

以供给侧结构性改革保障青年群体“住有所居” ——以北京市保障性住房为例

■ 胡吉亚

(中国青年政治学院 经济管理学院, 北京 100089)

【摘要】保障青年人群住有所居是全面建成小康社会的重要环节,以供给侧改革为手段切实解决青年人群的住房问题能够吸引推动城市发展的优秀人才,有利于优化城市产业结构,并推动房地产市场的健康发展。保障性住房的结构性改革要围绕供给侧改革劳动力、土地、资本和创新四大要素,在“改”上下功夫着力突破;要围绕供给侧改革“去库存”“降成本”和“平供需”三大要点,在“革”上下功夫全面创新;要围绕供给侧改革的根本目的,在“管”上下功夫补齐短板。建议从准入机制、保障模式和管理体系三个方面进行改进,完善青年人群的住房保障制度。

【关键词】供给侧 结构性改革 青年人群 住房保障

在我国城镇化步伐不断加快、户籍制度和住房保障制度不断完善的背景下,大型城市的人口聚集和住房压力剧增,有限的资源和源源不断流入的人口给经济发展和社会稳定带来了巨大挑战。对于北京这样的超大型城市而言,住房问题格外引人关注。2015年在中央财经领导小组第十一次会议上习近平总书记提出“供给侧结构性改革”这一全新理念,为新常态下如何解决社会民生问题指明了方向。青年是国家的未来,民族的希望,切实解决青年人群的住房问题是保障民生工程至关重要的环节,也是实现“四个全面”战略布局的应有之义。

一、改善青年人群住房现状需要供给侧改革

我国的住房保障工程自实施以来,一直在有条不紊地向前推进。近年来,北京市委、市政府高度重视保障性住房建设,始终把住房保障作为关系民生的重要问题来抓,截至2016年三季度,北京市全年的保障房建设任务指标已经全部完成。其中,保障房开工数量达到5.64万套,远超5万套的任务量^[1],但是,房价上涨过快、市场供需失衡、居住条件较差等问题依然存在,特别是对于青年人群居住问题的关注度不高,“夹心层”住房等问题一直未能得到妥善解决,而不断变化的宏观调控也给北京市保障性住房市场的供需双方带来不稳定感和新困难。因而要从

收稿日期:2016-11-20

作者简介:胡吉亚,中国青年政治学院经济管理学院讲师,经济学博士,主要研究保障性住房融资。

基金项目:本文系中国青年政治学院青年教师学术创新支持计划项目“北京市保障房建设融资模式创新研究”(课题编号:182070214)的研究成果。

供给侧结构性改革出发,改善青年人群的住房现状。

(一) 居住成本占可支配收入比例较高

“房价收入比”是衡量居民对于房价可承受能力的重要指标,也是衡量房价是否居于合理区间的依据。房价收入比的计算公式为每户住房总价除以每户家庭的年均可支配收入。按照国际惯例,房价收入比在3-6倍之间较为合理,而对于北京这样的超大型城市而言,房价收入比要远远大于6倍。据北京市统计局的数据显示,截至2016年9月,北京新建商品住宅销售价格指数为127.8,并未有回落的迹象^[2]。搜房网于2016年11月公布的北京市新房9月均价为40438元/平米,二手房10月均价为56116元/平米^[3]。2016年11月初,我爱我家网站显示,北京市二手房10月份的成交均价为45559元/平米^[4]。如果按照房屋均价4.5万/平米计算,60平米的房子需要270万元。根据北京市统计局城镇常住户数据调查显示,2016年前3季度,全市居民人均可支配收入39059元,同比增长8.4%。按常住地分,城镇居民人均可支配收入42426元,同比增长8.4%,由此可以估算2016年全年北京市城镇居民可支配收入大约为4.5万元左右。样本中的调查对象按照常住地确定,既包括户口在本地的住户,也包括户口在外地、但在本地居住一段时间(通常为半年)以上的住户^[5]。按照房价每平米4-5万,每户60平米和2016年的可支配收入数值进行测算,北京的房价收入比为48-66倍,大大超过合理范围的3-6倍。如果房价继续上涨,那么这个数值还将更高。由此可见,对于在北京工作的青年来说,在京买房是一件具有相当难度的事情。

(二) 青年处于住房保障体系的“夹心层”

