

—— 社会管理制度卷 ——

主编 杜英民

发达国家住房 管理制度

包宗华 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

—— 社会管理制度卷 ——

主编 杜英民

发达国家住房 管理制度

包宗华 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉

北京太平洋国际战略研究所

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750 千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650 元 (全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西
国防外交管理制度卷	主编：熊 民
经济管理制度卷	主编：李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

无庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部; 二、学术交流部; 三、基金托管部; 四、新闻出版部; 五、管理本部; 六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”; 二、“**BPI文集**”; 三、“**BPI年度报告**”; 四、“**BPI每月报告**”; 五、“**BPI每月通讯**”; 六、“**BPI每月论坛**”。

地址 : 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编** : 100080

电话 : 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真** : 0086-10-82684023

网址 : <http://www.bpi99.org> **电子信箱** : bpi99@bpi99.org

目 录

第一章 发达国家的住房观念及影响	(1)
第一节 住房的基本性质.....	(1)
第二节 住房的深层含义.....	(3)
第三节 住房基本理念的重大变化	(6)
第二章 现代住房制度的形成及改革	(10)
第一节 发达国家旧住房制度的特点和弊端	(10)
第二节 发达国家建立现代住房制度是大势所趋	(12)
第三节 英国建立现代住房制度的基本思路和政策措施	(15)

第四节	英国建立现代住房制度走的弯路	(16)
第五节	“福利过了头”的制度改革难度大	(19)
第六节	撒切尔夫人进行的全面改革	(21)

第三章	发达国家住房制度的政策框架	(33)
------------	----------------------------	-------------

第一节	基本政策	(34)
第二节	人人享有适当住房的具体政策	(42)
第三节	可持续发展的具体政策	(46)

第四章	发达国家住房分配、供应体系	(57)
------------	----------------------------	-------------

第一节	住房市场分配	(57)
第二节	住房的分类供应	(61)
第三节	建立鼓励居民买房的制度	(72)
第四节	禁止“无家可归”	(78)

第五节	发展不平衡	(81)
-----	-------------	------

第五章 住房价格理论和价格

制度	(84)
----------	------

第一节	古典的地租理论	(85)
第二节	马克思、恩格斯的地租理论 ...	(93)
第三节	20 世纪发达国家的地租 理论	(96)
第四节	地租理论发展及其对住房 价格制度的影响	(102)
第五节	住房价格和制度	(106)
第六节	住房的出租价格	(108)
第七节	住房价格的调控管理	(111)

第六章 发达国家住房市场体系

第一节	建立住房市场的主要原则 ...	(114)
第二节	建立居民都愿意进入的 住房市场	(115)
第三节	大力发展住房价格评估	(121)
第四节	积极推行住房经济人制度 ...	(135)

第五节 发展住房市场的重要意义 ... (138)

第七章 发达国家住房金融体系..... (140)

第一节 发达国家住房金融体系的
共性 (141)

第二节 美国的住房金融体系 (143)

第三节 德国的住房储蓄金融体系 ... (146)

第四节 日本公私合组的住房
金融体系 (152)

第五节 新加坡的住房公积金制度 ... (155)

第六节 瑞典和挪威的住房
合作社制度 (161)

第八章 发达国家住房法律体系..... (168)

第一节 专门为住房制定的法律..... (169)

第二节 其他法律中的住房条文..... (173)

**第九章 “泡沫经济”引出的
制度建设..... (176)**

第一节 发达国家经常产生“泡沫

	经济”.....	(176)
第二节	发达国家一个突出的“泡沫 经济”实例	(181)
第三节	从“泡沫经济”引出的制度 建设	(187)
第十章	住宅产业现代化和可持续 发展.....	(193)
第一节	努力提高住宅产业的 科技水平.....	(194)
第二节	解决新问题, 坚持可持续 发展	(204)
第十一章	发达国家现代住房制度 的调整.....	(219)
第一节	现代住房制度调整的 主要内容.....	(220)
第二节	美国住房制度调整的原因 ...	(223)

第十二章 比较与借鉴..... (227)

第一节 房改经验的借鉴..... (227)

第二节 住房观念的借鉴..... (233)

第三节 住房供应体系的借鉴 (236)

第四节 住房市场体系的借鉴 (239)

第五节 住房金融体系的借鉴 (243)

第六节 住房法律体系的借鉴 (247)

第七节 防止泡沫经济的借鉴 (248)

第八节 住宅产业现代化的借鉴..... (251)

第九节 现代住房制度调整的借鉴 ... (253)

结束语 (255)

参考文献..... (256)

英文提要..... (257)

英文目录..... (258)

第一章 发达国家的住房 观念及影响

第一节 住房的基本性质

住房,是人们长期居住休憩的建筑物,属于生活消费品性质。在衣食住行用各种生活消费品中,住宅是一种特殊的、最重要的生活消费品。随着社会经济的发展,住房的功能也在不断地发展。住房逐步地增加了学习功能、交往娱乐功能和工作功能。随着信息产业的大发展,人们在住房方面从事工作的比重将会不断地增加。按照恩格斯的分类,住房既是生活资料,又是享受资料、发展资料和生产要素。如果从人是劳动力这个生产要素的意义上分析,由于人们要利用住宅来休养生息、繁衍和抚育后代,因而住房又是劳动力再生产的重要物质条件。人们对住房基本性质的认识,是带有基础性的住房观念或者基本理念。

日本国际住宅福祉学会会长早川和男教授曾经作过这样的论述：

食物是保证人们健康、维持生命的生活消费品，衣服是人们赖以御寒并为生活添彩的生活消费品，住房是人们居住和休憩的生活消费品，是保证人们生存所必需的生活消费品。而住房与衣食相比，有以下不同之处：一是衣食是短期消费品，住房是长期消费品；二是食品和衣物一次性投资低，而住宅一次性投资（指建设和购买）巨大，许多居民难于靠自己的财力一次性解决。由于这样的原因，各个国家总是解决温饱问题在先，而解决住房问题在后。日本长期实行“经济大国，消费福利小国”的政策和制度，在解决中低收入者住房问题方面，在提高住房水平方面，都远远低于发达国家。由于人们对此抱怨很多，舆论界也批评这种“经济大国、消费福利小国”的政策，使得二战以后长期执政的自民党在 1992 年大选中失利。

早川和男教授的论述，突出了两点：一是，在衣食住等人类不可缺少的生活消费品中，住房尤为重要；二是，一个执政党因为不重视住房问题，不努力去提高人民的居住水平，就可能遭到人民的反对而落选。这是对住房基本性质问题的引伸，也是对住房基本理念的引伸。各国政府介入住房问题，制定现代住房制度，是由住房问题的基本性质及其引伸的住房基本理念所决定的。