

编者按：

温家宝总理在今年的政府工作报告中提出，要努力使全体人民住有所居。解决城市低收入家庭住房困难是实现住有所居的重要内容，是各级政府的基本职责，是体现社会公平、保障社会和谐和必然要求。近年来，为解决城市低收入家庭住房困难，中央及地方财政部门扎实工作、不断探索，取得了积极成效。本期专题对城市住房保障工作的现状及下一步工作进行整体评述的同时，介绍了部分地区城市住房保障工作的具体做法和收到的成效，以期为加快解决城市低收入家庭住房困难提供参考和借鉴。

发挥财政职能 完善城市住房保障制度

■ 财政部综合司

建立健全廉租住房和经济适用住房制度是解决城市低收入家庭住房困难的主要途径。近年来，通过建立健全廉租住房制度、不断加强经济适用住房的建设和管理，我国在解决城市低收入家庭住房困难问题上取得了积极成效。特别是《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（以下简称《意见》）发布以来，各地认真贯彻落实，进一步完善住房保障制度，确保了中央惠民政策落到实处。

城市住房保障工作稳步推进

经过各地区、各部门的多年努力，到目前，我国城市廉租住房保障制度全面实施、进度明显加快，经济适用住房制度进一步完善、建设力度进一步加大，住房保障工作取得了积极成效。

一是城市住房保障责任得到落

实。《意见》规定，住房保障工作属于市县人民政府的职责，由省级人民政府负总责。《意见》发布后，各地省级人民政府分别与市县人民政府签订了住房保障工作责任状，明确各市县的工作目标及相关责任，并建立了目标管理考核制度。如，河北省实行了城市住房保障目标责任制考核办法，确定每年12月对各市进行目标责任制考核。陕西省人民政府与西安、延安等11个市区人民政府签订了责任书，考核内容包括制度建设、制定中长期规划和年度计划、实际保障具体情况、保障资金来源及管理、相关配套措施制定等，将保障责任具体落实到各市区。

二是城市住房保障制度基本建立。《意见》发布后，国务院相关部门制定了《廉租住房保障办法》、《经济适用住房管理办法》、《廉租住房保障资金管理办法》等一系列配套文件，各地也制定了相应的具体实施办法，住房

保障制度已基本建立。

三是城市住房保障范围和目标初步确立。解决城市低收入家庭住房困难主要采取廉租住房和经济适用住房两条渠道。其中，廉租住房保障分为租赁补贴和实物配租两种方式。目前，相当一部分地区已结合当地经济发展状况、财力状况以及城市居民住房状况，分别制定了廉租住房、经济适用住房保障对象的低收入家庭收入标准、住房困难标准以及住房保障面积标准。同时，开展了住房困难低收入家庭住房保障需求调查摸底。根据摸底情况，分别制定当地住房保障中长期规划和分年度解决计划。全国36个重点城市在编制2008年住房建设计划中，均包含了廉租住房、经济适用住房建设计划，并明确了具体建设规模。

四是城市住房保障资金和政策支持力度逐年加大。按照现行规定，廉

租赁住房保障主要依靠政府投资解决,经济适用住房由政府通过制定税费优惠政策支持,引导房地产开发企业投资建设,由政府住房保障部门负责管理和组织分配。近两年,各级政府加大了对廉租住房保障资金的投入力度。据统计,2007年,全国各地实际用于廉租住房的保障资金93.8亿元,为2006年的1.3倍。截至2007年底,全国各地累计用于廉租住房的保障资金164.6亿元。其中,财政拨款58.7亿元,土地出让净收益32.2亿元,住房公积金增值收益35.6亿元,社会捐赠0.5亿元,其他资金37.6亿元。2007年,中央财政安排补助中西部财政困难地区廉租住房保障专项补助资金51亿元,2008年安排68亿元。2007年,有24个地区安排了省级廉租住房保障专项补助资金56亿元;2008年,有33个地区安排了省级廉租住房保障专项补助资金98亿元。与此同时,各地对于建设廉租住房、经济适用住房,在过去已减免土地出让收入和市政设施配套费的基础上,全额免收土地出让收入、各种行政事业性收费和政府性基金、城镇土地使用税等相关税收;经济适用住房贷款期限从3年延长到5年、下浮贷款利率,以支持保障性住房建设。

