

农民工住房供给约束与政府干预效应比较

李朝晖, 向怡楠

(湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 利益博弈劣势与财政支持不足使得公共住房保障短期内难以覆盖农民工, 而投资回报率低下又使得符合农民工经济承受能力的商品房供给短缺。基于农民工“商住房”和“城市公共住房”供给约束, 分析不同补贴方式的农民工购房保障效应和不同干预方式的农民工住房租赁保障效应, 结果表明: “经济适用房”保障覆盖农民工在短期内不具可行性, 但这种面向城市低收入者的住房保障却对农民工住房有间接补贴效应, 对具有一定购房能力的中等收入农民工家庭而言, 补贴效果明显; 而从准入条件、交通成本、住房模式等方面考虑, 兼顾群居可能导致族群异质再生等, 农民工租赁住房保障不宜过多采用“实物配租”形式, “房租补贴”较“房租管制”政策更符合现实国情, 补贴额度应取决于农民工租房市场需求。

关键词: 农民工; 城市住房; 供给约束; 政府补贴; 政府干预

中图分类号: C913.31

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2012)05-0016-06

Comparison of housing supply constraints of migrant workers and governmental intervention effect

LI Zhao-hui, XIANG Yi-nan

(College of Economics, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: Because of the disadvantage of interest game and the lacking of financial support, public housing security can't cover migrant workers in a short time. Low rate of return on investment also decides the shortage of the commodity house which conforms to the migrant workers' economic level. Based on the supply constraints of commodity housing and city public housing, this paper analyses the different subsidize' security effect to migrant workers' house purchasing and security effect of different means of intervention to migrant workers' housing lease. The conclusion is that, it is impossible that economy applicable room security cover migrant workers in a short time, but the housing security program urban low-income population-oriented is an indirect subsidize to migrant workers, especially to those households who have certain purchasing ability. When taking ethnic heterogeneous coexistence led by commune as well as access conditions, traffic cost and housing mode into consideration, it is not good to use "physical distribution rent" too much, and it is more accord with national conditions to use "rent subsidies" than "rent control" policy, and the subsidize line should depend on the demand of the migrant workers house renting market.

Key words: migrant workers; city housing; supply constraints; government subsidize; government intervention

一、问题的提出

当前, 中国正处于城市化加速阶段, 越来越多的农村劳动力移居城市, 但客观现实表明, 农民工大多缺乏商品房购置的经济承受能力, 且未能为城

市公共住房保障体系所覆盖, 住房矛盾日益加剧, 已引起政府及社会各界的关注。2008年1月中央政府《关于改善农民工居住条件的指导意见》要求各地政府多渠道提供农民工居住场所; 2011年“新国八条”明确要加大保障性安居工程建设力度, 以新建、改建、购买、长期租赁等方式多渠道筹集保障性房源。由于农民工数量及城市化过程现实国情不同, 相关国外学术研究成果可借鉴性较差; 国内对于将农民工纳入住房保障体系基本达成共识, 但多主张将城市经济适用房、廉租房以及公积金等住房

收稿日期: 2012-09-05

基金项目: 湖南省教育厅高校创新平台开放基金项目(11k031)

作者简介: 李朝晖(1968—), 女, 湖南长沙人, 管理学博士, 教授, 硕士生导师, 研究方向为农民工问题。

保障政策全面覆盖农民工。国内研究定性分析侧重于现存问题及对策探讨,^[1-3]定量分析则通常以个别城市为例进行,^[4-6]论证过程较为抽象,且多直接以城市低收入者住房保障套用于农民工。笔者认为,基于社会成员公平公正原则,拥有农村集体土地住房的农民工不宜与城市中低收入家庭住房保障待遇等同;同时,政府财政实力也决定了短期内将廉租房、经济适用房、贴息贷款及住房基金等城镇住房保障制度全面拓宽至农民工尚不具可行性。为此,笔者拟就农民工“商住房”与“城市公共住房”供给约束进行分析,同时探讨不同贴补方式的农民工购房保障效应和不同干预方式的农民工住房租赁保障效应。

二、农民工城市住房供给约束

1. 农民工商住房供给约束

根据劳动力市场一般规律,不同人力资本特征劳动者可能获得的就业机会不相同,劳动者素质越高,就业选择空间越大,机会也越多。很显然,基于人力资本水平的局限,农民工多就业于非正规部门,属城市低收入阶层,这一境况决定了他们缺乏购买商品住房的足够经济能力。

