

中国住房保障 制度概论

主 编 谷俊青

副主编 孙 兰 郑 祺 施美程

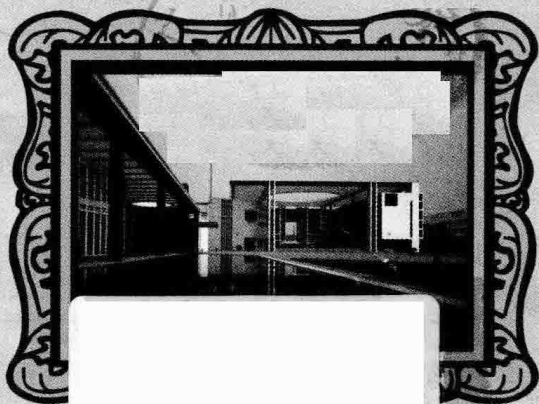


香 港 新 闻 出 版 社

中国住房保障 制度概论

主 编 谷俊青

副主编 孙 兰 郑 祺 施美程



香 港 新 闻 出 版 社

书 名：《中国住房保障制度概论》

著 者：谷俊青

出版社：香港新闻出版社

总 裁：古剑峰

社 长：古广祥

责任编辑：师慧青 钟丽红

社址：香港元朗青山道99-109号元朗贸易中心24字楼

电话：00852-36423101 95530331

传真：00852-24751168

E-mail: gu@hktmc.com

网址：www.hktmc.com

ISBN：962-7484-38-5

承印人：豪迈印务

规格：32开本

字数：38万字

版次：2008年10月第一版第一次印刷

港币：40元（人民币同价）

本书已向香港政府注册 版权所有 翻印必究

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

前 言

本书是天津财经大学房地产经济研究所所长谷俊青教授在完成国家建设部 2006 年《完善住房保障体系研究》课题基础上编写。

经过近三十年的努力，中国城镇告别了住房短缺时代，人均住房面积由 1978 年的 3.6 平方米，发展到如今的 20 余平方米。然而，与建立适应社会主义市场经济体制下的城镇住房新体制相比，城镇中低收入家庭住房困难问题仍未得到很好的解决。为此，各级政府积极探索解决城镇中低收入家庭住房困难的举措，基本建立了以住房公积金制度、经济适用住房制度、廉租住房制度为主要内容的住房保障框架。

天津财经大学房地产经济研究所在校党政领导的支持下，潜心研究住房保障问题，1996 年创办中国合作住宅促进会会刊《合作住宅》；2004 年创办《住房保障》；2007 年创办《住房公积金研究》，为中国住房保障制度的发展做出了不懈的努力。本书是该所研究住房保障的阶段性成果，概论了住房公积金制度、经济适用住房制度、廉租住房制度的建立与发展。

在编写本书过程中，得到了建设部住宅与房地产业司、天津市房改办、天津财经大学等各方面的支持，该所研究人员为编写本书付出了艰辛的劳动，天津社会科学院韩士元研究员、天津房改办关静硕士，参与了第二、三部分的编写工作。总之，为将本书奉献社会，大家倾心竭力，研究理论，探讨政策，归纳问题，进谏发展。在此，谨向支持本书工作的所有同仁表示诚挚的感谢！

由于水平所限，难免有疏漏之处，敬请批评指正。

编 者

2008 年 10 月

目 录

第一部分 住房公积金制度

第一章 住房公积金与住房公积金制度概述.....	(3)
第一节 住房公积金的概念、性质及特点.....	(3)
一、住房公积金的概念.....	(3)
二、住房公积金的性质.....	(4)
三、住房公积金的特点.....	(8)
第二节 住房公积金、住房金融与财政住房资金.....	(11)
一、住房公积金与住房金融.....	(11)
二、住房公积金与财政住房资金.....	(14)
第三节 住房公积金的管理机制和运营方式.....	(16)
一、住房公积金的管理机制.....	(16)
二、住房公积金的运营方式.....	(18)
第四节 住房公积金制度的产生与发展.....	(20)
一、住房公积金制度的产生.....	(20)
二、住房公积金制度的全面推行.....	(21)
三、住房公积金制度进一步发展完善.....	(22)
第五节 住房公积金制度的深远意义和重要作用.....	(24)
一、促进住房新体制建立.....	(25)
二、加快解决职工住房问题步伐.....	(28)
三、为发展住房金融提供政策和资金保证.....	(30)
第二章 住房公积金制度的基本政策.....	(31)
第一节 国务院发布的住房公积金基本政策.....	(31)
一、《条例》的基本原则.....	(33)
二、住房公积金管理机构及其职责.....	(39)
三、住房公积金的缴存.....	(47)

