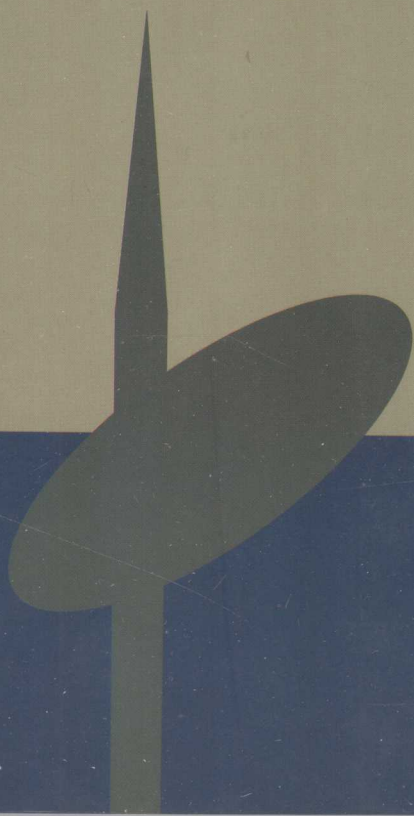


FGDCBTT

房改的初步探讨



房改的初步探讨

侯渐珉 著

一九九八年於北京

前 言

1991年6月，因工作调动，我离开了原来的研究工作岗位，到国务院住房制度改革领导小组办公室工作。适逢国务院刚刚发布了《关于继续积极稳妥地推进城镇住房制度改革的通知》（国发〔1991〕30号文件）。新一届房改领导小组开始筹备召开第二次全国住房制度改革工作会议。调动伊始，我即随关敬如处长起草陈锦华同志在会议上的工作报告，左令、胡玉兴、卢湘云等一批长期从事房改工作的老专家都在起草小组。这为我尽快了解房改提供了一次极为难得的学习机会。从他们每个人那里，我都学到了不少有益的东西。使我对房改从一无所知到初步了解，为今后的工作打下了一个好的基础。

第二次全国房改工作会后，国务院办公厅印发了《关于转发国务院住房制度改革领导小组关于全面推进城镇住房制度改革的意见》（国办发〔1991〕73号文件）。因在指导处工作的缘故，参予了各地房改方案的审批，有了更多地接触地方同志，向地方同志学习的机会。特别在审批方案过程中，不仅从地方同志所反映的具体问题中对房改的复杂性有了较深的理解，更从原房改办主任张中俊等同志那里接触到了不少房改的基本理论、原理和各项政策制订的依据，加深了对有关文件的理解，使我在房改理论知识和政策水平上，有了

较快的进步。

我真正在房改理论和政策水平上的提高，是跟随原国家体改委副主任兼国务院住房制度改革领导小组副组长刘志峰同志起草《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》。参加志峰同志主持召开的各种座谈会和调研工作，以及向国务院领导同志的汇报，学习到了不少志峰同志在政策制订方面的思考方法与工作方法，以及正派、朴实、忠厚的为人之道。由于水平所限，难以圆满完成工作任务，也就不得不更加努力学习 and 思考一些房改中的理论和实际问题。北京市房改办苗乐如主任是《决定》的起草人之一，在房改理论方面造诣很高，也给了我很好的学习机会。《决定》几十次移稿，每一次都使某一个问题更加清楚、某一项政策更加完善，也使我每一次都对某一个问题的认识有了新的提高。

1993年以来，长期从事一年一度的房改工作会议报告起草工作，需要更多、更全面地思考房改每一项政策、每一个思路的提出是否合适、可行。对有些思考，就在工作之余整理成文，成为一点业余收获。收在这本集子里的大部分文章都是由这个缘起而成的，因而也基本上是政策和对策研究性的，没多少理论上的价值。之所以编这本集子，初衷是向新参加房改工作的同志们忠实地记述几年来我国房改演变的过程，特别是1992年以来房改快速发展和转折时期的一些背景、争论，加深大家对房改工作、房改政策的理解。因此，附录《〈决定〉出台前后》是这本集子里最重要、也是我最看重的一篇房改大事记。它记录了《决定》出台前后，许许多多的房改理论工作者、实际工作者，包括一些领导同志在房改的指导思想、政策措施、原则等方面的多种观点，既有理论上的探索，又有操作上的可行性分析，真实地反映了《决定》出台前后，我国房改理论和政策研究的状况。

