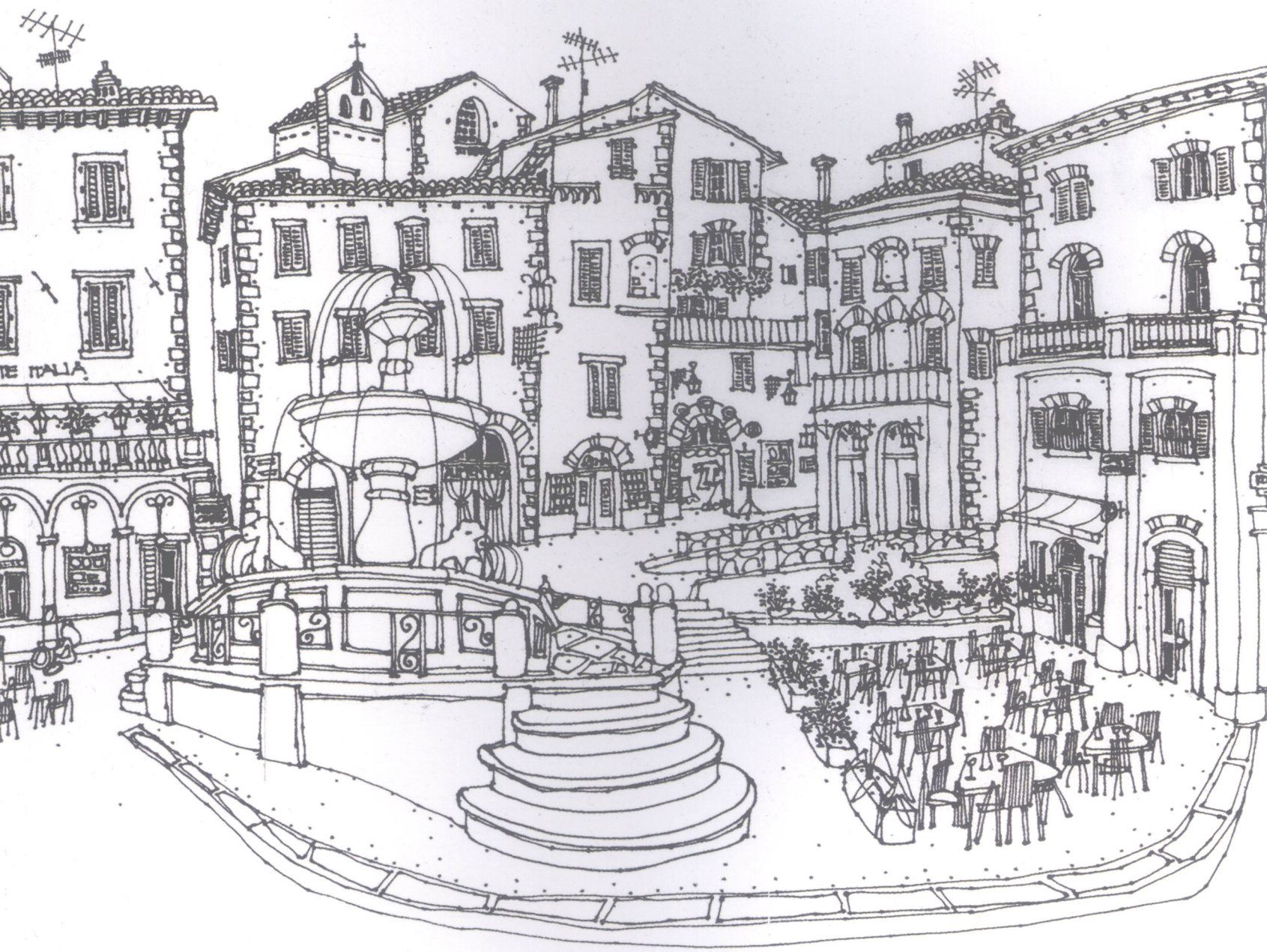


DESIGN COMMUNITY

住区

总第27期



中国建筑工程出版社
清华大学建筑设计研究院 联合主编
深圳市建筑设计研究总院

社会住宅探讨

世界遗产地巡礼系列活动

第二站：开平

报名处联系方式：

德中四维国际文化交流（北京）有限公司

地址：北京市海淀区北四环68号左岸公社15B层C(16层) 100080

联系人：杯贺 高姗

电话：0086-10-51553796 51553797/3762-808 807 806

传真：0086-10-58857160



德中四维国际文化交流（北京）有限公司

Sino-Germany Silkway Culture Exchange International, Ltd





中国城博会

第2届中国城市建设开发博览会

2ND CHINA CITY CONSTRUCTION & DEVELOPMENT EXPO

对话时间: 2007年12月15日-17日 对话地点: 深圳会议展览中心

建设和发展的对话 项目和资本的对话 内地和深港的对话 城市和乡村的对话 中国和世界的对话

建设绿色城市

承接产业转移



支 持: 中华人民共和国建设部 中国社会科学院 深圳市人民政府

主 办: 建设部中国建筑文化中心 中国城市发展研究会 深圳特区报社

特别协办: 深圳市人民政府驻深单位管理办公室

协 办: 香港大公报 香港各大商会 中国绿色画报 亚太环境保护协会(APEPA) 中国城市竞争力研究会(GN) 香港中国城市研究院(CUI)

智力支持: 北京大学环境与城市学院 苏州大学城市科学学院

支持媒体: 世界日报 联合时报 新华社 中央电视台 凤凰卫视 人民日报 经济日报 光明日报 中国建设报 中国房地产报 香港文汇报

香港商报 第一财经日报 21世纪经济报道 新浪城市联盟 搜房网 搜狐网 焦点房地产网 中国泛地产策划网 深圳新闻网

房地网 广东卫视 深圳卫视 深圳电台 规划师杂志 奥运经济杂志 城市规划网 现代园林 中国园林养护网 城市园林绿化网

建材网 景观中国等

承 办: 中国城市建设开发博览会有限公司 深圳市锦绣联合展览有限公司

城市(区域)参展范围

- 城市(区)规划建设成就、创新发展模式
- 品牌城市(区)展示(绿色城市、宜居城市、创新城市、休闲城市、避暑城市、森林城市、产业名城、旅游城市、文化名城及其他品牌特色城市等)
- 城市(区)土地资源开发招商(成片土地整理开发、土地一级开发等)
- 城市(区)建设项目展示招商(如基础设施、旧城改造、新区开发、古城保护、节能环保、廉租房、经济实用型社区等)
- 城市(区)工商业招商项目、产业园、开发区

