

李新◎著

新疆住房保障政策体系 及需求研究

中国建筑工业出版社



李新◎著

新疆住房保障政策体系 及需求研究

中国建筑工业出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

新疆住房保障政策体系及需求研究/李新著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2013. 8

ISBN 978-7-112-15631-3

I. ①新… II. ①李… III. ①住房政策-研究-新疆 ②住宅市场-市场需求分析-新疆 IV. ①D632.1 ②F299.274.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 163938 号

住房保障是针对贫富差距拉大造成低收入家庭住房支付能力减弱、无力自主解决住房困难问题, 为保障这一群体住有所居, 而给予的制度安排。本文使用 SWOT 方法, 针对新疆维吾尔自治区的现实情况分析, 在借鉴国内外经验做法的基础上, 提出了构建新疆住房保障政策体系的发展建议, 一是加快以公共租赁住房为重点的保障性住房建设; 二是采取多种积极措施破解新疆公共租赁住房建设融资难题; 三是完善支持新疆公共租赁住房建设发展的配套支撑政策体系。

本书供住房政策决策部门、行政管理、科研机构 and 高校师生等借鉴参考。

责任编辑: 封毅

责任设计: 董建平

责任校对: 陈晶晶 刘梦然

新疆住房保障政策体系及需求研究

李新 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

廊坊市海涛印刷有限公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 7¼ 字数: 140 千字

2013 年 8 月第一版 2013 年 8 月第一次印刷

定价: 20.00 元

ISBN 978-7-112-15631-3

(24190)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

序

这本书无疑是李新同志的一部小小的力作。

及时发现问题，及时研究解决问题，应该讲是做好住房城乡建设工作的灵魂。

中央新疆工作座谈会召开以来，新疆各项工作取得了令人瞩目的阶段性成就。新疆始终坚持“群众第一、民生优先、基层重要”的理念，高度重视和大力加强保障性住房建设。新疆住房城乡建设系统按照自治区党委、人民政府的部署要求，不断深入推进住房制度改革，建立健全市场配置和政府保障相结合的住房制度，围绕满足中低收入住房困难家庭基本要求，加强廉租住房、公共租赁住房 and 棚户区改造，促进房地产市场健康发展，着力改善人民群众的居住条件。但是，住房保障工作面临的形势依然严峻、任务依然艰巨，尤其在征地拆迁、市场融资、保障性住房政策实施等方面依然存在着不小的压力。

李新同志在新疆维吾尔自治区住房和城乡建设厅工作多年，多次参与过住房保障政策研究与文件起草工作。这本书深入浅出，结合新疆住房保障工作现状，参考国内外住房保障发展模式，提出了较为可行的建议和解决方案，应该说对目前新疆住房保障工作颇有裨益。当然，有些建议还需要大家商榷，也需要时间和实践的检验。

在行政领导岗位要写好的文章，一般是既有便利的一面，又有困难的一面，要自己动手，很难做事。但是，李新同志做到了这一点，这是难能可贵的。

新疆的新型城镇化发展是一个相当长的过程，目前还像是一部雄壮的史剧刚拉开序幕，文章本身好像是这部史剧的序言，写这序，就算是序言的序言吧。

李新

前 言

住房是人类生存发展必备的物质基础。居住水平是衡量经济和社会水平，以及人民生活水平的关键指标。而住房资源配置不均匀，中低收入家庭住房困难且无力自主改善，则是一个社会贫富差距的标志性表现之一。

本书是在大量搜集第一手资料的基础上编写而成的，对新疆地区住房状况的专业数据、发展现状、发展特征和产业模式等方面做了一系列认真的调查和研究。在建立若干假设基础上，从最小口径保守测算，新疆公共租赁住房的潜在需求超过 50 万户。

本书从经济社会发展水平、城镇化进程及住房市场状况入手，分析新疆发展公共租赁住房的必要性；从现实需求和供给能力两个方面，分析提出促进新疆公共租赁住房健康发展的针对性对策和建议。