上述初衷和朋友们的热情，促成了这本集子的编辑。需要说明的是，集子里文章仅仅代表了对当时情况下房改政策选择的基本想法，而房改的原则、思路、政策、步骤都取决于社会经济的发展状况，社会经济的发展必然使房改工作的多个方面发生改变。但房改也应该有其自身的规律性，只不过至今为止，我们还没有发现它而已。房改集社会、经济、政治问题于一身，纵横交错、深不可测，常常使人感到无所适从，力不从心。房改研究越深入，越觉房改理论的滞后。建立符合中国国情、具有中国特色的住房和房地产理论体系，是摆在广大房改理论和实际工作者面前的一个重大课题。但愿这本集子的编辑，能成为房改研究的一点推动力量。

作者

1998年4月

目 录

前言	1
1. 加快改革城镇住房制度的若干问题（代序）	1
2. 中国房地产改革现状与动向	17
3. 试谈房改对近中期经济发展的影响 及加快房改的基本思路	25
4. 分类提高居民对住宅的有效需求使居民住宅建设 尽快成为新的经济增长点	31
5. 对第三次全国房改工作会议基本思路 和若干政策的评析	37
6. “九五”期间房改的策略问题	45
7. 加快建立城镇住房新体制的几个问题 ——部分房改工作人员座谈会综述	59
8. 对我国住房分配状况演变的初步分析	69
9. 关于企业住房分配货币化问题的调查与建议	80
10. 发展经济实用住房建立住房保障制度	90

11. 国家安居工程的政策框架及其对房改的意义	96
12. 主要市场经济体制国家（地区）住房保障制度 及其对中国住房制度改革的启示	103
13. 发展中的中国住房公积金制度 ——从“上海效应”到房改《决定》	117
14. 关于发展我国职工住房抵押贷款制度的思考 ——兼析《个人住房担保贷款管理试行办法》···	126
15. 公有住房的出售、出租及其它问题	135
16. 职工已购公房进入市场问题断想	152
17. 日本住房：概况、政策与法定机构	158
18. 新加坡的公共组屋与中央公积金制度	171
19. 印度住房发展金融公司的发展、作用 及对我们的启示	180
20. 中国城镇住房制度改革理论与实践的发展	189
附录：《决定》出台前后——房改工作笔记	212

加快改革城镇住房制度的若干问题

(代序)

城镇住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分，加快建立城镇住房新体制是建立社会主义市场经济体制、推进国有企业改革的重要内容。党的十五大提出，建立城镇住房公积金，加快改革住房制度。改革的新形势，对房改提出了新的要求。如何加快房改，加快住房新体制建立的步伐，是我们面临的一个紧迫任务。

一、中国城镇住房制度改革的进程

住宅问题是一个社会问题，也是一个经济问题。建国后，党和政府尽了很大的努力解决城镇居民的住宅问题。但住宅发展始终赶不上城镇人口增长的速度。到 1978 年，城镇人均居住面积不仅没有增长，反而由 1949 年的 4.5 平方米下降到 3.6 平方米，缺房户 869 万户，占当时城镇总户数的 47.5%，住宅问题成为城镇居民越来越迫切需要解决的问题。实践证明，与计划经济体制相适应的、国家统包住宅投资和住宅建设，以实物形式向职工分配并近乎无偿使用的福利性住房制度不能适应住宅发展的客观需要，不能从根本上解决城镇居民的住宅问题。

1978 年 9 月，邓小平同志提出：解决住宅问题能不能路子宽些，譬如允许私人建房或者私建公助，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。1980 年 4 月，邓小平同志就城镇住房体制的基本走向作了重要讲话，他说：

“关于住宅问题，要考虑城镇建筑住宅、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，城区和郊区的房子，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。”邓小平同志在讲话中首次提出了个人可以建房，新旧公有住房均可以向职工出售，售房同时要调整租金的观点，包含了一系列市场经济思想，打破了传统的住房公有制、福利制观点，绘制出了我国住房新制度的基本蓝图。

