

走向住房商品化

——中国住房制度改革思路与实践

林 晨 田学祥 主编

农村读物出版社

走向住房商品化

——中国住房制度改革的思路与实践

林 晨 田学祥 主编

农村读物出版社

1988年·北京

走向住房商品化
——中国住房制度改革的思路与实践

林晨 田学祥主编

责任编辑 李方鹰

农村读物出版社出版

昌平区北七家印刷厂 印刷

新华书店北京发行所 经销

787×1092毫米 1/32 8.56印张192千字

1988年3月第1版 1988年3月北京第1次印刷

印数：1—20000

标准书号：ISBN 7—5048—0320—0/D.32

定价：2.00元

编者的话

你家的住房情况如何？你想过没有，如若住房改革进一步推开，你会失去什么？得到什么？作为新闻工作者，我们和大家一样关心这些问题。因此，我们组织编写了这本小书。

我们的编写方针很明确：实话实说。住房改革的思路的形成、实施方案、遇到的矛盾和问题、群众和领导的反映和看法，凡是我們看到的、听到的、认为对读者有用的，我们都写出来。我们信奉这一原则：中华人民共和国的公民有权利知道这项与他们的利益密切相关的住房改革的基本情况。

本书的作者基本上都是新华社地方分社和《瞭望》周刊的记者和编辑。书中有少部分文字曾在《瞭望》周刊上发表过。在编入该书时又作了较大的补充和修改。

书中扼要介绍了全面住房改革思路的形成，并分析了住房商品化的潜在市场。对目前试行的住房改革的几种主要思路，都有翔实的介绍。

我们之所以对烟台思路、沈阳思路、常州思路、蚌埠思路给以特别的关注，主要是由于这四个城市都是国务院最近确定的住房改革试点城市。他们的改革进程，在某种程度上代表了住房改革的方向。我们还热情地向读者推荐蛇口和重庆的做法。他们在住房改革上也进行了富有创造性的实践。如果本书能为关心住房改革的百姓和从事住房改革的实践者

提供有用的信息或参考，编者将感到十分欣慰。

参与本书编辑工作的，有《瞭望》周刊的 林 晨、田 学祥、杨贵荣、令完成、陈必将。本书在采写过程中得到了各试点城市领导和国务院房改领导小组以及体改委有关部门的大力支持和协助，特致谢忱。

编 者 1987年12月于北京

目 录

编者的话

住房改革思路的来龙去脉(代序)

.....张智楚 林晨(1)

“我是否应当买房?”

——住房商品化的市场潜力分析.....刘欣欣 陈宝玖(11)

“这个头一定要开好”

——记率先改革住房制度的深圳蛇口工业区

.....何广怀 蒋顺章(26)

提租发券空转起步

——住房制度改革的烟台思路.....陈必将(42)

烟台市市民眼中的住房改革.....陈必将(63)

烟台市市长俞正声与笔者的对话.....陈必将(72)

住房制度改革的沈阳思路.....赵文泉 孟唤(77)

一场心理大转换.....赵文泉 孟唤(82)

我们是怎样进行房租改革试点工作的?

.....东北制药总厂(88)

变“闹”房为“买”房.....沈阳中捷友谊厂(95)

改革使我住上新房.....马清坡(101)

更新观念 加快步伐.....任殿喜(103)

住房制度改革的常州思路.....张智楚(112)

独具特色的蚌埠住房改革方案.....马常青(126)

走向住房商品化的探索

- 蚌埠市住房制度改革调查.....马常青 (132)
- 增支户在想什么?马常青 (146)
- 蚌埠市有关负责人答笔者问.....马常青 (149)
- “地震演习”的前前后后
 - 记重庆市住房制度改革的四个方案金小明 (158)
- 从“三三四”到“二二六”
 - 对汕头市补贴出售住房的反思蔡东士 (180)
- 成都市住房制度改革的构思和实践.....范睦 (194)
- 房地产业在复兴.....刘欣欣 王健民 (212)
- 渤海岸边的房地产商
 - 记营口市房产局局长赵连义.....刘欣欣 (227)
- 国外住房现状纵览.....令完成 (239)
- 第一次全国城镇房屋普查资料摘要..... (250)