假定农民工住房需求为 D_t , 户数为 H_t , 商品房供给成本为 U_t , 则:

$$D_t = H_t(\alpha_0 - \alpha_1 U_t) \quad (1)$$

参数 α_0 是成本 $U_t=0$ 时已满足住房需求的农民工户数比,参数 α_1 体现随成本变动时而变化的比例。

农民工购房成本取决于商品房价格 P_t 、贷款利率 M_t 、以及房屋预期升值 I_t :

$$U_t = P_t(M_t - I_t) \quad (2)$$

t 表示未来房屋保值的预估期限。

假定农民工购房价格处于变动之中,房屋供求平衡状态为:

$$D_t = S_t \quad (3)$$

将式(1)、(2)代入式(3)中求解,可得到农民工当期购房价格:

$$P_t = \frac{(\alpha_0 - S_t / H_t)}{\alpha_1 (M_t - I_t)} \quad (4)$$

从以上公式推导可知,在条件基本相同情况下,当住房供给与预期购房农民工户数比值较小时,房屋价格与贷款利率成反向关系,而与价格上涨预期成正相关。通常看来,商品房市场供给决策取决于投资回报率与生产决策两个方面,其中,预期利润与住房建设成本之比“投资回报率”尤为重要。只有当投资回报率不小于相应市场利率时,即 $r \geq i$ 时,投资商才可能保持商品房供给,式(4)因此可改写为:

$$\frac{V}{C} - 1 \geq i \quad (5)$$

V 表示预期房价, C 表示住房建设成本(包括资金占用的时间成本)。可见,预期房价、市场利率以及各项投入要素价格(例如土地价格)对住房供给具有直接影响。在房企 70% 的资金来源于银行贷款的现阶段,中国人民银行 2010 年上半年连续三次上调准备金率,特别是存款类金融机构人民币存款准备金率上调极大地影响了地产商投资决策。城市住房价位长期居高不下,一些二线、三线城市,商品房均价也达到近 6 000 元/米²,每套房售价至少在 40 万元以上,即使是一般的城市户籍居民也须以住房保障为前提才能购得起房。作为城市低收入阶层的农民工,显然缺乏足够的城市商品住房购买能力。

成本最小化是生产决策的关键,农民工住房供给还取决于生产要素投入组合,其函数式可表示为: $H = H(L, N)$,其中, H 表示住房供给量, L 表示土地要素投入量, N 表示非土地要素投入量,其替代弹性受建筑业相关规章制度限制。国家早就明确规定了住房用地开发利用申报制度 2010 年 3 月,《关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知》(国土资发〔2010〕34 号)进一步明确了具体处罚措施,2010 年全国土地资源工作会议也提出了规范房地产土地使用的专项整治措施。很显然,这些有关土地要素的调控都会在不同程度上影响兴建农民工住房利润空间,特别在征地补偿成本不断提高的现阶段,盈利空间进一步萎缩,基于“经济人”理性,地产商自然不会投资于农民工住房建造,从而使得市场供给出现短缺。

2. 农民工政府公共住房供给约束

在现有法律中,城市土地属国家所有,土地支配权掌握在城市政府手中,无论是城市居民或是进城农民工,都无权占有和支配城市土地,没有在城市土地上建造房屋的权利。在基本不具备商住购房力的现阶段,农民工能否获得稳定的城市住所,很大程度上取决于政府公共住房供给。当前可选择的农民工城镇住房保障模式可分为两类:一是为农民工提供环境和条件相对较好的廉价短期租住房的“补砖头模式”;二是将农民工纳入城市住房建设规划考虑的“补人头模式”。^[7]所谓“补砖头模式”,即政府以价格、财税和金融手段对房地产开发商给予税收减免优惠、直接贷款等补贴方式;而“补人头模式”,则是政府为提高低收入者住房支付能力而实施的消费者住房补贴。很显然,针对地产商的间接补贴只是一种暂时性对策,其效果取决于市场环境、投资收益回报等多种不确定因素,不能从根本上解决农民工城市住房问题;而后者符合中国工业化和城市化发展目标,也具有提高社会福利水平的长期效果,但以农民工数量之众,政府作为公共住房唯一提供者,其财政实力与保障愿望之间存在较大距离。并且,在分割的二元户籍制度格局下,城市户籍居民占社会资源分配主导地位,享有住房分配优先权,而农民工住房需求将不可避免地会挤占城市住房公共资源,打乱城市主流阶层利益分配格局,市民阶层因此会成为农民工城市居住权实现的重要阻碍。并且,当外来农民工与城市户籍居民发生利益冲突时,地方政府也更倾向于保护市民,尤其在城市人口增长过快与外部环境平衡被打破的状况下,政府干预将进一步缩小农民工居住空间。利益集团博弈劣势与财政支持不足导致农民工住房保障始终未被纳入公共财政范畴,且在城镇住房制度改革中缺乏基本话语权。

