

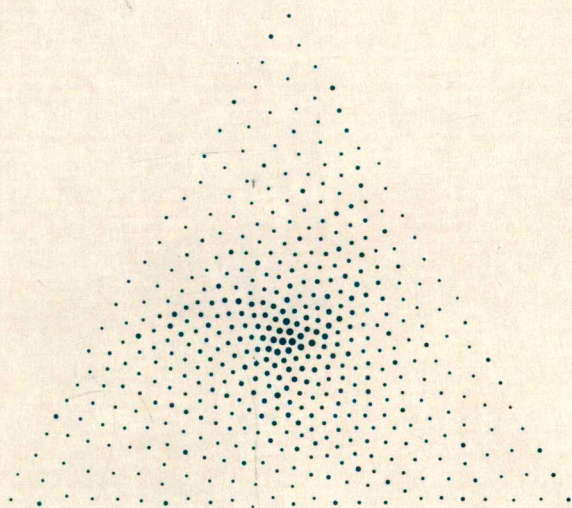
国家“十三五”重点图书出版规划 广东省原创精品出版项目

中国房地产与宏观经济研究丛书

中国住房社会保障： 历史梳理与未来趋势

姜雪梅 著

China's Real Estate
and
Macroeconomic Studies Series



SPM

南方出版传媒
广东经济出版社

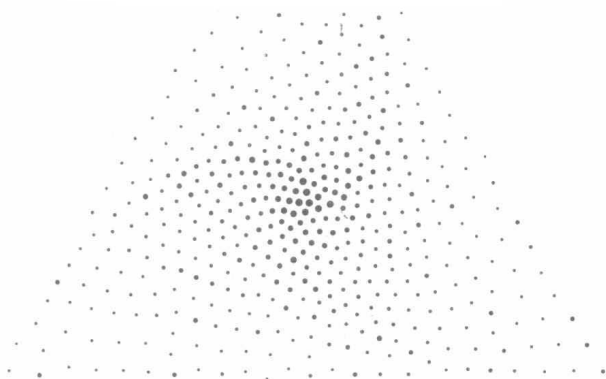
国家“十三五”重点图书出版规划 广东省原创精品出版项目

中国房地产与宏观经济研究丛书

中国住房社会保障： 历史梳理与未来趋势

姜雪梅 著

China's Real Estate
and
Macroeconomic Studies Series



SPM

南方出版传媒

广东人民出版社

—广州—

图书在版编目 (CIP) 数据

中国住房社会保障: 历史梳理与未来趋势 / 姜雪梅著. —广州: 广东经济出版社, 2019. 4
ISBN 978 - 7 - 5454 - 6603 - 4

I. ①中… II. ①姜… III. ①住宅 - 社会保障制度 - 研究 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 298694 号

出 版 人: 李 鹏
责任编辑: 林祎珊
责任技编: 许伟斌
封面设计: 朱晓艳

《中国住房社会保障: 历史梳理与未来趋势》
Zhongguo Zhufang Shehui Baozhang: Lishi Shuli Yu Weilai Qushi
姜雪梅 著

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11 ~ 12 楼)
经销	全国新华书店
印刷	佛山市迎高彩印有限公司 (佛山市顺德区陈村镇广隆工业区兴业七路 9 号)
开本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张	16
字数	250 000 字
版次	2019 年 4 月第 1 版
印次	2019 年 4 月第 1 次
书号	ISBN 978 - 7 - 5454 - 6603 - 4
定价	58.80 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 37601950 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601980 营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社新浪官方微博: <http://e.weibo.com/gebook>

广东经济出版社常年法律顾问: 胡志海律师

· 版权所有 翻印必究 ·

目 录

第一章 中国住房保障制度的历史演变	001
一、福利住房实物分配制度阶段	003
二、近市场化住房制度改革阶段	006
三、住房货币化分配制度阶段	017
四、市场和保障并重的住房供应体制建设阶段	022
五、新时代住房制度阶段	045
附录 2017 年中央财政城镇保障性安居工程专项资金分配表	052
第二章 产权式保障性住房制度	055
一、经济适用房制度	058
二、限价房	066
三、共有产权房	071
四、棚户区改造	080
附录一 经济适用房政策文件和主要内容	088
附录二 限价房政策文件和主要内容	097
附录三 共有产权房政策文件和主要内容	099
附录四 棚户区改造政策文件和主要内容	107

