

江苏省人民政府文件

苏政发〔2008〕44号

省政府关于解决城市低收入家庭 住房困难的实施意见

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

住房问题是重要的民生问题。建立健全城市住房保障制度，着力解决城市低收入家庭住房困难，是政府履行公共服务职能的一项重要任务，对于全面建设小康社会、维护社会和谐稳定具有重要意义。近年来，我省各级各有关部门认真贯彻落实国家房地产市场调控政策，不断加强和改善住房保障工作，城市居民住房条件得到较大改善。但城市住房保障体系不健全，政策制度不完善，实施机制还没有真正建立，部分城市低收入家庭和一些特殊困难群体的住房问题没有得到很好地解决。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）要求，结合我省实际，现就加快解决我省城市低收入家庭和其他困难群体住房困难问题提出以下意见。

一、明确指导思想、目标任务和基本原则

（一）指导思想。以党的十七大精神为指导，深入贯彻科学发展观，按照“全面达小康、建设新江苏”和省委十一届三次全会的要求，把解决城市（包括县城）低收入家庭和其他困难群体的住房困难作为改善民生的重要工作，作为住房制度改革的重要内容，作为政府公共服务的重要职责，以满足城市低收入家庭和其他困难群体基本居住需求为目标，健全廉租住房制度，改进和规范经济适用住房制度，规范和发展住房租赁市场，大力推进危旧房改造和旧住宅区综合整治，加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭和其他困难群体住房困难的政策体系。

（二）目标任务。2008年底，对人均建筑面积15平方米及以下、申请廉租住房租赁补贴的城市低保家庭实现应保尽保，并将廉租住房保障对象扩大到城市低收入家庭；2009年底，城市低保无房家庭实现廉租住房实物配租；2010年底，城市人均建筑面积10平方米以下的低保家庭全部实行廉租住房实物配租。2008年至2010年，三年建设廉租住房3.6万套，经济适用住房15万套以上，基本完成重点片区危旧房改造和旧住宅区综合整治任务，使低保家庭住得上廉租住房，低收入家庭住得起经济适用住房，新就业

人员租得起住房，基本实现党的十七大提出的“住有所居”目标要求。

(三)基本原则。解决城市低收入家庭和其他困难群体住房困难，要坚持立足国情省情，满足基本住房需要；坚持统筹规划，分步实施解决；坚持政府主导，社会积极参与；坚持统一政策，因地制宜确定具体实施办法；坚持分级负责，严格检查考核、抓好落实。

二、建立健全城市廉租住房制度

(四)合理确定低收入家庭收入标准。城市廉租住房制度是解决城市低收入家庭住房困难的主要途径，也是建立住房保障制度的重点。城市低收入家庭收入标准，由城市人民政府按照当地人均可支配收入的一定比例，结合经济发展水平和住房价格水平确定，使绝大多数依靠自身无法解决住房问题的城市困难家庭能够得到政府扶助。各地确定低收入家庭收入标准，原则上要覆盖20%以上的城市家庭。

(五)科学制定住房困难标准和保障面积标准。要按照国家要求，结合城市人均居住状况和财政承受能力，逐步提高住房困难标准和保障面积标准。苏南和苏中地区城市低收入家庭住房困难标准为人均建筑面积不低于15平方米；苏北城市2008年低保住房困难标准为人均建筑面积不低于15平方米，其他低收入家庭人均建筑面积不低于12平方米，2010年人均建筑面积不低于15平方米。城市人民政府制定的廉租住房保障面积标准，要能够满足基

本居住需要和有效保障的要求，与实物配租标准、市场住房供应情况相协调，使享受廉租住房租赁补贴的低收入住房困难家庭能够租到与廉租住房保障面积标准相一致的住房。各市、县（市）人民政府制定的住房保障对象收入标准、住房困难标准和廉租住房保障面积标准实行动态管理，每年向社会公布一次。

（六）不断完善廉租住房保障方式。城市廉租住房保障实行货币补贴和实物配租等方式，主要通过发放租赁补贴，增强低收入家庭在市场上承租住房的能力。低收入住房困难家庭每平方米租赁补贴标准，由市、县（市）人民政府根据当地经济发展水平、市场平均租金、保障对象的经济承受能力等综合确定。其中，对符合条件的城市低保家庭，按当地廉租住房保障面积标准和市场平均租金给予补贴；对租住公有住房的城市低收入家庭，可以参照廉租住房保障面积标准，继续采用租金核减的方式予以保障。各级住房保障主管部门要积极为低收入住房困难家庭提供可租赁的房源信息，使其租到合适住房。

