

硬道理·专家书系

DEVELOPMENT

住宅产业： 发展战略与对策

■ 谢伏瞻 李培育 刘士余 主编



国发展出版社

住宅产业： 发展战略与对策

□ 谢伏瞻 李培育 刘士余 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

住宅产业：发展战略与对策/谢伏瞻等主编. —北京：中国发展出版社，2000. 6

(硬道理·专家书系)

ISBN 7-80087-366-8

I. 住… II. 谢… III. 住宅产业-发展对策 IV. F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 18934 号

中国发展出版社出版发行

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮政编码：100035 电话：66180781

北京地质印刷厂印刷 各地新华书店经销

2000 年 6 月第 1 版 2000 年 6 月第 1 次印刷

开本：1/32 850 × 1168mm 印张：6.625

字数：162 千字 印数：1—10100 册

定价：12.80 元

本社图书如有印装差错，可向发行部调换

课题组成员

课题负责人：谢伏瞻 国务院发展研究中心副主任
李培育 国务院发展研究中心情报中心主任
主要参加人：刘维新 中国社会科学院研究员
刘士余 中国人民银行银行二司副司长
汪利娜 中国社会科学院经济研究所研究员
廖英敏 国务院发展研究中心市场所研究员
吴兆华 四川省委政策研究室博士
潘功胜 中国工商银行总行房地产信贷部博士
田东海 清华大学建筑学院博士
于伟加 国务院发展研究中心办公厅副研究员

1124 / 14

前 言

住宅产业的发展关系国计民生，涉及千家万户，对于我国的经济社会发展和城乡居民生活水平的提高有着重要影响，是当前政策研究领域非常关注的重大课题。持续多年的城镇住房制度改革，从部分城市的试点到全国普遍推进，从单一的住房分配制度改革，到住宅的商品化、产业化、融资渠道和方式的多元化等系统配套改革，都取得了明显进展。各地区根据自身特点积极进行住房制度改革的探索尝试，积累了丰富的经验，正在有力推动我国住宅产业的快速发展。当然，我国住房制度改革和住宅产业发展仍然存在不少矛盾、困难和问题，需要我们认真总结以往改革的经验和教训，借鉴发达国家的成功经验，进一步深化住房制度改革，确定住宅产业的发展战略和对策，以促进住宅产业的健康发展。本书比较系统地研究了我国住宅产业发展的历史过程和特点，分析了我国住房制度及其改革对住宅产业发展的影响，以及住房消费市场和住房金融市场的发展现状与趋势，对新形势下我国住宅产业发展的基本模式和战略进行了探讨，提出了相关的政策建议。

本书编者系统设计了课题的总体框架，确定了课题研究内容、研究方法和路线，组织课题组成员交流讨论，对各分报告进行汇总、修改，编撰成此书。全书共分8章。第一章“我国住宅产业的发展历程和存在的问题”由四川省委政策研究室吴兆华同

志执笔；第二章“我国住宅产业的发展前景及相关政策选择”由中国社会科学院汪利娜同志执笔；第三章“住宅产业发展及政策的国际比较”由国务院发展研究中心廖英敏同志执笔；第四章“我国住宅消费市场的现状分析”由四川省委政策研究室吴兆华同志和中国人民银行刘士余同志执笔；第五章“城镇住房制度改革的比较研究”由国务院发展研究中心于伟加同志执笔；第六章“住房政策的国际比较”由清华大学田东海同志执笔；第七章“中国住房金融市场的发展及其风险防范”由中国工商银行潘功胜同志执笔；第八章“房地产及住宅产业的发展与政策配套”由中国社会科学院刘维新同志执笔。

本书是国家科委资助的“2000年小康型城乡住宅科技产业工程”子课题“住宅产业发展战略与对策研究”的研究成果汇编。课题负责人谢伏瞻、李培育。国务院发展研究中心情报中心为课题承接单位。

