

住房与住房政策

(第二版)

冯俊 著

ING YU ZHUFANGZHENGCE
ZHUFANGZHENGCE
ZHUFANGZHENGCE
YU ZHUFANGZHENGCE
NGZHENGCE
YU ZHUFANGZHENGCE
IUFANGZHENGCE
ZHUFANG YU ZHUFANGZHENGCE
NGZHENGCE
ZHUFANGZHENGCE
NGCE ZHUFANG YU ZHUFANGZHENGCE
NGZHENGCE
YU ZHUFANGZHENGCE
HUFANGZHENGCE
ZHUFANG YU ZHUFANGZHENGCE
ANGZHENGCE
ZHUFANGZHENGCE
ZHUFANG YU ZHUFANGZHENGCE
NGCE
UFANG YU ZHUFANGZHENGCE

中国建筑工业出版社

住房与住房政策

(第二版)

冯俊 著



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

住房与住房政策 / 冯俊著. —2 版. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-112-17077-7

I. ①住… II. ①冯… III. ①住房政策-研究-中国 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 152163 号

责任编辑: 赵梦梅 封毅

责任设计: 赵明霞

责任校对: 姜小莲 刘梦然

住房与住房政策

(第二版)

冯俊 著

*

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

北京天成排版公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 20 字数: 295 千字

2014 年 8 月第二版 2014 年 8 月第四次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978-7-112-17077-7
(25879)

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)

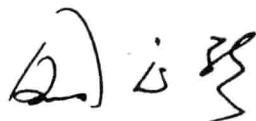
第 一 版 序

——有益的尝试

住房是重要的民生问题，是重要的经济问题，也是社会各方最为关注的热点问题之一。改革开放 30 年来，我国的住房制度改革和住房建设都取得了重大成就，也存在一些不足或教训。作为住房制度改革和住房建设一些重大决策和实践的参与者，我深知社会各方对住房问题的意见和认识的差别之大导致决策的复杂和困难，从而没有理想的方案，只有较好的可行的选择。为了“较好”和“可行”，必须鼓励发表各种不同意见，吸收各种合理成分，通过比较和反复，找出现实的路径。

冯俊同志参加了住房制度改革和实践若干重大决策，在工作之余，将住房研究的心得写成了《住房与住房政策》一书，其内容并非评价或勾勒现行的住房政策，而是侧重于对住房政策设计中需考虑问题的各项因素和方法的理论研究。书中的一些论点可能并不完全准确，有些可能需进一步研究或讨论，但我认为他的这一工作的切入点，即对住房问题的成因、本质、主要矛盾和内在规律的探讨，可能对于住房问题的更好解决，较之于对某些热点问题的争论，更为有益。

我和冯俊同志共事四年，他勤于思考、勇于和善于提出问题，应其之约，写了一篇短文，或称之为序。



2009 年 6 月 24 日

第二版前言

住房问题关系群众的切身利益，关系宏观经济平稳运行和城镇化健康发展。住房矛盾实际上是经济社会发展中深层次矛盾的集中反映。住房政策本身不足以解决这些深层次的矛盾，但合适的住房政策至少不因住房问题而加重深层次的矛盾。住房政策的制定应当处理好政府履行公共服务职能与住房市场化、消费属性与投资属性、社会功能与经济功能的关系。住房政策的目标，应当是支持居民通过辛勤劳动，在市场上购买或者租赁住房；对无力通过市场解决基本住房问题的居民给予适当保障；保护住房消费者利益，满足居住消费需求；注重社会的公平和均衡发展。

人人享有合适住房是人类发展的共同理念。住房是人类生活的必要物质资料。保障人的生存和发展的基本权利，是公平的、均衡发展的社会所必需的。住房市场化和住房保障是相辅相成的，两者的有机结合才构成住房发展总的政策框架。住房政策的制定，既要促进住房市场的发展，又要对不适应市场的人群提供必要的住房支持，依照必要性、合理性原则，将具有公共资源性质的住房配置给需要的人群，保证住房资源使用的有效性，克服过度保障所导致的福利依赖症。

考虑数据主要是为了说明分析方法，本次再版对第一版中的数据资料未作更新。再版主要做了如下补充：第1章增加了第6节“人口迁徙带来的住房问题”，第3章增加了第7节“住房经济功能与社会功能的权衡”，第6章增加了第6节“房价与住房政策指向”，并增补了第11章“住房保障的制度设计”。其他章节，做了少量文字修改。



