

住房保障的财政成本承担： 中央政府还是地方政府？

郑思齐 符育明 任荣荣*

【摘要】尽管我国住房保障政策自上世纪 90 年代开始实施,但由于缺乏常规和充足的资金来源,以及明确的中央与地方政策在住房保障中的财政成本承担责任,目前住房保障政策的执行效率与执行效果并不理想,低收入群体住房供给不足的问题日益严重。论文从福利政策理论和住房保障特点的角度出发,对中央与地方政府在住房保障财政成本上所承担的责任进行阐释,并借鉴了美国的经验。研究认为,住房保障是一种社会福利政策,具有收入再分配的功能,根据公共财政理论,住房保障成本应主要由中央政府承担;但同时,住房保障的公共品特征决定了地方政府也应在住房保障中分担部分成本,并负责具体的保障实施工作。我国目前的制度环境制约主要是由地方政府统筹的社会保障体系和城乡二元户籍制度,这意味着将住房保障的主要支出责任从地方政府逐步转移至中央政府需要经历一个渐进的过程。

【关键词】住房保障 财政成本分担 中央政府 地方政府

【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)06-0109-17

一、引言

我国在近 30 年中经历了快速的城市化和工业化,同时也积累了日益严重的城市住房问题。2007 年我国城市化率已达 44.94%,

* 郑思齐,清华大学房地产研究所,副教授;符育明,新加坡国立大学房地产系,教授;任荣荣,清华大学房地产研究所,博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

项目基金:“中国经济学术基金”2008 年度重点课题“我国城镇住房保障制度研究”;国家自然科学基金(编号:70973065)。

而处于城市社会底层的城市户籍人口和大量农村移民,正在忍受着过度拥挤、缺乏基本公共服务和治安严重恶化的居住环境。据初步估算,目前我国城镇人均住房建筑面积低于10平方米的低收入户籍家庭约有1000万户^①。

自上世纪90年代以来,我国开始尝试实施经济适用房和廉租房等住房保障政策,但这些政策的实施过程和实施结果引起了较大的争议。其中一个很突出的问题就是,尽管政府已经意识到了住房保障的重要性,也多次明确了住房保障的对象和保障目标,但始终没有明确常规和充足的住房保障资金来源以及中央和地方政府的财政成本承担责任,这是导致目前住房保障政策出台缓慢、政策执行效果差的重要原因。目前,大部分城市的经济适用房和廉租房的供给主要依靠地方政府,措施包括:以地方政府土地出让金的减少为代价供应低成本土地,以住房公积金增值收益支持廉租房建设,以及动用其他地方财政支出。但是,目前地方财政过度依赖土地出让增加财源,地方政府并无意愿将财政收入用于没有收益的经济适用房和廉租房建设,从而导致了低收入群体住房的供给远远不能满足目标群体的需求^②。

目前正是我国城市住房保障制度创新和完善的关键阶段。我国政府已经充分认识到住房保障的重要性,2007年国务院公布了《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号)，“住有所居”成为以改善民生为重点的社会建设的核

①参见2007年12月29日“加强房地产市场调控,解决中低收入家庭住房困难”(新华网:http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-12/29/content_7338198.htm)。

②一个例子是,2007年国家统计局城市司的大样本调查显示,全国城市住房存量中的经济适用房比重仅为4%,远远小于政策的预期目标。另一个例子是,2006年全国各城市开工建设和收购廉租住房5.3万套,仅占同期商品住宅新开工面积的0.46%(见《建设部通报2006年城镇廉租住房制度建设情况》,来自中华人民共和国住房和城乡建设部网:http://fds.cin.gov.cn/gzdt/200702/t20070214_102551.htm)。

心内容。近期,为应对国际金融危机对我国经济的不利影响,实现经济平稳较快增长的目标,国务院出台了扩大内需、促进经济增长的一揽子经济刺激计划,其中,加快建设保障性安居工程被列在首位。建设部计划3年内投资9 000亿资金用于保障性安居工程,这笔资金需要中央政府和地方政府共同筹措。利用这个契机,深入研究中央与地方政府在住房保障中的角色和责任,对于制定更为合理和有效的住房保障政策,并提高其执行效率和执行效果,均具有重要的理论和现实意义。

