



# 中国城镇住房 保障制度设计研究

ZHONGGUO CHENGZHEN ZHUFANG  
BAOZHANG ZHIDU SHEJI YANJIU

郭玉坤 著

 中国农业出版社

# 中国城镇住房保障 制度设计研究

郭玉坤 著

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇住房保障制度设计研究 / 郭玉坤著. —北京: 中国农业出版社, 2010. 6

ISBN 978-7-109-14561-0

I. ①中… II. ①郭… III. ①城镇-住宅-社会保障-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 079658 号

中国农业出版社出版  
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

---

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行  
2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月北京第 1 次印刷

---

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.5

字数: 233 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

# 前 言

随着我国城镇住房制度改革的不深入，市场机制在住房资源配置方面发挥着越来越重要的基础性作用。但是，在市场机制条件下，中低收入家庭在住房方面往往表现为支付能力不足，仅靠其自身的力量难以解决基本居住问题。特别是近几年城镇住房价格快速上涨，使得住房价格已远远超出了中低收入家庭正常的经济承受能力，要解决这部分家庭的居住问题，政府必须建立和实施住房保障制度。

自 1998 年实行住房分配货币化改革以来，为改善居民的居住条件，特别是解决中低收入家庭的居住条件，我国政府采取了一系列政策措施。目前，经济适用房、廉租房和住房公积金政策共同构成了我国城镇住房保障体系的主要内容，这三项政策在解决中低收入家庭住房问题上发挥了一定的作用。但这些政策在实施过程中均出现了这样或那样的问题，使得现有住房保障制度的实施效果难以令人满意。这要求我们对现行城镇住房保障制度进行全方位的思考，根据我国城镇社会经济和住房发展的实际情况，构建一个更为科学、合理、高效、公平的城镇住房保障制度，以更好地解决城镇中低收入居民的住房问题，促进和谐社会的建立。

目前，城镇居民的住房保障问题引起了学术界的广泛关注，但研究成果大多研究如何完善现有住房保障政策，而对城镇住房保障制度进行深入系统研究，探索全新住房保障模式的成果较少。

本书运用规范分析和实证分析相结合的方法,对我国城镇住房保障制度的设计和实施进行了系统性研究。

本书的研究目标是:通过研究国内外住房保障理论研究最新成果,对不同住房保障方式进行经济效应比较分析,借鉴发达国家或地区住房保障政策和运行机制方面的成功经验,结合我国住房保障制度的变迁,构建适合我国国情的城镇住房保障的动态发展模式,以尽量满足住房困难的城镇中低收入家庭对住房的需求。从理论和实践两方面为我国各级城镇住房保障制度的建立和政策完善提供科学的决策依据。

本书主要包括以下内容:

**1. 构建住房保障制度设计的理论基础。**指出我国城镇住房保障制度的构建应以住房的商品性和福利性理论、共同富裕理论、社会保障理论、垂直公平和水平公平理论、住房过滤理论以及住房梯度消费理论等理论为指导。

**2. 各类住房保障措施的经济效应分析和国际经验借鉴。**指出住房需求补贴方式比住房供给补贴方式更有效率,更能满足中低收入居民的住房需求。随着社会经济发展、住房供求关系的改善和居民住房情况的变化,发达国家或地区的住房保障制度不断地进行调整和完善,其发展演变趋势为:直接干预向间接干预转变、购房补贴向房租补贴转变、住房保障水平不断提高、多种保障方式并行等。

**3. 我国现行住房保障制度运行效果的具体分析。**

**4. 城镇住房保障制度创新个案分析。**本书对近几年各地出现的住房保障创新政策(如宁波市的“限价商品房”政策、日照市的经济适用房“货币直补”政策、扬州市的“解困定销房”政策等)进行分析,得出这些政策大多是现有政策的翻版,依然难以摆脱现有政策的固有局限。

**5. 明确界定城镇住房保障制度设计的目标和原则。**城镇

住房保障制度设计的目标是：建立健全城镇住房保障制度，通过各种有效的途径和方式，解决城镇中低收入家庭的居住问题，分层次地逐步实现“居者有其屋”，最大程度地满足居民的居住需要。