第三章 租赁型保障性住房	112
一、廉租住房制度	113
二、公共租赁住房制度	120
附录一 廉租住房制度政策文件和主要内容	128
附录二 公共租赁住房制度政策文件和主要内容	133
第四章 公积金制度	139
一、现状	139
二、成效	144
三、问题	146
四、建议	148
第五章 “正规准小产权房”	151
一、产生原因	152
二、弊端	153
三、转正的必要性	154
四、政策建议	156
第六章 新市民住房保障之路研究	158
一、现状分析	159
二、温州新市民的住房保障路径	162
三、主要问题	164
四、政策建议	165

第七章 以房养老——住房反向抵押贷款	170
一、发展前景	170
二、国外“以房养老”的主要经验	172
三、面临的主要问题和挑战	176
四、政策建议	178
第八章 调研案例	179
一、常州市住房保障与住房改革的调研报告	179
二、重庆市公共租赁房的调研报告	186
三、上海共有产权住房实践案例分析	198
第九章 国外住房保障模式与制度体系	205
一、英国：自由福利政策模式的住宅保障制度	206
二、美国：提供居民可承受的住房	209
三、德国：完善的市场体系 + 多层次保障	214
四、新加坡：组屋和公积金制度	217
五、瑞典：高福利住房政策	219
第十章 国外公务员住房制度的经验与启示	221
一、美国：公务员信贷联盟支持的自由市场型	221
二、日本：福利型公务员住房制度	223
三、韩国：公务员住宅基金和公务员年金管理工团	224
四、德国：良性循环的公务员住房联盟	225
五、国外经验对我国公务员住房制度的启示	226

第十一章 住房保障制度发展趋势理论框架设计 229

 一、中国保障性住房体系的基本框架 230

 二、住房保障目标 231

 三、问题 232

 四、政策建议 237

参考文献 245

第一章 中国住房社会保障制度的历史演变

“住”是人类生存的基本需求之一，住房则是人类栖身之所，也是工作之余的休闲放松之处，是人类发展所必需的基本要素之一。正如马克思所说：“人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等。”^① 这是住房的民生属性，也是最主要的功能之一。

住房还具有社会属性和经济属性。住房的地理位置具有排他性，直接影响着居住人的生活环境，比如邻里的和睦程度，以及获得教育、医疗、交通等公共基础设施资源难易程度，甚至在一定程度上是居住人的身份象征。这是住房的社会属性，它丰富了其投资价值。

住房投资是影响一国社会经济的重要因素。住房不可移动性、所依附的土地不可再生性等自然属性决定了住房供给的垄断性，住房作为固定资产，其经济价值一般会随着时间推移而上升。对投资者而言，住房是防通货膨胀的有效投资品，能作为赠予后代或亲属的重要资产。对政府而言，住房投资是促进国民经济增长和财政收入增长的重要举措。在市场经济发展中，住房的经济属性被发挥得淋漓尽致，但是其民生属性容易被忽视，这影响着社会的和谐发展。

因此，如何权衡住房的经济属性、社会属性和民生属性是个历史难

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1995，第776页。

题。1948 年的《世界人权宣言》第二十五条第（一）款规定了住房权的核心内容，即“人人有权享有为维持他本人及家属的健康和福利所必需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”，1991 年联合国经济、社会和文化权利委员会发表《关于获得适当住房权的第四号一般性意见》，阐释“适足住房权”（right to adequate housing），明确提出了国家对住房权的义务。到目前为止，全世界有 50 多个国家在宪法中规定了住房权。^①

基于以上因素，各国政府都非常重视住房市场的协调发展，采取适当的政策加以干预，兼顾住房的民生属性、社会属性和经济属性的协调发展。住房制度是社会经济制度的一部分，能反映社会经济发展水平。在不同的社会经济体制下，所采取的住房政策也有所不同。在计划经济体制下，我国只注重了住房的民生属性而忽略了经济属性，这不仅不利于居民居住环境的改善，还制约了社会经济的发展。在市场经济体制下，住房的经济投资价值逐步占据绝对优势，这尽管为我国城市的快速发展提供了资金基础，但导致了房价高企、住房夹心层、住房困难户等社会和谐发展问题。2016 年，我国中央经济工作会议指出要坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，再次强调住房的民生属性，住房的投资功能必须建立在服从和有利于发挥住房的居住功能的前提下。

在从计划经济体制转化为社会经济体制的改革过程中，我国住房制度体系也发生了相应的变化。自 20 世纪 80 年代开始，从完全福利制的福利住房实物分配制度转变为与市场经济相适应的以商品住房为主（市场分配）、住房保障为辅的多元化住房制度体系。本书把从中华人民共和国成立后到现在的我国城市住房制度分为五个阶段。第一阶段为福利

