

广州房地产经济研究会编

廣州房地研究

广东人民出版社

目 录

• 住房制度 •

谈住房制度改革	李鸿昌 (1)
住房制度改革是解决城市居住问题的根本出路	许绍基 (7)
从解决困难住户谈到房租制度改革	邓其生 (14)
谈解决城市住房困难的出路	吴炳堂 (19)
城市住宅紧张及其对策	周治平 (21)
对住房制度改革的几点意见	孙迪文 (25)
浅议公房租金改革	黎康时 (29)
住房制度改革的探析与思考	张菊珍 (34)
要用价值规律推动住房制度的改革	余求明 (39)
利用外资建住宅的几个法律问题	林炎章 (43)
谈住房制度改革的措施体系	罗龙昌 (47)
住房制度改革的探讨	崔浩江 (50)
发展广州市合作住宅的探讨	湛国楠、钟绍基 (53)
广州市房屋交易市场管理初探	邓以铭 (59)

• 城市土地 •

城市土地经济理论研究不同观点评介	戚名琛 (63)
论我国城市地产市场和价格	周治平 (76)
房地产商品化与城市土地的开发经营	彭昆仁 (82)
谈社会主义地租	吕长征 (86)
浅谈城市土地有偿使用问题	李学典 (90)
浅论社会主义中国房地产市场的特点和功能	李庆符 (94)
论城市土地管理的目标模式	刘少波 (98)
简论城市地租问题	张炳申、莫濂光 (102)
试论城市土地的土地使用和合理开发	李勋彪 (106)
发展城市土地开发产业的一条新路子	丘宝文 (110)
关于城市土地经济学的探讨	丛明 (114)

• 房地产财务 •

试论房地产财务制度的改革	郭刚辉 (120)
--------------	-----------

• 附 录 •

广州房地产经济研究会会员1985年以来发表论文介绍	(125)
---------------------------	-------

谈住房制度改革

李 鸿 昌

我国城市住房的发展战略目标,是争取在2000年平均达到居住小康水平,即平均每人居住面积达到 8 m^2 ,每户居民拥有一套住房,并有厨房和卫生间等配套设施。要达到这个战略目标,住房建设的投资量是非常巨大的。以一个原来人均居住面积为 6 m^2 的、拥有50万居民的中等城市为例,为了实现居住小康水平,首先,必须使每个居民增加 2 m^2 的居住面积,换算为建筑面积 4 m^2 。如果每平方米居住面积的投资为500元,投资总额约为5亿元。其次,必须为新增的人口提供每人 8 m^2 的居住面积。按人口年平均增长率千分之十二点五计算,从1985—2000年,这座城市的人口增长数约为10万人。这样,在住房建设方面又必须增加4亿元的投资。上述两项投资的总和约为9亿元,平均每年在住房建设方面的投资将近1亿元。投资的数量如此巨大,如果继续采用全部由国家包起来的老办法,在争取实现上述战略目标的道路上,必然是步履蹒跚,困难重重,难于实现。城市住房建设与资金短缺的尖锐矛盾,决定了住房制度必须改革。住房制度改革的主要内容,是实行住房商品化,包括实行房租改革。在住房制度改革过程中,先研究住房制度改革的规律,制定住房商品化对策,抓住房租制度改革的关键,对于促进住房制度的改革,顺利地实现城市住房的发展战略目标,具有重要的意义。

一 住宅商品化对策

我国现行住房制度属于福利型的低租制。这种低租制的房租,实际上只是一种象征性的房租。低租制的住房制度,不利于城市住房的建设,也不利于实现按劳分配。因此,住房制度改革势在必行。住房制度必须改革,但是住房制度改革的中心环节是什么呢?我们认为,我国城市住房制度改革的中心环节是住房商品化。低租制的住房制度的主要弊端,在于没有把住宅作为商品来经营。长期以来,在城市房地产业的经济活动中,根本不注意价值规律的要求和作用,既不重视住房的成本,也不考虑盈利。国家长期背着住房投资的沉重包袱,以致新住宅的建设与旧房的修缮均遇到重重困难,甚至出现恶性循环。三十多年来房地产经营的实践充分说明,必须实行住房商品化,把商品经济和价值规律引进房地产经济,利用价值规律来经营城市房地产,才能更快地扩大城市住房的再生产,促进房地产经济的发展与繁荣。

进行城市住房制度改革，推行住房商品化，会碰到很多复杂的问题。但是，最为重要的问题是研究和制定住房商品化对策。为了顺利地进行城市住房制度的改革，加速实现住房商品化，有必要采取以下的对策。

（一）住房商品化分阶段推行对策

实行住房商品化制度，是住房制度改革的主要内容，也是一种必然的发展趋势。推行住房商品化制度，要从实际情况出发，在调查研究的基础上，根据居民有支付能力的需求，有步骤有计划地进行。在推行住房商品化的过程中，有一个重要的经济因素是我们应当经常加以注意的。这个因素是，直到目前为止，我国实行的工资制度仍然是一种低工资制。低工资严格制约着职工购买商品房的支付能力。最近，我在两个中等城市调查时听到两则对于职工买房的反映。其一，一位市政府的负责同志，有一天接见了20多位前来反映情况的干部。在这些干部中有大约80%的干部谈及职工买房问题。而在这些谈及职工买房的干部中，差不多100%不同意在目前的条件下要求他们买房。这些干部不愿意买房的原因很多，比如低房租、高房价等等，都是原因，但是主要原因仍在于低工资，多数职工还不具备买房的经济条件。其二，一个中等城市的房管局的同志反映说：当前在职工中推销商品房，如果没有给予补贴，按商品房价格出售，多数职工是买不起的。对于不具备买房的经济条件的职工，是不能要求他们马上购买房子的。对于这些职工的买房问题，可以留在今后具备条件时再解决，不能急于求成。但是，我们不能由于目前有很多职工买不起房，就认为不能实行住房商品化制度。恰恰相反，从现在起，我们应当积极推行住房商品化，在具备条件的城市和居民中推销商品房，让有支付能力的居民能够买到房子。与此同时，要密切注意职工收入增长的发展动态，做好今后在广大职工中推销商品房的准备工作。

