

# 第1章 住房问题：制度、政策及其 保障性住房政策

## 1.1 城市住房问题

随着我国经济的发展,人民收入水平的提高,住房制度的货币化改革、房地产业的发展以及住房金融的支持,我国城镇居民的居住条件和居住环境得到明显改善,居住水平有了显著提高。许多城市居民,包括户籍居民、常住居民以及流动人口家庭在城市拥有了产权住房。一部分收入水平较高的家庭,在金融、信贷机构的支持下投资商品住宅和经营性用房,通过租赁和经营,获得相应的住房投资回报。迄今为止,我国已经成为世界上住房自有化率非常高的国家之一。2014年,我国城市居民的住房自有化率已经达到90%。但是,自1978年以来,我国住宅产业的发展过程中存在着诸多矛盾和问题,特别是住房制度货币化改革以来,住房消费不公平问题日益突出。突出矛盾之一就是我国主要城市商品住宅价格快速上涨,特别是北京、上海、深圳、广州等一线城市,住宅价格上涨明显,住房价格脱离由市场基础所决定的价值,商品住宅价格涨幅明显超出一般居民的收入增长幅度,住房市场投机现象严重。虽然我国中央政府、城市政府自2003年以来,为了平抑商品住宅价格的快速上涨,通过直接市场干预与间接调控的政策和措施,加强对住宅市场的调控,但是由于受到国际、国内等经济因素的影响,调控政策一直处于变化之中,多轮调控政策的实施并未较好地抑制商品住宅价格的快速上涨。

2008年,美国次贷危机爆发,美国许多城市的住宅价格泡沫破灭,对金融行业、实体经济产生了严重的影响,次贷危机引发全球性的经济萧条,世界上主要经济体和新兴市场国家,如美国、英国、希腊、西班牙等欧美国家,经济增长停滞不前甚

至下降、需求不足、失业率明显提高,大量的美国居民丧失了住宅抵押贷款的止赎权。为了应对世界性的经济危机对我国产生的波及影响,如出口下滑、国外资本在我国的投资下降、房地产需求降低,并且保持我国经济的稳定增长,我国政府在 2009 年实行了大规模的经济刺激政策,也就是实行了宽松的货币政策和税收政策,刺激住房消费和耐用品消费,并且扩大在基础设施领域的投资,如国内高铁、高速公路和桥梁建设。在货币政策、税收政策等刺激下,房地产的需求特别是住宅需求明显增加,我国大中城市商品住宅价格在 2009—2011 年快速上涨,房地产市场过热,住房市场投资、投机需求旺盛,国内重点城市的房地产价格脱离一般居民的货币支付能力。虽然我国上海市、重庆市在 2011 年实行了房产税政策,但是房产税政策的实施对于抑制住宅需求的绩效并不明显,特别是上海市,作为长三角地区经济体量最大的城市,在产业集聚、金融发展、文化效应的作用下吸引了大量的流动人口,上海市土地资源稀缺,住宅用地供给不足,在人口大量流入、土地供给不足、宽松的货币政策的支持下,近年来商品住宅价格有了明显增长。特别是 2015 年 3 月以来,在全国房地产市场去库存的情况下,我国采取了宽松的货币政策以刺激住房消费。在消费信贷支持和其他政策的支持下,我国住房市场需求旺盛,国内主要城市商品住宅销售价格快速上涨,如上海市商品住宅价格同比增长 20.2%。国内其他主要城市,如深圳、南京、苏州同期商品住宅价格上涨幅度较快。我国主要城市和国际上其他城市相比,住宅价格上涨明显。随着城市化率的提高,城市住房需求会进一步增加,我国城市化率如图 1.1 所示。表 1.1 为世界主要城市 2016 年住房价格的变动率,通过表 1.1 数据可知,我国深圳、上海、南京、北京、杭州、武汉等城市的住房价格增长率明显高于其他城市。

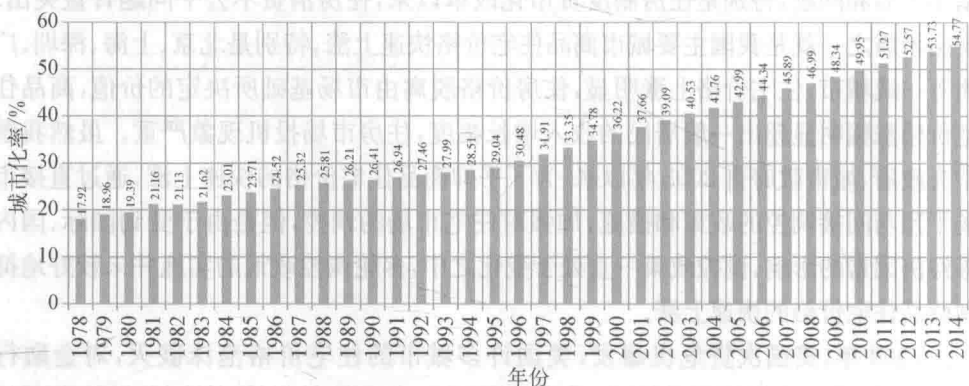


图 1.1 我国城市化率

资料来源:《中国统计年鉴》(2015)