2014年6月30日

目 录

第一版序——有益的尝试	俞正声
第二版前言	冯俊
第 1 章 缘何有住房问题	1
1.1 生存空间的有限性导致的住房问题	1
1.2 公共资源短缺导致的住房问题	5
1.3 支付能力的局限性导致的住房问题	9
1.4 宏观经济对住房的影响	13
1.5 住房供应与需求的偏离导致的住房问题	18
1.6 人口迁徙带来的住房问题	21
第 2 章 住房的社会功能	25
2.1 住房与家庭	25
2.2 住房与财富	28
2.3 住房与人的素质	33
2.4 住房权利的保障	38
2.5 住房与人的社会群体	41
2.6 住房与社区建设	43
第 3 章 住房的经济功能	46
3.1 住房投资与固定资产投资	46

3.2	住房与商品消费	50
3.3	住房与商业、服务业的发展	56
3.4	住房与地方财政	58
3.5	住房与金融稳定	62
3.6	住房与新兴产业	65
3.7	住房经济功能与社会功能的权衡	66
第4章	影响住房政策的因素	68
4.1	主流经济政策	68
4.2	宏观经济局势	73
4.3	地方政府施政目标	77
4.4	资源约束	81
4.5	区域就业的保护与开放	85
4.6	政策性住房供应的时机选择	87
第5章	住房价格	89
5.1	被单一化了的住房价格	89
5.2	需求持续增长中的住房价格	93
5.3	平均价格和指数掩盖下的住房价格	98
5.4	物价上涨与住房价格	102
5.5	住房价格信号	105
第6章	住房价格与消费能力	109
6.1	房价增长与收入增长	109
6.2	房价收入比	113
6.3	购买住房的决定性因素——可积蓄能力	119
6.4	不同收入群体的可积蓄能力	122
6.5	不同收入群体对住房价格的适应度	126

6.6 房价与住房政策指向	132
第7章 住房金融	135
7.1 住房金融的功能	135
7.2 住房建设的金融支持	139
7.3 住房金融对住房消费的支持	142
7.4 住房公积金	148
7.5 特殊的住房抵押贷款——按揭	153
第8章 住房建设的土地供应	157
8.1 单一的土地供应者	157
8.2 土地开发率与平均开发周期	161
8.3 充分竞争与土地价格	165
8.4 公共资源供应的利益矛盾	169
8.5 新的土地供应方式	173
第9章 住房租赁市场	177
9.1 城市居民的住房消费形态	177
9.2 住房租赁市场的形成	182
9.3 鼓励租赁住房供应	188
9.4 私人住房的出租	192
9.5 住房租赁市场发展 with 住房梯次消费	197
第10章 低收入家庭的住房	200
10.1 低收入家庭住房支付能力的减弱	200
10.2 低收入家庭的住房短缺	205
10.3 低收入家庭的住房供应	209
10.4 低收入家庭的住房保障与收入变动	214

10.5	边缘群体的兼顾	218
第 11 章	住房保障的制度设计	221
11.1	中国住房保障的实践	221
11.2	住房保障的属性与政策目标	225
11.3	住房保障的程度	230
11.4	住房保障的方式与效用	235
11.5	防止福利固化	241
第 12 章	住房合作社	245
12.1	国外的住房合作社	245
12.2	中国住房合作社的兴与衰	249
12.3	中国住房合作社困境的形成	253
12.4	规范发展才会有生命力	257
12.5	普通集资合作建房的风险	260
第 13 章	公共住房	263
13.1	国外公共住房的沿革	263
13.2	国外城市和香港地区的公共住房	267
13.3	需要重新审视的中国公共住房	272
13.4	公共住房的目标、定价与效率	277
第 14 章	住房财产权关系	284
14.1	集合式住房的区分所有权	284
14.2	建筑区划和共用设施	288
14.3	住房的土地使用权	291
14.4	住房承租人的权利保护	293

第 15 章 住房的维护	296
15.1 维护与住房价值	296
15.2 物业服务方式的选择	299
15.3 住房维修资金	302
15.4 住房维护的组织	306

第 1 章

缘何有住房问题

1.1 生存空间的有限性导致的住房问题

住房，作为一个“问题”被提出来，并受到社会广泛关注，实际上是人类社会进入工业化以后的事。在农业社会中，由于人口密度比较低，住房所占用的土地资源仅占农村土地的很少一部分，人的居住活动对资源和环境的影响远远低于自然界的自我修复能力，几乎可以忽略不计；住房的结构形式、建造材料和建造方式相对比较简单，以非工业化的手工作业完成，属于非组织化、社会化的生产方式；住房建造的满足是自己家庭居住需求，因此，多为自建自住住房，极少发生住房交易的行为，少量的交易也不足以形成住房市场；住房的形式基本上都是独立式的，不与他人的财产相关联，物权关系简单；居住生活所需要的水、燃料依靠天然供应，废弃物通过自然排放，对公共市政设施的依存度低；由于人口的相对

