
创新上海住房保障体系的构想^{*1}

李薇辉 傅尔基

(上海师范大学商学院 200234) (上海体制改革研究所 200003)

【内容摘要】：上海已初步建立了住房保障制度并发挥了一定作用,但基本上属于“头痛医头,脚痛医脚”,没有从整个住房保障体系上进行全面规划和统筹安排,与构建社会主义和谐社会的要求还有一定距离。本文针对存在问题,提出创新上海住房保障体系的基本理论和政策思路,凸显“宝塔式”住房保障体系框架与发展“集约型”住房保障体系构想。特别是针对各种社会群体的住房困难问题,包括老年人、青年人、外来打工人员,如何采取不同措施,以建设全覆盖的上海住房保障体系新思路。

【关键词】：住户

【中图分类号】：F293. 31 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005- 1309(2007) 04- 0067- 10

十几年来,上海在建立住房保障体系的过程中,从1987年实行的“住房解困”、1991年5月于全国率先建立的住房公积金制度、1994年实施公有住房出售政策,到2002年全面推开“廉租房”制度,逐步形成一定的基础,然而与经济社会发展和解决居民住房困难的要求仍有差距。

一、上海住房保障体系存在的问题

1、住房保障体系与住房市场发展不同步

上海城镇住房制度改革已走过20多个年头,整个住房市场体系基本建立。但是,住房保障体系建设相对滞后。“廉租房”制度总体上看设置“双困”条件过于苛刻,全市已经享受到“廉租房”政策的有2万多户,其中真正实物安置的仅2%左右。尽管正在实施的住房保障措施发挥了一定作用,但基本上属于“头痛医头,脚痛医脚”,没有从整个住房保障体系上进行规划和统筹安排,尤其是近几年房价快速上涨后,中低收入家庭的住房困难问题突出。

2、住房保障体系供应不健全

(1) 住房保障供应不配套

上海在2000年就领先于全国试点“廉租房”,用以解决“双困”家庭的住房困难。但上海没有及时推出符合中低收入者承受能力的中低价位住房政策,致使中低收入家庭和动拆迁户适宜的住房供应出现较大缺口,造成一定的住房困难。2005年,上海扩

¹收稿日期：2007- 02- 05

* 本论文是2006年上海市政府决策咨询重点项目部分研究成果。

大建设1000万平方米配套商品住房,新增加建设1000万平方米中低价普通商品住房,但进展不尽如人意。目前,上海大量配套商品房分散在外环内外,存在交通不便、配套不完善、看病、上学、就业等系统性的问题,造成买不起房与出现闲置房并存的现象。“旧公房”通过“平改坡”提高了质量,但是“旧公房”成套的改造速度和质量赶不上居民生活改善的需求。

(2) 住房保障对象不充分

目前,上海市政府已初步建立最低收入、低收入、中低收入三个层次的住房保障体系,也正在实行低租金政策、中低价位配套商品房政策、购房贷款贴息政策和“廉租”住房制度。但是,上海还有许多人均居住面积在7平方米以下的家庭,还不能享受“廉租房”政策,同时,他们又没有能力购买或租赁市价商品房。还有在上海新参加工作的各类人员,他们收入中下水平,既不能享受住房优惠政策,也缺乏购买市价商品房的充足能力。此外,还有老年住房困难户、军烈属、低收入青年结婚、外来“务工”人员的住房困难问题。

(3) 住房保障覆盖范围不宽泛

目前上海规定的住房保障条件过于严格。就拿财政贴息贷款购房政策来说,虽然2005年已经放宽到购买商品房单价不超过4500元、总价不超过33万元的上海市中低收入家庭可提供财政贴息贷款优惠,但现时上海要找到单价不超过4500元、总价不超过33万元的商品房在市区很困难,所以这个政策需要“与时俱进”。上海市住房公积金的缴交对象,无论是强制性的还是补充性的,一要有本市城镇常住户口的职工;二要在本市单位工作的职工及其所在单位。另外,国家机关、差额预算事业单位和社会团体及其所属的职工暂不实行补充住房公积金制度。从2006年开始,上海市强制性住房公积金的缴交对象虽然扩大到个体经营者和自由职业者,但仍然没有将城镇化新市民和外来“务工”人员纳入进来。

3、住房保障体系金融支持不发达

首先是住房保障资金来源不够。我国目前在住房保障方面资金来源主要以财政补贴和住房公积金为主,基本没有其他金融、税收方面系统配套的支持政策。

其次是政策性的住房金融机构缺乏。目前,上海住房公积金管理中心承担住房政策性金融功能,但是它难以实质性承担最后贷款风险。除此以外,上海还没有直接面向中低收入家庭发放低息或无息贷款的、能起住房保障作用的金融机构。

