

推进公共租赁住房制度创新 破解住房难问题

陈向明

近些年来,我国各地保障性住房建设和城市棚户区改造力度逐步加大,城市中低收入家庭的住房条件有了一定改善。但仍有相当部分中低收入住房困难家庭无力通过市场购买或租赁住房。建立以公共租赁住房为主体的供给机制,加快发展公共租赁住房,进一步完善住房保障体系,扩大住房保障范围,是解决我国中低收入者住房问题,实现“居有所居”的最佳途径。

公共租赁住房建设中存在的主要问题

(一)保障对象难界定。公共租赁住房供应对象的身份、家庭人口、经济收入及财产状况,常年所居住的城镇是否有住房,以及外来务工人员连续稳定的工作时间等都难以掌握。大量中低收入“夹心层”,如城镇普通职工、进城务工人员、新参加工作的大中专毕业生、行政事业单位新招录低薪低级次人员,包括教育、医疗卫生、科研等人员因种种理由被排除在外,不能享受公共租赁住房。

(二)土地供给难安排。目前,各地为公共租赁住房安排的土地主要是国有土地,农村集体土地不能随意使用。从地方角度看,公共租赁住房土地来源单一、成本高。地方也乐意通过征收农村土地变现为国有土地,由此带来土地出让金收入的增加。从商品房开发效益角度看,开发商普遍热衷于环境条件好的地块用于商品房建设,而许多偏远地段的土地就自然成了公共租赁住房的安排之地了。

(三)资金筹措难保障。地方资金配

套和债务压力大、融资难。中央补助资金占比较低,以廉租房为例,中央分别按每平方米400元、500元的标准补助,而实际造价每平方米需1200—1600元。中央补助资金不足实际造价的35%,而地方配套也不到50%。同时,随着建筑材料和人工费用、土地成本、拆迁成本不断上涨,地方资金配套困难很大。近年来,由于公共租赁住房建设力度加大,建设任务集中,资金需求集中释放,为完成任务,许多地方只能通过预算外结余资金和商业融资弥补建设资金的不足,虽然短期内资金的供需矛盾有所缓解,但也增加了地方债务压力,使财政运行风险加大,融资贷款难度也非常大。

(四)投资成本难回收。部分城市公共租赁住房存在“租不出去和售不出去”的问题,空置率较高,多数人希望得到租赁补贴租金,不希望得到住房实物。原因有两个:一是廉租房选址较偏,交通不便,配套设施不全。对中低收入者而言,居住交通成本太高,因此,宁愿选择租金补贴,在就近的中心城区租房住。二是面积偏小。国务院规定,公共租赁住房应以40平方米左右的小户型为主,这一标准适用于人口拥挤的一线城市,但对二、三线城市来讲偏低,吸引力下降。从出售及售价确定问题看,为了回笼部分资金,江西省实行“租售并举”政策,有效缓解了财政压力,出售价格采取建安成本加拆迁成本,预计在市场价格的60%—70%之间。据九江市测算,若以市价的60%,卖掉70%的保障性价

房,10年后政府才能收回全部投资。

(五)监督管理难到位。首先,保障对象的信息收集难。目前民政、住房、人力资源保障、公安、银行等部门之间还没有实现信息共享联动,居民收入审核工作任务繁重,且信息的真实性和准确性存在问题。其次,住房分配和使用动态管理难。住房分配及使用信息经常变化,比对平台不健全、不规范,不愿共享。另外,严准入、松退出的现象亟待解决。

(六)地方政府难作为。由于一些地方财政收入来源较大的一块来自于房地产开发,且民生支出还包括教育、医疗、养老等其他方面。因此,要地方拿出更多的地块和配套资金用于公共租赁住房建设非常困难。法律法规缺失,实施细则不完善,地方性法规不统一。目前,各地制定的公共租赁住房实施办法中一般包含了总则、房源筹集、配租及使用管理等内容,但具体方面(如货币补贴数、租金调整幅度等)都没有明确或规定不尽合理完备,造成了公共租赁住房制度推广遇冷、与市场需求不相适应;地方立法与相关部门的政策衔接不够。绩效管理 with 评估制度、诚信管理与黑名单制度、信息整合与共享制度尚未建立。在坚持公共租赁住房的立法连续性和可预见性、避免实际操作中的侵权纠纷和诸多司法困局、确保立法的公正性、操作性等方面还存在诸多问题。

