# **中央政府门户网站　www.gov.cn　　 2013年07月12日　　 来源：住房城乡建设部【字体：大 中 小】 打印本页 关闭窗口　　解读《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》　住房城乡建设部2013年6月26日，李克强总理主持召开国务院常务会议，研究部署加快棚户区改造，促进经济发展和民生改善。近日，国务院又印发了《关于加快棚户区改造工作的意见》。在当前形势下，加快推进棚户区改造有何重要意义？如何让人们深入了解国务院《意见》中的重要政策信息和含义？《意见》形成了哪些政策亮点？贯彻落实《意见》将在哪些方面着力？针对这些问题，住房城乡建设部特别对《意见》进行政策解读，以加快推进《意见》的贯彻落实，助推棚户区改造工作的加快发展。　　棚户区改造既是重大民生工程，也是重大发展工程。《意见》开篇讲到：“棚户区改造是重大的民生工程和发展工程”。　　 解读：棚户区是指建筑密度大、结构简陋、安全隐患多、使用功能不完善、基础设施不配套的住房较为集中的区域。目前，我国把棚户区分为城市及国有工矿、林区、垦区和中央下放地方煤矿棚户区五大类。棚户区居民多为低收入群体，很多还是企业老职工，曾为国家建设作出很大贡献。　　 改革开放后，部分城市对棚户区进行过一些改造。2004年，辽宁省在全国率先启动了全省范围内的棚户区改造。之后，全国不少地区也陆续加大了棚户区改造力度。2005年，国家启动了对中央下放东北三省煤矿棚户区的改造。2008年四季度起，党中央、国务院决定将各类棚户区改造纳入城镇保障性安居工程，拉开了全国大规模推进实施城市和国有工矿、国有林区（场）棚户区（危旧房）、国有垦区危房、中央下放地方煤矿棚户区改造的大幕。　　 2008-2012年五年内，全国开工改造各类棚户区1260万户，占同期城镇保障性安居工程3100万套（户）开工量的40%；基本建成各类棚户区改造安置住房750万套。通过改造，几千万群众圆了“住房梦”，生活质量提高了，财产也增多了，一步跨越几十年。通过改造，不少城市面貌、人居环境、功能都有了很大改善。　　 从这几年的情况看，加快实施棚户区改造，能够帮助困难群众改善住房条件，圆上他们的“住房梦”，使他们感受到了党和政府的温暖。同时，棚户区改造还能够拉动投资、消费需求，带动相关产业发展，推进以人为核心的新型城镇化建设，破解城市二元结构，提高城镇化质量，为企业发展提供机遇，为扩大就业增添岗位。今年以来我国经济形势总体平稳，要继续积极采取既稳增长、又调结构，既利当前、又利长远，一举多得的有效措施，着力扩大内需。在此背景下，继续大规模实施棚户区改造，能使千百万困难群众告别“忧居”，可以接续形成新的经济增长点，能够同步发挥助推经济实现持续健康发展和民生不断改善的积极效应，受棚户区居民欢迎，也能得到社会普遍认可和积极评价。　　 这几年各类棚户区取得了积极进展，积累了丰富经验。　　 《意见》提到：“2008年到2012年，全国改造各类棚户区1260万户，有效改善了困难群众住房条件，缓解了城市内部二元矛盾，提升了城镇综合承载能力，促进了经济增长与社会和谐。”　　 解读：这几年，党中央、国务院高度重视棚户区改造工作，上届政府任期内已初步建立了棚户区改造的政策体系，主要领导同志也多次对棚户区改造工作进行专门部署。这几年，各部门、各地区认真落实中央的决策部署，协力推进棚户区改造。中央财政持续加大了对各类棚户区改造的补助力度。到2012年底，共安排各类棚户区改造和基础设施补助资金1500多亿元。国土资源部门单列棚户区改造安置住房用地计划，并督促各地按需落实。住房城乡建设部、发展改革委、财政部、税务总局、人民银行、银监会出台政策鼓励民间资本参与，加大信贷支持力度。林业、农业部门全力推进林区、垦区棚户区改造。中央纪委、监察部门组织督促检查，审计部门开展专项审计。各部门分工协作，为推进棚户区改造做了大量卓有成效的工作。各部门加强协作配合，各地区立足当地实际，动脑筋、想办法，推动棚户区改造取得了积极进展。　　 回过头来看，前几年的棚户区改造在摸索中趟出了一条可行的路子，这对今后几年加快推进棚户区改造有借鉴意义。