

CHENGZHEN GUIHUA JIANSHE YU GUANLI SHIWU QUANSHU

城镇 规划建设与管理 实务全书

主 编 高承曾

中国建材工业出版社

城镇规划建设与 管理实务全书

主 编 高承曾 (原建设部村镇规划局总工程师)

副主编 陈远清 张水保 李月慧

第四卷



中国建材工业出版社

第九章 国民经济新增长点及其住宅制度改革

本书之所以把国民经济新增长点及其住宅制度改革作为全书的开始,是因为住宅制度改革和国民经济新增长点产业政策的实施,是我国住宅市场步入正轨的一个重要契机,这两个问题的操作对于我国住宅经济的良性循环和国民经济健康发展有着举足轻重的作用。

第一节 把住宅作为国民经济新经济增长点的背景

一、我国国民经济处于市场经济发展的一个特定阶段

市场经济是通过比较竞争配置资源的一种经济循环方式,在市场经济机制运行的过程中,只有那些能够把资源利用得相对比较好的社会个体,才有可能获得继续利用资源进行再生产的资格,拥有权利继续参加经济循环;那些没有能够把资源利用得相对较好的社会个体,一般以产品不能完成从实物向货币的转移为表象,将被市场无情地淘汰出局,失去了继续再利用资源的权利。市场经济在这种比较竞争的机制中,实现了资源的优化配置、资源的丰裕。

与市场经济机制运行相适应的是,市场客观要求社会个体必须拥有自己相对独立的利益和独立的意志,社会个体通过追求自主利益的驱动力,对市场各种信号能作出应有的能动反应,对于自己的产权和行为真正地负起责任,使市场条件下的资源得以按照经济规律运行配置。

在市场经济机制的运行客观上要求实行市场经济生产方式的社会,必须为社会个体追求自己的利益提供一个前所未有的自由发展空间,使人们在这个空间中得以充分地自由交换。在市场经济机制的运行中,人们彼此之间的交换,不仅仅是一个利益驱动、比较竞争、资源优化配置的过程,而且还是一个开拓人们思维的益志过程,社会个体在逐渐扩大的交换环境中,利益的驱动力和竞争的压力,加上开阔的眼界和开阔的思维,产生了较以往生产方式更巨大的推动社会进步的原动力,先进的观念和先进的技术在这个

环境中相对更容易成长，生产规模逐步扩展，使整个社会经济得以尽可能低的成本和尽可能好的质量进行循环，社会个体为了自己的利益不断地努力满足社会需求，使社会能够在较短的时间内实现资源的优化配置，社会出现资源的丰裕。正因如此，世界上凡是实行市场经济生产方式的国家都是比较发达的国家，或者说市场经济生产方式使人类更加文明，正如马克思所指出的那样：这种生产方式创造出了比以往总和还要多的生产力。

当我国告别了计划经济的生产方式，实行了以市场经济生产方式为基础取向的改革开放以后，市场经济机制很快就显示出了它的巨大功效，极大地激发了社会个体的劳动积极性，使我国在很短的时间内，社会经济迅猛发展，取得了举世瞩目的经济成就，同时也告别了计划经济时期的资源短缺特性。

市场经济所释放出来的巨大能量，使我国只用了不到 20 年的时间，就使市场商品供应充足，进而产品的生产能力普遍地大于有效需求能力，人们的有效需求能力不足、购买动力不足与企业开工不足、失业率过高等市场经济生产方式中特有的问题，逐渐取代了计划经济时期以资源短缺为基本特点的基本社会经济问题，成了影响社会经济发展的最主要矛盾，在我国今后的国民经济发展中，如果我们解决不了这些主要矛盾，我国的经济就不能从市场经济机制中进一步获取益处，社会经济就缺乏在更大的范围（世界市场）内比较竞争的能力，不仅仅是国民经济缺乏驱动力和拉力，而且社会经济发展还会处于一种能量释放受阻的艰难境地，并且有可能受到各种经济危机的威胁。

另外，我国国民经济经过了 20 年来逐渐市场化的运转，进入了一个十分特定的历史时期，在这个时期内，市场经济对于残留的计划经济机制问题和新生的违背市场经济机制的问题，已经很难再容忍了，在经济上的重要具体表象，就是市场有效需求能力受到了十分严重的约束，国民经济循环异常艰难，我国目前住宅经济循环所遇到的问题，就是一个十分明显的例子。

二、把住宅作为国民经济新增长点为解决矛盾的一个有效办法

解决市场经济机制在这个发展阶段上的困境，一般有两条途径：一是通过认识发展自己的相对优势，积极地拓展国际市场，以满足国内经济规模逐渐扩大的客观要求，使国际贸易成为拉动国民经济进一步发展的火车头，实际上当初大英帝国对世界东方的侵略，就含有他们类似于我国今日经济的困难——市场能量释放受阻；二是扩展国内消费市场的空间，放大国内经济循环规模，拉动国民经济发展。

从放量国内有效需求，扩大国内经济循环规模，拉动国民经济走出需求不足这个角度来看，最便捷的操作方式就是积极地寻找一个产业，把这个产业培育成为国民经济的新增长点，通过发展这个产业的生产和现实的消费，创造出系列的有效需求能力和购买动力，有效地拓展国内需求市场空间，激活带动其它产业，最终产生拉动国民经济迈上一个更高台阶的动力。

就我国目前的社会经济条件而言，充当这个新经济增长点的产业必须满足以下几个

基本条件:

第一,这个产业在现阶段必须是大部分消费者渴望首先消费的消费品,具备能够成为消费热点的基本条件。

第二,这个产业必须具备较大的产业关联性,使消费者在消费这个产业产品的同时,其产品的生产和消费两个方面都能够派生出较大的联动需求效应,同时创造出较大的对于其它产业产品的需求能力,起到拓展市场空间,拉动整个经济发展的作用。

第三,这个产业所创造出的有效需求能力,其关联产品必须基本为国内厂家所生产,不能大量地消费进口国外厂商生产的产品,为他人做嫁衣裳。

第四,这个产业的发展不能存在现阶段难以解决的技术问题,其产业产品应该比较成熟。

第五,中国最大的国情是人口过多,劳动力过剩,特别是在企业效益不佳,职工下岗现象严重,产品普遍供过于求,城市化发展迅速,农村劳动力大量向城市转移这个特定阶段,我国的劳动力就业压力显得特别地大,今后我国国民经济的发展方向,受中国国情客观制约着,我们可能不得不选择劳动力密集型的产业,作为我国产业发展的一个最基本的产业政策。所以,作为新经济增长点的产业,还应该具备劳动力密集型的特点,能够较多地吸收劳动力就业。

由于住宅产业基本满足了上述新经济增长点的种种客观要求,而且,我国改革开放以后,一般消费品的满足程度已经相当高了,住宅资源又属于人们的基本消费品,住宅经济的非市场化本身就是导致国民经济产生困境的主要原因之一,所以,住宅产业也就极其自然地、历史性地充当了我国这个特定时期的国民经济新增长点,把它培育成为消费热点为我国上下所认可。

第二节 实施新经济增长点战略所遇到的 发展中国家常规问题

与发达国家相比,也许发展中国家最大的发展困难就在于其经济发展过程中的二元结构问题。

由于发达国家在向市场经济生产方式的社会经济自然进程中,历史上同样也是十分艰辛地经过了自我调整的过程,从今天的角度来说,其社会关系已经基本被调整定型了,适应了市场化和工业化的要求,社会关系与市场经济机制运行已经基本不存在矛盾了。所以,就一般而言,发达国家需要执行某一个新的产业政策时,只需要使用一些间接性质的手段,在国家管理调控技术上进行相应的调整变动就可以了,它们的产业政策所面临的问题基本上属于操作性质,使用利率、税收等间接手段,国家作为新产业政策的推动者,任务相对比较简单。

作为发展中国家,推行任何一项有积极意义的新经济政策,除了产业政策本身的管理调控技术问题以外,一般都必须伴随着对于观念的更新、制度的改革、社会各阶层利

益的再调整、甚至是对于腐败的铲除等等问题,使问题处于一种十分复杂的程度,如果试图使问题简单化,旧观念、旧体制就会异常顽强地阻碍新经济政策的推行,吞噬人们对于新经济政策的种种努力结果,使设置产业政策时所设想的目标很难实现,所以,发展中国家在推行新产业政策的时候,改革的任务往往显得更加重要,甚至是推行新经济政策的前提条件。

把住宅作为国民经济新增长点的产业政策,就属于这样一个具有十分典型意义的发展中国家行进时所遇到的常规性问题。如果我们把住宅作为国民经济新增长点的思想制定成为具体的产业政策进行操作,我们当然需要为住宅产业的生产和消费提供一些优惠政策,使其获得一个更宽松的发展环境,这一点对于我们习惯于调控计划经济生产方式的上层建筑来讲,本身就不是那么容易做到的事情,例如,当我国客观现实和中央总的精神都需要鼓励消费,激活市场的时候,就连最常规性的税费政策对于这种大经济形势都没有反映,许多政策基本上还是以限制消费为基本取向的,其改变显得异常地艰难、缓慢。不仅如此,就我国目前社会的政治经济条件而言,更加困难的是我们在实施把住宅作为国民经济新增长点产业政策的时候,还必须肩负起如下的历史使命:改革计划经济时期的福利性住宅制度,深化住宅商品化程度,调整不同利益阶层的利益,突破旧经济循环模式(这个模式的最大特点是消费结构不合理和有效需求能力不足)对于市场经济生产方式的约束,解决住宅市场本身构造不合理等这些对于我国市场纵深发展的束缚。

如此,我们可以看出,对于我国今后发展可能产生重大影响的新经济增长点的产业政策,实施的难度相当大,对于我们来讲实在不是一个轻松的话题。可是,面对市场经济这个特定发展阶段带给我们的局面,我们根本没有退路可言,如果我们有意或无意地想避开二元结构问题中改革这个方面的问题,简化把住宅作为国民经济新增长点产业政策的操作,即着重加大住宅投资的力度,使住宅建设对国民经济增长速度产生明显的贡献,而忽视更新观念、改革制度方面的问题,把住宅作为国民经济新增长点产业政策的实施,就极有可能带来新的、更大的问题,如可能会进一步强化我国现阶段经济循环的困境(我国目前的有效性需求不足与我国消费结构不合理,提前实现了一些产品的消费有相当大的关系),扭曲国民经济的各种结构关系(如通过非市场途径配置住宅资源可能会导致住宅建设过渡,牺牲其它产业的发展),今后发展会更加困难,这种困难的显现速度可能会十分迅速。

一、实施把住宅作为国民经济新增长点的障碍

实施把住宅作为国民经济新增长点的产业政策,对于我国今后的政治经济都显得十分必要,无论如何都要贯彻这一产业政策。

一般来讲,在市场经济正常发展的背景中,经济增长点都具有一定的水到渠成性,政府只是认知这一国民经济发展形势,适当在某一些产业加入一些鼓励的政策措施,引导资源配置而已。

