

doi:10.11835/j.issn.1674-4764.2013.S2.015

陕西省公共租赁住房保障体系发展现状分析

黄科夫

(西安建筑科技大学 管理学院, 西安 710055)

摘要:中国处于经济高速发展的阶段,城市化与城镇化快速推进,经济快速发展不断加大贫富差距,更使房价不断攀升,这使得城市人群中低收入人群的住房问题变得棘手。因此,住房问题成为国内最热话题之一。由于租金高、房价高从而导致租房难、买房难,这是目前城市低收入人群共同的难处。目前公租房已经在大多数城市展开建设,但是陕西省公租房在制度、建设、管理及将来的运营过程中存在的问题值得思考。对于公租房的发展现状进行分析对研究公租房保障体系很有帮助,通过分析问题可以对公租房目前存在的问题加以改善,以完善中国住房保障体系。

关键词:公租房;保障性住房;现状

中图分类号:F421 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-4764(2013)S2-0060-04

Analysis on the Status Quo of Public Rental Housing Security System of Shanxi Province

Huang Kefu

(Management College, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055, P. R. China)

Abstract: In recent years, economic has developed with the high-speed in China, which leads advance of urbanization rapidly. Development of economic expands the gap between the rich and the poor, leads to house prices rise rapidly. The housing problem is tricky for low-income people. Resolving the housing problem has become one of the hot topics in China. It is so difficult to buy a house with high rent and high price of house, and this is the common difficulties for urban low-income people. The current public housing construction has been launched in most cities, but the public housing system in Shanxi province, construction, management and future problems that exist in the operation process is worth thinking about. For public housing development status quo carries on the analysis of current, the study of public housing security system is of help, through the analysis of the problem can solve the problems existing in the public housing, to consummates our country housing guarantee system.

Key words: public housing; affordable housing; the status quo

经过试点城市的保障性住房建设,目前中国大多数城市进入了公租房大规模建设的现状,随着中国加大公租房的政策力度,陕西省也开始大量推进公租房的建设。笔者将针对陕西省出台的各项政策进行分析,总结陕西省公租房建设的发展方向。

1 陕西省保障性住房分析

1.1 陕西省保障性安居工程指标

1)陕西省保障性安居工程建设用地计划指标为2 080 hm²,其中占用未利用地指标443.3 hm²,在省政府下达各市(区)2011年度土地利用计划指标中实行单列。确保廉租住房、经济适用房和公共租赁住房用地不低于住房用地的30%。

2)按照西安地区保障房建设高层多层比例8:2,高层建筑容积率3.0、多层1.5,其他地区高层多层比例1:1。高层建筑容积率3.0,多层1.5的比例进行测算,按照“十二五”保

障性住房建设规划,“十二五”期间,全省保障性住房共需要土地6 194.5 hm²。

3)按照廉租房、公租房静态建设资金平衡闭合要求,经测算汇总,其保障性住房建设比例为1:1:1.75:1.25(廉租房:经适房:公租房:限价房)。

1.2 《陕西省保障性住房管理办法(试行)》^[1]分析

1)住房问题是关系到国计民生的经济和社会问题,为低收入者提供住房既是住房保障制度的重要内容,也是中国构建和谐社会的必然要求。然而“房价高、住房难”已成为困扰中国居民的一大难题,住房困难说明中国当前的住房制度存在缺陷。改善住房保障的核心是加快公租房建设与供给。在“十二五”期间国家将大力建造包括公租房在内的保障性住房,为低收入者排忧解难。

2)2007年,出台《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》国办发[2007]24(以下简称“意见”)。《意见》的核心内容是要“加快建立健全以公租房住房制度为重

收稿日期:2013-09-30

作者简介:黄科夫(1979-),男,工程师,主要从事项目管理研究,(E-mail)19919493@qq.com。

点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系”,该文件的提出明确了政府建设保障住房的责任,把住房保障视为政府的公共服务,并加大此类住房的供应,由各级政府分担投入并强化管理。

