

完善保障制度 推进住有所居

第四届中国房地产科学发展论坛 经验交流和论文集

2012.3.28-3.29

主办单位：中国房地产研究会
中国房地产业协会

指导单位：住房和城乡建设部住房保障司
上海市城乡建设和交通委员会
上海市住房保障和房屋管理局

承办单位：上海绿地集团
北京中房研协技术服务有限公司

支持单位：上海城投置地（集团）有限公司
上海永业企业（集团）有限公司
上海万科房地产有限公司
上海中房置业股份有限公司
上海中星（集团）有限公司
上海城建置业发展有限公司
上海建工房产有限公司

目 录

经验材料

《多元化筹集建设资金 全力推进保障性住房建设》	
北京市住房城乡建设委员会·····	01
《公共租赁住房建设和运营管理工作经验总结》	
北京市住房城乡建设委员会·····	02
《先行先试 以人为本 加快解决外来工作人员住房问题》	
天津市滨海新区规划和国土资源局·····	04
《分层保障 全面覆盖 构建可持续的住房保障政策体系》	
天津市国土资源和房屋管理局·····	07
《创新模式 多措并举 努力推进保障性安居工程建设》	
唐山市住房和城乡建设局·····	09
《筑巢引凤 服务经济 全力推进园区公共租赁住房建设》	
廊坊市住房保障和房产管理局·····	12
《关注民生 住有所居》	
大同市人民政府·····	14
《沈阳市保障性安居工程采用现代建筑产业化模式建设工作情况》	
沈阳市城乡建设委员会·····	17
《加强制度建设 探索构建符合上海实际的住房保障体系》	
上海市住房保障和房屋管理局·····	20
《上海市保障性住房建设融资相关情况》	
上海市住房保障和房屋管理局·····	23
《上海市探索利用集体建设用地 建设租赁住房的政策和做法》	
上海市住房保障和房屋管理局·····	25
《提高建设品质 完善配套设施努力建设和谐宜居的保障房社区》	
上海市城乡建设和交通委员会·····	27
《着眼长远设计 加强体系建设 努力提高住房保障工作规范化水平》	
江苏省住房和城乡建设厅·····	30
《以人为本 积极探索 全力推进工业园区公共租赁住房建设》	
常州市人民政府·····	33
《大型保障房居住区建设 全生命周期质量管理的创新与实践》	
南京栖霞建设集团·····	35

《发布实施强制性地方标准 不断提高安徽保障性住房建设质量》	
安徽省住房和城乡建设厅	38
《推进产业新城 打造融资平台 积极探索保障性住房建设运营新模式》	
芜湖市住房和城乡建设委员会	41
《并轨运行 多元投资 全面创新保障房建设管理机制》	
铜陵市住房和城乡建设委员会	44
《厦门市保障性租赁房租金实行市场计租和分档补助情况》	
厦门市国土资源与房产管理局	47
《强化质量安全监管 确保让百姓住上放心房》	
江西省住房城乡建设厅	49
《加强保障性住房准入审核管理 筑牢住房保障工作“生命线”》	
青岛市国土资源和房屋管理局	52
《创新住房保障机制 推动保障房建设》	
黄石市房地产管理局	54
《评分轮候 加强监管 确保住房保障资源公平善用》	
广州市住房保障办公室	57
《深圳市住房保障法规体系的建立和完善》	
深圳市住房建设局	59
《东莞市松山湖开发区保障性住房建设和运营情况》	
东莞市松山湖高新技术产业开发区管委会	63
《创新服务管理方式 打造和谐宜居公租房小区》	
重庆市国土房管局	65
《坚持民生导向 切实抓好公租房建设和分配》	
重庆市国土资源和房屋管理局	67
《以人为本 深入推进住房保障服务管理工作》	
成都市城乡房产管理局	69
《住房保障信息化管理及考核机制》	
陕西省住房城乡建设厅	71
《保障性住房融资平台运作模式》	
陕西省住房城乡建设厅	73
《公共租赁住房标准化与部品化的整体解决方案》	
中国建筑标准设计研究院	76
《保障性住房建筑设计理念与方法探讨》	
清华大学建筑学院 周燕珉工作室	79
《保障房产业化实践》	
万科集团	84
《优质快速并举 为民建好公共租赁房》	
重庆建工集团股份有限公司	88

《精心策划 专注品质 建造低收入群体用户满意工程》	
中国核工业第二二建设有限公司	91
《精心管理，全力打造百姓“放心房”》	
上海市第二建筑有限公司	95
《充分发挥住房公积金优势 为保障性安居工程建设服务》	
哈尔滨住房公积金管理中心	98
《加快对保障性住房债券融资的研究》	
重庆市国土资源和房屋勘测规划院	102
《住房公积金“零余额账户”管理改革与实践》	
山东泰安市住房公积金管理中心	108
《积极进行技术创新 打造升级版保障房》	
上海绿地集团	114
《推进和完善保障性住房建设的若干建议》	
浙江省政协社会法制委员会	117
《不遗余力 努力实现住房保障全域覆盖》	
成都市城乡房产管理局 成都市住宅与房地产业协会	119
《发挥房企品牌作用 为城市代建保障房》	
绿城房产建设管理有限公司	125
《统筹兼顾 着力构建“6+2”城乡住房保障体系》	
浙江湖州市住房和城乡建设局	129

论文集

《保障性住房厨房卫生间工程应用技术研究》	
中国房地产研究会住宅设施委员会 林涛	133
《关注保障房的人居环境建设》	
中国房地产研究会与人居环境委员会 王涌彬	140
《空间地产项目探索与研究》	
北京空间地产开发（集团）公司 余延庆	142
《我国保障房融资体系底层设计》	
北京大学与天津市房地产开发经营集团有限公司联合博士后工作站 韦颜秋	145
《利用公积金贷款支持公租房 解决城市“夹心层”住房困难》	
大连市住房公积金管理中心 孙淑芬	148
《积极探索公租房投融资新路径》	
大连市房地产协会 杜 辉	151
《切实发挥住房公积金在住房保障中的作用》	
大连市住房公积金管理中心 宋世成	159

《国有大型企业解决低收入困难职工住房的思考与实践》	
辽宁鞍钢住房公积金管理分中心 宋守国	164
《住房保障应把握的几个关键原则》	
中共大连市委党校 张道航 大连市房地产业协会 马杰	169
《对我国住房保障工作的几点思考》	
辽宁营口市住房保障办公室 赵国砾	173
《加强保障性出租房屋租金管理的几点建议》	
辽宁房地产行业协会 高树群	177
《共有产权房是住房保障的一项制度创新》	
上海市住房保障和房屋管理局 庞元	181
《完善住房保障功能 促进住房公积金制度创新》	
上海市公积金管理中心 沈正超	183
《保障性住房规划设计探索与实践》	
上海城建设计院 吴小清	187
《以设计为龙头 创建低碳绿色保障房》	
中国建筑上海设计研究院有限公司 王维 赵奇	191
《构建上海保障性租赁住房投融资平台的思考》	
上海市房地产科学研究院 严荣 江莉	198
《论国际大都市的住房保障体系建设》	
上海市房地产科学研究院 严荣	203
《共有产权是保障房体系的重大创新发展》	
上海易居研究院 张永岳	208
《住房保障的理论思考与科学把握》	
华东师范大学东方房地产学院 陈伯庚	210
《对创新公共租赁住房租后管理制度的思考》	
上海地产（集团）有限公司 杨华凯	214
《完善住房保障体系是构建和谐社会的基础》	
上海社会科学院部门经济研究所 顾建发	220
《经适房定量研究分析后确定发展公租房是未来主要方向》	
复旦大学管理学院住房政策研究中心 陈杰	
复旦大学房地产研究中心企业研究所 陈晟	224
《创新发展方式 推进住房公积金制度不断完善》	
江苏常州市住房公积金管理中心 薛建刚	231
《保障性住房建设存在问题与对策建议》	
景德镇市房管局 黄 岩	235
《高效高质低能耗 推进保障房产业化》	
深圳华阳国际设计集团 龙玉峰 丁宏 焦扬	237

《公租房房屋银行收储配租模式的思路与实践》	
贵州省房地产交易市场 武廷方·····	240
《多渠道筹集住房保障资金的实践与政策建议》	
浙江省房地产业协会 浙江工业大学房地产研究所·····	244
《加快顶层设计研究 完善城镇住房保障制度》	
黑龙江省《加速构建城镇住房保障体系研究》课题组 ·····	251
《创新发展思路 大力推进保障性安居工程建设》	
黑龙江省房地产业协会调研组 ·····	254
《应给作贡献的施工企业一个法律保障 ——上海保障房建设“先开工，后签约”的运作方式应尽快完善》	
上海建纬律师事务所 朱树英·····	257
《继续实施新“国八条”，控制房价稳中有降的对策建议》	
太原理工大学 郑婷兰 山西大学工程学院 范恩海 ·····	262

第四届中国房地产科学发展论坛

经验交流



中国房地产研究会
CHINA REAL ESTATE RESEARCH ASSOCIATION



中国房地产业协会
CHINA REAL ESTATE ASSOCIATION

多元化筹集建设资金 全力推进保障性住房建设

北京市住房和城乡建设委员会

住房保障是重大的民生工程、民心工程。北京市对此高度重视，紧紧围绕党的十七大提出的“住有所居”目标，以首善的标准大力推进保障性安居工程建设，不断完善政策体系和工作机制，通过多种方解决中低收入家庭住房困难。为保证保障性住房项目的顺利推进，本市始终坚持资金保障优先，加大财政资金投入力度，优先安排保障性安居工程专项资金，并创新融资方式，积极通过公积金贷款试点、发行私募债、银行贷款等多渠道吸引社会资金，破解保障性住房建设融资难题。

一是不断加大财政投入。2007 年至今，各级财政累计安排资金近 400 亿元专项用于保障性安居工程建设。2011 年全市累计安排资金 113.97 亿元，区县财政安排 19.56 亿元；市发展改革部门安排保障住房项目红线外的市政设施资金 3.11 亿元，有力推动了以公共租赁住房为主的保障性住房建设。

二是保障性住房建设投资中心投融资工作成效显著。市投资中心成立以来，充分发挥财政资金的撬动和放大作用，多渠道筹集资金，截至 2011 年底，已到位融资资金 80 亿元并实现投资 90 亿元支持全市保障性住房建设收购工作。同时积极与商业银行等金融机构建立长期战略合作关系，目前已经与五家银行签署了 750 亿元的综合授信协议。

三是积极利用公积金贷款支持保障性住房建设。2010 年，我市作为首批试点城市之一进行了公积金贷款试点支持保障性住房建设工作。经住房城乡建设部批准，我市用于支持保障性住房建设的公积金贷款总额为 150.41 亿元，目前，已完成与保障性住房项目的对接工作，有 15 个项目获得贷款资金支持。

四是通过私募债券资金支持保障性住房建设。2011 年在人民银行和交易商协会的大力支持下，我市安排 500 亿元私募债券额度，支持本市保障性住房建设。目前，已有 5 家发行企业完成私募债券注册发行，累计金额 149 亿元，为 17 个保障房项目提供了建设资金支持。随着工作的逐步推进，其他发行主体也将陆续发行。

五是积极吸引银行贷款及其他社会资金支持保障性住房建设。与国开银行达成 500 亿元额度保障性住房建设金融支持战略合作协议，并针对公共租赁住房等项目给予贷款利率、贷款年限以及放款条件方面的优惠政策。积极与全国社保基金理事会沟通，争取社保基金进入本市保障性住房领域。积极争取发行房地产投资信托基金（REITs），为公租房建设获得长期、稳定、低成本的运营资金。

几年来，我市保障房建设得到了中国人民银行、公积金、国家开发银行、商业银行等金融机构的大力支持，但当前保障房融资仍存在两个主要问题：一是贷款条件较为严格，大多数银行将保障房视同房地产开发项目，采取同样的贷款办理标准和手续等，贷款条件上“四证”的限制与项目实际贷款需求时序矛盾突出，难以适应当前大规模建设保障房的实际需要；二是缺乏针对公租房建设和运营的长期支持性贷款，公租房还款来源以租金收入为主，缺少明确的其他还款来源，还款周期与贷款期限之间的矛盾比较突出，对商业贷款和其他社会资金也缺乏吸引力。建议：进一步加大保障房的金融支持力度，将保障性住房贷款与普通房地产开发贷款区分单列，适当放宽贷款条件；进一步加大政策创新与扶持力度，拓宽融资渠道，专门出台公租房建设运营的融资政策，吸引更多社会机构参与保障房建设；进一步扩大公积金贷款规模，支持保障房建设。■

公共租赁住房建设和运营管理 工作经验总结

北京市住房和城乡建设委员会

北京市委、市政府一直高度重视住房保障工作，始终把解决群众住房困难作为一项重要的政府职责。为贯彻落实《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），进一步加强本市保障性安居工程建设和管理，市政府办公厅于2012年1月16日印发了《北京市人民政府办公厅关于贯彻国务院办公厅保障性安居工程建设和管理指导意见的实施意见》（京政办发〔2012〕2号），明确指出要着力优化住房供应结构，大力发展公共租赁住房，推动住房保障方式向“以租为主”转变。

一、坚持“三多一统筹”，大力发展公共租赁住房，不断完善住房保障政策体系

统筹考虑首都人口、资源、环境因素，我市提出了“低端有保障、中端有支持、高端有市场”的住房供应思路，不断完善住房保障政策体系，2007年修改完善了廉租住房和经济适用住房政策，2008年在全国率先实施限价商品住房政策。特别是调整住房保障供应方式，把公共租赁住房作为住房保障工作发展的方向和重点，大力推进公共租赁住房制度建设。2009年在全国率先建立公共租赁住房制度，2011年出台了具体实施意见和多个配套文件，明确将外来人口和新就业职工纳入公共租赁住房保障范围。

北京市发展公共租赁住房采取“三多一统筹”的创新建设管理模式：多主体建设。除市区政府组织建设外，组织产业园区建设，鼓励企业、社会团体等社会单位利用自有土地建设公共租赁住房，鼓励投资机构、开发企业建设、持有、运营公共租赁住房。经向国土部申请，开展集体土地建设公共租赁住房试点工作，既增加土地供应，减少征地拆迁矛盾，降低成本，又为农民增加可持续收入，改善城乡结合部环境，实现多赢。多方式筹集房源。采取新建、改建、收购、长期租赁等方式筹措房源。多元化融资，除依托新成立的保障性住房投资中心投融资职能外，在全国率先采取土地年租制方式降低成本，缓解资金压力。加强统筹管理，统一建设标准，规范审核分配，抓好后期管理，确保公共租赁住房可持续发展。

按照“市场定价、分档补贴、租补分离”的原则，我市公共租赁住房租金水平主要考虑项目建设、运营和管理成本，按照略低于同地段、同类型住房的市场租金水平确定。同时，建立公共租赁住房分档租金补贴机制，对符合一定条件的承租家庭，政府给予不同程度的补贴，提高承租家庭租金承担能力。

二、创新公共租赁住房建设管理体制

为破解融资难题，我市积极搭建投融资平台，组建市场化运营机构。2011年6月30日，市政府一次性注资100亿元成立了全国最大的保障性住房投融资平台——北京市保障性住房建设投资中心，具体负责市级公共租赁住房投资、建设和运营管理工作。市投资中心的建立，进一步完善了市财政投入机制，改变了保障性住房传统的建设管理模式，投融资和运营管理职能通过投资中心实现，住房保障职能

分工更加明确。

我市加大科技创新力度,建立统一的保障性住房信息管理平台,提高住房保障管理的规范化、标准化、精细化水平,做到公共租赁住房申请、审核、分配过程和结果都公开公平公正。目前,我市正在进行保障性住房信息管理平台的三期开发建设,四月上线运行后,通过保障性住房信息管理平台即可实现公共租赁住房租金补贴的申请、审核和发放,将进一步缩短公共租赁住房承租家庭获得租金补贴的时间,提高承租家庭的租金支付能力。

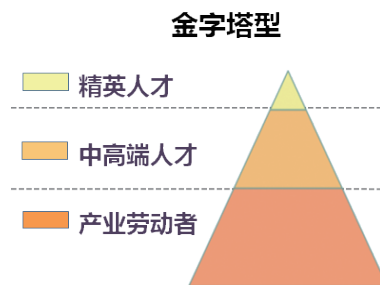
我市通过对各类保障性住房建设过程进行梳理、归纳、总结,确立了以公共租赁住房作为突破口进行标准化基础建设试点工作,并初步形成“北京市公共租赁住房建设管理标准化体系”框架及三项基本制度。该体系分为标准化设计子系统,标准化建造子系统、标准化评价子系统、标准化管理运营子系统等四大子系统,三项基本制度包括标准化设计制度、优良部品库制度、性能评价制度。在这个体系框架中,通过对公共租赁住房建设管理中设计、建造、评价、管理运营等关键环节实施标准化,统筹把握、提升全市公共租赁住房的品质,缩短建设工期,降低各项成本,达到节能环保、绿色低碳的要求。随着公共租赁住房建设力度的不断加大,我市于2011年成立了标准化工作推进小组,公共租赁住房标准化工作正由点及面全方位深入开展。我们通过建立公共租赁住房标准化建设管理体系,研究梳理出11项成果,这些成果也同时在指导我市的保障性住房项目建设。E

先行先试 以人为本 加快解决外来工作人员住房问题

天津市滨海新区规划和国土资源局

滨海新区是国家综合配套改革示范区，十几年来始终保持强劲的发展态势，是目前我国经济最活跃、利用国际资本最多的地区之一，已经成为以外向型为主的经济新区。为实现国家赋予滨海新区开发开放的历史使命，高标准完成“十二五”各项发展目标，天津市委、市政府经过反复研究论证，确定了滨海新区“一城双港、九区支撑”的总体规划布局。“一城”就是滨海新区核心城区，“双港”就是南部港区和北部港区，“九区”就是九个产业功能区。目前，滨海新区正处于开发开放的关键时期，需要大量外来工作人员和各类人才的支撑。根据第六次人口普查统计数据，截至2010年，新区常住人口总量为248万人，其中外来常住人口为124万人，占常住人口总量的50%。根据新区城市总体规划，未来5-10年内，新区人口将要增长150-350万，主要来源是外来常住人口。作为全市外来人口最为密集、最为集中的区域，如何妥善解决大量外来人口的住房问题，新区面临的形势非常严峻。

目前，新区外来人口年龄主要在18至25岁之间，主要分布领域是工业和服务业、建设工地，形成了由少量的精英人才、稳定规模的中高端人才以及大规模产业劳动者的金字塔型的人口结构。针对这一实际，滨海新区把解决外来工作人员住房问题作为首要任务，发挥先行先试重要作用，本着“以人为本、服务为先”的理念，积极探索，逐步构建起以建设蓝白领公寓和“建设者之家”为主、具有新区特色的住房保障模式。



一、着力建设蓝白领公寓

按照国家关于重点发展公共租赁住房，面向在城镇稳定就业的外来务工人员供应的要求，滨海新区制定了《天津市滨海新区蓝白领公寓建设管理办法》，明确蓝白领公寓是指政府主导，由所属各功能区管委会组织建设，限定租金和配建标准，向来新区就业的各类人员，以出租方式提供的集体式公寓住房。按照“小户型、齐功能、高质量”的原则，在土地供应、建设开发、资金投入、户型设计、项目配置、运营管理等方面不断探索创新，为支持新区开发开放、促进社会和谐稳定起到了重要作用。

一是土地供应规范化。蓝白领公寓规划用地性质定为工业配套服务设施用地（M4），土地性质为居住用地（蓝白领公寓）。项目用地可以采取划拨方式，也可采取协议出让方式供应，划拨或出让方案作为特定条件，是签定土地合同的依据之一。用地规模按组团布局，一般不超过20公顷。

二是建设主体多元化。蓝白领公寓由政府组织选址、建设，通过招标确定开发运营单位，同时鼓励用工较多、经营发展稳定的大型企业自建职工公寓，允许社会机构投资建设小户型租赁公寓，深入挖掘社会资源潜力，多元化建设，更好地满足不同困难群体的居住需求。

三是资金投入长效化。为鼓励新区各功能区和企业建设蓝白领公寓，确保建设资金有效投入，滨海

新区建立了蓝白领公寓长效投入机制,以实现良性运转。将各功能区出让土地使用权政府净收益的10%作为专项资金用于蓝白领公寓建设,由区财政局统一提留、专户存储,各功能区依据区政府蓝白领公寓年度建设计划统一申请,专项资金不足部分通过银行贷款和管委会其它自有资金解决。企业自建的蓝白领公寓建成后由企业持有产权并按规定运营管理。对于运营管理合理亏损,各功能区可以用专项资金以购买公共服务名义给予合理补偿。

四是规划设计实用化。蓝白领公寓的建设规模由各管委会依据就业岗位和企业需求确定,按合理服务半径确定组团布局和配套设施。蓝领公寓人均建筑面积控制在6至8平方米,每间居住不得超过8人,原则按走廊式布局,配备公共卫生间。白领公寓人均建筑面积适当放宽至30平方米以内,单元式套型面积低于60平方米,可采用单元或走廊式布局,套内配置卫生间。

五是设施配置人性化。蓝白领公寓内均配置基本家具,可以直接入住。公寓的公共服务设施齐备,每层都设有公共洗衣房和活动室,项目配备管理用房、公共食堂、图书阅览室、培训教室、医务室、超市、理发室等,配套建设室外运动场和文体活动设施,方便职工生活,提供良好居住环境。

六是运营管理制度化。蓝白领公寓运营管理是一项比较复杂的工作。通过总结以往开发区、保税区等蓝白领公寓运营管理经验,结合各功能区实际情况,新区要求各功能区设立专业管理部门负责蓝白领公寓运营、使用、安全、社区等管理工作。同时与居住人员所在企业签订协管协议,明确职责分工,共同承担管理职责。

为推动招商引资工作顺利开展,保障外来就业人员住有所居,滨海新区根据以需定产并留有一定保有量的原则,不断加大蓝白领公寓建设力度。截至目前,已建成蓝白领公寓148万平方米,在建155万平方米,可解决30万外来务工人员的居住问题。2010年还将新开工建设32万平方米,以满足更多外来务工人员的居住需求。

二、规范建设“建设者之家”

目前,滨海新区建筑业外来建设者数量已经超过20余万人,而且以每年35%的速度递增。如何在工作之余最大限度为外来建设者搭建良好的生活环境,已经成为吸引外来建设者的主要竞争力。为此,滨海新区推出了“建设者之家”这一住房保障方式,针对新区大企业和在建大项目集中的特点,对建筑工地上外来建设者采取集宿式、公寓式的管理模式。

主要采取两种形式建设:一是由总包单位在项目“工地内”按照统一标准建设,设置相互隔离的生活区、施工区、加工区。现已建成该形式的“建设者之家”近1000余处,面积近60万平方米,容纳外来建设者近15万人。二是由各功能区管委会或建设单位在工程项目集中的区域,在“工地外”组团建设。目前已在中心商务区等功能区建成10余处,面积25万多平方米,容纳外来建设者近5万人。

“建设者之家”实行小区化物业管理,每个工房组团都配置食堂、公用电话亭、超市、邮局、图书室、医务室、活动广场、篮球场、警务室等设施,小区内还设置了监控系统,对外来车辆严格管理,确保居住安全。每间工房都统一配备储物柜、风扇、电视、暖气等生活必需品,每层建有洗漱间、开水间等。各种生活设施一应俱全,足不出户就能满足基本生活的全部所需。“建设者之家”的所有居住费用都由企业承担,工人们均是免费入住。

今年起,滨海新区将对区内所有建筑企业建立“信用档案”,对未按文明施工规定建设“建设者之家”的行为,一经发现将严厉查处并由专人限期督办整改。对整改不到位或屡次整改的,将限制其招投标直至退出新区建筑市场。

“建设者之家”的建设模式和普通工地上的临建工棚截然不同,一是每一栋建筑都拥有独立基础,增强了结构的安全性;二是统一标准、规范管理,全面改变了以往建筑工地居住区形式不统一、管理较混乱的局面;三是设施齐备,切实为外来建设者营造出“家”的氛围。

滨海新区在全区范围内推行“建设者之家”模式的同时，还通过普及劳动合同、做好工资发放监管、设立工人夜校、设立火车票代售点、组织“建设者杯”篮球赛等多种方式，提升“建设者之家”的软实力，着力营造和谐的劳动、居住环境。

随着滨海新区进入全面开发建设的新阶段，外来工作人口也呈现跨越式上升的趋势。给庞大的外来工作人群在城市提供一个安全、舒适的住宿场所，不但解决了人口流动带来的潜在社会问题，还为缓解企业“用工难”提供了帮助，营造出本地人与外来人口和谐共融的社会局面。下一步，我们将继续深化完善蓝白领公寓、“建设者之家”等相关住房保障政策，规范运营管理机制，为滨海新区发展保驾护航，给外来人口一个温馨的家。E

分层保障 全面覆盖 构建可持续的住房保障政策体系

天津市国土资源和房屋管理局

天津市把改善居民住房条件、加快保障性住房建设作为推动科学发展、加快转变经济发展方式的重大实践，作为保障民生、建设和谐社会的重要工作，在实施年度 20 项民心工程过程中，始终把住房保障作为首要任务，不断加大政府投入力度，扩大保障性住房建设规模。形成了较为完善的住房保障政策体系，使更多中低收入家庭的住房条件得到改善。截至 2011 年底，全市新建各类保障房 52.5 万套，占全市住宅建设量的 30% 以上；发放租房补贴 8.5 万户；已为 45 万户中低收入住房困难家庭提供了住房保障，占全市城镇家庭的 21%。2007 年、2011 年，胡锦涛总书记两次来津视察，实地察看保障性住房项目、入户慰问座谈。在 2011 年上半年由新华社《瞭望东方周刊》和多家学术研究机构共同发起的中国城市民生成就调查推选中，天津荣获民生成就典范城市大奖和民生成就最佳范例奖，住房保障在分类排名中名列前茅。在 2011 年“我爱天津的 100 个理由”评选活动中，群众对市委、市政府大力推进保障性住房建设极为认可，“保障房建得多”名列社会保障方面的第一位，住房保障已深入人心、深得民心。

2010 年天津制定了“十二五”住房保障规划，从满足困难家庭的基本居住需求出发，提出通过“建设三种住房、发放三种补贴”，形成全覆盖、可持续的住房保障政策体系，进而构建起“低端有保障、中端有支持、高端有市场”的住房供应体系。

所谓“三种住房”，是指公共租赁住房、经济适用住房和限价商品住房。公共租赁住房面向符合“三种补贴”条件尚未租赁住房的城镇家庭、人均年收入低于 3 万元且人均住房建筑面积低于 12 平方米的城镇家庭、外地来津工作的无房人员这三类中等偏下收入家庭租赁，解决其过渡性基本住房需求，有利于培育较为合理的梯度住房消费模式。经济适用住房主要用于安置城市危陋房屋拆迁、城中村改造、示范镇建设和城市基础设施建设工程拆迁家庭，定向使用，封闭运作，确保每户一套房，有力推动了城市建设和棚户区改造进程，一大批中低收入住房困难家庭住房条件得到了根本改善。限价商品住房主要面向人均年收入低于 3 万元且人均住房建筑面积低于 20 平方米的中低收入住房困难家庭，以及男超过 25 岁、女超过 23 岁且上年收入在 4.5 万元以下的单人户销售，实行市场化运作，政府严格控制其销售价格，2008 年实施以来为优化住房供应结构、调控房地产价格、维护市场稳定健康发展发挥了突出作用。

所谓“三种补贴”，是指天津在贯彻国家要求的基础上，从自身实际出发，按照“区别对待、分层补贴、租补分离”的原则，向最低收入、低收入和中低收入三个不同收入层面的住房困难家庭发放三种标准的住房租赁补贴，资助其租赁公共租赁住房或市场租房，形成梯次保障，改善群众居住条件。

一是最低收入家庭租房补贴——廉租住房实物配租补贴。2004 年起，天津投入 13 亿元集中建设了 1 万套廉租住房，向最低收入住房困难家庭实行实物配租。2011 年，根据国家关于公共租赁住房与廉租住房逐步并轨管理的要求，将原实物配租的保障方式变更为廉租住房实物配租补贴，对符合廉租住房实物配租条件的家庭，通过租赁公共租赁住房实现实物配租，配租家庭承担的租金标准为每月每平方米 1 元，差额部分由政府发放补贴。廉租住房实物配租补贴是对廉租住房实物配租方式的完善，变“暗补”为“明补”，有利于退出机制的落实。

目前，主要面向具有本市市内六区非农业常住户籍、人均现住房使用面积低于9平方米（含）的五类家庭：一是享受最低生活保障待遇一年以上或定期抚恤补助优抚待遇的家庭；二是享受民政部门特困救助一年以上、符合“孤老、大病、四级以上（含）残疾”认定条件的家庭；三是重残或双残家庭中上年人均月收入在800元（含）以下的家庭；四是市级以上劳动模范（保持荣誉）家庭上年收入低于4.5万元（含）的家庭；五是不享受政府定期抚恤金的烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属（“三属”）中，上年收入低于4.5万元（含）的家庭。

二是低收入家庭租房补贴——廉租住房租房补贴。廉租住房租房补贴政策自2006年起施行，向低收入住房困难家庭按月发放租房补贴，为其租赁公共租赁住房或市场租房改善居住条件提供资金支持。

目前，主要面向人均现住房使用面积低于9平方米的三类家庭：人均月收入低于1060元的低收入家庭；家庭上年收入低于4.5万元的市级以上劳模家庭；家庭上年收入低于4.5万元且不享受政府定期抚恤金的“三属”家庭。政府按照每月每平方米36元的标准，根据家庭现住房面积与保障面积的差额进行补贴，为保障其能够真正租赁到住房，实行了保底政策，即家庭最低补贴面积为15平方米，月最低补贴额为540元。

三是中低收入家庭租房补贴——经济租赁房租房补贴。天津一直重视解决“夹心层”家庭的住房困难，2005年即推出了经济租赁房政策，使当时既不符合廉租住房条件又无力购买经济适用住房的住房困难家庭得到了过渡性安置。按照国家大力发展公共租赁住房的要求，2011年，天津在总结整合已有政策的基础上，经过深入调研、反复论证，出台实施了经济租赁房租房补贴政策，面向既不符合廉租住房租房补贴条件、又无力购买限价商品住房的“夹心层”家庭发放住房租赁补贴，使其通过租赁公共租赁住房或市场住房改善居住条件。丰富、增加这一保障层面，使住房保障政策体系更加完善，保障层次更加清晰，使不同困难条件的家庭选择对应的住房租赁补贴，根据自身实际和需求进一步改善居住条件。

在保障对象的设定上，经济租赁房租房补贴介于廉租住房租房补贴和限价商品住房之间，面向人均月收入低于2000元、人均现住房使用面积低于9平方米的家庭，符合条件家庭可以租赁公共租赁住房或市场租房。住房租赁补贴标准参照廉租住房租房补贴标准，为每月每平方米19元。该层次补贴也是根据家庭现住房面积与保障面积的差额进行补贴，仍实行保底政策，即家庭最低补贴面积为15平方米，月最低补贴额为285元。

享受“三种补贴”的家庭均可优先申请承租公共租赁住房。我市公共租赁住房实行政府引导下的市场化运作，租金标准按照市场指导价确定，以实现建设和运营的良性运转。政府根据不同困难家庭的收入条件，确定不同的租房补贴标准，一是进一步细分了保障层次，合理配置保障资源，充分体现公平原则；二是减轻承租家庭租金负担，使享受“三种住房租赁补贴”家庭的租房支出在可承受范围内；三是实现了“变暗补为明补”，也有利于退出机制的落实。

按照市场租金每月每平方米建筑面积18元，一套50平方米的公共租赁住房月租金为900元进行测算：廉租住房实物配租补贴家庭只承担每平方米1元的月租金，差额部分政府补贴，政府补贴大致相当于月租金的94%；廉租住房租房补贴家庭按照月均补贴额550元计算，政府的租房补贴大体相当于月租金的61.1%；经济租赁房租房补贴家庭按月均补贴额290元计算，政府的租房补贴大体相当于月租金的32.2%。这三类家庭的租房支出分别约占该家庭月收入的4.8%、16.5%和15.3%。

截至2011年底，天津已累计向8.5万户中低收入住房困难家庭发放了租房补贴，政府投入资金8.55亿元。按照天津市“十二五”住房保障规划安排，“十二五”期间，累计享受补贴的家庭将达到14.5万户，比“十一五”翻了一番，政府投入住房租赁补贴资金将累计达到36.15亿元。

在推进保障性安居工程建设、改善居民住房条件上，天津还有很长的路要走。感谢本次房地产科学发展论坛为我们提供了一个交流的平台和学习的机会。下一步，我们将认真贯彻党中央、国务院整体部署，积极吸取兄弟省市好的经验和做法，进一步完善住房保障政策体系，加快改善困难群众居住条件，使人民群众共享改革开放和经济发展成果。E

创新模式 多措并举 努力推进保障性安居工程建设

唐山市住房和城乡建设局

2011年,唐山市保障性安居工程共开工98861套、估算总投资194亿元,占国家下达河北省全年任务的24.5%。这些住房的建设,主要采用政府投资建设、BT建设、企业投资建设、市场化运作、配建等五种模式。

一是政府投资建设模式。即政府确定各类保障性住房、棚户区改造安置住房户型面积、建设规模、建设标准、配套设施及公建等规划设计条件,并提供建设资金,通过公开招投标,选择施工企业建设。采用这种模式的共48758套、420万平方米、估算总投资114亿元,占2011年任务的49%。

二是BT建设模式。即政府确定各类保障性住房、棚户区改造安置住房户型面积、建设规模、建设标准、配套设施及公建等规划设计条件,引进战略投资者出资建设住房。项目建成后,交政府向社会出租、出售或用于安置居民。政府根据工程投资决算,在一定期限内给付建设资金,并给予投资者一定的投资回报。采用这种模式的共3417套、30万平方米、估算总投资10亿元,占2011年任务的3%。

三是企业投资建设模式。即企业利用自有土地、自有资金,充分利用国家相关政策建设的两租房、经适房、限价房及棚户区改造安置住房,主要用于安置各类棚户区居民,解决本单位职工、大中专毕业生、引进人才等的住房问题。如开滦集团投资建设的煤矿棚户区改造项目,除国家给予配套基础设施的50%的中央预算内补助资金外,同时享受吨煤提取15元用于棚户区改造建设的优惠政策。采用这种模式的共18342套、133万平方米、估算总投资34亿元,占2011年任务的19%。

四是市场化运作模式。即政府确定小区规划设计条件和招投标条件,参照土地一级开发模式,公开招投标,由中标的房地产开发企业投资建设各类保障性住房。采用这种模式的23905套、143万平方米、估算总投资34亿元,占2011年任务的24%。

五是配建模式。2011年,唐山市出台了《唐山市中心区商品住房配套建设保障性租赁住房实施办法(试行)》,从2011年3月1日起,在唐山市中心区范围内以招拍挂方式取得土地的商品住房开发项目,按照10%的比例配建租赁住房,由开发企业投资建设,项目建成后,移交当地政府。采用这种模式的共4439套、24万平方米、估算总投资7亿元,占2011年任务的5%。

在以上五种建设模式中,占主导地位的是政府投资模式,按照任务量来说,占总量的49%,按投资量来说为59%。对政府投资模式进行分解,又可分为三种,即政府直接投资模式、回购模式和政府投资公司建设模式,分别占政府投资模式任务量的4%、3%、93%。

为了切实解决财政资金投入不足问题,唐山市从用足用好国家政策、绿色审批、实行公司化运作、出台两套房预售办法、在建工程抵押等方面着力解决建设资金保障问题。

(一) 用足用好国家、省、市政策资金支持

2009—2011年三年间,我市共获得各级政府资金支持56.98亿元。其中中央资金支持30.2亿元、省

级资金支持 13.95 亿元、市级资金支持 12.83 亿元。

一是抓机遇，积极申请中央政策支持 30.2 亿元。2008 年底，国家“保民生、保稳定、保增长”政策出台后，根据中央资金支持方向和项目要求，组织编制《唐山市震后危旧平房改造项目规划方案》《河北省开滦矿区煤矿棚户区改造项目实施规划》。2010-2011 年，国家发改委分两年安排 10 亿元中央预算内补助资金，专项用于唐山市震后危旧平房改造配套基础设施建设；安排 2.7 亿元用于开滦煤矿棚户区改造项目。2009 年 1 月，唐山市积极抓住“闲置住房公积金将用于经济适用住房建设”的有力契机，经国务院同意，唐山市作为河北省利用住房公积金贷款支持保障性住房建设唯一试点城市，确定河联园经济适用住房等 9 个项目（总建筑面积 105 万平方米，总投资 27 亿元）为申请利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点项目，贷款额度为 13 亿元。

二是抓重点，充分利用河北省政策支持 13.95 亿元。2011 年，河北省出台了《关于加快保障性安居工程建设的实施意见》，并在绿色审批、省补资金、规划建设、职责分工、行政问责等方面出台了一系列的办法，全力支持保障性安居工程建设。同时，成立省房投公司，与国家开发银行签订了 200 亿元的贷款框架协议，重点支持河北省“两租房”建设，唐山市第一批 12 个两租房项目申请国开行贷款额度 8.51 亿元。省政府通过省房投下拨 4.8 亿元债权投资，主要用于两租房建设，唐山市获 1.6 亿元，占 32%。另外，获得省财政下拨补贴资金 3.84 亿元。

三是抓落实，政策执行到位 12.83 亿元。按照国家、省要求，2011 年，唐山市直接按宗提取土地出让总收入的 5% 作为保障性住房建设资金，实行专户管理，专款专用，统筹用于保障性住房建设；住房公积金贷款风险准备金达到住房公积金贷款余额 1% 时，当年不再提取住房公积金风险准备金，以增加公积金增值收益对住房保障专项资金的支持；地方政府债券资金优先用于保障性住房建设。2011 年唐山市公积金增值收益安排 1.03 亿元，土地出让金 5% 部分 8.5 亿元，地方政府债券安排 3.3 亿元，共 12.83 亿元，已全部落实到位。

（二）绿色审批，为保障性住房融资保驾护航

2011 年，唐山市明确发改、住建、财政等部门，分别作为专项资金申请的牵头部门，了解支持政策、项目手续办理要求，并派专人跑办、盯办；明确市规划、国土、环保、地震等相关审批部门，作为配合部门，在办理手续的业务、技术层面给予全力指导，设立“绿色通道”，实行联合办公、联合审查，保证在最短的时间内办结所有手续，为项目融资、扩大贷款能力、保证案卷质量提供了有效保障。

（三）扎实推进，做大做强保障性住房投融资平台

2010 年 6 月，唐山市在河北省率先成立保障性安居工程投资建设有限公司，承担着市中心区、其他外区保障性住房、棚户区改造安置住房融资、建设任务。授权市住建局代表市政府对市房投公司履行出资人职责。

为提高该公司融资授信额度和融资能力，实现融资、建设、管理、运营市中心区保障性住房的良性循环。唐山市先期拨付 3 亿元资金，作为注册资本，市住建局又将所管辖经济适用住房小区底商、唐山建设大厦、唐山房产交易大厦等 6.7 万平方米、12 亿元优质资产注入该公司，使公司注册资本达到 10 亿元。2012 年，我们将继续向该公司注入优质资产、货币资金，使其注册资本达到 20 亿元，融资能力达到 15 亿元，切实提高其融资能力，以满足我市保障性安居工程建设的投融资需求，逐步实现保障性住房建设的良性循环和滚动发展。

（四）综合考虑，努力实现保障性住房建设资金收支平衡

对于集中新建的保障性住房小区，通过建立数学模型公式，科学确定各类保障性住房规模。利用两

售房（限价商品住房、经济适用住房）销售利润及两租房（廉租住房、公共租赁住房）和小区商业出租租金弥补小区两租房建设支出。据测算，6-10年内小区可收回两租房建设成本。

以唐山市马驹桥保障性住房项目为例，包含廉租房、公租房、经适房、限价房四类保障性住房。项目总占地面积332亩，总建筑面积66万平方米、6936套。其中廉租房3072套、15万平方米，公租房824套、5万平方米，经适房912套、6万平方米，限价房2128套、18万平方米；地下及配套公建22万平方米。该小区估算总投资20亿元。采用公司化运作，两售房可盈利1.9亿元，两租房可申请中央、省补助资金1.4亿元。另外，两租房每年可收回租金800万元，商业出租每年租金2800万元，地下车库年租金300万元，预计该小区6-10年内可收回两租房建设成本。

（五）未雨绸缪，努力保障后续建设资金充足

一是采用在建工程抵押方式解决后续资金难题。由于限价商品住房采用限房价、竞地价取得土地，对于建设单位资金压力很大，在市房投公司无足够建设资金支持的情况下，我们可采用在建工程抵押方式，解决限价商品住房后续建设资金问题。经和国开行、中国银行、工商银行、交通银行、农村信用社等8家金融机构初步洽商，获得10亿元的融资规模。

二是尽快出台两售房预售办法。目前，我市正在分批次审核确认经济适用住房、限价商品住房申购人群，同时，正在研究保障性住房预售流程及办法，计划2012年5-6月份销售2100套经济适用住房，可实现预售收入4.2亿元。

总之，保障性住房的大规模建设将会使地方财政资金压力巨大，且其后续收入有限，采用公司化运作已成为必然。下一步，我市将借鉴上海试点保险资金投资保障房建设、江苏南京试点社保基金参建保障性住房以及江西省保障性住房打包融资等融资模式，积极开拓发行债券、信托资金、社保基金、保险资金等融资渠道，举全市之力推进保障性安居工程建设。 ■

筑巢引凤 服务经济 全力推进园区公共租赁住房建设

廊坊市住房保障和房产管理局

廊坊市位于河北省中部偏东，地处京津两大城市之间，环渤海腹地，享有“京津走廊明珠”和“连京津之廊、环渤海之坊”等美誉，现辖 10 个县（市、区）和 11 个国家级开发区，总人口已达 450 余万人，幅员面积 6429 平方公里。根据本届论坛统一安排，与大家共同交流园区公共租赁住房建设。

一、园区建设公租房的必要性

自二十世纪九十年代以来，各地相继建成了一定数量规模的各类产业园区，已成为当地对外开放、招商引资的重要载体。产业园区发展步伐明显加快，综合实力逐步提高，在优化和改善投资环境，促进产业结构调整，加速产业集群发展，推进新型工业化等方面起到了重要的辐射、示范和带动作用。同时，也应看到一些园区只注意到企业布局和基础设施的规划，忽视了相应的生活、服务、商业等设施的规划，缺乏连续性，影响了园区持续发展的后劲。随着入驻园区项目不断增多，产业工人不断增加，解决好职工生活后顾之忧的问题也成了当务之急。目前，从我市的产业园区看，园区基本是“工作区”，且距离城市中心区较远，企业职工主要是新就业职工、外来务工人员。这部分人员中大多数租住在城市中心区房屋或租住在园区周边村镇民房中。租住在城市中心区的职工既增加了时间成本，也增加了个人支出或企业负担，并从一定程度上带来了交通压力。租住在园区周边村镇民房的职工居住条件简陋，加深了与城市社会的隔离，对流入地城市缺乏认同感和归属感，社会治安和卫生状况也不尽如意，社会管理成本增加。

2010 年，国家提出的公共租赁住房，其保障范围不仅包括城市中低收入住房困难家庭，而且也将新就业职工、外来务工人员等纳入了保障范围。这一制度的实施，园区职工受益面最大，也是园区职工最迫切的愿望。一是能解决企业职工，降低居住成本，让职工享受到安全、文明、卫生的住宿环境，摆脱“过客”心态，产生长期生活的预期，进而更努力工作，最终真正融入城市；二是可节约利用土地，更加合理有效地开发和利用土地资源；三是为企业提供便利，降低企业的非生产性成本，更能留住人才，让企业轻装上阵，一心一意抓发展；四是进一步完善了园区基础设施，改善了招商引资环境，提高了园区吸引力，必将助推园区大发展大跨越。

二、园区建设公共租赁住房模式

我市在园区建设公租房，采取的是政府提供政策支持，优化项目布局，完善周边配套，减免相关税费，以企业投资建设为主的方式。2011 年，全市 12 个园区中已有 77 个园区建设了 6358 套公租房，其建设模式主要有四种：

一是建设单位以出让方式取得土地，由企业出资建设。富士康生产基地所在的龙河高新园一个项目（一期）就建设了 2246 套公租房，现正在组织验收。该项目全部由我市的土地开发建设投资有限公司（国

由企业出资建设,建设的公租房全部面向富士康职工出租,按照企业的要求量身订做,项目投资 2.5 亿元,能满足 1.5 万名员工的居住需求,基本解决该企业的员工住宿难题。该项目三栋公寓楼每栋七层,每层设有公共卫生间、开水房、洗衣房、会客厅等。每套房面积 30 平方米左右,分二人间、四人间、六人间、八人间,每套均设有独立的卫生间,冷热水、数据线、中央空调等生活设施一应俱全,达到“拎包入住”标准。建设单位拥有全部产权,建成后统一承租给用工单位,再由用工单位出租给员工,物业服务由建设单位下属专门运营机构负责。公租房享受对象由用工单位按照保障条件初审后,逐级报区、市两级住房保障部门复核、备案。市级住房保障部门对公租房租赁合同进行审核备案,纳入监管范围。目前,该项目建设单位已与富士康公司签订了 5 年的租住协议,每套房的租金是市场租金的 80% 左右,包含水、电、暖等全部费用。5 年后,租金再由双方重新协商确定。

二是建设单位以划拨方式取得土地,企业投资建设。该种建设模式主要是在新实施的产业园区内实行,将公租房与园区建设相结合、与招商相结合、与城市建设相结合,并与园区同步规划、同步建设,配套设施同步完善。为提高社会企业参与公租房建设积极性,试行在公租房项目中配建 10% 左右的商业配套服务用房,用商业配套服务用房的租金收入或出售价款优先用于项目建设和偿还贷款,实现资金平衡。目前,采用该种模式已建设公租房 959 套。建成后的公租房产权归建设单位所有,土地性质为划拨。建设的商业配套服务用房需补缴土地出让金,土地性质变为出让。公租房由建设单位承租给企业或个人,承租对象报住房保障部门审核,租金标准、租赁合同报住房保障备案。建设单位附属部门专门负责租金收缴、房屋管理。

三是政府直接投资建设公租房。政府为不断优化发展环境,有效聚集各类生产要素,吸引留学生、博士生等高学历、高技术人员到园区创业,营造有利于各类人才大量涌现、健康成长的良好氛围,通过聚集各类创新型人才,提升高园区创新能力,采取由政府直接投资建设公租房。建设的公租房主要满足人才居住需求,产权归政府所有,由住房保障部门负责审核保障对象,并分配房源。通过这样的方式,形成劳动力在厂区工作有企业管理,出了厂门由政府管理的无缝管理模式,并且工人们在园区也能享受到“进城”一样的生活。

四是本单位利用自有土地,投资建设公租房。园区内企业自身拥有土地,经营资金充足,同时又考虑到企业生产工作的不间断性、轮流进行生产,方便职工休息与工作,利用自有土地建设公租房,土地性质可为工业用地或综合用地,建设的公租房占地原则上不超过企业占地的 10%,公租房以集体宿舍为主,产权归企业所有,实行“封闭式”管理。配租范围面向本企业员工,对象的审核由企业负责,并报住房保障部门备案。

通过多种模式在园区建设公租房,不仅解决了园区职工住房困难问题,而且也达到了降低企业成本,节约土地资源、让利从业人员、降低居住成本的效果,同时也实现了园区较好的经济效益和社会效益,可以说是“一举数得”。2012 年,我市将在园区继续加大公租房建设力度的同时,着重从公租房投资的多元化、户型设计的多样性、供需平衡,以及与之配套的购物、娱乐、学习、就医等方面设施建设进行积极探索。E

关注民生 住有所居

大同市人民政府

山西省大同市位于晋冀内蒙古三省区交界地，是国务院 1982 年首批公布的 24 座历史文化名城之一，也是国务院 1984 年批准的全国 13 个较大城市之一。全市现辖 4 区 7 县和 1 个经济技术开发区，国土面积 1.4 万平方公里，城市建成区 120 平方公里，总人口 330 万，城镇人口 180 万。作为闻名全国的煤都，新中国成立 60 年来，大同在为全国输送 23 亿吨优质廉价煤炭资源的同时，也制造了大量的简易简陋的工矿棚户区；作为国务院首批公布的历史文化名城，在保护与发展的两难选择中，大同形成了大面积破旧不堪的城市棚户区。两个棚户区总量达 732.4 万平方米、23 万户。棚户区因陋就简，年久失修，残破严重，夏天不挡雨，冬天不御寒，晴天尘土飞，雨天满街泥。百姓生活困顿，民间怨声载道。2008 年以来，大同市按照党中央、国务院和省委、省政府的要求，把棚户区改造作为改善民生的第一要务，执政为民的一号工程，集中财力物力，总投资 130 多亿元，展开了规模空前的城市棚户区和工矿棚户区改造大决战。共铺开新建棚户区改造安置用房 18 处，建筑面积 886 万平米、100695 套。

一、坚持科学规划，把民生工程办成民心工程

规划是城市不败的基础，也是棚户区改造成功的前提。市委、政府提出棚户区改造要坚持规划建设的高标准，把好事办好，实事办实，办成真正的民心工程。要达到四条标准：基础设施配套，城市功能完善，生态环境良好，居住品质提升。做到征收谁、改变谁、造福谁，让棚户区改造成为受益群众改变人生、创造新生活的新起点。大同棚户区有两个突出的特点：一是工矿棚户区因矿而建，分布在城外郊区、山区；二是城市棚户区人口密度过高，每平方公里高达 4 万人。破旧的四合院是名城保护的主体，只能维修，不能拆迁改造。这两大特点决定棚户区改造不能就地拆迁安置。工矿区要进城，城市区要疏散。城市棚户区改造规划选址，选在名城保护控制范围外周边的黄金地段，东南西北布局，有利于群众在熟悉的社区圈选择安置房。工矿棚户区改造规划选址，要进入城市社区，共享城市发展的成果。如城市棚户区在城东五处安置区，均选在沿御河生态园、大同城市房价地价最高的黄金地段。地价高达每亩 400 万元，房价每平米 5000 元。在这样的黄金地段，政府舍得拿出来做安置房，牺牲了一点财政收益，换来了民生的根本改善，把好事真正办在民心，贯穿了执政为民、民生为本的指导思想。

二、坚持机制创新，把民生工程办成民富工程

大同城市棚户区和工矿棚户区改造，由于工矿区特殊区位和名城保护特殊要求，搬迁后市场开发的空间有限，难以在改造中产生直接的经济效益。市委、市政府在具体工作中创新工作思路和筹资机制，坚持政府主导，市场运作，多元筹资，整体创新。结合棚户区改造和名城保护，市委、市政府提出了“一轴双城，分开发展；古今兼顾，新旧两利；传承文脉，创造特色；不求最大，但求最佳”的规划发展思想，在御东开辟新区，利用土地成本开发较低的优势，加大开发力度，变“死钱”为“活钱”，集聚资金，用于安置区建设。在黄金地段拥有一套楼房，是许多百姓多年盼望的梦想，今天变为现实，增加百姓的

家庭财富，民生工程成为民富工程。开展棚户区改造，具有一石三鸟的功效。其一，惠泽百姓，让百姓居有定所，开启新的人生；其二，改变城市形象，提升城市品质；其三，扩大内需，刺激需求，为百姓创造更多的就业机会。老百姓有了好房子，舍得拿出积蓄装修房子，好房子、装房子的过程，就是创造市场、拉动需求的过程。消费拉动增长，希望创造价值，民生工程成为推动民富的强大动力。

三、坚持政策优惠，把民生工程办成民有工程

大同棚户区改造制定了一系列优惠政策，包括土地划拨、税费减免、城市配套等，同时考虑到城市棚户区和工矿棚户区群众的承受能力，实施了特殊的惠民政策，概括起来五句话：零成本以旧换新，优惠价保障住房，成本价以小换大，限制价让利于民，市场价求大求好。城市及工矿棚户区住房，尽管破烂不堪，不值多少钱，但不论价值如何，全部一比一等面积置换。在国家规定的 50 平米保障住房范围内，不足 50 平米的，每平米补差价 400—700 元（根据区位差价计算），就可以住上 50 平米的楼房，以优惠价让利于民。不达 60 平米，可以成本价购买，成本价规定多层 900 元 / 平米，高层 1200 元 / 平米。超过 60 平米，在 20 平米范围内可享受高于成本价、低于市场价的政府限价商品房购买，高层每平米不超过 2800 元，多层每平米不超过 2000 元。超过 80 平米，享受了以上优惠政策，再要大一点的房子，按市场价购买。政府规定的市场价比真正意义上的市场价低 1000 元左右。老百姓把拥有一套不动产楼房作为一生追求的财富，政府满足百姓的要求，按上述优惠政策给百姓办理住房产权，使他们由无产者变成有产者，“有恒产者有恒心”。给老百姓让利不会犯错误，符合科学发展观以人为本的要求。

四、坚持合理布局，把民生工程办成民和工程

解决棚户区群众的住房问题，实质上是解决弱势群体的生存问题。国内外城市建设的经验表明，如果将贫困人口集中在一起，就会出现“贫民窟”的严重社会问题，成为难以治理的“城市病”。在城市及工矿棚户区改造过程中，市委、市政府把合理布局、和谐发展作为基本指导思想，坚持统一规划，科学布局，在棚户区改造区合理配建不同档次的住房，避免贫困人口集中的连片居住。在具体实施中把握两条：一是在棚户区改造安置范围内，一半用于安置，一半用于市场开发，形成收入不同层次的人员混合居住；二是在开发商开发的商品房中配建棚户区安置房，促进片区融合，实现和谐发展。在征收安置过程中，坚持和谐征收，人性化征收，带着感情做工作，民有所需，我有所帮；民有所用，我有所助。同时，坚持阳光作业，一把尺子量到底，执行政策不动摇，保证时间不拖延，和谐征收不出事，敢于碰硬不妥协，严格程序不走样，正视困难不泄气，反复上门不厌烦，加班加点不叫苦，细致严谨不生气，为民谋利不谋私，把征收安置过程变成凝聚民心、激励民气、和谐民生的过程。

五、坚持质量标准，把民生工程办成民乐工程

“天下顺治在民富，天下和静在民乐”。民生工程，质量第一；百姓关注，社会瞩目。为了达到安置住房的高标准，首先必须坚持规划设计的高标准。大同地处塞北，一年有六个月漫长的冬季，居住条件日照的满足是百姓关注的重点，也是安置房建设标准的根本点。为此大同市政府要求规划设计单位，按国家建设标准，满足冬至日至少两小时的日照要求，严格控制容积率，多层控制在 1.37，高层控制在 2.76，宁可多占用一点土地，多花一点钱，也要把安置房建成百姓的幸福家园。城市黄金地段，寸土寸金，但民生、民心远比黄金更珍贵，得民心者得天下。西环安置区一开始设计高层建筑，建筑面积 52 万平方米，安置住户 4600 户。征求安置户意见时，大家反映不愿意住高层，认为分摊面积大，物业管理费用高，建设周期长，强烈要求改为多层建筑。因安置户大多是一些低收入者，两年过渡期太长，租房太困难。市政府经过认真讨论，认为群众的呼声就是决策的依据，下决心请设计院重新设计，调整为多层建筑区，建筑面积下降为 26.6 万平方米，安置户数量下降为 3100 户，设计费损失了近百万元。经济受到

损失，但换来百姓满意。“金杯银杯不如老百姓的口碑，金奖银奖不如老百姓的夸奖”。现在西环安置区百姓已经入住，成为比较满意的安置区之一。

棚户区改造，关系千万个家庭的幸福。百姓就是天，悠悠万事，唯此为大，来不得半点马虎，必须把工程质量抓好管住，经得起时间、历史和人民的检验。为了确保工程质量，市政府成立专门的工程指挥部，深入工地，靠前指挥，严格管理。工程采取严格的标准程序，阳光操作，公正透明，公选优秀施工队伍，统一招标采购，严防腐败行为发生。加强工程监理，全方位、全过程控制质量，确保建设的高标准。

城市和工矿棚户区改造工程，是大同市委、市政府的一项安居工程，也是一项德政工程，更是责任工程和民心工程，是落实科学发展观、构建和谐社会、关注民生的重要举措。工程的顺利实施对于改善群众的居住环境，提高群众的生活质量，改变城市环境面貌，推动区域经济发展、构建和谐大同起到了重要作用。2009年12月，全国城市和国有工矿棚户区改造会议在大同召开，大同市的做法受到了中共中央政治局常委、国务院副总理李克强的肯定。四年来，经过我们不懈的努力，大同市重新焕发了生机，城市面貌日新月异，人民群众安居乐业，外商外资纷纷落户，经济社会跨越发展，未来的大同将会更加美好。E

沈阳市保障性安居工程采用现代建筑产业化模式建设工作情况

沈阳市城乡建设委员会

沈阳市作为国家现代建筑产业化试点城市，在住建部、产业化促进中心的关心支持下，在推进现代建筑产业化发展工作上取得了一些进展，特别是在我市去年和今年的保障性安居工程建设任务中，重点采用现代建筑产业化模式建设保障性公租房工程。目前，沈阳市与兄弟城市一样正在全力推进保障性安居工程建设。下面，就我市保障性安居工程采用现代建筑产业化工作情况向各位领导做简要汇报。

一、沈阳市保障性安居工程建设总体情况

2011 年我市实际完成保障性住房 55355 套(户),超过辽宁省政府给我市下达的 49355 套的目标任务，荣获了辽宁省推进保障性安居工程工作突出贡献先进城市称号。沈阳市成立了市保障性安居工程质量领导小组，制定了《关于进一步加强保障性安居工程质量管理工作的通知》。

2012 年辽宁省政府下达我市的任务指标为 36842 套，公共租赁住房 30000 套，采用现代建筑产业化模式建设 1 万套。目前，正在积极采取有力措施，确保全面完成这些指标：

一是优先保障土地供应和资金投入，已初步选定了 2012 年新建项目用地，目前正在对各地块进行前期成本测算工作；已将保障性安居工程所需资金列入城建计划，全年投入约 58 亿元，其中续建、回购项目资金 33.4 亿元，新建项目资金 24.2 亿元。

二是积极做好结转项目复工准备工作，去年新建的公租房项目要求 3 月份做好复工的各项准备工作，其中，处于主体施工的项目年底前要全部竣工，处于基础施工的必保主体完工，力争项目竣工。目前，已经开始进行预制构件的生产复工准备。

二、保障性公租房采用现代建筑产业化模式建设情况

(一) 我市推进现代建筑产业化工作情况

推进现代建筑产业化工作得到了沈阳市委、市政府主要领导的高度重视和大力支持，沈阳市成立了推进现代建筑产业化发展工作领导小组，并在市建委专门组建了沈阳市现代建筑产业化管理办公室，全力开展现代建筑产业化相关工作。重点开展了以下几方面工作：

1、推进产业园区建设。依托我市铁西区装备制造业基础，规划建设 50 平方公里的现代建筑产业园。重点发展现代建筑装备、现代建筑部件和现代建筑服务业，做大做强沈阳市现代建筑产业基地。该园区位于沈阳西部工业走廊东端，距离周边城市平均 100 公里，逐步形成 1 小时交通辐射圈。目前，铁西现代建筑产业园已积极引进世界 500 强的日本最大建筑企业鹿岛建设、日本住宅产业化样板企业积水置业及其相关联的配套企业，中南建设集团、宇辉集团、长沙远大住工等国内优势企业也纷纷落户产业园，将逐步形成完整的现代建筑产业链。

2、启动试点工程项目建设。沈阳市目前以保障性公租房项目、商品住宅开发项目、市政基础设施

项目为代表的一批现代建筑产业化工程项目于 2011 年陆续启动建设。截止 2011 年底,保障性公租房项目、万科春河里项目、金域蓝湾项目、环保大厦和规划大厦等 11 个、面积共 152 万 m^2 已开工建设。2011 年我市的 11800 套保障性公租房建设任务,有 9800 套采用装配式建筑技术全面启动建设。

3、提高构件生产能力。经过大力宣传和招商引资,目前,我市已形成规模 PC 构件生产能力的企业主要有沈阳骊住公司、长沙远大住工公司、亚泰集团沈阳公司、辽宁建设构件商品混凝土有限公司等企业,已为我市 2011 年开工的装配式项目供应 PC 构件。日本积水置业公司正在加快工厂建设,今年 4 月份可达规模生产能力;中南建设、黑龙江宇辉、冠隆集团的构件工厂也正在建设,今年内将形成规模化供应能力,满足今年我市新开工装配式项目建设需求。

4、完善丰富技术体系。我市与中建标准院、中建东北院、中建设计集团、辽宁省建筑设计院、沈阳建筑设计院等设计单位,以现代建筑产业化工程建设为依托,不断丰富完善装配式建筑技术标准体系,在构件制作与验收、工程质量、安全、节能、检测等方面开展技术标准体系研究编制工作。目前,《预制混凝土构件制作与验收规程》、《装配整体式混凝土结构技术规程》、《装配式建筑全装修技术规程》等五部地方技术标准已发布实施,《装配整体式混凝土构件生产和施工技术规定》等市级标准已发布实施。针对不同层次的市场需求,我市通过引进中南建设、黑龙江宇辉等具有成套技术的国内装配式建筑技术优势企业的技术体系,正在着手编制适合沈阳实际的装配式剪力墙技术标准。

5、制定激励扶持政策。为了加快我市现代建筑产业化项目建设,通过对北京、上海、重庆等城市相关政策的研究,多次组织市政府相关部门讨论研究,形成了《关于加快推进现代建筑产业化发展的实施意见》、《沈阳市推进装配式建筑工程建设暂行办法》两个激励扶持政策,并以市政府文件形式和部门联合发文形式下发实施。

6、加强科研技术攻关。针对现代建筑产业化装配式建筑的关键技术开展科研攻关,我办今年以来组织开展了《无线射频(RFID)技术在装配式建筑中的应用研究》、《可装配式关键部品集成的连接技术研究》、《预制复合保温外墙板关键技术研究》、《预制混凝土管桩抗剪承载力研究》等课题研究工作。同时,我们还积极开展现代建筑产业化发展规划研究工作,编制了《关于打造沈阳市现代建筑产业为千亿产值支柱产业可行性研究》、《关于现代建筑产业与城市建设关系的研究》等系列软课题以及《沈阳市现代建筑产业化十二五发展规划》的编制研究工作。

下一步,我市将以装配式建筑技术应用为重点,强力推动我市现代建筑产业化工程建设,并以工程建设带动和加快产业园区建设;不断丰富和完善现代建筑产业化技术标准体系,积极发展优势企业和产品,逐步建立现代建筑产业化配套服务、科研支撑体系,形成多体系、多模式竞争发展、满足市场不同层次需求的现代建筑产业化发展格局,在辽宁省乃至更大范围内推进现代建筑产业化发展。

(二) 保障性公租房采用现代建筑产业化模式建设相关情况

保障性住房特别是保障性公租房建设,由于其政府主导、规模化、成本控制等特点,对设计标准化、部品工业化、先进技术集成应用和现代建筑产业化发展具有极大的推动作用,当前国家推进保障性住房特别是保障性公租房建设是现代建筑产业化发展的一次难得的历史机遇。为此,沈阳市委、市政府对此项工作高度重视,2011 年,率先在保障性公租房建设中进行装配式建筑技术建设试点,其中地铁浑南车辆段丽水新城公租房项目,采用了长沙远大住工的装配式技术,地铁西部车辆段凤凰新城公租房项目采用了长春亚泰的技术体系。在去年我市保障性公租房采用装配式建筑技术建设基础上,2012 年我市新开工的一万套保障性公租房将继续采用装配式建筑方式建设。今年,沈阳市将着重做好以下工作:

一是开展保障性住房标准化设计工作,我市从中建东北院、辽宁省设计院、沈阳市建筑设计院抽调专家组成了保障性公租房标准化设计工作组,进行保障性住房标准户型设计、全装修精细化设计,并组织已在沈阳投资建厂的宇辉集团、长沙远大住工、中南建设、亚泰集团等装配式建筑构件企业按各自技术体系进行构件拆分设计,以利于以后构件及工程的招投标,最后形成沈阳市保障性公租房标准图集。

这项工作已经进行，并将于今年 3 月份完成。

二是推进全装修，我市所有保障性公租房中全部采用全装修，在满足居住和使用功能的前提下，积极采用环保节能的整体卫浴、整体式厨房、节能门窗等部品，推进现代建筑产业化部品规模化应用。

三是推进部品规范化、批量化政府采购。在材料选择上，为了保证工程质量，在市发改委和财政局审批限价的基础上，通过专家评审会的形式，初选 3 种以上的质优价廉材料作为甲控材料备选品牌。为了保证阳光工程，公租房从设计到施工全程由主管部门和审计部门全程进行监管。

四是强化工程质量管理。根据装配式建筑的技术特点，在监理环节，除做好施工现场的工程质量监理，我市还要求监理人员深入构件工厂对构件生产的全过程进行监督。在质量验收环节，我市根据去年出台的《装配整体式混凝土构件生产和施工技术规范》的要求，装配式公租房采取分段验收的方式对工程主体进行质量验收。

通过这些措施，进一步提高保障性公租房建设质量，不断降低工程造价，充分体现我市保障性公租房经济、适用、美观、安全的和现代建筑产业化的特点。 E

加强制度建设 探索构建符合上海实际的住房保障体系

上海市住房保障和房屋管理局

住房保障是重要的民生工作。近年来，上海贯彻落实中央的决策部署，以科学发展观为统领，创新驱动、转型发展，加快建设符合国情、市情的住房保障体系，不断扩大住房保障覆盖面，努力缓解住房困难群众的居住问题。

一、大力构建“四位一体”、租售并举的住房保障体系

上海高度重视住房保障体系设计，力求通过制度安排，统筹安排、分类解决城市居民的住房困难问题。自2000年起实施廉租住房制度以来，先后出台《上海市经济适用住房管理试行办法》《上海市发展公共租赁住房的实施意见》《上海市动迁安置住房管理办法》等规范性文件，初步构建形成以廉租住房、共有产权保障房（即经济适用住房，下同）、公共租赁住房、动迁安置房“四位一体”、租售并举为特征的住房保障体系。其中，对城镇户籍住房困难的低收入和中低收入家庭，分别实施廉租住房和共有产权保障房制度；对存在阶段性居住困难的青年职工和引进人才、来沪务工人员等，主要实施公共租赁住房制度。同时，结合旧城区改造，定向供应动迁安置房，改善房屋征收区域内中低收入住房困难家庭的居住条件。到目前为止，我市已制订并出台相关配套政策文件80余件，基本覆盖土地供应、开发建设、申请审核、配租配售、财税金融各阶段，初步形成较完整的住房保障政策体系，使各类需要保障的住房困难家庭都能进入对应的渠道，逐步解决居住困难。主要做法是：

（一）不断扩大廉租住房制度受益面

我市自2000年实行廉租住房制度起，即建立了以居住困难和收入困难为一体的“双困”准入机制，采取租金补贴为主、实物配租为辅的保障方式。其后不断适时调整廉租住房准入标准，特别是2006年起将保障对象的收入线与民政低保线脱钩，把保障范围从住房困难的最低收入家庭扩大到低收入家庭，稳步扩大了廉租住房受益面。同时，积极探索廉租住房实物配租与共有产权保障房制度的有机衔接，努力提高实物配租比例。目前，我市对符合条件的廉租住房申请家庭已基本实现“应保尽保”。

（二）全力推进可持续发展的共有产权保障房制度

2009年6月，我市出台《上海市经济适用住房管理试行办法》。《办法》在充分借鉴外省市经验、广泛征求各方意见的基础上，探索建立符合上海实际，以“共有产权”为特征的经济适用住房制度：一是保障范围更为广泛，明确主要用于解决我市城镇中低收入家庭的住房困难。二是实行“共有产权”机制。通过售房合同事先约定，住房保障机构和购房家庭按出资比例享有产权份额。在购房人居住期间，政府让渡名下份额的使用权；购房人5年后若上市转让的，住房保障机构有优先回购权，并规定购房人和住房保障机构按各自的产权份额分配转让收入。通过制度设计，既满足中低收入住房困难家庭的置业需求，让市民看到希望，给人以激励；又着重解决在使用过程中的政府保障和上市收益分配的有效衔接与公平性问题。三是确立集中建设和分散配建相结合的建设机制。在市大型居住社区规划基地内集中新建一批

共有产权保障房。同时规定,凡新出让的商品住房建设用地上,必须按照不低于该项目住房建设总面积5%的比例进行配建。四是坚持分配公平、过程透明。实行街道(乡镇)和区(县)两级审核、两次公示、市级抽查纠错的工作制度;通过现场操作、网络直播、媒体参与等各种方式,公开房源房价、公开摇号排序、公开选房购房,并邀请人大代表、政协委员、公证机构全过程监督见证。2009年底,我市在徐汇、闵行两区开展经济适用住房申请供应试点。在总结经验基础上,进一步放宽准入标准,完善运作机制,自2010年下半年起,已在全市所有区县全面推开申请供应。

(三) 探索建立符合特大城市特点的公共租赁住房制度

引进人才、外来从业人员已成为上海常住人口的重要组成部分,是城市发展的重要动力(非户籍人员已占常住人口的40%)。有效解决这部分人群的阶段性居住困难,是上海倡导的“公正、包容、责任、诚信”价值取向的具体体现。2009年8月,我市出台鼓励产业园区、单位建设单位租赁房的政策。2010年9月实施公共租赁住房制度。我市公共租赁住房制度的主要特点,一是不限户籍、不设收入线,以在我市有稳定职业、居住困难作为申请条件,将住房保障覆盖面从户籍人口扩大到有稳定工作的城市常住人口,实现了住房保障全覆盖。二是采取“政府支持、机构运作”的管理模式,政府通过投入部分资本金,给予土地、税收、公用事业收费优惠等方式,支持发展一批公共租赁住房专业运营机构,运用市场机制投资建设和经营管理。三是只租不售,实行有限期租赁,租赁总年限一般不超过6年。四是租赁价格略低于市场租金,既体现公益性,又保证可持续经营。五是多渠道筹措房源。在土地资源特别紧缺的条件下,千方百计通过新建、配建、改建、收购、代理经租等多渠道在交通、生活方便的区域筹措房源。2011年底,已启动新江湾尚景园、华泾馨宁公寓两个市筹公租房试点供应项目的申请受理工作。

(四) 大力推进动迁安置住房建设和供应

尽管上海城市面貌发生很大变化,市民的居住条件得到了很大改善,但上海还有800万平方米二级旧里以下旧房。这些住房结构差、居住环境差、居住面积小,居住者大多是低收入者,因此旧区改造对上海市委、市政府来说同样是重要的民生工作,是有效改善广大市民群众居住条件的重要途径,也是我市住房保障工作的重要组成部分。为有效满足旧区改造的需要,我市自2002年启动建设动迁安置房,由政府提供优惠政策,限定建设标准,限定价格,按照“政府引导、企业运作”的原则,定向供应旧区改造和市政重大工程项目的动迁居民,对改善广大房屋征收区域内中低收入住房困难群体的居住条件起到了重要作用。

二、探索科学长效的住房保障运行管理体制机制

(一) 建立住房保障准入标准的动态调整机制

根据住房保障对象的基本居住需要、住房消费支付能力以及房源供应条件等因素,我市已基本建立了住房保障准入标准动态调整机制。廉租住房从2006年开始连续6次放宽准入标准。目前收入线已放宽到三人及以上家庭人均月可支配收入1600元以下,人均财产5万元以下,基本覆盖到住房困难但没有住房消费支付能力的低收入家庭。共有产权保障房从2009年开始供应试点以来,已连续3次放宽准入标准,收入线已放宽到三人及以上家庭人均月可支配收入5000元以下,人均财产15万元以下,已经把落户的引进人才、青年职工等均纳入了政策覆盖范围。根据家庭人口结构差异性,在廉租住房和经济适用住房的收入和财产标准上,对1人和2人户家庭设置了上浮20%的调节系数。

(二) 建立以信息化手段为依托的经济和住房状况核对机制

住房保障准入条件的核查,是实施住房保障制度的基础。为保证住房保障资源分配的公平公正,我市坚持申请对象如实申报、审核机关据实核查、社会公众参与监督相结合的申请准入机制,并经过探索创新,建立了以信息化手段为依托的居民住房状况和经济状况核对新机制。申请家庭的住房状况,主要通过全市房地产交易登记系统和公有住房数据库系统进行核查。申请家庭的经济状况,主要通过民政、

人保、税务、房管、公安、交通、银行、证监等部门信息综合比对的方式进行核查。其中，银行存款核查已覆盖我市 51 家中资银行及外资银行；证券信息查询已实现沪深证交所的信息全覆盖。依靠信息化的核查比对手段，申请家庭不符合条件的检出率分别达到 15% 和 25% 左右，与以往依靠直观式核查方式的检出率（1%-3%）相比，有了大幅度提高。同时，还采取了申请人“承诺”和“合同”约束等措施，引入诚信制度和市场规则，有效防止社会公共资源的流失。

（三）创新保障性住房租后售后管理机制

对违规使用房源的行为处罚是保障性住房租后、售后管理中的难点。我市在实践中积极探索，初步构架保障性住房租后、售后的综合监管方式。在租后管理方面，努力发挥物业服务企业、居委会、房管办（所）等单位属地管理的作用和优势，将租后管理纳入社区综合管理的范畴。在售后管理方面：一是在房地产权证上进行注记，锁定权利主体，限制交易，确保按规定使用和转让房屋；二是通过签订销售合同规范使用行为，在共有产权保障房预（出）售合同中，对擅自转让、出租等房源违规使用行为的处理方式约定，并将住房保障机构列为合同第三方，为住房使用的监督管理提供依据；三是按照分类处理、措施得当的原则，对不同情形的违规行为设定不同的处分措施，包括教育、通报、将不良诚信记录纳入个人信用联合征信系统等。

（四）加强住房保障组织管理体制

近年来我市不断加大资金投入，健全组织机构、充实人员队伍，逐步建立了市、区（县）、街道（乡镇）住房保障三级管理体制和三级网上办公平台，为住房保障各项工作顺利开展提供了有力支撑。市级层面，市政府成立市住房保障领导小组，由市政府分管副市长任组长，市政府 18 个部门为成员单位，对我市住房保障规划计划、资金及房源筹措、政策制订等重大事项进行决策。领导小组办公室设在市住房保障房屋管理局，作为领导小组日常工作部门，是全市住房保障工作的行政主管部门。市住房保障房屋管理局下设独立的市住房保障中心，对全市住房保障事务性工作实施管理。区级层面，各区（县）政府也相应成立了区（县）住房保障领导小组，组建了区（县）住房保障和房屋管理局，设立了区（县）住房保障中心。街道（乡镇）层面，各街道办事处和乡镇政府组建了住房保障工作办公室，并在社区事务中心设置了住房保障受理窗口。

各位领导、同志们，《上海市住房发展“十二五”规划》已经颁布，上海将按照中央部署和上海市实际，并学习兄弟省市经验，不断完善符合上海特点的住房保障体系，为上海市民缓解住房矛盾继续努力。■

上海市保障性住房建设融资相关情况

上海市住房保障和房屋管理局

投融资问题是保障性住房建设特别是公共租赁住房建设推进过程中的瓶颈问题。上海市委、市政府高度重视保障性住房投融资工作，由市领导出面多次召开专题会议，协调保障房建设企业融资难题。目前，上海主要从以下几方面着手，落实保障性住房建设资金。

一、对保障性住房建设贷款实施“名单制管理”

上海银监局下发了《关于加快推进信贷支持本市保障性安居工程建设有关工作的通知》（沪银监通〔2011〕193号），对经房管部门认定的保障性住房建设项目实行“名单制管理”，优先安排信贷资金。

二、实施国库现金商业银行存款与投放保障性住房贷款联动制度

为鼓励商业银行投放保障性住房建设贷款，市财政局组织了两轮国库现金商业银行存款招标，存款资金规模100亿元，招标条件为中标企业须按照接受国库现金存款金额的两倍投放保障性住房建设贷款。通过“存贷联动”，可解决保障性住房建设贷款资金200亿元。

三、建立建设用地使用权预告登记和抵押制度

为解决保障性住房建设地块房屋征收资金不足问题，出台了《关于储备土地办理预告登记有关规定的通知》（沪规土资籍〔2011〕508号），明确规定用于保障性住房建设的储备土地，在完成房屋征收前，可先办理建设用地使用权预告登记和抵押手续，使从事保障性住房土地储备的机构可以较快从银行获得贷款。

四、加大公共租赁住房财政专项资金投入力度

2011年，市级财政向各区（县）下达公租房专项补助资金31.3亿元（其中包括中央补助资金5.8亿元），用于公租房运营机构及其投资项目的资本金。区级财政按照两倍资金规模配套投入。

五、利用住房公积金增值收益直接投资公共租赁住房

本市住房公积金个人贷款量较大，增值收益较好。2011年5月，市公积金管理中心从增值收益中出资约15亿元，收购了城投置地公司开发建设的新江湾尚景园15万平方米、2202套住房，用作公共租赁住房。目前，项目已完成建设和装修，启动供应工作。2012年市公积金管理中心计划继续使用增值收益收购新建保障性住房项目作为公共租赁住房使用。

六、利用住房公积金本金结余资金向保障性住房项目投放贷款

经国家批准，上海列入住房公积金贷款支持保障性住房建设试点城市，首批投放贷款资金约10亿元，

用于杨浦区 154 街坊动迁安置房建设。目前，市公积金管理中心正在梳理遴选第二批贷款支持保障性住房建设项目，争取抓紧上报国家相关部门审批。

七、利用保险资金为公共租赁住房项目提供融资

2011 年，太平洋保险公司会同其他保险机构，以投资十年期债权计划的方式，向上海市地产集团提供融资 40 亿元，用于地产集团馨宁公寓、馨越公寓、馨逸公寓等 3 处公共租赁住房建设；利率按商业银行长期贷款利率下浮约 12% 执行，按年调整。平安保险公司与上海市城投总公司签订了 7 年期债权投资计划，募集约 30 亿元资金用于城投总公司保障性住房项目建设，50% 设固定利率 6.453% 计息，50% 按商业银行同期贷款利率下浮 5.1% 计息。人力资源和社会保障部同意本市试点利用企业年金投资公共租赁住房债权融资产品，管理全市企业年金的长江养老保险公司已就购买公共租赁住房债权计划产品制订方案、展开磋商。

八、积极利用债券融资支持保障性住房建设

按照国家发改委《关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知》（发改办财金〔2011〕1388 号）要求，市相关部门联合制订了做好本市保障性住房项目企业债券发行转报工作的实施办法，上海地产集团、城开集团、农工商房地产公司、南房集团等四家保障性住房建设单位申报发行企业债券合计约 62 亿元，已报至国家发改委，目前正在等候批准。

九、出台支持政策提高公租房项目还贷能力

按照人民银行、银监会《关于认真做好公共租赁住房等保障性安居工程金融服务工作的通知》（银发〔2011〕193 号）精神，市政府召开专题会议，印发了《市府专题会议纪要——关于进一步做好本市公共租赁住房融资工作》（2011-84），明确由区（县）公共租赁住房运营机构按照公司化方式直接申请贷款融资，依靠项目自身租售收益偿还本息；政府给予一系列支持政策，提高运营机构偿还本息的能力，包括允许公租房划拨土地使用权抵押，允许有条件的项目适当增加商业配套设施比例，允许按照偿还本息需要分期出售部分公共租赁住房和商业用房。

通过上述措施，在一定程度上缓解了保障性住房建设企业融资困难。2012 年，上海还将继续加大探索创新力度，争取国家金融主管部门支持，力争在保障性住房建设贷款投放“四函代四证”，以及利用银行间市场发行保障性住房中期票据等方面有所突破。E

上海市探索利用集体建设用地建设租赁住房的政策和做法

上海市住房保障和房屋管理局

利用集体建设用地建设以来沪务工人员宿舍为主的租赁住房，是丰富多层次住房保障体系、缓解外来常住人口居住困难的一项重要举措。上海从 2009 年起就利用集体建设用地建设租赁住房工作开展了一系列探索和尝试，并将此类住房逐步纳入公共租赁住房进行规范管理，取得了一定的成效。

一、目的和意义

根据第六次全国人口普查统计，2010 年上海市外来常住人口总量达 900 万人，最近十年平均每年增长约 50 万人。这一群体中的绝大多数在上海没有住房基础，住房租赁需求比较突出。上海在发展租赁型保障住房、缓解外来常住人口阶段性居住困难过程中，又遇到很多困难，其中最主要的就是土地供应和投融资问题。由于土地资源稀缺，用地开发成本和建设成本居高不下，租金回报率偏低，企业投资积极性严重不足。探索利用集体建设用地建设租赁住房，正是为破解这一难题所作的有益尝试。

我们感到，利用集体建设用地建设租赁住房，主要有六方面好处：一是有利于降低公共租赁住房建设成本，扩大供应规模；二是有利于丰富公共租赁住房品种和层次，满足不同类型对象的租赁需求；三是有利于吸引和留住城市发展所需的各类人才和劳动力，特别是制造业技术工人；四是有利于落实以居住地为核心的“实有人口、实有房屋”管理要求，增强来沪常住人口综合管理服务工作的有效性；五是有利于减少农村地区违章搭建，改善来沪务工人员居住条件，优化城乡结合部市容环境；六是有利于增加农村集体经济组织和农民可持续的财产性收入，并提供更多的农村就业岗位。因此，利用集体建设用地建设租赁住房，是一件各方多赢、利国利民的好事。

二、总体思路

上海利用集体建设用地建设租赁住房的总体思路是“符合规划、规模控制、合理布局、镇村自愿、权属清晰、平稳有序”。基本原则可以概括为“一符合、一优先、三不变”。

“一符合”，是指符合城乡规划和土地利用规划，必须利用合法的集体建设用地实施建设，不能利用农业用地。“一优先”，是指优先鼓励利用农村闲置废弃的存量集体建设用地，特别是集体工业用地。“三不变”，是指建设用地权利人不变、建设用地用途不变、集体土地性质不变；集体建设用地建设的租赁住房，只能按照原有的权利人、土地用途、土地性质办理大产证，严禁按套办理小产证，严禁销售和转让，坚决杜绝将集体建设用地租赁住房变成“小产权房”。

三、相关制度的建立和完善

2009 年，上海就已出台了利用集体建设用地建设租赁住房的相关政策，这在全国是比较领先的。2009 年 8 月，市政府出台《关于单位租赁房建设和使用管理的试行意见》，提出“在符合城乡规划和土

地利用规划、建设用地总量不增加的前提下，镇、村集体经济组织可以利用闲置的镇、村企业用地或废弃的其他集体建设用地，建设限定供应的市场化租赁宿舍”。2010年9月，市政府出台《本市发展公共租赁住房的实施意见》提出，允许综合利用集体建设用地，适当集中新建公共租赁住房，并将集体建设用地建设的租赁宿舍等单位租赁房纳入公共租赁住房统一管理。2011年7月，市政府发布《关于积极推进来沪务工人员宿舍建设的若干意见》提出，在集体建设用地上建设的来沪务工人员宿舍，可由镇村集体经济组织投资，也可由区县、镇乡政府指定的单位作为实施机构，负责集体土地建设管理的各项工作，保证集体经济组织成员的稳定长远收益。

与此同时，市政府相关部门出台一系列配套政策，明确规定集体建设用地建设的租赁住房，经过房管部门审核认定后，可以享受公共租赁住房、单位租赁房相关优惠政策，包括水、电、燃气等设施建设和收费标准按照居住类房屋标准执行，实际使用量按照居民生活用水、用电、用气标准计价；建设和运营期间享受公共租赁住房税收优惠；等等。

四、探索与实践

2011年以前，上海利用集体建设用地建设租赁住房以局部探索试点为主。由于尚未得到国家层面的正式认可，因此试点规模也比较有限，主要安排在闵行等外来常住人口集中的区域。如闵行区七宝镇联明村联明雅苑项目，由村民集资9300万元新建，总建筑面积25700平方米，提供101套二室一厅和303套一室一厅公寓房，面向周边工业区企业职工出租，租金比同区域市场租金低20%到30%；村民每年可从租金收入中获得高于银行贷款利率的收益分红。这一项目2010年底投入使用后，很受周边企业务工人员欢迎，很快全部出租完毕。闵行区梅陇镇景中馨乐公寓和立事公寓等两处项目也于2011年底竣工，目前正在抓紧利用春节后租赁高峰期开展招租工作。

2012年，上海利用集体建设用地建设租赁住房试点工作将在全市面上推开。按照国土资源部试点工作要求，由市规划国土资源局牵头选址，在全市新规划了21处集体建设用地建设租赁住房项目，用地面积约55公顷，可建建筑面积约106万平方米，主要分布在浦东、松江、嘉定、青浦、闵行、宝山、奉贤、崇明8个区（县）。目前，各相关区（县）正在按照市统一部署，逐一落实建设主体和实施方案，做好推进工作，力争在2012年内全面开工建设。市政府各相关部门将按照国家的有关规定，认真指导各区（县）试点工作，及时总结试点经验，完善各项政策和制度。 E

提高建设品质 完善配套设施 努力建设和谐宜居的保障房社区

上海市城乡建设和交通委员会

百年大计，质量第一。保障性住房的质量直接关系到人民群众的生命财产安全，也直接关系到政府的形象。上海在推进保障性住房建设过程中，一方面秉持保障性住房面积虽小但质量不能低于商品房的理念，另一方面树立了政府组织建设的保障性安居工程要引领提升全市住宅建设质量水平的观念，在建设单位选择和设计、建材、施工、监理等环节上严格把关，按照“大企业对口大基地”，规划和房型设计应“以人为本、可持续发展”，工程质量要“全过程、全覆盖、全方位”监管的要求，对保障性住房实行专项管理、重点监督，提升了保障性住房建设的整体水平和综合质量。重点采取了以下四方面措施：

第一，以人为本，积极倡导小区和房型的精细化设计

为了从源头确保设计质量，我们编制出台了保障性住房规划设计、建筑设计等技术规定和导则，强调小区规划和居住区环境要人性化，建筑形体和布局要经济合理，建筑组团要有差异性；要求房型设计在坚持中小套型的同时，必须重视功能、注重细节，达到一定的舒适性。在实际设计中，我们坚持保障性住房的项目设计必须由甲级资质单位承担，并组织方案比选，确保了上述要求的落地。去年底，我们组织开展了“我最喜欢的保障房”设计评选活动，评选出市民最喜欢的小区、房型和设计方案，为保障房建设提供示范和样板，进一步促进完善本市保障性住房设计要求和规范。

第二，质量为重，建立严格的开发建设机制

为了确保建设质量，我们选择信誉好、有开发能力和社会责任感的大型开发企业集团参与保障性住房建设。为了确保施工质量，我们要求施工总承包由一级资质以上企业承担，监理由甲级资质企业承担，注册建造师、注册监理工程师只能在一个项目任职。我们通过建立建设信息平台，加强市场和现场联动，限制有违法违规行为的单位承接保障性住房业务。为了落实建设各方责任制，我们要求设计单位开展现场服务和跟踪指导；规定项目部必须具有现场专业管理能力，项目公司上级单位必须为保障房全寿命周期质量提供担保；明确监理取费按法定的最上限执行（即取费标准的120%），实行监理报告制度、加强第三方平行检测制度等。此外，我们还在保障房外墙的明显位置镌刻设计单位和设计师，施工单位以及监理单位等的名字，督促参建单位和个人严把质量关。

第三，聚焦关键环节，强化政府质量监管措施

为了防治质量通病，我们组织技术攻关，编制《保障性安居工程常见质量通病防治手册》，提出措施，事前防范，并在行业内全面开展培训。为了加强对建材质量的控制，我们提高保障性住房建材和结构实体抽检比例，扩展抽检种类，将不良建材企业列入“黑名单”，限制其对保障性住房的材料供应。同时建立“产品质量优良企业短名单”，选用信誉良好的供应商参与保障房建设。为了加强施工现场质量管理，

我们推进建立现场质量标准化、质量认证、质量评价“三个体系”，加强对现场各个环节质量控制水平和质量保证体系的考核，督促施工企业争创优良工程。为了及时发现、整改质量问题，我们将保障性住房的分户验收工作，从竣工阶段向主体结构施工阶段延伸。此外，我们还建立了由第三方中介机构独立实施分户验收的制度。

第四，发挥政府主导优势，积极推广住宅建设的新技术、新理念

上海把保障性住房作为推动住宅产业化和装配整体式住宅、推广住宅全装修的重要载体，逐步加大推进力度，以提高保障性住房的建设效率和综合性能，整体提升保障性住房品质。最近，我们在研究新建住宅工程包括保障性住房项目逐步推进质量保证保险的应用，通过建立工程质量监管与保险行业的互动协调机制，提升质量安全管理综合水平，切实维护住宅所有人的合法权益。

保障房好不好，关键看配套。受土地资源紧张等条件限制，上海在利用中心城区存量土地建设保障性住房的同时，在近郊区规划建设了大批保障性住房居住社区。由于位于中心城外围，原有的基础设施和社会事业资源相对较薄弱，入住居民多属于中低收入家庭，习惯中心城区的便利条件，对公共服务依赖程度大，对基地配套需求和期望比较高，配套设施建设和管理任务十分艰巨。为让入住居民安居乐业，上海把保障性住房的配套放在与保障性住房建设同等重要的位置，列入每年市政府重点工作，并作为市重大工程推进。在市委市政府的高度重视下，我们按照“规划优先、同步配套，以人为本、确保基本需求，以区为主、市区联手，机制创新、政策聚焦”的原则，加强统筹平衡，多策并举，推进保障性住房的配套设施建设取得了积极进展。目前，上海保障性住房项目已基本做到竣工交付时，配套设施基本满足居民入住生活需求。我们的主要做法是“坚持三个结合”：

首先，坚持以区为主和市区联手相结合，建立了高效协调的推进机制

一是明确了各级政府及部门的职责分工。根据市区两级政府职责分工，规定建设基地所在区负责组织实施基地的市政公建配套设施的建设和管理。市建设、发展改革、房管、规土等部门负责研究政策、统筹规划、制定计划、综合协调。各行业主管部门负责本系统配套设施专业规划审核和设施及服务配套的指导。二是建立市区两级协调推进机制。2009年，市里成立大型居住社区建设推进办公室，协调大型居住社区的住宅和配套设施建设推进。2011年，市里又以市建设交通委为主组成专门工作班子，协调推进大型居住社区外围市政配套建设。各区也成立相应机构，统筹推进建设基地配套工作，形成了上下联动的推进机制。

其次，坚持保证基本需求和引入优质资源相结合，尽力满足居民衣食住行和教育、医疗、购物等需求

我们在同步规划建设市政公建配套设施，及时开办学校、医疗和商业服务网点，满足居民“开门七件事”基本需求的同时，针对入住居民要求提高配套办学质量和医疗服务水平，完善商业业态等方面的呼声，结合全市教育均衡发展计划和三级医院布点规划，制定了将中心城区优质教育、卫生等资源引入大型居住社区或周边的方案，并启动实施。目前，已有4所重点学校开办，2个三级医院今年将基本建成，1个三级医院今年开工。将大中型超市和购物中心引入基地的相关工作也在推进中。

第三，在改善居民出行条件方面，我们强调各种交通方式有效衔接和公交运营服务水平

轨道交通方面，基本上做到了每个大型居住社区周边都有轨道交通建设规划，并结合住宅基地建设情况，及时优化线路走向、站点设置，适当调整项目实施计划，更好服务居民出行。目前，大型居住社

区已开通或可换乘的轨道交通线有 8 条，在建 3 条，规划建设的还有 7 条。地面公交方面，要求每个基地在居民入住初期必须配有 2-3 条公交线路，满足居民多向性出行需求。明确线路首末班时间和最长线路行车间隔，并实行单一票价。还推出社区穿梭巴士线路，解决居民“最后一公里”问题。目前，9 个已有住宅竣工交付的基地，共有公交始发线路 32 条。

最后，坚持政策支持和监督检查相结合，努力推进外围市政配套与住宅建设同步

目前，上海在建大型居住社区外围市政配套项目多、投资大、任务重。为确保外围配套项目与住宅同步推进，一方面，加大了市对区的政策支持力度。对由区负责的外围配套道路、供排水设施和公交枢纽建设项目（20 余个基地共 100 多个主要项目），给予 77 亿建设财政补贴（约占项目总投资的三分之一），并承担 50% 的项目建设用地土地指标。另一方面，与区和相关责任主体签订目标责任书。明确建设目标，落实建设责任，并把项目完成情况纳入对区年度考核内容。市里建立例会等制度，及时沟通情况、协调解决问题，并通过现场督查等方式，推进项目建设。目前，居民已入住基地的外围配套项目已基本建成；在建基地配套项目根据住宅开工竣工计划，已下达了年度建设计划，明确了开工、竣工时间节点，其中计划新开工项目前期工作已全面启动，已开工项目在加速推进建设。

上海在提升保障性住房质量和配套水平方面取得了一些成效，但也碰到不少困难，如怎样更好实现提高质量水平与控制建造成本之间的平衡，如何进一步处理好新入住小区配套成熟有一定周期与居民即期需求之间的矛盾，区级融资平台被清理情况下如何解决外围市政配套设施建设资金问题，还有就是保障房小区建成后的社区管理等。我们将认真总结全国各地推进保障性住房建设的有效做法，充分吸收本次论坛上各兄弟省市的工作经验和各位专家的真知灼见，不断完善上海住房保障建设和管理制度，为让全市市民百姓住得放心、住得满意做出应有的贡献。■

着眼长远设计 加强体系建设 努力提高住房保障工作规范化水平

江苏省住房和城乡建设厅

实现“住有所居”是党的十七大提出的改善民生的要求，建立健全住房保障体系是实现“住有所居”的根本保障。近年来，我省认真贯彻落实党和国家有关住房保障政策和工作要求，以加快推进保障性安居工程建设和构建住房保障体系为重点，建立健全廉租住房制度，改进和规范经济适用住房制度，探索建立公共租赁住房制度，落实棚户区危旧房改造各项政策，大力推进保障性住房建设，初步建立了具有江苏特点的住房保障体系。

一、江苏住房保障体系建设的发展历程

江苏住房保障体系建设与全国一样，始于1998年的住房制度改革。当年，国务院印发了《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。自1998年12月1日起，我省全面停止住房实物分配，逐步实现住房分配货币化。这期间，一部分低收入家庭以房改价购买了原住公房，一部分家庭购买了经济适用住房，同时对最低收入住房困难家庭提供廉租住房，对中低收入住房困难家庭供应经济适用住房。2003年，国务院发出了《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，把经济适用住房定位于具有保障性质的政策性商品住房。2004年，我省召开全省住房保障与房改工作会议，提出“强化住房保障，深化住房制度改革”，在全国率先将房改工作重心转移到住房保障上来。

2007年国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》出台后，我省认真贯彻国务院文件精神，进一步完善住房保障政策，积极推进保障性安居工程建设，省委省政府提出了在“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”、在“十二五”期间“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”的住房保障目标，并依此进行住房保障体系的框架设计。一是开展住房状况调查。为切实摸清底数，准确掌握住房保障的真实需求，我省于2008年组织各地开展低收入家庭住房状况调查，完成了全省低保、低收入家庭住房状况的建档工作，制定并实施了住房保障三年（2008-2010）行动计划。2010年，我们又组织各地开展了中等偏下收入家庭、新就业和外来务工人员的住房状况调查，并依此制定了“十二五”住房保障规划。二是研究确立总体框架。在深入调查研究的基础上，省委省政府先后出台了《关于切实加强民生工作若干问题的决定》、《关于解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》，确定了以廉租住房为主解决低保家庭住房困难、以经济适用住房为主解决低收入家庭住房困难、以公共租赁住房为主解决新就业人员和外来务工人员租得起房问题的基本思路。三是逐步完善政策制度。2008年省政府颁发了《江苏省廉租住房保障办法》和《江苏省经济适用住房管理办法》；2011年又出台了《江苏省公共租赁住房管理办法》，用地方规章的形式确定了各级政府、各有关部门和社会各方的职责和任务，标志着我省住房保障工作走上了法制化建设轨道。四是基本形成保

障体系。进入“十二五”以来，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。2011年9月，省政府召开常务会议，讨论并通过了《关于进一步加强住房保障体系建设的实施意见》，从加强体系建设的高度，进一步明确了各项制度的保障对象、保障标准和工作要求，提出力争到“十二五”期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、各类棚户区危旧房改造全覆盖，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%。

二、江苏住房保障体系建设的主要内容

我省住房保障体系主要包括制度保障体系、房源供应体系、支持政策体系等三个方面。

1、住房保障制度体系。我省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群的住房困难。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。

廉租住房制度：保障对象为城镇低保住房困难家庭、买不起经济适用住房的城镇低收入家庭住房困难，其中廉租住房实物配租优先保障城镇低保住房困难家庭和低收入无房家庭。各地低收入家庭收入标准，原则上覆盖20%以上的城市家庭，约占当地人均可支配收入的50%。经济适用住房制度：主要用于解决城镇低收入和中等偏下收入家庭的住房困难，优先保障低收入住房困难家庭。城镇中等偏下收入家庭收入标准，原则上覆盖40%以上的城市家庭，约占当地人均可支配收入的80%。公共租赁住房制度：主要用于解决买不起经济适用住房的城镇中等偏下收入家庭、新就业和外来务工人员的住房困难，其中新就业人员主要提供阶段性住房保障。公共租赁住房初次承租期为3—5年，租金标准控制在同地段市场租金的70%左右。住房公积金制度：国家法律规定单位和职工个人必须依法履行缴存住房公积金义务，是住房分配货币化、社会化的主要形式。要求各地应严格落实“控高保低”的要求，单位和职工住房公积金的缴存比例均不得低于职工上一年度月平均工资的5%。棚户区危旧房改造制度：对住房条件差、设施不配套而自身无力改善的家庭，通过实施棚户区危旧房改造，改善其居住条件。

2、房源供应体系。省政府要求，到“十二五”末，我省住房保障将实现“两有两覆盖”的目标，即：全面实现城市低收入、中等偏下收入住房困难家庭住房有保障，新就业人员、外来务工人员租房有支持；实现棚户区危旧房改造全覆盖，住房保障覆盖率达到20%。为实现这个目标，“十二五”期间，我省将规划建设各类保障性住房135万套，发放租赁补贴4万户以上。一是多渠道筹集廉租住房。采取配建、改建、收购、置换、公房腾退、社会捐赠等多种方式筹集廉租住房房源。新建廉租住房要充分考虑城镇低收入家庭生活、就业等方面的实际，以在经济适用住房和普通商品住房中配建为主，并统一规划建设好小区内外市政配套基础设施和生活配套基础设施，确保供水、供电、供气和交通等达到使用要求。二是多主体兴建公共租赁住房。按照政府主导、社会参与、市场运作的原则，注重引导社会力量参与公共租赁住房建设和经营。市、县人民政府直接投资建设的公共租赁住房主要用于解决城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业人员的住房困难。外来务工人员集中的开发区产业园区，在规划区域内集中建设公共租赁住房，用于解决用人单位和园区就业人员的居住问题；外来务工人员较多的大中型企业和新就业人员较多的高校等事业单位，可利用自有土地、自筹资金建设公共租赁住房。三是多方式开发建设经济适用住房。开发建设经济适用住房可以采取项目法人招标方式，选择具有相应资质和良好社会责任的房地产开发企业实施；也可以由市、县人民政府确定的住房保障实施机构或投融资平台直接组织建设。在符合规划和土地使用条件的前提下，支持和鼓励在普通商品住房小区按照一定的比例配建经济适用住房；支持住房困难户较多的独立工矿企业、农（林）场按照经济适用住房管理规定，利用自有土地集资合作

建房。四是因地制宜推进棚户区危旧房改造。对有商业开发价值的片区，可通过房地产综合开发方式进行重建，并采用招标方式选择房地产开发企业。对改造难度大、不具备商业开发价值的片区，可比照经济适用住房开发建设方法进行改造，由政府及相关企业承担基础设施和公建配套设施建设费用，并在建安费用方面予以资助。

3，政策支持体系。一是确保建设用地供应。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。凡是因建设用地计划不足或计划不落实影响保障性住房建设的地区，不得为其房地产开发项目供地。二是加大政府资金投入。从2011年起，省财政逐步增加保障性住房建设引导资金，加大对市县“以奖代补”的力度。城市人民政府要进一步加大投入，按规定渠道和标准足额筹集住房保障资金，确保满足保障性安居工程建设的资金需求。按土地出让净收益10%的比例提取资金不能满足需要的，应适当提高提取比例。三是落实税收减免政策。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。对政府或经批准的房地产开发企业销售经济适用住房，暂免征收营业税。对公共租赁住房建设期间用地及建成后占地免征城镇土地使用税，对公共租赁住房经营管理单位建造公共租赁住房涉及的印花税予以免征。四是加大金融支持力度。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。各类保障性住房建设可以在建项目担保贷款，并给予一定的利率优惠。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。

三、江苏住房保障体系建设的重点任务

根据住房保障体系建设的内容和总体要求，我省将围绕建立健全住房保障的长效机制，着力抓好以下六方面的工作。一是改进和完善住房保障制度体系。按照保障基本住房需求、实行租售并举的原则，改进现有住房保障制度体系。把廉租住房与公共租赁住房并轨建设，统筹使用；探索建立共有产权式经济适用住房制度，推行在普通商品住房中配套建设；完善棚户区危旧房改造补偿安置政策，形成科学有效、管理有序、进退规范的住房保障制度体系。二是健全保障对象管理服务网络。按照规范透明、公平公正、廉洁高效的原则，大力加强管理机构、实施机构、基层服务窗口三级管理服务网络建设，明确各级职责，规范操作程序，强化动态监管，提高保障资源的使用效益；进一步完善省市县三级住房保障信息管理系统，推进跨部门资源整合和信息共享，运用信息化手段提升管理服务的科学化、精细化水平。三是构建保障性住房投资运营长效机制。按照“政府主导、社会参与、市场运作”的原则，研究建立不同类型保障性住房投资、建设、运营和管理机制，规范保障性住房投资建设和运营管理。鼓励各级政府成立保障性住房投资建设和经营管理专门机构，利用市场机制开发建设和经营管理保障性住房；鼓励各类社会资金投资建设和经营管理保障性住房，实现保障性住房投资运营可持续发展。四是改进住房保障工作考核管理体系。建立健全由政府领导负责、相关部门参与的组织协调与协作机制，积极探索实施住房保障绩效管理，建立以结果为导向的住房保障考核管理体系；加强对住房保障绩效的考核和管理，并定期公布考核结果，接受社会的监督；建立住房保障工作奖惩制度，调动各级各部门的积极性和主动性，形成住房保障工作内生动力。五是建设一支高素质的管理队伍。进一步充实住房保障管理人员，加强对各级住房保障管理服务人员的培训，逐步推行持证上岗制度和继续教育制度，提高住房保障管理人员的业务能力和做好群众工作的能力。六是全面完成保障性安居工程建设任务。抓好资金筹措、土地供应、政策落实、规划布局、户型设计、设施配套和质量监管等关键环节，加强对建设过程的监管，注意提高建设品质，确保开竣工目标任务按期完成，确保保障性住房品质得到提升。■

以人为本 积极探索 全力推进工业园区公共租赁住房建设

常州市人民政府

近年来，随着常州经济社会快速发展，城市化进程不断加快，新就业人员和外来务工人员急剧增加。为解决好这部分人的阶段性住房困难，增强城市吸引力，我市以工业园区为平台，全力推进公共租赁住房建设，努力为新就业人员和外来务工人员提供经济、便捷、舒适的住房保障。截至 2011 年底，我市各类工业园区共建设公共租赁住房约 3 万套（间），解决了近 15 万名新就业人员和外来务工人员的住房问题。我市的主要做法是：

一、规划引领，政策先行

大力推进工业园区公共租赁住房建设，必须以科学有效的规划为基础。因此，我市在全省率先出台《常州市市区住房保障规划（2007—2011 年）》、《常州市市区住房保障“十二五”专项规划》，根据我市经济转型升级、产业结构布局等相关要求，明确在全市重点工业园区内开工建设公共租赁住房，用于解决新就业人员和外来务工人员的住房困难。

为确保公共租赁住房建设工作能顺利实施，我市研究制定了《关于加快我市新就业人员和外来务工人员公共租赁住房建设的指导意见》，明确了相关政策措施，主要有：一是明确工作职责。各辖市区人民政府作为建设新就业人员和外来务工人员公共租赁住房的责任主体，市住房保障相关职能部门负责公共租赁住房政策制定与指导工作。二是明确土地供应。由政府投资建设、园区筹建的公共租赁住房建设用地实行划拨供应，专地专供，重点保障；企业利用自有土地建设的，土地性质和用途不变；集中新建的公共租赁住房符合法律、法规及相关技术规范的前提下，可根据实际情况适度调高地块开发强度，适当增加建设部分商业配套等经营性设施，但只能租赁，不得出售。三是明确优惠政策。在申请立项时明确为公共租赁住房的项目，可享受相关优惠政策，如免征各种行政事业性收费和政府性基金，建设期间用地及建成后的占地免征城镇土地使用税，建造公共租赁住房涉及的印花税予以免征等。

二、政府主导，多元投入

近年来，我市在工业园区公共租赁住房建设过程中始终坚持政府主导不动摇，无论投资主体是谁，都必须按照政府统一规划和要求来建设，并积极探索，初步建立起财政投入、园区筹建、企业自建等多元化投入机制。

一是财政投入。由政府直接投资建设的公共租赁住房，主要是定向支持新兴特色产业园区内企业发展。如我市新北区政府在春江镇、西夏墅镇开工建设公共租赁住房 3300 套（间），其建设资金全部来源于区、镇两级政府财政投入。通过发挥财政投入效应，提供居住生活配套，吸引专业技术、管理人员，为地方形成新的经济增长点提供有力保障。

二是园区筹建。工业园区投资建设的公共租赁住房，主要出租给工业园区内的企业，由企业统一安

排新就业人员和外来务工人员入住，其日常管理和服务由工业园区委托专业机构进行管理。如我市武进高新开发区的南湖家苑，总建设面积达12万平方米，可保障1万名新就业人员和外来务工人员集中居住。

三是企业自建。积极鼓励大型企业在符合土地利用总体规划、城市总体规划的前提下，利用自用土地建设公共租赁住房，解决本企业新就业人员和外来务人员的住房问题。如我市南车集团戚墅堰机车厂、黑牡丹集团等大型企业，组织建设公共租赁住房450套（间），一次可解决1000余名职工的居住问题。

