

城市住房

江苏建设

江苏省住房和城乡建设厅 主编

第4辑

江苏省住房保障体系建设进展与问题分析/彭向峰 曹云华 汪享生

建立市场配置和政府保障相结合的住房制度——李启明 王兴平 吴翔华访谈

房地产市场紧缩背景下城市多元化经营的思考/吴缚龙

住房体制作用下的城市空间重构/申明锐 张京祥 罗震东

探索保障房社会化收储新思路 实现中低收入住房困难家庭应保尽保/孙勇

以民为本抓棚改 勇于创新求突破/张军

从地里长出来的房子/张鑑

专业服务社会 创意改变生活/刘大威 高峰 徐为军 何培根



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

江苏建设

第4辑

城市住房

江苏省住房和城乡建设厅 主编



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2013

内容提要

住房是安身立业之本,关系国计民生。今天,住房问题不仅在中国,在世界范围内也都受到各国政府的普遍关注。江苏是中国社会经济先发地区,但同时也面临着人多地少的资源环境束缚。在快速城市化时期如何更好地满足市民住房需求,对促进社会长治久安、和谐发展具有重大意义。本书从制度设计、调控管理、规划建设等角度,深入探讨住房相关的前瞻问题和热点问题,为实践者提供理论启迪,为研究者提供实践思考。

本书可供城乡规划建设管理决策者、城乡规划建设领域研究人员以及高等院校相关专业教师、学生学习或参考,也可供对城乡规划建设感兴趣的读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

江苏建设:城市住房/江苏省住房和城乡建设厅主编.—南京:东南大学出版社,2013.1

ISBN 978-7-5641-4102-8

I.①江… II.①江… III.①城乡建设—研究—江苏省②住宅—城乡建设—研究—江苏省 IV.①F299.275.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 027841 号

书 名:江苏建设:城市住房

主 编:江苏省住房和城乡建设厅

策划编辑:孙惠玉 编辑邮箱:894456253@qq.com

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼 2 号 邮 编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:中共江苏省委办公厅印刷厂

排 版:中共江苏省委办公厅印刷厂

开 本:787mm×1092mm 1/16 印张:6 字数:175 千

版 次:2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-4102-8

定 价:20.00 元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部
联系(电话:025-83791830)

编者寄语

住,自古以来就和衣食行并列,是人类生存和发展所不可缺少的重要物质条件。今天,住房问题不仅在中国,在世界范围内也都受到各国政府的普遍关注。欧盟经济社会委员会(European Economic and Social Committee)在2007年3月14日提交的关于住房与区域政策问题咨文中开头就指出:“住房毫无疑问是一项基本人权,而且是决定其他人权和生命尊严能否实现的基本前提”。中国已于1997年10月签署了《经济、社会、文化权利国际公约》。《公约》第11条规定:“本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活标准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利……”。由此,每个公民有权获得可负担得起的,适宜人类居住的,具有安全、健康、尊严并有良好的物质设备和基础服务设施而且不受歧视的住房权利。2007年,党的十七大报告提出的“住有所居”,与学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养并列为加快推进以改善民生为重点的社会建设重要目标,2012年,十八大报告将“住房保障体系基本形成”纳入目标体系,要求“建立市场配置和政府保障相结合的住房制度,加强保障性住房建设和管理”,从中可以看出党和政府对住房问题的高度关注。住房问题已不单单是经济建设领域内部的问题,而且被赋予了更多的社会责任和政治含义。满足人民群众基本住房需求已经成为衡量是否以人为本、构建和谐社会的一个重大问题。

改革开放以来,江苏人民收入水平有了较大提高,房地产市场蓬勃发展,城镇居民住房问题得到很大改善。2011年,江苏城镇化率已达61.9%(平均每年城镇化率1.4个百分点的增幅意味着近百万人口有新增住房需求),人均GDP超过6万元。根据国际经验,这意味着消费结构已进入发展型、享受型阶段,其中,一个重要标志是住房消费的升级。由此,在未来相当长的一段时期内,解决好住房的刚性需求与提升居住品质将成为江苏住房发展的重点所在。住房发展涉及经济和社会建设的方方面面,包括住房制度设计、住房保障管理、市场政策调控、住房规划建设等,都需要广泛讨论,凝聚共识,合力推进。本辑围绕这一主题,组织了系列文章:从行业行政主管部门的视角,阐述江苏住房发展的实践与思考;吴缚龙、黄安永等学者从学术角度探讨住房市场发展及引导;对常州、徐州两个城市关于住房建设、管理的经验总结和实践探讨等等。同时,本辑还收录了来自不同行业和基层的相关研究和思考。希望这些能为江苏住房事业的健康发展提供理论依据和政策引导。

