

## 第一章

# 欧美发达国家的 住房制度

### 第一节 美国的住房制度

#### 一、美国住房发展概况

衣、食、住、行是人类生活的四大基本问题，住房是人们生活的基本物质条件。住房问题是困扰着世界各国的一个社会问题，无论是经济高度发达的国家和地区，还是发展中国家以及贫困国家和地区，都把住房问题放在十分重要的战略位置，并根据本国的实际情况制定各种模式的住房制度和政策，解决本国的住房问题。

美国是典型的市场经济国家，经济高度发达，所以美国人的居住水平很高。据统计，1985年全美国住宅资产已达34 000亿美元，占总资产的27%，当年美国人口2.3亿，9 000万户，每户平均居住面积为174平方米。到了90年代初期，美国人均居住面积已达60平方米，而且96%左右的住宅配有先进的现代化设备。目前，自有住宅率为70%，居世界之首。

美国住宅建设的发展始于第二次世界大战以后。1899—

1945 年的 46 年间，新建住宅不到 2 000 万套，平均每年新建住宅 42 万套。战后，美国经济高速发展，住宅建设发展很快。从 1946 年开始，每年新建住宅增至 100 万套以上。80 年代中期，美国每年住宅投资占国民生产总值的 6% ~ 8%，每年建设住宅保持在 150 万套 ~ 180 万套之间。战后 40 多年，美国共建住宅 5 000 多万套，占全国住宅总量的 3/5。1980 年，美国住房总数为 8 820 多万套，比 10 年前增加了 28.4%。这 10 年的住房情况及增长数量用表 1-1 说明。

表 1-1 1970—1980 年美国住房情况变化

年 份	住 房 总 数 (100 万 套)				1980 年 比 1970 年 增 减	
	1970	1973	1976	1980	数量 (100 万 套)	百分比 (%)
住房总数	68.7	76.0	80.9	88.2	19.5	28.4
其中：自有	39.9	44.7	47.9	52.5	12.6	31.6
租住	23.6	24.7	26.1	27.6	4.0	16.9
出售	0.5	0.5	0.6	0.8	0.3	60.0
出租	1.7	1.5	1.5	1.5	-0.2	-11.8

美国的住宅不但在数量上增加比较快，其居住环境和质量也在逐步提高。单幢的独户住宅比例不断加大，住宅的标准越来越高，配有 2 个以上现代化卫生间的住房占总房数的 3/4 以上。全美除少数贫困家庭外，多数居民的住房条件比较优越。全国约有 2/3 的家庭拥有自己独立的住宅，其中，有 5% 的家庭拥有 2 套以上的住宅，第二套多为度假用的别墅。美国人公认的标准是，如果一套住房中每个房间的使用

超过 1 个人就算过于拥挤。住这种“过于拥挤”房屋的家庭已从 1940 年的 20.3% 减少到 1980 年的 4.2%；1940 年，住房坍塌现象占当年总房数的 18.1%，1970 年以后，全国再没出现过住房坍塌现象。

据统计，70 年代中期，在全美 7 000 多万套住宅中，每户有 2 个房间的占 3%，3 个~4 个房间的占 30%，5 个~6 个房间的占 40%，7 间以上的占 27%。如果按当时的人口平均，则每套住房居住的人数还不到 3 人。由此可以看出美国人的居住条件是比较优越的。

半个世纪以来，美国的住宅建设取得了显著的成绩，这主要取决于美国政府及早地介入和干预住房市场，利用经济杠杆和行政手段以及发达的金融系统对住房建设、经营和管理给予了大力支持和帮助，并制定了行之有效的住房政策和制度作为住宅发展的依据。同时，采取法律手段保证住房政策与制度的实施。

## 二、美国住房政策的基本思路和演变过程

（一）基本思路。美国公民住房水平提高很快，是因为联邦政府制定了一系列适宜的住房政策。美国住房政策的总目标是“让每个美国家庭应该能够承受得起一套环境适宜的体面住房”这是 1949 年美国国会通过的《全国可承受住房法》提出的住房目标。40 年代以来，美国住房政策的重心转移到可承受住房上，鼓励和支持中低收入阶层拥有自己的住房，从而加快了住房自有化的进程。

