



21世纪房地产经营管理系列教材

住房保障制度

◎ 康耀江 张健铭 文伟 编著



Housing
Security System

清华大学出版社

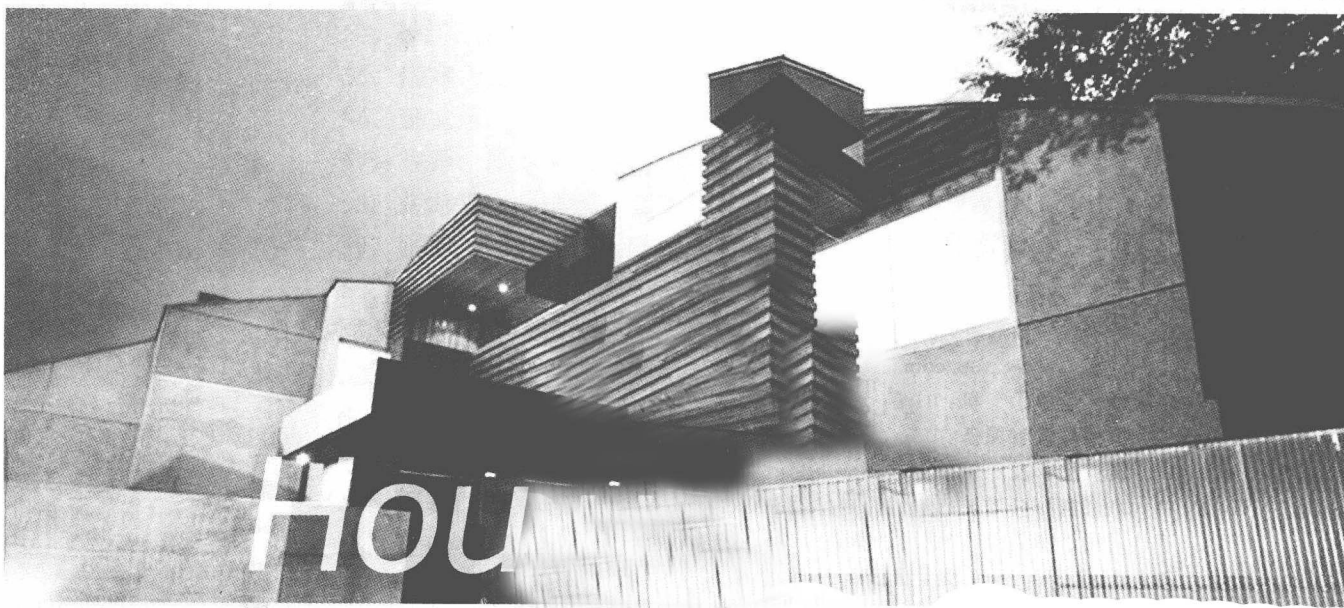




21世纪房地产经营管理系列教材

住房保障制度

◎ 康耀江 张健铭 文伟 编著



Secure

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

住房保障制度是市场经济条件下住房制度的重要内容,也是一个国家社会保障制度的重要组成部分。当前,中国正在经历住房的市场化改革,住房保障日益受到政府的高度重视和社会的广泛关注。

本书遵循了从理论到实践的写作脉络,全面系统地介绍了中国住房保障制度,内容主要分为住房保障制度的基本理论、中国城镇住房保障制度全貌以及海外住房保障制度建设概述等三大部分。

本书可作为普通高等院校房地产经营管理、社会保障、工程管理、土地资源管理、公共事业管理、行政管理、社会学等专业本科生的教材使用,也可作为政府机关涉及住房保障政策的制定者、研究人员及房地产从业人员的参考读物。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

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

住房保障制度/康耀江,张健铭,文伟编著. —北京:清华大学出版社,2011.9
(21世纪房地产经营管理系列教材)

ISBN 978-7-302-26231-2

I. ①住… II. ①康… ②张… ③文… III. ①住宅-社会保障制度-中国-教材 IV. ①D632.1
②F299.233.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第137804号

