

我国城镇住房保障 政策研究

蔡荣生 吴崇宇 著



九州出版社
JIUZHOU PRESS

全国百佳图书出版单位

我国城镇住房保障 政策研究

蔡荣生 吴崇宇 著

图书在版编目(CIP)数据

我国城镇住房保障政策研究 / 蔡荣生, 吴崇宇著.
— 北京: 九州出版社, 2012. 4
ISBN 978-7-5108-1419-8

I. ①我… II. ①蔡… ②吴… III. ①城镇—住宅—社会
保障—经济政策—研究—中国 IV. ①D632.1②F299.233.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第047521号

我国城镇住房保障政策研究

作 者 蔡荣生 吴崇宇 著
出版发行 九州出版社
出 版 人 徐尚定
地 址 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话 (010)68992190/2/3/5/6
网 址 www.jiuzhoupress.com
电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress.com
印 刷 三河市东方印刷有限公司
开 本 787 毫米 × 1092 毫米 16 开
印 张 15
字 数 228 千字
版 次 2012 年 10 月第 1 版
印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5108-1419-8
定 价 48.00 元

★版权所有 侵权必究★

目 录

引言： 住房保障政策——功在当代、利在千秋	1
一、居住权是一项基本人权	1
二、建立住房保障制度是人类社会发展的共识	2
三、建立住房保障制度是城市化进程中的必然选择	3
四、住房保障政策是缓解当前我国城市住房问题的有效途径	5
五、住房保障政策是我国公共政策走向成熟的重要标志	6
参考文献	7
 第一篇 我国城镇住房保障体系概述	9
第 1 章 我国城镇住房保障体系的实物保障政策	11
1.1 经济适用住房政策	11
1.2 限价商品住房政策	19
1.3 棚户区改造安置住房政策	29
1.4 廉租住房政策	34
1.5 公共租赁住房政策	40
参考文献	46
第 2 章 我国城镇住房保障体系的货币补贴政策	47
2.1 我国城镇住房保障货币补贴方式的概念及意义	47

2.2 住房保障货币补贴方式的政策实践Ⅰ：租房补贴	49
2.3 住房保障货币补贴方式的政策实践Ⅱ：购房补贴	50
参考文献	54
第二篇 我国城镇住房保障政策的实施效果	55
第3章 我国城镇住房保障政策效果的实证调查	57
3.1 关于我国住房保障政策实施效果实证调查的介绍	57
3.2 我国城镇住房保障政策的认知度和整体实施效果评价	59
3.3 我国城镇住房保障政策体系设计的效果评价	60
3.4 我国城镇住房保障政策实施各环节的效果评价	61
3.5 我国城镇住房保障政策效果的实证分析总结	62
参考文献	62
第4章 我国城镇保障性住房的供求均衡度	64
4.1 我国城镇保障性住房供求情况概述	64
4.2 非均衡理论及非均衡计量模型介绍	66
4.3 我国大中城市经济适用住房有效供求非均衡计量模型	68
4.4 我国大中城市经济适用住房有效供求非均衡度	72
参考文献	74
第5章 我国城镇住房保障政策的调控功能	75
5.1 近年来我国住房市场调控政策回顾	75
5.2 实证研究的技术工具——VAR模型介绍	77
5.3 我国城镇住房保障政策的房价抑制功能	77
5.4 我国城镇住房保障政策的经济刺激功能	84
参考文献	90
第三篇 我国城镇保障性住房的供给模式	91
第6章 我国城镇保障性住房供给模式的政策取向	93

6.1 成熟市场经济国家保障性住房的供给模式	93
6.2 我国保障性住房的供给模式	94
6.3 我国城镇保障性住房供给模式的政策取向	95
参考文献	96
第7章 我国城镇保障性住房的政府供给——基于博弈论的研究	98
7.1 保障性住房供给博弈的相关研究	98
7.2 保障性住房供给的博弈分析	100
7.3 我国保障性住房的供给困境：基于博弈的视角	107
7.4 增加保障性住房政府供给的政策建议	109
参考文献	110
第8章 我国城镇保障性住房的社会化供给——融资模式的创新	112
8.1 我国城镇保障性住房建设面临的资金压力	112
8.2 保障性住房建设的传统资金渠道	113
8.3 保障性住房建设可借鉴的新兴融资模式介绍	116
8.4 保障性住房建设可借鉴的新兴融资模式比较	118
8.5 保障性住房融资模式的创新	122
参考文献	128
第四篇 我国城镇住房保障政策实施的重点环节	129
第9章 保障性住房的选址规划	131
9.1 保障性住房选址的重要意义	131
9.2 保障性住房选址的理论基础	132
9.3 保障性住房建设选址的影响因素	134
9.4 保障性住房选址规划的几种基本模式	137
9.5 保障性住房选址规划的政策建议	140
参考文献	143
第10章 保障性住房的设计装饰与配套设施	145
10.1 保障性住房的建筑设计	145