构建城镇住房保障制度应坚持政治可行性原则、行政可行性原则、经济可行性原则、保障水平刚性原则、适度保障和水平协调原则、市场主导原则、社会公平原则、原则性与灵活性相结合原则以及动态调整原则等。

**6. 我国城镇住房保障制度方案的设计。**方案包括住房保障对象的识别、保障水平的确定以及保障方式的选择。通过国际经验的借鉴，结合我国的实际情况，本书主要依据住房消费收入比、房价收入比等指标，采用统计分组法与倒推法相结合的方法来识别住房保障对象，得出城镇住房保障制度的保障对象涵盖城镇居民中的最低收入户、低收入户和中等偏下收入户，住房保障程度为40%。

为使住房保障制度更加简洁、更易于实际操作，在制定城镇住房保障制度的住房面积标准时，本书选择按人均住房面积确定住房困难标准。结合我国住房发展实际情况和相关政策的规定，本书确定了我国城镇住房保障制度的最低面积标准为人均住房使用面积10平方米。按照分步实施的战略，确定了住房补贴的面积标准，并给出了住房保障面积标准的4个方案。

本书提出在我国新型城镇住房保障制度设计中，住房保障方式应以“人头”补贴为主，具体可细分为购房补贴和租金补贴。

**7. 建立城镇住房保障制度的实施模型。**住房保障制度的实施可分为六步走：第一步，划分城镇居民家庭收入水平线（七分法）；第二步，识别住房保障对象；第三步，确定住房

保障面积标准；第四步，确定住房保障方式；第五步，计算、发放住房补贴；第六步，评估住房保障制度的实施效果。

最后，提出了我国城镇住房保障制度的管理运行机制和城镇住房保障制度实施的有关政策建议。

本书包含以下创新之处：

第一，构建了城镇住房保障制度的总体理论分析框架。

①根据居民的住房支付能力指标确定住房保障对象；②根据居民实际生活需要和社会经济发展状况确定保障型住房的面积标准；③计算住房补贴的具体数额。

第二，提出建立住房保障制度应坚持“公平优先，兼顾效率”的原则。市场经济的原则是“效率优先，兼顾公平”，作为国民收入的二次分配，住房保障应坚持“公平优先，兼顾效率”的原则。

第三，提出用租房补贴代替廉租房、用购房补贴替代经济适用房，将租房补贴和购房补贴有机结合，建立住房补贴的“反向递减”补贴机制，并提出了具体的实施方案。

第四，指出就全国城镇平均水平而言，按收入七分法，住房保障对象包括最低收入者（10%）、低收入者（10%）和中等偏下收入者（20%）。其中，最低收入者和低收入者以房租补贴方式解决住房问题，中等偏下收入者可在购房补贴和租房补贴中自由选择。

