

我国保障房供给不足的成因分析

——基于公共选择理论的视角

何孟烛 胡 碧 西安财经学院

摘要：近年来，保障房的供给已经引起了社会各界的关注，中央政府也出台了多项措施确保保障房的供给。然而，我国现阶段保障房的供需矛盾仍然很尖锐。因此，本文将公共选择理论中的官僚经济理论和利益集团理论运用于我国保障房的供给分析中，分析保障房供给不足的原因，并提出相应对策。

关键词：保障房；公共选择理论；供给不足

中图分类号：F293.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-828X(2013)01-0014-01

一、引言

近年来，随着商品房价格的不断攀升，普通民众对保障房的呼声越来越高，尽管如此，我国保障房的建设进程仍然缓慢，保障房的供给严重不足。目前关于保障房供给不足的成因研究不少，从制度的角度进行研究的学者有很多，如贾康^[1]等学者认为保障房供给不足的原因是住房保障制度本身存在缺陷，贾春梅^[2]等学者认为地方政府落实住房保障政策不到位的根本原因是中国现行的财政分权和政绩考评机制；也有学者从经济学的角度来研究，如刘凯瑞^[3]等认为对保障房需求的增长使得保障房的供给不足，黄安永^[4]等学者认为财政投入不足是保障房建设乏力的重要原因；许小欢^[5]学者从法律的角度提出相关法规制度的不健全导致了公租房建设总量偏少。很少有人从公共选择理论的角度进行探讨，因此本文将从公共选择理论的角度出发来解读保障房供给不足的原因。

布坎南创建的公共选择理论在20世纪80年代中期以后被经济学界认同，成为了一个与主流经济学及正统政治学所不同的另一个学派。与传统经济学的“经济人”追求个人利益以及“政治人”的政府官员追求最大化的社会公共利益的观点相对，从公共选择理论的角度来看，政治市场和市场经济中的参与者相同，都是经济人和利己主义者，追求的是自身利益最大化。现行的政治决策规则不能对政治家的利己行为加以有效的控制和约束，也不能使政治家的行为自发的偏向社会目标和公共利益，同时特殊利益集团势力较为强大，导致了经济政策问题。公共选择理论起源于西方，与我国政体存在差别，但是其对政治市场主体的分析，同时解释我国现在保障房建设中供给不足的原因还是具有重要意义。因为保障房供给不足的成因既和地方官员追求个人效用最大化有关，也与地方官员和房地产利益集团的寻租腐败有关。

二、保障房供给不足的原因分析

1. 尼斯坎南垄断官僚经济理论与保障房供给

尼斯坎南在《官僚与代议制政府》中，以微观经济学的理性经济人假设为前提，假定了官僚与市场中的消费者和生产者一样，追求自身效用最大化。他认为官僚的目标和官僚的预算规模大小正相关，由此得出结论：官僚的目标是追求其预算最大化，官僚为了提高薪金、追求扩大权力、增加声誉必然倾向于扩大预算水平。官僚机构作为生产各种公共物品的生产单位，其生产的公共物品要满足全体选民的需要，而全体选民委托政府作为代表向官僚机构显示需求提供资金，是一种供求关系。我国中央政府主要是根据中低收入者人数确定保障房的供给量，再把建设任务分配给地方政府。中央政府确定的保障房的建设量显示了中低收入者的住房需求，而地方政府承担的建设任务就是提供保障房。在保障房的建设中，中央政府和地方政府共同出资，但主要是地方政府出资建设。从2009年到2012年中央政府出资由550.56亿元增长到2117.55亿元，地方政府出资从699.54亿元增长到了

