

Z H O N G G U O

G O N G G O N G

Z H U F A N G

中国公共住房 政策模式研究

M O S H I

Y A N J I U

姚玲珍 著

上海财经大学出版社

本书由上海财经大学中振科学研究基金资助出版

中国公共住房政策模式研究

姚玲珍 著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共住房政策模式研究/姚玲珍著. —上海:上海财经大学出版社, 2003. 6

ISBN 7-81049-904-1/F · 783

I. 中… II. 姚… III. 住宅-经济政策-研究-中国
IV. F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 019310 号

ZHONGGUO GONGGONG ZHUFANG ZHENGCE MOSHI YANJIU 中国公共住房政策模式研究

姚玲珍 著

责任编辑 王 芳 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海财经大学印刷厂印刷

上海商印装订厂装订

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 14.5 印张 376 千字

印数: 0 001—1 500 定价: 34.00 元

序

住房问题是一个世界性的问题,也是一个永远存在的问题。住房问题的实质是公共住房问题,即中低收入阶层等困难群体的住房问题,其核心是这一群体居民收入与住房价格的关系问题。中、低收入阶层等困难群体在任何一个国家的任何一个时期都存在,这一阶层居住问题的解决,需要得到政府的帮助,因为依靠他们自身的力量,无法跨越其收入水平与住房市场价格之间的“鸿沟”。同时,满足居民对衣、食、住的基本需要,保障居民的生存权利,是一个国家政府的责任和义务。居民生存权利的保障与否,直接关系到社会的稳定。当然,由于经济发展水平的不同,也由于政府财力的差异,居民生存权利的保障程度、公共住房问题的解决程度在不同国家和地区是有差异的,在一个国家和地区的不同时期也有所不同。

因此,公共住房问题的解决程度、解决方式,不仅取决于政府财力的大小,反过来也将对政府的公共财力产生长远的影响。同时,公共住房作为住房的有机构成部分,其满足的程度、管理的方式与手段,对住房市场、对住宅业乃至对国民经济的运行,都将产生重大影响。

在西欧、北美以及亚洲的经济发达国家,作为社会保障制度的构成部分,公共住房的建设、供应、分配和管理历来受到政府和社会各界的重视。这些国家在公共住房问题的解决过程中,有成功的经验,也有失败的教训。同时,这些国家自身也在对包括公共住

14536/03

房政策在内的各项经济政策和社会政策进行不断的反思和总结。这些国家的经验与教训、反思与总结,对其他国家建立和完善公共住房制度有着重要的借鉴作用。

住房制度也是经济体制的重要组成部分,因此,自20世纪80年代以来,中国对以公共住房制度为基本内容的住房制度也进行了一系列改革。一方面,政府通过出售旧公房等手段推行公房私有化和住房商品化政策,以提高住房私有化的比例;另一方面,政府也越来越关注中、低收入阶层等困难群体的社会保障问题,在公共住房领域则实行了安居工程、经济适用房以及廉租房的建设与分配等政策。同时,中国在对外开放和经济体制改革的过程中,非常注重从其他国家借鉴经验、吸取教训,以博采众长,为我所用,并结合中国实际,设计了一套有别于其他国家但又适合中国国情的制度和政策;并且,随着社会经济形势的发展变化,对这些制度和政策不断进行修改和完善。

但是,制度的改革与完善、政策的制定与修正,都需要理论研究和理论探索为先导。尽管经济发达国家在公共住房问题的解决过程中取得了一定的经验,但是,关于公共住房问题的理论研究在这些国家还不够系统和深入,对于世界各国公共住房问题的比较则更是缺乏研究。姚玲珍女士在跟随我攻读博士学位期间,就对以德国为代表的西欧国家的社会保障制度,特别是其中的公共住房制度产生了浓厚的兴趣。在德国期间,她除了围绕博士论文选题攻读博士学位外,还积极收集关于世界各国公共住房制度和政策方面的资料,也非常关注理论界对公共住房问题的研究。在取得博士学位回到她的祖国——中国后,她仍然关注这一方面的研究,并决心将所收集的资料、自己思考的心得和体会写成书。我相信,这本书在推动公共住房领域理论研究的同时,对中国政府制定有关公共住房政策也有一定的参考价值;同时,我也非常高兴,包含着姚玲珍女士长期心血的这本书能在中国顺利出版。在这里,