3)2010 年底,国家“十二五”规划出台,指出明确加大政府的责任,进一步推进保障性住房的发展,加大保障性住房的数量以解决数量不足的问题。公租房房源的筹集要多元化,切不可渠道单一;加强公租房的租赁补贴制度的完善;加强公共租赁住房的建设,正确认识公租房的建设意义及其在保障性住房所占的地位。推进各个地区的棚户区改造,加强及完善经济适用房的建设及管理。

4)陕西省各级政府重视城市低收入家庭住房保障工作,近年来,陕西省各级政府高度重视并大力推进城市低收入家庭住房保障工作,在解决低收入家庭住房困难方面取得了初步成效。但总体上讲,陕西省公租房保障的覆盖面仍然较低,面向社会供应的经济适用房总量较少,部分城市低收入家庭的住房保障依然比较困难,为贯彻落实《意见》切实解决陕西省城市低收入家庭的住房困难问题,陕西省政府出台了《关于加快推进陕西省保障性住房工作的意见》(陕财办[2009]112 号)^[1]。其内涵与国办发[2007]24 号文的精神一脉相承,其目的都是为了更好的解决低收入家庭的住房困难问题。

5)《陕西省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出要完善陕西省的保障住房制度,加强体系建设,要以保障范围广,保障必要群体,坚持多方面、多层次的持续保障机制,基本实现人人享有基本社会保障。加快城镇公租房、廉租房、经济适用房、限价房建设和棚户区、农村危房改造力度,5 a 解决 254 万户城乡中低收入居民的住房困难。

6)结合西安市实际,为切实解决西安市低收入家庭住房困难问题,西安市政府转批市财政局等六部委提出的《关于加快推进我市保障性住房工作实施意见》,指出“十二五”期间要集中新建城镇保障性住房和棚户区改造性住房 3 600 万套,保障性住房覆盖面达到 20% 左右,使全市低收入家庭住房条件得到明显改善,其他住房困难群体的居住条件得到逐步改善。^[2]

由以上分析可以看出,本项目是落实各级政府解决低收入家庭住房困难的具体体现,其建设具有良好的政策背景。

1.3 《陕西省保障性住房管理办法(试行)》的相关政策要求^[3-4]

1.3.1 项目管理

1)陕西省对于保障性住房的您项目管理目标明确,已作出保障房的投资计划。各相关部门按照要求积极实施,争取落实下达的目标任务。

2)对于保障性住房在建设实施过程中严格执行国家政府规定的政策规定,走正规流程,及时办理各项手续。

3)陕西省发展改革委同省住房城乡建设部门共同审定年度廉租房投资项目。

1.3.2 规划与设计

1)保障性住房建设应当符合城乡总体规划、土地利用的整体规划,设计方案合理,方便适用,满足基本生活的需求。

2)保障性住房的建设设计应当符合节能、省地、环保要求,积极推广应用先进、成熟、适用、安全的新技术、新工艺、新材料、新设备。

1.3.3 土地管理

1)对于急需建设的保障性住房项目应当优先使用政府储备土地,采取即报快批方式,缩短审批时限,加快供地速度。

2)廉租住房、政府投资的公共租赁住房和经济适用住房建设用地采用划拨方式供地。

1.3.4 资金管理

保障性住房的资金筹集渠道:

1)提取贷款风险准备金和管理费用后的住房公积金增收余额;

2)不低于 3% 的土地出让成交价款;

3)保障性住房建设融资;

4)出租出售保障性住房的收益;

5)保障性住房配建商铺等商业配套设施的出售、出租收入;

6)其他方式筹集的资金;

7)中省补贴。

1.3.5 建设管理

1)保障性住房建设应当严格执行基本建设程序、国家有关技术标准和强制性规定。开工项目和竣工项目信息应在开工和竣工验收后 20 个工作日内按项目逐个公开。

2)保障性住房套型建筑面积应当按下列标准控制:

