

中国的住房政策

吴立范 罗党论 编著



经济科学出版社

中国的 住房政策

吴立范 罗党论 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的住房政策/吴立范, 罗党论编著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8791 - 6

I. 中… II. ①吴…②罗… 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 (2009) 第 204224 号

责任编辑: 文远怀 黄双蓉

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

中国的住房政策

吴立范 罗党论 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 14.5 印张 270000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8791 - 6 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

过去十几年，中国政府在致力于解决城镇居民住房方面所取得的成就，是举世瞩目的。目前，城镇居民的住房自有率达到了80%，人均住房面积由住房改革前的7.2平方米增加到2009年的27平方米。但成功也付出了代价，随着住房市场化的扩张，日渐上涨的高房价将越来越多中低收入的家庭排挤在住房市场之外，低收入家庭的住房条件相对贫困。这些成就和困境与住房制度的改革紧密相连，而伴随着住房改革的是政府住房政策的演化。

如同住房改革一样，中国政府的住房政策从一开始就带有探索、即“摸着石头过河”的烙印。到目前为止，何为合理的住房政策仍然是一个有争议的问题，政府仍然在寻找一套适合中国国情的、行之有效的住房政策。因此，本书的目的不是要系统、全面地阐释中国的住房政策，而是从历史的角度，回顾过去几十年住房政策的发展和变化，找出带有规律性的因素，为今后的政策制定提供些许有益的启示。

住房政策和公共卫生政策、教育政策及其他社会福利政策一样，是一定社会政治、经济和文化环境下的产物，并受这种环境的制约。因此，贯穿着政府住房政策的核心问题是如何在公平与效率之间、单纯的福利分配和完全的市场调节之间进行平衡和选择。

从新中国初期到1978年经济改革的很长时间内，中国的住房政策是建立在公有制基础上，由国家和用人单位直接投资建造住房，实行低租金和公共福利分配制住房，统一经营管理，私人住房几乎销声匿迹。这一时期政策的直接后果是城镇居民住房的极度短缺，



落后的居住条件长期得不到改善。

20 世纪 90 年代，随着经济体制改革的深入，住房制度的改革提上了议事日程。住房政策从单纯的福利分房的体制下解脱出来，转向了住房分配的货币化、商品化和市场化上。1996 年，政府提出将住宅建设作为新的消费热点，扩大居民的有效需求，以商品房建设带动相关产业的发展和刺激经济增长。这一时期的住房政策包括将住房由实物福利分配的方式改为货币工资分配的方式，鼓励私人拥有住房，并且大力发展商品房市场。

在以住房私有化为主导的政策下，商品化住房迅速发展，城镇居民住房自有率迅速提高；在市场机制的激励下，居民的住房条件得到了很大的改善。但是，市场从来都不是万能的，因为市场调节的原则是追求经济利益的最大化，在住房分配上是遵从“价高者得房”的原则。市场竞争的结果使房地产市场中的弱势群体——低收入家庭“望房却步”，扩大了贫富差距和社会矛盾。

自 2006 年以来，政府住房政策的重要特征从市场调控转向保证市场公平运作与保障低收入家庭住房并重。住房市场化是要改善一部分人的住房条件，提高效率，促进经济发展；住房保障体系如同就业、公共医疗和教育保障，确保中低收入群体有房住。这两种导向缺一不可。我们看到，政府逐步增加对廉租房和经济适用房的土地供给，扩大公共财政投入解决城镇低收入家庭的住房问题。合理的住房政策应是以“居者有其屋”为目的，在充分发挥市场功能的同时，对低收入家庭采取补贴的方式，来保障全社会居民的基本住房权利。

应当看到，住房问题涉及千家万户老百姓的利益，现实中住房政策在解决那些无法用市场解决的困难户的能力受到各种因素的制约，包括地方政府的财政承受力、土地资源的配置、低收入家庭的支付能力等等。我们不能指望政府能在短期内将这些问题统统解决。这是一项长期而艰巨的任务，任重而道远。

