

# Suggestions to Perfect Tianjin Housing Security System

Rong Chang<sup>1</sup>, Bo Li<sup>2</sup>

<sup>1</sup>School of Economics and Management, Yanshan University, YSU, Qinhuangdao, China

<sup>2</sup>School of Business, Tianjin Polytechnic University, TJPU, Tianjin, China

Email: changrong241@sina.com, libo0909@yahoo.cn

**Abstract:** In recent years, with housing price increasing crazily, the gap between the people's income and housing price widens. To middle-and-low income class, the dream of owning a house becomes more and more to realize. So it needs the government through security housing to help people achieve their dream. This paper, beginning with Tianjin housing Security, reviews its development history and analyses present situation. Then some suggestions are given, including four aspects--reforming and improving housing supply system, accelerating the reformation of related finance policy, strengthening reformation of relevant system and policies, and other reformation, to perfect Tianjin housing security system.

**Keywords:** perfect; housing security; system; suggestion

## 完善天津市住房保障体系的相关政策建议

常荣<sup>1</sup>, 李博<sup>2</sup>

<sup>1</sup>燕山大学经济管理学院, 秦皇岛, 中国, 066004

<sup>2</sup>天津工业大学工商学院, 天津, 中国, 300387

Email: changrong241@sina.com, libo0909@yahoo.cn

**摘要:** 近年来随着房价的飙涨, 居民收入与房价的差距越来越大, 中低收入者实现住房梦越来越难, 因此需要政府通过保障住房来帮助居民实现住房梦。本文从天津的住房保障出发, 回顾了其发展历史, 分析了其现状。后文重点从改革与完善保障住房供应体系、加速保障性住房相关财税政策改革、加强相关体制与政策改革及其他措施等四个方面提出了完善天津现有保障住房体系的建议。

**关键词:** 完善; 住房保障; 体系; 建议

### 1 引言

住房——人类生存的基本需求之一, 是关乎国计民生的大事。从把“住有所居”写入十七大报告作为社会主义建设的目标到最近国家出台一系列房价调控政策, 充分显示着住房的重要性。住房的特殊性质决定住房的供应不能完全由市场来解决, 而应该由政府介入, 保障性住房就是政府为解决居民住房问题的采取的方式之一。近年, 保障性住房建设从国家到地方, 都受到了前所未有的重视。从全国来看, 虽然天津的住房保障政策实施走在全国前列, 住房保障体系从结构上来看比较完整, 实行“分层保障、能保则保”的总体策略。但是, 从天津的实际情况出发, 天津的住房保障体系整体覆盖较小, 离较理想的保障水平还很

远, 政府应该完善住房保障体系, 为实现全民“住有所居”的目标而努力。

### 2 天津市保障性住房供应现状

目前, 天津市全市城镇实有房屋建筑面积为 3.5 亿平方米, 人均住宅面积约为 33 平方米, 房屋完好率为 96.3%, 房屋成套率 96%, 平均水平位居全国前列。居民住房通过普通商品房和政府提供的保障性住房来解决。天津市从 1992 年开始逐步建设保障性住房, 最初叫安居工程。所以说天津的保障性住房也经历近 20 年的发展和完善。保障性住房建设走在全国前列, 与北京持平, 高于上海和重庆。目前累计建设保障性住房 2405 万平方米 33.5 万套, 向 7.5 万户低收入家庭发放住房补贴, 累计为 41 万户中低收入家庭提供住房保障, 住房保障覆盖率达到全市非农业户籍家庭的 20%。

资助信息: 本文受到天津市重点调研课题资助, 项目编号: 10-92。

天津的住房保障体系为分层保障——为低收入者提供廉租房，为中低收入者提供经济适用房，为中等收入者提供限价房。近年来天津市保障性住房的建设情况如图 1、图 2 所示。以“分层保障、应保尽保”为思路的住房保障体系，看似完善，但实际上目前能享受保障的主要是低收入家庭及部分中低收入家庭，而大部分的中低、中等收入、急需住房的家庭未在保障范围之内。究其原因，主要是因为住房保障体系的不完善、相关法规制度不健全、政府财力有限所致。但是，从图 1，图 2 我们能够看出，天津保障住房的年开工面积、保障住房年开发面积占住宅年开发总面积的比例在逐年上升，与全国走势相反<sup>[1]</sup>，说明天津保障住房建设朝着人民期望的方向发展。

