

— 浙江省情调研丛书 —
ZHEJIANG SHENGQING DIAOYAN CONGSHU

浙江民生报告



(五)

主 编 / 陈 荣 蒋承勇

副主编 / 何一峰 邵 清

光明日报出版社

— 浙江省情调研丛书 —
ZHEJIANG SHENGQING DIAOYAN CONGSHU

浙江民生报告

(五)

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

浙江民生报告. 5/陈荣,蒋承勇主编. —北京:光明日报出版社,2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5112 - 0778 - 4

I. ①浙… II. ①陈…②蒋… III. ①社会保障—研究报告—浙江省 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 141442 号

浙江民生报告(五)

主 编:陈 荣 蒋承勇

副 主 编:何一峰 邵 清

出 版 人:朱 庆

责任编辑:刘书永

责任校对:徐为正

特约编辑:杨晓阳 李心亮

责任印制:胡 骑 宋云鹏

出版发行:光明日报出版社

地 址:北京市崇文区珠市口东大街 5 号,100062

电 话:010 - 67078234(咨询),67078945(发行),67078235(邮购)

传 真:010 - 67078227,67078233,67078255

网 址:<http://book.gmw.cn>

E - mail:gmcbbs@gmw.cn

法律顾问:北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷:北京联兴盛业印刷股份有限公司

装 订:北京联兴盛业印刷股份有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系调换

开本:787 × 1092 毫米 1/16

字数:330 千字

印张:15.5

版次:2010 年 8 月第 1 版

印次:2010 年 8 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 5112 - 0778 - 4

定价:33.00 元

版权所有 翻印必究

CONTENTS

目 录

浙江省保障性住房“内循环”制度实施现状调查、评价、原因及 对策 黄辉玲等 / 1	
杭州大学生基本医疗保障制度的实施效果与对策研究 任家华等 / 18	
浙江农村公共服务供给现状考察与对策优化 郑卫荣等 / 30	
浙江省减轻农民负担成效与农民负担新变化 金国峰等 / 55	
浙江省下山移民工作问题研究 王心良等 / 67	
城市失地农民生存与发展政策绩效调研 ——以嘉兴为调查样本 朱 岩等 / 77	
浙江省新型农村合作医疗运行过程与实施效果评价 陈定湾等 / 92	
浙江“农民健康工程”绩效评估 曹维明等 / 118	
浙江省“家电下乡”惠民政策的绩效与评价 吴佩江等 / 136	
浙江省企业参与排污权交易的意愿及其影响因素调查 胡应得等 / 150	
浙江省清洁生产政策及实施效果 ——以富阳市造纸工业为例 盛海波等 / 159	
关于“限塑令”执行情况的调研报告 ——以宁波地区为例 汪德华等 / 166	
从供应链角度审视浙江省食品安全整治绩效 郑 军等 / 189	
《杭州市教育消费券政策的绩效评估》调研报告 程素萍等 / 205	
浙江省农村幼儿教师继续教育情况调研报告 张淑琼等 / 218	
民办学校税收优惠：现状、问题与对策 ——以宁波市为例 徐建平 等 / 229	



浙江省保障性住房“内循环”制度 实施现状调查、评价、原因及对策

【内容提要】 保障性住房“内循环”制度是其社会保障性和社会公平性的回归，但实施效果可以认为是低效、无效。本项目试图通过实地调研、访谈来呈现保障性住房“内循环”制度实施的微观图景，评价制度实施绩效，获取主体的行为影响因素和微观行为环境，探究制度异常实践的原因，再提出制度优化措施，希冀促进完善保障性住房的运作机制及城镇住房保障体系。

【关键词】 保障性住房“内循环”制度 调查 原因 对策 浙江省

一、调研背景与目的

2007年10月7日，浙江省人民政府颁发了《关于加快解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》，其中建立健全廉租住房的退出机制及严格经济适用住房上市交易管理的政策构成以廉租房和经济适用住房为主体的保障性住房“内循环”制度的实施依据，也是《浙江省城镇廉租住房保障办法》和《浙江省经济适用住房管理办法》中保障性住房回收和回购制度的进一步完善。保障性住房“内循环”制度弱化了其经济属性，是其社会保障性和社会公平性的回归，因此有着相当积极的意义。但实施效果可以认为是低效、无效^①。

关于保障性住房退出制度，有退出制度构建研究^②，有借鉴国外退出制度研究^③，有退出制度的意义研究^④；有运作机制的创新建议^⑤，有退出制度的动力机制研究^⑥，还有

