

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 13220051300605

UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

公共住房供给与地方政府行为

——以深圳市为例

Public Housing Supply and Local Governments' Behaviors

—Taking the Case of Shenzhen

孙 小 勇

指导教师姓名: 王 云 萍 教授

专业名称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2 0 0 8 年 4 月

论文答辩日期: 2 0 0 8 年 月

学位授予日期: 2 0 0 8 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2008年4月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。  
本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕



## 内容摘要

住房问题是世界性难题，住房问题的核心是居民住房消费支付能力的不足。这个观点隐含了这样一个事实，即大量中、低收入家庭的支付能力与具有适宜标准的住房价格之间存在着巨大的鸿沟，这是住房问题的症结所在，也是公共住房问题产生的根本原因，还是各国政府干预住房市场的主要原因。所以世界上几乎所有国家政府的各级政府都在不同程度上为住房供应提供政策支持，为中低收入家庭解决住房问题提供帮助。无论是发达国家，还是经济相对落后的发展中国家，没有哪个国家的全体社会成员全部是以自己购买住房来实现各自的居住愿望，世界上任何一个国家均存在着需要在政府建立的社会保障体系中解决住房问题的一部分居民，即各国政府均无一例外地发展过公共住房。

在市场经济条件下，公共住房能否有效供给取决于地方政府的行为。地方政府在我国一方面是国家行政序列中的一个环节，另一方面是地方经济的投资人和保护人。这种双重身份使得地方政府在公共物品供给中居于特殊地位，它既是中央政府的执行者，又是各区域公共物品提供的主导者。本论文将地方政府行为纳入公共住房这一特殊公共物品供给进程的分析视野，并选取深圳市作为个案，考察公共住房供应进程中的地方政府行为，对地方政府公共住房供给的相关理论及深圳市的公共住房供应情况进行分析，得出影响地方政府公共住房供给的主要因素，最后通过对国内外地方政府在推动公共住房供给中行为的比较，提出了优化我国地方政府公共住房供应行为的措施。

**关键词：**公共住房；地方政府；深圳公共住房

## Abstract

Housing problem is globally recognized, and the kernel of the problem was insufficient housing consumption capacity of residents. This viewpoint implies the fact that a great gulf lay between the payment capability of large number of low-income families and the appropriate standards of housing prices, This is not only the crux of the problem of housing, but also the root causes of public housing problem. Because of that, Governments intervene in the housing market. So governments, at all levels, almost all around the world provide policy support in varying degrees for the supply of housing to help the low-income families solve the housing problem. No country, which includes both developed, or the relatively backward economies of developing countries, of all members of society realize their aspirations of living through the purchase of housing. There are always some residents whose housing problems need to be resolved with the help of all the countries around the world there are a part of the social security system established by government. In other words, all government developed public housing.

In a market economy, the effectiveness of public housing supply depends on the behavior of local governments. On the one hand, local governments of our country is a link in national administrative sequence, on the other hand, they are responsible for the investment and protection of local economy. This dual role makes the local government s live in the special status in the supply of public good. Because they are not only the executives of the central government, but also act out the role of the dominating in regional public goods supply. I brought by this thesis local government's behavior into the process of public housing supply, and selected Shenzhen as a case, to inspect local government's behaviors in the process of public housing supply. Through the analysis of the theory of local government's public housing and Shenzhen City's public housing supply, I figure out the factors, which mainly influence the supply local government's public housing supply. Finally, I tried to put forward optimization measures of China's local governments of the public housing supply by comparing the behaviors of domestic and foreign local governments in promoting the supply of public housing.

