

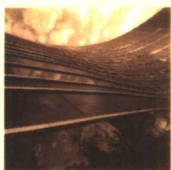
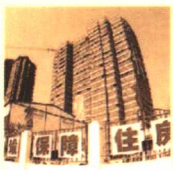


全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮

城镇住房保障

PUBLIC HOUSING IN CHINA

■ 文林峰 / 编著



中国发展出版社

全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮



城镇住房保障

PUBLIC HOUSING
IN CHINA

■ 文林峰 / 编著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇住房保障/文林峰编著. —北京: 中国发展出版社, 2007. 4

(城市管理万有文库/陈淮 主编)

ISBN 978-7-80234-014-5

I. 城… II. 文… III. 住宅—社会保障—研究—中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051736 号

书 名: 城镇住房保障

著作责任者: 文林峰

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-014-5/F·623

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 670×990mm 1/16

印 张: 21

字 数: 280 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

定 价: 40.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

《城市管理万有文库》丛书由建设部政策研究中心专家编写，涵盖城市管理领域八个方面的重要内容。本丛书格外强调实用性、权威性和政策性。是业内人士制定城市管理政策、设计城市管理方案、解决城市管理问题，从而构建和谐社会的重要参考文献。

本丛书也是全国建设系统 MPA 指定教学参考书。

总序

在走向 2020 年“全面小康社会”的发展过程中,我们面对城镇化加速的重大挑战。

我们已经基本完成了工业化初、中期的发展任务。2006 年,中国的钢产量达到 4.2 亿吨;外汇储备超过 1 万亿美元。与这样的工业化、国际化、现代化以及市场化进程相应的,是我们的城镇化正在如火如荼;城市建设、城市改造、城市扩张和城市结构调整与功能完善正在成为国民经济最重要的推动力量之一。可以这样说,化解我国未来战略过程中的诸多重大难题,例如就业、提高农民收入和农村剩余劳动力转移、资源短缺、提高国际竞争力、实现与环境友好和可持续发展等,共同出路之一是推进城镇化。但毋庸讳言的是,我们对城市的认识是不充分的。改革开放之前,我们的基本建设方针还是“靠山、分散、进洞”,是“要准备打仗”,是“知识青年到农村去”,是“先治坡后治窝”。当前,我们迫切需要做好城市建设、城市管理、城市基础设施的完善等方面的工作。城市资源优化配置和城市综合防灾等多方面的研究,总结经验、探索规律。

城市不仅要建设,而且要管理。城市管理是公共管理中最重要的一部分之一。进入 21 世纪以来,政府如何转变职能、更充分地提供公共产品、促进社会和谐等问题,已经成为社会普遍关注的焦点。城

.....

市规划、公共交通、功用实验、原理绿化、环境改造、建筑质量、建筑市场监管、建筑节能、征地拆迁、房地产业及市场发展以至小区建设、出租车管理等都成了制度建设的迫切之需。

建设城市与管理城市,就需要一大批专业化的干部人才。为加强城市管理领域的人才培养,满足实践发展的迫切需要,提高建设系统各级干部的专业化水平,普及城市管理的使用知识,我们特组织建设系统权威、资深的专家学者共同编写了这套《城市管理万有文库》大型丛书。

本丛书是为各级城市管理领域的实用手册性读物,按专题编写,每个专题中包括基本理论和规律概要介绍、现行法律法规及要点诠释、各地实践经验与案例三个基本部分,并兼顾介绍国内外先进成熟的经验。本丛书的编辑原则格外强调权威性、政策性、实用性和可操作性,是建设系统实际工作者的业务指南。本套丛书将作为建设部党组委托部政策研究中心与清华大学、中国人民大学合办,面向全国建设系统定向招生的MPA(公共管理硕士)教育的指定教学参考书。

由于时间仓促和经验、水平限制,本丛书的内容肯定还有诸多疏漏及不足。我们热烈欢迎读者批评指正。

本丛书在编纂过程中采用了建设部各司局委托的多项课题研究成果;丛书的出版得到了中国发展出版社的大力支持,责任编辑为本书的出版付出了巨大心血。谨在此一并表示感谢。

陈淮

2007年4月

第一章 住房保障基本理论与政策

第一节	中国住房保障工作的开展历程	1
第二节	住房保障基本概念	4
	一、住房保障	4
	二、住房保障制度	6
	三、我国住房保障存在的主要问题	8
第三节	住房保障基础理论	10
	一、收入分配理论	11
	二、公平效率理论	13
	三、国家干预理论	16
第四节	住房保障基本形式	20
	一、政府直接生产供给	20
	二、政府给发展商提供补贴， 由发展商为特殊群体供应住宅	24
	三、政府对住房租金和价格实行管制	24
	四、政府对住宅需求进行干预	27
	五、政府干预失灵	29
第五节	相关理论与概念	31
	一、最低收入家庭概念	31
	二、国际上确定最低收入线办法	31
	三、对收入线划分的不同观点	32
	四、我国对最低收入线的确定	33

