

改革

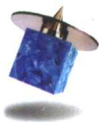
跨世纪的工程

主 编 李主其 副主编 刘智勇 周异决

为有广厦 千万间

——中国城镇住房制度的重大突破——

侯渐珉 应 红
张亚平 等 = 著



广西师范大学出版社

改革：跨世纪的工程

.....

为有广厦千万间

——中国城镇住房制度的重大突破

侯浙珉 应 红 张亚平 等著

广西师范大学出版社

“改革：跨世纪的工程”丛书

为有广厦千万间

——中国城镇住房制度的重大突破

侯浙珉 应 红 张亚平 等著

责任编辑：肖启明 符 浩

封面设计：敬人设计工作室

版式设计：林 圆

吕敬人 刘 静 王林杰

广西师范大学出版社出版发行

邮政编码：541001

（广西桂林市中华路 36 号）

桂林市印刷厂印刷

*

开本：850×1168 1/32 印张：9.375 插页：1 字数：24千字

1999年3月第1版

1999年3月第1次印刷

印数：00001—20000 册

ISBN 7-5633-2819-X/D · 059

定价：13.00 元

●致读者

自十一届三中全会以来,中国共产党带领全国各族人民在实现民族振兴、国家富强的道路上,走过了一段令世人震惊的辉煌历程。20年来,我们高举邓小平理论的伟大旗帜,以建立符合中国国情的社会主义新体制为核心,在经济、政治、文化等领域进行了一系列的重大改革,成功地走出了一条建设有中国特色社会主义的新道路。值此纪念党的十一届三中全会召开20周年之际,对这段改革的历史进行系统回顾,对改革的成就作出客观的评述,对当前亟待解决的深层次问题进行反思,对未来发展做一些积极的探讨,无疑是一件很有意义的事情。正是出于这样的初衷,我们组织编写了这套“改革:跨世纪的工程”丛书,真诚地把它奉献给各位读者。

回顾我国所进行的改革,可以说,它在社会主义发展史上具有划时代的意义,是《共产党宣言》发表一个半世纪以来,中国共产党人在夺取政权以后,誓把科学社会主义变为现实的一次革命性的探索。这是一项十分复杂而庞大的社会系统工程,其深度和广度都是空前的。

由于条件限制,我们暂时还难以做到对改革的每一领域、每一方面进行全方位的论述,而只是选择了一些当前正在稳步推进且为广大人民群众普遍关注的内容,或者说选择了经济、政治体制改革的主要内容,试图达到“窥一斑,知全豹”的效果。本丛书的具体内容,包括国有企业改革、下岗职工再就业、社会保障制度改革、住房制度改革、财税体制改革、金融体制改革、农村经济体制改革、粮食流通体制改革、科技体制改革、教育体制改革、政府机构改革,共11个方面。每一个方面的内容都单独成册。

为了增强本丛书的参考价值和可读性,我们在编写过程中,特别强调理论性、实践性和政策性的统一,力求既有一定的理论深度,又有坚实的实践基础,从理论与实践的结合上准确地宣传党和政府的有关方针政策,透彻地分析当前面临的问题,科学地展望未来的发展趋势。同时,尽可能做到语言通俗、条理清楚、内容翔实、观点鲜明。

本丛书的作者,大多是在党政部门从事有关工作的同志,也有长期从事相关专业教学和科研工作的专家学者,对各自所论述的内容是比较熟悉的。他们为了达到上述要求,确实付出了辛勤的劳动。广西师范大学出版社也为此作了最大的努力。我们的共同愿望是,把一套无愧于改革实践的好书送到广大读者面前。但是,鉴于这套丛书从酝酿到出版时日不多,加之,我们水平所限,粗漏甚至错误之处或许会有。我们恳切地希望读者不吝赐教,以便再版时修订和补充。