新疆地区城镇住房历史欠账较多，近年又处于工业化、城镇化加快发展的历史阶段，当前及今后一段时期新疆必须大规模开展保障性住房建设，并明确相应的发展思路和应遵循的基本原则。发展公共租赁住房应以解决基本居住需求为首要目标但不能忽略市场机制在住房发展中的重要作用。

在本书中，详细阐述了完善支持新疆公共租赁住房建设发展的配套支撑政策体系，与此同时，建议采取多种积极措施破解新疆公共租赁住房建设融资难题。新疆地区地处边疆经济欠发达区域，建议应采取多种方式尽快增加公共租赁住房的有效供应，同时应未雨绸缪及早谋划各类保障性住房公平分配机制。

本书得以顺利付梓，一时百感交集，这也是对自己学生生涯的总结。由衷感谢中国社会科学院学部委员李培林研究员与住房和城乡建设部住房保障司张学勤副司长的悉心指导和关怀，感谢那些长期奋战在住房保障工作第一线默默付出的同志们，感谢那些情系社会、关注民生的朋友们，感谢所有曾经关心过和帮助过我的师长们！

由于时间和水平有限，文中错漏之处在所难免，敬请各位读者批评指正！

中文摘要

住房是人类生存发展必备的物质条件。居住水平是衡量经济和社会发展水平,以及人民生活水平的关键指标。而住房资源配置不均匀,中低收入家庭住房困难且无力自主改善,则是一个社会中贫富差距的标志性表现之一。住房保障是向全体公民提供的公共服务,是政府对无力通过在市场上获得基本住房的家庭,根据不同家庭的具体情况,分别给予不同方式、不同强度的政策支持,帮助其解决基本住房问题,努力实现住有所居的一系列制度安排。城镇住房制度市场化改革以来,新疆城镇住房建设和住房保障工作都取得了积极进展。依据第六次全国人口普查数据,在城镇化水平持续提高、城镇人口快速增长的情况下,新疆城镇人均住宅建筑面积由1997年的17.8平方米提高到2010年的接近30平方米,由远低于全国平均水平转变为逐步接近于全国平均水平。

这几年,随着城镇保障性安居工程的深入推进,新疆低保家庭、低保边缘家庭等最低收入家庭住房困难得到一定缓解,在这个背景下,城镇中低收入家庭、转移进城镇就业生活的少数民族群众、内地来新疆就业创业支援新疆建设的人群、新就业的大学生等群体的住房困难上升为住房保障工作面临的最突出矛盾。从解决这一个突出矛盾出发,新疆应进一步加快以公共租赁住房为重点的保障性住房建设。这既是解决城镇中低收入群体住房困难问题的必然选择,支撑新疆健康城镇化和开发建设的现实需要,对于新疆建立各民族和谐共居局面、实现长治久安也有特殊意义。同时,新疆住房保障政策体系的各项工作从无到有,在这几年大规模地实施城镇保障性安居工程中逐步发展和完善起来。2010年至2012年间,新疆城镇保障性安居工程累计开工近130万套,基本建成78万套。截至2012年底,通过提供保障性住房和棚户区改造安置住房累计解决了110万户城镇家庭的住房困难,占城镇家庭总户数(约600万户)的18%左右。此外,自治区还有10余万户城镇低收入住房困难家庭享受了政府发放的廉租住房租赁补贴。保障性安居工程的顺利推进,不仅使近400多万城镇常住人口改善了住房条件、增添了生活和奋斗的信心,而且对抑制城市房价、房租过快上涨、促进房地产市场健康发展发挥了重要作用,对自治区转变经济发展方式、调整经济结构、促进经济增长也作出了贡献。

