

季雪 著

北京中低收入阶层 住房问题研究

0. 271

清华大学出版社

F299.271
J181

季雪 著

北京中低收入阶层 住房问题研究

F299.271

J181

清华大学出版社
北京

内 容 简 要

本书具有很好的独创性与研究特色。作者经实地调研及国内外文献资料研究,客观分析了北京市廉租房、经济适用房、政策性租赁房、限价房商品房、商品房现状与相关政策,以及保障性住房准入、流转与退出机制存在的问题,多角度剖析了城镇居民购房困难的原因及其真实购房能力,论证了我国中低收入阶层住房困难的市场症结与政策根源。基于北京地区住房开发案例、调查资料及询价,作者计算了住房开发建设的成本构成及各项费用在房价中所占比例,揭示出房地产开发成本中隐含的一些问题。同时对国际上具有代表性的国家和地区住房制度进行研究,结合国情提炼出发达国家可借鉴的住房保障成功经验,阐述了解决中低收入阶层住房问题的看法与政策性建议。书中还对我国一直悬而未决的“小产权”房问题进行了论证分析,提出民生为重的处理建议。

本书可以为政府部门完善住房保障制度及制定房地产政策提供一些依据及新思路,为城市经济及房地产领域相关研究起到启示、借鉴和参考作用,还可作为研究机构相关专业研究人员及高等院校研究生的参考书。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

北京中低收入阶层住房问题研究/季雪著. —北京:清华大学出版社,2010.1
ISBN 978-7-302-20872-3

I. 北… II. 季… III. 城市—住宅建设—研究—北京市 IV. F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 132280 号

责任编辑:徐晓飞 汪亚丁 李 嫒

责任校对:刘玉霞

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:清华大学印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:148×210 印 张:4.875 字 数:126 千字

版 次:2010 年 1 月第 1 版 印 次:2010 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~2000

定 价:14.80 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:034337-01

前言

FOREWORD

本书由北京市社会科学理论著作出版基金管理小组审定批准并资助出版。核心内容为作者近期主持完成的北京市哲学社会科学“十一五”规划项目“解决北京中低收入阶层住房问题对策研究”(项目编号:06BeJG0094)研究报告。书中共包括六大部分:①北京住房政策及住宅市场现状;②北京地区居民真实购房能力研究;③北京房地产开发成本构成及存在的问题;④中低收入阶层住房保障问题的国际经验启示与借鉴;⑤中低收入阶层住房保障的对策建议;⑥北京地区“小产权”房问题实证研究。

住房是人类生存的必要条件,是一种基本人权和基本社会保障。在文明社会中,住房是政府必须提供的“公共产品”。住房保障制度作为社会保障体系的组成部分,其宗旨就是保障人人有房住。为了使买不起房的人也有房住,政府需要实施一些保障性政策,建立相应的住房保障制度,帮助那些无力依靠市场解决住房的中低收入群体。

经过多年改革与探索,我国基本建立了市场经济条件下的住房供应体系。并初步形成由“廉租房、经济适用房、政策性租赁房、住房公积金”共同组成的基

本住房保障框架。但必须正视的事实是,当前住房保障体系建设及保障性住房建设滞后于社会发展,并且存在明显的不足,其保障性和救助性远不能满足社会需求。尤其是近年城市房价连续快速上涨,使得中低收入家庭购房能力逐年下降,买不起住房的人群已经波及中产阶级,社会各界的质疑声不断。“房价高,住房难”问题在中央政府多次调控下收效甚微,似乎已成为一个无解的方程。在近年全国“两会”上,住房保障问题已经成为社会关注度最高的民生热点之一。因此,探索研究城镇中低收入阶层住房问题,构建与完善全覆盖的住房保障体系,加快保障性住房发展建设等问题,是关系到国计民生、社会安定及构建和谐社会的核心问题。

本书作者基于调查研究,力求客观地分析北京地区住房政策、住宅市场现状及保障性住房准入与退出机制现状,剖析北京地区居民真实购房能力及房地产开发成本构成。同时,在参阅大量国内外文献资料的基础上,提炼了国际住房保障制度与政策的成功经验,并提出完善住房保障体系及解决中低收入阶层住房困难的对策。书中还就北京地区一直悬而未决的“小产权”房问题进行了论证,提出以民生为重的个人看法与政策性建议。

