

# 中国低收入阶层住房研究报告



# 中国低收入阶层 住房研究报告

联合国人居署  
内罗毕·2010

UN  HABITAT

全球城市经济论坛 出版系列

中国低收入阶层住房研究报告

出版：联合国人居署 / 内罗毕 • 2010

书号ISBN:978-92-1-132256-9

系列书号ISBN(series):978-92-1-132027-5

联合国人居署书号HS: HS/141/10C

主编：章兴泉

主要作者：姚玲珍

撰稿人：朱 晗 韩国栋 李为奇 范 超 王 珺

封面照片：章兴泉

封面设计：保罗

出版：联合国人居署

印刷：联合国 • 内罗毕

版本：2010年7月第一版

# 目录

---

第一章 中国住房需求分析	1
一、住房需求概述	1
(一) 住房需求的界定	1
(二) 住房需求的分类	1
二、中国住房需求的量测	2
(一) 中国住房需求概况	2
(二) 衡量中国住房需求的指标分析	4
三、影响中国住房需求的因素分析	8
(一) 城市化进程	8
(二) 人口结构因素	9
(三) 房价与收入比	10
(四) 相关政策因素	11
第二章 中国住房供给分析	14
一、住房供给的概述	14
(一) 住房供给的基本概念	14
(二) 住房供给的分类	14
二、中国住房供给的量测	15
(一) 中国住房供给的现状	15
(二) 衡量中国住房供给的指标分析	18
三、影响中国住房供给的因素分析	23
(一) 房地产销售价格	23
(二) 土地供应情况	25
(三) 房地产货币信贷政策	25
(四) 税收及产业政策	27
第三章 中国低收入人群的住房问题	29
一、中国低收入人群住房市场的发展现状	29
(一) 低收入人群的居住条件较差	29
(二) 低收入人群的居住环境恶劣	32
二、中国低收入人群住房存在的主要问题	33
(一) 政府无力满足低收入阶层对住房的旺盛需求	33
(二) 住房市场供应结构还需不断优化	34
(三) 不同收入人群聚居激化社会对立	35

第四章 中国解决低收入人群住房问题的主要政策	36
一、中国住房政策发展历程	36
(一) 中国住房制度改革前的政策	36
(二) 中国住房制度改革后的政策	36
二、中国住房制度改革后住房保障政策的发展和主要特点	38
(一) 中国住房制度改革后住房保障政策的演变	38
(二) 中国住房制度改革后住房保障制度的基本框架	41
(三) 中国住房制度改革后住房保障政策的特点	42
第五章 中国解决低收入人群住房问题的政府保障体系	43
一、中国解决低收入人群住房问题的廉租房制度	43
(一) 廉租房制度发展现状和主要内容	43
(二) 廉租房制度作用分析	45
(三) 廉租房制度实施存在的主要问题	45
二、中国解决低收入人群住房问题的经济适用房制度	46
(一) 经济适用房制度发展现状和主要内容	46
(二) 经济适用房制度作用分析	49
(三) 经济适用房制度实施存在的主要问题	50
第六章 中国住房公积金制度研究	51
一、中国住房公积金制度发展历程和主要内容	51
(一) 中国住房公积金制度发展历程	51
(二) 中国住房公积金制度主要内容	52
二、中国住房公积金制度实施状况和作用分析	53
(一) 中国住房公积金制度实施现状	53
(二) 中国住房公积金制度主要作用	55
三、中国住房公积金制度运行存在的主要问题	56
(一) 功能定位模糊	56
(二) 管理机构缺位	56
(三) 资金运用低效	57
(四) 监管机制薄弱	57
四、中国住房公积金制度的住房保障作用分析	57
(一) 中国住房公积金制度的普遍住房保障作用	57
(二) 中国住房公积金制度的特殊住房保障作用	58
第七章 中国低收入阶层住房案例分析	59
一、上海低收入阶层住房保障案例分析	59
(一) 上海市住房保障的三个发展阶段	59
(二) 上海市住房保障现状	59
(三) 上海市住房保障存在的问题	61
(四) 上海市住房保障的工作措施	61
(五) 上海市住房保障的目标	63
二、重庆市低收入阶层住房保障案例	64
(一) 重庆市低收入阶层住房现状和问题	64
(二) 重庆市住房保障工作开展概况	64

(三) 重庆市住房保障的工作措施	64
(四) 重庆市住房保障的目标	66
三、常州市低收入阶层住房保障案例	66
(一) 常州市低收入阶层住房现状	66
(二) 常州市住房保障工作开展概况	67
(三) 常州市住房保障工作中存在的困难和问题	67
(四) 常州市推进住房保障的工作措施	68
(五) 常州市住房保障的近期及远期目标	69
第八章 中国住房保障制度建议	70
一、调整经济适用房的功能定位和运行机制，严格规范管理	70
(一) 将经济适用房作为过渡性住房保障政策选择	70
(二) 转变经济适用房制度为双轨封闭运行	70
(三) 严格落实现行管理规定，规范分配管理	70
二、加强公共住房金融创新，完善投融资渠道	71
(一) 发展公共住房资产投资信托基金	71
(二) 试点住宅增值参与证券	72
(三) 优化住房公积金政策，拓展住房公积金用途	72
三、创建和谐混居模式，推动社会各阶层融合	72
(一) 以“点”嵌入代替“片”嵌入	72
(二) 提高配建比例，加强各阶层的融合	73
四、加快“补砖头”向“补人头”的转变，适度扩大保障范围	73
参考文献	74

# 第一章 中国住房需求分析

## 一、住房需求概述

---

### (一) 住房需求的界定

经济学对需求的定义是在一定的时期，在一既定的价格水平下，消费者愿意并且能够购买的商品数量。严格来说，住房需求是一种区别于普通商品需求的特殊概念，消费者对住房的购买意愿是十分强烈的，但要转化为有效的市场需求还需要有足够的购买能力。这是由房地产的特殊性质决定的。

首先，住房需求具有明显的地域性。一个地区当地居民的住房需求明显受到该地区的环境因素影响，即使是地区外甚至国外的购房需求也必须在迁移到这个地区内才能得以实现。此外，同一地区不同区域间的住房需求也会因为地段、人口密度、房价等因素存在差异。

其次，住房需求具有层次性。住房首先满足的是居民的基本生存需求，当住房的基本居住职能得以实现以后，人们会随着文化水平和经济收入的增长逐渐对住房产生更深层次的需求，即消费需求、享受需求和投资需求，住房的户型、质量、科技含量、环境、配套设施等也随之改善。住房需求的层次性还表现在需求结构的层次性上。收入结构和购房能力的差异也会造成住房需求结构上的差异，高档住房、中档住房和低档住房的区分就是住房需求结构的层次性

的表现方式。

此外，住房需求在一定条件下违背需求法则。在一般情况下，住房需求符合一般商品的需求法则，即在其他情况保持不变时，住房价格越低，消费者对住房的需求量就越大。但是，当住房投资的虚拟价值成为其内在价值的主要表现形式时，上述的需求法则就会改变，因为此时住房价值不仅仅是由供需确定的价格决定，还需要以资本化定价的方式从投资理财的角度去考量其价值。

### (二) 住房需求的分类

按照不同的标准，可以将住房需求进行分类，划分标准不同，对住房需求的考量角度也不一样。

#### 1、按研究范围划分

按照对住房需求的研究范围划分，可以将住房需求的研究分为微观角度和宏观角度。微观角度的住宅需求研究主要是以个人或家庭为单位，通过对家庭收入、结构、人口、年龄、住宅价格、居住面积等微观数据的整理分析，研究家庭个人的需求规律。一般来说，微观角度的住房需求研究往往需要进行大量的问卷调查和统计分析，整个过程中不仅工作量巨大，而且抽样统计中的准确性

和代表性等不确定因素很大，操作难度比较大。宏观角度的住宅需求分析则以前者为基础，从宏观层面上考察住宅的需求特征，找出影响住宅需求的市场体制和政策方面的因素，以指导政府、企业和家庭等主体在住宅市场上的行为。宏观角度的研究主要以官方统计机构等权威机构发布的经济指标为依据。结合本报告的立足点和考察角度，以宏观层面对中国的住房供需分析为主。

## 2、按购买能力转化与否划分

根据住房需求的定义，只有同时具备住房购买意愿和实际购买能力才能够转化为实际的有效需求，因此，根据购买能力转化与否可以将住房需求划分为潜在需求和有效需求。

所谓住房的潜在需求，是指居民对住宅消费的意愿按目前社会一般生活水平计算的住宅应有的需求量。即消费者过去和现在具有住房购买意愿尚未转变为实际的住房购买能力、但在未来可能转变为实际购买力的需求。由于潜在需求是一定时期内该地区房地产需求的最大可能值，因此也称为房地产的边界需求。潜在需求虽然不能作为提供现实供给的根据，但对规划未来房地产开发规模和投资决策有重要参考作用。同时，很大一部分潜在需求存在于低收入阶层中，正是因为这部分人群的实际购买能力有限，才导致无法在近期内通过市场的方式满足自身的住房需求。因此，低收入阶层潜在需求的识别对本课题的研究具有重要意义。

住房有效需求，也就是前文提到的现实需求，是指消费者在一定的时期内，在一价格的水平上愿意而且能够购买的商品量，即有支付意愿和支付能力的需求。相比潜在需求，有效需求的衡量和分析更具有准确性，更能反映当前房地产市场的运行情况，国内外大多数研究也都是以有效需求为主。同时，有效需求的结构和影响因素在一定程度上也能反映出潜在需求和有效需求之间的关系

和转化情况。

## 3、按购买目的划分

按购买目的划分，可以将住房需求分为自住型需求、改善型需求以及投资型需求。

自住型需求是指消费者以家庭或居民个人的名义，首次在房地产市场上购买商品住宅以满足自身及家庭成员居住的需求。25~35岁的年轻人是首次置业的自住型需求主要构成群体，约占购房总人数的50%左右，是住宅市场的主要购买力。中国城市化进程的持续推进是新增自住型需求增长的重要因素之一。

改善型需求是指消费者目前已经拥有用于居住的房产，但是随着收入的改善和生活品质要求的提高，当前的房产已经不能满足其对住宅面积、生活环境、配套、交通等方面的要求，因此选择再次置业，实现住房“从低端到高端”的转换和自我价值的体现。改善型需求的需求弹性比较大，需求的意愿容易受到房地产交易的政策和房地产价格等因素的影响，在一个正常的房地产市场里，改善型需求也是市场主体的一个重要组成部分。

投资型需求是指人们购买住房不是为了直接消费，而是将房地产作为一种价值储存的形式，通过转售获得价差收入或者通过出租收取租金的方式，达到保值增值的目的。在市场经济条件下，房地产投资性需求的产生有其必然性，投资需求一方面能够起到活跃市场、调节市场供求的作用，但是过度的投机型需求又有其消极的一面，容易造成市场的虚假繁荣和房地产泡沫，加剧价格波动和供需失衡，不利于市场的持续健康发展。

## 二、中国住房需求的量测

### (一) 中国住房需求概况

2006年，由建设部牵头，全国房地产市

场宏观调控部际联席会议成员单位参加，联合进行住房、住房制度改革和房地产市场专题调研，对北京、上海、青岛、长春、石家庄、太原、武汉、南昌、成都、贵州、温州、宁波、宜昌和黄石等14个城市的住房相关情况进行了大量的调查和数据收集，并对结果进行了研究分析。此次调研涉及中央到地方多个职能部门，是近年来规模和范围较广的一次住房制度和房地产市场专题调研。虽然此次调研的时效性和全面性上不能完全贴合本报告的要求，但是其成果具有很好参考和研究价值，本报告将引用此次调研中对居民住房状况调查中的部分数据，反映当前中国住房需求的基本现状。

### 1、住房需求意向调查结果

以购买中低价位改善住房条件目标为主。对几个城市居民的住房购买意向调查显示，面积在75~120m<sup>2</sup>范围内的中等户型是购房需求的主力户型，在有购买意向的居民中占有很大的比例。

具体来看，北京市的调查显示，有45%的居民三年内有住房需求，其中27%选择购房，并且以购买中小套型、两室一厅结构为主；18%的居民选择租房。从住房面积需求来看，有54.8%的购房者和94.4%的租房者倾向于选择90m<sup>2</sup>以下的小户型。青岛市的调查显示，约80.72%的购房者选择65~120m<sup>2</sup>的户型，其中75~105m<sup>2</sup>这一面积区间的比例高达52.18%；选择50m<sup>2</sup>以下和120m<sup>2</sup>以上的比例很低，分别占4.52%。太原市购买60~100m<sup>2</sup>住房的比例为76.2%；购买60m<sup>2</sup>以下和120m<sup>2</sup>以上住房的比例很低，分别为5.2%和5.4%。

主动需求依然是购房的主要原因。从各地购房需求的原因看，约有60%以上是以自住性改善需求为主，而动拆迁引起的住房需求则有较大差别，一般占到10%左右。部分城市住房需求原因调查情况见表1-1。

价格和区位是购房者考虑的最主要因素。通过对有购买意向人群的调查发现，在众多购房考虑因素中，购房者对房价和地段的关注程度最高。武汉市购房人群重点关注的因素是价格和地段，比例超过50%，紧随其后的是环境因素，而户型、面积、物业管理、小区配套、朝向以及开发商资信等只占到20%左右。太原市居民购房主要关注因素依次是价格、住房所处地理位置以及房屋结构，分别占拟购房人群的92.8%、67.3%和42.6%。

### 2、低收入家庭住房需求情况

低收入家庭对改善住房条件的需求更为迫切。调查结果显示，低收入家庭由于住房条件最差，改善住房条件的需求最为迫切。但是受到家庭收入以及当地房价的制约，大部分人选择租住公租房和市场上的低租金住房。

南昌市人均住房建筑面积在13m<sup>2</sup>以下、人均月收入不超过417元的家庭占总调查总数的6.9%。成都中等偏低及以下家庭户均面积为68.2m<sup>2</sup>，比全市平均水平低14m<sup>2</sup>。北京人均收入低于5000元、人均面积小于10m<sup>2</sup>的家庭占23%；三年内有住房改善需求意向的人群中，约三分之二的人由于收入低的原因选择住房租赁的方式改善住房条件。太原市调查结果显示，约占1.4%的被调查家庭属于符合廉租房申请条件的困难家庭，约73.7%的家

表1-1 部分城市住房需求动因

	北京	太原	石家庄	郑州	青岛	宁波
改善住房条件 (%)	59.6	76	65	78.7	67.7	64.7
结婚 (%)	—	16.4	14	—	13.2	9.3
拆迁 (%)	11.6	3.3	10	—	15.4	13.1
投资、外来等 (%)	—	4.1	10	—	3.7	13

资料来源：建设部课题组：《住房、住房制度改革和房地产市场专题研究》，《中国建筑工业出版社》，2007年。

庭符合经济适用房的申请条件并希望能在五年内购买住房。可见，中低收入住房困难家庭对改善住房条件的需求更为迫切。

租房群体以小户型小面积需求为主。在太原的调查中发现，只有1.9%的被调查家庭有租房意向，主要是低收入家庭和流动人口。其中有52%的租房家庭把生活方便程度作为首要考虑因素，其次是价格因素，占比44.7%。从租房的面积意向上看，选择租住建筑面积60m<sup>2</sup>以下的家庭占总量的62.5%，选择60~90m<sup>2</sup>的占33.6%，选择90m<sup>2</sup>以上的仅占3.9%。从租金意向上看，选择价位在300元以下的占73.7%，300~500元的占23.7%，选择500元以上的仅占2.6%。由此可见，租房只是居民由于收入限制等因素采取的暂时性住房需求改善方式，因此仅是一种过渡性改善，对于住房的面积要求不高，价格敏感性很强，这部分人具有潜在的购房需求，需要中低价位、中小套型的普通商品住房供应来匹配。

## （二）衡量中国住房需求的指标分析

根据住房需求的定义，对住房需求的量测应该从数量和价格两个方面进行。但是，住房价格同时受到住房需求和供给的共同影响，是一种供求趋于均衡的结果。因此，国内外对住房需求进行分析

时，通常主要考虑住宅需求的数量以及反映住宅需求的各项指标，如用建筑面积、套数以及人口数量等近似指标替代住房需求，同时也参考需求收入弹性和价格弹性等比较性指标。

### 1、住房销售面积

从全国范围内的住房销售面积和销售额年度累计来看（图1-1，图1-2），1998年取消福利分房至今，住宅的年销售面积总体上一直保持持续上升的状态，增速一直维持在30%左右，这足以看出国内住房需求的旺盛。尤其从2005年起期房的销售额和销售面积也计入当年的销售额和销售面积以后，全国累计商品房年销售面积超过5亿m<sup>2</sup>，同比增长率高达73.9%，2007年销售面积更是高达6.91亿m<sup>2</sup>，创历史新高。2008年由于全球经济危机以及国内房地产市场的衰退，销售面积略有回落，同比增长率也首次出现负增长。

但是，若将历年的商品房年度累计销售额与销售面积作对比，我们不难发现：销售额与销售面积无论是从总量上还是增长速度上都基本保持一致，总体上呈现量价齐升的现象。这说明，在住房价格持续上涨的情况下，刚性的住房需求并没有因此受到抑制，“预期心理”和投资需求等因素加速了有效需求的转

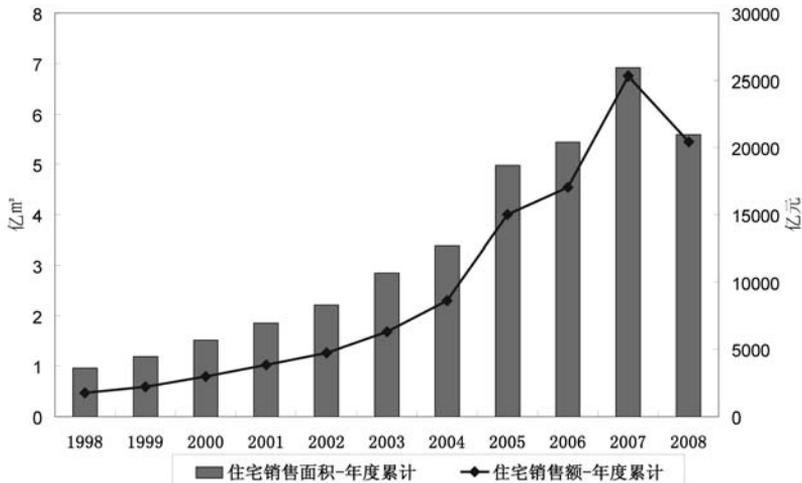


图1-1 1998年~2008年全国住宅销售面积、销售额年度累计图 资料来源：中经网数据库

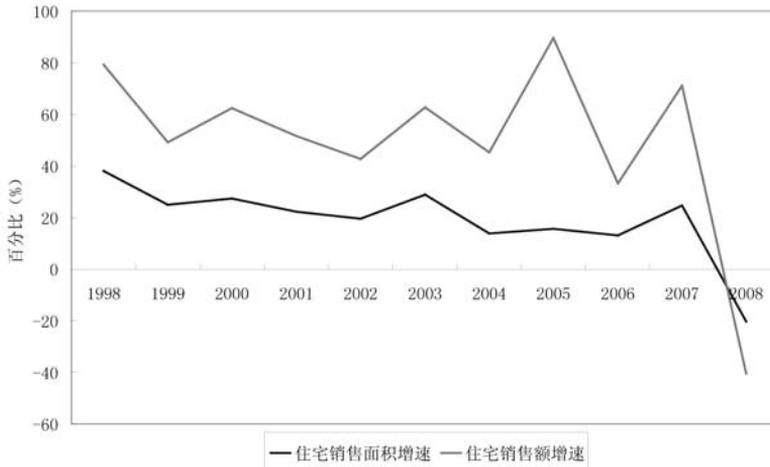


图1-2 1998年~2008年全国住宅销售面积、销售额增速  
资料来源：中经网数据库。

化。

为了进一步分析不同区域内住房销售面积的增长差异情况，将全国31个省、自治区、直辖市按照地区分布分为东部地区、东北地区、中部和西部，比较1999

表1-2 1999年~2008年31个省市住宅销售面积增长差异分析表 资料来源：根据中经网数据库整理。

区域	省份	1999年住宅销售面积/(万m <sup>2</sup> )	2008年住宅销售面积/(万m <sup>2</sup> )	销售面积增长量/(万m <sup>2</sup> )	销售面积增长比	区域销售面积增长量平均值/(万m <sup>2</sup> )	区域销售面积相对增长平均值
东部	北京市	484.71	1031.43	546.72	2.13	1734.85	4.35
	天津市	247.84	1135.35	887.51	4.58		
	河北省	346.87	1838.64	1491.77	5.30		
	上海市	1129.36	2669.93	1540.57	2.36		
	江苏省	1306.9	4730.26	3423.36	3.62		
	浙江省	1011.49	2394.83	1383.34	2.37		
	山东省	693.11	4627.3	3934.19	6.68		
	福建省	456.59	1255	798.41	2.75		
	广东省	1329.58	4378.37	3048.79	3.29		
	海南省	31.05	324.91	293.86	10.46		
东北地区	辽宁省	651.21	3667.53	3016.32	5.63	1690.11	5.97
	黑龙江省	299.5	1302.36	1002.86	4.35		
	吉林省	151.66	1202.82	1051.16	7.93		

中部	山西省	87.69	804.25	716.56	9.17	1642.77	7.92
	湖南省	245.35	2159.07	1913.72	8.80		
	湖北省	399.88	1810.43	1410.55	4.53		
	安徽省	372.54	2523.54	2151	6.77		
	江西省	160.76	1363.96	1203.2	8.48		
	河南省	281.4	2742.99	2461.59	9.75		
西部	广西壮族自治区	106.15	1609.65	1503.5	15.16	1036.34	9.59
	云南省	256.6	1477.84	1221.24	5.76		
	陕西省	361.52	1339.57	978.05	3.71		
	新疆维吾尔自治区	90.69	793.8	703.11	8.75		
	青海省	23.64	130.06	106.42	5.50		
	甘肃省	66.82	451.03	384.21	6.75		
	四川省	594.91	2976.63	2381.72	5.00		
	重庆市	364.56	2669.93	2305.37	7.32		
	贵州省	108.84	804.95	696.11	7.40		
	宁夏回族自治区	69.35	446.84	377.49	6.44		
	内蒙古自治区	146.36	1866.26	1719.9	12.75		
	西藏自治区	2	60.99	58.99	30.50		

年和2008年各省份的住宅销售面积，计算结果如表1-2：

从上表可以看出，在中国住宅市场发展的10年间，东部地区住宅销售面积的增长量平均值为1734.85万m<sup>2</sup>，位列各地区之首。这主要是因为东部地区经济较为发达，居民收入水平也相对更高，在高速的城市化进程中，房地产市场得到了较大的发展机会，居民购房意愿和购房能力都比中西部地区高。同时，东部城市较好的就业机会也吸引了大量来自中西部地区的流动人口涌入，这在很大程度上扩充了东部地区的住房需求。

中西部地区由于地理区位因素以及经济发展水平落后等原因，在住宅的销售面积总量上与东部地区有较大的差距。但是我们也看到，中西部地区在近几年国家西部大开发政策的大力支持下，获得了前所未有的发展契机，发展潜力巨大。中西部地区的住宅销售面积增长比

远远高于东部和东北部地区，这说明中西部地区居民住房需求群体正在逐步发育壮大的过程中，随着二、三线城市经济的发展，中西部地区的住房需求将会是今后很长时间内中国内地房地产需求的一股重要源动力。

## 2、住房需求的价格弹性

住房的需求价格弹性是指住宅的需求量对住宅价格变动的反应程度，即在其它条件不变时，住宅价格变化一个单位所引起的住宅需求量的变化幅度。这个指标从房价的角度量测住房需求变化的灵敏度和住房需求市场的稳定性。由于相关数据的时间跨度不够长，且不具有需求函数，本报告以住宅的销售面积作为住房需求的替代，并采用国内外研究中通常采用的方法计算住房需求的价格弹性<sup>1</sup>，公式为：

$$E_p = \frac{\ln\left(\frac{Q_1}{Q_0}\right)}{\ln\left(\frac{P_1}{P_0}\right)} = \frac{\ln(Q_1) - \ln(Q_0)}{\ln(P_1) - \ln(P_0)}$$

其中,  $E_p$  为第  $E_p$  年至第  $E_t$  年住宅需求的价格弹性;  $E_p$  和  $E_t$  分别代表第  $E_p$  年住宅的销售量和销售价格,  $E_p$  和  $E_t$  分别代表第  $E_t$  年住宅的销售量和销售价格。表 1-3 以 2002 年作为基年  $E_p$ , 分别计算 2003 年~2007 年各年相对于基年的需求价格弹性

表1-3 全国31个省、自治区、直辖市住宅的需求价格弹性  $E_p$

区域	省份	2003	2004	2005	2006	2007
东部	北京市	-40.08	5.82	1.76	0.63	0.09
	天津市	-33.44	1.95	1.70	1.38	1.15
	河北省	51.00	5.82	3.73	3.22	2.39
	上海市	0.87	1.40	0.85	0.63	0.80
	江苏省	1.44	1.02	1.30	1.49	1.55
	浙江省	1.47	1.04	1.49	0.68	0.80
	山东省	6.19	2.71	2.37	2.26	2.12
	福建省	1.38	1.30	1.45	0.96	0.95
	广东省	-25.32	4.77	2.40	2.03	1.66
	海南省	23.26	10.20	7.26	5.09	5.10
东北地区	辽宁省	2.54	2.43	2.58	2.47	2.24
	黑龙江省	11.02	3.58	3.92	3.45	2.55
	吉林省	1.84	-0.14	3.30	4.30	2.80
中部	山西省	24.20	1.91	2.45	3.15	2.58
	湖南省	10.27	8.40	5.60	3.44	2.69
	湖北省	10.95	4.26	1.77	1.79	1.62
	安徽省	2.04	1.87	1.60	1.80	1.85
	江西省	9.71	4.43	3.60	2.73	2.23
	河南省	-197.00	4.36	3.91	3.77	3.82
西部	广西壮族自治区	12.37	6.88	15.13	8.49	4.94
	云南省	-73.11	12.27	12.51	7.67	7.11
	陕西省	-3.14	1.03	2.51	2.02	2.21
	新疆维吾尔自治区	9.20	-5.13	10.28	5.05	3.51
	青海省	5.39	3.63	2.54	2.03	1.96
	甘肃省	-16.50	1.46	2.68	3.24	2.20
	四川省	10.07	1.73	1.82	1.57	1.33
	重庆市	7.32	1.29	1.81	1.73	1.89
	贵州省	2.94	4.19	4.34	2.18	1.87
	宁夏回族自治区	-12.70	22.93	11.54	7.73	7.37
	内蒙古自治区	9.89	3.16	3.58	3.05	2.64
	西藏自治区	—	—	—	—	—

表1-4 全国31个省、自治区、直辖市需求价格弹性的描述统计

指标	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
平均值	-6.20	4.02	4.06	3.00	2.53
标准差	42.17	4.84	3.63	2.05	1.68
最大值	51.00	22.93	15.13	8.49	7.37
最小值	-197.00	-5.13	0.85	0.63	0.09

从表1-3与表1-4的计算结果可以看出：

性。

(1) 同期内需求价格弹性在地域上有一定差异，但是这种差异的规律性并不十分明显。

(2) 随着时间的逐渐增加，需求价格弹性的绝对值逐渐减小，标准差和均值也逐渐减小，说明随着房地产市场的发展以及政府各项调控政策的实施，中国房地产市场逐渐趋于平稳，需求对价格的反应也趋于稳定。

(3) 需求价格弹性的符号大多为正，这意味着住房需求与价格呈同向变动，需求并没有因为住宅价格的增加而发生减少，反而有一定程度上的增加，可见中国住房需求的旺盛。

### 三、影响中国住房需求的因素分析

通过住房需求的相关指标量测，我们已经对中国住房需求现状有了一定的认识。在本节中，主要研究影响中国住房需求的因素，旨在从原因上发掘中国住房需求的发展规律，为未来住房政策的研究提供参考依据。

#### (一) 城市化进程

城市化率，又叫城市化水平，它是衡量城市化发展程度的数量指标，一般用一定地域内非农业人口占总人口比例来表示。城市化水平是衡量一个国家工业化进程发展状况的一个重要标志，也是进行经济决策的重要参数。

根据经济学纳瑟姆曲线理论，城市化率超过30%时，国家将进入高速城市化阶段，直至城市化水平达到70%左右。解放初期，中国城市化进程缓慢，城市化率较低，1949年城市化率只有17.43%，到1952年城市化率反而下降到了14.42%；改革开放以来，中国城市化进程发展迅速，尤其是近10年来，随着我国各级政府部门对提高城市化率的重视，中国已进入城市化快速发展时期，城市化率由1978年的15.82%提高至2008年的45.68%（见图1-3）。按照年1%的城市化增长率计算，我国城市化率将在2032年左右达到70%，也就是说，我国的城市化进程至少可以持续到2032年。根据国家统计局统计公报，1998年我国城镇人口为4.1608亿人，城市化率为33.35%，到2008年底城镇人口数为6.0667亿人，城市化率为45.68%。也就是说，1998~2008年间中国城镇人口增加了近2亿，平均每年新增城镇人口数2000万，按2007年统计人均住房建筑面积27m<sup>2</sup>计算，10年间中国新增住房需求达到为54亿m<sup>2</sup>。若假设人均住房建筑面积和年新增城镇人口数不变，保守估计到2032年需要新增的住房建筑面积超过130亿，年均需新增住房建筑面积5.42亿m<sup>2</sup>。

