

廉租住房

纵览

LIANZU ZHUFANG
ZONGLAN

刘晓君 等 编著

中国建筑工业出版社
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

廉租住房纵览

刘晓君 等 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

廉租住房纵览/刘晓君等编著. —北京:中国建筑工业出版社,2005

ISBN 7-112-07278-6

I. 廉... II. 刘... III. 房屋—租赁—社会保障—福利制度—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 019365 号

廉租住房纵览

刘晓君 等 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 15 字数: 310 千字

2005 年 6 月第一版 2005 年 6 月第一次印刷

印数: 1—3,000 册 定价: 24.00 元

ISBN 7-112-07278-6

(13232)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书以完善我国住宅社会保障体系为宗旨,以不断改善城镇最低收入家庭的住房条件为出发点,运用系统动力学、博弈论、社会排斥原理、项目融资、多目标综合评价方法等经济学、管理学、社会学中的前沿理论,紧密结合国内外廉租住房建设管理的实践,对廉租住房的供给模式、廉租对象的界定标准、廉租住房的配租标准、廉租住房的金融体系、廉租住房的退出机制等方面进行了深入研究。

本书可作为高等学校和科研院所研究人员的参考书,也可作为政府主管部门制定相关政策提供决策支持。

* * *

责任编辑:张 晶

责任设计:赵 力

责任校对:王雪竹 赵明霞

本书编著委员会

主任委员 史健生

副主任委员 卫 勃 陈君昌 王 超

主 编 刘晓君

副 主 编 薛武平 李福军 廖 阳

编 委 王建斌 黄 忠 王振宇

杨小宇 金 江 李 斌

向寿生

代 序

我国目前正处在全球经济一体化,从工业社会向信息社会过渡,积极推进可持续发展战略的新时期,知识经济已初见端倪。其他国家的经验表明:在经济起飞阶段,随着经济的发展与居民平均收入水平的提高,居民收入间的差异随之趋于扩大。基尼系数是测量收入分配均等程度的重要指标,国际上对基尼系数取值的一般判断标准为:0.2 以下为高度均等,0.2~0.3 之间为相对均等,0.3~0.4 之间差距相对合理,0.4 以上则差距偏大。据国家税务部门测算,目前我国基尼系数已达到 0.459,超过国际公认警戒线 0.40。国家统计局城调队 2004 年调查统计数据表明,我国城镇最低收入家庭占城镇总人口 10%,这些贫困家庭,消费水平低,生活质量差,靠自身能力难以改善住房条件。

党和国家领导人对住宅建设和人民居住条件改善高度重视。江泽民同志明确指出:“随着生产发展和社会财富的增加,城乡居民的实际收入、消费水平和生活质量要有明显改善,衣食住行尤其是居住条件,应有较多改善。”朱镕基同志也曾指出:“研究新的经济增长点、新的消费热点,现在看来还是增加住宅建设、加快住宅制度的改革。”在联合国第二次人居大会上,包括中国政府在内的与会国家一致承诺:“居住权是人权的基本内容之一,人人都应享有适当的住房。”1999 年 11 月中央经济工作会议指出:“当前的重点是启动住房、教育等方面的消费。”可见,不断改善人民的居住条件是关系到国家经济、社会发展和实现我国政府对世界承诺的重大问题。

为了发展住宅产业,推进住宅产业的现代化程度,我国早在 20 世纪 80 年代就开始了住房制度改革,并不断将改革推向深入。目前住房体制改革的一个重要方面是建立多层次的住房供应体制,城市高收入者购买商品房,中低收入者购买经济适用房,最低收入者租住廉租房。日前公布的国务院(2003)18 号令“国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知”中要求:“建立和完善廉租住房制度。要强化政府住房保障职能,切实保障城镇最低收入家庭基本住房需求。”目前,商品房市场供需两旺,经济适用房项目也正在大规模地建设实施,相比之下,国内最低收入阶层的住房问题变成了一个关系全国住房体制改革、经济发展和社会稳定的关键因素。自《城镇廉租住房管理办法》颁布以来,全国各大中城市分别制定了相关的实施细则,而且许多城市已经开始执行并积累了一定的经验。北京、上海和广州等几

