

河南省哲学社会科学“九五”规划项目

课题批准号:95B109

河南城镇居民住房分配货币化问题研究

《河南城镇居民住房分配货币化问题研究》课题组

一九九九年十二月

河南省哲学社会科学“九五”规划项目

课题批准号:95B109

河南城镇居民住房分配货币化问题研究

课题主持人:黄 湃

主要完成者:巴 力 崔明秋

孙国印 王项学

周红琦

一九九九年十二月

河南城镇居民住房分配货币化问题研究

中国住房分配制度改革作为一项跨世纪的宏伟工程，经过十多年来的探索和积累，住房分配制度正在发生质的变化，即实现住房由实物分配向货币化分配形式的转化。住房分配货币化是对传统的福利性实物分房制度的重大改革，是与市场经济体制相适应的住房分配制度。本课题正是适应住房分配体制改革大潮的需要，在论证住房分配货币化理论依据和实践要求的基础上，结合河南住房分配制度和经济发展的现状，对河南城镇居民实现住房分配货币化的基础、方式与配套措施等问题进行深入的研究，旨在为河南城镇居民住房分配制度改革提供有益的参考。

一、住房分配货币化的理论依据和实践要求

（一）住房分配货币化的内涵与特征

住房分配货币化是在改革传统的福利性实物分房的基础上，按照市场经济的原则，通过补偿、补贴、建立住房公积金制度和提高工资等形式，逐步在职工工资中增加住房消费含量，职工依据自己的货币支付能力，自主在房地产市场买房或租房，以满足其对住房消费的需求。住房分配货币化与传统的福利性实物分房制度相比较，我们认为有如下特征：①住房分配以货币形式取代实物形式。住房分配货币化就是要取消单位建房、购房和分配住房。把单位用于建房、购房的资金作为对职工的住房补贴进行量化纳入职工的工资，由暗补改为明补，提高职工收入的住房消费含量。②住房分配以有偿原则取代无偿原则。过去职工住房

是无偿分配的，居民个人不享有住房产权，居民在使用住房期间只需交纳象征性的低租金，而租金收入远不够住房的维修费用。今后要逐步实现租金市场化，鼓励城镇居民购买住房，以有偿的方式取得住房。③以市场机制配置住房资源。在实施住房分配货币化以后，城镇居民的住房需求是通过市场交换满足的，即居民不再找单位，而是依据自己的支付能力，通过房地产市场得以满足。

值得说明的是实施住房分配货币化并不意味着取消福利分房。福利分房是国家对居民收入不具备以市场价格购买和租赁住房能力的条件下，在住房上给予低租金使用或优惠价格出售，以此作为补贴与救济的社会福利措施。福利分房是一种带有社会保障性质的制度，这种住房制度上的社会福利措施在西方国家也是存在的。在西方，对穷人的住房补贴或提供低租金的简易住宅构成了整个社会保障体系的一部分。我国当前住房制度改革要实现由实物分房到货币分房转变并不会把这种福利分房制度取消。相反，在实现货币化分配过程中，政府将对不同收入水平的人群加以区分，让收入较高者完全到市场上去购买住房，对中低收入者则给予必要福利性照顾，如实施“安居工程”，实行补贴政策，按成本价给中低收入者出售经济适用房，对低收入者继续实行低租金办法等等。这些措施和办法就都不同程度带有福利分房的性质。但福利分房并不是无偿分配，与货币分配性质并不矛盾。低收入职工享受住房上的优惠，不等于就不能在工资中包含有住房消费成分，而只是由于在他们的工资中的住房消费和非住房消费加总后仍是一个低水平，难以市场价格解决（购买或租赁）住房问题，因而需要享受政府一些住房福利待遇。实行住房制度改革，实现由实物分房向货币分房的转变，不仅不会要求取消这种福利性分房，相反，要以更好地完善福利分房制度为条件，只有这样，才能平稳地实现住房分配由旧体制向新体制的过渡。