再次是没有住房抵押贷款风险担保机制。上海还未建立完善的政策性住房抵押贷款风险担保机制,中低收入家庭贷款缺乏担保主体。

最后是住房公积金制度不完善。上海市住房资金归集、使用和管理情况审计说明,2005年上海大约有40%职工没有正常地缴存公积金,并且存在公积金个人购房贷款不符合规定等问题。

4、住房保障体系不及经济发展水平

尽管上海人均住房面积从1978年的4.5平方米,上升到目前的15平方米左右,上海市民的自有住房率达到80%,但是还有不少家庭住房困难,住房保障水平远远落后于上海经济发展水平和房地产发展水平。上海房地产直接和间接地拉动1/4上海GDP增长,而住房保障在上海房地产经济发展中所占比重仅占5%,发达国家一般要达到20%左右。

5、住房保障体系理论研究不够深入

上海住房保障是政策、实践走在理论前面,理论研究不够深入。比如没有把住房保障作为社会保障的一个有机组成部分,导致实践中认识偏差,或是把住房保障仅仅理解为救济性住房保障,把住房公积金制度看成是房改制度、住房金融制度,被排斥于住房保障体系之外,对住房保障的认识偏窄。

二、构建住房保障体系理论基础

1、住房保障体系理论基点

住房保障体系理论起点,必须以科学发展观统领,比较借鉴当代国际住房保障的前沿理论和有益经验,紧密结合国情,既不能简单照搬照抄国外理论和做法,也不能固守以往传统思想和模式,而要勇于创新,构建有时代特征、中国特色和上海特点的住房保障体系理论。

住房保障体系理论必须符合客观规律。任何一项制度只有适应其赖以生存的政治、经济、文化环境,为社会成员带来福利,才会表现出强劲的生命力;一项制度如果不能因时因势适应不断变化的外部环境趋势,势必为不断发展的社会经济环境所淘汰。在上海住房制度改革已基本完成、确立住房市场体制的今天,如何深入研究和创新发展住房保障体系理论,对于加快完善住房保障体系具有重大引领作用。

目前,无论是学界还是政界,对于住房保障体系内涵和外延存在许多不同看法,因而对于如何加快建设住房保障体系的对策思路和政策建议也众说纷纭。所以,住房保障体系理论的着重点是阐明住房保障体系存在和发展的理由、构成要素和政策建议的理论基础。

2、住房保障体系理论构成

第一,建立住房保障体系是市民生存权的基本保证

马克思恩格斯在《德意志意识形态》中早已指出:一切人类生存的第一前提就是必须能够生活,生活需要衣、食、住、行。当代世界各国普遍承认:人权的最基本内容之一是生存权,而生存权的最基本内容之一是住房权。《世界人权宣言》第十三条第一款中明文规定:人人在各国境内有权自由迁徙和居住。1996年6月在伊斯坦布尔举行的第二次联合国人居大会上把“人人享有适当的住房”和“城市化世界中的人类居住区可持续发展”作为“具有全球重要意义的主题”。在这次大会上,我国政府庄严表示“人人享有维持生活必需的、并求得发展的适当的住房”是“人的生存权和发展权的基本内容”。

自改革开放以来,上海各级政府都高度关注和努力解决市民基本居住困难问题。近年来将注意力集中到解决特殊困难群体的基本居住需求,努力构筑以“托底政策”为核心的住房保障体系。现在我们如何进一步坚持以人为本,加快上海住房保障体系建设,实际上就是坚持“民以居为地”的信条,尽最大的可能促进广大市民的居住困难问题的解决和住房质量问题的改善,以此来保障市民基本人权之一的居住权。

第二,住房公平是住房保障体系建设的目标

住房公平是经济社会发展阶段的必然产物,也是住房保障体系建设的目标。许多西方学者主张政府的住房政策应当确保住房公平,通过对中低收入阶层的补助等政策措施,缩小他们与中高收入阶层在住房水平上的差距,实现住房的公平分配。著名学者黑登提出了分析各国住房政策、计划目标和内容特征的两种公平理论——垂直公平理论和水平公平理论。垂直公平是指各家庭从计划中获得的收入分配程度不同;水平公平是指家庭收入分配在计划中受到平等对待。依据住房公平理论,对于收入水平和住房条件不同的家庭来说应享受不同的住房保障,做到垂直的住房保障公平;对于收入水平和住房条件相同的家庭来说应享受相同的