（七）多渠道增加廉租住房房源。要通过政府新建、收购、改建、置换以及社会捐赠等多种途径，增加廉租住房供应，逐步提高实物配租的数量。新建、收购廉租住房，要考虑低收入家庭分布，方便低收入家庭成员工作生活。要加大廉租住房配建力度，在经济适用住房以及普通商品住房小区中配建廉租住房，套型建筑面积控制在50平方米之内，配建比例和套数由各地根据住房保障工作规划和实际需要确定。配套廉租住房的具体要求，由住房

保障主管部门提出，在用地规划和土地出让条件中予以明确，建成后由政府收回或回购，产权归政府所有。实物配租廉租住房实行轮候制度，优先考虑城市低保无房家庭和孤、老、病、残等特殊困难家庭以及其他急需救助的住房困难家庭。

(八) 落实廉租住房保障资金来源。要根据解决城市低收入家庭住房困难规划和年度计划，落实廉租住房保障资金。各级财政要将廉租住房保障资金纳入年度预算，逐年增加安排。住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用后，全部用于廉租住房建设。各省辖市每年要对市、县住房公积金增值收益用于廉租住房建设的资金分别核算，属各县(市)的资金应及时结算并核拨给县(市)。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%，各地可根据情况适当提高比例，并可按照出让宗地进行核算提取。不能保证及时计提的市、县，可比照从土地出让金中计提农业土地开发资金的办法执行。廉租住房保障资金实行专项管理、分帐核算、专款专用，只能用于廉租住房保障开支，不得用于其他开支。各市县财政部门每年要向社会公布廉租住房保障资金的筹集、安排、使用和管理情况，接受公众监督。对部分财政困难地区，省财政安排专项补助资金给予支持。

三、改进和规范经济适用住房制度

(九) 规范经济适用住房供应对象。经济适用住房供应对象为城市低收入住房困难家庭，并与廉租住房保障对象相衔接。经济适用住房供应对象的家庭收入标准和住房困难标准，由城市人

民政府确定，实行动态管理，每年向社会公布一次。申购经济适用住房实行申请、审核、公示和轮候制度，低收入住房困难家庭要求购买经济适用住房的，由该家庭提出申请，住房保障主管部门按规定程序进行审查，对符合标准的纳入供应对象范围。经济适用住房供应对象中未享受过房改政策的老职工（1998年11月30日以前参加工作），可以优先购买经济适用住房。已享受过福利分房或购买过经济适用住房的家庭，不得再申购经济适用住房。

（十）合理确定经济适用住房建设标准。经济适用住房套型建筑面积标准根据经济发展水平和群众生活水平合理确定，建筑面积控制在60平方米左右。按照“经济、实用、美观”的要求，设计建设经济适用住房，加强建设管理，确保工程质量。经济适用住房可以由住房保障实施机构组织建设，也可以采用市场化的方式委托开发企业建设。要严格控制经济适用住房开发建设成本，对不符合成本构成项目和支出的不得纳入建设成本。经济适用住房价格实行政府指导价管理，按保本微利原则确定。各地经济适用住房年度建设规模和套数，由市、县（市）人民政府根据城市低收入住房困难家庭实际购买需求确定。房价较高、低收入家庭住房矛盾突出的城市，要增加经济适用住房供应。

（十一）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，购房人拥有有限产权。已购经济适用住房取得《房屋所有权证》和《国有土地使用证》（以下简称“两证”）未满5年的不得转让，确需转让的，由住房保障主管部门按原价格并

考虑折旧和物价水平等因素进行回购。取得“两证”满5年的经济适用住房，购房人可以转让，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交纳土地收益等价款，具体交纳比例由城市人民政府确定，政府可优先回购；购房人向政府交纳土地收益等价款后，可以取得完全产权。上述规定应在经济适用住房购房合同中予以明确。政府回购的经济适用住房，可以继续向符合条件的低收入住房困难家庭出售，也可以纳入城市廉租住房进行管理。