编者

2000年2月28日

硬道理·专家书系

DEVELOPMENT

·丛书策划 朱 兵

中国发展出版社

目 录

第一章 我国住宅产业的发展历程和存在的问题	(1)
第一节 我国住宅产业发展的历史过程、动因	(1)
第二节 我国住宅产业发展的周期性及与经济周期的联系	(13)
第三节 我国住宅产业发展过程中的主要矛盾和问题	(17)
第二章 我国住宅产业的发展前景及相关政策选择	(28)
第一节 广阔的发展前景	(29)
第二节 问题与挑战	(37)
第三节 改革与对策	(48)
第三章 住宅产业发展及政策的国际比较	(53)
第一节 世界各国住宅产业发展的一般规律	(53)
第二节 各国政府住宅产业发展政策的演变及比较	(60)
第三节 住宅产业不同发展阶段对经济发展的影响	(67)
第四节 我国住宅产业的发展及可借鉴的经验	(71)
第四章 我国住宅消费市场的现状分析	(77)
第一节 住宅消费市场的发展过程	(77)
第二节 住宅消费市场的基本框架	(80)
第三节 住宅消费市场存在的问题	(85)
第四节 培育我国住宅消费市场的几点对策	(89)
第五章 城镇住房制度改革的比较研究	(97)

第一节	抓紧实施住房分配货币化方案	(97)
第二节	住房公积金若干问题	(103)
第三节	积极培育和规范住房二级市场	(108)
第四节	积极推行个人住房贷款	(117)
第六章	住房政策的国际比较	(125)
第一节	欧美各国住房政策发展的相似性	(125)
第二节	住房政策的类型比较	(127)
第三节	住房产权结构的比较	(130)
第四节	住房供应模式的比较	(138)
第五节	住房产业的主要指标比较	(140)
第六节	住房补贴模式的比较	(147)
第七章	中国住房金融市场的发展及其风险防范	(159)
第一节	中国住房金融市场的运作主体与发展规模	(159)
第二节	中国住房金融市场的未来发展前景与基本 框架	(161)
第三节	住房金融风险防范	(176)
第八章	房地产及住宅产业的发展与政策配套	(184)
第一节	城市房地产的概念及其发展阶段	(184)
第二节	房地产经济发展的特色	(187)
第三节	房地产及住宅发展过程中存在的问题	(191)
第四节	房地产与住宅产业发展前景及配套政策	(199)

·第一章·

我国住宅产业的发展历程 和存在的问题

第一节

我国住宅产业发展的历史过程、动因

住宅产业在我国是一个新兴产业，其发展经历了一个曲折的过程。新中国成立后的 30 多年中，由于计划经济体制否认住宅的商品属性，理论界也盛行住宅非商品论，国家实行住房实物分配制，住宅被作为计划经济条件下的一种产品进行分配。在这种背景下，根本谈不到住宅产业的发展。1978 年我国实行改革开放政策后，随着计划经济体制向市场经济体制的转变，以市场为导向的经济实践使理论界逐步认识到了住宅的商品属性。80 年代以来，我国住宅产业才真正作为一个产业得以确立；90 年代以来，住宅产业得以较大的发展。

一、我国住宅产业的发展过程

概括来说，我国住宅产业的发展经历了三个阶段。

第一阶段：新中国建立至 1978 年。在这一时期，我国的住宅建设还未形成真正的产业，住宅只是作为福利产品进行分配。这一阶段的特征是：国家实行高度统一的计划经济，城镇住宅建设由国家统一安排，住宅建设虽在一直进行，但不是作为一个产业来发展的。加上当时住宅建设是以国家投入为主，由于国家投入兴建的住宅越多，每年支出的维修费用越大，加之那个时期过多强调“先生产，后生活”，以及人口的迅速增长，住宅建设投入变得严重不足，导致住房严重短缺。据有关材料表明，在 1952 ~ 1978 年的 27 年中，主要由政府安排的住宅建设投资仅占同期 GDP 的 0.78%，加上农村居民的住宅投资，全社会用于住宅的投资总量仅占同期 GDP 的 1.5%^①。深层原因在于，当时我们不承认住宅是商品，也没有住宅交易市场，住宅建设不能形成良性循环。由于住宅不是商品，也就没有土地市场的发展。

