

中国经济学术基金资助项目 (2009)

Urban Housing
Security System in China

我国城镇住房保障 制度研究

◎ 刘琳等著



中国计划出版社

我国城镇住房保障 制度研究

刘 琳 等著

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

我国城镇住房保障制度研究 / 刘琳等著. —北京:
中国计划出版社, 2011. 1
(中国经济学术基金丛书)
ISBN 978-7-80242-543-9

I. ①我… II. ①刘… 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 223056 号

中国经济学术基金丛书

我国城镇住房保障

制度研究

刘 琳 等著

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

880×1230 毫米 1/32 13 印张 335 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 978-7-80242-543-9

定价: 28.00 元



《中国经济学术基金丛书》编委会

编委会主任：朱之鑫

编委会副主任：林兆木 王一鸣 陈东琪
马晓河 常修泽

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

王昌林	白和金	任伟民
刘立峰	刘树杰	刘福垣
张汉亚	张苏平	张燕生
杨宜勇	杨朝光	吴晓华
周大地	罗云毅	胡春力
郭小碚	俞建国	聂高民
常修泽	董 焰	韩文科



本书课题组成员

课题组长：

刘琳 投资研究所副研究员

课题组主要成员：

罗云毅 投资研究所研究员

程选 投资研究所研究员

汪文祥 投资研究所研究员

杨萍 投资研究所研究员

岳国强 投资研究所副研究员

任荣荣 投资研究所助理研究员

高振宇 国务院研究室助理研究员

黄英 沈阳工程学院教授

符育明 新加坡国立大学教授

郑思齐 清华大学副教授

谷一楨 北京市城市规划设计研究院高工

王宁 清华大学硕士研究生

总 序

中国经济学术基金（以下简称“基金”）是由香港工商界人士捐助、在香港设立的公益性学术基金，旨在资助有关机构进行中国经济发展的对策性问题研究和学术活动。基金在北京设立了由有关部门领导和著名经济学者组成的“中国经济学术基金学术委员会”，对基金资助课题的选题和研究工作给予指导。学术委员会办公室设在国家发展改革委宏观经济研究院。

基金从1999年设立以来，已连续十年资助了一批有关我国经济和社会发展重大课题的研究。为了加强与社会的交流，以进一步提高研究成果的水平，基金决定从每年资助的研究课题中，选出一些为社会各界关注的成果，逐年结集出版，并委托国家发展改革委宏观经济研究院组成丛书编委会，负责研究成果的审稿和出版事宜。中国经济学术基金丛书（2009年）出版的研究成果包括《加强粤港服务业合作研究》、《我国城镇住房保障制度研究》、《成本快速上升背景下的农业补贴政策研究》和《逐步推进人民币资本项目可兑换研究》等4本。

在丛书出版之际，我们感谢香港工商界人士对有关课题研究的捐助，感谢有关部门对研究工作的支持，也对有关课题组付出的辛勤劳动表示敬意。我们期待社会各界对这套丛书提出批评意见，以帮助我们不断提高课题研究的水平和丛书的质量。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院

《中国经济学术基金丛书》编委会

2009年12月

前 言

城镇住房保障制度的设计,一定要符合我国的国情。与城镇住房保障制度相联系的国情背景主要包括六个方面:

第一,不同于世界上任何一个国家,我国存在并还将长期存在城乡二元体制

我国的城乡二元体制,使得农村和城市在户籍、行政、教育、环卫、规划、市政设施等管理制度方面存在明显的差异。例如,农村土地和城市土地的所有者并不相同,其所有权的体现也不相同。农村土地属于集体所有,城市土地属于国家所有,农村建设用地只有转为国有土地才能进行合法流转,^①这决定了建在集体土地上的住房与建在国有土地上的住房有本质区别。例如,集体土地上的房屋可以随屋主的意愿“扩大”、“长高”、“变挤”,但国有土地上的建筑必须接受城市规划的管理。

城乡二元体制对我国城镇住房保障制度的设计有重要影响。因为随着城镇化的快速发展,目前住在城镇范围内的居民并不都是当地城市户籍人口,城镇范围内的土地不完全是国有土地,城镇范围内的住房也不全是国有土地上的住房,农村人口、集体土地、集体土地上的住房与城市户籍人口、国有土地、国有土地上的住房

^① 2008年10月12日结束的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。指出“逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。说明农村建设用地在符合规划的情况下可以流转,这是重大变革。但截至2009年末,农村住宅用地的合法流转仍未有放开,“小产权房”依然违法,但有部分地区在试行宅基地换房,推进小城镇建设。