美国是一个发达的市场经济国家，经济实力雄厚，住房的供给与需求，基本上由市场来平衡。一般家庭通常根据自己的收入和偏好按照市场价格（或租金）为自己选择适宜的住房，联邦政府的主要责任是向那些没有足够能力负担一套住房的贫困家庭提供帮助，这就是美国住房政策的基本目标。美国住房政策的基本思路是，市场机制与政府干预相结合。其基本原则，一是住房属私人财产，应当通过市场来调节供求关系；二是住房具有商品与社会双重属性，不能完全依赖市场，政府要进行干预，干预的手段是通过金融、税制等方式引导市场向政府确定的住房目标靠拢；三是建立公共住房机构，直接向低收入家庭提供廉价住房或者进行住房补贴。

（二）演变过程。美国政府根据本国各个时期经济形势和住房发展中出现的问题及特点，制定相应的住房政策及制度，并通过立法予以公布实施。根据美国住房问题专家马克格亚的研究，美国住房政策的演变过程大体经历了四个阶段。

1. 住房数量短缺阶段。从 19 世纪至第二次世界大战结束这一时期，由于工业化和城市化进程加快，大量农民离开本地涌向城市，使得城市住房数量不足，联邦政府为此规定了住房最低标准，其政策目标是“一户一室”，并以最大的努力尽可能提供更多的住房。这个阶段建设大量住宅的任务主要由联邦政府来承担。

2. 增加住房面积阶段。在基本解决住房数量不足以后，

增加住房面积与间数成为美国第二阶段的住房政策目标，这个时期的基本口号是“一人一室”。

3. 提高住房质量阶段。这个阶段住房政策的重点是如何提高现有住房的质量标准和舒适程度，对前两个阶段建造的大量低标准住宅进行改建、扩建和更新，以达到房屋的质量优良与环境舒适的标准。1960—1972 年间，美国住宅建设增长 66%，而人口仅增长 16%。

4. 提高住房总体水平阶段。自 70 年代起，美国政府把提高现有住宅的总体水平作为住房政策重点。1974 年美国国会通过了住宅和社区发展的混合立法，1977 年进一步扩大了住宅与社会发展的立法——《住宅与城市发展法》把住宅建设与社区规划以及社会的发展紧密地联系起来，提高了住宅及环境的总体水平。这个阶段由于经济不景气，政府出资建设的公共住房减少，公房数量占全国住房总量的 3% 左右。但是，住房政策仍向鼓励居民自购和自建住房方向倾斜。

马克格亚对美国住房政策演进的四个阶段的概括，充分反映了美国住房政策的历史沿革以及各个时期住房政策的基本目标与特征。由此可以看出美国住房政策基本上经历了由解决住房短缺到加大住房面积，再到提高住房质量和环境问题，最后达到全面提高居住水平的发展过程，基本上实现了“让每个美国人都有一个优质的住房和舒适的居住环境”的目标。

### 三、美国住房制度及其运作

住房制度是指住房建设、分配、交换和消费的运行机制及其在此基础上形成的社会经济关系的总和。住房制度是社会经济制度的重要组成部分，它与一个国家的社会体制、经济发展水平、生产方式、人口状况以及价值观念密不可分。世界各国的住房制度千差万别，但其宗旨都是为了提高本国人民的居住水平，解决住房的供给与需求问题，使住房市场达到供求基本平衡，并带动国民经济的发展。

美国联邦政府为了维护本国的社会安定，刺激经济的繁荣发展，提高公民的居住水平，积极利用法律手段和经济杠杆对住房发展给予大力扶持，先后制定了一系列的住房优惠政策。在联邦政府优惠政策的推动下，美国基本形成了住房供求以市场机制为主、政府参与为辅的住房制度。即在住房的建设与经营中保持私人资本的主导地位，政府运用法律与经济手段，对住房市场进行干预和调节。国家也拿出一部分资金建造公共住宅，向低收入阶层廉价出售与出租，或给予房价、房租补贴。美国住房制度主要有以下内容。

（一）住房信贷援助制度。美国政府利用发达的金融机构，采用抵押贷款的方式，解决住房资金问题。住房的建设和消费都靠金融机构的大力支持。

早在 1931 年，美国在胡佛总统主持下，就建立了联邦住宅借贷银行系统。该系统包括联邦住宅借贷银行理事会和 12 个地区银行。1933 年，在这个银行系统下建立了住房借贷公司。30 年代末，国会又批准建立了联邦全国抵押金融

