

文章编号:1006-7329(2003)06-0124-06

## 廉租房——城镇住房弱势群体救助的现实选择\*

邱冬阳, 王 牧

(重庆工学院 经济与贸易学院, 重庆 400050)

**摘要:**针对城镇住房弱势群体而展开探讨,在分析其现有住房保障政策的基础上得出了推行廉租房制度的结论。进而剖析了试点中的廉租房制度存在制度、资金、对象、数量、信息等方面的不规范,重点阐述了完善廉租房制度的对策措施。它们是:制定助人自助的救助战略;达到强弱“共生发展”的认识高度;形成稳定规范的保障资金来源;共同发挥存量、增量房源的有效作用;建立部门明确分工、各司其职的廉租房管理体制;建立从廉租房申请到监控的一整套制度;采取实物配租和租金补贴的廉租方式;完善廉租房配套政策,健全住房保障。

**关键词:**廉租房;弱势群体;住房保障政策

**中图分类号:**F293.31

**文献标识码:**A

### Low - rent House - Real Choice for Help to the Urban Vulnerable Groups in House Needs

QIU Dong - yang, WANG Mu

(College of Economics & Trade, Chongqing Institute of Technology, Chongqing 400050, P. R. China)

**Abstract:** This paper analyzes the urban vulnerable groups in house needs, as well as housing security policy; the conclusion is to carry out low - rent house system. Furthermore, the shortcoming lies in system, fund, object, quantity and information nowadays is pointed out. The countermeasures perfecting the low rent house system are presented. There is a strategy named "helps to others and oneself" to realize a policy that the powerful and the vulnerable groups must have symbiotic development, to form steady normative source of insurance fund, to play an effective role in low rent house stock, to establish managerial mechanism which all the departments are on duty, to build system from low rent house application to its supervision, to take the manner of rent allowance, to perfect correlative policy of low rent house and house security.

**Keywords:** low rent house; urban vulnerable groups; housing security policy

改革开放 20 多年来,随着经济转型、制度变迁和收入的提高,我国社会出现了阶层的分化,既有以中产为代表的“先富”人群,又有弱势群体的出现。弱势群体在生活、就业、医疗、住房、子女教育、法律保护、政治地位等多个方面存在困难,在不同侧面将均有表现。如社会权力(权利)掌握或享有上的弱势;财富分配上的弱势;发展机会上的弱势等等,如性别上女性处于弱势,年龄上老年群体处于弱势,城乡差别上农民处在弱势的位置,而从身体状况出发,残疾人又是属于弱势范畴。本文基于经济分析,针对住房处于弱势的城镇弱势群体而展开探讨。

\* 收稿日期:2003-07-08

作者简介:邱冬阳(1970-),男,重庆人,副教授,博士生,主要从事金融与保险研究。

## 1 住房弱势群体的特征

住房弱势群体在我国至少有几层的含义:

1) 住房弱势群体是指其个人及家庭住房达不到社会最低生活标准的、有困难的群体。“社会最低生活住房标准”是指住房基本不能满足正常生活需要,它所依据的是当地的“最低生活保障线”,即“贫困线”,同时又是贫困线的构成部分。统计表明我国城镇住房弱势群体状况是:有12%的家庭人均住房建筑面积在 $8\text{ m}^2$ 以下,27%的家庭人均住房建筑面积在 $8\sim 10\text{ m}^2$ ,41%的家庭住房建筑面积低于平均水平,全国还有300多万的家庭居住在危旧住房中,150万户家庭缺房或居住拥挤,有15%的家庭住房中无独立厨房或与其它家庭合用,约30%的家庭住房无厕所或与其他家庭共用,约13%的家庭没有饮用自来水。

2) 住房弱势群体依靠自己的力量无法改变目前的——无房、危房、拥挤、共用等住房弱势状况。住房弱势群体与就业、医疗、教育上处于弱势的人群一样是由于“最低收入”导致的,其在住房消费上的支付能力远远低于其它群体,无法通过住房商品化、市场化自主解决住房困难,无法依靠自身力量在房地产市场上进行正常的住房消费,其未来的住房消费意愿也难以通过其收入的提高得到实现。

3) 社会救助是改变住房弱势群体的住房状况的必需、唯一、可行的办法。伴随住房弱势群体的是其社会、政治、经济生活中处于弱势的地位,也就是说,他们是一些需要他人帮助、支持、救助的群体。为此国家必须出台特殊的住房救助政策,共同构成弱势群体保障体系。

