

加大城镇棚户区 and 城乡 危房改造力度

倪虹 著



中国言实出版社

十二届全国人大三次会议《政府工作报告》学习辅导

加大城镇棚户区 and 城乡 危房改造力度

倪虹 著



中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

加大城镇棚户区 and 城乡危房改造力度 / 倪虹著. —
北京: 中国言实出版社, 2015.3
ISBN 978-7-5171-1194-8

I. ①加… II. ①倪… III. ①旧房改造—研究—中国
IV. ①TU984.12

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第052346号

责任编辑: 马晓冉

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲16号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次 2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷

规 格 850毫米×1168毫米 1/32 0.5印张

字 数 8千字

定 价 3.50元 ISBN 978-7-5171-1194-8

加大城镇棚户区和城乡 危房改造力度

城镇棚户区和城乡危房改造是事关经济社会发展大局的重点民生工程，党中央、国务院对此高度重视。几年来，按照国务院的统一部署，在社会各方面的共同努力下，我国棚户区改造进展迅速，帮助大量居住在棚户区和危旧房中的困难群众改善了居住条件；同时，还为扩内需促增长做出了重要贡献。面对仍然繁重的棚户区改造任务，李克强总理在第十二届全国人大三次会议上作的《政府工作报告》中提出，“加大城镇棚户区和城乡危房改造力度”，并就做好这方面工作提出了具体要求。我们要充分认识这项工作的重要性，认真落实《政府工作报告》的安排部署，创新体制机制，深挖棚改潜力，下更大的力气打赢棚改攻坚战。

一、城镇棚户区和城乡危房改造成效显著

棚户区改造是保障性安居工程的重要组成部分，是解决中低收入家庭住房困难的重要渠道。2008年以来，按照党中央、国务院的决策部署，我国城镇棚户区和城乡危房改造进展迅速，解决了大量中低收入家庭的住房困难，顺应了人民群众改善生活的美好愿望，成效显著。

一是以棚户区改造为重点的保障性安居工程建设取得新进展。2014年，全国城镇保障性安居工程新开工740万套，基本建成511万套，完成投资1.29万亿元，全面完成了年初确定的目标任务。其中，改造各类棚户区506万户，占同期城镇保障性安居工程开工量的68%。从“十二五”期间的累计数量来看，2011—2014年全国城镇保障性安居工程新开工3200万套以上，其中各类棚户区改造住房共开工1590万套，占同期新开工城镇保障性安居工程近50%。棚户区改造解决了上千万户困难家庭的住房问题，有力地提升了城镇综合承载能力，支持了经济转型和社会发展。

二是各类棚户区改造政策体系逐步完善，棚户区改造进入新阶段。2008年以来，我国陆续

启动了煤矿、林区、垦区、城市和国有工矿棚户区改造。2012年，在推动集中成片棚户区改造的基础上，又将非成片棚户区（危旧房）、城中村改造、旧住宅小区综合整治纳入改造范围。中央逐年加大了对各类棚户区改造的补助力度，各部门分工协作，先后出台了相关配套文件，完善了土地供应、财税支持和信贷扶持政策，加强了指导和监督管理。2014年，中央提出要更大规模加快棚户区改造，并明确到2020年“改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村”的任务。随后，国务院印发了《关于进一步加强棚户区改造工作的通知》，进一步明确了棚户区改造的相关政策，拉开了新一轮棚改的大幕。

三是农村危房改造进展顺利，贫困农户住房条件明显改善。农村危房改造对改善贫困农户居住条件具有重要意义。2008年开始，农村危房改造从贵州省起步试点，后逐步扩大范围，2012年覆盖到了全国农村地区。2014年中央安排补助资金，支持全国266万贫困农户改造危房。同时，国家进一步完善农村危房改造的基础工作和相关政策，住房城乡建设部等三部委联合下发了《关于做好2014年农村危房改造工作的通知》，