个城市开始得比较早,保障覆盖面已经达到一定的规模。

然而,国内的廉租住房在实施过程中暴露出如下一些问题:①资金来源不稳定;②保障水平难于制定,容易产生“夹心层”;③城市大量流动人口使政府难于合理的界定保障对象的规模;④尚无一种合理的配租机制;⑤退出机制尚未建立。上述这些问题阻碍着我国城镇住房社会保障体系的健康发展。

廉租住房供需中的上述诸多问题,急需专业人员从理论上进行探索,通过深入的调查研究,寻找问题产生的根源,积极探索解决问题的途径,以起到理论指导实践的作用。西安建筑科技大学投资与房地产研究所和西安市城乡建设委员会的同志们通过国内外廉租住房制度的比较研究,结合本地廉租房建设管理的实践,从理论的高度对廉租住房的供给模式、廉租对象的界定标准、廉租住房的配租标准、廉租住房的退出机制、廉租住房的金融体系等方面进行了深入细致并富有成就的研究,针对我国目前廉租住房建设管理中存在的主要问题及其危害,对目前廉租住房建设管理系统进行模拟,找出问题产生的根源,在系统分析及预测的基础上,确定廉租住房建设管理系统及其实现的总目标,分析各种廉租住房运行机制的优缺点和所需要的实施环境和政策支持。

我认为《廉租住房纵览》一书研究的问题具有很强的针对性,研究过程科学合理,研究结论真实可信,提出的对策建议具有可操作性,是研究团队集体智慧的结晶。读罢全书深深感到作者遵循了社会经济发展的客观规律,吸取了现代经济管理理论的精华,体现了我国最低收入阶层要求改善居住条件的迫切愿望。本书的出版对政府主管部门和实践工作者深入研究我国廉租住房制度能起到抛砖引玉的作用,同时具有以下社会经济意义:

(1)有助于我国社会保障体系的进一步完善。廉租住房体系是社会保障体系的有机组成部分,它的建立和不断完善将对我国建立和谐社会起到重要的促进作用。

(2)有助于我国廉租住房建设管理制度的建立、健全和完善,加快多层次住房供应体系的建立,促进住宅产业升级和持续、稳步、健康发展。

(3)建立完善的廉租住房理论体系,对原有理论体系进行了拓展,进一步提高了全社会对廉租住房建设管理规范化必要性的认识。

(4)有助于体现情为民所系、利为民所谋、权为民所用的“三个代表”的重要思想,为发展社会主义市场经济和提高人民的生活水平做出贡献。

何辉武谨序

目 录

1 绪论	1
1.1 我国廉租住房的产生及发展	1
1.2 建立廉租住房制度的意义	3
1.3 我国廉租住房制度运行现状	4
1.3.1 当前廉租住房的运行特点	4
1.3.2 国内各大城市廉租住房制度现状	5
1.3.3 我国廉租住房发展中存在的主要问题	6
2 国外及香港公共住房建设管理实践	8
2.1 欧美公共住房管理实践	8
2.1.1 美国的公共住房制度	8
2.1.2 英国的公共住房政策	10
2.1.3 瑞典的低租金公房政策	11
2.2 新加坡公共住房政策	12
2.3 香港“公共屋邨”制度	14
2.3.1 香港公屋准入政策	15
2.3.2 香港公屋租金政策	15
3 廉租住房供给模式研究	18
3.1 廉租住房供给模式的分类及其划分依据	18
3.2 廉租住房供给模式评价指标体系	20
3.2.1 收益成本比率评价	20
3.2.2 社会排斥效应评价	27
3.3 不同外部条件下的供给模式优劣分析	32
3.3.1 廉租住房供给模式的外部影响因素	33
3.3.2 不利外部因素存在条件下廉租住房供给模式评价	33
3.4 各种供给模式解决社会排斥问题有效度的评价	40
3.5 不同供给模式的适用范围与条件	43
4 廉租对象界定标准研究	46
4.1 国内廉租对象界定现状	46
4.1.1 我国现行相关法规对廉租对象的界定	46