研究中发现的问题主要有如下方面:①保障性住房(廉租房、经济适用房、政策性租赁房)覆盖人群过少,限价房价格仍然偏高,公积金利用率过低。②所谓住房的“刚性需求”,包含了较大比重的住房投资与投机需求,尤其是北京地区未限制外埠及境外的住房投资或投机行为,加剧了房屋供给紧张、房价上涨、住宅市场的混乱以及生存环境恶化。③北京中低收入阶层的真实购买力非常低,这一群体需要政府提供保障性住房或给予购房或租房帮助。④房地产开发成本构成中,隐含了诸多不合理成分。从房地产开发成本角度分析,地方政府、商业银行、房地产商是房价高悬的最大受益者,这似乎成为房价逆调控而上涨的最大症结,也是住房保障政策落实不到位原因之一。⑤保障性住房发展建设缓慢,无法做到中低收入家庭住房保

障全覆盖；其准入与退出机制也亟待完善；“小产权”房的处理政策多年悬而未决等。

对于我们这样城市人口众多的大国，全部依赖政府投资建房是不现实的，依靠任何单一的住房保障方法都不足以解决国民的住房问题。中低收入阶层住房困难是法律政策及住房保障制度不完善、利益集团垄断、市场失控、投机风行等合力作用的结果。因此，文中多角度、全方位地提出完善住房保障制度的对策建议。包括：强化政府责任，加大政府对房地产市场的介入力度，设立直接隶属政府的非营利住房开发管理机构；建立面向中低收入者的多层次住房“人头补贴”制度；开发商按比例为政府建设成本价住房；鼓励企事业单位在符合规划情况下为职工建设住房；推进建立城市家庭住房档案并实施购房实名制；制定行之有效的严厉政策，遏制房地产市场投机；控制合理的城市规模，优先保障本地户籍人口拥有基本生活住房；强化土地出让金收支管理，规范房地产行政性收费项目；构建以政府为主导、全覆盖的住房供应体系；完善保障性住房准入、监管、流转与退出机制；建立住房保障的法律体系；实施金融、税收鼓励政策；加快保障性住房建设，发展公共租赁住房；鼓励离退休老人从市区外迁；将“小产权”房转为保障性住房等。

基于市场调查及国内外文献资料研究，本书作者致力于探求城镇中低收入阶层住房问题的解决方案与有效对策，并期望这些解决方案与对策具有较高的参考价值和较强的可操作性，能够给政府制定政策提供一些依据、启示及新思路，有助于中低收入阶层尽快地实现“居者有其屋”。也期望本项研究对房地产领域相关研究起到良好的启示和借鉴作用，为我国住房保障制度研究及其他相关研究奠定一定的基础。

在本书的写作与出版过程中，得到了境内外专家学者及实业界同仁的支持与信息资料提供，同时获得清华大学出版社与徐晓飞主任的鼎力帮助。在此，谨向出版资助方、为本书写作与出版付出辛勤

劳动的各位专家学者、实业界同仁、清华大学出版社及各位编辑表示衷心的感谢!

本书多基于2007—2008年上半年统计数据及资料撰写,若现行政策及数据资料发生变化,敬请读者加以判别参考。由于本人水平有限及时间匆忙,书中难免有疏漏和不当之处,敬请各位读者批评指正。

作 者

2009年5月

导论	1
第 1 章 北京住房政策及住宅市场	
现状	2
1.1 住房制度改革政策综述	2
1.2 我国住房制度改革的历史进程	4
1.3 北京住宅市场现状、存在的问题	
及其原因	7
1.4 北京地区保障性住房准入、监管与	
退出现状	16
第 2 章 北京地区居民真实购房能力	
分析	26
2.1 北京居民家庭收支及工资余额	
情况	27
2.2 中低收入居民购房资金来源	31
2.3 城市居民购房费用与交易成本	34
2.4 北京地区中低收入居民的真实	
购房能力	36

第3章 北京房地产开发成本构成及存在的问题	38
3.1 房地产开发成本构成调查分析	38
3.2 开发成本构成实证研究发现的问题	44
3.3 高房价的主要受益者	47
第4章 中低收入阶层住房保障问题的国际经验 启示与借鉴	50
4.1 美国住房保障政策及实施策略	51
4.2 澳大利亚的住房资助计划及实施策略	57
4.3 德国住房保障政策与金融政策	61
4.4 瑞典的公共住房及住房合作社政策	66
4.5 英国住房保障制度及调控手段	68
4.6 日本住房保障制度及辅助政策	73
4.7 荷兰全面责任型住房保障制度与政策	78
4.8 韩国住房政策体系和住房保障制度	81
4.9 新加坡全民住房保障模式及公积金政策	85
4.10 中国香港政府主导型住房保障模式	90
第5章 中低收入阶层住房保障的对策建议	94
5.1 强化政府责任,加大政府对房地产市场的 介入力度	95
5.2 设立直接隶属政府的非营利住房开发管理机构	96
5.3 建立面向中低收入者的多层次住房“人头补贴” 制度	98
5.4 开发商必须为政府建设一定比例的成本价住房	100
5.5 鼓励企事业单位为职工建设住房	101
5.6 推进建立城市家庭住房档案并实施购房实名制	103
5.7 制定行之有效的严厉政策,遏制房地产市场投机	105

