

住房造就千般喜

住房是百姓大事，也是国家大事；住房问题既是经济问题，更是重要的民生问题。实施保障性安居工程，关系人民群众切身利益，也是完善住房政策和供应体系的必然要求。近年来，随着政府投入大幅增加，建设力度持续加大，我国保障性安居工程建设取得了显著成效，廉租房、经济适用住房、公共租赁住房等政策性住房体系日益完善，各类棚户区改造、农村危房改造和游牧民定居工程稳步推进。作为“十二五”时期保障和改善民生的标志性工程，未来五年，我国将继续完善政策措施，加大投入力度，大规模实施保障性安居工程建设，让更广大的人民群众实现“安居梦”。



柳州：已经建成交付使用的改制企业职工危旧房集中区项目“和兴苑”

构建“应保尽保”的住房保障体系

□ 本刊记者

北京东五环外的常营地区，几年来的变化可谓翻天覆地。从前偏僻落后的小村庄变成了如今楼盘林立、百姓竞相入住的宜居地区，建在这里的保障房项目常营“丽景园”被众多市民所关注。这个项目包括7栋经济适用房、2栋廉租房，幼儿园、敬老院、商业配套一应俱全。这里的发展只是我国诸多城镇保障房建设的一个缩影。

住房是重要的民生问题。加快保障性安居工程建设，不仅有利于保障和改善民生，促进社会和谐，而且有利于保持经济平稳较快发展，加快转变经济发展方式，促进房地产市场健康发展。党中央、国务院高度重视解决城乡低收入家庭住房困难问题。从上个世纪末提出的“居者有其屋”到党的十七大报告明确提出要实现“住有所居”的目标，一系列越来越

符合实际、关系百姓安居乐业的惠民政策陆续出台，促进了各地保障性住房建设。

保障性住房建设驶入快车道

我国的保障房建设始于上个世纪90年代中后期。1995年首次开始实施“安居工程”，将住房直接以成本价向中低收入家庭出售，优先出售给无房户、危房户和住房困难户，成为我国保障性住房的雏形。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》，我国正式启动住房制度改革，停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，对不同家庭实行不同的住房供应政策；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房，其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品房。

2007年以后，我国步入了实施保障性住房政策力度最强的时期。一方面国家加大对保障性住房建设的支持力度，着力增加廉租住房和经济适用住房的供应，积极推进林区、矿区等棚户区危旧房和农村危房改造。另一方面狠抓制度建设，着力完善住房保障体制、机制，加快解决城镇中低收入家庭的住房困难。

2007年8月，国务院出台《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，把解决城市低收入家庭住房困难作为政府公共服务的一项重要职责，进一步明确住房保障范围、保障标准。自此，我国开启了大规模建设保障性安居工程的大幕。一系列配套政策相继出台，涉及廉租住房保障资金管理、改善农民工居住条件、推进城市和国有工矿棚户区改造以及廉租住房保障规划等多个方面。各地



纷纷行动起来，保障房建设呈现不断加速趋势。2008年，国务院常务会议研究部署促进房地产市场健康发展的政策措施，并于12月印发了《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》，进一步加快推进保障性住房建设。意见明确了2009—2011年保障性住房建设工作的目标和政策措施，提出力争用三年时间基本解决城市低收入家庭住房困难和棚户区改造问题。2010年国家继续加大力度完善住房体系建设，国务院在《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》中要求增加住房有效供给，确保保障性住房、棚户区改造和中小型普通商品住房用地不低于住房建设用地供应总量的70%，并优先保证供应。尤为值得关注的是，2010年6月，国家发布加快发展公共租赁住房的指导意见，通过加大投入力度，完善土地、税收和金融政策，积极推进公共租赁住房建设。公租房作为保障性住房体系中的新品种，将住房保障政策由低收入家庭惠及到中等偏下收入家庭，成为解决城镇“夹心层”住房困难、完善住房供应体系的重要举措。

一系列政策措施的出台有力推动了我国保障性住房建设。随着资金投入力度的持续加大，配套政策的不断完善，我国住房保障范围从城市低收入住房困难群体扩大到林区、垦区、煤矿等棚户区居民，再到中等偏下收入群体，使越来越多的群众成为住房保障政策的受益者。我国以廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房为主要形式，“低端有保障，中端有支持”的住房保障政策框架也日趋清晰。2010年，共开工建设各类保障性住房和棚户区改造住房590万套，竣工370万套，成为历年来建设进度最快的一年。未来五年，我国将继续加



