

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.05.006

我国保障性住房管理现状与完善^{*}

——以重庆市为例

杨 玲

(重庆社会科学院 城乡统筹研究所,重庆 400020)

摘 要:目前,我国保障性住房供应规模不断扩大,保障品种不断创,保障对象不断多样化,需要各地改革完善保障性住房管理体制,在供应管理上需要注意保障群体的多元化、多层次特点,在需求管理上也要不断调整保障住房进入和退出的限制条件。重庆市保障性住房管理缺乏必要的法律支撑,管理机构尚不健全,机构力量薄弱,机构职能需要进一步完善;保障性住房供应方式单一,且租金标准与中低收入者期望存在差距;保障对象扩大化影响到保障政策的公平性,准入和审核方式需进一步完善,退出监管困难。应尽快出台住房保障相关法律法规,完善政府管理机构职能,建立分工明确、层级清晰的保障性住房管理体制;采取多元化供应方式,根据住房经济支付能力确定租金,以实现科学合理的保障性住房供应;合理确定保障范围,严把进入关,实施有效的退出管理,以严格保障性住房需求管理。

关键词:保障性住房;供应管理;需求管理;住房保障;公共房屋资源;公租房;廉租房;经济适用房;住房经济支付能力

中图分类号:F293.33 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2011)05-0035-09

Status Quo and Perfection on Low-income Housing Management of China

—Taking Chongqing as an Example

YANG Ling

(Research Institute for Overall Urban and Rural Development, Chongqing Academy of Social Science, Chongqing 400020, China)

Abstract: Currently, China's low-income housing supply is more and more enlarged, low-income housing types are continuously innovated, the benefited Chinese are diversified, as a result, the management system for low-income housing should be perfected in all parts of China, the low-income housing supply and management should consider the multivariate and multi-level characteristics of the group who need the apartments, the entrance and withdrawing requirement for low-income housing should be constantly adjusted. The low-income housing management in Chongqing has the problems in short of necessary legal support, incomplete management departments, weak related agencies, incomplete duty of the related agencies, simple supply method, big gap between standard rents and the expected rents in middle and low income group, unfair ensuring policies because of the enlargement of low-income group, incomplete entrance and approval method, and difficult withdrawing supervision. Chongqing should make related laws and regulations as soon as possible, perfect governmental duty, build low-income housing management system with clear division of labor and with

* 收稿日期:2011-06-21;修回日期:2011-08-22

基金项目:2010 年重庆市软科学项目(CSTC,2010CE0048)“重庆市保障性住房管理问题研究”

作者简介:杨玲(1972—),女,四川阆中人;副研究员,现任重庆社会科学院城乡统筹研究所副所长,主要从事城市经济及管理研究。

distinct management levels, use multivariate supply method, set rents according to affordable ability of low-income group to realize scientifically reasonable management and supply of low-income housing, rationally determine supply range for low-income housing, strictly conduct low-income housing affairs, carry out effective withdrawing management to ensure demand management for low-income housing.

Key words: low-income housing; supply management; demand management; ensuring housing; public housing resources; public renting apartments; low-rent housing; affordable housing; affordable ability for housing

一、引言

目前,住房保障作为重要民生问题受到全国各地高度重视。不但要建设保障性住房,同时,保障性住房的管理是否科学、合理、有序,将直接决定其保障效率的高低。保障性住房的管理是住房保障制度的重要内容,高水平的管理可以提升住房保障政策实施的效果,完善的管理体制对住房保障制度的顺利运行和保障性住房的可持续发展具有十分重要的意义。当前,一些管理问题已经影响到各地住房保障政策的实施效果。随着保障性住房供应规模的不断扩大,完善其管理成为亟待解决的问题。

保障性住房的管理属于政府公共管理职能之一,政府是管理的主体。一方面,需要建立科学的管理体制;另一方面,从管理的领域看主要有两大块:一是供应管理,二是需求管理。

供应管理是保障性住房从计划制定到可供交付使用过程中发生的一系列管理行为,主要包括保障性住房供应规划(计划)管理、供应标准管理、建设过程管理等,属于前期管理。(1)供应规划管理指保障性住房规划的拟定和管理,主要是制订保障性住房发展规划、年度计划,并对规划、计划实施情况进行管理。(2)供应标准管理指保障性住房供应标准的制定和管理,主要包括保障性住房的户型面积、住房品质、功能、装饰、设备设施及配套建设等房屋建设标准以及房屋的租金、售价等房屋价格标准的制定和管理。(3)建设管理主要包括建设组织、工程质量监督等。

