

工作研究

日照市对经济适用房采取市场化运作的探索

郑新华,丁炜

(日照市国土资源局,山东日照 276826)

2003 年 6 月,日照市在不改变经济适用住房现有政策的前提下,对经济适用住房用地大胆地进行市场化运作,在全国率先实行经济适用住房货币直补政策,取得了良好的成效。所谓“直补”,就是把经济适用住房用地通过招标采购挂牌的方式公开出让,将政府收益成立专户,用货币形式直接补贴给经济适用住房购房户,变“暗补”为“明补”,变“补砖头”为“补人头”。此举实现了“用地市场化、审批程序化、补贴货币化、购房自主化、监管规范化”,取得了住房困难户、房地产企业和政府各方都满意的多赢效果。两年来,共向 1144 户经济适用住房户发放补贴 6000 万元,带动了约 2 亿元的市场购买力。

1 存在的问题

经济适用房政策是在国家取消福利分房后,为解决城镇中低收入家庭住房困难问题而出台的住房优惠政策。即,对经济适用住房的建设由政府划拨供地,委托房地产开发商进行开发;并对建筑面积、购房对象、销售价格等作出严格限制性规定,对有关税费进行适当减免。这一政策充分体现了社会主义制度的优越性,在一定时期内对于缓解城镇中低收入家庭的住房困难起到了积极作用。但是,随着时间的推移,在实施过程中也出现了一些问题。

1.1 销售对象扩大化

国家对购房对象有明确界定。“经济适用住房的出售对象是中低收入家庭,并优先出售给中低收入家庭的无房户、危房户和住房困难户以及烈军属、教师和政府公务员”。但经济适用住房政策在实施过程中往往面向社会公开出售,大部分被有钱户和

房屋中间商买走了,而大多数住房困难户仍然买不到住房。经济适用住房政策的既得利益群体有向善于“找关系”的人群转变的趋势,造成了新的社会不公平,甚至引发社会矛盾,违背了国家的住房优惠政策的初衷。

1.2 价格普遍高于政府指导价

经济适用住房实行政府指导价。《山东省城市经济适用住房建设管理办法》第二十五条规定:“大城市房价一般控制在每平方米 1200 左右,中等城市控制在 1000 元左右,小城市控制在 800 元左右”。但实际上大部分经济适用住房价格都超出了这个标准。符合供房条件的人多,而经济适用住房相对不足,供不应求,造成了只要比市场价格低就有人买的局面。当然,管理的缺位也是一个重要原因。

1.3 形成了住房土地供应的“双轨制”

当前,我国用于住宅建设的国有土地,除了经济适用住房建设用地外全部实行招标采购挂牌出让。由于经济适用住房建设用地使用划拨用地,这就造成了住房土地供应的“双轨制”,不利于统一、开放的土地市场建设。另一方面,由于土地没有成本,极易形成权力运作和寻租的空间,使开发商变相开发房地产,扰乱了房地产市场,造成了不公平竞争。这一点在各地并不鲜见。

1.4 购房人无自主选择权利

经济适用住房一般都按规定面积集中建成住宅小区,购房户无法选择位置与面积。这就容易形成“东城居住、西城上班”的现象,给工作和生活带来诸多不便。再者,将低收入人群集中居住,社会上的世

收稿日期:2005-11-04;修订日期:2005-12-23;编辑:王先起

作者简介:郑新华(1963-),男,山东日照人,从事国土资源法制和宣传教育工作。

俗观念会认为这是贫民区,给居民造成一定的心理压力。

2 四点基本做法

近年来,针对经济适用住房政策实施中存在的问题,日照市国土资源局结合土地使用制度改革做了大胆探索。在广泛调查研究基础上,按照国家有关法律法规和政策,建议市政府出台了《城市经济适用住房市场化运作办法》,将过去对经济适用住房开发商费税减免的“暗补”,改为对中低收入家庭住房困难户发放购房补贴的“明补”。此举既规范了土地出让行为,促进了房地产市场的公平竞争,又使中低收入家庭购房有了更自由的选择,使国家的住房优惠政策落到了实处。

2.1 变划拨地为公开出让

每年度由计划、建设、国土资源等部门根据经济社会发展状况和开发用地供应情况,确定经济适用住房年度建设计划,经政府同意后,由计划、建设、国土资源等部门按照规定程序报省政府审批。经省政府批准的经济实用住房建设用地,实行市场化供应,采用挂牌、拍卖、招标等方式公开出让。建设纳入统一的房地产开发市场,开发商可以参加平等竞争。所得土地净收益作为经济适用住房专项补贴费用。

