

当前城镇住房矛盾与对策

□冯俊 张锋

摘要 城镇住房供求关系紧张、成套住房总量不足是当前住房发展面临的主要矛盾,住房价格过快上涨削弱了城镇收入较低群体的住房支付能力,特别是新移民成为城镇住房最困难的群体。住房政策的制定应当建立在正确判断住房矛盾的基础上,处理好政府履行公共服务职能与住房市场化、消费属性与投资属性、社会功能与经济功能的关系。就住房而言,其政策导向应该是:综合运用土地、财税、信贷政策,增加城镇住房(含保障房)供应,稳定住房市场价格,引导和治理住房需求,促进住有所居目标的实现和宏观经济的平稳运行。

关键词 城镇住房 住房市场价格 住房供需矛盾

住房问题关系群众的切身利益,关系宏观经济平稳运行和城镇化健康发展。一些城市商品住房价格过快上涨和部分城镇居民住房困难等突出问题,是经济社会发展中深层次矛盾的集中反映,已经成为社会关注的焦点。党的“十八大”提出,到2020年全面建成小康社会。就住房发展而论,届时城镇绝大多数居民家庭应该住上符合健康、文明标准的成套住房。准确把握当前的城镇住房矛盾,对完善住房公共政策,健全房地产市场调控机制十分关键。

一、当前城镇住房矛盾分析

(一)城镇住房供应短缺问题仍未从根本上解决

住房制度改革以来,城镇住房快速发展。1998年到2012年,城镇年住房竣工面积从4.8亿平方米增加到10.7亿平方米,15年城镇住房累计竣工面积104亿平方米。近几年,全国每年竣工商品住房700万套左右。2012年,全国商品住房套均建筑面积103.43平方米^①(前几年商品住房套均建筑面积还要更大一些)。从1978~2012年,城镇人均住房建筑面积由6.7平方米增至32.9平方米。但从城镇住房套户比(成套住房套数与居民家庭户数之比)这一衡量住房发展水平的重要指标看,城镇成套住房仍然不足。据第六次人口普查(以下简称“六普”)数据,2010年,全国城镇常住居民居住在成套住房(同时有厨房、卫生间)的家庭户数,加上拥有2套以上住房的家庭户数,为1.84亿户(套)。这一数据约等于城镇成套住房的套数。加上2011年、2012年城镇住房(含保障房)新增供应约0.18亿套^②,到2012年底,全国城镇成套住房约有2.02亿套(忽略这两年拆除的成套住房)。2012年,全国城镇常住人口7.12亿人、约2.49亿户。由此推算,城镇住房套户比约0.81:1^③。另据“六普”数据,把城镇住房按建筑结构分类,在钢及钢筋混凝土、混合、砖木和其他4类中,混合结构以上占81.13%。这也佐证了城镇成套住房的比例大体上在80%上下。

2012年,我国城镇每千人建造住房12.88套,按这个建设速度,套户比每年仅能提高2到3个百分点。加上城镇人口增长快于预期,未来城镇住房套户比实际增长速度会更低一些。据国家统计局数据,2012年底我国城镇化率达52.6%,已超过了“十二五”规划目标(51.5%)。虽然城镇住房极度短缺阶段已经过去,但要达到套户比1:1,还需付出巨大努力。房价上涨快,有流动性过剩、土地等要素价格上涨的原因,但根源还是住房供应不足。房价变化,根本

上还是供求关系决定的。

大规模建设保障性安居工程,增加中低收入家庭住房供应,一定程度上可以起到弥补市场缺陷、改善住房供应结构的作用,但不能解决住房市场本身的问题。由于中低收入家庭住房支付能力不足,不是住房市场的有效参与者,因而住房市场和住房保障对应的是两类不同的人群。因此,要坚持两手抓,既要做好住房保障工作,更要完善调控政策和机制,促进房地产市场健康稳定运行,使两者相互补充、相辅相成。

