

社区治理成果要报

2014年第8期

(总第21期)

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心主办

本期专家：李波

专题一：中国扩大和调整居民收入的对策建议

- 构建劳动收入为主，财产收入为次，创业收入为辅的居民收入来源结构；提升创造性劳动收入，控制分配性劳动收入；提高实体经济领域的投资性财产收入，降低虚拟经济领域的投机性财产收入；鼓励“用钱赚钱”，支持创业；保障“多劳多获”，减少“多劳少获”，控制“少劳多获”，打击“不劳而获”，严惩“非法所获”。

专题二：完善保障房制度与政策的建议

- 分配机制与退出机制是保障房制度设计的关键，住房困难程度是居民享受保障房的必要与充分条件。我们建议，依据保障房申请者的家庭人均工作收入、人均年龄、家庭核心成员平均工作年限、工作单位性质、家庭人口数量、现有住房面积等因素，分别设置评分标准，逐项计分并加总，确定申请者住房困难程度；动态排序轮候，决定保障房分配和退出对象；推行差别化梯度且动态调整的住房补贴制度，采用“住房券”方式发放。

2014年6月10日

专题一：中国扩大和调整居民收入的对策建议

2012年，中国共产党第十八次代表大会报告提出，“2020年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番”，即“收入倍增计划”。其中，收入倍增者是指中低收入者的收入翻一番，实现收入倍增的途径主要有三个：一是转变经济增长方式，二是实现高质量的就业，三是抓好收入分配。

一、居民收入的来源与格局

来源与格局：劳动收入致富，财产收入增收，创业收入发家。

“致富”的判定标准：衣食住行娱，基本不受劳动收入的约束；

“增收”的判定标准：居民投资收入增速要超过物价增速和银行存款利率，但不高于劳动收入的增速；

“发家”的判定标准：参与创业的家庭和家族成员能依靠劳动收入致富，分享创业收入。

“格局”：居民可支配收入中，劳动收入为主，财产收入为次，创业收入为辅。

二、扩大居民收入的着力点

1、大力提升创造性努力（劳动）收入，控制分配性努力（劳动）收入，确保创造性劳动收入占单位（部门）、经济体系中劳动收入总额的绝对比重（建议：80%以上）。

提高劳动收入占居民可支配收入的比重，是夯实居民收入来源的基础。居民可支配收入的主要来源是劳动收入，如工资、奖金、福利等。劳动收入是居民创造的增量社会财富，其增长速度应高于GDP和财政收入的增长速度。

促进居民投入创造性劳动，获得超额劳动收入。实体经济（即

实业生产)部门的劳动收入应高于虚拟经济(即金融投资服务)部门;省、地、市、县行政领导职位的劳动收入应分别高于上一级职能岗位,如省长的劳动收入应高于财政部等职能部部长,以此类推;单位内部生产技能型岗位的劳动收入应高于职能服务岗位,如生产岗位上高级工程师的劳动收入应高于财务部等部门经理;教授劳动收入应高于高校财务部、人事部等职能处处长,以此类推。

2、大力提高实体经济领域的投资性财产收入,降低虚拟经济领域的投机性财产收入,确保全社会中,实体投资性财产收入在财产性收入总额中占有绝对比重(建议:80%以上)。

农业和工业生产领域的资本投资收益应高于金融服务领域,如产品价格补贴、出口补贴、种粮补贴等;农业和工业生产领域的投资成本应低于金融服务领域,如生产性贴息贷款等;农业和工业生产领域的投资门槛和壁垒应少于金融服务领域,如简化生产性项目审批手续、减少生产性项目限制。

3、鼓励“用钱赚钱”,倡导用自身积累的劳动收入赚钱,确保全社会中,自身积累财产投资所创收入在个人财产收入总额中占有绝对比重(80%以上)。

自身积累的劳动收入,转变成资本,尤其是成为实体经济的资本,是经济发展动力的根本保证。个人积累劳动收入的投资收益的增长速度,应高于非个人积累劳动收入的投资收益增长速度;促进居民积累劳动收入,投资于实体经济部门,提升社会财富的积累能力和创造能力;打击以“圈钱”为目的金融游戏行为,打造适宜居民中长期投资且收益稳定的金融产品,如高于实际利率的股权分红收益;开发适宜居民长期积累投资和长期受益的不动产投资品,如房产、收藏品等。