我想说明的一点是,做学术研究,特别是做比较研究,并非是一件易事,特别是在资料比较缺乏的情况下,尤其如此。所以,从这本书本身来说,肯定还有值得完善之处,但这并不妨碍我对该书写序。

德国不莱梅大学教授 Erich Bauer 博士
2003 年 5 月 8 日

前 言

民以食为天、以住为地，衣、食、住是人类生存的基本需要。居住问题在任何一个国家的任何一个时期，不仅是一个经济问题，更是一个社会问题。安居才能乐业。我国古代著名政治家、思想家管子也说：“地者，政之本也。故地可以正政也。地不平调和，则政不可正也。政不正则事不理也。”

在以市场为基础的住房供应和消费体系中，即在将住房作为商品租售的条件下，人们对于住房质量和数量的满足程度，取决于对住房的支付能力。因此，住房价格与居民的支付能力始终是住房问题的核心。而在任何一个社会，都存在高、中、低三个收入阶层。对于中、低收入阶层，特别是贫困阶层来说，在居住方面就表现为消费能力不足。对于他们来说，没有政府的帮助，是不可能解决居住问题或改善居住条件的。也就是说，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。也正因为如此，世界各国政府无一例外，都在不同程度上为中、低收入阶层解决住房问题提供帮助，并承担了重要的社会和经济责任。为了解决中、低收入阶层居民的居住问题，它们或者直接投资建造住房，或者以一定方式对建房机构提供补助，由建房机构建设，并以较低的价格和租金向中、低收入家庭出售或出租住房。这两类住房，我们称之为“公共住房”。因此，住房问题的实质是公共住房问题。

经济体制改革，特别是在住房领域实施的一系列改革措施，如鼓励住房私有化、住房分配货币化等，在较大程度上改善了我国居

民的居住条件,城市居民的住房面积有了大幅度提高。但是,城市中、低收入阶层的住房问题仍然比较突出;若与发达国家相比,我国居民的居住水平更显落后。因此,改善居民的居住条件,解决中、低收入家庭的住房问题,在今后相当长的时期内,仍是我国政府所面临的首要任务之一。

党的“十六大”提出了“全面建设小康社会”的奋斗目标,无论从“小康”的含义看,还是从邓小平强调的社会主义本质看,公共住房政策正是“消除两极分化,最终达到共同富裕”在解决住房问题过程中的具体运用。

同时,公共住房问题的解决既关系到社会保障制度的建立与完善、住房制度的改革,又与住房市场、住宅业乃至整个国民经济的运行密切相关。

他山之石,可以攻玉。因此,如何借鉴社会保障体系比较健全的经济发达国家在解决住房问题中的经验,结合中国实际,设计一套适合中国国情,并能有效解决中、低收入家庭住房问题的公共住房政策及其实施方案,应该引起理论界及政府部门的重视。

笔者在德国留学期间,就一直关注这一问题,并收集了大量资料;回国后,也一直关注我国政府在住房制度改革,特别是公共住房政策方面的有关规定。在本书资料的收集和写作过程中,还承接了上海市重大决策咨询研究课题——《上海公共住房政策模式研究》,并得到了好评。正是在这样的背景下,笔者将有关资料及自身体会整理成书,希望借此在推动公共住房政策理论研究的同时,也能对政府部门在制定公共住房政策时有所启发。