同时存在于城镇范围,而农村和城市仍分属于两套管理体系。这使得设计我国城镇住房保障制度需要考虑的因素非常复杂,也决定了我国城镇住房保障制度绝不能够仅仅面对城市户籍人口和他们所住的房屋。

第二,我国正处于城镇化的快速发展时期,从农业国向工业国的转变过程还将持续若干年

欧洲在过去的 200 余年间,北美在过去的 100 余年间,东亚在过去 40 至 50 余年间,已经完成了人口向城镇集中的过程,而我国的快速城镇化才进行了 20 年左右,城镇化率由 1978 年的 17.9% 提高到 2008 年的 45.68%,城镇人口由 1980 年的 1.9 亿人增加到 2008 年的 6.07 亿人。大量农村剩余劳动力涌向城镇务工经商,目前在中国各类城市中的农民工总数超过 1 亿,而我国的城镇化率还将以每年约增加 1 个百分点的速度至少提高 15 年。

除城镇化因素外,我国人口年龄结构在 2020 年前会一直处于人口红利期,大量青壮年人口的存在将导致我国人口总量不断增加,2001—2008 年我国的人口自然增长率为 6‰。

快速城镇化和人口红利意味着未来若干年我国城镇人口将会持续增加,与城镇住房保障相联系的低收入人口规模也会不断增加。因此,城镇住房保障制度的设计一定要满足这样一个历史进程,绝不能够仅仅面对静态的人口结构。

第三,在经历了大规模公房出售后,绝大部分城镇居民都是“有房产阶级”

20 年前,我国城镇老百姓几乎百分之百都是“无产者”,享受着以国家和企事业单位统包、低租金为特点的实物福利分房制度。低租金福利制不能以租养房,加重了国家财政和企事业单位负担,不能实现住房建设的良性循环,无法从根本上解决城镇居民的住房问题,随着城市规模的发展和人口的增长,造成了我国城镇住房的严重短缺。20 世纪 90 年代初,城镇住房制度改革正式开始,通

过大量的公房出售和随后 10 年房地产市场的快速发展,目前我国绝大部分城镇居民都是“有房产阶级”。

当年的公房出售,并不是以收入为划分标准,各种公务员、企事业单位的职工大都有权利以很低的成本价购买住房产权,所以目前我国各个收入阶层城镇居民的住房自有化率都不低。2005 年,我国城镇户籍居民家庭拥有的自有住房中房改房占 60.6%,最低收入户的住房自有化率也超过了 70%。因此,城镇住房保障制度的建设必须要考虑居民家庭住房资产的价值,绝不能够仅仅依靠收入流量来界定住房保障对象。

第四,我国仍然是发展中国家

改革开放以来,我国经济保持持续高速增长,绝大多数人实现了温饱有余。近 20 年来居民收入水平不断提高,但富者收入水平比穷者收入水平提高得更快,财富积累规模越来越大,整体上居民之间的收入差距不断扩大。初步估计,我国居民最高收入户与最低收入户的收入差距比由 1985 年的 2.92 倍扩大到 2008 年的 9.18 倍。

在经济总体水平仍然不高的条件下,居民收入差距的变化表现在住房上,是低收入阶层的住房面积和质量相对较差,住房改善的支付能力相对不足,特别是大城市的城市贫困人口在住房领域的体现非常突出。存在于我国居民之间的这种贫富差距,不会在短期内得到有效的改变。因此,尽快完善城镇住房保障制度是迫切的和必要的,但我国仍然是发展中国家,生产力水平仍然相对落后,城镇住房保障制度绝不能走高福利的道路。

第五,原有城镇住房保障政策没有达到预期的保障效果

我国城镇住房制度改革以来,尤其是 1998 年以后,突出了住房市场化和住宅建设拉动内需的主线,住宅的消费属性有所削弱,而成为投资品或投机属性则逐步增强,而住房保障体系建设相对滞后,城镇住房保障政策没有达到预期的保障效果。主要问题有:

1. 城镇住房保障对象不清晰,过度保障和保障不足并存

早期的经济适用房在供应对象上定义范围过大(要面向整个中等收入人群并要向教师、公务员等特定人群倾斜),既无明确的准入标准又无明确的建设标准,致使经济适用房在1998年以后全面取消福利分房、推进住房分配货币化、市场化和住房价格日趋上涨的整体环境下,其提供住房保障的作用和意义逐步缩小,很多经济适用房并没有被需要得到住房保障的城镇中低收入人群获得,却有相当部分是为中高收入甚至是高收入人群获得,大量真正的城市低收入阶层并没有进入经济适用房系统。

