

转向货币补贴将達致居者有其屋

[本文的简约版本「住房保障将转向货币补贴」载于 2012-6-4 《中国房地产报》。]

李健

去年十月底住房和城乡建设部表示，“十二五”末以后，中国住房保障方式将逐步转到货币补贴为主。虽然具体办法还未公布，但可以期盼和大胆揣测：货币补贴将让全社会都买得起房，有助纾解贫富不均与完善社会保障，以至于带动内需、巩固公共财政、稳定房地产市场等。

纾解贫富不均

本文未有探讨目前城市房价有多贵，但可以肯定的是，我国人口多，宜居的土地相对少，而人口正从农村大量迁徙到城市，又因战略原因须严格保留一定数量的耕地，所以城市房价会比许多其他地方贵。所谓「贵」，指的是房价相对于居民收入或经济产值的比率较高。决定这比率的基本因素，是人口相对于土地的比例。

这就意味，假设房地供应大致配合人口需要，中长期而言，房价增长率会接近人均产值增长率（说「接近」，是因为有其他因素如家庭住房面积、用地容积率，和土地作为生产要素的相对重要性，都可能随时间而有些变动）；而人均名义 GDP 增长率等如人均实质 GDP 增长率加上通胀率。人们都意识到，买房是储蓄保值以至增值的最佳方法。

这就突出了社会公平问题。所有劳动者都对经济增长作出贡献，因此都应该享受到住房增值的好处。然而，目前我国，和近年全世界许多发达经济一样，产业发展影响人力需求，令工资差距正在拉阔，即越来越多居民，甚至有中等教育和职业的，工资增长中长期来说低于人均 GDP 的增长，也就低于房价的增长，所以感到房价以至租金越来越难负担，但少数经济能力高的人都能买上多于一套房享受升值。

攀升的房价，虽然加剧了贫富不均，但同时可以成为缩窄贫富差距的工具，关键是让低收入家庭也能居者有其屋。且看两个例子。高度城市化的香港可以作为国内城市的借鉴：2011 年香港的人均 GDP 是 1981 年的 8.0 倍，但家庭收入中位数的同比只是 6.2 倍，显示社会上收入差距拉阔；而房价同比是 7.5 倍，接近人均 GDP 的增幅。如果能让低收入居民买上房，会是减低贫富不均的良方，可惜过去走的路没有成功。反观美国，收入差距拉阔同样严重：2010 年人均 GDP 是 1975 年的 6.1 倍而家庭收入中位数同比只是 4.1 倍；但由于美国城市土地较宽裕，所以房价同比仅 4.8 倍；加上土地业权并不集中在政府手里，因此美国虽未见房价激化贫富问题，但同时它也不能高效地运用住房政策来纾解贫富不均。

我国曾在 1988-1998 年左右大量低价出售公有住房给住户，令大部份城镇居民拥有了房产。但当时也只是部份人受惠，因此多年下来买房的诉求愈来愈广。目前政策是以政府提供公共租

赁房为主，辅以向收入高一些的家庭出售经济适用房。过去经适房曾有分配不均的问题，但这已经改善。「公租房辅以经适房」模式真正的先天性缺陷，在于它制度化了低收入居民无缘拥有住房。

虽说「公租房永远姓公」，政府拥有公租房可享受土地升值，但人口增长之下公租房不会减少，政府基本上不能把公租房用地兑现或作其他用途，还不如卖地套现，同时寓富于民，把公租房隐含的补贴直接以货币发给低收入居民，因为居民如果有选择的话，大多数会选择买房，把补贴用来偿还房贷，而不是用来付租金。买房的好处是既住了，又添了会增值的房产。而老年人有了房产，政府在人口老化之下的社保负担也就减轻。

两种途径達致居者有其屋

要達致不论贫富都居者有其屋，有两种办法，这里称为「按收入上限实物补贴模式」和「按不敷之需货币补贴模式」。主要比较如下：

按收入上限实物补贴模式	按不敷之需货币补贴模式
在新加坡实行已久。	近几十年来在发达市场经济中货币补贴逐渐取代实物补贴。
政府提供保障房，即提供符合一定标准的住房，收取低于市值的租金或房价，供居民选择租或买。	政府发放货币补贴，供居民选择以市值租金或房价，自行在市场上租或买须符合指定标准的住房。同时政府以市场价格出让土地使用权，让市场来提供住房。
申请户在申请时的收入须低于指定水平。	每月补贴多少，是按照每户的实际需要，即其收入不足以支付社会保障生活水平的差额。