协会，成为美国第一个为住房抵押贷款的二级金融机构。70年代初，美国又成立了政府全国抵押贷款协会和联邦住宅借贷抵押公司。这些金融机构的先后建立，完善了美国住房金融的融资体系，为住宅建设资金的筹集开辟了广阔的渠道，同时也提高了居民购买自有住房的能力。一般情况下，金融机构向购房者提供房价的70%~80%的住房信贷。美国的中低收入家庭大都靠这种信贷获得自己的住房。

美国政府把调节住房市场的重点放在稳定和支持住房信贷系统上，并在全美形成了国家调节住房抵押信贷系统的机制。

（二）购房信贷保险制度。在美国，多数居民购房难以一次付清购房款，所以必须向金融机构抵押贷款，但必须有与房屋价值相当的抵押品，才能获得抵押贷款。由于房屋价值较高，中低收入家庭很难拿出与房屋价值相当的抵押品。如果政府不予支持，住房卖不出去就会造成积压，并进而影响住房建设，所以联邦政府采取了由国家为购房者进行担保的政策。具体办法是，购房家庭无力提供相应抵押品时，可以向当地政府管理局提出申请，经该局审查无误就可签发保证书。购房者持保证书到金融机构办理贷款手续，购房者可分期向银行偿还贷款，贷款年限一般在15年~35年不等。如果若干年后购房家庭因故无力偿还贷款，则由出具担保的政府管理局负责偿还贷款。这种措施不但支持了中低收入家庭获得住房，而且大大降低了金融机构的贷款风险，提高了向购房者贷款的积极性。当然，政府为购房者提供担保要收

取 0.5% 的管理费。

（三）购房减免课税制度。这是美国政府为了推行住房自有化而实行的一种优惠政策。根据美国有关税制规定，采用抵押贷款形式购买住房者，每月归还贷款数额时相应地减免一定比例的利息和财产税，并免交相应的财产增值税。用统计资料的实例能清楚地说明减免税利的具体情况。由 1985 年市场调查统计的资料可知，购买一幢 8.4 万美元的住房（这是当年低收入户购买住房平均水平），如果政府不实行购房减免税利政策，购房者每月应交税利为 1 372 美元，而减免税利后，每月只付 720 美元，其中减免购房贷款利息与财产税 232 美元，减免财产增值税 420 美元，共减少 48% 的税利。

美国政府实行购房减免课税政策主要是鼓励中低收入阶层购买自用住房。购买自用住房户一般可以得到三方面的优惠待遇：一是免交贷款利息税；二是免交所得税（按家庭人口）；三是减少财产税。但对出租户的优惠政策就少于自用住房户，用一个例子就可说明二者的区别。自用住房户和出租房主两个完全相同的纳税人，他们均拥有市场价值相等的房屋，年工资收入也相同（均为 30 000 美元），二者贷款金额均为 50 000 美元，但他们的纳税情况却不相同。出租房主享受不到自用房户在税利上的一系列优惠待遇。其一，自用房户免缴 5 000 美元的贷款利息税；其二，还可以减少 1 200 美元的财产税。这两项减免，出租户享受不到。自住户与出租户的纳税情况见表 1—2。

表 1—2 自住户与出租户纳税情况对照表 单位：美元

税 别	项 目	自住户	出租户
所得税义务	年工资收入	30 000	30 000
	房租收入	0	1 000
	总收入	30 000	31 000
所得税减免	个人所得税 (4 口之家每人减 1 000)	4 000	4 000
	财产税	1 200	0
	贷款利息 (50 000 × 10%)	5 000	0
	其他减免	3 000	3 000
应纳税收入		16 800	24 000
应纳税额		3 500	5 000

资料来源：严清华主编：《西方房地产》，武汉，武汉大学出版社，1994。

从表 1—2 可以看出，自用住房户应纳所得税比出租房主少 1 500 美元。

美国的住房减免政策优于西方其他国家，其住房减免税额占住房政策费用总额的比例也高于世界其他国家，大约占 78% 左右。美国住房减免税包括各种类型住房的各方面减免税项目，但主要是对中低收入阶层自购住房贷款的减免税利。因此，对购买自用住房实行税收减免，是美国的一项重要住房政策，也是其住房制度的一个突出特点。