4.1.2 国内各大城市界定廉租对象的实践	46
4.1.3 国内廉租对象界定中存在的问题	48
4.2 廉租对象界定标准研究	51
4.2.1 界定廉租对象的 SD 模型	52
4.2.2 实例研究——西安市廉租住房系统 SD 模型	62
4.3 廉租对象审核研究	67
4.3.1 廉租对象审核博弈模型	67
4.3.2 逆向选择模型	71
4.3.3 对审核过程的建议	73
5 配租标准研究	75
5.1 国内各主要城市的廉租住房配租标准简介	75
5.1.1 北京市廉租住房配租标准	75
5.1.2 上海市廉租住房配租标准	76
5.1.3 成都市廉租住房配租标准	77
5.1.4 其他城市廉租住房配租标准	78
5.1.5 制定政策时产生的问题及研究意义	79
5.2 影响租金补贴标准的因素分析	80
5.2.1 租金构成	80
5.2.2 确定租金补贴标准的租金构成分析	81
5.2.3 影响配租标准的宏观经济因素分析	82
5.2.4 各种影响因素的灰色关联分析及重要程度排序	98
5.2.5 一元回归分析与灰色关联分析的结果比较	104
5.3 廉租住房租金配租定价模型	105
5.3.1 定价模型的假设条件	105
5.3.2 租金配租标准的多元线性回归模型	106
5.3.3 租金配租定价模型的补充——租金补贴控制标准	114
5.4 实物配租面积标准的确定	117
5.4.1 国际经验借鉴	117
5.4.2 相关国家标准借鉴	118
5.4.3 上海市的廉租住房面积标准的借鉴	119
5.4.4 廉租住房实物配租面积标准的确定	119
5.5 实物配租装修标准的确定	120
6 廉租住房运行体系融资研究	122
6.1 廉租住房资金供需现状分析	122
6.1.1 国外公共住房资金来源	122

6.1.2 我国廉租住房建设资金供给现状分析	126
6.1.3 我国廉租住房建设资金需求特点	130
6.1.4 西安市廉租住房资金供需状况分析	131
6.2 住房保障税在廉租住房融资中的应用	134
6.2.1 我国住房保障税概念的引入	134
6.2.2 我国住房保障税实施的基础	136
6.2.3 住房保障税实施的基本构架	139
6.2.4 住房保障税实施的相关问题分析	141
6.2.5 住房保障税制度在西安市廉租住房融资中的应用	147
6.3 基于扩大住房公积金规模的融资方式研究	150
6.3.1 扩大的住房公积金模式引入	150
6.3.2 扩大的住房公积金的运作模式	153
6.3.3 扩大的住房公积金投资方式分析	158
6.3.4 西安市住房公积金投资收益实证分析	166
6.3.5 政策建议	169
6.4 经营城市在廉租住房融资中的应用	170
6.4.1 经营城市的概况	170
6.4.2 经营城市在廉租住房建设中应用的可行性分析	172
6.4.3 经营城市在廉租住房建设中的运作模式设计	172
6.4.4 经营城市在西安市廉租住房融资中的应用	175
7 廉租住房退出机制研究	178
7.1 提出问题	178
7.2 退出机制研究的意义	178
7.3 香港公屋退出机制的经验借鉴	179
7.4 目前廉租住房退出机制的现状	180
7.4.1 我国现行相关法规对廉租住房退出机制的规定	180
7.4.2 国内各大城市关于廉租住房退出机制的实践	181
7.5 我国内地廉租住房退出的难点	183
7.6 建立科学有效的廉租住房退出机制	184
8 后记	186
附 录	188
附录 I 西安市城镇低保、优抚家庭住房情况调查表	188
附录 II “调查表”原始数据统计表	190
附录 III 西安市廉租住房系统仿真结果	196
附录 IV 廉租住房政策法规汇编	204

《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》	204
《城镇廉租住房管理办法》	207
《上海市城镇廉租住房试行办法》	209
《北京市城镇廉租住房管理试行办法》	212
《南京市城镇居民最低收入家庭住房保障试行办法》	214
《武汉市城镇最低收入居民家庭住房保障暂行办法》	216
《西安市城镇廉租房管理办法》	219
《长春市城镇廉租住房管理实施细则》	221
参考文献	225

