

理论动态 270

内部刊物 注意保存

中共中央党校理论研究室

1981年4月10日

略论我国城镇住宅问题

城镇住宅问题，是我国社会经济生活中一个尖锐复杂的问题。最近几年，党和政府花了很大的力量在着手解决这个问题。住宅建设投资占基本建设投资的比例，已由过去二十多年平均的5.8%提高到1979年的14.8%，1980年进一步达到20%。竣工的住宅面积已连续三年刷新纪录。同上一年比较，1978年增长32.6%，1979年增长66.7%，1980年又增长24.8%。三年内新建住宅1亿7千7百万平方米，超过建国以来新建住宅总面积的四分之一。但是由于过去欠账太多，加上城镇人口增长过快、住宅分配管理制度不合理等原因，住宅紧张情况并没有多少缓和，有些城市缺房户反面更多了。在进一步调整国民经济中，住宅建设是应当继续大力加强的薄弱环节，但是，由于目前要紧缩财政开支，包括住宅建设

在内的各项改善人民生活的措施，都只能量力而行。因此，调整中怎样使住宅问题解决得更好些，需要我们认真研究。

住宅为什么紧张

我国城镇住宅紧张，从根本上来说，是因为住宅少。这是我们国家人口多、贫穷落后的表现。从我们的工作来说，则主要是经济建设长期推行左的指导方针，忽视住宅建设所造成的结果。

建国以来，城镇共建住宅6亿7千多万平方米，千百万群众住进了新房，改善了居住条件。但是，由于住宅的增长赶不上城镇人口的增长，住宅报废率高，目前每一城镇人口平均占有的住房，比1952年还有所减少。全国城镇缺房的有760多万户，相当城市居民总户数的三分之一。其中：长期住仓库、走廊、车间、教室、办公室、地下室的无房户183万户；三代同室、两户以上同室的189万户；等房结婚的青年几十万对。近三十年来，主要资本主义国家投入住宅建设的资本，一般占新增固定资本的20—30%，个别国家最低的年份，也在13%以上。我国住宅建设投资占基本建设投资的比例，“一五”期间为9.1%，那时住宅就比较紧张，陈云同志就指出，是“重视了骨头，忽视了肉”（《陈云同志文稿选编》第60页）。可是，后来，“大跃进”和“文化大革命”一来，连这个偏低的比例都远不能维持。“二五”、“三五”、“四五”期间，这个比例分

别降低到4.1%、4%和5.7%。从1952年到1978年27年内，全国用于住宅建设的投资，总共只有348亿元，比1978年一年的基本建设投资还少得多。三十年来，美、日、法、西德等国每年新建的房屋中，住宅都占一半以上。可是，我国每年新建的房屋，一大半都是厂房、仓库、办公室或招待所，城镇居民住宅所占的比重，不过20%几到30%几。

从“大跃进”年代开始，二十多年来，在国家计划、国家预算和有关的统计报表里，有各类基本建设项目和自行车、手表、卷烟等产品的户头，可是却没有住宅建设和住宅这类重要产品的户头。住宅建设投资一般是作为基本建设附属工程投资，随同生产性建设投资一道安排下达的，这就带来了两个问题：一、住宅建设不能直接纳入国家计划和地方计划，所需投资、材料、设备和施工力量，不能直接成为综合平衡的内容，因而没有确实的保障。住宅建设规模随着基本建设规模的起落而起落，基本建设大落的年份，也是住宅建设最少的年份，例如基本建设大规模下马的1962年，全国住宅建设投资不到4亿元；基本建设投资很少的1967、1968年，住宅建设投资也都只有5亿元左右。二、建设单位在使用投资时，常常是“先生产，后生活”，全部投资先尽生产性建设用，生产性建设投资不够时，就挤占住宅建设投资。这样一来，本来就被挤的住宅建设投资，再经“压缩非生产性建设”这一关，又挨挤一次，住宅建设在整个国民经济中地位进一步降低了。在许多情况下，只盖工厂，不建住宅，就更加加剧