目次

编者寄语

主题文章	1	江苏省住房保障体系建设进展与问题分析 \ 彭向峰 曹云华 汪享生
名家视角	14	建立市场配置和政府保障相结合的住房制度 ——李启明、王兴平、吴翔华访谈 \ 本辑记者
学术前沿	25	房地产市场紧缩背景下城市多元化经营的思考 \ 吴缚龙
	29	正确理解房地产定位,准确把握房地产调控 \ 黄安永
	35	预期理论与房价走势 \ 许经勇
	38	住房体制作用下的城市空间重构 \ 申明锐 张京祥 罗震东
一线声音	47	探索保障房社会化收储新思路 实现中低收入住房困难家庭应保尽保 \ 孙勇
	51	以民为本抓棚改 勇于创新求突破 \ 张军
行业速递	55	关于进一步发挥住房公积金保障功能的思考与建议 \ 袁平
	59	美国廉租屋供应的主要方式及成效剖析 \ 包宗华
	62	日韩快速城市化时期住房发展经验及其对江苏的启示 \ 张成
城乡印象	71	从地里长出来的房子 \ 张鑑
设计品鉴	75	专业服务社会 创意改变生活——江苏 2012 居住空间创意设计展后记 \ 刘大威 高峰 徐为军 何培根
	81	建设动态

江苏省住房保障体系建设进展与问题分析

彭向峰 曹云华 汪享生

摘要 进入“十二五”时期,江苏省委省政府把“完善住房保障体系”列为民生幸福工程的六大重点任务之一,致力于从体制机制层面解决住房保障问题,提出了“到十二五末基本形成比较完善的住房保障体系,全面实现城镇中等偏下收入住房困难家庭住房有保障、城镇新就业人员和外来务工人员租房有支持、各类棚户和危旧房片区改造全覆盖,使享受住房保障的城镇家庭比例扩大到城镇家庭总数的 20%”的目标。全省各级各部门认真贯彻省委省政府决策部署,进一步完善住房保障制度,健全保障对象服务网络,完善工作推进机制,加强住房保障信息化管理,建立保障性住房的投资、建设、运营与管理机制,初步构建了“保障制度全覆盖、房源供应多主体、支持政策有保证、管理服务高效率、建设运营可持续”的住房保障体系。

关键词 住房保障体系;对策建议;江苏

住房问题既是经济问题与民生问题,更是社会稳定和社会发展问题。构建具有江苏特点的住房保障体系,既是江苏基本公共服务“六大体系”建设的重要内容,也是加强和创新社会管理、提高住房保障水平、维护广大人民群众生存和发展权利的重要举措,对加快实现江苏“两个率先”具有重要意义。

1 江苏住房保障工作发展历程

加强住房保障工作是城镇住房制度改革深化改革的必然要求。改革开放以来,江苏城镇住房保障工作从探索到实施大体经历了五个阶段。

1.1 住房制度改革启动期(1980—1998 年)

1980 年邓小平同志就住房问题发表重要讲话,拉开了全国住房制度改革的序幕。全省认真贯彻中央要求,积极推进

作者简介

彭向峰,江苏省住房和城乡建设厅副厅长;
曹云华,江苏省住房和城乡建设厅住房保障处处长;
汪享生,江苏省住房和城乡建设厅

住房制度改革,先后开展了提高房租、发放补贴、以成本价出售公有住房等试点工作,1995 年全省各市、县(市)普遍建立了住房公积金制度。

1.2 住房制度改革深化期(1998—2003 年)

