

中央国家机关公务员的住房补贴形式选择

孙 峤^{1,2}, 吴 璟¹, 刘洪玉¹

(1. 清华大学 房地产研究所, 北京 100084; 2. 大连大学 建筑工程学院, 辽宁大连 116622)

摘要: 公务员住房制度, 是国家住房政策的重要组成部分。以中央国家机关公务员为研究对象, 在对实物补贴和货币补贴形式进行理论分析、对中央国家机关公务员现有住房补贴形式及其执行状况进行分析总结的基础上, 运用二元离散选择模型对影响中央国家机关公务员住房补贴形式选择的因素进行了定量分析, 提出了调整实物补贴发放形式, 调整特殊公务员群体获得住房补贴的时间顺序, 通过创新住房金融模式提高公务员住房补贴效率等建议。

关键词: 住房政策; 中央国家机关; 公务员; 住房补贴

中图分类号: F293.31 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7329(2008)06-0096-05

Civil Servant House Subsidy Schemes of the Chinese Central Government

SUN Qiao^{1,2}, WU Jing¹, LIU Hong-yu¹

(1. Institute of Real Estate Study, Tsinghua University, Beijing 100084, P. R. China; 2. Civil and Architectural Engineering College, Dalian University, Dalian 116622, P. R. China)

Abstract: Based on a theoretical analysis of supply - and demand - side subsidies, the current housing subsidy schemes and practices of Chinese Central Government Departments were summarized. A discrete choice model was adopted to analyze the interrelationship between the housing subsidy choices of civil servants and impact factors. Several policy recommendations are offered for government to improve the efficiency of civil servant housing subsidy policies.

Key words: housing policy; Chinese Central Government Departments; civil servants; housing subsidy schemes

作为全国住房制度改革的重要组成部分,在京中央和国家机关(以下简称“中央国家机关”)住房制度改革已基本完成了以“停止住房实物分配,实行住房分配货币化”为目标的阶段性工作,并对全国住房制度改革工作起到了一定的示范作用^[1]。但与中共中央办公厅、国务院办公厅“厅字[1999]10号”文件提出的“建立适合中央国家机关公务员特点的住房新体制”目标要求相比^[2],还存在较大差距。在现有公务员工资制度和住房供应环境下,公务员尤其是低职级年轻公务员“现有的住房补贴不足以解决购房”等矛盾仍然十分突出^[3]。因此,深化公务员住房政策研究,构建公务员住房新体制,不仅是中央国家机关住房制度改革所面临的一项紧迫任务,同时也是进一步深化全国住房制

度改革工作的要求。

住房补贴政策,是公共住房政策的核心内容之一,其目的在于通过各种补贴方式,提高特定目标群体的住房支付能力,满足其基本住房需要。住房补贴的方式多种多样。按住房补贴的直接作用对象划分,包括了面向住房供给者的生产者补贴、面向住房使用者的消费者补贴、以及同时面向生产者和使用者的复合补贴。按住房使用者获得政府住房补贴的形式划分,包括了住房实物补贴和货币补贴。其中,住房实物补贴通过降低住房供应价格,来提高特定目标群体的住房支付能力,属于隐性的生产者补贴;货币补贴则是通过增加特定目标群体可用于住房消费的现金或现金等价物(如住房券),来提高其住房支付能力,属于显性的消

* 收稿日期:2008-03-25

基金项目:国家自然科学基金项目(704440005)

作者简介:孙峤(1977-),女,讲师,博士,主要从事城市与住房经济学研究。(0411-87402412);(E-mail) sun.qiao@gmail.com

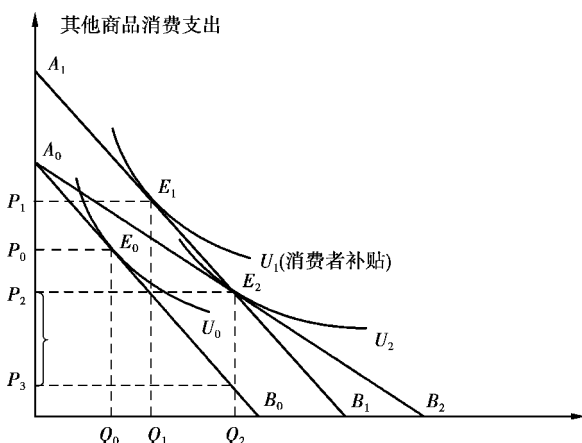
刘洪玉(联系人),男,教授,博士生导师。(010-62795115);(E-mail) liuhy@tsinghua.edu.cn