五是城市住房保障工作取得积极成效。截至2007年底,全国累计有95万户低收入家庭通过廉租住房制度改善了住房条件。其中,领取租赁补贴的73.6万户,实物配租的18.2万户,通过其他方式改善居住条件的3.2万户。2007年,新增68.2万户低收入家庭通过廉租住房制度改善了住房条件。北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、海南、山西、安徽、湖南等地对申请廉租住房租赁补贴的低保住房困难家庭,基本实现了应保尽保。另据统计,1998—2007年,经济适用住房累计

竣工面积达40726万平方米,大约为400万户、1200多万城市居民改善了住房条件。

城市住房保障工作存在的主要问题

虽然各地已经基本建立了城市住房保障制度,保障范围不断扩大,保障水平逐步提高,保障资金和政策投入力度加大,但从具体实施情况来看,仍然存在不少问题。

一是多数地方尚未制定住房保障规划。目前,还有相当一部分地区尚未开展住房困难低收入家庭调查摸底,因此,全国城市住房保障底数仍然不清。各地普遍反映,由于城市居民收入来源比较复杂,社会信用体系尚未建立,而且城市居民个人收入始终处于动态变化之中,因此,无论是民政部门还是住房保障部门,客观上均难以对住房困难的低收入家庭进行动态管理,也无法准确摸清当地住房困难低收入家庭的真实情况。由于住房保障对象底数不清,相当一部分地区尚未制定切实可行的住房保障规划和分年度解决计划,只是根据当地财力状况,临时性地解决需要保障的突出问题,缺乏保障的稳定性和连续性。

二是部分地方小户型房源不足。据调查,多数地方符合廉租住房保障条件的低收入家庭领到租赁补贴后,能够在房地产市场上租赁到合适的住房。但是,也有部分地方反映,由于当地进城务工人员增多,新建商品住房中小户型短缺,加上每年均进行一定规模的旧城改造,一些城市出现了小户型房源不足的情况,部分符合廉租住房保障条件的低收入家庭领取租赁补贴后,难以在房地产市场上租赁到适合的小户型住房,改善住房条件的梦难圆,如北京、天津、上海、重庆等地都

存在这一问题。

三是各地廉租住房保障标准和保障水平差异较大,尤其是中西部地区。如,河南2008年人均住房保障建筑面积标准为15.9平方米,黑龙江和陕西仅为10平方米,西藏人均租赁补贴标准为17.5元/平方米,而海南仅为2.7元/平方米。同时,地区内部各市之间也存在差异。如,广西2008年全区低收入家庭收入标准平均179元/月,其中最高547元/月,最低90元/月;全区住房困难标准为人均住房建筑面积小于9.48平方米,其中最高小于18平方米,最低小于5平方米;全区住房保障标准为人均住房建筑面积10.75平方米,其中最高18平方米,最低7平方米。

四是部分低收入家庭无力购买经济适用住房。尽管国家调整了经济适用住房管理政策,将原供应范围从住房困难的中低收入家庭调整为住房困难的低收入家庭,将套型建筑面积从原60—80平方米调整为60平方米左右,但是,由于经济适用住房实行“只售不租”政策,有相当一部分低收入家庭既无力购买经济适用住房,又不符合廉租住房保障条件,出现了两种保障住房均无法覆盖的所谓“夹心层”问题。



五是部分地方廉租住房保障资金利用不充分。截至2007年底,全国住房公积金增值收益计提用于补充廉租住房保障的资金达到130.03亿元,实际上缴财政用于廉租住房保障的只有79亿元,还有51.03亿元滞留在住房公积金管理中心账户上。2006年,全国土地出让净收益为2978.29亿元,按照原规定不低于5%计提用于廉租住房保障资金应当达到148.91亿元,而2007年全国安排用于廉租住房保障的土地净收益只有29.10亿元,两者相差119.81亿元。据分析,主要原因在于部分中西部地区过度依赖中央补助,不愿意安排地方资金;住房公积金增值收益和土地出让净收益在市县之间分布不均衡;部分住房公积金管理中心不愿意将增值收益用于补充廉租住房保障资金;一些地方当年廉租住房保障工作不到位,实际资金需求量不大,如北京市截至2007年底,累计筹集廉租住房保障资金45亿元,实际安排使用只有6.5亿元。

