

保障性租赁住房政策浅议

□文 / 范晶晶 瞿富强

(南京工业大学经济与管理学院 江苏·南京)

[提要] 保障性租赁住房作为住房保障领域的新着力点处于快速发展阶段。本文通过对我国既有住房保障体系进行解读,了解我国住房保障体系构建现状,并针对保障性租赁住房政策相关概念进行分析,对保障性租赁住房发展的必要性及价值功能进行研究,最后提出相关政策建议。

关键词: 住房保障体系;保障性租赁住房;政策建议

中图分类号: C913.7;F293.31 **文献标识码:** A

收录日期: 2022年11月30日

2021年7月,国务院办公厅印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》,明确保障性租赁住房基础制度和支持政策。通过政策的制定,为更好满足百姓的居住需求提供了必要的政策指引。保障性租赁住房作为住房保障体系重要一环,其在住房保障体系中所扮演的角色和意义仍需进一步探讨。本文在观点分析基础上,从完善住房保障体系视角出发,针对当前我国保

障性租赁住房政策进行解读,并针对政策的具体实施进行必要性的分析及建议。

一、保障性租赁住房政策及相关概念解读

(一)保障性租赁住房概念。从概念界定的角度来说,保障性租赁住房重点保障在城区工作生活,正常缴纳养老保险和住房公积金,在当地无自有住房的新市民、青年人等群体,不设收

高清版、语音版、大字版的各类App,并设计简易使用手册以及详细操作视频,多方渠道提高老年人对新型事物的接受度。

(二)加强各方主体建设力量。一是社会要鼓励更多的力量参与社区志愿活动。除了社区的专业服务人员,也需要更多的社会力量来协助开展丰富多元的社区服务活动,例如志愿者、义工联盟、基金会。并且规范其管理制度,提供一定的物质奖励和精神鼓励,由此调动社会力量参与的积极性。二是加盟企业应享受更多的优惠政策。加盟企业应享受到贷款减息、运营补贴等补贴政策以及减免营业税、其他行政事业税等税收优惠政策,这样将会带动更多养老型企业加入到社区,随着加盟企业数量的增加,社区养老设施短缺以及资金短缺等问题将会得到解决,同时也能激发养老市场的活力。三是政府在社区养老服务领域要提供足够的财政支持。政府作为社区养老的保障方,要合理分配社会资源,制定相关的老年人助养政策,促进养老事业和经济社会的协调发展,兴建更多的养老设施,同时政府要整合社会力量,为养老的各建设主体提供良好的环境,对加盟企业相应的福利政策要落地实施,进而推动社区养老事业的发展。

(三)各主体间密切联系。养老家庭可以通过手机等设备随时监测社区的服务内容和质量,并对社区养老服务做出反馈,为社区更好地建设养老服务事业提出建议,保证老年人接受服务的体验感受。政府为加盟企业提供政策优惠,监督企业的运

行。企业为社区提供更多养老服务的同时,也为政府排解了养老忧患。社会力量可以直接为家庭中的老年人提供服务。各主体间的合作联系密切,有力地保障社区养老事业的发展。

综上,共建共享服务模式通过加强各方主体的关系,进而推动社区养老服务的发展,实现加盟企业、政府、社会力量、养老家庭的共赢。不同于传统的养老服务模式,共建共享模式中主体之间的关系更易稳固养老产业的根基,在国家政策以及智能技术的支持下,共建共享服务模式易实现,从而也能缓解我国社会养老的压力。

主要参考文献:

- [1] 张润君,冉雨欣. 共建共治共享视角下虚拟养老模式研究——以兰州市城关区虚拟养老院为例[J]. 社科纵横,2019(09).
- [2] 张桂文,邓晶晶,张帆. 中国人口老龄化对制造业转型升级的影响[J]. 中国人口科学,2021(04).
- [3] 姚颖超. 面对银色浪潮 明天我们如何养老[J]. 宁波通讯,2021(10).
- [4] 刘奕,孙怀芹. 协同治理视域下社会企业提供养老服务的逻辑、困境及出路[J]. 辽宁行政学院学报,2021(05).
- [5] 冉雨欣. 共建共治共享社区居家养老服务模式研究[D]. 兰州:西北师范大学,2020.

