
“住有所居”目标下

江苏住房制度完善的突出问题与应对策略

王树华 岳少华 孟静

住房是民生之要。江苏作为经济发达省份，一些地区房价居高不下、外来流动人口规模较大导致保障住房需求大等问题持续存在，值得高度重视。深入剖析当前江苏住房制度存在的突出问题，积极探索应对之策，对于保障和改善民生、促进“住有所居”，推动“强富美高”新江苏建设具有重要意义。

一、实现“住有所居”是住房制度完善的根本出发点

在党的十八大报告中，党中央就已经明确提出了“住有所居”的目标。此后，在党的十九大报告中明确提出“让全体人民住有所居”。这表明适宜居住是人民美好生活的根基，人人住有所居是全面建成小康社会的必然要求，也是解决发展不平衡不充分问题，保证全体人民有更多获得感、幸福感的具体体现。

1. 实现“住有所居”必须坚持“房住不炒”

让“全体人民住有所居”是最终目标，十九大报告提出的“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位”则为实现这一目标提供了具体思路，为住房制度的完善指出了改进方向。为此，除了加强住房需求端管控，通过采取限购限贷、降杠杆等需求管理措施让房子“不易炒”之外，更重要的是从供给侧角度着手，通过“多主体供给、多渠道保障”，让一部分房子变得“不能炒”。

2. 实现“住有所居”必须建立“租购并举”住房制度

要让住房真正回归其居住属性，让房地产市场形成稳定健康发展的长效机制，“租购并举”无疑是极为关键的一环。相比较而言，我国住房租赁市场发育还不充分。住房租赁市场既是房地产市场的重要组成部分，也是解决当前我国住房问题的重要渠道。因此，培育和发展住房租赁市场，特别是鼓励长期租赁，加强对租赁利益相关方合法权益的保护，对于实现“住有所居”目标意义重大。

二、发展不平衡不充分是江苏住房制度面临的突出问题

（一）住房租赁市场发展不充分

1. 不少群体对“租房”有抵触心理。从文化传承和消费习惯看，民众对置办房产尤为偏好。而且近年来省内南京等城市房价的快速上涨，放大了住房的投资属性与升值效应，也进一步造成了“重购轻租”的现象。

2. 租赁市场的“硬件”和“软件”建设还不完善。从硬件上说，目前可供租赁的房源较为分散，尚不能满足对居住品质有一定要求的租房群体需求。从软件上说，由于维权成本过高，个人出租者随意涨价、单方毁约等情况在损害租房者合法权益的同时，也削弱了租房者对于租房的认同感。

3. 住房租赁市场的供给主体较为单一。供给主体仍以个人出租者为主，机构出租者较为缺乏。受住房租赁利润率远低于住房销售利润率、住房租赁回报期长等因素影响，以房地产企业为代表的机构租赁者进军住房租赁市场的积极性仍然不高，不利于专业化住房租赁市场的形成。

（二）住房销售市场发展不平衡

1. 住房销售价格与居民支付能力不匹配。国际上一般用房价收入比衡量购房承受能力。按照世界银行标准，房价收入比处于 3~6 倍区间才是合理水平，而 2017 年江苏 13 个设区市中，房价收入比最高的南京达 14.31 倍，最低的无锡市房价收入比为 6.04 倍，这一结果表明江苏居民的购房压力偏高。

2. 住房的区域结构不平衡。体现为大城市与中小城市住房发展不协调，省内部分二三线城市住房销售市场特别是新房销售市场发展过热，在南京、苏州、无锡、徐州等房价过热地区，随着政府对房地产市场调控的升级，“限购、限售、限价、摇号”等多项措施先后出台，但效果有限。而省内三四线城市的住宅销售仍然存在较大的去库存压力。

（三）保障房建设与管理不协调

当前，江苏保障性住房领域在一定程度上存在“重建设，轻规划”“重建房，轻产业配套”“重建设，轻管理”的现象，使部分保障性住房无法充分发挥其保障民生的作用。保障房片区由政府统一配套公共设施，便于集中管理，但其选址多位于郊区，而保障房居民大多在市中心从事传统服务业或在工业园区从事制造业，造成就业与居住空间失配，也造成就业区和承建区之间的利益矛盾。此外，保障房片区居民消费能力有限，导致依靠市场力量为其提供配套的动力不足，增加了政府保障的压力。保障房主要采取市场化物业管理的方式效果不佳，具体体现在：住户经济能力有限，导致物业费收缴困难；由于缺乏权责配置和服务评价机制，加之缺乏资金支持，物业服务水平不高，影响居住质量；很多小区没有成立业主委员会，业主与物业间缺乏沟通机制，矛盾容易积聚。

