

# 城镇中低收入家庭住房现状及改进措施<sup>①</sup>

## ——以株洲市为例

龙均云

(湖南工业大学 财务处,湖南 株洲 412008)

**摘 要:**“安居工程”的推进、廉租房和经济适用住房的规划布局等,为有效缓解城镇中低收入家庭住房矛盾发挥了关键作用。目前,城镇低收入家庭住房依然处于困难时期,住房保障体系不同程度地还存在许多弊端。通过以株洲市为例对城镇中低收入家庭住房现状和城镇住房保障体系规划存在的问题之探析,提出完善城镇居民住房保障体系对策与措施。

**关键词:**中低收入家庭;住房现状;对策措施

**中图分类号:**F840.61      **文献标识码:**A      **文章编号:**1674-117X(2010)04-0038-04

### A Study of the Current Housing Situation of the Medium – and – Low – Income Urban Families and its Countermeasures

LONG Junyun

(Financial Department, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan, 412008)

**Abstract:** With the advancement of the comfortable housing project, low – rent housing project and economically affordable housing project, the housing problems of the the medium – and low – income urban families have been effectively alleviated, but it’s still far from being completely solved. The medium – and low – income urban families are still in difficult times, and there still exist many problems in the housing system. Taking Zhuzhou city for an example, this paper describes the current housing situation and analyses the existing problems in the medium and low income urban families, and then puts forward some countermeasures to improve the housing guarantee system for all urban residents.

**Key words:** the medium – and – low – income urban families; the current housing situation, countermeasures affordable housing

改革开放三十多年来,民众收入水平有了普遍提高。然而,由于增幅不一,异化出了两个群体:一个是包括贫困人口在内的中低收入群体;一个是高收入群体。低收入群体,因其收入微薄难以买房,不得不面临着房屋租金负担过重或居住条件太差等问题。如何使城镇居民基本上达到小康水平,使社会全体成员都能享受到改革的成果,最好的切入点就是解决低收入家庭的住房问题。

### 一、城镇低收入家庭住房现状

城镇居民居住性支出,随着家庭人均收入的增

长而增长。但是仍有部分低收入家庭无住房或人均住房建筑面积小于 10m<sup>2</sup>,有的城镇居民家庭凭其工资收入无法购买商品,还有部分城镇居民即使工作了 30 年也未必能买得起一套 60 m<sup>2</sup> 的新建商品房。

国家预决算报告:2009 年全国城镇人均可支配收入 17 256 元,湖南省仅为 15 084 元,列第 13 位。作为国家首批重点发展建设的工业基地、江南交通枢纽、湖南核心金三角产业基地和长株潭“两型社会”建设综合配套改革重要组成部分的株洲市,2009 年城镇居民家庭人均收入达 17 900 元,同比增

① 收稿日期: 2010-03-12

作者简介: 龙均云(1958-),男,湖南邵阳人,湖南工业大学副教授,主要从事投资财务与价格理论研究。

长 12.5%,居住性支出同比增长 14.2%。全市城镇家庭 23 万户居民中,约有 3 万户居民月收入低于 1 500 元,而月均收入低于 1 000 元的占总人口的 38.5%。这部分居民家庭年收入 15 000 元左右,温饱都成问题,而一套 60 m<sup>2</sup> 的新建商品房,按 2009 年 2 100 元/m<sup>2</sup> 的平均房价,加上各项费共需 14 ~ 15 万元,这对他们来说只能“望房兴叹”。

2009 年株洲市城市居民人均住房建筑面积 28.1 m<sup>2</sup>,而小于 15 m<sup>2</sup> 的居民占总人口数的 21.51%。且其中人均月收入低于 1 000 元的城市居民,有 2 952 户人均住房面积小于 15 m<sup>2</sup>;人均月收入在 500 元以下的城市居民,有三分之一居民户人均住房面积小于 15 m<sup>2</sup>。而且在这部分人群中,有 15 000 人均住房建筑面积小于 10 m<sup>2</sup>,2 750 人无住房。与全市人均住房面积 28 m<sup>2</sup> 的标准相比,这部分人群的居住条件是已到了非改善不可的地步。

