



住房和城乡建设卷

# 城乡新貌



中国建筑工业出版社



聚焦中国之  
科学发展

住房和城乡建设卷

# 城乡新貌

监制

中华人民共和国国务院新闻办公室  
中华人民共和国住房和城乡建设部



中国建筑工业出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

城乡新貌

(聚焦中国之科学发展)

/《城乡新貌》编委会编. —北京:中国建筑工业出版社, 2012.9

ISBN 978-7-112-14684-0

I. ①城… II. ①城… III. ①城乡建设-成就-中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第215706号

---

监 制: 中华人民共和国国务院新闻办公室  
中华人民共和国住房和城乡建设部

---

主 编: 倪 虹 沈元勤

副 主 编: 张志新 王永辉 张惠珍

本书编委会(按姓氏笔画排序):

丁富军 马 红 马庆林 王永辉 毕建玲 孙晓峰 杜 凡

汪红蕾 沈元勤 张 强 张文胜 张幼平 张志新 张惠珍

周方圆 段 宁 倪 虹 徐晓飞 蒋俊峰

责任编辑: 马 红 张幼平 张文胜 周方圆

---

装帧设计: 闫志杰 刘 鹏

封面设计: 徐 驰 魏向东

版式设计: 申真真 范莹莹 刘 娜

排版制作: 北京正视文化艺术有限责任公司

---

**聚焦中国之科学发展**

**城乡新貌——住房和城乡建设卷**

---

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

北京华联印刷有限公司

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 8<sup>3</sup>/<sub>4</sub> 字数: 82千字

2012年9月第一版 2012年9月第一次印刷

定价: 68.00元

ISBN 978-7-112-14684-0

(22657)

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 )

**总 策 划：**王 晨

**编 委 会：**（按姓氏笔画排序）

王 国 良    丹 珠 昂 奔    齐 骥

张 苏 军    陈 萌 山    徐 科

解 振 华    窦 玉 沛    潘 岳

**项目统筹：**张雁彬    凌 厉

**项目协调：**李智慧    孙海东

# 总 序

中华人民共和国国务院新闻办公室主任

王 晨

发展是人类社会的永恒主题。世界各国人民在长期实践中，努力探索适合本国国情的发展道路，积累了宝贵经验，取得了巨大成就。一个国家走什么样的发展道路，决定这个国家未来的发展方向和发展结果。本套《聚焦中国之科学发展》系列丛书全方位、多角度展示了2002年以来的十年间，中国坚持科学发展观，综合国力不断增强，人民生活不断改善，在经济、司法、教育、环保、交通、住房、民族、扶贫等各领域取得的辉煌成就。丛书用具体的事实和鲜活的数据证明，中国的科学发展道路，是顺应发展潮流、体现时代特征、符合中国国情的发展之路，是实现中华民族伟大复兴的必由之路。

中国的科学发展，以经济建设为中心，强调发展的全面协调性。坚持发展是第一要务，不断解放和发展生产力，促进经济又好又快发展，满足人民群众和经济发展的需要。注重统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放五个关系，在大力推进经济发展的同时，兼顾各方面的发展要求，实现经济社会各构成要素的良性互动，推动经济发展和社会全面进步。

中国的科学发展，以转变发展方式为重点，强调发展的可持续性。在新世纪新阶段，中国把发展突出建立在优化经济结构、提高质量效益的基础上，加快建设资源节约型、环境友好型社会，增强发展的可持续性。

中国的科学发展，以人民群众的利益为出发点，强调人民群众的力量、作用和共享。通过充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性，广泛动员和组织亿万群众投身科学发展的实践，使发展的成果惠及广大人民群众，不断提高人民群众的思想道德素质和科学文化素质，不断提高人民群众的生活质量和健康水平，充分保障人民群众享有的经济、政治、文化、社会等各方面的权益。

中国的科学发展道路必将造福于中国人民，并对人类发展和进步作出重大贡献。

# 序言

中国共产党第十六次全国代表大会召开以来的十年，是中国在科学发展观的引领下取得辉煌成就的十年。十年来，以胡锦涛为总书记的中共中央团结带领中国各族人民，团结奋进，努力拼搏，中国的综合国力大幅提升，人民生活水平不断提高，城乡面貌发生巨大变化，社会更加和谐稳定。

