

# 住房制度改革 与住房心理

孙清华 陈淑玲 李存先

3  
中国建筑工程出版社

城镇住房制度改革,是我国经济体制改革的重要组成部分。本书介绍了建国以来我国城镇住房概况、住房政策、取得的成绩和存在的问题,介绍了几个住房制度改革先行城市的改革方案,分析了人们的经济和心理承受能力;从经济与思想观念交互作用的高度,从住房制度改革与住房心理的变革相互促进的角度,用翔实的调查数据、生动鲜明的事例,探讨中国住宅商品化之路。

本书通俗易懂,既可供广大城镇居民了解我国住房制度改革的方针、政策、具体改革方案,解除心理压力,以利结合自家的条件选择租、买、建不同的住房方式,又可供各级政府机关、房产管理部门及其研究者使用。本书还介绍了17个国家和地区的住房制度及人们居住水平等情况。借鉴国外经验,将有助于我国住房制度的改革。

### **住房制度改革与住房心理**

孙清华 陈淑玲 李存先

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京昌平长城印刷厂印刷

\*

开本: 850×1168毫米1/32印张: 5<sup>3</sup>/<sub>4</sub>字数: 152千字

1991年6月第一版 1991年6月第一次印刷

印数: 1-3,600册 定价: 4.80元

ISBN7-112-01328-3/F·105

(6370)

## 前 言

城镇住房制度改革，是我国经济体制改革的重要组成部分，是一项庞大的系统工程。搞好住房制度改革及其相关的经济体制和政治体制改革，不仅有重大的经济意义，而且有重大的政治意义和深远的历史意义。

经济体制改革的深化和住房制度改革方案的出台，必然要求人们的思想观念发生相应的变革；思想观念的变革，又能进一步促进和保证经济体制和住房制度改革的顺利进行。而且在某种意义上说，思想观念的变革，还是经济体制和住房制度改革的先导。我们就是力图从经济与思想观念交互作用的高度，从住房制度改革与住房心理的变革相互促进的角度，以促进住房制度改革为出发点，用翔实的调查数据、生动鲜明的事例、朴素活泼的语言，从多方位的社会角度、各阶层人的不同心态，探讨中国住宅商品化之路而撰写这本书的。

在漫长的中国历史上，思想家很少谈建筑，建筑匠师们不重视理论研究。现在，对经济与文化、社会实践与社会心理交互作用及其边缘学科的研究，依然是个薄弱环节。我们撰写的这本书，也是想在这一方面做些有益的尝试和大胆的探索。

本书通俗易懂，既可供广大城镇居民了解我国住房制度改革的方针、政策、具体改革方案，解除心理压力，以利结合自家的条件选择租、买、建不同的住房方式，又可供各级政府机关、房产管理部门及其研究工作者使用。本书还介绍了17个国家和地区的住房制度及人们居住水平等情况。借鉴国外经验，将有助于我国住房制度的改革。

走在住房制度改革前列的城市和在住房制度改革第一线的各级领导及同志们，做了大量的调查研究工作，提供了许多的科学

数据，有的我们作了参考。在这里，我们向这些同志表示崇高的敬礼和衷心的感谢。限于我们的水平，此书不当之处在所难免。我们不是希望谅解，而希望广大读者批评指正。

# 目 录

绪论 .....	1
第一章 陷入怪圈的传统住房制度 .....	5
第一节 “观音背罗汉”的政策 .....	5
第二节 远离价值的低房租 .....	14
第三节 畸形的住房心理定势 .....	23
第四节 扭曲的住房心理 .....	28
第二章 势在必行的住房制度改革 .....	30
第一节 住房制度改革的酝酿 .....	30
第二节 从众说纷纭到试点告捷 .....	42
第三节 迎接改革实施方案的民意和心态 .....	52
第三章 房改趋势与住房心理预测 .....	58
第一节 住房心理渴求与住宅建设预测 .....	59
第二节 观念转变与房改目标的实现 .....	62
第三节 加强宣传,坚持“公平”与“公开”原则 .....	65
第四节 三条出路——租、买、建 .....	70
第五节 买回了烦恼怎么办——旧房出售问题 .....	76
第六节 采取配套措施,消除疑虑心理 .....	82
第七节 房价·购买力·购买心理 .....	90
第八节 心理的完美趋向与住宅设计 .....	110
第九节 安居心理与住房建筑质量 .....	117
第四章 房地产市场与房地产开发 .....	120
第一节 房地产市场的开放与管理顺应改革的趋势 .....	120
第二节 房地产开发公司迅速发展 .....	122
第三节 房地产开发公司对国民经济发展的作用 .....	132
第五章 港台及部分国家城市住宅状况 .....	134
第一节 台湾、香港 .....	134
第二节 亚洲日本等五国 .....	138