(二)部分城镇居民居住条件较差

目前,还有近30%的城镇居民住在非成套住房中,包括棚户区住房、城乡结合部农民房和集体宿舍等。据“六普”数据,2010年底,全国286个地级市中,有81个城市居住在成套住房中的家庭比例低于70%,有20个城市甚至低于50%。城镇住房不同时拥有厨卫设施的有近5000万户,其中无自来水的有2800万户,多数分布在各类棚户区中。这些房屋破旧拥挤,配套设施简陋,居住环境恶劣,有的甚至存在安全隐患。居住在这些住房中的基本上是低收入家庭,他们的居住条件在这些年的改革和发展中基本没有得到改善。另外,还有部分家庭无力承担独立住房的租金,只得与其他家庭合租住房。广东、北京合租住房户占城镇家庭总户数的比例分别为9.4%、7.3%。

(三)住房问题在经济发达地区和中心城市表现更为突出

住房问题有明显的地域性特征。经济较为发达的东部地区城市和西部地区一些中心城市,产业层级或集聚度较高,就业容量大,吸引的外来人口也较多,住房需求较大而供应不足。除农村人口向城镇转移外,从欠发达地区城镇向发达地区和中心城市转移的人口也较多。据“六普”数据,到2010年末,全国286个地级市有非本市户籍常住人口(外来人口)1.4亿人,占城镇总人口的21%。其中,来自外地的城镇人口约6000万人,占外来人口的42%。住房供应政策设计,不能仅考虑全国城镇平均住房面积的增加,更要考虑人口流动的区域性特征。人口流入量靠前的50个城市集中了流动就业人口约80%。但是,2009~2012年全国通过招拍挂出让的居住用地中,这50个城市仅占31%。房地产的不可

移动性与工业化、城镇化带动的劳动力、人口大范围迁徙之间的矛盾,加剧了住房资源空间配置的不均衡。同时,土地供应主体单一,须由多个开发企业以竞价的方式获得开发用地,导致土地成本越来越大。土地过度竞争助推了房价,使得政府出让土地收益最大化,开发商的绝对收益也增加,而消费者利益受损。

(四)新移民成为城镇住房最困难的群体

新就业职工和外来务工人员是城镇劳动力的主要来源,但这一群体的居住条件明显差于本地家庭。据“六普”资料,2010年,外来常住家庭人均住房仅0.7间(即1.4人/间)、约20平方米;本地家庭0.9间(即1.1人/间)、约33平方米。2010年,城镇常住人口中,本地非农户籍、本地农村户籍、外地非农户籍居民的人均住房建筑面积分别为35.8平方米、41.7平方米、36.3平方米,与2000年相比,年均分别增加1.09平方米、1.11、0.83平方米;而外地农村户籍(农民工)仅18.6平方米,年均增加仅0.37平方米。从人口流入量靠前的50个城市数据看,外来人口居住在成套住宅中的比例为67%,比本地家庭低22个百分点。

外来人口住房支付能力普遍较低,无力通过市场解决在城镇工作期间的基本住房问题。据国家统计局数据,2012年,外来务工人员人均月工资收入2290元,作为家庭的主要劳力,需要赡养父母、养育子女,可用于在城镇改善住房条件的资金有限,只能租房居住,短期内不具备购房能力。从人口流入量靠前的50个城市来看,外来人口中,租房住的占81%,自有住房的仅13%,其他(一般居住在工棚、集体宿舍)为6%。各地实施住房保障主要着眼于本地家庭,对外来人口申请住房保障设定了比较苛刻的条件,一般人很难达到。棚户区改造时,外来人口并不能获得合适住房,只是从一个棚户区被挤到另外一个棚户区。

外来人口住房需求的特点之一是“两头占房”。农村人口向城镇迁徙,以及城镇人口在城镇间迁徙的特点是,在一段时间内不会举家迁徙,住房需求呈现出“两头沉”的现象,既在流入地需要住房,又无法腾出流出地住房供他人使用。住房的供应不仅需要考虑原居民的住房改善,也要考虑城镇化带来的城镇人口增长和人口中城镇间的流动。

(五) 热点地区房价过快上涨蔓延至其他地区, 轮番上涨导致政府住房保障的压力加重

多数大中城市房价上涨快于城镇居民收入上涨, 削弱了城镇居民的住房支付能力。据国家统计局数据, 2005~2013年, 北京、上海、广州、深圳城镇住房平均价格分别上涨了189.74%、141.75%、176.81%、234.86%, 而城镇居民家庭可支配收入分别只增长了112.66%、125.81%、123.70%、51.48%。同时, 城镇居民收入分配差距仍在拉大, 收入较低家庭的收入增长慢于收入较高家庭。收入较低家庭对住房市场的支付能力越来越弱。

