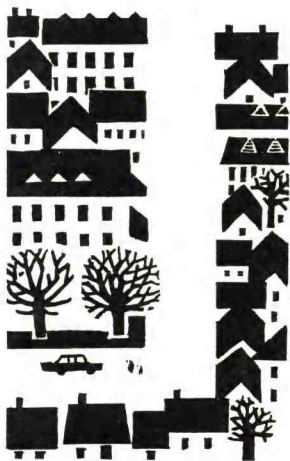


安居工程 社会保障商品房体系



9.23

卢有杰 主编

中国建筑工业出版社

(京)新登字 035 号

本书主要论述我国住房制度的改革,探索住宅商品化、社会化的可行性,系统研究了我国国情,总结了10多年来我国住房制度改革和住房建设的实践和经验,借鉴了国外的某些成功做法,提出解决中低收入城镇居民的住房问题,即安居工程——社会保障商品房体系。主要内容有:社会保障商品房体系、住房机制转换、社会保障商品房出售价格、经济适用住房的实施措施、社会保障商品房的管理体制、住房资金的筹集和融通。

* * *

责任编辑:俞辉群

安 居 工 程
社会保障商品房体系
卢有杰 主编

*

中国建筑工业出版社 出版、发行 (北京西郊百万庄)

新 华 书 店 经 销
北京市顺义县板桥印刷厂印刷

*

开本:787×1092毫米 1/32 印张:5 字数:112千字

1996年7月第一版 1996年7月第一次印刷

印数:1—1,700册 定价:8.50元

ISBN7-112-02823-X

TU·2148 (7933)

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)

前 言

城市住宅，是全国人民最关注的问题之一。新中国成立以来，人民政府和全国人民为解决这个问题付出了极大的努力和辛勤劳动。

1980年，遵照邓小平同志的重要指示，我国开始了住房制度改革的试点，探索住宅商品化、社会化的道路。从此全国上下大批政府工作人员、学者、专家、城市房屋管理人员以及其他有志于此的人们投入了这场触及我国社会政治经济各个方面、各个社会阶层的改革运动。十几年来，他们在理论、政策、方针、舆论宣传、实施措施诸多方面作了大量工作，发表了大批的专著、论文、讲话，制定了多种改革方案，采取了一系列实际行动步骤，推动了我国城镇住房制度、乃至整个经济体制的改革。全国广大城镇居民体验了计划经济时期住房制度的种种弊端，看到了新住房制度的美好前景，绝大多数人都积极支持这场改革，这是一项涉及亿万人的利益，又从来没有干过的大事业。

改革从来就没有一帆风顺的。住房商品化、社会化的大方向没有错，但是对于某些基本问题，人们的认识是通过改革实践逐步深入，逐步清楚的。例如什么是住宅商品化的具体形式？如何认识市场机制在住宅生产、交换分配和消费中的作用？在国家、集体、个人共同负担住宅问题的责任方面，政府到底应该怎样发挥作用等。当住房制度改革触及到占城镇、特别是大城市人口中大多数的中低收入阶层实际支付能

力与居高难下的住房价格之间的反差时，人们就不得不回首已走过的道路，不得不对关于上述几个问题的一些理论、见解、政策、改革方案和实际做法重新进行思考。1995年，由建设部负责实施的安居工程正式启动，国务院办公厅向全国各地、各部门批转了《国家安居工程方案》。安居工程建成的住房将直接以成本价向中、低收入家庭出售，出售对象优先考虑无房户、危房户和住房困难户，不售给高收入家庭。安居工程的这种政策和做法，有什么理论根据，是否符合住房制度改革商品化、社会化原则呢？

摆在读者面前的这本书，系统地研究了我国国情，总结了十几年来我们住房制度改革和住房建设的实践和经验，借鉴了国外的某些成功做法，提出了在市场经济体制下长远解决中低收入城镇居民住房问题的社会保障商品房体系。本书的作者对该体系的历史背景、理论依据和实施措施作了详尽的阐述，观点鲜明、材料丰富，分析透彻，提出的措施切实可行，是我国住房制度改革方面一项很有价格的研究成果。

