

博士论丛

# 城市最低收入阶层居住问题研究 ——重庆市廉租房体制及其选址与设计探析

The Research on Habitation for the Low-Income People in Chinese Cities  
— A Case Study on the Policy, Urban Planning & Architectural Modes of  
Low-Rented Housing in Chongqing Metropolitan

龙灏 著

中国建筑工业出版社  
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

博士论丛

# 城市最低收入阶层居住问题研究

——重庆市廉租房体制及其选址与设计探析

The Research on Habitation for the Low-income People  
in Chinese Cities

——A Case Study on the Policy, Urban Planning & Architectural  
Modes of Low-rented Housing in Chongqing Metropolitan

龙灏 著

中国建筑工业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

城市最低收入阶层居住问题研究——重庆市廉租房体制及其选址与设计探析 / 龙灏著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2010

(博士论丛)

ISBN 978 - 7 - 112 - 12314 - 8

I. ①城… II. ①龙… III. ①城市 - 住宅 - 社会保障 - 研究 - 中国  
②城市 - 住宅建设 - 研究 - 重庆市 IV. ①D632.1②F299.277.19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 153409 号

如何解决城市中低收入者的居住问题, 是关系到国计民生与社会和谐稳定的重大问题。本书以重庆市最低收入居民的廉租住房为对象, 综合城市社会学、社会经济学、建筑管理学、城市规划和建筑学等多个学科理论, 并运用最新的地理信息系统 (GIS) 技术, 对中国当代城市低收入阶层住房保障的理论、制度建设、廉租房用地选址规划布局及廉租住宅建筑设计导则等相关内容进行了研究, 建构了一个较为完整、清晰和切实的城市最低收入阶层住房保障的理论架构与实用体系。书中提出的廉租房体制建构框架和关于重庆市廉租制度建设的建议, 其系统性和可操作性强, 对我国的其他城市也具有一定的借鉴价值。

本书可供城市管理人员、建筑师、规划师、房地产开发商等学习参考。

\* \* \*

责任编辑: 吴宇江 率 琦

责任设计: 李志立

责任校对: 赵 颖 王雪竹

博士论丛

## 城市最低收入阶层居住问题研究

——重庆市廉租房体制及其选址与设计探析

龙灏 著

\*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业出版社印刷

\*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 19¼ 字数: 462 千字

2010 年 11 月第一版 2010 年 11 月第一次印刷

定价: 59.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 12314 - 8

(19586)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

## 序 一

住宅问题是我国当今以及今后相当长一个时期的城市建设重点。住宅是人们生存生活衣食住行中的“住”，关系民生，是政府、老百姓、开发商及学者们都十分关注的。

重庆是西部雄起的特大城市、历史名城，是“通畅、绿色、平安、健康”引导下的山地城市，它的住宅规划建设有自己的特点。解决广大最低收入阶层居住问题，是个重中之重。作者从调查研究入手，体现了实践是检验真理的唯一标准；作者做了公平理论，是城市化中社会保障体系的重要一环；作者借用各地经验，又结合重庆特色提出了自己的价值观作为导则。

作者龙灏老师是一位刻苦用功的学者。我参与了他的论文答辩，知道他写论文的艰苦，需要解决的矛盾甚多，他作出了一一分析，殊为可嘉。论文只是一个开端，可贵的是持续的坚持研究，并通过自身的实践取得一手经验。此论题十分重要，且有现实意义，我为之序。



2010年1月20日  
于东南大学建筑研究所

---

1 齐康：国务院学位委员会委员、中国科学院院士、法国建筑科学院外籍院士；著名建筑学家、建筑教育家，国家建筑设计大师；东南大学建筑研究所所长、教授、博士生导师；本书作者博士学位论文答辩委员会主席。

## 序 二

生而栖居是人类本能的追求，而低收入者的居住问题是当今世界各国高度关注的特殊命题。在全球城市化进程急速推进的形势下，社会各阶层分化凸显，在我国，体现贫富收入差距的基尼系数已突破国际上公认的 0.4 的警戒线。城市中各阶层居住分异的现象也十分明显。因此，如何解决城市中低收入者的居住问题，是关系到国计民生与社会和谐稳定的重大问题。本书论题对维护社会的生态平衡和促进社会各阶层的和谐与协调发展，具有深刻的社会意义和实用价值。

