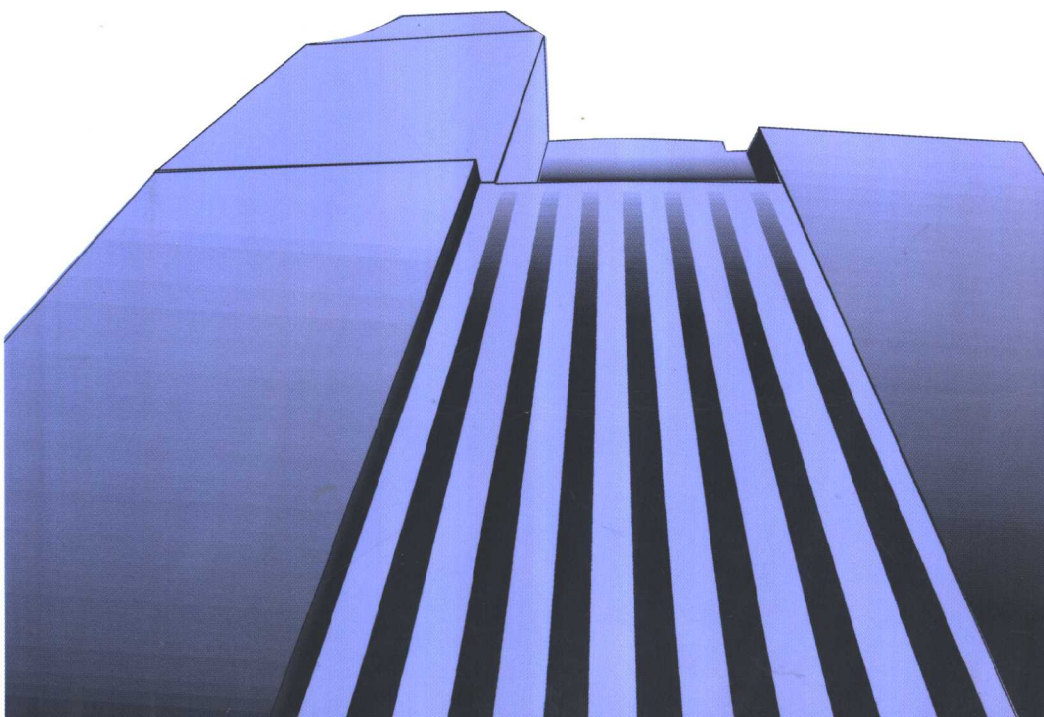


东方房地产研究丛书

上海人民出版社

# 城镇住房制度 改革的 理论与实践

陈伯庚 顾志敏 陆开和◎著



东方房地产研究丛书

# 城镇住房制度 改革的 理论与实践

陈伯庚 顾志敏 陆开和◎著

上海人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

城镇住房制度改革的理论与实践/陈伯庚等著.

—上海:上海人民出版社,2003

(东方房地产研究丛书)

ISBN 7-208-04744-8

I. 城... II. 陈... III. 城市经济:住宅经济—  
经济体制改革—研究—中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 060216 号

责任编辑 周 峥

封面装帧 陈 楠

· 东方房地产研究丛书 ·

**城镇住房制度改革的理论与实践**

陈伯庚 等著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9 插页 2 字数 203,000

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷

印数 1-3,100

ISBN 7-208-04744-8/F·1038

定价 17.00 元

# 《东方房地产研究丛书》

## 编辑委员会

顾                  问：桑荣林  
编委会名誉主任：蔡育天  
编委会主任：张永岳  
编委会副主任：陈伯庚  顾志敏  
编                  委：蔡育天  张永岳  陈伯庚  
                      顾志敏  龙胜平  彭加亮  
                      吴伟良  崔  裴  李  岚  
                      孙斌艺

# 总 序 言

21 世纪初,党的十六大召开,确立了全面建设小康社会的奋斗目标,同时,中国又成功地加入了世界贸易组织,标志着我国的改革开放和现代化建设进入了一个新的发展阶段。新的形势对房地产业的发展提出了新要求。《东方房地产研究丛书》就是在这个背景下编辑出版的。