散居，尽管个别地区、个别人群也存在住房短缺，但住房并不能构成一个集中的社会问题或者经济问题，被社会学界、经济学界所关注，也未进入公共事务管理者的视野。在工业化进程中，随着农村人口大量向城市迁移，城市化快速发展，城市人口迅速膨胀，发展到一定时期，城市的发展和城市住房的供应远不能满足人口大量涌入的需要，有限的城市空间难以支撑超负荷的人的生存空间需求，城市的公共服务能力不能适应迅速增长的城市人口的需要，这种情况下，住房才作为一个“问题”而被提出。尽管现代社会中农村也存在住房环境和质量问题，但是住房短缺的矛盾并不突出，住房问题的地域分布密度比较低，其集中形成的社会影响度也相对较小。所以，当论及住房问题时，一般地将城市住房作为被实质性关注和研究的对象。

工业的兴起和城市的扩张，吸引大量农村人口向城市集聚，为工业资本原始积累创造了廉价的劳动力市场。廉价劳动力的集中涌现和资本对劳动力的盘剥，更加加剧城市贫民生活条件恶化。工业革命和工业化起源于英国，到18世纪后期，住房已经成为英国突出的社会问题。当时，英国的社会学家、经济学家，在论述到英国的经济、社会时，不少提及城市的住房问题，逐步地将这一问题作为经济社会以及人类发展的重要问题。1845年，恩格斯在《英国工人阶级状况》一书中，将英国工人的住房状况作为一个重要的内容描述，恶劣的住房状况是英国工人生活贫困的重要表现。1872年5月至1873年1月，恩格斯在《人民国家报》上先后发表了《蒲鲁东怎样解决住宅问题》、《资产阶级怎样解决住宅问题》和《再论蒲鲁东和住宅问题》，并于1887年编辑成《论住宅问题》一书。许多国家在城市发展过程中，在城市周边地区形成了一片片贫民窟，居住极度拥挤，环境极度恶劣，基础设施极度短缺，社会安全可靠度极低，规模大的贫民窟居住人口达数十万，与逐步现代化的文明城市反差巨大，极不协调。城市贫民窟的形成，曾经是世界各国工业化、城市化过程中的棘手问题，至今仍然困扰着许多发展中国家。即使在工业化、城市化高度发达的国家，城市住房至今仍然是突出的社会问题。在有限的城市生存空间中，人的生

存竞争能力的差异和财富积聚程度的差异,导致贫富差距。这种差距又首先在住房占有上直观地表现出来。故而,见其屋,知其财。居住环境和居住质量逐渐将社会人群向城市中不同的区域集中,人的社会经济等级也随之通过住房区分出来。城市的“富人区”、“穷人区”不是谁刻意安排的,而是不同的社会经济群体在城市生存空间争夺中自然形成的。

由于特殊的原因,中国的工业化和城镇化经历了一段历史的曲折,加之严格的户籍管理制度和20世纪50年代、60年代的两次“人口下乡运动”,人口被人为地挤压在农村地区,城市人口的扩张被有效地控制,城市住房问题并没有在早期的工业化过程中表现出来。一直到20世纪70年代末,中国进入了改革开放时期,同时大量“知识青年”集中回城,短时期内城市人口急剧增加,引起城市住房极度短缺,成为当时突出的社会问题。有资料称,1978年城市人均住房建筑面积仅 6.7m^2 ,住房的功能空间不仅不能满足居民的基本居住需求,拥有独用厕所、厨房的成套住房比重很低;而且简单的睡眠空间分割也不能达到亚文明标准,三代同居一室、成年子女不能分室居住现象普遍存在。改革开放三十多年来,中国城镇的住房有了很大发展,2012年底,城镇人均住房建筑面积达 32.9m^2 ,住房的严重短缺有了很大程度的缓解;随着城镇住房制度的改革和房地产市场的发展,城镇大部分居民家庭都拥有了自有住房,但住房问题仍然突出,尤其是城镇低收入家庭的住房改善进展甚缓。随着农村劳动力的逐步转移,城市人口不断增加,加之人口在城市间的流动,住房问题的压力在较长的时期内仍会存在。