企业参展范围

- 城市运营商 地产企业
- 城市规划设计、景观设计、建筑设计
- 城市景观及园林绿化新技术、新产品
- 城市市政工程、市政新技术、新产品
- 城市环卫新技术、新产品
- 投资机构、咨询机构

高峰论坛

- CCDE城市再生国际论坛
- CCDE土地资源生态化开发论坛暨推介会
- CCDE城市竞争力与城市营销国际论坛
- CCDE深圳企业闯天下论坛

推介活动

- CCDE特色城市(香港)招商推介会
- CCDE市长投资商交流酒会
- CCDE中国品牌特色城市推介活动
- CCDE中国绿色城市推介排名活动
- CCDE参展省市专场招商推介会
- CCDE城市市政环卫新产品发布会

注: 以上论坛及推介活动方案请浏览城博会官方网站或致电组委会了解

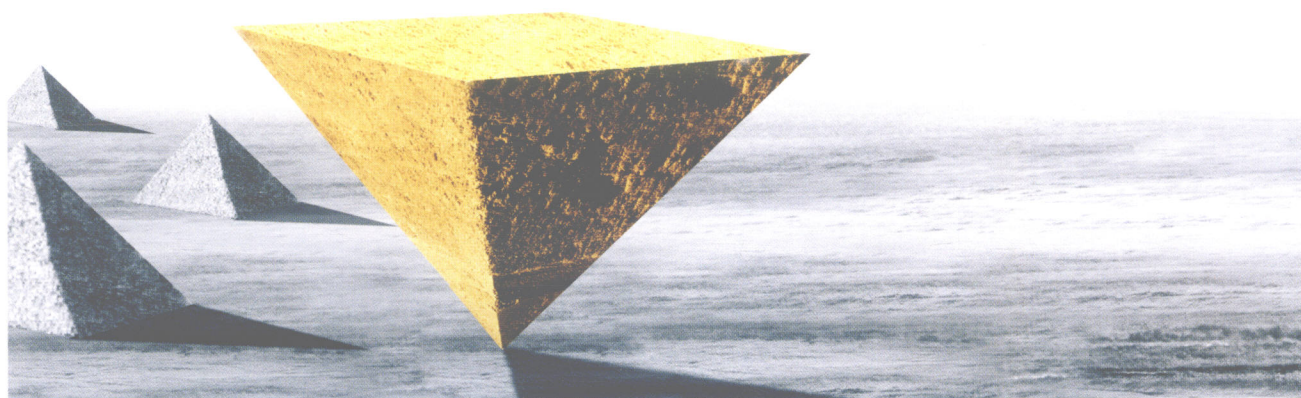
会刊手册: 设计制作大会会刊, 城市招商项目手册, 企业投资意向手册

城博会组委会地址:

Add: 深圳市福田区上步中路1011号工会大厦B座五楼

Tel: 0755-83288936 83288366 Fax: 0755-83288619

http://www.ccde.cn P.C: 518031



设计·中国

重新激荡城市空间的想象力

The No.1 China Real Estate Fair / For China Architecture and Design World

各地政府与开发商均在此找寻与优秀建筑设计机构的合作机会，
为您敞开广阔的市场，创作城市空间。

3,000平米建筑规划设计专馆

中国商务房地产年度盛会/海内外投资机构与地产决策者全面对接

30,000平米展示面积，地产产业链一站式完整展示

30,000余名海内外地产专业人士齐聚一堂/200余名重量级国际知名演讲嘉宾

CIHAF中国房地产年度“名人、名企、名盘”推介榜，中国地产奥斯卡/1,000余名国内外记者全球报道

40个全国重要城市的主流媒体宣传联盟，引发数百个城市的地产能量。

CIHAF 2007第九届中国住交会首度登陆北京

■主办单位 科技部中国技术市场管理促进中心/中国房地产业协会/全国工商联房地产商会/优博展览集团

■特别协办单位 中国住交会主流媒体联盟

■媒体合作 中国房地产报/21世纪经济报道/新浪网/和讯网/搜房网

■国际合作伙伴 IPS迪拜国际房地产展 / IRETO国际不动产行业联盟 / GRI全球不动产资本俱乐部

■策划支持 成全机构/天方策划 ■广告支持 風火廣告

卷首语

国家发改委和国家统计局联合发布的最新调查显示，2007年6月份，全国70个大中城市房屋销售价格同比上涨7.1%，创出两年来的新高。面对全国房价的飙升，低收入家庭的住房困难仅靠市场无法解决，须由政府承担责任。

今年8月国务院出台的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（简称24号文）首次明确提出把解决低收入家庭住房困难工作纳入政府公共服务职能。

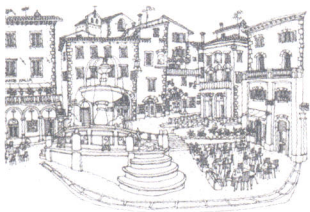
1. 职责：纳入政府公共服务、为住房困难户建档；2. 分工：部门协作各司其职、抓紧制定配套政策；3. 落实：省级政府担负总责、工作纳入政绩考核。

总的来说，就是把解决城市低收入家庭住房困难作为政府公共服务的一项重要职责，建立和健全廉租房保障，规范和改进经济适用房管理，多渠道解决城市低收入家庭的住房困难。

《住区》在国家宏观政策的背景下，及时推出了《社会住宅探讨》的专题，众多专家、学者在各领域从多角度对国家住房保障制度、保障对象、保障方式、市场规律、技术标准、规划设计等方面进行了探讨。同时《住区》也收集了地方政府在住宅保障制度实施过程中面临的问题以及进行创新性的探讨和改进方式，对全国住房保障制度的更趋完善提供了有力的借鉴意义。

2007年11月18日《住区》与清华大学建筑学院联合主办“社会住宅论坛”，将持续关注城市低收入者的住房问题。

本期《住区》的“地产视野”栏目介绍了国内著名开发商绿城房地产集团有限公司近期的作品。“绿城生活园区服务体系”作为国内首个由房产开发企业自行制定的生活园区服务体系，一直吸引着社会各界关注的目光。“绿城生活园区服务体系”的出现，超出了房地产开发产业链的概念，是对过去“房产品”及“物业管理”等概念的一次重新诠释，标志着作为“服务行业”的房地产业的发展，已经逐渐触及行业本质，而且会对行业未来发展产生积极深远的影响。



中国建筑工业出版社
清华大学建筑设计研究院联合主编
深圳市建筑设计研究总院
社会住宅探讨

图书在版编目 (CIP) 数据

住区. 2007年. 第5期/《住区》编委会编.