1 绪 论

1.1 我国廉租住房的产生及发展

我国城镇住房制度改革是从 20 世纪 80 年代拉开序幕的^①,20 多年来,我国逐步推行了住房商品化、公房出售、提高公房租金、停止住房实物分配、实行住房分配货币化等政策,住房制度改革取得了举世瞩目的突出成效。全国城镇居民人均居住面积,从 1978 年的 3.6m^2 提高到 2002 年的 22m^2 ,80% 的城镇家庭拥有了自有住房^②,住宅产业成为中国经济新的增长点。

随着城镇住房制度改革的发展,我国住房分配体制也发生了根本性的转变。过去的福利分房转变为由市场对住房资源进行配置,这就意味着个人要满足住房需求,必须按照市场价格对住房生产企业的成本和相关费用进行补偿。然而随着我国改革开放的发展、社会主义市场经济体制的建立,我国城市居民的收入差距逐步拉大,衡量居民收入差距大小的基尼系数不断增大,2001 年已增大到 0.459^③,超过 0.4 的国际警戒线。居民收入差距拉大在住宅消费方面的表现是,那些在改革中先富起来的群体的住宅基本需求已满足,开始将住房作为财富保值增值的投资工具;而那些在市场竞争中暂时处于不利地位的人们,例如国有企业转机建制过程中产生的大批下岗职工,经济收入十分有限,根本无力购买商品住房,甚至连租住商品房也变得日趋困难,成为住房问题上的“弱势群体”。

如果说,我国的住房体制改革尤其是住房分配货币化制度,是面对改革开放之初城镇住房极度短缺的局面(1978 年全国城镇人均住房面积 3.6m^2),解决城镇住房有无这一“效率”问题;那么,实行廉租住房制度,由政府帮助一部分收入水平低、住房条件差的居民解决其住房问题,就是在新形势下解决住房领域的“公平”问题。因此,解决低收入家庭的住房问题成了政府在社会保障领域一个重要的任务。1991 年 6 月,国务院在《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》(国发[1991]30 号)文件中提出:“优先解决无房户和住房困难户的住房问题。”从国家政策上对解决低收入家庭和住房困难户的住房问题作了初步定位。1998 年 7 月 3 日

① 1991 年 6 月 7 日《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》(国发[1991]30 号)。

② 中国房地产协会会长、原建设部副部长杨慎在“2003 中国产业发展论坛暨 2004 中国重点产业发展走势和政策展望”上的讲话:《中国房地产发展形势与产业政策》。

③ 魏雅华,“基尼系数”与贫富差别,文见崇明县工商联网站 <http://www.cmgsll.com.cn>。

国务院在《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号)文件中提出“对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。”这份文件明确了我国城镇住房制度改革过程中的指导思想、目标和基本原则,第一次正式提出了廉租住房的概念,指出了解决最低收入家庭住房问题的方向。这表明我国在20多年来的住房改革基础上,将着手建立住房社会保障体系。

1999年4月22日建设部在总结上海、成都等地试点经验的基础上发布了《城镇廉租住房管理办法》(建设部令[1999年]第70号),提出了廉租住房房源、租金标准、资金来源、审批程序和腾退机制等指导性意见,对于廉租住房的运行起到了一定的指导作用。但是,由于配套的技术、金融、财政、分配等方面的政策远未到位,以及对廉租住房的特殊性认识不足,在实践上,廉租住房政策还处于摸索阶段。

随后,北京、长春、福州、厦门等地迅速组织实施廉租住房制度,制定了符合当地情况的廉租住房政策。截至2002年底,上海、北京、成都、南京已分别向3366户、998户、1927户、948户家庭发放了租金补贴;广州、福州已分别新建660套、444套廉租住房向廉租对象出租;长春、南京分别向1608户、7500户租住公房的廉租住房供应对象(下文简称廉租对象)减免了租金;全国35个大城市中已经有12个城市启动了廉租住房制度,另外苏州、青岛、包头等许多中等城市也已经启动廉租住房制度^①。这些廉租住房建设管理实践对于多渠道保障中低收入家庭住房,完善我国住房分类供应体系起到了有力的推动作用。

