

我国城镇居民住房 问题研究

刘琳等著



中国计划出版社

我国城镇居民住房 问题研究

刘 琳 等著

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

我国城镇居民住房问题研究 / 刘琳等著 . —北京 :
中国计划出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 80242 - 664 - 1

I. ①我… II. ①刘… III. ①城镇—住宅—经济分析
—中国 IV. ①F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 168531 号

我国城镇居民住房问题研究

刘琳 等著

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

880 × 1230 毫米 1/32 9 印张 232 千字

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 978 - 7 - 80242 - 664 - 1

定价: 20.00 元

前 言

城镇居民住房问题是重要的民生问题，从 20 世纪 90 年代开始的城镇住房制度改革，到 2007 年中央发布国务院 24 号文件指导加快解决中低收入家庭的住房困难，无不体现中央对城镇居民住房问题的高度重视。住房市场化改革以来，城镇住房建设呈现较快发展，城镇住宅竣工面积由 1998 年的 4.8 亿平方米增加到 2010 年的 8.7 亿平方米，城镇人均住房面积由 1998 年的 18 平方米增加到 2010 年的 30 平方米以上，城镇居民住房自有化率超过 80%，住房资产成为居民家庭重要的财富来源。在住宅建设快速发展过程中，住宅和建筑业成为国民经济的支柱产业，为经济增长作出了重要贡献。

但随着近年住房价格的持续较快上涨，城镇住房领域分配不均的问题逐步突出。中高收入阶层和高收入阶层多套住房的比例持续上升，2009 年最高收入家庭中拥有二套房以上的家庭比例达到 29.3%，而中等收入及以下家庭住房支付能力持续下降，新就业者和外来务工人员购房能力不足，住房租赁市场亟待完善，难以满足中等收入以下家庭长期稳定的住房租赁需求。社会舆论与不满之声日渐高涨，高房价成为影响社会稳定的因素。

2007 年以来各级政府加快保障性住房建设，中央财政用于保障性住房的支出逐年增加，2011 年安排 1030 亿元，计划开工 1000 万套保障性住房，“十二五”期间计划完成 3600 万套保障性住房，保障性住房覆盖面超过 20%。与此同时，关于住房制度建设的争论仍未停止：住房保障的范围究竟有多大？住房

领域中政府与市场的界限到底在哪里？房地产市场调控的目标和手段应该是什么？诸如此类的问题仍没有清晰的答案。

国家发改委投资所房地产研究中心（下称中心）自成立以来，承接了来自国家发改委、住建部、宏观经济研究院、地方住建委、房地产企业等委托的关于房地产相关问题的大量研究，现将其中有关城镇住房问题的部分研究成果结集出版。书中内容在分析住房总量发展规律的同时，兼顾了住房市场的区域特征，均为研究城镇住房相关问题的基础资料。全书包括七章内容：

第一章城镇住房市场发展历程回顾。包括对城镇住房制度改革的背景、目标和内容的回顾，总结了1998年以来房地产市场的发展状况，以及房地产市场发展对宏观经济和居民住房状况的贡献。

第二章我国城镇居民住房状况分析。对我国城镇居民基本住房状况、住房消费特征、住房资产价值以及住房财富分配的收入间差异等方面进行了分析。

第三章我国城镇居民住房支付能力研究。引入国外住房可支付性指数的计算方法，运用国家统计局数据库，验算了我国城镇居民住房可支付性判断标准，对我国不同收入阶层城镇居民的住房支付能力进行了分析和比较。

第四章我国城镇住房保障发展和完善。分析了我国城镇住房保障的发展现状，定义了住房保障的含义，界定了城镇住房保障对象范围，并提出了相应的制度建议。

第五章住房价格分析。总结了近10年我国城市住房价格走势，分析了住房价格变化的影响因素，并进行了住房价格合理水平的讨论。

第六章区域间住房价格的空间传导形式研究。对我国区域住房市场进行了划分，并对区域间住房价格的传导形式进行了实证分析。

第七章国外房地产政策的比较与借鉴。对国外典型国家相

应发展阶段的住房政策内容及出台背景进行了比较和借鉴，对各国房地产市场中政府干预的手段和经验进行了比较和借鉴，介绍了部分国家的居住标准。

全书各章撰稿人分别为：第一章刘琳，第二章任荣荣，第三章刘琳，第四章刘琳，第五章刘琳、任荣荣，第六章任荣荣，第七章祁玉清、李梦、任荣荣、刘琳。附录1由李梦整理，附录2由刘琳、任荣荣、李梦、岳森翻译，附录3由祁玉清整理完成。全书由刘琳统稿。

