

[文章编号] 1672-7320(2010)02-0259-04

对我国廉租住房保障方式的若干思考

高 峰

[摘 要] 城市廉租住房制度是解决低收入家庭住房困难的主要途径,实行货币补贴和实物配租等方式相结合,主要通过发放货币补贴,增强低收入家庭在市场上承租住房的能力。但在实际操作中,由于一些地区小户型房源不足,又引发了人们对廉租住房保障方式的诸多异议。分析我国目前不同住房保障方式的利弊,因地制宜地选择廉租房的保障方式。

[关键词] 住房;保障;廉租;实物配租;货币补贴

[中图分类号] C913.31 [文献标识码] A

一、当前我国廉租住房保障制度及实施情况

(一)廉租住房保障制度的发展历程

1. 廉租住房保障制度的提出。1998 年,《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998] 23 号),首次提出建立廉租住房制度。1999 年,根据国发[1998] 23 号文件精神,建设部制定了《城镇廉租住房管理办法》(建设部令第 70 号),提出了廉租住房政策的基本框架。

2. 廉租住房保障制度的初步形成。2003 年,《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发[2003] 18 号)中,提出要建立和完善廉租住房制度,强化政府住房保障职能,形成以财政预算资金为主,稳定规范的住房保障资金来源;实行以发放租赁补贴为主,实物配租和租金核减为辅的保障方式。同年,建设部会同财政部等部门颁布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》(建设部第 120 号令),初步建立了廉租住房保障制度。

3. 廉租住房保障制度的基本建立。2007 年,《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》明确提出,城市廉租住房制度是解决低收入家庭住房困难的主要途径。同年,国务院相关部门制定了《廉租住房保障办法》、《廉租住房保障资金管理办法》、《中央廉租住房保障专项补助资金实施办法》等一系列配套文件,各地也相应制定了具体实施办法,标志着廉租住房保障制度体系基本建立。

(二)廉租住房保障制度的主要内容

1. 廉租住房保障对象。符合市、县人民政府规定标准的住房困难的低收入家庭(即住房和收入“双困”家庭),可以申请廉租住房保障。具体的收入标准和住房面积标准等,由各地根据自身情况确定。

2. 廉租住房保障方式。廉租住房保障方式实行货币补贴和实物配租等相结合。货币补贴是指县级以上地方人民政府向申请廉租住房保障的城市低收入住房困难家庭发放租赁住房补贴,由其自行承租住房。实物配租是指县级以上地方人民政府向申请廉租住房保障的城市低收入住房困难家庭提供住房,并按照规定标准收取租金。此外,对承租直管公房的城市低收入家庭,还实行租金核减的保障方式。

3. 廉租住房保障资金来源。包括:住房公积金增值收益扣除计提贷款风险准备金和管理费用后的全部余额,从土地出让净收益中按照不低于 10% 的比例安排用于廉租住房保障的资金,市县财政预算

安排用于廉租住房保障的资金,省级财政预算安排的廉租住房保障补助资金,中央预算内投资中安排的补助资金,中央财政安排的廉租住房保障专项补助资金,社会捐赠的廉租住房保障资金等八条渠道。

(三)廉租住房保障制度实施情况

1.廉租住房保障户数。2008年当年新增保障户数191.2万户。其中,租赁补贴162.7万户,实物配租16.2万户,租金核减9.8万户,其他方式2.5万户。截至2008年末,累计保障户数294.8万户。其中,租赁补贴229万户,实物配租26.2万户,租金核减34.1万户,其他方式5.5万户。

2.廉租住房保障资金收支情况。2008年各地筹集廉租住房保障资金380.7亿元。其中,住房公积金补充资金28.9亿元,土地出让净收益69.5亿元,市县预算拨款105.5亿元,省级预算补助18.8亿元,中央专项补助57.4亿元,中央投资补助55.3亿元,社会捐赠0.4亿元,其他资金44.9亿元。2008年各地廉租住房保障资金支出237.8亿元。其中,租赁补贴资金36.6亿元,实物配租房源购建资金201.2亿元。另外,租金核减15.9亿元,廉租住房维护、管理及其他资金6.3亿元。截至2008年底,全国各地累计用于廉租住房保障资金403亿元。

二、关于廉租住房保障方式的利弊分析

以上可以看出,我国廉租住房保障方式主要有两种,即“货币补贴”方式和“实物配租”方式。从理论分析及实践证明来看,这两种保障方式各有利弊,但总的来看,“货币补贴”方式利多弊少。