住房和城乡建设事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，涵盖城镇住房保障、房地产市场调控、城乡规划建设管理、建筑市场和工程质量安全监管等多个领域，与人民群众生活和经济社会发展息息相关。十年来，住房城乡建设系统的广大职工，深入贯彻落实科学发展观，不断解放思想、开拓创新，推动住房和城乡建设事业持续健康发展。城乡空间布局更加合理，城乡宜居水平不断提升，居民住房条件显著改善，建筑业和房地产业蓬勃发展。十年来住房城乡建设事业取得的成就，充分地论证了坚持科学发展观对于中国经济社会又好又快发展的极端重要性。

根据中国国务院新闻办公室的统一安排，中国建筑业出版社组织编写了这本《聚焦中国之科学发展——城乡新貌》的小册子，全面地展现十年来在科学发展观的指导下，住房城乡建设事业经历的不凡发展历程、取得的瞩目发展成绩，及对未来发展的展望，以帮助国外的朋友们更加深入地了解中国、了解中国住房城乡建设事业。

再过不久，中国共产党第十八次全国代表大会即将召开，中国又将站在一个崭新的历史起点。面对着新的机遇和挑战，中国住房城乡建设系统将以更加昂扬的斗志和更加扎实的工作，不断促进人民群众住有所居和城乡建设事业科学发展。希望海内外的朋友们，更加关心、支持和帮助中国住房城乡建设事业。让我们共同为建设人类宜居城乡贡献智慧和力量！

本书编委会

2012年9月8日



## 目录

### 序言

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 第1章 住房建设与发展.....                    | 1  |
| 1.1 住房保障：关注民生，和谐发展 .....            | 2  |
| 1.2 房地产市场：深化改革，稳步发展 .....           | 15 |
| 1.3 住房公积金制度：日趋完善成熟，促进住有所居 .....     | 26 |
| 第2章 城乡规划.....                       | 35 |
| 2.1 城乡规划管理体制逐步完善 .....              | 36 |
| 2.2 推进城镇体系规划工作，促进城乡区域协调发展 .....     | 39 |
| 2.3 发挥城市规划综合调控作用，引导城乡建设合理有序发展 ..... | 40 |
| 2.4 加强历史文化名城名镇名村保护工作，切实保护文化遗产 ..... | 44 |
| 2.5 低碳生态城规划建设初见成效 .....             | 45 |
| 2.6 积极推动汶川、玉树、舟曲灾后恢复重建工作 .....      | 46 |
| 2.7 工作展望 .....                      | 47 |
| 第3章 城市建设工作.....                     | 49 |
| 3.1 城市市政道路桥梁 .....                  | 50 |
| 3.2 城镇供热行业发展情况 .....                | 52 |
| 3.3 城镇燃气行业 .....                    | 54 |
| 3.4 城镇供水行业发展情况 .....                | 56 |
| 3.5 城镇排水与污水处理 .....                 | 59 |
| 3.6 城市生活垃圾处理行业 .....                | 61 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 3.7 城市综合交通 .....              | 62  |
| 3.8 数字化城市管理 .....             | 64  |
| 3.9 城镇园林绿化 .....              | 65  |
| 3.10 世界遗产和风景名胜区 .....         | 67  |
| 第 4 章 村镇建设 .....              | 71  |
| 4.1 农村住房建设 .....              | 73  |
| 4.2 村镇人居环境改善 .....            | 77  |
| 4.3 小城镇建设 .....               | 79  |
| 4.4 特色村镇保护与发展 .....           | 80  |
| 4.5 建材下乡 .....                | 83  |
| 第 5 章 建筑工程 .....              | 85  |
| 5.1 建筑市场 .....                | 86  |
| 5.2 工程质量安全 .....              | 98  |
| 第 6 章 建筑节能与科技 .....           | 105 |
| 6.1 建筑节能与绿色建筑 .....           | 106 |
| 6.2 建设科技与创新 .....             | 114 |
| 第 7 章 附录 .....                | 123 |
| 7.1 十年来出台的有关住房城乡建设的重要法规 ..... | 124 |
| 7.2 部门规章立法工作积极推进 .....        | 126 |

## 第 1 章

# 住房建设与发展



中国共产党“十六大”以来，中国房地产市场迅速发展，市场规模不断扩大，市场规则不断完善，市场秩序不断规范，在改善城镇群众居住条件、促进经济社会发展等方面发挥了重要作用。

## 1.1 住房保障：关注民生，和谐发展

党的“十六大”后，中国坚持深化住房制度市场化改革，在不断完善房地产市场体系、满足不同收入家庭的住房需要的同时，加快建立和完善适合中国国情的住房保障制度。党的“十七大”提出“要努力实现全体人民住有所居”的目标以来，各地区、各部门深入贯彻落实科学发展观，强化责任落实，完善政策体系，加大投入力度，加强监督管理，持续加大保障性安居工程建设力度，住房保障工作进入了加快发展时期，一大批中低收入家庭住房条件得以改善。

