

# 保障性住房供给管理的国际经验与借鉴

□徐利

住房保障体系的建设与完善是一项德政工程、民心工程。近年来,我国保障性住房建设取得了长足进展,但供需缺口依然较大,尤其是伴随着城镇化发展,让1亿多农业转移人口“进得来、住得下、留得住”已是摆在我们面前不容回避的问题。笔者在对经合组织成员国保障性住房制度进行国际比较研究的基础上,立足于我国经济社会发展实际,从完善保障性住房事权划分,创新供给模式、形成良性可持续的住房保障体系等方面提出一些对策建议。

## 一、保障性住房供应管理的国际经验

从上世纪三十年代开始发展至今,发达国家保障性住房集资建设和运营管理等方面已积累了许多经验,归纳起来有以下几点:

1. 法律保障,事权明晰。多数发达国家从法律层面确立低收入群体获得基本住房保障的权利,明确规定了住房保障供给范畴、政府补贴形式、保障性住房供给模式、租金设定方法等。韩国1999年颁布了《国民基本生活保障法案》,规定了低收入群体享有基本居住权,可以从政府获得住房补贴等。对于外来人口是否有资格申请保障性住房的问题,有的国家也有明确规定。比如,法国从法律层面将符合条件的外来人口纳入保障性住房供给范畴,其条件有两个:一是收入标准,即承租对象家庭收入要符合申请条件;二是常住居民标准,即不论是否为法国人,只要是当地常住居民即

可申请保障性住房或领取房租补。在事权划分上,多数发达国家将保障性住房建设运营管理列为地方政府事务,中央政府通过转移支付形式给予一定补贴。

2. 政府补贴形式多样,兼顾供需双侧。各国在保障性住房方面的财政补贴形式较多,总体上可分为对供给侧和需求侧补贴两大类。对供给方的补贴不外乎以下几种:对金融机构的利息补贴、对私营开发商的税费补贴等。对需求方的补贴主要是对低收入家庭的房租补贴,分为明补和暗补两类。明补即低收入家庭直接从市场租房并获取现金形式的租房补助,暗补则是以优惠租金将保障性住房提供给低收入群体租住。各国在优惠租金的设定上有所不同,比如,美国按住户家庭收入的一定比例设定,其余部分由政府给予补贴;法国是由中央政府设定租金上限,地区间租金水平存有差异。

3. 社会资金为主,政府补贴为辅。总体看来,各国保障性住房建设以社会资金为主,政府补贴为辅。韩国低收入群体住房建设资金主要来源于国民住房基金抵押贷款和住房融资信贷抵押基金。自2002年以来,韩国政府对于不同类型保障性住房建设成本出资比重从10%到40%不等,国家住房基金出资和开发商出资比重基本稳定,分别是40%和10%,剩余的则由不同收入水平的低收入购房者承担40%—10%。2009年,法国新建保障性住房建设成本的71%来源于社会贷款,13%来源于地方政府财政补助,11%来源于地方政府出资设立的保障性住房建设公共公司(HLMS)自有资金,其余来自州政府补贴等。

4. 供给模式多样化,供给主体多元化。发达国家保障性住房供给模式灵活多样,供给呈主体多元化特征,政府、隶属于政府的公共公司、私人开发商甚至是社会居民都有可能成为保障性住房的提供者。美国推行“REITs(房地产信托投资基金)融资、政府补贴”的模式,即各州政府通过设立房地产建设基金筹集社会资金,投入廉租房建设,随后又设立房地产投资信托基金收购房地产建设基金名下的住宅物业并长期持有,使得前期建设资金迅速退出。香港也采用了REITs融资模式。在法国,符合条件的低收入者可以按市场租金在住房二级市场租房,凭租房合同向政府申请房屋租赁补贴。

## 二、对我国的启示与借鉴

近年来,我国通过实施税费减免优惠政策,不断加大财政资金投入力度,拓宽保障性安居工程融资渠道,建立健全城乡保障性安居工程体系。伴随着城镇化发展,我国保障性住房供需缺口依然较大,并存在结构上不平衡的问题;各级政府住房保障事权划分不够清晰;保障性住房建设运营仍面临着资金、土地等瓶颈制约。借鉴国际经验,立足于我国实际,坚持以人为本,以改革创新理念破解民生难题,不断完善保障性住房供给管理体系,形成良性可持续的保障性住房发展模式,有利于稳定人民对“住有所居”的预期。

1. 提升法律保障层次,科学编制住房保障规划。制定保障性住房法律法规,从法律层面保障低收入群体基本居住权,合理确定住房保障范围、保障标准

和保障方式，同时提高住房保障违法成本，增强处罚等法律措施。我国应将住房保障范围限定在城乡低收入住房困难家庭，将外来务工人员纳入保障性住房申请范围；住房保障标准应为保基本住房需求、不保拥有产权；住房保障方式可明确为租赁补贴和实物配租等多种形式，为地方政府政策选择留出足够的空间，宜建则建，宜补则补。同时，要科学编制保障性住房规划。市县级保障性住房年度计划应进行充分论证，根据产业布局、就业、就学、就医、交通等公共设施情况选址，尤其是“旧城改造”、“棚户区改造”项目。