（二）住房分配货币化的理论依据

实施住房分配货币化的前提条件是改革现行的低工资制度，理顺住

房资金分配渠道，提供工资中住房消费的含量。我国长期以来，实行低工资制度，一直将住房消费资金视作生产资金或福利资金的一部分，并入社会产品价值的C或M之中，国家财政以税利等形式集中起来，然后，以住房投资的方式拨付企业单位筹划建设职工住房，再由企业单位以实物形式给职工分配住房。职工不享有住房的产权，仅有使用权，其产权归国家或企业所有。不改革现行的低工资制度，不改革这种与计划经济体制相适应的住房消费资金分配渠道，实施住房分配货币化，建立适应社会主义市场经济体制的住房制度是不可能的。

理顺住房资金分配渠道，实施住房分配货币化。首先，涉及到对劳动力价值的认识问题。劳动力价值应包含住房消费价值。马克思在《工资、价格和利润》中明确指出：“劳动力的价值，是由生产、发展、维持和延续劳动力所必需的生活必需品的价值决定的。”居民的生活和工作离不开衣、食、住、行，居民的住房同食品、穿着等其他消费品一样是生产、发展、维持和延续劳动力这种特殊商品所必需的物质条件。因此，住房价值含量无疑是劳动力价值的重要组成部分，应完全体现在职工的工资之中，应属劳动者私人所有。在传统的住房分配制度下，国家或企业在进行社会产品价值分配时，无论采取怎样的分配方式将住房价值含量扣除在劳动力价值之外，实际上都不是本来意义上的国有财富，也不宜视作企业资本积累，而只是对劳动力价值应完全归劳动者私人所有的否定，这必然产生种种弊端。建立适应社会主义市场经济的住房制度，实施住房分配货币化的关键是彻底改革城镇居民的住房资金由国家财政无偿集中，统一分配的资金管理体制，逐步将住房消费的价值含量返还到职工工资之内，使工资能够真正体现劳动力价值。

其次，从住房的属性来看，在社会主义市场经济中，城镇居民的住房和其他消费品一样具有商品性质是毋庸置疑的。住房的商品属性客观上决定住房资源的配置要受到市场机制的调节和价值规律的制约。城镇居民对住房商品需求的满足必需遵循等价交换的原则，借助于住房市场

来实现。这就要求城镇住房消费的主体职工享有一定的购买住房的支付能力。适应这种要求就必须改革现有的福利性实物分配住房制度，实施住房分配货币化，提高职工工资收入中的住房消费含量，从根本上满足城镇居民对住房商品的需求，实现住房资源的合理配置，促进住房商品化和住房市场化的健康发展。

第三，从按劳分配的角度看住房分配货币化的实施。既然住房作为城镇居民的基本消费性商品，那么住房分配理应和其他消费品一样，遵循按劳分配的原则。在传统的住房分配制度下，虽然住房资金是平等地从每个部门、单位和职工工资中扣除，但由此形成的建房资金及所建住房却难以平等合理地分到每个部门、单位和职工。对于相当一部分职工来说，被扣除的劳动力价值得不到或得不到全部的实物返还。这实际上是一种不公平、不合理的分配制度，它违背了按劳分配的原则。在这种制度下，住房消费资金的分配不是以职工的劳动贡献为前提，这不利于激励职工努力工作，而只会刺激人们去多占住房。要在住房分配领域真正贯彻按劳分配原则，更好地调动劳动者的劳动积极性，就必须实行住房分配货币化，使住房消费资金与职工的劳动贡献直接挂钩。职工再凭借劳动获得的住房消费资金，通过住宅市场，满足其对住房消费的需求。这样的住房分配制度才能真正体现按劳分配的原则。

（三）住房分配货币化的实践要求

改革传统的住房分配制度，实现住房分配由实物向货币化转变，这种转变从根本上讲，是传统计划经济向社会主义市场经济转变的客观要求。

1、理顺国家、集体、个人在住房方面的关系。在社会主义市场经济中，国家要依法保障企业的经营权利和劳动者的工作权利；企业则按需要聘用职工，按贡献支付报酬；住房属于个人基本消费品，个人对住房的需求，应由个人依据自己的支付能力和偏好自主抉择，实现住房产权私有化。然而，过去那种国家和企业单位投资建房并直接分配给职工