### 1.1.1 住房供应：市场供应和政府保障结合

进入 21 世纪后，随着工业化、城镇化的快速发展，中国城镇住房矛盾呈现出新的特征。受多种因素影响，中国商品住房价格上涨较快，部分城市的涨幅高于城镇居民收入增幅，中低收入家庭的住房支付能力降低，住房困难问题开始显现。

面对低收入家庭住房支付能力不足、新就业职工和外来务工人员住房困难等问题，国家不断完善住房政策体系，健全体制机制，力求形成市场供应和政府保障相结合的住房供应体系。一方面，加强房地产市场调控，稳定住房价格，发挥市场对解决居民住房问题的主渠道作用；另一方面，强化政府住房保障责任，对依靠自身

努力无法解决住房困难的群体给予支持和帮助。

2003 年，国务院提出调整住房供应结构，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品房住房；加快建立和完善适合中国国情的住房保障制度，廉租补贴、实物配租相结合。

2007 年，加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系，成为国务院关于住房问题文件的主题。此后，廉租住房制度逐步发展为解决城市低收入家庭住房困难的主要途径。

2008 年，为应对国际金融危机冲击，中央决定大规模实施保障性安居工程。主要包括加快实施国有林区、垦区、中西部地区、中央下放地方煤矿棚户区区和采煤沉陷区民房搬迁维修改造工程，加大廉租住房建设力度。

2009 年 12 月，住房和城乡建设部提出用 5 年左右时间基本完成集中成片城市和国有工矿棚户区改造。

2010 年，经国务院同意，住房和城乡建设部指出要大力发展公共租赁住房，主要面向城市中等偏下收入住房困难家庭供应，有条件的地区，可以将新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应范围。

2011 年，国务院办公厅发文进一步明确，大力推进以公共租赁住房为重点的保障性安居工程建设，根据实际情况继续安排经济适用住房和限价商品住房建设，加快实施各类棚户区改造。同时，还明确中国住房保障覆盖对象范围除了城镇低收入