了住宅的紧张。多年来，我们有点钱就拿去建工厂、修水利，如果多用点钱建住宅，就被认为是“右倾”、“福利主义”。这是我们搞生产建设长期违背社会主义生产的目的的突出表现，也是造成住宅紧张的根本原因。

在调整中加快住宅建设

据估算，今后若干年内，每年新增加的城镇人口将不会少于500万。生育高峰期出生的人口，从现在起开始进入婚龄，每年要房结婚的青年会大量增加。尽管近几年住宅建设发展速度比较快，但客观上却要求今后每年竣工的住宅面积有更大幅度的增长。如果达不到这样的要求，今后在住宅问题上的矛盾还会是很尖锐的。因此，坚持不懈地抓好住宅建设，尽力加快住宅建设步伐，是解决城镇住宅问题的根本出路，也是调整国民经济的重要目标之一。

在调整中加快住宅建设是有可能的。首先，从上到下，各级领导对住宅问题比较重视了；其次，随着基本建设大批下马，可以腾出部分建筑材料和施工力量用于住宅建设；再次，随着经济管理体制的改革，地方和企业的钱多了，国务院对地方和企业资金使用方向有了明确的规定，建设住宅是主要用途之一。

现在的问题是，为了坚持不懈地抓好住宅建设，在思想上要真正弄清楚社会主义生产的目的，进一步肃清左的思想

的流毒；在管理体制上和政策上，要总结过去的经验，采取相应的措施。

社会主义生产的目的，是满足社会全体成员不断增长的物质和文化的需要，其中就包括住宅的需要。人们的居住水平固然受着生产力发展水平的限制，但居住情况如何反过来又严重影响社会生产力的发展。前几年只讲治坡，不讲治窝，把治坡和治窝机械地割裂开来，是不科学的。“安居”才能乐业。在调整时期，认真抓好住宅建设，尽可能为广大城镇职工解除后顾之忧，使大家把全部身心都投入生产和工作，就能巩固安定团结，加快调整的步伐。

社会主义经济是计划经济。为了加快住宅建设，就要确保住宅建设在国家计划和地方计划里都有它应有的地位。基本建设大规模下马，住宅建设不仅不能下马，而是应当尽可能予以加强。住宅建设应当同一般基本建设脱钩，单独列入国家计划和地方计划，住宅建设所需投资、材料、施工力量都应当成为国家和地方综合平衡的内容。不然，在调整中加强住宅建设这个薄弱环节就没有确实的保证。

长期以来，国家对职工及其家属的住房，采取包下来的政策，个人缺房就伸手向国家要。实践证明，国家是包不下来的。多年来，罗马尼亚、南斯拉夫等国，都鼓励私人建设住宅或个人向国家购买住宅。从1966年到1977年，罗马尼亚职工自筹资金建设的住宅占同期全国新建住宅总固积的14%。国家建设的住宅，他们也实行“先卖后租”，即把最好的、所处

地段最理想的住宅拿去卖给个人，卖完剩下的才出租。计划从1981年到1985年建造住宅110万套，至少要出售45万套。南斯拉夫目前私人住宅建设投资约占住宅建设总投资的40%。苏联也占四分之一。这几年，我国也有越来越多的企业利用自筹资金建设住宅，许多城市还进行了个人建房和国家卖房的试点。据统计，1980年企业用于住宅建设的投资就占全部住宅建设投资的一半以上。有26个省、市、自治区的128个城市和部分县城开展了组织私人建房的试点，50个城市开展了国家建房出售给个人的试点。近两年，城镇私人建房面积达332万平方米，1980年国家卖给个人的住房已有4万4千多平方米。一些城市成立了住宅投资公司或住宅统建公司，专门接受企业委托统一建设住宅，或者把建好的住宅卖给企业和个人。住宅出售以后，拿收回的款再建住宅，再卖住宅，可以加快资金周转。上海市原工商业者还自动集资5700万元，成立爱国建设公司，在上海郊区建设高级住宅，卖给他们自己和港澳同胞。看来，今后的住宅建设，应当在国家计划和统一的城市规划的指导下，广开门路，实行中央和地方，国家、企业和个人一齐上，千斤重担大家挑。不论从将来提高住房水平着眼，还是从偿还欠账、解决目前住房紧张问题着眼，我们都应当解放思想，把路子想得更宽些。