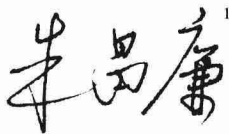
城市最低收入阶层的居住问题不仅是建筑学的设计问题，更是明显的社会生态学问题，它涉及社会学、建筑学、经济学、管理学等多个学科。从这个意义上说，本书的论题是一个跨学科的研究，需要作者首先从社会学的角度切入，再从建筑学的角度展开，难度显而易见。

作者龙灏同志自硕士研究生开始接触住宅研究，攻读博士学位前已有较长的设计工作经历，具备了扎实的专业基础理论和实践知识。他独立科研能力强，外语水平较高，同时又关心时政和社会发展，有反应敏捷的特点和刻苦钻研的精神，可以说具备了对本书论题作出系统深入研究的良好条件。

作者广泛地参阅了中外有关的文献资料，对境外住房保障的典型模式进行了简明扼要的归纳总结，对我国住房制度改革和房地产市场的分析脉络清晰，切中时弊，方向明确，对重庆市低收入人群的居住现状作了两次实地调研，资料翔实可信，从而在时间和空间两个向度上，用中外对比和今昔对比的方法为本书的研究提供了扎实的基础资料和论据。随后，作者从人的生存价值观、居住权利观、资源共享观、社会生态观、均衡发展观、动态演进观和住房消费观等七个方面提出的“居住公平理论”言简意赅、哲理明晰，对社会，特别是管理部门的相关人士更加清晰、深刻地认识解决城市低收入阶层居住问题的重要性具有重要的价值。同时，作者在书中提出的廉租房体制建构框架和重庆市廉租房制度建设的建议系统性、可操作性强，对我国的其他城市也有一定的参考价值；运用地理信息系统（GIS）研究和绘制的廉租房用地选址规划图科学性强，为政府相关管理部门提供了可资借鉴和运用的先进技术手段与研究成果；书中提出的廉租房建筑设计导则和标准体系总结提出了较为科学的设计原则、方法与标准的建议，并尝试了方案设计实践，不仅对今后廉租房的建筑设计具有启迪作用，而且对目前正在进行中的国家标准《住宅设计规范》（GB

50096—1999) 修订工作有实际的参考价值。全书从背景梳理、调研分析、理论建构直至具体地解决规划与建筑设计基础问题, 可谓论据翔实、结论清晰、文笔流畅、逻辑性强, 成果有一定的创新性。

诚然, 要全面解决城市低收入阶层的居住问题涉及国家的政策法律、社会的分配与运行机制、相关管理部门的行政能力、民众遵守相关规则的意识等等诸多方面, 有些问题不是建筑学领域的学者所能驾驭或解决的。在具体执行中, 选址、规划和建筑设计也仅是我国基本建设程序中土地、资金、设计、施工、管理等诸多环节中的一环, 本书对相关问题的研究是作者在科学发展观指导下的一个初步探析, 尚有待在实践中进一步检验发展。希望龙灏同志能在这领域继续努力、迎难而上, 为实现全社会居民“住有所居”的住房目标贡献自己的力量。



2010 年 2 月 1 日

---

1 朱昌廉: 住房与城乡建设部住宅及人居环境专家组成员、中国土木工程学会住宅工程指导工作委员会委员、中国建筑学会人居环境委员会委员; 重庆大学建筑城规学院教授、博士生导师; 本书作者博士学位论文指导教师。

## 前 言

迄今为止,中国城镇住房制度改革走过了公房出售、提租补贴、住房商品化、住房市场化加住房保障等阶段。每个发展阶段的进展、主要政策以及产生的社会效果各不相同,既改善了城市人民的平均居住水平,也引发了一些不良后果,房地产市场在快速发展的同时迅速抛弃了不能给他们带来利润的低收入群体住房,使城市低收入阶层的住房问题凸显出来。在2007年国务院九部委联合发布《廉租住房保障办法》,以及国家空前重视社会和谐、重视民生问题的大背景下,本书在英国海外发展部(DFID)资助的中英联合科研课题“城市改革的社会影响与城市旧区居民的住房问题”(Social Implications of Urban Reform in China: A Case Study of Housing for the Poor,课题编号R7639)的经费支持下,以一定规模的田野调查数据统计分析为基础,以重庆市这样一个“国家统筹城乡综合配套改革试验区”的城市最低收入居民的廉租住房为对象,综合城市社会学、社会经济学、建筑管理学、城市规划和建筑学等多个学科理论并运用最新的地理信息系统(GIS)技术,研究了中国当代城市低收入阶层住房保障的理论、制度建设、廉租房用地选址规划布局及廉租住宅建筑设计导则等相关内容,力图建构一个较为完整、清晰而切实的城市最低收入阶层住房保障的理论架构与实用体系。