第二章 廉租住房

第一节	基本理论与概念	36
第二节	廉租住房发展现状与方向	42
	一、廉租住房发展成就	42
	二、廉租住房制度存在问题	43
	三、廉租住房发展思路	44
第三节	廉租住房操作实务	45
	一、廉租住房基本规定	45
	二、实物配租	47
	三、租金补贴	52
	四、租金减免	57
	五、特殊人群的廉租住房政策	58
第四节	各城市廉租住房政策及实施案例	59
	一、北京市	59
	二、广州市	61
	三、上海市	63
	四、杭州市	64
	五、昆明市	64

第三章 经济适用住房

第一节	经济适用住房基本概念	66
第二节	经济适用住房法规政策及解读	67
	一、经济适用住房分配对象	68
	二、经济适用住房的优惠政策	70

	三、经济适用住房价格构成	71
	四、经济适用住房建设标准	73
	五、经济适用住房的管理机构	74
	六、经济适用住房的组织运作方式	75
	七、购买经济适用住房的程序	75
	八、对经济适用住房再上市交易的管理	76
	九、集资合作建房	78
	十、对违规行为的查处	80
第三节	经济适用住房政策实施成效和作用	80
第四节	经济适用住房存在的主要问题	82
第五节	“补砖头”与“补人头”	83
第六节	经济租赁房	85
第七节	经济适用住房发展方向	87
第八节	典型案例及分析	90

第四章 住房公积金

第一节	住房公积金基本政策	93
	一、住房公积金基本概念与管理机构	93
	二、住房公积金缴存与使用	111
	三、住房公积金贷款与担保	136
	四、住房公积金的监管	145
	五、住房公积金相关法律责任	150
第二节	住房公积金地方政策案例	154
	一、北京市	155
	二、上海市	158
	三、广州市	160

	四、天津市	162
	五、杭州市	164
	六、福建省	166
	七、厦门市	167
	八、青岛市	168
	九、武汉市	169
	十、长春市	170
第三节	住房公积金在住房保障中的作用 及创新发展思路	174
	一、住房公积金制度的功能定位	174
	二、住房公积金在住房保障的作用	178
	三、住房公积金发挥保障作用的创新思路	180
	四、发挥住房公积金在住房保障中作用的保障措施	183
第四节	新加坡公积金组织结构	184
	一、新加坡公积金制度的组织治理结构及其绩效分析	184
	二、新加坡组织结构对我国的启示经验	186

第五章 特殊群体的住房保障

第一节	“夹心层”家庭住房保障	188
	一、“夹心层”家庭住房问题	188
	二、“夹心层”家庭住房问题的解决方案	189
第二节	流动人口住房保障	192
	一、流动人口住房问题	193
	二、流动人口住房问题的解决方案	194
第三节	低收入拆迁家庭的住房保障	195
	一、低收入拆迁家庭的住房问题	195

	二、低收入拆迁家庭的住房解决方案	196
第四节	“城中村”居民住房问题及制度创新	197
	一、“城中村”存在的主要问题	197
	二、解决“城中村”居民的住房问题迫在眉睫	199
	三、解决“城中村”居民住房问题的方案	199
第五节	公务员住房问题及制度创新	203
	一、公务员的住房问题	203
	二、公务员住房问题的方案	204
第六节	采空沉陷区低收入家庭保障	205
	一、采空沉陷区低收入家庭的住房问题	205
	二、采空沉陷区低收入家庭的住房解决方案	206
第七节	典型案例及分析	207
	一、各地在解决“双困”家庭房 屋拆迁问题的经验和做法	207
	二、可支付租赁房“静态投资回收期”测算	209
	三、福建外来务工人员可购买经济适用住房和 享受城镇廉租房优惠政策	210
	四、绍兴市城中村改造模式	211
	五、深圳市城中村改造经验	212
	六、武汉市城中村改造及住房问题的解决经验	212

