


 世纪改革丛书

丛书主编 韩继志

住房制度改革

大 学 选 修 课

分册主编 王 微

 中国人民大学出版社

世纪改革丛书

丛书主编 韩继志

住房制度改革

分册主编 王微

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

住房制度改革/王微主编. - 北京: 中国人民大学出版社, 1999
(世纪改革丛书/韩继志主编)

ISBN 7-300-03124-2/F·946

I. 住…

II. 王…

III. 住宅经济-经济改革-研究-中国

IV. F293.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 17015 号

世纪改革丛书

丛书主编 韩继志

住房制度改革

主编 王微 刘凤英

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

发行部: 62514146 门市部: 62511369

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@263.net

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州市星河印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 10.375 插页 2

1999 年 7 月第 1 版 1999 年 7 月第 1 次印刷

字数: 204 000

定价: 17.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

忘情忘世
如教訓
在我何的時代

乃大觀野天

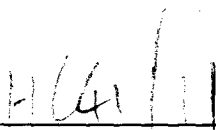
趙其大觀野天

于光遠



承道年十二月

总序



21 世纪，是知识经济的世纪，是机会与挑战并存的世纪。为了迎接挑战和谋求发展机遇，许多国家掀起了改革的浪潮，从亚洲到非洲，从北美到西欧，改革此起彼伏，接连不断。这是一股世界性的潮流，顺者昌，逆者难。

世纪之交，世界经济的全球化和区域化正在成为决定世界经济状况的重要因素。各国经济相互依赖，已发展到了必须将保护主权国家的经济安全列为最迫切问题的阶段。历史、文化、经济及社会政治制度的差异不应成为冲突或相互疏远的根源或理由，而应成为相互增益和相互完善的动力。21 世纪应该成为世界各国和地区的文明和传统兼容并蓄、共同繁荣的时代。

党的十一届三中全会以来的 20 年，我国的社会主义现代化建设取得了巨大成就，党的“十五大”又为今后的改革和发展指明了方向。在九届全国人大一次会议举行的记者招待会上，朱镕基总理把当前最迫切需要解决的、最富有挑战性的问题概括为“一个确保、三个到位、五项改革”，这是本届政府要完成的几件大事，成为上至中央政府、下至普通

百姓都十分关注的话题，因为这不仅仅关系到中国改革进程、关系到当前乃至今后相当时期国民经济的持续、稳步增长，更关系到我国人民生活水平和综合国力的提高。面对这样重要的课题，不仅需要政策的制定者、执行者、研究者的参与和关注，也需要社会各阶层人士的广泛关注和支持。

基于上述考虑，我们对世界主要国家的政府机构改革、粮食流通体制改革、国有企业改革、住房制度改革和投融资财税改革进行了选材，编写了这套丛书。在着手编写本套丛书时，社会上有关这方面的书籍已相当多了，省以上报刊发表的有关文章数以万计。有鉴于此，我们在编写时，力求有一定的新意，尽我们所能给读者一点新东西。在介绍国外经验和做法的基础上，横向对比，深入研究，从中揭示和总结出在改革中具有普遍意义的经验和发展趋势。在此基础上，总结了我国建国以来特别是改革开放以来的经验和教训，探索了有关方面改革的基本方向以及进一步推进改革的思路。

参加本套丛书编撰的有高级研究人员、博士等。这些人员来自财政部、建设部、农业部、中国人民银行、国务院发展研究中心、中国人民大学等中央机关部委和科研院所。

受时间和篇幅以及编者水平所限，本套丛书离读者的希望还会有差距，我们恳请读者批评指正。

韩继志

1999年4月30日

前言

住房制度改革是一项复杂的系统工程，涉及到中国社会各个层面和各种利益主体。因此，住房制度改革不仅仅是改革的设计者和决策者需要思考的，它也是社会各界广泛关注的热点。参与本书研究和写作的同志，来自国家有关主管部门和相关研究单位，对于住房制度改革有深刻的认识和见解。我们希望通过此书的出版，向关心住房制度改革的人们提供一份翔实、丰富的背景资料，以帮助人们正确地理解住房制度改革的必要性和建立住房需求的合理预期。同时也希望能够对推进中国住房制度的改革尽自己一份微薄之力。