二、住房保障政策的目标与实施模式

(一)住房保障政策的目标

住房不仅仅是用以遮风避雨的物质空间,更重要的是为城市居民提供生活环境和社会交往空间,为民众融入城市劳动力市场和主流社会以及获得公共服务创造机会(World Bank, 1995; Glaeser, 2007)。与医疗卫生、初等教育、社会治安、公共交通等基本的公共服务一样,住房是健康有益生活的必要条件。同时,住房与这些基本的公共服务又是密不可分的。如果将住房保障仅仅理解为向低收入者提供一个“容身之所”,而忽略了配套的基本公共服务,势必会阻碍这些弱势群体融入主流社会,从长期看,贫困问题仍然难以从根本上改观。因此,有必要对住房保障政策的目标作系统和全面的阐释。

作为整个社会保障体系的一部分,住房保障的目标是确保每一个公民都能够获得基本和公平的住房机会,以实现社会公平。这里涉及住房保障的两个功能。其一是帮助那些永久失去了生产和劳动能力的人(例如残疾人、老人)体面地生存下去,这是最基本的功能,所涉及的目标群体并不大;其二是帮助那些由于在经济、教育、生活和工作技能上存在劣势而暂时处于贫困状态的人(例如农民

工、下岗工人、新就业的年轻劳动力)获得居住、工作和学习的机会,使受益者慢慢地不再依赖社会福利,逐步成为负责任的和富有成效的社会成员。这意味着,公平的“居住机会”不仅仅是指居住的物质空间,更重要的是指居住的环境和区位,这是因为交通、治安、公共卫生等公共服务都是与居住的区位和环境密切联系的。如果从这个更全面的角度来理解住房保障的社会目标,那么为低收入者提供的居住机会必须具有城市公共服务和就业机会的基本可获得性。这样住房保障就可以成为一种手段来帮助低收入者提高其健康水平、技能水平和融入社会经济生活的能力,最终摆脱贫困。

需要特别指出的是,从公共财政的角度看,公共财政支出有“提供公共服务”和“进行收入再分配”两个功能,前者针对的是社会中的所有群体,后者则针对社会中的弱势群体。对于低收入群体所提供的社会保障(含住房保障)主要属于后者,是一种福利政策。但从引申意义上说,住房保障有助于促进低技能劳动者的人力资本提升和社会和谐,对整个社会(特别是当地居民)有贡献,因此也具有公共品的含义。

(二) 住房保障的要素和提供模式

1. 住房保障的要素

上述对住房保障政策目标的分析表明,住房保障应提供的是与居住有关的一系列基本公共服务,而不单纯指几平方米的居住空间。总的来看,住房保障应包括以下要素:(1)体面的住房。包括基本的住房面积和能够满足基本生活需要的生活设施,如电力、洁净的水、合格的卫生设施、保暖或防寒的能源供应。(2)良好的社区环境。包括良好的治安、社会交往的机会、基本的生活便利性(如购物、医疗、就学)。(3)接近就业机会。这要求住房附近能够有符合这部分群体的就业机会,或者具备便利的公共交通,以抵达就业机会集中的地方。(4)有助于社会流动。住房保障的提供应注意

激励受益人提升自身技能,获得自己生存的能力,成为对社会负责任和有贡献的社会成员,具有向主流社会流动的能力。应避免出现负面效果,例如导致那些具有劳动能力的低收入者产生依赖性,丧失工作和学习的动机,长期依赖社会保障。

2. 住房保障的提供模式

住房保障的提供模式多种多样,但其实质都是政府对有资格的低收入居民提供住房补贴。这里的住房补贴是广义的概念,可能是直接的货币补贴、住房券、抵押贷款优惠、税收减免、对开发商的优惠(土地、税收、规划等),对公共服务(公交、社区服务)的补贴等等,其本质都是政府用于住房保障的财政成本支出(财政直接支出或财政收入的损失)。从大类上看,可以分为需求方补贴或供给方补贴两种形式。