根据以上分析，不难看到，实行住宅商品化，必须分两个阶段来进行。

第一阶段，根据社会对商品房的有支付能力的需求，制定发展商品房计划，分期分批修建和推销商品房，满足社会有支付能力的需求。从广东省大中城市居民购买商品房的的情况来看，当前社会上对商品房的有支付能力和需求的主要表现在：

- 1、华侨、港澳同胞为自己和亲友买房的购买力；
- 2、某些收入较多，已经具备买房条件的职工的购房力；
- 3、某些收入较多并准备用于改善居住条件的个体户的购买力；
- 4、某些青年职工准备结婚用房的购买力。

我们应当根据上述有购买能力的需求，研究商品房市场的需求量，在了解这种需求量的基础上，积极建造和推销商品房，力争尽快开创住房制度改革的新局面。

第二阶段，结合工资改革推进住房商品化制度。我国的工资体制是国民经济体制的重要组成部分。随着国民经济体制改革的深入发展，工资体制的继续改革也势在必行。工资体制改革应当导致职工实际工资的普遍提高。职工实际工资的普遍提高必然引起对商品房的新的需求。房地产的经济活动，应当密切注意这种新需求的发展动向。大力发展住房的生产和销售，不失时机地把广大职工由于提高实际工资所增长的一部分购买

力，吸引到商品房市场上来。这一阶段，将是我国住房商品化大发展的阶段。

上述两个发展阶段，是互相联系的。问题在于应当把第二阶段与第一阶段有机地结合起来，使低租制的住房制度加速转化为住房商品化制度。只要我们在住房制度改革过程中，既善于有计划有步骤地进行，又善于把住房制度改革的两个阶段有机地结合起来，经过努力，争取在2000年以前，基本实现住房商品化制度，应当是可以做到的。

（二）商品房价格对策

在实行住房商品化过程中，必须及早解决商品房的价格问题。合理的价格，有利于住房商品化的推行。过高或过低的商品房价格，均不利于住房制度的改革。因此，制定商品房价格对策，就不能不具有非常重要的意义。那么，现阶段商品房的价格对策应当是什么？我们认为，商品房的价格对策应当包括：

1，确立制定商品房价格的总原则。我国制定城市商品房价格的总原则应当是，商品房价格以价值为基础，同时根据商品房市场的供求情况和不同的地理位置来制定商品房的价格。确立制定商品房价格的总原则的意义在于：这个总原则是长期制定商品房价格和实行某些带有社会福利因素的商品房价格的科学依据。当前，某些城市由于没有确立制定商品房价格的总原则，所以商品房价格有时大幅度低于价值，有时则大幅度高于价值。这种没有科学依据有时过于偏低有时过于偏高的商品房价格，对于今后住房制度的改革是非常不利的。

2，以价值为基础的差别价格对策。有很多因素影响着住房商品化的实行，主要的有：第一，职工低工资，买不起房；第二，房价太高，某些职工虽有一些积蓄，但一时还是难以筹足买房款项；第三，房租太低，买房不如租房；第四，某些商品房位置不适宜，很少有人问津，等等。以上各种因素共同发生作用的结果，就造成了某些地区商品房处于滞销的局面。由于职工没有全价购买的能力，于是就引出了一些变通的办法。例如，由一些单位出钱买房，然后按低租租给职工的办法。显然这实际上仍然是一种低租制。又如，有的城市试图通过采用三、三、四或三、三、三的办法来推销商品房。所谓三、三、四或三、三、三办法，是指个人购买商品房时只支付房价的40%或 $\frac{2}{5}$ ，其余60%或 $\frac{3}{5}$ 的房价，分别由国家和单位各自承担。按此办法出售住房，一般又伴随着低价出售的办法。比如由于原材料按牌价供应和公共设施建设费用、建筑税、能源交通费等不摊入成本而大大降低了售价。所以按三、三、四或三、三、三办法出售的“商品房”价格，要比一般的商品房的价格低 $\frac{2}{5}$ 或 $\frac{3}{5}$ 。很明显，按照上述办法出售商品房，既不符合价值规律的要求，又会导致长期加重国家和单位的财政负担，而且必然会影响到按价值定价的商品房的推销。由此可见，在今后发展住房商品化的过程中，是不适宜继续实行和推广这种由国家大幅度补贴的出售商品房的办法的。

商品房滞销，三、三、三或三、三、四等由国家大幅度补贴的办法不宜推行，因此，及时制定有利于推销商品房的价格对策，就显得更加重要。我们认为，在现阶段，推销商品房的价格对策应当是实行以价值为基础的差别价格。所谓差别价格，是指根据商品房市场的需求，对于符合社会需求的较高档次的商品房，按照合理的盈利原则定

价；对于提供给多数非高收入职工的商品房，按照薄利多销的原则定价；对于在住房和经济都有困难的困难户，实行带有社会福利补贴因素在内的低价。商品房经济，是社会主义有计划的商品经济的一部分。住房作为商品，它具有商品的属性，有使用价值和价值。商品房的价格应当以价值为基础，这是商品房与其他商品的共性。但是，住房作为一个社会问题，它又包含着社会的、历史的和经济的等等因素，与一般商品比较，住房作为商品又有它的特殊性。制定商品房价格，首先要考虑的是商品房的价值，按照价值规律办事；其次还必须从社会问题的角度考虑到住房问题的特殊性。因此，在制定商品房价格时，把住房的商品性质和社会性质结合起来，制定各种差别价格，以利于住房制度的改革，是完全必要的。