^① 张群：《居有其屋：中国住房权历史研究》，社会科学文献出版社，2009，第 6 页。

住房实物分配制度阶段（1949—1978 年）。第二阶段为近市场化住房制度改革阶段（1979—1997 年）。第三阶段为住房货币化分配制度阶段（1998—2007 年）。第四阶段为市场和保障并重的住房供应体制建设阶段（2008—2015 年）。第五阶段为新时代住房制度阶段（2016 年至今）。每个阶段都具有不同的制度特点，反映了当时的社会发展背景。下面详细介绍每个阶段的特点、制度成效、挑战与问题。

一、福利住房实物分配制度阶段

我们可以把第一阶段（1949—1978 年）福利住房实物分配制度的特点概括为中央主导的公有制、高福利、低租金和对自由居住消费的抑制性。

（一）发展情况

中华人民共和国成立以后，按照苏联的社会主义制度发展模式，我国开始实施高度计划经济体制，在住房领域推行中央财政统一安排的公房低租金制度。政府和企事业单位统一投资建设城镇房屋，以福利形式分配住房。

1949 年，中央人民政府颁布了《公房公产统一管理的决定》，该决定赋予了城镇房屋公有的性质，并规定对其进行统一管理。从 1956 年到 1965 年开始实行私房国有化改造。随着土改运动的开展，党和政府接收了大量旧政府遗留的房产及列强各国的在华房产，并对地主、官僚资本家等的私房进行改造，形成了我国最初的公有住房（刘洪清，2009）。

在住房供给方面，国家统一拨款建设。住房作为一种必不可少的生

活资料，其开发建设的投资资金基本上来自政府的财政划拨以及企事业单位的福利基金（武力、肖翔，2010），各单位福利分房均由国家统一批准。在这阶段我国实行统收统支的财政体制，这决定了福利住房制度主要由中央政府财政投资建设^①。从1949年到1978年的近30年间，中国累计用在住宅上的投资为374亿元，建成住宅15.3亿平方米，但城镇居民从5765万人激增到17245万人，年人均住房投资不足10元。

在公房分配方面，采取等级制，不同级别的职工享受不同标准的公房。福利分房是计划经济体制低工资条件下政府和企业给予职工的基本福利和激励，而不是对弱势群体住房困难户的住房保障。福利分房的分配只针对本单位职工，根据职称、级别、工龄等条件确定分配对象和选房顺序，家庭的住房困难并不作为主要考虑因素。此外，福利分房的分配标准并不是地区统一制定的，各行业、各单位之间存在较大的差异。

福利分房的租金由政府统一定价和调整，并不考虑房屋区位、建设标准、楼层、朝向等特性，也不考虑个人和家庭的收入差别。公房租金支出只占工资收入的1%，居民尽管只支付很少的租金但可以无期限居住公房，甚至可以继承给子孙后代。公房大体分为自管房和直管房，到1978年其占全部住宅的比例达到80%。庞大的公房经营收不抵支，房屋维修、建设资金严重不足，使公房运营陷入恶性循环。

住房消费需求严重受到抑制，只能排队等待政府、单位的福利分房。住房属于非生产性建设（城镇建设分为生产性和非生产性建设），在“先生产后消费”的计划经济观念下住宅的生产和供给严重不足。中华人民共和国成立后很长一段时间内，我国城镇居民住房完全按计划

^① 张丽凤：《中国城镇住房制度变迁中政府行为目标的逻辑演进（1949—2012年）》，知识产权出版社，2013，第34页。

分配，所有人都会等。此外，由于房屋的公有性质和在严格的计划经济体制管理模式下，房屋不可能有进入市场自由交易等流通环节，只能由国家统一投资建设新房屋，没有其他投资建设渠道。长期的、单一的国有住宅产权优势，使社会其他形式的住宅投资陷于停滞（汪丽娜，1993），当时的住房消费主体是被动“静止”的。到1978年，城市人均居住面积从1949年的4.5平方米降至3.6平方米^①。

福利住房实物分配制度是我国社会主义公有制和计划经济体制的必然产物，基本解决了城镇职工的住房问题，还为低成本、高积累的经济增长奠定了基础。中华人民共和国成立之初，百废待兴，城镇居民的住房非常短缺。在住房严重短缺的条件下，国家统包统分的福利住房实物分配制度优势非常明显，政策效率高，在短时间内有效解决了无房居民的住房问题。在“先生产后消费”的计划经济战略下，快速积累了工业化资本，实现了经济快速增长。