近年来, 住房市场价格上涨出现了新特点, 热点地区房价快速上涨的态势蔓延到其他地区。住房价格上涨, 使越来越多的城镇居民难以通过市场获得合适住房, 对市场化取向的住房改革带来严重冲击。住房市场化是经济体制改革的成果, 也是住房发展必须坚持的方向。但房价上涨使越来越多的城镇居民家庭被市场挤出, 城市生活成本提高, 也拉高了危旧房屋征收补偿成本, 对城市发展带来了不利影响。为了维护社会稳定、实现社会均衡发展, 政府的住房保障负担不得已地被迫加大。

(六) 投资性住房闲置加剧住房供求矛盾

住房既有消费品属性, 又有投资品属性。住房价格的持续上涨强化了住房的投资品属性, 而投资性购房的增加又助推了房价。拥有2套以上住房的城镇家庭比例, 由2005年的8.7%上升至2010年的13.7%。2006~2010年, 某市新建商品住房中, 69.1%被占家庭总数20%的高收入、最高收入组家庭购买, 相当一部分是投资性购房。由于租赁住房税费过重、维修养护成本无法抵扣, 投资购房者出租住房意愿较低。高收入群体多占住房又空置, 不能转化为市场有效供给, 使中低收入家庭住房更加短缺, 承担了房价上涨造成的恶果。

在经济增长过程中, 住房的投资功能难以完全消除, 也不宜完全消除, 但如果投资住房空置, 就会损害住房消费。住房投资功能过强, 也容易积累资产泡沫, 影响宏观经济稳定。当住房的投资品属性和消费品属性发生冲突时, 政府有责任首先保护消费需求。这个问题解决不好, 不仅房价调控难以奏效, 住房保障也会不堪重负。

二、对策建议

住房政策的制定应当建立在正确判断住房矛盾的基础上, 处理好政府履行公共服务职能与住房市场化、住房消费品属性与投资品属性、社会功能与经济功能的关系。住房政策的目标, 应当是支持居民通过辛勤劳动, 在市场上购买或者租赁普通住房; 对无力通过市场解决基本住房问题的居民给予适当保障; 保护住房消费者利益, 满足居住消费需求; 注重社会的公平和均衡发展。要解决大城市和沿海经济发达城市住房短缺和房价上涨问题, 根本上还是要通过协调发展大中小城市, 均衡配置公共资源, 引导人口流动, 分流大城市住房需求; 实施更为稳健的货币政策, 解决好流动性过剩问题, 保持物价总水平的稳定。就住房而言, 其政策导向应该是:

(1) 增加城镇住房(含保障房)供应。当前, 欧盟成员国的住房总量约2.3亿套, 比我国城镇成套住房总量多10%以上; 欧盟的总人口约5亿人, 比我国城镇人口数量少40%以上。我国在相当长的时期内, 增加住房建设量还是重要任务。一是要适当增加住房建设用地供应, 保持适度的住房建设和更新规模; “十二五”期间, 年竣工住房量保持在900万套以上, 每千人建造住房保持在13到15套/年。发达国家在住房套户比达到1:1以后, 仍保持一定规模的住房建设量。如日本, 1968年住房套户比就达到1:1, 到1993年达到1.1:1, 而在20世纪90年代中期, 每千人建造住房仍保持在13套左右; 2010年, 韩国的住房套户比达到1.02:1, 近年来每千人建造住房仍保持在10套以上。二是由于城市土地资源有限, 不可能无节制地增加供应以满足不断增长住房需求, 因而必须走集约发展道路, 优先发展中小套型普通住房。三是要改善住房供应结构, 把住房用地供应的重点放在住房矛盾最突出的50个大中城市, 并增加租赁型住房用地供应。四是要改进住房建设用地供应方式, 适度遏制获得住房建设用地的过度竞争, 避免地价过快上涨。五是要增强住房保障的针对性, 把保障房配租的重点逐步转向城市新移民。适当降低稳定就业常住人口的申请住房保障的门槛, 把这一群体纳入当地住房保障轮候范围, 稳定他们的居住预期。棚户区改造, 也要合理