**Keywords:** public housing; local governments; Shenzhen City's public housing

## 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 引 言.....                      | 1  |
| 一、 地方政府公共住房供应的理论分析.....       | 1  |
| (一) 住房与公共住房.....              | 1  |
| (二) 公共住房政策与模式比较.....          | 6  |
| (三) 我国公共住房供应模式.....           | 8  |
| (四) 公共住房供给中的地方政府行为因素分析.....   | 11 |
| 二、 深圳市的公共住房供应.....            | 16 |
| (一) 深圳市公共住房供应情况回顾.....        | 16 |
| (二) 影响深圳市公共住房供应的因素分析.....     | 20 |
| 三、 公共住房供应中的地方政府行为优化.....      | 29 |
| (一) 国外公共住房供应中政府行为优化的启示.....   | 29 |
| (二) 我国公共住房供应中地方政府行为的优化措施..... | 33 |
| 结语.....                       | 40 |
| 参考文献.....                     | 41 |
| 后记.....                       | 44 |

# Contents

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduction</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>I An Analysis of the Theories about Local Government's Public Housing Supply</b> .....     | <b>1</b>  |
| 1. Housing and Public Housing.....  | 1         |
| 2. A Comparison of Public Housing Policies and Models.....                                    | 6         |
| 3. China's Models of Public Housing Supply.....   | 8         |
| 4. Local Government Behaviors in Public Housing Supply.....                                   | 11        |
| <b>II Shenzhen's Public Housing Supply</b> .....  | <b>16</b> |
| 1. Recalling the Public Housing Supply of Shenzhen.....                                       | 16        |
| 2. An Analysis of the Factors Influencing the Shenzhen's Public Housing Supply.....           | 20        |
| <b>III Optimizing of Local Government's Behavior in Public Housing Supply</b> .....           | <b>29</b> |
| 1. Experiences of Local government's Behavior Optimization From Other Countries.....          | 29        |
| 2. Optimization Measures of Local Government's Behavior in China's Public Housing Supply..... | 33        |
| <b>Conclusion</b> .....   | <b>40</b> |
| <b>Bibliography</b> .....   | <b>41</b> |
| <b>Postscript</b> .....   | <b>44</b> |

## 引言

住房问题是现代城市社会问题之一，是城市化与工业化的产物。城市作为经济效益的聚集地，工业和人口在城市高度集中，产生了对城市土地和住房供给的巨大需求，形成了住房供应的绝对短缺，导致住房价格上涨，而住房价格大大地高于中低收入家庭的支付能力又产生住房有效需求不足问题。这两大问题导致大批贫民生活在拥挤不堪的贫民窟中，并由此产生了疾病、犯罪、社会规范和社会道德约束力下降等一系列严重的社会问题，危害了整个社会的经济发展和政治安定。政府在解决这些由住房引起的社会问题的过程中逐步形成了公共住房供应这一机制。

中国公共住房是伴随着中国经济体制改革在住房商品化和住房公积金制度改革的过程中不断发展和完善的，总体上经历了由政府直接调控和非商品化为基础的住房福利政策模式，向政府间接调控和商品化为基础的政策模式转变的过程<sup>①</sup>。自1979年起，经过近20多年的城镇住房制度改革，我国居民的住房水平和住房条件已经有了较大的改善。以深圳为例，自经济特区建立以来，城市住房迅速发展，依据《深圳市国民经济和社会发展第十一个五年总体规划》，2010年深圳市常住人口将达到900万，人均住房使用面积将不低于25平方米。<sup>②</sup>即从1980年到2010年，特区人均居住面积由6.60平方米增加到25平方米。但是急剧城市化和工业化，新增人口、外来人口和流动人口数量越发庞大，深圳市846.43万常住人口中，非户籍人口数量为649.6万人，所占比重76.7%，<sup>③</sup>由此引发了当前巨大的住房矛盾，与此同时，我国住房的保障功能落实并不到位，从而使得中低收入家庭难以承担高房价。所以，解决这一问题，必须强调解决中低收入阶层住房问题的公共住房供给的必要。

