

# 福利分房会卷土重来吗?



资料图片



“房价高、住房难”成为热点民生问题。而社会各界对住房改革的新走向产生了激烈争论:“房价高”到底是因为市场化多了还是少了?政府能否提供非市场化住房解决“居者有其屋”问题?把老百姓都推向市场了,政府官员们的住房福利却最大程度地保留了,合理吗?而高房价背后的权钱交易问题,更成为关注焦点。

“现在正是敏感时期。”国务院房改办和建设部住宅与房地产官员的反应不约而同。近来,中央政府组织的各种名目的房地产调研项目明显多起来。最受瞩目的是国务院参事室,他们组成的调研组正奔赴全国各地,就房地产问题展开调研,并提出改革意见,调研成果直接向高层汇报。

此前,建设部领衔、国务院房改小组等联合组成的房地产市场调研组,已就住房改革进行综合调研,并提出政府宏观调控的政策建议;而受国务院委托,国务院发展研究中心市场部的调研报告也正在完成之中。“是到了重新审视住房体制改革的时候了。要问的是,政府都做了哪些?政府该做什么?”中国社科院经济研究所研究员汪丽娜的语气严肃。

## 争论:房改失败了吗?

官方频繁调研的举动下,是形势越来越严峻的房地产市场。在国家连续宏观调控政策之下,今年全国70个大中城市新建商品住房成交量大幅下降,但销售价格仍保持着平均5%左右的增幅。以北京为例,在商品住宅现房和期房销售面积双双下降的趋势下,2月份房价涨幅仍达到9.7%。北京市区五环路以内,已难以找到每平方米万元以下的房屋。

“近些年过分强调住房的商品化、市场化,是导致调控房价失败的原因之一。”国务院参事任玉岭在接受采访时说。任玉岭的这一观点,被不少专家理解为对住房市场化改革的某种否定。而这一否定,来源于近些年“房改失败论”的抬头。

1998年,国务院23号文件的出台(《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》),被视为宣告福利分房制度终结和新的住房制度改革开始的标志性文件。随后住房市场化改革正式在全国实施,至今已过去10年。

10年来,房改改变了沿袭几十年的住房计划式政府供给,代之以货币化的市场供给,大多数居民的住房问题得以通过商品房解决。人均居住面积增加、城市改造加快这些伴随经济增长的居民福利显而易见。但是同时,普通城市居民面对住房问题的沉重压力也伴随城市房价的节节上升而与日俱增:房价连续6年单边上扬,房价与居民收入比达到10:1,垄断集团福利分房回潮、经济适用房倒号现象不绝,民众抱怨房价高、住房难呼声日益强烈……住房改革带来的房价畸高、贫富倒挂矛盾,已经累积到了空前的程度。

继2005年国务院发展研究中心的一份研究报告认为政府1997年启动的医疗体制改革“基本不成功”后,要求政府在涉及民生公益的重要公共品供应上重新发挥主导作用,反对“过度市场化”的舆论浪潮在多个领域抬头,住

房改革也被波及其中。

事实上,随着近两年“房价高、住房难”呼声的日益高涨,官方、学界对住房改革的问题一直存在争论:“房价高”是过度市场化引发的吗?房改出现的问题,到底是因为市场化多了还是少了?政府是否该在住房问题上起主导作用?

国务院参事任玉岭的观点,被视为政府智囊团在求解住房问题上的一种倾向:市场化改革有失败的危险,政府在关乎民生的住房政策上要担当更多责任,不能再像过去那样放任市场不管。

这一观点激起强烈反弹。

“1978年,我国城镇居民人均住房面积只有6.7平方米;到2005年底,城镇居民人均住房面积已达到26平方米。尤其是1999年货币化分房全面推行以来,人均住房面积更是以每年人均增加1平方米的速度在增长。”中国房地产协会副会长顾云昌以一连串数据,反驳失败论。

