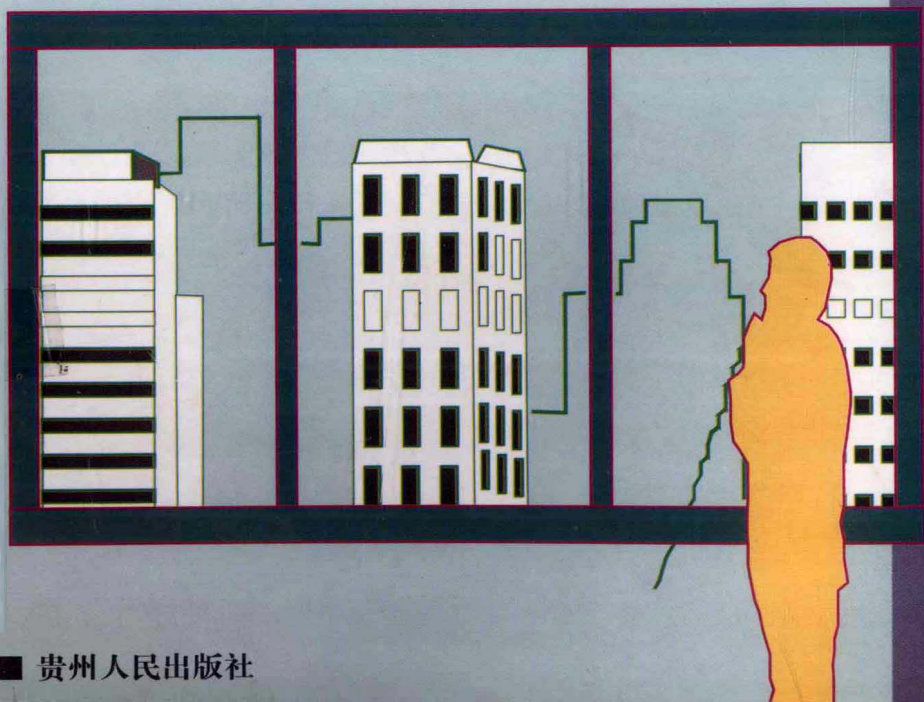


贵州住房

分配货币化改革研究

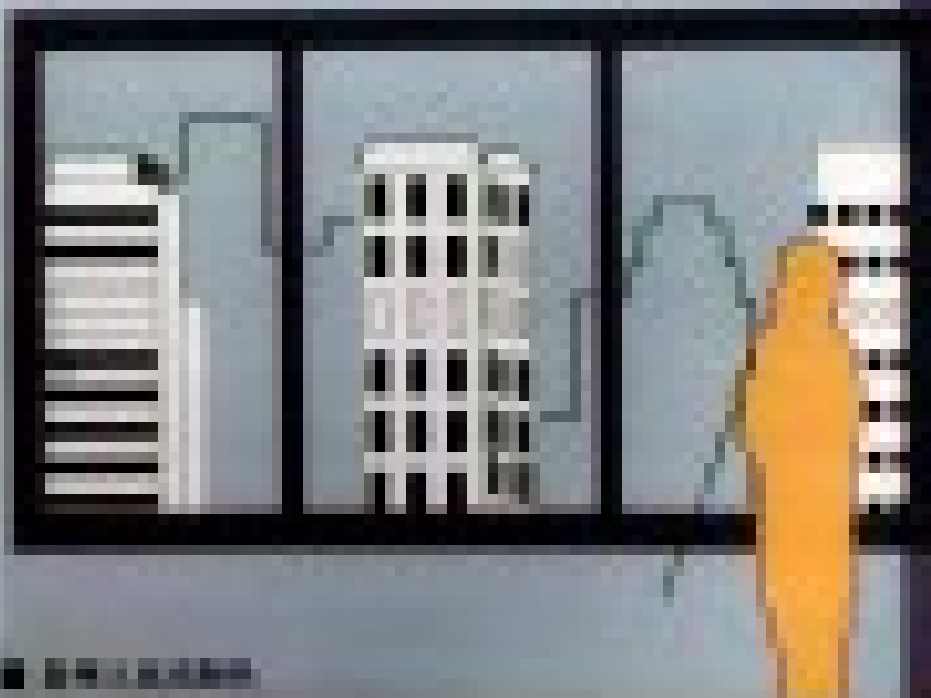
王桂生 张世俊 高 青 ◎ 著



贵州住房

分配货币化改革研究

王德胜 王德胜 著



2001 年贵州省哲学社会科学规划研究课题

2002 年贵州省软科学研究项目

贵州住房分配货币化改革研究

王桂生 张世俊 高 青 著

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

贵州住房分配货币化改革研究/王桂生,张世俊,高青著

—贵阳:贵州人民出版社

2002.12

ISBN7-221-06093-2

I. 贵… II. ①王…②张…③高…

III. 住宅-经济体制改革-研究-贵州省 IV. F299.277.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 089388 号

责任编辑 韦仕杰 彭建

封面设计 唐锡璋

书 名 贵州住房分配货币化改革研究

著 者 王桂生 张世俊 高青 著

出版发行 贵州人民出版社

社址邮编 贵阳市中华北路 289 号 50001

印 刷 贵阳经纬印刷厂

850×1168 毫米 32 开本 7.75 印张 13 万字

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

印 数 1—1000 册

ISBN7-221-06093-2/F·358

定价:20.00 元

前 言

恩格斯《论住宅问题》一书问世已经 100 多年了,邓小平关于城镇住房制度改革的讲话发表也有 20 多年。然而住房问题一直困扰着世界,人类在继续深入地探索安居之路。如何满足城镇居民的住房需求,如何解决不同层次城镇居民的住房、特别是低收入者的住房困难,依然是当今几乎所有的国家面临的一个重大社会问题。

