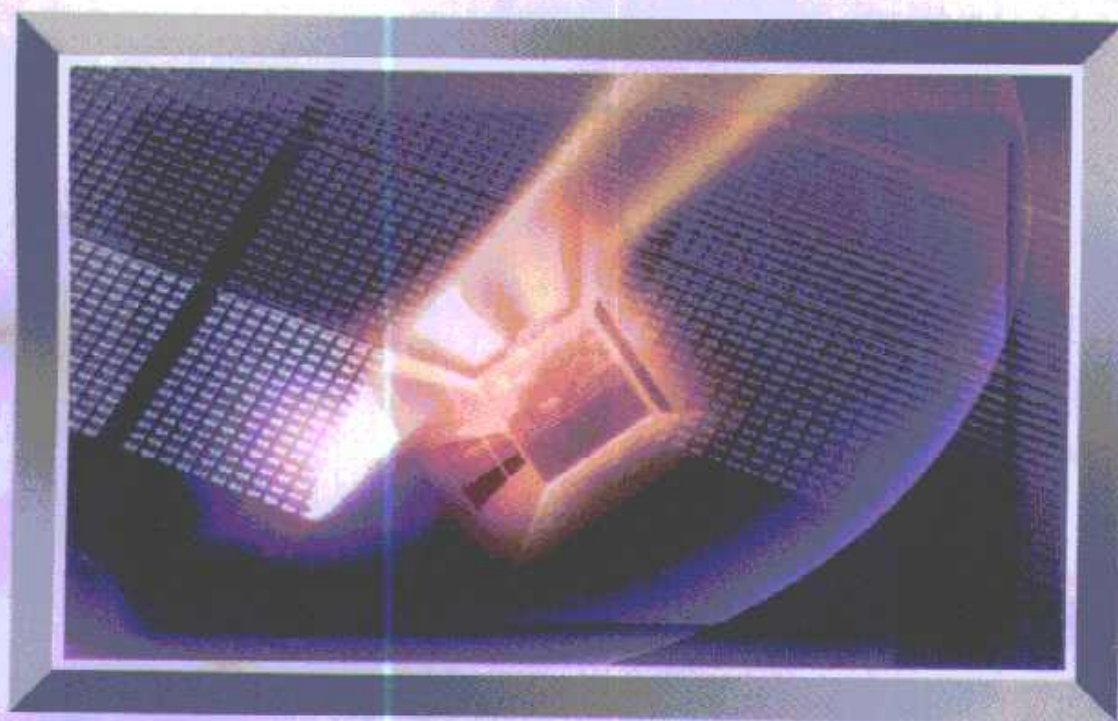


国家自然科学基金资助项目

中国城镇住房制度改革 ——目标模式与实施难点

成思危 主编



民主与建设出版社

中国改革与发展问题应急研究丛书

主编

成思危

• 中国改革与发展问题应急研究丛书 •

中国城镇住房制度改革

——目标模式与实施难点

主 编

成思危

作 者

成思危 王 哲 洪亚敏 林 坚 刘洪玉

董黎明 王二平 文 魁 林增杰 冯芷艳 冯长春等

民主与建设出版社

总论

中国城镇住房 制度改革的系统分析

成思危

一项具有重大意义的改革

住房制度包括有关住房的建设、分配、交换、管理等方面的法律、法规及政策等调整有关各方的关系并约束其行为的规范。住房制度的建立与完善事关人类的生存与发展,也关系到社会的稳定和经济进步。

自古以来,衣食住行就被列为人类的四大基本需求,是人类社会存在和发展的基本要素。其中住房的作用是为其居住者提供一个安全、舒适、美观、便利的居住场所,随着科技的发展和社会的进步,人们对住房的要求也在不断地提高。因此住房问题日益受到广泛的关注,成为各国社会和经济问题中的重大问题。住房政策是全世界各国政府共同面临的难题。早在 1933 年,雅典宪章就将城市赋予居住、工作、游憩三大功能,而居住被列为“城市的主要功能”;而在 1996 年 6 月于伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类居住会议上,把“人人享有适当的住房”和“城市化世界中的人类住区可持续发展”作为“具有全球重要意义的主题”。这次大会通过的《伊斯坦布尔宣言》(后面简称《宣言》)强调,人类住区面临的挑战是全球性的,为解决世界住房问题和改善人类的生存环境,国际、国家和地方政府之间应建立良好的合作关系,国际社会应加强国际间的资金援助和技术转移。《宣言》认为,城市与农村的人居应当平衡发展。若忽视农村的住房建设,会造成大量农村人口流入城市,致使城市住房问题更加严重。1987 年是联合国确定的“为无家可归者提供住所国际年”,简称“国际住房年”,包括中国在内的 130 多个国家在联合国登记参加了国际住房年活动。