费者补贴。该文后续研究中,将住房补贴方式分为两类,一类是以降低住房供应价格为目标的生产者补贴,另一类是以提高住房使用者支付能力为目标的消费者补贴。

1 两种补贴形式的理论分析

威廉·N·邓恩在其公共政策分析理论中,提出了评价公共政策的 6 个维度,即公共政策的效果、效率、公平性、充足性、回应性、适宜性,其中又以前 3 项标准最为常用^[4]。因此,对住房补贴政策中生产者补贴和消费者补贴进行的理论评价,也应主要从其效果、效率和公平性 3 个维度进行。其中:住房补贴政策的效果评价,是考察依据该政策发放的住房补贴是否足以提高特定目标群体(补贴对象)的住房支付能力;住房补贴政策的效率评价,是考察该政策能否实现公共资源的有效配置,使住房补贴尽可能多的对补贴对象的住房消费产生实际效用;住房补贴政策的公平性评价,是考察该政策是否向处于劣势地位的群体进行倾斜,给予其特殊的照顾。

由于生产者补贴和消费者补贴的目标均是提高补贴对象的住房支付能力,只是存在着作用方式的差异,即生产者补贴表现为降低住房供应价格、消费者补贴则是增加补贴对象的住房消费能力。为了研究问题方便,我们假定两种补贴形式下政府投入的公共资源数额相同,补贴对象所获得的补贴效果保持恒定,完善的运行管理模式也不会产生公平性偏差。这样,住房补贴形式的政策评价就主要集中在其效率评价方面,即现行补贴形式是否能够保证有尽可能多的补贴额对公务员住房消费产生实际效用,或者相反,引起补贴额被用于非住房消费或转移给非公务员群体的部分是否可能小。



资料来源:在原图的基础上进行了修改^[5]

图 1 生产者补贴和消费者补贴对最终住房消费量的影响

图 1 分析了生产者补贴和消费者补贴对最终住房消费量的影响。从长期来看,在没有补贴的情况下,公务员在 E_0 点达到均衡状态,此时住房消费量为 Q_0 ,其他商品支出为 P_0 ,消费者效用为 U_0 。当政府提供生产者补贴时,由于这种补贴表现为固化的住房服务形式(提供低租金/价格的非市场化住房服务),故只能用于住房消费,则消费者的实际住房消费支出相对降低,预算线从 A_0B_0 旋转到 A_0B_2 。消费者在 E_2 达到平衡,住房消费量上升到 Q_2 ,其它商品支出为 P_2 ,此时政府提供的补贴总额为 P_2P_3 ,消费者效用为 U_2 。当政府提供相同额度(P_2P_3)的消费者补贴时,预算线会平移到 A_1B_1 ,并穿过 E_2 在 E_1 达到平衡。此时,住房消费量为 Q_1 ,其它商品支出为 P_1 ,消费者效用为 U_1 。与没有补贴的 E_0 点相比,消费者补贴在增加了补贴对象住房消费量的同时($Q_1 > Q_0$),其它商品消费支出也相应增大($P_1 > P_0$);但与实物补贴相比,在补贴额度相同的情况下,其住房消费量降低($Q_1 < Q_2$),其它商品消费支出则增加($P_1 > P_3$)。故从效率评价上看,生产者补贴要优于消费者补贴,它能更好的将补贴限制于住房服务的消费上,而不易产生对其他商品的消费转移。