北京最大经济适用房百子湾1号全面入住

快推进保障性安居工程建设，计划建设保障性住房、棚户区改造住房3600万套，其中2011年将完成1000万套的建设目标。

财政支持功不可没

近年来，我国住房保障事业取得了长足的发展，住房保障覆盖的人群逐步扩展，保障方式日益丰富。这其中，财政的支持功不可没。一方面明确资金来源渠道，统筹安排，加大投入。另一方面不断完善相关财税政策，切实解决中低收入家庭住房困难，取得了显著成效。

(一) 统筹资金，加大投入。保障性安居工程包括廉租房、经济适用住房、公共租赁住房、各类棚户区改造和农村危房改造等多个方面，资金来源也各不相同。为切实推进保障性安居工程建设，中央财政在明确资金来源渠道的基础上，不断加大对保障性安居工程的补助力度。2007—2010年，中央财政累计安排保障性安居工程补助资金达1538亿元。其中，安排廉租住房补助资金971亿元，公共租赁住房补助资金30亿元，各类棚户区改造补助资金274亿元，农村危房改造资金117亿元，游牧民定居工程补

助资金38亿元，其他补助资金108亿元。同时，为确保各地保障性住房建设目标的实现，2010年起批准北京、天津、重庆等28座试点城市利用公积金贷款支持保障房建设。在财政资金的大力支持下，各地保障性住房建设不断推进，成为亮点。北京市计划2011年新开工建设和收购各类政策性住房占到全市新开工建设住房套数的50%以上；深圳市年内将完成开工建设保障性住房及人才安居住房5万套，发放5000户低收入户籍家庭保障性住房货币补贴；上海市明确今后5年新增保障性住房100万套；海南省计划2010—2012年解决30万户城镇住房困难家庭的住房问题，建设保障性住房15万套、完成各类危旧房改造15万套……

(二) 落实各项财税政策。在加大投入的基础上，我国还明确了税费优惠、土地供应等措施，使保障性安居工程支持政策逐步完善。一方面，对廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房以及城市和国有工矿棚户区改造分别在营业税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、印花税、契税等方面给予优惠。2008年3月，财政部、国家税务总局下发了《关于廉租住房

经济适用住房和住房租赁有关税收政策的通知》，其中，对廉租住房经营管理单位按照政府规定价格、向规定保障对象出租廉租住房的租金收入，免征营业税、房产税；对廉租住房、经济适用住房建设用地，以及廉租住房经营管理单位按照政府规定价格、向规定保障对象出租的廉租住房用地，免征城镇土地使用税；对企事业单位、社会团体以及其他组织转让旧房作为廉租住房、经济适用住房房源，且增值额未超过扣除项目金额20%的，免征土地增值税；对廉租住房、经济适用住房经营管理单位与廉租住房、经济适用住房相关的印花税以及廉租住房承租人、经济适用住房购买人涉及的印花予以免征；对廉租住房经营管理单位购买住房作为廉租住房、经济适用住房经营管理单位回购经济适用住房继续作为经济适用住房房源的，免征契税等。2010年9月，为支持公共租赁住房建设和运营，财政部、国家税务总局又联合下发通知，进一步明确公共租赁住房税收优惠政策。将公租房建设纳入城镇土地使用税、印花税及土地增值税的免征范围，并对经营公租房所取得的租金收入，免征营业税、房产税等。另一方面，明确并落实保障性安居工程免收的全国性非税收入项目及土地出让收入政策。一是免收行政事业性收费和政府性基金。对廉租住房和经济适用住房及公共租赁住房建设、棚户区改造、旧住宅区整治，一律免收各项行政事业性收费和政府性基金。包括防空地下室易地建设费、城市房屋拆迁管理费、工程定额测定费、白蚁防治费、建设工程质量监督费、城市基础设施配套费、散装水泥专项资金、新型墙体材料专项基金、城市教育附加费、地方教育附加、城镇公用事业

附加等。二是免收土地出让收入。对廉租住房和经济适用住房以及面向经济适用住房对象供应的公共租赁住房建设用地，实行行政划拨方式供应，除依法支付土地补偿费、拆迁补偿费外，一律免收土地出让金收入。

