



中国住房观察 与国际比较（第二版）

郝益东 著

中国建筑工业出版社

中国住房观察 与国际比较

(第二版)

郝益东 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国住房观察与国际比较/郝益东著. —2 版. —北京: 中国建筑工业出版社, 2010

ISBN 978-7-112-12216-5

I. 中… II. 郝… III. 住宅-经济政策-研究-中国
IV. F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 120843 号

责任编辑: 张振光 杜一鸣

责任设计: 董建平

责任校对: 王金珠 刘 钰

中国住房观察与国际比较

(第二版)

郝益东 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京富生印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 18½ 字数: 560 千字

2010 年 8 月第二版 2010 年 8 月第三次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978-7-112-12216-5

(19467)

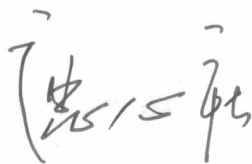
版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

第二版序

国土资源部副部长
国家土地副总督察



近年来，住房和房价问题成为我国经济社会发展的一个热点，引起了社会方方面面的高度关注。国家多次出台房地产调控措施，规范市场秩序，稳定住房价格，努力为人民群众创造更好的住房条件。但是，由于特殊的国情和历史条件的局限，决定了全面、合理解决我国住房问题的复杂性和艰巨性。全面实现人民群众“住有所居”的目标任重道远。

探究住房问题产生的根源，有着深刻的经济、社会发展原因。这些长期累积的问题，不仅制约科学发展，也影响社会和谐。切实解决好新形势下的住房问题，保障人民群众安居乐业，需要各级各部门从实际出发，制定针对性强的政策和措施。同时也需要加强理论研究，揭示客观规律，总结国内外历史经验教训，走出一条具有中国特色的房地产发展道路。

去年9月，收到了郝益东同志的《中国住房观察与国际比较》，感到它是一部内容翔实、条理清晰、视角多维，理论性和实践性都很强的专著。更为欣喜的是，作者在去年第一版的基础上，根据形势的发展和读者的要求，这次再版时，又增加了住房与土地、法制保障、最优住房模式三章，内容更为全面翔实。书中对“从地权公平到住房公平”的论述，对我

国土地制度的形成及发展从实用角度出发，给予系统介绍，在对城市土地市场发展历程分析及其市场机制诠释的基础上，对房价的形成、房价与地价关系、“土地财政”等作了系统阐述，并就如何完善我国住房土地供应制度提出了很好的意见和建议。

本书对当前热议的住房和土地问题可起到提供史料、理清思路、辨析时弊，探讨解决途径的作用。当然，书中的一些观点还值得有关学者和专家商榷，需进一步完善丰富。一些意见和建议还有待有关部门深入研究，形成可操作的政策措施。我和益东同志有两次在中央党校和国家行政学院共同学习的机会，对他在繁忙的工作之余，对相关重大问题的深入研究和探索深表敬佩。衷心希望社会各界都来关心和支持我国的土地和住房事业，使人民群众都能住有所居。

二〇一〇年五月十六日

序

全 国 政 协 常 委
政协人口资源环境委员会副主任
中国房地产研究会会长
原 建 设 部 副 部 长

刘志峰

住房问题是重要的民生问题，也是重要的经济问题。建立健全住房保障制度、解决好中低收入家庭住房困难问题，是政府公共服务的一项重要职责。改革开放 30 年来，我国不断深化城镇住房制度改革，积极发展房地产市场，城乡居民住房条件有了很大改善。但也应看到，一部分城乡低收入家庭住房困难的问题还比较突出；受国际金融危机等影响，我国住房市场又出现了一些新的情况。这些问题如果解决得不好，不仅影响我国房地产业持续健康发展，也会影响社会稳定。因此，需要各级政府和各有关部门根据党的十七大精神，按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，进一步提高对住房保障工作重要性和房地产业健康发展的认识，落实住房保障责任，增强房地产市场调控能力，切实解决好城乡居民的住房问题。

郝益东同志的《中国住房观察与国际比较》紧紧围绕党的十七大关于使全体人民“住有所居”这一目标，致力于国际视野、理性思考和实践总结相统一，体现了大局意识和创新理念。全书放在历史发展的长河和世界各国的综合比较中讨论住房问题，涉及住房数量、质量和公平等众多命题。对当前房地产领域争论的一些问题，如房价、经济适用房废存、调控目标等等，着力于从体制、机制上找解决办法。纵览全书，使读者循着改

