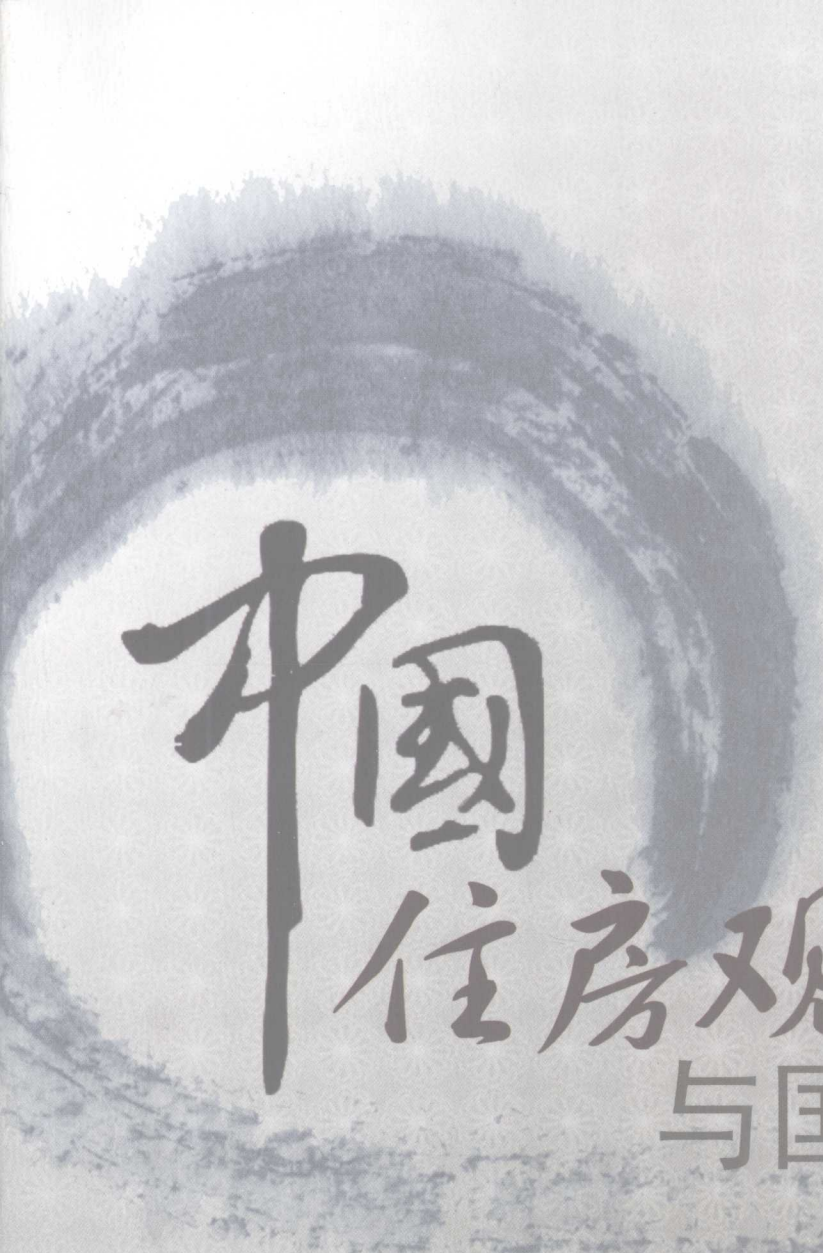




中国

郝益东 著

住房观察

与国际比较

中国建筑工业出版社

中国住房观察 与国际比较

郝益东 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国住房观察与国际比较/郝益东著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2009

ISBN 978 - 7 - 112 - 11174 - 9

I. 中… II. 郝… 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 (2009) 第 129163 号

责任编辑: 张振光 杜一鸣

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 兰曼利 陈晶晶

中国住房观察与国际比较

郝益东 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

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 12 1/4 字数: 400 千字

2009 年 8 月第一版 2009 年 8 月第一次印刷

定价: 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 11174 - 9

(18422)

