

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

美国联邦住房政策反思

如何增加住房供给和提高住房可支付性

Rethinking Federal Housing Policy: How to Make Housing Plentiful and Affordable

[美]爱德华·L·格莱泽 约瑟夫·乔科 著

陈立中 陈一方 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 侯浙珉 苗乐如

美国联邦住房政策反思

如何增加住房供给和提高住房可支付性

Rethinking Federal Housing Policy: How to Make Housing Plentiful and Affordable

[美]爱德华·L·格莱泽 约瑟夫·乔科 著

陈立中 陈一方 译

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2011-4243 号

图书在版编目（CIP）数据

美国联邦住房政策反思 如何增加住房供给和提高住房可支付性 / (美) 格莱泽等著；陈立中等译．—北京：中国建筑工业出版社，2012.3

（住房政策法规文库）

ISBN 978-7-112-13828-9

I. ①美… II. ①格… ②陈… III. ①住房政策—研究—美国 IV. ①F299.712.331

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 248222 号

Copyright © 2008 by the American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
All rights reserved.

Published by agreement with the AEI Press, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, c/o Rowman & Littlefield Publishing Group through the Chinese Connection Agency, a division of The Yao Enterprises, LLC.

本书由美国 AEI Press 授权中国建筑工业出版社翻译，出版，发行本书中文版

责任编辑：封毅 戚琳琳 / 责任设计：董建平 / 责任校对：党蕾 赵颖

住房政策法规文库

美国联邦住房政策反思

如何增加住房供给和提高住房可支付性

[美] 爱德华·L·格莱泽 约瑟夫·乔科 著
陈立中 陈一方 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：10¾ 字数：201 千字
2012 年 3 月第一版 2012 年 3 月第一次印刷

定价：32.00 元

ISBN 978-7-112-13828-9
(21612)

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。

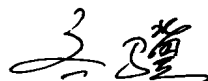
为此,除了贯彻落实国家宏观调控政策之外,我们还需要通过法律体系的建立和完善,对未来房地产市场和住房保障提供强有力的公平保证。与此同时,对住房供应体系的研究,对住房发展方式转变的探索,对《基本住房保障法》、《城市房地产管理法》等法律法规的制定、修改和完善,都需要我们加强学习,丰富知识,把握前瞻,从国内外同行中吸取经验和养分,最终“为我所用”,加以实践。

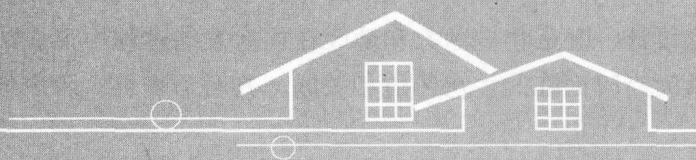
为了扩大交流、拓宽视野,中国房地产研究会近年来通过“走出去、请进来”的方法,积极参与住房政策研究和立法修订工作。《住房政策法规文库》首次出版的9本译著,是在总结梳理我国住房市场发展历程和经验的基础上,对一些国家和地区住房制度和法律体系的翻译,通过先进经验的介绍,并将之与国内专家学者、研究机构住房研究成果相融合,定会为房地产从业者提供可资参考的专业知识,同时为住房立法工作进一步丰富理论基础。

“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

尽管美国住房价格已经大幅下挫，但是许多美国人，特别是沿海地区的美国人依然买不起房。在本书中，作者解释了某些地区住房昂贵的原因，同时给出了旨在提高住房可支付性的方案。作者呼吁政策制定者应根据不同地区的住房市场条件，以及穷人和中产阶级所面临的不同的住房负担能力，制定差异化的住房政策，并提出对联邦住房政策进行全面改革，将地方管制和经济条件纳入考虑范围。书中还指出，通过改革住房抵押贷款利息减免政策，可以激励当地政府允许市场增加住房供给，避免不必要的价格上涨。联邦政府对低收入住房建设的补贴应当取消，相应的资金可转而用于加大联邦住房券的使用范围。

书中对美国联邦住房政策的反思，也为我国住房制度改革与完善提供了新的思路。

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借鉴。



本书完成于联邦政府接管房利美 (Fannie Mae) 和房地美 (Freddie Mac) 之前。虽然本书已经做了一些补充和修改来反映这一变化, 但本书并不打算批判这两个政府资助型企业或一般性住房抵押贷款融资制度。在很多不同类型的、旨在提高住房可支付性的政策中, 只有少数是通过抵押信贷市场来完成, 本书提供了一个更广泛的评价标准来评价这些政策。从我们的分析中得出的教训之一就是, 房利美和房地美几乎没做什么来提高住房可支付性。在它们倒闭之前, 这些机构的主要受益者是它们的管理层和股东, 而不是纳税人, 甚至也不是中等收入购房者。

