

现实书系
REALITY

李君甫 / 著

北京的 住房变迁与住房政策

The Housing
Changes and Housing
Policies in Beijing

居民住房分化

居住空间分化与隔离

二元住房市场

正规住房与非正规住房（群租房、地下住房等）

北京住房60年

价格、政策与展望



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

现实 | 书系
REALITY

北京的 住房变迁与住房政策

The Housing
Changes and Housing
Policies in Beijing

李君甫 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

北京的住房变迁与住房政策 / 李君甫著. —北京: 中央编译出版社, 2017. 3
ISBN 978-7-5117-3043-5

- I. ①北…
II. ①李…
III. ①住宅-房地产业-研究-北京市 ②住房政策-研究-北京市
IV. ①F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 140581 号

北京的住房变迁与住房政策

出版人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 杜永明

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612342 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京时捷印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 320 千字

印 张: 19

版 次: 2017 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

网 址: www.cctphome.com

邮 箱: cctph@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社

微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 55626985

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

——· 本书是首都社会建设与管理协同创新中心创新成果 ·——

前 言

住房一直是人类社会面临的主要难题之一。即使在大唐盛世，杜甫这样的大诗人都大呼“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”。今天，光鲜靓丽时尚的伦敦街头，在阴冷的寒夜里，经常可以见到有人露宿在街头。在东方的世界城市东京，也经常可以看到无家可归的人。在发展中的大城市墨西哥城、里约热内卢、巴西利亚、孟买、加尔各答和达卡，都有数百万人聚居在巨型贫民窟里。仅在孟买就有 500 万人生活在贫民窟中，露宿街头的估计有 100 万人。^① 根据联合国人居署 2006 年的报告，英联邦国家有 3.27 亿人住在贫民窟里，接近本地人口的 1/6，在 1/4 的英联邦国家中，超过 2/3 的人口住在贫民窟里。预计 2030 年，全球将有 20 亿人口住在贫民窟。^② 在近 14 亿人口的中国，城镇人口已经超过 7 亿多，解决这么多人口的住房问题，是世界难题中的难题。

北京的住房发展

无论是从中国的住房发展史来看，还是横向比较各国的住房建设，北京的住房建设成就和居民住房条件的改善是史无前例的，成就是惊人的。1948 年，

^① 联合国人居署：《全球化世界中的城市——全球人类住区报告（2001）》，中国建筑工业出版社 2003 年版，第 260 页。

^② 王晓路：《作为公共知识分子的迈克·戴维》，载迈克·戴维：《布满贫民窟的星球》，潘纯林译，新星出版社 2009 年版，第 1—8 页。

北京人均居住面积 4.75 平方米。1960 年，北京人均居住面积只有 3.24 平方米。1978 年，北京人均居住面积 4.55 平方米。经过 37 年的建设，2015 年，北京人均建筑面积达 31.69 平方米。北京的成套住房在 2014 年就有 515 万套，2015 年估计达到 540 万套左右。2010 年，北京城镇居民人均住房 0.85 套，户均住房就达到 1.98 间。这在上个世纪 80、90 年代是不可想象的。2000 年以来，北京每年建设 20 万 ~30 万套住房，“十二五”期间建设和收购保障房 100 万套，这是西方的大小城市从来没有，估计未来也不会有的。

最近几年，尽管商品住房建设的速度有所下降，但是建设总量还是很可观的，保障性住房的建设力度也不小。应该说，540 万成套住房使得北京本地户籍居民的住房问题基本得到解决，多数家庭住房得到改善。然而，中国的城镇居民都希望有自己的房产，住房条件差的都希望进一步改善住房。加上外来人口的住房还主要是非正规住房，北京的住房供需矛盾依然较大。

根据 2015 年北京统计年鉴，2014 年北京城镇居民 11.3% 租赁公房，8.4% 是租赁私房，1.7% 是借房居住的，也就是说北京 21.4% 的城镇居民（约 200 万人）还没有自己的产权房。他们以前没有能力买房，在今天的房价下（2016 年 3 月新房价格每平米 35456 元，二手房 45071 元），他们买房更难了。租赁公房的租金还是比较低廉的，租赁私房的约有 100 万人，在房租快速上涨的情况下，租金压力也会很大（2015 年北京区域租房平均月租金达 4180 元/套，一居室月租金均价为 3645 元/套，二居室成交占比为 46%，月租金均价为 4398 元/套，三居室及以上户型月租金均价为 4553 元/套^①）。租住公房的多数居民是退休职工，负担较轻，但是租住私房的年轻人人居多，负担较重。2015 年北京宣布不再审批经济适用房、两限房建设用地，以后保障性住房就只有公租房和自住型商品房了。尽管北京城镇的部分年轻人口和新入籍的居民购房的压力很大，但是随着时间推移，公租房数量的增加，他们的住房还是逐步可以解决的。

