

CHENGZHENJUMINFANGGAI XUZHI



城镇居民房改 须知

黄文夫 沈迎选 金燕 主编

CHENG ZHEN JU MIN
FANG GAI XU ZHI

北京广播学院出版社

城镇居民房改须知

主 编

黄文夫 沈迎选 金 燕

北京广播学院出版社

(京)新登字 148 号

城镇居民房改须知

黄文夫 沈迎选 金 燕

主 编

北京广播学院出版社出版

(朝阳区东郊定福庄1号)

中国人民解放军 4229 工厂印刷

新华书店首都发行所发行 各地新华书店经销

开本 787×1092/32 印张: 11 字数: 234 千字

1991 年 12 月第 1 版 1991 年 12 月 第 1 次印刷

印数: 1-20000

ISBN 7-81004-399-4/Z·6

定价: 4.80 元

国务院房改领导小组组长、国家体改委主任
陈锦华同志为本书题词：

统一方针，分散
决策，积极稳妥地
推进住房制度改
革。

陈锦华
一九九一年十二月

国务院房改领导小组副组长、国家体改委副主任
刘鸿儒同志为本书题词：

廣泛動員群眾，讓群眾理
解、支持和參與房改，是
全面推進住房制度改革
的重要保證。

劉鴻儒

一九九八年十月

目 录

第一章 我国住房制度改革已迫在眉睫	(1)
1.1 住房短缺的困扰	(2)
1.2 住房制度改革的基本原则	(14)
第二章 我国住房建设与住房制度回顾	(28)
2.1 住房建设的回顾	(28)
2.2 住房制度的沿革	(45)
第三章 我国住房制度改革的 10 年进程	(54)
3.1 10 年探索的历程	(55)
3.2 10 年改革的成就	(66)
3.3 10 年积累的经验	(76)
第四章 我国住房制度改革试点的有益启示	(82)
4.1 住房制度改革的类型	(82)
4.2 住房制度改革的启示	(101)
第五章 我国住房制度改革的大趋势	(120)
5.1 社会主义住房的商品化	(120)
5.2 住房制度改革的目标模式	(135)
5.3 住房商品化的阶段性进程	(144)
第六章 住房制度改革政策及知识问答 (一)	
——综合概念解释.....	(149)
第七章 住房制度改革政策及知识问答 (二)	

——住房制度改革政策答疑·····	(171)
第八章 住房制度改革政策及知识问答 (三)	
——住宅知识介绍·····	(206)
附录: ·····	(257)
附录一: 国务院有关部门领导谈房改·····	(257)
附录二: 房改重要政策文件·····	(297)
附录三: 典型房改方案选登·····	(312)

第一章

我国住房制度改革已迫在眉睫

1991年10月7日，适逢联合国确定的世界住房日，国务院召开了第二次全国住房制度改革工作会议。李鹏总理、邹家华副总理在会上作了重要讲话。国务院住房制度改革领导小组组长、国家体改委主任陈锦华作了大会报告。这次会议提出，要认真总结经验，积极稳妥地推进城镇住房制度改革。决定从1992年起全面实行新房先卖后租、新房新租、有偿租房等重要房改措施。这标志着全国上下已形成了房改的大气候，人们议论和试点了多年的，牵涉亿万城镇居民切身利益的房改，已非常现实地来到了大家面前。

自1980年4月邓小平同志提出住房制度改革的总体构想至今，中国的住房制度改革已走过了10余年探索实践的历程，取得了可喜的成就，也不可避免地存在着缺憾。中国城镇居民的居住条件已得到了明显改善，人均居住面积已由1979年的3.6平方米提高到1990年的7.1平方米。但这仅仅是个低水平的标准，从总体上看，中国城镇居民的住房问题还没有从根本上得到解决。人民群众在温饱问题基本解决之后，目前比以往任何时候都更加迫切地要求解决住房问题。党中央、国务院十分重视住房制度改革。1991年4月