(四) 住房租金补贴制度。为了改善低收入阶层的住房条件，扩大这部分居民的总收入，使其在住房问题上不至于与中高收入阶层的差距拉得过大，以实现联邦政府提出的“让全体美国人民都有一个像样的家和合适的居住环境”的总目标，美国政府决定对低收入家庭给予一定的住房补助，

这也是 1965 年修订的《住房法》中的一项重要内容。政府给低收入户更优惠的住房租金补助，补助房租的标准为住户自己只缴纳本户收入的 25%，租金超过部分由政府付给出租房主，对退休老人的房租也实行该项优惠政策。

家庭收入为所在地区中等收入家庭收入的 80% 以下者，均可申请住房补助。补助的方式通常有两种：一种是直接对低收入家庭提供低租金的公共住房（一般低于市场价的 20%~50%），这种补贴主要是提供给家庭收入为美国家庭平均收入的 37% 并申请居住公房的最低收入家庭；另一种是向低收入家庭发放住房券，享受这种补助的家庭必须拿出本户总收入的 25% 支付房租，租金超过部分用住房券来补充。

低收入户是由政府每年年初根据上一年的人均国民收入情况予以公布的。例如，某城市 1990 年公布，4 口之家年均收入在 24 000 美元以下者就为低收入户。在美国，低收入家庭占总户数的 18% 左右。

申请房租补贴的具体程序是，申请人持有本人的收入证明到当地住房局办理申请手续；申请获得批准后，可以在住房局出租住房明细表上查找合适的房屋，然后去看选中的现房；如果同意租住此套房屋，就可以办理租住手续及签约住房合同由租房者、出租房主及政府三方共同签订，其主要内容是由租房户支付本户收入 25% 的租金，不足部分由政府付给出租房主。在美国，房租补贴数额比较大。据统计，每年仅这一笔补助就达 100 亿美元以上，平均每套出租公寓

月补贴在 500 美元左右。

美国的房租补贴政策是一种直接补贴形式，即直接用于增加低收入家庭住房消费的财政补贴。其政策目的是减轻低收入阶层的住房消费负担，以达到政府提出的保证最低住房消费水平。这种房租补贴政策的前提是先确定一个低收入家庭的标准，然后再规定达到这一标准所需付出的房租占家庭总开支的比例，政府对超出该比例的部分给予补助。由此可以看出，家庭收入越低者，所获得的补贴也就越多。这说明美国的住房政策是向中低收入阶层倾斜的，低收入家庭是政府优惠政策的最大受益者。

（五）老人住宅的特殊政策。从世界各国的发展趋势来看，都将出现老龄化现象，所以在住宅消费中老人住宅问题不容忽视。1974 年，联合国老年问题专家小组会议提出建议，在住房政策上要针对老年人的心理和生理特点，从有益于老人身心健康出发，使老人得到社会各方面的服务，同时老人住房应接近邻居及亲朋好友，以消除他们心理上的孤独感和被遗弃感；老人住宅不宜建在僻静的郊区，而应建在学校附近或者接近市中心较为热闹的地段；老人住宅问题应纳入城市规划整体系统来考虑。

美国 1965 年就颁布了《老人法》。作为维护老人权益的重要内容，该法规定要按老人的特殊需要规划设计老人住宅，向他们提供适宜的住房，其住宅成本要为老人所能负担等。在美国的住宅法中也明确规定了与老人有关的住宅政策。

美国的老人公寓分公立和私立两大类。公立老人公寓有多种规格和标准，有一室一厅、两室一厅等，均有厨房、卫生间及其他设备，并另设交谊厅。私立老人公寓条件更优越，但收费也较高。老人社区环境优雅，公共设施齐全，还有工作人员为之服务。对于行动不便、长期患病需要护理的老人，政府及慈善机构还建造“护理之家”，在那里老人可以得到周全的服务。有的州政府还设老人服务部，该部可派人陪老人上街、搞卫生或代购物品等，这些服务都是无偿的，参加服务者都是自愿的。