2.2 变供房为发放购房补贴款

购买经济适用住房实行货币化补贴方式,由建设和财政部门负责,将土地出让金中的政府收益以货币形式补贴发放到户,先购后补,不购不补。有关部门根据省政府批准的经济适用住房年度建设计划用地规模,测算确定每年经济适用住房应补贴的购房总户数(每户按70 m²计算)和每户补贴标准(年度经济适用住房补贴费用与户数的比值为每户补贴标准),并凭有效证件发放住房补贴。经济适用住房补贴,按国家政策规定的经济适用住房出售对象,分期分批组织实施,并优先补贴城市规划区范围内未购买过政策性住房(房改房、经济适用房、企业集资或合作建房等)的城市中低收入家庭。中低收入家庭标准线,由统计部门制定,报政府批准,每年公布一次。这样,使政府在落实国家住房优惠政策方面的渠道更加拓宽,方法更加灵活。

2.3 变政府统一供房为个人自由买房

购房者根据个人实际情况,可以自由选择位置

和面积,使购房者有了更大的自由选择空间。经有关部门批准享受经济适用住房补贴的购房户,可以在城市规划区范围内的房地产市场上自由选择购买住房(新建商品房、二手房均可)。对购房者来说,实行货币补贴后,购房者可以根据工作单位、个人收入等不同条件,自由选择购房位置、房屋面积等,不存在在经济适用住房小区定向购买住房问题,自主选择的空间进一步加大。享受补贴政策购买的住房,必须在房屋权属证书中载明经济适用住房性质,且不得再申请经济适用住房补贴和购买其他政策性住房;5年内上市交易的,必须向政府如数返还购房补贴。

2.4 变单一部门监管为全社会参与监督

申请购买经济适用住房补贴有一套严格的程序。所在单位负责对申请人的住房及家庭收入进行核实,并张榜公示;5日内无人提出异议,将材料报市住房委员会办公室。住房委员会办公室审核后,对符合条件的购房者配发购房资格顺序号。配号户数多于计划补贴的总户数时,公开组织轮候摇号,经公正处公正后将摇号确定的购房户向社会公示;公示5日无人提出异议后,确定为本年度住房补贴对象。对于违反城市经济适用住房市场化运作规定的行为,任何单位和个人均有权向有关部门举报,对举报属实者给予奖励。奖励资金和市场化运作管理经费从经济适用住房用地出让的政府净收益中列支。对弄虚作假骗取补贴的,除追回补贴外,还按规定追究有关单位和人员的责任。这样,运作的各个环节全社会都参与监督,保证了过程的公平、公正、透明。

3 取得的工作成效

通过经济适用住房市场化运作,从根本上杜绝了经济适用住房建设和出售过程中的投机行为,并取得了一些意想不到的效果。

(1)推进了土地使用制度改革进程。变划拨建设用地为招标采购挂牌出让,充分利用市场手段配置资源,使住宅建设使用国有土地全部通过招拍挂取得,减少了人为因素的干扰,形成了公平竞争的市场环境,对于规范房地产市场秩序,推动房地产市场健康发展起到了积极作用。

(2)促进了二级房产市场的活跃和繁荣。取得经济适用住房资格的购房户有80%约900户购买

了二手房,卖掉二手房的市民又可购买中高档住房,减少了空房率,降低了社会风险,使房地产市场步入良性发展的轨道。

(3)降低了政府的运作成本。采取市场化运作后,政府不再需要建立经济适用住房建设、开发管理机构,节省了大量的人力物力。

(4)有利于和谐社会的构建。建设经济适用住

房小区,人为地将低收入人群集中在一起居住,社会上世俗的观念往往会以为这是贫民区,给小区内居民带来一定的心理负担,时间长了还容易出现社会问题。实行货币直补,保障了购房户自由居住的权利,无形中消除了各种矛盾,有利于社会的和谐发展。