部署农村危房改造工作；住房城乡建设部开展了农村危房逐户调查工作，录入 2400 万户危房信息。几年来，农村危房改造进展顺利，明显改善了农村困难群众的住房条件，提升了农房抗震防灾能力，保护了农民群众生命和财产安全，对拉动内需和农村就业也发挥了积极的作用。

二、全力推进新一轮棚户区改造再上新台阶

在全面深化改革和加快推进新型城镇化的进程中，适应经济新常态，实施城镇棚户区和城乡危房改造，意义重大而又深远。它既是稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要手段，也是落实“改造约 1 亿人的城镇棚户区和城中村”任务的内在要求。它既是落实以人为本的科学发展观，让人民群众充分享受改革发展成果的“民心工程”，也是实现人与环境、经济与社会和谐发展，提高城镇化质量的重要“发展工程”。对这项工作必须更加重视，花大力气、下真功夫，切实抓实抓好抓出成效。

棚户区改造是新型城镇化的重要抓手。李克强总理指出：“坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路。”新型城镇化是以人为核心的城镇化，住房

是人民群众最大的民生问题。棚户区改造既有利于解决群众住房困难，让人民共享改革发展成果；又能够提升居民居住环境质量，促使他们更加努力工作、安心学习，产生更大的动力和机会去创造财富，从而促进民生改善。居住稳定了，发展道路拓宽了，社会也就更加和谐，我们离全面小康的目标就更近一步。新型城镇化也是质量明显提高的城镇化。棚户区改造一方面是改造，是改变过去脏乱差的局面，破除形式的不和谐，逐步消除城市内部“二元”结构，改善城市人居环境，提升城市功能和品质；另一方面更是革新，是创新城市发展模式，形成资源集约节约利用的新型发展，促进城市生态文明建设，切实提升城镇化发展质量。棚户区改造还是促进经济增长的重要发展举措。它量大面广，不但需要政府投资，还带动大量社会投资，不仅要建设道路、供水、排水、供热等基础设施，完善学校、医院、市场等生活设施，还拉动装修、家具、家电等居民消费，有效扩大投资和消费需求。它还可以盘活土地资源，提升地区活力，促进产业再造和增加就业，改造一片、带动一方，有效促进经济增长。

棚户区改造需要啃下“硬骨头”。进一步推动棚改工作的难题逐步显露，还有不少难啃的“硬骨头”亟待突破。一是资金平衡。当前，各地筹集棚户区改造资金的基本做法是中央补一点、地方政府出一点、企业和居民拿一点。棚改从征收补偿、安置居民到完善配套基础设施，建设周期长，资金需求量大。而现存大多数棚户区位置偏远，商业开发价值低，市场运作空间小，资金平衡难度不断加大。二是征收拆迁。部分棚户区由于成因复杂，改造涉及面广，工作量大，房屋拆迁协调一致的难度大，推高了改造成本，也影响了改造进度。三是林区、垦区和独立工矿区改造。大部分林区、垦区、独立工矿区位置偏远，土地商业价值低，实施棚户区改造的资金难以通过自身实现平衡，加上产权情况复杂，虽然群众意愿强烈，但实施改造困难不小。

全力推进新一轮棚户区（危房）改造工作。棚改是全面建成小康社会绕不过去的一道坎儿，在经济新常态下，我们要勇于担当，再接再厉，2015年计划新开工保障性安居工程740万套，其中棚户区改造580万套，比2014年增加110万套，并把城市危房改造纳入棚改政策范围。各