责任编辑:杜春杰 王 威

封面设计:张 岩

版式设计:文森时代

责任校对:姜 彦

责任印制:王秀菊

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:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:18.5 字 数:392千字

版 次:2011年9月第1版 印 次:2011年9月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:32.00元

产品编号:039391-01

编 委 会

(以汉语拼音为序)

顾问	陈 淮	顾云昌	胡乃武	聂梅生	任志强
	唐任伍	王健林	谢家瑾	郑超愚	朱中一
主任	董 藩	康耀江			
编委	代春泉	丁 宏	李 英	刘德英	刘新华
	刘 毅	邱 红	孙 宇	陶斐斐	文 伟
	熊志刚	徐 青	杨 瑛	张红日	张健铭
	赵安平	周小平	周 宇	周 哲	

顾问简介

(以汉语拼音为序)

陈 淮 著名经济学家，房地产专家，住房与城乡建设部政策研究中心主任、中国城乡建设经济研究所所长，中国人民大学教授、博士生导师，中国社科院研究生院教授、博士生导师，享受国务院特殊津贴。

顾云昌 著名房地产专家、教授级高级城市规划师，中国房地产及住宅研究会副会长。历任建设部城镇住宅研究所所长、建设部政策研究中心副主任、中国房地产业协会副会长兼秘书长。

胡乃武 著名经济学家，教育家，中国人民大学经济学院教授、博士生导师，中国人民大学学术委员会副主任，北京市经济总会副会长，国家重点学科国民经济学学术带头人，享受国务院特殊津贴。

聂梅生 著名房地产专家、全国工商业联合会房地产商会会长。历任建设部科学技术司司长、建设部住宅产业化办公室主任、建设部科学技术委员会副主任，清华大学、哈尔滨工业大学客座教授。

任志强 著名企业家、房地产专家，北京市华远地产股份有限公司董事长，全国工商业联合会房地产商会副会长。

唐任伍 著名经济学家，北京师范大学管理学院院长、教授、博士生导师，中国经济思想史学会副会长，中国企业管理研究会副理事长，享受国务院特殊津贴。

王健林 著名企业家，大连万达集团股份有限公司董事长兼总裁，全国工商联副主席，全国政协常委，中国房地产业协会副会长，入选“20年20位影响中国的本土企业家”和“CCTV中国2005经济年度人物”。

谢家瑾 著名房地产专家、物业管理专家，中国物业管理协会会长，原建设部房地产司司长，建设部总经济师。

郑超愚 著名青年经济学家，中国人民大学经济研究所所长、教授、博士生导师，霍英东青年教师研究基金奖和中经报联优秀教师奖获得者，美国福布赖特基金高级访问学者。

朱中一 著名房地产专家，中国房地产业协会副会长兼秘书长，原建设部办公厅主任，多项房地产法规、文件的起草人之一。

编委会主任简介

董 藩 青年经济学家、房地产专家，北京师范大学管理学院教授、博导，北京师范大学房地产研究中心主任，民革中央委员、国家审计署特约审计员、建设部专家委员会委员以及清华大学、北京大学等多所大学总裁班兼职教授。主编国家“十五”重点图书等 6 套丛书，出版著作、教材等近 20 部；发表中英文论文等近 400 篇；获国家、省部级奖励 70 余项，成果 60 余次在内参刊出，是多项政策法规出台的推动者。获省级十大科技先锋、十大优秀青年等 10 余项荣誉。

康耀江 天津大学工程管理专业博士、北京师范大学房地产研究中心兼职研究员、土地资源管理专业博士后、清华大学、北京大学等多所大学总裁班兼职教授，正高级经济师。已发表论文 20 余篇。

顾问寄语

研究规律和国情比臆测价格和猜赌政策更重要。严肃学者与江湖术士的区别就在于前者致力于对客观规律和基本国情的归纳与总结。

——陈淮

作为国民经济支柱产业的房地产业，其对应的学科建设亟待加强，这也是本丛书编辑、出版的意义所在。

——顾云昌

房地产经营管理是一门新的学科，尚不够成熟。推动这一学科的建设成为摆在经济管理学者面前的任务，董藩等一批青年学者在这方面已经做了不少工作。这套丛书的出版，是他们的又一次努力，值得肯定。