六是中央廉租住房保障补助资金安排不匹配。2007年,中央新建廉租住房投资补助资金下达3亿元,中央廉租住房保障专项补助资金下达35亿元;2008年,上述两项补助资金分别为20亿元和61亿元。按照规定,新建廉租住房投资补助资金专项用于新建廉租住房,廉租住房保障专项补助资金专项用于租赁补贴。而从各地实际需求来看,购建廉租住房资金需求远大于租赁补贴资金需求。据统计,截至2007年底,在全国实际用于廉租住房保障的资金中,租赁补贴资金占20%,实物配租资金占80%。目前,一些地方出现了租赁补贴资金供过于求、购建廉租住房资金供不应求的局面,不利于地方统筹安排廉租住房保障资金,影响了财

政资金的使用效益。为此,中西部地区普遍要求中央整合廉租住房保障补助资金,加大购建廉租住房建设资金的投入力度,并适当提高财政困难系数所占权重。

进一步完善城市住房保障制度的政策建议

为切实解决好城市低收入家庭住房困难问题,确保城市住房困难低收入家庭“住有所居”,促进社会主义和谐社会建设,针对当前各地住房保障工作存在的问题,有必要进一步完善城市住房保障制度。

一是尽快制定住房保障规划。尚未对城市住房困难低收入家庭进行调查摸底,要在科学划定低收入家庭标准、住房困难标准、住房保障标准和住房租赁补贴标准的基础上,尽快开展住房困难低收入家庭调查摸底工作,制定住房保障中长期规划以及分年度保障计划,包括廉租住房保障计划和经济适用住房建设计划,注意处理好廉租住房保障与经济适用住房供应需求的衔接关系,尽量避免出现两者都难以覆盖的“夹心层”问题。已经调查摸底和制定保障规划以及分年度保障计划的地区,要建立健全城市住房困难低收入家庭档案,通过加强住房保障部门、民政部门、房产管理部门、街道办事处、社区、就业和再就业机构以及银行之间的联系,对城市住房困难低收入家庭的收入和住房状况实行动态管理,并建立按季、按年定期审核制度,进一步夯实住房保障需求底数。并随着当地经济发展和财力的增加,逐步扩大住房保障范围,提高保障水平。

二是督促地方落实廉租住房保障资金。各级财政部门要根据住房保障规划和计划,严格按照国务院规定的

资金来源渠道筹措廉租住房保障资金,特别是要确保住房公积金增值收益、土地出让净收益按照规定用于廉租住房保障。在此基础上,廉租住房保障资金仍然不足的,各级财政部门要通过一般预算和上级补助予以“兜底”,保障廉租住房保障资金落实到位。当前应重点督促住房公积金管理中心严格按照规定分配住房公积金增值收益,并将应当用于补充廉租住房保障的资金全额上缴同级国库,实行“收支两条线”管理,使财政部门能够将这部分资金统筹用于廉租住房保障工作,确保住房公积金增值收益扣除提取贷款风险准备金和管理费用后的余额全部用于廉租住房保障支出。各地在安排用于廉租住房保障资金时,要严格按照规定比例从土地出让净收益中列支,对于不按照规定比例列支的,省级财政部门不予安排中央廉租住房保障专项补助资金和省级廉租住房保障专项补助资金。

三是加大中央财政对中西部财政困难地区廉租住房保障资金支持力度。将中央廉租住房保障专项补助资金和新建廉租住房保障投资补助资金整合为中央廉租住房保障专项补助资金,由财政部统一下达地方,并由地方根据廉租住房保障工作开展的需要,统筹安排用于发放租赁补贴或购建廉租住房,解决地方廉租住房建设资金不足的问题。同时,中央财政加大对中西部财政困难地区廉租住房保障资金的投入力度,每年根据中西部地区住房保障计划和资金需求,按照1/3左右比例安排中央廉租住房保障专项补助资金,帮助中西部地区解决低收入家庭住房困难问题。

