

嘉兴新市民住房问题的制约因素及其政策建议

谭金明¹ 吴兴陆² 毛芹¹ 邵方璇²

(1. 嘉兴市住房公积金管理中心;

2. 嘉兴学院南湖学院, 浙江嘉兴 314001)

【摘要】: 通过对嘉兴市新市民住房及住房公积金制度推广现状调查分析, 揭示目前新市民居住面临的问题和困境, 以及住房公积金制度在支持新市民解决住房问题中存在操作和制度上障碍。提出加大制度改革, 明确住房公积金定位, 推进住房金融发展, 树立普惠发展理念, 扩大制度覆盖面等对策, 以化解新市民住房难的问题。

【关键词】: 嘉兴市 新市民 住房 公积金 改革

【中图分类号】: F299. 275 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1671-3079 (2019) 03-0073-04

改革开放以来, 嘉兴逐渐成为外来人员流入的主要地区之一, 到 2017 年底, 全市外来流动人口总数达 207.91 万人, 占全市常住户籍人口的 58%。^①大量外来务工人员的涌入为嘉兴市经济发展带来巨大红利, 同时也对本地公共服务、资源环境、住房保障等提出了前所未有的挑战。目前, 嘉兴市新市民住房拥有率较低, 多以租房居住为主且合租比例较高, 享受保障性住房的比例和住房公积金覆盖率较低。近几年, 从国家到省、市政府高度重视新市民住房保障问题, 出台了多个政策性文件, 明确提出“要准确把握住房的居住属性, 以满足新市民住房需求为主要出发点, 以建立购租并举的住房制度为主要方向, 以市场为主满足多层次需求, 以政府为主提供基本住房保障, 让全体人民住有所居”^②。可以说, 解决新市民住房问题是全面贯彻党的十九大战略部署, 构建和谐社会, 化解当前社会矛盾, 实现全体人民住有所居的重大举措。为此, 按住建部要求和布置, 2018 年, 课题组对嘉兴市新市民住房问题进行了全面抽样调查, 在全面掌握新市民群体特征和住房状况的基础上, 分析面临的问题及公积金制度覆盖的难点, 以便更好地将住房公积金制度覆盖新市民群体。

一、嘉兴市新市民具体情况及居住需求分析

为了全面了解新市民住房现状及问题, 在嘉兴市选择市区或所属市县、城镇居住 6 个月以上、年龄在 16~60 周岁的常住人口且户籍在外市, 或是本市农村户籍的务工人员作为调查对象, 共发放调查问卷 3000 份, 回收有效问卷 2960 份, 回收有效率为 98.7%。

(一) 新市民基本情况调查与分析

1. 户籍、年龄、学历情况。

调查的新市民群体中在嘉兴市居住工作时间平均为 8.3 年, 按来源分, 省外、市县外流入的占 59.4%, 有本市农村户籍但常住城镇的占 40.6%; 年龄在 30 岁以下占 39.4%, 30~45 岁的占 47.5%, 45 岁以上仅占 13.1%; 学历在专科及以上的占 40.9%, 高中及职高占 24.9%, 而初中及以下学历的占 34.2%。大部分人表示会继续留在嘉兴工作, 并通过购房定居等方式成为常住人口, 这有助于

补充因嘉兴人口老龄化而导致青壮年劳动力短缺的问题。同时,越来越多的大中专院校毕业生也加入到城市新市民的行列,成为城市发展的新动力,这也有助于弥补嘉兴市技术人才不足的问题。调查还发现,多数新市民是以家庭为单位或与亲戚、父母、子女一起来嘉兴工作,无随迁人员只占 7.6%,新市民多为拖儿带老,住房问题是影响新市民工作生活十分重要的因素。

2. 就业、收入及资产情况。

近年来,随着嘉兴市现代制造业的快速发展,吸引了大量外来务工者,其中有超过 80%的新市民集中在制造业工作。^{〔1〕}据统计,2017 年,嘉兴市新市民人均税后年收入 31162 元,明显低于同期全市城镇居民人均可支配收入,市镇居民收入为 53057 元,新市民家庭税后平均年总收入 13.1 万元,家庭年总支出 8.2 万元,年结余约 4.9 万元。总体上,新市民平均收入明显低于嘉兴市常住城镇人口收入,使得新市民在购置住宅、改善居住条件方面能力相对较弱,其中只有 43.5%的新市民在本市城镇地区拥有住房,家庭平均住房资产(不包含无房家庭)为 143.8 万元,其他非金融资产为 18.4 万元,金融资产为 9.96 万元,家庭平均负债比占 24.1%,有房家庭平均住房负债为 39.2 万元。可见,对新市民家庭而言,因购房发生的负债位于首位,其购房负担和压力明显偏高。^{〔2〕}