^① 潘福达：《北京住房月租金均价突破 4000 元》，载《北京日报》2015 年 12 月 28 日。

二元住房市场

中国是二元社会，中国的城市是二元城市。中国的劳动力市场是二元劳动力市场，可以分为正规劳动力市场（首要劳动力市场）和非正规劳动力市场（次要劳动力市场）。中国的住房市场也是个二元市场，包括一个正规住房市场和一个非正规住房市场。城市本地户籍居民主要在正规住房市场和正规渠道获得正规的住房，而外来人口主要在非正规住房市场和非正规的渠道获得非正规住房，包括城中（边）村住房、地下室住房、群租房和工地的临时房屋。几乎所有的中国城市都有一些或大或小的外来人口聚居区，这就是中国城镇住房问题的具体表现。外来人口要在城市自建房是不可能的，二元住房市场的非正规住房是外来人口解决住宿问题的主要方式（外来人口也有少部分在城镇购买了住房）。快速发展的中国巨型城市里，并没有像其他发展中巨型城市那样有连片的巨型贫民窟，是中国独特的土地政策和住房市场造成的。

2014年，北京常住人口达2151.6万人，是1978年的2.47倍。其中外来人口818.7万人，外来常住人口比例达到38.05%，比例接近4成。常住人口中城镇人口1859.0万人，占常住人口的86.4%；乡村人口292.6万人，占常住人口的13.6%。外来人口中城城移民人口占1/4，乡城移民人口占3/4。外来人口中，有4.8%的乡城移民人口在北京购买了商品房，有38%的城城移民人口在北京购买了商品房。也就是说大约100万外地人已经在北京购买了商品房，成了北京的业主，他们虽然没有户口，但他们是北京的永久居民。除了这些已经购房的外来人口，北京有700多万常住外来人口是租房居住的。他们中间的多数承受不了北京正规住房的高额租金，不得不住在不成套的、狭窄的非正规住房里，但相对他们的住房条件和收入水平，租金也是比较高昂的。正是这样北京形成了二元住房市场：正规市场包括新建商品房、保障房和二手房市场。这些住房是成套的，合乎居住标准和相关法规。非正规市场上有少量的小产权房出售，但是非正规住房市场的主流是非正规住房的租赁市场。

中国的住房社会学

住房是人类的基本需求，是消费品，也是财产。住房问题关系着国计民生，也关乎社会公平与稳定。随着房地产市场的形成，房地产成为一个举足轻重的产业部门，也影响着众多关联产业，房地产的兴衰事关整个国民经济的运行。对住房的经济学研究颇为繁荣，很多经济学家致力于房地产研究。中国社会科学院多年来连续 10 多年出版了《中国房地产发展报告》、《中国住房发展报告》。但是，对住房的社会学研究却相对薄弱。

上个世纪 80~90 年代，中国学者曾经出版过数本住宅社会学的著作，包括孙金楼、柳林的《住宅社会学》（山东人民出版社，1985），周运清《住宅社会学导论》（安徽人民出版社，1991），张仙桥、洪民文的《住宅社会学概述》（社会科学文献出版社，1993）。中国住宅研究会住宅社会学学术委员会内部编辑出版了由何可人、姚凤城和张智山主编的《住宅与社会——住宅社会学论文集》三册（1990）。住宅社会学研究可谓兴盛一时，果实累累。这些成果与中国城市住宅问题研究会住宅社会学学术委员会的推动是分不开的。

关于住房社会学的研究沉寂了 10 多年后，随着住房问题日渐突出，最近 10 年住房社会学再度兴起，成果丰硕，蔚为大观。主要研究可以分为三大领域：

第一是住房阶层和住房不平等研究。代表性的著作有：边燕杰、刘勇利的《社会分层、住房产权与居住质量——对中国“五普”的数据分析》，刘精明、李路路的《阶层化：居住空间、生活方式、社会交往与阶层认同》，李强的《转型时期城市住房地位群体》（2009），刘祖云、胡蓉的《城市住房的阶层分化：基于 CGSS2006 调查数据的分析》（2010），胡蓉的《中国城镇社会住房阶层分化研究》（2010），刘祖云、毛小平的《中国城市住房分层——基于广州市千户居民问卷调查》（2012），毛小平的《城市住房分化与社会和谐研究》（2012），李斌的《中国城市空间阶层化研究》（2013），李君甫的《北京地下空间居民的社会阶层分析》（2014），赵晔琴、梁翠玲《融人与区隔：农民工的住房消费与阶层认同》（2014），魏万青的《社会转型背景下的城市居民住