早在 1998 年,东方房地产学院在国家教委高等教育出版社的支持下,与上海房产经济学会合作,组织上海的有关专家编辑出版了一套《高等学校房地产经济系列教材》,共八本,满足了当时专业教材紧缺的需要。到现在已经五年过去了,随着国民经济的发展,近几年来房地产业出现了新的繁荣局面,丰富的实践经验需要总结提高,也有许多新矛盾、新问题需要进一步探索和研究。适应新形势的要求,这套丛书就当前和未来房地产业发展中的重点问题开展研究,企求从学术理论的角度对我国房地产业的深入发展作出积极的贡献。

这套丛书共有:《市场化改革与房地产业》(作者:蔡育天)、《国际房地产初探》(作者:张永岳等)、《城镇住房制度改革的理论与实践》(作者:陈伯庚、顾志敏、陆开和)、《现代房地产市场研究理论与方法》(作者:孙斌艺)、《房地产金融与投资分析方法》(作者:龙胜平)、《打造房地产企业核心竞争力》(作者:彭加亮)、《房地产企业战略管理基础》(作者:吴伟良)、《物业管理企业品牌连锁研究》(作者:彭加亮)、《经济理论与房地产研究论文集》(作者:陈伯庚)、《居住文化杂论》(作者:张永岳)。丛书的性质

是研究性的学术专著,力求理论性和实践性相结合,既富有创新见解,具有前瞻性,又包含可操作性的对策思路,集知识性、理论性、实践性和研究性于一体。读者对象主要是各类房地产企业的管理层、从业人员及从事房地产经济研究、关注中国房地产业发展的理论工作者、大专院校师生和实际工作者。

本丛书从2001年8月启动,2003年8月完成,前后花了三年时间出齐。由于水平的限制,难免有疏漏和不足之处,希望读者指正。

华东师范大学

东方房地产学院院长

张永岳

# 前 言

中国的城镇住房制度改革,从20世纪80年代初起步,至今已走过20多个年头。实践证明,这一改革不仅成功地转换了住房体制,基本建立起新的城镇住房制度,加快了住宅建设,大大改善和提高了城镇居民的居住水平和居住质量;而且将房地产业培育成为了新的经济增长点,极大地推动了国民经济的发展,其意义已远远超出住房制度本身,对整个经济体制改革和国民经济增长产生深远的影响。可以说,城镇住房制度改革取得了巨大成功,成就卓著。

住房制度改革的成功经验需要系统总结,进一步深化改革过程中遇到的问题也需要进行研究,改革的实践已走在前面,极需理论上进一步探索和提高。本书定名为“城镇住房制度改革的理论与实践”,目的就是企求系统总结20多年来住房制度改革的丰富经验,形成理论体系,以指导今后的改革,推动新的城镇住房制度进一步完善和发展,真正建立起具有中国特色的城镇住房新制度。

本书体系结构的安排大体分为三大部分:第一部分(一至五章),阐述城镇住房制度改革的基本理论,包括:住房制度与住房政策、改革的必然性、基本目标和内容、改革的历程和方向,同时介绍了西方国家的住房制度,以资借鉴;第二部分(六至十章),具体分析住房制度改革的主要方面,包括:住房分配制度改革、

住房管理体制、住房供应体系、住房社会保障制度、公积金制度等；第三部分(十一、十二章)，从微观和宏观两方面，阐述企业住房制度改革和住房制度的综合配套改革，由此基本上形成一个体系。

本书既适宜于教学科研人员研究之用，也有助于企事业单位房改工作人员的实际工作，对政府有关领导部门亦可作为决策参考。

在本书撰写过程中运用了有关专家的研究成果和相关资料，上海人民出版社周铮先生精心编辑，在此一并表示深切感谢。

作 者

2003年5月1日

# 目 录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 前 言                   | 1  |
| 第一章 住房和住房制度           | 1  |
| 第一节 住宅的功能             | 1  |
| 第二节 住房制度和住房政策         | 5  |
| 第三节 住房消费和住房制度         | 11 |
| 第四节 经济体制和住房制度         | 15 |
| 第二章 城镇住房制度改革的必然性和意义   | 20 |
| 第一节 中国原有城镇住房制度的形成及其特征 | 20 |
| 第二节 原有城镇住房制度的弊端与成因分析  | 25 |
| 第三节 城镇住房制度改革的意义与作用    | 29 |
| 第三章 城镇住房制度改革的基本目标与内容  | 36 |
| 第一节 城镇住房制度改革的指导思想     | 36 |
| 第二节 城镇住房制度改革的基本目标     | 41 |
| 第三节 城镇住房制度改革的主要内容     | 50 |
| 第四节 城镇住房制度改革的基本原则     | 54 |
| 第四章 城镇住房制度改革的历程和发展方向  | 59 |