—北京: 中国建筑工业出版社, 2007

ISBN 978-7-112-09540-7

I. 住... II. 中... III. 住宅—建筑设计—世界

IV. TU241

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第152995号

开本: 965X1270毫米1/16 印张: 7 1/2

2007年10月第一版 2007年10月第一次印刷

定价: 36 元

ISBN 978-7-112-09540-7

(16204)

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

利丰雅高印刷 (深圳) 有限公司制版

利丰雅高印刷 (深圳) 有限公司印刷

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

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)

目录

主题报道

Theme Report

05p. 对中国住房制度改革与住房保障制度的认识

任兴洲

Investigation on China's Urban Housing Reform and the Housing Security System

Ren Xingzhou

08p. 政府住房保障的对象与方式

林家彬

The Targeted Population and Strategies of Housing Security System

Lin Jiabin

12p. 关注住房保障中的市场规律

赵文凯

Market Mechanism in Housing Security System

Zhao Wenkai

16p. 住房政策的技术标准及其研究方法

高晓路

Technical Standard of Housing Policy and Its Research method

Gao Xiaolu

20p. 城市更新中的低收入群体住房保障问题探讨

尹强

Housing for the Low-Income Population in the Urban Renewal Process

Yin Qiang

22p. 我国廉租房建筑设计研究

周燕珉 王富青

A Study on the Architectural Design of Low-Rent Housing

Zhou Yanmin and Wang Fuqing

28p. 近现代城市发展脉络与中国住宅的现实选择

张杰 张昊

Modern Housing Development and the Practical Housing Strategy of China

Zhang Jie and Zhang Hao

33p. 人人有房住

《住区》

——成都公共住房保障体系全接触

Community Design

*Housing for Everyone**Social Housing System of Chengdu*

36p. 天津中低收入家庭住房保障政策实施探讨

王纬

Mid-and Low-Income Households Housing Security Policy in Tianjin

Wang Wei

40p. 谈经济适用房规划中的人文关怀

胡志良 白惠艳 高相铎

——以天津瑞景居住区瑞秀小区为例

*Human Concerns in Economical Housing**Ruixiu Residential District in Tianjin*

43p. 提升中低收入人群居住品质问题的探索

刘艳莉 李扬

——以青岛浮山新区为例

*An Investigation on the Housing Quality of Mid-and Low-Income Population**Fushan District, Qingdao*

46p. 关于西安市廉租房建设分配问题的几点思考

王韬 李卓民

Reflections from the Provision and Distribution of Low-Rent Housing in Xi'an

Wang Tao and Li Zhuomin

50p. 国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见

On Solving the Housing Difficulties of Urban Low-Income Households by the State Council

封面: 绿城·蓝庭手绘图



住区

COMMUNITY DESIGN

CONTENTS

地产视野

52p. 服务型社区

——绿城·蓝庭园区服务体系介绍

Service-Oriented Community

The service system in Lanting District by Green Town Group

56p. 绿城·蓝庭

Lanting, Green Town Group

60p. 上海·绿城玫瑰园

Rose Garden, Shanghai

68p. 绿城·上海绿城

Green Town Shanghai, Green Town Group

74p. 绿城·桃花源

Taohuayuan, Green Town Group

84p. 绿城·深蓝广场

Deep Blue Plaza, Green Town Group

Real Estate Review

绿城房地产集团有限公司

Greentown Real Estate Group Co., Ltd.

绿城房地产集团有限公司

Greentown Real Estate Group Co., Ltd.

绿城房地产集团有限公司

Greentown Real Estate Group Co., Ltd.

绿城房地产集团有限公司

Greentown Real Estate Group Co., Ltd.

绿城房地产集团有限公司

Greentown Real Estate Group Co., Ltd.

绿城房地产集团有限公司

Greentown Real Estate Group Co., Ltd.

居住百象

90p. 功能性之美

The Beauty of Functionality

楚先锋

Chu Xianfeng

香港房屋署专栏

94p. 社区参与的绿化建筑

Community Participation and Green Architecture

卫翠芷

Wei Cuizhi

住宅研究

98p. 从居住街区到时尚街道的嬗变

——日本东京表参道面面观

From Neighborhood Lane to Fashion Street

Omotesando, Tokyo, Japan

邹晓霞

Zou Xiaoxia

106p. 从“自然村”到“城中村”

——深圳城市化过程的村落结构形态演变

Form “Natural Village” to “Urban Village”

The evolution of village structure in the urbanization process of Shenzhen

郭立源 饶小军

Guo Liyuan and Rao Xiaojun

114p. 居民视野中的历史街区保护与改造

——以襄樊市陈老巷历史街区为例

Historical District Protection and Renovation in the Eyes of Tenants

Chenlaoxiang Historical District, Xiangfan

彭剑波

Peng Jianbo

中国建筑工程工业出版社

联合主编:

清华大学建筑设计研究院

深圳市建筑设计研究总院

编委会顾问:

宋春华 谢家瑾 聂梅生

顾云昌

编委会主任:

赵晨

编委会副主任:

庄惟敏 孟建民 张惠珍

编委: (按姓氏笔画为序)

万钧 王朝晖 白德懋

伍江 刘东卫 刘晓钟

刘燕辉 朱昌廉 张杰

张华纲 张守仪 张颀

张翼 季元振 陈一峰

陈民 陈燕萍 金笠铭

赵文凯 赵冠谦 胡绍学

曹涵芬 董卫 薛峰

戴静

名誉主编:

胡绍学

主编:

庄惟敏

副主编:

张翼 叶青 薛峰

执行主编:

戴静

学术策划人:

饶小军

责任编辑:

戴静 王潇

特约编辑:

张学涛

美术编辑:

付俊玲

摄影编辑:

张勇

海外编辑:

柳敏 (美国)

张亚津 (德国)

何崑 (德国)

孙菁芬 (德国)

叶晓健 (日本)

市场推广部:

德中四维国际文化交流

(北京)有限公司

主题报道

Theme Report

社会住宅探讨

Discussion on Social Housing

- 任兴洲：对中国住房制度改革与住房保障制度的认识
- 林家彬：政府住房保障的对象与方式
- 赵文凯：关注住房保障中的市场规律
- 高晓路：住房政策的技术标准及其研究方法
- 尹 强：城市更新中的低收入群体住房保障问题探讨
- 周燕珉 王富青：我国廉租房建筑设计研究
- 张 杰 张 昊：近现代城市发展脉络与中国住宅的现实选择
- 《住区》：人人有房住
——成都公共住房保障体系全接触
- 王 纬：天津中低收入家庭住房保障政策实施探讨
- 胡志良 白惠艳 高相铎：谈经济适用房规划中的人文关怀
——以天津瑞景居住区瑞秀小区为例
- 刘艳莉 李 扬：提升中低收入人群居住品质问题的探索
——以青岛浮山新区为例
- 王 韬 李卓民：关于西安市廉租房建设分配问题的几点思考

对中国住房制度改革与住房保障制度的认识

Investigation on China's Urban Housing Reform and the Housing Security System

任兴洲 Ren Xingzhou

[摘要]文章介绍了中国住房制度改革的基本历程及其成效,对中国住房保障制度现状进行研究后,指出现有住房保障制度存在的问题,并提出了完善的建议和思路。

[关键词]住房、改革、住房保障制度

Abstract: The article gives an account of the development of China's urban housing reform and its outcomes. After the analyses on the present status of the housing security system, it points out the existing questions and gives suggestions for improvement.