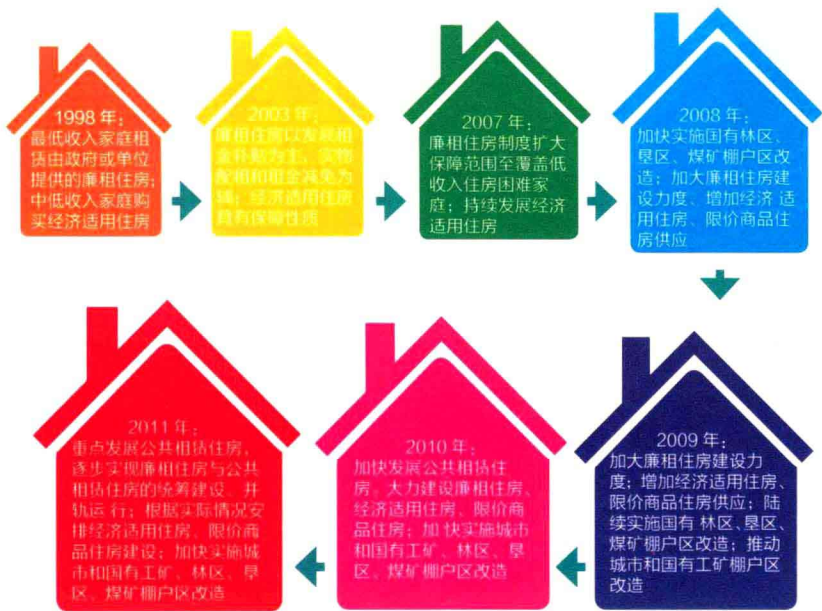


图1-1 中国城镇住房保障体系演进历程

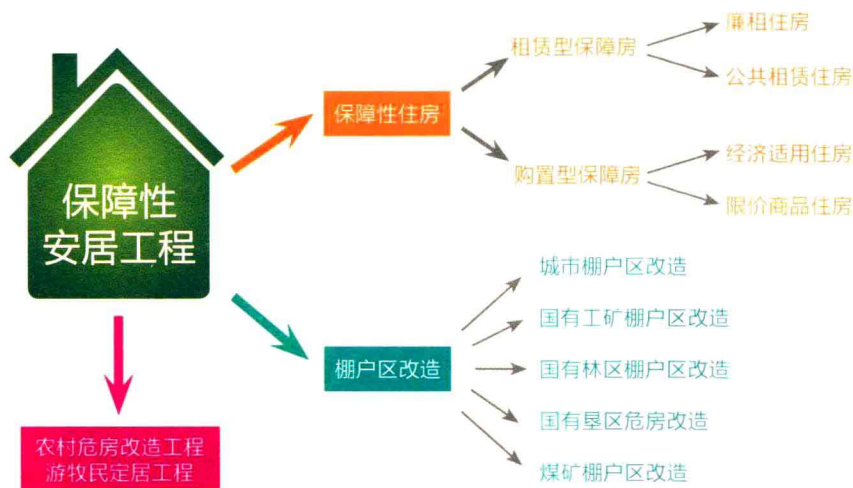
家庭外，还涵盖中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工、在城镇有稳定就业的外来务工人员等群体（图 1-1）。

至此，中国基本形成了以廉租住房（含发放租赁补贴）为基础，以公共租赁住房为重点，包括适当发展经济适用住房、限价商品住房，加快棚户区改造等在内的城镇住房保障制度。

## 1.1.2 住房保障体系

### 1. 住房保障方式

中国的住房保障方式采用世界各国普遍的做法。一种是实物保障，即向符合条件的家庭提供实物保障性住房，包括廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、棚改安置住房，以及部分地方建设的限价商品住房。各类保障性住房建设和棚户区改造，均已纳入了保障性安居工程范围（图 1-2）。另一种是发放货币补贴，即向符合条件的家庭发放住房租赁补贴，支持其在市场上租赁适当的住房。现阶段中国小户型租赁住房短缺、住房供求矛盾还比较突出，尚不具备以货币补贴为主的条件，还需大规模建设保障性住房。当住房供求关系缓和以及住房租赁市场有了一定发展后，可以逐步转为以货币补贴为主。实践中，由各地区结合本地实际情况，因地制宜地确定住房保障方式和保障房类型。



对应城乡不同家庭的情况，各地分别采取提供保障性住房、实施棚户区（危房）改造等方式，解决他们的住房困难

图1-2 保障性安居工程类型构成

## 2. 多层次住房保障模式

在多项政策的综合作用下，中国住房保障制度日益完善，形成了以住房困难为首要依据确定住房保障对象，再依家庭收入不同核定具体保障方式和政策支持强度的实施机制。

对住房支付能力较低的城市低收入家庭，通过配租廉租住房、发放租赁补贴的方式来解决其住房困难。向这些家庭配租的廉租住房房源通过新建，对政府持有的存量住房进行改建，以及在市场上收购、长期租赁存量住房等方式多渠道筹集。新建廉租住房由财政投资建设，以低租金面向城镇低收入住房困难家庭出租。廉租住房保障的另一种方式是发放租赁补贴，由低收入家庭在市场上自行承租住房。单套建筑面积控制在 50 平方米以内、人均建筑面积 13 平方米左右，保证基本居住功能。

对有一定住房支付能力的低收入和中等偏下收入家庭，通过配租公共租赁住房，以及提供经济适用住房、限价商品住房等方式来解决这些家庭的住房困难。公共租赁住房由政府组织、政策支持、社会投资或政府投资建设，以适当价格出租，主要解决城镇中等偏下收入家庭、新就业职工、进城务工人员等群体的住房困难(图 1-3)。一些地方，如重庆、上海等地，将公共租赁住房保障对象范围扩大至各类住房困难家庭，不设收入和户籍限制。单套建筑面积以 40 平方米左右的小户型为主。经济适用住房由政府组织、社会投资建设，按照保本微利原则向有一定支付能力的城镇低



公共租赁住房有单元型和宿舍型两种，左图为上海“新江湾城”公租房。右图为合肥“蓝领公寓”

图1-3 “十二五”时期要重点发展公共租赁住房

收入住房困难家庭出售。新建经济适用住房，实行土地划拨、税费减免、信贷支持，按照保本微利原则，面向城镇低收入住房困难家庭配售。单套建筑面积控制在 60 平方米以内；购房人拥有有限产权，购房满 5 年可转让，但应按照规定交纳土地收益等价款；政府具有优先回购权。经济适用住房建设规模由各地自行确定，操作上允许各地因地制宜，如采取租售并举以及分期购买、与政府共有产权等办法。此外，部分房价较高、上涨较快的城市为调整住房供应结构、控制房价过快上涨，发展了**限价商品住房**，面向本地中等及以下收入住房困难家庭出售。房单套建筑面积一般控制在 90 平方米以下。开发建设限价商品住房，应在限套型、限房价的基础上，采取竞地价、竞房价的办法，以招标方式确定开发建设单位。