（四）保障房融资渠道不畅通

保障房建设与运营主要依靠政府财政资金支持，社会资本参与积极性不高，导致资金融资渠道不畅、融资形式单一、融资难、融资贵。

一方面，财政支出的增长和财政收入增长放缓的矛盾突出。近年来江苏省政府财政增速有所下降。2017 年全省完成一般公共预算收入 8171.5 亿元，同口径增长 4.6%，比上年放缓 0.4 个百分点。与此同时，住房保障支出却呈现刚性上涨态势。2016 年全省住房保障支出 265.9 亿元，同比增长 7.6%，占公共财政支出的 2.66%；2017 年支出 326.3 亿元，同比增长 21.1%，占公共财政支出的 3.07%。此外，保障房还需要大量的公共配套设施建设及后期管理投入，这无疑会进一步扩大保障房建设和运营管理的资金缺口。

另一方面，从保障房建设运营的融资情况来看，普遍存在融资难、融资贵的问题。不同于普通商品房，保障房因难以估值、产权流动存在一定制约，在现有商业信贷运作下，不适合用作贷款抵押，难以获得金融机构的信贷支持。与此同时，保障房项目用地多为划拨土地，土地使用权归政府，无法作为有效抵押物获取银行贷款；棚户区改造项目中，以在建工程作抵押，需经回迁户或被安置户同意，法律风险大，均存在融资难题。目前，保障房建设资金的一个重要渠道是依靠国家开发银行等政策性资金支持。在政策性银行控制信贷规模后，贷款更为困难、贷款门槛也提高，且贷款利率更高。

（五）保障住房退出机制不完善

江苏各市不断完善保障性住房分配制度，合理确定准入条件，严格审核程序，已经形成了一套比较完善的受保对象识别审批方法及准入制度，在一定程度上实现了保障性住房分配的公平性。但与完善的准入制度形成鲜明对比的是，保障房的退出机制尚不完善。一方面，由于我国还没有完全建立个人信用制度和个人收入申报制度，这就使得对受保对象及其家庭成员的后续收入监督和动态监管存在困难。另一方面，对于不按要求及时退回保障性住房的，主管部门的处理措施只是“责令限期退回”；对骗取住房保障、违法占用保障性住房的，惩处力度偏弱。

三、进一步完善江苏住房制度的政策思考

（一）加快发展住房租赁市场，实现“租购并举”

1. 加强住房租赁市场监管。严格监管租赁市场，打击违法中介；着力强化住房租赁信用管理和市场监测，引导市场合理定价。建立住房租赁纠纷快速调处机制，切实保障租赁利益相关方合法权益。依托社区、物业管理企业、中介机构定期报送的信息，政府要通过对住房租赁情况的大数据分析，定期在平台发布住房租赁指导价格，力促住房租赁市场价格平稳。

2. 加快培育住房租赁供给主体。对于经济发展基础较好、人口导入较快、房地产市场需求旺盛的热点城市，要加快制定住房租赁管理政策法规，大力培育租赁住房供应主体，提高住房租赁企业集约化、专业化水平，形成大、中、小住房租赁企业协同发展的格局。鼓励发展长期租赁，支持房地产开发企业、房地产经纪机构等拓展住房租赁业务，调动各类主体建设筹集租赁住房的积极性。

（二）优化房地产调控，实现由行政手段为主转向经济手段为主

1. 更多地采用经济手段进行调控。建立市场配置与政府保障相结合的住房制度，需要充分发挥市场的决定性作用。从长期来看，不恰当的行政措施在一定程度上干扰了预期，引发了市场乱象，加剧了市场波动。为此，政府对房地产的调控需要保护刚需和改善性需求，抑制投机性需求，进而实现价格稳定和市场平稳健康发展。

2. 更优地发挥行政手段的调控作用。进一步加强政府在完善住房用地供应机制方面的作用，适当提高居住用地在城市建设用地总量中的比例和开发强度，明确各类保障性住房的用地指标和空间布局。公共租赁住房用地应保尽保，人才住房、安居型商品房用地优先安排，合理增加普通商品住房用地，严格控制大户型高档商品住房用地。在新增居住用地中，确保人才住房、安居型商品房和公共租赁住房用地比例不低于60%，同时在新出让居住用地中提高“只租不售”用地比例，树立鲜明的示范效应。