本书首先梳理了我国住房制度改革历程和成果,论述了我国住房市场供应体系中各类住房的性质、地位、作用与运作模式并探讨房地产业现状与存在的问题,同时对境外国家或地区对居民住房问题进行政府干预的历程、经验以及主要模式进行了分析与归纳;整理、归纳了在重庆市针对低收入居民和廉租房居民进行的两次较大规模调研的大量数据,从中分析和总结了当前重庆市的最低收入阶层居民的居住实态;随后本书从理论和制度层面对城市最低收入居民的住房问题进行了深入探讨,初步建构了住房公平理论和住房保障体制的框架,提出了针对重庆市的廉租住房保障制度解决方案;最后,本书从具体的技术层面以重庆市主城区为研究范围,采用理性、量化分析的方法构建了城市低收入住区用地选址影响因素的AHP模型以及廉租房用地选址规划模型,运用GIS软件完成对重庆市主城区廉租房用地适宜度评价的多因素量化、图形化分析,同时提出廉租房住区建设的基本原则、建设策略及推进机制;建构了廉租住宅建筑模式的基本理论和建筑设计的基本原则,建议性地提出了具有多元多层次性的廉租住宅建筑指标并以重庆市某拆迁安置房项目的概念性方案设计进

行了理论成果的探索性运用。

具体来说,本书在理论建设层面阐述了人人生而平等的生存价值观、人人享有居住的权利观、平等居住的资源共享观、社会生态的居住福利观、公平与效率均衡的居住发展观、居住水平的动态演进观和居者享其屋的住房消费观,从而初步构建了城市低收入阶层居住保障的居住公平理论框架;在制度建设层面建言我国城市廉租住房保障的制度应从政策与运行两个层面以及宏观、中观与微观三个层次来构建和完善,建议重庆市政府以“完善一个体系,健全两个机制,制定三个标准,加强四个管理”的思路完善重庆市廉租住房保障制度;在规划技术层面则首次将GIS技术运用于重庆市廉租住房建设的用地选址规划,采用定量分析的多因素层次分析法建立了现有廉租房地块适宜性综合评价的AHP模型以及廉租房用地选址规划的数学模型并完成了“重庆市主城区廉租房用地选址规划布局图”;在建筑设计层面提出并阐释了“廉租住宅建筑模式”的概念并建构了廉租住宅模式的基本理论,提出了“以时间换取空间,以材质提升品质,以标准求得多样,以创造突破常规”等廉租住宅建筑设计原则,总结了“两个层次三大类共十二项指标”的廉租住宅模式指标体系供有关管理和研究部门参考。

居住公平问题本是一个世界性的难题,尤其在中国这样一个快速城市化过程中的发展中人口大国,更是一个困难重重的课题,不是一己之力、一朝一夕可以解决的。希望本书的研究能成为建筑学领域中的一个良好开端,城市的研究者和建设者们都以踏实肯干的精神、关心社会疾苦的心灵和严谨求实的科学方法,又好又快地把我们的城市、住区和住宅建设得更加美好而和谐。