需求管理主要是对需求方即被保障对象的管理,包括被保障对象的准入与退出管理以及保障性住房使用维护管理等,属于后期管理。(1)准入与退出管理。包括两个方面:一是准入管理。准入管理就是符合条件的被保障对象进入住房保障体系这一过程的各种规定和管理,主要工作有界定供应对象、确定准入标准、制定准入程序等以及对这一过程的管理。二是退出管理。退出管理则是指对

住房保障体系内不再符合条件的对象所设立的必须退出的各种规定以及过程的管理,主要包括退出标准制定、审查确定退出对象、退出方式、违规处罚等。(2)使用维护管理。主要包括住房的维修与养护管理和日常物业服务管理等。

由于我国各地实际情况存在较大差异,住房保障制度也各有特色,本文将主要以重庆市为案例,从管理体制、供应管理、需求管理以及法律保障等方面对当前的保障性住房管理现状与问题进行剖析,并借鉴发达国家和地区的经验,提出完善重庆市保障性住房管理的对策建议,并期能为其他地区的保障性住房管理提供参考。

二、我国住房保障事业发展态势及对管理的要求

1. 我国住房保障事业发展态势

2007年开始,我国的房地产政策发生了很大转变,最大的转变就是不再提“支柱产业”的定位,转而重视房地产的民生性,从早期关注住房的商品属性向关注住房的公共产品属性转变,在注重房地产发展的经济效率的同时,开始重视住房的社会和谐性。从2007—2010年住房保障事业的发展看,呈现以下特点:

(1) 供应规模不断扩大

从全国看,2010年各类保障房的建设任务为580万套,2011年上升到1000万套保障房建设任务。重庆市在2010年年初提出,到2012年,用3年时间建设4000万平方米公租房,解决50多万户中低收入群众的住房困难,最终解决占城市人口30%~40%的中低收入群众的住房难问题。

(2) 保障品种不断创新

从全国看,自经济适用住房政策由面向城镇中低收入家庭调整为面向城镇低收入家庭以后,各省市重新构架保障性住房建设举措,归纳一些省市的基本做法,重点是:在通过廉租房和经济适用住房

解决低收入困难家庭住房问题的同时,适时推出限价商品房、公共租赁房、经济租赁房等保障性住房新产品,尽量使各收入层次的居民都能得到相应的住房。

从重庆看,重庆市的保障性住房实施的是“5+1”模式,即廉租房、经济适用房、危旧房改造、城中村改造、农民工公寓五种保障方式加上公共租赁房这种新的保障方式。在公共租赁房建设大规模推进中,政府又决定以后将不再单独集中新建廉租房和经济适用房,公租房将涵盖这两个部分。

(3)保障对象不断多样化

从全国看,最初确定的是城镇居民中中低收入群体用经济适用房保障,最低收入群体用廉租房保障。此后随着“夹心层”问题的提出,国发〔2007〕24号文又进一步提出廉租房保障的范围扩大到城镇居民低收入群体,并提出改善进城农民工居住条件和城市其他住房困难群体的居住条件(城市危旧房、棚户区等)。

从重庆看,重庆是最早取消住房保障户籍限制的城市。由此,住房保障的人群由城市中低收入家庭扩大到新参加工作的大中专及职业学校毕业生、进城务工及外地来渝工作人员等。住房保障向多层次、广覆盖的方向发展。

(4)保障体系及目标逐步变化

我国住房保障体系最初设定是以经济适用房为主,由于经济适用房的保障方式是出售,所以起初的保障目标是拥有房屋使用权。在实践中,以售为目标的经济适用房制度饱受争议,各地涌现出经济租赁房、公租房等探索。目前,保障体系转变为经济适用房、廉租房、公共租赁房、限价商品房共同构成的多元化、多层次体系,保障目标转变为解决收入困难群体的居住问题,即以保障居住权为目标。

重庆市住房保障目标的变化与全国一样,住房保障体系则是以公租房为主体。

2. 住房保障事业发展态势对保障性住房管理的要求

(1)供应管理要求

在供应管理上需要注意保障群体的多元化、多层次特点,不能一刀切。在供应方式上需要多元化,即货币补贴和实物保障并重、政府投入与社会介入并重。随着保障群体的扩大,保障性住房的规

模也在扩大,如果全部由政府建设,资金需求以及土地供给是巨大的,仅靠政府财政投入,难以保证保障性住房的可持续性。通过货币补贴、采取财政贴息及税费优惠等措施,吸引社会力量参与住房保障性工程建设和运营,一方面可以促进房地产租赁市场的发展,从而提高房地产市场协调度;另一方面可以充分利用社会资源,尽快提高住房保障的覆盖面。

