

法治建设与法学理论研究部级科研项目成果



Housing Security of China—System and Legal Framework

中国住房保障 ——制度与法律框架

金 俭 等著

中国建筑工业出版社

法治建设与法学理论研究部级科研项目成果

中国住房保障——制度与法律框架

Housing Security of China——System and Legal Framework

金 俭 等著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国住房保障——制度与法律框架/金俭等著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 1
ISBN 978-7-112-13823-4

I. ①中… II. ①金… III. ①住宅-社会保障-法律-研究-中国 IV. ①D922.181.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 248254 号

本书从理论到制度、从宏观到微观、从历史到现实、从国内到国外、从点到面等多元的视角, 围绕公民住房这一客体, 对我国公民住房保障法律制度展开全方位的探讨。全文包括前言及 14 章内容。具体包括: 中国住房制度 60 年回顾与评价; 国外住房保障制度与立法经验; 公民住宅权的实现与政府责任; 住房保障法律制度基本框架; 住房建设与住房保障; 保障性公共住房法律制度; 特殊需求群体的住房法律保障; 城市房屋征收中的住房法律保障; 半城市化中农民的住房法律保障; 灾民的住房社会保障; 住房保障中的房屋交易规制; 住房保障中的租赁制度; 住宅金融与住宅保障法律制度以及住宅权可诉性与公民住宅的司法保障等问题。本书对构建与完善我国公民住房保障法律制度与法律体系具有重要的理论与实践意义。

责任编辑: 黄 翊 陆新之

责任设计: 赵明霞

责任校对: 党 蕾

中国住房保障——制度与法律框架

Housing Security of China——System and Legal Framework

金 俭 等著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

霸州市顺浩图文科技发展有限公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 22¼ 字数: 445 千字

2012 年 2 月第一版 2012 年 2 月第一次印刷

定价: 60.00 元

ISBN 978-7-112-13823-4

(21604)

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

居住权是公民的一项基本人权。公民有权获得可负担得起的，适宜于居住的，具有安全、健康、尊严的，不受歧视的住房权利。温家宝总理说：“如果说发展经济、改善民生是政府的天职，那么推动社会公平正义就是政府的良心。”建立与完善住房社会保障体系就是为了实现社会的公平正义，就是保障公民的基本人权。然而，公民住宅权的实现不能仅凭政府的良心而为之，构建住房保障的法律制度，国家、政府、社会与个人均有责任与义务帮助公民实现住房的权利。

我国自 20 世纪 80 年代住房制度改革至今，在 30 年的住房商品化与市场化进程中，我国相当一部分公民的住房条件获得了巨大改善，拥有属于自己的住房已不再是梦想。然而，在不断飙升的高房价下，中、低收入者，尤其是低收入家庭，在更多情形下仅凭自身的努力，要实现住房权可能永远只是一个美丽的梦想。面对不断攀升的高房价，政府采取的住房政策主要是围绕如何抑制商品房价格而展开。但是，仅仅靠政府的宏观调控去干预市场，显然不能解决住房领域的“市场失灵”。多年的实践证明，解决 13 亿中国人民的住房问题，仅凭住房市场调节或仅依赖于政府的住房政策宏观调控都无法实现这一目标。对中、低收入者实现住房社会保障以确保公民住房权的实现已经成为中国政府必须面对的严峻问题，因为只有政府才是中、低收入者居住条件得到实质性改善的唯一指望。任何国家、任何社会，都不可能依靠“资本”利益集团的“善心”而彻底解决社会弱势群体的住房。政府不能将其住房保障的责任推向社会与个人。

保障公民居住权，构建公民住房社会保障体系，既是政府的政治责任也是政府的法律义务。2007 年 8 月 13 日，国务院办公厅发布《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24 号），把对城市低收入家庭的住房保障正式提升为住房政策的主要内容，低收入家庭可以通过廉租住房以及外加经济适用房解决；中等收入家庭根据各地实际可以采取限价商品房和经济租房的办法解决；高收入家庭主要通过市场解决。中央政府第一次在住房制度中将住房保障与住房市场相提并论，明确住房政策“双轨制”，这是对长期以来片面强调住房市场化发展的矫正，是对房改目标模式的理性回归。为此，构建住房保障的法律制度建设迫在眉睫。

公民住房保障体系的法制建设是一个涉及千家万户的民心工程，也是关系社会

和谐发展的大事。在社会极化，贫富差距日益扩大的现实面前，我们每一个公民都有责任与义务同政府一起为实现公民的住房权这一基本的人权而进行不懈的努力。本书只是一个法律学者的所思所虑。