① 崔光灿. 香港公共住房的退出管理. 上海房地, 2008 (2): 59~60

② 张波, 刘江涛. 经济适用住房退出机制的构建. 经济理论与经济管理, 2008 (7): 34~40

刘骁君. 廉租住房纵览. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005

姚玲珍. 中国公共住房政策模式研究. 上海: 上海财经大学出版社, 2005

陈劲松. 公共住房浪潮. 北京: 机械工业出版社, 2006

③ 秦虹, 张智. 经济适用住房产权与收益问题研究. 城市开发, 2006 (11): 27~28

④ 王宏新, 张健铭. 经济适用住房“内循环”制度——住房政策社会保障性的回归. 北京行政学院. 2007a (2): 54~56

⑤ 冯宗容. 廉租房运作机制评析及创新. 经济体制改革, 2002 (3): 160~164

⑥ 刘颖. 廉租房退出制度中的动力机制研究. 经济师, 2009 (1): 258~259



退出制度演变和实践的内在机制研究^①。

以前的研究多注重退出制度本身，而这些制度规则是如何变化的，以及为什么会有不同的制度规则变化，都缺乏对规则变化背后利益的相关群体的研究，即忽视了研究实践主体的微观基础，导致住房政策多出于主观意志。本项目试图通过实地的调研、访谈来呈现保障性住房“内循环”制度实施的微观图景，评价制度实施绩效，获取主体的行为影响因素和微观行为环境，探究制度异常实践的原因，再提出制度优化措施，希冀促进完善保障性住房的运作机制及城镇住房保障体系。

调研内容主要由以下几个方面构成：

1. 保障性住房“内循环”制度的实施现状；
2. 保障性住房使用者“内循环”行为的各种影响因素；
3. 保障性住房“内循环”制度微观行为环境。

二、调研方案和方法

本项调研从2009年6月中旬开始进行，在课题小组共同商定调研提纲的基础上，研制出一份涉及四个方面共18个题目的调查问卷，及针对保障性住房制度适用范围内和适用范围外两个角色群体和保障性住房管理者的访谈提纲。

1. 调查问卷的主要目的在于获取退出行为的影响因素。7月上旬我们运用随机抽样方法，选择杭州市都市水乡、毛家桥公寓、东新园和新江花园四个经济适用住房小区做调查，发放问卷200份，收回有效问卷185份，即问卷有效回收率为92.5%。

在有效回收的185份问卷中，各类型样本的分布是：

(1) 年龄构成

表1 年龄构成

年龄	小于18岁	18~25岁	25~34岁	35~44岁	45岁以上	未填
人数	0	23	53	58	51	0
%	0	12.4	28.6	31.4	27.6	0

(2) 文化水平

表2 文化水平构成

学历	高中及以下	专科	大学本科	研究生及以上	未填
人数	59	58	54	9	5
%	31.9	31.3	29.2	4.9	2.7

^① 王军强. 廉租房制度的演变与实践. 清华大学, 2008



(3) 职业构成

表 3 职业构成

职业	国家企事业单位工作人员	教师	个体经营者	医护人员	无业人员	自由职业者	离、退休人员	私有企业职工	农民	军人	其他
人数	44	22	8	11	27	18	34	15	0	0	6
%	23.8	11.9	4.3	6.0	14.6	9.7	18.4	8.1	0	0	3.2

(4) 平均月收入

表 4 平均月收入构成

平均月收入	少于 1500 元	1500 ~ 2500 元	2500 ~ 3500 元	3500 ~ 5000 元	5000 ~ 10000 元	10000 元以上
人数	72	47	30	26	7	3
%	38.9	25.4	16.2	14.1	3.8	1.6

(5) 家庭人口数

表 5 家庭人口数构成

家庭人口数	一人	二人	三人	四人	五人及以上
人数	0	44	114	21	6
%	0	23.8	61.6	11.4	3.2

(6) 居住房屋套型

表 6 居住房屋套型构成

房屋套型	一室一厅一卫	一室半一卫	二室一厅	二室两厅	三室一厅	三室两厅	四室及以上
人数	0	0	107	25	22	31	0
%	0	0	57.8	13.5	11.9	16.8	0

(7) 居住房屋面积

表 7 居住房屋面积构成

房屋面积	40 ~ 60m ² (含 60m ²)	60 ~ 80m ² (含 80m ²)	80 ~ 100m ² (含 100m ²)	100 ~ 120m ² (含 120m ²)	120 ~ 144m ² (含 144m ²)	144m ² 以上
人数	4	52	76	53	0	0
%	2.2	28.1	40.1	28.6	0	0

从年龄结构上看,我们调查了 18 岁以上各个年龄阶段的居民;在文化构成上,专科以上学历者比例达 65.4% 以上,显示了城市居民的较高文化特征,职业构成较为齐全,基本上覆盖了当前城市中的有代表性的职业。

