

辽宁省保障性住房市场的问题与对策研究

刘光忱, 罗雨萌

(沈阳建筑大学管理学院, 辽宁 沈阳 110168)

摘要:随着辽宁省城镇化建设步伐的推进和住房市场化水平的提高,急剧攀升的房价远超部分中低收入家庭的承受能力,城市住房供需矛盾日益凸显。首先,阐述了辽宁省保障性住房供给市场和需求市场的现状;其次,对供需市场存在的问题进行了分析;最后,针对保障性住房市场的具体问题提出了相关的对策与建议。

关键词:保障性住房;供给市场;需求市场;问题研究

中图分类号:F293.357 **文献标志码:**A

党的十九大报告提出:“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居。”住房问题与我国经济发展、人民安居乐业息息相关,是人民关注的热点话题。而保障性住房指国家将限定标准、价格或租金的住房提供给中低收入住房困难家庭,其主要功能是为了解决城市中低收入和住房困难家庭的居住问题,维护弱势群体的最基本生活权益^[1]。

现阶段,辽宁省保障性住房主要由经济适用房、限价房及公共租赁住房组成。其中,经济适用房是依靠住房信贷支持来供给的保障性住房,面向的主要群体是有支付能力的低收入家庭;限价房主要是政府通过限定户型比例和房屋出售价格,按照房价定低价的思路确定一定的价格基准,为中等收入居民提供的中小户型商品房;公共租赁住房是由地区政府投资和中央财政补贴,并以个人租住或与政府合租的方式供给的住房,自2014年起,廉租房也划分至公共租赁住房范畴内^[2]。笔者基于辽宁省保障性住房供需市

场的现状,对现存问题进行剖析,进而提出解决问题的相关对策与建议,以此为辽宁省保障性住房市场健康发展提供参考。

一、辽宁省保障性住房市场现状

1. 供给市场

随着社会发展进步,保障性住房所涵盖的种类日益增多,住房体系不断完善,保障范围不断扩大、保障层次不断深入。保障性住房作为辽宁省一项重要的民生工程,逐渐形成了一套较为完整的供给体系。

20世纪90年代,辽宁省启动了经济适用房建设,1999年开始了廉租房建设。1999—2007年,辽宁省开始发展商品房市场,经济适用房规模因此扩大。2007年,辽宁省出台了有关廉租房的保障办法,对其建设面积、补贴方式、保障标准等都作出了详细安排。辽宁省各市随后出台了相应的住房保障工作方案,依据保障需求作出了相应规划。2010年,公共租赁住房划分至我国的保障性住房体系。2011年起,辽宁省响应各项国家政策,将住房保障工作重心转移到公共租赁

住房建设上来,在增加保障性住房供应数量的同时也规定了不同类型住房的具体供给数量。2014 年,辽宁省颁布了《关于推进我省公共租赁住房与廉租房并轨运行的实施意见》,该意见进一步完善了公共租赁住房的供给体系,使住房管理工作步入正轨。2017 年,辽宁省颁布了《辽宁省培育发展住房租赁市场四年滚动计划》,旨在解决“新市民”住房问题,将符合条件的青年医生和教师等专业技术人员、新就业大学生、稳定就业的外来务工人员纳入公共租赁住房保障范围。2018 年,《关于实施精准保障 切实增强住房

困难面广行业职工获得感的通知》在政策、对象、分配等方面制定了更精准的目标,为保障环卫工人、公交司机等住房困难发生面广的行业职工提供了精准的住房需求保障。

截至 2019 年,辽宁省形成了较为完善的保障性住房体系,使全省 62 万余困难家庭住有所居。以公共租赁住房为例,2011—2018 年辽宁省公共租赁住房配租数量逐年递增(见表 1),截至 2018 年,累计配租 147 526 套,保障性住房供给市场逐渐扩大。辽宁省保障性住房供给市场覆盖率也逐年递增,并于 2018 年达到 29.7%(见表 2)。

表 1 2011—2018 年辽宁省公共租赁住房配租情况

年份	年度分配套数/套	累计分配套数/套	年份	年度分配套数/套	累计分配套数/套
2011	0	0	2015	20 498	57 848
2012	3 819	3 819	2016	22 247	80 095
2013	15 675	19 494	2017	22 435	102 530
2014	17 856	37 350	2018	44 996	147 526