表 1.1 世界主要城市住房价格的变动率(2016 年)

| 排 序 | 城 市      | 过去 12 个月<br>价格变动(%) | 排 序 | 城 市   | 过去 12 个月<br>价格变动(%) |
|-----|----------|---------------------|-----|-------|---------------------|
| 1   | 深 圳      | 62.5                | 27  | 安卡拉   | 9.9                 |
| 2   | 上 海      | 30.5                | 28  | 墨尔本   | 9.8                 |
| 3   | 伊斯坦布尔    | 19.6                | 29  | 新德里   | 9.8                 |
| 4   | 南 京      | 17.8                | 30  | 悉 尼   | 9.7                 |
| 5   | 北 京      | 17.6                | 31  | 马尔默   | 9.6                 |
| 6   | 斯德哥尔摩    | 17.4                | 32  | 奥斯陆   | 9.4                 |
| 7   | 温哥华      | 17.3                | 33  | 哥本哈根  | 9.3                 |
| 8   | 奥克兰      | 16.9                | 34  | 多伦多   | 9.0                 |
| 9   | 伊兹密尔     | 16.7                | 35  | 约翰内斯堡 | 9.0                 |
| 10  | 勒克瑙      | 16.1                | 36  | 波尔图   | 8.8                 |
| 11  | 德 班      | 15.8                | 37  | 开普敦   | 8.5                 |
| 12  | 布达佩斯     | 15.5                | 38  | 达拉斯   | 8.5                 |
| 13  | 广 州      | 15.3                | 39  | 维多利亚  | 8.5                 |
| 14  | 伦 敦      | 15.2                | 40  | 旧金山   | 8.4                 |
| 15  | 哥特堡      | 14.0                | 41  | 金 奈   | 8.2                 |
| 16  | 布里斯托尔    | 14.0                | 42  | 巴塞罗那  | 8.2                 |
| 17  | 班加罗尔     | 12.5                | 43  | 伯明翰   | 8.0                 |
| 18  | 波特兰      | 12.3                | 44  | 墨西哥城  | 7.8                 |
| 19  | 杭 州      | 11.9                | 45  | 乌得勒支  | 7.7                 |
| 20  | 孟 买      | 11.1                | 46  | 武 汉   | 7.7                 |
| 21  | 西雅图      | 10.8                | 47  | 坎普尔   | 7.6                 |
| 22  | 阿姆斯特丹    | 10.6                | 48  | 坦 帕   | 7.6                 |
| 23  | 圣地亚哥(智利) | 10.6                | 49  | 天 津   | 7.2                 |
| 24  | 哈密尔顿     | 10.5                | 50  | 宁 波   | 7.2                 |
| 25  | 艾哈迈达巴德   | 10.4                | 51  | 海 牙   | 7.0                 |
| 26  | 丹 佛      | 9.9                 | 52  | 洛杉矶   | 6.4                 |

续 表

| 排 序 | 城 市   | 过去 12 个月<br>价格变动(%) | 排 序 | 城 市    | 过去 12 个月<br>价格变动(%) |
|-----|-------|---------------------|-----|--------|---------------------|
| 53  | 惠灵顿   | 6.4                 | 79  | 首 尔    | 4.0                 |
| 54  | 吉隆坡   | 6.4                 | 80  | 都柏林    | 3.9                 |
| 55  | 亚特兰大  | 6.4                 | 81  | 维也纳    | 3.9                 |
| 56  | 雷克雅未克 | 6.4                 | 82  | 耶路撒冷   | 3.8                 |
| 57  | 海 法   | 6.3                 | 83  | 明尼阿波利斯 | 3.7                 |
| 58  | 加尔各答  | 6.3                 | 84  | 格拉斯哥   | 3.4                 |
| 59  | 迈阿密   | 6.2                 | 85  | 阿德莱德   | 3.1                 |
| 60  | 曼彻斯特  | 6.2                 | 86  | 济 南    | 3.1                 |
| 61  | 圣地亚哥  | 6.1                 | 87  | 斯科普里   | 3.1                 |
| 62  | 拉斯维加斯 | 6.0                 | 88  | 苏黎世    | 3.0                 |
| 63  | 底特律   | 6.0                 | 89  | 特拉维夫   | 3.0                 |
| 64  | 菲尼克斯  | 5.6                 | 90  | 克利夫兰   | 2.8                 |
| 65  | 波哥大   | 5.3                 | 91  | 伯尔尼    | 2.8                 |
| 66  | 郑 州   | 5.3                 | 92  | 布鲁塞尔   | 2.7                 |
| 67  | 里斯本   | 5.3                 | 93  | 纽 约    | 2.7                 |
| 68  | 里 加   | 5.2                 | 94  | 布拉迪斯拉法 | 2.6                 |
| 69  | 鹿特丹   | 5.1                 | 95  | 成 都    | 2.4                 |
| 70  | 马拉加   | 4.9                 | 96  | 无 锡    | 2.3                 |
| 71  | 诺丁汉   | 4.7                 | 97  | 里 尔    | 2.3                 |
| 72  | 堪培拉   | 4.6                 | 98  | 重 庆    | 2.0                 |
| 73  | 东 京   | 4.4                 | 99  | 科 钦    | 2.0                 |
| 74  | 夏洛特   | 4.3                 | 100 | 长 沙    | 1.7                 |
| 75  | 波士顿   | 4.3                 | 101 | 芝加哥    | 1.7                 |
| 76  | 马德里   | 4.2                 | 102 | 华盛顿    | 1.4                 |
| 77  | 霍巴特   | 4.2                 | 103 | 温尼伯    | 1.2                 |
| 78  | 布里斯班  | 4.1                 | 104 | 青 岛    | 1.2                 |