阅过这本书，读者就会透彻地理解国家安居工程的政策、方针和做法，就会理解社会保障商品房体系在解决我国城镇居民住房问题中不可替代的历史作用。

本书共分六章。第一章对社会保障商品房体系的总体介绍，其余五章则分别对该体系涉及的机制转换、经济适用房租售价格、实施措施、管理体制以及资金筹集和融通5个主要方面进行了深入阐述。书后还有6个附录，介绍了国务院住房制度改革领导小组的“安居工程实施方案”、“建设部实施国家安居工程的意见”和英、德两国住房制度的一些情况等，很有参考价值。

住房制度改革和城市住宅建设是一个复杂的系统工程，

现在有，将来还会不断提出许多理论和实践问题，要求我们给予解答。本书的作者在这个长期困扰世界各国政府和人民的问题面前，深感自己理论水平、知识和实际经验的不足，书中难免有差错，希望读者随时将自己的看法、批评和其他意见告诉我们，以利我们今后的提高。

目 录

第一章 社会保障商品房体系	1
1.1 对我国住宅问题的认识	1
1.2 住房制度改革目标与社会保障商品房体系	5
1.3 社会保障商品房的经营管理	8
1.4 社会保障商品房的租售价格	10
1.5 经济适用住房的建设实施	13
1.6 经济适用住房的资金筹集和融通管理	17
第二章 住房机制转换问题	22
2.1 解决城镇居民住房问题的出路	22
2.2 住房机制的转换	27
2.3 社会保障住房与住房商品化	37
第三章 社会保障商品房租售价格	40
3.1 社会保障商品房租售问题概述	40
3.2 社会保障商品房开发成本构成	42
3.3 社会保障商品房价格确定	45
3.4 城镇居民消费结构及支付力	50
3.5 结论和建议	56
第四章 经济适用住房的实施措施	58
4.1 经济适用住房的含义	58
4.2 经济适用住房的规划和建设	64
4.3 政府对经济适用住房的扶持	68
4.4 降低经济适用住房造价的措施	70
4.5 经济适用住房的前途	73
第五章 社会保障商品房的管理体制	75

5.1 决策协调机构	75
5.2 开发建设机构	76
5.3 管理机构的经营范围和内容	78
5.4 建立必要的社会监督、投诉制度	83
5.5 维修服务机构	85
第六章 住房资金的筹集和融通	87
6.1 发展住房金融是建立社会保障商品房体系的前提条件	87
6.2 建立抵押贷款制度, 发展规范化的住房金融业务, 是促进 社会保障商品房体系建立的有效途径	92
6.3 多元化的住房资金管理机构 and 住房金融机构体系, 是建立 社会保障商品房体系的重要保证	98
附录1 国家安居工程实施方案	104
附录2 建设部关于实施国家安居工程的意见	109
附录3 年国家安居工程建设投资计划和贷款规模表	114
附录4 城镇经济适用住房建设管理办法	118
附录5 英国社会房供应和管理情况简介	121
附录6 对德国住房储蓄体系考察研究报告	141
后记	151

第一章 社会保障商品房体系

1.1 对我国住宅问题的认识

正确认识我国住宅问题的现状及其发展规律，是进行住房制度改革，建立适合我国国情城镇住房制度的出发点。

住房是人类生存的必需物质条件，住宅经济是国民经济的重要组成部分，人民居住水平充分体现了经济发展水平，人民居住条件的改善快慢反过来又决定了社会经济的发展速度。

大城市随着工业革命出现以后，城市住宅问题一直是困扰人类的重大社会经济问题，世界发达国家为解决这个问题花了几百年时间，积累了不少经验和教训。

在我国，自 1980 年邓小平同志提出住房要走商品化的路子以后，已进行了许多改革探索和实践，人们逐步认识到：改革城镇住房制度，发展住宅经济，直接关系到国民经济的发展和社会的稳定，具有战略意义，是经济体制改革的重要组成部分。