在供应上还要注意需求的多样性。由于现在保障对象包括了最低、低、中低收入家庭,城市居民、农民工、外地人、新参加工作者各类群体,这些不同收入 and 不同类型的人在居住要求和经济承受力上不同,如果“一刀切”供应,只会出现一方面有房没人住、另一方面有人居住困难的局面。租金水平上需要划分层次,由于保障对象覆盖面较广,保障范围内的人与人之间收入也有一定差距,租金一定要与承租人的经济承受能力相适应,否则会出现收入低者的租金在家庭收入中占比高、收入高者的租金在家庭收入中占比低的情况。

(2)需求管理要求

由于保障群体的多元化、多层次,所以保障住房的进入和退出的限制条件也需要调整,具体讲就是根据保障范围扩大的实际情况,调整具体的收入、居住困难衡量标准。根据住房保障体系的变化情况,今后更多的是以出租房管理为主,在管理上要求管理内容包含软硬两方面:一是软的,即对人、社区的管理。由于保障性小区的修建使特定人群集中在某一区域,这部分人群一般都是弱势群体,需要有专门的社会管理。二是硬的,即对物业的管理。需要更加重视房屋的维护、维修等物业管理,同时,为了避免走公房管理的老路,物业管理社会化是发展的趋势。

三、重庆市保障性住房管理现状与问题

1. 重庆市保障性住房管理概况

(1)管理体制

重庆市国土房屋管理局负责城镇廉租住房保障、全市公共租赁房行政管理工作,区县房地产行政主管部门负责本辖区内住房保障管理工作。2010年前,市建委对全市经济适用房实行统一监督管理,各区县建委负责对本辖区经济适用房的日常管理。从2010年开始,经济适用房的管理工作移交给

房屋管理部门。

公共租赁房的具体管理机构是重庆市公共租赁房管理局,该局为市国土房管局管理的副厅局级事业单位,主要职能是:研究起草公共租赁房配套政策,研究公共租赁房建设资金投融资措施,具体实施公共租赁住房专项规划、年度计划,组织实施公共租赁住房房源储备、投放计划,承担公共租赁住房项目监督管理、公共租赁房申请对象审核配租、信息统计和分析等工作,指导区县公共租赁房业务工作。该局机构设置、人员配备、工作开展等还在进一步完善和发展中。

(2) 供应管理

——规划管理。由市国土房管局牵头,会同市规划局、建委等部门编制全市住房建设规划、解决城市低收入家庭住房困难发展规划等保障性住房建设规划,规划由重庆市级相关部门负责监督实施。

——供应标准管理。在供应方式和标准上,廉租房和经济适用房的规定与国家规定一致。公租房主要依据《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》和《重庆市公共租赁住房管理实施细则》等文件,即公租房以出租方式供应,建筑面积限定为 35~80 平方米,租金标准原则上不超过同类普通商品房市场租金的 60%。

——建设管理。廉租房一般由指定企业进行代建,实施配建与集中建设相结合。经济适用房由开发企业或集资单位建设。公租房由政府指定的企业负责建设。在质量管理上,住房建设单位对其开发建设的房屋工程质量负最终责任,建委及相关部门根据各自职能对住房建设项目进行监管。

(3) 需求管理

——准入管理。在廉租房准入上设定了城市低收入(主城为月收入低于 450 元)、户口(需城镇户口)、人均住房使用面积(主城 10 平方米以下,其他区县 6 平方米以下)等条件;准入程序实行社区居委会、街道办事处、区县房地产行政主管部门三级审核两次公示制度。经济适用房准入标准从收入(低于上年度城镇人均可支配收入)、居住水平(无房或人均住房建筑面积低于人均住房建筑面积的 60%)、人员(本市城镇居民家庭或进城务工人员家庭或外地来渝常驻人员及其他符合购房条件的人员)等方面进行了规定;实行申请—审核—公

示—轮候的程序。公租房准入标准比较宽泛,只要申请人年满 18 岁、有稳定工作和收入来源、无房或人均住房建筑面积低于 13 平方米就可以申请;实行委托单位受理初审、市住房保障机构复审、申请人资格公示、轮候、配租的“两级审核,一次公示”制度。