四、住房公积金的提取和使用.....	(62)
五、住房公积金的监督.....	(80)
六、法律责任.....	(87)
七、《条例》的附带条款.....	(93)
第二节 国务院主管部门和相关部门颁发的重要政策	(95)
一、《国务院进一步加强住房公积金管理的通知》	(96)
二、《全国住房公积金监督管理信息系统管理暂行办法》	(98)
三、《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》	(98)
第三章 全国住房公积金制度运行状况	(100)
第一节 全国住房公积金运行综述.....	(101)
一、“管委会决策”体制基本确立.....	(101)
二、监管机制进一步加强.....	(101)
三、业务发展取得实质性成果.....	(103)
第二节 典型地区住房公积金制度建设情况.....	(105)
一、天津市.....	(105)
二、上海市.....	(111)
三、重庆市.....	(114)
四、湖州市.....	(116)
五、包头钢铁(集团)公司.....	(122)
第四章 进一步完善住房公积金制度	(126)
第一节 住房公积金运行过程中存在的共性问题.....	(126)
一、思想认识方面.....	(126)
二、运营和风险管理方面.....	(128)
三、违法违纪案件造成的影响.....	(129)
第二节 发展和完善住房公积金制度的对策.....	(131)

一、提高住房公积金的资金使用效率.....	(131)
二、加强住房公积金的风险管理与监督.....	(131)
三、发挥住房公积金在住房保障体系建设中的作用.....	(132)
第三节 住房公积金制度的前景展望.....	(133)
一、住房公积金的性质将得到转变.....	(133)
二、住房公积金管理机构将得到调整.....	(134)
三、住房公积金管理制度将趋于完善.....	(134)
四、住房公积金风险管理将进一步强化.....	(135)

第二部分 经济适用住房制度

第一章 经济适用住房制度概论.....	(139)
第一节 经济适用住房与经济适用住房制度概述.....	(139)
一、经济适用住房的概念.....	(139)
二、经济适用住房制度.....	(140)
第二节 经济适用住房的性质、意义及发展历程.....	(141)
一、经济适用住房的性质.....	(141)
二、发展经济适用住房的重要意义和作用.....	(142)
第三节 经济适用住房制度的发展历程.....	(145)
一、政策形成阶段.....	(146)
二、快速发展阶段.....	(147)
三、调整完善阶段.....	(148)
第二章 经济适用住房制度的基本政策.....	(152)
一、《管理办法》出台背景和指导思想.....	(152)
二、《管理办法》的基本原则及主要内容.....	(154)
三、发展经济适用住房的具体要求.....	(155)
四、经济适用住房的取得及交易管理.....	(158)
五、将集资、合作建房纳入经济适用住房管理.....	(159)
六、强调公开透明，严格监督管理.....	(159)

第三章 全国经济适用住房运行情况	(160)
第一节 全国经济适用住房运行综述	(160)
一、概述.....	(160)
二、经济适用住房的类型.....	(161)
三、全国经济适用住房建设和管理基本情况.....	(163)
第二节 部分省经济适用住房运行情况	(169)
一、四川省.....	(169)
二、江西省.....	(171)
三、安徽省.....	(173)
四、山西省.....	(174)
五、江苏省.....	(175)
六、福建省.....	(176)
七、贵州省.....	(178)
八、山东省.....	(180)
第三节 部分直辖市和省会城市经济适用住房运行情况	(182)
一、北京市发展经济适用住房的重要举措.....	(182)
二、天津市经济适用住房制度日益完善.....	(184)
三、武汉市规范发展经济适用住房工作的监管措施	(185)
四、南京市积极探索发展经济适用住房的思路.....	(187)
五、成都市把供应市场化和保障多元化作为发展经济适用 住房的创新点.....	(188)
六、深圳市逐步完善经济适用住房运作模式.....	(190)
七、南通市经济适用住房政策的不断创新.....	(191)
八、日照市将经济适用住房进行市场化运作.....	(193)
九、威海市从四个方面解决经济适用住房在建设和管理中 的问题.....	(197)