(十二)加强单位集资合作建房管理。单位集资合作建房只能由距离城区较远的独立工矿企业、农(林)场和住房困难户较多的企业，在符合城市规划前提下，经城市人民政府批准，并利用自用土地组织实施。单位集资合作建房纳入当地经济适用住房供应计划，其建设标准、供应对象、产权关系等均按照经济适用住房的有关规定执行。在优先满足本单位住房困难职工购买基础上，多余房源由城市人民政府统一向符合经济适用住房购买条件的家庭出售，或以成本价收购后用作廉租住房。各级党政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。单位集资合作建房不得向非经济适用住房供应对象出售。

四、着力改善其他困难群体的居住条件

(十三)加快城市危旧房(棚户区)改造。对集中成片的危旧房(棚户区)，城市人民政府要制定改造计划，积极实施改造。

危旧房（棚户区）改造要符合以下要求：困难住户的住房得到妥善解决；住房质量、小区环境、配套设施明显改善；困难家庭的住房负担控制在合理水平。

（十四）继续实施旧住宅区出新综合整治工程。按照政府组织、居民参与的原则，积极进行旧住宅区房屋维修养护、配套设施完善、环境整治和建筑节能改造，全面整治出新。对街道社区积极性较高、整治范围内违章建筑拆除较好、长效管理机制落实到位的旧小区，要优先安排开展整治出新工程建设。

（十五）多渠道改善农民工居住条件。用工单位要向农民工提供符合基本卫生和安全条件的居住场所。在农民工集中的开发区和工业园区，以及在进行城中村改造时，要考虑农民工的居住需要，按照集约、节约用地的要求，在符合城市规划和土地利用总体规划的前提下，集中建设向农民工出租的集体宿舍，但不得按商品住房出售。有条件的地方，可以比照经济适用住房建设的相关优惠政策，实行政府引导、市场运作，建设符合农民工特点、生活设施配套的公寓性住房，以成本加合理利润的原则，确定指导性租金标准向农民工出租。

（十六）积极解决新就业人员住房问题。认真落实就业人员住房补贴和住房公积金政策，新就业人员住房补贴按月随工资一起发放，允许新就业人员提取住房公积金支付个人住房租金。各级房产管理部门应积极为新就业人员提供住房租赁服务。按照政府主导、社会参与的原则，采取配建和集中建设相结合的方式，

建设一定数量的租赁型经济适用住房，以合理的租赁价格提供给具备条件的新就业人员租住。强化用人单位责任，用人单位应帮助新就业人员解决住房困难。

(十七)加大限价商品住房建设力度。各地应根据当地经济发展状况和居民住房条件，通过限定销售价格、限定套型面积、限定建设标准、限定供应对象、限定转让交易时间、竞出地价的方式，建设一定数量的中低价位限价商品住房。限价商品住房按照普通商品住房进行建设，套型面积标准严格控制在90平方米以下，供应对象为城镇无房或人均住房面积较小的中等、中低收入家庭，一定时间内不得上市转让。

五、制定落实住房保障配套政策

(十八)落实建设用地和经济政策。廉租住房、经济适用住房建设用地实行行政划拨方式供应。要优先安排廉租住房、经济适用住房、限价商品住房和90平方米以下中低价位中小套型普通商品住房建设用地，其中廉租住房、经济适用住房建设用地要单独列出。每年1月15日前，市、县国土资源管理部门应将上年度土地供应计划的实施情况和当年度土地供应计划报省国土资源管理部门备案。依法报国务院和省政府批准的城市新增建设用地中涉及的住宅用地，必须单独列出，其中廉租住房、经济适用住房、限价商品住房和90平方米以下中小套型普通商品住房用地不得低于申报住宅用地总量的70%，不符合要求的不予批准。对廉租住房和经济适用住房建设、危旧房改造、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。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。鼓励社会各界向政府捐赠廉租住房，社会各界通过公益性社会团体或者县级以上人民政府及其部门捐赠廉租住房房源的，执行公益性捐赠税收扣除的有关政策。

(十九)规范发展城市住房租赁市场。要制定实施扶持政策，鼓励房地产开发企业等民间机构开发建设租赁性住房，扩大住房租赁市场。加强对房屋租赁市场规范管理，认真解决影响住房租赁市场发展的问題，鼓励城镇居民出租经营现有闲置住房。引导城市居民树立科学合理的住房消费观念，提倡适度、分层次、有差别的住房消费，鼓励和引导城市低收入住房困难家庭租房居住。