第三节	苏联及东欧等五国	147
第四节	西欧法国等四国	156
第五节	美国	161

附录1 上海市住房制度改革实施方案（讨论稿）

附录2 北京市提出房改扩大试点实施方案

## 绪 论

住是人类的基本需求。住宅是人类文明的象征之一，是一个国家现代化程度的反映，在人类消费中占有极为重要的地位。人的一生约有一半的时间在住宅中度过。人们不分国家、种族、年龄，都渴求有个安静、舒适、优美的住宅。由于各国的经济发展不平衡和社会制度的不同等因素，各国的住房水平差距很大。

人们的住房消费心理，受一定经济社会的影响，其中制约住房心理的主要条件是住宅经济模式。

住宅问题对世界上一切国家来说都是一个重大的社会问题。各国对待住宅的政策不同，从而产生不同的住宅经济模式。纵观世界各国的住宅经济模式，大体归纳为下列几种：（1）以商品经济为主的模式。住宅的生产、分配、交换、消费完全为市场经济所支配，而政府的支配作用很小，如美国、日本等。（2）以产品经济为主的模式。住宅由国家包，实行低租金、福利制，如苏联、朝鲜等。（3）商品经济兼福利制。这种模式是在第一种模式的基础上，加强了政府的一些干预，如政府拨款建公房，以优惠的价格出售或出租给低收入者，如新加坡等。（4）福利兼商品经济。这种模式是在第二种模式的基础上，发展个人、合作社建房、买房，变住宅的单一所有制为多种所有制，60年代以后东欧一些社会主义国家即是如此。

我国长期以来由于对社会主义条件下的商品经济认识不足，不仅把生产资料排除在商品之外，而且把作为人们必要消费品的住房也排除在商品之外，遵循的是以住宅产品经济为主的模式。

我国这种沿袭多年的旧的住房模式，带有自然经济的特点。在这种旧模式的影响下，城镇居民自然也就产生了不把住宅当作商品的以自然经济为特点的住房消费心理。

我国从解放初期就实行了城镇住房的低租金分配制。当时全国失业人口多达400万以上。为了恢复生产,尽快解决城市失业问题,保证最大多数居民的起码生活水平,政府实施了低工资政策,借以促使各业在既定的工资成本基础上最大限度地吸收社会大批人员就业。在解放初期的四年内,这项政策实施的结果,使得400万以上社会劳动者被安置,社会失业率高居不下的问题得到了初步解决。

50年代以来的低工资政策,对于缓和社会的失业矛盾,对于社会经济秩序的安定,无疑有着十分积极的作用。

我国低工资制中不包括住宅建设资金,国家直接掌握这部分资金,则可以集中投资建设城市住宅,并通过一定的手段分配给住房短缺的居民,其效果要比市场快得多,也就是说,集中的行政措施要比分散的市场行为快得多。在建国初期的特殊经济时期,情况更是如此。我国城镇住房制度纳入社会福利制度,由国家统筹资金建设居民住宅,并通过低租形式分配给居民使用,这是有其客观必然性的。

这种客观必然性,当时正反映了人们的社会需求。解放初期,我国城镇职工大批失业,上无片瓦,下无立足之地,即使有职业,也是收入甚微。在这种情况下,低租分配给其住宅,保证基本生活需要,这正是住房消费者梦寐以求的好事,人们一致对此予以肯定。

新中国从一个落后的半封建、半殖民地的农业国诞生,商品经济很不发达,在生产方式和分配方式上,自给自足、平均主义、福利主义等小生产思想比较严重。对于城镇住宅,人们头脑中根本没有它是商品的观念,因此住宅低租金分配,也被认为是“天经地义”的事情,人们把它与社会主义制度的优越性自然而然地联系起来。同时,由于苏联也是把解决住房问题作为社会福利事业,从而进一步在我国人民心理上形成了“住房不花钱,才是社会主义制度的优越性”的观念。

