

公务员住房供应满意度及政策导向研究*

翁少群, 刘洪玉

(清华大学 建设管理系, 北京 100084)

摘要:为设计合理的公务员住房供应体系,采用排序多元 Logistic 选择模型评价目前供应政策和公务员实际住房需求的契合程度,发现未婚公务员、处级及处级以下公务员、对住房补贴方式不满的公务员、通过非市场化方式解决住房的公务员对目前住房条件表示不满意的可能性较大;采用无序多元 Logistic 选择模型确定住房支付能力和住房补贴政策作为影响公务员住房选择的关键指标。研究建议,应重点关注公务员住房供应来源、特殊公务员群体住房供应模式和公务员住房补贴方式,以此为导向构建公务员住房的供应政策体系。

关键词:公务员; 供应来源; 住房补贴; 政策导向

中图分类号:F293.31 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7329(2006)03-0110-05

The Housing Satisfaction of Civil Servants and Induced Policy Guiding

WENG Shao-qun, LIU Hong-yu

(Institute of Real Estate Studies, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: For designing a reasonable housing supply system for the civil servants, the sorted Multinomial Logistic Model is adopted to appraise the match-up level of current housing supply policy and the actual housing demand of the civil servants. Those unmarried, on department level and below, discontented with current housing subsidy method, or those who acquired their houses from the non-market source are likely unsatisfied with the current housing conditions. The result of the Unsorted Multinomial Logistic Model identifies the housing affordability and the housing subsidy standard as the key factors to affect the housing choice of the civil servants. The supply sources, the housing modes for the special civil servants group and the subsidy standards should be focused on when constructing the whole civil servant housing supply policy system.

Keywords: civil servant; supply source; housing subsidy standard; policy guiding

1. 研究思路

保障公务员的基本住房需求,并使公务员的住房条件逐步接近中产阶级的一般水平,是我国公务员住房供应体系的基本目标。与普通消费者的住房选择行为不同,目前公务员的住房情况受到诸多历史和现实因素的影响,实际发生的住房选择行为并不是其需求意愿和需求能力的真实体现,而是基于某种历史条件下的被动选择。随着公务员福利制度和住房政策的改变^[1],公务员的住房满意程度可能发生重大变化^[2]。研究影响公务员对住房满意程度的因素,有利于分析现有住房政策的实施效果,区分公务员群体内部在住房满意程度上的差异,为进一步制定住房供应政策做

准备。

根据公务员住房制度的保障原则,应该在了解影响公务员住房满意度的基础上,在政策允许和能力允许的范围内,尽量考虑公务员的住房选择愿望。需要从公务员个体和家庭特征、住房支付能力^[3]和住房需求意愿出发,分析在经济体制转型^[4]的背景下,公务员理想的住房选择,总结出各种住房方式和类型对应的影响因素,并以此作为设计供应政策的出发点。研究采用定量研究与定性研究相结合的方法,选取有序多元 Logistic 离散选择模型分析公务员对当前住房的满意程度及群体特征;选取无序多元 Logistic 离散选择模型分析理想状态下公务员的住房选择方式及关键影响因素。

* 收稿日期:2005-11-18

基金项目:国家自然科学基金资助项目(70440005)