住房改革思路的来龙去脉（代序）

张智楚 林 晨

住房改革的烟台方案经过一年多的酝酿、测算，终于在1987年8月1日正式登台了。虽然这个消息在《人民日报》上只占据了1/4的版面，但是读了这条消息的每一个老百姓都能掂出它的份量。有人评论说，中国放出了全面改革住房制度的第一个“试探性气球”。

对于早已习惯把住房看作是社会主义国家对每一位公民的慷慨赠送的中国人来说，这一“试探性气球”的升空无疑将打破维系多年的心理平衡。它带给人们这样一个信息：中国住房制度从福利化的死胡同中走出来，开始踏上住房商品化的艰难历程。

这也许是具有时代意义的抉择：因为，到目前为止，还没有几个发展中国家能够摆脱住房难题的困扰。

我们很有必要探寻一下中国住房制度改革的轨迹。

建房上的辉煌战绩与财政上越搞越大的窟窿形成强烈反差。决策者希求通过补贴出售住房来弥补，结果发现这种卖法行不通

早在1980年，邓小平同志就意识到住房问题的严重性，他将“住房难”称之为“爆炸性的社会问题”，看作是政治上的浩劫之后实现社会安定团结的一个重要因素，并提出五

年之内使城镇人均居住面积从当时的3平方米提高到5平方米。

所幸的是，实现这一宏愿恰逢其时：同样是他倡导的改革、开放的浪潮正在荡及城乡，建筑业得以突飞猛进地发展，创造了辉煌的战绩：五年之后，城镇人均居住面积果然达到5平方米，而且现在已超过6平方米。无论在哪一个国家，以这样大的人口基数、这样薄的经济底子，能取得这样的成绩，无疑足以彪炳青史。

但是，与此同时，旧体制的掣肘也变得日益明显，我们因为这个战绩起码付出了两个方面的代价：

一、由于住房无偿分配，低租使用，使投资有来无去，我们的成绩越辉煌，财政上的窟窿也就越大，包袱也就越重。

二、房子多了，但是住房难的呼声并没有减弱。由于住房分配上的等级制和主要依赖行政手段，使住房上的不公正因素上升。在一些地方和单位，怨声甚至盖过呼声。

这迫使人们在解决住房问题上寻求新的出路。实际工作者提出要把国家在住房上的“暗贴”变为“明贴”；理论界则注意到了住房上的内在机制问题，并小心翼翼地提出了住房应当商品化的命题。

国家领导人也同时在为解决这一难题操心。住房商品化思路的明晰与各地大张旗鼓地建房几乎同步发展。

1981年1月13日，赵紫阳同志在江苏常州参观市里新建的住宅小区——花园新村时，详细询问了小区建设的情况，首次提出住房制度要改革，并表示似可试行住房补贴出售的办法。之后，常州的同志就着手研究制定向个人和单位出售

小区住宅的具体方案。

不久，国家确定了在郑州、常州、四平、沙市进行出售住房的试点。这就有了后来屡见报端的“国家补1/3，单位出1/3，个人拿1/3”的补贴出售住房的改革方案。

然而，试点的效果并不理想。对于一些急需用房的人来说，“三三制”受到他们的欢迎；不过卖了一阵之后，国家和单位又有些吃不消：这个价钱太贱了。卖房人越卖越没有积极性。国家也有难言之苦：照这种卖法，既无法卸去财政补贴的包袱，也不能使房地产业、建筑业进入良性循环。