（三）商品房营销对策

实行住房商品化制度，必须兴建大量的商品房。在大量生产商品房的同时，必须有良好的推销工作，才能更快地把商品推销出去，使资金能够正常地循环。为了做好推销商品房的工作，应当及早制定一套灵活的商品房营销对策。我们认为，商品房的灵活的营销对策主要是：

1，市场价格与优惠价格同时并存对策。所谓市场价格，是指以商品房的价值为基础，并根据市场供求关系有升有降的价格。按市场价格购买商品房的主要对象是华侨、港澳同胞、经济条件较好的职工和居民。所谓优惠价格，是指以商品房价值为基础，同时又包含着社会福利补贴等因素在内的较为低廉的价格。享受优惠价格的对象只能是经济不宽裕的职工和居民。实行市场价格和优惠价格并存对策，有利于满足市场对商品房的不同需求，有利于促进住房商品化的顺利实施。所以应当把市场价格与优惠价格同时并存作为商品房营销对策的主要内容来加以认真对待。

2，分期付款对策。在现阶段，对于大多数的职工和居民来说，是难以做到用一次性付款的方式来购买商品房的。一套40m²的商品房，每平方米按目前城市商品房的一般价格500元计算，售价为2万元。如果采用一次性付款的方式推销商品房，要做到货如轮转是颇为困难的。在这种情况下，采用分期付款推销商品房就显得更为重要。比如说，2万元的售价可以分为十年偿还，加上优惠利息，每年支付2千多元的房价款，这样，对于一部分较为富裕的职工家庭来说，是不难办到的。可见，推销商品房的分期付款对策，随着职工和居民收入的增加，将会发挥着越来越大的作用。

3，预售商品房对策。在房地产的经济活动中，加速资金周转，不断提高经营商品房的经济效益，具有非常重要的意义。加速资金周转，提高经营商品房的经济效益有很多途径，预售商品房就是其中一个重要途径。根据预售商品房的数量和比例，组织商品房的生产，使商品房数量尽可能接近社会有支付能力的需求，从而可以加速资金的循环与周转，促进房地产经济的发展。

4，银行贷款购房。为了促进商品房的推销工作，银行应当配合房地产的经济活动，开办购房贷款业务；根据购房者的偿还能力，给予贷款，以刺激市场对商品房的需求。

5, 薄利多销对策。鉴于我国长期实行的是低工资制, 随着社会主义经济的发展, 今后职工的实际工资将会不断有所提高。但是在2000年以前是难以达到普遍的高工资水平的。根据我国的国情, 一方面是低工资, 另一方面是住房制度必须改革, 因此, 实行薄利多销对策就更加重要。只有实行薄利多销, 才有利于调动职工和居民买房的积极性, 促进住房商品化制度的发展。

(四) 住房商品化的资金对策

近年来, 很多大中城市在发展商品房生产的过程中, 都碰到一个棘手的问题, 这就是资金紧缺。建设商品房的资金紧缺, 是一个带有普遍性的问题。但是, 为什么有的城市就能够筹集资金, 大力发展商品房的生产, 而有的城市在资金问题上却束手无策? 造成前者与后者的差别的主要原因, 就在于有没有正确的资金对策。当前, 住房商品化的资金对策主要是:

1, 依靠银行贷款, 取得资金。银行贷款是经营房地产企业资金的重要来源。经营房地产的企业, 如果能够根据有支付能力的需要, 搞好住房建设规划, 开展商品房的展销和预售业务, 不断改善经营管理, 降低成本, 那么, 把银行贷款转化为资金, 不仅可以促进住房建设的发展, 而且可以获得越来越多的利润。

2, 征收城市土地使用费, 把土地使用费转化为资金。近年来, 一些大中城市对使用城市土地的企业单位和个人征收土地使用费。收取的土地使用费用于市政设施的建设, 促进了城市建设(包括住房建设)的发展。征收城市土地使用费, 在城市建设与资金紧缺矛盾较为突出的情况下, 对于解决资金问题必将起着重要的作用。

3, 发行债券集资。在商品房市场兴旺, 资金周转顺畅, 能够盈利的情况下, 通过发行债券, 筹集资金, 发展商品房生产, 也不失为解决资金问题的一条重要途径。

4, 依靠经营房地产企业的积累, 转化为资金。在大中城市经营房地产的企业, 主要是城市住房开发建设公司。城市住房开发建设公司经营商品房生产的目的是, 在于不断扩大住房的再生产, 保证城市建设的顺利进行。因此, 城市住房开发建设公司应当把所得的利润的大部分转化为积累, 用于住房的扩大再生产。只要城市住房开发建设公司经营得当, 管理完善, 不断增加盈利, 就可以不断增加住房建设资金的来源, 促进住宅建设的发展。

5, 引进外资。组织中外合资企业, 吸引外资经营商品房生产, 也是解决一部分资金来源的一种办法。

二 房租制度改革的关键及主要的对策

我国的房租制度是低租制。这种低租制, 连以租养房都无法维持。低租制对于住房的维修和建设都非常不利。房租必须改革, 已经是大家的一致认识。然而在实践中人们又发现, 房租改革的难度很大。究竟是什么因素在影响房租改革呢? 在这些因素中, 哪一个因素起着决定性作用? 房租改革的主要对策是什么? 认识这些问题, 不仅在理论上,

而且在实践上都有重要的意义。

（一）影响房租改革的诸因素

房租改革，诸多困难，这是因为受到以下各种因素的制约：

1，习惯势力的影响。由于长期以来实行的是低房租制度，人们已经养成一种习惯，似乎凡是国家职工，理所当然地就应当享受低房租的物质待遇。对于房租改革自然而然地感到难以理解和接受，就是这种习惯势力的具体表现。