|            |                          |            |
|------------|--------------------------|------------|
| 第一节        | 中国城镇住房制度改革的历程 .....      | 59         |
| 第二节        | 城镇住房制度改革的成就和主要难点 .....   | 67         |
| 第三节        | 深化城镇住房制度改革的方向与趋势 .....   | 79         |
| <b>第五章</b> | <b>世界主要国家的住房制度 .....</b> | <b>83</b>  |
| 第一节        | 英国和美国的住房制度 .....         | 83         |
| 第二节        | 瑞典、荷兰福利国家的住房制度 .....     | 99         |
| 第三节        | 新加坡、韩国的住房制度 .....        | 107        |
| 第四节        | 国外住房制度的共同特征及启示 .....     | 115        |
| <b>第六章</b> | <b>住房分配体制改革 .....</b>    | <b>123</b> |
| 第一节        | 住房分配的实质 .....            | 123        |
| 第二节        | 住房分配的责任分工体系 .....        | 130        |
| 第三节        | 理顺住房分配关系的方向与思路 .....     | 133        |
| <b>第七章</b> | <b>住房管理体制变革 .....</b>    | <b>141</b> |
| 第一节        | 住房管理模式 .....             | 141        |
| 第二节        | 住房管理社会化与专业化 .....        | 147        |
| 第三节        | 居住物业管理 .....             | 154        |
| <b>第八章</b> | <b>住房供应体系 .....</b>      | <b>162</b> |
| 第一节        | 住房供应 .....               | 162        |
| 第二节        | 住房供应体系的构建 .....          | 167        |
| 第三节        | 住房的市场供应方式 .....          | 171        |
| 第四节        | 集体建房和个人自建 .....          | 178        |
| <b>第九章</b> | <b>住房社会保障制度 .....</b>    | <b>186</b> |

---

|                  |                              |            |
|------------------|------------------------------|------------|
| 第一节              | 住房社会保障的特点与必要性·····           | 186        |
| 第二节              | 西方国家的住房社会保障制度·····           | 190        |
| 第三节              | 建立中国特色的住房保障体系·····           | 197        |
| <b>第十章</b>       | <b>住房公积金制度·····</b>          | <b>211</b> |
| 第一节              | 住房公积金的内涵与实施意义·····           | 211        |
| 第二节              | 新加坡的中央公积金制度·····             | 218        |
| 第三节              | 我国住房公积金制度的现状与改进建议·····       | 221        |
| <b>第十一章</b>      | <b>企业住房制度改革·····</b>         | <b>230</b> |
| 第一节              | 企业住房制度改革的重要性与特点·····         | 230        |
| 第二节              | 企业住房制度改革的指导思想、目标与<br>原则····· | 234        |
| 第三节              | 企业住房货币化分配的模式·····            | 241        |
| 第四节              | 企业房改面临的难点和对策措施·····          | 252        |
| <b>第十二章</b>      | <b>住房制度改革的综合配套·····</b>      | <b>258</b> |
| 第一节              | 住房制度配套改革的必要性与内容·····         | 258        |
| 第二节              | 住房制度内部各项改革的配套方法·····         | 263        |
| 第三节              | 住房制度改革与其他改革的配套方法·····        | 266        |
| <b>后 记</b> ····· |                              | <b>274</b> |

# 第一章 住房和住房制度

住房是人们生活消费的重要组成部分,在现代社会,住房消费大约占家庭消费总支出的三分之一左右。而住房消费的满足,很大程度上取决于完备的住房制度。本章从住宅的功能、住房消费的性质和特点入手,研究住房制度与住房政策、住房制度与经济体制的关系,为我国住房制度建设及其改革提供理论依据。

## 第一节 住宅的功能

住宅的功能是制定住房制度的客观依据之一。完备的住房制度是为实现住宅的功能服务的。

人们要生活,必须有衣、食、住、行、用等各种生活资料。住宅就是供人们居住之用的房屋建筑,它是人类生活最基本的物质前提之一。在现代社会,居住状况已成为衡量居民生活质量的重要标志。