1998 年,国务院下发《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,提出停止住房实物分配,推进住房商品化、社会化。根据国务院部署要求,省政府要求从 1998 年 11 月 30 日起全面停止住房实物分配,推行住房分配货币化、住房供应市场化;同时要求市、县政府为最低收入住房困难家庭提供廉租住房,向中低收入住房困难家庭供应经济适用住房。

1.3 住房市场化全面推进期(2003—2007 年)

2003 年,国务院出台《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》,要求各地建立完善廉租住房制度,明确经济适用住房为具有保障性质的政策性商品住房。根据国家要求,江苏省建设厅会同省相关部门制定出台了廉租住房和经济适用住房管理规定,积极引导各地深化住房制度改革。从 2004 年开始,在全国率先将房改工作重心转移到加强住房保障制度建设上来。

1.4 加快推进保障性住房建设期(2007—2010 年)

2007 年,党的十七大提出了“住有所居”的要求,国务院出台了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》。根据国务院文件精神,江苏研究提出了在“十一五”期间实现“低保家庭住得上廉租房,低收入家庭住得上经济适用房,新就业人员租得起房”的住房保障目标,制定并实施了《住房保障三年行动计划(2008—2010 年)》。至 2007 年年底,全省所有市、县(市、区)全部建立廉租住房制度,提前一年达到国家对东部地区规定要求。到 2010 年年底全省累计供应各类保障性住房达 43.1 万套,发放廉租住房租赁补贴 6.4 万户,完成棚户区危旧房改造 40 万户,解决 89.5 万户城镇家庭的住

房困难,实现了城镇低保住房困难家庭申请廉租住房实物配租和租赁补贴、城镇低收入家庭申请购买经济适用住房和廉租住房租赁补贴两个“应保尽保”。

1.5 住房保障体系建构期(2011 年至今)

进入“十二五”,江苏省委省政府把完善住房保障体系列为“民生幸福工程”的六大重点任务之一,致力于从体制机制层面解决住房保障问题。省政府制定下发了《关于进一步加强住房保障体系建设的实施意见》(苏政发[2011]126 号)(以下简称《实施意见》),要求“力争到‘十二五’末基本形成比较完善的住房保障体系,全面实现城镇中等偏下收入住房困难家庭住房有保障、城镇新就业人员和外来务工人员租房有支持、各类棚户和危旧房片区改造全覆盖,使享受住房保障的城镇家庭比例扩大到城镇家庭总数的 20%”。江苏住房保障体系建设进入推进实施阶段。

2 江苏住房保障体系建设要求

根据《实施意见》,我们可以看出,江苏住房保障体系基本框架主要包括制度保障体系、房源供应体系、政策支撑体系和工作推进体系四个方面。

2.1 制度保障体系

《实施意见》明确,江苏住房保障制度体系主要由廉租住房制度、经济适用住房制度、公共租赁住房制度、住房公积金制度以及棚户区危旧房改造制度组成,重点用于解决城市低收入、中等偏下收入两类家庭,新就业人员、有稳定劳动关系的外来务工人员两类人员的住房困难。对城市低收入、中等偏下收入两类家庭,设定的住房困难标准为家庭人均住房建筑面积为 15 平方米及以下,对新就业人员、有稳定劳动关系的外来务工人员设定的住房困难标准为在工作地没有自有住房。

2.2 房源供应体系

《实施意见》要求,要按照政府主导、社会参与、市场运作

和可持续发展的原则构建保障性住房供应体系,多渠道筹集廉租住房、多主体兴建公共租赁住房、多方式开发建设经济适用住房、因地制宜推进棚户区危旧房改造。《实施意见》在明确住房保障目标的基础上,确定“十二五”时期江苏将建设各类保障性住房 135 万套,发放廉租住房租赁补贴 4 万户。

2.3 政策支撑体系

《实施意见》明确了住房保障一系列支持政策,主要有:保障性安居工程建设项目用地实行计划单列、专地专供制度,廉租住房、经济适用住房和政府投资的公共租赁住房,建设用地实行行政划拨。省财政逐步增加保障性住房建设引导资金,城市人民政府按规定渠道和标准足额筹集住房保障资金;保障性安居工程一律免收城市基础设施配套费等行政事业性收费和政府性基金;支持市、县人民政府成立保障性安居工程建设投融资平台,通过银行贷款、发行债券、信托投资等多种渠道筹集保障性住房建设资金;支持符合条件的企业通过发行中长期债券等方式筹集资金,专项用于公共租赁住房建设和运营;通过向商业银行贷款筹集并用于政府投资建设的公共租赁住房保障资金,可由同级财政从今后年度归集的住房保障资金和公共租赁住房租金收入中列支偿还。