2，低工资制对房租改革的制约作用。长期以来，我国实行的是低工资制度。与低工资制度相适应的必然是低房租制度。因此，在工资没有超越低工资界限的情况下，房租改革必然要受到由低工资所决定的支付能力的制约。

3，物价水平对房租改革的制约作用。我国的物价体制改革正在进行。由于很多商品的价格长期脱离价值，几年来，在理顺物价过程中，很自然地会发生消费物价上涨的趋势。消费物价的上涨，使职工的实际工资水平的提高受到了很大的限制。在实际工资水平受到消费物价上涨的很大限制的情况下，大幅度提高房租的改革是职工所难以接受的。

（二）房租改革的关键

在上述影响房租改革的各种因素中，起主导作用的是工资的因素。事实上，职工实际工资的提高速度，是由名义工资和物价（包括房租）这两个因素来决定的。在实际工资、名义工资和物价之间，存在着以下的互相制约的关系。即：名义工资（用货币来表现的工资）提高，物价不变，实际工资（用名义工资所能购买的消费品数量）就提高；名义工资不变，物价提高，实际工资就下降；名义工资提高的速度快于物价上涨速度，实际工资就提高；名义工资提高的速度慢于物价上涨速度，实际工资就降低。我国社会主义建设的根本目的是为了不断提高人民的物质文化生活水平。这个目的决定了在物价体制和房租改革过程中，对于职工的物质利益，应当有一条保护线。所谓职工物质利益的保护线，是指从整体上来看不能降低的实际工资水平。有了这条保护线作为根据，有利于在进行物价体制改革和房租改革时，不至于发生降低职工实际工资的情况。由此可见，工资问题是制约着房租改革的关键。在房租改革中，应当抓住这个关键，把它作为房租改革的主要依据，才能够为房租改革制定正确的对策。

（三）房租改革的主要对策

工资问题是制约着房租改革的关键。因此，房租改革的主要对策是，房租改革与工资改革结合进行的对策。这种结合，包含两方面的内容。一方面，在时间上要同时进行。在制定工资改革方案时，要考虑到房租变动的因素。在改革房租时要考虑到工资增长的幅度。另一方面，在工资和房租两者的增长速度的关系上，必须使房租和物价的增长速度低于名义工资的增长速度。只有这样，才能保证职工实际工资的不断提高，从而保证住房制度改革的顺利进行。（作者单位：广东商学院）

住房制度改革是解决城市 居住问题的根本出路

许 绍 基

城市的住房问题，是一个突出的国际性社会问题。世界上目前尚未有一个国家可以公开宣布已经完全地解决了城市住房问题。有的国家尽管人均居住面积很高，如西德达到30平方米，美国26平方米，名列世界前茅，但仍然有相当数量的缺房户，尚未做到每一户居民都有一套住宅。在资本主义社会里，住房的社会问题突出地表现为富者住房无比宽阔，大量住房空置；贫者无栖身之地，有的虽可栖身，但拥挤不堪。在住房上如此尖锐的社会矛盾，已经存在了许多年代。到了经济高度发达的今天，这个矛盾依然未能解决。联合国1982年第37届大会决定将1987年定为“收容安置无家可归者国际年”（简称“国际住房年”），可见这个国际性的住房问题是多么广泛和尖锐。

社会主义国家，城市住房问题虽然不象资本主义社会那样高度的贫富两极分化，但平均居住水平低，拥挤户和缺房户仍有不少，同样是一个普遍存在的有待重视解决的社会问题。

我们国家实行搞活、开放政策之后；住宅建设发展速度很快，全国城镇从1981年到1985年（“六五”时期），新建住宅达到5.63亿平方米，这时期的住宅竣工面积比“五五”时期增加80%，比“四五”时期增加2.36倍。1985年底人均居住面积提高到6.36平方米，比过去有了明显的改善。广州市的住宅建设速度和居住水平都在全国平均水平之上，“六五”时期全市全民单位建成住宅950.87万平方米，比“五五”时期增加1.25倍，比“四五”时期增加6倍，“六五”时期平均每年建成住宅190.17万平方米，比1980年前31年平均每年31.69万平方米增加了5倍。全市人均居住面积已从1978年的3.82平方米提高到1986年的6.9平方米。无论是住宅总面积的增加，还是人均居住水平的提高，近七八年来都是高速度的，城市居民居住条件的改善也是十分明显的。

然而，在住宅建设迅速发展的同时，人们也看到了，住房困难户的数量仍有不少，困难户的比重仍然下降不多，即是说，仍有相当数量的最需要住房的缺房户尚未能解决居住问题。据1985年底全国城镇房屋普查资料，缺房户仍占总户数的26.5%，其中无房户占3.21%，不便户占10%，拥挤户（人均居住面积4平方米以下）占12%。广州市1986年统计，缺房户仍有85,977户，约占总户数的13%。如果按使用面积统计，全市（不含

县)人均使用面积在6平方米以下的仍有13.78万户(1985年底),占25%。人均使用面积6平方米仍是相当拥挤的。就拿居住水平在国内名列前茅的深圳市来说,尽管1986年人均居住面积高达15.3平方米(含厅计算),但缺房户仍有5275户,约占总户数的8%。至于居住水平较低的汕头市(1986年人均居住面积6.2平方米),缺房户的比重更高,达36%,共有12.27万户,问题相当严重。