住房保障,做到水平的住房保障公平。

从近些年住房情况来看,政府比较注重房地产市场效率而忽视住房公平。这在社会主义初级阶段经济发展水平落后的情况下在所难免,但是当经济发展和市场化发展到一定程度,特别是住房困难成为生活中的突出问题时,住房公平就成为社会的主要矛盾,政府就需要通过“房地产业反哺住房保障”。确实,在上海经济发展的现阶段,房地产业要“两手都要拉”,一手拉GDP增长,一手拉住房保障,二者不能偏废。2005年,本市征收房地产税收350.5亿元,增收83.7亿元,同比增长31.4%,从增收的房地产税收中可以拿出一部分来反哺住房保障,这样做有利于维护整个社会的住房公平。

第三,住房保障体系建设是构建和谐社会的工程

作为社会保障体系中一个重要组成部分,住房保障体系所要解决的广大城镇中低收入家庭的住房困难问题,这不仅是一个经济问题,而且还是一个社会问题。特别是正在加快率先迈向现代化、国际化的大都市上海,一方面,大量市内外、国内外的住房消费、投资乃至投机需求引发房价快速高涨,另一方面,广大工薪阶层占国民收入分配中的比重相对减少,直面市价产权商品房的购买和租赁能力急剧下降,居住困难问题突出,并逐步出现了住房消费两极分化的加大趋势,正在影响社会安定。如何加快建设住房保障体系,改善居住条件,促进住房和谐,是构建和谐社会的一大战略目标和任务。

在目前居民住房购买力不足的情况下,提倡租房有积极的现实意义。这是因为现行的住房保障制度保障的是居住权而不是产权;“租房”可以适应支付能力低的住房需求;租赁方式对于进入与退出都比较便利。同时也必须认识到,居民拥有产权房是社会稳定的基础,新加坡社会稳定的坚实基础就是其96%的家庭拥有自家住房。在条件许可的情况下,最好是家家户户拥有自己的房产。但是,条件不具备的情况下,至少是“居者有屋住”,所以住房保障体系要多条腿走路。上海有些家庭,拥有两套住房,一套专门用于出租,既能为市场提供房源,又能自己提供养老金,这对社会稳定无论如何是有利的,所以政府对这类出租行为加以政策鼓励是明智的。

第四,完善住房保障体系是政府承担的必然职能

社会保障的传统基础理论之一是福利经济学。然而,20世纪70年代以来,福利国家理论经历了众多“质疑”。如何证明社会保障和福利国家存在的“合理性”?1987年,国际著名公共经济学家、英国伦敦经济学院尼古拉斯·巴尔教授出版了新作《福利国家经济学》(第一版),对这个问题做出了独创性回答。他提出信息不对称等市场失灵现象是导致福利国家赖以存在的基本原因,逆向选择和道德风险等信息失灵是产生强制性社会保险保障的重要理论依据。

依据现代福利国家理论,政府必须承担起住房保障主要责任。上海住房保障体系从理论上来说,是面向全市人民的住房保障。当然从目前来看,上海住房保障制度还不可能惠及到每个市民,事实上还做不到惠及整个中低收入家庭,现在的住房保障体系还是处于低级阶段较低水平的基本保障。但是社会是向前的,经济是发展的,所以政府的责任应该是未雨绸缪、从长计议,谋划未来上海全覆盖、多层次的住房保障体系,从托底的住房保障发展到普遍的住房保障,从救济性的住房保障发展到国家福利性的住房保障,把越来越多的住房保障阳光洒在更多市民的身上。

第五,资产积累是健全住房保障体系的重要条件

1991年,美国华盛顿大学的迈克尔·谢若登教授出版《资产与穷人——一项新的美国福利政策》一书,提供了新的社会保障理论和政策思路。

“保障资产性”的理论及其社会政策强调授权于个人,国家通过单向转移支付形成激励,个人选择参加,进行资产积累,包括动产和不动产积累,采用个人发展账户,不只是满足于维持人们的收入与消费的保障,而是同时促进资产的长期积累来提升他们

获得收入、实物和服务的能力,促进人的独立与自给自足,帮助人们改善长期生活状况,尤其是贫困者减低长期贫困。

谢若登最先分析了两种不同住房保障转移支付机制和效用的区别。一种是直接用于住房消费的住房保障转移支付,如给低收入、住房困难家庭制订和实施的房租补贴项目,这些社会福利政策主要以补助低收入、住房困难家庭的收入为基础;另一种是有助于住房资产积累的住房保障转移支付,如给低收入、住房困难家庭制订和实行的购房贷款利息的税收减免和对住房的公共补贴贷款,这些社会福利政策重视低收入、住房困难家庭的资产积累,有利于他们提高长久改善生活的自信心和自主能力,有更明确的未来观去投身于社会 and 经济发展。