——退出管理。廉租房与经济适用房与国家规定一致。公租房承租人不再符合租住条件的实行自觉和强制退出,在租赁 5 年期满后,承租人可选择申请购买居住的公租房。

——维护管理。廉租房由各区县房地产管理部门负责住房的租赁、维修等日常管理工作。经济适用房维护管理同一般商品房。公租房由市公租房管理局组建或委托的房屋管理机构负责其租金收取、房屋使用、维护和住房安全情况检查,并选聘专业物业服务公司承担物业管理工作;公租房所在地的街道办事处组建由社区居委会、房屋管理机构、派出所、物业服务公司、住户代表等组成的小区管理委员会,负责小区的社会管理工作。

——处罚措施。廉租房、经济适用房与国家规定一致。公租房规定:对承租人弄虚作假、违规使用住房、欠租等,解除合同,收回住房,5 年内不得再次申请;对社会单位和个人出具虚假证明材料的,可提请有关部门依法依规追究责任;房地产中介机构接受委托代理转让、出租或者转租公共租赁住房的,由相关部门对房地产中介机构依法处理。

2. 重庆保障性住房管理存在的主要问题

(1) 缺乏必要的法律支撑

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。从西方国家的立法状况来看,许多国家和地区都先后颁布了涉及住房保障的基本法律。这些法律不仅涉及居民的居住问题,而且对低收入群体的住房保障做出了相关规定,严格规定住房保障对象进入、退出的管理办法和惩罚措施。正是有法律的支撑,如香港地区,才能确保保障性住房制度正常有序地运转,才能真正实现住房保障政策的初衷。目前从国家到地区都缺乏专门的住房保障法律法规,这是我国保障性住房管理难以规范的主要原因,重庆市同样如此。

(2) 管理体制方面

一是管理机构尚不健全。从世界各国公共住

房管理情况看,在管理层次上,有决策层和执行层两个层次;在机构的设置上,一般由决策协调机构和实施管理机构两大部分组成。处于决策层的决策协调机构主要负责制定住房政策和长期发展计划,协调计划、财政、金融、税务、土地、规划设计、建设等各部门,统筹和协调物资、资金、劳动力分配等;执行层的实施管理机构具体负责公共住房的建设、运营和管理,执行住房政策和计划。目前,重庆市缺乏公共住房常设性决策协调机构。

二是机构职能需要进一步完善。重庆市目前已经成立公共租赁房管理局,这是一个好的开始,将促进重庆保障性住房走向统一管理。但就目前的情况看,存在以下问题:一是未实现保障性住房管理真正的统一。当前,公租房管理局仅管理公共租赁房,廉租房、经济适用房的管理还没有明确划入其管理范围。现实中不同类型的保障性住房管理职能是分割的。二是建设和管理存在脱节。由于公租房建设在前,管理局成立时间在后,公共租赁房的建设组织管理权实际上分散在建设主管部门,后期管理与建设组织及过程管理存在脱节,为后期管理埋下隐患。如前期房屋户型设计、选址、建设进度、工程质量等环节都会影响后期管理。

三是管理机构力量薄弱,难以承担繁重的管理任务。现有管理机构力量薄弱。重庆市公租房管理局的成立无疑将大大增加公共住房的管理力度。但是我们也要看到,受编制的限制,公租房管理局仅有45名人员,与主城区公租房3000万平方米、人口近700万的规模相比,管理机构人员十分紧缺。要想切实做好管理,未来重庆住房保障管理机构人员的配备应该有科学的数量保证。

(3) 供应管理方面

一是保障性住房供应方式单一。发达国家的住房保障方式主要有两种:一是实物配租,二是货币补贴。而重庆市目前的住房保障方式基本上是以实物为主,货币补贴局限于少量的廉租房住户。实物保障需要建设大量保障性住房,较大规模建设保障性住房的前提一般是:现有的城市住房总量不足和(户型)结构存在问题,即使通过发放货币补贴来实施住房保障也会因为市场房源和价格问题而使中低收入家庭无法找到合适的住房。在重庆,当前房地产市场存在的主要问题是租赁市场发育不

足,而城市住房总量不足及结构的问题并不严重。大规模由政府提供保障性住房,实际上对住房租赁市场的发育不利,更占据了大量土地资源。目前重庆市保障性住房的主体即公共租赁房全部由政府提供,建设单位为大型国有企业。这种做法一方面可以确保资源的调度和保证房屋姓“公”,另一方面也可以保证政府决策的执行力。但是,从长远看这并不是一种很好的模式:一则政府资金压力很大,难保不陷入以前的老公房困境;二则没有利用广大的社会资源,社会力量没被调动。