在市场经济生产方式的条件下,人们对于某类商品相对较集中的消费和国民经济发展、收入水平等经济指标存在着十分明显的相关关系,社会大众会 随着国民经济发展、收入水平的提高,在某一个经济发展时期,客观上会形成相对集中于对某类产品的消费,如我国的彩电、冰箱、洗衣机、服装等等产品,在整个 80 年代和 90 年代中前期,都曾经先后在客观上充当过消费热点和新经济增长点,尽管我国提前消费这些产品所代表的经济背景不近合理,但这些产品所代表的产业确实起到过拉动国民经济增长的重要作用,只不过那个时候我国还没有完全摆脱资源短缺的现实,或者在思想上对于计划经济和市场经济的运行方式认识得还不够清楚,这些产品所代表的产业对国民经济的拉动作用,也没有象今天这样被人们所十分清楚地意识。如今,当我国生产能力普遍过大,市场商品普遍供过于求,社会中一定比例的人在一定程度上应有尽有,需要消费住宅或者消费更好一些住宅的时候,我国的住宅产业却根本不能水到渠成地充当新经济增长点,无法在社会中现实地形成消费热点,旧的住宅制度和某些改革的不成熟性,使社会一方面存在着巨大的潜在需求和十分可观的有效需求,另一方面又存在着大量被积压的住宅商品房和开发住宅商品房的闲置能力,很明显是我们现存的制度,或者说是现存的经济循环模式,阻碍着人们在这个特定时期较大规模地消费住宅商品。

把住宅作为国民经济新增长点这个经济发展战略思路的出现,是我国市场经济发育到一定阶段的矛盾体现和解决矛盾的一个有效办法,那么,在具体操作新经济增长点这个产业政策的时候,势必应该以市场作为基本取向配置住宅资源,即通过发展住宅产业(住宅市场),创造以住宅商品为龙头的有效性系列需求市场,突破旧生产消费模式对我国市场经济机制运行的束缚,拉动相关产业的发展,最终促进整个国民经济进一步发展,否则,设置这一产业政策的目的会难以实现,其结局只是多盖了一些房子而已。

如果我们从市场经济运行的角度,审视我国实施把住宅作为国民经济新增长点的产业政策,其主要的阻力何在呢?

二、住宅商品房的价格过高和住宅市场狭小

价格是市场经济运行的核心问题。改革开放以后,我国的住宅消费之所以不能够象家用电器、服装等商品那样,水到渠成地充当国民经济新增长点和消费热点,还需要政府费相当大的力气创造条件培育,主要是因为住宅商品房的价格过高,大大高于国际社会公认的推行住宅商品化与家庭年收入的比例标准,使我们社会中的绝对多数人在这种不合理的价格机制条件下,失去了消费住宅商品房的经济能力,住宅市场也就在客观上限制在了目前国民经济发展这个水平上,本应该可以消费住宅商品房的消费能力形成,住宅市场相对于国民经济发展水平而言势必是十分狭小的,当社会经济发展使人们在一定水平上应有尽有了以后,人们根本无法正常地把消费能力转向住宅商品房,由于住宅消费的巨额性,住宅市场的狭小进而也十分明显地影响了我国整体市场的相对狭小。

所以,住宅商品房的价格过高,是实施把住宅作为国民经济新增长点产业政策的最大阻力之一。

三、住宅资源的二元结构配置

改革开放以后,我国之所以取得了巨大的经济成就,就是因为市场经济机制作用逐步加强的过程中,我国大多数资源已经基本实现了资源的市场一体化配置,大大减少了相关的社会矛盾,使资源实现了优化配置。

但是,住宅是我国改革开放以后,极少数仍然实行二元结构配置的一种资源,城市中的广大工薪阶层面对过高的住宅商品房价格,仍然采取计划经济时期的福利房模式消费住宅资源。

如果单单是住宅商品房价格过高的问题,或许还不足以使新经济增长点产业政策的实施这么困难,或者说住宅商品房价格过高和住宅市场的狭小,在经济规律的作用下,可能会使住宅商品房“高处不胜寒”“寂寞难挨”而“屈身下凡”,与城市中更广大的消费者结合。城市中大部分人不通过住宅市场消费住宅资源,而是通过非市场经济机制获取住宅资源,强化了与非市场经济机制配置住宅资源的相关因素,客观上也起到了阻碍住宅商品房“下凡”的作用,所以,住宅资源二元结构配置的问题,既是住宅商品房价格过高得以产生、发展的客观环境,也是实施把住宅作为国民经济新增长点产业政策难点之一。

四、彻底改革福利房制度缺乏动力

计划经济时期形成的旧住宅制度不可能在一朝一夕中被彻底革除,人们的观念也需要慢慢地转变,我们面对美好的目标,常常需要时间和耐心的等待,这对于我们这样一个经过自然经济、计划经济向市场经济转化的国家来说,可能是正常和必要的,住宅制度改革确实是不容我们乐观的一个问题。

我们注意到,在我国住宅市场逐步形成的过程中,由于种种原因,过去福利配置住宅资源的机制也随着经济发展而不断地壮大,并且随着我国市场经济机制作用的逐渐加强,释放出来的负作用越来越大。但是,在住宅商品房和福利房二元结构经济这个问题上,在我国城市中,社会客观上已经形成了对于福利房住宅制度的既得利益阶层,在我国住宅商品房价格过高的背景中,福利房的低价格政策使人们明显而直观地受益,通过福利房途径得到住房的人和通过等待将来可以得到福利房的人,占据城市人口的大多数,福利房的将领阶层对于福利房爱恨交加,甚至是爱多于恨,没有较强烈的反感,对于福利房给整个国民经济、单位经济带来的不利局面,社会缺乏负责任的主体,加上改革风险等因素的作用,使我国特别需要实施新经济增长点战略的时候,面对所涉及的面太宽、难度太大的福利房制度,似乎缺乏足够的改革原动力,使我国住宅市场的正常建立十分困难,把住宅产业作为新时期国民经济增长点的思想,在一段时间内曾经由热变凉就很说明问题。