从收入上看,按《杭州市区经济适用住房管理办法》(2007 年 9 月 7 日印发),家庭

人均年收入低于市统计局每年向社会公布的上年度城镇居民人均可支配收入的 60% 的家庭符合经济适用住房的申请标准。2007 年杭州市城镇居民人均可支配收入为 21689 元，户均可支配收入即为 68754 元，60% 即人均 13013.4 元和户均 41252 元，每月人均 1084.5 元，每月户均 3437 元。至少每月 3500 元收入以上的调查者（占 19.5%）一定不符合经济住房的申请条件；被调查人群中三口之家居多，占 61.6%，以三口之家为例（二个职工和一个小孩），二个职工的人均收入在 1627 元以下，才能保证三人家庭的人均可支配收入低于 13013.4 元。由此可推知，38.9% 的居民平均月收入在 1500 元以下，这部分居民可能符合经济适用住房的申请条件。

2. 对保障性住房制度适用范围内和适用范围外两个角色群体和保障性住房管理者调研的目的在于获取保障性住房小区居民微观行为环境。7 月中旬我们在都市水乡选择了 4 个保障性住房制度适用范围内和适用范围外的两个角色群体，4 个保障性住房管理者（两名某社区干部、一名保障性租赁房某服务站的工作人员、一名市住宅管理处的工作人员）和一名保障性住房小区保安，依据拟好的访谈提纲对其进行深度访谈。

三、保障性住房“内循环”制度的实施现状

（一）经济适用住房交易情况

我们将经济适用住房的交易方式分成四种类型：“外循环”“内循环”“灰色循环”和“租循环”。在研究每种交易方式在市场中的占比时，本研究的最初设想是调研房地产管理局、房地产交易中心和物业管理公司，获取经济适用住房交易价格、位置、交易时间和交易主体资料，随机抽取 50 个样本，就交易价格和住房使用情况对经济适用住房交易双方、使用者、邻居、居民委和物业管理公司做调研，调查交易的真实情况，分别属于“外循环”“内循环”“灰色循环”和“租循环”的哪种交易方式，归纳其数字特征。但几经努力，在以上部门无法获取所需资料，只能在小区和居委会工作人员、保安做访谈，凭借他们的大致估算判定经济适用住房各种交易方式的占比。

1. “外循环”

“外循环”的交易特征是经济适用住房的购买者允许将购买 5 年以经济适用住房在缴纳土地出让金或相当于土地出让金的价款后上市出售，脱离社会保障体系，流入商品房市场（见图 1）。

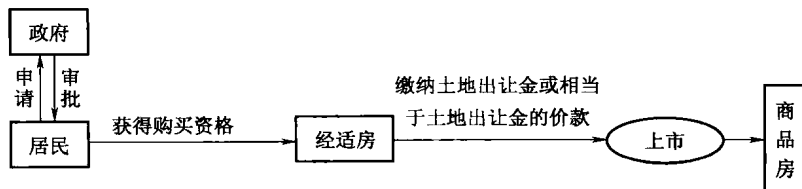


图 1 经济适用住房“外循环”示意图



一位保障性住房社区的工作人员 A 说：“这种交易方式有，但是不多，因为要交纳 55% 的差价溢款，总的要考虑交易的获利情况。比如我，拥有一套 100 m² 的经济适用住房，最初购买时 30 万元，加上贷款利息合计 40 万元，现在可以卖到 100 万元，但是扣除 55% 的差价款，即 $100 - 40 - (100 - 30) \times 55\% = 21.5$ 万元，装修花了 10 万元，这样我的实际房屋增值只有 11.5 万，所以我是不会卖的，不住的时候会租出去。”

“有没有卖的呢？”

“有的，一户家庭拥有几套经济适用住房，2007 年经济适用住房满五年可以销售时，马上就有很多经济适用住房涌入二手房。这个小区这样交易的比例不多，也就 2%。”

2. “内循环”

“内循环”即经济适用住房购房人拥有有限产权。购买经济适用住房不满 5 年，不得直接上市交易，购房人因特殊原因确需转让经济适用住房的，由政府按照原价格并考虑折旧和物价水平等因素进行回购。购买经济适用住房满 5 年，……政府可优先回购（见图 2）。