（二）问题

随着社会经济的发展，福利住房实物分配制度的弊端日益显现，它违背按劳分配、按需求分配的原则，无法有效满足居住消费需求，还制约着公平竞争的市场经济发展。

第一，公房运营的恶性循环日益压迫国家财政。在福利分房制度下，国家统一投资建设、维护住房，绝大部分资金（一般90%以上）由国家财政拨款解决，剩下的资金由各单位自筹，这给国家财政带来了巨大的负担。公有住房作为不动产，不仅没有发挥资产价值，反而成了

^① 成思危：《中国城镇住房制度改革目标模式与实施难点》，民主与建设出版社，1999，第106页。

国家的巨大负担（马建堂，1995）。

第二，住房分配效率低，无法有效满足居民的住房需求。我国的绝大多数农民和“二轻”职工都享受不到福利分房，大中型国企工人也很难分到房屋，实际上，“福利房”制度主要覆盖了党政军文教人员。在高度集中的计划经济体制框架内，私人资金无法进入房产领域，公房的投资建设无法进行良性循环，结果日益积累缺房户。1978年，缺房户达到869万户，占当时城镇总户数的47.5%。

第三，缺乏立法支撑，不仅容易引发住房分配不公，还容易滋生权力寻租和腐败。单位性质和地位不同，对资源的占有和控制就不同，由此形成了在不同单位组织之间住房分配的不平等。福利房的“福利”是靠实物住房来体现的，分到房就得到了相应的“福利”，分不到房也就失去了相应的“福利”，从而给有分房权力的人创造了寻租空间，滋生住房分配上的腐败。据中国社会调查系统1988年在北京市进行1000户居民的入户问卷调查资料显示，全民所有制单位与集体所有制单位在住房分配上存在较大差异，全民单位职工的人均使用面积为6.75平方米，集体单位为5.65平方米。

第四，严重阻碍企业发展。企业不仅要建房、买房和分房，还要负责管理和维修。这严重影响国有企业同其他所有制企业的平等竞争，阻碍了企业的发展。福利分房僧多粥少，只能给部分人创造福利，加之分配不公的问题，严重损害了企业职工的积极性。

二、近市场化住房制度改革阶段

在福利住房实物分配制度的弊端下，住房供需矛盾日益严峻，尤其是1979年的全国知青大规模返城进一步加深了此矛盾。因此，住房制

度改革被提上了议事日程，尤其是住房建设与供给。1978年8月中央召开城市住宅建设会议，国务院副总理谷牧在会上传达了《邓小平有关解决住房问题的指示》，指出解决住房问题可以路子宽些，譬如允许私人建房或者私建公助，分期付款。此指示精神开启了中国城镇住房制度改革先河，为住房制度改革提供了初步导向。1980年，邓小平同志提出了城市居民购买公房，以民间房地产开发投资为中心的住宅制度改革的框架。

在从计划经济向市场经济转型的过程中，我国的住宅建设必然要受市场规律的支配。住宅制度改革也具有相应的时代特征，即以计划经济为主、市场经济为辅的特点，因此我们把此阶段改革称为近市场化住房制度改革（第二阶段：1979—1997年）。在此阶段，采取合资建房、公房出售、公房提租、商品住房建设等措施，初步建立了由市场供给居民住宅的模式，改变了过去主要由政府向居民提供住宅的供应模式。

（一）鼓励私人建房：政府给力，发挥民间力量，鼓励自主改善居住环境

1980年4月，我国将公有住房出售与私人建房顺利推行到全国各主要城市，邓小平指出“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”^①。1980年6月，国务院批转国家建委党组《全国基本建设工作会议汇报提纲》的第七部分，加快城市住宅建设，指出准许职工私人建房、私人买房，准许私人拥有自己的住宅，并正式

^① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》，中央文献出版社，2004，第615页。

宣布将实行住房商品化政策，自此揭开了中国城镇住房制度改革的序幕。1983年，国务院又颁布《城市私有房屋管理条例》，鼓励并推动城镇居民私人建房，提倡集资建房和合作建房。

对于私人建房国家主要采取四种形式：（1）民建公助，即个人自筹一部分资金、材料，房管局或企业补助一部分资金，自己投工，翻建和改造自己的原有住宅，或者是由政府统一划给地皮、统一设计，个人集资按规划要求自建住宅，征地和公用设施费用由政府负担，职工所在单位给予帮助；（2）公建民助，即居住公房的缺房户自己出一部分资金和劳力，帮助房管部门改造、扩建所住公房，所投资金和劳力合理计价一起抵租，或者吸收群众的一部分资金由房管部门新建住宅，优先分给投资户并产权归公（投资户的资金在数年内逐步归还，或者抵租）；（3）互助自建，即亲友帮忙建造；（4）自筹自建，即个人筹资个人建造。