第二阶段：1978 ~ 1989 年。在这一阶段，住宅开始成为商品，逐步向社会化、产业化发展。在计划经济逐步向市场经济转轨的大背景下，住房制度改革也势在必行，过去那种仅仅依靠国家投入建设住宅的做法已不能适应经济及社会发展和人口增长的需要。直到 1979 年，全国城镇住宅建设投资 90% 以上仍然来自中央和地方政府的财政拨款。1979 年以后，单位和个人在住房建设上的投入逐步增加；到 1985 年，在城镇住宅建设中，企事业单位成为主要投资者，投入比重达到了 60% ~ 70%。政府投资减到了 20% 的水平，个人投资为 10% 左右。由于国家投入和企事业单位的投入仍不能解决城镇居民对住房日益增长的需要，

^① 资料来源：中国社会科学院财贸经济研究所、美国纽约公共管理研究所：《中国城镇住宅制度改革》，经济管理出版社 1996 年版。

住房制度改革被提上议事日程。早在 1980 年，邓小平同志就提出了住房制度改革的总体设想。随后有的城市开始进行公房出售试点，但由于当时公房出售缺乏规范，后陆续停止试点。1986 年，国务院确定山东烟台、安徽蚌埠、河北唐山为房改的综合配套试点城市，在这些城市开始实行“增资提租”的房改，包括增加工资、提高房租、鼓励买房等。1987 年，随着房改试点在全国推开，住宅产业得以复苏和发展，一些金融机构除向房地产开发企业贷款、与房地产公司进行项目合作外，逐步更深更广地介入了住宅产业。山东烟台和安徽蚌埠分别在 1987 年 12 月和 1988 年 5 月成立了住房储蓄银行，促进房改和居民购房。1988 年上半年，第一次全国房改会议召开，国务院住房制度改革领导小组向全国颁发了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革方案》，使我国城镇住房制度改革进入实质性阶段，为住宅产业的发展提供了基础和动力。与住房制度改革相适应，80 年代初，我国逐步开始对土地进行批租，允许住宅作为商品进行转让，但地产仍由国家垄断。1980 年全国城市规划工作会议提出征收城镇土地使用费的设想，深圳于 1981 年 11 月开始实行，为引进外资在土地出让方面作了一些大胆尝试。但地产仍是零星出让，不成规模。1987 年 12 月 1 日，深圳市国土局将 8588 平方米的土地使用权拍卖给深圳特区房地产公司后，住宅产业的发展才真正进入了一个土地有偿转让的新阶段，1988 年 4 月 12 日《中华人民共和国宪法修正案》中规定了“土地使用权可以依照法律的规定进行转让”，形成了住宅产业发展的宏观环境。1988 年 9 月 27 日，国务院发布了《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》，规定从 1988 年 11 月 1 日起对城市、县城、建制镇和工矿区范围内的土地使用者开征土地使用税。1989 年 3 月，海南提出向外商（日本熊谷组）一次批租洋浦荒滩 30 平方公里，租期 70 年，掀起了“洋浦风波”，开了成片出让土地进行开发的先河。

第三阶段：1990 年至今。在这一时期，房改进程加快，住宅产业作为一个新兴产业得到了迅速发展。1990 年，国家开始全面推行住房公积金制度。1991 年上半年，国务院住房制度改革领导小组又颁发了《关于深化住房制度改革的决定》，确定了我国城镇住房制度改革的大方向。同年 5 月，上海正式实施以公积金制度为核心的房改，取得极大成效。1995 年，国家还专项安排了解决中低收入家庭和住房困难户问题的“安居工程”，投放资金 125 亿元。1998 年，国家在全国范围内停止实物福利分房，推行“住房分配货币化”，真正开始向住房社会化、商品化的城镇住房制度改革目标迈进。与此相应，1990 年 5 月 19 日，国务院发布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》及《外商投资开发成片土地暂行管理办法》，规范我国城镇国有土地出让和转让，并在全中国铺开，随后，各地开发区纷纷设立。从 90 年代开始，随着投资力度的加大，房地产市场、住宅产业得到蓬勃发展。1990 年、1991 年房地产公司如雨后春笋般出现，1992 年被业内人士称为中国“房地产年”。

90 年代初特别是 1992 年之后房地产业、住宅产业获得大发展的一个重要背景条件是：1992 年邓小平同志南巡讲话和中共十四大的召开，掀起了改革和发展的新热潮。货币投放快速增长，固定资产投资力度加大，国民经济增长率达到 12.8%，房地产开发的政策环境空前宽松，对房地产业和住宅产业的发展产生了极大的推动作用，房地产业发展有了一系列机遇。