在一定的历史时期,在特定的政治、经济条件下,住宅采取



低租金分配制起到了稳定社会的作用。但是长此以往，则违背了经济规律，弊多利少，甚至在某种程度上阻碍了社会主义的经济发展。

在资本主义社会，住宅具有商品属性。在社会主义经济中，住宅既然是生活资料，是个人消费品，它依然是商品。不同的是，它已经不是私人之间的交易，而是代表国家把它租给或者出售给劳动者个人，成为实现按劳分配的一种形式。

住宅和其它个人消费品一样，也是价值和使用价值的矛盾统一体。住宅的使用价值即住宅的自然属性，它满足人们的生活、生产及其它活动的需要。住宅的价值是住宅的社会属性，它是建筑工人为建造房子所消耗的一定量的社会必要劳动。不同的地方，仅仅是它的价值大，消费时间比较长。因此，可以采取两种方式取得：一种是租用，国家把住宅的使用价值分为若干部分，分期出售，劳动者按照它所取得的一定期间的使用价值，分期支付一定的货币额。这个货币额就叫房租。另一种方式是购买。和其它个人消费品一样，用货币工资一次支付或分期支付，使住宅归私人所有。这两种方式，在性质上并没有原则的不同。

住宅的商品属性决定应该按照商品经济规律办事，通过等价交换，实现人们的需求，达到消费心理的平衡。但是，几十年来，我国一直实行的却是类似“供给制”的实物直接分配政策，把职工住宅的建设、分配、使用、管理作为社会集体福利事业经营。住宅建成后，不是在商品交换中实现其价值，而是按隶属关系直接将产品提供给本系统、本单位的职工使用。作为一种经济形式，它属于产品经济，从分配形式上来看，象征性的收一点租金，使价格大幅度地背离价值，就其主导方面来说，是一种实物分配。

住宅的无偿分配貌似公平，其结果必然导致人们在取得住房机会上的不均等。住房分配机制的不合理，人为地加剧了现有住宅的短缺。住房对所有的人来说都是多多益善，不论是“雪中送炭”，还是“锦上添花”，都满足不了住房需求的恶性膨胀。而

国家用于住宅建设的投资年年增多，建的住宅越多，背的包袱越重，人民还不满意，使住房问题陷入“怪圈”。解决问题的出路只有一条——住房制度改革，推行住宅商品化。

推行住宅商品化的基本阻力来自两个方面：一是长期形成的住宅无偿使用在人们消费观念中形成的心理障碍；另一个则是人们的购买力难以适应目前商品房的售价水平。对于第一个阻力来说，显然实行住宅商品化的改革，对那些先行者是一个痛苦的过程。因为在多数人享受公有住宅时，首先用自己的收入购买住房难免有一种失落感。但是，这绝非是阻碍住宅商品化的实质性困难，“住”的需求毕竟会比这种失落感更具有客观必然性。真正阻碍住宅商品化实施的是人们的购买力。就目前职工的工资水平和住宅售价来看，购买商品房的对大多数人来说是可望不可及的。

解决这一问题的办法是能够制定出在多数职工经济承受能力之内的住房制度改革方案，如租房、分期付款买房、合作建房、出售旧公房等等多种方案，供职工选择。以此调整职工的消费结构，把人们为购买高档消费品节衣缩食的消费偏好引向购买住宅，使人们把购买住宅当作一种最保险的积蓄方式。这样就在一定程度上反映了人们在现代商品经济中选择消费资金投向的心理，住宅商品化在我国现有条件下是可以而且是能够顺利推行的。

# 第一章 陷入怪圈的传统住房制度

## 第一节 “观音背罗汉”的政策

一般寺庙，在大雄宝殿里，有一个观音，或者两个到三个观音。而罗汉，却有九个、十八个，甚至是五百罗汉。试想，如果观音出于好意，要背罗汉过江，罗汉自然求之不得，心中定是美意昂然。然而观音纵然法力甚大，也是背不动那么多罗汉的。而一旦背不动了，那么罗汉自然就会产生怨恨、恼怒，对观音大为不满了。