此路不通。住房“三三制”补贴出售的“航船”刚驶出港湾不久就“搁浅”了。

不过，人们也并非一无所获。对于群众来说，住房补贴出售起码给他们提供了两个信号：一是房屋可以买卖，一是买卖确实可以抑制住房分配上的不正之风；对于改革的领导者来说，这种初试结果使他们有所警觉：住房制度的改革有极大的难度，它关系到社会各阶层利益的重新调整。

住房难，住房改革更难。这艘“航船”难道就这样“搁浅”了吗？

1987年4月，在一个高层次的工作会议上，

赵紫阳同志问：“我们能不能下个决心把住房商品化这一步走出来？”消费结构的畸变对国民经济的潜在威胁，使他不得不把目光再一次投向住房制度改革。

前几年，中国经济出现高速增长。人们的收入水平大幅度提高，消费的欲望也随之旺盛。黑白电视机在家里还没有放“热”，对彩电、尤其是进口彩电的追逐就把它远远地抛

在了后面。洗衣机、冰箱、收录机等的消费水平也是档次越来越高。我国这些高档消费品的百人拥有量，日本等许多发达国家当初处在我国这一人均收入水平时期时是望尘莫及的。

这并不是好现象。它将扭曲工业结构，为今后的经济发展埋下隐患。那么，如何处置呢？在研究对策的过程中，人们又提到了住房。

住房支出，在国外几乎占到人均工资收入的1/4甚至1/3，可是在我国这个比例只有2%。如果住房不用花几个钱，或者，就是花钱也买不到，租不到房，他自然要盯着高档消费品了！

要把消费引到住的方面来，专家如是说，决策者也这样想。

住房制度改革再一次被提上了议事日程。

1985年初，赵紫阳总理就敏锐地感到了这种“消费热”对国民经济的潜在威胁。在以后的两年多时间里，他经常谈起住房改革。在石家庄、武汉、上海、沈阳等地视察工作时谈起过，在听取城乡建设与环境保护部汇报工作时谈起过，在召集有关人员研究住房改革问题时谈起过，在中央财经领导小组工作会议上谈起过。据有人统计，两年多时间一共谈了十五次，平均每两个月谈一次。而在这些谈话中，讲到住房制度不合理导致消费结构和产业结构扭曲就有十次之多。

在这些谈话中，贯串了这样的思想：住房制度如果不解决，发展下去消费结构越来越不合理，工业结构也没法调整。将来势必是国内大量设备困置，生产力受到限制，迫使我们从国外进口大量东西来满足国内市场。如果把住房搞活，进入市场，让群众有所选择，那就会在消费方面起到制

约作用，而且还可以使建筑、建材行业真正成为有投入、有产出、有回收的支柱产业，促使产业结构的合理化。他甚至作了这样的反省：长期以来，没有把住房作为吸引购买力的大问题，实在是一个失策。

在住房改革上认识的深化以及消费基金持续膨胀对国民经济发展的困扰，促使决策者下定决心：住房改革不能再拖。

1986年1月6日，赵紫阳同志在召集有关部门研究城镇住房制度改革问题时讲：“十亿人口的住房问题是个大政策，这个问题回避不得，再拖下去，难度更大、更难改。”他还多次强调，要把住房改革看作是整个经济体制改革的重要组成部分，并放到适当的重要位置上来研究。

在赵紫阳同志亲自关心下，国务院成立了住房改革办公室，以后又成立了住房改革领导小组，并由国务院秘书长陈俊生同志任组长，开始对下一步的住房改革进行全面的调查研究。1986年4月，按照国务院的布置，确定了在烟台、沈阳、常州、蚌埠、唐山五城市进行住房改革的试点。

旱路不通走水路，东方不亮西方亮。从改

革低租金制入手，是人们找到的新的切入点

补贴出售住房，不失为一种好的想法。可是，这一步迈得太快了。全价出售，群众买不起；而补贴出售，国家又卖不起。这只是问题的一个方面；还有更为主要的另一个方面：尽管“三三制”意味着个人只要“象征性”地出二、三千元就可买到值二、三万元的一套房子，但大多数已有住房的人仍然不感兴趣。相对每平方米8分到一角钱的公房月租金来说，这个价钱还是显得贵！