参与本书著述的作者：刘凤英（第一章）、侯浙珉（第十、十一章）、曹得云（第八章）、陈国潮（第十二、十三章）、万方（第二、三、四、六章）、吕宇（第五章）、王微（第七、九章）。全书由王微负责总撰。

本书在写作过程中，参考和引用了一些专家和学者的研究成果及文献，在此一并致以衷心的感谢和崇高的敬意。

作者

1999年4月

目录

第一章 欧美发达国家的住房制度	1
第一节 美国的住房制度	1
第二节 英国的住房制度	15
第二章 新兴工业化国家的住房制度	25
第一节 新加坡的住房制度	25
第二节 韩国的住房制度	34
第三节 综合评述	38
第三章 福利制国家的住房制度	43
第一节 瑞典的住房制度	43
第二节 荷兰的住房制度	57
第四章 转型国家的住房制度	64
第一节 俄罗斯的住房制度	64
第二节 前民主德国的住房制度	75
第三节 综合评述	85
第五章 亚洲国家和地区的住房制度	88
第一节 日本的住房制度	88
第二节 香港地区的住房制度	101

第三节	综合评述·····	113
第六章	住房土地使用制度化和有偿化·····	115
第一节	住房土地使用制度化·····	116
第二节	住房土地使用有偿化·····	126
第七章	住房市场发展的基本趋势·····	133
第一节	住房市场体系化·····	133
第二节	住房市场结构合理化·····	144
第八章	住房金融制度的发展趋势·····	153
第一节	住房金融制度的形成与内容·····	153
第二节	住房金融制度的主要特点·····	165
第三节	典型国家住房金融制度及其业务比较·····	175
第九章	住房政策与法律规范·····	195
第一节	住房政策·····	195
第二节	住房法规·····	209
第十章	中国住房制度改革的进程与现状·····	218
第一节	住房制度改革的起步阶段·····	218
第二节	住房制度改革的全面起步阶段·····	231
第十一章	中国住房制度改革的发展趋势和方向·····	242
第一节	城镇住宅问题与经济发展和体制改革的 关系·····	242
第二节	深化住房制度改革的方向和趋势·····	257
第十二章	中国住房市场供应体系的构建·····	273
第一节	住房供应体系改革的基本思路·····	273
第二节	经济适用住房的价格控制·····	280

第十三章 中国住房交易市场运行规范化 ·····	291
第一节 住房产权与住房交易·····	291
第二节 住房交易市场的培育与发展·····	298
第三节 住房交易市场运行的规范化·····	309

第一章

欧美发达国家的 住房制度

第一节 美国的住房制度

一、美国住房发展概况

衣、食、住、行是人类生活的四大基本问题，住房是人们生活的基本物质条件。住房问题是困扰着世界各国的一个社会问题，无论是经济高度发达的国家和地区，还是发展中国家以及贫困国家和地区，都把住房问题放在十分重要的战略位置，并根据本国的实际情况制定各种模式的住房制度和政策，解决本国的住房问题。

美国是典型的市场经济国家，经济高度发达，所以美国人的居住水平很高。据统计，1985年全美国住宅资产已达34 000亿美元，占总资产的27%，当年美国人口2.3亿，9 000万户，每户平均居住面积为174平方米。到了90年代初期，美国人均居住面积已达60平方米，而且96%左右的住宅配有先进的现代化设备。目前，自有住宅率为70%，居世界之首。

美国住宅建设的发展始于第二次世界大战以后。1899—

1945年的46年间，新建住宅不到2 000万套，平均每年新建住宅42万套。战后，美国经济高速发展，住宅建设发展很快。从1946年开始，每年新建住宅增至100万套以上。80年代中期，美国每年住宅投资占国民生产总值的6%~8%，每年建设住宅保持在150万套~180万套之间。战后40多年，美国共建住宅5 000多万套，占全国住宅总量的3/5。1980年，美国住房总数为8 820多万套，比10年前增加了28.4%。这10年的住房情况及增长数量用表1-1说明。

