

我国保障性住房建设中存在的问题及对策

施风蕾

(华东政法大学 政治学与公共管理学院, 上海 201600)

摘要:我国保障性住房建设取得实质性进展的同时,也存在着法制建设滞后、结构性失衡、配套设施不足、绩效考核及监督系统缺位等问题,需要采取有针对性的对策,才能推进和完善我国保障性住房建设的发展。

关键词:保障性住房建设;结构性失衡;绩效考核;多方位监督

中图分类号:F293.35 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2012)02-0050-04

保障性住房是指根据国家政策及法律法规,由政府统一规划、统筹,为中低收入住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金,具有社会保障性质的住房,主要包括廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房、定向安置房、两限商品房等。

1998年国务院颁布《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,提出建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系,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。这意味着实物福利分房制度的终结和保障性住房建设的展开。然而在随后的近十年期间,保障性住房建设虽然有所进展,但也存在一些问题。特别是自2003年起,住房产品结构单一、土地资源稀缺、恐慌性投机性购房等诸多因素导致商品房价格在全国范围内开始飙升,严重阻碍保障性住房建设的顺利开展,以致过高的房价和商品房的过度开发逐渐引发越来越多的社会问题。党中央、国务院对这一问题高度重视,先后颁布多项文件,要求切实加大解决城市低收入家庭住房困难工作力度,改进和完善以经济适用住房和廉租住房为主的保障性住房制度,进一步改善人民群众的居住条件。推动保障性住房建设不但成为各级政府的重要政治任务,而且也有了明显的进展^[1]。

一、我国保障性住房建设面临的主要问题

我国保障性住房建设在各级政府的大力推动下取得了实质性进展,但也存在一些不容忽视的问题。

1. 法制建设滞后

保障性住房工作是一项系统工程,需要有效的法律支持和政策指导。我国至今尚未出台关于保障性住房的法律或行政法规,中央政府主要以《通知》、《意见》和《办法》等规范性文件来推动保障性住房的建设与发展,具有短期性、时效性的特点,因而在权威性、强制力、执行力和覆盖面方面有所欠缺,使得文件精神 and 原则难以得到有效的贯彻和落实,同时也难以切实执行宪法规定的“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”的国家义务。特别是地方政府制定具体的地区性保障房建设和分配政策时,对保障对象、保障标准、保障水平、资金来源、管理机构等方面的界定不一,导致不同地区的政策差异很大,不利于住房保障制度的全国统一性。

2. 房源稀少短缺

目前各地保障性住房工作已逐渐获得地方政府的真正重视和实际投入,但房屋建设本身存在施工周期长、投资总额大、涉及面广等特点,导致

短期内难以大规模提供保障性住房房源。因此,目前整个保障性住房供应总量严重不足,难以满足中、低收入家庭的实际需求。很多居民满足申请条件亦及时提出申请,但僧多粥少,只能排队等待下一批房源^[2]。

另外,之前的过度开发和滥批滥建,导致现有的可用土地资源有限,再加上各方既得利益集团的不合作甚至抵制,很多地方出现开发保障性住房必须的土地、资金及其他资源短缺,这最终必然造成保障性住房房源的稀少短缺。

3. 整体结构性失衡

在保障性住房建设实践中,部分地方政府或急于求成,未能认真调查当地实际情况、推算各类型房源合理比例就盲目发展;或限于财力,仅重点发展政府财政投入小、可引入商业资本的经济适用住房等,结果是廉租住房、经济适用住房和公共租赁房等比例失调,整个保障性住房市场在总量不足的情况下又出现结构性失衡,与当地实际需求脱节,甚至出现部分户型合理、价格适中的房源严重紧缺、部分大户型房源因总价过高、超出实际需求而无人问津的现象。

4. 公平公正性缺失

作为政策主导的政府与保障对象之间的信息量呈不均衡分布,而政府与保障对象之间的利益分歧更加剧了这种信息不对称。一方面,整个保障性住房过程,从申请到核准到公示各个环节存在缺陷,信息公开不完全,很多地方存在暗箱操作、违规操作。之前网络热炒的武汉经济适用住房“六连号”、媒体热议的申请不透明、变相福利分房等都引起了民愤,产生极为不良的社会影响,很容易成为群体性事件爆发的导火线,这些都严重违背了国家建设和发展保障性住房的初衷。另一方面,社会信息系统缺失造成国民信用观念涣散、失信成本低、失信风险增加等不良后果,加上目前我国个人、家庭信息系统尚不完善,特别是个人收入信息(如:存款、股票、房产等)难以在全国范围内联网核查,使得政府在收集和审核这些重要信息时费时费力低效,操作过程中的居民收入审查程序形同虚设。开着宝马住保障房、租售保障房套利、未成年人领取廉租补贴等报道时有出现,既容易对保障对象产生误导,也影响了保障性住房本应体现的社会公平公正。