续 表

| 排 序 | 城 市   | 过去 12 个月<br>价格变动(%) | 排 序 | 城 市   | 过去 12 个月<br>价格变动(%) |
|-----|-------|---------------------|-----|-------|---------------------|
| 105 | 里 昂   | 1.1                 | 128 | 里约热内卢 | -2.5                |
| 106 | 圣保罗   | 1.1                 | 129 | 马 赛   | -2.8                |
| 107 | 塔 林   | 0.7                 | 130 | 威尼斯   | -3.0                |
| 108 | 瓦伦西亚  | 0.4                 | 131 | 新加坡   | -3.1                |
| 109 | 沈 阳   | 0.2                 | 132 | 爱丁堡   | -3.1                |
| 110 | 烟 台   | 0.1                 | 133 | 尼科西亚  | -3.3                |
| 111 | 卢布尔雅那 | 0.1                 | 134 | 萨格勒布  | -3.5                |
| 112 | 蒙特利尔  | 0.0                 | 135 | 巴勒莫   | -3.5                |
| 113 | 博洛尼亚  | -0.1                | 136 | 罗 马   | -3.6                |
| 114 | 渥太华   | -0.1                | 137 | 卡尔加里  | -3.7                |
| 115 | 巴 黎   | -0.2                | 138 | 的里雅斯特 | -3.8                |
| 116 | 佛罗伦萨  | -0.4                | 139 | 雅 典   | -4.2                |
| 117 | 埃德蒙顿  | -0.5                | 140 | 珀 斯   | -4.5                |
| 118 | 大 连   | -0.8                | 141 | 哈利法克斯 | -4.6                |
| 119 | 米 兰   | -0.8                | 142 | 达尔文   | -4.9                |
| 120 | 利马索尔  | -1.2                | 143 | 香 港   | -5.0                |
| 121 | 唐 山   | -1.9                | 144 | 热那亚   | -5.1                |
| 122 | 拉纳卡   | -1.9                | 145 | 斋浦尔   | -5.2                |
| 123 | 拿坡里   | -1.9                | 146 | 塞维利亚  | -6.7                |
| 124 | 彼得斯堡  | -1.9                | 147 | 塞萨洛尼基 | -6.7                |
| 125 | 赫尔辛基  | -2.3                | 148 | 莫斯科   | -8.1                |
| 126 | 魁北克   | -2.4                | 149 | 台 北   | -8.8                |
| 127 | 都 灵   | -2.5                | 150 | 阿伯丁   | -11.3               |

资料来源：莱坊 2016 年第一季度研究报告 [www.knightfrank.com](http://www.knightfrank.com)

由于我国经济发展的区域不平衡,国内不同的区域在产业发展、产业布局方面存在巨大的差异。区域发展不平衡,在劳动力就业、人口吸纳能力方面就有所不同,突出表现就是东部沿海城市吸纳了大量的人口,而东部沿海城市和地区的人口密度较高,土地资源紧张,在人口大量流入的背景下,东部沿海城市的房地产供给不能够满足需求;而中西部城市和地区用于房地产开发的土地供给充足,但人口持续外迁,住房市场需求不足,导致部分城市房地产供给大于需求,存在大量库存。所以,我国不同区域、不同城市的房地产市场状况表现各异。因此,中央政府、地方政府在调控房地产市场时,不应该采取统一的货币政策、税收政策、土地政策以及公共住房政策,应该根据各城市具体的经济发展状况、人口状况、住房需求、房地产市场状况实行分类,采用不同的住房调控政策,从而实现预期的调控目标。总括而言,我国自1998年实行住房制度货币化改革以来,所实行的房地产市场调控政策往往是全国性的房地产调控政策,没有针对不同城市、不同区域的房地产供给、需求、经济状况、人口流入等因素进行分地区、分类调控,所以调控绩效并不明显,主要城市的商品住宅价格水平超出一般城市居民的货币支付能力,还有一部分居民和流动人口居住困难,住房问题不能解决。另一方面,随着我国经济的高速增长,近20年来,我国主要城市住宅价格一直处于上涨的趋势,住宅价格稳定增长,人们形成了对未来价格上涨的预期,在预期的正反馈机制的作用下,住房市场中存在着大量的投机需求,大量的住房投资者在宽松的货币政策支持下,依靠金融机构的信贷支持投资住房,在住房价格快速上涨的背景下,获得高额的投资回报。因此,住房市场中存在较为严重的住房消费不公平问题。

从宏观经济背景和我国产业政策来分析,住房制度货币化改革以来,我国经济的快速增长主要依靠投资、出口和消费。次贷危机以来,受到国际经济萧条的影响,我国出口增长减缓,而国内消费不足,投资成为宏观经济增长的主要拉动因素,其中房地产投资和基础设施投资对我国经济的影响更为明显,房地产投资在投资中占有较高的比例,一般在30%以上。所以我国经济增长对房地产投资的依存度较高,如果房地产市场需求不足、房地产市场萧条、房地产投资增速减缓,对宏观经济的影响较大。虽然自2000年以来,我国中央政府与地方政府一直在寻找和培育新的经济增长产业来替代房地产业,如发展新能源汽车产业、发展金融行业、促进服务业的发展,但是迄今为止,还没有培育出新的产业来替代房地产业。因此,从产业依赖度来分析,我国中央政府和地方政府在调控房地产市场时,调控政策缺乏连续性,当房地产市场过热、住房价格快速增长时,采取土地政策、货币政策、税收

政策来进行调控,国内主要城市甚至采用直接干预的措施,如限购、限贷以及提高首付款比例等措施来抑制需求;当房地产市场萧条、需求不足、房地产投资回落、宏观经济增长放缓时,又采取相应的措施来刺激住房消费,不过由于住房供给具有滞后性,当住房消费在宽松的货币政策刺激下快速增加时,往往引发住房价格短期明显波动。因此,从房地产业对宏观经济增长的拉动作用进行分析,我国中央政府和城市政府对房地产市场的调控处于两难的境地,调控政策缺乏连续性。虽然自2003年以来实行了多轮的调控政策,但是调控的绩效并不明显,调控政策一旦放松,往往出现住宅价格的更快上涨。

