

政策法规文库

中国房地产研究会 组织

总顾问 齐骥 刘志峰

总主编 侯浙琨 苗乐如

日本住宅政策的问题 展望“自有房产社会”的将来

住宅政策のどこが問題か

[日]平山洋介 著

丁恒 译

中国建筑工业出版社

住房政策法规文库

中国房地产研究会 组织

总顾问 齐 骥 刘志峰

总主编 侯渐珉 苗乐如

日本住宅政策的问题 展望“自有房产社会”的未来

住宅政策のどこが問題か

[日]平山洋介 著

丁恒 译

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2010-7970 号

图书在版编目（CIP）数据

日本住宅政策的问题—展望“自有房产社会”的将来 /（日）
平山洋介著；丁恒译．—北京：中国建筑工业出版社，2012.4
（住房政策法规文库）

ISBN 978-7-112-14101-2

I . ①日… II . ①平… ②丁… III . ①住房政策—研究—
日本 IV . ① F299.313.331

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 035799 号

© Yosuke Hirayama 2009

All rights reserved.

Original Japanese edition published by Kobunsha Co., Ltd.

Publishing rights for Simplified Chinese character arranged with Kobunsha Co., Ltd.
through KODANSHA LTD., Tokyo and KODANSHA BEIJING CULTURE LTD.
Beijing, China.

本书由日本光文社授权独家翻译出版

责任编辑：封 毅 刘文昕

责任设计：董建平

责任校对：张 颖 赵 颖

住房政策法规文库
日本住宅政策的问题
展望“自有房产社会”的将来

[日]平山洋介 著
丁恒 译

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）
各地新华书店、建筑书店经销
北京京点设计公司制版
北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本：787×960 毫米 1/16 印张：10 字数：194 千字

2012 年 5 月第一版 2012 年 5 月第一次印刷

定价：35.00 元

ISBN 978-7-112-14101-2
(22141)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换
（邮政编码 100037）



住房政策法规文库**编委会**

EDITORIAL BOARD

总顾问：齐 骥 刘志峰

顾 问：(按姓氏笔画排序)

马怀德 王守智 王利明 冯 俊 沈建忠
张其光 陆克华 胡云腾 倪 虹 曹金彪

总主编：侯淅珉 苗乐如

编委会成员：(按姓氏笔画排序)

王洪波 王瑞春 田卫华 江和平 许 南 孙 力
李 盟 汪为民 宋如亚 张 锋 张国伟 张学勤
周 韬 庞 元 赵燕菁 赵鑫明 胡安东 胡陆军
段广平 贾洪浩 郭明卿 唐标文 康俊亮 蒋 勤
程国顺 程建华

**执 行：中国房地产研究会房地产法规政策委员会
中国房地产业协会法律事务专业委员会**

丛书出版说明

SERIES INTRODUCTORY NOTES

住房问题是重要的民生问题。改革开放以来，特别是 1998 年停止住房实物分配、实行住房分配货币化以后，市场配置住房资源的基础性地位得以确立，城镇居民的住房条件得到明显改善。但近年来，部分城市房价上涨过快，困难家庭改善住房条件的难度增大，矛盾日益突出。对此党中央、国务院高度重视，并把加快推进保障性安居工程建设，完善房地产市场调控，作为当前及今后一段时期的重要工作。

要从根本上确保我国房地产市场与住房保障良性互动发展，实现“住有所居”，完善的法规政策体系是有力的制度保障。目前我国虽然建立了一套规范房地产业的法规政策体系，但与城镇化进程不断加速推进，住房保障需求巨大的国情相比，仍有待进一步完善，有大量研究工作要做。在此背景下，中国房地产研究会适时推出《住房政策法规文库》，以“服务政府有作为，服务行业有推动，服务会员上水平”为指导思想，组织出版住房制度方面的专业书籍，为政府制定政策及相关立法、修法工作提供参考，同时也力争在推动行业研究、宣传法规政策方面有所作为。

文库首期出版图书 9 本，是住房和城乡建设部住房保障司委托，并由信达地产股份有限公司赞助的翻译项目，主要涉及美国、德国、英国、日本等国家以及我国香港地区的住房政策，涵盖了政策制定、实施以及对实施效果的反思等内容。在此对住房和城乡建设部住房保障司和信达地产股份有限公司表示感谢！

