

郭建波 著

世界住房干预 SHIJI ZHUFANG GANYU LILUN YU SHIJIAN 理论与 实践



中国电力出版社
www.cepp.com.cn

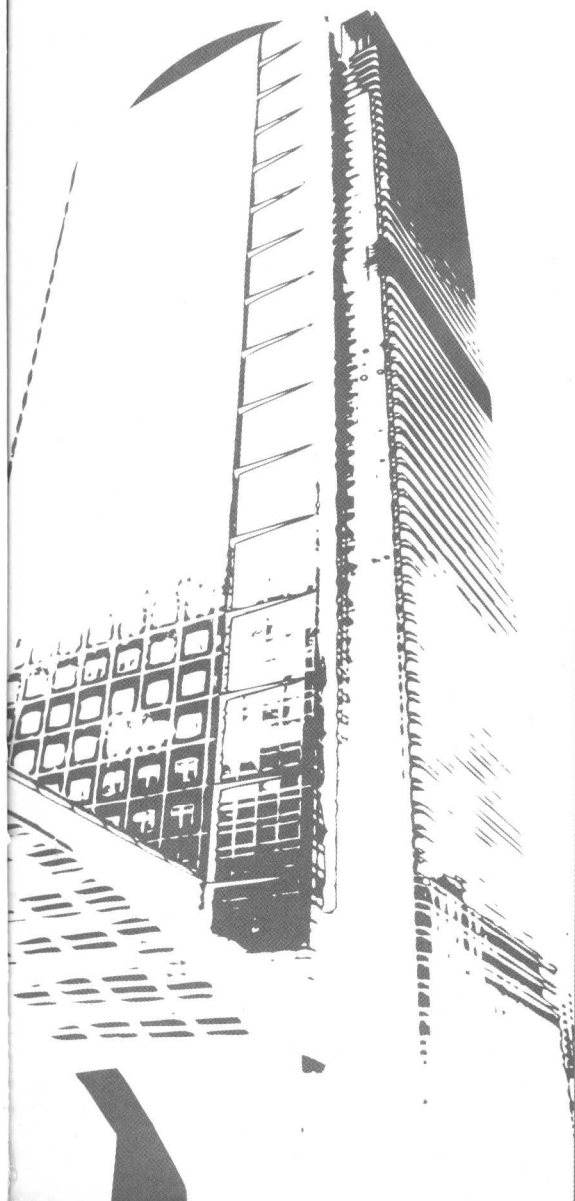


郭建波

南开大学经济学博士
中国著名房地产市场研究专家
中国著名城市与大型房地产投资策划人
深圳市专家库（房地产类）专家
中国现代房地产服务业的倡导人之一
连续三年被评为深圳地产中介十大风云人物
曾入选深圳地产25年推动人物
现任深圳市英联国际不动产有限公司董事长

世界住房干预理论与 实践

郭建波 著



本书通过对住房、住房市场和政府三者的剖析,研究政府在住房市场上的作用,分析住房干预政策对住房供求的影响,确定政府干预的范围,制定住房干预的目标,比较住房干预政府工具的效率,这些工作对促进房地产经济学理论的发展是大有裨益的。在理论分析的基础上,本文还重点比较了英国、美国、日本、德国、荷兰、瑞典这些发达国家的住房发展和住房保障政策,同时也介绍了一些亚洲国家和地区住房干预的具体措施,如香港的“居者有其屋”计划和新加坡的“住房公积金制度”,这些工作对我国住房干预政策的制定和执行有较强的现实借鉴意义。

图书在版编目(CIP)数据

世界住房干预理论与实践/郭建波著. —北京:
中国电力出版社, 2007
ISBN 978-7-5083-5748-5

I. 世... II. 郭... III. 住宅-经济政策-研究-世界
IV. F293. 31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 145769 号

中国电力出版社出版发行

北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>

策划编辑:王海林 责任编辑:卢继贤 责任校对:罗凤贤 责任印制:陈焊彬

北京丰源印刷厂印刷·各地新华书店经售

2007 年 10 月第 1 版·第 1 次印刷

1000mm×1400mm 1/16·8.25 印张·161 千字

定价:29.00 元

敬告读者

本书封面贴有防伪标签,加热后中心图案消失

本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换

版权专有 翻印必究

本社购书热线电话 (010-88386685)

