



住房政策： 国际经验借鉴 和中国现实选择

田东海 编著

清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

(京)新登字 158 号

内 容 提 要

本书首先提出了公共住房发展的政治、行政、技术和经济可行性四位一体的政策分析框架。然后,以瑞典、英国和美国为代表,系统分析了欧美各国公共住房政策演进。接着,从公共住房发展计划、建设技术政策、住房金融政策和分配政策 4 个方面对住房市场的影响入手,分析比较欧美各国和亚洲发展中国家和地区(新加坡、香港地区等)住房实践中成功的政策措施,以及这些措施的实施环境和发展趋势,以此作为中国公共住房发展的借鉴和参考;本书还提出了中国公共住房的发展目标和计划、技术、金融、分配等方面的政策建议。最后,本书从住房发展和变革层面论述了中国住房发展策略,目的在于建立合理的公共住房发展机制,公平而有效地实现中国政府的住房发展目标。

本书读者包括:从事住宅问题研究的社会、经济、建筑、城市规划等专业人员和学生、城市建设管理部门和技术领导部门的干部、关心住宅问题(如购买、租赁、投资等)的各界人士。

图书在版编目(CIP)数据

住房政策:国际经验借鉴和中国现实选择/田东海编著. 北京:清华大学出版社,1998.7
ISBN 7-302-02994-6

I. 住… II. 田… III. 住宅经济-经济政策-对比研究-中、外 IV. F293.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 14366 号

出版:清华大学出版社(北京清华大学校内,邮编 100084)

因特网地址: www.tup.tsinghua.edu.cn

印刷:昌平环球印刷厂

发行:新华书店总店北京科技发行所

开本:787×1092 1/16 印张:17.25 字数:408 千字

版次:1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-302-02994-6/F·180

印数:0001~4000

定价:21.80 元

前 言

本书以解决中低收入阶层住房问题的政府公共住房为主要研究对象。公共住房是政府最为突出的住房发展领域,各国政府大多为解决中低收入阶层住房问题制定了专门的住房发展计划和政策,以此作为解决中低收入阶层住房需求并实现全社会居住目标的主要问题。因此,通过住房发展计划和政策的研究来把握公共住房发展,也就把握了公共住房发展的关键和主体。从政府住房发展计划和政策入手,强调住房发展的社会政治性、效率性和公平性的统一,这样来研究公共住房发展的方法,显然比仅从住房市场供求和产出的效率性出发来研究住房的方法更符合公共住房发展的特点。公共住房政策的一个重要含义就是政府调节和干预住房市场的措施,所以,从住房政策角度来研究公共住房的发展,并不意味着对住房市场的排斥,作为公共住房政策设计的基础之一的效率性,正是住房市场效率性的反映,因此,这种从政策入手的方法比仅从市场供求和产出入手的方法要全面^①。

本书通过对各国住房政策制定和实施的政治、行政、经济和技术可行性分析,试图从各国住房活动的实践出发,分析住房政策和计划的本身以及制定和实施的政治、社会、经济等环境,并在此基础上建立中国公共住房发展的政策体系,提出相应的可操作性政策建议。换言之,笔者提出的中国公共住房发展政策选择,是以这些政策在各国住房实践中的有效性为基础,这种有效性既包括这些住房政策措施本身,也包括其制定和实施的背景。因此,实践证明是行之有效的各国住房政策的各项内容及政策制定和实施的背景都是本书的重要组成部分。

本书研究问题的根本目的是寻求适合中国公共住房发展的有效政策和计划,尽管对一些国家和地区的公共住房发展计划和政策的分析介绍占了相当篇幅,但这些篇幅的主观选择是为“研究目的”服务的,因而是本书无法回避的。这种选择从住房实践角度来看,都是已被实践证明是成功的计划和政策,或者说至少是整体上成功的,因此,这种选择的正确性不言自明;从住房理论的角度来看,书中对公共住房政策消极还是积极、有效还是无效的判断,既是建立在住房政策社会政治性、效率性和公平性三位一体基础之上,也建立在住房政策的政治、经济、行政和技术可行性相协调分析框架理论基础之上。以既有实践根据又有理论依据的住房政策分析所产生的结论,作为我国公共住房政策建议的依据这一方法,大大提高了政策建议的可信度和准确性。

^① Peter Malpass & Bruce Headey 分别在他们的住房政策分析中表达了相近的观点。

同样,上述的主观选择也对研究分析方法的运用产生了影响。本书根据研究的目的和研究内容的特点,综合运用了政策分析、比较研究等方法,都是为借鉴和制定我国的公共住房发展计划和政策服务的,并不是为政策分析而分析,为比较而比较。运用住房政策分析方法主要是赋予已被实践证明是有效的政策措施以理论依据,并使这些政策措施尽可能地相互联系,形成系统,帮助我们从各国形形色色的住房计划和政策中寻求内在的共同规律。政策分析框架不仅是本书篇章结构形成的基础,也是对各国公共住房政策措施分析的基础,是对我国公共住房政策建议的基础。

