

试论我国的廉租住房供应体系^{*}

罗世荣, 彭弘

(重庆大学 法学院, 重庆大学 400045)

[摘要] 城镇廉租住房供应体系是指社会为解决最低收入家庭住房困难而建立的住房生产、供应、分配、管理体系及其运作程序和规则。城镇廉租住房其实质是政府利用国家和社会的力量解决中低收入家庭的住房问题。我国的廉租住房供应体系正在建设之中, 还存在着许多现实的问题。在加快和完善我国城镇的住房制度改革的过程中, 党和政府必须妥善解决这些问题。

[关键词] 廉租住房; 供应体系; 居住权; 社会保障

[中图分类号] F293.3-4

[文献标识码] A

[文章编号] 1005-2909(2003)04-0092-03

Study on the system of low-rent housing providing in our country

LUO Shi-rong, PENG Hong

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract: The system of low-rent housing providing is established to solve the dwelling problems in urban and towns, including the system of building, applying, distribution, management and the procedures and regulations of their operation. In essence, this system is that the movement resolves the housing requirement of the low-income families by taking the advantages of the force from nation and social. This system in our nation is on building, and there are so many problems must be resolved properly.

Key words: low-rent housing; system of providing; right of dwelling; social security

城镇廉租住房是指政府和单位在住房领域实施社会保障职能, 向具有城镇常住户口的最低收入家庭提供的租金相对低廉的普通住房。其实质是政府利用国家和社会的力量解决中低收入家庭的住房问题。城镇廉租住房供应体系是指社会为解决最低收入家庭住房困难而建立的住房生产、供应、分配、管理体系及其运作程序和规则。

一、廉租住房的产生

廉租住房制度是在进行住房制度改革的过程中产生的。1988年2月25日国务院印发了国务院住房制度改革领导小组《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》, 开始实行城镇住房制度改革。在该文件中提出了改革的目标是: 按照社会主义商品经济的要求, 实现住房商品化。随后, 国务院、建设部等部门相继颁布了一系列有关住房制度改革的规范性法律文件, 以推动并保障房改的顺

利进行, 形成了几项有特色的住房社会保障制度, 如住房公积金制度、住房贷款制度、廉租住房制度、经济适用住房制度。

实行城镇住房制度改革以前, 我国广大城镇居民的住房实行供给制, 是高度集中的计划经济的产物, 完全排除了商品化因素, 具有福利性、供给性、非商品性和产权模糊性的特征。这种以供给制、福利制为特征的住房制度排斥了市场机制, 不能有效吸纳社会资金用于住宅建设, 阻碍了住宅建设及相关产业的发展, 不能实现投入和产出的良性循环。低租金刺激了住房需求膨胀, 滋长了以权谋房的不正之风, 分房也就成为滋生不正之风和激化社会矛盾的重要领域, 不能体现按劳分配和社会保障的原则。房价高, 工资低, 加大了经济体制转轨的难度, 危及了我国住房产业的发展, 一方面使房地产商获得暴利, 形成价格结构的不合理, 另一方面在购房单位的内部分配上, 会让分得住房的人更多地占有未分得

* [收稿日期] 2003-10-28

[作者简介] 罗世荣(1950-), 男, 四川宜宾人, 重庆大学副教授, 硕导, 从事房地产法研究。

住房职工的劳动成果而产生分配不公。

停止住房实物分配,实行货币分配之后,我国城镇居民的住房消费逐渐显现出来,大部分居民关注商品房市场和经济适用住房的价格变化;而另一部分居民,他们既是住房困难户,在住房实物分配制度下分不到房,又是经济困难户,在住房实行货币分配后买不起房。这部分居民所占的比重虽不是很大,但能否解决这部分人的住房问题,直接关系到社会的稳定,是个极其严重的现实问题,因此实行廉租住房制度势在必行。

二、廉租住房的社会保障功能

住房权是一项基本人权,是作为自然的和社会的人所固有的权利。住房问题既是经济问题,又是社会问题。从国际经验来看,各国政府从政治、安定、公平考虑都很重视住房保障制度的建立。当前多样化的、比较完善的住房保障制度已逐步成为各国社会政策和社会保障的重要组成部分。建国以来党和政府一直致力于我国的人权建设,并将公民的基本权利写入宪法。虽然宪法没有明文规定公民的居住权,但是它作为基本人权是毋庸置疑的。这是建立住房社会保障制度的现实基础和法律基础。