三、不同补贴方式的农民工购房保障效应分析

Charles L. Choguill 认为住房政策有三大目标:一是以家庭为单位向贫困人口提供住房;二是避免贫困人口在经济政治上的边缘化,三是降低城市居民对贫困人口的优越感。发达国家通常采取政府补

贴方式向城市低收入者提供住房保障,有住房实物配给,也有货币贴补。如新加坡政府成立事业性建屋发展局,实施全国住宅统一建设及配售,每年从税收中支出 5 亿至 10 亿新元进行补贴,房价因此降低 20%~50%,这实质上是政府对城市中低收入家庭的一种货币性住房贴补。^[8]相较之下,一些发展中国家对低收入者的住房保障更多地体现为实物配给。如巴西最低收入家庭住房由政府免费提供,而低收入家庭在租用 17 年期满后也可取得房产产权。^[9]目前中国存在实物配给与货币贴补不同组合选择的住房保障方式,但实物配给更多地只是体现在政府建造经济适用住房的贴补优惠上,即由城市政府组织房地产企业或集资建房单位建造,以微利价向城镇中低收入家庭出售住房。客观上来看,这一福利政策保障程度不高,只是通过土地和税收政策扶持、控制建筑标准、限制利润等手段以降低建筑成本进行补贴。如建筑用地由地方政府行政划拨,免收土地出让金,对征地拆迁费、勘察设计等各种收费实行减半征收。面向中国城市最大低收入群体——农民工的住房政策应定位于能加速城市融合和体现社会福利保障的可持续发展。基于政府财政约束以及公共资源的公平共享,农民工经济收入分层较为显著,住房保障计划制定应当据其经济承受能力决定。对于低收入及中等偏下收入农民工家庭,政府可提供“廉租房”以保证其基本居住权;对于中等收入农民工家庭,应全面予以住房货币补贴、优惠利率、优惠税收等直接贴补;而对于具有一定商住购房力的中等偏高或高收入农民工家庭,则可暂不纳入保障体系而通过市场供给满足其需求。

1. 预算约束下直接的农民工住房贴补保障效应分析

农民工人口基数庞大,在城市低收入者住房矛盾尚不能解决的现阶段,住房保障方案的实施在很大程度上受制于预算约束(图 1)。图 1 表示农民工住房实物配给 Z 与货币贴补 Q 的组合方案选择。 Z_1 与 Q_1 分别表示财政预算约束为 L_1 时的住房实物配给量与货币贴补量;而 Z_2 与 Q_2 则分别表示最终预算约束为 L_2 时的住房实物配给量与货币贴补量。这里

所谓“最终预算约束”，是指可用于农民工住房贴补的总费用，包括财政内预算及其它筹资财政外预算。 N_1 与 N_2 分别表示两种预算约束上的农民工住房贴补的无差异效率组合。在财政预算约束 L_1 内的一组住房无差异性曲线上，无论采取何种组合方案都具可行性。但这些方案的保障程度较低，并且就目前国家财政实力而言仍存在一定难度，尤其是住房实物配给方式。如果在国家财政预算支出外多渠道筹资，由地方政府出地、企业分摊出资共同承担农民工住房基础设施建设，这一财政预算外增量在住房实物配给上体现为 $Z_1 Z_2$ ，在货币贴补上则体现为 $Q_1 Q_2$ 。该部分货币贴补可由农民工保障基金(公积金)、企业上交基金、政府建设预算拨付共同承担。 $L_2 > L_1$ ，意味着 L_2 上任一组合效率都大于 L_1 ，表明采取其他渠道筹资的 S 部分对于农民工住房保障意义重大，尤其在目前城市公共住房资源尚不能覆盖农民工的现阶段。