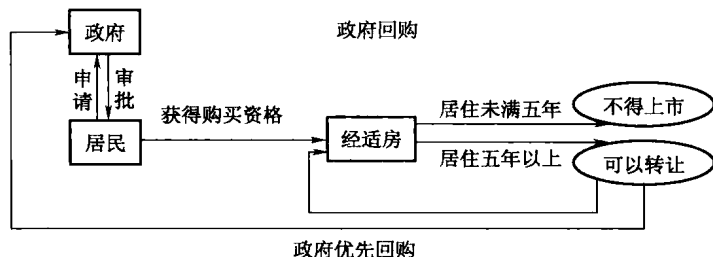


图 2 经济适用住房“内循环”示意图

一名市住宅管理处的工作人员 B 说：“由于经济适用住房回购政策是 2008 年开始实施的，短短的时间里，政府还没有操作过一例回购案例，关于回购资金的来源及回购的计算方法，也没有专门的政策和规定可循。”

3. “灰色循环”

“灰色循环”交易方式是经济适用住房二手交易中的反规制手段。通过订立“黑白合同”，卖方不仅能够获得接近商品住宅的房款，免交大量的税费，同时还能获得一个以原购入价格将经济适用住房转售给符合经适房购买条件家庭的记录，仍然有机会再次购买经适房（见图 3）。

这样的交易纪录在房地产交易部门是无法获取到的，因为交易是隐性的。在中介公司里，一位中介公司职工 C 说：“这样的交易是可以操作的，买方以低于商品房较多的价格购买经济适用住房，卖方少交大量的税费，同时还能获得一个以原购入价格将经济适用住房转售给符合经适房购买条件家庭的记录，仍然有机会再次购买经适房。客源不好



寻找，但是有买的。”

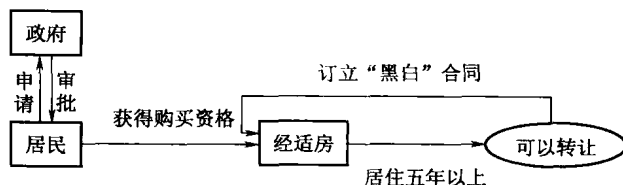


图3 经济适用住房“灰色循环”示意图

社区工作人员 D 说：“有一户在进户时就卖给了朋友，三千元买的，四千元卖的。没办手续，就这么住着。但后来原房主后悔了，要么涨价要么收房，两家起了争议。”看来不合法的交易容易引起纠纷。

4. “租循环”

“租循环”经济适用住房的购买者购置或租赁更好的房产用于居住，将经适房长期出租（见图4）。

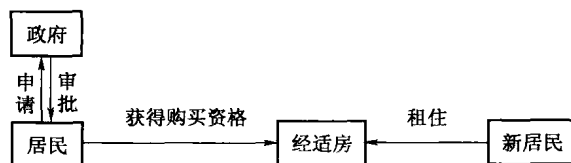


图4 经济适用住房“租循环”示意图

政策规定经济适用住房是不能用于出租的，但是 A 说：“很多住户都把房子出租出去，当我们去逐门逐户调查时，发现长期不在此居住，他们通常给我们的解释是亲戚朋友在这里住两天，过来玩几天。这样的比例大约在 10% 吧。”在该小区的工作一年多的保安 E 对出租占比的判断也有些道理：“你看到那些阳台没有安装塑钢窗的房子了吗？没有安装塑钢窗的房屋都是在出租的。”笔者抬头观察了一下，很多房屋没有在阳台安装塑钢窗，能达到 60%，但是这仅是没有科学依据的推算。在调研小组随机调查中，第一天调研了 18 人，就有 4 个是租住该小区的房屋，这样估算，比例应该是 20% 以上。社区干部 D 说：“我们小区 1200 多户经济适用住房，有 500 多户出租的。”

杭州目前有几个已交付的大型经适房住宅小区，通过对物业的调查得知：东新园小区 5200 户中出租户将近 20%，北景园小区 6000 多户中出租房将近 8%，都市水乡 6000 户已交付的房屋中有 200 户以上用于出租。而从杭州一大型房产中介服务机构了解到，公司挂牌出租的经济适用住房房源有 1000 套左右，约占公司有效出租房源的 7.6%。这些数字表明，经济适用住房违规出租现象在杭州已经比较普遍。



从以上四种经济适用住房交易情况中可以看出,“55%的差价款”是制约经济适用住房居民“外循环”的主要原因,由于回购政策出台时间短,没有可指导“内循环”制度实施的回购细则,“内循环”实践并没有开展;“灰色循环”由于无法律保护,不确定因素多,很少发生;相比之下,“租循环”由于获利的稳定性和长期性,投资优势凸显,成为居民处置闲置经济适用住房的主要手段。