(三)规范资金管理。政府购建的廉租房、公共租赁住房是国有资产的重要组成部分，廉租住房和公共租赁住房的租金收入，按照政府非税收入管理的规定缴入同级国库，实行“收支两条线”管理，专项用于廉租住房和公共租赁住房的维护、管理等支出。包括廉租房、公租房在预定使用期限内正常使用所必须的修理、养护等开支，支付廉租房、公租房环境综合治理、绿化、卫生等物业管理费用，以及公用水费、电费等开支。同时，进一步加强对住房保障资金管理和使用情况的监督检查，确保资金专款专用。对截留、挤占、挪用住房保障资金，不按照规定将廉租住房租金、出售经济适用住房补缴的土地收益等价款及时足额缴入地方同级国库的，将严肃处理，并依法追究有关人员的行政责任。

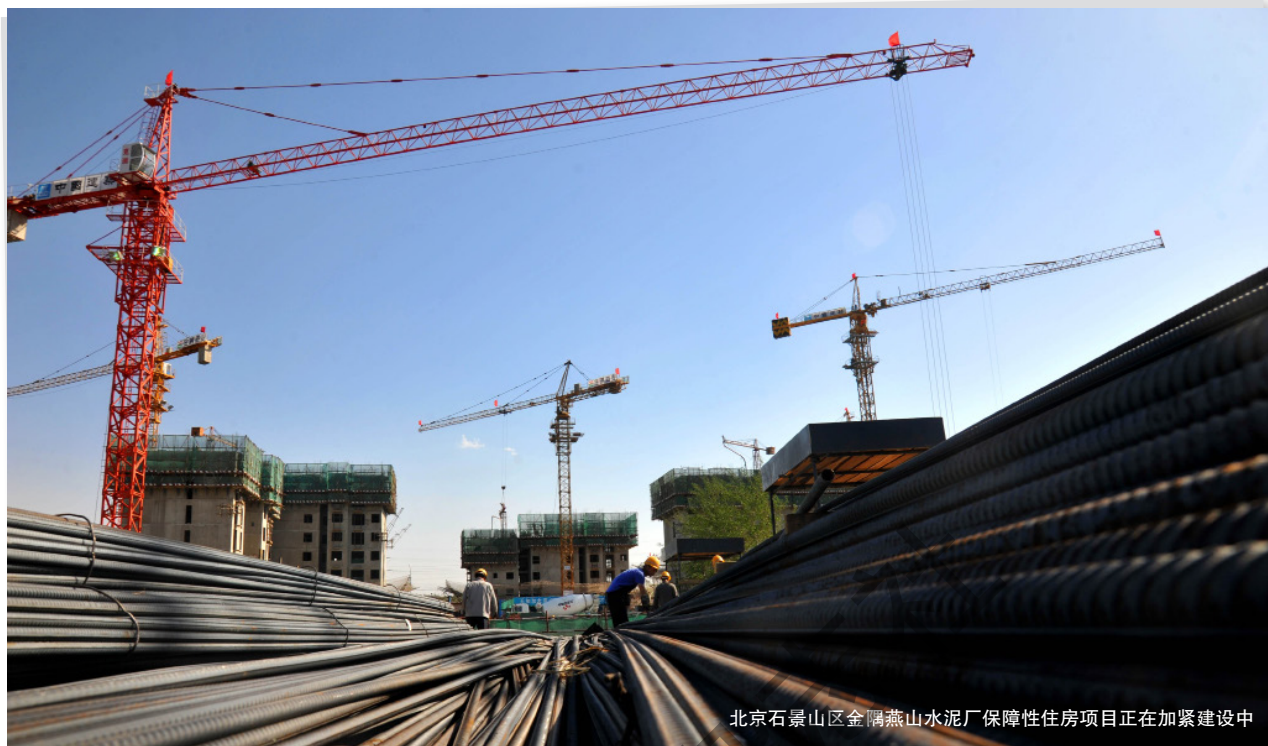
构建完善的住房保障体系

总体来看，我国住房保障体系还不完善，保障性住房所占比重仍相对较低，目前尚不到城镇住房的7%，“十二五”规划中提出今后五年这一比重将提高至20%。为此，我国将进一步扩大政策性住房的覆盖面，加大资金投入，完善政策支持，规范各类保障性住房的建设和管理。

(一)加大政策支持力度。一方面要加大土地政策支持力度。对公租房、棚改房建设，按规定实行土地划拨方式供应，这样既能降低建设成本和租金水平，又可增强融资能力，逐步改变一些地方收入过于依赖土地