从“保障资产性”的理论及其社会政策角度看,既可以对中低收入、住房困难家庭制订和实施低息、贴息贷款、依靠住房公积金来提高购房能力,经过若干年还贷,形成自有产权房,也可以通过制订和实施“住房股权计划”等多种形式,对中低收入、住房困难家庭采用“先租后售”、“边租边售”,经过若干年积累购买(还贷购买),最终形成自有产权房。而在他们进入老年退休后,在条件许可下,还可用自有产权房反向抵押,增加养老资金来源。由此看来进一步创新公积金制度,建立个人发展账户,进行资产积累,从长期来看是市民住房保障的重要途径。

第六,构筑“宝塔式”住房保障体系框架

全社会覆盖的“宝塔式”的住房保障体系,是针对不同居住对象,采取不同措施的。

塔顶是从资金和物质上进行保障“双困”家庭,即人均居住面积在7平方米以下,人均月收入低于或等于本市最低工资标准线的最低收入者,处于塔顶的家庭在上海约有26万户,这些家庭享受“廉租房”政策要尽快兑现,由于货币补贴不能完全解决住房困难问题,所以有的特困家庭需要提供实物住房和物业管理费,或者提供低租金住房。

塔的中间层基本属于从政策上予以住房保障的各种社会群体:有享受减免公有住房租金的中低收入家庭,政府拥有产权的老公房,居住条件比较差,目前看来,政府部门需要从实物上进行改善与租金上适当减少的“双管齐下”。中间层还有享受配套商品房的拆迁户,政府对开发企业实行减免土地出让金或者提供土地补贴、减免税收,对拆迁户中买不起房子的可提供优惠租赁房;配套商品房除了搞好配套设施之外,政府要在新的区域提供相应的就业门路,否则就会造成住得进来,但是上班太远或者没法工作了。中间层应该考虑把各种困难住房群体纳入进来,特别是外来打工人员,不能因为没有户籍长期成为被住房保障遗忘的角落,特别是在上海打工并居住5年~10年以上在大企业的打工者,他们在理论上已经成为上海的工人阶级一员,但是他们在住房等社会保障方面受到排斥,长期享受不到上海经济发展所带来的成果,这是说不过去的。对他们而言,也是从低价租房开始。

塔基是通过住房公积金制度提供保障的广大城镇职工。而住房公积金是社会受益面最大的住房保障制度,是一项政策性的保障制度。它强制性地要求人们必须把一部分收入积累起来用于住房消费,它具有社会统筹和互助性质,人们可以从“归集”的公积金中贷款用于住房消费,它也可以享受政府规定的免个人所得税和低息贷款等优惠条件。享受住房公积金的范围应当包括全社会各行各业的劳动者、各种自由职业者、外来“务工人员”。它的发展方向应该是“个人存储、单位资助、政府补贴”的“三方付费制”,为家庭买房或者租房奠定基石,住房公积金制度应该成为惠及每个职工的住房保障制度。

第七,发展“集约型”住房保障体系构想

中共十六届三中全会提出了“五个坚持”以人为本的科学发展观。加快建设上海住房保障体系要贯彻落实科学发展观的基本内容和要求,做到全面、协调和“可持续”。上海在房地产开发过程中,比较忽视资源节约的要求,包括占地、耗能、用水、绿化等都存在很大的浪费,这是一种粗放型的房地产业发展战略,不符合科学发展观的要求。上海新建商品住宅单元面积已经明显高于香港与新加坡,户均占用面积更是成倍于该两地,耗费了不可再生的土地资源。

构建上海住房保障体系的思路应该是解决住房困难问题,这不仅仅是提供一定的住房面积,而且更为重要的是提供更为便利和舒适的生活空间。在人口密度很高的上海,住房保障提供的房源要讲究合理和人性化,在建房材料和环境方面要有资源节约和环保的意识,建造符合国家政策及技术规范要求住宅,建设中小房型而高质量的居所,这就需要提出构建“集约型”的住房保障体系。

三、构建上海住房保障体系的关键

1、建设上海特色的住房保障体系

各个国家由于国情、地情不同,住房保障体系的构建都是不同的。香港的住房基本依靠市场来解决,强调市场效率,政府参与比较少且间接地进行干预。日本在住房保障问题上,政府参与力度较大,财政投入是美国的4倍之多。在住房保障方式上,日本、新加坡、香港都比较注重政府对住房供应的支持。在住房保障具体政策上,新加坡政府采取先租后售、租售并重政策;香港政府则采取以租为主的住房保障政策。