居住的分配制度，实质上是自给自足的自然经济。住房产权归国家和集体所有，个人仅有使用权，完全违反了消费品应当为私人所有的基本原则。这种模糊不清的产权关系，使政府和企业背上了沉重的财务包袱（建房和维修均由国家和企业负担），严重地影响企业经营活动和经济效益的提高，剥夺了城镇居民在住房上的选择权利。实施住房分配货币化，政府退出居民住房领域，可以大大减少财政负担，更好履行政府的管理职能；企业不再为解决职工居住问题犯难分心，而将精力主要投入到经营管理和提高经济效益上去；劳动者享有充分的住房选择权，其住房需求可以得到最大限度地满足。更为重要的是，实现住房产权私有化之后，住房将成为一种极具投资价值的投资品种和私人财产的重要形式。在发达市场经济国家，实物资产占居民家庭资产的70%，金融资产只占30%，不动产尤其是私人财产的重要形式。实现分房货币化之后，消除了制度障碍，住房将成为城镇居民的主要投资品种之一，从而优化了居民的财产结构。

2、配合劳动就业制度的改革和促进现代企业制度的建立。在现代企业制度中，企业的主要任务应当是为追求最佳经济效益而搞好生产经营，包括住房在内的职工生活问题不应当也不可能由企业包办，而应由社会化加以解决。企业在用工方面，应享有充分的自主权，即按需聘用或解雇职工；而职工则可根据自己意愿和能力选择受聘企业。企业和职工之间是一种双向选择关系，这种选择关系不应当受到包括住房在内的任何束缚。在市场经济国家，每年约有10—20%的人重新安置他的居住地，其中50%直接与就业的变动有关。然而，在住房由工作单位实物分配时，一旦职工分到了住房，就变相地与工作单位建立了人身依附关系。这种住房分配制度违背了劳动力合理流动这一市场经济发展的内在要求。企业与职工之间的双向选择就会遇到阻力和障碍，如职工想离开原单位另谋高就时，住房怎么办？企业想另聘职工，获取最佳人才时，住房哪里来？显然此类问题只有通过住房分配货币化才能够得到有效地

解决，劳动力资源才能得以优化配置。

3、培育房地产市场，提高对商品住房的有效需求。房地产市场是市场体系的重要组成部分。没有一个相对发达和完善的房地产市场，是无法提高房产资源的配置效率的。在传统的福利性实物分房体制下，住房不是商品，进不了市场，从而削弱了房地产市场的供给，同时，职工工资中不含住房消费，从而抑制对房地产市场商品住宅的需求和购房欲望。近几年来，我省商品住宅开发已达到了相当大规模，但商品房的空置率却居高不下。如1998年末河南房地产开发商品房竣工面积达392.03万平方米，而商品房空置面积则高达141.53万平方米^①。与此同时，城镇居民中约有20%的人均住房面积不足8平方米，且还有为数不少的无房户。出现房地产市场商品住房大量积压和大量城镇居民住房困难并存局面的一个重要原因是传统的福利性实物分房制度没有真正取消。城镇职工工资不含住房消费，使得城镇居民家庭的低收入与商品房价格出现了巨大的反差。据测算，我省商品房价格与城镇居民家庭收入之比在10:1以上，而国际上公认结论是：住房价格与一般家庭收入之比应保持在3:1至6:1之间，才有可能推行住房商品化。同时，福利性实物分房又抑制了人们去市场购房的欲望，且不说那些手头缺乏足够资金的人不会买房，就是有百万巨款在手的人，如果单位可能实物分房，也不愿用自己的钱购房。可以相信，一旦彻底关死了实物分房的闸门，实施住房分配货币化，提高工资住房消费含量，城镇居民就会千方百计到市场上解决住房问题，再加上一些得力的配套措施，市场需求就会很快显著增强，商品住房的空置率可望较快地明显降下来。

4、实现住宅产业化，使住宅业发展真正成为河南省新的经济增长点。住宅业具有基础性、先导性和产业关联度高的特点，住宅业能直接或

①1999年《河南统计年鉴》

间接促进前向和后向相关产业的发展。住宅建筑产品成本中有70%是材料消耗,涉及木材、水泥、钢材、轻工及冶金、化工、石油、林业、机械等50多个物质生产部门,20多个大类,近2000种产品。同时,住宅业可以间接带动汽车、家具、陶瓷、电器、工艺美术、室内装饰、消费服务等后向相关产业的发展。据统计1997年,全国建筑业的增加值占GDP的8.5%(住宅业增加值占建筑业增加值的比重为85%),而我省1998年建筑业增加值占GDP仅有5.9%^①,远低于全国平均值,说明我省住宅建筑业潜力巨大。因此,停止福利性实物分房制度,实施住房分配货币化后,住宅商品将成为新的消费热点。而住宅业自身的特点决定了其在成为消费热点之后,完全有可能成为我省新的经济增长点,带动国民经济的快速发展。