至于比较研究方法,更多地是隐含在各国住房计划和政策成功实例的选择之中。比如,在公共住房计划、建设和分配的做法选择中,书中选择了新加坡和香港地区的实例,就隐含着这些国家和地区的做法与其他欧美国家的做法相比,更适合于我国的实际这样的认识。当然,在手头资料和篇幅允许的情况下,本书也尽可能地对各国同类政策进行并列比较分析,用以比较优劣和加深理解。

另外,本书还表现出了很强的实用主义色彩,即任何政策分析和比较都是为了我国公共住房发展计划和政策设计服务,这在本书各章各节的安排中表现得尤为突出,每章论述的主题都以对这个主题提出适合于中国的政策建议而结束。

本书至少有以下三方面特点:

(1) 理论体系的建立。本书建立了体系化的住房政策分析框架,这个框架以社会政治性、效率性和公平性为政策基础,运用政治、行政、经济和技术可行性相调和的政策分析方法,从各种政策措施在住房金融、住房技术和住房分配方面与住房市场供需、产出的相互作用中认识住房政策和市场规律。这种分析框架既是对已有住房政策成败的深层原因的评价基础,也是对新政策制定和实施前景的分析基础。

(2) 实践措施的选择。本书在各国住房政策实践基础上,运用上述分析方法对各种住房政策措施进行比较选择;同样,也在与中国住房政策实践的比较中作出中国的政策选择,理论依据的合理和实践经验的检验是本书中政策选择的两个基本原则。

(3) 先导性工作。本书试图填补国内在公共住房政策分析体系建立方面的不足,把已有的政府住房政策措施、目标和计划与有关专题研究体系化,揭示其发展方向,并尽可能提出可操作性的住房计划、目标和措施,是本书努力要实现的主要目标。

本书是在1996年的博士论文基础上改写而成。本书出版之际,我首先要感谢博士生导师张守仪先生、副博导金笠铭先生对论文的精心指导,感谢清华大学建筑学院高亦兰教授、经管学院谢文慧教授等、建设部的顾云昌先生、郑吉荣先生、中国建筑技术研究所的开彦先生、国务院房改办的陈学斌先生、侯渐珉先生、北京市房管局的杨燕敏女士、北京市社科院的陈光庭先生、国务院发展研究中心的岳颂东先生等对论文的评阅和指导;感谢清华大学出版社对本书出版的支持;还要感谢我的妻子张文霞,她在香港理工大学攻读博士学位的繁忙学术活动中为我查阅、提供了大量资料。囿于笔者水平和写作时间的局限,书中难免有疏漏和不妥之处,还望广大同行不吝赐教。

田东海

1997年12月

序

在这世纪之交、万象更新的1998年春天，住房建设已被国家正式确定为国民经济发展的新的增长点和居民消费热点，本书面市，可说是恰逢其时。数年来，有关住房体制改革的研究与措施经历了多方面的发展变化，积累了不少经验和教训，但整体说来进展不快。九届人大后形势才日趋明朗，决定了停止福利分房，住房分配货币化，以及联动搞活二、三级住房市场等等，房改进入了一个新阶段。本书开始撰写正值头绪纷纭的争鸣之时，今日喜见其基本内容和建议尚能适应新形势的需要。例如本书在住房分配政策建议中，第一条就是住房分配完全货币化，还有住房金融政策分析中的多项政策建议，都正是当前讨论的热点，为今后住房政策的研究和制定提供借鉴与参考。

田东海以宏观的、综合的眼光，试提出住房发展分析的理论框架，是一项很有意义的工作。在此之前，大量中外文献大都是从某一个侧面进行探讨，例如从经济的、社会的，或从经验总结、实态调查等某一方面做研究，缺乏横向的各相关因素关系的分析，更未见纵向的从原则到措施的系统研究。本书提出理论框架，在研究方法上走出了新的一步。框架中明确指出住房政策的基础是效率性、公平性和社会政治性，这几条无疑正是我国亟需重视的根本问题。

注意从中国实际出发，有的放矢地取舍国际经验，是本书又一优点。书中引用的国际材料，大都是近几年的最新文献，较系统地反映出国际住房政策发展的新趋势和相关研究的新成果，是国内尚未见到的。书中对有些问题追源溯流，概括地阐述了政策制定与实施中的得失和演绎过程，为后人的借鉴提供方便。例如书中涉及的老人住宅问题，先在公共住房分配轮候排队体系中重点介绍了香港的“共享颐年”、“家有长者”以及“新市乐天伦”等三种优先配屋计划，又在新加坡保护家庭传统政策一节里，介绍了从1978年到1985年间新加坡先后引入的、至今仍行之有效的“联合抽签计划”、“相互交换住房计划”、“父母与已婚子女就近居住计划”和“多代家庭住房计划”等多种政策措施，并加以分析注释。当前我国已进入老年社会，如何妥善安排老人住房，是解决老人社会问题的重要一环。新加坡和香港地区与中国大陆有近似的文化伦理传统，他们所经历过的种种老人住房问题也已经在我国出现，因此他们的经验对我们有现实的借鉴意义。