尽管已经取得了积极成效,但新疆维吾尔自治区住房保障工作面临的形势与

任务依然艰巨。一方面,住房保障面临的任务依然艰巨。依据“六普”数据,由于经济欠发达、城镇住房建设历史欠账多,现有城镇常住家庭中,住房困难且无力自主改善的家庭近60万户,且多以新就业职工、外来务工农民工、棚户区(危旧房)居民为主;作为经济后发地区,新疆城镇化刚刚进入快速发展通道,每年有100万人口、近30万户家庭由农村进入城镇,由于收入低、积累少,70%以上人口的基本住房问题需要在政府的支持和帮助下才能够解决;面对艰巨的任务,新疆通过大规模实施保障性安居工程需要持续较长时间。另一方面,住房保障工作推进还存在一些急需解决的问题。各方还需加强对住房保障性质和定位的认识,自治区不少市县并没有认识到住房保障是向全体公民提供的公共服务,不能主动地解决困难群众住房问题,要建立更强有力的机制确保中央各项支持保障性安居工程建设和管理的政策措施得到不折不扣的执行,继续把加强保障性住房后续管理提到重要议事日程。

从各国的发展历程及国内先行地区的经验来看,做好住房保障工作,必须从现实需求、供给能力两个方面进行科学分析,才能有针对性地提出对策建议。新疆整体经济社会发展水平、人均收入水平在全国相对偏低,城镇家庭住房困难比例、租住住房家庭比例较高;新疆城镇化基数低,近年正处于城镇化快速发展阶段,且新进城就业生活的农村富余劳动力中少数民族群众所占的比例也很高,因而城镇常住家庭中非本地户籍住房困难家庭比例非常高。在建立若干假设基础上,从最小口径保守测算,新疆公共租赁住房的潜在需求也超过50万户。文章使用SWOT方法,对新疆发展公共租赁住房的条件和状况进行了分析:

- **面对的有利条件:** 经济社会进入跨越式发展的新阶段,各级财政投入能有一定增强,而且公共租赁住房建设,属于财政优先保障的民生工程、发展工程范围;近年积累了一定的公共租赁住房建设管理的经验,形成了一些行之有效的做法;建材行业发展进入历史上最好的发展时期,供应能力、产品质量有保障。
- **主要劣势与不足:** 房源筹集主要依赖新建方式,资金、管理等各方面的压力都很大;《国有土地上房屋征收与补偿条例》实施后,增加了国有土地上房屋征收拆迁的难度,会加大公共租赁住房用地落实的难度,拉长供地时限;保证大规模公共租赁住房建设的质量管理体制还不够健全。
- **迎来的机遇:** 有利的国家政策环境,不仅中央财政持续加大对新疆地区,特别是南疆三地州等困难地区的资金补助力度,而且制定有落实建设用地、加强信贷支持、拓展融资渠道等优惠政策;对口援建工作的实施,东、中部地区对口援建省份不仅能够给新疆以直接的资金支持,而且能够带来先进的项

目管理理念、经验,给予人、财、物全方位的支持。

- **面临的挑战:**公共租赁住房获得社会资本投入,破解投融资困境存在难度,影响到可持续发展:存在土地无偿划拨、大量拆迁等情况,缺少优质担保尤其是抵押担保;不少地方政府财政性资金能先期落实到位的少,达不到商业银行贷款的最低资本金要求;或者有只租不售、低价定向出售的政策要求,综合获益水平低,不存在向个人销售而获得通过业主个人按揭贷款、预缴房款等平衡资金的机会等。

从部分发达国家及国内先行地区发展公共租赁住房做法来看,有几方面共性的特点:一是,根据经济社会发展、住房市场总体状况决定公共租赁住房供应对象范围;二是,政府在公共租赁住房建设中始终负有主导责任;三是,政府根据财力选择委托社会机构建设运营或政府直接投资建设等发展模式;四是,即使由政府主导建设,也非常重视拓展社会渠道,鼓励社会资本投入。

借鉴国内外经验做法,提出了若干对新疆发展公共租赁住房、加快推进住房保障工作的对策建议:

- **新疆要明确以公共租赁住房为重点推进保障性住房建设的思路:**进一步完善住房保障体系,发展公共租赁住房应以解决阶段性住房困难为基本遵循;根据财力和土地、水、建材、建筑施工力量等条件,立足现实,妥善处理好需要和可能的关系,因而以满足保障对象的基本居住需要为原则,必须制订合理的住房保障标准和公共租赁住房建设计划;发展公共租赁住房不能忽略市场机制在住房发展中的作用,充分发挥市场配置资源的基础性作用,引导广大城镇居民依靠自己的努力,在收入水平提高后不断改善住房条件;利用公共租赁住房对中低收入家庭获得合适住房的政策引导和支持。
- **完善支持新疆公共租赁住房建设发展的配套支撑政策体系:**在公共租赁住房建设中推广代建制,由当地政府委托有实力的企业代建公共租赁住房,由代建企业与银行签订贷款协议用于建设,当地政府和代建企业签订逐年回购协议,代建企业用政府回购资金偿还银行贷款;探索建立以企业为主体的公共租赁住房运行机制;利用社会存量住房增加公共租赁住房房源供应,要和其他工程项目结合统筹推进公共租赁住房建设;探索利用集体建设用地建设公共租赁住房。
- **采取多种积极措施破解新疆公共租赁住房建设融资难题:**采取多种方式增加公共财政投入的能力,中央财政从支持新疆实现跨越式发展和长治久安的战略高度出发,加大对新疆公共租赁住房建设的资金补助力度,提高补助标准;对口援建省份将公共租赁住房建设作为重点,在项目、资金、人力等方

面给予重点倾斜;按照国家政策规定的渠道,用足用好各项政策,加大一般财政预算投入和各类基金投入;积极拓展低成本融资渠道,运用财政、税收、金融等政策手段,鼓励增量和存量保障性住房的供给;探索金融参与的创新机制,建立健全贷款偿还机制,建立由财政兜底的公共租赁住房项目贷款风险补偿金制度,吸引更多中小商业银行介入。

- **新疆应采取多种方式尽快增加公共租赁住房的有效供应:**在公共租赁住房建设中推广代建制,探索建立以企业为主体的公共租赁住房运行机制,鼓励各地发展由企业承担投资管理的公共租赁住房,允许按照市场租金或准市场租金计租;企业由社会机构出资设立,也可由社会机构和政府共同出资组建;利用社会存量住房增加公共租赁住房房源供应,允许机构或个人将符合标准的自有住房按照规定租金出租给政府指定的公共租赁住房供应对象的,享受公共租赁住房的相关税费优惠政策;通过城市棚户区改造原址配建公共租赁住房,对城中村改造提供公共租赁住房;在配套成熟的普通商品住房小区中配建公共租赁住房,鼓励有闲置用地的企业将土地作价入股公共租赁住房投资公司,建设的公共租赁住房优先出租给本企业“夹心层”群体;支持乌鲁木齐市探索利用集体建设用地建设公共租赁住房。
- **新疆应未雨绸缪及早谋划各类保障性住房公平分配机制:**应建立住房保障准入制度,先划定当期纳入住房保障对象范围的收入和财产准入标准线,准入线以下的住房困难家庭按其申请保障房的类型及家庭经济条件等进行轮候排队;完善公共租赁住房等租赁型保障房梯次补贴机制,建立“租补分离、分档补贴、明收明补”的机制;探索人性化的住房保障退出机制。对租赁型保障房,主要采取经济措施来梯次调节保障程度,即随着承租人收入水平提高后逐步提高租金水平,直至收取市场租金、租转售,避免在没有合适住房条件下强制其退出保障房;对购置型或共有产权型保障房,在购房人仍然实际居住的情况下,可以不强制退房,在其有了其他合适住房后,购房人在和政府按各自产权份额分割了上市交易所得价款后,自然退出了住房保障。
- **新疆应多措并举构建住房保障长效运营机制:**完善住房相关法律体系,加快编制保障性住房发展规划;完善个人住房档案信息系统建设,加快建立以个人住房信息系统为重点的房地产市场监测、监管信息系统;努力把公共租赁住房小区建成群众安居乐业的“美丽家园”,完善公共租赁住房小区的社区管理和服 务,满足群众的各种诉求;解决好物业企业入不敷出和保障对象负担不起物业费这对矛盾;整合公共服务、基层社区和社会组织的功能,延伸到公共租赁住房等保障房小区,提供便民快捷的各项服务;加强存量公共租