注:数据来源于辽宁省住房和城乡建设厅网站。

表 2 2011—2018 年辽宁省保障性住房覆盖情况

年份	年度分配套数/套	城镇最低生活保障户数/万户	保障性住房覆盖率/%	年份	年度分配套数/套	城镇最低生活保障户数/万户	保障性住房覆盖率/%
2011	0	39.5	0	2015	20 498	23.9	8.6
2012	3 819	35.7	1.1	2016	22 247	20.7	10.8
2013	15 675	32.0	4.9	2017	22 435	17.9	12.5
2014	17 856	26.7	6.7	2018	44 996	15.2	29.7

注:数据来源于国家统计局;保障性住房覆盖率=享受保障性住房家庭户数/城镇常住家庭户数,此处除去棚户区改造补贴惠及的居民户数。

2. 需求市场

我国按照七分法对低收入阶层进行划分,低收入阶层占总人口的 20%,其中有 5% 的困难户。以 2019 年为例,辽宁省城镇最低生活保障平均标准是每人每月 272 元。假定低收入人群中 5% 的困难户由政府给予公共租赁住房保障,虽然辽宁省城镇最低生活保障户数不断减少,但仍多于公共租赁住房的累计配租数量(见表 3),不仅如此,实际登记申请保障性住房的人数要远高于政府统计的城镇居民最低生活保障人数。“安居客”售房平台数据显示,2019 年,大连市的售房均价超过 10 000 元/m²,沈阳市的售房均价超过 9 000 元/m²,丹东市、锦州市、葫芦岛市、本溪市和营口市售房均价均超过 5 000 元/m²。自

2011 年起,辽宁省城镇化水平逐年提高,城镇人口比例也随之逐年递增,年均增长达 20 万人(见表 4)。根据 2018 年颁布的《辽宁省人口发展规划(2016—2030 年)的通知》,2020 年,辽宁省常住人口城镇化比例将会达到 72% 的历史新高,并于 2030 年达到 75%。由此可见,辽宁省外来务工人员不断增多,这些人往往也要纳入保障性住房范围。所以,辽宁省保障性住房市场的需求量仍然较大。

通过分析辽宁省保障性住房供给市场和需求市场现状,可以发现保障性住房的供需矛盾仍然明显。虽然住房供给数量不断增加及保障对象范围不断扩大,但仍不能满足最低生活保障人群的需求,供给和需求之间仍存在矛盾。

表 3 2011—2018 年辽宁省城镇及农村最低生活保障人口数量变化情况

年份	城镇居民最低生活保障人数/万人	城镇居民最低生活保障户数/万户	农村居民最低生活保障人数/万人	农村居民最低生活保障户数/万户	年份	城镇居民最低生活保障人数/万人	城镇居民最低生活保障户数/万户	农村居民最低生活保障人数/万人	农村居民最低生活保障户数/万户
2011	118.6	39.5	93.6	31.2	2015	71.8	23.9	79.5	26.5
2012	107.0	35.7	91.9	30.6	2016	62.0	20.7	77.9	26.0
2013	96.1	32.0	88.4	29.5	2017	53.8	17.9	73.0	24.3
2014	80.2	26.7	80.7	26.9	2018	45.5	15.2	59.9	20.0

注:数据来源于国家统计局;辽宁省户均规模约为 3 人/户。

表 4 2011—2018 年辽宁省城镇及农村人口数量

年份	年末常住人口/万人	城镇人口/万人	城镇人口比例/%	农村人口/万人	农村人口比例/%	年份	年末常住人口/万人	城镇人口/万人	城镇人口比例/%	农村人口/万人	农村人口比例/%
2011	4 383	2 807	64.00	1 576	36.00	2015	4 382	2 952	67.40	1 431	32.70
2012	4 389	2 881	65.60	1 508	34.40	2016	4 378	2 949	67.40	1 429	32.60
2013	4 390	2 917	66.40	1 473	33.60	2017	4 369	2 949	67.50	1 420	32.50
2014	4 391	2 944	67.00	1 447	33.00	2018	4 359	2 968	68.10	1 391	31.90