住宅建筑业属于劳动密集性产业,吸纳劳动力容量大。据建设部提供的资料显示,1998年全社会住宅建筑业的就业已占全社会就业人口的11%。河南作为全国人口最多的省份,就业形势比较严峻,可以设想,创造条件,促进我省住宅建设的发展,将对缓解我省就业压力起到不可低估的作用。

二、加快我省城镇住房分配货币化实施的基础条件

城镇居民住房制度的改革,是一种重新调整经济利益格局的过程。不同省份、不同地区因社会经济发展程度不同,城镇居民收入水平存在着较大的差异性,这就决定我国住房分配货币化改革不能采取“一刀切”的方法或统一的改革模式。河南省作为我国内陆经济不太发达的省份,经济发展水平和城镇居民的收入水平在全国仅处于中等偏下水平。1998年末河南省人均GDP为4695元,仅为全国GDP平均水平6404元的73.3%,位居全国第19位^②。1998年河南城镇居民人均全部收入4238.49元,仅为全国平均水平5458.34元的71.3%,位于全国第22位^③。因此,在河南省

①②③1999年《河南统计年鉴》

经济发展水平和城镇居民收入水平相对较低的情况下，住房分配货币化改革不能照办经济发达省份或地区的改革模式。河南省要依照国家深化住房制度改革的指导思想和改革目标，在国家房改政策的指导下，结合我省经济发展状况和城镇居民的承受能力，因地制宜、量力而行地制定出符合我省实际的住房分配货币化改革方案，稳步推进住房制度改革的顺利实施。我们认为，深化我省城镇住房制度改革，实施住房分配货币化，实现住房商品化、社会化，促进住宅业成为我省新的经济增长点的基础条件主要有以下几个方面：

（一）转变住宅分配观念

住宅分配向市场化靠拢是改革的终极体制与目标，但由于传统与惯性，从政府到居民要转变观念都有一个过程。首先可以肯定的是，对于房改的认同已具有广泛的社会普遍性，难的是在具体运作中又勾起了旧的思想与作法。其次，比起居民来，更难转变的是政府在这方面的观念。究其原因，政府有关部门及相当多的人员是原先住房分配制度的受益者，在自身未获得旧体制所能给予的最大利益之前，他们在改革上便自然地趋于保守和拖拉，另一原因是政府对房源的控制欲望，不愿让这一块权力受到削弱，而新的住宅分配制度强调房产资源基本以市场配置，政府只起一个宏观调节和向中低收入者提供较便宜房屋以顾及公平的作用。因此，转变观念的重点在政府方面。政府不能总是以这种那种原因与理由放慢改革步伐（过去总以居民难以承受等作为挡箭牌），不要总是停留在空想上面，而应积极去做政府应当去做的事情：如调整利益分配格局，通过各种媒体、举办各种活动统一和提高全社会的认识。

从表—1可知，广大城镇居民对住宅货币化分配改革并不在观念上面，他们更多是考虑经济上的承受力和住房分配货币化改革过程中的公平问题。事实上，城镇居民对住房改革不但早就有了心理承受能力，而且还是促进政府加快改革的一个推动力。他们早就一直在为买房做着货币等方面的准备，相当多的居民已经完成了个人角色在实物分房向货币分房的转

变，只是不同的收入和职业的人对住房改革的快慢长短预期不同而已。

表一1 对我省郑、汴、洛三市的问卷调查统计

项目 类别	对住房分配货币 化的认同率	对住房分配货币 化的心理应对率	对住房分配货币化的 货币准备充足率
高收入家庭	无所谓	富有准备	81%
中等收入家庭	94%	准备较足	23%
低收入家庭	72%	足有准备	6%
35岁以下	88%	96%	61%
35—50岁	78%	高	59%
50岁以上	67%	高	63%
机关人员	79%	有准备	48%
事业单位人员	94%	有准备	66%
工业单位人员	43%	有准备	25%
服务业人员	66%	有准备	70%

