

走出消费分配误区

推进房改健康发展

○ 王伟华 王新祥

一、传统住房实物分配制度的弊端

新中国成立后,为了迅速地积累起重工业化所需的巨额资本,国家对公有经济的成员实行了低工资政策。这样做的好处是不仅可以照顾更大的就业面,而且可以提高资金利润率,从而提高积累在国民收入中的比例。为了使低工资政策行得通,政府同时实行低消费品价格政策,对基本生活资料制定较低的价格,作为对城市居民低工资的一种补偿,由此形成了“低工资、高福利”的个人消费资料分配制度。住房作为一种基本的生活资料,也被纳入这一体系之中。传统住房实物分配制度的主要弊端是:

首先,在消费观念上将住房消费由个人消费扭曲为公共消费。住房消费是个人消费,这是由住房的“私人产品”性质所决定的。职工住房消费行为本来是个人的自主行为,与企业 and 单位没有关联。而传统观念却把职工的住房消费当作公共消费、公共福利,由就业单位负担,无论是在观念上还是在事实上,都造成了职工在住房消费方面对企业和单位的严重依赖,助长了职工对住房的等、靠、要思想,扼杀了个人投资建房、买房的积极性。

其次,在分配层次上将住房消费品的分配由初次分配扭曲为再次分配。住房消费是个人必需品消费,因而属于劳动力再生产费用的范围,必须在劳动者的劳动收入中得到补偿,也就是说住房消费品的分配应当属于国民收入初次分配的范畴。而在传统的住房分配体制下,国家对职工工资中的住房消费部分作了统一扣除,政府统一建房,再以实物形式分配给职工,这就将国民收入的初次分配扭曲为国民收入的再分配。原来属于消费基金的住房工资被统一扣除上交财政后,国家再以住房基建投资拨款、住房修缮费等形式下拨给企业和单位,将消费基金异化为积累基金,导致了资金分配渠道的混乱。

再次,在分配形式上将住房分配由货币分配扭曲为实物分配。在市场经

济条件下,个人消费品的分配必须通过货币形式来实现。即企业和单位对职工不是直接分配实物消费品,而是以货币工资形式支付劳动报酬,职工再以所得到的货币到市场上购买自己所需的生活消费品。作为个人消费品的住房也不例外,它应当包含在货币工资之中,由职工用货币收入到市场上购买或租赁,以满足自己及家庭的住房消费需求。原有的住房分配制度则跨过货币分配的环节,直接对职工分配住房实物,从根本上背离市场经济的原则,由此带来了一系列不合理现象。住房的实物分配和低租金结合在一起,助长了职工不合理的住房需求,导致了供需矛盾的尖锐,使国家和单位不堪重负。

由于传统住房分配制度存在上述弊端,在实践中直接导致了两个严重后果:

(一)效率和公平的双重损失。效率和公平是国家政策的两个基本目标。住房政策的效率目标是指以最低的成本最大限度地满足职工的住房需求。它包括两层基本含义,一是在居民住房需求一定的情况下,住房有效供给水平能够达到最大化;二是在住房供给水平一定的情况下,住房的有效分配能够使全体职工的住房效用水平达到最大化。但在传统住房分配体制下,一方面由于住房租金水平非常低,住房资金因回收困难而逐渐萎缩,制约了住房供给量的进一步增加,同时由于住房生产主体是分散的成千上万个单位,没有社会化和专业化的生产主体,缺乏规模效应,其供给必然是低效率的,供给水平不仅不能达到最大化,而且大大低于社会生产可能性边界;另一方面,在传统住房分配体制下,统一扣除的住房消费基金并没有公平地再分配给全体成员,在货币形态上表现为一部分人占有了另一部分人的住房消费基金,在实物形态上表现为一部分人多占了住房,同时存在大量的缺户和无户,表明社会住房效用总水平并没有达到最大化。

住房政策的公平目标是指住房分

配的平等。它同样包含两层意义,一是住房分配过程的平等,也就是要有公平的分配机制;二是住房分配结果的平等,不能悬殊过大,要保证最低收入者也拥有能够满足其基本生活需要的住房。但在传统住房分配体制下,住房政策的公平目标很难实现。这是因为,第一,传统住房分配制度缺乏公平的分配机制。从单位或部门内部来看,住房是价值量很大的实物,具有个体上的不可分割性和群体上的异质性,不可能制定出公平合理的实物分配办法,在实践中直接导致了平均主义和以权谋私,使统一扣除的住房消费含量不能公平地再分配给每个职工;从单位与单位、部门与部门之间来看,单位或部门拥有的住房数量,往往取决于这个部门或单位距离决策层的远近。可见,职工个人得到多少住房,并不取决于他付出了多少劳动,而是取决于他在什么样的单位就业,以及他与就业单位领导者之间的亲疏好恶等非经济因素。第二,传统住房分配体制下很难保证分配结果的平等。首先,在单位内部同一行政级别之间存在严重的平均主义住房分配,均等化本身就是一种不公平。其次,在单位内部不同级别之间以及不同单位之间,存在住房分配差距悬殊的问题,一方面是部分干部职工拥有相对宽敞的住房,另一方面部分职工缺房或无房。虽然住房短缺是产生缺房户和无房户的根本原因,但少数人占用了其他人的住房也是一个重要原因。