注:数据来源于国家统计局;城镇人口比例=城镇人口数量/年末常住人口;农村人口比例=农村人口数量/年末常住人口。

二、辽宁省保障性住房市场问题分析

1. 供给市场

(1) 供给制度体系不完整

近年来,辽宁省逐步形成一套符合本省情况的保障制度体系,但仍存在一些不足之处。首先,多层次住房保障体系初步建立,而与之相关的国家政策和法律法规却不尽完善,制度之间存在断层。相较于其他类型的保障性住房,限价商品房缺乏完备的法规制度,仅依据政府颁布的政策性文件进行执行和监管。例如,沈阳市作为辽宁省保障性住房发展较好的城市之一,尚未形成完整的供给制度体系。其次,保障性住房发展过程中,没有及时按不同的发展侧重点对相应的政策法规作调整。2010 年,我国保障性住房建设的重点由经济适用房转向廉租房和公共租赁住房,辽宁省于一年后颁布相关文件后,经济适用房建设规模骤然下降,反映出政策制定缺乏系统性和规划性的问题。最后,部分地区相关政策措施的落实存在滞后和失效的情况,导致未按规定执行相关程序、未在规定时间内拨付资金、未按规定享受金融优惠政策及违规征收或少征收税费等情况出现。例如,2016 年,辽宁省保障性住房违规征收或

少征收税费 6.87 亿元,涉及项目 411 个。

(2) 供给对象信息管理系统不健全

目前,辽宁省尚未建立完善的保障性住房申请用户信息管理及共享平台,政府相关部门无法准确及时地了解被保障家庭的动态信息,增加了保障性住房准入及退出阶段的监管难度^[3]。在保障性住房的准入机制中,保障性住房申请家庭的信息不健全,而且随着互联网经济的发展,就业类型趋于多样化,用传统的职业类型很难准确地判断收入来源,相关工作人员无法准确地判断其是否符合保障性住房的申请条件^[4]。此外,负责审核工作的社区保障专干人数较少,保障对象信息的收集和核实难度大。这些都会严重影响保障性住房分配的公平性,使得部分最需要保障的困难家庭的住房问题难以解决。

由于信息不对称、不全面,政府相关部门在监管保障性住房的过程中,不能及时准确地了解保障对象的基本信息^[5],使得政府相关部门不能及时发现不再符合条件的受保对象,未按要求让其退还保障性住房,导致部分保障对象一旦购买或者租住了保障性住房,就会一直享有这个权利,造成保障性住房资源的浪费,难以实现保障性住房社会影响的最优化。

(3) 建设资金投入不足

保障性住房是公益性事业,其建设及运营阶段需要政府的资金与政策支持,但是随着城镇人口比例增加和商品房价格飞速上涨,保障性住房市场的需求越来越大,使现阶段保障性住房建设无法满足市场需求,加之资金投入较为不足^[6],导致保障性住房的供给比例受限。辽宁省保障性住房的建设资金主要来源于土地出让收益、财政预算资金、政府债券、银行贷款、住房公积金贷款、住房公积金增值收益、发行企业债券等。辽宁省的保障性住房资金筹集过程中,从土地出让收益和住房公积金增值收益中筹集的建设资金有限,除此之外,还存在保障性住房租金应收未收、地方配套资金不能及时到位、资金利用率低等现象。由政府直接设立的保障性住房投资、融资部门均存在专业指导和技术培训欠缺等情况^[7],很难以专业化和合理化的方式推动保障性住房建设,导致辽宁省保障性住房建设资金投入不足,辽宁省保障性住房供给数量少、难以实现规模化。

(4) 选址配套问题显著

虽然辽宁省部分保障性住房已经满足了部分中低收入家庭的基本居住需求,但仍存在部分保障性住房规划选址不合理现象,由于很多保障性住房选址在城郊地区,一定程度上限制了居民的就业范围,增加了交通成本和生活负担。此外,将保障对象规划到一个特定地区,对该区域的经济也会造成一定的影响^[8]。

住房周边的基础配套设施是影响人们生活的首要因素,教育、卫生、交通、医疗、商业、文化等都与人们生活息息相关。近年来,虽然辽宁省一直对保障性安居工程的配套设施进行专项扶持,但是资金大都用于棚改工程,导致部分保障性住房配套设施不健全。

2. 需求市场

(1) 住房需求量大、保障对象精准度低

2017年,《辽宁省培育发展住房租赁市场四年滚动计划》提出将青年医生和教师等

专业技术人员、新就业大学生、有稳定收入来源的外来务工人员划分至公共租赁住房的保障范围;2018年,《关于实施精准保障 切实增强住房困难面广行业职工获得感的通知》提出每年新增或腾退的公共租赁住房优先面向符合条件的环卫工人、公交司机或其他住房困难行业职工。尽管辽宁省通过保障工程逐渐增大保障对象的覆盖率,但由于城镇人口逐年递增,住房需求量越来越大,商品房的市场价格已远超部分家庭收入,而对外来务工人员和新就业职工等无辽宁省户籍的保障群体住房的供给量较少,各城市保障性住房政策实施成效差异较大,导致新增保障对象的需求量出现“夹心层”,住房保障对象的精准度下降。