（二）廉租住房退出情况

调研小组向保障性租赁房服务站咨询,调查廉租住房使用者的退出原因和退出情况。杭州市保障性租赁房某服务站的工作人员 F 说:“我们小区是 2008 年入住的,所以退出的廉租户有一些,很少。没有主动要求退出的,有一户是因为把廉租房租出去查出来被强制退出的,还有一例是把廉租房抵押,查出来强制退出的。有几个人过来问把廉租房买下来怎么办,也有想转成货币补贴的。”

市房产管理局的一名工作人员 B 告诉我们:“实物配租换成货币补贴的多。”

A 说:“廉租住户申请时很严格,目前没有主动退出的,一些违规(出租出去)、诈骗和低保户死亡都被强制退出了。有的廉租房住户表示等经济能力好转时搬出廉租房小区,主要是担心廉租房小区的环境对子女的心理影响,因为这里有 200 多户严打期间被判无期徒刑、二十年三十年的。对于他们而言,原来经常颠沛流离,现在好不容易安定下来,虽然小区环境不好(指人文环境),但不想轻易放弃,希望条件改善时能够搬出去。”“这样的人占 5% 吧。”A 估算了一下说。

廉租住房退出机制的建立是完善保障性住房制度的一个重要的内容和环节,可以用较小的成本解决较多居民的住房保障问题,提高廉租房的利用效率,实现住房体系的良性循环,体现了社会公平。主动退出现象的缺失表征的是廉租住户对退出制度的被动服从性质,其对退出制度的深层次内涵是不理解和不认同的,同时反映出退出后居住条件不确定预期的心理在阻挠他们本应退出的行为。政府除了大力进行政策宣传,还要积极构建“廉租住房——经济租赁住房——经济适用住房”三层次住房保障模式或更多层次的住房保障模式,通过购房优惠努力帮助他们向社会上层流动。

（三）小结

从以上调查结果可知,经济适用住房“内循环”制度出台后,政府还没有回购过一例经济适用住房,回购资金的来源及回购的计算方法,也没有专门的政策和规定可循。“内循环”制度还需深入研究,有必要制定细则。

经济适用住房的“外循环”“灰色循环”“租循环”都不同程度地存在,“外循环”交易需按照届时的销售价与当时购买经济适用住房(包括超过享受面积部分的经济适用房)差价不低于 50% 的比例向政府交纳土地收益等价款,获利的大幅降低使部分产权人放弃交易,转向“租循环”和“灰色循环”。



廉租住户没有因收入增加和其他原因主动退出的，一些违规（出租出去）、诈骗和低保户死亡都被强制退出。有的廉租房住户因为环境因素等待经济能力好转时有意愿搬出廉租房小区。

四、“内循环”制度的行为影响因素和微观行为环境分析

（一）“内循环”制度的行为影响因素分析

我们首先对经济适用住房的价格满意度做了调查，其结果见表8。

表8 经济适用住房的价格满意度构成

居民感知	价格高，还需降价	价格合适	价格低，需涨价	不清楚
人数	24	147	4	10
%	13.0	79.4	2.2	5.4

从表中可知，79.4%的居民认为经济适用住房价格合适，是低收入人群能够买得起的住房。可见，政府关于经济适用住房价格的政策是深入人心的。

那么，历经街道（或设有劳动人事部门的单位）公示、区建设（房管）局初审、市房产管理部门复审公示的多级审核制度和轮候制后的经济适用住房使用者对其居住状况的满意程度是怎样的呢？不同小区的居民的满意程度是不一样的。见图5。

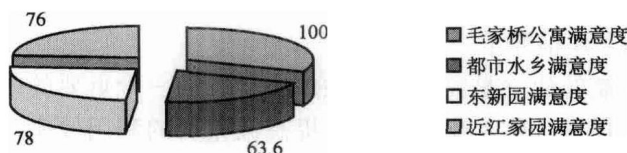


图5 不同小区居住满意度

当问及如果经济条件改善，是否愿意搬出经济适用住房时，不同小区的居民选择不一致，毛家桥公寓和东新园距离市中心位置较近，基础设施和公共设施完善，被访居民没有意愿迁出经济适用住房；而都市水乡和新江花园的居民对交通状况、基础设施和公共设施、户型结构和房屋建设质量都存在着不同程度的不满意，所以，两个小区中有意愿在收入增加时迁出经济适用住房的居民占43.8%。总体来看，不愿意搬走的居民比例高，占57.8%（见表9）。