七届人大四次会议批准的《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中明确提出了 2000 年城镇居民居住条件达到小康水平的战略目标。今后的 10 年是中国住房制度改革的关键时期，逐步在全国范围内推进住房制度改革已迫在眉睫。

1.1 住房短缺的困扰

住房供给与住房需求是城镇住房的两大基本问题。需求总量大于供给总量则存在住房短缺，供给总量大于需求总量则存在住房剩余。现状分析和到 2000 年的预测分析都表明我国存在着严重的住房短缺。住房短缺不仅是困扰国民经济发展和企业经济效益提高的经济问题，而且已成为影响居民安居乐业和社会稳定的社会问题和政治问题。统计资料表明，人均国民收入从 300 美元到 1000 美元的经济发展阶段是各国基本解决居民住房问题的关键时期。我国目前正处于从温饱型向小康型过渡的阶段，从现在起到 2000 年基本解决城镇居民的住房问题既是经济发展阶段的客观要求，又是达到小康水平的重要标志。所谓解决城镇居民的住房问题，就是不断增加住房供给以满足基本住房需求的过程。

1.1.1 住房需求产生着越来越大的压力

住房需求是个变量，受以下因素的影响：

(1) 城镇人口。

我国是世界上人口最多的国家，不断增加的人口直接对城镇住房构成了巨大的压力。按照我国的统计口径，构成城镇人口的基本内含是城镇非农业人口，这一概念并不是完全

按照从事的职业和主要经济来源划分的，而是特指具有城镇户口并享受国家平价定量供应的商品粮油的人口。我国城镇非农业人口增长很快，从 1949 年底的 9441 万人增加到 1989 年底的 2.09 亿人，40 年共增长 32.2 倍，平均每年增加 285.2 万人。近 10 余年来，随着人口基数加大，城镇非农业人口增加势头更猛，1978—1988 年的 10 年间平均每年递增 763.8 万人，年均递增速度为 5.5%。上海市的市区人口从 1980 年的 601.29 万增加到 1989 年的 777.79 万，9 年增加 176.5 万人，平均每年增加近 20 万人。根据建设部的预测，按照年递增 5% 的速度测算，到 2000 年我国的城镇非农业人口将达到 3.52 亿，平均每年增加 1354.5 万人，其中的 50% 将通过扩大城镇规模和新设城镇而实现。

(2) 家庭总户数。

合理的居住单元应以家庭为单位，所以家庭的总户数将直接影响住房需求量。根据建设部统计年报，全国城市总户数从 1981 年的 2174.5 万户增加到 1988 年的 3822.7 万户，8 年增加了 1648.2 万户，平均每年增加 206 万户。北京市非农业家庭户数急剧增长，从 1961 年的 83.39 万户增加到 1988 年的 193.3 万户，27 年间增长了近 110 万户，平均每年增加 4 万户。其中，1978~1988 年的 10 年里共增加 78.95 万户，平均每年增加近 8 万户。除了城市人口绝对量增加外，总户数的增加还受下列因素的影响：第一，户均人口减少，家庭小型化。北京市的户均人口从 1961 年的平均每户 5.2 人下降到 1988 年的平均每户 3.2 人；第二，家庭裂变。由过去多子多福、数代同堂的大家庭裂变为两代和一代人的小家庭；第三，单身户比重明显上升。北京市单身户

数的比重由 1956 年的 6.6% 上升到 1982 年的 10.7%，在家庭结构序列中占据第三位。1982 年北京市的小型家庭（一对夫妇户、两代户和单身户）户数占总户数的 79.64%，居绝对主导地位。