作者

2003年2月

目 录

序·····	1
--------	---

前言·····	1
---------	---

第一篇 公共住房政策研究的基础

第一章 基本理论·····	3
---------------	---

第一节 住房与公共住房·····	3
------------------	---

第二节 经济政策与社会政策 ·····	14
---------------------	----

第三节 公共住房政策 ·····	24
------------------	----

第二章 公共住房政策研究的价值与思路 ·····	32
--------------------------	----

第一节 公共住房政策研究的对象与现状 ·····	32
--------------------------	----

第二节 公共住房政策研究的背景与意义 ·····	36
--------------------------	----

第三节 公共住房政策研究的思路 ·····	47
-----------------------	----

第二篇 各国公共住房政策分析

第三章 美国公共住房政策 ·····	55
--------------------	----

第一节 概述 ·····	55
--------------	----

第二节	美国公共住房政策的演变及特点	60
第三节	美国公共住房财政政策	65
第四节	美国公共住房金融政策	75
第四章	德国公共住房政策	91
第一节	概述	91
第二节	德国东部住房制度的改革	101
第三节	德国公共住房财政政策	115
第四节	德国公共住房金融政策	119
第五章	新加坡公共住房政策	133
第一节	概述	134
第二节	新加坡公共住房政策的特点	138
第三节	新加坡公共住房财政政策	143
第四节	新加坡公共住房金融政策	169
第六章	日本公共住房政策	178
第一节	概述	178
第二节	日本公共住房政策的特点	182
第三节	日本公共住房财政政策	189
第四节	日本公共住房金融政策	200
第七章	瑞典公共住房政策	217
第一节	概述	218
第二节	瑞典公共住房政策的特点	231
第三节	瑞典公共住房财政政策	236
第四节	瑞典公共住房金融政策	244

第八章 英国公共住房政策	249
第一节 概述	249
第二节 英国公共住房政策的特点	258
第三节 英国公共住房财政政策	265
第四节 英国公共住房金融政策	280

第三篇 各国公共住房政策比较

第九章 公共住房政策比较的基础	289
第一节 经济运行模式的比较	289
第二节 住房制度的比较	295
第三节 土地制度的比较	300
第四节 经济发展水平的比较	313

第十章 公共住房政策比较的内容	322
第一节 公共住房政策发展的相似性	323
第二节 公共住房财政政策的比较	325
第三节 公共住房金融政策的比较	330
第四节 市场调控手段的比较	337
第五节 公共住房政策实施效果的比较	348

第四篇 中国公共住房政策模式设计

第十一章 中国公共住房政策的现状	355
第一节 概述	355
第二节 中国公共住房政策的特点	371

第三节	中国公共住房财政政策·····	374
第四节	中国公共住房金融政策·····	396
第十二章	中国公共住房政策的理想模式·····	404
第一节	公共住房政策理想模式设计的理论基础·····	404
第二节	国外公共住房政策的成功经验·····	408
第三节	中国公共住房政策理想模式的设计·····	415
第四节	公共住房政策工具的选择·····	433
参考文献 ·····		446
后记 ·····		449

第一篇

公共住房政策研究的基础

第一章 基本理论

第一节 住房与公共住房

一、住房

(一)住房的含义

衣、食、住是人类生存的基本需求。住房主要由墙、窗和屋顶构成,是供人们在其中居住、用于满足居住需要的房地产,是按照用途划分的房地产的重要构成部分。住房作为居民生活的基本消费资料,是人们的立足之地、栖身之所,是人类生存、发展和享受所必需的基本要素之一,是人们安居乐业和社会稳定的关键所在。“安得广厦千万间”,从根本上解决居民的住房问题,使家家户户“俱开颜”,是任何一个国家政府所奋斗的目标。千百年来,历经风雨沧桑,世代更迭,居民的居住条件和居住水平有了翻天覆地的变化。

在混沌之初的远古时代,人类的始祖聚居于丛林之中,过着“沐天地之灵气,浴雨露之恩泽”的原始生活。为了躲避天敌的侵袭,他们成群地栖息于高高的大树上。树,成了人类的第一个“家”。漫长的“树栖生活”,危险而恐怖,以至于数百万年后的今