表9 不同小区有意愿搬出经济适用住房的居民构成

意愿	毛家桥公寓	都市水乡	东新园	新江花园	总计
愿意	0	20	0	23	43
不愿意	40	13	42	12	107
待定	3	22	2	8	35



在针对搬出经济适用住房，对原经济适用住房的处置方式调查见表 10。

表 10 经济适用住房的处置方式调查表

处置方式	毛家桥公寓	都市水乡	东新园	新江花园	总计
上缴土地收益价款后，上市交易		2		3	5
争取高价转让给符合经济适用住房购买条件的家庭		2		2	4
平价转让给任命经济适用住房购买条件的家庭		3		1	4
由政府回购		0		2	2
出租		13		15	28

可见，65% 的居民在搬出经济适用住房时，选择出租该房屋，而不是“外循环”（10%）和“内循环”（25%），这与我们上文调查的结果一致。

是什么影响经济适用住房的退出行为呢？（见表 11）

表 11 经济适用住房的退出行为影响因素调查表

小区	毛家桥公寓	都市水乡	东新园	新江花园	总计
收入增加情况		9		6	15
卖出经济适用住房获利情况		3		3	6
搬出后居住条件改善情况		3		4	7
上班交通情况		4		5	9
子女上学交通情况		7		7	14
其他		1		1	2

收入增加和上班、子女上学的交通状况会对经济适用住房的退出行为产生较大影响，可见，针对都市水乡和新江花园小区居民，为了迁出交通状况不太理想（占 32%）和基础设施与公共设施不满意（占 38%）的住址，在收入增加的同时还要考虑的交通便利情况，以减少上班的交通成本和方便子女上学为主要前提。

通过问卷调查我们得出以下结论：①79.4% 的居民认为经济适用住房的价格合适；②四个经济适用住房小区居民居住的综合满意度为 79%；③即使经济条件改善，还是有 57.8% 的人不愿意迁出经济适用住房；④在有迁出意愿的居民中，65% 的居民选择对原有的经济适用住房出租获利，选择“租循环”；⑤收入增加情况、卖出经济适用住房获利情况、搬出后居住条件改善情况、上班交通情况、子女上学交通情况都对经济适用住房的退出行为产生影响，收入增加与交通状况是影响居民迁出经济适用住房的主要因素。

（二）“内循环”制度的微观行为环境分析

制度的实践过程不是一个规则变动，而是不同利益相关群体互动的微观过程，这就必须要研究不同利益相关群体互动中的行为选择，因为，是他们之间的博弈造成了制度

的实践过程的完整性。所以我们必须了解保障性住房“内循环”制度的微观行为环境，以探究制度实践过程中的深层次原因。

廉租房和经济适用住房制度中都有着非常明确的保障范围，但是笔者还是能在多级审核制度下产生的经济适用住房小区中看到很多私家车。

E说：“地面上的停车位都卖完了。小区里好车也很多，奔驰、宝马，有时也能看见法拉利。有一个老头有六辆车，经常换着开进来，有奔驰2000，还有加长林肯。他说是他朋友的。”

在廉租住房小区中，除了抬眼可见的空调（大约50%的住宅墙壁上挂上了空调），很多代步的摩托车在小区内穿行。仅仅是居民解释的“也想提高生活质量”那么简单吗？难道廉租房小区的申请过程和历年的审核过程中真的就没有提供不完全或者虚假信息的情况吗？

廉租住房制度从建立到实施，公示制度作为城市廉租房申请的必要程序一直存在着。但据了解，关于针对廉租房住户提供不完整的信息或虚假信息的举报却寥寥无几。武汉市廉租房管理处的一位工作人员说：“一方面，享受廉租房的家庭相互之间并不了解，所以难以举报；另一方面，一些了解廉租房住户家庭情况的市民，因为家庭条件好，不可能参加竞争，也不愿意举报。”原因是这样吗？在这一实践过程中还有没有其它的运作逻辑？

问题：“①是否了解保障性住房退出管理办法？②是否知道部分居住者不符合保障性住房申请条件或闲置/转租/出借保障性住房？③是否考虑过举报？④如果不举报，不就让不该住的人住了？”

G：“知道要公告，也没注意，无所谓了，人家能住进去说明人家有本事，你就是说了（不符合规定的情况）有用吗，自己给自己找麻烦。国家的事我管不了。”

H：“看到那个公告了，小区报栏里经常贴这个，没人管，大家都差不多（住房困难），谁没事搞这个（举报）啊。那是政府的事。”

I：“知道廉租房的退出制度，也知道公告，大家都不认识，不了解情况，再说了，如果认识的话无仇无怨的没必要做这个事。不关我事。”

J：“谁不想住啊，可是人家又是低保，又是残疾，还有释放的犯人，也没办法争啊。”

从上面的访谈可以看出，他们之所以没有举报除了上面提到的两个原因外，还有一个重要的因素就是制度适用范围内和范围外的人对廉租房设计，尤其是公告这一制度都有着同样的“不认同”。无人举报并不是无事可举，在有问题的情况下却没有人反映问题，这就是公告这一制度设计的无效。

那么保障性住房的管理者是否掌握这一真实情况，他们的管理方法和手段又是怎样的呢？

问题：“①每年能接到多少个保障性住房举报信息？②您认为和实际情况是否相符？如果不符，为什么会出现这种现象？③每年回购房屋的数量？回购资金的来源？回购的

计算方法?④针对现状,如何管理才能真正贯彻执行退出制度?”