改革开放三十年我国住房制度发展完善的轨迹，对住房工作的成绩、存在的问题做了一次全面梳理，不难有所发现并有所收获。

本书没有空泛地理论阐述，也没有简单地说教，而是采用实践观察、国际比较和远近兼顾的视角，分九个专题对我国住房政策与未来进行了辩证地解剖和分析。其中，实践观察是作者长期工作的总结。作者在内蒙古自治区政府工作多年，担任过分管建设工作的内蒙古自治区副主席，对这一领域非常熟悉，著作内容为长期积累的实际工作经验和调查研究的心得体会。国际比较方面，作者旁征博引，系统介绍了美国、日本、新加坡等世界不同类型国家住宅发展的历史及其解决住房问题的方法和措施，有利于我们少走弯路，尽快找到一条适合我国国情的住房解决方案。远近兼顾是本书的又一个显著特点。作者立足当前、着眼长远，以切实解决好人民群众的住房问题、促进房地产市场持续健康发展为主要任务，通过对我国住房工作发展历程的回顾，对新形势下我国城镇住房保障和房地产业政策措施的调整要点提出了自己见解。本书的另一个独到之处是对农村住房问题给予了高度关注，从城乡统筹的角度提出了启动农村建房社会化的思路。

本书表述严谨，内容翔实，实事求是，通俗易懂，易于使广大读者系统了解我国住房政策的历史、现状和走势。当然，书中观点乃一家之言，有些建议有待于展开研讨和试验。我希望更多的有志之士热情关注安居问题，积极为我国住房工作出谋划策，群策群力，为实现全体人民住有所居、促进经济社会又好又快发展奠定坚实的基础。

我担任建设部副部长期间，对内蒙古自治区加快城镇发展和改变群众住房面貌的成就是了解的。这其中，就倾注了分管领导的辛勤努力。现在，他又以很短时间向社会奉献了一部特色鲜明、实用性很强的住房问题专著，再次感受了作者致力于促进经济社会协调发展的赤子之心。希望郝益东同志再接再厉，为国家的住房事业和人民群众的安居乐业作出新的贡献。

2009年5月27日

目 录

Contents

第二版序

序

导论

- 一、抓住历史机遇，圆好人民群众的“安居梦” 1
- 二、汲取各国经验教训，发挥后发优势 8
- 三、完善政府主导和市场动力相结合的住房制度 14

第一章 迈向“安居奇迹”

- 一、从历史看“安居奇迹” 21
 - 1. 计划经济加剧住房短缺 21
 - 2. 市场化改革是解决住房问题的唯一选择 22
 - 3. 住房保障制度是维护住房公平的有效途径 24
- 二、从现有基础看“安居奇迹” 25
 - 1. 住宅业基础 25
 - 2. 宏观发展基础 25
 - 3. 住房制度与政策基础 26
 - 4. 政治与社会基础 27
 - 阅读材料：温家宝总理《政府工作报告》节选 27
- 三、从国际比较看“安居奇迹” 28
 - 1. 英国——曲折百余年的住房制度 28

2. 美国——“崇尚自由市场”的住房制度	29
3. 新加坡——政府垄断市场的住房制度	31
4. 住宅业发展阶段国际比较	33
四、负“应对危机”之重	34
五、“安居奇迹”奇在哪里	37

第二章 国家住房计划——住有所居的行动纲领

一、为什么要有住房计划	41
二、我国住房目标和住房规划概况	42
1. 基本小康的住房标准（1980～2000年）	42
2. 安居工程（1995～1997年）	44
3. 建设全面小康社会的住房标准	44
4. 城市住房建设规划和年度计划	45
5. 扩大内需一揽子计划中的保障性安居工程	46
三、典型国家和地区的住房计划简介	46
1. 新加坡：居者有其屋计划创造了“最适宜居住城市”	46
2. 日本：“五年计划”使居住水平后来居上	49
3. 美国：多种形式并举的住房项目计划	50
4. 中国香港：从福利型“公屋计划”到市场型 “长远房屋计划”	54
四、制定我国住房十年计划的思考	55
1. 集中解决住房问题面临着重大机遇	55
2. 制定住房十年计划的有利条件	56
3. 对计划内容的若干建议	57

第三章 政府资助——从“砖头补贴”到“人头补贴”

一、我国住房补贴现状	60
1. 住房补贴的制度安排	60
2. 实施状况	62
阅读材料：拿着补贴买房去	66

二、有关国家住房补贴的主要做法	67
1. 美国住房补贴概况	67
2. 各国住房补贴的共同趋势	71
3. 取长补短, 创建中国模式	74
三、完善以需求方货币化补贴为基础的住房保障体系	74
1. 总结经验, 坚持以货币化补贴为主的方向	74
2. 明确保障标准和保障对象	76
3. 确保住房保障的资金来源	77
4. 廉租住房制度要回归以租金补贴为主的原本宗旨	78
5. 全面实行经济适用住房的货币化补贴	78
阅读材料: 经济适用房货币补贴再探路	79