赁住房资产监管,确保国有资产保值增值;建立健全责权利相统一的保障性住房管理体制和运行机制;强化保障性安居工程建设和管理以及财务预决算管理,提高财务信息透明度,加强对保障房资产、财务状况的分析检测和监督;建立保障房资产损失责任追究制度,健全风险防范体系。

关键词: 住房保障,公共租赁住房,需求,对策,建议

目 录

中文摘要

第 1 章 导言	1
第 2 章 国内外住房保障相关研究文献综述	5
2.1 住房保障相关研究文献：理论部分	5
2.1.1 公共物品理论	5
2.1.2 福利经济学理论	6
2.1.3 住宅市场过滤模型	8
2.1.4 波纹效应理论	9
2.2 住房保障相关研究文献：实证部分	11
2.2.1 国外保障性住房研究成果分析	11
2.2.2 国内保障性住房研究成果分析	12
2.3 总结及评价	15
第 3 章 新疆地区城镇住房发展历程与形势	17
3.1 新疆维吾尔自治区基本状况	17
3.2 新疆地区城镇住房发展历程回顾	18
3.2.1 建国初期新疆城镇居民住房状况（1950~1955 年）	18
3.2.2 计划经济时期新疆城镇居民住房状况（1956~1978 年）	19
3.2.3 住房制度改革探索和推进时期新疆城镇居民住房状况 （1979~1997 年）	20
3.2.4 住房制度根本性改革以来新疆城镇居民住房状况 （1998 年至今）	21
3.3 新疆地区城镇住房保障工作进展	22
3.3.1 新疆地区城镇住房保障工作概况	22
3.3.2 新疆地区城镇住房保障工作主要进展	23
3.3.3 新疆地区城镇住房保障工作主要成效	27

第4章 新疆维吾尔自治区住房保障面临的主要任务	32
4.1 “六普”反映的新疆维吾尔自治区住房基本情况	32
4.2 “六普”显示新疆维吾尔自治区住房困难群体构成与特征	35
4.3 对新疆维吾尔自治区住房保障需求特征的初步估计	37
4.4 若干结论	39
第5章 “十二五”时期新疆地区公共租赁住房需求测算	41
5.1 新疆地区大力发展公共租赁住房的形势与意义	41
5.1.1 新疆大力发展公共租赁住房的背景	41
5.1.2 新疆大力发展公共租赁住房的必要性	42
5.1.3 新疆大力发展公共租赁住房的现实性	42
5.2 测算思路	44
5.3 基本假设	46
5.4 测算过程	47
5.4.1 “十五”时期末新疆地区公共租赁住房需求	47
5.4.2 “十一五”时期新疆地区新增公共租赁住房需求	48
5.4.3 “十一五”时期解决公共租赁住房需求情况	49
5.5 “十二五”时期新疆地区公共租赁住房总需求	50
5.6 对于分析结果的讨论	50
第6章 新疆发展公共租赁住房的驱动与制约因素分析	52
6.1 分析思路与框架	52
6.2 新疆公共租赁住房供给能力的SWOT分析	52
6.2.1 优势 (Strengths)	52
6.2.2 劣势 (Weaknesses)	54
6.2.3 机会 (Opportunities)	55
6.2.4 威胁 (Threats)	56
6.3 新疆公共租赁住房供给条件讨论	59
第7章 新疆部分城市住房市场及住房保障进展情况	60
7.1 新疆各城市及房地产市场发展概况	60
7.2 部分城市住房市场及住房保障工作进展	61
7.2.1 乌鲁木齐市住房市场发展及住房保障工作进展	61
7.2.2 喀什市住房市场发展及住房保障工作进展	64