需求方补贴的目的是增加目标人群支付住房成本的能力和意愿。这些政策具体包括:(1)为家庭购买或租赁住宅提供补贴(可以是现金补贴,或者住房券等形式);(2)降低抵押贷款的成本(例如优惠利率、降低首付款比重、提供信用担保,等等);(3)税收优惠(例如抵押贷款利息免税、买房或租房环节的税收减免,等等)。供给方补贴的目的是通过对住房的建造、维护和运作环节进行补贴,降低住房供给的成本,增加低收入住房的供给数量,从而使得住房保障的目标人群有更多可选择的机会。具体的政策可能包括直接建设公共住房、间接激励第三方建设可支付住房(例如以低廉的价格供给土地、降低住房建造和销售过程中的税费、给予优惠的规划条件、给予优惠利率的开发贷款作为激励手段)、为低收入住房社区提供低成本和充足的公共服务等。

需要注意的是,有效增加低收入群体住房供给的总量,是住房补贴政策工具达到预期效果的前提条件。如果没有适合低收入者的住房供给,那么需求方补贴的措施只会抬高住房价格;同样,如果不激励开发商或建造商提供充足数量的低收入住房,提供给供给者的

补贴只会使得生产者获得更高的收益,消费者并不会受益。因此,住房保障政策成功的关键在于将更多社会资源分配给低收入者的住房保障上,提高这类住房供给对需求的反应能力。

三、中央与地方政府的角色和财政成本分担

住房保障是一项重要的社会事业,政府理应在其中扮演重要角色,这可以概括为以下两个方面:第一,承担住房保障政策的实施成本(包括财政支出、税收损失、土地或规划优惠带来的机会成本等),直接或间接地提高低收入者的住房支付能力,增加低收入住房的供给;第二,为低收入住宅社区提供基本的公共服务,使这些低收入者得到享受这些公共服务的平等机会。根据前面论述的福利政策理论和住房保障特点,下文将对上述责任和成本在中央政府和地方政府之间如何分配进行讨论,并以美国为例,定量分析各级政府的住房补贴财政成本分担比例。

(一) 基于福利政策理论的分析

从福利政策的角度来看,住房保障具有非常明显的收入再分配特征。任何此类福利政策都是通过对某一群体(例如高收入者)征税,实现对另一个群体(例如低收入者)的补贴。由于劳动力是可以自由流动的,并不受地域的限制,地方政府通常没有实施这类福利政策的动机。这是因为,如果地方政府来实施福利政策,被征税的群体(一般是高技能劳动力)将会为了减少支出负担而离开本地区,然而享受福利的群体(一般是低技能劳动力)将会受补贴的吸引而大量来到本地区。这样会导致地方政府财政收入的减少和财政负担的增加,无法长久地维持收入再分配的政策。同时,高技能劳动力的流失和低技能劳动力的大量涌入又会给地方经济发展带来巨大的损失,这也是地方政府不愿看到的。因此,公共财政理论

告诉我们,涉及收入再分配的福利政策一般都应该由中央政府来实施,才能够得到有效的执行。从这个角度看,住房保障的支出应主要由中央政府来承担。

当然,由于住房的本地化特征,中央政府主要是通过转移支付将住房保障资金拨付给地方政府,由地方政府来具体实施各种保障计划。住房保障资金在地区间的分配不应是均等化的,而应该根据不同地区的住房成本而有所差异。

(二) 基于住房保障特点的分析

除了参考公共财政的一般理论,我们在研究住房保障的具体问题时,还要充分考虑住房保障的特点。首先,从住房保障的目标可以知道,住房保障能够帮助低收入者获得一个稳定的居所和良好的社区环境,有利于他们逐渐融入社会主流生活,积累人力资本,以及提高技能水平和工作能力,从而对社会经济作出更多的贡献(这是住房保障的公共品效益)。但由于劳动力的流动性,这部分社会收益并不能被地方政府独享(例如农村移民在某城市获得技能提升后可能会迁移到其他的城市),这样地方政府的投入和产出就无法实现匹配,从而缺乏承担住房保障成本的动力。当然,对于一些地方政府来说,即便存在这样的流动性,他们也愿意通过提供住房保障来实现本地劳动力素质的总体提升。但不管怎样,劳动力素质提高的社会收益在全国层面基本不会外溢。因此,需要有来自中央政府的激励,同时积极的地方政府也会承担部分成本。