一方面是建房速度不慢,另一方面是缺房户比重下降不多,是什么原因造成?确实值得人们深思。下列几个原因,仅是一些初步的分析。

——住房的单位所有制造成了单位之间的居住苦乐不均。据1985年底对城镇46.76亿平方米房屋的调查,单位自管公房占75%,房管部门直管公房占9%,私房占16%。住宅也是单位自管占多数。近年新建住宅同样是由单位自建或购进的多。单位能否多建(购)住宅,主要决定于经济条件。富裕单位,尽管居住水平已经比较高,或者没有缺房户,但仍可多建(购)住宅,不断地锦上添花,甚至出现一户住二三套住宅的情况。经济条件一般或比较差的单位,特别是人多地少的单位,有的无能力建(购)房,职工望房兴叹,有的即使可以购买几套住宅,但杯水车薪,无济于事。例如近年在广州“五羊新城”出售的商品住宅,绝大部分为中央和省驻穗单位购去,市属单位只购2幢,区以下单位只购一套。从上可见,住房的单位所有制,使得大量新建住宅不能在全社会统筹安排,不能为社会上大量缺房户雪中送炭。

——租金畸低,既不能从经济上限制住房的超量消费,又助长了多占住房的不正之风。全国城镇住房平均每平方米租金0.13元,租金较高的广州市也不外0.26元(单位宿舍则为0.11元)。一套三居室住房,在一般城市不外四五元,在广州市也不过七八元,仅是相当于或低于二三包香烟或二三斤鲜鱼的价值。居民的房租消费,仅占总的生活消费的1.2%左右,完全可以说是微不足道的。这样低的租金,造成了有的干部、职工千方百计想多住房,住好房,有了好房还要住更好的房,分了新房不退旧房。因为一户住两套、三套房也不外一二十元,还比不上有的居民户每月交的电费,谁都负担得起。因此,超标准住房者常见,退回余房者罕见。更有甚者,这个换住大房、好房的问题,已经成了一些人的消费心理,在经济上、心理上以至社会道义上都没有什么压力,大可心安理得地享受下去。

——现行的住房分配和租赁制度,为多占住房开了绿灯。单位的住房分配,照顾领导干部者多,照顾住房困难户者少。有的名义上是因困难程度作为分房的依据,但实际上还是大大小小的领导干部优先,或者将新房、好房分给领导人,把他们退出的旧房、差房分配一般职工。一些住房宽裕的单位,照顾再加照顾,分了新房不收回旧房,或者表面上通知收回,实际是听之任之。于是住了新房的人,旧房可以私自留给亲朋好友居住,或者留给未成年的子女作为若干年后的结婚用房。房管部门的租赁制度,也让住房宽裕的单位多留了住房。按理,住户退租后应由出租者收回住房,但现行制度是,单位把新房分给职工后,其退出的公房仍由这个单位分配(不论是否缺房),而不是交回房管部门另行分配给住房困难户。于是住房宽裕的单位更加宽裕,住房紧张的单位想要到这些退租的旧房也是空想。这种租赁制度,使到本是属于全社会的公房,无形中变成了

单位所有的财产，在单位内转来转去，不能给社会上大量缺房者造福。

——敞开供应的住宅销售办法也造成一些苦乐不均。目前不少城市实行的住宅销售制度比较活，对发展住宅商品化是起了积极作用的。广州市商品住宅的发展，比内地城市更快一些，1986年全市出售商品房达6980套、56.81万平方米，其中出售给私人的2185套、15.35万平方米。这使到部分缺房的单位和居民购到了住房，而且回收大量资金用于再建住宅，更促进城市的建设和发展，意义是重大的。但由于售价高，市区每平方米1000多元（北京市有的已超过2000元），边缘区也要700—900元，经济不宽裕的单位，以及纯工资收入者，根本无能力购房。一套面积不算大的住房要五六万元，相当于一个职工三四十年的工资，真正缺房的职工，面对如此高昂的售价，也只好摇头了。至于部分经济宽裕的个体户，则可以轻易购到住房，甚至超乎实际需要多购住房。广州市有一户经营贺年卡的个体户去年就从“五羊新城”购买了5套两居室住房。就单位来说也是如此，有钱单位不缺房也可购房，无钱者严重缺房也买不起。这种完全敞开供应，认钱不认人的住宅销售办法，虽然可以活跃房地产市场，但也使到部分住宅不能充分发挥其社会功能，不能完全为缺房者造福。

二

由于住宅是一种价值大、搬不动、每个人都需要的特殊商品，使得住房问题的社会性更为突出。一般日用消费品，生产出来后大可不必过问是谁买去，购买者是否真正需要它。一个人购买几十套衣服也不会对其他人造成多少影响。住房则不然，它要占用土地，而土地是十分紧缺的，它要消耗大量资金（本身的建筑费和大量配套设施费），而目前我国建设资金又不足，它的建设周期又比较长，不是三几天能够生产出来……因此，住宅不可能象一般商品那样无限量地生产。另一方面，就消费者来说，一户居民有一套住宅就基本上可以满足需要了，而且可以使用几十年、上百年，不象穿衣那样，今天穿这套，明天换那套。商品住宅上述这种种特殊性，决定了它的销售对象应该首先是满足缺房者，同时尽可能不使一户居民拥有多套住宅，以免影响其他人的消费。

国际上不少国家（地区）实行的住宅政策，都是从解决城市大部分居民的住房出发，而且重点是解决中下收入者的居住问题。香港通过建造廉租公屋和“居者有其屋”计划，由政府拨款资助（截至1986年3月共达271.78亿港元），为45%的中下收入的居民提供了住宅，使这个地区过去非常尖锐的居住问题，变得比较缓和了。新加坡推行“居者有其屋”计划，规定购房贷款政策和对低收入者的照顾，使到过去大量住在筒屋棚户的困难户迁进新居，成为国际上公认的住房问题解决得比较好的国家。分析一些国家（地区）成功的住房政策，可以看到他们在住宅商品化中都有一定的福利措施，都有政府资助、低息贷款、长期分期付款等政策，使中下收入者也可以买得起住宅。例如匈牙利居民购房可贷70%资金，分30—35年归还，年利息仅是3%。这是一条十分有效的照顾中下收入者购房的政策，深得居民的拥护。