“房价不单是房地产本身问题,是整个经济环境造成了房价问题。住房制度改革总体是成功的,我认为说失败没有依据。”作为多次参与国家房改政策的研究和制订的专家、国家最新房改方案的主要起草人之一,顾会长观点清晰地表态:“我不同意是因人过分强调商品化、市场化导致政府宏观调控失败,只能说市场化、商品化还没改到位,还在转轨当中出现的问题。市场化走得快了,保障走得慢了,两条腿都跟上,问题没那么严重。”

## 市场化:快了还是慢了?

顾会长告诉记者:早在1999年启动房改时,建设部在国务院部署的相关会议上,就提出过面向城市80%以上的居民提供经济适用房。但后来执行起来,多数城市经济适用房远未达到这个比例,当时一般也只有20%到30%。2003年国务院有关文件改为“经济适用房面向中低收入人群”,去除了中等收入人群。如今,各城市完成的经适用房比例甚至都不到5%。他认为,现实可行的策略是,政府切实提高经济适用房的建设,使其达到20%~30%的比例,以满足低收入家庭的需求。

国务院参事任玉岭开出相似的药方:政府应为8成居民提供经济适用房,少数高收入家

庭可以购买商品;应当将70%的土地供应给经济适用房,其中的30%用作建廉租房。

目前中国城市居民7成以上都靠市场化供给。这一建议意味着,商品房的比重将缩小到30%以内,大部分普通人将通过政府提供的非市场化住房如经济适用房、廉租房解决“居者有其屋”问题。

分析人士认为,如果这一建议得以采纳,会全面扭转1999年至2001年间进行的住房商品化、市场化改革方向。

“那不等于开倒车,还想退回到计划经济、福利时代?政府管得了这么多吗?”国务院发展研究中心宏观部李建伟博士反应异常激烈,并代表着一种观点。

中国社科院经济研究所研究员汪丽娜认为,要正视中国现实国情。新加坡能达到80%居民靠政府公共房屋,是因为它是城市化国家,只有360万当地人口;而中国面对的是13亿人口大国,又面临大规模城市化,每年进城人员达到2000多万,想要实现80%政府供应住房,几乎是不可能的。更重要的是,其结果很可能是出现体制性倒退。

“我们为什么要推进市场化?就是因为非市场化的供给黑箱操作太多了,里面的收入分配怎么不公、怎样把全民的土地变成了少数人的集团利益,你是看不清的。这种黑箱操作的结果只能是少数人获利,多数人得到不公正的分配和待遇。这是过去计划经济这么多年大家备受其害的,怎么还想倒回去?”

联系当前的房价高、住房难现状,汪丽娜指出,问题恰恰不是过度市场化,而是市场化的不彻底,是逆市场而行的各种垄断、黑箱操作。

## 单位建房加剧市场不公

按照房改启动之初的目标,中央提出要全面实现住房货币化,但却留下可“发展集资建房和合作建房”的过渡政策。这一政策在不断演变中,被膨胀的部门利益所置换,发展成今日庞大的“准福利房”,虽然房改后为解决公职人员住房问题,政府以货币形式对其发放住房补贴,并在去年严辞叫停集资建房,但公务员的实物分房福利叫而不降,至今并未有实质变化。

国家统计局的一个统计数据颇能说明问

题:从1986年到2005年,我国新增住房70多亿平方米,其中开发商提供的商品住宅不到40亿平方米,占整个供给的约60%,也就是说,有40%左右的住房来自于非市场化供给。

这40%的住房供给给了谁?对象不说自明。目前,在北京以及全国各地,不仅党政机关仍在为公务员建造“公务员经济适用房”,军队、大专院校、科研院所、文化团体、卫生机构乃至大型国有企业,都在想方设法大搞“自建住房”。这些外观漂亮、价格低廉的住房,并不向社会公开出售,其指标只在单位内部进行“分配”,成为改革中的异类。

中央机关的住宅小区占据着北京二、三环内的黄金地段,如北京积水潭地铁的新海苑、马甸桥附近的中直机关小区……尽管周边商品房房价已高达每平方米12000元以上,新海苑小区、中直机关小区公务员每平方米仅须交1500元左右,超标面积价格最高也只要5000元左右。