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)

序

全 国 政 协 常 委
政协人口资源环境委员会副主任
中国房地产研究会会长
原 建 设 部 副 部 长

刘志峰

住房问题是重要的民生问题，也是重要的经济问题。建立健全住房保障制度、解决好中低收入家庭住房困难问题，是政府公共服务的一项重要职责。改革开放 30 年来，我国不断深化城镇住房制度改革，积极发展房地产市场，城乡居民住房条件有了很大改善。但也应看到，一部分城乡低收入家庭住房困难的问题还比较突出；受国际金融危机等影响，我国住房市场又出现了一些新的情况。这些问题如果解决得不好，不仅影响我国房地产业持续健康发展，也会影响社会稳定。因此，需要各级政府和各有关部门根据党的十七大精神，按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，进一步提高对住房保障工作重要性和房地产业健康发展的认识，落实住房保障责任，增强房地产市场调控能力，切实解决好城乡居民的住房问题。

郝益东同志的《中国住房观察与国际比较》紧紧围绕党的十七大关于使全体人民“住有所居”这一目标，致力于国际视野、理性思考和实践总结相统一，体现了大局意识和创新理念。全书放在历史发展的长河和世界各国的综合比较中讨论住房问题，涉及住房数量、质量和公平等众多命题。对当前房地产领域争论的一些问题，如房价、经济适用房废存、调控目标等等，着力于从体制、机制上找解决办法。纵览全书，使读者循着改

革开放三十年我国住房制度发展完善的轨迹，对住房工作的成绩、存在的问题做了一次全面梳理，不难有所发现并有所收获。

本书没有空泛地理论阐述，也没有简单地说教，而是采用实践观察、国际比较和远近兼顾的视角，分九个专题对我国住房政策与未来进行了辩证地解剖和分析。其中，实践观察是作者长期工作的总结。作者在内蒙古自治区政府工作多年，担任过分管建设工作的内蒙古自治区副主席，对这一领域非常熟悉，著作为长期积累的实际工作经验和调查研究的心得体会。国际比较方面，作者旁征博引，系统介绍了美国、日本、新加坡等世界不同类型国家住宅发展的历史及其解决住房问题的方法和措施，有利于我们少走弯路，尽快找到一条适合我国国情的住房解决方案。远近兼顾是本书的又一个显著特点。作者立足当前、着眼长远，以切实解决好人民群众的住房问题、促进房地产市场持续健康发展为主要任务，通过对我国住房工作发展历程的回顾，对新形势下我国城镇住房保障和房地产业政策措施的调整要点提出了自己见解。本书的另一个独到之处是对农村住房问题给予了高度关注，从城乡统筹的角度提出了启动农村建房社会化的思路。

本书表述严谨，内容翔实，实事求是，通俗易懂，易于使广大读者系统了解我国住房政策的历史、现状和走势。当然，书中观点乃一家之言，有些建议有待于展开研讨和试验。我希望更多的有志之士热情关注安居问题，积极为我国住房工作出谋划策，群策群力，为实现全体人民住有所居、促进经济社会又好又快发展奠定坚实的基础。

我担任建设部副部长期间，对内蒙古自治区加快城镇发展和改变群众住房面貌的成就是了解的。这其中，就倾注了分管领导的辛勤努力。现在，他又以很短时间向社会奉献了一部特色鲜明、实用性很强的住房问题专著，再次感受了作者致力于促进经济社会协调发展的赤子之心。希望郝益东同志再接再厉，为国家的住房事业和人民群众的安居乐业作出新的贡献。

2009年5月27日

目录

Contents

导论

- 一、抓住历史机遇，圆好人民群众的“安居梦” 1
- 二、汲取各国经验教训，发挥中国安居的后发优势 8
- 三、完善政府保障和市场动力相结合的住房制度 14

第一章 迈向“安居奇迹”