①王行、路惠民：公共住房问题的探讨[J]，江苏建筑，2007，(10)。

②深圳商报：《深圳5年内将建房69万套》[N]，2006-08-19。

③《深圳市2006年国民经济和社会发展统计公报》[Z]，2007。

## 一、地方政府公共住房供给的理论分析

### (一) 住房与公共住房

#### 1. 住房与住房问题

##### (1) 住房及其特殊的商品属性

住房是人类生存的基本条件，自有人类以来，人们就将其 1/3 的时间在住房中度过。而且，只要人类存在一天，就离不开对住房的需要。住房是人类生存的必需品，也是一个社会走向小康与和谐的基础。联合国 1988 年通过的《到 2000 年全球住房战略》界定了适当的住房的概念，提出所谓适当的住房，应该是：足够隐私、足够的空间、足够的安全保障、充足的采光和通风、适当的基础设施及与工作和基础服务设施相联系的适当位置——所有这些的费用都应合理。<sup>①</sup>

住房作为商品有其独特之处。住房市场上的价格构成、交易手段以及供求平衡的实现条件比一般市场要复杂得多，并表现出以下特征：住房市场的有限开放性；住房市场的地域性、层次性和价格差别性；住房市场交易是非物流的交易；住房市场上投资性和投机性同时存在。这些特征决定了政府对住房市场的关注和调节必然大于一般市场。一般情况下，在市场可以发挥功效、可以自发调节的场合，政府会放手给企业以自由竞争的机会；但在市场不能有效配置资源或无法保证公平的情况下，政府则会利用职权发挥调节市场的作用。为了纠正市场失灵，提高住房资源的使用效率，改善社会分配的公允性，以维护社会的稳定，促进社会经济的发展，政府往往要对住房市场进行干预。这种干预是政府根据本国社会经济的宏观目标，通过法律、政策、经济等手段对整个住房市场的供求状况进行控制和调节的方法，也是国家住房政策在住房市场中的具体实施过程。国家干预市场的目的在于指导市场行为，一方面刺激住房建设和居民消费的增加；另一方面又要帮助中低收入者在各种优惠的政策指导下取得自己的住房，从而体现社会的公平性并实现住房资源的有效利用。<sup>②</sup>

<sup>①</sup>搜房网：《住房的意义》[EB/01]，<http://www.soufun.com/news/2003-08-06/183130.htm>，2003-08-06。

<sup>②</sup>陈星：从住房市场的特点看政府对住房市场的干预和作用[J]，社会学研究，1998，(6)。

## (2) 住房问题

住房问题是世界各国政府共同面临的难题。从世界各国住房发展的实践中可以发现，住房问题的焦点主要集中于两个方面<sup>①</sup>：

一方面，我们通常所说的住房问题，从住房的空间分布和聚集形态角度，主要指城市住房问题，尤其是人口密集的大中城市的住房问题。因为人口密集的城市中的住房问题远比乡村中的住房问题要复杂得多，住房建设已从住房本身的建设扩展为城市土地开发、交通、城市基础设施和住宅区配套设施等复杂的综合开发建设。事实上，作为18世纪产业革命产物的城市住房问题，是与全球性的城市化历史进程密切相关。而所谓住房问题，正如恩格斯在其《论住宅问题》中所提出的，“住宅缺乏现象”是大工业发展和城市发展的产物。由于住房问题伴随着工业化和继之而起的城市化发展而产生，并日渐严重，迄今为止，世界上几乎没有哪个国家能不经历住房短缺的痛苦折磨而完成工业化和城市化。所以，住房问题的产生与城市的发展，尤其是现代城市的发展密切相关。

另一方面，一般所说的住房问题，从住房供应的对象和需求的主体角度看，主要是指中低收入阶层的住房问题。从广义角度，中低收入阶层是统计概念，即国家或城市中收入统计中位数以下的居民阶层，一般包括低收入和中等偏下收入两个阶层。这种意义上的中低收入阶层绝对地存在于各个国家或城市，在市场经济发达国家中，由于收入分层更趋显性化，他们与中等收入以上阶层的收入差异更大。从狭义角度，住房政策意义上的中低收入阶层指政府根据各社会阶层收入水平与房价（房租）水平的相对状况，通过特定的住房发展计划给予住房补贴，以通过收入再分配帮助其实现住房权利的政策目标群。