本人自 20 世纪 90 年代末承担国家社会科学基金课题《中国住宅法研究》始，开始关注我国住房社会保障制度，经过多年的积累，开始对此问题有了一些粗浅的认识。本书是本人 2008 年主持的国家司法部法治建设与法学理论研究课题《住宅保障法律制度研究》的部分成果。在研究过程中，我的博士生也参与了课题的研究与部分章节的撰写。全书共分 14 章。前言（金俭）；第一章 中国住房制度 60 年回顾与评价（金俭）；第二章 国外住房社会保障制度与立法经验（金俭）；第三章 公民住宅权的实现与政府责任（金俭）；第四章 住房保障法律制度基本框架（王思锋）；第五章 住房建设与住房保障（王思锋）；第六章 保障性公共住房法律制度（朱颂）；第七章 特殊需求群体的住房法律保障（李祎恒）；第八章 城市房屋征收中的住房法律保障（朱颂）；第九章 半城市化中农民的住房法律保障（李祎恒）；第十章 灾民的住房社会保障（包振宇）；第十一章 住房保障中的房屋交易规制（刘颖）；第十二章 住房保障中的租赁制度（包振宇、王思锋）；第十三章 住宅金融与住宅保障法律制度（张爱菊）；第十四章 住宅权可诉性与公民住宅的司法保障（包振宇）。由于本人才疏学浅，难免书中存在一些不足之处，还望读者朋友批评指正。

金 俭

2011 年 9 月

目 录

前言

第一章	中国住房制度 60 年回顾与评价	1
一、	中国住房制度改革 60 年历程	1
二、	中国住房私有化的社会影响与效果	9
三、	中国住房商品化得失评价	11
四、	中国保障性住房制度的提出与困境	16
第二章	国外住房社会保障制度与立法经验	20
一、	国外住房社会保障制度的典型模式	20
二、	国外住房社会保障立法状况与实施机构	23
三、	国外住房社会保障制度评价与启示	27
第三章	公民住宅权的实现与政府责任	34
一、	住宅权是基本人权	34
二、	公民住宅权的标准与内容	35
三、	公民住宅权的实现与政府责任	39
四、	权利视角下我国政府责任的具体承担	44
五、	住宅权的实现与住宅立法	47
第四章	住房保障法律制度基本框架	49
一、	住房保障法律制度的基本原则	49
二、	住房保障法律制度的基本目标	56
三、	住房保障法律制度的基本内容	77
四、	住房保障基本法——《中华人民共和国住宅法》草案建议稿 (附全书后)	83

第五章	住房建设与住房保障	85
一、	住房建设的土地供应及问题	86
二、	住房社会保障中的城市规划	102
三、	住房社会保障中的住房质量	107
四、	住宅合作社与合作住宅	117
第六章	保障性公共住房法律制度	132
一、	保障性公共住房与实践模式	132
二、	廉租住房的现状与对策研究	137
三、	经济适用房的问题与制度完善	146
四、	公共租赁住房的实践做法及评价	154
第七章	特殊需求群体的住房法律保障	158
一、	特殊需求群体的界定及相关理论	158
二、	特殊需求群体住房的现状和问题	163
三、	特殊需求群体住房社会保障模式与评价	166
四、	特殊需求群体住房社会保障的法律机制构建	170
第八章	城市房屋征收中的住房法律保障	174
一、	城市房屋征收新模式对住房法律保障的变革	174
二、	城市房屋征收新模式对住房法律保障的不足	182
三、	城市房屋征收中的住房法律保障制度的完善	187
第九章	半城市化中农民的住房法律保障	194
一、	半城市化与失地农民群体	194
二、	失地农民住房社会保障模式	196
三、	农民工的住房保障实践及制度障碍	206
四、	农民住宅保障的法律制度设计	215
第十章	灾民的住房社会保障	220
一、	灾民住房保障的历史与现状	220