从某种意义上来看, 目前的住房危机, 可以称得上是一份对整个现有住房政策体系的控告书。目前的政策集中于通过税收减免和廉价信贷来支持住房需求, 同时还默许国内很多地区进一步限制住房供给。当供给固定, 需求增加时, 不仅会导致更高的价格, 而且还会使住房价格更具波动性。从历史上看, 最让人痛苦的价格波动发生在新建住房受到限制的地区。如果联邦政府机构推行基于需求方的援助政策, 如放松信贷, 那么当价格上升时, 这种援助只会加剧住房价格的周期性波动。

保罗·罗默 (Paul Romer) 是正确的: “面对危机, 无所作为是可怕的浪费。”房利美和房地美的破产为我们提供了一个机会, 可以从更广义的角度来重新审视住房的可支付性政策。从以往的错误中吸取教训是非常重要的, 这些教训丰富而又昂贵, 意义远远超出了那些与重建房利美和房地美相关的事情。地方政府关于新建住房的限制措施不仅限制了供给, 同时还助长了价格高昂市场上的价格继续上涨, 我们赞成对这一根本问题进行更为清楚的分析, 这无可避免会引起人们对这些限制措施的高度关注。如果不知道地方政府供给限制造成的影响, 就无法完

全理解最近住房价格崩溃的本质。无论是过去还是现在，美国沿海地区供给约束市场不仅仅价格是最高的，而且相比其他市场更不稳定，也就是说这些市场繁荣与萧条的周期性波动幅度更大。

我们提出了一项具体的新政策，以应对许多地方政府过分限制住房建设的政策——我们期望，通过这一新政策，可以建立一项复苏住房和抵押贷款市场的新政策。

爱德华·L·格莱泽 (Edward L. Glaeser)

约瑟夫·乔科 (Joseph Gyourko)

2008年10月22日

图表目录

致 谢

前 言

绪 论.....	1
本书框架	5
我们的建议	9
1 我们如何判断住房何时是“可支付的”？	12
1.1 贫困和住房可支付性	13
1.2 不同地区的住房可支付性问题	14
1.3 应该如何衡量住房可支付性？	16
2 美国住房市场状况	18
2.1 不同时期的住房消费状况	19
2.2 住房价格、收入和环境设施	24
2.3 住房价格和建造成本	31
3 美国住房市场的公共干预——基于历史的视角	38
3.1 住房条例及其外部性	38
3.2 修正市场失灵	40
3.3 实物再分配	42
3.4 本章小结	44



4 当前的住房政策——价格和数量管制	45
4.1 价格管制	45
4.2 数量管制一：建筑规范（Building Codes）	48
4.3 数量管制二：土地使用限制	50
4.4 价格和数量联合管制：包容性区划	64
4.5 本章小结	68
5 住房市场中的其他干预政策——税收和补贴政策	69
5.1 税收法规和自有住房	69
5.2 住房信贷市场干预：联邦国民抵押贷款协会（房利美） 和联邦住房贷款抵押公司（房地美）的出现	80
5.3 为发展可支付住房而设立的基于工程的住房补贴项目： 公共住房和低收入住房税收补贴项目	83
5.4 为促进可支付住房消费而设立的基于租户的房租补贴项目： 第 8 条款租房券	96
6 结论：展望一项新的国家住房政策	100
6.1 高土地使用成本市场中不断出现的住房可支付性问题	101
6.2 一种方法不能解决所有问题	103
6.3 联邦政府可以引导地方政府批准更多的住房建设吗？	106
6.4 改革住房抵押贷款利息减免制度	109
6.5 确保贫困群体能够消费得起最低合格质量住房：租房券	110
6.6 本章小结	113
附录 1 补贴的经济效应分析	114
附录 1.1 需求单位补贴	114
附录 1.2 需求限制性补贴	115
附录 1.3 供给补贴	116

附录 2 如何实施我们的政策改革建议	118
附录 2.1 对我们改革建议的总结.....	118
附录 2.2 界定全国供给有弹性和无弹性地区	120
附录 2.3 为方案融资：改革住房抵押贷款利息减免额.....	138
附录 2.4 改革供给政策：在住房供给缺乏弹性的县实施新的 住房抵押贷款利息减免方案	144
参考文献	147

图 表 目 录

LIST OF ILLUSTRATIONS

图目录

- 图 I -1 1975~2007 年美国实际不变质量住房价格指数
- 图 2-1 1985 ~ 2005 年租赁住房 and 自有住房的面积 (大都市地区, AHS 美国全国数据)
- 图 2-2 1985 ~ 2005 年人均住房面积 (大都市地区, AHS 美国全国数据)
- 图 2-3 1985 ~ 2005 年不同收入群体的人均住房面积
(包括收入最高和最低的 1/4, 大都市普查区内年龄低于 55 岁的人群)
- 图 2-4 1950 ~ 2000 年全国及典型城市的住房拥有率
- 图 2-5 1950 ~ 2000 年各城市之间不断增大的住房价格差距 (316 个大都市, 平均价格)
- 图 2-6 1950 ~ 2000 年真实租金水平
- 图 2-7 1950 ~ 2000 年住房租金占人均 GDP 的比例
- 图 2-8 美国大陆县级层面的住房价格地图
- 图 2-9 住房价格和真实收入 (2000 年美元价格)
- 图 2-10 住房价格和气候
- 图 2-11 住房价格和新建住房
- 图 2-12 曼哈顿住房价格和新建住房审批量
- 图 2-13 1982 ~ 2007 年真实建造成本指数
- 图 4-1 单户最低单位建设面积分布 (大波士顿区, 2000 年)
- 图 4-2 1975 ~ 2004 年大波士顿部分地区的湿地、化粪池系统及其分支系统、
集群供地占比 (%)
- 图 4-3 住房价格和地方土地使用管制
- 图 4-4 许可证和地方土地使用管制
- 图 5-1 供给无弹性及其影响