(一)“货币补贴”保障方式的利弊分析

“货币补贴”的好处:一是少花钱多办事。货币补贴对于当期的资金需求量相对较小,在资金相对紧缺、廉租住房保障对象较多的情况下,通过发放货币补贴的方式,可以将更多的廉租住房保障对象纳入廉租住房保障覆盖范围。二是退出机制灵活。当廉租住房保障对象收入提高,不再符合保障条件时,政府可以停止发放货币补贴,使其退出保障范围,减少政府资金的支出,在管理上政府掌握充分的主动权。三是保障对象可以自主选择居住地点。保障对象在获得政府货币补贴资金后,可以根据工作、生活、就学、就医等需要,在住房市场上自主选择宜租住房,确保保障对象“住得称心、住得舒心”。四是行政管理成本较低。政府免除了建设廉租住房的项目选址、招标、建设及后期管理等一系列工作,只需集中精力做好货币补贴申请人的资格审核和对保障对象收入的动态管理,因而行政管理成本较低。五是有利于促进租赁市场的发展。目前,我国住房租赁市场不够发达和规范,地下出租情况比较普遍,租金与房价相比偏低,货币补贴方式有利于促进住房租赁市场的发展。但是,“货币补贴”也有弊端:一是在市场小户型房源不足、货币补贴标准相对较低的情况下,可能出现保障对象领取了货币补贴却租不到合适住房的情况。二是保障对象与房屋出租方之间关系可能不够稳定,搬家现象可能随时发生。三是部分保障对象将货币补贴用于改善生活,而不用于改善住房条件,失去廉租住房保障的本意。

(二)“实物配租”保障方式的利弊分析

“实物配租”的好处:一是缓解住房供需矛盾。由政府新建或购买小户型住房,以低廉的租金提供给保障对象居住,可以减少低收入家庭对商品房市场的需求,缓解住房市场部分供需矛盾。二是保障对象负担较轻。保障对象只需负担市场租金水平1/10左右的租金支出,经济负担较轻,且可以长期居住。三是能够充分体现政绩。由政府新建或购买小户型住房,以低廉的租金提供给保障对象居住,能够使保障对象直接感受到政府的关怀,充分体现政府工作成效。

但是,实物配租弊端也十分明显:一是投资成本较高。政府购建廉租住房,需要一次性投资成本高,可提供的廉租住房有限,因此,保障的范围也有限。二是退出机制不灵活。保障对象一旦入住廉租住房,很难在其收入提高后退出廉租住房。对于不退出廉租住房的,除了提高租金标准以外,没有其他有效手段。三是容易形成社会问题。政府集中购建廉租住房,容易形成“贫民窟”,可能引发诸多社会问题。在商品房和经济适用住房小区中分散购建廉租住房,保障对象难以负担高额物业费、供暖费、水电费等相关费用,也会引发社会矛盾。四是后续行政管理成本大。政府购建廉租住房,不但要花费大量精

力进行项目选址、招标、建设等工作,而且后续管理和维修、维护等费用也相当庞大。

三、关于对廉租住房房源的分析

关于廉租住房保障方式争论的背后是房源问题。最近,有人提出当前我国廉租住房房源不足,因此建议廉租住房保障应主要采取实物配租方式,主张政府大量投资建设廉租住房,对此,应当进行分析。

(一)正确理解廉租住房房源的概念

首先,从廉租住房的政策含义来看,所谓“廉租”,是指对保障对象而言仅需支付比较低廉的租金,但住房本身完全可以按照市场租金出租,二者之差即为政府要负担的货币补贴。因此,廉租住房房源绝不局限于实物配租的廉租住房,主要应当包括市场上适合保障对象租住的小户型住房。与其说是廉租住房房源不足,不如说是小户型房源不足更为恰当。其次,是否全国所有地方都存在小户型房源不足问题?这恐怕还需要各地区进行具体的调查和分析,不能一概而论。最后,对于确实存在小户型房源不足的地方,是否就意味着必须由政府投资建设廉租住房?这是一个更加值得思考的问题。

(二)增加廉租住房房源的途径比较

国发[2007]24号文件明确要求:“城市廉租住房保障实行货币补贴和实物配租等方式相结合,主要通过发放货币补贴,增强低收入家庭在市场上承租住房的能力。”之所以要求“实行货币补贴和实物配租相结合”,是因为对于孤老病残等特殊困难家庭而言,实物配租方式比货币补贴方式更为适宜;之所以要求“主要通过发放货币补贴”,是因为实物配租方式弊端比较明显,有诸多的“后遗症”。但是,上述政策目标得以实现的一个前提条件是,市场上存在相当数量的小户型住房,从而使多数低收入家庭领取货币补贴后,能够承租到合适的住房。因此,要切实做好廉租住房保障工作,特别是小户型房源短缺的地区,关键问题是增加小户型房源,使得保障对象真正有房可租。