## 二、现行城镇住房保障体系及存在的问题

近些年来,各级政府为不断改善城镇低收入居民住房条件,不同程度地进行住房保障体系规划。目前已逐步建立起包括实物配租、房租补贴、公租房租金核减在内的廉租住房、经济租赁房、经济适用房、限价房和住房公积金制度为主要内容的住房保障政策基本框架,逐步构建较为完善的城市住房保障体系。<sup>[1]</sup>以株洲市为例,全市廉租住房需求量为 6 200 户,经济适用住房需量为 11 650 户,规划通过新建廉租住房 2 480 套,经济适用住房 10 000 套,以解决 12 480 户低收入家庭住房需求,政府采取货币补贴方式解决 5 370 户低收入家庭住房需求。2008 年株洲市政府制定的《株洲市廉租住房和经济适用住房布局规划(2008 - 2012)》,出台了三项住房保障措施:

1. 完善住房“低保”与廉租房保障措施。对享受住房“低保”和优抚待遇的最低收入家庭实行的租房补贴政策,其补贴覆盖面扩大到人均月收入低于 500 元的低收入家庭和 2009 年前人均住房建筑面积 8 m<sup>2</sup> 以下的城市最低收入家庭。2009 年下半年将实物配租保障范围扩大到孤老病残等特殊困难的最低收入非拆迁户。重点保障低保户中的无房户和人均住房低于 10 m<sup>2</sup> 的困难户。2004 年至今已解决住房困难户 1 561 户,其中 2007 年 479 户(完成年计划 400 户的 130%)。廉租房保障资金,在原有财政预算安排和从住房公积金增值收益

中提取的基础上,增加从土地出让净收益的比例提取,平均每年从住房公积金增值收益和土地出让净收益中提取 6 000 ~ 7 000 万元,以保障廉租房的资金来源。

2. 扩充经济租赁房源,保障底层群众住有定所。经济租赁房重点解决拆迁中既不符合廉租房实物配租条件,又无能力购买经济适用住房的低收入家庭的过渡性安置住房(包括实物配租和发放租房补贴两种形式)。如何保障这部分城市低收入家庭居住条件,重要的是降低经济租赁房租房补贴申请条件,提高补贴标准。申请条件将家庭年收入低于 1.5 万元的标准提高到低于 1.8 万元,2008 ~ 2009 年间解决县城人均居住面积 8 m<sup>2</sup> 以下的最低收入家庭 826 户,其中廉租房实物配租 360 户,以货币补贴方式 466 户;2010 ~ 2012 年,将新建廉租房(320 户/年)和实行货币补贴(480 户/年)2 400 户。

3. 规范经济适用房制度,保障居民购房能力。2004 年出台的《株洲市经济适用住房管理实施办法》明确规定经济适用住房的供应对象限于低收入住房困难家庭,即年人均可支配收入低于 15 500 元(统计部门公布的人均可支配收入的 60%),人均住房面积低于 15 m<sup>2</sup> 的家庭。经济适用房实行申请审批制度,同时限定单户建筑面积控制在 80 m<sup>2</sup> 以内。2008 ~ 2009 年经济适用住房重点解决拆迁中的低收入家庭,2010 ~ 2012 年扩大到非拆迁住房困难的低收入家庭。

对于发展中的中等城市,住房保障制度核心之一就是必须保障低收入群体的基本住居条件。然而目前的问题却是尚有相当部分城镇低收入家庭居住条件得不到改善。究其原因就是现行住房保障体系依然存在诸多问题:

第一,廉租房和经济适用房保障范围小。经济租赁房和经济适用房供应只面向拆迁户,廉租房的实物配租保障范围虽然扩大到非拆迁户,但也仅限于孤老病残等特殊困难的低收入家庭。而对于庞大的低收入者住房需求来说,无异于杯水车薪。<sup>[2]</sup>据对株洲市调查:全市最低收入住房困难者约 2 600 户,其中孤老病残家庭约占 20%,而其余 80% 的最低收入非拆迁户就无法享受廉租房居住待遇。