## 2 城镇住房弱势群体的保障体系

### 2.1 现有的住房保障政策

我国传统的贫困人口救助保障体系采用“单位救助制度”,住房政策也不例外。从“福利式”分房到住房货币化、商品化、市场化的近20年的改革使我国城市住房短缺大为缓解;但与此同时带来了新问题:住房弱势群体。我国对此已采取的住房保障政策有:

1) 住房公积金制度。我国住房公积金覆盖面仅为正式职工,且其中近4500万职工还未建立住房公积金,能参加住房公积金的大多是效益好的国有企业和事业单位,公积金至少到目前为止将四部分人排除在外:一是没有参加住房公积金的集体企业和个体企业职工;二是相对困难企业职工(相当一部分下岗职工);三是没有单位的城市居民,主要是个体职业者;四是在城市工作的农民工。后三部分是目前住房弱势群体的主体。

2) 安居工程。安居工程主要目的是用于解决中低收入家庭的住房困难问题,逐步建立具有社会保障性质的住房供给体系。然而,安居工程的最终房价并没有按最初设计的低收入者可接受的价格销售,较高的价格客观上把住房弱势排除在外。

3) 住房贷款。目前的住房贷款往往与商品房开发相关联,而购买商品房的对于低收入的弱势群体是根本不可能的,因此住房贷款对弱势群体而言根本是无意义的。

由此可见,住房弱势群体基本上被现有的住房保障政策排斥在外,国家必须出台特殊的住房政策,才能解决其住房难问题,廉租房制度是救助住房弱势的现实必然选择。

### 2.2 廉租房政策出台

廉租房即由国家出资建设规格适当、设备齐全的住房,以低廉的可以接受的方式向住房弱势群体成员(或家庭)提供,保证其住房达到社会最低生活标准。廉租房是对住房弱势家庭加以特殊保护的住房政策的重要内容。从国际上看,无论是发达的市场经济国家,还是新兴的工业化国家,都有针对社会弱势群体的特殊性住房保护政策。我国于1999年出台了建设部制定的《城镇廉租房管

理办法》,提出由政府实施社会保障职能,向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供租金相对低廉的普通住房,以保障公民基本居住权利。目前,包括广州、上海、北京、天津、重庆、成都、杭州、长春、深圳、厦门等在内的多个城市的廉租房制度试点工作正在开展,出台了适合各地情况的廉租房各种管理试行办法。

### 3 我国廉租房的现状

#### 3.1 制度建设滞后

1) 以廉租房为核心的住房保障制度建设滞后于其它社会保障制度建设。我国目前的社保体系主要着眼于医疗、养老、就业三方面保险制度的建设,而住保制度没有纳入其中。住保具有社会救济、保险、福利的综合特点,是社保的重要组成部分。割裂二者关系,将住房问题排斥在社保问题之外,仅就住房体制改革来解决住保问题,是很难达到最终目标的。

2) 廉租房政策制度滞后于弱势群体实际需求。已有的公积金、住房按揭、经济适用房保障制度推动住房商品化、市场化,但对低收入者尤其是住房弱势家庭的救助却滞后于实际需要。在许多城市,廉租房仍没列入政府的议事日程;正在开展廉租房试点的省份和城市缺乏制度支撑;出台具体管理办法的城市在操作中遇到重重障碍。只有将廉租房问题归入政府职责,融入社会福利,才能从制度建设上保障每个公民在住宅市场化的进程中都有良好的居所。

#### 3.2 廉租保障对象狭窄

廉租房保障体系的对象,从狭义上讲,是最低生活保障制度保障的对象——低保户、贫困人口;从广义上讲,它应包括所有无法从市场获得住宅的中低收入居民家庭,既包括具有城镇户口的城镇居民,也包括城市中大量所谓“流动”但常驻城镇的农业人口。但目前,各城市出台的廉租房政策,保障的对象多限定在低保户、优抚家庭中的住房困难户,城市中既买不起房、又非低保的“夹心层”和大量的流动人口则不在廉租房保障的范围之内。