今后，文库将继续以三个服务思想为指导，围绕住房相关法律问题的研究、法律法规的解读和宣传以及住房领域热点问题研究等内容，组织出版更多优秀著作，通过促进房地产法规政策体系的完善，推动我国房地产业持续健康稳定发展。

2012 年 2 月

1998年住房分配货币化改革以来,我国房地产投资快速增长,居民住房消费持续扩大,房地产市场体系逐步建立和完善,以住房为主的房地产业对推动经济增长、促进居民消费、改善群众居住条件发挥了重要作用,特别是与住房相关的立法不断完善,为我国房地产市场健康稳定发展提供了有力的法律保障。

但近年来,房地产市场投资过热、住房供需不平衡、住房结构不合理、房价上涨过快等问题,也给住房市场稳定发展特别是对住房保障提出了新课题。为此,党中央、国务院高度重视,在“十二五”规划纲要中,明确提出要构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系,逐步形成符合中国国情的商品房体系和保障房体系。

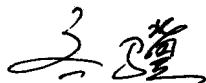
为此,除了贯彻落实国家宏观调控政策之外,我们还需要通过法律体系的建立和完善,对未来房地产市场和住房保障提供强有力的公平保证。与此同时,对住房供应体系的研究,对住房发展方式转变的探索,对《基本住房保障法》、《城市房地产管理法》等法律法规的制定、修改和完善,都需要我们加强学习,丰富知识,把握前瞻,从国内外同行中吸取经验和养分,最终“为我所用”,加以实践。

为了扩大交流、拓宽视野,中国房地产研究会近年来通过“走出去、请进来”的方法,积极参与住房政策研究和立法修订工作。《住房政策法规文库》首次出版的9本译著,是在总结梳理我国住房市场发展历程和经验的基础上,对一些国家和地区住房制度和法律体系的翻译,通过先进经验的介绍,并将之与国内专家学者、研究机构住房研究成果相融合,定会为房地产从业者提供可资参考的专业知识,同时为住房立法工作进一步丰富理论基础。

“十二五”是我国保障性安居工程建设的关键时期，如何以民生为导向，以法律法规为准绳，做好住房保障和住房市场稳定工作，关系经济全局和行业大局，我们要坚持以科学发展为主题，以加快转变发展方式为主线，深化住房制度改革，确保用科学、完整的法律体系为房地产行业服务。

同时，我也希望有更多房地产开发企业、研究机构和个人积极参与住房政策和法律的研究，围绕住房问题为国家和政府献计献策，为住房保障这一惠民、利民事业贡献更多智慧。

住房和城乡建设部副部长



住房是人生存的基本物质要素。居者有其屋是千百年来人们孜孜以求的理想。

党和政府十分重视解决城镇居民的住房问题，党的十七大提出要努力实现全体人民住有所居的目标。无论是推进城镇住房制度改革，还是实施保障性安居工程建设，都是为了更好地解决城镇住房问题。

20 世纪 80 年代初，我国启动了城镇住房制度改革。1998 年后，停止了住房实物分配，逐步实行住房分配货币化。在一系列政策的综合作用下，以住宅为主的房地产市场快速发展，城镇多数家庭住房条件明显改善。在城镇住房改革和发展实践中，逐步探索建立了面向城镇中低收入住房困难家庭的住房保障制度，开始大规模建设保障性安居工程，一大批城镇中低收入家庭和棚户区居民的住房困难问题逐步得到解决。到 2010 年底，全国城镇人均住房建筑面积达到 31.6 平方米；累计用实物保障方式解决了近 2200 万户、用发放廉租住房租赁补贴的方式解决了近 400 万户城镇中低收入家庭的住房困难。

住房问题是工业化、城镇化过程中城市问题的集中体现，是世界各国面临的共同难题。随着城镇化快速推进，我们也面临着许多新情况、新问题。近年来，一些城市住房价格快速上涨，削弱了城镇居民的住房支付能力；新就业无房职工和外来务工人员阶段性住房困难问题突出等，亟须完善政策，花大力气加以解决。