住宅及其功能是随着人类社会经济文化的发展而不断发展和完善的。在远古时代,生产力水平很低,仅能勉强维持生活,住得也极其简陋,只能住在用石器挖的洞穴和用树枝搭的巢窝之中,“穴”和“巢”就是人类社会最原始的住宅结构。考古学家往往从原始人居住的“洞穴”中挖掘出生产和生活器具,判断所处的历史时代。后来,随着经济文化的发展,收入的增加和居住

需要的提高,人们不断改进和完善自己的居住场所,研制出新的建筑材料和先进的建筑技术,设计建造更合理更舒适的住宅,逐步改善居住条件,提高居住质量。发展到现代住宅,大量先进科技应用到住宅建设中来,智能住宅、绿色住宅、生态住宅、康健住宅层出不穷,由此人们不但具有宽敞的居住空间,而且具有完备的室内装饰,齐全的配套设施和优美的居住环境。随之,住宅的功能也不断拓展,从一般生存需要,发展到享受需要、社交需要、资产积累和投资需要等多种多样功能。从远古时代的“穴”和“巢”发展到现代住宅建筑,经历了几千年变迁,反映了人类社会经济文化发展的漫长历史过程,直到今天,人们的住宅仍在不断改进和演变过程之中。

住宅的功能主要体现在以下五个方面。

### 一、住宅的生活资料功能

住宅作为生活必需品之一,它的最基本的功能就是满足居住需要的生活资料功能。这种功能包括两个方面:一是满足人们最基本的生存需要。人们要生活,除了衣、食之外,还必须有栖息和生活场所,有房可住,才能生存。“居者有其屋”,就是要实现这种最基本的居住需要。人的一生,大约有三分之一到二分之一的时间,即每天 8—12 小时左右的时间是在居室内度过的,人的生存离不开住宅。住宅又是价值量大的超耐用消费品,一幢具有较好质量的住宅实际使用年限大约 50—70 年,甚至 100 年,大致与人的寿命周期相等;而由于住宅的建造成本高,价值量大,购置或建造住宅,往往要花费家庭收入的相当大部分,在现代社会中,住宅消费支出约占家庭消费总支出的 30%。可见,住房需求贯穿于整个人生。二是满足人们居住生活的享

受需求。人们不仅要有房可住,而且要住得舒畅,享受居住生活的乐趣。这就要有宽敞的居住空间,齐全的设备,方便舒适的设施,良好的居住环境和文化品位,以供个人及其家庭成员享用。随着社会经济文化的发展和收入的增加,住宅的享受资料功能日益上升到主要地位。从我国近年来城市住房消费发展趋势可以看到,舒适型、享受型商品住宅热销,充分反映出住宅的享受资料功能正在逐步体现出来。

## 二、住宅的发展资料功能

住宅不仅是生活资料,而且也是重要的发展资料。随着社会的发展,人们要不断地提高和发展自己,这就要持续地学习文化科学知识,以新的知识技能武装自己,提高文化素质、道德素质和身体素质,以获得人的全面发展。而适宜的住宅是实现这一要求不可或缺的物质条件,例如,人们可以利用住宅作为学习文化科学知识的场所,以获取新的知识技能,提高文化科技素质;利用住宅作为锻炼身体的场所(健身房),增强体质;利用住宅作为文化娱乐的场所,健康身心,得到乐趣;有些宜于分散进行的工种(如教师、科研人员等),还可利用住宅作为工作的必要条件和场所,提高工作效率。目前,英国已有 100 多万职工利用网络科技和先进的信息技术在家中远程办公。所以,住宅也是人们获得全面发展和素质提高的重要发展资料。现代科技的发展和广泛应用,正使住宅的这一功能更加充分地体现出来。

## 三、住宅的社交功能

人具有社会性,人们之间不是封闭的、孤立存在的。在共同

的社会里生活,总需要同亲朋好友、邻里居民和工作中的同事发生一定的联系和交往,而面积宽敞、布局合理、设备齐全、环境优美的住宅,是进行社交活动的良好场所。人们在住宅或庭院里进行交谈、磋商,或从事文化娱乐活动,倍感亲切和融洽,平添了一种亲切、温暖、和睦相处的好气氛。住宅为社交活动的成功创造了良好的环境条件。在现代住宅中,客厅或会客室的扩展和细致布置,显得越来越重要。

