

城市科学系列丛书

外国城市住宅问题研究

北京市社会科学院城市问题研究所

陈光庭 主编



北京科学技术出版社

内 容 简 介

本书萃集了发达的、发展中的资本主义国家和社会主义国家大量的资料及最新数据。介绍了各国城市住宅的现状、问题及政策，分析了他们解决城市住宅问题的经验和教训。

外国城市住宅问题研究

陈光庭 主编

※

北京科学技术出版社出版

(京)新登字207号

(北京西直门南大街16号)

邮政编码 100035

北京林业大学印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 12.5印张 317千字

1991年11月第1版 1991年11月第1次印刷

印数1-3000册

ISBN7-5304-1017-2/Z·452 定价: 8.40元

研究世界各國城市住宅
問題，取其取長，為我
所用。

陸
禹

五七年首

中国住宅问题研究会理事长陆禹同志的题词

借鑑他人經驗，
根據自己國情，
改革城市住房體制，
提高人民生活水平。
辛未秋 周永源

中国城科会副理事长、北京城科会理事长周永源同志的题词

序一：运用辩证唯物主义剖析外国城市住宅 贫富分化的实质

——建设部总规划师 储传亨

我国城镇住房制度改革即将在全国范围内逐步展开。这项改革，政策性强，涉及面广，茶前饭后，街谈巷语，朋友见面，无不以房改为话题，牵动着千家万户。千千万万人殷切的期望。通过这项改革来解决人们的住房困难，这项改革一定要搞成功，也一定能够搞成功。

这项改革，强调要从实际出发，实行由国家统一政策下各地分散决策的原则。因此，借鉴国内外已经进行这方面的成功经验和做法，结合本地实际情况进行具体决策，就成为不可缺少的了。国内从1980年邓小平同志提出了住房改革的总体构想，对提租、补贴、售房、建房都作了明确的指示以来，已经进行了大量的改革试点工作，有了丰富的实践和经验。但对国外的情况，看到的材料都还比较零碎，缺乏较全面、系统的分析。北京市社会科学院城市问题研究所不久前完成的一项研究成果——《外国城市住宅问题研究》的出版，可以说是一场“及时雨”。我谨推荐给从事住房制度改革以及关心解决中国住宅问题的同志们一读。

尽管这部书长达30多万字，但是，材料丰富，可读性强。对于国外不同社会制度国家有关住宅问题，用马列主义观点作这样比较全面、比较系统的介绍和分析的书，我还是第一次看到。这部书按综合研究、专题研究、区域研究和比较研究各章进行论述；汇集了不同社会制度、不同经济发展水平、不同历史文化背景、不同地理区域国家的城市住宅方面的大量资料；从住宅问题的现状、存在问题、发展趋势出发，剖析外国解决住宅问题所处社会背景、历史过程以及他们的经验教训等等。我觉得对我们的实践具有参考价值。

值得使人高兴的是，这部从社会学、经济学和城市建设相结合的角度研究外国住宅问题的专著，提出了几个颇具现实意义的理论观点：

——从各国住宅政策的性质来看，没有一个国家执行的是纯粹的住宅商品化政策，而总是兼有住宅福利政策；也没有一个国家始终坚持纯粹的住宅福利政策而不加以改革。

——“住宅自有自用化”成为当今世界性的发展趋向。该书提出的“住宅自有自用化”的理论概念，有别于住房私有化和住房商品化。既有学术价值，又有现实意义。

——在解决城市住宅问题时，采取政府干预和支持（包括行政、经济、立法和计划等措施）、依靠集体（发展住房合作社）和居民自身投资三结合的方针，是国际上普遍认为成功的经验。

——在解决城市住宅问题中，金融机构发挥着必不可少的重要作用，并在许多国家成为能否解决住宅问题的关键。

此外，这部书还广泛地研究了与城市住宅问题相关的社会经济方面的问题，运用辩证唯物主义的观点，剖析了以住宅问题为核心的当代资本主义贫富两极分化的实质。在一些经济高度发达的资本主义国家里，有数逾百万的无家可归者。而一些政客们竟大言不惭地谈论什么人权，连这个日蔽风雨、夜避寒冷必不可少的解决住宿的基本人权都没有解决，又有什么资格来谈论中国的人权？！我国是一个发展中的国家，人口多、底子薄，改革12年来，城市新建住宅达15亿平方米，使人均居住面积从1978年的3.6平方米提高到1990年的7.1平方米，尽管水平不高，而且还有800万户住房困难户，但是，我国没有“无家可归者”。目前所进行的这项住房制度改革，其目的正是要缓解居民住房困难，不断改善住房条件，并转换机制，以便从根本上解决住房问题。因此，这部书既是一部研究外国城市住宅问题的专著，也是一部进行社会主义教育时可以参考的材料。