——胡乃武

房地产与政治、经济、社会、民生等紧密相联，出版房地产专业教材是系统培养专业人才的长远之计，这项工作虽然是基础性的，但做好它意义重大。

——聂梅生

计划经济的历史中没有房地产这个专业，福利分房制则让开发与市场脱节。这十年的市场化建设尚未成熟，急需普及基本知识。学院派的教师们努力地编辑与总结经验，希望能为市场建设尽微薄之力。这套较为完整的丛书，会对管理与从事这一行业的人，提供必要的帮助。

——任志强

对房地产这门学科来说，目前传播基础知识比学术讨论更重要。

——唐任伍

房地产实践的发展需要专业理论的指导，也需要专业人才的加入。而这两点，都有赖于专业教育的发展。

——王健林

梳理专业知识，服务学科建设；解读经济规律，促进行业发展。

——谢家瑾

房地产业是国民经济的主导产业和支柱产业，但房地产教育还处于初级状态。要发展房地产专业教育，教材建设是最基础的工作。希望本套教材的出版对此有明显的推进作用。

——郑超恩

深化认识，夯实积淀，是实施科学管理、促进房地产业平稳、健康发展的基础。相信这套丛书的出版，对业内和相关人士认识房地产市场规律、掌握房地产基础知识将起到积极的推动作用。

——朱中一

序 言

——大力推进房地产专业教育和知识普及工作

1998 年以来,中国房地产业快速发展,已成为国民经济的主导产业和支柱产业,取得了令世人瞩目的成就,尤其是在改善广大城镇居民住房条件、改变城镇面貌、促进经济增长、扩大就业四个方面,更是发挥了其他行业所无法替代的巨大作用。这一切,仅从中国城镇人均居住面积的变化便不难看出:建国初期 4.5 平方米,但到了 1978 年,反而下降到了 3.6 平方米;1990 年为 7.1 平方米,到了 1998 年也只有 9.3 平方米。现在我们的居住条件已经达到人均 30 平方米了。

然而,随着房地产业的发展,一系列问题和矛盾也出现了。诸如房价问题、住房保障和宏观调控问题,政府对房地产市场的干预以及市场机制运行阻力增加等这些问题和矛盾倘若得不到有效解决,势必给房地产业的可持续发展埋下隐患。

这些问题的出现,均与大众和决策层对房地产市场认识的偏差甚至错误联系在一起,而这些认识上的缺欠,又与房地产教育的短缺、房地产理论的落后、房地产专业知识普及的乏力是密切相连的。这种境况的出现,既有必然的逻辑,又有偶然事件的诱使。而要改变这种现实,必须抓好房地产教育、房地产理论研究工作,同时大力推进房地产专业知识的普及工作。房地产教材的编写,就是一项实实在在的工作内容。

2000—2001 年,在东北财经大学出版社编辑谭焕忠先生的鼓励和运作下,我主编了“最新房地产经营管理丛书”,在这方面做了积极探索,受到房地产业内和财经教育界的关注。后来我们又对这套丛书进行了修订、完善,个别分册还出版了第 3 版,成为普通高等教育“十一五”国家级规划教材。但是,随着时间的推移,这些教材又有了更新的必要。为此,我们与清华大学出版社合作,邀请国内多所知名高校的房地产专家、学者,编著了这套“21 世纪房地产经营管理系列教材”,包括《房地产经济学》、《房地产开发》、《房地产投资分析》、《房地产市场营销》、《房地产金融》、《房地产开发企业会计》、《房地产估价》、《房地产法律与制度》、《房地产管理信息系统》、《物业管理》、《住房保障制度》、《房地产合同管理》等。