然而,生产者补贴是否能够完全杜绝补贴额被用于非住房消费或转移呢?从住房补贴的操作层面来看却不尽然。一方面对于即期住房消费量较少公务员群体(低价承租公房/宿舍)而言,住房消费与其它商品消费之间属于同期商品消费选择。设此类公务员群体的既定收入为 I ,由于享受了生产者补贴(E_2),公务员群体能够以低于市场租金($I-P_3$)的价格($I-P_2$)获得相同的住房消费量(Q_2),此时生产者补贴代替了部分原本应花费在住房消费上的支出(P_2P_3)。而这部分被节省下来的现金同样存在被用于其它商品的消费上的可能性,从而变相的产生对其他商品的消费转移。另一方面,对于即期住房消费量较大的公务员群体(低价购买政府提供的非市场化住房)而言,其住房消费行为属于跨期消费。为享受即期生产者补贴,须挪用其他时期其他商品消费支出来实现即期的住房消费(首付款)。这种以降低其他商品支出而实现的住房消费,对公务员个体而言,也同样是一种效用的损失。

由此可见,在理论上并不存在一种完美的补贴形式,可以满足所有公务员在任何时期的住房消费意愿。合理的住房补贴政策,应是能够充分发挥各种住房补贴形式特点的复合模式,以提高不同公务员群体,在不同时期的住房支付能力,实现其合理的住房消费意愿。

2 中央国家机关公务员住房补贴形式现状

从政策制定的角度看,目前中央国家机关公务员

住房补贴政策处于生产者补贴和消费者消费相结合的多重补贴形式并存的状态。其中生产者补贴主要表现为,提供低租金的公房/宿舍,以及低售价的单位/国管局建造的经济适用房。消费者补贴则包括了租金补贴和购房补贴两种形式,其中购房补贴又分为无房户补贴、住房面积未达标的差额补贴以及提职后的级差补贴(图 2)。

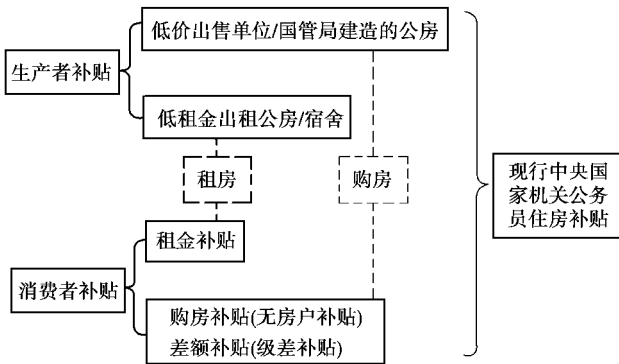


图 2 中央国家机关公务员现行主要住房补贴形式

对 83 个中央国家机关进行的公务员住房状况抽样调查结果显示:在 155 位租房类公务员中,57 位未享受任何租房补贴(占比 37%),98 位已经获得各种形式的租房补贴(占比 63%),包括因租住单位低租金住房享受了实物补贴的 57 位、享受租金补贴自行租房的 29 位和享受其他形式租房补贴的 12 位;在 531 位购房类公务员中(图 3),有 344 人因成本价购房、购买单位和国管局提供的经济适用房享受了生产者补贴(占比 65%),有 187 户因差价补贴、无房户补贴和级差补贴享受了消费者补贴(占比 35%)。该统计结果说明,现行租房类和购房类公务员享受的住房补贴形式,均表现为以生产者补贴为主、消费者补贴为辅。

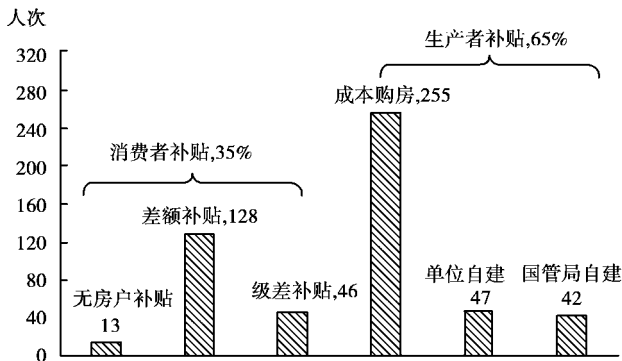


图 3 购房类受访公务员享受的住房补贴形式

3 中央国家机关公务员住房补贴形式选择偏好

实际上,即使政府提供的不同住房补贴形式之间在效果性、效率性和公平性上无差异,在具体政策设计过程中,还应尽量与政策受众群体(公务员)的选择偏好相匹配,以便为政策的顺利实施提供条件。为此,本节将利用抽样调研数据,从公务员对理想住房补贴形式的选择出发,考察公务员对各种补贴形式的偏好。