一是确定中长期改造目标，分步组织实施改造。各地棚户区改造坚持量力而行、尽力而为、统一规划、分步推进的原则。中央制订专门政策，编制改造规划，引导各地区分轻重缓急，优先改造连片规模较大、住房条件困难、安全隐患严重、群众要求迫切的项目。二是以改善居住条件为目的，确保居民得到实惠。实施棚户区改造的根本目的是改善群众的居住条件。各地对棚户区改造实行“保底”安置，安置标准普遍达到了户均45平方米以上，同时，还同步配套建设了基础设施和公共服务设施，使居民的生产、生活、就医、就学等条件能够同步改善。在棚户区改造和安置住房建设、分配过程中，加强信息公开，维护了棚户区群众的知情权和参与权。三是发挥市场机制的作用，提高改造质量和效率。棚户区改造坚持“政府主导、市场运作”，除了鼓励地方实行财政补贴、税费减免、土地出让收益返还等优惠政策外，还允许在改造项目里，配套建设一定比例商业服务设施和商品住房，支持让渡部分政府收益，吸引开发企业参与棚户区改造。四是因地制宜，务求实效。各地从当地实际出发，按照小户型、齐功能、配套好、质量高、安全可靠的要求，优化安置住房户型设计，满足基本居住功能。坚持整治与改造相结合，合理界定改造范围。对规划保留的建筑，主要进行房屋维修加固、完善配套设施、环境整治和建筑节能改造。重视维护城市传统风貌特色，保护历史文化街区、历史建筑及不可移动文物。　　 本届政府任期内要改造各类棚户区1000万户。　　 《意见》明确：“2013-2017年改造各类棚户区1000万户，使居民住房条件明显改善，基础设施和公共服务设施建设水平不断提高。”　　 解读：从近几年棚户区改造的节奏、力度来看，这一目标既是符合实际的，也是经过努力可以实现的。　　 《意见》提出，在过去五年大规模改造棚户区取得显著成效的基础上，今后五年再改造城市和国有工矿、林区、垦区的各类棚户区1000万户，其中2013年改造304万户。逐步将非集中成片城市棚户区统一纳入改造范围。同步建设配套市政设施、公共服务设施，确保同步使用。尽管确定的五年改造目标较上一个五年有所减少，但完成这一目标任务仍需付出更大的努力。　　 经过前几年的改造，容易改造的棚户区大多已经改造了，剩下的大部分是改造难度大的“硬骨头”。不少棚户区位于中西部地区、独立工矿区、资源枯竭型城市和三线企业较集中的城市，位置偏远，市场运作空间小，配套设施建设压力大，有的还需要异地搬迁。在一般的城市中待改造的项目，多数也商业开发价值低、资金难以自行平衡。加上建材、人工费用上涨较快，改造成本持续高企，各地棚户区改造的资金缺口普遍较大。在新的形势下，加快推进各类棚户区改造，确保完成改造1000万户的任务，必须不断总结已有的经验，进一步加大投入、完善政策、强化措施，破解棚户区改造面临的资金筹措等难题。　　 增加财政补助，多渠道筹措资金　　 《意见》明确：“多渠道筹措资金。要采取增加财政补助、加大银行信贷支持、吸引民间资本参与、扩大债券融资、企业和群众自筹等办法筹集资金”。　　 解读：过去几年，棚户区改造资金筹措的基本做法是：中央补一点、地方政府出一点、银行贷一点、市场筹一点、企业和居民拿一点。未来五年，落实棚户区改造资金，要通过加大各级政府资金支持、加大信贷支持、鼓励民间资本参与、规范利用企业债券融资、加大企业改造资金投入等，多渠道努力。　　 各级政府要加大资金支持力度。财政补助资金是启动改造项目的关键。《意见》提出，中央加大对棚户区改造的补助，增加安排配套基础设施建设补助资金，并对财政困难地区予以倾斜；省、市、县人民政府也要从规定的城市维护建设税、城镇公用事业附加、城市基础设施配套费、土地出让收入等渠道，把该筹措的资金筹措到位，切实加大棚户区改造的资金补助和投入力度。此外，各地还可以从国有资本经营预算中适当安排部分资金用于国有企业棚户区改造。有条件的市县可对棚户区改造项目给予贷款贴息。　　 加大金融支持。完成五年既定的改造任务，需要各银行业金融机构给予大力支持。一方面，各银行业金融机构要按照风险可控、商业可持续原则，创新金融产品，改善金融服务，向符合条件的棚户区改造项目提供贷款。