1991年国庆节于北京

序二：喜读《外国城市住宅问题研究》

中国城市规划设计研究院副院长 张秉忱

由陈光庭同志主持的《外国城市住宅问题研究》（本文简称《研究》）成果问世了，这是城市科学研究中的一大喜讯。这一课题结出了硕果，它必将对我国正在进行中的住宅改革有参考价值。“外国在解决城市住宅中所走过的路，他们采取的方针政策、方法和措施，他们所取得的经验和教训”，也就是说他们在住宅问题上所依据的理论和总结的实践经验无疑会对我们正在进行的住宅改革工作有着宝贵的借鉴作用。研究者当初的主题目的已成功地体现在这一研究成果中。理论研究如此自觉地紧密地为经济建设、为社会、经济改革服务并取得成功，这是应当大书特书的。

这一研究成果以大量的翔实的材料，介绍了外国住宅建设的发展历史、现状及未来政策变化的设计和发展趋势，对各阶段的住宅相关政策作了比较系统地详尽地介绍，对其政策制订的经济、社会背景作了简要的说明，这种作法是令人欣赏的。

《研究》在理论框架的设计上，在逻辑结构上有着鲜明的特色。从住宅综合研究、专题研究到区域研究、比较研究，方方面面、洋洋洒洒，各个类型的国家都尽可能地涉及到了。尤其难能可贵的是对一些第三世界国家，如印度、埃及、巴西、墨西哥，甚至尼加拉瓜与马拉瓜，很容易被人忽视的国家也都尽量地予以介绍，这是十分可贵的。因而对我国改革就更会有意义。

就其内容而言，有许多突破。谈别人所未谈，论别人所未论处不少。作者虽立足于政策研究，但也精辟地谈到了一些理论见解，总结了许多宝贵的经验教训。比如对住宅质量、住宅现代化这类人们若明若暗、似重视又不够重视的问题，介绍得如此具

体、又如此概括，至少我们是头一次见到。

《研究》以苏联为例谈到苏联在住宅改革现代化方面不断有所进步：首先是对旧房大力进行改造，安装煤气管道、卫生设备；其次是在新建住宅中普遍装设照明、取暖、煤气、电炉、冷热水、浴室、壁柜及排水、排风设备，还不断地改进保温、隔音、清除垃圾设备；第三，逐步扩大居住面积和各种辅助面积。苏联住宅现代化道路还有一点应予以注意的是不断提高住房设计标准（从50年代到今天已是第四代设计），不断提高住房舒适程度和建筑艺术水平。（见该成果《区域研究篇》、《苏联城市住宅的现状、问题及改革》一章）。

瑞典的住宅现代化已经相当可观。据80年代材料介绍，“大约有3/4的住宅是在1940年以后建造的。大多数老房旧房已经经过改建和修缮。98%的住房有浴室，97.5%的住房集中供热，67%的住房有电话，91%的家庭有冷冻、冷藏设备，97%的家庭有洗衣机，37%的家庭有洗碗机。”（同上篇，见《独具特色的瑞典城市住宅策略》一章）

更值得注意的是《研究》指出了住宅舒适程度已成为住宅质量、住宅现代化的最为重要指标。《研究》中的《日本》一章说到，对舒适程度日本已经作了详尽的讨论。他们指出了相关的七种因素（住宅建筑物、设备、室内环境，室内装饰、意境、服务系统、自然环境、社会环境如商店、交通、通讯等），四种倾向（把自然环境融合于居住生活中、装饰设计追求舒适意境、通过信息化手段使家庭生活社会化以及生活邻里化），更指出了大城市生活发展的四种倾向（城市住宅空间的社会化、居住服务的社会化、住宅设备家电设备智能化，还有人生几大阶段的住所迁移化）。尽管这在日本也还带有理论探讨性质，但确实为人们对住宅质量的认识打开了眼界。应当高度重视住宅质量问题，它也已经应当摆到日程上了。