2003年底,由建设部、财政部、民政部、国土资源部、国家税务总局等5部局以联合部令印发《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》(经2003年11月15日建设部第22次常务会议审议通过),于2004年3月1日正式实施,同时废止1999年4月22日发布的《城市廉租住房管理办法》(建设部令第70号)。建设部住宅与房地产业司司长谢家瑾认为,新的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》与1999年版相比在三个方面有重大突破^②:一是在建立城镇家庭廉租住房制度的资金来源方面,明确了以财政预算安排为主,多渠道筹措廉租住房资金的原则,强化了政府为解决这一问题上的职责。二是在廉租住房的保障方式上,突出了以发放住房租赁补贴为主(称为租金补贴方式,是指市、县人民政府向符合条件的申请对象发放补贴,由其到市场上租赁住房),以实物配租(称为实物配租方式,是指市、县人民政府向符合条件的申请对象直接提供住房,并按照廉租住房租金标准收取租金)和租金

^① 摘自建设部住宅与房地产业司司长谢家瑾在2003年全国住宅与房地产工作会议上的报告《培育住房消费,加强宏观调控,整顿市场秩序,努力开创住宅与房地产工作新局面》。

^② 摘自建设部住宅与房地产业司司长谢家瑾在建设部召开的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》(2004)座谈会上的讲话。

核减(称为租金减免方式或租金核减方式,是指产权单位按照当地市、县人民政府的规定,在一定时期内对现已承租公有住房的城镇最低收入家庭给予租金减免)为辅,在有限资金的情况下帮助更多城市特困家庭从中受益,并有助于形成廉租住房退出机制。三是在城镇最低收入家庭廉租住房保障水平方面,明确了以满足基本住房需要为原则。新办法规定,享受廉租住房的家庭人均住房保障面积标准原则上不超过当地人均住房面积的 60%,这一标准与国际上的通用标准相符。

1.2 建立廉租住房制度的意义

廉租住房是指政府和单位在住房领域实施社会保障职能,向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供的租金相对低廉的普通住房。作为解决最低收入家庭住房问题的一种手段,廉租住房制度兼有调控住房市场和调节收入分配的作用,其意义有以下几个方面:

(1)廉租住房可与经济适用住房、商品房相衔接,形成住房分类供应体系,加快房地产市场化进程。我国自 1998 年建立住房分类供应体制以来,商品房和经济适用住房的建设速度加快,形成了高收入阶层购买市场价商品房,中低收入阶层购买经济适用住房的格局,城镇居民平均住房面积不断扩大。然而,由于最低收入阶层消费支出中住宅可占有的比例太小,因此,必须由全社会来关心和帮助最低收入者解决其住房问题,避免由此引发的社会矛盾和社会问题,使住房分配货币化制度的建立和完善免受干扰,推动房地产市场向更高层次发展。因此,实行廉租住房政策,建立住房分类供应体系对于房地产市场的可持续发展,推动房地产市场化进程就具有非常重大的意义。

(2)廉租住房可解决住房问题上的“市场失灵”,符合社会发展和进步的需要。国外的经验表明,住房生产和分配的市场机制往往存在严重缺陷。住房市场仅仅提供了居民以平等身份进入住房市场和平等参与住房交易的机会,而他们能否买到住房、买到什么样的房,完全取决于由其收入决定的货币购买力。市场机制的自发作用必然导致收入两极分化,那些收入较多、购买力较高的居民可以买到条件较好的住房;而那些收入较少、购买力较低的居民只能购买、租赁低矮、不通风、阴暗潮湿、狭小的住房,有人甚至露宿街头,在此基础上出现住房不平等也在所难免。

我国改革开放 20 多年的实践也证明,市场机制虽然可以更好地适应复杂的住房需求结构,满足多样化的家庭住房需求,并在满足家庭住房需求中得到发展,但无法避开的一个现实问题是,中低收入家庭购买力不足和贫困户无力购买商品房,因而他们的住房问题无法通过自身的努力解决。这种“市场失灵”只能由政府出面来解决,建立新的住房社会保障制度。经济适用住房和廉租住房正是我国政府对中低收入者和最低收入者提供的住房社会保障。