贵州住房分配货币化改革方案以其独到新颖的理念、科学的方法及实施的可操作性等特点,在全国独树一帜,趟出了一条在西部欠发达地区如何建立住房新体制,更广泛地解决人们住房需求方面的新路子,并已取得突破性进展。本书重点研究贵州住房分配货币化改革,在促进贵州的经济和住房建设的发展,培育和发展住房市场,拉动经济增长,提高人民居住水平等方面所起的积极作用,并找出其中的不足之处,以便进一步完善。

贵州住房分配货币化改革的核心是住房的存量

场,拉动了经济增长,一举多得,事半功倍,何乐而不为?

第二大难题是困难企业因无力支付补贴,致使住房分配货币化改革无法涵盖这部分企业。住房存量补贴首先补贴的就是困难企业。因为大量的困难企业,多年建不起住房,有的甚至连工资都发不起,更不要说为职工建立住房公积金、发放增量补贴了。这是推进房改的一大难题,很多地区包括一些发达省、市都受这一问题的困扰,至今尚未解决好。党政机关可以设立住房公积金、发补贴,困难企业却设立不起公积金,发不起补贴,职工的住房困难还是解决不了。实行存量补贴可以解决这一难题。

第三大难题就是在解决低收入者和弱势群体住房方面迈出了坚实的一步。综观世界各国,不论是发达国家还是发展中国家,他们都不是只靠市场来解决这些问题的,他们认为光靠市场解决不了城镇低收入家庭的住房困难。也就是说,即便是通过我们的住房分配货币化改革,实现了住房的社会化和商品化,但是低收入家庭和弱势群体的住房困难,还需要靠政府提供的社会保障体系来解决。

尽管我国实行低保,让下岗职工和困难职工生活有了保障,但全国的低保人数从 400 万人增加到 1900 万人,而且面还在不断扩大,人数在不断增多。低收入和弱势群体住房的社会保障还是几乎处于停顿状

京,也只有7%的“双困户”获得了配租资格;西部地区的成都、乐山、自贡、重庆、贵阳5个城市以实物配租的形式,几年总共解决户数不到1000户,仅为“双困户”的1%。全国10多个城市加起来,已解决廉租房的住户也就几千户,较之156万个无房户和35万个住房困难户来说,无疑是杯水车薪,离预期目标相去甚远。