在中心近年的房地产研究过程中，投资所罗云毅所长、程选副所长给予了大量无私的指导和帮助，尤其是在如何从宏观视角理解和分析房地产问题方面，开阔了作者的视野，丰富了作者的知识结构，为客观分析我国房地产市场发展过程中出现的问题提供了良好的思路。在此我们表示深深的感谢！应该说，本书是两位所长和各位作者集体智慧的结晶。感谢国家发改委、住建部、国家统计局的相关领导对本房地产研究的支持，感谢学者、老师和投资所同仁对房地产研究的帮助！

城镇住房问题极其复杂，本书只对相关基本资料和基本问题进行了分析，可为后续更深入的研究提供基础。书中不足之处，恳请读者批评指正。

刘琳

2011年5月20日

目 录

第一章 我国城镇住房市场发展历程回顾	(1)
一、城镇住房制度改革回顾	(1)
二、1998 年以来房地产市场发展状况	(8)
三、房地产市场的发展对宏观经济的影响	(24)
四、房地产市场发展对改善居民住房状况的作用	(31)
第二章 我国城镇居民住房状况分析	(36)
一、城镇居民基本住房状况	(36)
二、城镇居民住房消费特征	(45)
三、城镇居民住房资产价值	(54)
第三章 我国城镇居民住房支付能力研究	(62)
一、住房可支付性指数	(62)
二、我国城镇居民住房支付能力的判断标准	(68)
三、我国城镇居民住房支付能力分析	(77)
第四章 我国城镇住房保障发展和完善	(88)
一、我国城镇住房保障现状	(88)
二、城镇居民住房保障对象范围界定	(101)
三、城镇住房保障制度的发展和完善	(111)
第五章 住房价格分析	(115)
一、近 10 年我国城市住房价格走势	(115)
二、住房价格变化的影响因素	(120)
三、关于住房价格合理水平的讨论	(128)
第六章 区域间住房价格的空间传导形式研究	(140)
一、住房价格空间传导形式的产生渠道	(141)

二、我国区域住房市场的划分	(143)
三、我国区域和城市间住房价格空间传导形式的 实证研究	(151)
第七章 国外房地产政策的比较与借鉴	(171)
一、部分国家相似发展阶段住房政策比较	(171)
二、房地产市场中政府干预的国际经验比较	(182)
三、部分国家和地区居住标准的设计和要求	(198)
附录1 近年我国房地产市场相关政策目录	(206)
附录2 美国住房金融市场改革方案(译稿)	(212)
附录3 部分国家和地区房地产市场调控政策	(241)

第一章 我国城镇住房市场发展历程回顾

伴随城镇住房制度改革，1998 年以来，我国城镇住房市场获得了快速发展，住房建设和配置的市场化程度逐步增加，新的城镇住房制度逐步形成。在这个过程中，城镇居民住房条件总体得到很大程度的改善，住宅和建筑业成为国民经济的支柱产业，为经济增长作出重要贡献。但随着住房价格的持续较快上涨，城镇住房建设和分配领域中的问题也逐步凸显。

一、城镇住房制度改革回顾

（一）城镇住房制度改革背景

我国传统城镇住房制度是在 20 世纪 50 年代末建立起来的与计划经济体制相适应的住房制度，是一种以国家和企事业单位统包、低租金为特点的实物福利分房制度。传统住房制度在特定的历史条件下曾起到了积极的作用，主要是保证了解放初期城镇居民的基本生活条件，维护了社会安定；保证了重工业化战略的实施。

随着时间的推移和经济环境的变化，传统住房制度的弊端越来越明显地表现出来，主要表现在：低租金福利制不能以租养房，加重了国家财政和企事业单位负担，不能实现住房建设的良性循环，无法从根本上解决城镇居民的住房问题。随着城市规模的发展和人口的增长，造成了我国城镇住房的严重短缺。

1978 年，全国城市人均居住面积仅有 6.7 平方米，据当时对 192 个城市的调查统计，缺房户达 689 万户，占总户数的

35.8%。其中,长期住在仓库、走廊、车间、教室、办公室、地下室甚至洗澡间的无房户 131 万户;人均居住面积不足 2 平方米的严重拥挤户有 86 万户;住在破烂危险、条件恶劣的简陋房子里还有上百万户。住房如此紧张,严重影响了人们的生活、生产和学习。