五、难以摆平新旧体制形成的社会关系

目前,我国许多企业效益不佳,失业率较高,人们对于未来的预期风险较大,这都是制约消费和市场疲软的根本原因。

企业效益不佳,既有企业面对市场竞争失败的问题,也有旧体制不合理因素作用力等非企业自身因素的问题,所以,企业职工福利的问题也不是单纯企业效益的问题,住房问题又是福利中的集中体现,存在着较大的政治方面因素。在住房问题上,各级政府怎样对待效益好和效益不好的企业及其职工,更进一步说,怎样对待企业职工住房问题,是一个非常难以解决的问题,而在现阶段,改革旧的住房制度,推行住宅商品化进程,无一不是由党和政府来充当原动力的,摆平新旧体制的住房利益关系是一个十分困难的事情。

但是,摆在我们面前的客观现实,是社会经济发展要求我们必须实施“发展住宅产业,拉动国民经济进一步发展”的产业政策,否则社会经济就会缺乏向前的动力,陷入停滞不前的艰难局面,所以,把住宅产业作为国民经济新增长点的政策,是我国今后发展十分紧要的一步,改革阻碍这一产业政策实施的福利房分配模式,因此必须摆在我们工作的日程表上。在这种形势下,我们注意到我国存在着希望在较小程度上触动旧体制的前提条件下,操作新经济增长点产业政策的倾向,这种思路不知是否可以顺利地操作新经济增长点的产业政策?十分值得研究。

六、社会在住房问题上存在着一些不切实际的幻想

也许是由于改革开放以后,我国住宅制度改革一直是比较滞后的,面对经济市场化进程,过长时间的福利房经济运行模式现实存在,使人们在潜意识中忽略了我国真正的国民经济发展水平、国民的消费水平、计划经济时期的伤疤和市场经济的优势,导致了社会十分普遍地对于住宅经济问题存在着种种不符合实际的想法。

改革开放以后,人们已经完全接受了我们目前社会收入水平和购买能力的差异性,但是,在住宅消费方面,人们在潜意识中,仍然存在着较严重的计划经济分配模式和平均主义消费倾向,不论企业的效益如何、自己的收入水平如何,谁都要求自己拥有自己的住房,有时甚至是想要挺好的住房,挺好的装修等等,从心理上拒绝建立住宅市场运行的基本条件,国民的这种心态,当然会成为制约我国住宅制度改革的重要因素。

第三节 实施新经济增长点战略的改革措施

一、改革开放以前的中国住宅经济

新中国建立以后,由于受自然经济、军事共产主义和苏联模式因素的影响,对于社会主义的认识,受到了相当大的局限性,所以,解放以后,我们建立起了高度集权型的计划经济模式,认为这种模式就是纯净的社会主义。这种政治经济体制在相当大的程度上是依据人的主观来运行,基本上排斥了市场的作用,使我们也就走上了一个资源短缺的经济运行之路。

与高度集权的计划经济模式相适应,我国解放以后,在住宅经济问题上也走上了一条非商品化的福利房机制。

在社会主义理解的思想指导下,建国伊始,党和政府首先对于城市中属于封建主义、官僚资本主义、反革命战犯的住宅和国民党政府的公有房屋,逐步收归社会主义国家所有,以后,又配合土地改革运动、镇压反革命运动、“三反”“五反”运动,接管了一批反动和不法分子的城市房地产,迈出了城市公有房地产的第一步。

国家在对资本主义工商业进行社会主义改造的同时,也开始了对资本主义性质的私人出租房屋实行了社会主义改造。首先是在城市打击房屋买卖和租赁上的中间剥削、非法勒索行为,许多城市成立了国家的房地产交易机构,取消了房地产中介、二房东等经济活动,视这种经济中间行为为投机倒把的非法活动,加强了对私有住宅经营的监管。而后,国家又开始了住宅托管业务,要求房地产业主将房屋委托给国营房地产公司代为经营管理,由国家统一分配使用,也由国家统一负责维修养护,托管房的产权仍然归属业主,国家按月支付给业主固定的租息。

1956年我国开始了对资本主义工商业进行社会主义改造,国家通过收租、公私合营等形式,逐步对私有房地产进行社会主义改造,1996年9月,中央政府批转了国务院财办和国家经委的报告:“公私合营企业应当改为国营企业,资本家定息一律取消。”实际上使私有房地产成为国有财产,加上国家历年投资新建的公有形式的住宅,使国有住宅在城市房地产中占据了主要形式。

城市房地产公有为主导的地位被确定以后,国家对于新旧住宅资源,都采取了低租金的福利房分配模式,在以后的经济发展中,又进一步降低和统一了租金标准,城市中除了少数人使用自己的私房以外,广大城市居民都享受了福利房待遇,即使是租用私房,也必须执行国家规定的低租金标准,房地产市场基本被消灭。