Keywords: housing, reform, housing security system

一、中国住房制度的改革历程与成效

1. 住房制度改革的基本历程

改革开放以来,我国住房制度改革大体经历了三个阶段:

第一阶段:20世纪80年代初~80年代末。主要试行优惠出售公有住房和实行以“提租补贴、以租促售”的改革,并在烟台等四个城市进行试点。补贴以工资的形式发放,可用于买、建、租房。

第二阶段:80年代末~1998年前,是住房商品化、社

会化综合配套改革阶段。在这个阶段中,国务院发布了多个文件,推进城镇住房的商品化和社会化。主要有:

(1)1988年1月,国务院颁布《关于在全国城镇分批推进住房制度改革实施方案》,确定住房改革目标是按照社会主义有计划的商品经济的要求,实现住房商品化。

(2)1991年6月,国务院发布《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》,提出不断改善居住条件,引导住房消费,逐步实现住房商品化,发展房地产业。

(3)1994年7月,国务院发布43号文件,即《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》,提出城镇住房制度改革目标是要建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度,实现住房商品化、社会化。

这些文件对于推进住房商品化和社会化发挥了重要作用。

第三阶段:1998年以来,取消福利分房,代之以货币化的分配,发展住房市场。1998年7月,国务院发布《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》(国发23号),决定全国城镇从1998下半年开始停止住房实物福利分配,全面实行住房分配货币化。同时,建立以经济适用住房和廉租住房为主的多层次城镇住房供应体系。有步骤地培育和规范住房交易市场。自此住房制度改革全面展开,从原来的国家福利分房制度,向市场配置住房资源的

制度转变。中国住房体制改革进入一个新的阶段。

2. 住房制度改革取得的成效

从1998年住房制度改革全面展开以来近10年的实践证明,我国住房制度改革取得的巨大成效。

一是城镇居民住房水平显著提高。2005年,全国城镇人均住房建筑面积达到26.11m²,比1998年增加了7.51m²;比1978年高出18.9m²。住房质量明显改善,住房成为居民财产增长最快的部分,促进了社会稳定。

二是住房市场机制的作用日益显现。住房市场成为实现居民住房需求的主要载体。多元化市场主体快速发展。多层次住房市场体系初具规模。

三是住房产业成为促进经济增长的支柱产业。2005年,房地产业增加值占当年GDP的4.5%。房地产业的快速发展带动了建材、钢铁等30多个行业的发展,成为名副其实的支柱产业。

四是住房保障体系框架初步形成。建立起面向低收入居民的廉租住房制度、面向中低收入居民的经济适用房制度,以及面向城镇职工的以个人强制储蓄和单位、政府补贴为主要内容的住房公积金制度。初步搭建了具有中国特色的住房保障制度框架。

五是政府调控住房市场初见成效。在住房市场发展过程中,政府的住房宏观调控体系也逐步建立和完善。例如,针对住房市场运行中出现的投资增长过猛、房价上涨过快和住房供求结构不合理等突出问题,国家连续几年实施了宏观调控,总体来看,宏观调控已初见成效。

当然,在住房制度改革和住房市场发育过程中,也出现了一些突出的矛盾和问题,有些问题社会反响比较强烈,例如,部分城市房价涨幅过快,住房供给结构失衡,市场发育不健全等问题,需要进一步完善住房改革,促进住房市场的健康发展。

二、中国住房保障制度的现状

目前,中国住房保障制度主要由两部分构成,即廉租住房制度和经济适用住房制度。

(一) 廉租住房制度

1998年7月,国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》,提出建立多层次的城镇住房供应体系。针对最低收入家庭的需求,提出由政府或单位提供廉租住房。1999年,建设部颁布《城镇廉租住房管理办法》,对廉租住房制度作出了具体的规定。2004年,建设部、财政部等部门又发布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,对1999年《城镇廉租住房管理办法》进行了修订,进一步明确了廉租房保障标准、保障方式和保障对象。

所谓城镇廉租住房,是政府面向城镇最低收入家庭提供的租金低廉的普通住房。地方人民政府在国家统一政

策指导下,根据当地经济社会发展的实际情况,因地制宜,建立廉租住房制度。廉租住房具体标准由各城市政府确定和执行。在实践中,各城市廉租住房的补贴标准在不断提高。

廉租住房制度主要有3种具体保障形式:即租金减免、租金补贴和实物配租,其中,各城市大多以租金补贴为主。

根据建设部的统计:截至2006年底,全国657个城市中,已经有512个城市建立了廉租住房制度,占城市总数的77.9%。其中,287个地级以上城市中,有283个城市建立了廉租住房制度,占地级以上城市的98.6%;370个县级市中,有229个城市建立了廉租住房制度,占县级市的61.9%。

到2006年底,全国累计用于廉租住房制度的资金为70.8亿元。累计已有54.7万户低收入家庭,通过廉租住房制度改善了住房条件。其中,领取租赁住房补贴的家庭16.7万户,实物配租的家庭7.7万户,租金核减的家庭27.9万户,其他方式改善居住条件的家庭2.4万户。

(二) 经济适用住房制度

1994年,国务院颁布的《关于深化城镇住房制度改革的决定》中,首次提出在全国范围内建立新的住宅供应体系,并提出“房改的目标是建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系”。其中,向中低收入家庭供应经济适用房。同年,建设部、财政部联合颁布《城镇经济适用住房建设管理办法》,规定了经济适用住房的定义,即“由相关部门向中低收入家庭的住房困难户提供的,按照国家住房建设标准而建设的,价金低于市场价的普通住房”即“经济适用住房制度”。

1998年,国务院发布的《关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》中,明确建立以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系,提出经济适用住房主要以城镇中低收入家庭为供应对象。

2004年4月,《经济适用住房管理办法》由建设部、国家发改委等部门颁布施行,对新形势下经济适用房政策加以规范,指导各地经济适用住房管理。经济适用房标准一般以各城市为主确定和供应。