- 图 5-2 供给富有弹性及其影响
- 图 A1-1 需求补贴和供给弹性
- 图 A1-2 部分需求补贴
- 图 A2-1 各大县的住房许可证发放量和平均价格

表目录

- 表 2-1 美国与主要欧洲国家的住房消费比较
- 表 2-2 不合格住房的消减幅度 (%)
- 表 2-3 住房拥有率 (美国平均数)
- 表 2-4 2007 年大都市区独户住宅的价格中位数: 美国最贵和最便宜的 20 个城市
- 表 2-5 2007 年 100 万人口以上城市的住房建造成本
- 表 2-6 不同时期住房价格与建造成本的比值
- 表 4-1 沃顿商学院住宅土地使用监管指数 (Wharton Residential Land Use Regulatory Index, WRLURI) ——以普查区及其分区为研究对象
- 表 4-2 沃顿商学院住宅土地使用监管指数 (WRLURI) ——以州为研究对象
- 表 4-3 沃顿商学院住宅土地使用监管指标 (WRLURI) ——以有 10 个及以上观察对象的大都市区为研究对象
- 表 5-1 总补贴金额 (百万美元, 1999 年美元价格)
- 表 5-2 1999 年每个户主和每套住房的补助金额选择人口大于全国中间值的核心统计地区 (CBSAs)
- 表 5-3 2000 年获得资助的住房情况
- 表 5-4 1987 ~ 2005 年 LIHTC 项目一览表
- 表 5-5 1987 ~ 2005 年税收优惠支出情况
- 表 A2-1 美国大县的住房许可发放量美国 307 个大县中, 住房存量最多和最少的 10 个县
- 表 A2-2 住房供给缺乏弹性的大县
- 表 A2-3 住房供给富有弹性的大县
- 表 A2-4 需求较低的大县
- 表 A2-5 供给弹性适中的大县
- 表 A2-6 住房供给缺乏弹性的大县——抵押贷款利息限额方案的影响

绪 论

近 50 年来,美国住房的规模和质量都呈现出显著增长。从历史标准和国际标准来看,当前新建住房的质量是前所未有的,并且同时,在那些住房建设充足的地区,价格保持了稳定。然而,尽管取得了这些成功,美国依然在住房可支付性方面面临两个棘手的问题。第一个问题是,对于那些弱势群体,低价格住房仍然超过了他们的负担能力。第二个问题是,在为数较少但不断增多的大都市区,住房价格已经上涨到连中等收入家庭也支付不起的水平。

短期来看,这两个问题都会随着住房市场周期性回落而得到缓解。住房价格本身是有周期的,这一点可参见图 I-1。图形采用联邦住房企业监管办公室 (Office of Federal Housing Enterprise Oversight, OFHEO) 的数据,绘制了三十多年来全国实际不变质量住房价格指数 (National Constant-Quality Real House Price Index)。

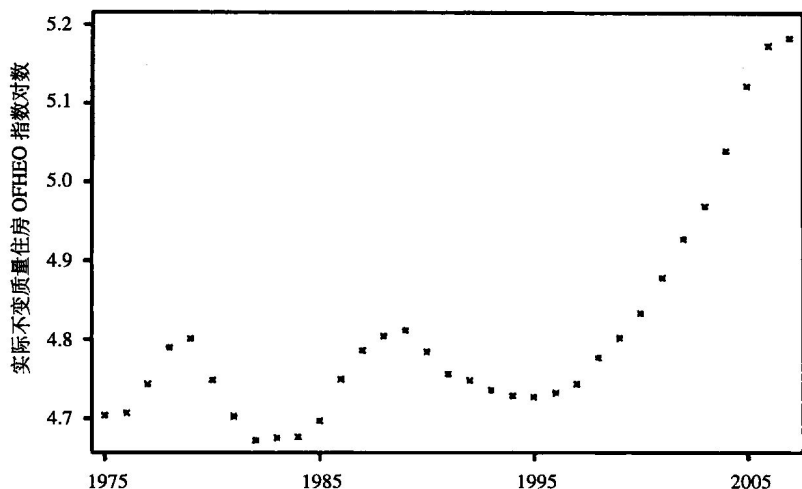


图 I-1 1975~2007 年美国实际不变质量住房价格指数

资料来源: 联邦住房企业监管办公室, 住房重复销售价格指数 (Repeat Sales House Price Index); 美国华盛顿特区人口普查局, 1993 ~ 2008 年。