出让的状况。同时，切实增加住房用地供应总量，优先安排保障性住房用地。另一方面，要继续加大财政投入力度。2011年，中央财政进一步增加了对地方建设保障性安居工程的补助资金，由2010年的700多亿元增加到1000亿元以上。省级财政也加大了对市县的补助力度，市县财政要按照建设任务相应增加配套资金。同时，多渠道筹集建设资金，进一步拓宽融资渠道，确保住房公积金增值净收益和土地出让净收益按规定用于保障性安居工程，发挥保障性安居工程专用融资平台的作用，吸引金融机构贷款，充分调动企业投入建设的积极性，满足大规模建设保障性安居工程的资金需求。

(二)继续完善政策性住房体系。一是加快公共租赁住房发展步伐。从我国国情和当前需要出发，实施保障性安居工程，需要加快发展公共租赁住房，帮助既不住在棚户区也不符合廉租房申请条件，又没有能力通过市场购房改善居住条件的“夹心层”居民解决住房困难问题。“十二五”期间，我国将加快公共租赁住房建设，通过新建、改造、购买等多种方式筹集房源，使其逐步成为保障性住房的主体。适时增加廉租房供应，在具备条件的地方将廉租房与公租房并轨，实行同一保障房源对不同保障对象实行不同租金标准。同时，完善发展公共租赁住房的土地、财税、金融等政策支持，建立健全公共租赁住房建设和供应的管理体制和运行机制。积极鼓励和引导企业、个人等社会资本参与公共租赁住房建设和供应，如鼓励和支持各类开发区、工业园区等进城农民工和外地务工人员较集中的区域，采取行政划拨和土地作价入股、税收优惠和招商引资等方式，推进面



北京石景山区金隅燕山水泥厂保障性住房项目正在加紧建设中

向进城农民工和外来务工人员出租的、低租金的公共租赁住房建设；在房价上涨过快、非本地户籍外来居留人员较多的大中城市，鼓励在其近郊或卫星城镇建设面向购买商品房支付能力不足，又不能享受廉租房、经济适用房保障的部分城镇中低收入家庭，以及非本地户籍的外来长期居留人员按市场租金出租的公共租赁住房，逐步解决城镇居民中“夹心层”群体的住房困难问题。二是推进城市和国有工矿棚户区改造。2009年开始，我国结合开展保障性住房建设，计划用5年左右时间基本完成城市和国有工矿棚户区集中成片改造，使棚户区群众的居住条件得到明显改善。2010年2月，财政部下发了《关于切实落实相关财政政策积极推进城市和国有工矿棚户区改造工作的通知》，通过加大财政投入、完善以奖代补、鼓励金融机构贷款等方式多渠道筹集和落实棚户区改造资金，推进棚户区改造工作。同时，按照实物安置和货币补偿相结合原则，完善

安置补偿政策，依法保护被拆迁居民的合法权益，使拆迁安置工作得以顺利进行。未来五年，我国将进一步加快改造步伐，在基本完成城市和工矿区集中成片棚户区改造的基础上，稳步推进城镇零星危旧住房改造和地方国有林场、垦区的棚户区改造工程，切实解决好群众住房困难问题。三是加快农村危房改造和游牧民定居工程建设。2009年，财政部、国家发展改革委、住房和城乡建设部联合下发了扩大农村危房改造试点补助资金40亿元，用于支持陆地边境县、西部地区民族自治县、国家扶贫开发工作重点县等共约80万农村贫困户的危房改造，补助标准为户均5000元。2010年，试点补助资金提高至75亿元，范围扩大到120万农村贫困户危房改造，同时补助标准上调至6000元。2011年3月，中央财政下拨扩大农村危房改造试点补助资金100亿元，将中西部地区所有县（市、区、旗）全部纳入试点范围，并在此基础上对陆地边境县边境一线贫困农户，

东北、西北、华北等“三北”地区和西藏自治区试点范围内建筑节能示范户每户再增加2000元补助。今后一段时期，我国将按照统筹城乡发展的要求，进一步加快推进农村危房改造和游牧民定居工程，切实解决农村困难群众的基本居住安全问题，有效改善农村困难群众生活条件，让更多的困难群众享受到住房改善的实惠。

（三）确保分配公平。推进保障性安居工程建设，主要目的在于惠民生、促公平，使真正需要帮助的中低收入住房困难群众切实受益。为此，要把保障性安居工程住房这一公共资源分配好管理好，从准入标准、审核程序、动态管理、退出执行等方面制定完备的政策制度。强化住房分配监督管理，实行保障房源、分配过程、分配结果“三公开”，接受社会监督。同时，做好人口、住房、收入、就业等方面基本信息的采集与管理，推进信息共享，加强使用管理和动态监管，严格规范准入、退出机制和租赁标准，保证分配公平公正。❶