二是供应与需求存在差距,租金标准与中低收入者期望存在差距。其一,租金标准较高。公共租赁房租金是以市场租金的60%计算,目前接受申请的为10~12元/月·平方米(含物管费),对于广大社会中低收入住房困难家庭而言,依然偏高。2009年《重庆市人民政府办公厅关于将城市廉租住房保障范围扩大到城市低收入住房困难家庭的通知》中,主城区低收入家庭的收入标准为人均月收入低于450元。也就是人均月收入超过450元的家庭是不能申请廉租房的,按规定要承担全部的公租房租金。不难看出,这样的租金标准与中低收入家庭收入相比是偏高的,人均月收入在1000元以下的家庭(按3人计)是很难承受的。其二,租金未采用分级制。租金基本上是一刀切的做法,除廉租户外,人均月收入在450元以上的所有承租人都是一样的租金标准,即月收入几百元和几千元的人缴纳的租金是一样的。

(4) 需求管理方面

一是需求对象扩大化,影响到保障政策的公平性。住房保障是因住房市场作用的有限性而产生的,因此住房保障的对象应该是无法按照市场标准通过住房市场(包括购买或租赁方式)满足基本住房需求的群体。如,香港政府的房屋政策定位是,政府基于社会发展和社会公平而介入,满足那些市场不能为其提供基本住房的低收入人群的住房需要。在重庆市公租房申请中,根据群众实际需求,未对申请人进行严格的收入限制,这样虽然可以扩大租房需求,但是与住房保障政策的定位相比存在偏差。收入可以承担市场租金的人居住利用公共资源建造的政策性、优惠租金住房,影响了保障政策应有的公平性。

二是准入和审核方式需进一步完善。其一,准入审核信息不完整。没有对家庭财产进行限制,保障群体的范围模糊。其二,审核系统不完善。目前重庆公租房申请审核系统虽然已与民政、人力社保、工商、公安、房屋管理等相关部门实现数据对接,但与发达地区相比,对接部门偏少(上海是对接14个部门),所能审查的申请人信息较少。其三,审核力度不够。现行程序虽然简单、高效,但易使审核流于形式。不论是区级还是市级住房保障受理单位都只能是依申请对象提供的材料进行审核,而且网上、报纸公示的监督作用又有限,缺乏进一步审核把关的程序,难以避免审核不全面、不实现象。

三是退出监督管理难。其一,政府和申请者的信息不对称,承租条件发生变化时难以有效监督。其二,违规处罚力度相对较小,缺乏有力手段。当前最严厉的惩罚也不过是取消其租赁资格或提高租金。虽然有诸如“依法依规追究责任、申请人民法院强制执行”等规定,但由于没有具体制度和执行机构,实际是一纸空文。

四、保障性住房管理的国内外经验借鉴

通过对新加坡、日本、英国、美国等国家以及香港、厦门、上海、成都等城市保障性住房管理经验的考察,可以得到以下借鉴:

1. 保障性住房管理必须由专门的机构统一负责

在解决住房保障问题比较成功的国家和地区,一般都建立起一套完整的管理体系,有专门的决策和计划实施及管理机构进行科学、民主决策和统一建设、管理。香港公屋计划得以成功的主要因素之一,就是自开始兴建公屋以来,就有相应机构专门负责公屋事宜。英国、美国也都设立了专门的管理机构,这种专门的管理机构或者直属于政府部门,或者是独立于政府部门但受政府部门监督的非盈利性组织。这种管理和运作模式,有效防止了以盈利为目的的房地产企业插手保障性住房获取利益,更有助于消除多头管理、权利分散的现象,促进了保障性住房管理效率的提高。

2. 需要动态调整保障性住房管理政策

公共住房保障的动态性是各国住房保障政策

发展的一个普遍性特点,即根据本地区不同时期的经济发展阶段、住房市场发展水平、居民收入状况和相关管理机制的完善程度等方面的变化,相应调整公共住房保障的投入、方式、对象等机制,使其与本地区当前区情相适应。在香港,房屋委员会每年都会召开会议,根据当年的生活指数、收入平均数等数据,调整当年申请公屋的资产、收入限额以及租金政策。此外,从供给看,一般在住房严重短缺、价格与居民支付能力差距较大的时期,是政府直接提供较大数量的公共住房,以便快速解决住房问题;在住房短缺有一定缓解后,政府会鼓励市场参与;当住房供求矛盾较小,房价比较稳定,政府则更多是通过房租补贴方式解决低收入者住房问题(文林峰,2007)。