住房问题对世界上任何国家来说都是一个重大的政治经济问题,其中支付能力不足的城市中低收入阶层是住房问题的主体。住房保障是社会保障的重要组成部分,是促进经济发展和社会安定的重要因素。我国的廉租住房制度尚处于起步阶段,还需借鉴国外的先进经验。日本的公营住宅在解决低收入家庭住房问题方面发挥着积极的作用;美国成立联邦住房金融机构和联邦住房发展机构,政府建造国有住宅,向低收入者廉价出租或给予房租、房价补贴;加拿大和北欧福利国家住房保障制度的实质是政府财政承担房价与部分居民支付能力的差额,以低价向居民出售或出租公房,让中低收入家庭分享国家财富和国家发展的利益。我国也应制定一套与我国的具体国情相符的住房保障制度,保障最低收入家庭的住房需求。

廉租住房是政府为无力通过市场行为购买或租赁住房的最低收入居民提供的具有社会保障性质的住房,在土地使用、租金标准、税费收取等方面政府都给予了大量的优惠政策。这一制度充分考虑低收入家庭的经济承受能力与居住要求,以安全适用,能够解决最低收入家庭住房困难为前提。廉租住房的租金收取标准实行政府定价,应低于当地现行房改

租金水平。确定廉租住房的租金标准要充分考虑到廉租住房“廉”与“租”的双重属性。

三、廉租住房房源问题分析

住房制度改革是建立适应市场经济体制和我国国情的城镇住房新体制,但单纯的市场机制不能解决复杂的社会需求结构下的住房问题。政府有责任保证贫困者得到住房,并通过适度干预来满足市场解决不了的低收入家庭的住房问题。即使是发达的市场经济国家也是通过建立政府干预机制来解决低收入家庭的住房问题。例如美国有约 15% 的人口居住在政府提供的低租金公房里。确保廉租住房的房源,是政府不可推卸的责任。

1999 年 4 月 22 日建设部根据《国务院进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》制定了《城镇廉租住房管理办法》。《城镇廉租住房管理办法》第四条规定了廉租住房的来源有:一是腾退的并符合当地人民政府规定的廉租住房标准的原公有住房;二是最低收入家庭承租的符合当地人民政府规定的建筑面积或使用面积和装修标准的现公有住房;三是政府和单位出资兴建的用于廉租的住房;四是政府和单位出资购置的用于廉租的住房;五是社会捐赠的符合廉租住房标准的住房;六是市、县人民政府根据当地情况采用其他渠道筹集的符合廉租住房标准的住房。

由于建立廉租住房制度是房改的一项新内容,在房源供应方面还存在很多的难点。

第一,已经没有旧的公房可以腾退以用于廉租。原有的公有住房在进行房改时绝大部分已经由原居住公民购买,即使有部分未被购买的公房,也已经被用于职工租住,或是需要拆迁重建的住宅,各单位几乎已无闲置的公房,因而没有现有住房可以腾退。单位出资兴建或购买的房屋,如果是用于解决本单位职工的住宿,而不是专门用于廉租的,不是廉租住房的来源。

第二,政府和单位兴建廉租住房的资金难以筹集。新的房改方案出台以后,国家财政和单位原有的住房资金将转化为住房补贴向职工发放,财政和单位的负担过重,不可能再拿出资金兴建廉租住房;而在政府职能尚未真正转变之前,政府不太可能花巨资用于装修、兴建廉租住房,而宁愿选择收益更快、社会评价更好的市政建设、经济建设方面进行投资。

第三,房地产开发公司不愿意承建廉租住房。

廉租住房不同于商品房,也不同于经济适用住房,建设商品住房可以获得较高利润,建设经济适用住房也可以实现保本微利。廉租住房的租金实行政府定价,租金相对较低,不能收回建设成本,无法形成建房资金投入与产出的良性循环。房地产开发企业着眼于经济效益和自身的经济能力,也不愿意从事仅具有社会效益的廉租住房建设。

第四,即使是承担社会福利工作的单位,由于其财政受制于政府,其本身没有太多的经济来源,因而没有经济能力兴建或是购置廉租住房。而其他市场主体并没有义务保障公民的居住权,虽然有市场主体向社会福利事业捐赠,但分配到用于廉租住房建设的部分已是极少的一部分。