地必须坚定信念、完善措施、着力推进，集中精力打好棚户区改造“攻坚战”。一是继续加大资金、土地的支持力度。中央财政将进一步加大支持，确保 2015 年中央补助资金在 2014 年的基础上继续增长。国家开发银行 2015 年继续增发棚户区改造专项贷款，加大开发性金融对棚改的支持，完善棚改融资长效机制。各地也要加大资金投入，坚持政府主导，充分调动企业和社会的积极性，多渠道筹措改造资金。棚户区改造安置住房建设用地纳入当地土地供应计划优先安排供应。二是大力推进货币安置，做好棚改和利用存量住房的衔接工作。各地要在充分尊重居民意愿前提下，以政府组织居住在棚户区和危房中的居民自主购买、政府购买存量房源等方式，加快实现居民住房安置，采取减免收费、开发企业让利等配套政策，引导群众选择货币安置。特别是商品住房库存量较多的城市，要将存量商品住房作为安置房房源，出台支持措施，推动货币安置工作。三是着力推进林区、垦区、国有工矿棚户区改造。今年要加快推进中央企业、地方国有企业、国有林区、垦区棚户区改造。积极推广“肥瘦搭配”、综合平衡的项目打捆做法，促进资金

平衡。推动中央国有资本经营预算资金用于国有企业棚户区改造。加大对采煤沉陷区棚改的支持力度。

继续加大农村危房改造力度，统筹推进农房抗震改造。在大力推进城镇棚户区改造的同时，继续抓好农村危房改造工作。2015年进一步加大农村危房改造力度，计划安排366万户，比2014年增加100万户。加快农村危房普查和核查，确定存量总户数，组织编制农村危房改造“十三五”规划。同时，继续完善农村危房改造政策，推进农村危房改造与村庄规划和风貌提升相结合、与传统村落和民居保护相结合、与建立农房质量管理机制相结合，加强质量安全技术指导与监管。同时，研究对地震高烈度设防地区农村危房改造予以倾斜支持的办法，开展抗震安居工程建设。

三、进一步完善住房保障机制

“十二五”期间，我国住房保障工作快速发展，实物房源建设数量历史最大，住房保障覆盖面增长历史最快，群众住房条件得到有效改善。未来一段时期，是我国经济社会转型发展的新常态期，也是新型城镇化全面推进的重要时期。要

顺应城镇化发展，进一步完善住房保障机制，为实现全体人民住有所居迈出坚实的步伐。

一是建立住房保障货币化机制，推进实物保障与货币补贴并举。经过多年实践和探索，我国基本形成了以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系框架。近年来，随着商品住房供给的迅速增加、保障房建设的持续推进和棚改的不断深入，住房短缺的问题已基本解决，部分城市还出现了供大于求的情况。在这种情况下，通过发放租赁补贴的方式支持中低收入家庭到市场上租购住房，不仅可以解决他们的住房保障问题，还有利于提高住房保障效率。2014年住房城乡建设部与国家开发银行印发了《关于进一步加强统筹协调用好棚户区改造贷款资金的通知》，支持地方推进货币安置，促进棚改与利用存量住房的衔接。2015年又印发了《关于加快培育和发展住房租赁市场的指导意见》，明确各地可以通过购买方式，把符合条件的存量住房转为公共租赁住房，保障性住房逐步从实物保障为主转向建设和租赁补贴并重，“补砖头”与“补人头”相结合；同时，鼓励和支持符合公租房保障条件的家庭，通过租赁

市场解决住房问题，政府按规定提供货币化租赁补贴。下一步，各地要创新工作方法，将住房保障与市场有机衔接，充分发挥市场作用，大力实施棚改货币安置和公租房租赁补贴，以政府购买服务等方式把部分符合条件的存量房转为公租房或棚改安置房，以货币补贴方式支持困难家庭租赁或购买存量房改善住房条件。

二是完善住房救助机制，对居住特别困难的低保家庭给予住房救助。住房救助是社会救助的重要组成部分，是切实保障特殊困难群众获得能够满足其家庭生活需要的基本住房，在住房方面保民生、促公平的托底性制度安排。党中央、国务院对特别困难群体的住房问题一直高度重视。2007年国务院下发《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，明确了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。截至2013年底，廉租住房累计开工650万套以上，入住200多万户，加上领取低收入住房困难家庭租赁补贴的户数，符合条件的城镇低保家庭已基本实现了应保尽保。2014年起，廉租住房与公共租赁住房并轨，并轨后坚持分层实施、梯度保障原则，优先解决低

