

经济适用住房;另一方面,当购买经济适用住房的年轻人收入水平大幅度提高后,也不能退出已购买的经济适用住房,导致随着住宅建设用地逐渐紧张,地方政府供应经济适用住房压力越来越大。

在还没有新的更好的制度代替经济适用住房以前,应着重在完善经济适用住房制度方面加大创新力度,为防止准入不严、高收入阶层以投资为主、私下出租严重等一系列问题,应试行政府主导型(而非任由开发商运作)的封闭运作模式,即经济适用住房转手时,不能进入市场自由交易,只能由政府相应主管部门回收(可适当给予利息补偿),严禁出租,这就可以有效堵住中高收入阶层投资为主的需求,使经济适用住房真正满足低收入家庭的住房需求。

建立非盈利的组织机构,统筹规划、开发建设、管理经济适用住房。从全国各地的实践证明,凡是经济适用住房政策比较到位,能够充分发挥作用的,都是政府主导型的组织模式。政府保障住房,不应该交给以盈利为目的的开发企业运作。要严格执行政策标准,开发企业只是政府的代理商或承包商,建成后由经济适用住房运作机构进行现房分配、统一管理,特别是上市交易的准入和准出,使经济适用住房形成良性可持续发展机制。

四、完善住房供应体系的关键是建立健全个人信用体系和住房档案,这是实施住房保障工作的前提和基础

当前,与住房制度改革密切相关的就是住房货币化补贴,但由于占职工总数90%以上的企事业单位职工获得补贴进展缓慢,现阶段下,要保障低收入家庭住房权益,就是要在市场化进程中,加大住房保障工作。而一切住房保障的出发点,不论是确定补助对象的收入线标准、住房水平现状以及是实行货币补助还是利息补贴,或者从“补砖头”发展到“补人头”,都需要一个公开透明的个人征信体系和住房档案,目前,这方面基础工作的缺乏,已严重影响到住房保障工作的开拓创新,包括确定夹心层家庭的保障条件,城乡一体化进程中农民工以及流动人口的住房补贴与原住房情况的衔接等,否则,很难建立有效的、覆盖范围较广的住房保障体系。

一个面向城乡低收入家庭完善的住房供应体系应包括:可租可售的经济适用住房,可支付租赁住房(夹心层和流动人口的住房解决途径,租金标准仅为市场租金的1/2或2/3),进城务工人员的租赁住房,以及覆盖城乡最低收入家庭的廉租住房。

未来的住房市场,不仅法律法规制度完善,市场化与保障住房等各行为主体都有法可依,还应坚持走可持续发展道路,按照节能、节地、节材、节水和环保要求,大力发展住宅产业,住宅发展重点转向更注重环境、功能和品质的更新和改善,建筑和居住区体现地域和文化、民族特色,倾心打造宜居的发展目标。



我国住房保障制度存在的问题

尚教蔚(中国社会科学院城市发展与环境研究中心副研究员)

住房是居民的基本生活需求。住房问题不仅是一个经济问题,还是一个社会问题。解决中低收入家庭住房问题是建立和谐社会的重要保证。近年来,通过市场机制调节,绝大部分中等收入以上家庭实现了“居者有其屋”。但许多中低收入家庭,不能通过市场来解决自身的住房问题,政府应对中低收入阶层居民的住房供应提供多种方式的支持,即通过建立和完善住房保障制度,解决这部分居民的住房问题。

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号文件中指出,要“加快建立和完善适合我国国情的住房保障制度”。2003年11月15日,由建设部、财政部、民政部、国土资源部和国家税务总局审议通过了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》[第120号令],已于2004年3月1日正式实施;2004年5月13日,建设部、国家发展和改革委员会、国土资源部、人民银行印发了《经济适用住房管理办法》的通知(建住房[2004]77号令)等一系列的政策法规文件,体现了我国政府对城镇中低收入家庭住房问题的关心与重视。

我国住房保障制度启动较晚,保障覆盖面小。从当前住房保障制度实施情况看,住房保障制度除住房公积金外,主要通过经济适用房和廉租住房来体现,二者解决了一部分中低收入者住房问题,在执行过程中存在一定问题,需要进一步解决和完善。

一.经济适用房制度存在的问题。第一,经济适用房制度的双重性。经济适用房实际上既有保障因素又有市场因素,长

期发展下去,既对商品住宅市场不利,也不利于住房保障制度完善。应通过创新,早日解决这一问题。若完全纳入住房保障体系,由政府筹资建设,然后租给中低收入者。第二,投资下降,供给将减少。2005年11月,全国房地产开发投资总额为13240亿元,同比增长22.2%,住宅投资总额为8993亿元,同比增长22.3%,经济适用房投资额为477亿元,同比增长在2004年负增长(-2.5%)的基础上继续下滑为-8.8%,1-10月均为两位数的负增长,1-11月平均降幅为-13.22%,占房地产开发投资比重为3.6%,比2004年(4.6%)低1个百分点。2004年经济适用房销售面积占住宅销售面积的比重为9.6%,比2003年低3.9个百分点。由此推断,经济适用房投资的连年下降使今后销售面积占住宅销售面积比重会进一步下降,即供给减少,覆盖面萎缩,加剧中低收入者购房矛盾。若解决不了双重性问题,就要加大经济适用房投资力度,增加供给。第三,在执行过程中出现偏颇。地点偏远,交通等配套跟不上;购买人群范围较大,应根据投入确定购买人群;并不全是中低收入者;排号困难;一般要交款后两年才能拿到住房,是名副其实的期房。