我省的住房存量补贴,是以“抽肥补瘦”的方式,向弱势群体倾斜,正好体现了公平公正、效益优先的原则。因为存量补贴是全社会的住房资产,不由单位兑现,而由住房资金管理中心兑现。这就使困难企业和单位在困难中找到了一条解决住房问题的出路。

我省的住房分配货币化改革方案在如何解决弱势群体和低收入家庭的住房困难方面进行了大胆的探索。比较显著的一大贡献是体现了对弱势群体的关爱,充分考虑了解决这部分社会特殊群体住房困难的办法。方案设计的初衷以及实施的全程,首先考虑补助的是困难职工,特别是“双困户”职工。过去的房改方案除了在租金上实行减、免、补外,是无法解决他们的住房困难问题的。有的单位连住房都建不起,何谈租房,所谓的减、免、补,实际是空头支票一张。新的货币化分配方案给这些“双困户”带来了希望。为解决弱势群体的住房困难,1999年底,省直单位建立了“特困职工住房补贴专项基金”,通过补贴现金、减

房以惊人的速度迅猛增长,带来了老百姓的笑逐颜开,同时也带来了经济的快速增长。但毕竟这是改革,是一场革命,在它的推进过程中必然要牵动许多人的利益和方方面面的关系,必然会出现波折,遇到坎坷,但我们相信贵州的住房分配货币化改革一定会走向成熟,走向成功。

囿于作者水平,错误和疏漏在所难免,祈望各位领导、专家、同行及关心房改的每一位同仁不吝赐教,以促进贵州的住房分配货币化改革趋于完善。

本研究项目,一直得到原贵州省副省长郭树清博士的关心和支持,得到了全省各地州市县房改工作部门的领导和同志们的支持,在此表示衷心的感谢。

作 者

2002年9月16日于贵阳

免租金、贴息等方式,解决特困职工住房困难。特困补贴方式除补贴现金外,还根据情况,采取租金减免、为个人住房贷款减息免息、购买腾空旧房、租住廉租房(主要是收回的空置房)等方式解决。因此,这些困难职工中的不少群众向新闻媒体反映,感谢党和政府对他们的关心,房改将“三个代表”的精神落到实处,实现了他们多年的梦想,有的甚至激动得流下了眼泪。中央电视台的记者随机采访了 20 多位群众,一致反映党的房改政策好,圆了他们的住房梦。

总之,三年来,贵州住房分配货币化改革实施,不论是住宅建设的投资,还是新建住房的施工和竣工面积,都有大幅度增长。大大缓解了中、低收入家庭住房困难的矛盾,初步建立了多层次、多渠道的住房供应体系。同时,随着整个住房建设的快速增长,住房分配体制正在发生根本性转变。1999 年全省商品住房就已由集团购买向个人购买转轨。其中个人购买的面积和金额,均已占到总数的 86%,住房分配体制逐步向商品化、社会化过渡,福利制实物分配住房正从住房市场中悄然退出。这种退出的速度到了 2000 年就显著加快,现在个人购买的比例已超过 90%,住房分配体制与市场接轨的程度越来越高,为西部省区建立住房新体制奠定了坚实的基础。

贵州住房分配货币化改革方案实施三年,带来了住房市场的空前繁荣,带来了经济适用住房和商品住

态。也就是说,仅仅生活有了保障,住房还没有保障。笔者认为,住房的社会保障尤为重要。我们这几年住房分配货币化改革的实践证明:企业破产了,职工下岗了,虽发不起工资,只要解决了住房,他们就不会流离失所,就不会无家可归。不能“乐业”至少还能“安居”,只要“安居”了,吃的用的可以简单一些,这才是最基本、最起码的社会保障。

尽管我国城镇居民已告别了住房短缺时代,人均建筑面积已由 1995 年的 16.2 平方米提高到 2001 年的 21 平方米,但与经济持续、快速增长相比不太相称,与发达国家相比还比较低。与全国城镇居民住房水平相比,我省的差距尤为突出。