序

1998年，中国住房制度改革全面启动。同一年，我开始着手进行住房干预理论的总结和实践案例的收集。

写作期间，我访问了新加坡房屋建设局、香港房屋署及美国的两个在华尔街上市的联邦按揭基金，为本书做了大量的实地调研。

之所以有研究住房政策的想法，是缘于来深圳淘金的第一次感受。

记得从老家盐城来深圳的第一天，当我从广州一路颠簸到深圳罗湖口岸时，已是深夜时分。一路上，我看到深圳遍地开发的脚手架，心中充满疑惑：老家的地里长满庄稼，而深圳的农田里为何却长满了房子呢？直觉告诉我，深圳这个城市将因房地产而彻底改变，一个充满朝气的产业将在这里诞生。

1997年之后，受亚洲金融危机的影响，我国经济陷入了通货紧缩状态，由于国际经济形势不好，通过出口来刺激经济增长无法做到，于是中央提出了扩大内需的政策，扩大内需成为1998年以后中国经济的主旋律。在经济发展面临诸多困难之际，中央决定将房地产业特别是住房产业作为支柱产业。

我在亚洲其他国家、地区及欧美国家实地调研后发现，发达国家并未将住房完全视为商品，而是定位为准公共产品。在福利住房政策为主的国家如欧洲，一半的住房都是社会住房，新加坡90%的住房、香港60%的住房都由政府提供，美国虽然土地资源丰富，采用的却是另一种救济型的住房政策，向中低收入者长期提供低利率贷款，以满足住房需求。于是，我对我国现行的住房政策改革产生了疑惑。

发展住房市场、将房地产业作为支柱产业，对于当时的中国经济状况具有一定的合理性和必要性。1998年至今，我国住房改革的成绩有目共睹，本书的出版，恰好见证了我国住房公共政策运行的成就，同时也见证了住房由100%计划供给转向100%市场供给后所带来的社会问题。由此可见，住房政策会影响一个国家的经济运行乃至社会变革。

现行的住房政策在推进中国快速城市化过程中发挥了非同寻常的作用，但城市化是一个长期的任务，高房价已成为阻碍我国大中城市进一步城市化的门槛，特别是一些大城市、东部城市，高速城市化难以为继，住房资源分配严重不公。

因此，我们应该重新审视我国的住房政策，重新制定一个住房资源稀缺国家的住房政策。

本书着重研究了亚洲、欧美各国住房政策目标的建立、工具的运用及政策的演变。其各具特色的住房政策体系，是根据本国不同经济发展阶段的实际情况而制定的，例如欧洲战后重建时为了打击投机，制定了以稳定社会为目的的住房政策。

国情决定住房类型、住房目标形成及特定的住房调节工具。希望本书的出版能让各级政府重新思考我们的住房公共政策，进一步构建和谐住房政策体系。

在此，我要感谢我的太太，允许我放弃赚钱的机会专心研究写书。感谢我南开的导师洗国民教授，他的自由式教学方式，让我可以选择自己感兴趣的研究领域，完成学术研究梦想。也要感谢我的学友、中国社科院的尹中立博士对我出版此书的支持和鼓励。我的学术助手英联国际不动产公司的卢义容小姐在工作之余帮助我修订全书的文字，在此一并表示感谢。