四是因地制宜选择廉租住房保障方式。租赁补贴和实物配租为廉租住房保障各有利弊的两种方式,各地应当在深入调查了解本地区小户型房源

状况、掌握廉租住房保障对象实际需求的前提下,根据本地区财力状况,选择合适的保障方式。对于一些小户型房源较多的地区,应当主要采取租赁补贴的保障方式,由廉租住房保障对象自主在市场上选择宜居住房;而对于一些小户型房源相对短缺的地区,应当由政府购建一定规模廉租住房用于实物配租。实物配租应当主要面向“孤、老、病、残”,不宜面向20—40岁有就业能力者。同时,在购建廉租住房方面,政府也不宜大面积集中建设廉租住房,而应当采取以收购二手住房、收购其他房屋改造为廉租住房以及在经济适用房小区中“插花”建设廉租住房为主,以避免带来新的社会矛盾和问题。此外,各地应当将购建廉租住房纳入政府采购范围,通过采取招投标方式,努力降低廉租住房购建成本,提高资金使用效益。

五是依靠市场和政府两条渠道解决廉租住房房源。在一些中小城市,市场小户型房源相对充足的情况下,廉租住房房源主要应当依靠市场解决,即政府通过向廉租住房保障对象发放货币补贴,由廉租住房保障对象根据自身需要到市场上寻找宜居住房。在一些市场小户型房源不足的地区,则需要由政府提供廉租住房房源。政府提供廉租住房房源,可以采取新建、配建、改建、收购、利用存量直管公房或引导房地产开发企业开发建设小户型租赁商品住房等方式。采取新建或配建方式,投入成本较高,建设周期较长;采取改建和收购方式,投入成本相对较低,可以快速提供保障,提高配置效率,居住地点相对分散,可以避免出现类似“贫民窟”等社会问题;由房地产开发企业开发建设小户型租赁住房需要政府政策支持,包括减免税费、贷款贴息等,但与开发建设销售商品住房所获得的丰厚利润相

比,房地产开发企业对此普遍缺乏积极性。利用存量直管公房是一条最直接的方式。1998年以后,各地房管部门手中还掌握大量尚未出售的直管公房,有的向社会出租,有的被少数人非法占用,还有的处于闲置状态。这部分直管公房面积与廉租住房面积标准相当,清理出来后稍加修整即可直接用于补充廉租房房源。目前,天津、河北、河南、陕西、重庆、四川、海南、广西等地将清理直管公房作为廉租住房的一条重要来源渠道,值得进一步推广。

六是进一步完善经济适用住房管理制度。加强经济适用住房供应对象家庭收入标准、住房困难标准的审核管理,并建立街道、社区公示制度,接受社会公众监督,防止不应当享受经济适用住房的家庭享受了经济适用住房政策。严格限制套型建筑面积标准,建筑面积要严格控制控制在60平方米左右,防止经济适用住房“不经济”现象再度出现。改变经济适用住房“只售不租”模式,允许租售并举,实行“有限产权”管理制度,减轻低收入家庭一次性支付困难,待低收入家庭经济状况好转后,再允许其拥有全部产权。

建立经济适用住房“内部循环”制度,低收入家庭购买经济适用住房5年以后需要转让的,只能按照政府规定的价格转让给符合经济适用住房购买条件的低收入者或者由政府进行回购,避免重复建设经济适用住房,造成经济适用住房资产流失。

七是建立廉租住房保障资金使用情况追踪问效制度。廉租住房保障资金分配下达后,是否真正落实到住房困难的低收入家庭,其具体使用效果如何,各级财政部门要通过调查、检查、建立统计报表制度等方式追踪问效。有条件的地方应当建立住房保障资金管理信息系统,适时反映住房保障资金安排、拨付、发放和使用情况,特别是要建立住房保障资金发放与廉租住房保障家庭相关信息动态管理制度。对于中央廉租住房保障专项资金,中央财政将定期和不定期地组织财政部驻相关地区财政监察专员办事处进行检查和抽查。各省级财政部门也应当利用财政部门的监督检查机构对本地区廉租住房保障资金使用情况进行交叉检查,确保廉租住房保障资金专款专用。

责任编辑 刘慧娟

