

WOGUO CHENGSHI ZHUZHAI WENTI

苏星 著

我国城市 住宅问题

3.3

中国社会科学出版社

责任编辑：高宏凡

责任校对：林福国

封面设计：窦希如

版式设计：李 勤

我 国 城 市 住 宅 问 题
Woguo Chengshi Zhuzhai Wenti

*

中国社会科学出版社 出版
发 行

新 华 书 店 经 销

华利国际合营印刷有限公司印刷

736×965毫米 32开本 5 印张 76千字

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

印数 1—10 000 册

统一书号：4190·277 定价：0.98 元

ISBN 7—5004—0029—2/F·11

读 书 札 记

目 录

1	绪论
20	第一章 城市住宅的商品属性
36	第二章 房租与土地价格
51	第三章 城市住宅的商品化
84	第四章 住宅商品化的方案比较
106	第五章 努力实现城市住宅的远景规划
132	〔附〕 论房租和住宅问题
145	后记

绪 论

住宅，是人们的重要生活资料。按照恩格斯对生活资料的分类，它既是生存资料，又是享受资料和发展资料。

近代大城市出现以后，城市住宅短缺，一直是一个尖锐的经济问题和社会问题。资本主义国家，花了几百年的时间来解决这个问题，有的解决得好些，有的解决得差些。第二次世界大战以后，无论发达国家还是发展中国家，都把解决住宅问题作为社会经济发展的基本目标之一，列入政府的重要议事日程。据联合国统计，各国的住房建设投资约占该国国民生产总值的3—6%（日本是8%），修建了大量住宅。目前发达的资本主义国家居民的住宅状况已经有了明显的改善，但是，由于受社会制度的局限，贫富悬殊，许多国家仍然有不少居住拥挤不堪、无房可住和无家可归的人。1985年，美国的无家可归者总数约为350万人。^①至于发展中国家，由于农村人口涌入城

^① 《华盛顿邮报》1986年8月25日。

市，今天绝大部分城市住宅问题都处于十分尖锐的状态，有的已成为政治经济不稳定的根源之一。据联合国人类居住中心统计，当今世界约有10亿人（占世界人口四分之一），仍居住在各类破旧并缺少各种基础设施的贫民窟中，居住环境恶劣，条件极差。到目前为止，世界上没有哪一个国家可以说已经完全解决了住宅问题。

我国是发展中的社会主义国家，同样存在城市住宅问题。这个问题的存在，有历史原因，也有现实的原因。

从历史上看，解放以前，我国是一个半殖民地、半封建社会，城市住宅数量少、质量差，分配也极不合理。举几个例子。

北京市，1949年解放时，全市的住宅面积只有1354万平方米。这些住宅，主要是明清两代遗留下来的，绝大部分是砖木结构（名为砖木结构，整砖砌的房屋极少，多为碎砖填馅的房屋），楼房甚少（占住宅总面积的6%）。平均每个城市人口的居住面积4.75平方米。^①这个数字，当时在全国大城市中是比较高的，但其中比较好的房屋多数为封建王公贵族、军阀官僚后代和大商人所有，他们不仅深宅大院，居住宽敞，而且出租房屋，收取高额租金。劳动人民则拥挤在简

^① 史惠英：《北京城市住宅建设的历史》，《北京市住宅问题研究会成立大会论文选辑》，第103页。

陋不堪的狭小住宅里。1928年对北京 177 家技艺工人调查，他们每家平均住房1.56间，每间平均住2.49人。^①

天津市，1949年解放初期统计，市区拥有住宅建筑面积 1080 万平方米，居住面积714万平方米，而当时人口为 186.5 万人，每人平均居住面积3.77平方米。^② 过去，租界地里许多清朝的遗老、遗少和民国的达官显贵，住着花园洋房。租界以外，有钱人家也住的是四合院式或半中半洋的楼房，而劳动人民则住的是简易平房和低、矮、潮湿、阴暗的棚户。

上海市，解放初全市住房建筑面积是 2359 万平方米，其中公寓 101 万平方米，占全部住宅建筑面积的 4.3 %；花园住宅 224 万平方米，占 9.5 %；新式里弄469万平方米，占19.9 %；旧式里弄1242万平方米，占53 %；棚户323万平方米，占13.7 %。高楼公寓中人口不多，棚户简屋区人口密集。不到全市人口总数10 %的帝国主义者、剥削阶级和富裕阶层，居住在占全部住宅三分之一的设备完备的大楼公寓、花园住宅和新式里弄；而占全市总人口90 %的广大劳动群众，却挤在只占三分之二的狭窄陈旧、设备简陋的旧式里弄或

