

中国城镇住房制度改革全书

总顾问	侯 捷		
主 编	高尚全	储传亨	
副主编	张中俊	潘其源	陈学斌
	郑吉荣	何绍一	

中国计划出版社

1996 北京

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇住房制度改革全书 / 高尚全, 储传亨主编. —
北京: 中国计划出版社, 1996. 8
ISBN 7-80058-499-2

I. 中… II. ①高… ②储… III. 住宅, 城镇-分配(经济)
-经济体制改革-中国-手册 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 13480 号

ISBN 7-80058-499-2



9 787800 584992 >

中国城镇住房制度改革全书

高尚全 储传亨主编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京西城区月坛北小街 2 号 3 号楼)

(邮政编码: 100837)

新华书店发行

印刷厂印制

787×1092 毫米 1/16 79.125 印张 2076 千字

1996 年 8 月第一版 1996 年 8 月第一次印刷

印数 1—5000 册

☆

ISBN 7-80058-499-2 / F. 310

定价: 198 元

《中国城镇住房制度改革全书》

编委会名单

总顾问 侯捷 (建设部部长、国务院房改领导小组副组长)
主编 高尚全 (国家体改委原副主任、中国城镇住房制度研究会会长)

储传亨 (建设部原副部长、国务院房改领导小组顾问)
副主编 张中俊 (国务院房改领导小组原办公室主任)
潘其源 (中国房地产业协会副会长兼秘书长)
陈学斌 (国务院房改领导小组办公室主任)
郑吉荣 (建设部房地产业司副司长)
何绍一 (北京住宅研究会副会长)

编委 (依姓氏笔划为序)

丁先觉	于山林	万香琴	王国庭	王志坚	王雪光	邓海乾
孙华起	刘志宇	刘冬	刘贺明	朱超	李子仲	李永民
李稚琳	张学斌	吴政同	林杰	苗乐如	郑修建	南京明
赵洪年	皋玉凤	许子敬	崔扬	崔恒德	蒋立新	谢晓帆
谭春霖	魏伟					

撰稿人 (依姓氏笔划为序)

万香琴	王珏	王国庭	王志坚	王金永	王松杰	王福祥
邓海乾	叶伯初	冯雪尧	卢有杰	卢泽武	刘秉起	刘志宇
刘冬	刘再云	刘贺明	刘晓梅	许子敬	朱建萍	许南
刘克溪	孙才厚	张中俊	何绍一	李子仲	李永根	张绮
张强	张璟	张学斌	李庆生	杜文泉	呼燕萍	吴政同
吴贵生	吴伟煜	<u>张建忠</u>	<u>李有达</u>	陈达新	邵玉斌	郑吉荣
林杰	苗乐如	罗建伟	周勤生	郭旭东	范思炯	杨鲁
孟更生	郑修建	南京明	姚伟华	皋玉凤	袁怡中	凌应铜
黄莺飞	崔荣明	崔建起	曹立群	蒋立新	谢晓帆	舒文玲
蒋锡元	韩战和	蔡志龙	魏伟			

邓小平同志 1980 年 4 月 5 日与 中央负责同志的谈话

（摘房改部分）

关于住宅问题，要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列政策。城镇居民个人可以购买房屋，也可以自己盖，不但新房子可以出售，老房子也可以出售。可以一次付款，也可以分期付款，10 年、15 年付清。住宅出售以后，房租恐怕要调整。要联系房价调整房租，使人们考虑到买房合算。因此要研究逐步提高房租。房租太低，人们就不买房子了。繁华的市中心和偏僻地方的房子，交通方便地区和不方便地区的房子，城区和郊区的房子，租金应该有所不同。将来房租提高了，对低工资的职工要给予补贴。这些政策要联系起来考虑。建房还可以鼓励公私合营或民建公助，也可以私人自己想办法。农村盖房要有新设计，不要老是小四合院，要发展楼房。平房改楼房，能节约耕地。盖什么样的楼房，要适合不同地区、不同居民的需要。

李鹏总理给全国住房制度改革 经验交流会的贺信

欣悉全国住房制度改革经验交流会在上海召开，我谨表示热烈的祝贺。预祝大会取得圆满成功！

党中央、国务院非常关心广大居民的住房问题。今后十五年，国家要提倡改善居民消费结构，重点解决住和行的问题。建筑业要成为带动整个经济增长的支柱产业。住房问题是一项关系到经济发展和社会稳定的大事，各级政府一定要高度重视，把这个问题抓好，到本世纪末，使城乡居民居住条件有较大的改善。