- 一、从历史看“安居奇迹” 21
 - 1. 计划经济加剧住房短缺 21
 - 2. 市场化改革是解决住房问题的唯一选择 22
 - 3. 住房保障制度是维护住房公平的有效途径 24
- 二、从现有基础看“安居奇迹” 25
 - 1. 住宅业基础 25
 - 2. 宏观发展基础 25
 - 3. 住房制度与政策基础 26
 - 4. 政治与社会基础 27
 - 阅读材料：温家宝总理《政府工作报告》节选 27
- 三、从国际比较看“安居奇迹” 28
 - 1. 英国——曲折百余年的住房制度 28
 - 2. 美国——“崇尚自由市场”的住房制度 29
 - 3. 新加坡——政府垄断市场的住房制度 31

4. 住宅业发展阶段国际比较	33
四、负“应对危机”之重	34
五、“安居奇迹”奇在哪里	37

第二章 国家住房计划——住有所居的行动纲领

一、为什么要有住房计划	41
二、我国住房目标和住房规划概况	42
1. 基本小康的住房标准（1980～2000年）	42
2. 安居工程（1995～1997年）	44
3. 建设全面小康社会的住房标准	44
4. 城市住房建设规划和年度计划	45
5. 扩大内需一揽子计划中的保障性安居工程	46
三、典型国家和地区的住房计划简介	46
1. 新加坡：居者有其屋计划创造了“最适宜居住城市”	46
2. 日本：“五年计划”使居住水平后来居上	49
3. 美国：多种形式并举的住房项目计划	50
4. 中国香港：从福利型“公屋计划”到市场型 “长远房屋计划”	54
四、制定我国住房十年计划的思考	55
1. 集中解决住房问题面临着重大机遇	55
2. 制定住房十年计划的有利条件	56
3. 对计划内容的若干建议	57

第三章 政府资助——从“砖头补贴”到“人头补贴”

一、我国住房补贴现状	60
1. 住房补贴的制度安排	60
2. 实施状况	62
阅读材料：拿着补贴买房去	66

二、有关国家住房补贴的主要做法	67
1. 美国住房补贴概况	67
2. 各国住房补贴的共同趋势	71
3. 取长补短, 创建中国模式	74
三、完善以需求方货币化补贴为基础的住房保障体系	74
1. 总结经验, 完善以货币化补贴为主的政策	74
2. 明确保障标准和保障对象	76
3. 确保住房保障的资金来源	77
4. 廉租住房制度要回归以租金补贴为主的原本宗旨	78
5. 全面实行经济适用住房的货币化补贴	78
阅读材料: 经适房货币补贴再探路	79

第四章 政府建房和市场建房并轨运行

一、我国住房供应体系的现状及存在问题	82
1. 经济适用房	83
2. 集资(合作)房	85
3. 廉租房	85
4. 经济租赁房	87
5. 限价商品房	87
6. 普通商品房	87
7. 高档商品房	89
8. “小产权房”	89
9. “城中村”农民出租房	89
二、国外公共住房概况	90
1. 公共住房的起源	90
2. 公共住房政策的类型	91
3. 公共住房资金来源及建设方式	92
4. 公共住房存在的普遍问题	95
阅读材料: 公共住房的另一面	97
5. 公共住房的共同走向——市场化	99

三、走以政府为主导、市场为基础的住宅业发展道路	100
1. 辨析政策取向	100
2. 廉租房——政府保障与市场机制“嵌入式”结合	102
3. 经济适用房——政府职能与市场机制“胶体式”结合	103
4. 商品房——政府主导和市场机制“分层式”结合	104