(二十)完善和落实相关配套政策。省有关部门要按照职责分工，尽快制定落实各项配套政策。省建设厅会同省发展改革委、财政厅、国土资源厅、民政厅、物价局等有关部门，抓紧完善我省廉租住房保障办法、经济适用住房管理办法，制定限价商品住房管理办法、危旧房改造管理办法以及改善农民工居住条件的指导意见。省民政厅会同省建设厅、财政厅等有关部门，抓紧制定我省低收入家庭资格认定办法。省国土资源厅会同省建设厅、发展改革委等有关部门，抓紧制定廉租住房和经济适用住房建设用地管理办法。人民银行南京分行会同省建设厅、财政厅等有关部门，抓紧研究提出对廉租住房和经济适用住房建设的金融支持意

见。

六、切实加强对住房保障工作的组织领导

(二十一) 制定住房保障发展规划和年度计划。各市、县人民政府要认真组织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,制订解决城市低收入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,并向社会公布。住房保障发展规划要明确今后每年廉租住房和经济适用住房的建设数量、建设用地、解决户数和需要的资金数额。住房保障发展规划是省政府考核市、县(市)人民政府住房保障工作的重要内容和依据。各市、县(市)“十一五”期间的住房保障发展规划、年度实施计划报省建设厅备案。

(二十二) 强化住房保障工作动态管理。要规范廉租住房保障和经济适用住房供应管理,建立健全申请、审核、公示和轮候办法。引入社会诚信机制,建立个人诚信申报、要约审核、街道(社区)评议、媒体公示制度,实行收入、资产、居住面积三重审查,完善轮候制度,健全退出机制。要严肃纪律,坚决查处弄虚作假等违纪违规行为,确保各项政策公开、公平、公正实施。

(二十三) 建立健全住房保障工作机制。各市、县人民政府要把解决城市低收入家庭住房困难摆上重要议事日程,进一步明确住房保障管理机构,落实住房保障工作具体实施机构,配备必要工作人员,负责廉租住房和经济适用住房等住房保障制度的具体实施工作,并保证必要的工作经费。

(二十四) 实行目标责任制管理。认真落实“省级负总责，市县抓落实”工作要求。从2008年起，省政府对市县人民政府解决城市低收入家庭住房困难工作实行目标管理。根据省政府确定的年度廉租住房、经济适用住房建设任务，由省建设厅会同省发展改革委、财政厅、国土资源厅、民政厅等部门分解下达各地。省建设厅会同省有关部门，对各市县目标任务完成情况进行监督检查。对工作不落实、措施不到位的，要通报批评、限期整改，并追究有关领导责任。对在解决城市低收入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行政和法律责任。各市、县人民政府每年在向人民代表大会所作的《政府工作报告》中，要报告解决城市低收入家庭住房困难年度计划完成情况，接受人大代表监督。

(二十五) 继续抓好房地产市场各项调控政策措施的落实。各级各有关部门要深入贯彻落实国务院、省政府关于房地产市场各项调控政策措施，促进房地产市场健康发展。要加大住房供应结构调整力度，认真落实《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》（国办发〔2006〕37号），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。城市新审批、新开工的住房建设，套型建筑面积90平方米以下所占比重，必须达到年度开发建设总面积的70%以上。要加大住房需求调节力度，引导合理住房消费，建立符合国情、省情的住房建设和消费模式。加强房地产市场监管，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爲，维护人民群众合法权益。强化房地产价格监管，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。

(二十六)加强住房保障工作的领导。为加强对解决城市低收入家庭住房困难工作的领导，省政府决定成立省城市住房与房地产工作领导小组，负责研究提出解决城市低收入家庭住房困难的有关政策，完善城市住房制度和政策体系，调控房地产市场以及促进房地产业发展，协调解决工作实施中的重大问题。领导小组办公室设在省建设厅，负责日常工作。各地也要建立健全相应机构，加强对城市住房工作的领导，建立健全组织协调机制，确保各项政策措施落到实处。

凡过去文件规定与本意见不一致的，以本意见为准。



主题词：城乡建设 住房 困难 意见

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，
省法院，省检察院，省军区。

江苏省人民政府办公厅

2008年5月5日印发

共印980份