

谢志强 编著

突破重围： 中国房改大行动



社会科学文献出版社

突破重围： 中国房改大行动

谢志强 编著

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

突破重围:中国房改大行动/谢志强编著. - 北京:社会科学文献出版社,1999.1

ISBN 7-80149-101-7

I. 突… II. 谢… III. 住宅-分配(经济)-经济体制改革-中国 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 33330 号

突破重围: 中国房改大行动



编著者: 谢志强

责任编辑: 魏 军

封面设计: 张慧芝

责任校对: 昆 鹏

责任印制: 盖永东

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139963 邮编 100732)

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷: 北京市密云春雷印刷厂印刷

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开

印 张: 13.875

字 数: 334 千字

版 次: 1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 0001-5000

ISBN 7-80149-101-7/C·013

定价: 24.00 元

版权所有 翻印必究

序 一套住房与中国公民的理想

拥有一套住房，以此告别贫穷，走向小康；摆脱尴尬，走向从容；消除无奈，走向洒脱；缩小差距，彼此拥有，是千百年来无数百姓的梦想。

让老人和孩子、男人和女人，让辛苦学习和工作了一天的人们有“家”可回，有房子可住，住得舒心，住得开心，也是政府致力追求的目标与理想。

每个人的理想是构成整个社会理想的元素、基础，当千百万人的理想实现之时，就是社会所追求的目标实现之日。代表民众的政府组织，其作用就在于帮助他的人民去实现他们心中美好的宿愿。在这个意义上，忽视个人的存在，忽视民众的呼声，无视政府的作用，都会成为实现理想的障碍。

因为有理想，人类——这一地球上最富智慧的生灵才能不断超越自己，创造出一个又一个奇迹，实现一次次的突破和飞跃；正是因为有理想，社会——这个由人与人构成的关系体才能在一次次竞争与合作、毁灭与再生中得以延续和发展，才能以超越个人的力量引导整个世界健康前行；正是因为有理想，我们才能超越不同地区、不同种族、不同性别、不同发展水平之间的差异，把大家团结起来，将和平与发展的时代主题，将民主、富裕、文明的目标追求变成实实在在的行动。

住房，是一个人、一个家庭生活的基本需要，是安身立命的基础，如果这一基本的生存条件都满足不了，更高层次的理想和

追求必然会失去一个现实的有力支撑点，以安居为前提的乐业就无从谈起。

千百年来，拥有一个舒适的住所，一直是人们孜孜不倦的追求，从原始洞穴走向地面的建筑，从土坯房到砖瓦房，从平房到楼房，从千篇一律的“火柴盒”到千姿百态的山庄、别墅，我们看到了人类社会前行的脚步，看到了人类居住状况改善的进步历程。然而，我们也看到了繁荣与发展背后的辛酸苦辣，看到了一幅幅难以目睹的场面。在宇宙飞船可以着落于火星的时代，多少人还在露宿街头，多少人还在寄人篱下，多少人还在苦苦煎熬……拥有一套住房，至今还是存在于多少人心梦中梦寐以求的理想。

为了这个理想，他们细细地计划着，艰难的等待着，辛苦地劳作着……

我们深知：住房问题的解决非一朝一夕之功，不能指望在某一天早晨一觉醒来大家都住上新房，因为，住房问题从根本上讲是一个经济问题，经济发展水平的制约是其中最大的障碍。但我们希望，在现有条件下能够把事情做得更好些，因为我们还有潜力，并且已经具备的一些条件还未有效地加以利用。

我们承认：自阶级社会以来就存在着不平等，人与人之间有着许多的不同程度的差别，有的甚至非常悬殊，这是既存的事实。但我们希望，政府这只宏观调控的手，在实施按劳分配、按能分配原则的同时，对贫者、低收入者、无力购房者给予必要的支持和住房保障。