第五章 住房金融——锁定中层 兼顾上下

一、我国住房金融概况	107
1. 简要发展过程	107
2. 住房信贷总量增加，增速趋缓	107
3. 住房公积金的创立与发展	108
4. 个人住房贷款流向高收入群体	109
5. 个人住房贷款的风险被过分高估	110
二、有关国家住房金融简介	111
1. 日本：政策性金融与民间金融相结合	111
2. 美国：政府主导的市场化融资体系	113
3. 英国：政府支持的互助式住房金融	116
4. 发达国家住房金融政策的若干特点	117
阅读材料：从贷款欺骗到次贷危机	118
三、完善我国住房金融政策的几点思考	119
1. 住房信贷制度要兼顾经济性与民生性	119
2. 住房信贷面向中层就是面向大众	120
3. 加强风险预警及防范	120
4. 围绕消费扩大住房公积金的作用	121
5. 发行购房债券，加快落实经济适用房制度	122

第六章 平抑房价须釜底抽薪

一、房价上涨与治理效果	124
1. 房价与收入的基本态势	124

2. 房价收入比的差异性	125
3. 房价上涨过快的主因判断	126
阅读材料：年报披露地产公司“不差钱”	131
4. 本轮平抑房价的措施与成效	131
二、若干国家和地区制止房地产泡沫的主要做法	134
1. 日本：拖延导致长期低迷	134
2. 韩国：“疏”“堵”结合治理高房价	135
3. 美国：以法律维护大众住房消费	135
4. 中国香港：从放任到低迷	137
5. 中国台湾：大起大落与发展挫折	138
三、治本之策——确保大众住房消费的主体地位	139
1. 维护住房供求关系的动态平衡	139
2. 从保护中层到大众住房消费	139
3. 坚决清除投机炒房	141
4. 防止垄断，有序竞争	142
5. 价格监管与指导	143

第七章 完善税制——调节房地产经济和住房公平

一、我国房地产税制现状	145
1. 调节功能及效果	146
2. 现行涉房税制存在的问题	147
3. 住房保有税（物业税）缺失原因及不利影响	148
二、国外住房税制的若干特点	150
1. “高税负、高减免”调节住房差距	150
2. “高税率、严征管”预防投机炒房	151
3. “保有税重、交易税轻”促进房地产业繁荣	151
4. 固定税率稳定地方财政收入	152
三、关于出台房地产税（物业税）的几点思考	152
1. 出台物业税的时机已经成熟	152

2. 选取适当名称	153
3. 合理确定“基本住房”的免税标准	153
4. 建立信息、诚信、估价制度	154
5. 克服难点，消除“盲区”	154

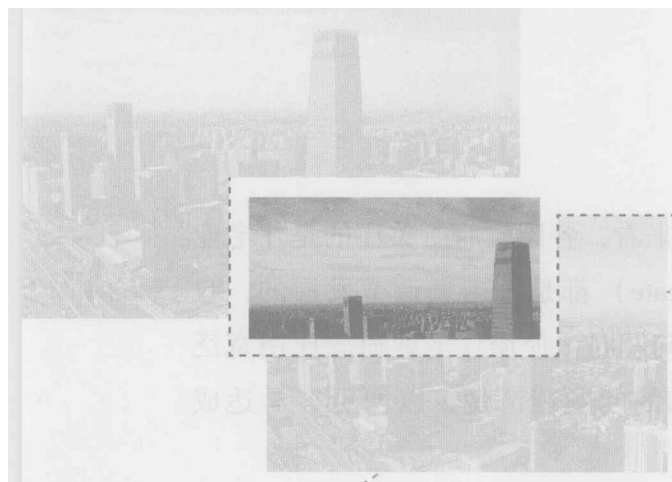
第八章 农民建房——从自发式向社会化转变

一、我国农村建房现状	155
1. 二元结构下农民自发自助式住房建设	156
2. 新时期农村建房的新类型	157
3. 村庄规划	159
4. 农村住房建设存在的主要问题	160
二、美国、韩国对农民住房的资助	161
1. 美国：以抵押贷款支持农村低收入家庭住房	161
2. 韩国：为农民在城里建房	162
三、农民住房建设的若干思考	163
1. 农民建房社会化势在必行	163
2. 村庄建设要规划先行	164
3. 土地流转注入村庄建设新活力	165
4. 启动发展农村住房金融	165
5. 创新体制，降低农民建房的社会成本	165
阅读材料一：联建推动农房重建	166
阅读材料二：贵州遵义“新农村建设”春节见闻	167

