

我国住房保障政策的发展、问题与思路

张清勇

建国后,我国城镇职工一直实行住房实物分配制度,公有住房的建设、维护、管理给财政和各单位背上了沉重的包袱。为此,1988年,国务院发布了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》,开启了我国住房制度改革的序幕,开始逐步出售公有住房。经过十年的探索,1998年7月3日,国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,正式全面停止住房实物分配,提出“对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房”,全面推行和不断完善住房公积金制度,大力推动住房商品化、社会化。以此为标志,我国开始了大规模住房制度改革。住房保障制度也随着住房制度改革不断发展完善。大体来看,1998年房改以来,我国住房保障制度经历了“两个八年”的阶段。

1998—2006年的住房保障

这一阶段的一个显著特点是,对住房保障重视不够,定位不清,实际住房保障措施少、力度小。

在经济适用房方面,存在政策多变和实际执行不力的问题。按照1994年7月国务院《关于深化城镇住房制度改革的决定》,经济适用房以中低收入家

庭为对象、具有社会保障性质。1997、1998年间,为了应对亚洲金融危机带来的经济增长压力,我国决定以住房建设作为振兴整个经济的一个重要途径。为了迅速回笼资金,原本政策设计上具有社会保障性质、准备以租为主的经济适用房被调整为以售为主,且承担起了加快住房改革步伐、启动住房消费、振兴中国经济的重任。为此,1998年国发23号文设计了以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系,并部署了用地、贷款等扶持政策。当时我国中低收入家庭占城镇居民家庭的近80%,有近80%的城镇居民家庭要靠经济适用住房解决居住问题,这意味着没有多大必要设定购买对象和收入门槛。另外,当时一直强调经济适用住房政策的长期性和重要性,但是由于房地产市场的不景气,2003年8月国务院《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》对经济适用房政策作了调整,将其定为“具有保障性质的政策性商品住房”,将住房供应重点改为普通商品住房。从2001年起,经济适用房的比例呈现逐年下降的态势,2006年只占全部商品住宅完成投资额的5.1%,新开工面积和销售面积还出现了绝对值下降的现象。在僧多粥少且没有对购买对象和收入门槛进行精心设计的情况下,经济适用房的分配出现了大量不公平的现象,饱受诟病。

廉租房上,1998年国发23号文规

定“最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房”,次年颁布了《城镇廉租住房管理办法》,2003年发布《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》。但是,廉租房制度一直实施不力,存在覆盖面过小、资金不足和资金来源不稳定等问题。截至2006年底,全国657个城市中,尚未建立廉租住房制度的城市共145个,绝大多数城市还没有开始将土地出让净收益实际用于廉租住房制度建设。与此同时,全国城镇住房困难的低收入家庭约有1000万户左右,但实际享受过廉租房政策的家庭仅占2.7%。

2007年以来的住房保障

2007年以来的住房保障工作与前一阶段形成了鲜明对比,实际住房保障措施少、力度小的状况得到了较大改变,住房保障体系逐步形成,住房保障工作取得了一定的成效。

保障政策上,2007年国务院印发了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,提出“把解决城市低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住房制度改革的重要内容,作为政府公共服务的一项重要职责,加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系”;2007年十七大报告提出“努力使全体人民……住有所居”的目标;2008年底国务院印发《关于促进房地产

市场健康发展的若干意见》，规定“争取用3年时间基本解决城市低收入住房困难家庭住房及棚户区改造问题”。2010年6月，《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》指出“发展公共租赁住房实行省级人民政府负总责、市县人民政府抓落实的责任制”；2011年9月国务院办公厅《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》提出住房保障工作的目标和原则，确立公共租赁住房为保障性安居工程建设重点，落实土地供应、财政投入、企业融资、信贷优惠、税收减免等支持政策，并对提高规划建设和工程质量水平、建立健全分配和运营监管机制等提出了要求。2012年十八大报告提出“建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，加强保障性住房建设和管理，满足困难家庭基本需求”；2013年《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》要求将棚户区改造纳入城镇保障性安居工程，大规模推进实施；2013年十八届三中全会要求“健全符合国情的住房保障和供应体系”。

保障机制上，2009年7月，国务院批复成立保障性安居工程协调小组，协调小组由住房城乡建设部牵头，发展改革委、财政部、民政部、国家民委、监察部、国土资源部、环境保护部、交通运输部、水利部、农业部、卫生部、人民银行、审计署、林业局、银监会、扶贫办等单位参加。之后，住房和城乡建设部代表保障性安居工程协调小组逐年和各省市市区签订目标责任书。