公共租赁住房在 60 m² 以下;主要户型为 35~40 m², 55~60 m²。

3)廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房建设项目,免征城市基础设施配套费等各类行政事业性收费和政府性基金。

4)电力、通讯、市政公用事业等企业要对保障性住房适当减免入网、管网增容等经营性收费。各项税收按照规定从低征收。

1.3.6 分配管理

1)保障性住房供应对象为城镇低收入、中等偏下收入,中等收入住房困难家庭。

2)公共租赁住房保障对象为城镇中等偏下收入家庭、新就业职工和外来务工人员住房困难者。

1.3.7 运营管理

1)公共租赁住房的物业服务费实行政府指导价,使用人承担。

2)保障性住房的物业服务费实行政府指导价,使用人承担。

2 陕西省保障房建设现状

通过努力,陕西省在保障性住房的成绩卓越,保障房的建设量已成为了全国前列。2012 年,整体计划建设约 44 万套。新建廉租房 5.7 万套,经适用房 4.3 万套,公租房 9.4 万套,限价房 11 万套,各类棚户区改造 10.1 万套。

以西安为例,西安市公租房的建设数量呈现出不断上涨的势头,公租房建设还处于不断增强阶段,但是建设的区域位置还需合理规划。西安市对于保障性住房选择的地理位置多处于城市边缘地区,公租房的位置较为偏僻,这样的规划设计,对于公租房的承租人群而言,是十分不合理的,郊区一般距离工作地点远,且交通不便,影响正常的生活工作。但是公租房建设数量庞大,建设用地面积大,若选择在城市

较为繁华的地理位置,一是难以取得一定规模的土地,并且该区土地通常已作出了规划;二是该地区的土地成本较高,在城市中心区或是二环以内建设公租房会加大成本。公租房大规模建设时期,郊区的土地价格低廉,并且较为容易取得,由于公租房属于保障性住房,本身盈利空间小,若选择繁华地区,会压缩利润空间。但是,建设公租房是为保障低收入人群的住房问题,同样不能忽视其生活基本需求,找出既满足低收入住房困难家庭的住房需要,同时满足其生活的经济性、便利性和舒适性。故合理分布规划公租房建设位置是一个重点。

2 陕西省公租房建设的特点

近年陕西省保障性住房建设的现状是公租房与其他保障房同时建设,以公租房为主。根据定价批复,对公共租赁住房的租金定价原则为市场价格的80%。通常公租房的位置都是在远郊区,其缺点是交通不便、配套不齐全。

3 政策分析

陕西省对于保障性住房建设实施的是平行发展、同时发展,属于较保守的模式,符合住房困难人群的各种需求。

4.1 保障对象及建设数量

1) 保障性住房的保障对象。公租房与其他保障性住房共同组成了保障系统,以完成各类有住房需求的低收入人群的住房保障职能。相比于其他保障性住房,公共租赁住房的保障对象的范围较大,较为宽泛。就目前的形势而言,公租房的需求量还很大。但是公租房的被保障群体的经济收入变化大,很多人员的收入水平会在3~5 a内有较大的提升,尤其是新进入社会的应届毕业生或新就业人员,这部分群体的收入水平因为其工作经历的增加从而上涨,此时,这部分人群应退出保障系统。另外,中国处于人口老龄化阶段,公租房的需求量在将来的几十年里必然会有下降的趋势,这样会导致公租房将来过剩。公租房的后期运营是不可避免的风险问题,应周全考虑退出机制问题。

2) 土地的供应方式。公租房土地供应并不单一,供应方式多样;公租房建设最为主要的目的是为保障“夹心层”的住房问题,这部分人群范围广,保障面宽,且具有不稳定的特点(收入不稳定及人员不稳定性),且其收入水平中等偏下,因而居住成本不能过高。但是根据国家文件(建保[2010]87号)可知公租房的真正目的,该文件明确公租房的投资者可拥有公租房的相关权益,公租房的权益可转让,这样投资商可通过公租房获取利益,这样一来,投资商就会不单单从社会效益上考虑,而是从经济效益上考虑是否值得建设公租房。由于公租房多元式的土地供应方式造成土地费用增加,导致公租房的建设成本增加,使得公租房的租金可能会不满足保障范围内的人群需求。但依照有关规定和定价批复,公租房在陕西省的租金水平一般为市场价格的80%,定价原则基本收支平衡,收入主要用来是进行维护与管理。公租房的盈利主要依靠出租房屋的数量^[5]。