寻求一种新的住房制度,改变极为困难的居住状况,不仅是提高人民生活水平的迫切要求,也是维护城镇社会稳定的现实需要。

(二) 城镇住房制度改革历程及目标

1. 城镇住房制度改革历程

我国城镇住房制度改革,开始于 20 世纪 70 年代末 80 年代初,至今大致可分为四个阶段:

第一阶段:1979~1985 年,房改探索和试点阶段。1980 年,邓小平公开发表了对解决住宅问题的重要意见,首次提出了个人可以建房,新旧公有住房均可以向职工出售的观点。明确提出了我国城镇住房制度改革的总体构想,指出住房要走商品化的道路。同年 6 月,中共中央、国务院批转了《全国基本建设工作会汇报提纲》,规定“准许私人建房、私人买房、准许私人拥有自己的住宅”;正式宣布将实行住宅商品化的政策。

1982 年,在总结成本价出售公房试点经验的基础上,进一步提出了国家、单位、个人三者合理负担的售房原则,确定了“三三制”(售价以土建成本为标准,地方政府、职工所在单位、职工个人分别负担 1/3)售房试点,并选择郑州、常州、四平、沙市四市作为新建公房补贴出售的试点城市。1984 年国务院批准北京、上海、天津三大直辖市扩大试点。截至 1985 年底,全国共有 160 个城市和 300 个县镇实行了补贴售房,共出售住房 1093 万平方米。

第二阶段:1986~1993 年,房改全面实施阶段。1986 年 2

月，国务院成立了“住房制度改革领导小组”，针对传统住房制度的核心——低租金制，提出了以大幅度提租补贴为基本环节的改革思路；并选定唐山、烟台、蚌埠、常州四个城市进行以提高房租、增加工资、鼓励买房为特点的“提租增资”改革试点，住房改革进入了扩大试点阶段。

1988年1月，国务院召开了“第一次全国住房制度改革工作会议”，提出全国房改分两步实施。第一步的目标：全国所有公房按折旧费、维修费、管理费、投资利息、房产税五项因素的成本租金计租，抑制不合理的住房要求，促进个人购房，初步实现住房商品化。第二步的目标：随着工资调整，逐步把住房消费纳入工资，进入企业成本；在逐步增加工资和住房由成本租金提高到商品租金的基础上，进一步实现住房商品化，推动住房社会化、专业化、企业化经营。

1988年2月，国务院批准印发了国务院住房制度改革领导小组《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》。这是国务院颁发的全面指导城市住房制度改革的重要文件，充分肯定了试点城市的做法和经验，确定了房改的目标、步骤和主要政策，对全国房改的工作进行了部署，标志着我国住房制度改革进入了整体方案设计和全面实施阶段。这一时期我国城镇住房制度改革进入了以新筹资金为主、转换资金为辅，增加住房供给为主、抑制住房需求为辅的改革战略。

1991年6月，国务院颁发了《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》，提出了分步提租、建立住房公积金制度、交纳租赁保证金、集资合作建房、出售公房等多种形式推进房改的思路。

1991年11月，国务院办公厅下发了《关于全面进行城镇住房制度改革的意见》，这是我国住房制度改革的一个纲领性文件，明确了住房制度改革的指导思想和根本目的，制定了房改的总目标和分阶段目标，提出了房改的四项基本原则，规定

了房改的十二大政策，要求在 1992 ~ 1993 年在全国范围内全面实施住房制度改革。

住房公积金制度的建立和房租水平提高是这段时期房改进程的显著标志。截至 1993 年底，全国地级以上城市中有 131 个城市建立了住房公积金制度，占地级以上城市总数的 60%，归集住房公积金近 110 亿元，使住房制度改革和住房发展有了一个稳定的资金来源。

第三阶段：1994 ~ 1998 年，综合配套改革阶段。1994 年 7 月 18 日，国务院印发了《关于深化城镇住房制度改革的决定》。《决定》提出了与社会主义市场经济体制相适应的城镇住房新制度的基本框架，即建立国家、单位、个人三者合理负担的住房建设投资体制；建立社会化、专业化运行的住房建设、分配、维修、管理体制；建立住房的以按劳分配为主的货币工资分配方式；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和以高收入家庭为对象的商品房供应体系；建立政策性和商业性并存的住房信贷体系；建立规范化的房地产交易市场和发展社会化的房屋维修、管理市场，逐步实现住房资金投入产出的良性循环，促进房地产业和相关产业的发展。