“消除两极分化，实现共同富裕”，这是我们的理想，是我们的制度得以维持并继续有效发挥作用的基础，是社会主义的本质内容之一，决不能偏移。尽管从此岸到彼岸的路还很漫长，但为了理想，为了大庇天下寒士俱欢颜，我们必须坚定不移地走下去。初级阶段 100 年，这本身就是一种挑战，一种责任，也是一个可以预期的希望，我们似乎看到了那漫漫长夜尽头的亮光，似

乎听到了从一所所宽敞、明亮、舒适的住房里传来的朗朗笑声。

我们相信：“没有最好，只有更好”，面对 400 万家庭人均不到 4 平方米的住房困难户，面对高达 7000 多万平方米的商品空置房，面对几十年来越背越重的福利分房包袱，面对站在福利分房之外的其它百姓，面对高级别墅和有人无房之间的强烈反差，面对居民手中近 4 万亿元的存款和上千亿元的空置积压住房，面对 80 年代以来久攻不下的住房难题，我们必须作出选择。我们完全可以在这些差距、失衡、不公中找到平衡，找到化解矛盾和冲突的方法，只要我们想做、敢做并善于去做的话，我们完全可以比现在做得更好，可以让更多的人改善居住条件，有的甚至可以一步圆了他们的百年新房梦。

我们欣喜地看到：自党的十五大和九届人大一次会议以后，新的中央和政府领导班子审时度势，毅然决然，在 1998 年要坚定不移、大力度地进行住房制度改革，打一场攻坚战。因为二十年来我们通过逐步提租、部分产权出让、集资建房、实行公积金制度、搞安居工程等等措施已经取得了不少成效，有的城市已经实现了住房分配市场化、货币化的目标，“住房也是商品”的观念已经深入人心。’98 住房改革攻坚战，时机显然已经成熟。

目前，总的原则已经确定，这就是：中国政府要让城镇居民在 10~20 年内，用 10~30% 的收入买房；实行三种人三种办法——高收入者买商品房，中低收入者买经济适用房，低收入者住廉租房；考虑到各地职工收入和房价上存在的差异，政府将确定不同的住宅指导价格，让老百姓买得起房。近期与中期的目标是，到 2000 年，城镇人均居住面积达到 9 平方米，人均住房使用面积达到 12 平方米，并且重点解决人均居住面积在 4 平方米以下的住房困难户的问题，在此基础上，到 2010 年，城镇人均居住面积计划达到 18 平方米。

这是中国政府庄严的承诺，它让每一个中国公民感到振奋、

感到欣慰。一人一个床位→每户一套住宅→每人一个房间，这是国际上对住房水平三个等级的划分，它代表了国际社会计划解决住房问题的三个不同阶段。在中国，我们坚信，只要决策科学、措施得当、坚持不懈、上下齐心，每户拥有一套住房和人均拥有一个房间——这一关系到人类福祉和个体尊严的梦想，一定能够在不久的将来、在我们的手中一步步变为现实。

目 录

序：一套住房与中国公民的理想	1
第一章 房改：措施频频出台，市场持续升温	1
1. 我想有个“家”：千古梦，即将圆	1
2. 早改早主动：房改引出的不寻常话题	2
3. 各地房改新招迭起	3
4. 建设部房改新思路	16
第二章 发展与差距：住房现状全景透视	18
1. 人均居住面积中显示的不安	18
2. 住宅质量中隐藏的危机	23
3. 住房拥挤引发的种种问题	32
第三章 大写真：中国房改的历史进程	36
1. 房改前的基本情况	36
2. 1980年4月的一声春雷	41
3. 房改的三个发展阶段	42
4. 从北京市的情况看中国房改	47
第四章 全球大行动与中国政府的承诺	51
1. 住房问题倍受人们关注的三个原因	51