10.2 保障性住房的装修、装饰	148
10.3 保障性住房的配套设施	149
参考文献	151
第 11 章 保障性住房的分配机制 I：准入和退出机制	152
11.1 保障性住房准入、退出机制的政策框架	152
11.2 保障性住房准入、退出机制的政策实践	155
11.3 保障性住房准入、退出机制的优化与完善	156
参考文献	161
第 12 章 保障性住房的分配机制 II：定价机制	162
12.1 我国城镇保障性住房的定价模式	162
12.2 保障性住房定价的影响因素	167
12.3 保障性住房定价机制的政策设计	169
参考文献	171
第 13 章 保障性住房的物业管理	172
13.1 保障性住房的物业管理概况	172
13.2 保障性住房物业管理的收费标准	173
13.3 保障性住房物业管理的特色服务	175
13.4 保障性住房物业管理的体制、机制	176
参考文献	178
第五篇 我国城镇住房保障政策的顶层设计	179
第 14 章 我国城镇住房保障政策的实施方式	181
14.1 关于住房保障政策实施方式的争论	181
14.2 住房保障政策实施方式的比较分析	183
14.3 典型国家住房保障政策的实施方式	189
14.4 我国住房保障政策实施方式的重点轮换及未来走向	192
参考文献	196

第 15 章 我国城镇住房保障政策的体系设计	199
15.1 我国城镇住房保障政策的发展脉络	199
15.2 经济适用住房政策的“存”、“废”选择	204
15.3 我国城镇住房保障政策的体系设计	208
参考文献	216

附 录

附录 4.1: 我国大中城市经济适用住房有效供求非均衡计量分析结果	217
附录 5.1: 变量平稳性检验结果 (房价抑制功能研究)	218
附录 5.2: 格兰杰因果检验结果 (房价抑制功能研究)	219
附录 5.3: VAR 模型估计结果 (房价抑制功能研究)	219
附录 5.4: 变量平稳性检验结果 (经济刺激功能研究)	220
附录 5.5: 格兰杰因果检验结果 (经济刺激功能研究)	221
附录 5.6: VAR 模型估计结果 (经济刺激功能研究)	222
附录 7.1: 2011 年上半年我国部分省市保障性住房施工进度	223
附录 10.1: 北京市保障性住房套型分类标准	224
附录 10.2: 上海市保障性住房套型分类、套型模式与家庭结构标准	224
附录 10.3: 北京市保障性住房装饰、装修项目基本标准	225
附录 10.4: 安徽省保障性住房装饰装修的参照标准	226
附录 11.1: 北京市城六区和远郊区县城居民申请经济适用住房家庭收入、住房、 资产准入标准	227
附录 11.2: 北京市城六区和远郊区县城居民申请廉租住房家庭收入、住房、资 产准入标准	228

后 记

引言：

住房保障政策——功在当代、利在千秋

衣、食、住、行一直被认为是人类社会生存和发展的基本要素。随着我国全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会目标的先后提出，“加快推进以改善民生为重点的社会建设”成为现阶段我国改革开放和社会主义现代化建设的一项中心工作。胡锦涛总书记在十七大报告中明确提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会”。可见，能否实现“住有所居”直接关系到我国社会的和谐程度，直接关系到全面建设小康社会目标的实现，具有极为重要的战略意义。近年来，在我国城市化进程不断加快、住房价格快速攀升的背景下，丰富和完善城镇住房保障政策越来越受到社会各界的关注，被视为我国实现“住有所居”目标的一个重要途径。

一、居住权是一项基本人权

居住权利不仅是人类生存权最基本的物质条件，而且是人类社会运行的保证。《世界人权宣言》第二十五条就规定：“人人有权享受为维持其本人和家属的健康及福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。”根据这一共识，世界各国尤其是成熟市场经济国家纷纷颁布法律，保障和维护公民的居住权。西班牙宪法第 47 章就明确规定：凡西班牙公民都有权