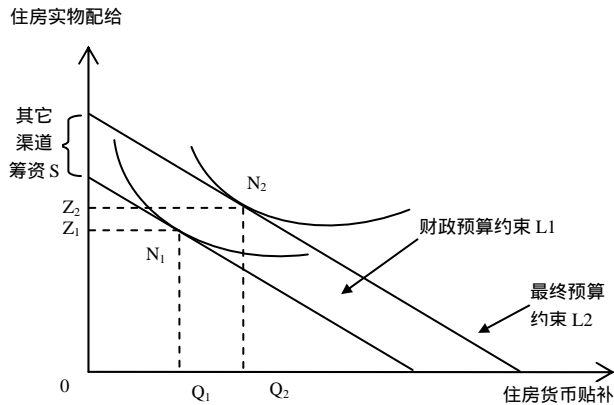


图 1 预算约束下的农民工住房实物配给货币贴补的组合

2. 城镇低收入家庭住房贴补的间接保障效应分析

目前大部分城市都已启动面向低收入家庭的住房保障计划，形式多样，如经济适用房、贴息贷款及住房基金等。经济适用房主要保障人群为家庭年工资收入在 3 万元以下的城市住房困难户，享受用地行政划拨，免交土地出让金，免征各种税费等优惠。经济适用房的建造利润被限制在 3% 以下。目前学术界观点多主张将农民工纳入到城市经济适用房供给体系，或直接建造符合农民工需求的经济适用房。客观来看，农民工在原籍有宅基地，

大多拥有较为宽余房屋，而城镇居民却不能占用农村集体土地购建住房，基于社会公平公正原则，经济适用房应首先满足城市低收入家庭。将经济适用房拓宽至农民工不仅不符合社会公正公平原则，也不具现实可行性。在“安居工程”实施的十几年中，经济适用房无论在支持力度或是建设规模上都被列于保障计划之首，笔者拟设立模型，以“经济适用房”为参照，探讨在经济适用房尚且只能覆盖城镇低收入者的现阶段，城市低收入者住房保障方式对农民工购房的影响。

模型研究假设如下：1)城市低收入者及农民工在家庭数量上固定，假设为 120 户，不考虑新增农民工家庭；2)城市住房市场上存在两个子市场：与政府贴补住房(经济适用房)在质量、价格上条件相当的 A 市场，以及低于该水平条件(低等质量)的 B 市场；3)城市低收入者与农民工均可在两大市场间自由选择；4)两类住房具不完全替代性。

假定在 A 市场上 5 000 元/平方的价格上存在 40 户需求者，而在 B 市场 3 500 元/平方的价格上存在 80 户需求者，如图 2 所示。当政府针对 A 市场等同条件住房实行贴补，即有一定数量的经济适用房投放市场，那么，供给曲线将从 S_1 移向右移至 S_2 ，基于该市场住房供给增加，价格随之下降，B 市场上部分需求将转移至 A 市场。可见，政府对 A 市场等同条件住房实行贴补将导致 B 市场产生供给与需求两种效应：一是 B 市场城市低收入家庭将产生对 A 市场较高质量住房需求，需求曲线 D_1 向下移动；二是政府贴补导致 A 市场住房价格下降，地产商基于经济人理性，将减少 A 类住房建造而转向 B 市场，供给曲线 S_2 因此向下移动。随着 A 市场消费意愿的增加与购买转移，B 市场需求曲线向左移动，与此同时，地产商也从 A 市场转向 B 市场，B 市场供给曲线由 S_3 右移至 S_4 ， D_4 与 S_4 为新的均衡点，B 市场住房价格将进一步下降，这是由 A、B 市场住房可替代性所产生的“过滤效应”所决定。根据假设 1，研究不考虑新增农民工家庭，那么，随着经济适用房逐渐增加，要保持市场竞争力，A 市场在质量及价格上基本等同于经济适用房的商品房价格必然随之下降，意味着政府贴补每新建一处经济适用房，就会有一个