如果拿观音背罗汉作比方，那么，我国现在城镇住房低租金分配制，建房由国家包下来，职工住房躺在国家身上“等、靠、要”，恐怕应该就是“观音背罗汉”的政策了。

我们国家还处于社会主义初级阶段，国力有限，怎么能背得动全国城镇几千万的“罗汉”呢？即使今后国家发达了，富强了，也不应实行“背”的政策呀。

请看下列事实。

### （一）伟大的成就与沉重的包袱

建国以来，截止到1987年底，国家为城镇居民建房投资近2100亿元，建成了16.4亿平方米住房。其中党的十一届三中全会以来的九年建房投资达1100亿元，建成了住宅10亿平方米。尤其近三年来，每年投资已达300亿元。同国外比，我国产值虽然不高，但住房投入是高的。1985年我国城乡住房投资占生产总值的8.35%，而同期日本占5.8%，西德占8.7%，法国占5.31%，美

国占3.1%，英国占2.1%，香港地区占4.2%。统计资料表明，1986年城镇居民的人均住房面积为8.04平方米，比1978年的人均4.2平方米增加近一倍。

这个路程是怎么走过来的呢？可以作这样的回顾：我国城镇住宅建设，建国40年来，大体上经历了四个阶段。一是恢复时期和“一五”时期。住房政策比较对头，住宅投资占基本建设投资总额的10%左右，每年新建住宅约2000万平方米，与当时城市规模、经济承受能力和经济发展速度基本相适应。在此期间维修、改造了一批破旧危房和棚户区，建造了一批工人新村，广大劳动人民居住条件有所改善。二是50年代后期至70年代中期。由于“左”的影响，决策一度失误。这一时期，由于住宅建设的投资下降到仅占基本建设投资总额的4~6%。低水平的投入，城镇人口增长的失控，加上低租分配，维修费不足等原因，城镇住房困难户和危房大幅度增加。单就城市居民来说，居住水平下降到1978年的人均居住面积3.6平方米，比建国初期的4.5平方米还要低0.9平方米，使住房发展成为一个严重的社会问题。三是党的十一届三中全会以后，中央调整了基本建设投资比例关系，增加住宅建设投资的比例，同时提出贯彻中央、地方、企业、个人四方面积极性的方针，住宅建设投资占基本建设投资总额的比例逐年上升，1978年为7.8%，1979年为14.8%，1980年上升到20%，“六五”期间平均每年为21%，1982年达到25.4%，这一阶段是住宅建设的大发展时期。1979~1985年七年间，用于城镇住宅建设的投资为1213亿元，占建国36年住宅投资总额的76.6%，城镇新建住宅8.25亿平方米，占建国36年建成住宅总面积60%。这一时期建成的住宅大部分是成套的，平均每套建筑面积50平方米，新建的住宅小区，大部分环境较好，服务设施和基础设施配套齐全。城镇居民人均居住面积有较大增加，建筑质量和居住环境也均有所改善。四是国民经济和社会发展的第七个五年计划时期，提出“人民居住条件要不断改善。住宅建设要有一个恰当的比例，稳步进行”。计划五年兴建住宅6.5亿

平方米，与“六五”时期持平，使住宅建设进入一个与经济和社会发展相适应的持续稳定发展的时期。

建国以来城镇住宅建设投资完成情况

表 1-1

	合 计	基本建设 投 资	更改资金	集体所有 制 集 资	个人建房	住宅基建投 资占基建投 资总额%
合 计	1873.89	1475.8	220.55	77.44	100.1	
1950~1952年	8.3	8.3				10.6
“一五”时期	53.79	53.79				9.1
“二五”时期	49.56	49.56				4.1
1963~1965年	29.09	29.09				6.9
“三五”时期	39.32	39.32				4
“四五”时期	100.74	100.74				5.7
“五五”时期	294.49	277.29	8.4	3.3	5.5	11.8
其中：1979年	78.33	77.28			1.5	14.8
1980年	127.36	111.60	8.4	3.3	4	20
“六五”时期	1007.5	728.34	158.7	55.3	65.2	21
其中：1981年	145.1	111.19	20.4	6	7.5	25.1
1982年	187.65	141.05	28.8	9.2	8.6	25.4
1983年	188	125.1	41.9	11	10	21.1
1984年	195.9	135.8	34.3	12.2	13.6	18.3
1985年	290.9	215.2	33.3	16.9	25.5	20
“七五”时期						
其中：1986年	291.09	189.4	53.45	18.84	29.4	16.1