入限制,优先保障新就业、从事基本公共服务的新市民。企事业单位利用自有土地、产业园区配套建设的保障性租赁住房,主要用于解决内部员工居住问题;纳入保障性租赁住房的人才住房,主要面向符合条件的人才供应。从这个视角来说,实际上保障性租赁住房就是一种周转过渡性住房。

保障性租赁住房分为宿舍型和住宅型两类,应符合相关设计规范和标准要求,以建筑面积不超过70平方米的小户型为主,租金低于同地段同品质市场租赁住房租金,小户型的具体面积由城市人民政府按照保基本的原则合理确定。可以说,小户型、低租金是保障性租赁住房建设的一大特点。此外,保障性租赁住房项目要合理配套公共服务设施,提供简约、环保的基本装修,配备必要的生活设施,满足日常生活需要。

保障性租赁住房引导多方参与。由政府给予土地、财税、金融等政策支持,充分发挥市场机制作用,引导多主体投资、多渠道供给,积极运用市场化办法和手段实现保障目标。保障性租赁住房的建设运营主体是多元的,这也是其建设的另一个特点。各类市场主体均可以在政府的政策支持下参与保障性租赁住房建设和运营管理,并且将成为发展保障性租赁住房的“主力军”。

从性质界定角度来说,实际上保障性租赁住房的前身及核心是政策性租赁住房。早在2019年,全国住房和城乡建设工作会议就提出“重点发展政策性租赁住房,探索政策性租赁住房的规范标准和运行机制”,同时住建部印发《关于印发完善住房保障体系工作试点方案的函》,确定在沈阳、南京、苏州、杭州等13个城市开展完善住房保障体系试点工作。政策性租赁住房作为保障性租赁住房的一个过渡,在规范标准及政策试点领域都开展了工作。对于保障性租赁住房而言,其在进行保障的实现上,强调在房屋租赁上采取的是无产权租赁模式。被保障对象仅有权进行该房屋的租赁使用,无法真正获取房屋的所有权。在采取保障性租赁住房政策的过程中,由被保障者按照保障性租赁住房的租金标准进行租金缴纳。

(二)住房保障体系的构建。住房和城乡建设事业事关经济社会发展大局,事关人民群众切身利益。近年来,我国住房发展取得巨大成就,建成了世界上最大的住房保障体系。2021年6月24日,国务院办公厅印发了《关于加快发展保障性租赁住房的意见》(国办发[2021]22号),首次从国家层面明确住房保障体系的顶层设计,明确国家的住房保障体系以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体。其中,公租房作为较早发展并沿用至今的住房保障政策,已形成一定规模;共有产权住房则由城市政府因地制宜发展,主要帮助有一定经济实力、买不起房子的居民能够尽快改善居住条件;保障性租赁住房则以人口净流入城市为重点,着力做好新市民和青年人的住房保障。“十四五”时期,我国将以发展保障性租赁住房为重点,进一步完善住房保障体系,增加保障性住房供给,努力实现全体人民住有所居。

回顾我国住房保障体系中的三项基本制度,公共租赁住房面向城镇低收入家庭群体,采取实物配租或租赁补贴形式,已基本实现“应保尽保”。共有产权住房以产权式保障与租赁式保障结合的特点,也对保障对象进行了户籍限制。城市“夹心层”群体原先为未享受公租房政策的城镇低收入家庭,而在共有产权住房政策的稳步推进中,这类“夹心层”群体也已纳入保障范

围,但随之产生的新“夹心层”也将范围扩大为新市民及外来务工人员。随着城镇化进程的加速和流动人口规模的扩大,大量新市民、青年人涌向大城市,但大城市住房价格普遍偏高,新市民特别是青年职工“买不起房、租不好房”的问题比较突出,大城市住房问题日益严峻。在此背景下,保障性租赁住房的推出具有重要的实践意义及时代意义,不仅将住房保障体系中保障对象范围放宽,也从缓解城市压力角度出发,增加住房供给。可以说,保障性租赁住房是我国住房保障体系发展的必然选择。

二、住房保障体系下推行保障性租赁住房的必要性

立足住房保障体系视角,推行保障性租赁住房政策,能够充分契合我国社会发展的需求,也是我国实现和谐社会构建十分关键的一环。通过保障性租赁住房的建设,能够促使大量新市民、青年人的住房需求得到满足。