美国的公立老人公寓由联邦政府及州政府进行管理，公寓的费用除由老人退休金、津贴以及补助等缴付外，不足部分全由政府负担。私立老人公寓通常由慈善、宗教等团体建造与管理，经费也由这些团体负担，政府给予政策支持和经济帮助。

#### 四、美国住房制度的基本特征及对我们的启示

美国人的居住水平优于世界各国，说明美国住房问题解决得比较好。这主要是因为美国政府较早介入住房问题，在实践中形成了一系列完备的住房制度和政策，并用立法的形式保障其顺利实施。同时，美国经济发展较快，有雄厚的经济实力来支持住宅建设的发展。美国住房制度中有许多经验值得我们借鉴和参考。

（一）在充分利用市场的条件下，政府加强对住房市场的积极干预。在一般情况下，美国政府是很少直接干预经济

运行的，总是按市场供求与经济相互作用的机制，维护市场的正常运行。但在住宅方面，美国政府却介入较早。1931年，美国总统胡佛在住房问题会议上就曾指出：“没有什么东西比住宅更能为谋求人们幸福和社会安定做出贡献。”这句名言，说明了美国政府对住房问题重要性的认识；这次会议，也成了美国政府介入住房问题的开端。从此，美国政府由不管住房转变到政府干预住房上面来。

美国是个市场经济发达的国家，在住房问题上也是以市场机制来调节住房供求平衡。对中等收入以上居民的住房主要靠市场调节，政府不加干预，政府只管中等收入以下居民的住房建设以及住房补贴等问题。对我国来说，美国住房制度的这一特点值得借鉴。特别是我国中低收入居民所占比重偏大，政府对此应予以更大的关注和支持。

（二）住房政策的重点是向低收入阶层倾斜。美国政府为维护社会安定，消除城市衰退的面貌，改变贫民窟的落后住宅区形象，制定了一系列向低收入阶层倾斜的住房政策。

1. 政府出资建设公共住宅。向低收入阶层的居民提供低于市场价格的住房，不但改善了这部分居民的居住条件，还取得了扩大住宅总供给和控制市场价格的双重效果。

2. 采取住房补贴政策。使低收入家庭能承受得起一套体面的住宅，以实现美国政府提出的住房政策总目标。

3. 帮助低收入家庭获得住房所有权。1968年，立法要求政府在三年内为低收入家庭建设及修复170万套新住宅，抵押贷款利率也很低。由于这项立法，使100万户低收入家

庭获得了住房的所有权。

美国政府负责为中低收入者提供普通住宅及房租补贴，是社会保障的一个重要方面，但一定要防止高福利隐患，以免政府负担过重。此外值得研究的是，住房政策向低收入者倾斜是有条件的，即首先要界定哪些人是低收入者；其次要确定房价或租金占低收入者收入的比例；第三是超过低收入者本身承担比例的部分由政府予以补贴。这套办法的前提是社会居民的收入是清楚的，应易于掌握和核实。或者说，应不存在所谓“灰色收入”。否则，在“灰色收入”盛行的环境中，这种办法是很难实行的，容易引起新的衍生问题。

（三）利用发达的金融机构，促进住宅市场的发展。美国联邦政府一般很少直接干预经济的运行，而住宅融资却是政府直接干预的少数领域之一。美国住宅融资体系是市场机制与政府干预相结合，其发达的住宅金融市场，是以国家、民营机构为核心的多元化主体结构。在美国住房金融市场中，有着广泛的一级市场和高度发达的二级市场。通过三家联邦级大型保险公司，将住房抵押贷款转化为高信用度的担保证券，把资金汇集起来，投入住房一级市场，从而加速了住房资金的流动。在美国，居民购房资金的 80% 左右是金融机构的贷款。目前，全美有 1.8 万家银行及其他金融机构从事住房抵押贷款业务。政府一方面为居民住房贷款提供担保和贷款利息免税及其他优惠；另一方面建立规模巨大的联邦级全国抵押贷款金融机构，为抵押贷款提供便利的二级市场。这样，大大地加快了资金的周转，筹集了大量社会上的