在 1982 年联合国大会通过确定 1987 年为“国际住房年”的决议中提出,“在 2000 年以前,为每个无家可归者提供住房,并配备自来水和下水道,提供相应的公共交通,改善城市的基础设施,制止城市的急剧膨胀……”。尽管国际社会和各国政府为此作出了不少的努力,但现在看来这一目标难以如期实现。据报导,全世界仍有 10 亿人的住房得不到保障,其中 5 亿城市人口的住房条件极差,1 亿人无家可归。非洲、拉美和亚洲一些大城市有半数人口居住在贫民窟或窝棚里。而且随着世界人口的迅速增长,住房问题将更加严重。

1997 年,联合国人居委员会第十六届会议通过决议,要求各国政府迅速制定或执行各自的住房战略和政策,通过各方在提供住房过程中开展合作,进行最大限度的协调配合,从而促进、保障和合理地增加公共、私人和非政府行业对提供住房的贡献。

我国的住房问题也相当严峻。由于过去多年实行高积累、低消费、高就业、低工资的计划经济体制,住房建设统一按国家的基本建设投资计划进行安排,各级政府和国有企事业单位住房建设资金的来源主要(90%以上)靠财政拨款,少量靠单位自筹,均需纳入基本建设计划,受基本建设规模的控制。国家通过单位将建好的住房以低租金(每平方米月租仅 0.1 元左右)分配给职工居住,住房成为一种福利待遇,甚至其维修也由国家负责。从 1958 年到 1977 年的 20 年中,在“先生产,后生活”,“先治坡,后置窝”等“左”的思想指导下,住房基本建设投资受到削减,到 1978 年时我国城镇人均居住面积已由建国初期的 4.5 平方米降至 3.6 平方米,出现了许多住房困难户,住房供给不足已成为严重的社会问题。

改革开放以来,这种住房制度的弊病日益明显,主要是国家财政难以满足职工日益增长的住房需求及庞大的住房维修和更新支出;因各单位所得到的住房建设资金多寡不均,其职工的住房水平

相差较大;职工将国家分配的住房视为私有,即使长期出国不归或到外资企业赚取高薪也不愿交回;有些干部以权谋私,多占住房,甚至为儿孙和亲友强占公房,形成严重的腐败问题;等等,这说明旧的住房制度难以适应社会发展的要求,必须进行改革。

早在1978年9月,邓小平同志就已指出:解决住房问题能不能路子宽些,譬如允许私人建房或者民建公助,分期付款,把个人手中的钱动员出来,国家解决材料,这方面潜力不小。邓小平同志还指出,建筑业是可以为国家增加收入、增加积累的一个重要产业部门,在长期规划中,必须把建筑业放在重要位置。1980年4月5日,他在与中央负责同志的谈话中谈到,“关于住宅问题,要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列政策,城镇居民个人可以购买房屋,也可以自己盖,不但新房子可以出售,老房子也可以出售。可以一次付款,也可以分期付款,10年、15年付清。住宅出售以后,房租恐怕要调整。要联系房价调整房租,使人们考虑到买房合算,因此要研究逐步提高房租。房租太低,人们就不买房子了。繁华的市中心和偏僻地方的房子,交通方便地区和不方便地区的房子,城市和郊区的房子,租金应该有所不同。将来房租提高了,对低工资的职工要给予补贴。这些政策要联系起来考虑。建房还可以鼓励公私合营或民建公助,也可以私人自己想办法。农村盖房要有新设计,不要老是四合院,要发展楼房。平房改楼房,能节约耕地。盖什么样的楼房,要适合不同地区、不同居民的需要。”邓小平同志这些高瞻远瞩的讲话,为住房制度的改革确定了基本框架,住房制度改革由此开始了一系列理论和实践的探索。

我国城镇住房制度改革的重要意义可归结为以下四个方面:

- 既体现按劳分配,又保障社会公平。我国将长时期处于社会主义初级阶段,需要坚持和完善以按劳分配为主体的多种分配形式。如果仍继续把住房这一重要的生活资料作为福利进行实物