二、灾民应急避难、临时庇护与过渡性安置	228
三、灾民永久性住房重建及其制度设计	231

第十一章 住房保障中的房屋交易规制 240

一、房价的社会问题	240
二、房价规制与市场交易	247
三、房价规制与法律约束	249

第十二章 住房保障中的租赁制度 257

一、西方住房租赁制度的立法体系	257
二、我国住房租赁制度的立法体系与制度调整	260
三、各国住房租赁制度中的保障性措施	262

第十三章 住宅金融与住宅保障法律制度 287

一、国外住宅金融的演变及模式借鉴	287
二、住房抵押贷款的政策、法律制度与模式选择	290
三、住房公积金的困境与出路	297

第十四章 住宅权可诉性与公民住宅的司法保障 310

一、住宅权可诉性的界定	310
二、住宅权可诉性的理论与国际实践	312
三、完善我国公民住宅权的司法保障机制	334

附录 《中华人民共和国住宅法》草案建议稿 337

参考文献	344
------------	-----

第一章 中国住房制度 60 年回顾与评价

中国住宅商品化、私有化格局的形成经历了一个曲折与复杂的过程，通过近 30 年的住房制度的改革，由政府政策推动到国家采取住房商品化、货币化、私有化的各种措施，公民住房所有权性质发生了质的改变，以住宅自有化、私有化为主，多种住宅所有权形式并存的格局终于形成，人们的居住条件与居住环境发生了巨大改变与完善，拥有属于自己的住房已不再是梦想。我们在享受改革胜利成果的同时，应该清醒地意识到，解决每一个人的住房问题并不是件易事，中国住房制度改革实行的住房商品化与市场化，并不能解决所有人的住房问题。公民住宅权的实现无疑将受到一国或地区的自然资源、经济发展水平、政治制度、文化传统以及个人与家庭收入等诸多条件的制约，特别是低收入阶层，更多情形下仅凭自身的努力可能永远是一个美丽的梦想。正因为此，国家、政府、社会组织与个人有责任与义务采取一定的措施帮助公民实现这一权利。确保公民住宅权的实现已经成为全球化背景下社会发展的主流，也将成为我国政府长期的奋斗目标。

一、中国住房制度改革 60 年历程

（一）1949～1978 年：住房公有化，以建立福利型住房制度为核心

新中国成立后，与社会主义公有制相适应，我国开始了对城市住房的社会主义公有制改造。在不同的历史阶段采取不同的住房改造政策：首先，通过对官僚资本和国民党反动派的城市房产加以没收，对民族资本主义房地产业的赎买以及对城市私人出租房的社会主义改造等运动，将城镇中的私有房产收归国有。其次，通过国家投资，兴建住宅，扩大全民所有的住宅总量等措施，分阶段逐步建立起了城市住房公有制为主体的住房体系。在城市的住房总量中，私有住房比例由 1958 年的 48.2% 降到 1990 年的仅为 17%。与住房公有制形式相适应，在住房的政策上，采取的是住房福利分配政策。住房一直被当作社会主义福利的一部分，是社会主义优越性的体现。住房是居所，而不是一种商品，更不是投资。福利型住房制度形成，其特点：一是所有的城市住房都由政府与单位提供。自 1958 年开始，国家就不鼓励居民个人建造住房，城市居民的住房由政府 and 单位分配。二是住房分配在本质上只是提供住所，而不是拥有住房。住房所有权属于国家或单位，个人或家庭享有住所。由于职工工作的流动性不大，住房的居住没有年限限制，职工去世后住房继续由子女居住。三是低租金。住房被看作为全体职工可以享受的社会福利，因而在房租上

也就采取低租金的政策。城市居民只要象征性地交纳房租，租金一般为每月 2~3 元就可以取得对房屋的永久使用权。城市职工的住房主要在单位内部得以解决。对极少数没有工作单位且住房困难的城市居民，其住房则由地方政府予以调配。各级政府以及各级单位几乎承担着全部居民（除农民外）与职工的住房义务，提供者与被提供者都视之为天经地义的事。

然而，高度的住房公有化与住房福利政策的弊端是显而易见的：一是使政府财政负担太重。政府每年都必须支付大量的住房补贴，由于只有投入，没有产出，城市政府很难维护和继续兴建住宅，加剧了居民住房困难。政府收取的房租远不够房屋的维护与修缮，一些房屋年久失修，不能使用，造成住房的进一步短缺。到 1978 年，城市居民的人均居住面积仅为 3.6 平方米。二是住房补贴、低租金以及住房公有制观念，挫伤了城市居民建房、购房的积极性，从而也就限制了其他渠道包括国家、集体和个人对住房的开发建设，导致住房的生产、流通、分配和消费陷入病态，阻断了住房资金的正常循环，使“住房难”成为一个久治不愈的痼疾。三是住房福利制度造成了社会的不公与腐败，它驱使人们利用各种手段去占有尽可能多、尽可能好的住房，从而进一步加剧了住房的短缺。