第二,住房保障的成本不仅包含住房建设本身,还包含提供基本的基础设施和公共服务的成本,这部分资金可以由中央政府和地方政府共同承担。这是因为,这些公共服务和基础设施不仅能够改善低收入者的生活境遇,有利于其人力资本提升,而且也有利于本地区整体社会经济环境的改善,增加社区和城市的吸引力,这部分价值是被固化在区位上的,不会随着受保障者的流动而流动,所以

地方政府有动机去改善低收入社区周边的公共服务水平。否则,“贫民窟”的出现会影响城市形象并导致城市社会问题。

第三,中央政府对住房保障的投入有利于更好地实现区域发展战略。比如,如果需要鼓励某一区域的经济增长,中央政府可以增加在该区域的住房保障支出,从而吸引劳动力向该区域流动,实现就业增长和经济增长;如果某一区域的经济出现过热,或者带来了过度的环境成本,中央政府可以降低对该地区的住房保障投入,减缓其劳动力增长速度;中央政府同样可以通过增加在中小城市的住房保障支出,吸引周边就业人口,从而缓解大城市居住压力。因此,住房保障支出可以成为中央政府有力的调控工具,从而实现整个国家社会效益的最大化。

综上所述,从住房保障的这些特点来看,中央政府和地方政府应共同承担政策成本。一种较好的方式是由中央政府设置住房保障预算,由地方政府向中央政府申请预算,中央政府可以根据一定的准则来决定住房保障资金在各个地区间的分配,同时也可以要求地方政府在获得中央财政的资助后,从地方财政中拿出配套资金,以此充分调动地方政府的积极性。在2008年召开的“两会”中提出的“中西部财政困难的地区每新建1平方米的廉租房,中央将补贴200-300元”的政策^①,就很好地体现了中央政府对地方住房保障工作的激励。

(三) 国际经验:以美国为例

美国在公共住房政策方面已经发展得较为成熟和完善,住房补贴的类型也多种多样,涵盖了需求方补贴和供给方补贴,其具体项目构成如表1所示。为量化住房保障财政责任在中央与地方政府之间的分担比例,本部分以美国为例,对其住房补贴的财政成本

^①参见2008年3月16日“住房保障:百姓心愿,政府责任”(央视网:<http://news.cctv.com/xwlb/20080316/103674.shtml>)。

结构进行分析。美国政府关于住房补贴的支出,包括基于各类住房计划的直接支出和税收支出(即税收损失)两大类。税收支出主要发生在联邦层面。直接支出由联邦政府、州政府和地方政府3个层级共同负担(Dolbeare & Crowley, 2002; Goetz, 1993; Jacobs et al., 1986; Schwartz, 2008; Stegman, 1999; Turner et al., 2002; U. S. Census Bureau, 2005)。

表1 美国政府住房补贴项目的构成

	联邦政府	州和地方政府
需求方补贴	租房券、住房抵押贷款利息的所得税减免、自有住房不动产税的所得税减免、国家支持企业(如 Fannie Mae, Freddie Mac)对中低收入家庭抵押贷款所提供的信用支持	以免税债券融资收益发行的低息抵押贷款
供给方补贴	公共住房、“第八条款新建项目”、CDBG 组团基金、HOME	住房信托基金、包容性区划优惠

1. 联邦政府所承担的住房补贴成本结构

以2004年为例,联邦政府直接用于住房的支出为351.12亿美元,而用于住房抵押贷款利息所得税减免等税收优惠政策的税收损失接近1194.00亿美元,税收支出为直接支出的3倍以上(图1)。这表明,仅从政府财政预算中观察住房支出是不全面的,因为预算只能反映直接支出,无法反映税收支出。