4024亿元，其出资远远大于中央政府。

由于保障房的准公共物品特点，决定了社会资金不会大规模的投资到保障房的建设当中，这也使得地方政府的出资压力加大。而在预算最大化时的产出即为均衡产出，但这时保障房建设的预算资金必须大于或等于最低成本开支。也就是说，地方政府提供保障房的最优产出取决于中央政府的预算拨款和成本开支两个因素。中央政府作为中低收入者的委托，代表了中低收入人群对保障房的需求，是保障房的唯一买家；而地方政府执行中央政府在保障房方面的决策时，就是在生产保障房，是保障房的唯一卖家。如果中央政府的预算拨款大于或等于地方政府建设保障房的成本，那么地方政府在确定保障房的建设量时就不会考虑成本，只考虑怎样使中央政府的预算拨款最大化。在这种情况下，保障房的建设量不受成本影响，只是单方面取决于中央政府的预算拨款。但由于我国中央政府的出资远远小于地方政府建设保障房的成本，因此，考虑到成本因素，地方政府不会完成中央政府规定的保障房的建设量，因为过高的成本开支使得地方政府找不到足够的资金来源。2011年住建部通报了有580万套保障房任务未完成；武汉将10年前建成的旧公寓“贴牌”为去年开建的保障房项目；2012年珠海出现了用回迁房和企业集体宿舍充数保障房。

2. 利益集团与保障房供给

美国人詹姆斯·麦迪逊把利益集团定义为“在某种共同利益冲动驱使下，一些公民联合起来，无论他们占全部公民人数的多少，其利益的获得都是侵害其他公民的权利或损害永久的社会总利益的结果。”一般来说，利益集团是由拥有共同目标的个体所构成，具体来说，其目标是为了试图影响公共政策以获得利益。首先，它是一个具有相同或相似属性的个体的集合，即它是一个有组织的集团；其次，其成员具有一致或相近的利益或目标；最后，为了成员共同的利益和目标，利益集团向政府机构或提出要求，或施加压力，使公共政策满足其需要和利益。我国房地产行业至少有三个最主要的利益群体：第一是房地产协会，由中房城建系统和国营系统组成，属建设部系统，代表的是国企和政府的利益；第二是房地产商会，下属于全国工商联，多由民营的中小房地产企业和建材企业组成；第三是“中城房网”，由各大城市民营房地产企业组成^[6]。目前我国地方政府的主要财政收入是土地出让金，地方政府与房地产利益集团有着重要联系，所以地方政府不会主动制衡房地产利益集团。从2007年至2011年地方财政收入从2.36万亿增长到5.24万亿，土地出让金收入从1.22万亿增长到3.35万亿。

我国的保障房建设中，主要是由地方政府为房地产商提供优惠政策，鼓励房地产商来建设保障房。由于保障房低廉的价格使得房地产商无利可图，企业的目标是利润最大化，因而房地产利益集团会选择向政府官员寻租来突破政策约束，提高保障房的建设档次，高档、

(下转第29页)

同时,鼓励组员之间积极开展互动,提供支持。此外,邀请其他有过相同或类式心理问题但目前已经解决了其心理困扰的人员加入到小组中来,通过他们亲身经历的讲述,使求助者学有榜样,从而增强其解决自己心理问题的信心。最后,当小组成员病因、症状已经消解,并且能够独立解决自己的问题或预期的目标已经实现的时候,小组工作即将宣告结束。此时,工作者可组织小组成员进行交流和总结,并鼓励组员坚持所取得的进步。

(三)社区工作的介入。人的成长和发展受环境因素的影响,而社区是人们共同生活、相互依存的天然环境。因此,利用社区环境特别是社区工作来影响心理上有问题的地方工商行政管理青年公务员,则是解决他们心理问题的一个重要举措。毫无疑问,社区工作是借助社区、在社区层面上所开展的工作。它以一定社区居民为对象,利用专业方法,帮助社区居民调动社区资源,解决社区里的社会问题,改善和提高社区成员的生活质量。首先,创造良好的社会环境,促进地方工商行政管理机关青年公务员健康发展。一是完善公务员选拔任用制度,从根源上降低公务员心理压力。工商行政管理机关要根据《公务员法》的有关规定,建立一套公开、公平、公正、有效的公务员晋升机制,以科学的方法进行人事管理,降低公务员的心理压力;二是转变管理方式,发挥年青人的主体性。年青的工商管理者大多数是从大学毕业的人员,他们有较强的参与意识和互动需求,工商行政管理机关应该考虑如何在科学、严谨,但显机械的制度体系下,有效地突出年青工商管理者的个性优势,并发挥其主动性、积极性和创造性。第二,加强与社区的联系,争取社区的广泛支持。社会工作者通过与社