尽管那个时代国家、政府与单位在主观上并未意识到公民住房保障问题，也没有现在意义上的住房保障的概念，更没有把政府提供公有住宅提升到政府保护公民人权的高度来认识，也尽管住房福利政策对解决住房成效并不明显，城镇住房紧张，住房条件一直处于低水平状态徘徊。但是，提供给公民住房一直被视为是政府与单位的职责与义务。

（二）1978~1998 年：拉开中国住房制度改革序幕，以房改为核心

1978 年以后，随着拨乱反正，从落实城市住房政策着手，开始拉开住房制度改革的序幕。1980 年 4 月，邓小平对中央有关负责人说：“要考虑城市建筑住宅、分配房屋等一系列政策。城镇居民可以购买房屋，也可以自己盖。不但新房子可以出售，老房子也可以出售……”，由此揭开了中国住房改革的序幕。随后，我国政府确定了住宅商品化的思路。

经过近十年的试验、徘徊与探索准备，国务院于 1988 年及 1991 年分别发出了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》（国发〔1988〕11 号）和《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》（国发〔1991〕30 号），明确提出了我国城镇住房制度改革的目标就是要按照社会主义有计划的商品经济要求，实现住房商品化。1994 年国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发〔1994〕43 号），对除县级以上人民政府认为不宜出售的以外，其他公有住房均可以向城镇职工出售。公有住房的出售，标志着住房制度改革的全面推进。同时，国务院住房政策对住宅产权的认识也在不断深入，从最初确立出售的公有房屋产权为有

限产权，到此后的部分产权，再到最后的全部产权政策导向的转变，加速了住房自有化与私有化的进程。

住房有限产权模式——售房试点阶段。我国从 1980 年开始实行城市住房制度改革，首先，国家在部分城市进行了全价出售公有住房的试点。即按照房屋的土建造成本价格出售给城市居民个人。具体由中央拨款给试点城市，由地方政府组织建设后出售。但由于当时居民收入水平普遍低下，很多居民即使按土建造成本也无法承受，故此办法到 1982 年即停止实施。此后，国务院又决定在部分城市试行公有住房的补贴出售。具体为公有住房仍按照房屋的土建造价出售，但政府和购房者所在单位负担购房款的 2/3，而购房者仅承担 1/3，形成了现行法中没有的“有限产权”概念，即指对享有政府或企事业单位补贴而购买或建造的房屋所拥有的产权。由于该种住房产权中含有政府或单位的补贴，因而住房权属关系不清。

住房部分产权模式——提租优惠售房阶段。从 1988 年开始，国务院成立了住房改革领导小组，并发布了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》，明确停止执行原有的补贴出售和有限产权出售。按新办法执行，具体为公有住房的出售按照房屋的新旧实行不同的价格标准：一是向职工出售新建住房，按照标准价计算。即住房本身建筑造价和征地及拆迁补偿费。二是向职工出售旧住房，应综合考虑重置价成新折扣和环境因素等，以质论价。一般每平方米售价不低于 120 元，禁止低价出售。1991 年国务院又发布了《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》规定：“今后，凡按市场价购买的公房，购房后拥有全部产权，职工购买公有住房，在国家规定住房面积以内，实行标准价，购房后拥有部分产权，可以继承和出售；超过国家规定住房标准的部分，按市场价计价。”同时通知还规定“职工拥有部分产权的住房，五年后允许出售，原产权单位有优先购买权，住房收入扣除有关税率后的所得，按国家、集体、个人的产权比例进行分配。”明确区分部分产权与全部产权。所谓“全部产权”指按市场价购买的房屋，购房者拥有全部产权。对住宅享有法律规定的包括占有、使用、收益和处分四项权能。“部分产权”是指职工按标准价购买的公有住宅，在国家规定的住房面积之内，职工按标准价购房后只拥有部分产权，可以继承和出售，但出售时原产权单位有优先购买权，售房的收入在扣除有关税费后，按个人和单位所占的产权比例进行分配。“部分产权”与“全部产权”的不同之处在于，“部分产权”虽然具有永久使用权和继承权，但在出售时要与原售房单位分割收益，即处分权是受到一定限制的。“部分产权”的概念也并非现行法律中的术语。由于部分产权的内涵、外延很不确定，在法律上很难作出界定，给司法实践带来了无数的争议与麻烦。同时，出售公有住房，使居民、职工拥有部分产权也并非为改革的初衷。如果公有住房出售后，单位对出售房仍拥有限制处分

权、部分收益权、优先购买权等，职工购买的房屋为不能周转的“不动产”，职工事实上并未享受到房改好处的话，那么，住房制度的改革将无法继续延伸。因此，住房部分产权只能是城市住房制度改革过程中的“权宜之计”，根据市场经济的要求，它最终还是要过渡到“完整的产权”。