根据建设部的数据显示,1998~2003年全国经济适用住房累计竣工面积4.77亿m²,解决了600多万户中低收入家庭的住房问题。

(三) 住房公积金制度

除廉租住房制度和经济适用住房制度外,我国还实行了有中国特色的住房公积金制度。1991年,上海市借鉴新加坡的做法,率先建立起住房公积金制度。各地方相继效仿实行。1996年,国务院住房制度改革领导小组制定《关于加强住房公积金管理的意见》,规范和指导各地的住房公积金制度改革。1999年,国务院颁布施行《住房公积金

管理条例》，提出“房委会决策、中心运作、银行专户、财政监督”的原则，要求各地住房公积金纳入规范化管理。2002年，国务院对《条例》进行了修改，进一步完善住房公积金管理办法。

对于住房公积金制度是否具有住房保障性质，社会上有不同的认识和看法。实际上，住房公积金制度具有一定的保障性质，建立住房公积金的主要目的，在于通过所有城镇职工按规定缴存一定数量的住房公积金，建立解决职工住房问题的住房建设基金，用于职工的购房和住房维修。住房公积金还具有互助性和长期性的特点。

三、住房保障制度存在的问题和完善思路

从目前各种住房保障制度的实践来看，还存在着一些不容忽视的问题，需要进一步改进和完善。

（一）廉租住房制度存在的问题与完善的思路和建议

1. 廉租住房制度执行中存在的主要问题

一是部分城市制度建设不到位，截至2006年9月底，全国尚有5个省（区、市）没有建立廉租住房制度目标责任制，有19个地级以上城市没有建立廉租住房制度；二是制度覆盖面相对较小，有些城市的廉租住房保障对象连住房困难的最低收入家庭尚未覆盖；三是资金来源不稳定，财力薄弱地方保障不足，虽然相关法规和文件中规定了以土地出让金净收益的5%用于廉租住房建设；将住房公积金增值收益扣除计提公积金贷款风险准备金、管理费用等费用后的余额要按照规定用作城镇廉租住房保障补充资金，但实际上这两项资金来源在不少城市均未得到有效落实；四是一些大中城市廉租住房房源紧缺。另外，目前关于廉租住房制度多是靠文件和部门规章来推动，权威性较低，相关法律法规建设滞后。

2. 完善廉租房制度的政策建议

第一，将廉租住房制度作为政府对低收入家庭住房保障制度的核心，作为解决城镇低收入家庭住房困难的主要途径，重点加以落实。

第二，逐步扩大廉租住房制度的保障范围。目前，最低限度要对一个城市住房困难的最低收入家庭做到应保尽保。各城市应逐步将廉租住房制度的保障对象覆盖到住房困难的低收入家庭。

第三，合理确定廉租住房保障标准。保障的面积标准，可由城市政府根据当地居民住房水平和当地资金能力研究确定。

第四，健全廉租住房保障方式。多渠道增加廉租房源；廉租住房保障应以实行租金货币补贴为主，通过发放租赁补贴，使低收入者能够租到廉租房。补贴水平应由各城市政府根据当地实际情况确定。在一些大城市，特别是特大城市，由于房价很高，也可采取多种方式增加廉租住房房源，收购和建设一些廉租住房用于实物配租。建设的

廉租住房面积不宜过大。户均面积应在40m²左右。

第五，确保廉租住房制度的资金来源和渠道。对地方土地出让金净收益的5%用于廉租住房建设，以及将住房公积金增值收益扣除计提公积金贷款风险准备金、管理费用等费用后的余额要按照规定用作城镇廉租住房保障补充资金的规定必须严格落实，而且应将土地出让金的比例逐步提高到不低于10%。同时，政府在财政预算中也要安排一定的资金用于廉租住房制度建设。对于西部财政困难、资金难筹的城市，中央财政应通过转移支付方式予以支持。

（二）经济适用住房制度存在的问题与完善制度的建议

1. 存在的问题

一是供给量持续减少。以2003年为例，当年用于经济适用房建设的总投资为600亿元，只占当年房地产投资的6%。对众多的低收入住房困难家庭而言无异于杯水车薪。二是保障方式单一，基本上是符合条件的申请人按政府规定的价格购买，没有租赁或其他方式。三是准入标准模糊，管理不到位。四是分配程序上存在问题，特别是在20世纪90年代末和本世纪初，对经济适用房的申请和购买的管理制度，执行程序上都比较松散，导致一些不符合规定的人入住。五是退出制度不完善。另外，对经济适用房的面积标准控制不力，有些地方面积高达100多平方米甚至更大，基本上失去了“经济适用”的要求。

2. 改进和规范经济适用住房制度的思路和建议

第一，明确其保障性质、供应对象和功能定位。明确经济适用住房是具有保障性质的住房，其供应对象应为城市低收入住房困难家庭，并应与廉租住房保障对象相衔接，具体供应对象的标准可由城市政府根据本地情况确定。

第二，合理确定保障标准。根据我国基本国情，经济适用房的面积须控制在建筑面积60m²左右，不宜太大。

第三，完善供应方式。一方面，在出售的同时，也可以考虑租赁的方式。同时，也可以考虑向补“人头”的方式转变。

第四，严格准入程序和申请审批公示制度，加强管理。进一步完善退出机制，例如，考虑政府优先回购的方式。

在规范和改进经济适用住房的基础上，对一些房价较高，低收入住房困难家庭在市场上解决难度较大的城市，应进一步增加经济适用住房的供给。

作者单位：国务院发展研究中心市场经济研究所

政府住房保障的对象与方式

The Targeted Population and Strategies of Housing Security System

林家彬 Lin Jiabin

[摘要]文章介绍了世界各国实施住房保障的理论依据和基本经验,详细阐述了住房保障的主体、方式、对象以及面积标准。并由此引出对我国住房保障标准的考虑以及对现有住房保障制度的改进建议。

[关键词]住房保障、保障主体、保障方式、保障对象、面积指标

Abstract: The article introduces theories and practices of housing security in different countries, gives detailed account on the targeted population, strategies, and standards of housing security. Then, it moves on to discuss the standards of housing security in China and give suggestion for adjustment.