住房制度改革是解决群众住房问题的重要出路，也是建立社会主义市场经济体制的重要组成部分，应该积极进行。各地结合落实《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》创造了很多很好的经验，起到了示范作用，使全国的房改工作取得了较大进展。特别是国家安居工程的实施，得到了各级政府和广大居民的支持和拥护。住房建设速度加快，广大居民的住房状况得到了改善。

住房制度改革，是经济问题，也是社会问题，牵涉到广大群众的切身利益。因此，各级党政主要领导要重视和支持这项改革；国务院各部门积极支持配合，为建立新的住房制度做出努力；各级房改和建设部门的职工要勤奋工作、勇于探索，在

实践中创造出更多更好的经验，推动全国的房改工作深入向前发展，为改善人民群众居住条件，做出更大的贡献！

一九九五年十二月十二日

序

邓小平同志在1980年4月就我国住宅政策问题与中央领导同志谈话，提出了要在我国城镇进行住房制度改革，并指明了方向和重要政策，至今已经整整十六年了。十六年来，全国各地不断探索实现城镇住房制度改革的具体途径，从理论准备到方案制定，从少数城市试点到全国城市范围内推行，从寻找政策突破口到综合配套改革，已经取得了可喜的成果。但是，城镇住房制度改革作为我国经济体制的一项重大改革，无论是理论研究还是实践操作都还有待于我们继续努力，特别是确立完善的新的住房体制，房改的任务仍然是任重道远的。

由于种种原因，房改不可能一蹴而就，而且也很难单项突进，但是房改也不能旷日持久。有些专家很早就发出了呼吁，房改不宜久拖，房改拖得时间越长，国家和企业在转换机制上所付出的代价越大，而且将阻碍企业深化改革进程和拖延社会主义市场经济体制的建立。房改能否加快进程？怎样才能加快？这是摆在全国房改理论和实践工作者面前的重大课题。

《中国城镇住房制度改革全书》的编辑出版就是为了帮助大家进一步搞好理论研究和指导实践而做的一种努力。本书分为理论篇、操作篇、方案篇、经验篇、探索篇、国际篇、法规篇、大事记、政策问答篇等主要篇章，汇集了不同时期主持房改的领导的重要讲话和专家学者的代表性文章。这对于大家研究房改的历史，总结经验，探索未来，深化改革会有一定的帮助。本书还约请了有实践经验的工作者专门撰写了关于公积金、调整房租、建房售房、财政金融等专业的文章，收集整理全国房改会的经验材料和与住房制度改革有关的重要法规文献，以方便读者查阅，对当前房改实践者亦具有实用意义。同时，对房地产工作者和对房改有兴趣的广大读者也是一本扩大知识领域的工具书。

这本书是几十位房改理论和实践工作者辛勤劳动的结晶，资料完整翔实，具有权威性、系统性、实用性等特点。我们希望这部书的出版，能对加快我国城镇住房制度改革的进程，从根本上解决居民的住房问题，丰富住房经济理论的宝库作一点微薄的贡献。

高尚全 储传亨
一九九六年八月一日

目 录

第一篇 理论篇

怎样认识城市住宅商品化 (苏星)	1
关于城镇住房制度改革的几个问题 (陈俊生)	5
我国经济发展和体制改革迫切要求房地产业有一个大的发展 (马洪)	12
贵在起步 贵在坚持 (陈锦华)	17
谈谈企事业单位住房制度改革问题 (储传亨)	25
发展住房金融业务 促进城镇住房制度改革 (王岐山)	28
要认真研究居民住房储蓄问题 (刘国光)	30
严谨 务实 博采众长 搞好中国城镇住房制度改革研究 (高尚全)	31
中国城镇住房制度改革的实践和探索 (张中俊)	32
中国住房制度改革的政策设计评估和近期设计以及制约因素 (杨鲁)	44
论房租制度的改革 (郑吉荣)	55
附：重要课题报告	
航空航天部 710 研究所课题报告	64
一、住房制度的基本模式	64
二、住房商品化中的价格和利率分析	75
三、城镇居民家庭对住房商品化的承受能力	79
四、住房制度改革的目标和途径	87
五、政策建议	90
社会保障商品房体系研究报告	94
总 论	94
一、对我国住宅问题的认识	94
二、住房制度改革目标与社会保障商品房体系	96
三、社会保障商品房的经营管理	97
四、社会保障商品房的租售价格	98
五、经济实用住房的建设实施	100
六、经济实用住房的资金筹集和融通管理	102
住房机制转换问题研究	105
一、解决城镇居民住房问题的根本出路是实现住房商品化	105
二、关于住房机制的转换	109