### 2. 公共住房及其基本特征

从本质的意义上说，住房问题从质量和数量两方面反映着对居住这一人类基本需求的满足状况。在以住房市场为基础的住房分配体系中，即在住房被作为商品租、售的条件下，人们对于住房质量和数量的要求取决于其对住房的支付能力，住房的价格和住户的支付能力始终是住房问题的核心。上述观点隐含着一个不可回避的严重问题是，大量的中低收入者的支付能力与具有适宜的住房标准的

<sup>①</sup>田东海：《住房政策：国际经验借鉴和中国现实选择》，北京：清华大学出版社，1998年，第1页。

住房价格之间存在着巨大的鸿沟，这也是各国政府干预住房市场的主要原因。因此，世界各国政府几乎都无一例外地在不同程度上为中低收入阶层解决住房问题提供帮助，政府在解决中低收入阶层住房问题中承担了重要的社会责任和经济责任。

对于我国的公共部门而言，在适合市场化的领域约束权力，不要“与民争利”；而在公共服务领域履行责任，不要把它推卸给“市场”。<sup>①</sup>市场化的方式不可能解决所有人的住房问题，住房也从来不仅仅是市场的产品。作为基本生活资料的不动产，住房不可能无限制地克隆，在人口地少的我国尤其突出，从而决定房地产市场不可能是完全竞争的市场；住房作为必需的消费品，同时是存在较大预期利润的投资品，其价格的公平并不能仅由市场的供需来衡量，在城市化产生大量住房需求与土地供给紧张的我国尤其如此。

因此，住房是某种意义上的准公共产品，它的提供必须有公共政策的干预，除了确保房地产业资源的优化配置与市场价格的公平合理之外，还应有公共住房的提供——由政府直接投资建造或以一定方式对建房机构提供补助、由建房机构建设，并以较低价格、租金向中低收入家庭进行出售、出租。

于是，我们可以将公共住房定义如下：为了解决中低收入阶层居民居住问题，由政府直接投资建造或由政府以一定方式对建房机构提供补助、由建房机构建设，并以较低价格或租金向中、低收入家庭进行出售或出租的住房。<sup>②</sup>概括起来，公共住房的特征主要表现在：

### （1）政府的干预性

公共住房问题是一个重大的社会经济问题，属社会保障体系的内容，一定需要政府予以支持。<sup>③</sup>住房是一种特殊商品，它不仅具有外部性，而且具有准公共物品的属性。

公共产品的提供方式一般有公共提供、私人提供、混合提供三种。<sup>④</sup>公共提供是指政府无偿地把公共产品提供给社会，满足包括纳税人在内的全体公民的公共消费需要。公共提供是体现公共产品特征的公共产品提供的基本方式。私人提

<sup>①</sup>秦晖：《关于穷人住房问题的思考》[J]，乡音，2006，（9）。

<sup>②</sup>王鸿春、张晓冰：《住房保障的国际镜鉴》[J]，瞭望，2007，（24）。

<sup>③</sup>成思危：《中国城镇住房制度改革-目标模式实施难点》[M]，北京：民主建设出版社，1999，第11页。

<sup>④</sup>朱柏铭：《公共经济学》（第一版）[M]，杭州：浙江大学出版社，2003，第5页。

供是指政府通过市场提供产品或服务,按市场规则进行。混合提供是指政府以成本为基础,以非盈利的方式提供公共产品,主要是准公共产品<sup>①</sup>产品不同的生产方式和提供方式,可以形成不同的组合,包括:公共生产,公共提供;公共生产,混合提供;私人生产,私人提供;私人生产,混合提供等。市场机制不能解决外部性、垄断、公共物品和收入分配提供等问题。<sup>②</sup>因此,公共住房作为一种特殊的准公共产品式从理论上讲可以通过以上方式给予提供。