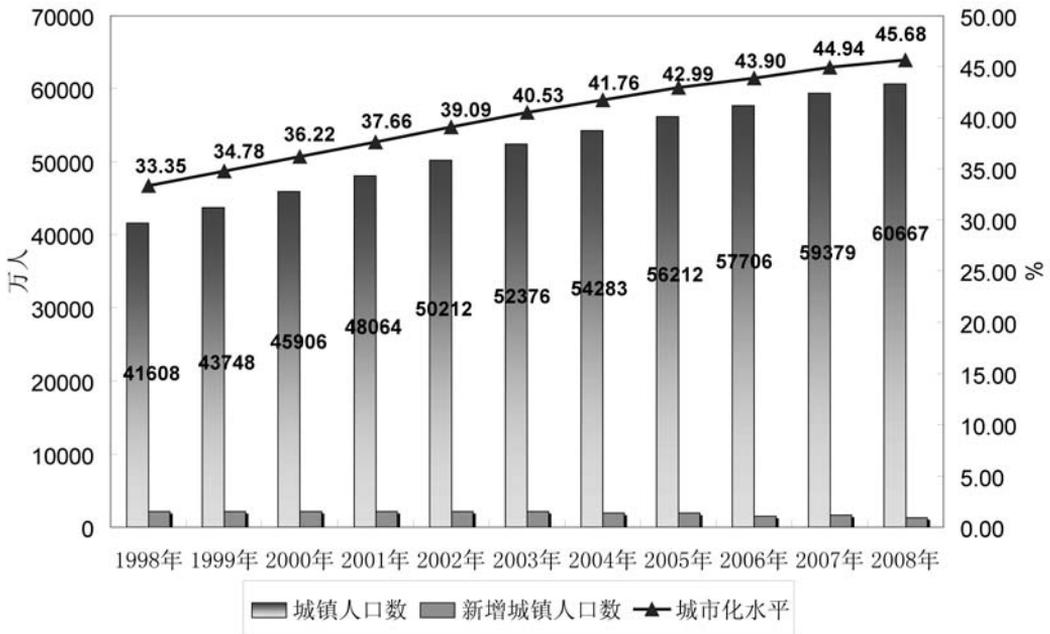


图1-3 1998年~2008年中国城镇人口及城市化率发展情况 资料来源：国家统计局统计公报。

按照城市化过程中人口迁移的规律，在城市化率达到50%之前，中国还处于城市化高速发展阶段，人口流动主要方式仍以农村向小城市流动为主。城镇与农村居民收入差距的存在以及户籍制度造成的城镇农村居民福利差异，使城镇对于农村居民的吸引力仍然巨大，中国城市化总体将继续提高。但是，城市土地资源的紧张引起的地价上涨进而带来的房价上涨以及物价上升造成的生活成本的升高，必然会给流动人口在城市的生活、居住和就业带来困难，对城市化进程提高造成一定阻碍，使得城市低收入阶层住房问题难越发显得突出。

然而，随着城市化率的进一步提高，中国流动人口从农村进入城市为主导的阶段即将结束，未来将依次进入以小城市进入大城市为主导阶段、以大城市郊区化为主导阶段和以都市圈为主导阶段。这种变化趋势对城市住宅房地产市场的影响十分明显，可预计今后京津地区、江浙沪、广深港三大经济圈及周边地区

将会是未来城市化发展最快的主要城市，其住房需求受到的影响也显而易见。

## (二) 人口结构因素

人口结构也是影响房地产需求的重要因素。根据中国指数研究院2007年的调查结果，在2007年，25~35岁的年青人是第一大购房群体，约占购房者总数的50%，这些人大多属于首次置业；35~45岁之间的中年人是第二大购房群体，约占购房者总数的25%，而这些人大多属于二次置业。这两部分人的购房需求，占据我国房地产需求的主导地位。

根据对我国25~45岁人口数据的分析与预测，该年龄段人群在2006~2007年达到顶峰，约为4.5亿，其中25~35岁人口为1.77亿，35~45岁人口为2.72亿。但25~35岁年龄段人口数量与35~45岁年龄段人口数量变化存在显著差异。具体而言，35~45岁人口在2007年达到峰值，

约为2.72亿人，之后开始以较快速度下降，大致在2019年达到谷底。而25~35岁人口从1996年即已开始下降，预计将在2009年达到谷底，届时约为1.75亿人，之后开始回升，在2017~2018年间到达峰值，届时约为2.10亿人。由此也可以看出，我国房地产市场在2000~2007年间的快速发展主要由二次置业需求（即改善性住房需求）推动。2008~2010年间，25~35岁人口和35~45岁人口数量出现同时下降，意味主要购房需求将加速下降。我国房地产周期自2008年进入调整阶段符合人口波动特征。前瞻地看，25~35岁人口的下降状况将在2010年开始慢慢改变，随着25~35岁人口数的增加，首次置业需求有望在2010年后开始逐步回升，届时房地产市场亦将开始受益于第二波婴儿潮的推动。

### （三）房价与收入比

根据联合国人类与住区中心发布的《城市指标指南》，房价收入比（housing price to income ratio, PIR）是指居住单元的中等自由市场价格与中等家庭年收入之比，用来衡量商品房销售价格偏离其真实价值程度的指标。目前用房价收入比衡量中国房地产泡沫存在很大争议，本报告对房价收入比的量测仅是为了从一个侧面反映中国潜在住房需求转化能力的强弱。同时，计算困难户、最低收入、较低收入、低收入和中等家庭的房价收入比，以此反映中国住房需求尤其是低收入阶层住房需求的情况。房价收入比的计算公式如下：

$$PIR = \frac{\text{住房价格}}{\text{城镇居民家庭可支配收入}}$$

其中，城镇居民家庭户均人口数、住宅平均销售单价、城镇居民人均可支配收入等指标从房地产统计年鉴以及中经网数据库中获得，城镇居民住宅建筑面积按照购买一套80m<sup>2</sup>的商品住房计算，计算结果见表1-5。

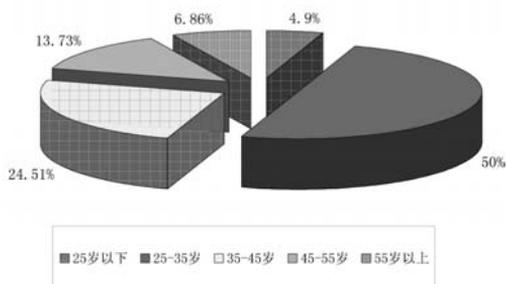


图1-4 2007年中国购房者年龄分布图  
资料来源：中房指数研究院。

根据表1-4的统计和计算结果，通过时间轴的纵向比较以及各收入阶层的横向比较，可以得到以下几个结论：

- 1、从1999年到2006年，中国城镇居民的人均可支配收入一直保持上升的趋势，但是平均增幅不大，而且同期不同收入阶层之间的收入悬殊较大，这种差距甚至呈现出逐渐放大趋势。
- 2、纵向分析，中等收入以下的城镇居民房价收入比变化幅度不大，平均收入水平城镇居民的房价收入比甚至略有降低。但是人均可支配收入位于中等收入阶层以下的城镇居民，其房价收入比却有了明显的增长，这说明全国住房平均销售价格出现了较快的增长，其增长幅度超过了城镇居民中低收入家庭的平均可支配收入增长幅度。如果按照不同省份和城市来计算房价收入比，这种现象将会更加明显，尤其是在深圳、厦门、宁波等发展较快的城市，这种房价增幅超过居民可支配收入增幅的现象更加严重。
- 3、由于中国与西方国家在国情和房价收入比统计口径上的差距，并不主张将中国的房价收入比直接与西方发达国家进行横向比较。但是仅仅从各收入阶层的房价收入比的对比中我们不难发现，中低收入家庭的房价收入比值大大高于居民收入平均水平和中等收入水平，这在

表1-5 1999年~2006年中国城镇居民家庭房价收入比情况

时间	城镇居民平均收入水平		城镇居民困难户		城镇居民最低收入户		城镇居民低收入户		城镇居民较低收入户		城镇居民中等收入户	
	房价收入比	人均可支配收入/元	房价收入比	人均可支配收入/元	房价收入比	人均可支配收入/元	房价收入比	人均可支配收入/元	房价收入比	人均可支配收入/元	房价收入比	人均可支配收入/元
1999	8.08	5854	20.34	2326	18.07	2618	13.55	3492	10.84	4364	8.58	5512
2000	7.93	6280	21.41	2325	18.77	2653	13.70	3634	10.77	4624	8.44	5898
2001	7.59	6860	21.12	2465	18.57	2803	15.68	3320	10.52	4947	8.18	6366
2002	7.15	7703	28.12	1957	22.86	2409	18.16	3032	11.16	4932	8.27	6657
2003	6.89	8472	27.82	2099	22.54	2590	17.72	3295	10.86	5377	8.02	7279
2004	7.43	9422	30.28	2313	24.46	2862	19.22	3642	11.62	6024	8.57	8167
2005	7.56	10493	31.81	2496	25.32	3135	19.76	4017	11.83	6711	8.64	9190
2006	7.19	11759	29.79	2839	23.70	3569	18.52	4567	11.20	7554	8.24	10270

注：2007年和2008部分数据欠缺，因此仅反映1999年至2006年指标情况。  
资料来源：根据《中国房地产统计年鉴》和中经网数据库统计整理。

一定程度上说明了中国低收入阶层住房支付能力不足，通过市场自由交易方式购买住房的难度很大。因此，中低收入家庭的住房问题需要政府通过行政手段和经济手段等进行干预扶持。

#### (四) 相关政策因素

房地产业是中国国民经济的支柱产业之一，住房问题又是关系人民生计的重要问题，因此中国政府历来关心和重视房地产市场的运行。为了维护房地产市场稳定、可持续的发展，国家运用货币政策、财政政策和产业政策等多种手段对房地产业进行宏观调控，引导市场参与者行为、规范市场运行、调整市场结构，保障房地产市场有序健康发展。因此，政策因素是影响住房需求的重要因素之一，在需求过旺时，政府通过利率和税收等手段提高购房成本和房产交易成本，抑制过剩需求；在需求不足时，政府往往又通过降低首付比例、降低利率和税率甚至免税等方式刺激有效需求。此外，政府还通过出台相关产业管理规定和政策的方式管理房地产市场，规范市场行为。具体说来，房地产市场的宏观调控政策主要有以下两种：

#### 1、货币政策

货币政策的主要工具分别是利率、公开市场业务、法定存款准备金率以及贴现率等。近年来国家对房地产市场调控采取的主要方式是利率政策。为了抑制过剩需求，从2004年开始，中国人民银行多次上调金融机构存贷款利率，并在2006年和2007年多次加息，2007年12月21日五年以上个人房贷利率曾达到7.83%（见图1-5）。此外，央行在2007年也多次提高公积金贷款利率（见图1-6）。央行多次加息旨在通过提高购房成本，抑制房屋买卖中的投机行为，抑制上涨过快的房价。2008年房地产市场低迷、需求不足的情况下，为了刺激房地产市场需求，央行又开始大幅度下调商业贷款和公积金贷款利率，降低房贷首付比例，减轻房贷负担，鼓励消费者的住房消费。实践证明，货币政策成为政府调控房地产供求市场的一个有效手段。

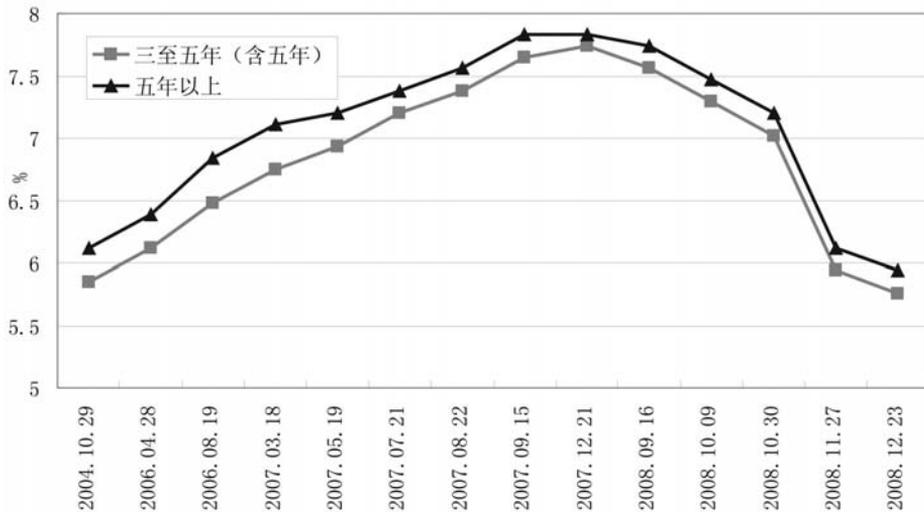


图1-5 历年商业性贷款利率一览表

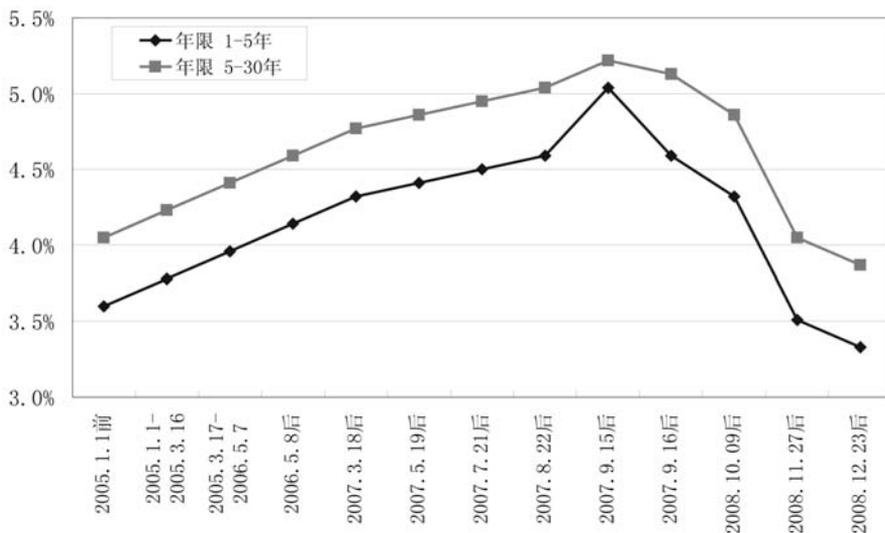


图1-6 历年公积金贷款利率一览表

资料来源：中国人民银行网站 (<http://www.pbc.gov.cn>)

## 2、财政政策

2005年5月，国务院办公厅发出通知，转发建设部等七部门《关于做好稳定住房价格工作的意见》。其中明确规定，对个人购买住房不足2年转手交易的，销售时按其取得的售房收入全额征收营业税；个人购买普通住房超过2年（含2年）转手交易的，销售时免征营业税；对个人购买非普通住房超过2年（含2年）转手交易的，销售时按其售房收入减去购买房屋的价款后的差额征收营业税，从而达到抑制短期内哄抬房价、扰乱市场秩序的炒房行为。2006年5月，国税总局下发《关于加强住房营业税征收管理有关问题的通知》（国税发74号文件），对“国六条”中二手房营业税新政策的具体执行问题予以明确。要求各级地方税务部门要严格执行调整后的个人住房营业税税收政策。2006年6月后，个人将购买不足5年的住房对外销售全额征收营业税。个人将购买超过5年（含5年）的普通住房对外销售，

应持有关材料向地方税务部门申请办理免征营业税的手续。这些措施都加大了住房转让的成本，有效地抑制了二手房的炒卖。

2008年底，为了进一步扩大内需、促进经济增长，国务院办公厅发出《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），提出加大保障性住房建设力度，并进一步鼓励商品住房消费，在首付比例和贷款利率上提供优惠，同时对住房转让环节的营业税征收上实行减免政策。

## 第二章 中国住房供给分析

### 一、住房供给的概述

#### (一) 住房供给的基本概念

住房供给有狭义和广义之分，狭义的住房供给是指一定时期内处于流通领域或可以提供给市场上交易的住房供给量。而广义的住房供给是指住房供应的实物总量或住房总供给量。不仅包括处于流通领域或上市的住房，还包括一定时期的住房储备存量。这些住房随时可进入市场，或只要供给者认为交易条件合适或符合经济利益便可投入市场。本文将要进行的住房供给分析主要基于狭义住房供给的定义。

#### (二) 住房供给的分类

按照住房本身不同的属性，可以将住房供给进行分类。

##### 1、按产权分类

我国目前的住房供给按产权属性不同可以大致分为使用权房和私房。使用权房是指由国家以及国有企业、事业单位投资兴建的住宅，政府以规定的租金标准出租给居民的公有住房。私房也称私有住宅，私产住宅。它是由个人或家庭购买、建造的住宅。

在我国，使用权房主要由公有住房或国有住宅构成。使用权房由国家以及国有企业、事业单位投资兴建、销售的住

宅，在住宅未出售之前，住宅的产权（拥有权、占有权、处分权、收益权）归国家所有。目前，廉租房的来源主要是腾退的旧公房，用于出租给城镇居民中最低收入者。

我国目前的住房私有率已经达到82%，私有住房的构成相对使用权房复杂，主要可以分为自建私有住宅，商品住宅，集资房，经济适用房等等。

自建私有住宅主要分布在我国农村，农民的住宅基本上都是自建的私有住宅。

在我国，商品房是指由房地产开发公司综合开发，建成后出售的住宅、商业用房以及其他建筑物。普通商品住宅属于商品房的其中一种形式。

集资房是改变住房建设由国家 and 单位统包的制度，实行政府、单位、个人三方面共同承担，通过筹集资金，建造的房屋。职工个人可按房价全额或部分出资、信贷、建材供应、税费等方面给予部分减免。集资所建住房的权属，按出资比例确定。个人按房价全额出资的，拥有全部产权，个人部分出资的，拥有部分产权。

经济适用房是指以微利价出售给广大中低收入家庭的商品房。它是具有社会保障性质的商品住宅，具有经济性和适用性的特点。经济性是指住宅价格相对于市场价格而言，是适中的，能够适应中低收入家庭的承受能力；适用性是指在

住房设计及其建筑标准上强调住房的实用效果，而不是降低建筑标准。经济适用房的价格按建设成本确定，建设成本包括征地拆迁费、勘察设计及前期工程费、建安费、小区内基础设施配套建设费、贷款利息、税金、物业的管理费。出售经济适用房实行政府指导价，其售价由市、县人民政府根据以上几项因素综合确定，并定期公布，不得擅自提价销售。

## 2、按流转分类

按房屋在市场流转的不同阶段，住房供给来源可以分成新建住房和“二手房”。“二手房”是相对开发商开发销售的商品房而言，它是房地产产权交易二级市场的俗称。凡产权明晰、经过一手买卖之后再行上市的房屋均可称之为二手房。二手房主要包括私房和已购的政策性住房2种房屋类型。已购的政策性住房

主要包括职工个人按照房改政策购买的全产权公有住房、职工个人购买的政策实行优惠政策的安居工程住房、解困住房和经济适用住房、职工个人集资、政府和单位补贴的集资建设住房和合作建设住房。

## 二、中国住房供给的量测

### (一) 中国住房供给的现状

从城乡角度来看，近年来我国城镇新建住宅面积整体略低于农村新建住宅面积，总体呈现缓慢增长的趋势。如图2-1所示，我国农村每年新建住宅面积基本保持不变，但是在2004年至2006年间有小幅下降。出现这种现象的原因是多方面的，部分原因可以用我国城市化水平的不断提高来解释，即城市化水平在提高城镇新建住宅面积的同时，使农村新建房屋面积减少成为可能。

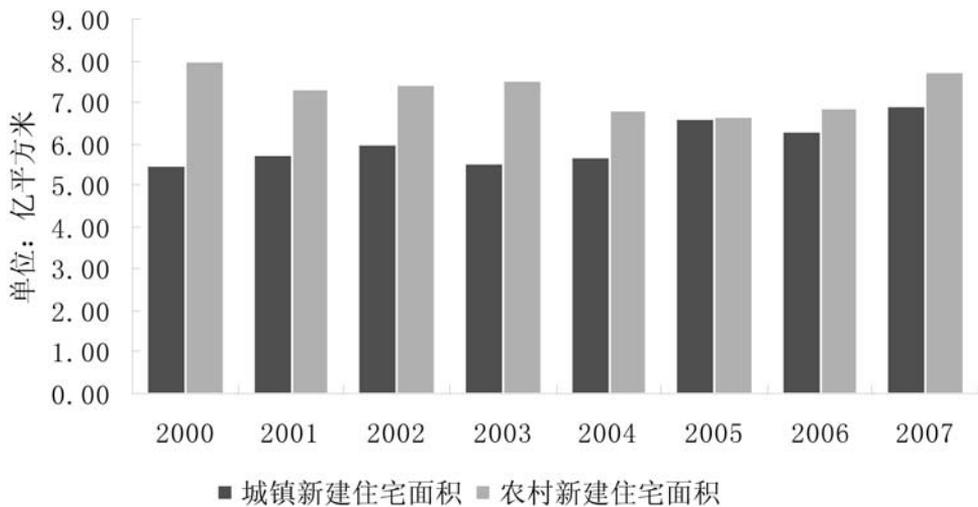


图2-1 我国近年城乡新建住宅面积  
数据来源：国家统计局，历年统计年鉴

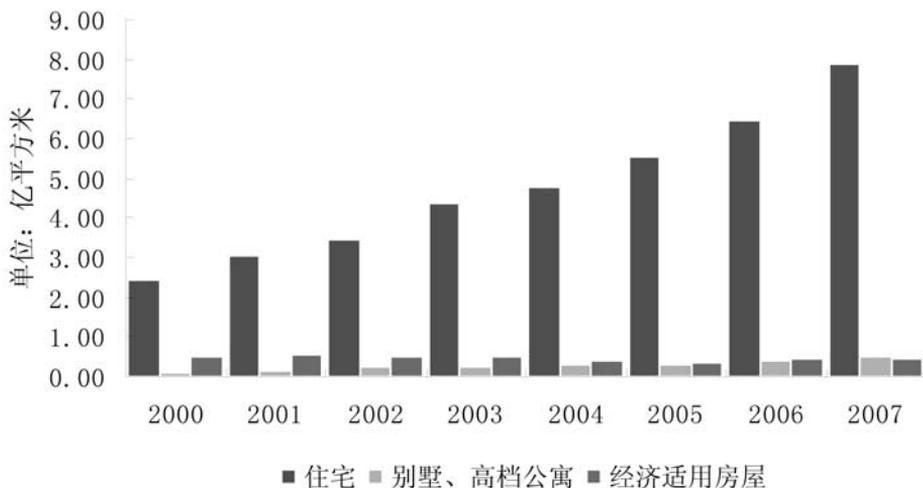


图2-2 我国近年新增各类住房面积  
数据来源：国家统计局，历年统计年鉴

从住房类型来看，2000年以来，我国的普通住宅每年新增建筑面积呈现迅速增长的发展趋势，别墅、高档公寓虽然基数较小，但是发展速度较快。（见图2-2）

2000年以来我国住宅面积迅速增加的现象可以由以下几点原因来解释：

1、人口因素。随着我国人口的增加，对住房的需求也在增加。我国20世纪80、90年代的婴儿潮在2000年左右开始步入工作，他们释放出了巨大的购买力和需求，从而极大地刺激我国住房产业的发展。

2、收入因素。随之人们的收入的增加，特别是收入跨越某个范围后，人们对住房的结构、住房大小、舒适度、环境等都会改变，从而促进房地产业的发展。根据世界银行研究报告，人均GDP在1500美元时，房地产业进入快速发展时期；当房地产业增加值占GDP总量的6%到8%时，就可以确定为主导产业，而当占GDP总量的10%到12%时，之后增长便趋于平缓。2004年，我国人均GDP已经达到1500美元，而中国房地产业增加值也逐步占到GDP总量的5%到6%。这从一定程度上解释了我国住房面积迅速增加的原因。

3、城市化因素。从2000年到2004年的4年里，城市化率从36.0%提升到了41.8%，平均每年增长约1.5个百分点，增长速度十分惊人。2005年中国城市化率为42.99%，预计到2020年会达到60%，在此期间城市化率每提升1个百分点意味着新增城市人口1300万，房地产行业无疑是最直接的受益者。而且，城市化的过程也是收入增加的过程，从而也是我国住房结构升级、环境优化和舒适度不断改善的过程，这也会促进我国房地产业的长期持续发展。

从图2-2中，还可以看出我国经济适用房发展速度较为缓慢，其中2005年为2000年以来的最低水平。2000~2004年处于我国经济适用房高速发展时期，从图2-2中可以发现，2000~2004年每年新增经济适用房面积都保持在一个比较稳定且相对高的水平。2005年至2006年期间，是我国经济适用房发展备受质疑的时期，在这阶段中，出现了经济适用房难买，闲置出租以及被较高收入群体购得等问题。2006年8月是我国经济适用房发展的转型期，经济适用房一改往日出售的形式，改向低收入群体出租。2006年及2007年的经济适用房新增面积有所回升，但是不及高速发展时期的建设水

平。

从各省市的住宅供给情况来看，内蒙古是我国2003~2007年住宅新增面积增长比最高的省份，吉林则是我国别墅、高档公寓新增面积增长比最高的省份，西藏及海南是我国经济适用房新增面积增长比最高的两个省份。“十五”以来，内

蒙古房地产投资每年以41%的速度迅速增长，占其固定资产投资的比重达13.3%，这在很大程度上可以解释内蒙古新增住宅面积增长比位列全国首位的现象（见表2-1）。

表2-1 我国大陆31省市各类住房新增面积增长比（单位：万m<sup>2</sup>）

地区	省份	住宅		新增面积增长比	别墅、高档公寓		新增面积增长比	经济适用房		新增面积增长比
		2003	2007		2003	2007		2003	2007	
华北	北京	2503.46	1639.94	0.66	233.15	219.26	0.94	341.14	162.54	0.48
	天津	721.51	1611.91	2.23	62.20	108.59	1.75	220.15	336.18	1.53
	河北	1304.54	2536.81	1.94	8.73	72.31	8.28	254.92	228.15	0.89
	山西	524.41	1098.51	2.09	3.90	22.82	5.86	157.72	110.51	0.70
	内蒙古	544.73	2739.55	5.03	6.58	156.64	23.80	71.91	240.12	3.34
东北	辽宁	2116.05	5540.17	2.62	19.41	173.54	8.94	183.41	320.52	1.75
	吉林	765.78	2515.08	3.28	2.07	92.54	44.71	133.13	220.76	1.66
	黑龙江	761.29	1488.17	1.95	16.79	26.40	1.57	215.11	67.31	0.31
华东	上海	2613.19	1633.94	0.63	335.54	282.79	0.84			
	江苏	4296.32	7656.38	1.78	276.66	611.01	2.21	377.13	423.73	1.12
	浙江	3981.71	3873.79	0.97	249.52	282.31	1.13	244.30	193.86	0.79
	安徽	1298.32	3078.19	2.37	41.65	52.09	1.25	101.77	85.54	0.84
	福建	1571.39	3153.25	2.01	51.65	223.11	4.32	76.85	157.70	2.05
	江西	1128.22	2290.67	2.03	19.85	67.37	3.39	166.50	188.44	1.13
	山东	3382.17	5636.75	1.67	102.29	196.32	1.92	368.75	286.71	0.78
中南	河南	1284.54	4303.69	3.35	21.95	254.60	11.60	192.81	315.93	1.64
	湖北	1340.02	2539.29	1.89	34.75	126.46	3.64	210.07	296.60	1.41
	湖南	1110.45	2861.49	2.58	79.70	222.35	2.79	354.84	88.67	0.25
	广东	3417.99	6091.20	1.78	254.94	785.53	3.08	113.68	32.96	0.29
	广西	872.21	1846.23	2.12	32.40	119.59	3.69	38.76	30.18	0.78
	海南	154.69	299.81	1.94	29.30	87.50	2.99	6.74	12.87	1.91
西南	重庆	1580.04	2903.82	1.84	50.44	134.17	2.66	187.75	314.47	1.67
	四川	2925.80	4524.08	1.55	254.57	144.75	0.57	225.02	61.04	0.27
	贵州	715.09	1290.50	1.80	10.32	39.84	3.86	125.75	93.76	0.75
	云南	600.10	1704.34	2.84	81.23	312.32	3.84	194.03	82.70	0.43
	西藏	14.66	48.49	3.31	4.93	0.92	0.19	9.72	28.58	2.94
西北	陕西	783.34	1275.73	1.63	13.02	19.55	1.50	215.64	115.41	0.54
	甘肃	379.80	604.65	1.59	37.83	2.30	0.06	148.19	134.03	0.90
	青海	185.34	242.04	1.31		16.74		69.04	13.46	0.19
	宁夏	419.46	550.66	1.31	4.08	14.22	3.49	65.31	34.70	0.53
	新疆	557.28	1216.39	2.18	9.83	46.51	4.73	260.43	132.82	0.51

由表2-2可见，内蒙古2003至2007年GDP增速一直位列全国第一，而吉林则从2003年的第21位跃居2007年的第3位，GDP的高速增长很大程度上刺激了别墅、高档住宅的需求。相比之下，西藏、海南的GDP增速排名一直处于相对落后的位置，由于经济发展缓慢，收入水平和增长速度有限，住房问题很难通过市场得到解决，这在一定程度上解释了这两个省份经济适用房发展较快的现象。

表2-2各省市2003年—2007年GDP增速排名（节选）

	2003	2004	2005	2006	2007
内蒙古	1	1	1	1	1
吉林	21	26	17	6	3
西藏	17	22	26	18	25
海南	29	30	31	21	28

数据来源：中财网

从地区来看，我国六个主要地区每年新建住宅面积并无显著差异，其中东北地区的水平最高，西北地区水平最低。就别墅和高档住宅而言，我国六个主要地区的发展水平差异十分显著，其中东北地区的水平最高，华东地区的水平最

低，前者高于后者七倍多。就经济适用房而言，除了西北地区之外，其他五个地区的增长速度基本趋同。（见图2-3）

总体而言，我国的住房供给逐年增加，其中普通住宅发展水平最快，经济适用房发展速度最慢。就主要地区而言，东北地区整体发展速度最快，西北地区的经济适用房发展速度最慢。

## （二）衡量中国住房供给的指标分析

### 1、住宅投资金额

全社会住宅投资可以在一定程度上反映住房供给情况。图2-4反映了我国2000年以来的全社会住宅投资情况。从总体水平来看，近年来我国住宅投资水平增长迅速，其中主要归结于城镇住宅投资水平的增长，农村住宅投资水平基数较小，而且增长速度十分缓慢。