另一方面，这几年企业债券对保障性安居工程建设的支持作用非常明显，已成为重要的资金渠道。符合规定的地方政府融资平台公司、承担棚户区改造项目的企业可发行企业债券或中期票据，专项用于棚户区改造项目。　　 鼓励民间资本参与改造。推进保障性安居工程建设，完全依靠公共财政支出难以为继，必须广泛吸引民间资本参与。2012年，遵照《国家发展改革委办公厅关于请有关部门对42项民间投资实施细则开展自我评估的通知》（发改办〔2013〕1236号）要求，住房城乡建设部等七部委联合印发了《关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知》（建保〔2012〕91号）。文件印发以来，各部门、各地区加大支持力度，完善政策体系，创造有利环境，积极吸引民间资本以多种方式参与保障性安居工程建设，取得了积极进展。比如，民间资本参与方式更加多样，既有政府作为投资主体的配建回购、BT、委托代建等方式，也有企业或其他机构作为投资主体的开发出售、开发配建、私募股权基金型信托计划等方式；民间资本投入规模有所扩大。为进一步创造有利环境，鼓励和引导民间资本参与棚户区改造。《意见》强调，要积极落实各项支持政策，消除政策障碍，加强指导监督，鼓励和引导民间资本通过直接投资、间接投资、参股、委托代建等多种方式参与棚户区改造。　　 加大供地支持，将棚户区改造安置住房用地纳入当地土地供应计划优先安排　　 《意见》明确：“确保建设用地供应。棚户区改造安置住房用地纳入当地土地供应计划优先安排，并简化行政审批流程，提高审批效率。安置住房中涉及的经济适用住房、廉租住房和符合条件的公共租赁住房建设项目可以通过划拨方式供地”。　　 解读：棚户区改造实行实物安置与货币补偿、住户自行购买相结合，充分尊重群众意愿。安置住房实行原地和异地建设相结合，以就近安置为主；异地安置的，需要地方落实安置住房建设用地。为确保安置住房用地供应，《意见》重申了既有土地政策。棚户区改造安置住房用地纳入当地土地供应计划优先安排，并简化行政审批流程，提高审批效率。安置住房中涉及的经济适用住房、廉租住房和符合条件的公共租赁住房建设项目可以通过划拨方式供地。　　 落实税费减免政策，扩大棚户区改造安置住房的税收优惠政策范围。　　 《意见》明确：“落实税费减免政策。对棚户区改造项目，免征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。落实好棚户区改造安置住房税收优惠政策，将优惠范围由城市和国有工矿棚户区扩大到国有林区、垦区棚户区。电力、通讯、市政公用事业等企业要对棚户区改造给予支持，适当减免入网、管网增容等经营性收费”。解读：按照现行政策并结合《意见》的规定，各类棚户区改造可享受的税费优惠政策包括以下几个方面：　　 第一，棚户区改造安置住房税收优惠政策。主要包括建设用地免征城镇土地使用税；免征涉及的印花税、土地增值税；免征或减半征收契税、个人所得税。棚户区改造安置住房建设和通过收购筹集安置房源的，执行经济适用住房的税收优惠政策。电力、通讯、市政公用事业等企业对城市和国有工矿棚户区改造给予支持，新建安置小区有线电视和供水、供电、供气、供热、排水、通讯、道路等市政公用设施，由各相关单位出资配套建设，并适当减免入网、管网增容等经营性收费。　　 第二，棚户区改造项目免征行政事业性收费和政府性基金。免收的全国性行政事业性收费包括防空地下室易地建设费、白蚁防治费等项目；免收的全国性政府性基金包括城市基础设施配套费、散装水泥专项资金、新型墙体材料专项基金、城市教育附加费、地方教育附加、城镇公用事业附加等项目。第三，企业参与政府统一组织的工矿（含中央下放煤矿）棚户区改造、林区棚户区改造、垦区危房改造的，对企业用于符合规定条件的支出，准予在企业所得税前扣除。现行政策规定国有工矿企业、国有林区企业和国有垦区企业用于政府统一组织的棚户区改造支出，准予在企业所得税前扣除。这一规定调动了企业参与棚户区改造的积极性，起到了良好效果。为进一步调动企业积极性，新的政策中，将允许棚户区改造补助支出在企业所得税前扣除的范围，取消了仅可为国有企业的限制。　　 要优化布局，提高棚户区改造规划建设水平，确保工程质量安全。　　 