分配,就难以真正体现按劳分配的原则。只要是一个单位的职工,不论其贡献大小、表现好坏、学历高低,都有向单位要求分房的权利,日益缩小的工资差距加上平均主义的住房等福利,正好和“各尽所能,按劳分配”的原则背道而驰,难以调动广大职工的社会主义积极性。另一方面,由于各单位所得的住房建设资金的差异,以及分房标准的不同,使得情况相近的职工之间的住房条件大不相同,形成住房上的苦乐不均。通过住房制度改革,可以将住房分配货币化纳入工资,有利于真正体现按劳分配,同时也有助于保障社会公平。

- 适应消费者不断变化的需求。随着社会、经济、科技的进步和职工收入的逐步提高,以及居民家庭人口数量及结构的变化,职工工作地点及工作性质的改变等因素,消费者对住房的面积、地点、楼层、装修等方面的需求也在不断地变化。在住房作为福利进行实物分配的旧体制下,这种新的需求只能等到下一次分房时才可加以考虑,还不一定能够得到满足,从而造成职工对改善住房的要求有增无减,而单位则在住房问题上处于被动地位,每次分房都会成为一大难题。通过住房制度改革实现住房分配货币化后,可以通过市场交换来满足消费者的需求变化,不断改善人民的生活质量。

- 推动国民经济发展。国内外经验都已证明,住宅建设是一个消费潜力巨大、产业关联度高而无技术障碍的产业,它可以带动建筑、建材、轻工、电子等几十个行业的发展,可以吸纳相当多的就业人口,对经济增长的拉动性十分明显。据测算,在我国当前的情况下,每投入 100 元的住房资金,可创造相关产业 170~220 元的需求;每销售 100 元的住宅,便可带动 130~150 元的其他商品销售,因此,住宅建设若增加 10 个百分点,可望带动国民生产总值增长 1 个百分点,住宅行业每吸纳 100 人就业,可带动相关行业 200

人就业。通过住房制度改革,可以较有力地刺激职工购买住房的需求,而通过职工购房回收的资金又可用于住房建设,从而推动国民经济的发展。

- 防止腐败。在住房作为福利而实行实物分配的体制下,政府机关和企事业单位的领导比较容易利用其手中的权力牟取私利,例如用公款超标准建房或装修住房;为子孙甚至亲友强占公房;在分房过程中照顾亲信和关系户;私自出售或出租公房;等等。这些腐败行为在人民群众中引起了极大的愤慨。通过住房制度改革,使单位领导不再掌握分房的权力,从而可以有效地防止分房问题上的腐败。

综上所述,住房制度改革在我国是一项具有重大意义的改革,但也是一项艰难的、阻力重重的改革,既需要充分吸收国外经验并结合我国的具体情况,制定改革的目标模式,也需要运用系统工程、经济学、行为科学等方面的原理,认真研究各种案例,发现并解决实施中的难点,制定从现有体制平稳过渡到目标模式的策略与步骤。

我国住房制度改革的艰辛历程

我国住房制度改革从1979年开始,经历了20年的艰辛历程,虽然取得了一定的成绩,但总体上看进展还不够理想。应当承认,改革的基本思路大体上是正确的,但在实际执行时却是阻力重重,举步维艰。笔者认为,最为明显的两个问题是——“房租提高相当艰难;职工购房不够踊跃”。

·房租提高相当艰难·

根据经济学的原理,在我国长期实行低房租(月租远低于购房价款的月息)的情况下,绝大多数职工缺乏买房的积极性,因此提高房租就成为住房制度改革的基本思路之一。

1986年确定烟台、常州、蚌埠、唐山等城市作为首批住房改革试点城市。次年8月,烟台市以“提租发券、空转起步”为特征的房改方案,经国务院批准开始试行。10月,蚌埠市制定的“筹资提租,一步到位”的房改方案也获准试行。在总结各试点城市房改经验的基础上,1988年初,国务院召开第一次全国住房制度改革工作会议,并于2月印发《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》(国发[1988]11号),宣布将房改正式纳入中央和地方改革计划,分期分批加以推行。第一步改革旨在通过全面提高租金,做到以租养房,促进购房,从而实现住房资金的良性循环,并抑制不合理的住房需求。第二步改革则是理顺分配关系(补贴列入工资,计入企业成本),提高职工的经济负担能力,进一步实行住房的商品化、社会化和专业化。这是我国出台的第一个房改总体方案,一般称之为提租补贴方案。