住宅全部产权模式——住房全面改革阶段。1994 年国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》，对除县级以上人民政府认为不宜出售的以外，其他公有住房均可以向城镇职工出售。购买公有住房可以享受多种折扣优惠。这个决定，在中国房改史上具有划时代意义。明确房改的根本目的是：建立与社会主义市场经济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。全国出现了前所未有的房改热潮。到 1997 年，住房公积金制度已在全国大中城市普遍建立，租金改革和公有住房出售加快，住房自有率迅速提高。经济适用房建设加快，初步形成了住房供应体系和住房金融体系，职工购买商品住房踊跃，推动了住房市场的大发展。停止实物分房，切断了依赖单位实物福利分房的渠道，调动了职工购买商品房的积极性，也带动了住宅建设发展。从 1998 年开始，到 2002 年出现了四年的住宅建设新高潮，推动了全国房地产市场新的繁荣期的到来^①。1999 年，建设部发布《已购公有住房和经济适用房上市出售管理暂行办法》（中华人民共和国建设部令第 69 号），允许按照成本价（或标准价）购买的公有住房出售给他人。尽管《办法》对已购公有住房上市作了一些限制规定，如仍需要原产权单位作出保留或放弃优先购买权的书面意见等审批制度。但已购公有住房允许上市，使住房产权制度发生了根本性的转变。通过上市交易，住房的部分产权向完全产权过渡。2003 年 2 月 18 日，北京市人民政府发布关于《北京市已购公有住房上市出售实施办法的通知》（京政发〔2003〕3 号）规定：上市出售已购公有住房，出售人凭房屋所有权证（房屋所有权共有的，还需提交共有人同意出售的书面意见）、身份证或其他有效身份证明、与产权单位签订的公有住房买卖合同、与买受人签订的已购公有住房买卖合同，由买卖双方直接到房屋所在区、县国土房管局交易管理、权属登记部门办理过户手续。取消关于已购公有住房上市出售成交单价在 4000 元以上与原产权单位进行收益分配的规定。城镇居民上市出售按房改成本价购买的公有住房，在按规定缴纳税费后，收入全部归产权人个人所有。城镇居民上市出售按房改标准价购买的公有住房，在按规定缴纳税费并扣除按当年房改成本价 6% 计算的价款后，收入全部归产权人个人所有。这一新规定，为住房产权的进一步私有化奠定了基础。实现住宅个人所有制，不仅是社会主义市场经济本身的要求，

① 陈伯庚等，城镇住房制度改革的理论与实践。上海：上海人民出版社，2003：67。

而且也是我国整个经济体制改革、住宅体制改革的重要组成部分,甚至可以说,实行住宅个人所有制,是我国住宅体制的根本目标,也是我国解决住宅问题的根本途径^①。通过公有住房改革,占 80% 以上的城镇可售公房出售给职工,提高了住房自有化程度,职工购的公有住房可依法上市交易的规定,使自有化的住宅向私有化住宅过渡,进一步明晰了住房产权归属。同时,房改也促使居民从市场上购买商品房。自此,住房私有化率大幅度提高,当前,私有住房占城镇住房总量的比例已高达 82%^②,超过了解放初期住房私有化的比例。住宅私有化程度的提高,也从根本上改变了公房低租金、福利性使用制度。

通过近 20 年的住房制度的改革,由政府的政策导向到国家采取住房私有化的各种法律措施,住房产权发生了质的改变,从有限产权到部分产权再到全部产权的实质性转变;从公有住房的出售到鼓励私人建房,从银行贷款支持公民建房、购房到政府为中低收入者提供经济适用房。至此,中国住宅自有化、私有化格局基本形成,确立了以住宅私有化为主,多种住宅所有权形式并存的住宅所有权体系。