单位：亿元。

注：1.本表根据国家统计局资料进行整理。

2.1979年以前住宅建设投资未按投资结构分别统计，只列有基本建设投资。

3.个人建房为城镇非农业人口建房数。

表1-1与1-2是全国城镇住房的建设情况，再以广州市的情况来加以说明

先看房屋（包括住宅和其他房屋）竣工面积的比较，从1950~1978年，广州市（不含县）全民所有制单位累计竣工建筑面积为1826.68万平方米，1979~1987年为2584.79万平方米，改革开放后9年建成房屋总数比前29年的总数还要多41.5%。将这些数字化成平均每年数字来进行对比，这才是公正的，就更能看到变

建国以来城镇住宅竣工面积

表 1-2

	合 计	基本建设 投 资	更改资金	集体所有 制 集 资	个人建房	每平方米 (建筑造价) (元)
合 计	164444.18	125386	16557.68	6271.55	16228.9	
1950~1952年	1462	1462				
“一五”时期	9454	9454				
“二五”时期	11012	11012				
1963~1965年	4271	4271				
“三五”时期	5400	5400				
“四五”时期	12573	12573				
“五五”时期	26688	23486	1850	452	900	
其中：1979年	7476.8	6255	800	171.6	250	100.4
1980年	10210.9	8230.5	1050	289.4	650	113
“六五”时期	64845.9	42316.1	10429.6	3545.9	8554.3	
其中：1981年	11068.7	7904	1439.5	425.2	1300	128
1982年	13151.5	9019.6	2108.5	661.4	1362	135
1983年	12949	8124.5	2654	790.4	1380.1	150
1984年	12354.3	7703	2207	772.3	1672	160
1985年	15322.4	9565	2020.6	896.6	2840.2	177
“七五”时期						
其中：1986年	14841.8	8915.47	2178.08	973.65	2774.6	196
1987年	13896.48	6496.48	2100	1300	4000	

单位：万平方米。

化的巨大：改革开放前29年平均每年建成各类房屋62.99万平方米，1979年以来的9年平均每年建成287.2万平方米，后者为前者的4.56倍。

再看全市住宅建成面积的比较：1950~1978年全民所有制单位累计建成住宅652.96万平方米，改革开放后9年累计建成1446.61万平方米，9年超过29年的1.21倍！还是用公正的年平均数字进行对比：前29年年平均建成住宅22.51万平方米，改革后9年年平均建成160.73万平方米，增加了6.14倍。即是说，现在一年建成的住宅面积相当于改革开放前的7年！实际情况还不止这个数，因为上面只是以相同口径的全民所有制单位建成住宅数进行对比，尚有集体所有制和城市居民私人建房数字未包括在内。

在1978年前，这两项数字很小，1979年后集体单位和私人建房都有所增加。1986年私人建住宅达到25.6万平方米，这个数字比1950~1978年年平均全民单位建住宅22.51万平方米还要多13.7%。因此，近几年全市（不包括县）建成的住宅远远超过了上述的9年年平均160.73万平方米，1986年达到240.3万平方米，1987年为193.6万平方米。现在全市实有住宅建筑面积3255万平方米中，只有1314万平方米（占40%）是改革开放前（包括解放前）建成的，其余60%，即1941万平方米是近9年新建的。

还有一个数字：人均居住面积不能忽略。改革开放前29年由于住宅建设速度赶不上城市人口增长速度，人均居住面积从1949年的4.5平方米下降至1978年的3.8平方米。经过9年的努力，不但恢复了原来的水平，而且提高到1987年的7.1平方米，比1978年高了86.8%。

数字的变化，在现实生活中完全可以得到验证。当人们登临越秀山巅或白云山顶，都可以看到遍布全市的新建高楼大厦直指云天，几乎把旧的低矮建筑淹没。当人们漫步居民住宅区，各种新建住宅楼房，更是千姿百态。这几年新建的住宅，几乎都是单元套式，一厅一房，一厅两房，一厅三房，有独户厨房、卫生间，供水、供电设施齐全，还有人们喜爱的阳台，室内装修水平也有提高。生活在这样的单元式住宅里，比那些共用厨、厕和厅房的旧式住宅舒适多了。如果新型住宅是建在新开发的小区里，那就更加令人满意，因为有些小区已经建成园林式的居民区，为居民提供了具有现代化气息的新家园。