## 1.2 城市化与住房问题

经济发达国家的发展历程表明,在工业化、城市化发展较快的时期,伴随着工业化的进程、产业工人在城市的集聚以及流动人口的大量流入,往往出现较为严重的住房短缺问题。许多国家如英国、德国、法国、美国等,在工业化、城市化的进程中都经历了住房困难和短缺。世界上最早提出住宅短缺问题的是恩格斯,他于1872年在《论住宅问题》一文中叙述道:“一方面,大批农村工人突然被吸引到发展为工业中心的大城市里来;另一方面,这些老城市的布局已经不适合新的大工业的条件和与此相适应的交通;街道在加宽,新的街道在开辟,铁路穿过市内,正当工人大量涌入城市的时候,工人住房却被大批拆除,于是就突然出现了以工人以及工人为主的小商人和手工业者的住房短缺。”如在19世纪30年代,英国在城市化和工业化初期,伦敦出现了大量的贫民窟,许多产业工人和低收入居民聚集于贫民窟,曼彻斯特也出现了严重的住房危机,大量的产业工人和城市居民居住在环境极其恶劣、卫生状况较差、缺乏卫生设备、通风和采光不符合要求、拥挤的住房中,身心健康受到严重的影响。随着大量人口的集聚,由于缺乏必要的卫生设备、医疗条件,伦敦的贫民窟经常发生霍乱、疟疾等传染性疾病,并造成部分贫民窟居民死亡。美国在城市化进程中,主要的大都市因其集聚效应、产业吸纳效应与文化的波及效应也吸纳了大量的流动人口和移民。如纽约市,在1900年,大约有一半的人口属于外来移民和流动人口,这些外来移民由于收入较低、经常失业,难以解决住房问题,存在着严重的住房困难。所以,纵观世界上较发达国家的工业化进程可知,这些国家没有不经历住房的短缺就完成工业化的。

20 世纪 30 年代的经济大萧条时期,西方国家大城市居民的住房紧缺问题显得尤为突出,大量城市居民和产业工人因为失业,缺少收入来源,被迫搬离原来的住所,无家可归现象严重。城市中一片荒凉,因为失业,城市中犯罪、治安问题严重,直接影响到城市的社会稳定和居民的安全。经济大萧条对建筑业的影响巨大,如美国建筑业在 20 世纪 30 年代属于国家的支柱性产业,建筑业的产值占 GNP 较高的比重,但是经济大萧条以来,建筑业的投资由 1928 年的 110 亿美元降低到 1933 年的 30 亿美元,住宅建造量减少了 95%,建筑业增加值占 GNP 的份额由 1929 年的 4%降低到 1933 年的不到 1%。新开发的住宅由 1929 年的 100 万套减少到 9 万套。由于新房供给的极度萎缩,供给不足、供需缺口巨大,住房需求得不到满足,这进一步加剧了住房问题。经济大萧条以后,西方各国政府开始对住房市场进行干预,通过税收减免、货币政策、土地政策等,刺激私人部门开发、供给社会性住房,以解决住房严重短缺问题。如美国罗斯福新政时期,通过制定公共住房计划,开发公共住房以解决城市中无家可归的居民的居住问题。英国在 19 世纪 30 年代以后,大量新建公共住房以应对住房短缺。保守党和工党在执政时期,从国家层面,通过颁布相应的法律法规,制定公共住房发展计划和建设计划,成立专门的管理机构来管理、运营公共住房。直到 20 世纪 70 年代,随着住房短缺问题的逐步解决,英国执政党才开始逐步减少对住房市场的干预和公共住房的供给。

对于经济欠发达的拉美国家而言,在工业化、城市化进程中,同样出现严重的流动人口住房缺乏现象。由于这些拉美国家在经济发展过程中,进入中等收入以后,社会各种矛盾凸显,经济发展不平衡,又实行进口替代战略,缺乏技术创新、产品创新,经济增长缺乏持续性,出现了“中等收入陷阱”。同时由于住房政策、住房保障政策的不完善,导致严重的住房危机。其中尤为突出的国家是巴西,出现经济增长和大量贫民窟并存的严重问题。巴西在经济增长时没有和欧美国家一样实行住房保障政策、公共住房政策,以及消除住房消费不公平问题,导致严重的住房消费差异,在经济发展停滞、通货膨胀严重时,政府又无力解决贫困和住房短缺问题。所以,在巴西主要的城市中存在大量的贫民窟,这些贫民窟环境恶劣、卫生状况极差、缺乏安全保障,许多流动人口和低收入居民长期居住在贫民窟中。

自 1978 年以来,伴随着我国经济制度、政治制度的改革,我国经济保持了 30 多年的高速增长,制造业、房地产业、交通运输、通信、金融行业、出口行业等发展迅速。迄今为止,我国已经成为世界上主要产品输出国,每年的贸易顺差巨大,已经

成为世界第二大经济体,2016年我国已经超过美国,产品出口在世界上排名第一。随着我国经济的快速发展,城市化进程加快,我国城市化率不断提高。我国城市化发展的趋势主要表现在两个方面,一是城市化水平会不断提高,二是人口会更多地向大城市集聚,区域的集聚程度会进一步提高。陆铭等(2011)从经济发展的规律来分析,经济集聚是大势所趋,世界各国的经济都是向大城市或者都市圈集聚,并且越是发达的国家,经济集聚程度越高。经济集聚往往伴随着人口向大都市或者大都市圈的汇集。根据国家统计局的数据表明,截至2014年,我国的城市化率已经达到54.77%,如图1.1所示。大量的农村人口迁徙到城市,从事非农产业的工作,目前城镇人口已经达到7.49亿,其中流动人口已经达到2.53亿,其中东部沿海地区和京津都市区占据较高的份额。伴随着城镇人口的增加、流动人口的不断流入,我国主要城市特别是流动人口迁入率较高的城市,如深圳、广州、北京以及上海等,住房需求旺盛,而以上城市的土地资源紧张,在城市建设用地供给不足、住房需求旺盛的情况下,住宅市场价格上涨幅度较快,不仅流动人口解决住房问题困难,城市常住居民也会出现住房支付能力不足的问题。