1999 年,建设部制定了《城镇廉租住房管理办法》,提出由政府实施社会保障职能,向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供租金相对低廉的普通住房,以保障公民基本居住权利。此后,京、津、沪包括贵阳等地相继以租金补贴、实物配租等方式,为“双困户”提供住房保障。然而这项利国利民的廉租住房制度在我国虽已实施 3 年多,却因诸多原因基本未建立起来。

目前,全国 35 个大中型城市中只有 12 个城市出台了廉租房制度的实施方案,其中部分城市发放了租金补贴兴建了廉租房,而许多城市却“打雷”多,“下雨”少,有的还未启动。在解决廉租房比例较高的北

补贴。也就是将原有住房资产重新估价,并将其转化为货币资金,按职工的职级和工龄,一次性付给职工用于购房。这样,一来可以对职工过去工资住房消费含量不足给予补偿,从而缓解职工购房资金不足的矛盾;二来避免了国有资产在低价售房中流失或在长期使用中耗损;同时还弥补了财政资金不足的缺陷。存量补贴的兑现可以逐步开掘存量住房资产的价值。这既为国家盘活了巨额的住房资产,又使老百姓受益,增强了购房能力,同时还减轻了财政负担,不失为一项利国利民的德政举措。

住房存量补贴的提出,解决了住房制度改革特别是住房分配货币化多年解决不了的几大难题:

第一大难题是住房较其他的商品价值量大,发放补贴需要财政拿出大笔的资金。而住房存量补贴不需要财政拿钱,首先从资金上支持了财政。实行住房分配货币化要给职工发放住房补贴,以弥补工资中住房消费含量的不足,提高个人的购房能力。但是经济不发达地区,财政用于住房补贴的资金匮乏,发不起住房补贴,甚至补不起住房公积金。实行存量补贴用不着财政拿钱,只是将原有存量住房资产转化为存量补贴发给职工,这就弥补了财政资金的不足,大大减轻了政府负担。这对财政较为吃紧的政府来说,既不增加财政开支,又能为老百姓办好事,增强了个人购房能力,刺激了个人住房消费和投资,激活了住房市

目 录

前 言	(1)
第 一 章 背景材料	(1)
第 二 章 住房分配货币化的认识	(17)
第 三 章 基本思路	(28)
第 四 章 若干要点	(44)
第 五 章 操作系统的设计	(56)
第 六 章 成效及特点	(75)
第 七 章 改革模式的比较	(92)
第 八 章 住房公积金	(124)
第 九 章 经济适用住房	(136)
第 十 章 廉租屋制度	(147)
第十一章 住房补贴	(157)
第十二章 企业房改	(166)
第十三章 住房二级市场	(176)
第十四章 深化房改	(187)

附录一:贵州省人民政府关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知·····	
·····	(204)
附录二:贵阳市住房分配货币化改革方案·····	
·····	(216)
附录三:全省各市(省辖市和地州所在地)若干情况一览表 ·····	(231)
主要参考文献 ·····	(234)

第一章 背景材料

任何事物的发生、发展,都有它特定的环境和必备的条件。或者说,都是在一定的背景下产生的。住房制度改革也不例外。

一、贵州城镇住房的基本状况

我省城镇住房的基本状况,在实施住房制度改革以前,能够较完整的反映的数据是建设部门 1985 年的城镇房屋普查资料,但这只是一个横断面的数据。

(一)贵州省城镇房屋普查前城镇住房基本状况

1985 年底,城镇住房总建筑面积 4650.89 万平方米,人均住房建筑面积 15.47 平方米;住房总使用面积 3339.10 万平方米,人均住房使用面积 11.11 平方米。成套住房占住房总量的 17%,平均每套成套住房建筑面积 59.88 平方米。全省住房严重困难户共有 11.46 万户,占总户数的 14.67%。