收入家庭的住房困难。同时，2014 年住房城乡建设部等三部委联合发布了《关于做好住房救助有关工作的通知》，明确了住房救助对象、救助方式、救助标准等具体政策，对解决最低生活保障家庭、分散供养的特困人员的住房困难做出了更完善的制度安排。我们要贯彻落实好现有政策，继续坚持完善住房救助机制，确保兜住底线，让特殊困难群体住有所居。

三是健全运营管理机制，抓好公共租赁住房分配入住管理。“十二五”期间，我国加大了公共租赁住房的建设规模，公共租赁住房开工量占同期城镇保障性安居工程的 25% 以上，供不应求的局面已大大缓解。抓好已开工公共租赁住房的竣工入住和后续管理，成为住房保障工作的重要内容。2014 年住房城乡建设部印发了《关于并轨后公共租赁住房有关运行管理工作的意见》，对并轨后公租房建设计划、准入分配、租金定价和退出管理等做出具体规定，各地也出台了并轨运行的实施意见。下一步，要进一步健全公租房分配入住、后续管理的政策措施。地级以上城市中心城区要积极推广公租房租赁补贴方式，大力推进通过长期租赁、购买中小户型商品房等方式

筹集房源；县城、产业园区要强调按需定建，做好规划，从严控制公租房建设规模，避免闲置。同时，各地要把工作重心从建设转向分配入住与后续管理。对竣工交付尚未分配入住的公租房，加快制定和完善分配管理办法，简化申请审核程序，加大信息公开力度，抓紧启动分配工作；对已分配入住的公租房，抓紧完善轮候制度，及时纳入街道和社区管理，推动和谐社区建设，确保保障房资源公平善用。

四是创新发展机制，深化住房保障领域相关改革。创新体制机制和进一步深化改革是住房保障持续发展的推动力。要继续探索将进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系的改革，推进共有产权住房试点，及时总结试点工作经验，建立共有产权住房准入机制、产权份额确定、上市交易与收益分成等制度安排。积极引导社会投资住房保障，充分挖掘市场潜力，探索政府和社会资本合作机制（PPP）发展之路，总结和推广各地吸引社保资金、保险资金参与等多渠道融资经验，鼓励用工企业建设员工宿舍，建立不同投资主体同等政策支持待遇的支持机制，逐步形成多元化的住房保障发展格局。

五是继续抓好住房保障各项工作。随着保障性安居工程的大规模建设，住房保障各方面机制不断完善，各地在启动前期工作、合理安排项目规划选址、强化工程质量管理、注重配套设施同步建设等方面，都建立起了一套行之有效的制度。今后要继续坚持抓好这些制度的实施。做好项目的规划选址，尽可能安排在交通便利、配套设施齐全的地段；完善行政审批快速通道，简化审批程序，在限期内完成项目立项、规划许可、土地使用、施工许可审批手续；已开工建设的项目，配套设施与住房同步建设、同步交付使用。切实加强工程质量安全监管，全面落实质量责任终身制，在防微杜渐的同时，对发现的违法违规行为坚决予以查处。

党中央、国务院高度重视房地产市场的平稳健康发展。房地产行业事关国计民生，影响投资和消费，保持房地产市场平稳健康发展，符合广大群众的利益，也是保持经济平稳运行的需要。2014年以来，我国房地产市场进入调整期，房地产开发投资增速和商品房交易量同比有所下降，市场分化现象更加明显。今年，要针对不同城市房地产市场情况，加强分类指导，因地施

策，落实地方政府主体责任。各地要切实承担起房地产市场调控主体责任，及时制定并完善本地区促进房地产市场平稳健康发展和转型升级的政策措施，加强住房及其用地供应的分类管理，健全差别化住房信贷、税收政策，培育发展租赁市场，支持居民合理的自住和改善性住房需求，稳定房地产投资和商品房销售量，促进房地产市场平稳运行。