3.2 陕西省部分地区2011、2012年建设数量及其他相关指标^[6]

为分析目前公租房在陕西省的发展情况,选取了部分城市进行分析(限于篇幅,仅选取西安和咸阳两地)。

1) 从户型面积来看,一般为50 m²,主要目的是解决被保

障者的基本住房问题。

2) 西安和咸阳两个地区的保障性住房建设数量均是公租房多于限价房、限价房大于经济适用房、经济适用房大于廉租房,由此可得公租房的需求量最大,因而建设量也最大。另外,从计划建设的比例也同样能够看出公租房的比例较大,由于目前公租房的需求量大,因此,近两年来的建设重点是公租房。

3) 目前西安市的楼房多以高层为主,建设比例较大,从比例来看,陕西省其他地区多层与高层就投资测算比例来说相差不大,通常商业房面积为计划面积的5%,这一比例降低了公租房的利润。

3.3 优惠政策

为加大公租房建设力度,招商引资投资公租房是方法之一,为了吸引投资商,出台了一系列的优惠政策,以吸引其对公租房建设。相比于其他保障性住房(不包括廉租房)而言,公租房的优惠政策还是诱人的。这些优惠政策使得公租房经营存在一定的利润空间,这样既保障了公租房的受众群体,又保障了投资商的利益。

3.4 其他政策

根据陕西省近年来保障性住房的建设目标,近期保障性住房的建设力度有所减弱,但其在整个房地产用地指标中依然占了较大的比重,这是由于目前中国对房地长进行调控、因而发布的一系列政策相关。保障性住房依然是陕西省住房建设的重点^[7]。

3.5 成本测算

根据成本造价的计价原则,对公租房的建设成本进行测算,可得其平均成本约为2400元/m²,公租房的建造成本与廉租房建造成本相差不大。根据相关政策规定,由于廉租房的承租对象为最低收入家庭,所以省补助多于其他保障性住房,导致公租房建设的成本费用会高于廉租房。但廉租房保障对象是低收入人群,这部分人群无论收入水平或是经济实力都非常弱,廉租房的租金会较低。相比之下,公租房保障对象的收入水平和经济能力都会好很多,这样公租房会有一定的利润空间^[8]。

4 陕西省公租房经营存在的问题^[9]

目前,陕西省不断加大保障性住房投入,虽然取得了令人瞩目的成绩。但是,依然存在明显的问题。

1) 由于陕西省实行同时发展廉租房、公租房、限价房和经适房,导致了这些保障性住房同时建设、同时运营,这样会带来管理上的诸多问题。由于4类保障性住房的类型不同、保障对象不同,优惠政策不同、建设标准不同,后期运营管理也不同,同时发展会引起管理混乱。

2) 分布不合理。目前,陕西省对公租房建设的选址都选择在偏远的郊区,对公租房的保障对象而言,交通条件差,配套设施不完善,会对保障对象的生活造成不便。这主要是考虑到土地资源及成本,偏远的郊区一般存在大量的土地资源,目前市中心空置的土地资源很少,且土地成本高昂。选择在偏远郊区会大大地降低土地费用。由于土地原因,公租房的建设目标应继续完善。