价值规律是不买补贴的账的。对于低房租制，过去人们一直把其看作“老虎屁股”不愿也不敢去碰，想绕过去。结果是绕来绕去总碰到这只“拦路虎”。低房租制不改，人们就觉得租房比买房划算，房子就卖不动，也就成不了商品，什么消费结构、产业结构调整，什么促进房地产业、建筑业的发展也就是一句空话。看来，还得从改革低租金制这个最“难点”切入。

这确实是个“老虎屁股”。

低房租制是与低工资制共生的。详细的测算告诉人们，仅把房租提到准成本租金（占我们所要达到的商品租金的70%左右），就是现行房租的15—17倍！如果工资不相应提高，群众肯定难以承受；如果提高工资，那么占总户数25%以上的低于平均住房标准的户在交纳房租后就会有资金沉淀。由于这部分沉淀资金为数相当可观，将对消费市场形成巨大冲击。

也就是说，住房改革必顾顾及三个方面：既要提高房租，又要让群众承受得了，同时还不能造成新一轮消费基金的膨胀。如何三全其美地解决这个难题，成为这几年来房租改革迟迟无法进入实际操作阶段的主要障碍。

人们绞尽脑计。这一段时间，虽然住房改革动静不大，但很多热衷于这项改革的城市，却一直在探路，在“悄悄地”酝酿房租改革的大动作。

中央领导同志也在密切关注着各地的探索。

1985年，在讨论如何变“暗贴”为“明贴”时，有关部门曾提出过发住房券的设想，但那还只是一种思路。

1986年，试点城市烟台在寻找住房改革的切入点时，吸

收了这一思路的养份，经过深入调查反复测算和模拟运转，终于设计出了“提租发券、空转起步”的住房改革方案。

1986年9月的一天晚上，赵紫阳利用在山东潍坊视察时的空隙时间，听取了烟台市长俞正声关于住房改革方案的汇报。“提租发券”的思路引起了极大的兴趣，他一面在房间里来回走着，一面连连说：“烟台的路子通了，烟台的路子通了。”

回到北京后，赵紫阳同志曾几次向有关人员提到烟台方案。他说，我看烟台有两大发明，一是发券不发人民币，二是由当地银行发行，不搞全国通用，只在一个城市有效。他认为，烟台基本解决了住房改革的问题。

烟台方案拓展了住房改革的思维空间，但是，走出一大步，远非万事大吉。新的难题又出现了

烟台方案的出台，说明住房改革已经上了轨道，有了实质性进展。不过，从事这项改革的领导者和专家们还来不及喜悦，就开始为新的难题操心了。最近，我们在走访了一些部门之后，得以把这些难题归纳如下：

难题之一：如何加强宏观控制。这有两个层次。一个层次是住房券的发放总量要与收回的新租金总量相平衡。券发多了，对超标准住户起不到多拿钱的目的，而对欠住户来说，则会造成住房券的沉淀。虽然沉淀的不是现金，但毕竟是将来要以住房形式或其他方式兑现的有价证券，即使只用来买房，对各地财政来说也将过多地增加新的负担，有些城市甚至可能难以承受。

第二层含义是减免补的范围的控制。对增支户实行必要

的减免补助政策是必不可少的过渡措施，但也只能是过渡措施，不能把它弄成一种长期的、固定的福利性收入，要严格控制减免补的范围和比例，并逐步减少减免补的户数和金额。

在采访了国务院住房办的几位负责同志之后，我们感到，他们在宏观控制问题上如履薄冰，考虑十分缜密周到。因为，如果由于发券失控或减免补失控，给已是一层“薄冰”的财政再捅个窟窿的话，那就无法收拾了。