四、建立廉租住房供应制度

廉租住房的供应对象是具有城镇常住户口,经房改办会同民政、总工会等部门审核的,人均月收入低于当地政府规定的最低生活保障线且没有住房的城市居民家庭。城镇住房新体制是由高效的市场机制和完善的保障机制有机构成的,即高收入家庭直接到市场购租商品住房,中低收入家庭购买经济适用住房,最低收入家庭承租政府(单位)提供的廉租住房。廉租住房制度是通过对低收入住房困难户配租廉租住房,以改善居民的居住环境。住房社会保障作为我国住房制度的补充,只针对极少数人经济困难户,如果涉及面太宽,则与过去的住房实物分配没有本质上的差异,进而危及市场经济体制的建立与完善。我国目前正处于实行社会化住房保障制度的开端,各种机制尚需健全,尤其缺少一个合理的收入界定办法,对居民的收入审核有相当的难度。这是确定廉租住房供应对象亟待解决的问题。确保廉租住房建设的资金来源是建立廉租住房供应体系的一个重要方面。解决这一问题,就要充分发挥现有资金的潜力,通过住房基金的增值部分来解决困难。我国的房改政策已进行了十余年,建立住房公积金也有七、八年了,不少城市的住房公积金等住房基金的积累数额已相当可观。到1998年底江苏省住房基金归集余额已达175亿元,其中住房公积金95亿元,公房出售款70亿元,各市住房基金每年净增值数千万元,从中拿出一部分用于廉租住房的开发建设,应该是一个行之有效的途径。另外也可以从城市的直管公房售房款中解决,如果是条件较好的城市,还可以从政府财政拨一部分款项用于廉租住房建设。

廉租住房的房源解决途径是建立廉租住房供应体系的核心问题。廉租住房房源渠道的设计,关系到廉租住房的供应,是保证最低收入家庭住房供应机制正常运行的重要环节。具体而言有以下几点:

首先政府和单位出资购买住房用于廉租。在停止实物分房后,房地产二级市场逐渐开放,房改房上市交易是一个必然趋势,一些住房面积较小的居民,为改善居住条件,一般是卖出旧房买进新房。一些旧房面积较小,价格也相对而言便宜。房改部门可以有计划地买进部分房改房,用来作为廉租住房的来源。另外,由于近年来大多数城市的商品房市场不是很景气,空置商品房大量增加,政府可以剔除其经营利润和税费,予以收购。这样既筹措了房源,又消化了空置商品房,促进了房地产市场的发展。

其次,可以利用差价调房等方法置换出空余住房。今后几年,随着“差价调房”政策的完善,市场的扩大,这类房屋的数量将会增加。利用这部分房屋再出租给最低收入住房困难家庭,不仅筹措房源成本较低,而且有利于房屋资金的重复利用。

再次,政府可以利用现有的住房基金兴建一批廉租房。实行房改政策以来,住房公积金、直管公房售房款的积累已有一定规模,经济条件较好的城镇还可以从政府财政中拨出部分款项用于兴建廉租房。为切实降低租住房的建房成本,政府对用于廉租住房建设的土地实行无偿划拨,税费减免政策。

建立廉租住房供应体系是保障最低收入的城镇住房困难家庭的居住权的重要方面。政府向这部分居民配租,同时也要收取适当的租金。租金水平既要考虑低收入家庭的住房支付能力,又要兼顾政府在廉租住房建设上的承受能力。合理的租金标准不仅可以较好地解决低收入家庭的住房问题,又不至于使廉租住房成为社会懒惰者的“温床”,而且对合理和有效地供应廉租住房具有重要作用。

〔参考文献〕

- [1] 郭成伟. 中国社会保障法学[M]. 北京:法律出版社, 2001. 5-20.
- [2] 陈信勇. 房地产法原理[M]. 杭州:浙江大学出版社, 2002. 385-390.
- [3] 蔡耀忠. 中国房地产法研究(第1卷)[M]. 北京:法律出版社, 2002. 1-19.
- [4] 林嘉. 社会保障法的理念、实践与创新[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2002. 12-32.

(责任编辑:欧阳雪梅)