7.2.3	克拉玛依市住房保障工作进展	66
7.2.4	哈密市住房保障工作进展	67
7.3	自治区部分城市住房保障工作存在的问题与主要诉求	69
第8章	新疆维吾尔自治区住房保障工作存在的问题	71
8.1	对住房保障的性质与目标定位还需明确	71
8.2	住房保障法制建设及长远规划考虑滞后	72
8.3	各项政策的实施效果与预期有差距	73
8.4	保障性住房管理与准入退出机制未建立	75
第9章	国内外发展公共租赁住房的经验借鉴	77
9.1	部分发达国家的公共住房政策及特征	77
9.1.1	英国的公共住房政策	77
9.1.2	美国的公共住房政策	78
9.1.3	日本公共住宅政策	79
9.1.4	新加坡的组屋政策	81
9.1.5	瑞士住房保障政策及实践	81
9.1.6	西班牙住房保障政策及实践	82
9.1.7	小结	84
9.2	国内先行地区公共租赁住房建设经验	86
9.2.1	基本情况	86
9.2.2	主要做法	86
9.2.3	经验与问题	89
9.3	国内外发展公共租赁住房的经验讨论	90
第10章	对新疆发展公共租赁住房的对策建议	91
10.1	新疆要明确以公共租赁住房为重点推进保障性住房建设的思路	91
10.2	新疆应逐步构建发展公共租赁住房的政策支撑体系	93
10.3	采取多种积极措施破解新疆公共租赁住房建设融资难题	94
10.4	新疆应采取多种方式尽快增加公共租赁住房的有效供应	96
10.5	新疆应未雨绸缪及早谋划各类保障性住房公平分配机制	97
10.6	新疆应多措并举构建住房保障长效运营机制	98
参考文献		101
致谢		103

第1章 导 言

住房是人类生存发展必备的物质条件。居住水平是衡量经济和社会发展水平,以及人民生活水平的关键指标。而住房资源配置不均匀,中低收入家庭住房困难且无力自主改善,则是一个社会中贫富差距的标志性表现之一。住房保障就是针对贫富差距拉大造成低收入家庭住房支付能力减弱、无力自主解决住房困难问题,为保障这一群体住有所居,而给予的制度安排。建国以后,我国的住房保障制度从无到有,是伴随着城镇住房制度市场化改革的启动、深化而出现和逐步完善的。新中国成立后,我国城镇住房长期实行低租金福利分配制度,理论上覆盖所有城镇居民。实际上,城市居民住房条件普遍较差,不过彼此差距不大。改革开放后,中国经济的持续增长为住房建设奠定了物质基础,住房制度的市场化改革为住房发展注入了强大动力。20世纪80年代初,我国开始了城镇住房制度改革的探索。特别是1998年以来,通过深化城镇住房制度改革,大力发展商品房市场,我国城镇居民的住房条件得到了明显改善。1998年至2011年,城镇累计竣工住宅93亿平方米,是1979年到1997年建成总量的2.2倍。在城镇人口快速增长的情况下,城镇人均住宅建筑面积由1997年的17.8平方米提高到2011年的32.7平方米。

尽管总体上城镇居民住房条件得到改善,但由于城镇住房资源总量不足、占有不均衡,随着这几年城镇住房价格的上涨,越来越多的中低收入家庭住房困难又不能通过市场解决基本住房需求,加上由于收入低、财富积累少,新就业职工及以农民工为主体的城市新移民融入城市面临着住房难题,住房成为减少收入差距,破解城乡之间、城市内部“二元结构”的障碍之一。因此,在城镇住房制度改革过程中,困难家庭住房问题受到特殊关注和对待。党的十四大后,提出“建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系”和“建立住房公积金制度”,我国真正意义上的住房保障工作开始起步。之后,住房保障目标、对象、方式逐步明确。1998年提出“最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房”。2003年要求建立和完善廉租住房制度,切实保障最低收入家庭基本住房需求,并将经济适用住房定位为“具有保障性质的政策性商品住房”。2007年,国务院要求“加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系”,住房保