4、支持创业（即“用人赚钱”，也即依靠别人赚钱），尤其要鼓励受教育程度较高、有一定工作经历的人员开展机会型创业，确保经济系统中，机会型创业收入占创业收入总额的绝对比重（80%以上）。

创业和教育，是改变社会阶层结构最有效、最文明的措施。机会型创业，是引导创新和促进市场秩序的重要手段。机会型创业收入的增长速度，应高于生存性创业收入的增长速度；减少“走别人的路、让别人无路”生存型创业，引导生存型创业通过二次创业和再创业转向机会型创业。

三、调整居民收入的立足点

立足点：保障“多劳多获”，减少“多劳少获”，控制“少劳多获”，打击“不劳而获”，严惩“非劳（非法劳动）而获”。

1、减税与增税的重点。减少所得税（尤其是创造性劳动所得和创业所得），增加再分配性劳动所得税（如股票、债券等有偿证券利得税、遗产税、房屋交易税等，不要开征房屋使用税或房产税）；减少实体经济中的增值税、营业税等，增加虚拟经济中的增值税、印花税等。

2、规范初次收入分配的计算依据，确保收入分配公平。组织相关专业人员研究并定期发布初次收入分配的指导性依据，构建社会公认的利益获取依据，以解决收入分配不均的根源性社会矛盾。初次收入分配的指导性依据，可成为与“最低工资制度”、“工资指导线”并行的初次收入分配调控政策。

3、鼓励创业，尤其是高学历人员创业，提高收入上涨速度和调整社会收入结构。创业是改变居民收入增长速度和社会收入结构的有效办法，对初次创业要采取“零限制”+“零税费”+“正资助”+“正救助”政策，引导居民通过创业改变自身所处社会收入结构层级。

4、开征遗产税，促进当代人创造财富，积累财富并使用（消费）财富。减少财富的代际转移，尤其是向下一代转移，促进成“代代努力，代代创富，代代聚财，代代用财”的社会风气，规避“代代富”与“代代穷”的恶性循环，防止社会阶层固化倾向，尤其是社会阶层代际固化倾向，确保社会居民能自由选择和自由竞争。

5、加快金融市场化进程，培育金融市场主体，打破金融垄断。投融资渠道多样化，投融资交易成本低零化，投融资成本透明化，投融资收益保障化，创造适宜普通居民（而不仅仅是适宜大机构和巨富阶层）投融资的金融环境。

6、让权力和武力远离经济，让智力和劳力（勤劳）主导经济，构建公平、有序的市场环境。科学鉴别经济领域的设租与抽组行为，公开打击行政体系中行贿和受贿行为，严厉惩治商业领域的制假与售假行为，保障勤劳致富，鼓励智力荣光，树立凭借诚实劳动和人力资本（创造性劳动）创造并分享社会财富的收入价值观。

作者简介：李波（1967-），男，湖北随州市人，经济学博士，中南财经政法大学公共管理学院教授，博导。

专题二：完善保障房制度与政策的建议

一、建立保障房申请者住房困难程度评估制度

依据保障房申请者（简称“申请者”）的家庭人均工作收入、人均年龄、家庭核心成员平均工作年限、工作单位性质、家庭人口数量、现有住房面积（申请所在地）等因素，分别设置评分标准，逐项计分并加总。申请者住房困难程度满分计为 100 分。申请者得分越高，表

明其住房困难程度越大，越需要住房保障。

针对每一位申请者，核定其家庭状况和信息，分别评估其住房困难程度并计分，准确界定其住房困难程度，并作为其保障房分配与住房补贴核算的依据。

1、家庭人均年工作收入：若超过申请当年之前三年、申请所在地（城市/辖区）社会平均工资的平均值，该申请者的住房困难程度计 0 分；若等于或低于申请当年之前三年、申请所在地（城市/辖区）社会平均工资的平均值，由高到低，依次分段计分，从 1 分-19 分；若为 0，计 20 分（不超过 20 分）。

该规则表明，申请者及其家庭的工作收入越高，则其住房困难程度越小。

2、家庭人均年龄：若在 20-50 岁之间，申请者住房困难程度计 0 分；若等于或低于 20 岁或者高于 50 岁，依次分段计分，从 1 分-20 分（不超过 20 分）。

该规则表明，申请者所承担的抚养或赡养任务和责任越重，则其住房困难程度越大。

3、家庭核心成员（法定劳动年龄内且具有劳动能力）的平均工作年限（自首次参加工作之年算起）：若超过 10 年，其住房困难程度计 0 分；若等于或者低于 10 年，按照工作年限，由长到短，依次分段计分，从 1 分-10 分（不超过 10 分）。