保障性租赁房服务站工作人员 E 说:“接到过一例检举的,但经过调查是他和廉租房住户有仇恨,我们调查后没发现问题。”“不可能他们的申报材料是完全真实的。我们国家的收入核查体系也不健全,怎么查呢?住户也了解退出机制,不符条件的要退出廉租房,但关键是谁来执行的问题。政府各部门的工作怎样衔接,审核在民政局,具体操作在房管处,没有公安局的配合,房管处怎样才能强制性地让他搬走?廉租房是政绩工程,政府主要求个平安,别闹事。”

街道社区工作人员 A 说:“没接到过举报的。很多人都超出了经济适用住房的保障范围,有车的很多,地面上的车位早就卖完了,但是说是朋友的,或是驾驶员,你也没办法查。也没有回购发生。退出政策不好执行:廉租户主搬过来后,要求户口迁入,原来他没有房子,户口挂在亲属家。等他退出时,又要求迁出户口,如果他买不起经济适用住房,他没有住处,户口迁在哪里?也就是说廉租房和经济适用住房的衔接问题。”“经济租赁房现在不多吗!”“廉租房入户时要交装修抵押金,原本是不让装修的,但还收取装修抵押金,有的住户说这就是允许装修。那退出时装修费用怎么算?”“政府兴建保障性住房时,只想着为人民带来好处,一旦进来住了,后续的问题很多。距离工作地点太远了,想换怎么办?建议政府出台能够指导实践的细则。”

房产管理局的 B 说:“没有检举的,也没有回购的。想要群众自发地把到手中的房子退出去,国民的素质还不够。”

可以看出,目前保障性住房的管理者的监管手段是无力的,即不能引导居民主动退出,又缺乏强制性退出的执行力度和政策。不同管理维度的保障性住房管理者在建议有效的退出政策执行措施时,其侧重面是不一样的:保障性租赁房服务站工作人员呼吁健全国民的收入核查体系,认为应该由有执行力的部门(例如公安局)来强制执行退出行为;社区的工作人员建议政府出台细则来减少退出的遗留问题;市房产管理局的工作人员提倡从国民素质上入手。

五、“内循环”制度的绩效及异常实践的原因分析

(一)“内循环”制度的绩效

保障性住房制度的生成是属于政府主导的制度供给模式,制度的生成并不代表制度建设的完成,制度还必须根据不同主体的博弈和制度供应者的利益需求发生着或正常或异常的实践。退出制度制定的初衷是一方面不断“回流”到政府手中的保障性住房可以循环往复地满足中低收入家庭的基本住房需求;另一方面“内循环”制度剔除了保障性住房的经济特征,尤其是投资功能。我们可以把政府的特定制度的实践结果分为正常和异常两种类别。按照《现代汉语词典》,“正常”是指符合一般的规律和情况。那么“异常”就是指不符合一般的规律和情况。基于此,可以将退出制度的正常实践视为符合制度设计的目标和符合社会发展情况的实践;退出制度的异常实践则可以认为违背制度的

设计目标和不符合社会的发展规律的实践。

从以上调查和分析的结果来看,保障性住房“内循环”制度基本上履行异常实践的道路:①经济适用住房“内循环”制度不能有效地推行;②廉租房的退出制度依赖政府的执行力,没有形成主动退出模式;③即使经济条件改善,还是有55%的人不愿意迁出经济适用住房;④在有迁出意愿的居民中,65%的居民选择对原有的经济适用住房出租获利,选择“租循环”。可见,保障性住房“内循环”制度“回流”到政府的设计低效,甚至无效;保障性住房的居民在趋利心理的诱使下,放弃“内循环”和“外循环”选择“租循环”,虽然降低了产权人的销售获利空间,但可出租受益的投资功能并没有剔除,反而使保障性住房不能“过滤”到市场,减少其流动性,使收益固化,政策设计负效。