2005年我们曾经对北京、西安、太原的经济适用房使用状况进行抽样调查,结果表明:经济适用房业主中收入属于中等偏下及以下家庭的比例,北京为22.3%,西安为22%,太原为50%,经济适用房的平均建筑面积超过社会平均水平。可见,中等偏上家庭在经济适用房的购买群体中占据相当比例,经济适用房政策的主要受益者是中等收入及中等收入以上家庭,并不是最低收入家庭。

近年,一些地区又推出了经济租用房和双限商品房来解决“夹心层”问题,这些住房面对的对象仍然不是最低收入阶层。

城镇住房保障对象不清晰的主要表现是,一方面,最低收入群体没有获得相应的住房保障,存在保障不足;另一方面,大量中等收入甚至高收入阶层通过享受经济适用房政策得到了过度保障。住房保障的对象和范围至今仍没有明确。

2. 城镇住房投资不足

1998年以来,房地产开发企业的经济适用房投资增长及比重逐步下降,2002年和2004—2005年三年均为负增长,2005年同比减少6.8%;经济适用房在房地产开发投资中的占比由1999年16.56%的最高值持续下降为2007年的3.3%。政府对廉租房建设的投入也非常有限,2007年末8年累计解决的住房困难户只有50万户左右。目前,国家已经开始加大廉租房投入,但大部分资

金仍需要地方政府配套,资金恐难有充足保障。

3. 住房保障方式单纯以“砖头补贴”为主,未做适时调整

1998年以来,住房补贴的发放只存在于少数垄断行业的国有企业中,我国城镇保障住房的主要形式为新建经济适用房。按照当时出台的相关政策,经济适用房的形式主要包括三种:通过房地产开发企业提供的经济适用房;集资、合作建房;科研院所、大专院校、文化团体和卫生机构利用单位自用土地建设的经济适用住房。1998年以来,国家下达多批经济适用房建设计划,到2003年底,全国经济适用房累计竣工面积4.77亿平方米。其中,通过房地产开发企业提供的经济适用房在全部经济适用房供给中的比例大约只有20%,其余来自集资、合作建房和建设项目附带住宅等。

这种新建保障住房的政策在住房普遍短缺的情况下是必需的,也是有效的。但从长期看,这种政策使政府直接介入住房的微观生产过程,妨碍市场机制在促进全社会住房生产的积极作用的有效发挥。

新建保障住房的政策也要随着住房存量状况的改变适时调整而不能一成不变。城镇住房制度改革以来,我国城镇居民居住水平得到很大提高,城镇住房严重短缺时代基本结束。按城镇常住人口计算,2005年我国城镇人均住宅建筑面积为28.42平方米,自有化率超过80%,城镇居民的住房需求已经由单纯的数量需求进入到数量和质量并重阶段,住房已经成为城镇家庭不可或缺的资产,以“砖头补贴”为主的住房保障方式应该适时有所调整。

4. 没有考虑外来人口的住房困难问题

改革开放后人口流动加剧,全国大大小小的城市中,迁移人口成为了城市居民的重要组成部分。但城市住房供应体系一直只注重本地居民的住房困难,外来人口大潮中,有大量收入低下的劳动力,租住不起城市居民的出租房屋,又没有政府的廉租房可住,很多人员选择了价格低廉、手续方便、管理松散的城中村出租屋居住。

城中村住房成为了城市外来人口的廉租房。城中村卫生设施、基础设施都较差,由于大量人口涌入,城中村普遍存在“脏乱差黄赌毒”等现象,形成了客观上的“贫民窟”,不利于城镇化的健康发展。

第六,新形势下,住房保障得到中央政府前所未有的高度重视

2004年以来,伴随新一轮经济周期的开始,房价出现持续快速上涨,城镇居民住房支付能力持续下降,全国平均住房可支付性指数由2003年的120下降为2007年的85,低收入阶层的住房问题越来越突出。2007年,住房问题得到了中央政府前所未有的高度重视,8月7日,国务院印发实施《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),8月24日,国务院召开全国住房工作会议,就贯彻落实《若干意见》进行部署。之后,中央政府先后出台了一系列与住房保障相关的制度规定,其中包括:《廉租住房保障办法》、《经济适用住房管理办法》和《廉租住房保障资金管理办法》,这些文件对廉租房和经济适用房的管理提出了原则性规定。