单位来自城市低收入家庭的 B 市场需求转移至 A 市场,假定均衡条件保持不变,B 市场住房相对供

给将增加,价格进一步下降,农民工很可能成为 B 市场现实购买者。

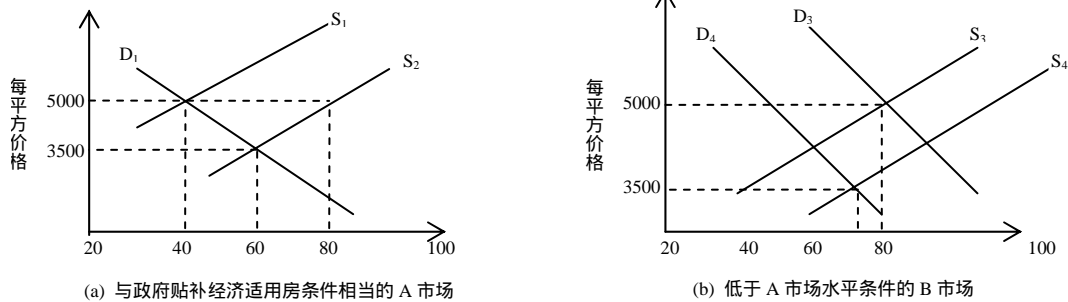


图 2 城镇低收入者经济适用房补贴对农民工住房供给影响

由此可见,尽管目前政府住房保障覆盖人群仅为城市低收入者,国家组织房地产开发或集资建房也尚未将农民工纳入保障之列,《关于做好住房保障规划编制的通知》中有关购房补贴标准上调规定也仅惠及城市户籍低收入居民,但这些保障政策对农民工住房矛盾解决仍然会产生一定积极效应,在某种情况下甚至成为一种间接补贴,对具有一定购房能力的中等收入农民工家庭尤其如此。

四、不同干预方式的农民工住房租赁保障效应分析

从国际经验来看,发达国家解决移民住房问题多采取“廉租房”制度,这不仅能为城市低收入者提供生存空间,同时也能有效降低住房需求以稳定市场价格。目前中国正在实施的“廉租房”制度,是政府以租金补贴或实物配租方式为城市特困人口提供的一种住房保障,资金主要来自中央及各级地方政府,房源包括新建住房、空置楼盘和改造危房、老旧公房等。在农村劳动力转移历时 30 年后,农民工正成为城市贫困人群的重要部分,“廉租房”保障政策成为解决其城市居住问题的重要途径。^[10] 目前可供政府选择的保障方式有“实物配租”与“租金补贴”。前者是由政府直接组建保障性建设公司以住宅生产者身份直接从事廉租房建造,或制定政策为开发商提供补贴以增加廉租房供给,并按特定价格出租给农民工;后者则是由政府发放租金实行货币直接补贴,可用于农民工自由租房。在这两大补贴方式上,学术界有人主张采取“补人头”的租金补贴方式,^[11]也有人支持“补砖头”的实物配租

方式,归纳来看,无论持何种观点,均是直接参照城市低收入者住房保障研究而言。事实上,城市户籍贫困居民多为家庭结构稳定的常住人口,大多符合“廉租房”的申请条件;而以流动就业为特征的农民工大多不能提供符合规定的劳动合同,且很难达到规定工作年限,大多不具备准入资格。并且,“廉租房”一般建造于城乡结合部,而农民工在城市中心地带工作,交通及时间成本费用过高。尤其值得重视的是,针对低收入阶层集中提供住房,可以在短期内迅速缓解住房矛盾,但也会形成族群异质再生,成为中国城市化、工业化的阻碍。陈思颐在以长沙为例对农民工“廉租房”政策实施效果相关研究已证实了这点。^[12]

为保护城市低收入家庭住房,房租政策调控通常有“房租管制”与“房租补贴”两种形式。这里所谓“房租管制”,即通过政策形式限制业主租金水平以保护租户利益,尤其在通货膨胀时期可避免业主转嫁成本;而“房租补贴”,则是以货币形式进行补贴,以满足租户最低住房需求。如图 3(a)所示,假定住房租赁市场初始均衡为 E_1 ,均衡数量 Q_1 ,均衡租金 R_1 。在目前房地产价格急速上升的现阶段,住房购置成本的增加将导致供给曲线向左移至 S_2 ,假定需求曲线保持不变,均衡点由 E_1 移到 E_2 ,均衡数量为 Q_2 ,均衡租金为 R_2 , $R_2 > R_1$,且 $Q_2 < Q_1$,表明租金的上涨将带来供房数量的减少。如果此时以政策政令形式实行房租管制,甚至完全冻结租金水平,那么,相应租金水平会从 R_2 降至 R_1 ,但同时住房供应数量也将从 Q_2 减少到 Q_3 ,从长远来看,这种基于“房租管制”的导致的供给短缺还