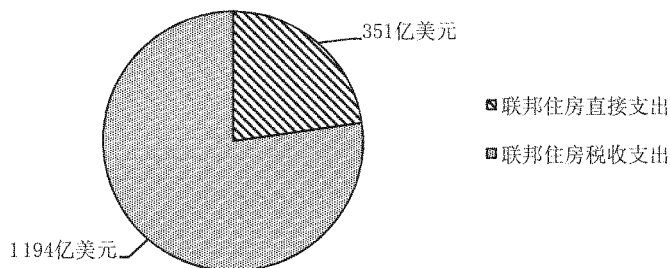


图1 2004年联邦住房直接支出与税收支出额

资料来源:Schwartz(2008)

具体到联邦政府税收支出的构成,主要包含住房抵押贷款利息的所得税减免、自有住房不动产税的所得税减免、第一套住房出售资本收益免税、低收入住房税收补贴等4项。其中前3项属于需求方补贴,第四项属于供给方补贴。图2显示了联邦政府税收支出的构成,可以看到,以低收入群体住房税收补贴为代表的供给方补贴所占比重较小,因此,美国的住房税支出主要体现在扶助需求方面。

同时也可以注意到,住房抵押贷款利息的所得税减免是税收支出中的最主要部分。但是这项政策实际上的受惠对象并非低收入家庭,而是能够买得起房的中等和高收入家庭,而且收入越高,受惠额度越高。正因为此,这项政策一直备受争议。

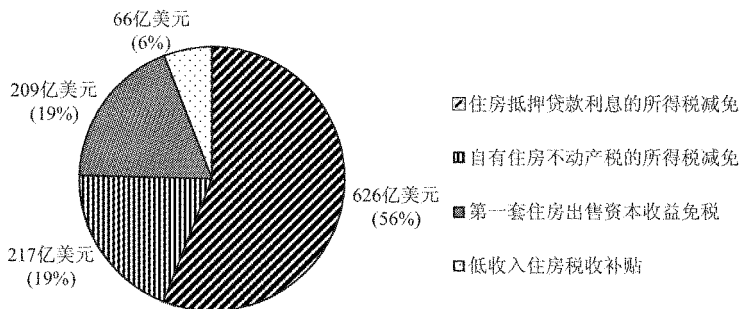


图2 2004年联邦用于住房补贴的主要税收项目支出额

资料来源:Schwartz(2008)

2. 联邦政府的直接支出远大于地方政府

联邦的住房支出包括直接支出和税收支出,而州和地方的住房支出主要是直接支出。州和地方的住房支出主要包括低息抵押贷款、住房信托基金和包容性区划法的优惠。其中,包容性区划法是对开发商进行规划上的激励(比如提高容积率),而不是货币支出,因此我们主要将州和地方政府在低息抵押贷款和住房信托基金等方面的直接支出与联邦政府在住房上的直接支出进行比较。

以2000年为例,联邦政府直接用于住房的支出约为294亿美元,而州和地方政府用于住房的直接支出约为56亿美元,前者约为后者

的 5.3 倍(图 3)。这表明,联邦政府在住房直接支出上占主体地位。

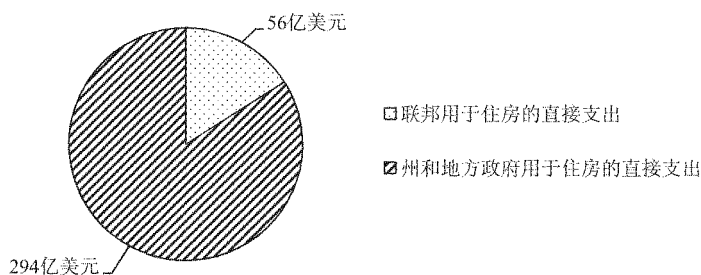


图 3 2000 年联邦及州和地方政府用于住房的直接支出额

资料来源:Schwartz(2008)

联邦政府的住房直接支出主要是通过住房和城市发展部 (Department of Housing and Urban Development, HUD) 来实施。从表 2 列出的 HUD 住房支出预算中可以比较清楚地了解联邦政府用于住房的主要直接支出项目构成。在最主要的 5 个项目中,包括公共住房项目和“第八条款新建项目”在内的供给端支出占了较大的部分;而租房券所代表的需求端支出比重较小。

