

戴香 孙武志 著

房改目标、模式与运行

——论「提租补贴」模式

中国经济出版社

56 019 1772 9



房改目标、模式与运行

——论“提租补贴”模式

戴 香 孙武志 著



中国经济出版社

(京)新登字 079 号

内 容 提 要

为了落实“八五”计划和十年规划,推进城镇住房制度改革,本书以国务院(1988)年11号文件,即《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实行方案》和[1991]年30号文件精神为指导,以部分城市的试点经验为借鉴,正面阐述“提租补贴”模式的必要性、可行性和运行中的相关因素,并对其他房改模式进行评述,为房改提供一个既有理论上的指导,又有实践上可操作性的通俗读物。

本书供各房改办、房管局,体改委等部门的职工、干部参考,也是广大城镇居民了解、关心房改的超前性读物。

责任编辑:刘一玲

封面设计:王 滨

房改目标、模式与运行

——论“提租补贴”模式

戴 香 孙武志 著

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

(邮政编码:100037)

各地新华书店经销

测绘印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 1/32 6.875 印张 172 千字

1991年12月第1版 1991年12月第1次印刷

印数:00,001—6,500

ISBN 7-5017-1514-9/F·967

定价:4.50 元

序 言

自 1980 年 4 月邓小平同志提出住房制度改革的总体构想以来，一些城市、县镇和企业陆续进行了住房制度改革的探索。特别是烟台、唐山、蚌埠等城市作为国务院确定的试点城市，按照租、售、建并举，财税、金融配套进行的综合改革，在转变观念、转换机制、引导消费、抑制不合理需求、加快住房建设和发展房地产业等方面均取得了显著的成效。在总结这些试点城市 and 单位的基础上，国务院先后制定了[1988]11 号和[1991]30 号两个房改文件。在国民经济发展十年规划和“八五”计划纲要中明确指出，人民生活水平从温饱走向小康，较多地体现在居民住房条件的改善方面。为进一步贯彻落实国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的各项指示，总结经验，统一思想，推进改革，国务院住房制度改革领导小组，于今年 10 月召开了全国住房制度改革工作会议。会后，各级政府已经将住房制度改革提到了重要的议事日程上来，抓紧修改和制定改革方案，大批城市和县镇的改革方案即将陆续出台和实施。因此，住房制度改革的大气候正在形成！

毋庸讳言，城市房改是一项难度极大的改革，是一项系统工程。到目前为止，虽然已经出现很多种房改形式，这些形式都有其各自的特点、适应性和生命力。但是，我们也还必须承认，现在也还没能找到和确立一种完全适合中国国情的，充分体现有计划商品经济具有中国特色的，具有一定普遍意义，而且为各个方面所能接受的健全完善的“理想形式”。

中国是一个有 11 亿人口，960 万平方公里面积，近 500 座城市的大国，很难设想一种形式适用于所有的地方。但是，作为一种制度，作为一项重要经济政策，或者说是价格政策，总不能长久地“百花齐放”，最终总是要找到某种具有一定普遍意义的形

式。因此,对现在出现的各种房改形式进行深入研究探讨从而得出某种共识的结论,不仅是有益的,而且是十分必要的。理论工作者和从事房改实践的同志及有关部门,有责任进行这项工作。

《房改目标、形式及运行》一书的出版,就是这种讨论的有益尝试。作者戴香同志曾任唐山市房改办副主任(现任唐山市经委主任),亲身参加了唐山房改方案的设计和实施,在几年实践的基础上写出十多篇十几万字有一定理论深度并紧密联系实际的文章,又有较丰富的房改实践和从事经济工作的经验,并同从事理论研究工作的孙武志讲师合作,以唐山房改实践为背景,经过潜心研究,写成《房改目标、模式及运行一书》。本书的特点是:实践性强,一切论述均以事实为依据,不是单纯的理论抽象和推理;具有理论色彩但能深入浅出,有一定说服力;对各种房改形式的分析评价比较客观;对提补形式的论述比较全面系统,详细阐述了必要性、可行性及政策设计和推进方式。着重阐明了人们关注的资金问题、补贴方式、承受能力等。回答了人们关注和提出的种种疑问。在很多问题上有独到的见解,有较深的逻辑性。本书基本思路和所设计的房改框架是提租补贴,但不具有排它性。