第五，建立了住房补贴额计算模型。按住房补贴对象有无收入、原先有无住房四种情况，分别建立住房补贴额计算模型。

第六，建立了我国城镇住房保障制度的实施模型。该模型具有普遍适用性，各地可依照此模型设计出适合本地实际的住房保障制度。

# 目 录

## 前言

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第一章 总论          | 1  |
| 第一节 研究背景        | 1  |
| 一、社会背景          | 1  |
| 二、经济背景          | 2  |
| 三、政策背景          | 9  |
| 四、研究问题的界定       | 11 |
| 第二节 国内外研究现状     | 13 |
| 一、国内研究现状        | 13 |
| 二、国外研究现状        | 18 |
| 第三节 基本概念        | 22 |
| 一、住房保障          | 22 |
| 二、公共住房          | 23 |
| 三、保障型住房         | 24 |
| 第四节 研究目标、思路与方法  | 25 |
| 一、研究目标          | 25 |
| 二、研究思路          | 26 |
| 三、研究的基本方法       | 27 |
| 第二章 城镇住房保障制度概述  | 30 |
| 第一节 城镇住房保障制度的内涵 | 30 |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| 一、住房及其特性 .....                   | 30         |
| 二、城镇住房保障问题的提出 .....              | 32         |
| 三、城镇住房保障制度的内涵 .....              | 36         |
| 四、城镇住房保障制度的基本特征 .....            | 37         |
| <b>第二节 城镇住房保障制度的基本功能 .....</b>   | <b>40</b>  |
| 一、城镇住房保障制度的经济性功能 .....           | 40         |
| 二、城镇住房保障制度的政治性功能 .....           | 45         |
| <b>第三节 城镇住房保障制度设计的理论基础 .....</b> | <b>53</b>  |
| 一、住房的商品性和福利性理论 .....             | 53         |
| 二、共同富裕理论 .....                   | 55         |
| 三、社会保障理论 .....                   | 55         |
| 四、公平分配理论 .....                   | 57         |
| 五、垂直公平和水平公平理论 .....              | 58         |
| 六、住房过滤理论 .....                   | 60         |
| 七、住房梯度消费理论 .....                 | 64         |
| <b>第四节 城镇住房保障措施的经济分析 .....</b>   | <b>67</b>  |
| 一、住房保障供需政策对比分析 .....             | 67         |
| 二、房价管制（限价商品房）的经济效应分析 .....       | 73         |
| <b>第五节 城镇住房保障制度发展的国际经验 .....</b> | <b>82</b>  |
| 一、城镇住房保障制度的共同特征 .....            | 82         |
| 二、城镇住房保障制度的发展趋势 .....            | 86         |
| 三、对我国住房保障制度改革的借鉴意义 .....         | 91         |
| <b>第三章 我国城镇住房保障制度基本分析 .....</b>  | <b>100</b> |
| <b>第一节 现行城镇住房保障制度分析 .....</b>    | <b>100</b> |
| 一、城镇住房保障制度改革的历程 .....            | 100        |
| 二、现行城镇住房保障制度的特点 .....            | 113        |
| 三、城镇住房保障制度改革面临的主要难点和矛盾 .....     | 114        |
| <b>第二节 现行住房保障政策具体分析 .....</b>    | <b>117</b> |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 一、廉租住房制度分析 .....            | 118 |
| 二、经济适用房制度分析 .....           | 129 |
| 三、住房公积金制度分析 .....           | 140 |
| 第三节 城镇住房保障制度创新个案分析 .....    | 154 |
| 一、宁波市“限价商品房”政策 .....        | 154 |
| 二、日照市经济适用房“货币直补”政策 .....    | 157 |
| 三、扬州市“解困定销房”政策 .....        | 159 |
| 第四节 城镇中低收入家庭住房保障需求调查 .....  | 162 |
| 一、调查背景与目的 .....             | 162 |
| 二、调查情况概述 .....              | 162 |
| 三、被调查者基本情况 .....            | 163 |
| 四、调查数据分析 .....              | 164 |
| 五、小结 .....                  | 177 |
| 第四章 中国城镇住房保障制度设计的总体构想 ..... | 179 |
| 第一节 城镇住房保障制度设计的基础 .....     | 179 |
| 一、住房保障制度公平优先性 .....         | 180 |
| 二、住房保障制度的效率性 .....          | 180 |
| 三、住房保障制度的社会政治性 .....        | 181 |
| 第二节 城镇住房保障制度设计的目标和原则 .....  | 181 |
| 一、城镇住房保障制度设计的目标 .....       | 181 |
| 二、城镇住房保障制度设计的原则 .....       | 183 |
| 第三节 城镇住房保障制度设计框架 .....      | 190 |
| 一、住房保障需要 .....              | 190 |
| 二、住房保障供给 .....              | 191 |
| 第五章 中国城镇住房保障制度设计方案 .....    | 193 |
| 第一节 城镇住房保障对象的识别 .....       | 193 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 一、住房支付能力 .....              | 193 |
| 二、居民家庭收入水平线的划分 .....        | 197 |
| 三、衡量住房支付能力的指标 .....         | 205 |
| 四、城镇住房保障对象的确定 .....         | 215 |
| 第二节 城镇住房保障水平的确定 .....       | 220 |
| 一、保障型住房的质量标准 .....          | 221 |
| 二、保障型住房的面积标准 .....          | 222 |
| 三、住房面积保障标准的确定 .....         | 226 |
| 第三节 城镇住房保障方式的选择 .....       | 229 |
| 一、住房补贴方式的确定 .....           | 230 |
| 二、住房补贴标准的确定 .....           | 232 |
| 三、住房补贴金额的计算方法 .....         | 233 |
| 第四节 我国城镇住房保障制度实施模型 .....    | 240 |
| 第五节 城镇住房保障制度的管理运行机制 .....   | 242 |
| 一、建立健全组织管理机构 .....          | 242 |
| 二、货币补贴资金的筹集、经营和管理 .....     | 243 |
| 三、实行严格的准入制度 .....           | 245 |
| 四、实行公平公开的轮候排队制度 .....       | 247 |
| 五、实行定期审核制度，建立退出机制 .....     | 248 |
| 第六章 城镇住房保障制度实施的政策建议 .....   | 250 |
| 第一节 引导居民树立正确的住房消费观念 .....   | 250 |
| 一、住房梯度消费 .....              | 250 |
| 二、政府住房保障是“保障居民基本居住需求” ..... | 252 |
| 三、买房与租房都是住房消费的合理形式 .....    | 253 |
| 第二节 完善住房市场体系 .....          | 255 |
| 一、完善住房供给结构，大力推行中小户型 .....   | 255 |
| 二、发展住房二级市场和三级市场 .....       | 257 |