获得适当和足够的住房，政府要创造条件、制定规则，保障公民的这一权利得以实现。荷兰宪法第 22 章规定：政府有责任确保公民得到住房。葡萄牙宪法第 65 条规定：为了健康和舒适，为了保护个人隐私和家庭生活，每个人都有权利为自己和家人谋求住房。^[1]可以说，居住权作为一项基本人权得到了世界各国的普遍认可，并以法律的形式得到保障。

我国作为社会主义国家更是把保障公民的居住权利放在十分突出的位置。1996 年，我国政府在联合国人居大会上指出：“人人享有适当的住房是一项最基本的人权，是人的生存权和发展权的重要内容。”目前，我国住房保障法也已经纳入十一届全国人大常委会立法规划，基本住房保障法征求意见稿已经形成，对城镇基本住房保障标准、范围、方式，保障性住房的规划、建设与管理，住房租赁补贴，土地、财政、税收与金融支持，基本住房保障的组织落实，农村住房保障制度等内容做出了具体规定。

二、建立住房保障制度是人类社会发展的共识

“各安其居而乐其业”自古就是我国社会发展的伟大理想。早在先秦时期，许多思想家、政治家就提出，要使社会长治久安，就必须“制民之产”，即满足人民最基本的物质需要。孟子提出：“民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。苟无恒心，放僻邪侈，无不为已”，成为历代帝王治国理正所坚持的一项重要原则。唐代中期以后，土地大规模私有化，国家无力保障每个人均占有一定数量的宅地，这在一定程度上造成了百姓居住的艰难，因此有杜甫“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”的感慨。到了清代，面对建筑质量低下、住房的安全得不到保障等情况愈演愈烈，清政府制定了带有现代住房保障理念的旗人住房制度。最初清政府根据满汉分居政策，给所有旗人提供住房，但是禁止旗人私自购买房屋，该制度最后以失败告终。随后，政府解除禁令，大部分旗人到市场上买房，同时政府以指扣俸禄、分期付款的方式，帮助住房困难的旗人购买官房。可以说，带有一定程度现代住房理念的住房保障政

策在我国初露端倪。

新中国成立后的30年间，在高积累、低消费、高就业、低工资的计划经济体系下，国家实行住房统一建设，统一分配，住房建设资金绝大部分依靠财政拨款的住房管理体制。在1958年至1977年的20年间，由于受到“先生产，后生活”、“先治坡，后置窝”等“左”的思想的影响，我国住房基本建设的整体投资水平有所降低。城镇人均居住面积虽然扩大，但是却出现了诸多住房困难户。改革开放以后，随着我国住房体制改革的启动，城镇中低收入居民的住房问题重新得到社会的重视，我国真正意义上的城镇住房保障制度开始建立。

住房保障问题不仅是我国自古以来关注的一项重要民生问题，也是世界各国共同关注的焦点。早在1890年，英国就颁布了《工人阶级住宅法》，开辟了住房保障社会立法的先河。法国政府在1894年就以立法的形式建立了解决低收入者住房问题的机构，形成了一套完善、灵活的保障机制，在解决中低收入家庭住房问题上体现出较强的政策干预力度。2000年，法国政府规定，人口超过5万的城镇，其廉租房面积不得少于住房总面积的20%。美国、日本、澳大利亚、新加坡、韩国、香港等较为成熟的市场经济国家和地区，均在其城市化加速阶段，提出了相应的住房保障制度，并取得了良好的保障效果。1996年6月于伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类居住会议把“人人享有适当的住房”和“城市化世界中的人类住区可持续发展”作为“具有全球重要意义的主题”。可以说，建立住房保障制度、解决城镇中低收入家庭的住房困难，成为世界各国保障公民权益、维护社会稳定的一项共识。

三、建立住房保障制度是城市化进程中的必然选择

发达国家的发展经验表明，工业化、城市化是人民社会由传统社会向现代社会转变经历的必然阶段，一国城市化、工业化水平直接决定了其经济发展水平和社会文明程度。城市化为一国社会带来了人口布局的革命性变革，人口大

规模地由农村向城市迁徙,在这一过程中如何解决城市人口膨胀、收入差距拉大引发的中低收入家庭的住房困难成为各国关注的一个焦点。二战后,面临二战带来的创伤和大规模的城市化浪潮,各国政府纷纷制定相应的策略解决城镇住房问题,并逐渐形成了一套较为完备的住房保障制度。