三、以民为本，人性保障

按照“满足居住需求、方便工作生活”的总体思路，深化工业园区公共租赁住房建设管理理念，推行“集中居住、集中服务、集中管理”的运行模式，不断提升管理能力和服务水平。主要有四个方面的特点：

一是房屋租金低。我市工业园区公共租赁住房租金普遍比较低。技术人员、管理人员居住的人才公寓、白领公寓等，以1人间和2人间为主，每人月租金在500-800元左右；一线操作工人居住的集体宿舍，以4人间和6人间为主，每人每天租金在1-2元不等；另外，一些企业自建的公共租赁住房安排本企业人员入住，租金由用工企业收取，每人每月仅几十元。

二是居住环境优。公共租赁住房均配备基本生活设施，达到“拎包入住”的要求。比如，每个房间都配置基本家用电器，2人以下的房间都配备厨卫设施；2人以上的房间一般在楼层配置公共卫浴间；并集中配置电视室、活动室等生活配套设施。

三是社区配套全。公共租赁住房建设按照“集中开发、合理布局”的规划要求实施，各类公共服务设施同步设计、同步建设、同步交付，主要包括食堂、超市、网吧等相关设施，同时积极做好建设项目小区绿化，真正做到环境优美，生活方便。

四是运营管理好。公共租赁住房建成后，必须依靠规范化管理，提升服务水平，使每一个新就业人员和外来务工人员都能住的满意、住的安心，有家的归属感。因此，在每个项目建设时，就聘请物业管理公司，对小区环境、安全设施等进行日常管理和运营维护，为入住职工营造温馨和谐的人居氛围。

今后几年，我市将进一步加强工业园区公共租赁住房建设，不断提高管理和服务水平，更多地惠及新就业人员和外来务工人员，更好地促进常州经济社会快速转型发展，加快向率先基本实现现代化迈进！

E

大型保障房居住区建设 全寿命周期质量管理的创新与实践

南京栖霞建设集团

一、引言

加大保障性住房建设力度，进一步改善中低收入者的居住条件，促进房地产市场健康发展，是中央政府进一步加强民生建设的重要举措。从 2011 年起，我国进入了保障性住房建设“加速跑”阶段，当年开工建设的保障房就达到 1000 万套，2012 年还将新开工 700 万套，并将有 500 万套竣工交付使用。相比较美国的保障性住房在六七十年的时间里只建设了 112 万套，我国保障性住房的建设正在以史无前例的力度和规模向前推进。

由于我国住房保障体系的建立时间短，我国的保障房建设尚处于一个无统一运作模式、无统一建设标准、甚至准入和退出机制都不完善的初级阶段。保障房项目属于“问责工程”，对于工期和质量有着严格的要求。很多地方政府和参建单位，为了赶进度，经常会跳过项目前期策划这个关键环节，给项目建设尤其是建成后的管理带来了很大的麻烦和隐患。资金准备不足、配套设施缺乏、工程质量隐患等问题，造成了不少保障房居住区成为烂尾楼或空关房，极大的影响了居民的生活，损害了城市的形象。

面对着这些问题，如何提高大型保障房居住区建设全寿命周期的前期策划质量、设计质量、施工质量以及交付后的物业管理质量，从建设管理的模式、理念、文化和实践等各个角度进行全方位和全过程的质量管理创新，使保障房社区最大限度地发挥其应有的功能，是对现政府和所有参建单位的严峻考验。

二、保障房居住区建设管理模式创新

宏观调控下，对开发企业而言，参与保障房项目建设，不仅是履行社会责任的重要途径，也是打造企业核心竞争力的难得机会。通过多年实践，我们认为，选择一个好的建设管理模式，是建好保障房项目的首要前提。

栖霞建设在幸福城项目的建设管理中，采用了新型的开发商委托代建模式。南京市保障房建设主管单位与栖霞建设签定委托代建合同，充分利用栖霞建设丰富的工程技术力量和建设管理经验，发挥开发商在居住区建设过程中的作用，提高了保障房项目建设的效率。工程勘察、设计和建设监理等单位与南京市保障房建设主管单位、栖霞建设共同签订三方合同，有效的加强了建设主管单位对于保障房建设和资金的控制，保证工程建设和投资计划的执行。

在幸福城项目的实施过程中，公司内部采用了大部制的模式，将公司十个管理部门的职能集成化，现场设置了前期和技术部、工程管理部和综合计划部三大综合性的部门，并按幸福城项目东、中、西片区划分设置了三个项目经理部，形成扁平化的矩阵式项目组织，能在保证项目经理对项目最有力控制的前提下，充分发挥公司各职能部门的作用，实现了各管理阶段、各工作界面、各单项工程之间无缝对接。幸福城 120 万平方米的项目从定方案到领取全部四证开工建设，只用了 3 个月时间。开工一年来，68 幢 18 至 27 层的住宅楼已大部分落脚手。

三、保障房居住区建设管理理念创新

(一) 全寿命周期项目总控

进行全寿命周期的项目总控，不仅强调项目决策阶段 DM (Decision Management) 的重要性，更要加强项目的实施策划 PP (Project Plan) (图 1)。

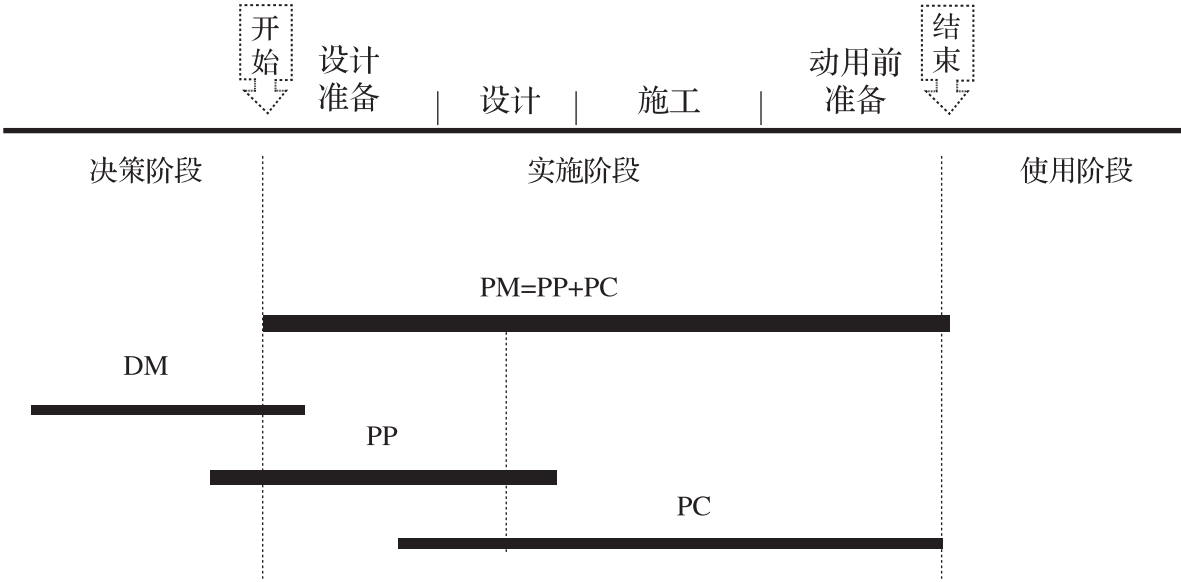


图 1 项目总控的阶段划分

为了实现幸福城项目建设愿景和目标，栖霞建设详细编制了幸福城项目实施策划，形成了国内首部针对保障房项目的全寿命周期的管理制度，以此规范各参建单位的管理行为。此外，针对目前我国保障房建设管理普遍存在的建易管理，群众安居不能乐业，资金筹集困难等问题，在前期策划中均做了周密安排。例如：我们应用“街坊里弄”的规划设计理念，减少物业管理强度；建设了 2 千米的商业街，既方便了居民生活，也增加了物管收入和就业岗位。

(二) 基于 3L 的价值工程

为了把幸福城建设成为国内领先的保障房社区，栖霞建设积极开展“有限总价全寿命周期低碳住宅”(Limited Price, Lifecycle, Low-carbon house)的建设实践,即在有限总价的约束下,围绕项目全寿命周期,通过价值工程分析(即以最小成本可靠实现必要功能),综合考虑保障房建设的标准和功能要求,以及相应的全寿命周期费用的变化,集成选用先进适用的新材料、新设备、新技术和新工艺,减少项目在建设以及使用过程中的资源消耗和碳排放量,使幸福城项目的建设管理过程质量及工程产品质量均处于国内保障房建设领域的领先水平。该项目目前已通过国家 1A、2A 级绿色建筑评审,并正积极申报国家康居示范工程。

(三) 全面的集成化管理

全面的集成化管理可以概括为组织集成、过程集成和职能集成。幸福城项目采用开发商委托代建模式以及扁平化的矩阵式组织模式把项目各参与方整合到了一起,实现了项目参与者之间的无缝对接。同时把工程项目的目标、子系统、资源、信息、活动等按照过程集成为一个协调运行的综合体。项目部及各参与单位还参照 ISO9001 质量管理体系运行模式,通过职能的集成,对所有参与方的质量、进度、投资实行全面控制,形成良好的界面管理、组织协调和信息沟通。

四、保障房居住区建设管理文化创新

企业文化是以企业家精神为主导的企业价值观长期积淀的结果，是企业规章制度的有效补充。同样，好的项目文化，也能很好的弥补项目管理制度的不足。

首先，栖霞建设为该项目设立了一个美好的愿景，引导参建各方，不光从经济利益和工程建设角度，更要从履行社会责任、实现人生价值的角度，来看待这个项目，带着感情去投入工作。我们为这个项目设定的愿景是：一个能够“提升城市形象，传承历史文化，体现时代精神，彰显城市个性，促进社会和谐，百姓安居乐业”，面向 22 世纪的南京地标性建筑群。这一愿景，不仅有力激发了各参建单位的自豪感和责任意识，同时也得到了省、市政府领导和社会各界的广泛好评。

其次，我们努力建设伙伴型的项目管理文化，打破了传统观念中的甲方乙方关系，尊重和保障合作伙伴的正当权益，在购房资金不到位的情况下，积极融资支付材料款和施工款，极大地调动了参建各方的大局意识和合作意识，推动了项目质量管理水平的提升。

五、保障房居住区建设管理实践创新

在幸福城项目的建设实践中，栖霞建设大力推行工程管理专业化、设计施工标准化、工程产品系列化、部品生产产业化，力争实现幸福城项目的建设高标准、高品质、高速度、高配套和低成本，尤其在信息技术的运用方面，开展了大量的实践。

在保障房项目的建设过程中，参与工程建设的单位多，组织关系和合同关系相当复杂，因此造成了工作流程复杂，工程建设文档繁杂，工程目标控制的难度很大。在幸福城项目中，栖霞建设搭建了专业的项目管理信息平台（包括项目总控、视频监控、项目数据库、投资与合同、进度、质量安全、知识管理等七个模块），对全生命周期的投资、进度、质量与安全等要素进行收集和分析，以现代信息技术为手段实施项目总控，所有统计分析图表均由系统自动生成；基于 WEBGIS 开发，并在系统中集成了工地视频监控模块，利用网络传送项目现场实时画面，保存项目建设过程中的音像资料；构建了统一的数据标准和数据中心，实现信息的集成化、可视化和共享化，实现了网上协同工作，提高了管理效率，推动了数字化幸福城的建设，并为交付后的物业管理提供了全生命周期的项目档案。与此同时，在项目建设过程中，我们始终坚持样板先行和月度检查评比，有力保证了项目的高质量。

随着中央对保障房建设的日益重视，一个保障房大规模建设的时期已经到来。在各级政府的关心和支持下，栖霞建设已建的保障房项目已达 250 万平方米，在建的保障房项目达到 150 万平方米。我们建设的保障房项目不仅获得过联合国人居署颁发的“城市可持续发展特殊贡献奖”、世界不动产联盟颁发的“卓越奖”和中房协颁发的“优秀住宅广厦奖”，而且受到广大中低收入家庭和拆迁群众的高度好评和热烈追捧。在“引导社会力量参与保障性住房建设运营”的政策号召下，相信会有越来越多的优秀房地产企业和民间资本投入到保障房建设中来。随着 3600 万套保障房项目在十二五期间的如期建设，一个人民更加幸福、社会更加和谐的崭新局面也必将呈现。 ■

发布实施强制性地方标准 不断提高安徽保障性住房建设质量

安徽省住房和城乡建设厅

《安徽省保障性住房建设标准》(DB34/1524-2011,以下简称《标准》)于2011年10月31日发布,2012年1月1日起实施。这是全国第一部技术标准与建设标准相结合的保障性住房建设地方强制性标准。《标准》的发布,受到媒体广泛关注,国务院领导作出重要批示,要求总结推广。安徽省政府专门召开全省保障性住房建设标准部署实施工作会议,省住房和城乡建设厅组织对全省保障性住房建设有关部门和单位进行专题宣贯培训,各地住房保障主管部门对所有保障房参建单位进行了全面培训。《标准》的实施,对规范与引导安徽省保障性住房建设产生积极的推动作用。

一、安徽省高度重视保障性住房建设质量工作

保障性住房建设是一项改善城市中低收入居民居住条件的重大民生工程。近年来,安徽省委、省政府高度重视,强力推进。“十一五”期间,全省保障性住房建设取得了明显进展,累计解决了近50万户城镇中低收入家庭住房困难。“十二五”期间,安徽省将建设城镇保障性安居工程170万套,到“十二五”末,城镇保障性住房覆盖面将达到20%左右,人均住房建筑面积14平方米以下低收入住房困难家庭基本得到保障,城镇中等偏下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,在城镇稳定就业的外来务工人员居住条件得到明显改善。

安徽省在加快保障性住房建设的同时,高度重视工程建设质量。印发了《安徽省保障性住房建设导则》《安徽省保障性安居工程质量管理手册》《关于进一步加强保障性安居工程质量安全管理工作》等政策规定,要求各地严格遵守基本建设程序 and 操作规范,建立健全监管体系,全面推行责任主体信息公示牌和永久性标牌制度,强化工程勘察、设计、施工、监理单位的工程质量终身责任制,工程质量总体处于受控状态。

为进一步规范和指导安徽省保障性住房建设,规范保障性住房规划和设计,提高保障性住房工程质量,解决保障性住房建设中存在的问题,满足保障性住房住户的需求,亟需制订一部符合安徽实际的保障性住房建设标准。为适应工作需要,在出台实施《安徽省保障性住房建设导则》的基础上,委托合肥工业大学等单位编制了《安徽省保障性住房建设标准》,经深入研究,多方论证,并报省质量技术监督局审查批准,公开发布。

二、《标准》的主要内容和特点

《标准》主要包括保障性住房的住区选址、规划布局、公共设施、套型标准、装修标准、设备配置、住宅性能、施工质量、安全施工及工程质量验收等主要内容,涵盖保障性住房建设从选址到验收的全过程,适用于安徽省集中新建、改建、配套建设的廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房等保障性住房建设。具体有以下主要特点:

(一) 设置强制性条文,保障住房质量和基本居住功能。为使保障性住房建设做到程序得以执行、规定得以落实、质量得以保证,《标准》确定为强制性地方标准。为保障住房的质量、安全和基本居住功能,分别针对住区选址建筑场地选择、无障碍住房配建、套型基本空间设置、装修对结构影响、实施基本装修、施工材料和产品的进场验收与检验,以及住房分户验收等相关内容,制定了8条强制性条文。

(二) 配置特殊公共服务设施,满足低收入住户特殊需求。保障性住房住区不同于一般商品房住区,住户为中低收入住房困难家庭和人员,并且由于保障性住房是政策性住房,套型面积有限定,居住空间较小。为弥补套型建筑面积小造成某些使用空间功能不足,方便住户生活,《标准》规定除按《城市居住区规划设计规范》配置一般公共服务设施项目,有条件的地区,根据需要增设公共洗衣房、公共晾晒场所、公共食堂等非盈利性服务设施和廉价社区旅社。

(三) 商品房项目配建保障性住房,共享公共服务设施。《标准》对住区规划布局要求在商品房开发项目中按比例配建保障性住房,并明确配建保障房的建筑面积和套数。实行“配建制”旨在建立混合住区,共享公共服务设施,让低收入群体与普通群体融合,打破贫富隔离,防止贫困人群边缘化,避免保障房住区成为贫民区,有助于社会和谐。

(四) 成套设计基本空间,优化空间布局,提高空间适应性。保障性住房由于面积限定,尤其是廉租住房限定在50m²以内,套型平面布置比较困难,存在套型设计基本生活空间不全的现象。为满足保障房住户的基本居住生活需求,《标准》强制规定保障性住房应按套型设计,必须设置卧室、起居室(厅)、厨房、卫生间等基本空间。

为实现套型虽小但功能齐全,满足保障房家庭既能住得下,又要保证一定的居住舒适度的要求,《标准》特别增加优化设计和精细化设计要求,分别对单元、套型提出优化设计要求,对厨房、卫生间、储藏空间和阳台提出精细化设计要求。为使套型空间具有一定的灵活性,以适应多种居住形态及未来小套型合并改造,《标准》提出空间适应性设计要求,要求在设计时考虑结构、设备、电气、空间组织等方面,可实现套内功能空间的互用及小套型合并,提高空间形态的适应性和可改造性。

室内装修与主体设计、施工同步,实施基本装修。针对廉租住房、公共租赁住房的租赁性质,《标准》要求室内装修设计、施工和验收与主体同步完成,避免二次装修对住户和环境的影响。廉租住房、公共租赁住房住户不得随意变动住房,同时考虑承租人的经济条件,免去装修支出,保证住户的基本居住生活需求,《标准》强制要求廉租住房、公共租赁住房实施基本装修,并规定基本装修的最低标准。

(六) 执行国家保障房政策和设计标准,结合实际适当调整。《标准》依据国家有关保障性住房政策,规定了各类保障性住房套型建筑面积的限值。针对高层廉租住房套型建筑面积较小而公摊面积较大,《标准》对高层廉租住房套型建筑面积限值做出适当增加的规定。对于保障性住房50m²以下套型,《标准》对套内基本空间最小使用面积做出较现行《住宅设计规范》要求适当减小的规定。

三、认真贯彻实施《标准》,全面提升保障房建设质量

《标准》发布以后,我们下大力气持续推动贯彻实施工作。

一是抓好学习培训。自去年《标准》发布以来,为抓好全面贯彻实施,我省相继组织开展了数千人的宣贯培训,对行业主管部门管理人员和保障性住房建设、勘察、规划、设计、图审、施工、监理、质量监督等单位专业技术人员进行了专门的业务培训。

二是加强实施监管。各级住房城乡建设部门牵头做好《标准》的实施监管工作,制定监管工作细则,建立专门监管档案;规划部门负责监督项目规划阶段执行强制性标准的情况;施工图审查单位负责监督项目勘察、设计阶段执行强制性标准的情况;建筑安全监管机构负责监督施工阶段执行施工安全强制性标准的情况;工程质量监督机构负责监督施工、监理、验收等阶段执行强制性标准的情况。各地建立了保障性住房质量投诉举报制度,公布投诉电话,健全投诉受理机制,切实发挥舆论监督作用。

三是开展示范项目创建活动。在全省范围组织开展保障性住房示范项目创建活动，到“十二五”末，全省创建 200 个左右贯彻《标准》的示范项目，发挥示范引领作用，规范和指导保障性住房建设，全面提升保障性住房建设质量，积极探索具有安徽特色的保障性住房建设新路子。

四是开展贯标巡查。要求各级住房城乡建设部门建立贯彻实施《标准》的巡查制度。从今年开始定期开展专项巡查，一旦发现问题，及时予以纠正，保障《标准》全面落实。

五是严惩违规行为。各级主管部门严格执法，对不执行标准的行为，一经发现一律从严处罚。建立保障性住房参建单位质量信用档案和不良记录公示制度，凡出现不良行为记录的，在规定期限内一律不得参与保障性住房建设。从今年开始，对省住房城乡建设厅认定未执行建设标准的新开工项目，一律在年度计划项目表中删除，扣减补助资金，不计入年度考核项目范围。

由于《标准》发布实施的时间还不长，对提高保障房建设质量的作用还有待进一步显现。我们将不断总结经验，严格把住质量安全这个硬杠杠，让住房困难群众住上放心房、称心房。 E

推进产业新城 打造融资平台 积极探索保障性住房建设运营新模式

芜湖市住房和城乡建设委员会

芜湖市位于安徽省东南部，地处长江下游南岸，现辖四县四区，总面积 5988 平方公里，人口 384 万，其中市区面积 1044 平方公里，人口 124 万。芜湖历史悠久，有文字记载的历史已经有 2500 年，在清代成为长江中下游地区的重要商埠和全国四大米市之一，近代芜湖是长江中下游地区工商业的发祥地之一，被孙中山先生誉为“长江巨埠、皖之中坚”。芜湖是加速崛起的新型工业城市，现已形成汽车及零部件、材料、电子电器三个支柱产业。2011 年，全市实现地区生产总值 1600 亿元，比上年增长 16%；实现财政收入 286.8 亿元，增长 31.3%；全社会完成固定资产投资 1330 亿元，增长 27%；城市居民人均可支配收入 21500 元，农民人均纯收入 8280 元，分别增长 15% 和 16%。

近年来，在省委、省政府领导下，芜湖全力以赴推进保障性住房建设，基本形成了“以产业新城为项目主载体、以公租房为主形式、以宜居集团为融资主渠道、以质量安全为根本、以公平分配为生命线”的具有地方特色的住房保障运营模式，先后被安徽省保障性安居工程领导小组授予全省唯一的“保障性安居工程试点市”和“保障性住统筹并轨使用试点市”。

一、不断创新建设模式

保障性住房的建设品质是群众最关心的问题。时间再紧、任务再重，保障性住房的建筑面积、居住品质也绝不能打折扣，必须做到“廉租不廉质”。为此，我市创新采取了“限房价、竞地价”的运作体系。

一是以方案竞赛方式提升规划设计水平。保障性住房项目的规划设计方案由各级政府采取竞赛方式，邀请三家以上省内外高水平的规划设计单位参与。经专家评审确定获奖名次后，提交两套以上设计方案报市规划委员会确认，做到好中选优，被确认的规划方案进行优化报批后开展初步设计，并以此作为招拍挂和施工的技术文件。保障性住房项目的规划设计指标、绿化、学校、医院、社区服务等配套设施标准，严格按商品房小区规划要求的上限执行。同时，考虑到融资运营成本和后期管理成本，适度提高保障性住房项目配套商业比例和商业地产规模，回补保障住房建设投资。这种操作模式既有利控制投资成本、确保功能配套和环境质量，又有利节约集约用地。

二是统一确定勘察单位保证建设工期。我市保障性住房的工程勘探原则上由市住建委代管的中铁芜湖建筑设计研究院和芜湖市勘察测绘设计研究院承担，勘探质量和安全实行过错赔偿制和终身负责制，勘察费用优惠收取，即有适度竞争，又保证了勘探成果的质量，压缩了工程前期时间。

三是引入央企或大企业参与建设。带初步设计的土地出让文件中明确规定，代建房屋在按照初步设计图纸建成并验收合格后，由市宜居投资（集团）公司按 3000 元 / 平方米定价收购，竞拍的投标人在此条件下，竞争在扣除各自目标利润和房屋开发建设预期成本后的“准地价”，价高者得。我市先后引进了上海绿地集团、二十冶集团、中建五局、安徽同济建设集团等资质高、实力强、信誉好的一级以上房地产开发企业或建筑施工企业参与保障性安居工程项目建设，改变了政府部门在工程建设领域的工作角色，即由过去组建工程指挥部等机构直接介入工程建设的“生产制造商”，变成了“花钱买产品、按

标准验货收单”的“产品购买人”，从项目建设者转为监督员，实现了政府投资职能的转变，最大程度减小了工程建设领域的公权寻租空间和腐败滋生环节，也充分发挥了企业在建设、资金、技术、管理、经验上的优势。比照商品房开发招拍挂方式，实行土地出让、税费收缴，既有利中标企业贷款融资，保证项目建设资金，又有利于政府回购房源办理房地产权属登记，方便后期融资。

四是合理确定回购价格。经过详细测算，我市确定的代建保障房回购价格为 3000 元 / 平方米，该价格的主要构成为四块：一是高层房建工程的建安成本平均约 1800 元 / 平方米；二是征地指标费用、征地补偿费用按现状平均建筑容积率 0.25 计算，分摊到新建保障房楼面用地成本为 245 元 / 平方米（按 2.4 容积率折算），则土地起拍价格 39 万元 / 亩；三是项目前期费用、建设规费、配套公建分摊成本等合计 750 元 / 平方米；四是 6% 的开发代建毛利润。

二、加快推进产业新城

2011 年 7 月，我市提出“结合产业布局建设新城”的战略部署，经过反复论证，就产业新城的规划选址形成了“四依托、四创新”的工作思路。“四依托”是指：一是依托产业。以产业项目为支撑，二、三产互动，凸显产城融合理念；二是依托规划。适应城市组团式发展要求，符合城市总体规划和土地利用规划；三是依托现状。在现状的基础上进行拓展，充分利用产业园区内及周边现有的社会公共设施，整合资源，缩短建设周期，减少建设成本；四是依托交通。对外交通联系便捷，与主城区关系上，既自成体系，又相互联系、相互补充、相互延伸。“四创新”是指：创新规划理念（引入规划管理单元概念，拓展发展空间）、创新运作模式（政府、企业共建，多元化投资）、创新建筑产品（推行绿色标识，提升建设品质）、创新管理模式（建、管、养分离，实行市场化管理和服

务）。根据已编制的《芜湖市产业新城选址方案》及其控制性详细规划，全市规划选址 12 大产业新城，总占地约 70 平方公里，市区每个产业新城可容纳人口在 10-30 万人，市辖县每个产业新城可容纳人口在 10-20 万人，共可集聚人口 180-200 万人。在每个产业新城内规划选址一处集中建设保障性住房（公租房为主），占地规模在 500-1000 亩左右，总规划建筑面积约 1000 万平方米，按年平均新开工规模 200 万平方米左右，组团式发展、滚动开发、分年度实施。具体实施中，坚持保障房率先启动、基础配套设施超前谋划、商品房开发合理布局，以保障性住房项目建设为启动区，拉开产业新城开发态势和建设序幕，并与产业新城总体规划同步衔接、与产业新城配套基础设施同步建设、与产业园区招商项目同步投产使用。

三、全力打造保障性住房融资新平台

为积极顺接国家在保障性住房用地、融资、财政性资金补助等方面的政策支持，市政府专门成立了宜居投资（集团）公司，注册资金 80 亿元，作为我市保障房项目融资、建设、运营的实施主体，对全市保障房项目实行统借统还，持有和运营保障房产权资产及其配套经营性资产，实现保障房项目滚动投入、滚动建设、动态平衡、保值增值。

我市产业新城规划建设 1000 万平方米保障房，项目总投资约 332 亿元。其中，工程静态投资 264 亿元、项目配套工程费用 37 亿元、建设期利息 31 亿元。可争取中央财政补助约 52 亿元，市县区财政预算约 51 亿元，则项目资本金筹集 103 亿元，占项目总投资 31%，超出国家关于保障房项目资本金 20% 的比例要求；融资约 150 亿元，主要通过银行抵押方式，其中，争取保障房专项贷款 100 亿元，以政府优质存量房融资抵押、发行企业债券、地方商业银行短期融资等方式筹集 50 亿元。

在还款来源上，主要分为保障房出售收益、租金收益以及配套商业出售收益三块。具体为：我市保障房项目在“十二五”末，总量约为 1350 万平方米，按保障性住房覆盖面 20% 持有、超出部分出售计划，则有约 350 万平方米可进行市场出售，回笼资金约 78.75 亿元；持有的 1000 万平方米部分，按建

成后前 5 年出租，5 年后再出售 200 万平方米、出租 800 万平方米，则 5 年租金收益为 60 亿元、5 年后出售收益约 87.5 亿元；配套商业按 5% 比例计算约 54 万平方米，按 8000 元 / m^2 均价计算，净收益约 35.8 亿元。以上合计可取的资产出售收益 202.05 亿元，且项目建成 5 年后每年可取得约 14 亿元的出租毛收入现金流。通过以上分析，100 亿元的中长期贷款、50 亿元的短期贷款及其每年约 8 亿元的资金利息，完全可以用项目本身的资产出售收益 202.05 亿元和每年的租金收入现金流进行覆盖抵偿。同时，宜居集团将长期持有、出租运营的保障性住房资产达 800 万平方米。E

并轨运行 多元投资 全面创新保障房建设管理机制

铜陵市住房和城乡建设委员会

大力推进保障房建设，全面实施住房保障，努力解决中低收入家庭的住房问题，是一项重要的民心工程、德政工程。党中央、国务院对此高度重视，一再强调，要增加保障房供给，加大住房保障工作力度，并强调，公平分配是“生命线”。近年来，铜陵市委、市政府将保障性安居工程列为我市“一号民生工程”，强化推进措施，奋力破解难题，坚持建设和管理并重，积极探索，精心设计，2011年出台了《铜陵市保障性住房建设管理办法》，在保障房建设管理上创新突破。

一、铜陵市住房保障模式的总体设计

铜陵市住房保障模式的总体设计是：并轨运行，城乡统筹，分层补贴，租补分离，先租后售，共有产权。

（一）并轨运行。一是房源并轨。2011年，我市取消经济适用住房的建设和供应，将廉租住房、公共租赁住房进行并轨，凡是政府投资或企业和其他机构在政策支持下建设，限定套型面积，按政府指导价出租、出售的政策性住房，统称保障性住房。二是供应对象并轨。实行城乡统筹，全面覆盖。按照铜陵市城乡一体化改革的总体要求，为加快解决本市中低收入家庭住房困难，同时吸引外来群体在铜就业、发展，我市率先提出了城乡一体化的住房保障工作举措，住房保障向全市城乡户籍的中低收入家庭，向新就业人员、外来务工人员、引进人才等住房困难群体全面覆盖。具有我市农村户籍的中低收入家庭，自愿放弃宅基地的，由县区政府在乡镇居民点相对集中建设保障性住房，就近供应。三是租金标准并轨。除单位集资建房仍由个人集资购买、为产权型保障性住房外，其余保障性住房均以租赁形式供应给保障对象。租金标准全部参照同地段、同类别商品住房市场租金水平确定。

（二）租补分离。供应对象全部按照市政府测算公布的市场租金承租保障房，同时向市住房保障机构申请，根据保障对象的收入水平等情况，分别获得不同标准的租金补贴。目前阶段，按照“9864”标准进行补贴，即：最低收入家庭市政府补贴所缴交租金的90%，低收入家庭补贴80%，政府引进的特殊专业人才等7类特殊群体补贴60%，其他符合条件的群体补贴40%，使保障性住房租金能够适应不同收入家庭的承受能力。

（三）共有产权。保障对象租住满5年后，可以按市场价格的80%购买租住的保障性住房，与政府实行产权共有，享有80%的产权。购买满5年后可以上市转让或出租，上市转让的，按照产权比例分享80%增值收益（即向政府缴纳20%增值收益）。

铜陵市全面创新保障房管理模式，保障基本，公平公正，破解了保障房分配管理等方面的诸多难题。

第一，实现保障对象无缝覆盖。廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房等都有其特定的供应对象和供应方式，按此模式，有些住房困难群体将无法找到符合自身条件的保障房产品。铜陵市保障房在政策、供应条件、保障标准上全面进行并轨，凡属我市保障性住房供应对象的群体，均可申请、轮候获得保障，彻底消除“夹心层”。

第二，最大限度压缩获利空间。一是取消经济适用住房。当前，家庭收入审核仍然是社会性难题，

经济适用住房等产权型保障房，由于供应群体范围相对较大，购买价格又较低，形成很大的获利空间，社会反响强烈。我市取消经济适用住房的建设和供应后，将消除这一隐患。二是提高准入门槛。我市保障房并轨后，将收入条件放宽，扩大覆盖群体，但是，对申请对象住房状况条件更加苛刻。我市规定：保障房供应给无房户和住房困难户（即家庭人均住房面积低于15平方米且住房建筑面积不超过45平方米）；同时，已享受房改房、经济适用住房（安居房、集资建房）等各类政策性住房，以及在申请前5年内转让自有住房的都不得再申请保障性住房，切实保障住房最困难的群体。三是实行先租后售。符合条件的对象可以终身租赁保障房，承租5年后购买，也只享有出资部分的产权，上市交易时只获得所拥有产权部分的收益。这种制度设计，使保障房对不符合条件的群体没有吸引力，使真正困难的群体及时得到保障，保障对象即使条件改变，也难有获利空间。

第三，供应户型更有针对性。按照保障房分类设计的规定，廉租住房面向低收入群体供应，户型控制在50平方米以下，公共租赁住房面向中等偏下等群体供应，户型控制在60平方米以下，符合廉租住房条件的，即使家庭人口再多，也只能承租50平方米以下廉租住房。保障性住房并轨后，打破原来收入、面积的限制，按照保障对象的家庭人口数量、结构等情况，分别供应30型（即：30平方米左右）、40型、50型、60型等不同的户型（高层适当放宽），使之适应不同家庭的居住需求，更加以人为本。

第四，退出机制更具操作性。已租住保障性住房的对象不再符合保障条件的，解除租赁合同，收回保障性住房。确因特殊情况暂时不能退出的，通过停止发放租金补贴进行有效调控，或者由承租家庭按照出售规定购买承租的住房，促进保障性住房的退出。

二、铜陵市保障房建设筹集的主要方式

我市保障房建设采取“市场化运作”为主的原则，坚持鼓励多元主体参与建设，形成了“以政府投资、实行配建为主体，鼓励开发区、园区、企业自我解困，吸引社会投资参与”的投资建设模式。

一是政府主导配建。我市保障房大部分采取在棚户区改造、普通商品住房项目中配建的方式进行建设，明确普通商品住房建设项目原则上都要配建一定比例的保障房。其一，可以利用商品房小区配套设施齐全的优势，充分考虑保障对象的就医、入学、出行等条件；其二，可以结合这些项目的建设，分点布局，申请对象可以根据其工作和生活情况，就近选择，避免因集中建设形成新的贫民区，不利于社会管理；其三，可以让被保障对象同等享受商品住房小区优良的环境和服务，增强认同感和幸福感。在项目中配建的保障性住房，以两种方式向政府提供，在土地出让条件中明确提供的套数、时限等，一是由政府定价回购，一般为不具备商业运作价值或运作成本较高的项目，二是由建设单位无偿提供。

二是鼓励多元解困。市政府通过在土地、市政基础设施、规费上给予配套或减免等政策优惠，鼓励开发区、园区、企业等积极参与保障性住房建设，自主投资、自我解困。一是鼓励困难企业利用自有土地，组织职工开展集资建房。二是鼓励开发区、园区、大型企业投资建设或改建公共租赁住房，解决区内（企业内）新就业和外来务工人员、引进人才等群体住房困难。铜陵市经济技术开发区为解决驻区企业引进人才、务工人员等的住房困难问题，从2009年开始建设开发区公共租赁住房项目——翠湖公寓1000余套。三是市政府以较低的价格提供建设用地，鼓励有色公司、铜化集团公司等大型企业投资，解决职工住房困难问题。2009—2010年，市政府在东部城区分别提供1000亩和500亩土地，低于土地征收成本价提供给2家企业，土地征收费用不足部分由市政府承担。

三是吸引社会投资。市政府通过土地、规费等优惠，以及允许建设、销售配套经营性用房等多项政策措施，吸引机构投资者、房地产开发企业等投资建设和运营公共租赁住房，以市场租金租赁给符合条件的对象，市政府按保障对象收入水平等进行分层补贴。

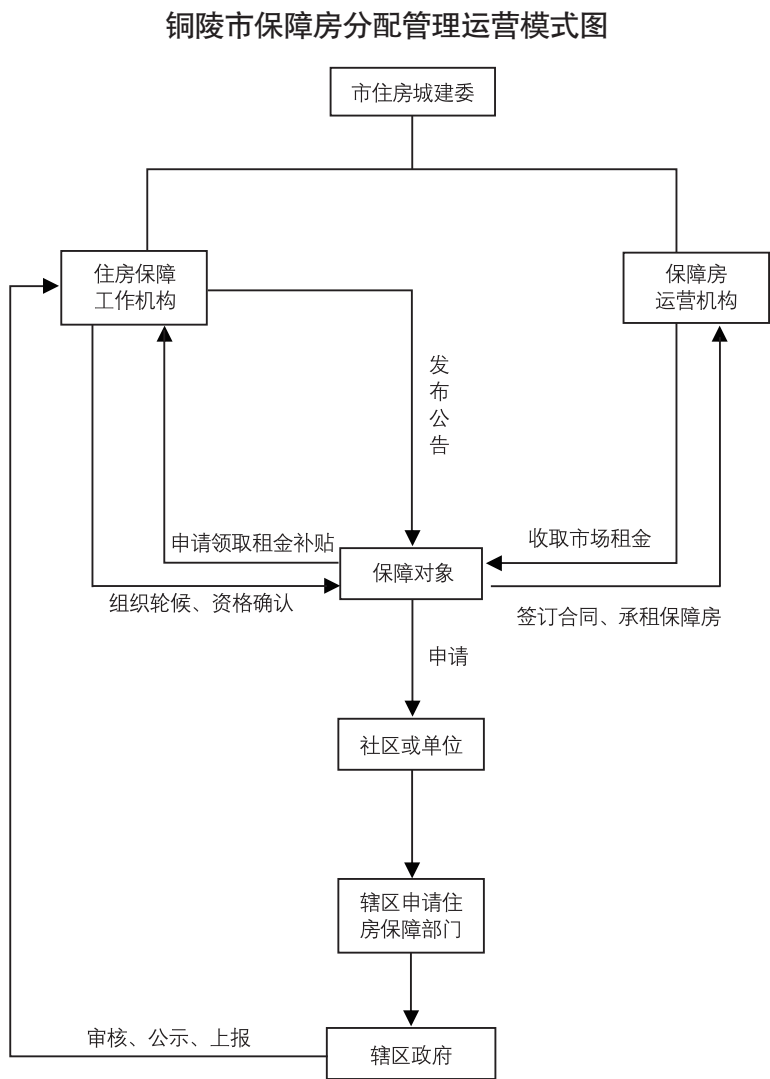
三、铜陵市保障房分配管理的具体做法

（一）实行公示轮候，确保过程公开。一是事权下放。市政府负责做好保障性住房规划和计划编制、

落实项目、做大保障性住房这块“蛋糕”上，将保障房资格审核审批等事权下放至辖区政府，由辖区政府组织社区受理申请,实行“三审两公示”，规范、简化工作程序,使最了解情况的基层组织把好第一道关，同时方便群众监督。二是实现实时排序。申请人在社区申请登记，登记信息实时进入铜陵市住房保障信息系统，登记时间在全市实现实时排序，作为今后按时间轮候的依据。三是严格住房状况审核。申请家庭的住房状况全部调阅房地产权属登记档案进行审核，市房屋权属登记机关负责提供便利。四是严格公示轮候制度。保障房竣工后，及时发布公告，公布房源情况、办理程序、租金标准等；符合条件、有意向租赁公布房源的，向社区提出租赁申请，辖区政府组织审核；经审核符合条件的对象，按住房困难状况、申请的时间先后顺序实行轮候，经轮候获得保障资格的人员名单全部向社会公示。五是自主选择房源。保障性住房房源公布后，符合条件的家庭可以根据自身生活、工作方便与否，租金高低，决定是否参加分配，不参加的，轮候顺序仍然有效，仍可参加今后的房源分配。

（二）实行专业运营,体现“人”“房”分离。市政府投资的保障房的租赁经营、后期维护等（即“房”的管理）全部交由指定的运营机构负责（目前由房屋维修处负责，拟组建专门运营管理机构）。保障对象资格条件、轮候分配等（即“人”的管理）由住房保障工作机构负责组织。实行“人”“房”分离，符合条件的对象，可以申请承租政府或其他投资主体筹集建设的保障房，也可承租租赁市场上符合条件的普通住房，市政府进行补贴。

附：铜陵市保障房分配管理运营模式图



厦门市保障性租赁房 租金实行市场计租和分档补助情况

厦门市国土资源与房产管理局

厦门市自 2006 年开始实施社会保障性住房工作以来，在市委市政府的直接领导下，各项工作进展比较顺利，以保障性租赁房为核心的社会保障性住房政策体系基本建立。保障性租赁房面向既不属最低生活保障线以下又无经济能力购买保障性住房的中低收入家庭提供，目标是解决“夹心层”的住房困难，为中低收入住房困难家庭提供租得到、住得起的住房，对实现“居者有其屋”的目标起到了“托底”的作用。保障性租赁房按市场租金标准计租，并实行租金财政补助制度，现将有关租金及分档补助情况介绍如下：

一、租金水平及补助标准

保障性租赁房租金实行市场租金标准，由 2-3 家房地产评估中介机构对保障性住房项目的市场租赁价格进行评估，国土房产、财政、物价等部门以评估结果为基础进行租金制定，并报市政府批准颁布。目前我市保障性租赁房的租金标准为 16-22 元 /m²。在实行市场租金的基础上，保障性租赁房租金由“暗补”改为“明补”，对低收入家庭按不同收入情况分别给予 70-90% 的分档补助，对低保户财政给予 90% 的补助，个人自付 10%；对家庭收入为低收入线上限 0.5 及以下的财政给予 80% 的补助，个人自付 20%；对收入为在低收入线上限 0.5 及以上的财政给予 70% 的补助，个人自付 30%。对因重大疾病、意外事故等造成经济特别困难，没有能力缴交租金的承租家庭，还可以申请特殊租金补助。承租户收入发生变化时，租金补助随之调整。当承租户年收入超过低收入家庭年收入控制标准且又暂时无法退出住房的，取消其租金补助，个人缴交的租金按市场租金的 70% 收取；对收入较高的且已不符合公共租赁住房承租条件的，则按《厦门市社会保障性住房管理条例》有关规定收回保障性租赁房，在退出过渡期间，租金按市场租金收取。

二、租金收缴部门和补助部门相分离

厦门市公房管理中心为保障性租赁房租金收缴部门，与申请户签订房屋租赁合同。申请户户籍所在地的区民政局为租金补助部门，依据房屋租赁合同与申请户签订租金补助合同。个人自付租金部分由市公房管理中心按月收取，缴入保障性租赁房租金专户。低收入家庭的租金补助金由申请人申请时户口所在行政区民政局，按月统一支付至市公房管理中心保障性租赁房租金专户，支付至承租户不再符合租金补助条件止。租金补助金预算由各区民政局编报并纳入部门预算，所需资金由区级财政先行安排，其中市级财政负担部分年终按市、区共享税市级分成比例进行结算。保障性租赁房租金收入纳入财政预算，专项用于保障性租赁房建设（购置）、管理、维护和租金补助等支出。

三、主要优点

一是有利于保障性租赁房退出机制的顺利实施。取消租金补助，从租金上退出了原承租的保障性价

赁房，达到梯度退出的目的。对收入增加或超过保障标准的保障家庭，停发租金补助是一种较为有效的退出方式，比强制申请户腾退保障性住房具有更好的操作性，操作简单，管理成本低。二是有利于保障性住房引入市场机制。保障性住房租金采取了按市场价格收取，在此基础上，中央或省市财政若能对保障房的建设给予一定的资金贴息，保障房的建设成本降到足够低，则保障房的租金收入在扣除资金成本、折旧和维修成本以后，达到逐期收益还原原始投资的可能。因此采用市场租金计租和财政给予租金补助的办法，有助于鼓励社会资金参与保障性住房建设和运营，缓解政府建设保障性住房的资金压力。三是有利于调动各级、各部门参与保障性住房管理的积极性。保障性租赁房租金补助由市、区财政共同承担，各区民政部门既是低收入家庭资格认定部门，也是租金补助发放部门，对申请户家庭收入审核进行负责。因此保障性租赁房管理不再是市级房管部门一家的事情，充分调动了各区、街道办事处的力量，从而实现了市区联动的“五审、二监督、二公示、多部门协查”的审核制度。E

强化质量安全监管 确保让百姓住上放心房

江西省住房和城乡建设厅

加快推进保障性住房建设，是党中央、国务院作出的重大决策，是重要的民生工程，发展工程，社会关注，群众关心。江西省委、省政府坚持牢固树立“质量第一、安全至上”意识，切实加强保障性住房建设全过程监管。几年来，全省保障性住房质量安全管理实现了“两个基本、两个受控”目标。“两个基本”：即各地保障性住房建设项目基本能够履行基本建设程序，依法依规组织建设，并进行科学有效管理；基本纳入了工程质量和安全监督管理范围，工程质监机构能够按规定履行监管职责。“两个受控”：即全省保障性住房安全质量生产工作总体处于受控状态，工程主体结构处于受控状态。特别是我省从2011年在新建保障性住房项目中实行工程质量分户验收、设置永久性责任标示牌、落实远程视频监控“三个百分之百”的工程质量安全监管措施，得到了国务院副总理李克强的充分肯定。我省在保障性住房建设质量安全监管方面主要采取了五个方面的措施：

一、加强制度建设，夯实工程质量安全监管基础

我省相继出台了《关于进一步加强全省保障性安居工程质量安全管理的意见》、《江西省建设工程安全生产动态管理办法（试行）》、《关于“让百姓住上放心房”推行在建工程安全质量远程视频监控的通知》等一系列指导文件，促进参建各方责任主体，特别是企业落实安全生产法定责任和质量法定责任，为我省各地有效开展保障性住房建设工程质量安全监管打下坚实基础。我省还专门组织专家编印了《江西省廉租住房质量通病防治技术指导手册》、《保障性安居工程质量检查标准》等一批技术指导文件，为加强保障性住房建设质量安全监管提供了技术指导。

二、实行直观化监管，全面推行“三个百分之百”监管措施

从2011年起，我省率先在全国推行了工程质量分户验收、设置永久性责任标示牌、落实远程视频监控“三个百分之百”工程质量安全监管措施。

一是实行分套验收制度。出台《江西省保障性住房工程实体质量分套验收细则》，明确了分套验收的组织者、验收人员以及验收程序，重点对每套住房的观感质量和使用功能质量进行检查验收，凡未实行分户验收以及分户验收不合格的，不得进行竣工验收，不得交付使用；并允许保障性住房住户直接参与分套验收工作，提高了住户满意度。

二是落实质量责任终身制。出台《关于进一步加强保障性安居工程质量安全管理工作的通知》，要求在建保障性住房建设项目，一律必须在施工现场醒目位置设置标牌，公示工程参建单位及负责人信息，接收社会监督。明确保障性住房建设项目竣工验收合格后，建设单位应制作永久性工程标牌，并镶嵌在每栋建筑工程外墙的显著部位。同时，在建成后的保障性住房工程建筑物的明显部位设置永久性标牌，落实质量责任终身制。

三是推进远程视频监控系统建设。从2011年起，所有建设项目必须按省统一技术规范要求安装与

使用远程视频监控系统，全面建立省、市、县三级互联互通，监管单位、建设单位、监理单位、施工单位信息共享的远程视频监控信息，实行即时、动态管理。

从目前的情况，推进较为顺利，效果比较明显。去年全部竣工验收合格的 263 个保障房项目分户验收率达 100%；永久责任标识牌设置率达 100%；安装 180 台监控视频，远程视频监控覆盖率达 68%，力争今年 6 月底前实现 100%。

三、落实三级监管，加大工程质量安全监管力度

按照“属地监管、层级督查”的原则，我省建立了省、设区市、县（市、区）三级保障性住房建设工程质量安全监管工作机制。即各级建设行政主管部门对本辖区保障性住房工程进行质量安全检查，并按照全省统一的检查标准要求进行统计、分析和汇总。属地建设行政主管部门负责具体的工程质量安全监管；设区市建设行政主管部门对本市所有保障性住房建设工程质量安全进行巡查；省级建设行政主管部门坚持每年不少于两次保障性住房质量安全全覆盖、拉网式的专项大检查，通过检查提高质量意识，加强质量管理，消除质量隐患，促进质量管理规范化。在监管工作中我们始终坚持做到：一是检查范围做到全覆盖。各类保障性住房在建项目都要全面检查，确保一个不漏，不留死角。二是检查数据要做到全记录。及时将检查数据录入到“江西省保障性住房大检查系统”，反映相关参建方质量和信用情况，便于建设部门及时了解保障性住房建设工程质量安全状况。三是发现问题要做到严查处。对工程质量检查中发现的违法违规行为依法严肃处理，绝不能姑息迁就。对重大质量问题进行跟踪检查，确保整改措施落实到位。2011 年全省开展了两次专项大检查，共抽查 104 个在建项目单位工程，对 64 个工程下发整改通知单，处理 4 个工程项目施工单位、监理单位等责任主体。目前，64 个工程已经全部整改到位，整改率达 100%。

四、推行“四项制度”，完善工程质量管理体系

一是建立健全组织领导制度。我厅专门成立了由厅主要领导任组长、分管领导任副组长，机关有关处室、厅直有关单位主要负责人为成员的保障性安居工程质量安全工作领导小组，领导小组办公室设在省建设工程安全质量监管局，并细化落实了各部门的工作责任。各级建设和房地产行政主管部门也成立了相应领导机构和工作机构，进一步完善工作机制，加强责任落实，强化协调配合，为保障性安居工程质量安全管理工作提供强有力的组织保障。

二是建立联络员制度。我省建立了省、设区市和县（市、区）三级的房管部门、建设工程质量监督站的代表共同组成的保障性住房建设工程质量安全联络员制度，负责了解、上报保障性住房建设工程进度及工程质量安全等情况。全省三级的房管部门、建设工程质量监督站共有联络员 249 名，每半年召开一次全省联络员会议。这项制度的建立，为全面及时了解全省保障性住房建设工程进度、安全、质量和监督管理等情况，健全保障性住房建设工程质量安全工作的信息通报制度，加强工作协调，促进保障性住房建设工程质量安全管理工作制度化、规范化起到积极作用。

三是实行“示范工程引路”制度。我省采取了“示范引路，抓点带面”的方式提高保障性住房建设的质量水平，每年在工程项目现场召开多个“保障性安居工程质量安全示范工地现场会”，组织参建各方观摩学习，引导各地多创优质建设工程。通过建设一批保障性住房建设示范工程，极大地提高了保障性住房建设工程质量安全管理水平。

四是落实不良行为公示制度。我省对日常检查与专项督查中发现的质量安全问题，一律下达整改通知书，凡不按期整改的均在江西省建设工程安全质量监督管理局网站上公示，接受社会各界监督。

五、强化管理人员培训，提高工程质量监管水平

为进一步规范和加强全省保障性住房工程质量管理，提高各地工程质量监管水平，指导全省保

障性住房工程质量安全检查工作，每年，我厅都要举办几期全省保障性住房工程建设质量安全知识培训班。重点就保障性住房工程实体质量分套验收、防止保障性住房质量通病、规范保障性住房工程质量安全检查工作等进行培训。2011 年全省保障性住房建设单位、施工单位、监理单位、质监机构有关项目负责人、技术质量负责人等 600 余人参加了培训。

质量是保障性住房建设的核心和生命线，它直接关系到群众的生命财产安全，关系到社会的和谐稳定，关系党和政府形象。我省将进一步提高认识，强化管理，以对党、对人民、对历史高度负责的精神，坚定不移、持之以恒地抓好工程质量安全管理，争创全国保障性住房质量安全一流水平，确保为百姓建设更多的“满意房”、“放心房”。E

加强保障性住房准入审核管理 筑牢住房保障工作“生命线”

青岛市国土资源和房屋管理局

保障性住房准入资格审核是住房保障工作的重要基础，其准确与否，直接影响到保障性住房的分配公平和政府公信力，被李克强副总理称为“住房保障工作的生命线”。近几年来，为促进保障性住房公平分配，我市不断完善工作机制、健全政策措施、加强信息技术支撑，积累了一些行之有效的工作做法，为进一步提升保障性住房资格审核的准确性发挥了积极作用。根据会议安排，现将我市保障性住房准入审核管理相关做法介绍如下：

一、加强组织领导，建立协调推进机制

保障性住房准入资格审核涉及申请人的住房、收入、财产等信息，是一项复杂的系统工程，涉及部门多、信息量大、敏感度高，因此，建立强有力的工作领导机制和顺畅高效的协调推进机制至关重要。为加强保障性住房建设和管理工作，我市成立了由市长任组长，相关部门负责人为成员的青岛市住房保障工作领导小组，领导小组办公室设在市国土资源和房屋管理局，充分发挥领导小组的组织协调和办公室的牵头作用，建立涉及资格审核的国土房管、民政、人社、税务、公安、公积金等成员单位联席会议制度，定期研究解决资格审核工作中遇到的困难问题。在机构建设方面，成立了市、区两级住房保障中心，负责住房保障资格审核和分配管理等工作；街道办事处指定专门业务部门负责住房保障业务咨询、受理、初审等工作；社区受街道办事处委托，负责入户调查评估等住房保障相关服务性工作。

二、完善政策措施，规范审核程序

2008年，我市修订通过了《青岛市廉租住房保障办法》、《青岛市经济适用住房管理办法》、《青岛市限价商品住房管理办法》，2009年出台了《关于公共租赁住房配租管理的意见》，确定了保障性住房资格准入实行“三级审核、两次公示”制度，即：街道办事处受理初审、初次公示，区住房保障管理部门负责复审、二次公示，市住房保障管理部门审查备案。在加大公示力度方面，我市将公示范围由街道办事处和居委会办公场所延伸到报纸和网络等媒体，形成多层次、全方位公示的新局面，充分接受广大人民群众的监督。为进一步加强资格审核工作，我市在建立“三级审核、两次公示”制度的基础上，2010年又出台实施了《青岛市保障性住房申请资格审核实施细则》，通过国土房管、民政、公安、劳动保障、公积金、税务等部门联合对申请保障性住房家庭的住房、收入、婚姻、财产等情况进行实质性核查，进一步提高了审核的针对性和准确性。在实施部门联合审核方面，我市按照准确核对和保护隐私相结合的原则，规范工作流程，着重把握三点：一是要有授权，申请人在填写申请表格时要书面授权审核部门查询其家庭经济状况，通过自愿让渡私权，从法律程序上符合相关部门要求，进而提升核对工作合法性；二是有限查询，审核部门从相关部门获取信息时，要本着有限查询原则，只要能反映申请家庭经济、住房即可，不可无原则的扩大审核信息范围；三是合理使用，除申请人和企业存在违法行为外，获取的信息仅限用于家庭经济、住房状况的核对，审核部门要承担保密义务，不得擅自扩大使用范围。我市自实

施联审制度以来，共审核 23240 户保障性住房申请家庭，经审核符合申请条件的家庭 21257 户，占申请家庭总量的 91.5%；不符合申请条件的家庭 1983 户，占申请家庭总量的 8.5%。

三、加强技术支撑，促进信息整合共享

2008 年，为适应完善管理机制、提高决策水平的需要，我市着手建设以“地、楼、房、户、人”为数据结构的住房保障信息系统。通过这一系统，充分利用信息化网络技术，实现了市、区、街道、社区四级信息化联动管理，公安、民政、社保、公积金等部门的数据共享，进一步提升了核对工作效率和准确性。一是加强硬件建设。针对基层，特别是街道、社区在计算机配备、网络连通等方面存在的薄弱环节，通过市财政投资，为街道办事处全部配备了住房保障专用计算机。同时，进一步加大基层办公自动化建设力度，依托我市电子政务平台，将政府内网——金宏网延伸到街道，切实实现核对信息的数据库操作和网络传输，减轻基层工作强度。二是做好软件开发。针对跨部门信息核对只能手工输入申请人姓名、身份证号等逐个查询的弊端，组织信息网络专业人员研发编制模块化数据比对系统，设立“电子比对专线”，实现核对信息的网络实时比对。目前已在房地产登记系统中的住房信息核查和公安车辆管理信息系统中的车辆信息核查中成功使用。三是促进信息共享。对于核对工作中发现的企业或个人违法行为，如违反最低工资标准、虚报税额等，核对部门可以及时反馈给相关职能部门，从而形成部门协同、共享合作的良好工作局面。

四、加强社会监督，健全责任追究制度

为提高保障性住房分配工作的透明度，切实做到公开、公平、公正，我市成立了以人大代表、政协委员以及市民代表为成员的住房保障监督委员会，对保障性住房分配工作全过程进行监督。在阳光操作方面，实行分配工作全过程公开，充分接受群众、社会和媒体全方位监督。同时以加强公平分配为抓手，建立健全相应的责任追究制度，增加虚假申报的违法成本，提升社会诚信意识，进而从源头上减少各种“骗保”现象的发生。一是建立申请人虚假申报责任追究制度。对不如实提供家庭收入和财产信息的申请人，取消其 5 年内申请保障性住房的资格，并记入个人不良信用记录。对已骗取保障性住房或房租补贴的，立即收回住房或补贴，并责令申请人按市场价格赔偿房租等相关损失。二是建立审核部门工作人员责任追究制度。对保障性住房申请资格审核部门工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，按照有关规定予以严肃处理。

近年来，我市在建立保障性住房准入机制方面不断完善和改进，取得了一些成效，但仍面临一些困难和问题，主要表现在协作范围有待进一步扩大。目前“六部门联审”主要对住房、收入、婚姻、财产等信息进行查询审核，作为家庭经济状况重要组成部分的银行存款、商业保险、股票基金等，由于各种原因，现阶段仍未真正纳入审核范围之中，主要依靠个人诚信申报，社会公示进行核查。下一步，我市将积极创新工作思路，拓展协作范围，努力找准与银行、保险、证券等部门信息共享结合点，明确相互配合的工作方式、操作办法和具体要求，力争逐步将居民银行存款、商业保险、股票基金等财产状况纳入资格审核范围，切实提高保障性住房资格准入管理的科学性、规范性、全面性。■

创新住房保障机制 推动保障房建设

黄石市房地产管理局

黄石市位于长江中游南岸、湖北省东南部，是我国中部地区重要的原材料工业城市，也是武汉城市圈副中心城市和全国第二批资源枯竭转型试点城市。现辖一市一县四个城区和一个国家级开发区，总面积 4583 平方公里，总人口 257 万人。

一、关于黄石“双试点”工作的基本情况

2009 年以来，黄石市先后被列为全国唯一一个结合城市棚户区改造建立公共租赁住房制度的试点城市和国家开发银行开发性金融支持住房保障体系建设试点城市。“双试点”以来，黄石市将公共租赁住房建设与棚户区改造工作有机结合，积极探索体制、机制、模式、方法和产品创新。

（一）明确了试点的指导思想和工作目标

黄石市坚持以科学发展观统领公共租赁住房制度建设试点工作，明确提出了按照“政府主导、社会参与、市场运作”的思路，以棚户区、城中村、危旧房改造和重点工程、园区建设为载体，综合运用多种政策资源，通过公共租赁住房这一新的住房保障品种，推进住房保障制度创新，力争通过 8 年（2009 年 -2016 年）的努力，建立全方位、广覆盖、多层次的住房保障体系，努力实现住有所居的目标。

（二）初步形成了比较完善的公共租赁住房制度体系

出台并实施《黄石市公共租赁住房管理暂行办法》和一系列配套文件，为房源筹集、租金标准制定、租赁补贴管理、房源分配、入住管理等具体工作提供政策依据。

（三）建立健全公租房改革试点工作的组织和推进机制

一是建立完善高端决策机制和部门协作机制；二是明确相关工作机构职责，建立比较完备的住房保障工作体系和分工明确、责任清晰的工作机制；三是建立公共租赁住房制度创新责任体系，对县市区和职能部门实行目标管理，严格奖惩兑现。

（四）国有投融资公司平台可持续运转机制开始建立

2009 年黄石成立了众邦城市住房投资有限公司（以下简称“众邦房投”），代表政府作为棚户区改造投融资平台和保障性住房的建设、运营主体，注册资本已达 2.26 亿元，公司资产总额为 8 亿元，在公租房建设和投融资中发挥了积极作用，公司由单一的投融资功能逐步向融资、投资、建设、经营和管理一体化的方向发展，“政府主导 + 专业平台 + 市场运作 + 滚动发展”的机制初步形成。

二、黄石的主要作法

（一）创新供给机制，实行多项产品一个篮子归并，做大房源蛋糕

黄石市对全市原国有直管房（含财政切块投资住房）、已交付的廉租房、行政事业单位及国有企业自管住房等，全部清理纳入公共租赁住房管理。公务员公寓，外来务工人员周转住房等政策性住房和社会、个人闲置的愿意纳入公共租赁住房管理的出租房也统一吸纳、转化为公租房，简化和规范了保障性

住房时管理,有效地扩大了房源,为后续的改革打下了基础。

(二) 创新配置机制,实行多类群体一个口子保障,扩大覆盖范围

黄石市通过住房保障中心一个口子受理各类人群的住房保障申请,并根据申请人的家庭收入(资产)、住房状况、家庭人口等情况,确定其补贴标准,指导申请人根据补贴的数额和自己可承受的能力范围,选择合适的住房,实现了住房保障通过一个口子的标准化程序来解决。

(三) 创新流转机制,实行多种需求一个通道转换,满足产权要求

黄石市提出了“共有产权”概念,打通了由“租”到“有”的产权通道。公租房建设初期,主要是“以租为主、先租后售”;到中后期,则是“可租可售、租售并举”。已取得“共有产权”的公租住房实行上市准入制度,按照相关规定上市交易。这种“共有产权”的转换模式,既稳定了公租房建设资金来源,还有效解决了以往各种政策性住房“退出难”的问题。

(四) 创新生产机制,实行多股力量一个平台汇集,强化投入支撑

黄石市抢抓“双试点”机遇,出资1.35亿元(货币资金0.65亿元,经营性资产0.7亿元),建立了保障性住房建设和棚户区改造投融资的专业平台——众邦城市住房投资有限公司,着力解决保障房资金难题。该公司主要通过三大途径进行融资。一是向金融机构争取优惠贷款;二是通过这个平台吸收社会资金参与;三是通过创新公共租赁住房流转机制,建立建设—收益良性循环机制,加快公租房建设资金的回笼,促进持续发展。

(五) 创新运行机制,实行多种对象一个杠杆调节,促进社会公平

为解决住房保障制度的公平性问题,黄石市的公租房制度将保障覆盖面扩大到社会各阶层和各类人群,通过租金这一个“杠杆”以市场化的方式加以调节。一是租金市场定。公租房的营运主体依据地段、房型、面积等因素,按照政府指导的市场价格对外出租;二是补贴收入定。保障对象的补贴,按照申领人的收入(资产)和住房等情况分类核定补贴,并根据审核情况调整补贴标准;三是“暗补”变“明补”。将原来各种住房保障政策通过各种形式和途径的“暗补”,变为以租金为唯一形式的“明补”,最大限度地减少了住保资金的变相流失。

(六) 创新管理机制,实现多种资源一个系统管理,提高管理效率

按照新的制度设计,与华中科技大学、河南大学等单位合作,以“简单、高效、公平、透明”为原则,研发并投入运行涵盖网上申请、准入审核、轮候排队、随机配租、补贴发放、租金收缴、房源管理、物业管理、信息公示、举报投诉、地图展现等内容的“以需定建、以网促管、以图管房、以房管人”的住房保障管理系统,基本实现了“外网申请——内网审核——外网公示”的网络动态管理。

三、制度创新的成效

(一) 规范了保障性房管理

黄石市将廉租住房、国有直管公房、经济适用住房等政策性、保障性住房全部归并为公共租赁住房,简化和规范了保障性住房产品的管理;变住房条件、经济状况双重审核为住房条件单项审核,将保障覆盖面扩大住房困难家庭。

突破了传统观念的束缚

第一,坚持多元化发展,突破单一模式。一是房源筹集多元化。二是资金来源多元化。三是产权主体多元化。有效地吸收社会力量或个人参与建设,形成产权主体的多元化。

第二,坚持可持续发展,突破线性思维模式。实行市场租金缓解了发展资金压力,实行灵活多样的产权流转机制加速了资金回笼,实行商业运作确保公共租赁住房的滚动和可持续发展。

第三,坚持协调发展,突破惯性思维模式。发展公共租赁住房与“三改”、园区发展、招商引资、城市化、城镇化和现代化等结合起来,总体规划、统筹兼顾、协调推进,实现和谐发展。

(三) 破解了诸多社会难题

首先,可以破解“三改”和住房保障体系建设难题,促进城市建设与发展。公共租赁住房“共有产权”,解决了“三改”过程中政府想改贴不起、百姓盼改买不起的难题,形成了政府、企业和个人之间合理分担的全新住房保障方式和保障产品。

其次,可以调节房地产市场,稳定商品房价格,促进房地产市场持续健康快速发展。大力发展公共租赁住房,既可以体现政府的社会公共服务职能,为最低和低收入家庭提供住房保障,解决其住房困难,又可以通过增加住房供应,平抑商品房价格。

第三,可以引导合理的住房消费理念,促进形成住房梯级消费格局。公共租赁住房试点着力引导合理的住房消费,培植、发展、规范住房租赁市场,从而完善住房供应结构,抑制商品住房价格与租金,为“住有所居”提供制度保障。

第四,可以服务于城市化、现代化进程,加快城乡一体化进程。将伴随城市化、现代化进程产生的大量“新生代”、“夹心层”、外来务工人员纳入公共租赁住房供应范围,在住房保障领域率先打破户籍限制,消除城乡和地区壁垒,可以加快城乡一体化进程。

(四) 创新了运作模式

创造性地提出“市场租金,分类补贴、租补分离、先租后售、增租控售”的运作模式,既通过市场租金体现了社会公平,又通过分类补贴体现了层次区别;既通过租补分离有力的解决退出难题,又通过可租可售,回笼资金,实现滚动发展;既通过先租后售保障了充足房源,又通过租售并举体现了由“住有所居”到“居者有其屋”的过渡,实现华人社会传统的产权欲望。 E

评分轮候 加强监管 确保住房保障资源公平善用

广州市住房保障办公室

如何使有限的住房保障资源公平、公正、公开地分配给低收入家庭，如何使享受了住房保障的家庭善用保障资源，是住房保障制度实施中受到社会普遍关注的焦点。广州市始终以“公平善用”作为完善保障性住房分配和后续管理的生命线，创新性地建立了评分轮候制度和后续管理制度，在保障性住房分配和监管方面作出了积极地探索和实践，取得了良好的成效，得到了社会的充分肯定。

一、评分轮候，阳光分配

（一）综合评分轮候确定顺序

与国内大多数城市通过摇号方式确定保障对象选房的做法不同，广州市建立了一套较为科学的评分体系综合计算申请家庭的分数，再根据评定的分数高低确定轮候顺序。其主要特点是按困难或需帮扶的情况设定评分项目，每个项目中再根据困难程度设定不同的分值标准。具体是按照人均住房建筑面积大小、人均可支配收入高低、户籍在穗年限长短、家庭人口代际多少、结婚时间长短、轮候时间长短以及是否存在特殊情况（如属烈士遗属、优抚对象、移交政府安置的军队离退休或离职人员、转业复员军人、孤老、三级以上〈含三级〉残疾人家庭的，以及受到区政府以上各级政府表彰的劳动模范）等在每个项目中设定不同的分值标准，如人均住房面积项目中，细分为无房户，人均面积有0-2、2-4、4-6、6-8、8-10、10-12、12-15平方米对应设定了加25、22、19、16、13、9、5、1分的标准，原则是住房困难程度高的分值高，困难程度低的分值低，其他加分项目类同；同时对父母有两套房以上以及违反计划生育情况设定扣减分值。申请家庭在通过资格复核后，电脑系统自动对应上述各项标准进行加减打分，根据打分的分值自动确定轮候的顺序。该套评分制度根据申请家庭的综合情况设定，充分体现了困难优先的公平原则，更具有人性化和科学性。

（二）按评分轮候顺序公开选房配房

一是广州市在每次分配保障性住房前，都要通过新闻媒体、网站向社会公布房源情况、配租配售对象范围、分配的时间和分配程序，同时定向向轮候家庭发送详细信息；二是举行公开的廉租房分配仪式和经济适用住房评分排序仪式，主动邀请人大代表、政协委员、各大媒体和租、购住房代表全程参与、见证并监督，并由公证员进行公证；三是每次经济适用住房现场认购，均邀请新闻媒体参与监督，并将结果进行公示，确保信息公开和分配过程的阳光透明。

二、完善制度，创新管理

目前，广州市大型保障房小区有8个，小区住户多达4.6万余户。为确保住房保障资源公平善用，广州市不断探索建立保障性住房后续监管的长效机制。近年来，从制度建设到机构设置，从常态巡查到不定期检查，从借助小区物业公司和新闻媒体到委托专业调查机构，从畅通举报投诉到严查违规行为，广州坚持多项措施并举，加强保障性住房管理。

（一）完善保障性住房后续监管制度

为健全保障性住房的监督机制，2010年7月，广州市出台实施《广州市住房保障工作接受社会监督办法（试行）》（下称《监督办法》）。该办法是全国首个政府主动将住房保障工作的全过程置于监督之下的监督办法。通过社会各界对住房保障政策制订、计划编制、土地储备、住房建设、房屋分配和后续管理全过程实施监督，确保广州市住房保障工作在阳光下健康发展。《监督办法》具备监督主体广泛、监督内容全面、监督对象明确、监督程序规范、监督方式灵活、责任追究具体等六个特点，充分显示出广州市住房保障工作接受全方位的、全过程的、全透明监督的诚意和切实加强保障性住房管理、确保公共资源公平善用的信心与决心。

为加强保障性住房的监督管理，2010年5月，在借鉴香港《屋邨管理扣分制》的基础上，结合自身保障性住房小区管理的实际情况，广州市出台了《广州市保障性住房小区管理扣分办法（试行）》（以下简称《扣分办法》）。《扣分办法》以帮助、教育和警诫为主，宽严相济、奖罚分明，对涉及居住安全、环境卫生和房屋使用等行为进行规范，并致力于引导和培养居民良好的公共意识和行为。2010年9月，《扣分办法》在广州最大的保障性住房小区金沙洲新社区试点实施，目前正逐步在各大保障房小区全面实施。

（二）多项举措创新管理保障性住房小区

1、设立派驻工作站

为配合《扣分办法》的实施，加强对保障性住房小区物业服务企业的监管，2010年开始广州市在各大保障性住房小区设立“广州市住房保障办公室派驻小区工作站”（简称“派驻工作站”），负责执行《扣分办法》，协同物业公司巡查保障房小区，查处保障房出租、出借、转让、空置等违规行为，并通过不定期抽查和定期考核，对保障性住房小区物业管理公司的工作进行监管，以促进物业管理公司提升对小区的服务和管理水平。

实施《扣分办法》和成立派驻工作站以来，共查处各类违规使用保障性住房行为168宗，包括：发出劝告书129宗、较严重违规行为2宗、严重违规行为7宗、收回廉租住房29套及经济适用房1套。保障房小区的居住环境相较从前得到了明显改善，小区环境更安全、卫生、和谐，住户自查自律和互相监督意识也进一步增强。小区住户的满意度比实施扣分办法之前上升20%。

2、委托第三方专业机构开展调查

为解决保障房违规调查取证的困难，广州市创新工作方式，引入第三方专业机构对疑似违规行为进行调查取证，按照发现一宗查处一宗的原则和有关规定严肃处理。第三方专业机构独立开展调查，程序更加公正、透明，证据更加合法、真实，也更容易得到广大低收入家庭的理解与支持。截止2011年12月，通过第三方专业机构调查处理了72户违规家庭，其中：廉租户61户，经适房业主11户。

3、开展不定期拉网式检查

在做好保障房小区日常监管的同时，广州市住房保障部门还不定期联合物业管理公司、街道等组织对保障性住房使用情况进行大规模的拉网式检查。该检查采取入户调查和邻里访问相结合的方式，对现住房是否由原申请家庭居住，是否存在转让、转租、出租、出借、调换等违规行为，以及房屋是否存在空置情况等情况进行全面检查。在2009和2011年的两次大检查中，共入户调查了万余户家庭，通过调查取证，对违规使用保障性住房的38户家庭进行了严肃处理。

4、畅通举报投诉渠道，充分发挥社会监督作用

市住房保障部门开通住房保障语音查询系统、在网络上设立举报电子邮箱、设立办事窗口等多种方式受理举报、投诉，并将举报方式通过新闻媒体向社会公布，接受群众的投诉、举报。

广州市住房保障部门在开展保障房拉网式检查和进行保障房违规查处时，邀请市内各大新闻媒体参与报道，并引导部分媒体进行跟踪报道。媒体对拉网式检查及其违规处理结果的客观报道，在一定程度上，对保障房的公平善用起了正面的宣传作用，对违规使用保障房行为起了很好的警示作用，也对加强保障性住房的后续监管工作起了一定的促进作用。■

深圳市住房保障法规体系的建立和完善

深圳市住房建设局

住房保障既直接关系到广大人民群众切身利益，关乎社会主义和谐社会构建，又是政府公共服务的基本职责。近年来，为又好又快改善住房困难群体居住条件，我市坚持以科学发展观为指导，按照国家和省的有关要求，大力推进住房保障制度创新，积极构建多渠道、分层次、广覆盖住房保障法规体系。

一、深圳市住房保障工作的发展现状

（一）深圳市住房总体状况

深圳是一个移民城市，全市常住人口 1037.20 万人，其中户籍人口 251.03 万人。截至 2010 年末，全市共有住房 4.09 亿平方米，其中商品住房建筑面积 1.02 亿平方米、政策性保障性住房 0.27 亿平方米，城中村 1.7 亿平方米，产业配套宿舍及军产房等约 1.1 亿平方米。目前，全市常住人口人均住房建筑面积 27 平方米，住房成套率达到 84.2%，住房自有率为 40%，其中户籍人口住房自有率达 76%。

（二）深圳市住房保障覆盖情况

2010 年末，全市已建成保障性住房总建筑面积约 0.27 亿平方米，占全市住房总建筑面积的 6.6%，相当于全市商品住房建筑面积的 26.5%；全市保障性住房已建成总套数约 27 万套（其中市级财政安排投资建设 7.8 万套、区级财政安排投资建设 2.6 万套、单位房改房等其他保障性住房 16.6 万套），占全市住房总套数的 3%，相当于全市商品住房总套数的 25%。

2007 年以来，深圳市面向社会低收入家庭提供了约 1.4 万套保障性住房，基本解决了 2007 年以前符合本市户籍低收入家庭的住房困难问题。特别是目前登记在册、符合条件的低保家庭，均已享受了廉租住房保障，做到了“应保尽保”，廉租住房保障覆盖率达到 100%。

2010 年，我市启动了“十、百、千、万”人才安居工程。其中，先后安排 10 余个竣工项目，筹集了 1100 套人才公共租赁住房，并确定 104 家科技含量高、纳税额度大、发展带动性强以及成长性好的企事业单位作为实施对象。截止目前，共有 10930 人领取租房补贴，为 1103 人安排公共租赁住房。

二、深圳市住房保障政策体系建设情况

在推进住房保障工作过程中，深圳坚持法规先行，注重制度建设，住房保障政策体系建设情况主要包括：

一是初步构建住房保障政策体系。2007 年，根据《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24 号）的相关规定，深圳市政府出台了《关于进一步促进我市住房保障工作的若干意见》（深府〔2007〕262 号），2008 年，随即出台有关廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房等相关规定，初步形成了以低收入家庭住房困难为主的住房保障政策体系。

二是深化住房公积金制度改革。2009 年 5 月，深圳发布了《深圳市住房公积金制度改革方案》，标志着住房公积金制度改革正式拉开帷幕。为有效推进住房公积金制度改革工作，充分发挥住房公积金的保

障作用，切实提高居民的住房消费能力，深圳目前已出台了《关于印发深圳市住房公积金管理暂行办法的通知》、《深圳市住房公积金缴存管理暂行规定（试行）》等相关规定，以确保缴存、提取和贷款等业务功能的有效实施。

三是出台住房保障地方性法规。2010年7月1日，《深圳市保障性住房条例》（以下简称《条例》）正式实施。《条例》扩大了住房保障的范围，将户籍住房困难家庭、本市经济社会发展需要的各类专业人才以及在本市连续缴纳社会保险费达到一定年限的非本市户籍常住人员，纳入住房保障的对象，并确立了包括廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房以及货币补贴等住房保障方式，为构建多渠道、分层次、广覆盖的住房保障体系，特别是人才住房保障体系，提供了法规依据。

四是实施深圳特色人才安居新政。筑巢引凤、广纳人才，是深圳经济特区30年实现跨越式发展的关键因素。人才是决定深圳未来发展，实现新的任务目标的关键所在。为切实增强深圳对广大海内外人才来深创业的吸引力、承载力和影响力，努力把深圳打造成为“干事有舞台、安居有保障”的人才宜聚城市，市委市政府出台了《关于实施人才安居工程的决定》（深发〔2010〕5号，以下简称《决定》）。《决定》明确了重点解决深圳支柱产业、战略性新兴产业、其他鼓励发展的产业和科技含量高、纳税额度大，对城市转型发展带动性强、成长性好的各类重点企事业单位、产业园区，以及文化、教育、科技、卫生、体育等社会事业领域的杰出人才、领军人才、高级人才和中初级人才的“住房难”问题。

五是完善住房保障配套政策。为配合《条例》和《决定》的出台，我市先后出台了《深圳市人才安居工程管理暂行办法》和《深圳市安居型商品房建设和管理暂行办法》等政府规章，并加紧制订保障性住房轮候、租售、资金、价格、建设管理若干规范性文件。

目前，以《决定》和《条例》为基础，深圳形成了实物分配和货币补贴并存，涵盖廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、安居型商品房以及住房公积金、货币补贴等方式，适应社会经济发展形势，具有深圳特色的分层次、多渠道、广覆盖的住房保障体系。

三、深圳市住房保障政策体系特点

（一）充分发挥深圳立法优势

系统总结了近几年我市住房保障的实践经验，通过立法形式将当前经验和制度成果上升为地方性法规，出台了全国第二部地方性法规。《条例》的出台，严格规制了保障性住房规划、计划、资金、房源、价格、准入、退出和监管等重要内容，既加强已有政策的刚性，为各项政策措施的顺利实施提供法律保障，又可以确保住房困难家庭的需求在政府的主导下得以实现，为住房保障工作的深入稳定开展提供法律支撑。

（二）不断拓宽住房保障范围

当前深圳处于城市转型发展的关键时期，深圳坚持“以人为本”，将住房保障作为提升城市发展质量、促进城市创新驱动的重要抓手，在充分考虑我市城市发展定位、财政承受能力、产业升级以及结构调整等因素的前提下，在基本解决户籍低收入家庭住房困难问题的基础上，把保障重点向人才转移，实现了“生存型保障”和“发展型保障”并重的重大突破。

（三）创新住房保障实施方式

2007年，我市率先提出了“公共租赁住房”的概念，拟以公共租赁住房覆盖两个“夹心层”——买不起市场商品房又不符合经济适用住房条件的夹心层、以及不符合廉租住房条件又买不起经济适用住房的夹心层，实现住房保障对象无缝对接的基本思路。2010年，在现有实物配置方式基础上，创造性地推出面向人才和户籍无房家庭的安居型商品房。安居型商品房作为一种新型保障性住房实物配置方式，其定价不超过同区域普通商品住房评估价格的70%，并主要以“竞地价、限房价”或“定地价、竞房价”的方式公开出让，吸引资信良好、实力雄厚、社会责任感强的企业投资建设，有效缓解政府建设资金不足的问题。

（四）强化保障性住房监督管理

2011年7月,深圳市人大完成了对《条例》的修订工作。修订内容主要围绕强化保障性住房监督管理,加大了骗购保障性住房的处罚力度。《条例》规定,对骗购人最高可处20万元的罚款,并终身不受理其购买保障性住房或者购房补贴申请;对出具虚假证明材料的直接责任人、责任单位分别处以3万元、10万元罚款。对有关当事人违反住房保障法律、法规规定的行为以及严重违约行为,主管部门应当作为不良行为予以记载,并告知当事人所属单位和征信机构。

四、深圳市住房保障政策体系建设展望

深圳作为我国改革开放的“试验田”、“排头兵”和“示范区”,肩负着改革创新、先行先试的重要使命。近期,我市借鉴国内外先进经验,组织起草了《深圳市住房保障制度改革创新纲要》。《改革创新纲要》着眼于创新建设模式,广开房源,破解资源瓶颈,建立“租售补”相结合、以租为主的住房保障方式,完善轮候、准入、退出和监管机制,促进住房保障与房地产市场相互补充、协调发展,构建以人才安居为重点、惠及各层次住房困难家庭、具有深圳特色、可持续发展的新型住房保障体系。拟全力在以下五个方面实现突破创新:

一是保障对象从户籍低收入家庭扩大到户籍无房家庭,以安居型商品房、公共租赁住房解决户籍无房家庭住房困难;二是保障范围从户籍住房困难家庭向非户籍住房困难人才家庭延伸,以公共租赁住房、租房补贴解决非户籍人才家庭住房困难;三是创新保障性住房投资与持有模式,由政府直接投资与持有转变为政府与社会投资并举、政府与企业持有相结合;四是创新保障性住房建设与筹集方式,由新供建设用地建设保障性住房转变为盘活存量土地、城市更新配建和利用地铁、公交场站节约集约土地综合开发等方式建设保障性住房;五是创新保障性住房管理机制,整合资源,明确分工,由住房保障主管部门承担转变为市、区政府以及企业分类分层次运营和管理。住房保障工作是一项民生工程、民心工程,是一项长期、艰巨、复杂的任务。深圳住房保障工作虽然取得一定的成绩,但与住房保障先进国家和地区相比,仍有差距。深圳将在国家和省的正确领导下,积极借鉴和学习兄弟城市的先进经验,坚持科学发展、改革创新,持续加大住房保障力度,不断完善住房保障法规体系建设,为改善全市人民的居住条件,促进经济社会协调发展、加快建设现代化国际化先进城市奠定坚实的基础! ■

表一 深圳市住房保障体系

保障性住房类型			面向人群
出租型	廉租住房		住房困难的户籍特困家庭(低保家庭)。
	公共租赁住房	低收入家庭公共租赁房	户籍低收入家庭。
		人才公寓	政府持有,出租给引进的高级人才、机关事业单位新职工、产业人才。
			企业持有,只能面向企业人才出租。
		产业园区配套宿舍	产业园区企业管理人员、外来务工人员。
出售型	经济适用住房		户籍低收入家庭。
	安居型商品房		经认定的各级各类户籍人才和户籍中低收入家庭。

表二 我市人才安居工程保障方式

各类人才	实物供应	货币补贴
杰出人才	免租入住 200 平方米左右住房，在深圳工作居住满 10 年，赠予产权；作出特殊贡献的，在深工作居住满 5 年，赠予产权。	——
领军人才	免租入住 3 年（国家级领军人才 150 平方米左右；地方级领军人才 100 平方米左右；后备级人才 80 平方米左右），轮候购买安居型商品房。	购买市场商品房，按照享受面积标准按购房总价的 50% 提供购房补贴（购房单价以申请时市规划国土部门公布的上一年度市场普通商品住房平均价格计算），补贴由政府 and 用人单位分别承担 40% 和 10%。在深圳工作居住满 10 年，所购商品房产权可转让。
高级人才	租住公共租赁住房，期限最长不超过 3 年，轮候购买安居型商品房。	正高级为 2000 元 / 月，副高级为 1500 元 / 月，享受租房补贴期限最长不超过 3 年。
中初级人才	租住公共租赁住房，期限最长不超过 3 年，轮候购买安居型商品房。	博士 1000 元 / 月、硕士 500 元 / 月、学士 200 元 / 月，享受租房补贴期限最长不超过 3 年。

东莞市松山湖开发区保障性住房建设和运营情况

东莞市松山湖高新技术产业开发区管委会

松山湖高新技术产业开发区创建于2001年,为国家级高新技术产业开发区。近几年,我们根据国家和省的有关政策,结合园区的实际,在市委市政府的大力支持下,大规模规划建设保障性住房,取得了较好的成绩,现就保障性住房建设和运营方面的情况汇报如下:

一、因地制宜,大力发展公共租赁住房

从2008年开始,随着企业大量入园,企业中的高科技人员和管理人员住房需求凸显,为完善生活配套设施,满足园区就业人员的住房需求,管委会决定在园区内大规模建设保障性住房,2008年初,市政府下发《关于建设松山湖廉租房问题的通知》(东府办函[2008]31号),同意了管委会的建设方案,自此,松山湖开发区开始大规模规划建设保障性住房。为有利于园区今后的开发建设,松山湖高新技术产业开发区在建园伊始,在市委市政府的支持下,园区征地时将原住民妥善安置,全部迁出园区。由于园区内不存在户籍人口的住房保障问题,因此园区内保障性住房建设以公租房为主。

(一) 建立住房保障管理工作机构,统筹和领导全园区住房保障工作

为了加强对全园区住房保障工作的统筹、领导和协调,根据市政府的要求,园区成立了以管委会副主任李航为组长、总工程师方永超和管委会委员赖建伟为副组长,建设局、国土局、经发局、财政分局等相关职能部门组成的管委会住房保障工作领导小组,领导小组办公室设在松山湖建设局,由局长担任办公室主任,负责统筹协调园区住房保障建设工作。领导小组办公室主要负责跟踪上报具体日常数据和材料,同时将市有关部门的要求及项目建设过程中遇到的问题汇总后上报领导小组处理解决。目前园区公租房建设进展顺利,成果显著,并得到了市相关部门的充分肯定和社会舆论的好评。

(二) 应企业需求,规划建设公共租赁住房

2009年,在园区内企业最密集的北部工业区,管委会投资4.86亿元建设科苑公寓,规划建设2336套公租房,目前一期工程988套住房已竣工并投入使用;二期工程704套计划于2012年7月份竣工;三期644套计划于2013年3月竣工。

为配合园区东部台湾科技园和中部片区的开发建设,园区计划在2012年启动台科花园和幸福花园公租房的建设工作,其中台科花园总投资5.5亿元,建筑面积14.5万平方米,建成后可提供2068套公租房,项目已于2012年1月动工,预计2014年完工;幸福花园总投资9.5亿元,建筑面积25万平方米,建成后可提供3386套公租房,设计方案目前已送有关部门审批。

二、加强管理,公租房运营情况良好

(一) 各部门通力合作,项目建设管理流程有序顺畅

管委会住房保障工作领导小组的各个组成部门在大力发展公租房的过程中,做到分工合作紧密配合。在项目建设管理流程上,一是由规划局和经发局对园区公租房的需求进行调查摸底,制定出年度计划,

并确定选址方案，再向国土部门申请取得用地指标，由规划部门按照打造园区精品工程为目标组织方案设计，在经过专家组和班子联席会议层层把关后才能进行下一步的施工图设计及项目报建工作。二是项目投标后管委会委托工程代建中心负责项目的施工管理，该中心以向社会交出经得起检验的满意工程为目标，按照“进度与质量并重、主体质量和细部质量齐抓”的措施来狠抓施工质量。三是加强对公租房工程主体的质量控制，尤其加强房屋防水处理，严格标准间、标准段验收，提高工程细部质量和外观质量。四是要求重要分项工程一律由管委会分管领导、工程科科长和质监站长亲自验收通过后才能大面积铺开，避免日后大面积返工造成的施工单位的经济损失和甲方的工期延误损失。同时提高工程质量监督小组的监督力度，防止因施工单位恶性竞争、中标下浮率虚高带来的偷工减料、材料低劣等不良现象。五是建设局负责项目的质量和安全监督，为把好保障性住房这一民心工程的质量关，松山湖建设局质量安全监部门多次组织甲方和施工单位、监理和设计单位召开会议，充分发挥监理单位的作用，严把质量和安全关，并通过自检、和市局相关监管部门以及甲方不定期联合检查，有效的保证了项目的建设质量。六是项目完工后通过竣工验收再交由物业公司负责出租和管理。

（二）统一出租管理，减轻企业员工负担

已交付使用的科苑公寓一期出租对象为在园区工作的企业职工，目前出租率保持在 60% 以上，其中单套间（建筑面积约 35 平方米）租金为每月 650 元，一房一厅（建筑面积约 45 至 55 平方米）租金为每月 800 元。为了减轻企业员工的负担，更好的发挥公租房服务于民的作用，管委会经研究后决定从 2011 年 12 月开始，凡是以企业名义进行租住的单套间租金为每月 650 元降低至 450 元，一房一厅租金为每月 800 元降低至 550 元。需要租住公租房的员工向企业提出申请，在获得企业书面同意后统一报物业公司审批。所收租金全部上缴管委会财政，管委会每月拨付 9 万元给物业公司作为物业管理和维护及工作人员工资等的开支。E

创新服务管理方式 打造和谐宜居公租房小区

重庆市国土房管局

重庆自 2010 年大规模进行公租房实践以来，始终将创新服务管理作为公租房工作的重心。截至 2012 年 2 月底，全市已累计分配公租房 11 万套，入住 2.5 万户、7 万余人。重庆公租房小区规模大都在 100 万平方米以上，聚居人口 4—5 万。由于承租户为中低收入群众，具有流动性大、文化差异大、职业结构复杂等诸多特点，加上短时间集中入住，各种不同价值观、生活习惯和利益诉求快速碰撞容易产生矛盾叠加聚合。为建立公租房服务管理长效机制，提升公租房服务管理水平，打造平安、健康、和谐、宜居的公租房小区，我们进行了一系列探索和实践。

一、创新组织网络，形成联动机制

（一）组建专业管理机构。重庆专门成立公租房管理局统筹全市公租房工作，在各公租房小区设立房管中心具体负责日常监管工作，公开选聘一级资质的物业公司为小区提供专业化物业服务，并通过进驻小区的社区居委会、警务室、卫生服务站等机构为小区提供社会公共服务。

（二）建立社区管理体系。由市公租房管理局和公租房小区属地政府联合组建社区管理委员会，整合属地有关部门和驻小区单位力量，充分发挥社区居委会、承租户委员会、楼栋长、社区志愿者等基层自治组织的作用，形成“横向到边、纵向到底”的社区网格化管理。

二、创新服务方式，贴近民众需求

（一）及时处理群众诉求。社区管理委员会组织房管、物管每周通过开院坝会等方式“进社区、听民意”，选取热心公益事业的承租户代表及时收集群众意见，了解群众需求，并分解责任、及时处置，为群众排忧解难。

（二）建立联合帮扶制度。逐户建立承租家庭档案，并建立动态更新机制，及时了解住户信息。通过“创先争优”活动，组织驻区广大党员干部对公租房小区的残疾人、孤寡老人、智障等困难群体开展一对一的帮扶，已累计慰问救济困难家庭 3000 余户。结合小区周边产业分布特点，有针对性地开展就业培训和指导，组织周边企业到小区招聘，已累计帮助 1300 余户承租家庭实现就近就业。

三、创新工作方式，促进社区融合

（一）多途径宣传引导。通过发放公租房承租人行行为手册、在公租房信息网开办小区园地论坛和问答必答专栏，借助公示栏、显示屏、手机短信平台等引导承租住户培养文明行为意识和良好生活习惯，居民的整体素质得到了提升。公租房居民自发有序地排队上车已成为公租房小区的一道靓丽风景线。

（二）开展活动寓教于乐。定期开展放电影、故事会、民乐演奏、红歌比赛、篮球联赛等群众喜闻乐见的社区文体活动，并现场向群众宣讲相关政策、普及知识，达到了寓教于乐的效果。春节期间，还开展了丰富多彩的送温暖和迎新春活动，营造了祥和欢乐的节日氛围，丰富了小区居民文化生活，增强

了小区居民的认同感和荣誉感。

(三) 积极开办市民学校。市公租房管理局联合团市委、辖区政府、志愿者协会等单位,以“幸福生活、共建共享”为主题,在公租房小区每周开办“市民学校”,提升其生活能力和发展能力。一是培育新市民融入新生活。通过举办防暑防寒、养生保健、家居艺术、家庭教育、家居安全等专题培训讲座,提高居民素质,促进社区文明。二是构筑新载体重塑新关系。通过组建居民兴趣小组、选任青年代表等形式,搭建居民交流平台,有效促进居民间心理融合、文化融合和人际关系融合。目前已组建公租房老年腰鼓、军鼓、红歌队、书画、摄影、太极拳、扇子表演和舞蹈队等8个兴趣小组,团结社区文艺爱好者158人,以楼栋为单位招募青年代表27名。三是搭建新桥梁创建新社区。通过开设爱心储蓄银行、组建志愿者服务队伍等形式,搭建起居民间的互助桥梁,积极营造互帮互助的新型和谐社区。目前已招募社区志愿者133人,组建了安全文明礼仪、成长关怀、敬老助残三支志愿者服务队,集合爱心时间515小时。

四、创新监管方式,规范住用行为

为实现保障对象的动态管理,引入了智能化动态后台管理系统,定期核查承租户住房、家庭人口增减等相关信息。开展定期巡查和不定期抽查,设立举报箱、举报电话,对承租人履约和住用行为进行监督检查。对承租期间,承租人因新购置住房等原因导致住房面积超标不再符合保障条件,或出现转租、空置、改变房屋用途、恶意拖欠租金等违反合同约定行为的,解除租赁合同,收回公租房,其5年内不得再次申请。截止目前,已对连续空置6个月以上、发布转租信息的4户承租家庭进行退租处理;违规经营的9户承租户经政策教育、调查取证、限期整改后已停止违规行为;对小区内路边游摊采取疏堵结合的方式,一方面多渠道帮助解决违规经营者的生活困难、就业等问题,另一方面严厉查处拒不整改的违规经营者。

通过以上措施,重庆公租房小区管理井然有序,租金收缴率达99.5%以上,入住居民的住用行为更加规范,综合素质有所提升,文化生活更加丰富,小区居民的荣誉感和凝聚力显著增强,整个小区呈现出和谐、健康的生活氛围。E

坚持民生导向 切实抓好公租房建设和分配

重庆市国土资源和房屋管理局

近年来，重庆市努力探索用公租房统揽保障性住房建设，打破城乡、市域和户籍差别，实现城市中低收入人群全覆盖的住房保障体系。全市规划从2010年起三年建设4000万平方米公租房，加上原有保障性住房和各类保障性安置房，到“十二五”期末，城镇住房保障覆盖率将达30%以上。2010年2月28日，重庆首个公租房鸳鸯片区“民心佳园”项目破土动工，正式拉开了我市公租房建设的帷幕。2011年3月2日，重庆公租房首次摇号配租。2011年4月16日首批公租房承租户喜迁新居。截至2011年底，不到两年时间，全市已累计开工建设公租房2871万平方米，并已实现分配11万套，取得了较好实效。我市公租房建设和分配的具体做法有：

一、坚持公建公有，凸显民生导向

我市在公租房建设中坚持政府主导，指定国有投融资企业作为建设主体并持有产权，建成后交由公租房管理局进行管理，以确保公租房的公共保障属性。实行“租售并举”，符合条件的承租人租住5年后可购买，拥有有限产权，但不能上市交易；如需转让，由政府公租房管理机构以原购房价加利息回购，重新作为公租房流转使用。这样既保证了公租房始终在政府保障体制内运行，避免了因政府无穷尽地投入资金建设保障房而引发的财政“黑洞”，又从制度上消灭了利用保障房套利，堵塞了利益输送和灰色交易通道。

二、明确保障对象，覆盖“夹心”人群

我市把公租房保障对象界定为三类人：一是本市无住房或人均住房建筑面积低于13平方米的住房困难家庭；二是大中专及职校毕业后新就业的无住房人员；三是进城务工及外地来渝工作的无住房人员。对这三类人群而言，有稳定工作是关键，住房困难是核心条件，没有户籍限制是一个重要特点。重庆正处于工业大发展、大繁荣的阶段，对有技能、高素质的人才需求日益增加。大规模修建公租房并不设户籍限制，有利于吸引外出务工人员回渝就业，有利于吸引市外人才聚集重庆，有利于推进笔电等重点产业发展。从2011年四次摇号配租的情况看，本市进城务工和外地来渝工作人员占配租总数的比例高达49.1%，与政策设计初衷吻合。

三、切实保障用地，创新筹资模式

土地和资金是保障性住房建设普遍面临的两大难题，需要通过政府主导和市场化运作方式相结合予以解决。重庆建设4000万平方米公租房总投资约1200亿元，土地需求量约3万亩。

在土地方面，我市较早地成立了市地产集团等国有投融资企业，建立了国有土地储备机制，储备了30多万亩土地。公租房建设用地从市级投融资企业的储备用地中优选并划拨供应。

在资金方面，我市多措并举，建立健全了资金融通体系，破解了建设资金瓶颈，确保了公租房建设

顺利快速推进。一是加大财政投入。除通过 3 万亩国有储备土地划拨注入、争取中央财政支持外，还将当年土地出让收益的 5%、房产税收益以及公租房建设中涉及的行政事业性收费、政府性基金以及有关税费等全额用于公租房建设。二是创新融资方式。我市充分发挥国有资本“第三财政”作用，积极运用市场化运作手段，争取商业银行、社保基金、公积金贷款等社会资金。资金还本付息通过如下方式解决：本金通过出售部分公租房和小区配建的商业用房回笼资金达到平衡，融资利息主要通过租金平衡。

四、科学规划设计，体现“宜居”要求

我市公租房主要布局在我市重点规划发展的人口和产业集聚区，起到了“排头兵”作用，能够提早和加快推进城市拓展区的生产生活等基础设施建设，引导人口以及产业从传统的城市中心城区向这些片区转移、聚集，在实现居民职住平衡的同时，也为城市发展提供了更为广阔的空间，有利于形成和谐的人居环境。发布了重庆市《公共租赁房设计标准》，公租房社区按照商品房标准配套建设有学校、社区医院、商场、警务室、健身设施和公共活动场地；房屋分为单间、一室一厅和两室一厅，厨房、厕所齐全，并进行内部简单装修，承租人添置家具后即可入住；容积率控制在 3.5-4.0，绿化率为 35% 左右。

五、加强质量管理，确保优质高效

我市制订出台了《关于进一步加强公共租赁房工程质量管理的意见》等文件，规范了公租房等保障房的质量标准。严格执行招投标制、工程监理制和合同管理制，认真把好设备材料进场、施工工艺、试验检测、工程验收等关口。将保障房建设项目全部纳入市级重点工程进行管理，定期组织监督检查和质量巡查，切实落实安全施工和质量监管责任，落实质量终身负责制。严格按照《重庆市住宅工程质量分户验收管理办法》对公租房统一实施分户验收。建立了专门的房屋维修维护队伍，实现了 24 小时内上门服务及事后回访，形成了公租房入住后维护管理的长效机制。

六、创新审核手段，确保分配公平

我市制定了《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》及《实施细则》等规范性文件，公租房准入、审核、分配、退出等有条不紊。一是申请方式简便。申请人在公租房信息网或申请点现场提交申请表和工作、收入、住房等证明材料即可申请公租房。2011 年申请家庭已累计达 13.7 万户次。群众普遍感到申请简便，程序严谨。四次摇号配租无任何投诉。二是审核流程规范。实行“两审两公示”制度，由各区设置的申请点进行初审后提交公租房管理局复审，复审合格的通过公租房信息网对外公示 7 个工作日，摇号配租后再通过公租房信息网和指定的媒体对外公示 15 日，广泛接受社会监督。开发了以地籍信息系统为支撑的公租房管理信息系统，实现了房管、公安、民政、社保、工商等多部门信息共享和联网检索。截至 2 月底，累计有 1308 户申请对象因住房面积超过保障标准等原因被取消摇号配租资格。三是分配公开透明。开发了公租房电子摇号系统，随机、同时产生配租对象和配租房源。分配过程实行全程电视直播，邀请监察人员、人大代表、政协委员、申请人代表等到现场监督，公证人员进行全程公证。截至 2 月底，通过摇号后的公示与监管，累计有 163 户不符合条件的申请对象被取消分配资格。

重庆启动公租房建设两年来，既保障和改善了民生，解决了广大“夹心层”群众的住房困难问题，有力促进了我市户籍制度改革，助推了工业化、城镇化和城乡一体化，也增加了住房市场的有效供给，成为了房地产市场健康发展“稳定器”，但仍有诸多方面需要总结和完善。我们将以本次会议为契机，充分学习、借鉴兄弟省市住房保障工作中好的经验和做法，运用到重庆公租房建设和分配实践中，切实把这项民生工程抓实抓好。■

以人为本 深入推进住房保障服务管理工作

成都市城乡房产管理局

随着保障性住房的大规模建成，老百姓的居住问题逐步得到解决，但随之而来的住房保障后期使用管理任务也越来越繁重。不仅老百姓有房住、住得好，在“安居”基础上实现“乐居”，才能体现出住房保障工作的真正目的。围绕这一核心主题，结合保障房量大、管理周期长的特点，保障对象群体性强、需求多而且迫切的现实状况，我们认为住房保障不单是对“房”的管理，更是对“人”的社会管理问题。因此，我们以老百姓需求为第一要务，积极思考并提出了“以人为本、人房结合、规范管理、创新服务”的工作思路，房管部门除了加强对保障房的使用管理和物业服务以外，有必要针对保障对象除住房以外的其他基本需求，搭建起政府部门联动、社会参与、居民自治的服务管理机制。

一、物业服务精细化

为了让保障性住房小区享受到与商品房同等、同质的专业化、精细化的物业服务，实现让低收入家庭享受精细化物业服务，结合实际，我们专门制定了《成都市保障性住房物业管理办法》，明确以建“备选库”来选聘物业服务企业，赋予物业服务企业除物业服务以外多项使用监管职责，健全配套考核机制以约束物业服务企业恪尽职守并畅通退出机制。目前，我们所有的保障房小区均选聘了专业物业服务企业提供标准化、精细化的物业服务，而且物业服务企业还针对孤寡、重疾等重点服务管理对象建立关怀机制，改善了小区环境，规范了小区秩序，大大提升了居民生活舒适度。

为切实解决保障对象经济困难和企业良性运转之间的矛盾，我们出台了《成都市中心城区廉租住房物业管理费补贴规定》，规定了低保、残疾、军残、烈属、家庭成员均年满60岁以上等情形实行“分档补贴”，并可累计享受补贴至100%，实现了企业可持续发展和群众减负的“双赢”。

二、共创共享服务管理机制

结合保障对象实际需求，建立起部门联动、条块结合的共创共享机制。一方面，整合就业、社保、民政、司法、卫生、文化等社会管理职能和服务资源，逐步开展建立信息资源共享、部门联动的“横向”服务管理机制。另一方面，深入贯彻落实保障房小区“属地化”管理，与街道联动积极推动社区办公点入驻保障房小区，在保障房小区搭建起社区服务管理平台，为集中到小区开展公共服务提供了“硬件”保障，建立起街道、社区与住户之间的“纵向”服务机制。目前，我们已经分别与公安、司法制定了联动服务管理工作方案，建立起相应的联动工作机制；在保障房小区当中设立社区办公点，并与小区物业建立共驻共建、资源共享、大事共商、活动共办、互为监督的工作机制。

三、促进社会参与

针对保障对象不仅希望“有房住”，还希望解决除住房以外的就业、教育、医疗、文化、特殊关怀等其他基本生活问题，充分利用社会资源，引入工会、共青团、妇联、残联、西部老年联合会、行业协会等社会团体、公益组织参与住房保障服务管理工作，逐步建立起可持续发展的协作机制，依托社区平

台，切实推进就业、医疗、文化等社会服务以及对老、弱、病、残等特殊群体的帮扶救助。

（一）就业促进机制

为了实现通过就业促进提升保障对象自食其力能力，提高生活质量，我们已经与成都市总工会帮扶中心共同制定了《保障对象就业促进工作方案》，充分认识到做好帮扶就业困难人员就业的重要意义，建立起了集信息资源共享、开发就业岗位、提供技能培训、创业培训、职业介绍等就业服务为一体的援助机制，加强动态跟踪管理，做好就业宣传帮扶工作，实现“出现一人，认定一人，扶助一人，稳定一人”的就业促进目标。

（二）老人关怀机制

为了让保障房小区的孤寡、高龄老人安享晚年生活，我们已经与西部老人联合会充分合作，由西部老人联合会根据老人实际需求，组织社会志愿者与老人建立“一对一”固定帮扶机制，安排志愿者轮流驻点小区服务，主动上门巡查探视，全天候接待服务电话，适时应对老人急、难、险、病等特殊情况。

（三）残疾人帮扶机制

针对残疾人对伤残鉴定、康复援助、就业创业等实际需求，我们正在积极与市残联磋商合作事宜，通过市残联与企、事业单位的合作平台，实时提供保障对象中的各种残疾人信息，充分解决各种诉求。同时，通过与街道、社区互动，建立为残疾人提供“量体裁衣”式个性化服务，帮助残疾人（家庭）解决实际困难。

（四）文化推进机制

为了丰富保障对象精神文化生活，我们已经与共青团成都市委员会合作创办了“市民学校”，通过宣讲卫生健康常识、举办法律讲座、提供心理健康咨询、讲解亲子教育经验等丰富多彩的教学活动，让居民在教育中身心受益；通过举办消防知识培训暨演练、志愿者行动的文化表演、坝坝电影进小区等文化活动，努力打造平安、健康、和谐、宜居的保障房小区。

四、鼓励居民自治

（一）建立小区志愿者服务队

为了引导居民自治，实现自我管理，通过与共青团成都市委员会、社区沟通互动，在保障性住房小区组织建立由住户组成的小区志愿者服务队，协助物业服务企业开展小区公益活动和搞好服务工作，主动帮助孤寡老人、残疾人、老年人家庭等特殊人群的日常生活，劝导小区不文明行为，维护小区日常生活秩序。目前，我们在中心城区已尝试建立5支、近百人的居民志愿者服务小分队，住户自主参与小区服务管理的效果良好，得到了广大小区居民的认可，今后也将在新交付使用的保障房小区当中全面予以推广。

（二）设立小区民情联络员

为畅通居民与物业、社区、管理部门的服务管理机制，搭建民意、民情和服务管理信息传递的桥梁，我们探索在保障房小区设立了“民情联络员”，收集民意，倾听民声，充分掌握民情，住房保障服务管理工作中充分体现民意，引导居民自觉自愿参与到小区服务管理，实现自我管理与监督。目前，我们在中心城区的多个保障房小区当中设立了小区民情联络员，试运行收效良好，将在以后新建成的保障房小区中逐步推广。

住房保障工作是一项复杂、长期的系统工程，尤其是入住后的“人、房共管”更是全国性难题，我们立足现有条件做了适当探索和尝试。随着住房保障服务管理工作的持续推进，我们还将继续围绕“以人为本、人房结合”的服务管理核心，以保障对象需求为出发点，以保障对象满意不满意作为落脚点，进一步建立健全联动服务管理机制，深入促进更多社会组织积极参与，积极探索建立“保障房小区管理委员会”以增强自治力量，共建平安、健康、和谐、宜居的保障房小区，实现“小区和谐”促进“社会和谐”。■