Keywords: housing security, housing security provider, strategies for housing security, targeted population, area standards

一、政府对低收入阶层实施住房保障的理论依据

在世界大多数国家,住房保障已经成为社会政策的重要内容,政府对低收入阶层的居住问题一般都实行某种方式的援助措施。住房保障之所以在社会政策中占有如此重要的地位,主要是由于以下原因。

第一,在一定范围之内,住宅是生活必需品。居住条件是人的基本生存条件的重要组成部分,居住需求属于人类的基本需求。因此,居住权也构成基本人权的组成部分。

同时,住宅也是最昂贵的生活必需品。很多国家居民居住消费支出占其消费总支出的比重都在20%上下。因此,最低收入阶层是难以依靠自身力量解决其住房问题的。假如在这种情况下,政府未能提供住房保障或住房保障的力度不够,无家可归或居住条件恶化的人就会逐步增多,从而造成社会的不稳定。那么,住房问题就会演变成社会问题。这是任何理性的执政者都不希望看到的结果。这是政府实施住房保障的基本背景。

第二,住宅具有外部性,具有一定的准公共品的性质。虽然住宅不具有消费的非竞争性和非排他性,总体上属于私人产品,但是贫民窟、棚户区等的存在会使区域的环境和卫生状况恶化,也不利于社会的稳定。合理的公共政策选择,是对低收入阶层的居住问题给予某种形式的援助,使其居住条件和居住环境得到改善。

第三,住宅政策是社会政策的重要组成部分,已于20世纪中期以来得到国际公认。1948年通过的《世界人权宣言》指出,拥有适当住房是享有适当生活标准这一权利的一个组成部分。1960年6月,国际劳工组织发布“关于工

人住宅的劝告”，提出“为了确保向所有工人及其家属提供充分、适度的住宅及适当的生活环境，应当把在住宅政策的范畴内促进住宅及相关共同设施的建设作为国家的政策目标”。这个文件是以202票赞成、1票反对的压倒多数获得通过的¹。这说明，把住宅政策作为社会保障政策的组成部分，在当时已经成为广泛的共识。1981年4月在伦敦召开的“城市住宅问题国际研讨会”上通过的《住宅人权宣言》指出，拥有一个环境良好、适宜于人的住所是所有居民的基本人权。而1996年6月召开的联合国第二次人类住区大会通过的伊斯坦布尔宣言更是承诺：“人人有适当的住宅”。

二、世界各国实施住房保障的基本经验

现代意义上的公共住房政策始于19世纪末20世纪初。西方主要资本主义国家为解决在工业化和城市化进程中出现的严重居住权不平等问题，维护社会稳定发展，采取了政府干预的方式，针对社会中没有能力自己解决住房的贫困群体，实施各种形式的住房保障。经过将近一个世纪的发展，目前世界的主要国家都拥有自己的住房保障制度。本文在此从保障主体、保障方式和对象、面积标准等几个角度出发对世界各国的主要做法进行整理。

（一）保障主体

一般而言，政府的住房保障责任都是由中央政府和地方政府共同承担的。在英国，1919年制定的《住房和城镇计划法》，将为“劳动阶层”提供住房作为地方政府的法定责任，由地方政府建造公营住宅并以“合理租金”（reasonable rent）出租，对于支付租金有困难的家庭给予房租补贴。中央政府在认可地方政府制定的“房租补贴实施方案”的基础上对地方政府提供相应的补助金，比例最高时曾达到房租补贴总额的90%。在日本，1951年制定的《公营住宅法》将住房保障作为中央与地方政府的共同责任，在具体操作方式上是以地方政府作为公营住宅的提供主体，中央政府对地方政府提供资金补贴，补贴标准依公营住宅的种类分为1/2和2/3两种²。在德国，1949年前西德成立了住宅部，1950年发布了《住宅建设法》，该法把促进住宅建设作为各级政府的共同责任。该法推出了“社会住房计划”，政府对纳入社会住房计划的项目提供投资补贴，在土地供应、贷款、税收等方面给予优惠，把社会

住房的租金控制在低收入家庭的负担能力之内。

（二）保障方式与对象

各国在住房保障的制度设计上各有千秋，并随着时代的发展而有所改变。

日本的住房保障主要采用公营廉租住宅的形式。地方政府设立住宅供给公社，建造公营住宅后以低廉的租金出租给低收入阶层。其具体的对象界定为收入水平处于最低的25%的阶层。公营住宅的房租是根据承租人每年申报的收入以及公营住宅所处的位置、面积、建成年限以及其他条件决定的。另外，为了对低收入阶层中的特困阶层加以特别对待，《公营住宅法》中还规定了“第一种公营住宅”和“第二种公营住宅”的区分。第二种公营住宅面向特困阶层，租金更为低廉，在房屋的面积、结构、材料等方面也相应地降低标准。对于入住之后收入水平超过上限标准的承租人，《公营住宅法》规定其必须在三年之内搬出公营住宅，在搬出之前对其租金水平按规定进行上调，以体现公营住宅的政策目标。

英国对低收入者的住房保障主要采取房租补助的形式。房租补助额按以下的公式计算³。

（1）承租者的收入低于其家庭必要开支时

$$\text{房租补助额} = \text{房租} - \{ \text{最低租金} - (\text{必要开支} - \text{收入}) \times 0.25 \} - \text{非抚养者减额}$$

（2）承租者的收入高于其家庭必要开支时

$$\text{房租补助额} = \text{房租} - \{ \text{最低租金} + (\text{收入} - \text{必要开支}) \times 0.17 \} - \text{非抚养者减额}$$

总体上看，在不同的发展阶段，政府住房保障的方式也有所不同。在住房严重短缺时期，政府一般采取比较直接的干预方式，直接参与和控制住房建造、分配的所有过程。当住房短缺基本解决，居民收入水平大幅提高以后，政府的干预方式转为间接干预为主，取消租金控制，补贴也逐步从广泛地对建房的补贴转为部分地对住户的补贴，并主要集中在对最低收入群体的援助方面。

（三）面积标准

面积指标是政府住房保障最为重要的一个技术标准。从国际经验来看，也是随住宅短缺的状况而发生变化。当住宅绝对短缺没有解决之前，政府的主要政策目标放在解决“有房住”之上，面积标准相对较低。

在“二次大战”结束后的一个时期，欧洲各国以尽快

解决住房短缺为目标，在技术指标方面的干预形式往往是制定一系列下限。例如英国对各类公房提出了最小建筑面积标准，作为住房建设贷款和房租补贴的依据(表1)。1958年，国际家庭组织联盟、国际住房和城市规划联合会联合提出了欧洲国家的住房及其房间统一最小居住面积标准建议(表2)。

英国公共住房的最小建筑面积标准⁴(m²) 表1

	家庭人数					
	6	5	4	3	2	1
住房单元	86.4	79.0	69.7			
平房	83.6	75.2	66.9	56.7	44.6	29.7

欧洲不同规模家庭住宅的最小使用面积标准⁵(m²) 表2

	使用面积指数(住宅卧室数/家庭人数)								
	2/3	2/4	3/4	3/5	3/6	4/6	4/7	4/8	5/8
面积	46	51	55	62	68	72	78	84	88