第二,经济适用房准确界定主体对象难。经济适用房主要对象限于低收入居民户,但在执行过程中如何合理确定保障对象的收入水平线却成了难

题。由于居民收入的结构性多元化,如据株洲市统计调查,2009年城市家庭收入中工资及补贴收入比重有所下降,仅占62%,而转移性收入、财产性收入和个体经营收入比重呈上升趋势,分别占31%、4%和3%;同时,信用档案缺乏,个人收入申报制度未建立,政府很难在短期内通过有效的手段准确核实每一个家庭的真实收入,从而导致在实际配供操作中容易造成受保障主体错位现象,难以真正达到保障低收入家庭住居条件的目标。<sup>[2]</sup>

第三,住房保障资金来源渠道过窄。从根本上保障城市低收入家庭居住条件的住房保障资金来源渠道主要有:政府财政预算资金、住房公积金增值收益和土地出让净收益。然而这些渠道所获资金数量十分有限,住房保障资金来源难以得到有效保障。<sup>[2]</sup>《株洲市廉租住房和经济适用住房布局规划(2008-2012)》规定住房保障资金来源:一是廉租房建设资金从土地出让净收益中安排;二是经济租赁住房租房补贴和低收入家庭租房补贴资金从住房公积金增值收益和土地出让净收益中提取;三是规划期内住房保障资金先从市财政预算安排和住房公积金增值收益中提取,不足部分从土地出让净收益中提取解决。

### 三、进一步完善城镇住房保障体系的措施

近些年来,以“安居工程”为核心的住房保障体系,在很大程度上推进了居住条件的改善。但是,面对城镇中低收入家庭住房的现状和城镇住房保障体系规划存在的问题,必须采取有效措施,加大投入力度,进一步完善住房保障制度、规范住房保障配供运作体系。在具体运作上须根据城镇居民收入层次类型进行配供。

而真正作为解决民生问题的住房保障体系,其重点显然是中低收入家庭的住房问题。具体措施如下:

(一)选择合适的廉租房和经济租赁房配供模式

对于城镇居民中10%的最低收入者,非政府给予住房补贴不可,也就是实行廉租房和经济租赁房配供。对于配供方式的选择,到底采用实物配租还是租金补贴,主要应根据不同地区公有住房存量情况、房租水平和廉租户改善自身居住水平能力等因素区别对待。对于中低档存量住宅租金水平与低收入阶层收入之比相对较高、房源较少的城市或居

住区段,宜优先采用实物配租方式;反之,租金水平与收入之比相对不高或房源较充裕的城市或区段,则可优先考虑货币租金补助方式;对于孤老病残,单亲低收入家庭等弱势群体,自身难以通过市场找到合适的房源,且其收入一般都在政策规定的收入上限以内,实施退出机制的可能性极小,应给予实物配租模式。<sup>[3]</sup>

在廉租房和经济租赁房配供模式上,还应鼓励开发商参与,以缓解政府的财政压力。以建设廉租房、经济租赁房为条件,向开发商增加一定规模的贷款和给予地价优惠,由其在开发的普通商品房或经济适用房中划出一定比例的区域,分散(以避免演变成类似国外的“贫民窟”)建成住宅小区或园区后,由政府回购(开发商以抵扣土地出让金的形式获得建设成本补偿)纳入廉租房或经济租赁房的房源,这就形成了政府与开发商之间的合作关系。<sup>[3]</sup>

(二)采取多种融资相结合的经济适用房和限价房投资方式

经济适用房和限价商品房,是解决和改善城镇低收入家庭住房问题的重要举措。经济适用房建设,投资主体是政府,但政府的财力有限,需要采取多种途径、多种方式,促进住房条件改善。<sup>[1]</sup>要在2020年前基本解决城镇低收入家庭的住房问题,必须在融资方式上创新:一是可以借鉴发达地区的经验,将房地产投资信托基金引入到经济适用住房建设领域,由基金公司发行用于经济适用住房建设的长期投资信托基金;二是通过发行住房建设公债,为经济适用住房建设筹集资金;三是可以借鉴基础设施建设领域BOT项目融资方式,吸引民间资本投资建设经济适用住房。<sup>[3]</sup>