就大家对解决住宅资金这一最为烦恼的问题，《研究》中也

有许多新鲜而又系统、全面的材料介绍，看过之后大有耳目为之一新之感！

没有调查研究就没有发言权，情况明决心才能大，方法才能对，在信息化的今天这仍然是颠扑不破的真理。在科学研究事业上，《研究》能如此踏实地收集资料，分析问题，得出结论，令人推崇。现在需要的正是要多做些笨工作，少说些漂亮话的人。那种不去积累充分材料，而靠一鳞半爪甚至道听途说的事例就大发宏论无限演绎来作学问是会闹笑话的；如果还要凭此作出政策建议那岂不要“一害人民二害自己”吗？

陈光庭等同志从对国外住宅政策的充分研究中，对中国住宅政策与改革提出了不少中肯的建议是很值得重视的。一些想法相当精辟，很有见地。这肯定会对中国的住宅政策与改革在思想上有所启迪、有所澄清。《研究》中涉及的思想很丰富，这里只能择其大若介绍几点。

一是世界上没有一个国家实行住宅的纯商品化政策或纯福利政策。发达国家也好，发展中国家也好；社会主义国家也好，资本主义国家也好概莫能外。上百年的工人运动，逼得资本主义国家当权者不得不把住宅问题当作政治问题、社会问题来处理。尽管他们通过住房商品化办法把住房或买卖或自有自用做为解决住宅的重要途径，但是他们对低收入者还是实行了必要的福利政策。他们从生活中认识到对住房非实行国家干预不可，否则社会不会安定，统治不会巩固。社会不公平，两极分化，本来是资本主义私有制的伴生物，但从资产阶级长治久安着眼，也不得不对低收入者租房时收取低租金，购房建房时予以优惠或者国家建些低标准公房在分配时优先给他们。

社会主义国家在住房政策上一直是福利原则第一。但已从实践中认识到对住宅实行国家全包干的福利政策是社会主义初级阶段（不发达阶段）承受不了的，因而普遍的对住宅政策进行了改革，沿着住宅商品化的路子迈开了大步，由国家、集体、个人来

一同分担资金，解决住房问题。但对低收入者、有功于国家的老干部、老战士、劳模以及残废人、吃救济金的病人、多子女者、鳏寡孤独者还是实行福利政策的。改革的步伐要坚定，必要的福利措施也要坚持，不能走纯商品化的路，这是《研究》的重要结论，否则就会引起社会动荡。尤其我国是低薪制国家，今天富裕起来的人只是很少一部分，在解决住房问题时完全丢开福利——优惠政策，只讲商品化是万万行不通的，至少在2000年前是绝对办不到的。

二是各国普遍地实行多元化的住宅发展战略。不管哪种社会类型的国家，由于每个人社会地位、个人收入水平、文化水平、个人爱好乃至工作需要、家庭结构的不同，对住宅的需要是不一样的。人们需要的多样性，决定了住宅生活的多样化，因而各国普遍实行多元化的住宅发展战略。所建房子从面积、质量到环境都是要分成三六九等以适应多样化的需要。埃及建房就分为四等，中国的发展战略也不该例外。中国的住房问题专家林志群提出的搞四类房屋，即：为社会救济户提供低标准的社会（福利）住宅，为一般职工建造半商品（半福利）住宅，供给高级官员、社会名流的官邸性住宅，提供给富裕户的全商品住宅。这个设想从总体看是辩证的，因而是可行的。

三是住宅自有自用已成为世界性发展趋势。住宅自有自用，即所有权与使用权融为一体的住宅发展方向已经成为一种世界性趋势。第二次世界大战以后，或者说在发达国家进入后工业化的今天，越来越多的中等甚至低收入家庭也都卷入到住宅自有自用的浪潮中。发展中国家以及原来一些社会主义国家住宅自有自用程度也都不断的在提高，新加坡的这一比例已近90%，香港也相当高。一般地说，这一比例高低同经济发展水平直接联系着，因而发达国家自有自用比例高于发展中国家，人均收入高的国家高于人均收入低的国家。我国的这一趋势也正在发展。广大农民自建自用早已成为传统，城市这一比例也正在提高。随着住宅改革的