日本从1976年开始的第三个住宅建设五年计划首次提出了最低居住标准。表3显示了该标准以及2001年第八个住宅建设五年计划所规定的最低居住标准。

日本最低居住标准 表3

家庭人口	面积标准 ⁶ (m ²)			
	1976年标准		2001年标准	
	居室使用面积	套内建筑面积	居室使用面积	套内建筑面积
1	7.5	16	7.5	18
1(老龄单身)	未考虑	未考虑	15	25
2	17.5	29	17.5	29
3	25.0	39	25.0	39
4	32.5	50	32.5	50
5	37.5	56	37.5	56
6	45	66	45.0	66
7	52.5	76	未考虑	未考虑

除去面积标准之外，日本的最低居住标准还包括如下规定：确保夫妇有独立的卧室；确保6岁以上17岁以下的儿童能与父母分室就寝；满18岁以上者有属于自己的单独房间；卧室的面积标准为主卧10m²、次卧7.5m²；原则上

所有家庭应有专用的厕所和盥洗室；除单身户外，所有家庭应有专用的浴室。

三、对我国住房保障标准的考虑

在确定我国的住房保障标准时，主要有以下几个因素需要考虑。

第一，保障标准不宜一开始就定得太高，可以先采用略低的标准，等将来国力发展到新的水平以后再适当提高。

第二，我国目前城市人均住宅建筑面积为26m²。保障标准可考虑为平均水平的50%~60%。

第三，我国现行的住房困难户标准为人均建筑面积8m²。保障标准应高于住房困难的标准，但也不宜高出过多。

第四，我国城市以三口之家为最常见的家庭形态。日本最低居住标准中三口之家的套内建筑面积为39m²，人均13m²。

第五，我国的住宅面积概念有使用面积、建筑面积、套型建筑面积、套内建筑面积等多种，内涵各不相同。目前各地使用的保障标准比较含糊，多使用“建筑面积”的名称。考虑到建筑面积包括了公摊面积，而公摊面积的大小在不同类型住宅建筑中有很大不同，作为保障标准宜采用在不同类型住宅中相对一致的“套内建筑面积”概念。

根据以上几点考虑，本文建议以三口之家套内建筑面积39m²作为保障标准的参考值，并以人均13m²作为以下的保障覆盖面测算的依据。不过，作为具体的保障标准，还应当区分家庭人口规模，并在住宅设计专家的参与下经过更加细致的斟酌才能确定。

四、对我国住房保障制度的改进建议

我国现行的住房保障制度存在着制度设计不完善、覆盖面过窄、福利受益人群倒置、制度目标难以实现等多方面的问题。在考虑现行住房保障制度各种方式的运作绩效的同时，借鉴国际上的相关经验，我们提出以下改革与完善我国住房保障制度的思路。

(一)把住房保障作为中央与地方政府的共同责任

由于住宅是基本生活需求的组成部分，并具有准公共

产品的性质，因此政府从社会保障和收入分配的角度出发必须进行干预。由于社会保障和收入分配主要是中央政府的职责，因此住房保障首先是中央政府的责任。但是同时，由于住宅是不动产，不具有空间上的流动性，因此其作为准公共产品的属性体现为区域性的准公共产品，从这个角度看地方政府也对其负有当然的责任。从世界各国的实际做法来看，也都是把住房保障作为中央和地方政府的共同责任。应当通过立法途径，在法律上明确各级政府住房保障在保障公民居住权利方面各自应当承担的责任和义务。建立和完善相关法规体系，使住房保障的主体、责任、实施方式、标准等问题都能够有法可依、有章可循。

（二）以廉租房制度为核心，大幅度强化住房保障制度

与当前我国城市低收入阶层和外来人口改善居住条件的需求相比，我国现行的住房保障制度无论从覆盖面还是制度的有效性方面来说都远远不能适应。国际经验表明，廉租房制度是政府直接介入住房供给、为低收入阶层提供住房保障的有效途径。建议借鉴日本的做法，在住房问题最为突出的大城市地区由城市政府组建非营利性的公营住宅机构或特殊企业，作为政府住房保障的执行机构，负责廉租房制度的运营实施和管理。对于廉租房建设用地，应在城市土地利用规划中予以优先保障。以此为基础，较大幅度地扩大廉租房制度的覆盖面，使低收入阶层、特别是现有居住水平在住房保障标准以下的家庭都成为廉租房制度的覆盖对象，从而使住房保障制度得到大幅度的强化。

（三）在具体保障方式上，允许地方政府自主选择

在明确了各级政府在住房保障上的责任的前提下，具体选择何种保障方式，是实物配租还是发放住房补贴，应当允许地方政府根据当地实际情况进行因地制宜的自主选择。一般而言，在住房总量供需缺口较大、住房价格水平较高的地区，由政府直接提供廉租住宅更加有效，而在供求关系基本平衡、住房价格水平较低的地区，采用货币补贴的方式更有利于满足居民自主选择的需求，同时有利于降低行政成本。

（四）改革经济适用房制度，变“补砖头”为“补人头”

现行经济适用房制度在操作过程中存在诸多问题，对

其运作方式进行改革势在必行。可借鉴山东日照、江苏南通等地的探索实践，将政府对经济适用房建设过程中的各种优惠量化为货币补贴，直接发放给符合条件的困难家庭。例如，日照市将政府划拨的经济适用房用地，交由国土资源部门通过挂牌、招标、拍卖的方式供应土地市场，将土地所得净收益划归财政专户储存，作为住房困难户购房补贴费用；然后由符合条件的住房困难户自主购房之后直接领取住房经费补贴。

（五）住房保障标准应进一步深入研究

本文虽然依据国际比较以及其他一些因素对住房保障的面积标准提出了一个参考数值，但实际上住房面积标准的确定具有很强的技术性，与家庭人口构成、住宅的结构形式、建筑形式、设备标准、区域气候条件等许多因素都有关系。因此，为了确定比较科学合理的住房保障标准，应当组织相关多学科的专家共同展开深入研究，提出一个适合我国国情的、比较周全的最低居住标准体系。

注释

1. 本间义人，*现代都市住宅政策*，p. 21，三省堂，1983年7月

2. 参见林家彬，*日本公共住宅供给政策及其启示*，国务院发展研究中心调查研究报告，2006年第214号

3. 五井一雄、丸尾直美主编，*都市と住宅学の提言*，三岭书房，1984年1月

4. 引自田东海，*住房政策：国际经验借鉴和中国现实选择*

5. 同上

6. 套内建筑面积不包括阳台面积

作者单位：国务院发展研究中心

关注住房保障中的市场规律

Market Mechanism in Housing Security System

赵文凯 Zhao Wenkai

[摘要]土地供应量一定的情况下,商品住房和保障性住房的供应规模此消彼长;供求决定价格;土地供给不足时,提高保障性住房比例将导致房价上涨,居住困难家庭增多,住房矛盾难以解决;市场供需平衡是住房保障的基础,提出了增加土地供应、抑制不当需求、城市发展政策、调整用地标准和提高居住开发强度等建议。

[关键词]住房保障、供求关系、土地供应

Abstract: When land supply is stable, commercial housing and security housing are of negative correlation. When land supply is deficient, increasing the provision of security housing will lead to increase of commercial housing price; consequently, more households will fall into the categories need assistance, and the housing question is intensified. Therefore, the author asserts that balanced demand and supply is the premise of housing security, and suggests increasing the land supply, controlling excessive needs, adjusting supply and demand, and raising density.