3. 住房状况。

近年来,由于嘉兴市房价持续上涨,有超过 56.5%的新市民选择租房,其中个人独居占 7.6%,家庭居住占 58.2%,合租或群租占 34.2%,且人均居住面积仅为 10.8 平方米,整体居住条件较差,远低于全市人均住房面积 40 平方米的水平。在对自购住房的新市民调查中发现,由于户籍原因,住房基本依靠自购解决,仅有不到 7.6%的新市民享受了政策性住房补贴。购房主要以二手旧房为主,且地段多位于工业区附近或城乡接合部,周边卫生环境、配套设施及安全等相对较差。^{〔1〕}虽然某些企业为新市民提供了公寓和集体宿舍等住房,但由于其私密性差等因素无法满足以家庭为单位的外来务工者需求。

(二)居住需求

在受访的新市民中有 49.3%的人认为,未来 5 年将会留在嘉兴工作,有 39.6%的人则会视发展情况而定。有 86.8%的新市民认为影响购房定居的主要因素是就业、创业,其次是子女教育等,反映了吸引外来人口定居的关键是城市就业机会、工作条件、生活条件及针对新市民的相关政策、制度。其中,居住需求是否得以满足,是影响新市民在嘉兴打拼的重要因素。

1. 购房需求。

调查发现,新市民对改善居住条件有着十分强烈的需求,但由于近 3 年嘉兴市住宅均价上涨 1~2 倍,使新市民购房难度大幅增加,受购买能力、政策限制等因素影响,未来两年计划在嘉兴购房的新市民比例仅为 28.0%,其中,有购房贷款需求的新市民家庭约占计划购房的 94.9%。可见,由于新市民总体收入水平低,没有房地产金融政策支持,其购房愿望较难实现。

2. 租赁需求。

调查显示,从今后很长时间来看,租房仍是新市民最主要的居住方式。其中,因家庭子女教育和工作等因素,未来两年计划更换租房的比例占 26.0%,租房平均面积为 76.4 平方米,月租金控制在约 1977 元/套。调查中还了解到,新市民迫切希望金融机构能提供贷款来解决租赁住房的租金问题,这也反映了部分新市民在解决租赁住房问题上仍存在一定压力。

二、制约新市民住房问题有效解决的因素

近几年,嘉兴市出台了许多提高职工住房保障方面的惠民政策,也积极探索惠及新市民的住房公积金支持政策。如针对新市民集中的非公企业,出台了《嘉兴市提取住房公积金支付房租管理暂行规定》(2013 年)、《关于规范和阶段性降低住房公积金缴

存比例的通知》(2016 年)、《嘉兴市住房公积金个人缴存托管暂行办法》(2017 年)等一系列鼓励新市民住房公积金的扩面政策。《嘉兴市住房公积金个人缴存托管暂行办法》将包括新市民在内的个体工商户、自由职业者等纳入了住房公积金覆盖范围,突破了公积金只有通过单位缴存的限制,这在一定程度上减轻了新市民的购房压力。尽管如此,嘉兴市新市民住房公积金的缴存比例只有 67.1%,⁽²⁾仍然明显偏低,这在很大程度上妨碍了新市民住房问题的解决。另外,从贷款及提取情况看,嘉兴市新市民利用住房公积金贷款购房的比例仅占 19.7%,办理住房公积金提取只有 27.4%,两者比例也明显偏低。⁽³⁾因此,需从制度、政策、市场等方面入手解决新市民住房问题,为嘉兴市的长远发展储备人力资源。

(一)制度困境

首先,现行的城乡分割二元户籍制度,严重阻碍了当前城镇化推进中人口的流动,给外来务工人员进入城市设置了很大的障碍。另外,现行的二元户籍制度导致新市民无法享受与城市居民同等的就业、住房、养老、医疗和教育等权利,使其很难对城市产生归属感。因此,城乡分割二元户籍制度是造成新市民目前城市住房问题难以得到有效解决的最根本原因。另外,住房保障制度的身份认定,仍将农民工群体排斥在城市住房体系之外。虽然近几年国家出台了相关政策将农民工纳入城镇住房保障体系(公租房),但住房保障制度对于农民工的覆盖面仍然不够。^[2]收入少、负担重、经济能力弱的农民工群体没能成为城市住房的保障对象,他们比城市困难群体更难拥有自己的住房。调查显示,能在城镇购房置业的新市民不足 44%,不到嘉兴住房自有率的一半,且人均居住面积及居住环境难尽如人意。

(二)政策失灵

自 2005 年以来,各有关部门对解决新市民住房问题出台了一系列政策,地方政府也进行了诸多探索,但新市民住房问题的解决情况始终不乐观。究其原因,政策失灵是其中重要原因之一,出现诸如中央重视、地方及企业积极性不高,造成很多政策落实不到位,新市民难以享受住房公积金政策。调查显示,嘉兴市新市民就业集中的非公有制单位缴纳公积金的比例极低,不到 20%,⁽³⁾目前嘉兴市新市民缴存和使用住房公积金的水平较低,政策强制乏力、政策失灵是新市民住房公积金缴存比例低的最主要原因。