对居住在城市、国有工矿、国有林区（场）、国有垦区和中央下放地方煤矿等各类棚户区内的居民，通过实施棚户区改造，改善其住房条件。各类棚户区改造主要通过市场化运作，资金来源多渠道，通过政府补助一点、企业出一点、住户拿一点的方式，用有限的财力解决不同群体的住房困难。

城市和国有工矿棚户区改造和建设，由各地按照政府主导、市场运作、群众参与的原则开展，居民补偿安置采取实物安置房和货币补偿等方式。城市和国有工矿棚户区改造工作由住房和城乡建设部门牵头负责，其他部门在资金、税费等方面给予支持。国有林区（场）棚户区（危旧房）改造，由林业部门牵头负责，具体实施中在统一规划基础上由林场和职工自主修建，发改、建设等部门在资金、建设等方面给予支持。垦区危房改造，由农业部门牵头负责，发改、建设等部门在资金等政策等方面给予支持。中央下放的矿煤矿棚户区改造，由发改部门牵头负责，计划任务、资金补助等每年根据情况测算、下达。

对其他较高收入家庭，通过税收、信贷等政策，引导购买或者租赁商品住房来解决。支持发展中低价位、中小套型普通商品住房。

### 3. 土地、财政、税收和信贷优惠政策

在深入推进城镇保障性安居工程建设的同时，也逐步完善了土地供应、财政投入、信贷优惠、税费减免等支持政策。

在土地供应方面，采取计划单列、优先安排、应保尽保，部分建设用地采用行政划拨方式供应，允许商品住房价格较高、建设用地紧缺的直辖市和少数省会城市开展集体建设用地建设公共租赁住房试点。廉租住房、经济适用住房建设用地，采用行政划拨方式供应；公共租赁住房项目采取划拨、出让等方式供应土地，事先要规定建设要求、套型结构等，作为土地供应的前置条件。城市和国有工矿棚户区改造安置住房用地纳入当地土地供应计划优先安排。林区棚户区改造，原则上实行原

地改建，不扩大占地规模，人均建设用地不得突破当地规定。确需异地改建的，经过充分论证，在土地供应计划中优先安排。2010年至2012年间，全国保障性安居工程土地供应总量逐年增长。2010年为2.51万顷，2011年为4.36万公顷，2012年为5万公顷，满足了大规模建设城镇保障性安居工程的用地需要。

在财政收入方面，中央财政对地方保障性住房建设给予补助，从2012年开始，对城镇保障性安居工程直接相关的基础设施配套建设投资也安排了补助资金。省级政府在财政预算中安排资金，市（县）政府按照规定渠道筹集资金。地方各级人民政府财政性资金投入除了一般预算资金外，还包括住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用后，剩余部分土地出让收益，廉租住房租金收入全部用于廉租住房建设，政府投资的公共租赁住房租金收入专项用于偿还公共租赁住房贷款，以及公共租赁住房的建设、维护和管理。

在信贷优惠方面，鼓励银行业金融机构发放建设贷款。城镇保障性安居工程建设项目在贷款利率、项目资本金等方面有相关的优惠政策。开展利用住房公积金贷款支持保障住房建设试点工作，在重点支持公共租赁住房建设的同时，还可用于经济适用住房、列入保障性住房规划的城市棚户区改造项目安置用房。

各类保障性住房在建设、买卖、经营等环节，实行减免税收政策，免征或减征所涉及的城镇土地使用税、契税、印花税、营业税，以及免收城市基础设施配套费等各项行政事业性收费、政策性基金的政策。

符合规定的地方政府融资平台公司可发行企业债券或中期票据，专项用于公共租赁住房等保障性安居工程建设。承担保障性安居工程建设项目的其他企业，也可以在政府核定的保障性安居工程建设投资额度内，通过发行企业债券进行项目融资。对发行企业债券用于保障性安居工程建设的，优先办理核准手续。

鼓励民间资本参与保障性安居工程建设，享受相应的政策性住房建设政策。对民间资本参与保障性安居工程建设给予信贷支持、贷款贴息、税费减免、土地供应等支持政策。

### 1.1.3 保障性安居工程

“十六大”以来，中国住房保障工作进入快速发展期。特别是“十七大”后，成为中国历史上政府投入最多、建设规模最大、工作成效最为明显的时期。2007年至2011年，中央财政安排的年度补助资金由72亿元增加至1713亿元，年均增长121%（图1-4）。同时，对各类保障性安居工程建设项目的补助力度也逐步加大。

各地区、各部门认真贯彻落实党中央的决策部署，积极大规模推进保障性安居