上海的住房保障体系需要兼收并蓄,并且逐步根据国情和市情形成自己的特色,如公积金制度需要进一步借鉴新加坡的成熟经验加以完善;“廉租房”制度需要吸收香港和新加坡的“公屋”政策,在此基础上进行“租房”新机制的建设;对住房保障供应支持方面可参考日本政府直接或者间接支持的成功政策;对特殊人群的住房保障也可适当参照美国、新加坡等国家的可取政策。这些国家住房保障的具体做法都普遍采取住房补贴、税收优惠、贷款贴息、财政支持、政府担保等,有些做法上海也在初步实施,有的则是空白。我们要做的是根据上海实际情况来完善正在做的和填补空白点的,以全面建设上海住房保障体系。笔者以为,在目前我们住房保障的初级阶段,以借鉴国外经验为主,而将来进入发展阶段要以独立创新为主。

2、建设住房保障体系需要把握阶段性与层次性

住房保障体系的发展阶段关系到住房保障的覆盖范围和程度,也制约住房保障方式的选择与政策的实施。在不同住房保障体系的发展阶段,由于居民的收入水平和住房需求存在一定的差别,住房保障的范围和对象也会有很大的变动。无论是新加坡还是香港,他们的住房保障都是分阶段、滚动式发展的,保障覆盖面逐步扩大,保障标准也不断提高。根据不同的住房发展阶段,政府提供不同的住房保障方式,从住房供应结构和供应方式建立适应不同住房支付能力的、分层次的住房保障体系,并且提供不同的保障手段和保障待遇。上海在建设住房保障体系中,也要从经济发展水平、居民收入水平和需求水平的变化上来及时调整政策,并注意住房保障体系各个阶段的有机衔接和滚动推进。

3、建设住房保障体系需要注意与住房市场体系发展的协调性

上海住房保障体系的建设,必须建立在充分发挥市场机制作用的基础上。不同国家和地区所设计的住房保障体系,尽管政府干预的力度差异较大,但是政府都是以双重身份干预住房市场的,一是政府直接或者间接参与住房保障,二是政府以管理者的身份代表全社会进行住房市场的监督与调节。因此,我们一定要正确认识与把握政府干预与市场机制的关系,进而正确认识与把握住房公平与市场效率的关系。我们在设计住房保障体系时,自觉处理好两者的关系,不仅要注意住房保障方式和住房措施的选择对市场机制的影响,更要在维护市场机制的基础上干预住房保障。

四、上海住房保障体系发展的对策思路

目前,上海要按照中央要求,参考海外经验,结合上海市情,巩固完善现有的住房保障措施,创新发展住房保障体系。

1、扩大住房保障范围

根据市政府2005年明确的住房保障性供应、住房政策性供应、住房市场化供应三个层面切入,来进一步研究上海住房保障体系。

(1)住房保障性供应要扩大覆盖面。住房保障性供应主要是“廉租房”,纳入住房保障性供应对象的认定范围,应逐步扩大到人均居住面积7平方米以下、人均月收入1000元以下的本市居民家庭,同时要适当提高补贴标准。

(2)住房政策性供应要拓展优惠层。无法享受“廉租房”的中低收入家庭,无力按市场价购房或租房,这批家庭在上海约有20多万户。这里情况比较复杂,所以要区别对待。

一是针对住房困难居民家庭方面:在租房方面可给予适当优惠,比如,对于人均居住面积7平方米以下、人均收入不到当年中等收入70%以下的家庭,可申请住房租金补贴,享受补贴的家庭用每月总收入的一定比例支付租金(有具体限制),其余由政府财政来支付。在购房优惠方面也可给予适当优惠,比如,对于人均居住面积7平方米以下,人均月收入低下的贫困家庭,所购住宅在一定的面积范围内,政府给予适当的低息贷款,即可向政府授权的银行申请低息贷款,其贷款的平均利率比商业银行贷款低20%左右,贴息由政府财政承担。

二是针对住房困难特殊群体方面:

老年人的夕阳住房保障——据有关专家估计,2010年至2020年10年间,上海60岁以上的老人将增加150万,所以应未雨绸缪,制定一套老年住房保障政策。老人(60岁以上)家庭住房人均低于10平方米,建议购房可申请低息贷款;政府鼓励子女与老人就近居住而购买,政府给予公积金贷款额度增加10%;专门建立一批老年公寓进行出租,租金低于市场价的10%;对严重疾病、残疾、孤老等的住房保障问题,从配套商品房中切出一块作为房源,为他们提供租金是市场价格60%的住房。

低收入青年人结婚用房补助——由于父母住房面积小,收入水平低,子女本人及其对方也属于低收入阶层,无力按照市场价格购买结婚用房,这批青年人上海约有20万左右。

父母及其子女具有本市户口5年以上(或者子女中一方有本市户口5年以上),青年男女双方在上海工作年限5年以上,人均月收入在1800元以下,父母双方家里人均居住面积在10平方米以下,购房总面积在70平方米以下,政府给符合条件的青年人结婚用房给予低息贷款,贷款的平均利率比商业银行贷款低15%——20%左右。