5.8 控制合理的城市规模,优先保障本地户籍人口 拥有基本生活住房	107
5.9 强化土地出让金收支管理,规范房地产行政性 收费项目	109
5.10 构建以政府为主导、全覆盖的住房供应体系	111
5.11 完善保障性住房准入、流转与退出机制	113
5.12 建立住房保障的法律体系	115
5.13 中低收入阶层住房保障的辅助及组合手段	116
第6章 北京地区“小产权”房问题实证研究	120
6.1 “小产权”房的成因	122
6.2 “小产权”房的形式与购买风险	126
6.3 “小产权”房的处理难点	129
6.4 “小产权”房问题的对策与处理建议	130
有待进一步研究的问题	135
参考文献	136
附录 北京市土地供应实例统计表	139

导 论

当今,世界各国政府几乎无一例外地为解决中低收入阶层住房问题提供帮助,许多发达国家和地区都制定出一些行之有效的住房保障政策,并基本妥善解决了中低收入阶层的住房问题。在我国,中低收入人群占据很大的比重,随着住房制度改革的深入发展,这一群体的住房困难问题日显突出。从和谐社会与可持续发展的角度看,住房问题已经成为城市矛盾凸现和各方利益冲突的焦点。

住房制度改革初期,我国在政策体系设计上,构建了对不同收入阶层提供不同住房的住房供应体系。同时还建立了住房公积金制度,制定了经济适用房、廉租房政策等。但是随着住房制度改革的进程,上述政策在实施过程中,在解决中低收入阶层住房问题方面却遇到了许多难题。

从目前情况看,如何妥善解决中低收入阶层的住房问题,社会各界呼声极为强烈,已经成为我国社会保障政策与体系的核心问题和社会焦点问题。因此,百姓住房问题不仅需要中央政府的高度重视与调控,需要地方政府、金融机构及房地产企业等社会主体的积极参与,也需要科学研究机构的研究求解。

本研究尝试多视角地对中低收入阶层住房困难问题进行调查研究,期望能够给政府制定政策提供一些依据及新思路,得出对政府具有较高参考价值和较强可操作性的城镇中低收入阶层住房问题的解决方案与对策。同时期望对房地产领域相关研究起到良好的启示与借鉴作用,为我国住房保障制度研究奠定一定的基础。

北京住房政策及 住宅市场现状

1.1 住房制度改革政策综述

根据《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994] 43号, 1994年7月18日), 城镇住房制度改革根本目的是: 建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度, 实现住房商品化、社会化; 加快住房建设, 改善居住条件, 满足城镇居民不断增长的住房需求。

城镇住房制度改革的基本内容是: 把住房建设投资由国家、单位统包的体制改变为国家、单位、个人三者合理负担的体制; 把各单位建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制; 把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式; 建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系; 建立住房公积金制度; 发展住房金融和住房保险, 建立政策性和商业性并存的住房信贷体系; 建立规范的房地产交易市场和发展社会化的房屋维修、管理市场, 逐步实现住房资金投入产出的良性循环, 促进房地产业和相关产业的发展。

又据《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设

的通知》(国发[1998]23号,1998年7月3日)精神,停止住房实物分配后,新建经济适用住房(常简称经济适用房)原则上只售不租。职工购房资金来源主要有:职工工资,住房公积金,个人住房贷款,以及有的地方由财政、单位原有住房建设资金转化的住房补贴等。

停止住房实物分配后,房价收入比(即本地区一套建筑面积为 60 m^2 的经济适用住房的平均价格与双职工家庭年平均工资之比)在4倍以上,且财政、单位原有住房建设资金可转化为住房补贴的地区,可以对无房和住房面积未达到规定标准的职工实行住房补贴。