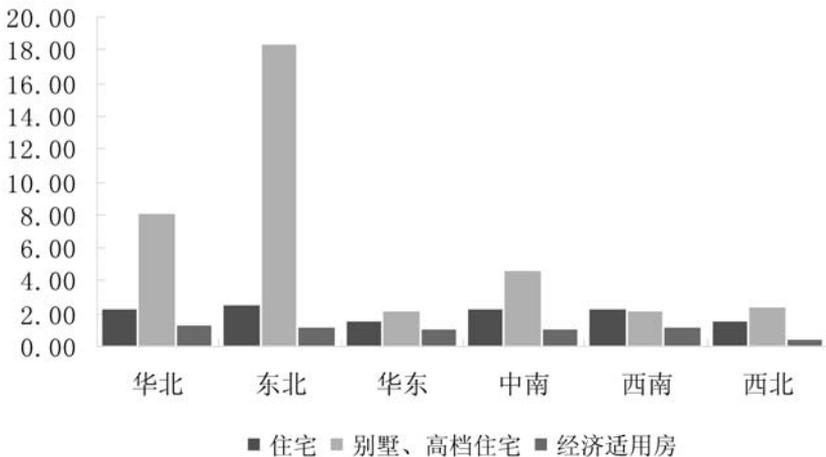


图2-3我国主要地区各类型住房增长比平均值

数据来源：国家统计局，历年统计年鉴

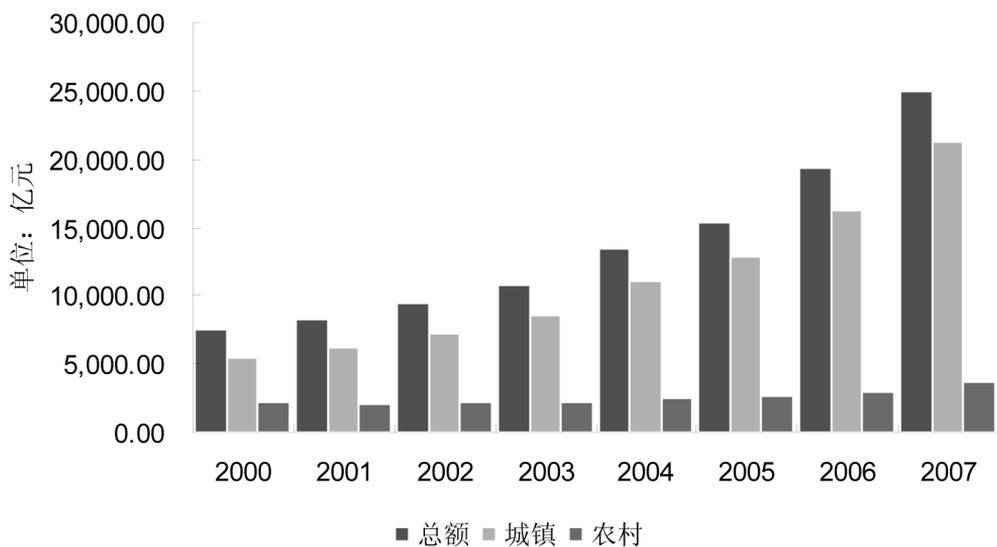


图2-4我国近年全社会住宅投资情况  
数据来源：国家统计局，历年统计年鉴

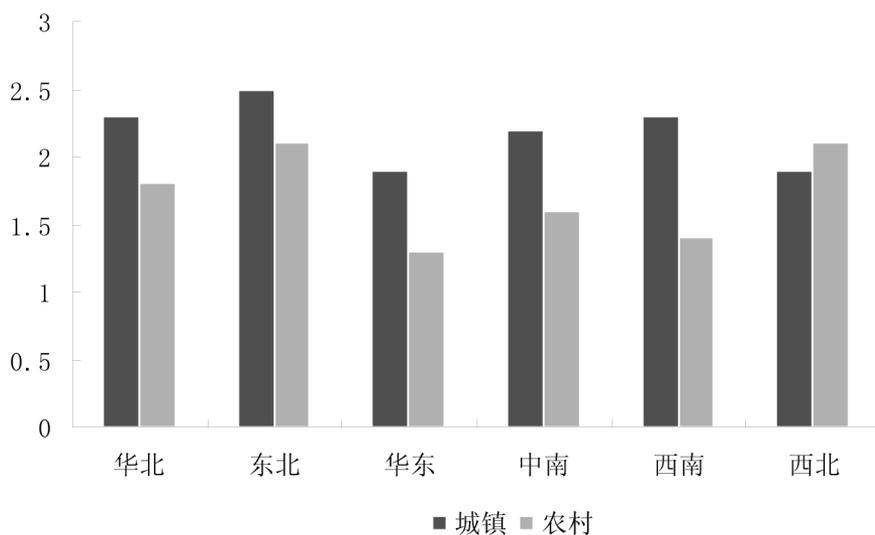


图2-5近年我国主要地区全社会住宅投资增长比平均值  
数据来源：国家统计局，历年统计年鉴

区域	省份	城镇		投资金额 增长比	区域投资 增长比 平均值	农村		投资金额 增长比	区域 投资增长 比平均值
		2004	2007			2004	2007		
华北	北京	831.7	1053.5	1.3	2.3	23.9	37.9	1.6	1.8
	天津	182.9	348.3	1.9		23.6	25.3	1.1	
	河北	423.3	760.5	1.8		132.0	238.5	1.8	
	山西	117.7	352.6	3.0		37.5	109.4	2.9	
	内蒙古	137.7	495.3	3.6		16.9	28.6	1.7	
东北	辽宁	521.2	1256.5	2.4	2.5	72.8	124.0	1.7	2.1
	吉林	150.1	483.6	3.2		15.1	38.1	2.5	
	黑龙江	218.6	407.3	1.9		27.8	60.8	2.2	
华东	上海	914.1	848.6	0.9	1.9	7.1	4.5	0.6	1.3
	江苏	1052.2	1946.9	1.9		221.8	221.4	1.0	
	浙江	1073.8	1407.6	1.3		200.7	277.5	1.4	
	安徽	293.8	764.7	2.6		132.0	224.3	1.7	
	福建	347.3	778.4	2.2		67.2	83.6	1.2	
	江西	198.0	406.6	2.1		62.9	128.5	2.0	
	山东	790.5	1665.0	2.1		298.0	313.4	1.1	
中南	河南	337.4	929.8	2.8	2.2	248.3	515.5	2.1	1.6
	湖北	300.9	559.0	1.9		82.5	158.1	1.9	
	湖南	279.6	653.9	2.3		141.5	146.2	1.0	
	广东	1031.6	1979.7	1.9		151.0	266.9	1.8	
	广西	184.6	430.9	2.3		84.6	125.3	1.5	
	海南	61.4	121.1	2.0		7.4	9.1	1.2	
西南	重庆	265.7	597.9	2.2	2.3	51.8	57.8	1.1	1.4
	四川	426.2	1132.8	2.7		111.4	174.0	1.6	
	贵州	97.0	186.1	1.9		33.7	59.4	1.8	
	云南	159.5	414.3	2.6		93.6	105.7	1.1	
	西藏	19.9	36.9	1.9			29.6		
西北	陕西	256.4	700.5	2.7	1.9	55.9	88.2	1.6	2.1
	甘肃	95.7	148.8	1.6		20.4	31.0	1.5	
	青海	25.6	40.6	1.6		3.4	9.8	2.9	
	宁夏	48.1	75.8	1.6		8.9	15.0	1.7	
	新疆	116.7	225.8	1.9		21.5	59.3	2.8	

表2-3 我国大陆31省市住宅投资增长情况（单位：亿元）  
数据来源：国家统计局，历年统计年鉴

由表2-3和图2-5可见，我国主要六个地区的农村住宅投资水平差异高于城市住宅投资水平。其中，东北地区的整体投资水平最高，华东地区农村住宅投资水平最低。

## 2、住宅新开工面积，施工面积及竣工面积

住宅新开工面积是指在报告期内新开工建设的住宅建筑面积，不包括上期跨入报告期继续施工的住宅面积和上期停缓建而在本期恢复施工住宅面积。住宅新开工面积很大程度上反映了投资者的市场信心以及未来一段时期内住宅的供应量。

住宅施工面积是指报告期内施工的住宅建筑面积，包括本期新开工面积和上年开发跨入本期继续施工的住宅面积，以及上期已停建在本期复工的住宅面积。本期竣工和本期施工后又停建缓建的住宅建筑面积仍包括在施工面积中。住宅施工面积是较短未来时间里住宅供应量的体现。

住宅竣工面积是指住宅按照设计要求已全部完工，达到入住和使用条件，经验收鉴定合格（或达到竣工验收标准），可正式移交使用的住宅建筑面积总和。住宅竣工面积是即期住宅供应量的体现，对房价会产生较为明显的影响。

如图2-6所示，我国自2000年以来，新开工面积每年以较为稳定的速度增长，体现了投资者对住宅市场的信心。竣工面积总体呈增长态势，但是2004年后趋于平缓状态，商品住宅当期供应量并未上升，部分开发商限制商品住宅供应量借此提高房价是其中一个原因。

## 3、住房供给的价格弹性

住房的供给价格弹性是指住宅的供给量对住宅价格变动的反应程度，即在其它条件不变时，住宅价格变化一个单位所引起的住宅供给量的变化幅度。这个指标从房价的角度量测住房供给变化的灵敏度和住房供给市场的稳定性。由于相关数据的时间跨度不够长，且不具有供给函数，本报告以住宅的竣工面积作为住房供给的替代，并采用国内外研究中通常采用的方法计算住房供给的价格弹

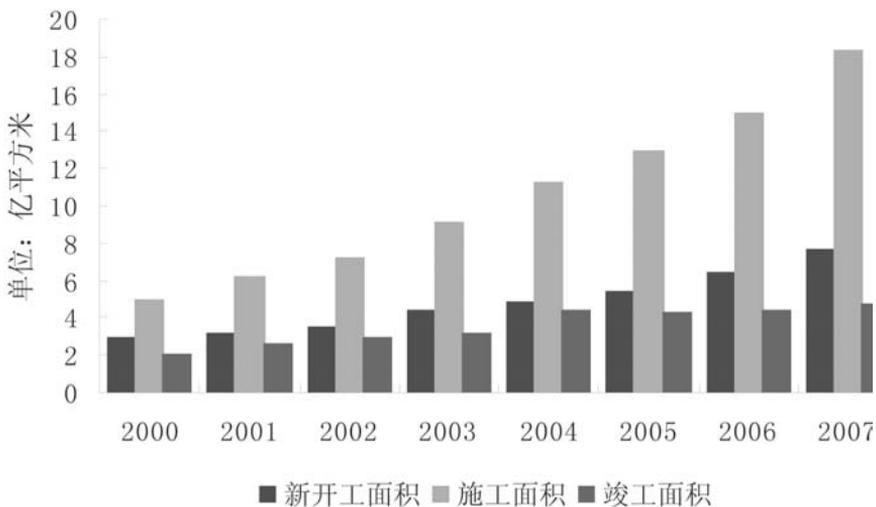


图2-6近年我国住宅新增面积  
数据来源：根据中经网数据库整理。

性，公式为：

$$E_p = \frac{\ln\left(\frac{Q_1}{Q_0}\right)}{\ln\left(\frac{P_1}{P_0}\right)} = \frac{\ln(Q_1) - \ln(Q_0)}{\ln(P_1) - \ln(P_0)}$$

其中， $E_p$  为第  $E_p$  年至第  $E_1$  年住宅供给的价格弹性； $E_p$  和  $E_p$  分别代表第  $E_p$  年住宅的竣工面积和销售价格， $E_p$  和  $E_p$  分别代表第  $E_1$  年住宅的竣工面积和销售价格。表2-4以2004年作为基年  $E_p$ ，分别计算2005年~2007年各年相对于基年的供给价格弹性。

表2-4 全国31个省、自治区、直辖市住宅的供给价格弹性  $E_p$

表2-5 全国31个省、自治区、直辖市供给价格弹性的描述统计

(1) 同期内供给价格弹性在地域上有一定差异，但是这种差异的规律性并不十分明显。

(2) 随着时间的逐渐增加，供给价格弹性的绝对值逐渐减小，标准差和均值也逐渐减小，说明随着房地产市场的发展以及政府各项调控政策的实施，中国房地产市场逐渐趋于平稳，供给对价格的反应也趋于稳定。

(3) 供给价格弹性的符号大多为正，这意味着住房供给与价格呈同向变动。

### 三、影响中国住房供给的因素分析

自从1998年7月国务院发出《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》起，我国住房供给开始从实物供给向货币化分配的制度转变。10多年来，以市场为主体的住房供给制度基本形成，商品化住房以货币为媒介在房地产市场中交易流通，遵循基本的市场规律。同时，针对中国实情，政府在中低收入阶层提供一定的住房保障。因此，中国的住房供给既受到市场内部条

从表2-4与表2-5的计算结果可以看出：

区域	省份	2005	2006	2007
华北	北京	0.74	-1.44	-0.46
	天津	0.75	0.19	0.36
	河北	2.03	1.50	-0.14
	山西	1.97	-1.61	1.15
	内蒙古	2.98	2.90	1.60
东北	辽宁	1.48	1.66	0.62
	吉林	-253.85	8.15	2.29
	黑龙江	3.92	1.26	0.52
华东	上海	-0.77	-0.30	0.12
	江苏	1.27	0.76	0.66
	浙江	0.67	-0.54	0.09
	安徽	0.46	3.70	1.01
	福建	0.17	-0.54	0.86
	江西	2.39	0.31	0.34
	山东	2.32	0.64	0.33
中南	河南	1.25	1.91	4.18
	湖北	0.20	1.14	0.64
	湖南	1.41	0.06	0.81
	广东	0.98	-0.17	0.12
	广西	-11.74	-1.76	0.68
	海南	2.98	-2.26	8.83
西南	重庆	1.94	-0.09	0.18
	四川	0.68	0.72	-0.04
	贵州	0.69	-0.44	0.39
	云南	8.07	2.87	-2.65
	西藏	-1.65	2.81	0.53
西北	陕西	2.39	0.15	1.79
	甘肃	4.31	-0.87	0.03
	青海	-2.42	4.49	1.56
	宁夏	4.42	-0.10	-0.57
	新疆	2.03	-0.03	2.43

资料来源：根据中经网数据库整理。

指标	2005	2006	2007
平均	-7.03	0.81	0.91
标准差	45.16	2.07	1.82
最大值	8.07	8.15	8.83
最小值	-253.85	-2.26	-2.65

件的影响，又明显受到外部政策的干预。归纳起来，主要的住房供给影响因素如下。

### (一) 房地产销售价格

房地产销售价格是影响住房供给的主要因素之一。在一个成熟的市场上，我们无法准确的判断供给与价格的因果关系，二者是相互影响的。尤其在房地产市场上，在房地产商土地获取成本和住房建造成本相对稳定的情况下，房价的上升能最大程度的实现房地产开发销售利润，是房地产开发商加大投资额、加快住房建设销售的直接原因；而房地产销售价格的下降则会造成开发商库存难以消化，资金流受阻以及信贷成本负担加重等情况，从而缩减新建住房的投资额和开工面积。图2-7、图2-8显

示，1999~2007年反映住房供给量的商品房投资额和竣工面积等指标均随商品房价格的上升而逐年增加。

2008年，受国内经济放缓和金融风暴的影响，房地产市场观望气氛浓重，房地产市场的成交量萎缩，北京、上海、深圳、广州等重点城市的新建商品住宅的平均价格指数均出现持续下挫（见图2-9）。面对这样的市场，开发商采取了谨慎的投资策略，纷纷放缓项目开发建设进度，减少楼盘供应，这将不可避免地导致08年下半年和09年上半年新增供给的下滑（见图2-10）。也就是说，房价影响住房供给量。

此外，在土地资源稀缺、土地获取成本加大的前提下，开发商必然选择在土地

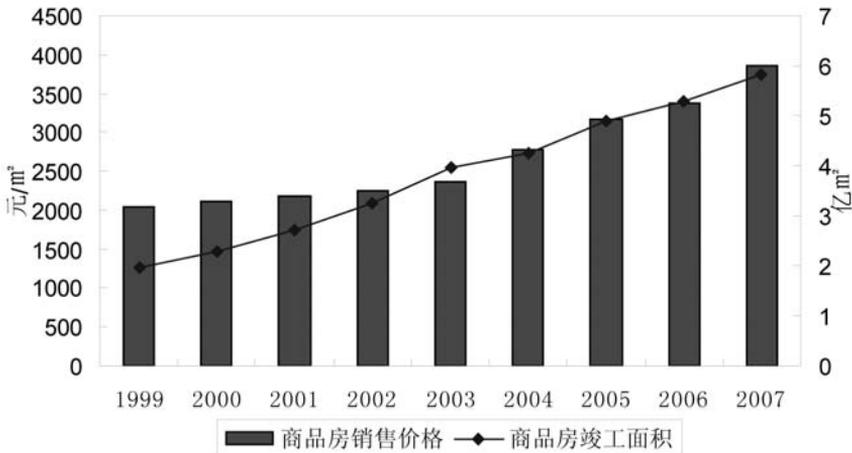


图2-7 1999~2007年商品房销售价格和实际完成投资额情况

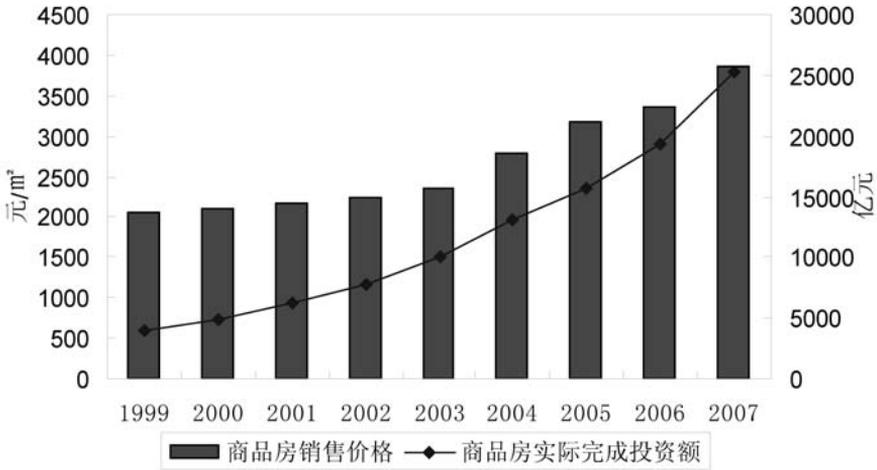


图2-8 1999~2007年商品房销售价格与竣工面积情况

资料来源：中经网统计数据库。

成本较高的地段建设高档甚至豪华住宅，尽可能将上升的成本以提高价格的形式转嫁给消费者，以保证其经济利润。虽然这是开发商理性的市场行为，但是却无形中拉高了房价，造成住房供给在结构上和区域分布上的差异。也就

是说，房价影响住房供给结构。

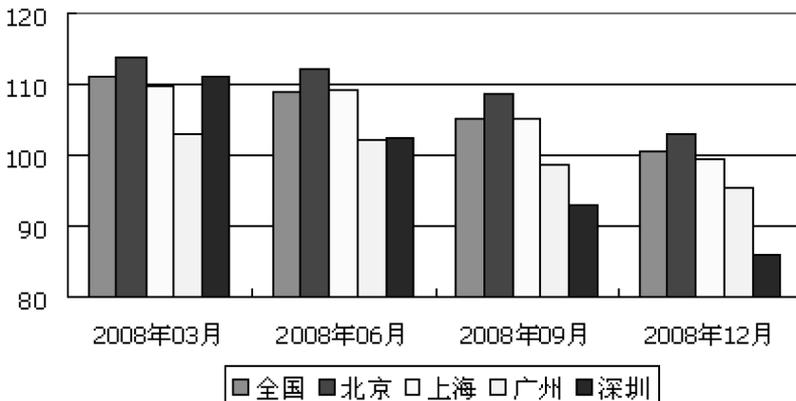


图2-9 2008年重点城市房屋销售价格指数资料来源：Wind中国金融数据库。

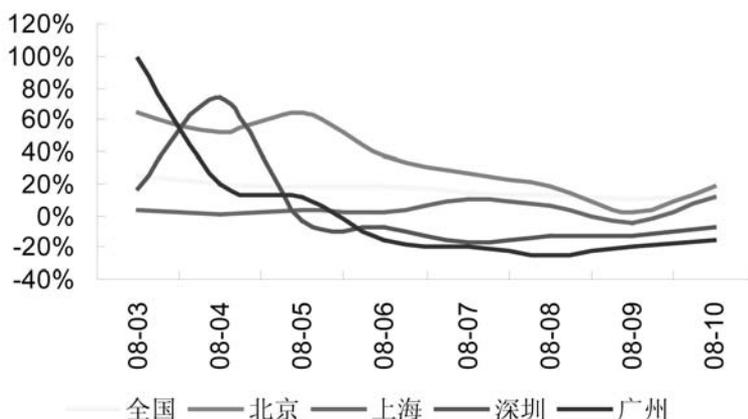


图2-10 2008年重点城市新开工面积增长率 资料来源：CEIC，申万研究。

## (二) 土地供应情况

中国实行土地国有制度，早在1990年，国务院就出台了《中华人民共和国国有土地使用权出让和转让暂行条例》，结束了土地无偿、无限期、无流动的使用制度。为进一步解决土地出让市场中行政配置资源的弊端，更加充分发挥市场在调节城镇土地供求中的基础性作用，国务院于2001年发布《关于加强国有土地资产管理的通知》，标志着国有土地使用权出让开始由政府统一收购、储备、整理，新的城市土地供应制度确立，土地要素供应的市场化进程开始提速。2002年5月，国土资源部颁布《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，明确提出要停止由行政主导的土地协议出让方式，并要求从当年7月1日以后的所有经营性项目用地都必须通过招标、拍卖或挂牌方式公开交易。由此，由政府垄断土地一级市场的征收和出让权，以“招拍挂”方式出让土地的城市土地储备制度逐步建立起来。

在这样一种土地供应制度下，政府占有垄断地位，控制着土地的供应量，作为土地需求方的房地产开发企业要实现经营性房地产的开发建设，就必须通过自由竞价来参与竞争，开发商获得住宅用地的数量和价格就直接影响到住房价格

和住房供给量。在房地产市场繁荣时，开发商预期房地产价格的上涨幅度超过获利成本，则会出现土地供不应求以及“地王”的出现，开发商们往往不惜血本拍下高价地块，再以更高的价格转手或者进行房地产开发建设增加供给。当房地产市场低迷时，则会出现土地拍卖流标的现象，在2008年市场惨淡观望情绪严重的时期，全国各地曾出现过大量土地拍卖流标的现象，开发商纷纷调整出清土地库存，这必然会影响到住房的新增供给。

为了促进房地产市场健康持续发展，政府往往把调节土地供给作为房地产市场宏观调控的手段之一。在2009年国家“保增长”的大背景下，各地政府把增加土地供给作为平抑房价、促进成交、保证增长的主要策略。尽管单纯增加土地供给的政策效用还存在争议，但无论如何不能否认土地供给情况对住房供给的重要影响。

## (三) 房地产货币信贷政策

房地产业是典型的资金密集型行业，行业建设周期长、资金周转率慢，从获得土地到开工建设都要占用大量的资金，而资金的获取又依赖于房地产金融市场的形成和完善，没有房地产金融市场提

供巨额的信贷资金支持，房地产企业将寸步难行。房地产开发信贷主要包括土地储备贷款、住房开发贷款和建筑企业流动资金贷款等。2008年全国房地产开发资金来源中，银行贷款总额达到了7256.55亿元，占开发资金来源的19.02%。在其他资金来源中，主要是购房者预付款，也以银行贷款为主，总额达到15081.88亿元，占资金来源的39.54%。再加上企业自筹资金中，也有一半间接来源于银行贷款，因此在整个房地产开发资金来源中，至少有70%以上的资金来源于银行贷款（见表2-6）。由此可见，房地产开发信贷政策直接关系到房地产企业信贷成本，进而影响房地产开发投资和供给。

具体来说，短期利率和货币供应量是影响货币信贷政策的两个主要因素。刘造林、李姗、刘寅喆（2008）将房地产开发投资额作为研究变量，通过协整分析得出房地产投资、利率和货币供应量三者存在协整关系，利率和货币供应量对房地产投资具有正向的关系，但利率的动态影响在长期内逐渐减弱。

## 1、利率

我国房地产开发商融资的主要渠道还是商业银行贷款，利率是融资成本的直接体现。利率对房地产供给的影响主要体现在以下三个方面：

（1）加息会增加房地产企业的融资费用和财务成本。开发商的开发贷款期限一般为一至三年，加息将直接导致房地产企业的财务费用提高并且影响企业净利润，同时高利率还会抑制企业的新增贷款意愿，缩减贷款规模，进而减少房地产投资，房地产供给量就会下降。虽然加息对资金来源广泛的优质企业的盈利影响并不明显，但对于一些资金链紧张、开发能力低下的微利或者亏损企业来说，加息无疑会直接影响到其日常的开发经营。

（2）利率提高往往是货币政策“从紧”的信号。对央行再次加息的预期意味着

开发商通过股票和信托等其他渠道融资也会受到影响，从而进一步加大房地产开发企业的融资困难。相反，低利率往往与宽松的货币政策相联系，意味着房地产企业信贷成本降低、信贷规模扩大和融资难度下降。

（3）加息会增加个人按揭还贷的成本，从而对住房需求起到抑制的作用。针对有效需求的变化，房地产商也会对住房供给和销售策略做出相应的调整。

## 2、货币信贷政策

信贷政策是中国宏观经济政策的重要组成部分，是中国人民银行根据国家宏观调控和产业政策要求，对金融机构信贷总量和投向实施引导、调控和监督，促使信贷投向不断优化，实现信贷资金优化配置并促进经济结构调整的重要手段。信贷资金在投向行业和投放额度方面的导向直接关系到房地产业融资规模，进而影响房地产业的供给状况。

以2009年上半年为例，中国人民银行按照党中央、国务院的统一部署，紧密围绕“保增长、扩内需、调结构”的主要任务，认真贯彻落实适度宽松的货币政策。引导金融机构在控制风险的前提下加大对经济发展的支持力度，保证货币信贷总量满足经济发展需要。6月末，广义货币供应量M2余额为56.9万亿元，同比增长28.5%，增速比上年同期高11.2个百分点，比第一季度末高3.0个百分点。狭义货币供应量M1余额为19.3万亿元，同比增长24.8%，增速比上年同期高10.6个百分点，比第一季度末高7.8个百分点。各项贷款继续快速增长，中长期贷款占比逐步上升，6月末，人民币贷款余额为37.7万亿元，同比增长34.4%，增速分别比上年同期和第一季度末高20.2个和4.7个百分点，比年初增加7.37万亿元，同比多增4.9万亿元。

在宽松的货币政策和信贷政策引导下，房地产企业信贷在2009年上半年也获得了较快增长。截至6月末，全国商业性房地产贷款余额为6.21万亿元，同比增长

表2-6 1999~2008年房地产开发投资资金来源（单位：亿元，%）

时间	资金来源合计	国内贷款		利用外资		自筹资金		其他资金	
	年度累计	年度累计	比重	年度累计	比重	年度累计	比重	年度累计	比重
1999	4508.52	1032.2	22.89	241.23	5.35	1322.57	29.33	1891.27	41.95
2000	5685.95	1289.12	22.67	164.55	2.89	1599.16	28.12	2619.54	46.07
2001	7377.58	1639.53	22.22	130.22	1.77	2100.5	28.47	3490.46	47.31
2002	9541.63	2149.09	22.52	156.39	1.64	2720.44	28.51	4501.47	47.18
2003	13128.22	3125.14	23.80	184.45	1.40	3758.24	28.63	6048.91	46.08
2004	17168.77	3158.41	18.40	228.2	1.33	5207.56	30.33	8562.59	49.87
2005	21178.48	3834.67	18.11	251.96	1.19	7038.95	33.24	10034.8	47.38
2006	26880.21	5263.41	19.58	394.44	1.47	8587.08	31.95	12635.28	47.01
2007	37256.62	6960.98	18.68	649.99	1.74	11772	31.60	17873.65	47.97
2008	38146.03	7256.55	19.02	726.33	1.90	15081.27	39.54	15081.88	39.54

资料来源：Wind中国金融数据库。

18.8%，比上年同期低3.7个百分点，但比第一季度末高6.1个百分点。其中，房地产开发贷款余额为2.35万亿元，同比增长20.5%，增速比第一季度末高4.2个百分点；购房贷款余额为3.86万亿元，同比增长17.8%，增速比第一季度末高7.2个百分点。上半年商业性房地产贷款余额新增8826亿元，同比多增4860亿元。其中，房地产开发贷款新增4039亿元，同比多增2210亿元；购房贷款新增4793亿元，同比多增2633亿元。<sup>1</sup>

#### （四）税收及产业政策

除了从信贷方面调控房地产供给外，国家还制定相关的财政政策和相关产业政策，通过税收和行政手段调节住房供给和住房结构，规范市场秩序，并对房地产开发经营进行有效的监督管理。这些政策的颁布实施都会对住房供给产生不同程度的影响。

2005年3月，国务院下发了《关于切实稳定住房价格的通知》（国八条），提出大力调整和改善住房供应结构，加大住房供应结构调整的力度，在控制非住宅和高价位商品住宅建设的基础上，着力增加普通商品住房、经济适用住房和

廉租住房供给，提高其在市场供应中的比例。随后建设部、发改委、财政部等七部委联合下发《关于做好稳定住房价格工作的意见》，从调整供应结构、加大土地供给、严格税收征管、防范金融风险和规范市场秩序等八方面对房地产市场进行调控，以稳定房价，控制房地产投资规模。

2006年5月，国务院总理温家宝提出了促进房地产业健康发展的六项措施（“国六条”），包括住房供应结构、税收、信贷、土地、廉租房和经济适用房建设等方面。同年出台《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》（国办发〔2006〕37号），人称9部委“十五条”，对“国六条”进一步细化。在新建住房结构比例方面，明确规定自2006年6月1日起，凡新审批、新开工的商品住房建设，套型建筑面积90平方米以下住房（含经济适用住房）面积所占比重，必须达到开发建设总面积的70%以上。在房地产开发信贷方面，要求严格房地产开发信贷条件，对项目资本金比例达不到35%等贷款条件的房地产企业，商业银行不得发放贷款，对空置3年以上的商品房，商业银行不得接受其作为

贷款的抵押物。在闲置土地处置方面，对超出合同约定动工开发日期满1年未动工开发的，依法从高征收土地闲置费，并责令限期开工、竣工；满2年未动工开发的，无偿收回土地使用权。

2006年7月，建设部联合其他5部委下发171号文件《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》，加强了对外商投资企业房地产开发经营和境外机构个人购房的管理。我国外汇管理当局也出台了相应的举措，加强了对外汇的监管，防止外资投机我国的房地产市场。

2008年底，为了进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长，国务院办公厅发出《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），提出商业银行要根据信贷原则和监管要求，加大对中低价位、中小套型普通商品住房建设特别是在建

项目的信贷支持力度；对有实力有信誉的房地产开发企业兼并重组有关企业或项目，提供融资支持和相关金融服务。支持资信条件较好的企业经批准发行企业债券，开展房地产投资信托基金试点，拓宽直接融资渠道。此外，取消城市房地产税。

## 第三章 中国低收入人群的住房问题

### 一、中国低收入人群住房市场的发展现状

#### (一) 低收入人群的居住条件较差

1978年改革开放以来，中国社会发生了极为深刻的变化，经济体制的转轨和现代化进程的推进，促使中国社会的阶层发生了结构性变化。中国社会科学院1999年开始集中力量调查研究，历时3年时间于2002年10月发布了《当代中国社会阶层研究报告》，首次对现阶段中国内地十大阶层的社会地位做出排序，划分出了“十大阶层”。这十大阶层包括：