一位租住新海苑小区居民告诉记者,他每月租金是3800元,至今小区内出租、空置的房子仍不少。北京某房地产网站上,也有人公开叫价出租和出售这样的住房。

杭州公务员也有同类情况:省级领导在浙江大学边建连体别墅,同地段公寓已达一万多元每平方米;厅级干部经适房建在教工路边上,该地段市场价格至少每平方米12000元……这些房子内部价格统一只要2980元每平方米,面积大多在120平方米以上,不对外出售,普通百姓可望而兴叹。

“与其他福利制度改革相似,住房制度改革也存在着多种利益博弈、政府角色错位、所有制歧视等问题。这使得已出台的一些改革措施有向权势、高收入倾斜之嫌。”社科院经济研究所研究员汪丽娜指出。

根据国家房改政策的规定,科级干部享受的住房面积标准为70平方米,处级干部是90平方米,厅局级为120平方米,省部级220平方米。据了解,在不少地方,不仅处级、厅局级干部的住房已经大大超过了标准,省部级官员则住上了豪华别墅。

政府机关人员多住多占的现象更是屡见不鲜。每调动一个单位或者升一级官,就有人会换一次房。“国务院机关事务管理局自己统计的,有的公务员职务变几个单位,每到一个人单位就说无房,现在一个人占了9套房。他还缺房吗?”某专家向记者列举其中黑幕。升不完

的官,就有换不完的房,这似乎成了一种潜台词。有人戏言,如果从发达地区的房价差出发,用50万元升一级官,只要一套房子就全回来了。

而更值得关注的是,官邸变私邸。官邸本是政府为本级政府主要领导提供的住所,便于公务和安全保障,一般多建在城市黄金地段。但目前多数官员职务调动后原官邸并不腾退,住得进去,搬不出来;并且有些搬不出来的并不是领导干部本人,而是其亲属。新来的官员只好另配官邸。如此循环,造成官邸日益扩大,不仅不利于平抑房价,更带来最佳住房资源的浪费。

前段时间,广州市市长张广宁高调提出:只要单位有地,在符合规划的情况下可以自行建房分给员工。此言一出,引发强烈争论,尽管有专家认为单位自建房在严格限制下未尝不可,但多数人的担心在于:公务员福利分房尚特立独行于市场之外,“单位自建房”如果开了口子,难免不成为变相的福利分房,加剧市场的不公。

对此,曾参与当初经济适用住房制度创立的原国家房改办主任张中俊的说法切中要害:无论是集资建房还是单位自建房,其玄机均在于可以以划拨形式,取得零地价国有土地,其中往往包含了不合理的特权。

社科院金融研究所研究员易宪容指出:现在房价之所以高,开发商之所以有高利润,归根结底是房地产市场化程度低,甚至谈不上市场化。他强调,中国住房产品虽然走了市场化,但要素却没有,最主要的是地方政府对土地的垄断。其中制度性的不透明,导致了少数人在其中获益。

近日,一位在珠三角和广西、云南多年从事楼盘开发的房地产开发商向记者坦言:“楼盘开发成本只占房价20%,开发商能够达到其中40%的利润,剩下40%的利润全部被相关职能部门‘层层消化’掉了。”暗箱交易,贯穿于房地产开发的各个环节。

在重新审视住房改革政策得失的关键时期,更应公平看待市场化改革的问题,不能以改革失败为由,制造住房改革的体制性倒退。而要解决房价高、住房难问题,唯一的途径是深化改革,促进市场化,保障性的住房一定要透明、公平。住房市场化的大方向不可改变,市场化要深化而不是转向。据《小康》

# 武汉联合麦肯锡改革政府部门绩效管理新模式

“往年的考核采取投票制,一个单位一票,民委由于工作性质特殊,与其他单位交往较少,过去从来没有评上过先进单位。采用新的绩效考核办法后,今年我们第一次当上了先进。”6月7日下午,武汉市民族宗教事务委员会(简称民委)办公室一位姓孙的工作人员脸上写着笑意。

与此同时,压在这家单位身上的每年数百万元的招商引资指标,也在去年被摘掉了。给这个昔日的冷门单位带来改变的,是武汉去年在全市108家市直单位(区政府)中推行的新的绩效考核体系。这一体系是由国际咨询机构麦肯锡参与制定的。