世界银行的《世界发展报告》中提出了一个新的观点,即“世界发展指数不再单纯以国内生产总值或国民生产总值衡量国家的贫富,而是把‘人和减轻贫困放在第一位,并置于发展议程的中心位置’”^①。这个观点已经得到了国际社会的热烈响应,关心和帮助最低收入者使他们能够分享经济、社会发展的成果,这对中国在总体上达到小康生活水平,并由此提高中国的国际地位也是至关重要的。

(3)推行廉租住房制度是维护社会稳定的需要。住房问题是一个社会问题,关系到社会稳定和政治安宁,廉租住房政策体现了政府对于最低收入家庭的关怀,体现了社会主义的优越性,密切了党和政府与人民群众的关系;廉租住房政策属于社会保障体系的一部分,同样是社会的“安全网”和“减震器”,关系到社会的改革、发展和稳定。

1.3 我国廉租住房制度运行现状

1.3.1 当前廉租住房的运行特点

目前,我国城镇最低收入家庭的界定标准由市、县人民政府制定。廉租住房租金标准实行政府定价。与住房的传统分配机制以及市场化的供给机制相比,廉租住房保障体系具有以下特点:

(1)供应对象的确定性,即住房困难的最低收入家庭。这与传统住房分配方式中仅以居住困难状况作为单一分配标准有很大不同,确立了以家庭收入状况和居住困难状况双重衡量标准。根据这一标准,廉租住房的供应对象应是社会最低收入线以下且居住困难的家庭。

(2)住房供应的特殊性,即具有社会保障性质。最低收入家庭是社会最贫困的阶层,政府有责任为其提供住房保障,保障其最基本的居住权利。从这个意义上说,这类住房供应仍具有一定的福利属性,因此,这类住房从性质上不同于商品住房,也不同于由政府实行优惠政策的经济适用房。这就决定了廉租住房的建设、供应和管理必须以政府行为为主,包括由政府提供建设资金和划拨土地,实行减免税费等优惠政策。

(3)实施方式的固定性,即配租。鉴于最低收入家庭无力购买经济适用房,因此,对其住宅供应的方式只能是租赁。同时,由于政府提供的廉租住房的有限性和供应价格的福利性,必须对申请租住的对象进行资格界定,只有符合条件的低收入住房困难家庭,才能按规定租住政府提供的廉租住房。

^① 引自中国社会科学院社会学研究所社会政策研究室副研究员、社会政策研究中心副主任唐钧先生个人主页《关心和帮助弱势群体》一文。

(4)运作过程的封闭性,即严格管理下的封闭运行。廉租住房的供应具有社会保障性质,是完全意义上的政府行为,这就决定了其在建设管理上区别于其他住宅,实行严格管理下的封闭运行,包括:①资金运作的封闭性。必须保证国家建设资金投入、产出的封闭运作,资金和资产均不得移作他用;②市场管理的封闭性。廉租对象收入提高或住房困难缓解后,必须退租,腾退出来的廉租住房再用于安置其他低收入住房困难家庭。所以,廉租住房的租赁者是流动的,并不具备“住房实物分配”的特征,更谈不上“与原有的实物分配只是换个方式”。

由此可见,廉租住房的供给是为了解决最低收入家庭的居住问题。与原有低租金住房租赁体制相比,它的涉及面(租住的消费群)只是局部的,非全局性的。政府提供廉租住房以供最低收入者租住,这是国际上许多国家,包括发达国家的通用做法,其原因在于市场机制不可能解决社会上所有人的居住问题。

1.3.2 国内各大城市廉租住房制度现状

上海是国内最早开始实施廉租住房政策的城市。该市采取的方式是“租金补贴为主,实物配租为辅”的方式。对人均居住面积 5m^2 以下的低收入家庭实行租金补贴方式,以人均居住面积 7m^2 为暂定解决标准,其不足部分按每平方米40元给予租金补贴;实物配租方式是政府以低廉的租金(家庭收入的5%),向孤老,烈属,残疾等特殊困难家庭按人均居住面积 7m^2 实行实物配租,并实行轮候。符合实物配租条件的家庭根据自愿原则,也可以选择租金补贴的方式。