——国家与社会管理者阶层：指在党政机关事业单位和社会团体中，行使行政职权的领导干部（在整个社会阶层结构中约占2.1%）。

——经理人员阶层：指国有大中企业，城乡各种股份所有制大中型企业、大中型三资企业和私营企业中的中高层管理人员（在整个社会阶层结构中约占1.5%）。

——私营企业主阶层：指拥有私人资本，雇佣8人以上的企业主（在整个社会阶层结构中约占0.6%）。

——专业技术人员阶层：指在国家机关、事业单位、各种经济成分的企业中从事科学技术的专业人员（在整个社会阶层结构中约占5.1%）。

——办事人员阶层：指协助党政机关、企事业单位的领导处理日常事务的专职业务人员（在整个社会阶层结构中约占4.8%）。

——个体工商户阶层：指拥有少量资本，从事小规模生产、经营活动的小业主、工商户（在整个社会阶层结构中约占4.2%）。

——商业服务人员阶层：指在第三产业中从事体力或非体力劳动的员工（在整个社会阶层结构中约占12%）。

——产业工人阶层：指在第二产业（工业、建筑业）中从事直接或辅助性生产的体力、半体力劳动的员工，其中农民工占大多数（在整个社会阶层结构中约占22.6%）。

——农业劳动者阶层：指从事农林牧渔业生产，并以此为收入主要生活来源的农民（在整个社会阶层结构中约占46%）。

——城乡无业、失业、半失业人员阶层：包括失业、失地、待业的人员（在整个社会阶层结构中约占3.1%）。

上述“十大阶层”之间的社会、经济、生活方式及利益认同的差异日益明晰。以职业为基础的新社会阶层分化机制逐步取代过去的政治身份、行政身份、户口身份为依据的分化机制。目前城市低

收入阶层主要是下岗职工、失业人员、靠打零工或摆小摊养家糊口的人、进城农民、较早退休或内定退休的集体企业职工、停产或半停产企业职工以及领取最低生活保障的残疾人和孤寡老人。

与现代化社会阶层结构的理想状态及运行机制相比较，当代中国社会阶层结构还存在很大的差距。一般来讲，现代化的社会阶层结构，应该是两头小、中间大的橄榄型，具有庞大的社会中间层，是一种大多数人互利的理想阶层结构。随着中国社会转型和经济转轨的步伐加快，农业劳动者不断地向其他社会阶层流动，农业劳动者阶层在逐渐缩小；商业服务业员工数量有所上升，产业工人随着农村工业化也有上升；社会中间阶层正在不断地扩大；掌握和运作经济资源的阶层正在兴起和壮大。但是，在此中国社会阶层的分化过程中，社会资源分配较为不平等，阶层差距和区域差距

都在扩大，收入不平等已经成为中国社会的主要问题，而社会政策往往表现为滞后和缺位，没有起到应有的调节作用。这一切使得中国社会阶层结构由原来的金字塔型向橄榄型转变增加了难度。

有关现有研究已经得到的基本结论是：中国已从一个收入分配相对“公平”的国家，转变为世界收入差距较大的国家之一。分析从1996年到2006年中国城镇居民的人均可支配收入的增长变化情况（见表3-1），可以看出不同收入增速呈阶梯式格局，收入越高的群体收入增长越快，中等以下收入群体的收入增长均低于平均水平。

表3-1 1999年~2006年中国城镇居民家庭收入增长比较

类别	城镇居民平均收入水平		城镇居民困难户		城镇居民最低收入户		城镇居民低收入户		城镇居民较低收入户		城镇居民中等收入户	
	增长速度	人均可支配收入/元	增长速度	人均可支配收入/元	增长速度	人均可支配收入/元	增长速度	人均可支配收入/元	增长速度	人均可支配收入/元	增长速度	人均可支配收入/元
1999		5854		2326		2618		3492		4364		5512
2000	7.3%	6280	0.0%	2325	1.3%	2653	4.1%	3634	6.0%	4624	7.0%	5898
2001	9.2%	6860	6.0%	2465	5.7%	2803	-8.6%	3320	7.0%	4947	7.9%	6366
2002	12.3%	7703	-20.6%	1957	-14.1%	2409	-8.7%	3032	-0.3%	4932	4.6%	6657
2003	10.0%	8472	7.3%	2099	7.5%	2590	8.7%	3295	9.0%	5377	9.3%	7279
2004	11.2%	9422	10.2%	2313	10.5%	2862	10.5%	3642	12.0%	6024	12.2%	8167
2005	11.4%	10493	7.9%	2496	9.5%	3135	10.3%	4017	11.4%	6711	12.5%	9190
2006	12.1%	11759	13.7%	2839	13.8%	3569	13.7%	4567	12.6%	7554	11.8%	10270
平均	10.5%		3.5%		4.9%		4.3%		8.2%		9.3%	

资料来源：根据中经网数据库统计整理。

社会阶层之间的收入差异必然会反映到住房消费方面。目前比较权威的有关社会阶层的收入水平和居住面积之间关系的调查研究项目有两个。一个是上述提到的2006年由建设部牵头的住房、住房制度改革和房地产市场专题调研，另一个是中国社会科学院经济所收入分配课题组在福特基金会等的资助下，分别在1995年、2002年与国家统计局共同完成的城镇住户调查项目。后一个项目的城镇户籍居民的样本户来自国家统计局常规住户调查的样本框，并由国家统计局负责住户调查的实施。两次调查都包括北京、辽宁、河北、山西、江苏、安徽、河南、湖北、广东、云南、甘肃和四川（含重庆）等12个省份。

中国社会科学院经济所收入分配课题组的住户调查数据显示（见表3-2），总体上说，收入水平的高低与其居住状况的优劣呈正相关，越是高收入组，则人均居住面积也就越高<sup>2</sup>。如果不考虑住房的质量调整，最高收入组的人均居住面积比最低收入组高出幅度在1995年不到4平方米；2002年这一幅度上升到10平方米。这意味着居住面积越来越集中于高收入人群。如果考虑到住房的质量调整，不同收入等级之间的居住面积差异更为明显，住房条件与收入之间的联系也更为密切，居住面积及住房质量都向高收入人群集中。1995年，最高收入组中经过质量调整的人均居住面积是最低收入组的1.5倍；2002年，这一比例为2倍；对比不考虑质量差异调整情况，这两个倍数分别为1.3与1.7倍。这些比较表明，居民住房条件因收入不同，存在较大的差距。

表3-2：不同收入组的居住面积（单位：平方米）

	未经质量调整的人均居住面积				经过质量调整的人均居住面积			
	1995年		2002年		1995年		2002年	
	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
最低的五等份组	15	9	15	9	47	33	56	36
其中：最低10%人群	15	9	14	8	44	30	50	32
第二个五等份组	15	8	17	9	53	32	68	39
第三个五等份组	16	12	20	12	59	58	81	49
第四个五等份组	17	13	22	13	64	50	93	58
最高的五等份组	18	12	26	17	73	50	114	80

资料来源：中国社会科学院经济所收入分配课题组的1995年和2002年城镇住户调查数据。

从收入水平和住房产权的关系来看（见表3-3），1995年最低收入与最高收入组的住房产权结构比较相似，但在2002

表3-3：不同收入组的住房产权（单位：%）

	1995年			2002年		
	公有住房	自有私房	其他	公有住房	自有私房	其他
最低的五等份组	55	43	2	19	73	8
第二个五等份组	58	40	2	18	75	7
第三个五等份组	58	41	2	15	79	6
第四个五等份组	59	40	1	13	81	5
最高的五等份组	55	44	0.9	13	83	4

资料来源：中国社会科学院经济所收入分配课题组的1995年和2002年城镇住户调查数据。

年，公有住房的比重显然随着收入组的上升而下降，而自有私房的比重随着收入组的上升而增加。这表明，在住房的市场化过程中，高收入人群比其他收入组走得更快。

从房产价值和收入的关系来看，收入越高的阶层所拥有房产的价值越高，进而

其拥有的社会财富越高（见表3-4）。在1995年，房产价值在前4个收入五等份组之间的差异并不明显，仅是最高的（第五个）五等份组的房产价值大幅度高于前几个收入组。2002年，不同收入组之间的房产价值差异性更加明显，最高收入组的房产价值是最低收入组将近3倍，绝对数量达到近12万。

表3-4：不同收入组的房产价值（单位：元）

	1995年		2002年	
	均值	标准差	均值	标准差
最低的五等份组	30957	38554	63922	74185
第二个五等份组	31004	33620	74288	55868
第三个五等份组	32818	41815	98457	84968
第四个五等份组	36125	39377	121005	108987
最高的五等份组	62660	93344	188260	233907

资料来源：中国社会科学院经济所收入分配课题组的1995年和2002年城镇住户调查数据。

## （二）低收入人群的居住环境恶劣

不同收入阶层的居民对于住房消费具有不同的偏好，体现出很强的梯度消费特征。低收入的家庭一般会选择低档的住宅，而高收入家庭常常会选择高档的住房。住房是一种特殊的不动产商品，具有空间上的固定性，这一属性决定了其商品价值和实用价值除取决于住房建筑本身，还要取决于其所在的区位，两者是构成住房商品的不可分割的要素。在中国城镇住房制度改革和市场机制的作用下，商品住宅的出现以及住宅价格的差异化导致各阶层居住空间的分异。

上世纪80年代中期以来，大规模的旧城改造和新区房地产开发塑造了以豪华别墅区、高级公寓区和高标准小区为代表的高收入居住区、以安居工程和经济实用型小区为主体的中低收入居住区，以旧城衰败街区、经济效益差的工厂企业单位旧有公房、自建简陋房和政府新建廉租房为代表的低收入居住区等，逐步呈现出居住区的“社会阶层化”。由于资本市场和房地产市场的发展，由于地价和房价的迅速攀升，导致各个阶层不可能混居于自然型的社区中，而是分化出的新的阶层型社区。因此，穷人首选地点，因工作机会而聚，或者只能被被动地迁到市郊或者被指定的低标准社区；富人首选环境或凸显其“身份性”的区位，主动选择质量较高的新建社区。

城市低收入社区主要包括外来人口聚居区和城市贫困阶层居住区，前者为主体。城市中外来人口聚居区，是以外来暂住人口为居民主体、以房屋租赁为主导、以城乡边缘带为区位选择。外来人口在大城市的聚居有三种类型：1) 大城市扩张时期形成的“城中村”聚集的外来人口；2) 外来人口以集体户的形式，在企业中或附近集体居住，形成一种当地人口与外来人口分割居住的“二元社区”，多分布于劳动密集型企业集中地；3) 以地缘和乡缘为基础的小聚居，如“某某省村”。

城市外来人口的主体是农民工。农民工是中国工业化、城镇化、现代化发展过程中涌现出的一支新型劳动大军，是推动中国由传统社会向现代社会、农业社会向工业社会转变的重要力量，也是促进和带动农村经济社会发展的巨大力量。农民工的出现和发展是中国国情的产物，将伴随着中国经济发展和城市化进程而在较长的时期内存在。据有关部门统计，2006年末，中国外出务工的农村劳动力已达1.3亿人，占全国农村劳动力的24.5%，接近四分之一。其中，进城务工约有1.1亿人，占全部外出农民工的85%。

由于农民工收入普遍较低，用于住房消费的支出有限，加上生活习惯等多种因素影响，人均居住面积普遍较小，生活配套设施及健身娱乐设施不完善，不同程度地存在安全隐患，绿化条件差和交通条件差等问题。根据原建设部调研组2006年《关于解决农村进城务工人员住房问题研究报告》所提内容，目前农民工居住面积远低于城市户籍人口的平均住房水平，例如上海市农民工人均建筑面积不足7平方米的占47.0%，8-10平米占29.8%，农民工的人均居住面积不及上海市常住人口的一半；目前农民工居住环境卫生、生活配套设施和物业管理不到位，例如重庆调查显示，进城务工人员租住的房屋46%不同程度存在阴暗、潮湿现象和安全隐患，其中17%没有自来水，61%不附带卫生间，部分建筑施工企业尤为简陋，人均住房面积不足3平方米。

城市贫困阶层居住区的人口主要来自于下岗职工、衰落企业的职工。上世纪90年代中期中国经济体制改革进入攻坚阶段，过去积累的深层次矛盾暴露出来。经济结构转换，大批工人下岗，一些效益差的国有企业工人及退休人员因不能按时足额领取工资和退休金，生活陷入困境，城市贫困问题突出。据有关资料统计，领取最低生活保障金的人数，从1997年的不到200万人增加到2003年的2053.6万人，尚不包括那些“应保而未

保”的人员和进城务工的农民工，7年增加了10倍。

## 二、中国低收入人群住房存在的主要问题

由于住房的商品化，使得相当一部分中低收入群体难以依靠完全的市场机制来解决住房问题，并且随着房价的不断攀升，这一现象有逐步扩大和向其他收入人群蔓延的趋势。住房问题由此成为社会和民众广为关注的热点话题和利益诉求。目前，中国低收入人群住房市场存在以下几个方面的问题。

### (一) 政府无力满足低收入阶层对住房的旺盛需求

市场经济条件下，住房是一种特殊商品，属不动产；同时，住房也具有社会保障品的属性。作为社会保障性住房，由于各国政府肩负着保障“人人有适当的房屋”的职责，所以其承担着确保基本保障性和逐步提高基本保障线的双重作用。

纵观世界其他国家住房市场的发展，可以发现商品住房和公共住房是住房市场中最为重要的两个分支。由于这两个子市场在价格形成机制、市场主体、交易条件、租售形式等诸多方面存在差异，因此往往会形成界限清晰的子市场，引导住房消费主体根据各自需要进入不同的子市场，起到引导消费的积极作用。

为了保证最低收入居民群体的住房，很多国家和地区都实行了公共住房政策。例如，新加坡从20世纪50年代开始建设公屋，主要为1-3个房间的小户型房屋。随着经济的快速发展，公屋面积不断增加，房间数量也增长到最大5个。目前有近85%的居民居住在公屋中，而且公屋中近9成居民通过中央公积金制度实现了住房自有。香港从1964年正式开始大力发展公屋，目前约有55%的居民居住在公屋中。部分欧洲国家政府也提供公共住房，但以出租为主（见表3-5）。

表3-5：欧盟主要国家的住房存量构成（单位：%）

	英国	德国	荷兰	法国	瑞典	丹麦	挪威	奥地利
自有住房	66	38	45	54	43	52	60	50
私人租赁	9	43	17	20	21	18	18	18
公共租赁	24	15	36	17	21	17	4	21
共有住房	---	---	---	---	15	7	18	---
其他类型	---	4	1	9	---	6	---	11

资料来源：建设部课题组《住房、住房制度改革和房地产市场专题研究》，《中国建筑工业出版社》，2007年

中国国务院于1998年发出《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》后，各大中城市相继开始建立了经济适用房和廉租住房供应管理体制。然而，民政部数据显示，2005年城镇低保人数稳定在约2200万左右，但其中被纳入到廉租住房保障范围的只有32.9万，低保户中的廉租住房保障率约4.4%。另外，由于危改拆迁、企业破产、重度残疾造成的住房困难户可能并没有统计在低保统计中，因此目前廉租住房的保障范围相当狭窄。

另一方面，根据有关统计综合分析，中国家庭住房面积小于最小住房面积标准的城镇低收入家庭户数为1260万户。其中，城镇家庭收入处于当地低保线约为443万户；城镇家庭收入处于当地低保线以上且低于最低收入线约为343万户；城镇家庭收入处于当地最低收入线以上且低于低收入线约为474万户。这些家庭都应受到廉租住房制度的保障覆盖。与此同时，随着城镇化进程的加快，农民工每年以1000万的速度增长，且绝大多数都属于最低收入及低收入者，农民工的住房状况比城镇低收入家庭更加困难，改善农民工住房条件已经成为社会关注焦点。

以廉租房为例，对于一个正常的廉租房供给体系来说，如何界定廉租房需求者数量是关键所在。廉租房供给应该随需求者数量的增加而提高。然而，实际的情况恰恰相反，在一些城市廉租房的供给并不是根据低收入人群的规模加以调整，而是根据能够提供的廉租房的数量来界定廉租房的需要对象。其结果是相当一部分的城市低收入人群被排除在廉租房的供给之外，而他们也没有能力购买经济适用房。因此，与发达国家或地区的出租公房和共有住房在存量住房中占有相当大的比例比较，中国内地现阶段还无力满足广大低收入阶层家庭对保障住房的旺盛需求。

## （二）住房市场供应结构还需不断优化

住房消费一般有两个途径：租赁和购买。住房自有率可以从总体上反映一个国家或者城市住房市场的租买结构状况。中国城市住房自有化率在短期内经历了迅速上升的过程，从20世纪70年代末的10%左右，2007年末达到83%<sup>3</sup>。这一迅速的上升过程，一方面归因于中国住房制度改革中的公房出售制度，另一方面也与中国居民固有的消费观念有关，即重购轻租的观念。近年来，住房价格的快速增长刺激了家庭住房消费的需求，但部分家庭在进行住房消费时，往往片面地追求住房的面积、环境、档次，却忽视了住房消费与家庭持久收入之间的关系。过大的面积导致住房的价值很高，一些家庭住房支出占总支出的比例超过50%，成为名副其实的“房奴”，结果造成家庭其他消费支出受到住房消费增长的抑制作用。根据有关媒体报道，在德国初次购房或建房的平均年龄高达42岁；在美国，52%的首次购房者年龄为31岁；在比利时，许多人都是在35岁之后开始买房。在此前，刚刚成家立业的年轻人大都是租房。然而在中国，年轻人在住房方面的消费与欧美国家相比显得超前。因此，有必要倡导根据家庭的具体情况，进行适时、适度的住房消费。

借鉴国际经验，要有效地实现住房的梯级消费，需要一个完善、发达的住房二级市场 and 租赁市场。目前，中国房地产市场处于增量发展期。在增量商品住房市场，随着住房价格的普遍上涨，在商品住房供给中，中低价位和中小户型房屋比例不断减少。主要原因在于：一方面，大户型的单位建设成本较低，利润空间较大，对于开发商更有吸引力；另一方面，从市场表现来看，其容易受到投资者和投机者的青睐以及住房改善升级家庭的偏好。因此，供应结构的不合理造成了中低价位商品房的短缺，从而导致低收入阶层家庭住房支付能力的更加不足。在租赁住房市场，中国大多数城市的发展都很不完善，交易行为也

不规范，造成该市场的信誉和认同感较低，从而影响到租房户的利益和市场可提供的租赁房源较少。此外，社会存在相当一部分的城市低收入居民家庭，基本上承受不了市场型房租价格，而需要政府提供的保障性租赁住房房源也很缺乏，难以满足中低收入人群的基本居住要求。有必要发展成熟的租赁住房市场，需要鼓励拥有多套住宅的个人或机构出租住房，为租赁住房的消费者提供更多的住房，破解“重购轻租”的观念，政府同时也采取多种措施筹集保障性租赁住房，使一部分居民的住房需求能通过住房租赁服务来解决。

### （三）不同收入人群聚居激化社会对立

市场机制的作用下，区位作为稀缺资源而存在，个人之间将为争夺城市内部有利区位而激烈竞争，形成与空间区位相联系的独特的地租格局。个体经济能力的差异，决定着不同个人和社会集团在争夺优势区位过程中的相对竞争实力。竞争的结果将使不同经济能力的人居住于城市不同的位置。

在中国城市发展进程中，城市原有的低收入人群，包括下岗职工、失业人员、靠打零工或摆小摊养家糊口的人、较早退休或内定退休的集体企业职工、停产或半停产企业职工以及领取最低生活保障的残疾人和孤寡老人等，多占据旧城区或者衰败的单位制工厂宿舍；城市新

进的务工人员，以农民工为主体，多集中于非正式的移民聚居区，如“城中村”、城乡结合的自建棚户区。低收入人群的社区生态格局与生活模式，与中高等收入人群的社区环境存在本质上的差异，之间由此互相疏离，形成各自特征的阶层型社区。许多高级住区占据了城市中具有较高生态质量和景观品质的区段，侵占和蚕食“社会稀缺公共资源（尤其是环境或景观资源），而衰败、低收入社区呈现出高密度、拥挤、公共设施匮乏、高犯罪率、下岗失业、严重依赖福利政策等社会空间问题，容易沦为贫民窟。

中国部分城市发展中的居住空间分异，很大程度上是缘于政府和市场对居住阶层化的纵容，以及对低收入阶层聚居区的漠视。客观地讲，高收入人群和中低收入人群之间的关系应该是共生关系。严格按收入等级聚居会激化社会阶层对立，助长了城市权贵霸权主义，违背城市规划之根本目标。因此，有必要营造一个紧凑、适合各种不同收入阶层的新城市，尽可能兼顾不同社会阶层的利益，尽量减少不同利益群体、社会阶层的居住隔离。

## 第四章 中国解决低收入人群住房问题的主要政策

### 一、中国住房政策发展历程

住房政策，是指政府满足不同层次住房需求的政策。基于土地资源的稀缺性和居民收入差距客观存在的现实，经过多年探索，中国初步建立了比较适合国情的城镇住房政策框架，政府针对不同的收入群体采取不同的住房政策：对于低收入家庭，主要通过廉租房等保障性住房政策来解决其基本的居住需求；对于高收入家庭，主要通过市场来满足其合理的居住和投资需求，但政府还会通过间接调控来维护房地产市场的稳定；对于中等收入家庭，则需要政府和市场同时发挥作用。

#### （一）中国住房制度改革前的政策

在传统的计划经济体制下，中国城镇实行住房产权公有、实物分配、低租金使用的福利性住房制度，政府和职工单位承担职工住房建设、管理和维修养护的全部责任；国有土地使用权行政划拨，无偿、无限期提供给用地者，不允许流转。从实践结果来看，住房建设投资严重不足、住房供应短缺，城镇住房的增长速度低于人口增长的速度，人均住房面积在不断萎缩，城镇居民住房条件长期得不到改善，1978年城镇人均住房建筑面积仅6.7平方米，成为严重的社会问题。分析其中原因，我们认为，主要是在传统体制背景下和政府强制推行工

业化优先发展战略，住房建设被视为一种非生产性投资，政府负责的住房建设被控制在最小程度，而同期人口增长迅速，私有住房建设也受到长期限制，这些因素共同造成城镇居民的住房出现了极为短缺的状况。

十一届三中全会以后，中国政府在正确判断社会主义初级阶段基本国情的基础上，形成了以“一个中心、两个基本点”为主要内容的基本路线，制定了改革开放的一系列方针政策，开辟了建设中国特色的社会主义道路。为解决居民住房脱困等问题，1980年4月，邓小平在关于住房问题的讲话中明确提出了中国城镇住房制度改革的构想，指出住房要走商品化的道路，从此中国住房制度进入改革阶段。

#### （二）中国住房制度改革后的政策

从1980年中国住房制度开始改革发展至今，中国住房政策演变大致可以分为三个阶段，即住房制度改革起步阶段、全面推进阶段和完善发展阶段。下面分别予以一一介绍。

##### 第一阶段：住房制度改革起步阶段（1980-1992）

从1980年开始，中国政府先后实施了出售公房、提租补贴、租售建并举等多项改革。1980年6月，中共中央、国

务院批转了《全国基本建设工作会议汇报提纲》，宣布将实行住宅商品化的政策。1988年2月国务院批准印发的国务院住房制度改革领导小组《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），明确提出了住房商品化目标和提租补贴的改革方案。1988年《宪法》（修正案）规定土地使用权可以依法转让，以有偿使用为特征的土地使用制度得以确立。1991年6月国务院颁发了《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），提出了分步提租、出售公房、新房新制度、集资合作建房等多种形式推进房改思路。住房制度改革和土地使用制度改革为中国房地产市场的形成和发展奠定了基础。

### 第二阶段：住房制度改革全面推进阶段（1993-1998）

1993年，中国共产党十四届四中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了建立社会主义市场经济体制的目标。1994年《关于深化城镇住宅制度改革的决定》（国发[1994]43号）首次全面阐述了中国城镇住房改革的根本目的和基本内容，即建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化。43号文件在总结过去住房实物分配和地方住房改革经验，拉开住房商品化改革序幕。

社会主义市场经济体制的建立和不断完善，极大地促进了经济社会的发展，中国经济逐步走出了“短缺”，供求矛盾由总供给不足转化为总需求不足，扩大内需特别是国内需求成为经济调节的主要任务。为应对1997年下半年开始的亚洲金融危机，中国开始实施积极的财政政策和稳健的货币政策，刺激国内需求，拉动经济增长。中国政府把增加居民住房消费作为扩大内需的重要方面，从培育经济增长点和经济发展全局的高度，推进住房制度改革和促进房地产市场的发展。1998年7月，《关于进一步

深化城镇住宅制度改革，加快住房建设的通知》（国发〔1998〕23号）明确提出，从1998年下半年开始停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化改革，同时重申对于不同收入家庭实行不同的住房供应政策。这标志着中国城镇住房体制的根本性变革，终结了中国实行近五十年的福利住房体制，市场化住房体制走上历史舞台。按照23号文件的要求，中国政府有关部门陆续出台了一系列刺激住房消费，鼓励、扶持住房需求的金融、税收等政策，推动着中国以住房为主的房地产市场的形成和不断发展。

### 第三阶段：住房制度改革完善发展阶段（1999-至今）

1998年以后，中国开始推行城镇住房货币化分配制度，中国住房制度逐渐向市场化、住房逐渐向商品化、社会化方向转化。2003年，中国共产党十六届三中全会通过了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了科学发展观的战略思想和“五个统筹”的要求。在此会议精神的指导下，根据中国住房制度改革和房地产市场发展的实际，国务院在2003年颁布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发[2003]18号），要求发挥房地产业的支柱产业作用；提出要坚持住房市场化的基本方向，不断完善房地产市场体系，更大程度地发挥市场在配置资源中的基础作用；以需求为导向，调整供应结构，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房；深化改革，加快建立和完善适合中国国情的住房保障制度；加强宏观调控，努力实现房地产市场总量基本平衡，结构基本合理，价格基本稳定。

进入21世纪以来，中国房地产市场在快速发展过程中，出现了一些矛盾与问题，包括房地产投资规模过大、住房价格上涨过快、供应结构不合理、市场秩序较为混乱等。为解决这些突出问题，政府对房地产市场实施了宏观调控。国务院办公厅于2005年5月和2006年6月分

别转发了《关于做好稳定住房价格的意见》（国发[2005]26号）和《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》（国办发[2006]37号）等两个重要的文件。

26号文件综合运用了规划、土地、税收、信贷等经济、法律手段，进行供需双向调节，遏制投机性炒房，控制投资性购房，合理引导住房消费；提出了通过规划等手段增加商品住房供应的机制；明确了地方政府对房地产市场调控和低收入家庭住房保障的责任。37号文件在坚持26号文件基本原则和指导思想的基础上，立足中国人多地少的国情，落实建设节约型社会的要求，合理引导住房消费需求和消费模式；通过住房供应结构调整，重点发展与当地居民自住性需求相适应的中低价位、中小套型普通商品住房，建立满足普通居民基本需求的住房供应保证机制，从机制上解决了发展房地产市场和解决群众住房问题的有机结合问题；整顿房地产市场秩序，维护了消费者合法权益。

从中国房地产市场的发展实际来看，26号文件和37号文件虽然在一定程度上抑制了房价过快的涨幅，但是房价上涨势头并未得到有效遏制。因此，2007年8月，《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）出台。24号文件指出，要按照全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的目标要求，把解决城市包括县城低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住房制度改革的重要内容，作为政府公共服务的一项重要职责，加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系。这标志着中国城镇住房制度改革，从住房商品化、社会化、市场化的房改阶段，进入到住房保障和住房市场并重的住房体制建设新阶段。

表4-1 1991年以来中国主要住房政策演变轨迹

时间	部门	政策	基本内容	对住房市场的影响
1994年7月	国务院	《关于深化城镇住宅制度改革的决定》（国发〔1994〕43号）	首次全面阐述中国城镇房改的根本目的和基本内容，即建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化	总结过去住房实物分配和地方住房改革经验，拉开了住房商品化改革序幕
1998年7月	国务院	《关于进一步深化城镇住宅制度改革，加快住房建设的通知》（国发〔1998〕23号）	从1998年下半年开始停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化改革，同时重申对于不同收入家庭实行不同的住房供应政策	标志着中国城镇住房体制的根本性变革，终结了中国实行近五十年的福利住房体制，市场化住房体制走上历史舞台
2003年8月	国务院	《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发〔2003〕18号）	坚持住房市场化的基本方向，不断完善房地产市场体系，更大程度地发挥市场在配置资源中的基础作用；以需求为导向，调整供应结构，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房	进一步确立了房地产业的支柱产业地位，明确了住房市场化的基本方向，对房地产市场进行宏观调控有利于其可持续发展
2005年5月	国务院	《关于切实稳定住房价格的通知》（国发〔2005〕26号）	综合运用了规划、土地、税收、信贷等经济、法律手段，进行供需双向调节，遏制投机性炒房，控制投资性购房，合理引导住房消费，提出了通过规划等手段增加商品住房供应的机制	在一定程度上遏制了房价涨幅过快；明确了地方政府对房地产市场调控和低收入家庭住房保障的责任
2006年6月	国务院办公厅转发九部委	《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）	落实建设节约型社会的要求，合理引导住房消费需求和消费模式；通过住房供应结构调整，重点发展与当地居民自住性需求相适应的中低价位、中小套型普通商品住房，建立满足普通居民基本需求的供应机制	进一步整顿房地产市场秩序，维护消费者的合法权益，但是对于房价上涨势头的调控没有达到预期的目标
2007年8月	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）	把解决城市包括县城低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住房制度改革的重要内容，作为政府公共服务的一项重要职责，加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系	标志着中国城镇住房制度改革，从住房商品化、社会化、市场化的房改阶段，进入到住房保障和住房市场并重的住房体制建设新阶段
2008年12月	国务院	《促进房地产市场健康发展若干意见》（国办发〔2008〕131号）	加大保障性住房建设力度，进一步鼓励普通商品住房消费，支持房地产开发企业积极应对市场变化，强化地方政府稳定房地产市场的职责，加强房地产市场监测和积极营造良好的舆论范围	贯彻国家进一步扩大内需、促进经济平稳增长的重要举措，有利于改善人民群众的居住条件和促进房地产市场健康发展

资料来源：根据中国房地产信息网有关资料整理

## 二、中国住房制度改革后住房保障政策的发展和主要特点

住房问题不仅关系到国民生存问题，也关系到国家经济发展和社会稳定，一直受到中国政府的大力关注。实行住房制度改革以来，为解决低收入人群的居住问题，改善居民的居住条件，中国政府根据不同的社会经济发展阶段制定并实施了一系列住房保障政策和相关配套制度。

### （一）中国住房制度改革后住房保障政策的演变

住房制度改革，停止了传统福利性实物分配体制，建立了与市场经济体制相适应的住房货币化分配体制；改变了以国家、单位为主体的住房投资体制，基本形成了投资主体多元化、资金来源多渠道的新格局；以住宅为主的房地产市场快速发展，商品住房市场已经成为城镇居民解决住房的主要渠道。但是，由于房价不断攀升，并与居民收入比价关系出现严重的脱节现象，单纯依靠市场来解决低收入人群住房问题的发展模式收效甚微、倍受社会质疑。

为了有效地解决城镇居民住房保障问题，随着中国城镇住房制度改革的深化和房地产市场的发展，中国住房保障制度的功能和定位不断地调整和完善，经历了从实物分房、补贴出售、优惠出售到提租补贴、公积金制度与廉租房建设的演变过程。结合中国城镇住房制度改革的发展进程，我们大致可将住房制度改革以后解决低收入人群住房问题的住房保障政策和制度演进分为四个阶段，即探索试点阶段、起步发展阶段、深化发展阶段和完善发展阶段。