第四章 进一步完善经济适用住房制度研究	(199)
第一节 目前经济适用住房建设与管理存在的主要问题	(199)
一、一些城市对经济适用住房的开发建设认识不足, 重视不够	(200)
二、若干城市经济适用住房价格超出低收入居民支付能力	(201)
三、对经济适用住房建设项目疏于管理.....	(201)
四、有的城市经济适用住房建设项目优惠政策不落实	(203)
五、经济适用住房制度的实现方式尚不完善.....	(204)
第二节 社会各界对发展经济适用住房意见尚存在较大分歧	(205)
一、主张取消经济适用住房者的主要论点.....	(205)
二、主张保留经济适用住房者的主要论点.....	(207)
第三节 进一步完善经济适用住房制度	(208)
一、指导思想.....	(208)
二、发展经济适用住房的原则.....	(209)
三、进一步完善经济适用住房制度的建议.....	(210)
第四节 经济适用住房制度创新	(219)
一、货币补贴购房.....	(219)
二、租赁型经济适用住房.....	(223)
三、明晰产权.....	(229)
四、经济适用住房发展前景展望.....	(233)
第五节 经济租赁住房	(235)
一、经济租赁住房的性质.....	(235)
二、经济租赁住房的特点.....	(236)
三、积极发展经济租赁住房.....	(237)

第三部分 廉租住房制度

第一章 我国廉租住房与廉租住房制度	(243)
第一节 廉租住房与廉租住房制度概述	(243)
一、廉租住房.....	(243)
二、廉租住房制度及其内容.....	(243)
第二节 廉租住房的性质及特点	(245)
一、廉租住房的性质.....	(245)
二、廉租住房的特点.....	(246)
三、廉租住房制度在住房保障及社会发展中的地位	(247)
四、廉租住房制度的作用.....	(248)
第三节 廉租住房制度的产生与发展	(252)
一、廉租住房制度的初步建立.....	(252)
二、廉租住房制度的缓慢发展.....	(253)
三、廉租住房政策的修订.....	(255)
四、廉租住房制度的进一步完善.....	(258)
第二章 廉租住房制度的基本政策	(206)
第一节 国务院主管部门发布的廉租住房基本政策	(260)
一、《办法》的基本原则.....	(260)
二、《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》的改进之处	(283)
三、相关配套政策.....	(286)
第三章 全国廉租住房制度建设情况综述	(290)
第一节 廉租住房制度建设取得的成效	(292)
一、廉租住房的地方性政策法规建设逐步完善.....	(292)
二、各地形成可操作的廉租住房运作机制和程序.....	(293)
三、建立了以财政预算为主的资金来源渠道.....	(294)

四、建立了廉租住房保障对象档案.....	(296)
五、完善了廉租住房的保障方式.....	(296)
六、逐步扩大了廉租住房制度的覆盖范围.....	(300)
七、解决了部分最低收入家庭的住房问题.....	(303)
八、纳入了目标责任制管理和总体规划.....	(304)
第二节 廉租住房制度运行过程中存在的问题.....	(306)
一、政府职能不到位、管理机构不健全.....	(306)
二、资金来源不稳定、财力薄弱地区保障不足.....	(307)
三、法律体系不完善.....	(307)
四、保障房源供应短缺、税收及金融政策的支持力度不足	(308)
五、制度建设的基础工作薄弱、制度覆盖面较窄.....	(309)
第三节 典型城市的做法与经验.....	(310)
一、北京市.....	(310)
二、天津市.....	(314)
三、上海市.....	(321)
四、南京市.....	(325)
五、南昌市.....	(329)
六、南通市.....	(333)
第四章 加快廉租住房保障制度建设.....	(339)
第一节 我国廉租住房保障制度建设发展前景.....	(339)
一、廉租住房制度具有进一步发展的可行性.....	(339)
二、廉租住房保障覆盖面逐渐扩大.....	(340)
三、廉租住房建设将进一步改善.....	(340)
第二节 发展廉租住房制度的总体思路.....	(341)
一、指导思想.....	(341)
二、基本原则.....	(341)
三、方案设计.....	(342)
第三节 廉租住房制度建设政策建议.....	(347)

一、进一步强化各级政府住房保障职能及责任.....	(347)
二、进一步完善廉租住房政策.....	(348)
三、进一步扩大廉租住房及其资金来源渠道.....	(349)
四、进一步加强廉租住房管理体系建设.....	(351)

第四部分 农民工住房问题研究

第一章 我国农民工基本状况和社会保障.....	(357)
第一节 基本状况.....	(357)
一、数量庞大并呈现快速增长态势.....	(357)
二、聚集于经济发达地区.....	(357)
三、集中于劳动密集型行业.....	(358)
四、在城乡间双向流动.....	(358)
五、收入偏低且增长缓慢.....	(358)
第二节 农民工的社会保障建设.....	(359)
一、特征.....	(359)
二、意义.....	(359)
三、作用.....	(360)
第二章 农民工住房概况.....	(361)
第一节 农民工住房特征.....	(361)
一、居住条件现状.....	(361)
二、存在的问题.....	(362)
三、引发的社会问题.....	(364)
第二节 解决农民工住房问题的思考.....	(365)
一、解决农民工住房问题的意义.....	(365)
二、解决农民工住房问题面临的主要障碍.....	(367)
第三章 探索解决农民工住房问题的对策.....	(369)
第一节 部分地区解决农民工住房问题的经验.....	(369)
一、建设面向农民工的低租金住房.....	(369)