第六章 住房状况基本调查

第一节	住房状况基本调查的必要性	214
第二节	住房状况基本调查的主要内容	215
第三节	青岛市住房状况调查	216
	一、实施程序	216
	二、主要特点	218

三、调查的意义和作用	219
四、部分指标的调查结果	220

第七章 国外住房保障制度及经验借鉴

第一节	国外住房保障制度	222
	一、国外住房保障的法律体系	222
	二、住房保障的实施机构体系	224
第二节	国外住房保障制度	227
	一、法国低租金住房模式	227
	二、英国住房保障制度	228
	三、德国住房保障制度	232
	四、美国住房保障制度	233
	五、瑞典住房保障制度	238
	六、日本住房保障制度	241
	七、新加坡住房保障制度	249
	八、香港住房保障制度	252
	九、澳大利亚住房保障制度	253
	十、西班牙住房保障制度	256
	十一、荷兰住房保障制度	257
第三节	国外住房保障经验总结	260
	一、国外住房保障主要形式	262
	二、国外住房保障的经验总结	263
第四节	国外住房保障经验对我国的启示	268
	一、我国住房保障制度建设的原则	269
	二、住房保障的目标、途径和发展步骤	269
	三、保障住房供应框架	270

附录 法律法规精选

一、经济适用住房管理办法	274
二、经济适用住房价格管理办法	279
三、住房公积金管理条例	282
四、城镇最低收入家庭廉租住房管理办法	289
五、城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核 及退出管理办法	292
六、城镇廉租住房租金管理办法	296
七、北京市关于已购经济适用住房上市出售 有关问题的通知	297
八、关于制止违规集资建房的通知	298
九、关于完善在京中央和国家机关住房制度的若干意见 ...	299
十、关于进一步改善建筑业农民工作业、生活环境 切实保障农民工职业健康的通知	302
十一、北京市实施《住房公积金管理条例》若干规定	305
十二、天津市经济租赁房管理办法	307
十三、天津市经济租赁房招租补贴管理办法	310
十四、宁波市市区普通(限价)商品住房销售管理办法 ...	313
十五、大连市限价商品房建设和销售管理暂行办法 ...	316
十六、日照市城市经济适用住房市场化运作实施办法 ...	318
十七、南通市关于进一步扩大市区廉租住房 保障受益面的通知	320

后记	322
----------	-----



住房保障基本理论与政策

中国政府历来重视对贫困家庭的社会保障工作,住房保障作为社会保障体系的重要组成部分,伴随着社会经济的转轨和住房制度改革进程,经历了起步、发展和不断完善的过程。

第一节

中国住房保障工作的开展历程

1. 起步于 20 世纪 90 年代的经济适用房

始于 20 世纪 80 年代末期的住房制度改革,以实物分配向货币化发展标志,房地产市场伴随着社会主义市场经济体制的建立,开始走向商品化、市场化。为了与过去旧有体制相衔接,1991 年 12 月 31 日,国务院颁发了《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》,首次提出了建设经济适用房的新思路,并以集资合作建房方式为主,这对于促进住房制度改革、解决广大城镇职工购买较低价格的住房发挥了重大作用。特别在一些大型工矿企业、机关事业单位为解决长期的历史欠账、缓解职工住房困

难方面成效明显。

1993年8月10日,由建设部、国家土地管理局、国家工商行政管理局、国家税务总局联合发布的《关于加强房地产市场宏观管理,促进房地产业健康持续发展》文件中,再次重申:“要实行集资建房、合作建房等多种形式加快经济适用房的建设,保持住宅建设稳定增长。”1994年,国发43号文《关于深化城镇住房制度改革的决定》,再次提出此概念,这时的经济适用住房并不是现在特指的一种房屋形式,而是一个综合概念,即为老百姓建设经济和适用的住房,房屋建设形式以单位的集资合作建房和社会化的安居工程为主。

2. 集资合作建房是转轨时期改善职工住房条件的重要手段

集资合作建房体现了由过去职工住房由单位承包转向国家、单位、个人三者共同负担的原则,其目的:一是推进住房制度改革,二是把企业从办社会的负担中解脱出来,三是尽快改善广大城镇职工的住房条件。三方共负的具体体现为:国家提供划拨土地,没有土地出让金,单位则提供一定程度的建房补贴,职工则按成本价(或优惠价)购房。这种建房方式在相当长的时期内,成为中小城市、工矿企业、机关事业单位解决职工住房困难的主渠道。