（3）无房户和居住困难户。

虽然全国城镇居民的人均居住面积已达到 7.1 平方米，但由于投资倾斜和分配不公等原因，致使相当一部分城镇居民的居住状况十分恶劣。根据 1985 年房屋普查资料，全国城镇共有缺房户 1054 万户，占总户数的 26.5%，其中人均居住面积在 2 平方米以下的特困户达 73 万户，占总户数的 1.8%。目前全国城镇仍有住房困难户和无房户 800 万户，其中人均居住面积在 2 平方米以下的特困户达 50 万户。此外每年还有 200 万对新婚青年需要住房。上海市区人均居住面积在 4 平方米以下的各类居住困难户现有 32.7 万户，占居民总户数的 14.4%。北京市城镇居民住房困难户分为两类：一类是住房严重困难户，即婚后无房户、人均居住面积 2 平方米以下户、三代不同性别的人同居一室户、两对夫妇同居一室户、暂住亲友房户和暂住非住宅（办公室、仓库、工棚、简易房）户。据 1987 年底的统计，北京市共有这类住房严重困难户 11.9 万户。另一类是住房一般困难户，即人均居住面积在 2—4 平方米户、13—18 岁异性子女同居一室户和父母与 13—18 岁子女同居一室户。据 1987 年底的统计，北京市共有这类住房一般困难户 28 万户。两者相加，北京市共有住房困难户 40 万户，占居民总户数（190 万户）的 21%。这部分居民迫切要求解决居住困难问题，强烈要求进行住房制度改革。

(4) 危旧房改造与住房自然淘汰。

危旧房改造和住宅自然淘汰相当于减少现有住房存量，等于减少了住房供给，增加了住房需求。目前我国城镇的危旧房改造任务很重，全国城镇共有危险房屋近 5000 万平方米，另外还有 6 亿平方米解放前遗留的和 50—60 年代建造的简易房屋需要改造。上海市大批老旧住房失修严重，全市屋龄在 60 年以上的旧式里弄房屋多达 2000 万平方米，其中损坏严重的有 460 多万平方米，危房达 14.6 万平方米，另外还有棚户屋 3 万平方米、简易房屋 121 万平方米。北京市现有危房地段 52 片，危旧房屋 800 万平方米。在旧城 35 平方公里的居住地段中，有 24 平方公里的地段需要改造，其中危房集中的地段有 4.35 平方公里。

从 1977 年至 1985 年，我国城市历年共淘汰住房 5890.5 万平方米，平均每年淘汰 654.5 万平方米、年均淘汰率为 0.83%。北京市 1953—1989 年共淘汰住房 316.2 万平方米，平均每年淘汰约 9 万平方米，年均淘汰率为 0.285%。我国的住宅淘汰率已经很低，但这毕竟使住房存量减少。

(5) 结构性住房需求膨胀。

在我国，绝对住房短缺与结构性住房需求膨胀并存。由于住房投资不规范和长期向某些地区和部门、单位倾斜，造成地区之间、部门和行业之间、单位之间的住房差异很大。一般情况是南方的居住水平高于北方，小城镇的人均居住面积高于大城市。1985 年全国城镇房屋普查表明，全国城镇人均使用面积 10 平方米，浙江省为 14.31 平方米，而辽宁省仅为 7.25 平方米，两者相差一倍。我们大致可以得到这样的住房平均水平排列顺

序：机关事业单位优于工厂企业单位，计划、物资、银行、建设等部门优于其他部门，大中型企业优于小型企业，国营企业优于集体和个体企业，效益好的企业优于效益差的企业。有的部门和单位职工的住房一调再调，而有的行业 and 单位则根本没有分房的渠道和希望。

由于住房的无偿分配和低租金制，住房不必考虑个人和家庭的经济状况，助长了人们多占房、占好房的欲望，刺激了不合理的住房需求膨胀。在住房极度短缺的情况下，各地均大大超过建设部颁发的每套 50 平方米的住宅建筑设计标准。1988 年商品住宅每套平均面积为：全国 62.8 平方米、北京 62.1 平方米、天津 52.9 平方米、沈阳 52.7 平方米、大连 50.7 平方米、厦门 82 平方米、深圳 85 平方米、海南 101.2 平方米、湖北 79 平方米、江西 72.5 平方米。为使分房有章可循，划定了各级国家干部的住房标准，执行结果又形成了住房等级制。目前家庭成员中有一位处级、局级或有高级技术职称的干部，分房标准可达 3~4 室的单元套房，使用面积为 50—70 平方米，按家庭人口 3~4 人计算，人均使用面积为 13~23 平方米，高于全国平均水平的 30~130%。住房福利制还助长了以权谋房的不正之风，一些人利用手中的职权，为自己、为子女搞房子，一人拥有多处住房，引起了人民群众的强烈不满。有房的人享受着一次性巨额住房实物工资和经常性房租，维修补贴，房子越多则占有的份额越大，而无房者却一无所有。这相当于一部分人占有了另一部分人的劳动，是明显的社会不公。