## 目 录

---

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 三、建立以中介服务为纽带的住房交易体制 .....    | 264 |
| 四、完善住房产权管理 .....             | 266 |
| 第三节 加强商品房价格的宏观调控 .....       | 267 |
| 一、完善土地市场,严格控制地价 .....        | 267 |
| 二、开征统一规范的物业税 .....           | 269 |
| 三、弱化住房投资功能,适度控制投资投机性购房 ..... | 271 |
| 四、强化房价监管,整顿房地产价格秩序 .....     | 271 |
| 第四节 解决进城务工人员的住房问题 .....      | 272 |
| 一、我国解决进城务工人员住房问题的背景 .....    | 272 |
| 二、进城务工人员在居住方面存在的问题 .....     | 272 |
| 三、解决进城务工人员住房问题的政策建议 .....    | 274 |
| 主要参考文献 .....                 | 277 |
| 后记 .....                     | 286 |

# 第一章 总 论

## 第一节 研究背景

住房保障制度是为中低收入居民提供满足其基本生活所需住房的若干制度安排，是政府寻求解决中低收入居民住房问题、满足其基本居住需要的一种努力，同时发挥调控房地产市场、调节收入分配的作用。国务院总理温家宝在十一届全国人大一次会议上作政府工作报告时说，要抓紧建立住房保障体系，要坚定不移地推进住房改革和建设，让人民群众安居乐业。

政府既要关注住房的总体供应量，又要确保各个社会阶层都能在合理的价格水平下享受到适当的住房及居住环境，实现“人人享有住房”的社会发展目标。即政府不仅要注重住房的数量和质量，而且要注重住房的公平分配，保障中低收入阶层的住房需求。

### 一、社会背景

住房是人类生存的基本条件，人人需要住房，但住房又属于高价值商品。在任何一个国家或地区，除了高收入和部分中等收入家庭外，大部分中低收入家庭需要借助政府的帮助，才能解决住房问题或改善其居住条件。从另一个方面看，保障居民的生存权，也是任何一个国家或地区政府的义务和责任，政府有义务和责任去解决中低收入家庭的住房问题。因此，无论在经济发达国家还是在发展中国家，住房问题都不仅仅是一个经济问题，而且是一个重要的社会问题和政治问题。