(三) 1998~2004 年:以住房市场化为主导,住房保障为辅

1998 年 7 月,国务院发布《进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(简称 23 号文件),确立了以住房货币化为中心内容的改革方向。明确提出“促使住宅业成为新的经济增长点”,“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房为主的多层次住房供应体系;发展金融,培育和规范住房交易市场。”当时,“最低收入者家庭”和“高收入者家庭”分别占了城市居民家庭总数的 10% 上下,可以买“经济适用房”的“中、低收入家庭”要占到居民人数的 80% 以上,甚至高达 90%。经济适用房的建设一方面可以解决中、低收入阶层的住房问题;另一方面也可实现住房私有化。经济适用房是指以行政划拨土地,享受政府优惠政策,以保本微利为原则,面向中、低收入职工家庭的普通商品房。但是,2003 年 8 月,国务院又下发《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发[2003]18 号)(简称“18 号文件”),首次明确指出“房地产业关联度高,带动力强,已经成为国民经济的支柱产业”,并提出促进房地产市场持续健康发展是保持国民经济持续快速健康发展的有力措施,对符合条件的房地产开发企业和房地产项目要继续加大信贷支持力度。同时,“18 号文件”把 23 号文件中有关“经济适用房是住房供应的主体”改为“经济适用房是具有保障性质的政策性商品住房”。也就是说,政府将“为 80%~90% 以上的家庭提供经济适用房”的政策调整为“多数家庭购买或承租普通商品住房”。这个改变标志着中国住房最终迈入市场化阶段的完成。经济适用房具

① 张跃庆等. 城市住宅管理概论. 北京:北京经济学院出版社,1989:40.

② 陈伯庚等. 城镇住房制度改革的理论与实践. 上海:上海人民出版社,2003:68.

有二重性。它具有商品住房的属性以及社会保障性。一方面,购买者购买了经济适用房,其获得的是与一般商品房一样的完整产权的住房;另一方面,与同类商品房相比,其价格要低得多。由于土地是国家划拨的,税收上享受了政府的优惠政策,开发商的微利(3%)使经济适用房价格低于市场商品房价格。但并不是每一个人都可以享受经济适用房的,经济适用房的购买对象是中、低收入家庭。2002年,建设部出台《经济适用房价格管理办法》,明确规定家庭年收入在6万元以下才具备购买经济适用房资格。由于经济适用房为中低收入家庭提供,因而建设标准为一般中低收入家庭买得起、功能齐全、有超前性的住房。所谓功能齐全是指每套住房应有卧室、起居室(厅)、厨房、卫生间、储藏室和阳台。套型面积标准一般一室户为40~50平方米;二室户为60~80平方米;三室户为90~120平方米。经济适用房的建设,一方面解决中、低收入阶层的住房问题,另一方面对我国实现住房私有化起了积极的作用,使拥有一所住房不再是梦想。此外,为实现住房商品化,鼓励商品房的购买,金融、抵押、银行给予了大力支持。住宅商品化的实现离不开金融支持。银行等金融机构对购房的支持,推动了房地产市场的发展,对住房私有化起到了金融促进与保障的作用。

(四) 2004年至今:住宅宏观调控,住房市场与住房保障双轨制模式

过度市场化不利于住房问题的解决和住房市场的健康发展。由于住房全面市场化后一些主要大城市房价上涨过快、过猛,2004年后相当长的时期内,中国的住房政策主要围绕如何抑制商品房价格而展开。2004年至今,住房宏观调控的核心是稳定房价。2005年3月17日,中国人民银行上调房贷利率,央行自3月17日上调个人住房贷款利率,将5年期以上个人住房贷款利率提高到5.51%。3月26日,国务院办公厅下发《国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知》(国办发[2005]8号),八点要求控制房价涨幅过快,简称“老国八条”,要求各地政府重视房价上涨过快这一现象。4月27日,国务院马上出台了“加强房地产市场引导和调控的八条措施”,即“新国八条”。5月11日,七部委出台稳定房价八条意见。国务院转发建设部等七部门《关于做好稳定住房价格工作的意见》(国办发[2005]26号)。“八条意见”要求各地区、各部门要把解决房地产投资规模过大、价格上涨幅度过快等问题,作为当前工作加强宏观调控的一项重要任务;而且明确指出,要采取“期房限转”、新购商品房“两年内转手全额征税”等措施,打击炒作投机行为。2005年6月1日,“八条意见”正式实施,这一天被称为“六一大限”。5月31日,三部委出台政策限制期房转卖。国家税务总局、财政部、建设部三部委联合出台了《关于加强房地产税收管理的通知》(国税发[2005]89号),对5月11日七部委出台的房地产新政中有关事项做出了更为细化的要求。10月18日,二手房交易征收20%个人所得税。国家税务总局下发《关于实施房地产税收一体化管理若干问题的通知》(国税发

