



中国发展研究基金会 研究参考

第 19 号 (总 141 号)

2012 年 10 月 17 日

河南省焦作市保障性住房建设机制研究

内容摘要：“中国保障性住房政策研究项目”是中国发展研究基金会 2011 年度的重大研究课题。本文是以河南省焦作市财政局局长申相臣撰写的专题报告之十一《城市保障性住房建设机制研究——焦作案例分析》为基础，对其主要观点进行了总结和阐述。

报告指出，2011 年焦作市保障性住房建设任务超额完成，但也存在一些突出的困难。如资金、土地存在缺口，地方政府压力较大，保障性住房位置相对较偏，配套不齐全，保障性住房的居民难以融入当地社区等。报告中还介绍了地方的探索经验和政策建议。

关键词： 焦作市；保障性住房；建设机制；

河南省焦作市保障性住房建设机制研究

焦作市位于河南省西北部，北依太行，南临黄河，总面积 4071 平方公里，辖 10 个县（市）区和焦作新区，常住人口 353 万。2011 年全市国内生产总值达到 1469.4 亿元，一般预算收入完成 74.5 亿元。焦作市委市政府对保障性住房建设高度重视，根据目标责任制，全力筹措资金、土地，确保保障性住房分配合理、管理完善，积极进行机制创新，将保障性住房政策落在实处。

一、保障性住房任务的确定和实施情况

（一）保障性住房建设中期目标的确定过程

焦作市保障性住房建设“十二五”中期目标的确定，是在住房需求统计的基础上，根据人口数量统计，再按照市本级城镇化率 90%，县城城镇化率 40%、户均 3.47 人的比例测算出来。全市无住房支付能力的低收入家庭约占城镇家庭总户数的 20% 左右，需要纳入城镇住房保障体系予以保障的住房困难家庭约为 11.64 万户。焦作市“十一五”期间已建成各类保障性住房和实施保障 3.07 万户，预计“十二五”期间新建各类保障性住房 8.38 万套即可基本满足城市低收入家庭的住房需求，在规划中按 9.84 万套设计。

为保证目标设定符合各县市区实际情况，各地方政府下达建设套数任务，再按类别、按区域层层分解下达目标，目标责任的层层下达为任务完成提供了保障，保证这些目标既能调动责任主体的工作积极性，又不至于对其造成过大压力，导致出现应付心理。市本级和县区所有目标的分配都是在测算初步分解后，再按照“两上、两下”程序确定。

“一上”：各县市上报本地区“十二五”期末城镇常住人口数，家庭总户数，需保障性住房套数；“一下”：根据全市目标数额，结合各县市上报数额下达新建住房任务分解数；“二上”：各县市结合各自实际情况，分析预测完成市里分解任务的难易程度，提出建议调整数额；“二下”：市里根据各县市“二上”情况，统筹兼顾，综合考虑，确定并下达各县市保障性住房建设任务。

焦作市“十二五”新建保障性住房任务分解表

单位：万人、户、套

市县	预计期末 城镇常住 人口数	期末家庭 总户数	按20%覆 盖面需保 障性住房 套数	2008- 2010年已 完成数	规划期间 需完成数	2011年计 划完成数	2012- 2015年需 完成数	2012- 2015年市 定预分任 务数	2012年预 分数	2013年预 分数	2014年预 分数	2015年预 分数
市本级	85.12	245317	49063	7735	41328	11533	29795	30750	7990	7990	7070	7700
温县	18.44	53141	10628	340	10288	1370	8918	6550	1700	1700	1500	1650
沁阳	19.57	56403	11280	2292	8988	910	8078	6400	1660	1660	1470	1610
孟州	16.05	46250	9250	500	8750	750	8000	6350	1650	1650	1460	1590
博爱	19.08	54986	10997	5306	5691	0	5691	4000	1040	1040	920	1000
武陟	31.22	89971	17994	1520	16474	1427	15047	8000	2080	2080	1840	2000
修武	12.58	36254	7251	324	6927	268	6659	5300	1370	1370	1220	1340
合计	202.06	582322	116463	18017	98446	16258	82188	67350	17490	17490	15480	16890