限价商品住房建设,以公开出让供应土地的方式,采取“限套型和房价,竞地价和房价”的办法,确定商品房开发商并由其开发建设的普通商品住房。限价商品房的购买对象,须具有城镇非农业户籍、家庭人均收入低于上年城镇居民人均可支配收入一定比例且无私产住房或未承租公房等条件。<sup>[2]</sup>

(三)精心打造标志城市居住水平的普通商品房住宅园区

代表一个城市居民的平均居住水平的主要标志是中等收入阶层的实际居住条件。普通商品房即中等档次的商品住房,其主要适应对象是中等收入群体,包括愿意购买普通商品房的中等收入、较低收入和较高收入者的家庭。这部分人群占总人

口的60%左右,市场需求量大。<sup>[4]</sup>如果这部分家庭的住房解决好了,就等于绝大多数的居民住房问题解决了。应根据市场需求多开发中低档次的商品住房,精心打造各种类型的住宅园区。政府也应将中低商品房列入调控范围,并给予土地供应、住房建设贷款、购房者税费等方面的政策优惠。<sup>[5]</sup>

1. 完善普通商品房购买者资格审查和登记管理制度。对中低收入购房者的资格以及收入水平审查有一定难度,但不能因此而放弃或放宽审查条件。其实,可以考量这样一个事实:即自1998年停止实物分房以来,高收入阶层没有买过商品住房的人应该极少,由此可推论只要是从未买过商品房的居民,就应该是低收入者。借助房屋产权登记管理系统,就能审查出中低价普通商品住房的购买者资格。<sup>[4]</sup>

2. 完善普通商品房的户型和面积标准。商品住房面积、档次与人们的收入水平成正相关关系,如何科学合理地确定普通商品住房的面积标准,其考量依据:一是现时的经济发展水平和居民收入承受能力;二是做到使这种户型和面积标准不会很快过时;三是居民收入水平是动态变化的,中等收入者会向高收入阶层过渡,其住房条件也会随之改变。应让中等收入者有再次进入市场换购面积更大、标准更高、条件更舒适的住房的欲望,以长久维护住房市场的适度活跃,这也是制定住房市场政策的重点。因此,按照等于或略高于城市居民人均住房建筑面积控制普通商品住房面积标准比较适宜。<sup>[4]</sup>湖南省“十一五”期间住房发展规划研究报告

确定:2010年住宅人均建筑面积为28~30 m<sup>2</sup>,户均面积84~90 m<sup>2</sup>。

3. 规范和完善普通商品房再上市程序和调控政策。新建的普通商品住房价格受政府调控,首次购买后五年内不许转让,再进入市场时实行商品价,不用补交土地出让金。中低价位普通商品住房再上市,既可以保持经济适用住房政策的连续性,缓解经济适用住房定向为主供应的压力和矛盾;又可以从根本上克服划拨用地和成本定价原则造成的经济适用住房销售弹性低的问题,以利于政府有效调控住房价格。随着国民经济的发展和居民收入水平的逐步提高,中低价位普通商品住房可与市场化的商品住房逐步接轨,起到住房价格承上启下的功能和作用。<sup>[4]</sup>

#### 参考文献:

- [1] 龙均云. 中国房价博弈论[M]. 北京: 研究出版社, 2009: 267-268, 272-278.
- [2] 陈斯冰, 牟玲玲, 袁德隆. 天津市城市中低收入家庭住房现状及应对策略[J]. 价格理论与实践, 2008(6).
- [3] 望晓东, 袁中友, 马晓茗. 我国城镇廉租房制度实施路径研究[J]. 价格理论与实践, 2007(12).
- [4] 赖昌干. 经济适用住房政策的扬弃[J]. 中国物价, 2006(11).
- [5] 李 勇, 李 涛. 我国经济适用房若干问题探析[J]. 价格理论与实践, 2005(10).

责任编辑:徐 蓓