[2005] 156 号),即 156 号文,对房地产税收进行一体化管理。其中最著名的规定,就是强调要对 20% 个人所得税进行一体化征收。2005 年的“国八条”和“七部委意见”出台后,从总体上讲,房地产投资增长和房价上涨过快的势头得到初步抑制。一些城市的商品房价格一度明显回落,但更多的城市房价仍在继续升高,商品房的价格可以说是只升不降。2006 年 4 月 28 日,央行再次上调房贷利率。金融机构一年期贷款基准利率上调 0.27 个百分点,由现行的 5.58% 提高到 5.85%,5 年期以上利率提高到 6.39%,其他各档次贷款利率也相应调整,金融机构存款利率保持不变。2006 年 5 月 8 日,建设部上调住房公积金贷款利率。建设部下发通知,规定从 2006 年 5 月 8 日起,上调各档次个人住房公积金贷款利率 0.18 个百分点,即 5 年(含)以下贷款由现行年利率 3.96% 调整为 4.14%,5 年以上贷款由现行年利率 4.41% 调整为 4.59%。住房公积金存款利率保持不变。2006 年 5 月 17 日,国务院常务会议,针对少数大城市房价上涨过快,住房供应结构不合理矛盾突出等问题,出台 6 项措施调控房地产,即著名的“国六条”,其中一条是:“加快城镇廉租住房制度建设,规范发展经济适用住房,积极发展住房二级市场和租赁市场,有步骤地解决低收入家庭的住房困难。”按照“国六条”的内容,这一阶段,主要是对上一阶段住房保障滞后的原因重新审视,提出住房保障的主要任务是针对低收入家庭提供廉租房和经济适用房。另外,针对中等收入家庭的限价房和经济适用房也开始尝试,这两类产品属于政策性住房,并不属于严格意义上的住房保障范畴。2006 年 5 月 30 日,九部委联合出台十五条调控细则。国务院办公厅转发建设部、发展改革委、监察部、财政部、国土资源部、人民银行等九部门《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》(国办发[2006] 37 号)(简称《意见》),并从 6 月 1 日实施。《意见》对个人住房贷款首付比例、新建楼盘 90 平方米以下房型比例、开发商自有资金比率等作了一系列的规定。

但是,仅仅靠宏观调控去干预市场,同样也不能解决住房领域的“市场失灵”问题。房改时候对于市场机制在住房资源分配作用的期望,以及此后试图通过干预市场解决所有的住房问题很不现实也不符合中国国情。住房市场宏观调控反而让房价越调越高,城市居民对房价怨声很大。2007 年 8 月 13 日,国务院办公厅发布《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007] 24 号),把对城市低收入家庭的住房保障正式提升为住房政策的主要内容,低收入家庭主要通过廉租住房解决,外加经济适用住房;中等收入家庭根据各地实际可以采取限价商品房和经济适用房的办法解决;高收入家庭主要通过市场解决。在住房制度中将住房保障与住房市场相并列,对解决住房问题采取双轨制度。文件第一次明确提出把廉租房作为住房保障体系的中心,同时对经济适用房实行有限产权。这是对长期以来片面强调房地产市场化发展的矫正,是对(国发[1998] 23 号)文件所规定的房改目

标模式的回归,住房分配、供应、流通相配套的改革目标得以完善,以住房保障为核心的住房制度建设正在迈向新的境界。2008 年以来的中国住房政策可以说住房保障与住房市场调控相交织,住房市场的发展更注意民生的需求,在国际金融危机冲击的背景下住房保障也被赋予“保增长、促民生”的双重含义。2008 年 11 月初,为应对全球金融危机,我国政府对外宣布 4 万亿刺激内需计划,其中把 1000 亿保障性住房投资列在第一位。12 月 21 日,国务院出台的《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》(国办发〔2008〕131 号),出台多项政策,目的是要稳定楼市和拉动房地产投资。2009 年 6 月,住房和城乡建设部公布《2009~2011 年廉租住房保障规划》,宣布从 2009 年起到 2011 年,争取用三年时间,基本解决 747 万户现有城市低收入住房困难家庭的住房问题。然而,在保增长的同时,中国的房价快速飙升,特别是一线城市如上海、北京、深圳、广州,还有南京,房价几乎以百分之一百以上的速度上涨。2009 年中国的房地产市场出现了在现代房地产史上 500 年没有出现过的机遇,在全世界的经济衰退、全世界的金融危机、全世界的房价普遍普遍的下跌情况下,中国的房地产市场突然间销售快速增长,部分城市房价、地价又出现过快上涨势头,投机性购房再度活跃,引起中央高度重视。2010 年开始,为遏制部分城市房价过快上涨,切实解决城镇居民住房问题,国务院在 2009 年之前下达多个文件的基础上又再次下达多个文件,调控房地产市场。2010 年 1 月 7 日,国务院办公厅下发《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》(国办发〔2010〕4 号)(简称“国十一条”)。主要精神:一是从增加保障性住房和普通商品住房有效供给、合理引导住房消费、抑制投资、投机性购房需求、加强风险防范和市场监管、加快推进保障性安居工程建设、落实地方各级人民政府责任五个方面,进一步加强房地产市场调控。二是加大差别化信贷政策执行力度。金融机构在继续支持居民首次贷款购买普通自住住房的同时,要严格二套住房购房贷款管理,合理引导住房消费,抑制投资、投机性购房需求。对已利用贷款购买住房、又申请购买第二套(含)以上住房的家庭(包括借款人、配偶及未成年子女),贷款首付款比例不得低于 40%,贷款利率严格按照风险定价。三是继续实施差别化的住房税收政策。要严格执行国家有关个人购买普通住房与非普通住房、首次购房与非首次购房的差别化税收政策。对不符合规定条件的,一律不得给予相关税收优惠。加快研究完善住房税收政策,引导居民树立合理、节约的住房消费观念。2010 年 4 月 17 日,国务院下发《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》(国发〔2010〕10 号)(简称“新国十条”)。主要精神:实行更为严格的差别化住房信贷政策。①对购买首套自住住房且套型建筑面积在 90 平方米以上的家庭(包括借款人、配偶及未成年子女,下同),贷款首付款比例不得低于 30%。②对贷款购买第二套住房的家庭,贷款首付款比例不得低于 50%,贷款利率不得低于基准利率的 1.1 倍。③停发第三套房