表 2 2005 年 - 2009 年联邦用于住房的主要直接支出项目 (亿美元)

支出项目	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
公共住房项目	50.17	60.03	63.03	66.39	63.24
第八条款新建项目	91.89	139.49	144.79	147.05	143.19
租房券	51.95	48.9	59.76	63.82	70
社区发展组团基金(CDBG)	47.02	41.78	37.72	38.66	30
HOME	19	17.57	17.57	17.04	19.67
其他项目	90.91	170.49	27.42	71.05	68.24
HUD 预算合计	350.94	478.26	350.29	404.01	394.34

资料来源:2005 - 2009 财政年美国 HUD 部门预算

3. 联邦政府在成本分担中的主体地位

结合上述对住房补贴的直接支出和税收支出的定量分析可知,联邦政府在住房上的总支出约为其直接支出的 4 倍,而其直接支出

约为州和地方政府直接支出的5倍。这样可以粗略估算,联邦政府在住房方面的支出约是州和地方政府的20倍^①。可见,在美国的住房保障体系中,联邦政府扮演了极为重要的角色。在使用这些资金时,联邦政府会按照各种项目以及税收减免方案,将资金和税收减免额度拨给州政府;州政府在此基础上继续投入资金,进一步分配给辖区内地方政府;县和市政府在使用这些资金的同时,也会配套一些投入(HUD,1998,2000,2005;Keating & Krumholz,1999;李佳、刘学东,2006)。

这表明,在美国的住房保障体系中,中央政府扮演了极为重要的角色,承担了绝大部分的财政成本责任,地方政府也起到了一定的辅助作用。这对中国的住房保障财政成本责任的分析有一定的借鉴意义。

四、我国住房保障体系的现状

我国现行的住房保障政策体系由经济适用房政策、廉租房政策、住房公积金政策、针对社会“夹心层”人群的公共租赁房等政策共同构成。

经济适用房是兼具社会保障性和商品性特征的政策性住房,是政府为特定人群提供的住房保障;经济适用房在建设过程中,享受免土地出让金以及各种行政事业性收费和政府性基金的优惠政策,并不需要中央和地方政府额外的财政投入。

公积金对职工的住房消费起到了支持作用。它增强了职工住房商品意识和住房消费观念,提高了职工住房消费能力,有助于培育和发展政策性住房金融体系。同时,公积金增值收益有效支持了廉租房

^①这里主要指能够量化的成本支出。国家支持企业对中低收入家庭抵押贷款所提供的信用支持,以及地方政府实施的包容性区划优惠的成本无法量化,一般研究中不计入。

建设,已经成为地方廉租房建设的主要(甚至是唯一)资金来源。

公共租赁房政策目前尚处于试点探索阶段,厦门、深圳、北京、天津等城市已经开始推动这项工作,其建设运营主要以地方政府直接的财政投入、地方政府财政贴息、土地出让金减免等为政策支持,其财政成本由地方政府承担。

廉租房是目前政府财政投入最大的一类保障性住房。目前,全国各地向低收入或最低收入家庭提供廉租房的方式主要有如下3种:租金补贴配租的方式,指政府为符合条件的家庭按规定的配租标准发放补贴租金,由其在市场上自行租赁房屋;实物配租的方式,指政府向符合条件的申请对象直接提供住房,并按照廉租住房租金标准收取租金;租金核减方式,对准予租金核减的家庭,政府出具租金核减认定证明,到房屋产权单位办理租金核减手续。按照《廉租住房保障资金管理办法》^①,廉租住房保障资金来源于8个方面:一是住房公积金增值收益扣除计提贷款风险准备金和管理费用后的全部余额,二是从土地出让净收益中按照不低于10%的比例安排用于廉租住房保障的资金,三是市县财政预算安排用于廉租住房保障的资金,四是省级财政预算安排的廉租住房保障补助资金,五是中央预算内投资中安排的补助资金,六是中央财政安排的廉租住房保障专项补助资金,七是社会捐赠的廉租住房保障资金,八是其他资金。其中,第五项和第六项为中央政府财政投入,第二、第三、第四项为地方政府财政投入;廉租住房保障资金由中央政府与地方政府共同承担,但地方政府的支出比重高于中央政府。

