

保障房建设完成情况的衡量指标研究

刘玉峰, 倪金辉

(重庆大学, 重庆 400030)

摘要:内地公共住房没有一套完整长期持续的计划,衡量一个地区保障性住房的建设成绩是否按质按量按时完成政府分配的保障性住房任务,即以计划建设量与开工量来衡量,该种方式在当下环境中是不科学的,建立合理的衡量指标问题日益迫切。从香港公屋的“轮候配屋制”入手,探讨衡量保障房建设情况的合理方法,得出应用平均轮候时间衡量地区保障房落实情况的结论。

关键词:香港;公屋;衡量指标;轮候;退出机制

中图分类号: F293.31

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2012)03-0016-04

A Study on How to Assess the Construction
Completion of Affordable Housing

LIU Yu-feng, NI Jin-hui

(Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: Given there is not a complete set of long-term program of public housing in the mainland, whether the government assignment is fulfilled in terms of quality, quantity and duration used to depend on the construction completion of the affordable housing in a region, that is, the planned housing construction and the housing starts. Since it is not scientific nowadays, there is an increasingly urgent need to establish a reasonable criterion. Comparing with the waiting housing allocation system of Hong Kong public housing, the paper tries to expound the method to assess the construction of affordable housing scientifically, which is to take the average waiting time as a rational solution to measure the regional construction completion of affordable housing.

Key words: Hong Kong; public housing; assessment; waiting time; exit mechanism

一、前言

公共住房在不同的国家、不同的城市存在不同的产品形态,我国内地的经济适用房、廉租房、

限价房;新加坡的组屋;香港的公屋与居屋。但具有相同的特点:都是具有福利性质的国家政策性的公共住房。政策的实施效果可以从两方面考量,一方面是公平合理度,这可以从购买标准及分配条件来衡量;另一方面是落实程度,在该

收稿日期:2011-11-21

作者简介:刘玉峰(1974-),男,陕西乾县人,重庆大学建设管理学院地产学院副教授,主要从事房地产开发企业发展战略等研究。

方面,我国内地采用计划建设量与开工量来衡量保障房建设情况,实施过程中存在很多问题。

二、我国内地保障房现状及出现的问题

目前内地没有一套完整长期持续的公共住房计划,衡量一个地区保障性住房的建设成绩是否按质按量按时完成政府分配的保障性住房任务,尽管政府一再强调大力发展住房的保障体系,但经过若干年的实践,效果不是十分明显,市场上保障房大建如火如荼,居民的抱怨反而越来越大,我们不禁怀疑开工率的比拼是否真的有效促进保障性住房的建设。上级政府下达开工任务,各地区以计划建设量与开工量来衡量建设成绩,而事实上开工率并非等同于完工率。在限购限贷的压力之下,房企已经放弃了对土地的争夺,这种未来市场供求的预期下,消费可以观望,市场供应方同样在观望,而配建条件下的保障房,只有商品房热销才能让房企和资金有动力。另一方面,上级政府分派的保障性住房建设任务并不一定能反映当地居民对保障性住房的真实需求。没有真实需求作为依据,行政指令往往容易造成资源要么配置不足,要么配置错误或过度。由此可见,计划建设量与开工量是不能够科学合理的衡量出建设情况的^[1]。

香港和内地一些城市在资源、人口、经济社会发展等方面有着许多相似之处:地少人多,是世界人口最稠密的国家和地区之一,香港政府通过推行公共房屋计划使其成为世界上公认的住房问题解决得比较好的(地区)之一。其政府以平均轮候时间作为衡量住宅计划实施效果的标准(申请保障性住房的平均轮候时间是指居民在提出保障性住房申请获得确认之日起到分配入住所需等候的平均时间)。如今,香港公屋轮候册上,有超过14万人等候“上楼”,而已经住进全香港大约200个公共屋邨(相当于我国的廉租房)的约为280万人,加上住进居屋(相当于我国的经济适用房,目前香港容许买卖的“居屋”已经停建,而公屋则还在继续修建当中。本文重点研