住房保障信息化管理及考核机制

陕西省住房和城乡建设厅

住房保障工作已成为社会各方广泛关注的热点问题，这项工作保障了中低收入阶层基本住房需求，极大地改善了其住房条件，是一项深得人心的惠民工程。利用计算机对保障性住房档案信息进行电子管理，实现对享受住房保障家庭的申请、审核、公示、核准，既可以提高工作效率，又可以方便群众，为此陕西省委省政府决定建立健全住房保障信息化管理和考核机制，不断完善建设、运营和后续管理工作。现将基本情况汇报如下：

一、住房保障信息化管理情况

（一）开展中低收入家庭住房状况调查工作

2011年12月18日，全省中低收入家庭住房状况调查工作已经全部完成，共调查210.13万户。经县区住房保障管理部门审核，录入全省住房信息系统的192.2万户，占全省城镇人口家庭户数的比重为29.99%。

（二）稳步推进信息系统建设

建立保障性住房管理科学化、规范化的长效机制的要求，实现保障性住房的房源信息、保障对象信息、建设过程、分配过程即时公开，使保障性住房的申请、审核、轮候、公示、摇号、配租、档案和租金管理等流程完全信息化，通过信息化手段科学推进我省保障房建设步伐。陕西省政府决定投入1.5亿元，在现有保障性住房信息系统的基础上，建设省、市、县相关部门、街道办、社区的互联互通的集成化管理系统。

一是在现有系统的基础上，将智能化监测手段与管理手段相结合，形成智能化的监管监测体系，建立省、市、县各级保障部门甚至街道办、社区的互联互通的集成化办公平台。通过信息化手段规范住房保障工作程序和管理制度，提高工作效率和管理效能，确保应公开的信息全面、及时公开；也尽可能地减少违规操作。面向公众开通多种信息渠道，提供多种服务方式，实现信息公开共享，互惠共赢，进而提升政府的公共服务形象。

二是建成后的信息平台将成为省、市、县保障部门互联互通的集成化工作平台。今年我厅将按照省政府领导指示，建成功能强大、技术一流、人员齐备的信息管理系统，形成网络工作平台，所有审批记录有迹可循，所有业务可追溯，与公安、民政、社保信息互通，保障对象申请、审核、轮候等环节实现程序化管理。

三是通过政务资源共享交换体系，为行业管理提供丰富的信息资源和服务支持。为社会公众提供多样化的公共服务形式和渠道，达到信息公开透明，举报投诉便捷、公众监督有效，查询服务准确，网上申报快捷。同时实行公开摇号分配方式，让每一户符合条件的家庭都能平等参与申请和分配。

五是实行分配结果省级备案制度，每个小区的分配结果要在分配结束后5个工作日内通过住房保障信息系统上报省厅备案，同时向社会公开分配结果自觉接受社会各界监督；协调纪检、监察等部门，开

展保障性住房分配工作专项督查。

六是成立住房保障管理中心，配备专业人员，作为常设机构专门负责此项工作，各市县也将相应设立专门机构，建立完善住房保障工作长效机制。目前已向省编办报送了关于成立住房保障管理中心的请示。各市县也将加强住房保障信息化队伍建设，市级配备 5 名，县级配备 2 名专业技术及管理人员专门负责本级平台的运行维护、技术支持等日常管理工作。

（三）确定“十二五”轮候次序

目前，西安、汉中、杨凌等城市一次性确定轮候次序工作已完成，其他城市正在抓紧进行，我厅已开始对中低收入调查结果进行典型调查分析，并决定对部分重点城市和县录入数据的准确性、轮候次序的合理性等进行检查验收。选择个别市（区）试点性的在《陕西日报》公布轮候结果。同时为了确保公布数据的准确性，我们组织了专门人员，由一名厅领导带队，对重点市（区）的相关数据进行进一步的核实。对剩余的市（区）将以县（区）为单位待条件成熟后，在当地媒体公布五年的轮候名单，省报将刊发消息，让符合保障条件的群众了解情况，便于查找。

二、结合争先创优，加大督查考核的力度，

一是制定了考核办法。为加快推进全省住房保障工作，根据《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24 号）、《中共陕西省委办公厅 陕西省人民政府办公厅关于加快保障性住房建设的意见》（陕办发〔2010〕11 号），我们制定了《陕西省住房保障工作评价考核暂行办法》，经省政府同意，已印发各市执行。考核由省住房和城乡建设厅牵头，会同有关部门共同组成考核组，对省政府与各市政府签订的住房保障工作目标责任书进行月排名、季讲评和年终全面考核。

二是细化了考核指标。按照省级政府负总责，市、县政府抓落实的工作责任制度，从去年 4 月份开始，我省采取月排名、季度点评、年度考核相结合的方式加大督查力度，每月对各市保障性安居工程建设情况进行考核排名，具体按照百分制原则对相关考核打分指标进行了细化规定，相关指标主要包括四个评价类别：主要是目标任务分解、前期手续办理、土地供应、资金落实、开工量、形象进度（含完成投资）、质量监管、竣工量、配租配售管理等共 18 项指标，对全省各市的保障性住房建设情况进行打分，通过打分再进行排名，并按月公布排名情况。将结果通过省内主要媒体向社会通报，对进展缓慢的市实行约谈和问责。

三是纳入省委考核指标。省政府及时召开点评会，总结经验，分析困难，采取有效措施，解决问题。年底采取全面考核，将保障性安居工程建设作为地方工作业绩的重要权重，对考核优秀的市政府和省政府相关部门，由省政府给予通报表彰；对考核不合格的予以通报批评，并责令限期整改。住房保障工作考核结果作为省委、省政府年度目标责任考核的依据。对当年没有完成住房保障目标任务的市政府和省政府部门，不得评为优秀等次。

四是考核与部门联合督查相结合。建设、发改、财政、监察等相关部门派出督察组，对各市项目建设情况、配套资金落实情况、工程质量监管以及廉租住房租赁补贴发放等情况不定期进行抽查和专项督查考核，督查结果作为年终考核的重要依据。

五是各市（区）都建立了督查工作机制。市县均采取多部门联合巡查、当地媒体排名、重点督查，实行形象进度考核，每月定点采集形象进度影像资料，进行科学比对等方式，形成了省、市、县三级考核联动机制，合力推进保障性安居工程实施。■

保障性住房融资平台运作模式

陕西省住房和城乡建设厅

为解决保障性住房建设资金问题，我省探索出一条筹资的“陕西方法”。省政府与省属大型企业延长石油集团共同出资 40 亿元成立了陕西保障性住房建设工程有限公司，向社会融资支持市县加快项目建设。实现了与各市保障性住房项目的对接，保证了一些资金有困难县市的保障性住房顺利开工建设。

一、顺利完成了公司组建的各项基础工作

（一）陕西保障性住房建设工程有限公司，自 2011 年 3 月成立以来，按照省委、省政府的决策部署，围绕管理、融资、项目三个要点，一手打基础，一手抓进度，取得了比较显著的成绩。初步形成了一套比较完备的、确保公司各项业务高效、规范化运行的管理制度体系。公司管理架构和运行机制已基本形成，各岗位配备的工作人员也已到位。根据省政府两次专题会议要求和公司《章程》、出资人《协议》的规定，建立了公司董事会、监事会和经理层，各岗位配备的工作人员已到位履行其职责。根据公司业务和发展需要，确立了公司运行管理机制。内设了综合管理部、企业发展部、财务管理部、项目管理部、工程预算管理部、工程管理部等 6 个工作部门，按照精干、高效、务实的原则，组建了管理及业务团队，其中省住房和城乡建设厅抽调 15 人、延长石油集团抽调 10 人、从社会聘用管理人员 32 人，目前，公司有工作人员 57 人。公司各项业务管理工作依循公司制度，正有序、有效的进行。

（二）从全省保障性住房建设及省政府赋予公司职责和运营情况实际出发，高度重视公司制度建设。目前已制定出台了《保障性住房建设资金管理办法（暂行）》、《财务管理制度》、《人力资源管理制度》、《行政工作管理》、《工程管理制度》等 19 项制度和措施，同时明确了各部门及岗位工作职责。制定了与各市、县政府签订的《保障性住房项目建设合作框架协议》及承诺书、《保障性住房建设项目合作合同》。这些制度、职责和合同协议等工作制度的出台与执行，初步形成了一套比较完备的、确保公司各项业务高效、规范化运行的管理制度体系。

二、抓好合作项目对接工作

（一）突出重点。根据各市、县保障性住房建设项目资金需求，严格按照省政府要求把握三个原则，确定合作项目：

一是公司出资建设的保障性住房，必须是已列入省政府 2011 年下达的市、县保障性住房建设计划中的项目；

二是在资金使用上首先保障公租房、廉租房建设，并且是按照省政府规定能如期开工的项目。同时要把经济欠发达、政府财力相对薄弱，建设资金缺口较大的市、县的保障性住房建设项目作为支持的重点；

三是无论项目投资多少、资金缺口大小、只要符合政策，都应纳入资金支持范围，给予全力保障。在公司拟出资的保障性住房项目中，70 套以下的住房建设项目有 6 个，出资额最小的住房建设项目只有 30 套。

2011 年公司与 10 个市（区）、89 个县（区）政府完成了 117 个保障性住房项目的对接，总建筑面积 847.42 万平方米，112742 套，需公司出资约 152.53 亿元。其中公租房 65436 套、廉租房 28410 套、经济适用房 10058 套、限价商品房 8838 套。

（二）明确项目建设责任主体。明确了公司作为项目建设出资主体，主要负责项目建设资金筹措、划拨及回笼；市、县政府作为项目建设主体，负责项目建设的实施、管理和项目建成后的回购。

截止 12 月 31 日，公司已在 10 市（区）50 县共设立了 58 项目部。市、县政府指派管理人员，专门负责项目建设全过程的管理工作。

三、做好项目融资工作

2011 年，由于国家银根紧缩，融资形势较为严峻。中国人民银行、中国银行业监督管理委员会联合下发《关于认真做好公共租赁住房等保障性安居工程金融服务工作的通知》（银发〔2011〕193 号），要求各金融机构认真做好保障性安居工程融资工作，但各商业银行在支持保障性住房建设资金融资方面仍然比较谨慎。按照赵正永省长、江泽林副省长 9 月 7 日到公司调研检查工作时的重要指示精神和省政府 9 月 9 日专题会议要求，公司经理层及时调整思路，积极与各金融机构进行衔接，采用以下三种方式，做好项目融资工作：

一是按照商业银行的要求，将公司拟出资项目中的项目手续办至公司名下，以项目作抵押并由延长石油集团担保的方式，向商业银行进行项目融资。

二是随着国家金融政策对保障性安居工程建设支持力度的进一步加大，国家开发银行陕西省分行同意将公司拟出资项目中的项目手续可不办至公司名下，而是由公司拟出资项目进行打包抵押，并由延长石油集团担保的方式，统一向国开行陕西省分行申请融资。

三是按照赵省长莅临公司调研工作时的要求，公司采用提供“项目启动资金”的方式，支持各地保障性住房项目建设。

目前，部分商业银行已同意向公司的保障性住房项目融资 101.7 亿元。其中，2011 年 9 月份获得北京银行融资 16 亿元、交通银行融资 9 亿元、10 月份获得浦发银行融资 30 亿元、11 月份获得中信银行融资 5 亿元、长安银行融资 3.7 亿元、12 月份获得中国银行融资 8 亿元、成都银行融资 6 亿元，2012 年 1 月份获得建设银行融资 24 亿元。

公司还拟向国家开发银行陕西省分行借贷保障性住房建设资金 80 亿元，2011 年 10 月份已通过项目评审。

四、设立项目共管账户，实行资金“收支两条线”管理

为了资金的运营安全，公司在出资的市（区）、县项目部设立了项目经费支出和收入两个共管账户。经费账户主要接收公司下拨项目部的工程费用，由项目部按财务规定和报账程序使用、报账；项目收入账户的资金来源，包括中省市县拨付的财政补助资金、地方政府的项目回购资金以及完成回购前由项目产生的各种收益资金等。项目账户的支出实行专款专用，全部用于账户所对应的项目建设，不得挪作他用，确保了资金运行各个环节的顺畅衔接和资金封闭循环运行。目前，公司已设立共管账户 46 个。

五、资金拨付情况

公司对项目的出资行为，按照与市（区）、县政府签订的《保障性住房建设项目合作合同》约定，以核定的预算为基础，坚持预算上限控制，避免超预算资金拨付。对于特殊的预算变更事项，公司也制定了严格的申报审批程序，在确保项目建设资金正常需求的前提下，提高资金使用效率和效益，节约项目投资，减轻市（区）、县政府项目回购压力。按照事先约定的项目建设进度节点，分批分次拨付资金，

发挥资金的时间效益，确保现金流周转安全平稳，2011 年公司为全省保障性住房建设拨付资金 11.46 亿元。

2 月 10 日省政府召开政府专题会议，明确要求公司改变融资方式，今年公司向各市借贷启动资金 10 亿元，帮助各市政府解决保障性住房建设资金不足的问题。按照省政府领导的要求，公司正在起草借款合同，并尽快给各市解决 2 至 3 个亿的保障性住房建设启动资金。同时，积极和金融单位对接，力争取得金融机构的资金支持。E

公共租赁住房标准化与部品化的整体解决方案

中国建筑标准设计研究院

近年来,随着廉租住房、经济适用住房建设和棚户区改造力度的逐步加大,城市低收入家庭的住房条件得到较大改善。但是由于种种原因,中等偏下收入住房困难家庭、外来务工人员以及刚毕业大学生群体的住房问题依旧十分突出。大力发展公共租赁住房,是完善住房供应体系,培育住房租赁市场,满足城市中等偏下收入家庭基本住房需求的重要举措,是引导城镇居民合理住房消费,调整房地产市场供应结构的必然要求。

在十二五期间“住有所居”的住房保障总体目标下,公共租赁住房建设已经成为各级各地政府部门工作中的大事,已经迎来规模庞大的建设时期。公共租赁住房是一种以政府作为主导的小面积规模套型,有利于系列化设计、标准化部品应用和工业化建造的实施。而住宅产业化的标准化工业化的生产方式,对于优质高效建设、减少资源浪费、实现“住有所居”的住房保障总体目标有着无可比拟的优势。

一、日本公共租赁住房产业化发展的启示

日本是世界上公共租赁住房产业化发展水平领先的国家,日本政府围绕住宅生产与供应,将各有关企业的活动进行“体系化”的协调。从政策和生产方式上引导,重点放在住宅产业工业化和技术方面,建立了“住宅生产工业化促进补贴制度”。

日本住宅生产工业化的具有两大特征,一是其住宅生产工业化的产业基础,即住宅建筑体系和住宅部品体系成套化、通用化和标准化;二是其住宅生产工业化的产业方式,技术集中、规模生产和社会供给。

(一) 住宅建筑标准化

从日本公共租赁住房产业化发展来看,标准化是推进住宅产业化的基础。二十世纪六十年代日本制订了《推动住宅产业标准化五年计划》,开展材料设备、制品标准、性能标准和结构材料等方面的调查研究工作,依靠各有关协会加强住宅产品的标准化工作,并对房间、建筑部件、设备等尺寸提出了建议。分别制订了“住宅性能标准”、以及“施工标准”、“设计方法标准”等。目前日本各类住宅部品(构配件和设备)工业化、社会化生产的产品标准十分齐全,部件尺寸和功能标准都已成体系。

(二) 住宅建造部品化

从日本公共租赁住房产业化发展来看,日本住宅部品化程度很高。由于有规范的住宅建筑标准,从设计开始,就采用标准化设计,产品生产时也使用统一的部品标准,建造使用部件组装应用十分普及。由于住宅建造采用部品化方式,住宅室内全部是现场安装而成,充分体现了住宅部件安装快捷、性能优良的优越性。从开工到室内装修完毕,只需一个月左右的时间。可见这种现场装配建造方式的高效,表现了日本住宅产业化的发达程度。

二、标准化设计部品化建造的整体解决方案

(一) 发展住宅产业化的基本问题

当前,面对大规模公共租赁住房建设的需求,由于缺乏完善的建设技术标准及其建造技术保障体系,公共租赁住房在质量与控制和保障、成本控制、运营维护保障等方面存在巨大的挑战。我国公共租赁住房的建设只能采用产业化与工业化的方式,我国住宅产业化工业与先进国家相比还存有不少差距。住宅建设基本上仍是粗放型,传统陈旧的技术仍在被大量的采用;住宅建筑标准化工作滞后,住宅建筑体系大多数局限于结构体系或施工技术,没有从建筑整体出发进行成套技术开发,标准设计与建筑的模数标准还很不健全;

住宅部品通用化程度低,部品的配套性通用性差,住宅建筑与住宅部品的模数难以协调,住宅部品尚未形成配套系列。

(二) 采用标准化设计部品化建造的思路

运用工业化的理念,采用标准化设计部品化建造的住宅工业体系为主线,应该是系统的、且有完整的生产产品架构;在建立标准体系基础上,把住宅部品化,即将住宅分成不同的模块,然后组成一个系统,最后形成架构。从四大主题工业化、标准化、耐久化、环保化,来打造未来的公租房住宅,力求在住宅筑全生命周期中实现持续高效的利用资源、最低限度地影响环境,积极推动住宅工业化体系的形成,通过推进技术创新和技术集成的应用,促进住宅产业化发展。采用标准化设计部品化建造的思路,应建立和完善四个技术保障体系(图1)。

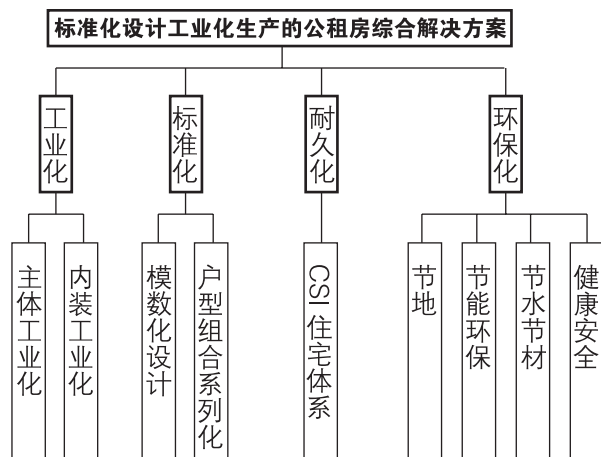


图1 标准化设计部品化建造的技术体系

采用标准化设计部品化建造的思路是指运用成套技术集成体系进行的标准化、集成化生产与社会化供应的住宅产品。其具体四个特征有:

第一,标准化模块化的设计。住宅生产实现模数化协调,标准化住宅生产必须先有符合标准化模数协调规程的设计。标准化设计为工厂化集约化生产批量定型产品,完成模块定单来实现多样化需求。第二,工业化建筑体系的应用。形成目前以新型建筑体系,从而保障了住宅建筑体系安全、环保、节能的品质。第三,通用化住宅部品的供应。主要构件,柱子、横梁、墙板、楼板、屋面板及门框、窗框、楼梯等构配件,均为标准化生产。住宅内装的各个部分都有通用部品,只需将通用部品组合。第四,现场施工技术的装配。建筑施工尽可能装装集成作业,基本杜绝了传统工法中的现场湿作业,而代以的干式作业为主,利于建筑质量的精确控制。

三、标准化设计部品化建造的方法及其设计技术

标准化设计部品化建造的设计技术与的核心是应从住宅生产建造体系出发,应用通用建筑体系及其四大成套技术保障体系。通用建筑体系是把通用的住宅部品汇集起来,生产出各种类型住宅的建筑体系。

通用住宅建筑体系，是以工业化、标准化、专业化、批量化为模式的住宅生产和供应，是住宅产业化的发展要求，是实现住宅通用部品化的条件，是提高住宅建设整体水平的根本。住宅部品与成套技术体系的住宅部品的概念应是，住宅建筑中具有规定的功能的一个独立单元，它是由一个或一组住宅产品和系统组成，并满足工业化、标准化等技术、质量的要求和住宅产业的要求。

（一）住宅工业化的技术保障体系

包括完善与住宅有关的标准和规范体系，进行标准化、多样化与工业化相结合的住宅标准设计。为了改善传统的以现场湿作业为主的住宅建设方式，减少高耗能高耗材问题，从主体工业化和内装工业化两个方面入手，从设计阶段认真考虑工业化的实施性；内装工业化主要包括整体厨房、整体卫浴、门窗、设备、管线等方面的标准化设计。住宅部品体系重点要实行部品生产的系列开发、规模生产和配套供应。

（二）住宅标准化的技术保障体系

通过模数化设计与系列化设计，实现建筑、结构、设备设计之间的协调，又满足不同住户需求，提供多样化的选择。其模数化设计，可通过模数控制可变空间、厨卫空间、储藏空间、灵活划分空间的隔扇或家具，同时将部品进行通用化设计，管网集中化设计；其系列化设计，可由确定的模数化户型进行系列的组合，既可以适应应用地的多变性，也可通过户型合并变化，满足日后的改建需求。

（三）住宅耐久化的技术保障体系

采用 CSI 住宅体系，延长住宅使用寿命，形成住宅工业化体系，实现住宅的可持续发展。不但要满足近期的使用要求，而且要保证使用过程中维修、建造、更新、优化的可能性和方便性，使住宅更具备耐久性。

（四）住宅环保化的技术保障体系

从节地、节能环保、节水节材、健康安全四个方面，运用新技术，减轻建筑对环境的负荷且节约能源及资源，提供安全、健康、舒适性良好的生活空间，与自然环境亲和，实现可持续发展战略。

结语：

公共租赁住房的住宅产业工业化必须依靠相应的完善的技术保障体系作为保障，我院通过多年努力，在住宅建筑体系、部品标准化、工业化的成套化技术研发上取得一定的成就，并在住建部的组织下牵头编制了《公共租赁住房优秀设计方案汇编》，供全国建设与设计部门参考使用。希望能在推动我国住宅产业现代化发展，实现“住有所居”理想上贡献应有的力量。E

保障性住房建筑设计理念与方法探讨

清华大学建筑学院教授 周燕珉

建筑设计是保障房开发建设的重要环节。为了“又好又快”的推进保障性住房建设，作为建筑设计人员，既要保证设计品质，同时也要综合考虑开发建设的其他环节要求，采用合理的设计方法，以促进保障房建设的顺利推进。以下是笔者在保障房研究中总结的一些设计理念及设计方法，提出来供大家探讨。

一、保障房建筑设计理念探讨

保障房的设计需要综合考虑多方面的要求。如目标人群居住需求、运营管理方式、开发周期要求、施工建设技术、可持续发展等。设计师需要在满足基本建筑设计规范的基础上，综合考虑上述因素，以设计出适宜的建筑设计方案。

（一）考虑保障人群的特点及居住需求

在保障房开发的前期，需要对目标人群的构成特点及居住需求展开分析。如分析目标人群的年龄结构、家庭结构、工作类型、经济能力、生活背景等；同时也要分析目标人群的工作需求、学习需求、交往需求、休闲需求等。通过对保障人群特点及需求的深入研究，才能把握好保障房的设计方向，才能设计出真正符合社会需求的保障性住宅。

（二）考虑运营方式对保障房设计的影响

按当前政策导向，租赁型保障房是未来建设的主体。租赁型保障房设计时，需要权衡租住人群的“居住需求”、“租金承受力”等因素。目前在部分城市，租赁型保障房的租金是参考周边商品住宅的租金来设定，而不是单纯根据居住需求及收入能力确定。为了利于建成后的租赁运营，当面对具体的租赁型保障房项目时，套型方案的设定务必要根据城市的地段特点，结合目标租住人群的居住需求及租金承受能力来考虑，在此基础上设定套型面积及功能配置。

（三）满足居住的健康、卫生要求

保障房的楼栋往往一梯户数较多，且多用廊道连接，公共空间及各户的自然采光、通风往往较难处理。因此在楼栋体型的组织上，应尽可能为楼内创造良好的通风、采光环境，以利于居住环境保持健康、卫生。如图1所示，在单元平面核心筒的两侧，或楼栋的端部开设了窗户，将自然采光和通风引入楼内，这样为公共交通空间及各户增加了采光和通风的机会，将提高居住环境的品质。

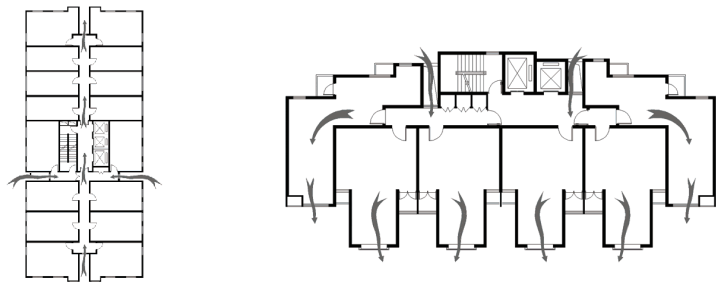


图1 通过合理开设窗户，为保障房楼栋和套内争取自然通风和采光

(四) 利于保障房的工业化建设

保障房设计时要考虑工业化建造的技术要求，这样有利于降低保障房的建设成本，加快建设速度。

一方面，在保障房方案设计中应加强建筑主体结构与各类部品的模数统一（图2）。另一方面，应注重厨房和卫生间的标准化、模块化设计。通过对厨、卫进行分类，制定相应的设计模块及装修标准，使同类建设项目的厨、卫空间尽可能统一化，这将有利于厨、卫部品的统一采购和工厂化装配，有利于降低成本，也利于保证施工品质（图3）。

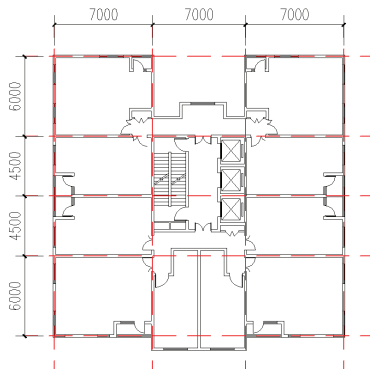


图2 保障房结构的规整化设计：套型的进深、面宽尽量保持统一

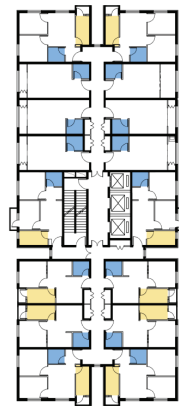


图3 保障房厨卫空间的模块化设计：同一栋楼内采用统一的厨卫模块

(五) 考虑无障碍设计

保障人群中老年人、残障人的比例相对较高，在保障房设计时，务必要考虑无障碍的设计要求。例如应对楼栋单元入口、楼内公共交通空间等进行无障碍设计（图4）。在条件允许的情况下，楼栋宜配置担架电梯，以备抢救和搬运大件物品时使用（图5）。对于专门面向老人、残障人的套型，其套内空间设计应考虑坐轮椅者的使用需求（图6），套内墙体设置及功能布局应利于日后改造。

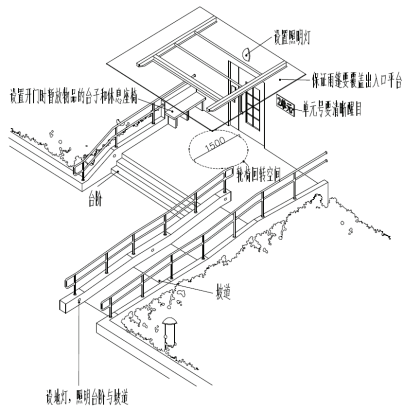


图4 单元入口的无障碍设计

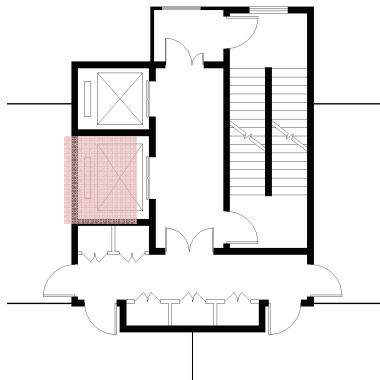


图5 尽可能设置担架电梯

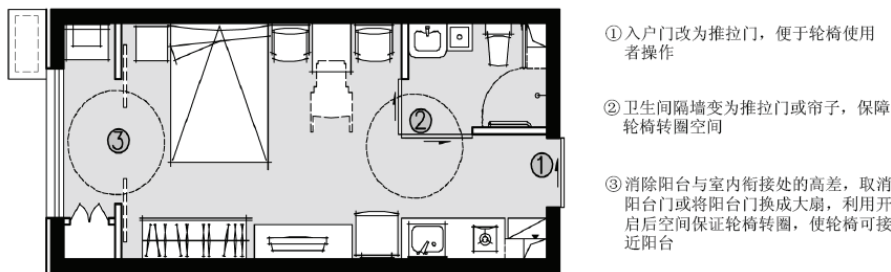


图6 面向老年人、残障人的无障碍套型设计列举

(六) 考虑未来的可持续利用

保障房的设计使用年限为 50 年。保障房的设计既需要考虑当前的居住需求，同时也要考虑通过改造以适应未来的居住需求。这有利于延长保障房使用时间，充分利用建筑资源。

在布置保障房的结构时，尽可能将承重墙布置在套型外围，套内空间尽可能用轻质隔墙进行分隔（图 7）。当套型需要改造时，可通过改变套内隔墙来调整功能格局，使其能适应新的居住要求，从而在功能上延长保障房的使用年限。

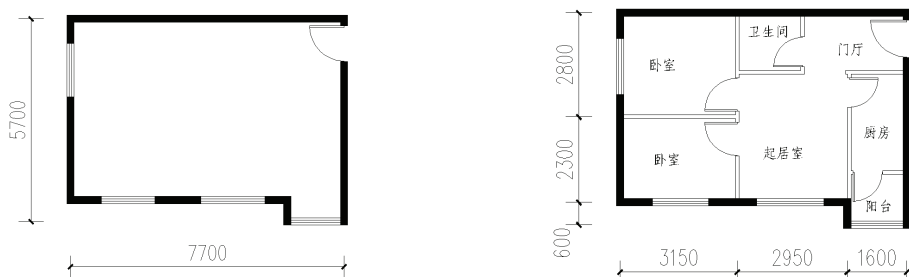


图7 承重墙布置在套型外围，内部用轻质隔墙，利于套型未来改造

二、保障房套型设计的方法探讨

(一) 套型设计需要精心推敲

保障房面积小，功能全，设计难度较大。在设计时，对于套型格局，各空间的面宽、面积分配，家具尺寸及布置方式，人体工学尺寸，居住心理等都需要深入分析，进行多种设计方式的比较。

在实际建设中，由于时间紧，设计方案往往较难有充足时间进行推敲。将项目中的成熟方案优选出来建立套型库，为实际项目快速提供较为成熟的方案，可以解决时间紧的矛盾，有利于保证设计品质。

(二) 套型要满足基本使用需求

从当前的保障房设计方案来看，设计师经常忽略套内的一些基本功能设置。如为了节约套型面积，设计师往往会取消阳台空间。然而，阳台承担着洗衣、晾衣、储藏、休闲活动等多种功能（图 8），在生活中十分必要，应尽可能设置。还有设计师往往会忽视鞋柜、冰箱、洗衣机等必要物件的合理放置。这些基本功能的缺失，将给未来实际居住带来很多不便。保障房套型设计时，需要设计师对套内功能布局有整体筹划，创新设计形式，尽可能满足各项基本居住需求。

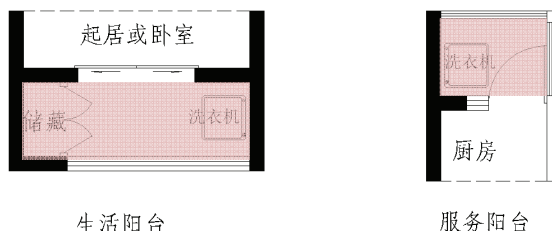


图8 阳台承担着洗衣、晾衣、储藏等重要功能，在设计时尽可能设置

(三) 厨卫设计要尽可能模块化

厨、卫是住宅设计的难点，也是建设及装修费用支出相对较高的空间。通过对保障房设计的研究，可以看到厨、卫的面积和尺寸有较强的规律性，可以进行分类并进行模块化设计。厨、卫的模块化设计有助于厨、卫部品进行工厂化作业，减少现场安装的工作量，有助于提高厨、卫建造品质，也利于节约成本。

为了提高厨、卫模块的适用性，其设计时需要综合面积，空间尺寸，部品尺寸，部品布置方式，设备布置方式，储藏空间的划分，人们的日常使用习惯等要素信息。通过对上述各要素的精心设计，形成各专业配套协调的、成熟的厨卫模块，以备实际项目中应用。如图 9-11 所示，为厨卫模块化的设计示例。

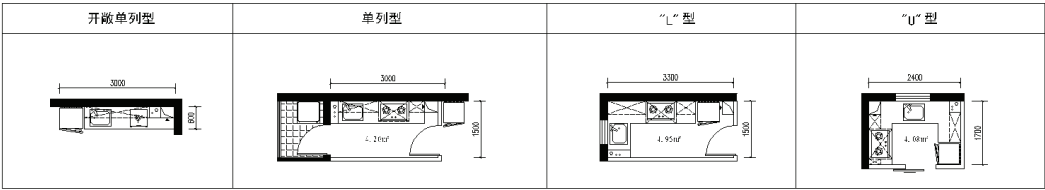


图9 厨房模块化设计列举

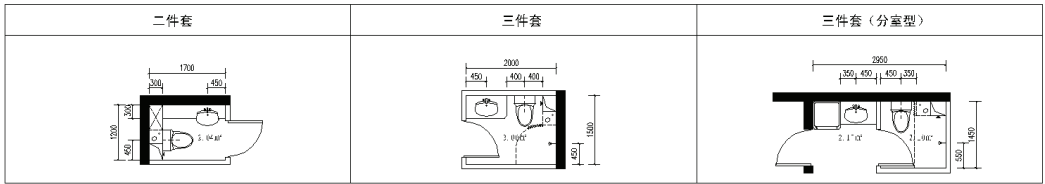


图10 卫生间模块化设计列举

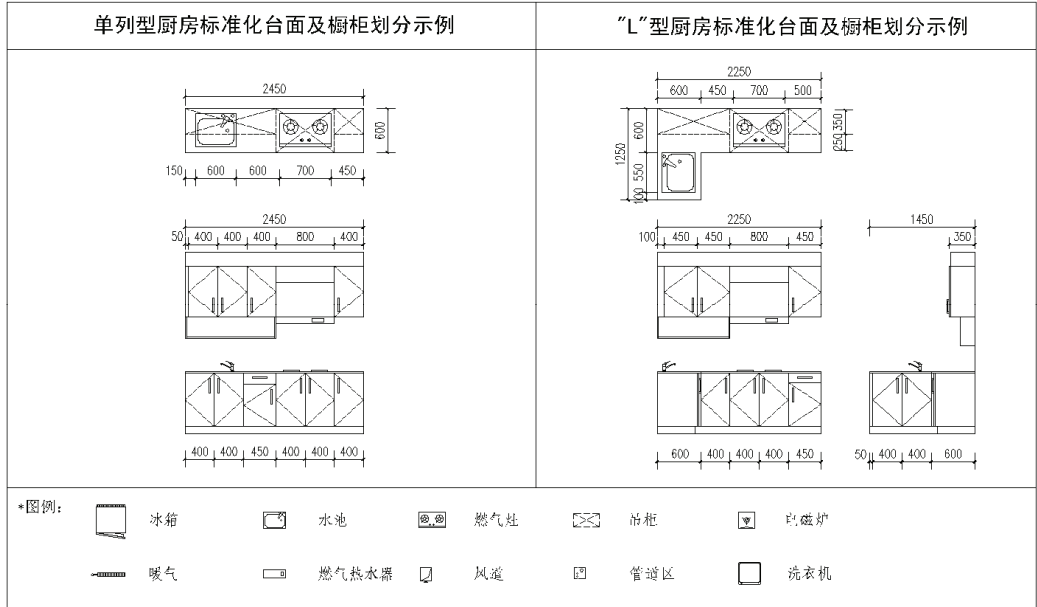


图11 厨房形式与橱柜布置的综合设计示例

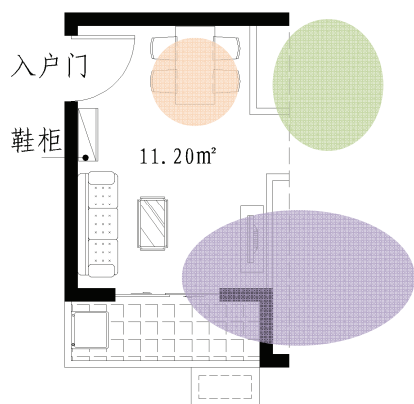


图12 起居、餐厅、门厅相结合，通过空间的相互借用，提高使用效率

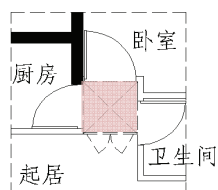
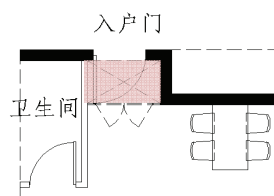


图13 在套内门厅和过道上方设置吊柜，以增加储藏量

(四) 套内空间设计要提高利用效率

保障房套型面积较小，可以通过提高空间的利用效率，协调好各项功能需求。例如对空间的立体化设计、空间的复合利用等。如图 12 所示，套型设计中实现了起居、餐厅、门厅三个空间的相互借用，形成了一个入户后的大空间，给入户、用餐及家庭休闲聚会带来了方便；如图 13 所示，为储藏的立体化设计，可以在门厅、过道上方设置吊柜，以增加套内的储藏量。

(五) 要认真布置套内的各类要素，减少后续更改

目前在保障房设计时，设计者往往不注重门窗、电器设备、管井风道、空调机位（包含内、外机）等的合理布置。在实际项目中就会带来各类问题，如：因门窗位置不合理，引起家具难以摆放；因管道风井位置未预留，引起施工图编制期间对方案进行较大改动；因空调机位设置不当，引起后续安装困难等问题。

为了避免这些问题，在保障房的方案设计时要认真、综合考虑这些要素的布置（图 14）这样利于在设计阶段处理好各类矛盾，从而减少后续更改。

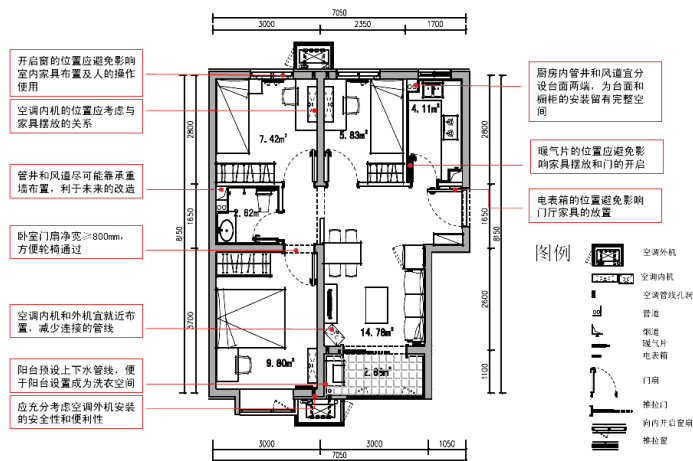


图14 在套型平面图中标示出各类要素的合理布置形式

以上对保障房建筑设计的基本理念和方法进行了探讨。总的来说，设计师在具体设计时，需要多考虑目标人群的居住需求，同时要考虑保障房开发建设各环节的要求，积极采用利于提高住宅品质，利于加快建设速度，利于节约建设成本的设计理念及设计方法。随着保障房实际项目的增多，设计人员可以不断总结经验，以促进保障房的设计水平不断进步。E

保障房产业化实践

万科集团

近年来,我国保障房建设力度显著加大,同时,国家对住宅建设节能环保也提出了更高的要求。如何在大规模兴建保障房的过程中,提高施工效率,减少资源消耗、提高建筑节能是我们面对的一项挑战。万科一直以来积极参与保障房开发建设,同时坚持不懈地开展对住宅产业化的研究和推广。目前,公司已经尝试在深圳、北京和南京等城市的保障房建设中引入产业化的生产技术,取得良好效果。

一、万科参与保障房建设和住宅产业化实践情况

(一) 万科参与保障房建设的情况

一直以来,万科积极参与保障性住宅的开发,探索保障房的可持续运营模式,为保障房建设事业贡献专业能力。

2006年,万科出资面向全社会征集城市中低收入人群居住解决方案,并于同年在广州通过招拍挂获取的土地使用权,无偿投资建设了首个针对低收入人群的租赁项目“万汇楼”,取得了非常好的社会效益,也为万科在城市低收入人群居住研究方面积累了宝贵的经验。

2006年至今,万科在全国范围共参与了21个保障房项目,总建筑面积超过350万平方米,其中有8个项目已经完工。在多年的保障房开发建设中,万科逐步积累了实践经验,对保障对象居住需求、设计特点等更加明确,为发展保障房产业化提供了基础。

(二) 万科对住宅产业化的探索和实践

万科对住宅产业化的探索始于住宅标准化,自1999年以来的一系列标准化活动为产业化技术的研发和推广打下了坚实的基础。2004年,万科成立了工厂化中心,正式启动工业化住宅的研究工作。2007年,公司位于东莞的住宅产业化基地正式投入运作,成为国内第一家获得“国家住宅产业化基地”授牌的住宅开发企业。到目前为止,公司已完成1号实验楼到6号实验楼工业化技术体系的整体研究,建筑设备实验工程中心、建筑环境实验舱、水环境研究所、抗震技术研究所,住宅性能实验中心等项目也陆续落成启用。2011年,万科集团工业化项目开工面积达到272万平方米,占公司全年总开工19%。

二、发展保障房产业化的必要性和可行性

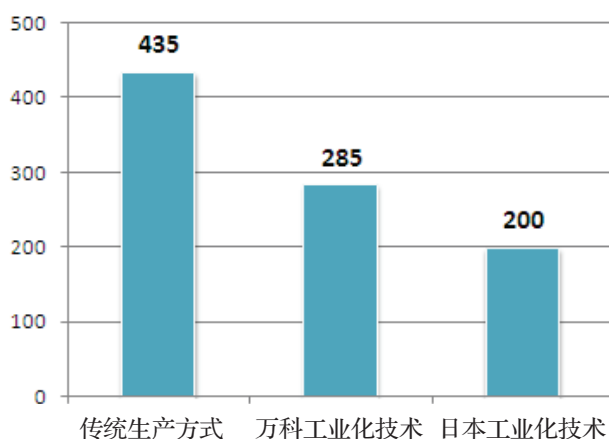
(一) 保障房对施工效率、节能环保有更高要求

2011年,全国保障性安居工程新开工1043万套。根据今年目标责任书签订情况,2012年,全国保障性安居工程将开工700万套,竣工400万套。在“十二五”期间,保障性安居工程将新开工3600万套。建设规模大,工期要求短,是“十二五”期间保障房发展的主要特点。

中央还提出,发展保障性住房要注重发展省地节能环保型建筑,同时充分考虑群众的实际生活需要,保证必备的居住功能。应在小空间里面做大文章,努力提高设计水平,合理配置住房内部空间,创造安全、适用、健康的居住环境。

产业化的生产建造方式, 在提高施工效率、节能环保等方面有明显优势。一是, 可显著缩短项目工期。以 18 层住宅为例, 使用工业化方式上部主体能够缩短 150 天施工周期。二是, 可大幅降低建筑能耗, 减少建筑垃圾。全装修住宅每套较单独装修减少装修垃圾近 2 吨。工业化建造方式能显著减低建造过程中的能耗, 比传统方式低 20%。

不同生产方式下的建造周期



建造阶段资源消耗对比

统计项目	工业化项目	传统施工项目	相对传统方式
每平米能耗 (千克标准煤/平米)	约 15	19.11	-约 20%
每平米水耗 (立方/平米)	0.53	1.43	-63%
每平米木模板量 (立方米/平米)	0.002	0.015	-87%
每平米产生垃圾量 (立方/平米)	0.002	0.022	-91%

数据来源: 万科建筑研究中心与深圳建筑科学研究院对实验楼的建造全过程统计数据。

(二) 保障房适合实施产业化

保障房设计施工的主要特点一是, 户型变化少, 适合标准化设计和大规模生产。保障房套型面积多在 60 平米以下, 以一房、两房户型为主。功能以保证基本居住功能为主, 对休闲、装饰等多样化的功能要求不高, 因此适合通用设计, 墙体、门窗、楼梯等构件可以进行大规模量产, 与产业化特点和规模要求相匹配。

保障房采取全装修交付, 与产业化发展方向符合。保障房特别是租赁保障房, 在生命周期中居住对象不断变化。为避免保障对象自行装修使房屋功能改变、影响其他住户, 保障房一般要求全装修。配合产业化住宅而出现的 SI 分离内装体系 (Skeleton-Infill System), 可以使室内装修一次到位。装修材料部品由工厂加工, 现场组装、安装、拼装, 让施工质量大幅度提升。装修材料可以得到严格把控, 现场作业的减少, 也大幅度的避免了二次污染。

保障房需要考虑使用后的功能扩展问题。目前我国正处于特殊的快速城镇化发展阶段, 保障性住房、小户型住房需求强烈。但 20 年后, 我国城镇化过程将基本完成, 城市人口数量将放缓。现在建设的保障性住房, 届时如不能调整用途和功能, 则可能成为浪费城市空间的闲置建筑。工厂中生产的构件, 具有更好的耐久性, 减少了后期维护次数。分离式装修和安装体系, 又为设备更换、功能区域变更提供了

可能性，可以提升住宅的使用寿命，减少维护成本。

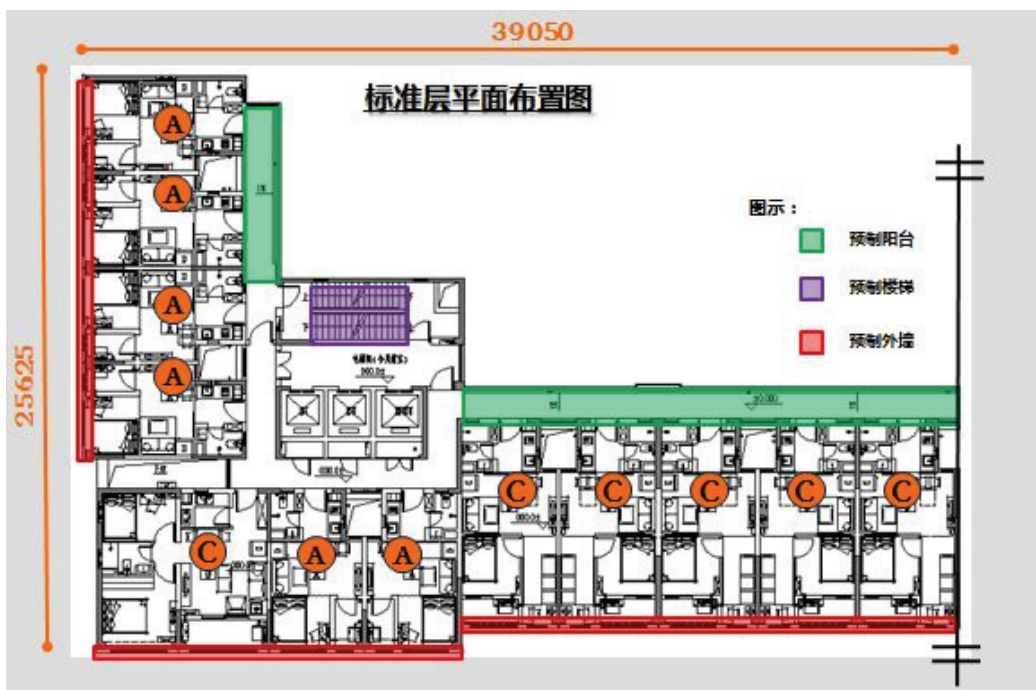
三、实践案例——万科以工业化方式参与深圳龙华公租房建设

（一）基本情况

2010年8月，万科参与了深圳龙华公共租赁住房项目建设。该项目位于深圳市龙华扩展区，用地面积 50134 平方米，总建筑面积 21.5 万平方米，容积率 3.5，由 6 栋 28 层高层组成，总户数 4002 户。

该项目投资方为深圳市住宅发展事务中心，由包括万科在内的三家企业牵头组成了包括监理、设计、总包单位的代建总承包联合体，要求代建总成本不超过 4000 元 / 平方米。万科以产业化方式负责建设其中第三期项目开发。

龙华项目平面图



（二）主要采用的技术体系

万科龙华项目采用内浇外挂结构体系，即建筑主体结构采用现场浇注混凝土，预制外墙板通过外挂方式固定在主体结构上，并与主体同步施工。预制构件种类包括外墙挂板、楼梯梯段板、阳台及走廊板、女儿墙等，预制率 15% 左右。此项目集成了万科自行设计的 VSI 分离内装体系（万科 SI 分离内装体系）和 PC（Prefabricated Concrete）预装式混凝土技术。PC 技术能够更好地保证结构的施工精度和表面平整度，给设备安装及室内装修提供良好的平台；由于预制构件间的节点采用了可靠连接方式，该结构具有和现浇结构同等水平的整体性和抗震性能；结构构件在工厂里预制，也带来了效率提高、质量提升、资源节约等价值。

（三）主要施工工艺

（1）外挂墙板：外挂墙板与主体结构同步施工，墙板上通过封闭箍锚固于连梁内，下端与楼板采用机械方式固定。

（2）预制楼梯：龙华项目全部采用剪刀梯，梯段为预制，每块梯段板重约 5 吨，固定方式为上端固定，下端搭接。

(3) 预制走廊板:参考了日本做法,预制部分厚度 7.5cm。并集成了吊装套筒、排水沟、地漏、泄水孔、滴水槽、栏杆安装孔、走廊灯具及设备管道安装预埋套筒等。

(4) 装修做法:采用了万科 C 级装修标准,通过合理设计,有效减少了室内突出墙对使用的影响,同时装修风格也很温馨。

(四) 工业化施工的优势

与传统工程相比,产业化施工的速度优势明显。

龙华项目分为四期,由三家企业开发,万科负责第三期。所有项目均在 2010 年 9 月 15 日启动开工。2011 年 8 月时,万科负责的三期项目主体结构施工至 14 层,其他两个项目主体施工至 6 层。

项目对比(2011年8月)

万科负责的龙跃居三期项目

同时开工的一、二期项目



在后期的装修阶段,由于万科项目外墙采用 PC 构件,窗体已预埋到构件里,外墙也无需再抹灰,工业化施工的优势也更加明显。常规工程 28 层从封顶到落架完成需 6 个月左右,对比之下,采用 PC 构件在装修阶段能节约工期 4 个月左右。E

优质快速并举 为民建好公共租赁房

重庆建工集团股份有限公司

重庆建工集团承建的民心佳园项目，是重庆首个完整配套的公共租赁住房小区，总建筑面积 113 万平方米，包括 54 栋 17521 套精装修住宅工程，7 个独立地下车库和小学、幼儿园、商业建筑、市政道路及河道排洪设施等。这样庞大的系统性建设项目，作为一般的商业性开发需要几年时间，而民心佳园从 2010 年 2 月 28 日举行奠基仪式，第一批 47 万平米 4 月 28 日正式开工建设，2011 年 4 月 30 日竣工交验，6 月住户入住。第二批 2010 年 10 月开工，2011 年 10 月竣工验收，12 月住户入住。每批工程从开工到竣工时间不超过一年，整个工程实际建设总工期不超过 18 个月。我们较好地完成了重庆市委市政府交付的重任，并以优良的建筑质量和服务受到了入住市民的普遍称赞。

公租房和其他普通住宅、商品房在产品属性上没有多大区别，但因其服务民生，调节房地产市场的特殊功能被政府高层和社会各界广泛关注，加之大规模、高速度的推进要求，使建设过程富有了特殊的意义。作为率先承担此类大型建设任务的施工企业，在此就建设过程中的主要做法和体会作简要汇报：

一、公租房建设是一项大的工程业务，更是一项艰巨的政治任务

113 万平方米的全高层建筑，20 多亿的工程造价，政府投资公司作业主，按月支付工程款。对于象重庆建工这样年营收 400 亿的企业是一个非常不错的订单。但前期条件不足，一年时间全面交付入住的精装房片区，按以往的经验觉得是一件不可能完成的任务。政府已向民众承诺，向社会公告，作为对大型国有企业的信任和关键时刻的依靠，把任务交给重庆建工。我们根本没时间考虑任务的优劣，只有一个信念——寻找办法，完成目标。

二、提前介入、主动分担，统一指挥、统筹协调

针对业主单位是因公租房建设新成立的机构，上马仓促，人员到位不全，万事开头，纷繁复杂，重庆建工集团专门成立民心佳园项目管理总部，设立对外协调、设计技术、物资设备等工作组，提前介入协助业主协调周边关系、办理水电接入、完善建设手续等为工程尽早全面启动创造条件。

针对项目建设任务重，建设期间 16 个标段，300 多支专业队伍，千余台各种施工机械，超过 10000 名施工人员的复杂现场情况，管理总部对工程推进统一策划，材料统一供应，对所有工程任务和“人、材、机”进行统一调度。按大兵团作战方式，统一指挥，整体推进，重点攻坚，灵活调度。

三、强化五个环节，有序推进建设进度

一是搭建强有力的领导机构。项目管理总部的主要成员，全部由集团总承包公司挑选有经验的优秀管理人员组成，建立完整的管理机构，在对外联络，合同、技术、质量、安全、物资供应等方面进行统筹对外衔接和对内协调、指导、督促、控制，形成了责任明确，权力集中，决策快速，强有力的领导机构。

二是挑选强干的作业队伍。项目的16个标段均是在重庆建工集团下属的30多家建安子公司中，经由认真考核评估和内部优选程序挑选出来的，在土建、市政、建材、建机、物资配送、水电安装、装饰装修、园林绿化等方面专业对口、技术水平优秀、素质作风过硬，“敢打硬仗，能打胜仗”的高素质项目部。所有劳务分包、专业分包均在与建工长期合作的优秀合格分包商中选取，保证整个战斗队伍素质精良。

三是强化事前谋划。管理总部在项目开工前就已经与业主方、设计方，进行详细的沟通和讨论，优化设计方案。根据公租房建设的工程特点，提早进行了施工准备、施工方法优选和资源准备，提前完成了施工场地的功能规划，科学计划了各工序、各分部分项工程的推进顺序，并将施工所需的水、电、道路等设施提早安排就绪，大幅减少了实际施工中的磨合时间，加快了工程推进速度。

四是构建强大的资源保障体系。工程开工后，集团通过资金中心调拨了两亿专项建设资金，随时为项目的人、材、机资金需求提供保障；为保证建筑材料、设备的质量和供应及时到位，我们与业主在供应商选择上，选择大品牌、信誉好的优质商家建立合作关系；并合理安排工序穿插，平衡供应总量；对市场紧俏的数种建材进行物资储备，平抑市场供需矛盾；建立起完备的质量管理体系，把好材料的“采购关”和“进场关”，构建起了一个强大的资源保障体系。

五是强化过程监控。制定了从物资采购到材料进场，从施工方案到检查验收的全过程、多方位的动态监控管理体系，并坚持方案先行，样板带路。每个分部的每栋楼必须设置工序样板房、样板层，每道工序必须经过甲方、监理、设计、管理总部验收通过后，方可进行大面积施工。总部对每个分部执行质量检查验收标准情况进行监督，实现了不返工、不浪费，保证工期的同时还节约了建筑成本。

四、确保五个快速，全面实现建设目标

一是确保入场准备快。在接到建设指令之后，我们在一周之内完成了所有组织机构的搭建，400余名主要管理人员和专业技术人员全部到位，踏勘现场、熟悉图纸、准备资源，一旦具备条件立即进场施工。所有穿插、分包队伍提前一月到场准备，各个专业施工队伍、施工设备、建筑材料均按工序、按工种进场有序，启动迅速。

二是确保施工速度快。为保证工程按期交付使用，我们平行流水，立体穿插，以技术和投入保质量，以空间换时间。材料、资金、人员、机械的大量投入，并结合周密的多工序穿插施工，创造出了“三天一层楼”的建设速度。

三是确保沟通协调快。在项目建设过程中，我们突出管理总部在工作中的联系纽带作用，建立每天碰头，每周通报，每月总结提高的项目协调机制，对突出问题、突出矛盾要求限时解决、限时整改，确保业主、设计方、监理、建设方的多边良性互动。

四是确保应急反应快。对于建设过程中，可能出现的如材料供应短缺、人员不足、机械设备故障等突发事件，我们制定了详细的应急预案，及时消灭可能影响项目进展的一切因素。

五是确保售后服务快。竣工交付即大量入住是公租房项目与商品房项目建设的一个重要区别，短期内近万户居民一起入住，给物管和回访保修带来极大压力。为了更加便于住户，我们成立了专门的售后服务小组，24小时解决住户在使用过程中遇到的问题和困难，更好实现了公租房建设的人性化服务。

五、三大有利因素助推公租房建设

民心佳园公租房项目能够在一年的建设工期内高质量完成，除了施工单位的努力外，还有着三个方面的有利因素：

一是得益于多方认识的高度统一：作为我市首个开建和全国首批开建的公租房项目建设的相关者，不管是政府主管部门、业主、设计方、监理方，还是建设单位、物资供应商都在为民生、惠民生建设公租房这个认识上得到了高度的统一，奠定了有利的合作基础，使大家能够拧成一股绳，劲往一处使。

二是得益于工程整体发包方式：民心佳园这样的大体量工程项目交由重庆建工集团实施总承包，十分有利于发挥多专业大兵团作战优势，更加便于各种协调工作的开展，减少参与单位庞杂所造成的沟通障碍，不仅责任明确更加有利于施工单位对施工组织进行统筹安排。

三是得益于相关单位的跟踪服务：建设过程中，政府主管部门、业主、设计方在项目现场驻点办公；业主和政府还为各项工程资料的办理、审批开辟了绿色通道，简化了办事流程，他们的便捷服务进一步加快了民心佳园的建设进度。

六、取得的建设效果和对今后工作的思考

一是充分体现了企业的社会担当。公租房工程作为落实党中央加强民生建设的重要举措，作为重庆市委市政府设计的“双轨制”解决群众安居问题的重要落脚点，民心佳园的按期优质交付，政府兑现了对老百姓的承诺。对其他的保障房建设起到了积极的示范作用，收到了良好的社会效果，作为参与企业尽了力，更是尽了一份责任。

二是全面完成公租房建设目标。参战各方通过两期 18 个月的艰苦努力，113 万平米的公租房小区全面竣工投入使用。工程获得了国家“AAA 级安全文明标准化诚信工地”；重庆市三峡杯优质结构工程奖；重庆市安全文明工地等一系列荣誉。向社会展示了公租房既具有速度也有优良的建筑质量。

三是磨砺锻炼了施工队伍。民心佳园是一次成功的多专业、大兵团协同作战的典型案例，一次最完整的大型项目综合管理能力检验。考验了重庆建工集团的政治素质，锻炼了施工能力，为以后更好实施大型工程建设项目积累了经验。

四是提升形象，展示风采。民心佳园建设过程中吴邦国、李长春、习近平、贺国强、周永康等中央领导视察工地，中央和各地领导调研考察近 300 次，得到一致好评和广泛赞誉，各级领导的检查是对项目管理工作的督促，更是一次企业展示机会，重庆建工的品牌形象因此得到极大提升。

同时，对今后更好地推进公租房建设提两点思考：

一是公租房建设重在建立长效机制。从科学合理、资源匹配、经济高效的角度，对公租房的分布、分片建设量、建设速度、建设标准应进行更加充分论证。

三是抓住公租房建设时机推动行业工厂化标准化。公租房建设以政府为主导，体量大，形态统一，利于公租房系列建筑产品的标准化工厂化生产，是通过政府推动促进产业升级的大好时机。 E

精心策划 专注品质 建造低收入群体用户满意工程

中国核工业第二二建设有限公司

一、公司简介和参与保障性住房建设情况

我公司作为有着五十四年辉煌发展历程、曾经为“两弹一艇”和祖国大陆核电站“零”的突破做出过贡献的中央企业，具有房屋建筑工程施工总承包壹级资质，组织机构健全，施工设备先进，技术力量雄厚，施工经验丰富。先后承建过多项核军工项目、国家重点核电站项目以及大中型工业厂房、高层民用建筑等，曾荣获“鲁班”奖、“全国用户满意工程”奖、“全国建筑装饰工程”奖以及“国家科技进步奖”等国家级、省部级奖项 200 多个。

近两年来，公司积极参与经济保障性住房建设，先后在湖北、陕西、重庆等地共承建保障性住房工程 52 万余平方米，已交付使用 5 万平方米，8 万平方米即将交付使用，约 39 万平方米正在紧张施工之中。

二、保障性住房质量管理思路和具体措施

（一）加强组织领导，落实责任目标

为加强对保障性住房工程建设管理，我公司组建了由主管领导挂帅的保障性住房工程施工领导小组，选派政治素质过硬、工作责任心强、施工经验丰富的项目经理担任项目负责人，项目经理部下设工程部、技术部、质量部、安全部、器材部等职能部门，各部门在项目经理的统一指挥下相互配合，认真履行各自职责。

（二）强化全员质量意识，确定质量管理目标

我公司十分重视保障性住房建设，采取多种形式强化全员的质量意识，让员工深刻认识、充分理解保障性住房工程质量直接关系到人民群众的根本利益，是国家改善低收入群体居住条件的重要举措，关系到经济发展与社会和谐稳定的大局。为此确定高标准的质量目标：实行优质工程目标管理，高标准、严要求，保证项目 100% 合格，所有分项工程合格率达到 100%，确保工程一次性交验通过，以用户满意为最终目标。

（三）从源头上把好质量控制关

1. 精心编制方案，加强技术交底

每一个保障性住房项目开工前，我公司都要结合工程实际及特点编制施工组织设计，经公司审核、批准后，报监理、业主确认；根据工程进度编制具有针对性、可操作性的专项施工方案；施工作业前由项目技术人员对操作工人进行书面技术交底，交底人和接受交底人员共同签字；在实施过程中安排专人进行跟踪，对存在的偏差及时予以修正。

2. 把好原材料的质量控制关

根据公司合格供应商名册选择供货单位。采购的材料进场前，必须经过质量管理小组检查，合格后方可按规定办理报验及送检手续。例如：钢筋原材料进场时，检查三证是否齐全，对外观、直径等进行

检查并进行称重检测，所有钢筋均按进场批次取样复检，合格后才能进行半成品加工。严禁“瘦身钢筋”等不合格材料进入工程施工现场，盘圆钢筋在施工现场采用调直机调直后再次进行外观及直径检测并进行称重检查，经检查验收合格签字后方可进行加工制作。

（四）严格执行各项质量管理制度

针对保障性住房工程的特点，我公司在原有基础上进一步健全和完善质量管理制度，并严格贯彻落实，确保工程质量全过程受控。

1．制订保障性住房质量检查制度

公司每季度、区域，此分公司每月对保障性住房工程进行一次全面质量检查，从工程实体到内业资料对在建工程进行全面检查，对在检查中发现的质量问题下发整改通知并核查落实整改情况，责任到人，奖罚分明。

2．坚持样板引路制度

首先根据工程的具体情况制定了《样板工程项目清单》，报建设和监理单位确定后，项目部根据审定的《样板工程项目清单》，结合工程实际，逐项编制单项样板工程作业指导书。指导书以样板工程的一道工序为单元，确定每道工序质量控制要点和施工工序。然后再根据《样板工程作业指导书》编制工序质量技术交底和人、材、机投入计划，并组织实施，将设计要求、质量标准、规范、规程等具体化、实物化，使施工管理人员，尤其是现场操作工人能看得懂、摸得着。工程样板包括材料样板、加工样板、工序样板、装修样板间等，经设计单位、建设单位和监理单位等有关参建单位共同对样板的观感质量、工艺及质量要求、技术标准、材料及使用功能等检查认可后，再大面积施工。实物工程以样板工程质量为验收标准。

3．坚持质量责任标牌标识制度

按照“谁主管、谁负责；谁操作、谁保证质量；责任分解、层层落实、步步监控”的原则，施工时实行工人姓名、质量标准、质检员责任标牌标识制度，跟踪检查，并把施工质量与绩效挂钩，利用奖惩手段保证工程质量控制的实施。

4．实施企业内控标准，严格控制工程质量

为了保证质量，在保障房项目上实行按企业标准检查控制。（例如下表所示）

工程质量标准对照列表

序号	检查项目	规范允许偏差	企业控制标准	备注
1	楼板厚度	+8 mm -5 mm	+6 mm -3 mm	
2	楼层净高	±20 mm	±15 mm	
3	一般抹灰立面垂直度	4 mm	3 mm	
4	一般抹灰表面平整度	4 mm	3 mm	

（五）关注投诉热点，从细节入手，解决质量通病

住房工程投诉热点集中在以下几个方面：空间几何尺寸偏差、渗漏和墙面抹灰层开裂。我公司关注投诉热点，从细节上入手，解决好施工中最容易出现且住户最为关注的质量问题，我们首先有针对性地编制专项质量管理方案，以《建筑节能和住宅工程质量通病防治技术措施》为指导，在施工过程中推行了以下做法：

1．楼层净高、房屋开间、楼板厚度的质量控制

建立完整、精确的轴线控制网。根据工程实际进度多次闭合校核,在各楼层适当位置设置4个以上投测点,保证上下视线通透。对基础定位放线和每楼层放线均严格执行复验、校验制度,对用户关心的层高、墙体相互平行及垂直等质量问题进行重点严格的控制,确保让用户满意。

加强对钢筋保护层及楼板厚度的控制。我们根据墙、柱、梁钢筋保护层设计要求,采用对应规格塑料成品垫块控制;对板钢筋保护层及板厚,采用成品预制混凝土隔离件支撑控制。

2. 墙体开裂的控制

首先控制基础不均匀沉降。我们在土方开挖施工过程中密切关注天气状况,基坑(槽)开挖至距基底设计持力层20 cm~30 cm时,采取人工清基,并设置排水沟、集水井等排水设施,采用防雨布进行全面覆盖,及时组织分段、分批次验收,验收合格后立即组织施工将基底进行封闭,以减少施工因素和自然因素对地基的扰动,降低承载力,减少基础不均匀沉降造成的墙体和混凝土构件裂缝,保证结构安全。

在砌体施工中,采用在填充墙高大于4 m时砌体中部水平方向增设现浇钢筋混凝土腰梁、墙体长度大于5 m时增设构造柱,以增强砌体的整体性;在窗台标高处设置通长钢筋混凝土梁(梁高15 cm,长度每边锚入砌体240 mm,纵筋为4根螺纹12 mm,混凝土强度等级为C20)。填充墙砌筑至梁底或板底13 cm~15 cm后,必须等待砌体沉实后(7~15 d)再用斜砌法砌筑,砖的倾斜角度约60度,严格控制顶砌砂浆饱满度。

在抹灰施工中,从严控制砂浆配比和分层施工工艺,界面处理、找平层、抗碱玻纤布、保温层、面平等按照相关工艺标准施工,外墙面层适当设置分格缝,把参与温差变形的总面积划分为若干小单元,让每一个小单元产生的温差变形量不足以对观感、墙面渗漏造成影响。

3. 防渗漏控制措施

厨房、卫生间及阳台渗漏是最容易出现的质量通病,也是用户关注的焦点。我们详细参照《质量通病防治技术措施》和我公司多年来的施工经验,以控制基层为主,排烟道、立管穿越楼板处,地漏等薄弱环节均涂刷高聚物防水涂料做加强处理,套管与管道之间缝隙应用阻燃密实材料和防水油膏填实;套管与地面交接处抹小圆角或坡角。刷防水涂料时贴玻璃丝布加强层两层,高度不得低于套管高度。涂刷范围应比上述部位外边线宽出15 cm。施工前仔细检查基层处理情况,必须确保基层清理干净并完全干燥后方可进行防水施工作业(清理基层时要将地漏及排水管道口封堵严密,防止建筑垃圾进入管道造成堵塞)。未干燥的基层采用喷灯烘烤方式处理,防止因基层不干燥出现防水层起泡、空鼓等质量问题。控制防水层翻边高度(应高出室内地面35 cm以上),对排烟道与墙体接缝处立面涂刷宽度20 cm、高度1.2 m的防水材料,以防止该处案台用水渗入墙体。

对屋面天沟、檐口、泛水、落水口、变形缝、伸出屋面管道等细部防水均做加强处理,屋面找平层、保温层、防水层、保护层及挂瓦施工严格按设计及规范要求执行,注重成品保护,淋水、蓄水试验验收合格后,立即铺放聚苯板保温层对防水层加以保护,从而避免了因防水层遭破坏造成的渗漏现象。

4. 节能保温质量控制措施

近年来人们对建筑工程节能越来越重视,我们在节能工程施工中严格按设计要求,加强对原材料进场验收及原材料的复检工作,对配合比、试块留置、施工质量等重点控制,针对保温层较厚、粘结力较差的特点,我们采用分层施工的方法,施工前在砌体表面满铺钢丝网。在保温层施工时按规范随机抽样留置相应的试件,经检测保温性能满足设计及规范要求,施工质量得到了有效控制。

5. 成品保护控制措施

我们制定了成品、半成品保护措施,设专人负责保护工作。在施工过程中对易受污染、破坏的成品和半成品进行标识和防护。例如:混凝土柱、楼梯踏步采用木板条防护,并作明显标识;栏杆、进户门、上下水管道等在竣工验收前采用塑料薄膜进行保护,由专人负责巡视检查,发现有保护措施损坏时,及时进行恢复。避免了因为修复或返工造成的工程成本增加,保证了工程最终观感质量。

6. 加强分户验收

为保证住房竣工后的使用功能及观感质量，切实解除保障性住房用户的后顾之忧，我公司安排专业人员配合建设单位、监理单位共同进行分户验收，重点针对投诉热点问题进行检查，对卫生间及厨房渗漏、墙面开裂、空间几何尺寸重点检查，分户验收还包括观感、门窗开启的灵活性、密封性、玻璃的完好性、栏杆的稳固及安全高度、墙面及天棚是否被污染、配电箱、灯具、开关等安装位置及使用、给水、排水的通畅性等内容，每项都详细注明验收结果，并最终形成综合验收意见。对检查中发现的问题，在规定时间内安排专人进行认真整改，让用户满意、放心。

三、结束语

从 2011 年起，我国进入保障性住房建设“加速跑”阶段，保障房建设目标更高、任务更重，企业承担的责任更大。我们将进一步加强全员质量意识，强化管理，注重细节，以人为本，心系用户，真正把保障性住房工程建设成优质工程、放心工程和群众满意工程，为促进社会和谐稳定作出新的更大的贡献！ E

精心管理，全力打造百姓“放心房”

上海市第二建筑工程有限公司

上海市第二建筑工程有限公司是上海建工集团股份有限公司的下属企业，在全国关注的保障性住房建设中，我们承建了周康航、顾村二个大型保障房基地中的项目，还承建了虹口区彩虹湾重大安置房工程等，成为上海保障房建设施工中的主力军。近二年，我们专心打造放心房，较好地凸现了上海建工的 brand 优势，履行了企业社会责任，受到了社会各界的好评。周康航 A 地块项目被列为上海市保障性住宅优质施工现场观摩工程并获得“上海市保障性住宅质量专项检查优胜杯”等荣誉，宝山顾村新选址一号基地项目被列为上海市住宅工程安装样板施工观摩工程。下面汇报一下我们精心管理、全力打造百姓“放心房”的一些做法：

一、敢于担当，倾力投入保障房建设

中央和地方政府大力开展保障性住房建设，这是关注民生的一项重要举措，但保障性住房由于其价格低廉，对建筑施工企业来说，管理幅度大，经营风险大，搞不好还会影响企业声誉，是吃力不讨好的事，所以，承接保障性住房工程要有敢于担当的勇气。作为国有控股企业和上海市建筑施工骨干企业，承建保障性住房项目是我们义不容辞的社会责任，向社会奉献让百姓放心的保障性住房产品是我们的使命所在。为此，公司党政班子进行了专题研究，在项目策划、组织管理、资源配置等方面作出了科学的战略部署。确立了坚持高起点策划、高标准管理、高质量施工、高水平控制，打造精品、争创一流的指导思想，秉承“造价不高水平高，面积不大功能全，材料普通质量好”的理念，决心在保障性住房施工领域创出信誉，创出品牌，为构建和谐社会贡献一份力量。

为了加强保障房的安全质量管理，公司充分利用各种会议，配合板报和标语等媒介对员工进行宣传教育，使广大员工增强安全质量意识，提高抓好安全质量的自觉性和责任心。公司还专门出版“保障房专刊”，定期报道施工动态，宣传先进事迹和典型经验，营造为保障房建设作贡献的企业氛围，大家都以承建保障房为荣，以打造放心房为己任。公司党政领导和各级干部都把保障房施工放在重要议事日程，定期深入工地进行指导帮助，解决实际问题。在公司上下的共同努力下，保障房项目的安全质量管理稳步提升，各项工作有序推进，为打造放心房奠定了良好的基础。

二、精心组织，树立良好的项目形象

在承建保障房之时，公司正处于发展的大好时机，面对重点工程、标志性工程施工任务繁重、拓展沪外市场势头良好、施工力量不足的尖锐矛盾，党政班子通过全面权衡，统筹安排，决心优先满足保障房项目施工的资源需求，决定派出一名副总经理，组建公司周康航保障性住房施工指挥部，强化施工组织和协调管理。并统一分公司思想，由二个分公司各抽调一名全国优秀项目经理和劳模分别担纲周康航项目经理。公司还明确规定各条线要对保障性住房项目予以充分的管理支撑和资源保障，为保障房施工铺平道路。

在施工管理中，公司把保障房列为重中之重，每个项目开工前都召开保障房施工策划专题会，明确目标和控制管理重点，提出针对性的保证措施，精心制定各类方案，使项目一开始就确立高起点、高标准的管理目标，并成为整个项目运作的主线。在项目施工过程中，我们坚持规范标准，如周康航项目虽地处郊区，但始终保持整洁有序的项目管理状态，让市民留下放心、安心的印象；又如安装施工，我们坚持整齐划一的开槽埋管，各槽口埋件高低一致、线直均匀，把隐蔽工程做得十分细致精良。项目部经常要接受各类检查和参观，我们依靠日常管理和良好的习惯，树立了良好的项目形象，受到各方面的一致好评。

三、坚持标准，严格把好过程控制关

为了确保将放心房的目标落到实处，在管理上我们做到“一个坚持、二项制度、三面把关”：一个坚持就是坚持管理标准和管理规范，强调执行力。我们认真组织学习了《建筑工程施工质量验收统一标准》、《上海市住宅工程套内质量验收规范》等工程质量法规与标准，并把这些标准扎扎实实地贯彻到每个过程、每个环节。同时建立完善的质量管理网络，层层落实工程质量责任制，严格按质量标准进行操作；二项制度就是重点落实好交底制度和质量检查验收制度。一是始终坚持交底制度，逐级落实交底，直至对项目部施工班组进行质量标准和操作工序的交底，对操作要领、要点和难点必须交底清楚，过程中实行实物交底，充分体现标准化施工、工艺化施工、安全化施工。二是始终坚持施工的各级工序质量检查制度，做到班组自检、互检和项目部检查相结合，层层把好关口，确保每道工序达到高标准；三面把关即一是把好样板关，做到样板先行、规范操作、以点带面，确保样板的导向作用。二是把好分包关，严格规范分包管理，利用各种形式进行培训，从操作控制和施工技能上满足施工质量。三是把好材料关，对所有进场的原材料、半成品及成品进行严格的进场检验，对规范、标准中需要复试的，明确取样、送样的制度，保证材料质量的可追溯性，以材料质量保证产品质量。坚持标准，造就了产品的高质量，周康航A地块等项目无论是外墙结构、砖墙砌筑，还是机电预埋、细部处理等方面，都做得十分精细，起到全市保障性住房项目的典型示范作用。

四、敢于创新，不断提高保障房质量

住宅工程的质量通病一直是困扰施工的一个难题，保障性住房由于受造价、材料等制约，质量通病的治理困难更为突出。为提高保障房的质量，我们依靠工程技术人员建设放心房的信念和聪明才智，不断技术创新、工艺，使许多问题迎刃而解。如房间方正控制、楼层净高和层面控制等，我们将分户验收的有关指标提前到主体结构验收时进行，用激光扫平仪和水平仪进行校核，改变以往“毛估估”测量，确保有了问题能预先暴露，暴露了能预先解决，最终能真正达到分户验收的效果；又如将防渗漏等功能性工序列为关键过程，不断进行改进，具体有如下几项：一是针对厨房、卫生间、阳台等易渗漏部位，经过与设计单位的探讨，对楼板钢筋形式进行改良，在厨卫的导墙部位进行钢筋锚固的预留，在楼板结构阶段，对厨房、卫生间的地坪进行预落底，从而在结构上进行楼板企口处理。二是针对传统管子洞预留部位易渗漏的情况，采用了止口型预埋套管，很多项目进行的盛水试验证明防渗漏效果达到100%。三是在一次浇筑成型的混凝土外墙窗洞侧面采用了企口的施工方法，能有效预防以后的渗漏。四是在一次浇筑成型的混凝土屋面层时，经设计同意，在结构上进行了垫层防水处理，使得其防水、排水效果更显著，也就是增加了一层结构防水，将传统的住宅两层防水等级提高到三层防水等级。五是在容易出现积水渗漏的外墙空调板、阳台板等部位，进行涂膜防水处理，以避免大雨积水时造成渗漏问题。这些生产工艺的改进，凝结了大量心血，凝结了创新的精神，虽然算不上大的技术成果，但切实解决了令住宅质量头痛的问题，从使用功能上提高了保障房的质量。

五、对保障房建设的建议

作为建筑施工企业，承建保障房当然会碰到许多困难和问题，我们虽然是以赢利为目标的企业，但为政府排忧解难也是义不容辞的责任，既要千方百计把项目做好，更要思考如何把项目做得更好。

保障房是政府主导下的项目建设，可以更多地运用工厂化生产、现场结构安装的标准化施工技术。根据我们在万科项目预制装配式住宅施工方面的成功经验，该技术明显体现出高效、低耗、节能等优点，具有先进的绿色施工理念，是住宅建设产业化发展的方向，在保障房上推行预制装配式住宅建设标准化，并不断解决预制装配式住宅设计中的问题，应该作为保障房建设一项重要任务加以推广。通过进一步的科技创新，使我们的保障房建设能为世界贡献更多的经验。

我们在保障性住房施工方面仅仅是开头，面对各级领导对保障房建设的殷切期望，面对上海十二五期间 100 万套保障性住宅的巨大市场，我们要再接再厉，继续集中精力抓好保障房项目，一是不断宣传保障房建设的重要意义，增强打造放心房的使命感和责任感；二是坚持高标准严要求不放松，使保障房质量让业主放心、让百姓放心、让政府放心；三是严格管理，以低成本、高品质、安全文明施工树立项目形象。我们将全力以赴建好放心房，打响保障性住房的建工品牌，打好保障性住房的施工战役，为构建和谐社会作出我们应有的贡献。 E

充分发挥住房公积金优势 为保障性安居工程建设服务

哈尔滨住房公积金管理中心

公积金制度是我国住房保障制度体系的重要组成部分，与现有的其他住房保障方式相比，是把住房保障与市场化结合最为紧密的制度设计。公积金制度建立二十年来，为深化住房制度改革、推动住房体制向市场化转变，促进住房建设，支持住房消费，改善缴存职工特别是中低收入家庭居住条件发挥了至关重要的作用。特别是2009年以来，国家在29个城市开展了住房公积金支持保障性住房建设试点，得到广大职工和各级政府的充分肯定，也为住房公积金制度发展创造了更广阔的空间。哈尔滨市是第一批试点城市，现结合近几年的工作实践，从以下几个方面与大家学习和探讨。

一、住房公积金制度在住房保障制度发展中发挥了重要的历史作用

住房公积金制度是我国住房保障制度体系中的核心制度，是我国实施改革开放重大国策、建立中国特色社会主义市场经济的产物，是住房体制由计划的、实物福利方式向市场的、住房货币化供应转变的产物。在住房保障制度体系中，公积金制度的建立为促进住房体制向市场化转变、通过提高不同层次收入职工住房消费能力改善住房条件、促进住房保障体系不断完善中发挥了不可或缺的重要作用。集中体现在以下三个方面：

第一，顺应历史潮流，在住房体制向市场化转变过程中发挥了关键的推动作用。我国的住房公积金制度是借鉴新加坡中央公积金模式建立的，由于符合当时历史条件下的国情，适应了我国住房金融的发展趋势和市场化改革取向的要求，从上海一地试点迅速推广到全国范围，上升为国家政策层面的住房金融制度。住房公积金制度作为实行住房分配货币化的重大变革，充分发挥强制性和普惠性的优势，覆盖范围持续扩大，缴存金额持续增长。截至2011年12月末，哈尔滨公积金开户9858个单位、职工83万人，公积金覆盖率77.14%。累计归集公积金239亿元，余额116.2亿元；发放个人贷款7.59万户、130.8亿元，贷款余额71.9亿元，个人贷款率为64%。

第二，增强了住房消费能力，为改善城镇居民居住条件发挥了重要的支撑作用。住房消费是资金需求量极大的购买行为。公积金制度的建立提高了居民工资中住房消费因素的比重，促进了职工群众住房消费意识和习惯的养成，增强了居民的住房支付能力。通过制度确定的“国家、单位、个人”三者共同负担的住房积累机制，帮助职工实现了住房提前消费。目前，哈尔滨75万户居民通过住房公积金提取和贷款改善了住房条件，特别是住房公积金贷款的低利率，大大减轻了职工的还贷负担，按现行利率测算，一笔20年期、30万的住房公积金个人住房贷款，职工所付利息比商业银行贷款少付9万元。职工通过个人账户积累和互助融通使用，提高了住房支付能力，增加了住房有效需求，带动了商品住房探索，对拉动房地产业发展发挥了重要作用。哈尔滨住房公积金用于职工个人住房消费和支持保障性住房建设资金达到253.9亿元，约占近十年全市住宅交易总额的十分之一。

第三，提供了稳定的资金来源，为保障性住房建设发挥了强大的支持作用。1999年前，哈尔滨累计

筹集和发放房改资金解危解困项目贷款 34 亿元，其中住房公积金 17.52 亿元，先后建成解危解困房 263 万平方米，为 4.4 万户家庭解决了住房的燃眉之急。2009 年以来，国家开展了住房公积金支持保障性住房建设试点工作中，哈尔滨在全国率先完成了 22 亿元支持保障性住房建设贷款投放，为规划总建筑面积 348 万平方米的群力“民生尚都”、陶瓷小区两个全市最大的保障性住房项目提供了有力的资金支持，5.8 万户职工家庭受益。累计提供廉租住房补充资金 2.9 亿元，为 10700 户低收入家庭解决了住房困难。

二、利用住房公积金贷款支持保障性住房建设必须强化管理，规范运作

住房公积金制度是我国住房保障体系的重要组成部分。近年来，我国的保障性住房建设以前所未有的规模在全国迅速铺开。“十一五”期间，中央财政累计安排保障性安居专项补助资金高达 1675 亿元。2011 年，黑龙江省建设任务目标是 83 万套，省里要求哈尔滨市提供经济适用房 4000 套，建设公租房 10000 套。全国保障性住房建设的最大制约是资金问题，国家七部委《利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的实施意见》的出台，拓展了保障性住房建设资金来源渠道，有效缓解了住房建设资金短缺的矛盾，为促进保障性住房多元化筹融资机制的形成发挥了重要的示范作用，也为提高住房公积金使用效率开辟了新的途径。哈尔滨是老工业城市，保障性住房建设欠账较多，建设资金短缺尤为严重。围绕这一事关改善民生的大局难题，我们积极探索利用公积金支持保障性住房建设的对策措施。同时，密切关注国家政策动态，抢抓机遇，超前介入。政策出台之前，积极参加住建部组织的贷款专题研讨。在初期没有可借鉴模式的条件下，大胆探索设计了一整套支持保障性住房建设贷款的工作程序、运行机制和业务模板，为政策实施超前做好准备。成为试点城市后，针对哈尔滨建设工期短，项目前期资金紧张的状况，我们创新性实施“异地抵押”方式，畅通了项目贷款发放的审批通道，有效破解了棚改项目资金紧张的难题，得到了国家住建部的认可并进行了推广。住房公积金支持保障性住房建设是一项系统工程，在实践中要把握好四个环节。第一，要切实加强组织协调，形成支持保障性住房建设的工作合力。在推进支持保障性住房建设试点工作中，我们始终坚持以政府主导、安全高效的原则，通过统筹协调、多方联动、创新方式、配强机构等有效措施，全面形成推动试点工作的合力，确保了保障性住房建设取得实效。一是领导高度重视。市委、市政府高度重视试点工作，主要领导多次沟通协调，推进项目拆迁和建设进度。主管副市长主抓试点工作，做到了超前介入，充分准备。二是配强组织机构。成立了以市委常委、主管副市长为组长，财政、审计、国土、棚改和住房公积金等相关部门负责人为成员的试点工作领导小组，周密部署试点工作。市人事编制主管部门迅速落实专门机构和人员编制，在公积金中心成立了项目贷款管理处负责试点工作。三是多方协调联动。对试点申报和工作中遇到的问题，市政府多次召开常务会议和专题会议，采取“一事一议”的方式研究解决。财政、国土、管理中心、棚改办等部门相互配合，积极参与调研测算，确定了科学合理的还款渠道和措施。在整个工作推进中，各部门统一步调、通力协作，形成了密切配合抓落实的合力。第二，要始终坚持规范管理，确保试点工作有序推进。一是严格规范审批。我们制定了项目贷款“四级审批”制度：公积金中心初审、财政部门审核、管委会审议、市政府批准。在工作中坚持“三实”准则：贷款调查要真实、贷中检查要落实、贷后管理要夯实。市公积金中心严格按照项目贷款业务规范要求，认真审核试点项目建设主体、借款人资格和贷款抵押要件，切实落实抵押担保，努力规范贷款发放，确认土地、规划、建设“四证齐全”、形象进度与贷款需求相符后再放款，保证试点项目依法依规建设。二是加强制度建设。为有序推进试点工作，市财政、审计等八部门联合制定印发了《利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作实施方案》，市公积金中心在国家关于试点业务规范和管理办法的基础上，制定了《项目贷款业务规范》《项目贷款资金封闭管理办法》《项目贷款档案管理办法》和《项目贷款业务操作规程》等四项制度，提出了更高的工作标准和更严的工作要求。通过制度建设，严格试点管理，全力推动试点工作规范运行。三是建立管理档案和台帐。每个试点项目都建立了完善的项目管理档案和资金管理台帐，并实行分类管理。我们通过现场采集

项目建设动态影像,与其他审贷、放贷资料一同形成完善的试点工作档案,为试点工作规范运行和责任追究提供了全面完整的基础资料。第三,要不断强化风险管控,保证试点工作安全。保证贷款安全是最基本的工作要求,也是贷款管理中最重要、最关键的工作环节,强化风险管控,要从基础工作抓起,建立严密的制度和完善的机制。一是明确落实贷款归还渠道。试点项目建设主体是市住房保障和房产管理局,借款人为市国资委出资的非营利性投资建设公司。市政府明确了贷款归还渠道,即先通过项目销售收入偿还,不能按期偿还的依法处置抵押资产偿还,如仍不足则利用2010年及以后年度棚改项目的土地出让金补足。二是建立专管员管理机制。全程监督是确保项目贷款安全运行和试点工作顺利推进的重要手段。市公积金中心建立了项目专管员制度,定期派专人深入施工现场查看工程形象进度,检查工程质量,掌握销售情况,密切跟踪监督工程进展情况,确保建设项目进度与贷款资金使用相吻合。三是设置贷款风险管控点。公积金中心对贷款资金设置了12个部位34个个风险控制点,并对每个控制点进行实时监督,及时通过监管系统提报住建部住房公积金监管司,保证贷款资金按照既定模式安全顺畅运行。第四,要创新思路,积极破解工作过程中的难题。陶瓷小区易地安置项目也是我市重点棚改项目之一,可规划用地面积20.11万平方米,规划建筑面积93.94万平方米。该项目仅取得了建设用地规划许可证,由于缺乏前期启动资金,无法实现土地出让金倒缴,致使相关证照无法取得,制约了后续的公积金建设贷款的正常启动。鉴于这一实际情况,我们提出了利用建设主体好民居公司开发建设的“康泰家园”商住小区项目的土地使用权和待售房产作为异地抵押物,先放款解决土地出让金倒缴问题,待“四证”完善后,“异地抵押”转本项目抵押,再按规定拨付项目建设资金的思路。这样,既解决了倒缴土地出让金急需资金这一瓶颈问题,又实现了该项目“四证”齐全、合规放贷的要求,提高了贷款使用效率。这个创新尝试得到了建设部督查组和管理部门的充分肯定,为其它试点城市的工作提供了成功经验。

三、进一步发挥公积金制度支持住房保障性安居工程建设的重要作用

在全国范围内的实践已经证明,利用住房公积金贷款支持保障性住房建设是扩大保障性住房建设资金来源的重要途径,也是提高住房公积金使用率的重要途径,更为公积金制度的发展提供了广阔的空间。党的十七大报告中提出,要加快推进以改善民生为重点的社会建设,“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。温家宝总理在2011年《政府工作报告》中要求,2012年,要加快健全房地产市场调控的长效机制,重点解决城镇中低收入家庭住房困难,切实稳定房地产市场价格,满足居民合理住房需求。进一步扩大保障性住房建设规模。抓紧建立保障性住房使用、运营、退出等管理制度,提高透明度,加强社会监督,保证符合条件的家庭受益。今年,国务院决定将进一步扩大公积金支持保障性住房建设试点范围,公积金制度要在政策创新、支持重点、运作规范上进一步完善和发展,为支持保障性安居工程建设做出更大贡献。一是明确和提升公积金制度支持住房保障性安居工程建设的法律地位。从法学理论上讲,住宅权是受法律保护的一项基本人权。对于公民的住房权利,《世界人权宣言》第二十五条进一步明确规定:“人人有权享有为维护其本人和家属的健康及福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。”为居民特别是中低收入家庭提供住房保障是国家和政府的应尽职责。但现有的《住房公积金管理条例》,对于公积金的使用中没有明确规定公积金可以用支持保障性安居工程建设。从试点实践来看,公积金支持保障性安居工程建设的作用显著。国务院正在修订的《条例》中,应在《条例》中对公积金使用途径加以明确,得到法律上的支持。此外,应增强制度施行的强制性,在我国没有住房保障法的现实条件下,应尽可能将《条例》上升为国家法律。二是让公积金制度重点发挥对中低收入家庭的住房保障作用。“缩短社会代价、增促社会进步”是社会学的理论构建核心理念。最大限度地保护中低收入者的住宅人权,是分配正义的一种体现。分配是否正义,要通过正义的社会分配关系来实现。社会保障则是国家干预社会再分配环节的手段之一,住房保障制度作为社会保障重要组成部分,发挥着对国民收入进行再分配的作用。但现有住房公积金制度在社会公平正义方

面做的不够，中上等收入以上的人使用公积金的多，中低收入特别是低收入家庭购房能力不足，很多是依靠租房解决居住问题。因此，住房公积金制度的定位还是应该把制度保障对象放在中低收入家庭。公积金制度除了支持职工购房外，还应在帮助职工通过公积金制度减轻租房费用压力做出更大的努力。应制定切实可行的提取条件，方便和允许租赁住房者可以按月提取个人住房公积金用于支付房租以及装修、物业管理等住房费用支出。还可从住房公积金增值收益中拿出部分资金，补贴低收入家庭使用住房公积金个人贷款购买政策性住房的利息支出。建议设立中低收入家庭住房困难户贷款贴息专项基金，便于有合理的支出项目，财政部门也好处理。三是充分发挥公积金制度支持公租房建设的作用。未来几年，国家将更进一步加大保障性住房建设力度。“十二五”期间，全国将新建各类保障性住房和棚户区改造3600万套，其中2011年和2012年各建设1000万套。完成2011年的1000万套保障性安居工程，年度投资在1.3万亿元-1.4万亿元之间。2011年政府《工作报告》中提出，2012年要再开工建设保障性住房、棚户区改造住房共1000万套，改造农村危房150万户。重点发展公共租赁住房。中央财政预算拟安排补助资金1030亿元，比上年增加265亿元。各级政府要多渠道筹集资金，大幅度增加投入。住房公积金制度是我国住房保障体系的重要组成部分，应发挥其应有作用。在保证职工提取和个人贷款的前提下，每年可将住房公积金归集余额的一定比例投资建设公共租赁住房，面向缴存住房公积金的中低收入无房者配租。将住房公积金增值收益中用于廉租住房建设补充资金调整为专项用于回补投资公共租赁住房建设的住房公积金。■

加快对保障性住房债券融资的研究

重庆市国土资源和房屋勘测规划院

一、引言

我国实行住房制度改革以来,为了改善居民的居住条件,保障中低收入阶层的居住问题,采取了一系列的措施。在住房保障过程中,保障水平的高低直接关系到经济发展和社会稳定,住房保障水平过高,政府经济负担过重,影响发展;保障水平过低,部分人群的居住需求不能得到保障,社会矛盾突出,社会就会发生动荡。如何确定一个适度的住房保障水平,寻求政府对住房保障财政投入平衡点,是实现公平与效率,最大限度地覆盖应保人群的依据之一。鉴于我国各地均面临因保障性住房建设欠账大,而导致短期内的投资需求大与建设资金短缺矛盾的现实困境。本文从社会保障角度出发,通过测算重庆市适度住房保障水平,讨论利用长期住房保障支出进行保障性住房建设的债券融资方式。

二、适度住房保障水平

住房保障水平到底多少合适,与经济发展水平密切相关。目前,社会保障的相关理论方法相对成熟,而住房保障属于社会保障体系的一部分,因此,社会保障的相关理论同样适用于住房保障。在此,我们借鉴适度社会保障水平的数理模型来研究适度住房保障水平,同时运用保障法规和国内外经验数据,计算出重庆市适度住房保障水平的范围。

1 适度住房保障水平的测定方法

对于适度社会保障水平的数量模型研究,目前我国最具代表性的是穆怀忠教授的研究成果。穆怀忠指出社会保障水平的高低可以用社会保障支出总额占国内生产总值百分比来衡量。社会保障水平是否适度并不取决于水平的高低,而是取决于社会保障支出与国家生产力水平以及各方面的承受能力是否相适应。穆怀忠^[1]依据人口结构理论和柯布一道格拉斯生产函数,归纳提炼出了社会保障负担系数模型和劳动生产要素投入分配系数模型,进而提出了适度社会保障水平测定模型。

在借鉴穆怀忠适度社会保障水平测定模型的基础上,增加一个住房保障支出系数,即住房保障支出占社会保障支出的比重,则住房保障支出占 GDP 的比重可以用住房保障支出系数、社会保障负担系数和劳动生产要素投入分配比例系数三者的乘积来测定。由此得到我国适度住房保障水平的测定模型,如下所示:

其中, X 代表住房保障水平; X_a 代表住房保障支出总额; S_a 代表社会保障支出总额; W 代表工资收入总额; G 代表国内生产总值 GDP; D 代表住房保障支出总额占社会保障支出总额的比重,又称住房保障支出系数; Q 代表社会保障支出总额占工资收入总额的比重系数,又称社会保障负担系数; H 代表工资收入总额占国内生产总值的比重系数,又称劳动生产要素投入分配比例系数。

2 重庆市适度保障水平测算

通过对多个国家的实证分析,穆怀忠^[2]得出社会保障水平的划分阶段。依据其划分标准,对住房保

障水平的阶段性发展做出划分。即人均 GDP 小于 4000 美元时,处于住房保障起步阶段;人均 GDP 处于 4000—10000 美元时,住房保障处于高速发展阶段,人均 GDP 在 10000—20000 美元时,处于住房保障增速减缓阶段;人均 GDP 大于 20000 美元时,住房保障水平处于回落时期。按照 2011 年统计年鉴中的数据,2010 年重庆市的人均 GDP 水平在 27596 元,按照汇率 6.3 计算,即是 4380.317 美元,处于保障性住房的建设高速发展的阶段。

(1) 对住房保障系数 D 的估算

根据住房保障支出系数的定义,D 代表住房保障支出总额占社会保障支出总额的比重,又称住房保障支出系数,在不同的社会保障阶段,住房保障支出在社会保障的支出比例有差异,对住房保障系数 D 的估算,主要是要确定 D 的下限与上限。

下限值的估算:人均住房消费支出占人均消费性支出的比例是一个重要的指标。从统计中会发现消费性支出主要是满足人的基本日常生存需求,这与社会保障的目的与内容完全相符。另外,住房消费占消费性支出的比例会随着经济发展水平的提高而提高。因此,将住房消费占消费性支出的比例作为 D 的下限既具有现实性又具有理论意义。从居民的住房消费占消费性支出的比例的平均值看,D 的下限是 9%。

表 1 重庆市居民居住支出占消费性支出的比例

总平均	最低收入户 (10%)		低收入户 (10%)	中等偏下户 (20%)	中等收入户 (20%)	中等偏上户 (20%)	高收入户 (10%)	最高收入户 (10%)
		困难户 (5%)						
9.0	7.8	9.2	9.0	9.1	8.1	10.6	8.8	8.6

注:本数据来源于《重庆市统计年鉴 2011》

上限值的估算:上限值则主要借鉴西方发达国家 20 世纪 70—80 年代的经验,通过相关数据的比较,得出西方国家在 80 年代初的保障性住房投资占社会保障支出的平均值为 17.58%^[3],因此得出 D 的上限值为 17.58%。

(2) 对社会保障负担系数 Q 值的计算^[2]

$$Q=O+Z+E+J+M$$

公式中,O 代表养老金支出占工资收入总额的比重,Z 代表失业金支出占工资收入总额的比重;E 为医疗保障支出占工资收入总额的比重;J 为工伤、生育保险占工资收入总额的比重;M 为社会福利优抚支出占工资收入总额的比重。

① 确定养老金支出占工资收入总额的比重 O

$$O=O_a \cdot C$$

公式中,O 代表养老金支出占工资收入总额的比重; O_a 代表老年人口占总人口的比重;C 代表养老金的替代率。

对养老金替代率的估算根据相关学者的研究发现,用养老金平均替代率水平来衡量养老金替代率具有其长期合理性,其公式为:平均替代率=平均消费支出/职工平均工资,这一结果可以作为重庆市养老金替代率水平的下限。

根据重庆市统计年鉴数据,2010 年,城镇居民的 average 消费性支出为 1335.02 元,城镇经济单位职工平均工资 35326,因此可以得到养老金替代率水平的下限是 37.79%。

根据人口零增长条件下的人口金字塔¹,分为三个年龄层次,即少儿段、劳动力年龄段和老年段。依据下列公式求老年人口层次占总人口的比重。我们把“工资收入总额”限定为在国内生产总值中由劳动生产要素投入所创造并应通过分配形式获得的总产值部分,它是在第一级分配层次上用于劳动人口和

抚养人口的工资收入总额部分。因此，把劳动人口和抚养人口作为一个总体，从公平原则上分析，可以根据各自的比重分配这部分工资收入总额。根据统计年鉴的数据，重庆市常住人口 2884.62，其中 60 岁及以上的人口为 538.11 万人，因此需要养老保险的人数的比重为 18.70%。不过，在具体实施和计算过程中，鉴于社会保障应坚持“激励与保护相统一”的原则，依据国际惯例，老年人所获得的养老金不应与在职劳动者相等，一般应占他们最多获得的工资收入总额的 60%。实施现代社会保障的西方国家，在职职工要缴纳所得税、社会保障税等，约占全部收入的 30% 以上，税后纯收入也仅为 70% 左右。世界一些国家的养老金替代率一般也在 60% 左右，比如 1975 年美国为 80%，德国为 51%，意大利为 61%，因此把老年养老金替代率上限确定为 60% 是比较合适的^[4]。所以我们将养老金支出占工资收入总额的比重系数设定在 7.1%~11.22%。

② 确定失业金支出占工资收入总额的比重 Z、医疗保障支出占工资收入总额的比重 E、工伤、生育保险占工资收入总额的比重 J 和社会福利优抚支出占工资收入总额的比重 M

根据国内外经验和保障法规，失业金支出占工资收入总额的比重 Z 一般在 1%~1.5% 左右，医疗保障费用支出占工资收入总额的 10~12%，工伤、生育保险支出占工资收入总额的 0.016%~1.5%，社会福利和优抚支出占工资收入总额的 1%~1.5%^[5]，为适度保障水平的限度。

通过这些数据得出 Q 的范围为 19.116%~27.72%。

(3) 对劳动生产要素分配系数 H 的计算

这里同样要借鉴国外的历史数据劳动生产要素分配系数是指劳动工资收入总额占国内生产总值的比重系数，

如下： $H = WG$

对劳动生产要素分配系数数值的研究，重要理论依据是著名的“柯布—道格拉斯总量生产函数”原理，其具体公式为：

$(0 < \alpha < 1)$

公式中，Y 代表总产量，也即 GDP；L 代表劳动投入量；K 代表资本投入量；A 代表技术水平； α 与 $1-\alpha$ 分别代表产出对劳动投入和资本投入的弹性。按照历史的经验，推算得 $\alpha = 3/4$ ， $1-\alpha = 1/4$ 。这个数值意味着，增加 1 个单位劳动投入量对增加总产值得作用将等于增加 1 个单位资本投入量的 3 倍。由此可得劳动生产要素分配比例 $= 3/4 \times 100\% = 75\%$ ，这一推论曾被美国经济学家萨缪尔森等证实。因此，有如下表达式：

$H = WG = 0.75 = 75\%$

由 $X = D \cdot Q \cdot H$ 可得出 X 的适度范围计算为：

$X_{\text{下}} = 9\% \times 19.116\% \times 75\% = 1.29\%$

$X_{\text{上}} = 17.58\% \times 27.72\% \times 75\% = 3.65\%$

因此可以得到重庆市住房保障支出占 GDP 的合理范围为 1.29%~3.65%。

(4) 重庆市保障性住房规划的住房保障支出占 GDP 的比重

根据《重庆市“十二五”住房保障规划》的内容，各年度预计需要投入资金为下表：

表 2 重庆市“十二五”住房保障年度资金规划

单位：亿元

年度	2011	2012	2013	2014	2015
资金需求	926.60	432.12	133.05	130.88	131.99

根据《重庆市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》对 GDP 增速的的预判为 12.5%，则 2011~2015 年的 GDP 预测值为：

表3 2011-2015年重庆市GDP值预测

单位：亿元

年度	2011	2012	2013	2014	2015
GDP	8775	9872	11106	12494	14056

从规划中的数据来看，规划中的保障性住房支出占GDP的比重为：

表4 2011-2015保障性住房支出占GDP比重

单位：亿元

年份	2011	2012	2013	2014	2015	平均
GDP	8775	9872	11106	12494	14056	11261
保障性住房投资额	926.6	432.12	133.05	130.88	131.99	350.928
保障性住房支出系数	11%	4%	1%	1%	1%	3.1%

从未来5年重庆市的保障性住房平均支出系数来看，重庆市保障性住房规划的资金投入量与重庆市的经济发展相协调。重庆市“十二五”住房保障规划的资金投入包括四个部分：保障性住房建设、棚户区改造、旧住宅小区整治和城中村改造。从资金的投入结构来看，由于前期对保障性住房的建设投入欠账太多，2010年以来，重庆市政府针对住房短缺的现实困境，加大了保障性住房的建设力度，并针对不同保障对象，在过去廉租住房、经济适用住房、危旧房和棚户区改造安置房、城中村改造安置房、农民工公寓五种保障方式的基础上，推出了兴建公共租赁住房计划，加大公租房的建设力度，因此资金主要投入到保障性住房的建设中。根据《重庆市公共租赁住房发展第十二个五年专项规划》，重庆市“十二五”期间要建设4000万平方米的公租房，其开工量将集中在2010年和“十二五”期间的前两年，如此的建设时序安排，使得政府在“十二五”的前两年财政压力过大，而后三年的投资支出迅速下降，又导致政府保障性支出的相对不足。按照重庆市的住房保障现实情况，以及规划的建设时序安排方式，在政府的财政保障能力下，合理选择建设的融资方式，有助于降低政府财政支出的波动性，保证保障性住房建设任务的完成。

三. 适度保障水平下的融资方式

根据重庆市公租房建设计划，将10年建成4000万平方米的公租房的建设计划缩短为3年，直接建设成本约需1100亿元，按财政投入和融资贷款3:7的比例筹措^[6]。随着公租房建设的全面开展，建设资金不足的问题日益明显。依据重庆市2010年公租房建设实际资金来源结构，其中51%来源于银行信贷，29%来源于住房公积金贷款，15%来自中央财政补助，仅5%来自地方财政补贴^[7]，可以看出，在公租房建设融资过程中，主要靠银行信贷来实现。从社会保障角度来讲，政府财政资金应是保障性住房建设的主要资金来源，国外的保障性住房发展中，都会在财政预算中安排一定的比例份额用于建设保障性住房和租金补贴，虽然融资模式出现多样化趋势，但财政拨款已成为保障性住房的常态固定资金来源，也成为政府调控保障性住房建设规模的重要手段，例如英国政府扶持非赢利组织新建的可支付住房和对低收入者的租金补贴，一直保持在政府财政支出的5%左右。我国在房改后过渡注重依靠市场解决住房问题，而忽视对住房保障支出的投入，导致了整个住房市场的畸形发展。近几年政府开始调整房地产市场的结构，并以政治性命令下达保障性住房建设任务，然而由于短期内一次性投入巨大，使得政府在政策年度出现保障性住房支出负担压力峰值，而不能保障建设资金的投入。地方政府能否寻求到符合经济发展的可持续融资渠道将成为完成保障性住房任务的关键。

1 保障性住房债券融资思路

保障性住房建设因其一次性投入大，资金占有周期长，然而随着地方GDP的增长，以及政府财政收

入的增加,住房保障能力会相应提高,使得现金流与投资期限的严重不匹配。解决保障性住房建设的融资问题,就是解决资金使用时间与投入时间的匹配问题。如果将地方政府的短期一次性大规模的投入分摊到以后较长一段时间内逐年偿还,可以极大的缓解当前地方财政的压力。传统的保障性住房融资主要依靠银行贷款,通常政策性银行因其资金规模有限,也只能在一些高盈利的项目上发挥作用,而由于保障性住房投资回报率低,商业银行为控制系统性的风险,不太愿意将大量的资金用于此类低收益的项目。因此保障性住房的建设最终还是只能寻求地方财政的支持。国外一些地方政府为加快保障性住房的建设,采用发行市政债券²的方式募集保障性住房建设资金,市政债券以保障性住房的租金收入和地方财政补贴作为还本付息的保证。这种市政债券,相当于地方政府债券。在我国,目前除法律和国务院另有规定外,地方政府不得作为融资主体发行地方政府债券,但可以利用地方政府融资平台公司,将政府未来对住房保障的支出申请发行企业债券,利用资本市场定向进行保障性住房项目融资,不仅能降低政府财政压力,还有利于突破保障性住房建设的资金瓶颈。该融资方式需要考虑以下几方面的问题:

(1) 保障性住房债券偿还方式

借鉴国外在保障性住房发展中的经验,每年在中央和各级地方政府财政预算中安排固定比例的保障性住房支出。保障性住房债券以年度中央财政预算和地方财政年度安排的住房保障资金按时偿还到期债务,可建立保障性住房专项偿债基金,将政府住房保障资金在年初划入偿债基金专户用于保障性住房债券的还本付息。

(2) 保障性住房债券发行利率

按照我国的《企业债券管理条例》、《证券法》、《公司法》等法律法规作出明确规定。企业债券的发行利率不得高于银行同期存款利率水平的40%。同时要保证投资主体的最低收益,债券利率应高于投资主体能接受的最低收益率。考虑保障性住房建设的公益性质,债券的利率应在投资主体能接受的最低收益率和同期银行贷款利率之间。

(3) 保障性住房债券的购买主体

保障性住房债券对融资主体来说具有期限长、利率低的优势,但对于追求高收益的投资者来说,其显然不具有吸引力。因此引导资金池大,风险偏好小的住房公积金等闲置资金投资保障性住房债券,不仅有利于这部分闲置资金的保值增值,解决运行效率低下的问题,同时使住房公积金制度设计的“住房保障功能”初衷(即筹集稳定长期的住房建设与消费资金)回归本质。

2 重庆市适度住房保障水平下的保障性住房债券初探

按照重庆市未来的房地产发展思路:构建“市场+保障”的双轨制住房供应体系,要保障这两条腿平稳地向前发展,重庆市政府在保障性住房上的投入还应该继续加大。根据重庆市住房保障支出占GDP的合理范围,并按保守财政支出计算未来地方政府住房保障支出的投入折合到2010年的资金现值,即:

$$P = \sum_{n=0}^t \frac{X_n}{(1+i)^n}, n=0, 1, 2 \cdots, t$$

其中, P 为政府住房保障支出现值, n 为债券期限, GDP_{2010+n} 为2010年以后的GDP预测值, r 为GDP预测增速, i 为债券利率, X_n 为住房保障水平下限。

根据《重庆市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》对GDP增速的的预判, r 取值12.5%; 依据重庆市的适度住房保障水平范围 X_n 取值1.29%; P 值按照公租房的建设资金需求1100亿计, 然后要确定债券利率(资金价值)和最低住房保障水平下债券的发行期限。按照2011年的银行存款利率1年期为3.5%, 2年期为4.4%, 3年期为5%, 5年期为5.5%。因此发行的企业债券利率分别不能高于4.9%, 6.16%, 7%和7.7%, 且不能高于同期银行实际贷款利率。由于不同的发行期限, 债券利率不同, 同时债券利率越低, 要匹配政府年度财政住房保障偿还专项基金的年限也越少。假设债券票面平均利率设置为7%, 3年内要筹集到1100亿元, 至少需要发行9年期限的债券, 同时为了不增加政府每年的还款压力, 债券的发行规模与发行期限均严格匹配政府还款年限每年的住房保障支出水平, 以提高政府自身债务偿付能力, 减

小违约责任。

四、结语

住房保障作为社会保障中最重要的版块之一，随着社会经济的发展，政府财政的增收，应尽快出台相关的法律法规明确各级地方政府财政预算中，特别是中央财政预算中安排住房保障支出的总规模和固定比例，确保保障性住房发展的资金落到实处。保障性住房企业债券融资模式是一个系统工程，还需要相关的配套法律法规和金融政策的完善。E

住房公积金“零余额账户”管理改革与实践

泰安市住房公积金管理中心

2011年,泰安市住房公积金管理中心实行“零余额账户”管理改革,取得显著成效。截至2011年末,全市住房公积金归集余额55.3亿元,委托贷款余额26亿元。当年实现增值收益9324万元,比上年增长4544万元,增长95%,增值收益率1.86%。分配廉租住房补充资金6209万元,比上年增长4610万元,增长288%,累计贡献廉租住房建设补充资金12290万元。

一、实施“零余额账户”管理改革的背景

(一) 分散管理, 监管乏力

泰安市住房公积金管理中心共设有8个分支机构,每个分支机构均承担着公积金归集、贷款、资金收支核算管理等职责。2011年以前,全市共设有银行账户39个,分布在各地金融机构,银行账户开设多,各账户沉淀活期资金存量很大。由于各分支机构服务面广、业务量大、工作人员少,存在一人多岗、一人多职等现象,无法进行业务交叉,起不到有效相互监督的作用,既不符合国家的有关规定,在资金管理上也存在着安全隐患。

(二) 蛋糕越大, 风险愈大

2010年底,我市住房公积金存款余额达到19.1亿元,为满足业务需要,每年各分支机构都要对大量资金频繁调拨转存。由于住房公积金资金量大,尤其是资金性质决定了沉淀资金较多,金融机构出于各自经营需要,均把住房公积金管理机构作为重点客户对待,竞争比较激烈。住房公积金管理中心在利用金融机构平台发展自身业务的同时,直接面临着廉政风险不断增大的困扰。

(三) 政策紧缩, 收益锐减

自2010年10月20日至2011年7月7日,央行采取货币紧缩政策共进行了五次调息。调整后,当年归集的公积金计息利率由0.36%上调至0.5%;上年结转的公积金计息利率由1.71%上调至3.1%;五年以下(含五年)公积金贷款利率由3.33%上调至4.45%,五年期以上公积金贷款利率由3.87%上调至4.9%。上年结转的公积金计息利率上调1.39个百分点,两档公积金贷款利率约上调1.03个百分点,两者上调相差0.36个百分点,且上调的公积金贷款利息收入大部分无法反映在2011年。调整前一年期定期存款利率2.25%,低于给职工计息利率3.1%,出现了利率倒挂的情况。综合以上因素,公积金存贷款利差严重缩小,实现公积金保值增值的目的在现有政策环境下难以实现,根据测算,若继续沿用原有的资金管理模式,2011年我市公积金增值收益将亏损525万元。

2010年11月住房和城乡建设部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会四部委联合下发了《关于规范住房公积金个人住房贷款政策有关问题的通知》,文件对住房公积金贷款发放做出了严格限制,我市贷款规模呈现急剧下降的趋势,严重影响住房公积金增值收益的实现。

(四) 收益平平, 作用有限

至2010年末,全市住房公积金归集余额43.4亿元,其中贷款余额25.3亿元,银行存款余额19.1

亿元。资金分布在市中心及6个管理部、2个分中心的39个银行账户中。活期存款一般在2亿元左右,最高时达到3个多亿,其他存款为一年期,严重影响资金收益最大化的实现。2010年增值收益4780万元,增值收益率1.24%。2011年全市廉租住房建设资金需求6亿元,而住房公积金2010年产生的廉租住房资金为1597万元,仅占需求的2.66%。

如何在现有的政策范围内保证资金安全,实现住房公积金收益最大化,摆在了我们面前,经认真研究,创新资金管理模式是唯一的选择。

二、“零余额账户”管理改革思路的形成过程

(一) 研究政策, 查找依据

为确保管理改革有政策依据,我们认真学习国家有关政策法规,查阅了大量政策制度文件。中国人民银行银发[2005]61号《关于调整商业银行住房信贷政策和超额准备金存款利率的通知》中明确规定:“住房资金管理中心在受托银行专户内的沉淀资金改按单位存款相应期限档次利率计息”。按照这一规定,中心可以在金融机构内办理长期存款业务。

(二) 外出考察, 学习经验

2010年11月,中心领导带队兵分四路,组织各科科长及分支机构主任,赴省内十六地市学习资金管理经验。十六市资金管理各有特色,四个考察组经过认真调研,分别写出了调研报告,中心又用一天时间组织召开了研讨会,会上每个参加调研的人员均发了言,大家讨论热烈,集中各地好的做法并与泰安的实际情况相结合,形成了“资金集中管理、及时转存、保安全、增效益”的一致意见。

(三) 座谈情况, 探索办法

各金融机构的现金管理系统虽是同一名称,但管理内容、方式方法各不相同。2010年12月末开始,我们与各经办银行召开座谈会,深入分析了银行现金管理系统的功能,并到开通现金管理系统的企业进行实地观摩,了解企业使用现金管理系统的情况,探寻使用现金管理系统的办法。如中国人寿收取的保险费直接上缴省集团公司,各支公司没有保费存款,需要理赔和支付时,需从上级公司按程序申请资金,这种集团式管理模式给了我们很大启发。另外,我们也认真研究借鉴了财政资金集中支付等有关的管理模式,初步形成了住房公积金“零余额账户”管理的总体思路。

(四) 积极汇报, 争取支持

我们把形成的思路与办法以及起到的作用和带来的好处,积极向财政、审计、人民银行等部门进行了汇报,并认真征求各相关部门的意见和建议,取得了各部门领导和同志们的高度重视与大力支持。

三、“零余额账户”管理改革的具体组织实施

(一) 精心做好前期准备

1、统一思想认识。实行“零余额账户”管理后,各分支机构担心在各经办银行存储的资金会发生变化,影响到各地方政府、经办银行的存款规模。为此,我们积极与各市级分行进行了沟通,让各经办银行了解改革的内容,让他们认识到实施改革后整体存款规模不会下降,转存定期后存款的时间会更长,更有利于各银行发放长期借款,是一件双赢的事情,得到了各地方及经办银行的理解和支持。

2、理顺账户管理。在与各分支机构、经办银行深入座谈原开设账户情况的基础上,我们向市财政局提出了《关于规范银行账户的请示》,理顺账户管理关系。经市财政批准,我们新开银行账户15个,撤销8个,保证了“零余额账户”管理改革的需要。

3、调整岗位职责。根据“零余额账户”管理改革的需要,按照不同职务相互分离和会计机构内部牵制制度,我们重新设置了会计岗位,改变原来按照业务内容进行职责分工的办法,改为按业务内容、经办银行、缴存单位性质等重新进行职责分工。每笔业务须由三名工作人员分别进行操作才能完成,业务既相互交叉又相互制约,更符合财务工作相互监督的要求,各工作岗位职责更加清晰,工作更加高效。

4、充实人员力量。实行“零余额账户”管理改革后,中心计财科集中了大量的资金记账、统计、核算、调拨等工作,人员少、任务重,原有的3名工作人员难以满足工作的需要。为此,中心抽调了2名业务骨干充实到计财科,在人员队伍上保证了改革的顺利进行。

(二) 制定具体管理办法

根据《住房公积金财务管理办法》和《住房公积金会计核算办法》,按照建设部、财政部、中国人民银行三部委对住房公积金管理实行“统一决策、统一运作、统一制度、统一核算”的要求,在充分讨论的基础上,反复推敲,几易其稿,与市财政、人民银行联合下发了《泰安市住房公积金“零余额账户”管理办法》、《泰安市住房公积金“零余额账户”会计核算办法》,规范了零余额账户管理的运作流程、会计核算等。具体内容如下:

1、各分支机构每日将归集收入、定期存款本息收入、委托贷款回收本金利息收入及其他收入存入收入账户,余额当日自动转入市公积金管理中心账户,各分支机构收入账户余额为零。

2、分支机构发放的委托贷款经审批后,市中心拨入在当地金融机构开设贷款基金户,银行进行放款。住房公积金支取审批后,市中心直接拨入在当地金融机构开设的支取账户。

3、当上划的资金达到一定额度,经审批后划回当地金融机构转存定期,结余资金按协定存款利率计息,按季付息。因业务需要当结余资金不足时给予调剂。使用资金时间三个月以内的,按三个月定期存款利率支付利息,超过三个月的按一年期定期银行利率支付利息,按季支付。

4、上划的资金设立明细帐,市公积金管理中心按分支机构设立明细帐户。按照各分支机构上缴的资金按银行设立辅助明细帐。

5、年末定期存款根据权责发生制原则按实际存款时间预提银行利息,记入当年收益,由市公积金管理中心统一计算应提利息,各分支机构分别记帐,以达到收益核算符合均衡体现的目的。

6、市中心与五家银行签订“零余额账户”管理协议,明确规定账户用途,每日固定时间把分支机构的资金上划到市中心账户等。分支机构与每家经办银行签订“零余额账户”管理协议,明确规定收入账户只能转存定期存款和上划市中心账户等。

7、与各经办银行协调开通集团式网银管理系统,并及时调整会计核算方式,根据操作要求,设置授权、制单、复核、统计等工作岗位。同时与各经办银行沟通资金划拨、票据传递等流程,并签订了“零余额账户”管理服务协议和大额资金支出核对协议,凡50万元以上支出在划出前必须与中心指定人员落实核对后办理,核对记录签字认可,确保资金安全。零余额账户管理系统于2011年2月11日在建行首先开始试运行,3月1日开始在中行、农行、工行、交行全面运行。

(三) 具体运作过程

1、规范银行账户设置

(1) 市中心开设收入总账户。市中心在工、农、中、建、交五家经办银行开设五个公积金存款收入总账户。账户用途:一是归集各分支机构零余额资金;二是向各分支机构划拨用于办理公积金支取、贷款业务的资金;三是直接转存市本级及各分支机构定期存款;四是办理市本级公积金归集、贷款、支取等业务。

(2) 各分支机构开设零余额收入账户和支出账户。各分支机构分别在当地经办银行开设收入账户,用于办理公积金归集、回收贷款等资金收入业务,不得办理资金支付业务,账户余额当日转入市中心收入总账户,每日账户余额为零。

各分支机构在当地开设1个支出账户,用于办理公积金支取业务。账户余额日常为零,办理支付业务时,所需资金由市中心收入总账户拨入。

(3) 银行账户使用权限的设置。根据集团式管理模式要求,对市中心收入总账户和各分支机构收入、支出账户的管理使用权限,依据管理岗位的不同进行了划分设置。

市中心资金管理员享有对市中心收入总账户和各分支机构所有收入、支出账户的管理使用权限。各

分支机构资金管理员只享有本机构收入账户的查询权限和支出账户的查询、支付权限。

2、完善会计核算办法

市中心设置会计科目“其他应付款－零余额资金－**分支机构”，用于核算各分支机构零余额资金收支。同时按照各分支机构经办银行设置辅助账，进行明细核算。

各分支机构设置会计科目“其他应付款－零余额资金”，用于核算本单位零余额资金收支，科目余额应与市中心“其他应付款－零余额资金－**分支机构”科目余额对应一致。同时按照经办银行设置辅助账，进行明细核算。

3、分支机构收入账户每日清零

每日晚9时，银行自动扣划贷款本息转入本单位收入账户，该业务是各收入账户最后一笔进账资金。中心设置资金管理系统每日晚10时，各分支机构收入账户余额自动转存入市中心收入总账户，分支机构收入账户每日余额为零。

4、严格资金使用审批

市中心需办理公积金支取、贷款等资金支付业务时，由业务科室提报资金支付申请，计财科审核并报中心领导审批后，按照资金拨付程序办理资金拨付。

各分支机构需办理公积金支取、贷款等资金支付业务时，根据业务类型汇总所需资金，即时向市中心提报资金支付申请。计财科审核资金申请，报中心领导审批后，按照资金拨付程序办理资金拨付。

5、支付资金的划拨

市中心办理的本级公积金支取、贷款业务，由市中心资金管理员根据领导审批，直接办理资金支付。用于办理支取业务的资金，直接划拨入缴存单位或职工个人账户；用于办理委托贷款业务的资金，直接划拨入委托银行放贷专户，委托银行根据委托贷款合同，当日划拨资金至售房单位或售房人账户。

为保证各分支机构业务的正常开展，中心计财科按照领导审批后的资金支付申请，及时划拨资金。用于办理公积金支取业务的资金，由市中心资金管理员通过资金管理系统，划拨入该分支机构支出账户，分支机构即时办结公积金支取业务。用于办理公积金委托贷款业务的资金，由市中心资金管理员通过资金管理系统，直接划拨入委托银行放贷专户，委托银行根据委托贷款合同，当日将资金划拨至售房单位或售房人账户。

6、沉淀资金转存定期

计财科每日统计全市零余额资金收支数据，并根据资金规模和各单位资金使用情况，及时向领导提报沉淀资金转存定期存款报告。领导审批后，市中心资金管理员通过资金管理系统，直接办理市本级及各分支机构定期存款转存，保证了资金收益最大化。

7、资金内控

一是严格执行资金审批制度，全市所有资金支付必须经中心领导审批；二是资金管理岗位设置相互监督、制约，资金划拨必须经制单、复核、授权程序；三是设置资金流向登记簿，专人负责登记监督；四是与银行签订大额资金支付协议，市中心收入总账户发生大额资金支付业务时，经办银行电话确认后方可办理；五是建立完备的交叉对账监督机制，每月5日前各分支机构对账并填制“银行存款余额调节表”，经办人及单位负责人签字确认后报市中心。同时市中心计财科不定期组织各单位交叉核对；六是转存的定期存款无纸质存单，各分支机构只有查询权限无处置权，所有定期存款的处置由市中心直接办理。

8、财务记载核对

市中心及分支机构按照收入账户开户行，设置零余额资金备查簿，记载各账户零余额资金收支情况。市中心、分支机构、开户银行三者相互核对一致。

市中心及分支机构同时设置定期存款备查簿，对定期存款进行登记管理，每月末市中心、分支机构、开户银行三者相互核对一致。

四、“零余额账户”管理改革成效显著

经过近一年的运作，该管理办法呈现出“资金集中管理、及时转存、保安全、增效益”的特点。

1、安全得到保障

实行“零余额账户”管理后，把全部资金集中到市中心五个账户统一管理，各分支机构没有活期存款，定期存款无权动用。贷款、支取资金均需提出申请经市中心审批后拨入银行专户，专款专用，从而大大降低了资金管理风险，确保了资金安全。

2、收益显著提高

截至 2011 年末，住房公积金 5 年期存款余额达 29.6 亿元，占存款余额的 98%。因改变了存款模式，存款期限由 1 年期改为 5 年期，利率相应由 2.5% 提高到 5.5%，利差增大，存款利息收入大幅上升，加贷款利息收入，全年实现业务收入 22180 万元，扣除业务支出 12856 万元后，实现增值收益 9324 万元，比上年增加 4544 万元，增长 95%。

3、贡献明显增大

增值收益扣除贷款风险准备金和管理经费后，提供保障性住房建设资金 6209 万元，节约了财政资金，减少了保障性住房贷款利息支出，降低了建设成本。可建廉租住房约 633 套或建公租房约 842 套，使住房公积金管理真正达到了“整体运作、分户管理、确保安全、明显增效”的目的。

4、制度作用凸显

据测算，在 2011 年末的 30.2 亿元银行存款中，五年期定期存款达 29.6 亿元，在今后四年中每年可实现收入 1.55 亿元，后四年可达 6 亿元。随着公积金归集总量的增加，银行存款将逐渐增大，收益将会进一步增加，预计 2012 年实现净收益 1 亿元，可为廉租住房建设提供资金 8000 万元，“十二五”后四年累计可提供廉租住房建设资金 3 亿元以上，对社会的贡献将越来越大。

5、宣传效果明显

这项管理制度改革得到了上级领导的充分肯定，省住建厅领导高度重视，专程到我市进行了考察，并向住建部推荐了我们的做法。住建部监管司《住房公积金简报》2011 年第 4 期进行了专题报道，省财政厅《财政情况》两次进行了推广。人民网、上海、重庆、大连、广东茂名、安徽马鞍山、济南、淄博、东营等省内外公积金网站也进行了转载。河北石家庄、唐山、江苏盐城、甘肃庆阳等公积金管理中心通过电话询问我们的具体做法。吉林长白山、广西南宁、江苏常州、河南焦作及省内德州、济宁、潍坊、莱芜等市管理中心也专程到泰安进行了考察，对宣传住房公积金工作产生了积极影响。

五、“零余额账户”管理改革需要总结完善深化提高

（一）存在的主要问题

1、目前使用的公积金管理软件版本太低，功能模块太单一，不能实现资金的集成化统计、分析、管理，不能对零余额资金的收付实现辅助核算，不能实现资金管理与银行系统的直接对接等。

2、工商银行网银转存单位定期存款，存期最长只有一年，这是网银系统设置的原因，有待完善。农业银行以前年度临柜转存的定期存款，由于不是通过本管理系统转存，在现系统查询不到，造成定期存款网银对账不正确，有待完善。中国银行对内部放贷基金户设置限制，不能接受网银拨入资金，中心发放贷款，目前只能采用手工划拨方式。

（二）完善措施

1、在管理系统方面，根据“零余额账户”管理运行情况，结合中心办公地点的迁址及信息系统的升级，将手工记账纳入信息系统管理，设立自动稽核系统和零余额资金自动对账系统，做到自动提示、系统限制、系统监督。

2、加强与银行的联系沟通，创造条件积极与银行联网，实现收付自动化实时到账。

3、加强监督检查，自觉接受财政、审计、纪委的监督检查，或委托中介机构检查，定期开展岗位交流，

积极探索成立专门稽核机构，形成长效监督机制。

4、加强廉洁勤政教育，提高工作人员的整体素质，防范可能出现的风险，确保资金安全。

5、学习外地先进管理经验，不断完善“零余额账户”管理办法，以适应新形势下公积金管理的需要，力争在保证资金安全情况下创造更大的收益，为保障性住房建设做出更大贡献。E

附表一：泰安市住房公积金管理中心收益表

附表二：泰安市住房公积金管理中心增值收益分配表

附表一：

泰安市住房公积金管理中心收益表

2011 年度		单位：万元
项目	金额	
一、业务收入	22,180	
1、住房公积金利息收入	11,266	
其中：存款利息收入	3,057	
预提长期存款利息收入	8,209	
2、增值收益利息收入	42	
3、委托贷款利息收入	10,872	
二、业务支出	12,856	
1、住房公积金利息支出	12,808	
2、住房公积金手续费支出	47	
3、其他支出	1	
三、增值收益（损失以“-”表示）	9,324	

附表二：

泰安市住房公积金管理中心增值收益分配表

2011 年度		单位：万元
项 目	金额	
可供分配的增值收益	9,324	
减：提取贷款风险准备	69	
提取公积金中心管理费用	3,046	
其中：人员经费	433	
管理费用	375	
综合服务楼改造费用	2,077	
租赁费	70	
水利建设基金	91	
提取城市廉租住房建设补充资金	6,209	

积极进行技术创新 打造升级版保障房

上海绿地集团

绿地集团在发展过程中，始终“做政府所想，为百姓所需”，把保民生、打造百姓亟需的民生工程放在首位，全力投身上海市保障性住房建设，促进房地产市场平稳健康发展。绿地集团自 2009 年以来，在上海地区先后启动建设了绿地新江桥城（江桥基地）、南翔基地、长兴岛配套商品房项目、嘉定城北站大型居住社区项目等多个项目，总投资规模超过 100 亿元，总建筑面积超过 200 万平方米。此外，我们在西安、芜湖、济南、武汉等地也积极承担保障房项目的建设，总建筑面积已超过 130 万平方米。

保障房最大的难题是如何实现“低收入群体也能住得体的、舒适”？以往各地保障房受诟病的最主要原因就是“经济不适用”，不是配套残缺就是交通不便，不是建筑质量差就是房型结构劣。怎样在既经济又适用的前提下做到宜居，最好还能体现前瞻性，适应人的发展？绿地集团在建设保障房的过程中，正是希望凭借多年的房地产开发经验，通过创新的规划设计，来破解这些难题和瓶颈，探索出一种理想的安居模式，打造“绿地制造”的“升级版”保障房，将其建设成为先进、宜居、可持续发展的标杆性居住区。以绿地新江桥城为例，主要包含了几方面的创新和突破：



图1 项目总体鸟瞰



图2 组团中心绿地

江桥基地总建筑面积 67 万平米，其中住宅面积共 57 万平米，公建配套设施 10 万平米。在市推进办等相关政府部门的支持下，凭借绿地多年成熟的开发管理经验，项目以“合理、高效、节能”为核心理念，在建筑规划和节能技术应用等方面做了一些大胆的尝试，获得了政府及业界的肯定。

该项目先后获评住建部“2011·中国首届保障性住房设计竞赛三等奖”“第六届上海市优秀住宅评选规划建筑奖、房型设计奖”、“2010 年上海市四高优秀小区”、“绿色建筑设计标识一星级”、“上海市新建高标准节能示范项目”、“全国绿色建筑创新奖”、通过了建设部 1A 级住宅性能认定初评。在成功申报“上海市新建高标准节能示范项目”的同时，市政府给与该项目 500 万的财政专项补贴。

第一，从规划做起，源头上改变保障房的旧模样。

江桥基地内的道路，不是常见的“横平竖直”，而是疏密有致，类似大自然中的蜘蛛网。蜘蛛网有着鲜明的结构特征，一是细线密集，四通八达；二是既向心又发散，内外路径最短，能方便迅速地到达。江桥基地采用仿生蜘蛛网结构，契合自然界“功能决定形式”的法则，是为了方便居民的出行。

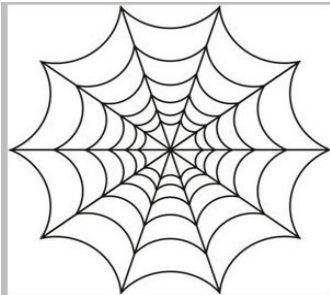


图3 蛛网结构



图4 新江桥城规划结构

基地内的住宅，也不是按照传统的“兵营式”排列，而是几幢住宅构成一个组团。这是我们在吸取国内外“大社区，小组团”及“合理邻里规模”的理论基础上，总结出合理防卫型邻里（即组团）规模为4-8万平方米；合理的认可型邻里（即小区）规模为15-20万平方米。

因此，我们为江桥基地规划了9个组团，每个组团规模为5至6万平方米，约800户，步行距离也只有80到120米。每个组团都建有一个经济但不失体面的共享大堂，这样，居民们有共同的活动场所，



图5 组团规模

便于认识，相互串门，以增强社区的安全感和认同感，人们根据道路、方位、建筑形态，可迅速地辨认出自己居住的小区。每3个组团又形成一个街坊，街坊间设置次街，次街里设有早点店、有小茶馆、有便利店、有理发店，提供微距服务，人们不用出小区就能享受到便利的生活服务，把大家带回老上海里弄生活的记忆。次街转角设置一个楔形广场，不同街坊间的居民们有集中的活动场所，早上晨练，晚上跳舞，锻炼身体的同时密切邻里关系。在“大社区、小组团”的设计理念下，绿地集团还配以四级物业管理，真正让这些居民生活的安心与安全。

第二，从细节渗透，保品质控成本。

江桥基地总户数为6188户，其中70平米左右的两房小户型占约75%，50平米左右的一房占约20%。户型设计布局紧凑、使用高效，高层双电梯住宅得房率高达80%以上。

如江桥房型中的客厅，面宽即不像一般商品房那般，达到4米以上，也不是“节约”到3米或以下，而是定在3.6米以上。别看这个小小的尺寸规定，背后可有篇文章。因为对于保障房，要是像一般商品房那样，面宽达到4米以上，肯定不实用；但要是太窄，一放电视柜和沙发后，居住舒适性就差了。所以经过反复比选，江桥基地的房型客厅面宽一般在3.6米以上，主卧面宽保证有3.6米或3.3米，这样，最能兼顾功能性、舒适性。

第三，绿色节能技术应用：责任感决定前瞻性

实施绿色低碳战略、倡导节能减排是贯彻落实科学发展观、促进经济社会可持续发展的迫切需要。房地产业能源消耗大、资源占比高、节能空间大，大力推行建筑节能更具有重要意义。作为一家有高度社会责任感的大企业，我们认为，

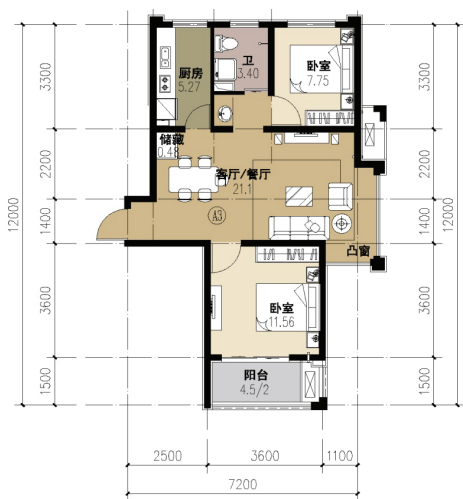


图6 房型设计

保障房的建设，要与社会发展并行，甚至具有一定的前瞻性。这是保证居民生活品质的前提，更是保障房经得起历史检验的先决条件。

江桥项目按照建筑节能 65% 标准设计实施，年节约采暖和空调用电 394 万 kWh，相当于节省 1419 吨标准煤。若节约电量按 0.617 元 /kWh 计算，可节约运行费用 243 万元。小区设置雨水回收系统，收集地面和屋顶雨水，收集后的雨水经过净化之后用于绿化灌溉、景观水补水方面，不再使用市政自来水作为景观用水的主要水源。

	具体技术运用项(节能 65%)	原设计(节能 50%)
保温	1、外墙 40mm 膨胀聚苯板外保温	1、外墙 35mm 膨胀聚苯板外保温
	2、屋顶 40mm 挤塑聚苯板	2、屋顶 35mm 挤塑聚苯板
	3、分户墙无机保温砂浆	3、无
外窗	4、D1 地块及 D2 地块 3#、7#断桥隔热铝合金窗（6mm 高透光 Low-E+12mm 空气+6mm 透明）;	4、D1 地块及 D2 地块 3#、7#塑钢（普通型材）5+9A+5mm 普通中空玻璃；
	5、D2D3 地块塑钢（型材加厚加衬钢）6+12A+6mm 普通中空玻璃	5、D2D3 地块塑钢(普通型材)5+9A+5mm 普通中空玻璃

D 区部分住宅楼中 10-15 层采用分户式太阳能真空管热水器，该系统的太阳能保证率可达 45% 以上，能为每户居民提供大部分的生活热水，据计算，年节煤量达 36.4 吨。D 区内小区级道路上,设置了 24 盏太阳能路灯。全年预计可节省电量 2409kWh，节省电费 1486.4 元。

此外，该项目还采用透水地面、垃圾分类回收系统等措施，便于节约用水和废弃资源的充分再利用。在工程建设过程中全程采用预拌混凝土以减少施工现场噪声和粉尘污染等。

江桥项目的高品质的设计标准和相关先进技术的应用受到了业内、居民、社会的高度评价。来参观选房的动迁居民 90% 选择了江桥作为他们安居乐业的家园，这也为同类住宅项目的建设以及生态建筑的推广起到积极的作用，让“绿地新江桥城”成为优秀保障房的代言词。

中国房地产研究会和中国房地产业协会组织的论坛，是一个良好的交流平台。我们将积极参与此次活动，不断学习业内的先进经验，发挥绿地大企业的综合优势，为建设更多更好的保障房作出更大贡献。我相信，在政府各级部门的大力支持下，保障房的设计水平将不断提高，保障房的建设必将迎来更加美好的明天！E



图 7 太阳能真空管热水器

推进和完善保障性住房建设的若干建议

浙江省政协社会法制委员会

住房为民生之要，是一项长期的民生工程。“十二五”期间，全省各级党委、政府要以科学发展观为指导，进一步把思想统一到中央和省委、省政府的决策部署上来，从全局和战略的高度，从夯实党的执政基础的高度，深刻认识保障性住房建设是保障和改善民生、促进房地产市场平稳健康发展、改善投资创业环境的必然要求，是政府应尽之责。要科学规划，因地制宜，既要推进保障性住房建设，又要切忌盲目建设，将有限的资源用在刀刃上，切实保障中低收入公民最基本的居住权利。为此，提出以下建议：

一、加强调查研究，落实“十二五”规划

《浙江省“十二五”城镇住房保障与房地产业发展规划》（以下简称《规划》）已经省政府常务会议审议通过并印发实施。落实好《规划》，需要切实做好以下工作：一是深入调研，摸清底数。采取普查或抽样调查等方式，科学统计全省城镇居民的住房现状，准确把握城市中低收入和其他住房困难家庭的住房需求情况，研究确定阶段性保障重点和方式、建设规模和目标任务。二是因地制宜，科学规划。要根据《规划》以及财力、人口结构和人口流动变化等情况，制定保障性住房年度项目计划。在分解计划时，各级政府有关部门要加强上下联系和沟通，在确保完成总量的前提下，允许地方根据当地居民的实际需求，适当调整项目类型，切忌一刀切。三是以人为本，合理布局。保障性住房建设布局，要尽可能选择市政设施较健全，教育、医疗、交通较便利的宜居地，并适当考虑政府财力与居民的承受能力，可实行“插花式建设”或无差别的“混建”模式，使保障性住房与商业楼盘布局融合在一起，由物业公司统一管理，共享配套和服务，使困难群众真正享受到保障性住房建设带来的实惠。

二、大力发展公租房，分层分类按需保障

通过近些年的努力，我省已经基本解决城市低收入家庭的住房困难，“十二五”期间保障性住房建设，应根据我省流动人口多、户籍人口保障程度较高等实际，除了继续保障新增低收入住房困难人群外，重点要发展公租房，建设以公租房为主体、多层次无缝隙广覆盖、规范运作的保障性住房体系，切实解决城市中等偏下收入住房困难群体、新就业大学生和在城镇稳定就业并居住一定年限的外来务工人员的住房问题。为此，一是逐步并轨建设，分类确定租金。为了充分利用公共租赁住房资源，应逐步将廉租房与公租房并轨，统筹为公租房，统一建设和管理，明确保障对象，并根据保障对象不同的需求，分类、分级确定合理的租金水平，逐步实现公租房与廉租房的一体化。二是建设一定比例的经济适用房。既为中低收入家庭和引进人才提供租售并举的经济适用房，政府又可以尽早回收投资成本。三是探索公租房、廉租房、经济适用房的衔接与融合。如公租房承租者可通过成本价购买，转换成有限价格和产权的商品房，不再缴纳租金，但如果需要转让，则以购房价加利息由政府回购，再作为公租房流转使用。

三、加快地方立法，确保有法可依

保障性住房与教育、医疗、就业、养老保障一样，均是我国社会保障基本制度的重要组成部分。美国、日本、新加坡等国家，住房保障都通过国家立法予以规范。目前我国保障性住房建设的相关制度、政策

等还不够完善，在全国人大常委会《住房保障法》尚未出台前，我省应在原有廉租房和经济适用房等管理办法的基础上，进行全面总结、整合和完善，加快研究制定《浙江省城镇住房保障管理条例》，以地方性法规明确保障性住房的建设机制、供应机制、管理机制、准入机制、退出机制，其中包括建设标准和结构、保障对象和方式、租售标准、要素供给、税费优惠、管理机构、惩处办法，以及保障性住房调查统计制度、居住者相关信息动态跟踪公开制度与监督等内容，将保障性住房体系建设纳入法制化建设轨道，切实做到有法可依、违法必究。

四、引导社会参与，加强要素保障

加快建立政府主导、社会参与机制，引导社会资金参与保障性住房建设。一要确保“土地等建房”。全面推进保障性住房建设用地政府储备供应制度，建立年度建设用地计划与住房建设规划“同步编制、同时报批”机制，对收回的闲置土地，优先安排保障性住房建设，确保保障性住房建设用地“应保尽保”，实现“地等房”。同时，要鼓励外来务工人员较多的开发区、产业园区集中建设公租房，对劳动密集型企业职工宿舍建设用地，应适当放宽《浙江省工业建设项目用地控制指标（修订）》中关于“行政办公及生活服务设施用地所占项目总用地面积不得超过的7%”的要求；要鼓励村集体经济组织利用集体留用地，建设外来务工人员公寓；鼓励住房困难职工较多的单位，在符合城乡规划的前提下，经当地政府批准利用自用土地建设公租房。二要吸引社会资金参与。随着大批保障性住房的开工建设，后期资金压力将会一年比一年大。为此，要尽快建立市场化融资平台，通过税收优惠、财政贴息贷款、发行债券、房地产投资信托基金、保险资金、社保资金、融资担保等措施，吸引更多社会资本参与；采取政府回购、企业自建、商住配建、委托代建、BT、BOT等建设模式减轻政府财政投资压力和建设运行成本。三要积极探索公积金制度向政策性住房开发的金融转换改革。鉴于目前公积金的归集、管理、使用、监督和保障性住房事权均由地方政府行使和管理的现状，可以组建省级政策性住房保障建设金融机构，为各级政府或各类开发商建设和供应保障性住房提供贷款支持。这样在一定程度上可以解决保障性住房的融资问题，还可以促进现行公积金制度和公积金管理中心经营实体向政策性住宅保障金融机构转换，有利于提高公积金管理水平和使用效益。四要继续加大各级财政支持力度，尤其是要加大对欠发达地区省级财政的转移支付，同时要确保土地出让金中按比例用于保障性住房建设资金的到位，使全省保障性住房建设水平保持相对均衡。

五、加强监管服务，确保公平善用

保障性住房监管服务水平，直接关系到社会有限资源的公平善用，关系到保障性住房建设的可持续发展，关系到政府形象和社会稳定。一要建立个人信用档案制度。对申请公租房、廉租房、经济适用房等家庭的信用档案，应从申请之日起开始建立，到退租时结束，并根据个人信用状况，评定信用等级，在以后申购政策性住房时给予优先和优惠。二要尽快建立信息管理平台。加快推进价格信息、收入信息、财产信息、纳税就业信息、信用信息等“五位一体”的保障性住房信息管理平台建设，将分散在各部门的相关信息上传联网，通过网络实现保障性房源发布、资格公示、受理审批、审查监管等多项功能，使保障性住房公平善用，预防违法违规行为。三要完善保障性住房动态管理机制。逐步建立健全保障对象家庭收入和住房现状监控体系，提高核定工作的准确性和真实性，不断完善保障性住房的准入和退出机制，实现保障性住房应保尽保、应退尽退。四要加强保障性住房管理服务队伍建设。据了解，香港房屋管委会共有8421人，其中公务员7489人，完善的法律和强大的监管队伍，使香港保障性住房管理有条不紊，值得我省借鉴。五要重视街道、社区管理机构建设。随着政策性住房保障体系的完善、保障覆盖面扩大、保障群体增多，街道、社区承担的初审、申报等工作量将大大增加。因此要在街道、社区设立相应工作机构，配备工作人员、工作经费和办公设施，更好地发挥街道和社区的作用。六要加强监督。进一步发挥人大、政协、媒体和公众的监督，对违法违规骗取、使用、强占保障性住房等行为进行依法严惩。 ■

不遗余力 努力实现住房保障全域覆盖

成都市城乡房产管理局 成都住宅与房地产业协会

成都市将住房保障工作作为民生工程的重点项目之一。市委、市政府在部署住房保障工作时明确要求：从完善制度、加大力度、拓展范围、统筹城乡入手，不惜代价、不限规模，按需建设、应保尽保，不断加大住房保障的投入和实施力度，不断对住房保障提标扩面，大规模筹集保障性住房建设资金，大范围惠及城乡居民，让更多经济困难家庭实现安居乐业。

一、科学合理构建系统体系，实现城乡全域覆盖

2008年以来，我市制定《成都市人民政府关于进一步加强城镇住房保障工作的意见》等文件，对原有廉租住房和经济适用住房保障方式进行整合和创新，系统构建以满足低收入家庭基本住房需求为主的，针对不同收入住房困难家庭分层次、多形式、全覆盖的住房保障体系。

2011年6月，国务院副总理李克强在新华通讯社《经济分析报告》“成都无缝衔接住房保障体系实现全覆盖”上做出重要批示，充分肯定了成都市住房保障工作。

1、构建住房保障梯度体系。一方面采取租、售、补多种保障方式，保障标准梯度设计，分层次满足保障对象不同需求；另一方面在保障体系设计上设立“重叠边界”，保障对象可以灵活转换保障方式，实现保障覆盖的无缝衔接。

一是廉租住房保障。将家庭年收入在3万元以下、人均住房建筑面积16平方米以下住房困难家庭，纳入廉租住房保障。廉租住房保障采取租赁补贴与实物配租相结合的方式，对符合条件的申请家庭实行应保尽保。

二是经济适用住房保障。将家庭年收入在5万元以下、人均住房建筑面积16平方米以下住房困难家庭，纳入经济适用住房保障。经济适用住房根据“按照标准、提前登记、按需建设、保证供应”的原则，由政府统一组织实施。经济适用住房销售实行成本定价。

三是限价商品住房保障。将家庭年收入7万元以下、人均住房建筑面积16平方米以下以及年收入在3.5万元以下年满28周岁的无自有住房单身居民，纳入限价商品住房保障。限价商品住房销售实行政府定价，按照比同等地段同品质商品住房市场价格低15%-20%的标准确定。

四是公共租赁住房保障。将家庭年收入在10万元以下的家庭以及年收入在5万元以下的大中专院校及职校毕业的新就业职工及外来务工人员，纳入公共租赁住房保障。公共租赁住房根据保障对象基本住房需求确定建设规模，实行按需建设。公共租赁住房租金标准按照市场租金的70%-80%确定。

不断扩面提标。全市建立健全了廉租住房保障对象准入收入线的动态调整机制，不断扩大廉租住房保障面。2009年全市实现了廉租住房政策覆盖面扩大到低收入家庭。2010年进一步规范廉租住房准入收入线和租金补贴的调整机制。廉租住房保障准入收入线随全市城镇居民最低生活保障标准变化同步实施动态调整，每两年调整一次。2010年中心城区将廉租住房准入收入线由2.2万元调整为2.8万元，将经济适用住房准入收入线由4万元调整为5万元，2011年又将廉租住房准入收入线调整至3万元。各

区（市）县结合实际，对当地的廉租住房准入收入线也进行了调整。

廉租住房租金补贴水平依照对低保家庭比照市场普通住房平均租金标准实现全额补贴的原则确定。2010年，中心城区低保家庭廉租住房租赁补贴标准由12元/平方米调整为14元/平方米，其他低收入家庭廉租住房租赁补贴标准由7-9元/平方米调整为9-11元/平方米。

2、住房保障覆盖全域成都。我市在着力完善中心城区住房保障政策体系的同时，大力推进住房保障工作向郊区（市）县和乡镇延伸。目前，14个郊区（市）县全部建立了符合当地经济社会发展实际的住房保障政策体系，2009年底将住房保障范围由县城所在城镇延伸到所有乡镇，在全国率先实现了乡镇场镇低收入住房困难家庭廉租住房应保尽保。

为推动城乡居民均等享受公共服务，按照全域覆盖、基本保障、统一管理的原则，2011年制定了《关于建立农村住房保障体系的实施意见（试行）》，在农村建立住房保障体系。针对我市进城务工人员，凡购买社保、在当地具有较为稳定的工作，收入和住房条件符合住房保障标准，均分别纳入相应的经济适用住房、限价商品住房和公共租赁住房保障。这样，无论定居在农村，还是外出在我市城镇务工，均能享受与城镇居民同等的住房保障。

我市在10年里保障性住房投入1500亿元，达到5631万平方米建设规模，101.3万户城乡家庭住房困难问题得以解决，2011年完善了城镇住房保障体系，2012年住房保障体系要覆盖全市农村，充分彰显了市委、市政府做好住房保障工作的信心和决心，更展现出成都在解决住房问题上以人为本、以民为先的执政理念。

二、严格资格审核，实行动态监管

为确保住房保障公开公平公正，全市进一步强化管理，规范操作，在准入、监管等方面严格把关。

1、保障对象实行三级审查，推行“一站式”服务。按照“规范操作、公开透明、方便申请、及时保障”的要求，全市建立健全了街道（社区）、区房管和民政部门、市房管局自下而上的三级审核机制。

社区（街道）负责保障申请受理和公示；民政部门负责申请家庭收入审核，工商、社保、车管、税务和公积金中心等相关部門向民政部门提供保障申请家庭的相关资料，由民政部门出具收入核定证明；市、区房管部门负责审核公有住房及自有产权住房情况；最后由市房管局发放住房保障资格准入证。坚持实行二次公示制度，即：除在申请家庭居住地和户口所在地公示外，还在市级网络媒体上公示。

为方便群众申请，实行了“一站式”服务，整个申请审核过程中，待保对象只需到户口所在地的街道办事处（社区）提交申请资料，中间环节全部交由住房保障资格审核涉及的各个部门内部传递完成。“一站式”服务免去了群众来回往返之苦，体现了住房保障部门以人为本的服务精神。为方便群众了解政策，了解保障动态，2011年8月我们开通了住房保障公开咨询电话，每天平均接受电话咨询200多件，受到保障对象好评。

运用信息系统，提高工作效率。我市通过住房保障管理信息系统，将不同类型的住房保障申请审核确认工作通过网络实现。民政、房管、工商、社保、车管、税务和公积金中心等部门通过使用同一信息系统，即时交换，完成保障对象的资格审核和确认工作。使用这一系统，缩短了资格审查时限，由原来的两个月以上审核时间缩短至目前的45天，大大减少了群众等候时间。中心城区2011年共完成各类住房保障资格审核17303户。

2、优化保障对象审查手段，实现动态监管。我市着力强化对保障对象的监督管理，建立住房保障动态监管网络。

一是制定政策，完善制度。先后制定了《关于违规购买公开发售经济适用住房处理的有关具体问题的通知》、《住房保障违规行为处理程序》等管理办法，对经济适用住房售后上市交易及住房保障违规行为处理的规范化管理等作了系统规定，通过在经济适用住房办理产权证和二次交易时实行住房状况倒查等多种手段，全面构建起了保障性住房监督管理制度。

二是各区（市）县房管局会同街道办事处、社区加强对辖区内保障对象的动态管理，通过实地抽查、入户调查等方式，对已保障对象收入、住房变动以及实际居住情况进行跟踪。

三是不断完善住房保障信息管理系统功能，通过与房屋产权登记信息数据库及商品房网上签约信息数据库联网，对申请家庭成员在全域成都的住房产权登记档案及商品房备案信息进行核实，一旦申请家庭住房情况发生变化，系统会自动提示，工作人员核实准确后会及时取消其住房保障资格。

四是市房管局加大复审力度，在年度审查基础上进行季度抽查。2011 年中心城区通过审核，对不符合申请条件的 3617 户进行退件，停发或调整了廉租住房租赁补贴 171 户，对以虚假资料骗购、骗租保障性住房的，一经查实立即纠正，并取消其 5 年内再次申请购买或租赁保障性住房资格，确保了保障性住房分配公平公正。

三、加大工作力度，加快项目建设

全市保障性住房主要从 2008 年以来开始大规模建设。截止 2011 年，累计开工建设保障性住房 6.0 万套，其中，廉租住房 1.9 万套、经济适用住房 1.5 万套、限价商品住房 1.1 万套、公共租赁住房 1.7 万套。“十二·五”期间，全市将建设各类保障性住房 38.0 万套。其中，廉租住房 4.5 万套、经济适用住房 5.0 万套、限价商品住房 7.0 万套、公共租赁住房 20.3 万套，建设量分别是“十一·五”期间的 2.3 倍、4.2 倍、6.4 倍和 13.53 倍。

1、夯实工作基础，确保保障需求。2008 年，全市开展了大规模的住房保障需求调查工作，在全市范围内深入到每一个街道和社区，基本摸清了住房保障对象的基本情况，并建立了低收入住房困难家庭实名制档案，实行住房保障需求预约登记制度。2009 年，再次组织市、县（区）、街道、社区各级工作人员对低收入住房困难家庭进行逐户上门的动态调查，进一步了解待保障对象住房保障方式、保障性住房户型、区域等实际需求情况。全市在建保障性住房全部竣工交付后，能够全面满足保障对象申请需求。

均衡建设，全域覆盖。按照“均衡建设，全域覆盖”原则，区（市）县保障性住房建设同步推进。目前，区（市）县已建成各类保障性住房 1.23 万套，占全市已建成保障性住房的 33.52%；在建各类保障性住房 2.78 万套，占全市在建保障性住房的 37.20%。

合理选址，方便群众。为真正把保障性住房建设成为民心工程，在确定具体点位时，尽量选取周边基础设施较为完善、公共交通网络覆盖良好、整体配套相对成熟、具备供地条件和开发建设条件的地块，并且在不同方位进行选点，以方便群众。中心城区项目分布东、南、西、北方向，周边的交通、学校、医院、超市、农贸市场等配套设施较为完善，都在绕城线以内。14 个郊区（市）县的保障性住房建设选点除在区（县）政府所在城镇外，还在其他保障对象较为集中的场镇建设廉租住房。

2、狠抓落实，促进保障性住房项目开工。2011 年省政府下达我市 5.2 万套保障性住房建设任务。截止目前，全市开工各类保障性住房 56247 套，占省政府下达全年目标任务的 108.2%，超额完成建设目标任务。

一是强化组织领导，健全项目工作机制。为顺利启动项目建设，成立了由市政府领导任组长的保障性安居工程建设协调领导小组，负责督导协调工程建设工作。并分解下达目标任务，明确责任主体，细化任务分工，提出明确要求。同时，进一步细化工作计划，出台配套政策，增添推进措施，做到领导、责任、机制、措施“四到位”。

二是强化统筹协调，落实资金土地。市保障性安居工程建设协调领导小组先后 4 次召开会议，落实资金土地等问题。市财政安排 15 亿元保障性住房专项资金。市政府领导亲自前往相关金融机构，联系解决融资问题。2011 年 3 月，市政府与国家开发银行签订了融资战略合作协议，“十二·五”期间授信额度达 200 亿元。6 月，市长亲自出面，与国家开发银行达成 50 亿元的融资协议。积极争取廉租住房和公共租赁住房补助资金，中央补助资金、省级补助资金也分别到位。落实土地上，通过划拨新增建设用地、利用国有公司存量土地、在商品房建设中配建公共租赁住房等方式，多渠道落实建设用地。3 月底，

建设所需 116.19 公顷土地全部落实，用地保障率达 100%。

三是强化工作督查，加快项目建设进度。市房管局会同市政府督办将保障性安居工程纳入民生工程目标管理，严格考核奖惩。对进展缓慢、落实不力的予以通报批评，并扣减单位目标分。通过对中心城区、部分区（市）县项目现场督查，梳理问题，要求限期整改。市政府分管领导启动约谈程序，对进展缓慢、推进不力的部分项目责任主体，逐一明确开工时限，提出工作要求。

3、把旧城改造做成惠民安居工程。经过 10 年发展，成都用阳光公正的拆迁安居理念，铺就了一条幸福之路。从“一把尺子量到底”到“模拟拆迁”，真正把旧城改造做成了为城市换新容、为人民谋福祉的民心工程。

东郊惠民工程“锦绣东方”是成都市第一个安置小区，作为保障性住房的形式之一，它的成功实践意义重大：一是为城市重大工程拆迁安置探索了一条新路径，有利于城市重点工程项目的顺利推进；二是贯彻“以人为本”的拆迁思想，走出了一条拆迁惠民的新路。

我市 20 个区（市）县 2000 年至 2010 年 8 月，共完成旧城改造面积 1485 万平方米，搬迁住户 26.9 万户。其中，解决人均面积在 16 平方米以下的困难户达 17.7 万户，安置住房面积 1416 万平方米，户均面积 80 平方米，比改造前增加了 35 平方米。使全市低洼棚户区被拆迁居民户均住房面积由改造前的 35.3 平方米增加到 80 平方米左右，住户成套率由 35% 提高到 100%，城市人均住房面积由原人均 12.6 平方米提高到人均 28.6 平方米，超过全国城镇人均住房水平。同时，我市自 2007 年 8 月启动的城中村改造，已完成 12 个项目，529 万平方米的改造，完成投资 130 余亿元，解决 1.9 万户城乡居民的住房困难，安置面积达 152 万平方米。

2005 年建设部把成都旧城改造工程作为“样本”向全国推广。业内人士称，旧城改造改变的不仅是城市面貌，更是城乡居民的生活品质。

2010 年，成都启动棚户区改造项目 73 个，涉及改造住户 1.6 万户，改造住房面积 136.11 万平方米，中心城区改造 9049 户，其他 14 个郊区（市）县 6451 户。目标任务量化到各区（市）县后，各区（市）县又将该民生工程任务纳入当地政府目标进行考核。随着任务被层层分解，责任也得以层层落实。正是有了旧城改造的不断推进，才会有今天成都翻天覆地的巨变。当“最适合人居的城市”、“最具经济活力的城市”、“一座来了就不想离开的城市”一个个闪耀的赞誉成为成都的最佳标榜时，旧城改造工作仍在以“阳光”、“公正”为根本诉求不断推进。

按照“政府主导，市场化运作”的思路，成都市在危旧房改造过程中，坚持依法办事、以人为本，保护与改造并举，公平与效益并重的原则，通过“化零为整、组合成群、成片拆迁、市场运作”等方式实施危旧房改造，形成了阳光拆迁、扶困救助、多轮驱动等特点。成都市在拆迁模式上突破传统拆迁模式，将“模拟拆迁”予以制度化，居全国之首。并将拆迁的政策指导延伸到 14 个郊区（市）县，制定出拆迁补偿五项费用的标准与执行办法，设立拆迁投诉中心，在严格规范的政策指导下，抒写了城市建设史上的和谐篇章。

4、确保保障性住房工程质量，优化户型设计。始终把保障性住房建设质量放在首位，认真执行国家住房建设强制性标准，在工程建设全过程扎实推进“一规范三检查一严格”，严守质量“生命线”。“一规范”是指，严格执行招投标手续，规范操作，全市所有的保障性住房建设项目均实行了公开招投标。“三检查”是指，每月组织不定期的建管、监理、施工及项目负责人交叉检查；每月定期或不定期带领专家、行风监督员及住户代表对在建项目进行检查；每月对建筑用钢筋及其他建筑材料、构配件和设备进行检查，提高检查频率和密度，杜绝不合格建筑材料进入施工现场。“一严格”是指，严格住房验收，在全面实行住宅工程质量分户验收制度的前提下，在全国率先推行“专家验房制”，聘请保障性住房建设工程质量监督委员参与保障性住房项目竣工验收。

为把保障性住房建设成高质量的“民心工程”，按照“户型结构优化、使用节能降耗、建设成本合理”的原则，我市于 2010 年上半年开展了面向社会公开征集保障性住房户型设计方案，聘请专家、社会人

士及保障对象参与评审，还通过网上投票方式，最终从报名参选的 50 多份户型设计方案中征集最优户型设计，最大限度地体现保障性住房的宜居度。

四、加强廉政风险防范，严肃查处违纪违规行为

2011 年 9 月，由中纪委牵头组织的中央加快转变经济发展方式监督检查工作领导小组对我市保障性安居工程建设进行检查，并给予高度评价。市纪委将住房保障廉政风险防范工作纳入目标管理，多次赴区（市）县检查。市人大、市政协先后三次对我市住房保障工作进行监督视察。我市还组织群众参加“市民开放日”住房保障专题活动，增加住房保障工作透明度，自觉接受群众监督。

1、查找风险点。保障性住房的建设、准入、分配和使用目前已经成为社会关注的焦点问题，是关系社会稳定、改善民生的大事。为确保住房保障工作的顺利开展，市房管局按照《关于深入推进廉政风险防控机制建设的意见》的要求，制定《关于开展岗位廉政风险防范机制建设的实施意见》，建立了廉政风险防范体系，对全市廉租住房、经济适用房、现价商品住房和公共租赁住房项目建设、资格审核、房源分配等进行监管，以保证公平、公正、公开，有效防范和化解廉政风险。在项目建设环节中，重点监管项目主体招标、项目定价、招标价格的合法与合理，项目建设中安全、质量、工期等方面监管是否到位。在资格审核环节中，围绕申请保障性住房审核流程和内容，查找初审、复审和备案环节的风险点。在房源分配环节中，对公开摇号以及公示等方面进行监管。

2、健全风险防控机制。根据监管出现的问题以及发现的风险点，实行全程负责、责任人签字制度。承担住房保障职能各单位成立了各自的岗位廉政风险防范建设领导小组，制定了本单位的《风险防范机制实施意见》，确定了风险防范工作联络员，各单位主要负责人签订了《岗位廉政风险防控机制建设承诺书》。对有违规、违纪、差错、过错的情况，对责任人进行问责，并给予相应处理。同时加强区、街道、社区住房保障工作机构、人员配备、制度方面的建设，坚决杜绝吃拿卡要、受贿索贿、徇私舞弊等不良现象。通过社会、群众、舆论的立体化监督，使住房保障工作真正成为面向低收入住房困难家庭的“阳光工程”。

3、严格实施查处。2009 年以来，我市采取入户调查、单位取证等方式，加大查处住房保障违规违纪行为，其中查处 75 户违规领取廉租住房租金补贴的家庭，追缴廉租住房租赁补贴 323554 元；对 23 户涉嫌违规购买经济适用住房的家庭分别进行了处理。同时对 3 名从事住房保障的相关工作人员玩忽职守、徇私舞弊的行为进行了查处。

五、建立健全管理机制，强化后期服务管理

我市提出了“以人为本、人房结合、规范管理、创新服务”的工作思路，全面加强已入住保障性住房管理。目前，全市共交付使用各类保障性住房 3.4 万套，入住 9 万余人，各保障性住房小区秩序良好，住户相处和谐。

1、规范保障性住房日常使用管理。为了方便群众、方便管理，保障性住房小区的规范化日常管理是人民群众最为关心的大事。

一是建立使用管理档案。包括纸质档案和电子档案，用于记录保障性住房移交、接管、结算、维修、入住、退出以及保障对象基本状况、居住使用状况、租金缴交、享受租金减免和领取物业服务费补贴等情况，电子档案与住房保障信息管理系统相对接。

二是强化物业管理公司职责。为进一步规范全市保障性住房物业管理，提升保障性住房物业服务水平，出台《成都市保障性住房物业管理办法》，保障性住房的物业管理从市级备选库中选聘具有相应资质的物业服务企业承担，物管企业除做好专业化物业管理外，还要协助相关职能部门做好保障性住房的日常使用管理。

三是做好困难家庭的租金减免工作。采取合理措施，调整租金收缴方式，租金收缴率达到 92%。为

体现党委、政府对困难住户的关心，市房管局与财政局制定政策，对困难家庭实行租金减免和物业费补贴，2011 年以来，中心城区共减免相应费用 141.20 万元。

2、落实保障性住房监管职责。按照职责分工，相关职能部门认真执行督促检查工作，是保障性住房正常运转的关键。

一是组织日常巡查，及时发现保障性住房使用用途改变、违章搭建、改装室内设施设备等违规使用行为。开展季度检查，登记居住人员变动情况，及时发现保障性住房空置以及转租、转借、调换等违规行为。进行入户调查，每半年组织逐户上门调查，了解保障对象家庭成员、住房和收入变动情况，收集住户对住房保障政策、保障性住房使用管理以及物业服务等方面的意见和建议。

二是严肃查处。一旦发现保障对象有出售、出租、转借、闲置、改变用途的，物业服务企业 24 小时内书面报告管理单位，相关单位及时调查核实处理，对拒不整改的，按照租售合同的约定解除合同，要求保障对象限期腾退房屋。拒不腾退房屋的按市场租金的 1.5 倍收取占用期间的租金，在适当范围通报和记录不良信用，并依法通过司法途径强制执行。

3、发挥保障性住房小区住户与群团组织的作用。充分调动各方面的积极性，让广大群众和组织参与是搞好保障性住房小区管理的重要工作内容。

一是组织建立保障性住房小区志愿者服务队，协助搞好服务工作。通过与团市委、社区沟通互动，建立由住户组成的小区志愿者服务队，协助物业服务企业开展小区公益活动，主动上门帮助孤寡老人、残疾人、老年人家庭等特殊人群的日常生活，劝导小区不文明行为，维护小区日常生活秩序。目前，中心城区已尝试建立 5 支志愿者服务小分队，待取得经验后向全市推广。

二是鼓励物业服务企业优先聘用保障对象。目前，中心城区保障性住房小区中，已有 12 名保障对象被物业服务企业聘用为专职工作人员。

三是与市残联联动，为残疾人提供个性化服务。通过市残联的工作平台，实时提供保障对象中的各种残疾人信息；通过与街道、社区互动，建立为残疾人提供“量体裁衣”式个性化服务，帮助残疾人（家庭）解决实际困难。

四是与团市委合作创办“市民学校”，丰富保障对象的文化生活。通过宣讲健康卫生常识、举办法律讲座、提供心理健康咨询、讲解亲子教育经验等丰富多彩的教学活动，使居民在教育中身心受益，努力打造平安、健康、和谐、宜居的保障房小区。E

发挥房企品牌作用 为城市代建保障房

绿城房产建设管理有限公司

2011年10月29日，由新华网联合中国房地产业协会、中国房地产研究会、经济参考报、北京市房地产业协会联合举办的2011（首届）中国保障性住房发展高峰论坛在北京钓鱼台国宾馆举行，绿城房产建设管理有限公司荣膺“中国保障房建设推动力企业奖”。

2011年11月3日，绿城房地产集团荣获“2011年浙江十大优秀代建开发商”荣誉称号。

2012年伊始，中国指数研究院发布《2011年中国城市居民居住满意度研究报告》，在“居民居住满意度”优秀企业评价排名中，绿城集团位列第一。

.....

有着18年发展历史，跻身全国性品牌房企前列的绿城，基于“共同创造城市的美丽”，“为更多的人造更多的好房子”这样朴素的美好理想，自2005年起便自觉地投身于保障房建设这项民生工程，其自觉肩负的社会责任和道义已受到社会各界越来越广泛的认同。绿城也在保障房建设中实现了自身的长足进步。

数据显示：自2005年以来，绿城目前在浙江甚至全国范围承建的保障房等政府代建类项目已达40余个，总建筑面积900余万平方米，其中已交付项目总建筑面积100余万平方米，在建、待建项目总建筑面积800余万平方米，涉及的主要城市有沈阳、青岛、南京、郑州以及浙江省内的杭州、淳安、余姚、慈溪、诸暨、象山、瑞安、永嘉、泰顺等10余个城市，在浙江已有代建项目面积达560万平方米。

一、责任·使命

“我们要做全国一流的安置房，我们希望能带动更多的房地产企业加入到旧城改造中，提高整个区域的居住品质；我们希望通过自己的努力，让更多的人住上更多的好房子”，这是绿城人投身保障房的初衷也是理想。对于一个理想主义者而言，最大的成就感莫过于把自己的美好信念和理想，推广到更多的城市，让更多的人享受到由优秀房产品品质带来的愉悦和舒适，为人民的美好生活添砖加瓦。

作为一家以“精品物业营造专家”闻名业内的房地产开发企业，18年来，绿城已成功出品别墅、平层官邸、多层公寓和高层公寓等系列精品住宅，在系列精品住宅的基础上，绿城站在城市发展的高度，综合住宅、酒店、商场、写字楼、学校等商业和公建物业，开发大型社区和城市综合体项目。

为了担负起更多的社会责任和历史使命，绿城多年来始终十分重视保障房的建设，绿城人认为，参与保障房的建设是品牌开发商不可推卸的历史责任和企业使命，是房地产企业反哺社会的最好回馈。除了创造社会价值，让更多的人也能享受到品牌开发商的质量标准，保障房建设也能锻炼企业开发团队和政策协调能力。将成熟的产品营造经验和优秀的品牌管理运用到广泛的“安居”工程，让更多人群共享品质生活。

绿城承建保障房项目，基本的取费标准为项目投资总额的3%，扣除绿城在项目操作过程中的管理费用外，几乎没有利润可言。但绿城却大量承接保障房项目，其主要诉求不是为了利润，而是出于创造更

多城市的美丽、为更多人造更多的好房子。

在绿城人的眼里，为城市代建保障房，也许并不只是营造品质的问题，它更涉及文明观念、价值观和心灵，追求理想居住空间的基本诉求，使绿城的细节更具独特性。这些都是绿城为提升城市价值所做努力的重要组成部分。一个个代建项目的背后，一贯不变的就是绿城人对于高品质的追求，无论商品房还是安置房，绿城都秉承了一贯的“真诚、善意、精致、完美”的核心价值观，致力于为城市创造美丽，让更多的中国民众分享高标准的房地产产品，极具绿城风格的“营造加法”在绿城的安置房代建项目中也都得到了坚定地执行。

二、探索·发展

自1995年成立以来，绿城就持续地走合作发展之路，通过与外部优势资源的合作，培养专业、高效的房地产运营能力，充分发挥自己的管理优势和品牌优势，与合作伙伴共赢的良好发展状态。

2005年10月，绿城首次介入杭州市江干区“城中村”改造暨安置房代建项目，即明确了以精品工程为标准，以“建设全国一流的安置房”为目标。

2009年7月，在绿城集团宋卫平董事长的指导下，拓展项目代建业务的基本经营理念发端于“为更多的人造更多的好房子”，在不增加负债率的前提下提高绿城房产品市场占有率这一朴素的发展诉求。围绕这一战略性发展主题，经过反复的思考、研讨乃至争论，项目代建业务在“共同创造城市的美丽”理念的指导下，迅速踏上了“一边探索，一边拓展”的快速发展之路。

2010年9月25日，绿城房产建设管理有限公司正式挂牌成立，这是绿城在中国房地产业务模式即将发生根本性变革前沿的战略性选择，它全面担负起绿城由单纯的房地产投资开发商向房地产运营服务商转变的责任。绿城建设始终把保障房建设作为公司优先和最重要的发展方向，广泛承接安置房、限价房等保障性住房及市政公共配套设施的建设管理。

为求在管理上更加专业、流程更加顺畅，2011年12月2日，绿城房产建设管理有限公司旗下“杭州绿城乐居建设管理有限公司”正式成立。“绿城乐居”专门从事保障房建设业务，其寓意让城市市民愉悦地共享高品质房产，安居乐业，表达了绿城人的美好愿望和决心。

三、核心优势

为了保证保障房项目的优秀品质和服务，绿城运用自身多年高端物业营造的经验，将自身的管控经验运用于保障房代建项目，以充分发挥五大核心优势。

（一）行业领先的开发理念

绿城认为，房产品是文明和艺术的载体，是艺术创造者和建设者生命价值的体现，应注重人与自然、人与人、人与自我的和谐统一，倾力营造安定、美好的人居空间。绿城对待自己的产品，就像对待自己的生命一样。绿城相信，人品即产品，生命多精彩，产品多精彩。

绿城以商品房建设标准来建设保障房项目，一直致力于用精诚之心、精致之道、精湛之术营造精粹之作，致力于为城市创造美丽，让更多的中国民众分享高标准的房地产产品，来不断满足人们追求理想居住生活的梦想。

（二）专业资源整合与品质把控能力

绿城已整合优秀专业管理力量，组建规划设计、景观、装饰、采购、成本、营销等多家专业公司，全面实现垂直化专业管控。统筹浙江绿城建筑设计、绿城东方建筑设计等5家设计院，为开发产品的高品质提供强有力的保障。

1. 五大管理体系

绿城已经形成本体建设、质量管理、财务管理、成本管理、综合管理等五大管理体系，严格把控产品品质。

2. 三大技术标准

围绕产品品质管理，贯彻实施精品工程认定标准、标准工程部标准、先进工艺工法技术标准。

3. 两条品质管控线

为保证保障房代建项目的品质问题，绿城有两大保障，即人和管理。首先是人，任何产品的背后是人。人的能力决定了产品的品质。第二是管理，所有的开发流程、标准、精力投入都不低于绿城自己投资的项目。

绿城建设设立工程管理产品质量、工程督导产品质量两条产品质量管控线，其中工程质量管理线负责日常工程品质评审、把关、检查、管控，工程质量督导线则赋予独立的工程质量督导权，有序开展所有在建工程的品质督查。

虽然保障性住房投入资金有限，但是只要是绿城出品，都参照绿城商品房的标准。从规划设计到质量管理再到各建设节点，甚至钢筋、混凝土、粉刷，每一个环节都有严格的管控要求，并且由集团公司参与评审，主要环节由宋卫平董事长亲自审定。特别是在质量管控方面实行一票否决制。只要出现质量问题，项目总经理的考核、晋升都会受到影响。也正是因为层层严格制度和统一标准，才能打造出等同于商品房品质的保障房。

在杭州彭埠的云河家园安置房代建项目，项目公司将原有的普通塑钢门窗被更换为彩色覆膜的塑钢门窗，阳台栏板由铸铁材质换为铝合金玻璃；在杭州东部新城的代建项目中，工作人员带着十几块涂料样板连续跑设计公司不下十次，为了严格控制外墙面砖的质量，工作人员冒着高温，最终花了3个月几乎把300万块面砖都敲了个遍……

正因如此，在杭州乃至全国，由绿城代建的保障房项目均受到住户认可。他们总是用最朴素的语言来表达自己的喜悦。被网络评为“史上最牛安置房”的绿城·青岛理想之城百合花园，其景观营造、室外泳池、人车分流等，获得当地政府和原住民的一致好评，成为全国安置房的样板工程。

4. 五大专业公司

绿城围绕项目开发主要管控界面，整合优秀专业力量，组建规划设计、景观、装饰、成本、营销五家专业公司，实行公司化运营，放大专业管控效应。

5. 四大专业设计机构

绿城统筹浙江绿城建筑设计有限公司、绿城东方建筑设计有限公司、绿城六和建筑设计有限公司、绿城利普建筑设计有限公司四家一流的设计机构，为开发产品的高品质提供强有力的保障。

（三）完善的服务体系

国家一级资质物业单位——绿城物业服务集团有限公司管理面积超过7000万平方米，为绿城业主提供以“人性化管理运行模式、管家式服务理念”为特色的优质周到的物管服务，为物业的保值增值提供保障。

绿城园区生活服务体系已在绿城开发项目中全面导入，为业主提供健康、教育和生活等全方位的服务，全面提升业主居住品质。

2007年，绿城率先在国内进行“园区生活服务体系”的探索，这是一套以“人”的需求为出发点，全面涵盖健康、文化教育及生活等服务内容的服务体系，为业主提供健康、教育和生活等全方位的服务，全面提升业主居住品质。2007年，绿城园区生活服务体系在杭州蓝庭启动，当年作为唯一的企业案例荣膺“中国城市管理进步奖”。2010年，绿城园区生活服务体系课题研究顺利通过国家住建部验收。目前绿城园区生活服务体系在杭州蓝庭、翡翠城、海宁百合新城进入正式运行阶段，并在绿城所有项目中推广。

（四）同道共赢的合作理念

绿城一直秉承“理念相通、资源互补、利益共赢”的合作理念，努力深化项目合作、创新合作模式，充分发挥管理优势和品牌优势，与政府、大型国企、金融机构、行业内外优秀企业等各类合作伙伴建立起长期稳定的战略合作关系，形成了“优势互补，合作共赢”的良好格局。

四、管控模式

绿城建设的整体管控模式具体有垂直管理和专业协同两个优势：

（一）在规划、建筑设计、景观、精装修（装饰）和营销等专业，由公司总部进行高度垂直化的专业管控，成本管理和材料采购原则实行垂直化管理，并根据代建项目实际情况给予项目精英班子相应授权。

（二）在本体建设、运营管理、工程管理、行政管理等专业，由公司总部通过制定标准、品质督查、过程管理等形式进行专业把控。

五、运营要点

（一）项目入围：委托方通过招投标或其他符合规定的方式，确定绿城建设作为政府投资项目的代建主体。

（二）项目团队组建：绿城建设负责组建项目专业管理团队，项目主要专业管理人员均由绿城建设派遣。

（三）前期管理：项目土地获取、可研审批、立项等由委托方负责完成。项目建设过程中的报批报建工作由委托方组织专职人员同政府相关部门对接报批，绿城建设协同参与，同时由绿城建设提交相关报批及验收规范性的技术资料。

（四）项目规划设计管理：负责组织进行项目的规划和建筑方案设计管理、施工图设计及市政、绿化等等设计工作，督促和检查设计进度，审核设计文件，保证设计质量，对已完成的设计工作进行优化。

（五）工程管理：绿城建设负责进行工程安全生产和文明施工管理，负责进行施工过程中的质量、进度和成本控制，负责组织项目各类中间验收、工程竣工验收及单项验收工作，完善项目档案管理。

（六）成本管理：在确保项目品质同时将严格执行目标成本管理，在设计阶段实行限额设计，最终以确定项目施工图后并由甲方委托相关部门或咨询机构审核确认后的造价预算作为最高工程投资控制限额，建设过程中的重大工程变更需经甲方审核确认。

（七）招投标管理：绿城建设以资格预审的方式选择入围单位，并根据政府招投标管理办法，确定勘察、施工、监理、材料供应等单位，最终由委托方审定。

（八）资金管理：由委托方负责筹措项目建设所需资金，设立专项建设资金管理账户，封闭使用。绿城建设负责编制资金使用计划，对项目建设资金的拨付进行审核，报委托方审批后支付。

（九）合同管理：项目建设过程中的各类合同以委托方为签约主体，由绿城建设负责进行合同履行的管理。

六、未来·共赢

2012年2月27日上午，温家宝总理在接受中国政府网和新华网联合专访时表示，将继续推进保障性安居工程建设，在确保质量的前提下，2012年基本建成500万套，新开工700万套以上，计划在今后五年，新建保障性住房3600万套。这表明了国家对于保障房建设的决心和投入，也可以预见，品牌开发商承建大量“安居”的民生工程将成为中国保障房建设的主力军，亦将成为中国保障房建设的必然趋势，这其实也是世界上保障房建设的宝贵经验。

作为行业内规模化的品牌开发商，绿城未来将继续坚持理想和品质之路，最大限度地发挥绿城品牌管理以及专业团队的价值创造能力，以更加积极的态势投身于为更广大城市居民营造安身之所的建设大潮，以“长工”的姿态营造一个又一个美丽家园，让城市更美好，让人民生活更美好。E

统筹兼顾 着力构建“6+2”城乡住房保障体系

湖州市住房和城乡建设局

“住有所居、居有所安”是百姓生活最核心的追求,是政府保障民生、改善民生最重要的工作。近年来,我市围绕“保基本、全覆盖、惠民生”的目标,认真贯彻落实国家住房保障政策,不断强化政府责任,创新工作机制,扩面保障“夹心层”、延伸扩大“受益面”,逐步建立健全了以廉租房、经济适用房、公共租赁房、限价房、外来务工人员公寓、人才公寓和老居住区改造、农村危旧房改造为主要内容的“6+2”城乡住房保障体系。自07年以来,全市相继开工建设各类城市保障性住房877万平方米、约10.5万套,09年至今累计完成农村住房改造6.8万户、1528万平方米,农村危旧房改造4464户、54万平方米,住房保障覆盖面达到35.53%,整体受益面达到50万人,有力改善了城乡住房困难家庭居住条件。基于我市住房保障工作取得的实效,2010年底“6+2”住房保障体系被评为全省十大民生工程之一,三次被中央电视台作为典型报道,我市逐步走出了一条具有湖州特色的城市住房保障道路。

一、强化宗旨意识,着力提升保障工作“责任感”

近年来,我市按照省委、省政府的统一部署,始终坚持一手抓发展、一手保民生,把住房保障工作列入党委政府的重点工作和重要考核内容来抓,每年列入为民办实事项目和县区综合考核内容,重点实施、强效推进。为加快安居工程建设步伐,市里专门成立了住房保障委员会,由分管市长任组长,发改、财政、国土、规划、建设、民政、监察等20多个部门为成员,负责保障性住房建设的政策研究和统筹协调,协同做好立项、规划用地、资金安排、房源分配、进度巡查等各项工作,并建立市住房保障办公室,负责保障性住房的建设、申请、审核、分配、管理等具体工作,做到了任务明确、机构健全、机制完善、人员到位、工作有序。在此基础上,结合国家政策和省里部署,在建设事业“十二五”规划、住房保障五年规划等规划编制中,明确了保障性安居工程的建设总量和逐年计划,并以责任书的方式分解落实到各县区、各部门,建设全过程实施督检、通报机制,核查保障性住房项目开工率、合法性、资金落实、数据上报等情况,督促推动县(市、区)工作,帮助解决难题。

二、强化统筹意识,着力拓展保障体系“受益面”

近年来,我市围绕公平共享、解困扶弱的理念,始终将实现对城乡住房困难家庭“应保尽保”作为政策底线,在摸清底数、有序推进的基础上,逐年降低政策门槛,大力实施“申请条件扩标、保障户数扩量、乡镇延伸扩面”的“三扩”工作,切实保障“最底层”、缩小“夹心层”,延伸受益面。特别是立足上级要求和本地实际,着力完善住房保障体系、扩大住房保障范围,部署推进了老居住区改造、农村危旧房改造、公共租赁住房建设等工作,外来务工人员、引进人才、新就业大学生、太湖渔民、困难国企职工等各类群体被纳入保障范围,逐步构建起了包含“6房+2改”内容的“6+2”住房保障体系,实现了“多层次、广覆盖、可持续”的保障目标。与此同时,我们在住房保障工作实施过程中,突破性地

难群众基本居住问题，又提升了城市环境品质，更改善了原址居民基本生活条件，为我市住房保障工作探索了新思路。仅以中心城区老居住区改造和老小区整治为例，该工程基本实现了条件相对较差居住区的改造整治全覆盖，受益群众达4万户、14万人，相当于湖州中心城区城市常住居民人口的三分之一，真正做到了“全民受益、均等共享”。

三、强化民本意识，着力彰显住房保障“人性化”

保障性住房是专门为中低收入居民“量身定做”的特殊商品，必须体现对城市弱势群体的关心与尊重。因此，我们按照“面积不大功能全、价格不高环境好”的目标定位，在严控造价、降低房价的基础上，更加注重降低保障户的生活成本，增强保障户的融入感，实现易居、安居。近年来，我市按照“均衡布局、交通方便、配套完善、环境宜居”的原则，精心选址、精心设计、统筹安排保障性住房建设，小区配备学校、体育公园、市民广场、幼儿园等一流的基础设施，实现了“工作、交通、生活”三便利，“医院、学校、菜场”三就近，切实方便了入住居民的日常生活，提高了宜居程度。特别是坚持实行商品住房、保障性住房无差别“混建”，保障户共享小区环境和专业物业公司的管理与服务，社区内还专门配建邻里中心等设施，让广大保障户感到公平、感受温情。同时，为把好事办好，在保障性住房建设中坚持一流的建设标准，都市家园小区成为首个荣获“全国优秀示范小区”的经济适用住房项目，并获国家詹天佑大奖优质住宅小区金奖、中国土木工程学会“双节双优”杯住宅方案竞赛金奖等诸多奖项。

四、强化创新意识，着力构筑建设资金“蓄水池”

资金是抓好住房保障工作的重要问题与核心保证，只有千方百计筑牢、做大建设资金“蓄水池”，才能有效破解资金瓶颈。近年来，我市按照“四两拨千斤”的思路，在用足用好财政资金的基础上，千方百计拓渠道、筹资金，撬动了全市保障性住房建设大局。特别是2011年，省政府下达我市的住房保障目标任务为325万平方米，总投资约50亿元。面对巨大的资金需求，我市不等不靠，在各级财政通过土地出让金、公积金增值部分按比例提取等形式统筹安排的基础上，积极开拓思路、大胆创新，争取到了中央及省财政补助2.24亿元，探索实践了“民企出资、国企注资、债券募资、社会融资”等多种融资方法，成功吸引了省建设投资集团公司、美信佳集团等国有、民营实力企业，通过“企业垫资、政府回购”的创新模式参与保障房项目建设，累计吸引各类社会资金30多亿元，募集城建债券15亿元，有力推动了湖东西区怡和家园等一批保障性安居项目建设，为我市圆满完成省定建设目标任务打下了坚实的基础，也为未来我市进一步加快保障性安居工程建设步伐进行了有益探索。

五、强化阳光意识，着力确保住房保障“公平性”

住房保障工作事关百姓切身利益，只有确保公平、真保真惠，才能树立党委政府的公信，真正将为民实事办好办实，我们的住房保障工作也才会有生命力和可持续性。因此，我市始终强化阳光意识，将公平公开、透明操作贯穿于保障性住房项目前期规划、摇号分配和成本控制全过程，使最迫切需要的群众买到称心房、舒心房。在前期规划阶段，通过召开听证会、座谈会及方案公示等举措，充分征求街道社区和社会各界的意见建议，深入完善保障性住房项目规划设计方案，从源头上保证建设一批群众确实需要和真心满意的住房。在摇号分配阶段，坚持“政策标准、操作程序、审查结果、房源数量、摇号分配”五公开，“社区、街道、区、市相关部门”审查四联动，“人大政协、纪检监察、公证机关”三监督，探索建立了严格规范的分配操作机制，确保了摇号分配公平公正。在运营管理中，进一步健全准入退出机制，充分发挥住房保障管理信息系统功能，完善各类保障性住房档案，对住房保障对象家庭住房和经济状况及其变化情况进行动态监测，不断提高保障工作效率和信息化管理水平。同时，积极协调银行、公积金中心等单位，制定优惠政策，实行指标倾斜，在全省率先试点将农民工纳入公积金保障范围，并对低收入家庭贷款购买经济适用房给予贴息，确保让广大中低收入群众真收益、得实惠。

六、强化稳定意识，着力打造房地产市场“调节器”

一直以来，我市坚持把保障性住房工程建设作为坚决贯彻房地产调控政策的重要抓手，作为构建住房市场供给“双轨制”的重要步骤，倾尽全力加大保障性住房建设力度。2009—2011年，全市保障性住房建设量从108.47万平方米提高至335.39万平方米，增长2倍多，在全市房地产开发量的占比也从9.39%迅速增加到了20.7%，全市中低收入住房困难家庭享受到了住房保障工作带来的帮助和实惠，为促进城乡公平共享、实现社会和谐奠定了坚实的基础。与此同时，通过大规模、大力度的保障性住房建设，逐步构建起了多层次、多形式的住房供应体系，正确引导了广大市民尤其是城市“夹心层”的购房预期，有效抑制不合理需求，推动房价合理回归，09年以来全市新建商品住房价格指数分别为103.6、102.1、104.9，增速控制在GDP增幅范围之内（2009年底全市GDP增幅为10.2%，2010年为12.1%，2011年为10.8%），避免了房价出现大起大落的现象，实现了市场、房价双稳定的目标，有力保证了我市房地产行业健康平稳发展。E

第四届中国房地产科学发展论坛

论文

保障性住房厨房卫生间工程应用技术研究

中国房地产研究会住宅设施委员会 林涛

一、课题研究背景

住房问题是重要的民生问题。党中央、国务院高度重视解决城市居民住房问题，始终把改善群众居住条件作为城市住房制度改革和房地产业发展的根本目的。目前我国国情决定了还有相当数量的群众住房难，为了解决这部分群众的困难，国家出台了保障性住房的系列政策。保障性住房是指政府为中低收入住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房，一般由廉租住房、经济适用住房和政策性租赁住房构成。

根据相关文件保障性住房的面积一般不太大，造成各个功能空间的面积会减小。厨房卫生间作为住宅的重要功能空间，因为受到住房套型面积小的限制，它的面积也比较小。为保证人们日常生活，需要保证厨卫基本功能必须完善，相应的设备必须齐全。目前关于保障性住房厨房、卫生间功能及标准化方面没有相应的标准规范，这就会产生一些问题：如厨卫建筑空间与厨卫设备之间的关系，厨卫设备与设备之间的关系以及厨卫设备与管线接口之间的关系等。

本文结合我国目前保障性住房相关政策，通过相应的调研分析研究，并对其研究成果保障性住房的住宅厨房、卫生间建筑设计图集，以及设计、施工、验收技术规程县官内容进行解读，指导成果在保障性住房厨房、卫生间的建设及装修过程中得到应用，提高保障性住房的建设水平。

二、课题研究重点内容

随着住宅功能的不断完善，厨房、卫生间中各种管线接口逐渐增多，由于建筑模数和厨卫设备模数没有统一的协调标准，各种管线设计混乱，没有做到定尺定位协调统一，没有统一的规范体系，造成厨卫空间和建筑空间不能协调。本文研究的保障性住房包括廉租住房和经济适用住房两种，导则中规定：廉租住房的厨房面积是 $4 \sim 5\text{m}^2$ ，卫生间的面积是 $3 \sim 4\text{m}^2$ ；经济适用住房的厨房面积是 $4 \sim 6\text{m}^2$ ，卫生间的面积是 $3 \sim 5\text{m}^2$ 。由此可见，保障性住房的厨卫面积都不是很大，如果设计不当将会出现上述提到的厨卫出现的问题，这样一来就会影响厨卫产业的标准化、产业化进程，造成厨卫功能使用的不足及各种资源的浪费。本文的研究就是为了避免出现上述问题，解决这些问题的关键是厨卫建筑与厨卫设备之间以及厨卫设备与管线及接口之间的配合关系。

2.1 厨卫与住房的关系研究

随着社会的发展，人们生活水平的提高，厨卫面积也在不断加大以此来满足人们不断增加的需求。保障性住房是国家为保证一部分群体有房可住而实行的政策性住房，对它的套型面积有一定要求，这就在一定程度上限制了厨房、卫生间的面积。因此，本文首先应解决好厨卫面积与住房套型面积之间的关系。

《北京市保障性住房规划与建筑设计导则》中规定：

1. 廉租房厨房卫生间与住房套型标准

(1) 廉租住房的套型建筑面积控制在 30 至 50m^2 。套型可按照 I 型、II 型两种类型设计，符合表 1 规定。

表 1 廉租住房的套型标准

套型	I 型	II 型
建筑面积 (m ² /套)	30 ~ 40	40 ~ 50
使用面积 (m ² /套)	23 ~ 30	30 ~ 40
居住空间数 (个)	1 ~ 2	2 ~ 3

注 1：表中使用面积与建筑面积指标中应包括阳台面积（按一半计入）。
注 2：表中居住空间数指卧室、起居室。

（2）廉租住房应独立成套，套内功能分区明确、合理。每套住宅应具有卧室、起居室（厅）、厨房、卫生间等基本空间。小套型的卧室可以和起居室合并。各种功能空间的使用面积应符合下列规定指标：

- 卧室：双人 8 ~ 10 m² 单人 6 ~ 8 m²；
- 起居室（厅）：8 ~ 12 m²；
- 兼起居室的卧室：10 ~ 15 m²；
- 厨房：4 ~ 5 m²；
- 卫生间：3 ~ 4 m²。

2. 经济适用房厨房卫生间与住房套型标准

（1）经济适用住房的套型建筑面积控制在 65 m² 以内。经济适用住房的套型可按照 I 型、II 型两种类型设计，符合表 2 规定。

表 2 经济适用住房的套型标准

套型	I 型	II 型
建筑面积 (m ² /套)	35 ~ 45	45 ~ 65
使用面积 (m ² /套)	28 ~ 35	35 ~ 49
居住空间数 (个)	1 ~ 2	2 ~ 3

注 1：表中建筑面积指标中应包括阳台面积（按一半计入）。
注 2：表中居住空间数指卧室、起居室（厅）等独立的房间数。

（2）经济适用住房应独立成套，套内功能分区明确、合理。每套住宅应具有卧室、起居室（厅）、厨房、卫生间等基本空间。小套型的卧室可以和起居室合并。各种功能空间的使用面积应符合下列规定指标：

- 卧室：双人 9 ~ 12 m² 单人 6 ~ 8 m²；
- 起居室（厅）：9 ~ 15 m²；
- 兼起居室的卧室：12 ~ 18 m²；
- 厨房：4 ~ 6 m²；
- 卫生间：3 ~ 5 m²。

3. 公共租赁房套型标准

《北京市公共租赁住房管理办法（试行）》规定：（1）公共租赁住房由市、区政府所属机构或政府批准的机构通过新建、收购等方式多渠道筹集。（2）新建公共租赁住房采取集中建设或配建相结合的方式，户型以一、二居室小户型为主。《办法》中未对公租房的面积进行规定，但就公租房的申请人群，还应是以一、二居的小户型为主。

2.2 厨房卫生间平面布置与住房的关系

2.2.1 厨房平面布置与住房的关系

保障性住房的厨房平面布置可按照《保障性住房厨房标准设计图集》进行选择。但是针对廉租房、

经租房和公租房这三类小户型租赁房,建议选用壁柜式厨房进行设计。壁柜式厨房宜用于家庭人口少且在家做饭几率少的家庭,灶具为电气灶。可利用炊事行为空间兼容其他功能行为空间。

2.2.2 卫生间平面布置与住房的关系

保障性住房的卫生间平面布置可按照《保障性住房卫生间标准设计图集》进行选择。图集中多数设计都是带前室的卫生间,这样很好的避免了洗手盆与淋浴及座便器在使用上的冲突,同时对于面积大些的卫生间,可将洗衣机放在前室内。

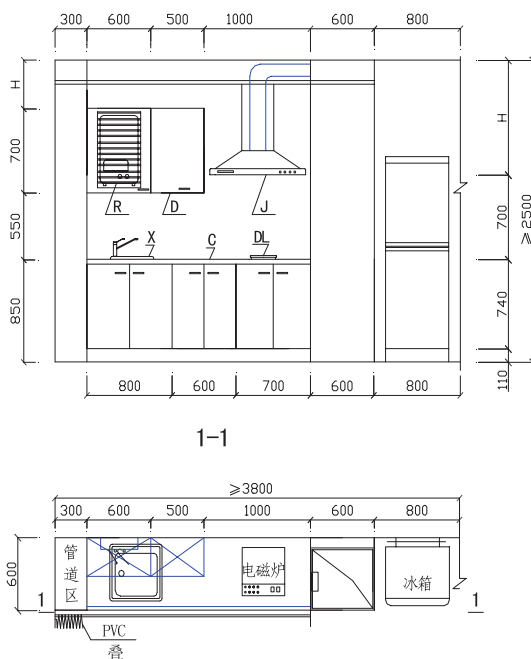


图1 壁柜式厨房平面布置图

2.3 厨卫建筑空间与厨卫设备之间的配合关系研究

厨卫建筑空间要满足厨卫模数尺寸列表和厨卫安装环境的要求,厨卫柜体、电器、机具及相关设施要满足产品模数,只有这样才能将住宅的建筑土建设计、产品设计、生产厂家和施工单位共同遵循的模数统一协调起来,使住宅厨房、卫生间实现灵活、多样的设计,这就给我们提出了厨卫安装环境的要求以及厨卫设备待装腔体空间(或单体)本身的技术要求:

1. 建筑墙面净空尺寸误差要求;
2. 建筑阴阳角的要求,是否为90度;
3. 建筑墙面平整度要求,是否凸凹不平,有缺陷等;
4. 建筑墙面平面度要求,有无向内凹或向外凸的圆弧墙面;
5. 厨卫设备待装腔体空间(或单体)本身是否达到安装要求。

厨卫设备待装腔体空间(或单体)是指厨柜柜体(未安装电器及五金件)或卫生间的梳妆柜(未安装卫生器具及五金件)以及像淋浴房、浴缸、整体卫生间、冰箱等可以直接和建筑空间配合的,称之为单体,厨卫建筑空间与厨卫设备之间的配合关系研究,主要研究这些厨卫设备待装腔体空间或单体与建筑空间配合问题,以及对配合体双方提出要求,以及配合体可能产生的问题等。

2.4 厨卫设备与设备之间的配合关系研究

由于厨柜、梳妆柜及嵌入式电器、五金配件等没有统一的标准,使电器、五金配件和柜体不能实现协调配合,不能实现单元的互换性、通用性及配套性。

厨卫设备与设备之间的配合关系主要解决柜体单元及电器、五金配件单元具有配套性、通用性,互

换性,是柜体单元及电器、五金件单元装入、重组、更换的最基本保证。

厨卫设备与设备之间的配合关系解决的问题:

1. 柜体和电器产品的模数协调问题;
2. 柜体与五金配件的模数协调问题;
3. 电器、五金配件等功能柜的结构性能;
4. 柜体产品的形状和位置公差;
5. 柜体产品的间隙等技术要求;
6. 电器产品、五金配件的功能及技术要求;
7. 厨卫设备与设备之间的安装技术。

2.5 厨卫设备与管线接口之间的配合关系研究

厨房给水、排水、燃气等各类管线应合理定尺定位设计,管线与设备接口设置互相匹配,并应满足厨卫使用功能要求,同时设计应建立在用户的人体工程学的基础上,管线与设备接口连接方式应安全可靠,保证密封性。卫生间内管道、管件应不易锈蚀,排水管道布置宜采用同层排水方式,应符合各相关专业标准的要求。

厨卫设备与管线接口之间的配合关系主要研究给排水管线接口(冷水接口、热水接口、排水接口、直接饮用水接口、中水接口等),电接口、燃气管线接口、通风管线接口,智能化接口(电话接口、有线电视接口、网络接口、各种远传表具接口、各种探测器接口)以及各种接口与各种管线及相关设备(如灶具、热水器、水槽、排油烟机、电冰箱、洗碗机、微波炉、消毒柜、垃圾粉碎机以及便器、浴缸、洗面器、洗衣机、电话、电视、网络等)的连接等问题。

三、课题研究成果

保障性住房厨房卫生间工程应用技术研究的主要成果有《保障性住房厨房卫生间应用技术规程》、《保障性住房厨房标准设计图集》、《保障性住房卫生间标准设计图集》。

3.1 保障性住房厨房卫生间应用技术规程

《保障性住房厨房卫生间应用技术规程》主要包括:总则、术语、设计、施工、验收、条文说明。编写的主要特点:

保障性住房厨房卫生间的产品与建筑结构的结合应用方面还存在一定的问题,这就需要有设计、施工、验收等技术规程来作为技术指导。技术规程主要作用是检验产品与工程实践是如何进行结合的,如何施工以及怎样验收等的技术措施。同时,技术规程的制定,也可以提高工业化和标准化的程度。保障性住房厨房卫生间应用技术规程是通过设计、施工、验收等环节将厨房卫生间的产品与建筑结构紧密配合,形成不可分割的系统,改变土建与装修相互脱节的局面。做到与基建工程同步施工,实现土建设计和装修设计一体化。实现厨房卫生间产品与住宅建筑的结合,从设计入手,现场组装,保证厨房卫生间净空尺寸和产品的标准化,使产品模数与建筑模数协调统一。

保障性住房厨房卫生间应用技术规程主要解决两方面内容:

1、产品的二次开发问题,也就是解决产品与建造如何结合的问题,即解决建筑、结构、水、暖、燃气、电气等专业与装修的衔接问题,将使用功能、空间利用、环境质量、节能等综合考虑,集设计方案、相应的施工方法于一体,进行综合配套研究制定,并加入产品的验收方法。其特点是:可以形成技术管理上的一致性,解决设计、施工、验收三者之间的配合;指导施工单位正确安装使用厨房卫生间产品,提供全方位服务,是建筑工程中产品设计、施工、验收的技术依据,有利于厨房卫生间成套技术的推广应用,有利于企业实现技术应用带来的社会效益和经济效益。

2、充分考虑用户使用和维护等要求,即厨房卫生间的设计应与建筑设计和人体工效学相适应,为

用户提供安全、卫生、方便、舒适的生活环境。

3.2 保障性住房厨房卫生间标准设计图集

3.2.1 编制厨房卫生间图集的作用

1、可以保证工程质量,设计人员经过恰当选择,图集中的内容就可直接引用到设计工程图纸中。
2、加快设计进度,缩短设计周期。当编制了厨房卫生间图集后,设计人员将选择的图集编号和内容名称标注在设计图纸上,施工单位按图施工,从而简化了设计人员的重复劳动。

3、有利于促进行业技术进步。图集中应包含厨房卫生间设备的节能、节水的新产品,例如太阳能热水器。厨卫图集可以促进科技成果的转化,推动新产品的推广应用和推动工程建设的产业化。

4、厨卫图集是对现行有关规范和标准的细化和具体化,推动住宅工程建设标准化。

3.2.2 编制厨房卫生间图集的原则

图集的编制要以现行标准为基础,以提高使用功能为目标,将空间利用、环境质量、节能等综合考虑,重点解决建筑结构、水、暖、电气、燃气等专业与装修的衔接问题,改变土建与装修相互脱节的局面,应用厨房、卫生间建筑与设备、设备与管线接口的研究成果,将图集编制成设计院和开发单位必备的工程设计选用资料。

3.2.3 编制厨房卫生间图集的要求

为了使住宅厨房卫生间图集的编制实用可行,根据现行有关标准的要求,保证厨房净空尺寸的模数标准化,使产品模数与建筑模数协调统一,编制出实用的、先进的工程设计图集,编制厨房卫生间图集主要有以下几点要求:

1、图集中厨房卫生间面积类型要根据调研情况来确定,图集中的尺寸要以装修后的净尺寸考虑。

2、厨房布置形式按:单排 I 型、L 型和 U 型布置及壁柜式考虑。

卫生间布置形式的考虑不同面积的厨房卫生间平面组合方案。

3.2.4 厨房卫生间图集的主要内容

厨卫图集由五部分构成:目录、编制说明、附表、标准设计图、设计详图。目录里列出了厨卫图集所包含的内容,它包含编制单位,图集编号,日期,编制单位负责人、编制单位技术负责人、技术审定人、设计负责人及目录。编制说明是对厨卫图集的适用范围、设计依据、其所包含的术语、设计技术要求的。图集适用的住宅对象是新建和扩建住宅的厨房,旧房搞改造的厨房也可参考。图集适用的人群是住宅建筑设计人员、房地产开发商、施工企业、装饰装修企业和厨房设备生产厂家。

图集以住宅设计规范、住宅整体厨房、住宅厨房及相关设备基本参数、住宅整体卫浴间、住宅卫生间功能及尺寸系列等为基本依据,不仅考虑到给水排水、通风、采暖相关规程还考虑卫生间管线、设备综合布置。住宅卫生间标准设计图集附表为住宅卫生间单元平面组合尺寸表及代号说明。住宅卫生间单元平面组合尺寸表中用不同图案表示卫生间布置形式、优选组合尺寸、常用组合尺寸。

设计技术包括建筑设计、厨卫平面布置、厨房家具与设备、管道、燃气、电气、暖气等设计、施工安装时应注意的技术问题和图集中厨房和卫生间设备与家具代号说明、图例表示。

3.2.5 厨房卫生间图集中通常考虑的设备

厨房的主要设备:吸油烟机、灶具、洗涤池,其他可考虑:消毒柜、洗碗机、微波炉、烤箱等。

卫生间的主要设备:坐便器、洗面器、淋浴器,其他可考虑:浴缸、洁身器等。

3.2.6 保障性住房厨房标准设计图集

《保障性住房厨房标准设计图集》编制的主要内容:目录、编制说明、附表、标准设计图、设计详图等。编写的主要特点:住宅厨房标准设计图集的布置形式有:I 字型厨房、L 字型厨房、U 字型厨房,设计人员和施工人员根据实际应用情况和使用方便布置。图集厨房的平面布置形式有 I、L、U 字型。

I 字型:将洗、切、烧按炊事操作流程沿一面墙一字型布置,特点是简洁明快。适合空间:面积不大,

走廊不够宽的厨房。如图 2 所示。

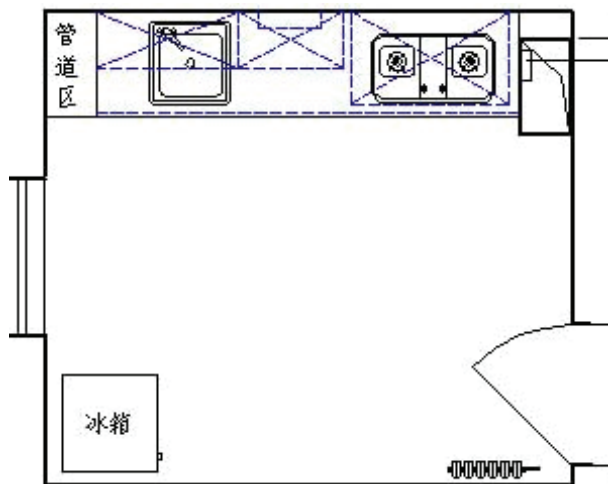


图2 I字型厨房

L 字型：将洗、切与烹饪三大工作中心，依次配置于相互连接的 L 型空间内，工作区沿墙 90 度双向展开承 L 形，可方便各工序连续操作。特点是布置方便。适合空间：比较灵活，面积大小均可。这种空间结构的厨房还可以考虑安放餐桌。如图 3 所示。

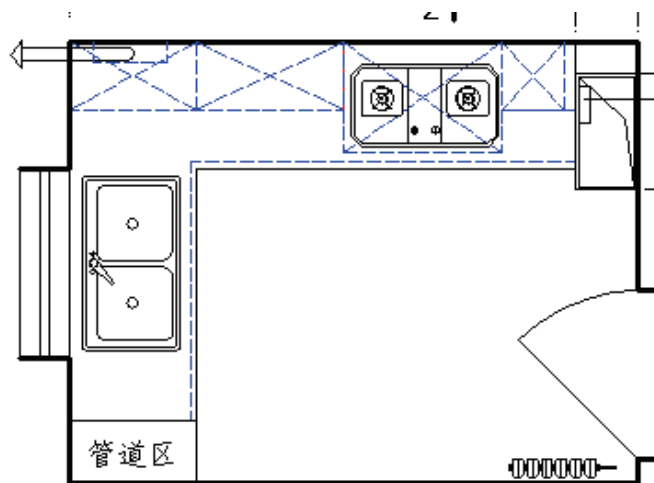


图3 L字型厨房

U 字型：这种配置的工作区由两个转角，它的功能和 L 形大致相同，甚至更方便。适合空间：面积较大。如图 4 所示。

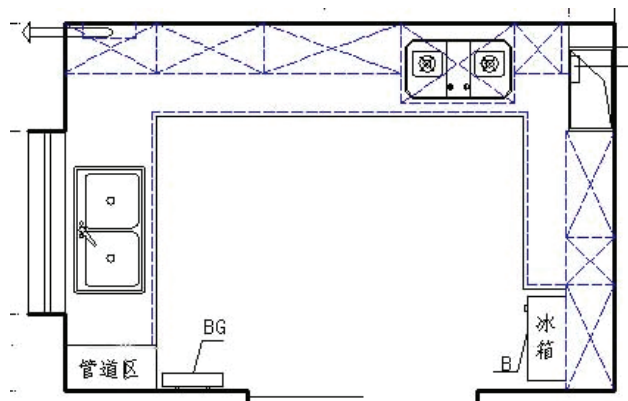


图4 U字型厨房

图集的空间布局要求：

1、有足够的操作空间。在厨房里，要有洗涤和切配食品，要有搁置餐具、熟食的周转场所，要有存放烹饪器具和佐料的地方，保证基本的操作空间。

2、有丰富的储存空间。可合理利用一切可贮存物品的空间。

3、有充分的活动空间。厨房的操作流程为：洗一切一烧一配餐等流程，按自动功能大致分为贮存区，准备区和烹饪区，厨房的平面布置以调整这三个工作区的位置为基础，

厨房标准设计图集由三部分组成，即厨房布置图、给排水管道布置图、电气线路布置图。管道布置图和电气线路布置图依次排布在厨房布置图后，这样安排有利于厨房管道、电气施工，也能提高施工安装效率。图集集中的详图包括柜体安装图、导流式止回排气阀组装示意图及吊顶处理示意图及燃气热水器安装示意图，便于工作人员施工安装时参照使用。

3.2.7 《保障性住房卫生间标准设计图集》

《保障性住房卫生间标准设计图集》编制的主要内容：目录、编制说明、附表、标准设计图、设计详图等。编写的主要特点：卫生间标准设计图集由四部分组成，即厨房布置图、给排水管道布置图、采暖布置图、电气线路布置图。卫生间标准设计详图包括：楼板下沉处防水做法详图、地漏详图、排水管防水做法详图、导流式止回排气阀组装示意图等。

四、研究的体会

4.1 通过对厨卫面积与住房套型面积的研究分析，可以保证各种不同类型的保障性住房都拥有合理的厨卫面积。

4.2 通过对厨卫建筑空间与厨卫设备之间的配合关系的研究，可使厨卫的有限空间得到合理利用，给用户的正常生活使用可供了可靠保证。

4.3 通过对厨卫设备与设备之间的配合关系的研究，使得厨卫所需的设备布置紧凑，操作方便，为用户使用提供了便捷。

4.4 通过对厨卫设备与管线接口之间的的配合关系的研究，保证了厨卫管线接口能够定尺定位、统一标准，为以后的改造提供了条件。E

关注保障房的人居环境建设

中国房地产研究会人居环境委员会 王涌彬

一、保障房建设的重要意义——促进行业转型和品质提升

保障房建设开发不仅关系到我国经济社会发展全局，关系到广大人民群众切身利益，也为整个房地产行业的调整转型与健康发展提供了绝佳的契机。保障房的问题不仅仅是保证住宅质量的问题，而应该将其提升到品质建设的高度。通过推进大建设量的保障房建设，加快促进整个房地产行业住宅技术的体系升级和绿色升级，为我国房地产行业的健康持续发展奠定坚实的基础。

二、保障房人居环境建设的关键——政府扭转服务理念

“十二五”期间，我国将新建保障性住房 3600 万套，这相当于有 1 亿人要居住在其中，再加上各种类型约 2-3 亿人居住。这是真正的民生工程，意义重大，不容轻视。

但是从目前的开发情况看，由于建设时间短、建设量巨大，保障房建设多存在规划设计滞后、细节设计粗放等问题：部分保障性住房项目选在离城市中心较远的地方，配套设施没能同步建设，建成后迟迟不能入住，或是入住了但生活不方便；内部空间结构不合理，影响使用功能。一些保障性住房设计、施工、监理、验收质量把关不严，个别工程还使用了不合格的建筑材料，存在质量安全隐患！

全心全意为人民服务是政府的工作宗旨，不能因为保障房的服务对象缺少话语权，开发的经济效益低，而不全心全意。多年来的房地产快速发展，政府部门更多充分体现了为开发商服务的理念。开发商不是人民，是人民币！保障房建设的关键在于政府扭转服务意识。从这个角度而言，政府主管部门、规划单位、开发商均应重视保障房的人居环境建设，应列入规划审批内容之一强制实行。

政府调控应增加技术成分，要能够引导开发企业注重解决实际问题，要充分利用调控引导绿色开发、绿色消费理念，而不仅仅是限购这样的措施。这只会积累消费动力，一旦解除限购，必将引起报复性上涨（前几次调控均如此，需知中国城市化也刚达到 50% 而已）