自2007年以来,北京市住房保障部门制定和颁布了各类住房保障管理办法、实施细则等配套文件超过四百个,北京市住房保障体系的框架已经搭建完成,保障住房层次逐步明晰,保障力度日渐增强。但是,通过分析北京市住房保障准入标准可以看出,当前北京市住房保障体系只针对有北京户籍的人群,而非京籍人员皆被排除在外。例如,《北京市住房和城乡建设委员会关于市场租房补贴申请、审核、发放有关问题的通知(京建法〔2015〕16号)》中关于保障房申请资格就有如下规定:“家庭收入、住房、资产等符合本市市场租房补贴申请条件的城镇户籍家庭,可向户籍所在地街道办事处(乡镇人民政府)住房保障管理部门提出申请。”可见,非京籍青年无法享受住房保障政策的福利。曾有学者于2014年就北京青年住房问题做过调查,北京市无房产青年人均居住面积的平均值为25.19平方米,略低于北京市居民人均居住水平。其居住解决方式主要有三种:居住在父母或亲戚家(占56.7%)、租赁(34.3%)、居住在单位宿舍(9%)。而在租赁房屋的青年中,36.1%的青年选择“独租”,44.3%的青年选择“合租”,19.7%的青年选择“群租”。在对未来5年之内是否有信心置业的问题上,74.7%的青年表示无信心,仅有19%的青年表示有信心^[6]。

(三) 居住环境普遍较差且交通不便

受到房价租金和收入的双重制约,在北京常住的青年一般选择在远离市中心的地区购房或者租房,“十二五”时期,北京市对区位发展进行了重新规划,控制核心区人口数量,产业发展和城市建设中心也在逐步向新区和郊区转移。

在北京,青年合租现象比较普遍,52%的青年与他人合租,其中25.4%的人选择楼房合租,12.6%的人住集体宿舍,11.6%的人选择平房合租或租住地下室。住房面积普遍不大,一半以上青年的人均住房面积低于20平方米^[7]。而且,由于居住地距离工作单位较远,加之北京交通极为拥堵,大多数在五环以外居住的青年上下班都要花1-2小时的单程时间,也就是说,除去每天工作时间,还要有3-4小时的通勤时间,这不仅大量挤占了他们的休息时间,而且也制约了青年人群成长和自我发展的空间,不利于青年人群整体素质的提升。

此外,北京市租房市场尚不规范,租房的法律制度不健全导致包括北京市常住青年在内的租房者时常面临租金不稳定、房屋条件差、频繁变更居住地以及租房纠纷等的困扰。诸如此类问题的存在在很大程度上体现出当前北京市常住青年的居住状况不乐观,亟须引起相关部门的关注。

二、北京城市发展需要供给侧改革

(一) 供给侧改革吸引推动城市发展的人才

城市进步和经济发展需要大量的人才储备,特别是青年人才的积聚。人才是推动城市快速发展的重要引擎,是一个城市向纵深发展的“强心剂”和助推器,更是一个城市核心竞争力的体现,国内外成功的经验都表明:引进人才、留住人才才是发展之道。人才效应不仅是一种可持续发展的长期效应,而且其利能够惠及城市发展的方方面面。影响人才流动的因素很多,包括薪酬福利的满意度、工作平台的稳定性、晋升空间的拓展度、自身发展的机会、职权的匹配程度及生活的稳定性和舒适性等。对于北京这样的超大型城市而言,一个人能够拥有稳定的住房是在这个城市立足的重要标志之一,也是它留住人才的重要因素。由于北京市在全国具有特殊的经济、政治、文化地位,作为首都它集聚了大量优质的医疗、教育等资源,使得北京市房价的增速在全国一直处于领先地位,解决北京市常住青年的住房问题能够极大提升这个群体的归属感和幸福感,是北京市引进并留住人才的重要之举。

(二) 供给侧改革有利于优化城市产业结构

产业规模扩大和产业结构优化是推动城市发展的基础和支点,推进产业的高端化、创新化,加快形成各产业协同发展的产业发展框架,统筹发展战略性新兴产业、先进制造业和现代服务业是城市发展的必由之路。加快产业结构升级、发展实体经济和现代服务业需要青年一代的努力和创新,国以才立,业以才兴,人才链与产业链之间具有密不可分的联系,技术创新和产业转型升级都需要人力资本和智力支撑,打造与产业升级相匹配的人才链,以人才汇聚张力实现产业结构优化是经济快速发展的必然要求。目前,在北京市的实体经济和服务行业中,青年从业人员占比已经超过一半,他们是北京市民营企业、中小微企业、先进制造业和服务业发展的重要力量,青年从业人员的素质和构成比例对北京市产业结构的优化起到了至关重要的作用。从某种意义上说,住房问题与人才链的打造有着直接的联系,因此,也与城市的产业结构优化密不可分。妥善解决青年从业人员的住房问题以留住人才,在一定程度上能够优化城市产业结构,对促进产业升级也能起到积极的推动作用。

