性住房准入机制,完善住房保障体系

一方面,适当降低准入标准,精简申请程序。完善准入机制是实现“居者有其屋”的必然路径,逐步取消户籍限制,将不具备当地城镇户口但是在本地就业和居住的居民包含在保障房的保障范围内,这样可以让更多的人保障房需求者“住有所居”,从而更稳定地工作和生活,为城市发展做出贡献。同时,精简申请程序,建立互通式信息共享机制,运用现代互联网技术,建立健全联接各级政府、相关部门的互通式信息共享平台,加强保障房申请者户籍所在地政府和工作地政府的信息共享,缩短申请周期,降低申请成本,提高申请者的申请意愿,吸引更多的流动人口进入保障房分配。另一方面,完善住房保障体系,实现无缝隙连接。各个地区根据保障对象的收入状况、需求状况、房价收入比等动态调整廉租房、公租房、经济适用房、限价房的准入线,租、

售、补等多种保障方式互补,实现住房保障有效覆盖和无缝衔接,将不同层次、不同收入水平的“夹心层”包含在保障范围内,满足“夹心层”住房需求。

2. 多元参与提高公共服务水平和物业服务水平

以政府为主导,发挥市场、社会公众和非营利组织的作用,提高公共服务水平。保障房公共服务供给不应是政府单方面的责任,应该引入竞争机制,鼓励企业、非营利组织以及社会公众积极参与,从而提高公共服务水平。政府建设公共服务设施的财政负担较重,应该完善融资机制,向企业和社会融资,形成多元参与的供给格局,同时注重人才引进,着力提高保障房社区医院和学校的质量。

提高物业服务水平。保障房所具有的福利性要求其物业管理公司不能只以营利为目的;保障房作为准公共产品要求政府对其物业管理加强干预。为增加物业管理公司的运营资金,政府应提供优惠政策和补贴;对保障房物业管理的从业人员的素质应给予明确要求,进行岗前培训和考核;畅通居民意见反映通道,接受保障房社区居民的监督,以此提高保障房社区的物业服务水平,提高居民满意度。

(二)预防未来保障性住房的空置

1. 适当减少保障房实物供给,增加货币补贴

目前我国保障房实物供给已初具规模,未来保障房建设不应继续实施“十二五”期间“井喷式”供给,应该适当减少实物供给(包括建设新房和以购代建),同时为提高中低收入者的住房支付能力,应适当增加货币补贴。货币补贴较实物供给存在优势,实物供给的运作和管理成本高,而货币补贴无需政府直接干预,提高了市场调控效率,降低了监督成本,并且提高了居民的购(租)房能力,从而满足不同层次的居住需求,充分体现了“用地市场化、补贴货币化、购房自主化、效用最大化、运作透明化”。¹⁰⁰实行货币补贴要注意以下几点:首先,实行弹性货币补贴制度。实行不同额度的租金补贴,对特困群体应实行全额租金补贴,对有一定支付能力的低收入家庭实行缴纳的租金与实际承受能力之间的差额补贴。其次,货币补贴实施中要避免“骗补寻补”行为,严格申请条件,用身份证实名登记实行“一人一卡制”,避免资金浪费。

2. 新建保障房应科学规划选址和布局

首先,实行配建制。保障房与商品房混合建设,会实现不同收入群体混合居住,有利于防止低收入

群体集聚而成“贫民窟”激发社会矛盾,也有利于防止社会分化。同时保障房应避免孤立选址,将其纳入城市总体规划,充分利用“居住社区”已有的健全的配套设施,减少自身配建,从而降低建造成本。其次,保障房选址应注重公共交通的便利性。公共交通的便利性与人们的日常工作和生活息息相关,是人们购买保障房必然考虑的因素,保障房选址必须结合城市的公共交通路线,以方便居住者的就业和生活。再次,保障房选址要适当与工业用地相结合,中低收入群体普遍面临着就业问题,保障房选址要适当与一些劳动密集型工业区相结合,如纺织厂、棉纺厂、电子配件制造厂等,在解决中低收入群体居住问题的同时促进就业。同时应注意,保障房选址要远离污染严重的工业区,环境是人们赖以生存的客观条件,保障房选址要选择适合人们居住的环境,以此提高人们对保障房的满意度和申请意愿。