(6) 城市化的巨大压力。

以上仅限于对现有城镇非农业人口的住房状况及需求的

分析，并没有把城市化^①所形成的实质性城镇人口^②的全部因素都考虑在内。我国的城市化大致经历了三个阶段：第一阶段 1949—1960 年，中国城市化的起步阶段。城镇人口和非农业人口分别从 1949 年的 5765 万人和 9441 万人，增加到 1960 年的 1.31 亿人和 1.37 亿人，城镇人口和非农业人口占全国总人口的比重分别从 1949 年的 10.6% 和 17.4%，增加到 1960 年的 19.7% 和 20.7%。这一阶段总的情况还比较正常。第二阶段 1961—1978 年，中国城市化的停滞阶段。中国的总人口从 6.6 亿猛增到 9.6 亿，而同期的城镇人口和非农业人口却增长缓慢，1978 年时分别达到 1.73 亿人和 1.52 亿人。在长达 17 年的时间里，城市化水平非但没有提高，反而出现了下降，1978 年城镇人口和非农业人口在全国总人口的比重分别降到 17.9% 和 15.9%。在这一阶段里，中国的城市化进程与世界城市化进程发生了脱节。第三阶段 1979—1989 年，中国城市化的复苏和发展阶段。这正是中国改革开放和奋进的 10 年。然而这一阶段中，中国的城市化却出现了两个奇怪的现象。1988 年底全国总人口达到 10.96 亿人。根据《中国统计年鉴》公布的数字，1988 年底城镇人口已多达 5.44 亿人，城市化水平高达 49.6%。而公布的非农业人口仅为 2.29 亿人，以此测算的

① 城市化是一个变传统的乡村社会为现代先进的城市社会的自然历史过程，它伴随着乡村人口向城市的大量迁移，城市化水平是用城市人口占全国总人口的比例衡量的。

② 实质性城市人口是指长期（连续半年以上）居住、生活、生产、服务、工作、学习在城镇的人口，除城镇非农业人口外，还包括长期居住、生活和工作在城镇的农业人口和部分流动人口。

城市化水平仅达 20.9%。两者相去甚远。这两个数字都有失真，前者包含了市郊和市带县体制下大量的农业人口，而后者则局限于具有城镇户口和享受平价商品粮油供应的人口。据专家测定，1988 年底实质性城市人口占全国总人口的比重大约在 30% 左右，实质性城市人口为 3.29 亿。这一数字远远超过 1989 年底 2.09 亿的城镇非农业人口，而接近于建设部测算的 2000 年将要达到的 3.52 亿的城镇非农业人口数。显然有相当一部分城镇人口被入了“另册”。但他们对城市发展做出了重要贡献，他们也要在城市里居住和生活，而现实是他们在极为恶劣的条件下居住和生存，很少有人来关心他们的住房问题。根据多种方案预测，2000 年中国的总人口将达到 12—12.5 亿，城镇人口将达到 3—6 亿，城市化水平将达到 25—50%。我们取 35% 和 40% 这两个比例计算，2000 年我国城镇人口将分别为 4.2—4.38 亿和 4.8—5 亿。不可避免的城市化进程，将给城市住宅建设带来巨大的压力。