#### 第一阶段：住房保障制度探索和试点阶段（1980-1991）

这一阶段的主要特点是，城镇住房制度改革刚刚开始，针对住房供应非常短缺的现状，各地采取多种方式实施集资建房、出售公有住房和提租补贴等改革措

施，不断探索住房保障制度的实施路径。这一阶段，主要的改革措施包括：

1. 建房和实物分配政策。1979年-1987年国家对于住房投资平均每年130多亿元，共建成城镇住房面积7亿多平方米，城镇新建住房面积平均每年以13.3%的速度递增，人均居住面积到1987年增加到8.8平方米。同期，企业、事业单位以及地方政府开始大量自筹资金建造公共住房。住房实物分配的政策直到1998年国务院23号文件出台后才划上句号。

2. 鼓励自建房政策。1983年12月国务院颁布了《城市私有房屋管理条例》，在相当大的程度上推动了城镇居民自建住房的发展，个人建房的形式由过去的以“民建公助”为主，转向集资建房、合作建房两种主要的建房方式，住房合作社由大、中城市逐步向县、镇和企业发展，从社会型住房合作社向企业型住房合作社、解危解困型住房合作社等各种不同类型的合作建房方式发展。

3. 公屋出售政策。1980年开始在全国各主要城市进行公有住房出售，但是受制于职工的低收入水平和有限的经济承受能力，出售住房很快告一段落。1982年有关部门提出了国家、单位、个人三者合理负担的售房原则，从具体实施情况来看，个人一般负担1/3，但是购房职工过多，造成地方政府和单位负担过重，遭到一些企业和地方政府的强烈反对，在总体上没有达到预期的效果。1988年初有关部门提出了不发放住房补贴，各地大力推行现有公有住房的优惠出售工作。由于许多住房以不到重置价的15%甚至更低的价格出售，从而引起各方非议，在1988年底即告停止。

4. 提租补贴改革政策。1988年出台的11号文件基本思路是“提高工资，增加工资，变暗贴位明补，变住房实物分配为货币分配，通过提高租金促进售房”。提租补贴方案可以通过抑制需求而消除住房的相对短缺，却不能解决住房的绝对短缺，并且居民因为增加住房支出而

几乎都要求企业增发工资，遭到了企业的反对。

#### 第二阶段：住房保障制度起步发展阶段（1992-1997）

这一阶段的主要特点是，明确了社会主义市场经济理论是改革的根本指导思想，按住房商品化、市场化、社会化的思路，全面设计房改的目标、原则和主要内容，因此住房保障制度在前期探索和试点经验的基础上，走上系统发展起步阶段。

1994年，国务院第43号文件提出“房改”的根本目标是：建立与社会主义市场经济体制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要。文件提出“房改”的基本内容是：实行国家、集体、个人三者合理负担；实行住房建设、分配、维修、管理社会化、专业化体制；把住房实物福利分配改为工资货币分配方式；建立中低收入者住经济适用住房、高收入者住商品房的供应体系；建立公积金制度；发展住房金融和住房保险；完善住房市场体系。43号文件在中国住房保障制度改革史上具有划时代意义，全面规定了城镇住房保障制度改革的基本内容，包括住房保障体系建设、住房供应体系建设等方面。

与43号文件密切相关的一个重大举措是安居工程的实施。为了解决国有大中型企业职工和大中城市居民的住房困难，1995年国务院办公厅发出《转发国务院住房制度改革领导小组国家安居工程实施方案的通知》，配合住房制度改革，建立安居工程。在原有住房建设规模的基础上，计划用5年左右的时间完成新建建筑面积1.5亿平方米。安居工程资金按国家贷款40%、城市配套资金60%的比例筹集，后者主要是房改资金。住房建成后，直接以成本价向中低收入家庭出售，并优先出售无房户、危房户和住房困难户，不售给高收入家庭。

#### 第三阶段：住房保障制度深化发展阶段（1998-2006）

这一阶段的主要特点是，以住房分配制度改革为中心内容的改革进一步深化，使住房保障制度不断发展。

1998年6月，国务院召开了全国住房制度改革与住宅建设工作会议。同年7月，国务院颁发了23号文件，与住房保障制度有关的主要内容包括：从1998年下半年开始停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，职工购房资金来源主要有职工工资、住房公积金、个人住房贷款及补贴等；重申了对不同收入家庭实行不同的住房供应政策，即最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房，中低收入家庭购买经济适用住房，收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房；强调调整住房投资结构，重点发展经济适用房以及安居工程，加快解决城镇住房困难居民的住房问题。1998年在中国城镇住房保障制度发展的历程中具有里程碑式的重要意义，主要是因为政府取消了住房实物福利分配，将广大职工个人推向了住房市场，实现了我国住房市场化的根本转变，推动了中国住宅和房地产业的发展。

1999年建设部以第70号令发布《城镇廉租住房管理办法》，明确了城镇廉租住房是指政府和单位在住房领域实施社会保障职能，向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供的租金相对低廉的普通住房。2001年中国在《国民经济和社会发展“十五”规划纲要》中提出“建立廉租住房供应保障体系”的要求，尽快建立健全适合中国国情的最低收入家庭住房保障体系，加快解决城镇最低收入居民的住房问题，保障公民的基本居住权利，确保社会的安定团结。

#### 第四阶段：住房保障制度完善发展阶段（2007-至今）

随着住房市场体制的确立，在一系列政策扶持下，中国房地产业和住房市场得到迅速发展，但与此同时，绝大多数地

方政府对保障住房建设只停留在口头、流于形式，造成以廉租房、经济适用房为主的保障住房建设严重滞后、短缺，使广大职工都不得不进入商品房市场，造成房价涨幅持续上升。

2007年8月，国务院出台24号文件。主要内容有：以城市低收入家庭为对象，进一步建立健全城市廉租房制度，“十一五”期末，全国廉租住房制度保障范围要由城市最低收入住房困难家庭扩大到低收入住房困难家庭；2008年底，东部地区和其他有条件的地区要将住房保障范围扩大到低收入住房困难家庭。改进和规范经济适用房制度，经济适用房供应对象由中低收入住房困难家庭改为城市低收入住房困难家庭，并与廉租住房保障对象对接。加大棚户区、旧住宅区改造力度，力争到“十一五”期末，使低收入家庭住房条件得到明显改善，农民工等其他城市住房困难群体的居住条件得到逐步改善。24号文件同时要求落实住房保障工作责任。省级人民政府对本地区解决城市低收入家庭的住房困难工作负总责，要对所属城市人民政府实行目标责任制管理，加强监督指导。24号文件还明确规定廉租住房资金来源，包括：一是地方财政要将廉租住房保障资金纳入年度预算安排；二是住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用之后全部用于廉租住房建设；三是土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例不得低于10%，各地可以根据实际情况进一步适当提高比例。对于中西部财政困难地区，通过中央预算内投资补助和中央财政廉租住房保障专项补助资金等方式给与支持。

面对因美国次贷危机导致的国际金融危机对中国经济的不利影响，中国在2008年底确定了扩大内需、促进经济平稳增长的重要措施。在这种形势下，中国将加大保障性住房建设力度。主要措施包括以下内容：

1. 争取用3年时间基本解决城市低收入住房困难家庭住房及棚户区改造问题。

一是通过加大廉租住房建设力度和实施城市棚户区（危旧房、筒子楼）改造等方式，解决城市低收入住房困难家庭的住房问题。二是加快实施国有林区、垦区、中西部地区中央下放地方煤矿的棚户区和采煤沉陷区民房搬迁维修改造工程，解决棚户区住房困难家庭的住房问题。三是加强经济适用住房建设，各地从实际情况出发，增加经济适用住房供给。

2009年是加快保障性住房建设的关键一年。主要以实物方式，结合发放租赁补贴，解决260万户城市低收入住房困难家庭的住房问题；解决80万户林区、垦区、煤矿等棚户区居民住房的搬迁维修改造问题。在此基础上再用两年时间，解决487万户城市低收入住房困难家庭和160万户林区、垦区、煤矿等棚户区居民的住房问题。到2011年年底，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，基本解决240万户现有林区、垦区、煤矿等棚户区居民住房的搬迁维修改造问题。2009年到2011年，全国平均每年新增130万套经济适用住房。按照该计划提出的工作目标，总投资可能达到9000多亿，加上目前已解决的住房困难的200多万户低收入家庭，中国约有1000万户低收入住房困难家庭的住房问题将基本得到解决。

2. 多渠道筹集建设资金。中国中央政府加大对廉租住房建设和棚户区改造的投资支持力度，对中西部地区适当提高补助标准。地方各级人民政府也要相应加大投入力度，按照国家的有关规定，多渠道筹集建设资金，增加保障性住房供给。对符合贷款条件的保障性住房建设项目，商业银行要加大信贷支持力度。同时，地方各级人民政府要确保保障性住房建设用地供应。

3. 开展住房公积金用于住房建设的试点。为拓宽保障性住房建设资金来源，充分发挥住房公积金的使用效益，选择部分有条件的地区进行试点，在确保资金安全的前提下，将本地区部分住房公

公积金闲置资金补充用于经济适用住房等住房建设。

## （二）中国住房制度改革后住房保障制度的基本框架

通过住房制度改革形成住房市场化机制以来，中国逐步建立了各项配套制度。在住房保障领域，相继设计并建立了以住房公积金制度、经济适用住房制度和廉租住房制度等三项制度为核心的基本保障制度框架。本章先做简单介绍，后面将有具体章节做详细分析。

### 1. 廉租房制度——基础

城镇廉租房制度是针对最低收入家庭的住房保障制度。国务院23号文件提出最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房，国务院18号文件明确提出要建立和完善廉租住房制度，国务院24号文件提出进一步建立健全城市廉租房制度，全国廉租住房制度保障范围要由城市最低收入住房困难家庭扩大到低收入住房困难家庭。截至2005年底，有221个地级以上城市实施了廉租住房制度，用于最低收入家庭住房保障的资金累计47.4亿元，32.9万户最低收入家庭受益。

### 2. 经济适用房制度——重点

经济适用房制度由政府通过财政补贴、土地出让金减免和税收优惠，为符合政策条件的特定收入职工，提供特价或限价商品住房供应，是中国住房制度改革进程中建立发展的一项重要住房制度，其定位不断变化。从1998年停止实物住房分配到现在，中国已经约有1800多万个家庭通过经济适用住房制度改善了住房条件，这1800多万户当中有500多万户是属于低收入家庭<sup>4</sup>。同时，它还在启动内需、平抑房价方面起到积极作用，带动了城乡结合部综合规划、成片开发，拓展了城市发展空间，促进了区域协调发展<sup>5</sup>。

### 3. 住房公积金制度——助推器

住房公积金制度是政府通过干预企业收入分配，强制要求职工储蓄且由企业进行补贴，积累形成职工用于市场消费的一种普遍的住房保障制度安排。1991年，公积金制度于上海开始建立，逐步在全国范围内推行。建立之初，公积金主要用于安居工程、单位建房和危旧房改造等住房解困与住房建设项目的贷款。1999年，国务院发布《住房公积金管理条例》，规定住房公积金只用于发放个人住房贷款，明确规定居民住房公积金的缴存、提存、使用、管理和监督原则。2002年，《住房公积金管理条例》进行了修改，进一步规范了住房公积金决策机制和管理机构设置及监督机制，加快了个人住房公积金委托贷款的发展。

## （三）中国住房制度改革后住房保障政策的特点

### 1. 由完全福利性向部分福利性转变

中国传统的住房政策是一种以国家统包、无偿分配、低租金、无限期使用为特征的实物福利性住房政策。这种住房政策存在着一系列严重弊端和难以克服的矛盾，其根本问题在于不能有效地满足城镇居民的住房需求，不适应中国社会发展的客观要求。因此，住房制度改革后的保障住房政策就是针对传统住房政策的高福利性进行了调整，逐步向部分福利性转变。这里所说的部分福利性包括两层含义，一是对全体居民来说原来的低租金水平逐步提高，福利的程度有所降低。如果居民有能力依靠自身的力量解决居住问题，那么福利的程度就降低得更多；二是由向全体居民提供福利变为只向部分中低收入家庭提供福利。

### 2. 由配给制向非配给制转变

改革开始后，曾采取了以成本价出售公有住房、补贴出售公有住房、优惠出售公有住房等措施，从而改变了住房完全由国家供给的状况。住房制度改革后，

职工可以根据自己的经济力量 and 实际需要确定自己的住房面积。居民的居住状况，不再取决于国家的分配量。因此，中国保障住房的分配方式就由原来具有的配给制特点已经向非配给制转变。

### 3. 公共住房政策由以财政政策为主向财政政策、金融政策综合运用方向转变

住房制度改革前，中国保障住房政策的手段主要以财政政策为主，政府采用财政拨款的方式有计划地建造住房并拨款对原有住房进行维修、管理和改造。而金融政策运用得很少，一般只规定由哪家银行来结算和提供流动资金。住房制度改革以后，这种状况得到根本改变，财政政策手段逐步减少，金融手段逐步增强。

20世纪90年代以来，政府逐步减少了直接投资建设住房的规模，到1998年停止住房实物分配时，政府直接投资建房的比例也得到了根本性的降低，政府的财政政策正在重新定位。正相反，20世纪

90年代以来，出现了房地产金融、中央公积金制度以及个人消费信贷等，保障住房的金融政策越来越受到重视。总之，住房制度改革后，保障住房政策由以财政政策为主向财政政策、金融政策综合运用方向转变。

# 第五章 中国解决低收入人群住房问题的政府保障体系

随着住房商品化和住房制度改革不断深化，本着保障城镇低收入居民基本住房需要的原则，中国政府逐步建立了相应的保障型住房供应体系，初步形成包括廉租房、经济适用房在内的城镇住房保障体系。下面对主要的住房保障制度分别进行介绍。

## 一、中国解决低收入人群住房问题的廉租房制度

廉租房是政府以租金补贴或实物配租的方式，向符合城镇居民最低生活保障标准且住房困难的家庭提供的一种社会保障性质的住房。廉租房制度是中国住房保障制度的基础和重要组成部分，它主要针对城镇最低收入人群实行的住宅消费保障。最低收入居民家庭的住房保障是住房保障的重点和难点，其保障程度高，对政府支持水平的要求也高。

### （一）廉租房制度发展现状和主要内容

#### 1. 廉租房制度政策框架的形成过程

1998年，23号文件首次在城市多层次住房供应体系中提出建立廉租房制度。即最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租房；廉租房可以从腾退的旧公有住房中调剂解决，也可以由政府或单位出资兴建。廉租房的租金实行政府定价。

1999年，根据1998年23号文件的精神，原建设部制定了《城镇廉租房的管理办法》（建设部令第70号），初步确立了廉租房的政策框架。

2003年，18号文件提出要强化政府住房保障职能，形成以财政预算资金为主，实物配租和租金核减为辅的保障方式。同年，原建设部会同有关部门修订并颁布了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》（建设部令第120号），廉租房制度基本建立。

2005年，26号文件提出城镇廉租房制度建设情况要纳入省级人民政府对市（区）、县人民政府工作的目标责任制管理，初步建立了廉租房推进机制。同年，原建设部与相关部门联合下发了《城镇廉租住房租金管理办法》（发改价格[2005]405号）和《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》（建住房[2005]122号），进一步健全和完善了廉租房政策。

2006年，37号文件提出要落实廉租房资金筹措渠道，城市人民政府要将土地出让净收益的一定比例用于廉租房建设。同年，根据37号文件精神，下发了《财政部、建设部、国土资源部关于切实落实城镇廉租住房保障资金的通知》（财综[2006]25号），进一步拓展了廉租房资金渠道的来源。

2007年，24号文件把解决城市包括县城低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住房制度改革的重要内容，作为政府公共服务的一项重要职责，加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系，将廉租房制度放置一个从未有的政策高度，提出逐步扩大廉租住房制度的保障范围，同时提出廉租房制度覆盖到低收入家庭的时间表，加速推进了中国廉租房制度的发展。

## 2. 廉租房制度实施现状

从1998年23号文件第一次明确提出“廉租房”的概念至今，中国廉租房建设已经经历了十余年。经过这十来年的探索和发展，目前中国已经初步形成了以租金配租为主、实物配租为辅、多种方式并举的廉租房制度，一些大型城市根据实际制定了符合当地情况的廉租房政策，取得了一定的成绩。建设部网站数据显示，截至2006年底，全国建立廉租房制度的城市占城市总数的77.9%，其中，287个地级以上城市中，有283个城市建立了廉租房制度，占地级以上城市的98.6%，370个县级市中，有229个城市建立了廉租房制度，占县级市的61.9%，全国累计已有54.7万户低收入家庭通过廉租房制度改善了住房条件。此外，在2005年抽样统计的1000万户低收入住房困难家庭当中，截至到2008年底，已经有253万户得到了解决。

同时，我们也看到，虽然建设部多次要求所有市县在2006年底必须全部建立廉租房，但建设部通报的数据显示，截至2007年6月，全国657个城市中有71个城市尚未建立廉租住房制度，有166个地级市未明确土地出让净收益中用于廉租房的比例。即使在一些建立了这项制度的地方，廉租房建设事实上也被挤压到了一个无足轻重的边缘位置，不少地方政府对建立廉租房热情不高。所有这些情况都表明我国廉租房建设情况依然不容乐观。

## 3. 廉租房制度的主要内容

根据2007年24号文件精神，原建设部经和发展改革委、监察部、民政部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局、统计局联合签署并于2007年12月1日起施行《廉租房住房保障办法》。该办法系统地规定中国廉租房的保障对象、保障方式、保障资金及房屋来源、廉租房申请与核准管理、监督管理和法律责任等内容。

保障对象方面。保障对象是城市低收入住房困难家庭，指城市和县人民政府所在地的镇范围内，家庭收入、住房状况等符合市、县人民政府规定条件的家庭。

廉租房的规划和管理方面。国务院建设主管部门指导和监督全国廉租住房保障工作。县级以上地方人民政府建设（住房保障）主管部门负责本行政区域内廉租住房保障管理工作。廉租住房保障的具体工作可以由市、县人民政府确定的实施机构承担。县级以上人民政府发展改革（价格）、监察、民政、财政、国土资源、金融管理、税务、统计等部门按照职责分工，负责廉租住房保障的相关工作。市、县人民政府应当在解决城市低收入家庭住房困难的发展规划及年度计划中，明确廉租住房保障工作目标、措施，并纳入本级国民经济与社会发展规划和住房建设规划。

保障方式方面。廉租住房保障方式实行货币补贴和实物配租等相结合。货币补贴是指县级以上地方人民政府向申请廉租住房保障的城市低收入住房困难家庭发放租赁住房补贴，由其自行承租住房。实物配租是指县级以上地方人民政府向申请廉租住房保障的城市低收入住房困难家庭提供住房，并按照规定标准收取租金。实施廉租住房保障，主要通过发放租赁补贴，增强城市低收入住房困难家庭承租住房的能力。廉租住房紧缺的城市，应当通过新建和收购等方式，增加廉租住房实物配租的房源。

保障标准方面。市、县人民政府应当根据当地家庭平均住房水平、财政承受能力以及城市低收入住房困难家庭的人口数量、结构等因素，以户为单位确定廉租住房保障面积标准。采取货币补贴方式的，补贴额度按照城市低收入住房困难家庭现住房面积与保障面积标准的差额、每平方米租赁住房补贴标准确定。采取实物配租方式的，配租面积为城市低收入住房困难家庭现住房面积与保障面积标准的差额。

保障资金来源方面。廉租住房保障资金来源包括：年度财政预算安排的廉租住房保障资金；提取贷款风险准备金和管理费用后的住房公积金增值收益余额；土地出让净收益中安排的廉租住房保障资金；政府的廉租住房租金收入；社会捐赠及其他方式筹集的资金。提取贷款风险准备金和管理费用后的住房公积金增值收益余额，应当全部用于廉租住房建设。土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例，不得低于10%。对中西部财政困难地区，按照中央预算内投资补助和中央财政廉租住房保障专项补助资金的有关规定给予支持。

实物配租的廉租住房来源方面。来源主要包括：政府新建、收购的住房；腾退的公有住房；社会捐赠的住房；其他渠道筹集的住房。廉租住房建设用地，应当在土地供应计划中优先安排，并在申报年度用地指标时单独列出，采取划拨方式，保证供应。新建廉租住房，应当采取配套建设与相对集中建设相结合的方式，主要在经济适用住房、普通商品住房项目中配套建设。新建廉租住房，应当将单套的建筑面积控制在50平方米以内，并根据城市低收入住房困难家庭的居住需要，合理确定套型结构。

廉租房建设优惠政策方面。廉租住房建设免征行政事业性收费和政府性基金。鼓励社会捐赠住房作为廉租住房房源或捐赠用于廉租住房的资金。政府或经政府认定的单位新建、购买、改建住房作为廉租住房，社会捐赠廉租住房房源、

资金，按照国家规定的有关税收政策执行。

## （二）廉租房制度作用分析

廉租房制度是目前解决最低收入家庭住房的重要途径，是保证社会稳定不可缺少的因素，是新的住宅供应体系重要的组成部分，尽管它对经济增长的直接作用有限，但我们不能忽视廉租房在中国经济发展中发挥的作用。

1. 体现了全社会对最低收入家庭的关怀，有利于构建和谐社会

住房既是经济问题，也是社会问题。从世界各国住房问题来看，一些国家由于大批低收入居民无力支付购买住房的费用，拥挤在城市边缘地带，形成了大量的贫民窟。在这些地区，住房问题、贫困问题以及犯罪问题已经成为严重的城市问题，既危害着城镇居民的健康和和生活质量，也影响着社会的稳定。廉租房的供给，可以在一定程度上调节收入差距，也可以把体现在住房方面的贫富差距控制在一个合理的范围，从而弥补市场经济普遍存在的市场失灵等问题，从而促进社会的公平，有利于社会稳定和人民安居乐业。

2. 促进了住宅制度的改革，有助于建立住房新体制

随着城镇住宅制度的进一步发展，以单位为代表的集团购买逐渐被个人购买所代替，价格成为居民购买、租用住宅的硬约束。廉租房是针对无力进入商品住宅市场的最低收入家庭的，因而可以有效地剔出虚假的住宅需求，使商品住宅市场的真实供求关系表现出来，使房价回归到合理的价位。因此，健全和完善的廉租房制度有利于形成由市场体系和住房保障体系有机结合、相辅相成、各负其责的住房新体制。

## （三）廉租房制度实施存在的主要问题

中国廉租房制度已经取得了一定的进

展，但是与建立适应社会主义市场经济要求的城镇住房新体制相比，任务还很大；与构建社会主义和谐社会的要求相比，还很不适应，在运行中存在一些问题，主要表现在：

### 1. 制度覆盖面小

从狭义上讲，廉租房的分配对象主要是具有城市户籍的双困家庭，即最低收入保障制度保障的对象——低保户、贫困人口；从广义上讲，它还应包括所有无法从市场获得住宅的中低收入家庭，既包括具有城镇户籍的城镇居民，也包括城市中大量所谓“流动”但常驻城镇的农业人口。但目前，按照目前的规定和各地的做法，城市中既买不起房、又非低保的“夹心层”和大量的流动人口则不在廉租房保障的范围之内。

### 2. 房源供应不足

即使对于具有城镇户籍的低收入家庭来说，廉租房的供应能力也是偏低，缺乏足够的租赁住房。随着各地逐步推进城市旧城及危旧房改造，市场提供的低价位租赁住房日趋减少，小户型、低价位租赁房源供不应求，政府缺乏能调控的租赁房源；大部分城市、县没有建立面向低收入家庭的租赁信息服务，不能及时提供房源信息，帮助低收入家庭承租到适宜的住房。造成房源供应不足的原因，主要在于一方面廉租房资金来源渠道单一，大部分资金主要来源于住房公积金增值收益，政府财政资金未能得到有效落实，资金来源的不稳定制约了廉租房的发展；另一方面，廉租房的供给主要由政府承担，企业并无直接的驱动力向廉租家庭提供住宅，主要是因为企业处于利润的考虑，缺少必要的政策指引或鼓励措施，一般房地产开发企业不愿从事廉租房的开发建设，导致廉租房供应匮乏。

### 3. 界定保障对象难

界定廉租房的保障对象是以收入为标准的，而对城市居民收入的准确界定往往

是困难的，特别是居民的隐性收入是很难搞清楚的。这不仅使廉租房制度的推广成本很高，而且为廉租房的分配部门提供了一定的操作空间，从而可能会产生某种程度的腐败问题。因此，还需要科学、合理地确定收入线的方法。收入线不明确，必然会给实行住宅分类供应造成很大的困难。

### 4. 保障法律体系不完善

世界各国普遍制定了一系列针对解决低收入家庭住房的专门法律，形成了一套比较完备的住房保障法律体系。目前，中国针对低收入家庭的政策还不够完善，只有建设部颁布的《廉租房住房保障办法》等部门规章，这与全社会都来关系低收入群体的住宅问题的目标是不相适应的。因此，需要完善的住房保障法律体系，来有效地保障低收入家庭的住房权益。

## 二、中国解决低收入人群住房问题的经济适用房制度

经济适用房，是指政府提供政策优惠，限定套型面积和销售价格，按照合理标准建设，面向城市低收入住房困难家庭供应，具有保障性质的政策性住房。经济适用房制度是中国城镇住房制度改革和住房建设进程中一项重要的保障制度。其主要是通过某种政策倾斜来扩大住房供给，调整住房供应结构，以解决中低收入家庭的住房问题。

### （一）经济适用房制度发展现状和主要内容

#### 1. 经济适用房制度的发展历程<sup>6</sup>

经济适用房制度伴随着中国城镇住房制度改革的深化和城镇住房市场化、社会化进程的快速推进，大致经历了三个发展阶段：

第一阶段：经济适用房制度的政策形成阶段（1994-1998）

1994年，43号文件首次提出建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品住房供应体系。经济适用房制度的保障功能，从一开始就得到了明确。但在这一阶段，职工住房仍以单位实物分配为主。经济适用房建设及其相关政策，主要体现在1995年开始实施的“安居工程”项目，其保障对象有相当的特定性，经济适用住房制度主要发挥的是引导住房由住房实物分配向货币化转变的政策性功能，目的是形成社会化的城镇住宅建设和消费的新方式，建立解决城镇居民住房问题的新体制。

第二阶段：经济适用房制度的快速发展阶段（1998-2003）

1998年，23号文件要求建立和完善以经济适用房为主的多层次住房供应体系。提出最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租房；中低收入家庭购买经济适用房；其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。这一阶段，考虑到停止住房实物分配之后多数家庭的住房支付能力，以及住房分配体制转轨过程中财政和社会各方面的承受能力，突出了经济适用房在新的住房供应体系中的主体地位，其保障功能得到较为充分的发挥。据不完全统计，1998-2003年经济适用房累计竣工面积4.77亿平方米，累计解决了600多万户家庭的住房问题。

第三阶段：经济适用房制度的调整和完善阶段（2003-至今）

2003年，18号文件根据住房市场化进程的实际情况，以及商品住宅快速增长的形势，对住房供应体系作出了重大调整。将经济适用房定位于具有保障性质的政策性商品住房，要求控制建设标准、限定供应对象、落实优惠政策、严格项目招投标制度和销售价格管理，强化了经济适用房制度的保障性质。根据18号文件精神，原建设部联合其他有关部门共同制定了《经济适用住房管理办法》（建住房[2004]77号），细化了相

关规定，强化了经济适用房的建设和管理。

2005年以来，26号文、37号文和24号文都进一步强调要规范发展经济适用房，继续抓好经济适用房建设，完善经济适用房制度，切实解决建设和销售过程中存在的问题。在这一阶段，对经济适用房的定位重新作出了界定，定位于低收入家庭，与廉租房制度的保障对象进行了衔接，其商品性逐渐淡化，保障性进一步增强。

## 2. 经济适用房制度实施现状

自经济适用房政策实施以来，对启动内需、平抑房价以及完善住房供应体系均发挥了显著的作用，并受到中低收入者的普遍欢迎。根据有关数据，中国经济适用房1999年开发投资额为437亿元，2007年为820.9亿元，年均增长为11%；1999年新开工面积为3970.4万平方米，2007年为4810.3万平方米，年均增长为2.6%（见图5-1、5-2）；但是在分析具体增长过程中，我们发现，增长幅度波动比较大，甚至在部分年份出现负增长，不少地方停止了经济适用房建设，这也表明部分地区过于强调运用市场手段来解决住房问题，片面强调房地产市场发展对当地经济增长的带动作用，对落实经济适用房政策、履行住房保障职能重视不够，导致发展不稳定。

## 3. 经济适用房制度的主要内容

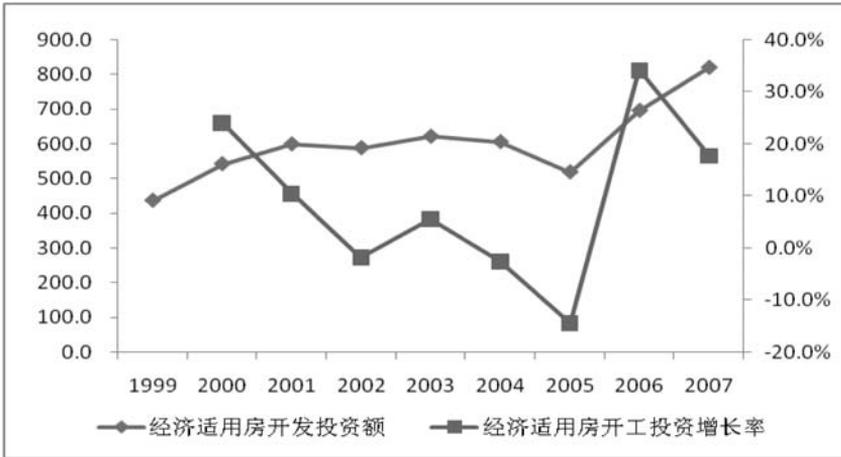


图5-1 1999-2007年各年度中国经济适用房投资及增长

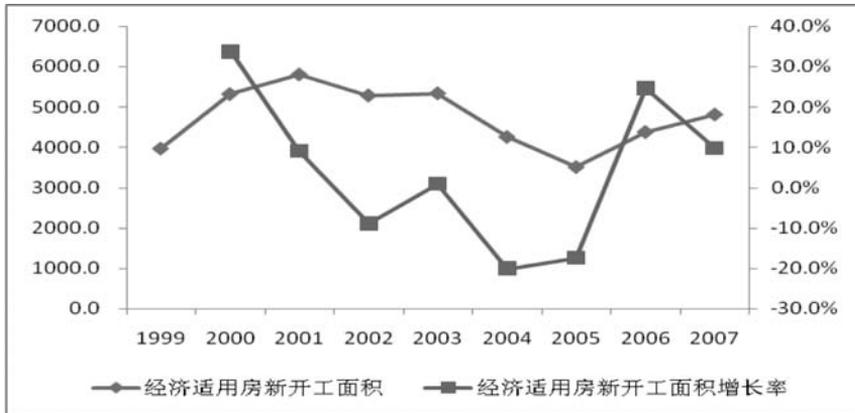


图5-2 1999-2007年各年度中国经济适用房新开工及增长幅度 资料来源：《中国房地产统计年鉴（2000-2008）》

根据2007年24号文件精神，原建设部和发展改革委、监察部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局联合签署并于2007年12月1日起施行《经济适用住房管理办法》。该办法系统地规定中国经济适用房保障对象、保障方式、建设管理、价格管理、准入和退出管理、单位集资建房、监督管理和法律责任等内容。