3. 必须有科学、完善的准入与退出管理机制

明确的政策定位以及完善的准入与退出管理机制,可以确保有限的公共房屋资源得到公平合理分配,为有真正住房困难的人提供居住的社会保障,保证公共房屋住户具有一定的流动性和住房保障的可持续性。比较成功的地区(国家)均建立了完善的准入与退出机制。一是将收入、资产(包括房产、车辆、投资类资产、现金存款等)、家庭人口等作为划分保障标准的依据;二是按照不同收入等级提供不同层次的保障,实行不同层次的优惠和补贴,做到按“需”、按“能力”保障;三是在退出上有明确的规定,并以法律手段严格执行。如香港,严厉的惩罚措施有效避免了违规行为。

4. 需要建立社会信用体系和个人信用评估系统

个人信用系统是市场经济发展到一定阶段的必然产物,在欧美国家已有近200年的发展历史,在香港地区也已发展了20多年。由于香港具有发达的信用体系和个人信用评估系统,因此,房屋署对公屋租住户的审核非常简单,公屋租住户在进行选择的过程中,也会清楚地意识到选择欺骗行为的后果,从而会主动退出公屋。发达的信用体系和个人信用评估系统是确保公平合理的分配的基础。在信用体系尚未建立或不完善的阶段,需要充分利用各界监督的力量,如厦门的“五审两监督两公示”。

5. 需要提供有效的法律保障

完善的法律法规是保证住房保障政策顺利实施的关键。香港地区及英国、新加坡、日本等国家都非常重视住房立法,根据住房发展的不同阶段,有针对性地制定法律法规,明确住房保障制度的目标、内容、管理规范。他们的住房管理机构也是根据法律规定设立并受法律保护和制约。这种以法律为基础的住房保障制度,为解决保障性住房建设、分配、管理等复杂问题的执行提供了规范。

五、重庆市完善保障性住房管理的对策

1. 尽快出台住房保障相关法律

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。发达国家政府的住房保障制度基本上是以法律形式存在的,不同形式的法律法规在建设住房保障制度方面起了不可替代的作用,为住房保障政策的实施提供了法律依据和保障。一方面以法律为依据提供各项措施来保障公民基本居住的权利,另一方面通过法律来制约和规范政府及其它主体的行为,从而保证住房保障制度能够落到实处。厦门已出台全国第一部社会保障性住房法规——《厦门市社会保障性住房管理条例》,重庆市还缺乏专门的住房保障法律法规,制定相应的住房保障法规是我们的当务之急。

结合重庆市经济社会发展的实际,应充分发挥拥有地方立法权以及先行先试权的优势,制定出重庆市住房保障的法律法规。重点从法律层面对住房保障的对象、保障标准、保障水平、资金来源、保障者进入和退出程序、保障管理机构和监督机构及其职能以及对违法违规行为的惩处措施等进行规范。同时,为保障制度的可操作性,还需建立与之相配套的一系列规章制度,如收入申报制度、申请审核制度、公示评议制度、动态监管制度、后期使用管理以及违规处罚制度等,以切实保障真正的中低收入住房困难群体能真正享受到政府提供的保障性住房。

2. 完善保障性住房管理体制

(1) 建立分工明确、层级清晰的管理体制

按照民主决策、集中管理、专业运营的思路,建立起分工明确、层级清晰的管理体制。建议成立重庆市房屋委员会,房屋委员会由政府有关职能部门

领导、专业人员以及市民代表组成,是全市住房保障工作,也是公共住房管理的最高决策机构。房委会负责对全市住房保障计划、政策等重大事项进行审议以及协调、指导和决策,下设办公室负责日常工作,办公室设在市国土房管局。将公租房管理局进一步建设成为住房保障局,该局负责提出全市住房保障计划、政策建议,组织实施住房保障计划,落实政策,对保障性住房进行监督管理。组建保障性住房开发及管理中心,中心为非盈利的企业,由住房保障局主管,专职负责保障性住房及小区配套建设用房的租赁和经营管理、保障性住房的开发、出租的保障房及小区配套建设用房的维修、对物业服务公司工作进行指导监督等。

(2) 完善政府管理机构职能

在保障性住房管理的全过程中,位于中间层的政府管理机构即现在的公租房管理局、未来的住房保障局,是承上启下的中枢,负责落实决策机构做出的决策以及组织和监督具体机构来实施各项工作,所以,完善管理机构的职能至关重要。目前的重点,一是扩展公租房管理局的职能,将各类保障性住房的管理统一交由该局负责,实现保障性住房统一管理;二是将保障性住房的建设组织职能移交给该局,实现保障性住房统一组织建设;三是着重抓重点工作,鉴于机构人员编制受限,政府管理机构不宜负责具体的实施工作,如接受申请、进行审核、租赁、修缮等。可以将具体工作进行委托,由前文提出的中心负责,管理机构重点负责政策、计划起草以及组织实施和监督、处罚。