调整住房投资结构,重点发展经济适用住房(安居工程),加快解决城镇住房困难居民的住房问题。新建的经济适用住房出售价格实行政府指导价,按保本微利原则确定。其中经济适用住房的成本包括征地和拆迁补偿费、勘察设计和前期工程费、建安工程费、住宅小区基础设施建设费(含小区非营业性配套公建费)、管理费、贷款利息和税金等7项因素,利润控制在3%以下。要采取有效措施,取消各种不合理收费,特别是降低征地和拆迁补偿费,切实降低经济适用住房建设成本,使经济适用住房价格与中低收入家庭的承受能力相适应,促使居民购买住房。

要在对城镇职工家庭住房状况进行认真普查,清查和纠正住房制度改革过程中的违纪违规行为,建立个人住房档案,制定办法,在先行试点的基础上,并经省、自治区、直辖市人民政府批准,稳步开放已购公有住房和经济适用住房的交易市场。已购公有住房和经济适用住房上市交易实行准入制度。

各地可以从本地实际出发,制定对经济适用住房建设的扶持政策。要控制经济适用住房设计和建设标准,大力降低征地拆迁费用,理顺城市建设配套资金来源,控制开发建设利润。停止征收商业网点建设费,不再无偿划拨经营性公建设施。

经济适用住房的开发建设应实行招标投标制度,用竞争方式确定开发建设单位。要严格限制工程环节的不合理转包,加强对开发建设企业的成本管理和监控。

在符合城市总体规划和坚持节约用地的前提下,可以继续发展集资建房和合作建房,多渠道加快经济适用住房建设。

根据上述国务院城镇住房制度改革政策精神,我国城市要建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系,对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房;其他高收入的家庭购买、租赁市场价商品住房。

1.2 我国住房制度改革的历史进程

新中国成立以来很长一段时间内,我国一直实行低租金公房的福利住房制度,即由政府或单位出资建设住房,以很低的租金出租给职工居住,由政府或单位负责住房的维修保养。在这种住房制度下,富人和穷人都享受同等住房保障,给政府和单位带来了较大的经济负担。使得我国住宅建设速度极为缓慢,不能满足城镇人口不断增长对住房的需要,造成了很长时期住房严重短缺的局面。

为了解决原福利住房制度造成的租不养房、城镇住房短缺、分配不公、土地严重浪费、国有土地收益流失等问题,1982年国务院决定打破原福利住房制度,在常州、郑州、四平、沙市四个城市进行“三三制”售房试点,即由政府、企业、职工个人各出资三分之一,将公有住房出售给职工个人。1984年10月国务院批准扩大城市公房补贴出售的范围,至1985年年底,全国已有27个省、直辖市、自治区的160个城市,300多个县落实了补贴出售公房政策。1986年烟台、蚌埠、唐山等市又进行公有住房租金改革,提高公房租金,相应增加职工工资,变暗补为明补,变实物分配住房为货币分配住房。1988年起,各市县开始建立房地产交易机构和常设的房地产交易市场。1989年北京、郑州等大城市推出新房新制度,新建住房先卖后租,鼓励个人建房、买房。1990年上海率先出台了全方位、多方面、综合配套的

房改方案,建立了住房公积金制度。1991年起国务院房改领导小组,先后批准了24个省、自治区、直辖市的房改总体方案,房改在全国范围内推进,1993年为了保障中低收入职工的住房需求,政府又开始实施“安居工程”,建设面向中低收入职工的经济适用住房等。

1980—1998年期间,政府在城市推行解决住房困难户住房问题的活动。通过“解困”活动,城市人均住房面积在4平方米以下住房困难户的住房基本得以解决。1998年,经全国城镇住房制度改革与住宅建设工作会议,福利分房制度被终结,确定了住宅商品化体制。原属于政府或单位的公房,作为“房改房”以成本价卖给租住这些公房的居民。“房改房”使得约占当时城镇居民总数60%的居民拥有了自己的住房。“解困房”与“房改房”为住房分配制度改革,即在中国推行住房分类供应制度奠定了基础。

1998年,中央政府做出了全新的住房分配制度设计,即:“把住房建设投资由国家、单位统包的体制改变为国家、单位、个人三者合理负担的体制”;“把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式”;“建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系,对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房”。

对于经济适用住房建设,政府提供免费的土地,住房建设的税费减半征收。根据1999年测算,以上两项费用约占住房建设总造价的15%。近年地价上涨较快,以上两项费用占住房建设总造价的比重已经超过20%。如在北京地区,仅土地出让金一项,就约占房屋售价的30%。提供以上政策优惠,是为了降低“经济适用住房”的价格,使中低收入者买得起房。