3. 1998年正式确定住房保障供应方式

1998年,《国务院关于深化城镇住房制度改革加快住宅建设的通知》,第一次明确提出了构建新的住房供应体系,即为最低收入家庭提供廉租住房,为中低收入家庭提供经济适用住房,为中高收入家庭提供商品房。从此以后,经济适用住房成为一个专有名词,代替了安居房、解困房等,成为中低收入家庭住房供应的主要方式。同时,廉租住房开始取代过去名目繁多的各种保障性住房,并逐步加大对最低收入家庭的住房救济力度。

4. 住房保障进入不断完善发展阶段

从1998年开始,全国经济适用住房发展迅速,按照政策要求,凡是房

价收入比在 6 倍以下的城市均应建设经济适用住房。1999 年、2000 年、2001 年,经济适用住房建设投资占商品住宅投资的比重分别达到 17%、16%和 14%,处于历史最高峰期。有些城市的经济适用住房占到建设规模的一半以上,为解决低收入家庭的住房困难发挥了重大作用。至 2006 年底,北京市已累计建设 1000 万平方米的经济适用住房,不仅极大地改善了城镇居民住房条件,还对稳定住房价格、调整消费结构、促进经济增长起到了间接引导作用。

1999 年,建设部以第 70 号令颁发了《城镇廉租住房管理办法》,指导全国廉租住房制度建设。廉租住房从实物配租开始起步,并从东部向中西部发展。在廉租住房的发展过程中,一些城市在实践中不断总结经验,相继探索出租金补贴、租金核减以及房屋置换等多种形式。到 2004 年,建设部在总结经验的基础上,修订了管理办法,颁布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》。随后,住房保障制度建设进入较快发展阶段。修改后的办法与原来规定相比,最大的进步主要体现在两个方面,一是分配方式由过去的实物配租为主,转向租金补贴为主、实物配租、租金核减为辅,有利于建立准入和退出机制;二是资金来源上,首次明确了财政预算安排为主,多种渠道筹措的原则。

住房公积金开始建立并在解决中低收入家庭住房方面发挥了重要作用。1999 年,为配合住房制度改革,增强广大职工进入住房市场化后的购房支付能力,1999 年 4 月 3 日,国务院发布第 262 号令,即《住房公积金管理条例》。为加强对住房公积金的管理,维护住房公积金所有者的合法权益,促进城镇住房建设,提高城镇居民的居住水平,国务院于 2002 年 3 月 24 日对该条例进行了第一次修改。截止 2006 年 5 月底,全国住房公积金累积归集总额已超过万亿,贷款总额达到 5194 亿,提取总额为 3967 亿元,为 3000 多万家庭改善住房发挥了重要作用。

廉租住房、经济适用住房与住房公积金共同构成了住房制度改革后的新型住房保障体系。

第二节

住房保障基本概念

一、住房保障

1. 住房保障概念

通俗地讲,住房保障就是尽量使人人都有房子住。在任何一个社会,不管其社会经济发展到什么阶段,都会存在社会的最低收入家庭无法完全依靠市场来解决住房问题。但是,买不起、租不起房子的公民同样具有居住权,因为住房是人类生存的必要条件,也是一个文明社会最基本的目标。为实现这一目标,政府就要通过一系列特殊的政策措施来帮助那些不能单纯自身力量解决住房困难的群体。这是市场经济下政府必须提供的一个“公共产品”。住房保障和失业保障、养老保障、医疗保障等共同构筑了社会保障体系。

住房保障即公共住房问题是绝大多数国家在经济发展、城市化进程过程中不可避免的一个现实问题;住房保障不但具有现实的政治意义,而且具有很强的社会意义和经济意义。实行住房保障不仅仅是为了保护社会低收入阶层的利益,也是促进社会公平、和谐发展的关键。人人享有适当的住房是全民性的社会生存权利。实行住房保障主要是通过政府行为来实现;社会公共住房具有社会保障的性质。

2. 住房保障对象

从广义上说,城镇中所有无法从市场获得住宅的低收入居民家庭。它既包括具有城镇户口的“城镇居民”,也包括城市中大量流动人口以及城镇中的“农业人口”。

从狭义上说,只是具有城镇户口而又无法从市场获得住宅的低收入居民家庭,即目前的住房保障对象。