由于作者所处环境的局限性,不可避免地某些问题的论述上有某种局限。某些片面性也是难以避免的。但是,应当承认,作者对提补形式的研究和论述是有相当深度的,值得向关心和从事房改实践、从事房改理论研究的同志推荐!

国务院住房制度改革领导小组成员、办公室主任 张中俊

1991.11.

前 言

我国城市住房制度改革，经过十几年的探索和实践，现在各地涌现出多种改革形式。本书着重以国务院批准的烟台、唐山、蚌埠三个以“提租发券”、“提租补贴”为基本框架的试点城市为背景，特别是以作者所在城市唐山市为背景，研究分析“提租补贴”形式。试图从理论和实践上论述“提租补贴”的必要性、可行性和有关政策，回答人们对“提租补贴”形式的种种疑问。试图对“提租补贴”形式进行回顾和总结。

由于作者水平所限和实践的局限性，加之“提租补贴”形式还远未健全完善，很多问题尚要通过较长时间的实践检验。因此，书中某些观点难免存在错误和谬误，欢迎各界朋友批评指正。

作 者

1991 年 8 月

目 录

第一章 城镇住房制度改革的目标和内容

- 1.1 住房制度改革的目标 (1)
- 1.2 住房制度改革的内容 (7)

第二章 “提租补贴”的必要性和可行性

- 2.1 “提租补贴”的理论依据 (15)
- 2.2 “提租补贴”的必要性 (18)
- 2.3 “提租补贴”的可行性 (22)

第三章 “提租补贴”形式的推进方式、步骤及政策设计

- 3.1 “提租补贴”范围的确定 (27)
- 3.2 补贴系数的确定 (28)
- 3.3 “提租补贴”的推进步骤 (31)
- 3.4 渐进式推进改革 (32)
- 3.5 需要进一步探讨的几个问题 (35)

第四章 住房补贴应以“人劳匹配”办法进入工资 ——兼评“定比补贴”、“定额补贴”的利弊

- 4.1 “定比补贴”办法的利弊得失 (41)
- 4.2 “定额补贴”的利弊得失 (44)
- 4.3 所谓“人劳匹配”办法 (45)
- 4.4 “人劳匹配”办法的优点 (47)

第五章 房改资金问题及解决途径

- 5.1 住房资金现状 (52)
- 5.2 改革前住房资金构成 (54)
- 5.3 住房资金的困难 (56)
- 5.4 解决住房资金的途径 (57)
- 5.5 几个同资金相关问题的浅析 (62)

第六章 正确看待房改后的增支和“沉淀”

- 6.1 低租金福利制下的住房实物分配掩盖着严重的社会分配不公 (66)
- 6.2 住房制度改革体现消费品按劳分配原则 (67)
- 6.3 多住房多花钱,少住房少花钱,符合商品等价交换原则和按劳分配原则 (68)
- 6.4 “沉淀”的合理性和必要性 (69)
- 6.5 “沉淀”的动态性及可变性 (70)
- 6.6 “沉淀”的某种社会普遍性 (71)
- 6.7 控制“沉淀”的困难及其逆向作用 (74)
- 6.8 同“沉淀”相关的若干问题 (76)

