

■ 城乡建设重大课题研究丛书

住房、住房制度改革 和房地产市场专题研究

建设部课题组

中国建筑工业出版社

■ 城乡建设重大课题研究丛书

住房、住房制度改革 和房地产市场专题研究

建设部课题组

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

住房、住房制度改革和房地产市场专题研究/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 978-7-112-09793-7

I. 住… II. 建… III. 住宅-经济体制改革-研究-
中国 IV. F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 191796 号

责任编辑: 孙玉珍

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 关 健 兰曼利

城乡建设重大课题研究丛书
住房、住房制度改革和房地产市场专题研究
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: 28 字数: 429 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: **48.00 元**

ISBN 978-7-112-09793-7

(16457)

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)

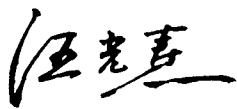
调查研究是马克思主义认识论的基本观点，是党的实事求是思想路线在实际工作中的具体运用和体现，是“谋事之基，成事之道”。通过调查研究可以察实情，求真知，出良策。在具体工作中，我们深刻体会到搞好调查研究工作的重要性。我们按照认真学习贯彻邓小平理论和“三个代表”重要思想，深入贯彻落实科学发展观的要求，围绕城乡建设改革发展中的重大问题，坚持深入实际调查研究，总结经验，发现问题，探索规律，提高决策能力，使各项工作更加具有针对性、务实性、创造性。

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。



二〇〇七年十二月二十五日

前 言

我国城镇住房制度的不断深化和房地产市场的快速发展,对改善居民居住条件、促进经济发展发挥了重要作用。全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会,对住房制度改革和房地产市场持续健康发展提出了新的要求。

2006年,由建设部牵头,全国房地产市场宏观调控部际联席会议成员单位参加,联合进行了住房、住房制度改革和房地产市场专题调研,并在此基础上形成了《住房、住房制度改革和房地产市场专题研究》。研究报告以科学发展观为指导,立足于我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的新形势新任务,在总结我国住房制度改革建立的各项制度和房地产市场发展的基础上,借鉴发达国家和地区的经验,分别对住房保障制度、资源环境约束条件下的住房建设和消费模式、住房价格、市场机制建设以及土地、规划、金融制度等重大问题进行了深入研究探讨。着眼于2020年全面建设小康社会的目标,对“十一五”时期完善住房制度,促进房地产市场健康发展提出了基本思路 and 主要对策。

本次调研涉及全国10余个省(市),并召开了若干次地方负责人、房地产管理部门、专家学者座谈会。参加调研的有建设部办公厅(研究室)、住宅与房地产业司、城乡规划司、村镇建设办公室、政策研究中心、住宅产业化促进中心,以及国家发展与改革委员会、国土资源部、财政部、中国人民银行、国家统计局、中直管理局、国务院机关事务管理局等单位。此书收录了由建设部有关单位负责的专题研究报告,全国工商联住宅产业商会、中德住房储蓄银行也提供了有关调研报告。

课题组成员名单

课题组组长：汪光焄

课题副组长：刘志峰

课题组成员(按姓氏笔画排序)：

万曾炜	于良	文林峰	牛大刚	王勇
王晓光	王策	王德响	成得礼	刘红
刘洪玉	刘绰	刘震	刘霞	吕萍
孙克放	孙思思	朱文奇	邢军	何晓玲
况伟大	吴文君	张小宏	张勇	张峻极
张雪涛	张智	张锋	李江丁	李兵弟
李晓龙	李董	杨佳燕	汪为民	沈建忠
陆克华	陈光克	陈奇梅	陈淮	周江
周滔	孟军	岳为众	林更生	罗洪京
郑翔	金一平	侯浙珉	施美程	胡昊
赵路兴	倪吉信	柴强	浦湛	秦虹
高仁航	梁爽	葛超	董洁	韩冰
靳军安	谭华杰	潘艾敏	薛建刚	