究公共屋邨)的60万人,香港约有一半人都住在公营房屋。探讨香港在保证轮候时间方面的成功经验对内地保障房的建设方面大有裨益^[2]。

三、香港公屋的成功经验

香港政府成立房委会专门负责公营房屋建设、运营和管理,其核心职能是把申请公屋的平均轮候时间维持于大约3年。香港公屋的轮候配屋制一般包括序号登记和申请程序及相关可参与分配的等候期和排队序列。为了提高公共住房的分配效率,香港是按照家庭收入、家庭结构等形成公共住房分配的轮候排队体系,不同收入和家庭结构的居民参与各类住房发展计划,在申请、入住、租赁、购买等方面形成严格的层级化和序列化。针对参与公共住房分配的居民设定的资格标准一般包括居留年限、收入水平、家庭构成以及已有房产状况等(如表1)。其中收入水平随国家经济发展而不断调整(香港房委会公布新修订的2010年至2011年度公屋申请“门槛”:以4人家庭为例,家庭月收入限额由1.58万港元调高到1.60万港元,家庭资产限额由37.5万港元调高到38.4万港元),从中体现出政府公共住房政策目标始终针对中低收入阶层的原则。

由以上标准还可以看出香港政府坚持公共住房计划与养老等其他社会福利计划共同完善的社会保障体系的原则:鼓励青年人与老年人共同居住或就近居住,在申请住房地点、等候期、住房套型、贷款方面照顾老年人。

每年的三四月份房委会便会召开会议,根据当年的生活指数、收入平均数等数据调整当年申请公屋的资产、收入限额。房委会设有公屋轮候册,低收入家庭在经过严格的申报和审查之后,可以依登记的先后次序排列在公屋轮候册内等候公屋租住。房委会严格依照轮候册上的申请书编号及申请人所选择的地区,依次办理审查及配房手续。公屋单位是以计算机随机方式,按申请人家数及编配标准,配合轮候到达编配阶段时的资源编配。符合资格的申请人共有三次获得配屋的机会,如果申请人没有恰当的理由拒

表1 租住公屋申请资格标准

申请类别	一般家庭	共享颐年优先配屋计划	家有长者优先配屋计划①	新市乐天伦优先配屋计划②
1. 申请人年龄	年满18岁	申请人及其他成员登记时需年满58岁或以上,配屋时需年满60岁	年满18岁,有关高龄人士需年满60岁或以上	年满18岁,有关高龄人士需年满60岁或以上
2. 住户人数	最少两名有亲属关系的人士合伙共住,单身人士可登记在另一独立名册上	两名或更多老人无论有亲属关系与否,或配单位后合伙共住	最少3人,申请人的家庭必须为核心家庭,另外最少一名老人,该人必须为申请人或其配偶的父亲、母亲或依靠其供养的亲属	最少4人,申请人的家庭必须为核心家庭,另外最少两名老人,该人必须为申请人或其配偶的父亲、母亲或依靠其供养的亲属
3. 每月住房收入	住户收入不得超过收入限额,该限额每年检讨一次			
4. 拥有物业	申请人或其家庭成员不得在申请书登记前两年:①拥有住房物业②签订购买住宅物业的协议			
5. 居港年期	在配屋时,申请人及其大部分家庭成员必须在港住满7年,若是两人家庭,则两名成员均需在港住满7年;申请共享颐年优先配屋计划的夫妇,只需其中一位居港满7年			

资料来源:香港房屋委员会,1995年

注:①凡根据此配屋计划申请公屋的家庭,只要符合申请资格,申请书已登记两年,则将会提早三年获得配屋。②根据这个计划,年轻家庭可以与年老的父母或受其供养的年老亲人,合成一户或分开两户,一同或分别申请新市镇公共屋村内同一幢大厦中的两个独立单位,视新市镇有无适合其家庭人数单位而定,他们将会提早一年获得配屋,但其申请书必须已登记两年。

绝了三次机会,申请书将被取消,申请人须在取消一年后才可再次申请轮候公屋。

目前香港公屋的平均轮候时间是3年左右,其间申请人可以在房屋署的网站上查看自己的轮候情况,基本上所有的轮候排队情况都会在网站上公开。另外对于高龄人士(年满六十岁),房委会有多种优先配屋计划,使得合格的高龄人士可获缩短轮候时间或在配屋方面获得特别安排,如果不挑单元,约9个月就可租到小单元公屋。

四、内地的借鉴

通过以上分析,我们可借鉴香港在承诺轮候时间方面的做法,来完善我国内地保障房的建设政策。政府承诺的应该是保障房平均轮候时间。在漫长的等待中,居民认为获得保障性住房分配的希望非常渺茫。政府若做出明确的承诺,不管是承诺需要轮候3年还是5年,居民对保障性住房分配就会形成稳定的预期,有了稳定的预期,政府在保障性住房建设上的决策就越趋于理性,同时公众也能对保障性住房建设的安排是否合理有了评判的标准,另一方面,在未来保障性住房建设推进的过程中,居民的预期一旦实现,就会使政府和居民的关系形成良性循环。