(三)市场壁垒

近 3 年,随着嘉兴市房地产市场快速升温,市场住宅供不应求,推动房价大幅上涨,市区租金和房价收入比分别为 1:0.4 和 1:18(按 60 平方米住宅计),这对收入低于市平均水平的新市民来讲,房子的租金、价格都明显偏高。调查显示,有 51.8%的嘉兴新市民没有能力支付首付,另有 8.5%新市民无按揭偿还能力。另外,目前嘉兴市实施的限购政策对非户籍居民有很多的限制,其中首付比例高、购房贷款利率大幅上涨是制约新市民购房的另一重要因素。

除上述因素外,地方政府对提升外来人口住房保障积极性不高、住房保障政策地域分离、城市改造对外来人口住房权利的忽视等也是制约其住房问题解决的因素。

三、加大制度改革,支持新市民住房问题解决的政策建议

面对房价持续上涨,新市民仅靠自身能力解决住房问题难度较大,必须加大制度变革、政策完善,特别是加大住房公积金制度改革,支持新市民群体解决住房问题。

(一)加快修订《嘉兴市住房公积金管理条例》,明确制度定位

目前,住房公积金制度覆盖面不广,扩面面临瓶颈,特别是在新市民集中就业的非公企业拓展困难,这与制度本身执法力度不大、定位不明确有关。从住房公积金支持新市民解决住房问题的角度看,其前提是要将新市民纳入制度保障范围,扩面是关键。

为此,要加快修订《嘉兴市住房公积金管理条例》,明确住房公积金制度在整个住房保障体系中的地位与作用,将推进住房公积金制度改革列入到地方经济社会发展纲要中,同时,进一步加大住房公积金在非公企业的推进力度。

(二)推进政策性住房金融改革,优化运行机制

一是寻求政府支持,扩大资金运行规模,将政府有关部门管理的与住房有关的资金统一纳入政策性住房金融管理;二是拓宽筹资渠道,为缴存新市民提供更有力的住房金融支持;三是扩大资金运用范围,加大参与保障性住房建设、特别是公租房的金融支持力度,提高公积金运行效率。

(三)树立普惠发展理念,扩大制度覆盖面

一是完善政策支持,增强制度吸引力。通过个人所得税减免、政府贴息支持、贷款额度和利率等政策设计,将政策性信贷资源向中低收入家庭的基本住房需求倾斜,特别是向新市民家庭倾斜。二是要明确地方政府在推进住房公积金制度完善方面的职责,将住房公积金缴存率纳入政府目标责任制考核,不断提高新市民住房公积金的缴存率。三是完善个人缴存配套政策,特别是新市民在购租住房中有关贷款、税收减免、财政扶持、保障房政策倾斜等方面的配套政策,充分调动新市民缴存的积极性。

(四)构建住房保障协同机制,盘活存量资金

强化住房公积金与住房保障制度联动,实现协同发展。一是盘活提取的贷款风险准备金。嘉兴市累计提取的贷款风险准备金占住房公积金贷款余额的比例为 7.94%,目前全市住房公积金个贷逾期率仅为 0.02%,⁽⁴⁾因此可考虑留存贷款余额的 1%全部用于发放住房公积金个人贷款或保障性住房建设项目贷款,以弥补当前可贷资金不足。二是用好城市廉租住房建设补充资金。总结典型城市收购与建设公租房的经验,允许城市廉租住房建设补充资金直接参与投资政府租赁住房或提供专项贷款,将取得的资产投资收益与缴存人共享,在公租房分配中与公积金缴存人直接挂钩,以确保新老市民的利益。

(五)不断完善管理运营机制,更好服务新市民

目前,住房公积金管理部门要进一步完善相应的管理机制和运行机制,支持新市民解决住房问题。一是各级政府统筹推进有关住房公积金支持新市民解决住房问题的各项工作,责成相关部门做好政策方案和业务模式的研究设计;二是住房公积金管理中心应积极推进住房公积金数据互联互通,以提升信息化建设为抓手,打好住房公积金优质服务牌;三是根据新市民分布状况,设置服务网点,全面推进住房公积金乡镇服务站建设,以便就近服务新市民缴存和使用;四是为新市民开启存贷绿色通道,不仅在办理时间上大开方便之门,做到“来了就办”,而且要推出异地贷款、组合贷款、公转商贴息贷款等产品,提供扩大贷款担保范围以及灵活多样的还款方式等优质高效的服务举措。

参考文献:

[1]刘伊诺.住房公积金视角下的农民工住房保障问题分析[J].劳动保障世界,2018(14):26.

[2]王先柱,王敏,吴义东.住房公积金支持农民工住房消费的区域差异性研究[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2018(2):148-158.

注释:

1 见嘉兴市公安局提供的《2017 年外来流动人口基本情况统计报表》。

2<http://news.hexun.com/2017-09-02/190699005.html>。

3(2) 2018 年嘉兴市新市民住房问题抽样调查数据。

4 2018 年嘉兴市新市民住房问题抽样调查数据。

5(3) 《嘉兴市住房公积金 2017 年年度报告》的数据。

6 《嘉兴市住房公积金 2018 年年度报告》的数据。