从整套教材来看,不仅有介绍房地产行业基本知识的《房地产经济学》,还将房地产行业和项目所涉及的主要业务知识分册进行了讲解。浏览一下这套丛书各分册的书名就会发现,其中暗含着“投资分析——开发——监理——营销——物业管理——估价”这样的纵

向逻辑脉络，主要阶段基本知识的讲解全部囊括其中；同时，又顺着横向逻辑关系对与房地产有关的金融、会计、法规知识按照教材体系做了详细整理。读完这套教材后，读者对房地产行业的理论、业务知识、分析方法、法律规定便有了基本了解。身边准备这么一套房地产专业书籍，遇到什么问题也基本都能从中找到答案。非常重要的一点是，我们充分考虑到房地产行业的实践性，十分注重理论联系实际。当读者阅读过我们的教材之后，也会深刻体会到本套教材的这一显著特征。

在教材的编写过程中，我们得到了国内同行业专家、学者的指导和知名开发商的大力支持。同时，我们参阅了很多教材、著作、论文和新闻稿件，在每本书的注释或参考文献中都有专门列示。清华大学出版社的编辑为本套丛书的出版付出了巨大心血。在此，我们对相关作者和编辑表示深深的谢意。

由于水平、能力等原因，本套教材中仍存在一些错误或不足之处，有些我们有所感知，有些还未认识到。欢迎大家批评指正，以便下次修订时加以完善。

董 藩

2010年10月于北京

前 言

住房是人们生活的基本需要品，居住权是公民的一项基本权利。住房保障制度是市场经济条件下住房制度的核心内容之一。可以说，住房保障制度是对市场化住房分配机制的必要补充，也是一个国家社会政策与社会保障制度的重要组成部分。

近年来，中国的快速城市化带来了住房需求群体的扩大，导致住房供不应求；旧城拆迁和改造导致了大规模被动性住房需求群体的形成；社会发展和转型也带来新的住房需求。这些情况作为中国特定发展阶段的结构性问题，是难以完全避免的。对中等收入偏低及低收入家庭来说，他们的收入有限，住房条件难以得到较好的改善。这使得现阶段在住房分配上形成了很大反差，也引发了社会不公，直接影响到社会稳定。因此，完善住房保障制度是中国政府所面临的重要课题，也是重要的法制建设任务。

本书力求通过系统梳理和全面总结中国及国外的住房保障制度和实践，为中央和地方政府、社会保障管理机构以及房地产从业人士、专家学者、高校学生提供相互交流、学习的平台，并推动中国的住房保障事业更好、更快地发展。

本书的特点是：一、时效性强。搜集的资料中很多都是最近一两年的案例和数据。二、内容丰富。本书遵循从政策出台背景到政策内容梳理，再到政策具体分析的模式，全面详实地介绍了中国的住房保障制度体系。特别是为了更加完整地反映中国住房保障制度的发展历程，又专门增加了公共租赁房章节。三、视野广阔。本书不局限于全面梳理中国住房保障制度建设，也用国际化视角介绍了其他国家（地区）的住房保障制度，为读者提供了更加广阔的视野。

本书撰写大致分工是：第一章——康耀江、文伟；第二章——张健铭；第三章——康耀江、张健铭；第四章——文伟、张健铭；第五章——康耀江、张健铭；第六、七章——张健铭，第八、九、十章——文伟。

本书在撰写过程中引用了书刊和多种媒体的有关内容，在参考文献中已注明，如有疏忽遗漏，在此表示歉意，并深表感谢。本书力求体系设置科学，内容体现最新实践变化，文字表述简明、准确、规范，但限于作者的学识和能力，难免有一些不当之处，敬请广大读者批评指正。最后，我们要特别感谢北京师范大学房地产研究中心的董藩教授和清华大学出版社的编辑，正是在他们的指导与帮助下，本书才得以如期出版。