政府在做出平均轮候时间的承诺时,应该也必须对未来几年内保障性住房建设的量和资金安排科学合理的预算安排。例如,截止2010年,香港公屋轮候册登记人数为12.9万人,香港房委会以此为依据和对未来5年公屋需求增长量的预测,计划到2014年至2015年度末,新增建设公屋7.5万套,平均每年度的建设量在1.5万套左右。为了实现这一目标,香港房委会的财务预算已经做好合理的安排,确保财务收支平衡^[3]。

一个城市到底一年要建设多少保障性住房,是有方法做出预测的,建立保障性住房申请轮候册是做出准确预测的前提。轮候册能为政府决策提供很多非常有用的信息,如申请家庭数量,家庭人口数量,意向申请地点等等。掌握了这些信息,制定保障性住房建设计划就有了科学的依据,避免资源错配和浪费。根据申请家庭的数量可以测算保障性住房的需求量。家庭的人口数量构成可以为不同面积的户型搭配提供参考依据,例如,三口之家在申请家庭中占比较大,就可以适当增加两房户型的设计建造。意向申请地点可以为保障性住房的选址提供参考依据。通过轮候册掌握了居民需求信息之后,政府再结合资金、土地和人力供给状况,就有能力计算出一个科学合理的平均轮候时间,并据此向申请保障性住房的居民作为承诺。

作出轮候时间承诺后还要以此作为保障房建设的重要考核指标,这样各地区相关部门的工作重心即可放在提高保障性住房的利用效率上面,使有限的住房高效利用,来尽量缩短居民的平均轮候时间。

为达到提高公屋使用效率的目的,必须保证公屋居住者有进有出。目前各地区实行廉租住宅时通常不会规定住户的租住年限,除非租户主动退租,我们可以借鉴香港的退出机制:首先公屋的居住权不能自动世代相传,当租住公屋户主及其配偶去世后,其他成年家庭成员必须接受全面的经济状况审查后才可获批新租约。另外公屋租赁实行审核制,申请人需在香港住满七年并没有私人住宅物业,还要必须接受包括家庭收入和家庭资产的全面经济状况审查。若租户收入改善到一定水平,就需迁出,空出的公屋用于安置其他低收入家庭。香港房委会于1987年推行公屋住户资助政策。根据该政策,凡是在公屋单位居住满10年的租户,须在往后每2年申报收入一次,如果在这个过程中,家庭收入或资产超过限额,即“公屋富户”,便要按照实际情况缴纳1.5或两倍的租金,一旦两个标准都超过,即“超级富户”,便要缴纳市值租金,即是按照政府的测量师评估的,同等的楼宇、同等的区域、同等的面积,在市场上的租金,超级富户交了一年市值租金之

后,如果两项标准都没有下降,就要搬出公屋,为此,房屋署成立特遣队,专门调查滥用公屋单位的富户。而对于暂时有经济困难的公屋租户,房委员在1992年就推出了租金援助计划,符合资格的住户可获减免一半租金;而经济条件比较好的公屋租户则需要缴纳较高的租金,同时还能达到以高租金促使其购买房屋而迁出的作用^[4]。

为引导保障对象当收入条件改善、具备了一定经济能力后自然退出,还要通过控制保障性住房户型面积。在公屋面积方面香港政府为确保资源合理利用,实行动态控制公屋的大小,目前香港公屋平均每人居住标准是11.2平方米,如果一个人居住超过30平方米,即“宽敞户”,港府有权将房屋收回再分配一个较小的单位,除非居住的是60岁以上的长者。由于香港用地紧张,为满足人民的居住需求,政府将与规划署商讨提高公屋的容积率及楼宇面积,房委会亦会加快回收宽敞户单位,以及增建3至4人的市区公屋单位,缩短公屋轮候时间^[5]。

综上所述,世界上所有国家的公共住房都秉承同一个原则:为真正需要的人提供房屋。我们在建立公平合理的分配体制的同时也应该注重落实程度的监控,那么就应该建立有效的衡量标准,利用平均轮候时间来衡量各地区的保障房完成情况可以确保这一福利政策的顺利实施。

参 考 文 献

- [1]王坤,王泽森. 香港公共房屋制度的成功经验及其启示[J]. 住宅与城市房地产,2006(1):40-45.
- [2]尹勤,刘玲. 香港住房保障体系的特点与可借鉴之处[J]. 中华建设,2008(10):115-116.
- [3]文刀. 香港住房保障体系值得学习借鉴[J]. 观察,2009(11):35-37.
- [4]陈劲松. 公共住房浪潮[M]. 北京:机械工业出版社,2005.
- [5]李耀锋. 公共住房的港式智慧[J]. 地产评论,2011(40):62-65.