作为其硕士和博士研究的导师，与田东海交往切磋已历时多年，他不仅有好学与钻研精神，更重要的是有好的素质，立身正直诚实。我国的大好形势为有志青年提供了前所未

有的难得机遇,同时也赋予了艰巨的历史重担,事物不断发展,治学永无止境。说到底,本书对住房政策的系统研究只是一个开始,有待深化和修正,比如对住房商品化随之而来的多种问题就未能展开,本书只是抛砖引玉。我相信随着我国大量住房实践活动的展开,本书无疑能对我国住房政策研究起到一定的推动作用。

张守仪

1998年3月于清华园

目 录

序	I
前言	III
第一章 总论	1
1.1 住房问题	1
1.2 公共住房和住房政策	2
1.2.1 公共住房的概念	2
1.2.2 住房和住房市场	3
1.3 住房政策概论	5
1.3.1 住房政策的概念	5
1.3.2 住房政策的基础	6
1.3.3 住房政策的目标	9
1.4 公共住房政策分析	11
1.4.1 政治可行性与运作可行性调和的住房政策分析框架	11
1.4.2 政治、行政、经济和技术可行性调和的住房政策分析框架	14
第二章 公共住房政策的演进	20
2.1 概述	20
2.2 瑞典住房政策的演进	25
2.2.1 30年代的先驱性革新	25
2.2.2 四五十年代的战略性选择:战后住房系统的形成	26
2.2.3 六七十年代的政策转折:战后住房系统的背离	29
2.2.4 80年代以来的新动向	32
2.3 英国公共住房政策的演进	34
2.3.1 两次世界大战间的住房政策发展(1914年~1939年)	34
2.3.2 二战后公共住房由盛而衰的发展(1945年~1979年)	39
2.3.3 80年代以来住房政策的新动向(1979年~1994年)	44
2.4 美国公共住房政策的演进	50
2.4.1 30年代政府干预政策的开始	51

2.4.2	1949年住房法中的战略性选择及其变化	53
2.4.3	60年代兴起的补贴住房建设计划	56
2.4.4	70年代中期以后的住房援助(补贴)计划	57
第三章	公共住房发展机制	60
3.1	各国住房发展机制	60
3.1.1	住房发展管理体系	60
3.1.2	住房发展计划概况	63
3.2	新加坡政府组屋发展计划	66
3.2.1	新加坡住房发展局	66
3.2.2	新加坡的居者有其屋计划	68
3.3	香港地区公共房屋发展计划	73
3.3.1	香港房屋委员会	73
3.3.2	香港公共房屋发展计划的演进	74
3.3.3	居者有其屋计划	76
3.3.4	长远房屋策略	77
3.4	中国公共住房发展计划及政策	82
3.4.1	中国及北京市公共住房发展计划	82
3.4.2	中国公共住房发展计划政策建议	98
第四章	公共住房技术政策	104
4.1	住房技术政策概述	104
4.1.1	土地所有权控制	104
4.1.2	土地利用规划和建筑规范控制	106
4.1.3	居住质量和住房建设标准体系	109
4.2	新加坡组屋规划设计经验	115
4.2.1	组屋的设计	115
4.2.2	组屋的规划	123
4.2.3	新镇规划	128
4.3	香港地区公共房屋规划设计经验	138
4.3.1	公共房屋设计的演进	138
4.3.2	公共屋村建设	140
4.3.3	新市镇建设	145
4.3.4	城市土地利用规划	148
4.4	中国公共住房技术政策分析及建议	149
第五章	公共住房金融政策	161
5.1	住房金融系统	161

5.2	各国住房金融系统分析	172
5.2.1	美国的住房抵押金融系统	172
5.2.2	新加坡的中央公积金	182
5.2.3	日本的住房金融市场	188
5.3	中国公共住房金融政策建议	194
5.3.1	住房资金的主要来源	194
5.3.2	国家财政性住房贷款	202
5.3.3	国家政策性住房金融	205
第六章	公共住房分配政策	207
6.1	各国住房分配政策概述	207
6.1.1	房租、房价管制政策	207
6.1.2	政府的住房补贴政策	208
6.1.3	住房分配的过滤和轮候体系	212
6.2	新加坡政府组屋分配政策	216
6.2.1	组屋申请资格的标准	216
6.2.2	组屋分配政策和程序	220
6.2.3	保护家庭传统的政策	223
6.3	中国公共住房分配政策建议	225
6.3.1	中国住房分配状况分析	225
6.3.2	中国公共住房分配政策建议	230
第七章	国际发展趋势与中国现实选择	239
7.1	80年代以来住房政策发展趋势	239
7.1.1	八九十年代住房政策的新趋势	239
7.1.2	八九十年代住房政策的新特征	240
7.1.3	八九十年代住房政策的新措施	241
7.2	中国城市住房的可持续发展策略	243
7.2.1	引言	243
7.2.2	渐进式和突变式相结合的发展方式	244
7.2.3	市场性和保障性相结合的发展体系	246
7.2.4	连续性和阶段性相结合的发展过程	251
7.2.5	住房政策措施选择	254
参考文献	260

