

美英住房政策比较

吴立范 编著



经济科学出版社

0297.587

2

美英

住房政策比较

吴立范 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美英住房政策比较/吴立范编著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8865 - 4

I. 美… II. 吴… III. 住宅 - 经济政策 - 对比研究 - 英国、美国 IV. F299.561.331 F299.712.331

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 219210 号

责任编辑: 文远怀 黄双蓉

责任校对: 刘 昕

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

美英住房政策比较

吴立范 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

总编辑部电话: 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 10 印张 180000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8865 - 4 定价: 18.00 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

一个国家的住房政策总是伴随着该国的政治、经济和文化传统的发展而发展，社会制度的变迁而演变。现代社会意义上的住房政策可以追溯到 19 世纪末的英国工业革命，至今已有一百多年的历史，西方国家的住房政策已经趋于相对成熟。相比之下，我国的住房政策还是在起点上摸着石头过河，是近 10 年来，随着我国经济改革和住房商品化的发展，在实践中不断探索着前进的过程。这使得我们有必要开阔视野，借鉴其他国家成功的经验和失败的教训，建立一套适合自己国情的住房发展模式。

本书以此为目的，选取美国和英国这两个主要的、具有代表性的国家，有重点地叙述分析和比较它们的主要住房政策。美国和英国因其地理和人文环境的不同，政治制度和经济历史发展上的差异，各自发展和形成了自己独特风格的住房政策，分别代表了当代政府住房政策发展的两大主要模式。

美国地大物博，是西方国家中典型的以自由市场经济为主导的国家。她的住房政策深深地嵌入了其自由市场经济的理念。我们可以把她的住房政策的思想基础概括为：在市场经济的环境下，作为社会成员的个人和家庭，对其的生命和发展负有不可推卸的、具有支配权的基本的责任；政府的作用是保证社会全体成员都享有平等的生存和发展的机会，而不是把向社会成员提供生存必需品作为自己的一种义务；只有在社会成员经过自己的努力之后仍





无法实现自给自足，并且通过对其财产的测试之后，才有资格获得政府的补助；补助应当界定为在必要的生活水准上。在这种维护社会公平但不以损害效率为代价的指导思想下，美国形成了“大市场小政府”的二元二级住房管理体系。95%以上的家庭和个人通过市场的渠道买房或租房，只有不到5%的低收入家庭和老年人依靠政府的补贴来获取基本的居住条件。

英国是世界上最早实行政府干预住房市场的国家。有趣的是，这个以自由市场经济思想的鼻祖亚当·斯密引以为豪的国家，开创了政府干预市场保障低收入家庭住房的先河。“第二次世界大战”后，英国朝着福利社会的目标发展，成为欧洲大陆国家住房政策的代表。英国政府的住房政策深受社会福利理念的影响。在英国，住房如同教育和医疗保险一样，被看成是社会公民普遍应享有的福利和权利，是政府有责任提供的生活必需品；政府的作用不仅仅是保证社会全体成员在生存和发展机会上的平等，而且强调在结果上的公平；政府提供的住房补贴并非局限于最基本的要求。因此，英国政府实行的是“市场与政府并行”发展的模式。政府提供更大范围的住房福利和保障，其公共住房系统占到全国住房总量的1/4。

尽管美英两国的意识形态和理念存有差异，但其具体的住房政策却异曲同工。特别是进入20世纪80年代后，英国实行大规模的住房私有化，美国从长期的补“砖头”转向补“人头”，两国间的住房政策正在走向趋合。

发达国家的住房政策的演变表明，虽然自由竞争、市场调节是住房政策的基本导向，但这丝毫没有减轻政府肩负的解决低收入家庭住房困境的责任。政府有必要采取土地、财政、税收和利率等各种政策手段，对住房市场进行干预，以满足和保障城镇居民的基本居住需求。本书共分为七章。第一章和第二章讨论美英两国住房政策的理论基础和社会制度背景。第三章概括他们的住房政策框架。第四章叙述政府低收入家庭的补贴政策。第五章讨论住房政策税收政策。第六章为有关住房信贷政策。第七章展望