(一)建设保障性租赁住房是带动经济增长的必要前提。保障性租赁住房的建设有助于促进国内消费,从而为拉动我国经济增长奠定基础。党的二十大报告提出,增进民生福祉,提高人民生活品质,必须坚持在发展中保障和改善民生。但当前阶段,居民的劳动收入更多是进行储蓄而非用于消费。并且很多大城市不仅商品房价格位居高位,住房租赁市场价格也相对较高。结合我国既有的市场租金水平来看,大城市、超大城市的平均市场租金要比新市民、青年人的承受能力高出不少。尤其是对于毕业不久的新就业人员来说,在没有存款的条件下,选择市场租赁住房,无疑是一笔巨大开销。与此同时,租金背后还存在一系列押金费用、水电费用、物业费用以及通勤费用。在这种情况下,住房成为城市居民占比最大的消费支出。为了满足住房需求,在获取劳动收入后,往往会将更多的收入攒起来,用于下一阶段的租金缴纳及其他生活支出。

结合当前现状来说,推出保障性租赁住房,能够从根本上使财务能力较弱的新市民的住房问题得到妥善的解决,减少其在住房方面的一系列巨大开销。在住房问题得到解决后,大量新市民、青年人能够更合理地安排自己的支出,也能将自己的更多积蓄用来进行当期消费。提高这部分群体的消费能力,能够在一定程度上带动我国经济发展,这一点也与增进民生福祉、提高人民生活品质有较高的契合度。

(二)建设保障性租赁住房是实现农村劳动力转移,实现城市化发展的必然举措。城市化是我国当前以及未来发展的必然趋势。结合我国既有的工业化发展现状,专家推算出我国的城市化率实现至少应该在50%以上。但是从我国城市化建设的现状来说,和预期目标之间依然还有一定的差距。之所以会有这些问题,是源于当前我国农村劳动力转移以及社会保障有较大的压力。其中最关键的一点是难以实现住房保障需求。新市民及外来务工人员作为新一代住房“夹心层”群体,住房问题得不到解决,在一定程度上弱化了他们驻留大城市发展的意愿,从而影响城镇化发展进程。

我国的住房政策中,特别是住房保障政策中,如果完全忽视这一部分无法享受公共租赁住房,又无法实现共有产权住房的“夹心层”,其所带来的问题将是长期且连续的,并且可能最终会转化成为尖锐的社会矛盾,影响整个社会的发展。为此,结合我国农村劳动力转移以及城市化发展的需求,在这种情况下推出保障性租赁住房,能够充分契合当前我国农村劳动力转移以及城市发展的需求。通过保障性租赁住房的推出,能够出

色实现外来务工人员住房问题的解决,对广大农民工的城市化步伐也有较好的推动作用。

三、保障性租赁住房的价值和功能

保障性租赁住房推出的目的是充分满足新市民、青年人人群的住房需求,代表我国住房保障体系闭环的完成,也意味着其价值作用与功能将体现在整个住房市场中。

(一)在一定程度上抑制住房租赁市场租金。若是立足经济学视角,在市场销售的所有商品中,若是某种商品具备不可替代性,那么在该商品处于十分紧张供应情况下,其价格会飞速上涨。但是若是此时有替代商品,则会对该商品及价格上涨形成一定的抑制。

从我国既有的租赁住房市场发展来看,各地市市场租房近年来租金涨幅较大。住房租金支出在新市民、青年人月均支出中占比较高,在一线及超一线城市甚至占比近半。在这种情况下,保障性租赁住房的推行能够有效抑制住房租赁市场租金的不断上涨,缓解青年人群及外来务工人员的租住压力。

(二)有助于缓解租赁住房刚性需求。按照经济学观点,对于某种商品的销售,若仅仅是少部分人进行商品供应,很容易形成垄断,那么此时垄断者会凭借其在商品销售上的强势地位提高商品的定价。但若是有多元化的主体,则会削弱垄断作用,有助于控制商品的市场价格。

推出保障性租赁住房,提高了租赁住房的供应主体多样性,增加了租赁住房的供应量,从一定程度上削弱市场租赁住房的主导作用,为新市民租赁住房提供更多选择。为此,保障性租赁住房除了推动市场化的房地产租赁市场健康发展外,也将成为满足新市民、青年人等群体住房需求的另一强力支柱。

(三)有助于规范房地产租赁市场发展。虽然市场租赁住房供给的来源主要仍是个人,但目前社会资本也积极投入到租赁领域,以长租公寓为代表的规模化、机构化租赁企业发展速度很快。租赁市场快速发展的同时也浮现出许多问题:出租人与承租人权利义务不清晰、租赁合同法律陷阱、不良租金贷、房屋中介市场混沌、长租公寓“爆雷”,等等。

保障性租赁住房由政府主导,企事业参与,政府在其发展全过程中的主导作用对保障对象来说是一剂“强心针”,避免新市民在市场交易过程中受到伤害。同时,保障性租赁住房的存在及一系列举措也将为市场租赁住房的发展提供指引,持续推动整个租赁市场健康发展,为城市住房租赁市场增添活力。