#### 四、住宅的资产功能

住宅具有双重属性,既是生活资料,又是一种资产(不动产)。其一,住宅是家庭或个人的资产。由于住宅是超耐用消费品,价值量大,使用年限长,且房地产又有增值的趋势,是良好的保值、增值的投资品,购买住宅本身就是一种投资置业行为,是家庭资产的累积,不仅可以自身享用,还可以作为资产遗留给子孙后代享用。现实生活中购房置业者越来越多,标志着个人和家庭富裕程度的提高。其二,住宅也是投资增值的资产。作为投资品,买进住宅后,可以通过出租、转售、抵押、典当,从中获取收益。近年来,高收入者中投资性购房者日增,在上海每年销售的住宅中,投资性购房者约占 20%,不少人已拥有两套以上住宅,推动着住房二级市场和租赁市场蓬勃发展。

#### 五、住宅的文化艺术功能

住宅是社会经济文化综合的结晶,也是一种文化艺术的象征。它反映不同国家、地区和民族,不同历史阶段的建筑文化和人民的生活方式、居住习惯和居住文化的特点。在现代都市中,

不同时代、不同风格的住宅建筑,构成独特的造型艺术,类似凝固的音乐,甚至成为可供人们欣赏的旅游圣地。例如北京的四合院、上海的石库门房子,就是代表性的历史性住宅建筑。现时建设的住宅小区,有民族风格、欧陆风格、中西合璧风格等等,多种多样,呈现出一道道独特的风景线,极大地丰富了城市建筑文化艺术。

完备的住房制度,要求充分体现住宅的上述五个功能,真正为改善居民居住条件,提高居住水平服务。

## 第二节 住房制度和住房政策

### 一、住房制度的基本涵义

在世界上,西方国家的住房制度在城市和农村是统一的,主要是因为西方国家经济比较发达,已实现了经济社会现代化和农村城市化,占80%以上的居民居住在城市,农村人口很少,如美国的农村人口仅占2%,因此完全可以实行统一的住房制度。而我国的城市化水平低,8亿多农民的住房问题主要是靠自筹资金建设住宅来解决,至今没有成文的住房制度,本书所说的住房制度特指城镇住房制度。

城镇住房制度,是国家在解决城镇居民住房问题方面实行的基本政策和方式方法。其主要内容是:城镇住房建设投资方式、住房供应方式、住房分配方式、住房经营方式、住房社会保障方式和住房管理方式等方面,包括有关住房问题的方针、政策、目标、方法等,这些方面的总和就是城镇住房制度。

城镇住房制度是一个复杂的系统工程,它不仅反映国家、企业(事业)和个人之间以及人们相互之间在住房问题上的经济利

益关系,而且还是直接关系到城镇居民基本住房需求的满足、社会的安定等重大社会问题。由此,各国都高度重视居民的住房问题,在住房的规划设计、投资建造、分配办法、经营管理以及住房社会保障等方面,都制定了相应的住房政策目标和解决住房问题的方式方法,形成一套完备的制度;并且都制定了一系列住宅法规,如多种多样的《住宅法》和《物权法》等,以维护城乡居民的居住权,保护居民的房产权,规范住宅市场的运行秩序。

我国在建国以来的很长一段时期内,对职工住宅实行一套统建、统分、统包的公有住房政策和实物福利分配办法。自经济体制改革以来,随着计划经济体制转轨到市场经济体制,我国也开始了城镇住房制度改革,即一方面要扬弃计划经济下的住房体制,另一方面则要适应社会主义市场经济的要求,按照完备的住房制度模式,建立新的科学的住房制度。

## 二、住房政策体系

住房政策体系是由国家或政府制定的一整套方针、政策和具体措施构成的,可以说这是一个国家住房制度的内核。国家的住房政策包括两个层次,即中央政府的住房政策和地方政府的住房政策。一般来说,中央政府的住房政策是带有原则性的基本政策,而地方政府则根据这些基本政策,从各地实际情况出发,制定的适合本地区特点的具体政策。给住房政策下一个简明的定义,就是指政府为改善居民居住条件而制定的关于住房的投资、建造、流通、分配和消费等政策体系。如住房的供应政策有公共住房政策和私有住房政策;住房的流通政策有数量、质量、价格及其交易政策;住房的分配政策有住房消费占工资中的含量、住房所有权、使用权和租赁政策;住房的社会保障政策有