本丛书的出版,得到了有关部门、单位和一些专家学者的大力支持。在此,一并致以谢意。

《改革:跨世纪的工程》丛书编委会

1998 年 10 月于北京

丛书策划 / 刘智勇

周异决

何林夏

郑纳新



走出困境

——中国国有企业改革的思路 and 对策

出路何在

——中国再就业及就业问题

编织社会安全网

——中国社会保障制度的昨天、今天和明天

为有广厦千万间

——中国城镇住房制度的重大突破

从放权让利到制度创新

——中国财税体制改革

构筑现代经济的核心

——面向新世纪的中国金融改革

雄壮的田园交响曲

——中国农村经济体制改革的历程与前景

国以“食”为天

——中国粮食问题的探讨与改革

解放第一生产力

——中国科技体制改革

民族振兴的希望

——中国教育体制改革的进程与前瞻

精简·统一·效能

——中国政府机构与行政体制改革

●目 录

导言	(1)
第一章 传统的住房制度及其影响	(7)
第一节 传统住房制度的基本特征及其形成过程	(9)
第二节 住宅无限需求与有限供给	(14)
第三节 扭曲的消费结构和萎缩的住宅经济	(21)
第四节 传统住房制度下的分配状况与社会公平	(26)
第二章 住房制度改革进程与当前形势	(35)
第一节 住房制度改革进程	(38)
第二节 改革成就和面临的主要问题	(56)
第三节 高房价与低收入的矛盾	(68)
第三章 逐步实行住房分配货币化	(85)
第一节 住房分配货币化是深化房改的核心	(88)
第二节 全面改革思路与增量改革方案	(97)
第三节 正确处理住房分配货币化中的几个问题	(109)
第四章 加快社会保障住房建设	(123)
第一节 发展社会保障住房是市场经济国家的普遍做法	(125)

第二节 市场经济国家(地区)社会保障住房建设与管理	(136)
第三节 我国社会保障住房的建设和发展	(145)
第五章 积极发展房地产金融	(157)
第一节 房地产金融市场的发展状况	(159)
第二节 房地产金融市场主要业务品种	(174)
第三节 当前的问题和原因	(183)
第四节 培育房地产金融市场应重视的几个问题	(186)
第六章 产权、市场和物业管理	(195)
第一节 重塑住房产权制度	(197)
第二节 培育住房交易市场	(208)
第三节 强化物业管理	(219)
附录	(225)
国务院关于深化城镇住房制度改革的决定	(225)
国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的 通知	(234)
上海市进一步深化城镇住房制度改革的若干意见	(239)
中国人民银行个人住房贷款管理办法	(243)
天津市房改办政策性个人购建住房贷款办法	(250)
中国建设银行××分行商业性个人住房担保贷款实施细则	(269)
后记	(291)

● 导 言

住房问题是现代城市社会问题之一。住宅建设关系人民福利、社会安定、经济发展。住房政策是国家最重要的社会公共政策之一。

住房问题是城市化与工业化的产物。由于城市聚集经济效益的影响,现代工业化的过程也是城市化的过程。工业和人口在城市的高度集中,产生了对城市土地和住房供应的巨大需求,导致住房价格上涨,形成住房供应的绝对短缺和房价超越广大中低收入家庭支付能力这两个同一根源而又相互矛盾的问题。其结果是大批低收入居民拥挤在城市边缘地带的贫民窟中,相应带来疾病、犯罪、社会规范和社会道德约束力下降等一系列社会问题,影响着整个社会经济的健康发展和政治安定。

住房问题是各国经济起飞时期面临的共同问题。英国是最早开始工业化的资本主义国家,也是城市住房问题产生最早的国家之一。早在19世纪80年代,为缓解社会矛盾,英国政府就制订了世界上也许是最早的针对城市住房问题的法律《住房法》,通过兴建政府公房、以低租金出租给城市贫民的方式缓解住房矛盾。直到本世纪70年代末,无论是标榜自由市场经济的保守党,还是信

奉政府干预的工党,都没有中断过对住房问题的关注和对住房发展的支持。新加坡 1959 年脱离英联邦自治时,面临房屋短缺、就业、交通三大问题,其中居住问题尤为突出。当时的新加坡人,每户不到一间居室,40%的人口拥挤在贫民区和棚户区,疾病蔓延,给人民的心理和生活带来严重问题,成为潜在的社会不安定因素。因此,新加坡政府于 1960 年成立建屋发展局,制订了《建屋发展法》,大力推动住房发展。美国 30 年代的经济危机使大量失业者失去还债能力,抵押的房产遭到剥夺,成为无家可归者,贫民窟问题日益严重。直到 60 年代,美国 150 个城市发生居民骚乱,当时美国政府成立的民间骚乱顾问委员会经过广泛调查后认为,住房问题是骚乱产生的基本原因之一。这就迫使美国政府在成立联邦住房金融机构和联邦住房发展机构基础上,采取发展低租金公房、建立低收入家庭住房补贴制度等措施,解决低收入居民的住房问题。