① 《旧中国的资本主义生产关系》，人民出版社，第359页。

② 谷书堂主编：《天津经济概况》，天津人民出版社，第372页。

破烂朽败的棚户之中。^①

解放以后，党和人民政府根据新民主主义革命的经济纲领，对全国城市中属于封建主义、官僚资本主义和反革命战犯的房屋，以及国民党政府的公有房屋采取多种方式逐步收归社会主义国家所有。1950年11月中央人民政府政务院批准的《中南区关于城市房产权的几项原则》规定：“凡属国民党反动政府所有的房产及其所接受的敌伪财产，均应由当地人民政府接收。凡属战争罪犯、国民党首要分子、罪大恶极反革命分子及官僚资本家的房产，由省市人民政府先予查封使用。”此后，又配合土地改革、镇压反革命、“三反”（反贪污、反浪费、反对官僚主义）、“五反”（反行贿、反偷税漏税、反盗窃国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报）等运动，依法接管了一批反动、不法分子的房地产。

与此同时，开始对资本主义性质的私人出租房屋逐步进行社会主义改造。

第一步，为改善不正常的租赁关系，限制剥削，禁止投机，采取了如下措施：

“1，打击在房屋买卖、租赁上的中间剥削、操纵把持及非法勒索。许多城市成立了房产交易

^① 邵纪泉等：《如何合理地解决上海住房问题？》，《社会科学》1980年第1期。

所，取缔了房地产中人的非法活动，杜绝投机倒把；加强了对私人房地产经租处或房地产公司的监督；取缔房纤（掮客）、二房东的中间剥削和房屋租赁中的非法勒索，建立了城市房屋的正常租赁关系。

“2，开展了托管业务。许多房产业主将房屋委托国营房产公司代为经租管理，由国家合理使用和分配，其保养和调配都纳入了国家计划，托管房屋的所有权仍属业主。这种方式虽然没有彻底解决私营时的种种矛盾，但由国家直接管理房屋，一般改善了租赁关系。上海、青岛、哈尔滨、武汉等市都曾由市房产公司兼营或设经租部受托经租私房。这是使私人房产进入国家资本主义性质的一种形式。

“3，对于解放前移留下来的租地建屋，由于各城镇、各阶层之间都有，所以原则上原约定继续有效。如原约定确属强租、强订，造成恶劣剥削一方情事，显失‘主客两利’原则的，任何一方均可提请重新协议，另订新约。”^①

第二步，实行赎买政策。

据1955年调查，城市中私产占30%—40%的有青岛、沈阳、哈尔滨；占53%的有北京、天津；占60%—70%的有上海、南京；占80%的有无锡。

^① 武汉市房地产经济研究会编：《城市房地产经济学》，第297页。

在哈尔滨占有 100 平方米以上的较大房主，户数只占房主总户数的 13.71 %，房产却占私房建筑总面积的 63.7 %，占有数最多达 14 万平方米。^①

对资本主义性质的私人房产进行社会主义改造，采取过两种方式：一是公私合营，即把私有房产经过核价，定为私股，房主按年息 5 厘获取定息；二是经租，即房主把出租的房屋交给国家房地产管理部门统一管理，统一修缮和统一调配使用，国家按月付给房主固定的租息。租息比例各地不同，低的占租金 16.6 %（如天津市定租平均数），高的占租金 50 %（如西安市），一般的占租金 35—40 % 以上（如辽宁、吉林两省和秦皇岛等市）。主要形式是经租。

改造是分批进行的。第一批是 1956 年，主要对象是大房产主。如天津市包括私营房产公司和代理商，经租触及 300 间房屋以上的房主，上海市是 1000 平方米以上的房主。这一批改造，步子比较稳。第二批是 1958 年。1957 年原定改造的起点比较高，到了 1958 年由于受“左”的思想的影响，大幅度降低了改造的起点，规定在大城市一般可以对出租房屋 150 平方米（建筑面积）以上、在中等城市可以对出租房屋 100 平方米以上、小城市（包括城镇）可以在出租房屋 50—100 平