世界各国和地区在探索解决住房问题的过程中，积累了许多宝贵经验，也经受了挫折。中国房地产研究会吸收国内外专家和学术机构的研究成果，参考一些国家和地区解决居民住房问题的政策和做法，组织出版了《住房政策法规文库》。第一期推出 9 部关于国外及我国香港地区公共住房政策的译著，其

中介绍的政策架构和制度设计，既是相应国家和地区在住房发展过程中形成的经验，又与这些国家和地区当时面临的住房矛盾相关联，具有历史性、阶段性特点。

他山之石，可以攻玉。联系现阶段我国经济社会发展和住房问题的实际，研究借鉴其他国家和地区住房政策，特别是比较研究各项制度设计所处的时代背景、针对的住房问题，以及政策演变过程，对完善我国的城镇住房制度，解决住房发展中遇到的矛盾和问题，促进城镇居民住房条件的改善，是大有益处的。

今后，《住房政策法规文库》还将陆续推出其他优秀著作。

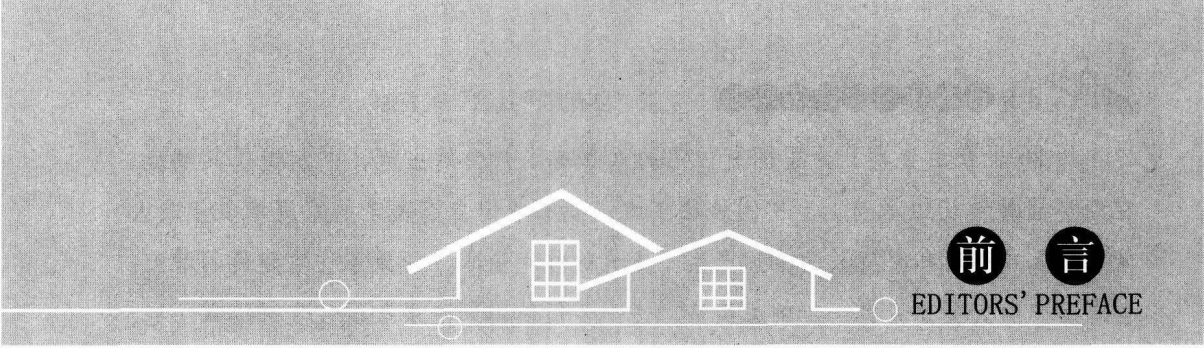
全 国 政 协 常 委
政协人口资源环境委员会副主任
中国房地产研究会会长
中国房地产业协会会长

刘志峰

构 成战后日本特征的是其自有房产社会的建立和存在。本书尝试理解作为自有房产社会的日本社会，并试图通过其实际状况分析获得对社会变化的展望。本书研究的是，从生活实践中的居住条件以及住宅体系的作用方式这两者关系看，自有房产社会是如何出现，如何变化的这一问题。政府主导了住宅体系的运营，牵引了自有房产社会的形成。但是，体系并非单方地操作社会，而是在社会变化的基础中，积聚着生活的实践。

通过对这些新问题的阐述，希望为我国住房制度改革与完善，提供理论上的思考和实务操作上的借鉴。

本书适合房地产主管部门、房地产科研部门和高校相关专业师生阅读参考。



构成战后日本特征的是其自有房产社会的建立和存在。关于战后的社会是与战前连续着的，还是变化了的，可能存在多方面的观点。但是，如果关注变化，则其核心为住宅所有形态的戏剧性的转换，即自有房产领域的扩大。战前的城市自有房产率很低，居住的主流为民间租赁房产。与此相对，战后，居住在自己所有的住宅里的家庭增加，自有房产成为住宅的主要所有形态。理解战后日本社会形成的关键在于所谓住宅所有的普及现象。

自有房产社会是指，不仅自有房产很多，而且大多数人们认为拥有住宅存在价值，并且是以取得自有房产为目标的社会。多数家庭攀登了居住的“梯子”：从租赁住宅向自有房产，从小住宅向大住宅，从公寓向独栋独户。人们想要自有房产是为了获得支撑生活的安全。可以认为，拥有居住的空间，加入自有房产社会是与居住条件的改善和居住稳定、避免租金支出、拥有不动产投资相关的。自有房产社会不是仅由已经取得自有房产的家庭形成的静态社会，而是很多家庭为了取得住宅而不断更换住房的动态社会。多数人渴望拥有住宅，意图攀登“梯子”的情形构成了自有房产社会的景观。