1934年,美国制定了《临时住房法案》,1937年进一步补充为《公共住房法》,规定由中央政府出资,由地方政府建造公共住房供低收入家庭租用。^[2]1964年开始,美国政府通过优惠政策鼓励开发商建造供低收入者租用的住房。自1973年起,政府开始把分散低收入者住房、改善社区质量纳入住房政策,并提出以“需求方”为中心的政策:政府向符合标准的低收入家庭发放房租补助券,凡家庭收入低于本地区家庭平均收入40%以下的家庭作为低收入家庭,均可享受补贴,受益的家庭不论收入多少,将自己家庭收入的30%交作房租,余下的与市场租金的差额由政府发券补足。^[3]

1919年英国制定了《住宅法》,英国政府先后八次对该法案进行修订和调整,逐步形成了现行的住房保障制度。期初,英国以国家建设保障性住房为主要手段解决城镇中低收入家庭的住房困难问题,80年代开始,随着英国“私有化”改革的推进,英国住房保障政策逐渐转向市场机制为主导。

20世纪50年代,日本为了缓解第二次世界大战后的住宅短缺问题,先后制定了《住宅金融公库法》、《国营住宅法》、《日本住宅公团法》以及“住宅消费保障”等一系列相关法规,并逐步建立起一套“租”、“售”结合,灵活转化的住房保障体系。

改革开放之后,我国也进入了城市化加速阶段《世界城市化展望(2009年修正版)》显示,我国在过去30年中的城市化速度极快,超过了其他国家。我国城市化水平从1980年的19%跃升至2010年的47%,预计至2025年将达到59%。1980年,中国只有51个城市人口超过50万,自上个世纪90年代起,中国超过50万人口的城市数量显著增加——从1980年到2010年的30年间,共有185个中国城市跨过50万人口门槛,到2025年,中国又将有107个城市加入这一行列。按照到2020年我国城镇化达到50%的目标,21世纪的头20年,我国在城市化进程中将要解决3.32亿新增城镇人口的住房问题,建立和

完善城镇住房保障制度，解决城镇中低收入家庭的住房困难，将成为我国城市化进程中的必然选择。

四、住房保障政策是缓解当前我国城市住房问题的有效途径

在城市化加速阶段，如何缓解人口规模不断扩大和城市土地供给有限之间的矛盾成为一项重要发展课题。尤其是 2005 年以来，我国多数城市呈现出房价飙升，住房供求矛盾突出的问题，直接影响到城镇居民生活质量和社会和谐程度。中国社会科学院 2010 年《经济蓝皮书》提供数据显示，2009 年城镇居民收入房价比达到 8.3 倍，大大超出 3-6 倍的合理承受范围，85% 的家庭没有购买住宅的能力。住房价格严重背离了我国广大居民的收入水平和支付能力，城镇居民生活负担加重，公民不能广泛分享发展成果和福利，部分社会不和谐因素有了滋生的土壤。

在上述背景下，打击投机性购房行为，抑制住房价格的过快上涨，建立多层次的城镇住房保障体系成为我国政府的重要使命。“十一五”期间，全国开工建设各类保障性住房和棚户区改造住房 1630 万套，基本建成 1100 万套。到 2010 年底，全国累计用实物方式解决了近 2200 万户城镇低收入和部分中等偏下收入家庭的住房困难，实物住房保障受益户数占城镇家庭总户数的比例达到 9.4%，还有近 400 万户城镇低收入住房困难家庭享受廉租住房租赁补贴。我国城镇人均住房建筑面积由 1998 年的 18.7 平方米提高到 2010 年的 31.6 平方米。包括城镇住房保障政策在内的房地产市场调控政策初见成效，目前国内主要城市房价过快上涨的势头得到遏制，部分城市出现了房价小幅下跌的趋势。实践证明，住房保障政策是缓解当前我国城市住房问题的有效途径。