## (2) 供应对象的确定性

建立社会住房保障制度的目的,是为了解决中低收入家庭的住房问题。保障性住房,并不是全民都享有的福利。我国现行的经济适用房制度,最大的问题就是如何对申请人进行资格审定的问题,正是因为这方面存在漏洞,使得一部分高收入群体也购买了经济适用房,群众对这个现象抱有不满意情绪。这也是学术界对1998年以来我国经济适用房制度提出的最尖锐的批评。

房改中的高收入家庭是指经济收入较高,有能力以市场价购租住房的家庭。中低收入家庭指经济收入一般,无能力按市场价购、租住房的家庭。由于各地社会经济发展情况不同,确定高收入家庭和中低收入家庭的界限标准及办法,由各地政府制定。如2007年深圳市在《关于进一步促进我市住房保障工作的若干意见》对申请人的家庭经济状况作了严格规定。经济适用房的申请人,2006年至2007年申请家庭人均年可支配收入连续两年低于23252元,申请家庭总资产不超过28万元。<sup>③</sup>

## (3) 分配标准的复杂性

从住房分配的过程来看,公共住房分配主要以家庭收入、家庭人口规模、家庭特征和已有资产及其居住状况为主要依据,形成分配和轮候排队系统。这一过程远远比居民通过自身的努力进行购房或建房要复杂。

对于公共住房分配,英美等国都曾制定过相应的申请标准。英国的公共住房配给政策由严密繁杂的资格标准和优先对待系统组成。这种配给政策从早期“先来先服务”的简单体系,发展为复杂的以“分数”为标准评价住房需求的排队体

①朱柏铭:《公共经济学》(第一版)[M],杭州:浙江大学出版社,2003,第8页。

②姚玲珍:《中国公共住房政策模式研究》(第一版)[M],上海:上海财经大学出版社,2003,第23页。

③深圳市人民政府:《关于进一步促进我市住房保障工作的若干意见》[Z],2007。

系。如对拥挤户、病人或残疾人、居住在低于居住标准住宅中的住户和军人等加分，按申请等候名单上的等候时间长短加分等。<sup>①</sup>如深圳市保障房的供应对象在以申请人家庭收入作为主要经济性指标的同时，还辅以大量的社会性和政治性指标。前者如婚姻状况，共同申请人亲缘关系；后者有户籍状况，有无违反国家计划生育政策等等。<sup>②</sup>

#### （4）价格的低廉性

公共住房的供应具有社会保障性质，是完全意义上的政府行为，这就决定了其在静安社管理上区别于其他住宅，实行严格管理下的封闭运行，包括：资金运作的封闭性。必须保证国家建设资金投入、产出的封闭运作，资金和资产均不得移作他用；市场管理的封闭性

从住房流通过程来看，公共住房既包括低于市场价格出售并对转售有限制的政府投资或补贴建设的住房，也包括以低于市场租金出租的政府投资和补贴的住房。因此，从价格机制看，公共住房是指低于市场价格租售的住房，深圳市 2007 年面向社会低收入家庭提供的保障性住房共 6006 套，其价格区间为 3161 元/平方米—5480 元/平方米，<sup>③</sup>远低于 2008 年 2 月份深圳商品住宅成交均价为 14600 元/平方米。<sup>④</sup>其差价主要源于政府在土地供应、房租和税收等方面的政策性补贴。

## （二）公共住房政策与模式比较

### 1. 住房制度与模式

公共住房问题虽然是城市化进程中面临的一个共性问题，世界各国因资源条件的不同，经济发展程度的高低，都市化进程的快慢，社会政治文化背景的相异等因素的影响，在解决住房问题方面有许多各具特色的作法。他们在政策制定、发展模式、保障对象、表现形式等方面都存在差异。不同国家在住房资源分配上有许多不同的方式和模式。归纳起来，这些模式有两个最基本的类型：政府主导的公共模式和市场主导的市场模式。