作 者

2011年6月

目 录

第一章 绪论.....	1
学习目标.....	1
导言.....	1
第一节 住房与住房保障.....	1
一、住房的含义与属性.....	1
二、住房与社会保障.....	4
三、住房保障中的政府职能.....	7
第二节 住房保障的基本理论.....	8
第三节 住房保障的基本内容.....	12
一、建立住房保障制度应遵循的原则.....	12
二、住房保障制度的内容.....	13
三、住房保障对象.....	16
四、住房保障水平.....	21
第四节 住房保障的形式.....	23
一、政府直接建造保障性住房.....	23
二、政府提供补贴, 由开发商建造保障性住房.....	25
三、政府对住房租金和价格实行管制.....	26
四、政府对住房需求进行干预.....	28
本章小结.....	29
综合练习.....	30
第二章 中国城镇住房保障制度.....	31
学习目标.....	31
导言.....	31
第一节 中国城镇住房保障制度的产生与发展.....	31
一、住房保障制度的内容及意义.....	31
二、中国城镇住房保障制度的产生与发展.....	34
第二节 中国房地产调控与住房保障.....	43
一、房地产调控的必要性.....	43

二、房地产调控的目标.....	44
三、房地产调控的主要政策手段.....	46
四、房地产调控的方式与力度.....	49
五、住房保障在经济发展中的重要作用.....	51
六、房地产调控与住房保障.....	52
第三节 中国城镇住房保障制度存在的问题.....	53
一、公共财政支出严重缺位.....	54
二、保障手段比较单一.....	54
三、城镇低收入家庭住房供应体系不完整.....	55
本章小结.....	55
综合练习.....	56
第三章 中国廉租房制度.....	57
学习目标.....	57
导言.....	57
第一节 廉租房制度概述.....	57
一、与廉租房制度相关的基本概念.....	57
二、廉租房制度的特点.....	58
三、建立和完善廉租房制度的意义.....	59
四、廉租房在中国的产生与发展.....	60
五、廉租房制度存在的问题.....	62
第二节 廉租对象的界定与遴选.....	63
一、现行法规对廉租对象的界定.....	63
二、主要城市的具体实践.....	64
三、廉租对象界定存在的问题.....	65
资料 3-1: 鼓励将有稳定职业、居住一定年限的农民工纳入保障房体系.....	65
资料 3-2: 靳友成: 制度保障系解决农民工住房问题前提.....	66
四、对廉租对象的科学界定与遴选.....	67
第三节 配租标准.....	69
一、配租标准的含义.....	70
二、实物配租标准的确定.....	70
三、租金补贴标准的确定.....	73
第四节 廉租房建设资金的筹集.....	75
一、中国廉租房建设资金筹集现状.....	76
二、中国廉租房建设资金需求特点.....	78

三、廉租房建设资金筹集渠道的拓展	79
第五节 廉租房的退出机制	81
一、建立退出机制的意义	81
二、建立廉租房退出机制的难点	82
三、建立科学有效的廉租房退出机制	83
本章小结	84
综合练习	84
第四章 中国公租房制度	85
学习目标	85
导言	85
第一节 “夹心层”家庭的住房保障	85
一、住房“夹心层”的含义	85
二、解决“夹心层”家庭住房问题的方案	86
第二节 公租房制度概述	89
一、公共租赁房的含义	89
二、公共租赁房制度的出台背景	89
三、公共租赁房政策的创新意义	90
第三节 公租房政策的具体规定	91
一、发展公共租赁房的基本原则	91
二、公共租赁房的房源筹集	92
三、公共租赁房的租赁管理	93
资料 4-1:《深圳市公共租赁住房管理暂行办法》(节选)	94
四、公共租赁房建设与运营的扶持政策	95
五、公共租赁房的监督管理	96
本章小结	96
综合练习	97
第五章 中国经济适用房制度	98
学习目标	98
导言	98
第一节 经济适用房制度概述	98
一、经济适用房的价格构成	98
二、经济适用房的建设标准	99
三、经济适用房与商品房的区别	99