2 突破重围：中国房改大行动

2. 住房问题是一个世界性难题	51
3. 国际社会的共同行动	54
4. 中国政府的承诺	56
第五章 倾斜的天平：七个不等式	59
1. 房荒与房剩的反差	59
2. 建房速度与人口增长比例失衡	63
3. 造房与需求脱节	65
4. 生产性与非生产性建设投资比例失调	67
5. 住房分配苦乐不均	68
6. 低租金与高福利之间倒挂	70
7. 供求结构严重扭曲	72
第六章 深层透视：房改攻坚的种种制约因素	75
1. 寻找根本原因	75
2. 问题的核心是存量公房的出售价格	75
3. 房改力度不够，政策导向不强	78
4. 供大于求的背后	80
5. 房改进入了误区	81
6. 来自农村改革的启示	85
7. 问题的根本是工资收入分配制度	88
8. 对空置房数量越来越多的几种不同看法	92
9. 住房改革面临的种种困难	97
10. 对制约因素的全面检视	101
第七章 路在何方：怎样使住宅业成为新的经济增长点	103
1. 住宅之外看住宅	103
2. 启动住宅市场的基点在哪里？	104

3. 依据、机遇和优势	106
4. 购房的关键在于启动住宅金融	114
5. “ING”模式：外国专家对中国的建议	118
6. 启动住房消费仅靠金融支持是不够的	122
7. 使住宅成为“两点”的几点新建议	123
8. 消费始终是问题的关键	131
9. 中国政府的态度	133
10. 可观的前景与不容乐观的现实	141
11. 深圳的成功经验	144
 第八章 双轨变单轨：住房制度改革大突破	146
1. 中央已下定决心	146
2. 怎样看待住房商品化问题？	147
3. 深圳的经验：“卖”	149
4. 公房出售话长短	151
5. 提租增资的方式选择	153
6. 建立住房公积金制度	154
7. “以旧换新”，启动市场	156
8. “差价换房”：老传统遇上新问题	159
9. 房改的双重效应	164
10. 围绕住房货币化分配的争论	166
11. 关于双轨制的是与非	170
12. 六大障碍与三管齐下	176
13. 建委主任谈房改	180
14. 确保住房商品化实现的手段	187
15. 住房改革最新动态 8 则	192
 第九章 牵肠挂肚：居民购房中的若干问题分析	201

1. 有房子的感觉真好	201
2. 有 10 种类型的房子受老百姓欢迎	202
3. 老百姓买房的主要障碍在哪里?	205
4. 上海的做法值得称道	209
5. 租与买：哪种划算?	211
6. 标准价与成本价：该选择哪一个?	212
7. 告诉开发商：小康住宅是什么样?	214
8. 房改新思路：“三种人三种办法”	219
9. 贷款的魅力，建行的承诺	221
10. 居民购房，怎样贷款 15 问	224
11. 告诉老百姓：商品房价格由哪些部分构成	232
12. 买一套商品房需要多少钱?	239
13. 北京市房改售房的七条规定	242
14. 商品房到底能否降价?	246
15. 规范干部住房，着想平民百姓	257
16. 4 种购房方式的比较与选择	260
17. 关于公积金的 9 个政策性问题	263
18. 对 6 个难点、重点问题的解答	269
19. 判别住房质量好坏的 4 个标准	280
20. 购买房屋前应考虑哪些问题?	281
21. 购买商品房的应办理哪些手续?	282
22. 怎样计算住宅的建筑面积?	282
23. 计算住宅面积的指标有哪些?	283
24. 怎样对城镇住宅进行分类?	285
25. 国家对售后公房上市有什么规定?	286
26. 商品房销售中实行的“两书”制度指的是什么?	286
27. 建设部是怎样对我国城市商品住房价格进行分类 指导的?	287