新加坡和香港一样，开头也是政府只提供纯租赁保障房，也同样是因为当时人口急速膨胀，很多人都住在环境恶劣的棚户区，市场当时没有短期内提供大量合标住房的能力，身无长物朝不保夕的新移民绝大部份谈不上买房，社会保障制度也没有发展起来。然而其后不久，总理李光耀就看到居者有其屋对社会和谐稳定的重要。他这样写道(李光耀回忆录 1965-2000, 新加坡：联合早报，2000，112 页)：

「我早就在想，如何建立每个公民跟国家以及国家前途之间的利害关系。我要建设一个居者有其屋的社会。人们购买住房和租赁组屋 [新加坡的保障房] 的态度形成强烈的对比。屋主为能购买住房而感到自豪，而政府津贴的廉价租赁组屋则被严重滥用，维修也差。这使我深信，如果每个家庭都有自己的住房，国家将会更加稳定。… 我注意到各国首都的选民总是倾向于投票反对政府，因此决心让新加坡的家庭拥有自己的住房，否则政治就不

会稳定。另一个重要的目的，是让那些儿子必须履行国民服役义务的父母觉得新加坡有他们的份，值得他们的孩子去捍卫。如果国民服役人员的家庭没有自己的住房的话，那么，他们迟早会得出结论：他们捍卫的是有钱人的财产。」

于是新加坡的保障房改为可租可买。时至今日，百分之八十的居民都住在保障房，当中百分之九十五都是购买的。虽然新加坡的居民收入差距是全世界最高之一（其基尼系数仅略低于香港），但居者有其屋令它的社会高度稳定。而新加坡的经验证明了，低收入居民承担买房责任是没有问题的，他们房子被贷方收回的比率很低。

照说，我国要循实物补贴模式迈向居者有其屋，基本上可以将公租房与经适房计划合并，供居民租或买便是，为什么应该转向「按不敷之需货币补贴模式」呢？原因主要是前者未能把社会资源用在最有需要的地方：一、申请户只须在申请时收入低于准入线，不管往后几十年收入超出多少也不用归还住房或超乎需要的补贴；二、所有收入低于准入线的家庭都得到同一数额的补贴，这数额吻合收入最低那些家庭的不敷之需，却高于其他户的不敷之需；三、以新加坡为例，为了让更多人得到福利和鼓励人民努力上进，事实上有不同等级的保障房，设有不一的收入上限，让收入较高的居民买较大较贵的保障房，这其实是向需要较低者提供较多补贴。上面头两个缺点普遍存在于多个地方的供出售保障房，包括我国的经适房。

从以上可以估计，转向采用「按不敷之需货币补贴」会节省资源一半以上，省下来的资源，可用来把保障延伸到那些还未受保障的居民，及用来提高保障水平。同样能提升效益的是，政府挑那块地建成什么样的房的角色，将由市场竞争取代。货币补贴又可以避免了一些过去在发达国家见到的，保障房把居民按收入隔离的不良影响。

完善社会保障

为了鼓励多劳多得力争上游，保障水平应该是浮动的。比方受保障户挣的工资多了一百元，社会保障他的生活开支水平不应照旧，可以向上浮动五十，即补贴只减五十元。货币补贴也能够为中高收入户在有需要时提供保障：当房价急升时，计算出来的保障开支水平便会大幅上调，使一些较高收入的家庭也得到补贴。换句话说，不论房价高低，全民都买得起房。

其实目前的种种非住房社会保障，除医疗和教育外，都是以提供货币补贴为主，但存在缺点如：覆盖不均一、各类型社保之间难协调、社保基金的管理或有问题、补贴不能随着人走等。所以不难预见，未来的货币补贴为主的社会保障体制，将统一涵盖住房与非住房保障，具备按不敷之需发放、鼓励多劳多得的功能，简单、一致、给居民较多选择、能最有效地运用资源。一旦订出了一套社会认同的标准，便可以用这个统一机制发放按失业、低收入、退休、伤残等情况的社保补贴。居民申报可以利用现存的报税机制，无需作出申请。我国历年大幅增加最低工资，成效巨大，不过终有一天会削弱出口竞争力，不利就业，并推高成本，构成通胀压力。发放收入补贴则不会产生这些问题。社会保障完善了，又拥有了房产，居民自然放心消费。

巩固公共财政

由于城市化过程加上政府从建房改为出让土地使用权，土地相关收入将占我国财政收入的更重要部份。土地收入较为波动，但这不构成问题，因为土地出让金，连同以市场价值出售和出租现存的公租房和廉租房所得，与及下面提到的增值税等土地相关收入，可以拨进基金帐户，再每年按财政规划拨出运用。部分收入可用作逆转一些过去经济发展对环境的损害，随着土地相关收入增加，可以削减一些税种和税率，以鼓励经济活动，这最终又会强化房地产价值和政府收入的基调。香港经济栋梁之一的简单低税制，便是有赖丰厚的土地相关收入。