## Foreword

China's urban housing system reform has evolved through the following stages: selling state-owned houses, raising the rent while granting subsidy, commercialization, and marketization with housing security system. With each stage being different in implementation process, major policy and social response, these measures have tremendously enhanced the average urban residential standards. However, they have also induced some unfavorable results. One of the prominent problems is the housing issue of low-income urban people resulting from the real estate sector's unwillingness to build less profitable residential buildings for the poor in rapid development. In the context of the fact that, in 2007, nine ministries under the State Council jointly issued the Measures for the Guarantee of Low-Rent Homes, and that the state attaches great importance to social harmony and the well-being of the people, and based on the statistical analysis of the large-scale field investigation data, this book took as its subject the low-rent houses (LRH) of the lowest-income people in Chongqing Municipality, the National Pilot Area for Comprehensive Reform Targeting Balanced Urban and Rural Development. It used multidisciplinary theories ranging from urban sociology and economics to architectural management, urban planning and architectural design, and applied the latest Geographic Information System (GIS) to the research of a series of subjects: theory and system construction of housing security of low-income groups in modern urban China; sitting, planning & layout of LRH land; and guiding principles for the architectural design of LRHs. The ultimate purpose is to formulate a comprehensive, systematic and practical theoretical framework and practical system for the housing security of lowest income urban people.

This book includes seven chapters as follows:

**Chapter One Introduction** presents the context, aim and significance of the research, reviews on the current situation of researches by foreign and domestic peers, and defines the subject, strategy, and methods in this book.

**Chapter Two Chinese Housing System Reform Process and Foreign Housing Models: Retrospect & Contrast** through combing the process of Chinese housing system reform and the achievements, it defines the nature, status, functions and operation models of the various types of houses in Chinese housing market, and analyzes

the current situation and problems in the real estate sector. It also summarizes the history, accomplishments and major models of foreign government's intervention into housing problems. These research works are the basis of the following discussions on the related policy and theories.

**Chapter Three *Housing Problems of the Urban Poor: Investigation and Analysis***, the foundation of innovations in this book, focuses on the combining of and analysis into the data of two large-scale surveys after the introduction of the methods of social surveys in architectural science.

**Chapter Four *Research on Fair Housing Theory and LRH Security System*** explores the housing challenges facing the lowest-income urban residents from theoretical and systematic perspectives to constitute a fair housing theory and a housing security system theory. Through a systematic analysis on the building and implementation of the current LRH security system in Chongqing and other major domestic cities, it sorts out the problems and offers a solution for the LRH security system of Chongqing Municipality.

**Chapter Five *Research on GIS-Based LRH Land Sitting, Planning & Layout*** deals with the planning, sitting and layout as well as design strategies of urban LRHs from the perspective of urban planning. This chapter takes the city proper of Chongqing as its scope of research and employs the method of quantitative analysis to devise an AHP model for the determinants of the sitting of residential land for the urban poor and a model for the sitting & planning of LRH land. By application of the GIS technology, it carries out a quantitative and diagrammed analysis in the suitability evaluation of the LRH land in the city proper, and produces a *Map for the Sitting, Planning & Layout of Low-Rent House Land in the City Proper of Chongqing* while constitutes the basic principles, construction strategies and promotion mechanisms for the building of LRH areas.

**Chapter Six *Research on the Guiding Principles for the Architectural Design of LRHs*** deals with the design of LRHs from the viewpoint of architectural design. The basic theories on the architectural models as well as the fundamental principles of architectural design concerning LRHs are established. It produces the indicators of the multi-dimensional & multi-level LRH models, and, through the demonstration of a concept plan for a resettlement project in Chongqing, reveals the guiding function of the theoretical achievements on designing practice.

**The final Chapter *Conclusion & Prospect*** summarizes the major research achievements and innovations of this book, and prospects the further research needs.

The major innovations of this book are:

(1) On the standpoint of theoretical construction, by the presentation on the following concepts: the living value of being created equal; the rights of habitation and sharing living resources; residential welfare in the social ecological system; balance between fairness and efficiency in the housing development; dynamic evolution of housing standard; and the diversity housing providing system satisfied rent or owned requirements, it formulates a comprehensive theoretical framework on the fair housing of low-income urban people.

(2) On the standpoint of policy constitution, it proposes that China's urban LRH security system should be constituted and improved from two dimensions, policy and administration, while each dimension should be constituted in three levels: macro, intermediate, and micro. It also points out the huge gap of low-income housing Chongqing faces, and calls on the municipal government to upgrade its LRH security system through "improving one system, perfecting two mechanisms, formulating three standards, and strengthening management on four sides".