作者简介:翁少群(1979-),女,辽宁人,博士生,主要从事房地产经济与房地产投资研究。

研究以中央国家机关公务员为对象行抽样调查,进行具体的实证分析与评价。在目前尚不存在统一的公务员住房供应政策体系的情况下,选择中央国家机关公务员为例的原因有两个,一是中央和地方公务员供应政策的指导思想和操作思路具有一致性,前者暴露出来的问题可能普遍存在于各地和各级公务员群体中,具有借鉴或警示意义;二是中央国家机关公务员的住房供应问题牵涉最多利益群体,矛盾众多且深刻,基本可以覆盖整个公务员群体住房供应中存在的核心问题^[5]。因此,各地和各级公务员应从具体情况出发,客观辩证的理解实证分析结果:重点关注研究中涉及且当地现实存在的问题;对于本研究关注而当地解决较好的问题,应保持优势、不断推进;对于当地并不存在的问题,应提高警惕、防患未然;而对于研究中没有直接阐述的问题,则应进行比较研究,分析哪些因素的差异造成这些问题在当地的的存在,通过改变前提来寻求解决思路。值得强调的是,尽管问卷中某些选项的细节设计具有较强的针对性,不能完全适用于整个公务员群体,但这并不影响对态度倾向性和程度评价类问题的分析。只要各选项能够部分或全部的代表各地和各级公务员的实际情况,本研究的实证分析结果依然对其具有参考价值。基于以上考虑,将不再区分“中央国家机关公务员”和普通“公务员”群体,具体利用对83个中央国家机关公务员进行抽样调查得到的692份问卷,整理后得到实证分析部分使用的数据。

2 公务员住房满意度研究

2.1 变量筛选

研究以公务员的住房满意程度为因变量,以公务员个体或家庭的基本特征、住房支付能力、住房选择、现实居住情况为自变量,建立有序多元 Logistic 离散选择模型。同时需要特别说明,在分类资料的统计分析中,需要检验自变量多重共线性是否存在,兼顾模型结果的统计意义和经济意义。对各指标的检验结果证明了多重共线性的存在,经剔除最终确定8个指标,以表

示影响公务员住房满意程度的因素。最终进入模型的变量名称和内涵如表1所示。

2.2 实证结果

对模型中是否所有自变量偏回归系数全为0进行似然比检验发现,模型中未引入自变量时的 $-2\ln(L)$ 为709.50,引入自变量后减至558.56,二者相差150.94,自由度为13, $P < 0.001$,说明至少有一个自变量的偏回归系数不为0,引入自变量的模型的拟合优度好于仅包含常数项的模型。

表1 模型中的变量

变量名	赋值说明
住房满意程度	1. 不满意;2. 态度中立;3. 满意
婚否	1. 未婚,主要体现个人需求特点;2. 已婚,包括夫妻双方婚姻事实仍存在,以及离异和丧偶情况,主要体现家庭需求特点。
学历	1. 本科以下,包括大专、高中及高中以下;2. 本科;3. 本科以上,包括硕士和博士
日常支出占家庭收入比例	1. 35%及以下;2. 35%至65%;3. 65%以上
住房选择结果	1. 使用单位宿舍或租用单位公房;2. 租用市场住宅;3. 购买公房、单位自建房或国务院机关事务管理局(以下简称“国管局”)自建房;4. 购房市场提供的经济适用房和商品房。
对补贴方式时候满意	1. 否;2. 是
性别	1. 女;2. 男
职级	1. 科级以下,包括科员和副科;2. 处级及处级以下,包括正科、副处和正处;3. 局级及局级以下,包括副局和局级
在目前单位的工龄	大部分单位在进行住房福利分配时,更看重公务员在目前单位的工作时间

表2给出模型参数估计结果、标准差、Wald χ^2 、自由度和显著性。具体的拟合模型为: $\text{Logit}[\text{不满意的概率}/(1 - \text{不满意的概率})] = -3.60 - 0.06 \times \text{在目前单位的工龄} + 0.45 \times [\text{性别} = \text{男}] - 0.38 \times [\text{婚否} = 1] + 0.44 \times [\text{学历} = 1] + 0.16 \times [\text{学历} = 2] - 1.23 \times [\text{职级} = 1] - 0.91 \times [\text{职级} = 2] + 0.41 \times [\text{日常支出占家庭收入比例} = 1] + 0.17 \times [\text{日常支出占家庭收入比例} = 2] - 0.98 \times [\text{对补贴方式满意否} = 1] - 2.91 \times [\text{住房选择} = 1] - 2.67 \times [\text{住房选择} = 2] - 1.69 \times [\text{住房选择} = 3]$ (1)