天,人类依然能在梦魇中回忆起那个不堪回首的“树栖”时代。

“穴居”是人类第一次改变自身居住环境的重大创造。在原始社会,人们为了遮风避雨,从树居上迁徙下来,居住在天然的洞穴中。后来,逐渐发展到居住在经劳动而形成的坑穴中,以后更发展到有墙壁的“半穴居”。“穴居”的安全性、舒适性使大批树栖者成为“穴”的“新移民”。伴随着“新移民”的涌入,“穴居”的生存空间和生活质量随之迅速下降,环境恶化、疾病流行、过度的觅食及狩猎导致生活资源严重匮乏,使人类历史上第一次因住房引发的危机终于在 20 多万年前的“穴居”时代爆发。人类的先觉者不得不重新进行探索。

“古有智者,结草为巢,散而居之”。“巢”的发明使人类的住房完全位于地面之上,搭盖巢居是人类征服自然、改造自然、创造自然的一次伟大实践。“巢”,是人类第一次真正意义上的住房,它奠定了人类建筑最初的雏形,并解决了“穴居”对生存空间的制约,从而人类的活动范围得以不断扩大,使人类最终主宰地球成为可能。

人类告别了巢穴式的住房后,就搬进了以土壤、石块、竹木、砖瓦和其他植物杆茎为主要材料建成的住房。那时,人们对住房的认识是一座四面墙壁,再加上地板、房顶,可通风避雨的房屋。后来,不仅住房有了完整的形态,而且有了院落式的住房,出现了规模相当大的住宅区。到了近代,随着社会经济的发展和人类对居住需求的提高,各类住房已经有了规范化的指标,对住房的壁厚以及房屋的长、宽、高及用料都有了明确的规定。住房发展到今天,已经完全超越了只满足居住需要的界限,发展到更加舒适、更加豪华的水平。一批批园林化、智能化、庭院式、公寓式的绿色住宅纷纷崛起,新型的居室更加宽敞,优雅的环境更加舒适。住,不仅是一种需要,更是一种享受;住房不仅是一种供人居住的场所,更是一种居住文化的代表。

综观住房发展的历史,每一次住房革命都深深地影响并推动

着社会的大发展。而每次住房革命,必然伴随着住房建筑规划设计的优化、建筑材料的革命、建造方式的改进以及生活方式的变革。

“穴居”取代“树栖”,是人类进化的必然;“巢”取代“穴”,是人类征服自然的必然;“秦砖汉瓦”取代“结草为巢”,是人类社会进步的必然;现代化的高楼大厦取代亭台楼阁,更是人类进步的标志;“新”的代替“旧”的、“更新”的代替“新”的、现代化的代替陈旧的,人类社会的住房就是这样不断向前发展的。

住房建筑是人类社会永恒的主题之一。人类的每一项发明、每一项成果都率先在建筑上得以应用和完善。从河姆渡时期到现代社会、从古巴比伦的空中花园到秦末农民起义被项羽烧毁的陕西咸阳三百里阿房宫、从罗马的竞技场到中国的紫禁城,人类的历史无不在住宅建筑上得以充分演绎。“秦砖汉瓦”的每一次变革,无不闪耀着、凝聚着、浓缩着人类的智慧、科技与发明。

(二)住房的自然属性

1. 不可移动性

住房属于不动产,它的空间位置是固定的,这是因为土地的位置是固定的。因此,不可能像对其他商品那样,通过运输来满足一个地区的住房需求,或调剂不同地区之间住房供求数量的余缺。

2. 耐用性

住房具有耐用性的属性,这首先是因为土地具有不可毁灭性,可以永久使用;其次,房屋一经建成,即使是普通的砖瓦也可以使用数十年,如果使用现代化的建筑材料,那么,住房的使用寿命将更长。因此,住房是最具有耐耗性的物品。当然,也许会发生地震、山崩、火灾等自然或人为灾害,可能使某一宗土地消失,或使某些房屋毁坏,但以这些偶然事件来否认其正常状况,则是荒谬的。

3. 异质性

任何两套住房可能由于坐落位置不同、建筑面积不等、建筑风