保障对象方面。保障对象是城市低收入住房困难家庭，指城市和县人民政府所在地的镇范围内，家庭收入、住房状况等符合市、县人民政府规定条件的家庭。经济适用房制度是解决城市低收入家庭住房困难政策体系的组成部分。经济适用房供应对象要与廉租房保障对象相衔接。

经济适用房的规划和管理方面。国务院建设行政主管部门负责对全国经济适用住房工作的指导和实施监督。县级以上地方人民政府建设或房地产行政主管部门负责本行政区域内经济适用住房管理工作。县级以上人民政府发展改革(价格)、监察、财政、国土资源、税务及金融管理等部门根据职责分工，负责经济适用住房有关工作。

市、县人民政府应当在解决城市低收入家庭住房困难发展规划和年度计划中，明确经济适用住房建设规模、项目布局和用地安排等内容，并纳入本级国民经济与社会发展规划和住房建设规划，及时向社会公布。

建设管理方面。经济适用住房要统筹规划、合理布局、配套建设，充分考虑城市低收入住房困难家庭对交通等基础设施条件的要求，合理安排区位布局经济适用住房建设按照政府组织协调、市场运作的原则，可以采取项目法人招标的方式，选择具有相应资质和良好社会责任的房地产开发企业实施；也可以由市、县人民政府确定的经济适用住房管理实施机构直接组织建设。在经济适用住房建设中，应注重发挥国有大型骨干

建筑企业的积极作用。

保障标准方面。市、县人民政府应当根据当地经济发展水平、群众生活水平、住房状况、家庭结构和人口等因素，合理确定经济适用住房建设规模和各种套型的比例，并进行严格管理。经济适用住房单套的建筑面积控制在60平方米左右。

价格管理方面。确定经济适用住房的价格应当以保本微利为原则。其销售基准价格及浮动幅度，由有定价权的价格主管部门会同经济适用住房主管部门，依据经济适用住房价格管理的有关规定，在综合考虑建设、管理成本和利润的基础上确定并向社会公布。房地产开发企业实施的经济适用住房项目利润率按不高于3%核定；市、县人民政府直接组织建设的经济适用住房只能按成本价销售，不得有利润。

准入和退出管理方面。经济适用住房管理应建立严格的准入和退出机制。经济适用住房由市、县人民政府按限定的价格，统一组织向符合购房条件的低收入家庭出售。经济适用住房供应实行申请、审核、公示和轮候制度。市、县人民政府应当制定经济适用住房申请、审核、公示和轮候的具体办法，并向社会公布。经济适用住房供应对象的家庭收入标准和住房困难标准，由市、县人民政府根据当地商品住房价格、居民家庭可支配收入、居住水平和家庭人口结构等因素确定，实行动态管理，每年向社会公布一次。

经济适用住房购房人拥有有限产权。购买经济适用住房不满5年，不得直接上市交易，购房人因特殊原因确需转让经济适用住房的，由政府按照原价格并考虑折旧和物价水平等因素进行回购。购买经济适用住房满5年，购房人上市转让经济适用住房的，应按照届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例向政府交纳土地收益等相关价款，具体交纳比例由市、县人民政府确定，政

府可优先回购；购房人也可以按照政府所定的标准向政府交纳土地收益等相关价款后，取得完全产权。上述规定应在经济适用住房购买合同中予以载明，并明确相关违约责任。

经济适用房建设和优惠政策方面。经济适用住房建设用地以划拨方式供应。经济适用住房建设用地应纳入当地年度土地供应计划，在申报年度用地指标时单独列出，确保优先供应。经济适用住房建设项目免收城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金。经济适用住房项目外基础设施建设费用，由政府负担。

经济适用住房建设单位可以在建项目作抵押向商业银行申请住房开发贷款。购买经济适用住房可提取个人住房公积金和优先办理住房公积金贷款。经济适用住房的贷款利率按有关规定执行，一般要比商业银行贷款优惠。

## （二）经济适用房制度作用分析

随着时间的发展，经济环境因素的变化，有关经济适用房的去留问题引起社会各界的关注。目前，从购买经济适用房的家庭来看，不富裕的人还是占多数，它的需求也非常大。因此，应该看到经济适用房在房地产市场和住房保障方面所发挥的积极作用。

### 1. 充实了社会保障内容，并成为其重要组成部分

经济适用房与廉租房和住房公积金制度是中国住房保障制度的重要组成部分，对于推进住房制度改革、扩大居民住房消费和改善居住条件发挥了重要的作用。在计划分配的体制下，国家财政、企业为行政事业单位和企业单位的干部职工承担起住房建设和分配的作用，这也是计划体制下一种非常重要的福利措施。在住宅分配由原来的福利分配制转换为市场分配制的过程中，如何保障向中低收入阶层提供住宅？经济适用房是住宅市场分配化之后住宅社会保障制度

和体系的初步建立和运行。政府在经济适用房的建设成本中，行政划拨土地、免税减费，让利消费者，并且在经济适用房的市场准入问题上明确为中低收入者，将高收入家庭排除在外。虽然经济适用房在实际运行中存在一定的问题，但是可以看到社会住房保障体系以经济适用房为切入点，还在向完善的社会住房保障体系发展。

### 2. 增加了居民住宅的供应总量，优化了住房供应结构

从经济适用房十几年的作用来看，该项供应政策的实施加快了住房供应体系的建立，适应了停止实物分配后个人购房的需求。在政府为经济适用房建设和开发中所提供的各项优惠政策的大力支持下，房地产开发企业、利用自有土地集资建房的企业和单位积极投入到了经济适用房的开发和建设中来，这增加了中国居民住宅的供给总量。其相对低价的政策对于平抑过高的商品住宅价格、启动中低收入家庭的住房消费起到了积极的重用。经济适用房政策的最初目标基本实现，长期存在的城镇住房紧张状况已经基本得到缓解，城镇中低收入家庭的住房情况得到较大改善。从总体上来看，经济适用房的发展实现了住宅市场中非市场和市场的自然衔接，符合住宅市场和住宅消费梯级发展的规律，对建立稳定协调的住宅市场有重要的作用。

## （三）经济适用房制度实施存在的主要问题

从尊重历史，不同阶段的问题要具体分析以及改进和规范经济适用房制度的要求出发，当前经济适用房建设和管理中主要存在以下问题：

### 1. 定位和产权需要进一步明晰

现阶段规定，经济适用房住满5年之后，用户可以在住房二级市场转让经济适用房。从这个角度来看，经济适用房虽然面对的是中低收入人群，但是兼具保障性住房和商品房的双重属性。也正是

由于这一性质，造成其定位不清，难以发挥应有的功效。经济适用房所具有的高额投机回报，甚至远远超过各类商品住房的投资回报和性价比，令各阶层均希望通过各种方式，争夺这一资源。许多购买经济适用房者并不仅仅是为了解决住房问题，更主要是出于投资的目的而进入这一市场。由于定位和产权不清晰，造成经济适用房具备一定的投资空间，促使经济适用房已经偏离经济、适用的原则。

## 2. 购买对象身份界定不明，保障资源分配不公

出于特定历史时期经济发展的需要，经济适用房带有较强的商品属性。根据国发1998年23号文件规定，经济适用房政策的购买对象是中低收入家庭。2006年国办发37号文件要求，企业将经济适用房供应对象定位于低收入家庭。那么如何界定适合中国国情、区情的家庭收入对经济适用房的定位是关键。就整个社会而言，目前还没有一个权威部门来判定家庭的收入标准，而金融机制的不完善又难以准确界定个人经济收入的多少，这就为政策执行留下了明显的漏洞。由于低收入家庭不具备购买能力，实际购买经济适用房的主要是中等收入家庭，甚至是一些中高收入的家庭加入到购买队伍中。他们从中获得的保障资格甚至超过了最困难的廉租住户。而那些既不具备廉租住房资格，又不具备经济适用房购买能力的“夹心层”家庭，则根本无法获得任何保障资源。显然，保障资源的分配存在不公平的现象。

## 3. 建设管理权过于集中，缺乏必要的监督

18号文件和《经济适用住房管理办法》明确了经济适用房的保障性质，强调经济适用房建设要严格执行招标投标制度、严格建设标准，而且供应对象、销售价格、上市交易管理等都做出了严格规定。但是这些规定在一部分城市并没有得到落实。突出表现在，一是对建设标准缺乏控制，部分经济适用房偏豪华，住房面积超标失控，经济适用房的保障性质没有得到充分体现；二是开发建设方式不规范，有些地区的经济适用房项目仍然通过政府部门下设的机构或者直接指定开发单位的方式进行开发建设，没有采取招标投标方式选择建设单位；三是对购买对象界定模糊、审查把关不严，甚至扛起审查管理，个别地区采用开发商自行组织销售的办法，造成销售不公。

## 第六章 中国住房公积金制度研究

### 一、中国住房公积金制度发展历程和主要内容

#### (一) 中国住房公积金制度发展历程

与廉租房和经济适用房制度相比，住房公积金制度是从下往上推动发展的。发展历程大致归纳为：首先是在地方试行，取得成效后迅速展开，然后总结为统一的政策和形成制度，在全国推行。住房公积金制度发展历程可以用以下几个阶段加以概括：

##### 1. 起步试点阶段（1991-1994）

住房公积金制度发源于上海。1991年，上海市借鉴新加坡中央公积金制度的成功经验，结合当时的实际情况，率先建立了具有中国特色的住房公积金制度。自1992年起，北京、天津、南京、武汉等城市也相继试行符合本地实际的住房公积金制度。

住房公积金制度的建立是中国从福利住房制度向住房市场化、商品化改革的进程中，完善城镇住房制度的重大突破，标志着一个由国家支持、单位资质、依靠职工群众自己力量解决住房问题的资金积累机制开始形成。

##### 2. 全面建立阶段（1994-1999）

1994年，国务院颁布43号文件，在总结十多年来房改实践及部分城市住房公积金制度试点经验的基础上，充分肯定了住房公积金制度在促进住房分配机制的转换、住房保障体系的建立以及推动住房建设发展等方面的地位和作用，明确

提出建立与社会主义市场经济相适应的城镇住房新制度的基本框架，将建立住房公积金制度作为房改的基本内容全面推行，要求所有行政和企事业单位及职工均应按照“个人存储、单位资助、统一管理、专项使用”的原则建立住房公积金制度。

这一阶段，住房公积金制度在全国普遍建立。随着住房商品化和居民消费观念的转变，住房公积金个人住房贷款在全国主要大城市开始发展，为中国政策性住房金融体系的培育和发展创造了条件，也带动了商业性个人住房金融的发展。

##### 3. 法制化、规范化阶段（1999-2002）

1999年，在总结全国住房公积金制度实践经验的基础上，针对发展过程中存在的问题，国务院发布施行了《住房公积金管理条例》。该条例的发布，是中国住房公积金制度发展史上的里程碑，标志着中国住房公积金制度进入法制化、规范化发展的新时期。条例实施以后，中国绝大多数城市住房公积金管理中心建立了职工住房公积金个人明细帐，核算到职工个人，为规范住房公积金管理、保障职工合法权益打下了坚实的基础。

这一时期，住房公积金的使用方向从生产领域转向消费领域，从支持住房建设转向全力支持职工个人的住房消费，停止了发放单位住房建设贷款。职工通过提取住房公积金以及申请住房公积金个

人住房贷款这两种使用方式有效地提高了住房支付能力。

#### 4. 完善创新阶段（2002-至今）

2002年，国务院根据全国住房公积金制度的发展情况，在总结各地经验教训的基础上，对《住房公积金管理条例》进行了修改，从调整和完善住房公积金决策体系、规范住房公积金管理机构设置、健全和完善监督体系、强化住房公

积金归集和使用等方面进一步完善住房公积金制度，规范住房公积金管理。

公积金制度的不断完善，推动了住房公积金业务的迅速发展，成为中国城镇职工和单位广泛参与的一项政策性住房金融制度。经过近20年的发展和完善，中国现有343家地市住房公积金管理中心，在地市行政区划内做到了住房公积金集中管理适用，形成行政区划属地化基础上的资金规模经济。

表6-1 1991年以来中国住房公积金制度演变轨迹

时间	部门	政策	基本内容	对住房市场的影响
1991年5月	上海市人大	《上海市住房制度改革实施方案》	确立了“建立公积金、提租发补贴、配房买债券、买房给优惠和建立房委会”五位一体的房改方案	建立公积金制度及房改方案为上海以及后来中国深化城镇住房制度改革确定了实践参照
1994年7月	国务院	《关于深化城镇住宅制度改革的决定》（国发〔1994〕43号）	充分肯定住房公积金制度在住房分配机制转换和推动住房建设发展中的地位和作用，并决定中国全面推行住房公积金制度	在总结上海在内的部分城市建立住房公积金制度试点经验基础上，推动了在全国发展住房公积金制度
1996年	国务院办公厅	《关于加强住房公积金管理的意见》（国办发〔1996〕35号）	确立了“房委会决策、中心运作、银行专户、财政监督”的管理体制	对推动住房公积金制度的发展发挥了重要作用
1996年4月	上海市人大	《上海市住房公积金管理条例》	对上海住房公积金制度的管理组织、住房公积金的缴存、提取和使用以及监督和管理进行规定	中国首部有关住房公积金管理的地方法规
1998年7月	国务院	《关于进一步深化城镇住宅制度改革，加快住房建设的通知》（国发〔1998〕23号）	调整住房公积金贷款方向，发展住房公积金贷款与商业银行贷款组合的住房贷款业务	推动了中国住房金融市场的发展
1999年	国务院	《住房公积金管理条例》（国发〔1999〕262号）	以国家行政法规的立法形式，将全国住房公积金制度的运作和管理纳入统一的法制化轨道调整	标志着中国住房公积金制度进入了法制化、规范化发展的新时期，进一步深化了城镇住房制度改革
2002年	国务院	《住房公积金管理条例》修订 《关于进一步加强住房公积金管理通知》	对1999年国务院令第262号文进行修订，对于公积金决策、管理、监督和违规处罚做了新的规定	进一步优化公积金制度，使广大中低收入职工家庭在新的住房公积金制度中受益

资料来源：根据中国房地产信息网有关资料整理 <http://www.crei.cn/law/law.htm>

## （二）中国住房公积金制度主要内容

根据中国国务院《住房公积金管理条例》规定，中国住房公积金制度包括住房公积金缴存和使用基本政策、管理与监督体制等内容。下面分别予以一一介绍：

### 1、住房公积金缴存政策

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、社会团体及其在职职工缴存的长期住房储金。职工个人缴存的住房公积金和职工所在单位为职工缴存的住房公积金，属于职工个人所有。职工住房公积金的月缴存额为职工本人上一年度月平均工资乘以职工住房公积金缴存比例。单位为职工缴存的住房公积金的月缴存额为职工本人上一年度月平均工资乘以单位住房公积金缴存比例。职工个人缴存的住房公积金，由所在单位每月从其工资中代扣代缴。单位应当于每月发放职工工资之日起5日内将单位缴存的和为职工代缴的住房公积金汇缴到住房公积金专户内，由受委托银行计入职工住房公积金账户。单位应当按时、足额缴存住房公积金，不得逾期缴存或者少缴。单位为职工缴存的住房公积金，按照下列规定列支：机关在预算中列支；事业单位由财政部门核定收支后，在预算或者费用中列支；企业在成本中列支。

### 2、住房公积金提取和使用政策

住房公积金应当用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房，任何单位和个人不得挪作他用。职工有下列情形之一的，可以提取职工住房公积金账户内的存储余额：购买、建造、翻建、大修自住住房的；离休、退休的；完全丧失劳动能力，并与单位终止劳动关系的；出境定居的；偿还购房贷款本息的；房租超出家庭工资收入的规定比例的。缴存住房公积金的职工，在购买、建造、翻建、大修自住住房时，可以向住房公

积金管理中心申请住房公积金贷款。申请人申请住房公积金贷款的，应当提供担保。住房公积金贷款的风险，由住房公积金管理中心承担。

### 3、住房公积金管理体制

住房公积金的管理实行住房公积金管理委员会决策、住房公积金管理中心运作、银行专户存储、财政监督的原则。直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市（地、州、盟），应当设立住房公积金管理委员会，作为住房公积金管理的决策机构。住房公积金管理委员会的成员中，人民政府负责人和建设、财政、人民银行等有关部门负责人以及有关专家占1/3，工会代表和职工代表占1/3，单位代表占1/3。住房公积金管理委员会在住房公积金管理方面履行下列职责：依据有关法律、法规和政策，制定和调整住房公积金的具体管理措施，并监督实施；根据本条例第十八条的规定，拟订住房公积金的具体缴存比例；确定住房公积金的最高贷款额度；审批住房公积金归集、使用计划；审议住房公积金增值收益分配方案；审批住房公积金归集、使用计划执行情况的报告。

直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市（地、州、盟）应按照精简、效能的原则，设立一个住房公积金管理中心，负责住房公积金的管理运作。县（市）不设立住房公积金管理中心。住房公积金管理中心履行下列职责：编制、执行住房公积金的归集、使用计划；负责记载职工住房公积金的缴存、提取、使用等情况；负责住房公积金的核算；审批住房公积金的提取、使用；负责住房公积金的保值和归还；编制住房公积金归集、使用计划执行情况的报告；承办住房公积金管理委员会决定的其他事项。

### 4、住房公积金监督体制

国务院建设行政主管部门会同国务院财政部门、中国人民银行拟定住房公积金

政策，并监督执行。省、自治区人民政府建设行政主管部门会同同级财政部门以及中国人民银行分支机构，负责本行政区域内住房公积金管理法规、政策执行情况的监督。

地方有关人民政府财政部门应当加强对本行政区域内住房公积金归集、提取和使用情况的监督，并向本级人民政府的住房公积金管理委员会通报。住房公积金管理中心在编制住房公积金归集、使用计划时，应当征求财政部门的意见。住房公积金管理委员会在审批住房公积金归集、使用计划和计划执行情况的报告时，必须有财政部门参加。住房公积金管理中心编制的住房公积金年度预算、决算，应当经财政部门审核后，提交住房公积金管理委员会审议。住房公积金管理中心应当每年定期向财政部门和住房公积金管理委员会报送财务报告，并将财务报告向社会公布。住房公积金管理中心应当依法接受审计部门的审计监督。

职工、单位有权查询本人、本单位住房公积金的缴存、提取情况，住房公积金管理中心、受委托银行不得拒绝。职工、单位对住房公积金账户内的存储余额有异议的，可以申请受委托银行复核；对复核结果有异议的，可以申请住房公积金管理中心重新复核。受委托银行、住房公积金管理中心应当自收到申请之日起5日内给予书面答复。职工有权揭发、检举、控告挪用住房公积金的行为。

住房公积金管理委员会违反规定审批住房公积金使用计划的，由国务院建设行政主管部门会同国务院财政部门或者由省、自治区人民政府建设行政主管部门会同同级财政部门，依据管理职权责令限期改正。挪用住房公积金的，由国务院建设行政主管部门或者省、自治区人民政府建设行政主管部门依据管理职权，追回挪用的住房公积金，没收违法所得；对挪用或者批准挪用住房公积金的人民政府负责人和政府有关部门负责人以及住房公积金管理中心负有责任的主管人员和其他直接责任人员，依照刑

法关于挪用公款罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，给予降级或者撤职的行政处分。住房公积金管理中心违反财政法规的，由财政部门依法给予行政处罚。国家机关工作人员在住房公积金监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

## 二、中国住房公积金制度实施状况和作用分析

### （一）中国住房公积金制度实施现状

中国住房公积金制度具体实施中，在国家层面有《住房公积金管理条例》的立法，统一规范住房公积金的缴存、提取、贷款、增值资金使用，统一规范住房公积金的管理体制和监管模式；在地方层面，实行属地化管理体制，部分省市地方人大也立法本省市住房公积金管理条例，同时受各省市自治区经济社会发展状况的差别影响，住房公积金资金规模在全国分布也极不平衡，呈现出地域性特征。

从总体上看，2008年末中国住房公积金实际缴存职工人数为7745.09万人，同比增加557.18万人，增幅为7.57%，而同期中国应缴职工人数为11185.05万人，实际缴存比例为69.25%。图6-1到6-4展示了2000年以来各年度中国住房公积金当年缴存、提取、净缴存和个人贷款发放状况。

从2000年到2008年，中国住房公积金缴存额、提取额和净缴存额均保持稳健增长。2008年，中国住房公积金当年缴存额为4469.48亿元，同比增加926.56亿元，增幅为26.15%；住房公积金当年提取额为1958.34亿元，占同期缴存额的43.82%，同比增加149.56亿元，增幅为8.27%。截至2008年末，中国住房公积金缴存总额为20699.78亿元，同比增长27.54%；缴存余额为12116.24亿元，新增余额2511.13亿元，增幅为26.14%；中国住房公积金提取总额为8583.54亿元，占住房公积金缴存总额的41.47%。

在住房公积金个人贷款方面，2008年中国共发放住房公积金个人贷款131.13万笔、2035.93亿元，占当年缴存额的45.55%，但与2007年相比，受房地产市场整体低迷影响，个人贷款发放同比减少165.64亿元，降幅为7.52%。从整体

看，截至2008年末，累计为961.17万户职工家庭发放个人住房贷款10601.83亿元，同比增长23.77%，个人贷款余额为6094.16亿元，新增余额1019.83亿元，增幅为20.10%，个人贷款余额与商业性个人住房贷款余额比例由2007年末的18.77%上升为2008年末的20.43%。

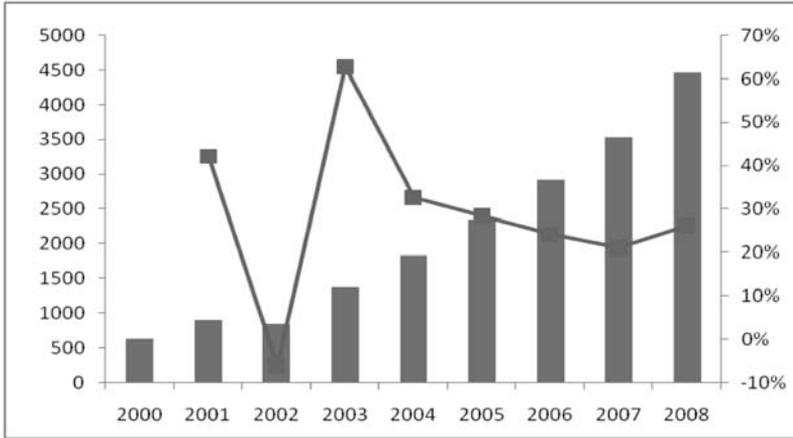


图6-1 2000-2008年各年度中国住房公积金缴存及增长幅度

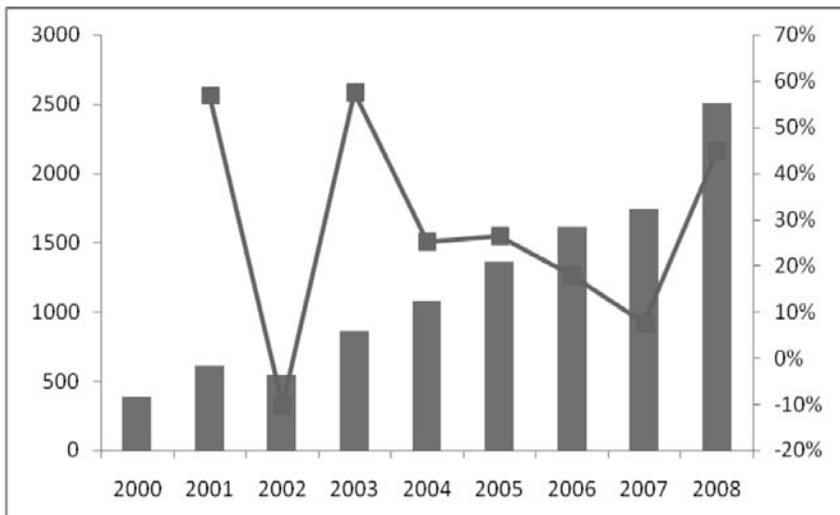


图6-2 2000-2008年各年度中国住房公积金提取及增长幅度

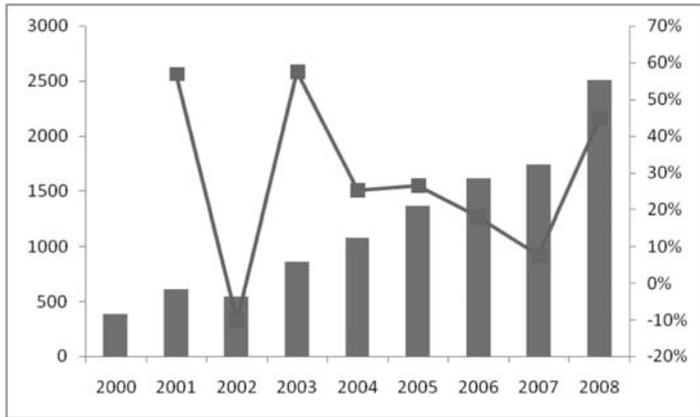


图6-3 2000-2008年各年度中国住房公积金净缴存及增长幅度

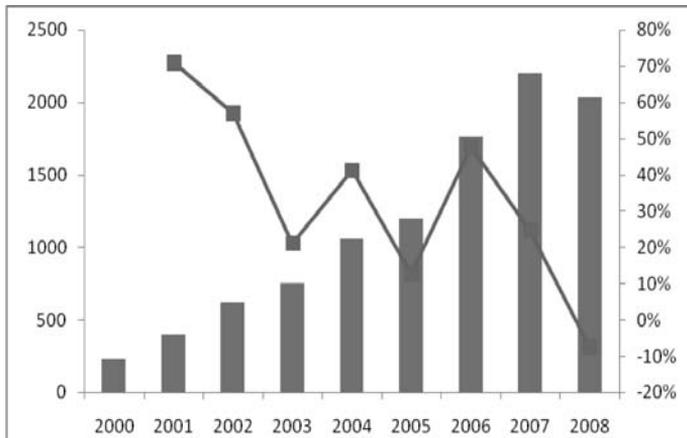


图6-4 2000-2008年各年度中国住房公积金个贷发放及增长幅度

资料来源：<http://www.shgj.com/>

## （二）中国住房公积金制度主要作用

经过十几年的发展，中国住房公积金制度已成为中国住房制度改革的重要内容和中心环节，是实现职工住房社会化、商品化的一种重要方式。中国住房公积金制度的实施，为推进中国住房制度的改革、转变城镇居民住宅消费观念、提高职工住房消费支付能力、促进住房金融市场发展和房地产支柱产业形成等方面发挥了巨大作用。

### 1、建立三方参与的公积金缴存机制，推动中国住房制度改革的成功实施

中国住房公积金制度的建立，打破了几十年来在计划体制下职工完全依赖单位解决住房问题的福利分房制度，建立了由国家、单位、个人三者共同负担的解决住房问题的筹资新机制。住房公积金中既有职工从工资中支出的部分，也有单位出资部分和国家的税收支持，在法律上保证了每个职工都享有缴交住房公积金为形式的住房分配，较福利分房体制在住房公平性方面有很大的进步。同时，在住房实物分配向货币化分配过渡期间，住房公积金也成为新增的住房建设资金的稳定来源，加快了住房建设步伐，在一定程度上缓解了住房紧缺矛盾。因此，住房公积金制度所建立的三方参与的缴存机制，为中国最终出台切断实物福利分房、建立货币化分房并逐步将住房市场化创造了有利条件。

### 2、建立个人住房储蓄积累机制，改变城镇居民住房消费观念，提高职工住房消费能力

住房公积金制度建立的缴存方式，使每个缴存职工直接从中受益，同时随着缴存比例的提高，加快了住房公积金储蓄积累，长期积累后，形成完全属于职工个人所有的住房储金，提高了职工的住房消费能力。随着房改的不断深化，职工进入市场进行自主购房消费意识不断增强，以贷款进行负债住房消费的观念

逐步深入人心。住房公积金制度从房改初期以建房扩大住房供应帮助职工解困和购买公房，到以公积金帐户资金积累和低息住房公积金贷款，支持职工进入住房市场购房消费，充分体现了住房公积金制度所建立起来的个人住房储蓄积累机制，和由此衍生的政策性住房信贷，在帮助职工家庭通过市场解决住房问题发挥了巨大的作用，这也促进了过去十多年里中国房地产市场的发展和繁荣。

### 3、发挥政策性住房金融作用，推动住房金融市场的发展，促进房地产支柱产业的形成

总体上，中国的住房金融业从住房公积金制度起步，经历了20世纪90年代初期住房公积金政策性住房金融服务为主，90年代中期住房公积金和商业银行住房金融服务并重，到90年代后期至今商业银行住房信贷服务为主的发展过程。起始至今，住房公积金制度是一项广泛覆盖社会劳动者的强制性住房储蓄制度，显示出强大的资金聚集功能。统计数据表明，1999年以前住房公积金贷款主要投向住房建设，包括单位建房、集资合作建房、危房改造、安居工程和经济适用住房，中国共发放住房建设贷款1500亿元，建成住房超过3亿平方米，解决了400多万户家庭的住房问题，对于缓解当时住房严重短缺问题发挥了重要作用。1999年调整政策后，住房公积金主要发放个人住房贷款，扩大住房消费。如前介绍，截至2008年末，累计为961.17万户职工家庭发放个人住房贷款10601.83亿元。此外，住房公积金增值收益作为建设城镇廉租住房的补充资金，截至2008年末，累计提供191.93亿元廉租住房资金，有力推动了廉租住房制度的建立。因此，住房公积金制度无论是解决住房供应短缺问题，还是带动商业银行发展住房信贷业务促进住房消费，都起到了巨大的推动作用。

### 三、中国住房公积金制度运行存在的主要问题

经过近20年的发展，住房公积金制度对中国住房体制市场化改革发挥了积极的推动作用，对提高中国城市居民改善乃至中国住房保障事业取得了巨大的成就。但不可否认，住房公积金制度由于其制度缺陷和内在机制的不足，在近年来暴露出很多问题，面临社会经济新形势的严峻挑战。突出的问题主要有以下几个方面：