生活的框架在住宅、家庭、工作的三角关系中成形。居住的“梯子”通过与家庭、工作的“梯子”相连接，使得人生的轨道成“形”，并产生人生轨道的社会标准。如果有是否实际存在“普通人生”如此的人生这一疑问，则对其的回答需要谨慎。但是，随着拥有住宅的普及，将确保雇佣、结婚生子、换住到更加宽敞的住宅、家庭收入增多、并且取得自有房产、积累资产……这样的线路作为“普通人生”印象的人增多了。取得住宅与结婚、生子、收入增多等生活事件相关，并给生活的“梯子”带来节目。

住宅的私有不仅是私的行为，也作为编织社会变化的触媒而发挥着作用。在



日本的 20 世纪后半期，为了拥有住宅的人形成了社会的主流，并制造了其潮流。在经济显著增长的基础上，中间阶层扩大，能够取得自有房产的家庭增多。向大城市的人口移动和家庭数的增加产生了庞大的住宅需求，导致了住宅建设的增长。自有房产的大量建设进一步刺激经济，进一步促使中间阶层取得住宅。随着住宅、土地价格持续上涨，伴随着资本收益的取得，自有住宅成为了资产形成的有力手段。很多家庭追求自有房产，欲与主流的“潮流”合流的倾向设定了社会变化的方向性。

为了了解自有房产社会的构建，需要观察在其形成中住宅体系所担当的作用。自有房产社会并非作为经济次元的“自然现象”而产生的，而是由人为的体系构建的。目前，存在经济增长和中间阶层的扩大自然孕育出自有房产社会的看法，也存在市场经济的发达推进了居住的商品化，从而使得自有房产社会不可避免地形成这一观点。有了经济增长和住宅的商品化这一前提，自有房产方会增加，这是事实。略去中间阶层的扩张，取得自有住宅的增加是不可能的。但是，商品化的压力是否波及居住的领域，中间阶层是否选择取得自有房产，其并非是自然而然可以决定的事项。为了接受或者推进住宅的商品化，并且使得中间阶层追求拥有住宅，需要构建为了此目的的体系。经济增长形成自有房产社会的前提，但是，自有房产社会并非经济增长的必然产物。拥有住宅的普及这一现象不应视为经济法则的“自然现象”，需要考虑到其与设计怎样的住宅体系这一社会选择的问题相关。

组成住宅体系的主力之一为政府部门。战后社会，住宅政策的规模扩大，住宅问题成为公共政策的目标事项的程度提高。政府介入住房情况的影响力增大，“住宅问题”转换为“住宅政策存在方式的问题”。确定住宅供给和消费方向的体系由以政府的住宅政策为主，以及住宅相关的法律制度、住宅和住宅贷款市场、家庭资源、企业的福利待遇制度等要素构成。政府制定、运行住宅政策的同时，介入市场、企业、家庭等的行为方式，意图整体上操作住宅体系。

日本的住宅体系有保守主义倾向，促进了自有房产社会的形成。此处的保守主义不是指中立地支撑生活方式的多样性，而是意味着集中支持遵循“普通人生”模式生活的人们，并保全生活轨道的标准类型的方针。将在家庭的“梯子”中结婚育子、在工作的“梯子”中确保稳定的雇佣和所得，攀登居住的“梯子”取得



自有房产这样的类型定义为“普通人生”，并成为住宅体系援助的对象。

住宅体系成为连接着国家和社会，被作为国家整合社会的手段使用。战后日本的福利国家不关心与住相关的普遍性社会权这一概念，只是在住房保障领域发挥了限定性作用。政府的住宅政策倾向于促进中间阶层取得自有房产，而为了低收入人员的住宅供给却依旧微量。但是，住宅保障的微弱并不意味着国家对住宅不关心。日本采取的是，一方面限制住宅保障，而另一方面编织促进拥有住宅的体系，利用“普通人生”的模式推进社会整合的方针。可以认为，取得自有房产的增多使得走标准类型的人生轨道的家庭增多，从而有助于社会安定。目标是：经济增长，中间层增加，自有房产增加，家庭拥有的资产增多，并且进一步扩大这样的主流路线铺设。意图依存拥有住宅的普及，并以自有房产家庭为核心构筑社会整合的战略形成了日本福利国家的特征。