首先，1992 年 6 月《中共中央、国务院关于加快发展第三产业的决定》中，把房地产业列入“投资少、收效快、效益好、就业容量大，与国民经济和人民生活关系密切”的重点行业。同时，还召开了 3 个全国房地产大型会议，即 6 月北京召开的“首次全国房地产工作会议”，8 月珠海召开的“全国房地产经验交流会”以及 10 月召开的“全国地产工作会议”。这一系列会议的

召开明确了房地产业的性质、地位、作用、发展方向等，对房地产业、住宅产业的发展具有很强的政策导向作用，促进了住宅产业的发展。

其次，经过 1989 ~ 1991 年的治理整顿后，各项政策逐步放开，激发了开发商的投资热情和信心，使一直处于沉睡状态的房地产业、住宅产业迅速兴起和繁荣起来。1992 年是中国房地产业空前发展的一年。这一年全国投入房地产的资金达 732 亿元，建成的住宅近 2 亿平方米，比 1991 年增长了 117%，占全社会固定资产投资近一成。全国国有土地使用权出让 3000 幅，共 2.2 万公顷，分别是 1991 年以前出让土地总数的 3 倍和 11 倍^①。1993 年上半年，房地产开发投资超乎寻常地增长，增幅达到 124%。

由于我国房地产业的发展时间较短，市场起步较晚，加之法规不健全，市场机制不完善，因此，房地产业发展中很快就暴露出一些严重问题，如土地供给总量失衡，房地产投资涌向沿海，房地产开发项目结构失衡——高档写字楼、别墅过多，普通住宅较少以及一些地方出现炒楼花炒地现象等。1993 年夏，中央加强了对国民经济的宏观调控，房地产业也属于调控之列。为了促进房地产业的健康发展，1993 年 7 月，在《中共中央、国务院关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》中，国家对房地产业采取了一系列加强调控的政策措施，其中包括加强对国有土地出让的管理，加强对房地产投资方向的引导，加强对所有房地产开发企业的资质审查，加强对房地产收益的管理等。这些调控措施的实施收到了显著的成效，全国各地的“开发区热”和“房地产热”有不同程度的降温，房地产投资结构得到初步改善，开发

^① 参见占建军：《'93 中国房地产大清理》，《中外房地产导报》，1993 年第 22 期。

企业数量有所减少，开发速度放慢。1994 年房地产投资增幅回落为 43.9%，1995 年又进一步回落到 21.3%，房地产商品价格逐步趋于稳定。可以这样认为，1992 年以来房地产业的快速发展以及 1993～1996 年的宏观调控与整顿，为我国房地产业在 90 年代后期的健康发展奠定了基础，铺平了道路。

我国住宅产业的发展动因：住宅产业的发展取决于整个经济的增长，人民收入水平的提高等多种因素，但从阶段性发展来看，最根本的原因在于住房制度改革和住房分配货币化。住房分配货币化从根本上解决了实物分房情况下国家建房资金不足的问题，形成了住宅开发、建设、销售、再开发的良性循环，是对计划经济体制下传统的实物分房制度的根本改革，是与市场经济体制相适应的一种新的住房分配形式，是加快住房制度改革的突破口。山东省是我国第一个在全省范围内推行住房分配货币化的省份，1998 年后住房分配货币化开始在全国推行。

为消除误解，要注意把福利分房与实物分房（即住房实物分配化）区别开来。住房分配货币化是我国住房制度改革的方向，住房分配货币化的实施要以取消住房分配实物化为前提，但取消住房分配实物化并不等于完全取消福利分房，因为福利分房是指国家根据居民收入状况，对居民以市场价购房或租房有经济困难的给予补贴与救济，如对高收入者按市场价售房，对中收入者给予补贴，出售经济适用的“安居工程”房，对低收入者给予救济或实行低租金的廉租屋制等。福利分房是一种必要的社会保障制度，即使在实行住房分配货币化的情况下，上述带有福利性质的措施仍将保留，机关干部、公务员和广大职工的购房款中仍包含有一部分政府补贴等。住房分配货币化的实施极大地促进了住宅产业的发展。