第七章 对若干质疑的回答

- 7.1 有的同志提出“提租补贴”的最大难点是增加财政和企业负担,经济上难以承受,难以推行”…… (80)
- 7.2 有的同志提出“一手发补贴、一手提房租,没有改革意义,是新花样的大锅饭”…… (81)
- 7.3 有的同志提出“以工资为依据发住房补贴是穷的越穷,富的越富,继续保持不合理状态”…… (83)
- 7.4 有的同志提出“改革后的租金全部流入产权单位,不仅不合理,而且不利于资金的良性循环“…… (84)
- 7.5 有的同志提出“提租补贴扩大了消费基金,加剧了通货膨胀”…… (85)
- 7.6 有的同志提出“房改对低收入住房较多的家庭应予照顾,否则难以承受”…… (86)
- 7.7 有的同志提出“房改不能发补贴,发补贴等于扩大福利制”…… (87)
- 7.8 有的同志提出“不要搞租金改革,就实行按标准住房,超标加租就可以了”…… (88)

7.9	有的同志提出“房改可以发补贴, 但应按人口 发放, 不应按职工发放”	(88)
第八章	“提租补贴”形式效果评价	
8.1	群众对《试行方案》出台后的反映和评价	(91)
8.2	效果	(96)
8.3	评价	(100)
第九章	各种房改形式分析比较	
9.1	不同形式的含义和基本内容	(104)
9.2	诸形式的分析比较	(108)
9.3	关于住房私有化	(114)
9.4	几点结论	(119)
第十章	运行前的准备工作	
10.1	建立各级组织	(122)
10.2	制定方案	(123)
10.3	宣传发动	(124)
第十一章	“提租补贴”运行方式 (一)	
	——模拟运行	
11.1	模拟运行的回顾	(137)
11.2	方案的修订	(141)
11.3	唐山方案的思路和依据	(142)
第十二章	“提租补贴”运行方式 (二)	
	——第一步实施运行	
12.1	城市住房制度改革试行方案	(149)
12.2	城市住房制度改革试行方案实施细则要点	(153)
12.3	城市公有住房出售试行办法	(155)
12.4	公有住房租金收缴试行办法	(156)
12.5	住房基金筹集和管理办法	(158)
12.6	住房制度改革范围内企、事业单位发放住房 补贴支出的试行办法	(159)

第十三章 “提租补贴”运行方式（三）

——第二步实施运行

- 13.1 第二步房改的基本内容和有关政策……………（161）
- 13.2 第二步城市住房制度改革实施办法……………（164）
- 13.3 第二步住房制度改革中若干具体问题的
规定……………（168）

附录：

- 一、关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的
实施方案……………（174）
- 二、国务院发布关于继续积极稳妥地进行城镇住房
制度改革的通知……………（183）
- 三、从实际出发走分步实转之路……………（187）
——对大城市住房制度改革的尝试和探索
- 四、住房制度改革有关会计处理的规定和各种
表格的内容设计……………（192）

第一章 城镇住房制度改革的目标和内容

1.1 住房制度改革的目标

我国城镇住房制度改革的目标和内容是：按照社会主义有计划商品经济的要求，逐步实现住房商品化。从改革低租金制度入手，将现在的实物分配逐步改变为货币分配，由住户通过商品交换，取得住房的使用权和所有权，使住房这个大商品进入消费品市场，实现住房资金投入产出的良性循环，从而走出一条既有利于解决城镇住房问题，又能促进房地产业、建筑业和建材工业发展的新路子，最终达到更好地解决群众住房问题的目的。

我国现行城市住房制度的积弊和症结，可以用这样三句话来概括，即供给不足，需求膨胀，分配不公。通过改革，要促进供给的增加，并抑制过度的需求，同时缓解以至消除在住房上社会分配不公现象，铲除在住房问题上滋生不正之风和腐败现象的土壤。改革的具体目标是：

一、促进增加供给

城市住房供给的增加，有赖于资金投入的增加。因此，理顺城市住房资金渠道，使住房资金更有效更合理地持续地投入，并使之固定化、规范化，应该成为住房制度改革的主要目标之一。

建国以来，党和政府关心城市人民生活，千方百计筹措资金建设住宅，特别是十一届三中全会以后，出于对解决城市职工生活问题“欠帐”的通盘规划，在提高职工工资的同时，各级财政和企业对住房上都有较大投入。从1978年到1987年9年用于建