房问题研究——住房阶层理论的视角》(2015)。

第二是住房改革和住房政策研究,代表性的著作有朱亚鹏的《住房制度改革:政策创新与住房公平》(2007),李斌的《分化的住房政策——一项对住房改革的评估性研究》(2009),姚玲珍的《中国公共住房政策模式研究》,李君甫的《北京城镇居民住房状况与住房政策研究》(2010),满燕云、隆国强、景娟的《中国低收入住房:现状及政策设计》。

第三个方面是关于城中村等非正规住房和流动人口聚居区的研究,代表性的著作,包括张建明《广州城中村研究》(2003)、李培林《村落的终结的社会逻辑——羊城村的故事》(2004),吴伟明《我国城市化背景下流动人口聚居形态研究》(2005),Smart A. 的《中国大陆和香港的非法建筑研究》(2007),蓝宇蕴的《我国“类贫民窟”的形成逻辑:关于流动人口聚居区的研究》(2007),赵静的《深圳非正规住房的供给模式与发展演变研究》(2009),禩文昊《东莞村镇非正规租赁住房研究》(2012)等。其他议题还有农民工住房问题、住房排斥等。

国外对住房的社会学研究也由来已久。恩格斯在《英国工人阶级状况》中描述过英国工人的恶劣的住房条件,他还写过专论住宅问题的篇章《论住宅问题》。雷克斯和摩尔在他们的《种族、社区与冲突》一书中提出了住房阶级理论,并把居民分为五种住房阶级。桑德斯在《家庭财产与社会阶级》中把居民分为有房阶层和租房阶层,认为劳动阶层可以通过买房分享经济社会发展的成果。还有许多社会学家研究住房与社会流动问题。列斐伏尔、卡斯泰尔、哈维等提出空间生产、集体消费和资本循环等经典理论。

住房政策研究在欧美历史最长,相关著作也如浩渺的江湖,2012年,在英国访学时发现英国诺丁汉大学图书馆住房政策的书籍摆满整整一个书架,着实令笔者吃惊。但到2012年,中国出版的住房社会政策方面的著作包括译著却只有寥寥数本。住房政策研究是社会政策研究主要领域之一,欧美的大学里还有一些住房研究所、研究中心,开设住房政策的课程项目,研究住房政策的发展变化,一些海外学者也在研究中国的住房问题和政策,特别是在海外的李秉勤、王亚平、黄友琴等华人学者对中国的住房问题研究特别关注,也出版了一系列高水平的论著。

中国的住房社会学及社会政策研究实际上刚刚起步，但是高质量的论文和著作不断涌现，相信不要多久，中国的住房社会学研究也可以比肩欧美学界的研究。笔者学力有限，但也努力加入这支住房社会学的研究队伍，希望能为住房社会学和住房政策学学科建设以及中国住房政策的完善做出一点贡献。

本书的主要内容

本书内容分四个部分：第一部分是北京的住房变迁与住房政策（第1~5章），第二部分是北京的非正规住房与住房政策（第6~7章），第三部分为北京常住居民的居住空间分布（第8章），第四部分是北京住房政策展望（第9章），第五部分是附录部分，收录了北京部分重要的住房政策规定。本书的主要观点如下：

第一，北京住房建设的速度和规模是惊人的，北京一个城市每年新建的住房超过了英国全国每年新建的住房。北京的多数户籍人口住房问题已经基本解决，进入改善住房的阶段。如果保持这样住房建设速度，进一步完善保障房政策，扩大住房保障的覆盖面，北京的住房问题终会得到妥善解决。要让所有的常住居民都住上体面的房子，北京还需要500万套房，需要保持现在的建设速度20年。

第二，中国的住房市场是由正规住房和非正规住房构成的二元住房市场，正规市场提供成套住房，包括新建商品房、二手房和保障性住房。非正规住房市场提供非正规住房，包括城中村出租房、地下室出租房、群租房、小产权房。非正规住房市场解决了半数人口的住房问题，其规模和功能是无法忽视的。北京本地户籍的居民主要居住在正规住房中，80%的居民拥有产权住房；北京的外来人口主要住在非正规住房中，只有大约13%的外来人口拥有产权住房。