2.4 工作推进体系

《实施意见》提出的主要要求有:健全工作协调机制。城市人民政府是落实住房保障工作的责任主体,各级政府须建立由政府领导负责、相关部门参与的组织协调与工作协作机制,负责协调解决工作中的重大问题。健全督查考核机制。全面推行和科学实施住房保障绩效管理,将目标任务、保障项目、资金投入、土地利用、奖励激励、责任追究等有机结合起来;实行保障性安居工程建设目标责任管理,加强督查考核,年初分解下达目标任务,年中按序时进度进行督查通报,年终进行考核验收。健全管理服务网络。健全住房保障管理和实施机构,加强基层服务窗口建设,充实工作力量,形成统一高效的住房保障工作网络。完善准入退出机制。健全保障性

住房申请、审核、公示、轮候、分配、退出等制度,提高住房保障体系的科学性和有效性。大力推进住房保障工作信息化建设。建立全省统一的保障性安居工程建设的“立项审批、规划许可、土地供应、施工监管、竣工验收、项目进度、分配过程、分配结果”的全过程动态监管信息平台,将保障性安居工程建设项目信息和住房保障家庭保障信息在网上公开,接受全社会监督。

根据上述住房保障体系建设的要求,江苏住房保障体系建设需要完成以下七方面的具体工作:一是建立符合江苏省情、覆盖全部保障对象、科学有效的基本住房保障制度,重点是明确各类制度的保障对象和保障标准;二是建立由管理机构、具体实施机构和基层服务窗口组成的住房保障对象管理服务网络,为保障对象提供优质、高效和便捷的服务;三是构建政府主导、社会参与、市场化运作、可持续发展的保障性住房投资建设和运营管理机制,多主体投资保障性住房,多渠道筹集保障性住房,多方式落实基本保障制度,满足不同保障对象的住房需求;四是落实和完善住房保障财政、金融、税收、土地等各项支持政策,形成可操作、效果好的政策支撑系统;五是建立住房保障对象审核、认定联动机制和动态管理机制,确保准入和退出规范有序;六是完善住房保障工作推进机制,主要是健全协调领导、目标管理、督查通报、约谈问责等制度,确保住房保障顺利推进;七是大力推进住房保障信息化管理和信息公开,接受社会和群众监督,提高住房保障管理水平和工作效率。其中:1-3项是住房保障体系建设的核心内容,4-7项为住房保障体系建设的支撑系统。

3 江苏住房保障体系建设成效

2012年9月至10月,省住房和城乡建设厅会同相关部门对全省住房保障体系建设进行了详细调查研究,结果表明:《实施意见》出台一年多来,各级政府和主管部门在已有工作基础上,按照新的要求开展了大量卓有成效的工作,江苏住房保障体系建设已经取得了明显成效,主要表现为七方面。

3.1 住房保障制度基本建立

省委省政府先后制定出台了“三个意见”(《省委省政府关于大力推进民生幸福工作的意见》、《省政府关于解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》、《省政府关于进一步加强住房保障体系建设的实施意见》)和“三个政府令”(《江苏省廉租住房保障办法》、《江苏省经济适用住房管理办法》、《江苏省公共租赁住房管理办法》)。各地认真贯彻省委省政府决策部署,按照基本制度统一、实现方式多样的要求,结合地区实际制定贯彻办法,细化政策措施,分别明确了各类基本住房保障制度的保障对象、保障标准和保障方式。目前,大多数市县已经建立了与省住房保障基本制度框架一致的制度体系,在制度上实现了对城镇住房困难家庭的全覆盖。