在深入定量分析中,分别以受访公务员“是否以消费者补贴作为理想补贴形式”和“是否以生产者补贴作为理想补贴形式”为因变量,引入反映公务员个人特征、家庭特征和当前住房特征的各种因素作为自变量(职级、年龄、婚姻情况、本单位工龄、家庭年均收入、家庭储蓄、当前租买形式、当前人均住房水平),应用 Eviews3.1 软件建立 Logistic 二元离散选择模型,考察各因素对公务员理想补贴形式选择的影响。

3.1 单变量离散选择模型

首先利用单变量离散选择模型,逐一考察各因素对理想补贴形式选择的影响,结果如表 1 所示。

表 1 公务员理想住房补贴形式单变量模型结果汇总(样本量:686)

以“是否自变量	以消费者补贴作为理想补贴形式”为因变量的模型估计系数	以“是否以生产者补贴作为理想补贴形式”为因变量的模型估计系数
职级	1.120(2.330) **	-0.050(-1.034)
年龄	-0.021(-2.085) **	-0.025(-2.497) **
婚姻状况	0.427(1.986) **	-0.078(-0.397)
本单位工龄	-0.008(-0.693)	-0.019(-1.740) *
家庭年均收入	0.152(1.906) *	0.049(0.648)
家庭储蓄额	0.104(1.058)	-0.185(-1.857) *
当前租买形式	0.815(3.759) ***	-0.951(-5.087) ***
当前人均住房水平	0.010(1.499)	-0.025(-2.656) **

注:***:变量在 99%的置信度下显著; **:变量在 95%的置信度下显著; *:变量在 90%的置信度下显著。

考察结果中,排除少数对两类因变量具有同向影响作用的自变量(如年龄)后,得到公务员对生产者补贴和消费者补贴的选择有如下特点:

1) 职级较高、收入较高、已婚并已经拥有自有住房的公务员更倾向于选择消费者补贴。这类公务员的共

中央国家机关房改办与清华大学房地产研究所联合于 2005 年对 83 个中央国家机关的公务员进行了抽样调查,共发放问卷 750 份,回收 692 份,回收问卷中对“当前补贴形式”问题做答的问卷 686 份。

同特征是个人工作和家庭生活都进入稳定状态,具有较高的住房支付能力(包括家庭收入和财富两个方面),更重要的是其基本住房需求已经得到满足,不存在购买住房的迫切需要。对此类公务员而言,获取住房补贴的目的在于为进一步提高住房消费水平,为实现居住水平升级做准备。而当前生产者补贴提供的低价住房多以满足公务员基本住房需求为目的,住房面积偏小,往往不能够满足其提高居住水平的需求。因此这类公务员更倾向于接消费者补贴,从而通过在住房市场中的自由选择,实现其居住水平的改善。此外,由于此类公务员大多已经享受过至少一次生产者补贴(以成本价格购买公房或经济适用房),故将不再具备购买单位/国管局自建经济适用房的资格。这可能也是他们更愿意接受货币形式的消费者补贴的一个重要原因。

2) 工龄较低、家庭储蓄积累较少、尚未拥有自有住房、当前人均住房水平较低的公务员更倾向于选择生产者补贴。这类公务员的共同特点是当前住房消费水平较差,其基本住房需求尚未得到完全满足,因而有较迫切的购房意愿。但另一方面,这类公务员由于工作年限尚短,财富积累有限,其住房支付能力较低,不具备购买市场化住房的能力,尤其是在住房首付款的支付能力上受限严重。以按月发放的消费者补贴往往不能及时满足他们当前的迫切住房消费需求,因此更寄希望于获得单位提供的低租金、低售价的住房。