表 1-1 1970—1980年美国住房情况变化

年 份	住 房 总 数 (100 万 套)				1980年比1970年增减	
	1970	1973	1976	1980	数量 (100万套)	百分比 (%)
住房总数	68.7	76.0	80.9	88.2	19.5	28.4
其中：自有	39.9	44.7	47.9	52.5	12.6	31.6
租住	23.6	24.7	26.1	27.6	4.0	16.9
出售	0.5	0.5	0.6	0.8	0.3	60.0
出租	1.7	1.5	1.5	1.5	-0.2	-11.8

美国的住宅不但在数量上增加比较快，其居住环境和质量也在逐步提高。单幢的独户住宅比例不断加大，住宅的标准越来越高，配有2个以上现代化卫生间的住房占总房数的3/4以上。全美除少数贫困家庭外，多数居民的住房条件比较优越。全国约有2/3的家庭拥有自己独立的住宅，其中，有5%的家庭拥有2套以上的住宅，第二套多为度假用的别墅。美国人公认的标准是，如果一套住房中每个房间的使用

超过1个人就算过于拥挤。住这种“过于拥挤”房屋的家庭已从1940年的20.3%减少到1980年的4.2%；1940年，住房坍塌现象占当年总房数的18.1%，1970年以后，全国再没出现过住房坍塌现象。

据统计，70年代中期，在全美7000多万套住宅中，每户有2个房间的占3%，3个~4个房间的占30%，5个~6个房间的占40%，7间以上的占27%。如果按当时的人口平均，则每套住房居住的人数还不到3人。由此可以看出美国人的居住条件是比较优越的。

半个世纪以来，美国的住宅建设取得了显著的成绩，这主要取决于美国政府及早地介入和干预住房市场，利用经济杠杆和行政手段以及发达的金融系统对住房建设、经营和管理给予了大力支持和帮助，并制定了行之有效的住房政策和制度作为住宅发展的依据。同时，采取法律手段保证住房政策与制度的实施。

二、美国住房政策的基本思路和演变过程

(一) 基本思路。美国公民住房水平提高很快，是因为联邦政府制定了一系列适宜的住房政策。美国住房政策的总目标是“让每个美国家庭应该能够承受得起一套环境适宜的体面住房”，这是1949年美国国会通过的《全国可承受住房法》提出的住房目标。40年代以来，美国住房政策的重心转移到可承受住房上，鼓励和支持中低收入阶层拥有自己的住房，从而加快了住房自有化的进程。

美国是一个发达的市场经济国家，经济实力雄厚，住房的供给与需求，基本上由市场来平衡。一般家庭通常根据自己的收入和偏好按照市场价格（或租金）为自己选择适宜的住房，联邦政府的主要责任是向那些没有足够能力负担一套住房的贫困家庭提供帮助，这就是美国住房政策的基本目标。美国住房政策的基本思路是，市场机制与政府干预相结合。其基本原则，一是住房属私人财产，应当通过市场来调节供求关系；二是住房具有商品与社会双重属性，不能完全依赖市场，政府要进行干预，干预的手段是通过金融、税制等方式引导市场向政府确定的住房目标靠拢；三是建立公共住房机构，直接向低收入家庭提供廉价住房或者进行住房补贴。

（二）演变过程。美国政府根据本国各个时期经济形势和住房发展中出现的问题及特点，制定相应的住房政策及制度，并通过立法予以公布实施。根据美国住房问题专家马克格亚的研究，美国住房政策的演变过程大体经历了四个阶段。

1. 住房数量短缺阶段。从19世纪至第二次世界大战结束这一时期，由于工业化和城市化进程加快，大量农民离本地涌向城市，使得城市住房数量不足，联邦政府为此规定了住房最低标准，其政策目标是“一户一室”，并以最大的努力尽可能提供更多的住房。这个阶段建设大量住宅的任务主要由联邦政府来承担。

2. 增加住房面积阶段。在基本解决住房数量不足以后，

增加住房面积与间数成为美国第二阶段的住房政策目标，这个时期的基本口号是“一人一室”。

3. 提高住房质量阶段。这个阶段住房政策的重点是如何提高现有住房的质量标准和舒适程度，对前两个阶段建造的大量低标准住宅进行改建、扩建和更新，以达到房屋的质量优良与环境舒适的标准。1960—1972年间，美国住宅建设增长66%，而人口仅增长16%。