对青年工作者实行住房储蓄奖励——刚刚参加工作的青年人,无力按照市场价格购买住房。对于这些人,政府可以吸收德国的住房保障经验。德国的做法是居民与住房储蓄银行签订存款契约,每月要按契约总额的5%存入银行,7年左右存款本息达到合同目标的50%、即取得契约总额的贷款权。凡年储蓄额在一定数额内,财政给予10%的奖金。德国的“先储蓄,后买房”模式很适合大部分青年白领的住房消费。政府应该有效引导和计划实施(当然是有条件的),即引导人们“先储蓄,后购房”,政府对购房储蓄进行适当奖励。由于上海经济发展水平比不上德国,所以政府的奖励适当低一点,这样做的好处是,降低市场贷款的风险,使得社会将更加稳定和谐。

对军烈属住房实行优抚保障——美国在1944年组建了退伍军人管理局(VA),为退伍军人购买住宅提供信贷担保。我国住房商业贷款都是以个人房产为信用担保的,借鉴发达国家的有关经验,上海可试行为本市户口的现役军人、退伍军人家庭购买住房,由政府进行贷款担保;对烈士家属提供住房补贴。

外来民工的住房保障——在城市化背景下,外来务工人员,主要通过租房加以解决,房源是本市居民出租的私房和具有使用权的公房,形式有集体租赁和私人租赁两种,并实施动态管理的长效机制。集体租赁——在外来人员集中的地方,比如说比较集中的工业区由各方投资(市区两级政府、企业等)建立一部分民工住宅区,具有比较齐全的配套设施,建成比较规范的外来务工人员

员居住小区,小区实行封闭式管理,小区居住以集体租赁为主,相当于集体宿舍。有家庭的外来人员,可租用套房,房租适当低于市场价,其差额由政府和企业共同承担。私人租赁——对外来人员的临时性、随机性、分散性的住房,主要依靠私人租房加以解决。对低价出租私房的家庭,政府给予适当减免税收。

(3)住房市场化供应要创新公积金。上海中低收入家庭数量约有几十万之多,这些家庭想要改善住房条件主要依赖住房公积金贷款和商业贷款,所以要创新住房公积金制度,通过公积金提供分配上的住房保障。

第一要强化住房公积金应归集对象的工作力度,加强宣传教育,严格执法检查。政府部门要有强制措施,约束企业按期缴纳,保护广大住房公积金缴交者合法权利。第二放宽住房公积金可归集对象的限制条件。政府相关部门抓紧出台市郊“农转非”后新城镇户口职工和农业工人参加强制性住房公积金制度的政策。第三建立住房公积金三方供款机制。为了进一步扩大住房公积金来源和规模,充实个人账户,建议研究住房公积金“供款方”由目前单位及其职工两方供款发展为政府、单位及其职工三方供款的可行性。第四放宽贷款限制,提高购房能力。公积金贷款额度上限由目前10万元提高到20万元,对中低收入家庭可提高到30万元,补充公积金贷款额度上限提高到10万元,两者相加达到30~40万元,约为80~100万元一套市价产权商品房的30%~50%。第五运用增值收益,在住房公积金增值收益中提取部分资金购入或建造低价位住房,以每户60平方米~80平方米定向供应低收入家庭。第六将住房公积金还款最后年限延长到法定退休后5年。住房公积金还可以方便地用于租房和养房,包括支付物业管理费和售后公房物业维修费,充分发挥住房公积金作用于住房的全方位功能。

2、发展住房保障运行机制

(1)创新“廉租”住房制度

“廉租”住房机制在配、租机制上,要健全动态管理,特别是进入与退出的全方位监督与管理。首先要严格“廉租房”进入与退出。香港政府为了确保房屋资助给予真正需要的人,严格实行进入与退出机制,规定在“公屋”居住满10年的租户,必须两年一次申报家庭收入。不申报收入或者家庭收入超过限制的租户必须缴付额外租金。1996年6月进一步规定,不申报收入或者家庭收入超过限制的租户,必须交市值租金并于一年内迁出所住的“公屋”。这样保证了“公屋”一定的流动性和“公屋”计划的持续性。上海“廉租”房的进入与退出标准还要进一步细化,透明度要高。特别是退出机制要明确,把住房保障资源用在“刀口”上。其次要重新设计“廉租房”进入标准。目前世界各国关于住房保障的标准:一种是考虑家庭结构,按照单身成年人、夫妇、1个子女、2个子女分类,确定不同的标准;另一种是按照家庭人均收入来确定。发达国家与地区都按照前一种标准,我国目前按照“双困”标准,这在制度起步阶段具有可行性。但是在完善制度设计时,更应该按照家庭结构来确定住房保障标准,这样更合理并具有人性化,更能提高住房保障的质量。