城市住房总建筑面积 2241.94 万平方米;人均住

房建筑面积 14.46 平方米;住房总使用面积 1531.74 万平方米,人均使用面积 9.88 平方米。成套住房占住房总量的 27%,平均每套成套住房建筑面积 58.52 平方米。住房严重困难户共有 6.22 万户,占总户数的 15.42%。

县镇住房总建筑面积 2408.95 万平方米,人均住房建筑面积 16.55 平方米;住房总使用面积 1807.36 万平方米,人均使用面积 12.42 平方米。成套住房占住房总量的 7.4%,平均每套成套建筑面积 65.09 平方米。住房严重困难户共有 5.2 万户,占总户数的 13.87%。

而在同期,全国城镇人均建筑面积 14 平方米,人均使用面积 10.04 平方米;成套住房占住房总量的 25%,平均每套成套住房建筑面积为 57.14 平方米。

另外,危旧房的改造是住房自然淘汰,相当于减少了现有住房数量,增加了住房需求。我省共有 1600 万平方米的危旧房屋,改造任务是很重的。

从 1977 年至 1985 年,我省城市年均住房淘汰率为 0.83%(国家有关规定为 2%),如果按照这一指标计算,平均每年贵州省城镇需要淘汰的住房为 38 万(93 万)平方米。

(二)贵州省住房供求关系简要分析

1949 年至 1988 年,贵州省的住房供给与需求受

多种因素的影响,波动较大。从住房供给方面来说,不仅经济能力起主导的制约作用,而且国家的住房政策也起了极大的作用;从住房需求方面来说,职工的工资收入,住房消费的支付能力等影响着对住房的需求。大致可分为以下三个阶段:

第一阶段是 50 年代。住房建设的规模随着城市化进程逐渐增大,住房建设的投资主要是从国家基本建设投资中支出。1957 年前,我省住房建设投资占同期基本建设投资总额的 8.5%,平均每年 440 万元。由于工业的迅速发展,住房建设的速度与城市人口增长的速度之间尚有一定的差距。这一阶段,住房供给相对稳定,数量偏低。但当时的公房月租金一般为每平方米 0.20~0.30 元,相对于当时职工的工资收入而言,对住房的需求有一定的制约作用。因此,住房供给虽有不足,但需求也不甚高。

第二阶段是 50 年代末至 70 年代中。这一阶段经历了国民经济困难时期和十年文革。我省住房建设仅占同期基本建设投资的 5%,平均每年为 3280 万元。在城镇人口不断增长的情况下,低水平的住房投资,使住房供需之间形成了较大的反差。同时,在住房供给严重不足的情况下,为体现住房福利制的优越性,公房的租金一降再降,刺激了不合理的住房需求,逐渐使住房问题成为一个严重的社会问题。

第三阶段是 1979 年以后的 10 年。国家调整了

国民经济比例关系,在住房上提出了“发挥国家、地方、企业、个人四个积极性建设住宅”的方针,城镇的住房发展进入了一个新阶段,在住房建设上取得了举世瞩目的成就。对贵州省而言,一方面,在基本建设中用于住房建设投资的比例明显提高,1979~1988年平均达到19.7%;另一方面,又开辟了企业更新改造、集体所有制投资和个人建房投资渠道。

这一阶段我省住房建设的投资主体仍然是国家、企业为主。全民所有制单位的住房投资额增长速度较快,从1979年的1.26亿元增加到1988年的3.75亿元。

可以认为,这一阶段我省的住房供给是比较充分的。但是,由于历年的住房欠账较多,加上低租金形成的不合理的扩张性住房需求等因素,使得城镇住房的供需关系仍相当紧张。从住房需求的数量上看,严重困难户还占20%左右;从质量上看,不成套住房还占80%以上。

总的来说,在我省经济能力有限和当时住房制度下,尽管政府、企业单位尽了最大的努力,做了卓有成效的工作,但仍然无法从根本上解决我省城镇居民的住房问题。住房制度改革势在必行。

二、10年(1988~1998)房改的历程

1988年1月,国务院召开第一次全国房改工作会