可资证明的是：在广大农村，农民通过自建、自住、自有，住房问题解决得较好，这是在政府没有投入之下取得的。相形之下，城镇政府投入了巨大的人力、物力、财力，费尽九牛二虎之力，但住房问题却解决得不令人满意，各方面的意见都很大。

这个对比，不但证明了政府与居民对住房分配制度的看法不同，也指明了城镇住房分配改革的方向。

(二) 坚决停止城镇住房实物分配

停止在建房或已建公房的实物分配，就可以切断旧的住房分配制度的延伸，堵死人们对住房实物分配的预期和企盼，彻底改变城镇住房消费者“要住房，找单位，找政府”的传统观念，真正树立起“要住房，找市场”的新型观念，从而使新建住房一步过渡到货币化分配的渠道上来。随着住房分配货币化改革的实施，必然加速旧的福利性实物分房制度的消亡，其示范效应将对我省城镇居民住房消费的预期和行为，产生巨大而深

远的正面影响，进而促进我省城镇住宅业的开发、分配、管理向多渠道、多方式、多元化结构转变，加快我省住宅业的发展，放大对经济增长的拉动作用。

虽然房改工作已经在我省进行了多年，但是由于观念、体制等原因，住房制度改革始终没有得以实质性进展，福利性实物分房制度一直未从根本上扭转，尤其是近几年来，单位突击建房，用公款购房，然后进行实物分房或低价向职工售房的现象大有蔓延之势。这就使得相当数量新建住宅以公开的或变相的方式进入了旧的分配体制之中，这种体制回归现象，加大了我省城镇居民住房分配货币化改革的成本，同时也加快了国有资产的流失速度。从公平原则来看，由于旧的福利性实物分房制度的延续，城镇住房分配不公状况日益严重。尽管1998年末，我省城镇居民人均居住面积已达到13.02平方米，然而，却有20%以上的住房困难户（人均住房面积仅有8平方米或不足8平方米）和为数不少的无房户^①。据我们调查，目前我省城镇居民的住房差距仍在继续扩大。

从效率原则来看，由于旧的传统住房分配体制的顽固存在，严重地制约了我省住宅建筑业的发展。1997年末我省建筑业的增加值仅占GDP的5.9%，而同期全国建筑业的增加值却占GDP的8.5%（目前住宅建筑业没有单独进行统计，但是建筑业成长中有85%是由住宅业提供的）。显然，我省住宅建筑业不仅低于其他行业的发展速度，而且也大大低于全国的平均水平。

因此，建议政府下决心停止住房实物分配制度，采取强有力的措施严厉处罚实物分房或低价出售公房的行为，为我省住房制度改革创造前提条件，促进我省城镇居民住房货币化、商品化，形成城镇住宅业兼顾公平与效率的良性运行机制。

①1999年《河南统计年鉴》

（三）提高现有公房租金，逐步实现租金市场化

提高现有公房租金是促进住房分配货币化改革的“挤压”措施，也是住房分配货币化的诱致性因素与条件。因为只有公房的租金提高到使住房者感到租房不如买房合算时，住房分配货币化改革才有足够的动力。但租金的提高要围绕住房分配货币化改革而展开，二者尽可能地同步进行。实践证明，仅仅靠提高租金并不能彻底消除旧的住房分配制度。新的住房分配制度同样不能自然生成。因此，必须租售并举，住房租赁价格与出售价格之间保持一个合理的比例。

从经济学角度看，租金与房价的关系可以描述为：租金=房价×平均利率。现以郑州市商品房平均售价和银行储蓄存款利率为例，说明公房租高度。据我们调查，郑州市商品房平均售价为每平方米1500元左右（含安居工程之类的经济适用房），考虑到银行利率变动频繁，我们认为以年息4%计算较为合理。根据上述公式计算，每平方米住房月租金为5元，即租用60平方米的套房月租金为300元，年租金3600元。也就是说，郑州市公房租金提高到每平方米5元时，就会有效地刺激租房者产生购房欲望。值得说明的是这种计算方法只是从住房消费者角度计算的。若从住房投资角度计算的话，每平方米租金（成本租金）远远高于5元。虽然我省公房租金经过多次提高，但是到目前为止，我省公房月租金平均仅为1.08元/m²，郑州市仅为0.87元/m²。公房租金按现行标准收取，只是基本上仅够维持住房的维修费用，住房投资成本回收无从谈起。显然，我省城镇公房具有较大的提租空间。