按市本级城镇化率90%，县城镇化率40%，户均3.47人测算

2010年统计人口数：市本级865356人，温县421767人，沁阳447670人，孟州367088人，博爱436289人，武陟713896人，修武287794人

（二）2011年保障性住房任务的实施情况

2011年省定目标是开工建设各类保障房14951套（不含林区、垦区项目）。焦作市实际开工建设各类保障房项目31个16139套，其中廉租房项目5个1488套；公共租赁住房项目6个3711套；经济适用住房项目8个1904套；棚户区改造安置房项目12个9036套。

2011年焦作市保障性安居工程投资98705万元，其中：县级公共财政预算安排4371万元，市级政府性基金预算安排2200万元（包括土地出让收入净收益2000万元，住房公积金净收益200万元），积极争取奖补资金23150万元（包括中央廉租住房保障专项补助资金7762万元、新建廉租房中央预算内基建支出2200万元、中央补助公共租赁住房专项资金4502万元、中央补助城市棚户区改造专项资金及其他棚户区改造中央省预算支出资金8686万元），积极争取国债转贷用于安居工程的国债转贷资金11052万元（包括市本级2500万元、县市区8552万元），争取省财政委托投资项目资金1720万元，引导和吸引社会资金进行保障性安居工程建设56212万元。

二、保障性住房建设的一些突出难题

（一）建设资金缺口大

“十二五”期间，焦作市保障性住房建设需要资金100亿元，据初步统计，焦作市将面临65亿的资金缺口。保障性住房难以获得银行信贷支持，银行不愿意涉足保障性住房建设，按照目前各家商业银行

的政策，保障房无法申请到按揭贷款，因为没产权，无法进入抵押程序，银行不放贷款，从银行经营风险角度分析，如果保障房没有产权，应不予办理住房按揭贷款，除非有第三方兜底。保障性住房在得不到银行贷款的情况下，资金得不到保障，必然带来保障性住房开工不足，后续管理跟不上等问题。

（二）用地指标有限

建设 9.8446 万套保障房，需占用土地资源约 5000 亩。随着保障性住房工程任务量逐年增加，焦作市用于保障房的建设用地相当一部分须靠征收来解决。征地腾地难、征收补偿矛盾多、周边环境复杂等情况严重制约了焦作推进保障性住房建设的进度。一方面，地方政府努力一路绿灯提供用地指标解决保障性住房建设方面用地问题；另一方面，当地政府在政治目标与经济利益的博弈面前，在土地提供方面往往有多方面苦衷。

（三）管理问题不断涌现

地方政府“重建设、轻管理”的现象在当前保障性住房建设中比较普遍。从建设用地的规划、设计到保障性住房的建设和后期管理，存在诸多管理难题。首先，存在保障性住房项目选址的难题。商品房一般都建在城市中心区域、黄金地段、主干道周边，属于成熟生活圈。而保障性住房基本上都在近郊边缘地区，与居民生活相关的交通、购物、就医、上学等配套设施不齐全。县（市）建设量超出实际需求，而中心城区建设量不足。其次，保障对象的核准信息不畅，对家庭和个人住房、收入以及资产等情况没有掌握充足的信息。保障性住房的供给，涉及保障对象家庭的经济状况、住房状况、户籍状况等多方面的内容。当前，由于家庭财产表现形式多样，个人收入来源的途径各不相同，这些方面信息相互不畅通，对保障对象的准入资格审核和跟踪检查带来很大难度。同时由于保障性住房的退出机制不健全，也在住房分配中积聚了不少矛盾。