第三，差序住房权是北京住房资源配置的基本逻辑。北京住房资源的分配遵循两个原则，一是本地主义原则，一是精英主义原则。无论是在商品房的购买还是保障房的分配上，遵循本地人优先、外地人限制的原则，但是外地人中的精英分子符合条件的可以享受一定的住房福利。北京应该逐步放开对常住外来人口的购房限制，并把他们纳入保障房体系。

目录 <<<

第一章 60 年来的北京住房变迁 / 1

一、北京住房建设的历程回顾 / 1

- (一) 解放前后北京居民的住房 / 2
- (二) 计划经济阶段北京的住房建设 / 4
- (三) 市场经济阶段北京的住房建设 / 6

二、60 年来北京住房政策的变迁 / 10

- (一) 计划经济时期的实物分配政策 / 10
- (二) 市场化改革的住房政策 / 13
- (三) 北京住房政策变迁的总结 / 20

三、北京的住房问题 / 20

- (一) 北京房价过高的问题 / 21
- (二) 北京保障性住房问题 / 24
- (三) 北京流动人口的住房问题 / 25
- (四) 北京的住房公平与居住隔离问题 / 31

四、北京房价过高的根源与对策 / 42

- (一) 北京房价过高的根源 / 42
- (二) 解决北京房价过高问题的对策 / 48

第二章 北京城镇居民住房状况与住房政策分析 / 52

一、北京住房建设与居民住房状况 / 53

- (一) 前无古人的建设成就 / 53
- (二) 差别悬殊的居住状况 / 53

二、北京的住房价格 / 56

(一) 坐上直升飞机的房价 / 56

(二) 房价不断攀升的原因 / 57

三、北京居民的住房负担 / 68

(一) 想当“房奴”不容易 / 68

(二) 谁家欢乐谁家愁 / 69

四、北京住房问题的对策 / 71

(一) 打击投机和投资住房、抑制房价过快增长 / 71

(二) 完善住房政策体系、保障基本住房权利 / 72

(三) 深入调查研究、制定住房规划和保障法规 / 74

第三章 北京城镇居民住房发展水平报告 / 75

一、北京住房市场面临的形势 / 75

二、北京城镇居民平均住房面积和住房保障 / 76

三、北京户籍城镇居民的住房质量 / 78

四、北京城镇居民家庭住房户型与产权 / 80

五、外来常住人口的住房状况 / 81

六、北京住房发展水平国际比较 / 82

第四章 北京城市居民住房分化研究 / 84

一、2000 年以来北京城镇居民住房水平的变化 / 85

(一) 人均住房面积增加、住房间数减少 / 85

(二) 住房质量有所改善 / 85

二、2000 年以来北京城镇居民住房的分化 / 86

(一) 不同职业阶层住房分化 / 86

(二) 不同教育程度住房分化 / 92

三、结 论 / 95

第五章 北京朝阳区地下非正规住房研究 / 97

一、城市地下居住空间研究及相关政策 / 101

(一) 地下居住空间市场越来越大 / 101

(二) 地下室居住空间存在的问题 / 102

(三) 地下室的居住政策 / 106

二、地下居住空间的非正规性研究 / 109

(一) 研究的背景 / 109

(二) 研究方法 / 111

(三) 北京市朝阳区地下非正规住房的基本情况 / 111

(四) 清空地下室的政策 / 114

三、地下室住什么人——阶层视角的地下室居民 / 116

(一) 研究的背景 / 116

(二) 社会阶层和底层研究回顾 / 119

(三) 研究的理论依据和方法 / 122

(四) 地下空间居住群体阶层构成 / 122

(五) 地下室居住群体阶层特征分析 / 124

第六章 地下空间的邻里关系：以 S 地下空间为例 / 128

一、引 言 / 128

二、邻里关系的研究回顾 / 129

三、S 地下空间的居民与邻里关系 / 133

(一) 住户之间关系较为密切、互动较多 / 134

(二) 社区边界清晰、居民有社区意识 / 134

四、邻里关系何以形成? / 135

(一) 公共空间是邻里关系的基础 / 136

(二) 社区规模比较小，社区成员相对稳定 / 136

五、结 论 / 136

第七章 住房权利视角下的北京群租房 / 138

一、绪 论 / 138

(一) 研究背景 / 138

(二) 研究意义 / 140

(三) 文献回顾 / 141

(四) 研究设计 / 149

二、北京市的群租基本状况 / 150

(一) 群租的概念 / 150

(二) 北京群租的发展变化 / 151

(三) 北京群租房特征分析 / 155