(三) 供给侧改革推动房地产市场的健康发展

我国房地产市场已经进入存量房时代。2015年12月中央经济工作会议明确指出,化解房地产库存,要按照加快提高户籍人口城镇化率和深化住房制度改革的要求,通过加快农民工市民化,扩大有效需求,消化库存,使他们形成在就业地买房或长期租房的预期和需求^[8]。近年来,北京市的房价和房租不断走高,虽然保障性住房体系层次逐步明晰,但是青年人群的住房问题始终没有得到很好解决。此外,在北京市住宅类房屋(包括保障性住房)的准入条件中,具有北京户籍是一项指标,这将非京籍青年排除在消化北京市存量房屋的大军之外,非京籍青年的住房需求得不到改善和满足。因此妥善化解北京市青年人群的住房之忧,既有利于解决住房保障体系的“夹心层”问题,也能够使房地产市场的供需双方更好对接。

三、供给侧改革是破解青年人群住房问题的有效路径

当前我国房地产市场正处于转型期,住房保障体系也在逐步完善,而解决青年人群住房保障问题是推进住房保障工程进一步发展的重要环节。供给侧结构性改革的主要任务是去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,最终落脚点是实现更高水平的供需平衡。

(一) 围绕供给侧改革四大要素,在“改”上下功夫着力突破

需求侧刺激和供给侧改革的构成要素各不相同,需求侧刺激着眼于拉动经济增长的“三驾马车”,主要从投资、消费和出口方面入手,落脚点在于促进经济快速增长。而供给侧改革则更关注供给的四大要素:劳动力、土地、资本和创新,其主要目的在于挖掘经济发展的潜在动力,最终促进经济快速增长。在供给侧改革的四大要素中,劳动力、土地和资本属于有待改革的三大要素,而创新要素则主要体现在提升其他要素改革的方方面面。

劳动力即人力资本要素,人力资本要素的改革主要体现在鼓励创新创业和加大教育投入力度两个方面。大众创业、万众创新是富民之道、强国之举,创新创业不仅能够解决青年人群的就业问题,而且还能在一定程度上减少摩擦性失业。另外,创新创业对于促改革、调结构、保持经济稳定增长也具有很大的促进作用。鼓励创新创业,应加大政府对于创新创业方面的财政投入和政策倾斜,为创新创业营造良好的社会环境。此外,由于创新创业人群素质的参差不齐,需要从国家层面给予权威的技术指导和智力支撑,从创业初期到企业成长各个阶段予以关注和指导,对于创新人才给予物质和精神层面的鼓励,对于技术和知识创新成果给予应有的保障。加大教育投入力度、提高教育质量、扩大教育覆盖范围,既有利于为供给侧改革提供高素质人才,又有利于提高北京市青年的整体素质和薪资水平,逐渐降低对保障性住房的需求。因此,提升青年人群的人力资本水平,对于北京市保障性住房市场供需双方的调节有着重要作用。

土地是筹建保障性住房的首要条件,基于土地资源的有限性,保障性住房的土地供给应当统筹规划、统一管理、合理布局,在保证保障性住房年度新增用地供给的基础上,最大限度地调动社会资源,鼓励企业利用闲置土地参与政府保障性住房建设工作,减少土地资源的闲置、浪费,适当提高保障性住房的容积率,增加保障性住房的供给,提高土地的利用效率,优化土地资源配臵,降低筹建保障性住房的成本。此外,合理进行城市规划,充分考虑职住统一的原则,提高保障性住房居住的舒适度,尽量做到在工业园区和青年人群工作单位密集区筹建保障性住房,减少北京市青年的通勤时间,缓解北京的交通压力。应实行住房保障货币化,以“补人头”替代“补砖头”,使保障性住房的保障模式更加灵活、普惠、公平,能够使受保障的青年人群更加便利地选择居住地点,避免保障不力的情况出现,在一定程度上减少保障性住房的土地需求量。

