

■ 城乡建设重大课题研究丛书

多层次住房保障体系研究

建设部课题组

中国建筑工业出版社

■ 城市建設重大課題研究叢書

多層次住房保障體系研究

趙世瑜 趙世瑜

中國社會科學出版社

■ 城乡建设重大课题研究丛书

多层次住房保障体系研究

建设部课题组

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

多层次住房保障体系研究/建设部课题组. —北京:
中国建筑工业出版社, 2007

(城乡建设重大课题研究丛书)

ISBN 978-7-112-09794-4

I. 多… II. 建… 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 191795 号

责任编辑: 何玮珂

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 王雪竹 陈晶晶

城乡建设重大课题研究丛书

多层次住房保障体系研究

建设部课题组

*

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

北京天成排版公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 4½ 字数: 67 千字

2007 年 12 月第一版 2007 年 12 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 11.00 元

ISBN 978-7-112-09794-4

(16458)

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)

调查研究是做好城乡建设工作的重要方法

（总序言）

理论联系实际，深入调查研究，是我们党的优良传统和一贯倡导的工作作风，是党领导革命、建设、改革和发展的基本经验和重要工作方法，也是各级领导干部提高科学决策水平的前提和基础。近几年来，建设部按照党中央、国务院的要求，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本、促进全面协调可持续发展，由主要负责同志带队，围绕城乡建设改革发展的新情况、新问题，组织开展了多项重点专题调查研究。这套“城乡建设重大课题研究丛书”，就是他们坚持调查研究汇编而成的初步成果。这些研究报告涉及城乡规划、住宅建设、小城镇发展、村庄整治、风景名胜区管理、工程勘察设计等多个领域，反映了实际情况，分析了存在问题，梳理了工作思路，提出了政策建议，具有较强的针对性和指导性。把这些研究报告汇编成册，有利于正确认识城乡建设的现实进展，总结交流城乡建设的经验做法，对改进实际工作，提高管理水平，具有积极的参考价值和借鉴意义。实践不断发展，调研未有穷期。在新的形势下，希望建设战线广大干部职工认真学习党的十七大精神，坚持从实践中来到实践中去，正确

认识我国国情和发展的阶段性特征，深刻理解和把握城乡建设工作的新形势新任务，探索城乡建设改革发展的新思路新举措，促进城乡建设又好又快发展，为全面建设小康社会做出新的更大贡献。

雷 陪 炎

二〇〇七年十二月二十五日

认真开展基础性前瞻性调查研究工作

(写在出版前的话)

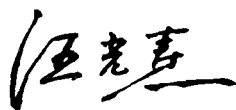
调查研究是马克思主义认识论的基本观点，是党的实事求是思想路线在实际工作中的具体运用和体现，是“谋事之基，成事之道”。通过调查研究可以察实情，求真知，出良策。在具体工作中，我们深刻体会到搞好调查研究工作的重要性。我们按照认真学习贯彻邓小平理论和“三个代表”重要思想，深入贯彻落实科学发展观的要求，围绕城乡建设改革发展中的重大问题，坚持深入实际调查研究，总结经验，发现问题，探索规律，提高决策能力，使各项工作更加具有针对性、务实性、创造性。

进入新世纪以来，在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势下，城乡建设工作面临着许多新课题新矛盾。主要是：城市发展方式粗放，资源能源浪费比较突出，与群众切身利益相关的社会事业和生态环境保护投资不足；住房供应结构性矛盾突出，部分群众住房困难，特别是低收入群众住房困难没有得到很好解决；城镇房屋拆迁、拖欠工程款和农民工工资、物业管理等方面侵害群众利益问题时有发生；政府职能转变和机关作风建设还需要深入推进。这些问题带有全局性和战略性，关系到国民经济平稳运行、节能降耗减排、环境保护和民生的改善，必须采取有效措施，及时加以解决。部党组决定，按照国务院领导对建设部门工作的要求，深入开展调查研究，并确定一系列重点研究课题。包括住房、住房制度改革和房地产市场专题研究、多层次住房保障体系研究、市政公用事业改革与发展研究、完善规划指标体系研究、新时期小城镇发展研究、城中村规划建设问题研究等。

加强和改进调查研究，制度建设是保障，领导干部带头是关键。

几年来，我部相继建立了领导干部带头调研制度、年度重点工作调研制度和结合日常工作调研制度。我本人先后主持了多项专题调研，内容涉及住宅和房地产市场发展、多层次住房保障制度、市政公用事业改革与发展、城乡规划、小城镇发展、城中村规划建设、村庄整治、灾后重建、风景名胜区管理、工程勘察设计等诸多方面。这些研究有对现实问题的深入剖析，有对地方经验的概括总结，也有对未来工作的理性思考。研究成果丰富多彩，有的成果针对了当前的问题，已经在有关决策中得到采纳；有的成果具有前瞻性，可以作为解决未来可能出现问题的政策储备。

本套丛书正是这些调研成果的汇编，是所有参与者集体智慧的结晶。在此，向所有参与课题调研的同事、专家以及为丛书出版付出辛勤劳动的同志们表示深深的谢意。中国建筑工业出版社为本丛书的出版付出了巨大心血。由于认识水平的限制，有关研究内容还会有不成熟之处，有的结论和政策建议还需要在未来的实践中进一步检验。我们热烈欢迎广大读者批评指正。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '伍光' (Wu Guang).