这一改革,在烟台、蚌埠、唐山以及稍后进行的深圳、成都等地都取得了较好的成绩,不仅保证了现有房屋的维修养护和折旧费用,而且较为有效地抑制了不合理的住房需求。在烟台、唐山等地都出现了主动退还多占用住房的情况,这在传统的住房制度下几乎是不可能的,价格机制初次显示了在住房分配中的调节作用。同时,提租缩小了原先极不合理的租价比,促进了公有房屋的售卖,从租售两个方面拓展了住房建设的资金渠道。

然而遗憾的是,房改刚刚开始,我国就发生了严重的通货膨

胀。1988年初全国零售物价便呈现出螺旋式加速上升的趋势,城市居民消费价格指数同比上涨20.7%,其中与居民生活关系密切的蔬菜、肉禽蛋和水产品等涨幅都达30%以上。严重的通涨,在一定程度上引起了经济恐慌,在全国范围内出现抢购商品和挤兑存款的风潮。这时如果继续实施提租补贴方案,在成本推进效应的作用下,有可能导致进一步的通涨,加速恶化国民经济。同时,由于提租方案触及了部分当权者的利益,因而遭到一些执行者的抵制和反对。于是原计划用3到5年完成的提租补贴方案,未及全面推开就已夭折了。

1991年6月,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》(国发[1991]30号,下面简称《通知》),在继续提出合理调整现有公房租金,出售公有住房的同时,强调实行新房新政策,以使新建住房不再进入旧的住房体制,有利于今后住房制度改革的顺利进行。表明这时的政策取向开始转变,希望通过新房新政策的方式,避开存量住房提租的阻力,通过在外围实行增量房改,使住房新制度在量上逐渐累积,最终实现质的飞跃。

同年10月17日,国务院批转国务院住房制度改革领导小组提出的《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》,明确了城镇住房制度改革的总目标和分阶段目标,在总目标中首先肯定城镇住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分,除重申前述《通知》中的主要精神外,还提出按照社会主义有计划商品经济的要求,从改革公房低租金着手,将现行公房的实物福利分配制度逐步转变为货币工资分配制度。在分阶段目标中,“八五”计划期间以改变低租金、无偿分配为基本点,公房租金计租标准力争达到实现简单再生产的三项因素(维修费、管理费、折旧费)水平;到2000年,公房租金标准要努力达到包含五项因素(维修费、管理费、折旧费、投资利息和房地产税)的成本租金水平;长期目标是住房租金达到包含

八项因素(在五项因素基础上加土地使用费、保险费和利润)的商品租金水平,完善住房商品机制的转换,实现住房商品化、社会化。

1994年7月发布实施的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43号)中又明确提出,要在职工家庭合理支出范围内加大租金改革力度;实行新房新租;到2000年,住房租金原则上应达到占双职工家庭平均工资的15%。

但是这些提租方案在实施中遇到了相当大的困难,因而举步维艰。到1997年全国35个大中城市公房平均租金为每平方米1.29元,只有成本租金(6.52元/平方米)的20%,商品租金(11.09元/平方米)的12%,只有深圳等城市才刚刚能够达到成本租金水平。

·职工购房不够踊跃·

住房制度改革的另一主要思路是鼓励职工购买住房,尽管在我国的文化传统中“居者有其屋”、“安居乐业”等观念都强调人们要有自己的住房,但在传统的实物福利分房体制未被彻底破除,以及大多数职工的收入水平还较低的情况下,职工购房并不踊跃。

1978年全国城市住宅工作会议传达了中央领导通知关于解决城市住房问题也要发挥个人积极性的指示后,国务院确定了允许私人建房、买房的政策。1979年,国家分别拨款给广西壮族自治区的柳州、梧州、南宁及陕西省的西安四市,要求由市政府统一建设住房,并以土建成本价向城镇居民出售。1980年,各省、市、自治区相继进行售房试点。同年底,国家城市建设总局、中华全国总工会组织召开城镇职工、居民建造住宅和国家向私人出售住宅经验交流会,提出消除“左”的错误影响,积极扶助、支持和组织职工、居民建造住宅,并建议住宅售价应当只包括住宅本身的建筑造