资金充沛是住房保障工作顺利向前推进的前提。除了政府直接拨款和社会资助之外,还可以创新融资模式,采用 BOT(Build - Operate - Transfer)、TOT(Transfer - Operate - Transfer)和 PPP(Public - Private - Partnership)等方式进行资金筹集。其中,BOT 模式是将建设项目委托给企业出资去做,作为补偿,可以特许企业在项目建成后经营一段时期,到期后将项目全部转移给政府的融资方式;TOT 是政府将已建成的老项目转移给企业运作一段时期并同时获取一笔资金,政府可以用所获资金建设新项目并转给企业运作,到期后,老项目重新移交政府所有;PPP 则是公私合作共建的模式。这三种融资模式既能在一定程度上减轻政府的财政压力,又能保证保障性住房的产权掌握在政府手中,这是目前较为流行的融资创新方式。

(二) 围绕供给侧改革三大要点,在“革”上下功夫全面创新

破解北京市青年人群的住房保障问题,供给侧改革的关注点应重点投向“去库存”“降成

本”和“平供需”三个方面,而“去库存”和“降成本”的最终目的是实现更高水平的供需平衡。

目前,我国的房地产市场已经进入“存量房”时代,打通商品房与保障房之间的通道,是去库存的解决方案之一。中央经济工作会议提出,要打通供需通道,去库存,稳定房地产市场。其中提到的“打通供需通道”,是去库存的重要方面。有专家认为,根据目前住房市场的现实情况,有必要利用货币化安置打通保障房与商品房之间的通道,实现住房存量资源的优化配置^[9]。此外,房地产“去库存”政策中的保障房货币化,在棚户区改造中以货币化形式鼓励搬迁住户购买存量房以及降低商品房首付比例等,在去库存的同时将拉动装修和家电等的相关消费^[10]。以前的保障性住房主要以政府提供实物房屋为主要模式申请家庭轮候,这种模式耗费了政府大量的财政资金、人力资源和管理成本,还造成了城市土地资源被占用、保障房市场冲击房地产市场等问题,有违绿色、协调发展的理念。阶段性梯级式货币补贴方式能够很好地解决相关问题,是住房保障工作中的重要创新。

“降成本”主要体现在保障性住房的房源统筹方面。对于解决北京青年人群住房问题的保障性住房而言,适用的筹建方式主要有分散配建、收购和园区自建三种。首先,要根据北京市产业发展规划和整体布局,分区域在商品住宅用地中按不少于10%的比例配建公共租赁住房,解决“职住不平衡”问题。其次,要收购商品房和商业性质的房屋。建议成立专门的房屋交易所,实现商品房和保障房联动互助,将收储的社会闲置房屋统一管理、统一定价、统一调配,此举既能减少存量房数量,优化房屋资源配置,又能解决更多人的住房问题。最后,要在北京市外来务工人员集中的开发区、工业园区,独立选址建设保障性住房。此外,在保障性住房的建设过程中,也要考虑成本问题,要在保证房屋质量的前提下,尽量多利用节能环保材料,节约成本,在户型设计阶段、房屋施工阶段以及验收阶段都要考虑成本控制问题,既包括建设房屋的材料成本,也包含筹建房屋的人力资源成本,尽快形成合理可行的保障性住房项目成本控制管理制度体系。

“去库存”和“降成本”的最终目的是实现更高水平的供需平衡,在着力深化供给侧结构性改革的同时,调整需求结构,实现供给和需求的动态平衡是解决北京市青年人群住房问题的关键。目前,影响北京市保障性住房供需平衡的因素主要包括户籍制度、城镇化进程加快带来的青年就业人员增加以及北京市疏解非首都核心功能带来的人口流动等。如何统计北京市青年人群保障性住房的需求总量和需求层次,需要政府部门投入更多的精力去做调查研究。此外,随着北京市经济社会的发展,青年人群保障性住房供需双方的对接和动态调整将成为北京市住房保障工作的重点和难点。

(三) 围绕供给侧改革根本目的,在“管”上下功夫补齐短板

对于北京市的住房保障工程而言,供给侧改革的根本目的在于守住民生保障的底线,促进保障性住房的供需平衡,切实解决民众住房问题,实现在“五大发展理念”中“共享”的目标。供给侧改革不仅要从供给要素和改革创新方面进行宏观调控,还要在保障性住房管理体系的具体制度方面进行完善,补齐短板。建议从准入机制、保障模式和管理体系三个方面进行改进,以完善青年人群住房保障制度。