2. 明晰政府与市场边界，最大化资源配置效益。保障性住房是公共产品或准公共产品，从理论上讲，是政府发挥作用的领域，应在增加财政投入、出台财税优惠政策、落实建设用地、投融资等方面进行组织协调，推动完善保障性住房建设运营体系。但由于我国人口众多，低收入家庭所占比重较高，有限的财政资金难以满足城镇化过程中对保障性住房建设的实际需求，因此，有必要借鉴国际成功经验，引入市场化建设运营模式，以财税优惠政策、金融创新等手段，带动和吸引社会资本参与保障性住房建设。比如，公租房建设可以由政府和国有企业共同为建设主体，通过财政、银行、保险、信托等多个渠道融通资金，实现公租房资产社会化持有；在保障性住房营运方面，对由政府持有产权的公租房可采用政府购买服务的方式，委托有一定资质的物业公司管理，实行市场化运作，以收到少花钱多办事的效果。

3. 明确各级政府住房保障事权，减少不必要的行政干预。各级政府之间应明确划分住房保障事权，尽量减少重叠或交叉事项。根据公共产品属性，按照受益、效率、激励相容和信息对称原则，中央政府主要负责保障性住房制度的顶层设计，如制定保障性住房法律法规，

科学编制全国保障性住房发展规划，制定支持保障性住房建设管理方面的财政、金融、投资等宏观政策，对地方保障性住房绩效进行考核、监管等。住房保障工作应实行属地化管理原则，列为市县政府责任，主要负责当地保障性住房年度实施计划的编制，落实税费减免优惠政策和建设用地供应、筹措建设运营资金，负责保障性住房建设质量监管、分配、后续管理及保障对象信息网络建设，及时跟踪保障对象财产变动状况，完善保障性住房退出机制等。省级政府和中央政府一样，要通过转移支付对市（县）保障性住房供给给予适当支持，并对保障性住房资金使用、管理运营等负有监管职责。

4. 创新供给模式，形成可持续的住房保障体系。当前我国保障性住房供需缺口大、地区结构性差异等问题难以在短期内有效解决，部分地方保障性住房的营运管理也出现难以为继的局面。因此，有必要创新保障性住房供给管理运营模式，形成可持续的住房保障体系。从资金供给看，针对当前保障性住房补助资金种类过于繁杂的情况，可以在简化保障性住房种类的基础上，将现行中央各类保障性安居工程专项补助资金进行整合，以发挥资金整体效益；注重运用金融创新手段，推广国际上设立房地产投资信托基金融资的成功经验，合理引导社会资金投入，实现用社会的钱办政府的事，用未来的钱办当前的事，加快推动公租房建设。从土地供应看，可以采用商品房和保障房“混搭”模式，即要求开发商在商品房开发时配建一定比例的公租房，以提高土地综合“产出”效益，解决地方政府土地供给动力不足的问题；借鉴国外经验，提高容积率，并注重地下空间开发利用，实现节约集约利用土地，有效提升土地附加值。从供应模式看，可以考虑配建、收购、改建和盘活存量公房、直管公房等方式，多

渠道增加供给；允许有建设用地的单位和企业集资建房，缓解职工住房紧张局面。从营运模式看，对现已进入维护期、原来建设的廉租住房，地方政府可以考虑对过高的维护成本予以补助；对新建社会化产权的公租房，可以建立政企分离、权责分明的企业化运作机制；对由政府持有产权的公租房可采用政府购买服务的方式，委托有一定资质的物业公司管理。此外，要建立健全住房保障信息动态监管系统，及时掌握住房保障家庭成员收入、财产、住房状况等变动情况，完善保障性住房退出机制，提高违约成本。

5. 及早研究政策预案，妥善应对房产税改革后的新情况。重庆、上海两市房产税试点改革，从试点政策设计看，由于其征收范围较窄，还不能称之为真正意义的房产税，但其重要意义是向市场和个人预先释放了税收调控信号。对个人持有住房征收房产税改革在全国范围推开后，势必促进住房理性消费，挤出个人手中多余的存量住房。与此同时，在新型城镇化进程中，妥善解决外来务工人员“进得来、住得下、留得住”等问题，将会进一步加剧保障性住房供需矛盾。因此，要积极探索房产税改革后的储备政策，考虑将拥有产权房的社会个人作为保障房的提供者，鼓励低收入群体直接在二级市场租房，政府根据其租房合同给予相应补贴。这样，一方面有利于及时消化吸收存量住房；另一方面有利于缓解保障性住房建设营运资金、土地供应不足等难题，节约有限的财政资金和宝贵的土地资源，有效解决保障性住房申请者排队时间较长和租住区域交通不便等一系列问题。同时，还可以起到稳定房地产市场的作用，以免房地产商因城镇化的推进而产生过高的市场预期。

（作者单位：财政部综合司）

责任编辑 刘永恒