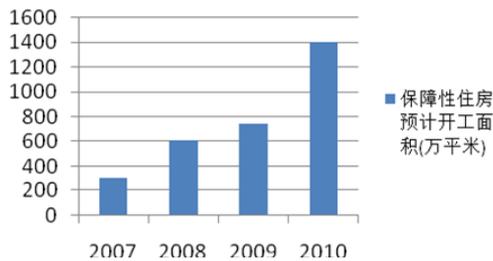


Figure 1. Tianjin affordable housing construction area: 2007-2010

图 1. 2007-2010 年天津保障性住房建设开工面积

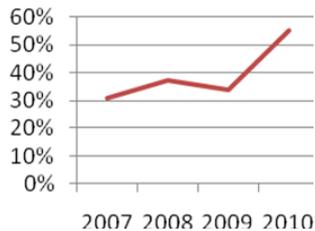


Figure 2. New affordable housing construction area to new residential construction area ratio of Tianjin: 2007-2010

图 2. 2007-2010 年天津新建保障住房占新建住宅面积比例

### 3 完善住房保障体系相关建议

#### 3.1 完善与改革现有保障住房供应体系

总体上保持现有的分层保障模式，做到有租有售、租售并举，但是应该重新规划租赁房与其他种类保障房的建设比例，多渠道筹集资金，加大租赁房建设力度，培育成熟的二手房市场，以扩大保障房的覆盖面。

##### 3.1.1 加快公共租赁房建设

这里我们可以借鉴香港和新加坡住房保障的经

验，香港 50% 以上的人口居住在政府建造的公屋和居屋中，租金或售价低廉；新加坡 85% 的人口居住在政府建设的公共组屋中，价格低于市场价，中等和低收入人群都可享受。从目前我国以及天津市的财政、经济状况来看，还无法达到香港或者新加坡的保障程度，但是政府应该努力朝着这个方向发展。将公共租赁住房作为现有住房保障政策体系的补充和扩展，可以满足“夹心层”群体中有暂时性需求或者过渡性住房需求的群体。如果他们都以优惠的条件购买了政府提供的保障房，实际上占用了政府本已不足的保障资源，降低了政府保障住房政策的实施效果。如果让这些被购买产权的住房变成租赁房，会让更多的人受益，或许能有效缩小保障住房的缺口，使政府的住房保障体系覆盖面更广。

##### 3.1.2 探索建设共有产权房

目前住房保障体系中提供的房屋分为租赁房（廉租房）和有完全产权房（经济适用房和限价房）两类。在政府保障性住房供应量允许的情况下，我们可以为即不符合租住廉租房又无力购买完全产权房（包括经济适用房和商品房）的“夹心层”群体提供政府和保障对象共有产权的住房，让其逐步购买产权，逐步实现“住房梦”。无论在国内还是在国外都有先例可以借鉴。比如，在国内，我国江苏省淮安市在全国首创了共有产权住房保障模式，使得部分中低收入者提前实现“住房梦”，该做法得到多方的肯定；在国外，2005 年 5 月末，英国政府推行一项新的“部分产权”购房计划，购房人可以先购买 50% 的产权，其余部分由政府、银行或抵押银行分担，并以低于市场的价格租给房主。这样，首次购房者只需凑足一半市价的钱，就可以购房了，这项计划在当时取得了良好的效果。

##### 3.1.3 为保障租房建设多渠道筹集资金

目前住房保障资金的来源主要由财政预算、土地出让净收益、住房公积金增值收益组成，资金有限，把住房保障体系重点放在最低收入者和拆迁户的保障方面，对中低收入的保障不足。可进行其他筹资创新，如在保证住房公积金使用安全的情况下利用闲置公积金建设保障性住房等。天津还有得天独厚的优势——利用国家给予滨海新区在金融配套改革方面先行先试的政策，努力拓宽保障新住房建设资金筹集渠道，建立长期的保障住房建设基金。可喜的是 2009 年年底，中央七部委联合印发了《关于利用住房公积金贷款支

持保障性住房建设试点工作的实施意见》，为保障性住房建设资金筹措提供了有政策可依的渠道，对保障性住房的发展无疑起到了巨大的推动作用。天津有幸被列为利用住房公积金贷款支持保障房建设试点城市，又为天津创造了一个先行先试的好机会，使天津的保障性住房建设资金筹集又多了一条渠道，将加强天津保障性住房建设的财力支持。