第九章 职能与机构——强化政府主导

一、我国住房管理现状	170
1. 行业行政管理	170
2. 住房法制	171
3. 住房金融监管	171
4. 住房价格监管	172

二、若干国家住房管理特色	172
1. 美国：议会决策，政府执行	172
2. 日本：政府主导，社会参与	173
3. 新加坡：政府统管，市场化运营	174
三、我国应加强的住房管理职能和机构	175
1. 加强住房法制建设	175
2. 加强住房保障职能和机构	175
3. 强化房价监管职能	176
4. 加强农村建房的支持和指导	176
5. 建立条块结合、职责分明的政府职能发挥机制	177
阅读材料：美国救房市计划的新进展	178
 主要参考文献	181
 后 记	183



导 论

本书试图以实践观察的视角、国际比较的视角和近期与远期发展相结合的视角，对我国如何抓住难得的历史机遇，实现人民群众的安居目标，即全面解决住房的数量、质量、公平问题进行综合分析，试图从当前房地产界争论不休、乱象丛生、内耗严重的困境中理出多一些共识、多一些和谐、多一些共赢的发展思路。此前，作者曾在不同媒体上发表过三篇短文，概括了主要观点。现略作修改，汇集于此，权作本书的前言。

一、抓住历史机遇，圆好人民群众的“安居梦”

解决人民群众的住房问题，一直是党中央、国务院十分关心的一个具有民生和经济双重意义的重大问题。近几年国家出台的关于规范房地产业的文件都是以“住房”为出发点和落脚点的。2007年国务院住房工作会议的文件中正式使用了“住宅产业”这个词。当前社会上热议的“楼市”问题，实际所指都在住



宅产业（或住宅业）范围之内。从国外来看，各国政府所关注的是住宅业（housing），而普通的房地产业（real estate）都是由市场调节发展的，政府很少进行直接干预。因此，讨论住房问题时，使用住宅业概念比用宽泛的房地产业概念更容易把当前我国面临的问题理清楚，以便更容易达成共识。

1. 认清形势，创造中国经济与安居双奇迹

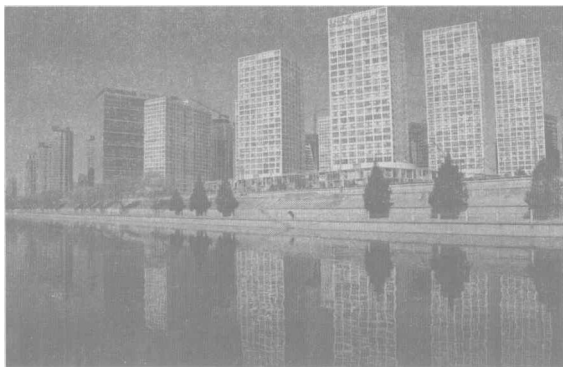
中华民族历来追求安居乐业，但是真正能够把安居梦变为现实是在改革开放以后。特别是经过十几年的住房制度改革与住宅业的快速发展，我国总体上进入了居民住房条件最好的历史时期。从世界各国解决住房问题大体要经历两个阶段，即住房严重短缺阶段和住房改善阶段的角度来看，目前，我国城乡居民住房严重短缺已成为局部现象，人均住房面积和住房自有率都不算低，但住房的成套性、功能性、安全性比较差，部分低收入家庭住房困难的问题突出。因此，目前住房形势正处于从严重短缺转向力求改善提高的阶段。与一般发展中国家相比，我国普通居民的住房条件是最好的；与发达国家相比，我国的住宅业已经有基础、有能力发挥后发优势，借鉴世界各国成功的经验和失败的教训，更好、更广泛地满足人民群众的住房要求。特别应当指出的是发达国家的住房保障制度都是为应对经济萧条、战后重建、自然灾害与社会动荡等极端不利的外部环境而被动建立起来的，但是我国是在顺境中，在经济社会发展又好又快的情况下主动提出了群众“住有所居”的历史使命。住宅业实现大发展正逢其时。我国通过改革开放 30 年，创造了举世公认的经济发展奇迹。现在已经有条件再以 10 年左右时间的努力，达到发达国家经过 100 多年、亚洲“四小龙”经过 40 年左右才积累形成的现代住房体系的水平，再创一个中国安居奇迹。