自有房产社会是不可能不变的。人们的住宅条件自20世纪末起面貌发生变化，呈现出不稳定的状况。经济增长的停滞、住宅市场的不稳定化、劳动市场的流动化、结婚和家人的变样等，这些均会重新组成自有房产社会的环境。由于泡沫经济的发生和破裂，日本经历了住宅价格的暴涨和急跌。产生了资本收益的自有房产出现庞大的资本损失，人们对作为资产的自有房产的信赖减退了。住宅贷款的返还负担增大，不易实现和维持住宅自有的家庭也增多了。人口构成的少子和老龄化、初婚年龄的上升、未婚和离婚的增多、单身比例的上升等动摇了家庭形成的存在方式。不稳定且低工资的雇佣因劳动市场的变样而增多，从而无法确保合适住宅的家庭增多了。居住、家庭及工作的“梯子”动摇了，走社会标准的人生轨道的人一直在减少。

住宅体系自20世纪末转向了市场化，将居住和住宅贷款交由市场经济解决的政策扩大了。形成该背景的是，以扩张市场经济和缓和规制为目的的新自由主义政策的重组。住宅体系有保守主义倾向，并且同时变得兼具新自由主义的方针。住宅体系的变化不仅在住宅自身领域中进行，而且在更加广泛领域的市场化这一语境的基础上进行和发展。雇佣、教育、福利、收入保障等众多领域中市场机制的适用扩大了。

现代社会的特征是生活条件的不确定。这种不确定自20世纪末起进一步增大，



并开始破坏主流稳定这一住宅体系的前提。生活的实践中纠缠着风险。如果能够预测危险的发生,则可以提出和实施应对风险的对策。由于人的年龄增长是确定的,因此人们意图整备应对老龄期生活的基础。20世纪后半期的福利国家以生活轨道的社会标准为前提,试图应对和处理预测的可能性较大的风险。但是,增加的是难以预见的危险。市场经济的不稳定围绕着生活,由于劳动市场的流动化出现了突然的失业和收入减少。住宅市场的变动打乱了取得住宅的计划,降低了自有房产资产的安全性。不选择或无法选择生活轨道的标准类型的人增多,标准的定义变得暧昧。21世纪初的福利国家无法提出应对风险新增的方法。

很有必要深入思考应如何理解自有房产社会,如何改善住宅体系这一问题。随着将来的不确定的增加,很多人逃离风险,为了得到安全寻求着拥有住宅。但是,被挡在自有房产和住宅贷款的市场外的人很多。对于取得自有房产的群体来说,并不意味着安全的完整,拥有住房其本身可能转化为风险。返还住宅贷款的困难、住宅资产的价值下跌、住宅建筑的老化等体现了拥有住宅的不完整。在生活条件变得不确定的基础上,出现了人们越发依存于自有房产却无法实现拥有住宅的家庭增多的矛盾,以及出现拥有住宅未必保障生活安全的矛盾。

自有房产社会的住宅体系在构筑“普通人生”的模式的基础上,给予居住的“梯子”特定的类型,并试图让人们的生活走上定型且单线的轨道。政府通过不断促进取得住宅而制造出社会的方向性,并试图整合人们。但是,人生的“形状”不可能是单线。存在试图攀登定型的“梯子”但无法攀登的人们,试图远离“普通人生”的人们。随着生活的基础的坚固性减弱,与“普通人生”不同的“形状”的人生增多,“梯子”的类型不得不扩散。住宅体系试图给予人们生活以单线的轨道,但是人生的轨迹越发地脱离单线化,这种不一致动摇了自有房产社会。