#### （1）公共模式

①杨广宏：《如何分配公共住房？》[EB/01]，<http://sz.Focus.cn/news/2007-08-23/356078.html>。

②深圳市人民政府：《关于进一步促进我市住房保障工作的若干意见》[Z]，2007。

③深圳市人民政府：《关于进一步促进我市住房保障工作的若干意见》[Z]，2007。

④中国指数研究院（华南分院）：《2008 年 2 月深圳市房地产市场总体行情》[EB/01]，搜房网，2008-03-21。

“公共模式”，是指以政府调节、分配为主导的一种住房制度，政府成为一个大发展商，建造大量公共住房，领导、支配整个地区的住房市场，而私营住房处于一个被动辅助的位置，与其同时政府亦利用公共住房的资源，解决不同经济收入之阶层各自的居住问题。

以政府调节、分配为主导的公共模式具有以下三个特点：第一，政府率先建立一个庞大的公共住房网络，政府负责策划、建造、管理、租赁或出售这些公共住房。第二，政府建屋的数量和比率使政府成为一个极具影响力的发展商，对整个地区的住房供应和分配起了一个领导作用。这个领导地位使私人建设发展商和私营住房市场处于一个被动辅助的位置。第三，政府积极介入住房市场，以不妨碍或不抵触自由市场经济发展规律为原则和基础，政府作为一个住房的大发展商，生产有一定市场竞争能力的公共租赁或售卖的住房，政府不能运用行政手段阻碍私人发展商投资私人住房发展。与其同时在公共住房政策内存有不同层次的住房津贴，以使不同经济收入之阶层能够获得一定水平的住房条件，以解决不同程度的住房问题。

从实际情况来看，公共模式有其优点及缺点，其优点是：第一，由政府主导发展，不存在自由市场失效所导致的社会不公平现象。第二，市民基本上都能获得居所，保障了民生，稳定政治经济的发展。但是，公共模式也有其缺点：第一，由于政府把住房视为社会福利和社会保障政策的主要部分，为满足市民之长远住房需要，必须订定长远的住房政策，政府将投资大量资源，因此背负着一个沉重的包袱。第二，这样一个全民依靠的住房政策，必须有一个有能力、有效率的政府来配合，否则便容易产生弊病，如以私谋房，分配不平等等。我国计划经济下长期实行住房实物分配，公房租金低，租不养房，加以政府财力不足，无法大量建房，造成恶性循环，居住条件难以改善。从上世纪 80 年代起，随着福利分房旧体制被打破，房改一经启动即呈加速状态，房地产业空前繁荣。经过 20 年的房改，住房商品化、社会化问题得到了较好的解决。然而，在人民居住条件大为改善的同时，房价上涨过快带来了新的问题。

## **(2) 市场模式**

“市场模式”是指依靠自由市场的供求关系决定，由市场发展商兴建住房为主导的住房制度，利用住房市场的资源以满足市民对住房的需求。至于公共住房，则无论是租赁或出售，其主要角色旨在以最低限度被动地介入住房市场，针对部

分低收入而没有能力购买私人住房的公民提供廉价的住所。

归纳起来,私人发展为主导的住房制度有以下三个特点:第一,开发商(特别是大型的开发商)在住房供应、分配、建筑和价格的订立上起了一个领导性的作用。第二,政府只负责一个有限度的公共住房供应,其主要功能是协助社会中低收入阶层解决居住问题。第三,住房的分配和生产主要是依赖自由市场,政府兴建的住房则主要用非市场方法(社会需要)来分配,而且只占整体住房的小部分。

市场模式的住房制度,由于是由市场自由调节为主导,根据经济原理的供求原则为基础,市场基本上是被视为住房分配最有效的机制,政府只负责有限的住房生产和分配,主要是针对中低收入家庭而已。但是,正如市场经济的发展规律,当住房市场发展到垄断的阶段,经济力量只集中在少数人手中,住房资源的分配因此便显得不平均,单纯市场机制便不足以公平地解决社会住房问题,政府干预的加强成为一个趋势。