四、保障性租赁住房实施政策建议

随着社会的进步和发展,满足各阶层百姓的居住需求成为国家关心的问题。通过提出保障性租赁住房发展相关政策建议,推动其作为住房保障体系重要一环的长效发展。

(一)拓宽保障性租赁住房发展面。保障性租赁住房作为住房保障领域的新着力点,目前处于快速发展阶段,各省市陆续出台发展政策及实施方案,积极响应中央意见。在已明确出台实施政策的省市中,多为符合建设条件的大城市及超大城市,但其中也不乏一些非省会市。接下来,除直辖市、省会城市等大城市外,各省份还应积极推动保障性租赁住房逐步向本省范围内、人口净流入相对大的城市发展。除此之外,还应结合保障对象的空间分布发展保障性租赁住房。例如,一些产业聚集地所在城市、战略新兴产业所在城市、高新技术产业聚集城市、高校密集城市等。总之,加快发展保障性租赁住房不仅要顺应时代

需求,还应结合城市政府自身情况,根据城市特点及政府实力因地制宜、因城施策发展,落实各项有关政策,保证其发展过程健康有序,在一定程度上推动保障性租赁住房完善和优化。

(二)突出民生属性及职住平衡。在保障性租赁住房推进过程中,应突出住房的民生属性,推进以人为核心的新型城镇化,促进实现全体人民住有所居,满足人民群众对美好生活的需要,使其在住房方面的获得感、幸福感、安全感达到新的高度。考虑到保障性租赁住房主要面向新市民群体,一般来说新市民租房的首选皆为毗邻城区工作地点,因此利用城区闲置用地新建住房或利用城市主城区市场存量闲置房源进行基本建设,才能真正使保障性租赁住房有效服务于新市民群体。不仅如此,优化市场存量能大大缓解政府因保障性租赁住房的快速发展所承担的财政压力。将不适合再次在中心城区发展的产业项目外迁腾空土地,恰当运用住房改造以及长租公寓转型升级,保证保障性租赁住房供应在地理位置优越、公用设施齐备的中心城区等地区内,促进前期供应管理稳步实施,实现职住平衡。

(三)建立灵活的运作机制。一是确保政府的引导地位,保障性租赁住房运营可以参考借鉴公共租赁住房运营措施。政府是制度实施的主导者,完全控制准入、退出标准,租金标准等。二是积极稳妥推进保障性租赁住房公募 REITs 项目。除了从土地出让金、地方财政支出中划拨外,支持社会资本与市、区属国有企业合作,通过设立基金、合作经营、参股投资等方式参与保障性租赁住房建设运营,培育壮大一批专业化、规模化住房租赁企业。三是统筹房源增加供给,以盘活存量为主,兼顾政府、企事业单位自有住房,促进存量市场转型升级,必要时依靠社会力量改建新建。四是加强保障性租赁住房的后期运营管理,建立保障性租赁住房管理平台,从建设、改建、申请、运营等进行全方面规范化网络管理,提高各项具体工作效率,推动保障性租赁住房长效发展。五是做好保障性租赁住房监测评价工作,实施多元完善的监测评价,才能对保障性租赁住房政策发展的全过程产生全面准确的认识,进行直观定量的评价及持续的把控,方能为下一发展阶段的工作提供可靠的依据。

主要参考文献:

- [1]任荣荣,贺志浩.保障性租赁住房发展思路:基于对新市民住房需求特点的研究[J/OL].价格理论与实践,2022-11-14.
- [2]周雪松.保障性租赁住房扩容惠及新市民和青年人[N].中国经济时报,2022-11-01(004).
- [3]瞿万保,张贵强,李年宝.保障性租赁住房发行 REITs 条件分析——以武汉市为例[J].中国资产评估,2022(10).
- [4]李放,饶丹,杨斯淇,沈苏燕.保障性租赁住房政策的量化评价研究[J].城市问题,2022(09).
- [5]吴雪芬.地方发展保障性租赁住房的问题与建议[J].新理财(政府理财),2022(09).
- [6]张辉.保障性租赁住房政策对青年新市民群体的影响[J].人民论坛,2021(09).
- [7]谭荣.为保障性租赁住房做好土地政策支撑[J].中国土地,2021(09).
- [8]李奇会,周伟忠,孙莉.保障性租赁住房建设面临的挑战及对策研究[J].建筑经济,2021(12).