五、成本分担的潜在制约因素

中央与地方政府在住房保障中的财政成本承担责任在向理想

^①财政部关于印发《廉租住房保障资金管理办法》的通知(财综〔2007〕64号)。

状态转变过程中必然会受到我国现实制度环境的制约,这些制约因素不是单单依靠住房保障事业自身可以改变的,还涉及中央与地方政府相关事权和财权关系的调整以及相关社会制度的改革。

(一) 现有社会保障的财权和事权划分

住房保障属于社会保障范围,从世界各国情况看,包括住房保障在内的社会保障属于中央政府事权,其支出主要由中央财政承担。福利政策的相关理论认为,由于保障对象的流动性,涉及收入再分配的福利政策都应当由中央政府承担主要责任。但是,从我国目前情况看,覆盖全体居民的社会保障制度尚未正式建立,已有的各类社会保障(如基本养老、基本医疗、失业保险等)统筹层次仍然停留在地方和城市政府层面。这背后存在着重要的历史和制度原因。然而,这一现状并不能作为“住房保障的财政成本责任在地方政府”的依据。

这种现状意味着,将住房保障的部分支出责任提高到由中央政府承担需要经历一个过程。中央政府可以主要采取增加对地方政府的转移支付来逐步增加对城镇居民住房保障方面的支持。为提高地方政府增加住房保障支出的积极性,中央财政对地方财政的住房保障转移支付应主要采取激励性的“专项转移支付”方式来实现,即中央财政对地方财政的专项转移支付资金规模与地方财政用于住房保障方面的支出直接挂钩,地方财政的支出规模越大,能够获得中央财政的专项转移支付资金就越多。

有一种观点认为,目前来源于房地产业发展的财政收入(例如土地出让收入等)属于地方政府收入来源,未来可能要实施的物业税收入也归属地方,应把这些收入与住房保障支出挂钩,因此应由地方政府承担住房保障支出。这种观点是存在问题的。根据公共财政理论和世界各国的经验,物业税和其他来源于土地的税收,应当用于提供公共服务,而不是用于收入再分配的目的。收入再分配的财政资金来源应当是全国范围的所得税和其他税种。

(二) 户籍制度

我国存在着特有的城乡二元户籍制度。在城市化的大背景下,大量农村剩余劳动力进入城市,从事制造业和低端服务业的工作,他们普遍收入水平较低,住房条件较差,没有城市户口。目前我国的社会保障体系(包括住房保障)主要是基于户籍人口,这些低收入的流动人口无法享受住房保障。一些南方和发达区域的城市已遇到了劳动力短缺的问题,这些城市开始意识到外来流动人口对地方经济的贡献,并为他们提供某些社会保障。但总的来看,地方政府并不认为自己有责任为非户籍人口提供包括住房保障在内的各类社会保障,而服务好本地的居民才是他们的主要工作内容。

这部分农村剩余劳动力有很大的流动性,地方政府为他们提供住房保障的动机不足,而户籍制度又进一步减弱了地方政府的动机。这增加了中央政府承担住房保障支出责任的必要性。只有为农村移民提供基本的住房保障和其他社会保障,才能逐步改善农村移民在城市中的生活环境和社会交往机会,为其逐步融入主流社会和提高技能创造条件,在人力资本上实现真正的“城市化”(Henderson, 2007)。在我国工业化快速推进阶段,这将有利于推动产业转型,促进经济增长。

六、结 论

明确中央与地方政府在住房保障中的财政成本承担责任,是有效落实住房保障政策实施工作,提高住房保障执行效率与执行效果的关键。总结本文对住房保障财政成本承担责任的理论分析和对美国情况的归纳借鉴,我们得到以下主要研究结论:

(1) 住房保障的目标是确保每一个公民都能够获得基本和公平的社会机会。这意味着住房保障不仅仅是为低收入者提供几平方米的“容身之所”,更重要的是让他们能在有良好城市公共服务