(2) 住房类型单一、配套设施不健全

保障性住房需求包括对住房数量、住房类型及其配套设施3个方面的需求。辽宁省保障性住房的对象可以大致分为3类:中低收入群体、新就业职工和外来务工人员,由于年龄、工作、教育程度以及收入情况存在较大差异,不同的保障对象存在不同的住房消费偏好和不同的住房需求。对于中低收入群体来说,希望保障性住房需求得到满足的同时,其各种生活权益也能得到保障,能够享受平等的医疗、教育、养老等社会公共服务;对于新就业职工,包括高校毕业生和高端人才等来说,由于短期内无法解决住房问题,舒适、便捷的生活环境可以帮助他们安心工作,创造财富;对于外来务工人员来说,年龄段不同,其经济条件和住房需求也不同,年轻者更喜欢实物配租,年长者则倾向于住房补贴。此外,教育、医疗、卫生、交通、商业、文化等与居民生活息息相关的基础设施建设是影响居民生活质量的首要因素,辽宁省保障性住房虽然为部分人群提供了基本生活保障,维护了社会的平稳健康发展,但其配套设施建设仍需进一步改善。

三、解决保障性住房市场问题的对策

1. 完善保障性住房市场的法律制度

政策的落实执行离不开法律制度的保

证。首先,政府要制定明确细致的保障性住房法规制度,对住房标准、保障对象、准入机制等方面进行规定,制定保障对象收入审查、动态管理、违规处罚等监管制度,以保证保障性住房政策的落实。其次,建立保障对象信用监督机制,加强信息采集力度,形成公开透明的保障性住房运行机制。最后,加大宣传力度,对已享受保障性住房优惠政策家庭认真开展警示教育。在住户办理保障性住房入住手续时,住房保障部门和相关运营单位应以书面形式告知住户保障性住房市场的管理规定。

2. 完善保障性住房信息化管理平台

保障性住房监测管理不仅要注意监管的覆盖范围,也要注意保障性住房数据信息系统性管理,要通过完备的信息管控平台,实时监控保障性住房相关指标数据。2012年,住房和城乡建设部颁布的《住房保障信息系统技术规范》和《住房保障基础信息数据标准》进一步强调了住房保障市场信息化运行的重要性。近年来,由于辽宁省保障性住房侧重点变化及类型增多,保障性住房数据统计难度增加,加之缺乏系统性的数据统计,保障性住房体系的运行状况难以监测,影响到保障性住房的发展规划。因此,建立完善的保障性住房信息管理系统是保证保障性住房市场健康、稳定发展的一个重要前提。

3. 拓宽保障性住房建设的融资渠道

保障性住房的规划和执行阶段离不开政策的支持以及资金的投入,保障性住房项目的融资也需要政府的监督与管控。虽然辽宁省出台了关于保障性住房建设的相关政策及指导意见,但针对其建设资金来源的内容却不多,在资金来源方面缺乏明确的政策法规规范,不利于保障性住房项目融资模式的发展。因此,保障性住房健康、稳定发展的一个重要前提是完善的融资渠道的建立,相关政府部门应建立专业的融资平台,可以考虑引入建设-经营-转让模式(Build-Operate-Transfer, BOT)、政府和社会资本合作模式(Public-Private-Partnership, PPP)等。由

于保障性住房属于公共物品, BOT 和 PPP 模式均适用。截至 2019 年上旬,我国已有 158 个保障性安居工程项目划分至财政部 PPP 项目中心,投资总额达 2 882 亿元,其中,河南省保障性住房 PPP 项目成效较为显著^[9]。

4. 科学规划与布局保障性住房

政府在规划与布局保障性住房选址时,不仅要考虑住房本身所在区域,更应将住房周围基础设施是否齐全纳入考量标准,根据不同类型的住房群体合理规划和布局保障性住房。要针对城市青年白领、高校毕业生和高端青年人才等人群制定短期的住房保障制度,在科技园区或科研机构等交通便利的地区建设青年公寓、大学生公寓及人才公寓等住房。老年家庭、残疾人家庭、发生重大变故家庭可以享有公共租赁住房 and 限价房,政府应积极落实租购同权政策,保障这部分群体的各种权益,并注意完善保障性住房周边医疗和生活配套设施。