3.2 管理服务网络初步形成

按照机构健全、职能清晰、人员落实、经费保障的要求,全省各级住房保障管理机构得到进一步加强,省辖市已全部成立了住房保障具体实施机构,并在街道办事处或镇人民政府等基层组织建立了住房保障服务窗口,由“主管部门-具体实施机构-基层服务窗口”组成的三级管理服务网络已初步形成。与此同时,为进一步健全内部监管机制,各地普遍制订完善了各个岗位的工作职责、工作规范、工作标准,明确岗位职责履行情况及考核监督办法。

3.3 保障性住房建设进展顺利

2011年,全省新开工各类保障性住房39.5万套,超额完成国家和省政府下达的任务。2012年1-11月份,全省新开工各类保障性住房32.8万套,竣工各类保障性住房15.3万套,超额完成国家和省年度目标任务。从投资主体看,全省保障性住房投资供应呈现多元化格局。地方政府主要负责廉租住房和部分公共租赁住房投资建设和运营管理,负责经济适用住房开发建设和城市棚户区危旧房改造;工业园区、各类开发区内的公共租赁住房多数由管委会、企业和社会投资建设和经营管理;同时还有一些集体合作组织投资建设公共租

赁住房,由附近企业集中租赁保障新就业和外来务工人员。12个省辖市政府以及多数县(市)政府成立了保障性安居工程建设运营公司,具体负责政府主导的保障性安居工程资金筹集、投资建设和运营管理。可以说,政府主导、社会参与、市场化运作、多元投入、可持续发展的房源供应体系在江苏已经初步形成。

3.4 支持政策进一步细化落实

在土地供应上,省国土资源厅建立并实施了保障性住房年度新增建设用地计划单列、提前申报、专地专供、优先安排制度。在财政支持上,省财政厅建立了省级住房保障专项引导资金,研究制定了住房保障专项资金筹集和管理办法,2011年省级住房保障专项引导资金安排6亿元,2012年安排8亿元。在税费减免上,省物价局、地税局会同省相关部门建立了保障性安居工程应该免收的城市基础设施配套费等行政事业性收费和政府性基金名录,明确了公共租赁住房建设运营管理的税费减免政策。在金融支持上,省住房和城乡建设厅和人民银行南京分行、江苏银监局建立了部门沟通合作机制,2012年上半年三部门还共同组织了金融机构与保障房建设融资座谈会,积极协调和支持南京通过银行间市场进行直接债务融资并取得成功。

3.5 工作推进机制进一步健全

各级政府普遍成立了由分管领导任组长、相关部门负责同志为成员的住房保障工作领导小组,负责协调解决重大问题,统筹推进住房保障工作。目标管理制度得到进一步加强,省监察厅和住房和城乡建设厅会同省相关部门制定下发了《住房保障年度绩效考评指标体系》,形成了年初分解下达目标任务、年中组织督促检查、年末进行考评考核的住房保障目标管理制度。督促落实机制更加完善,全省住房保障已经形成了月度通报、专项检查、综合督查、季度分析和约谈问责五项制度,住房保障工作推进机制的建立,保证了年度目标任务和住房保障体系建设有序推进。

3.6 试点示范工作有序开展

针对当前全省住房保障体系建设面临的重点、难点和热点问题,2012年8月省住房和城乡建设厅会同省财政、民政等部门下发通知,组织各地根据本地实际情况开展住房保障体系建设试点示范工作。试点示范项目由“一个综合、九个单项”组成,一个综合是住房保障体系建设综合示范区(含县和县级市)。九个单项分别是:公租房和廉租住房并轨运营和租补分离试点、共有产权式经济适用住房制度创新试点、构建住房保障管理体系试点、保障性住房投资运营机制试点、公共租赁住房筹集方式创新试点、收入审核联动机制试点、保障性住房准入与退出机制试点、住房保障信息化管理全覆盖试点、公共租赁住房建设示范项目。试点示范项目的建设将为解决住房保障体系建设中的难点问题提供经验,为保障体系建设提供支持。