1980年，中共中央、国务院在批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》中正式提出实行住房商品化政策，“准许私人建房、私人买房、准许私人拥有自己的住宅。”住房制度改革在全国推行。

就改革的广度、深度而言，房改可分为以下几个阶段：

（一）1980~1990年：售房与提租补贴试点阶段。

1980年开始，房改在部分城市进行单项改革的探索，从公房出售到提租补贴都取得了初步经验。

截止1980年10月，全国50个城市共747套、42376平方米的新建住房以土建成本价出售给个人。1982年，有关部门选择郑州、常州、四平、沙市四市作为“三、三制”售房的试点城市。试点证明，职工有购买住房的欲望，也有一定的经济潜力。1987年，国务院相继批准烟台、蚌埠、唐山三市以提租补贴相持平为原则，大幅度提高租金，同时给予相应补贴的房改方案。在试点基础上，以1988年第一次全国房改工作会议为标志，形成了以提租补贴为核心的第一个全国性的房改方案。

第一次全国住房制度改革工作会议印发了《关于全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》。《方案》提出，全国所有公房均按五项因素的成本租金计租，抑制不合理的住房要求，促进个人购房。在逐步增加工资和住房由成本租金提高到商品租金的基础上，实现住房商品化，推动住房社会化、专业化、企业化经营。

截至 1990 年，全国共 12 个城市、13 个县镇和第二汽车制造厂、江南机器厂等一批企业出台了以提租补贴为主要内容的住房制度改革方案。这些城市和单位的公房租金水平提高到每平方米 1.0 元左右，促进了公房出售，同时在抑制不合理住房需求方面起到了显著效果。但是，由于传统住房福利分配结构的不均衡性，使得以提租和补贴总量平衡为基本思路的住房改革方案在实际操作中面临多重阻力，难以全面推开。

（二）1991～1993 年：全面起步阶段。

1991 年 6 月，国务院发出了《关于继续积极稳妥地推进城镇住房制度改革的通知》。《通知》提出了分步提租、交纳租赁保证金、新房新制度、集资合作建房、出售公房等多种形式推进房改的思路。10 月 7 日，全国第二次房改工作会议在北京召开。会议提出了“多提少补”或小步提租不补贴的租金改革原则，提出住房制度改革“贵在起步”，推动了全国特别是大城市的房改。

在贵在起步的指导思想下，各地因地制宜地推进房改，住房制度改革进入全面起步阶段。截至 1993 年底，全国公房租金水平由原来的每平方米使用面积 0.08—0.13 元提高到 0.20—0.50 元之间，大城市平均为 0.3 元。租金支出占职工家庭消费支出的比重由原来的 0.87% 提高到 2% 左右。以标准价出售公有住房有了一定进展。一些城市和单位实行了住房租赁保证金制度。集资合作建房作为中小城镇房改和住宅建设的重要形式得到了迅速发展。

（三）1994～：建立城镇住房新制度阶段。

根据建立社会主义市场经济体制的要求，1993 年底召开的全国第三次房改工作会议和 1994 年 7 月国务院发布的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》，在认真总结十多年房改实践经验的基础上，全面论述了我国城镇住房制度改革的目的、城镇住房新体制的基本框架和实现房改目标的政策与措施，加快了全国房改的进程。住房制度改革进入了制度创新阶段。

截止 1996 年底，全国城镇大约 35.5% 的住房为个人所有，部分进展较快的省区 60% 左右的可出售现有公房已经出售给个人，相当一部分城市实现了成本价售房。全国公房租金水平提高到每平方米 0.8 - 1.5 元之间，占家庭收入的比重达到了 3 - 7%，并将逐年提高。

住房公积金制度已在全国逐步建立。上海、江苏等起步较早的省、市住房公积金归集率已达到 90% 以上；全国住房公积金归集额已达 603 亿元。公积金制度促进了住宅发展，也为政策性住房金融体系的建立创造了条件，使政策性住房抵押贷款制度在全国主要大中城市推开。