五、住房保障政策是我国公共政策走向成熟的重要标志

实践表明,除了解决城镇中低收入家庭的住房困难外,我国城镇住房保障政策还兼具房价调控、拉动内需、调整经济结构、实现经济良性循环等多重功能。我国城镇住房保障政策通过加强廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房建设,支持棚户区改造等民生项目的投资,增加政府公共财政支出,带动相关产业发展,增加就业机会,刺激居民自住和改善型住房消费,解除居民扩大消费的顾虑,营造了良好的经济发展环境。同时,我国城镇住房保障政策还是缩小居民收入差距、调整经济结构的重要途径。我国城镇住房保障是一种以消费为主导的结构调整政策,能够缩小居民收入差距,确立社会公平和公正的价值取向,使社会资源更多地向普通劳动者和弱势群体倾斜。可以说,我国城镇住房保障政策的兴起标志着我国公共政策宏观调控和保障民生双重目标正逐步融合,标志着我国公共政策正在不断优化、完善。

鉴于此,笔者将我国城镇住房保障政策作为研究对象,开展了长期、系统、深入的研究,并撰写此书作为研究成果的集中体现。本书共分为5篇15章,从多角度对我国城镇住房保障政策开展分析和论述。

第一篇为我国城镇住房保障体系概述,用两章的篇幅分别介绍了我国城镇住房保障体系的实物保障政策和货币补贴政策。

第二篇为我国城镇住房保障政策的实施效果,分别从调查研究和实证研究的角度对我国城镇住房保障政策的保障水平、供求均衡度、宏观调控功能进行了系统分析。

第三篇为我国城镇保障性住房的供给模式,将我国城镇保障性住房的供给模式分为政府供给和社会化供给两种类型,并提出了我国城镇保障性住房的政府供给不足的原因和改进意见,以及我国城镇保障性住房的社会化供给的基本思路。

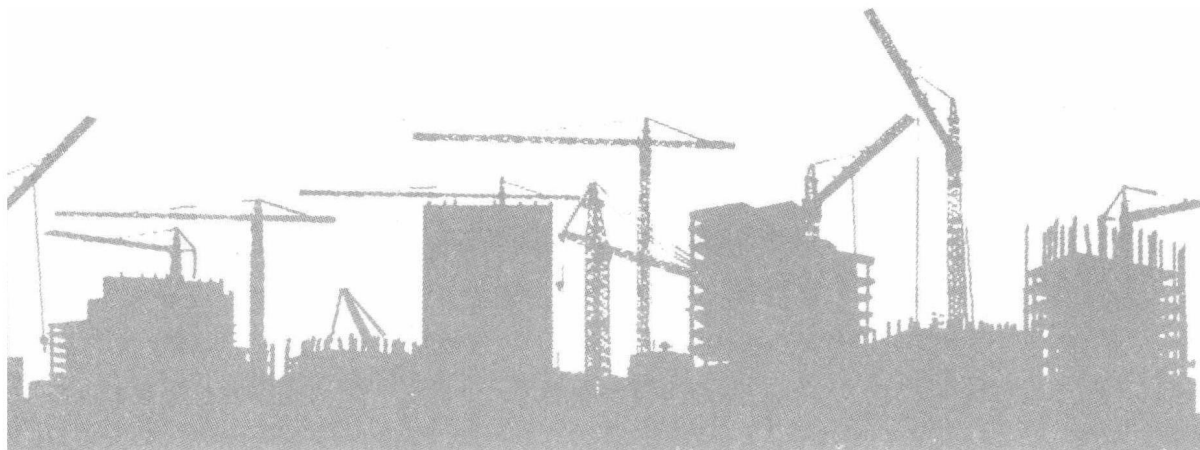
第四篇为我国城镇住房保障政策实施的重点环节,笔者对保障性住房建设

前期的规划选址、保障性住房建设过程中的装饰设计与配套设施、保障性住房建成后的分配机制以及运行管理进行了逐一分析，并提出相应的政策建议。

第五篇为我国城镇住房保障政策的顶层设计及政策走向，笔者从更加宏观的视角对我国城镇住房保障政策的实施方式，覆盖范围，“租”、“售”比例，政策组合等重点内容开展了分析，并对未来我国城镇住房保障政策的走向给出了建议。

参考文献

- [1] 上海市房产经济学会. 国外（地区）住房法规选编. 上海社会科学院出版社，2001：663。
- [2] 童悦仲. 中外住宅产业对比. 中国建筑工业出版社，2005，1：24。
- [3] 张庭伟. 实现小康后的住宅发展问题——从美国 60 年来住房政策的演变看中国的住房发展. 城市规划，2001（4）：31-33。



第一篇

我国城镇住房保障体系概述