### 3.2 加速住房保障方面的财税政策改革

#### 3.2.1 进行金融信贷政策改革

我国现阶段住房信贷主要靠住房公积金贷款和商业银行贷款，信贷渠道较少，缺乏市场竞争机制，而且贷款限制较多，比如住房公积金贷款，既要求缴纳过公积金才能贷款，又有贷款限额规定。如前文所述，在“夹心层”中，有一部分人群是具有偿债能力的，只是由于经济基础薄弱而无法支付首付，所以政府在财力允许的情况下可以帮助这部分人实现住房梦，前期为其提供垫付首付、税收优惠、减免或代缴手续费等资助。在这方面可以借鉴发达国家经验，政府为具有偿债能力的人群提供资助。比如，美国在2003年就实行过类似的方案，收效不错。

另外，可尝试建立专门的住房金融机构（政府性金融机构或者商业金融机构），还可以对住房贷款证券化或发展信托投资基金为住房建设筹集更多的资金。

#### 3.2.2 实行房地产相关税收改革

中国目前对居住性房产征收的税收实际税负较低，使搞投机的人持有房产的成本变得很低。如果针对持有房产主要为进行投机的人设计一道税收，让其持有成本增加、无利可图，从而降低投机性购房需求，抑制房价上涨，释放刚性需求，当然同时要真正用来居住的房产进行补贴或税收优惠。今年年初各大媒体报道中国针对房产的物业税即将开征，首先在京沪深渝等重点城市试点开征，但是因其征收技术上的难度，复杂性及中国在房产信息管理方面的基础薄弱而迟迟没有出台。

在针对居住房产征税方面我们是有成熟的先例可借鉴的，在发达的欧美国家及亚洲国家早已开征了此类税收。比如，在美国物业税的开征已有上百年的历史。从实践来看，物业税比较高的地方人们更倾向于租房住，这对让人们的住房观念有调节作用；在澳大利亚针对房产征收土地税，对用于非居住用途，且价值较大的房产征税，可以起到抑制投机购房、高档住

宅消费；在韩国实行一户一宅，多宅重税的政策。对在特定地区拥有三套或三套以上住房的，征收60%的资产增值税，加上居民税，其税负高达75%。再加上房屋买卖中介费，获利甚少，有力抑制了投机买房<sup>[2]</sup>。

### 3.3 进行相关体制与政策改革

#### 3.3.1 成立专门的公益性保障住房开发机构

目前保障性住房的建设在政府提供优惠政策的基础上，均由房地产开发商开发，房地产为了自身利益存在违规操作现象，隐瞒实际开发成本，致使保障性住房的价格居高不下，超出被保障对象的承受能力。同时，也使保障性住房的建设与前期的规划、后期的管理脱节，影响保障住房政策的实施效果。鉴于此，政府应该建立专门的公益机构，从保障性住房的规划、建设到后期管理统一化，降低政府提供保障的成本，提高政策实施的效果。国际也有可以借鉴的先例，比如新加坡就成立了政府直属的建屋发展局；日本从上世纪80年代开始，充分发挥地方团体的作用，吸收社会资金发展住宅建设，住宅开发主要以民间团体吸收社会资金进行，规模不大，利于市政管理和因地制宜地组织施工。另外，日本也组织公团进行住宅开发。与一般国家不同，日本政府在积极进行普通居民住宅建设与经营时，不是直接介入，而是组织公团进行住宅开发管理。公团利用政府财政投融资资金建设住宅，也可按照法定程序依法提出住宅征地申请，由有关机构审批。由中央和地方政府组织的住宅建设公团，提供了占全国居民户数10%的住宅。日本的这种做法不但避免了由房产开发商建设住宅带来的高房价而且有效降低了政府管理的成本。在国内，重庆市于今年七月底率先在全国的省、市、自治区中成立住房保障局，全面负责保障性住房的开发、管理，开始住房保障新的探索，相信可以为我国的住房保障发展提供经验。

#### 3.3.2 适当放宽合作集资建房政策约束

虽然上世纪九十年代房改之后保留了集资建房的优惠条件，但是目前能够集资建房的只有两类企业，这两类企业都比较特殊，一类是远离城区的独立工矿企业，第二类是住房困难户较多的企业。在我国，城市居民的住房问题不如农村地区住房问题解决的好，究其原因，有一个重要的区别在于农村是自建房。所以加大城市居民自建房的比例是长远解决城市住房问题的一条重要途径。并且，房屋质量问题、价格问题和物业管理问题都会随之解决。国家应该放宽政策，