#### （一）功能定位模糊

根据《住房公积金管理条例》，住房公积金是由职工和职工所在单位共同缴存，其实施目的是为了<sup>6</sup>提高职工解决自住住房能力，改善城镇居民的居住水平。但是，在这里的职工或居民是一个宽泛的概念，而住房问题则与个人的可支配收入密切相关。这也表明目前中国公积金制度的定位还不够清楚，到底是住房金融还是住房保障还有待细化。如果住房公积金的核心定位是住房金融，那么其目标群体主要应是中等和中高收入群体，这类群体为主能降低住房公积金的运营风险，但住房问题主要存在于广大中、低收入职工，这种定位对于解决民生问题的贡献是有限的。如果住房公积金的核心定位是住房保障，那么其目标群体主要应是中低收入群体，这就<sup>7</sup>会存在住房公积金缴存不足和运营风险过大的问题，现行的无住房补贴的住房公积金运营机制与其目标定位存在矛盾<sup>7</sup>。

#### （二）管理机构缺位

目前，中国住房公积金制度治理机制主要由以下三个层面组成：一个设区城市设立一个住房公积金管理中心，实行“管理委员会决策、管理中心运作、受托银行专户和财政监督”的管理体制；在各省建设厅内设立公积金监管办，负责对省内各地市住房公积金的监管；中央政府则由建设部作为住房公积金行业主管，财政部、中国人民银行、银监会、

审计署等则按照各自职责行使一定的公积金监管职责<sup>8</sup>。但是在具体运行操作中，存在着管理决策虚化、决策主体不明等问题。例如，住房公积金管理中心实际行使着住房管理委员会的职责，而名义上多头监管的体制实际上却是出于监管缺失、责任不明的状态。理应发挥重要决策作用的地方住房公积金管委会，在各地基本上以政府官员代表为主，而单位代表和职工代表很少甚至没有，尤其是不少委员代表的多重身份，导致委员们的部门利益立场明显，直接造成管委会决策无法实现有效地民主和客观公正，使管委会的决策和监督功能基本上表现为形式大于内容。

#### （三）资金运用低效

住房公积金使用方向集中于发放个人住房贷款，投资领域比较狭窄。2008年末，住房公积金使用率（个人提取总额、个人贷款余额与购买国债余额之和占缴存总额的比例）为72.81%，同比降低1.78个百分点。住房公积金运用率（个人贷款余额与购买国债余额之和占缴存余额的比例）为53.54%，同比降低3.51个百分点。同期，全国住房公积金银行专户存款余额为5616.27亿元，扣除必要的备付资金后的沉淀资金为3193.02亿元。沉淀资金占缴存余额的比例为26.35%，同比上升3.59个百分点。虽然2008年受房地产市场景气影响很大，但是从总体趋势来看，住房公积金体系资金效率较低，基于强制缴存所汇聚的住房公积金资金，由于种种原因导致住房公积金的过多闲置，造成了资金使用的极大浪费。

#### （四）监管机制薄弱

近年来，一些地方接连发生住房公积金大案要案，其中以地方公积金管理中心负责人擅自挪用住房公积金案件居多，包括挪作他用、违规投资、非法侵占、贪污受贿等。这类案件的不断发生，表明目前的管理体制设计中，管理中心负责人的权力太大，而相应监督作用非常

有限、薄弱，缺乏有效的监管抓手。相对于银行业、证券业、保险业监管机构和监管模式，住房公积金监管机构有待健全。目前外部监督和管理仅仅局限于公积金管理中心书面情况汇报和一些数据报表的统计汇总，使得外部监管的流于形式、效率低下和行动迟缓。考虑到住房公积金管理中心没有任何资本金，但其又从事类似于银行的信贷业务，若按照银行系统的巴塞尔协议对银行资本充足率的基本要求，住房公积金管理中心其实存在自身无法承担的住房公积金运营风险。在现有的行政化主导的住房公积金和银行的合作模式，巨大的住房公积金资金并未进入到国家直接金融监管体系之内。

#### 四、中国住房公积金制度的住房保障作用分析

中国住房公积金制度在解决城镇职工住房问题、改善提高城镇居民居住水平方面发挥了巨大的作用。但综合分析从1991年上海建立到后来推广到全国的住房公积金制度历史，在住房公积金制度和政策设计方面，制度设计者并未赋予住房公积金制度以住房保障体系功能定位。不过，从住房公积金制度发挥的实际作用来看，其已经具备了发挥某些普遍性住房保障和特殊性住房保障的功能特征，正成为在市场住房体制下职工解决住房问题不可缺少的住房保障资金。

##### （一）中国住房公积金制度的普遍住房保障作用

中国住房公积金制度的普遍住房保障作用主要体现在住房公积金法定强制征缴、受益面广和互助性等方面。住房公积金具有三个主要特点：第一，住房公积金通过职工和单位共同缴存、强制储蓄、定向消费的原则，采取个人帐户积累制的模式，确保了每个职工在就业期间可以获得国家规定的住房工资，因此成为国家以货币形式向每一个劳动者提供的一份保障；第二，住房保障的受益面广，几乎所有行业的职工都可以

缴存住房公积金，住房公积金制度覆盖范围和受益对象的普遍性、广泛性是其他住房保障措施所无法比拟的，同时由于住房问题一般是以家庭为消费主体而存在的，因此住房公积金制度实际保障范围扩大到所有城镇劳动者及其家庭成员；第三，在住房建设和消费方面，体现出职工之间的互助，如国家和单位用职工缴交的公积金建设住房，或者参与该项制度的职工在其购房消费时可以享受到优惠利率，这些都发挥了资金的互助和互济作用。

现阶段住房公积金制度覆盖城镇具有劳动能力的在职职工，虽然覆盖面理论上比较宽，但在具体操作中仍然存在一些突出的问题。例如，目前中国住房公积金缴存对象仍然以国家机关、事业单位和国有大中型企业为主要归集对象，不仅许多私营、民营企业没有参加到住房公积金体系中，就连一些大型国有企业或事业单位也实行区别对待：对正式编制职工缴纳住房公积金，而对外聘职工则不予缴纳住房公积金。在已缴纳的住房公积金情况里面，由于地域不同、行业不同，经济效益好的企业一般都会提高缴存比例，有的企业甚至把应缴税作为公积金缴存，造成不同群体、不同行业间的住房公积金缴存的不平衡。因此，很有必要进一步扩大住房公积金的覆盖范围、加大住房公积金依法征缴力度、加强不同行业 and 不同区域住房公积金缴存水平的协调发展。

##### （二）中国住房公积金制度的特殊住房保障作用

对于低收入家庭，他们在普遍住房保障帮助下，仍然无法解决基本住房问题，需要依赖政府财政转移支付等其他救助渠道来解决。住房公积金通过发放贷款、投资国债等资金运作，能够产生一笔增值收益。根据《住房公积金管理条例》的规定，住房公积金的增值收益用于住房公积金贷款风险准备金、住房公积金管理中心的管理费用和建设城市廉租住房的补充资金。全国有些地区和

城市，多年来通过高效的资金运作和稳健的保值增值手段，积累了一笔可观的增值收益资金。廉租住房是国家向居住困难的城镇最低收入家庭提供的住房，属于面向特定群体的住房保障范畴。目前，住房公积金增值收益已成为廉租房建设的重要资金来源之一，体现出住房公积金在特殊住房保障领域对支持低收入家庭解决住房困难发挥了重要的作用。

不过，对于这一做法，理论界仍然有不同的声音。不少研究者认为，住房公积金的增值收益权属模糊，对收益用于住房保障提出质疑。例如，在2008年春全国政协会议上，全国政协委员、上海社会科学院城市房地产业研究中心主任张泓铭教授就以提案形式，提出了使用住房公积金增值收益用于廉租房建设补充资金，存在公权侵犯私权和“大公”侵犯“小公”的法律问题。

## 第七章 中国低收入阶层住房案例分析

以上几个章节已经对中国住房保障体系和保障实施政策有了总体性、概括性的介绍和了解。但是，房地产市场是一个地域性很强的市场，全国住房保障的总体情况并不能完全反映各个地区住房保障工作的具体运行情况。不同地域、不同城市在积极贯彻落实中央关于住房保障工作精神的同时，也会结合当地经济和社会发展现状制定具有当地特色、符合当地实际的住房保障体系和发展规划，以确保住房保障工作平稳、顺利地推进。因此，本章节将分别从一线城市、二线城市和中小城市入手，以上海、重庆和常州三个典型城市为例，对这几个地区的低收入住房保障工作进行分析，反映中国住房保障工作在地方的落实情况和存在问题。

### 一、上海低收入阶层住房保障案例分析

#### （一）上海市住房保障的三个发展阶段

上海住房保障工作自上世纪80年代起步，进入新世纪以来逐步深化，主要经历了三个发展阶段，即以住房解困为重点的初步探索阶段、以廉租住房为重点的稳步推进阶段、以深化完善住房供应体系基本框架为重点的深入实施阶段。

第一阶段：以住房解困为重点的初步探索阶段（1987年至1999年）。在上海市市委、市政府的统一部署下，自1987年实施住房解困，至1999年结束，先后解决了近12万户人均居住面积4m<sup>2</sup>以下家庭的

住房困难，直接受益居民近50万人，并建成了市光、国和、康乐、民苑等一批解困住宅小区，得到了国际和国内有关部门的充分肯定。上海住房解困项目曾获1995年“联合国人居奖”和1996年“联合国百家最佳范例”。

第二阶段：以廉租住房为重点的稳步推进阶段（2000年至2003年）。住房解困工作尽管取得了积极成效，但这是政府集中解决住房突出矛盾的阶段性措施，已经不能完全适应社会主义市场经济的要求。因此，进入新世纪以后，上海市委、市政府开始着手解决最低收入家庭的住房困难问题，探索建立起一套规范有效的廉租住房运行机制。2000年廉租住房制度在长宁、闸北两区试点起步，2001年扩大至徐汇、杨浦等8个区，同年底在全市全面推行。这项制度的特点是：实行集民政低保和居住困难为一体的“双困”准入机制，按照住房和收入“双困”标准认定廉租对象。

第三阶段：以深化完善住房供应体系基本框架为重点的深入实施阶段（2003年以来）。2003年8月，国务院出台《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发[2003]18号），对强化政府住房保障职能、建立健全住房保障体系提出了明确要求。为此，按照中央要求，结合上海实际，原上海市房地局开始着力研究健全具有上海特点的住房供应体系，重点从住房保障性供应、政策性供应、市场化供应入手，深化完善住房供

应体系的基本框架及相关政策，并以此为基础，先解决需政府托底的部分城镇居民家庭的住房困难，通过扩大廉租住房受益试点，探索建立和完善有关体制机制。

## （二）上海市住房保障现状

通过实施廉租房、配套商品房、公租房租金减免、购房贷款贴息和旧房改造等措施，经过近十年的建设，上海目前已逐步形成一套较完整的住房保障体系和政策框架。

### 1、廉租住房制度

2000年《上海市城镇廉租住房试行办法》出台，标志着上海成为全国首个建立廉租住房制度的城市。2001年《上海市城镇廉租住房实施意见（试行）》以及2003年《关于进一步扩大廉租住房受益面的实施意见》的出台，进一步丰富了上海市廉租住房制度。在市政府、原市房地局以及各区廉租办的努力下，廉租房受益面不断扩大，收入认定标准不再与低保线挂钩，而是根据城镇居民收入的变化灵活调整；准入资格放宽至目前的人均居住面积7m<sup>2</sup>以及人均月收入800元。

截止到2008年12月31日，全市累计受理廉租住房申请家庭47096户，经审核符合条件的有44630户，已有44570户享受了廉租住房保障，占符合条件家庭数的99.87%。其中，实物配租2918户，租金配租41652户。

### 2、重大工程配套商品房

上海市自2002年开始启动建设配套商品房，在开发建设过程中，已形成了“五、七、九”的主力房型，即以70m<sup>2</sup>左右2室户为主，适当配置50m<sup>2</sup>左右的1室户或者2室户，少量配置建筑面积90m<sup>2</sup>左右的3室户；同时，在紧凑房型的基础上，配以完善的教育、卫生、公交、商业等服务设施，努力实现经济适用和“造价不高水平高，面积不大功能全”

的要求，并且按照“封闭运作、定向搭桥”的办法，把有限的房源真正供应给困难的动迁家庭。

配套商品房建设实施以来，累积为约25万户各类动迁家庭提供了政策性商品房房源，确保了世博会、轨道交通、中环线等重大工程项目和一批重点旧改项目的动迁用房需求。目前共规划15个市属配套商品房基地，规划总用地面积约21平方公里，规划总建筑面积约2132万m<sup>2</sup>。已建成宝山菊泉新城、嘉定金鹤新城、南汇桃园新城、南汇秀康新城、闵行浦江新城等多个市属配套商品房基地，规模均在1-1.6平方公里，规划建筑面积100-150万m<sup>2</sup>，规划居住人口3-5万。

### 3、公有住房租金减免政策

目前上海公有住房约3800万m<sup>2</sup>，住户约96万户，其中直管公房2400万m<sup>2</sup>，住户约73万户。这部分公房实行低租金政策，其中对符合条件的家庭（包括离休干部、军烈属、最低收入家庭等）实行租金减免政策。

### 4、购房贷款贴息制度

2003年9月15日，上海市财政局、原市房屋土地资源管理局联合发布了《关于对上海市中低收入家庭实行购房贷款贴息政策若干规定》，对2003年6月1日至2008年5月31日期间，以贷款方式购买本市自住的中低价位商品住房（包括二手房）的中低收入家庭，实行购房贷款贴息政策，贴息额根据房屋单价的不同可达购房贷款总额的10%—15%。

### 5、旧房改造工作

上海市从1999年开始在全市范围内逐渐开展平旧房改造工程，主要包括平改坡、旧小区平改坡综合改造、旧住房成套改造和旧住房综合整治等。2008年高层旧住房综合整治已开工43万平方米，清洁建筑立面已开工562万平方米，多层旧住房综合改造已开工1039万平方米，

竣工391万平方米；完成高层旧住房整治40万 $m^2$ ，旧住房综合改造1220万 $m^2$ ，共拆除危旧房7000多万 $m^2$ ，约2.24万户家庭受益。

### （三）上海市住房保障存在的问题

#### 1、住房保障覆盖范围有限

廉租住房作为上海住房保障体系的重要组成部分，是解决低收入家庭住房问题的主要途径。但是，目前廉租房的主要适用对象是具有本市非农业常住户口、且连续6个月人均月收入低于800元的家庭，覆盖面过窄，占全市城镇家庭总户数的比例不足0.9%，远远小于发达国家水平。

其次，上海市流动人口众多，其中大部分是没有城镇户口的农民工，住房保障很难覆盖。而刚刚踏入职场的白领，由于收入水平不高，既没有能力购买昂贵的商品房，又不具备廉租房和经济适用房的申请资格，于是形成住房市场中的“夹心层”。这些现状既不利于人才吸引，还有可能造成“群组”或房贷负担过重等问题，阻碍社会的稳定和经济的发展。因此扩大住房保障对象范围，解决职场新人和农民工的住房保障问题已经是当务之急。

#### 2、住房保障资格确定困难

上海人口众多，各个家庭和个人的收入情况和住房支付能力各异，再加上收入来源及房地产价格的复杂变化，给住房保障申请资格的确定造成了不小的困难。在政府人力、物力、财力有限的情况下，资格的确定和审核工作变得复杂和繁琐，难免有失效率和公平。

#### 3、住房保障资金及房源不足

上海住房保障的资金来源主要是财政补贴和住房公积金，融资渠道比较单一，致使住房保障覆盖范围过窄，难以保证住房保障持续、长久开展。旧区改造难度越来越大、成本越来越高、进程越来越慢。同时，廉租房和经济适用房的房源不足，加上建设周期和申请轮侯等因

素，难以满足广大低收入家庭的要求。此外，大部分重大工程配套房位置距市中心较远，交通和公共配套设施有待完善。

### （四）上海市住房保障的工作措施

针对住房保障中存在的问题，2008年以来，上海市政府积极贯彻中央精神，在国务院《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）文件的指导下，通过住房保障相关政策办法的研究出台以及保障性住房的规划建设，双管齐下，积极推进，在全市全面推进住房保障工作，将住房保障工作推向了一个新高度。

#### 1、政策支持

2008年以来，上海市相继出台了《贯彻国务院关于解决城市低收入家庭住房困难若干意见的实施意见》（沪府发〔2007〕45号）、《上海市解决城市低收入家庭住房困难发展规划》（2008-2012年）、《关于促进本市房地产市场健康发展的若干意见》、《关于加强本市保障性住房项目规划管理的若干意见》，《上海市2009年住房建设计划》等文件，对保障性住房的建设规划、指标以及管理办法等做出明确的规定，为住房保障提供政策支持和法律保障。

进入2009年，上海市住房建设计划将向住房保障倾斜，实施“以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难”的住房保障方针。廉租房的建设规模、保障范围和保障方式将继续扩大，廉租住房制度将进一步完善。同时，继续建立健全经济适用住房制度，通过经济适用房解决超出廉租对象认定标准、自身又无力从市场购买商品住房的中低收入家庭的居住困难。2009年6月24日，上海市政府正式颁布《上海市经济适用住房管理试行办法》，以明确经济适用房供应、销售、管理和监督制度，使经济适用房实践有据可依，有章可循。其主要内容如下：

1、经济适用房的组织机构采取“市区联手、以区为主”和“管办分离”的分

工原则，市政府设立市住房保障领导小组，负责经济适用住房的制度、政策、规划和计划等重大事项的决策和协调；区（县）政府负责组织实施该行政区域内经济适用住房的建设、供应、使用及监督管理。

2、结合上海实际，按照“政府主导、市场运作”的原则，同时采取在行政划拨的建设用地上单独选址，集中建设以及在商品住宅建设项目中，配建经济适用住房两种方式进行经济适用房建设。

3、政府根据保本微利的原则，对经济适用住房销售实行指导价管理，销售基准价格和浮动幅度以建设项目结算价格为基础，兼顾相邻区域、地段内多个经济适用住房项目之间的价格平衡，还应充分考虑中低收入家庭的经济承受能力。

4、考虑部分承租经济适用住房家庭住房消费能力较弱，但也有购房需求，将供应对象界定为城市中低收入住房困难家庭，并规定本市经济适用住房实行“租售并举”。规定购房准入条件，包括家庭成员关系、户籍年限、住房面积、家庭收入和财产、申请前住房转让限制等，家庭收入和财产低于规定限额，同时符合前述其他准入条件的，可以提出申请。

5、经济适用住房供应实行“两次摇号”方式对在规定时限内登记的申请户进行排序，并建立轮候名册，通过分期分批摇号等方式组织申请户购买或者租赁经济适用住房。

6、房地产权利人拥有有限产权，其产权份额为购买经济适用住房时购房价格占相同地段、质量的普通商品住房市场价格的一定比例。售后管理实行“半封闭”模式，即取得房地产权证后，房地产权利人不得通过补缴费用的方式取得完全产权，从而随意处置房产。取得房地产权证满5年后需要转让经济适用住房的，住房保障机构可以行使回购权，回购价格按照相同地段、质量的普通商品住房市场价确定；住房保障机构决定不予回购的，房地产权利人方可向他人转让。

7、经济适用住房的转让收益规定：由住房保障机构回购或者向他人转让的，房地产权利人按照其拥有的有限产权份额获得转让总价款的相应部分，其余部分上缴政府财政部门。

据悉，在上海市经济适用房管理办法首批试点的徐汇区，市民已经可以提出购买申请。该区下属街道已经开始接受市民的初步申请。主管部门表示，将力争在2009年10月份全面铺开经济适用房的申购。

## 2、项目建设

目前，有条件的区（县）已经在所辖区内开始建设经济适用住房，静安、普陀、宝山、浦东、徐汇各区甚至在一些配套规划齐全、地段优势明显的区域推出经济适用房用地。

2008年下半年，上海中心城区占地13.79公顷、总建筑面积39万平方米的最大经济适用房和廉租房项目已在徐汇区的华泾地区启动，该项目首次“试水”上海正在推进的行政审批全流程改革，审批时间从原来的240个工作日缩短到30天，大大加快项目建设进程。

2009年5月，徐汇区规划和土地管理局公布在上海中心城区建设三块经济适用房详细规划，分别位于森大木业地块、龙华肉联厂、仪电集团三块地块。这些地块都位于外环线以内，并选在了发展相对较成熟的地段，其中两块位于徐汇区重点开发的黄浦江南延伸段，相邻位置正在建设黄浦江边最长的绿色长廊，定位于黄浦江边具有现代感、引领时尚的新地标。同样位于中心城区的普陀区经适房选址已确定上粮二库等五块地块，其中两块的容积率分别达到2.8和3.3，首次突破上海自2004年开始执行的住宅容积率2.5的上限。

2009年8月，位于上海浦东的保障型住房基地——周康航大型居住社区破土动工。就在一天前，规划入住达2.71万户的保障型住房基地——闵行浦江项目正

式启动。同时，浦东曹路保障性住房基地项目也将动工。

考虑到部分中心城区土地资源有限，市政府还在外环线周边，位于轨道交通沿线处统筹建设一批经济适用住房项目，其中包括2003年、2005年分两批规划的宝山顾村和罗店，南汇周浦、康桥和航头，嘉定江桥，浦东曹路，闵行浦江和君莲，松江泗泾，青浦华新等以配套商品房为主的市属基地，以及2008年推进的浦东三林经济适用房基地。这些基地规划总用地面积约25平方公里，规划总建筑面积约2600万平方米，其中住宅面积1900多万平方米。这些项目除一部分启动早、配套条件好的项目，在2009年下半年可供应使用，大部分项目由于工程周期和配套设施建设等原因，估计要2010年才能陆续供应。

#### (五) 上海市住房保障的目标

2009年上海市将进一步梳理各类住宅建设用地，再确立一批经济适用住房项目的规划选址。同时，积极推动各区（县）落实自筹自建项目，并且抓紧各类项目的建设立项手续审批，及早进入前期开发，力争在后年能陆续供应今年开工建设的住房。2009年上海计划新开工住房面积约1800万 $m^2$ ，其中新建、配建经济适用住房和廉租住房400万 $m^2$ ，配套商品房400万 $m^2$ ，二者合计约占新开工住

房面积的45%。未来五年新建经济适用房30万套、约2000万 $m^2$ ，新增廉租住房受益家庭10万户，累计受益家庭达到13万户。

今后5年，上海住房保障主要针对户籍家庭，通过实现廉租住房适用人群的全覆盖；继续完善以现有中低价位配套房为基础的、具有上海市场化运作特色的经济适用房体系；鼓励社会各主体单位多渠道联合推进租房、购房补贴体系等，努力促进“住有所居”目标的实现。具体包括：

1、全面解决低收入家庭住房难的问题，包括双困户、困难户、最低收入户以及低收入户。这部分家庭是刚性保障需求，应将覆盖面扩大到低收入住房困难家庭，实现“应保尽保”，新增受益家庭不少于10万户；将承租公房家庭纳入住房保障体系。

2、逐步解决中低收入家庭购房难的问题。以经济适用房为主，贴息减税为辅，提升其购房能力；5年建设经济适用房2000万 $m^2$ ，至2012年累积受益家庭达到30万户。

3、试点解决特殊人群有房住的问题，包括外来务工人员等。充分发挥用人单位主体能动性，利用社会存量住宅；同时，在经济开发区、工业园区新建或改建蓝领公寓。

表7-1 上海住房保障情况及发展目标

内容	至2008年12月31日 累计受益户数及所占比重	2009-2011年规划受益 目标户数及所占比重	上海市城镇居民收入结构
实物类	2918户	3.2万户/0.74%	特殊阶层（1.5%）
廉租类	廉租房：4.17万/0.97% 公房减租：6万/1.4%	11.8万户/2.74%	低收入户（25%）
经适类	——	18万户/4.19%	中等偏下收入户（15%）
贴息减税类	——	25万户/5.81%	中等收入户（15%）

注1：第二、三列数据根据上海市住房保障和房屋管理局住房保障管理处资料整理，统计截止日期为2008年12月31日。

注2：第四栏数据以国家统计局城镇家庭人均生活费分组采用的七等分法为依据。

注3：按《上海市解决城市低收入家庭住房困难发展规划（2008-2012年）》确定“到2012年底，廉租住房受益家庭共新增不少于10万户，累计廉租受益家庭达到13万户”，“累计享受经济适用住房家庭30万户”。

## 二、重庆市低收入阶层住房保障案例

### （一）重庆市低收入阶层住房现状和问题

重庆市是集大城市、大农村、大库区、大山区和民族地区于一体的西部直辖市，直辖之后，中央交与了重庆市“三峡移民、国企改革、生态环保、农村扶贫”等四项重要任务。由于种种历史原因，重庆市城区危旧房屋比较多，低收入住房困难户多，进城务工农民多，部分住房问题十分突出。此外，重庆市大部分公房已经在房改中出售，市场上符合低收入住房困难家庭购买和租赁的小户型房短缺，政府补贴租金后，保障对象也难以在市场上租到合适的房屋。

2008年末，全市城镇居民人均可支配收入达到14368元，比上年增长14.1%，但仍比全国平均水平15781元低1413元。全市城镇人均可支配收入低于9055元的城镇低收入家庭约有92.75万户，约占全市总户数的20%，其中城镇低保家庭40.13万户，78.78万人。全市城市高收入家庭与城市低收入家庭的家庭年收入比为3.4:1。2008年，全市城市居民人均住房建筑面积27.34平方米，低于全国人均住房建筑面积0.66平方米。城市低收入家庭人均住房建面积为18.98平方米，比全市平均水平低8.36平方米。2007年底，主城区人均住房建筑面积13平方米以下的户数占总户数比重约为20.04%。

### （二）重庆市住房保障工作开展概况

针对重庆住房保障工作的特殊情况，市委、市政府一直把住房保障工作作为“民心工程”强力推进。2002年起，重庆市即开展了低保家庭住房情况调查，制订了5年住房保障规划，明确提出在重庆直辖10周年之前，主城区“双困”家庭要实现廉租住房保障全覆盖。为了保障廉租房建设的资金，在市级财政收入仅过百亿的情况下，市政府决定5年内拿出3.3亿元资金用于廉租房建设，通过集中建设、购置、改建一批廉租住房，解决房源短缺问题。同时，要求区县加大配套资金筹措，土地出让金用于廉租房建设不得低于5%，在土地供应上优先落实保障性住房。2003年，该市还制定了区县建（购）1m<sup>2</sup>廉租房补400元的“以奖代补”政策，有效调动了区县建设廉租房的积极性。2003年3月，九龙坡区调剂132套、面积为5985m<sup>2</sup>的拆迁周转房整修配套后用作廉租房，优先解决4个街道132户“双困胡”住房问题，在全市率先启动了廉租房保障工作。

经过多年的努力，到2008年末，在5年时间里全市累计投入廉租住房资金33.17亿元，供给保障性住房建设用地1670公顷。全市累计对8.19万户城镇低收入住房困难家庭实施了廉租住房保障，其中租赁补贴方式保障3.01万户，建、购廉租住房实行实物配租方式保障1.19万户，租金核减0.93万户，通过旧城拆迁改造方式等方式解决3.06万户；全市

7.76万户低保住房困难家庭实现了廉租住房保障全覆盖，0.43万户低收入住房困难家庭提前一年实施了保障。

### (三) 重庆市住房保障的工作措施

#### 1、采取“小集中、大分散”的廉租住房建设方式

近年来，重庆市结合实际，在实践中探索出“小集中、大分散”廉租住房建设模式。既有利于控制建设成本和后期管理，又可以避免过于集中后形成的新的社会问题。廉租房户型建筑面积控制在50m<sup>2</sup>以内，按照标准不高水平高、造价不高质量好、面积不大功能全、占地不多环境美的要求进行建设。

此外，坚持住房保障与城乡改造、棚户区改造相结合，在改造危旧房和棚户区中解决低收入家庭住房困难问题。从2003年开始对拆迁户人均建筑面积不足10m<sup>2</sup>的补足到10m<sup>2</sup>，户均建筑面积不足35m<sup>2</sup>保障到35m<sup>2</sup>，2008年危房改造中又将户均保障面积提高到了45m<sup>2</sup>，既化解了拆迁矛盾，又落实了住房保障工作。

#### 2、采用政府投入与社会投入相结合的住房保障提供模式

为调动社会各界参与保障性住房的积极性，政府针对不同情况制订了相应的引导政策，参照经济适用房政策，鼓励企业在工业园区为农民工建设集体宿舍或公寓；通过适当补贴，鼓励街道、社会单位和集体奖存量房、闲置房改建为适合工租住的经济公寓；通过税费减免，鼓励个人把宽裕的住房向低收入住房困难家庭和农民工出租。为此，工业园区先后建成了一大批“经济公寓”，街道也改建了向农民工出租的“阳光公寓”，有条件的群众也积极向社会提供租赁住房，有效地改善了农民工和其他住房困难群体的居住条件。

#### 3、制定完善的住房保障规范性文件

截止2009年6月，重庆市先后制定颁布市政府规范性文件9余部，市政府部门规范性文件16余部，涉及住房保障方式、保障标准、收入核算办法、保障住房申请办法、廉租房租金补贴和相关税费措施以及资金筹措和管理办法等，全面统筹规范了住房保障工作的各项程序，使住房保障工作有章可循、有法可依。

《重庆市城镇廉租住房保障办法（试行）》确定了廉租住房的申请标准和保障防方式。申请条件为家庭人均月收入低于政府规定的当地城镇居民最低生活保障标准，且已接受民政部门连续救助6个月以上；家庭人均住宅使用面积低于6平方米（三代同堂的家庭人均住宅使用面积低于7平方米）等。配给方式有实物配租和租金补贴。实物配租按每人使用面积10平方米计算，配给合适面积的廉租住房，其住房租金标准由市房地产行政主管部门会同市物价行政主管部门共同拟定并报市政府批准后公布。租金补贴按每人实际使用面积与10平方米之间的差额计算补贴面积，所租房屋地区类别市场租金标准与廉租住房租金标准的差额计算每月每平方米补贴租金标准，补贴面积与每月每平方米补贴租金标准的乘积即为每月租金补贴总额。但每月每平方米使用面积的租金补贴最高不得超过10元。享受租金补贴的家庭必须自行到市场租赁住房。享受租金补贴的家庭所租房屋租金超出补贴额度的，超出部分由自己承担。

在经济适用房管理方面，2007年11月出台了《重庆市经济适用住房管理暂行办法》，规定家庭人均年收入未达到市统计局向社会公布的上年度城镇居民人均可支配收入标准的本市城镇居民家庭以及家庭年收入未达到上一条标准的进城务工人员农村家庭以及外地来渝常驻人员，无房（无房屋产权）或现人均住房建筑面积未达到本市人均住房建筑面积60%，可申请购买一套经济适用住房。