难题之二，空转总要进入实转。所谓“实转”，就是要把住房改革中现行的证券流通变为真正纳入工资序列的货币流通。也就是说，进入“实转”的关键是要花钱。钱从哪里来？显然不能靠国家花钱搞改革，要靠住房改革本身“生”钱。这也是各试点城市以及国家有关部门正在考虑的大问题。

难题之三，住房改革不能单项突进，它对配套的要求是很高的。

——金融体制改革要跟上。要有专业银行专门管理住房基金的运转和有价证券的结算；

——住房商品化势必要求房屋开发、土地经营、建材和室内装修业的发展，要求这些行业也走上商品化的道路，用个时髦的词，叫做“拉动”。如果这些相关行业“拉”而不“动”的话，那么住房改革也难以为继；

——企业改革也要相应配套。在承包中，要理顺生产资金与生活资金的关系，要创造条件使二者真正分离。住房商品化必然要求住房社会化，只有企业将这一块“甩”出来，让社会去管，才有利于形成真正的统一的房产市场。

目前，各试点城市正在研究这些接踵而来的难题并不断

地补充、完善各自的改革方案。他们对住房改革的前景充满信心。问题再多、难度再大，毕竟航道已经开通，曾经“搁浅”了的“航船”已经驶出了港湾……

住房改革是个艰难的历程。不过我们从中得到的不只是对跋涉的艰难的认识，还收获了很多其他的富有启迪的新信息

住房改革方案的多样化使人体验了一种从未有过的丰富感。这是我们在采访中感受最深的。烟台提租发券，空转起步；蚌埠虽然基本上也采纳了烟台方案，但比烟台方案又进了一步，在控制补贴范围和抑制住房券沉淀上以及一开始就空实转结合上表现出了自己的特色；沈阳则完面不同，他们先从有条件的大企业做起，制定了“实转起步，分批改革，渐进就位”的方案；常州则在如何筹集住房基金，使住房改革一开始就进入实转上动了脑筋，设计了独具特色的提租筹资，实转起步的改革方案；重庆则先后四次修改方案，最后在解决住房资金上第一次提出了将一部分奖金强制性纳入住房基金的实施方案，被有关部门认为“很有创见”。

多样化趋势的出现既是由住房改革本身的复杂性所决定的，同时也说明了我们党坚持实事求是的方针结出了硕果。

一种模式在全国推广的时代已经过去了，谁也不想再当“复印机”。

然而，各试点城市又在另一方面表现出了令人惊奇的一致性：不遗余力地提高各自方案的科学性。这一点也给我们留下了深刻印象。

在我们所接触过的住房改革方案中，没有一个不是酝酿过很久时间。每一个数据或结论的诞生都意味着大量的测

算、多学科的参与、多部门的协同、对民意的广泛调查、多次模拟运转和反复论证。如果人们能够看到一纸方案背后那堆积如山的数据资料，就会理解欲达科学境界的艰辛。到目前为止，几个已经出台的方案的前进情况都很正常，问题也在预料之中。

凭“寻感”决策使人们吃尽了苦头，也使人们开始懂得科学在决策中的价值。我们还得到了这样一个启发：过去总说要给改革创造宽松环境，住房改革当初拖而不决，就有认为环境不宽松的因素在，如物价上涨啦，财政紧张啦。实际上，宽松环境的创造要靠改革，等是等不来的，或者说，环境不宽松不能成为不改革的借口。当然，有时采取迂迴前进的办法，绕点弯子、搞点妥协也是免不了的。退一步，进两步嘛。例如提租后发券，这本来已是一种补贴；然而，仍有一部分人，也就是多住房的人交纳住房券后要付出一部分现金。很多城市怕他们承受不了，就发放补助。可话说回来，你补助发多了，那些少住房的会怎么想呢？他们会满意吗？因此，既然下决心改革就不必要想买所有人的“好”，真正的平等不是维持“大锅饭”。这恐怕是下一步改革要加以“改革”的地方。