贷。对贷款购买第三套及以上住房的，贷款首付款比例和贷款利率应大幅度提高，具体由商业银行根据风险管理原则自主确定。商业银行可根据风险状况，暂停发放购买第三套及以上住房贷款。④遏制外地炒房者。对不能提供1年以上当地纳税证明或社会保险缴纳证明的非本地居民暂停发放购买住房贷款。⑤地方人民政府可根据实际情况，采取临时性措施，在一定时期内限定购房套数。⑥对境外机构和个人购房，严格按有关政策执行。⑦物业税渐行渐近。“新国十条”要求发挥税收政策对住房消费和房地产收益的调节作用。财政部、税务总局要加快研究制定引导个人合理住房消费和调节个人房产收益的税收政策。2010年4月30日，北京市政府制定并发布《北京市人民政府贯彻落实国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨文件的通知》（京政发〔2010〕13号）（以下简称《通知》），《通知》明确提出了本市抑制不合理购房需求的具体措施，其中要求商业银行根据风险状况暂停发放第三套及以上住房和不能提供1年以上本市纳税证明或社会保险缴纳证明的非本市居民购房贷款；要求自《通知》发布之日起，同一购房家庭只能新购买一套商品住房；金融机构和税务部门可以根据本市房屋权属交易系统中个人住房记录，实施差别化的信贷和税收政策。截至目前，全国已有北京、上海、南京等16个城市出台了“限购令”。各地的“限购令”被认为是体现了政府调控房价的决心。限购令出台是为了平抑房价，但这实际上再一次混淆了住房商品市场与住房保障市场体系的关系，试图通过控制住房市场以及市场价格来解决所有人的住房问题是徒劳的。且不说“限购令”的合法性已引起广泛质疑，至少已产生了政府干预市场是否过度与过分的嫌疑。近几年，房地产宏观调控的措施不可谓少，但调控的效果不佳，包括各地“限购令”的出台，各地的房价虽没有像往年涨幅大，但至少不降或下降不大，尚且这个临时性的措施是否会引起更强的反弹还很难说。如果不把保障性住房市场与商品化住房市场分开，适用不同的法律与政策，住房的诸多问题，尤其是低收入者住房问题将很难解决。

中国住房制度改革以及此后的无论是住房市场的自我调节或是政府不断加大的宏观调控与干预，可以清楚地看到：解决13亿中国人民的住房问题，仅凭住房市场调节或仅依赖于政府的住房政策宏观调控都无法实现这一目标。多层次、多渠道、多种住房供应途径体系的建立是解决公民住房问题的可行之策，政府不能混淆其在住房市场与住房保障二方面的双重责任与任务。

二、中国住房私有化的社会影响与效果

中国住房制度改革与住宅私有化进程的深入，改变了中国财富存在的形式与人们的生活观念、生活方式，改变了中国经济的增长方式，也改变着人们的政治地位和社会经济地位，最终将改变中国的社会制度。住宅的私有化造成人们与住宅关系