国家安居工程在改变住房福利分配方面迈出了坚实的步伐，为住房商品化和社会化起到了政策示范作用。以国家安居工程为先导，各地经济适用住房供应体系迅速发展，物业管理办法和中低收入住房困难家庭认定办法陆续出台实施，政策逐步完善，社会保障住房供应体系开始建立。

改革促进了住宅发展。18 年来，全国城镇新增住宅 30 多亿平方米，是改革前 30 年的 6 倍，人均居住面积从 1979 年的 3.6 平方米增加到 1996 年的 8.4 平方米。绝大部分城市解决了人均 4 平方米以下的住房困难户的住宅问题，住宅成套率达到 63%，城镇居民的住宅状况得到了极大的改善。

经过 18 年的探索，我国城镇住房制度改革确定了目标和方向，制订了符合实际的政策措施，找到了一条具有中国特色的解决住宅问题的道路。房改由打破旧体制进入了建立住房新体制的

新阶段。

二、房改的指导思想和城镇住房新体制基本框架

社会主义市场经济体制对城镇住房新制度作出了本质规定，是我国城镇住房制度改革最根本的指导思想。在计划经济理论下，福利性住房制度是一种必然的选择；在有计划的商品经济理论下，住房制度改革的重点在于恢复住房的商品属性；在建立有中国特色的社会主义市场经济理论下，住房制度改革的核心在于形成住宅市场，建立住宅的市场机制和保障机制，实现住宅商品化、社会化。社会主义市场经济理论是我们党对 18 年来改革和发展实践高度概括和系统总结的基础上的理论结晶，是对我国社会主义经济发展规律的新发展，也是指导房改工作，确定房改政策的最根本的理论武器。我们必须坚持用社会主义市场经济理论的观点和方法来分析当代中国的住宅问题，按照中央关于建立社会主义市场经济体制步骤的要求，制订房改的政策和步骤。

根据建立社会主义市场经济体制的要求，房改就是要建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度。城镇住房新体制的基本框架是“两金、两房、两化、两市”。即从住房资金融通环节包括住房公积金和住房金融；从住房建设环节包括面向中低收入家庭的经济适用住房供应体系和面向高收入家庭的商品房供应体系；从住房分配环节包括商品化的售房和市场化的租房；从住房流通管理环节包括住宅交易市场和住宅维修管理市场。新的城镇住房制度要做到产权清晰多元、市场规范完善、货币形式分配、保障体系健全、融资工具多样、政府调控有效。

——清晰明确的住宅产权权利和多元化的产权结构是形成住宅市场的微观基础。市场是无数次交易的结果，市场交易的实质是权利的转让。清晰的住宅产权权利是市场发育的前提，多元化的产权结构是住宅交易发生的条件。要改变福利制下住宅产权边界不清、产权结构单一、产权权利无法实现的产权格局，恢复住

宅产权权利，完善与住宅产权相关的法律体系，保障住宅产权权益，重塑适应社会主义市场经济的住宅产权制度，形成一套私有产权为主、多种产权形式并存、产权界定清楚、权利得到法律保护、可以转让的住宅产权体系。

——规范有序的住宅市场体系，是住宅资源配置的基础力量，有利于提高住宅资源配置的效率。要培育和发展有利于产权流动的住宅交易市场和能够使住宅权益得到实现的住宅租赁市场，既方便住宅消费者根据自己收入、偏好、需求对住宅的租买，也方便住宅投资者根据消费者的需求调整投资结构，使住宅资源得到最佳配置。住宅市场是一个完整、开放、多功能的市场，除提供住宅租、卖和抵押、拍卖等交易服务外，还要为住宅消费和住宅投资提供诸如评估、咨询等广泛、周到的中介服务。要大力发展和规范各种中介组织，完善市场组织和市场功能。

其次，要发展社会化、专业化、企业化的物业管理，实现住宅管理由行政化到市场化的转变，建立适应现代产权格局要求的物业管理市场。

——货币化的住房分配制度是新的住房制度的基本特征。与新的产权制度和住宅消费方式相适应，居民要用货币形式通过市场或社会主义市场经济体制下的政府保障途径取得住宅的所有权或使用权，单位不再承担居民住房供应的职责。但单位要使职工工资收入中包含足够的住房消费因素，即购房或租房的支出因素。把原来以实物形式提供给职工的那部分住宅收入转变为货币形式的住宅消费因素，纳入职工工资，成为居民住房消费资金。