2010年中国城市化率达到49.68%。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中,提出的“十二五”时期城镇化发展目标是,期末城镇化率达到51.5%。而事实上,2012年底,全国城镇人口7.12亿人,城镇化率为52.6%。近年来,城镇人口的实际增长每年都在2000万人以上。按户均3人计,仅为城镇新增人口每年需至少提供600多万套住房。实际的城镇化速度比预计的更快一些。人口增长对城市住房供应是个巨大压力。有专家预计,中国的城市化率达到70%才渐趋稳定,那么,在相当长

的时期内,城镇人口仍将保持稳定增长。城镇住房的需求受四个方面的因素的影响,除了农村人口向城镇的转移对住房的需求这个外生因素,还有城镇现有人口的自然增长、城镇居民家庭住房改善和城镇现有住房更新等内生因素。城镇住房供应还需要保持较高的增长速度,才能满足城镇居民对住房的需求。由于中国人多地少,保护耕地是重要国策,不能无节制地拓展城市、占用土地;而城镇的历史形成和发展主要集中在较为富庶的地区,城镇周边的农村土地产出能力比较高,城镇的拓展必然面临占用良田的矛盾。土地资源的有限性、城市空间的有限性和城市人口膨胀的矛盾会长期突出。

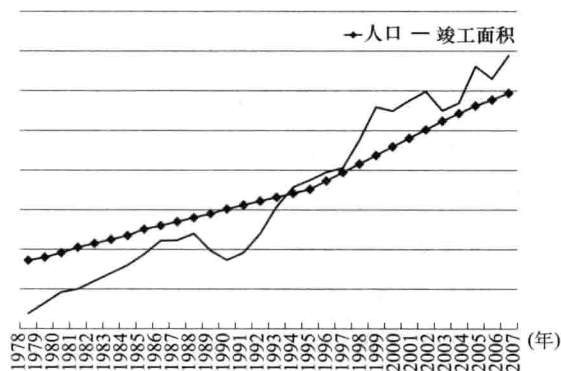


图 1.1 1978 年到 2007 年城镇人口增长与城镇住房竣工面积增长情况

资料来源:《中国统计年鉴》

图 1.1 描述了从 1978 年到 2007 年间,中国城镇人口增长与城镇住房竣工面积增长的情况。总体趋势上,城镇住房竣工面积的增速大于城镇人口的增速。并分别在 1978 年到 1987 年、1992 年到 1995 年、1998 年到 2000 年有三个住房建设高速发展阶段,这三个阶段城镇住房竣工面积的增速远大于城镇人口的增速。但每一个高速发展期的持续时间在逐步缩短。

为了满足城镇人口增长的需要,住房的增长必须保持一定的速度:

$$\delta H \geq \delta P \quad (1-1)$$

H 为住房面积, δH 为住房面积增长率; P 为城镇人口, δP 为城镇人

口增长率。

如果住房的增长不能满足公式(1-1)的条件,住房短缺将是不可避免的。当然,受到经济增长的影响 δH 会有波动,而城镇人口的增长相对于经济周期并不表现出强波动性,在一个比较短的时期内, $\delta H < \delta P$ 是完全可能出现的,但在比较长的时期里,保持 $\delta H \geq \delta P$ 是十分必要的。事实上,住房的需求因素并不是完全由人口增长所决定,还包括原有居民的住房改善需求;同时,在城市的发展更新中一部分原有住房将被拆除,也导致存量住房减少。因而,必须保持住房增长的速度快于人口增长的速度。

发展中国家未来的数十年仍然是工业化、城市化发展的快速期,城市人口增加与城市生存空间的矛盾会继续存在,住房问题仍然将是一个必须长期面对的问题。即使是美国、日本、德国、英国这样的发达国家,城市化水平基本稳定,也不敢轻言住房问题已经解决。因为住房的更新和住房需求的不断演进,以及人口的流动、经济的衰退、收入增长的减速,随时都可能导致住房问题的恶化。无论在哪个国家,城市的生存空间都不可能处于无约束状态,住房的供应也不可能处于无约束状态,无非是在不同的经济发展阶段、不同的城市化发展状态中,住房问题所表现的形式不完全相同,住房问题的主要矛盾不完全相同,住房问题对社会、经济发展的影响度不完全相同。

1.2 公共资源短缺导致的住房问题

在城市的发展过程中,住房发展并非孤立地存在,而是与公共资源的发展相互依存。即便住房建设具备充足的资金供应量支持,即便城市原居民和新进入城市的居民准备好了购置或租赁住房的充足资金,住房的生产仍然受到公共资源发展的约束。没有充足的公共资源作保证,住房项目的发展很难实施;勉强实施住房项目,也会因为公共资源的短缺成为城市的痼疾。