表2 模型参数估计

常数项和自变量	系数	标准差	Wald χ^2	自由度	显著性
常数项					
[住房满意度 = 1]	-3.60	0.70	26.27	1	0.00
[住房满意度 = 2]	-1.70	0.68	6.27	1	0.01
自变量					
在目前单位的工龄	0.06	0.03	4.39	1	0.04
[性别 = 1]	0.45	0.29	2.50	1	0.11
[性别 = 2]	0	-	-	0	-
[婚否 = 1]	-0.38	0.36	1	1	0.30
[婚否 = 2]	0.00	-	-	0	-
[学历 = 1]	0.44	0.55	0.65	1	0.42
[学历 = 2]	0.16	0.27	0.38	1	0.54
[学历 = 3]	0.00	-	-	0	-

续表 2

常数项和自变量	系数	标准差	Wald χ^2	自由度	显著性
[职级 = 1]	-1.23	0.51	5.82	1	0.02
[职级 = 2]	-0.91	0.32	7.92	1	0.01
[职级 = 3]	0.00	-	-	0	-
[日常支出占家庭收入比例 = 1]	0.41	0.32	1.67	1	0.20
[日常支出占家庭收入比例 = 2]	0.17	0.29	0.34	1	0.56
[日常支出占家庭收入比例 = 3]	0	-	-	0	-
[对补贴方式满意否 = 1]	-0.98	0.27	13.32	1	0.00
[对补贴方式满意否 = 2]	0.00	-	-	0	-
[住房选择方式 = 1]	-2.91	0.47	37.67	1	0.00
[住房选择方式 = 2]	-2.67	0.70	14.34	1	0.00
[住房选择方式 = 3]	-1.69	0.44	14.59	1	0.00
[住房选择方式 = 4]	0.00	-	-	0	-

Logit[(不满意的概率 + 中立的概率)/(1 - 不满意的概率 - 中立的概率满意的概率)] = -1.70 - 0.06 × 在目前单位的工龄 + 0.45 × [性别 = f] - 0.38 × [婚否 = 1] + 0.44 × [学历 = 1] + 0.16 × [学历 = 2] - 1.23 × [职级 = 1] - 0.91 × [职级 = 2] + 0.41 × [日常支出占家庭收入比例 = 1] + 0.17 × [日常支出占家庭收入比例 = 2] - 0.98 × [对补贴方式满意否 = 1] - 2.91 × [住房选择 = 1] - 2.67 × [住房选择 = 2] - 1.69 × [住房选择 = 3] (2)

2.3 初步分析

式(1)与式(2)的常数项均为负值,且 $-3.60 < -1.70$,表示低级别与高级别之间对比关系的变化,与模型的基本假设一致。研究发现:

一方面,女性公务员、本科及本科以下的公务员、家庭日常支出占家庭收入的比重低于 65% 的公务员、在目前单位的工作时间较长的公务员,对目前的住房条件表示满意的可能性较大。

另一方面,未婚公务员、处级及处级以下公务员、

对住房补贴方式不满意的公务员、不是从市场上购买经济适用房或者商品房的公务员(包括使用单位提供的宿舍、租用单位公房、租用市场住宅、购买公房、单位自建房或国管局自建房的公务员),对目前住房条件表示不满意的可能性较大,在设计住房供应政策时应给予特别关注。

3 公务员住房选择意愿研究

3.1 变量筛选

研究以公务员理想的住房选择为因变量,以公务员个体或家庭的基本特征、住房支付能力和住房需求意愿为自变量,建立无序多元 Logistic 离散选择模型。同样为避免多重共线性的影响,需要剔除冗余变量。在兼顾模型结果的统计意义和经济意义的基础上,最终确定十六个指标代表影响公务员对住房满意程度的因素。除表 1 中已说明的婚否、学历、日常支出占家庭收入比例、性别、职级、在本单位的工龄外,其他指标的赋值及说明如表 3 所示。