闲散资金，提高了资金利用率。

从美国金融对住房事业发展的大力支持看，政府调控住房市场的重点是稳定和支持住房抵押贷款系统，并形成了强大的国家调节住房抵押信贷机制。由此可见，建立完善的住房抵押贷款制度，是解决住房问题的一个重要措施。我国早在十几年前就提出建立住房抵押贷款制度，虽然也出台了一些具体办法，但由于不完善、不配套，加之贷款条件比较苛刻，致使住房抵押贷款发展缓慢。现在结合我国取消福利分房、实施抵押贷款售房、住房制度改革步伐加快的有利时机，借鉴美国住房融资创新的成功经验，应该说是很有现实意义的。

## 第二节 英国的住房制度

### 一、英国的住房概况

英国的经济发展较早，其住宅问题的出现，先于其他国家，当然，城市住宅问题的解决也就在其他国家之前。在欧洲，英国人的居住水平名列前茅。在 5 000 多万人口的英国，拥有各类住宅 2 000 多万套。其中一半左右是第二次世界大战之后建造的。1971 年，人均住宅达到 1.6 间，户均住宅达到 4.6 间。到 1986 年，全英私人住房已达 1 400 万套（比 60 年代增加 1 倍），占全国住房总数的 63.8%。英国人喜欢一家一户的低层或多层住宅楼，所以，在全英的住宅中，这种独户的住宅楼占 80% 左右，其余的 20%，多为公寓式的

单元住房。英国贫富悬殊，富人有自己的豪华住宅、别墅或庄园，而一般中低收入家庭居住的多是面积不大的经济适用房。

在英国，一般按照居民的收入水平和支付能力，建造不同类型的住宅。主要有三种类型：一是独户型，此类住宅面积大、造价高，也是英国人最喜欢的舒适型住宅（一般宅前有小院、绿地、停车场等）；二是公寓型，由于此类住宅一梯服务于多户，所以既提高了建筑密度，也降低了造价，适合较低收入者居住；三是综合型，即把住宅、车库、商店等综合为一体的楼房。为了方便居民生活和节约用地，在城市中常建造这种类型的楼房，其一层或底下几层为商店，上面几层为住宅。

英国政府鼓励居民购买自用住房，所以，现在约有 68% 的住宅为私人所有，个人租用住房只占 10% 左右，20% 的住房归社会住房组织及市政机构所有。在一个世纪的时间里，英国公共住房从零增加到 22%，自有住房从零增加到 68%，而私人出租住房则由 90% 下降到 10%。

## 二、英国住房制度的沿革

英国的住房制度，大致经过了四个阶段。

第一阶段，从产业革命到 1919 年，属于市场自由调节住房需求的时期。由于产业革命，大量农民不断涌入城市，使可获得高额利润的住宅出租业应运而生。据统计，1890—1914 年，英国城市住房出租率高达 90%。当时政府未干预

住房租赁市场，住宅需求完全由市场自由调节。住房出租者高租盘剥，广大租房者难以承受，舆论界反复抨击政府，使当时的英国政府在住房方面受到很大压力。

第二阶段，1919—1936年，英国政府介入住房问题时期。当时政府采取的主要措施，一是由政府投资建设住宅，建成的公共住房，以低于市值的租金（约低40%）出租给居民；二是对私房出租采取限制政策，私房出租的价格由地方政府来定，租金价格限制在使出租者只能获得微利的幅度之内。

第三阶段，1936—1978年。在继续执行前一阶段政策的基础上，进行了一项重要变革，就是实行鼓励租房家庭购买自住公房的优惠政策，以减轻政府对承租公房家庭补贴的沉重负担。到1978年，居民自有住房率已达54.1%。此时，控制私房租金的政策仍在执行，同时公布了保障住房租约安全的法律。

第四阶段，1979—1990年，进行住房制度改革时期。70年代末，英国国营住房在住宅总量中大约占到1/3，由于公房租金太低，政府每年都要拨出一大笔资金补贴房租，给国家财政造成很大压力。1979年撒切尔夫人任首相时，面临的住房问题主要是政府负担过重。80年代初，由于通货膨胀，英国政府实行紧缩政策，把住房制度改革作为经济调整的突破口，住房政策的重点转移到鼓励和支持公民自建住房和购买住房方面，从而加快了住房自有化的进程。英国是发达国家中住房政策调整力度最大的国家，有所谓“住房政