28. 部分城市出售公房时的价格比较	288
29. 如何确定住宅计价的各项调整系数?	290
30. 北京市的“新房新体制, 老房老办法”指的是 什么?	290
31. 北京新公布的商品房计算方法是什么?	291
32. 城镇居民申请建房要办理哪些手续?	292
33. 建设部 1998 年将出台哪些政策法规?	293
 第十章 有意的启迪: 国外城市住宅扫描	 294
1. 个人购房怎样贷款?	294
2. 外国住宅资金是怎样筹措的?	297
3. 各国住宅商品化的政策与措施	299
4. 国外住宅市场供给比较分析	318
 附 录 重要政策、法规与法律文本选编	 324
1. 中华人民共和国城市房地产管理法 (节录)	324
2. 国务院关于深化城镇住房制度改革的决定	330
3. 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	337
4. 个人住房贷款管理办法	341
5. 城镇经济适用住房建设管理办法	347
6. 国家安居工程实施方案	349
7. 城市商品房预售管理办法	353
8. 城市房地产转让管理规定	353
9. 城市房屋租赁管理办法	359
10. 城市房屋产权产籍管理暂行办法	365
11. 城市房屋权属登记管理办法	368
12. 城市公有房屋管理规定	374

13. 城市私有房屋管理条例	380
14. 城市房地产抵押管理办法	383
15. 城市住宅小区物业管理服务收费暂行办法	391
16. 城市房地产交易价格管理暂行办法	394
17. 国家计划委员会、国家建设部关于房地产中介 服务收费的通知	398
18. 商品房销售面积计算及公用建筑面积分摊规则 (试行)	401
19. 中华人民共和国契税暂行条例	403
20. 中华人民共和国契税暂行条例细则	405
21. 房地产租赁契约(规范文本)	408
22. 商品房购销合同(示范文本)	411
 结 语 恒产恒心：营造我们生存的安全网	 421
后 记	426

第一章 房改：措施频频出台， 市场持续升温

1. 我想有个“家”：千古梦，即将圆

从1998年7月起，中国将全部取消福利分房，彻底实行公有住房的商品化、货币化，这标志着在计划经济体制下沿袭下来的几十年依靠行政手段分配公房的作法将彻底成为历史，标志着从80年代中期以来开始的城镇住房改革将实现前所未有的大突破，标志着自1992年以来在双轨制状态下运行的住房供应制度从此将并轨运行……这是中国住房制度史上一次伟大的转机和突破，是中国在建立社会主义市场经济体制过程中一次实实在在的大胆而富有开创性的伟大举措。

行进在1998年的中国，是极不平常的一年，3月19日，新任总理朱镕基在九届人大一次会议后的新闻记者招待会上坚定而有力地提出：中国在面临东南亚金融危机和各种挑战的情况下，将确保8%的国民经济增长速度。同时还将用三年时间实现三个到位：将用三年左右时间使大多数国有企业摆脱困境，建立起现代企业制度；将用三年时间彻底改革金融系统，即加强中央银行的监管职能，商业银行实行自主经营，这一计划要在本世纪末实现；用三年时间完成机构改革的任务。此外，还将进行五项重大改革，这就是粮食流通体制改革、投资融资体制改革、住房制度

改革、医疗制度改革和财政税收制度改革。很显然，住房改革是今年政府工作的一个重点，是关系到国民经济、关系到全局发展的一件大事，是在多种改革经验、成果之积累基础上采取的一种自觉而有力的行动，是在改革的关键时刻，应该而且必须作出的一项重大决策。

2. 早改早主动：房改引出的不寻常话题

2.1 城市居民住房现状

也许我们错过了一次次的改革良机，也许我们进行彻底房改的条件还不够成熟，也许我们还要作很多的准备，也许……我们就是这样在一次次的“也许”中，在一次次惧怕对自己的革命中失去了一次次的发展与革新机会。

然而，城市居民的住房现状不允许我们观望、等待。

国家统计局中国经济景气监测中心、新生代市场调查有限公司最近在12个城市作的“1998年中国城市居民消费情况调查”显示，目前城市中有17%的家庭住房面积在30平方米以下，17%为31~40平方米，21%为41~50平方米，20%为51~60平方米，17%为61~80平方米，8%在81平方米以上；住房的取得方式是，33%的家庭住在自己的房子里，49%租用单位的房子，9%租用房地产开发商的房子，3%租用私人的房子，6%的家庭住房来源于其他途径。