在一些地方小户型房源不足的既定前提下,从投资主体而言,增加廉租住房房源有两条途径:一是政府投资建设,房屋产权归政府所有;二是通过采取优惠政策鼓励和引导社会机构投资建设,房屋产权归社会机构所有。前一条途径的优点在于直截了当,可以快速见效,但如果大量通过这种途径,势必形成以实物配租保障方式为主的结果,其弊端如前文所述,是不言而喻的。相比较而言,虽然后一条途径的政策设计有一定难度,政策效果可能也不会立竿见影,但一旦建立起这种机制,就能从根本上解决廉租住房房源不足的问题,更为重要的是,它可以有效防止大量实物配租住房所带来的种种弊端和“后遗症”。因此,如何拓宽投融资渠道、鼓励和引导社会机构投资建设小户型租赁房是建立健全廉租住房保障制度的一项重要任务和关键环节。

四、完善廉租住房保障方式的几点思考

(一)因地制宜选择廉租住房保障方式

综上所述,“货币补贴”和“实物配租”两种保障方式各有利弊,因此,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,选择采取“货币补贴”或“实物配租”保障方式。对于一些经济发展水平较低、流动人口不多、房租水平较低、小户型房源较多、廉租住房保障对象愿意领取“货币补贴”的地区,应当主要采取“货币补贴”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;而对于一些经济比较发达、流动人口较多、房租水平较高、小户型房源相对短缺、廉租住房保障对象愿意“实物配租”的地区,由政府购建一定规模廉租住房用于“实物配租”是必要的。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,这不仅在成本上更加划算,还有助于避免带来新的社会矛盾和问题。此外,为避免政府购建廉租住房过程中可能出现的商业贿赂等腐败问题,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,降低廉租住房购建成本。总之,各地在廉租住房保障方式上具体采取哪一种保障方式,以及两种保障方式各占

多大比例,应根据当地实际情况因地制宜,不宜采取“一刀切”的政策,更不宜硬性确定一个比例。

(二)“货币补贴”和“实物配租”均应避免出现极端现象

目前,有些地方将“货币补贴”直接发放给廉租住房保障对象,而廉租住房保障对象却未将货币补贴资金用于改善住房条件,而是用于改善生活条件了,不仅不能达到“货币补贴”的目的,而且容易形成“养懒汉”的不良社会后果。因此,“货币补贴”应当在廉租住房保障对象已经承租住房并改善住房条件的基础之上,由政府代替廉租住房保障对象将货币补贴资金直接支付给出租人,使其发挥真正效益。在“实物配租”中,也要有严格的限定条件,保障范围也应当适度,主要面向“孤、老、病、残”,而不宜面向 20-40 岁有就业能力的年青人,否则,也会出现“养懒汉”的问题,不仅无法形成进退有序的廉租住房保障良性循环机制,而且还可能无事生非,产生新的社会问题。

(三)拓宽投融资渠道,增加小户型房源

一方面,地方政府应加大投资力度,适当购建一批廉租住房,以尽快解决孤老病残等特殊困难家庭的住房问题以及缓解小户型房源不足的局面。另一方面,应通过采取特殊优惠政策措施,鼓励和引导开发商投资建设小户型租赁房。优惠政策应当包括:一是土地优惠政策。可考虑采取划拨土地或者将现行一次性缴纳土地出让金的方式改为按年分期缴纳。二是税费优惠政策。可考虑对小户型租赁房开发和租赁经营过程中涉及的相关税费给予减免,以调动开发商建设租赁型住房的积极性,鼓励和支持租赁市场的发展。三是金融优惠政策。这主要是要解决建设租赁型住房的长期融资问题,可考虑对开发商提供长期贷款支持,或者通过发行企业债券的方式筹集长期资金,或者研究试点房地产投资信托基金(REITS)。四是其他优惠政策。如,必要时可由政府直接与开发商签订长期租赁协议,以稳定小户型住房的租赁收益预期。笔者认为,通过采取上述优惠政策鼓励和引导开发商建设小户型租赁房,将会从根本上解决小户型房源不足的问题,最终形成“市场建房、政府补贴、百姓租房”的廉租住房保障模式。届时,政府的主要任务就是集中精力做好货币补贴的发放工作,这将有利于扩大廉租住房保障的覆盖面,提高保障水平和保障工作效率。

[参 考 文 献]

- [1] 褚超孚:《城镇住房保障模式研究》,北京:经济科学出版社 2005 年版。

(责任编辑 于华东)

Thinking about Housing Safeguard Way of China

Gao Feng

(School of Economics & Management, Beihang University, Beijing 100191, China)

Abstract: The system of city cheap-rented housing is the key way of solving the housing difficulties for the low-income families. Practising the money-subsidy being combined with material rent and the other ways, and mainly through providing currency, the ability of renting houses in markets for the low-income families can be strengthened.

Key words: housing; safeguard; cheap-rented; money-subsidy