本书由中山大学岭南（大学）学院吴立范教授负责总体框架设计、编写的组织工作以及写作大纲的拟定、部分初稿的修改和总纂定稿。全书共十四章，具体分工是：吴立范撰写第一、十四章，罗

党论、孟亚楠撰写第二、三章，赵雪年撰写第四、五章，罗党论、欧林岗撰写第六、七章，周志平撰写第八、九章，张杨撰写第十、十一章，罗党论、苏文捷撰写第十二章，李姗蔓撰写第十三章。在编写过程中，赵雪年、叶苗等协助做了很多工作，中山大学岭南（大学）学院的廖俊平提出了许多宝贵建议，在此深表感谢！

尽管我们试图参阅大量的资料来对中国住房改革的演变做一梳理，但鉴于住房政策的复杂性以及我们研究和理解的局限，书中难免存在纰漏，欢迎广大读者和同行提出批评和建议，以便及时改进。

吴立范

2009年10月31日

目 录

第一篇 导 言

第一章 概论 / 3

- 第一节 住房的独特性和意义 / 3
- 第二节 住房政策研究的理论价值 / 8
- 第三节 分析框架 / 11

第二篇 中国住房政策演化

第二章 计划经济时期住房供应体系 (1949 ~ 1980) / 17

- 第一节 福利住房制度 / 17
- 第二节 住房供应体系缺陷 / 20

第三章 住房商品化初试阶段 (1980 ~ 1985) / 23

- 第一节 改革背景 / 23
- 第二节 相关的改革要点 / 26
- 第三节 改革成效与不足 / 28



第四章 住房改革试行：租金改革与制度设计 (1986 ~ 1993) / 32

- 第一节 改革背景 / 32
- 第二节 改革要点 / 34
- 第三节 改革成效与不足 / 43

第五章 住房制度初步建立阶段 (1994 ~ 1997) / 46

- 第一节 改革背景 / 46
- 第二节 改革要点 / 48
- 第三节 改革成效与不足 / 53

第六章 住房制度发展阶段 (1998 ~ 2007) / 55

- 第一节 改革背景 / 55
- 第二节 改革要点 / 59
- 第三节 改革取得的成效 / 66

第七章 政府对住房政策加大调控阶段 (2007 ~) / 71

- 第一节 改革背景 / 71
- 第二节 改革要点 / 74
- 第三节 改革的成效与展望 / 81

第三篇 专 题 篇

第八章 廉租房政策及其运行 / 91

- 第一节 廉租房政策实施的制度背景 / 91
- 第二节 廉租房实施的现状 / 95
- 第三节 廉租房政策的走向展望 / 104

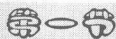
第九章 经济适用房政策及其运行	/ 110
第一节 经济适用房政策实施的制度背景	/ 110
第二节 经济适用房实施的现状	/ 113
第三节 经济适用房政策的走向展望	/ 125
第十章 住房公积金制度	/ 130
第一节 住房公积金制度的实施背景	/ 130
第二节 住房公积金实施的现状	/ 136
第三节 住房公积金制度的走向展望	/ 139
第十一章 住房的税收政策	/ 144
第一节 几种主要的房地产税的发展背景	/ 144
第二节 住房税收政策作用	/ 151
第三节 住房税收政策的走向展望	/ 153
第十二章 住房融资政策	/ 159
第一节 住房融资政策的发展历程	/ 159
第二节 住房融资政策的作用	/ 166
第三节 住房融资政策的未来发展方向	/ 170
第十三章 土地制度	/ 175
第一节 土地使用费：首提、初征 (1979~1982)	/ 176
第二节 土地制度改革：剥离所有权和使用权， 确立土地制度 (1980~1994)	/ 179
第三节 土地出让公开透明化：推行 招拍挂 (2002~2004)	/ 186
第四节 城市地价分析	/ 190
第十四章 政府、市场、社会： 多元住房体系的探索	/ 202
第一节 中央和地方：利益协调与权限划分	/ 202