3. 将空置率纳入政府绩效考核,引导政府摆脱土地财政的窠臼

我国目前尚未将空置率纳入住房保障绩效考核中,缺乏有效的政府绩效评估指标和评估标准,相应的问责机制缺失,地方政府以完成建设任务为目标,“重量不重质”。因此要通过制度设计进行严格的问责机制和绩效考核,增强地方政府的责任意识,摆脱急功近利的政绩观。首先,明确评估考核机制,将空置率纳入住房保障绩效考核。保障房空置率的科学统计是一切后续工作开展的前提,将空置率作为政府绩效评估的一项硬性指标,政府有责任制定统一的空置率统计方法,并定期公示,使降低空置率成为政府应尽的义务。同时注重绩效考核的全过程性,绩效考核要贯穿保障房建设前期的招标、土地批复、财政审批等环节,以及建成后的准入与分配等环节,只有做到严格考核每个环节,才能保证结果的科学有效。其次,明确配建比例,引导政府摆脱土地财政的窠臼。“通过保障房用地优先供应、指标挂钩、供应计划执行奖惩等措施提升地方政府的供地动机,及时供应适宜用地”。^[11]明确规定保障房配建比例,美国住宅与都市发展部(HUD)指出公共住宅比例的合理区间为20%~60%,在实际操作中配建比例依据住房市场状况因地制宜。^[12]实行相同地段保障房和商品房的配建,防止地方政府过度依赖土地财政,提高保障房建设的质量,从而有效解决空置问题。

四、结语

保障性住房空置已成为客观存在的现实问题,空置问题的解决事关人们安居乐业和社会公平正义。对保障性住房空置问题进行研究,有利于促进“十三五”规划的科学制定,实现“住有所居”的目标。本文深入分析了保障性住房空置是住房保障制度不完善和政策执行偏差导致的结果,提出“双重治理”减少保障房空置,一方面通过完善准入标准、改善基础设施、多元参与社区治理来解决存量保障房空置;另一方面通过适当减少实物供给、增加货币补贴、科学规划选址、完善政府绩效考核来预防未来保障房空置。

注 释:

- ① 根据财政部网站公布的2001年至2015年住房保障财政预算支出汇总所得。
- ② 资料来源于部分省份审计厅发布的审计报告。
- ③ 实地调研所得数据。
- ④ 新华网:北京首次对外地来京工作人员公开摇号配租, http://news.xinhuanet.com/2013-01/25/c_114505173.htm。
- ⑤ 人民网:广东公租房申请需办7个证等90天, <http://gd.people.com.cn/n/2014/0102/c123932-20282417.html>。
- ⑥ 对青岛市市北区河马石公租房小区物业公司工作人员访谈所得数据。

参考文献:

- [1] Denise D, Wilian C.W. Urban Economics and Real Estate Markets[J]. Prentice-Hall, 1996: 378.
- [2] 贾海. 商品房空置率计算方法初探[J]. 中国统计, 2003, (7): 11-12.
- [3] 周亮. “夹心层”住房保障机制的研究[J]. 经济研究导刊, 2010, (3): 140-141.
- [4] 卢为民, 姚文江. 中外公共租赁住房租金定价机制比较研究[J]. 城市问题, 2011, (5): 2-8.
- [5] 徐容. 公共租赁住房租金定价机制研究[D]. 南京: 南京工业大学, 2012. 19-24.
- [6] 章鸿雁. 限价房定价机制研究[J]. 价格理论与实践, 2008, (4): 43-44.
- [7] 宁骚. 公共政策学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003.
- [8] 李梦玄, 周义, 胡培. 保障房社区居民居住—就业空间失配福利损失研究[J]. 城市发展研究, 2013, (10): 63-68.
- [9] 杨靖, 张嵩, 汪冬宁. 保障性住房的选址策略研究[J]. 城市规划, 2009, (12): 53-58.
- [10] 金丹, 汪冠群. 从“补砖头”到“补人头”——经济适用房

- 的货币补贴法[J].经营与管理,2009,(4):36-37.
- [11] 柳泽,邢海峰.基于规划管理视角的保障性住房空间选址研究[J].城市规划,2013,(7):73-80.
- [12] 吕艳,扈文秀.保障性住房建设方式及选址问题研究[J].西安财经学院学报,2010,(5):35-39.

(责任编辑:卢 君)

Research on the Problem of the Indemnificatory Housing Vacancy and Its Countermeasures

WU Bin^{1,2}, SUN Xiao-jie¹

(1.School of Law & Political Science, Ocean University of China, Qingdao Shandong 266100, China;2. School of Public Administration, Northeastern University, Shenyang Liaoning 110169, China)

Abstract: Indemnificatory housing vacancy not only wastes resources, but also affects the scientific development of the follow-up housing security policy. Understand the indemnificatory housing vacancy problem objectively and analysis the reason deeply, and then put forward countermeasures. It is conducive to make the "Thirteenth five year plan" scientifically and improve the housing security system so that overcome the low-income groups living goal. Housing security system is imperfect and policy implementation deviation, leading to the unsatisfactory results. Security system has gap; rental price is too high; location is remote; facilities are imperfect; public service level is low. These are the reasons contributing to vacancy problem. Based on this, by expanding the coverage appropriate, improving the level of public services and property services to solve the stock housing vacancy. Through scientific planning and location layout, reducing physical supply and increasing monetary subsidies, strengthening government performance assessment to prevent the future security room vacant.

Key words: indemnificatory housing; the vacancy problem; supply; demand