首先,住房发展受制于市政基础设施的发展。城市居民居住需求的满足不是简单地由一套套住房累计集合来提供的,同时需要配套的供电、供水、排水等市政设施,以保证住房各项功能的有效性。住房仅仅是城市居住生活所需要的一个主元件,没有配合的元件,主元件就会低效甚至无效,其功效无法达到预期目标。许多建设领域的理论工作者都认为,城市道路、电力、通信、供水、排水、供暖、垃圾处理等等基础设施是城市的“骨架”,应当先于住房建设作出安排,但实际上出于公共财政能力和建设效益的考虑,再加上技术上的原因,很难提前建成满足需求的市政设施,“待凤来栖”。理想化的市政设施提前建设固然会解决住房发展中的许多矛盾,但这样会造成市政基础设施在一段时期内处于闲置状态,导致公共财政投资效率低下。而且市政设施提前建设的前提是公共财政有十分富裕的能力,这几乎是难以做到的。因为公共财政需要支出,不仅仅要适应住房发展就市政设施建设作预安排,城市社会发展的其他方面都对公共财政支出不断提出新的要求,使公共财政的供应始终处于能力不足的状态。由居住区建设向郊外发展带动的城市拓展,是城市规模扩大的主要模式,而在居住区建设尚处于初期时,不可能要求配套的市政基础设施就建设完毕。20世纪80年代,我国城市大规模的住房建设,引起了城市市政基础设施的短缺,公共资源“准备不足”,住房功能不能得到有效发挥,城市居民生活极为不便,被社会各界高度关注,成为另一种形式表现的住房问题。过度超越城市市政基础设施能力的住房建设,不仅不可能持久,也会导致严重的社会问题。

其次,住房发展受制于公共服务设施的发展。城市的一个重要特征是人的居住和活动的高度密集,这就对医疗、教育、文化、公共交通等公共产品的供应提出集中需求。公共服务设施不足,是住房问题的另一种表现形式。公共服务设施的建设同样被公共财政的能力所制约,而且其建设更不可能超前于住房建设。公共服务设施具有规模效应,只有当提供的服务达到一定规模,其功效才能体现。办一所学校,不能从只有一个班逐步发展,实际上一个社区里的孩子也不可能都处于同一学龄阶段、上同一年级

的课；开辟一条公共汽车线路，不能因为乘客少，而只发一班车。从建设时序上说，公共服务设施建设必须等待住宅区的建设形成一定规模，居住的人口形成一定规模，才会进入实体性的安排。即使物质形态上的公共服务设施建设在居住区建设达到一定规模时能够完成，其真正达到符合设计规模要求的投入使用也得等待居住区居住人口达到一定的规模。过于超前的公共服务设施建设实际上是一种浪费，政府所要做的是公共服务设施建设能够尽可能适应住房建设的需要。事实上，由于公共服务设施建设相对于住房建设具有一定的滞后性，在一个时期内居民的不满意总是不断表现，尤其在一个住宅区建设的初期，新居民的不满意表现可能会十分强烈。由于公共财政能力有限，公共服务设施建设不能满足住房发展的需要是十分常见的，尤其是在大规模住房建设阶段。虽然，在现代城市的发展中，有一部分公共服务设施是可以通过私人部门提供的，但私人投资更注重投资的效益，在住宅区的消费服务对象尚未达到一定规模前，私人投资不会提供供大于求的服务。

市政基础设施和公共服务设施的投资总和应当与住房建设的投资保持一个基本稳定的比例，或者说，市政基础设施和公共服务设施的投资总和与住房建设的投资之比，应当是一个相对稳定的常量：

$$(\sum I_i + \sum I_s) / \sum I_h = C \quad (1-2)$$

$\sum I_i$ 为市政基础设施投资总和， $\sum I_s$ 为公共服务设施投资总和， $\sum I_h$ 为住房建设的投资总和， C 为常量。

当实际的公共资源投入与住房投入之比小于合理的公共资源投入与住房投入之比时，出现的结果无非是两种，一是不得不遏制住房投资，减少住房供应量，当然，就可能引起住房短缺；二是不遏制住房投资，任其发展，当然，就可能产生公共产品供应的短缺，住房问题从另一个方面表现出来。

一般地说，住房的发展具有主动性，而公共资源的发展具有被动性。因为住房需求是消费者主动的，住房生产企业则为了获取利益迎合消费者