与英国、新加坡、美国的情况相近似,西欧的法国、前联邦德国、荷兰、比利时、奥地利和亚洲的日本等国与香港地区也都面临过严重的住房短缺问题。特别是第二次世界大战造成的大约 20%~30% 的房屋破坏,使西欧诸国高度重视住房问题,采取多种形式促进住房发展。经过 30 多年的努力,这些国家(地区)的住房短缺问题得到了极大缓解。大部分国家的住房总套数已超过了家庭总户数。

大力发展住宅建设是提高人民福利的一个重要方面。在加拿大和瑞典等北欧一些福利国家,政府对发展住宅建设的重视更多地是为实现其“为每一个居民提供良好的住房”的社会目标。由于政府对住房发展的刺激措施的实质是政府财政(来自所有纳税人)承担房价与部分居民支付能力的差额,因而也是社会收入再分配的方式之一。广泛的住房福利被认为是这些国家的“社会主义”因

素之一。今天的新加坡人,也同样重视其住房政策,认为以低于成本的价格向居民出售或出租公房是让中低收入家庭分享国家财富和国家发展的利益,是提高人民福利的重要方式。

“有恒产者则有恒心”,安居才能乐业。让居民拥有自住住房财产,有利于提高职工的社会责任感和工作积极性,也有利于提高职工的稳定感和抗风险能力,对整个社会稳定意义重大,因而是每个国家社会政策的重要组成部分。70年代以来,世界范围内的由政府采取税收支持、贷款优惠以推动住房私有化的浪潮,与各国政府促进社会安定的考虑密切相关。美国、德国、英国、新加坡、日本等国政府的一个共识是,一个拥有住房财产的阶层是一个最稳定的阶层,有利于整个社会的安定。美国总统胡佛曾在30年代指出,没有什么东西比住房更能为谋求人们幸福和社会安定做出贡献。美国学者认为,住房所有权是一种有力的社会黏合剂,它把美国人与美国的政治经济制度紧紧地黏合起来,促进了社会安定。中国社会科学院陆学艺研究员等认为:“当今中国,在农村,通过改革把每人种一亩半地的土地制度调适好了,农村社会就基本安定了;在城镇,通过改革把每家一套单元住房的住房制度调适好了,城镇社会也就基本安定了。许多改革和发展的文章,就可以在这两个基础上展开。”

经济发展是各国推动住房发展的另外一个重要因素。住宅产业的三个基本环节——建设环节(生产)、分配环节(交换)、管理环节(消费),横跨第二产业、第三产业以及第三产业的社会服务业,是国民经济的一个重要行业,对经济发展具有特别重要的意义。据联合国对世界70多个国家的调查,住宅投资一般占国内生产总值(GDP)的3%~8%之间,随经济发展阶段的变化而变化,绝大多数国家在人均GDP达到1300美元时住宅投资比例最高,人均GDP低于1300美元时则较低;法国住宅投资占GDP的比重在70年代

时大体为 6%~7%,80 年代时大体为 5%~6%。住宅投资占固定资产形成总额的 20%~30%。德国在 1984 年曾经达到 31.7%。因此住宅价值是国家的重要财富,一般占国家固定资产总值的 20%以上。

住宅投资对国民经济具有较强的带动作用。据日本 1990 年国民经济投入产出表计算,住宅建设投资 26.592 万亿日元,所诱发的各相关产业(包括住宅建筑业本身)国内产值总和为 52.15 万亿日元,生产诱发系数为 1.961,在国民经济各部门之间是较高的。26.592 万亿日元的住宅投资,还引发了住宅设备维修费、耐用消费品、室内装饰品及卧具购置费、房租、地租、水电暖等项支出共计 19.5 万亿日元,占住宅投资的 73%。居民住宅购置和相应的其他支出,合计约 46 万亿日元。因而住宅建设是扩大国内需求、刺激经济增长的重要措施。最高年份的 1987 年,日本住宅投资对 GDP 增长率的贡献为 1.3 个百分点,占当年日本 GDP 增长率 4.8% 的 27.1%。