愿本书的出版能为解决中国的住房问题尽到绵薄之力。

郭建波

2007年6月于深圳南山桂苑

序		
▶ 导论		9
第一节	研究的理论与现实意义	9
第二节	研究的方法及主要观点	10
▶ 第一章 政府干预理论综述		13
第一节	价值观与政府职能	13
一、	个人占有主义价值观	13
二、	个人发展主义价值观	14
三、	集体主义价值观	16
四、	价值观与经济模式	18
第二节	政府职能的经济学探讨	20
一、	自由放任的经济学流派	20
二、	政府干预的经济学主张	22
三、	政府失灵的经济分析	25
四、	新干预理论的主要观点	29
五、	克林顿经济学——第三条道路	32
▶ 第二章 住房干预的经济学分析		35
第一节	市场经济中的政府职能	35
一、	建立和维护市场经济运行的制度基础（确立产权）	35
二、	保证经济的总量平衡和稳定增长	35
三、	克服市场失灵	36
四、	提供公共物品	38
五、	实现社会公平	38
六、	提高国家的科技竞争力	39
七、	干预特定的生产和消费行为	39
第二节	政府、市场和住房	40
一、	住房商品的特殊性与政府干预	40
二、	住房市场的特殊性与政府干预	45
三、	政府干预住房市场的效果	47
四、	政府干预住房市场的局限性	51

➤ 第三章 住房干预政策的目标和工具	53
第一节 住房干预政策的总体目标和模式	54
一、住房干预政策的总体目标	54
二、住房干预政策的两种模式	56
第二节 住房干预政策的具体目标	58
一、新建住房	58
二、改善住房	58
三、消除局部短缺	59
四、增强流动性	59
五、提供公共住房	60
六、鼓励自置住房	60
第三节 住房干预政策工具及效率比较	61
一、住房干预政策工具	62
二、政策工具的效率	67
➤ 第四章 发达国家和地区的住房干预政策	73
第一节 住房干预政策的发展	73
一、一战前的住房干预政策	73
二、一战后的住房干预政策	76
三、二战后的住房干预政策	77
第二节 住房发展政策	79
一、英国的住房发展政策	79
二、瑞典的住房发展政策	81
三、美国的住房发展政策	83
四、日本的住房发展政策	84
第三节 住房保障政策	85
一、荷兰的住房保障政策	86
二、美国的住房保障政策	89
三、日本的住房保障政策	91
四、德国的住房保障政策	92

第五章 亚洲国家和地区的住房干预政策	95
第一节 住房干预政策的发展	95
一、住房发展的制约因素	95
二、住房政策发展的三个阶段	97
第二节 香港和新加坡的住房干预政策	100
一、香港的住房干预政策	100
二、新加坡的住房干预政策	102
第三节 亚洲国家和地区的经验总结	104
一、市场机制的有限性	104
二、政府干预的范围	104
三、住房干预的出发点	105
四、住房干预的方式	105
五、住房干预的连续性	106
第六章 中国住房干预政策的选择	107
第一节 中国住房政策的演变	107
一、原有住房分配体制的弊端	107
二、中国住房制度改革回顾	109
三、当前住房政策中存在的问题	111
第二节 新世纪中国的住房干预政策	114
一、我国住房政策的目标和模式选择	114
二、深入改革的几点思路	117
三、我国住房干预政策的具体措施	118
第三节 深圳模式的再探讨	122
一、深圳房地产业的发展 and 现状	122
二、深圳与国内外城市居住水平的比较	124
三、深圳居民的购房能力分析	126
四、深圳住房发展实践的启示	128
参考文献	

第一节 研究的理论与现实意义

为什么住房成为世界上发达国家和发展中国家共同关心的问题？市场和政府作为资源配置的两种手段，孰优孰劣？政府对居民的住房问题应承担多少责任？以往的住房政策是在什么情形下制定的？存在哪些弊端需要改革或改良？

这些问题到目前为止都没有明确和统一的答案。正因为如此，我国住房制度的改革忽左忽右，反反复复，甚至停滞不前。从住房的实物分配到住房的商品化、市场化，这期间的跨度太大、代价太高、问题也太多。大量的商品房空置，很多中低收入居民买不起住房，这些都是非常表层的现象。问题的实质是什么呢？为什么住房政策不能发挥应有的作用？

仔细思考这些问题，我发现住房政策失效最根本的症结在于对住房商品本身、住房市场、政府的职能和行为模式缺乏系统的研究和分析。研究商品属性的文章很多，研究要素市场和商品市场的文章很多，研究政府在整个宏观经济中的作用的的文章也很多，但是目前的经济学理论很少有对住房、住房市场、政府三者之间的关系进行深入探讨的。