实际上的结果仅仅是价格上的变化，对住房品质消费理念，住区人居环境，均无引领，事倍功半！

关注保障房的人居环境建设势在必行！

三、保障房人居环境建设要点——七大目标

社区人居环境包括七大内容：生态、配套、环境、科技、人文、亲情、服务。这七大内容即是保障性住房人居环境建设的指南。其既对新建社区的规划建设有指导意义，对老的社区环境改造亦意义重大。

1. 生态——生态保护与环境整治

要强调生态规划先行，突出人与自然：本着生态规划先行的原则，强调优化土地资源，积极整治和利用地形地貌、林木植被、水系河流，最大限度地保护水资源与各种自然生态条件，住区规划与周边生态、人文、建筑等环境和谐协调。体现健康安全城市建设的原则要求。

选址最好的位置应留给保障房。现在的情况是，如果一个小区内有 20% 的保障房，一定会选在位置条件最差的地段上，就像股市的散户无人关心弱势群体一样。这是需要改变的。

2、配套——设施配套与外部交通

要强调完善城市功能,创造城市价值:转变住区的“封闭式”管理模式,提倡“融入城市”的“开放式”的小区开发理念,以促进住宅小区与城市之间的和谐。

保障房对城市设施的依赖性相对于商品住宅更强,大量的居民需要依靠公交出行,需要就近解决购物、生活等问题。因此,保障房选址要靠近公交、地铁、市中心,这也是社会和谐发展等重大问题的应对之策。并且保障房居民很多从事服务业,故应靠近就业岗位,靠近商业中心(1.5公里范围)。

3、环境——住区环境与居住品质

要强调合理空间布局,构建宜居环境:规模住区人居环境建设,秉承“以人为本”的开发建设原则,以居住实态需求为目标,对人居环境合理性、实用性、舒适性、安全性有一个周到的考虑。特别是居住建筑设计套型内部居住性能,包括声、光、热和空气质量的改善和提高。

保障性住房,目的在于解决中、低收入者居住问题。一般户型很小,职能满足基本的居住功能,不能因为面积小而随意处理。麻雀虽小,五脏俱全。

大量建设于90年代以前的小区,多数未进行过景观设计,环境品质较低;相当一部分社区缺乏居民活动活动,大量的地下室,边边角角,无法满足居民在社区内部活动要求。在社区快速发展、大量新居民进入城市的今天,非常需要社区活动空间。经营性会所很多处于亏损状态,可以作为社区活动场所,由居民组织进行运作。

结合停车改造是保障房建设的重要的切入点。2000年以前建设的小区多数停车位不足。未达到100%停车位的小区均存在停车位的问题。开发商建停车位应该是必须的,但是由于短期使用率不高,特别是大量以投资为目的的新建住区、郊区社区入住率不足。停车位矛盾往往不足。

4、科技——绿色科技与低碳设计

要强调优化整合资源,引领品质升华:强调以被动式建筑设计和建筑设备系统主动节能设计为原理并采用计算机模拟技术,来实现高舒适度、定量节能、低成本和易行技术的综合效益。需要大力应用声、光、热、水、暖、电及空气质量等科技产品,使居住性能从本质上有一个大的飞跃。

5、亲情——亲情营造与人本关爱

要强调突出人本关爱,体现社区和谐:随着人口老龄化时代的来临和人们需求层次的提升,需要在住区环境的营造中提供有利于公共交往的空间和场所,大力倡导“亲情住区”。体现对老年人、儿童和残疾人等特殊人群特别的关怀,设置了充分的设备设施。营造具有人居环境新住区、新涵养、新风尚的和谐社区亲情居住氛围。

社会结构重组使得社区规划变得十分重要。当前我们的规划缺少对新居民融入城市,社区应对老龄化等问题的研究与调整。

6、人文——文脉传承与住区特色

要强调提升住宅档次,传承居住文化:重视居住文化的城市情结,打造既有传统人居文化思想又能满足现代人生活需要的现代住区,既要把传统的居住文化和城市文脉传承下来,还要通过我们的建筑设计和规划设计,不断地创造新的为大众接受并喜、归属感强的全新社区文化生活模式。

7、服务——社区管理与物业服务

要强调健全服务管理,保证物业增值。强调物业增值理念,通过绿色住区设计理念、工程质量、物业管理来达到增值的目的,在房屋的结构、空间形态和环境景观特征等住区硬件环境条件不能改变的前提下,通过对文化建设、服务质量、环境卫生、社会风气等软件环境的建设管理来达到物业品质的上升,以实现物业增值。

人居环境建设是保障房建设的重要内容之一,不可缺失,应引起相关政府部门、开发单位、设计单位的高度重视。E

空间地产项目探索与研究

北京空间地产开发(集团)公司 余延庆

日前,温家宝总理提出,在今后5年,要建3600万套保障房。保障房达到3600万套以后,住房的覆盖率可以达到20%,这将有力地缓解住房的压力,特别是解决中低收入和新参加工作的大学生住房的要求。

近年来,我国的经济一直保持较高速度的增长,带动了我国城市化进程的加快,使得在城镇中对于土地的需求大量增加。一方面是工业用地的需求,另一方面则是来自居民住房用地的压力。而北京空间地产开发(集团)公司所建的楼,就是向空中要地,在原有旧楼的基础上,实现多层加至高层、多层加至超高层的目标。

一、原楼加高,不多占土地

2011年1月,为约束开发商行为,禁止行政强拆事件的发生,国务院公布并实施了《国有土地上房屋征收与补偿条例》。该条例明确规定将禁止强制拆迁用户住房,否则将根据违反程度追究相应的法律责任。但城市化进程要继续,住房的需求要满足,因此,政府也一再强调要优先保障性住房土地的供应。

但我国的现状是,既要保证18亿亩的耕地红线,保证13亿人口的粮食供应;还要扩大住房用地,以满足城镇化进程中日益增加住房需求。除去目前已有的工业用地,以及未开垦的土地,如果再要增加土地的供应来用于住房建设,要么减少现有的绿化用地,要么就是改造现有城市中的低楼层,拆迁而换为高楼层。

我们的空间技术首先是土地供应紧缺的难题。为保证我国18亿亩耕地红线,要满足经济发展和城市化进程中的工业及住房用地问题显得越来越突出。现在我国的城市化率已超过50%,每年将会有超过2000万的人口流入城市,但是城市扩张的速度却不能满足现有的经济发展和居住要求。

空间技术就可以在有限的土地中满足巨大的住房需求,它不再需要开辟新的土地,只要在原有低层楼房的基础上,满足规划条件后进行加层,就能够提供巨大的住房供应,缓解目前日益紧张的住房难题。同时,由于空间地产项目不再占用新的土地,这样一来就可以省出大部分土地来完善交通、绿化等基础设施条件和商业服务、医疗、教育等配套设施,从而使得城市居民真正享受到改善居住环境,提高居住质量的利益。

二、不拆迁,促和谐

在拆迁的过程中,常有不愿拆迁或者不满意补偿措施的居民。而开发商在与居民未达成一致协议的情况下强制拆迁,势必会给人民的经济财产造成极大损失,并扰乱和谐社会的秩序,并对于我国的城市化进程造成负面影响。

空间技术可以解决拆迁浪费和安置纠纷的问题。空间技术的实施,不需要原来的居民搬迁就可以实现楼房的加高层,这样就避免拆迁过程中的恶性事件的发生。同时,我们也杜绝了拆迁过程中的建筑垃

圾处理问题,减少了资源的浪费,保护了城市的居住环境。而且在新楼层建设过程中还可以将原来楼房中的老化线路进行统一的更换,保障了居民用电安全,并带来极大的便利。

新楼改建之后,每户居民还能够增加一定的房屋面积,使得原来楼层的居民都能够欣然接受。如果原居民愿意,我们还可以用新房换老房,使得原有居民的利益得以保障。我国现有住房中,多数的寿命已超过30年,而且建设初期没有考虑抗震的目的,经过空间加固、抗震的处理,既延长了原有建筑的寿命周期,比拆除旧建筑要节省投资30%~60%。空间加层技术给不用拆迁,也给旧城改造提供了新的思路,在现有楼房加高层过程中,还能带动新的产业链的产生,扩大需求,为我国经济的可持续发展注入新的动力。

三、低成本,惠民生

城市新增人口对住房的需要十分迫切,而房价的快速上涨已经超出普通居民的承受范围。这些年来政府也在花大力气进行调控,以降低居高不下的房价。另外,政府还提供的公租房等保障性住房,并计划在“十二五”期间建设城镇保障性安居工程3600万套。在过去的一年,也就是“十二五”的开局之年,我国设定的1000万套开工任务已经超额完成,今年还将会有500万套基本建成。

保障房在保证社会效应的同时,也应该兼顾经济成本。空间技术就可以降低住房建造成本,解决低收入家庭的住房问题,并缓解居高难降的房价问题。空间地产项目不需要购买新的土地进行建设,仅此一项就减少了住房建设中较大的成本,而节省出的成本又可用到优质建筑材料的选用上,更充分保证建筑建设质量的目标。我们总结了五大节约优势:

- 1、节约一半建设周期;
- 2、增加项目容积率、降低综合成本;
- 3、节省投资30%~50%;
- 4、降低相关城市配套设施增容费;
- 5、节约征地、拆迁等相关费用。

就总体而言,建设成本的下降可以很好地满足当前大量低收入人群对于住房的需求,并为各地建设保障性安居工程降低了成本。增大住房供应,降低住房建设成本,就可以早日实现我国“十二五”期间建成3600万套保障房的目标。

四、安全坚固,有效抗震

在降低成本的同时,我们的质量也绝不含糊,而且力求比同类楼宇更出众。空间技术的创新性,还在于能够有效地对新建筑进行抗震、减震、防震和消震。近年来,全球自然灾害增加,地震也时有发生,住房建设的质量安全标准之中,不能不考虑到抗击地震的能力。只有楼房在达到了抗震、防震的要求后,楼房建设才能称得上符合质量安全标准。

我们的楼房虽说是在原有低层楼房基础上进行加层,但依据科学的设计,使其抗震性能大大增强。主要分两个方面,第一是减缓地震巨大的冲击力,这主要是通过减震垫来实现的。减震垫的增加是借助于铁路桥梁的原理,经过大量科学的计算和转化将其应用到楼房中,这样有效缓解了地震来临时的巨大的垂直冲力。第二是力的释放,即分力。根据建筑学和机械学的原理,我们设计了一个能够运用到楼房的分力器,并与新楼进行融合,解决了力的释放的问题。

通过我们的技术,能够有效保证新楼的稳固和防震,还能解决老楼和新楼的融合问题。首先我们会对老楼进行加固,增强老楼的稳固性。其次会将老楼和新楼进行连接,并使新楼在沉降过程中降到与老楼一个水平线上。这样就解决了新楼和旧楼的连接问题。通过一定的技术连接将老楼和新楼连在一起,使其成为一个整体,既起到总体抗震的作用,又延长了老楼的寿命周期。国务院发展研究中心已经认可

该项技术，并力推低层楼房加层技术。

五、节能节材，低碳环保

随着经济的发展，我国各种工程建设不断，在建设的过程中由于规划设计中对出现的建筑垃圾并没有一个科学的、彻底的解决计划，而是露天堆积，所以，施工之后往往要集中处理。但是施工之后施工方往往会忘记处理产生的建筑垃圾，即使有处理计划也只是简单的将其丢弃在城郊，造成了严重的环境污染。

而空间地产技术解决了在城市大拆大建中的环境污染问题，我们在原有建筑物不拆迁、不搬移的基础上实施加层技术，不影响原有建筑物的使用，将拆迁造成的不便和损失的风险降为零。而且，由于此项技术不用拆除原有建筑物就可实施，不会因拆除的建筑垃圾而造成污染环境。

空间地产追求的是对现有低层建筑进行加高层，但不同于传统的楼房加层，它的突破性在于，无需考虑原来建筑的基础结构和承载力容量，而是只要满足规划中的空高条件和道路红线条件即可。而且这不仅是简单地在原建筑基础上的加层，同时还会对原有的建筑进行抗震加固等处理，以达到延长原建筑寿命的目的。我们知道，中国很多建筑的寿命在 20 年左右，而延长建筑寿命，减少建筑的拆除、重建，从另一角度来讲就是节能减排。

目前我们已经建成了一栋老楼加层的实体楼，即福建省莆田市的鸿利大厦。

对于超过传统技术条件的新技术，该楼宇首先经过建设部中的超限审查委员会进行审查通过，技术条件绝对符合施工要求。其次根据此项目设计方案搭建的模型进行了模拟试验，是由中国抗震试验中心完成的，抗震报告出来后显示此建筑在复杂的地震多发地带可以抗 8 度以上地震，即我们传统意义上所说的 10 级地震。

莆田鸿利大厦原来的楼建于 1993 年，为 6 层，符合规划条件，自 2009 年开工，经过抗震加固加层，现为 20 层综合楼，目前已主体封闭并进入装饰装修阶段。这是我国历史上第一栋以少加多的典范，该项目的完成也标志着我们的技术进入了应用阶段。

科技是第一生产力，是带动经济发展的强劲源泉，科技的进步与发展可以解决现阶段中土地供应方面的瓶颈问题。我们北京空间地产开发（集团）公司经过近 20 年的大量试验研发，现已获得多项国家专利技术。另外，空间地产还和中国科学建筑研究院有紧密的合作，其中包括技术节点图的设计和研发。

我们相信科学，且不满足现状，因此才会实现技术的创新和突破；我们进行大量的试验，而不是将技术停滞在理论层面，才有实体楼的出现；作为企业，我们心怀社会责任，始终将国家的发展和进步作为我们努力的方向，将能够解决国家经济发展过程中的瓶颈问题作为我们的光荣使命。空间地产技术的成熟也意味着，目前我国保障房所面临的土地紧张、住房不足的难题将得到解决。

安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜！相信空间技术能够真正让低收入者，居者有其屋，人人有房住！E

我国保障房融资体系底层设计

北京大学与天津市房地产开发经营集团有限公司联合博士后工作站 韦颖秋

我国“十二五”期间规划建设 3600 万套保障性住房，2012 年全国新开工建设保障房和棚户区改造 700 万套以上，基本建成 500 万套。未来两年半时间里，保障房需要后续资金预计 1.8 万亿元，资金不足是制约保障房建设目标顺利实现的关键瓶颈和障碍。保障房具有排他性、非竞争性和外部溢出效应等特点，因而具有准公共产品性质。根据斯蒂格利茨的观点，政府天然用来解决公共产品和服务这些市场失灵问题的职能，自然使其成为社会力量融资中的主导力量。但仅靠政府的财政支出来解决全部的保障房资金问题，其发展动力难以为继，探索稳定的保障房建设资金及其融资方式，扎扎实实做好以政府为引导，积极吸引多元化的社会融资渠道的融资体系底层设计，才能从根本上解决融资困局。

一、融资现状分析

（一）个人融资不足是最大的现实问题

根据曾广录（2011）构建的保障性住房建设融资模型得出，保障房个人融资严重不足，需要政府通过直接投资或转移支付等方式进行补偿。由于外部效应的存在，保障性住房的准公共产品性质决定了其私人融资的不足性。在各保障对象群体边际私人收益不变的条件下，其私人融资或市场化融资的不足性与保障对象群体收入水平负相关。也就是说，如果保障对象群体的收入水平相对越低，则私人愿意提供保障性住房的动力越低，因而其融资的不足性也就相对越大，避免社会福利损失的弥补性融资额相对越高。

（二）政府财政投入为主导但不能满足需求

政府财政投入在我国保障房建设中是绝对的“主力军”，总体上看，截止到 2011 年 11 月份，全国财政在保障性安居工程支出总额达到 2110 亿元，虽财政支出支持保障房建设与去年同期比较增长 1.3 倍，但从 1000 万套建设规模所需要的资金总量上分析，支出总额远远不能满足需要，同时，地方政府承担了保障性住房建设筹资的重头任务，在中央进两年来加大了房地产调控力度，保障房建设融资压力更大。

（三）银行放贷与其金融地位不相对应

银行信贷是除政府财政支出外支持保障房建设的主要渠道。鉴于我国银行体系主要分为政策性银行和商业银行，在保障房建设资金支持上，国开行和工行、农行、建行、交行都发挥了重要作用，但是与银行在金融体系的地位相比，用于保障房建设的银行贷款占比较低。

（四）险资注入难解燃眉之急

保险资金运用于保障房建设的已有部分企业初步试水，如太平洋资产管理有限责任公司、中国平安等多家保险公司安排资金涉足保障房建设。此外，社保基金先后在南京、天津和重庆合计发放保障房贷款 105 亿元用于公租房建设，社保基金探索一套公租房贷款模式，通过信托公司以信托方式向公租房建设平台公司贷款，银行为贷款担保，当地的其他国有企业再为银行提供反担保。险资参与保障房建设虽

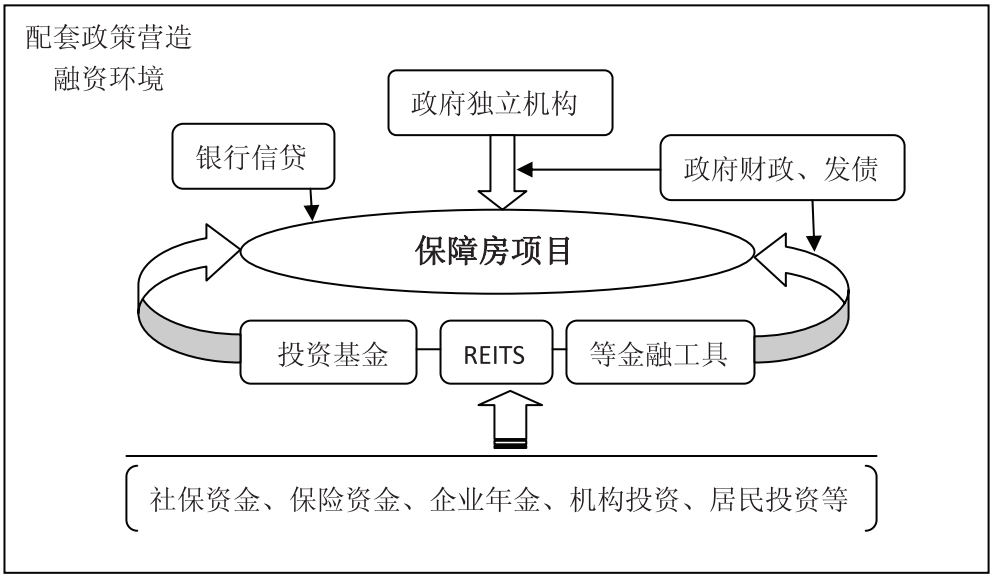
拓宽了社会融资渠道，但就规模而言，尚难以解资金饥渴的现状。

（五）金融创新工具缺失

巴曙松等（2006）认为，廉租房的融资方式单一以及融资渠道不畅已成为中国廉租住房制度建设的金融方面的瓶颈。根据国外经验，更多地利用金融创新，将单一的政府直接融资方式转化为政府引导下的商业化运作方式显得尤为重要。证券化是吸引社会资本，拓宽融资渠道比较成功的工具，如信托投资基金和贷款证券化。针对我国保障房融资中金融创新工具的不足，加强创新并充分利用可行的金融工具，使保障房建设融资转化为更为灵活的市场化运作十分必要。

二、融资体系底层设计

融资体系底层设计思路就是以政策配套体系为重点的投资环境改善入手，依托强有力的独立保障房管理机构，安排银行、保险、社险等资金充分介入，在融资工具创新的基础上，疏通多元化的融资渠道，引导社会资本参与保障性住房建设。



（一）建立完善的政策配套体系

美国在 20 世纪 30 年代颁布了《住房法》《城市重建法》《国民住宅法》《住宅与城市发展法》等，对保障性住房的准入标准和保障水平做了详细规定，为完善保障性住房提供了制度保证。日本在 20 世纪 50 年代也先后制定了《住宅金融公库法》《公营住宅法》《日本住宅公团法》等相关法规，满足了不同阶层的住房需要，使得日本住房保障制度走向正轨。我国从 1998 年国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》开始，相继出台了《城镇廉租住房租金管理办法》《经济适用住房管理办法》《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》等相关办法，为我国保障房建设和管理提供了指导。但尚没有制定符合我国国情的住房保障法律，在融资、土地、准入、退出、优惠政策、税收优惠等方面进行明确和规范，营造保障房建设的良好融资环境，为“十二五”保障房政策贯彻落实保驾护航。

（二）成立强有力的独立机构

建立和完善保障性住房制度是政府履行社会管理和公共服务职责的重要体现，是政府社会政策的重要组成部分。成立强有力的独立机构进行具体运作包括保障性住房融资、建设、管理或购买房源、准入人群审核、后期运营管理、市场监管等整个过程。在融资渠道和资金管理方面，利用政府信用保障可以提高运营机构的融资能力，增强融资模式的灵活性，降低融资的交易成本，有效地盘活已有购建资金，

节约运营管理的管理成本。借鉴新加坡的成功经验，依法成立一个类似于新加坡建屋发展局的专门保障性住房开发、建设和管理机构，在政府主导下负责保障性住房的开发建设、销售和管理等工作。

（三）形成政府财政投入常态机制

目前我国保障房主要包括限价房、经济适用房、公租房、廉租房和棚户区改造等几种类型，限价房、经济适用房和棚户区改造建设具有阶段性特点，今后我国保障房供应体系主要以公租房和廉租房为主体。财政拨款应该成为保障性住房的常态固定资金来源，也应该成为政府调控保障性住房建设规模的重要手段。财政拨款包括中央和地方两级财政拨款，确保年度财政预算中保障性住房项目支出的比例，合理安排保障性住房项目的支出结构，根据建设规模、成本、资金需求方式、投入回收特点等安排固化的长期投入机制。财政投入机制要逐渐从直接投入转换成间接投入，通过补贴、税收优惠、信用支持、信用增级等方式积极吸引社会资本的参与。

（四）镶嵌银行融资为保障房融资的重要一环

各银行机构总行应积极配合我国保障房建设政策贯彻落实，将普通商品住房开发贷款业务与保障性住房开发贷款业务区别开来、差别化对待，适当政策倾斜。制定支持保障性住房建设的工作方案和实施细则，将保障性住房建设纳入信贷投向倾斜和支持对象，单独安排保障性住房贷款新增计划。建立合规有效的还款保障，缓释金融投资风险。建立保障性住房资金运营专户，政府承诺，将保障性住房建设、出售和出租的收入及相应过程中产生的增值效益等全部存入该专户，并作为还款保证。

（五）疏通多元化保障房融资渠道

通过制度安排真正把保障房政策落实到位，采用税费减免、补贴、简化手续、与优势地块商品房项目捆绑开发等优惠配套政策予以激励，拓宽建设资金筹集渠道，引导社会资金投入，撬动社会资本积极参与进来。为激励投资机构、企业、民间资本等投入到保障房建设，可采用联合出资成立保障房基金，由专业管理公司管理，托管于银行，形成保障性住房建设的良性循环。通过设计政府专项债券、房地产投资基金和房地产投资信托基金等融资工具来汇集更多社会和民间资本参与保障房建设。

（六）创新保障房融资工具

在优惠配套政策的配合下，借鉴国际经验通过金融创新，设计PPP、房地产证券化、REITs、投资基金等创新产品。REITs通常采用股票或者收益凭证的形式，赋予房地产很强的流动性，同时，还便于投资者参与或退出投资。成立保障房投资基金投向经过规划设计、具有明确准入对象、形成清晰的投资收益模式、有相应的增益措施、明确的退出渠道等的保障房项目。PPP模式有助于吸收我国民间资本参与基础设施、公用事业及其他行业和领域建设。保障房开发贷款证券化，可以加强这部分金融资产的流动性，转移和降低商业银行的潜在风险，有利于防止银行不良贷款的再生，从而拓宽其融资渠道。

三、典型案例

天房集团是天津市国有大型房地产开发企业，至今已投资开发保障房超过500万平方米，惠及中低收入百姓7万余户，融资创新为其保障房建设提供了源源不断的动力。2009年天房集团与市国土房管局、天津信托公司等单位共同组建了全国首支保障性住房投资基金，基金先后募集20多亿为嘉春园、天房邨景、紫竹雅苑等70多万平方米的多个保障性住房项目募集社会资金。又与香港吉津投资管理公司共同投资设立了天津吉天股权投资基金管理公司，并设立了天津吉天小城镇建设系列股权投资基金，为小城镇建设、还迁房建设等项目融资，该系列基金目前已经完成三只基金的募集及投放。天房集团还积极探索保障房租金受益券、中期票据、企业债等金融创新，优化资金结构，丰富保障房开发资金来源，构筑“多渠道、低成本、大额度”的融资体系。E

利用公积金贷款支持公租房 解决城市“夹心层”住房困难

大连市住房公积金管理中心 孙淑芳

当前,我国已基本建立起以住房公积金制度、经济适用住房制度和廉租住房制度为主要内容的住房保障体系,对不同收入家庭实行有区别的住房供应政策,对于支持城镇中低收入居民解决住房问题发挥了重要作用。但由于我国国情国力所限,有的地区住房保障政策覆盖范围比较小,部分大中城市商品住房价格较高、上涨过快等原因,一些中等偏下收入住房困难家庭无力通过市场解决住房的问题比较突出。同时,随着城镇化快速推进,新职工的阶段性住房支付能力不足矛盾日益显现,外来务工人员居住条件也亟需改善。这部分游离于我国住房保障制度之外的住房困难群体被称为“夹心层”,与党的十七大提出的“住有所居”的目标极不相称。大力建设公共租赁住房,是解决“夹心层”群体住房问题的重要举措。然而,各级政府有限的财政资金支持经济适用住房、廉租住房建设已经捉襟见肘,支持公共租赁住房建设资金更是杯水车薪;商业信贷资本逐利的性质决定了,不愿投向利润微薄的公共租赁住房建设。因此,资金短缺一直是制约公共租赁住房建设的“瓶颈”。而住房公积金资金规模较大、来源稳定、融资成本低,完全可以满足公共租赁住房建设的资金需求。现阶段,我们应该充分利用住房公积金贷款支持公共租赁住房建设,为解决城市“夹心层”群体住房问题提供重要的资金支撑,从而在住房保障体系建设中发挥主导作用。

一、公共租赁住房是解决“夹心层”群体住房问题的重要途径

公共租赁住房是在政府主导和扶持下,利用社会力量向社会公众提供的具有保障性质的租赁型住房。公共租赁房的主要保障对象为城市中无房的“夹心层”,一类是既不属于廉租房保障对象又没有能力购买经济适用房的人群,另一类是既不满足经适房保障条件但又无力租赁购买商品房的人群。按照住房和城乡建设部等七部委联合印发的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》,公共租赁住房供应对象主要是城市中等偏下收入住房困难家庭;有条件的地区,可以将新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应范围。

温家宝总理在2009年政府工作报告中首次提出,“要积极发展公共租赁房”。这是国家住房保障理念的重大转变。发展公共租赁住房,既可以增加有效供给,优化住房结构,引导居民合理住房消费,又有利于遏制部分城市房价过快上涨、调节收入分配、促进人才和劳动力有序流动、推进新型城镇化进程,符合国家调整经济结构的要求,从而促进经济发展及社会和谐。

二、利用住房公积金贷款支持公共租赁住房建设的现实意义

近几年,重庆、厦门、常州等地积极探索发展公共租赁住房,取得初步成效,但从全国范围看,由于资金来源有限,公共租赁住房建设尚未取得实质性进展。利用住房公积金贷款支持公共租赁住房建设,既有利于发挥住房公积金的住房保障功能,又可以增加公共租赁住房建设资金供应,对于更好地解决城市“夹心层”群体住房问题,促进社会和谐稳定具有重要意义。

一是有利于完善住房公积金制度,提升行业功能。截至2009年末,全国住房公积金归集总额2.61万亿元,归集余额1.46万亿元,全国住房公积金贷款率为60%,沉淀资金0.58万亿元。但按照《住房公积金管理条例》规定,住房公积金只能主要用于发放个人住房贷款,资金效益得不到充分发挥。利用住房公积金贷款支持公共租赁住房建设,可以充分发挥住房公积金制度的住房保障功能,使买不起商品房的中低收入群体获得低租金优惠,又解决了住房公积金运用渠道单一、闲置资金较多的问题,推动住房公积金制度健康发展,从而提升行业功能。

二是有利于缓解公共租赁住房建设资金不足问题、降低公共租赁住房建设成本,稳定商品住房价格。当前,国内绝大多数城市的公共租赁住房供应数量都难以满足实际需求,资金不足是重要的制约因素。住房公积金作为政策性资金,贷款利率低于商业银行贷款,具有“低进低出”的特点。利用住房公积金贷款支持公共租赁住房建设,不仅开辟了一个新的、稳定的融资渠道,而且可以大大降低公共租赁住房融资成本及价格。公共租赁住房供应增加了,可以减少商品房市场需求,缓解住房供需矛盾,稳定商品住房价格。

三是有利于促进社会和谐稳定。我国住房供应体系的目标是“低端有保障、中端有支持、高端有市场”,目前最薄弱的就是“中端有支持”。而在当前的住房需求结构中,中等收入和中低收入家庭,恰恰是住房需求最庞大的一个群体,也是目前受高房价影响最大、对高房价抱怨最多的群体。大力建设公共租赁住房,可以弥补住房供应体系的重要一环,为城市“夹心层”群体解决住房问题开辟了一条新的的重要途径,促进民生改善及社会和谐。

三、规范利用住房公积金贷款支持公共租赁住房建设

今年6月13日,住房和城乡建设部等六部委联合印发《关于做好利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的通知》,正式批复北京、大连等28个城市为首批试点城市,利用住房公积金贷款支持公共租赁住房等保障性住房建设。这为公共租赁住房制度的完善提供了制度保障和发展机遇。当前,既要开展好试点工作,又要严格执行相关规定,规范、有序地利用住房公积金贷款支持公共租赁住房建设,确保贷款资金不受任何损失。

(一) 要选择公共租赁住房合适的建设方式

目前,公共租赁住房建设方式主要有两种:一种是由政府直接投资建设;另一种是由房地产开发企业在普通商品房项目中配套建设一定比例公共租赁住房,土地性质为划拨,一定期限后按当年挂牌时土地出让金标准补缴地价、取得完全产权,房屋上市交易。由政府直接投资建设的公共租赁住房,由于建设、确定供应对象、住房配租管理均由政府完成,政府需要配备专业队伍对房屋投资建设进行操作,所有权、使用权均由政府实施,容易形成政府“直管房”,随着管理的房屋越来越多,不仅运营成本越来越高,而且带来的管理问题会越来越多,最后不得不进行“第二次房改”。由房地产开发企业在普通商品房项目中配套建设一定比例公共租赁住房,完全市场化运作,权责明确,可以降低公共租赁住房的管理成本,调动房地产开发企业的积极性,使公共租赁住房建设持续、健康发展。因此,采取由房地产开发企业在普通商品房项目中配套建设一定比例公共租赁住房建设形式,是建设公共租赁住房的首选途径。

(二) 搭建住房公积金省内乃至全国融资平台,统筹安排住房公积金使用

由于各地经济发展速度及房地产市场发展情况差距很大,有的发达地区住房公积金个贷资金来源不足,而发展缓慢地区住房公积金严重闲置过剩。又因该行业没有金融职能,不能跨区跨市调剂资金余缺,导致各地住房公积金利用率不均衡。最高的城市利用率95%以上,最低的只有15%。因此,为提高住房公积金的使用效率,更好地支持公共租赁住房建设,应赋予住房公积金行业金融职能,搭建一个省内乃至全国的住房金融融资平台,统筹安排使用住房公积金。

(三) 加强组织领导,分工负责实施

要加强对利用住房公积金贷款支持公共租赁住房建设工作的组织领导，成立领导小组，分工负责。由当地政府分管副市长担任组长，住房公积金中心、财政、国土房屋、监察、建委、审计、规划、土地储备、人民银行、银监局等部门任成员单位，负责项目的审查、贷款全程监督检查等事项。其中，住房公积金中心负责对贷款支持项目的评审，包括项目状况、投资估算、销售或租赁预测、偿债能力分析等，负责贷款的日常管理和运作，承担贷款风险；建委、国土房屋、规划、土地储备等部门负责按照当地年度保障性住房建设计划、土地供应计划及建设规划，提供拟利用住房公积金贷款支持公共租赁住房建设的项目名单，及经过政府招标确定的信誉良好的房地产开发企业名单；财政、监察、审计、人民银行、银监局按照各自职责，负责对贷款全程进行监督检查和违规违纪问题的纠正查处。

（四）控制贷款规模，实行专款专用

公共租赁住房主要满足“夹心层”群体的住房需求，由于这部分群体租金承受能力有限，贷款期间公共租赁住房的租金收入只够偿还贷款利息，房屋出售后方能偿还贷款本金。为避免出现资金损失，利用住房公积金支持公共租赁住房建设贷款需适当控制贷款规模，每年应还款额不高于上年度从住房公积金增值收益中提取的廉租住房建设补充资金。而且，应将资金直接贷给建设公共租赁住房的房地产开发企业，定向用于公共租赁住房建设，严禁用于商品住房开发和城市基础设施建设。

（五）规范审批程序，实行封闭管理

1、严格项目评审。住房公积金中心应成立审贷领导小组，负责利用住房公积金支持公共租赁住房建设项目贷款的调查评审，并自行或委托银行、专业房地产评估机构对房地产开发企业和拟贷款项目进行调查分析，包括借款人情况、建设项目情况、抵押物情况及投资估算、租赁预测、偿债能力分析，根据调查分析结果及相关业务部门出具的综合意见进行评审，形成建设项目评审报告和项目贷款抵押评审报告，并提交试点城市住房公积金管理委员会审议、人民政府批准。

2、资金封闭管理。设立资金监管专项账户，对贷款资金流动实行全程封闭管理。严格审核借款人支用资金申请，对建设项目全部流入、流出资金进行全程封闭管理，根据风险状况、工程进度、资金使用情况 & 资金使用计划逐笔发放贷款，确保贷款资金封闭运行、专款专用。

3、严格抵押物管理。落实贷款抵押，借款人必须以在建项目、房产或土地使用权足额抵押，不得重复抵押。全程做好抵押物管理工作，定期对抵押物状态、权属、价值等情况进行检查，严格审核借款人抵押物解押申请，保证贷款抵押率符合要求。采用实物抵押、封闭管理方式，以租金偿还贷款利息，待五年后房屋出售时收回贷款本金。 ■

积极探索公租房投融资新路径

大连市房地产协会 杜 辉

当前,公共租赁房建设构成国家保障性住房体系建设的主要途径。国家预计在“十二五”期间筹建3600万套保障性住房,其中公共租赁房建设成为重头戏。例如2012年广东省全省15.5万套保障性住房建设目标任务中,公共租赁住房(含廉租住房)约10.86万套,占70%,经济适用住房4766套,限价商品住房16670套,其余为各类棚户区改造。

然而,目前各地在公租房建设管理方面,还依然处于“摸着石头过河”的实验阶段,其中,投资主体单一,融资渠道有限,依然成为最为困扰的难题之一。2012年2月6日,财政部网站发布《关于切实做好2012年保障性安居工程财政资金安排等相关工作的通知》中(以下简称《通知》)提到,从财政预算专项支持、政府可支配的其他收入、贷款和发债、社会投资及政府继续提供廉价土地和税费优惠等方面来为保障房建设提供支持,并支持成立负责保障房建设、运营、管理的专门企业。但是,这些方式还要许多难题需要破解。

一、公租房建设单一的政府投资模式难以持续

鉴于公租房的公共产权性质,目前,国内公租房建设主要由政府发动,投资主体也为政府部门或国有企业。公租房建设的资金来源主要是政府投资。其中包括中央预算安排的专项资金、地方政府安排的专项资金、土地出让收益安排的资金、公积金政策性贷款及增值部分、金融机构贷款、后期公建经营收益以及公租房出租收益等七个渠道。出资方式主要有政府全额投资、全部采取商业贷款以及政府投资和商业贷款相结合三种方式。

此种单一投资主体和建设主体的模式,必然带来一个疑问,政府财力能否可持续地推进保障性住房建设?过去,新加坡也曾尝试过类似做法,但很快就放弃了,一方面公租房靠租金回收,政府资金压力太大不可持续;另一方面公租房没有产权,居者不会爱惜房产,导致最后的维修、管理成为政府的包袱。为此,发展多元化投资主体,开发多样化的融资渠道,当是突破公租房投融资瓶颈的必然选择。国外公租房建设模式可以分为完全政府主导、政府主导与市场相结合、公私合作机制等三种类型。其资金来源,新加坡主要来自公积金、政府补贴、房租收益。中国的香港主要来自政府资本、房委会出租物业收益、房地产信托基金。英国主要来自财政拨款、政府补贴。美国主要来自政府拨款、低息信贷、抵押贷款证券。¹

表1 国外或地区公共租赁房投融资模式

模式	国家或地区	投融资渠道	投资主体
完全政府主导模式	新加坡	无偿土地供应 公积金 购房贷款 政府补贴	建屋发展局
政府与市场相结合模式	中国香港	免费拨地 房委会出租物业 分拆商业资产	房委会
政府与市场相结合模式	英国	直接补贴 间接补贴（补助发展商）	发展商
公司合作机制	美国	住房补贴 税收减免 低息贷款 抵押证券	开发商

廉租房、公租房的租金是政府建设保障房的资金来源之一。然而，公租房建成出租后，按政府规定租金不超过当地平均租金的 70%。而这块租金除了公租房的正常维修管理外，还不够还银行利息。此外，收缴率太低也会对后期保障房的建设带来影响，同时对保障体系的完善也会带来不利影响。据 2012 年 2 月 11 日的南京日报报道，最新的一项调查统计显示，目前南京已经办理入住手续的 2465 套廉租房的租金收缴率为 63%，其中多个小区的收缴率不足 50%。廉租房每月租金基本不超过 30 元，收缴率这么低，公租房面市之后，每月几百元的租金收缴可能成为一个更大的难题。廉租房租金收缴率不高，的确是因为有些人生活太困难，同样也有因物业管理跟不上而留下漏洞。再有，廉租房、公租房租金由何人收缴。如果租金委托小区物管代收，由于没有利益可得，物管代收的积极性不高；而且一些小区因为管理难根本聘不到物管公司，靠公房管理中心的几个工作人员去收缴租金也不现实。

从现有制度看，10% 的土地出让金是保障房建设唯一的合法资金来源。但在房地产调控周期下，土地出让金将逐步减少，而让地方政府动用公积金建设保障房也存在争议。尽管全国 2011 年年末住房公积金余额已高达 2.1 万亿。

要增加地方政府用于公租房的专项财政收入，可以考虑以下可选路径：

一是对于豪华性、投资性住房开征存量住房税。相比土地出让金，住房税更具有稳定、持续、转移支付的功能。

二是运用税收调节杠杆鼓励社会资本投入。可行的办法是设立保障房发展建设基金，利用税收杠杆鼓励社会资本间接介入保障房建设，鼓励社会（个人、企业）捐赠并予以应税抵扣。

三是利用商业资本扩大保障房建设。美国的经验是制定“包容性规划”，即任何商业性住宅建设都配建一定比例（15%—25%）的社会性、慈善性住宅，作为规划许可的组成部分。

表2 国内公租房投融资渠道

城市	投资主体	资金来源	建设规模	总投资
重庆	政府所属国有企业	土地出让金、中央专项资金、市财政预算资金、贷款、信托、债券	2012 年前 4000 万平方米	1200 亿元
广州	国有公租房投融资公司、企业自建	债券、中期票据	2012 年 10.86 万套	
济南	政府所属投融资平台	银行贷款（财政贴息）	“十二五” 10 万套	120 亿元以上
大连	市、区政府	政府财政资金、住房公积金、	每年 18 万平方米（3.5 万套）	6.3 亿元
北京	政府主导下开发商代建、企业自建	政府资金、企业自筹		

二、以土地出让金滚动为依托的重庆公租房融资模式值得讨论

国家财政部、国家发展改革委、住房城乡建设部在 2010 年要求各地在确保完成当年廉租住房保障任务的前提下，可将土地出让净收益（扣除置换成本和其他费用后）中安排不低于 10% 的资金，用于保障房建设。广东提出净收益不低于 15%。而重庆提出为土地出让总收益不低于 5%。

重庆公租房投融资模式可以表述为：以公租房建设拉动经济增长，以经济增长提升土地价格，以土地出让金收益带动信贷投资，进而再推动新一轮公租房融资。因为，作为地方政府希望以最大化的土地收益与保障房建设开工率最大化之间建立一个平衡。

据报道，重庆市计划从 2010 年起 3 年内建造 4000 万平方米公租房。该项目总投资约 1200 亿元，其中约 300 亿元建设资金通过中央专项资金、市财政年度预算资金、土地出让收益和对高端商品房征收房产税等方式募集，约 700 亿元建设资金则通过向金融机构、公积金贷款和发行债券募集。由于公租房用地以划拨方式供应，减免土地出让金，加上免征城镇土地使用税、土地增值税，免征城市建设配套费等行政事业性收费和政府性基金，可直接减少一半资金投入。

按照重庆市政府的测算，大概 300 多亿元由政府投入，主要有几个来源：一是土地全部划拨，土地成本作为国有资产注入；二是把每年土地出让总收益的 5% 用于公租房建设，每年有 10 多亿元；三是中央下拨的专项资金和市里每年安排的财政预算资金。四是通过社会融资渠道筹集。2011 年 7 月 12 日，为支持重庆保障房建设，全国社保基金通过交银信托，并由国家开发银行担保，向重庆市城投公租房公司发放三年期 45 亿元信托贷款，该笔贷款也是全国社保基金迄今为止单笔放款最多的一个保障房项目。

² 此外，在 2010 年至 2015 年的 5 年间，国家开发银行还将为重庆市两江新区的基础设施建设项目牵头组织 600 亿元资金。

重庆模式固然有独特价值，但是是否可以被普遍复制，值得讨论。

其一，土地储备有限，不可持续。由于卖地收入严重依赖于存量土地储备。重庆的公租房融资模式复制不太容易。主要原因在于重庆市已经具有了大量土地储备，加上其独特的政策。目前，其他一线城市主要面对的是保障性住房土地供给的不足，这种状况短期很难改。不过，目前重庆市区内可出让的优质商业地块已经无多。重庆市 2011 年度国土房管工作会议上，重庆提出“智慧加勇气”，为城市增加建设用地。区县领导可以在地票交易“动脑筋”。重庆的农村村落合并估计可以腾出土地 10 万亩，而农

民拆除旧房，腾出的宅基地、房前屋后的院坝等，可进行地票交易，而土地整合为国有。而卖出的地票指标，可以用于增加城市建设用地，各类商业性房地产、写字楼及其他商业用地，原则上通过“地票”交易解决。

其二，重庆的地票收益资金未必可以普遍仿造。重庆将地票收益获取的纯收益，80%补偿给农户，重庆的地票交易可以产生150亿左右资金。不过，由于国家严格控制区县以及地州市用城乡建设用地增减挂钩，也不允许其他省区市像重庆一样进行此类地票交易，因此其他城市未必能够获得此项土地交易政策。

其三，依靠政府支撑的国有开发企业开发公租房同样面临着银行贷款的难处。重庆市城投公租房建设有限公司，便是专门为建设公租房而在2010年5月成立的隶属重庆市城设公司的国有独资子公司。这家注册资金10亿元的新公司不仅将承建西永康居西城、蔡家两江名居和茶园城南家园公租房项目建设，并且将承担未来市政府指派的公租房项目建设。不过，就是这家企业，曾在去年和今年两次向某国有银行申请公租房贷款时遇冷，总行对其贷款申请一直未批。

其四，承建公租房的国有企业依然需要其他盈利项目支撑。重庆市已经启动的公租房项目，主要由重庆地产集团和城投公租房建设公司负责建设，并由重庆建工集团、中冶建工有限公司和渝开发承建。承建集团还要考虑哪些该由政府掏钱，哪些小区内租售店铺归属问题。

重庆模式欲取得持久性，除了解决土地储备以外，可以考虑公租房收益模式：公租房租金收益 + 配套商业设施收益 = 公租房还本付息金额。重庆市以4000万平方米公租房需要700亿元的贷款资金，按5年期商业贷款年息7.05%计算，每年至少需要筹备49.35亿元利息。而按照重庆市公租房租金为商品房一半价格计算，每平米月租金为16元，4000万平方米公租房一年的租金收益为76.8亿元。预计可以支付利息和涵盖房屋维修费、管理费。但是还本的可能性不大。大连市“十二五”期间每年公租房建设3.5万套，每套60平方米，总计210万平方米，每平米单位造价3500元，总投资约为73.5亿元。而210万平方米公租房，按每平方米租金为商品房的60%计算，即每平方米月租金18元，每年租金45360万元。若全额商业贷款，每年需筹备利息5.145亿元。若73.5亿元投资按35%由政府投资，65%由商业贷款，租金收益可以支付贷款利息和涵盖房屋维修费、管理费。但是还本的可能性不大。所以，必须为公租房投资企业配给一定的商业设施收益权。当然，前提是公租房租金可以全额收缴。

三、公租房财政贴息的要解决的几个难题

目前，一些城市的公租房建设主要依靠银行贷款。济南市即是如此。据了解，济南市“十二五”期间将建10万套公租房，其中政府所属的4个投融资平台就承担了8.5万套的建设任务，每家的公租房总投入在30亿元以上。除去30%的资本金，共需通过市场融资筹措十多亿元建设资金。70%的建设资金如何解决？目前公租房的建设资金来源，不外乎银行贷一块、土地熟化收一块、企业发行债券等筹集一块，其中主要还是靠银行贷款。

财政部的《通知》中提到，各级财政部门可以通过投资补助、贷款贴息等方式，支持现有企业进行公共租赁住房等保障性住房建设、运营和管理。各地对商业银行发放的公共租赁住房建设贷款可以按规定予以贴息，贴息幅度可按2个百分点左右掌握，贴息期限按贷款期限确定，原则上不超过15年，具体贴息政策由市、县人民政府确定。³

山东省财政厅于2011年11月印发了《山东省公共租赁住房项目贷款财政贴息资金管理暂行办法》，根据《暂行办法》，贴息资金为无偿资金。贴息资金的贴息率，由项目所在地的财政部门根据年度贴息资金预算控制总规模和申报的贴息资金需求等因素，一年一定，原则上不高于3%。公租房项目贷款贴息期，从银行贷款计息之日起，至竣工验收之日或交付使用之日止，贴息期限不得超过3年。少于3年的，按实际贷款期限（天数）计算贴息。

财政贴息，是政府财政扶植重点项目的通常做法，利用财政贴息支持公租房建设当然是一种利用社会资金办公益事业的好办法，但是有几点需要解决：

第一，财政贴息资金的来源。在原有财政收入不变的情况下，这种贴息无疑会增加财政负担，尤其是在政府在零地价建设公租房的同时减少了土地收入的情况下，是一项新的持续性的支出，

第二，财政贴息需要银行的支持和认可。银行对公租房积极性不高，主要是对还款来源有担忧。公租房的还款来源只有租金收入，而且租金收入很低，项目期限也很长，商业银行的资本金投入进去之后几乎是永远收不回来的。

第三，在国家银根紧缩的情况下，对公租房信贷的优惠政策难以落实。2011 年年 9 月，国务院办公厅发布的“关于保障房建设和管理的指导意见”中称，公共租赁住房建设贷款利率下浮时其下限为基准利率的 0.9 倍，贷款期限原则上不超过 15 年。事实上，在银根收紧的 2011 年，一些参与保障房建设的中小银行很难给予利息的优惠。

为此，利用好财政贴息的信贷政策，一是要合理调整地方财政的收入和支出政策和结构，做好公租房贴息的财政支出计划；二要统筹解决好公租房管理运营的收租和收益问题，确保银行贷款的本息；三是为地方融资平台和中小银行参与公租房信贷提供特别的优惠。

四、探索公租房贷款担保或保险机制

国内保障房建设还未形成健全的投融资机制，现金流和还本付息方式也还在摸索阶段，这些问题不论是在间接融资还是直接融资中都是存在的。

为此，可以考虑学习发达国家的成熟经验，研究建立一个支持保障性住房消费的信贷担保体系。早在 1934 年，美国就颁布了《国民住房法》，确立了一个由政府主导的抵押贷款保险制度，由联邦住房管理局（FHA）承担主要的贷款担保职能。与商业性的抵押贷款保险不同，由 FHA 等政府机构提供的贷款保险设有信贷上限，其目的是通过政府担保来减少中低收入家庭在首次置业时的首付压力。在我国建立公共住房管理局之后，可以赋予该局作为住房保障的政策性信贷担保机构的职能；同时，还可以在各省市的国土建设部门对口设立相应的住房信贷担保机构，接受国家公共住房管理局和地方政府的双重领导。

遵循“政府主导，多方参与”的办法，减轻政府投资的压力。地方政府可引导金融机构优先支持保障性住房建设。通过银行贷款、发行理财产品等方式，创新采用土地使用权抵押、在建工程抵押等组合型担保方式。鼓励金融机构发放公共租赁房长期贷款，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。另外，可通过土地优惠、税收减免，引导社会资金投入保障性住房建设，并呼吁社会各界伸出慈善之手，捐赠保障性住房建设资金。

利用保险基金。2010 年 9 月 3 日，中国保险监督管理委员会允许保险公司在房地产最多投资其资产的 10%。倘以 2010 年 7 月底 4.57 万亿的保险总资产计算，则约有 4500 亿元资金可流入房地产行业。所以，保险业有可能成为保障性住房的重要资金来源之一。

就实践中来看，一般性动员民营投资参加公租房建设，可能性很低。北京市 2011 年投建的许多公租房项目都是由开发商持有。由于公租房利润回报周期太长，由此造成上亿元的资金占用，对公司财务造成一定压力，使得开发商在遇到配建公租房项目商品房用地时，都显得十分慎重。近年来由于拆迁费用、原材料和人力成本的大幅上涨，开发售价偏低的保障房利润非常微弱，在政府主导的公租房项目建设中亦面临压力。事实上，北京市场较早涉足保障房建设的远洋、住总、首开等大型企业至今都还没探索出盈利模式。民营企业投资参与此前已有先例，同样因为投资回收期过长等因素，使得民间投资参与积极性不高。

五、利用房产债券为公租房融资的可能性

财政部通知中提到了通过发行债券的方式获取公租房建设资金。发行房地产债券最常见的是房地产政府债券，间或有房地产金融债券、房地产企业债券。

其中，房地产政府债券是政府为发展房地产业而向社会发行的债券，包括中央政府，地方政府和政府机构面向社会发行的债券。房地产金融债券是指由银行或其他非银行金融机构发行的债券。房地产企业债券即公司债券，是我国房地产债券中最常见的一种，指房地产企业为筹集长期资金而发行的债券。我国房地产企业债券主要有住房建设债券、土地开发债券、房地产投资债券、危房改造债券、小区开发债券、住房有奖债券等。⁴

《广东省住房保障制度改革创新方案（讨论稿）》提出，要规范发展企业债券融资。将设立公租房投融资公司，作为统筹公租房融资、建设和运营管理的平台。融资公司可发行企业债券或中期票据，专项用于公租房建设。承担公租房建设项目的其他企业，可在政府核定的公租房建设投资额度内，通过发行企业债券进行项目融资。2011年，重庆市就设计将通过发行债券的方式来筹集公租房资金。发行主体将是重庆国有投资集团，以他们的名义发债。规模为60亿元，普通市民也可认购。

无论何种债券，都有一个共性的问题，公租房的租金能否偿还债息？公租房不能出售，拿什么归还债券本金？重庆市认为，公租房每年有租金收入和商业设施等收入，公租房债券将是优秀的债券，不仅不会出现坏账，还能够回报投资者一定的利息。

六、发行房地产信托基金为公租房融资的必要条件

《广东省住房保障制度改革创新方案（讨论稿）》提出，组织开展金融创新试点。在公租房建设任务重、资金需求量大的城市，积极支持开展政府出资与社会筹资相结合的公租房股权信托基金融资试点，探索运用房地产投资信托基金加快推进公租房建设。2011年7月全国社保基金理事会以信托产品形式，为重庆市提供45亿元贷款，专项用于公租房建设。该笔贷款也是全国社保基金迄今为止单笔放款最多的一个保障房项目。

房地产投资信托基金（Real Estate Investment Trust, 简称REITs）是一种以发行收益凭证的方式汇集特定多数投资者的资金，由专门投资机构进行房地产投资经营管理，并将投资综合收益按比例分配给投资者的一种信托基金。REITs既可以封闭运行，也可以上市交易流通，类似于我国的开放式基金与封闭式基金。

实际上，发行房地产债券和发行房地产信托基金的设想早已有之。如果要采取这种方式，必须解决几个基本问题。⁵

其一，必须出台规范性的房地产信托基金法规。明确规定该基金设立的形式、募集对象、基金份额、投资范围、分红方式、赎回和上市交易、管理部门等基本问题。

其二，必须以房地产市场平稳和买卖、承租市场的有序，尤其是要确保房地产市场的平稳运行，避免发生美国次级债危机。

其三，前提是公租房租金收缴有效，其收益（包括公租房的租金收益和商业设施收益）足以满足基金分红的最低要求。

其四，为保障投资于公租房的信托基金有所收益，应当允许该基金可以投资部分公租房下属的公建商业地产和物业，以便获得盈利。从REITs的国际发展经验看，几乎所有REITs的经营模式都是收购已有商业地产并出租，靠租金回报投资者，极少有进行开发性投资的REITs存在。或是原物业发展商将旗下部分或全部经营性物业资产打包设立专业的REITs，以其收益如每年的租金、按揭利息等作为标的，均等地分割成若干份出售给投资者，然后定期派发红利。相形之下，写字楼、商场等商业地产的现金流远较传统住宅地产的现金流稳定。

七、通过机关企事业单位自建公租房化解资金难题的是与非

近一两年，随着国家关于建设公租房的任务下达，陆续有地方政府出台政策，允许机关企事业单位企业利用自有土地建设公租房。⁶

根据国家相关规定，不允许企事业单位自建住房。2007年8月7日印发的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，文件规定：单位集资合作建房只能是距离城区较远的独立工矿企业和住房困难户较多的企业，各级国家机关一律不得搞单位集资合作建房，任何单位不得新征用或新购买土地搞集资合作建房。2011年9月28日印发的《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》没有允许机关企事业单位自建经济适用房和限价房的规定。

但是，2011年10月27日，十一届全国人大常委会第二十三次会议对国务院关于城镇保障性住房建设和管理工作情况的报告进行专题询问。住建部副部长提出：鼓励企业建公租房解决住房问题，来调动社会的积极性和企业的积极性，增加保障性住房的供应，在一定程度上也减少政府在大规模保障性住房建设投入当中的压力。在北京，实际上各部委多年来一直在自建或委托建设经济适用房、限价房，低价定向配售给职工。舆论痛加挞伐，却难撼分毫。

这里，动员社会力量建设公租房，当然有助于化解资金压力。问题是，允许机关企事业单位利用自有土地建设公租房，很有可能演化为新的不公平。有地的和没地的，房屋建设质量的不公平，以及新的内部福利分房和新的以权谋私。表面来看，无论是民营企业还是国有企业，都是平等的，只要它们有自己的土地就可以建设公租房。但事实是，拥有土地的大多是国企，而各地往往规定，这些企业可优先用于解决其内部职工的住房问题。故在实际操作过程中，这种“优先”又变成“唯一”，即公租房由企业自产自销，其他人员很难染指。这无疑是不公平的。因为中央政府制定的公租房政策，从未明确宣布哪类企业、哪些职工拥有优先权。

如果必须通过此种办法化解资金压力的话，应该规定几个基本的原则：

第一，应该明确规定，企业自建公共租赁住房是解决无房住，供应对象必须符合这个城市的住房保障对象的标准，出租条件不变。不是解决改善问题，不能成为内部变相“福利分房”。宁波市规定，对租住本企业自建公租房的员工，是否符合公租房保障条件，事先必须先交区保障办审核；企业内部分配方案以及日后管理办法，也需要报区住房保障办批准后才能实施。

第二，企业自建公共租赁住房，优先本单位职工，部分也要面向社会出租。宁波市规定，企业自用存量土地建造的公租房中，15%的房源是要交给政府作为社会统筹配租的。

第三，企业自建公租房也要执行城市统一租金标准。宁波规定，如果企业要减轻本企业员工负担，可以另行补贴。

第四，单位自建公租房，标准不得超过当地标准，不得变成改善性住房。

第五，公租房不得变成商品房流向市场。根据宁波规定，企业自建公租房的土地，性质多为工业、办公用地，且政策规定房子建成后土地性质不能改变。企业自建的公租房，产权属于企业整体所有，不能分割，不能当商品房出租，不得出售或以租代售。这类公租房的产权属于企业整体所有，只有企业一本产权证，不能分割出售，没有住宅产权证。

在积极引导带动社会资本投入保障性住房建设方面，河南省出台了一系列举措。比如，对社会资本投资建成的公共租赁住房，可由政府长期租赁并向供应对象转租；也可采取“公商搭配”办法，对投资建设公共租赁住房的，政府允许其建设一部分商品住宅，以商品住宅收益保障公共租赁住房投资获得合理收益；政府安排的公共租赁住房资金，可用于社会资本建设公共租赁住房的建设补助和贷款贴息。■

表 3 我国公租房投融资渠道的前景

类型	投资性质	制约因素	完善建议
财政拨款	无偿	额度限制	以豪华性投资性住房房产税弥补
财政贴息	无偿	额度限制	以豪华性投资性住房房产税弥补
土地出让金	无偿	额度限制	推动土地增值
公积金增值部分	付息还本	额度限制	加强公积金运营
银行贷款	付息还本	收益限制	辅以商业设施收益
房地产企业债券	付息还本	收益限制	辅以商业设施收益
房地产信托基金	分红交易	收益限制	辅以商业设施收益
保险基金	付息还本	收益限制	辅以商业设施收益
企事业单位自建	无偿	额度限制	

切实发挥住房公积金在住房保障中的作用

大连市住房公积金管理中心 宋世成

一、住房公积金制度是我国住房保障体系的重要组成部分

住房公积金制度从上世纪九十年代初开始发展到今天，为我国从计划经济转型到社会主义市场经济做出了巨大的贡献。2003年国务院新闻办公室发表的《中国的社会保障和政策》白皮书中明确指出，中国政府积极推进以住房公积金制度、经济适用住房制度、廉租住房制度为主要内容的城镇住房保障制度建设，不断改善城镇居民的住房条件。由此可见，住房公积金制度已作为我国住房保障体系的重要组成部分，一直发挥着基础性作用，主要体现在以下几个方面：

（一）作为房改的重要配套政策之一，住房公积金制度在推进住房制度改革、实施住房分配货币化方面发挥了重要作用。住房从实物转向货币分配的主要体现在住房补贴和住房公积金两个方面，但由于住房补贴缺乏法律强制性约束，进展缓慢，目前，只有经济发达地区的党政机关公务员和效益较好的企业职工落实了住房补贴政策，大多数企事业单位职工的住房补贴处于停滞状态。而住房公积金因具有法定强制征缴的基本特征，资金积累逐年大幅度提高，在相关政策支持和全国各地住房公积金管理中心的积极努力下发展势头强劲，对改善广大职工住房条件发挥了越来越重要的作用。

（二）以互助性为基础，提高缴存人的购房支付能力。住房公积金制度建立已近二十年，这项制度以职工间缴存与资金使用互助形式为基础，政府提供相应的配套优惠政策（即政府免税减息），提高广大职工家庭的购房支付能力，推动广大职工转变住房供给和住房消费观念，依靠自身的力量进入市场解决住房问题，充分体现了国家、集体、个人三者共同分担的原则，极大地减轻了政府和企业的负担和压力。住房公积金也因此成为国家和企业以货币形式向每个劳动者提供的一份最基本的住房保障。实践中，住房公积金对于购买经济适用住房和小户型的贷款倾斜政策，又弥补了产业政策中的缺位和不足，引导广大职工群众确立了新型的住房消费模式，而且，这种消费模式越来越被广大消费者所接受。近年来，全国各地广大职工群众利用住房公积金贷款的势情持续升温，截至2011年末，全国累计发放个人住房公积金贷款1498.82万户；累计提取住房公积金18685亿元，按照大连市经济适用房平均价格计算，大约可以支持购买60平方米的经济适用房近1040万套。

（三）引导建立政策性住房信贷机制，带动个人住房贷款业务的发展。从上个世纪九十年代初的第一笔住房公积金贷款开始，广大消费者对住房信贷消费由排斥到逐步接受，经历了一段消费惯性冲撞。在全国广泛的舆论宣传和住房公积金的政策支持引导下，住房消费信贷才由小到大逐渐发展起来，并带动了商业银行个人住房信贷业务的开展，广大缴存职工的住房消费观念也走向了一条渐进式的转变。商业银行个人住房信贷业务的介入和迅速发展，逐步成为支持住房消费的重要力量，也成为银行最优良的贷款品种。上海自1992年发放了第一笔个人住房公积金贷款后，各地纷纷效仿，并推出了强有力的舆论宣传，从而启动了初期个人住房消费贷款的发展，商业性个人住房金融的介入，将这一新的住房消费观念推向了高潮，使广大消费者，尤其是年轻的消费者，完全接受了这一消费观念。截至2011年末，大连市累计发放个人住房公积金贷款368.19亿元，住房公积金个人贷款余额为214.53亿元，近年来，

此项业务每年都大幅度增长,甚至成倍增长。目前,个人住房公积金贷款已经成为支持职工家庭住房消费的重要政策工具。

(四)弥补住房建设资金不足,加强了城镇职工改善住房条件的能力。住房公积金建立之初,正是我国住房建设资金紧张、缺口较大、住房矛盾较为突出的时期,此时,推出了一个崭新的住房公积金政策,依靠国家、集体、个人共同的力量迅速积累起庞大的资金规模,很快缓解了地方政府和企业的住房分配矛盾,更减轻了资金投入的巨大压力。在此基础上,从上世纪九十年代初开始,各地以公积金个人住房消费为契机,利用暂时闲置的住房公积金,支持筹建了大量安居房、解困房和集资合作建房,不但缓解了矛盾和压力,大量的职工住房条件也得以迅速改善。在城镇化进程快速发展、人口大量增长的同时,城镇居民人均住房建筑面积得到大幅提升。同时,住房公积金的增值收益逐年增多,成为全国各地廉租住房的主要资金来源,弥补了财政投入的空白,这些资金为完善住房保障制度建设、解决贫困家庭的住房问题发挥了关键作用。截至2010年末,仅大连市住房公积金管理中心就累计提取廉租住房建设补充资金10.46亿元。

二、住房公积金应在保障性住房建设中发挥重要作用

(一)资金问题是保障性住房建设的关键环节,资金缺口掣肘保障房建设。

去年3月9日,十一届全国人大四次会议期间,住房和城乡建设部副部长齐骥表示,“十二五”时期,计划新建保障性住房和棚户区改造住房3600万套,2011年要开工建设保障性住房和棚户区改造住房1000万套,重点发展公共租赁住房。按照住建部初略测算,2011年保障房投资大概在1.3万亿到1.5万亿之间,据此3600万套保障房所需资金约4.7万亿到5.5万亿。全国政协委员、银监会主席助理阎庆民表示:保障性住房在财政落实前期的资本金、财政担保贴息和必备的资金需求情况下,银行业可以适度地支持。银行对保障性住房的适度支持,是不可持续的,因为保障性住房不是商业地产,是政府支持下的项目;保障房建设资金“不能全部压在银行身上”。由于保障房资金回报时间长,没有商业可持续性,因此银行只能在财政补充足额到位的基础上,适当给予支持,否则如果无法偿还信贷本息,就会形成新一轮的平台贷款风险。

保障房建设所面临的巨大的资金需求虽然不是无法逾越的天堑,但也确实算是个棘手的问题。在各地的保障房建设过程中,土地和资金是保障房建设的两大难题。相比之下,资金缺口问题更为急切。

有消息报道,将国家和地方政府各种资金考虑在内,去年保障性住房建设仍有近万亿资金缺口,这还未将征地拆迁补偿考虑在内。按照计划,1000万套保障性住房虽然开工率超过100%,但确实有相当部分项目存在“挖坑”现象。从部分城市2011年保障房开工建设情况来看,成绩并不乐观。目前保障房出现“挖坑”现象,既是项目进程自身规律使然,更与融资困难等因素有关。2011年12月9日,中央政治局会议确定2012年中央将坚持房地产调控政策不动摇。2011年12月12日中央经济工作会议以及近期几次国务院常务会议上,温家宝总理多次强调,要坚持房地产调控政策不动摇,因此,2012年房地产资金市场和银行的资金供给状况总体趋势不容乐观,是否仍银根紧缩,难见分晓。从地方政府来看,土地财政依赖的体制性困境尚未解决,去年以来,土地出让面积大幅减少,土地出让价格负增长,必然使财政收入大幅缩水。按照全国保障房建设计划,2012年全国将新开工700万套保障房,除去年开工的1000万套要继续投资建设外,还将新开工的700万套至少需投资7000亿元。旧的项目未完工,新的项目又将迎来开工高峰。新的一年保障房建设依然困难重重,破解资金难题首当其冲。尽管财政部新增四条保障房融资渠道,但从建设这些保障房所需资金总量看,仍是“杯水车薪”,不能从根本上解决保障房建设资金饥渴的现状。

(二)住房公积金支持保障性住房建设是充分发挥自身功能、服从和服务于大局的需要。

1、政策依据。《住房公积金管理条例》开宗名义指出了住房公积金管理的立法意义:一方面是加强

住房公积金管理,维护住房公积金所有者的合法权益:另一方面是促进城镇住房建设,提高城镇居民的居住水平。住房公积金贷款用于保障性住房建设符合《条例》的“促进城镇住房建设”的立法目的。2008年底国务院办公厅发布的《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》中规定:“为拓宽保障性住房建设资金来源,充分发挥住房公积金的使用效益,选择部分有条件的地区进行试点,在确保资金安全的前提下,将本地区部分住房公积金闲置资金补充用于经济适用住房等住房建设”。2009年10月,住建部、财政部、国家发改委、中国人民银行、监察部、审计署、银监会等七部门联合印发《关于利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的实施意见》,正式开展住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作。

2、资金保障。从总体上看,在全国保障房建设资金紧张的情况下,全国的住房公积金还是比较充裕的,尤其是中西部地区近年来归集的住房公积金有约50%甚至更大比例闲置在银行的保险柜里,没有得到充分有效的利用。截至2011年末,全国累计归集住房公积金40577亿元,累计提取住房公积金18685亿元,住房公积金归集余额为21892亿元,住房公积金个人贷款余额为12985亿元,住房公积金沉淀资金为8577亿元。按照《实施意见》的规定,拿出50%沉淀资金,有4200多亿元的闲置资金投入保障房建设中去,将极大缓解保障性住房建设的资金压力。就大连市而言,从1993年7月至2011年末,累计归集住房公积金619.89亿元,仍有289.96亿元的资金余额。

三、公积金支持保障性住房建设的作用意义

利用住房公积金支持保障性住房建设的作用是多方面的,但主要有以下四个方面:

一是有利于保障性住房建设拓宽融资渠道,增加资金供应。目前,保障性住房建设大部分甚至是主要依靠财政资金和商业银行贷款,而据有关消息称,去年中央财政渠道仅仅能解决1030亿元,余下的上万亿元的资金缺口,商业银行和保险公司也可投资,但由于规模限制,及以投资收益率为追求目标,使其投资预期大打折扣。主要的融资渠道有困难,就得另寻出路,为了筹措保障房建设资金,地方政府较劲脑汁,想尽一切办法,甚至网上报道,某位地方官员在有关场合说,去年已是“砸锅卖铁”,想尽办法为保障房建设筹资,今年恐怕没锅可砸、无铁可卖了。既然达到了这种程度,为何不拓宽渠道,尽量多的利用闲置的住房公积金贷款支持保障性住房建设,开辟一个新的、稳定的融资渠道,增加资金保障呢?

二是有利于降低保障性住房建设融资成本。当前五年以上人民币贷款基准利率为7.05%,根据国家规定,住房公积金支出保障性住房建设贷款利率,按五年期以上个人住房公积金贷款利率上浮10%执行,目前为5.39%,比商业银行同类贷款基准利率低1.66个百分点以上。据了解,目前全国各地的房地产开发的融资成本非常之高,一般都在10%以上,就连万达集团去年某项目的融资成本也在14-15%之间,相比之下,利用住房公积金贷款将有效降低保障性住房融资成本。以大连市泡崖经济适用房C区项目来说,大连市住房公积金管理中心为此项目发放住房公积金贷款3亿元人民币,贷款期限3年,经初步测算每年至少可以减少贷款利息863万元,总计可以减少经济适用房建设融资成本2600万元以上,从而使2000多户经济适用房购买家庭直接受益。

三是有利于稳定商品房价格。近几年,商品房价格在各方利益驱动下不断攀升,给我国经济建设带来巨大隐患。刚性需求大、投资型购房越来越多、供需矛盾突出、供求结构失衡是房价过高的根本原因。目前,国家既要采取多种手段调控楼市,又要保证刚性需求,特别是无房户、住房困难户的基本居住需求,通过投入闲置的住房公积金加大保障性住房建设,特别是公租房建设,可以大大分流刚性需求,缓解供需矛盾,同时,这部分低价位保障房的投入使用,将平抑和稳定商品房价格,防止楼市大起大落,对全国房地产市场的软着陆将起到积极作用。

四是有利于提升住房公积金使用功能。在住房公积金制度建立之初,尽管前期各地住房公积金中心

曾利用部分闲置的住房公积金支持过安居房、解困房建设的资金问题，但按照国家现行政策规定，目前住房公积金主要用于个人住房公积金贷款，除 2008 年住建部确定的 28 个城市可试点支持保障房建设外，闲置的资金一般只能作为银行存款或购买国债，使用渠道单一，住房公积金管理中心和住房公积金这种具有金融性质的单位和具有金融功能的资金难以发挥应有的效能，使之金融功能行政化，资金功能特别是金融功能得不到有效发挥，预期效果不明显，而利用闲置的住房公积金参与保障性住房建设，不但可以有利地支持保障房建设，更能扩大住房公积金运用渠道，提升住房公积金使用功能，社会效益和经济效益都将明显提升。

四、住房公积金在住房保障中如何发挥更大作用

(一) 要加大住房公积金归集力度,不断扩大缴存覆盖率。住房公积金归集是住房公积金制度的源头,是住房公积金贷款支持保障性住房建设的根本保证。只有加强住房公积金制度的宣传,加大催建催缴工作力度,积极鼓励在职职工缴存住房公积金,才能不断增加资金积累,提高支持保障房建设的源泉和动力。同时,只有提高归集力度,加强住房公积金行政执法队伍建设,深入开展住房公积金稽查活动,完善住房公积金地方性法制建设,逐步建立住房公积金缴存联合执法机制,用有力的归集来促进积累,营造良好的全社会住房公积金缴存氛围,才能逐步做到住房公积金缴存的全覆盖,从而在维护广大职工权益的同时,增加住房公积金存量,扩大对保障房建设的投入。

(二) 应当建立完善的住房保障法律制度

“保障房保障谁?保障房谁保障?谁保障保障房?保障谁的保障房?”这一系列跟“谁”有关的问题,无不彰显出人们对分配制度的质疑和担忧。做好保障房建设、分配和管理工作,是政府的基本职能之一,也是实现社会公平正义的应有之义。

在 2010 年 3 月的十一届全国人大三次会议期间,有 193 名人大代表在 6 个议案中提出,中国现行有关住房保障制度的规定大都属于政策性规定,存在随意性和不稳定性。住房公积金权属属于广大职工的,投入到保障房建设中,能否达到预期效果、能否安全收回,这是住房公积金支持保障房建设首先要解决的问题。目前市场化商品房制度无法满足中低收入家庭的住房需求,建议加快住房保障法立法进程,建立完善的住房保障体系和法律制度。在法律制度较为完善的前提下,将闲置的住房公积金投入到保障房建设中,才能确保资金安全回收,所以住房保障立法工作是当务之急。据了解,《住房保障法》已于 2008 年 11 月被列入十一届全国人大常委会五年立法规划,但进展较为缓慢。全国人大、国务院应进一步加强监督、领导、组织、协调和监察,加快该法草案的草拟工作,尽快启动国家立法程序。笔者认为《住房保障法》在内容上至少应解决如下问题:一是住房保障法律关系的主体。应当确立公民享有合法住房的权利,明确管理主体及被保障者的资格和条件,明确规定国家给贫困和中低收入群体提供扶助。二是住房保障法律关系的客体及内容。应当完善和规范现行经济适用房、公共租赁住房、廉租房的相关权属,明确规定政府以多种投资方式、建设方式和保障方式,建立多层次的住房保障体系及住房公积金、住房补贴、减免税费等有效的住房保障制度措施,细化各项具体规范且按照物权法的有关规定加以界定。要明确各种保障方式的准入和退出的制度,严格保障性住房的准入和退出机制。三是应当明确保障性住房的建设和资金支出必须纳入各地经济社会发展计划和各级政府预算,特别是对保障性住房建设,给以税费优惠和用地支持,明确保障性住房的管理者和被保障者相应的权利义务等。

(三) 要扩大试点城市范围

2010 年 8 月,住房城乡建设部等七部委确定了北京、天津、大连等 28 个城市为利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点城市,133 个经济适用住房、棚户区改造安置用房、公共租赁住房建设项目为申请利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点项目,贷款额度约 493 亿元。大部分城市已于 2011 年将这部分资金投入到保障房建设中并发挥了很大作用。但这一贷款额度大大小于 2011 年保障

性住房建设的资金缺口,远远不能满足各地保障性住房建设的需要,应在试点逐渐成熟、总结经验的基础上,在保证缴存职工提取和个人住房贷款、留足备付准备金的前提下,适当扩大试点城市范围,充分发挥住房公积金对保障性住房建设的支持作用,提高住房公积金使用效率,拓宽保障性住房建设资金来源,加快保障性住房建设,带动住房投资和消费,促进经济平稳较快增长。据了解,这一问题已引起有关部门重视,并着手研究 2012 年扩大试点城市范围。

(四) 监管应与建设同行

保障房体系建设正进入井喷期。在政府的强力政策支持下,保障房建设正成为房地产市场的新亮点。目前各地在保障房建设上按部就班,但在保障房制度标准的制定上还表现不一,有待进一步完善和明晰。在部分城市,百万富翁、公务员造假材料申请保障房福利的案例屡屡被曝光,凸显相关法规制定、监管的空白和无力。要避免“有人建设、有人投资、无人管理”的情况,特别是以住房公积金这种职工个人所有的资金投入保障房建设后,更不能出现丝毫马虎。一是建立健全项目招标、工程建设、运作模式等全方位创新保障性住房项目建设机制。在有住房公积金投入的保障房建设项目,投资的住房公积金管理中心应当参与项目招标和建设全过程。二是住房公积金监管部门应当参与建设中的监管。加强资金管理和监督,实行专款和专户管理,确保每一分钱都用在刀刃上,发挥最大的效益。在工程建设中,认真落实国家有关建设项目强制性标准,严格执行工程招投标、施工图审查、施工许可、质量监督、工程监理、竣工验收备案等建设程序和土地、环保等政策规定,确保工程质量。三是要建立保障性住房准入制度,实行社区、乡镇街道人民政府、县区民政等部门层层审核把关,将保障性住房相关政策、申请条件、办理程序、入住对象等在媒体上进行公开,确保整个配租程序公开、透明、阳光。建立申请、审核、公示、轮候、复核、退出制度,进一步规范保障性住房的公平分配、合理准入、合理退出,及早收回所投资金。

(五) 保障房应当建立退出机制

2010 年,国家审计署公布了 19 个城市 2007—2009 年廉租房建设情况。厦门等 6 个城市不同程度存在廉租房保障对象退出难问题,不符合保障条件的家庭拒绝到期退出廉租房。2011 年 3 月,温家宝在会见中外记者时说,加快保障性住房建设,现在就要着手制定管理和退出机制,实行从建设到管理到退出的一个完整机制,使保障性住房质量和效益得到保证,使将来它的管理也得到保证。“2011 年保障性安居工程工作的一个新任务,是研究、制定、规范保障房退出机制。”住建部部长姜伟新在一次工作会议上表示。显然保障房只有“申请”,没有“退出”并不合理。住房公积金属于缴存职工所有并有专门的使用方向,不可长期占用,否则将出现更大的社会问题。支持保障性住房建设的住房公积金贷款本息要确保按期回收,保障房退出机制尤为重要。当保障对象经济条件发生重大变化,不再属于保障范围时,什么样的制度设计能确保他们退出呢?在这方面,日本给了我们很好的启示:日本的公营住宅,也就是廉租房,对租者收入每年进行严格审核,当收入连续三年超标时,累计计算房租,如果在收入超标的情况下连续租住五年,租者必须把房屋买下。我们也必须着手建立合理的退出机制,让投机者没有牟利空间,保障房在不同的保障对象之间动态良性循环,住房保障体系能健康地、可持续地发展。■

国有大型企业解决低收入困难职工住房的思考与实践

鞍钢住房公积金管理分中心 宋守国

过去的一年是极不寻常的一年。世界经济出现大变局，中国经济开始大调整，鞍钢经济面临大挑战。面对如此严峻复杂的经济形势，地处鞍山市的鞍钢作为共和国的长子，为我国的钢铁工业和自主创新发展做出了卓越的贡献。同时鞍钢也是最早感知到美国经济衰退带来的冲击。而占社会群体绝大多数的低收入职工对此次金融海啸的感受从某种意义上来说更为深刻。最近两年鞍山市房价上涨过快，脱离了绝大多数老百姓的承受能力，低收入职工的住房问题成为鞍钢乃至全社会关注的焦点，也成为了鞍山市政府及鞍钢集团在民生方面的工作重点。

一、发挥好住房公积金对住房保障的作用

当前房价居高不下，工薪阶层收入还不高，而绝大部分职工为低收入，居民无力承受购房费用，城镇居民和职工买房难问题突出，特别是贫困家庭的职工根本无力支付这一大笔费用，所以依赖于住房公积金，企业职工和城镇居民也就能感受到解决住房问题的希望，大范围上也有利于保障企业和社会的安定。显然住房公积金在保障住房之中可以起到必不可少的作用，因此发挥好住房公积金对住房保障很有必要。

1、解决先前问题，剔除制度存在的弊端

要发挥好住房公积金在住房保障中的作用，首先要改革住房公积金制度。由于我国职工住房公积金是政策性住房金融，这一制度存在不少缺点和弊端，如风险管理，运行的监督，运行效率等问题突出。解决好这些问题才能发挥住房公积金在保障住房中的作用。改革住房公积金制度，可以从这方面着手，把职工住房公积金管理机构升级为真正的政策性金融机构。这种住房公积金制度，参照国外成熟经验，概括起来具有以下的特点：一是为政府的住宅政策导向服务；二是享受政府主导的政策性优惠，如给予息、税、收的减免政策等（与商业性金融有很大的差别）；三是服务定位明确，这种独立的并且能承担相应风险的金融机构，主要是做好住房公积金如下业务事项：账户管理、增值、保值、政策性的保险和补贴。

2、政府或企业要加大享有住房公积金的人群覆盖力度

据资料统计，我国享有住房公积金的人群覆盖比例才百分之六十多，有的地区还不到百分之四十，所以还有很大的人群没有享受住房公积金制度，需要有待提高加大覆盖人群范围，也就是说需要加大普惠的范围。这些没有享用住房公积金的人群，对在企业里的职工而言，主要是城镇中低收入职工，受企业经济效益和国企改革影响而没有享用住房公积金制度。但是我国由于政府政策不够明确，没有享用住房公积金的还有农民工和个体工商户、自由职业者。鉴于这种情况，要对住房公积金缴存情况做细致的核查，有针对性的要求城镇办事机关、企业、学校等单位依法为职工交纳住房公积金。要千方百计地找到有效的途径和方法，如政府规定要企业在劳动合同中明文规定职工全面享有住房公积金制度，在没享有这一制度的人群中积极推行住房公积金制度，提高人群享有住房公积金意识，扩大住房公积金的覆盖

面,能使更多的低收入人群得到住房保障。

鞍钢的住房公积金近年来缴存额逐年提高。2009年缴存额达到了14.75个亿,比2008年多增加了2.06个亿;全年为鞍钢低收入特困(含重大疾病)职工和购房职工以及退休职工约4.2万余人,提取了住房公积金约7.74亿元。住房公积金的优惠政策使广大鞍钢低收入困难职工得到了实惠。同时也为职工个人住房公积金贷款提供了资金保障。仅去年,鞍钢就为购房需求的职工发放住房公积金贷款约5.61亿元(3443笔)。目前住房公积金已成为拉动住房消费的一项重要的资金来源,为促进地方经济建设和发展作出了贡献。

3、相关部门要根据所购住房特点分析实施政策措施

一般对于城镇中低收入、住房又有困难的家庭情况而言,因为年收入不多,在城市生活开销又大,所以具有首付和月还贷能力有限。他们所购住房的特点为:住房面积比较小、价钱又比较低,离城市繁华中心地段比较远。鉴于这些职工情况和住房特点,相应的住房公积金管理部门就应该分析、研究所在城市的楼盘每平方米平均售价的趋势,再就是评估企事业单位职工年收入以及平均年开销的情况,政策性地制定合理的住房公积金个贷方案:规定还款期限、最大额度和首付占房价的百分比。而且对特殊家庭住房困难的低收入职工购买住房时,提供低首付,还款长期限,高贷款额度。还有就是考虑到低收入家庭生活开销,而收入也不大,相关管理部门可以采取适当措施,允许这样的家庭提取住房公积金,支付住房消费支出。比如付房租、小区物业管理费、维修等方面费用。这些人群在办理住房公积金使用和提取业务时,住房公积金的管理部门要明确自己的义务和责任,提高管理效率,提高管理人员业务素质,按业务流程办事,以民为本。

目前,鞍钢营口鲅鱼圈钢铁新区约27万平方米职工公寓一期工程建设如期交付使用。预计到2010年底,绝大部分企业低收入困难职工将依靠住房公积金贷款这种保障形式分得廉租和经济适用住房(预计售价每平方米2263元)。鞍钢住房公积金管理中心与相关部门合作,在异地营口鲅鱼圈将对低收入困难职工开展住房公积金贷款的各项业务,现正在拟制和办理之中。

二、解决好低收入困难职工的住房必须强化住房保障制度建设

“居者有房住”不等于“居者有住房”。房产不同于普通商品,属于个人或家庭的大额支出。即便是发达国家,也不见得人人都能买得起房子。住房需求难应与买房需要画等号。一般来说,住房需求的方式是通过住他人的房子来实现,即租房;另一种是通过住自己的房子来实现,即买房。无论是通过他住或自住来实现住房需求,作为公共政策重要组成部分的住房政策,都应是政府或企业大有可为的职责所在。居者有其屋,要让租房的能租到房,让买房的能买到房,是每一个公民迫切而现实的需要,也是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的重要内容。政府或企业应切实加快住房保障制度的落实。

市场经济在一定程度上的发展而不发达,导致我国正处于个人收入差距的扩大期。在这样的国情下,对于低收入家庭来说,采用购买普通商品房的方式来满足其居住消费,无疑是难以实现的。因此,政府的思路逐渐明晰:房地产双轨并行—商品房和保障性住房并行。而保证性住房的措施中,廉租房制度和经济适用房制度是普遍采用的两种形式。

(一) 进一步建立健全廉租住房制度

1. 逐步扩大廉租住房制度的保障范围。城市廉租住房制度是解决低收入家庭住房困难的主要途径。对符合住房保障条件的城市最低生活保障家庭作到应保尽保。有条件的城市或企业要将保障范围扩大到低收入住房困难家庭。

廉租住房保障对象的家庭收入标准、住房困难标准和保障面积实行动态管理,由城市或企业相关部门每年向社会或职工公布一次。

城市居民或企业职工低收入家庭经济收入的认定工作,由房管、民政部门牵头,劳动、人事、工商

部门及各机关企事业单位配合。

2. 建立健全廉租住房保障方式。城市或企业廉租住房保障实行货币补贴为主、实物配租为辅的保障方式。实物配租主要面向孤、寡、病、残等特殊困难家庭和其他急需救助家庭。货币补贴的标准和有关规定由房管和财务部门共同制定发布。

3. 多渠道增加廉租住房房源。根据廉租住房保障要求情况，各级政府或企业可采取建设、收购、以及鼓励社会和职工捐赠等方式归集廉租住房房源。新建廉租住房套型建筑面积控制在 50 平方米以内，主要在经济适用住房以及普通商品住房小区中配建。鼓励单位企业将旧有住房用于安置本企业低收入住房困难家庭。积极发展住房租赁市场，鼓励房地产开发企业建设中小型住房面向社会或企业职工出租。

4. 确保廉租住房保障资金来源。一是各级财务部门要将廉租住房保障资金纳入年度预算安排；二是财务部门要设立相关的台帐，将土地出让净收益 10% 以上用于廉租保障资金，并可根据实际情况适当提高；三是住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金、管理费用后，余额部分全部用于廉租住房建设；四是积极争取中央和省、市专项补助资金；五是社会捐赠的资金；六是其他资金。

廉租住房保障资金实行收支两条线专户管理，专门用于廉租房的建设和管理，财务部门要会同房管部门加强对廉租住房保障资金落实情况的监督检查，并每年向社会或企业职工公布安排使用情况。

5. 强化廉租住房动态管理。城市或企业住房保障部门要建立完善低收入住房困难家庭住房档案和住房保障管理信息系统，严格规范廉租住房的准入和退出管理。

引入社会诚信机制，建立个人申报、部门审核、社区和企业基层单位评议、媒体公示等制度，对家庭收入、住房状况等进行全面审查，建立健全轮候制度和退出机制。

（二）改进和规范经济适用住房制度

1. 规范经济适用住房供应对象。经济适用住房主要供应城市低收入住房困难家庭，并与廉租住房保障对象衔接。经济适用住房供应对象的家庭收入标准和住房困难标准由城市政府或企业确定，实行动态管理，每年向社会或企业全体职工公布一次。过去享受过福利分房、集资建房或购买过经济适用住房的家庭不得再购买经济适用住房。已经购买了经济适用住房的又购买其他住房的，其经济适用住房由政府或企业按规定回购。

2. 合理确定经济适用住房建设面积标准。每年经济适用住房建设规模不低于商品房开工面积的 10%。经济适用住房户型以小套型为主，建筑面积原则上控制在 60 平方米左右，对于家庭人口较多及高层住宅等可适度放宽。

3. 严格经济适用住房上市交易管理。经济适用住房属于政策性住房，购房人有限产权。购买经济适用住房不满 5 年不得直接上市交易；购房人因各种原因确需转让经济适用住房的，由政府或企业按原价格考虑折旧和物价水平等因素进行回购。购买经济适用住房满 5 年，购房人可转让经济适用住房，但应按照届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例向政府或企业交纳土地收益等价款，具体交纳比例由政府或企业确定，政府或企业可优先回购；购房人向政府或企业交纳土地收益等价款后，可取得完全产权。上述规定应在经济适用住房购房合同中予以明确。

4. 严格限制单位集资合作建房。单位集资合作建房，只能有距离主城区较远且住房困难户较多的独立工矿企业，在符合城市规划前提下，经市有关部门批准后，并利用自用存量土地进行建设。单位集资合作建房的供应对象必须是本单位符合经济适用房购买条件的住房困难家庭。单位集资建房纳入市或企业经济适用住房供应计划，按经济适用房有关规定进行管理。在满足本单位住房困难职工需求后，房源仍有多余的，由市或企业有关部门组织向符合经济适用住房购买条件的家庭出售或出租。

（三）逐步改善其他住房困难群体的居住条件

1. 加快集中成片棚户区的改造和国有大企业危旧房改造。如鞍山钢铁集团公司根据国家和省市有关经济适用房管理办法新的规定，结合实际，在与国务院国资委反复沟通的基础上，研究制定了集团公司

近年来集资房、廉租房、经济适用房分配政策。并根据鞍山市房地产市场价格，完成了调研拟定工作。同时组织对 2009 年底前完成成片的棚户区改造并竣工的鞍山市立山友好小区、双山路北团结小区、生产街北曙光小区、太平宿舍小区等建筑面积 7.98 万平方米住宅小区实施了出售分配，解决了 1233 户低收入职工住房问题；再如鞍山钢铁集团公司旗下的营口鲅鱼圈钢铁分公司，有 14 个下属的县团企业单位，大约有 8000 名职工，低收入职工占绝大多数。鞍钢集团公司为了解决这部分低收入职工住房问题，组织完成了鲅鱼圈职工公寓三期总计约 80 多万平方米职工廉价房住宅工程。目前一期 34 栋建筑面积 26.73 万平方米工程已经竣工，解决低收入职工住房 2446 套。2010 年底还将要完成老国有大企业 60 万危旧房改造任务。

2. 积极推进旧住宅区综合整治。对可整治的旧住宅区力戒大拆大建。以改善低收入家庭居住环境和保护历史文化街区为宗旨，遵循政府或企业组织、居民参与的原则，积极进行房屋维修养护、配套设施完善、环境整治和建筑节能改造。

3. 积极改善进城务工人员居住条件。鼓励用工单位在务工人员集中的开发区和工业园区，建筑符合基本为生和安全条件的出租住房。

三、工作要求

（一）完善配套政策和工作机制

1. 落实解决城市低收入家庭住房困难的政策和建房用地。廉租住房和经济适用住房建设、棚户区改造、旧住宅区整治一律免收城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金。经济适用住房项目外基础设施建设费用由政府负担。廉租住房和经济适用住房建设用地实行行政划拨方式供应。在土地供应计划中优先安排廉租住房和经济适用住房建设用地。并在年度用地指标申报时单独列出。

2. 确保住房质量和使用寿命。廉租住房和经济适用住房建设、棚户区改造以及旧住宅区整治坚持经济、适用的原则。提高规划设计水平，在较小的户型内实现基本的使用功能。按照发展节能省地环保型住宅的要求，推广新材料、新技术、新工艺。严格执行国家有关技术标准和规范，切实加强施工管理，确保施工质量。有关住房质量和使用寿命等方面的要求应在建设合同中予以明确。经济适用住房和廉租住房应在交通便利、方便生活的地区建设。

3. 健全工作机制。市政府或企业要抓紧开展低收入家庭住房状况调查，建立低收入住房困难家庭住房档案。制订解决城市或企业低收入职工家庭住房困难的工作目标、发展规划和年度计划，纳入当地经济社会发展规划和住房建设规划，并向社会和企业全体职工公布。

（二）完善住房保障工作组织体系

政府或企业要把解决城市或企业低收入职工家庭住房困难摆上重要议事日程，加强领导，落实相应的管理工作机构和具体实施机构，切实抓好各项工作。要接受人民群众的监督，每年在向人民代表大会或企业职工代表大会所作的《政府或企业行政工作报告》中报告解决城市或企业低收入职工家庭住房困难年度计划的完成情况。

（三）落实工作责任

政府或企业各有关部门要各司其职，认真抓好各项工作的落实。房管、住房部门会同发改、财政、国土资源等有关部门按照国家、省有关政策抓紧完善廉租住房保障办法和经济适用住房管理办法。各相关部门还要抓紧制定城市或企业低收入职工家庭的资格认定办法等。

（四）加强监督检查

各相关部门要把解决城市或企业低收入职工家庭住房困难的发展规划和年度计划报上级房管等部门备案，房管部门会同监察等有关部门负责本实施意见执行情况的监督检查，对工作不落实、措施不到位的要通报批评，限期整改，并追究有关领导的责任。对在解决城市或企业低收入职工家庭住房困难工作

中以权谋私、玩忽职守的，要依法依规追究有关责任人的责任。

对违反规定截留、挪用等廉租住房保障资金的，以及不按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的，将严格按照《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定进行处理，并依法追究有关人员责任。

（五）继续抓好国务院关于房地产市场各项调控政策措施的落实。

在认真解决城市或企业低收入职工家庭住房困难的同时，要进一步贯彻落实国务院关于房地产市场各项宏观调控政策措施。要加大住房供应结构调整力度，认真落实国家、省和市关于调控房地产市场的各项政策，重点发展中低价位、中小套型普通商品住房，增加住房有效供应。城市或企业新审批、新开工的住房，套型建筑面积 90 平方米以下住房面积所占比重必须达到开发建设总面积的 70% 以上。廉租住房、经济适用住房和中低价位、中小套型普通商品住房建设用地的年度供应量不得低于居住用地供应总量的 70%。加大住房需求调节力度，引导合理的住房消费，建立符合城市或企业实际的住房建设和消费模式。加强市场监管，坚决整治房地产开发、交易、中介服务、物业管理及房屋拆迁中的违法违规行为，维护群众合法权益。加强对房地产价格的监管，抑制房地产价格过快上涨，保持合理的价格水平，引导房地产市场健康发展。

综上所述，住房保障制度建设将是一项长期任务，关注住房保障问题，需要有更宽广的政策视野。要充分发挥住房公积金在住房保障中的作用，解决好低收入困难职工的住房，大量的实践工作必须做好，多层次的住房保障体系必须尽快完善建立。只有改革现行住房公积金制度中存在的障碍，强化对住房公积金管理部门的监管，并把同实施具体的职工、居民贷款购房方案等措施进行有效的结合，才能为发挥好住房公积金在住房保障中的作用服务。吃穿住用行是人类的五大基本需求，而当前人们在住房上投入的资金却是最多的。如今房价暴涨之势有增无减，这无疑增加了人们的购房负担，对于低收入群体来说更是雪上加霜，只能“望房兴叹”。国家出台经济适用房政策，实施一系列优惠政策的最终目的就是为了解服务人民大众，帮助解决低收入困难职工家庭的住房问题。尽管实施结果不尽人意，但是通过完善和健全经济适用房政策，增强政府和企业的公信力，提高政府官员和企业领导干部的党性和素质，端正购房者的购房心理和态度，低收入职工和困难群体一定能够买到自己满意又不超过购买力的、真正经济而且适用的住房。E

住房保障应把握的几个关键问题

中共大连市委党校 张道航 大连市房地产业协会 马杰

住房是民生之要，在住房已经市场化的格局下，为保障和改善民生，让中低收入人群也能有房子住，必须建立与市场化住房制度相衔接的住房保障制度。然而，由于我们对住房保障的一些基本问题缺乏全面认识和准确把握，不仅导致了理论上的颇多争议，也带来了实践中的诸多困惑。为了加快住房保障的建设和完善，有必要从理论与实践层面弄清这些基本问题。

一、市场化住房制度和住房保障制度

社会对于住房的客观要求，可以分为一般要求和特殊要求两个方面。所谓对住房的“一般要求”，即指人人可以得到合适的住房。所谓对住房的“特殊要求”，则是指在住房供应及其价格的自然状态下，部分经济上处于相对弱势的居民，无力完全依靠自身的经济能力适当地解决住房困难，需要政府和社会帮助他们解决。对于前者，可以通过市场化住房制度的安排，最大限度地解决绝大多数居民的住房问题，以满足社会对住房的一般要求。对于后者，由于部分居民不能通过市场化住房制度的安排解决住房问题，就必须考虑通过住房保障制度来解决他们的住房问题，以满足这部分居民的特殊要求。

计划经济体制下的福利分房制度是将社会对于住房的一般要求和特殊要求二者合一的制度，实践证明，这样的制度设计既满足不了社会对于住房的一般要求，更解决不了部分居民的特殊要求。正因为如此，改革开放初期的1978年，邓小平同志就指出要对住房制度进行改革。从资本主义国家的实践看，住房保障的出现也是在经济社会发展到一定水平，社会出现了一个庞大的中间阶层，绝大多数人可以通过市场化住房制度自行解决住房，只有少部分弱势群体难以自行解决住房时，住房保障制度才得以逐步建立起来。这也正是为什么在恩格斯写作《论住宅问题》的那个年代，资本主义还没有住房保障的一个重要原因。

面对近些年来房价的过快上涨，许多中等收入人群也难以买得起商品房，于是便出现一种呼声：除了高收入人群外，其他包括中等收入人群也都应当通过政府提供的住房保障获得住房。甚至还有人提出，20%的高收入人群购买商品房，剩下80%的中低收入人群应全部纳入住房保障范围。这样的住房保障思路，在实践上根本就不具有可行性。因为保障性住房所需要的资金以及物质资源主要是来自于政府，然而政府是不能创造财富的，所有的社会保障和各种福利，都是政府通过对社会财富的二次转移分配来实现。政府提供的保障性住房，从直观的意义上说，等于政府为获得住房保障的人支付了低于市场价格的房价或房租的差价。但政府的这部分补贴不是凭空而来的，它来自于纳税人的税收，或者是间接地让那些不享受住房保障的人，在商品房市场上以付出高出最初商品房均衡价格的溢价来购买商品房的方式，转移支付了这部分补贴。实际上等于让20%的人来补贴80%的人，这在实践上根本就不具有可行性，而且如此一来还会导致市场上商品房的价格越发高不可攀。只有让绝大多数人通过市场化住房制度获得住房，少数弱势群体由政府提供保障性住房，这样的住房制度和住房保障制度建设才是可行的。

二、住房保障的性质和原则

在住房商品化市场化的社会，对于困难人群的住房问题需要政府实行特别政策和制度保障，并纳入到整个社会保障体系之中，这一点其实早已被西方国家的住房政策变迁所证实。然而对中国来讲，还仅仅是处于起步和探索阶段。为了建设和完善中国的住房保障，不仅要准确把握住房保障的性质，而且还必须确立起实施过程中应遵循的基本原则。

（一）住房保障的性质

住房保障的出现是经济社会发展到一定阶段的产物，并表现出以下性质和特征。

1. 济弱性。住房保障具有明确的对象指向，即针对社会弱势群体，就我国目前来讲，主要是城市中低收入住房困难人群。市场经济中，由于这部分人群缺乏市场竞争能力和财富积累能力，依靠他们自身的力量无法解决住房问题，于是需要通过政府或社会的救济或救助，使他们也能获得适当的住房。以保障其最基本的居住要求。

2. 部分福利性。主要表现在三个方面：一是由过去向全体城市居民提供福利房变为只向中低收入困难人群提供带有福利性质的保障性住房。二是除了分配给那些最困难人群的民政福利房以外，其他包括住房补贴、廉租住房、经济适用房、限价房等保障方式都是部分福利性的，保障对象自身也要承担力所能及的部分。三是当保障对象有能力部分或完全自行解决住房时，那么其享受的福利程度将会有所降低乃至完全取消。

3. 广泛覆盖性。住房保障应当是覆盖全社会的，因而具有广泛覆盖性的特征。但是市场经济条件下住房保障的这种广泛覆盖，与计划经济条件下的广泛覆盖有着明显的不同，并不是针对社会上所有人群的广泛覆盖，而只是同济弱性相联系、针对弱势人群的广泛覆盖。即所有无力自行解决住房的中低收入困难居民都可以通过住房保障获得住房；另一方面也可以理解为，社会上任何人一旦陷入住房困难、无力自行解决住房时，都有权利通过住房保障获得救济或救助。

（二）住房保障的基本原则

1. 公平优先原则。一是供给过程的公平。住房保障对于每个依靠自身能力无法解决居住问题的公民都是公平的，为了保证供给过程的公平，在程序上不仅要做到公开、公正、透明，防止那些不该享受住房保障的人“搭便车”，而且对于收入水平已经提高、有能力自行解决住房的保障对象也要及时予以清退。二是供给机制的公平。不仅提供住房保障的经费主要来源于财政，而且其供给也不都是通过市场机制的等价交换，少花钱甚至不花钱也可以获得。三是供给取向的公平。住房保障的供给不仅是出于弥补市场失效、维护社会公共利益的需要，同时还要求实现社会总福利和人均总福利的最大化，要求政府以及提供保障性住房的社会机构必须尊重社会公众的集体意愿，而不是以获取利润为最终目的。

2. 制度化原则。制度是社会和谐的根本保证，也是民生得以保障的重要基础，只有建立健全相应的制度体系，方能全方位、长效保障民生，同时还要建立相应的监督机制和问责制度加以约束。

3. 人性化原则。一是要尊重被资助人的尊严和人格。切忌把住房保障看成是一种自上而下的施舍，更不能把接受资助的人看成是社会负担。

三、住房保障对象和保障水平

（一）住房保障对象

住房保障按照受益对象可以分为两种。一种情况是，政府为完全不能通过市场来解决住房的人直接提供最低水平之上的住房解决方案，从这种严格意义理解的住房保障应属于救济性住房保障，其对象只能是无力自行解决住房的低收入困难人群。另一种情况是，政府用财政补贴等形式来直接或间接帮助那些通过市场自行解决住房有困难的人，提高他们的购房能力或租房消费能力，改善他们的居住条件，从这种广泛意义上所采取的举措应当属于救助性住房保障。

（二）住房保障水平

确定住房保障水平既要积极而为，又要量力而行。就一个国家乃至一个城市来讲，住房保障水平或标准的确定，首先要从经济发展水平和财政可支付能力出发，并随着经济的发展和居民总体生活水平的提高，逐步提高住房保障水平。别说目前的中国还谈不上富裕，即使将来富裕起来“不差钱”了，从那些福利型富裕国家的实践看，过高的福利标准对于一个国家的发展也未必是好事，它会让一部分人懒惰起来，甚至完全依赖社会福利过日子。将住房保障水平定得过高，还会让一些人即使收入提高了，有能力自行解决住房也不愿退出，从而不利于住房保障资源的循环利用。

住房对于社会中的每个人来讲，都是一生中的最低要求，而对于绝大多数人来讲，又是一生中的最高追求。所谓最低要求，是指住房的生活必需品特征，即每个人在其生活当中都需要住房来遮风避雨、御寒防暑、过夜休息。所谓最高追求，是因为住房具有财富特征和资产属性，会引起人们对其追求并纳入个人所有的欲望。但是，住房保障所要满足的是人们的最低要求，要想住上更好的房子，甚至满足个人对房产所有权的欲望，则不应当通过住房保障来实现，而是通过个人的努力和奋斗。党的十七大报告提出：“创造条件让更多群众拥有财产性收入”。中国改革和发展要想获得最终的成功，就要鼓励更多的人通过自身努力积累财富，包括拥有自己的房产，而不是通过政府或社会的救助去获得。不仅要鼓励人们通过自身努力拥有房产，而且还应当允许和引导人们通过房屋租赁等方式实现财产的增值，这对于住房保障的建设和完善是至关重要的，因为一个健全完善的住房保障体系是不开房屋租赁市场。

四、确保救济性住房保障的底线功能

从目前世界各国实施的住房保障看，大致可以分为两类，一类属于“救济性”住房保障，另一类则属于“救助性”住房保障。我国自1998年住房分配货币化改革以来，全国出现了不下30种具有保障性质的各类“房子”，也同样可归结到上述两类住房保障中去。尽管这两类住房保障都是通过政府的帮助才使得困难人群实现了安居，因此都具有保障性质，但又有着明显的区别：

一是受益对象不同。救济性住房保障的受益对象是完全不能通过市场来解决住房的人，即无力自行解决住房的低收入困难人群；救助性住房保障的受益对象则是通过市场自行解决住房有困难的人，这部分人大多属于中等收入人群。二是目标取向不同。救济性住房保障是由政府直接提供最低水平之上的住房解决方案，其目标取向是为保障对象提供基本的生存条件；救助性住房保障则是通过提升住房消费能力使保障对象实现安居，其目标取向更多地是为了改善保障对象的居住条件，乃至使保障对象拥有房产。三是保障方式不同。救济性住房保障是政府通过提供实物或货币配租的方式解决保障对象的住房问题，如廉租住房、租赁补贴等；救助性住房保障则是政府通过财政补贴及政策优惠等方式，直接或间接帮助保障对象解决住房问题，如经济适用房、合作建房等。四是产权归属不同。救济性住房保障的房屋产权，或者归社会公共所有，或者归属于房屋出租人，保障对象只有租赁使用权，完全不具有房屋产权；救助性住房保障的房屋产权，或者完全归属于保障对象，或者部分归属于保障对象、部分归属于社会公共所有。

没有区别就没有政策。明确了救济性和救助性住房保障的区别，在住房保障的政策制定和实施过程中也就应该有了明确的方向。那就是，首先应当安排和做好面向低收入人群的救济性住房保障工作，其次才是救助性住房保障。

五、住房保障管理机制的健全与完善

住房保障管理机制的健全与完善必须坚持全面与动态的发展方向。所谓全面与动态的住房保障管理机制，不仅应当涵盖从租赁补贴到实物配租配售等所有住房保障方式的全方位管理，同时也应当包括从准入、监管到退出的全过程管理。

一是准入机制。准入机制建设应以国际上通行的诚信申报制度为前提，要求住房困难的中低收入家

庭如实申报家庭收入、人口及住房状况。为了能够对申报情况进行准确核对，应借鉴国外经验并从我国实际出发，建立起民政、人保、税务、房管、金融等部门联网的“居民收入状况核对系统”，通过这一系统建立起来的“电子比对专线”，可以直接查看申请家庭的存款账户、股市账户、纳税记录、房产登记等信息，从而了解申请家庭的实际收入状况，并与其申报情况进行比对。

二是动态监管机制。香港是一个仅有 600 多万人口的城市，但从事保障性住房的监管人员就多达 8000 多人。但在我国内地，大多数城市还没有专门的住房保障管理机构，更谈不上监管人员的配备了。因此，应尽快建立市级政府的住房保障专门管理机构，不仅要配备足够的监管人员，还要将其职能延伸到街道和社区，依靠基层力量真正做到动态监管。动态监管不仅要定期对享有住房保障的家庭进行定期审查，还要随时进行抽查。定期审查一般应每年进行一次，审查时按照诚信申报制度由享受住房保障的家庭填写家庭收入及人口变动情况，并通过“居民收入状况核对系统”进行“电子比对”，或由监管部门予以审核和确认。

三是退出机制。国外许多国家对于保障性住房的退出都有严格规定。例如，日本享受公营住宅租金优惠的租户，当收入超过基准时，若连续居住三年以上则要累进计租，若连续居住五年以上就须买下该住宅；新加坡对违规申请保障性住房者施以高达 5000 新元的罚款或 6 个月的监禁，乃至两者兼施。相比之下，我国住房保障的退出除了租赁补贴外，其他诸如廉租住房、经济适用房等，都还缺乏相应的刚性。在借鉴国外经验强化退出机制的刚性和力度的同时，还应当通过利益引导让保障对象主动退出。例如，可通过提供低息购房贷款、优先购买保障性住房、购房税费减免等优惠政策，引导和鼓励享受住房保障的家庭主动退出，自行买房或租房实现“住有所居”。E