保障目标上，2010年《关于做好住房保障规划编制的通知》提出“着力解决低收入家庭住房困难问题。……力争到2012年末，基本解决1540万户低收入住房困难家庭的住房问题，2013—2015年各地要结合实际，稳步扩大制度覆盖面，适当提高保障标准，力争到规划期末，人均住房建筑面积13平方米以下低收入住房困难家庭基本得到保障”。

2011年，十一届全国人大四次会议批准“十二五”规划《纲要》，规划建设城镇保障性安居工程3600万套，同年9月国务院办公厅《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》提出“到‘十二五’期末，全国保障性住房覆盖率达到20%左右，力争使城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决，新就业职工住房困难问题得到有效缓解，外来务工人员居住条件得到明显改善”的目标。2013年《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》规划“2013年至2017年改造各类棚户区1000万户，使居民住房条件明显改善，基础设施和公共服务设施建设水平不断提高”。

保障资金上，中央和地方财政加大了对保障性安居工程的补助力度，一系列落实资金的政策相继出台。例如，2006年5月要求“城市人民政府要将土地出让净收益的一定比例用于廉租住房保障”，2006年7月具体指出按土地出让净收益的5%左右核定，2007年8月又将比例提高到“不得低于10%”。据财政部统计，2011年全国保障性安居工程财政支出为3342.91亿元，到2014年为4319.49亿元，2011—2014年四年合计达到了15279.55亿元。

从保障成果来看，2006—2010年全国累计开工建设城镇保障性住房和棚户区改造住房1630万套，基本建成1100万套，新增发放廉租住房租赁补贴400万户。另据2015年初全国棚户区改造经验交流会的数据显示，自2010年国家实施大规模棚户区改造以来，到2014年底全国累计改造棚户区约2100万户，其中城市棚户区1470万户。按照国家统计局的数据，2011—2014年间，全国累计新开工建设保障性安居工程住房3230万套(户)，基本建成2088万套。

问题与发展思路

1998年下半年大规模房改以来，我

国通过逐步探索，初步形成了具有中国特色的住房保障体系，实物保障型住房品种多样，有廉租住房、公共租赁住房、棚户区改造安置住房、经济适用住房、限价商品住房、自住型商品房等，还对部分低收入住房困难家庭发放租金补贴。国务院及其下属的相关主管部门也出台了一系列关于住房保障的法规文件，形成了包括筹资渠道、保障方式、土地供应、项目选址、基础配套、财政贴息、保障房分配、安居工程质量保证等各个方面的粗略政策框架。2007年以来政府加大了住房保障工作力度，建设了一大批保障性住房，扩大了住房保障的覆盖面，切实解决了一部分城镇中低收入家庭的住房困难问题。

我国城镇居民的总体住房状况虽已有了显著改善，但20世纪80年代就提出的“到2000年基本上使每户居民能住上一套经济实惠的住房”目标迄今仍未实现，住房困难家庭数量仍比较大，尤其是城市中等收入偏下的阶层(即所谓“夹心层”)、城镇新就业职工和常住外来人口的住房困难问题比较突出，住房保障工作部分思路不清晰的问题依然存在，保障性住房的建设和分配中也还存在着不规范、不公平、后续管理机制不完善等诸多问题。

习近平总书记2013年在中共中央政治局就加快推进住房保障体系和供应体系建设进行第十次集体学习时指出，解决群众住房问题是一项长期任务，还存在着住房困难家庭的基本需求尚未根本解决、保障性住房总体不足、住房资源配置不合理不平衡等问题，人民群众对实现住有所居充满期待，必须下更大决心、花更大气力解决好住房发展中存在的各种问题，努力把住房保障和供应体系建设办成一项经得起实践、人民、历史检验的德政工程。当前我国即将进入“十三五”规划期，经济发展进入“新常态”，下一阶段又是全面建成小康社

会、提高城镇化水平与城镇化质量的攻坚阶段,必须总结住房保障工作的历史经验和教训,理清思路,进一步完善住房保障制度设计。应重点考虑以下几个方面:

第一,住房保障工作要有明确的定位。首先,要确保住房保障政策的目标是专一的,是要帮助住房困难的中低收入家庭解决住房问题,不是为了在短时期内拉动内需、促进经济增长,不是为了调节高涨的房价,也不是为了解决拆迁户的安置问题,更不是为了引进高层次人才、创造良好的投资或创业环境。只有这样,才能让住房保障工作不至于因为短期行为而漏洞百出,难以有效地发挥它应该发挥的作用。其次,要明确住房保障的政策对象是住房困难的中低收入家庭,仅限于为符合政策条件的家庭提供基本住房,还要转变“居者有其屋”的观念,秉持“住有所居”的理念。再次,要纠正政策设计和实际操作中重建设而轻规划、重数量而轻质量、重开工而轻管理、重完工而轻分配、重建房而轻配套等问题,统筹兼顾,从建设导向转向需求导向、管理导向。