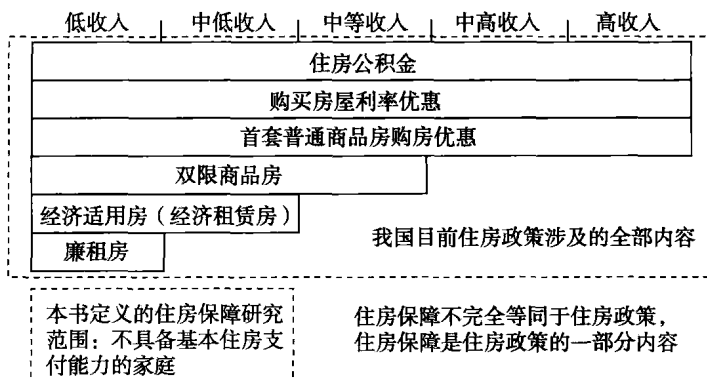
然而,住房问题是一个非常复杂的问题,如何完善我国的城镇住房保障体系,满足低收入阶层居民的住房需求,成为政策制定者目前急需解决的难题。到目前为止,现有研究仍然缺乏对不同收入群体住房状况和支付能力的定量分析,对中低收入阶层住房问题的概念仍然不甚清晰,没有搞清楚住房保障应该为谁提供、为其解决什么问题、以什么方式提供,住房保障的范围究竟有多大,而这正是设计和实施住房保障制度的基础。本书将以此为主要研究内容,提出完善我国城镇住房保障制度的建议。

本课题的研究范围:

从国际惯例看,住房保障不完全等同于住房政策,住房保障是住房政策中的一部分。住房政策用来解决中低收入家庭以及部分特殊群体的住房问题,以保证所有居民享有公平的获得住房的机会。住房政策包括最低收入群体的住房保障、中低收入群体一定

程度的住房帮助、特殊群体例如青年人的住房置业优惠等。

我国目前的住房政策包括：廉租房政策、经济租赁房政策、经济适用房政策、双限商品房政策、首套普通商品房购房优惠政策、购买房屋利率优惠政策、住房公积金政策等，涉及的住房产品都含有不同程度的政府补贴。



本书研究范围

本书认为，住房保障是保障居民居住基本住房的需要，将经济租赁房与廉租房合并作为保障性住房，统称为廉租房^①，这里的廉租房对象不同于现有政策中对于“廉租房面向低收入住房困难家庭”的设定，而是根据居民家庭的住房支付能力来界定，面对的群体有所扩大，不仅仅是最低收入家庭。课题研究将经济适用房、双限商品房、购房优惠和住房公积金等政策界定为其他住房政策内容，均不在本书的住房保障定义内。

本书的研究角度：

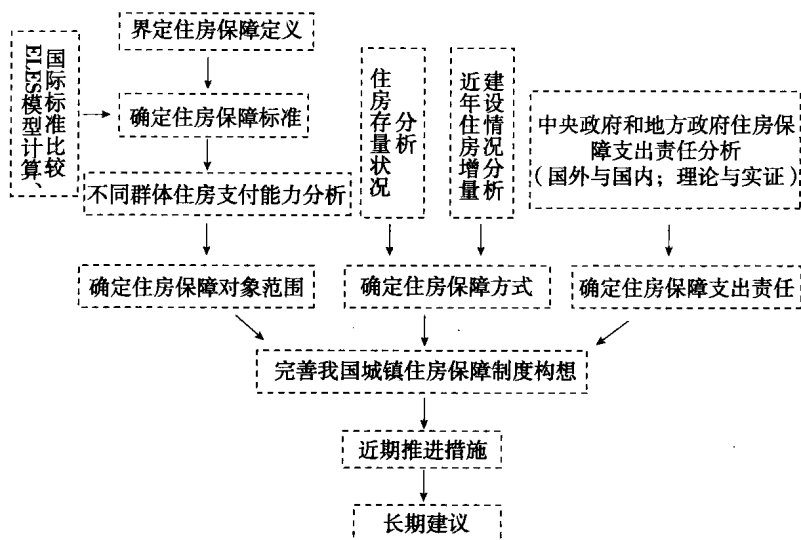
本书以整个城镇范围为研究角度，打破“二元”体制下对城镇

① 保障方式划分过细，则具有无限可分的“夹心层”家庭存在，不利于实际管理和操作。因此，本书倾向将经济租赁房与廉租房合并作为保障性住房，统称为廉租房。

范围内住房和居民群体的分割,全面分析城镇范围内的住房状况和全部常住居民家庭住房情况及其住房支付能力,并综合考虑城镇化因素,估算城镇住房保障对象范围的变化。

本课题的研究思路:

本课题的总体研究思路为:以界定住房保障含义为基础,通过国际标准比较和城镇居民平均住房支付能力分析确定我国的住房补贴标准;对城镇范围内各种户籍性质的人口进行住房支付能力分析,确定住房保障对象范围;对城镇范围内全部住房存量状况和近年住房增量建设情况进行分类分析,确定住房保障方式;分析中央政府和地方政府的住房保障支出责任,确定责任范围。在此基础上,提出完善我国城镇住房保障制度的构想、近期推进措施和长期建议。



本课题研究思路图

全书包括十章,执笔人分别为:第一章刘琳,第二章刘琳、任荣

荣,第三章汪文祥,第四章程选、任荣荣,第五章符育明、郑思齐,第六章杨萍,第七章高振宇、岳国强,第八章任荣荣、刘琳,第九章郑思齐、谷一桢、王宁,第十章黄英、刘琳。罗云毅为本书指导。

本课题是国家发改委宏观经济研究院 2008 年度重点课题。在课题完成过程中,得到国家发改委宏观院白和金研究员、刘福垣研究员、林兆木研究员的指导,我们在此表示深深的谢意。感谢国家统计局人口司李希如副司长、崔红艳处长、武洁处长、刘勇利、严福林、城市司陈小龙处长和余秋梅在数据收集和处理过程中给予的大量指导和帮助。

本书不足之处,恳请读者批评指正。

作者

2010 年 2 月 28 日

目 录

第一章 总论

——我国城镇住房保障制度研究	(1)
一、住房保障相关概念	(2)
二、我国城镇住房保障对象范围界定	(13)
三、我国城镇住房保障方式选择	(37)
四、我国城镇住房保障资金支出责任分析	(56)
五、完善我国城镇住房保障制度总体构想及政策建议	(62)
附录 1: 利用 ELES 模型计算 2004 年城镇居民的基本	

消费需求支出	(74)
--------------	------

附录 2: 住房可支付性指数(HAI 指数)计算	(77)
--------------------------------	------

第二章 住房保障制度研究综述

(80)

一、住房保障的理论依据	(81)
二、我国现有住房保障制度评价	(83)
三、住房保障的目标群体	(85)
四、住房保障的模式选择	(89)
五、住房保障的资金来源与政府责任定位	(92)
六、完善我国现有住房保障制度建议	(93)
七、述评	(96)

第三章 我国现行住房保障政策述评

(102)

一、现行住房保障政策的主要内容及其成效评价	(103)
二、现行住房保障政策存在的主要问题	(112)
三、完善我国住房保障政策的建议	(120)

第四章 社会保障理论发展及其对我国住房保障制度

设计的启示 (126)

一、社会保障理论的发展 (127)

二、社会保障理论发展的特点及其启示 (137)

三、有中国特色的社会主义保障理论 (149)

四、各种理论及其实践对我国建立住房保障制度的

若干启示 (151)

第五章 中央和地方政府的住房保障财政成本承担责任研究

——理论与国外实证分析 (159)

一、住房保障财政成本承担责任研究的目的和意义 (160)

二、住房保障财政成本承担责任的理论分析 (161)

三、住房补贴财政成本分担的国际经验(以美国为例) (167)

四、目前中国住房保障财政成本分担的可能制约因素 (174)

五、研究结论 (175)

第六章 政府住房保障中的资金问题研究

——国内分析 (177)

一、住房保障现状及相关资金来源 (178)

二、住房保障制度中的资金问题 (182)

三、政策建议 (185)

第七章 我国农民工住房状况分析

——基于 2005 年全国 1% 人口抽样调查结果的研究 (193)

一、数据来源与分析方法 (194)

二、农民工住房基本情况描述 (197)

三、农民工住房影响因素分析 (208)

四、主要结论 (220)

附表 1 住房设施指数各项指标分值设定情况 (222)

附表 2 我国各省农民工、外来城镇务工人员及常住人口 人均居住面积情况 (222)