本书编纂整理人员：，

靳军安 赵路兴 梁爽 宋斌 周达

目 录

完善住房制度、促进房地产市场持续健康发展的总体思路与 对策研究	1
专题一 历史回顾、现状及比较研究	11
一、住房制度改革、房地产市场发展历程与相关制度建设	13
二、英、美、日三国与我国住房制度比较研究	23
三、关于居民住房状况调查的研究	29
四、部分城市商品住房购买群体调查	40
专题二 住房保障制度研究	99
五、关于完善廉租住房制度的研究	101
六、关于改进和规范经济适用住房制度的研究	115
七、关于改善农民工居住条件的相关政策建议	125
专题三 住房建设模式和消费模式研究	149
八、合理引导住宅建设和消费的研究	151
九、影响住房建设和消费的相关问题的研究	169
专题四 住房价格研究	263
十、房价合理性和稳定性评价研究	265
十一、关于合理住房价格水平的研究	307
专题五 住房市场机制研究	313
十二、完善商品房预售制度研究	315
十三、规范发展房地产经纪行业研究	321
十四、物业管理中的主要问题及对策研究	332
十五、关于规范发展住房租赁市场若干问题的报告	338
专题六 城市规划及土地制度研究	345
十六、城市规划调控普通商品住房供应的相关机制研究	347
专题七 房地产金融制度研究	367

十七、完善住房公积金制度研究	369
十八、建立政策性住贷款担保制度研究	382
十九、住房储蓄体系对解决城镇居民住房问题的现实意义	393
二十、房地产产业基金论证报告	403
专题八 相关问题研究	421
二十一、关于危旧住房整治改造及人居环境改善问题的研究	423
二十二、关于合理控制房屋拆迁规模的研究	434

完善住房制度、促进房地产市场持续健康发展的总体思路与对策研究

——住房、住房制度改革和房地产市场研究总报告

我国城镇住房制度的不断深化和房地产市场的快速发展,对改善居民居住条件、促进经济发展发挥了重要作用。全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会,对促进房地产持续健康发展提出了新要求。本研究报告总结了我国住房制度改革和房地产市场发展的成就及存在的主要问题,借鉴发达国家和地区的经验,着眼于2020年全面建设小康社会的目标,对“十一五”时期完善住房制度,促进房地产市场健康发展提出了思路 and 对策。

一、住房制度改革和房地产市场发展的回顾与趋势分析

住房制度改革是我国经济体制改革的重要组成部分。20世纪80年代以来,随着社会主义市场经济体制的建立健全,住房制度改革与城镇国有土地使用制度、财税金融制度等多项改革相互促进,共同推动了房地产市场的形成和发展。

(一) 住房制度改革和房地产市场发展取得明显成就

归纳起来讲,一是居民的住房状况得到了明显改善。1978年到2005年,在城镇人口不断增加的同时,人均住房建筑面积从6.7平方米提高到26.1平方米;2004年住房资产占城镇居民家庭资产的比重平均达到49.5%。二是基本确立了与经济体制改革进程相适应的住房新体制。实现了住房投资多元化、分配货币化、消费市场化、管理专业化的格局,逐步建立了与之相适应的商品住房、经济适用住房、廉租住房和住房公积金制度,以及国有土地使用、住房金融与税收、房地产交易与权属登记、中介服务、住房使用和维修管理的一系列制度,

市场成为居民解决住房的主渠道。2005年,城镇住房私有产权比重超过80%。三是初步形成了适应市场经济体制的运行机制。2004年,城镇住宅投资中,商品住宅开发投资占比达到80.3%。在发挥市场配置资源的基础性作用的同时,政府综合运用经济、法律和必要的行政手段进行宏观调控。四是房地产业已经成为国民经济的支柱产业。2004年房地产业增加值占GDP的比重达4.5%,并形成了从开发建设、流通交易、中介服务到物业管理的产业链。房地产业的发展,促进了就业,仅物业管理服务就吸纳了约300万劳动者就业。

(二) 住房制度改革和房地产市场发展中存在的主要问题

主要有:一是住房保障制度建设需要加强。现行廉租住房政策仅针对城镇最低收入家庭中的住房困难户,但由于保障资金投入不足,仅解决了不到10%。对其他无能力解决住房困难的低收入家庭,政府和社会尚没有建立相应的保障制度。一些地方经济适用住房供应对象错位。二是房地产市场交易秩序较为混乱。市场主体行为不规范、损害消费者权益等问题较为突出。三是引导合理住房建设和消费的政策措施不够。建设模式粗放,新建住房套型偏大。忽视存量住房的有机更新和利用,以拆代改、大拆大建问题较为突出。超前消费、过度消费倾向明显。四是城镇化过程中流动人口住房问题的复杂性日益凸显。流动人口的购、租房需求已经成为城市住房需求的重要组成部分,城乡结合部、“城中村”集体土地上的房屋租赁市场普遍存在,客观上要求有相应的政策跟进。五是房地产市场调控体系不够完善。税收、土地、金融及规划等调控手段的协调和完善有一个过程。房地产统计指标滞后,市场信息发布不充分。合理的住房价格形成机制和评价方法尚未建立。投资冲动依然存在,社会预期不稳定。