虽然在快速城市化的进程中,流动人口在城市大量集聚,但是我国主要城市没有出现像巴西、印度等国家所出现的严重的贫民窟现象,这主要得益于我国二元化的土地所有制度、城市规划限制、城市市容管理等制度和措施。一方面,二元化的土地所有制度为流动人口提供了基本的生活和居住保障,农村宅基地和承包地为流动人口退回乡村提供了坚实基础;流动人口在城市工作,一旦遭遇失业,他们会选择重新回归农村,农村住房与农村土地经营权为失业农民提供了居住保障和生活保障。所以,我国的农民具有双向流动的权利和可能性,他们可以迁移到城市,从事非农产业工作;也可以回流到农村,主要从事农业生产。另一方面,我国城市实行严格的土地利用规划、城市建设用地规划、土地用途管制以及较为严格的城市管理制度,不易形成大规模的贫民窟和集聚地,一旦在城市边缘区位或者城市建成区内部出现搭建、违建建筑物,我国城市相关管理机构有权进行拆除。虽然,我国农村集体组织所有土地经营权和宅基地的非流转,在农村集体组织所有的土地上承建的住宅因土地属性问题不能进行交易,只能在集体组织成员之间流转等制度,被国内许多学者所诟病,但是笔者认为,二元化的土地所有制度以及农民离乡不离地的制度,是我国社会稳定和农民基本保障的基石。横向对比可知,自20世纪70年代印度民主化进程、土地兼并运动现象出现,以及土地私有化制度的实施,导致大量农村人口被迫放弃农村所有的土地和居所而流动到城市,在城市中面临生存

困难,一旦失业,因为已经失去在农村中所有的土地和居所,无法回归农村,从而出现严重的生存危机,造成大量的城市贫民窟出现,并且居民的居住条件极为恶劣,居住环境和卫生状况不容乐观。所以,在推进民主化进程和制度改革过程中,还要综合分析国民的生存状况、居住状况以及社会的稳定性。

当然,随着我国城市化的进程,大量农村人口在城市就业,一部分流动人口在城市中拥有了商品住宅产权,农村住宅出现大量、长期空置,造成农村住宅资源的闲置和浪费。农村住宅的非完全产权决定了农村住宅不能抵押,不能和商品住宅一样产权让渡。国内有关学者提出农村宅基地的流转以及农村住宅的抵押和转让,甚至提出建立城乡统筹的房地产市场和住宅市场,使农民和城市居民享有相同的物权。但是,由于农村土地与国有土地产权主体和产权属性不同,在目前的法律框架下,笔者认为建立城乡统筹的房地产市场还存在相当大的难度。目前,尝试进行农村土地、农村住宅及其它基地的抵押具有可行性和必要性。但是在制度改革中应该沿袭渐进性改革的路径,在经济较发达的地区进行试点,通过试点,在获得经验的基础上,在其他地区拓展。在具体运作时,将那些已经在城市中稳定就业、租赁或者拥有商品住宅的常住非户籍农村人口作为目标群体,把他们的农村住宅进行抵押,从而获得金融机构的抵押贷款,用于在城市中扩大住房消费或者购买商品住宅。而对于那些在城市中就业岗位不稳定、收入较低的农村人口,不建议将其宅基地和地上住宅进行抵押,以减少抵押贷款风险;另外保障这一部分流动人口在城市中失业时,可以安全、有保障地回流农村。

总括而言,不论世界上较发达的国家,还是新兴市场国家,在工业化、城市化的进程中,伴随着人口在城乡之间的迁移,大量人口流入城市,往往会出现城市住房短缺问题。由于住房市场竞争的不充分,住房市场属于区域性的寡占市场,往往需要政府的干预才能够保证住房消费的公平。我国作为世界上人口最多的国家,现阶段正处于快速城市化时期,住房问题显得尤为突出。因此,解决城市人口和流动人口的住房问题,保持房地产市场的健康、稳定发展,也是我国中央政府、城市政府应该关注的重要问题。

当前,在我国二元土地所有的框架下,随着土地使用权市场的建立和发展,土地使用权出让实行招标、拍卖、挂牌制度,土地使用权出让价格快速增长。受到土地供给、土地价格以及其他因素的影响,我国许多城市新建商品住宅销售价格涨幅明显,商品住宅价格和一般城市居民的货币支付能力不相匹配,城市中存在着大量的居住困难群体。因此,结合我国的经济的发展状况、居民的居住诉求以及住房市场