出现这种情况的原因可能有以下几个：第一，研究者把住房看作是一般商品，忽视了住房商品的外部性、准公共物品性、产权的复杂性以及社会性特征（参见第二章第二节）；第二，研究者把住房市场看作是一般的商品市场，没有注意到住房市场中存在的不完全竞争性、供求非均衡性、价格层次性以及投资性和投机性并存的特征（参见第二章第二节）；第三，对政府职能的认识矫枉过正，把政府和市场完全对立起来，把“干预”等同于“干扰”，过分强调市场对资源配置的有效性，忽略了政府在纠正市场失灵方面具有明显的相对优势（参见第一章第二节）。

本书通过对住房、住房市场和政府三者的剖析,研究政府在住房市场上的作用,分析住房干预政策对住房供求的影响,确定政府干预的范围,制定住房干预的目标,比较住房干预政策工具的效率,这些工作对促进房地产经济学理论的发展应该是有所帮助的。在理论分析的基础上,本文还重点比较了英国、美国、日本、德国、荷兰、瑞典这些发达国家的住房发展和住房保障政策,同时也介绍了一些亚洲国家和地区住房干预的具体措施,如香港的“居者有其屋”计划和新加坡的“住房公积金制度”,这些工作对我国住房干预政策的制定和执行应该有较强的现实借鉴意义。

第二节 研究的方法及主要观点

政府干预住房市场的研究是理论与实践相结合的应用性课题。这一课题涉及房地产经济理论、政府行为理论、消费者偏好理论、厂商理论,同时也涉及发展经济学、福利经济学的有关内容。由于理论所涉及的范围很广,所以在研究中必须有一套系统的、严谨的和科学的方法。本文的研究方法总的来说包括以下几个方面:

第一,从宏观分析到微观分析。本文的分析总是先从宏观角度出发,考虑在整个宏观经济中政府的职能,然后再深入到房地产这个微观的部分,找寻其特殊之处,修正适用于宏观部分的结论。在一、二两章中,这种研究方法的优势得到了充分的体现,它使得问题的分析更为全面,同时也能照顾到问题本身的特殊性。

第二,规范分析与实证分析相结合。规范分析是要说明“应该怎样”的问题,实证分析是从客观的角度说明“是怎样”的问题,不带有价值判断。在本文的第三章(住房干预政策的目标和工具)里,住房干预政策的总体目标和具体目标都是从规范分析的角度提出的,而政策工具的效率比较则是从实证分析的角度做出的。

第三,定性分析先于定量分析。政府的行为通常是作为经济模型的外生变量出现的,但在本文里,政府干预被看作是住房市场中的一个内生变量。由于政府干预行为本身不易量化,因此在分析住房市场的供求状况时,定性分析是主要的手段,而定量分析只有在条件具备时才被使用。

第四，静态分析与动态分析相结合。住房干预政策从长期看是在不断变化的，但在短期具有一定的稳定性。因此，研究住房干预政策的效果必须动态分析与静态分析相结合，这样才能得出正确的结论。这也是本文的第四、五、六章三章里，用一定篇幅介绍各国住房干预政策发展过程的原因。

本书的主要观点如下：

第一章：政府干预理论综述。这一章从三种价值观（个人占有主义价值观、个人发展主义价值观、集体主义价值观）出发，探讨不同的价值观与经济模式和政府职能之间的关系，从哲学的角度界定不同的政府职能观。这一章还从经济学的角度对政府职能进行了探讨，重点回顾了斯密的自由放任学说、凯恩斯的政府干预主张、布坎南的政府失灵分析、斯蒂格利茨的新干预理论和克林顿经济学等内容。

第二章：住房干预的经济学分析。这一章首先分析了市场经济中政府的七大职能：建立和维护市场经济运行的制度基础、保证经济的总量平衡和稳定增长、克服市场失灵、提供公共物品、实现社会公平、提高国家的科技竞争力、干预特定的生产和消费行为。随后在此基础上，剖析住房商品和住房市场的特殊性，阐明政府、市场和住房三者的关系，并分析了政府干预住房市场的效果和局限性。