(2)完善直管和系统公房租房机制

政府相关部门可适当扩大公房租金的减免政策和对象,旧公房的成套率改造要加快速度和适当提高标准,比较接近当前新建住房水平;成套化改造以后的旧公房大部分用于出租,也可根据具体情况加以出售。

(3)引领政策性租房新机制

一是政府采用财政手段大力扶持住房保障的租赁市场,可运用税收优惠政策,鼓励各种房源用于出租;二是政府运用法规规范市场,健全房屋租赁服务体系;三是充分利用房地产交易平台,强化专业化租赁住房信息服务;四是住房保障的租赁市场不仅面向具有本市户口的中低收入家庭,也面向外来务工人员;五是政府通过市场提供灵活多样的租房形式,比如只租不售、以租代售、先租后售、先售后租、融资租赁等多种形式,这里讲的融资租赁相当于以租代售。出租人按照承租人的要求购买房屋租赁给承租人,合同期内房屋所有权属于出租人,承租人只拥有使用权,合同期满付清租金后,承租人有权按残值购入房屋,拥有房屋的

所有权。这些灵活多样的租房形式可以适应各种家庭的具体情况,解决住房困难或者其他生活困难。

(4) 有效控制配套商品房供应结构

上海要落实2006年国务院9部门关于调整住房结构的“双70%”的规定,控制“小户型”价位;特别要保证中低价位、中小套型配套商品房的供应地段,如果把中低配套商品房都建在偏远郊区,即便买得起,也会住得难,比如上班时间长和费用大,就业不便等。政府要把小户型、低房价的市场供给,纳入“十一五”规划中的约束性指标,使之具有法律效力,并落实到每个待建的住宅小区。

(5) 设定统一住房保障供应水平

解决中低收入、住房困难家庭的住房保障问题,既可租也可买。上海加快建设多层次、多渠道的住房保障体系,必然采取租售并举的住房保障政策。这就要求政府相关部门把房租补贴与购房补贴统一起来。同一收入水平的家庭,无论是选择购房还是租房,得到的补贴数额应该相同。这样,相关家庭可根据情况,自由选择买还是租,这样不仅能够解决住房困难,而且能够激活房产市场的竞争力。

3、广开住房保障供应房源

当务之急政府应确认或建设一批可支付的保障性和政策性租赁住房。第一,政府有关部门通过梳理,集中掌握公房资源,通过收购、认定的形式,将其中的一部分转变为扩大的“廉租”房;第二,在配套商品房中,改变单纯出售的政策,将其中一部分设定为政府租赁用房;第三,建议市、区二级政府在计划建造的中低价商品房中,划出部分作为低租金房源;第四,政府从政策上鼓励房地产开发企业将开发的商品住房部分用于出租;第五,政府与企业、事业单位联手开发租赁房源,对提供低租金房源的单位,政府给予税收上的优惠;第六,政府可以购买一部分合适房源用来出租;第七,利用现有部分公积金来收购公有住房用于出租;第八,政府适当鼓励有条件的居民拥有专门用来出租的私房。为了减轻房源的压力,合理有效地解决外来人口的居住问题,本市有经济实力的居民拥有2套住房是合理的,其好处是一套可以出租,解决养老问题,又为外来人口解决了房源,所以居民用于出租的住房,政府在政策上要给予支持。

4、选择住房保障供应手段

上海住房保障供应手段可以采用财政、金融、税收等多种手段和措施给予支持,贴砖头还是贴人头要“审时度势”,世界各国基本上都采用贴人头的做法;贴砖头比较到位,日本比较倾向贴砖头。上海解决眼前问题需要双管齐下,但从长远来看,贴人头更加符合市场原则。

对开发商可适当采用低息贷款、减税或退税的手段:对于提供政策性住房保障的开发商可发放低息贷款,由财政部门承担差额;对于提供市场低价租房的企业,在税收方面政府给予优惠,减免一部分税收和费用;对于中低收入家庭,可采用指令性租金、指导性租金、贴租、贴息的手段:政府在推出住房租赁新机制过程中,起初有必要采用指令性租金,一方面需要保障业主的保本微利,另一方面保障入住者低租金。在租赁市场比较成熟的情况下,政府可采取指导性租金,这个租金低于市场价格的一定比例,并且根据市场的变化可以不断调整,同时根据租金调整的幅度,政府再给予必要的补贴。对以市场租赁住房困难的家庭实行租金补贴政策,补贴资金主要由职工所在单位核定发放,退休人员与无业人员由财政给予补贴,补贴标准低于“廉租”住房标准的一定比例。对于购买配套商品房的家庭可以采取贴息政策,购房贴息政策要随着房价的变化进行调整;贴息水平要随着人均GDP增长而相应提高。对于特殊人群的购房可采用退税政策,对特殊家庭政府实行贷款担保。