至此,如果不考虑文化大革命非常时期,我国城市就基本形成了以公有住房为主体的,以住宅租赁为主要消费形式的,低租金福利性质的住宅经济运行模式,这种住宅经

济运行格局,可以说一直流行到 80 年代,基本都没有改变。

以低租金福利性质为代表的我国城市住宅经济,由此也就进入了一种非良性状态的循环。由于国家以低廉的租赁价格包起了城市居民的住房消费,在这种经济循环模式中,国家作为单一的投资主体,对于有去无回的投入,使投资住房的生产能力受到了极大的限制,而住宅消费能力相对受到了极大的鼓励,使这种经济体制自从建立的那一天起,住宅资源就异常地短缺,居民的住房消费水平十分低下,成为了福利房的表象,城市中居民的住房问题,成为了城市财政的巨大负担,也成为了国家一个日常性的政治经济问题。据统计,我国城市房租支出在全部收入中占据的比例,在建国初期为 8%,70 年代为 5% 左右,80 年代为 1.5% 左右,最终形成了房租只相当于正常维修费用的 33% 左右,全部建造成本的 5% 以下的局面。

特别需要指出的是,在这个阶段内,我国合法的房地产市场是不存在的,但是,受利益驱动,隐形房地产市场实际一天也没有停止过。由于在计划经济体制中,企事业单位的自由度相对更小一些,公民的自由度更大一些,所以,在隐形市场中,住宅市场相对更活跃、更普遍一些。

二、改革开放以后的住宅经济现状

改革开放以后,在市场经济机制作用逐步加强的过程中,国家对于住宅经济的运行机制也进行了相应的改革,其中变化最大的,应该是住宅市场重新以合法的面目出现在社会,以建立市场经济机制角度,审视其它的住宅改革措施,作用相对微乎其微。

由于我们在过去相当长的时间里,对于市场经济和住宅经济的认识都是相当不够的,使我国以市场经济生产方式为基础取向的改革开放以后的住宅经济,距离我们造就市场经济机制的目标还存在着相当大的差距。住宅商品房的价格过高和住宅市场狭小,公房的提租改革进程异常地缓慢,建立住宅租赁市场遥遥无期,福利房制度反而在以市场经济为取向的改革开放中繁荣兴旺,由于住宅消费不合理,导致国民经济消费结构扭曲,国民经济发展对于福利房终于难以再支撑,终于形成了今日国民经济发展缺乏需求拉动的局面。

在国民经济发展缺乏需求拉动的背景中,把住宅作为国民经济新增长点的产业发展思路也终于出台,这一思想的出现,十分自然地导致我国改革开放以后,对于住宅制度改革最强劲的措施出台。

三、地方政府的住宅制度改革措施

中国改革开放的明显特征是由上至下驱动的,特别是近年来,地方党政机关对于深化改革的态度,在相当大的程度上是等待中央的精神,执行中央的政策,人们很少看得见哪一个地方积极主动地铲除不利于市场化的弊病。

也许住宅制度改革的难度太大了,问题太复杂了,我们需要时间把当中的运作情况搞清楚,当把住宅作为国民经济新增长点的产业发展思想出现以后,上一届人民代表大会的中央政府,对于新经济增长点的思路,并没有特别明显和强烈的反映,特别是面对国民经济发展的困难,基本没有具体的措施,使新经济增长点只是维持在思路的阶段。

与其它改革措施所不同的是,面对新经济增长点的思维,反而是地方政府闻风而动,产生过一些具体措施。

我们欣喜地注意到,近一二年来,由于住宅商品房积压,为城市经济的运行带来较大的问题,城市政府因此而承受了相当大的经济压力,在这种压力下,东南沿海和中部地区部分市场经济机制较发达的城市,在住宅制度方面的改革,充满了积极进取的精神,如蓝印户口、允许公房上市、拆迁安置补偿货币化、减轻住宅买卖税费等措施,都是地方政府自觉进行的。

蓝印户口、公房上市、减轻住宅买卖税费等改革措施,都或多或少地促进了当地住宅市场的发展,如允许公房上市和减轻住宅买卖税费,在一定程度上促进了人们卖了旧房买新房。但是,地方政府对于住宅制度的改革,都没有从根本上触动阻碍住宅市场发展的因素,如福利房制度、住宅商品房价格过高等阻碍住宅市场发展的关键因素,所以,全国所有地区的住宅市场都没有因此而得到明显的扩展,新经济增长点并没有现实地成为消费热点,回避根本性问题不可能积聚起达到拉动国民经济进一步发展的能量。

尽管后来有些城市实行的拆迁货币化补偿等措施,使居民拥有了一块基本的购买住宅商品房的货币额和不得不购买的原因,在一定的程度上和一定的时间内激活了住宅市场,对于住宅市场的拉动作用比较明显,但是,在不触动不合理价格机制的基础上,这种拉动作用应该存在着较大的局限性,住宅市场仍然不可能因此而建立,在住宅商品房价格机制仍然扭曲的状态下,特别是可能存在着住宅市场经济运行的断裂链条。因此,有理由说,地方政府针对住宅的改革措施,对于住宅市场的拉动作用,要么是不能长久的,要么是微乎其微的。

但是,我们也必须面对这样一个现实,如果真正触动福利房制度,造就出足以拉动国民经济走出困境的住宅商品房的消费量,是一个十分宏大的系统工程,有些问题甚至是地方政府根本无能为力解决的,如理顺住宅商品房的价格机制,就会涉及到政治体制问题。所以,把住宅作为国民经济新增长点的思路出现以后,试图想促进住宅市场销售的地方,只是在影响住宅市场正常发育的问题外围转动了一圈,没有真正触及福利房制度,也没有和导致住宅市场消费不足的住宅商品房价格过高的问题过招,就因为操作新经济增长点太难,根本没有建立新经济增长点思路运行的最基本条件,新经济增长点的思路终于由热变凉。