第一章

总 论

1.1 住房问题

住是人类的基本需求。住房是人类生存、发展和享受所必需的基本要素之一。住房作为人民生活的基本消费资料,是人民安居乐业和社会稳定的关键所在。住房问题,对世界上一切国家来说都是一个重大的社会经济问题。从世界各国住房发展的实践中不难看出,住房问题的焦点主要集中于两个方面:

(1) 我们通常所说的住房问题,从住房的空间分布和聚集形态角度,主要指城市住房问题,尤其是人口密集的大中城市的住房问题。因为人口密集的城市中的住房问题远比乡村中的住房问题要复杂得多,住房建设已从住房本身的建设扩展为城市土地开发、交通、城市基础设施和住宅区配套设施等复杂的综合开发建设。事实上,作为18世纪产业革命产物的城市住房问题,是与全球性的城市化历史进程密切相关。而所谓住房问题,正如恩格斯在其《论住宅问题》中所提出的“住宅缺乏现象”,是大工业发展和城市发展的产物。由于住房问题伴随着工业化和继之而起的城市化发展而产生,并日渐严重,至今为止,世界上几乎没有哪个国家不经历住房短缺的痛苦折磨就完成了工业化和城市化的。所以,住房问题的产生与城市的发展,尤其是现代城市的发展密切相关。如果解决了城市的住房问题,就基本上解决了全社会的住房问题。从这个意义上说,城市住房问题,既是住房问题的焦点和主体,也是住房问题研究的主要课题。

(2) 一般所说的住房问题,从住房供应的对象和需求的主体角度,主要是指中低收入阶层的住房问题。从广义角度,中低收入阶层是统计概念,即国家或城市中收入统计中位数以下的居民阶层,一般包括低收入和中等偏下收入两个阶层。这种意义上的中低收入阶层绝对存在于各个国家或城市,在市场经济发达国家中,由于收入分层更趋显性化,他们与中等收入以上阶层的收入差异更大。从狭义角度,住房政策意义上的中低收入阶层指政府根据各社会阶层(集团)收入水平与房价(房租)水平的相对状况,通过特定的住房发展计划给予住房补贴,以通过收入再分配帮助其实现住房权利的政策目标群。当然,用收入来评定住房政策目标群并非很精确。事实上,政府住房政策所关注的目标群既与全社会福利体系的利他主义(altruism)目标有关,如老年家庭、单身母亲家庭、残疾人家庭等,这些

家庭并非一定贫穷,但需要特殊的服务和尊重;也与特定社会经济发展阶段中政府所关注的社会群体有关,如美国的退伍军人,欧洲国家两次世界大战后的战争英雄和战后经济恢复至关重要的技术工人阶层,瑞典等北欧国家为鼓励家庭生育而对多子女大家庭的特殊住房优惠政策等。可见,政府住房政策目标是复杂并且不断变动的,我们这里用收入阶层概念来概括政府公共住房政策目标主体只具有相对的意义。

从本质的意义上说,住房问题从质量和数量两方面反映着对居住这一人类基本需求的满足状况。在以住房市场为基础的住房分配体系中,即住房被作为商品来租、售的条件下,人们对于住房质量和数量的要求取决于其对住房的支付能力,住房的价格和住户的支付能力始终是住房问题的核心。上述观点隐含着—个不可回避的严重问题是,大量的中低收入者的支付能力与具有适宜的住房标准的住房价格之间存在着巨大的鸿沟。这也是各国政府干预住房市场的主要原因。因此,世界各国政府几乎无一例外地都在不同程度上为中低收入阶层解决住房问题提供帮助,政府在解决中低收入阶层住房问题中承担了重要的社会和经济责任。各国政府大都制定了针对中低收入阶层的专门的住房发展计划,或者把中低收入阶层的住房问题,作为与社会发展目标相联系的更为广泛的住房发展策略的目标主体,通过对住房供应和住房需求的补贴及住房生产的直接干预,来满足中低收入阶层不断增长的住房需求。这种关注中低收入阶层住房问题政策的经济意义是,中低收入阶层同样是经济发展的重要劳动力资源;这种政策的社会和政治意义是,缓解和减少社会不稳定因素,在全社会逐渐富裕时,把人人享有住房作为一种全民性的社会权利。从这个意义上说,中低收入阶层的住房问题,既是住房发展目标的主体,也是住房政策研究的主要内容。

1.2 公共住房和住房政策

1.2.1 公共住房的概念

已如前述,城市中低收入阶层是住房问题的主体,也是政府住房政策的目标主体,自然也是本书研究的主要内容。政府住房发展目标更广义地讲,是在优先帮助最需要住房而无力由自己解决住房的人士解决居住需求的前提下,实现全社会居住需求。而对最需要住房人士的评价标准除了收入标准之外,还有其它标准,如职业、对社会的贡献和特殊阶层等。例如,许多国家对国家公务员、退伍军人等都有特殊的住房政策措施。因此,本书的研究从更准确的意义上说主要以政府住房政策及其住房发展计划的广义目标主体为主,包括中低收入阶层和其他特殊目标群,他们应具有—的适宜住房本文称之为“公共住房”。