的发展状况,对我国城市住房制度、政策进行深入研究,具有非常重要的理论探讨价值和实际意义。

## 1.3 住房制度与政策

住房问题是关系到社会稳定、国民居住水平高低的重要问题。世界上许多国家的政府不论是从政治稳定的视角,还是从国家经济发展的层面,抑或是从社会公平、正义的视角,对住房问题都非常重视。如美国在1949年颁布的《住宅法案》(*Housing Act*)中指出,“让每一个家庭在适宜的居住环境中拥有一个舒适的家”。英国在1848年颁布的《公共住宅法案》(*Public House Act*)中明确提出,住房问题是关系国民居住安全、居住卫生的主要问题,国家应该从住房安全、住房规划、住房设计等方面来保证提供的住宅符合要求;另外还要从经济方面、支付能力方面考虑住房的供给,保证国民有能力购买住宅或者是租赁各类房屋,保障国民的居住权和生存权。欧洲许多国家如英国、德国、荷兰等,自19世纪以来,针对居民的居住困难问题都实行了相应的住房政策和住房保障政策,并且通过立法来保证住房政策的实施。总之,随着各国工业化、城市化的进程,住房问题凸显,世界上许多国家的政府都非常关注国民的居住问题。各国政府在不同的时期,根据宏观经济发展状况和居民的生活水平、居住状况、住房诉求,实行了相应的住房制度和政策。

### 1.3.1 住房制度、住房政策及其住房保障政策诠释

在述及制度与政策时,不论是研究学者,还是政策制定者,很难清楚地界定两者的差异。道格拉斯·C. 诺思(Douglass C. North, 1992)把制度定义为“博弈的规则”,同时将制度分为两类,即正式的规则和非正式的规则:正式的规则涵盖宪法、法律和产权制度等;非正式的规则主要包括规范和习俗。根据诺思的定义和分类,本书中所述的制度主要是指正式的规则。诺思强调,制度对于经济绩效是如此的重要,以致国家政府、政党、社会团体均需要对制度进行深入的研究。但是制度又不能进行简单的移植,良好的正式规则需要和本土的经济环境相匹配,才能促进经济绩效。相同的规则集合作用于不同的两个社会,由于实施机制、实施方式、行为规范和行为者不同,实施结果会存在差异。有效率的经济制度可以促进经济增长,使得从事社会增长所需要活动的社会收益率和私人收益率相等。所以,制度决

定经济绩效。诺思认为“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或者效用最大化的个人行为”。杨德才(2007)认为,从短期来看,制度是对人们行为进行制约的自身设计的规则;从长期来看,制度又是人类社会内生的、社会博弈参与人之间策略互动从而最终自我实施的均衡结果。在现实中,对于制度定义的取舍取决于研究的目的,当研究短期现象时应采用前者,但是如果研究制度的演化、变迁以及社会制度的形成,后者就成为合适的选择。钱瑛瑛(2008)认为,制度是决策的产物,属于元政策,而政策是在既定的制度框架下,为了实现一定的目标或达到一定的目的,所采取的具体方法和操作方式以及相应的实施办法。

基于以上的观点,可以对住房制度和住房政策进行辨识。所谓住房制度,是指涉及住房的供给、产权安排的法律法规和正式规则。从短期来分析,是指一个国家的政府或者执政党,在一定时期,为了解决国民的住房问题所制定的基本原则和方针,是决定住房投资、住房供给、住房消费、住房分配、住房金融以及住房税收等总的纲领和准则。本书在述及住房制度时,主要是从短期来分析,也就是在论述住房制度时,针对不同的时期和发展阶段,详细分析住房制度的特点、绩效等;从长期来分析,涉及我国住房制度的变迁、动态演化和制度创新等内容。

住房政策是指在既定的住房制度框架下,为了达到既定的住房目标,所实行的具体措施和办法。住房保障制度是基于住房消费公平的视角,为了保障国民的居住权、生存权,对特定目标群体、低收入居民与家庭以及弱势群体所实行的住房补助和住房福利措施,如欧美国家所实行的公共住房制度、中国香港特别行政区实行的居者有其屋制度以及公共租屋制度、新加坡政府实行的租屋制度等。住房保障政策则是为了实现住房保障制度设定的目标所实行的具体措施和策略,如税收减免政策、公共住房土地供应政策、贷款优惠政策以及对低收入群体和家庭实行的货币化补贴政策等,如美国城市政府和地方政府向居住困难家庭发放的住房券、我国城市政府发放的住房补贴租金等。

### 1.3.2 我国住房制度的动态演化和完善

杨德才(2007)指出,一旦引入了时间变量,就不存在制度的最优状态,要追求制度的最优状态,就要进行制度变迁。制度变迁是指制度创立、变更及随着时间的变化而被打破的方式。制度变迁是目标模式替代原有模式的过程。从历史的角度来看,制度不是一成不变的,而是一个产生、发展、消亡的过程。制度变迁往往涉及

两层含义：一是制度创新问题，也就是新制度如何产生和制定的；二是如何从旧制度过渡到新制度，也就是新旧制度的接轨问题。从制度演化、制度变迁的视角进行分析，新中国成立以来，随着经济的发展、制度的完善，我国的住房制度和住房保障制度也经历了演化、变迁过程。

新制度经济学认为，制度变迁可以分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁。诱致性制度变迁改革的主体来自基层，改革的程序自下而上；在改革成本的分摊上向后推移。强制性制度变迁是由政府命令和法律引入实现的，强制性制度变迁的主体是国家政府，国家在制度供给上不仅具有规模经济优势，而且在制度实施及其组织实施方面具有优势。强制性制度变迁受到政府驱动的作用，改革的程序是自上而下，强制性制度变迁能从核心制度开始。

我国住房制度的变迁，从变迁的主体来划分，属于强制性制度变迁，特别是在新中国成立初期和改革开放初期，政府作为制度变迁的主体，根据我国经济发展状况、土地制度、居民的居住诉求，在不同的发展阶段实施相应的住房制度，在土地制度、住房制度实施之前颁布相应的法律、法规，以保证制度的实施和推行。