二〇〇七年十二月二十五日

前 言

住房问题是重要的民生问题。党中央、国务院高度重视城镇住房保障制度建设,始终把改善群众居住条件作为城市住房制度和房地产业发展的根本目的。

20多年来,我国住房制度改革不断深化,城市住宅建设持续快速发展,城市居民住房条件总体上有了较大改善。但同时还存在城市廉租住房制度建设相对滞后、经济适用住房制度不够完善,政策措施还不配套等问题。针对这些问题,建设部等相关部门于2006年进行了一系列专项调研,并在此基础上形成了构建多层次住房保障体系的专题报告。这一系列研究成果对2007年有关住房保障政策的出台提供了坚实的基础。

报告提出了主要针对中等偏下和低收入(含最低收入)住房困难家庭的多层次住房保障体系,主要包括:进一步建立健全城市廉租住房制度、改善和规范经济适用住房制度,逐步改善其他困难群体的居住条件。报告还介绍了全国部分城市构建住房保障体系、旧住宅区综合整治以及棚户区改造的经验。

课题组成员名单

课题组组长：汪光焘

课题副组长：齐 骥

课题组成员(按姓氏笔画排序)：

文林峰	王 勇	王树平	王瑞春	刘 霞
成得礼	何晓玲	吴文君	吴建平	张 凌
张 智	张 锋	张 毅	张小宏	张春彦
李秉仁	李晓龙	沈建忠	陈 淮	金一平
侯浙珉	南 昌	姜万荣	施美程	赵路兴
倪吉信	唐 涛	秦 虹	贾 抒	梁 爽
董 洁	靳军安	谭华杰	魏 星	

本书编纂整理人员：

靳军安 赵路兴 张 锋 梁 爽 宋 斌

目 录

第一部分 多层次住房保障体系专题研究总报告	1
关于完善多层次住房保障体系的研究报告	3
第二部分 多层次住房保障体系专题研究	11
关于深化改革 完善制度 落实责任 合理改善群众住房 条件的思考	13
全面建设小康社会的住房目标研究	20
关于建立健全城镇廉租住房制度的研究报告	26
关于解决城镇低收入家庭住房困难 资金来源渠道的建议	31
关于改进规范经济适用住房制度的研究报告	37
关于厦门市落实政府责任构建住房保障体系 改善低收入家庭 住房条件情况的调研报告	44
开展旧住宅区综合整治 促进社会和谐	49
辽宁省阜新市棚户区改造调研报告	55

第一部分

多层次住房保障体系 专题研究总报告

关于完善多层次住房保障体系的研究报告

我国住房制度改革进程的加快,改善了多数人住房条件,但也存在一部分中等偏下和低收入家庭^①难以依靠自身力量通过市场解决住房困难的状况。要转变政府职能,通过一套有效的法律制度和政策安排,利用国家职能对国民收入进行二次分配,对中等偏下和低收入住房困难家庭,给予必要的救助和扶持,“逐步解决城镇低收入家庭住房困难”,以体现社会公平,实现“十一五”期间“城乡居民居住条件得到较大改善”的目标,促进社会和谐。

多层次住房保障体系,是主要针对中等偏下和低收入(含最低收入)住房困难家庭的一系列制度安排和政策措施。中等偏下和低收入家庭的划分,由各地根据国家统计局城镇家庭收入分组方法确定;住房困难标准由城市政府结合当地居民住房状况和经济发展水平确定。

建设部会同民政部对全国城镇最低收入家庭住房情况进行了详细调查。截至2005年底,全国人均建筑面积10平方米以下的城镇低保家庭400万户。据建设部对全国城镇低收入家庭组住房困难状况测算,目前全国城镇低收入家庭中约有住房困难户近1000万户,占城镇家庭总户数的5.5%。随着经济社会发展及城镇化进程加快,对农村进城务工人员及其他特殊群体的住房问题,也应不断完善政策,逐步改善其居住条件。

① 根据国家统计局的城镇家庭收入分组方法,将城镇家庭依户人均可支配收入由低到高排队,按10%,10%,20%,20%,20%,10%,10%的比例依次分成:最低收入户、低收入户、中等偏下收入户、中等收入户、中等偏上收入户、高收入户、最高收入户等七组。总体中最低5%的户为困难户。

一、完善多层次住房保障体系的原则和基本思路

(一) 原则

——政府主导、社会参与。政府要承担起住房保障的责任，综合运用经济、法律和必要的行政手段，建立起中央和地方政府以及社会参与的住房保障制度的扶持和救助体系。

——因地制宜、突出重点。在国家统一政策指导下，各地区根据实际情况，有计划、有步骤地实施住房保障。要优先解决最低收入家庭住房困难，逐步解决其他低收入家庭中的住房困难户，并推动对中等偏下收入家庭的保障。