价(土建和室内设备),而征地、拆迁、配套、市政设施等建设费用应由各级政府统筹解决,付款方式可采取一次付款和分期付款相结合,提倡分期付款,薄利多销。分期付款年限一般以 5~20 年为宜,年利率不要超过 2%,一次付款者,可以享受减价 20% 的优惠待遇。1981 年 4 月,国务院办公厅将交流会情况的报告转发全国,要求各地根据当地情况,研究执行。通知下发后,试点售房扩展到全国 60 多个城市及部分县镇,出售的住房也从开始时的单一新建住房扩展到旧有住房。新建公房的出售价格每平方米建筑面积一般为 120~150 元,一套普通两居室住宅的总售价大致相当于家庭年收入的 4~5 倍。但是试点售房的成绩不甚理想,据不完全统计,到 1981 年底,全国试点城镇售出的住房只有 3000 余套,因此这类试点也就逐渐停止了。

更为值得注意的是,在此后我国住房制度改革的进程中,曾出现过三次低价售房的热潮。

1982 年,遵照国务院领导通知关于“城市房屋出售问题,要选择几个城市打开局面,摸出经验”的批示,国家建委与国家城市建设总局选定以郑州、沙市、常州、四平四城市为试点,对新建住房试行补贴出售的办法。个人购房只需支付三分之一的房价款,其余三分之二由地方政府及职工所在单位分担补贴,故简称三三制。规定小区住宅的售价应包括:住宅本身建筑造价;住宅小区内的给水、排水、道路、供暖、供气、配电的建设费用;征地或拆迁补偿费(只包括旧房折价和拆 1 平方米补还 1 平方米的造价)。其他公共设施费用不得摊入。分散建设的住宅售价,除住宅本身建筑造价外,也应合理计算上述后两项费用。一次付清价款者,可在应付的售价中酌情给予优待;分期付款者,首次要交应付款的 30%,余额还清的时间最长不超过 15 年,并要逐年支付一定的利息。除新建住宅外,还提出对原有住宅也要根据具体情况,能折价出售的就按

质论价出售,售价同样由住宅所有单位补助三分之二,个人只付售价的三分之一。虽然总售价略高于试点售房的价格水平,但由于地方政府和单位补贴了三分之二,故大大减轻了职工家庭的购房负担,一般家庭大约用两年的收入即可购买一套普通新建住宅,因此推行起来相对顺利。在总结四市经验的基础上,1984年10月国务院决定在全国扩大城市公有住宅补贴出售试点。到1985年底,已有27个省、直辖市和自治区在160个城市和300个县镇进行试点,共计出售住宅1092.8万平方米。但由于三分之二的购房款需由企业和地方政府补贴(地方政府提供的补贴多数转由企业承担),因而遭到一些企业与地方政府的强烈反对。1985年补贴售房被视为低价售房而取消。

1988年提租方案夭折后,有关部门提出了“折价出售公房,将租不养房的包袱甩掉”的思路,虽然并未形成正式文件,但影响已波及全国,形成第二次低价售房热潮。针对部分地区低价售房的做法,国家建设部曾于1988年6月8日发出《关于制止贱价出售公有住房的紧急通知》。通知下发后虽起到一定作用,但未能完全刹住低价售房的风潮。据不完全统计,1988年全国城镇出售公房645万平方米,按实际回收资金折算,每平方米售价仅为65.7元。

1991年,在国务院批转国务院住房制度改革领导小组提出的《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》后,各地方政府的房改方案也陆续公布实施。1991年1月,北京市房改扩大试点实施方案出台。该方案的基本思想是“售房起步,带动提租,售房给予优惠,小步提租不给补贴”。同年2月,上海市住房制度改革方案出台,其基本内容是“提租补贴、优惠售房和交纳住房公积金”。然而多数地区在制定房改方案时,重点吸纳了房改优惠售房的做法,使之迅速在全国推开。在实施中,一些大城市的运作比较规范,部分中小城市则相对较差,致使优惠比例越来越大,低价售房之风再次

蔓延,导致第三次低价售房热潮的产生。1992年6月,国务院房改工作会议再次提出制止低价售房。

1995年2月6日,国务院办公厅发出《转发国务院住房制度改革领导小组国家安居工程实施方案的通知》,指出实施安居工程的目的是结合城镇住房改革,调动各方面的积极性,加快城镇住房商品化和社会化进程,促进城镇住房建设。实行政府扶持、单位支持、个人负担的原则,以大中城市为重点,有计划、有步骤地推进,为城镇住房制度改革提供政策示范。

安居工程从1995年开始实施,计划在原有住房建设规模的基础上,新增建筑面积1.5亿平方米,用5年左右时间完成。安居工程资金按国家贷款40%,城市配套资金60%的比例筹集,后者主要为房改资金。所需建设用地一律由所在城市人民政府按行政划拨方式供应,并相应减免有关费用。住房建成后,直接以成本价向中低收入家庭出售,并优先出售给无房户、危房户和住房困难户,不售给高收入户。近年来安居工程的进展相当迅速,1997年底的建设规模为7159万平方米,解决了65万户城镇居民的住房问题;1998年上半年分两批下达的计划建设规模为10,694万平方米,合计起来已经超出安居工程的最初计划总量。