当前，中央把保障性安居工程作为扩大内需的首选，标志着住宅业发展新的历史机遇已经到来。我国住宅业发展具有前所未有的有利条件：

一是政策导向条件。党的十七大报告把“住有所居”作为社会公平正

义的重要内容，提到各级领导的重要工作议事日程。

二是制度保障条件。经过改革开放和宏观调控，适合国情的住房制度已经基本建立，住宅业的发展有法可依、有章可循。例如，一度严重干扰住



宅业稳定发展的投机炒作行为现在已经从制度上受到严格限制，随之少数人的投资性住房需求也得到有效遏制。而大多数群众对住房的安居和改善性需求越来越有力地受到法制和政策的保障。

三是社会条件。经过多年实践和探索，一些难点、热点问题逐步显露和解决。特别是近年来的市场起伏有助于人们进一步找准症结，完善政策，统一思想，形成全社会支持解决住房问题的合力。今年以来，全国有不少城市纷纷出台了“救楼市”的政策和措施，有些已经收到实效。一些城市把对经济适用房的财政支持由“暗补”改为“明补”，为政府职能利用市场机制提供了新鲜经验。

四是经济条件。现在市场上大量的待售房为加快解决中低收入家庭的住房问题提供了实物条件；国内银行大量储蓄存款为加大投资，推动住宅业发展提供了资金条件；随着国家进一步扩大内需政策的落实，原材料工业的巨大产能必然会增强住房建设的物质条件。

五是后发优势条件。与“样板”国家开始着手解决住房问题当时所处的条件相比，我国住宅业发展的主动性和有利条件是十分明显的。例如，美国从 1934 年成立住房管理局后探索和实行了多种住房保障形式，每年投入大量的财政资金资助建房、购房或租房，到现在历经 70 多年，住房自有率仅达到 70% 左右，仍然存在住房困难者和无家可归者。再如新加坡，虽然是本国人口仅有 300 多万的城市国家，政府有条件连续多年致力于大量投资兴建“组屋”，住房拥有率也达到很高指标，但住房的功能性

却曾经受到质疑，不得不进行大规模的重建和翻新。我们只要认清和利用好自身的有利条件，就能够避免弯路，切实解决好当前我国住宅产业面临的各种问题，更快更好地使人民群众圆上“安居梦”。

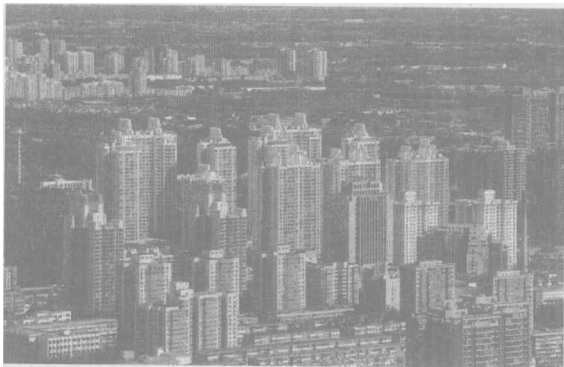
2. 住宅产业治乱自强才能抓住机遇



我国住宅业历经“启动难”、“发展难”之后，目前进入了解决“公平难”的关键阶段。特别是经过近几年的高速发展，深层次矛盾突显，面临着购销停滞、救市失效、风险加大的问题，总体上可以用“僵持”