障工作全面启动。2008年四季度以来,围绕“人人享有适当住房”和“城市化进程中人类住区的可持续发展”两大主题,我国启动了大规模实施城镇保障性安居工程建设,开始加快推进住房保障工作。“十二五”规划纲要勾勒了住房保障体系框架轮廓,即对城镇低收入住房困难家庭,实行廉租住房制度。对中等偏下收入住房困难家庭,实行公共租赁住房保障。对中高收入家庭,实行租赁和购买商品住房相结合的制度。2011年9月,《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》(国办发〔2011〕45号)强调,适应工业化、城镇化快速发展的要求,要把住房保障作为政府公共服务的重要内容,建立健全中国特色的城镇住房保障体系,全面推进保障性安居工程建设,力争到“十二五”期末,使城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决,新就业职工住房困难问题得到有效缓解,外来务工人员居住条件得到明显改善。

经过这些年的探索和实践,我国逐步建立了住房保障制度框架。目前,我国住房保障采取实物保障和货币补贴两种方式。实物保障性住房按照供应方式,又可区分为廉租住房、公共租赁住房等租赁型保障房,经济适用住房、限价商品住房等购置型保障房,以及城市和国有工矿(煤矿)、林区、垦区等各类棚户区(危旧房)改造。其中,廉租住房,由公共财政出资建设,以低廉的租金向城镇低收入住房困难家庭配租。廉租住房套均面积50平方米以下、人均建筑面积13平方米左右,保证基本居住功能;公共租赁住房,是近年发展起来的住房保障形式,也是中国“十二五”时期住房保障的发展重点。公共租赁住房实现政府主导、社会参与,由公共财政投资或企业和其他机构投资建设,面向城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员出租。不同城市可根据实际需要,建设成套住房或宿舍型住房。单套建筑面积以40平方米左右的小户型为主,以略低于市场租金水平出租,满足供应对象的基本住房需求;经济适用住房,指政府提供政策优惠,限定套型面积和销售价格,按照合理标准建设,面向城镇低收入住房困难家庭供应。在控制价格的政策性产权房中,经济适用住房由政府组织、社会投资(个别地方也有政府投资)建设,行政划拨土地,单套建筑面积控制在60平方米以下,按照保本微利原则出售给符合条件的家庭。购房人拥有有限产权,购房满一定年限可以上市出售,但应按照规定交纳土地收益等价款;政府优先回购;限价商品住房,指政府控制土地出让价格,限定销售价格和套型面积,向城镇中等收入家庭供应的普通商品住房。主要面向符合条件的中等偏下收入家庭销售。当然,对其套型建筑面积和上市条件也都做了严格的规定;各类棚户区改造安置住房,包括城市和国有工矿(含煤矿)、林区、垦区棚户区(危旧房)改造安置住房,供应对象是居住在棚户区的居民,多

数为低收入和中等偏下收入家庭。

2011年,根据我国工业化、城镇化快速发展时期住房保障工作面临的最突出矛盾,为解决城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员的住房困难问题,《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》(国办发〔2011〕45号)提出要“大力推进以公共租赁住房为重点的保障性安居工程建设”。随着公共租赁住房日益成为保障性安居工程建设的重点,如何科学有效地加强相应的建设与管理成为当前迫切需要破解的难题。在我国,东、中部地区大中城市及中、西部地区部分大城市公共租赁住房建设起步早,在公共租赁住房建设方面积累了较多的经验做法。而新疆等广大西部地区,公共租赁住房建设尚处于探索起步阶段,分析其需求规模并借鉴各地经验基础上提出加强公共租赁住房建设和管理的对策建议,对于新疆公共租赁住房建设的平稳健康发展有现实意义,这是本文选择以新疆为案例分析公共租赁住房的需求和政策的主要原因。