以公共住房的覆盖面来看,美国采取的是以“市场为主、适度保障”为原则,公共住房只覆盖占总人口比例 15% 以下的中低收入家庭;新加坡的组屋政策覆盖了 85% 的居民;而瑞典的公益住房则面向所有公民,并不仅限于低收入家庭。从政府介入公共住房的方式来看,各国的方式也有区别,有的直接兴建公共住房,有的通过优惠政策鼓励开发商建设公共住房,有的鼓励居民合作建设住房,有的则通过补贴等多种方式实现居民的住房保障。<sup>①</sup>

从大多数发达国家的情况看,在住房供应方式方面,当住房严重短缺时,各国政府都采取大规模的国家干预政策,政府直接投资或补贴建设公共住房。随着全国性住房短缺问题得到缓解以致消失,大规模国家干预政策不再适宜,取而代之是发挥市场机制的弹性和选择性,鼓励运用市场机制解决居民的居住问题,改善居民的居住状况,政府只解决地区性和特殊阶层的住房需求。

### (三) 我国公共住房供应模式

我国改革开放全面推进和社会主义市场经济基本确立的背景下,经过 20 多年住房制度的改革和发展,住房市场已经成为我国国民经济的重要组成部分,也是场体系中较为活跃的专门领域,市场模式随着这一浪潮成为我国住房供应的主

<sup>①</sup>王荔珏:《老百姓的心定了》[N],广州日报,2007-08-24。

导模式。

公共住房的供给方面,我国的公共住房政策体系主要是通过建立住房供应体系来实现的。在1998年6月全国住宅建设与房改工作会议上,政府提出对不同收入家庭实行不同的住房供应政策,建立和完善以经济适用房为主的住房供应体系。<sup>①</sup>其中,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房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。为了与国家住宅供给的宏观政策相配合,住房供给结构的市场细分,要充分体现国家建立新住宅供给体系的需要,以市场需求、住宅性质、面向对象及其运作方法为出发点。可见,从供给的角度来讲,我国是要建立起一套公共住房的供应体系,这个体系中的两大重要组成部分就是:经济适用住房和廉租房。

### 1. 经济适用住房

最早对经济适用住房的权威解释出自于1994年建设部、国务院住房制度改革领导小组和财政部关于印发《城镇经济适用住房建设管理办法》的通知中,其中的第三条规定:“经济适用住房是指以中低收入家庭住房困难户为供应对象,并按国家住宅建设标准(不含别墅、高级公寓、外销住宅)建设的普通住宅。”<sup>②</sup>由于当时经济适用住房政策刚刚提出,很多方面还不完备,这个定义并未突出经济适用住房享受政府政策扶持的性质,定位还比较模糊。

1998年国务院发布《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》,标志着经济适用住房政策正式确立并全面启动。但从国家有关经济适用住房建设管理的各个政策文件中也不能找到其明确的定义。

2002年底由国家计委和建设部下发的《经济适用住房价格管理办法》对经济适用住房的概念作了明确的说明,其中的第三条指出:“本办法所称经济适用住房,是指纳入政府经济适用住房建设计划,建设用地实行行政划拨,享受政府提供的优惠政策,向城镇中低收入家庭供应的普通居民住房。”<sup>③</sup>这条定义与现在的政策相一致,较准确地反映了目前经济适用住房的性质和特点,但其主要指的是按照《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》<sup>④</sup>里

①国务院:《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》[Z],1998。

②建设部、国务院住房制度改革领导小组、财政部:《城镇经济适用住房建设管理办法》[Z],1994。

③国家计委、建设部:《经济适用住房价格管理办法》[Z],2002。

④国务院:《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》[Z],1998。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

廈門大學博碩