(3) 强化管理队伍建设

未来重庆主城将向 1 000 万人口迈进,按照 30% ~ 40% 的保障面计算就有 300 ~ 400 万人口居住在保障性住房中,仅靠政府住房管理部门是根本无法完成保障性住房管理任务的。必须充分发挥社会力量,组建一支多元化、多层次的保障性住房管理队伍。从层次上看,第一是政府部门,第二是企事业单位,第三是社区,第四是群众(这里有两类,一是居住在保障性房中的居民,二是社会自愿者)。从人员构成看,有公务员、企事业单位职工、社区工作人员、居民。具体方式就是,政府部门主要负责牵头组织和引导、监督、处罚,企事业单位主要负责房屋出租、经营、维修、物业等管理,社区主

要负责对人员的社会管理工作,群众灵活参与一些管理工作。

3. 实施科学合理的供应管理

(1) 采取多元化供应方式

一是保障方式多元化,实物配租与货币补贴并重。大部分国家早期的租赁性公共住房保障政策都以实物配租为主,但最终大部分都转向了以资助租房为主的政策。货币补贴除了在补贴成本、补贴效率方面存在优势外,在满足受保障人群的个性化需求方面也更具有灵活性。为了充分发挥政策的效益,在住房保障上应充分借助市场的作用,给予保障对象选择权,就是让受助人有自己挑选住房的空间,通过市场寻找符合要求的房屋。政府机构根据受助人核准的保障标准所规定的同类住房在同地段的市場租金,给予其一定比例的货币补助;租赁补贴的发放要与补贴对象的住房水平核查相结合,补贴直接发放给房东,不经过租户的手,房东有责任保证受助者是真正住在这里。

二是投资建设多元化。本着“政府主导、社会参与”的原则,动员社会力量,拓展投资渠道,实现投资主体多元化。其一,在政府投资建设中,除了新建外,旧城改造、危旧房改造中旧有公房应改建为公共租赁房,促进原有旧公房与现在的公租房管理接轨,不能继续“一卖了之”。其二,鼓励开发企业进入住房租赁市场。政府出让土地时可以限定开发企业配建一定比例的公共租赁住房,其产权归开发企业所有。建设公共租赁住房用地可采取租赁方式,按期缴纳土地租金;建成后向政府限定的供应对象出租,租金标准可按成本租金加一定微利确定,与政府限定的租金标准差额部分由政府财政予以补贴。这样不仅可以提供更多公租房,还可以促进开发企业经营结构多样化。其三,鼓励、引导社会机构和用人单位参与公租房的投资建设和经营管理。重点是引导鼓励大中型企业、各类产业园区建设和筹集公租房。如,上海的宝钢模式、张江模式等,就是利用企业空闲用地建设职工宿舍,解决职工过渡性住房困难。在建设中可以是企业独自建设,也可以是园区与企业共建,或者是政府通过代理人与园区共建。其四,关注城中村、城边村问题。这些区域一直以来就是外来人口的聚居区,由于没有进行规范产生了一些不良社会影响。建议借鉴上海、北京的做法,允许农村集体经济组织

在经过审批后利用农村集体建设用地建设主要定向提供给产业园区、产业集聚区内员工租住的市场化租赁住房。

(2) 以住房经济支付能力确定租金

所谓住房经济支付能力是指一个家庭的收入水平在住房支出之后其所余部分仍然可以维持其基本生活的能力。保障性住房的租金标准必须与居民收入水平挂钩,如:厦门市的公租房以市场租金计租,然后规定,家庭收入为低收入家庭年收入控制标准上限0.5倍及以上的,补助房屋租金的70%;家庭收入为低收入家庭年收入控制标准上限0.5倍以下的,补助房屋租金的80%;家庭属于最低生活保障对象的,补助房屋租金的90%;特别困难的还可以申请特殊租金补助。目前廉租住房的租金标准一般按最低收入家庭可支配收入的5%确定的,建议重庆市公租房租金以中低收入家庭收入的10%~20%为宜,租金按最低、低、中偏低、中等、其他收入层次实行分级。