《意见》强调：“优化规划布局”、“完善配套基础设施建设”、“确保工程质量安全”。　　 解读：棚户区改造安置住房建设的选址、布局，事关困难群众的生产、生活。优化棚户区改造规划布局，加强和改进棚户区改造安置住房规划设计，是把棚户区改造这件好事做实的关键。近年来，不少地区优先在交通便利、基础设施完善的城市成熟地块规划棚户区改造安置住房项目，实行棚户区改造安置住房、市政公用设施和公共服务设施同步规划、同期建设、同时运行等方式，促进了困难群众住房条件与生产、生活条件的同步改善。2012年起，中央财政在继续加大保障性安居工程建设资金补助力度，专门安排了新建廉租住房和国有工矿棚户区改造、中央下放煤矿棚户区改造、国有林区（场）棚户区（危旧房）改造和国有垦区危房改造项目配套基础设施建设补助资金，支持地方加快基础设施配套。今后，各地必须按照《意见》要求，在积极推进棚户区改造的同时，不断改进保障性住房规划布局、优化保障性住房户型设计、完善配套基础设施建设，切实满足困难群众基本住房需求。　　 棚户区改造工程质量问题，社会关注、群众关心。在大规模推进棚户区改造中，必须切实加强工程质量安全管理，确保困难群众能住上放心住房：一是，规范建设程序，明确质量安全工作要求。这两年，在国务院及住房城乡建设部印发的文件中，对加强包括棚户区改造等保障性安居工程质量安全管理提出了明确要求，包括项目必须确保足额投入，严格履行法定的项目建设程序，规范招投标行为，落实项目法人责任制、合同管理制、工程监理制，严格建筑材料验核制度。二是，建立了质量责任追溯制度，推行质量安全永久责任制度。要求项目法人对住房质量负终身责任，勘察、设计、施工、监理等单位依法对建设工程质量负责。逐步推行勘察、设计、施工、监理单位负责人和项目负责人个人终生负责制。三是，加大质量安全监督检查力度。四是，严肃查处质量安全违法违规行为。对检查中发现问题的项目，坚决一查到底，依法依规追究责任。对违规企业坚决清出市场，对监管失察的行为也要追究责任。同时，按照国务院的部署和要求，住房城乡建设部和监察部把棚户区改造项目工程质量管理情况，纳入了对各地住房保障工作约谈问责范围。各地区也将质量安全工作，纳入了对市县人民政府约谈和问责的范围。　　 落实各方责任，加强对棚户区改造的组织领导。　　 《意见》强调：“强化地方各级政府责任”，“各部门要履职尽责”、“加强监督检查”。　　 解读：考虑到省级人民政府的重视对工作推进的促进作用，以及棚户区改造的资金筹措、土地供应、房屋征收补偿等工作责任均在市县等现实条件，《意见》中提出棚户区改造实行省级负总责，负责落实年度建设计划，加强目标责任考核。同时，市县人民政府是棚户区改造工作的责任主体，要明确部门责任和具体措施，扎实做好棚户区改造的组织工作，特别是要依法依规做好安置补偿工作，切实做到规划到位、资金到位、供地到位、政策到位、监管到位、补偿到位、分配到位。此外，《意见》中还进一步明确了住房城乡建设、发展改革、财政、人民银行、银监会、国土资源等相关部门的工作责任。　　 棚户区改造政策性、公益性强。做好棚户区改造，必须发挥政府的组织引导作用，落实各方责任，在政策、资金、组织实施等方面给予积极支持；同时，也要注重发挥市场机制的作用，充分调动企业和棚户区居民的积极性，动员社会力量广泛参与。为此，《意见》中提出，采取多种形式广泛宣传棚户区改造的重要意义，深入细致做好群众工作，积极引导棚户区居民参与安置方案编制、补偿水平确定、工程质量监督等工作，为推进棚户区改造营造良好舆论氛围。　　 同时，棚户区改造还要严肃工作纪律。严格落实目标责任制、考核问责制、违规责任追究制，严格执行招标投标、资金管理、质量安全等工程项目管理的各项规定，严格执行安置住房分配、使用管理的各项规定。加强监督检查。对督促检查、专项检查和审计中发现问题的，要制定措施限时整改。同时，要举一反三，认真排查工作中的薄弱环节和存在问题，切实规范棚户区改造各项工作。　　 　 　【E-mail推荐 　 　　 　Copyright©2013 www.gov.cn　All Rights Reserved　版权所有：中国政府网**