(二)市场和政府的双重失灵。住房是一种私人物品,其有效的供给和需求满足方式应该是市场方式。传统的住房实物分配制度下,虽然也存在价格现象即房租,但房租仅仅服务于传统的“低工资、高福利”工资制度,充当国民收入分配的手段,并没有执行价格最重要的职能即调节供求和提供资源配置信号的职能。传统体制下固定的低房租既不能引导住房供给的增加,也不能抑制过度的住房需求,因而住房短缺成为传统体制下的一种常态。可见,传统

住房制度实际上否认了住房的商品属性,从根本上是排斥市场机制作用的。没有完善的市场,市场的功能也就无从谈起。与此相对应,政府传统制度下不恰当地充当了住房实物直接提供者和分配者的角色,实践中住房短缺状态的长期存在以及大量存在的以权谋房和住房寻租行为表明,政府以行政化的方式也不能很好地解决住房问题。

二、推进房改必须以改革住房实物分配制度为突破口

住房制度包括住房建设开发制度、分配制度、产权制度、使用制度和管理制度等。传统住房制度的特征是:单位投资开发、建设;实物分配;单一的国家(或单位)产权结构;低租金使用;行政管理。传统住房制度的主要特征中,实物分配特征对其他特征起着决定性的作用。在实物分配形式下,住房不是商品,而是福利品,住房的商品属性被抹杀了,职工获得的住房只能是住房的使用权(其所有权属于国家),也就注定不能流动、不能交换,其凝结的住房资金就不能通过正常的市场循环而得到回收增值。相应地,也就形成了住房产权单一的格局,住房交易市场、物业管理市场等也就无法形成。此外由于住房资金不能回收,不能进行住房交易,就造成了持续的单位投资格局。尽管国家和单位投入了大量的资金,住房供应与住房需求矛盾仍然难以从根本上得到缓解,住房包袱越背越重,严重制约了各项事业和企业自身的发展。因此,住房实物分配制度是传统住房制度的核心,住房制度改革必须以改革住房实物分配制度为突破口。从改革实践来看,20年房改过程中所采取的提租发补贴、建立公积金、优惠出售公房等措施,并未有效地推进住房商品化和社会化的进程,房改工作总体上进展缓慢,步履艰难。一个很重要的原因就是没有对传统住房实物分配体制进行实质性的变革,实行住房分配货币化。

住房分配货币化,就是把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为

主的货币工资方式。具体地说,就是将单位原来用于购、建、维修住房后再分配给职工租住的积累基金改为消费基金,以一定的方式按规定发给职工,作为职工的住房消费工资,由职工用自己的货币工资到市场上购买或租赁住房。住房分配货币化与住房实物分配相比,有四个方面的不同点。一是分配的主体不同,以市场取代政府;二是分配层次不同,以初次分配取代再次分配;三是分配的形式不同,以货币取代实物;四是分配的原则不同,以有偿取代无偿,以按劳分配取代理行政分配。

当前我国正处于经济“起飞”阶段,这一阶段的经济增长呈现明显的加速特征,经济增长加速的根本原因在于主导产业的不断形成及其连锁效应。根据国际经验,这个阶段是住宅和建筑业作为国民经济的支柱产业形成的重要时期。住宅产业发展对经济增长具有较强的乘数效应,通过刺激住宅建筑维持就业和经济增长是一些国家的通行做法。我国高层领导也多次强调,要把住宅产业培育成为新的经济增长点。这并不是一蹴而就的,其核心是要让住房成为居民新的消费热点,通过居民的住房消费需求带动住宅产业健康发展。为此,首先必须把居民培育成为真正的消费主体。当前我国的住房消费市场持续疲软,大量商品房积压滞销,一个很重要的原因就是消费主体错位。也就是说进入住房消费市场进行商品房购买的除了少数高收入居民外,主要是财力充裕的企业和机关事业单位,而广大的普通居民游离于市场之外。而没有普通居民的介入,住房要成为新的消费热点只能是一句空话。只有实行住房分配货币化,终止住房的实物型、福利化分配,让居民持货币到市场上购买或租赁商品房以满足自己的消费需求,才能使居民成为住房市场的真正主体,从而为住房市场的发育、住房消费热点的形成进而为住宅业成为新的经济增长点创造条件。

(作者单位:财政部综合司)