二字来概括。这种局面的形成有其客观原因。其一，住宅业仍然还是幼稚产业，需要有一个不断调整和完善的过程。其二，是理论层面的争论不休和发展实践的突飞猛进同时并存而又相互影响，增加了问题的复杂性和解决难度。只有采取标本兼治和理论与实践相统一的方法，理顺住宅业发展和住房公平的关系，才能避免大起大落，进入持续健康发展的轨道。

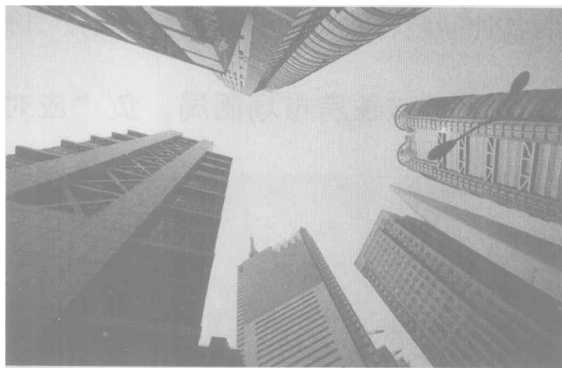
理性认识方面有些基础性问题需要尽快澄清，形成共识。比如，对住宅业的经济性和社会性如何把握和兼顾；住宅领域的“炒房”现象如何彻底根治；政府职能和市场机制的关系如何理顺；如何建立合理的价格形成



机制和有效的调控方法；如何进一步发展住房金融和有效防范金融风险；如何切实处理好价位功能等显性指标与质量安全等隐性标准的关系等等。住宅问题的社会性、全民性和特殊性要求我们必须随着发展实

实践的进程而不断深化理论和政策方面的研究。例如在改革开放初期为了打破“福利分房”模式的束缚，人们更多关注市场化改革；而目前收入水平和住房条件的差距不断拉大的现实又要求人们更加重视民生公正问题，对政府职能提出了新的要求。因此，决策部门要及时综合各种研究成果和讨论意见，从实际情况出发，形成统一的指导思想和政策措施，用以规范和保障住宅业的正常发展。再如，对国外的住房保障模式也要客观分析，各取所长。美国的自由市场模式、欧洲的合作建房模式、新加坡的政府垄断模式都各有利弊。目前世界上还没有哪个国家完全彻底地解决了住房问题，也没有哪一个国家的模式具有复制或模仿的普遍意义。我国作为 13 亿人口的大国，决不能简单地照搬套用他们的做法。

实践方面存在的问题，有些是因为制度设计本身与实际脱节；有些是因为有法不依，有章不循，致使出现住房类别繁杂、运行紊乱的局面。具体表现为：



一是廉租房制度到底主要“补人头”还是“补砖头”以及二者如何互相有机结合，长期议而不决，投入不足，住房管理机构难以适应重新建设和管理大量“公房”的要求。

二是经济适用房的审批、建设、分配、管理等环节与普通商品房的关系错综复杂，不仅监督管理成本高，而且难以达到规范要求。政府对经济适用房大量减免的税费很大一部分没有真正惠及中低收入者。

三是商品房投机炒房和“地王”垄断导致高房价成为顽症，经过轮番进行多项限制措施强力干预后，终至出现全面紧缩银根，全局僵持。商品房中的“两限房”所附着的税费流失更加严重，而且并未起到平抑房价的作用。对“豪宅”所超额占用公共资源则缺乏有效的补偿和治理办法。

四是所谓“小产权房”的蔓延呈加剧态势。一部分不法开发商利诱乡