——多层次的住宅保障体系是满足广大中低收入居民住宅需求、维护社会公平的重要手段，是对住宅市场的必要补充。改革的目的、建立城镇住房新体制的目的是为了更好地解决城镇居民的住宅问题，满足广大居民的住宅需求。对不能依靠自身力量完全通过市场解决住宅问题的居民，政府要通过支付转移或其它手段帮助其实现住宅需求。居民对住宅支付能力的不同决定了政府

住宅保障的手段是多样的，保障的程度是多层次的。对中等收入居民，政府通过划拨土地、减免税费、投入低成本资金（如住房公积金）的办法建设经济适用住房，以成本价出售并为其提供政策性住宅信贷的方式帮助其实现住宅自有的愿望。对低收入居民，政府可按照不同家庭支付能力的差别为他们提供适应其承受能力的出租住宅，或者向这些家庭提供专向住宅补贴，使其能按合适的价格租住住宅。

——完善的住宅金融体系、多样化的住宅资金融通手段、适应住宅发展要求的金融工具、服务网络和多种可供选择的金融产品是新体制顺利运转的润滑剂。房改的本质是住宅实物与资金的不断转变，住宅发展取决于两者的转变方式和转变速度，金融服务在这种转变过程中起着重要作用。住宅金融既要为住宅生产提供周转资金，更要为住宅消费提供消费信贷。住宅的供给、流通和消费方式决定了住宅金融的基本方向，我国住宅政策的目标决定了要发展政策性和商业性并存的住宅金融业务，分别服务于政府的住宅保障目标和住宅市场发展。政策性信贷资金的基本来源是住房公积金，实行封闭运转、低进低出的利率原则；商业性信贷资金来源于资本市场，利率随资本市场供求状况而不断变动。

——政府的有效调控，是住宅业健康发展的保证。住宅发展既满足居民的居住需求，又推动经济发展。住宅业的萎缩，容易造成住宅短缺；但住宅投机也可能造成泡沫经济，引发经济危机。政府必须对其进行及时、有效的宏观调控。要完善政府对住宅市场的调控手段，建立以间接调控为主的政府调控体系。政府调控的手段：一是土地供应调节。要发挥社会主义国家土地公有的优势，垄断土地的一级市场，通过土地供应量调节市场并保证政府土地收益。二是资金供应调节。一方面是利率调节，通过资本市场调控住宅投资；另一方面是政策性住房资金供应调节，通过社会保障住房的供应量调节住宅市场。三是收益调节。通过税收手段，调节住宅投资收益，调控住宅市场。

三、加快建立城镇住房新体制的基本原则

今后一段时期，我国城镇住房制度改革的基本原则是：

（一）坚持与我国的具体国情相结合的原则。

住宅问题是一个复杂的社会经济问题。住宅体制既要与总体的社会经济制度相适应，也应针对该国住宅问题的实际，立足于解决该国的住宅问题。社会主义市场经济体制决定了住房制度改革和城镇住房新体制的基本方向。而土地公有制、人均耕地面积相对较少、社会主义初级阶段的发展水平和居民收入水平、南北住宅造价差别与居民收入水平差异的不对称性等宏观情况，以及长期计划经济下的住宅福利制度对居民住房观念的影响，工业化、城市化高速发展时期城镇人口急剧增加、住宅需求急剧增长都将对我国住宅问题产生一定的影响。加快房改、建立新体制必须时刻注意这些因素。

（二）机制转换的原则。

新旧住房制度的本质差异是在住宅投资、建设、分配、管理各环节是按照市场机制还是按照计划经济下的福利机制的原则去运行。住房制度改革就是要转变原有的住房运行机制，形成一种适应社会主义市场经济体制要求的新的住房运行机制，充分发挥市场在住房资源配置中的基础性作用。包括市场化的住宅投融资机制、建设管理机制、经营管理机制和体现按劳分配原则的货币化的住宅分配使用机制。其中，住房分配货币化是其它机制转换的基础，是机制转换的核心。机制转换原则是房改过程中必须坚持的原则，加快房改就是加快住房运行机制的转换。