第三章：住房干预政策的目标和工具。这一章提出了住房干预政策的总体目标、具体目标和两种基本模式，从理论上探讨了政府可能采用的各种政策工具，并根据产出、成本、价格、受益人四个衡量指标对其效率进行了比较。

第四章：发达国家和地区的住房干预政策。这一章回顾了世界发达国家和地区住房干预政策发展的三个阶段，介绍了英国、瑞典、美国和日本的住房发展政策，以及荷兰、美国、日本和德国的住房保障政策。

第五章：亚洲国家和地区的住房干预政策。这一章首先分析了亚洲国家和地区住房发展的主要制约因素（人口、经济发展水平、畸形的城市化等），介绍了其住房政策发展的三个阶段，重点分析和比较了香港和新加坡的住房干预政策，并总结了亚洲国家和地区这50年来住房发展和政府干预方面的经验。

第六章：中国住房干预政策的选择。这一章指出了我国原有住房分配体制的弊端，回顾了我国住房制度改革的历程，分析了当前住房政策中存在的问题。针对这些问题，本文提出了深入改革的几点思路，为新世纪中国的住房干预政策确立了可行的

目标、模式和具体措施。这一章还介绍了深圳房地产业的发展 and 现状，对深圳与国内、外城市的居住水平进行比较，分析了深圳居民的购房能力，并提出了深圳住房发展的基本设想。

第一章 政府 干预理论综述

第一节 价值观与政府职能

政府是否应该具有一定的经济职能？在多大的范围里，政府职能的发挥有助于特定社会基本价值目标的实现？政府职能与市场效率之间存在的矛盾如何协调和解决？对这三个问题的探讨，是经济学的主要任务之一。由于经济行为的主体是人，因此经济学研究必须从人出发。在不同的国家和历史时期，人们的价值观和道德评判不同。认识上的差异和变化导致了不同的经济制度以及对政府职能的不同看法。这一节将从价值观的角度探讨这一问题。

一、个人占有主义价值观

哲学家诺齐克（Robert Nozick）认为个人的权利高于一切。他在《无政府、国家与乌托邦》一书中开宗明义的写道：“个人拥有权利。有些事情是任何他人或团体都不能对他们做的，做了就要侵犯他们的权利。这些权利如此强有力和广泛，以至引出国家及其官员如果能力允许能够做些什么事情的问题。”^①在诺齐克看来，个人拥有初始的权利（对物的占有权）。在自然状态下，个人在自然法的界限内，自由地决定自己的行为，无需听命任何其他人的意志，同时也不应侵犯任何其他人的生命、健康、财产及自由。当个人的权利受到侵犯时，他有权捍卫自己的权利，从侵害人那里获得相应的赔偿。

他还认为，国家的产生和功能在于保护个人的权利免受侵犯。在自然状态下，由于人们对自然法的理解不同，因此人们在行使权利和捍卫权利的过程中可能会产生矛

① 诺齐克.无政府、国家与乌托邦.北京：中国社会科学出版社，1991：1.

盾。这时人们往往求助他人的帮助，于是逐渐形成某种一般性的保护社团。这种社团对外维护其成员的利益，在成员内部发生纠纷时充当仲裁者。起初，在一个地区可能同时存在几个不同的保护性社团，它们之间的竞争和较量导致强者吞并弱者，形成具有支配性的保护性机构。这种机构对侵犯自己权益的行为进行报复。当这种社团发展到通过某种再分配政策来征集费用时是“超弱意义的国家”（Ultra-minimal State），它对成员提供保护。当它对个人维持全面的保护性活动时，“最弱意义的国家”（Minimal State）便产生了。从这个过程来看，国家的权利来自个人的赋予和让渡。