第二,确保住房保障的公平性。公平是住房保障工作的生命线。应吸取历史教训,不能再设保障房“特区”,对部分单位或职业、身份的人群实行特殊政策,搞单位内部分配或定向分配,如划出一部分保障性住房,定向供应给机关事业单位职工、国企员工、引进人才、突出贡献人员、劳模、海外留学归国创业人员等。公务员、事业单位工作人员和国企员工等是全体国民的组成部分,与其他国民只有工作单位的不同,其中收入水平较低且住房困难的,该申请、排队、轮候、摇号的,应一视同仁,无特殊或优先对待的理由。要完善保障性住房申请、审核、公示等制度,把所有保障性房源都纳入其中,全

面公开待分房源、轮候对象、分配过程和最终结果,主动接受社会监督。加强公众参与,保证住房保障决策过程公开以及建设项目信息、分配过程和结果透明。加大违规和违法惩罚力度,对弄虚作假等行为,不但要取消申请人的资格,还要视情节轻重予以罚款,归入个人信用记录。

第三,充分考虑财政压力,做好中长期规划,增强住房保障工作的可持续性。住房保障是财政支出的一个重要内容,既有各级政府的建设投资和运营成本,也有税费、地价减免等方面的隐性支出。近几年我国建设了大量保障性住房,财政资金主要用于“补砖头”,已经给财政带来了不小的压力。随着保障性住房成批地建成投入运营,财政支持的重点将逐步从建设环节转向后续的运营和管理环节,财政压力可能会更大。应增强风险意识,未雨绸缪,根据政府财力,做好住房保障工作的规划,明确保障性住房建设与管理的中长期财政支持方式,使住房保障工作走上稳定、可持续发展的正常轨道。

第四,提前准备,适时对住房保障方式进行调整。经过改革开放三十多年来的住房建设,我国已经形成了巨量存量住房,每年的住房新开工面积也很大,已经根本扭转了计划经济时代“先生产后生活、高积累低消费”造成的住房严重短缺状况。近些年来大量实物保障性住房的建设,也基本上把原先保障性住房数量严重不足的漏洞给补上了。应该说,我国住房保障工作可能已经具备从政府直接提供住房实物(“补砖头”)为主向以货币补贴(“补人头”)为主转变的条件。向符合政策条件的人群提供货币补贴,既有利于保障对象按其个体需要选择房源,有效利用社会存量住房资源,也可以缓解政府持续大规模建设保障性住房的财政压力,还会有利于根据保障对象的收入变化情况及时调整保

障力度,解决实物保障中存在的难以退出的问题。

第五,因地制宜,不同地区根据实际情况采取差异化的住房保障措施,不搞一刀切。我国不同城市间人口和存量住房的数量差异很大,居民的收入状况、房价水平和原有住房条件等的差别也很大,住房困难问题在大中城市比较突出,而一些中小城市的问题相对较小。有的城市建了过多的保障性住房,出现了申请遇冷、入住率低、保障房小区成了“空城”的情况。应本着因地制宜的原则,确定住房保障的覆盖面和保障水平,不应一味地追求完成任务而均分蛋糕、层层分解。另外,不同中低收入住房困难家庭的年龄、收入、发展前景等方面存在差异,对住房保障的需求有很大不同,应考虑给保障对象更大的选择权,满足其差异化的需求。

第六,在当前推进新型城镇化建设的道路上,住房保障工作应有长远考虑,不应朝令夕改。实事求是地说,我国住房保障工作始终缺乏一个长远的规划(或所谓“顶层设计”),政策变动频繁,缺乏连续性,由此产生了各种各样难以解决的老问题和新问题,包括浪费资金、浪费土地的现象,还包括前后相对不平等的问题,也造成了一些地方政府消极执行甚至不执行上级政策的问题。应立足当前,着眼长远,提高政策水平,综合考虑保障目标、保障对象、保障标准、保障资金来源和保障成本等,构建完整且长期的住房政策,保持政策的相对稳定性和可持续性,让社会大众有稳定的预期,不至于争先恐后、造假蒙混、乱搭便车。应加快制定基本住房保障法,以法律的形式来确定我国住房保障的政策框架,规范住房保障的定位、建设和运营管理。□

(作者单位:中国人民大学农业与农村发展学院、国家发展与战略研究院)

责任编辑 雷艳