在新考核体系下,和武汉市民委一样,市环保局、司法局等20余家单位——这些在旧的考核体系下很难被评为先进的单位——今年也赢得了“先进”的荣誉,显示了自己作为政府公共服务机构的真正价值所在。

## 借脑麦肯锡

推动武汉市政府考核体系变革的“主刀手”,是武汉市委书记苗圩。

2005年,苗圩主政武汉。经过一个时期的运作,发现原来的政府机关、市直单位考核体系存在不少问题。

比如对各部门的考核指标过多,全市108家市直单位的考核指标多达3700多项,对一个部门的考核指标就有四五十项。其中不少指标的设置不科学,很多与本部门职能没有关系的指标也在考核之列。

以武汉审计局为例,该局原有考核目标分为两大类,即必达目标和争取目标。必达目标有七项,当中包括科技兴市目标和招商引资目标。争取目标有两项,当中包括引进内资100万元、为挂点企业服务,帮助其实现税收1100万元等。这类指标不仅与审计部门的职能毫无关系,甚至会造成角色冲突和政府职能的错位。

这些,显然不利于科学发展观的贯彻,不利于正确政绩观的树立和政府职能的转变。

而要重新制定一套科学、高效的考核体系,任务相当艰巨。为此,苗圩提出,要借助国



资料图片

内外先进的咨询公司,对全市市直单位进行绩效管理的改革。

之后,国际著名咨询机构麦肯锡进入武汉政府的视野。根据双方签订的服务协议,2005年9月~11月,麦肯锡派出一个三人小组来到武汉,着手新考核方案的设计。

麦肯锡将武汉市108家市直单位划分为行政区域类、经济发展管理类、社会管理与公共服务类、综合管理与支持服务类来进行评估,从中选出了市民委、汉阳区、武汉经济开发区、长江日报集团等14家单位作为改革试点。

在接下来的3个月里,麦肯锡的工作人员与试点单位就指标的设定反复协商,最终制订出针对每个单位实际的绩效管理方案。

紧接着,拷贝麦肯锡模式,武汉市对全市108家市直单位制订了目标管理方案。2006年4月,新的绩效管理辦法正式启用。

麦肯锡方案的核心思想是“一个体系,两个引入,三个衔接”。

一个体系,就是针对政府职能转变,建立一个科学、客观可操作的分类绩效考核体系。

两个引入,是指引入独立的、权威的绩效管理机构,引入第三方评估。

三个衔接,是指条块和部门间职能发生重叠的绩效考核指标衔接、单位考核结果和领导升迁惩罚衔接、年终考核与日常监督衔接。

改革前的考核体系,考核指标分七个板块,每个再细化成若干个指标,但不量化,而是分成达标或者不达标。现在的考核方案简化为三个板块:经济发展、服务型政府建设、和谐社会

构建,每个板块再细化成若干个指标,并进行百分比的量化。

“指标少而精,突出职能要求”,是麦肯锡方案最大的亮点。武汉市目标管理办公室主任袁朝告诉记者,改革后,全市108家市直单位的考核指标已经从过去的3700多项减少到1053项。

“比如过去全市的招商引资任务是分解到数十家单位完成,连档案局、保密局都要考核招商引资指标,现在改为只对市外经局一家进行招商引资考核。”袁朝介绍说。

在削减商业性指标的同时,新方案更加注重社会发展和民生问题,更加注重经济与社会协调发展、环境保护与节能减排等指标。据了解,共有15个专项考核指标进行了分解下达,其中3项经济指标,6项社会稳定及节能降耗指标,6项与百姓生活相关的指标,环保、土地、节能降耗指标的比重也将得到提高。

“去年的考核,连对江汉区政府都没有下达GDP和内外资引进方面的指标。”武汉市江汉区委常委副主任朱传学向记者表示。

江汉区地处武汉市城区中心,是众多大型企业的集聚地,有着100多座商业楼宇和1400多家企业总部入驻。不再考核经济指标,意味着该区在政绩竞争上一个“传统优势”的丧失,“但着眼未来,我们认为这代表着政府职能回归和转变的方向。”朱传学表示。