3.7 保障方式创新实践取得积极成效

江苏各地以“提高住房保障制度的科学性和有效性、提升群众和社会对住房保障工作的满意度”为前提,在国家和省已有制度体系框架内,积极探索创新住房保障实现方式,创造了许多成功的经验,得到国家和社会认可。苏州、常州等地对符合条件购买经济适用住房的低收入家庭发放一次性购房补贴,鼓励低收入家庭自主选购住房,较好地解决了集中建设带来的一系列问题;泰州市为低收入住房困难家庭在银行建立补贴专户,按月足额发放租赁补贴,保证了租赁补贴专门用于住房消费;泰州市还为购买经济适用住房的低收入家庭提供贷款担保,提高了低收入家庭的购买力;常州、连云港、泰州等地积极推行在普通商品住房小区中按一定比例配建保障性住房,提高了保障家庭与社会的融洽度;无锡、泰州等地对保障性住房实行共有产权管理,允许保障家庭先行取得部分产权,减轻一次性购房支付压力;淮安、无锡等地积极探索建立和创新共有产权经济适用住房制度,改进和完善了原有的经济适用住房制度;常州针对在城市中心区建造公共租赁住房成本高、土地缺乏的实际情况,探索长期租赁小

户型住房作为公共租赁住房,较好地解决了新建公共租赁住房面临的难题,受到了广大保障对象的欢迎。

4 江苏住房保障体系建设薄弱环节

江苏住房保障体系建设虽然取得积极成效,但与发达国家和地区相比,与《实施意见》的要求相比,仍然存在不少薄弱环节,主要表现在四方面。

4.1 基本保障制度有待进一步完善

尽管“三房一改”的基本住房保障制度已经基本建立,但各类保障制度的衔接、过渡还不够紧密。廉租住房制度的保障方式分为实物配租和发放租金补贴,而公共租赁住房制度只有实物配租一种保障方式。公共租赁住房与廉租住房同属于租赁型保障性住房,其建设标准和保障标准理论上应该一致,分开管理不够科学,不仅增加了管理的难度和管理成本,也不利于对保障对象的退出管理。经济适用住房作为出售型保障性住房,仍然存在难退出、难管理等制度性问题,需要进一步改进和规范。此外,少数市县住房保障收入标准年度动态调整机制尚未建立,个别市、县至今仍未按照要求调整完善的基本住房保障制度,没有制定公共租赁住房管理的实施意见和操作办法,没有将廉租住房实物配租扩大到低收入无房家庭;经济适用住房保障对象未全部扩大到中等偏下收入家庭。

4.2 准入退出机制有待进一步健全

住房保障对象收入认定部门联动机制尚未建立,住房保障对象的收入认定仍然以各级民政部门为主。准确认定保障对象的收入状况是建立规范有序的准入退出机制的最关键性问题,也是建立科学完善的住房保障体系的重要内容。进入“十二五”以后,江苏已经将住房保障范围扩大到城市中等偏下收入住房困难家庭,符合条件的家庭数量将大幅增加,各级民政部门普遍感到力量不足,个别城市至今没有开展中等偏下收入住房困难家庭收入认定。同时,由于我国城镇家

庭收入和资产情况基础信息不足,各有关机构间信息整合度不高,核定收入状况难度较大,有的家庭实际收入增加后不再符合保障条件,较难及时发现。

4.3 管理服务力量有待进一步加强

个别市县工作网络不够健全,住房保障基层管理与服务机构力量比较薄弱,部分县(市)至今没有设立住房保障实施机构,工作人员多为临时抽调人员,难以胜任管理和服务的要求。此外,还存在着街道和镇政府基层服务窗口工作职责不够明确,管理机制不够健全,工作经费落实不到位,缺少住房保障专职工作人员等问题,影响了住房保障工作的规范化和长效化。

4.4 公共租赁住房布局 and 结构不尽合理

13个省辖市2011年和2012年新开工的公共租赁住房多数分布在工业园区、各类开发区和城市新区,主要用以解决园区或开发区内外来务工人员和新就业人员的住房困难。城市主城区和新开发的住宅区建设的公共租赁住房数量较少,政府直接投资建设、用于解决城市中等偏下收入和低收入住房困难家庭、在主城区就业的新就业人员和外来务工人员的公共租赁住房占比不足已开工总量的1/3,大多数城市政府尚未向城市中等偏下收入住房困难家庭、主城区新就业人员和外来务工人员提供公共租赁住房。