从公房租金占城镇职工工资的比例来看，我省公房租金也是比较低的。根据河南省房改办提供的数据，我省主要城市公房租金占城镇职工工资的比例见表—2。

表一2 我省主要城市公房租金与占工资的比例
(1999年第4季度)

地 区	租 金	
	现行租金标准 (元/m ²)	占工资的比例 (%)
平均数	1.08	7.1
郑州市	0.87	5
省 直	0.87	5.5
开 封	0.81	6
洛 阳	0.84	6
濮 阳	2.73	11
新 乡	1.06	5
漯 河	0.96	9
焦 作	1.00	7
许 昌	1.26	7
三门峡	1.23	9
商 丘	1.00	5.5
安 阳	1.10	7
周 口	1.10	11
南 阳	1.10	5.12
驻马店	1.11	9
信 阳	0.81	7
鹤 壁	0.80	—
平顶山	1.25	7.25
河南油田	1.54	5.83
煤炭行业	1.20	7

上表反映出，我省公房租金平均水平为1.08元/m²，月租金支出占工资收入的比例平均仅为7.1%。其中最高的濮阳市月租金支出占工资收入的比例为 11%，最低的郑州市月租金支出占工资收入的比例仅为5%。公房租金占工资收入的比例如此之低，严重地制约了我省住房制度改革的推进。因此，提高公房租金水平，提高租金支出占工资收入的比重，势在必行。这是我省城镇居民住房分配货币化改革的基础条件之一。根据国外经验，住房租金支出占工资收入的比重一般在20%左右，结合其他省份租金改革经验，我们认为，我省公房租金统一提高到占工资收入的10%作为近期目标是可行的，在此基础上，逐步向 15%的中期目标迈进。

近几年来，我省城镇公房出售推进缓慢或出现低价出售公房的问题，都与公房租金过低有关。公房租金过低和大量公房并存，导致市场租金也偏低，因而非国有经济成份投资居民普通住房并且把住房作为一种物业出租而获利的可能性大大降低，因此也极大地限制我省住宅业的发展。

从理论上分析，从改革的最终目标上看，公房租金不仅要提高到成本租金，而且要向市场租金靠拢。提高租金是推进住房货币化分配改革的重要条件。不提高租金，公房的合理出售和新建住房分配制度的改革都难以推进。然而，租金的提高不可能一蹴而就，一步到位，而是一个渐进的过程。租金的提高必须综合考虑经济发展水平、财政收支状况和居民的承受能力。其中最主要的是考虑城镇居民承受能力。现根据我省按收入等级分的城镇居民家庭生活基本情况，来说明我省城镇公房租金提高所采取的措施（见表—3）。

表—3 按收入等级分的城镇居民家庭生活基本情况（典型调查）
（1998年）

项目	单位	总平均	最低收入户	#困难户	低收入户	中等偏下户	中等收入户	中等偏上户	高收入户	最高收入户
调查户数	户	2440	244	131	244	488	488	488	244	244
比重	%	100.0	10.0	5.4	10.0	20.0	20.0	20.0	10.0	10.0
家庭人口数	人	7950.40	873.82	467.41	860.55	1655.20	1592.03	1510.25	728.34	685.23
就业人口数	人	4520.00	443.19	233.90	461.01	929.91	919.69	920.32	447.05	398.83
平均每户										
家庭人口数	人	3.24	3.58	3.57	3.53	3.39	3.26	3.09	2.98	2.81
就业人口数	人	1.85	1.82	1.78	1.89	1.91	1.88	1.89	1.83	1.63
平均每一就业者负担人数	人	1.75	1.92	2.00	1.87	1.78	1.73	1.64	1.63	1.72
平均每人全年实际收入	元	4238.49	1924.83	1672.08	2653.42	3289.15	4056.73	5038.30	6114.18	8138.43
#可支配收入	元	4219.42	1910.02	1656.27	2639.17	3272.77	4038.02	5017.70	6090.32	8108.98
#生活费收入	元	3797.27	1807.27	1571.86	2463.45	3003.78	3685.46	4487.25	5380.93	6974.89
消费性支出	元	3415.65	2053.31	1974.73	2328.09	2820.75	3221.31	3920.29	4934.15	5680.98