在调整中加快住宅建设，当然也要量力而行，注重实效，防止急于求成，不顾国力，乱铺摊子，拉长战线，欲速不达。住宅问题，是我国长期形成的“老大难”问题，从我们的主

观愿望来说，真希望象杜甫的诗句那样，“安得广厦千万间，大庇天下寒士尽欢颜”，可是，在实际上，这在短时间内是做不到的。目前我国财力有限，城市建设用地和木材、钢材、水泥、平板玻璃等建筑材料都很紧张。农村形势好转以后，农民每年要建新房7亿到8亿平方米，所需建筑材料，大多也要国家统筹安排。好事只能有计划有步骤地办，不可能一天把好事办完。我们要实事求是地把困难情况向群众讲清楚，让大家了解困难，共同来克服困难，决不要轻易许诺，失信于民。

住宅建设也要跟一般工业建设一样，尽可能以最少的投入（包括土地、资金、材料和人力）取得最大的产出。现在一些地方建设住宅，不注重对旧城区，特别是对棚户区的改造，一说建住宅，就在郊区大量征用农田、菜地，以致城区盲目向郊区扩展，而建好的住宅，城区的人嫌远，又不愿意搬过去住。这种做法很值得研究。我国耕地本来很少，解放后又大量占用。无论城乡住宅建设或别的建设，都必须十分珍惜耕地。不能因为解决住的问题，又忘记吃饭吃菜的问题。城镇建设住宅，一定要同改造旧城区相结合，不占或尽量少占耕地。现在房屋造价，比“文化大革命”前显著提高了。据分析，其中合理部分占56%，不合理部分占44%。我们应当从规划、设计、取材和施工管理等方面努力提高投资效果。就拿设计来说，许多地方的经验证明：只要设计人员端正设计思想，精心构思，巧妙布局，就可以设计出许多经济合理、

实用、舒适的最佳住宅方案来。

加强施工管理，严格按照基本建设程序办事，也是摆在我们面前的一个重要课题。现在，住宅建设竣工率比“文化大革命”前显著降低了，工期显著延长了。不少住宅工程开工以后缺这少那，打打停停。有的把房子盖起来以后，长期不能住人，室内设备被人偷、拆、毁坏，出现了“新楼变旧楼、旧楼变破楼”的现象。重要原因之一是，建设时违背基本建设程序，说干就干，匆忙上马，工序颠倒，先地上、后地下，只管盖楼，忽视市政公用建设，以致楼盖起来以后，水不通，灯不亮，房不暖，路不平，周围又没有商店粮店，无法住人。我们应当提前做好住宅区或小区建设规划和建设前期准备工作，严格按照基本建设程序，循序渐进，尽量避免打乱仗。

改进管理和分配，充分挖掘现有住宅潜力

解决我国城镇住宅问题，除了加快住宅建设以外，还要加强对住宅的维修管理和合理分配，以充分挖掘现有住宅的潜力。在目前国力有限的情况下，更需要我们在管理和分配方面多做文章。

全国城镇现有住宅8亿1千万平方米。这是国家和人民一笔重大的财富。加强对现有住宅的维修管理，千方百计延长它的使用寿命，就等于为国家节约了大量的住宅建设投资。据房管部门的同志说，现在建筑的砖混结构楼房，如果维修

及时，可以使用七、八十年。如果维修、保养不善，三、四十年后就不能住人了。按现有的住宅总面积计算，如果每年多淘汰1%，国家就得多拿出几亿元的投资，新建800万平方米住宅来弥补。据统计，目前全国住宅有一半以上失修失养，随时有倒塌危险的房屋就有3000多万平方米，几十万居民住在里面，时刻提心吊胆。房管部门的同志发扬为人民服务，对人民负责的精神，想群众所想，急群众所急，就为国家分了忧，减轻了国家在住宅问题上的沉重压力。