从住房制度变迁的速度来分析可知，我国的住房制度变迁采用的是渐进式制度变迁的方式，渐进式制度变迁能够保证新旧制度之间的平稳过渡，以避免激进式制度变迁引发社会的动荡和冲击。在制度变迁中，选择双轨制改革方案，选择在旧制度影响程度较小、对新制度具有较强需求的城市和地区实施，也就是先局部地区试点，通过新制度在部分城市的实施，在总结经验的基础上，然后在较大范围内推广，例如我国所实行的提租补贴制度、福利住房出售制度等。渐进式制度改革往往又称为增量制度改革，也就是在弱化原有制度的基础上推行新制度。

自新中国成立以来，随着经济的发展、经济体制改革的深入、技术的进步，我国住房制度经历了不同的发展阶段。具体而言，可以划分为三个发展阶段，在这三个阶段所实行的住房制度分别是：低租金的福利供给住房制度；提高租金、公房出售和商品住房供给制度；商品住房供给和公共住房制度。

自新中国成立至1978年改革开放这一时期，我国实行了住房福利供给制度。在这一阶段中实行土地公有制，住房被视为福利品，不属于商品，不允许住房自由买卖，因而不存在商品住房交易市场；住房由政府 and 用人单位投资建设，作为福利品分配给职工和家庭使用，仅仅收取低廉的租金，以维持房屋的维修和维护，居住家庭不具有房屋的所有权，仅仅拥有房屋的使用权。这一时期，虽然我国中央政府、地方政府和企业投入一定的资金进行房屋建设，但是由于城市居民住房需求巨

大,住房投资严重不足,住房供给和城市居民的住房需求之间存在着巨大的缺口,城市居民的住房条件没有得到明显的改善。到1978年我国实行改革开放政策时,城市居民的人均居住面积不足3.8平方米,大中城市居民的居住条件较差,环境恶劣。在这一时期,住房的商品属性被忽视,我国没有相应的住房市场和房地产市场。总括而言,这一时期,我国城市居民在住房条件、居住面积等方面改善不大。

伴随着经济体制的改革和对外开放政策的实施,我国逐步实行土地使用制度和住房制度的改革。土地使用由政府无偿划拨逐步改为有偿使用,也就是实行土地使用权和所有权相分离的制度。在住房领域,住房的商品属性被界定,住房不再被视为单纯的福利品,住房是具有商品性和福利性的重要资产。在这一时期,我国逐步实行住房制度改革,改变原有的国家和地方政府制定住房建设计划、政府投资、单位投资的单一住房供给模式,在住房建设领域允许企业投资建房,并提高房屋的租金。通过在国内特定城市实行提租补贴的实践,在总结经验的基础上,逐步在全国范围内实行提租补贴。进入20世纪90年代以后,随着经济的发展,居民收入提高,房地产业不断发展,住房投资规模不断扩大,住房投资主体呈现多样化,我国政府允许城镇居民购买商品住房,并且通过金融机构的信贷支持提高城镇居民的货币支付能力,由市场配置住房资源。

在国际上,自20世纪80年代开始,欧美国家在新公共管理理论和公共选择理论的影响下,受到公共服务民营化的冲击,开始反思长期实行的福利制度的弊端,也就是政府通过对市场的干预,提供公共服务。由于政府既是政策的制定者,又是政策的具体实施者,往往注重政策的实施过程,而忽视政策的实施效果,从而导致公共政策实施的低效率和实施过程的冗长。新公共管理理论强调公共政策的实施绩效,通过弱化政府的干预,倡导“小政府,大社会”的理念,将政策的制定和实施进行分离,政府通过放权和纳入社会资本,利用社会资本的高效率来提供公共服务。

新公共管理理论最早是由胡德(Christopher Hood, 1991)在《一种普适性的公共管理》一文中提出的,他将英国、美国、新西兰等国政府实行的政府再造运动称为新公共管理运动,并将新公共管理视为一种强调明确的责任制、产出导向和绩效评估,以独立的行政单位为主的分权结构,采用私人部门管理、技术、工具,引入市场机制以改善竞争为特征的公共部门管理的新途径。传统的行政管理模式认为政府的主要职能是税收和提供公共服务;而新公共管理认为,政府在提供社会服务方面并不具有优势,应该着重考虑制度、政策的制定,把提供社会服务交由私营部门或者非营利机构实施,如公共住房的提供和运营、公立医院的建设与运营、公共设施

的提供等。在公共服务中,通过纳入私营部门,以寻求一种效率高、成本低、质量高、应变能力较强的公共管理模式。

在公共服务民营化的过程中,英国是最早实行的国家之一。英国和其他西方发达国家一样,随着20世纪70年代世界石油危机的爆发以及人口老龄化问题的加重,20世纪80年代经济出现了严重的滞涨。政府在实行福利计划和公共服务方面存在着较严重的财政困难,财政支出存在着巨大压力,福利制度难以为继,这一切都迫使英国政府必须进行变革。撒切尔政府为了缩减政府公共支出和投资,在公共管理中提出了政府服务绩效的问题,通过分权、放松管制、纳入私营部门、绩效合同等措施来改革政府管理。撒切尔政府所实行的政府再造改革中,影响广泛的政策之一就是实行公共住房和社会住房的出售制度,通过税费减免、信贷支持和售价优惠的政策,把大量的英国公共住房出售给原有的租赁住户,从而降低国家和地方政府在公共住房领域的大量投资,缩减政府财政支出。公房出售制度明显提高了英国居民的住房自有化率,实现降低政府公共住房费用的目的。同时,在公共住房领域,通过纳入民营资本,投资兴建新的公共住房,利用民营企业的资本和管理的高效率,提高公共住房的运作绩效。借鉴英国公共服务民营化的经验,美国、新西兰、澳大利亚等国家纷纷进行政府公共管理的改革。虽然政府在社会保障、社会公平、医疗、住房、环境保护和公共基础设施方面承担着不可推卸的责任,但是通过放权,将一部分职能社会化,实现了政府和社会资本双赢的目的。