对我国住房保障工作的几点思考

营口市住房保障办公室 赵国砾

住房权是基本人权之一，温家宝总理在不同场合不止一次地提出要让人民生活的更幸福更有尊严，若一个人上无片瓦遮身下无立锥之地，每天都为寻一栖身之地而殚精竭虑奔走呼号，何谈幸福？遑论尊严。安居才能乐业，这是我们建设和谐社会的题中之义，社会各界对这一点已形成共识，对住房保障的重要性也有了更深入的认识。我国的住房保障经过十几年的探索，理论上有了很大的突破，实践层面也取得了不俗的成就，但我们认为还存在认识上的分歧，工作思路上的差异，需进一步加强或补充之处。

一、加快立法进程，为住房保障工作提供法律保证

自 1998 年我国全面停止计划经济体制下的福利分房，实行住房分配货币化改革以来，我国居民的住房状况有了较大改善。在肯定成绩的同时，我们也应该清醒地看到这只是纵向的比较而言，与其他国家做横向比较的话，我们的住房保障工作还有很明显的差距。诚然，我们的经济发展水平与之比较也相对落后，这可以说是一个理由，但绝不可当借口。许多学者论及我国住房保障工作的时候，总是把我们经济力量不足当成最大困难，认为资金是制约我国住房保障工作的瓶颈，应该说这种看法不无道理，资金不足在我国大多数地区也是客观存在的事实，钱多多建，钱少少建，不能不建的思想没有形成统一，况且我国一些发达地区，经济发展水平与西方国家已相距不大，住房保障工作仍不尽如人意，没有达到其应有的水平，原因何在？近年来国家对住房保障工作的重视程度可以说是“超常”的，但出台有关政策、文件几乎清一色的指导性，对地方政府没有硬性的制约，太过弹性的指导性意见，对地方政府的约束几乎为零。

各地都有各地的困难，都能罗列出一大堆看似无懈可击的理由，实质上都是政府只片面追求经济的增长不愿出资出地建毫无收益的保障性的住房，这些理由都是掩盖政府追求 GDP 的欲望的借口。财政紧张不是理由，因为在经济发展的过程中，财政紧张是一种常态，在未来相当长的时间内，这种状况会一直持续。更有一些地区动辄上千万建机关大楼，动辄上亿元建形象工程，却对能给老百姓带来实实在在的利益的保障性住房推三阻四。所以我们认为这里最根本的问题不是资金，退一步说，在很多地区主要问题不是资金。也就是说保障性的住房建设的滞后，在很大程度上不是因为政府不能建，而是因为政府不愿建。

重视民生工程，需要统一思想，提高认识，达到地方政府高度重视需要走法制化道路。在这一点上，西方国家，乃至我们周围的日本、新加坡等国家都远远地走在我们前面。我们以美国为例，在美国公共住房立法是国家大法，美国政府为了解决低收入居民住房和贫民窟问题，先后通过了一系列法律对住房保障作了相应的规定。1934 年通过《国家住房法》、1937 年通过《公共住宅法案》成立“联邦平民建设总处”，负责对公共住房的建设提供长期的补贴。1949 年修订原有国家住房法，颁布新的《国家住房法》制定了住房发展计划，计划在今后的六年内每年兴建 135000 个公共住宅单元。1968 年出台《住房和城市发展法》，1971 年的布鲁克修正案中规定公共住房的租户支付的房租只能以家庭收入的 25% 作为上限，地方政府住房机构提供住房管理和维修补贴，1974 年通过《住房和社区发展法》，这一系列的法律，为

美国的公共住房建设提供了坚实的法律保障。

再比如，法国政府曾出台硬性规定，要求全国所有市镇必须保证 20% 以上的住房是廉租房，否则将受处罚，政府每年拨出专项资金以长期推行廉租房和租房补贴计划。2003 年，苏格兰制定了一个关于人人享有住房权的法律（《Homeless Act》），规定：从 2013 年 1 月 1 日起，政府必须保证所有人都住上与家庭或个人收入相匹配的房子。换言之，无论何种原因，只要是找不到适合自己住房的人皆可把政府告上法庭。虽然西方国家的这些法律政策的出台，有其独特的社会环境，我们不能拿来就用，但有点是可以证明的，如果政府在一件事上没动力的话，至少一定的压力则是必不可少的。

当然短时间内能像美国一样有个完整的法律体系来保障低收入者的住房权利对我们来说也不现实，但毫无疑问，法律在这项工作的作用是不可替代的，而我们要做的还很多。法国、苏格兰那样的硬性的法律规定，对我们来说也许不合适，但我们的指导性的意见确实有些太过无力，在这一点上我们也不能否认。

中国早在计划体制下，全国几乎一盘棋，随着改革开放的深入，各地差异进一步加大，“一刀切”的思维理念已不符合实际，无论市场怎么变化，其中都使用同样的不变的物件，那就是“秤”。我们呼吁国家尽快出台《基本住房保障法》，建议《基本住房保障法》应根据各地 GDP 或财政收入的不同，确定一个合适的比例用于保障性住房建设，完不成的则在当年的政绩考核中予以一票否决。这样也能抑制一些地方政府一味追求 GDP 的欲望，因为有高的 GDP 则需要承担更大住房保障责任。当然，保障性住房建设也不只是地方政府的责任，中央政府也应逐步加大住房保障方面的支出，对东、中、西不同地区给予不同标准的中央政府补贴，兼顾效率与公平，带动地方政府的积极性。这样才能有效地解决当前那种地方政府钱多却少建，钱少就不建的问题，把保障性住房建设拉向与本地财力相符的钱多多建、钱少少建、不能不建的良性轨道上来。

二、强化职能，提高住房保障工作效率

在公共住房制度化比较成熟的国家，都有一套行之有效的专业管理体系，如果说在住房保障工作中法制建设是保证的话，那么，完善的体制机制和高素质的住房保障队伍则是工作得以顺利开展的关键。

经过多年的讨论探索，我国已基本形成了多层次的住房保障体系，各地区也成立了专门的住房保障机构，但住房保障战线上的同志在工作中普遍感到心有余而力不足。在这方面，新加坡的香港的住房保障工作也许有可资借鉴之处。

新加坡的住房保障工作很成功，基本实现居者有其屋。87% 的人居住在政府租屋内。我国政府总理为了解决人民的住房问题，不止一次到新加坡学习取经。新加坡的做法之所以成功，与政府的大力支持是分不开的，但有一点我们不可忽视，就是他们的建屋发展局。1960 年，新加坡政府成立了建屋发展局，是新加坡政府国家发展部下属的负责承建和管理组屋区的官方机构，专门负责“政府组屋”的规划、建设、分配、定价、出售、租赁、管理、维修等工作。建屋发展局的启动资金由国家以低息贷款的形式拨给，以组屋销售收入偿还贷款，对建屋发展局的亏损部分，政府将之列入财政预算负责补贴。另外，政府土地法令规定，建屋发展局可以向土地局直接购买土地用于“政府组屋”的建设，建屋发展局就很顺利地解决了资金的土地的问题，可以说，新加坡的成功与其建屋发展局的有效运作是分不开的。

再看香港，1972 年，香港政府颁布“十年建屋计划”，1973 年，政府重组各类公屋组织，成立独立的法定机构——香港房屋委员会，全面统筹有关政府公屋的供应、编配及管理工作，下置房屋署作为执行机构。房委会的建设公共住房的资金来源有两部分，第一部分为经常性收入，即公屋的出售、租赁收入，另一部分为政府财政拨付，有直接拨款、低息贷款和土地无偿划拨等多种形式。虽然 1988 年房委会改组为自负盈亏的财政独立机构，但政府仍承担原有的财政拨付、土地划拨及优惠条件拨出资本的责任。可见，与新加坡一样，香港住房保障工作的出色成绩也与房委会健全的体制、流畅的机制有很大的

关系，这是一个值得我们学习的经验。

住房保障是一项系统工程，保障性住房的建设涉及发展改革、财政、国土、建设、规划、民政、住房保障、房产开发、物业管理等多个部门。新加坡、香港的住公屋建设有可靠的法律保障，有政府的大力支持，再加上运行独立可以极大地提高工作效率，能为低收入家庭提供更好的住房保障也就在情理之中了。相对而言，我国绝大部分地区的住房保障部门在这个系统工程中只负责分配、审批、管理环节，我们住房保障部门实际上只是保障性住房的管理部门，从某种程度上讲，并没有起它应有的作用，有些工作需要奔走于各个部门之间，各部门利益犬牙交错，在地方政府对保障性住房建设的积极性不高又无法律保障的情况下，协调工作不可能进展顺利，建设项目不能按期交工等问题十分普遍，住房保障工作滞后也不足为奇。

所以，我们认为有必要强化住房保障部门的作用，让住房保障部门的机构运行相对独立一些，在保障性住房建设立项、规划、开发、建设，配套建设“绿色通道”，全程负责保障性住房建设、分配、管理。

三、加快发展公共租赁住房，完善住房保障体系

我国各地情况不同，立足于实际情况的住房具体问题具体分析始终是我们解决问题的基本原则。住房保障部门应该和当地统计、民政、公安等部门加强联系，要摸清本地不同收入群体的构成，根据不同阶层人口比例制定适合本地的保障政策和保障规划。他们认为在住房保障的制度设计中不能搞全国一个模式，住房保障模式没有最好的，只有最合适的。

我国的住房保障体系大体来讲主要由三部分组成，最低收入家庭租住廉租住房，高收入家庭购买商品住房，在最低收入家庭和高收入家庭之间有个政策夹心层，这类群体占60%左右，特别是中等偏下收入家庭暂时没有购房能力，有一部分能够买得起经济适用住房，但多数城市又没有经济适用住房房源，同时随着城镇化快速推进，新职工的阶段性住房支付能力日益显现，外来务工人员、引进人才的居住条件也亟待改善，因此大力发展公共租赁住房，是完善住房供应体系，培育住房租赁市场，满足城市中等偏下收入家庭基本住房需求应积极探索解决的新路子，公共租赁住房能为更多的人提供住房保障，我们住房保障工作应把公共租赁住房建设作为一个新的发展趋势倾注更多的力量。这种保障体系的构建是科学的。

当然，如此庞大的需房群体需要政府保障，也要量力而行，但不动不行。比如说，北京、上海、广州、深圳等经济比较发达的地区，人口的流动性强，夹心层所占的比例较大，保障性住房的建设应侧重于公共租赁住房，而且更适合集中建设，因为发达地区的财力物力相对而言较为雄厚，可以承担建设公共租赁住房回收资金慢的压力，这样做的好处是，大城市土地成本较高，而集中建设公共租赁住房则始终保证了政府的土地使用权，既能使土地整块快速增值，也可以在将来有特殊情况时更好地满足政府需要。而一些经济发展水平相对落后的中小城市的人口构成情况与大城市最大的不同之处就是常住人口较多，针对这样的情况，可以采取插建、配建或者政府回购等方式建设公共租赁住房。

在这里我们需要强调的是无论大城市还是中小城市，廉租住房的建设是必须优先保障的，最低收入家庭的住房保障必须坚持“应保尽保”这个原则不动摇。因为最低收入家庭对住房的需求更为强烈，与中等收入家庭及“夹心层”群体不同的是，这部分群众很难承受市场租金的压力。一般来讲，最低收入家庭限于文化水平等原因，无法行使话语权，当他们的住房需求得不到解决而且这种诉求无法通过正常途径进行宣泄时，可能会采取一些非理性的手段，给社会增加不稳定因素。

四、正确引导居民进行合理的住房消费，稳定房地产市场

各地住房保障部门有义务加强宣传，引导合理的住房消费，稳定我国的房地产市场，因为一个健全的房地产市场及理性的住房消费群体可以为我们的住房保障工作提供一个良好的外部环境，对我们制定

合理的、合适的住房保障政策及政策的顺利实施都有重要的意义。

我国的房地产市场是典型的卖方市场，开发商处于绝对的强势地位，这是极为不合理的，房价已严重偏离了它应在的轨道，造成这种现象的原因很多，每天都能在报纸刊物上看到这方面的讨论，但有一个原因大家都注意到了，却没有引起足够的重视，就是我国居民的消费心理对房地产市场的影响。

今年四月，国家对房地产市场实行空前严格的调控政策，楼市的成交量锐减，这说明民众对国家的调控政策充满了期待，但时至今日价格却始终没有明显的回落，是谁给了开发商这么足的底气？一位地产界的销售人员的话或许能说明点什么，他说房子根本不愁卖不出去，因为需求是刚性的。这就意味着开民商根本不怕的购房者做心理上的对峙，甚至国家政策亦不足虑，因为他们认定了一定是购房者先败下阵来，到时候对他们更有利。

平心而论，这话是有一定的道理的，住在租来的房子里面心里总是觉得不踏实，只要有可能就得买一套属于自己的房子，这可以说是一个民族共同心理。我国不同于其它国家之处的是产权国有，买到的房子的产权也只有七十年，不像国外是永久性的私人财产，也就是说，买房只是一次性交清了七十年的房租而已。在这种情况下，大家仍然抱有一种“房子买到手才是自己的”想法，就可以看出消费心理在其中的作用有多大了。民族共同心理是难以改变的，但并不是一成不变的，年轻人对租房的消费理念就比较容易接受，而且年轻人始终是住房消费的主体，对我们来说，这是一个很好的基础。

造成这种需求高涨的还有一个外在的刺激因素，就是认为房价会不停地上涨，我们认为这是开发商的烟雾弹，这是一个简单的营销手段，因为住房消费的特殊性，对此消费者比较敏感，开发商的伎俩才很容易得手。这两种内在的和外在的原因一起造成了强劲的市场需求。

市场经济有个铁的规律，就是需求决定生产，开发商疯狂地高价拿地建房，就是因为有需求，有大量的购房者可以承接高地价。强劲的市场需求刺激开发高竞价买地，而政府自然也乐意土地卖出更高的价格以增加财政收入，这符合市场规律，无可厚非。很多人认为高房价源于政府的土地财政，我们认为这种看法是本末倒置的，因为购房者之于开发商，购房者之于开发商与开发商之于政府的关系是一样的，都是买卖关系，购房与买地都市场行为，必须要遵循市场规律。当然，如果政府主观上有意地抬高地价又另当别论了。我们承认政府高价卖地的合理之处，更要强调政府有责任用出让土地所得的收入多惠及黎民百姓，多支持住房保障事业，更好地解决低收入家庭的住房困难，因为土地是国家的，国家是人民的。

由此可见，合理消费理念可以在一定程度减弱市场需求，从而遏制过快上涨的房价，让更多的人买的起房，进而减轻我们住房保障工作的压力。所以，我们要充分利用各种手段倡导合理的住房消费理念，让暂时没有能力买房子的群众不再举家借债去给开发商捧场，当然根据市场规律，租赁消费需求增大，会引起租金的上涨，这就需要我们政府更多地为中低收入家庭提供价格合理的房源或发放租赁补贴以增强居民的住房消费能力。相比而言，这比高房价下的住房保障工作的压力要容易解决一些。

通过各种方法引导居民进行合理的住房消费的同时，我们住房保障部门的观念也应做相应的转变，就是保障居民的“居住权”并不等于保障居民的“住房所有权”，住房保障实质上是一种社会救助，而不是社会福利，住房保障的真义是保障“人人有房住”，并不是保证“人人有住房”。

健全的法律体系可以为住房保障工作提供强有力的支持，完善的政策和运行有效的机构是住房保障工作得以顺利进行的关键，这两项工作我们认为是至关重要的，起基础性作用。若没有法律做保障，没有制度可遵循，没有专门的不受掣肘的管理机构运作，住房保障工作很难有质的突破。探索出一个适合本地区现实情况和未来发展的住房保障模式是我们的工作的主要内容，民众合理的住房消费理念则有助于建设一个健康的住房市场，这是我们住房保障工作不可或缺的外部环境。

住房保障工作是项长期的、复杂的工程，不可能一蹴而就，对此我们政府要有决心和恒心，群众要有耐心和信心，随着我们经济的不断发展、社会的不断进步、工作的不断深入，总有一天，我们会筑起广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜。■

加强保障性出租房屋租金管理的几点建议

辽宁房地产行业协会 高树群

近几年，我国大力推行保障性住房建设，其中包括向具有一定购买能力的中低收入家庭出售的经济适用房，国有大企业单位自建向职工出售的职工住房，还有一部分是单位或地方政府建设的公有房屋向无力购买住房的中低收入家庭出租，这部分房屋主要使用对象是低收入居民家庭或一部分新就业人口的住房。

过去三十年，我国进行住房制度改革，把住房的公有制推向市场化，这个过程，整整用了近三十年的时间，使过去（1980年之前）90%以上的公有住房，通过住房制度改革，通过市场化运作把绝大多数公有住房推向了市场，实现了住房向城市居民出售。到2007年底统计，辽宁省自有住房占87%以上，也就是说，城市居民80%以上都有了自已的住房。城市政府，城市房地产管理部门也从中受益。过去由于低租金，房产管理部门捧着“金饭碗”要饭吃，入不敷出的管理局面得到了根本的改变，房产部门在城市建设中的作用也日益显现。

但是，我们也必须看到，随着城市化进程日益加快，大量农村人口涌入城市，大批新毕业学生就业，组成新的家庭，这些人口在城市中的居住矛盾也突显出来。尤其近几年，房价过快的增长，超出了人们的预期，有资料显示，房价每年以10—20%左右的速度增长，这就给急需住房的人们带来了巨大的压力。虽然这部分人口只占城市人口的10—20%，但是，他们产生的社会影响是大的，如果这些人的居住问题解决不好，同样也会因此引起社会的不稳定，不和谐。中央及时发现并着力解决这一问题，加大保障性住房建设力度。特别是在2011年国家提出建设1000万套保障性住房，辽宁省今年新建34万套保障性住房，“十二五”规划期间，实现住有所居的目标，这是中低收入居民的福音，得到城市居民的广泛拥护。

我们在以极大的热情建设保障性住房，特别是很多城市都在下大力气解决城市中低收入群体出租房屋建设，这无疑是一件得人心的好事。如何把好事办好，让中低收入家庭既能住的稳，又能住的好，房产管理又不会出现因低租金而出现失修失养失管的局面，这是需要认真思考的问题。

一、确定租金标准和构成有利于保障性住房准入和退出机制的建立

在住房市场化结构初步建立起来的情况下，住房租金是与房屋造价紧密相连的，是与市场需求紧密相连的。在需求大于供给的情况下，应针对不同收入家庭执行不同的租金标准，不同的地段执行不同的租金标准。较发达的城市与经济欠发达地区也应在出租房屋租金上确定不同的价格。低保户的租金与普通低收入家庭的租金也应不同，甚至确定低保家庭租金减免。这些政策决定了家庭、地段不同的租金标准。或者说，保障性出租房屋应实行不同的租金标准。

住房租金由折旧费、维修费、管理费、投资利息、土地使用费、房产税、房屋保险金、社会平均利润这八项因素组成（当然，也包括地理环境、楼层、朝向等因素，这三个方面因素另文再议）。房屋折旧年限按50年，投资利息按5%，房产税按12%，保险金按3%，社会平均利润按3%计算，维修费和管理费是根据实际发生的费用测算出平均值，目前缺少这方面的统计测算，而实际租金计算又离不开，因

此,在计算时,按以往的经验推算,维修费暂按折旧费的72%计算,管理费暂按折旧费的18%计算,管理费用是依据对公租房的管理水平确定。最近,国家提出保障性住房面积每户要以40平方米套型为主。

按照上述指标计算租金,房屋造价建筑面积按3500元/ M^2 ,月租金则为29.61元/ m^2 。如果一户按40 m^2 建筑面积计算,每户月租金应为1184.4元。如果低收入家庭月收入3000元,月租金则占家庭收入的39.5%,也就是说房屋租金占家庭收入的很大部分。如果家庭再有教育、医疗等其他支出,显然生活压力就会很大,给生活带来困难,这不符合我们解决中低收入家庭住房问题的初衷。

国际上惯用恩格尔系数的高低,作为划分贫富国家的标准,根据联合国粮农组织制定的社会发展阶段的标准规定,恩格尔系数中食品支出占60%以上,为绝对贫困型;59—50%为温饱型;49—40%为小康生活型;39—30%为生活富裕型。住房支出在7%以下的为贫困型;在7.6—11.2%之间的为温饱型;在12.1—18.9%之间为小康型。

即使按温饱型家庭计算,住房支出应控制在7.6—11.2%之间。而按八项因素计租则为39.5%,这远远超出了温饱型家庭负担标准。如果按贫困型家庭住房支出应占7%左右计算,则超出标准部分负担更为悬殊。因此,无论对于低收入家庭还是中等收入的需要保障性出租住房的家庭,确定一个合理的租金支出是十分重要的。只有确定合理的租金标准,明确低收入家庭租金负担标准、中等家庭的负担标准,把基础工作做好,形成严密的体系,才能建立科学的准入和退出机制,才能保证中低收入家庭的安居乐业。

二、详细分解租金标准的构成有利于各方合理负担

租金由八项因素构成,即:折旧费、维修费、管理费、投资利息、土地使用费、房产税、房屋保险金、社会平均利润。

对于中低收入居民租住公有住房,应区别哪些租金因素由居民承担,哪些应由政府承担,哪些应由企业或社会部门承担。只有把这些基本东西理清,才能更有效地解决出租房屋负担问题,解决好出租公有房屋的管理和维修问题。否则就会重蹈历史覆辙,保障性出租房就会因失修失养失管变成新的棚户区。

当前的租赁房供应主要包括两部分:一是政府供应的租赁房,包括廉租房和公租房。这类房屋的投资主体为政府或公共机构,租赁价格明显低于市场价格,但对承租者的准入资格要求较高。需经过严格审查,符合准入条件者方能入住。虽然当前出台了一系列支持廉租房和公租房建设的政策,但由于资金短缺,难以在短期内满足大量的租赁需求;二是市场供应的租赁房,包括个人、中介机构和开发商出租的房屋。这类房屋的租赁价格随行就市,对承租者没有太多的准入资格要求。市场供应的租赁房呈现出一种分散出租的状况,多以个人出租为主,即使有批量建设租赁住房的开发商,也多以价格较高的公寓和酒店产品为主,主要面对的还是高端需求。

在这里,主要研究政府或公益投资建设的出租房屋,承租对象主要是低收入群体(不包括“夹心层”等中等收入流动人口承租的公有住房)。在这部分房屋中,租金基本构成项目,哪些应由政府或财政承担,哪些应由社会组织承担,哪些应由承租人负担。应进行详细解析。一是土地使用费。政府划拨土地或政府购置土地建设保障性出租房屋,是政府出资,资金来源于财政收入,取之于民,用之于民。可以回收投入,也可以不回收投入。对于出租给低收入群体的房屋,由于出租房屋的保障性,对这部分人群应免除土地使用费或者由政府承担土地使用费;二是投资利息和社会平均利润。保障性出租房屋的建设既然是政府投资建设,资金来源于社会,反哺社会,一次性投入也不应收取投资利息和社会平均利润,更能体现政府对社会弱势群体的关心和帮助,更能促进社会公平、公正。三是折旧费。要不要收取?需要进一步商榷,要区分承租对象的不同情况,区别对待。对低收入住房保障对象,亦不应收取。这四项租金在低收入群体的出租房屋租金中应予免除。因为这些都是进入财政收入的项目,可以将这部分列入一次性投入支出。四是房产税。应由政府对保障性公租房实行免税政策。五是居民家庭应负担的主要是维修费、管理费、房屋保险金。维修费和管理费是保证房屋维修管理的基本费用,房屋保险金是现行体制下保护居民居住安全的一种有效形式。

仍以房屋造价 3500 元 / M^2 ，以三项因素，即：维修费、管理费、房屋保险金计算，月租金为 6.20 元 / M^2 ，40 平方米住房月租则为 248 元，占家庭收入 3000 元的 8.2%，这个数字按照联合国确定的住房标准，是处于温饱型家庭应负担的房屋租金支出范围。

如果按房屋造价 2200/ M^2 元计算，居民仍以家庭月收入 3000 元为例，住房按维修费、管理费、保险金三项因素计租，月租金则为 3.9 元 / M^2 ，建筑面积 40 平米住房租金 156 元，占家庭收入的 5.2%。按照联合国粮农组织制定的标准，房屋造价在 2200 元 / M^2 时，按维修费、管理费、保险金三项因素计租，介于联合国粮农组织确定的贫困型家庭住房支出指数的范围内。

如果按房屋造价 1500/ M^2 元计算，居民以家庭月收入 2000 元为例，住房按维修费、管理费、保险金三项因素计租，月租金则为 2.66 元 / M^2 ，建筑面积 40 平米住房租金 106.4 元，占家庭收入的 5.3%。按照联合国粮农组织制定的标准，房屋造价在 1500 元 / M^2 时，按维修费、管理费、保险金三项因素计租，仍介于联合国粮农组织确定的贫困型家庭住房支出指数的范围内。更何况低收入家庭的家庭收入还要低于这个数字，因此我们不能依靠降低房屋造价来降低租金标准，只有通过租金补贴的方式来解决低收入群体的住房租金支出。

按照租金补贴的方式来思考解决低收入家庭的住房租金支出问题。那么，房屋造价按 2200/ M^2 元计算，居民家庭月收入在 1500 元时，住房按维修费、管理费、保险金三项因素计租，月租金则为 3.9 元 / M^2 ，建筑面积 40 平米住房租金 156 元，占家庭收入的 10.4%。要降到 7% 左右，那么，家庭租金就要降至 107 元以下，也就是说，贫困家庭最大的支付租金能力是不超过 107 元。这样，政府就要支付超过部分的补贴，即：156 元减去 107 元，等于 49 元，也就是每月对家庭收入低于 1500 元的，在家庭月支付 105 元租金后，政府最低要给予 49 元的住房租金补贴，这就是政府要提供的贫困家庭最低住房租金补贴。如果贫困家庭住房租金实行政府补贴，政府就要建立固定的住房租金补贴渠道，实行全部租金补贴或大部分租金补贴，即房屋造价在 2200/ M^2 元时，家庭只负担房屋的管理费，每平方米为 0.67 元，每月 26.8 元，政府则每月对困难家庭租金补贴不低于 129.2 元。按照每年保障性住房 1/3 提供给贫困家庭，辽宁省今年建设保障性住房 33.79 万套，则有 11.3 万户，每年全省财政需补贴 1460 万元。如果房屋造价高于 2200/ M^2 元，那么政府的补贴也要相应的提高。

关于“夹心层”承租住房问题。“夹心层”主要是指低保家庭以外的有一定的经济能力，但购买商品住房又有一定困难或暂时不准备购买住房而承租公租房的，则可按市场化运作或者按五项因素或八项因素计租。建筑面积在 40 平方米的住房，按八项因素计租，房屋造价在 3500 元 / M^2 时，每月 29.61 元 / M^2 ，月租金为 1184.4 元，家庭收入 5000 元时，租金收入占家庭收入的 23.7%；如果按五项因素，即折旧费、维修费、管理费、房产税、房屋保险金计租，每月 13.49 元 / M^2 ，每户月租金为 540 元，家庭收入 5000 元时，租金收入占家庭收入的 10.8%；这在公有住房出租中，按照联合国粮农组织确定的住房支出在 7.6—11.2% 之间的为温饱型，是温饱型家庭可承受范围；月收入在 5000 元以上的家庭是可以承担的。如果房屋造价在 4000 元 / M^2 ，每户月租金 15.43 元 / M^2 ，40 平方米住房则为 617.2 元，占家庭收入的 12.3%，按照联合国粮农组织确定的住房支出在 12.1—18.9% 之间为小康型，也在小康型住房合理支出的合理范围内。政府或公租房的出租单位可根据公租房的供应量，“夹心层”的需求情况，向“夹心层”居民提供多种选择。

关于低保户、孤、寡、孤、独等绝对贫困家庭居民居住出租房屋租金应由政府财政或民政部门支出，每年经相关部门审核，将其费用支付给房屋管理者。

三、分解保障性出租房屋租金构成有利于房屋管理与维修明确责任

在租金构成部分，当明确了各自负担的那一部分后，就是解决管理和维修的问题了。

出租房屋由谁管理，怎么管理。保障性出租房屋大部分是由各级政府投资建设，或由国有大企业投

资建设，或者由某一机构投资建设。对于公共投资的保障性出租房屋原则上应属于投资人所有，应由投资人通过市场运作，招标方式招聘房屋管理公司进行管理，投资人和承租人监督，按照《房屋租赁管理办法》进行有效管理。

公租房的运作关键是在准入、退出等方面建立好的机制。要组织和扶持专业运营机构从事公租房的投资、建设和管理，以保本微利为运营目标着重体现公共服务的功能。政府可投资入股运营机构，封闭运营，通过合理让渡或不参与分配租赁收益等方式支持和保证运营机构的可持续发展。

管理费是用于出租房屋管理成本的支付。租金收入中的管理费应在租金收入中分列出来，不能把管理费和维修费混在一起使用。捆绑使用不利于对专业运营机构的考核，应实行管理费专款专用，不能挤占挪用其他资金，也不能使用于其他方面。这样有利于分清责任，有利于加强对出租房屋的管理。

关于保障性出租房屋的维修，主要是维修费使用问题。一般居民的自有住房都设立了专门的维修基金，在购房时按新建房屋造价的 2% 或按旧有住房的 20% 一次性缴纳。而公共租赁房屋的房屋维修资金是由承租人通过房租的形式分期缴纳。这就出现一个问题，维修费交给谁？谁来管理这笔资金？对于这笔资金亦应比照住房维修基金管理，统一存入，专门管理。与维修基金不同的是，维修基金使用的是所产生的利息部分，而出租房屋的维修资金是使用的本金。因此，在使用房屋维修资金时，也要比照房屋维修基金的使用方式来履行审批程序，确保出租房屋的正常维修养护。

出租房屋的租金收入要按折旧费、维修费、管理费、投资利息、土地使用费、房产税、房屋保险金、社会平均利润八项因素分科目进行管理，要实行专款专用，按照租金分解项目使用资金和财务审计。

四、建立完整租金管理体系的法律法规有利于出租房屋的规范管理

目前，虽然对出租房屋出台了一系列管理办法，但是对于保障性出租房屋以及公共租赁房屋缺少约束，缺乏可操作的执行文件，特别是经过三十年的住房制度改革，应当也十分有必要制定保障性住房租金管理办法，明确租金的构成、标准、按构成因素专项使用，建立科学的管理办法。

在一个和谐文明的国家，不论贫富，都应“住有所居”。世界上许多国家很注重住房法的建立工作，一些发达的国家先后通过了《住宅法》、《住宅重建法》、《全国可承受住宅法》、《住房和社区发展法》、《公营住宅法》等。新加坡在 1959 年取得自治，1960 年就成立了建屋发展局，专门负责兴建组屋。1960 年，就制定了《建屋发展法案》，赋予了建屋局推行公共住屋政策法律权力；在 1967 年又实施了《土地征用法令》，赋予了建屋局强制征用私人土地以兴建公共住屋或进行其它发展计划的权力。这项法令加上新加坡的《徙置政策》，为建屋局顺利清除各地的陋屋区创造了条件。在过去的 50 年，新加坡已兴建 99 万套，为国内 80% 以上的人口提供了住房。

作为我国大规模住宅建设已经过去三十年，亟待出台一部系统的住房法律，包括保障性住房的管理、维修、租金等，包括准入和退出机制，只有制定出完整系统的住房法律体系，才能更好的保护居民基本住房权益。E

共有产权房是住房保障的一项制度创新

上海市住房保障和房屋管理局 庞元

上海正在建设住房供应的两大体系，“诚信、规范、透明、法制”的房地产市场体系和“四位一体”的住房保障体系。

上海住房供应的对象范围，主要是上海 6700 平方公里陆域面积上的 2300 万常住人口。动态细分的话，含 510 万户上海户籍家庭中约 430 万户城镇居民家庭；每年 40—50 万的外省市人口导入；每年 13—14 万户新婚家庭；还有部分“两外人士”的购房或租房。

如何实现好“人人享有适当住房”这一联合国人居大会的举世命题，需要从认识和实践上更好地处理好“效率与公平”、“需求与需要”、“看得见与看不见的两只手”、乃至保障住房的占比结构、保障住房的租赁与买卖等一系列关系问题。是谓统筹兼顾。

一、市场机制讲效率，住房保障讲公平

改革开放以来，我国在建立社会主义市场经济体制的同时，培育和发展房地产市场，着力先做大蛋糕，加大住房建设的力度。改革开放前 30 年，上海总共新建住房 2000 万平方米左右，根本跟不上城市的发展，以至到 1978 年上海市区人均居住面积为 4.5 平方米，仅比 1949 年的 3.9 平方米增长 0.6 平方米。跨入新世纪这十年来，上海每年新建住房 2000 万平方米以上，改革开放 30 多年来，共新建住房 5 亿多平方米，已经再造了一个大上海。市民百姓的住房得到极大的改善。按已有的统计数据，人均居住面积已达到 15 平方米以上，是人均一间房的概念。举这个例子，是说明市场化大幅度提高了效率，房地产市场机制功不可没，但市场并不能完全解决公平问题。“海派清口”有个段子，你家人均 10 平方米，我家人均 40 平方米，加起来一平均，每家人均 25 平方米。说明现在主要的问题是，总量不患寡，个体患不均。住房困难需要通过住房保障的两次分配来解决结果公平。它与市场机制不一样，资源配置是起点公平。

二、市场商品房讲需求，住房保障讲需要

需求与需要不是一回事，需求是什么？是需要加上有钱，二者缺一不可。在房地产市场，有自住需求，改善需求，投资需求，投机需求等，并不是所有需求都是合理的需求。抑制不合理的需求，需通过法律制度，差别化的税收和信贷政策来解决，很多时候跟不上，房产税刚启动试点，流转税尚未递减，只能行政手段免为其难，比如，住房限购。

住房困难的家庭，有解困的需要，但无支付能力，或者钱不够，只能依靠住房保障。住房保障的对象范围有多大？各级文件通常这样表述：中低收入住房困难家庭。很容易产生错觉，现阶段上海人均可支配收入线以下的家庭数量占到 60% 以上，是否半数以上家庭都要住房保障？其实，住房保障有别于其它各类社会保障的最大区别，在于这些家庭的住房是困难的。所以从住房困难这一前提切入，前几年上海房管部门与户籍管理部门有过数据库交集。以人均建筑面积 15 平方米的住房困难标准为限，约占总

量的15%左右,再剔除收入超标的部分,比15%更少。但这是静态和简化视角的范围。

三、市场商品房减量,保障性住房增量,是十二五住房规划的基调

十二五期内,上海规划新建住房约1.3亿平方米,与十一五差不多,其中新建和筹措各类保障住房6200万平方米,实现新增供应各类保障住房100万套,包括共有产权房40万套,公共租赁房18万套,动迁安置房35万套。这样的规划安排,主要基于“总量保持不变,结构优化调整”的考虑。经过多年来高强度投入下的快速发展,上海住房发展取得显著成效,住房供求紧张的矛盾已得到有效缓解。但上海常住人口已经突破2300万,每年还将新增40多万,自主性和改善性住房需求旺盛,受制于土地稀缺,住房供应总量不足的瓶颈仍然是住房发展的主要矛盾。同时,过高的房价,中低收入家庭、青年职工、引进人才和部分来沪务工人员等群体的住房困难更加突出,住房供应的结构性矛盾更加需要关注。因此,十二五期间,住房发展要与社会人口发展,家庭结构变化更加紧密结合,统筹安排住房建设规模和各类住房供应比例。使各类保障性住房在面积上占新增总面积的近50%,在套数上将占到新建住房总套数的60%左右,任务十分艰巨,因为公平与效率很难兼得,结构的调整不能以供应总量的减少为代价。但我们将按照“创新驱动,转型发展”的总体要求,攻坚克难,尽力而为。

四、市场交易有买卖与租赁,保障住房能否租售并举

这也是当前社会争议的热点问题之一。在认识层面,大家对保障性住房的租赁,容易取得共识。但在操作层面,发展保障性租赁住房,需要解决好三个问题:一是建设投融资问题。需要寻求长期稳定低成本的融资渠道,以应对巨量建设资金的沉淀;二是配租后的运营管理问题,不能重回福利分房的老路;三是保障对象接受程度的问题,租赁住房只产生消费支出,没有房产增值的财产性收入,因而公租房尚定位于解决阶段性的住房困难。笔者认为,上海的住房保障政策设计,应当体现特大型城市的特点,让市民看得到希望,给人以激励。因此,再看上海的经济适用住房,其实质是共有产权制度,或称共有产权房,其核心内容是将住房的产权与使用权分离,保障对象根据共有产权房两次定价原则,按出资额获得相应比例的产权,并通过售房合同约定份额;政府部门将土地收益、配套费用等投入比例部分的住房使用权让渡给保障对象,今后保障对象条件改善上市转让住房时,双方再按照约定的产权份额分配收益。共有产权房是一种全新的制度安排。政府提供的住房保障主要体现在政府出资部分住房使用权的让渡上,对政府而言,既体现对住房困难家庭的住房救助,又避免了直接提供产权损害公共财产利益和社会公平。将来房源转让时,还可以取得相应收益,是将政府即期的土地财政收入逐步转化为今后中长期的收入,是为下届政府栽树。对保障对象而言,既解决了居住困难,又可以在出资额度内享受房产增值的收益,为今后家庭条件改善时进入住房市场提供了可能。

根据共有产权房在上海十二五住房规划中的定位,今年还将进一步大幅放宽准入标准。目前有关部门正抓紧从收入线、财产标准、户籍年限、人才优先、大龄结婚户等方面提出放量的目标,逐步实现保障性住房“人等房”。

当前房地产市场调控已进入关键时期,中央经济工作会议要求,坚持房地产调控不动摇,促进房价的合理回归。笔者认为,调控的目标,是平抑房价,适度下降也很正常,但不要有过度的预期。这就引出一个问题,调控以后的房价是否市民百姓就能承受了?答案是不确定的。其实,共有产权房就是试图寻求房价产权同步减半的可行途径。目前上海正在加大推行的力度。可以预期,十二五期间,市场商品房的“蛋糕”将大幅减量,共有产权房的“馒头”产量大增。整个住房供应体系如果以产权来划分,将会形成:全产权房(市场商品房)、半产权房(共有产权房)、无产权房(各类租赁房)。在社会主义市场经济的体制下,政府的职责之一,就是明晰产权,保护产权。这也是我国《物权法》的立法本意。■

完善保障功能 促进住房公积金制度创新

上海市公积金管理中心 沈正超

住房保障，是我国社会保障体系的重要组成部分，是关系民生的重大问题。在我国已建立的各项住房保障制度中，住房公积金制度正在发挥着越来越重要的作用。

一、完善住房公积金制度，符合中国住房保障国情

上世纪七、八十年代，住房问题严重困扰上海，曾被称为“天字第一号”问题。九十年代初，为缓解住房建设资金严重匮乏矛盾，上海在借鉴新加坡“中央公积金”制度的基础上，解放思想，率先建立了住房公积金制度，拉开了住房制度改革的序幕。住房公积金制度建立二十年，始终坚持“取之于民、用之于民、造福于民”的宗旨，努力解决职工的居住困难，改善职工的住房条件，为探索建立中国住房保障体系发挥了积极作用。

1、建立了由国家、单位和个人共同分担的住房货币化分配新机制，推动了住房制度改革

公积金制度建立前，我国实行的是计划经济体制下的福利制住房制度。公积金制度的建立，打破了住房长期由国家统包的格局，通过国家税收支持一部分、单位补贴一部分、个人合理分担一部分，形成了国家、单位和个人“三位一体”的货币化分配和住房筹资新机制，为住房建设提供了稳定的资金来源，加快了住房建设和解困的步伐。以上海为例，从1991年至1998年，累计发放公积金单位建房贷款120亿元，支持建造各类安居房和解困房2500多万平方米，解决了40多万职工家庭的住房困难，有力地推动了住房制度改革。

2、形成了以提高个人支付能力为目的的住房资金积累机制，培育和拉动了住房消费

在住房制度改革前，职工的工资收入中没有住房含量。公积金制度建立后，以住房工资形式建立个人帐户、专项储蓄、定向使用、长期积累，职工的收入结构中有了稳定的住房工资含量，日积月累，增强了职工住房消费能力，使住房行政配置向市场配置转化有了坚实的物质基础。1994年，上海房改推出购买公有住房政策时，住房公积金成为大多数职工家庭购买公有住房的主要资金来源。据统计，在全市180万个购买公有住房的家庭中，有三分之二的家庭使用了住房公积金。

3、开辟了住房公积金个人购房融资新渠道，带动了住房金融业的发展

根据制度安排，公积金依靠归集资金，在缴存者内部建立了资金调剂互助机制，创造性地开辟了具有中国特色的政策性住房融资渠道。根据资料，1992年5月，上海发放了全国第一笔住房公积金个人购房贷款，开创了个人购房融资的先例。以后，随着公积金对住房保障力度的加强，个人购房贷款规模不断扩大。1998年国务院《公积金条例》颁布后，公积金贷款转向住房消费领域。截至2011年底，上海累计向156万户职工家庭发放公积金个人贷款2600亿元，支持购房建筑面积1.43亿平方米。公积金个贷规模由初期占商业贷款比例不足百分之十提高到约占百分之三十，成为住房个人信贷的重要支柱。

二十年的实践证明：中国住房公积金制度虽然起源于新加坡，但却具有鲜明的中国特色。一是，职工通过公积金的长期积累提高了自身住房支付能力；二是，政府通过从缴存到使用环节提供税收或利率

优惠,进一步提高了职工住房消费能力;三是,公积金运作所产生的结余资金和增值收益,可以成为保障性住房建设稳定和低成本的资金来源,更好地发挥住房保障作用。这种以个人自助、职工互助、政府扶助和循环投入为特征的住房储蓄制度安排,在我国城镇居民住房支付能力普遍较弱的社会背景下,符合中国国情,具有中国特色,应当长期坚持,并不断创新,持续发展。

二、上海在完善住房公积金保障功能方面的探索和实践

上海是中国住房公积金制度的诞生地。近年来,按照市委市政府的要求,上海在完善住房公积金保障功能方面作了一些有益探索和实践。

1、积极贯彻宏观调控政策,在差别化信贷中凸现公积金支持住房消费的政策导向

宏观调控,是国家为促进房地产市场健康发展采取的必要措施。上海住房公积金积极贯彻国家的宏观调控政策,在差别化信贷中凸现支持以自助、改善为目的的住房消费政策导向。一是继续保持对购买首套自住住房的贷款支持。2011年,在全市商业贷款政策普遍紧缩,商品房销售量大幅下降的总体背景下,住房公积金在贷款额度和首付比例方面继续保持了对购买首套自住住房贷款的支持力度,有力地促进了以自住、改善为目的的住房消费。据统计,2011年上海累计发放公积金个贷270亿元,与2010年大致持平,而住房公积金首套购房贷款户数比例和户均贷款额却比2010年有了较大幅度上升。二是加大对经适房(共有产权房)的贷款支持力度。加大经适房(共有产权房)供应是上海市政府实施住房保障计划的重要措施。针对经适房(共有产权房)对象支付能力相对较弱的特点,公积金出台了经适房(共有产权房)公积金购房贷款办法。办法中首次提出了“共同借款人”与“补充还款人”的概念。在确保公积金资金安全的前提下,扩大了经适房借款人的贷款额度,提高了借款人的还款能力,促进了这一群体的住房消费能力。

2、投贷结合,探索发现公积金支持保障性住房建设的新路

在满足公积金正常提取、个贷使用前提下,利用公积金结余资金贷款支持保障性住房建设,既有利于控制流动性过剩风险,确保公积金保值增值,又能够为城市保障性住房建设提供低成本的资金来源。2011年,上海经国家批准列入公积金结余资金支持保障性住房建设试点城市,首批向杨浦棚户改造安置用房建设项目提供了10亿元低息贷款。2012年,上海进一步加大项目贷款力度,计划发放项目贷款100亿元,全面支持上海市政府批准的公租房、经适房和棚户区改造建设重点项目,为上海保障性住房建设提供资金保障。

与此同时,上海还积极探索公积金增值收益投资公共租赁住房的新路。2011年初,上海市公积金中心曾对长期未使用过公积金的缴存职工做过一次抽样调查。调查结果显示,有占缴存者总数百分之二十左右的职工因收入水平低买不起房,但他们的居住状况却比较艰苦,迫切希望政府或公积金能为他们提供公共租赁住房,解决居住困难。受此启发,公积金中心大胆探索,在建设部公积金司领导的大力支持下,利用公积金增值收益出资16亿元,投资收购了上海新江湾尚景园公共租赁住房项目。公租房经过装修,配置了基本家具、家电设备,以略低于市场租金水平,向未使用过公积金的中低收入缴存职工家庭出租。短短一个多月,2200套公租房已有1100余户公积金缴存职工家庭提出申请并通过了审核,受到了社会的广泛好评。2012年,公积金将拿出更多的资金,投资公租房,解决买不起房的公积金缴存职工家庭的住房改善问题。

3、努力完善提取使用政策,帮助更多低收入困难职工家庭圆改善住房条件的梦

完善公积金使用政策,帮助更多低收入困难职工家庭改善住房条件,实现住房消费,一直是上海住房公积金管理中积极思考的重要问题。2009年,上海在困难提取政策的基础上,出台了廉租房、经适房或房租超过家庭收入一定比例商品房提取公积金支付房租的政策;2010年,为适应大批公租房的建成和投入使用,上海又出台了公积金支付公租房租金的政策,形成了与上海经济发展和住房保障要求相

适应的差别化租赁提取政策体系。最近,经市政府和公积金管委会批准,又出台了“居住共有产权房(经济适用房)或居住自有产权房的低收入经济困难家庭提取公积金支付物业管理费”的政策,进一步拓宽了公积金提取的范围。通过不断完善提取使用政策,特别是对低收入家庭的住房消费支持,住房公积金制度互助互济的本质特性得到了更好地体现,住房公积金制度在住房保障方面的作用得到了更好地发挥。

三、对进一步创新完善住房公积金制度的思考和建议

当前,中国的住房公积金制度正处在一个重要的转型发展时期。能否实现创新驱动、转型发展,是住房公积金制度能否在未来中国的住房保障体系中继续发挥重要作用的关键。

1、正确把握住房公积金制度的功能定位

住房公积金制度的发展方向是什么?如何定位?是完善住房公积金制度必须回答的重要问题。住房公积金制度已经走过了二十年,随着社会经济的发展和人民生活的改善,制度建立之初“筹资建房,解困解危”的历史使命已经完成。但在新形势下,城镇职工家庭迫切需要改善住房条件的愿望与他们收入水平低下,支付能力不足的基本矛盾依然十分突出。作为一项具有中国特色的制度安排,住房公积金制度发展应将实现城镇职工基本住房保障视为己任,最大限度地解决缴存职工的基本住房需求,支持缴存职工家庭改善住房条件。在此前提下,支持城市保障性住房建设,以期实现“住有所居”的城镇住房发展目标。

2、努力扩大缴存覆盖面,进一步完善使用政策

扩大住房公积金制度的覆盖面是当前住房公积金制度完善中最紧迫的任务。近年来,随着我国城乡“二元结构”体制的改变和城市化进程的加快,大量农村人口进城务工。据统计,当前,在我国10亿农村人口中,农民工已逾2.5亿,约占百分之二十五。预计“十二五”期间,还将有4500万农业劳动力转入非农产业和城镇就业,每年平均转移900万人以上。按照现行条例规定,这一群体均不在住房公积金制度的覆盖范围之内,成为城镇住房保障的盲区。突破政策限制,打破户籍局限,把公积金制度逐步扩大到城镇所有有稳定就业的人员,为他们解决住房问题提供保障,是住房公积金制度发展的必由之路。

与此同时,必须积极完善公积金的使用政策,有计划地扩大使用范围。一要继续发挥好公积金贷款支持职工购房的作用,严格实行差别化信贷政策。对购买自住、改善型保障性住房给予政策支持。应将差别化信贷政策作为住房公积金的一项基本政策,长期坚持。二要逐步扩大公积金提取使用的范围。对于买不起房的低收入困难职工家庭,应允许其有条件地提取个人帐户内的公积金余额用于支付房租、物业管理费或其他住房消费支出。要通过完善公积金的使用政策,使不同收入水平的缴存职工能合理地使用公积金,实现自己的住房消费,从而更好地体现公积金制度的互助性和公平性。

3、创新公积金投融资功能,更好地发挥资金效益

赋予住房公积金支持保障性住房建设的投融资功能,是住房公积金制度创新的重要选择。住房公积金作为一项强制性缴存的住房储金,具有资金归集量大、来源稳定、筹资成本较低的特点。据有关统计资料,截止2011年底,全国公积金缴存总额已达4万亿元,缴存余额超过2万亿元。长期来,由于政策的限制,公积金除提取和发放个贷外,不能进行其他的投融资活动,造成了流动性过剩,大量资金闲置,资金使用效率和资金效益低下。完善公积金制度,必须赋予住房公积金参与保障性住房建设的投融资功能,充分利用公积金结余资金或增值收益以直接投资或贷款融资等方式支持保障性住房建设,以达到扩大使用,提高效率,保值增值和促进城市保障性住房建设的目的。

4、加强风险防控和资金监管,确保资金安全

随着全国公积金归集量的不断增加,强化公积金的风险防控已经刻不容缓。站在公积金制度长远发展的高度,加强防控、强化监管必须采取以下措施:一是建立全国统一的公积金业务管理系统,提高全国公积金行业管理水平。当前,全国公积金行业存在各自为政的管理现状,制约了公积金管理水平的提

高，也阻碍了公积金住房保障功能的发挥。应在统一全国公积金业务管理系统的基础上，进一步建立公积金的信息管理系统、会计核算系统和绩效考核系统，提高行业整体管理水平。二是建立国家公积金资金运作平台。目前我国实行的以城市为单位的公积金资金核算体制不符合现代金融业高效、安全管理的基本原则，必须进行改革。其基本思路是，建立国家层面的公积金资金运作平台，加强全国公积金计划管理，调控公积金流动性风险，加强公积金资金监管，实施公积金投资增值等。三是切实加强对公积金行业的监管。公积金行业是一个资金密集、政策性强、廉政风险高发的行业，必须充分发挥社会化、专业化监管的作用，形成社会监督、行业监控、专业监管相结合的监管机制，扩大资金运作的透明度，广泛接受社会监督，确保公积金的健康、安全、高效运行。■

保障性住房规划设计探索与实践

上海城建设计院 吴小清

一、项目难点

1. 重要性

保障房建设是当前重要的民生工程，牵涉到亿万居民的切身利益。社会意义和政治意义都非常深远，所涉及的方面很多、政策性很强，需投入的资金量巨大、运转周期长。因此从政府的角度出发，把保障房的建设办好是头等大事，必须让老百姓能够真正享受到国家政策的实惠与阳光雨露。

上海市城市建设设计研究总院深刻认识到浦江大型保障性居住社区项目的重要性，相应提出了“高起点设计、高质量施工、高标准管理”的理念，城建总院秉承国家的要求，立志将这一民生大计做成标志性、高品质、实用型的放心工程。

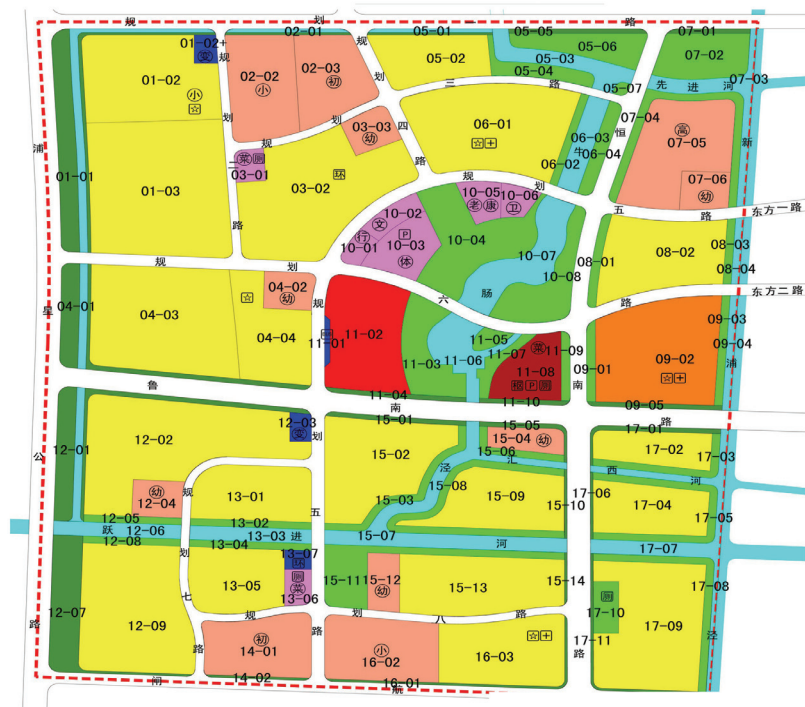
2. 紧迫性

保障房建设的进度和质量，受市民和社会各界的关注，更深受市领导的重视，浦江镇大型居住社区的建设有着时代的紧迫性，时间紧、任务重、压力大——这些客观的因素是难点，更是直接检验上海市城市建设设计研究总院综合实力和品牌、考验城建总院设计团队攻坚能力与设计水平的重要机会。

3. 复杂性

本项目用地面积达到 179.58 公顷，基地内包括了 18 块住宅用地、11 块教育设施用地、3 块商业设施用地、7 块服务设施用地、3 块市政公用设施用地、7 块公共绿地以及 20 多块道路河道防护绿地；除 1 条轨道交通线（8 号线延伸段）以外，另有 8 条规划道路、4 条已有道路、4 条天然河道、1 条规划河道。基地尺度大、地块功能定位多，现状和规划情况非常复杂。

未来项目建成后，将容纳住宅总户数 21400 户，规划导入人口高达 5.78 万人，社区内同时具备居住、商业、医院、学校、幼儿园、公园等多种设施功能，未来基地还需与轨道交通系统衔接。因此，浦江大型保障房社区具备规模超大、功能复杂、内容综合的特点，这将对设计提出极高的要求。



二、设计攻关

在接到设计任务后,城建总院迅速组织核心精干力量成立了突击队,设计人员通过踏勘、分析和研究,第一时间开始了针对这一重大项目的设计攻关工作。

1. 前瞻性的理念

作为一个规模超大、人口众多的居住社区,设计团队突破以往相关居住区项目的经验,提出了以多元化的居住类型、多层级的布局结构为核心的前瞻性理念作为总体设计指导,主要体现在以下四个方面:

(1) 完善功能、优化结构、改善环境

规划设计将力图营造一个功能合理、环境优美、舒适宜人的人居环境,布置恰如其分的交通、绿化系统、组团布局和空间秩序,追求社会、经济、环境综合效益的整合,为住宅的整体开发、社会化管理和循序实施创造条件。

(2) 现代的手法、高质量的小区

按照以人为本的思想,遵循可持续发展的原则,致力于创造崭新的居住理念。按照环境与生态规划设计的原则,充分考虑利用环境绿化、水体等生态要素,创造出丰富的、具有视觉效果变化的户外休闲空间,使更多的住户具有良好的朝向与“景向”,提供一个优雅舒适的绿色居住家园。为了减慢车速,营造安全宁静的街道景观,设计中摒弃了网格状布置的路网,以蜿蜒曲折的道路来营造丰富多变的空间形态,达到人、环境、建筑的和谐统一。

(3) 环境效益、经济效益、社会效益的有机结合

通过合理规划,完善住宅的使用功能,使新建小区与时代发展相适应,力求塑造一个既具有优美环境,丰富文化艺术内涵,又同时具有环境效益、经济效益、社会效益的住宅小区。

(4) 城镇中心体概念

通过居住建筑品质的提升,通过商业空间、公共绿地等配套设施的建设;依托未来贯通的轨道交通,将项目区域打造为一个区域内城镇中心体。通过辐射效应为市民的衣、食、住、行提供良好地服务。

2. 综合设计

浦江大型保障房社区是一个功能复杂、高度综合的造镇工程。在设计层面上涵盖了建筑、市政、轨道交通、园林景观等各个专业。在本项目特有的背景下,上海市城市建设设计研究总院作为一所具有高度综合设计能力的设计院,在设计过程中通过总建筑师的全面协调,为本项目提供了综合、全面的设计咨询服务。

城建总院提供了建筑、市政、轨道交通、园林景观的全方位设计和一系列的协调工作,综合全面地解决了本项目中的各个设计难点,做到了道路与小区出入口的无缝连接、各大市政管线与小区内管线的顺利衔接、绿化景观与建筑的完美融合、轨道交通与建筑的平稳对接。

本项目建成后总建筑面积达到 182.12 万平方米,其中居住建筑面积 168.45 万平方米,住宅总户数 21400 户,规划导入人口 5.78 万人。基地内除居住项目外,还有三个大型商业项目,其中之一与轨道交通 8 号线相连成为一处城市综合体;教育设施包括 6 所幼儿园、2 所小学、2 所初中和 1 所高中;此外行政中心、文化中心、卫生中心、体育中心、敬老福利院、社区公园、菜场等生活设施一应俱全;以中心水景为核心的景观设计更是与建筑环境完美地融为一体。综合的总体设计对建筑、市政、轨交、景观的共存提出了良好的解决方案,成功应对了本项目超多的内容、超大的难度与超高的要求。

作为我市第一批参与保障房设计的设计院,城建总院领先承担并完美完成了浦江居住社区项目艰巨的设计任务,在短短一个月的时间内完成了首批施工图设计,为工程总体快速协调推进尽自己一份力。目前,项目一期 A 块的建筑单体已完工,正在进行室外总体工程,首批房源的交付指日可待。我院还无条件地对内、对外提供各类技术支持,通过多方协调,在集团内外树立了设计先锋的优秀表率作用。

3. 新技术的研究

在浦江居住社区的项目设计中,城建总院高瞻远瞩,响应国家号召,从未来我国住宅产业化的角度出发,积极探索和研究各种新技术的使用:

(1)PC 技术的运用

住宅建筑工业化生产是住宅生产方式的变革,推动预制装配式结构住宅产业化,是住宅建设的发展趋势,是实现节能减排、发展低碳经济的必然需求。作为设计单位,城建总院在业内率先研究预制装配式混凝土结构住宅(即PC住宅)体系,并在浦江大型居住社区项目内先行试点,使PC率达到50~70%,在全国居于领先地位,真正做到业内创新。我院的目标是让这一研究和设计成果成为预制装配式结构住宅体系行业内设计、施工、验收一体化技术标准,在行业内真正起到引领作用。

在浦江项目中,我院对PC技术进行多角度、多方面的研究设计。项目中05-02地块的住宅建筑采用预制装配式框架结构,PC率普遍达到50%,其中29号楼的PC率高达70%,是目前国内PC率最高的住宅建筑,在国内处于领先地位;06-01地块的住宅采用装配式叠合剪力墙体系,代表着PC技术的另一发展方向;三期A块的建筑采用扁柱墙板一体化的装配式体系。

(2)脱硫石膏作为保温材料的使用

本项目的外墙节能设计采用了无机保温砂浆+脱硫石膏内外相结合的保温体系,无机保温砂浆在墙体外表面使用,脱硫石膏在整体内表面采用。

脱硫石膏的使用对节能减排方面有着特殊的意义。脱硫石膏是发电厂的废弃物,与天然石膏相比,其原料为废物成本较低,产品品位高,市场发展前景广阔。在性能方面,两者的标准相近,凝结时间也接近,但抗压强度比天然石膏强。

在安全性方面和舒适性方面、绿色环保方面、建筑构造方面、材料价格方面、墙体的保温性能等各个方面上,脱硫石膏均能满足建筑市场的需求。

三、成果展示

1. 总体优点

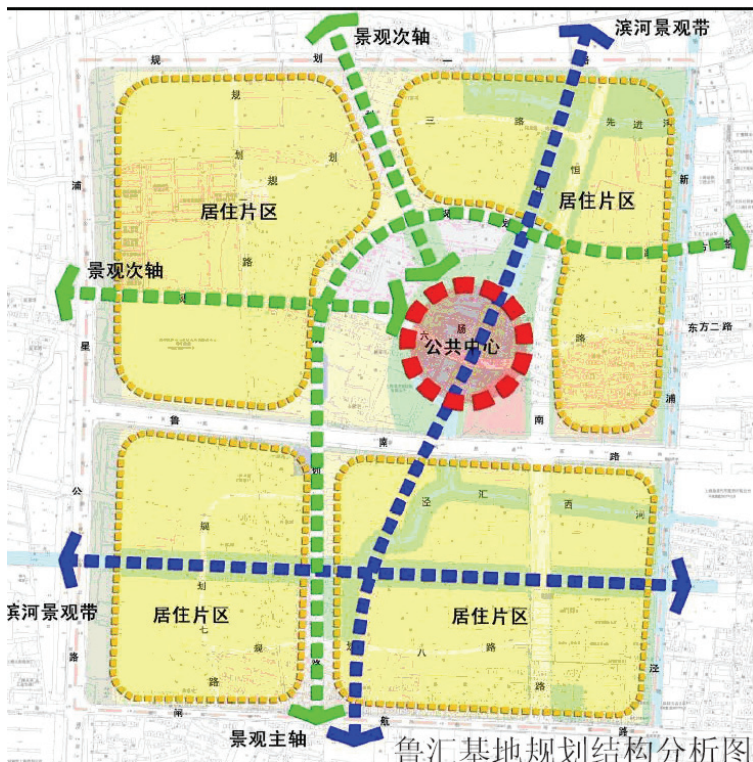
本社区与轨道交通互为依托,公共交通便捷,社区内商业、医院、学校、幼儿园、公园等公共服务设施完善,在规划形上成“一心、两带、三轴、四片区”的布局结构。

一心:即结合轨道交通8号线鲁汇站(暂名)设置由公共设施服务中心和公共绿地构成的公共中心,社区公共绿地与公共中心紧密连接。

两带:依托基地内的现有水系(跃进河)及规划河道(牛肠泾)形成两条蓝色空间景观带,成为鲁汇社区水生态的空间载体。

三轴:沿规划四路、规划五路、规划六路为走廊,形成三条放射状的景观轴线,其中规划五路是连接南北片区的景观主轴。

四片区:结合道路和景观轴的划



分，围绕公共中心规划形成四个居住片区。

在房型设计上，由于保障性住房的套型建筑面积小，因此在户型设计上每 0.1 平方米都要仔细推敲。本工程在户型设计上尽量减少公共部位的建筑面积以减少公摊面积。在小户型的设计上主要有以下几个特点：

- 1) 户型的公摊面积为 13 平方米，标准层得房率为 82%；
- 2) 户型南向房间为主且南北通透，更加适合上海地区的居住习惯；
- 3) 每套设置生活阳台和工作阳台，提高生活品质；
- 4) 所有使用空间包括公共走道部分均有直接对外的通风和采光，便于日常使用。

2. 实现均好性

秉承“锐意进取、精心设计、持续创新、优质服务”的开发精神，城建总院在浦江大型居住社区项目中精心控制设计质量，着重体现“均好性”的设计品质。设计从居住者的需求出发，打破原有保障性住房定义的限制，强调以居住空间的合理化、人性化来引导高品质生活。为了使每家每户都有充足的日照，设计团队更是放弃了很容易满足容积率和户数要求的蝶形和点式住宅布局方式，而通过精心研究、克服困难，采取了设计难度大、大面宽、小进深的平面布局，在控制造价的基础上保证了每一户的居住质量，充分体现了以人为本的高品质设计理念。

3. 技术突破

我国建筑行业一直走的是粗放型的发展道路，导致住宅产业化长期形不成，开发成本、效率和效益低下，住宅开发及部品生产标准化概念淡薄，模数协调理论无法实现，部品设备无序化生产。因此本项目中对 PC 技术的研究意义重大，

我们号召向制造业学习，像造汽车那样造房子，向机械行业、计算机行业学习。首要学习的就是标准化、模块化思想，结合建筑行业的实际，解决建筑的标准化问题。同时，在标准化、模块化的单元或构件的情况下，通过不同的组合来满足市场对建筑多样的需求。

结语

一座现代化大型居住小区，将很快展现于浦江镇。城建总院将努力把握好这个的机遇，通过项目建设全面发挥综合技术整体优势，把浦江居住社区打造成 6 大居住社区中的设计典范，为全国保障性住房体系建设的民生大计贡献自己一份真诚的力量！■

以设计为龙头 创建低碳绿色保障房

中国建筑上海设计研究院有限公司 王维 赵奇

一、低碳、环保、节能的绿色建筑设计理念

设计本着尊重自然，充分利用自然资源展开设计，并尽可能利用环保、节能材料和选用本地材料。

1 规划设计

青浦新城经济适用房规划项目包含 B、C 两区，共 6 幅地块组成，总用地面积约为 21.116 公顷，总建筑面积约为 50 万平方米。规划设计建筑多为 18 层高层单元式住宅及底层配套用房等。我们在此项目设计过程中，总结了多年做过的住宅项目（包括若干绿色节能住宅和保障性住宅），对此项目规划和单体设计中力求创新，体现低碳、环保、节能的设计理念，并运用模拟光、通风等分析进行深化设计研究，使经济适用房社区成为绿色、和谐舒适的家园。



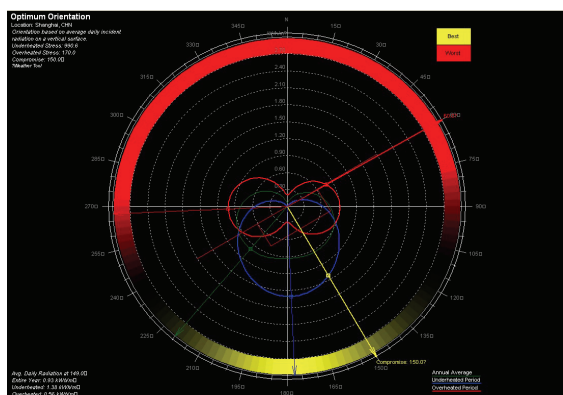
C 区总图



C 区鸟瞰

1.1 光环境分析

自然采光的意义不仅在于照明节能，而且为室内的视觉作业提供舒适、健康的光环境，是良好的室内环境质量不可缺少的重要组成部分。我们通过软件模拟分析太阳的四季运行轨迹和不同时段太阳高度角，确立太阳直射光线和建筑朝向的关系，确保能够在有效利用自然采光的同时减小太阳光对空调负荷的影响，确保建筑构造形式与朝向利用自然采光。规划设计中在满足规划和指标要求的情况下，尽可能错位布置单元住宅，使日照最优化。

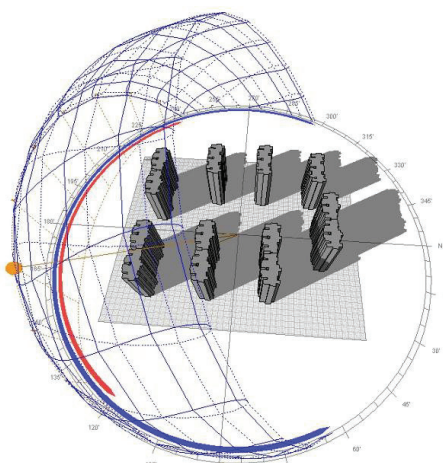


建筑物最佳朝向分析

本项目位于上海，通过对上海地区的气象参数进行分析，给出了建筑的最佳朝向。

左图中下半部分的黄色区域表示了建筑的最优化朝向，这里的最佳朝向是指考虑过冷时间得到较多的太阳辐射，过热时间太阳辐射较少，权衡折中得到的方向。

本项目中，建筑朝向与模拟得出的最佳朝向一致，可以避免建筑夏日太阳辐射较大，冬日太阳辐射不足的情况，有效降低建筑能耗。



建筑物遮挡分析

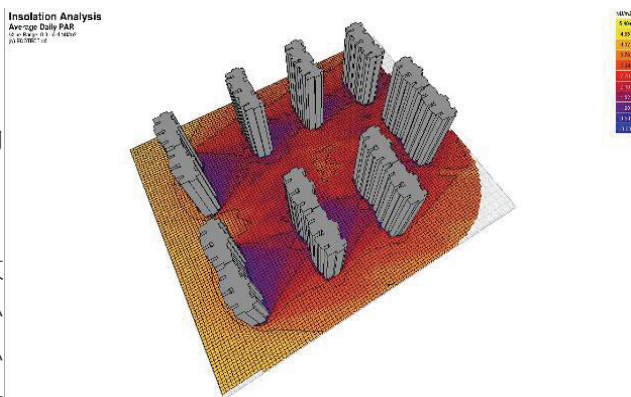
左图中，蓝色曲线显示了全年太阳轨迹。

左图中，模拟了都冬至日早上十一时小区内所有建筑物的阴影。从图中，可以看到，前面建筑的阴影基本不会对后面建筑产生遮挡。小区内建筑的间距，有利于建筑的采光和日照。

建筑日照分析

我国《建筑住宅规范》中规定，大城市冬至的底层窗台面得日照小时数不低于 1 小时。上图中，对建筑的日照小时数进行了分析。

图中左上角的图例表示蓝色区域的日照小时数在冬至日低于 1 小时。通过模拟，可以看出，小区内所有建筑在冬至日的日照小时数都大于 1 小时，且整个场地中，不存在终日阴影区域。利于居住者的健康，保护建筑物的寿命。

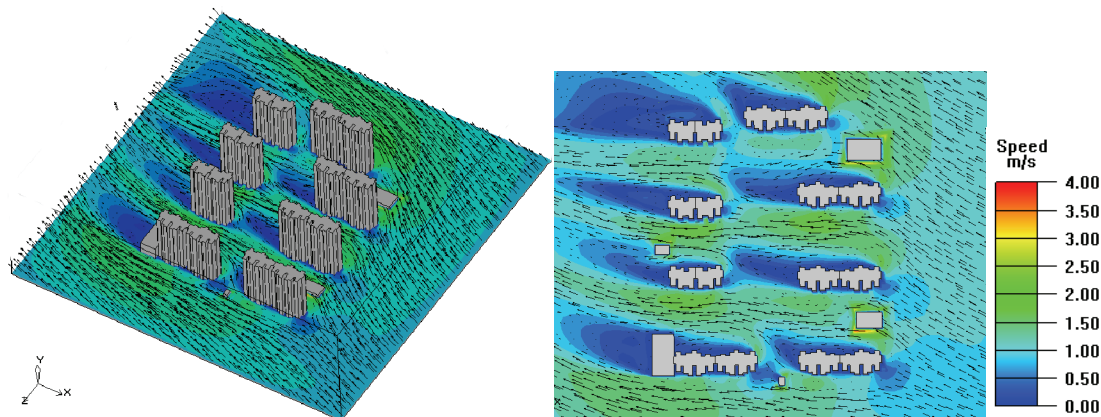


1.2 风场分析

规划设计中根据本地区地形及小气候情况，在总图中合理布置不同高度的建筑物与树木植被，为在建筑群内夏季有阴影遮蔽效果，并疏导通风气流，冬季寒风则为后排高大建筑物所遮挡，又有足够的日照与阳光辐射采暖。通过植被的光合作用及蒸腾作用使太阳辐射热能转化，降低环境温度。广植树木花草，减少周围硬质地面；这样，就能缓解曝晒及骤雨造成建筑物表面的温差变化，使绝大部分辐射热不致进入围护结构向室内传递，从而改善了生态和室内环境。

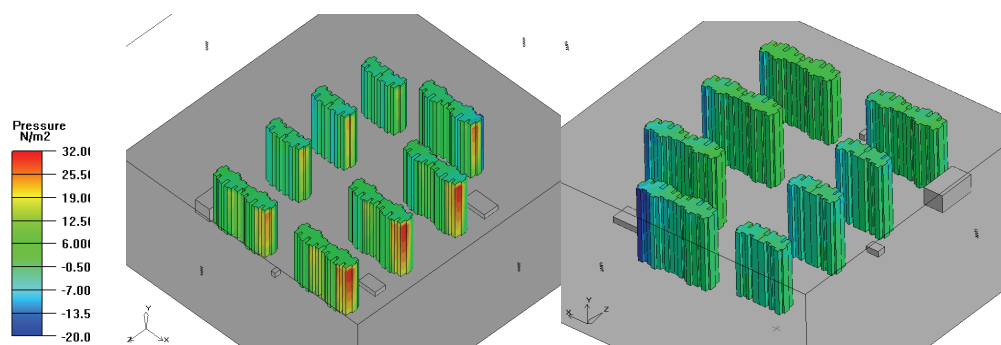
运用 CFD 软件对项目 c 区 77A-01A 区域做风环境分析为例。对本项目周边风环境状况主要从室外风场分布情况及室外风环境对室内环境影响两方面内容通过风速、风压等因素进行分析评价。

I. 夏季



ESE (南偏东 67.5°), 3.4m/s

CFD分析:小区内空气流动通畅,基本都在0.5m/s以上,无明显滞风区,有利于小区散热和污染物稀释。

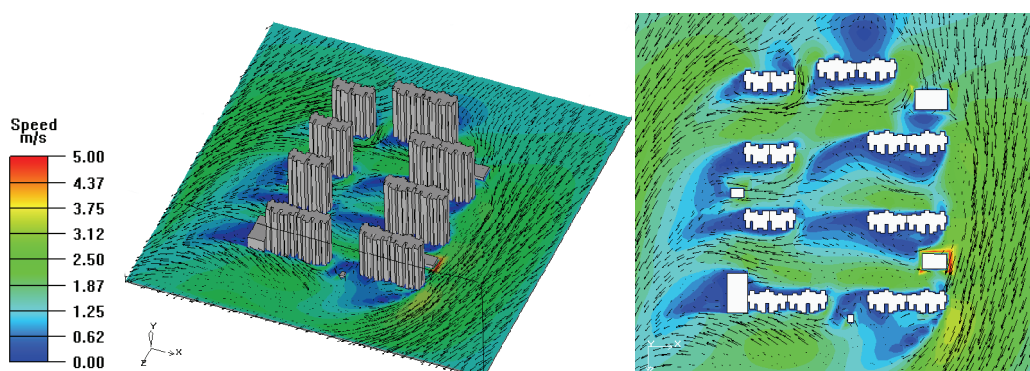


东南表面

西北表面

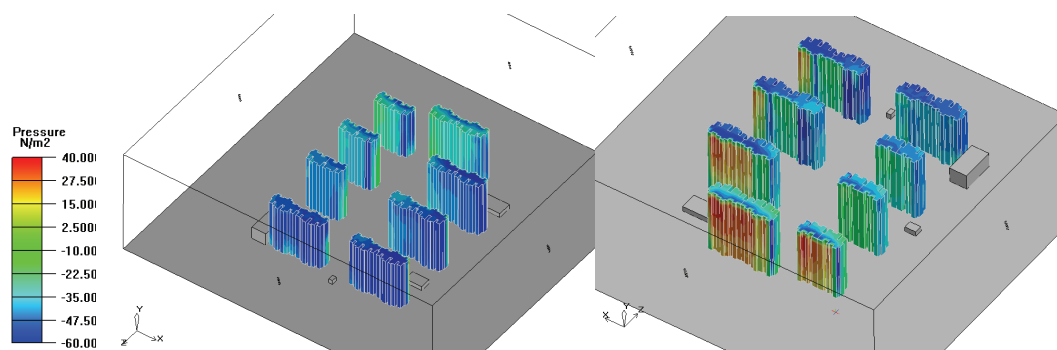
CFD分析:建筑迎风面表面风压最大,且随高度的增加风压增大。背风面风压最小,局部出现了较大负压。总体来说有利于小区内住宅自然通风。

II. 冬季



NNE (北偏东 22.5°), 5m/s

CFD分析:由于北向前排建筑的阻挡,使小区内形成较大的风影区,小区内部风速不超过3m/s,小于5m/s,满足室外行走区人员舒适度要求。



东南表面

西北表面

CFD 分析：建筑迎风面表面风压最大，且随高度的增加风压增大。背风面风压最小，局部出现了较大负压。因此须选择气密性高的门窗以减少冷风渗透，从而降低空调能耗。

通过深入的分析研究，规划设计完全符合《绿色建筑评价标准》GB/T 50378-2006 第 4.1.13 条一般项：“住区风环境有利于冬季室外行走舒适及过渡季、夏季的自然通风”的规定。也就表示我们在有限的条件下，通过与开发商的共同努力，为青浦新城经济适用房项目打造了一个更高品质的生活环境。

1.3 景观设计

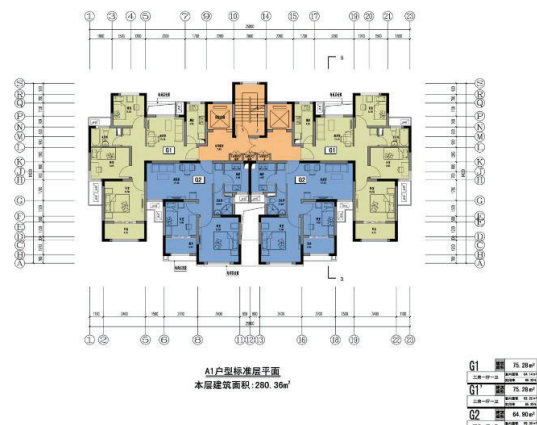
居住环境是人类一个永恒的话题，其目的在于处理好人、建筑和环境三者的协调关系。随着科学技术的发展和人民生活水平的不断提高，人们在满足居住物质和生理需求的前提下，开始重视居住的精神和心理需求。居住环境“园林化”为居民放松、休憩、活动和交往提供了有益的空间，也逐渐成为人们生活的第一要素。

景观设计中我们充分思考了青浦当地人文及地理环境。挖掘“江南水乡”的文化内涵，充分体现生活的情趣，创造出低碳、环保、节能的绿色空间，并以“水”和“绿”为主要造景元素，通过对植物的配置，建筑组合空间打造以及地块周边自然水系的营造形成风格独特的社区景观，努力达到户户有水景，窗窗有风景的目的。这样既创造了良好的景观环境，又体现了水乡滨水而居的生活模式，呼应了环境的水文化特征。



2 建筑设计

2.1 户型设计



住宅单元平面设计在完全满足“上海市保障性住房设计导则”的基础上,克服了项目中地块过于分散,户型比例要求度高的情况下,充分利用外部景观和内部环境,从居住者的实际使用要求出发,采用经济紧凑的核心筒布置,将交通部分放置在中部,加强南北空气对流,给户型带来良好的通风和采光条件。方案设计从 48 平方米到 77 平方米以下不等多种户型,所有房间(包括卫生间)全明,主要居住空间南向,各功能用房布局合理,交通空间简便,尺度紧凑,并综合考虑到家具布置的合理性,提高居住空间的实用性及使用效率。阳台部位的剪力墙设置充分考虑其封闭后可以结合卧室或起居室形成扩展空间,为住宅的灵活性和可变性提供最大限度的可能性。

2.2 外立面设计

青浦自古就是江南水乡,人杰地灵。现政府也在区域规划中提出打造“新江南水乡”的宏伟目标。在这个大方向的指导下,我们建筑立面设计定位为新中式风格,结合江南水乡古朴的民居特点,汲取江南水乡建筑平坡屋面及马头墙等细节上的设计元素加以简化,与现代设计元素有机结合,并以黑、白、灰将最本质的建筑结构呈现出来,平屋顶与坡屋顶穿插布置,带来丰富的立面变化,诠释了江南水乡建筑的地域特色。同时在各组团的设计中,灵活运用其色彩的组合关系与构成比例,有效的提高了建筑的识别性和多样性,并创新的展示出东方建筑的质朴情怀,塑造出意味深长的东方水墨画神韵。



3 标准化设计及绿色节能材料选用

3.1 优化结构体系,追求简洁、合理的设计

为使建筑在日常使用中达到节能的效果,我们在单体设计时注意控制体形系数,尽量减少过多凸凹面;适当增加外墙保温隔热效能,提高热阻;增加空调建筑热惰性有利于建筑热稳定性;使用高效保温隔热材料设于主体结构外侧,减缓热量进入墙体;局部墙内设置空气间层提高保温隔热效果。户型设计中在满足各户型使用要求的前提下,努力使功能空间标准化,这样做既节约了成本又加快施工和装修工期,同时也体现了节能环保的目的。

单体高层住宅部分,为地上 16 ~ 18 层,地下 1 层,房屋高度 45~51 米。为提高整体经济型,拟大多采用钢筋混凝土剪力墙结构,抗震等级为三级。楼、屋面采用现浇钢筋混凝土梁板。

3.2 运用可循环和地方材料

建筑中可再循环材料包含两部分内容,一是用于建筑的材料本身就是可再循环材料;二是建筑拆除时能够被再循环的材料。充分使用可再循环材料可以减少生产加工新材料带来的对资源、能源的消耗和对环境的污染,金属材料(钢材、铜)、玻璃、铝合金型材、石膏制品、木材等均属可再循环材料,应大量使用。如可再生混凝土及其它外墙材料。对于聚氯乙烯(PVC)等不可降解的建筑材料,则尽量减少使用。在材料的选择上,原则是采用区域性建筑材料进行项目的建设,在拉动当地经济的同时,可有效地减少材料运输而导致的二氧化碳的排放。

二、绿色、和谐、舒适的家园

1 社区环境

规划中的社区是一个半开放性的社区，它既是每一个居住者的自由浪漫之地，又同时具有步移景异、层次变化丰富的多种居住环境。高层住宅多个相互渗透的组团，组团之间用大片绿地进行分隔，设置丰富的活动场地和人文景观，创造出一个属于每一个居住者的社区核心，满足人们的归属感与认同感，形成一个与众不同的社区环境。

绿化设计与环境设计紧密结合，功能上净化与调节基地内的空气质量、降低外界噪音，改善小气候。形式上采用点、线、面相结合的方式，合理搭配树种，与水景、小品、草坪、小径、建筑等形成优美整体的居住环境，提供居民良好的活动、娱乐天地，让家家户户都有良好的窗外景观。

一个美好的居住区必然是一个生态化的可持续的社区。我们从开始就不仅仅局限于基地内部，在规划中着重通过绿带及景观的设计，实现居住区的生态脉气与周边环境的自然相通，与城市总体风貌的自然相通。在此基础上，通过多样化的植物设计和景观系统规划，提高住区的生态品位，营造生态多样化的环境，进而创造出有机性的诗意栖居。集中绿化向组团渗透，同时注重宅间绿地的营造使住户能充分感受到出门见绿，步移景异，利用集中绿化和宅前绿化相融合的方式，极大的拓展了集中绿地的视野。



2 活动空间及配套

整个住宅小区的规划考虑了居民的娱乐、社交需求，除在地块设有配套设施外，小区中心的公共绿地，设有阳光草坪，组团绿化，整个环境设计雅俗共赏，促进了居民的交流。设计结合各种年龄层次的需求，设有老年、儿童活动场地，此外充分考虑部分弱势群体的需要，如盲人道及盲文标志的设置及无障碍设计。中心景观作为居民休憩、活动的主要场所而环境设计的重点，设有草坪、铺地、人工水景与丰富的观赏植物。

突出“可持续发展”原则，充分利用自然条件，整体设计和安排外部空间环境，精心布局，因势利导，充分利用地区内的自然环境，并通过新型社区生态绿化系统的形成，提高住区内的环境质量标准。

小区配套用房集中布置在组团出入口附近，内外设置入口以方便居民使用。配套用房立面采用中式做法，与整体风格协调一致，并精心推敲尺度，意在打造出传统中式住宅从大门进入庭院，通过过渡空间在进入厅堂的过程。使住户回家的心里感受有中式庭院的归属感。

3 安全、智能的小区

规划设计中在小区集中管理的总体概念下，考虑住宅小区总体保卫工作，各组团设有独立围墙、门卫、



及监控等设施。每幢住宅首层入口设有防盗总门，每套住宅均采用有防盗功能的分户门，分户门上不开气窗；底层外窗设红外感应系统。建筑外墙的装饰物、室外机板等的设置避免有利于室外攀登。在小区出入口、地下车库出入口、单元出入口、集中停车处等处设置闭路电视监控摄像机。小区报警系统通过报警网络实现与当地 110 区域报警联网。

4 高效、紧凑、灵活性的环保居住空间

项目规划设计中一房、二房、三房的比例关系是 30%:40%:30%，与目前经济适用房户型的比例接近，符合目前市场的迫切要求。在此基础上我们做了进一步研究和展望，提出了如何满足经济适用房居民日益变化的居住需求的课题。

为解决这一问题，在户型设计的时候，我们有意将两个小一房的房型设计在一起，房间布置和结构设计时均考虑到户型配比的可调节性，组合户型结构变化少，对周边环境及邻居都无影响。这样在需求不明确的情况下，我们可以根据未来变化的市场需求做相应的改变和调整，这样能够更加贴切地满足居民的需求，真正意义上为民着想、为民服务。

结束语：

青浦新城经济适用房地块是为响应国家号召，解决中低收入住房困难家庭及动迁市民的回迁问题而建造的配套完善的大型社区。所以在设计上我们主要以紧凑型、小户型为主，在日照、消防、面宽、间距等满足现行国家和上海市规范要求的前提下，做到功能合理、使用方便，实用性强。规划设计从开始就不仅仅局限于基地内部，而是着意通过绿带及景观的设计，实现居住区的生态脉气与周边环境的自然相通，与城市总体风貌的自然相通。在此基础上，通过多样化的植物设计和景观系统规划，提高住区的生态品位，打造出一个真正意义上的绿色、和谐、舒适的家园。■

构建上海保障性租赁住房投融资平台的思考

上海市房地产科学研究院 严荣 江莉

“十二五”期间，上海保障性住房建设的任务很重，需要占用大量的资金。其中经济适用住房和动迁安置房可以通过出售房屋回收资金，但保障性租赁住房（包括廉租住房和公共租赁住房）主要以出租的形式实现保障功能，无法在短期内通过变现的形式实现资金回笼，因此，此类保障房的建设和筹集对政府的资金运作来说是一个巨大的考验。以公共租赁住房为例，按照上海“十二五”的要求，上海市计划新开工建设和筹措公租房 1000 万平方米，共需通过市场融资筹措 700 亿元建设资金。所以，如何筹措到更多的资金，是更好实现“十二五”规划首先要考虑的问题。

保障性租赁住房的资金来源可以分为两个方面：开源和节流。开源是指寻找更多的资金渠道，上海现采取的方式主要包括利用公积金增值收益、银行贷款、保险资金和鼓励更多的社会机构参与等方式。在节流方面，主要是指降低建设和筹措成本，可以使用的方法包括降低地价和通过成立房屋银行对现有市场租赁房屋进行经租代理以充分利用现有房源而减少新建房屋来节约资金。在此主要讨论开源问题。

一、部分城市筹集保障性租赁住房资金的做法

如何筹措保障性租赁住房的资金，也是其他城市发展保障性租赁住房建设首先需要考虑的问题。

部分城市结合自身的特点，在保障房资金筹集方面形成了自己独特的方式。

1、重庆、黄石的土地—资金联动机制

土地和资金是保障房建设的两种核心资源要素，同时它们之间又存在紧密的关联性。如何通过土地资源的开发进一步达到筹集资金的目的，实现这两种核心要素在筹集方式及其关联机制上实现创新，是有效完成“十二五”期间保障房建设这一重大民生工程的关键。在这方面，重庆和黄石迈出了第一步。

重庆市在公租房的建设资金和土地筹措上，以重庆城投集团和重庆地产集团两家国企为主导，定位于以公租房建设促进城乡统筹工作和城市经济的高速发展。重庆自 2002 年就开始依托上述两家国企大量储备土地，为 3 万亩的公租房用地提供了强有力的保障，并且利用 21 个公租房社区带动中心城外围区域的加速成熟，进一步提升土地价值，以现有土地储备和土地升值预期为抵押或担保融资，资金和土地的相互推进形成循环。

黄石市则是将公租房建设与城市发展规划密切结合，通过统一的公租房建设来解决城市空间调整中最紧要的旧城棚户区改造任务，并且建立公租房投融资平台（“众邦公司”）来统筹公租房建设的土地和资金资源。通过对棚户区居民“异地安置”的方式，盘活优势区位土地资源，利用土地市场价值的提升（并进一步融入借贷资金）来反哺公租房建设和运营。

这两个城市的地方政府虽然不是直接作为融资主体，但可以凭借政府信用担保，通过成立地方融资平台或专门负责保障房建设的公司来进行融资。这些机构通常具有土地储备职能，这样一方面可以以土地划拨或有条件挂牌的形式供给保障房建设用地；另一方面，土地储备实际上成为了上述机构进行多渠道融资的显性或隐性担保。

2、天津五种方式解决资金来源

由于公共租赁住房建设资金需求量大、占压时间长，一般融资模式无法满足需求。作为国内首个保障住房建设投融资平台，天津市保障住房建设投资公司从多渠道筹措建设资金，主要包括：

（1）专项银团贷款：向国家开发银行申请专项银团贷款 412 亿元，贷款期限 30 年，前 5 年只付息不还本，现已通过总行贷委会评审；

（2）发放信托产品：天津与全国社保基金理事会签署协议，全国社保基金理事会以信托产品的形式，为本市提供 30 亿元贷款，专项用于本市公共租赁住房项目建设；

（3）财政资金支持：天津市财政“十二五”期间提供专项资金 47 亿元，今年提前注入 15 亿元；国家保障性安居工程专项补助资金，首笔 2.6 亿元已拨付天津；

（4）尝试公积金贷款：去年 8 月，北京、天津等 28 个城市被列为公积金支持保障性住房贷款试点城市，建行天津分行运用公积金委托贷款的形式，利用约 20 亿元公积金贷款为天津 1 万套公租房建设提供资金；

（5）利用银行资金：天津中德住房储蓄银行累计发放保障性住房贷款 52.45 亿元；建行天津分行牵头与 15 家商业银行共同组建 200 亿元银团，以此支持保障性住房建设；国家开发银行累计发放 120.3 亿元支持 29 个示范小城镇建设项目。

3、北京成立政府融资平台公司，多渠道筹资

在 2011 年北京市公开配租配售保障房 10 万套的建设目标中，公租房占 60% 以上。为解决公租房融资难的问题，2011 年 6 月 30 日，北京成立了北京市保障性住房建设投资中心，将利用这一融资平台，多渠道筹集资金。国务院早在 2009 年 6 月，已批准北京为 REITs（房地产投资信托基金）试点城市，当时是为了给经济适用住房提供开发贷款。由于北京拥有 REITs 的国家试点资格，将可利用这一平台公司抢占发行信托基金筹集社会基金建设公租房的先机。

除开可能发行 REITs 筹资外，北京计划发行企业债。从融资成本来说，信托在 10%-15%，银行贷款在 7%-8%，而企业债的融资成本相对较低，是银行贷款利息的 90% 左右，而且不受银行贷款规模限制，这种中长期贷款周转起来方便，有利于大国有企业参与保障房建设。住总、首开和金隅等房地产开发公司都在申请发保障性住房专项企业债。

就公积金贷款来说，作为全国 28 个公积金参建保障房试点城市之一，北京市除直接发放建设贷款外，公积金贷款还开始被用于回购保障房，2010 年北京涉及 34 个项目，贷款额度 209.02 亿元。北京预计安排 150 亿元公积金贷款投入保障房建设。

在银行贷款方面，建设银行北京分行和国家开发银行对北京市公租房也给予了长期贷款、资本金和利率方面的支持。其中建设银行意向性给予 200 亿元授信额度用于保障房建设。

此外，北京的保险资金有望“投身”保障房建设领域，目前北京可投资于保障房的保险资金在 300 亿元至 500 亿元。

二、上海保障性租赁住房目前融资面临的障碍

1、信贷支持政策有待突破

针对划拨土地使用权抵押与上海 1999 年出台的《上海市房地产抵押办法》（市政府令第 76 号）规定相冲突的问题，近日市政府办公厅正式印发关于进一步做好本市公共租赁住房融资工作的会议纪要，明确了保证公租房运营机构还本付息能力的几项支持政策，其中之一就是划拨土地使用权可以抵押，这就缓解了公租房建设单位贷款难的问题。

但会议纪要要是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范格式的文书，用于记载和传达行政机关有关会议情况和议定事项，主要适用于行政机关间的一些事务处理，法律约束力较弱，较为适用于解决个案性质的问题；而银行属银监会和央行管理，作为银行主要业务的信贷业务的相关政策也是

由银监会和央行等共同出台发布。银行和政府行政机关属两条线管理，因此，要使会议纪要的内容长期有效，应将会议纪要的内容通过相关法律政策的形式固定下来，才能使银行将来再碰到类似问题有法可依，而不是单纯依靠行政命令。

2、债权融资门槛过高

债权投资包括如地方政府债券、企业债券、中期票据等，现在我市除试点地方政府债券用于保障性住房建设外，对于企业债券、中期票据等都还有一定的政策障碍。

如企业债券的发行门槛较高，必须连续 3 年盈利，且净利润平均值不少于将发债券的一年利息。而公租房运营机构多为新成立，且只能保本微利，难以满足条件。

继首开股份、栖霞建设、信达地产等公司后，保利地产也计划通过发行 40 亿元的中期票据为保障房输血。保利地产承担的两个纯保障房开发项目，其中一个就是上海嘉定云翔经济适用房项目。由于经济适用住房项目可以通过出售回收资金，适用于中期票据 3 到 5 年的期限。而作为保障性租赁住房的公共租赁住房至少需要十几年才能收回本金，因此，虽然同为保障房，中期票据可以支持经济适用住房的建设，但对于支持保障性租赁住房建设还有一定的局限性。

3、金融资本直接投资面临政策限制

按照《上海住房公积金事业“十二五”发展规划》，2011 至 2015 年计划利用本金结余资金投资保障性住房 250 亿元。根据《利用住房公积金支持保障性住房建设试点项目贷款管理办法》的相关规定，公积金结余资金用于公共租赁住房建设，贷款期限不能超过 5 年，与公共租赁住房占用资金的实际需求不符。

截至 2010 年，本市社保基金结余资金超过 1200 亿元，其中不作为基本社保纳入专户管理、有希望用于公租房的，主要是镇保补充保险资金，共 100 多亿元。按历年积累水平大致估算，到“十二五”期末，至少可达 250 亿元。但国家目前尚不允许利用社保基金发展公共租赁住房。

截至 2010 年，本市企业年金结余资金约为 250 亿元。按历年积累水平大致估算，到“十二五”期末，至少可达 500 亿元。但对于将企业年金用于公共租赁住房建设，国家目前也尚未放开。

上海是全国房地产业和金融业最发达的城市之一，理应在公共租赁住房投融资方面走在全国前列，探索尝试更具市场化的投融资模式。因此，研究权益型 REITs 模式就提上了日程。但 REITs 模式的法律和政策障碍也相对较多，由于国内尚未出台产业基金法，设立 REITs 只能参照公司法、信托法进行。封闭式权益型 REITs 要真正落地，还需要建立两套制度，一是 REITs 设立、发行和上市交易的制度，二是参照国外惯例对 REITs 收益免征企业所得税的制度。

三、上海可以探索和采取的融资方式

对照上面所提到的融资瓶颈，提出以下可以探索和采取的方式：

1、加大财政资金投入

解决好城市中低收入住房困难家庭的居住问题是政府的应尽职责。因此无论是住建部联合其他六部委发布的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》（建保〔2010〕87 号），还是上海市政府发布的《本市发展公共租赁住房的实施意见》（沪府发〔2010〕32 号）中都明确规定，政府要对公共租赁住房建设和运营给予资金支持。

我市的公共租赁住房制度正处于发展的前期阶段。在这一阶段，应以大力新建和收购房源为主，即处于收储公租房的增量房阶段。不论是新建房源还是通过市场化收购合适的房源，都需要大量的资金投入。在广泛调动社会力量参与公租房的建设中来时，政府首先应该投入大量的资金。上海所有区县均已组建了区级公租房运营机构，根据市区两级 1：2 的比例配比资金，市、区两级财政已合计投入资金约 50 亿元。但与“十二五”700 亿的资金总量比起来，还是有很大的差距。因此，还应该通过直接投资、

资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式，加大财政投入力度。

2、畅通企业债券发行渠道，提升企业积极性

目前银行间市场发行的中期票据以3年期和5年期固定利率品种为主，规模从数亿到数百亿不等。2011年初以来，3年期中期票据平均发行利率在5.34%，5年期中期票据平均发行利率在5.63%。目前银行贷款1-3年期/3-5年期/5年以上的贷款基准利率分别为6.4%/6.7%/6.8%。即3年期和5年期中期票据的发行成本要比同期银行利率低16.6%和15.7%。通过发行中长期票据可以大大降低开发企业的资金成本。根据瑞银证券的分析报告，在目前我国通过提高首付、限购、限贷和加息等政策对房地产市场进行调控的当下，房地产开发企业的资金压力很大，也希望能发行中长期票据，一是降低开发商的开发成本，二也有意愿通过发行中长期票据来参与保障房建设。因此企业发行债券进行融资解决保障性租赁住房的资金来源是一个很好的渠道。但正如上文所提到的，中长期企业债券的发行门槛高，导致新组建的公共租赁住房运营机构难以符合这些条件，由于盈利能力较弱，也无法获得较高信用评级和优惠利率。再有就是发行时间相对保障性租赁住房的占用资金时间来说，还是较短。因此需要政府对公共租赁住房运营机构进行资信担保，以解决发行难的问题。

3、用好社会资金，保障资金安全

现有政策规定住房公积金本金结余资金可以用于向各类保障性住房提供贷款，但是增值收益的用途仍然仅限于收储廉租住房实物配租房源方面。根据上海2010年公积金运行报告的数据，截止到“十一五”期末，上海公积金个贷量达到2333.24亿元，而同期累计归集的住房公积金和补充公积金只有2524亿元，因此本金结余很少。由于放贷额巨大，使得公积金的增值收益较多，在收储廉租房源后还有大量剩余。但根据现有的政策，住房公积金的增值收益不能用于公共租赁住房投融资，只能存在银行，利率不到3%。因此，拓宽住房公积金增值收益的用途到公共租赁住房等其他保障性住房品种建设上，不但实现了公积金增值收益的再增值，也保证了上海保障性租赁住房的建设有了稳定的资金来源。

通过对美国和香港保障性住房资金渠道的研究发现，REITs是一个非常好的融资模式。虽然目前我国REITs的发行还具有一定的法律障碍，但上海作为全国的金融中心，应该积极探索REITs支持上海保障性租赁住房建设的可行性方式。北京已经有发行REITs为经济适用住房融资的先例，上海也可将商业物业的较高收益租金与公租房的低收益租金并入一个投资资产池，以商业物业的高租金来弥补公租房的低租金，使投资者能获得较为稳定的社会平均利润率，不仅可以解决公租房长期投资问题，而且可以盘活存量商业物业，拓宽社会资金的投资渠道，疏导社会资金流动性过剩，可谓一举多得。

上海社保基金和企业年金的规模都很大，截止到2010年，合计总资金量达到1450亿元左右。但根据现有政策，这两种资金都不可以投资不动产，再加之上海2006年的社保基金案的发生，对于是否能用这笔资金及如何保障其安全性产生了疑问。在2010年9月，《保险资金投资不动产暂行办法》出台，已允许保险资金以物权、股权、债权等多种形式投资不动产；而社保基金和企业年金作为政策性保险资金，也可通过投资具有稳定收益的项目来实现更高的收益。而投资公共租赁住房项目，就可实现这些资金长期投资、收益稳定的要求。因此，利用社保基金和企业年金参与保障房建设是有例可循的。对于资金安全问题，可以在公租房运营管理中加入监督机制来进行保证。

4、多元化投资主体

拓宽保障性租赁住房的资金来源，最根本就是形成投资主体的多元化。除开上面所提到的银行、基金、公积金等投资主体外，房地产开发企业也是我们可以争取的主体。对于房地产开发商来说，利润率是一个指标，但资金能否及时回笼对于资金密集型的房地产开发行业来说更是重要。因此，如果能顺利实现资金的回收周转将能极大地调动房地产开发企业参与保障性租赁住房的建设。

在具体操作中，可以借鉴“公私伙伴关系”（public-private-partnership, PPP）的模式，房地产开发企业可以通过BT（建设—移交）模式或BOT（建设—运营—移交）模式参与保障性租赁住房的建设，

也可以通过先租后售的模式收回资金，实现资金的退出机制。

目前上海的经济适用住房基本上采取的就是 BT（建设—移交）模式，也就是：由房地产开发商建设好经济适用住房后，移交给政府来分配房源，开发商通过出售房源来回收资金。在保障性租赁住房（主要是公共租赁住房）的建设上，也可以采取 BT（建设—移交）模式，考虑到公共租赁住房有一个长期持有的过程，也可采取 BOT（建设—运营—移交）模式，即：房地产开发商在建好公共租赁住房后经营一段时间再移交给政府经营。其中运营的时间主要视房地产开发商的资金流情况和政府谈判的结果而定。

BT 模式或 BOT 模式基本上都是由开发企业先期垫付开发建设成本，再移交给政府后回收垫付的成本，而另外一种先租后售的模式则完全是由开发企业承担所有成本支出。保障性租赁住房的实质是通过出租住房的形式解决中低收入家庭的居住困难。实施保障性租赁住房“先租后售”，不但解决了房地产开发企业的资金压力，还能有助于保障对象实现置业的梦想。但实现“先租后售”需要有几个前提：首先是房价在将来较长一段时期保持稳定并有上升空间，防止大落，房地产开发企业在“捂盘”不售的若干年后，能通过房屋上市回收房屋的开发建设资金、银行贷款利息并取得一定比例的盈余，房地产开发企业才有积极性参与保障房建设；二是在“先租后售”的期间内，政策应具有相对的稳定性；三是实行“先租后售”的房屋在出租一定阶段以后能够顺利地出售。

考虑到上海土地资源的有限性，“先租后售”的模式不宜全面推行，只能作为调节未来公共租赁住房房源总量的手段，建议选择部分项目进行试点。

在笔者完成这份稿件之前，财政部在 2012 年土地出让金收入预期下降的背景下，于 2 月 6 日发布《关于切实做好 2012 年保障性安居工程财政资金安排等相关工作的通知》，要求各地增辟四条投资渠道用于保障性安居工程建设。这四条投资渠道分别是：

一、要求 2012 年新增地方政府债券收入要优先保证保障房。二、试点房产税改革城市，取得的房产税收入要专项用于保障房建设。三、从国有资本经营预算中，安排部分资金保障国有企业棚户区改造。四、从城市维护建设税、城镇公共事业附加费、城市基础设施配套费等收入中安排资金，用以建设保障房的配套基础设施。

从上述四条渠道来看，上海作为房产税试点改革城市，将来每年的房产税收入也可以用于保障房建设（2011 年上海包括生产经营性房产在内的房产税收入达 22.1 亿元）。随着房产税征收工作的稳步展开，这一收入能够得以保证。这样，保障性租赁住房的资金来源渠道又进一步得以拓宽。■

论国际大都市的住房保障体系建设

上海市房地产科学研究院 严荣

国际大都市是城市化发展的重要形态，是在经济全球化浪潮中涌现的对一定地域具有重要辐射和带动作用的特大型城市。由于人口密度高、土地资源稀缺等原因，国际大都市的住房矛盾普遍较为突出，因而需要通过住房保障方式缓解部分群体的住房困难问题。探讨国际大都市的住房保障体系建设，不仅有助于了解并把握国际大都市的特点和发展规律，而且有助于推动社会主义现代化国际大都市建设取得阶段性进展。

1 国际大都市与中国的城市化发展

世界上对于“国际大都市”的研究始于20世纪初。1915年，苏格兰城市规划师格迪斯率先提出“国际化大都市”（cosmopolitan city）的概念。1968年，英国地理学家、规划师彼得·霍尔将“国际大都市”定义为：对全世界或大多数国家产生全球性经济、政治、文化影响的国际第一流大都市。20年后，美国学者约翰·弗里德曼提出了“世界城市”（world city）的概念，认为世界城市是全球经济的组织节点，组织并连接区域经济、国家经济形成全球经济。之后，又有学者通过对纽约、伦敦、东京进行研究，提出了“全球城市”（global city）的概念。

基于对国内外研究者众多观点的整理，从定性的角度看，大致可将国际大都市的衡量标准归纳为以下几个方面：城市规模大，人口规模达到一定标准，是国内特大城市或重要城市，外籍居民在其常住人口中占有一定比例；主要的经济中心，既是本国又是国际性的综合经济中心，或者贸易、金融中心，能够对本国和某一跨国区域经济或世界经济的发展起一定程度的控制作用或引导作用；对外交往机构的集中地，集聚着众多的跨国公司和财团总部，汇集了资本、人才和信息，其决策的影响力、辐射面远远超出城市本身的地域范围，可波及到一定的国际性区域，甚至影响到全世界；现代市场体系较为完善，第三产业高度发达，具有高效的综合服务功能，形成了相对完善的中央商务区；城市基础设施较为优良，能够确保物质流、资金流、信息流和人员往来在国内和国际流动的畅通。

尽管国内众多城市都提出要建设成国际大都市，但国际大都市的形成有其内外条件。外部条件至少包括区位条件、在国际分工格局中的位置以及开放环境等；内部条件则应包括基础设施、经济实力、市场吸引力以及社会环境和科学文化基础。

根据国际大都市的一般标准，相比纽约、伦敦、东京等城市，中国的大都市发展仍然存在较大差距。客观说，包括上海在内的中国大都市的发展经历了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型历程。“在计划经济时代，中央高度集权的经济控制下，城市实际上只是计划的执行机构，执行生产功能和管理职能”。在这种体制中，国家不是随着工业化的发展逐步推进城市化、加速农村劳动力和人口向城镇转移，而是从体制、政策到各项管理制度上，都限制城市的发展和劳动力的流动。即便在大城市内部，由于生产和生活都束缚在“单位体制”中，因而只能形成适应计划经济的小型城市区域。只有在建设社会主义市场经济的过程中，随着社会分工不断深化，市场配置资源的能力不断增强，城市的规模、空间

和功能才得以拓展。所以,上海等中国大都市在艰难转型中取得的巨大成就是应该肯定的。

但着眼于社会主义现代化国际大都市的总体目标,仅从定性的角度而言,在城市管理、市场体系和创新活力等几个方面还需要大力改进。在城市管理方面,要不断提高行政效率和行政透明度,增强公共服务和社会管理职能。其中,尤其要注重改善公共服务供应结构,提高公共服务质量。缺乏高质量的公共服务,国际大都市就偏离了“以人为本”的发展理念;没有高效有序的城市管理,国际大都市就难以实现现代化。在市场体系建设上,要不断提升产业发展质量,增强综合服务功能,为庞大的物质流、资金流、信息流和人员流提供市场平台和基本保障。在创新活力方面,要不断释放社会成员的创新能量,增强科技研发和自主创新的能力,为所有人员的发展提供社会环境和科学技术基础。

尽管我国大多数城市与国际大都市相比还具有一定差距,还有相当长的建设之路要走,但随着全球经济重心的转移,世界城市的发展和格局也在发生重大的变化。因而,在当前我国经济快速发展的大好形势下,在像上海、北京这样具备发展现代化国际大都市基本条件的城市中,建设一座或几座国际公认的国际大都市,力争在世界城市体系中占有一席之地是比较可行的。