——循序渐进、保障有度。根据基本国情和发展阶段，合理确定保障标准，要与政府财力及其他资金支持能力相适应。随着经济社会发展和人民生活水平提高，逐步提高保障水平。

(二) 基本思路

住房保障体系主要分为三个层次：

——对低收入住房困难家庭，主要通过实施廉租住房制度来解决。近期，最低生活保障家庭中的住房困难户实现应保尽保，逐步扩大到低收入家庭住房困难户。由政府组织建设或政策引导组织一批房源作为租赁房。对低收入家庭，按照家庭收入和负担能力实行反向递减补贴租金。

——对有一定支付能力的低收入家庭，通过改进和规范的经济适用住房制度来解决。考虑到低收入家庭的实际购房能力，经济适用住房(含集资合作建房)供应可由中等偏下收入家庭逐步过渡到有一定支付能力的低收入家庭。严格控制建设标准，规范供应对象，明晰产权关系。

——对中等偏下和低收入家庭聚集的、居住功能不完善的危旧小区、棚户区，采取相应政策支持给予整治与改造。旧城区、旧住宅小区的老住户以及棚户区居民家庭，多数是中等偏下和低收入者。这部分小区多数是20世纪50年代和70、80年代建设的房屋，也是90年代房改出售公房的主体，应由个人、原产权单位和财政共同负担，鼓励社会力量积极参与。

二、完善多层次住房保障体系的主要内容

(一) 健全廉租住房制度

1. 廉租住房制度的历史沿革

1998年,国发[1998]23号文件首次提出最低收入家庭租房由政府或单位提供的廉租住房,建立廉租住房制度;2003年,建设部等五部委《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,提出以财政预算资金为主,稳定规范的住房保障资金来源,实行以发放租赁补贴为主,实物配租和租金核减为辅的保障方式;2006年,国办发[2006]37号文明确要求加快廉租住房制度建设,提出廉租住房是解决低收入家庭住房困难的主要渠道,要稳步扩大廉租住房制度的覆盖面。

2. 具体措施

逐步扩大覆盖范围。廉租住房制度最终目标应覆盖低收入家庭住房困难户。近期,最低生活保障家庭中的住房困难户应保尽保,逐步扩大至低收入家庭中的住房困难户。

合理确定保障标准。各地结合当地住房实际状况、财政承受能力、低收入家庭收入水平以及财产状况,以满足基本居住需求为原则,合理确定。

完善实施方式。租金补贴与实物配租相结合。对最低生活保障家庭中的住房困难户全额补贴;对其他低收入住房困难家庭部分补贴,根据家庭收入和负担能力实行反向递减补贴。

明确资金来源。按照目前中央、省和市县财政收入,确定各级财政住房保障投入,将住房保障支出纳入年度财政预算安排;政府把用于廉租住房制度建设的土地出让净收益比例,由目前的5%的提高到低于10%;建立国家和省级住房保障基金,通过专项转移支付的方式,加大对中西部等困难地区的财政支持力度;将住房公积金增值收益扣除计提住房公积金贷款风险准备金、管理费用等费用后的余额,用作廉租住房补充资金。中央基本建设投资资金加大对棚户区改造区基础设施配套建设的支持。

多渠道增加廉租住房房源。廉租住房房源,可采取政府新建、收购、改建、配建以及鼓励社会捐赠等方式组织。新建廉租住房,主要在经济适用住房以及普通商品住房小区中配建,建成后由政府收回或回购。新建廉租住房每套建筑面积控制在50平方米以内。积极发展住房租赁市场,鼓励房地产开发企业开发建设中小户型住房面向社会出租。

改进管理方式。由政府专门机构负责廉租住房的对象审核、退出管理、建设标准和租金标准确定等;日常管理由非营利性专业管理机构进行。

(二) 改进和规范经济适用住房制度

1. 经济适用住房制度的历史沿革

1994年,为解决城镇居民住房困难,国发[1994]43号文件提出建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系。1998年,为深化住房制度改革,实现住房商品化社会化,国发[1998]23号文件提出建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系,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。这里,作为经济适用住房供应对象的中低收入家庭,是指除高收入家庭和最低收入家庭外的城镇多数家庭,包括中高、中、中低和低收入家庭。2003年,国发[2003]18号文件根据我国以住房为主的房地产市场发展的实际状况,提出逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房,经济适用住房是具有保障性质的政策性商品住房。2004年,建设部等四部委出台《经济适用住房管理办法》,强化了经济适用住房的建设和管理。2006年,国办发[2006]37号文件明确指出,规范发展经济适用住房,真正解决低收入家庭的住房需要。

2. 具体措施

规范供应对象。逐步由中等偏下收入住房困难家庭向有一定支付能力的低收入家庭过渡,并与廉租住房对象衔接。具体收入线由市、县人民政府确定。

严格控制建设标准。落实经国务院同意的《经济适用住房管理办