## 引入第三方评估成关键

“我们的绩效评估方案,框架是麦肯锡制

订的,但我们结合全市工作的实际情况,做了不少变动。”作为武汉市绩效管理工专班的成员,刘捷与麦肯锡的3名工作人员全程参与了评估方案的制订。

在武汉官方人士眼中,这整套的绩效评估方案,更像麦肯锡的国际理念和中国本土政治哲学相结合的“狮虎兽”。

引入独立的、权威的绩效管理机构,引入第三方评估原本是麦肯锡方案的核心所在。“麦肯锡的方案是建立在‘两个引入’的基础上的。‘两个引入’做不到,新的考核体系就不完整。”刘捷认为,据说,当初设计评估方案时,麦肯锡曾向武汉市高层强调,一定要让“两个引入”得到基本保证。

但由于实际情况,后来的实施方案和麦肯锡的设计方案还是有一定出入。

关于引入独立的、权威的绩效管理机构,目前武汉市的绩效管理工作是分别由市委办公厅下属的督察室和市发改委下属的目标管理办公室具体组织。“这两个单位自身还不够权威和独立,不能超越于任何单位,甚至在单位内部,要考核自己的上级。因此第一个‘引入’基本上难以做到。”武汉市政府一名官员解释。

至于第三方评估,麦肯锡曾经考虑过引进“零点”之类的调查公司,但在现行体制下,暂时难以操作。

“引入第三方评估是绩效管理工作的创新点,也是难点,目前武汉的做法是由人民代表、政协委员、市民以及不同机关的服务对象,作为第三方进行评估,今后将在实践中不断改进和完善。”袁朝介绍说。

此外,按照麦肯锡的方案,108家单位最终将被分为A、B、C、D、E五等,等级之间的奖励差距在3到5倍。“在我们看来,现阶段还不具备推行条件。”袁朝表示。

经过修改,去年评估,武汉市108家单位只有40%的优秀和60%的合格两种,即保留了B级与C级,而“B和C之间奖励的差距,连一倍都不到”。

这样的考核结果,虽然单位之间差距拉得不大,但用数据说话,考核更为科学、严谨,调动了众多单位的积极性,“进入先进序列的

名单与往年相比,变化非常大。”

## 边推行边完善

虽然有人对麦肯锡的方案并不太认同,认为华丽有余而实用不足。但它的专业性和权威性,仍然成为武汉市推行绩效管理的一把利器。

在试点过程中,麦肯锡曾经和多家单位发生过争执。据称,麦肯锡在试点时比较强硬,对于一些指标,试点对象认为太高了。而麦肯锡根据调查,认为目标虽说定得有点高,试点单位只要“跳起来摘桃子”,仍然可以完成,遂予以坚持。而从年底完成情况看,各试点单位基本上全面实现了绩效考核任务。

“要是我们自己做的话,估计协调难度比较大。因为考核对象是我们的上级,考核他们,存在一定压力。麦肯锡的专业性和权威性,以及异地受邀公司的身份,使得他们可以顶住压力。”刘捷认为。

麦肯锡新方案经过一年的实践,考核者发现,越是与百姓联系密切的职能部门,越是中心城区的区政府,第三方评估分数越低。而在去年的考核中,因为“中心城区相对远城区矛盾要多一些”,江汉区在第三方评估上“吃了些亏”。

武汉市相关人士表示,麦肯锡参与制订的新方案实施一年,在实际工作中存在着某些与当地工作不适应的地方,今年将进行部分的调整。

袁朝透露,2007年不再全面考核GDP,因为老百姓感觉不到GDP和他们有什么关系。以前是几十个部门一起背GDP,现在在发改委一家来背。

而原属于发改委重点工作的固定资产投资,今年亦不再分解考核。现在更多的是关注投资结构的改善。

“在现有体制下,对政府部门绩效管理方案的制订还需要很长时间的摸索,但绩效管理在国内已渐成趋势。”有关人士认为,“改革的核心就是在法律框架内,保证区域经济发展和群众生活两个方面利益的最大化。”

据《21世纪经济报道》