① 武汉市房地产经济研究会编：《城市房地产经济学》，第 298 页。

方米的限度内选择一个标准进行改造。这个规定又没有严格规定资本主义性质的私房和一般私房的界限，在执行当中，有些地方改造的面扩大了，遗留下不少问题。

到1964年，全国城市和三分之一的镇都进行了私房社会主义改造。纳入改造的私有房屋建筑面积达1亿平方米。^①

上述没收和改造的房屋，大部分作为住宅，以较低的租金分配给劳动人民居住，初步改善了劳动人民的居住条件。

为了根本改善居民的居住条件，建国以后，从国民经济恢复时期开始，我国政府就着手为城市居民建设新住宅。下页表是从恢复时期到1983年全民所有制单位竣工住宅建筑面积的增长状况

统计资料表明，1949年至1983年，我国城市住宅竣工面积总计达92707万平方米，其中党的十一届三中全会以后1979年至1983年4年就竣工39535万平方米，占34年竣工总面积的40%以上。以北京市为例，这4年全市建成、交付使用的住宅面积达1430万平方米，而从元朝建都到1949年的700年间，全市的住宅面积只有1300万平方米。^②上海市从五十年代初建造第一个工人新村——曹

① 天津市房产住宅科学研究所编：《城市房产经济学概论》（试用本），第19页。

② 《光明日报》1984年1月16日。

时 期（年份）	竣工住宅建筑面积（万平方米）
国民经济恢复时期	1462
第一个五年计划期间	9454
第二个五年计划期间	11012
1963—1965	4271
第三个五年计划期间	5400
第四个五年计划期间	12573
第五个五年计划期间	23486
其中：1978	3752
1979	6256
1980	8230
第六个五年计划期间	
1981	7904
1982	9020
1983	8125
1950—1983总计	92707
1950—1978总计	53172
1979—1983总计	39535

资料来源：《中国社会统计资料》，中国统计出版社，第102页

阳新村开始，到1978年28年间，总共建造了1758万平方米住宅。党的十一届三中全会以后，住宅建设进入了一个新的发展时期。1979年至1985年的7年间，全市住宅建设投资近40亿元，新建住宅2545万平方米，是前28年建造总量的1.45倍，远远超过了解放初市区居住面积的总和。^①

和旧住宅区相比，新住宅布局 and 密度比较合理，生活设施也比较完善。由于住宅大量兴建，

① 《文汇报》1986年9月28日

出现了一批工人新村和住宅区。如北京市的和平里、三里河、团结湖、劲松、中关村、双榆树等，天津市的丁字沽、北仑、建昌道、小海淀等，上海市的曹阳、彭浦、明园、梅园等。在北京的燕山、天津的大港、上海的金山卫、宝山等新建工矿区都建了大量的职工住宅。

由于新建住宅大量增加，近年来我国城市居民的居住状况已经显著改善了。下页表是我国19个城市1984年和1962年相比，每人平均住宅居住面积的增长情况。

1984年末，北京市从3.67平方米增长为5.92平方米，是19个城市中水平最高的；水平最低的是哈尔滨市，从2.62平方米增长为3.77平方米，也有了一定程度的改善。1985年，我国进行了第一次全国城镇房屋普查。这次普查范围内的城镇居民户共有3977万户，居住人口1.5亿人，这些居民共有住宅使用面积15.09亿平方米，平均每户37.94平方米，平均每人10平方米；住宅居住面积9.56亿平方米，平均每户24.04平方米，平均每人6.36平方米。其中城市居民人均居住面积6.1平方米，县镇6.84平方米。城市人均居住面积比解放初期的4.5平方米提高了1.6平方米。这主要是党的十一届三中全会以来加强住宅建设的结果。1979年至1985年国家基本建设中用于住宅

单位：平方米

	1962年末	1984年末
上海	3.60	4.66
北京	3.67	5.92
天津	3.15	4.70
沈阳	2.41	4.28
武汉	3.13	5.12
广州	3.13	5.12
哈尔滨	2.62	3.77
重庆	2.90	3.80
南京	3.24	5.80
西安	3.45	4.41
成都	3.18	5.50
长春	3.02	4.71
太原	3.98	5.18
大连	3.02	4.66
兰州	2.80	4.76
青岛	3.11	5.13
济南	3.48	5.09
鞍山	2.25	4.25
抚顺	2.27	4.36