对国有住宅怎样合理分配，是一个极为复杂的问题。资本主义国家一般不存在这个问题。社会主义国家怎样处理这个问题？列宁留下三条原则：“把属于全民的住宅租给个别家庭就要征收租金，要实行一定的监督并规定分配住宅的某种标准。”（《列宁全集》第25卷，第421页）根据罗马尼亚的经验，实际工作主要是通过房租这个经济手段，来调节住宅的分配。罗马尼亚有关住宅法令规定，房租根据家庭平均收入水平和每人平均占用住房面积水平两个条件累进征收，家庭平均收入越高，每人平均占用的住房面积越多，每平方米收的房租也越高。例如：全家月平均收入在800列伊以下的，每平方米住宅每月只交房租1.8列伊；可是，月平均收入在1600列伊以上的，每平方米住宅每月要交房租2.7列伊。每人平均占有住房面积超过全国平均标准的，超过部分累进加收房租：超过不足10平方米的部分，加租25%；超过10到20平方米的部分，加租50%；超过20平方米的部分，加租一倍。法令还强制收入高

的人购买住宅。一个富裕的、住房面积又超过全国平均标准的家庭，如不购买住宅，可能多交两倍的租金。列宁的三条原则很重要。罗马尼亚的经验对于我们研究改革住宅经营管理制度问题也很有参考价值。

现阶段，我国职工工资水平很低，全面调整房租是不现实的。但是，为了煞住在住宅问题上的不正之风，为了确保现有的和新建的住宅能够拿来为最困难户“雪中送炭”，不被拿去为少数非困难户“锦上添花”，利用房租这个经济手段，对占房多的户适当加以制约，却是必要的。为此，需要立法，即象列宁指出的，“规定分配住宅的某种标准”；住宅分配要走群众路线，接受群众监督。例如，由职工代表大会审定分配方案等，这也就是列宁所说的“一定的监督”。我们需要的住宅分配标准，要从我国目前经济条件出发，尽量保障每户居民都有起码的住房；既反对“特殊化”，又要防止平均主义；还要体现鼓励计划生育的原则。对超过标准的住房，原则上要交出另行分配；不愿交出的，可以考虑对超过标准的部分按成本收取房租。住房多的户一般是收入高的户。对他们超标准多占的住房按成本收取房租，他们的生活不会受大的影响，因此应当是能够做得到的。

目前，住宅供需矛盾十分突出。在统一的住宅分配标准没有公布实施以前，新建住宅的分配，要先讲住房困难情况，不要先讲级别和职务。分房对象的次序是：无房户，危房户，低于当地平均水平的住房困难户，三代同室的不方便户，落

实政策需要住房的职工。不论干部、工人和居民，都按这个顺序排队，民主讨论，按序分房。坚决杜绝由少数人包办，凭领导人批条子、走“后门”分房的现象。

长期以来，许多同志把低房租看成是社会主义制度的优越性，每谈到关心群众生活时，就宣布减收房租。有些地方减到了每平方米每月只收一分钱。近年来，提倡为群众办好事，一些基层单位的负责人，仍然把减低房租作为自己准备替群众办的好事之一。目前我们虽然不能全面调整房租，但是，为了搞好住宅分配和管理，有必要向干部群众把房租过低带来的问题讲清楚。

在资本主义制度下，房产资本家经营房产，是为了获得利润，住宅的扩大再生产，是依靠住宅事业本身的积累即利润来解决的，是以住宅生产更多的住宅。正象恩格斯说的，“作为资本家的房主总是不仅有权，而且由于竞争，在某种程度上还应该从自己的房产中无情地榨取最高的房租。”（《马克思恩格斯选集》第2卷，第495页）社会主义制度消灭了城市土地个人所有权的垄断，消灭了房产建造商和“大房东”、“二房东”的剥削。社会主义条件下的住宅事业带有一定的福利性质，经营房产事业的是代表全民利益的国家，社会主义条件下的房租，反映了同资本主义条件下的房租完全不同的租赁关系。按照我国目前的做法，建筑工人和房管职工向社会提供的纯收入，有很大一部分实质上是以房租补贴的形式，直接提供给广大消费者（住户）。在工资比较低的情况下，这样做可以保