四、中央政府的住宅制度改革措施

第九届全国人民代表大会的新一届政府产生以后,新一届的政府十分清楚地意识到,尽管新经济增长点的思路操作起来十分困难,但是,困扰我国目前社会经济发展的

市场有效性需求不足和购买动力不足的矛盾必须加以解决,我们没有退路可言,把住宅作为国民经济新增长点的产业政策必须尽快地具体实施,福利房制度必须有一个比较彻底的改革。因此,自我国以市场经济生产方式为基础取向的改革开放以后,对于福利房制度改革力度最强劲的一系列措施终于因此而出台。

(一) 住房分配货币化改革

1. 住房分配货币化改革的内容

计划经济时期形成并延续至今的城市经济分配模式,是以低工资为表象的二元结构工资制度,城市居民除了货币工资以外,一般还享受着一定实物性质的第二次再分配,如凭票计划供应的低于市场价格的带有福利性质的日常消费品、公费医疗等等,其中更具有典型意义的就是福利性住房了,城市居民以大大低于正常市场的租赁价格,从政府(直管公房)或者企事业单位(自管公房)那里享受着承租公房的权利,后来在房改中,城市居民还享受了以低廉价格购买公房的权利,这种以非等价交换获取住房资源的方式,实质上就是一种补充货币工资不足的第二次实物形态的再分配。

所谓住房分配货币化改革,就是取消计划经济时期形成的住房实物分配形式的“暗贴”,实行住房货币分配形式的“明贴”,增加应该享受福利分配住房职工的购买住房的货币工资,国家和企事业单位以后不再进行实物分房,希望增强城市居民消费住宅商品房的能力。

2. 住房分配货币化的性质

市场疲软给国民经济发展带来的问题是十分严重的,所以,住房分配货币化改革的措施一出台,社会各界借助各种新闻媒体对此反映得十分强烈,都把它视为我国城镇即将实行住宅商品化的前奏曲,甚至在一段时间内,不少人、不少新闻媒体都把住房分配货币化视为从根本上消除福利房制度的改革措施,我国住宅经济的循环从此会有一个带有根本性的改观。对国家将来社会经济发展负责任的人士,都十分希望尽快实施住房分配货币化改革措施,尽快增加住宅市场的消费能力,拉动我国市场走出疲软的困境。

通过住房分配货币化改革的定义,仔细分析住房分配货币化改革的内容,我们可以看出,住房分配货币化改革,并没有从此根除福利房和实行住宅商品化政策的功效。从性质上说,住房分配货币化改革仍然没有迈出福利房分配制度的范畴,这个改革措施所改革的只是由住宅实物分配到货币分配的形式,而不是住房分配的实质性内容,其所代表的内涵还不能足以抗衡福利房制度,还不足以支撑我国基本实施住宅商品化的政策,我国正常的、与国民经济发展水平相适应的住宅市场还不可能因此而获得新生,所以,我们不可能通过这个改革措施,造就出对于住宅商品房的需求能力,足以拉动国民经济走出需求疲软的困境。

为什么把住房实物分配性质的暗贴,变为货币分配性质的明贴以后,大家消费住宅时都可以使用货币来说话,而我们仍然不可能象市场经济较发达的国家那样,基本实行住房商品化政策,把住宅资源基本交给住宅市场来配置,而又不能完全摆脱住房分配的福利性质。

深刻地分析这个问题,原因是多方面的,如住房分配货币化改革没有对工资、人事用工等支持福利房运作的基本制度进行彻底地铲除,它不是一个造就住宅市场的一劳永逸的改革措施,因此国家或者企事业单位还不能把自己的职工因此完全推向市场消费住宅资源。

还有一个非常重要的原因,就是这个改革措施所依托的住宅经济运行背景——取消福利房以后,住宅商品房的价格过高。也就是说,即使我们真的现实地实行了住房分配货币化改革,把住房的货币补贴分配到应该享受福利房的人头上,我国各地方的住宅经济循环,仍然面临着这样的窘境:绝大部分城市中的绝大部分居民仍然买不起商品房。

所以,我们的政治经济政策,必然还得允许带有福利性质的住宅资源配置机制存在,也就是说福利房还不能根本消除(至于借助什么形式很难说),从而也就限制了住房分配货币化改革,仍然迈不出福利房的圈子,也可以说在没有更好的改革措施出现以前,我国住宅资源的配置仍然不能以住宅市场为基本取向。

赞赏“取消福利分房制度,实行住房分配货币化”的说法,大都援引朱镕基总理在九届全国人大以后记者招待会上的讲话:“住房建设将要成为中国新的经济增长点,但是我们必须把现行的福利房分配政策改为货币化、商品化的住房政策,让人民群众自己买房子。整个房改方案已经酝酿三年多。我们准备今年下半年出台新的政策,停止福利分房,住房分配一律改为商品化。”不知为什么如此清晰的讲话,却导致了人们普遍舍去“住宅商品化”,而对“住房分配货币化”情有独钟。

如果本文对于住房分配货币化这一改革措施的定性是科学的,那么,如果我们以此为基础取消福利房,进行住宅商品化政策的操作,想把我们所希望的消费者推向住宅市场,应该是十分困难的,甚至可以说是根本不可能的,我们最多只能是在福利房制度的圈子里,朝着住房商品化的方向迈进一步,所以,我们在具体操作住房分配货币化这个改革措施的时候,很有可能仍然摆脱不了福利性质的思维模式和福利性质的具体运作方式,住宅商品化之路必然受到十分强劲的约束,住宅市场不会因此而获得生机,也很可能会对正常的住宅市场雪上加霜。