住房政策的未来。作者在编写此书的过程中得到罗党论的大力协助，在此表示感谢。由于作者水平的局限，书中的错误和纰漏在所难免，欢迎读者和同行指正。

吴立范

2009年10月31日



目 录

引言	1
----------	---

第一章

住房政策：经济体制与社会功能	5
一、住房的意义	7
二、住房政策的理论基础	10

第二章

美英住房政策的制度背景	15
一、公民权利和责任的意识形态假设	17
二、经济惯例与社会政策	18
三、政治结构与历史发展	19

第三章

美英住房政策的分析框架	23
一、美国政府的住房政策：大市场小政府	25
二、英国政府的住房政策：政府与市场并举	27

第四章

美英低收入家庭住房制度	29
一、美国政府的公共住房制度	31
二、英国政府的公共住房制度	40



三、美国廉租房的实施与发展	46
四、美国政府的住房补贴制度	54
五、英国政府的住房补贴制度	58
 第五章	
美英住房的税收政策	65
一、美国的住房税收政策	67
二、英国的住房税收政策	76
 第六章	
美英住房贷款政策	83
一、美国的住房贷款政策	85
二、英国的住房贷款政策	104
 第七章	
21 世纪的住房政策：实现共同利益	113
一、美国的住房政策展望	115
二、英国的住房政策展望	119
三、新加坡住房的发展及政策走向	125
四、日本住房的发展及政策走向	131
五、韩国住房的发展及政策走向	135
六、中国香港住房的发展及政策走向	136
 参考文献	146

引言



人人享有合理住房，被多项联合国公约确认为基本人权之一，如联合国 1991 年发表的《关于获得适当住房权的第四号一般性意见》的第一条说，“适当的住房之人权由来自于相当的生活水准之权利，对享有所有经济、社会和文化权利是至关重要的”。住房问题是和社会福利相联系的重要的社会和经济问题。其中，中低收入家庭和个人的住房问题及社区、城市发展和社会福利紧密相关，有的本身就是社会福利的重要组成部分。

人在住房方面的生存、消费和投资需求是经济发展和社会进步的巨大动力源，解决好住房问题对促进经济发展和增强社会稳定具有非常重要的作用。住房政策是一定社会政治和经济环境的产物，而这种环境又是因时因地因人文环境的不同而不同。

在 1949 年美国通过的《住房法案》的序言里，美国议会宣布了它的住房目标：“让每一个家庭都能在适宜的居住环境里拥有一个舒适的家”。在法案通过后的 50 年里，大约 70% 的美国家庭可以说实现了这一目标。其中联邦政府起着巨大的作用。它帮助低收入家庭建造和翻新了五百多万个住宅单位。此外，政府通过房租补贴的手段，解决了两百多万个家庭的住房问题。尽管如此，实现“居者有其屋”的目标仍然十分艰巨，很多家庭肩负着沉重的住房负担。英国是世界上最早实施政府干预房地产市场的国家，尤其在中低收入阶层住房保障问题上，政府的干预非常明显。高公共住房比率是英国住房体系的主要特征之一，也是英国长期以来实施公有住房政策的结果。类似的，其他各国政府也是相当重视住房政策，如新加坡政府早在 1960 年颁布了《住房与发展法》，根据该法成立了住房发展局（HDB），1964 年推行“居者有其屋”计划，1968 年又修改了中央公积金法，将公积金应用范围扩展到住房领域。在中国香港地区，也早在 20 世纪 50 年代中期开始实施“公共房屋制度”，从 50 年代至今，政府又相继制定了“公共房屋计划”、“十年建房计划”、“居者有其屋计划”、“私人参与公屋计划”和“长远房屋计划”。



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。自 20 世纪以来，许多西方国家的政府陆续介入住房问题。其介入住房问题的“政策依据”可以简括为：住房是一种关系国计民生、价格昂贵、占居民消费比重大的特殊商品。如果没有政府介入，进行合理的调控，提供必要的社会保障，单纯依靠市场自发调节，是解决不好住房问题、尤其是广大中低收入者住房问题的。