我国城镇原有住房制度，概括起来，存在下述种种问题：

1. 住宅投资和存量不足与住房需求高速增长的矛盾。我国属发展中国家，人口数量居世界第一。更值得注意的是，在近期走向工业化的过程中，城市化进程加快，城镇人口增长迅速，如：特大城市人口由解放初的 1003 万人，增至 4747 万(1985 年)，大城市(50 ~ 100 万人)由 11 个增加到 30 个。

但是，我国原有城市住宅总量以及历年对住宅建设的投资，却远远没有跟上这种城镇人口剧增的形势。据专家预测，我国城镇人口到 2000 年的情况将是：低度发展为 3 亿 2 千万人，中度发展为 3 亿 6 千万人，高度发展为 4 亿人左右，即就是说平均每年以 3.8% 到 5% 的速度增长。恩格斯在《论住宅问题》中曾分析过城市化过程中伴随的住宅短缺问题，指出“标志发生工业革命的急性病似的住宅缺乏现象”，并且这种“具有急性病的形式，大部分象慢性病那样继续存在着”。恩格斯所说的“急性病”不仅是指城市人口增长、工人增加，还包括城市工厂扩建和道路改造等带来的住宅拆除和住宅土地减少等问题。我们中国今天正是面临着这种住宅“急性病”和“慢性病”。目前全国城镇仍有 400 多万住房困难户（指人均居住面积在 4m^2 以下），其中特别困难者有 28 万户左右。随着城市化进程的加速，每年还将新增住房困难户 40 多万个。到 2000 年，全国要陆续解决 800 万左右住房困难户的居住问题。据测算，城镇住房投资年平均需要近 500 亿元。这种基本状况，决定了我国住宅供需矛盾存在的必然性、严重性和长期性。

2. 计划经济时期城镇住房制度与市场经济体制的矛盾。我国过去的城镇住房制度是计划经济的产物，以供给制、福利制分配方式为特征。这种福利性实物分配的国家统包制度，经实践证明弊端很多，突出的表现如下：

(1) 排斥市场机制，不能有效地吸纳社会资金用于住宅建设，阻碍了住宅建设及相关产业的发展。在这种制度下住房建设资金只有投入没有回收，不能实现自身积累，不能实现投入产出良性循环，从而造成了城镇住房建设资金总量不足。

(2) 低租金刺激了部分人的住房需求膨胀，扩大了供需矛盾，助长了以权谋房的不正之风。

(3) 以城镇职工工作单位为本体的公房体制，由于计划经济体制的固有问题以及单位统包统揽职工住房等历史原因造成了单位与单位之间的住房分配不均，限制了人才流动，阻碍了现在正在进行的企业经济机制的转换。

(4) 加剧了社会分配不公和各级政府的负担，国家不但每年要支出巨额资金建造住宅，还要付出大量资金对公有住宅进行维修保养；另外，改革后出现的多种经济成份和分配方式，扩大了住宅分配上的社会不公，如外资企业职工住国家提供的低租金福利房，拿外资企业的高工资(含住房费用)，造成了明显的社会矛盾，这种现象也是由于我国住房制度与国际通行作法不协调而造成的。

(5) 住房消费比例过低，居民消费结构不合理，从而造成国民经济产业结构的不合理。

据统计资料，城镇居民家庭房租支出占生活费用支出的比重由 1964 年的 2.61% 下降到 1992 年的 0.73%。城镇居民饮食消费比重居高不下，用于穿用方面的消费比重一直高达 40% 左右，这种消费畸形影响了合理产业结构的形成，阻碍了我国住宅建造、经营、管理行业以及相关产业的发展。