1.1.2 住房供给若应旧章已难以为继

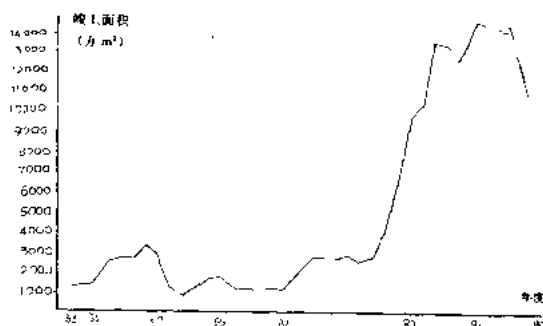
我国 40 多年来住房供给受多种因素的影响，波动很大，大致可分为两大阶段：

(1) 第一阶段从 1949 年至 1978 年。

这一阶段采取城镇住宅由国家全包的办法，无偿分配给职工。1979 年以前，90% 以上的城镇住宅建设投资都来自中央政府和地方政府，随国家基本建设投资计划下达。这时还有为数甚少的个人住宅建设投资，主要通过个人建造住宅体现，在国家统计报表中不作反映。1979 年个人住宅建设投资占城市住宅建设总投资的 1.9%。1952—1978 年全国城

镇住宅投资总额为 343 亿元，占同期基本建设投资总额的 5.8%，平均每年为 21.44 亿元。1949—1978 年住宅总投资占国民生产总值（GNP）的年均比重仅为 1.5%。1950—1979 年全国城镇共建住宅 5.32 亿平方米，平均每年 1834.5 万平方米。历年城镇住宅竣工面积如图 1 所示，多数年份都不超过 3000 万平方米。30 年来人均居住面积非但没有增加，反而从建国初期的人均 4.5 平方米下降到 1978 年的人

图 1 历年城镇住宅竣工面积示意图



均 3.6 平方米。北京市的统计资料表明，年住宅建设和年住宅竣工面积一直在低水平上波动。在 1949—1978 年的 30 年里，住宅建设总投资为 20.13 亿元，平均每年 6711 万元，最高达 2.18 亿，最低仅为 9 万元；住宅竣工总面积为 2693.4 万平方米，平均每年 89.8 万平方米，最高的 1955 年为 193.1 万平方米，最低的 1949 年仅为 2.6 万平方米。北

京市人均居住面积 1950 年为 4.9 平方米。此后连年下降，到 1960 年达到 3.24 平方米的最低点。然后又呈逐年上升之势，1978 年达到 4.55 平方米，尚低于 1949 年 4.75 平方米的水平。这些基本数据说明，单纯依靠政府一个积极性，采取国家全包的办法，无法解决中国城镇居民的住房问题。

(2) 第二阶段从 1979 年至今。

1978 年以后，改变了单一的国家住宅投资结构，调动国家、企业、个人三个积极性，形成了多元化的住宅投资结构，取得了巨大的成就。在 1979—1990 年这 12 年中，中国城镇住宅建设累计投资 2800 多亿元，是前 30 年投资的 6 倍多，平均每年 230 多亿元；共新建住宅 15 亿平方米，是前 30 年的近 3 倍，平均每年新建 1.25 亿平方米；1985 年以后年竣工住宅面积一直保持在 1.45—1.53 亿平方米，1978—1990 年城镇住宅竣工面积如图 1 所示。城镇人均居住面积从 1978 年的 3.6 平方米，提高到 1990 年的 7.1 平方米。中国的住房建设成就是举世公认的。世界银行的《中国城镇住房改革》报告中这样评论：“中国的住宅建设成就即使从国际标准而论也是创纪录的。……中国 80 年代的成就，超过一般发展中国家所能达到的水平，而近似于人均国民生产总值 7500 美元国家的水平。”

国家住宅投资绝对量逐年提高。国家基本建设中的住宅投资额（其中包括中央财政拨款、地方财政拨款和企事业单位的自筹资金）从 1979 年的 77.28 亿元增加到 1988 年的 198.1 亿元，增加了 2.56 倍，平均每年增长 28.5%；但在住宅总投资中的比例却大幅度下降，从 1979 年的 98.7% 下降到 1988 年的 51.4%。据估算，目前中央和地方政府住宅投