#### 3.3 资金来源不确定

廉租房是政府解决贫困人口的住房问题的重要举措,但资金来源不稳定却是制约其发展的一大障碍。现阶段,政府虽然提出了财政拨款、住房公积金增值资金、直管公房出售一定比例的归集资金、社会捐赠等多渠道、多形式的资金筹措机制,但在廉租房实践中,大部分资金仍主要来源于住房公积金增值收益,政府财政资金未能得以有效落实。最低收入家庭的廉租房工程是一项社会公益性事业,也是政府的一项保障工程,财政资助应是廉租房工程资金的基本来源。在住宅商品化的进程中,如何调整政府的支出结构,将低收入群体的住房问题真正列入政府的支出预算安排,以保障稳定的资金来源已成为廉租房制度建设的重中之中。

#### 3.4 廉租房数量十分有限

由于城镇廉租房制度刚刚起步,目前廉租房(包括市政府腾退的存量公有住房与市场上可供选择作为廉租房的私有住房)数量十分有限。原有福利住房分配体制下,住房需求一直处于压抑状态,依靠政府投资建设的住房数量有限,住房资源始终处于供不应求状态。住房分配货币化改革以来,新建商品房价格畸高,存量公房提租步伐缓慢,加之公房按成本价、标准价出售的举措,目前除已被出售或继续为原使用者占有的公房之外,政府可以腾为廉租房的公房数量几乎为零。在廉租房的新建和征购上,受资金、市场、体制等因素的限制,政府供给的廉租房增加有限。就私有住房而言,私有房产主通过市场一般可以以更高的价格出租住房。因而廉租住户在住房选择上存在较大困难。

#### 3.5 缺乏有效的房源信息交流机制

受政府廉租房数量有限的限制,大部分廉租住户需通过市场选择符合自身条件以及廉租房标准的房源。在目前中介组织不规范、租赁市场不发达、房源信息交流机制缺乏的情况下,廉租住户

的市场交易成本较高,这一成本包括寻找出租房源、进行交易谈判、实现交割等各个环节的成本耗费。而部分城市尝试采用已有的商业房地产中介组织为社会福利救助性质的廉租房提供无偿的信息平台,但缺乏有效的利益激励机制,其是否可行有待进一步研究。

### 3.6 供应对象收入统计与监管机制有待完善

缺乏有效的居民收入统计与监管机制,是我国目前住房分类供应体系建设中存在的一大障碍,住房消费中的“搭车现象”也因此而比较普遍。廉租房与传统的低房租、高补贴的福利住房不同,它是一项社会保障,只有真正的、确实存在住房困难的最低收入家庭才能享受廉租房政策的资助。现阶段廉租房申请对象为符合最低收入标准和住房困难标准的城镇居民,由于缺乏健全的收入统计与监管机制,目前居民的收入审核存在相当难度。没有完善的收入统计与监管机制,就很难切实发挥廉租房制度保障作用。

## 4 廉租房——住房弱势家庭救助的现实选择

### 4.1 救助战略

根据我国目前廉租房存在的问题和住房弱势的特征,笔者提出对其救助的战略定位是:“助人自助”理念,即借助社会、政府等外力的支持,同时与弱势群体成员自身的力量结合,提升住房弱者的能力,从而达到标本兼治的效果。

在救助的战略原则上:解决住房弱势群体问题,既要考虑城市政府财政支付能力,又要注意充分发挥市场机制的作用;既要坚持广泛覆盖、基本保障的原则,又要坚持分层次、多样化路线。

在救助的战略举措上:在不同的经济阶段,国家应该在住房金融、物业管理、土地开发、工程建设、税费减免等方面做出相应的安排,以对其提供一定的照顾,实现安居乐业的良好社会环境。在早期,可以政府为主,向广大低收入者提供廉租住宅;随着经济水平的提高,可以采取鼓励居民自置居所与租赁廉租房屋相结合的措施;在经济水平达到一定高点之后,可以主要采取购买国家提供的公共住房方式。

### 4.2 思想认识

1) 应意识到公共住房问题是绝大多数国家在经济发展、城市化进程过程中不可避免的一个现实问题;对于一个不断走向富裕、不断走向公正的社会而言,人人享有一定的住房是全民性的社会生存权利。住房保障不但具有现实的政治意义,而且具有很强的社会意义和经济意义。

2) 每个社会成员都应该认识到中低收入阶层同样是经济发展的重要的劳动力资源,每一个社会成员对社会总体利益的扩大都有贡献;他们与所谓的“弱势群体”之间的关系都应该是一种“共生发展”的关系。实行住房保障不仅仅是为了保护社会低收入阶层的利益,而且也为了其他人的福利的最大化。