四、建设经济适用房的意义.....	100
五、中国经济适用房制度的发展历程.....	100
第二节 经济适用房政策的具体实施.....	103
一、经济适用房相关政策.....	103
二、北京市经济适用房政策.....	104
三、单位集资合作建房.....	109
第三节 经济适用房制度存在的问题.....	110
一、经济适用房制度的实施效果.....	110
二、目前经济适用房制度存在的主要问题.....	111
资料 5-1: 深圳经济适用房小区车库近两成车辆价格超 20 万.....	113
第四节 经济适用房制度的完善.....	114
一、进一步强化经济适用房政策的定位.....	114
二、明晰产权和收益分配关系, 完善退出机制.....	115
三、进一步落实政府责任, 建立适合不同家庭需求的住房供应体系.....	116
四、探索建立“人头补贴”的住房补贴方式.....	116
本章小结.....	117
综合练习.....	117
第六章 中国两限房制度.....	118
学习目标.....	118
导言.....	118
第一节 两限房制度概述.....	118
一、两限房的含义.....	118
二、中国两限房制度的出台背景.....	119
三、中国两限房制度的出台过程.....	119
四、有争议的两限房制度.....	121
资料 6-1: 广州限价地首度明码标价 争议声中艰难前进.....	121
第二节 两限房制度的具体实施.....	122
一、北京市两限房建设规划.....	122
二、北京市两限房制度.....	124
第三节 两限房制度的去留问题.....	133
一、对两限房制度的具体质疑.....	133
二、两限房建设现状和发展趋势.....	135
本章小结.....	136
综合练习.....	137

第七章 中国住房公积金制度	138
学习目标.....	138
导言.....	138
第一节 住房公积金制度概述.....	138
一、住房公积金与住房公积金制度.....	139
二、住房公积金的性质和特点.....	140
三、建立住房公积金制度的目的和意义.....	143
四、住房公积金制度在中国的发展.....	143
第二节 住房公积金政策的具体实施.....	147
一、住房公积金的相关政策.....	147
二、住房公积金的缴存、提取与使用.....	148
三、住房公积金贷款与担保.....	153
第三节 住房公积金的管理与监督.....	160
一、住房公积金的管理.....	160
二、住房公积金的监督.....	163
三、相关法律责任.....	164
第四节 住房公积金制度的现状与发展方向.....	165
一、住房公积金制度的现状.....	165
二、住房公积金制度存在的问题.....	167
三、住房公积金制度的发展方向.....	168
资料 7-1: 28 城市试点住房公积金贷款支持保障房建设.....	170
本章小结.....	170
综合练习.....	171
第八章 特殊群体的住房保障问题	172
学习目标.....	172
导言.....	172
第一节 “城中村”居民的住房保障.....	172
一、“城中村”存在的主要问题.....	172
二、解决“城中村”居民住房问题迫在眉睫.....	173
三、解决“城中村”居民住房问题的方案.....	174
第二节 低收入拆迁户的住房保障.....	175
一、优先享受廉租房、公租房或经济适用房分配机会.....	175
二、提供现金补助和利息补贴.....	176

三、适当降低安置房的价格	176
四、无收入拆迁家庭住房解决办法	176
第三节 流动人口的住房保障	176
一、流动人口的住房问题	176
二、流动人口住房问题的解决方案	177
第四节 老年公寓与社会保障	178
一、老年公寓发展现状	178
二、老年公寓存在的问题	180
三、中国老年公寓的发展对策	181
本章小结	182
综合练习	183
第九章 海外的公共住房政策	184
学习目标	184
导言	184
第一节 美国的公共住房政策	184
一、通过立法保障住房措施的落实	185
二、金融机构积极参与住房建设	185
三、税收减免政策	187
四、住房补贴政策	187
五、美国老人住房的特殊政策	189
第二节 欧洲的公共住房政策	189
一、英国的公共住房政策	189
二、法国的公共住房政策	192
三、德国的公共住房政策	193
四、瑞典的公共住房政策	195
五、荷兰的公共住房政策	197
第三节 日本的公共住房政策	199
一、立法保障	199
二、财政政策	200
三、税收政策	202
四、金融政策	203
五、特殊人群保障政策	204
第四节 新加坡的公共住房政策	204