和就业机会的地方生活,帮助他们提升健康和技能水平,增强融入社会经济生活的能力,逐步成为负责任的和富有成效的社会成员。

(2)住房保障主要是一种社会福利政策,具有收入再分配的功能;同时也兼有公共品的特征,有助于提高劳动力素质和创建和谐社会空间。根据公共财政理论,劳动力的流动性特征要求社会福利政策的成本应主要由中央政府承担。住房保障的公共品特征所带来的社会效益,既有利于地方(如社会环境的改善),亦有利于全国(如低技能劳动力的素质提升),因此中央政府和地方政府应当分担这些保障政策的财政支出。

(3)在美国的住房政策体系中,从可量化的财政成本(含财政支出和税收损失)来看,联邦政府在住房方面的支出约是州和地方政府的20倍。因此,中央政府扮演了极为重要的角色,承担了绝大部分的财政成本责任;地方政府也起到了一定的辅助作用。这对我国的住房保障财政成本责任的分析应该有一定的借鉴意义。

(4)虽然我国目前面临社会保障由地方政府统筹和城乡二元的户籍制度等制约,但这些因素不应该成为影响各级政府在住房保障成本中责任分担的关键。当然,由于历史路径依赖性,将住房保障的主要支出责任转变为由中央政府承担需要经历一个渐进的过程。中央政府可以逐步增加对城镇居民住房保障方面的支持,同时增加对地方政府的激励,将中央财政对地方财政的专项转移支付资金规模与地方财政用于住房保障方面的支出挂钩。只有保证住房保障政策的财政支持力度,才能够更有效地实现住房保障政策的根本目标,在实现“住有所居”的同时,促进经济增长和城市化,实现产业转型和城市经济可持续发展。

参考文献

- 李佳、刘学东(2006). 国外如何帮低收入者买房. 中国房地产金融, 5: 42-44.
- Dolbeare, C. & Crowley, S. (2002). Changing Priorities: the Federal Budget and Housing Assistance 1976-2007. Washington, D. C.: National Low Income Housing Coalition. From: <http://nlihc.org/doc/changingpriorities.pdf>.
- Glaeser, E. L. (2007). The Economics Approach to Cities. NBER Working Paper

13696. From: <http://www.nber.org/papers/w13696>.
- Goetz, E. G. (1993). *Shelter Burden: Local Politics and Progressive Housing Policy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Henderson, J. V. (2007). 中国的城市化:面临的政策问题与选择. 城市发展研究, 14(4): 32-41.
- HUD (1998). A Picture of Subsidized Households-1998. From: <http://www.huduser.org/datasets/assthsg/statedata98/>.
- HUD(2000). Section 8 Tenant-Based Housing Assistance: A Look Back after 30 Years. From: <http://www.huduser.org/publications/pubasst/look.html>.
- HUD(2005). The Supportive Housing Program. From: <http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/programs/shp/index.cfm>.
- Jacobs, B. G., Hareny, K. R., Edson, C. L. & Lane, B. S. (1986). *Guide to Federal Housing Programs* (2nd Edition). Washington, D. C. : The Bureau of National Affairs, Inc.
- Keating, W. D. & Krumholz, N. (1999). *Rebuilding Urban Neighborhoods: Achievements, Opportunities, and Limits*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Schwartz, A. F. (2008). 美国住房政策. 北京: 中信出版社.
- Stegman, M. A. (1999). *State and Local Housing Programs: A Rich Tapestry*. Washington, D. C. : Urban Land Institute.
- Turner, M. A., Kingsley, G. T., Franke, M. L., Corvington, P. A. & Cove, E. C. (2002). Planning to Meet Local Housing Needs: The Role of HUD's Consolidated Planning Requirements in the 1990s. Report prepared by the Urban Institute for the U. S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. From: http://www.huduser.org/publications/hsgfin/local_housing_needs.html.
- U. S. Census Bureau (2005). State and Local Government Finances. From: <http://www.census.gov/govs/estimate/index.html>.
- World Bank (1995). Russia: Housing Reform and Privatization. World Bank Report 14929-RU, August, p. vii. From: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1996/01/01/000009265_3961019171837/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

(责任编辑:朱亚鹏)