

# 完善我国住房保障体系建设的政策建议

□ 许安拓

安居方能乐业。住房保障体系建设是一个国家重要的基本民生问题,也是我国政府当前面临和需要解决的重大社会问题。随着“十二五规划”提出了3600万套保障房建设的目标,完善住房保障体系建设就显得更为紧迫。

## 目前保障房体系建设存在的问题

自新中国成立以来,住房保障体系一直实行“统一管理,统一分配,以租养房”的公有住房实物分配制度,导致住房市场建设一直停滞不前,期间虽经过几次改革,但城镇靠单位、组织统一分配住房的局面基本没有得到有效改善。1998年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住

货币化。与此同时提出了要“两条腿”走路的政策,即在大力发展商品房的同时,也要加快以经济适用房为主体的住房保障体系建设,进一步完善对低收入群体住房保障的政府职能。但在2003年颁布《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》将房地产业由基础产业提升为支柱产业,同时主张“要坚持住房市场化的基本方向,不断完善房地产市场体系”以后,各地政府为了地方财政收入的迅速增长,几乎搁置了保障房体系建设的步伐,纷纷发展商品房。虽然2007年国务院又发布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,明确了中央政府与地方政府共同分担责任,

告中地方政府要向人大汇报解决城市低收入家庭住房困难的年度计划及完成情况,但是由于房地产行业的迅速发展,并且已成为国民经济的支柱产业,与商品房市场迅猛发展相对应的保障房建设情况却不容乐观,针对低收入家庭的廉租房、经济适用房建设严重滞后,被业界戏称为“旷课10年”积压的住房市场的供求矛盾已经直接转化为社会矛盾并影响到社会稳定和经济的持续健康发展。因此,住房保障体系建设已经成为目前政府工作的重中之重。按照“十二五”规划,我国在此期间要建设3600万套保障房,即便届时达到目标,也只解决了全国规划保障房总面积的20%,可见构建整个国家保障房体系是任重而道远的一项长期的系统工程。

住房保障体系构成

保障形式	保障对象及内容
廉租房	廉租房以政府核定的低租金租赁给城市最低收入家庭,只租不售,其所有者为国家,低收入家庭没有产权。
经济适用房	经济适用房以政府指导价出售给有一定支付能力的低收入住房困难家庭。经适用房在取得完全产权前,只能用于自住,不得出售、出租、闲置、出借。
限价房	限价房为限地价、限房价的普通商品住房,它是按照政府和开发商的约定价位出售给中等收入家庭的中低价位、中小套型住房。
公共租赁房	公共租赁住房供应对象主要是城市中等偏下收入住房困难家庭。有条件的地区,可以将新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应范围。
棚户区	虽然棚户区不属于保障房,但棚户区改造却是组成保障房建设的重要组成部分。棚户区分为城市棚户区、国有工矿(煤矿)棚户区、国有林区棚户区、国有垦区危房四类,其中城市棚户区约占65%。

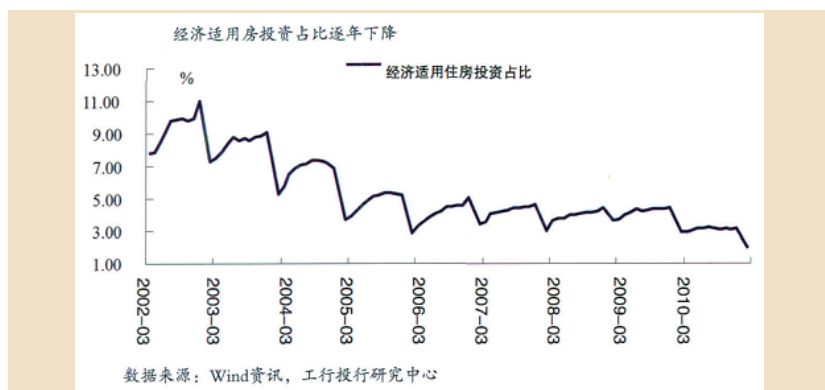
房建设的通知》的发布是我国住房制度改革里程碑,宣告了福利分房制度的终结。从1998年下半年开始停止住房实物分配,逐步实行住房分配

要求省级政府对解决本地区低收入家庭住房困难工作负总责,并实行目标责任制管理,纳入对城市人民政府的政绩考核之中,在每年的政府工作报告

## 完善我国住房保障体系建设的政策建议

当前我国住房保障体系主要表现为强大需求与有限供给之间的矛盾、保障机制的转变与当前运行体系滞后的矛盾、制度化实施与体系混乱的矛盾。地方政府在利益驱动下导致公共政策的失效。住房保障体系建设是一项浩大的社会工程,需要调动各方的资源、力量,各主体之间相互配合、协调运作,并且根据不同阶段的实际情况适时作出相应的调整,才能保证保障性住房的有效供给。