深入，其势头将越来越猛。

四是调动国家、地方、单位、个人积极性，多方筹措资金，尽快解决住房困难。解决住房难度很大，资金是个头等难题。调动多方面积极性，多方筹措资金也是多元化住宅发展战略的重要组成部分。

在国外，由银行负责对各人购房实行优惠抵押贷款业务早已行之多年，而且非常有效。国家可以用这个办法对需要照顾的居民实行倾斜政策（利息低，还款时间比一般人更长），这也是福利政策的具体体现。我国银行这一业务将随住房改革的发展而兴盛起来。

实行强制性住房储蓄，建立住房资金，也是筹措资金的好办法。由新加坡实行的住房公积金制度（雇员与雇主各拿一半），在解决住房资金上是成功的范例。化整为零，天长日久，集腋成裘，十分可观。我国在这方面有很大潜力，应当迅速地把此项办法实行起来。

建立住宅合作社，鼓励群众参予，从而解决住房的自有自用已是各国的成熟经验。我国住宅合作社已在发展，它的前程将是极其远大的。

卖房给个人，尤其卖给富裕户，在我国应当加快步伐。一方面有些人腰缠万贯，一方面在城镇买不到可心的房子（甚至不允许买房），这种局面应当尽早解决。这里包括向城镇流动的农户，这是个历史的大趋势，总是堵也不是长久之计，当然流动要有计划地进行。要尽早实行配套政策，使可以进城的农户早日进入城镇，加快城市化的发展步伐。

《研究》的这些重要结论对正在进行住宅改革的我国，其积极意义是十分明显的，而且启发人们之处还有许多，限于篇幅这里不能一一谈及了。

《研究》当然也有，不足之处，但主要是技术性的，无伤大体，比如有的材料稍显老了些，不够新；对有些国家的介绍还可

以深化（以上当然是受到了资料限制），有些地方表达得不够精炼，如果再能提炼个万八千字的大纲就更精彩了，等等。但这些已近于吹毛求疵了。

正因为这一研究成果相当成功，的确可以对住宅理论和政策研究起到参考作用、借鉴作用。所以我要向研究者祝贺，并祝愿他们在今后中外对比研究中（他们中不少同志是熟悉外国的城市问题专家）取得新的成就。

序三：“球情”分析研究，应不断加强

建设部政策研究中心研究员 林志群

住宅是90年代我国人民生活质量改善提高中，最主要的一个方面；也是保证整个国家政治稳定、社会安定、经济持续发展的一个重要因素。

住宅的生产与再生产，是整个物质生产领域中耗费财富量最为巨大的一种最终产品。它量大面广，为每个家庭、每个公民所必需。在它的整个生产与使用过程中，任何一点的节约与浪费，都会汇合成为正或负的巨大经济与社会价值。

城市住宅是18世纪产业革命的产物；它与全球性的城镇化这个历史进程有着极为密切的关系。社会从以农业和手工业为主的生方式转变到以利用机器为主的大工业生产方式，使人类的居住也从分散于广大乡村，走向具有企业一级的规模经济，和以聚集点一级的协作条件两层优越性的城镇。集中起来的大工业生产带来集中起来的城镇居住环境。这种集中既为生产与生活带来极大的方便；同时，也产生出许多处于分散状况的乡村住房所未曾遭遇到的种种问题，如公共卫生、交通、安全，等等。这就是18世纪产业革命以后城市化过程给世界各国带来的“住宅问题”（更确切地说是城市住宅问题）。

从我国的历史条件来看，当前我国城镇化水平很低，城镇化进程道远任重。世界上许多领先开始产业革命、经历过漫长城镇化进程的国家，积累了丰富的经验。它们既充满着各国各自的社会与经济的特点与不同时代的特征，同时，又包含了代表一种不以人的意志为转移的客观规律的体现。关于这种客观规律，革命导师马克思曾讲过两段意味深长、值得我们用以自警的话：

“一个社会即使已经发现它的运动的自然规律，它还是既不能超过，也不能用一个法令来废除自然的发展阶段，但是能够把生育的痛苦缩短并且减轻”。（《资本论》等Ⅰ卷，第Ⅺ页，郭大力、王亚南译本版）