住房政策：

第一章

经济体制与社会功能



一、 住房的意义

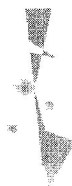
《汉书·货殖列传》中有云：“各安其居而乐其业”。原意是，有了安定的住所，才能以愉快的心情从事自己的工作。后来又扩展为有了安定的生活，才能愉快地工作。可见，住房对一个人来说是多么的重要。一个人、一个家庭，如果没有房子住或者住在一个破旧不堪、寝食不安的房子里，那么，他怎么能在班上安心地工作呢？

首先，住房对每一个家庭的重要性是不言而喻的。“衣、食、住、行”是人们维持物质和精神生活不可缺少的基本要素。

自从人类进入文明史以来，住房就成为家庭和个人得以进行个人和家庭行为，比如说吃饭、睡觉、学习、娱乐、社交等私生活的主要场所。

不仅如此，在现代社会里，住房还是个人和家庭身份和地位的一种象征。在“物以类聚，人以群分”的市场经济条件下，住房选择构成了人们经济行为的一个部分。不同的住房地理位置和环境，比如学区、交通、餐饮、购物、社交、健身、娱乐的环境不同，决定了住房的不同价值。对于绝大多数家庭和个人来说，住房可能是他们一生中最重大的一项投资行为，因而使住房成为很多家庭和个人的一项重要财产和资产。

尽管居住环境优越的高尚区并不一定保证为该区的居民带来好运，但恶劣的居住环境一定会为该区的居民带来困境是不言而喻。一些研究发现，物质条件恶劣的住房常常会成为各种疾病的诱导因素。低质的油漆可能导致弱智和其他行为障碍；潮湿和阴暗的居住环境会引发哮喘等其他呼吸道疾病。有些研究还发现住房条件和人的心理健康有关联。住房条件差和过于拥挤的住房可能导致人的情绪低落，从而影响他们的就业和教育。失学率、失业率和犯罪率常常和居住区有关。住在贫困区的家庭和个人要比住在高尚区的家庭和个人遭遇抢劫、偷窃、人体伤害以及吸毒的危险性大得多。



拥有住房对个人的影响是感觉到对房屋的拥有权。房屋拥有权可以说对房产者的心理有积极的作用。许多人把房屋拥有权与生活满足感和自豪感联系起来。这种满足与他居住的环境和周围地区有关。最近有关的研究表明很大一部分的房产者和租房者相信,拥有房子是生活的一个很重要的目标。另外,在美国大部分的租房者更希望变成房产者,62%的租房者表示他们租房是出于环境因素而不是自己选择的。房屋拥有权也被认为能够帮助提高自尊。考虑到许多家庭把房产权当成生活的主要目标和成就,很可能当一个人购买房子时,自尊就提升了。

在很多情况下,研究都表明房屋拥有权会给心理上带来了积极效果。例如对低收入者而言,房产权可能提供了一种满足感也增加了自我价值。当然这种观点也因人和环境而异。如果房产者在一个贫困和犯罪抢劫多发区居住,他可能不会感觉到拥有房子所增强的骄傲感和稳定感。房屋拥有权的好处因此被这些问题困扰。从本质上讲,房屋拥有权本身是不够的,其他方面也同样重要。

房屋拥有权的其中一个长期利益是房产者变成更高级的市民。这种现象在住房者获得所有权和政府政策支持拥有权时,体现得最明显。此时是房产者变得更加文明,参加更多的政府活动,在选举中投票,积极做志愿者和参加社会组织。参与当地事务最初是保护个人房产利益的基本活动,了解当地政策和积极参与政治能帮助房产者影响当地法律的制定、学校和社区的活动。社会的质量把住房的价值也考虑进去的,因此房产者积极参与社会活动与维护(也可能是增加)他们房子的价值有关。