考虑租户的需求,配建部分公共租赁住房。

(2) 仍需坚持稳定房价。在经济治理中,政府有责任使房价增长慢于居民收入增长。但仅仅要求房价上涨速度低于居民家庭平均收入增长速度是不够的,因为较低收入家庭的收入增长慢于平均收入增长。而且,据国家统计局数据,2012年城镇居民家庭人均可支配收入为24565元,可支配收入的中位数为21986元,中位数低于平均数的10.5%,即低于平均收入的家庭户数远多于家庭总户数的50%。为了更好地发挥市场机制的作用,让更多的居民通过市场获得合适住房,需要确定合理的稳定房价目标。如果希望60%的家庭通过市场解决住房问题,则房价应当控制在:不高于收入自高到低排序的前60%家庭中最后一户家庭的收入增长。

(3) 引导和治理住房需求。住房需求由两部分组成,即消费需求(自住)和投资需求。在供应量增加有限的情况下,适度遏制投资需求成为必要的政策选项。尤其是在大城市,土地资源有限,人口净流入量大,必须采取措施,弱化住房的投资品属性,引导合理住房投资,鼓励出租,强化其消费品属性。在合适的经济政策不能及时到位的情况下,继续采取限购、限贷的行政措施还是必要的。在其他城市,也要适度遏制住房的投资功能,防止资产泡沫在地域上转移。

(4) 综合运用税收工具。税收政策是结构调节工具。住房的税收政策需要有综合的制度设计。税收政策的价值取向应当是保护住房消费需求、适度抑制投资需求、坚决遏制投机行为。一是要完善住房交易的所得税政策。住房交易的所得税政策对调节住房投资所得有一定功效,但也容易误伤消费需求。购置住房是消费行为还是投资、投机行为,可以通过购置后的持有时间来判别。住房交易所得税可以考虑按持有时间长短来征收。比如,对购置住房一年内就交易的,按交易额与原购置金额之差计征所得税;综合考虑购置时的税费与物价上涨因素,持有期每增加一年,扣减一定比例的交易额后与原购置金额之差计征所得税;差额等于或小于零时,不征所得税。对只有一套住房,出售后又购买的,免征出售的交易所得税。这样做,既保护了

购房人合理的投资收益,又保障了其通过换购改善住房条件的支付能力。二是推动房产税制改革。在不增加住房消费(自住)家庭税负的前提下,调整住房税收结构,减少交易环节的税负(包括住房租赁营业税),增加保有环节的税负。开征房产税是一项长效机制,主要功能是调节住房资源占有,遏止投资功能,短期内对降低房价作用有限,但从长远看,有利于挤出闲置住房,从而增加二手房交易市场或住房租赁市场有效供应。房产税设计,应避免税负转嫁,导致住房租金上涨。第三,研究开征遗产税,遏制住房过度投资化倾向。

(5) 善用金融工具。金融政策是总量调节工具。需从宏观经济稳定的大局出发,研判资产升值和泡沫积累对社会经济发展可能产生的不利影响。当前,既要控制信贷总规模,也要针对住房供应不足的矛盾,保持适当的住房开发贷款规模,或通过发放购房贷款支持普通商品住房建设。特别是,结合使用金融政策与财税政策,通过发放贴息贷款支持小户型租赁住房建设。对保障房建设,不能完全依赖信贷资金支持,因为信贷的本质还是负债,而是要通过金融创新,寻求股权投资。研究发行房地产信托基金(REITs),拓宽住房融资渠道,同时也使普通居民的闲散资金多一条投资渠道。完善住房贷款担保政策,支持有发展潜力的新就业职工购买住房,减轻政府住房保障负担。

(作者冯俊系住房城乡建设部总经济师;张锋系住房城乡建设部政策研究中心副主任;责任编辑:张劲松)

注释

①数据来源:2013年统计年鉴。

②2011年、2012年城镇住房(含保障房)新增供应分别为888.6万套、914.5万套。

③有媒体报道,2010年城镇家庭户均住房(包括非成套住房)约1.02套。按照这一口径,如果只计算同时拥有厨房和厕所的成套住房,城镇家庭户均仅0.72套。

参考文献

(1) 国家统计局:《第六次人口普查资料汇编》,中国统计出版社,2012年。

(2) 国家统计局:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2012年。

(3) 温家宝,《政府工作报告——2013年3月5日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上》,人民出版社,2013年。