由此可知,公务员对两种住房补贴形式的偏好均随其年龄的增加而削弱。为了深入考察年龄对公务员住房补贴形式偏好的影响机制,在年龄的单变量模型中引入其平方项,估计结果如表2所示。从表2可知,年龄对“是否以消费者补贴作为理想补贴形式”存在十分显著的“倒U形”影响。根据系数测算,36岁左右的公务员对消费者补贴偏好最为显著,而年龄较低或较高的公务员对该种补贴形式的偏好程度都有所下降。这一年龄段(36岁左右)的公务员家庭,多处于由家庭生命周期的生育期向满巢期过渡阶段^[6],其标志是子女开始需要单独的房间,并相应引发家庭住房需求的显著提升。但生产者补贴所提供的住房往往不能满足这种需求,公务员家庭需要通过在住房市场中的自由选择来实现其住房需求的升级。因此,这一年龄段的公务员对货币形式的消费者补贴偏好程度最高。对于“是否以生产者补贴作为理想补贴形式”而言,则不存在这样的波动关系。这说明公务员对生产者补贴的偏好程度在其全生命周期内呈单调递减,即年龄越低对其倾向性越强,这也与前文的分析相符。

表2 年龄对公务员理想住房补贴形式的影响(样本量:686)

以“是否 自变量	以消费者补贴作为理想 补贴形式”为因变量的 模型估计系数	以“是否以生产者补 贴作为理想补贴形 式”为因变量的模型 估计系数
年龄	0.395(3.931) * * *	0.037(0.445)
年龄 ²	-0.006(-4.119) * * *	-0.001(-0.745)

注: * * *:变量在99%的置信度下显著; * *:变量在95%的置信度下显著; *:变量在90%的置信度下显著。

3.2 多变量离散选择模型

基于单变量离散选择模型的分析结果,在考虑多重共线性的同时,进行变量选择,建立公务员住房补贴形式选择的多变量二元离散选择模型,模型参数结果如表3所示。

由于相关性的影响,表3中各系数与错误!未找到引用源。相比显著程度有所下降,但对因变量的影响机制(系数的符号)并没有发生根本的改变。同时,从表3也可看出,在影响公务员理想住房补贴形式选择的各项因素中,“当前住房租买形式”是影响最显著且幅度最大的一项。甚至可以说,“当前住房租买形式”是决定公务员理想住房补贴形式的核心因素。一般而言,已经拥有自有住房的公务员倾向于接受消费者补贴的可能性较大,而尚未拥有自有住房的公务员则更可能倾向于接受生产者补贴。相应的,在制定更为灵活、更具针对性的住房补贴政策时,当前的居住状态(特别是住房的租买形式)也应成为其最重要的决策因素。

表3 公务员理想住房补贴形式选择的多变量二元离散选择模型结果(样本量:686)

“是否以消费者补贴为理想补贴形式”		
自变量	系数	Z统计值
常数项	-4.445 * *	-2.004
职级	0.104	1.159
年龄	0.185	1.462
年龄 ²	-0.003 * *	-1.980
家庭年均收入	0.105	1.072
当前住房租买形式	0.885 * * *	3.234
模型参数		
对数似然值	-316.887	
H-L统计值	2.856	
预测正确率	73.26%	

^[7] “基本住房需求”是指满足公务员的生存要求并达到与其社会地位相符的某种基本住房水平^[7]。

续表 3

“是否以生产者补贴作为理想补贴形式”		
自变量	系数	Z 统计值
常数项	0.343	0.715
年龄	-0.005	-0.371
家庭储蓄额	-0.120	-0.909
当前住房租买形式	-0.675 **	-2.518
当前人均住房水平	-0.016	-1.605
模型参数		
对数似然值	-271.588	
H-L 统计值	10.755	
预测正确率	70.35%	