三、建设社会保障住房与住房商品化的关系	113
社会保障商品房租售价格	115
一、社会保障商品房租售问题概述	115
二、社会保障房开发成本构成	116
三、社会保障商品房价格确定	117
四、城镇居民消费结构及承受力	120
五、结论和建议	125
经济适(实)用住房建设的前途和实施措施	126
一、经济适(实)用住房的含义	126
二、经济适(实)用住房的规划和建设	129
三、政府对经济适(实)用住房的扶持	131
四、降低经济适(实)用住房造价的措施	132
五、经济适(实)用住房的前途	134
社会保障商品房的管理体制	135
一、决策协调机构	135
二、开发建设机构	136
三、管理机构的经营范围和内容	136
四、建立必要的社会监督、投诉制度	139
五、维修服务机构	140
住房资金的筹集和融通	141
一、发展住房金融是建立社会保障商品房体系的前提条件	141
二、建立抵押贷款制度,发展规范化的住房金融业务, 是促进社会保障商品房体系建立的有效途径	144
三、多元化的住房资金管理机构 and 住房金融机构体系, 是建立社会保障商品房体系的重要保证	147

第二篇 操作篇

第一章 推行住房公积金制度	151
第一节 推行住房公积金制度的目的和意义	151
第二节 住房公积金制度的内容	153
第三节 住房公积金的管理体制	156
第四节 住房公积金的缴交和支取	160
第五节 住房公积金的管理	173
第六节 住房制度改革资金的管理	183
第七节 住房公积金制度的监督	201
第二章 关于调整公有住房租金	206
第一节 关于调整公房租金的意义	206
第二节 公房租金改革的历程	208
第三节 国务院《决定》关于租金改革的目标与政策	212
第四节 当前租金改革的情况	213

第三章 出售公有住房	214
第一节 出售公有住房的历史回顾	214
第二节 出售公有住房的目的和意义	215
第三节 出售公有住房的政策规定	215
第四节 成本价、标准价及有关房价折扣的测定	217
第五节 成本价、标准价及各项折扣实例	220
第六节 买房与租房的选择,“租买比”问题	221
第四章 加快经济适用住房的开发建设	223
第一节 经济适用住房概念	223
第二节 建设经济适用住房的意义	223
第三节 经济适用住房的开发与组织	225
第四节 经济适用住房供应	227
第五节 经济适用住房的政策扶持	228
第五章 关于企业的住房制度改革	229
第一节 传统企业住房制度及特征	230
第二节 企业住房制度改革的任务	231
第三节 企业住房制度改革的外部环境与过渡性措施	232
第六章 介绍两个典型的住宅合作社	234
第一节 昆明住宅合作社的基本制度与情况	234
第二节 北京新兴住宅合作社的基本制度与发展概况	255
第七章 切实加强我国城镇住房制度改革中的国有资产管理工作的	264
第一节 我国城镇住房制度改革中国有资产管理的现状	264
第二节 国有住房的主要界定政策和依据	266
第三节 认真做好城镇住房制度改革中的国有资产管理工作的	267

第三篇 方 案 篇

第一章 国务院批准的试点城市房改方案	269
第一节 国务院批准的烟台市房改方案	269
第二节 国务院批准的蚌埠市房改方案	274
第三节 国务院批准的唐山市房改方案	276
第四节 国务院办公厅批准的上海市房改方案	279
第二章 部分省市、单位住房制度改革方案	284
1、中央国家机关	284
2、北京市	285
3、上海市	288
4、天津市	291
5、黑龙江省	296
6、吉林省	299
7、辽宁省	302
8、山西省	306
9、陕西省	318

10. 甘肃省	323
11. 宁夏回族自治区	329
12. 青海省	333
13. 河南省	338
14. 湖南省	342
15. 山东省	350
16. 江苏省	356
17. 浙江省	363
18. 广东省	369
19. 广西壮族自治区	372
20. 云南省	377
21. 贵州省	380
22. 四川省	384
23. 西藏自治区	390
24. 海南省	398
第三章 军队住房制度改革	402
第一节 军队住房制度改革的重要意义	403
第二节 军队住房制度改革的基本内容	404
第三节 军队住房制度改革	406
第四节 军队住房制度改革的展望	407
第四章 铁路住房制度改革	409
第一节 铁路按系统搞房改的意义	409
第二节 铁路住房制度改革方案和内容	410
第三节 铁路按系统房改取得的成绩	415
第四节 铁路住房制度改革的发展趋势	417
附录 铁路房改指导性方案	418
第五章 石油独立工矿区的住房制度改革	430
第一节 石油独立工矿区按系统实施房改的意义	430
第二节 石油独立工矿区房改进展情况	431
附录 石油独立工矿区住房制度改革指导性方案与配套政策	433
第六章 中国工程物理研究院的住房制度改革	439
第一节 中物院独立操作房改的原因和意义	439
第二节 中物院独立操作房改的基本特点	440
第三节 中物院深化住房制度改革方案	440
第四节 各级房改部门对《中物院房改方案》的意见及建议	443
第五节 中物院房改近期的做法及成就	443
第七章 煤炭行业的住房制度改革	444
第一节 煤炭行业按系统独立实施房改的必要性	444
第二节 煤炭行业房改的进展情况	447
附录 煤炭行业房改指导性方案与配套政策	450