表 3 模型中的变量

变量名	赋值说明
理想的住房选择	1. 第一类住房选择,包括使用单位宿舍、租用单位公房或租用市场住宅; 2. 第二类住房选择,包括购买公房、单位自建房或国管局自建房; 3. 第三类住房选择,包括购房市场提供的经济适用房和商品房。
年收入	1. 5 万及 5 万以下;2. 5 万以上至 10 万;3. 10 万及 10 万以上
对未来收入增长的乐观预期程度	1. 非常不同意;2. 不同意;3. 不确定;4. 基本同意;5. 非常同意
购房资金中是否包括储蓄	1. 不包括;2. 包括
购房资金中是否包括亲友支持	1. 不包括;2. 包括
购房资金中是否包括单位补贴	1. 不包括;2. 包括
购房资金中是否包括公积金贷款	1. 不包括;2. 包括
购房资金中是否包括商业贷款	1. 不包括;2. 包括
可承受首付水平	1. 10 万及 10 万以下;2. 10 万至 30 万;3. 30 万及 30 万以上
理想的住房供应政策	1. 货币补贴;2. 国管局自建经济适用房出售给公务员; 3. 单位自建经济适用房出售给本单位公务员。
单位公务员收入增加后是否首先用于改善住房	1. 否;2. 是
家庭人均居住面积	体现家庭当前的居住情况,反映改善住房条件的迫切程度
可忍受的通勤时间上限	1. 小于等于 15 min;2. 小于等于 45 min;3. 小于等于 2 h。

3.2 实证结果

对模型中是否所有自变量偏回归系数全为 0 进行

似然比检验发现,引入自变量后,模型中的 $-2\ln(L)$ 由 306.39 减至 266.92,二者相差为 39.464,自由度为

8, $P < 0.001$, 说明至少有一个自变量的偏回归系数不为0, 证明引入自变量的模型的拟合优度好于仅包含常数项的模型。

经过对自变量的筛选, 得到引入模型的两个变量的比检验结果, 其意义为在当前模型中引入某变量时, 该变量的回归系数是否等于0的比假设检验。这两个变量为全部支出占家庭收入比例和理想的住房供应政策。表4列举出以第一类住房选择为参照类的模型参数估计结果、标准差、Wald χ^2 、自由度和显著性。具体的拟合模型为:

Logit (选择第二类住房的概率/选择第一类住房的概率) = $17.88 - 15.78 \times [\text{家庭总支出占总收入的比例} = 1] - 13.77 \times [\text{家庭总支出占总收入的比例} = 2]$

$- 0.37 \times [\text{理想的住房供应政策} = 1] - 1.80 \times [\text{理想的住房供应政策} = 2]$ (3)

Logit (选择第三类住房的概率/选择第一类住房的概率) = $16.11 - 15.93 \times [\text{家庭总支出占总收入的比例} = 1] - 13.80 \times [\text{家庭总支出占总收入的比例} = 2] + 1.34 \times [\text{理想的住房供应政策} = 1] - 2.01 \times [\text{理想的住房供应政策} = 2]$ (4)

同时, 将式(3)和(4)相减, 则可以得到:

Logit (选择第三类住房的概率/选择第二类住房的概率) = $-1.77 - 0.12 \times [\text{家庭总支出占总收入的比例} = 1] - 0.02 \times [\text{家庭总支出占总收入的比例} = 2] + 1.71 \times [\text{理想的住房供应政策} = 1] - 0.21 \times [\text{理想的住房供应政策} = 2]$ (5)