我国城镇居民的住房问题，是继解决十三亿人口“温饱”问题之后出现的又一重大经济社会问题。在“温饱”问题尚未解决之前，住房问题被“温饱”问题所掩盖。当“温饱”问题解决之后，住房问题就显得特别突出了。

在温饱问题已基本解决的当今中国，拥有一套属于自己的住房，是每个家庭的梦想和奋斗目标。而如何解决居民的住房问题，实现“居者有其屋”，则是当今我国政府面临的首要任务之一。

我国自 20 世纪 80 年代经济体制改革以来，特别是政府在住房领域实施的一系列改革措施，如鼓励住房私有化、住房分配货币化、大力发展房地产市场等，大大改善了城镇居民的居住条件，城市人均住房建筑面积从 1978 年的 6.7 平方米提高到 2008 年的 28 平方米。但是，全国城市低收入家庭中至少有 988 万户人均居住面积还不足 10 平方米。“应保尽保”的目标与实际保障到位差距较大，社会保障压力巨大。

因此，改善居民的居住条件、解决中低收入家庭的住房问题，仍是我国政府所面临的首要任务之一。

实行住房制度改革以来，为了改善居民的居住条件，特别是解决中低收入家庭的居住问题，我国政府也采取了一系列政策，如安居工程的实施、经济适用房的建设、住房公积金制度的推广等，但效果不甚明显。因此，如何借鉴发达国家在解决中低收入家庭住房问题方面的经验，设计适合我国社会经济发展现状的城镇住房保障制度，已经成为我国政府的当务之急。

## 二、经济背景

本书研究的经济背景分为三个方面：一是宏观经济背景，二是住宅业的行业发展背景，三是居民收入背景。

### （一）宏观经济背景

我国经济自 20 世纪 80 年代以来保持了较高的增长速度，有

些年份甚至出现了两位数的增长,但这种过快的增长速度所带来的弊病也较为明显,其中最重要的是较高通胀的出现。在物价上升到一定幅度后,政府必然采取强制性的手段对经济进行宏观调控,包括住宅建设在内的大量建设项目必将纷纷“下马”,这样既会造成社会财富的浪费,又会使经济的发展速度大起大落,加重经济发展的波动性。因此,在今后相当长的一段时间内,政府将会继续采取适度从紧的财政和货币政策,以保持宏观经济有一个稳定、持续的发展速度(见表1-1)。

表 1-1 2001—2050 年中国经济增长预测

| 年 份       | GDP 增长率<br>(%) | 期末 GDP<br>总量<br>(亿元) | 期末人均<br>GDP<br>(亿元) | 产业结构变化<br>(一、二、三产业<br>结构比重) |
|-----------|----------------|----------------------|---------------------|-----------------------------|
| 2001—2010 | 8.6            | 200 000              | 14 000              | 14 : 52 : 34                |
| 2011—2030 | 6.0            | 620 000              | 40 000              | 9 : 48 : 43                 |
| 2031—2050 | 4~6            | 1 530 000            | 100 000             | 6 : 42 : 52                 |

引自:姚玲珍.中国公共住房政策模式研究.上海财经大学出版社,2003年,第38页。

从近期来看,“十一五”计划期间,我国经济每年仍将会保持8%~8.5%的增长速度<sup>①</sup>。随着经济的较快发展,人均GDP将会大幅度上升,产业结构也将朝着有利于住宅市场完善的方向发展,这对国家财力的增加、居民购买力的提高都是有利的。

## (二) 行业发展背景

我国房地产业经过二十多年特别是近几年的快速发展,已成为国民经济新的增长点、支柱产业和启动内需的消费热点,对拉动国民经济增长,保持国民经济持续、健康、快速发展起到了重要作用。我国正处于城市化加快发展的时期,住宅产业发展前景

<sup>①</sup> <http://gb.chinabroadcast.cn/1321/2005/08/22>。

十分乐观。

从住宅水平和住宅需求的关系看,世界各国的经验表明,在人均 GDP 超过 1 000 美元、住房面积达到 30~35 平方米之前,会保持较旺盛的住房需求。2007 年中国城镇居民为 5.94 亿人,人均住房建筑面积为 27 平方米。因此,我国 2020 年前正处在这个发展阶段,住房水平将呈现持续发展态势。

