

完善廉租住房建设的建议

■ 吴立青 郭洪恩 胥瑞君

近年来,为解决城市低收入家庭的住房问题,河北省张家口市加快了廉租住房建设步伐,各区县在财力有限、资金紧张的情况下,采用独立新建、由开发商建设或代建等形式进行廉租住房建设。截至目前,已列入2008年国家投资计划廉租住房建设项目10项1691套79542平方米,大部分工程主体已经完工;列入2009年国家投资计划项目15项2944套(不含扩权县),预计2010年竣工。总体呈现出组织到位、进度较快、工程顺利的特点。但是在廉租住房建设工作中也暴露出一些问题,制约了廉租住房建设的进程和发展。

一是建设资金不足,国家补贴资金用途受限。尽管国家对列入投资计划的廉租住房建设项目按照每平方米300元的标准进行了补助,但相对于整体工程造价来说,仍无异于杯水车薪。抛开地方政府无偿提供土地的因素不说,就构成工程主体的投入以及配套工程而言,每平方米1400—1600元的平均成本应该还是比较保守的测算。这其中,除国家给的300元补助,其余的“大头”还得由基层政府筹集,对于张家口市各级“吃饭”财政来说是一个十分繁重的任务。若按全市廉租住房保障户数12000户、实物配租比

例50%、每套平均50平方米计算,则全市应建廉租住房6000套,建筑面积约30万平方米;再按每平方米配套投资1100—1300元计算,地方约需配套资金4亿元。这对张家口财政来说是一笔非常大的支出。因此,在地方配套资金不足时,开发商受经济利益驱使便会拖延工程进度。同时,资金用途受限,影响投资效果。由于受资金性质的划分和用途的限制,各块国家投入补贴资金相互割裂,难以形成投资合力,投资效益大打折扣,使基层政府一方面因为无法筹集到足够的廉租住房建设资金“抓耳挠腮”,一方面眼见国家用于廉租住房租赁补贴资金在账面沉睡无以应对。以张家口市为例,2007年,中央补助廉租住房资金4000万元,全部用于发放租赁补贴;2008年,中央补助仍是4000万元,明确规定用于租赁补贴开支后有结余的,可以将其用于弥补购买、改建、租赁廉租住房支出,但不得用于新建廉租住房支出。而中央预算内投资计划下达张家口市新建廉租住房投资补助是2386万元。可以看出,虽然两年国家累计投入张家口市廉租住房资金1亿多元,但从资金下达之初就已经被肢解,加之使用资金的一些县区存在政策研究不到位、思想准备不充足的问题,廉租

住房租赁补贴资金大量闲置,建设资金却严重不足。

二是房源渠道单一,缺乏总体谋划。根据河北省政府文件规定,实物配租房源应采取多渠道解决,但长期以来,张家口市只采取了新建廉租住房一种方式,使土地、财力都成为制约廉租住房建设的“瓶颈”,使建设时间、进度都难以得到有效保证。加之一些区县对项目的前期谋划不足,缺乏总体规划,还有廉租住房项目申报手续的特殊要求,以及配套资金的缺口,致使国家实施积极财政政策对廉租住房项目建设的拉动收不到预期效果。

三是管理难度加大,建房动力不足。一些县级政府面对县城区域大、城镇居民居住分散、有县无城以及居民对平房改楼房所带来的新生活环境不适应等实际问题,缺乏建设廉租住房的主观能动性。比如,一般县城居民原先只住一两间平房、养几只牲畜、烧柴取暖、使用自备水井就基本满足了日常居住要求,生活成本很低。而一旦迁入廉租住房,取暖费、物业费、水电费等问题随之而来,有的居民感觉负担加重,难以承受。再如,有的县有县无城,没有土地所有权,协调划拨土地成为问题。还有的乡镇居民居住分散,而新建廉租住房必然集中统一,因

此,分散在各乡镇的低保家庭还涉及到移居新址、与户籍所在地不一致等新问题。另外,新建廉租住房管理问题会给各级政府带来不小的压力和财力负担。按照规定,低保户入住廉租住房不缴纳房租,而维护廉租住房和管理费用从何而来,就对地方政府形成压力。再者,廉租住房动态管理和进入退出机制的操作具有难度。

针对上述问题,笔者建议从以下方面改进:

一是发挥中央投资合力,提高省级补助水平。为充分体现投资拉动效应,应集中廉租住房保障资金各项投入之合力,放大投资乘数效应。建议扩大中央预算内补助资金使用范围,即除用作发放租赁补贴,购买、改建、租赁廉租住房外,可按照一定比例用于新建廉租住房以及新建廉租住房的运行维护费用。这样既解决了基层的燃眉之急,又使中央资金效益得到充分发挥,更直接起到投资拉动作用。同时,应提高省级补助水平,控制实物配租比例。去年省政府提出了廉租住房实物配租要达到50%的比例,

因此,建议省财政除调整已补助资金支出用途和范围外,将廉租住房支出责任的因素加入省转移支付内容,通过转移方式补助地方,或直接增加对区县的廉租住房建设的资金支持。在廉租住房保障形式上,宜采取货币补贴和实物配租相结合、且以发放租赁补贴为主的方式,以增强低收入家庭在市场上承租住房的能力。为避免和减少未来出现的廉租住房管理难题,建议降低对实物配租比例的硬性要求,主要面向孤老病残等特殊困难和其他急需救助家庭,既体现政府对低收入群体的特殊关怀,又不致引发新的管理矛盾。

二是拓宽廉租住房房源。面对住房困难家庭多、保障难度大的现状,应盘活现有公有住房。将目前符合廉租住房保障范围、租住公房且满足实物配租要求的住户,从保障方式的“核减租金”中直接转化为“实物配租”。以张家口市2008年核减租金户数4000户的1/3到1/4计算,可转化廉租住房约1000—1300套,从而减少新建廉租住房的数量。实施“拆公房还廉租房”工

程,有效实现由旧有公房向廉租住房的对接转换,堵塞国有资产流失漏洞。对具有改造价值以及腾退的公房实施维修改造,并予以出售。张家口市是全省唯一拥有大量公房的城市,而且公房大部分已经年久失修,应按照有关政策全部出售,并可将2009—2010年公房出售收入的10—20%作为廉租住房建设资金来源,实行财政收支两条线管理。另外,可采取政府采购方式购买闲置商品房或“二手房”用于廉租住房保障,也可由政府按照市场化租金价格承租商品房或“二手房”、再以实物配租方式用于廉租住房保障,还可以通过将改制企业的闲置房屋进行改建以及委托企业代建等方式提供更多廉租住房。

三是完善廉租住房管理制度。针对一些区县新建廉租住房建设项目是利用土地出让合同约定、由开发企业提供廉租住房的问题,要转变投资运作方式和投资思路,明确政府政策优惠即资金投入的思想,由开发商按照土地标的价(招投标文件中标价)缴纳土地出让金,财政以政府投入方式拨付建设资金,实行财政收支两条线管理;量化政府优惠政策投入价值,明确入账方式,将所使用土地的标的价与政府和开发商土地协议价的差额以及政策减免的所有税费收入、配套资金,均作为政府投资入账,将房屋价值与以上政府投入的差额,作为社会捐赠收入入账;对由开发商建设、直接提供竣工房屋的,明晰政府对房屋所有权,按照财政部门审定的工程造价转入固定资产,由房管部门按照国有资产管理暂行办法进行管理;要求按照土地出让合同约定取得土地、但不负责建设廉租住房的开发商,向政府交纳相应数额资金,由政府统一组织廉租住房建设。

(作者单位:河北省张家口市财政局)

责任编辑 刘慧娟