丹尼塞和格拉赛(Denise and Glaeser, 2004)深入调查房屋拥有权与其他个人特征的联系,他们强调两种形式的行动,直接改善邻里关系和改善社会值(与邻里相关)。邻里的住房质量直接影响到他人,因此改善邻里间的关系能帮助建立一个邻居质量标准,也能鼓励邻居间一同改善公共利益。他们发现表明房产者中有6%的人更可能努力解决当地问题。另外一个从房屋拥有权中获得的潜在收益是邻居关系的稳定。邻居关系的稳定是指居民之间房子保有期的长度。邻居关系的稳定并不一定意味着邻居关系是健康的,在特定地方居住过长时间不总是房产者的最佳选择。尽管稳定能带来很多积极效果,像稳定的房产价值。同样的,如果人们相邻住在一起很多年,从他们的交往产生的社会联系很可能会更强势,也更有效。房产者在一个地方平均居住13年,然而租房者停留在一个地方平均可能只有2.5年。与住房保有期相关的另一个重点是租房者比较不积极参与市民改善活动,因为他们从上



涨的房产价值中什么也没有获得。如果他们参与的话，他们要花与房产者一样的精力和金钱，但却收获不到什么长期利益。

其次，住房对国民经济的重要性。例如，住房业是美国国民经济的主要支柱之一，住房业所创造的价值约占美国国内生产总值（GDP）的 1/5。2001 年的统计显示，住宅建造业的雇员达到 350 万人，同时带来 1660 亿美元的收入。2003 年全国住房的总价值达到 134 万亿美元，占全国固定资产价值和耐用消费品价值的 39%。2004 年，住宅建造和改造价值占到 GDP 的 6%；住房租金收入占到 GDP 的 11%；与住房有关的开支如家庭用品、厨具、电器和水电费等支出占到 GDP 的 7%。住房业对地方经济的发展也是举足轻重。房屋的建造、开发和销售带动了地方的就业、家庭及个人收入和地方政府的税收。而且，除了这些直接的经济效益，建筑业员工和发展商在当地的消费也刺激了地方经济的增长。根据美国住房发展商协会的估计，每建造 100 个单个家庭的住房，将会在开工期为地方政府创造 250 个就业机会，并创造 1100 万美元的收入。其后，搬入这些新居的家庭的消费又会每年创造出 15 个就业机会和 300 万美元的收入。如图 1-1 可以更明显看出住房对经济的贡献。

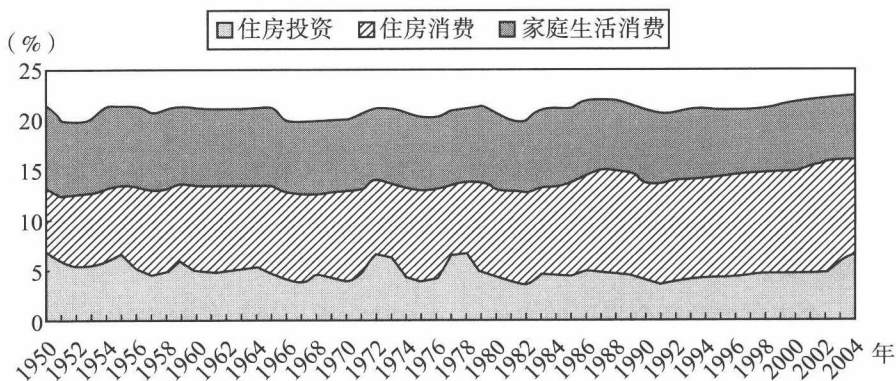


图 1-1 1950~2004 年住房对 GDP 的贡献

资料转引自：《Housing Policy in the United States》第 3 页。

对各级地方政府而言，住宅建筑业是他们收入的一项主要来源。2001 年，居民住房提供的税收和各种上缴费用达到 650 亿美元。根据美国住宅发展商协会的估计，每建造 100 个单个家庭住房，会在当年给地方政府带来 120 万美元的收入；这些住宅建成后，业主的财产物业税和其他各种上缴费用每年给地方政府带来大约 47 万美元的收入。