在我国国内,1990年以后也逐步加快了住房制度改革的进程,一方面随着改革开放的进程和国内外交流的深入,国际上一些发达国家政府的管理理念和思想对我国政府产生了一定的影响;另一方面,随着社会主义市场经济的逐步建立和完善,房地产市场的建立和发展需要对原有的住房制度进行改革,提租补贴、福利分房制度的弊端也逐步显现,城市居民的住房条件不能有效地改善。所以借鉴英国的公房出售制度,我国政府在20世纪90年代中期,在全国范围内实行了住房出售制度,将原来政府、单位分配给职工的住房通过工龄补贴、折价的措施,出售给原有的租住家庭。在全国范围内实行公房出售制度以后,大量的城市居民通过购买原来分配的住房,拥有了房屋的产权。截至1998年,我国中止了新中国成立以来所实行的福利住房分配制度。

1998年以后,我国实行了住房制度的货币化改革,通过住房分类供应体系解决居民的住房问题,也就是商品住房供给和公共住房供给制度,并辅之以住房公积

金制度。具体而言,就是通过培育、完善我国住房市场,鼓励高收入阶层和居民购买商品住房,中低收入阶层购买经济适用房,较低收入家庭和困难家庭租赁廉租房。住房分类供应体系的建立和实施完善了我国住房供应体系。随着我国经济的快速发展、居民收入的增加以及住房制度改革,居民具有了较强的货币支付能力,住宅需求旺盛,这刺激了住房投资和开发,国内大量的房地产开发企业不断出现,住宅投资不断提高,房地产市场繁荣。房地产业具有较强的波及效应,对其他行业具有明显的拉动作用,我国住宅产业已经成为拉动经济增长的引擎。

通过公房出售制度、住房制度的货币化改革、住房公积金制度的建立、住房分类供应体系的实施以及住房金融的信贷支持,我国城镇居民的居住条件、居住环境得到明显改善,我国房地产业、住宅产业也得到迅猛发展。迄今为止,房地产业在拉动投资、带动消费、保持宏观经济增长方面起到了重要作用,房地产业成为我国的支柱产业。2000年以后,我国全社会住宅投资和房地产开发投资不断增加,产业增长迅速,房地产的供给、需求也快速增长。2000—2014年,我国全社会住宅投资和房地产开发总额如表1.2所示,按用途分商品房销售面积如表1.3所示。

表 1.2 我国全社会住宅投资和房地产开发总额(2000—2014年) (单位:亿元)

| 年 份  | 全社会住宅投资  | 房地产开发总额  |
|------|----------|----------|
| 2000 | 7 594.1  | 3 312.0  |
| 2005 | 15 427.2 | 10 860.9 |
| 2006 | 19 333.1 | 13 638.4 |
| 2007 | 25 005.0 | 18 005.4 |
| 2008 | 30 881.2 | 22 440.9 |
| 2009 | 36 428.2 | 25 613.7 |
| 2010 | 45 027.0 | 34 026.2 |
| 2011 | 57 824.4 | 44 319.5 |
| 2012 | 64 412.8 | 49 319.5 |
| 2013 | 74 870.7 | 58 950.8 |
| 2014 | 80 615.1 | 64 352.2 |

资料来源:《中国统计年鉴》(2015年)

表 1.3 我国按用途分商品房销售面积(2000—2014 年) (单位: 万平方米)

| 年 份  | 商品房销售面积    | 住 宅        | 其中: 别墅、高档公寓 |
|------|------------|------------|-------------|
| 2000 | 18 637.13  | 16 570.28  | 640.72      |
| 2005 | 55 486.22  | 49 587.83  | 2 818.44    |
| 2006 | 61 857.07  | 55 422.95  | 3 672.44    |
| 2007 | 77 354.72  | 70 135.88  | 4 581.31    |
| 2008 | 65 969.83  | 59 280.35  | 2 865.25    |
| 2009 | 94 755.00  | 86 184.89  | 4 626.05    |
| 2010 | 104 764.65 | 93 376.60  | 4 219.10    |
| 2011 | 109 366.75 | 96 528.41  | 3 729.93    |
| 2012 | 111 303.65 | 98 467.51  | 3 476.00    |
| 2013 | 130 550.59 | 115 722.69 | 3 632.03    |
| 2014 | 120 648.54 | 105 187.79 | 3 047.35    |

资料来源:《中国统计年鉴》(2015 年)

## 1.4 住房保障制度与政策

由于发生于 20 世纪 30 年代的世界性经济危机及其引发的世界范围的经济萧条,西方国家的理论界开始对自由放任的市场经济理论进行了反思。在此背景下,凯恩斯主义的国家干预理论得到西方发达国家政府的支持,国家或者政府对经济进行宏观干预,并提倡和实行福利政策。通过利用货币政策和财政政策来刺激经济、拉动消费,通过税收的二次调节功能,缩小贫富之间的差距,调节国民的收入差异,降低贫困人口。经济危机以后,美国以及欧洲发达国家,特别是经济上比较富裕的北欧国家,普遍实行了社会福利制度,包括国民的保险、失业救济、免费的教育、医疗服务、住房保障等较为宽泛的福利制度。

第二次世界大战的爆发和在全球引起的普遍灾难,对建筑物和民居造成了严重毁坏,使世界上多国政府在战争结束后,不得不实行住房保障制度和政策来解决国民的住房极度困难和短缺问题。第二次世界大战的主战场欧洲大陆在战争结束