4. 提高住房总体水平阶段。自70年代起，美国政府把提高现有住宅的总体水平作为住房政策重点。1974年美国国会通过了住宅和社区发展的混合立法，1977年进一步扩大了住宅与社会发展的立法——《住宅与城市发展法》，把住宅建设与社区规划以及社会的发展紧密地联系起来，提高了住宅及环境的总体水平。这个阶段由于经济不景气，政府出资建设的公共住房减少，公房数量占全国住房总量的3%左右。但是，住房政策仍向鼓励居民自购和自建住房方向倾斜。

马克格亚对美国住房政策演进的四个阶段的概括，充分反映了美国住房政策的历史沿革以及各个时期住房政策的基本目标与特征。由此可以看出美国住房政策基本上经历了由解决住房短缺到加大住房面积，再到提高住房质量和环境问题，最后达到全面提高居住水平的发展过程，基本上实现了“让每个美国人都有一个优质的住房和舒适的居住环境”的目标。

三、美国住房制度及其运作

住房制度是指住房建设、分配、交换和消费的运行机制及其在此基础上形成的社会经济关系的总和。住房制度是社会经济制度的重要组成部分，它与一个国家的社会体制、经济发展水平、生产方式、人口状况以及价值观念密不可分。世界各国的住房制度千差万别，但其宗旨都是为了提高本国人民的居住水平，解决住房的供给与需求问题，使住房市场达到供求基本平衡，并带动国民经济的发展。

美国联邦政府为了维护本国的社会安定，刺激经济的繁荣发展，提高公民的居住水平，积极利用法律手段和经济杠杆对住房发展给予大力扶持，先后制定了一系列的住房优惠政策。在联邦政府优惠政策的推动下，美国基本形成了住房供求以市场机制为主、政府参与为辅的住房制度。即在住房的建设与经营中保持私人资本的主导地位，政府运用法律与经济手段，对住房市场进行干预和调节。国家也拿出一部分资金建造公共住宅，向低收入阶层廉价出售与出租，或给予房价、房租补贴。美国住房制度主要有以下内容。

(一) 住房信贷援助制度。美国政府利用发达的金融机构，采用抵押贷款的方式，解决住房资金问题。住房的建设和消费都靠金融机构的大力支持。

早在1931年，美国在胡佛总统主持下，就建立了联邦住宅借贷银行系统。该系统包括联邦住宅借贷银行理事会和12个地区银行。1933年，在这个银行系统下建立了住房借贷公司。30年代末，国会又批准建立了联邦全国抵押金融

协会，成为美国第一个为住房抵押贷款的二级金融机构。70年代初，美国又成立了政府全国抵押贷款协会和联邦住宅信贷抵押公司。这些金融机构的先后建立，完善了美国住房金融的融资体系，为住宅建设资金的筹集开辟了广阔的渠道，同时也提高了居民购买自有住房的能力。一般情况下，金融机构向购房者提供房价的70%~80%的住房信贷。美国的中低收入家庭大都靠这种信贷获得自己的住房。

美国政府把调节住房市场的重点放在稳定和支持住房信贷系统上，并在全美形成了国家调节住房抵押信贷系统的机制。

(二) 购房信贷保险制度。在美国，多数居民购房难以一次付清购房款，所以必须向金融机构抵押贷款，但必须有与房屋价值相当的抵押品，才能获得抵押贷款。由于房屋价值较高，中低收入家庭很难拿出与房屋价值相当的抵押品。如果政府不予支持，住房卖不出去就会造成积压，并进而影响住房建设，所以联邦政府采取了由国家对购房者进行担保的政策。具体办法是，购房家庭无力提供相应抵押品时，可以向当地政府管理局提出申请，经该局审查无误就可签发保证书。购房者持保证书到金融机构办理贷款手续，购房者可分期向银行偿还贷款，贷款年限一般在15年~35年不等。如果若干年后购房家庭因故无力偿还贷款，则由出具担保的政府管理局负责偿还贷款。这种措施不但支持了中低收入家庭获得住房，而且大大降低了金融机构的贷款风险，提高了向购房者贷款的积极性。当然，政府为购房者提供担保要收