共建房见效快，投资省。1978—1980年全国共建新住宅18238万平方米，完成投资215.5亿元，占同期国家基本建设投资总额的14.4%^①。

（二）全价出售与补贴出售公房：转变福利分房观念，树立买房意识

1980年，邓小平同志提出了城市居民购买公房，以民间房地产开发投资为中心的住宅制度改革的框架。

全价出售公房政策得到中央财政的支持，即中央投资，地方政府负责住房建设与销售。1979年在西安、南宁、柳州、桂林、梧州等地进行建房全价出售给私人的试点，到1981年推广到全国60多个城市。1979年，国家城建总局从国家补助的住宅建设资金中分别拨给陕西、

^① 《国家房地产政策文件选编（1948—1981年）》，房产通讯杂志社，1982，第99页。

广西一部分资金，让地方政府建设新房以每平方米 120 ~ 150 元建筑成本价出售，但是买房的人并不多。1981 年，全国全价出售 2418 套，其中新房 1184 套、旧房 1234 套，国家收回住房资金 1278 万元^①。地方政府愿意探索这项政策，但是当时职工收入水平与公房的租金都低并且没有相关的售房配套政策，无法激励职工买房的积极性。

基于上述的试点经验，补贴出售公房开启。1982 年 4 月，国务院原则上同意国家建委、国家城市建设总局的《关于城市出售住宅试点工作座谈会情况的报告》，基本停止以土建成本价出售新建住房的办法，国家开始试行补贴出售政策，选定在常州、郑州、沙市、四平四个城市进行补贴出售公房的试点。到 1984 年初，四个城市共补贴出售住宅 1.214 万套，其建筑面积达到 11.45 万平方米，并出现了供不应求的局面，收回的资金约占投资（1640 万元）的 30%。根据试点结果，在全国推行“三三制”公房补贴出售试点，即由政府、单位、个人三者各负担 1/3 的“三三制”售房原则，售价确定仍然以土建成本价为标准，个人负担部分仅相当于家庭年收入的 2 倍。截至 1985 年底，全国 27 个省、直辖市中的 160 个城市和 300 个县补贴出售了 1093 万平方米住房^②。公房补贴出售的补贴金额大，地方政府和企业难以长期承受负担，于 1985 年停止了这种补贴出售公房的做法。因此，住房制度改革开始转向租金制度改革的研究和设计。

（三）提租补贴：改变福利模式，从低租金的“暗补”转化为“明补”

自 1986 年起，国家开始改革低租金住房政策，试行提租补贴的住

① 朱亚鹏：《住房制度改革政策创新与住房公平》，中山大学出版社，2007，第 78 页。

② 朱亚鹏：《住房制度改革政策创新与住房公平》，中山大学出版社，2007，第 78 页。

房方案。适逢 1985 年工资制度改革，城镇居民的收入普遍提高，有条件改革公房低租金福利制度，住房补贴列入工资，计入企业成本。

1986 年，国务院成立“住房制度改革领导小组”和“领导小组办公室”讨论房改方案，确定今后一段时间住房制度改革的重点在于逐步提高房租，改革的内容将涉及住宅供给、分配和消费等方面。选定烟台、唐山、蚌埠、常州、江门、沈阳等城市进行住宅改革试点，试行“提租补贴、租售结合、以租促售配套改革”的方案，租金按准成本起步，月租金由原来的 $0.07 \sim 0.08$ 元/米² 提高到 1 元/米² 以上，相当于成本租金（由维修费、管理费、折旧费、投资利息和房产税 5 项因素组成）的 70% ~ 80%，公房按标准价（包含建筑造价、征地和拆迁补偿费）出售。通过公房提租试点，烟台市提高到 1.28 元/米²（原租金的 6.8 倍），沈阳市东北制药总厂增加到 1.42 元/米²（原租金的 8.4 倍）（亢飞，2013）。

在试点的基础上，在全国分期分批推进住房制度改革。1988 年 2 月，国务院印发的《国务院住房制度改革领导小组关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》（国发〔1998〕11 号）提出，从 1988 年起用 3 ~ 5 年的时间在全国城镇分期分批实行住房制度改革，即改革公房低租金制度，将现有的住房实物分配方式逐步转变为货币分配方式，住户可以通过商品交换获得住房的所有权或使用权，使住房这个大商品进入消费品市场，实现住房资金投入与产出的良性循环。但是，1988 年全国范围内出现了严重的通货膨胀，提租补贴方案的实施遇到很大困难，反而廉价出售公房回笼资金，此后 3 年中房改基本处于停滞状态。据不完全统计，这一年全国共出售旧公房 654 万平方