(三) 新时期城镇住宅需求和房地产业发展趋势分析

一是住房不平衡局面将逐步改变,困难群众基本居住需求将得到保障。二是城镇居民的住房状况进一步改善,居民改善性住房需求将会增加。三是住房品质受到更多关注,资源合理利用、保护生态环境得到普遍重视。四是以住宅为主的房地产业仍将保持较快发展,继续发挥支柱产业作用。

二、完善住房制度、促进房地产市场持续健康发展的 总体思路和政策建议

(一) 指导思想、主要原则和发展目标

1. 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，按照构建社会主义和谐社会和建设资源节约环境友好型社会的要求，统筹考虑城乡住房发展，建立符合我国国情的住房建设和消费模式，构建多层次住房保障体系，形成政府调控和市场机制相结合的房地产市场运行机制，引导居民以拥有产权或租赁使用的形式，逐步实现“人人享有适当的住房”的目标。

2. 主要原则

——坚持住房市场化的改革方向。统筹城与乡、增量与存量、租与售的各项政策，逐步使多数家庭购买或租赁普通商品住房。

——坚持落实政府的住房保障责任。统筹资源，提高效率，逐步满足低收入家庭特别是最低收入住房困难家庭的基本居住需要。

——坚持节约资源、保护环境。发展节能省地型住宅，做到“面积不大功能全，占地不多环境美，造价不高品质优”。

——坚持宏观政策统一、地方因地制宜。各地要按照宏观政策要求，根据地区经济发展、资源环境等条件，合理确定住房和房地产业发展目标，与经济社会发展相协调。

3. 发展目标

——居民家庭住房条件显著改善。“十一五”期间，居民家庭居住水平总体提高，住房差距逐步缩小，居住环境显著改善。适应经济社会发展要求的住房保障制度基本建立。所有城市都建立廉租住房制度。有计划地完成城区现有棚户区改造。进城农民工基本住房条件得到明显改善。2020年，城乡统筹的住房政策框架基本形成。低收入家庭中的住房困难户基本做到应保尽保。

——资源、能源利用更加合理。“十一五”期间，新建住房中，建筑面积90平方米以下的住房占供应总量的比例达到70%以上的政策稳

步实施,并研究以财税政策进行引导。到“十一五”期末,城镇新建住房全面执行建筑节能50%(其中北方地区为65%)的标准,累计实现节能4720万吨标准煤。到2020年,新建住房全面执行建筑节能65%的标准,累计节能9.6亿吨标准煤。

——房地产市场更加规范。“十一五”期间,房地产开发投资平稳增长,市场运行规则较为完善,中介服务水平明显提高,诚信体系初步建立,监管机制基本健全。2020年,建立完善的房地产调控体系和公开、公平、公正的市场秩序。

——房地产法律制度比较健全。按照城乡统筹原则,适时修订房地产管理法等法律,制定和完善有关规范住房保障、权属登记、住房使用与管理的行政法规。

(二) 总体思路

1. 引导合理的住房建设模式、消费水平和价格形成机制

合理的住房建设模式。新建住房与旧房整治改造并重。住房建设以资源环境承载力为导向,加强规划、设计、建设和使用全过程管理,延长住房使用寿命,实现住宅全寿命周期中的节能、节地、节水、节材和保护环境,大力发展节能省地型住宅。注重旧房的有机更新和节能改造,避免大拆大建。

合理的住房消费水平。引导居民适度、梯次消费,利用新房和存量房两个市场,采取买房和租房两种方式,逐步改善与自身经济能力和消费需求相适应的居住条件。对购买或承租符合消费引导政策的住房(每个家庭一套)用于自住的,给予信贷政策扶持,在税收上体现差别政策。

合理的住房价格机制。根据资源稀缺状况、区域和城市经济社会发展水平、居民家庭资产状况和实际收入水平等,采取综合措施,调节市场需求,形成本地区(城市)合理的住房价格,使住房销售价格和租金水平与中等收入家庭的支付能力基本适应。