3) 社会公共住房具有社会保障的性质;实行住房保障主要通过政府行为来实现;它不仅是房改和建设部门的事,也是政府其他职能部门的事,要广泛地宣传、动员全社会都来关注弱势群体的住房困难。

### 4.3 资金筹措

资金筹措是推动廉租房制度建设,解决最低收入家庭住房困难的根本措施之一。从国外的经验看,在各国政府的支出中都有社会住房保障一项。住保和其它社会救助资金应列入我国的中央、地方经常性财政支出预算,确保其在国民收入中占有一定比例,从而使经费能稳步增加,而且必须逐步扩大非财政资金的筹资渠道,建立稳定、规范的保障资金来源,以保证其支出的需要。廉租房保障资金应从以下来源中形成:

1) 财政性住房资金,即通过财政拨款获得的廉租房建设发展资金。城市政府应在政府的预算支出中,将廉租房建设和维护管理资金作为专项资金设立,并建立相应的预算拨款和使用制度。这

是廉租房建设资金的主渠道。

2) 住房公积金增值收益。我国《住房公积金管理条例》第30条规定:住房公积金增值收益“用于建立住房公积金贷款风险准备金、住房公积金管理中心的管理费用和建设城市廉租房的补充资金”。按此规定,住房公积金增值收益也是廉租房建设资金的来源之一。

3) 出售公房收入。城镇直管公房和单位的自管公房绝大部分是用过去的财政性资金投资建设的。在推进住房制度改革中,大部分公房已出售给个人,形成了公房出售收入。各个城市均可从出售公房收入中提取一定数量的资金作为廉租房建设资金。

4) 发行债券。政府还可通过发行债券筹措廉租房建设资金。发行债券虽会增加政府的付息负担,但在资金紧张情况下为筹措廉租房建设资金也不得不使用这种方式筹资。

5) 接受社会捐赠。通过接受企业和个人捐赠方式也可筹措廉租房建设资金,尤其是专为低收入老年人、孤儿、残疾人等群体提供的廉租房,可采用这种方式筹资。

#### 4.4 房源组织

1) 应充分利用现有房地产市场上的存量房源。包括:(1)腾退的并符合当地人民政府规定的廉租房标准的原公有住房;(2)最低收入家庭承租的符合当地人民政府规定的建筑面积(或者使用面积)和装修标准的现租赁公有住房;

2) 应千方百计保证廉租房的增量房源逐步扩大。一方面政府、单位、民政部门出资兴建或购买的用于廉租的住房以及其它渠道形成的符合廉租房标准的住房。另一方面,采用集资“廉建”方式。对职工住房困难且生活用地富余的工业企业,经有关部门批准允许其职工采取集资合作的方式建设住房,国家减免建设过程中的有关税费,建成的住房只能由住房困难且参与集资的职工享用,而不能在市场上销售。“廉建住房”只有建安成本,没有土地成本,没有开发利润,因此,集资的价格比市场上销售的经济房的价格要低廉得多,符合低收入职工的消费需求。

#### 4.5 管理体制

住房弱势群体的廉租房系统涉及到政府的各类、各层管理体制,各相关职能部门应明确分工,各司其职。只有健全廉租房分配和管理制度,才能使廉租房的分配和管理纳入规范化、法制化的轨道。保证廉租房按“公平、公正、公开”原则合理分配和使用。

民政部门是管理主体,要与财政、建设、劳动保障部门加强合作,利用传统上一直负责城市弱势群体生活的优势,利用现有的民政工作网络,实施救助政策。具体操作上,可借鉴上海市建立的“三级管理,四级服务”的社会救助和帮困网络。

财政、审计部门负责对住房补贴、公积金、社会救助资金筹集、使用的管理监督和审计,保证该基金的及时、足额拨付和有效使用。

劳动保障部门对住房弱势的管理主要是建立弱势对象的基本资料,建立准入准出机制,并作好与其它社会保障相关的衔接。

建设部门是住房救助服务的提供者和住房救助的实施者,民政部门在为弱势群体购买“住房服务”时,需要建设部门提供“物美价廉”的产品。因为低成本、高效率的廉租房可以迅速改善弱势群体的生活条件,也是廉租房制度可持续发展的基本保证。

#### 4.6 有关制度

1) 廉租房申请和审批制度。主要包括入住廉租房的申请条件、申请和审批程序、受理和审批机构、轮候配租制度等内容。为保证廉租房制度的实施,各个城市必须对最低收入户家庭年收入标准做出规定,并定期调整公布。