无论是借鉴外国的经验，还是从我国实际情况出发，在推行住宅商品化过程中，都

必须重点解决缺房户的居住问题。所谓“缺房户”，就是没有房子居住，以及住得拥挤者，一般包括三类居民：一类是婚后无房户，以及暂住非住宅用房、临时简易房、亲友房的住户；一类是居住不方便户，即三代同房、父母与12周岁以上子女同房、12周岁以上兄妹同房和两户同房的住户；一类是拥挤户，即人均居住面积在4平方米以下的住户。可以考虑推行一个“缺房者有房住”计划，无论是住宅销售还是住宅出租，都要优待缺房户。但是缺房户中大多数是纯工资收入者，根本不具备购买一般商品房的经济能力。因此，商品住宅的销售应实行双轨制：敞开供应的按完全的商品价，即一般商品住宅；销售给中下收入的缺房户按成本价并免去各项税费，这一类可称之为“平价商品住宅”或福利住宅。两类商品住宅同时发展，各自发挥其不同的功能。前者使房地产市场放开、搞活，不断为住宅建设和城市建设筹集资金；后者则使中下收入的缺房户也有可能购买住宅，为群众造福。下面分别对两类商品住宅进行论述。

一、一般商品住宅

一般商品住宅的价格应进行管理，包括核定构成因素，限制最高售价，等等。商品房价格构成一般包括四因素：其一为基本造价，含土地开发费和建筑工程造价；其二为配套设施费用；其三为间接费用，含管理费、利息、利润和各种税费；其四为调节费用，如地段差价、朝向与楼层的差价等。配套设施费这个因素比较复杂，它包括：①市政基础设施；②非营业性的文教、医疗和服务设施；③营业性的商业服务网点。市政基础设施费用（含小区的美化绿化）可以计进住宅商品价。文教、医疗设施费用本应由政府从文教经费中投资解决，但目前经费不足，难以解决，在一定时间内计进房价，以保证居住小区的文教设施与住宅同步建设，使居民乐于迁去居住，这对住宅商品化的发展也具有积极作用。商业服务网点则不应计进房价，应由开发公司建造商业、服务业用房，然后按商品价（或商品租金）出售（或出租）给商业服务部门和个体户。广州市目前已经是这样办，是完全行得通的。

商品住宅的地段差价，实际是级差地租的体现。繁荣的市中心区房价高，边缘区低一些，郊区再低一些。级差地租应归城市土地所有者——国家收取，即由地方政府收取，用于发展住宅建设和各种配套设施；或者大部分由地方政府收取，小部分留给房地产开发经营企业，以利于他们的发展。计算级差收益可以考虑采用两个办法：一是将住宅的商品价（成本加利润）与实际销售价对比，把其差额定为级差收益；一是经过调查测算，统一定出全市各个地段的差价，住宅的商品价加上地段差价，即为完全的销售价格。收取级差地租对住宅建设和城市建设的发展具有重大意义，不论新房、旧房的交易，公房、私房的买卖，都应该把大部分属于级差地租性质的收益收归政府，而不应该像现在那样，由企业甚至私人全部拿去了，使国家损失了数额相当巨大的可用于城市建设的资金。

商品住宅的销售对象应以个人为主，而不应该像现在那样以售给单位为主。因为售给单位，实际是由公家买了房，以低租（几乎等于无偿）分配给私人，增大住房制度改革的难度，而且不能回收社会资金。单位大量购房也是房价失控的原因之一，因为有的单

位资金充裕，只要房子地点好，再高的价格也买，反正是公家的钱。售给个人的住宅，应该在敞开供应的同时，适当加以限制，原则上每户只售一套，同时优先售给缺房户。

二、“平价商品住宅”或福利住宅

这类住宅是推行“缺房者有房住”计划的物质基础。从价格到付款都要定出一套优待缺房户的办法和措施。就价格来说，应该只计成本，即包括土地开发、勘测设计、建筑造价、市政基础设施和企业管理费；不计算文教和商业网点配套费用和利润；同时免去建筑税、营业税、城市建设维护税、市政建设费、人防建设费、土地使用费和能源交通重点建设基金。广州市从1986年起对售给人均居住两平方米以下住房困难户的商品房，已经由市政府规定免去上述税费，使房价比一般商品房低1/3左右，每平方米350元至550元，今年初拿出1000套出售给缺房户，半个月除地处郊区的住房外全部销售完毕。

“平价商品住宅”除了实行低价政策外，还要辅之以分期付款、低息贷款或单位适当补贴的办法，使一般工资收入者也买得起。以一套面积为50平方米、每平方米售价为400元的住宅为例，要一般职工一次过拿出2万元，那是不容易的。如果首期付20%，其余分20年付款，以年息6%计算，每月还款额为108元，占每户工资收入355.6元的30.4%，一般职工还是勉强承受得起的。因为他们付了房价后，每月仍有生活费近300元，对维持正常生活影响不大。如果工资收入超过平均水平的，承受力就更大些。如按3%计息，则每月还款额为87元，占家庭工资收入的24.5%，那就更加能够承受了。再进一步来说，如果实行由职工所在单位向缺房职工给予贴息贷款的办法，除首期一次过付20%外，每月只需还款66元（若首期不付20%，则每月还83元），占家庭工资收入的18.6%（或23.3%），这是绝大多数职工家庭都承受得起的。而这种办法无论从经济上，还是从合理性来说，都比单位购房再低租分配给职工好得多。表面上单位损失了一笔利息，但实际上比购房或发给高比例补贴都节省得多，而且可以走出一条住房制度改革的路子，其意义是十分积极的。此外，象汕头市那样，由市政财和职工所在单位向住房困难职工各补贴房价的20%，也是一个为缺房者造福的好办法。