(3) On the standpoint of urban planning, this book is the first one to apply GIS technology in the sitting and planning of urban LRH land and, with multi-dimensional & multi-level analyzing methods, to devise an AHP model for the comprehensive suitability evaluation of existing LRH land and a mathematical model for the sitting and planning of LRH land. It produces *a Map for the Sitting, Planning & Layout of Low-Rent House Land in the city proper of Chongqing*.

(4) On the standpoint of architectural design, this book presents the concept of LRH Architectural Model, establishes the basic theories of the LRH model and generalizes four cardinal principles for the architectural design of LRHs: time for space; good materials for high quality; diversification through standardization; and breakthrough through creativity. It also produces a multi-dimensional and multi-level LRH model indicator system, which features "two levels, three categories and twelve indicators".

# 目 录

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 第1章 绪论                                    | 1  |
| 1.1 研究的背景、目的及意义                           | 1  |
| 1.1.1 背景                                  | 1  |
| 1.1.2 目的                                  | 5  |
| 1.1.3 意义                                  | 7  |
| 1.2 国内外研究现状                               | 10 |
| 1.2.1 参考资料的数据分析                           | 11 |
| 1.2.2 国外相关研究综述                            | 13 |
| 1.2.3 国内相关研究综述                            | 29 |
| 1.3 研究对象、思路、方法                            | 35 |
| 1.3.1 对象                                  | 35 |
| 1.3.2 思路                                  | 36 |
| 1.3.3 方法                                  | 36 |
| 1.4 研究内容与结构框图                             | 37 |
| 第2章 当代中国房改历程与境外模式对比                       | 39 |
| 2.1 当代中国的城市房改历程                           | 39 |
| 2.1.1 第一阶段:探索和试点阶段(1978~1990年)            | 39 |
| 2.1.2 第二阶段:全面推进和配套改革阶段(1991~1993年)        | 40 |
| 2.1.3 第三阶段:深化和全面实施阶段(1993~2003年)          | 40 |
| 2.1.4 第四阶段:推进房地产业发展与注重<br>住房保障的阶段(2004年起) | 43 |
| 2.2 我国住房问题现状分析                            | 46 |
| 2.2.1 我国的住房供应体系                           | 46 |
| 2.2.2 当前房地产市场分析                           | 52 |
| 2.3 境外的主要住房保障制度                           | 58 |
| 2.3.1 境外住房干预的历程                           | 58 |
| 2.3.2 境外住房保障的典型模式                         | 62 |
| 2.4 中外住房保障制度对比的启示                         | 74 |
| 2.5 本章小结                                  | 79 |
| 第3章 城市最低收入居民居住问题的调研与分析                    | 80 |
| 3.1 调研的理论背景                               | 80 |