注:***:变量在99%的置信度下显著; **:变量在95%的置信度下显著; *:变量在90%的置信度下显著。

上述实证分析表明,对于具有不同个人、家庭和住房特点的公务员而言,存在不同的最优补贴形式,且这种最优形式随公务员自身特点的变化而改变。因此科学、合理的住房补贴形式应是各种灵活、多样补贴形式的混合体。这一方面有利于发挥不同补贴形式的优点,同时也可以适应不同公务员群体在不同时期的需要。但是,目前中央国家机关公务员补贴形式相对单一,仅存在按月发放的消费者补贴和以提供低价住房为主的生产者补贴等少数几种补贴形式,且公务员基本不具备选择补贴形式的自由。笔者认为,这种补贴形式的相对单一和固化是当前中央国家机关公务员住房补贴政策中存在的主要制度性缺陷,因此也是补贴政策进一步改革和完善的重点和要点。

4 结 语

理想化的住房补贴制度是建立以提高符合条件的特殊群体的住房支付能力为目的的制度体系,并以对职工工资中未包含的住房消费部分给予还原和直接补偿为基础。实现住房补贴的工资化后,部分公务员群体可能仍然无法具备必要的住房支付能力,例如低龄、低职级的公务员群体,将与社会中其他中低收入群体一样,进入相应的社会住房保障体系,以同样的资格条件、程序和标准获得政府给予中低收入家庭住房的生产者补贴或消费者补贴。但这种理想住房补贴模式显然受制于滞后的中央国家机关公务员工资制度改革,难以在短期内实现,只能作为一种中长期发展目标。从更具现实指导意义的工作思路出发,下文将提出改善现行住房补贴政策的建议,以提高过渡阶段住房补贴政策在兼顾效果、效率和公平性的同时,更受大多数公务员的欢迎和支持。

4.1 实现住房补贴发放方式的多样化

从该文的分析中可以归纳出当前中央国家机关公务员中的两类群体,应在住房补贴政策改革过程中给

予特别的照顾:一类是住房支付能力较差的“低年龄、低职级、低收入”公务员群体;另一类是处于家庭生命周期变迁阶段,具有强烈住房消费意愿的“36岁现象”。对这两类群体,可参考香港和地方省市的经验,在不增加当前住房补贴整体额度的前提下,调整公务员获得住房补贴的时间顺序,采取提前支取未来可获得补贴的发放方式,增强其即期的住房消费能力,提高补贴效率。

4.2 限制生产者补贴范围,创新操作模式

生产者补贴应首先定位在满足低年龄、低职级公务员的基本住房需要,以建设青年周转公寓为主。可以参考香港的经验,制定一套以公务员收入和职级为标准的青年周转公寓分配方案。其次,为了提高公共住房供给的效率,降低政策执行成本,应积极吸引私营部门参与。通常政府可以采取降低生产者成本或是提高生产者收益的形式,如实施贴息贷款、地价优惠、税收优惠等政策,促使私营部门愿意下调住房的租金和价格。

4.3 丰富消费者补贴资金来源渠道,发展公共住房金融

消费者补贴除货币补贴形式外,面向消费者的金融支持也是其重要组成部分。可以考虑借鉴美国等发达国家的经验,从三个方面发展公共住房金融:一是发展政府担保的住房金融体系,如在公务员住房抵押贷款中引入政府信用担保模式;二是从公务员群体收入稳定,信用等级较高等职业特点出发,进行金融工具创新,考虑降低贷款利率、增加贷款额度、减少住房抵押贷款中首付款比例等操作模式;三是在中央国家机关范围内,构建相对封闭的政策性住房金融体系,在向公务员提供低息住房消费贷款同时,也可向开发商提供专项低息贷款。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于完善在京中央和国家机关住房制度的若干意见(厅字[2005]8号)[Z].
- [2] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 在京中央和国家机关进一步深化住房制度改革实施方案(厅字[1999]10号)[Z].
- [3] 曾培炎. 关于贯彻落实《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》情况的报告批示[Z]. 2004-02-02.
- [4] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论[M]. 谢明,译. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [5] 大卫·N·海曼. 公共财政:现代理论在政策中的应用[M]. (第六版). 章彤,译. 北京:中国财政经济出版社,2001.
- [6] 国务院. 关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知(国发[1998]23号)[Z].
- [7] 郭散峰. 基于职级和家庭生命周期的公务员住房补贴标准研究[D]. 北京:清华大学,2005.

(编辑 王秀玲)