2005 年全省国土资源局来稿统计

- 济南市** 共计 143 篇。其中:市局论文 7 篇,信息 1 篇;市中论文 1 篇,信息 3 篇;槐荫论文 2 篇,信息 62 篇;章丘论文 1 篇;平阴论文 9 篇,信息 22 篇;济阳论文 1 篇,信息 28 篇;商河信息 5 篇;长清论文 1 篇。
- 青岛市** 共计 38 篇。其中:市局论文 2 篇;莱西论文 4 篇,信息 17 篇;崂山论文 1 篇;胶州论文 1 篇;平度论文 2 篇,信息 7 篇;胶南论文 1 篇,信息 2 篇;经济开发区论文 1 篇。
- 淄博市** 共计 234 篇。其中:市局论文 1 篇,信息 18 篇;淄川论文 4 篇,信息 13 篇;张店论文 7 篇,信息 33 篇;博山论文 3 篇,信息 4 篇;临淄论文 3 篇,信息 13 篇;沂源论文 7 篇,信息 123 篇;桓台论文 1 篇;高青论文 1 篇,信息 3 篇。
- 枣庄市** 共计 90 篇。其中:市局论文 7 篇,信息 31 篇;薛城论文 3 篇,信息 21 篇;台儿庄论文 11 篇,信息 2 篇;山亭论文 3 篇,信息 4 篇;寒亭论文 1 篇;市中论文 1 篇;滕州论文 2 篇,信息 4 篇。
- 东营市** 共计 155 篇。其中:市局论文 5 篇,信息 9 篇;河口论文 7 篇,信息 30 篇;东营论文 7 篇,信息 19 篇;垦利论文 2 篇,信息 48 篇;利津论文 4 篇,信息 24 篇。
- 烟台市** 共计 39 篇。其中:市局论文 1 篇,信息 5 篇;牟平论文 3 篇,信息 12 篇;福山信息 2 篇;蓬莱论文 9 篇,信息 1 篇;莱州论文 1 篇;长岛论文 1 篇,信息 2 篇;招远信息 2 篇。
- 潍坊市** 共计 42 篇。其中:市局信息 19 篇;寿光论文 1 篇;临朐论文 3 篇,信息 2 篇;诸城信息 9 篇;昌邑信息 7 篇;昌乐信息 1 篇。
- 济宁市** 共计 27 篇。其中:市局论文 8 篇,信息 7 篇;任城区论文 1 篇;嘉祥论文 3 篇,信息 2 篇;邹城论文 1 篇,信息 2 篇;高新区论文 1 篇;汶上信息 2 篇。
- 泰安市** 共计 27 篇。其中:市局论文 1 篇;肥城论文 4 篇,信息 9 篇;宁阳论文 2 篇,信息 11 篇。
- 日照市** 共计 109 篇。其中:市局论文 18 篇,信息 20 篇;莒县论文 4 篇,信息 61 篇;山海天区论文 1 篇,信息 3 篇;开发区信息 1 篇;五莲论文 1 篇。
- 莱芜市** 共计 121 篇。其中:市局论文 6 篇,信息 55 篇;莱城论文 1 篇;钢城信息 59 篇。
- 临沂市** 共计 131 篇。其中:市局论文 11 篇,信息 21 篇;苍山论文 1 篇;蒙阴论文 2 篇,信息 5 篇;莒南论文 3 篇,信息 4 篇;平邑论文 2 篇,信息 35 篇;沂水论文 1 篇;临沭论文 1 篇,信息 17 篇;郯城信息 1 篇;蒙阴信息 5 篇;沂南信息 12 篇;费县信息 13 篇。
- 德州市** 共计 55 篇。其中:市局论文 4 篇,信息 21 篇;禹城论文 3 篇,信息 12 篇;临邑论文 1 篇;宁津信息 9 篇;齐河信息 5 篇。
- 菏泽市** 共计 111 篇。其中:市局论文 7 篇,信息 25 篇;曹县论文 1 篇,信息 17 篇;巨野论文 11 篇,信息 30 篇;单县论文 5 篇;郓城论文 2 篇;定陶论文 1 篇,成武论文 1 篇。
- 聊城市** 共计 114 篇。其中:市局论文 5 篇,信息 22 篇;莘县论文 2 篇,信息 49 篇;高唐信息 20 篇;东阿信息 6 篇;冠县信息 4 篇;阳谷信息 4 篇;茌平信息 3 篇。
- 滨州市** 共计 115 篇。其中:市局论文 4 篇,信息 6 篇;博兴论文 2 篇;无棣信息 102 篇;沾化信息 1 篇。
- 威海市** 共计 22 篇。其中:文登信息 21 篇;乳山信息 1 篇。