|       |                                        |     |
|-------|----------------------------------------|-----|
| 3.1.1 | 调研的目的与意义 .....                         | 81  |
| 3.1.2 | 调研的对象与方法 .....                         | 83  |
| 3.2   | 城市最低收入居民住房状况调研报告 .....                 | 89  |
| 3.2.1 | 重庆城市基本背景条件 .....                       | 89  |
| 3.2.2 | 城市最低收入居民的居住现状 .....                    | 91  |
| 3.2.3 | 第一次调研的基本结论 .....                       | 111 |
| 3.3   | 城市廉租房居民住房状况调研报告 .....                  | 114 |
| 3.3.1 | 调研情况概述 .....                           | 114 |
| 3.3.2 | 廉租房居民的基本状况 .....                       | 115 |
| 3.3.3 | 廉租房居民的居住现状 .....                       | 119 |
| 3.3.4 | 廉租住房制度的实施情况 .....                      | 126 |
| 3.3.5 | 第二次调研的基本结论 .....                       | 128 |
| 第4章   | 居住公平理论与廉租住房保障体制的建构 .....               | 132 |
| 4.1   | 居住公平的理论建构 .....                        | 132 |
| 4.1.1 | 人人生而平等的生存价值观 .....                     | 132 |
| 4.1.2 | 人人享有居住的权利观 .....                       | 133 |
| 4.1.3 | 平等居住的资源共享观 .....                       | 134 |
| 4.1.4 | 社会生态的居住福利观 .....                       | 137 |
| 4.1.5 | 公平与效率均衡的居住发展观 .....                    | 139 |
| 4.1.6 | 居住水平的动态演进观 .....                       | 141 |
| 4.1.7 | 居者享其屋的住房消费观 .....                      | 142 |
| 4.2   | 廉租住房保障体制的建构 .....                      | 144 |
| 4.2.1 | 层次分明的政策保障 .....                        | 144 |
| 4.2.2 | 完善高效的运行机制 .....                        | 146 |
| 4.3   | 各地的廉租房制度建设 .....                       | 147 |
| 4.3.1 | 实施现状 .....                             | 147 |
| 4.3.2 | 存在问题 .....                             | 157 |
| 4.4   | 居者享其屋的重庆之路 .....                       | 161 |
| 4.4.1 | 实践之效 .....                             | 161 |
| 4.4.2 | 现状之惑 .....                             | 166 |
| 4.4.3 | 解决之道 .....                             | 173 |
| 4.5   | 本章小结 .....                             | 183 |
| 第5章   | 基于GIS的廉租房用地选址规划布局<br>——以重庆市主城区为例 ..... | 185 |
| 5.1   | 城市规划中的地理信息系统(GIS)运用 .....              | 185 |
| 5.1.1 | 地理信息系统(GIS)简介 .....                    | 185 |
| 5.1.2 | 地理信息系统与相关学科的关系 .....                   | 188 |
| 5.1.3 | 地理信息系统的发展趋势及其在城市规划领域的应用 .....          | 190 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 5.2 基于 GIS 的廉租房用地选址研究 .....           | 191 |
| 5.2.1 现有廉租房用地选址规划存在的问题 .....          | 191 |
| 5.2.2 廉租房用地选址影响因素及权重分析 .....          | 193 |
| 5.2.3 廉租房用地选址适宜性评价方法与模型 .....         | 195 |
| 5.3 廉租房用地选址规划应用案例 .....               | 199 |
| 5.3.1 廉租房用地适宜度评价 .....                | 199 |
| 5.3.2 廉租房用地选址规划布局与建设策略 .....          | 202 |
| 5.4 本章小结 .....                        | 209 |
| 第 6 章 廉租住宅建筑设计导则探析 .....              | 211 |
| 6.1 廉租住宅的模式理论 .....                   | 211 |
| 6.1.1 廉租住宅模式的概念 .....                 | 212 |
| 6.1.2 廉租住宅模式的属性 .....                 | 213 |
| 6.1.3 廉租住宅模式的特质 .....                 | 214 |
| 6.2 廉租住宅的品质需求 .....                   | 216 |
| 6.2.1 廉租住宅的功能分区 .....                 | 217 |
| 6.2.2 廉租住宅的空间分离与功能整合 .....            | 218 |
| 6.2.3 廉租住宅的最小房间面积 .....               | 220 |
| 6.2.4 廉租住宅的设计原则 .....                 | 223 |
| 6.3 廉租住宅的指标体系 .....                   | 224 |
| 6.3.1 廉租住宅指标的多元多层次性 .....             | 224 |
| 6.3.2 廉租住宅的具体指标体系 .....               | 228 |
| 6.4 廉租住宅的设计实践 .....                   | 235 |
| 6.5 本章小结 .....                        | 244 |
| 第 7 章 结论与展望 .....                     | 245 |
| 7.1 研究的主要结论 .....                     | 245 |
| 7.2 研究的创新意义 .....                     | 249 |
| 7.3 后续研究工作的展望 .....                   | 249 |
| 附录 A “城市旧区居民住房状况及需求抽样调查表” 实录 .....    | 251 |
| 附录 B “城市暂住、流动人口住房状况及需求抽样调查表” 实录 ..... | 260 |
| 附录 C “重庆市廉租房居民住房状况抽样调查表” 实录 .....     | 266 |
| 附录 D “重庆市最低收入居民聚居区及廉租房小区调查表” 实录 ..... | 273 |
| 参考文献 .....                            | 274 |
| 后 记 .....                             | 292 |

# 第1章 绪论

## 1.1 研究的背景、目的及意义

### 1.1.1 背景

自1978年邓小平同志首次提出了关于房改的问题<sup>1</sup>以来,迄今为止中国城镇住房制度改革大约可以划分为以下四个阶段:

第一阶段:城镇住房制度改革的探索和试点阶段(1978~1990年);

第二阶段:城镇住房制度改革的全面推进和配套改革阶段(1991~1993年);

第三阶段:城镇住房制度改革的深化和全面实施阶段(1993~2003年);

第四阶段:推进房地产业发展与注重住房保障的阶段(2004年至今)。

在此期间,以1998年7月3日发布的《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号文)为重要标志,宣告了我国长达40年的福利分房制度的正式终结和新的住房制度改革的开始,从此彻底改变了中国人的住房命运。该通知宣布全国城镇停止住房实物分配,实行住房分配货币化,对1999年1月1日以后参加工作的“新人”,政府和单位不再为其提供福利房,取而代之以住房补贴,居民通过市场解决自己的住房,同时建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系,并在我国首次提出了“最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房”。同时,“23号文”对房改的基本原则定了调:坚持在国家统一政策目标指导下,地方分别决策,因地制宜,量力而行;坚持国家、单位和个人合理负担;坚持“新房新制度,老房老办法”,平稳过渡,综合配套。

然而,随着中国经济的高速发展,政府偏重房地产市场对经济的拉动作用和资本市场逐利的本能,国家住房改革政策在执行中出现了较为明显的偏差。尽管建设部在1999年4月22日就发布了《城镇廉租住房管理办法》(建设部令第70号),但这一文字空泛的部门行政规章基本没起到任何约束作用,房地产市场在快速发展的同时迅速抛弃了不能带来利润的低收入群体住房,随着经

---

1 贾康,刘军民.中国住房制度改革问题研究——经济社会转轨中“居者有其屋”的求解[M].北京:经济科学出版社,2007:73.

济的发展、建房面积的激增、房价的上升,我国住房问题从房改前的“患寡”迅速演变为“患不均”!这主要表现在以下几个方面:

(1) 经济适用房政策沦为少数“有关系”的开发商赚取超额利益的工具。经济适用房本意在于解决城市中低收入人群的住房问题,国家为此在土地出让金、税费等方面给予了优惠。但是,这些政策成了少数人赚取超额利润的工具,而真正需要住房的那些低收入家庭则难以受益,原因众所周知:买一套经济适用房至少需要十几万元到几十万元,拿得出首期并且能够通过银行审查得到房贷的人肯定不属于真正的低收入家庭。民众的反映以及新闻媒体的采访都证实,在北京市各个经济适用房小区中基本上找不到低收入家庭的踪影。“经济适用房解决了大多数住房困难户”的说法缺乏事实支持。2004年6月2日《重庆晚报》有一则新闻《经济适用房卖得一点不经济》:翰林景园小区是一个经济适用房项目,但卖价每平方米高达4596元,相当于去年解放碑一酒店式高级公寓的卖价,也大致是我市主城区住宅均价的两倍多。……既然是经济适用房项目,购房者应该符合标准才能购买,而且每人限购一套。而该小区售楼处置业顾问说:“你买10套,我都卖给你,只要你有钱……”以至于有经济学家在2005年大声疾呼“当机立断叫停经济适用房”<sup>1</sup>。

(2) 商品住房价格飞涨,房价收入比居高不下,导致绝大多数以工资为主要收入来源的人几乎失去了买房的可能。通常所说的房价收入比是指一个城市的平均房价与居民平均每户年收入之比,世界银行和联合国人居中心通过对数十个经济发展水平不同的国家和地区主要城市居民住房房价的多年考察,得出“合理的住房价格”的房价收入比应该为3~6<sup>2</sup>。以重庆市为例,全市城市居民“年度人均可支配收入”从2000年的6716元上升到2006年的11570元<sup>3</sup>,上涨了0.72倍。与此同时重庆市主城区商品住房建筑面积成交均价从2000年的每平方米1000元左右<sup>4</sup>增加到了2007年11月的套内建筑面积每平方米4400元<sup>5</sup>,按12%的公摊面积换算成建筑面积为每平方米约3929元,上涨了2.93倍,几年间房价涨幅远远高于了收入涨幅(2.93:0.72),仅2007年重庆市全年房价涨幅就高达15.1%,房价收入比超过8。很显然,对普通工薪阶层而言,人们离买房的梦想不是更近而是更远了,遑论低收入阶层!