3. 住房分配货币化的作用

交换是一个比较竞争、资源优化配置的过程,也是一个开阔人类思维的益智过程,资源的交换对于人类的作用是举足轻重的。人类社会由物物交换到以货币为媒介交换的演变,消除了人类交换形式上的障碍,其进步作用是十分巨大的,同样我们也无可否认住房分配从实物形式到货币化的改革,对于把住宅作为国民经济新增长点产业政策的运行,对于我国住宅经济运行会产生一定的积极意义。

具体来讲,实施住房分配货币化改革,可能对我国住宅经济运行和新经济增长点产业政策的实施有以下几个方面的积极作用。

第一,有利于建立住宅租赁市场。住宅市场客观要求必须由出售和出租两个市场构成,而且两个市场的价格必须存在相辅相成的比例关系,这是国民经济和住宅经济良性循环的基本条件之一。另外,从我国目前城市居民的收入水平,对于住宅资源这个投资额巨大的消费品来说,使用住房分配货币化改革来建立我国的住宅租赁市场,也是十分有意义的。

影响我国实施住宅商品化政策的重大阻力之一,是我国住宅经济循环中缺乏真正的住宅租赁市场,低于市场价格的非正常的租赁关系存在,使租房更经济这个现实永远都是“劝阻”人们购买商品房的的最主要原因之一,不建立以住宅市场为基本取向的住宅租赁关系,我们就不得不以齐步走的方式解决城镇居民的住房问题,我国的住宅经济也就很难真正进入良性循环,也就缺乏推行住宅商品化政策所需要的人们对于住宅消费的层次性。

从目前全国各地的情况来看,在二元结构的工资政策下,人们享受低租金的实物分配是十分合情合理的,所以我国城市公有住房提租的改革步履艰难异常,使我国房改建立住宅租赁市场的目标几乎是遥遥无期,即使是在住宅租赁方面改革力度最大的城市,其提租改革的目标租金水平,在今后相当长的一段时间内,由于二元结构工资政策、现实企业效益普遍不佳等因素的约束,都满足不了建立住宅租赁市场的租金要求。

按照住房分配货币化改革的理论推算,没有享受到购买公房权利的人可以获取住房货币补偿,从理论上可以说,在一定程度上解决了获取货币补偿的人其二元结构工资的问题,为政府提租改革提供了理论依据。

如果从住宅经济良性运行的角度来说,这个货币补偿额,应该既可以促使他们购买房子,也应该可以为提高租金水平,建立住宅租赁市场提供理论依据,从而使我国住房分配货币化的改革有希望加快促进我国住宅租赁市场的建立,解开阻碍我国推行住宅商品化政策的一个结扣。

很可惜,住房分配货币化改革的思路,从出现的那一天起,似乎就只是同购买住宅消费联系在一起的,无论是决策层还是一般民众,似乎是极其不情愿地把住房分配货币化改革,同建立住宅租赁市场联系起来,或者说就根本没有人想通过这个改革措施,建立我国的住宅租赁市场。所以,欲想借助住房分配货币化改革,建立我国城市的住宅租赁市场,可能只是本文一个带有理想化的希望,但是,我坚信在我国的住宅经济运行中,我们根本没有理由消除住宅租赁这种住宅的基本消费形式,不论我们在住宅经济问题上走上哪一条路,经济规律都将制约我们花费一定的成本建立住宅租赁市场。

第二,增加商品房的购买能力。住房分配货币化毫无疑问地增加了职工的货币工资(这个工资可能一般反映为只能用于买房的准货币工资),肯定会相应增加工薪阶层对于住宅资源的消费能力,但是,这个增加的货币工资量,相对于所形成的住宅商品房有效性需求能力而言,仍然会受到种种条件的约束,如福利房能否被真正地取消、住宅商品房的价格能否较大幅度地下降等等,如果以住宅市场的角度审视住房分配货币化,它显然满足不了新经济增长点的客观要求。

第三,进一步推动公房上市。住宅资源客观上需要与它的消费者不停地排列组合,满足人们不断变化的需求,实现住宅资源的优化配置,住宅市场在这个过程中也会相应自我拓展。

在我国住宅经济循环中,存在着及其复杂的住宅产权形式,许多住宅产权不具备处分权或者是不具备完全的处分权,使住宅资源不可以按照客观需求自由地交换流动,而只能是沉淀在市场以外,从而使我国的住宅经济运行既阻碍了住宅资源的优化配置,也限制了住宅市场的规模,如某人居住在较小的公有住房中,当他具有了消费更大住房的

消费能力和消费渴望的时候,由于他缺乏处分他占有的公房权利,这种消费也就被窒息了,公有住房的投资主体有时还得再投资建设小房子满足其他等待分配公有住房的住房人的需求。

公有住房的使用者因为一般缺乏对其住宅产权完整意义上的处分权,即使其使用者有新的需求变动时,因为购买公房者对其所购买的标的物缺乏完整意义上的产权,而不能在市场上自由流通,在一定程度上限制了相当量的消费,造成了住宅资源的浪费,不能使住宅资源被调整到最佳的使用用途上,也影响了住宅市场的扩展。但是,从公平的角度而言,由于福利房分配上的天然不公平,从政策上对于公房自由上市和变现流通进行种种限制也是很有道理的,可是这种限制却实实在在地阻碍了住宅资源的有效流动及其深化优质配置,拒绝了更好的资源配置方式,这充分反映了计划经济生产方式的一个明显特点,就是尽管客观效果明显不佳,但方方面面却都有自己合情合理的道理。