（三）积极稳妥、综合配套的原则。

房改是整个城市经济体制改革的重要组成部分，既要与国民经济发展的程度相适应，又要与整个社会主义市场经济体制建立的步伐相适应。房改的推进对整个改革、经济发展和社会稳定有重要的推动作用。要抓住一切有利于房改推进的机遇，适时加快

房改步伐，加快住房新体制的建立。同时，也要服务和服从于整个改革、发展和稳定的需要，积极稳妥地推进房改。

房改本身的各项政策措施，住房新体制的各项要素也是相互联系的，是一项需要综合配套进行的改革。住房制度改革与企业改革、工资分配体制改革、财政体制改革、金融体制改革、投资体制改革、土地使用制度改革和建设体制改革都有极为密切的关系，体改、财政、金融、劳动工资、计划、建设、土地，税收、房地产等相关部门要密切协作，共同推进。

(四) 统一政策、分级管理的原则。

我国地域广阔，沿海与内地、南方与北方、大城市与小城镇之间在经济发展水平、居民收入和消费水平、住宅建造成本、居住条件、文化习俗、商品意识等方面都存在较大的差异，因而居民对城镇房改的经济和心理承受能力不同，政府对建立城镇住房新体制的支持能力不同，新体制中市场和保障机制所起作用的范围不同。已有的房改实践告诉我们，住房制度改革的统一政策必须兼顾各地的实际情况，在统一政策下，应允许各地结合当地的具体情况确定改革的具体办法、步骤和措施。没有统一政策，会出现观望、攀比等问题；但全国一刀切，也有可能使方案和政策的操作性较差，反而不利于政策的贯彻执行。住房制度改革必须坚持统一政策、分级管理的原则。在统一政策下，鼓励有条件的地区和企业率先进入新体制，并通过其率先进入新体制所产生的新的住宅需求如抵押贷款、住房保障、物业管理等，带动新体制的全面建立。

统一政策、分级管理的原则也适用于一个城市或地区内部。不论隶属关系如何，各有关单位必须根据属地化关系参加和执行当地政府关于房改的统一政策、统一部署。这是住房商品化、社会化的要求。在统一政策下，在改革的过渡阶段，当地政府也要适当考虑现行财政和事权分级管理的状况，处理好各方利益。

四、加快建立城镇住房新体制的主要政策

党的十五大的圆满召开，标志着我国的改革开放事业进入了一个新的历史时期，进入了社会主义市场经济体制建立的加速时期。房改必须跟上整个改革的步伐，加快进行。加快房改就是结合当前的实际情况，根据当前的形势，加大某些《决定》规定的政策的实施力度，实现房改进程的突破，加快住房新体制的建立。

（一）全面推行住房公积金制度。

在建立新体制的过程中，住房公积金制度是核心环节，起着重要作用。建立住房公积金有利于提高职工的住房支付能力，是实现住房货币化分配的重要手段，是建立市场机制的租房和售房的推动力量。住房公积金制度还开辟了一个全新的、以个人住房融资为基础的住房资金来源，使住房建设有了长期、稳定的资金保证，为住房金融体系的建立特别是政策性住房消费信贷提供了基础。住房公积金制度采取低存低贷的原则，既建立了城镇居民住房的自我保障机制，也建立了全社会的住房保障机制，必须全面推行。

当前，建立住房公积金制度面临以下任务：一是要加强归集，提高公积金制度的覆盖面。全国范围看，住房公积金制度的建立情况很不平衡，部分地区进展很快，覆盖面达到90%左右，一些地区还不到30%。因此要加大归集力度，扩大归集面。

二是要逐步提高住房公积金缴交率。凡有条件的地区或单位，应根据住房分配货币化的量的要求，力争一步到位，为实现成本价售房和加大租金改革力度奠定基础。

三是要建立健全规章制度，使住房公积金依法运行、确保安全，保证住房公积金制度健康推行。要坚持住房公积金“房委会决策、中心运作、银行专户、财政监督”的管理体制，加快建立住房公积金风险防范系统和监督体系，保证专款专用，安全运