厦门采取“旧公有住房与政府新购建住房置换”的方式,厦门老城区内不能参加房改的不成套住房的居民,通过置换的办法解决其住房问题,然后用置换后腾退出来的旧公有住房作为廉租住房。

长春采取“认定廉租住房”的方式,即将城区内最低生活保障线以下的家庭所承租的公房认定为廉租住房,降低其公房租金标准,其与现行租金的差额由政府补贴给产权单位。

成都采取不再兴建廉租住房,以租金补贴为主建立廉租住房制度的方式。广泛的汇集市场上房源的信息以供租金补贴方式使用;少量的购置符合廉租住房标准的普通住房,供实物配租方式使用。最低收入家庭可以到市场上自由选择各类住房,无论新房、旧房还是公房、私房,只要符合廉租住房规定标准,双方达成协议后均可进行租赁。

天津、广州等城市进行的廉租住房政策是:新建住房作为廉租住房,然后向最低收入且住房困难的家庭提供住房,并收取少量的租金,相当于家庭收入的5%。

北京对目前人均居住面积在 5m^2 以下的家庭认定为住房困难户,采用实物配租、租金补贴和租金减免的方式。

1.3.3 我国廉租住房发展中存在的主要问题

从1999年建设部《城镇廉租住房管理办法》出台以来,廉租住房制度在一些大城市得到了一定程度的推进,但是从廉租住房制度在各个城市的发展来看,几乎每一个推行廉租住房的城市都是困难重重,举步维艰,而且还有一部分城市处于观望之中。造成廉租住房制度推行滞缓的原因是廉租住房的建设、供应、管理中存在一些有待解决的实际问题。

1. 廉租对象覆盖面过于狭窄

根据社会排斥理论,现行廉租对象界定政策排斥了进城务工的离家农民、城乡结合部土地被征后的农民等住房弱势群体,不利于体现公平原则。根据目前的国家规定和各地的做法,廉租住房的分配对象主要是具有城市户口的双困难户家庭,这种比较狭窄的范围规定,在廉租住房体系的培育初期对社会的稳定起到了重要的作用。但随着社会的转型和城市化进程的不断加快,住房弱势群体还将不断地扩大。不解决这个群体的住房问题,将给社会造成巨大的隐患,严重威胁安定团结的大好局面。

2. 收入标准划分困难,监督难度大

目前各地的廉租对象一般为经民政部门认定的低保家庭(含优抚家庭,下同)中的住房困难户,而根据《通知》,住房社会保障体系不仅应该保障低保家庭中的住房困难户,也应保障那些既买不起房又非低保的住房困难户。随着廉租对象的范围逐步扩大,根据各地居民收入情况划分一个合理的收入线,并据此科学的确定廉租对象就变得日益紧迫。然而,由于我国没有建立个人信用制度和个人收入申报机制,居民的“隐形”收入没有办法统计,因而划分居民收入线的基础将变得很薄弱,实施起来也非常困难。而且,即使在收入线划分后,还存在监督成本过高的问题,因为“隐形”收入的存在导致监督居民的实际收入变得异常困难。

3. 廉租住房资金来源渠道单一

从已开展廉租住房试点的城市看,目前的资金来源渠道包括:住房公积金增值收益、财政预算、直管公房出售或出租收入、社会捐赠等。但实际运行中,由于前几年房改过程中,公房基本上都已经出售给了个人,能够用来出售的公房少之又少;而受我国经济水平和生活习惯的影响,社会捐赠廉租资金也难有大的作为,因此,各地廉租住房资金来源以住房公积金增值收入和财政拨款为主,例如天津,除了住房公积金增值收入外,没有其他来源。

但是,我国住房公积金增值普遍收益很少或不稳定,在提取风险准备金、支付管理费用后,剩余资金有限,不足以支持廉租住房制度。而对于一些经济欠发达的城市,财政实力有限,无法提供足够的资金用于廉租住房补贴(或建设),因此,廉租住房政策对于这些城市往往心有余而力不足,例如包头,如果采取租金补贴的方