2 住房保障体系与国际大都市的发展

2.1 国际大都市的住房特征

国际大都市的住房状况,既反映了所有城市共有的情况,又体现出一定的特殊性。这是由于,从小城镇到城市再到大都市,是一种人口规模的不断增加、空间与建筑的不断扩张、生产和经济功能的不断提升的历程。人口集聚、空间拓展以及产业升级,都对国际大都市解决住房问题的方式有着塑造作用。

2.1.1 国际大都市的住房供给特征。概况起来,国际大都市的住房建筑形式以公寓、小户型为主,注重对存量住房资源的利用,但住房供应普遍较为紧张。以公寓、小户型为主。比如,在伦敦市的住房中,公寓类房屋占私人部门和社会公共房屋部门所提供住房的比重分别为 35.9% 和 75.2%,两居室及两居室以下类别房屋所占比重分别是 39.5% 和 64.2%,都远远高于英国其他城市的水平。日本东京市的公寓占有住房的比重是 67%,也远高于全国平均水平。注重利用存量住房资源。比如纽约市,将现有建筑进行再次调整,以应对建筑的不同需求,进行相应的存量结构调整,包括住宅之间以及住宅和非住宅之间的用途调整,促进资源节约与合理利用。

2.1.2 国际大都市的住房需求特征。国际大都市的住房需求普遍较为旺盛,主要以租赁方式解决住房问题,住房自有率较低。比如,伦敦的住房自有率比英国的平均水平低了 10 个百分点左右。“1991 年伦敦的住房自有率为 57%,同一时间英国的平均水平为 66%,低了 9 个百分点;2001 年时,伦敦为 58%,而英国平均水平为 69%,低了 11 个百分点”。再比如,纽约市近 2/3 的住房为承租人居住。“根据 2005 年纽约的 HVS (住房和空置状况调查),住房存量当中,租赁住房的套数占 64.2%,自有住房占 31.0%……纽约市租赁住宅所占份额是美国全国平均水平的两倍”。

2.1.3 国际大都市的房价特征。国际大都市的房价一般高于全国平均水平,而且上涨较快。比如,2009 年伦敦市的住房价格中位数为 250000 英镑/套,平均数为 363043 英镑/套,而英国的相应数据分别为 169000 英镑/套和 213490 英镑/套。1996 年至 2009 年,伦敦住房均价的增幅为 241%,而英国住房均价的增幅为 196%。

2.1.4 国际大都市的居住特征。国际大都市居民住房水平一般低于全国平均水平,而且表现出明显的郊区化特征。比如,“1998 年东京都所有住宅的户均面积约为 60 平方米,而日本整个国家的户均面积约为 92 平方米,二者的户均面积差值达 30 平方米以上”,与此同时,“在东京圈内住宅用地供应总数中,离东京城市中心区 50 公里以上的用地比例,从 1985 年 10.7% 猛增到 1990 年的 45.7%”。

2.2 住房保障体系对国际大都市发展的意义

建立住房保障体系对于提升城市管理水平,加强市场体系建设以及激发创新活力,都具有不可替代

的重要意义。

2.2.1 住房保障是城市政府加强公共服务职能的重要切入点。由于国际大都市的住房供应较紧张,住房价格偏高,因而住房问题比较突出。如何妥善解决居住问题,是考验城市政府管理能力的重要标杆。比如,“南非约翰内斯堡占家庭总数超过 50% 的贫困家庭(人数约 320 万,占城市总人口的 1/5)没有正式住房,这些人大多数居住条件拥挤并主要集中在危旧楼中,没有基本的水、电和卫生设施的供应”。这种状况的维系不仅限制了贫困家庭的发展,而且会制约国际大都市的良性运行。因而,为了避免这种状况在社会主义国际大都市出现,必须建立健全住房保障体系,使城市发展真正体现“让生活更美好”的愿景。

2.2.2 住房保障体系是完善市场体系、促进市场平稳有序发展的重要基础。国际大都市的市场能否平稳运行,不仅对国内经济会产生深刻影响,而且会引发国际经济的波动。但是,任何一个国际大都市在维持经济平稳运行方面都面临着巨大压力。这是由于资源高度稀缺加剧了资金流和人员流的竞争。而在所有市场中,国际大都市的房地产市场更加是暗流涌动。东京、香港以及纽约等国际大都市的房地产市场都曾经历过剧烈动荡,对城市发展都烙下了难以磨灭的印记。这些城市的一个普遍经验就是,通过不断完善住房保障体系,减少房地产市场的波动对城市整体经济运行的负面影响。

2.2.3 住房保障体系是激发创新活力的重要依托。国际大都市的发展要海纳百川,为各类人才尽情展现才华提供舞台。但国际大都市相对高昂的生活成本和商务成本,会使一部分人才知难而退。在这些成本中,居住是一个较为突出的问题。“大量优秀人才的引进,以及外来务工人员的流入,在为产业的发展提供了所需人力资源的同时,也给上海提出了新的要求,即要认真解决他们来沪后有关生活问题。目前,由于住房租赁市场的房源不稳定,租金价格高企等问题,往往会对引进人才和来沪务工人员产生‘挤出效应’”。因而,缺乏完善的住房保障体系,就难以为各类人才提供安居之所,也就难以吸引他们在大都市贡献才智,而这对于建设现代化国际大都市将形成一个重要瓶颈。

3 国际大都市视角中的住房保障体系建设

在城市的发展史中,国际大都市有其独特的属性;从国际大都市的视角看住房保障体系,同样能得到一些特殊的启示。由于国际大都市的人口规模在不断增加,城市空间在不断扩张,城市功能也在不断提升,因而在国际大都市建立住房保障体系,要着重处理好人口、空间与功能所带来的问题。

3.1 在总体思路,应体现“低端有保障、中端有支持、高端有约束”的理念。

在人口方面,国际大都市有两大特征,一是基数庞大,二是流动人口比例高。按照不同标准对国际大都市的人口进行划分,从而有针对性地设计解决不同群体住房问题的对策,是建立健全住房保障体系的重要基础。以住房条件为横坐标、人均可支配收入为纵坐标,可以画出一个四分图。首先就可以确定,只有低于特定标准(比如人均居住面积 15 平方米及以下)的人群才是住房保障的对象,而高于特定标准的人群,尽管其中一部分可能生活困难(比如收入低),但不应该纳入住房保障范围,而是其他社会保障形式的保障对象。其次,对于住房困难的人群(人均居住面积低于特定标准),可以再按照人均可支配收入划分为若干个亚群体。

所谓“低端有保障”,是指对于低收入的住房困难群体,应该保障基本的住房条件,其中要特别重视租赁型的保障需求,具体形式包括提供廉租住房、公共租赁住房、危旧房改造等。

所谓“中端有支持”,是指对于接近保障基准线的中等收入住房困难群体,应该给予相应的扶持,鼓励这部分群体在政府的帮助下通过自己的努力改善住房条件,具体形式包括提供租金补贴、首套房信贷优惠、共有产权式的经济适用房等。

所谓“高端有约束”,是指通过税收、信贷等政策约束高收入群体过多地占有住房资源,缓解国际大都市住房资源分配不均的状况,具体形式包括征收房产税、限制住房贷款等。

3.2 在整体规划上，必须处理好旧城改造、新城建设与住房保障三者之间的关系。

在空间方面，由于任何一个国际大都市都是有着一定历史文化传统的城市，因而这些城市普遍面临着旧城改造与新城建设的张力关系。在城市空间不能无限扩张的约束条件下，处理好三者关系应该注意三方面问题。

3.2.1 应鼓励各类性质住房的和谐“混搭”模式，或者说保障性住房的建设应“提倡插建”。无论是对于城市的长远发展，还是对于城市的运行管理，“混搭”比成片地建设保障性住房都会更好。“在住房短缺阶段，很多国家都曾经大规模集中成片建廉租房，解决低收入家庭住房，但是美国、巴西等国家后来形成了一批贫民窟，也带来一些社会问题”。

3.2.2 注重旧城区存量住房资源的更新改造。旧城改造不能只强调拆迁和新建，应以提高房屋质量和改善环境为主。尤其要考虑住宅的更新改造，提高住宅利用效率。

3.2.3 应强化旧城更新与新城建设的发展协调问题。在人口流动加快的背景下，不仅容易增大城市管理的难度，更可能影响一个城市的社会文化连续性发展，割裂城市发展的历史文化传统，从而在中长期内给城市的发展带来不利影响。

因此，在新城建设、旧城改造、人口流动的背景中，应特别注重强化城市的整体协调、历史延续性，以人为本，真正提高城市整体的宜居性。

3.3 在供给方式上，应逐渐从以实物供应为主转向以货币补贴为主。

由于国际大都市的开发强度已经很高，大规模新建保障性住房会面临一个“资源错配”的问题，即有保障需求的区域缺乏相应的土地资源新建保障性住房，而有土地资源的区域又对保障对象缺乏的足够的吸引力。这个问题在租赁型的保障性住房建设上显得尤为突出。面对人口大量导入、租赁型需求不断膨胀的发展趋势，国际大都市应逐渐探索出以货币补贴为主的住房保障方式。

3.3.1 结合国际大都市的中长期发展规划，对不同产业的住房困难人员设计阶梯式的货币补贴方案，以此既引导外来人员的有序流动，也可以推动国际大都市的经济社会发展。

3.3.2 鼓励供给主体的多元化。尽管提供住房保障服务的责任主体是政府，但具体供给主体既可以是政府和公共部门，也可以是社会机构。从公共服务的发展趋势看，应该大力鼓励供给主体的多元化。在具体操作中，可以借鉴“公私伙伴关系”（public-private-partnership, PPP）的模式，灵活运用各种方式，促进保障房投资建设主体的多元化。比如，“设计、建造、融资及经营”（design-build-finance-operation, DBFO）是其中一种方式，它是指社会机构按照主管部门的规范设计、融资并建造住房用于公共租赁，而且负责日常运行和维修养护，到一定期限后，转交给公共部门。另外，还可以尝试“建设、拥有、经营”（build-own-operation, BOO），即由社会机构建造并经营公租房，而政府通过购买服务的方式向特定人群提供住房保障。这些方式既减轻了政府在公租房方面的短期融资压力，也可以弥补管理经验不足的缺陷。

3.3.3 在实物供应上，要鼓励探索共有产权类型的保障性住房。由于国际大都市在功能升级的过程中给各类人群提供了较为充分的就业和发展机会，因而适当探索共有产权类型的住房保障方式，帮助中低收入人群实现购房梦，有助于扩大中产阶层的队伍，促进城市社会的和谐稳定。有研究者提出，包括住房保障在内的社会政策应当重视家庭资产的积累。因为“收入只能维持消费，而资产则能改变人们的思维和互动方式”，产生许多积极的影响，包括更明显的未来观、更稳定的家庭、更多的人力资本、更妥善的财产管理、更积极的社区参与等。当然，对于这种共有产权类型的住房保障方式，应该建立健全相关制度和规则，避免使之成为寻租和腐败的对象。但从国际大都市的运行实践来看，共有产权类型是一种重要的住房保障方式。比如伦敦，“采取产权分享的形式（也称为半租半买形式）帮助低收入居民分步逐步买房，即由居民先购买部分产权，其余仍继续付房租（其产权由房屋协会持有），等将来经济能力提高后，再买下整套住房，购买部分产权的居民可以有三年的优惠购买权，三年之内购房的房价与其

他优惠条款不变”。这种共有产权的方式，对国际大都市的可持续发展有着深远影响。

3.4 在管理模式上，应该更加强调运用信息化手段和市场化方式。

相比其他城市，国际大都市的信息化基础设施更为优良，市场发育程度也更高，因而在住房保障的管理模式上应起到引领作用。

3.4.1 构建住房保障信息化应用平台，提高相关工作的有效性和针对性。具体而言，包括建立住房保障对象、资金、建设、管理等方面的数据库，健全保障性住房的信息化应用机制，使住房保障信息化平台具有核查、管理和评价等功能。

3.4.2 探索代理经营出租，使保障性租赁住房 and 市场化租赁住房相互补充。保障性住房体系和市场化商品住房体系都是住房供应体系的有机组成部分，两者应该相互促进，相互补充。就租赁市场而言，通过采取代理经租的方式，既能盘活空置的市场化存量房源，增加公租房的房源来源，又能引导和促进租赁市场，有利于居民实现合理的财产性收入。具体操作上，既可以向出租方予以税费减免和租金补贴，也可以采取租房券的形式。

3.4.3 建立保障性住房资源的动态管理机制。根据实际情况，对不同类型的保障性住房在统筹平衡和有条件转化的原则指导下进行动态管理，达到资源有效利用的目的。具体形式，既可以是整体转化，也可以是零星转化，还可以是因保障对象的条件变化而实现转化。

结论与展望

建立健全住房保障体系不仅是中国大都市的社会保障政策，也是城市发展政策，有助于提升城市管理水平，加强市场体系建设，激活创新活力。在人口规模不断增加，城市空间不断扩张，城市功能不断提升的背景下，中国的大都市要在理念、规划、供给内容和方式、管理模式等方面大胆探索，形成符合社会主义市场经济体制要求的住房保障体系。■

共有产权是保障房体系的重大创新发展

上海易居研究院 张永岳

2011年3月,《上海市经济适用住房价格管理试行办法》出台。其中,共有产权的运作机制成为焦点。实际上,不仅共有产权房是一种具有特色的经济适用房,而且共有产权的运作机制也具有重要的理论与实践的创新价值。

一、比有限产权更合理

上海经济适用房共有产权运作机制,具有可操作性的创新内涵。这一机制着眼于解决在使用和收益分配方面的公平性等问题,主要依据政府的各种投入(如土地出让金、行政事业性收费及其他税费减免等)和购房人的购房款投入所占的不同比例,并考虑周边同类型房屋的价格,设定政府(住房保障机构)和购房人不同比例的产权份额,并由双方在购房时通过合同事先约定。实际操作中,在综合建设成本、保障对象支付能力等因素的基础上,按照30:70或40:60的比例约定政府与保障对象的产权比例。

共有产权在操作过程中具有三个特点:一是产权收益的限制,购房人将得到其购房投资产生的合理收益,也将面对市场风险;二是5年后才能上市转让,且住房保障机构有优先回购权;三是购房人只能自住。这些体现了经济适用房用于解决住房困难的功能定位。

经济适用房采用共有产权运作机制,是具有法律基础的,其与原先经济适用房有限产权的提法相比,更加合法、合理。根据《中华人民共和国民法通则》“一物一权”原则规定,一物只能有一个所有权,但是该所有权既可以由一个民事主体单独享有,也可以由两个或两个以上的民事主体所共有。“共有产权”在《物权法》上也有明确的出处。可见,共有产权运行机制或共有产权房在现行法律体系下进行了创新,同时具有可操作性。

二、促进政府和保障对象双赢

共有产权经济适用房的价格形成机制,较好地考虑了市场化住宅供应体系的价格形成机制和现状,将政府对经济适用房的补贴以产权的形式表现出来,使得共有产权经济适用房从一开始就与市场有了较好的接轨,从而有效减缓共有产权经济适用房上市后对市场化供应体系的冲击。

通过经济适用房的出售,政府可以收回各项投入,用于支付经济适用房的回购款,从而缓解当期保障性住房建设的资金压力;通过共有产权经济适用房在市场上出售或由保障对象购买政府持有的部分产权,政府能够回收其未收的土地出让净收益和各种税费,以及部分增值收益,有利于积累后续的保障性住房建设等资源,从而推进住房保障事业的可持续发展。此外,鉴于土地出让净收益的收回,在选择经济适用房建设地点时,政府可以更多地选择靠近市区或者小区配套成熟的地块,从而方便保障对象的的生活和工作,这对于化解目前经济适用房选址相对偏远的问题具有重要意义。

通过提供有产权的保障性住房,使保障对象不仅以收入的积累,同时以住房财产的保值增值,逐步积累住房支付能力,等到条件具备时进入住房市场化体系,进一步改善住房条件,这是一个非常有效的

手段。从“当期保障，是为了远期不用保障”这个意义上讲，共有产权经济适用房比公共租赁房等保障方式更为有效。

通过回购共有产权经济适用房，完善经济适用房的退出机制，可以实现经济适用房的循环利用，并提高社会住房保障资源的利用效率。

三、进一步完善共有产权运作机制

共有产权机制是对现行经济适用房制度的补充和完善，但在具体运作中可能还存在一些问题。对此，提出以下几点建议：

1、进一步完善共有产权经济适用房管理机制。建议在本市住房保障中心下设立上海市住房保障专项基金（各区县可设立分账户），住房保障资金和房源等资产管理都要在该专项基金管理框架内运行。同时，要明确在共有产权经济适用房上市时，“非购房人”部分的权能收益应划入该基金，即住房保障的收益将继续专项用于住房保障支出。

2、完善共有产权经济适用房定价机制。一方面，建议土地供应由行政划拨转变为公开“招拍挂”方式，使土地出让成本真正成为经济适用房成本的重要组成部分；另一方面，要完善共有产权经济适用房的上市回购定价模式。若政府出资回购受助者产权，则要确定一个合理的回购价格，对此建议综合考虑类似商品住宅的投资回报、租金消费、房屋折旧等方面的因素进行核算，不高于类似商品住宅价格的90%。

3、加强宣传，做好舆论引导工作。一方面，要引导、激励、动员广大市民关心和积极参与到上海经济适用房的建设管理中；另一方面，当上海经济适用房推进中遇到某些问题时，要通过舆论引导，及时帮助化解矛盾、维护稳定，同时倡导正确的住房消费理念，给予目标群体合理的心理期望值。

改革开放的成功经验告诉我们，一个好的制度一定是一个务实、可操作的制度，一个与时俱进、不断创新的制度。如果实施情况良好，时机成熟，共有产权运作机制不仅可适用于经济适用房，还可进一步完善发展，以此为核心在上海率先创建一个具有特色的共有产权保障机制。E

住房保障的理论思考与科学把握

华东师范大学东方房地产学院 陈伯庚

近几年来,中央和地方各级政府都高度重视住房社会保障制度建设,大力发展保障性住房已成为共识。但在如何科学把握住房社会保障体系方面,仍然存在不少困惑,诸如住房社会保障的内涵、性质、依据、范围、对象、方式和程度等等仍有不少歧见,似乎有一种社会保障性住房建得越多越好、享受对象越来越宽泛化的倾向,反映这方面的理论基础和法制建设很不成熟。为此,很有必要对住房社会保障理论进行系统的研究和探讨。以下,笔者主要从“六个化”展开分析。

一、住房社会保障内涵科学化

对于这个命题,现在许多文件、文章和群众中流行的说法都叫“住房保障”。这个提法看似简单明了,其实很不科学。因为其既不明确实施保障的主体即谁来保障的问题,也未指明给谁保障以及保障范围和程度的大小,似乎一切居民的住房问题都要由政府包下来,回到房改前传统的住房实物分配福利制度的老路上去,很容易造成误解。

从理论上说,只有“住房社会保障”的提法才真正是科学的,其“社会”二字决不可少。其一,它表明住房社会保障是整个国家社会保障体系的有机组成部分,它同养老社会保障、医疗社会保障、失业社会保障等具有同等的性质,即对部分住房困难群体的救助性质,同过去的福利分房有原则区别。其二,它表明实施住房社会保障的主体是代表社会和国家的政府,是政府应尽的职责,无可推诿。其三,住房社会保障属于国民收入再分配范畴,国民收入的第一次分配是在各类企业内部进行的,分配的结果分为积累和消费两大部分,个人消费基金分配由于实行按劳分配制度,多劳多得少劳少得,以及生产要素参与分配的结果,收入水平必然产生较大差距。那些收入较高的社会成员可以通过购买或租赁商品房来满足自身的住房需求,而部分收入较低的弱势群体,既买不起商品房,也租不起市场价商品房,成为住房困难户,便必然要求通过财政补助、社会救济渠道,解决他们的住房问题,这就是国民收入的第二次分配,主要解决第一次分配以后出现的贫富过于悬殊问题,通过对高收入者收取累进的所得税,以及土地使用权出让金收入等转移支付,来帮助低收入者解决住房困难问题。所以说住房社会保障同其他社会保障一样具有社会稳定器的作用。既然住房社会保障性质上属于国民收入的第二次分配,重点是解决住房分配中的公平问题,因而住房社会保障的对象,范围都不宜过宽,保障水平也不宜过高,必然要受到种种限制,明白这一点,对于整个住房社会保障体系的构思具有重大指导意义。

分析到此,可以给住房社会保障下一个完整的科学定义:住房社会保障制度是指政府在住房领域实施社会保障职能,对城镇居民中的低收入和中低收入家庭住房困难户进行扶持和救助的一种住房政策措施的总和。这个定义是科学的,因为它的内涵包括实施住房社会保障的主体是政府,指明受保障的对象是低收入和中低收入家庭,其性质属于对弱势群体的扶持和救助性,保障对象的范围和程度都要受到严格限制。

二、住房资源配置机制合理化

从理论上分析,住房社会保障制度是通过非市场化的保障性供给手段,配置住房资源的一种机制或方式,它同通过商品房市场机制调节的市场化住房配置机制,必然存在着一个如何协调的问题。

住房资源配置合理化,既要讲究住房资源配置的效率性,又要体现公平性,处理好公平与效率的关系,关键就是要正确处理住房市场化与住房社会保障这两种调节机制的关系。

一是要坚持住房市场化的大方向不动摇,住房社会保障是稳定器不可缺少。住宅商品化理论是住房制度改革的基础,回顾 20 世纪 80 年代初期,经过激烈争论确立住房商品性理论是多么不容易啊!正因为实施了住房商品化政策,按商品经济规律改革住房生产、经营、分配、消费体制,以市场化机制配置资源为基础,才推动住房生产建设取得突飞猛进的发展,调动了居民自主解决住房问题的积极性,拓展了广阔的住宅市场,大大提高了居住水平和居住质量,充分证明市场机制配置住房资源的高效性。同时,也应看到住房市场化也有其不足和缺陷的方面,主要是部分低收入和中低收入弱势群体,买不起、租不起商品房,带来住房困难问题,必须通过第二次分配,由政府资助他们满足基本的住房需求,保证住房公平性的实现。所以,住房社会保障制度不可缺少。

在前一时期住房制度改革过程中,强调了住房市场化,而对部分低收入者的住房社会保障重视和落实不够,为了克服这种片面性,现在多强调一点住房社会保障,多建一些保障性住房是完全必要的。但也要避免一种倾向掩盖另一种倾向,强调过了头,甚至回到福利分房老路上去,这是应当引起注意的。

二是要坚持住房市场机制配置资源为基础,住房社会保障相协调。必须明确我国实行的是社会主义市场经济体制,要充分发挥市场机制对住房资源配置的基础性调节作用,住房的生产、交换、分配、消费应当按照市场经济规律运行。而住房的社会保障政策,同货币政策、财政政策等一样,是政府手中宏观调控的手段,发挥重要的协调作用。保障性住房建设从投资决策、生产经营到分配、消费纯属政府行为,而非市场行为,只能起辅助作用,所以,从住房社会保障范围、对象、条件、程度都应当受到严格限制。

三是要坚持住房商品性供给为主体,住房社会保障性供给相补充。上述原理反映到住房供给体系中,必然是商品住房供给占主体,对城镇居民中中等以上收入的家庭,应通过购买商品房或租赁商品房自主解决住房问题,而只对低收入和中低收入家庭供应廉租房、经济适用房、公租房等保障性住房。由于住房社会保障性供给是局部的,针对少部分人实施的,是为了弥补市场机制配置住房资源的缺陷和不足而存在的,因而是一种补充。商品房供应是主体,社会保障性住房供应是补充,这二者不能平分秋色,更不能颠倒。目前在住房建设供应中,出现商品房与保障房各占 50% 的作法,是值得商榷的,不符合长远发展方向的。

三、住房社会保障对象明晰化和动态化

明晰住房社会保障对象是一件非常重要而又有相当难度的事情。在现实生活中需要政府住房救助的范围内,住房社会保障大体上可分为五大类:第一类是城镇最低收入家庭,可以按城市政府规定的最低收入线来确定,大体上属于民政部门目前进行救济的生活困难家庭,以及一些孤寡残老人等。住房保障采取减收甚至免收房租方式予以保障。第二类是城镇低收入家庭,以家庭年收入为主要尺度,确定低收入线,分档给予租金补助,为避免房且补助款移作他用,可以借鉴美国的做法发放住房补助券,由房主到指定部门或银行兑现。第三类是中低收入家庭。这类家庭相比前两类面要宽一些,不易掌握。目前上海经济适用房的供应对象准入标准的收入和财产限额:3人以上家庭的人均年可支配收入产限额6万元,人均财产限额15万元,也就是说如果两人工作的话,每人平均月工资可达7500元,问题在于这个收入水平还叫“中低收入”吗?值得研究。第四类对象是刚毕业参加工作的大学毕业生和青年职工。他们收入不高,又无房可住,可以安排公共租赁房,以满足其过渡性的住房需求。第五类对象是进城务工的农民工,他们在城市租房入住,居住条件很差,但在家乡又有一定的房产,人数又多,不可能全部纳入社

保对象，可以规定在城市定居的年限，比如三年或五年以上者，方可供应公共租赁房。

更困难的是住房社会保障对象如何动态化管理问题。享受住房保障的对象，必须设定严格的条件，而这些条件随着人口，收入、资产和居住面积的变化而变化，如果其中有一项条件超出，就必须退出住房保障线。难度在于两点：一是核查难；二是执行难。解决的办法是对住房保障对象实行动态化管理：一要给住房保障享受对象讲明，住房保障不是一保定终身，如果条件发生变化必须主动退出；二要实行年度申报制度，享受对象每年年终必须报告一次享受条件的变化情况，经核查符合条件者第二年才能继续享受；三要在各区、县、街道建立相应的住房保障监管机构，负责接受申请、审核、批复的任务，使之经常化。四要完善退出办法，事实上要从实物上退出来是比较难执行的，再另行安排住房不切实际。比较好的办法是从权利上退出来，如享受廉租房对象取消住房券或住房补贴，相应提高租金；经济适用房也不一定退出原住房，可以由住户补足差价，由共有产权房变成个人全产权房。公共租赁房也不一定退租，可以提高租金，也可以卖给承租者，变成共有产权房或全产权房。

四、住房社会保障水平适度化

中国是一个发展中国家，人口多，底子薄，尤其是作为建房基地的土地资源紧缺，虽然改革开放以来，国民经济取得巨大发展，人民收入和生活水平有很大提高，经济总量成为世界上第二大经济体，但是人均国民生产总值仍处于世界 100 位之后，所以目前的住房社会保障水平不可能很高，只能是适应中国国情的适度的住房保障。

所谓适度的住房社会保障包含下述三层涵义：

一是住房社会保障的范围要适度，也就是说住房保障的面要适度。一方面对低收入户和住房困难户应保尽保，另一方面又要根据国家和地方财政能够承受的程度，把住房保障限制在一定的范围内。从统计部门公布的统计资料来看，城市中的低收入和最低收入户约占 10%，中低收入户占 15%，其他住房困难户如刚参加工作的大学毕业生和青年职工等，约占 5%，加总住房社会保障面宜控制在城市居民总户数的 30% 以下为宜。从目前财力来看还达不到 30% 比重，只能随经济发展、财政收入增加逐步扩大，近期可定为 20%，先解决低收入和住房最困难的户，中低收入户有一定的住房条件，可以一步一步扩展。

二是住房保障水平要适度。保障水平取决于经济发展水平和财政承受力状况。一般来说住房社会保障的居住面积标准应低于城市人均居住面积水平。目前的住房社会保障水平只能满足低收入户基本的生存需要和较为健全的居住功能，廉租房和经适房每套宜控制在 40—50 平方米和 60—70 平方米左右，属于节地节能环保型住宅，只能随以后经济发展再逐步改善和提高。

三是对不同层次住房保障的程度要适度。一般来说，住房保障的程度应随收入由低到高而递减，即对最低收入户全额补助，对低收入户多一点补助，对中低收入户略加补助。而目前的现实情况是政府对中低收入户购买经济适用房的暗补享受最多，以一套 60 平方米的经适房与同类型的商品房比较差价约低 30%，如一平方米 1 万元计，则政府实际补贴 18 万元。比一般收入户租用廉租房享受的补贴要大得多，显然有失公平。

目前，有的城市要把住房社会保障面扩大到 50%，还有的要把中等收入者也纳入保障范围，进一步要扩大到 80%。这种做法是不切实际的。西欧许多国家的泛福利，导致政府债务危机，面临重大改革压力，值得引起警惕。

五、住房社会保障方式多元化

由于居民收入水平和住房困难程度是区分为不同层次的，住房保障程度呈现出多层次的状况，与此相适应住房保障方式也是多种多样的，这就必然出现住房保障方式的多元化格局。

目前各地实行的住房社会保障方式大体有三种，一是对低收入户采用廉租住房方式；二是对中低收

入户供应经济适用房方式；三是对既租不起商品房，又享受不到廉租房保障的所谓“夹心层”，供应公共租赁房。保障方式多元化，可以使不同层次、不同保障要求的家庭满足基本的住房需求。

在住房保障方式多元化的情况下，究竟以哪一种住房保障方式为主？目前存在两种不同的看法：一种意见认为，应以廉租住房为主，而有的地区主张取消经济适用房，以公共租赁房为主。据《中国青年报》1月9日报导，江西省从2012年起已决定停建经济适用房和限价房，廉租房、经适房与公租房对象统一纳入公共租赁住房保障范围，称之为“三房合一”。理由是对低收入者的住房保障只限于“居有所”，而不再包括“居有其屋”，意即在当前的情况下，地方政府只能做到让每个人有房可住，而无力做到让每个人都有房产，哪怕是“有限产权”。这里涉及住房社会保障理论中保障目标的问题，我在前几年的论文中，多次说到住房社会保障的目标是使低收入者“住有所居”使用权房，而不是人人拥有住房产权财产的产权房。西方国家的住房保障大多数实行廉租住房政策，而且在一般住户中租房入住是个普遍现象。如果这个理论能成立，那么，江西省的“三房合一”做法是有道理的。但是，住房社会保障方式多元化还是应当采用的。公共租赁房可以根据不同收入层次，实行差别化的房租政策。第一类对最低收入户，政府直接提供免收房租或房租极为低微的住房保障屋。第二类对低收入户供应房租较低的廉租住房；第三类对中低收入家庭，把原先只售不租的经济适用房，通过租售并举逐步过渡到只租不售，变成房租优惠的公租房，鼓励中低收入者租赁。第四类，对毕业的大学生和新职工提供档次较低的公共租赁房，甚至职工集体宿舍。我意供应低收入者的廉租住房应当是主要方式，因为这部分人是住房社会保障的主要对象，应保尽保。

六、住房社会保障法制化

当前住房社会保障制度建设遇到一些问题，既需要理论上理清，夯实理论基础，同时也需要加强法律制度建设，来规范其主要内容以及贯彻实施的具体办法，以提高科学性，增强执行力。目前，有关住房保障规范，主要是廉租住房条例、经济适用房条例和“意见”一类的行政性法规，尚未出台全国统一的住房社会保障法，据说早就在起草，至今仍难产，导致住房保障实施的许多问题难以得到统一和解决。老实说，在没有建立《住宅法》《住房社会保障法》这些涉及民生最广的法律以前，中国的法律体系就是很不完整的。呼吁《住房社会保障法》尽快出台，不要等到十全十美再出来，基本条文可以先搞，在试行中再逐步修正完善。

初步设想《中华人民共和国住房保障法》应包含以下内容：（1）住房社会保障的定义和宗旨；（2）住房社会保障的目标；（3）住房社会保障的对象及基本条件；（4）住房社会保障的进入机制和退出机制；（5）住房社会保障的方法：廉租住房、经济适用房和公共租赁房；（6）保障性住房的供给和分配；（7）保障性住房建设的资金来源；（8）保障性住房的管理；（9）住房社会保障的执行、管理和监督机构；（10）罚则。以上仅是大体设想，总之，为规范管理，宜尽快出台住房社会保障法。 ■

对创新公共租赁住房租后管理制度的思考

上海地产（集团）有限公司 杨华凯

公共租赁住房，是政府提供政策支持，由专业机构投资并运营，根据基本居住要求限定住房面积和条件，按低于市场水平的租赁价格，向规定对象供应的保障性的租赁住房，是城市住房保障体系的重要组成部分。自 2007 年国务院和 2009 年中央经济工作会议提出“大力发展公共租赁住房”后，公共租赁住房的建设得到了很大发展，相比之下，对公共租赁住房有关制度的研究显得滞后。当前，积极探索科学构建公共租赁住房租后管理制度对完善公共租赁住房制度、乃至完善整个住房保障制度都具有重要意义。

一、公共租赁住房租后管理的概念、特点和主要内容

1、公共租赁住房租后管理的概念

本文所称“公共租赁住房租后管理”是指市场经济条件下，公共租赁住房产权人和运营机构对公共租赁住房使用中所涉及的租赁主体、客体及其租赁行为所进行的组织、指导和协调的行为。一般而言，公共租赁住房（简称公租房）从选址建房直至完成其保障性租赁住房使命的整个过程，大致可以划分为开发建设和租赁运营两个阶段。具体如图 1 所示。

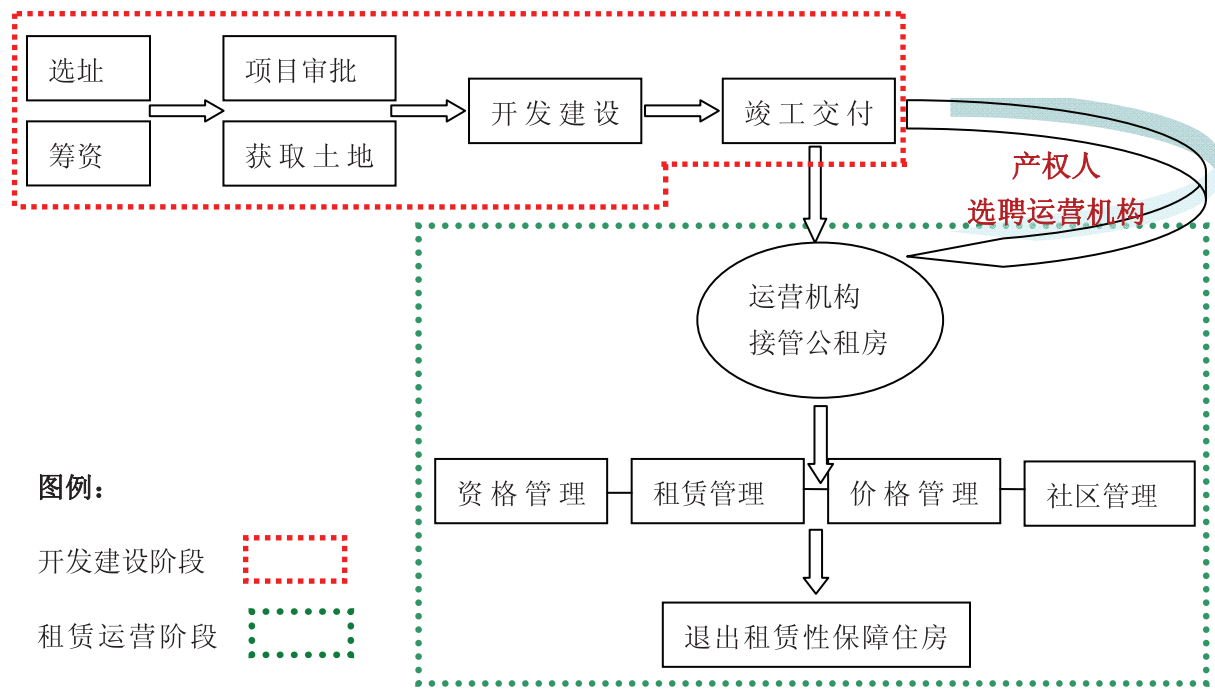


图1 公共租赁住房建设运营框图

上图中，公租房的开发建设阶段，是公租房进行选址、筹资、开发建设（新建、改建等），直至竣

工交付的过程；或者由其他房屋转作保障性租赁住房的过程。公租房的租赁运营阶段，是运营机构接受公租房产权人委托，按照规定对公租房承租人进行资格审核、确定租赁价格、进行租赁管理、直至公租房退出租赁性保障住房的运营管理过程。为便于研究，本文将产权人选聘运营机构，运营机构接管公租房，进行租赁运营管理，直至公租房退出租赁性保障住房的过程，称为“公共租赁住房租后管理阶段”。

2、公共租赁住房租后管理的特点

按照国家有关规定，保障性住房建设的基本原则是满足“基本居住功能”。遵循这一原则，公租房建筑特点是小户型、房屋进行基本装修并配置必要的家具、家电。此外，公租房租后管理还具有以下特点：

（1）参与主体多。公租房租后管理的参与主体有政府主管部门、房屋产权人、承租人、运营机构及其选聘的各类专业服务公司，以及公安、居委等社区管理者。诸多主体各代表着一方的职责或利益，明确界定各个主体的职责范围、权力义务，才能够有效实施公租房租后管理。

（2）管理内容多。公租房租后管理范围广、内容多、时间跨度长。其内容不仅有装修房屋、配置家具家电、承担维护维修；还有对承租人的资格审核、监督租赁使用、督导租赁秩序；其范围除提供租住房屋、设备，还要为承租人提供户籍、社保、医保等配套服务满足“安居”。管理时间更是覆盖公租房的“生命”始终。

（3）需求多样化。公租房对象主要是青年职工、引进人才、外来务工人员。由于承租人群体具有工作流动性较大、年龄较轻的特点，因而对生活方式、生活品质往往也有其特有的要求，如快捷餐饮、公共洗衣房、管家式打扫等，这就要求运营公司在日常管理中除常规物业管理外，还需提供相应延伸、衍生服务以满足承租人需求。

3、公共租赁住房租后管理的主要内容

通过对目前上海已有公租房的调查，本文将公租房租后管理的内容归纳为三个方面，即对人的管理、对房的管理和对运营行为的管理。

（1）对人的管理。指对公租房承租人的管理。这一管理围绕承租人居住行为，从申请人通过资格审核，取得承租人资格选房入住，直至不再符合租赁条件解除租赁关系退出公租房止。其内容主要包括：（一）对承租人的资格认定；（二）租赁关系的建立和解除；（三）对承租人居住行为的管理；（四）续租与退租管理等。

（2）对房的管理。按照现行规定，为方便承租人，公租房需提供“拎包入住”的基本条件。因此，对房的管理内容，除了住宅小区常规的物业管理内容外，还有对房屋装修和家具家电设备设施等的管理。主要内容包括：（一）小区物业管理；（二）装修房屋、配置必须的家具和家电；（三）对房屋及其装修、家具家电的正常维护维修；（四）对退租房屋与设备进行必要的翻新、更新；（五）社区公共用房的提供与维护等。

（3）对运营行为的管理。指运营机构在对公租房进行租赁的过程中，组织协调各方，有计划实施配租和租赁经营的行为。主要内容有：（一）合理确定运营目标；（二）招租营销；（三）选聘专业化管理公司；（四）控制运营成本；（五）实施信息化管理等。

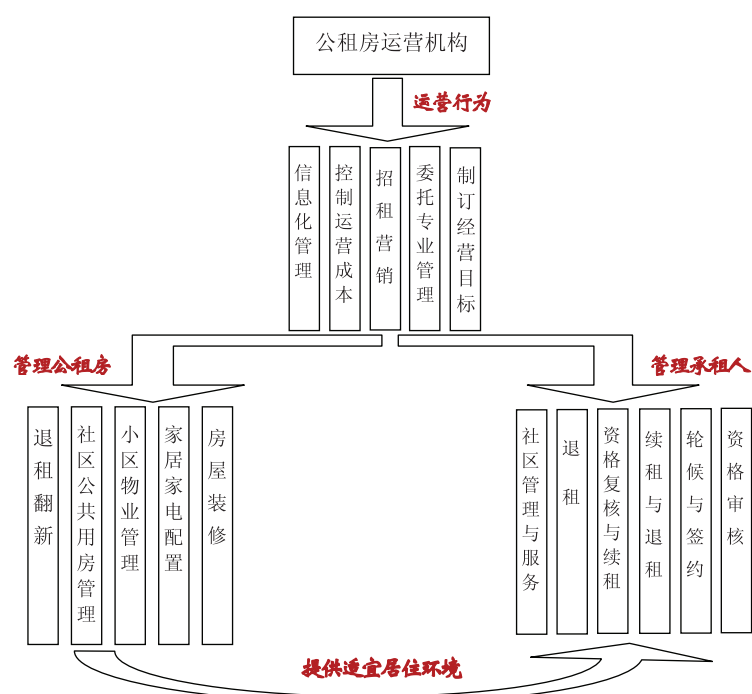


图2 公共租赁住房租后管理内容示意图

二、对公共租赁住房租后管理制度的设计

1、公共租赁住房租后管理制度设计的基本原则

公租房租后管理制度是整个公租房制度的重要组成部分。设计公租房租后管理制度应体现以下基本原则：

（1）市场化运营原则。公租房租赁运营必须遵循市场规律、充分体现市场经济运行的基本准则。表现在：（一）公租房的运营主体（运营机构）和提供各类专业化服务的主体（社会化专业公司），必须采取公开的市场招投标方式进行选聘。（二）公租房的租赁价格不能脱离房地产市场价格体系，必须体现公租房供求关系，与住房市场租金挂钩，随行就市。（三）公租房运营主体、客体之间的关系按市场运行原则建立或解除；对违约违规行为，也以经济处罚、法律制裁等市场化手段进行处置。

（2）社会化专业管理原则。随着社会化大分工的日益专业化，专业管理能有效提高管理效率、降低管理成本。公租房租后管理中涉及的对房屋装修、家具维护、家电维修，以及保安、保洁、绿化等内容都具有较强的专业性，选聘符合资质条件的供应商、专业安装、维修和服务公司，有利于确保公租房小区的高效、安全运作，并提供适宜居住的良好环境。

（3）契约化管理原则。契约化管理能够实现“有法可依、有法必依”的依法管理要求。公租房租后管理涉及投资者、管理者、使用者之间诸多的法律关系，以契约方式界定清楚各方主体间的责、权、利，既是做好公租房租后管理的前提和基础，也能为违约违规行为的处置提供有章可循的依据。

（4）信息化管理原则。信息化管理是将现代信息技术与先进的管理理念相融合，依靠动态数据系统，实现适时管理的过程。其精髓是信息集成，核心是数据平台的建设和对数据的综合利用。在公租房租后管理中，充分发挥信息化管理的优势将有利于规范业务、提升管理水平、提高管理效率，做到服务标准化、业务流程化、管理规范化的。

2、公共租赁住房租后管理制度体系的组成

遵循上述基本原则，本文认为，公租房租后管理制度体系主要应由以下内容组成：

（1）配租制度。配租制度是对公租房承租人主体资格的取得做出的制度安排，是公租房租后管理制度的核心。科学的配租制度设计可以更加合理地利用公租房资源，彰显住房保障制度的公平性质。配租

制度的主要内容包括资格审核、轮候、续租与退租。针对公租房着重解决阶段性居住困难的要求，配租制度需要：（一）制定准入条件。公租房准入条件需要综合社会经济水平、住房保障状况、承租人支付能力等因素，并将其细化为住房面积、家庭资产或收入线等量化指标，以便操作。随着经济的发展和配租对象收入水平的变化，量化指标需要动态调整。（二）明确审核程序。涉及审核部门、审核资料、审核过程、审核时限，以及对异议处置的方式等。（三）规范轮候选房。取得承租人资格的申请者，依据提交申请和通过审核的时序取得轮候号码排队选房。轮候号码唯一、连续，不得重号或漏号。（四）续租与退租。对承租人定期进行复核以确认其租赁资格。通过复核的承租人可以申请续租；未通过复核的承租人，应按规定办理退租。

（2）租赁价格制度。科学合理的租赁价格，能促进公租房供需趋于平衡。本文认为，应建立由供求关系确定的公租房租赁价格的市场化调节制度。具体是，第一，评估公租房市场租赁价格。由运营机构委托房地产专业评估机构，评估出公租房市场租赁价格，并结合公租房供求状况和房屋楼层、朝向、房型等因素，客观确定出公租房租金在市场评估价基础上的下浮范围，并据此制定公租房租金的一房一价。第二，定期调整公租房租赁价格。运营公司应依据住房租赁市场、公租房供求状况的变化，定期对租赁价格进行动态调整。

（3）租赁管理制度。公租房租赁管理制度的主要内容应包括：（一）选聘各类专业公司提供服务。如选聘物业公司为小区提供物业管理服务；选聘保安、保洁等专业公司提供小区保安、保洁专项服务；选聘家具家电服务公司提供专业维护维修。（二）依托当地政府建立公租房社区管理体系，充分发挥街道、居委等基层自治组织的作用，形成“横向到边、纵向到底”的社区网格化管理，规范租赁秩序。

（4）监管制度。必须建立必要的监管制度来维护和监督公租房租后管理的正常运作。监管制度应有以下方面，（一）公示征询制度。发挥社区网格化管理和舆论监督的作用，必要时将承租人情况在街道、社区、工作单位进行公示，以甄别承租人住房、工作，以及居住使用等实际情况。（二）定期复核制度。应定期复核承租人资格，并公示复核结果，以确保配租的公平性。（三）强制退租制度。对不再符合公租房条件、逾期不退租的承租人，应实行强制退租。强制退租带有惩罚性，其方式可以是没收租赁保证金，也可以按合同约定进行违约处置。（四）租赁价格登记备案制度。运营机构应向住房保障部门报备公租房租赁价格，接受监督。

公租房租后管理制度运行状况如下图所示。

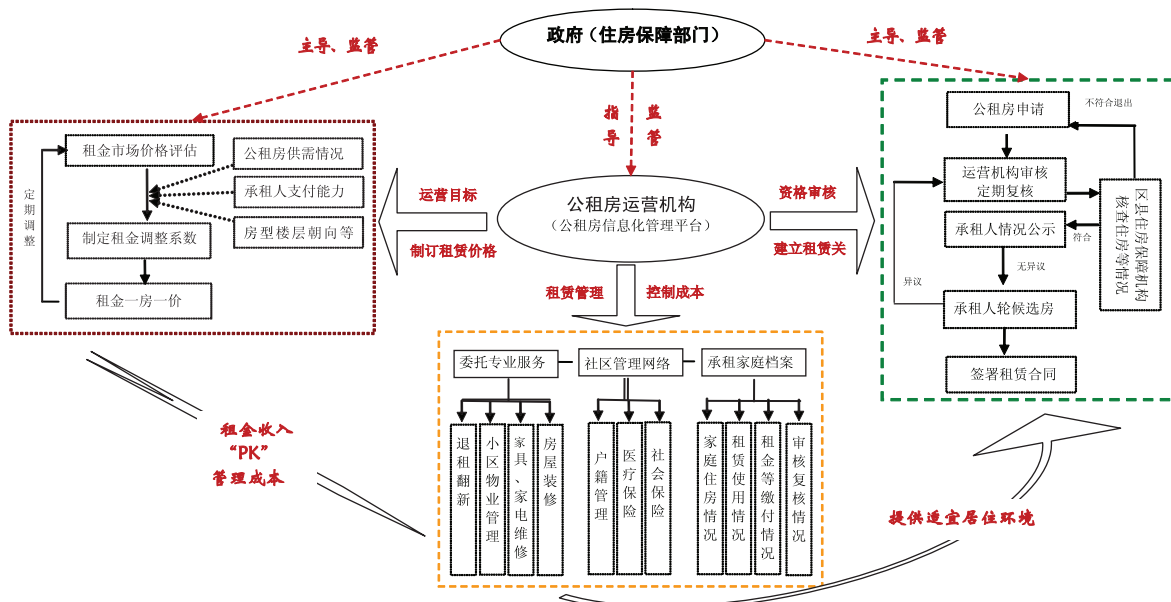


图3 公共租赁住房租后管理制度运行图

上图中,在政府主导下,运营机构以市场化机制联系前述各项制度,合力推进公租房租后管理的顺利运行。其中,政府的职责是指导和监管,一方面制定政策保障制度运行,另一方面,通过监管资格审核、租赁价格和运营机构等环节,推动制度运行的顺畅(图上方,监管制度)。运营机构是公租房租后管理制度运行的主体,其职责有:对承租人进行资格审核、复核,完轮候选房(图右上,配租制度);确定租赁运营目标,制定租赁价格(图左上,租赁价格制度);选聘专业公司实现各项租赁管理与服务(图下方,租赁管理制度)。运营机构通过制定租赁价格,在租赁管理中降本增效来实现经营目标,为承租人提供适宜的居住环境。

三、对创新公共租赁房租后管理制度的建议

加快建立公共租赁住房制度是我国住房保障体系建设一项重要任务,因此,必须以改革创新思路、解放思想、大胆探索实践公租房租后管理的各项制度。

1、加强舆论引导,正确宣传住房保障体系中的公共租赁住房的非福利特性

加快建设保障性住房、推进实施公共租赁住房,是我国住房制度改革发展中进行的新探索、新实践。从长远看,“社会保障+市场供给”的住房供给双轨制,将是我国住房供给制度发展的必然趋势。必须充分认识到,当前推行的公租房,是市场经济条件下住房社会化供应的组成部分,其本质完全不同于计划经济体制下福利性质的公有住房。本文认为,公共租赁住房不具有福利性,其本身是对现阶段不够完善的住房租赁市场的一种补充和调节。当前,在大力推进公租房建设的同时,应加强正确的舆论引导,防止产生将公租房等同于福利房的错误观点,避免公共租赁住房制度步入发展误区。

2、借鉴国际国内经验,加快形成具有上海特点的公共租赁房租后管理制度

国外公共住房政策的发展历经数十年,成果显著;国内重庆、深圳等城市在公租房建设上也走在前列,取得了宝贵经验。综观发达国家和先进城市的公共住房制度,其共性是:(一)政府是构建公共住房供应体系的主体,提供土地、信贷和税费优惠支持,并与社会资本、非盈利组织合作,共同建房、租房和管房。(二)以法律形式为公共住房政策的实施提供依据和保障。(三)大力发展住房金融,为公共住房创造有利的资金环境。(四)随着经济发展,公共住房的政策目标群逐步缩小,最终锁定至低收入阶层。

借鉴上述经验,本市应积极发挥后发优势,从以下方面加快形成具有上海特点的公租房租后管理制度。(一)合理制定公租房的准入条件和退出标准,建立规范有序的配租制度。(二)建立公租房市场化的租赁价格体系,引导公租房良性发展。(三)完善社会化、专业化的租赁管理市场,提供更加便捷、优质服务。(四)搭建信息化管理平台,提高公租房配置和管理的效率。

3、建立公租房租赁价格的市场化指导机制,引导公共租赁住房可持续发展

公租房的可持续发展,取决于能否依靠自身能力实现资金平衡。公租房的投资主要是开发建设资金和运营管理成本,而其收益主要来源于公租房租金和配建商业。本文认为,现阶段房地产市场住房租金与售价倒挂,依靠租金收益是难以实现公租房资金平衡的。因此建议,长远应积极发展住房金融,探索住房信托、债券等金融产品,拓宽公租房融资渠道;加大政府在土地供应、信贷支持、税收减免等方面的政策支持,引导公租房尽快依靠自身能力在租后管理的过程中实现资金平衡,促进公租房制度的可持续发展。当前,应加快建立公租房租赁价格的市场化指导机制,(一)进一步规范对住房租赁市场的管理,房地产交易部门应定期公示本市各区域的住房租赁成交价格,指导公租房租赁价格的确定。(二)认清公租房的非福利性质,客观评估公租房的市场租金价格。(三)统一公租房租金的内涵,合理制定租金调整系数。以期通过市场化的价格形成机制,使投资者可以从公租房的经营中逐步收回投资,奠定可持续发展的基础。

4、创新公共租赁住房租金的支付方式,提高公租房消费能力

探索公租房租金的多种支付方式,是提高公租房住房消费能力的需要。本文建议,应积极利用上海

金融业比较发达、市场体系相对完善的特点，大胆创新公租房租金的支付方式。例如，利用现代银行支付手段，委托银行转账支付。通过运营机构在指定银行开设租金收付账户，建立承租人与指定银行之间的委托划扣关系，实现承租人租金定期由指定银行划转至运营机构。又如，沟通承租人单位租金补贴或提取公积金支付租金的渠道，便捷支付。再如，探索以“租”付“租”的支付方式。对承租人的小面积自有住房，帮助其出租后，用自住房的市场租金支付公租房租金。今后，运营机构还可以选聘房产中介接受承租人委托直接以“租”付“租”。

5、构建全市统一的公共租赁住房信息化管理平台

尽快建立全市统一的公租房信息化管理平台，有利于实现全市范围公租房信息资源的共享、统筹和快速传递、快速处理。建议由市住房保障部门牵头，尽快完成本市公租房信息化管理平台的建设。公租房信息化管理平台从内容上，主要应包括五个管理模块：资格审核模块、选房配租模块、租赁管理模块、租金管理模块和修缮管理模块。其中，资格审核模块能完成对申请人资格审核的全称管理，并在此公示通过资格审核的申请人的情况。选房配租模块中建议设定一个选房的预定状态和预定时限。当承租人超过选中房屋的锁定时限，仍未办理租赁手续时，运营机构可以解除对该房屋的锁定，提供下一轮选房。租赁管理模块，实现对承租人居住行为的过程管理，包括承租人家庭档案及有关租赁使用信息。租金管理模块监管承租人租金等费用的缴付情况。修缮管理模块汇集的是公租房的维护、维修、整新等信息。

6、加快完善公租房相关法律法规，保障公租房租后管理制度的健康运行

法律法规，既是制度建设的表现形式，也是支撑制度健康运行的保障。当前，本市已出台了一系列公租房的文件，但对公租房在住房保障体系中、以及住房租赁市场中的定位还有待明确，在租后管理方面更多缺失亟需完善。建议，（一）明确公租房制度定位。对于公租房的非福利性质，在加强舆论引导的同时，更应以法律法规的形式予以明确。（二）制订公租房有关配套政策，规范操作。如租金管理、退租保证、违约违规的处置等。（三）创新税收征缴，对公租房开发建设和运营中涉及的营业税、土地增值税及所得税，应从支持的角度予以缓缴、先征后返，甚至减免等，以减轻公租房的运营压力。同时，也能鼓励社会力量参与到公租房的租后管理中来。■

完善住房保障体系是构建和谐社会的基石

上海社会科学院部门经济研究所 顾建发

2010年11月30日，中共中央在中南海召开党外人士座谈会，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛指出：加快保障性住房建设，加强房地产市场调控。12月29日总书记在京考察民生：要求抓好保障性住房建设。2011年4月29日总书记在天津考察指出：要继续加大保障房建设投入，保障性住房建设不仅是一项重大民生工程，也是一项重大民心工程。8月11日在深圳、广州考察总书记强调：保障性住房建设是一项重大民生工程。7月1日，总书记在在中国共产党成立90周年大会上指出：“推进社会建设，要以保障和改善民生，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。

因此，构建和谐社会需要完善与和谐社会目标相适应的社会管理，而完善的住房保障体系，不仅能使广大人民群众享受最基本的居住权，而且能够促进社会安定团结。

一、完善的住房保障体系是构建和谐社会的基石。

“安居”和“乐业”是社会经济发展最基本的两大民生问题，安居不仅是落实科学发展观、以人为本的客观要求，而且也是和谐社会发展的最基本内容。

早在1998年，国务院《关于进一步深城镇住房制度改革加快住房建设的通知》中提出：对不同收入家庭实行不同的住房供应政策，即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，建立适应不同收入水平居民住房支付能力、分层次的住房保障体系。

因此，住房制度改革的根本目的就是针对不同收入的家庭实行不同的住房供给政策，给不同收入的家庭提供不同的解决住房问题的途径。

中央领导对建立住房保障体系给予了高度的重视。胡锦涛总书记曾指出：“要建立和完善对最低收入者的救助制度，妥善解决城市特殊困难家庭在住房、子女入学、医疗等方面遇到的实际问题”。温家宝总理也曾指出：“建立和完善廉租住房制度，解决最低收入居民家庭的住房问题，是住房制度改革和住房建设的一项重要内容”。

根据房改的精神，各地积极推进以住房公积金制度、经济适用住房制度、廉租住房制度为主要内容的城镇住房保障制度建设，不断改善城镇居民的住房条件。

然而，从2000年以来，大部分中国城市的住房价格都有很大幅度的上升，在东南沿海地区的表现更为明显。虽然各地区的收入不同，房价差距也很大，但普遍而言，用国际上通用的房价收入比3~6倍的指标来衡量，大部分地区是远远超出这一标准。由于房价快速上涨，使得房地产投资炒作盛行，而房地产的投资炒作又进一步推高了房价。这不仅使得许多民众居住条件不能改善，带来了许多严重的社会问题，而且导致国内不少地方房地产出现泡沫，使得国内金融市场、银行体系正面临着巨大的潜在危机。从短期看，房地产热推动了中国城市化发展，对各地国民经济发展产生巨大的推动作用；从长远看，房地产热一方面带来房价飞涨，提高城市商务成本，另一方面使住房水平两极分化，已经成为整个社会

矛盾激化的导火线。

此外,从更深的角度来考虑,房价问题不光关系到“民生”,关系到和谐社会的建立,更关系到“国计”,关系到国家金融安全,关系到国民经济持续快速协调健康发展,牵一发而动全身,意义尤其重大。就目前的情况来说,无论是媒体还是民众,无论是政府还是企业,对国内房地产价格疯涨都十分关注,如何遏制国内房地产价格的疯涨,就成了构建和谐社会重要的一环。因此,国家不断出台房地产宏观调控措施,但是由于各种原因,房地产价格并没有得到有效控制。近几年来,房地产问题以成为全国两会的重点话题。最终不得不采取行政手段“限购”措施,促进房地产市场稳定发展。

实践证明,市场机制虽然可以更好地适应复杂的住房需求结构,满足多样化的居民家庭住房需求,并在满足居民住房需求过程中得到发展;但市场机制无法解决中低收入和最低收入居民家庭支付能力较低的问题,因而无法解决他们的住房问题,政府的干预是必不可少的。一个完善的住房制度必然是由市场机制和住房保障机制有机构成、各负其责的制度。世界大多数国家,包括发达的市场经济国家都是通过建立政府干预机制,来解决低收入居民家庭的住房问题的。虽然国情不同,干预的程序和具体方式不同,但在解决居民住房问题上的成功,都是政府干预的成功。概括地说,市场机制解决住宅产业的发展问题和住宅产业的运行效率问题,是经济政府的重要内容之一;住房保障机制解决社会问题或公平问题,是社会政策的重要内容之一。

因此,完善的住房保障制度应该是人人享有居住权,从而为建设和谐社会奠定基础。

二、我国住房保障制度的发展和评价

我国住房保障制度起步于1994年,具体实施于1998年,大规模完善于2007年。长期来,我国住房保障制度是不尽如人意。

1994年7月国务院颁布《关于深化城镇住房制度改革的决定》,住房制度改革初步启动,在全国范围内确立了住房社会化、商品化的改革方向。同时要求建设“安居工程”,将住房商品化与住房保障体系建设结合起来。其中安居工程的建设模式为:土地由政府划拨,建设资金主要为公积金。同时鼓励通过银行信贷分期支付房款。

1998年7月《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》颁布。全国城镇停止住房实物分配,实行住房分配货币化。同时提出建立和完善以经济适用住房为主体的多层次城镇住房供应体系。对不同收入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住房。

2007年8月《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》颁布,首次将廉租房明确为住房保障的重点。同时明确土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例不得低于10%。

2010年6月,住建部等七部门出台《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》,在全国范围内启动了公共租赁住房建设计划,其着眼点是解决中等偏下收入居民以及新就业人员、外来务工人员等“夹心层”群体,标志着我国住房保障制度建设进入了新的阶段。

当前,在中国的所有城市,基本已经建立起以住房公积金制度、经济适用房制度和廉租房制度为主要内容的住房保障体系。在一些主要城市还建立了限价房、公共租赁房、动迁安置房等保障制度。

但是从现行的住房保障体系来看,主要存在以下问题:一是现行的住房保障体系的导向更多的是引导居民购买房屋,考虑更多的是保障居民住房“所有权”。二是廉租房主要以租金配租为主,实物配租很少很少,大部分城市都不超过10%。三是现行的住房保障体系只关注了城市中户籍居民的住房问题,而忽视了现代社会发展的人口流动性所带来的住房问题,包括随着城市化水平的提高,不断涌入城市的大量进城务工人员的住房问题以及各类流动性人才的住房问题。四是公共租赁房遭遇严重的资金瓶颈。五是相关法律法规碎片化,《住宅法》或《住房保障法》迟迟没有出台。

三、上海住房保障制度的发展和评价

上海住房保障体系从原先的廉租房向廉租房、经济适用房、公共租赁房、动迁安置房全面展开。

1. 廉租房不断创新完善

一是上海市不断调整完善廉租住房政策，这主要体现在以下三方面：第一不断扩大廉租房申请标准，从最初人均居住面积 5 平方米、连续 6 个月拿“低保”的“双困”家庭标准，逐步放宽到人均居住面积 6 平方米、7 平方米；第二优先满足特殊困难家庭的实物配租，针对特困劳模、军烈属、一级和特等伤残军人等，在配套商品房中“切”出一块房源，加大对这些为社会作出较大贡献的特殊困难家庭的保障力度，对非动迁地区的廉租对象，统一确定租金补贴的面积保底标准。第三，廉租房进入的门槛逐步降低，从低保家庭到人均收入 600 元、800 元再到 960 元。2007 年底，上海廉租房收益家庭只有 3.03 万户，2009 年 12 月廉租房受益家庭已经达到 7 万户，仅仅用了两年时间就完成以前七年的工作。2010 年上海廉租房家庭达到 10 万户。

二是上海廉租房保障体系的完善与创新。第一，完善廉租房家庭的收入统计与动态监管机制。通过金融机构与税务部门联合建立个人信用制度和建立入住者档案登记系统，完善动态监管机制。第二，整合多方资源拓宽房源供给渠道。例如加大对市场商品房的收购力度、激励社会机构或个人提供廉租房源、在配套商品房和经济适用房配建廉租房。

2. 经济适用房从取消到重新启动

上海从 1999 年开始，住房政策基本实行市场化道路。一直到 2008 年中出台了《上海市经济适用住房管理试行办法（征求意见稿）》。在 2008 年 12 月 30 日至年 1 月 8 日（征求意见稿）公开征求市民意见，共收到市民意见和建议 3461 件。在 3400 多条反馈意见中，绝大多数市民对建立经济适用住房制度持肯定态度，仅有 20 余条持相反意见；对照制定的准入条件后，有 86.9% 的市民愿意购房。在此基础上，2009 年 6 月 24 日上海正式出台《上海市经济适用住房管理试行办法》，上海首批经济适用房的申请审核、销售供应在 2009 年 12 月 24 日启动，2010 年 8 月 13 日上海首批经济适用房试点区域徐汇区符合条件的申购家庭正式启动签约购房。2010 年底，经济适用房在上海全面推广展开，2011 年全市落实 8 万套经济适用房。

3. 住房保障的要求注入旧区改造

坚持旧区改造与住房保障相结合，通过旧区改造，切实改善广大人民群众的居住是上海住房保障的一个重要方面。坚持“保障托底”原则，对安置后仍有居住困难的居民给予保障托底。

上海从上世纪 90 年代“365”危棚简屋改造，到本世纪初新一轮旧区改造，以至“十一五”期间中心城区二级旧里以下房屋改造，全市共拆除危旧房 7000 多万平方米，约 120 万户家庭改善了居住条件。三大机制：“事先征询”新机制、“数砖头”加户型托底”新机制、“就近安置”新机制。“四个结合”：1. 坚持旧区改造与城市发展相结合，通过旧区改造，加快城市建设，进一步改善城市面貌。2. 坚持旧区改造与住房保障相结合，通过旧区改造，切实改善广大人民群众的居住条件和生活环境，把住房这一重要的民生问题真正落到实处。3. 坚持旧区改造与扩大内需相结合，通过旧区改造，拉动投资，扩大内需，减少国际经济危机给上海带来的影响。4. 坚持旧区改造与产业发展相结合，通过旧区改造，为现代服务业发展提供载体，加快上海“四个中心”建设和“逐步调整产业结构”经济发展。同时通过建立大型居住区突破旧区改造工作瓶颈，核心是加快建设“规划科学、配套健全、环境良好、工程优质”的大型居住区和优质动迁房。杨浦、闸北等区旧区改造已经取得明显的成效。

4. 公共租赁住房迅速启动

2010 年 6 月 3 日，上海市出台了《上海市发展公共租赁住房的实施意见》（征求意见稿）。大力发展公共租赁住房，是本市建立健全住房保障体系的一项重要举措。针对不同类型的住房困难居民，本市已经建立了廉租住房（面向本市户籍的低收入住房困难家庭）、经济适用住房（面向本市户籍的中低收

入住房困难家庭)和动迁安置住房(主要面向旧区改造中的中低收入动迁家庭)等住房保障政策。公共租赁住房作为新增加的一项住房保障政策,将住房保障覆盖面从城镇户籍人口扩大到有基本稳定工作的城市常住人口,主要面向存在阶段性居住困难的本市青年职工、引进人才和来沪务工人员。这一政策建立后,本市将基本形成分层次、多渠道、成系统住房保障体系;同时,对于提高实有常住人口管理水平和促进房屋租赁市场健康发展,也将起到积极的作用。2010年9月16日正式颁布了《上海市发展公共租赁住房的实施意见》,年内可启动的公共租赁住房项目(含单位租赁房)可超过100万平方米。但是,时至今日(2011年底)上海公共租赁住房项目还没有开始具体实施。

四、我国(上海)住房保障发展前景

当前,无论从中央政府还是到地方政府,都把住房保障作为最重要民生工程之一高度重视,我国保障性住房进入大规模建设,住房保障体系将趋于完善。

一是全国“十二五”住房保障规划出台。“十二五”规划全国建设保障性住房3600万套,2011年全国新开工建设保障房1000万套。

二是各个地方政府都出台“十二五”住房保障规划。上海“十二五”住房保障规划是:建设保障性住房100万套,2011年完成22万套。

但是,资金问题已成为完善住房保障体系的最大难题。根据测算,全国2011年1000万套保障房的完工,所需费用大概约达1.3—1.5万亿元,其中近三分之一的资金将由各级政府通过多渠道筹集。众所周知,在当前财税体系下,地方政府的事权与财权不相匹配,各地财政频频吃紧。当初为争取保障房的中央拨款,一些地方踊跃地上报开工规模,而在项目资金争取回来后地方配套资金却迟迟难以到位。目前,中央政府要求各地土地出让金净收益的10%用于保障房建设,由于今年以来土地出让市场低迷,这部分收益资金对资金缺口而言也可谓杯水车薪。根据审计署在对19个省市2007年至2009年政府投资保障性住房审计时就曾发现,这些省市不仅在资金投入上欠账超过百亿,套取挪用资金高达2.1亿。因此,2011年完成1000万平方米保障房的开工任务不难,但是以后真正要完工的话,难度还真的不小。事实上,尽管2011年的任务基本上是完成了,但是完成得很艰难。

按照规划,上海“十二五”期间将建设100万套、供应100万套保障房。其中2011年计划建设和筹措保障性住房1500万平方米(约22万套),所需资金900亿元。上海市、区两级财政投入将不少于100亿元,其中50亿元专项用于公租房建设。另外近800亿元的资金,需要吸引各种资金进入。保险资金、社保资金以及住房公积金成为上海融资首选。但是,目前上海保障房融资渠道依然多为短期筹措之举,长效融资渠道建设问题仍有待破解。

由此可见,目前我国住房保障正以前所未有的速度发展,正在打一场政治“攻坚战”,要保质保量完成全国“十二五”住房保障规划任重道远。

五、结论

对于住房保障的重要性这一点,无论是中央政府还是地方政府,无论是房地产业内还是业外基本上都取得了共识。这对于落实住房保障建设、完善住房保障体系是至关重要。一个完善的住房保障体系应该是政府住房保障机制和市场机制有机结合的模式,中高收入者购买商品,中低收入者购买经济适用房或中低价位商品房,低收入者由政府提供廉租住房。同时要完善相关法律法规,《住宅法》或《住房保障法》应尽快出台。资金来源一方面要加大各级政府的投入,另一方面应该进行金融创新。■

经适房定量研究分析后确定发展公租房是未来主要方向

复旦大学管理学院住房政策研究中心 陈杰
复旦大学房地产研究中心企业研究所 陈晟

一、前言

当前,保障房建设日益成为社会各界关注的焦点。我国保障性住房方式主要包括廉租住房、经济适用房、棚户区改造安置住房、限价商品房和公共租赁房等五大类。从保障房发展的历程来看,1998年我国确立了新的住房体系,共分为三类:廉租住房、经济适用住房、商品住房。2003年之后,我国房地产市场发展迅速,住宅销售面积逐年提高,但是经济适用房的销售面积增长缓慢,占住宅销售面积的比重逐年下降。2000年,我国经适房销售面积3760万平方米,占住宅销售面积的22.69%(住宅销售面积16570万平方米),之后逐年下降,2004年开始跌至10%以下,2010年我国经济适用房销售面积2738万平方米,占住宅销售面积的2.94%(住宅销售面积93051万平方米)。

在此之前经济适用房是我国住房体系的重要组成部分,并一直是住房保障的最主要内容。但自从其诞生以来,争议不断,最近社会各界关于经济适用房的争论又有激烈的升温。茅于軾和张曙光等学者纷纷提出经济适用房易滋生腐败,应该取消。2011年两会期间多位委员提议停建经济适用房。深圳、宁波、武汉等地也曝出经济适用房被官员私下分配或即使公开发售也在抽签中作弊的种种丑闻引起社会轩然大波,更给了这些批评十足的证据。各地由于土地、资金等因素对建设经济适用房的动力也不足。根据各地媒体报道,近一年来,不少省市如河北、辽宁、山东、云南昆明等地已经先后宣布停建经济适用房,把住房保障的重点转向廉租房或货币化补贴形式。经济适用房经过十余年的发展似乎走到了尽头。

按照国家的规划,“十二五”时期的保障性住房将重点发展公共租赁住房。这意味着公共租赁住房在我国公共住房体系的发展战略中开始占据中心地位。但公共租赁房的发展从重庆和上海实践来看,也存在诸多实际问题,我们如何发展公租房也是人们当前关心的话题。

二、回顾保障房发展历程,大力发展公租房是未来主要方向

1、从保障房发展历程看,经济适用房开发量逐渐在萎缩

- (1)“安居工程”起步阶段(1995—1997年)
- (2)保障性住房体系初步确立阶段(1998—2001年)
- (3)保障性安居工程全面萎缩阶段(2002—2006年)
- (4)保障性住房体系重新确立阶段(2007—2009年)
- (5)保障性住房体系逐步完善阶段(2010—2015年)

2、经济适用房存在诸多弊端,地方政府无发展经济适用房的动力,经济适用房对于商品房房价亦缺少平抑作用。从实践中应逐渐减少经济适用房的开发规模。

- (1)经济适用房对商品房房价影响的定量分析(见附件分析)
- (2)经济适用房对商品房房价缺少平抑作用,在开发实践中应减少经济适用房的开发规模。

经济适用房诟病不断,发展经济适用房也占用了商品房的用地,地方政府从自身收益的角度对发展经济适用房缺少动力。如今商品房价格高企,增加经济适用房供应是否对商品房价产生抑制作用?如果有直接抑制作用,发展经济适用房仍可作为保障房发展的选项之一。从上节的实证研究中,经济适用房对于商品房房价亦缺少平抑作用。在上节研究中,对商品房的抑制作用主要集中在东部地区,中西部不明显,而且时间上主要发生在2004年之后。其抑制作用的原因是因为其土地供应集中在边缘地带,不对商品住房用地产生直接挤占,其次才是通过替代效应来削减了市民对商品住房需求。

一般情况下,在住宅供应总量中每增加10个百分点经济适用房比重,可预期带来商品房价6-7个百分点的下降。但问题是,经济适用房目前在住宅供应总量中还远不到10%,供应比重提高10个百分点就是将其翻倍还多,代价会是十分巨大的,实际中很难办到。2007年全国经济适用房投资额为820亿,提高一倍的资金筹措和土地征集都是几乎不可能任务。2009年7月全国人大的一项调研认为,中央政府计划的保障房建设任务,已经超过地方当前财力可承受的范围。从这个角度来说,不能对扩大经济适用房规模来抑制商品房价寄予过高期望。

另一方面,经济适用房与商品住房的销售对象实际上是混同的,没有严格分割,潜在消费群体基本属于同一群体。加上政府监管不力,一部分非经济适用房适用人群通过伪装而进入经济适用房销售市场。因此增加经济适用房的供应会减少对商品住房需求,从而形成抑制商品房价的效应。也就是说,经济适用房在经济生活中更多是以“低价商品住房”的形式出现,而不是保障性政策住房。如果严格按照后者执行,那么销售给那些没有潜力进入商品住房市场人群,不管规模多大,理应都不会对商品住房价格产生实质影响。

在上节的实证研究中,我们发现提供廉价低价商品住房对抑制高档商品住房的价格是有效的,但前提是前者的土地供应不对后者用地形成挤占和冲击,从而能够构成住房供应的净增量。但现实中越来越难有这个前提。而且强调发展低价廉价商品房,通过市场来组织会比政府高效多。具体来说,由于经济适用房是非市场分配,相当多数经济适用房是被权力拥有者和接近权力的特殊阶层获得,使得他们获利丰厚。这样,不仅普通购房者的付出成本难以降低,还因为会激发人们去寻租增加交易成本而大大降低住房市场运行效率(黄征学,2004;陈杰、张兴瑞,2009),此外还因为加大了阶层财富差距而在长期内抬高商品住房价格。

3、发展公租房的重大现实意义

所谓公共租赁房是指通过政府或政府委托的机构,向中低收入的住房困难家庭提供可租赁的住房。公共租赁住房租金水平,由市、县人民政府统筹考虑住房市场租金水平和供应对象的支付能力等因素合理确定,并按年度实行动态调整。公共租赁住房产权不是归个人所有,而是由政府或公共机构所有,用低于市场价或者承租者承受起的价格向中低收入人群租赁。在目前大力发展公租房具备有重大的现实意义。

(1) 公租房是城市化的有力助推器

城市化是我国社会现代化的关键命题,城市化不仅是人口的城市化,意味着生产活动的集聚效应,更意味着人们生活方式的改变。城市化中最大挑战之一就是住房问题。我国城市化中一方面“土地城市化”快于人口的城市化,另一方面人口的城市化中又有突出的“半城市化”。在城乡之间和城镇内部存在着“双二元结构”(丁兆庆,2044;李克强,2012)。城市“非正规”移民在住房等方面“非市民”待遇对内需产生严重抑制(国务院发展研究中心课题组,2010;李克强,2012)。国家“十二五规划”中已经明确提出,城市“非正规”移民逐步转为城镇居民是推进城镇化的重要任务。而“非正规”移民入户城市,关键就是要解决他们的住房问题。

(2) 公租房是保持城市竞争力的重要工具

近年来广东和江浙爆发的“民工荒”显示,沿海地区已经在渐渐失去对中西部中低端务工人员的吸

引力，主要在于沿海地区较内陆对这些人群的工资很难拉开差距，但生活成本却高很多，而最大的生活成本差别就在于住房成本。以上海为例，上海在快速向“发展现代服务业和先进制造业、建设国际金融中心和国际航运物流中心”进军，但“两个中心”的建设不仅需要大量高端顶尖人才，同样也需要大批普通劳动者作为金字塔来支撑，特别在餐饮、酒店、零售、家政、物流快递等与日常生活密切相关的传统服务业，否则城市运行成本将过于高昂，再高精尖的产业也将成为沙滩之塔。资料显示，上海本地户籍居民存在住房困难的比例并不是很大，存在住房困难的也大多有望通过经济适用房、动拆迁补偿等途径而获得改善。公租房的着眼点其实更多要放在外来人员、非户籍人口。上海是人口千万级的国际大都市，常住人口中的外来比重已经超过 30%。外来人口对上海经济的贡献巨大，不可或缺。上海市教育部门日前已经公开承诺，外来务工人员子女全部在上海享受免费义务教育。这是非常具有战略意义的举措。但对外来人员的住房问题还没有获得同样的重要，这个问题解决不好，会给社会稳定和经济的可持续发展带来很大隐患。外来人口不仅平均的住房支付能力差，而且流动性大，收入变动也快。显然不适合用产权方式来解决住房问题。而且对他们的住房问题，如果由每个企业和用人单位自行负责解决，效率低，效果差。为此必须由政府出面统一组织向社会开放的、公共性质的保障性租赁住房。这样做可以大大降低外来人口在本市的生活成本，增强其安全感和幸福感，吸引大量多层次人才在上海工作和生活，持久保持上海的城市竞争力。

（3）公租房是扩大内需的有效途径

发展公租房的重要目标之一是普遍性地降低市民住房负担成本。拉动内需是“十二五”首要任务，这也是对我国经济发展道路转型的必由之路，在当前国际经济形势更加有迫切需求。而住房是居民的最主要开支之一，一般而言要占到 30% 以上。只有降低了住房方面负担，普通老百姓才有足够余钱和稳定的长期预期去大胆消费，拉动内需才有实质可能。然而这个工作靠住房市场自身很难完成，只有靠政府出面组织和协调，对住房市场实行必要干预，提供公益性租赁住房，以规模经济来达到成本效应。

（4）公租房是社会政策和经济政策的一个基础平台

我国现阶段住房政策最大的任务有两个，一个是要适应城市化和社会转型进程，为城市化和社会转型做好服务，顺利完成城市外来人口的导入，并保障弱势群体的基本住房权益。在这个过程中，住房政策首先要发挥社会政策的功能；第二个是要对经济发展起正面贡献，尤其防止住房市场过度波动对国民经济和金融体系的，即不能否认住房政策仍然要发挥经济政策的作用。很多社会经济协调性较好、并已从中等收入国家向发达国家实现顺利转型的国家都把住房政策当作一项基本国策来对待，代表性如新加坡。学者郑永年曾说过：“新加坡的住房政策，从一开始就是其国家建设的一个基本国策，是新加坡国家建设核心中的核心”。未来 10—25 年中国将迎来社会整体变迁的关键时期，在快速城市化进程中妥善处理住房民生问题是国家建设最大的挑战之一。如何围绕城市住房供应体系的重构为支撑点而展开对城市劳动力、教育、养老、人口管理、社会融合、交通、城市建设融资等一系列重大公共政策的再造，是一项极具战略全局意义的公共政策设计。公租房的包容性与灵活性，决定了其天然必将成为中国公共住房体系的一个基础平台。在这个政策平台上，可以有效导入丰富多样的社会政策和经济政策功能，如与新城建设和社区发展等紧密结合起来。

4、发展公租房具备成本竞争优势

具备保障性质的公租房，在开始的时候的成本与私人租房接近，随着时间推移，租金优势将逐渐体现出来。因为在保本非营利原则下，公租房只要租金能够抵消资本的利息成本与运营成本既可，而公租房的资金实际成本将随着时间而不断下降，这意味着公租房租金即使起点很高，但租金长期看将不断下滑。这个机制是被称为“成熟化”（Kemeny, 1995）。所谓成熟化，就是随着时间推移，新建住房的负债—贷款成本越来越低，尤其相对新建房的建设负债成本越来越小。成熟化指标是已有住宅存量的平均负债与新建住宅的负债之比，或者摊到老房子与新房子每平方米的负债 / 成本之比。然而私人租房租金定价

出于营利性要求,贯彻的是机会成本原则,哪怕资本的利息成本降为零,仍然以新建住房的市场租金为参照坐标。

以上海首批推出的两个公租房项目为例。徐汇区馨宁公寓和新江湾尚景园的租金都达到每月每平方米 40-45 元的标准,65 平米二居室的租金达到 2400-2700 元,与市场租金相差无几。对此社会上有很多热议,认为公租房没有起到住房保障作用。

据实地调查,上海首批两个公租房投资成本都较高,如新江湾尚景园是上海市住房公积金中心投资整体收购的,收购价达到每平方米 9700 元。这直接导致公租房的起点租金居高不下。但随着时间推移,公租房的优势会逐步凸显出来,因为逐利原则驱动的私人租房会按照机会成本定租金,但非盈利性的公租房则按照成本原则定租,所以大力发展公租房在长期内一定能起到稳定市场租金的作用。

公租房整体上应该长期坚持运营,至少 20 或 25 年才能充分发挥非营利性公租房的成本优势,过早地先租后售一部分公租房可能破坏这种成本优势。

附件:

A. 理论模型

在借鉴众多区域房价决定机制的经典文献的基础上 (Case and Shiller, 1990 ; Clapp and Giacotto, 1994 ; Michael, 1996) (另参见龙奋杰等 (2006) 的一个综述), 我们提出, 某一个区域某一年份的住宅价格水平可以看做是一个区域实体经济基本面因素 (一般用人均收入水平来反映)、新增住宅供应量、住房信贷因素、建筑成本等变量的函数:

$$(1) \quad PC_{it} = f(\overset{+}{INC}_{it}, \overset{-}{NS}_{it}, \overset{+}{M}_{it}, \overset{+}{COST}_{it}, \overset{+}{X}_{it})$$

该公式中下标 i 代表省份, t 代表年份, PC_{it} 为 i 省 t 年份的住房均价, INC_{it} 为城镇居民可支配收入, NS_{it} 为新增住房供应量 (本文分别用当年新开工面积和当年销售面积来衡量, 分别代表预期效应和当期效应), M_{it} 为影响住房购买行为的信贷因素 (如按揭贷款实际利率、住房信贷供应量等; 由于各省区每年新增住房信贷尤其个人按揭数据很难获得, 借鉴梁云芳、高铁梅 (2007), 本文采用各省区当年房地产开发企业资金来源中除了自筹资金以外的其他资金作为描述住房信贷供应扩张的指标), COST_{it} 为商品住房的建筑成本, X_{it} 为其他控制变量。

本文中我们主要希望考察经济适用房供应比重对纯商品住房价格的影响, 因此:

$$(2) \quad PNC_{it} = f(\overset{+}{INC}_{it}, \overset{-}{NS}_{it}, \overset{+}{M}_{it}, \overset{+}{COST}_{it}, \overset{?}{RS}_{it}, \overset{+}{X}_{it})$$

其中 PNC_{it} 为“纯”商品住房 (剔除经济适用房后) 的价格, 其他自变量同 (1), 但自此都代表纯商品住房的相关数据, RS_{it} 代表经济适用房在全部住房中的供应比重, 其他同 (1)。本文中分别用占新开工面积比和销售面积比来衡量, 同样是为了检测预期效应和当期效应。我们也曾经实验过用经济适用房相对纯商品住房的比例、乃至自身的绝对规模来测度经济适用房的影响, 结论与用比例基本一致, 所以正文中省去。

为了使数据更接近正态化分布, 同时方便得出价格对各个自变量的弹性系数, 本文计量过程中将自变量 (除了 Rit) 和因变量都取了对数后再进行模型估计。

B. 计量模型

考虑到房价、收入、销售量这些数据一般都是认为有很大非平稳性的嫌疑, 我们必须对所用变量先进行单位根检验, 才能确定所选用计量模型。本文的计量工作都是在 Stata 10 运行的。

面板数据的单位根检验与个体时间序列的单位根检验有很大不同, 需要有特别的方法。Levin, Lin and Chu (2002) 所提出的 LLC 方法是流行的一种, LLC 方法允许个体序列有不同截距和时间趋势, 但在原

假设和备选假设中均限定个体序列同质,即每个个体序列一阶滞后项的回归 ρ 系数相等,这个假定显然不适用于我们这个个体差异很大的面板。Im, Pesaran and Skin (1997) 提出的 IPS 方法允许假设中不同个体有不不同的个体效应。另外, Hadri (2000) 提出类似 KPSS 单位根检验的面板单位根 LM 统计量,也是以异质面板为前提。所以,我们只采用 IPS 和 HADRI 两种方法对面板数据中的房价、收入、销售量这些变量进行单位根检验,两个结果高度一致,有关变量序列不平稳,1 阶差分之后平稳。参见附录中的表 A1。按照东中西三个地区分别进行的检验结果基本一致,限于篇幅此处不展开。

鉴于这些关键变量是非平稳的,我们就不能直接采用水平上的回归,否则就会出现伪回归。为在非平稳面板数据上获得估计结果,我们提出两个解决思路:

第一个思路是,借鉴梁云芳、高铁梅 (2007),寻找非平稳变量之间是否存在协整关系,如果存在协整关系,表明系统是长期均衡的,那么就可以在误差修正模型的框架下来考察各个变量尤其经济适用房供应比重变动对商品住房价格的短期影响。

第二个思路是,借鉴 Lee(2007),仍然采用线性面板数据模型进行估计,但通过设置年度哑变量去掉数据中的时间趋势,从而减少数据非平稳性对估计的影响。

C. 计量结果与讨论

误差修正模型

先从第一个思路出发,我们用(固定效应)不变参数面板模型估计了以下方程。由于样本的区间较短,本文无法做协方差分析去区分变系数还是不变系数,而直接假定在控制各变量之后各省的经济结构与住房市场结构大致相同,从而采用不变系数的固定效应面板模型进行估计(我们按照东中西部和分时间段做稳健性检验)。

方程中的变量自身都是面板非平稳的(如表 2 所示),但我们发现其残差是序列平稳的(见表 3),这说明存在一个商品住房价格的长期均衡方程:

$$(3) \ln(PNC)_{it} = \alpha_0 + \beta_1 \ln INC_{it} + \beta_2 \ln NS_{it} + \beta_3 \ln M_{it} + \beta_4 \ln COST_{it} + u_{it}^{\wedge}$$

另外,根据 Westerlund(2007)提出的方法基于误差修正的面板协整检验方法,我们同样得出以上五个变量存在协整关系:当 NS 为新开工面积时, Ga 统计量为 1.08, Z- 值为 9.87,对应的 p- 值为 1(原假设为不存在面板协整);当 NS 为新销售面积时, Ga 统计量为 0.09, Z- 值为 9.17,对应的 p- 值为 1。

表 3 对主要变量得出的结论在性质上与经典理论预测一致,在数值上也基本与梁云芳、高铁梅 (2007) 总体相近。但需要说明的是,梁文是对全部商品房地产包括商品办公房,时间段也比本文少 2007 年,省区不含内蒙和新疆,这些都会对结果产生细微差别;另外没有像本文一样去控制建筑成本(包括土建和人工但不包括征地费用)上涨对住宅价格的作用,这可能是导致两者差别的最主要原因。

在构建长期均衡方程之后,以下开始建立误差修正模型:

$$(4) \Delta \ln(PNC)_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 \Delta \ln INC_{it} + \gamma_2 \Delta \ln NS_{it} + \gamma_3 \Delta \ln M_{it} + \gamma_4 \Delta \ln COST_{it} + \gamma_5 rir_{it} + \gamma_6 RS_{it} + \gamma_7 \Delta \ln(PNC_{i,t-1}) + \rho ECM_{i,t-1} + \varepsilon_{it}, \quad \varepsilon_{it} \sim N(0, \sigma^2)$$

公式(4)中,各 γ 用来捕捉各变量的短期变化对房价的短期影响。相比公式(3)新增了实际利率 $rrit$ 和 RS_{it} , 后者的系数正是本文的焦点所在。此外,上期房价的变动被纳入方程是为了检验房价是否存在适应性预期; ECM_{it} 是从长期均衡方程(3)得到的残差,其滞后项纳入方程(4)作为一个单独变量,检验房价短期波动受到房价偏离均衡幅度的影响程度,所以其系数可反映房价偏离长期均衡后的调整趋势与速度。

本表是本章的核心结果。在分析经济适用房比重对商品住房价格的影响之前,简单讨论一下各变量的短期波动对商品住房价格的短期影响。

我们发现,全国整体来说以及中部和西部,商品住房价格的短期波动与收入基本面关系很大,但东部则脱节较严重,显示这些地区房价泡沫性较大,房价短期波动受其他因素如价格预期和国内外投机影响重。这点可以和上期房价变动的作用结合起来看,东部地区上期房价上涨会显著影响当前房价,显示很强的适应性预期作用,而中部和西部则几乎不存在这种作用。

从市场供应角度来看,除了东部外,短期市场供应的变化对房价影响都不大,几乎都不显著,这或反映中国城市住房供应的增加不够灵敏,市场反应周期长。从信贷以及利率角度看,除了中部有一定敏感度,货币政策的短期波动对房价作用很小,几乎都不显著,这与经验观察到的现象相一致。中国政府2003年以来数次通过加息和紧缩信贷政策来进行的住房市场调控总是屡屡失效,被民间抱怨房价“越调越高”。最后从成本角度来看,中部和西部建筑成本的短期上升对房价影响很大,而东部短期内则没有任何影响。这或因为东部住房建筑市场已经高度发达,市场化和专业化程度强,开发商抵御短期建筑成本波动的能力强。E

表3 商品住房价格的长期均衡方程(全国和分区域):因变量为 $\ln(NPC)_{it}$

	用新开工面积来度量新增供应				用新销售面积来度量新增供应			
变量	全国	东部	中部	西部	全国	东部	中部	西部
β_1 —收入	0.70*** [7.64]	0.72*** [4.65]	0.36** [2.63]	0.83*** [4.71]	0.83*** [8.37]	0.94*** [5.66]	0.48*** [3.17]	0.83*** [4.59]
β_2 —供应	-.16*** [5.66]	-0.18** [2.37]	-0.05 [1.33]	-0.14** [2.45]	-.20*** [6.68]	-.27*** [3.50]	-0.11** [2.17]	-0.11** [2.20]
β_3 —信贷	0.15*** [4.69]	0.19** [2.43]	0.10** [2.54]	0.06 [1.05]	0.15*** [4.90]	0.18*** [2.89]	0.12*** [2.96]	0.05 [0.87]
β_4 —成本	0.25*** [3.33]	0.22* [1.68]	0.50*** [4.66]	0.11 [1.26]	0.31*** [4.20]	0.31** [2.29]	0.50*** [5.07]	0.12 [1.25]
α_0 —截距	-0.18 [0.27]	-0.18 [0.15]	0.57 [0.72]	-0.18 [0.15]	-1.53** [2.16]	-2.16* [1.76]	-0.34 [0.36]	-0.33 [0.26]
样本量	260	80	99	81	261	81	99	81
组数	29	9	11	9	29	9	11	9
R ²	0.84	0.87	0.88	0.77	0.85	0.87	0.88	0.76
Fish-ADF: 检验方程残差是否面板平稳, H ₀ 为序列都是非平稳的—Maddala and Wu (1999)								
χ^2 统计量	92.8***	22.53	35.9**	15.9	68.9*	19.1	33.7**	24.9*
p-值	0.003	0.20	0.03	0.59	0.10	0.38	0.05	0.10
括号内为 robust t 统计量; *显著性在 10%; **显著性在 5%; ***显著性在 1%								

注: 括号内为 robust t 统计量; 为控制异方差, 各方程均采用 robust 协方差 (White 截面方法)。
 东部包括: 北京、福建、广东、海南、江苏、辽宁、山东、天津、浙江 (上海未列入方程);
 中部包括: 安徽、河北、河南、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江西、内蒙古、山西、重庆;
 西部包括: 甘肃、贵州、宁夏、青海、陕西、四川、新疆、云南 (西藏未列入方程)。

表 4 商品住房价格的短期波动方程（全国和分区域）：因变量为 $\Delta \ln(\text{PNC})_{it}$

	用新开工面积来度量新增供应				用新销售面积来度量新增供应			
变量	全国	东部	中部	西部	全国	东部	中部	西部
γ_1 —收入	0.94*** [3.97]	0.117 [0.25]	0.98*** [2.85]	1.33*** [3.66]	0.88*** [3.50]	-0.325 [0.69]	1.01*** [3.06]	1.32*** [3.27]
γ_2 —供应	-0.026 [0.94]	-0.022 [0.46]	-0.044 [0.75]	-0.006 [0.18]	-0.1*** [3.66]	-0.15** [2.43]	-0.08 [1.51]	-0.053 [1.17]
γ_3 —信贷	0.063 [1.30]	-0.021 [0.21]	0.117 [1.57]	-0.002 [0.03]	0.078 [1.65]	0.009 [0.10]	0.113* [1.71]	0.009 [0.12]
γ_4 —成本	0.159* [1.93]	-0.04 [0.58]	0.55*** [4.42]	0.30*** [2.88]	0.180** [2.19]	-0.026 [0.45]	0.56*** [4.11]	0.32*** [3.10]
γ_5 —利率	0.003 [0.80]	-0.009 [1.36]	0.008* [1.69]	0.006 [0.85]	0.004 [1.14]	-0.007 [1.03]	0.009** [2.08]	0.007 [0.93]
γ_6 —经房	-0.066 [0.85]	-0.578* [1.88]	-0.015 [0.11]	-0.008 [0.09]	-0.113 [1.65]	-0.7*** [3.14]	-0.036 [0.32]	-0.012 [0.14]
γ_7 —上期 价格增长	0.28*** [3.65]	0.45*** [3.26]	0.104 [0.95]	0.214 [1.60]	0.30*** [3.92]	0.36*** [2.74]	0.135 [1.24]	0.218 [1.62]
ρ —ECM	-0.5*** [6.51]	-0.4*** [3.29]	-0.7*** [4.54]	-0.6*** [3.31]	-0.6*** [6.65]	-0.4*** [3.66]	-0.7*** [4.59]	-0.5*** [3.23]
γ_0 —截距	-0.055 [1.44]	0.153** [2.16]	-0.119* [1.79]	-0.108* [1.75]	-0.027 [0.61]	0.2*** [2.77]	-0.111 [1.58]	-0.1 [1.36]
样本量	203	63	77	63	203	63	77	63
组数	29	9	11	9	29	9	11	9
R ²	0.38	0.53	0.54	0.48	0.41	0.57	0.55	0.46
括号内为 robust t 统计量；*显著性在 10%；**显著性在 5%；***显著性在 1%								

创新发展方式 推进住房公积金制度不断完善

常州市住房公积金管理中心 薛建刚

常州市住房公积金管理中心自 2003 年机构调整以来，着力发挥住房公积金政策优势，紧紧围绕宏观形势的发展和住房保障建设的需求，调整发展思路，创新发展方式，突出社会效能，优化管理服务，使住房公积金制度成为常州市住房保障建设体系的重要组成部分，同时也为住房公积金事业更好更快地发展创造良好的生态环境。

一、调整发展思路 实现三大转型

一是职能转型。住房公积金制度是房改的产物，住房公积金管理机构在前期的主要职能是为房改服务。在房改初期目标任务完成后，管理机构的基本职能、工作目标和发展方向如何定位？是一个急待明晰的新课题，如果游离于住房保障这一民生热点和政策重点工作之外，势必被边缘化。我们认为在住房保障建设体系中，经适房是解决局部性住房价格问题，廉租房是解决特殊性租房救助问题，公租房是解决夹心层住有所居问题，而住房公积金是解决上述住房消费最重要的资金能力问题，具有普惠性住房保障作用，是住房保障建设的基础和核心。我们只有调整职能定位，转移工作重心，积极融入住房保障建设体系和地方经济发展大局，才能拓展住房公积金事业的发展空间。为此从 2004 年起，我们主动争取将住房公积金发展的主要指标纳入市政府为民办实事的项目内容和常州市住房保障 2007-2011 年五年规划的内容。在近年多轮房地产政策调控中，我们积极主动提出因地制宜的具体调控措施建议并组织实施、大力支持廉租房建设，累计提供资金 3.5 亿元，其中 2007 年前统包我市全部廉租房建设资金。我们还加大对中低收入家庭的政策倾斜，通过“增额度、降负担、延期限”等政策创新，使市政府实施经济适用房货币化补贴后，“政府政策性补贴 + 公积金低息贷款 + 个人自筹首付”三结合方式就能基本解决中低收入家庭住房保障问题。近三年来，我们采取优化资金配置，差异化政策调节和贴费贴息等利民措施，平均每年投入 50 亿元用于住房保障。

二是管理转型。职能转型是解决发展方向问题，管理方式转换是解决发展路径问题。原先的“开会下文、行政审批、间接管理”方式显然不适应新形势的发展，我们实行“去行政化”，将行政式管理转型为服务化管理，努力将“管理中心”营造为“服务中心”，确立“以客户为中心，以服务为核心”的管理理念，为此我们根据常州的特点和工作实践，构建了住房公积金公共服务综合体系，涵盖社会服务、内部服务、客户服务三个层面；服务理念、服务模式、服务控制、服务支持、服务界面、服务特征、服务监督八个层次和三十六类具体内容，通过创新服务品种、提升服务品质、打造服务品牌、进一步优化住房公积金事业发展的人文环境、物理环境、科技环境和生态环境。去年底，住房公积金归集和个贷规模双超一百亿元，当年为客户服务量达 126 万人次，比十一五期间年均服务量增长 34%，客户满意率达 99.87%。

三是定位转型。在发展方向和路径确立后，我们跟进解决进一步激活发展动力问题。根据国家深化事业单位体制改革的要求，在常州市对事业单位划分管理型、专业技术型和技能服务型三个类别的过程

中，我们审时度势，从公积金中心对社会承担的职能、应发挥的作用和事业发展等实际情况出发，选择了专业技术型事业单位的定位，这为我们深化内部人事制度改革，实行岗位设置管理、完善绩效考核与激励分配制度消除体制性障碍。去年初起，我们重组和优化岗位设置、完善各级岗位职责、权限、标准和绩效考核、实行全员岗位合同制和行为过错责任追究制等管理办法，实现固定用工向合同用工转变，身份管理向岗位管理转变，进一步激活用人机制，充分激发全员积极性和创造性。

通过定职、定性、定位三大转型，我市住房公积金的业态、质态、形态、生态出现良性循环和优质快速发展。

二、创新发展方式 实施五项举措

1. 建立扩面工作新机制，实行政府主导社会联动的多样化推动方式。

住房公积金建制缴存是事业发展之本，更是职工应享合法权益的重要内容。在民营企业职工占绝对多数的形势下，推进制度扩面成为我们工作的重点和难点。虽然从过去完全委托银行的单轨制转换到受托银行和公积金中心双轨制扩面后，有所见效，但尚未有突破性进展。通过反思，我们认识到建制缴存不是狭义的单纯业务工作，而是广义的公益性保障性的社会民生工作，必须由政府主导、职能部门参与、全社会联动，采取实质性的措施才能有突破性的推进。通过努力，一是政府高度重视。颁布《常州市住房公积金管理办法》《各类企业建立住房公积金制度的通知》《加强我市住房公积金扩面工作的意见》等；各辖市（区）政府将扩面工作列入年度目标管理考核内容，强化行政推动力度。二是市经信委、总工会、人社局等职能部门将住房公积金建制缴存列入企业上市条件，企业社会责任评议、劳动合同范本；三是市人大、政协高度关注。通过视察巡查和调研，进行提案和督办；四是强化舆论和宣传，开展多形式、广覆盖、高密度的宣传，提高社会对住房公积金的认知度和关注度。在现场实地调查中发现，在企业用工招聘中，有 35% 的应聘人员将住房公积金列入应聘条件，形成应聘者向企业经营者的“倒逼机制”。五是强化行政执法，为职工维权。

通过上述措施，从 2006 年至 2011 年建制缴存单位从每年 800 多家增至 2600 家；年扩面人数从 4 万人增至 11 万人；年归集金额从 16 亿元增至 41 亿元，实现跳跃式持续发展目标。

2. 灵活调控适应新形势，加大投入创新品种，解决职工住房保障需求。

2008 年以来，我们切实执行国家宏观调控政策，及时做好市场走势预测并超前制订住房公积金个贷政策调整的预案储备，变被动为主动，先后实施住房公积金 16 项新政策并纳入市政府 25 条促进我市房地产市场稳健发展和 5 项鼓励住房消费意见的文件内容。坚持个贷政策向中低收入家庭解决保障性住房倾斜的基本原则，体现政策性金融优势。一是加大贷款投放总量，用好用足资金，个贷比率始终保持在 90% 以上。坚持优化个贷结构，在累计放贷 190.5 亿元，支持 11.42 万户家庭购房 1244.78 万平米的总量中，90% 是中低收入家庭，刚性首次购房户占 91.6%，单套平均面积 109 平米。贷款户中 18% 的职工全部用公积金缴存款还贷，72% 用缴存款归还一半贷款。二是创新贷款品种，先后开办异地缴存本市贷款、公转商贷款、商转公贷款，经适房贷款等。三是实行公转商贷款贴息政策，二年多共为户职工贴息 万元。四是开办逐月提取还贷、提取公积金支付房租、二手房贷款额度低于房价 60% 的免评估费、促进担保机构担保费率下降 30%，并由我们给予补贴等。五是努力增收节支，平均年增值收益的 % 提供廉租房建设补充资金。近三年上述措施年均投入住房保障的资金高达 50 亿元，全市每 4 户家庭贷款购房中有 1 户是公积金贷款，三分之一的贷款购房户使用公积金支付首付款。

3. 优化服务营造新格局，贴近客户提升品质，紧随时代发展节奏步伐。

一是拓展网点建设，方便客户就近办理。近五年以来，新增 2 个、改造扩容 3 个、服务场所增加面积 7 千余平方米，基本覆盖各辖市（区）。配套金融机构现达九家银行、一家担保机构。设立住房公积金网站、开办网上服务大厅、建立“968891”服务热线，做到实体网点与虚拟网点相结合、窗口服务与

远程服务相结合、传统手段与现代手段相结合,满足不同群体的服务需求。网上服务大厅已开办基础调整、汇缴资金银行托收等十余种业务办理。网站访问量列本市网站前十位。电话咨询日均 300 余人次。二是优化窗口服务方式、实行“一站式服务、一条龙操作、一体化管理”。服务大厅集中了住房公积金窗口、受托银行、产权登记、土地证办理、税费缴纳、贷款担保、房屋中介等职能机构共 48 各窗口 50 余名业务人员,相关业务一门制全部办结,公积金窗口实行综合柜员制,一个柜员承办提取、个贷、缴存、咨询等各类业务,审批类业务实行集中收件、当场审批、后台传递、联合签约、即时办妥。整个服务大厅实行服务时间、服务环境、服务流程的统一管理、编号、考核。在服务环节上,我们与担保、银行、国土等部门协调,取消 4 类材料、减少 10 份表单和 16 项职工签字,全部取消单位的 3 种盖章,贷款审批效率提高 75%,由 2 小时缩短为半小时。在优化窗口服务的同时,实行离柜外包服务,与《常州晚报》合作,组建“住房金融名师咨询室”邀请住房、金融、法律、担保等专业资深人士,深入社区现场接待咨询 2200 余人次,答复网上咨询 5000 余人次,为民理财。三是规范服务行为。制订和实施员工服务标准、员工行为规范、服务管理办法、首问责任制度、服务承诺制度等 12 项管理制度。设立“客户服务处”专职部门,负责客户服务管理事宜。每年开展以优化行业作风、提升服务品质为主题的服务提升活动,围绕解决客户反映的难点热点问题开展作风建设教育活动。

4. 实行运作管理新模式,调整组织结构与业务流程,全面提升质量效能。

一是实行“管营分离”,将原有管理与办理双重职能一体化的组织架构调整为管理职能部门与办理操作部门相对分离的组织形式,前台窗口部门单设“办事处”作为直接服务客户的机构,职能处室重点做好政策、产品和服务创新的开发研制、贯彻实施和日常专业管理工作。从“一体化”转换为“矩阵式”,办事处从原先的业务条线管理转换为“集约式”,实行综合柜员制和权限操作制。对受托银行从原有的“间接管理”转换为直接管理。单位开户、审核、总账、单位账户、职工账户、提取审核、贷款审批全部由我们操作。单位公积金汇缴实行银行托收,扩面增人由我们组织银行协助,双轨制开展。目前,扩面增人 80% 由我们直接动员而来。个贷审批和提取审批纳入市政府行政许可范围,并进入市政府行政服务、行政审批和行政监督“三合一”平台,实施监控。二是在运作机制上,建立质量、运作、财务、内控、服务、激励八项全新机制,率先引进 ISO9001 质量管理认证体系,实行过程控制、痕迹管理、持续改进的标准化操作规程。每年由外部专业机构核查认证,现在已按版本升级的新标准执行。三是再造服务流程。按照“一项业务对一项业务流程、一项操作规范”的要求,2006 年制定首部业务操作流程,2010 年根据业务发展的需求,形成第二部业务流程和质量管理体系,包含管理类 81 项文件及操作规程,业务类 75 项操作流程,实现中心、银行、担保等部门之间无缝对接。

5. 构建风险防控新体系,强化内控与内外联动,确保业务稳健发展。

一是制度为先建立“防火墙”。为适应形势的发展,我们对机构调整以来形成的 100 多项制度进行集中树立,废止 39 项,修订 15 项,新增 8 项。紧密联系实务操作,排查归纳出管理云中心 53 个风险点,重点对提取、个贷、担保、基建工程、大宗采购、计算机设备及系统开发、印章管理、资金调度、人事用工等制度进行完善,形成 107 项制度的《文件汇编》。着力强化全线操作及授权管理,决不允许公共权力部门化、部门权力利益化、部门利益私人化的现象存在。二是内控为主筑牢“防腐堤”。进一步完善内部风险防控网络,领导班子中增设纪检组长,内设机构中增设监察室,配备专职纪检监察员,各管理处室共配备 12 名专兼职内审合规员,形成自上而下的内控条线。建立风险防控工作机制,定期召开党组会议计提研究重大事项决策、重要项目安排、重要人事任免等,行政负责人每月主持召开资金平衡会议及大额资金调度使用事项。每年法人代表与各部门负责人签订业务、行风、廉政“三合一”目标责任状,按季考核。三是机控为闸严把“红绿灯”。我们对计算机信息系统进行大规模升级改造,实行了数据集中、客户信息集成、实时联网监控,对合规有权操作的业务计算机绿灯放行,反之违规越权和异常操作则拒绝登录。对风险点业务动态监测。四是教育为本常敲“警示钟”,我们做到风险防控和廉政

教育常态化，每年开展党纪政纪职业道德教育，要求干部员工算好政治、经济、家庭“三本帐”。典型教育多样化，开展“道德讲堂”活动，参观廉政警示教育基地等。五是监督为重构建“互廉网”。我们与市检察院联合开展预防职务犯罪部门共建工作，形成联廉会议、同步防范、情况通报等八项工作机制，我们每年除接受市财政局委托的社会专业审计外，还主动聘请外部独立审计事务所和市审计局进行重点专项审计。按照政务公开的规定，实行阳光操作，在新闻媒体和网站上及时发布政策信息和住房公积金管理运作动态情况，建立行风监督评议队伍和工作制度，强化社会监督力度。