1. 准入机制

从住房保障准入机制着手完善,主要是指适当降低准入门槛,遵循“多层次保障、多部门协作”的思路,体现公平原则,优化资源配置。根据当前北京市常住青年的社会现状,需要申请保障性住房的青年人群主要包括外来务工人员、低收入人员、中等以下收入人员和毕业未满五年人员四个层次。对处于不同层次的青年人群应制定不同的准入标准,全方位覆盖有住房困难的青年人群。此外,为了确保资源的有效配置,应当尽快建立劳动保障、民政、房屋管理、银行、工

商、公积金管理中心、公证处、车管所、企业人力资源部等多部门之间的信息共享平台,构建科学的保障性住房准入指标体系。作为准入机制的“守门人”,应当针对骗取保障住房的行为,建立一套完备的具有惩处性质的法律法规,增加申请人的违规成本,提高保障性住房审核的质量。

2. 保障模式

保障模式应当与受保障人群的层次相匹配,呈现立体化的特点。针对北京市青年人群的特点,建议采用租金补贴、房屋配租和共有产权住房三种保障模式。鉴于北京市青年人群流动性较高的特点,租金补贴可以与保障性住房脱钩进行,申请人可以申请保障性住房,也可以租房,补贴标准与申请人家庭收入挂钩,这样既减轻了审核压力,又便于受保障群体获得补贴。房屋配租的方式可参照北京市现行的公共租赁住房分配管理办法,公开配租,摇号选房,定期重新审核。共有产权住房主要是为了缓解中低收入群体购房支付能力不足的问题,侧重点是“售”。购房者与住房协会共同拥有一套住房,购房者根据自身的经济条件陆续向住房协会出资购买房屋的另一部分产权,直至房屋全部为购房者所有。当然,原则上共有产权住房的首付款应占房价总额的30%左右,且要对随后的购买设置期限。

3. 运行管理

管理体系主要是指对已经纳入住房保障体系的青年人群进行管理,以及对相关保障性住房的运行进行管理。首先,建立健全关于保障性住房的法律法规。使住房保障管理工作有法可依、有章可循,提高住房保障体系的运行效率。其次,对于已经获得住房保障的青年人群实行动态监管,建立“常住居民经济状况动态监测信息系统”,每隔2-3年重新审核入住者的资格和获得租金补贴的额度,进行梯度调整。对于工作地变更、家庭人口变化等情况,在有效租赁期内及时进行房源调整。对于共有产权房屋的出售设定持有年限、政府指导价或者征收高额所得税,以杜绝保障性住房市场的寻租行为。最后,保障性住房的管理还包括对房屋的质量、建筑年限、可用面积等进行限定和分类;房屋的建设质量、周边环境和配套设施要达到一定标准;保障性住房租金不应与商品房市场相差太多,住房保障主要以政府货币补贴方式体现;房屋的修缮以及住户的相关需求应由专业的物业公司进行管理。

[参 考 文 献]

- [1]曹 政:《本市保障房建设提前完成全年任务》, <http://zhengwu.beijing.gov.cn/gzdt/bmdt/t1458126.htm>
- [2]北京市统计局:《住宅销售价格指数》, http://www.bjstats.gov.cn/tjsj/yjdsj/fj_5661/2016/201610/t20161021_360932.html
- [3]《北京房产价格趋势》, <http://fangjia.fang.com/>
- [4]《北京市二手房市场行情》, http://bj.5i5j.com/?utm_source=baidu&utm_medium=ppzq&utm_term=品专标题&utm_content=品专标题&utm_campaign=品专标题&lkum=27
- [5]北京市统计局:《2016年前3季度全市居民人均可支配收入同比增长8.4%》, http://www.bjstats.gov.cn/zxfb/201610/t20161020_360798.html
- [6]张天尧:《北京青年住房保障政策研究》,载《北京规划建设》,2014年第4期。
- [7]李平沙:《北京最大青年群体:以非京籍为主现实压力山大》, http://edu.gmw.cn/2015-07/01/content_16141678.htm
- [8]《中央经济工作会议:鼓励个人和机构买存量房出租》, <http://money.163.com/15/1222/07/BBE3TNHD00253B0H.html>
- [9]《人民日报连续三日谈楼市:去库存这么做是个好办法》, http://finance.ifeng.com/a/20151225/14136889_0.shtml
- [10]王一鸣 陈昌盛等:《人民日报人民要论:正确理解供给侧结构性改革》, <http://opinion.people.com.cn/n1/2016/0329/c1003-28233239.html>

(责任编辑:邢 哲)