住房分配货币化的政策可以在一定程度上减弱公房分配上的不公平性,进而也必将减弱对公房上市的阻力,从而推进公房上市的节奏,进一步统一住宅资源的产权属性,消除住宅资源流动的障碍,促进住宅市场的发展。

第四,弱化困扰我国住宅市场的物物交换。物物交换是影响我国住宅市场健康发展的一个较大障碍,集中体现在因物物交换对市场效率的影响上。如在住宅拆迁实物补偿问题上,常常是一场旷日持久的谈判,影响了住宅资源的流通速度,增加了房地产开发商的开发成本。

住房分配货币化在一定程度上,可以使我国政治经济循环上弱化物物交换,建立了统一的住宅资源交换媒介,有利于为住宅开发方面提供效率,消除住宅资源的流动障碍,激活住宅市场。

4. 住房分配货币化改革的局限性

也许目前我们彻底地推行住房商品化政策还必须跟上太多的配套措施,建立这些措施都需要深化改革,如工资制度、人事制度、住宅商品房的价格机制等等,从而使我们推行住房商品化政策存在相当多的约束条件,等待很长的时间,我国目前社会的经济现实又不允许我们等待完全推行住宅商品化条件的成熟,再操作新经济增长点,必须退一步来推行住房分配货币化的改革,可以在较快的时间里,实现发展住宅产业,拉动国民经济走出需求不足困境的目的。

但是,在这个过程中,我们还必须充分认识到住房分配货币化这一改革措施还所具有相当大的局限性,这对于我们操作好新经济增长点的产业政策,建立我国健康的住宅市场,国民经济健康发展都是很有意义的事情。

第一,住房分配货币化改革不能从根本上走住宅资源市场化配置的道路。从理论上讲,新经济增长点、住宅产业都是与建立健全住宅市场密切相关的概念,不提“住宅商品化政策”,而只讲“住房分配货币化”改革,根据这种改革措施的实质性内容,其改革的结果必然与建立住宅市场存在着相当的距离,住宅资源仍然难以由市场为基本取向配置。

第二,住房分配货币化改革不能保证把新经济增长点操作得相对较好。从我国各地的实际情况来看,实行住房分配货币化改革以后,城市中绝大部分家庭的货币收入与住

宅商品房价格之间，仍然不能形成正常住宅市场运行所需要的比价关系，因此，单纯住房分配货币化改革不能使一定比例的人买得起商品房，如果绝大部分家庭仍然处于望商品房兴叹的局面，福利房能否被真正地取消是很值得怀疑的，福利房被转换成其它什么新形式运行的可能性是存在的，我国住宅经济可能不会因为新经济增长点的操作而更好一些，把住宅产业作为新经济增长点的作用可能会大打折扣，还有可能出现一些新的扭曲现象，为国民经济发展增加更大的困难，如住房分配货币化改革，可能会进一步强化我国已经不合理的整体经济消费结构和住宅经济消费结构，总之，离开住宅市场的调节作用，住宅的生产和分配怎样能够搞得令人担忧。

例如，在“住房分配货币化”改革以前，我国各地的福利房经济已经搞得轰轰烈烈了，以非市场取向配置住宅资源的途径已经聚集了相当大的能量，具有十分广泛的基础，大批非商品房通过各种形式被建成分配，通过这条途径建设的住宅，十分明显地低于住宅商品房的价格，实际上也低于正常住宅市场的价格，于是，在人们普遍地感叹住宅商品房价格过高的同时，我国许多城市都悄悄地实现了住宅的超前消费，如果住房分配货币化改革为住宅建设注入更多的资金，盖更多的房子，盖高于住宅市场需求档次的房子，我们又不能同时有效地阻止非市场途径配置住宅资源，使住房分配货币化改革存在影响正常产业结构发生偏差的可能性，有可能会给国民经济进一步发展带来新的问题。

第二，住房分配货币化改革操作起来比较困难。尽管如此，住房分配货币化改革还很有可能存在一系列极其难以操作的问题，必须引起重视，如果这些问题解决得不好，这个改革措施可能会释放出比传统实物分配更加不利于社会的危害性，对于人们奇迹性的打击可能更大，与我们的改革目标大相径庭。

例如启动住房货币化分配的资金从哪里来？后续的资金怎样建立？资金量应该有多大？资金在不同行业之间如何进行宏观分配？一个单位获取了启动住房分配货币化的资金以后，又怎样在自己单位内部职工中进行具体分配？会不会出现让人们由原来等候住房的实物分配转而变成等待货币补偿？福利房分配的天然不公正性，使其原本就是一个特别容易挫伤人们积极性的分配制度，住房分配货币化会不会也导致同样的问题，由实物到货币矛盾会不会更大？有些原来潜在的矛盾会不会因为住房分配货币化改革而公开化？国家对于效益不好的企业及其职工怎么看待？等等一系列问题我们都必须进行积极地研究。

住房分配货币化的改革对于我国目前政治经济的重要性无须赘言了，但是，这个措施出台已经有相当长的一段时间了，时至今日，有实质性动作的地区并不是很多，换句话说，这就意味着地方政府推行这个政策的困难可能会很大，积极性似乎并不是很高，是不是与上述难以操作的问题有关系，与此同时，住房分配货币化改革的配套措施却进入了实质性的操作，如经济适用房在全国许多地区都已经进入了具体操作，究竟是什么原因使得“弟弟”先于“哥哥”横空出世，其中的原因是很值得我们深思的。