会进一步加剧。

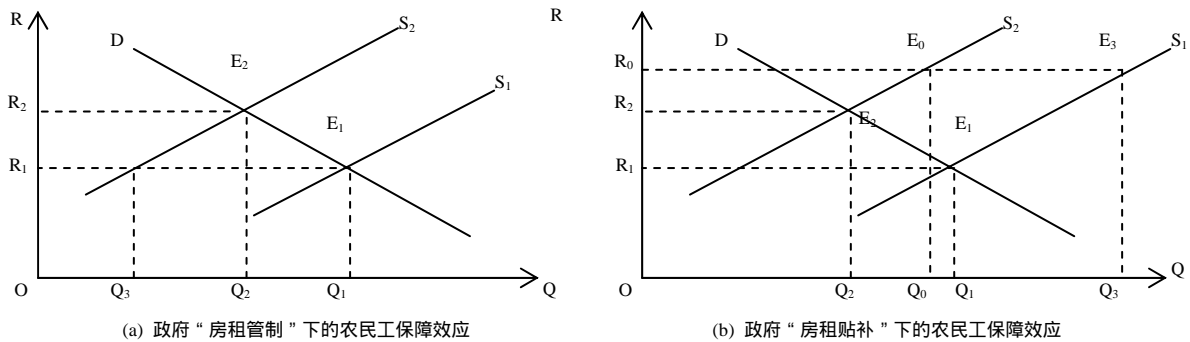


图 3 政府“房租管制”与“房租补贴”下的农民工住房保障效应

在市场初始状态相同的情况下，假定采取“房租补贴”方式，在房地产价格不断攀升的现阶段，住房成本增加仍将使供给曲线左移至 S_2 ，若需求曲线保持不变，均衡点由 E_1 移至 E_2 ，均衡数量为 Q_2 ，均衡租金为 R_2 ， $R_2 > R_1$ ，如图 3(b)所示，表明租金出现上涨，作为住房租赁市场主体的农民工因此成为直接受损者。如果此时政府实行房租补贴，那么，农民工租房支付能力将提高至 R_0 ，相应住房供给量也将增加至 Q_0 。随着政府补贴覆盖面的扩大，业主的供房积极性会进一步提高，供给曲线会向下移动，可能重新由 S_2 移至 S_1 ，在政府补贴租金后的 R_0 水平上，均衡数量达到 Q_3 ， Q_3Q_0 为原有供给水平 S_1 上的租房增量，而 Q_2Q_3 则是政府房租补贴后的住房供给增量。显而易见，政府补贴在提高农民工租房支付能力的同时，市场住房供给也呈上升趋势，作为需求主体的农民工因此成为直接受益者。在政策制定过程中，其补贴额度 R_0 取决于所需租房数量 Q_3 。

从上述分析可以看出，无论是“房租管制”或是“房租补贴”，都是政府以租金控制方式来满足农民工住房需求的一种住房保障方式。“房租管制”政策可避免业主将成本转嫁给租户，尤其在房地产价格不断攀升以及通货膨胀加剧的时期，作用较明显；但这一管制政策也很可能因降低业主租金期望而导致住房供给减少，且在一定程度上降低住房质量。相较之下，“房租补贴”保障政策可直接提高农民工租房支付能力，在住房需求满足的同时不影响住房供给，但需以一定财政实力为支撑。总的来看，农民工租住房保障宜实行“房租补贴”为主，

实物配租为辅，且在农民工住房需求获得一定满足后可试行“房租管制”政策；对于已缴纳公积金的农民工，政府应允许其以公积金或公积金贷款支付房租来改善居住条件。

五、结论与政策建议

基于中国国情及城市化发展水平，在未来较长时期内，政府还不具备将农民工住房保障清晰地纳入公共财政的能力，城市住房歧视仍将存在，但农民工最终将获得公正的国民待遇。在其身份转换与非农职业改变不相匹配的进程中，城市住房问题解决应立足于以下几个方面：第一，根据不同类型农民工居住需求分类进行住房条件改善，提供符合其群体消费水平的居住环境。对于具有城市移居倾向的农民工，宜逐步纳入城市住房建设规划，在城市用地及城市规划中予以统筹考虑，具体住房准入、轮候及退出规定可参考城镇居民细则制定；对于阶段性、季节性短期流动农民工，则鼓励用人单位提供廉租房，或由地方政府统筹开发廉租房以增加住房供给。第二，可尝试实行农民工住房公积金制度，逐渐消除对农民工的政策性歧视。部分城市居住达到一定年限的农民工，用人单位及个人可联合缴存住房公积金以获得市民同等保障待遇。这里需要关注的是，尽管住房公积金制度在很大程度上能提高居民住房支付能力，但这一制度与农民工群体特征并不十分匹配，尤其在农民工流动性强、经济收入水平多不具备购房首期支付能力的现阶段，这一市民化政策还需进一步摸索实践。总而言之，政府在

(下转第 35 页)