目 录

第二节	解决中央和地方关系的思考	/ 205
第三节	构建多元化住房体系（其他发达国家和地区的做法）	/ 206
第四节	经验与启示	/ 215
参考文献		/ 217

第一篇 导 言



住房的独特性和意义

一、住房特点

住房是人类必需的消费资料，是人类赖以生存和发展的基本要素。中国人有着“家和万事兴”的思想。安居才能乐业，“家”对中国人来说具有举足轻重的概念。同时，人民享有稳定住房也是国家和社会安定繁荣的基础条件。

根据西方经济学的基本理论，市场是配置资源的有效方法。市场只有在完全竞争、信息充分、没有外部效应的条件下，才能实现帕累托最优。但是由于住房的一些独特性，如不可移动性、土地资源稀缺性、价值量大、使用期限长等，以及住房问题关系到国家社会民生和谐，因此住宅市场是一个不完全竞争的市场，仅靠市场这只无形的手调节和配置资源是缺乏效率的，不能达到最优，这就需要政府的干预。在现代的市场经济体系中，市场调节与政府干预，



自由竞争与宏观调控,是紧密相连、相互交织、缺一不可的重要组成部分。西方发达国家市场经济的实际历程和政府职能的演化轨迹表明,市场调节这只“看不见的手”也有失灵的时候。“市场失灵”是指自由放任基础上的市场竞争机制在现实中并非在任何领域、任何状态下都能够充分展开;而在另外一些领域或场合,也无法达到符合整个社会要求的正确的资源配置结果。这些问题就是市场经济自身所无法克服的固有的缺陷或不足。在房地产^①这个行业中,市场很大程度上是失灵的。住房商品的空间固定性、耐用性、复杂性以及其作为必需品的特性决定了房地产市场特殊的运行特点。

首先,由于住房的地理位置固定性客观上使资源配置在空间和时间上受到限制,房地产产品这种固定性与个别性还使得市场完全竞争难以实现。

其次,住房的价格变化对市场供求变动的敏感度较低,住房价格难以在短时期内出现灵活变动,在较长时期的弹性估计值也较低。住房商品具有消费品和投资品双重属性的特点也决定了住房具有长期升值的潜力,中国近些年的房地产市场,并非为自己居住而是为了再卖出的“投资性购房”行为非常普遍。早在2004年长三角地区住宅投资性购房比例就已经高达20%,这已经漫到了国际上通行的“警戒线”。价格和涨价的预期互相推动,使已经过高的价格继续升高,造成了市场经济中的一种“泡沫”。过高的价格又会刺激住房的建设,继续增加住房产品的存货和供给。住房的耐用性使得即使远远超过实际消费者购买量的供给,不能很快销售出去,只要多数人对未来售价有足够信心,持有者们也不用担心出现损失。因为任何影响未来价格预期的因素都会影响当前住房的量和价格。这些因素如社会舆论、广告、大众思想等等,它们也许不在当前的市场交换中起直接作用,也与市场上的供给和需求没有什么关系,但由于房地产商和购房大众的信息和实力严重不对等,市场的供需、价格调节机制对于住房供求均衡基本是失效的。

“市场失灵”的一个常见的表现方式就是公共产品困境,即市场不能提供或有效提供满足社会公共需要的产品。从公民的权利角度说,公民应有住房居住的权利,住房作为最基本、最必需的社会保障品,再低收入的家庭也是需要的。我国推行市场经济已经多年,在各个产业的多数领域中都充分发挥市场对商品的生产、交换、分配、消费的基础性调节作用。市场是高效的资源配置和经济调节机制,但是这只“看不见的手”也并不是万能的,在不完全竞争和非竞争环境下,市场不能有效地配置资源,引导供求平衡,即“市场失灵”,因此单纯依靠市场并不能保证这一基本权利的实现,这必然引发一系列的住房