“这里的问题是这各种规律本身，是这各种以铁的必然性发生作用并且贯彻下去的趋势。工业比较发展的国家，不过为比较不发展的国家，显示出它们自己未来的形象”。（同上，第Ⅺ页）

因此，深入研究发达与发展中国家走过的路子，认真分析这些发展进程同各国社会经济政治条件的关系，从中找出对我们有益的经验或教训，就必然可以使我国在城市住宅建设中更好地认识和掌握客观存在着规律，减少盲目性，把“生育的痛苦缩短并且减轻”，以便更好地发挥社会主义制度的优越本质。

过去，往往有些同志以为，中国有中国的条件，要搞自己的特色，搞那么多的国外研究没有意思。其实，所谓中国的特色或者特点，也正是比较于世界他国的通情或者共性而存在、而界定出来的。离开共性，何有特性？孙子兵法提出的“知彼知己”，说明他深明此理。

在我国城镇住房制度改革处于深化与全面启动的关键时刻，北京社科院城市问题研究所推出了他们的研究成果——《外国城市住宅问题研究》，这种纵观全球而又力求落到我国实处的对比研究可以说是一种及时雨。它为我们的决策者提供了在不同情况下可能出现问题的信息、便于决策者采取对策。它可以使我们开阔

视野，清醒头脑，它提供的种种前车之辙，可以为我们这个“后车”引以为鉴。

世界在前进，局势在发展，我国在更加坚定地走向世界。为了使我们能在全球竞争中取得胜券，这种球情分析研究应当不断加强、深化；不断为上至决策者，下到广大人民提供具有纵横对比的广度与深度、具有很强的科学性因而也就具有很强说服力的研究成果。让我们沿着这个方向，共同努力。

1991年10月

序四：它山之石，可以攻玉

北京市人民政府住房制度改革办公室常务副主任 刘岐

全国第二次房改工作会议明确提出：各大中小城市的住房制度改革，要在国家统一政策指导下，因地制宜，分散决策，逐步推进。目前，多数城市的房改工作处于编制方案、完善方案、扩大试点的阶段。北京市社会科学院城市问题研究所编写的《外国城市住宅问题研究》一书在这个时候问世，为各城市借鉴外国住房制度成功的经验，提供了良好的条件。该书介绍的以下三方面的经验及资料，我认为具有极为重要的价值。

一、关于商品化的程度问题

该书明确提出：“世界上没有一个国家实行住宅的纯商品化政策或纯福利政策。”而且列举了众多国家的政策实例和数据。传递这个观点和事实，可以使我们更深刻地理解、更坚决地贯彻中央提出来的“房改要贯彻国家、单位、个人三者共同负担的原则。”

房改的核心是变福利制为商品化，就是要把住房消费逐步纳入家庭消费之中，城镇要逐步做到：居民或者以商品价格购房，或者以商品租金租房。但达到这一目标，从全国总体情况看，特

别是从现代化程度比较高的大城市看，需要经过几十年的努力。就北京而言，目前建造的五、六层砖混结构住宅，依正常商品关系下居民应承担的因素计算，每建筑平方米造价在800元左右，相对应的商品租金约8元。也就是说，居民买一套两居室单元楼房需5万元，租一套月租需320元。显然，对于以工资收入为主的家庭来说，既买不起，也租不起。如果让这些家庭买得起、租得起，就要大幅度地涨工资或发补贴，企业、财政又承受不了。另外，与世界各国相比，我们的住宅建造标准也不高，又不能采取降低标准来解决。适当地搞一定比例的小户型住宅是可以的，但解决不了全局性的问题。这是我国城镇房改，特别是大城市房改所遇到的根本矛盾。

怎么办？需要逐步过渡。怎么过渡？以三者共同负担的方式过渡。开始是国家、单位负担多，个人负担少，福利因素占主导；再发展，国家、单位与个人各负担一半，最后过渡到以个人负担为主，商品化就实现了。但正像该书所介绍的，即便是商品化了，也不是绝对地排除福利因素。

二、关于以卖房为主还是以租房为主的问题

该书介绍：“很多国家采取多种办法刺激个人建房买房。”“住宅自有自用化成为世界性发展趋向。”