通过多元化路径,化解住房难问题

(一)坚持资金来源多元化,破解资

金筹措难题。建议实行“存款式”和“共有产权”模式,以减轻政府筹资压力。该模式主要针对符合申报条件的低偏中及中等收入人群,一方面通过预缴存款形式向这部分人筹措建设资金;另一方面与这部分人签订“共有产权”住房进行筹资;继续加大政府投入,发挥财政资金的引领作用。根据规划安排和公共租赁住房需求,通过贷款贴息、税收减免,注入资金、土地作价入股、允许配建一定比例商业用房等优惠政策吸引资金投入;创新体制机制,引导企业、社会、个人等多方参与,增强融资的多元化和可持续性。注重采取PPP、BOT、PFI模式,参与公共租赁住房建设;运用社保基金、信托资金、发行债权、发行彩票、配建住房,鼓励社会捐赠等形式,拓宽建设资金来源。

(二)坚持土地利用多元化,破解土地供给难题。继续通过划拨等形式提供国有土地支持公共租赁住房建设,并保证有30%—50%的建设用地安排给公共租赁住房;积极支持行政事业单位和工业园区利用自有土地建设公共租赁住房;允许建设具有公共租赁住房性质的干部公寓;支持利用集体土地建设公共租赁住房,并确定按整个用地计划20%—30%的比例进行建设用地安排。这种不改变土地性质、实行土地长期租赁的做法,不但可以减少建设成本、减轻财政负担,更重要的是农民可以得到永续的租金和土地收益。

(三)坚持房型结构多元化,破解“大户型、标准高”难题。坚持小户型、低标准、过渡性、实用性原则,确保占人口较大比重的城市中低收入群体能够住上简易的公共租赁住房。对于城市中大量的外来务工人员 and 刚参加工作的大中专毕业生政府可提供非成套的住宅(集体宿舍、单间宿舍);对于中低收入家庭,可借鉴国外经验,兴建面积较小、标准适度的公房,以破解不愿退房和赖房现象。如日本出租住房每套平均面积为45平

方米左右,韩国公营住房使用面积控制在15—50平方米。为安置进城农民和移民,韩国建了许多具有共有设施的公营出租房,每层建一处公共厨房和公共厕所。另外,坚持分层次和梯度化原则,针对不同的保障群体,设计不同形式和标准的住房,以满足不同层次的需要。

(四)坚持建设选址多元化,破解功利性、歧视性难题。公共租赁住房建设选址要贯彻“规划合理、基本配套、非功利和非歧视”原则,做到强制选址、配套建设、便利群众生活。按照属地化原则,面向中低收入家庭、新就业职工、外来务工人员、各类人才供应的公共租赁住房,坚持与城市发展、工业园区、科技孵化器同步规划、同步配套、同步建设;强化规划完善,力求设施齐全,不得偏远选址建设,否则不予安排资金支持。综合考虑居住家庭的实际需求,同步规划建设教育、医疗、商业、文化等公共服务设施,解决其交通出行、子女入学等问题;突出生活便利,注重配套结合,抓好分散兴建。

(五)坚持保障对象多元化,破解“夹心层”住房难题。坚持公平、规范的原则,做到公共租赁住房既要覆盖户籍人口,也要覆盖外来人口,既要覆盖低收入群体,也要覆盖买不起商品房,又不能享受廉租房的“夹心层”。根据当地实际收入水平和住房消费水平,计算出较为合理的住房支付能力指标值,以此依据来确定保障范围;做好住房支付能力测算,确定公共租赁住房对象的收入线标准。另外,根据收入与房价变化情况2—3年动态调整一次,建立针对中低级次或家庭负担重的行政事业单位人员的住房保障体系。

(六)坚持房租价格多元化,破解租金标准“一刀切”难题。按照分类设定租金要求,统一公共租赁住房的租金标准。目前我国各地公共租赁住房租金标准不一,因此,建议按地段和房型分

类确定一、二、三类,即按市场租金水平的25%、45%、65%确定地段和房型租金数据。根据中低收入家庭生活水平,实行差别租金,对低保者实行政府补贴,对低保边缘户和低收入者,以及刚就业的大中专毕业人员,包括低级次行政事业单位工作人员,按市场价的25%—45%确定租金或进行相应补贴。对于中等收入的无房户且收入基本稳定者,如中等级次的行政事业单位工作人员,按照市场价的45%—65%确定租金或相应补贴数据。为了避免赖缴租金和便于住房退出,在具体操作上,可采取租金“全缴即退或部分退”的办法,即对承租对象首先每月按当地市场租金水平全额上缴租金,然后根据核定的应缴租金,全退(如低保户)或部分退缴租金给承租对象。一旦发现承租者已购房或超过规定的家庭收入标准,除了责令其退房外,则改为市场价收缴租金,直到退出公房为止。