5 下一步工作意见与建议

加快构建“保障制度全覆盖、房源供应多主体、支持政策有保证、管理服务高效率、建设运营可持续”的住房保障体系意义重大,全面完成这一艰巨任务,需要深刻领会中央要求,准确把握经济社会发展的趋势;需要有改革创新的精神,充分借鉴发达国家的经验。现结合调研情况,提出7条具体建议。

5.1 进一步完善住房保障制度

按照保障基本、并轨运行、租补分离、产权共有的思路,

进一步完善住房保障制度,形成全面覆盖、相互衔接、科学有效的制度保障体系。一是改进廉租住房和公共租赁住房制度,将廉租住房制度与公共租赁住房制度并轨,统称为公共租赁住房制度,其具体保障方式分为实物配租和租金补贴两种,对租住政府投资建设的公共租赁住房的保障对象,根据收入状况实行租补分离、梯级补贴制度,由保障对象交纳市场租金,住房保障主管部门分别按照市场租金的一定比例发放租赁补贴。二是改进现有经济适用住房制度,建立共有产权式经济适用住房制度,将政府的提供优惠政策量化为货币资金,政府与保障对象按出资比例共同拥有住房产权,保障对象产权转移时,政府按照拥有的住房比例收回政府应得资金。

5.2 大力推进混建和配建保障性住房

统筹考虑“十二五”住房保障目标、各类保障对象的需求,合理安排各类保障性住房布局 and 结构,进一步增加政府投资建设公共租赁住房的数量和比例。改进保障性住房建设方式,积极推进普通商品住房与保障性住房混合建设,鼓励建立配建制度,避免和减少集中建设保障性住房带来的诸多问题。进一步总结常州利用收储方法筹集公共租赁住房的经验和做法,在条件具备的城市予以推广,充分利用现有住房资源,使住房保障与房地产市场相互促进、共同发展。

5.3 加快建立收入认定部门联动机制

一是进一步加强对该项工作的领导。建议在省城市住房与房地产工作领导小组下,成立住房保障收入认定工作小组,由省民政厅担任组长单位,住房和城乡建设、人民银行、税收、工商、公安、社会保障等相关部门为成员单位,具体负责组织协调和推进工作。二是进一步明确各相关部门的职责,明确目标要求。学习借鉴上海等地成功经验,认真开展试点示范的工作,尽快建立符合我省省情的住房保障家庭收入认定工作网络和联动机制。

5.4 进一步健全保障对象服务网络

按照机构健全、职能清晰、人员落实、经费保障的要求,进一步健全由住房保障管理机构、实施机构和基层服务窗口组成的三级管理服务网络。细化明确各机构职责,建立健全管理制度和工作程序,加强人员培训,大力推进基层服务窗口规范化建设,确保保障住房分配过程透明、分配结果公平公正,做到准入退出规范有序,实现住房保障管理服务廉洁高效。

5.5 建立健全多主体投资与运营机制

按照“政府主导、社会参与、市场运作”的原则,按照投资主体的不同,区分政府、单位、社会三类不同的投资主体,实行不同的投资建设和运营管理模式。对政府投资的保障性安居工程,可以建立国有保障性住房建设与经营管理机构,统一负责其融资、投资、建设、运营和管理工作。为确保国有保障房建设经营公司可持续发展,对廉租住房和公共租赁住房实行租补分离、梯级补贴制度。对单位自建自用或者社会建设的公共租赁住房,给予同等优惠政策,在住房保障主管部门和相关职能部门的监管下,由单位自己或者委托专业机构负责运营管理。

5.6 加快推进体系建设试点示范工作

进一步加强对试点示范工作的组织领导,细化试点方案,加强过程指导,及时总结经验,确保各项试点示范工作取得预期成效。建议从省住房保障专项保障资金中安排部分资金作为体系建设试点示范引导资金,专项用于推进住房保障体系建设的试点示范工作。为充分调动地方政府的工作积极性,建议在全省开展创建住房保障示范市(县)活动,省住房和城乡建设厅会同相关部门制定创建标准并组织考核,由省政府进行命名和表彰。

5.7 进一步研究完善工作推进机制

坚持把目标绩效管理作为推动住房保障的重要手段,针