近年来在建立住房公积金和出售公房方面也都取得了较大的进展。到1998年底,全国归集公积金总额已达1231亿元,在增加住房建设资金来源,发展政策性住房金融方面起到了一定作用。公房出售在1996年以后也有了相当迅速的进展,到1998年,除北京、天津外,全国可出售公房的50%以上都已出售给职工,部分省市已超过60%。但是应当看到,目前职工个人所购住房大多是在三次低价售房热潮中及实施“安居工程”后购入的,否则职工的自有住房率还要大大低于目前的水平。特别是在房价较高的大城市中,职工购房的意愿相当低。根据1998年10月对北京市860户

职工家庭的抽样调查,有 573 户(占 66.59%)尚无购房计划,计划在两年之内购房的只有 72 户(占 8.15%)。

据国家经贸委提供的资料,1992~1994 年,国有企业在住房建设方面年均投入 1310 亿元,加上维修补贴费用,年均支出超过 1400 亿元,如果考虑利息支出,每年住房总支出在 1600 亿元。大量新增住房不断滚入传统的住房供应和分配体系,甚至超过存量公房的改革速度。仅以上海为例,1991 年至 1997 年就有约 4600 万平方米新建住房通过单位分配进入旧体制,而同期累计出售的住房只有 3400 万平方米。另据有关方面统计,1996 年全国新建住宅 3.01 亿平方米,其中约三分之二为单位自建住宅或购买商品住宅,然后分配给职工使用。即使其中一部分是以房改成本价转售给职工,依然未改变实物福利分配的性质,只是分配的方式从逐月的“低租金”转变为一次性的“低房价”而已。国家和单位用于住房的暗贴,随住宅建设的加快而日益扩大。

在九届人大一次会议之后,由于政府宣布要停止实物福利分房,突击分房和低价销售公房又有上升之势。为此国务院办公厅于 1998 年 5 月 12 日发出紧急通知,指出对违反规定已突击分房和低价出售公有住房的,要立即清理,坚决纠正。对本通知下发后仍然违反规定突击分房和低价出售公有住房的,要严肃查处,并追究主要领导的责任;情节严重触犯刑律的,要依法追究刑事责任。

纵观我国住房制度改革的历程,虽然历尽艰辛,但仍取得了一定的进展。主要表现在:住宅投资渠道由国家单一投资走向投资多元化;改革的内容由简单的售房提租向租、售、建、公积金等全面推进;住房自有率不断提高;城镇居民住房条件不断改善;住宅金融由单一的支持供给逐步走向支持住宅消费,住宅抵押贷款开始启动;逐步转变了人们对住房“等靠要”的观念,居民作为住房的最

终消费者,开始走入住房市场。特别是1998年新一届政府明确提出限期停止实物分房,实行住房分配货币化以后,住房制度改革正在取得较好的进展。

但是也应看到,城镇住房制度改革的道路仍是漫长而艰难的。笔者认为,为了尽可能顺利地取得改革的成功,应当在以下三个方面认真思考并努力探索。一是确立改革的目标模式,每一项改革措施的出台都应有利于这一目标模式的最终实现;二是要认真研究每一项改革政策在技术、经济、法律、操作、进度、政治等方面的可行性,特别是要注意处理好各方面利益的平衡,以尽量减少改革的阻力;三是要精心策划好改革的策略和步骤,不失时机地稳步推进,并及时加以调整。由于改革具有路径依存的特性,即每一步改革措施都会受到以前各步措施的制约,故应特别注意防止因一步不慎而导致以后各步付出更大的代价。

我国城镇住房制度改革的目标模式

我国城镇住房制度改革的总目标应当是建立与我国国情相适应的住房制度,即适应社会主义初级阶段及社会主义市场经济体制的住房制度,以尽量满足城镇居民对住房的需求。

邓小平同志在改革开放初期关于住房制度改革的一些讲话,就已为我国城镇住房制度改革的目标模式勾画了初步的轮廓。但由于各种习惯势力和传统观念的阻挠,这一轮廓到80年代末才逐渐明确。

1988年1月,国务院出台国发(1988)11号《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》,提出房改的目标是