三、事业稳健发展 社会效益显著

在部、省、市领导的关心支持和兄弟城市同仁们的热忱帮助下，我市住房公积金事业持续稳健快速发展。

一是制度覆盖快速推进。截止去年底，我市建制缴存单位 1.52 万家，开户缴存职工 75.85 万人，比机构调整当年分别增长 120% 和 143%，特别是 2009 年我市把推进住房公积金制度逐步列入基层政府部门工作目标，实行目标责任考核后，我们紧紧抓住黄金三年的发展机遇期，扩面增人呈现突破性发展，三年来分别增人 6 万、8 万和 11 万人，住房公积金制度已覆盖到全市各类机关团体和企事业单位以及个体工商户和自由职业者。

二是引领住房金融发展。累计归集公积金 224.16 亿元，归集余额达 110.34 亿元；累计房贷 190.47 亿元，贷款余额 100.39 亿元，比机构调整当年归集、个贷余额分别增长 325% 和 500%。2009 年以来，年归集额三年跃上三台阶，分别突破 20 亿、30 亿和 40 亿元；年归集和个贷余额均以 10 亿元的幅度增长。住房公积金贷款成为引领全市住房金融发展的龙头之一，在全市住房贷款发放量中，公积金个贷余额位列第二。

三是保障职工住房权益。通过业务创新，住房公积金使用范围由 7 种扩大到 17 种，全市有 11.5 万户职工通过住房公积金贷款改善居住条件；累计提取公积金 114 亿元用于住房消费和医疗养老等民生用途，平均每年提取人数超过 50 万人次。近三年来，每年对职工贴费贴息超过 600 万元，职工贷款担保费累计降幅超过 50%。累计为全市提供廉租房建设补充资金累计达 3.53 亿元。住房公积金真正让群众感觉到“我要用、我能用、我爱用”的服务特点。

四是确保资金队伍安全。2010 年至 2011 年，市审计局连续对我市住房公积金实施了资金管理和信息安全两项专项审计，结论是“中心资金管理规范，资产处于安全稳健受控中”。2011 年我市住房公积金管理和水平继续保持省内先进，资产优质率列全省第一；个贷比率、资金使用率、资金运用率、沉淀资金比率 4 项指标列全省第二；增值收益率、管理费用率 2 项指标列全省第三。单位先后获得全国青年文明号、全国巾帼文明示范岗、全省精神文明建设先进单位和常州市五一劳动奖状等荣誉。

在实践中，我们立足住房保障，融入地方发展大局，及时转变发展方式，实施精细化管理，使住房公积金事业高效发展。但与兄弟城市相比，还有很大的差距，我们将进一步学习先进、深化改革创新，为加快推进我市住房保障建设而努力。 E

保障性住房建设存在问题与对策建议

景德镇市房管局 黄岩

近年来，景德镇市房管部门认真贯彻落实国务院大力做好保障性住房建设的重要指示，在梨树园经济适用住房小区基本完成的基础上，从2007年起，在城东湖田地段开始实施新一轮经济适用住房和廉租房小区建设。三年来，已开工建设经济适用住房28万平方米，惠及4260户中低收入家庭；同时，有298户特困弱势住房困难家庭获得廉租房安居。2009年，我市安居苑、南河和历尧新建三个廉租房小区，建筑面积14.2万平方米，有2840户特困家庭实现安居。2011年，市政府又拉开了方家山保障性住房建设项目，将建成廉租住房2100套，经济适用住房310套，将有效解决低收入困难群体住房难的问题。

在国家关注民生，强力推进城市保障性住房建设的过程中，景德镇市也遇到在保障性住房建设现实中存在的一些问题。有的问题，在实践中运用智慧，在依据国家法律法规的前提下，采取对策，妥善解决；有的问题，比较复杂，政策性界定较难，本文提出相关建议，供有关部门决策参考。

1、避免新建经济适用住房，廉租住房小区形成“贫民窟”要在“硬件”和“软件”上强化管理，尽量就地取“才”，以房养房，弥补保障性住房小区物业管理服务资金上的差额。在“硬件”管理上，保障性住房小区入住前配套公共设施就要到位，各楼道门口垃圾桶要配齐，严禁在楼阁乱堆放杂物，乱倒垃圾，公共场地不准乱搭建占用。在“软件”管理上，对入住保障性住房的业主，在交房钥匙时就要进行思想教育，发放入住小区文明守则，营造清洁和谐的小区居住环境。由于入住保障性住房家庭，特别是廉租房家庭，经济收入比较低，物业服务收费标准定得比较低，而物业服务的内容保安、保洁，维护小区配套设施公共环境却一样都不能少，这样就存在物业服务资金短缺问题，靠政府财政长期支持是肯定行不通的。景德镇市的做法是：在建湖田保障性住房小区时，临街一层建成店铺，通过店铺出租经营，获得收入资金用于弥补该小区的物业服务资金不足问题。为了关照廉租房困难户家庭，物业管理企业对保障性住房小区物业服务人员，尽量就地招聘入住廉租房困难户家庭人员从事该小区的物业保安，保洁和维护配套设施环境工作，以提高这部分困难家庭的收入。这种就地取“才”，管理物业，以房养房，抵补不足的做法，就能较好地避免新建保障性住房形成“贫民窟”的问题。

2、经济适用住房实行货币补贴，难于抵制商品住房价格上涨，弊大于利。经济适用住房实行货币补贴，各地区城市经济发展不平衡，各地区城市政府财政实力有差别，按什么标准补贴？如规定符合中低收入家庭条件的城市居民购买一套90平方米以下的商品住房，房价为每平方米1000元。若房价上涨，政府财政也随房价上涨补贴50%，这就难于抵制商品住房价格上涨，反而因经济适用住房有财政补贴旺销推动房价不断攀升。因此，经济适用住房实行货币补贴，弊大于利。

3、准确界定低收入家庭的财产和收入，要建立以街道领导为主的评议委员会，实行社区居委会、街道、区政府三级审查把关公布确定制度。界定低收入家庭的财产和收入，这是一项很复杂，政策性较强的工作，特别是对无固定收入来源，而其因经营有方非固定收入较高的家庭难于界定。景德镇市的做法是：实行三级审查把关公布。即本人申请填表，社区居委会初审张榜公布；一周后无群众反映上报街道复审再次张榜公布；一周后无群众反映上报区政府审批登报公布，15天内无群众反映则确定为低收入家庭，

享受保障性住房待遇。必须提出，社区居委会负责人对本区域范围内无亲友相助、无文化知识，不了解政策的特困弱势家庭，要主动上门帮助，请人代填申请表按程序报批，体现党和政府的关怀。

4、经济适用住房建设融资渠道已比交通通，银行抵押贷款，售房后银行或公积金按揭贷款已实施。廉租房建设融资渠道建议是由政府出让的土地出让金方式抵补。廉租房建设是由政府投资的方式进行的，政府财政资金不足，承建开发商必须自身想方设法融资施工，建成后廉租房是提供给特困户家庭租住的，其微薄的租金是难于及时回笼开发商的建设资金。建议政府可以通过招拍挂出让商品房开发土地给承建开发商，抵补廉租房建设资金。

5、建立和完善经济适用住房、廉租住房的退出机制，必须要建立以社区居委会为核心的评议小组和一支保障性住房监察执法队伍。目前，全国各地区城市均建立了保障性住房管理制度，关键是如何跟踪管理工作到位，如何监察执行到位。低收入困难家庭是经常变化的，有的家庭子女长大就业，有的下岗职工重新上岗，使家庭收入增加，不再符合低收入家庭范围；有的自己悄悄购买了商品住房，把经济适用住房或廉租房借租给他人居住，有的甚至不办房产证非法转让等等情况。如何做好保障性住房退出机制？建议把握两条：一是建立以社区居委会为核心的评议小组，成员由社区居委会领导和德高望重的常住居民组成，根据社区范围大小，评议小组 11 到 31 人，由社区居民选举产生。评议小组成员平时收集情况，每年度对享受保障性住房的家庭实行年检，由评议小组以无记名投票方式确认生活条件改变不符合享受保障性住房家庭名单。二是建立一支保障性住房监察执法队伍，由房管部门领导，10 到 20 人。其任务是发现有人举报将保障性住房租售给他人或经年检社区居民委员会评议小组确认不符合享受保障性住房家庭名单，进行上门监察执法，督促其搬迁退出保障性住房，以维护保障性住房配置合理、社会公平和谐的秩序。

6、做好保障性住房建设与棚户区改造相结合，这是党和政府改善民生安居乐业的目标，主要是必须妥善解决棚户区居民拆迁安置问题。一般来讲，城市棚户区居住环境差，多数都是低收入家庭，购买不起商品住房。在推进城市棚户区改造过程中，拆迁这些低收入家庭的旧房，就应该做好安置工作。要针对棚户区不同的拆迁户需求，采取三种不同的安置方式：一是对少数有条件购买商品住房的家庭，实行货币补偿；二是对中低收入的家庭，依据政策，给予安排经济适用住房安置；三是对特困户家庭，按照政策给予安排廉租房安置。棚户区改造与保障性住房建设的关系是相互依存的，棚户区改造没有保障性住房给予拆迁安置，难于顺利推进；而保障性住房建设的对象，正是为了逐步改善棚户区住房困难家庭住房条件。

综上所述，笔者根据景德镇市在保障性住房建设过程中所涉及的问题，采取的对策和建议谈了一些看法，比较肤浅。保障性住房建设是党和政府关注民生的德政工程，是让改革开放的成果惠及到困难群众的阳光工程，是保证我国社会经济秩序健康和谐发展的重要工程。因此，各级政府要高度重视，不断健全和完善保障性住房建设管理制度，以促进保障性住房建设健康发展。 E

高效高质低能耗 推进保障房产业化

深圳华阳国际设计集团 龙玉峰 丁宏 焦扬

从 2011 年开始国务院提出在“十二五”内实现 3600 万套保障房的建设任务。如此，如何利用产业化的新技术真正将保障房建设成高质量、高品质、符合绿色、低碳理念的住宅产品，成为社会、行业关注的重点，本文将通过对深圳住宅产业化技术在保障房建设中的运用介绍，和读者共享应用产业化技术为社会创造多赢格局的宝贵经验。

产业化发展与保障房特点概述

住宅产业化是我国在上世纪末结合经济发展提出的一项重大发展方向，长期以来，产业化的技术开发、应用主要以政府引导，企业自愿投入研发、试点为主，其整体发展速度较慢，产业链的搭建不够成熟和完善，在产业发展起步阶段出现了大量企业为推动产业发展采取独立组织经营全产业链的形式，阶段性的促进了社会上局部资源的协调、统筹，但也在一定程度上阻碍了社会上更广泛资源的参与，难以形成全社会化参与和市场化的运作。

住宅产业化发展急需更高的层面进行科学引导和各地方政府积极参与和组织，以促使行业内有更多的企业投入到产业链的各环节，形成全国、全行业参与发展的格局。

保障性住房是我国住宅产品中一种特殊的产品，由于其使用人群相对特定和政府主导的开发建设模式，其具有以下特点：

产品的均质性和户型的单一性；年建设量大，持续建设周期长；开发建设以政府主导为主。基于保障房特点和我国产业化发展现状、需求，深圳市政府在 2007 年开始组织研究预制装配式技术建造保障房的思路，在历时两年对毗邻城市香港公屋、万科产业化技术以及对深圳、珠三角住宅产业资源充分了解、研究的基础上，正式确定采用预制装配工业化技术和精装修的方式开发龙华保障房 008 地块（龙悦居三期），现通过对该项目的介绍和分析说明产业化对保障房建设的益处。

保障房建设需要保障房技术

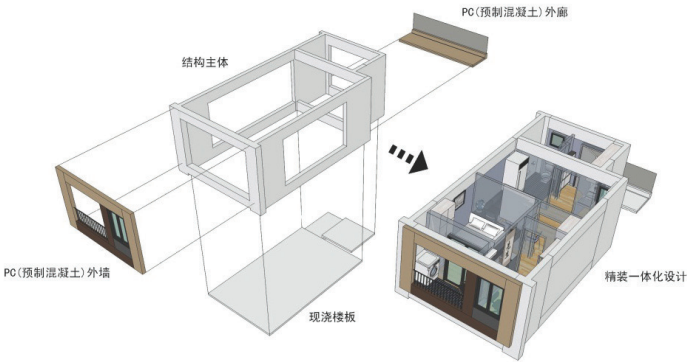


图一 龙华保障房008地块整体鸟瞰效果图



图二 龙华保障房008地块现场施工实景

龙华保障房 008 号地块项目总建筑面积为 21.60 万平方米，容积率 3.5，共建设 4002 套公共租赁房，地上部分建筑面积 16.80 万平方米，由 6 栋采用工业化技术的塔楼组成，该项目外墙、公共走廊、楼梯采用工厂预制的混凝土构件（图三）在现场安装完成施工，部分楼栋现浇剪力墙采用大钢模施工，全部户型采用装修一体化设计，门窗、栏杆等部品全部采用标准化部品，项目采用精装修交楼，以该项目为例，产业化技术的应用对本项目产生了以下方面的益处：



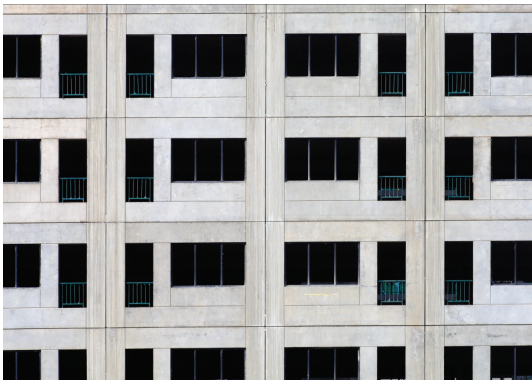
图三 项目预制范围及户型一体化精装修示意

一、建造质量和建筑性能更加安全、可靠。

主要表现在：预制混凝土外墙构件在工厂生产，通过程序养护，其强度高、密实度好，具备很好的自防水性能，门窗主框在工厂预制时进行埋设到位，与墙体连接牢固，按万科已建成同类型工业化项目质量反馈统计，此类建筑外墙和门窗洞口的渗漏投诉率几乎为零，基本杜绝了常规工程质量外墙、门窗渗漏通病的发生；一体化装修设计，使装修设计更合理，统一精装修交付，便于通过大规模集中采购，使装修材料更安全、环保，标准化的装修、和户内配置标准更好的保障了装修质量。

二、装配化施工效率更高，建造周期大幅缩短。

主要表现在：1、预制外墙外立面一次成型，无需作二次防水施工（如图四），保温施工结合内装修一次施工完成，节省了建筑外立面装饰施工时间，同时由于门窗框采用预埋安装，门窗施工安装时间也得到大幅减少，据统计，仅应用预制外墙即可使建造周期缩短近 20%，若增加梁、楼板采用预制构件，装配化建造工期将进一步缩短近 35%，在此基础上若采用上部主体施工下部装修施工作业同步进行，则项目总工期可以节省将近 50%；按以上推算，如保障房的建设均应用以上产业化技术，“十二五”同等建设任务至少将可以提前 1 年完成，大大减少社会对住房的需求压力。



图四 预制外墙施工现场实景

三、大幅减少了对社会资源的消耗。

主要表现在：

1、预制构件在工厂采用循环水养护，减少对水资源的浪费；2、大钢模施工（如图五），大幅降低对木模板的消耗；3、一体化装修设计和精装修交楼，降低了二次用户装修产生的垃圾污染和装修材料浪费；4、装配式建造能耗较常规降低约10%。该项目按现场实施情况测算：节约施工用水约30%，预计节约水资源8万立方米，节约木模板用量约27.5%，预计节约木材用量约230立方米，减少建筑垃圾用量约20%，预计少产生建筑垃圾约1700吨。降低对资源的消耗有利于实施低碳、减排任务和建设可持续发展社会。



图五 主体结构墙柱大钢模施工现场实景

四、大规模建设成本优势明显。

主要表现在：1、该项目共建造4002套保障房，分35、50、70平方米三档面积户型，户型通过标准化设计成三个户型，由于户型种类的单一性，该项目产生了大量标准化部品、部件，其采购成本得到了大幅降低；2、标准的预制构件大规模重复使用，有效的分解了模具成本，在建造成本等同的情况下，建筑的性价比更高；3、建造质量大幅提升后的房屋，后期维护成本将大幅降低；4、效率提升带来建造工期缩短为项目节省大笔资金成本；5、本项目节省劳动力近20%，有效的缓解了“用工荒”的影响，劳动力整体成本也得到较大幅下降。

五、大力促进了区域内产业链的培育和发展。

主要表现在：政府主动试点、示范，创造一个开放的平台，给更多企业全面了解产业化的机会；通过试点，主管部门在政策制定、产业配套上服务意识更强、支持力度更大，有利于促进、鼓励更多企业参与；重点培育和发展了本地产业资源，促进了地方产业模式的升级，给本地区 and 行业发展带来示范意义。

E

公租房房屋银行收储配租模式的思路与实践

贵州省房地产交易市场 武廷方

公共租赁住房是我国一个古老而又年轻的课题，房改之前大家住的都是公租房，近年国家大建公租房它又成为了一个新增的保障型住房主要供给类型，当下这个课题遇到了严峻的挑战：建设资金太少，建设时间太紧，建筑质量太差，选建地点太偏，配套环境太次，分配管理太难和容易形成“贫民窟”。这“六太一窟”是我国公租房实施过程中必须要面对和解决的普遍性问题。

贵州省贵阳市 2011 年初开始正式实行公租房计划时，就认真研究了国内外公租房的经验和教训，将上述“六太一窟”现象作了一个逆向思维，我们能不能找到一个解决方案，花较少的钱，用较短的时间，向市民提供质量好、地点近、配套全和环境优，能体面入住的公租房。中共贵州省委常委贵阳市委书记李军同志，亲自到贵州省房地产交易市场调研后，2011 年 3 月 23 日他主持专题会议讨论并决定贵阳市运用本人发明的房屋银行模式开展公租房“房屋银行，收储配租”工作。经贵阳市政府批准由贵州省房地产交易市场、贵阳市公共住宅建设投资有限公司和贵阳金阳建设投资有限公司三家单位出资 1000 万人民币组建了贵阳市公共租赁住房服务中心。中心成立运作后仅用 20 天时间就收储公租房 4788 套，目前已实现预配租 94.9%，占 2011 年贵阳市公租房完成 1 万套任务的 47.88%。

新华社记者石新荣到贵阳市作了实地调查走访，并在上报国务院的《盘活存量扩大公租房源，缓解保障房资金压力——贵阳探索公租房“房屋银行，收储配租”新模式调研》中说：“贵阳市在发展公租房过程中积极探索“房屋银行、收储配租”的新模式，首批收储的 4788 套社会闲置房源已摇号配租。这一模式不仅盘活了现有闲置房源、提升了公租房品质、还有效缓解了政府资金压力，达到了政府、房东和住户“三满意”的效果。中国房地产研究会、清华大学等相关专家认为，贵阳公租房把眼光投向存量住房的经验，值得借鉴和推广，建议对全国现有闲置房情况进行专题调研，把贵阳经验用活用好。”中国房地产研究会副会长顾云昌说：“这种模式不仅为全国各地完成公租房任务提供了一个创新的好样本，还为盘活存量市场的‘空置’开拓了一个新的渠道。”中共中央政治局常委国务院副总理李克强同志对新华社记者石新荣《贵阳探索公租房“房屋银行，收储配租”新模式》调研报告作了重要批示。中央电视台在新闻联播节目中向全国报道了贵阳市公租房房屋银行的运作情况。

一、房屋银行收储配租模式的承租案例

1、租给住户新的生活状态

贵州省水城县清民乡灰衣村三组的农民工刘兴平五年来到贵阳打工，当过零工做过保安，后来应聘到贵阳治安巡防金阳大队做治安巡防工作，同来贵阳打工的妻子陈毛楸也应聘在贵阳治安巡防金阳大队做炊事员。儿子刘启源随父母来到贵阳，一家三口人五年来风雨飘泊、居无定所，之前蜗居在一间狭小的楼梯间里。

刘兴平家原居住状况



刘兴平全家每月 1860 元的工资收入，要在贵阳买房比登天还要难。2011 年 11 月 10 日通过申请公租房，刘兴平配租到一套在贵阳市属于中高档住宅小区的贵阳世纪城 N 组团龙福苑 9 号楼 1 单元 22 层 4 号的房，二室二厅，面积 91.21 m²，月租金为 500 元，国家补贴 150 元，刘兴平实际支付月租金 350 元。

刘兴平家现居住状况



刘兴平说：“公租房收储配租不光是改变了我的住房条件，更重要的是改变了我的生活状态，住在世纪城这样高档的社区里很有面子，我们夫妻俩住一间，儿子住一间，生活很方便，我两个妹妹刚到贵阳打工，我把饭厅改成了她们的卧室，妹妹们都有地方睡了，我心中每天都是美滋滋的。”

据调查，贵阳市现有像刘兴平这样进城务工而没有住房的农民工约 20 万人以上，大中专毕业生约 5 万人，他们与刘兴平一家情况相似，靠自己的工资收入是无法在城市购买住房的。

2、租给住户新的生活理念

49 岁贵阳市民李心全是享受低保的困难户，原来全家每月花 450 元租金租住城乡结合部的贵阳东山区一套 40 平米的农民自搭违章房中，光线太差，暗无天日，墙上漏迹斑斑，雨天室外下大雨，室内下小雨。

李心全家新旧房对比



他参加公租房摇号配租得到了贵阳市金阳景怡东苑 9 组团 1 栋 4 单元 4 层 2 号一套 85.83 平方米的二室一厅的住房，这里是贵州省司法厅、劳改局修建的职工宿舍，在贵阳市属于高档社区，这套房子中档装修带家具和家电，月租金 900 元，国家每月补助了租金 350 元。李心全入住后说：“我原来住的那个‘贫民窟’平均每月家中被小偷光顾一次以上，现在小区门口有保安，楼道、电梯都有监控，很安全。我儿子找个对象，原来都不敢让上家里来，现在儿子的对象来家中一看，马上答应了。我看这个小区没有洗烫店，我打算到小区里找个门面开个洗烫店，做点小生意，不能老吃国家的低保啊！”我们预祝李心全的生意红红火火，到那时，我们相信公租房不仅改变了李心全家的居住条件还改变了一个城市低保户的命运。

二、房屋银行收储配租的理论和成效

1、房屋银行概念

房屋银行是一个全新的“利益相关者的交易结构”；是一个让参与者都能获得价值的平台；是一个关于房屋和金融的综合解决方案。通过营造一种制度环境，将房屋的产权或使用权货币化以后，通过类似金融运作方式，达到房屋资源的优化配置。

房屋银行的本质是像银行做金融中介服务一样做好房地产中介服务。它必须具备的三要素是：第一、拥有雄厚的资本资产和社会广泛认知的品牌；第二、有一套完整规范的制度流程和产品；第三、有一批高素质的专业人才。房屋银行自 2000 年由武廷方教授发明后，贵州省房地产交易市场运用“房屋银行”模式多年来总计为 50000 多户居民解决了住房问题，并连续多次受到建设部的表彰，“房屋银行模式”作为房地产经纪行业的先进经验在“全国房地产市场工作会议”上向全国推广。

2、收储配租的概念

房屋银行收储配租就是由政府以租赁方式向社会归集闲置住房，给予适当补贴后配租给经审批的符合享受公租房条件的中低收入群体。收储配租的本质是政府出资购买一定时段住房使用权补助给住房困难的市民。它具有有限性、时段性、规范性的特质，受用者本身也需要投入相应的资金成本参与。贵阳市公共租赁房服务中心运用该模式以低于市场价 10% 以上的价格，在短短 20 多天时间内，就完成了 4788 套房源的收储工作。

3、房屋银行收储配租的成效

（1）解决了公租房建设资金紧张的难题。

贵阳市 2011 年完成的 1 万套公共房中，自建的 6000 套，如按每套 15 万元计算，大约花费了人民币 9 个亿。而收储配租的住房用了收储费用 518 万元，装修补助费 1500 万元，总计约投入 2000 万元，相当于建设同等公租房的 2.8% 左右。

（2）解决了公租房建设时间紧、任务重的难题。

新建公租房从选址拆迁到施工建成周期约在 2 年左右。2011 年中国各级政府需要完成 1000 万套保障性住房，时间非常紧张。前一段时间全国各地陆续出现保障房建设施工质量问题，都与工期紧张有关系。而收储配租工作全面展开后，短短 20 多天时间内就完成了 4788 套房源的收储工作，因为收储的房源大多是中高档住宅小区，质量环境配套都得到了保证。

（3）盘活了存量，节约了珍贵的社会资源。

以贵阳市金阳新区为例，新建商品房空置率较高，据抽样调查空置总面积达 1000 万平方米以上。以每平方米 5000 元的价格计算，空置的房屋价值高达 500 亿。以上这个情况如果按全市、全省、全国的空置来估算一定是一个天文数字。

（4）让保障对象住进各个中、高档社区，避免了“贫民窟”的形成，有利于和谐社会的建设。

纵观国外保障性住房的问题，“贫民窟”现象是最大的教训，像纽约的哈勒姆、芝加哥的罗伯特泰

勒豪姆是有名的福利房造就的“贫民窟”，社会秩序混乱，犯罪率高，平时连警察都不敢随意出入这些地方。贵阳市首批收储配租的房源，大多是在“世纪城”、“碧海花园”、“金华园”这样的中高档社区，有完善的生活配套设施和社区管理，避免了“贫民窟”现象。

(5) 房屋银行收储配租模式解决了公租房管理上的难题。

①收储配租断了“寻租”路，避免出现“开奔驰宝马住经适房”的现象。

公租房严格的审批程序及受用者本身也需要投入相应的资金成本进行参与，这减少了寻租者在市场上寻租的机会。

②收储配租避免了“老赖”的出现。以往很多承租人租住着国家建设的公租房，却以各种理由拒交租金，且赖着不走。收储配租的基础法律关系是房屋业主与承租人的租赁关系，如果承租人故意拒付租金，业主或其委托人有权收回房屋，避免了“老赖”的出现。

③通过各小区专业的物业管理公司对房屋进行管理，避免了老公租房“脏、乱、差”现象的出现。物业管理公司对房屋内部设施、外部配套进行专业的管理，避免了老公租房环境糟糕、治安混乱的情况出现。

三、“房屋银行、收储配租”模式的运作

在“房屋银行、收储配租”模式的收储配租工作的“三原则，一方法”。“三原则”是：

(1) 法律关系明晰原则

由于向社会征集的公租房房源产权属于业主个人私有，业主将房屋存入“房屋银行”，“房屋银行”再将房屋配租给承租人，整个流程中法律的基础关系是业主与承租人的房屋租赁关系。

(2) 经济关系清楚原则

承租人按时足额向“房屋银行”缴纳房屋租金及相关费用，“房屋银行”定期支付租金给业主；承租人定期在政府住建部门领取租金补贴，各账各清。

(3) 承租人服从配租管理原则

承租人须服从收储配租的流程及各项制度、规定，配合政府相关部门及单位做好收储配租的相关工作。

“一方法”是指：以“合租”方式解决单身低收入人群住房困难的方法。

收储房源中有一部分面积较大的房屋，不适合单个保障个人或者家庭居住，也不适合多个家庭合租。对于面积较大的收储房屋，我们采取向单身保障人员以合租的方式出租，可降低他们的住房支出，圆“单身”的住房梦。合租房屋实行“室长制度”，室长作为本套房屋的租赁代表，行使本套房屋的租赁管理权，其他承租人须服从室长的统一管理。E

多渠道筹集住房保障资金的实践与政策建议

浙江省房地产业协会 浙江工业大学房地产研究所

大力推进保障性住房建设,努力解决中低收入居民住房困难,保障广大群众住有所居,已被提到了前所未有的政治高度,摆在改善民计民生的突出位置。近年来,浙江省各级政府十分重视保障性住房建设,通过明确目标任务、完善政策体系、强化要素保障、创新实施方式等,至2010年底,已累计解决77万户城市中低收入家庭的住房困难,城镇住房保障受益家庭覆盖面达13.8%,已全面实现低保标准两倍以上城市住房困难家庭廉租住房“应保尽保”,基本满足当地城镇居民人均可支配收入60%以下的城市住房困难家庭购租经济适用住房的需要,成效显著。但是,也必须看到还有一定数量的中低收入家庭住房依然困难。为此,浙江省“十二五”城镇住房保障与房地产业发展规划提出:到2015年,全省将开工建设各类保障性安居工程住房76万套,共计5550万平方米,新增廉租住房货币补贴家庭1.6万户,城镇住房保障受益家庭覆盖面达到20%以上。要完成“十二五”规划提出的保障任务,面临巨大的资金压力。按平均每平方米3600元计算,预计总投资达2000亿元以上,平均每年400亿元,相当于2011年全省地方财政收入3151亿元的12.7%,远超出财政可承受能力。因此,必须多渠道筹集住房保障资金。

一、浙江省住房保障资金来源基本现状与面临的问题

财政资金、借贷资金、民间资本构成了浙江省保障房建设三大基本的资金来源,其基本现状是:

(一) 财政投入力度不断加大,有力地促进了保障房建设;但财政资金的稳定性不足,比重偏低,使用限制性大。

一是建立了财政资金支持住房保障的投入机制。根据中央文件精神,“十一五”期间浙江省先后下发了《浙江省廉租住房保障资金管理办法》、《浙江省省级保障性住房专项资金管理办法》、《浙江省人民政府关于进一步加强国有土地使用权出让收支管理的通知》等文件,明确土地出让净收益中按照不低于10%或出让金总额不低于2%的比例;住房公积金增值收益扣除计提贷款风险准备金和管理费用后的全部余额;市县财政预算安排用于住房保障的资金;中央、省级财政通过转移支付安排的廉租住房补助资金;直管公房出售、出租收入以及拆迁补偿资金的结余部分资金等,共同组成廉租住房保障资金,专项用于廉租住房和政府投资建设的公共租赁房收购、改建、新建以及向符合廉租住房保障条件的低收入家庭发放租赁补贴开支等,各地根据文件精神,基本做到及时归集廉租住房保障资金。从机制上保证了租赁型保障性住房建设的资金来源,在完善财政支持住房保障方面迈出了重要一步。

二是各级政府加大了住房保障财政资金投入力度。2008-2009年中央财政资金对浙江省的保障性住房补助资金为0元,2010年为1.75亿元,2011年达到8.17亿元,成倍增长。省级财政通过一般预算安排、发行地方债券等支持保障房建设,2008-2010年安排财政性资金5.47亿元,2011年达到15.76亿元,是前三年的2.88倍。2006-2010年,全省累计从土地出让金中计提廉租住房保障资金167.24亿元。2011年11月成功发行了浙江省政府债券67亿元,将投向保障性住房、医疗文化等民生事业,以及生态环境保护、水利建设、重点设施等项目。财政投入力度的大幅增大,有力地促进了保障性住房建设的

顺利实施。

三是财政投入受土地出让收益影响大,具不稳定性,且地区间极不平衡。土地出让金收益计提是廉租住房保障资金最主要的来源。2011年浙江省归集廉租住房保障资金共37.15亿元,其中土地出让净收益计提27.19亿元,占73.19%。但是,土地出让收益受到房地产市场冷热的影响极大,例如:2010年土地市场异常火热,全省共征收土地出让收入4016.3亿元,而2008年全省土地出让收入只有1442.24亿元。而且中心城市、经济发达的地区房地产市场相对比较繁荣,土地出让规模大、成交价格高,因此,可用于住房保障的资金多,而欠发达地区土地出让收益低,相应地可用于住房保障的资金少,地区之间不平衡。总体来看,财政资金用于保障房的资金规模具不稳定性。

四是廉租住房保障资金使用上的限制性,影响资金使用效果。《廉租住房保障资金管理办法》规定:廉租住房保障资金专项用于廉租住房保障开支,包括收购、改建和新建廉租住房开支以及向符合廉租住房保障条件的低收入家庭发放租赁补贴开支,不得用于其他开支。政策的初衷是为了确保专款专用,但实施中也出现了一边是廉租房保障资金大量积余,一边是廉租房的维修资金难以落实,影响整体绩效提高。如老旧公房转为廉租住房后,廉租房极低的租金(许多地方只收0.5元/月·M²)已难以开支庞大的房屋维修费;集中兴建的保障性住房小区的物业管理很难实施市场化,需要政府持续投入。2010年省政府办公厅《关于加快发展公共租赁住房的实施意见》明确“廉租住房保障资金充裕的地区,可以统筹调配用于公共租赁住房建设”。这样的使用规定将有利于提高廉租住房保障资金使用效率、加快出租型保障房建设。

(二)各地搭建保障性住房建设投融资平台,积极向社会融资,但面临融资难、融资成本高的困境。

各地政府利用旗下的城投公司、城市基础设施建设公司等国有企业,搭建保障性住房建设投融资平台,通常采取政府向国有公司注入资本金以及优质的资产,然后通过融资平台或国有企业向商业银行、国家开发银行等申请贷款,或者发行企业债券,筹集资金主要用于资金可快速回收的经济适用房、限价商品房或城市旧住宅区(危旧房)改造项目。

一是对银行信贷依赖度高,受信贷政策影响大。银行贷款是出售型保障安居工程建设资金最重要来源。比如2011年宁波和台州经济适用房建设资金来源中银行贷款比例分别占54.09%、55.85%。嘉兴市限价商品房建设资金中72.51%来源于银行贷款,绍兴市占60%。因此,信贷政策的紧与松,直接影响保障性项目的进程。当前,各大银行普遍面临贷款额度短缺,资金利率普遍上浮,给经济适用房、限价商品房、城市旧住宅区(危旧房)改造等的大规模推进带来极大的困难。此外,许多保障性工程是行政划拨土地,难以抵押融资。

二是积极争取发行企业债券,但要求高、难度大。地方政府通过国有企业平台直接向社会发行企业债券,筹集资金用于保障房建设。湖州市城市建设投资集团公司2010年12月发行15亿元7年期企业债券,票面年利率为7.02%,募集资金全部用于旧城区改造、城市基础设施建设和经济适用房等项目建设。杭州市萧山区国有资产经营总公司经过近一年时间准备终于在2011年11月发行20亿元五年期企业债券,票面年利率为6.90%,其中16亿元将用于建设总建筑面积为60万方的新塘街道地块保障性住房项目。杭州城投也在积极准备发行企业债券。但是,目前企业债券用于保障性住房建设总体规模小、比例低,主要原因:发行企业债要求严格、时间长、难度大。要求企业连续3年盈利,3年平均可分配利润足以支付债券1年利息,发行债的额度不超过企业净资产的40%,不超过项目投资总额的30%,不低于10亿元。能符合发行企业债的公司少。

三是仅有杭州、宁波列入了住房城乡建设部公积金贷款试点,面偏小。杭州已明确了保障房公积金贷款试点项目三个,总建筑面积52.59万平方米,投资总额19.6亿元,贷款额度10.82亿元。宁波已明确了保障房公积金贷款试点项目二个,总建筑面积20.70万平方米,投资总额10.69亿元,贷款额度5亿元。由于公积金贷款利率低、期限相对较长,更适合支持保障房建设,但目前浙江其他地市尚不能享

受此政策，惠及面小。

四是正在探索引入保险资金，浙江省尚无成功案例。如杭州市政府正在与平安保险洽谈，计划引入平安保障资金参与望南望北地区改造，但目前尚未达成。

（三）创新以 BT、回租等方式吸引民间资金参建保障性住房，缓解政府资金压力，但民间资金主动介入面向社会的出租型保障房进展缓慢，比重低。

浙江省各地政府面对艰巨的保障性住房建设任务，积极创新吸引社会资金参建保障性住房的模式，取得一定成效。主要的模式有：

BT 模式：湖州市按照“企业垫资、政府回购”的思路，对湖州市总建筑面积约 37.26 万平方米、总户数约为 3700 多套的怡和家园项目，推出了 BT 与投资施工一体化公开招标的创新举措。项目由中标单位浙江省建设投资集团有限公司垫资建设，政府将在竣工验收合格起 24 个月内分三次回购，融资年利率为 9%，回购资金主要通过保障性住房专项资金及拆迁安置房、经济适用房销售收入筹集，从而解决了项目建设期政府资金巨大压力，以时间换取空间。海盐位于武原镇愣港路西侧经济适用房项目也采用 BT 融资加施工一体化方式。

回租模式：平湖市 2009 年 4 月出让一宗住宅用地，要求开发商按照合同规定的要求建设，将一定面积的精装修房出租给政府，产权属于开发商，由政府使用 10 年，政府承诺给开发商的租金为 25 元 / m²（精装修），每两年上调 8%。政府再将房源列入公租房，向人才提供。由企业投资、政府回租，解决了政府建设资金压力。

配建移交模式：在土地出让合约书上明确项目保障房配建比例，待项目建成后，按照合约，将一定规模的保障房无偿移交给政府，或由政府以某一约定的价格回购。杭州、衢州、台州、丽水等地都采用了这种模式，以减轻政府投资压力。配建模式是政府用行政的手段、强制性地要求获得土地开发权的企业建设保障房，不属于企业自愿的市场行为。

尽管中央文件多次提出鼓励和引导民间资本进入保障性住房建设，但由于保障性项目自身投资回报率低、回收期长，加上具有吸引力的优惠政策和制度创新还没有出台，难以吸引民间资本投资保障房尤其是公共租赁房。当前，阻碍民间资本积极介入保障性项目的主要因素是：一是保障房低回报难以形成直接利益驱动。我们曾经分别以杭州（田园）项目和台州公租房进行测算，假定公租房租金为市场租金的 80%，年租金保持不变，全部租金用于回收投资，杭州（田园）项目的静态投资回收期（不计利息）为 22 年，内部收益率只有 3.93%；台州静态投资回收期为 27 年，内部收益率为 2.94%；如果资金贴现率取 7%，两地公租房的动态投资回收期为无限长。如果假定年租金每年增 2%，全部租金用于回收投资，杭州项目的静态投资回收期 19 年，内部收益率为 5.89%，动态回收期为 43 年；台州静态投资回收期为 22 年；内部收益率为 4.89%，动态投资回收期依然为无限长。公租房具有的投资回收期长、收益率低、资金沉淀严重的特点，决定了很难形成企业或社会机构大规模参建保障房强烈的直接利益驱动。二是资金机会成本高、机会损失大。当前银行贷款利率已经普遍上浮 30—40%，民间集资利率已达 20% 以上，信托公司和其他融资机构的利率平均达 15% 以上，企业投资保障房项目，意味着企业或放弃自有资金的高收益回报，或面临使用借贷资金难以用项目收益平衡借贷利息的风险。三是政策不确定。尽管财政部、国家税务总局《关于支持公共租赁住房建设和运营有关税收优惠政策的通知》中已明确经营公租房所取得的租金收入免征营业税、房产税等，但是，文件同时又规定，“执行期限暂定三年，政策到期后将根据公租房建设和运营情况对有关内容加以完善”，这使投资者对未来政策产生不确定的预期。又如，一些地方通过在公租房小区中配置较多的商业用房以此吸引民间资本介入，但是对商业用房能否销售、如何管理都未加明确。

纵上所述，近年来各级政府十分重视保障房建设，积极创新投融资模式，已形成了财政资金、借贷资金、民间资本多渠道投入保障房建设格局，但也存在着：财政资金投入规模不稳定、借贷资金筹集难、

民间资本介入意愿低等问题。

二、完成“十二五”住房保障安居工程规划，资金缺口大

浙江省制定的“十二五”住房保障规划，已明确“十二五”期间，全省将开工建设各类保障性安居工程住房 5550 万平方米、76 万套，其中廉租房、经济适用房、公共租赁房合计 42 万套，新增廉租住房货币补贴家庭 1.6 万户（见下表）

表 1 浙江省“十二五”城镇住房保障安居工程规划情况

单位：万套（户）

类型 年度	合计		新增租 赁补贴	廉租住房	经济适 用住房	公共租赁住房	限价商品 住房	棚户区改造			
		其中：实 物建房						城市旧住宅 区（危旧房）	国有工矿 危旧房	国有林场 危旧房	国有农场 危旧房
2011—2015 年	77.6	76	1.6	3	9	30	18	14.61	0.178	0.352	0.86
2011 年	18.5	18	0.5	0.58	2.82	5.002	4.38	4.96	0	0.128	0.13
2012 年	14.5	14.13	0.37	0.29	1.35	5.3	0.6	6.25	0	0.16	0.18
2013—2015 年	44.6	43.9	0.7	2.02	4.48	18.998	11.62	6.132	0.178	0.064	0.55

“十二五”期间保障房资金需求包括二方面，一是建设资金需求；二是支付财务利息与物业维修等资金需求。

建设资金需求。我们分别以二个口径：一是保障房建安成本（不含土地开发成本），二是保障房建设综合成本（含土地征地拆迁成本），分别测算评估“十二五”期间全省保障房建设资金需求。结果如下表所示：不考虑土地开发成本的保障安居工程总投资约为 1500 亿元，若考虑土地征地拆迁成本，则保障安居工程总投资在 2000 亿元以上。平均每年分别需要 300 亿元、400 亿元。其中：可出售型的经济适用房、限价商品房、棚户区改造共 43 万套，若不考虑土地开发成本总投资约为 850 亿元，若考虑土地征地拆迁成本，则总投资在 1135 亿元以上。这部分投资尽管可以通过销售收入回笼投资，但前期需要借助银行、资本市场融资。出租型保障房（廉租住房、公租房）共 33 万套，若不考虑土地开发成本总投资约为 650 亿元，若考虑土地征地拆迁成本，则总投资在 870 亿元以上，这部分投资回收期长、需要长期占用资金。

表 2 “十二五”期间保障安居工程投资估算

单位：亿元

		建安成本 (不含土地开发成本)	保障房建设综合成本（含土 地征地拆迁成本）	备注
保障安居工程		1500	2000	建安成本（含小区配套等）取平均值 3000 元/m ² 。楼面地价为 1000 元/m ² 。平均户均面积 60 平方米。加 10%商业配套。
其 中	出租型保障房（廉租房、公租房）	650	870	
	经济适用房	178	240	
	限价商品房	356	475	
	棚户区改造	320	420	

运行资金需求。最主要的是财务利息开支。出租型保障房总投资 870 亿元，平均每年 174 亿元，如果全部由政府建设，按 2010 年土地出让最多一年计算，财政最大支持力度在 90 亿元左右，则当年需贷款 84 亿元，按 3—5 年期利率 6.9% 计算，仅一年的利息支出将达到 5.795 亿元（未考虑累计贷款）。保障安居工程总投资在 2000 亿元以上，平均每年 400 亿元，如果全部由政府建，则当年需要 310 亿元的贷

款，按 3—5 年期利率 6.9% 计算，年利息支出将达到 21.4 亿元（未考虑累计贷款）。其次，是房屋维修、管理支出，随着“以建为主”、转向“建管并重”，廉租住房、公租房维修、管理支出增加。

财政资金保障能力。目前出租型保障房的财政资金来源有一定保障。包括：土地出让金收益计提、公积金增值部分计提、财政专款等，最为主要的来源是土地出让金收益计提。以 2008—2011 年土地出让收益水平，每年可保证 50 亿元左右用于出租型保障房，加上其他的资金来源，预计在 70 亿元左右。

资金缺口估算。如果出租型保障房全部由政府建设，则“十二五”期间，年度资金缺口为 110 亿元，五年合计缺口 550 亿元。出售型保障房年度资金缺口为 250 亿元，五年合计缺口 1250 亿元。总计 1800 亿元。

表 3 “十二五”期间保障安居工程建设资金缺口估算

单位：亿元

	年度资金需求	总资金需求	年度财政资金来源	总财政资金来源	年度资金缺口	资金总缺口	解决途径
出租型保障房（含当年利息、全部由政府建）	180	900	70	350	110	550	由社会承担部分；创新保障方式。
出售型保障房（经适房、限价商品房、棚户区，含利息）	250	1250	/	/	250	1250	滚动开发，融资解决。需要提供融资平台。
保障安居工程合计	430	2150	70	350	360	1800	

三、支持多渠道筹集保障房资金的相关政策建议

（一）加大各级财政对住房保障资金的投入。

1、稳定各级财政专项对住房保障资金的投入。从国际上看，2008—2010 年新加坡住房保障支出占其财政收入的 1.5%；1975 年联邦德国政府财政资金对住房保障的投入补贴达到 138.5 亿马克，1980 年上升到 183.2 亿马克，占同期 GDP 的 1.65%；2009 年英国中央政府给地方政府用于住房补贴金额为 4.92 亿英镑，给予住房协会的社会住房补助金和房屋协会（SHG/HAG）补助金高达 356.28 亿英镑，公共住房支出占英国地方政府财政总支出 2009 年为 21.13%。2004 年，美国联邦政府直接用于住房的支出为 351.12 亿美元，占当年联邦政府财政收入的 1.74%，且用于住房抵押贷款利息所得税减免等税收优惠政策的税收损失接近 1194 亿美元。因此，建议中央、省、各市县地方财政应明确专项（不含土地出让金收益计提）用于保障性住房建设与管理资金占同级财政收入的比例，列入各级政府社会保障预算，用于保障性住房建设投入、贴息、租金补贴、维修与管理补贴、以及搭建融资平台等。

2、建立按“六普”人口分配中央保障资金的机制。考虑到我国存在着特有的城乡二元户籍制度，在城市化的大背景下，大量农村剩余劳动力进入城市，根据公共财政理论，劳动力的流动性特征要求社会福利政策的成本主要应由中央政府承担。建议中央财政在分配保障性住房资金时可参考美国按各州人口计算补贴数的办法，按照第六次人口普查数据分配中央财政资金，从而要求各地将非户籍人口纳入到基本保障。

3、按时足额归集廉租住房保障资金。要正确计量土地出让净收益核算办法，客观真实地反映土地出让金的收入规模、成本核销情况、实现的净收益情况，确保土地净收益 10% 以上用于保障性安居工程建设；逐笔及时地将入库的土地出让收益拨转为保障性安居工程建设资金。

4、建立保障性住房政府基金。以现有的廉租住房保障资金为基础，将各类用于保障性住房的资金进入保障性住房基金，实行专业管理，按基金方式封闭运作保障资金，一是更好地实现保障资金的保值增值；二是产生稳定的现金流，可提供保障性住房建设的融资担保，吸引更多社会资金参与保障房开发；三是打通各类保障性住房对资金的周转使用需求，拓宽保障资金使用范围，提高资金实际使用绩效，如

采取贴息、特许经营补助、租金或购房补贴、开发补贴、管理费补助、资本金注入等方式支持保障对象通过市场解决住房问题,支持企业投资、经营与管理保障性住房。

(二) 创建低成本、长期限的保障性住房融资渠道

美国 1986 年通过了鼓励私营公司开发低租金住房的税收抵免政策 (LIHTC), 每年联邦政府按州人口数量分配税收抵扣金额, 各州再分配给符合条件的 LIHTC 项目开发商, 此外, 政府还配套提供期限可长达 30 年、利率最低可达 1% 的优惠贷款, 开发商则保证至少 20% 的住房是以政府控制的价格出租给家庭收入处在当地平均收入的 50% 以下的家庭, 或 40% 的住房出租给平均收入 60% 以下的家庭, 保证以政府控制的价格出租的时间在 15-30 年。此项目对美国住房市场产生了重大影响, 1995-2004 年, 私人公司开发新建的多户家庭住房 (5 个及 5 个住房单元) 中的 1/3 得到了政府 LIHTC 项目资助, 2008 年 LIHTC 项目累计单元数达到 1,672,239, 比 2000 年增长 76.89%, 有效地激励了私人开发商提供低租金住房。结合发达国家经验与我国实际, 建议:

1、扩大公积金支持保障性住房贷款试点城市。公积金贷款具有成本低、期限长特点, 十分适合保障性住房建设, 国家应该扩大住房公积金贷款支持保障性住房建设试点城市面, 增大公积金支持保障性住房建设的力度。

2、试点保障房的 REITs。我们将保障房 REITs, 定义为是一种以发行收益凭证的方式汇集特定多数投资者的资金, 政府提供基本收益担保和税收优惠, 委托专门投资机构专门进行保障房投资经营管理, 并将投资综合收益按比例分配给投资者的一种信托基金, REITs 既可以封闭运行, 也可以上市交易流通, 类似于开放式基金与封闭式基金。与现行的房地产信托基金不同的是: 一是不受份数限制, 满足广大中小投资者投资需要; 二是期限长, 与保障房投资回收期长相匹配; 三是由政府提供基本收益担保, 保证投资者基本利益; 四是享受税收优惠, 避免重复征税; 五是筹集资金只能用于保障房建设与经营, 封闭运作, 切合设立基金的目的。

3、提供保障性住房政策性贷款。利用国家开发银行等平台, 每年保证对各地提供一定数额的低利率 (3-4%)、长期限 (15 年以上) 保障性住房建设贷款。

(三) 着力创新吸引社会资金参与保障房住房建设的机制。

政府需要逐步转变自身角色定位, 应由目前的直接投资者和经营管理者, 逐步转变为保障性住房开发、经营与管理的引导者、合作者和监督者, 积极探索融资新路, 获得多元化的资金来源。建议:

1、搭建政策性住房融资担保平台。各地要依托保障性住房基金, 搭建以地方政府信用为基础的政策性住房担保平台, 为社会参与保障性住房投资与建设提供担保, 解除社会资金进入保障性住房担心投资回报率低、风险大的后顾之忧。

2、广泛引进 “BT”、“BOT”、“特许经营补贴” 等融资新模式。BT (build-transfer), 即建设—转让方式, 由企业负责保障性项目的融资与建设, 建成后, 政府承诺在一定期限内回购, 可以缓解政府当前资金压力。BOT 即建设—经营—转让的方式, 亦称为 “特许权融资方式”, 为提高企业投资的积极性, 可通过规划一定数量的商业房产, 所得收益弥补建设期经营成本。也可以采取 “特许经营补贴”, 由企业投资保障性住房, 政府或第三方中介机构根据合理投资成本确定合理的投资回报率, 然后, 通过政府投入和补贴, 保证企业在经营期限内收回成本并获得合理回报率。要大力引导各地开展 BOT、BT 等形式的政企投资合作建房模式, 缓解保障房建设资金集中性压力。

3、努力提高保障性住房项目的内在资产质量与吸引力。一是要加大商业配套用房在保障小区中的配置比例。二是按照不求所有, 但求所用的思路, 推行 “限租金、竞地价、有限期回租” 的土地出让方式, 在出让合同中与企业约定, 建成后按一定的租金将在一定时期内的房屋使用权无条件回租给政府, 期满后移交企业经营。满足部分开发企业既持有物业资产、又能抵押融资的需求, 吸引开发企业参与公共租赁住房建设。

4、加快全面落实现有优惠政策，进一步细化社会力量参与出租型保障房投资与经营管理的优惠政策。全面落实《财政部、国家税务总局关于支持公共租赁住房建设和运营有关税收优惠政策的通知》（财税[2010]88号）、住房和城乡建设部等七部门《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》（建保[2010]87号）和《浙江省人民政府关于进一步加强城市住房保障促进房地产业平稳健康发展的若干意见》（浙政发[2010]1号）明确的对保障性住房开发环节、出租环节税费优惠政策。在此基础上，建议建立财政对企事业单位利用存量土地建公租房、10%留用地开发公租房、利用闲置房产改建公租房的建设补贴制度；建立对社会资金投资建设面向社会的保障性住房租金补贴制度或利息补贴制度；建立对参与保障性住房物业管理企业免营业税、所得税制度或相应的补贴制度。

（四）成立保障性住房专业经营管理机构。

随着保障性住房建设不断推进，保障性住房将成为政府一笔庞大资源，经营好、管理好这笔资源任重道远。建议各地既可以依照建设、经营、管理一体（香港模式），也可以实行建管分离的思路，组建一批保障性住房专业运营机构，接受政府的委托，专门负责保障性住房的投资、经营、资产管理等。保障性住房专业运营机构应该积极挖掘社会资源，专业运作公租房（廉租房）房源归集、经营、回购回租、退出等，包括通过收集市场上闲置的二手房、闲置的企事业单位用房、农民公寓等，建立公租房（廉租房）库，高效率、低成本地运作好房源，最大程度地满足中低收入家庭住房需求。E

加快顶层设计研究 完善城镇住房保障制度

黑龙江省《加速构建城镇住房保障体系研究》课题组

住房问题是城镇化进程中的瓶颈之一。只有解决好人民群众的住房问题,才能实现社会的和谐发展。但这一工作难度大、涉及面广,且当前的主要矛盾是解决低收入特别是最低收入家庭的住房困境,实现全社会成员“住有所居”的目标还相当艰巨。如何从战略的角度,进一步研究和完善城镇住房保障制度和体系,对解决各阶层不同消费群体的住房进行科学合理的规划和设计,既是政府的重要职责,也是实现经济社会又好又快发展的基础和前提。

(一) 进一步完善制度设计, 加快住房保障立法。

目前,我国已初步建立起了保障性住房建设的有关制度,但住房保障过程中还是出现了一些问题,需要在政府主导、企业参与总体框架下完善制度设计方面的全局性工作。应在保障性住房的建设规划、价格制定、所有权归属以及保障性住房建设标准和规范、保障对象准入退出机制等方面继续完善相应的政策、标准和规范,并推进相应的立法工作。只有这些方面的政策法规陆续出台,才能使住房保障工作做到有法可依,使政府、企业、保障对象对城镇住房保障体系和制度更加明确。在考虑和制定住房保障法规时,应具有创新型思维,适度突破现有的政策和制度障碍,充分考虑我国国情,灵活运用相关的规定,如通过在保障对象申请中列入授权条款,解决申请人收、资产核查与国家保护个人隐私权之间的冲突;通过在土地出让过程中协调与开发商的关系,限定公共租赁住房、经济适用房的价格等,并根据家庭户籍人口的具体情况对国家政策规定的保障性住房面积进行适度调整,实现更加人性化的保障制度和体系。

(二) 加快建立和健全住房租赁市场, 缓解住房市场压力。

租赁与出售是住房领域相对应的两个不同的概念。从产权理论而言,出售的住房,居民购买后具有所有权、居住权、收益权等,但租住租赁型住房后只拥有居住权。在住房供应体系中,又存在保障性住房和市场提供的商品房,租赁型住房又细分为保障性的廉租房、公共租赁房以及属于商品的市场租赁住房。廉租房和公共租赁房属于住房保障制度,而后者属于租赁市场。由于城镇住房困难居民基数巨大,最低和低收入人群的基数对于政府来说已经形成巨大压力,而解决中等收入家庭的住房问题同样重要,完全依靠保障性住房政策来解决所有居民的住房问题不太现实。最低收入和低收入人群在住房保障政策下可以租住保障性住房中的廉租房,而中等收入人群在未购买个人住房时,可以进入房屋租赁市场消费,先行租住市场上的租赁房屋,这样可以有效地减轻政府住房保障的压力。因此,需要加快研究建立租赁性住房市场。虽然租赁性住房不属于保障性住房,但由于租赁住房可以较好的解决部分中等收入人群的住房问题,这一政策非常适合基数庞大的住房困难群体,同时可以有效显示出政府在社会保障和解决城镇居民住房问题上的职能。对于政府来说,住房保障和租赁市场是两种不同的行为,保障是政府财政付出的购买行为,租赁是政府政策的支持行为,发展租赁性住房是建立低收入住房保障体系后的另一项重大民生工程。住房保障对象不进入住房市场,而中等收入群体不在住房保障范围内,应进入住房市场。

从经济学上来说,只有当租赁住房市场足够规模时,中等收入群体的住房消费才能形成高潮。

(三) 关于拓宽资金渠道,形成多元投入机制。

(1) 加大土地出让金计提比例支持廉租住房的建设。目前除财政预算安排、住房公积金增值收益之外,土地出让净收益是城镇廉租住房建设主要资金来源之一。2006年,财政部会同原建设部、国土资源部决定按照当年土地出让总价款扣除征地补偿费、拆迁补助费、土地开发费、用于农业土地开发的资金后余额的5%左右核定。随着廉租住房保障规模的逐步扩大,现已将比例提高到10%以上,但落实情况普遍不好。建议研究出台更具约束力的政策,确保这一规定在各地落实到位,有条件的地区可适当提高土地出让金的计提比例,对土地出让金的利用也可扩大到对经济适用住房和公共租赁住房的支持。(2) 创新住房金融政策,拓宽融资渠道。推进城镇住房保障体系建设,要多从金融的角度进行分析,解决住房保障体系建设的资金缺口。可以通过吸收外资和民间资本,组建住宅银行,开办住房储蓄业务。借鉴国外经验,按居民存入该项目的金额、期限等给予不同的优惠政策,比如低利率的配套资金供应、优惠购房等,吸引居民踊跃存入住房储蓄,并以低息的公积金和住房储蓄为基础,由政府出专款弥补配套资金的利差,必要时发放住房专项贷款予以支持。(3) 争取国家对东北等老工业基地住房保障体系建设的补贴。“十一五”期间,国家对东北等老工业基地的振兴出台了相关的支持和优惠政策,如能更加有效利用这些政策,可加速住房保障体系的建设。作为东北老工业基地,经济发展水平处于相对较弱地位,应进一步做好相关工作,加大争取国家财政补助的力度,解决住房保障建设的资金缺口。(4) 鼓励民间投资,进入保障性住房建设。国内外经验表明引入民间资金参与政府的保障性住房建设是一种普遍趋势,是保证住房保障政策长期有效的方法。具体可在实践中尝试BOT模式,即政府无偿划拨土地,提供各种优惠政策,通过吸引民间资本建设保障性住房,在双方协商的特许期内开发商经营保障性住房项目,提供维护管理服务,获取相应的收益。特许期满后,整个保障性住房项目移交给政府经营。

(四) 坚持政府主导,调动开发企业积极性。

城镇住房保障体系建设的思路应该包括政府主导、金融扶持、企业参与、社会支持几个方面。调动开发企业的积极性对政府而言属于全局工作的一部分。总结国内外经验,保障性住房建设模式可分为两种:(1) 政府通过公开招标,委托房地产开发商参与保障性住房的建设;(2) 政府和开发商合建保障性住房。在一定时期内可以沿用这种模式建设廉租房和公共租赁住房。采用这种模式可以在一定程度上激励开发商投入廉租房建设的积极性。为了解决巨大的廉租房供应缺口,建议通过免收相关费用和税收优惠政策鼓励开发商建设保障性住房,在新建小区内配套建设经济适用房或廉租住房;将小区的停车场、商店等商业物业进行打包上市,通过招投标将此部分物业或服务外包,使这些企业获取固定的收益,提高物业服务的水平和效率;除了在税费和土地出让价格上予以优惠,还应该借助声誉激励模式,给予那些多次参与保障性住房建设的开发商一定的政府奖励,通过政府嘉奖为企业树立社会形象。

(五) 科学规划土地划拨,确保保障性住房用地合理供给。

土地划拨是保障性安居工程建设的基本途径。应坚持在用地指标中单独列出保障性住房(包括廉租房、公租房和经济适用房)的用地计划,确保保障性住房的土地供应。从未来三年的住房发展规划来看,廉租房、经济适用房、棚户区改造用地面积已经占到住宅供地总面积的30%~50%。目前这种土地供应以保障性住房为主的政策,在一定程度上会减少商品房土地的供应,从而使商品房供应量减少,而“夹心层”、外来人口等居民的大量存在,将使商品房市场的供需矛盾锐化,可能因土地问题将商品房价格挤高。

（六）以多配建、少集中的方式建设保障住房，避免形成新的“贫民窟”。

廉租房和经济适用房建设，尤其是棚户区改造后建立的保障性住房多数都在远离城市中心的地区，这样的布局不仅增加了保障对象的生活成本，也不利于住房保障制度的推广，容易造成新的社会问题。纵观其他国家的保障住房发展，通常采取的是各阶层、各收入群体混合居住的政策，通过对住宅项目价格与房型的政策引导，建立融合社会不同阶层的新型社区。比如英国要求新的住宅建设项目配套建设占总量 15% ~ 50% 的低收入居民住房；德国政府要求新的住区必须用 20% 建造福利用房；法国规定建设廉租房比例也为总住房面积的 15%-50%。这样做的优点是，一方面，能够获得相对低价却优良的住房与社会环境；另一方面，公共投资能够更平均、更有效率地为城镇居民享用。因此，今后保障住宅建设布局应采用“多配建、少集中”的开发方式，将廉租房、经济适用房以及公共租赁住房等政府保障性住房作为调控社会阶层在空间均质分布的策略，取代一些地区的集中建设方式，通过价格和户型的调整，将廉租房、经济适用房和公共租赁住房以街区或更小的元素融入城镇建设。在城市规划中，采取将多类型、多层次、多群体住房进行相对混合的布局原则，促进社会各阶层的融合，克服棚户区改造过后产生的贫困群体过于集中的问题，避免保障对象被社会排斥和隔离。

（七）突破政策界限，加快“租售并举模式”在棚户区改建的应用。

目前，发达国家的住房自有率通常在 60% 以下，而欠发达的我国的城镇住房自有率为 80% 左右。今后应坚持“保障全民有房住”，而不是“保障全民有房产”的政策导向。近年来国内许多省市为了解决保障性住房房源与资金的矛盾，正在大力推广租售并举的模式，但是由于都在试行阶段，并未显现出大的政策效应，各界尚存在褒贬不一的争论。但作为破解政府住房压力的一项有效尝试，应加快对“租售并举”模式的研究与探索，有条件的地区应该积极试点，以取得经验，在全省推广。借鉴租售并举模式，首先是倡导居民的合理消费，鼓励在自身承担能力内选择租赁或购买保障性住房。可以从棚户区改造地区入手，试行租售并举制度，即对棚户区改造地段的居民实行经济适用房和廉租房租售并举的双重回迁安置方式。

（八）实行强制性退出机制，保证保障性住房的持续供应。

保障性住房尤其是廉租房实行的退出机制，现在看还是一种保障对象的“自愿”行为。这种没有任何强制实行的退出机制，无法避免保障对象作为经济学中强调的追求自身利益最大化的人的自私行为，导致社会不公平现象的发生，建议建立强制性退出机制。（1）关于强制性退出机制的设想。在退出标准的设计上，需要考虑家庭收入、人均住房面积和保障年限三方面的因素。根据各个地市的保障性住房划定标准，设定上述三个因素的退出标准值，配合保障对象的动态信息管理，当达到退出标准时就对保障对象实行强制退出。其中，保障年限是一个重要因素，考虑保障对象在短期内明显改善家庭状况将非常困难，这个年限应当合理设置，比如 5-10 年。在退出方式的设定上，可以规定以下几种形式：一是保障对象自愿提出退出申请；二是达到设定的强制退出标准时进行强制退出；三是采用政府回购和保障对象购买产权的方式实现保障对象的退出。（2）住房保障对象的界定。个人信用制度建设工作的落后是导致保障对象界定困难的一个主要障碍，需要予以重视。信用制度的建设是一项系统工程，需要政府、社区、银行、金融机构、保障对象工作单位的整体配合，具体而言，可通过居民收入调查与自行申报了解保障对象的收入情况，摸清居民家庭住房情况，分批建立居民个人住房和收入的档案信息系统，同时通过企业、税收、银行等联动加强收入监管制度建设，防止因保障对象界定失控而导致的种种问题。（3）明确现有房源状况。保障住房的来源包括新建和原有住房，主要以实物保障为主，这种模式见效快，但需要大量房源，如果新建则投资巨大，利用现有住房是一种较为合适的方式，市场上存有大量的旧有公房，其房主有些已经购买了新房，改善了住房条件，可以把这些旧住房列入到保障住房的房源中供低收入者选择。E

创新发展思路 大力推进保障性安居工程建设

黑龙江省房地产业协会调研组

黑龙江省地处东北边疆,属于经济欠发达地区。由于历史形成的多种因素,城乡住房基础差、欠帐大。截止到 2007 年底统计,全省还有各类棚户区 1.2 亿平方米、农村泥草房 1.24 亿平方米,涉及 378.5 万户家庭。为根本改善城乡人居环境,加速实现十七大提出的“住有所居”目标,几年来省委省政府一直把住房改造和建设作为“一号民生工程”,认真落实中央关于房地产市场调控一系列重要部署,在全省大规模开展了以“三棚一草”(城市、煤矿、农林系统棚户区和农村泥草房)改造为重点的保障性安居工程建设攻坚战,取得了扩内需、调结构、保民生、促增长的显著成绩。去年全省完成保障性安居工程投资 937 亿元,几乎等于过去一年城乡建设项目的投资总额;保障性住房当年开工 86.87 万套,竣工 40 万套,建设总量全国第一,一个省完成的任务占全国计划的 8.68%;与此同时,还完成了 26.1 万户农村泥草房的改造任务,农房改造和建设总量也排在全国前列,这项工作也得到了胡锦涛总书记、温家宝总理、李克强副总理等中央领导的充分肯定,社会各界及国内主流媒体的高度评价和受益群众的普遍叫好。

一、以新思路积极主动破解资金“瓶颈”,坚持政府主导、市场化运作的保障房建设融资模式

资金匮乏是欠发达地区推进保障性安居工程建设面临的重大难题。黑龙江省本级财政收入不及北京市的 1/3,13 个市(地)多数属于“吃饭”财政,64 个县(市)中有相当一部分需要依靠国家和省转移支付资金维持正常运转,可用于支持“三棚一草”改造和保障性住房建设的地方财力十分有限。为切实解决资金困扰,几年来,黑龙江省委省政府妥善处理市场与政府的关系,坚持市场在配置社会公共资源、解决社会住房问题上的基础地位和作用,同时坚持政府在加强住房保障顶层设计、统筹全省住房规划、建设和调控工作上的主导地位和作用,下大力抓了建设投融资体制改革。在解决保障性住房建设投资上更加坚决地利用市场机制和政策激励两种手段,调动政府和开发企业两个积极性,实行政府与市场“双轮驱动”、“两条腿走路”的方针。特别是积极转变观念,在拓宽“三棚一草”改造和保障性住房建设资金来源上做到了“三个千方百计”:

一是变被动等靠为主动进取,千方百计用足用好国家已有的各项政策规定,全力争取中央预算内资金支持。较好地落实了国家关于将土地出让金净收益不低于 10% 的资金用于廉租房、公租房建设和城市棚户区改造、国家代地方政府发行的债券要优先安排用于保障性安居工程建设以及国家对煤矿、农垦、森工系统棚户区、危旧房改造给予定向补助等一系列扶持政策,积极申请扩大了全省利用公积金支持保障性住房建设的试点范围。同时,加大跑部进京频率和层次,实事求是反映本省“三棚一草”现状和保障性安居工程项目计划和投资、用地需求。去年争取到的中央补助资金比 2010 年增加近 50 亿元,有力地推进了全省的保障性住房建设。二是变畏难无奈为积极作为,千方百计创造条件增加省和地方财政投入。省政府在财力十分紧张的情况下,积极调整预算安排,坚持“民生财政”思路,努力将有限的财力

向民生工程倾斜,从2008年开始,每年都对“三棚一草”改造项目提供“以奖代补”资金,对农村泥草房改造提供专项补助资金,并要求各级财政都要列支一定比例的预算内资金用于本地的棚户区、泥草房改造和廉租房、公租房建设,财政对“三棚一草”改造的资金支持只能增加、不能减少。去年省级财政对“三棚一草”改造和各类保障房建设项目一共投入了32.75亿元,省、市、县三级财政用于保障性住房建设的投入达到了115.45亿元,是历史上对住房改造建设项目投入和支持力度最大的一年,极大地缓解了全省“三棚一草”改造的资金压力,同时为扩大银行贷款、吸引外资争取了主动权。三是变墨守陈规为多措并举,千方百计做好棚改和保障房建设银行贷款和其他融资工作,加大市场化融资力度。在继续巩固加强现有融资渠道的同时,各级政府进一步解放思想,不断加大投融资改革力度,在更宽的领域和更高的层面,加强了与金融部门、国内省内大企业、大集团的战略合作,最大限度地促进了本省的住房改造和建设。去年省政府通过与金融部门对接,加快省级融资平台建设,采取投资补助、贷款贴息、降低税费等多种激励措施,进一步加强了同开发行等金融部门的合作,鼓励并吸引了更多的企业参与到保障性住房项目建设中来。从全省看,棚户区改造和保障房建设的所需资金主要还是靠企业“操盘”,全年吸引企业投资达到467.2亿元,从而保证了占全国近9%保障房建设任务的资金需求。齐齐哈尔市作为经济仍较困难的老工业基地城市,几年来坚持以政府投入为导向、以市场运作为主体、多措并举解决棚改资金的思路,在实践中积极探索总结出了财政贴息、捆绑贷款、特许经营、资本金注入、减免税费、土地增值收益反哺项目建设等12种解决“资金难”的措施和办法,有力地推动了全市棚户区改造和保障性住房建设项目的顺利进行。

二、以新政策加速有效破解拆迁难题,打好征收安置政策惠民“组合拳”

国有土地上房屋征收和补偿安置,始终是推进棚房区改造和保障性安居工程建设的关键,也是最容易出现矛盾和问题、影响社会稳定的难点。特别是随着“三棚一草”改造与保障房建设任务的加重和国务院《国有土地上房屋征收和补偿条例》的实施,一方面要求必须抢进度抓落实,一方面又要求严格按照规定程序办事,各级政府和有关部门面临着从未有过的巨大压力,进一步增加了棚改拆迁和回迁安置的难度。为了争取全省拆迁安置工作的主动权,同时最大程度地维护被拆迁对象的利益和权利,确保国务院下达的保障性住房建设任务如期顺利完成,黑龙江省“三管齐下”,全力以赴,比较好地解决了由于新旧《条例》更替、保障房建设任务加重所带来的拆迁难题。一是加强对新《条例》有关政策的宣传。省住建厅、发改委、财政厅等部门去年组织大批干部,走千家进万户,逐项逐款逐条对国务院新《条例》进行宣讲和诠释,认真对待和解答群众提出的问题,超前化解拆迁与被拆迁者之间的对立情绪,取得了绝大部分群众对政府组织大面积拆迁工作的认可、理解和支持。二是及时出台相关配套措施。为确保国家新《条例》贯彻落实到位,省住建厅根据国务院和省政府要求,紧密结合本省实际,在最短的时间内出台了《关于国有土地房屋征收和补偿条例相关实施规定的通知》,提出了更加具体详细、对被拆迁对象更为有利的政策措施,并在全国率先与省高级法院联合出台了《依法做好房屋征收补偿工作,妥善化解征收拆迁矛盾纠纷的意见》,通过法院采取裁执分离、提前介入等措施,支持和促进了全省棚改拆迁和补偿工作。三是对新《条例》实施后的被征收和拆迁安置对象,给予了最大程度的政策优惠。在认真总结国有土地征收安置经验教训的基础上,省政府和有关部门进一步践行了以人为本、执政为民的服务宗旨,在保护被拆迁人合法权益、搞好被拆迁人拆迁安置工作上,按照利民、惠民、助民解困的原则,打出了一整套政策惠民“组合拳”。比如:在全省普遍实行了“拆一还一”安置政策,在“拆一还一”面积内一律不找结构差价;进一步确定了回迁安置最低保障户型和上靠户型面积标准,规定最低保障户型不得低于40平方米;对棚改中无购买能力的低保户房屋确认公有产权,实行廉租房保障;对棚户区符合经济适用住房和廉租房政策条件的被拆迁居民,就地落实相关政策,一次性解决其住房困难,等等。哈尔滨市更是制定了多种征收补偿优惠“套餐”,设计了50、60、70平方米三种标准的安置户型,

并作出了上靠面积多层、高层分别按不同建安工程成本交款的规定。同时，对因生活特别困难交不起租金的家庭，实行了“股折租”等最大程度上的照顾。由于打出了普惠于民的政策“组合拳”，极大地保护了被拆迁人的合法权益，有效地减少了拆迁矛盾，促进了棚户区改造的大面积推进，哈尔滨市去年创造了 86 天完成 237 万平方米的拆迁净地记录。

三、以新探索积极大胆突破体制障碍，同步推进“三棚一草”改造和各地的保障性安居工程建设

由于历史形成的原因，我省管理体制不顺的问题比较突出，体制性障碍也是制约黑龙江城镇化和城乡一体化发展的一大“瓶颈”。“三棚一草”改造涉及城市政府、工矿企业、农垦、森工系统等各个方面。因现有体制不同，隶属关系不同，改造棚户区的资金来源和国家资金支持的政策也不尽相同，业内人士曾预料实现全省同步推进“三棚一草”改造的难度将相当大。对此，由于省委省政府积极做好统筹协调工作，国有矿区、农垦、森工系统主动服从服务于全省“三棚一草”改造战略安排，积极解决城市房地产开发和农村私宅改造不同政策在统一规划、设计、建造上带来的困难，不但正确处理了相应的关系，而且使全省“三棚一草”改造、安居工程建设和住房保障制度的建立取得了历史性的重要进展甚至是重大突破。一是建立政策、规划和项目协调机制，将不同的责任主体统一于共同的理想目标之下。在不改变现行隶属关系和投资渠道的前提下，对行政区内的棚户区改造统筹规划、统一标准、分别建设。农垦、森工等系统都是省政府保障性安居工程领导小组成员，通过联席会议定期协调解决各地、各系统保障性安居工程建设中的重大问题。二是充分发挥典型的示范带动作用，抬高棚改和泥草房改造建设起点。棚户区和泥草房改造绝不是简单的拆旧房建新房，而是要按照城市现代化、农村城镇化目标进行全新的设计，特别是要通过对农村住房的改造，建立与农业现代化相适应的生产和生活方式。近几年全省各地的农房改造工作，都按照“撤并自然屯、建设中心村、发展小城镇”这一总的战略设想组织实施，特别是农垦系统坚决贯彻中央关于黑龙江农垦要在全中国率先实现农业现代化的要求，坚持高标准、高起点组织了垦区棚户区和危旧房改造，经过三年努力，现已基本完成了“撤队建区”任务，使全垦区 60% 以上的职工住进了同城市人一样的新型节能多层住宅，其中闫家岗农场的棚改安置项目还通过了国家 A 级住宅技术鉴定。三是积极推进了农垦与所在地区“局县共建”、“场镇共建”试点，充分利用农垦系统的技术、人才、资源优势，帮助所在地区进行泥草房改造和新农村建设。特别是牡丹江农管局与所在裴德镇共同进行新裴德镇住房和基础设施建设的尝试取得了重大突破，成为农垦与地方合作完成农民住房改造和推进小城镇建设的典型范例，创造并积累了不同体制单位共同推进新农村和保障性安居工程建设的宝贵经验。四是在加快推进农村泥草房改造的同时，大胆进行了建立农村住房保障制度的探索和尝试，积极开展帮助农村困难优抚军人和单亲母亲泥草房改造“两个专项行动”，在全国率先进行了“农村公屋”、“幸福大院”、“零租住房”等农民住房保障试点，由市县负责，将生活极其困难、没有亲属赡养的农村老人集中安排在“农村公屋”等安度晚年，实现了将城市住房保障制度向农村延伸复盖的突破，使这部分农民也能与大家一样共享改革开放的成果，受到了广大农民群众的由衷欢迎，并为稳定社会、加快农村城镇化、农业现代化、城乡一体化进程，探索和趟出了一条全新的路径。 E

应给作贡献的施工企业一个法律保障 ——上海保障房建设“先开工，后签约” 的运作方式应尽快完善

上海建纬律师事务所 朱树英

为缓解高房价和普通百姓购房难的矛盾，国家决定推行 2011 年要开工 1000 万套保障房的建设计划。此后，各地政府都在抓紧落实保障房开工项目，上海在这方面已为全国做出表率。《人民日报》早在 2011 年 11 月 7 日已称：上海的保障性安居工程完成率已超过 98%，按期完成全年目标将不成问题。12 月 28 日，《新民晚报》第二版以《沪最大规模保障房工地、浦东新区惠南民乐基地实施“准军事化管理”——用“铁军文化”打造放心保障房》为题，报道了大型中央施工企业中建八局参加上海保障房建设的情况。该局在上海浦东新区和青浦的两个大型保障房项目，承建的建筑面积多达 600 万平方米。

据悉，在项目资金困难的背景下，中建八局承包这两个项目，都是自己成立项目公司，采用“先开工，后签约”的不规范方式进行投资、开发、建设。以该施工企业在青浦进行的保障房项目建设为例，地方政府要求项目先行开工、后再讨论合同等细节，项目在只签订建设意向书或框架协议书，一系列权利义务都不明确的前提下已实质性启动，其投资方式、土地取得、市政配套、工程计价、物业销售等问题都不明确，存在着明显的不规范的操作。

发挥有实力的建筑施工企业的投融资积极性是本市保障房建设中出现的新举措，尽快弥补保障房建设中新模式的法律疏漏，有针对性地制定本市的保障房建设的专门管理办法，完善本市保障房投资、开发、建设的运作方式，已成为本市地方立法的当务之急。

一、资金短缺和市场融资困难，是本市保障房建设采用由施工企业“先开工，后签约”的运作方式的根本原因。

据《建筑时报》披露：2011 年 10 月 25 日，国家住建部姜伟新部长向全国人大报告保障房建设和管理工作情况，在报告存在的问题时涉及三点：第一，地方保障房规划布局有待改善；第二，工程质量有待提高；第三，分配和运营管理存在问题。但时隔两天的 10 月 27 日，全国人大常委会举行联组会议，专题质询国务院的发改委、住建部等主管部门关于城镇保障房建设和管理情况，包括保障房的建设资金等问题被一一提到桌面上和公众面前。这一会议的本身披露出一个重要信息：保障房开发建设中出现的问题，包括资金短缺的问题已引起全国人大的高度关注，并且已被提上重要的议事日程。

虽然 2011 年全国保障房的开工面积指标已基本完成，但中央和地方政府投资的资金拨付情况并不理想，尤其是地方政府的保障房建设的资金不到位，已引起政府投资的虚列虚设、保障房项目的工程款拖欠等情况。此外，市场渠道对保障房建设的投融资不积极，造成保障房的大部分款项来源并无着落，保障房项目的后续资金令人担忧。由于国家对土地市场和房地产行业的政策调控力度加大，许多房地产开发企业资金运作困难，有的甚至滑入相当困难的境地，指望房地产开发商介入保障房的投资、开发、建设已不太现实。就本市而言，虽然保障房建设资金本身占全市财政收入的比例并不高，但更大的资金

压力在于土地收储时安置失地农民的费用。随着保障房建设加速,项目外围交通、教育、医疗等配套费用提上日程,截至2011年11月,市郊区、县仍有几十亿的资金缺口,也就是说,本市的保障房建设的资金情况也不乐观。

寻求市场新的融资渠道成为政府解决保障房资金困难的新思路。2011年6月9日,国家发改委颁布《关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知》和《支持保障性住房建设有关问题的通知》两个文件,对保障房的融资作了新的规定。在这样的背景下,给予一定的政策优惠,发挥具体的实施保障房营造、建设施工企业的投融资积极性、参与保障房的投资、开发、建设,成为一种新的模式。

二、本市目前保障房以建设总承包方式“先签约,后开工”的创新模式,其市场运作在承包范围和方式两方面均不规范,存在的法律疏漏潜伏着巨大的隐患。

目前我国法律规定建设工程的承包范围,有只承包工程土建、安装施工的施工总承包和承包设计、采购、施工的工程总承包两类。在跨国工程承包实践中,还有一种承包范围更大的方式即建设总承包。所谓建设总承包,是指从事总承包的企业受业主的委托,按照合同约定对工程项目的受让土地使用权、市政配套、工程勘察设计、采购设备材料、土建安装施工、竣工验收及试运行、交付使用等实行全部项目的全过程承包,简称买地、设计、施工总承包。上海保障房建设中出现的由施工企业投融资、开发、建设模式,正是一种类似建设总承包模式的国内承包工程项目的创新。

然而,本市正在探索的类似建设总承包、承包范围包括保障房投资、开发、建设的新的承包模式,由于没有相应的法律法规,也没有可供借鉴的成功经验;又由于仓促上马,许多具体问题来不及认真研究,正在实施的不规范的承包方式成为一个“四不像”的奇怪模式。

第一不像政府的委托代建。所谓政府的委托代建,是指政府的非经营性的投资项目,通过招标方式选择专业化的项目管理单位,由政府根据合同按进度拨付工程款,由管理单位负责建设实施,严格控制项目投资的质量、工期,竣工验收后移交使用单位。保障房建设的责任主体是项目所在地政府,工程的发包人也理应是相应的政府。由于资金短缺所困,地方政府不便直接出面开发建设,也不支付工程款,因此本市的新模式不属于政府的委托代建。

第二不像项目的垫资施工。所谓项目的垫资施工,是指在工程项目建设过程中,承包人利用自有资金为发包人垫资进行工程项目建设,至工程施工至约定条件或全部工程施工完毕后,再由发包人按约定支付工程价款的施工承包方式。虽然最高人民法院的相关司法解释规定垫资施工并不违法,但由于保障房属于政府的非经营性的投资项目,早在2006年1月的国家财政部等五部委的6号文件《关于严格禁止政府投资工程采取垫资承包施工的通知》,已明确规定政府投资工程不得采用垫资承包方式,因此本市的新模式不能属于垫资承包。当然,一个例外是:6号文件同时规定采用BOT、BOOT、BOO方式建设的政府投资项目不属于垫资施工,可不适用本通知。

第三不像BOT的投融资模式。BOT方式在我国称为“特许权融资模式”,是指国家或者地方政府部门通过特许权协议,授予签约方承担公共性基础设施(基础产业)项目的融资、建造、经营和维护。在协议规定的特许期限内,项目公司拥有投资建造设施的所有权,允许向基础设施的使用者收取适当的费用,由此回收项目投资、经营和维护成本并获得合理的回报。特许期满后,项目公司将设施无偿地移交给签约方的政府部门。当然,BOT方式在操作实践中已发生变化,非政府和非基础设施建设项目也出现BOT投融资模式。建设部2003年2月13日颁布的《关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见》规定:“鼓励有投融资能力的工程总承包企业,对具备条件的工程项目,根据业主要求,按照建设—转让(BT)、建设—经营—转让(BOO)、建设—拥有一经营(BOO)、建设—拥有一经营—转让(BOOT)等方式组织实施。”本市的保障房投资、开发、建设新模式最接近BOT融资模式,但按目前的相关规定,项目建成后由政府出面销售给符合条件的中低收入居民,投资人并无保障房经营的特许经营权,因此,

此模式是类似 BOT 而非 BOT 的投融资模式。

第四不像 BT 融资承包模式。BT 模式也即承包商融资承包建设模式，是政府通过合同约定，将拟建设的某个基础设施项目授予承包商，在规定的时间内，由承包商负责该项目的投融资和建设，合同期满，政府偿付承包商的投资成本及约定的利益，承包商将该项目转让给政府。本市目前的保障房投资、开发、建设模式并未规定政府回购受让，而是以政府定价由政府出面把建成的保障房出售给符合条件的中低收入购房者，承包从销售所得获得投资成本利回报，因此，本市的新模式也属于类似 BT 而非 BT 的融资承包模式。

因此。目前本市正在探索的保障房投资、开发、建设模式是一种适应政府资金困难情况的创新模式，其承包范围属于建设总承包工程、承包方式最接近 BOT 但并非 BOT 的投融资模式。

三、督促本市地方政府尽快解决保障房建设中的法律漏洞，完善保障房建设“先开工，再签约”的运作方式，给作贡献的施工企业一个法律保障。

由于仓促上马以及来不及研究造成的操作不规范，本市地方政府对保障房具体项目的开发、建设事先未认真研究，在不签订相应的合同，而是签一个权利义务都不明确的意向书的情况下就先行开工。这种不规范的运作模式，日后一旦发生纠纷，必将引起标的巨大的纠纷。众所周知，建筑行业是最容易产生群体纠纷的行业之一，保障农民工能够拿到工资是每年春节前市政府的主要任务。在没签合同、没能明确双方权利义务的前提下施工企业就先行开工，这种不规范的运作方式蕴含着巨大的法律风险，潜伏着明显的社会不稳定因素。

在目前立法缺失和政策不明的困难情况下，要本市地方政府放弃以“先开工，后签约”的保障房建设方式无疑不可能，毕竟公益性的保障房建设任务与资金缺口立法部门也回避不了。鉴于本市保障房项目已实质性启动，尽快解决本市保障房建设中的法律漏洞，规范保障房建设“先开工，在签约”的运作方式，采取有效措施规范本市上述保障房投资、开发、建设的“四不像”怪象，已迫在眉睫了。

1、借鉴本市依法规范首个 BOT 投融资模式的经验，尽快制定类似《上海市延安东路复线隧道专营管理办法》的地方立法，规范保障房投资、开发、建设模式。

早在 1994 年，上海市在建设资金困难的情况下，引入首个 BOT 投融资模式的延安东路复线隧道建设项目正式启动，香港中兴泰富集团成立项目公司、以投资 10.06 亿人民币负责建设原有的延安东路隧道的复线隧道，项目公司取得建成后的隧道 15 年的特许经营收费权。为规范这个创新的、特许经营的投融资模式，由上海市政府法制办领衔，研究制定出台了《上海市延安东路复线隧道专营管理办法》。该办法明确规定：BOT 建设运营的项目公司负责投资、建设，拥有隧道的专营收费期限为 15 年，收费期限届满，市政府收回复线隧道。

目前上海的投资、开发、建设保障房计划，无论是投资额度和重要性，都远甚于延安东路复线隧道项目。因此，借鉴本市的延安东路隧道复线项目的成功经验，研究、制定关于保障房创新模式的专项管理办法，具有现实的操作性。建议市政府法制办再次领衔，研究制定本市的《上海市保障房建设总承包管理办法》，使市场操作中已出现的创新运作模式尽快纳入依法管理的轨道。

2、保障房开发建设合同是民事法律关系，不是指令性任务，化解政策不明风险的对策是明确合同的约定。建议主管部门督促地方政府对已签订“意向书”开工的项目要尽快签订正式合同。

施工企业包括大型国企、央企都只是一个企业，并不是政府的一个部门，其与相关政府就参与开发建设保障房来说，不是接受行政命令或接受指令性任务。虽然企业出于解决民生困难问题、协助政府克服资金困难的政治觉悟，但双方发生的应当是平等主体的民事法律关系。尤其是在国家的保障房计划仓促上马，有关的法律政策都不明确的情况下，化解法律风险的有效方法，是互相用合同明确各自的权利义务关系，让合同成为双方的法律即“两个人的法律”。

根据保障房开发建设今年有开工指标的具体情况，先签订意向书即进行项目投资建设也情有可原，但作为各级政府必须在各个保障房项目开工的同时，尽快与投资人洽商明确双方的权利义务关系，签订具体的正式合同。只有如此，才能让给国家作贡献的施工企业安下心来，又快又好的完成保障房的建设项目。

3、采取类似 BOT 方式开发建设保障房的，政府要让“合同树”的有关工地出让、市政配套、施工建设、房屋出售等相关合同同步配套，互不矛盾。

如前所述，目前本市由施工企业实施保障房的投资、开发、建设模式最接近于 BOT 投融资模式，BOT 方式的核心是投资人享有投资建设项目的特许经营权，并能够从经营过程中收回投资及回报。由于 BOT 方式一般适用于基础设施项目，其回报方式是通过项目经营收费取得回报，而参与开发建设保障房只能是通过房屋销售取得回报。

而施工企业投资、开发、建设的保障房并不是可以收费的基础设施项目，投资开发建设主体无法从收费中收回投资及回报，因此，至少应明确规定：如果保障房在销售中获得溢价，按 BOT 投融资模式的交易模式，其溢价应归投资人所有，考虑到政府土地出让时给予的政策优惠，至少应由投资人和政府分享。

有条件 and 资金实力或融资渠道的施工企业成立项目公司，并以项目公司的名义取得保障房的土地并承担土地的征地补偿安置费、动拆迁补偿费和配套费的，那么项目公司即成为 BOT 投融资模式的投资人。采取这种方式参与保障房开发建设，则项目公司就应当按获得特许经营的投融资方式明确具体的权利义务。BOT 投融资方式的各种合同关系复杂并互相交叉，构成“合同树”，地方政府在签订有关保障房的投资、开发、建设的各种合同时前后连贯，同步配套，互不矛盾，以具体明确的合同关系确定投资人的权利义务。

4、政府签订合同时约定投资人承担项目土地出让和市政配套费用的，必须明确保障房销售款中应包括项目融资和建设成本和利益分成。

现在许多开发商对保障房开发建设不积极，除了资金困难之外，很大的原因是保障房项目的利润太低，不能像一般的商品房获得巨额利润。按本市目前的投资、开发、建设模式，投资方承担了土地出让和市政配套费用以及房屋建设的成本，这是既承担了开发商的责任，又承担了承包商的责任。根据权利义务相一致的基本原则，获得相对公平的利润，是投资、开发、建设保障房的投资人的基本权利，因此，本市地方政府应当明确并确保投资人的投资回收及回报，并在合同中明确约定按核定的价格在收购、移交房屋的同时，由政府一次性全部付清款项；如转为商品房销售，政府应确保售价不低于核定价，如有溢价的，应归投资人所有，考虑到政府在出让土地使用权给予的优惠，按公平原则至少应和投资人各半享有。只有如此，保障房建设这块蛋糕才能越做越大，投资、开发、建设保障房才能持久规范运行。

5、保障房的房价属于政府定价，建设工程造价计价方式至少要坚持采取可调价格，其法律依据是我国的《价格法》第三条规定。

根据我国《价格法》第三条规定：“国家实行并逐步完善宏观经济调控下主要由市场形成价格的机制。价格的制定应当符合价值规律，大多数商品和服务价格实行市场调节价，极少数商品和服务价格实行政府指导价或者政府定价。……政府指导价，是指依照本法规定，由政府价格主管部门或者其他有关部门，按照定价权限和范围规定基准价及其浮动幅度，指导经营者制定的价格。政府定价，是指依照本法规定，由政府价格主管部门或者其他有关部门，按照定价权限和范围制定的价格。”由于国家开发建设保障房的目的是抑制高房价，具有政府福利性质和由政府制定房价的政策定位，其房价由政府确定，属于政府定价性质。为了保障施工企业做到不亏本，保障房的工程造价计价，政府至少应当采取可调价格，并按定额计价方式计取。

在融资情况不容乐观的当下，政府想要尽量降低保障房建设成本可以理解。在正常情况下，如果保障房建设资金过低，其结果是：要么是工程质量得不到保证；要么是施工企业自己亏钱。前者受伤的是

广大对保障房充满期待的人民群众；后者受伤的则是为政府鞍前马后作贡献的国有施工企业。不论何者，都与国家推进保障房建设的初衷相违背。解决保障房建设的融资问题应该积极地从市场中找出一条可行的道路，而地方政府在现有条件下，首当其冲的是尽快完善“先开工，后签约”的保障房运作模式，给作贡献的施工企业一个法律保障。 E

继续实施新“国八条”， 控制房价稳中有降的对策建议

太原理工大学 郑婷兰
山西大学工程学院 范恩海

一、我国部分城市房价过高、上涨过快的原因分析

1 近两年我国部分城市房地产价格上涨过快的原因分析

根据国家统计局以及山西省有关部门统计资料，2012年1月，全国70个大中城市的新建商品住宅价格环比全部下降或持平，停止上涨，如山西省2011年10月商品住宅销售均价为3596元/㎡，与2010年12月相比，下跌幅度为4.16%，2012年我国房地产在“史上最严厉”的调控政策下，住房价格过快上涨势头得到初步遏制，影响我国房价过快上涨的因素综多复杂，主要包括以下几方面：

1.1 工业化、城镇化、市场化的加速发展引发巨大的住房刚性需求

随着我国城市工业化、城镇化、市场化的加速发展，引发对房地产巨大刚性需求。山西省“十二五”期间经济将进入转型跨越发展的新阶段，要建立国家新型能源和全国重要的现代制造业基地，又将成为国务院批准的国家资源型经济转型综合配套改革试验区，这将形成不断增加的流动工作人员、新就业人员，还有刚从高校职业院校等毕业生以及城市存量的部分中低收入的住房困难家庭，从而带来对住房的巨大刚性需求。

1.2 社会流动性资金过剩、民间资本投资领域过窄

近两年房地产市场的逆势回暖和近期CPI的持续走高，社会流动性资金过剩，民间资本投资领域过窄，这些富裕的大量资金可通过各种渠道流入房地产市场，还存在房地产开发商囤积土地、捂盘惜售和哄抬房价等行为，致使住房投资和投机者进入市场，引起市场秩序混乱，供给主体错位，不能形成有效住房供给。

1.3 地方政府对土地财政的过分依赖

1994年国家进行税制改革，将国家税收收入分为中央收入和地方收入两大类，土地出让金逐步成为地方财政收入的重要来源，如2010年全国城市土地出让金收入为2.7万亿元，地方财政收入35248亿元，土地出让金占地方财政收入的比例为76.6%，地方政府对土地财政的过度依赖，卖地生财成了地方政府的唯一选择，甚至各地都把房地产税费和土地出让金收入形象地比作“第二财政”。

1.4 住房市场化、私有化过度，保有环节税收制度缺乏

我国城市住房供应体系包括商品住房和保障性住房两大类：其中商品住房是以市场机制为主体，以解决高收入家庭和中等收入家庭的住房问题；保障性住房是以政府为主体，保障中等偏低收入城市家庭的住房困难。各级政府过度依赖房地产拉动经济增长和促进消费的作用，重市场、轻保障，致使住房市场化、私有化过度，如2011年山西省城镇住房私有化率为91.9%^[1]，远远超过发达国家的住房私有化率70%左右。

房地产开发和交易环节税费包括营业税、增值税、所得税、契税等，总额占房价的10%以上，目前除出租商业用房交房产税外，对于商品住房保有环节交税几乎没有，以及征收土地增值税时，存在开发

商虚报资料来增加成本等手段,难以征税等问题,还存在保障制度设计不尽完善、保障措施落实不到位、保障性住房建设滞后等问题。

二、国务院和有关部委进行房地产调控的内容

针对 2009、2010 年全国部分城市房地产价格过高和上涨过快等问题,党中央国务院以及相关部委都非常高度重视,出台了一系列房地产调控政策措施。

2010 年 9 月国家有关部委按照“为了进一步贯彻落实国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知精神”,出台了“国五条”,首次推出了限贷、限购住房措施。

2011 年 1 月国务院办公厅发布国办发[2011]1 号文《国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》,即新“国八条”,主要内容包括:进一步落实地方政府责任,各城市人民政府要在一季度公布房价调控目标;加大保障性安居工程建设力度;调整完善相关税收政策,加强征收监管;强化差别化住房信贷政策;严格住房用地供应管理;合理引导住房消费;落实住房保障和稳定房价工作的约谈责任制;坚持和强化舆论引导。严厉程度明显升级,行政干预明显加重,措施更加细化。其后,全国 70 个大中城市相继出台实施细则,全国房价有所松动,购房和炒房热情有所降温,但增量房效果不显著。

由于资料和篇幅所限,本文以山西省城市住房建设为例,对相关问题进行分析探讨。

三、2011 年山西省城市住房需求量分析

1 山西省城市 2011 年人口数量

山西省 2011 年总人口为 3571.21 万人,城镇化率为 48.05%,城市人口 = 总人口 * 城镇化率,城市人口 1715.97 万人。

2 城市存量人口改善性住房需求量

按照计算公式: $Y = 0.135 + 3.0485 * X^{[2]}$, Y 为人均居住面积增加值, X 为 GDP 增长率,居住面积与建筑面积的换算系数取 0.55。

山西省 2009 年城市居民人均住房建筑面积 29^[3] m², 2011 年 GDP 值增长率为 13%, 通过计算得到人均住房建筑面积年增加 0.97 m², 2011 年改善性住房需求量: 1715.97 * 0.97 = 1664.49 万 m²。

3 城市人口数量机械增加产生的需求量

2011 年山西省城市人口 1715.97 万人,城市人口数量的自然增长率取 2%, 2011 年城市人口数量机械增加量为 3.43 万人,取实物保障比例 80%,则住房需求量: 3.43 * 30.94 * 80% = 84.9 万 m²。

2011 年山西省城市务工人员等流动人口增加值为 64^[3] 万人,其中 30 万人居住在城中村和城郊村,户均人口规模取 2.8^[1],则新增户数为 10.71 万户,该阶层大部分为中低收入者,需要依靠政府提供的保障性住房解决其住房困难,户均建筑面积取 50 m²,实物保障比例取 50%,则住房需求量: 10.71 * 50 * 50% = 267.75 万 m²。

城市人口数量机械增加产生的住房需求量: 267.75 + 84.9 = 352.65 万 m²。

4 棚户区等改造产生的需求量

棚户区改造包括对超龄房屋的拆除重建、对非成套住宅的拆迁改造以及由于城市基础设施建设需要拆除住房等,城市现有住房建筑面积为: 1715.97 * 30.94 = 53092.11 万 m²,年更新率取 2%,需要新建住房 1061.84 万 m²,但考虑到城市规划、政府财力和居民支付能力等因素,2011 年拟进行城市棚户区改造量和实际量相同,均为 798.2^[3] 万 m²。

5 2011 年山西省城市住房需求量汇总

由以上分析可得: 1664.49 + 352.65 + 798.2 = 2815.34 万 m²。

6 山西省城市各类住房需求量预测分析

山西省城镇住房供应体系包括商品房和保障性住房，其中商品房包括：高档商品房、普通商品房、限价商品房；保障性住房包括：廉租房、经济适用房、公共租赁房、棚户区改造，根据各类住房内涵并考虑政府土地、资金等资源约束条件，按照有关资料和参考文献提供的数据^[4]，各类住房需求量见表 1。

表 1 2011 年山西省城市各类住房需求量预测值(万 m²)

名称	廉租房	经济适用房	公共租赁住房	棚户区改造	保障性住房小计	限价商品房	普通商品房	高档商品房	商品房小计	合计
需求量	241	382	144	798.2	1565.2	140.77	264.77	844.6	1250.14	2815.34

7 山西省房地产建设概况

2010、2011 年山西省房地产投资和增幅都较大，2011 年房地产开发投资为 789.9 亿元，同比增长 33.4%，保障性住房拉动投资作用凸显，房地产开发企业承建的保障性住房项目投资完成 191.4 亿元，同比增长 67.0%，但开发投资总量依然偏少，属于投资相当不足的省份，2010 年房地产投资占全省固定资产投资的比重为 10.4%，与全国房地产开发投资占固定资产投资的比重为 19% 左右相比，房地产开发投资总量在全国和中部、周边省的排位都比较靠后。另外，2011 年商品住房销售量增幅回落，企业到位资金趋缓，土地交易市场低迷。

四、对策建议

1 合理调整住房结构、继续加大各类住房建设

2011 年房屋新开工面积总量为 2838.3 万 m²，各类住房预测总量为 2815.34 万 m²，剔除商业用房和办公用房的影响，尽管各类住房比例结构逐步合理，但住宅建设总量仍显不足，尤其是城市棚户区改造 12.28 万套，与预测需求量相差 264 万 m²，2012 年应加大城市棚户区改造。其次，要加快工程进度，提高各类住房竣工量，2011 年，山西省商品住宅施工面积为 7728 万平方米，商品住宅竣工面积 1864.7 万平方米，商品住宅销售面积 1150.6 万平方米，各类保障性住房施工面积与竣工面积相比，差距更大。

公共租赁住房和限价商品房刚刚启动建设，绝大部分城市还没有制定限价商品房实施细则，更没有具体规划和实施，应尽快制定有效便于操作的实施细则，并加快实施建设，以解决城市新就业职工、外来务工人员以及城市“夹心层”的住房困难。

2012 年应继续加大住房建设投资，以增加住房供给，投资增长幅度可为 30% 左右，投资总额可为 1000 亿元左右，继续加快保障性住房建设，合理调整各类保障性住房比例结构。

政府管理部门应该制定科学合理的保障性住房与商品住房的建设比例，只有建设比例才具有长效和约束性作用，只有持续建设保障性住房，才能使城市保障住房困难家庭有可靠的预期。由表 1 可知，保障性住房占总建设量比例为 56%，商品房所占比例为 44%，限价商品房所占比例为 5%，2012 年可参照该比例进行规划安排。

2 进一步落实地方政府责任、树立正确的住房指导思想

房地产具有拉动经济增长和实现居住的功能，住房问题不仅是一个经济问题，同时也是一个民生问题和社会问题，在房地产调控中，政府必须处在主动地位，建立符合本省市情的住房制度体系和政策体系。建立分层次合理的住房供应体系，使不同收入层次的居民能够买到或租到与其住房支付能力相适应的住房。建立符合山西省省情的住房建设和消费模式，正确引导居民逐步实现以租赁使用住房、部分拥有产权到完全拥有产权的梯度消费模式。

建立实行省政府负总责，市县人民政府抓具体落实的工作责任制，加强对省市县各级人民政府对稳

定房价工作的考核,对落实不到位,工作不得力者进行约谈,直至追究责任。进一步落实市人民政府对保障性安居工程建设的主体责任,把保障性安居工程建设作为考核人民政府工作的重要内容。引导房地产开发企业积极参与保障性住房建设,吸引社会机构投资者参与公共租赁住房的建设和运营管理,鼓励房地产开发企业在普通商品住房建设项目中配建一定比例的公共租赁住房。

2010年山西省商品住房均价同比上涨幅度为27.9%,考虑剔除太原星河湾高端商品房对整体房价的拉动效应,商品房市场均价为3017元/㎡,上涨幅度为11%,2011年对房地产实行限购、限贷政策,致使高端商品房项目表现成交低迷,存在供大于求的矛盾,新增供应量加大,2012年应对房地产继续实行限购、限贷政策,必须坚决遏制高端商品房的建设,确保商品住房价格继续稳中有降。考虑山西省省情和资源约束限制,2012年GDP预计增长幅度为12%左右,城市居民人均可支配收入增长10%以上,2012年商品住房销售均价必须控制在3349元/㎡以内,继续稳中有降。加强土地增值税征管情况的监督检查,尤其是高端商品房和定价明显超过周边房价水平的房地产开发项目,通过市场监管和联合使用金融税收等手段,使2012年销售价格要比2011年降低20%左右;对于已开工楼盘已销售的均价,2012年销售价格不得超过2011年,销售均价稳中有降;对于2012年拟销售楼盘的销售价格,不能超过同地段已开工相同品质楼盘的销售价格。

3 建立多层次的住房供应体系、加大保障性住房建设力度

尽管2011年山西省城市人均住房建筑面积为30.94㎡,但由于居民的经济实力和需求的不同,城市贫富悬殊较大,拥有住房资产极不合理,预计有20%的家庭拥有两套以上住房,要倡导居民进行理性住房需求和租房消费,支持居民自住性住房需求,鼓励城市居民出租第二套住房出租获益。

加快住房保障立法进程,建立完善的住房保障体系和法律制度。建立保障性住房家庭的准入、退出、分配、回购等各环节的规范制度,建立公平、公正、公开的配售机制,防止租售错位,转租牟利和房源流失。建立符合本省省情的低水平、广覆盖、分层次、差别化、多样性的住房保障体系,需要对全省城市居民家庭收入和住房情况进行一次普查,包括城市家庭住房、人口、收入、资产等,以加快个人住房、收入和财产信息系统建设,并进行动态管理和全国联网,逐步完善房地产统计基础数据。

加大保障性住房资金筹集力度,可将土地出让金净收益用于廉租房、公共租赁住房建设的比例由10%提高到15%以上,积极争取国家对保障性住房建设的补助资金,省市级财政要加大对保障性住房的支持力度,督促各市政府按照国家和山西省规定的资金渠道积极筹集资金,积极申请国家代地方发行的保障性住房建设债券,支持和鼓励成立保障性住房建设投融资公司。

4 积极稳妥推进城镇化进程、合理确定城镇布局

按照构建和谐和建设资源节约环境友好型山西的要求,加快住房建设、集体土地流转和城乡统筹发展,以加快城镇化进程,合理确定城镇布局,促进大中城市和小城镇功能互补和协调发展,积极推进基础设施向农村地区延伸,让农民享受城镇化发展的成果。

山西省正处在城镇化和工业化加速发展进程中,人口迅速向城镇集中,对房地产需求量很大,必须考虑由农村转入城市的居民住房问题,只有住房有保障,就业有保障,才是真正的城镇化,要通过新建、改建、购买、长期租赁等方式,多渠道筹集保障性住房房源。

严格控制大城市的土地供应,适当放松中小城市土地供应,可以借鉴英国镇村规划和日本把工业引向农村的经验,着力把乡村建成青山绿水、安居乐业的小城市,让大多数农村人口就近找到就业岗位。

5 加强土地管理、加大土地供应

进一步完善土地出让方式,改革和完善政府出让土地的“招拍挂”的供地方式,大力推广“限房价、竞地价”方式供应中低价位普通商品住房用地,完善实行“综合评标法”,即不单以出价高者取得土地使用权,而是综合得分高者取得开发用地使用权。

严格制定和实施保障性住房建设用地,国土资源部门在下达各年度住房建设用地指标时,要确保保

障性住房，包括棚户区改造和中小套型普通商品房的建设用地不低于住宅建设用地供应总量的 70%，并及时供应建设用地。土地利用规划要进行细化，包括分年度实施计划，具体地块的规划控制指标，如容积率、建筑密度、建筑面积、配套设施等。对于偏远拥有闲置土地的企业，在满足城市规划的前提下，可以合理利用企业单位存量用地，建设经济适用房，以解决本单位的住房困难和向社会提供一定的保障性住房。

对擅自改变保障性住房用地性质的，要坚决纠正和严肃查处。2012 年商品住房用地供应计划总量要高于 2011 年实际供应量，增加限价商品住房用地供应量。

6 地方政府要制定科学有效实施细则、尽快试行房产税

进行房地产领域长效机制建设，学习沪渝试点房产税实施经验，加快试点房产税政策尽快出台，通过税收杠杆，抑制高收入人群过多占用住房资源，应该对多占住房资源、空置住房和高端商品房，以及开发商捂盘超过一定时间的住房，可以试点征收房产税，房产税税率不宜过低，要达到有效遏制投资和引导居民合理消费的目的。税收部门要进一步采取措施，严格执行个人转让房地产所得税征收政策，确保政策执行到位，同时，要认真清理房地产开发建设和交易环节的税费，以降低开发成本和销售价格。

加强对限贷、限购周边城市商品住房价格的监控，防止投资和投机住房，加大城中村改造力度，对所有小产权房项目的要进行归类整理，坚决打击小产权房建设。E