二、住宅产业应作为我国新的经济增长点

我国大力发展房地产市场，把住宅业作为新的经济增长点，

具有客观可能性和现实迫切性。

第一，住宅业具有较大的发展空间。根据建设部的要求，2000 年全国人均住宅使用面积要达到 12 ~ 14 平方米，住房成套率要达到 70%。为此，“九五”期间全国将建住宅 12 亿平方米，年均建 2.4 亿平方米。全国在“八五”期间加快住宅建设，人均住房面积在 1998 年达到 9.3 平方米。但城镇居民住宅需求量仍较大，目前城市中还有住房困难户 400 多万户，640 个城市中还有需要改造的危旧房近 3300 多万平方米。加上城市化进程加快，农村人口大量向城市转移，对住房的需求量也将加大。住房建设任务重，住宅业需要得到进一步的发展。

第二，住宅产业能有效带动相关产业发展，拉动经济增长。住宅产业的关联性大，涉及建筑、建材、钢铁、纺织等 50 多个工业部门上千种产品，也直接影响家电、家具、装饰等产品和金融、旅游、运输、商业服务等行业，能创造较大的市场需求。例如，1998 年四川省完成了全社会住宅投资 292 亿元，对全省经济增长的贡献率达到 15.7%，拉动经济增长 1.4 个百分点。

第三，我国建材业能够有效支持住宅业更迅速的发展。住宅的发展既有利于我国钢铁、水泥等长线积压产品消化库存量和扩大生产，又有利于化学建材、节能建材等新产品的发展。要发展住宅产业，我国的建材生产能力供应完全能保证住宅产业的需要。

第四，住宅产业的发展有利于增加市场消费。住宅产业和住宅消费可以带动家用电器、装饰材料等的发展和消费，住宅产业对其他产业的带动值为 1:3，就业带动值为 1:2。现在城镇居民搬迁新居一般都要花费上万元、几万元甚至十几万元的装修费用。仅此一项，就使城镇居民在装修住房上消费约几千亿元，加之更新家具和新添置家用电器，其带动作用更大。住宅产业的发展和住宅市场的升温已激活家具市场。据中国家具协会统计，我国家具产业近年来一直保持 15% 的年均增幅。1998 年，全行业

总产值达 870 亿元，比 1978 年的 13 亿元增长了 27 倍^①。

第五，住宅产业的发展可以提供大量就业机会。住宅产业是一个劳动密集型行业，与建筑业关系密切，它的发展必然带来建筑业的兴旺，而建筑业的发展又需要大量的劳动力。从西方各国的经验看，建筑业能吸纳大量的劳动力。1988 年，美国每 100 万美元的新工程能够创造 49.1 个就业岗位。经济发达国家建筑业从业人员，一般占全社会就业人数的 6%~10%，如日本 9.4%，法国 8.9%，英国 6.7%，美国 6.4%，而我国 1988 年为 4.7%，1998 年上升为 6.8%。另据北京市测算，每增加 10000 平方米的建筑生产任务，可直接和间接增加就业人数 1000 人^②。住宅产业发展中的土地开发、房屋修建及维修服务也都需要大量的劳动力。据四川省统计局的测算，1998 年四川省仅新增城镇住宅投资就直接或间接解决了 60 万人的就业问题。

第六，住宅产业的发展有利于消费结构的合理化。住宅消费的增加可以改变消费结构，将个人消费资金引导到住房消费上来，形成新的消费热点。随着经济的发展和人们收入水平的不断提高，居民对改善住房产生了新的需求，许多住房需要更新换代。1998 年全国个人购房比重占 73.73%，广东、深圳市个人购买住宅的比重已分别达到 80% 和 90%。

三、我国住宅产业发展具有充分潜力

纵观我国住宅产业的发展过程，虽然起步较晚，但发展速度快，前景更广阔。这是基于以下理由。

——我国的国民经济仍将持续快速发展，总的经济环境对住宅产业发展有利。因为经济的正常增长要求住宅产业保持适度增

① 参见《房市升温激活家具市场》，《成都商报》，1999 年 9 月 5 日。

② 参见曹华：《实现小康水平要求加快发展建筑业》，《经济研究参考》，1994 年第 28 期。