2) 廉租房分配办法。各个城市结合本地实际情况,要制定廉租房分配的具体办法。廉租房属于社会保障性住房,应严格控制面积标准和装修标准。每户最低收入家庭只能租住一处与居住人口相当的廉租房。

3) 廉租房的租赁和物业管理制度。包括廉租房的租赁办法、租金标准、物业管理的各项制度

和违约责任等。

4) 廉租房的流动制度。当其家庭收入水平超过当年最低收入标准时,应当让其按期腾退已承租的廉租房。因此,城市政府应制定廉租房准入准出制度、流动机制,并保证将廉租房出租给最低收入家庭。

5) 廉租房监控制度。为保证廉租房规范、合理分配,杜绝其分配中的不正之风和不符合廉租房分配资格的居民的寻租行为,必须在廉租房建设、分配和管理中建立严密的监控制度。包括廉租房建设、管理体系的内部监控制度和外部或社会监控制度。内部监控制度包括政府廉租房管理部门内部的监察、审计和党组织的纪检制度等;外部监控包括人民代表大会、检察院、群众团体、新闻舆论等各个方面对廉租房建设、分配和管理情况的监督。

#### 4.7 办理程序

廉租房制度的实施步骤可以直接纳入城市最低生活保障制度的规范化程序中。具体内容包  
括:申请人申请;居委会调查;街道办事处核实;区民政局审批;市民政局备案;廉租房协调小组统筹安排。在获得廉租房后由民政和劳动保障部门定期核查和适时监控。

#### 4.8 保障方式

在廉租房的保障方式上,首先是市场化的配置廉租房;其次是采用货币化与实物相结合的方式保证供给。廉租房可由政府设立专门组织,直接开发建设并经营廉租房;也可由开发商建设、经营廉租房,政府对廉租房提供补贴。保障的方式主要有以下几种:一是租金核减,即对符合廉租房政策的家庭承租公房经审核后给予租金削减。二是实物配租,即政府对保障对象提供低租金的普通住房。三是租赁补贴,即政府按市场租金与廉租房租金差额提供补贴,由受补贴者自己到市场上租房。四是房屋置换,通过房屋产权置换,将旧公房转换为廉租房。原则上,最低收入家庭廉租房保障应以发放租赁补贴为主,实物配租和租金核减为辅。

#### 4.9 配套政策

1) 完善的住宅法律、法规体系,是解决居民住宅的根本保障。因此要在建设部颁布的《城市廉租房住房管理办法》的基础上出台《住宅法》,明确规定公民的居住权及政府和社会的责任。

2) 完善住房弱势家庭的收入统计与监管机制,建立公开公平的准入、轮候、退出机制。完善的收入统计与监管机制,是我国住房分类供应体系有效运行的前提。现阶段,在城镇廉租房资源非常有限的情况下,在准入上确定一个资格标准,在轮候上建立科学的排序方式,并在廉租家庭不符合资格标准时建立合理的退出机制显得尤为重要,既可在最大程度上提高住房资源的效用,又可减少社会成员之间的分配不公。廉租房制度管理相关部门定期对享受廉租房家庭的收入、住房状况等基本情况进行审核,以避免廉租房消费的“搭车现象”,确保有限的廉租房资源发挥最大的效用。

3) 建立廉租房监督、评估体系。成立专门的住房救助管理委员会,由人大、财政、审计、工会和弱势群体代表组成,对住房救助资金的使用情况进行定期检查和监督。建立一系列评价指标,并通过受助者的满意度调查,科学地评定廉租房救助的实施效果,并提出改善的建议。

4) 在廉租的基础上建立“廉卖、廉建”住房保障体系,与医疗、失业、养老保障制度共同构筑弱势群体保障线,防止新兴弱势群体的产生。

### 参考文献:

- [1] 洪英,邱冬阳.城镇弱势群体的救助与再就业扶持[J].人口与经济,2003,(3):38-40.
- [2] 邵德华.北京廉租房制度实施效果与未来发展[J].首都经济,2002,(11):19-21.
- [3] 汪利娜.关注弱势群体的住房问题[J].城乡建设,2003,(2):27-28.
- [4] 顾志明.城镇弱势群体的救助与再就业扶持[J].中国房地产金融,2001,(9):24-26.