诺齐克认为，从自然状态出发，只能证明最弱意义的国家的存在是正当的。他从著名的康德式原则——个人是目的而不是手段；他们若非自愿，不能够被牺牲或用来达到其他目的；个人是神圣不可侵犯的——出发，认为：个人拥有初始权利，国家的权利来自个人，因此国家并不拥有超过个人所有的权利，也不拥有个人所不拥有的权利。政府的产生是彼此平等的个人之间达成的协议，公民只是为了保护自己的利益，才将自己天赋人权中的一部分交给了政府。政府的职能仅限于保护它的公民免受暴力、偷窃、欺骗之害。当国家越出了这一范围，干预人们的经济行为和利益分配时，它就侵害了个人的权利，就是不正义的。承认超过最弱意义的国家的合理性，就必然导致对个人权利的否定。

诺齐克并不完全反对政府的再分配职能。他认为只要再分配是为了矫正不公正，没有侵犯个人的正当权利，就是适当的。诺齐克坚决反对的是按照某种模式化的原则干预市场分配的结果。因为市场分配的模式本身就在经常发生变动，模式化的再分配意味着对他人劳动的擅自占用，也就侵犯到他人的权利。

从诺齐克的个人主义价值观出发，可以得出这样的结论：“最弱意义的国家+彻底的私有制+完全的市场经济”是最符合社会正义的经济制度安排，任何超过“最弱意义的国家”职能在道德哲学上都是不可证明的，因此不管效率如何，都没有存在的合理性。

二、个人发展主义价值观

与诺齐克不同，罗尔斯（John Rawls）意识到人与人之间是一种既竞争又相互合作的关系。一方面，社会合作可能使所有的人过上一种比仅靠自己努力独立生活更好

的生活；另一方面，人们在分配由他们协力产生的更大利益时，每个人都希望分得较大的份额，这样就产生了一系列利益冲突，需要有一系列原则来指导公平的分配，使得合作能够维持下去，个人从而获得更大的发展。

什么算是公平的分配呢？罗尔斯认为，自由和机会、收入和财富以及自尊的基础都应该被平等分配，除非不平等的分配有利于最不利者^①。罗尔斯提出了两个正义原则：（1）每个人都享有最基本的广泛的自由平等权利；（2）机会公平（职位、地位向所有人开放）；经济和社会的不平等应符合最少受惠者的最大利益（差别原则）。

罗尔斯认为差别原则非常重要。

首先，差别原则是一种理性的选择。人生来是不平等的。人的基因决定了人的自然素质和先天禀赋。一个人出生于什么样的家庭，从很大程度上决定了他的生活环境、教育条件、财产数量、社会地位。自然和社会的偶然因素决定了资源的最初分配就是不平等的。当处在初始状态下的人们选择某种基本社会制度时，由于他们无法确知自己在社会中的位置，因此理性的选择必然是形式平等且事实平等。选择差别原则时，即使决策者不幸成为最不利者，其处境也会比他们选择其他社会正义原则时的最坏结果要好。

其次，差别原则是实现公民自由平等权利的必要条件。因为“对财富和资源的不平等占有，将导致不合理的市场权力对公民的基本自由平等权利的侵犯”，“当财富的不平等超过某一限度时，这些制度就处在危险之中；政治自由也就倾向失去它的价值，代议制政府就要流于形式。”^②差别原则本身不是目的只是手段，目的在于创造一个公正的社会制度环境，保证社会交往、社会合作，使全体社会成员全面地发展自己。

从罗尔斯的正义原则出发，必然要求国家具有超越最弱意义国家的职能，尤其是经济职能。差别原则要求政府干预社会财富的分配，减少贫富间的差距，增加最弱者的竞争力，维持社会合作关系，这样社会中的每个人都能获得更好的发展。

应该指出的是，马克思主义的价值观就其本质而言，也是属于个人发展主义的。马克思把“人的彻底解放，每一个社会成员的自由而全面的发展”视为社会发展的终极目标。在其著作中，他不止一次的明确指出：“共产主义是一个以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式。”^③共产主义社会“将是这样一个联合体，在那

① 罗尔斯.正义论.北京：中国社会科学出版社，1998：134.

② 罗尔斯.正义论.北京：中国社会科学出版社，1998：269.

③ 马克思恩格斯全集第23卷.北京：人民出版社，1995：649.