资料来源：《中国和外国城市统计资料》，中国统计出版社，
第25页。

的投资达916亿元，比以往29年投资总和多1.5倍。

从各省、区、市城镇人均居住面积看，最高的是浙江省(7.78平方米)，最低的是辽宁省(4.88平方米)。其他地区的居住水平依次是：

超过7平方米的有福建(7.68)、新疆(7.41)、四川(7.28)、湖南(7.27)、湖北(7.20)、河北(7.15)、江苏(7.11)、山西(7.07)等8个省、区。

6至7平方米的有贵州(6.97)、山东(6.92)、广西(6.88)、北京(6.67)、河南(6.66)、江西(6.64)、甘肃(6.64)、安徽(6.59)、陕西(6.48)、宁夏(6.48)、云南(6.26)、青海(6.18)等12个省、区、市。

不足6平方米的有内蒙古(5.66)、广东(5.53)、天津(5.42)、上海(5.24)、黑龙江(5.11)、吉林(5.03)等6个省、区、市。^①

1985年末,有98.3%的居民家庭使用自来水,57.8%的家庭有卫生设备,76.7%的家庭住宅内有厨房,70.5%的家庭使用管道煤气或石油气。^②

但是,和西方工业发达的资本主义国家、苏联以及东欧许多社会主义国家比,我国城市居民的居住水平还是很低的。^③ 现在仍然有大量的缺

① 《光明日报》1987年1月19日。

② 《经济日报》1986年9月30日。

③ 几国住宅每人平均居住面积统计:

国 别	人均居住面积(平方米)	年 份
联邦德国	25	1978
美国	18	1976
新加坡	15	1980
南斯拉夫	13.6	1979
法国	13	1976
日本	13	1978
苏联	12.7	1978
罗马尼亚	9.6	1977

资料来源:张仙桥:《城市住宅问题与社会学》。

房和困难户。从普查资料中可以看出,城镇居民中共有缺房户 1054 万户, 占总户数的 26.5 %。其中无房户 128 万户, 占 3.2 %; 不方便户 415 万户, 占 10.5 %; 拥挤户 511 万户, 占 12.9 %。城市缺房情况比县镇严重, 城市缺房户 754 万户, 占城市总户数的 28.8 %, 县镇缺房户 300 万户, 占县镇总户数的 22.1 %。^①造成这种状况, 除了历史原因, 还有下列原因:

第一, 城市人口增长快, 住宅建设赶不上城市人口增长的需要。下页表是 1949 年到 1984 年我国城市人口的增长情况。

1949 年, 全国市镇人口 5765 万人, 占全国总人口的 10.6 %, 1984 年已经达到 33,006 万人, 占全国总人口的 31.9 %。其中以大城市和工业城市的增长速度为最快。1984 年, 100 万人 (按非农业人口分组) 以上的城市已达 20 个。^②在此期间, 虽然国家投资建设了大量住宅, 但由于人口增加速度比较快, 原有住宅又由于建设需要拆除和报废等而不断减少, 住宅远远不能满足职工和其他城市居民的需要。随着社会主义现代化建设的发展, 不可避免地要出现农业人口转为工业人口、乡村人口转为城市人口的趋势。对大城市虽

① 《光明日报》1987 年 1 月 19 日。

② 《中国统计年鉴 (1985)》, 中国统计出版社, 第 189 页。

年份	全国人口数(万人)	市镇人口数(万人)	市镇人口占全国人口%
1949	54167	5765	10.6
1952	57482	7163	12.5
1957	64653	9949	15.4
1962	67295	11659	17.3
1965	72538	13045	18.0
1970	82992	14424	17.4
1975	92420	16030	17.3
1976	93717	16341	17.4
1977	94974	16669	17.6
1978	96259	17215	17.9
1979	97542	18495	19.0
1980	98705	19140	19.4
1981	100072	20171	20.2
1982	101541	21154	20.8
1983	102495	24126	23.5
1984	103475	33006 *	31.9

* 1984年市镇人口增长快，是由于1984年，建镇标准有调整，新建镇较多。

资料来源：《中国统计年鉴（1985）》，中国统计出版社，第185、186页。

然可以作适当的限制，对中小城市是无法限制也是不应当限制的。今后城市人口肯定会继续增长。因此，住宅紧张状况也不可能很快得到缓和。

第二，相当长的时期，基本建设投资中，住宅投资比例过小，造成“骨头”（生产性基本建设）和“肉”（非生产性基本建设）比例失调。下表是几个五年计划期间住宅投资的变化情况（占投资总额的%）：