根据建设部政策研究中心公布的《2020 年中国居民居住目标预测研究报告》,预测 2020 年小康之家的住房,人均住房建筑面积不低于 35 平方米,每套住宅平均面积达到 120 平方米。而 2020 年我国城镇居民数量将达到 8 亿~8.5 亿人,在此我们按最低限 8 亿人计算。在 2003—2020 年间共需要新增住宅建筑面积为 156 亿平方米,相当于 2003 年城镇住宅建筑总面积的 1.26 倍。按 2000 年商品房平均每平方米造价 1 139 元(见 2001 年《中国统计年鉴》)计算,2003—2020 年商品房建设投资总额将达到 177 684 亿元(见表 1-2)。

表 1-2 2003—2020 年城镇住宅投资需求预测

| 类 别                    | 单位   | 按国家规划   |
|------------------------|------|---------|
| 2003 年城镇人均建筑面积         | 平方米  | 23.7    |
| 2020 年城镇人均建筑面积         | 平方米  | 35      |
| 2020 年比 2003 年人均增加建筑面积 | 平方米  | 11.3    |
| 全国城镇居民住宅建筑面积总增加额       | 亿平方米 | 156     |
| 2004—2020 年城镇住宅投资总需求   | 亿元   | 177 684 |

在房地产业飞速发展,为居民提供越来越多、越来越好的住房的同时,房地产业发展中的一些不良现象也日益明显:

(1) 房地产供求结构失衡,有效供给不足。现阶段,我国房地产市场特别是住宅市场呈供不应求状态,开发商在高额利润驱动下,大量开发建设中高价位、大户型的商品住宅,造成一些城市高档住宅空置量迅速加大,而中低价位商品住宅供应严重不

足。中高价位商品住宅供应比例过大，一方面严重脱离了广大城镇居民的购房支付能力，造成供需结构失衡；另一方面，也在相当程度上拉高了商品房平均价格，进一步刺激开发商投资兴建高档住宅，加剧市场供需关系的脱节。

(2) 商品房价格过高。近几年，我国房价持续快速上涨。同时，这一涨势已呈蔓延态势，由北京、上海、浙江、江苏等东部沿海地区向中、西部地区扩展。目前，我国商品房价格远远超出了城镇居民支付能力，可以说过高的房价已成为社会矛盾的焦点。过高的房价将成为城市居民难以承受的负担，国家必须采取措施对高房价进行调控，使房价进入可接受的区间。

如果按城镇居民不同收入层次计算，只有中等收入以上者的房价收入比在通行的标准范围内，而其他等级的收入户只能望房兴叹。对于这些地区或这些阶层的居民家庭来说，没有政府的帮助，他们没有能力通过市场解决自身的居住问题，这就需要政府通过住房保障政策提供帮助。

(3) 商品房租售价格不合理。通常来说，居民解决住房问题主要通过两种途径：一是购房，二是租房。如果住房市场是自由竞争市场，消费者可以在租房与购房间自由选择，那么住房租售价格比应该有一个比较稳定的区间。在这个比例上，消费者不论租房还是购房，一定住房支出所获得的效用都是一样的。按国际上的一般惯例，当住房月租金与房价的比例为  $1:100$ ，年租金与房价的比例为  $1:8$  时，买房和租房对于消费者来说具有同等效用。来自中国指数研究院的数据显示，2009 年 1—10 月北京地区房屋租售比达到  $1:434$ ，上海地区达  $1:418$ ，深圳、杭州均突破  $1:360$ ，远高于国际通行标准的  $1:200$  到  $1:300$  之间。

另一方面，从理论上讲，房价与租金的走势应是同向的，即房价上涨的同时租金也应同步上涨。但现实的房地产市场却并非如此。目前，房价升幅远快于租金上升，甚至在局部地区已经出现了房价与租金的背离走势，即房价上涨而租金却不涨反跌。