三者负担就是由过去的只是国家、单位负担，变为今后的国家、单位、个人共同负担，实质是加上个人负担。三者既要共同负担建房的一次投资，又要负担住宅建成交付使用后的维修管理费用。从目前全国已实施的房改形式看，凡高租额等于补贴额而又不卖房的，从总体上讲个人既不负担一次投资，也不负担维修管理费，因为增支额等于沉淀额；凡多提租少补贴或少提租不补贴而又不卖房的，个人只负担一部分或全部维修管理费；凡出售住房的，个人既负担全部维修管理费，又负担一部份建房投资。就北京今后10年每年建成500万平方米的住宅计算，全部以每建筑平方米300元的优惠价出售，可回收资金15亿元；以每建筑平

平方米40元收取租赁保证金，可回收2亿元；以每使用平方米月租0.55元出租，可新增租金0.25亿元。如果新房出售50%，其余收取租赁保证金或收取新租，每年也可回收9亿元。出售住宅的房改形式，是回收资金，加快住宅建设，尽快解决人民群众住房问题的最佳选择，这一点，已被近年的房改实践所证明。

住房逐步实现私有或自有是否违背社会主义的公有制原则？住房是生活资料，坚持以公有制为主是指生产资料。我国具有8亿人口的农村，住房均属私有，不能说农村的住房制度是资本主义的。有谁能买得起呢？关键是定价问题。国际上流行的一个概念叫“房价收入比”，凡住房已成为商品的国家，房价与家庭收入的比值一般在3至6之间。北京1990年职均年工资总额2653元，核心家庭年收入约5306元，比值取3则两居室一套住宅房价为1.6万元，取6则为3.2万元。目前全国优惠价格每建筑平方米300元，一套住房约1.55万元。与各国的低比值基本相当。发达国家工资高，房价也高。卖价太低收不回成本，但总比出租回收的多，依现行银行利率计算，每建筑平米300元售价，已相当于每使用平米月租达到3元。当然，以成本价，进而以商品价售房，是我们的目标，这也需要一个过程。买得起修不起怎么办？三楼漏水二楼遭殃怎么办？建立修缮公共资金，买房时个人每建筑平方米交10元，售房单位从个人交纳的购房款中再返回10元，一栋六层四单元的楼房，可收10万元，年息0.8万元，落实修缮管理单位，按公房办法管理。

住房问题解决较好的国家有一条共同经验，即在温饱问题基本解决以后，必须制定法律将国家、单位、个人的消费资金主要引导到住房方面。完全由国家包，谁也做不到，包括发达国家，英国近年积极向个人出售公有住宅就是实例。我们正由温饱型向小康型迈进，机不可失。

三、关于金融在住房商品化过程中的作用

该书以较多文字介绍了住房金融，并明确提出：“银行在解

决住房问题中发挥巨大作用”。世界银行的一位雷诺先生曾对我说，金融与住房商品化的关系，就如同蒸气机与产业革命的关系一样。住房是家庭大宗长期耐用消费品，就是以家庭三年总收入确定的最低价格，也不能让购房人三年之内不吃不喝只付房钱。为此，必须以金融为媒介，把三年总收入分解到家庭20年至30年的长期消费中。一套房子的价格为1.5万元，首付款给0.2至0.4万元，其余向银行申请长期抵押贷款，分20至30年还清。北京1990年在210万户城镇居民中，家庭月收入在500元以上的占60%，采取等额还款的办法，起始若干年占家庭收入的15~20%，随着工资的增长，假如到2000年职均年工资增至5000元，只占家庭收入的5~10%。年轻人可以采取等比还款的办法，每月拿出收入的15%还本付息，15至20年可买一套住宅。一套住宅两代人使用，显然买房个人也合算，因为租金也必然随工资的增长而增长。

银行介入房改，关键是如何建立向购房人发放长期抵押贷款的机制，不能只考虑如何吸收存款，核心又是利率怎么确定，银行是经营票子的企业，自然不能亏本，而群众的经济承受能力是有限的，谁找到二者的结合点，谁就能把住房金融业务抢到手。

预祝本书能对房改决策者和住房消费者起到一定的启迪作用。

1991年10月20日