5. 配套设施建设不足

作为重要的民生工程和政治任务,保障性住

房小区自身的建设已得到各级政府的高度重视和大力支持,但小区周围的配套设施建设,包括交通、医院、学校、体育馆、绿化带等等,或因政府财力有限,或因相关部门互相推诿,往往容易遭到忽视,导致投资不力,进展严重滞后。而保障性住房通常地处城郊,地理位置不合理,结果造成入住居民工作、生活极为不便,影响了小区的入住率,甚至出现退租现象。投入大量人力物力财力的保障性住房,却成为居民的“鸡肋”,整体满意度大打折扣^[3]。

保障性住房小区一般规模较大,入住居民较多,且主要为城市中低收入家庭,因而容易在物业、治安、社区管理等方面引发问题,极易发展为城市中的“贫民区”,难以与周围社区融合,甚至可能在公共资源分享、社区整体建设等方面产生利益冲突。以上海为例,经走访松江泗泾保障房基地周围的社区,获悉相当一部分居民对筹建大规模保障房基地导致周围房价走低相当不满,且对相当数量人口入住引发公共资源共享危机表示担心。

6. 绩效考核和监督体系不够完善

目前我国的住房保障体系还缺乏相应的绩效考核系统,保障性住房建设尚未完全与地方政府的政绩挂钩,而保障性住房建设属于系统性工程,有一定的建设周期,难以为地方政府产生立竿见影的政绩效果,容易招致地方政府的忽视。2011年,国务院1号文件要求进一步做好房地产市场调控工作,加大保障性安居工程建设力度,全国建设保障性住房和棚户区改造住房1000万套,但并未规定各地政府相应的绩效指标及考核标准。各地政府尽管已根据中央要求将保障性住房建设作为工作重点,但相应的绩效考核,包括考核谁、由谁考核、如何考核、考核的结果怎样挂钩等都没有规定,或仅是略微提及,甚少公开报道。

同样,整个保障性住房建设过程,从立项、招投标、施工建设、受理并分配等各个环节都缺乏严格控制和有效监管。目前运行的主要是行政监督系统和司法监督系统,尚未成立专门的监督系统,社会监督也只是个别的、自发的现象,缺少有组织的管理。司法监督属于事后监督,往往只是在发生严重违法行为后才实施救济,很多经济损失难以挽回。即使在行政监督系统内部,也是以管理部门的日常自行监督为主,很难保证权力不走样、不异化,在保障性住房建设中真正做到“为人民

谋福利”^[4]。

二、推进和改善我国保障性住房建设的对策

1. 加强立法,完善法制体系

保障性住房立法已迫在眉睫,当前整个住房保障法制体系缺失、政策混乱,急需制定出台相应的住房保障法作为高位阶法进行统一指导,才能使保障性住房工作的贯彻落实做到有法可依,责任明确。法制建设滞后严重影响了相应政策实施的严肃性和可持续性,以及保障性住房的良性发展。考察世界上保障性住房建设比较成功的国家或地区,均有完善的法律法规作为保障,英国制定了《住房法》,美国制定了《住房和城市发展法》,新加坡制定和实施了《新加坡建屋与发展法》、《建屋局法》等,不仅保障了公民的居住权,也确保了保障性住房的建设工作。建议我国尽快制定《住房保障法》或《住房保障实施条例》,确立“保基本、广覆盖、分层次”的保障原则,确定中央和地方政府的责任分工,从保障主体、保障对象、保障水平、施工建设、分配标准、价格/租金制定等方面进行明确的规定,建立一个权威的依据和标准,以“法律保障”取代“政策保障”。

2. 多渠道筹集资金和房源

我国保障性住房资金筹集渠道比较单一,以财政拨款为主,房产商配建为辅。但面对相当一部分城镇中低收入家庭住房困难这一严峻现实,快速推进保障性住房发展、增加住房保障产品的市场供应已势在必行。为此,中央政府应当加大对保障性住房建设的支持力度,增加对财政困难地区的转移支付,对现有的住房金融制度进行改革,先选择个别城市试点,在保障性住房建设中引入商业资本、民间资本等。地方政府要切实增加财政投入,不得挪用挤占保障性住房建设资金,落实土地供应、资金投入、税费优惠等相关政策,引导房地产开发企业积极主动参与保障性住房建设,通过新建、改建、购买、长期租赁等方式,多渠道筹集保障性住房资金和房源。

3. 科学规划保障性住房结构比例

在保障性住房建设方面,各地政府不能急于求成,盲目立项,将保障性住房建设作为面子工程、政绩工程,而应当认真调研本地实际情况,制定科学的方案,统筹当地可利用资源,合理规划不同类型保障性住房结构比例,把这项关系社会稳