（四）社区融合难题凸显

由于廉租房面向社会低收入家庭，形成了城区低收入群体聚居的空间，很有可能形成新时期的“贫民窟”。由于这些小区一般都位于城市边缘，交通、医疗、教育等服务提供不足，特别在小区内部，聚居

人群的特殊性事实上扩大了贫富差距。同时，从管理层面看，住宅所属地不愿接收和管理这部分居民的户籍，造成了社区管理中的问题，在现有户籍制度下，子女的就学受到影响，社会资源配置的不公平对孩子的成长和心理有较大的负面影响，容易积累社会的不稳定因素。

三、完善保障性住房政策的建议

根据焦作市保障性住房政策的实践，总结提出以下主要政策建议：

（一）建立多层次全覆盖的城市保障性住房体系

目前，保障性住房主要包括廉租住房、经济适用房、公共租赁住房以及棚户区改造等形式，无论是哪一种保障房的建设，政府财政都将投入巨额资金。2008年以来，焦作市仅廉租住房建设一项就投入各类财政资金8亿多元，地方政府财力有限，但资金需求巨大。政府如能区分不同的项目（新建、在建、存量项目），在项目实施的各个阶段，采取不同的融资手段和管理模式，实现优势组合，提高政府资金的使用效能，将为多层次、全覆盖的进行保障性住房建设提供一种参考模式。

（二）实现从土地增值到社会效益增值的转型

提高人民群众在城市土地增值收益中的比重是实现从土地增值到社会效益增值的有效途径。政府可通过多种渠道实施城市化进程中对失地群体的补偿，比如将部分土地增值收益统筹用于失地农民的就业和社会保障，以体现城市化征地过程中的人文精神；通过集体截留部分安置用地，赋予集体非农用途开发，开展农村集体产业用地自建公共租赁住房的试点，将土地收益权和经营权划归集体所有等，加大保障性住房建设的支持力度。

（三）尝试发行地方债务支持保障性住房建设

以保障性住房作为担保，发行地方债，通过适当提高保障性住房的租金吸引社会资本购买地方债券，解决保障性住房建设中的融资难题。如果能够获得中央政策的支持，这项措施能够较为彻底地解决保障性住房建设中的资金难题，实现保障性住房建设的良性循环。

（四）强化商业化运营机构的中介作用

作为具有公益性质的保障性住房具有公共产品的特点，项目实施

所涉及的程序相当复杂，包括建设项目审批、施工、监督以及其他政策方面的问题，仅靠政府部门不能有效管理。政府通过委托一个具有市场经济头脑和企业意识的专业机构来参与合同的制定和实施，既保证项目实施的公平公正，又保证多方利益达到共赢。

（五）建立有效的激励和监督约束机制

在保障性住房建设中，项目的低盈利甚至不盈利是不争的事实，但在市场化运作规则中投资者要求有一个合理的投资回报空间。为了达成多方的合作，政府应积极制定政策，综合运用资金补贴、税费优惠和捆绑开发等方式，激励并约束社会投资者参与公共产品提供和服务。建设项目能否成功实施，很大程度上取决于各方利益关系是否明确，利益分享机制是否能得到各方的认同。平衡项目的盈利性和公益性关系，是政府部门管理水平的综合体现。

（六）积极推广公私合营模式

公私合营模式在政府、社会组织和私营机构之间建立了一种新的利益和责任关系。公私合营模式能够有效发挥财政资金的杠杆效应，解决了公共产品和服务领域资金缺口的难题。多年来，地方政府在投融资管理中积累了丰富的经验，应当利用已有的成功经验，在合理防范风险的前提下，吸引更多的社会资金进入公共产品和服务领域，这对加快社会化建设有很好的促进作用。

（中国发展研究基金会 赵俊超 整理）

地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话： (010) 64255855 邮 编： 100011
传 真： (010) 84080850 网 址： www.cdrf.org.cn
责任编辑： 任晶晶 电子邮箱： renjj@cdrf.org.cn