住房发展在促进经济增长的同时,还可以有效地扩大社会就业渠道,扩大就业机会。由于住宅建筑业本身是一个劳动密集型行业,对劳动力的需求较高以及住宅建设较强的产业关联效应,住房发展可以有效地扩大社会就业机会。因此,灵活地运用国家财政政策,刺激住宅和住宅建筑业的发展,是各国特别是市场经济国家政府推动经济发展、扩大就业机会的常用手段。

住宅和住宅区本身还是一个国家或一个城市经济发展和文化知识水平的综合体现,是城市管理或社会管理水平的综合体现,是社会精神文明水平的综合体现,是城市居民安居乐业的保证。据有关专家学者的研究统计,住宅区占城市已开发土地的 30%~40%;住房占全部房屋面积的 60%;人的一生中 70%~80% 在住宅区度过。因此,住宅的规划水平、设计水平、建筑质量、建筑艺

术、环境状况、管理水平综合反映了一个城市的社会、经济、科学、文化、艺术的发展水平,反映了城市政府的管理水平,代表了一个城市的精神风貌。规划良好、设计先进、环境优美、管理有序的住宅小区与零乱建设的城市相比,不仅反映了一个城市经济实力的差别,更反映了一个城市政府的管理水平和城市居民的精神面貌。因此,有人说精神文明建设的重点在住宅小区。

由于住房问题的重要性,各国(地区)政府都非常重视住宅建设和住房政策的完善。香港特别行政区行政长官董建华先生在香港回归祖国时的就职演说中,把住房问题作为首届特区政府任期内需要重点解决的问题之一。提出扩大“公屋”建设速度,缩短轮候时间,建设老年公寓,增加土地供应,打击地产投机,抑制房价飙升,为港人谋求更好的居住条件。这与 60 年代初期开始,新加坡的李光耀政府大力推动“居者有其屋”计划的初衷是完全一致的。1990 年 3 月,面对东京都地区房价畸高的状况,日本新任首相海部俊树在其施政纲领中沉痛地指出,过高的房价剥夺了广大居民确保住房的希望,动摇了社会公正感。到 1996 年,东京都地区的房价相对 1990 年下降了 40%,当年日本政府发表的《国民生活白皮书》,仍把住宅价格偏高视为今后需要重点解决的问题之一。

“小康不小康,关键看住房”。90 年代以来,随着国民经济的发展,我国人民生活由温饱向小康水平大踏步迈进,住房问题成为当前城市居民迫切需要解决的问题。尽管建国以来,特别是党的十一届三中全会以来,国家和单位为住宅建设投入了巨额资金,建设了大量住宅,使中国城市住宅建设的速度达到了国际较高水平。但是,无论从面积指标还是功能指标来衡量,我国城镇居民的住房状况还处于较低水平,不能适应广大城镇居民改善住房条件的现实需要。与此同时,90 年代初期以来,不断增加的空置住宅占压了大量的住宅建设资金,抑制了住宅建设的进一步发展,成为国民

经济中的一个严重的社会经济问题。住宅短缺与住宅积压共存,特殊的住房供求矛盾深刻地反映了我国城镇住房制度的不适应性,反映了在走向社会主义市场经济体制过程中住房供应的市场化与住房分配使用的福利制的矛盾。加快改革延续了几十年的城镇住房制度,是加快我国城镇住宅建设的重要内容。

党的十五大把改善城镇居民的住房条件作为今后一段时期城市经济工作的重点之一,要求加快改革城镇住房制度,把住宅业培育成为国民经济的新的增长点。在新一届政府成立后的记者招待会上,新任总理朱镕基提出,住房制度改革是本届政府的五大改革内容之一。这都充分反映了党和政府对城镇居民住房问题的关心和对住房制度改革工作的高度重视。加快城镇住房制度改革,为住房发展塑造一个全新的、符合社会主义市场经济体制要求的运行机制,加快住宅建设步伐,是从根本上解决我国城镇住房问题的必由之路,也是推动国民经济持续、快速、稳定增长的重要举措。

第一章

●传统的住房制度及其影响