2. 健全和完善低收入家庭住房保障制度

以支持租赁使用为主,通过住房租金补贴或实物配租、配售等方式,对低收入家庭(低收入家庭收入线的具体标准,由各地根据国家统计局的城镇家庭收入分组方法来划分确定)提供住房支持。

廉租住房。逐步将现行的廉租住房制度保障对象由最低收入家庭

扩大到低收入家庭。在坚持实行对城镇最低收入住房困难家庭的廉租住房制度的基础上,对城镇其他低收入家庭,由政府组织建设或政策引导组织一批房源作为租赁房,按照家庭收入和负担能力实行反向递减补贴租金,新参加工作,无固定住所又暂无力购房的人员可逐步纳入其中。对进城农民工等特殊群体,可由政府、社会团体建设小套型租赁公寓,向其提供租赁服务。

经济适用住房。经济适用住房由具有保障性质的政策性商品住房逐步过渡到保障性住房,制定政策措施并组织实施。有一定住房支付能力的低收入家庭,在政策支持下,可以购买经济适用住房。严格控制建设标准,规范供应对象。完善共有产权制度,明晰产权。研究建立购房人退出机制。

3. 逐步形成市场化的商品住房供应体系

普通商品住房是住房市场供应的主体,是多数家庭改善居住条件的主渠道。应当采取土地、金融、税收等调控手段,鼓励投资建设中低价位、中小套型普通商品住房。对当地中低收入家庭购买或租赁中低价位、中小套型普通商品住房用于自住的,给予信贷政策优惠,在税收政策上体现差别。

优先保证中低价位、中小套型普通商品住房供应。一是要依照《价格法》的有关规定,根据综合地价、开发成本、合理利润等因素,科学测算控制性销售价位(限房价);依据住房建设规划等限定中小套型(限套型),采取竞房价、竞地价的办法确定开发建设单位,保证品质良好的中低价位、中小套型普通商品住房供应。对住房供求矛盾突出,特别是适合当地居民家庭自住需求的住房价格上涨过快地区,要增加政府指导价的住房供应。二是要拓宽住房建设渠道,允许单位利用自用土地,规范发展合作建房,主要解决本单位职工住房困难问题。

高档商品住房,特别是高档别墅建设,由于单套或单位面积占用较多的土地等资源,应当加以严格限制。对此类住房消费,通过税收、金融等手段加以限制。

4. 培育和发展住房租赁市场

适当降低租赁税负,促进各类住房资源有效利用,特别是发挥存量住房在增加住房市场有效供应、改善中低收入家庭住房条件和解决

流动人员阶段性需求的作用。落实房屋租赁登记备案制度，规范租赁市场行为，保护租赁双方合法权益。

5. 完善住房使用和服务制度

把物业管理服务纳入社区管理，充分发挥街道和居委会作用。研究制定住房使用规范，明晰住宅建筑公共部位的产权关系和维修养护责任。鼓励不具备专业化管理的住宅小区住户实施自我管理、自我服务。完善住房专项维修资金制度。

6. 完善市场调节机制

完善有区别的土地、税收、金融政策，形成以经济、法律手段为主、辅之以必要的行政手段的调控政策体系，使房地产市场发展与宏观经济平稳运行的要求相适应，与相关产业相协调，建立和完善防止热钱涌入房地产市场的机制。

7. 整顿和规范市场秩序

立足于建立长效机制，建立公开、公平、公正的市场秩序，健全和完善“行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与”相结合的市场监管体系，强化对房地产开发、中介服务、物业管理行为的动态监管，建立和健全企业诚信制度。

(三) 政策措施和配套制度

1. 加强城市规划调控

坚持编制住房建设规划工作。要结合当地居民的住房现状条件和改善住房的需求编制住房建设规划，作为城市总体规划的专项规划内容，纳入当地经济社会发展规划和近期建设规划，并在控制性详细规划中予以落实。住房建设规划应重点确定普通商品住房用地，特别是中低价位、中小套型普通商品住房、经济适用住房和廉租住房用地的具体地块布局和供应时间，并向社会公布。充分考虑中低收入家庭对交通、医疗、教育、商业等基础设施的要求，合理安排住房布局，方便居民的居住和生活。

明确旧住宅小区有机更新的要求。近期建设规划和控制性详细规划要根据规划地块内的旧住宅小区的建设年代、建筑质量、居民情况，明确改善的方式和时序安排。重点通过环境整治、维修养护、功能完善、节能改造等措施，延长住宅使用寿命，最大限度地提高住宅的使