3) 公租房建设途径单一化。目前陕西省对于公租房的建设主要是采用新建的方式,较少考虑通过对老旧房屋改

建、扩建或者对市场上现有的房屋进行出租。采用多样化的不同途径,不仅保证了公租房的数量,也可以降低成本,节省资金,也能降低将来退出的压力。

4)公租房的管理机制不系统化。有个别城市就公租房经营与运营组建了管理机构,但是,目前公租房的机制还存在较多问题和漏洞,管理机制依然不成熟,其系统的管理机制与办法还没有形成。若不加以完善,后期的运营管理一定会出现问题,目前的管理机制和管理办法仅是临时的应急方案,在管理运营层面,系统的管理机制仍存在较大的探索空间。

5)难以衡量被保障人实际收入水平及真正的经济能力。对于各社区、街道办对公租房的受益群体进行的普查,其真实性和精确性较难保证。不仅居民的收入难以得到真实有效的衡量,城市中的流动人口较多,产生收入的形式多样,因此对于其实际收入不得而知;并且人员的收入是动态变化的,实时调查跟踪难度大,需要投入大量人力和资金成本,加大了公租房承租对象的审核难度。因此,需要有效地建立个人信息评定网络,通过全国性的调查跟踪,这样对于流动的人口也可以追踪到其实际的收入水平及消费能力。评估对象资格的准确性高,才能真正保障有住房需求的低收入家庭。

6)公租房管理机构有待进一步完善。目前公租房的管理运营体系还不完善,相关机构也不完整。一般都是依照国家下发的政策规定办事,并没有形成完整的管理机构,进行公租房的建设实施时,各阶段的分管责任部门都不一样,造成管理混乱和不便,办事效率低下,统一管理难度大。

5 结 论

对中国公租房保障制度的现状及陕西省住房保障制度的现状分析,对陕西省提供的公租房政策环境及相关条款进行分析。目前陕西省公租房在制度、建设、管理及将来的运营过程中存在的问题值得思考。对于公租房现阶段的发展现状进行分析,对研究公租房的保障体系很有帮助,通过对问题的分析可以针对公租房目前存在的问题加以改善,以完

善中国住房保障体系。

参考文献:

- [1] 中共陕西省委办公厅,陕西省人民政府办公厅. 关于加快保障性住房建设的意见[EB/OL]. 2010[2013-12-05]. <http://www.shaanxijs.gov.cn/zhengce/2011/10/47602.shtml? t=91>.
- [2] 陕西省人民政府办公厅. 关于开展中低收入家庭住房状况调查的通知[EB/OL]. 2010[2013-12-05]. <http://www.shaanxi.gov.cn/0/xxgk/1/2/4/333/385/393/1445/10983.htm>.
- [3] 陕西省人民政府办公厅转发省住房城乡建设厅. 关于城镇中低收入家庭住房状况调查工作指导意见的通知[EB/OL]. 2011[2013-12-05]. <http://www.shaanxijs.gov.cn/zhengce/2011/9/46892.shtml>.
- [4] 陕西省住房和城乡建设厅. 关于进一步加强保障性安居工程质量安全管理工作的通知[EB/OL]. 2011[2013-12-05]. <http://www.shaanxi.gov.cn/0/xxgk/1/2/4/333/385/393/1444/33764.htm>.
- [5] 中共陕西省委办公厅,陕西省人民政府办公厅. 关于加快保障性住房建设的意见[EB/OL]. 2010[2013-12-05]. <http://www.shaanxijs.gov.cn/zhengce/2011/10/47602.shtml? t=91>.
- [6] 陕西省人民政府. 关于印发陕西省城镇最低收入家庭廉租住房保障实施意见的通知[J]. 陕西省人民政府公报,2007(14):16-19.
- [7] 陕西省住建厅.《关于加快保障性住房建设的意见》的说明[EB/OL]. 2010[2013-12-05]. <http://www.shaanxijs.gov.cn/news/info/22368.shtml>.
- [8] 财政部,发改委,住建部. 关于印发《中央补助公共租赁住房专项资金管理办法》的通知[EB/OL]. 2010[2013-12-05]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1737218.htm.
- [9] 蔡琪. 中国公共租赁住房保障制度研究:理论阐释、国际借鉴与未来发展[D]. 南京:南京大学,2012.

(编辑 胡英奎)