与全国其他地方一样,新疆维吾尔自治区贯彻落实党中央的决策部署,也深入地推进了保障性安居工程建设。这几年,通过建设廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房等保障性住房,开展城市和国有工矿(煤矿)、林区、垦区等各类棚户区(危旧房)改造,解决了一大批困难群众的住房问题,住房保障工作取得了积极进展。推进城镇化是21世纪新疆经济发展中的一个战略选择,也是调整城乡结构的需要。自1998年以来,新疆城市建设步伐不断加快,城镇人居环境得到了很大改善,各种配套设施建设逐步完善,中心城市基础设施及城市功能日益完善,特别是南疆的阿克苏市和库尔勒市、北疆的石河子市和克拉玛依市规划建设的步伐较快。这几年,随着国家深入实施西部大开发战略、加大向西开放力度,以及中央举全国之力援疆,新疆工业化、城镇化进程持续提速,迎来了实现跨越式发展的战略机遇期。在新的历史条件下,新疆加快以公共租赁住房为重点的保障性住房建设具有特殊重要的意义:第一,是解决城镇中低收入群体住房困难问题的必然选择。这几年,新疆通过加快廉租住房建设,使城市最低收入群体住房困难问题得到明显缓解,但由于廉租住房覆盖对象范围偏小,大量住房困难的中等和中等偏下收入家庭不能被这项政策覆盖。由于经济总体发展滞后,新疆这一群体规模巨大,政府有责任通过公共租赁住房政策等,解决他们的住房困难。第二,是支撑新疆健康城镇化的现实需要。目前,新疆城镇化率较全国平均水平低10个百分点,未来一段时期,将有大量的农村富余劳动力转移进城镇就业生活,同时,根据能源资源开发的需要,自治区和兵团每年要从内地招收农工、劳动力进疆,通过公共租赁住房政策解决这些群体的住房困难对于他们在新

疆各城镇实现安居乐业是重大的帮助。第三,是加快新疆开发建设的现实需要。新疆各类技术人员、管理人才存量较少,不能适应加快发展的需要,迫切需要吸引内地有抱负、有经验、有能力的各类人才入疆就业创业、支援新疆建设,通过公共租赁住房政策帮助他们解决基本住房问题,对于新疆的加快发展很有意义。第四,对于实现新疆的长治久安有特殊意义。新疆是多民族聚集的地区,受语言文化、生活习俗等条件制约,少数民族地区农村富余劳动力转移进城进镇的主要落地只有疆内各城镇,这是新疆城镇化非常重要的一个特征。受“7.5”事件影响,新疆各城市,特别是作为首府城市乌鲁木齐市亟须改善各民族群众的居住条件,通过发展公共租赁住房促进住房保障事业,对建立起各民族和谐共居的居住生活环境、维护新疆长治久安有特殊意义。

从对住房保障政策和新疆经济社会发展主要矛盾的分析,可以作出以公共租赁住房为重点加快推进住房保障工作,对于新疆的长远发展有现实和长远的重要意义的判断。从国内先行地区的经验来看,做好住房保障工作,必须从现实需求、供给能力两个方面进行科学分析,才能有针对性地提出对策建议。但是,从目前公开发布的研究成果来看,对这几个方面的研究比较薄弱,不能满足新疆保障性住房实践的需要。本研究尝试在这个方面做一些探索,探索对新疆地区公共租赁住房需求、发展的形势与条件等情况进行综合研判,并在对吸取国内外经验做法的基础上,有针对性地提出解决公共租赁住房建设面临的问题、实现可持续发展的对策建议。做这项研究,对新疆制定和实施公共租赁住房建设规划和年度计划,有针对性地出台政策措施支持住房保障事业健康发展有一定的参考借鉴价值。