要为本文所指的公共住房下一个精确而完整的定义是很困难的,因为它不同于仅从所有权角度划分的公房、私房,为了能使人们对公共住房概念有较为全面而准确的理解,下面我们首先从对欧美公共住房概念发展的简单回顾中来加深认识。

狭义地说,由中央或地方政府投资的大规模建造的出租住房,即正统的公共住房,如欧洲国家两次世界大战后大规模建设的住房。广义的公共住房所包括的范围则要广泛得

多,例如:19世纪末出现的工厂主为其雇佣工人所建造的“雇主住宅”,工人阶级自发联合互助建造的“合作住宅”,20世纪80年代以前以政府为主、民间住房合作社部分参与建造的“工人住宅”和“低收入者住宅”(如英国在两次世界大战后为富裕工人阶层(技术工人)所建的高标准“工人住房”,清除贫民窟后新建的针对低收入工人和城市贫民的“低收入住房”),目前以民间非营利住房机构为主、由政府提供一定补贴、仅针对所谓“社会福利家庭”(如老年家庭,单身父母家庭等)的“社会住房”等。世界上许多国家,无论是发达国家还是发展中国家,都发展过公共住房,如:英国由地方政府投资建设、主要针对工人阶级的市(郡)议会住房(council housing),住房协会投资建造并接受政府补贴的合作住房,美国联邦政府的公共住房(public housing),瑞典政府的公共住房和合作住房(public housing and co-operative housing),日本政府的公营住房和公团住房,新加坡住房发展局的公共组屋(或称政府组屋),香港房屋委员会的“公屋”(包括廉租屋和居屋)等等。从世界各国已有住房实践方面来看,本书所说的公共住房,就是指上述这类住房。

总之,广义的公共住房具有以下基本特征:

(1) 从住房需求者角度来说,公共住房主要指政府供应给中低收入阶层的住房,一般的理解是其收入水平在全社会收入水平四分法的最低的1/4层中。从这个意义上说,公共住房与通常所说的中低收入者住房类似;

(2) 从住房供应者角度来说,公共住房指政府为体现社会公平,以政府投资或贷款为主,由政府或其委托的机构兴建的住房,也可以是非营利的私有企业和居民团体接受政府补贴建设、向低收入家庭出租或出售的住房,这是政府以实物形式进行社会再分配的一种方式;

(3) 从住房金融的角度来说,公共住房金融的基本原则是回收成本,不以营利为目的,在实际运行中往往还存在亏损,需要政府补贴;

(4) 从住房流通过程来看,公共住房既包括低于市场价出售并对转售有限制的政府投资、贷款或补贴的住房,也包括以低于市场租金出租的政府投资、贷款和补贴的住房;

(5) 从住房分配过程来看,公共住房分配主要以家庭收入和已有资产及其居住状况为主要依据,形成分配的配给和轮候排队系统;

(6) 从住房价格机制来说,公共住房指低于市场价租售的住房,其差价主要是政府在土地供应、房租和税收等方面的政策性补贴。

1.2.2 住房和住房市场

密尔斯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九个特性(Miles 1994):

(1) 耐用持久性(durability)。人们很难列举出许多比住房使用期更长久的财产。欧洲城市中有许多住房是第一次世界大战前建造的,在英国,1991年时,有20%的住房建于1919年以前。

(2) 唯一独特性(uniqueness)。与诸如计算机、汽车等耐用消费品不同,住房在面积、位置、使用寿命、平面布局、室内装饰和各种设施等方面均可存在差异。

(3) 供应无弹性(*inelasticity of supply*)。在特定地段和规划条件下的无弹性土地供应,意味着不能用对待许多可重复生产的易变化财产的方式来处理住房,这种供应无弹性是由唯一独特性决定的。

(4) 附属抵押品特性(*collateral*)。住户以住房作为抵押品取得贷款比以其他财产作抵押品要多得多。

(5) 发达的二级市场(*well-developed secondary market*)。住房可作为附属抵押品这一特性的部分原因是住房二级市场的存在,当然,与住房买卖相关的交易费用也很高,据估计,在美国这种费用占住房价格的8%~10%。

(6) 价格不稳定性(*price volatility*)。住房交易价格的变化虽然不如股票、期货等变化大,但其变化对于财富分配的影响却是头等重要的。20世纪英国住房价格的大幅度提高和住房自有化成为公平拥有社会财富的主要因素之一。

(7) 可继承性(*estates bequeathed*)。住房价格的升高和住房自有化率的提高使得住房在财产继承中占有很大比重。在英国,20世纪80年代中期有55%左右的住房财产是通过继承获得的。1983年,在日本70%的财产继承是通过土地获得的。

(8) 税收的特殊对待(*tax treatment*)。许多国家都对自有住宅有税收优惠,如人们用于购买第一所自有住宅的资金大都免税。

(9) 金融中介(*financial intermediaries*)。包括普通银行、储蓄贷款银行、建房社团和其他住房金融专门机构,大都更倾向于向住房市场提供贷款。