该规则表明，申请者家庭核心成员的平均工作年限越长，则其住房困难程度越小。

4、申请者（含家庭核心成员）所在单位性质（限申请所在地），按照政府机关、事业单位、国有企业、外资或合资企业、上市公司、民营中小企业、自主创业企业，其住房困难程度，依次计 1-10 分（满分 10 分）。申请者若在申请所在地无工作单位，且在申请所在地之外有工作单位，计 0 分。

该规则表明，申请者工作单位的实力越强或越靠近公共部门，则其住房困难程度越小，或者应将住房保障责任内化为公共部门之中的相关单位。

5、家庭人口数量：从 1 人、2 人、3 人、4-5 人、6-7 人，依次计 2 分、6 分、10 分、14 分、20 分。

该规则表明，家庭人口越多，则其住房困难程度越高，尤其是由双生子所组成的三代同堂家庭，以及四代同堂家庭。

6、家庭人均住房（限私有住房）面积：若大于当地人均住房面积，则其住房困难程度计 0 分；若等于或者低于当地人均住房面积，依次分段，计 1 分-20 分（满分 20 分）。

该规则表明，家庭人均住房面积越小，则其住房困难程度越大。

二、保障房分配：推行申请者住房困难程度动态排序轮候制度

按照城乡一体化和无缝衔接的要求，彻底打破户籍制度限制，实现广泛的住房保障，将所有购房困难（含暂时）和不愿购房的群体纳入保障房的保障范围，从“有房住”和“有住处”，逐步过渡到“有住房”。

1、取消保障住房申请准入限制，在申请所在地（城市/辖区）有实际工作业务（含长期和短期）的任何居民，都有权提出保障房书面申请并获得住房保障。

享受住房保障，只要有工作，不受本地户籍、居住和工作年限的限制；只要独立申请人年满 18 岁，在申请所在地无住房、有就业岗位和收入来源均可申请，不受户籍限制。

2、可采用家庭、单身人士、多人合租等方式申请（承租期间，不得增加共同居住人员）。

3、任何保障房申请者，必须接受住房困难程度评估，并参与保障房申请所在地（城市/辖区）全体申请者的排序。

住房保障和房屋管理机构，随时接受保障房申请者进入申请以及原保障房享受者退出申请，并定期（一年一次）组织对现有保障房享受者的住房困难程度进行再评估。

定期公布每一位保障房申请者和现有保障房享受者，在申请或者享受所在地（城市/辖区）的住房困难程度评分与排序。

4、保障房申请者是否获得保障性住房，以及现有保障房享受者是否能继续享受，取决于其住房困难程度的排序和申请所在地（城市/辖区）的保障房供应量。

政府当期提供的保障房资源，依据住房困难排序，分完为止。在保障房房源充裕的情况下，实行“住房困难申请，即受理，即安置”；在保障房房源紧张的情况下，实行“依据住房困难程度，依次轮候”。

由此可见，保障房申请者住房困难程度动态排序轮候制度，既

尊重了居民住房保障权与选择权，又可从根本上消除政府有限保障房资源的空置问题。

三、住房补贴：实行差别化梯度且动态调整制度

实施差别化梯度且动态调整的住房补贴（含住房租金补贴）制度，取消按人头无差别的平均补贴办法。

1、依据保障房申请者的住房困难程度，并结合保障房租期，由高到低，依次分段计发住房补贴。

保障房申请者获得住房补贴的数额，取决于其住房困难程度、保障房租期，以及申请所在地政府的当期财政能力和财政预算。住房困难程度越高，住房补贴应越多；保障房租期越长，住房补贴应越低；申请所在地政府的当期（年度）财政能力越强且财政预算越多，住房补贴应越多。