在住房统建统配制度下，无视住房的商品属性，住房没有被看作劳动力再生产的必要消费资料，即在以往乃至现行的工资中没有包含足够的住房消费部分。本应纳入工资的住房消费资金却转入利润，变成财政收入和企业留利。不得不新建住房时，再从财政和企业留利中筹集建房资金；住房也没有作为消费资料进入商品交换领域，而是作为职工工作单位的固定资产，纳入固定资产的投资和管理计划。因此，我

国计划经济时期住房制度是与市场经济体制不能相容的。为了发展社会主义市场经济，必须进行住房制度改革，加快住房商品化、社会化进程。

3. 原有住房管理体制与住房经营社会化的矛盾。我国原有住房建设和管理是政府和企业行政管理的一部分，住房消费资金与生产性资金混合于国家财政和企业财务管理之中，不能实现市场经济要求的住房货币化分配，也不能进行住房的社会化生产和经营，当然更谈不上发展房地产业和住房金融业。

在我国，原先没有单独的住房建设资金渠道，住房建设依靠国家财政拨款和单位自筹，然后以低租金分配给本单位内职工，所有职工均有权等待分配，分到住房的职工不论收入水平高低，一律享受企业或政府的住房暗补贴，造成了种种弊病。住房成为单位的福利性分配实物(指使用权)，住房不能进行商品化经营，谈不上投入产出的良性循环。截止1994年，我国公有住房累计已有24亿 m^2 ，形成了7000多亿元的巨大不动产。但是，这笔财富却不具备简单再生产和扩大再生产的能力，形不成一个独立的创造财富的行业，因此，在房改进程中，如何使这笔巨大的财产起“死”回生，转换住房生产、流通、分配、消费机制，理顺公有住房管理经营体制，使之实现商品化和社会化，是必须解决的一个重要问题。

住房制度改革涉及国家、集体和个人利益关系的调整，涉及一系列重大社会经济政策，是一项复杂的系统工程。本书作者们在系统地研究国内外城市住房制度和我国十几年经济体制和城镇住房制度改革实践的基础上，就如何解决城市中低收入居民住房这一重大而敏感的问题，系统地提出了意

见、看法、建议和实施措施。

1.2 住房制度改革目标与社会保障商品房体系

住房制度的改革目标，应当是建立一个适应社会主义市场经济体制的商品化和社会化的住房制度。它将改变原有体系的运行机制，形成住房分配货币化，住房生产、交换、消费商品化、社会化的新机制，理顺围绕住房问题的各种经济关系，破除人们关于住宅问题的陈旧观念，让人们认识到，居住条件的改善是自己的职责，是自己辛勤工作的成果，任何人都不能无偿地占有他人的劳动成果。

新的住房制度破除原来的住房实物福利分配制，代之以货币分配和商品交换制。住宅经济是社会主义商品经济的组成部分。在市场经济国家，住房是商品，住房建设的投资收益是住房经济发展的动力。由于是商品交换，住房消费需求将受到需求者支付能力的约束，市场在生产、消费与消费之间发挥很大的平衡与协调作用。

我国住房制度改革的主要内容是：

(1) 改变住房分配方式，将原来集中在政府和单位手中用于职工住房实物福利分配的资金以货币工资的形式分配给职工个人，由职工在市场上通过商品交换取得住房的使用权或所有权；