住房和住房市场的上述九个特性,是住房市场分析的重要依据,也是住房政策分析的重要基础,它们在一定程度上也决定了住房政策的特性。

哈斯曼和奎格利对住房以及住房政策也有一个精辟的陈述,他们指出:“住房是独特的,而住房政策是特殊的(*Housing is peculiar, and housing policy is special*)。”他们认为,住房的独特性主要表现在五个方面(Harsman, Quigley 1991):

① 住房是一种复杂的商品。表现为在估价、生产以至供求双方的卖买等方面都很复杂,使得住户和开发商都必须在大量占有各方面信息的基础上来作出住房市场选择,以获取最大的使用价值和利润。

② 住房的空间固定性。住房的移动是不现实的,而住户的频繁迁移既很昂贵也不很方便,这意味着住房的选择也就是邻里关系、与工作地点的联系和相应的诸如学校和购物中心等社区服务设施的选择。一些住户对邻居的种族要求还导致了种族居住隔离现象。从住房所有者的角度来看,还意味着住房租金收益的确定。这种固定性也表明人的居住迁移对改变住房消费的必要性。

③ 住房是昂贵的。这使得租赁成为住房使用的普遍形式。而对住宅所有者销售住宅而言,抵押贷款的分期付款方式就比直接付款更有吸引力。这还意味着住宅消费在家庭消费中占有很大的比重,住宅建设投资也是国家年度投资的主要部分。

④ 住房的使用寿命很长。这意味着在任何一段时期内新建的住房仅占社会住房存量的很小一部分,年住房供应量一般只占存量住房的2%~3%,并且很容易受住房需求变化的影响。同样,还表明住房投资建设活动将对建成区空间环境产生长远的影响。

⑤ 住房是现代社会中居民个人和家庭正常生活的必需品。住房作为居住生活空间是

无法替代的,不管你如何贫穷,都需要居住设施。

住房所具有的上述五个独特性任何其他商品都无法同时具备的,正是这些独特性的综合才决定了住房市场的特征。例如,住房的复杂性和固定性决定了住房交换需要很大的花费,包括寻找合适住房的时间和资金上的花费以及搬家支出和失去原来邻里关系、学校和服务设施的代价。住房的固定性和长寿命则表明了住房投资决策能确定一个地区将来很长一段时期的面貌,这就要求慎重权衡受经济因素制约的远期规划。最后,住房的昂贵性和作为生活必需品表明了即使低收入者也需要消费这种昂贵的产品这样一个事实,如果没有某种形式的补贴,作为占其收入很大比重的住房消费将是难以负担的。

1.3 住房政策概论

1.3.1 住房政策的概念

人们经常使用“住房政策”一词,并赋与其广泛含义。有人把住房政策理解为在变化的社会、经济和政治形势下,为适应不同时期的住房需求和住房供应模式而设计的干预措施。我们这里所说的住房政策是指国家住房政策,包括中央政府和地方政府两个层次。在这个意义上,我们可以把住房政策定义为改善住宅的数量、质量、价格以及所有权和使用权而设计的措施。这四个要素共同构成了住房政策的主要内涵,并在各国政府的住房基本目标中得到体现。例如,英国保守党在1971年发布的白皮书中提出的住房目标为:“价格适合每个家庭支付能力的适宜住房,自有和租赁的公平选择,以及公民承担和接受住房帮助的公平性。”工党在1977年的绿皮书中指出:“传统的为所有家庭提供价格在其支付能力范围内的适宜住房,仍然是我们的基本目标。”(Malpass, Murie 1994)同样,这些措施,既可以是住房政策的一般原则和政策目标等,又可以是住宅市场各个领域中的具体政策,如住宅生产过程中的建房政策、住宅流通过程中的租金政策和房价政策、住房分配过程中的住房分配政策、住房金融改革等。从理论上说,住房目标的实现可以综合动用各种各样的措施,这些措施之间甚至会存在深刻的差异,如在概念上至少存在着市场化和非市场化、个体和合作形式之间的差别。

住房政策从整体上看一般包括四个方面:目标、内容、结构和程序。所谓目标,就是政策明确指向某个或某些目的,包括住房政策究竟为谁服务以及如何服务;内容是与其他政策有明确区别的一套原则和行动,即住房政策由什么组成,范围如何界定以及与其他政策领域的相互影响;结构指行动者、机构和他们之间的联系共同构成的决定目标、内容及其传达的一整套体系,其焦点是政策制定和实施的机制,如国家在与市场的关系中的角色、中央政府和地方政府以及其他政策实施机构的关系;程序指住房政策制定、实施和接受的某种固有过程,即政策制定、实施和成果评价的方式。

住房政策从操作过程上看,可以理解为形成某种变化的过程。这种变化指针对一定预期目标而有计划的行动,包括问题的提出、政策的制定、计划和政策的执行和实施及其成果评价等(Malpass, Murie 1994)。