各城市廉租房政策基本上是两种模式:一是向最低收入者提供公有的廉租屋,只收取很低的租金;二是让最低收入者到市场上去租房子,由政府给予房租补贴。由于最低收入者住房消费能力弱,因

而他们租住廉租屋所需的支出,大部分由政府提供的社会保障来承担。

此外,中央政府还推行了住房公积金与购房抵押贷款制度。每个职工每月必须拿出工资的5%~7%(目前已达12%)、职工所在企事业单位拿出相等的资金,共同存入职工住房公积金账户,作为职工购房等用于住房的专门款项。购房抵押贷款则根据职工年龄与收入情况,目前最长还款期可达30年以上,把居民购房一次性支出改为分期支出。其中的住房公积金贷款,可享受低于商业贷款的利率。

在改革开放初期的1978年,全国城镇居民人均住房建筑面积是 6.7 m^2 ,80年代末期国家提出住房分配制度改革,即所谓的“房改”,到1998年人均居住建筑面积提高到 18.7 m^2 。1998年停止实物分房,改为货币分配,同时培育和发展了以住宅为主的房地产市场。至2006年底,全国城市居民人均住房面积达到 27 m^2 。^①

但是,我国每年建设的经济适用房及向低收入住房困难户提供的廉租房,远不能满足城市化进程中城镇居民快速增长的住房需求。因此,政府近期对住房政策做了一些调整:其一,原经济适用房是面向城镇约80%中低收入居民的社会保障性住房,由于种种原因无法大量建设,因而把经济适用房的门槛提高,供应对象由中低收入者改为低收入者。其二,为了增加廉租房供应量,将逐步增加政府和社会对廉租房的资金投入,并设法多渠道解决廉租房房源。其三,开始实施限价商品房政策,以期通过对商品房出售价格的限定,解决部分人的住房需要。但目前的限价房仅仅是对飞涨的房价打了个九折,这种限价房制度恐怕难以达到预期目的,显然仍需改进。其四,为了满足中等收入居民购房和租房的需要,政府规定每年建设的商品住房中,90平方米以下的中小户型住宅必须高于70%,以降低购房总价,并由政府保证这些住宅的土地需要。

^① 国务院新闻办公室“解决城市低收入家庭住房困难的情况”新闻发布会文字实录,让所有社会居民都能享有适当的住房[Z]. 2007-08-30.

1.3 北京住宅市场现状、存在的问题及其原因

住房制度改革发展至今,我国基本构建了市场经济条件下的住房供应体系。并初步形成由“廉租房、经济适用房、政策性租赁房、住房公积金”共同组成的住房保障框架。但必须正视的事实是,我国住房市场现状与中央政府当初的设计思路有较大差距。大部分中低收入群体并未享受到廉租房、经济适用房等保障性住房。根据官方统计信息披露,其一,全国具有租住廉租房资格的、人均建筑面积 10 平方米以下的低收入住房困难家庭近 1000 万户,占城镇家庭总户数的 5.5%。^① 而我国目前各城市廉租房覆盖面极小。其二,在中央政府建立“以经济适用住房为主的住房供应体系”思路下,各城市面向中低收入群体的经济适用房,开发建设量都在持续下降;2008 年 4 月新推出的限价房政策,也面临着与经济适用房政策类似的操作层面问题。其三,根据世界银行 2006 年 11 月《中国经济季报》数据,我国住房公积金利用率低下,仅有 45% 用于发放住房贷款,17% 的缴费者获得了公积金贷款。^② 如在北京地区,由于银行对开发商不断收紧“银根”,作为银行优良资产的商业住房按揭业务,便成为银行给开发商发放贷款的附加条件。这已是房地产行业内的潜规则,因此 2007 年资料显示,有 62% 的在售楼盘拒绝公积金贷款。^③

城镇中低收入群体所占比重很大,住房保障不足把他们推向适合高收入家庭的商品房市场,大量居住需求加之投机需求必然催生高房价。根据世联地产监测数据显示,2006 年全国商品房价格较 2005 年上涨 7.1%。在北京、深圳、广州等一线城市中,北京同比涨

① 张楠. 低收入家庭跨入“廉租房时代”[N]. 中国财经报, 2007-09-03.

② 世界银行. 中国经济季报[R]. 2006-11.

③ 余美英. 北京 62% 在售楼盘拒绝公积金贷款[N]. 北京青年报, 2007-09-06.