(2) 理顺城镇住房建设资金渠道，建立国家、集体和个人三级住房基金；

(3) 改革国民经济计划体制，将原来住房作为固定资产投资计划管理体制改革为政府宏观调控下的住房做为商品生产的体制；

(4) 改革住宅建设体制，将原来单纯由各单位直接投资、分散建设的方式，改为多种形式的社会化、专业化的建设体制；

(5) 改革住房管理体制，将原来行政性的公有住房管理机构改为商品经营型的管理服务机构，实行自主经营、自负盈亏、自求平衡；

(6) 建立住房金融体制，推行居民住房储蓄和银行抵押贷款制度，逐步完善适应住房新制度的金融支持系统。

在实现房改目标的过程中，住宅纳入商品经济轨道，其生产、交换、分配和消费诸环节亦受市场机制制约。然而，住房又具有其它普通商品所没有的特殊性质。社会上所有成员的基本居住需求问题，是所有国家为稳定社会、发展经济必须充分重视的问题。住房商品化并不排除国家对中、低收入居民提供具有社会保障性质住房的政策扶持，恰恰相反，这种扶持政策以及特殊供应渠道是健全市场经济的重要组成部分。对于如何解决城市中低收入者的住房问题，大多数国家的政府都采取了相应的政策和社会保障措施。世界上许多国家和地区的经验以及我国 1992 年以来房地产业发展的情况表明，不能把广大城镇中低收入居民推向以赢利为目的的房地产市场解决他们的住房困难，需要在政府扶持下由全社会发展社会保障商品房来解决住房问题。一个国家的住房政策，说到底就是解决广大中低收入居民住房问题的政策。同样，在我国以中低收入阶层为对象的社会保障商品房体系，是建立社会主义新型住房制度的一个极其重要的内容，是一个关系到房改以及整个经济体制改革成败的关键问题。

社会保障商品房体系，是政府制定相应的政策向城镇中、低收入者提供经济适用住房的住房生产、交换、分配和

消费以及资金融通的管理营运体系，它是适合我国国情的住房商品化、社会化的重要形式，是市场机制与政府宏观调控功能结合的社会保障机制的具体形式。在建设有中国特色的社会主义市场经济的过程中，中国共产党和中央人民政府把建立社会保障制度放到了重要地位。所谓社会保障，简言之就是以社会的力量保证全体社会成员至少都能达到最基本的生活水平而形成的分配关系。住房乃基本生活要素之一，无疑应包括在社会保障范围之内。然而在社会主义市场经济中的住宅社会保障问题，不应该也不容许回复到旧的福利制老路上去。而应该按保本微利经营原则建造经济适用住房向中低收入需求者供应社会保障商品房。政府在土地、税费、信贷等方面，给予相应的扶持。

在如何建立和建立一个什么样的住房社会保障体系问题上，国际上有不同的作法。新加坡是世界上公认的解决住房问题较好的一个国家，其住房管理体制是商品型的，同时又恰当地引入了社会保障机制，因而在不太长的时间内，就取得了解决住房“急性病”的成功，对我们也是很好的借鉴。我国政府对于现行住房制度，进行了一系列根本性改革，采用的是一套“赋予能力”的方式，充分挖掘社会及其成员住房建设和改善住房条件的各种潜力，但具体如何解决自己住宅问题的最终决定权应留给社会成员本人。“赋予能力”意味着社会成员有机会按照自身的需求和支付能力，改善居住条件。这与计划经济的住房“配给”是根本不同的，也就是说，政府在住房问题上对居民将由负无限责任变为负有限责任，由直接责任变为间接责任。

通过城镇住房制度改革，最终将建立起两类住宅供应体系，一是以高收入者为对象的市场商品房供应体系，由住宅

开发经营企业以市场价供应商品房；二是以中、低收入者为对象的经济适用住房供应体系，以成本价供应社会保障商品房，由社会保障商品房开发组织按照政府相应政策法规执行实施。经济适用房的租售价格，既要符合价值规律和其它市场经济要求，又要顾及我国现实社会经济条件，使居民消费水平和支付能力逐步适应之。在上述两类体系中，前者较易于认识和理解，后者则较为复杂，本书拟就后者的基本内容作进一步分析和阐述。

1.3 社会保障商品房的经营管理

根据我国经济发展水平和城市居民收入状况，经过改革的新住房供应体系在总体上实行商品化，在经营管理上则存在两类机制：一是完全的市场机制，即住宅开发公司供应上市的多品种商品房，其价格由市场形成。二是有限的市场机制，即按社会保障原则建造的经济适用房，其租售遵循保本微利原则，供应对象限于社会中低收入家庭。对于后者，政府应考虑建立相应的经营管理体制。