房投资达 1100 亿元，1988 年达 300 亿元。由于投入的增加，城市人民居住条件逐步得到改善。到 1988 年，城镇居民人均住房面积达到 8.2 平方米，户均住房面积 31.2 平方米。尽管我国居民住房条件还不高，但从资金投入的速度来看，不仅高于不少发展中国家，甚至也高于某些发达国家。但是，在资金投入上也存在很多问题。这些问题主要是：

1. 国家和企业统包统揽，抑制了职工自己解决住房问题的积极性。因此，在城市中就出现了这样一种很奇怪的大家又都司空见惯的现象：一间拥挤不堪的住室中，挤满了价值数千元的家电及其他高档消费品，甚至把彩电悬挂在空中，使生活消费的载体——住房难以承受，而不思将资金投入解决住房问题，几年甚至几十年地“耐心”等待下去。这不能不说是旧体制造成的人们的畸形心态。通过改革，要改变国家统包统管的住房体制，调动职工自己解决住房问题的积极性。通过提高租金、开展住房储蓄、合作建房等各种形式，形成国家、企业、职工共同努力解决住房问题的新机制。

2. 住房资金渠道的不规则，导致了住房占有机会的不均等，苦乐不均，甚至有多渠道耗散现象。列入国家计划的大中型企业，一般随着工厂的基本建设投入了住宅建设资金，这些企业也就同时占有了住房；中央各部委从自己占有的资金中，陆续投入所属的直属企业中用于建房；地方财政筹措资金建房，其住房产权多为地方房管部门所有，即直管公房。企业自筹资金建房。这种多渠道筹资无疑是必要的，但其结果则是投入不规范，占有不均等，苦了一些中小型企业，特别是小型企业。据重点城市调查，中央、省属企业和党政机关人均占有住房为市属中小企业的 2 倍左右。从 1949 年建国到现在 42 年，企业实行承包经营责任制，明确划分企业利益仅仅四五年的时间，在财政统收统支体制下所投入的住房建设资金，基本上都是国家的投入，其中也包括了那些无房的小企业所上缴的税利。因此，应当承认现在城市住房

不合理性这一现实。另一方面，一些企业的职工占有了其他企业及直管公房，也就不思从留利中筹资建房，而将留利大量用于发放奖金和实物，这种投向的扭曲，又强化了住房求大于供的局面。通过改革，随着租金的提高和必要的统筹，要把多渠道住房资金纳入一个统一的轨道，并使之固定化、规范化。同时，使原有住房分布不合理的状况，通过改革也将逐步得到调整。

3. 企业负担不均等，在一定程度上强化了企业之间的不平等竞争。住房较多的企业，一方面使本企业职工获得了较好的居住条件，另一方面按现行财政制度规定，要提取折旧费、修缮费、管理费和税金，大体上每平方米住房每月要摊入产品和经营成本的费用为0.8元左右。而没有住宅的企业，其产品和经营成本中住房费用为“零”。表现为成本的“虚假”和利润的“虚胖”现象。由此又导致福利和奖励基金的增大，消费基金的不适当增长。住房商品化将使企业负担不均等的现象逐步缓解、消除。将更有利于住房资金的筹集和合理使用。

上述种种现象，可以归结为：城市住房资金渠道的扭曲及负担和占有不均等，导致城市住房制度的“大锅饭”体制。因此，改革城市住房制度的首要着眼点和归宿，应当放在理顺建房资金问题上。要针对上述问题采取具体措施加以解决。只有把住房资金渠道理顺，才能更科学合理地筹措、使用和分配，使有限的资金发挥更大的效益，增加有效供给，更好地解决住房问题。俗话说“巧妇难为无米炊”。不解决资金问题，或者虽有一定资金但不能很好地筹措、分配，就很难更好地解决住房问题。改革如果离开解决和改善城市人民住房问题这一最终目标，必将成为无源之水，无本之木。等于抽掉了“脊梁和灵魂”，所谓改革也就成了空谈，人们不会寄予希望，也很难取得成功。所以，增加供给应当列为城市住房制度改革的首要目的。