第四篇 经 验 篇

第一章 房改试点阶段的经验	468
----------------------------	------------

烟台市房改试点的回顾与瞻望	468
蚌埠市住房制度改革的实践与思考	478
唐山市从唐山房改议“提租补贴”	483
第二章 房改全面推行阶段的经验	486
我们是怎样推行公积金制度的（上海市住房制度改革办公室）	486
深刻领会邓小平同志的房改思想 加速住房与市场衔接 （深圳市人民政府住房制度改革办公室）	490
转换机制 配套动作 全面推进住房制度改革（上饶地区行政公署）	496
加大力度 加快步伐 不断推进住房制度改革（密云县人民政府）	499
立足企业经营机制转换 加速住房商品化社会化（张家港港务局）	502
亏损企业深化房改的探索（天津重型机器厂）	506
转换经营机制 发展房地产业 加速矿区住房制度改革（阜新矿务局）	508
联合起来 向住房商品化社会化迈进（成都电机厂）	511
逐步深化改革 加速住房建设（铁道部株洲电力机车工厂）	515
第三章 1995 年全国房改经验交流会材料	517
1. 北京市	517
2. 湖南省	522
3. 武汉市	525
4. 南京市	535
5. 大庆市	540
6. 厦门市	543
7. 济南市	546
8. 大连市	549
9. 常州市	555
10. 潍坊市	559
11. 沧州市	561
12. 西安市	566
13. 德州市	574
14. 徐州市	577
15. 桂林市	581
16. 蓟县	585
17. 柳州市	587
18. 宝鸡市	591
19. 滕州市	594
20. 桂林市	598
21. 石家庄市	602
22. 北京市石景山区	606
23. 荆沙市	609
24. 晋城市	614
25. 建设银行北京市分行	617
26. 建设银行上海市分行	622
27. 苏州市	626
28. 长春市	630
29. 兰州铁路局	636

30. 天津市	638
31. 张家港港务局	641
32. 淮海水泥厂	645

第五篇 金融篇

第一章 住房金融概要	649
第二章 住房信贷资金来源	650
第三章 住房信贷资金运用	652
第四章 住房信贷业务结算	655
第五章 建设银行房地产信贷部	656
第六章 烟台住房储蓄银行的实践及效果	657
第七章 蚌埠住房储蓄银行的实践及效果	659

第六篇 世界银行在中国的房改试点

第一章 世界银行对中国住房与社会保障制度改革贷款项目的由来	663
第一节 历史背景	663
第二节 项目形成过程	663
第三节 项目确立	665
第二章 世行项目的主要内容及其理论政策意义	665
第一节 项目的主要内容	665
第二节 实现目标的战略措施和运作原则	666
第三节 项目的理论政策意义	667
第三章 项目的主要特点及其现实意义	668
第一节 项目的主要特点和优势	668
第二节 需要在实践中努力去解决的问题	671
第四章 各城市推进项目情况	672
第一节 北京市推进项目情况	672
第二节 成都市推进项目情况	674
第三节 宁波市推进项目情况	676

第七篇 香港地区与国外篇

第一章 香港的公共房屋	680
第二章 新加坡的住房制度与公积金制度	683
第三章 越南住房制度改革	689
第四章 日本住房现状与政策	689

第五章 泰国政府住房银行住房融资的发展	697
第六章 印度尼西亚住宅建设情况	699
第七章 韩国住宅建设	701
第八章 对马来西亚住房政策的考察	703
第九章 美国的住房抵押贷款制度	705
第十章 美国住房的概况	710
第十一章 英国社会住房供应和管理情况简介	715
第十二章 德国住房储蓄体系	727
第十三章 国外军队住房制度简介	731