社会保障商品房管理体制应由4个层次组成：决策协调机构，开发建设机构，经营管理机构，维修服务机构。

(1) 决策协调机构。在中央和各城市设立住房协调委员会，其基本任务是制定城市住房政策、法规和发展规划，确定和控制建设规模、住宅标准、资金筹集，协调解决开发建设和营销管理重大政策问题等。

(2) 开发建设机构。社会经营性的住宅开发经营公司承担部分经济适用房开发建设任务；城市住房协调委员会设立的社会保障商品房开发中心，专事经济适用房建设开发；由

社会组建的住房合作社也可以从事经济适用房建设。

(3) 经营管理机构。按有关规定的要求经营管理社会保障商品房，以出售和出租两种方式经营，实行申请、登记、审批，然后再决定供应的办法。

(4) 维修服务机构。负责住宅状况和安全检查以及维修服务的社会化维修服务机构，在当地房地产主管部门监督指导下，可以多种方式组织实施，保证服务及时，收费合理。

社会保障商品房的出售管理，应当明确下述原则：

(1) 出售对象：城镇中低收入居民家庭。所谓“中低收入”是一个相对概念，不同地区、不同时期有不同的统计数据标准，美国旧金山地区一般是指该地区家庭收入中值的 80% 以下和 80% 至 120% 之间。我们也应该提出一个界定标准，还可以根据经济适用住房供求情况调整此界限。但是无论何种情况，界限一经确定，即应公开发布，保证社会保障商品房分配的公开平等交换原则。一个城镇居民家庭只能购买一套经济适用住宅。

(2) 申请登记制度：个人收入申报制度既是税收、社会保障、社会监督等工作的基础，也是确定是否符合经济适用住房申请资格的依据。如何实施收入申报制度，国家将会作出统筹安排，我们可以利用这一类现行和即将建立的申报制度系统等，无需另设机构。

(3) 购房付款方式：允许经济适用住房购买者选择几种付款方式，例如分期付款、协议分期付款、一次性付款。

(4) 产权及产权登记：个人购买经济适用住房按成本价购买的拥有全部产权；由职工所在单位补贴购买的，则个人和单位共有产权。一定年限后（如 5 年）可进入市场出售后租。个人拥有全部产权的住房，如按市场价格出租，则收入按政

府规定缴纳税费后归个人所有；个人拥有部分产权的住房缴纳税费的净收入，按单位和个人产权比例进行分配。

社会保障商品房的出租管理，应当明确下述原则：

(1)出租对象限于无力购买或暂时未买到商品房的中低收入者。从长远看，社会上中上等收入以上的家庭一般将购相应住宅居住。

(2)出租数量一般每个家庭不超过一套，人均居住面积不超过 8m^2 ，使用面积不超过 12m^2 。

(3)租金价格应与出售价格对应，使租售比价合理化，一般采用租售比价为 120 : 1 左右为宜。

(4)出租期限一般以 5 年期为妥，5 年租赁期满，应根据实际变化(如人口变化、收入变化)进行适当调整或重新确认其是否仍需继续租用原住房。

建立必要的社会监督和投诉制度。由于政府对经济适用住房给予扶持，使之具有社会保障功能，为防止各种营私舞弊、投机倒把、违法乱纪等不良现象，必须将经营管理制度、设计施工和租售申报等置于政府和社会监督之下。管理部门受理投诉，一经查实，严肃惩处。

1.4 社会保障商品房的租售价格

社会保障商品房的物质形态是经济适用住房，在市场经济条件下，要保证自身投入产出的良性循环，就要以商品形式进行交换。出售和出租都是商品交换形式。同时又由于生产过程中得到了政府具有社会保障性质的补贴，因此应该接受政府的政策干预。

现阶段经济适用房的租售价格的合理确定，应符合价值