(四) 北京群租的主要类型 / 157

(五) 北京群租房存在问题 / 166

小 结 / 168

三、北京市群租房生成逻辑 / 169

(一) 人口规模增长快 / 169

(二) 住房规模增长赶不上人口增长 / 171

(三) 保障性住房准入难 / 174

(四) 房屋租赁市场难满足 / 176

小 结 / 179

四、差序住房权视角下的群租客 / 180

(一) 被排斥的群租客 / 180

(二) 差序住房权 / 182

(三) 差序住房权的等级序列 / 183

(四) 差序住房权的影响 / 185

小 结 / 187

五、总结与思考 / 187

(一) 主要结论 / 187

(二) 走向平等住房权 / 189

第八章 北京社会阶层居住空间分化与隔离 / 190

一、文献综述 / 190

二、研究的方法 / 193

三、北京社会阶层的地区分布 / 194

(一) 北京社会上层的地区分布 / 194

(二) 北京社会中层的地区分布 / 197	
(三) 北京社会下层的地区分布 / 200	
四、结论与讨论 / 203	
(一) 结论 / 203	
(二) 讨论 / 204	
第九章 北京住房政策分析与展望 / 206	
一、北京住房价格的形势 / 207	
二、北京住房政策新变 / 210	
(一) “十一五”时期的政策性住房政策 / 210	
(二) “十二五”住房政策 / 212	
三、北京住房政策的特征 / 213	
(一) 北京本地户籍居民多数享受到了房改福利政策 / 213	
(二) 北京的公共租赁房的比例比较低 / 215	
(三) 北京的住房市场是个二元住房市场 / 217	
四、北京住房资源配置的机制与原则 / 218	
(一) 北京住房市场资源配置的本地主义原则 / 218	
(二) 北京保障性住房资源配置的本地主义原则 / 219	
(三) 保障性住房资源配置的精英主义原则 / 220	
五、住房政策的未来展望 / 220	
附 录 / 223	
一、北京市城市廉租住房管理办法 / 223	
二、北京市城六区和远郊区县城市居民申请廉租住房家庭收入、 住房、资产准入标准 / 228	
三、北京市经济适用住房管理办法 (试行) / 229	
四、北京市限价商品住房管理办法 (试行) / 234	
五、北京市公共租赁住房管理办法 (试行) / 241	
六、关于廉租住房实物配租管理若干问题的通知 / 244	
七、关于进一步加强我市廉租住房建设和管理的若干意见 / 245	

- 八、关于落实本市住房限购政策有关问题的通知 / 250
 - 九、关于印发《关于中关村国家自主创新示范区人才公共租赁住房建设的若干意见》的通知 / 252
 - 十、北京市人民防空工程和普通地下室安全使用管理办法 / 255
 - 十一、北京市房屋租赁管理若干规定 / 262
 - 十二、北京市住房和城乡建设委员会 北京市公安局北京市规划委员会
关于公布本市出租房屋人均居住面积标准等有关问题的通知 / 271
- 参考文献 / 274
- 后 记 / 284

第一章 60 年来的北京住房变迁

住房具有居住、休闲、娱乐、经济等社会功能，是人生活、休闲的基本场所，是人最基本的社会需求，也是人的生活必需品。满足广大居民的住房需求是全面建设小康社会的基本要求，也是科学发展与和谐社会建设的基本标志。60 年来，北京的住宅建设成就卓著，住宅总面积增加了 25 倍，2007 年人均住宅使用面积超过 20m²。北京的住房政策也经历几多变化。20 世纪 50 年代，建立起了住房福利分配政策；20 世纪 80 年代，北京启动住宅市场；90 年代末停止福利分房。住宅的供给由福利分配转变为市场供给为主，绝大多数户籍居民拥有私人住宅。但是由于政府的住房保障政策没有落实到位，住房供给过度市场化，加上投资和投机需求过大，导致住宅价格过高，中低收入居民住房负担过重，住房紧张的状况难以改善。北京的住房政策还需要进一步完善，以在最大程度上满足一般居民的住房需求。

一、北京住房建设的历程回顾

北京是中国的首都，也是中国发展最快和城市化最快的地方之一。60 年来，北京的人口增加了 6 倍，特别是最近 30 年，北京的城市化进程加快，农村人口大量转移到城市，外来人口增多，北京的总人口迅速增长。截至 2006 年末，全市常住人口 1581 万人，居住半年以上的外来人口 383.4 万人，城镇人口 1333.3 万人，乡村人口 247.7 万人，人口密度为 963 人/平方公里。^①北

^① 北京市统计局：《北京市国民经济与社会发展统计公报》，2007。