^① 住房与房地产,严格上说是两个概念。但在本书中在说到行业时,可能会把住房市场跟房地产市场等同在一起。



问题。住房问题是一个重大的经济问题，也是一个重大的社会问题，国家的干预就显得尤其重要。

戴维（David K. Miles）在对英国和美国等发达国家的住房及住房市场进行深入分析后，提出了住房及住房市场的9个特性：①持久性（Durability）；②独特性（Uniqueness）；③供应无弹性（Inelasticity of Supply）；④附属抵押品特性（Collateral）；⑤发达的二级市场（Well-developed Secondary Market）；⑥价格的不稳定性（Price Volatility）；⑦可继承性（Estates Bequeathed）；⑧税收的特殊对待（Tax Treatment）；⑨金融中介（Financial Intermediaries）。哈斯曼（Bjorn Harsman）和奎格利（John M. Quigley）对住房以及住房政策有一个精辟的陈述，他们指出：“住宅是独特的，而住房政策是特殊的。”他们认为，住宅的独特性主要表现在5个方面：①住宅是一种复杂的商品；②住宅的空间固定性；③住宅生产是昂贵的；④住宅的使用寿命很长；⑤住宅是现代社会中居民个人和家庭正常生活的必需品。

就住房属性特点概括而言，住房具有双重性，主要表现在以下几个方面：

1. 消费品和资本品的双重属性

住宅商品同时具有消费品和资本品的双重属性。住房是一种使用寿命长的耐用的消费品，是必需的生活资料；而价值量大的特点决定了住房无论对个人还是对社会来说，都是一项重要的资产。开发建设或投资房产用于获利的行为偏重于体现住房的资本品属性；购买或承租住房用于满足居住需求的行为则偏重于体现住房的消费品属性。并且这两种属性可以相互转换，当居民将自己的住房拿到市场上出售或出租时，住房就由侧重于消费品属性转为侧重于资本品属性。

2. 一般商品和社会保障品的双重属性

在市场经济体制下，住房是一种商品，并且是一种特殊的商品（既是消费品又是资本品）。它同时又具有社会保障品的属性，人民对住房的需求是普遍的，即使不具备住房支付能力的低收入人群也有相应的住房要求。对于社会所有居民来说，住房都是一种最基本、最必需的社会保障品。因此政府有责任保护和帮助社会弱势群体享有住房的权利得以实现，满足其生存要求。

3. 个人问题与社会问题的双重属性

住房是个人和单位家庭的问题，每个人或者家庭都需要住房来安置生活、学习、工作、养育后代、赡养老人等各种活动。同时，由于众多面对相似住房



问题的个人的心理、观念和行为都具有千丝万缕的联系，众多社会成员集聚起来就是庞大的社会群体，众多个人问题就容易导致一系列的社会问题，如近几年来，社会很大一部分中低收入者买不起房，或是很多购房者处于按揭还房贷的巨大压力下，被通称为“房奴”的现象等等，因此住房又具有社会属性。全世界的国家和地区政府都把住房问题作为政府工作的重点，动用政治、法律、经济等力量或资源，对住房的建设、供给和消费实行干预。

二、住房及住宅发展的重要性及意义

1. 住房的重要性及意义

房屋是人类文明的一种象征。人类生产和生活的需要是建筑产生的根源，建筑的产生不但促进了生产，并且逐渐改变了人类自身，改变了人类的生活方式及家庭关系，显示了建筑对人类发展的重要作用。房屋是社会进步的产物，是生产力发展程度的一种标识。住房作为理所当然的第一消费需要备受人们的关注。