定和谐的民生工程真正落实到位。一方面,根据本地实际需要调整保障房中经济适用住房、廉租住房、公共租赁住房等各种类型房源的结构比例;另一方面,也要考虑申请人员的实际需要和购买力,确保同一类型保障性住房中各种户型(一室户、两室户、三室户等)的结构比例适当,避免出现部分户型紧缺、部分户型无人问津的现象。比如上海地区经济适用住房申请家庭以父母和子女共同申请为主,对两室户型的需求较大,这是在保障性住房建设规划中就应当考虑到的^[5]。

4. 规范管理,完善工作机制

政府作为主导保障性住房建设的主体,其工作的各个环节,从立项、招标、建成到保障对象的申请、核准与公示,全过程必须透明公开,避免滋生腐败、违规操作、甚至明星住经济适用房等不正常现象。同时还要建立动态管理机制,搭建多部门信息共享平台,综合审核申请对象的保障资格,增加对违规单位或个人的惩罚力度,力求维护保障性住房建设解决城镇中低收入家庭住房困难的初衷。

严格的准入退出机制也十分必要,不同类型的保障房设定不同的保障线,面向不同的保障对象,设计可行的有针对性的审核程序,并重视退出程序的制定执行。一方面力保符合标准的中低收入家庭能够确实享受到保障性住房福利,另一方面,也要注意一定年限后,随着经济状况的改善和提高,不再符合条件的家庭应及时退出,让位给其他住房困难且符合保障标准的家庭。

5. 加强配套设施建设

地方政府应当统筹协调各方资源,加大财政投入,加强对交通、教育、卫生、环境等基础设施的建设力度,创办学校,设立社区医院分点,增加接驳交通枢纽的公交线路,配建小区健身活动场所等,同时在坚持政府主体地位的前提下,积极引导商业资本参与保障性住房小区的配套建设,兴建商业中心、大卖场,鼓励创建民办学校等,多管齐下,共同解决入住居民生活上、工作上的不便利,降低退租率,提高整体满意度。

保障房小区建设不能片面化,仅局限于小区本身,而要融入到整个社区建设中,重视与整个社会的融合。对口的管理部门可筹划邻近小区的睦邻活动以增进了解、提升亲切感,或组织入住居民积极参与公益活动,提升自身正面形象,让诸多不和谐因素在潜伏期就得到抑制、消除,共建和谐美

好的大家园^[6]。

6. 引入绩效考核机制,建立多方位监督体系

在保障性住房建设中引入绩效考核机制并付诸实施有助于提高政府绩效。绩效考核中的绩效指标为政府制定保障房建设的具体工作计划提供依据,并指导其合理配置资源,严格、客观的考核体系的存在促使政府必须按考核的标准而不是自己的意愿开展工作。此外,绩效考核机制的引入也有助于在政府内部形成积极的绩效氛围,避免干多干少一个样、干和不干一个样的弊端。

绩效考核也有助于为整个社会从外部监督政府行为提供基准线。将绩效考核与社会监督结合起来,发挥社会团体、公益组织、社会舆论等对保

障性住房建设的监督作用,揭露保障性住房建设中的非正常事件、抨击政府机构或工作人员的官僚主义、反映中低收入群体在保障性住房方面的呼声、发表学者的保障性住房理论探讨文章,能够维护和推动保障性住房建设的良性发展。

从我国保障性住房建设实际情况来看,建立专门的监督系统也同样必要,建议成立由政府代表、社会代表、居民代表等组成的专门监督委员会,定期审查保障性住房的资金投入、运行状况、审核程序等,使各方利益都能够得到维护。在此基础上进一步与政府部门密切配合,开展宏观预警监督活动。

参考文献:

- [1] 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M]. 北京:商务印书馆,2002:68.
- [2] 魏显良. 我国保障性住房建设中的问题与对策[J]. 中共青岛市委党校青岛行政学院学报,2011(1):82-85.
- [3] 何宏杰. 地方政府在构建保障性住房体系中的角色研究[J]. 资源管理,2011(7):188-191.
- [4] 李好好,邓华光. 我国保障性住房建设面临的问题及对策分析[J]. 当代经济,2010(12):72-75.
- [5] 张道航. 借鉴国外经验完善保障住房体制[J]. 行政管理改革,2010(4):52-56.
- [6] 陈慧颖,白清春. 浅谈“保障性住房”建设[J]. 辽宁建材,2010(5):57-60.

Problems and Advices on Construction of Indemnificatory Housing

SHI Feng-lei

(School of Political Science and Public Management, East China University of Political
Science and Laws, Shanghai 201600, China)

Abstract: The Article describes the status quo on construction of indemnificatory housing, summarizes the existing problems including lagging legislation, policy fragmentation, structural unbalance, performance evaluation lacking and so on although it has made the great achievements, and tries to put forward the relative advices and solutions further, so as to promote and improve the health development of indemnificatory housing.

Keywords: indemnificatory housing; structural unbalance; performance evaluation; all-round supervision

(责任编辑:李 军)