稳定房地产市场

房地产市道基本上是因应经济起伏而波动的。一旦这种反应被干预，易衍生更多波动。政府可以做的，是把市场波动度减到最低，其职能应该主要限于两方面：按人口变化提供土地，和完善一套稳定的游戏规则。先谈后者：完善的规则，能照顾到各种情况，日后政府便不须介入市场。规则，宜少规管，多引导，特别是通过税制。

政府可以秉持没有付出便不应得到回报的原则，征收增值税：（甲）凡出售房地产所得利润，除自住房有指定的人均面积获得豁免外，须缴纳归公，但上限是持有期间人均产值增加的百分比，并可以保留按投资额每年存款利率加若个百分点（给开发商可以多些）的投资风险合理回报；（乙）凡持有房地产遭政府征地或改变土地用途、容积率等然后获利，须缴纳政策宣布后价格相对于宣布前或邻近地区的差额。目的是合理地规范拥有超过一套房、外地或外国人买房、囤积与投机行为、补偿费过高等，而仍然鼓励适宜的房地产投资。一来让社会得享经济增长所产生的利润，二来消弭市场的不稳定因素。

要确保城市住房用地的供应紧贴人口需要，当然不容易，但我国比一些其他国家强的是，政府拥有所有城市土地。在出让土地使用权和收取改变土地用途补价时，政府持着的目标应是地的量而不是价。土地供应不宜作为反周期性调控价格的工具，例如倘若见房价不振便减少让地以致落后于人口需要，日后政策松绑时，积压的需求，加上建房须好几年，便可能造成供应短缺令房价急升。另一方面，很难断定房价升到那个水平便构成泡沫；出现泡沫，在于供过于求；而泡沫的预防和治理，在于达致供应量符合人口需要。

长期土地规划主要是藉预留足够的土地与订立适当的容积率，让社会有信心土地储备和老区改造够满足长期的建房需要。除了协调人口预测，中央政府可以与地方政府共同鉴定每一片耕地的亩产量，以恪守总农产量红线；但同时可以建立平台，让地方政府能以提供资源在国内其他地方创造农产量，来换取开发区内农地。

然而有说法是，目前城市的住房其实已供过于求：闲置的、在建的，和现有用地可发展的住房数量，可能已足够应付多年城市化的需求有余。无论如何，可以早日广泛采用货币补贴制，藉订出适当的保障住房水平，投入适当的补贴总额，以吸纳住房库存，同时增加绿化和老城

区保育。一次性的买房潮，也会带动有关内需如装修、家电、金融服务等。

补充有关收入补贴的功用与方法

前面已提到收入补贴的一些功能。对国民收入差距或拉阔的风险，它有保险作用。此外，它能抵消通胀对民生的影响，和提供条件俾进一步放开价格以改善经济运作。以下有多一些对一个优化的收入补贴机制的推想。

可以先订出最低保障生活水平基准。这是对于那些除了社保外没有收入的家庭，社会认为可以接受的，构成最基本生活所需的一揽子商品与服务的质和量。例如可订定最低保障住房水平为一套人均面积若干、楼龄若干、距离市中心若干、具备基本设施若干等的住房。此外是订出在不同的家庭人口情况下，及其他如老年、伤残等情况下的需要。从这些基准水平，可按各地生活水平和价格，计算出具体保障开支额；例如从保障住房水平，以市值租金作价，计算出保障住房开支额。

可以让受保户有限度地自决把保障收入（来源是工资收入—如有的话—加上收入补贴）的多大部份实际用在住房方面，特别让那些选择买房的，运用多些钱在买房开支上，因为买房是一种储蓄，而且日后随着工资增加，房贷的固定还款额对受保户的负担会越来越轻，再加上可以有多种机制以严谨控制风险，例如：（一）可以规定实际住房开支最多不得挪用了按推算的保障非住房开支额的某个百分比，以免居民为了买房而过度节衣缩食；（二）由于拟订保障收入时计算保障住房开支额是以租金水平作价，而房价急升时租金会滞后，因此产生抑制居民高峰期买房的作用；（三）针对利率风险，应规定对受保户的房贷，利率须于起码开头若干年固定在同一水平；（四）可规定须购买按揭保险。此外，对于银行来说，最大的保障当然是有政府保障了借贷人的收入，然而银行也会评估风险来决定个别房贷的条款，包括对于首次付款的要求。受保户自己也会小心以免买贵了。发放社保金时，可先将住房开支的部份直接发放给银行或出租人，有余的，与工资（如有的话）并在一起发给受保户。

2012.4

（作者为香港经济学人，网址为 www.hongkongbetter.com。）