二.廉租住房制度存在的问题。第一,廉租住房制度覆盖面小。我国廉租住房制度覆盖面小,并没全面实施,在已开展廉租住房的城市,其覆盖面在1%左右(除个别城市外)。第二,各地差异较大。由于各地经济发展、居住水平的差异,各地政府对最低收入家庭规定不同,导致保障对象和保障标准也各不相同;第三,确定主体对象困难。在执行过程中还存在难以合理确定廉租主体对象的收入(水平)线。第四,资金来源不稳定。按照廉租住房管理办法的规定,以财政公共预算资金为主,但只有少数城市建立了制度性的财政资金供应计划,多数城市依靠住房公积金的增值收益和公房售房款的余额部分作为廉租住房资金来源的主渠道。这部分资金比较灵活,后续资金没有保证,使许多城市推行不了租金补贴保障方式,只能是筹措一次资金,建设或购买一批廉租住房,加剧资金供应不足,及保障面过窄等问题。

三.完善住房保障制度的对策建议。一是扩大保障范围。随着经济增长,地方财政收入的增加,国家应出台相应扩大保障覆盖面的规定,特别是解决最低收入人群住房的廉租住房覆盖的比例,并以此衡量地方政府工作能力,控制政绩、形象工程。二是制定相关的配套政策。如收入申报制度,审查核查及监督制度等。三是借鉴国外成熟经验。由于我国住房保障制度实施较晚,实践经验较少,可结合我国实际情况适当借鉴国外经验,如要有专门机构和必要的资金投入等。四是综合设立保障目标。解决中低收入者住房问题,不可能一蹴而就,要审慎制定不同阶段保障目标,分阶段实施,要与经济发展和人们生活水平提高相适应,制定保障范围和保障方式。五是要正确引导居民。“居者有其屋”,并不一定是自己要拥有产权,要根据自己经济实力选择,同时要加快我国租赁市场建设,引导和

鼓励房地产企业拓展住房租赁业务,使有能力的中等收入者通过租房解决住房问题,从而减少住房保障覆盖范围。此外,在城市化不断加快的同时,要关注外来务工人员的住房保障问题并加以研究,使各城市逐步解决这部分人群的住房问题。

建立和完善适应我国国情的住房保障制度,既需要实践的探索,也需要总体目标的设计和对保障的方式的深入比较研究;更需要充分利用现有的制度资源,不断创新。

对我国住房保障制度建设的几点建议

杜文(四川大学经济学院)

一、政府作为构建和实施住房保障制度的主体

伴随着市场经济的发展,目前我国低收入居民的住房问题正在成为一个日益突出的社会问题,而各级政府在思想认识、机构准备与资金准备上都还显不足。在推动住房制度商品化、社会化的同时,政府应义不容辞地承担起构建住房保障体系的重任,努力成为构建公共住房供应体系的主体,与其他参与者如房地产公司、房屋中介公司、房屋租赁公司和其他民营力量等合作,采取灵活的、适宜的手段,发动全社会的力量,加大公共住房供应,加快建立住房保障体系,以维护广大居民的切身利益,保持社会稳定。

二、住房保障的运作方式是政府在维护市场机制的基础上干预住房市场

政府成为构建住房保障体制的主体,并不意味着政府要完全取代市场机制,更不是破坏市场机制,而是在市场机制无法发挥作用或无法充分发挥作用的情况下引导市场,是对市场机制的补充和修正。住房保障制度的构建,必须建立在充分发挥市场机制作用的基础上。因此,我国在住房保障体制构建过程中,一定要正确认识政府与市场的关系,注意处理好两者的关系,注意住房保障方式选择对市场机制的影响,要在维护市场机制的基础上干预住房市场,仅仅对市场失灵的领域进行弥补和修正。

三、为住房保障制度的实施提供法律依据和保障

住房保障制度作为一项重要的社会政策,需要有效的法律支持。目前,我国还缺乏专门的住房保障法律法规,应制定出符合我国国情的统一的住房保障法规,从法律上规定住房保障的对象、保障标准、保障水平、保障资金的来源以及建立专门管理的机构。

四、明确住房保障的目标范围

我国目前存在政府财力不足、低收入阶层的人数较多等