为缺房户提供的“平价商品住宅”的房源，可以通过几个途径解决：一是由房地产开发经营公司按每年竣工住宅或商品房总面积提供10—20%。这部分房子的利润损失，可从非住宅用房和一般商品住宅中得到补偿，或从地方政府收取的级差地租收益中返还一部分。二是由地方政府从土地使用费和级差地租收益或城市建设费用中拨款建造“平价商品住宅”。三是组织不盈利的开发公司或住房合作社，或通过房地产业协会集资（包括预售房子）建造“平价商品住宅”，只收管理费，不收利润。资金问题，还可以通过组织住宅基金会，向单位和个人筹集。这是上海市已经实行的有效办法。

“平价商品住宅”的销售对象要严格控制，只售给缺房户中的中下收入者（含纯工资收入者），不售给非缺房户。缺房户中的高收入者，由于他们的经济能力强，应购买一般商品住宅，而不是购买“平价商品住宅”。销售对象的审定，需要制定一套切实可

行的办法。

三

作为住房制度改革的重要内容——住宅租金的改革，在目前阶段要达到什么目的？是必须考虑和明确的问题。按照当前国家、企业和职工三方面的经济承受能力，近10年内肯定未能实行完全的商品租金，能够实行的顶多是按建筑造价计算的成本租金。既然如此，要想通过提高房租来刺激个人购买住宅——买房比租房化算，那是暂时办不到的。这是一个明摆着的事实。我们试分析一下：假如房租提高到每平方米1.50元，一套使用面积40平方米的住宅，月租金为60元。购买这么一套住宅按广州市现行中下价格每平方米700元计算，要花37000元（已按建筑面积折算）。如果将这笔钱存入银行，每月可得利息222元（按6厘计），是租金的3.7倍。即是说，租房所花的租金仅是买房资金的利息的27%，更不用说购房后需要支付的大量修缮费和土地使用费了。因此，目前按成本租金标准来改革住房租金制度，能够达到的目的主要是限制住房的超量消费，为缺户增加可供分配的住房，回收部分资金用于修缮房子和建造一些新房子，以及初步理顺住宅消费的关系。分析近年国内研究提出的多种租金改革方案，如果经济承受能力许可，最理想的是增租提资方案，一步达到成本租金，所需的资金全部由国家和企业承担。但按现行经济能力，要一步达到这个水平是困难的。倒不如以这个方案为基础，分步实施，国家、企业和职工个人都分别承担一部分增加房租所需的资金。作为第一步，首先把房租提到半成本租金，每平方米约0.7元左右，按广州市人均使用面积9.36平方米（1985年底普查数）计算，每个人口应付房租为6.55元，每户为25元，按1个职工供养1.66人计算，每个职工应付房租为10.87元，相当于广州市1986年职工平均工资（含奖金津贴）148元的7.3%。这里采用工资总额的平均工资为计算基础，是因为要衡量职工和企业的承受能力，如果给职工个人计算增加支付房租的工资，则应以基本（标准）工资为基础。

按每平方米0.70元计算的租金，每个职工比原租（按公房每平方米0.26元计）增加6.83元。如果增租部分由职工承担小头（30%），企业承担大头（70%），则每个职工要增付房租2.05元，加上改革前旧租4.04元，共为6.09元，相当于平均工资的4.1%，这是绝大多数职工都承受得了的。但必须做好宣传解释工作，否则，增加一分钱也会引起不满意。广州市于1986年曾对466名住房困难职工作过民意调查，在不发补贴的前提下，仍有32.4%的人愿意租住1.30元/m²的房子。另从唐山等市了解，职工很了解现行房租很不合理的状况，不少人愿意接受增大一些房租开支的改革。

企业承担增租的大头，按增加的70%计算应为4.78元（每个职工计），相当于平均工资的3.2%，一般企业理应承担得起。这笔增加的房租可全部由业权单位收取，用于修房和建房。

这个改革所增加的房租（含职工和企业承担的），相当于平均工资的4.6%，没有必要采用发住宅券的办法，全部发放现金也不会造成市场的压力，即使有压力也是很小。

上述构思是作为租金改革的第一步，其优点是容易起步，各方承受得了，免去发券的麻烦，而且能够达到增加住宅维修费和限制超量消费的目的。可以预期，这样改革后，分新房不退旧房、一户住几套房、无限量地追求大面积住房等现象将会明显减少，可供缺房户使用的住宅肯定会同时增加。

第一步改革经过好几年的实践，然后实施租金改革的第二、三步，在九十年代初期或中期，把住宅租金提高到成本租金水平。这样的改革路子，比一次过提租增资的方案稳妥，又比一年增租金一角钱的“小步密走”方案见效更快。

至于新建住宅的租金，应该立即按半成本租金标准执行，这无需等到整个住房改革方案的出台。但是新房实行半成本租金标准（假定为每平方米0.70元）也要有一些相应措施：凡是住房已达到国家或地方政府规定面积标准的干部职工，今后再迁到新建住宅的，一律由他们负担全部租金，单位不得发给任何补贴。缺房户（含结婚无房户）、外地调入户、落实政策户和拆迁安置户迁到新建住宅的，可以由单位发给不超过房租总额40%的补贴。全国每年新建住宅1亿多平方米，广州市也建200多万平方米，继续一成不变地实行0.13元或0.26元的租金标准，将会年复一年地增加住房制度改革的难度。如果立即实行上述“新房新租”方案构思，既不增大很多财政开支，又能限制住房超量消费和不正之风，增加可供缺房户使用的住房，而且肯定可以得到广大职工群众的拥护，确是一举数得，值得重视，早日付诸实施。