从表—3中反映的内容可以看出，目前我省城镇居民家庭收入差距拉大，占10%的最低收入户年收入仅有6890元，而占10%的最高收入户年收入则高达22868元，二者相差3.3倍。尽管占60%的中等收入以上户的家庭承受提租能力较强，但还有40%的家庭生活困难或比较困难，他们承受提租能力却非常有限。如果城镇公房大幅度提高房租，至少有40%的家庭需要地方政府给予不同程度的补贴。然而，据我们调查，我省地方财政大多都捉襟见肘，补贴能力有限。因此，鉴于目前我省城镇职工收入差距拉大，家庭承受提租能力的不同，财政补贴能力有限的现实，我省城镇公房租金的提高只能采取逐步实行的措施，即“小步走，不停步，积少成多”，使公房租金的提高与我省城镇居民收入水平相适应。

（四）明确货币化分配的范围，合理界定分配数量

实施住房货币化分配是一项全局性的住房制度改革，因此必须将政府机构、企业、事业、社会团体等单位的干部职工都统一纳入住房货币化分配的范围之内。住房分配货币化的实质是对城镇居民住房利益关系的一次重新调整。这就决定住房分配货币化的方案制定不能简单采取“一刀切”的方法，而要充分考虑职工工龄的长短以及职务、职称、学历等高低等因素，在享受住房面积标准和住房补贴数额上加以充分体现，既要体现公平合理，又要有所差别，以保证住房分配制度的改革能够顺利推进。

坚持“效率优先，兼顾公平”的原则，保障居民基本居住需求，必须合理确定分配给职工住房的货币量。货币分配量过少，不利于转变住房分配机制；货币分配量过多，财政和单位难以承受，用于住房分配货币化的资金来源，主要立足于建房资金的转换。各级财政要逐步调整支出结构，把原用于建房的资金理入住房补贴，纳入货币化分配的渠道，而不足部分也可使用出售公房收入或列入预算。货币化分配使财政每年用于住房支出的部分呈刚性。一方面使财政性拨款单位工资增加，从而直接增加财政支出，另一方面，非财政性拨给单位成本和费用增加，从而减少财政收入。因此，在目前我省财政比较困难的情况下，需要仔细测算财政承受能

力。企业应根据其经济状况，将现有用于各种建房资金转换为工资或补贴，不足部分再从其他渠道解决。总之，要落实好住房货币化分配的资金来源，这是城镇居民住房货币化分配改革的根本保证。

此外，要处理好货币分配与实物分配的关系。其核心问题是通过仔细测算，使参加实物分配的居民与参与货币化分配的居民得益基本相同。这项工作可以通过合理确定货币分配标准来调节；另一方面可以通过征收土地增值税或土地出让金等方式调节房改房进入市场的居民实际得益。

三、河南省城镇居民住房分配货币化的实现形式

据本课题组调查，从1998年12月31日起，河南省城镇住房已基本上停止实物分配。停止住房实物分配之后，新建经济适用房原则上只售不租。房价按经济适用房的成本价执行，已不再享受原政策优惠。对停止住房实物分配之前开工建设，1999年底前竣工交付使用的住房一般按照《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发[1994]43号）的有关规定以成本价向职工出售。

停止住房实物分配之后，各地房改部门积极探索住房货币化分配的途径，结合当地实际开始制定住房货币化分配的方案。尽管各地经济发展水平存在较大的差异性，但是住房货币化分配改革必须坚持的基本原则是：①要立足于住房分配机制的转换，促进与住房相关的其他方面的综合配套改革，逐步形成比较完善的适应社会主义市场经济体制要求的住房运行机制。②要贯彻“按劳分配为主体”和“效率优先、兼顾公平”的原则，在保障职工基本居住需求的前提下，根据职工在一定的工作时间里和工作岗位上为社会、为本单位所作的贡献，合理分配用于个人住房消费的货币资金量。③要体现国家、单位、个人三者合理负担住房资金的原则，在核定职工工资中现有住房消费资金含量的基础上，根据住房价格水平和经济承受能力确定应增加给个人用于住房消费的资金数量。④要正确处理改革、发展同稳定的关系，坚持科学性与可行性的有机结合，在加大改革力度的同时，注意平衡各方面的利益关系，保证改革措施的顺利进行。