(二)“内循环”制度异常实践的原因分析

对于导致社会保障制度在执行中出现问题的原因,目前学术界存在两种争议:一种认为是操作与方法的问题,只要改善现行管理体制和操作规程即可望解决;另一种认为不排除操作问题,也有方法问题,但是解决了这些非但不可能彻底改善现在面临的窘状,还有可能使矛盾加剧,所以根本还在于从制定设计环节上入手,改变现存制度的模式与基本思路。但是从我们调查的结果看,“内循环”制度在实践中存在的问题不仅是制度缺陷本身所致,保障制度之外的因素也不能忽略。

1. 制度原因

保障性住房“内循环”制度不严密,有空子可钻,或者规定了权利未规定义务,或者所规定的应受惩罚的程度为不良者提供了无风险的作恶空间,可能出现制度管不着的现象。主要表现在:

(1)在对“外循环”设立有效障碍时,缺乏“内循环”的实施细则,尤其是回购的执行细则,缺乏对“租循环”有效的处罚措施。

2007年10月7日,《浙江省人民政府关于加快解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》规定:“购买的经济适用住房满5年的,购房人可转让经济适用住房,但应按照届时同地段普通商品住房价格或经济适用住房转让成交价与原购买价格差价的一定比例向政府交纳土地收益等价款;自本意见下发之日起购买的经济适用住房上市交易后向政府交纳的土地收益等差价款比例不得低于50%,具体交纳比例在考虑足额补收土地出让金以及减免的行政事业性收费和政府性基金等因素的基础上由城市人民政府确定,政府可优先回购……”以上规定的立意在于要么可转让的经济适用住房交纳土地收益等价款后“外循环”,要么直接由政府“内循环”。但在制度实践中“外循环”和“内循环”明显不如“租循环”受欢迎。虽然2007年11月9日建设部颁布的《经济适用住房管理办法》中明确:“个人购买的经济适用住房在取得完全产权以前不得用于出租经营。”但仅仅“不得”两字对于沸沸扬扬的经济适用住房租赁市场起不到任何监管的效果。



(2) “内循环”制度结构不全，未形成一个具有内洽性的整体，未建立起“对守规者赏”“对违规者罚”的赏善罚恶的奖惩制度。

在《浙江省人民政府关于加快解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》中规定：“对享受廉租住房保障的家庭，其家庭人均收入连续一年以上超过当地廉租住房政策确定的收入标准的，……，房地产行政主管部门应当作出取消保障资格的决定，收回承租的廉租住房或者停止发放租赁补贴。”意见中“收回”和“停发”不惩，主动申请退出无奖，这种制度是在引导廉租住户消极的服从制度。

(3) 收入核查体系不健全使得管理部门不能准确掌握居民的收入情况，缺少专门的保障性住房监管部门来执行退出制度，退出之后的居住实现、户口等衔接问题缺乏相应的细则可依。

2. 制度环境原因

所谓制度环境，在制度经济学中指的是一系列用来建立生产、交换与分配为基础的基本政治、社会和法律基础规则。经过调查分析，“内循环”的制度环境存在着政策宣导不力，缺乏公众参与和政府官员“不作为”等问题。

(1) 政策宣导问题。政府并没有大力地通过各种渠道向民众宣传和解释“内循环”制度这一公开的规范体系，以便于民众理解、接受和认同制度，普遍对回购制度中差价款的征收比例太高、没有执行“新房新办法、老房老办法”的中央精神表示质疑，导致廉租房没有主动申请退出的案例，“外循环”和“内循环”交易比例低。

(2) 缺少公众参与。从上面的访谈中可以看出，被访者都知道公告这回事，也就认同了公示制度设计的涵义和内容。但“不关我事”这种明显的对制度预期的“不合作”行为是因为他们在行动的决策中更注重个人利益的计算。政府应当在理念上和行动上鼓励公众的参与实践，在实施中形成自下而上的推动力，使违规者藏无可藏。

(3) 政府官员的“不作为”。政府也在廉租房上作政绩工程的文章，“主要是求平安，不闹事。”简短的“国民的素质”一句话有明显的避重就轻之嫌。当制度变革涉及到对改革者原有利益的伤害时，推动力将递减，从而导致动力衰竭和疲惫。政府的推动和自我约束对于“内循环”制度的有效贯彻是不可或缺的。

2009年杭州市还要斥资2亿元建设廉租房，本是一件为民谋福利的好事，但建了不会管，建了管不了的现象将会使这一民心工程增加政府的财政负担，降低有限资源的使用效率，增加管理成本，还会使保障性资源受益固化，加剧财富分配不均的现象。随着经济的不断发展，如何使不再具备保障性住房资格的社会主体放弃即得利益，引导其从不退出——逼迫退出——诱致退出——主动退出，将是下一时期保障性住房管理的重点。