第四章 政府建房和市场建房并轨运行

一、我国住房供应体系的现状及存在问题	82
1. 经济适用房	83
2. 集资(合作)房	85
3. 廉租房	85
4. 经济租赁房	87
5. 限价商品房	87
6. 普通商品房	87
7. 高档商品房	89
8. “小产权房”	89
9. “城中村”农民出租房	89
二、国外公共住房概况	90
1. 公共住房的起源	90
2. 公共住房政策的类型	91
3. 公共住房资金来源及建设方式	92
4. 公共住房存在的普遍问题	95
阅读材料: 公共住房的另一面	97
5. 公共住房的共同走向——市场化	99

三、走以政府为主导、市场为基础的住宅业发展道路	100
1. 辨析政策取向	100
2. 廉租房——政府保障与市场机制“嵌入式”结合	102
3. 经济适用房——政府职能与市场机制“胶体式”结合 ...	103
4. 商品房——政府主导和市场机制“分层式”结合	104

第五章 住房金融——锁定中层 兼顾上下

一、我国住房金融概况	107
1. 简要发展过程	107
2. 住房信贷总量增加，增速趋缓	107
3. 住房公积金的创立与发展	108
4. 个人住房贷款流向高收入群体	109
5. 中层家庭住房贷款的风险被过分高估	110
二、有关国家住房金融简介	111
1. 日本：政策性金融与民间金融相结合	111
2. 美国：政府主导的市场化融资体系	113
3. 英国：政府支持的互助式住房金融	116
4. 发达国家住房金融政策的若干特点	117
阅读材料：从贷款欺骗到次贷危机	118
三、完善我国住房金融政策的几点思考	119
1. 住房信贷制度要兼顾经济性与民生性	119
2. 住房信贷面向中层就是面向大众	120
3. 加强风险预警及防范	120
4. 围绕消费扩大住房公积金的作用	121
5. 发行购房债券，加快落实经济适用房制度	122

第六章 平抑房价须釜底抽薪

一、房价上涨与治理效果	124
1. 房价与收入的基本态势	124
2. 房价收入比的差异性	125

3. 房价上涨过快的主因判断·····	126
阅读材料：年报披露地产公司“不差钱”·····	131
4. 本轮平抑房价的措施与成效·····	131
二、若干国家和地区制止房地产泡沫的主要做法·····	134
1. 日本：拖延导致长期低迷·····	134
2. 韩国：“疏”“堵”结合治理高房价·····	135
3. 美国：以法律维护大众住房消费·····	135
4. 中国香港：从放任到低迷·····	137
5. 中国台湾：大起大落与发展挫折·····	138
三、治本之策——确保大众住房消费的主体地位·····	139
1. 维护住房供求关系的动态平衡·····	139
2. 从保护中层到大众住房消费·····	139
3. 坚决清除投机炒房·····	141
4. 防止垄断，有序竞争·····	142
5. 价格监管与指导·····	143

第七章 完善税制——调节房地产经济和住房公平

一、我国房地产税制现状·····	145
1. 调节功能及效果·····	146
2. 现行涉房税制存在的问题·····	147
3. 住房保有税（物业税）缺失原因及不利影响·····	148
二、国外住房税制的若干特点·····	150
1. “高税负、高减免”调节住房差距·····	150
2. “高税率、严征管”预防投机炒房·····	151
3. “保有税重、交易税轻”促进房地产业繁荣·····	151
4. 固定税率稳定地方财政收入·····	152
三、关于出台房地产税（物业税）的几点思考·····	152
1. 出台物业税的时机已经成熟·····	152
2. 选取适当名称·····	153

3. 合理确定“基本住房”的免税标准	153
4. 建立信息、诚信、估价制度	154
5. 克服难点, 消除“盲区”	154
阅读材料: 物业税, 外国怎么收	154

第八章 农民建房——从自发式向社会化转变

一、我国农村建房现状	158
1. 二元结构下农民自发自助式住房建设	159
2. 新时期农村建房的新类型	160
3. 村庄规划	162
4. 农村住房建设存在的主要问题	163
二、美国、韩国对农民住房的资助	164
1. 美国: 以抵押贷款支持农村低收入家庭住房	164
2. 韩国: 为农民在城里建房	165
三、农民住房建设的若干思考	166
1. 农民建房社会化势在必行	166
2. 村庄建设要规划先行	167
3. 土地流转注入村庄建设新活力	168
4. 启动发展农村住房金融	168
5. 创新体制, 降低农民建房的社会成本	169
阅读材料一: 联建推动农房重建	169
阅读材料二: 贵州遵义“新农村建设”春节见闻	170
阅读材料三: 山东聊城多措并举建设农村新居	171