表4 模型参数估计结果

住房选择	常数项和自变量	系数	标准差	Wald χ^2	自由度	显著性
第二类住房选择	常数项	17.88	1.04	296.36	1	0.00
	[家庭总支出占总收入的比例=1]	-15.78	0.96	268.50	1	0.00
	[家庭总支出占总收入的比例=2]	-13.77	0.47	865.46	1	0.00
	[家庭总支出占总收入的比例=3]	0	-	-	0	-
	[最有效的住房供应政策=1]	-0.37	0.81	0.21	1	0.65
	[最有效的住房供应政策=2]	-1.81	0.95	3.62	1	0.06
	[最有效的住房供应政策=3]	0	-	-	0	-
第三类住房选择	常数项	16.11	1.00	261.76	1	0.00
	[家庭总支出占总收入的比例=1]	-15.93	0.90	310.38	1	0.00
	[家庭总支出占总收入的比例=2]	-13.80	0.00	-	1	-
	[家庭总支出占总收入的比例=3]	0	-	-	0	-
	[最有效的住房供应政策=1]	1.34	0.87	2.40	1	0.12
	[最有效的住房供应政策=2]	-2.01	1.20	2.82	1	0.09
	[最有效的住房供应政策=3]	0	-	-	0	-

3.3 初步分析

分别比较公务员做出各种选择的相对可能, 发现日常支出占家庭收入的比例、公务员住房供应政策是影响未来公务员做出住房选择决策的关键因素, 即公务员的住房支付能力和供应政策的扶持能力对公务员的住房选择影响最为显著, 具体分析如下:

首先, 对于支出比例低于35%, 以及家庭支出比例低于65%的家庭来说, 愿意选择租用住房的可能性大于购买公房、国管局自建房、单位自建房的可能性, 而选择后者的可能性大于购买市场化住房的可能性。

其次, 希望获得货币补贴的公务员, 愿意选择购买市场上经济适用房和商品房的可能性大于租用住房的可能性, 而选择后者的可能性大于购买公房、国管局或单位自建房的可能性。

最后, 希望国管局能够提供经济适用房的公务员, 愿意租用住房的可能性大于购买公房、国管局提供的经济适用房或者单位自建房的可能性, 而选择后者的可能性大于购买市场化住房的可能性。

4 当前政策评价与未来政策导向建议

4.1 公务员住房政策评价

目前的公务员住房供应政策是再分配经济与转轨经济交叉融合的产物, 从对公务员住房满意度的研究结果来看, 当前公务员的住房供应体系与实际住房需求之间还存在许多不匹配的地方, 公务员对住房条件的满意程度总体较低。

首先, 未婚公务员、处级及处级以下公务员对住房条件表示不满的可能性较高。目前我国处于转型经济体制下, 公务员制度中管理精英的特权和优势逐步被专业精英所取代, 未婚公务员、处级及处级以下公务员专业地位的升级和住房现状的不匹配导致这部分群体对住房表示不满的概率较高。就公务员住房供应政策来说, 在再分配经济体制下包建包分的公务员住房供应方式已经很难实现, 国家机关需要进一步改变原有的住房供应政策。在不断显化公务员收入的同时, 一方面需要通过市场来解决部分公务员的住房问题, 改变依附单位所带来的诸多福利; 另一方面, 机关单位需

要由指责义务上的全部负担转变为补充式的部分负担,且负担的形式也由提供实物住房逐步过渡到提供货币补贴。

其次,认为住房补贴方式不够合理的公务员对住房条件不满的可能较大。目前的公务员住房补贴方式体现出从再分配经济到市场经济的过渡特征,公务员的住房补贴方式较为复杂,对1998年房改之前享受住房福利的公务员和1998年之后参加工作的公务员采取不同的补贴方式,对前者采取一次性补贴且补贴额度随标准调整而调整,对后者的住房补贴则采取按月发放的方式。这种差异比较容易造成公务员内部比较时产生心理落差;而且由于不同补贴方式对公务员住房的支持力度不同,也会导致部分公务员在通过市场解决住房时产生购买力障碍,造成公务员在与社会其他类似地位群体比较时进一步产生心理落差,这两方面因素最终造成公务员对住房情况的不满程度升级。