（作者单位：广州房地产经济研究会）

从解决困难住户谈到房租制度改革

邓 其 生

据房屋普查统计，至1985年底，广州市人均居住面积在 2 m^2 以下的住房困难户有11624户，居住人数为64291人。这些人的住房不仅面积少，住不下，分不开，而且卫生设备差，通风采光不良。他们拥挤的居住环境和过低的居住水平，很自然引起我们的同情和反省，我们对市政府决定三年内解决 2 m^2 以下住房困难户的决定感到高兴并支持，认为是市政府关心市民生活的大好事。同时我们又感到有一种迫切感和艰难性，出于作为一个建筑工作者的责任心，特提出几点浅见，以供参考。

一 以优惠经济政策和福利措施加快缓解住房紧张状况

据调查情况说明，困难户占比例较多的是一些暂时行业不景，或过去“欠帐”太多和经济情况不好的单位，如广州市第二运输公司和广州市航运部门，以及教育部门和街道中小集体企业等。这些单位的困难户多数是诚实的工人和职员，原住一间半间小房，几十年来生男育女成堆，但一直无法要到新房。如市二运公司现有职工不到2万人，人均 2 m^2 以下的困难户就有704户，有一家七口尚住在 5 m^2 的半间屋内。要解决这些问题，并非仅依靠原单位能解决的。

我们认为，国家和政府对这些集体企业除了引导其通过改革、调整振兴经济自救外，当务之急还有待于市政府适当的经济扶持。这些单位最大的困难是资金不足，经济底子薄。如国家能给予优惠贷款，分期拨款资助，或在建房用地和税收上给予特殊照顾，问题就较易解决。集体单位职工和国营单位职工在公民的权利和义务上是应该平等的，都是勤奋的劳动者，有的单位经济上不去，往往不是某单位主观原因决定的。在这种情况下，政府每年拨出一部分专款暂作专用救济“困难户”，也是合情理的。当然“困难户”是需经调查评定的，要看他的收入和是否真正合人均 2 m^2 以下的标准。

集体性企业单位的退休职工比率高，如市二运公司退休职工已超过原职工的半数以上，企业要担负着沉重的退休人员退休金、劳保金和福利金负担。这些退休职工同时是住房的困难户，光靠本单位力量是很难解决问题的。国家对这些退休人员，建议考虑拨专款建一批“养老院”性质的福利房，以优惠租金租给他们。

在市区调查的住房困难户中，其中约有 $1/5$ 是个体劳动者和家务劳动者。个体户有一定积蓄，为解决他们的住房困难，看来主要还是靠发展商品房，出售给他们。经济能力不足的可分期付款，低息贷款。根据向困难户进行购买商品房的意愿调查，其中有一

半人是愿意购买房的，其中愿意以每平方米250元购房的约占50%。看来，购房的潜力是有的。

二 选定合理的住宅类型和提高住宅的设计水平

根据困难户的抽样调查情况来看，困难户的家庭结构多数是人口多的工人家庭。据有关部门统计，在466户困难户中，共有2464人，平均每户为5.28人（全市平均家庭人口为3.75人）。这些家庭三代四代同堂者占1/3强，绝大多数是长期分不到房而无法分居的。

几代同堂是我们民族过去的传统习惯，便于全家老少相互照顾，老有所养，幼有所扶。住宅平面设计需要考虑这类家庭的特点，卧室要小而多一些，使之住起来紧凑而少互相干扰，省面积而舒适。据广州大北新街的调查，这类直系家庭结构约占12.2%，多人口的近亲复合家庭占10%。在住宅平面类型选择时要有针对性，使困难户乐意租住或乐意购买这类住宅。一个家庭迁居不容易，如果住宅条件改善不多，新的房子还是不能解决住户的基本问题，他们情愿挤在一起。

随着社会生产生活的变迁，家庭的结构也会不断产生变化，家庭将会日趋小型化。据有关调查，当今由2—3人组成的核心家庭类型占62%左右。家庭人口少势必要求平均面积多，当前住宅设计时，需得精打细算，以二室户和一大二小室户为主。从调查发现凡40岁以下的户主绝大多数是独生子女，他们的工资收入多数是比较低的，他们能住得起的还是中小型的住宅。估计近15年内独生子女政策还不会改变，即使改变这种现象还会保留一段时间。

近几年来广州建造高标准的住宅较多，从1979年—1985年全市共建有1607.3万 m^2 （占全市现有住宅面积55%），但这些住宅多是国营大企业和国家机关所建，对真正解决住房困难户作用不大。由于社会上的不正之风，分配住房多属“锦上添花”。如果广州在今后建造住宅选择类型中，每户每人平均居住面积得到控制，缓和 $2m^2$ /人困难户的住宅问题是比较容易的。我们建议今后设计的大量住宅，还应该是按每人 $7—8m^2$ （已属小康之家水平了）的居住水平设计为宜。因为国家固定资产投资是有控制的，建房标准高了，分得户数就少了。

新建的商品房设计也要有针对性，房屋面积要从实际出发，建房的地点和形式也要有针对性，要有调查研究分析，为实现住宅商品化创造条件，通过住宅逐步商品化来减少国家包起来解决住宅问题的压力。

据调查，在466户住房困难户中，待婚青年有469人，他们中有439人因没有结婚用房而未婚，这是迫不及待的社会问题。也有部分已婚子女因分不到住房而与父母兄弟挤在一起，复合家庭多是已婚兄妹与成年弟妹同居者，也有分家不分室者，这些青年人最迫切的是找单房结婚或单房分居成家。据不完全统计，广州市已婚无房户与将婚要房户约有4万户，建议国家拨出适当资金分区分批建一批“鸳鸯楼”，以减少困难户居住的压力。