4. 严格需求管理

(1) 必须合理确定保障范围

住房保障问题从理论上讲,其实质就是在承认人们经济地位不平等的前提下,运用社会救助政策,对社会财富进行再分配,使处于劣势地位的人能获得和改善居住条件,逐步缩小与优势地位人之间的差距。所以,保障房是一种公共产品,而公租房毫无疑问属于保障房。人多、经济水平不高的实际情况决定了重庆市不能采用福利性住房保障模式,只能是对特定人群即无能力通过市场解决居住问题的群体进行保障。所以,公租房保障的范围是无能力通过市场购买或租赁方式解决住房问题的群体,即中低收入群体。重庆市应该也需要坚持这一政策初衷。

(2) 必须严把进入关

要严格考察收入与资产状况,实施有限保障。保障性住房的性质决定了它应该是满足那些市场不能为其提供基本住房的人群的住房需要。所以,必须以经济支付能力作为主要衡量标准来确定受益群体范围。建议重庆市保障性住房准入在设置收入限制的基础上,再对财产状况进行限制。如厦门市在保障性租赁房管理中,除了对收入进行限制,还提出家庭资产要在本市低收入家庭年收入标准上限的4倍以下,申请之日前五年内不得有房产

转让行为。另外,在初审第一次公示上,建议采取公示在申请人所在单位、居住社区的办法,由申请人周边的人进行监督。

要完善信息核对平台。建议借鉴上海的做法,对重庆市公租房申请审核系统进行扩充,建立覆盖全市的重庆市居民经济状况核对中心,为民生政策提供经济状况权威核对信息。上海市民政局开发的城市居民经济状况核对系统平台,在民政、人保、税务、公积金、房管、证监、银监等 14 个部门和单位之间建立起“电子比对专线”,核对人员可通过查看申请者的家庭存款账户、股市账户、纳税记录、房产拥有、公积金缴纳等信息,了解他们的经济实际情况,以确保将有限的公共财政资金投向最需要救助的人群。通过该核对系统,不仅可以进行进入时的筛选管理,还可通过以后的年审跟踪申请人经济状况的变化,有利于退出机制的形成与完善。

要积极探索建立社会保障性租赁房的申请担保机制。可以尝试建立社会保障性租赁房的申请担保机制,每个申请社会保障性租赁房的家庭都有一个担保人,由担保人担保该家庭收入的真实性,一旦政府查出信息虚假现象即可处罚该申请家庭和其担保人。

(3)实施有效的退出管理,促进保障性住房可持续利用

加强对已受保障家庭的监管。一是加强与被保障家庭的联系。除了被保障人主动申报收入、居

住等变化外,管理机构要与受保障家庭所在居委会、街道、企事业单位建立定期联系制度,以便及时掌握他们收入、居住情况的变化。还要不定期抽查走访,切实了解受保障家庭的现况。二是建立专业巡查执法队。对被保障家庭进行随机抽查,对有怀疑的家庭进行专项检查,对违规行为进行专项执法。

提高违法成本。针对住房保障中一直存在的作假及违规成本低的问题,建议在保障性住房管理中大力增加对住房保障申请者以及相关人员的违规的惩罚力度。通过法律明确规定,单位出具虚假证明的要负法律责任,一旦发现故意作假,单位负责人以及出具证明的部门负责人要接受法律惩罚。就个人来说,弄虚作假、该退出拒不退出以及转租、恶意拖欠租金等违规行为要支付高额罚款,并以骗取或侵占公共财产等罪名受到起诉。

参考文献:

- 陈劲松. 2006. 公共住房浪潮——国际模式与中国安居工程的对比研究[M]. 北京:机械工业出版社.
- 姚玲珍. 2003. 中国公共住房政策模式研究[M]. 上海:上海财经大学出版社.
- 文林峰. 2007. 城镇住房保障[M]. 北京:中国发展出版社.
- 曾望军. 2008. 论发达国家公共住房管理特点及对我国的启示[J]. 重庆交通大学学报(社科版), 8(1): 37-40.

(责任编辑:夏 冬)

声 明

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文;同时,本刊为《万方——数字化期刊群》、《中文科技期刊数据库》、《科技论文在线》、《国研网》、《龙源期刊网》、《教育阅读网》、《中文电子期刊服务数据库》(CEPS,华艺数据库)等数据库全文收录期刊(其中《国研网》为选择性收录),论文在本刊发表后将通过上述数据库在互联网传播。

文章凡经本刊选用,即视为作者同意本刊代理该作品电子版的信息网络传播权,并且本刊有权授权其他机构进行该作品电子版信息的网络传播。

作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意本刊上述声明。若作者不同意其作品收录入上述数据库,请在来稿时说明,我们可做相应处理。

西部论坛编辑部