（三）推进供给侧管理，实现因城施策、精准供给

在坚持抑制投机性需求不放松的同时，将住房制度建设的重点逐步从需求侧转向供给侧管理，基于各市间、城乡间的现状差异，立足不同收入群体的需求，实现因城施策、精准供给。

1. 对各地住房供求情况全面摸底，利用大数据推进精准施策。各地政府要摸清本地区新增城镇人口、新增就业人群、中低收入家庭等的规模和发展趋势，综合考虑收入、职业、学历、工作年限等指标，准确测算不同收入水平居民的住房支付能力及住房需求量和需求结构。然后，比对本地区住房存量情况，找准住房供给与住房需求的最优结合点，据此建立科学合理的住房供给规划。

2. 推动各地因地制宜制定住房政策。各地要与经济社会发展状况保持动态平衡，统筹考虑财政承受力采取不同施政策略，并根据经济发展的不同阶段对政府介入住房保障的程度进行动态调整和优化。具体而言，南京、苏州、无锡等区域中心城市的人口规模大、人口流入多，房地产市场需求较旺盛，保障房需求量较大，城市建设用地更为稀缺，而财政收入水平和财政支出

效率较高。此类城市政府要加大保障房建设力度，以产业升级腾挪建设用地，适度提高容积率。对于苏中、苏北的非中心城市而言，其低收入家庭占比高，商品房供应相对充足，要同时调动行政与市场两种力量加大保障房供应，更好地发挥保障性住房对房地产市场的稳定作用。

（四）坚持保障房建设与管理并重，切实提高住房保障水平

1. 注重提高保障质量。实现保障房建设与配套设施建设同步、保障房前期建设与后期管理并重。一方面，要借力棚户区和城中村改造项目，提升保障房质量。进一步优化保障房空间布局，减少空间错配现象；改善居住、交通条件，加强生活设施、公共设施配套；优化社区社会环境，加强安全秩序、社交支持网络建设，增强居民归属感。另一方面，提升保障房运营管理水平。保障房运营管理可以由政府牵头负责，操作上采取由居民成立业委会、自主选择物业等管理方式。

2. 注重扩大保障范围。重点考虑“夹心层”的需求，前瞻考虑青年群体需求，通盘考虑常住人口的利益，实现住房制度由“满足困难家庭基本需求”向“让全体人民住有所居”转变。据此采取住房公积金、公共住房、租房补贴、购建房税收减免、利率优惠等多渠道保障形式。

（五）完善财税金融政策，畅通保障房融资渠道

以“房住不炒”为根本遵循，通过完善财税金融政策，实现保障房建设与运营管理资金的多元化。

1. 设立专门机构负责保障房资金的收支和管理。可以设立保障房建设发展基金，由省市县三级财政出资设立、先期投入，实行独立核算、专款专用。同时，吸引国开行、保险机构及其他金融机构以较低的成本注入资金，由财政贴息保障投资者的正常收益。聘用专业金融机构负责基金的运营和管理，以售房、租金、配套商业开发收益等保障投资的盈利和安全性。

2. 建立由金融机构共同参与的融资支持平台。鼓励金融机构进入保障房领域，设计“保障房产权租赁收益支持证券”，通过资产证券化缓解资金回收压力。

（六）加强信用体系建设，完善保障住房退出机制

1. 完善个人信用体系建设。保障性住房退出机制得以实施的重要前提，是建立一个相对完善的个人信用和收入监督制度。在明确家庭失信、个人失信以及单位失信等行为的认定标准、依据的基础上完善失信惩戒程序，并加大失信惩戒力度，记入个人征信记录。利用住房保障信息系统的大数据平台，对申请家庭和保障对象进行信用情况记载和评估。评估结果可以通过监管平台为各部门实时共享，实现信用管理与监管服务即时融合。对有不良记录的家庭，实施联合惩戒，实现“数据一个库、监管一张网、管理一条线”。

2. 建立部门联动、各司其责的工作机制。住房城乡建设（房管）部门具体承担住房保障诚信体系建设的管理工作；住房保障实施机构负责信息采集、诚信档案建立等工作。民政部门负责住房保障对象的家庭财产认定工作。经济和信息化部门负责将住房保障实施过程中的失信行为纳入征信管理系统。

（作者单位：江苏省社会科学院区域现代化研究院）