衣食住行一直被列为人类的四大基本需求，是人类生存和发展的基本要素。在原始社会，人类为了遮风避雨，有着形式简单、功能单一的最早的最原始的住房。真正意义上的住房出现以后，住房问题一直都是人类生活中的重大问题之一。拥有房子成为每个人人生中至关重要的大事。直到今天，随着人口的增长以及城市化水平的提高，城市居民的住房问题也成为各国社会和经济发展中的重大问题。住房问题在如今可能比任何时候更加严重。现在我们通常所说的住房问题，是指住房匮乏或不足，也就是指现代社会中没有住房或住房困难的现象。正如恩格斯在其《论住宅问题》中所提出的“住宅缺乏现象”，他认为这种现象是大工业发展和城市发展的产物。住宅问题的直接原因来源于大工业迅速发展，城市化进程加快，对住房的需求过度膨胀，远远超过了住房的供给，住房问题日渐严重。至今为止，世界上几乎没有一个国家能够幸免住房短缺的折磨就能完成工业化和城市化的。所以当代住房问题的产生与城市的发展密切相关。

从历史发展来看，住房需求的满足主要通过三条途径：一是自给自足，二是市场作用，三是国家保障。在人类文明程度处于初级时期，最初的住房主要是通过自助，相应的最初的住房问题来自生产力条件极其低下或者是不可抵御的自然灾害等。而现代的住房问题是伴随着工业化、城市化、现代化的高速发展而产生的。我国的人口基数大，增长速度快。这些劣势因素都决定了我国的



住房问题必然是严峻的。现今的住房问题主要是针对中低收入阶层。因为在任何国家任何社会，都存在着高、中、低收入阶层，我国推行市场经济多年，在整体提高人民生活水平的同时，也拉大了收入差距，地区之间也存在严重的不平衡，收入的分层越来越明显。经济学认为，有效需求要同时满足两个条件，即人们不仅要有购买欲望，还要具有购买能力。而中低收入阶层有限的消费支付能力与商品化住房的价格产生了严重的矛盾，从而产生了住房问题。所以住房问题主要是中低收入阶层的住房问题。

住房是人类最基本的生活消费资料，是生存必需。所谓民以食为天、以住为地，可见住宅对人类的重要性。在现代社会住宅不仅作为人类生存资料，而且也是发展资料和享受资料。所以它在安定社会、提高社会的文化程度和人的素质，改善居住条件和生活环境等方面都承担重要的社会功能。由于住宅是规模巨大、价值很高、耐用期最长的生活消费资料，所以居民对住房也特别关注。居者有其屋，是我们共同的梦想。房地产的价格波动对生产、生活有重大的影响，许多国家为确定其居民的基本生存条件，都要对住房进行必要的干预。而且房地产中的土地是一种总量有限的资源，其科学的占用与消费对国民经济有重大影响，为此很多国家制定了相应的管理措施；由于房地产价值额大，所以它必然对社会价格、工资、利率等有较大的冲击，因此国家对此必然要强化控制与管理。

总之，住房承载的社会功能和经济功能决定了住房的重要性。同时，生存空间的有限、公共资源的短缺、支付能力的局限以及住房消费的特殊性又决定住房问题极具复杂性和长期性。

2. 住宅发展的重要性及意义

发展住宅建设，坚持住房商品化的方向，是缓解通胀、增加市场商品的有效供给、带动相关产业发展，激励工业生产，提供更多就业机会、刺激消费、形成新的消费热点的一条有效途径。从以下五个方面可以体现住宅建设完全有可能成为下一轮经济发展的新的增长点。

一是住宅发展能带动相关产业的发展。住宅建设的生产和消费，与建筑业、建材、冶金、化工、机械等 50 多个物质生产部门紧密相关，并直接影响到家用电器、家具以及金融业、旅游、服务业等行业的发展。建筑业的波及效应和带动力强，其带动系数为 1.76，即建筑业完成 1 元的产值，能带动其他产业完成 1.76 元的产值^①。国家已经确定要使建筑业成为支柱产业，而建筑业

^① 谢家瑾：《房地产这十年——房地产风雨兼程起起伏伏之内幕》，中国市场出版社 2009 年版。