2.2 取消福利分房前引出的酸楚话题

为挤上分房末班车，结婚淡季在今年突然成了一股热潮。1998年6月6日王芳在《北京青年报》发表的文章道明了其中的原因。按照习惯，中国人结婚讲究逢年逢节，“五一”之后基本成了

喜事淡季。可是今年竟然出现了一股“五月结婚热”，而促成淡季变旺季的根源则来自拉响汽笛徐徐驶出的福利分房末班车。

据北京市民政局统计，从1998年3月份开始，结婚登记人数就成攀升状态，5月份达到最高峰，全月登记已超过9000对，比往年激增30%，其中60%以上人员来自具备房源的国家机关。

能踏上福利分房的末班车，是每个“乘客”的心愿，为了抢占一席之地，乘车人在绞尽脑汁不择手段：

西城某单位的一位小伙子，由于和房产科人员私交甚厚，便按已婚资格分得两居室，但不幸被一位已婚却无房的同事告发，眼见到手两居室要物落他手，竟在3天内与一位同乡闪电结婚，用结婚证保住了两居室。

海淀区的一位先生为争得分房的入场券，不惜出资2万元以觅得一“假”妻助他完成分房大业，事后再离婚。假结婚有之，假离婚也不乏其人，东城一对美满夫妻用苦肉计出演了一场妻告夫虐待一幕，以求离婚后，男方可加入无房户行列。

为了争得排队分房资格，为了在分房中加重成功筹码，结婚者普遍表现出急不可耐的心态。据西城区婚姻登记处人员介绍，在这股结婚潮中草率结婚者居多，把对方年龄写错的不足为怪，绝大多数都没来得及订喜宴和举办结婚仪式。此外，许多新人都以各种理由要求将登记日期提到单位分房日期之前，为此不惜请客送礼。

结婚在法律上意味着一个家庭的诞生，为分房而突击结婚将后患无穷，此时的高潮必然会引起一定时期后的家庭纠纷、婚姻破裂高潮。

3. 各地房改新招迭起

从1998年年初开始，各地房改的力度就已经加大，各项措

施纷纷出台，于是冷清了几年的房地产业开始在一种有序、健康的运行状态中持续升温。

在北京：

在住房制度改革的预期影响下，目前，全市房地产投资继续高涨，房地产市场进一步升温。据北京市统计局最新数据，1月至4月，全市商品房销售面积达40.9万平方米，实现销售额20.7亿元，比上年同期分别增长61.6%和1.3倍。其中，住宅销售面积为37.5万平方米，实现销售额15.1亿元，分别增长59.4%和90.2%，占全部商品房销售面积和销售额的91.8%和72.9%。

同时，外商也看好本市的房地产市场，4月份，本市新签大项目显著增多，有9家企业投资额超过千万美元，其中8家为合资房地产项目，最大的是汉斯京盛房地产开发有限公司，投资总额达8000万美元。

截至3月底，全市批复了51个产权单位的房改售房方案，可售房面积达297万平方米，计4.3万套。其中，由中央国家机关房改办审批房改售房方案的产权单位有11个，批复可售房面积为186万平方米，计2.6万套；由市政府房改办审批房改售房方案的产权单位有40个，批复可售房面积为111万平方米，计1.7万套。

1998年5月，针对市属单位、中央国家机关纷纷向职工出售公房，而一些直管公房却动静不大，有的还以拖欠供暖费为由限制购房的情况，北京市作出决定，凡符合规定的直管公有住宅楼房，均应向住户出售，而住户在1998年6月30日之前提出申请购房的，都应予以登记，即居住这些直管公房的北京人只要有意，尽可搭上福利分房末班车。

直管公有住宅楼房归市房地局系统所有和管理，但历来由政府部门分配。市房改办和市房地局在《关于出售直管公有住宅楼