5、筹集住房保障基金

这些年来上海财政收入有了很大的增长,财力使用的方向有可能更多地顾及到公众的福利要求。上海也有条件通过利益再分配,让比较多的人得到住房保障支持。

住房保障基金的筹集可通过:加大财政预算安排对住房保障资金的支持力度;提高房产税和物业税,从高收入者的累进所得税中拿出一部分用于住房保障;试行从土地出让净收益中安排一定资金投入住房保障建设;国家财政和企业福利中原先用于住宅建设投资基金的部分,转换成住房保障资金;住房公积金增值税部分中,规划出一定比例作为住房保障基金;直管公房出售后的部分净归集资金用于住房保障;通过发展慈善事业募集部分住房保障资金;政府从房地产业中获得的收入中拿出一部分来补贴住房保障;政府尝试发行住房建设中长期公债和发行住房福利彩票。

6、支持住房保障融资

住房保障资金的多样化—— 房地产信托基金、社保资金、保险资金、公积金都可为住房保障体系提供庞大的长期性资金。设立专业住房储蓄机构或者储蓄银行—— 随着住房市场化进程,上海应该建立住房金融的专门机构。当然要分两步走,第一步是推动现有机构的健康发展;第二步是建立上海住房储蓄银行,在没有建立专门银行之前,可在规定的银行开设住房储蓄业务。可以先搞试点,其好处是,可吸引广大居民参加,比公积金的面还要大。居民参加专项储蓄并购房贷款者可给予一定优惠,如减免住房专项储蓄利息所得税,这样为个人贷款业务提供长期稳定的资金来源,为广大居民提供一个比较好的解决住房的途径。政府承担住房抵押风险担保—— 美国住房保障中很值得借鉴的是建立完善的抵押贷款担保制度。现实生活中有些家庭收入不稳定,或者会遇到天灾人祸,所以可以考虑由政府设立住房贷款担保机构,对中低收入家庭的住房贷款提供担保。政府可先试行对烈属家庭住房承担风险担保。

7、加大土地供应调控力度

政府可以把配套商品房用地改为土地租赁制,以支付年租的形式实行有偿使用,既可以降低房价,又与土地使用制度改革方向相符,同时办理房屋产权证问题也可以迎刃而解。

8、规划住房保障供应区域

新加坡政府在建设住房保障体系过程中,非常重视社区的和谐建设,政府部门要求居住区内混合不同户型,既设有出租房,又设商品房,使每个居住区域汇集不同社会阶层的居民。

政府规定房地产开发企业在内外环线,或中外环线之间,或者轨道交通沿线建设的普通商品房,必须建造一定比例(10% ~ 15%)的房型,作为配套商品房和配套出租房,并作为土地使用招投标的条件之一,配套商品房和配套出租房部分享受减免税费等优惠政策。政府通过有效的社会政策,引导社区布局趋向合理,逐步形成和谐居住的整体格局。

参考文献:

1. 张泓铭等. 住宅经济学. 上海财经大学出版社, 1998
2. 宋博通. 国外住房过滤模型的研究现状及启发[J]. 中外房地产导报, 2000(23)
3. 中国社会科学院财贸所, 美国公共管理研究所. 中国城镇住宅制度改革. 经济管理出版社, 1996
4. 刘志峰. 住房制度改革与住宅产业现代化. 中国房地产, 2004(1)

-
5. 黄征学. 经济适用房的政策效应分析. 经济科学, 2004(3)
 6. Juan, Yi-Kai; Shih, Sh en-Guan; Perng , Yeng-Horng. Decision support for housing customization: A hybrid approach using ca se-based reasoning and genetic algorithm. Expert Systems with Applications, Jul2006, Vol. 31 Issue 1, p83-93, 11p
 7. Hui, Eddie C. M. ; Wong , Francis K. W. . Affordable housing in China. Habitat International, Jun2006, Vol. 30 Issue 2, p275-276, 2p;
 8. Kestens, Yan; Thériault, Marius; Des Rosiers, Fran? o is. Heterogeneity in hedonic modeling of ho use prices: looking at buyer s ' household pro files. Journal o f Geographical Systems, Ma y2006, Vol. 8 Issue 1 p61~ 96
 9. Wang , Dong g en; Li, Si-ming. Socio-economic differentials and stated housing pr eferences in Guang zho u, China. Habitat International, Jun2006, Vo l. 30 Issue 2, p305~ 326, 22p
 10. Quan, Zhang Xing Institutional transformation and market is action: the changing patterns of ho using investment in urban China. Habitat International, Jun2006, Vo l. 30 Issue 2, p327-341, 15p; 2006年10月22日