5. 构建多层次的保障性住房结构体系

现阶段,保障性住房市场发展的目标为广覆盖、低门槛,以解决城镇及其流动人口中的中低收入家庭的住房困难问题为主要任务。应针对不同保障群体需求和社会经济发展水平,精准地制定符合当地经济现状的保障目标。首先,政府相关部门应建立多维度的保障性住房体系,针对城市中低收入住房困难人群、外来务工人员、新入职白领、高端青年人才、老年家庭、残障人士、发生重大变故家庭及临时拆迁户等,提供多样化的保障性住房,实现住有所居,形成多维度的保障性住房结构体系。其次,不同的保障群体由于年龄、教育程度、工作类型以及收入情况等存在较大差异,有着不同的住房消费偏好,对住房类型的需求也有所不同,应设计多样化的保障性住房产品,满足不同人群的居住偏好。

6. 积极推动目标群体参与执行

目标群体作为保障工程的直接利益主体,对保障性住房政策的落实与发展十分重要^[10],将该群体参与政策执行的积极性调动起来,有助于推动保障性住房市场的发展。

政府应加大政策宣传力度,并结合不同类型人群的特征,采取多样化的政策宣传方式。工作人员应在走访调查的过程中了解居民对保障性住房的真正需求,有针对性地调整现行的政策规范。

四、结 语

完善的保障性住房市场是社会和谐稳定发展的重要因素之一,近年来,随着辽宁省保障性住房市场的快速发展,城镇外来流动人口和低收入家庭的住房问题得到了很大程度的改善,但是辽宁省保障性住房供给和需求市场仍存在一些问题,要构建多层次的保障性住房结构体系,将法律管控与引导动员相结合、运行机制与信息管理等承接、拓宽融资渠道、科学布局保障性住房,让住房保障真正落到实处,早日实现人民“住有所居”的目标。

参考文献:

[1] 钱卫丽. 我国住房保障制度设计问题剖析与

建议[J]. 建筑工程技术与设计,2018(12): 4348.
[2] 曾涌. 住房商品化背景下保障房发展缓慢的问题探究[J]. 居舍,2018(10):148.
[3] 魏赫. 我国保障性住房制度的困境分析与法律建构[J]. 法制与社会,2019(18):25-26.
[4] 孙健. 保障房建设中存在的问题与对策研究探讨(以北京为例)[J]. 建筑工程技术与设计,2018(9):4337.
[5] 冯冠璐. 新型城镇化背景下完善保障性住房制度的思考[J]. 价值工程,2016(35):12-14.
[6] 胡吉亚,胡海峰. 对保障性住房建设融资问题的思考[J]. 理论探索,2020(2):93-99.
[7] 邹红艳. 我国保障房发展存在的问题及对策研究[J]. 商情,2019(37):287.
[8] 刘天娇. 沈阳市保障性住房制度存在的问题及对策[J]. 现代经济信息,2018(7):491.
[9] 叶松,陈颖. 基于 VFM 的中部六省保障房 PPP 项目研究[J]. 河南城建学院学报,2019(6): 79-85.
[10] 刘学明,李春蓉. 地方政府执行国家保障性住房政策的促进策略研究:以广州市为例[J]. 青岛科技大学学报(社会科学版),2015(1):1-6.

Study on the Problems and Countermeasures of the Affordable Housing Market in Liaoning Province

LIU Guangchen,LUO Yumeng

(School of Management,Shenyang Jianzhu University,Shenyang 110168,China)

Abstract: With the advancement of urbanization in Liaoning Province and the improvement of housing market degree, the sharp rise in housing prices far exceeds the affordability of some low – and middle – income families, and the contradiction between urban housing supply and demand is becoming increasingly prominent. This paper firstly illustrates the supply and demand status of the affordable housing market in Liaoning Province. Secondly, it analyzes the problems in the affordable housing supply market and the demand market. Finally, the paper puts forward relevant countermeasures and suggestions for solving the affordable housing market problems in Liaoning Province.

Key words: affordable housing; supply market; demand market; problem research

(责任编辑:郝 雪 英文审校:林 昊)