第九章 职能与机构——强化政府主导

一、我国住房管理现状	175
1. 行业行政管理	175
2. 制度规范	176

3. 住房金融监管	176
4. 住房价格监管	177
二、若干国家住房管理特色	177
1. 美国：议会决策，政府执行	177
2. 日本：政府主导，社会参与	178
3. 新加坡：政府统管，市场化运营	179
三、我国应加强的住房管理职能和机构	180
1. 协调管理目标与职能	180
2. 加强住房保障职能和机构	181
3. 强化房价监管职能	182
4. 加强农村建房的支持和指导	182
5. 建立条块结合、职责分明的政府职能发挥机制	183
阅读材料：美国救房市计划的新进展	184

第十章 从地权公平到住房公平

一、我国地权制度的形成与发展	189
1. 计划经济阶段	189
2. 改革开放阶段	191
3. 现行住房用地供应模式	193
4. 房价地价谁推高了谁	196
5. “土地财政”的功与过	199
阅读材料：揭开“地王”谜局	203
6. 民生呼唤土地属性平衡	204
二、外国住宅土地供应的若干做法与特点	205
1. 美国：自由土地市场	205
2. 英国：两权分离的市场化	206
3. 发展中国家的土地改革	208
4. 土地收购储备制度	210

5. 土地发展权制度	211
6. 一户一宅制度	211
三、完善住房土地供应制度的若干探讨	212
1. 维护宪法,及时澄清违宪言论	212
2. 远离保护耕地的“红线”	215
3. 改进招拍挂出让方式	216
4. 推行“一户一宅”的基本住房制度	218

第十一章 治理动荡与健全法制

一、三年大幅起落	220
1. 动荡轨迹	220
2. 房价波动	221
3. “地王”频现	222
4. 调控失灵	223
5. “反投机”成为调控主调	225
二、动荡的原因可追溯到法制缺失	226
1. 住房法律空缺	227
2. 规章的时效性	228
3. 执行的随意性	229
三、国外住房立法的若干特点	230
1. 住房权是人权的重要内容	230
2. 住房公平是住房法的宗旨	230
3. 全面系统的住房市场管理	231
4. 强化住房经济政策	231
5. 后发展国家解决住房问题的法制武器	232
6. 《越南住房法》简介	233
四、夯实住房制度的法制基石	234
1. 制定法律,完善法规	234
2. 亟待法律规范的若干问题	236

第十二章 最优住房模式探究

一、现代住房模式的共同优点和不同特点	242
1. 共同优点	242
2. 不同特点	246
二、完美的制度设计	254
1. 我国住房制度总体框架与德国社会住房制度比较	255
2. 我国经济适用房与新加坡“组屋”比较	256
3. 我国廉租房制度与美国公共住房政策比较	256
三、扭曲的实施，有得有失的结果	257
1. 偏离“社会性”的住房宗旨	258
2. “不明不白”的经济适用房	260
3. 廉租房制度“空转”多年	262
四、回归本元，创建人口大国的最优住房模式	263
1. 回归社会性	263
2. 反投机、反垄断	264
3. 两次并轨，统一市场	267
4. 平抑房价是模式优化的首要标志	271
5. 并轨的实质是实施广义住房保障	272

主要参考文献	275
--------------	-----

后 记	277
-----------	-----

第二版后记	279
-------------	-----



导 论

本书以实践观察的视角、国际比较的视角和近期与远期发展相结合的视角，对我国如何抓住难得的历史机遇，实现人民群众的安居目标，即全面解决住房的数量、质量、公平问题进行综合分析，试图从当前房地产界争论不休、乱象丛生、内耗严重的困境中理出多一些共识、多一些和谐、多一些共赢的发展思路。此前，作者曾在不同媒体上发表过三篇短文，概括了主要观点。现略作修改，汇集于此，权作本书的前言。

一、抓住历史机遇，圆好人民群众的“安居梦”

解决人民群众的住房问题，一直是党中央、国务院十分关心的一个具有民生和经济双重意义的重大问题。近几年国家出台的关于规范房地产业的文件都是以“住房”为出发点和落脚点的。2007年国务院住房工作会议的文件中正式使用了“住宅产业”这个词。当前社会上热议的“楼市”问题，实际所指都在住