区的联系,为求助者创造一个更宽松的社会环境,共同为年青的工商管理者的成长创造条件。例如,在居民社区里建立“心连心互助小组”,通过“心连心互助小组”以及“朋友圈”、“兴趣团”等扩大求助者与外界交流、倾诉及帮助的范围,同时在小组的活动中,分享他人经历、成功的经验等,为求助者的成长提供借鉴。此外,社会工作者通过与家庭成员及亲友的联系,争取他们对求助者给予更多的关爱和协助。总而言之,创造一个良好的社会环境,使他们在良好的环境中健康成长。第三,在地方工商行政管理系统内,建立“立体式”的沟通模式。在横向方面,借助“经验交流”、“联谊会”等活动,加强地方工商行政管理系统内部组织与组织之间的联系,增加组织之间的相互了解和相互支持。同时,更注重加强系统内部人与人之间交流,把潜在的冲突和矛盾化解在萌芽状态之中,形成相互理解和支持的整体。在纵向方面,领导干部要树立平等意识,善于倾听下属意见,并向下属提供组织及工作的相关信息,同时鼓励下属通过各种渠道如电话、面谈及网络等向上级适时汇报工作情况或开展交流,缩短领导者与职工之间心理上的距离。此外,注重绩效反馈机制的建设,让年青工商管理者多角度、多方位地了解自己的工作绩效信息,从而提高其成就感和自信心,以利于其缓解工作压力和职业心理问题。

参考文献:

- [1]顾东辉.社会工作概论[M].上海:上海译文出版社,2005.
- [2]刘梦,主编.小组工作[M].高等教育出版社,2007.

(上接第14页)

豪宅型的经济适用房不断涌现。审计署发布的第33号公告中公布了2011年审计抽查的66个市县77.35万套保障房中,有37个市县的19.3万套住房超出国家或地方规定的户型面积标准,套均超面积26.52平方米。

三、保障房供给不足的对策建议

通过以上分析可以看出我国保障房的供给中仍然存在很大的问题,而解决保障房供给的问题应该从地方官员和房地产利益集团方面进行监管。

1.引导地方官员的行为偏向保障房建设

地方官员追求利益最大化,应对其进行约束引导,将地方官员的利益与保障房建设相联系,促使地方政府加强保障房建设。(1)完善我国的政绩考核制度。改变单纯以地方经济发展为主要指标的考核制度,将保障房的建设纳入到地方官员政绩考核的硬指标之中,引导地方政府注重保障房的建设。(2)丰富保障房建设的资金筹集体系。分税制改革后地方政府财权与事权不匹配,保障房的建设资金是关键,地方政府财力不足,无法投入足够的资金到保障房的建设中。中央政府可以通过增加直接出资来支持保障房建设,也可以通过增加对地方政府的转移支付来间接支持地方保障房建设。

2.加强对房地产利益集团监管

房地产利益集团与地方政府关系密切,地方政府不会主动制衡房地产利益集团,导致保障房违规建设现象层出不穷。应加强对房地产

利益集团的监管,可以通过立法来制衡房地产利益集团。将保障房的相关内容写入法律,严厉打击房地产利益集团的各种违法建设保障房和违法使用保障房建设用地的行为,使保障房用地能够做到“专地专用”。

参考文献:

- [1]贾康,刘民军.我国住房改革与住房保障问题研究[J].财政研究,2007(07).
- [2]贾春梅.地方政府行为规制与保障房有效供给[J].上海立信会计学院学报,2011(06).
- [3]刘凯瑞,余婧.城市化中的公共住房问题与政策建议[J].开放导报,2011(01).
- [4]黄安永,朱新贵.我国保障性住房管理机制的研究与分析[J].现代城市研究,2010(10).
- [5]许小欢.完善法规制度,增强公租房的建设供给能力[J].团结,2012(02).
- [6]冯仑.市场的力量真酷[J].证券市场周刊,2003(30).

作者简介:何孟烛(1988-),女,四川广元人,西安财经学院财政学研究生,研究方向:公共投融资。

胡碧,女,西安财经学院研究生导师,研究方向:公共投融资、区域金融。