建国以来，特别是党的十一届三中全会以来，我国用于城镇住房的投资大，建成的住宅多，应该说成绩是巨大的。但是，国家也背上了沉重的包袱。为什么呢？因为我国城镇职工住房实行的是低租金制。

低租金制，并不是孤立的，它是与高补贴同时并存、互为条件的。住宅消费的绝大部分由国家和企业用实物形式补贴给了职工。

根据第一次全国城镇房屋普查资料，1985年底，我国城镇住宅使用面积共有15.09亿平方米。据房管部门测算，包括折旧、维修、管理、保险和利息五个因素在内的成本租金，每平方米使用面积月成本租金为1.5元左右，而目前全国每平方米使用面积月租金实际只收0.13元。。这约为成本租金的10%。就是说成本租金的90%是由国家和企业给予了补贴。

国家和企业每年投入200多亿元资金建房，加上维修、管理费以及发给职工个人的住房补贴等，总数约300多亿元左右。而只收职工很低的租金。现在的房租收入连维修的开支都远远不够。目前全国有一半住房失修，危房增加，寿命缩短。国家和企业建房投资越多，支出的维修费和住房补贴也越多。在国外一些发达的资本主义国家，建筑业是传统的三大支柱产业之一，房地产业是一个能够聚财、生财、提供积累的重要产业，而在我国却成为国家财政的一大包袱。由于国家用于建房的资金只有投入，没有产出，投资不能实行自身积累，国家包袱越背越重，形成了恶性循环，极大地抑制了住房的再生产。

全国的情况是这样，看看上海的情况如何？上海的居住房屋有7343万平方米。其中直管居住公房4711万平方米，占64%；系统自管房753万平方米，占10.3%；私人自管居住房1878万平方米，占25.5%。每平方米居住面积平均月租金只有0.207元。全年也才2.48元。而房子的正常维修，每年每平方米需要6.03元。为此，地方财政每年仅对房管部门管理的直管房屋，就需要补贴七、八千万元，以弥补房屋维修费用的不足。

再看看吉林省吉林市，该市现行房租标准，平均每平方米使用面积月租0.101元，只及成本租金的1/28，连起码的维修费都不够，无法实现“以租养房”，大批房子因失修而“短命”，更加剧了住房的紧缺状况；另外，产权单位每年还要支付大量资金至少6000万元，用于房管维修。可见建房越多暗贴越大，包袱越背越重。



## (二) 良好的初衷与巨大的缺口

党和政府在国家并不富裕的情况下，为了提高人民的住房水平，千方百计挤出资金投入住宅建设，特别是党的十一届三中全会以来，我国城镇职工住房建设取得了可喜的成绩，人民的居住条件和生活环境有了很大的改善。这是无可争辩的事实。但是这个良好的初衷，并没有使全国城镇住房供需矛盾得到缓和。“住房难”仍然是我国当前比较突出的社会问题。这是谁都承认的事实。

据1984年7月至1986年7月，第一次全国房屋普查资料，调查全国城镇居民户数为：39773207户，缺房户占26.5%。具体情况见表1-3。

全国城镇居民缺房表

表 1-3

	普查总户数		合计	无 房 户				
	户	缺房户 占%		小 计	婚后无房	暂住非 住宅房	暂住临时 简易房	暂住亲 友 房
合 计	39773207	26.50	10540006	1278515	377286	390237	348060	162932

  

不 便 户					拥 挤 户		
小 计	三代同室	父母成年 子女同室	成年兄 妹同室	二户同室	小 计	2米 <sup>2</sup> 以下	2-4米 <sup>2</sup>
4155411	468259	2633433	951816	102903	5106080	728259	4377821

全国城镇缺房户占被普查总户数的26.5%，一般说，设市城市比建制镇的职工住房更紧张一些。如果拿城市来单独统计，缺房户就更多了。城市缺房户占普查总户数的比例为28.799%。

现举几个市的具体情况来看。

宁夏回族自治区银川市，人均居住面积达到了6.8平方米，在全国来说，属中上水平。但这个市的缺房现象仍然较严重。