1995 年 12 月 13 ~ 15 日，全国房改经验交流会在上海召开。会上全面总结了 1995 年的房改进展情况，并对“九五”期间及 1996 年的房改工作进行了部署。这标志着全国的房改工作已全部纳入《决定》轨道，也标志着我国的房改进入了全面推进和综合配套改革阶段。

1996 年 8 月，国务院办公厅转发了国务院房改领导小组《关于加强住房公积金管理的意见》，明确了住房公积金是职工个人住房基金，规范了住房公积金的管理体制，从而进一步推动了住房公积金制度的发展。

第四阶段：1998 年 7 月起，实物福利分房的终结阶段。

1998年7月3日,国务院下发了《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》,明确指出在1998年下半年开始停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化,进一步明确了住房制度改革和住宅建设的方针、政策,对住房分配、供应、市场、金融、中介、物业和政府调控等7个体系做出整体安排。1999年,随着在京国家机关和北京市住房分配货币化方案的出台,标志着在我国已经实行了几十年的住房实物福利分配这一体制的终结。

截断实物分配的重大突破,对于人们的生活、消费和财产拥有方式,对于金融等有关行业以及国民经济的发展,都不可避免地产生了深远的影响。

二十余年城镇住房制度改革的主要特征有以下三点:

第一,城镇住房制度改革从属于经济体制改革,又具有相对的独立性。1978年12月召开的党的十一届三中全会以来,我国实行了改革开放政策,在原来的计划经济体制中逐步引入市场机制,扩大市场作用的范围。城镇住房制度改革同我国经济体制改革同步进行,是我国整个经济体制改革的重要组成部分,同时又具有相对的独立性。房地产市场的建立既是经济体制改革的要求,又是城镇住房制度改革的结果。

第二,城镇住房制度改革属于自上而下的改革,始终都是按照中央制定的房改方案和政策进行的。自上而下改革的最大优点在于能很好地控制全局。

第三,城镇住房制度改革为渐进式改革。从房改探索和试点到扩大试点,再从房改实施到房改深入以及全面推进和配套改革,再到取消实物福利分房和实行住房分配货币化,伴随着国务院主要房改政策的出台,循序渐进。1988年2月,国务院批准印发《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》;1991年6月,国务院颁发《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》;1994年7月,国务院印发《关于

深化城镇住房制度改革的决定》；1998年7月，国务院下发《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》，逐步实现住房的商品化和社会化。

2. 城镇住房制度改革目标

1994年7月18日国务院发布的《关于深化城镇住房制度改革的决定》指出了城镇住房制度改革的两大目标：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；加快住房建设，改善居住条件，满足城镇居民不断增长的住房需求。

1998年7月3日国务院发布的《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》进一步明确了深化城镇住房制度改革的指导思想、目标和基本原则，而且为住宅建设赋予了成为新的经济增长点的任务。

深化城镇住房制度改革的指导思想是：稳步推进住房商品化、社会化，逐步建立适应社会主义市场经济体制和我国国情的城镇住房新制度；加快住房建设，促使住宅业成为新的经济增长点，不断满足城镇居民日益增长的住房需求。

深化城镇住房制度改革的目标是：停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和规范住房交易市场。

深化城镇住房制度改革的基本原则是：坚持在国家统一政策目标指导下，地方分别决策，因地制宜，量力而行；坚持国家、单位和个人合理负担；坚持“新房新制度、老房老办法”，平稳过渡，综合配套。

（三）新城镇住房制度的内容

与传统城镇住房制度相比，新的城镇住房制度的内容如下：

1. 实现住房（以下均指城镇住房）分配货币化和住房建设资金的良性循环

改变了住房建设投资由国家、单位统包的体制为国家、单位、个人三者合理负担的体制。在分配形式上改住房的实物分配为货币化分配，即把住房补贴改为明补，以货币补贴形式明补进工资。个人是解决住房问题的主要责任者，以自己的劳动收入和其他收入购买或租赁住房；建房资金通过出售或出租得到回收后，再用于新建住宅。国家着重负责社会保障性住房的投资建设（如廉租住房），发放住房补贴，通过国有政策性和商业性金融机构的优惠贷款，支持住房建设。