二、抑制需求膨胀

我国城市的住房似乎陷入了这样一种怪圈：住房投资每年以二三百亿元的规模投入，一幢幢新住宅楼拔地而起，一片片崭新的住宅新村代替低矮的平房陋室，但城市住房难的问题仍然十分严重。究其原因，一是城市人口增长过快，大量新住宅投入被新增人口所抵消。二是住房需求没有受到应有的抑制，城市住宅投资成为填不满的“无底洞”。住房供给不足同需求膨胀同时存在，膨胀的需求使供给不足的矛盾更加严重。

低租金福利制是需求膨胀的根源。由此又诱发出不正之风，成为住房领域不正之风和腐败现象的温床。李鹏总理在一次关于住房问题的讲话中指出：“现在群众对住房问题上以权谋私意见最大，说这是最大的不正之风。有的人不但自己多占房，还为儿子、甚至孙子准备了房子，群众称为‘孙子房’。这是事实，不是夸大”。解决住房需求膨胀问题，除了进行廉政教育之外，还必须从住房制度上寻求出路，治标和治本相结合。人们之所以追求更多更好的住房，从经济角度来看，在于城市住房游离于商品交换之外，价值规律在住房领域失去作用。据国务院房改办1987年测算，每平方米住宅月成本租金价格1.56元，而个人只交0.13元租金。每平方米每月暗补贴1.43元，每年暗补17.16元。按照1988年和1989年物价指数计算，现在每平方米住宅月成本租金将达到2元左右。多住一套40平方米的住宅，大体上一年可受益近千元。价值规律告诉我们，当某种商品价格严重背离（低于）其价值的时候，这种商品将永远是供不应求的。住房又不同于粮食，人们对住房的需求量具有极大的弹性，有的家庭现在人均只有二三平方米，而有的家庭则人均高达几十平方米。有的家庭仍住在50年代的低矮破旧的平房，有的家庭则已经住上了两三层独门独院的别墅式“洋房”，其数量的差别在几十倍以上。质量差别所反映的价值差别则更大。现实生活中住房需求膨胀的现

象，完全可以从价值规律中找到答案。它是不奇怪的，在某种意义上说则是不可避免的，甚至是必然的。

我国现正处于社会主义初级阶段，经济尚不发达，国家和企业财力十分紧张。而住房又需要数额较大的资金投入，如果不在抑制住房需求上实行适合中国国情的政策，是很难解决城市住房问题的。在 2000 年住房达到小康水平的规划也很难实现。只有开源（增加投入）与节流（抑制需要）并重，才是解决我国城市住房问题的出路。要抑制需求膨胀，就必须改革现行的低租金福利制的住房制度。现在，在城市住房制度的改革模式上，看法和做法不尽一致，但在下述最基本的问题上则是一致的，即现行每平方米每月 0.10 元左右的低租金无论如何也不能再继续下去了；住房是生活消费品，应当逐步实现住房商品化；应当逐步改变住宅价格同价值严重扭曲的状况，逐步实现等价交换。只有逐步实现住房商品化，将住宅作为商品纳入有计划的商品经济的轨道，才能抑制需求膨胀。

当然，我们所讲的住房消费和需求，离不开特定的时期和经济条件。我们所主张的住房消费应当是适度的合理消费。所谓适度 and 合理，即住房水平同整个生活水平要相适应，同生产力水平和经济发展水平相适应，超过了这一相适应的水平，就形成超前消费。在住房上超前消费，必然脱离国家、企业和个人的承受能力，必须破坏资金、物资、信贷的平衡。使国民经济的比例失调，后果是十分严重的。