二、规范房屋租赁管理完善租赁服务.....	(371)
三、将农民工纳入城镇住房保障体系.....	(371)
四、改善建筑企业农民工居住条件.....	(372)
第二节 解决农民工住房问题的对策建议.....	(372)
一、目标和原则.....	(372)
二、政策框架.....	(375)
三、政策保障与措施.....	(379)

第五部分 国外及香港地区住房保障制度借鉴与思考

第一章 汲取部分国家住房金融的成功经验，完善我国住房公 积金制度.....	(385)
第一节 新加坡的中央公积金制度的主要特点.....	(385)
一、中央公积金制度是一种强制性的长期性的特殊的储蓄 制度.....	(385)
二、中央公积金制度是综合性的社会保障制度，而且成为 调节经济的一种手段.....	(387)
三、中央公积金制度是由中央政府实施的独立于财政之外 的公积金制度.....	(388)
四、中央公积金存款的用途受到严格限制，主要是向政府 融通资金.....	(389)
五、中央公积金局积极参与住房融资.....	(390)
第二节 美、英、德等国的住房金融制度.....	(394)
一、美国.....	(395)
二、英国.....	(398)
三、德国.....	(404)
第三节 国外住房金融制度的主要类型和融资方式.....	(412)
一、住宅金融的几种主要类型.....	(412)
二、住房金融发展的一般特征.....	(414)

第四节	我国住房公积金制度与经济发达国家住房金融制度比较分析.....	(422)
一、	我国住房金融制度现状.....	(422)
二、	借鉴国外住房金融制度.....	(425)
三、	住房金融制度.....	(427)
第二章	部分国家及香港地区住房保障的举措.....	(429)
第一节	部分国家解决低收入家庭住房困难的主要做法.....	(429)
一、	美国.....	(429)
二、	英国.....	(435)
三、	法国.....	(437)
四、	德国.....	(439)
五、	荷兰.....	(441)
六、	瑞典.....	(441)
七、	芬兰.....	(443)
八、	日本.....	(444)
九、	新加坡.....	(445)
十、	澳大利亚.....	(446)
第二节	香港地区的公屋制度.....	(448)
一、	香港地区公屋制度的发展过程.....	(448)
二、	香港公屋建设的运行机制.....	(449)
三、	香港公屋制度建设.....	(450)
第三节	借鉴成功经验完善我国廉租住房制度的启示与思考.....	(451)
一、	建立完善的法律法规体系.....	(451)
二、	将最低收入家庭住房保障纳入政府职能.....	(452)
三、	公共财政、税收及金融政策支持.....	(453)
四、	适时选择与调整保障方式.....	(454)
五、	坚持供应小户型住宅.....	(455)
	参考文献.....	(457)

第一部分

住房公积金制度

第一章 住房公积金与住房公积金制度概述

第一节 住房公积金的概念、性质及特点

一、住房公积金的概念

1991年出台的《上海市住房制度改革实施方案》中对住房公积金的表述为：“住房公积金是一种义务性的长期储金。实行住房公积金办法的职工个人按月缴交占工资一定比例的住房公积金；单位亦按月提供占工资一定比例的住房公积金，两者均为职工个人所有，通过长期的储蓄积累，提高职工家庭解决自住住房的能力，同时也扩大住宅建设资金的融通。”

经过十多年的实践与发展，住房公积金制度逐渐完善，关于住房公积金概念也有了更加准确科学的表述。2002年在《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》中的表述是：“住房公积金是指国家机关、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、民办非企业单位、社会团体（以下统称单位）及其在职职工缴存的长期住房储金。”

可见，住房公积金是根据政府的专门规定和法规要求，对必须参加住房公积金的职工，一律按其每月收入的一定比例，同时从职工个人的工资收入和职工所在单位的有关资金中提取，存储于职工个人专门账户归职工个人所有，定向用于职工住房的基本需求和职工住房建设的融通资金。职工离退休时本息余额一次付清，退还给职工本人。

这一概念包含以下五方面的含义：

一是住房公积金只在城镇建立，农村不建立住房公积金；

二是只有在职职工才建立住房公积金，无工作的城镇居民不建立住房公积金，离退休职工不建立住房公积金；