2. 建立和完善住房公积金制度

实行住房公积金制度有利于转变住房分配体制，有利于住房建设资金的积累、周转和政策性抵押贷款制度的建立，有利于提高职工购、建住房的能力，促进住房建设。所有国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位的在职职工均应按照“个人存储、单位资助、统一管理、专项使用”的原则缴纳住房公积金，不断完善住房公积金制度。

3. 建立适合不同收入层次的住房供应新体系

1994年7月18日，国务院颁布的《关于深化城镇住房制度改革的决定》中明确指出：要建立适合不同收入层次的住房供应新体系，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。

经济适用住房建设用地采取行政划拨方式供应。各级财政不再拨款用于单位购、建住房。在符合城市总体规划和坚持节约用地的前提下，鼓励集资、合作建房或兴办职工住房合作社等多种形式的住宅建设。鼓励有条件的企事业单位进行经济适用住房建设，允许其利用自有土地，通过集资等方式开发建设经济适用住房，并享受国家经济适用住房建设各项政策。

廉租住房可以从腾退的旧公有住房中调剂解决，也可以由政府或单位出资兴建。要保留足够的公有住房供最低收入家庭廉价租赁，廉租住房的租金实行政府定价。

4. 实现住房管理的社会化和专业化

改各单位建设、分配、维修、管理住房的体制为社会化、专业化运行的体制。企事业单位不再负责职工住房的投资、分配和管理，而是纳入整个社会的住宅经营系统，实行社会化、专业化管理，由市场机制调节，按市场经济原则运行，提高管理效益。

5. 发展住房金融和住房保险，建立政策性和商业性并存的住房信贷体系

住房金融和住房保险是完备的住房制度的重要内容。一方面，通过建设贷款从资金上支持住房建设的发展；另一方面，通过住房个人抵押贷款，支持居民购房，从而保证城镇住房制度改革的顺利进行。住房信贷体系包括政策性住房信贷和商业性住房信贷两方面内容，即发展住房公积金贷款与商业银行贷款相结合的住房贷款业务。个人住房贷款的担保，可采取房产抵押、有价证券质押、房产抵押保证人担保、由专门的担保公司（保险公司、置业公司）担保等多种形式。

二、1998 年以来房地产市场发展状况

除 2008 年受金融危机的影响房地产需求快速回落外，近 10 年房地产市场需求增长总体快过供给增长，房价上涨成为常态。从需求方面看，近 10 年房地产需求迅速增加存在一定的客观规律性，应正确认识房地产需求的多样化发展。1998 年住房制度改革以来，房地产供给能力不断提高，但 2003 年土地出让严格执行招拍挂方式以后，居民住宅用地供给增长总体上低于住房需求的增长幅度。

近几年二手房市场获得较快发展，但住房租赁市场的发展明显滞后于住房销售市场的发展，城镇居民解决住房的方式仍然是以买为主。

受中央的高度重视，2006 年以来住房保障建设力度逐步加强。

（一）住宅用地供应量与住宅供应量对比

近几年居民住宅用地供给增长低于住房需求的增长。

1. 2003 以来房地产开发用地的供应总量增长总体低于房地产市场需求的增幅

新中国成立以来，随着我国经济体制从计划经济 - 有计划的商品经济 - 有计划的市场经济 - 社会主义市场经济的逐步转轨，土地管理制度也随之发生深刻的变化。建立并规范土地市场，发挥市场机制配置土地资源的基础性作用，逐渐成为土地管理体制改革的方 向，土地主管部门的职能也随之向制定规则、服务市场与监管运行的方 向转变。

1982 年，土地使用制度改革开始进行研究和实践，改革遵循“改革产权制度” - “建设土地市场” - “完善市场规则”的运行轨迹。1987 年，深圳市首先实行了土地的有偿出让，此后将近二十年，房地产开发用地的土地出让一直是协议、招标、拍卖三种方式并存。2003 年 9 月，国土资源部发布《关于加强土地供应管理 促进房地产市场持续健康发展的通知》（国土资发〔2003〕356 号），明确表示土地供应是调控房地产市场的基本手段，要充分发挥土地供应对房地产市场的调控作用，充分发挥市场在土地资源配置中的基础性作用，促进房地产市场持续健康发展。并进一步明确，各类房地产开发用地，除按规定可以划拨外，一律实行招标投标挂牌出让。这项变革被房地产业界称为是继土地使用制度改革之后的第二次土地革命。

2003 年，宏观经济景气上升，投资快速增长，2004 年初，投资增幅达到 53%，为近几年最高水平。针对这种形势，决策