持职工生活安定。这些确实显示了社会主义制度的优越性。但是,社会主义社会,住宅仍然是商品,国家经营住宅仍然要进行成本核算。房租过低,根本违背等价交换原则,这就带来了一系列的问题:

一、不利于房屋的维修管理。据调查测算,目前由房管部门直接经营管理的住宅,平均每平方米每年正常需要维修费2.1元,管理费0.5元,但一年每平方米所收房租只有1.2元。北京市前三门大街新建的高层住宅,去年房租收入50万元,而全年电梯运行费和电梯维修费(还没有计算折旧费),就花了75万元。由于以租不能养房,更不能养电梯,房管部门不愿多管房子,这是许多住宅“未老先衰”、失修失养的重要原因。

二、影响住宅建设,延缓了住宅问题的解决。国外住宅建设是投资的“热门”,我国却长期是“冷门”,尽管原因很多,但归根结蒂,是价值规律在起作用。因为在我国,有钱拿去盖工厂,若干年后可以收回投资,获得盈利;拿去建住宅,由于房租过低,只能背包袱。住宅建得越多,包袱就背得越重。现在鼓励个人建房买房,房租过低,就影响人们建房买房的积极性。

三、不利于住宅的合理分配。由于房租过低,起不了经济制约作用,助长了少数领导干部利用职权,多占住房。最近几年,新建住宅不少,但缺房户并没有减少,原因之一,有些住宅为那些并不缺房的领导同志或“关系户”占去了,

而真正的缺房户应当分到而没有分到。房租补贴作为一种福利待遇，它同粮食、副食品价格补贴在性质上有些不一样。粮食、副食品价格补贴，一人一份，得益大体相同，而房租差额补贴，则因为各人占房多少不同，得益悬殊很大。据有的同志计算，北京市砖混结构楼房每年每平方米实收租价1.68元，而成本租金（未计算利息和税金，是不完全的成本租金）是6.24元，每平方米每年由国家补贴4.56元。同是4口之家，每人住5平方米的，每年得补贴91.2元；每人住10平方米的，得补贴182.4元；住20平方米的，得补贴364.8元；住30平方米的，得补贴547.2元；而占全国城镇居民三分之一左右的缺房户，则得益甚少，甚至根本享受不到这种补贴。显然房租过低，实质上是在按劳分配之外的一种不合理的再分配，它扩大劳动者收入之间的差别，妨碍劳动者之间的团结，助长领导干部特殊化。这个问题要在发展生产的基础上，同改革工资制度一起通盘考虑解决。因此，我们不能笼统地把低房租说成是社会主义优越性。不顾目前房租已经很低的现实情况，继续降低房租，看起来是照顾人民的利益，实际上违背人民的根本利益，对解决复杂的住宅问题，只能增加更大的困难。

搞好住宅分配的关键，是各级领导以身作则，纠正在住宅问题上的不正之风。少数领导干部多占住房，强占好房，利用国家财力、物力、人力，为自己修建住宅、别墅，少数房管人员营私舞弊，这是当前不正之风的突出表现之一。住

宅分配越紧张，领导干部在住房占用问题上，应当对自己要求越严格。和群众争房子是完全不应该的。毛泽东同志1937年11月给他的表兄文运昌的信，讲到当时延安的生活情况时，说：“我们这里仅有衣穿饭吃，上自总司令下至火夫，待遇相同，因为我们党专为国家民族劳动大众做事，牺牲个人私利，故人人平等，并无薪水。”现在情况有很大的不同了，但是，艰苦奋斗、专为国家民族劳苦大众做事、牺牲个人私利、人人平等的延安精神，永远不可丢。只要我们的各级领导同志保持和发扬这种精神，能够和群众同甘共苦，住宅问题即使再紧张，群众也是会谅解的。

(易 之)