Keywords: housing security, demand and supply, land supply

一、认识与行动

1. 住房保障的概念

从全球的经验来看,住房从来就不是狭义的商品,由

于土地的不可移动性和不可再生性,住房因此带有较强的公共属性和外部性。在现代社会中,简单地依赖市场满足全部的住房需求是完全不现实的,作为生活的重要基本要素,解决社会中各阶层的居住问题成为文明社会的重要标志之一,住房保障制度成为社会保障制度的重要组成部分。

世界各国的住房问题概括起来主要有三个方面:首先是住房紧缺,例如战后、灾后造成的住房供需不平衡;再有是住房质量问题,达不到居民对现代化的生活要求;三是社会公平问题,低收入家庭无力承受昂贵的房价或租金,产生居住拥挤或无家可归的现象¹。为解决这些问题,各国政府采取了各种手段和方法,经过逐渐完善而成为住房保障制度。

住房保障体制实际上是政府向居民提供的一种公共产品,其效用就是通过支付转移的方式实现社会收入的再分配,使广大中低收入和最低收入居民家庭也能够享受经济发展的利益,从而保持分配公平和社会稳定²。住房保障制度弥补了市场经济的缺陷和不足,对市场经济中弱者和低收入者提供帮助和救济,这一制度提高了市场配置住房资源的效率,体现了社会公平和人道主义精神,是社会稳定、经济发展、社会进步的需要,是实现社会公平和社会安定的助推器。

2. 我国住房保障制度的发展

我国住房保障呈现清晰的发展脉络。1988年2月,国务院下发了《关于在全国城镇分期分批推进住房制度改革

实施方案的通知》(11号文件),标志着我国住房开始走向市场化。但是随着经济的发展,居民收入差距也在加大,购房困难的现象越来越突出,住房保障问题逐渐开始受到重视,1998年7月3日,国务院颁布了《关于进一步深化城镇住房体制改革加快住房建设的通知》(23号文件),明确指出:“对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房”。至此,我国的住房供应体系明确分为两部分,包括政府保障性质的住房(廉租住房和经济适用住房),以及市场化的商品住房。在2004年开始,房地产市场出现了新的变化,我国部分地区出现了房地产投资过大的势头,同时市场需求偏大,导致一些地方出现住房价格上涨过快等系列问题,国家连续出台调控措施,试图控制房地产投资规模,抑制住房价格过快上涨,调整住房供应结构,解决城镇居民住房问题。2007年8月全国城市住房工作会议中,国务院副总理曾培炎指出,住房问题是重要的民生问题,要切实将解决城市低收入家庭住房困难作为政府公共服务的一项重要职责,进一步建立健全廉租住房制度,改进和规范经济适用住房制度。会议决定,全国要逐步扩大廉租住房制度的保障范围,到2010年底前,全国城市低收入住房困难家庭都要纳入保障范围。

我国的住房保障制度是在市场化过程中逐步探索、逐步发展的,由政策优惠下的市场定向供应转向了强化政府职能和建立健全住房保障体系,认识到将市场与保障分开是有效调节房地产的关键,政府在住房改革和房地产调控问题上走出了关键而正确的一步。

3. 保障力度快速加强

在2006年以前,由于管理和政府财政的原因,经济适用房的供应并未有效解决中低收入家庭的住房问题,廉租房的覆盖面过小³,都是不争的事实,但在短短的时间内,情况已经发生了巨大的变化。

2006年,《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见》(37号文件)加大了调控力度,要求优先保证中低价位、中小套型普通商品住房(含经济适用住房)和廉租住房的土地供应,并限制了套型面积(90~70政策)等,使住房建设也进入了新一轮的宏观调控阶段,在各地的土地出让中,保障性住房和中小户型住宅用地比例明显增加,

据统计,2007年1~5月普通商品房的土地供应总量比去年同比增加76.3%,经济适用房的土地供应总量比去年增加166%。在深圳近期出让的商品住宅用地中,捆绑了15%政策性住房,地方政府能出台这样一个政策,也说明了政府住房保障力度的加强。

二、住房保障中的市场规律

在房价继续走高的时候,住房保障力度的加强是使大家欢欣鼓舞的,一是政府来做住房保障,二是提高保障性住房比例,被当作抑制房价和解决中低收入家庭住房问题的有效手段,也有的认为,将市场与保障分开,实行“双轨制”,不管市场住房价格如何涨,老百姓的住房问题都可以解决,事实果真如此吗?

1. 住房价格形成机制

在市场经济中,价格是由需求与供给这两种力量决定的,这种价格又称均衡价格。当供过于求时,市场价格下降,当供不应求时,市场价格会上升,从而达到新的价格平衡。目前,中国房价形成机制已经基本上形成了以房屋价值为基础,根据供求决定的,围绕供求情况,围绕价值形成房价,是一个市场化的形成机制。

对未来的预期也影响了价格。2005年宏观调控后,市场观望气氛浓厚,就是消费者对未来的预期下降,虽然当年的经济增速和城市化都很正常,还是导致部分城市住房价格趋于稳定甚至下降,而在2006年至今,虽然采取了多次加息、上调购房首付、提高交易税等措施,但市场预期提高了,住房价格出现加速上涨的态势,在这种情况下,投机需求增长,再次加重了供不应求的状况,预期心理对供需关系有放大作用。

2. 市场规律对住房保障的影响

住宅保障受到住房需求、保有趋势、住房供应、产品质量、支付能力等多方面的影响⁴,其中住房供应是关键的因素。在美国,公共住房所遇到的挑战也来自住房市场的增长。在拉斯韦加斯、奥兰多及凤凰城,产品和需求并驾齐驱。以硅谷为例,众所周知,硅谷是美国新经济的摇篮,孕育了无数的高科技公司,硅谷高科技人员的平均年薪在7万~8万美元之间,远远高出加州和美国平均水平,但是,这么高的年薪并不能保障他们享受到美国的平均生活水平。硅谷房价目前是全国平均房价的3倍。即使在硅