(七)坚持租赁年限多元化,破解公房退出难题。统一规范租赁期限,根据承租户的生活水平,确定不同的住房租赁期限。建议将3年期限改为5—8年。从各地实践看,一般住户很难承租3年就退出,即使达到一定的收入水平,只要没有购买商品房,应允许继续承租。因此,对生活水平有所提高的承租户可运用经济手段,即调整租金的办法进行规范。对中等偏低收入阶层买不起房或没有买房,且符合条件的,可以长期租赁住房,也可以将租赁期限延至10—20年或更长时间;对符合条件的低保户、边缘户缓用或取消租赁年限的规定。对于需要长年承租(如10年以上)且符合条件的,可以购买部分产权。对无房户需要常年租赁公共租赁住房的,应制定切实可行的优惠政策,而非运用简单的行政办法,强行承租户退出;积极探索包括奖励式退出、租转售退出、购买式退出、股份制(共有产权)式退出等人性化退出机制。

(八)坚持住房产权多元化,破解政府负担过重难题。实行“共有产权”制度。在国有土地建设的公房,可以采取“共有产权”方式,由住户承担部分、大部分或全部建房成本;在集体土地建设的公房则由政府出面协调并规定集体和住户各自承担的部分、大部分或全部的建房成本;可以先租后买或全部或部分购买使用权,租金由两部分构成,一部分为土地使用费,一部分为建设成本,经核算按住户权利占比支付,全部承担建设成本的支付土地使用费,不付成本租金;探索租售并举,以缓解资金压力。建立租售并举常态机制,根据经济发展水平和住房供求状态来调整租与售的关系;探索激励方式,向保障对象出售部分产权,购买的公共租赁住房可以继承、抵押,但不得出租、转让、赠予等市场交易,购买人确需转让或抵押的,由政府回购,确保公共租赁住房封闭运行,杜绝利用公共租赁住房出售、转租等谋利现象。

(九)坚持监督管理多元化,破解政府管理难题。突出“三公”和不动产登记制度。真正把公共租赁住房建设、分配与管理全部推向社会,实行政府管理与社会公众、新闻媒体监管相结合,实行全方位的公正、公开、公平和透明的监管措施。建立不动产统一登记制度,推进全国住房信息化建设,防止骗租、骗补、骗购等违法行为。建立诚信管理制度。应明确规定,凡申报公共租赁住房时,申报者首先要同意本人或家庭有关信息全部如实向住房信息系统提供,并承诺所提供资料的真实性,否则,无条件退出、列入黑名单并自愿接受法律法规的惩处。建立各类监管机制。包括多部门网上联审机制、定期动态管理机制、公示机制、准入退出机制、举报与奖惩机制、问责及责任追究机制;探索委托管理、购买服务等方式,加强公共租赁住房的管理,针对部分保障对象收入低的现状,探索保障对象通过投入劳动减抵租金的途径,进一步降低管理成本,提高服务水平,使公房和公用设施运行保持良好状态。□

(作者单位:江西省财政厅)

责任编辑 雷艳

“出彩财政人——我为改革进一言” 活动启事

为落实楼继伟部长要求,从不同角度、多种渠道反映改革中问题,财政部政策研究室与中国财政杂志社现联合启动“出彩财政人——我为改革进一言”2015年度意见建议征集活动。

本次活动以全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指引,以财政工作和财税改革中重要政策落地、实施过程中出现的现实问题为调查方向,以社会影响深远、关系民生福祉的各类问题为收集对象,向各级财政部门广大干部职工征集问题和困惑、意见和建议。

活动本着开放、平等、互动、共享的精神,旨在通过广大财政人的参与和智慧为改革发展建言献策。所反映的问题以及所提出的意见,形式内容不限,文章长短不限。针对重点征询对象及重要问题情况,政策研究室及中国财政杂志社将会采取登门征询、实地调查或一线采访等方式进行意见建议收集。

征集来的意见建议将不定期在中国财政杂志社下属刊物、网站、微信平台刊登,部分有代表性的重要意见建议将以内部简报等形式上报。同时,拟于年终对调研深入、分析严谨、襄助改革的意见建议进行表彰。

2015年度意见建议征集时间为4月1日——11月30日。

联系邮箱: czjianyanxiance@126.com

(来稿请注明“意见建议征集”)

联系电话: 010-88227058(兼传真)

010-88227038(刘永恒)

联系地址: 北京市海淀区万寿路西街甲11号院3号楼

中国财政杂志社

邮政编码: 100036

财政部政策研究室 中国财政杂志社