由于住房商品化是一个较长的过程，也由于住房这种商品的生产还要受土地资源，城市规划、布局的限制，具有不同于其他商品的特殊性，所以，单纯用价格调节的手段尚难以完全解决超前消费，需求膨胀等问题，还必须附之以行政手段，而且必须附之以深入的思想教育，要在群众中深入进行艰苦奋斗、勤俭建国的教育，否则也难达到目的。

三、缓解分配不公

所谓公平分配，系指把住房作为消费资料，依据按劳分配和满足基本需求的原则，在劳动群众之间的合理分配；所谓合理负担，系指所有单位都要按大体上均等的水平负担本单位职工的住房费用。

应当承认，由于历史和主观客观多方面的原因，以及不正之风的干扰，在城市住房分配上确实存在比较严重的分配不公的现象。积怨甚多，矛盾重重，已构成政府同群众之间矛盾的一个热点。如果不通过改革加以缓解，继续发展下去其后果将是极为严重的。在现行多层次多渠道筹资建房，住房单位所有，并实行实物分配的体制下，城市住房分配不公表现在各个层次和领域。系统之间和单位之间的不平衡；有钱单位和无钱、少钱单位之间的不平衡。从一定意义上讲，住房几乎成为少数人权力的象征，成为一些人争相攫取的“猎物”。少数有权力有财力的部门和人员可以多住房、住好房。而那些无权无财的部门和人员，往往很难得到合理的住房。一些小型企业、集体企业既无资金建房买房，又很少有分房的机遇。教育系统，特别是中小学教师，是公认的住房紧缺单位。近几年来，党和政府采取了很多措施，力图纠正在建房分房上的不正之风，缓解在住房上的社会分配不公现象，并取得了一定成绩，但是难以从根本上解决。问题在于现行的城市住房体制和制度的制肘，形成党和政府力图解决住房上不合理占有的政策，同现行住房制度保护既得利益，甚至“鼓励”人们多住房，住好房这样一种突出的矛盾和反差。因此，必须彻底改革现行低租金的住房制度和“大锅饭”的住房体制。在采取行政手段、实施纪律约束的同时，必须采取严厉的经济手段，抑制对住房的不合理占有和无度的需求。要使不合理住房的人不仅在政治上、思想上受到谴责，而且要使其在经济上不能占到便宜，非如此不能彻底解决住房上的不合理占有。缓解城市住房不公的问题。

题，应当成为城市住房制度改革的目的之一。改革的阻力，一方面来自“低租金福利制”这一旧观念的禁锢，也来自少数不合理既往利益占有者的抵制。而广大群众则寄希望于通过改革消除这种社会分配不公现象，这是人们欢迎和支持改革的重要原因之一。改革的形式可以多种多样，因地制宜。但不论采取什么形式，都必须导向社会公平。离开这一原则，或者虽然触动某些既得利益者，但数量甚微不痛不痒，名为触动实为保护，必然使广大群众对房改失去热情，甚至脱离群众，难以取得改革的成功。

城市住房制度改革，不仅要在群众之间的利益上进行调节和再分配，而且要在不同系统、不同行业、不同所有制企业之间的利益上进行调节和再分配，逐步实现单位之间大体上的公平负担，改变城市住房上的大锅饭体制，调动企业为本单位职工解决住房问题的积极性和责任感，并促使地方各级政府努力为城市职工解决住房问题。通过改革住房制度，促使各级消费基金的合理适度分流，促进城市建筑业的发展和消费结构、产业结构的合理化。

综上所述，住房制度改革的具体目标可以归纳为增加供给、抑制需求、公平分配，三者是互相联系的统一体。抑制需求，公平分配在一定意义上也表现为促进供给的增加。增加供给兼容了促进建筑业生产力的发展，满足人民日益增长的物质和文化生活需要这一根本目的，也兼容了各种不同形式，反映了广大群众的根本利益和愿望。

1.2 住房制度改革的内容

一、改革低租金制，逐步实现住房商品化

建国以来，我国实行的城市职工住房低租金福利制，事实上是在职工货币工资之外，附加了一块实物工资。这种住房实物分