需要构建超越组合保守主义和新自由主义的住宅体系,以及有助于居住稳定社会制度的新准备。保守主义的住宅体系仅仅支持标准类型的生活轨道,不关心此外的类型。新自由主义的政策转换将住宅体系交由市场经济,使得居住的条件更加不稳定。在经济增长劲头回落,人口构成和家庭发生变化,并且多种风险繁殖的情况下,保守主义和新自由主义合体的体系根据已经弱化。为了意识到人生的“形状”的变化、应对社会的变貌、重新整合生活的轨道,新的住宅体系的构



想变得不可避免。

本书尝试理解作为自有房产社会的日本社会，并试图通过其实际状况分析获得对社会变化的展望。拥有住宅的普及并未作为独立的现象完结了，而是深深嵌入于社会形成的过程中。这种嵌入式的构造是如何成立的，存在于怎样的重组的过程中？

在日本，负责住宅问题研究的主要是建筑领域的研究人员。其原因之一为，战后的住宅政策是在建设省管辖下开始的。因此，住宅其本身的物的水准、租金和价格、供给关系等相关的分析得以积累。但是，居住的存在方式与更加广泛的领域存在关系，反映出或形成社会的状态。观察住宅问题和社会变化的关联是本书所关注的内容。

在社会科学的各个领域，从事住宅问题研究的专家较少。在与住宅、家庭、工作三角相关的领域中，关心的都是家庭和工作的问题。但是，居住的状态给予社会形成的构造的影响很深。住宅和住宅贷款的市场在经济整体中占很大的比重。对大多数家庭来说，取得自有房产需要一生中最大的费用支出，住宅贷款为一生中最大的负债。居住在怎样的住宅中，承担怎样程度的住宿费用影响着人们的整体生活。住宅问题占据着社会变化的核心这一观点是本书的前提。

本书试图研究的是，从生活实践中的居住条件以及住宅体系的作用方式这两者关系看，自有房产社会是如何出现，如何变化的这一问题。政府主导了住宅体系的运营，牵引了自有房产社会的形成。但是，体系并非单方面操作社会，而是在社会变化的基础中，积聚着生活的实践。生活在自有房产社会的人们如何组建生活，其实践和住宅体系产生了怎样的关系？

影响居住条件的是，住宅的供给关系、经济成长的水平、社会阶层的编制、住宅建筑的技术等很多因素。在多数因素中，特别着眼于住宅体系是因为其作为社会制度得以成立了。如果人为的制度左右人们的生活，则人为地改善制度是必要的且可能的。着眼住宅体系作用的议论含有将居住状况作为社会性选择的问题对待的意思。

住宅条件的实际状况相关的分析不仅仅是其特定静态，而且是观察试图攀登居住和家庭、工作的“梯子”的人们的动态。试图取得、维持住宅的行为



不仅仅构成生活的特定时点的“形状”，而且构成整体人生轨道的“形状”。并且，试图经营家庭、寻找工作、确保居住场所的人们共同形成了社会的面貌和变貌。本书关注于住的条件和人生轨道具有怎样的关系，社会变化从其聚集中怎样产生的这一问题。

自有房产社会绝非是有助于人们整体的社会。该社会的态度对走标准类型人生轨道的人们较热情，而对偏离此轨道的人们冷淡。对于雇佣不稳定的人们、收入不增长的家庭、未婚的人们、无法实现拥有住宅的家庭来说，使得居住稳定，并使得生活安定是很困难的。但是，只要自有房产非“自然现象”，而是社会性的构筑物，则重新考察其存在方式，构想新的社会图景是可能的。在生活的社会标准发生动摇的情况下，旧有的自有房产社会的稳定已经受损。需要思考使社会变化从该状况向何处发展。

目 录

CONTENTS

前言

第1章 拥有住宅与社会变化.....	1
攀登“梯子”.....	1
自有房产指向与保障.....	4
从住宅问题到住宅政策.....	6
福利国家与自有房产.....	10
家庭主义的自有房产.....	12
企业社会的自有房产.....	15
住宅经济的不稳定化.....	18
住宅履历的扩散.....	21
从住宅政策到住宅市场.....	25
保守主义与新自由主义.....	28
摇晃的“梯子”.....	30
第2章 自有房产社会的全球化.....	34
普遍与差异.....	34
住宅体系的类型论.....	35
福利体制的类型论.....	37
日本的住宅体系.....	38
新自由主义的政策重组.....	41