第八篇 联合国对人类居住问题的看法与决议

第一章 联合国人类住区与生境中心简介	734
第二章 温哥华人类住区宣言	739
第三章 到 2000 年全球住房战略	744

第九篇 政策法规篇

一、国务院及国务院住房制度改革领导小组文件	783
1. 国务院关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革 实施方案 (国发 [1988] 11 号文件)	783
2. 国务院住房制度改革领导小组关于鼓励职工购买公有旧住房的意见 (国办发 [1988] 13 号文件)	787
3. 国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知 (国发 [1991] 30 号文件)	788
4. 国务院住房制度改革领导小组关于全面推进城镇住房制度 改革意见 (国办发 [1991] 73 号文件)	790
5. 国务院房改领导小组明传电报的电文 (1992 年 2 月 19 日)	793
6. 国务院办公厅、中央军委办公厅关于地方、军队密切配合搞好军队住房 制度改革工作的通知 (国办发 [1992] 36 号)	794
7. 国务院房改领导小组关于印发住房资金管理中心章程 (试行) 的通知 (房改字 [1992] 30 号)	795
8. 国务院关于深化城镇住房制度改革的决定 (国发 [1994] 43 号文)	797
9. 国务院办公厅关于转发国务院住房制度改革领导小组国家 安居工程实施方案的通知 (国办发 [1995] 6 号文)	802
10. 国务院住房制度改革领导小组关于贯彻《国务院关于深化 城镇住房制度改革的决定》的通知 (房改字 [1994] 4 号)	804
11. 国务院住房制度改革领导小组关于印发李铁映等同志在贯彻 《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》工作会议上的讲话的通知 (房改字 [1994] 5 号)	805

12. 国务院住房制度改革领导小组关于印发《国务委员李铁映在部署国家安居工程工作会议上的讲话》的通知 (房改字 [1995] 3 号文件)	822
13. 国务院住房制度改革领导小组关于印发朱镕基、李铁映等同志在全国房改经验交流会上的讲话的通知 (房改字 [1996] 1 号)	826
14. 国务院办公厅转发国家教委等部门关于加快解决教职工住房问题的意见的通知(国办发 [1995] 18 号)	836
二、相关的法律法规、部门规章和规范性文件	840
(一) 法律	840
1. 中华人民共和国城市房地产管理法	840
2. 中华人民共和国中国人民银行法	846
3. 中华人民共和国商业银行法	850
4. 中华人民共和国担保法	859
5. 中华人民共和国税收征收管理法	867
6. 中华人民共和国土地管理法	873
7. 中华人民共和国城市规划法	879
(二) 法规	883
1. 中华人民共和国土地管理法实施条例	883
2. 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例 (国务院第 55 号令)	887
3. 国务院关于严格控制城镇住宅标准的规定(国发 [1983] 193 号)	891
4. 国务院城市私有房屋管理条例(1983 年 12 月 17 日国务院发)	892
5. 国务院城市房屋拆迁管理条例(1991 年 1 月 18 日国务院第 78 号令)	894
6. 中共中央、国务院关于进一步加快发展第三产业的决定(中发 [1992] 5 号)	898
7. 国务院关于发展房地产业若干问题的通知(国发 [1992] 61 号)	900
8. 建设部职能配置、内设机构和人员编制方案(国办发 [1993] 88 号)	903
9. 中华人民共和国土地增值税暂行条例(国务院 [1993] 第 138 号令)	906
10. 中华人民共和国增值税暂行条例(国务院 [1993] 第 134 号令)	907
11. 中华人民共和国营业税暂行条例(国务院 [1993] 第 136 号令)	910
12. 中华人民共和国企业所得税暂行条例(国务院 [1993] 第 137 号令)	912
13. 中华人民共和国消费税暂行条例(国务院 [1993] 第 135 号令)	914
14. 国有企业财产监督管理条例(国务院 1994 年 7 月 24 日发布)	917
15. 村庄和集镇规划建设管理条例(国务院 [1993] 第 116 号令)	921
16. 国务院关于严格审批和认真清理各类开发区的通知(1993 年 4 月 28 日)	925
17. 国务院办公厅关于在全国进一步开展清产核资工作的通知 (国办发 [1995] 17 号)	926
(三) 部门规章及规范性文件	927
建设部	927
1. 国家建委关于印发《对职工住宅设计标准的几项补充规定》的通知 (建发设字 [1981] 第 384 号)	927
2. 建设部城镇个人建造住宅管理办法(1983 年 6 月 4 日)	930
3. 建设部关于制止贱价出售公有住房的紧急通知(建房字 [1988] 第 70 号文)	931