(一) 充分发挥政府在住房保障体



系中的主导作用。住房保障要分清政府、社会、单位和个人的责任。其中, 政府的责任是首要的, 也是最为重要的责任。政府负责把住房资源整合和发挥, 通过经济手段和规范制度, 以逐步满足不同受助群体的住房需求。政府重点统一规范市场房源和确定受助家庭对市场承受能力系数来调控住房保障市场, 利用市场化的运作方式扩大增量, 盘活存量, 将覆盖面扩大到城市低收入住房困难家庭。在机制上实现购(租)股份化、居住自主化、进退规范化并加强监督, 将盘活存量与整合社会房源相结合。此外, 保障性住房的资源化管理非常重要, 要把住房保障向法律法规方向推进, 做到“有法可依, 整合房源, 盘活存量, 促进发展”。

(二) 建立“以公租房为主”的住房保障体系。目前经济适用房和廉租房存在的保障缺陷已经说明, 必须通过发展公共租赁住房来解决住房保障所存在的应保未保、制度割裂、不公平等问题。公共租赁住房旨在解决城市中等偏低收入家庭住房困难, 弥补了长期以来“夹心层”住房保障政策缺位。为此, 应该明确公共租赁住房是我国住房保障的发展方向 and 重点, 是未来城镇住房保障体系的核心, 要高度重视公共租赁住房制度构建和公共租赁住房的发展。

首先, 建立健全公共租赁住房制

度是公共租赁住房持续发展的重要保障。应通过制定住房保障法以及配套法规明确公共租赁住房的性质、定位、目标、供应主体及责任、保障对象、保障标准、规划制度、投资制度、产权制度、住房来源及房源筹集原则、资金来源及资金筹集原则、分配制度、准入制度、腾退制度、补贴制度、物业管理制度、管理体系等。其次, 我国城镇住房保障发展面临的困难多、发展任务重, 在明确以公共租赁住房作为住房保障发展核心的条件下, 应制定出公共租赁住房发展的长远规划, 明确各阶段的具体任务, 分阶段推进, 逐步壮大公共租赁住房体系。我国的经济水平还不高, 而应保人群规模大, 并且城市住房供不应求的格局还会持续相当长的时间, 通过现有住房存量转化公共租赁住房的空间十分有限, 只有大批兴建公共租赁住房才能不断增加公共租赁住房供给, 夯实住房保障的物质基础。第三, 公共租赁住房的发展需多方面的政策支持, 应建立起促进公共租赁住房发展的政策支持体系。尤为重要的是, 确保公共租赁住房建设立项; 确保公共租赁住房建设用地的供应; 确保公共租赁住房建设中的财政资金投入稳定增长; 给予公共租赁住房建设投融资以特殊的政策优惠; 确保提供基础设施; 支持建立公共租赁住房运营机

构体系。第四, 在城市化进程中, 由于经济发展水平、政府财政能力的限制和城市住房总供给不足、住房价格高企, 政府不可能独揽公共租赁住房建设和供应责任。尽管随着经济发展和政府财政能力的提升, 政府承担的责任应相应扩大, 但这是一个循序渐进的过程。在目前以及未来相当长的时期内, 都必须在政府与社会力量之间形成合理的分工, 要积极鼓励和充分调动社会力量提供住房和参与住房保障的积极性和能力, 特别是要通过土地、税收、信贷等政策激励用人单位投资新建公共租赁住房、向住房困难员工提供租赁住房或者住房补贴。

(三) 引入第三方运营服务方, 强化市场机制在住房保障中的作用。随着我国住房保障力度的逐步加大, 住房保障对象范围也在逐渐扩大, 仅仅依靠中央政府和地方政府来实施住房保障工作, 不仅会使政府的工作负荷过重, 而且还会形成一系列的寻租空间, 从而导致出现一些不公平现象。而引入全社会的力量参与到保障性住房的供应体系中来, 一方面能扩大住房的保障范围, 另一方面也能使保障性住房的供给结构更为合理。因此, 通过引入第三方运营服务方, 是为了强化市场机制在住房保障中的作用, 使全社会都能更加积极有效地参与到住房保障工作中来。住房保障运营服务方的主体包括供应商、建设投资公司、管理公司、中介服务与管理部。在基本住房保障体系的运行中, 从保障性住房的房源筹集到保障性住房的供给、住户入住后的后期管理服务, 服务运营方能够有效地衔接三方面的运营, 为节省政府资源、提高住房保障效率起到重要作用。

(作者单位: 财政部财政科学研究所)

责任编辑 李永佩