#### 4、示范性或重大保障工程项目的建设实施介绍

建桥园区蓝领公寓。建桥工业园区是2003年重庆市政府批准设立的首批特色市级工业园区。据市场调查，企业的工人80%以上来自农民工，园区在招商引资的过程中发现企业有很大的一个苦衷，就是经过培训的熟练工人流动性太频繁，工人的不稳定对企业的生产影响较大。为此，建桥园区决定在不搞一宗房地产开发的情况下，投入财力、物力建设高标准的蓝领公寓，为农民工营造在城市中的“家”。“蓝领公寓”从2007年开始兴建，一期工程蓝之托社区和蓝沁苑现已竣工，总投资4亿元，面积18万平方米，可容纳2万多名农民工居住，现已有312套蓝领公寓交付使用已有2000余名农民工正式入住蓝领公寓。随着园区投资项目增多，园区还将投资16亿元建设二期工程，届时“蓝领公寓”可容纳5.2万人居住。

“华福家园”廉租房项目。“华福家园”廉租房，是重庆市最大的廉租住房小区，项目总占地面积43100平方米（约65亩），建设用地面积39840平方米，总投资2.38亿元，住宅小区建设廉租住房2238套。该项目享受中央财政补贴4299万元，市级财政补贴2731万元，其余建设资金由区级财政配套解决。按照国家住宅城乡建设部、国家建筑设计规范等相关规定，单套住宅套型面积均在50平方米以内。“华福家园”廉租住房拟安置具备该区常住户口、家庭人均居住面积低于10平方米、且享受低保或低保1.7倍以下的低收入住房困难家庭。该住宅建筑设计有一室户（约占总户数的6%）、两室户（约占总户数的40%）和三室户（约占总户数的54%）等多种小套型住宅，室内按基本可入住标准简单装修。

小区配建社区配套设施和休闲、体育设施，地理环境和交通位置便利。小区周围有其他的商品房住宅小区，还有大量工业企业，为小区居民提供再就业机会。该项目于2008年3月6日立项，4月开工，现多层8幢、870套已投入使用，5幢高层全部主体断水，预计2010年6月全部建成交付使用。

龙门浩城市阳光公寓。龙门浩城市阳光公寓于2005年5月始建，2005年6月18日竣工，使用面积1400平方米，可容纳100人居住，功能齐全，设施完善，现有来自江津、南川、岳池、广安、铜梁、潼南、隆昌、松坎等13个区市县的91名农民工入住，入住率已达到80%。根据进城务工的农民群体特点，街道将南岸区阳光公寓分割成34个居住房间。其中设置了18个家庭房，2个探亲房。人均居住面积约8平方米。为切实改善农民工生活环境，街道在公寓内开通了水、电、气、电话，并配套设置了图书阅览室、网络阅览室等。积极探索“因地制宜、政府投入、社区管理、以寓养寓”的阳光公寓建设管理模式，促进农民工住房保障工作。

#### （四）重庆市住房保障的目标

从2009年起到2011年，争取用三年时间，解决24.10万户城镇低收入住房困难家庭的住房问题。三年内，新增廉租住房房源20.40万套、新增发放租赁补贴3.70万户。新增廉租住房房源约917.63万 $m^2$ 。其中主城区新增廉租住房房源约265.26万 $m^2$ ，其他区县新增廉租住房房源约652.37万 $m^2$ 。全市廉租住房保障共需投入约122.48亿元，其中用于新增廉租住房房源107.49亿元，用于发放租赁补贴14.99亿元。按资金来源，中央补贴投入51.10亿元，市级投入23.27亿元，区县投入48.11亿元。

表 7-2 重庆市廉租住房规划2009~2011年年度工作进度表

年度	新增廉租住房套数 (单位: 万套)		新增廉租住房面积 (单位: 万m <sup>2</sup> )		租赁补贴发放 (单位: 户数)	
	主城区	其他区县	主城区	其他区县	主城区	其他区县
2009年度	0.97	7.13	43.82	320.49	3.09	4.87
2010年度	1.97	2.95	88.58	132.75	4.06	7.02
2011年度	2.95	4.43	132.86	199.13	1.11	2.59

资料来源:《2009—2011年重庆市廉租住房保障规划》。

### 三、常州市低收入阶层住房保障案例

#### (一) 常州市低收入阶层住房现状

国家统计局常州市城市社会经济调查队2006年9月份对市区低收入家庭住房、收入等情况调查的结果显示:截止2005年底,市区人均月收入在1000元(2005年度人均可支配收入的80%)以下、人均住房建筑面积18平方米以下的家庭户数约为48840户,其中人均月收入500元(2005年度人均可支配收入的40%)以下、人均住房建筑面积18平方米以下的家庭户数约为13800户。在这次调查中,有一部分家庭希望通过拆迁来改善住房条件,还有一部分家庭满足现状,不想改善居住环境,这样的家庭约占40.9%,同时综合考虑政府财政承受能力、城市发展水平、居民人均消费性支出、商品房市场价格等主要影响因素,对48840户数进行修正,确定我市要通过廉租住房、经济适用住房、公共租屋方式解决住房问题的困难家庭户数为28000户。其中:廉租住房8000户、经济适用住房17000户、公共租赁住房3000户。

据国家统计局常州市城市调查队2006年6月份对全市8260家企业住房公积金缴情况的调查结果显示,已建的1215家,占14.7%;未建的7045家,占85.3%。这些企业中参加养老保险的约有62.4万人,而住房公积金缴存人数仅19.5万人,比参加养老保险的少43万人。其中相当一部分是住房困难职工及外来务工

人员,他们对于缴存住房公积金的愿望比较迫切,希望利用住房公积金支付房租和贷款买房。据统计部门调查,常州市区(天宁、钟楼、戚墅堰、新北四个区)有近50万外来务工人员(在常居住半年以上,有固定工作)。调查显示,外来人员自建、自买住房的比例仅为5.3%,87.9%的外来人员租赁住房或寄住在就业单位的宿舍或施工现场,少数人散住在市民家中。

#### (二) 常州市住房保障工作开展概况

从1992年开始,常州就作为房改试点城市在全国率先建立起了住房公积金制度。同年,市房管局成立了常州市解危解困住房建设处正式开展经济适用房建设。从2000年开始,常州市开始试点实施廉租房制度,对低收入住房困难家庭实施实物配租和租金补贴。

2007年,常州市在全省率先出台并实施了《常州市市区住房保障规划(2007年—2011年)》,第一次通过政府规划来全面、系统的解决全市低收入家庭的住房困难。2009年年初,又在全省率先改革经济适用房保障方式,将住房保障与住房市场有机结合,变“暗补”为“明补”,变“补砖头”为“补人头”,全面实施经济适用房货币化补贴,对符合申请条件的购房家庭每户补贴8万元,申请家庭可以凭补贴证明在市区范围内任意楼盘选购一套新建成套普通商品房。2009年7月,常州市在全省又率先

出台了《常州市区公共租赁住房管理办法》，将不符合廉租房申请条件又买不起经济适用房的“夹心层”家庭和新就业人员也纳入住房保障，实现了住房保障体系的无缝对接。

常州市住房保障规划实施两年多来，已有10000多户低收入住房困难家庭落实了经济适用房保障，有5000多户低收入住房困难家庭享受了廉租房保障。而且，从2009年开始，常州市廉租房和经济适用房保障已经全面实现应保尽保。全市符合条件的家庭，只要提出申请，经过审核批准，不再需要摇号和轮候，有一户保一户，不受数量限制。

### （三）常州市住房保障工作中存在的困难和问题

在住房保障工作推进的过程中，也遇到了一系列问题。一是关于申请家庭的财产和收入认定问题。目前常州市住房保障在实际操作中，申请家庭的资格审核采取由其个人诚信申报，户口所在地街道办事处会同所在社区居委会，根据其所从事的社会劳动情况进行核定的办法，这当中存在很大的隐患，一是个人诚信无法考量，二是社区居委会无法具体掌握社区居民收入状况。正是由于仅仅认定收入就如此困难，住房保障管理部门仅仅依靠申请家庭所在单位和社区街道难以承担此项责任，所以目前对申请家庭的财产不作界定要求。申请家庭的财产和收入认定应该是一个多部门共同协作的工作，需要包括民政、公安（车辆管理）、劳动、金融、工商、税务等部门和机构的大力配合，这样才能防止富裕阶层抢占弱势群体的福利，使已经有能力拥有自己住房的人不再占用有限的保障性住房资源。

二是管理和退出机制问题。随着廉租住房实物配租家庭的增多，对这些家庭的管理难度越来越大，租金征收、物业管理、邻里纠纷等问题复杂多样。另外，实施住房保障的退出机制仍是一个难题，根据廉租住房实物配租家庭的管理

经验来看，尽管采取了逐步提高租金的办法来实行退出机制，但还是有少数家庭既不腾退房屋，又不按提高后的租金标准缴纳租金，甚至有极少数家庭根本不参加年审，对于这些家庭虽然可以用法律的途径强制他们退出，但法院也难以执行。为此，保障性住房的退出管理将是我们今后需研讨的重要课题。

三是低收入家庭的综合保障问题。在工作中发现，对于低收入家庭来说，住房困难往往只是其中的一个突出困难而已，疾病、失学、失业等问题也在困扰着他们，而且有一部分的家庭正是由于疾病等问题的困扰才卖掉唯一赖以安身的房产，我们虽然可以把这部分家庭纳入住房保障范围，但是并不能解决他们的全部困难，所以对于这些家庭的保障也需要政府各部门、社会各界的配合和支持。

### （四）常州市推进住房保障的工作措施

#### 1、建立无缝对接的住房保障体系

根据国家保障对象实行应保尽保的目标要求，参照兄弟城市收入控制标准，充分考虑常州市实际情况，按照收入、住房双控标准从严掌握，将人均住房面积低于18平方米（小康社会建设的住房面积指标30平方米的60%）和低于上一年度市人均可支配收入80%的家庭纳入经济适用住房、公共租赁住房、廉租住房的保障范围，并按照轻重缓急的顺序对保障对象实行梯度保障，科学合理地确定我市保障目标和住房保障规模，实现经济适用房、公共租赁住房和廉租住房保障体系的无缝对接。

同时，将城镇居民中人均住房面积低于18平方米（小康社会建设的住房面积指标30平方米的60%）的家庭细分为以下几个层次：一是最低收入家庭，指家庭人均收入在市人均可支配收入40%以下的家庭，实施廉租住房保障；二是低收入家庭，指家庭人均收入高于市人均可支配收入40%，低于市人均可支配收入60%的家庭，实施公共租赁住房和经济

适用住房保障。三是中等偏低收入家庭，指家庭人均收入高于市人均可支配收入60%，低于市人均可支配收入80%的家庭，实施经济适用住房保障。

住房保障工作的全面推行，需要具备成熟、可行的政策框架。2007年5月，常州市在全省率先出台了《常州市市区住房保障五年规划（2007年-2011年）》，提出用3~5年左右的时间，建立健全以廉租住房、经济适用住房和公共租赁住房为主要形式的住房保障制度，形成满足群众基本居住需求、具有常州特色的住房保障体系。配合住房保障规划的实施，市政府在2008年修订出台了《常州市市区廉租住房保障办法》、《常州市市区经济适用住房管理办法》，在2009年7月正式出台了《常州市市区公共租赁住房管理办法》，使得住房保障制度成龙配套，构成了廉租住房保障制度、公共租赁住房保障制度、经济适用住房保障制度全类型，低收入住房困难家庭全覆盖的完整政策体系。

## 2、健全相关政策法规和制度安排

常州市除了出台《常州市市区住房保障五年规划（2007年-2011年）》配合住房保障规划的实施，《常州市市区廉租住房保障办法》、《常州市经济适用住房管理办法》、《常州市市区公共租赁住房管理办法》等纲领性文件之外，我市还分别制订出台了《常州市市区廉租住房公共租赁住房配建办法》、《常州市市区廉租住房实物房源收购管理办法》、《关于为廉租住房租金补贴家庭建立租金补贴帐户的试行意见》、《常州市住房保障工作档案管理制度》、《常州市住房保障房屋资产管理制度》、《常州市市区住房保障资金归集使用和管理办法》、《常州市住房保障专项资金拨付和使用制度》等规范性文件。

## 3、示范性或重大保障工程项目的建设实施

为了有效处理好住房保障与房地产市场的关系，解决经济适用房建设周期较

长、不能兼顾被保障对象生活习惯和个性化需求等问题，2009年，我市作出了全面实施经济适用房货币化补贴的决策，变“补砖头”为“补人头”，对符合经济适用房保障条件的购房家庭每户补贴8万元，申请家庭可按照自身的不同需求在全市所有楼盘中自由选购一套普通商品住房。经济适用住房货币补贴工作实施大半年来，共受理申请6134户（是往年全年申请量的5倍），发放补贴资格认定书5034份，申请家庭已签约购房3813户，签约率达75.74%。经济适用房货币化补贴政策充分发挥了市场在资源配置中的基础性作用，大大提高了保障效率，满足了群众获得适当、体面住房的愿望，实现了住房市场与住房保障的有机结合。

为了有效筹集廉租住房和公共租赁住房实物房源，常州市通过集中建设、社会收购、项目配建多渠道筹集房源。其中，2009年，集中开工建设了金泽家园等6个廉租住房和公共租赁住房建设项目，筹集房源4000套；面向社会收购了近2000套二手房和商品房；同时，还专门出台了《常州市市区廉租住房公共租屋配建办法》及补充意见，规定市区包含有居住（住宅）性质用地的房地产开发项目中必须按住宅总建筑面积的3%分散配建廉租住房和公共租赁住房，房地产开发企业可以选择在本项目自行建设，也可以通过向政府缴纳廉租住房、公共租赁住房异地移建款的方式进行指标置换。目前，已有2个房地产开发项目落实了配建指标，配建了廉租住房和公共租赁住房5000平方米、缴纳了异地移建款3248万。2009年出让的4个房地产开发项目正在落实指标，预计能落实廉租住房和公共租赁住房2万平方米（或异地移建款7900万元左右），这些配建指标都将用于住房保障。

截止2009年9月，常州市廉租房、经济适用房保障已经应保尽保，申请家庭15500户，实际受益15500户。经济适用房、廉租房和公共租赁住房在建工程面积56万平方米、已完工面积40万平方米。

#### （五）常州市住房保障的近期及远期目标

近期目标：符合廉租住房、经济适用房申请条件的家庭应保尽保，对不符合廉租房条件又买不起经济适用房的“夹心层”住房困难家庭全部实施公共租赁住房保障。

远期目标：进一步扩大公共租赁住房保障范围，力争对不符合经济适用房条件又买不起商品房的“夹心层”家庭全部实施保障，尤其是对住房困难的“新就业人员”实施应保尽保。

## 第八章 中国住房保障制度建议

一、调整经济适用房的功能定位和运行机制，严格规范管理

(一) 将经济适用房作为过渡性住房保障政策选择

自1995年开始实施“国家安居工程”以来，全国经济适用房在缓解住房紧张方面取得了很大成效，同时也产生了很多负面效应。但是短期内经济适用房有其存在的必要性，主要原因有：(1) 政府直接参与市场供给，增加有效供给，缓解住房紧张；(2) 经济适用房可以调节供求关系，平抑房价上涨。

但从长期看，它与住房保障的宗旨背离，发达国家在早期住房供应严重缺乏的情况下较多采用此种方式，但目前国际主流的做法都由直接干预转变为间接干预，补贴方式向房租补贴转变，保障面也由宽变窄。因此，我们认为，解决住房短缺后经济适用房应逐步淡出，不应成为住房保障的主要方式。主要原因如下：(1) 对商品房供给产生“挤出效应”，不利于住房市场发展；(2) 助长市场不公平竞争，诱发寻租行为；(3) 一般地，住房保障水平随收入结构发展呈倒U型曲线，保障规模趋于下降。

(二) 转变经济适用房制度为双轨封闭运行

目前，我国保障性住房与商品化住房在一级市场分离，但经济适用房住满5年后

可以在二级市场交易，实际上保障性住房与商品化住房在二级市场是并轨的。在这种情况下，新增住房保障需求只能依靠政府增加保障性住房供给，从而加重政府财政负担，形成了住房保障的“黑洞”。因此，建议转变经济适用房制度，实行双轨封闭运行。商品化住房完全采取市场化方式运作，保障性住房在政策性轨道封闭运行。

在一级市场上，保障性住房的价格由政府参照房屋市场价格、建设成本确定基准价格，并根据楼层、朝向以及户型适当确定差价。

在二级市场上，政府将设立管理保障性住房的专门机构，统一管理二级市场上保障性住房的交易、使用、养护以及相关工作。要实现双轨运行，必须对二级市场交易行为进行严格控制，交易价格必须参考政府逐年发布的指导价，购买主体也必须是经过相关部门确定的保障性住房轮候序列中的家庭，不得擅自将保障性住房在二级市场上交易。

(三) 严格落实现行管理规定，规范分配管理

为使经济适用房的优惠政策切实落到低收入家庭，必须严格落实现行的管理规定，重点转好以下几个方面：一是要严格供应对象的审查制度，通过居委会、街道等机构的协助，采取公示、公告等方式，充分发挥社会各界特别是邻里监

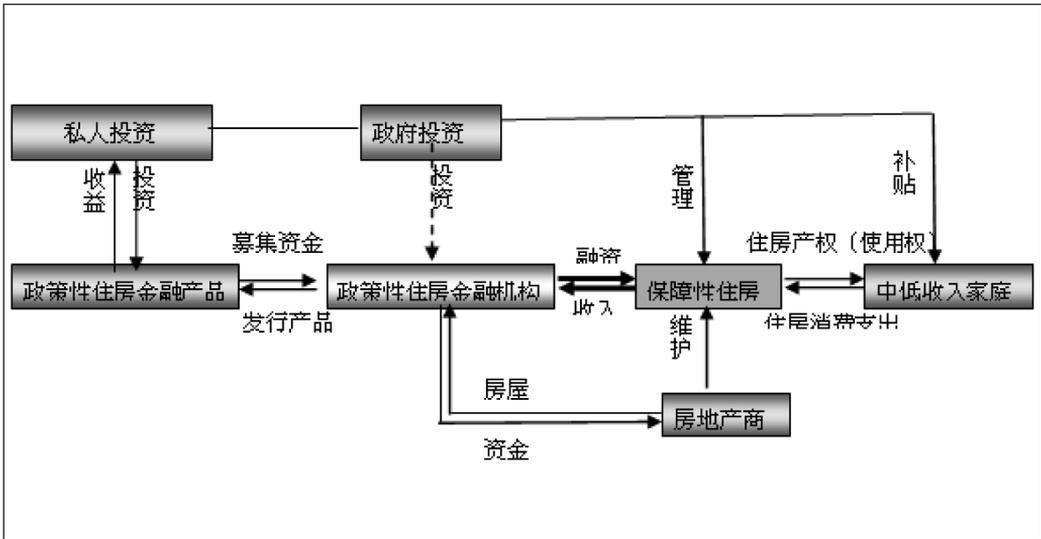


图8-1 住房保障投融资机制安排

从具体实践来看，可以采取以下措施作为住房保障金融创新的切入点：

督的优势，完善举报机制，确保将有限的资源供给给真正符合条件的低收入住房困难家庭；二是要严格执行建设标准，控制建设规模，经济适用房的套型建筑面积控制在60平方米左右，覆盖人口的比例一般不应超过20%的水平，以不含补贴的商品住宅市场不构成冲击无限度；三是要严格退出机制，对于超出低收入线的家庭限期退出经济适用房，对于骗购者要给与严肃处理，并于司法等相关部门协调、配合，对阻碍退出的违规行为实施有效的惩罚。

## 二、加强公共住房金融创新，完善投融资渠道

在住房保障工作中，仅仅依靠政府的力量是远远不够的，而应该形成利用社会资源支持住房保障的机制，实现资源充分合理利用，推动公共住房金融创新。

结合国外住房金融运作经验和我国国情，可以通过建立政策性住房金融机构的方式参与住房金融市场，使之成为为住房保障投融资提供便利的中介服务机构，为政府、房地产开发商、投资者和保障住房居民多方起到桥梁和沟通作

用。政府投资设立的政策性住房金融机构，主要职能是以保障性住房使用者的消费支出和未来收入设计政策性金融产品，在住房金融市场上发行保障性住房金融产品并向社会私人投资者募集资金，私人投资者从金融产品中获得投资收益。政策性住房金融机构将募集到的资金提供给开发商进行保障性住房的建设与维护。政府仅对保障性住房进行必要的管理并向中低收入家庭提供补贴，提升其购买保障性住房的能力，最终达到保障目的。具体运行机制为如图8-1。

### （一）发展公共住房资产投资信托基金

针对廉租房资金瓶颈，借鉴美国、香港等地的公共租赁住房金融体系，由政府部门下属机构来管理廉租房。一方面，该机构负责申请者的资格认定、轮侯等工作；另一方面，由该机构以发起人身份将来租金收入打包成标准证券合约在资本市场出售，增加流动性，为建设更多政策性租赁住房融资。

具体地，由政府将廉租房转移给特殊目的机构（SPV），然后SPV以廉租房汇集资产池，再以该资产池所产生的预期

现金流，即租金收入为支撑在金融市场上发行有价证券融资，最后用资产池所产生的现金流来支付所发行的有价证券的收益。考虑到廉租房租金收入较低但相对稳定，所发行的有价证券收益和风险都较低，可考虑作为机构投资者如社保基金、保险公司投资组合中控制风险的工具。

另外，廉租房只租不售的特点，可以考虑经营租赁、委托租赁等方式。若采用“租赁+信托”的方式，由廉租屋所有者与信托公司合作，将具有稳定性和连续性的租金应收款打包升级，设计成一种信托产品，让资本市场的投资者分享相关收益。

## （二）试点住宅增值参与证券

住宅增值参与证券（Home Appreciation Participation Note，简称HAPN）是一种将房价切割成“消费权”和“投资权”相对应的两部分，由购房者与投资者分别承担权义的金融工具。在HAPN架构下，购房者仅承担占房价约60%的“消费权”部分的价格，购房压力大大减轻；投资者则承担占房价约40%的“投资权”部分的价格，房价涨跌引起的盈利或损失均由投资者承担。

结合我国房地产市场的实际情况，土地升值是房屋增值的主要因素。在房地产市场成交量极度萎缩、居民购房能力不足时，可以借鉴HAPN的运作思路，将部分房屋的产权按一定比例分割为“土地权”和“房屋权”两部分。购房者只需通过贷款或一次性付清的方式购买“房屋权”，即可拥有房屋的使用权；“土地权”则由开发商、银行等金融机构、法人投资者或其他具有投资能力的投资者认购，并承担权益期内土地价值变动带来的盈亏。同时，购房者也可以根据自身收入状况，分批分次赎回房屋的“土地权”，赎回价格根据当时的土地市场价格商定。

住宅增值参与证券的试点可以有效缓解投资与消费之间的冲突、有效促进住房

市场回稳，通过市场方式解决一部分家庭的住房问题，缩小政府住房保障范围，减轻政府住房保障负担，从而间接起到促进住房保障的作用。此外，购房者资金负担能力得到改善，明显降低了支付负担和收入限制，住房需求得到满足，而房价下跌风险则转嫁给了投资者；开发商则可以借此出清闲置现房回笼资金，用于再投资或偿还现有债务。

## （三）优化住房公积金政策，拓展住房公积金用途

住房公积金制度要实现对所有就业者的全覆盖，使每一个劳动者通过参加住房公积金制度享有与基本住房需求相适应的资金保障。同时，要大力拓展住房公积金服务品种，使住房公积金能满足一个人就业以后不同人生阶段的住房消费需求，支持在租房、购建房、房屋维护、装修乃至以房养老等方面的融资安排，使住房金融融资功能伴随人的一生。

为克服“福利倒挂”，提升居民住房消费能力，参考新加坡的住房公积金制度，在现有住房公积金制度基础上，提高公积金缴存比例，并在企业所得税税前费用扣除、补充公积金个人所得税减免等方面给予优惠；同时增加公积金用途的灵活性，在住房消费方面，考虑将公积金用于租房、购房首付，提高居民住房支付能力，对于已经购买住房的居民可以将公积金用于教育、医疗等方面，以提高公积金的利用效率。

## 三、创建和谐混居模式，推动社会各阶层融合

### （一）以“点”嵌入代替“片”嵌入

目前上海市保障性住房主要采取“单独选址，集中建设”的方式。为提高城市土地经济效益，这些地块多位于地价较低的城市边缘地区。这种操作方式使低收入群体难以在城市空间资源分配中受益，并在客观上使保障性住房与其他商品住房在用地空间上形成分隔。这种模

式称为“片”嵌入，即以“片”的形式将保障性住房整片嵌入整个城区或以整栋形式嵌入某一社区，房屋在户型标准和地理位置上与一般商品房有所区别，但居住的和谐性和私密性不足，还容易出现居住分异和“贫民窟”现象。

为防止“贫民窟”的形成，可以借鉴美国和法国的经验，采取保障性住房混合建设的做法。也就是说，为了克服居住分异，更好地体现和谐居住理念，可创建新的和谐混居模式，由“片”嵌入转化为“点”嵌入。“点”嵌入是一种插花式的混合方式，即将单套的保障性住房以“点”的形式嵌入每栋楼房单元内，使同一栋住房内同时有市场性住房和保障性住房，房屋在户型标准、地理位置及建筑质量上保持同质。

“点”嵌入的插花式混合方式对保障性住房的管理提出了更高的要求，为适应这一和谐混居模式，需要对物业管理制度、房屋产权界定和房屋建设维护等多方面进行改进和创新，使新的混居模式更具操作性，能推广复制。

## （二）提高配建比例，加强各阶层的融合

根据《上海市经济适用房管理试行办法》的规定，上海市经济适用房的建设主要采取“单独选址、集中建设”的方式。此外，对于经济适用房的配建方式，规定了5%左右的配建比例，这一比例发达国家相比仍显得太低<sup>9</sup>。不利于各阶层对城市公共配套设施和小区环境的和谐共享，不利于各阶层的融合，有悖于和谐居住理念。因此建议适当增加配建比例，促进和谐社区的形成。

## 四、加快“补砖头”向“补人头”的转变，适度扩大保障范围

纵观西方各国保障性住房政策的工具演变，不难发现有这样的规律：西方各国大都经历了从“砖头补贴”向“人头补

贴”的转变；而且，随着经济的进一步发展，“人头补贴”手段具有独占的势头。这当然与这两种手段本身的优缺点有关，更是经济社会发展自然选择的结果。“人头补贴”方式的好处在于，可以直接转化为消费者的福利而不会转化为生产者剩余或产生效益流失。如果受益者的收入提高到一定的水平，政府可以适时停发这样的补贴。这种方式避免了补贴收益的固定化和永久化，既有利于提高政府的调控效率，也有利于提高市场配置资源的效率。

我国住房问题的解决与西方国家有很大的相似性。在进行住房制度改革、建立市场经济条件下住房新制度和保障新制度时，应在考虑本国国情的基础上借鉴国外的这一宝贵经验，审时度势，抓住机遇，注重“人头补贴”手段的运用，集思广益，潜心研究，设计出适宜的保障性住房政策模式。

对于中低收入家庭，应在提供政策税收优惠、金融支持或货币补贴的前提下，引导其购买、租用中低价位、中小套型普通商品住房。例如，对于“夹心层”家庭，即刚参加工作的小白领、公务员、新婚家庭等，按其现阶段的收入水平无力购买商品住宅的首付款，却具有较大的潜力在未来购买商品住宅，短期可以将其纳入住房补贴体系，长期则在其可以购买商品住宅时再给与一定的贴息减税，提高这类群体的住宅消费能力。

## 参考文献

- [1] Henry J. Cassidy, Barry Dennis, Tyler T. Yang: Home Appreciation Participation Notes: A Solution to Housing Affordability and the Current Mortgage Crisis. *International Real Estate Review*, 2008 Vol. 11 No. 2.
- [2] 成思危: 《中国城镇住房制度改革——目标模式与实施难点》, 民主与建设出版社, 1999年。
- [3] 丛诚: 《中国住房和公积金制度发展大纲》, 上海辞书出版社, 2008年。
- [4] 贾康, 刘军民: 《中国住房制度改革问题研究》, 经济科学出版社, 2007年。
- [5] 建设部课题组: 《住房、住房制度改革和房地产市场专题研究》, 中国建筑工业出版社, 2007年。
- [6] 李勇辉: 《城镇居民住宅消费保障制度》, 中国经济出版社, 2005年。
- [7] 龙奋杰: 《中国主要城市住宅市场差异的经济分析》, 清华大学出版社, 2008年。
- [8] 姚玲珍: 《中国公共住房政策模式研究》, 上海财经大学出版社, 2003年。
- [9] 陈杰: “中国住房公积金制度的历史与改革思路”, 载《党政干部学刊》, 2009年第4期。
- [10] 陈琳, 谭建辉, 吴开泽: “中低收入人群住房问题实证研究——以广州市为例”, 载《广州大学学报(社会科学版)》, 2007年第12期。
- [11] 董藩: “完善住房保障模式必须遵循的原则”, 载《城乡建设》, 2008年第4期。
- [12] 刘维新: “体制与制度创新”是经济适用房改革的必然选择”, 载《中国房地产金融》, 2007年第2期。
- [13] 刘造林、李姗、刘寅喆: “我国货币政策对房地产投资影响的实证分析”, 载《北方经济》, 2008年第6期。
- [14] 钱瑛瑛: “中国住房保障政策研究——经济适用房与廉租住房”, 载《中国房地产》, 2003年第8期。
- [15] 魏立华, 李志刚: “中国城市低收入阶层的住房困境及其改善模式”, 载《城市规划学刊》, 2006年第2期。

- [16] 杨振华：“住区建设廉租房建设的现状与思考”，载《北京规划建设》，2002年第6期。
- [17] 姚玲珍：“上海公共住房政策模式研究”，载《中国房地产研究》，2003年第3期。
- [18] 张恩逸：“住房公积金制度在住房保障中应发挥主导作用”，载《宏观经济研究》，2008年第6期。
- [19] 张泓铭. 廉租房制度的实物指向不能含糊”，载《中国房地产》，2008年第2期。
- [20] 张锐：“我国政府住房保障支出水平分析”，载《山西财经大学学报》，2007年第1期。
- [21] 张伟，黄永美：“对完善我国现行住房保障体系的几点思考”，载《西南农业大学学报（社会科学版）》，2007年第1期。
- [22] 张翼，薛进军：“中国的阶层结构与收入不平等”，载《甘肃社会科学》，2009年第1期。
- [23] 张昭，陈兀梧：“人口因素对中国房地产行业波动的影响及预测分析”，载《金融经济》，2009年08期。
- [24] 中国社会科学院“中国社会结构变迁研究”课题组：《当代中国社会阶层研究报告》，社科文献出版社，2001年。
- [25] 中国房地产信息网：<http://www.crei.cn>
- [26] 《中国房地产统计年鉴（2000-2008）》

全球城市经济论坛 出版系列

书号ISBN:978-92-1-132256-9  
系列书号ISBN(series):978-92-1-132027-5  
联合国人居署书号HS: HS/141/10C

**UN**  **HABITAT**

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME

P.O.Box 30030,Nairobi 00100,Kenya;

Tel: +254-20-7623120;

Fax: +254-20-76234266/7 (Central office)

[infohabitat@unhabitat.org](mailto:infohabitat@unhabitat.org)

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)