从与住房市场的关系来看,住房政策是国家对住房市场的调节和干预。调节和干预既包括更有效利用资源的市场平衡政策,或称稳定政策,意在纠正自由市场竞争在劳动力、材料和土地利用等方面的缺陷,还包括对住房资源的再分配政策,即国家以“社会公平”的名义对住房进行社会转移,以求全社会各个阶层都能合理地实现其住房权利。

哈斯曼和奎格利也提出了住房政策的四个主要特征(Harsman, Quigley 1991):

首先,既然住房是占家庭收入很大比重的生活必需品,那么住房政策将影响所有发达国家的居民。这意味着住房的分配将是住房生产者和消费者以及政治家和政府官员所共同关注的焦点。

其次,住房政策的改变是一个漫长的过程,尤其是针对使用期很长的住房的各种补贴。虽然住房补贴政策的新措施会经过一个较长的时期之后逐渐影响受住房补贴的住房供应规模,但就政府预算而言,住房补贴是无法控制的。

再次,住房政策与经济和社会政策密不可分。如宏观经济稳定、社会福利、公共健康、土地使用、经济发展和地区平衡政策等,这类政策的不当会对住产出和住房政策产生不利影响。

最后,住房政策既难以设计又很难评价,一部分原因是住房政策的效果需经过较长时间之后才能看出,另一部分原因是其不确定性将是长期存在的。

1.3.2 住房政策的基础

哈斯曼和奎格利认为,工业化社会中住房政策的基础是效率性、公平性和社会政治性(Harsman, Quigley 1991)。

(1) 住房政策的效率性。种种迹象表明,政府对住房市场所采取的政策能提高稀缺住房资源的使用效率。政府对住房市场中的住宅产权有形式、住房金融和住房价格等的规范能明显提高住房的使用效率。

首先,住房是一种公益性很强的公共物品。许多专家,尤其是规划专家认为,住房在许多方面来说是由全体居民所消费的公共物品。即使是个人所有或占有的住房,其许多方面也是共同消费的,如住宅的外观、建筑艺术以及市政设施和交通设施都是公众共同受益的。因而,完全个体化的自由竞争市场会忽略或者至少会削弱住宅的公益性,这就需要政府充当提高经济效率的角色。同样,住宅的设计、布局等外在环境特性既是物质的,又是社会的和财政的。从财政角度而言,通过税收变化,尤其是财产税的变化,适合居住者要求的大规模社区能为居民带来资金上的好处。反之,小规模廉价社区将会增加公共设施的成本,因而政府的规范和区划法是很有必要的。从社会角度而言,偏见、种族歧视等社会问题,随着对土地使用和住宅的公共控制,至少从原理上来说能强化其正面效果,并缓和其负面效果。显然,个体化的自由市场不可能为这些市场效应的合理化提供动力。

另外,住房是功在千秋的物品。它寿命长且改造费用大,既为当代人所使用,又会一直存在着由子孙后代所使用。同时,儿童、老年人和残疾人等的居住需求在自由市场中根本无法体现。所以,住房标准应该同教育标准或医疗标准一样,应充分体现所有人的利益。

对住房市场行为效果的预测也是与住房市场效率性密切相关的因素。人们普遍认为,

个体化的市场行为比所谓资本积累“黄金律”作用下的行为具有更高的贴现率。对50年甚至100年这样长期的住房建设投资来说,为社会和为个人的投资战略具有很大的区别。于是,规划的强化会缩小个人资金投资贴现率和社会公有资金投资贴现率间的差距。否则,会增加资源分配上的浪费,比如,当前消费者过高的贴现率会削弱基础设施的投入。

正如我们所注意到的,住房市场具有消费者和生产者两方面的高额交易费用,而相关的规则会减少这两方面的费用。同样,这类规则还能减少国家权力对公众卫生和安全的管理费用。另外,统一建设标准和规范的制定能促进大规模生产,如欧美国家发展起来的住房标准体系。而在自由市场中,住宅生产规格的多样性很难形成较大的社会效率。

最后,对住房市场的干预能稳定住房生产,并提高劳动效率和有效使用资金,进而提高宏观经济效益。当然,这种以稳定住房市场为目的干预应是合理的,即经济学家们所称的“中性的”,应在不破坏市场机制效率的前提下实现资源的有效利用和配置。一般来说,国家在对住房市场稳定的干预中,往往既是住房市场的竞争对手,又是合伙人,也是监督人。毫无疑问,稳定的住房市场有利于形成明确的住房建设政策,能给国家和地区的发展战略提供手段和基础(让-多米尼克·拉费,雅克·勒卡荣 1995)。

(2) 住房政策的公平性。公平性与效率性具有同样的重要性。无论是资本主义国家,还是社会主义国家的政府,大都有明确的住房分配政策。例如,美国自从1949年以来的所有住宅法案都以“全美人民都有一个像样的家和合适的居住环境”为目标。这样的目标与收入分配有很大关系,但也不是所有国家都如此。美国的居住目标常受到那些把住房政策作为仅次于现金分配的收入再分配方式的人的拥护;而在瑞典等一些国家,住房分配却通过更明确的方式体现公平性。住房在消费者支出中的重要地位使得住房政策在体现社会公平性方面扮演重要的角色。