允许拥有自由土地、符合城市规划及相关规定的单位自己集资建房,满足职工的住房需求,减轻政府提供保障住房的负担,或让符合一定条件的民间组织购买土地集资建房,降低因开发商等相关利益团体牟利而居高不下的房价。当然,在集资建房过程中,政府要严格监管,维护市场秩序,保证资金安全等问题。今年两会期间,全国政协委员焦家良在深入基层调研后,提交了《关于解决“夹心层”群体住房问题的提案》,建议有关部门放宽单位集资建房条件,解困“夹心层”。

### 3.3.3 要求房地产开发商在商品房中定量配建保障性住房

目前保障性住房建设模式以政府规划集中建设为主,这种建设模式会因为可规划建设用地的有限限制保障住房的建设发展,还会给政府的资金投入带来很大的压力。政府应该逐步建立法规要求房地产开发商在开发普通商品住房的同时按照建设面积配建一定的数量的保障性住房。这样不但可以减轻政府的财政压力,而且可以避免因集中建设保障住房而带来新出现“贫民窟”、贫富阶层分居、社会歧视等负面社会影响的出现。

### 3.3.4 进行户籍改革,把外来常住人口纳入保障范围

因户籍政策的限制,一些本为地方经济发展做了大量贡献的外来常住人口应该享受社会住房保障而未纳入保障范围之内。如今随着经济的发展,城市化进程的加快,人口的流动早已跨越城市界限,尤其是在外来人口比较多的天津,更应该淡化户籍制度,以居住年限和收入情况为居民提供社会保障。可以根据其纳税、缴纳社会保险的记录,判断其居住年限,把居住达到一定年限的外来人口纳入住房保障的范围。实施这些政策的前提是要有完善的人口、纳税、保险缴纳的信息管理系统。

## 3.4 其他措施

### 3.4.1 加强推行住房公积金制度

虽然国家出台的《住房公积金管理条例》规定用人单位应为职工按时、足额缴纳住房公积金,但目前为职工缴纳住房公积金的单位大部分为政府、事业单位、社会团体、国有企业、规模较大营运规范的民营企业缴纳,而占用劳动力很大的一些中小企业并未为职工缴纳住房公积金。政府应该加大力度推行住房公积金制度,加强对用人单位的监督检查,建立完善的

举报、监察、处理制度,以此增加公共住房储备金,在增加职工购房能力的同时,增加住房公积金增值收益,为建设保障住房性住房筹措更多的资金。在强制推行住房公积金过程中,会面临很多困难,可能无法全面监管,这需要联合税务、银行、工会等其他部门、组织一起努力,形成联动机制。比如,可以根据经过税务机关审核过的纳税申报表中工资项目的扣除额、个人所得税代扣代缴申报表中员工的工资额来检查用人单位是否为员工足额缴纳公积金;或者根据经税务机关审核过的相关报表直接由银行把住房公积金中由用人单位负担的部分从其账户中划入职工个人的住房公积金账户。

### 3.4.2 努力培养成熟的二手房市场

随着目前新建商品房价格的飙升,对区位条件好、价格相对低廉的二手房需求日益增加,而且相对于交通不便、配套设施不齐全的保障性住房,二手房更受购房者的青睐。许多城市存在大量已建住房,相当一部分城市居民拥有两套以上房产,近期有报道称中国空置住房可供两亿人居住,采取措施盘活这些存量房,让其走入二手房市场,最大程度地发挥其社会经济效益,对解决市民住房问题来说会有裨益。近期,“住房空置率”也算是楼市的热词之一,由最先的“空置率难以统计”的漩涡进入了“空置率调查结果该不该公布”的另一个漩涡,可见空置房问题还是比较严重的,否则不会空穴来风。

## 4 展望

前文提出了一系列的有关完善住房保障体系的政策建议,这些建议只是提供了改革完善的思路,各个措施在具体实施过程中如何操作需要更进一步更详细更具体的研究,因为具体实施中会涉及到很多其他因素。随着国家、地方对住房保障实施的重视和积极地探索,住房保障体系会越发完善、有效,使国家离实现“住有所居”的建设目标更近一步。

## References (参考文献)

- [1] Qiong Jia. Research on urban "Sandwich class" housing problem[D]. A dissertation submitted to Capital Normal University for the Master's Degree.2007,5:4-8  
贾琼.中国城镇“夹心层”住房问题研究[D].首都师范大学硕士学位论文,2007,5:4-8
- [2] Jia Li ,Xuedong Liu. How to help low-income housing abroad[J]. Finance & Economy,2006.3:50-52  
李佳,刘学东.国外如何帮助低收入者买房[J].金融经济,2006,3:50-52