最后,通过非市场化手段解决住房的公务员,对目前住房条件表示不满意的可能性较大。这一方面是因为这个群体的总体规模相对较大,传统的管理模式很难负荷;另一方面也是因为非市场化方式在住房结构设计、小区环境和物业管理等很多方面存在问题,影响公务员对住房条件的满意程度。

4.2 公务员住房政策导向建议

未来的公务员住房供应政策应该着重关心目前对住房条件表示不满的群体,从提供有效的住房供应方式和提高公务员的支付能力出发,围绕公务员住房供应来源、特殊公务员群体的住房问题和公务员住房补贴问题,全面构建完整科学的公务员住房供应体系。

1)关于供应来源。在向市场经济转轨的过程中,以市场为主为公务员提供住房的倾向将更加明显,即市场化住宅比例将逐步上升。这是因为国家机关在资源配置过程中的控制权力将被服务职能所替代,单位逐步丧失为公务员直接提供住房的能力;而同时,在行政权力回报淡出的过程中,人力资本的回报将得以显现,公务员群体通过市场解决住房的能力和意愿不断提高。在完全进入市场经济运行轨道后,市场在资源配置方面的能力将得到充分体现,公务员将依据自身实力和供应情况进行住房的租买选择和区位选择。依靠市场力量满足不同需求者的住房需求,必然成为市场经济中成本最低且效率最高的方法。

2)关于特殊公务员群体的住房问题。所谓“特殊公务员群体”主要是指参加工作年限较短或家庭生活困难的公务员。由于这类群体的住房支付能力普遍低

于公务员群体的平均支付能力,因此在政策设计应特别重视其基本住房保障问题^[6]。政策核心应围绕提高和稳定供应规模、强化对特殊群体的识别等,在提高供应效率的同时,应避免造成有限的住房资源在配置过程中产生浪费。就供应方式而言,一方面可以考虑单位利用遗留公房或者就近修建、购买住房作为青年公寓或员工宿舍;另一方面也可以考虑由国管局统一牵头,通过市场购买或利用遗留公房的方式获得合适的住房,或者采取单位联建的方式兴建青年公寓或员工宿舍。

3)关于公务员住房补贴。根据对公务员住房需求特点的实证分析结果,应该认识到提高公务员的住房支付能力是解决公务员住房问题的根本途径;同时在引导公务员住房市场化方面,应该提高货币补贴的额度,改善货币补贴的实现方式,为支付能力较弱的公务员群体提供贷款担保,同时保证一定量的自建房供应也是提高公务员对住房条件满意度,实现其住房选择意愿的必要方式。作为激励公务员工作积极性,提高政府机关工作效率的措施,为公务员提供住房补贴的做法在未来一定时期内还将继续存在,这也是在公务员薪酬制度没有健全情况下的一种过渡措施。但住房补贴额度和方式应该会有变化,从职级依附逐步过渡到与家庭生命周期特点的匹配。从长远来看,应该着力构建完善的公务员福利制度,加强公务员工资、保险和福利方面的互补结合,提高对公务员群体的综合保障水平;从而保证公务员职业对优秀人才的吸引力,不断提高公务员群体的工作绩效,实现公务员队伍的稳定与健康发展。

参考文献:

- [1] 钱再见,陈辉,许开轶,等. 公务员制度创新与实施[M]. 广州:广东人民出版社,2002.
- [2] 吴波. 现阶段中国社会阶级基层分析[M]. 北京:清华大学出版社,2003.
- [3] Marja C, Hoek - Smit, Douglas B. Diamond. Subsidies for Housing Finance[J]. Housing Finance International, 2003, 17(3):3-13.
- [4] 边燕杰. 市场转型与社会分层——美国社会学者分析中国[M]. 北京:三联书店,2002.
- [5] 郭散峰. 公务员住房需要与住房补贴标准研究[D]. 北京:清华大学,2005.
- [6] 孙援朝. 当前中央国家机关住房制度改革四项主要工作[J]. 中国机关后勤,2003,(6):16.