许多经济学家都认为收入分配最好采用比住房分配更明确的分配政策。一般认为,向个人的现金分配具有明显的优越性,因其可以确切地了解分配资源的转移情况,知道给谁和给什么以及给多少。但许多国家的住房分配都明显地与社会分配目标有关,其中一个明显的原因就是某些政治环境喜欢这种再分配方式。在所谓“商品平等(commodity egalitarianism)”的口号下,住房方式的再分配比现金方式的再分配更合适。在美国,食品和医疗分配计划比把现金分配到需要的家庭要普遍得多。

另一个为追求公平性但并不很光彩的政策干预原因就是危旧住房的存在。我们可以不理睬人们挣多少钱或吃多少东西,但不可能对质量低劣和丑陋的住房视而不见。这些危旧房的存在成为政治家和选民以及试图通过改造来改善居住条件的危旧房住户共同面临的问题。

然而,不管出于什么样的动机,公平性目标的重要性对发达国家住房政策措施的设计具有重要的影响。而且这种公平性将超越个人的范围,从地方、省(州)以至国家的范围来考虑收入的分配。一个充满活力的住房政策能在很大程度上推进这种社会目标。

(3) 住房政策的社会和政治性。住房政策的社会政治性动机与较狭义的公平性和效率性动机之间有时很难划出明确的界限,但是这种区别却是真实而重要的。首先,秩序和公共安全的改善或许是政府存在的最重要原因,也是住房政策最古老的政治动机。从罗马时代起政府就把住宅规范作为改善健康和安全的政策。例如,古罗马的凯撒·奥古斯都就

改善了供水系统和组建消防队,以保证公民的居住安全。直到 19 世纪,欧洲国家开始普遍立法,以确保居住区的最低健康和标准。例如,英国最早的住宅法是 1848 年的公共健康法、公共卫生法,随后是索尔斯堡法(Salesbury Law)。这些立法不仅仅是用来规范个人行为,而且也是规范城市生活的方式。第一次世界大战之后,住房政策逐渐成为新兴的福利国家的政策焦点。瑞典是这些国家的典型代表,从 1946 年起瑞典就明确地把住房政策作为更广泛的社会政策的一部分,并作为育儿补贴和养老金改革政策的补充。经过 25 年的发展完善,形成了更明确的共识,那就是合适的住房应该是一种“社会权利”,而不仅仅只是商品。

这种权利,至少有两层含义:一个是对住房政策本身的控制权利,包括住房政策目标主体的确定、实施过程、程序和预期目标等;另一个是住房政策所产生利益的分配权利,包括住房实物分配、相关的现金补贴、住房收益的利税减免等。前者主要涉及住房政策制定和实施的机制,后者主要涉及人人享有住房权利的住房分配公平性问题。1981 年 4 月在伦敦召开的“城市住宅问题国际研讨会”上通过的“住宅人权宣言”指出,一个环境良好、适宜于人的住所是所有居民的基本人权。与这种福利观点紧密相关的一种看法是恶劣的居住条件会产生巨大的社会代价,如犯罪、青少年犯罪、酗酒等社会病。虽然并没有证据能证明这些社会病与恶劣居住条件有直接的关系,但这种观点在许多福利国家的住房政策制定中起了举足轻重的作用。

住房政策的第二个政治动机与各个社会和经济阶层间的利益分配有关。例如,英国、荷兰等国的租金管制就是为了控制房主的暴利。城市的道路、公共交通、医院等城市基础设施的规划布局,尽管没有直接的各阶层经济利益均衡分配的动机,但这些建设会给城市的某些局部地区带来额外的好处。所以,有关土地使用、住房建设和租金的政策都具有对社会各阶层公平分配的政治意图。

第三个住房政策的政治动机与政策决定的过程有关。这与欧洲很盛行的“把城市发展作为共同生活在那里的人们的共同责任”这样一种传统有关,在那里,社会普遍认为住房应该与其他社会功能一起形成一个整体。人们对于城市规划的公共参与,不仅仅是为了实现社会公平,更重要的是有一种根深蒂固的信念:这种参与在民主社会中是理所当然的,并且能改善民主状况。这种公共参与曾经在荷兰的地方发展决策中起到了重要的作用。即使在很少突出政治价值的美国,在 20 世纪六七十年代的社区发展和城市发展计划中也提出了“最大可能性的参与”的口号。

住房政策政治动机的第四个原因与房地产的物质特性和较长周期有关。每一项住宅投资对当政的政治家或政治势力来说都是一个永恒的纪念碑。对一个地区住房发展的控制是当地政府施加影响于地区人口的社会经济融和,进而引导能对选举产生影响的人口发展的重要手段。对各个经济集团住户的分配对城市和地方政府的形象有重要的决定作用。

另外,为愚昧和低收入家庭提供住房能形成庞大的政府机器的有力基础,使之具有权威性,这种权威性在公平的旗号下合法地制定政策,并借助于专家、科学家、工程师和规划师的帮助而声望倍增。

最后,住房计划的一个重要的政治动机是在地区发展政策、劳动力市场政策和住房市