2、现有保障房享受者，是否能继续享受住房补贴以及享受住房补贴的数额，取决于其当年住房困难程度再评估的得分和排序，以及当年政府住房补贴预算和补贴标准。

由此可见，差别化梯度且动态调整的住房补贴（含住房租金补贴）制度，既能充分地保障住房补贴计发在保障房享受者之间的公平性，又能促进当地政府量力而行。

四、推行“住房券”，提高住房市场（含租赁市场）的市场化程度

政府住房补贴（住房租金补贴）的发放方式，采用“住房券”，

取代货币补贴。

1、政府部门定期（一年一次，年初为宜）核算保障房申请者或者现有保障房享受者当年应享受的住房补贴数额，并以等额面值的“住房券”发放。

2、“住房卷”，不仅应标注住房补贴金额，而且应注明享受者姓名、发放年度、到期可兑现日等信息。

3、住房保障申请者或现有享受者所取得的“住房券”，可作为住房（含公租房和私租住房）租金（甚至购房款）支付。

4、政府定期（一年一次，年末为宜）公开兑现到期“住房券”。

5、向政府提出“住房卷”兑现申请的主体，必须是当期住房补贴受享受者之外的私有房产所有人或机构（含政府设立的保障房运营机构）。

由此可见，推行“住房券”，既能推动私有房产参与保障房供应，又能扩大保障房申请者或享受者的自由选择权和差别化需要；既能降低政府对住房市场干预所造成的不良影响，又能提升一二级住房市场的市场化程度。

五、促进城市闲置房“变身”保障房

将城市居民或者单位闲置住房转化为“公租房”，是一种“一举多得”的住房保障政策和成功经验。

1、公租房房源，从城中村改造过程中闲置的还建房，扩大到辖区内任何形式的闲置房。只要辖区内闲置房户主（含个人和单位）自

愿将闲置房产整体移交保障房运营机构经营管理，都可以通过政府租赁、购买、“变性”、“改造”等办法，纳入保障房征集与供应范围，作为保障房房源。

2、设立保障房（含公租房、廉租房、经适房等）运营机构，明确其非营利性质。典型的保障房运营机构，如“洪山模式”中保障房营运中心、贵阳“住房银行”、北京“官办（房屋租赁）中介”。

保障房运营机构的基本功能是，收集城市居民闲置私有房产，变身“公租房”，定向发租住房困难申请者。

作为非营利机构，保障房运营机构，可以自主经营，实现收益，但收益不能用于分配（如该机构工作人员的工资、奖金、福利等），只能用于完善和扩大保障房服务。保障房运营机构的收益来源为：公租房租金收入、公营商业配套用房的租金收入、社会捐赠等。

设立专门的保障房运营基金，为保障房房源的装修和维护、相关补贴，以及政府自建项目等提供资金保障。

由此可见，将城市居民私有闲置住房转化为“保障房”：能盘活城市存量闲置房，抑制购房刚性需求和住房投资性需求；以较少政府投入（相对于新建保障房），可确保保障房快速供应，有效扩大保障房覆盖面；保障房房源分布于城市成熟生活社区，可避免人造现代“贫民窟”的现象及其后遗症；政府不占有房产权，却能满足保障房公共服务之需要，可践行“不求所有，但求所用”的公共服务理念（即政府购买公共服务）。

六、整合保障性住房，实现公租房与经济适用房、廉租房并轨

住房保障的立足点是：“以租赁保障为主，以产权保障为辅”。

把经济适用房、双限(地价、房价)房、廉租房、公租房等各类保障性住房整合为一体。降低经济适用房、双限房建设力度和规模，大幅提高公租房在保障性住房中的比重，实现公租房与廉租房并轨。

七、建立保障房信息网和数据信息管理系统

一方面，使市民申请保障房做到一站式查询、一站式办理；缩短工作期限（现在 45 天），简化保障房申请程序和手续；

另一方面，实现房管、公安、民政、社保、工商等多部门信息共享，实时查证申请人的工作、收入、住房、家庭人口等情况，从制度上防止“开豪华车住保障房”现象。

作者简介：李波（1967-），男，湖北随州市人，经济学博士，中南财经政法大学公共管理学院教授，博士生导师；研究方向：社会保障、劳动就业理论与政策、创业管理与政策、产权制度与行为。

课题组成员：薛新东 中南财经政法大学公共管理学院 讲师 博士
罗明晖 中南财经政法大学公共管理学院 书记
何继文 武汉市洪山区住房保障和房屋管理局 局长
吕国营 中南财经政法大学公共管理学院 教授
任园 中南财经政法大学公共管理学院 在读硕士生
王珏 中南财经政法大学公共管理学院 在读硕士生

社区治理成果要报

主送：省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室、省政府发展研究中心

报送：校领导、协创中心理事会成员、协创中心学术委员

发送：各协同单位、校内各学院及有关部门

主管：湖北省教育厅 中南财经政法大学

主办：城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

主编：赵 曼

通讯地址：中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

电话、传真：（027）88387207

网址：<http://www.socialmanagement2011.com>

E-mail: shgl@znufe.edu.cn