- 
- 1 经济学家徐滇庆:当机立断叫停经济适用房 [EB/OL]. <http://house.sina.com.cn>, 2005-07-29.
  - 2 沈晓杰. 中国房地产十大批判 [EB/OL]. <http://blog.sina.com.cn/sxj>, 2008-09-20.
  - 3 重庆市统计局,国家统计局重庆调查总队. 重庆统计年鉴(2007) [M]. 北京:中国统计出版社, 2007: 144.
  - 4 重庆房地产市场调研报告 [EB/OL]. <http://www.land163.com/2005/6-19/11013531813.html>, 2005-07-20.
  - 5 陈震等. 11月重庆主城区商品住宅成交均价持续上涨 [J]. 新地产(重庆版), 2007(12): 185.



事实上,2006年重庆市的城市居民家庭平均每人全年可支配收入统计中的“困难户”只有4130元,“最低收入户”为4748元<sup>1</sup>,仅为全市城市居民平均人均可支配收入的36%~41%!2005年网上曾有一个热帖“为一套房子你要奋斗多少年?”<sup>2</sup>,发帖者在帖中对居高不下的房价发出“无奈的感叹”,引起了太多普通人的共鸣。这位上海的市民在报纸上看见过去曾经居住过的城乡结合部(上海浦东花木路一带)的二手房居然也可以卖到每平方米万元以上,90m<sup>2</sup>左右的两房一厅就要花上100万,惊吓得“舌头半天没缩回去”。他算了一下,在上海“这个还没脱掉郊区身影的地方”,买这样一套房究竟要花掉各种不同人多少年的“血汗所得”,结果是:一个“有田种、有鸡养”的农民,不吃不喝要种田1000年;一个“不抽烟、不喝酒、不结婚、不吃飯”的下岗工人,需要连续工作100年;一个“不贪污、不受贿、不挪用公款”的公务员,同样不吃不喝也得熬上33年!

(3) 尽管按国务院要求全国各大中城市已经逐步建立了城市低收入人群住房保障制度,但这些制度更多的只是停留在政府的政策性文件里,操作层面的相关办法、机构、人员等等无从寻觅,廉租房政策因为只有投入没有产出而在各地方政府更是几乎没有任何部门认真执行。截至2006年底,全国开工建设和收购的廉租住房只有5.3万套<sup>3</sup>,而按照2004年9月国务院新闻办发表的《中国的社会保障状况和政策》白皮书中的数字,“截至2003年底,全国领取城市居民最低生活保障金的人数为2247万人”,约700万户。在重庆,2006年全市城镇常住人口为1311.29万人,按家庭户规模3.23人计约为406万户<sup>4</sup>,按平均每人每月可支配收入在400元以下(年度总计数为“最低收入户”)的家庭占总户数的4%<sup>5</sup>计算,重庆市需要救助的对象也多达16.2万户之众,而重庆市国土房管局网站上的“廉租住房保障申请公告”申请人公示栏在相关制度已然实施数年之后的2008年2月3日竟然还是一片空白!

“窥一斑而见全豹”,廉租之路可谓前路茫茫!

即使在那些已经建立并开始实施廉租房保障制度的城市,操作层面也存在种种问题。《南方都市报》2008年1月15日报道:“在深圳本批6006套保障

- 
- 1 重庆市统计局,国家统计局重庆调查总队. 重庆统计年鉴2007 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2007: 147.
  - 2 Xuli 191. 为一套房子你要奋斗多少年 [EB/OL]. <http://xuli191.bokee.com/3079769.html>, 2005-09-30.
  - 3 重庆试水廉租住房 [EB/OL]. [http://www.ce.cn/cysc/zgfdc/gdls/200707/10/t20070710\\_12114074\\_3.shtml](http://www.ce.cn/cysc/zgfdc/gdls/200707/10/t20070710_12114074_3.shtml), 2007-07-18.
  - 4 重庆市统计局,国家统计局重庆调查总队. 重庆统计年鉴(2007) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2007: 63-65.
  - 5 重庆市统计局,国家统计局重庆调查总队. 重庆统计年鉴(2007) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2007: 144.