

中国房改透视

背景

● 吕福新 编著

现状

出路

前景



杭州大学出版社

(浙)新登字 12 号

中国房改透视

吕福新 编著

*

杭州大学出版社出版

(杭州市天目山路 34 号)

*

浙江省新华书店发行 浙江上虞印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 1/32 9.75 印张 225 千字

1993 年 4 月第 1 版 1993 年 4 月第 1 次印刷

印数:0001—3300 册

ISBN 7-81035-282-2/P·034

定 价:6.60 元



目 录

第一章 背景现状	(1)
一、 房改:大潮涌动,拍岸有声	(1)
心理透视:几家欢乐几家愁(1) 经济透视之	
一:要住房吗?请把钱袋扔过来(2) 经济透视	
之二:利益调整,各有千秋(3) 社会关系透视:	
历史剪不断,现实理还乱(5)	
二、 房改的前天、昨天和今天.....	(9)
前天:早春惊雷无回声(9) 昨天:大梦初醒眼	
迷离(10) 今天:犹抱琵琶半遮面(12)	
三、 政府:目标明、起点低、舞台小	(14)
目标明、期望高——住房商品化(14) 起点低、	
步子小——不怕千人叹息,就怕一人骂娘(15)	
路子窄、舞台小——众人同唱“样板戏”(16)	
四、 居民:酸甜苦辣尽是味	(17)
酸溜溜(17) 甜丝丝(18) 苦涩涩(19) 辣乎	
乎(20)	
第二章 目 标	(22)
一、 远与近.....	(22)
远看:春光明媚(22) 近看:真经难念(23)	
二、 圆与方.....	(25)

总体观照：大而圆(25) 具体观照：小而方(27)	
部门实施：好梦难圆(28)	
三、偏差在哪里.....	(29)
中心难寻(29) 轻重失当(30) 捉襟见肘(31)	
四、纠正.....	(33)
一元化(33) 二重规定(34) 调整(35)	
第三章 包袱、资产.....	(38)
一、包袱难背.....	(38)
模式固定(38) 负担无期(40) 份量死重(41)	
驼背甩包腰不直(41) 价格(43)	
二、变包袱为资产.....	(44)
思想的活化(44) 生理上的直立(45) 经济	
关系上的等价交换(47) 经营和使用过程中	
的增值(48)	
第四章 等级、福利.....	(50)
一、“面包会有的，房子也会有的，”但你的代价是：	
等待.....	(50)
住房福利说辨(50) 等级俸禄真义(51) 福兮	
祸所伏，利兮害所生(53) “上帝”捉弄人(55)	
二、自己买的面包总是最好吃的.....	(56)
落叶归根(56) 依靠自己最幸福(58) 帮助弱	
者是仁慈(59)	
第五章 权与利.....	(61)
一、权、利面面观.....	(61)
有权有利——行政权(61) 有权无利——所	
有权(63) 无权有利——占用权(63) 无权	
无利——劳作权(65) 混乱和交错(67)	

二、让权、利复位	(71)
正名(71) 分清(73) 理顺(75)	
第六章 无价与有价	(77)
一、无价:谋私者混水摸鱼	(77)
有价不可取(77) 高价的低贱,低价的高贵	
(79) 转嫁(82) 加价(86)	
二、有价:交易场上人人平等	(87)
在劫难逃(87) 还其本来面目(89)	
第七章 效益的加减乘除	(93)
一、虚幻的住房效益	(93)
“三、五、一”(93) “三、五、三”(95) 120 与	
15, 63.15%与 7.89%(98) $2 \times 4 \times 365 \times 50$	
(101)	
二、效益从何处来	(102)
$146000 - 42600$ 或 $146000 \div 42600$ (102) 没	
有算进去或算不出来的(103) 0 与 -2%(105)	
第八章 公平的梦想与现实	(108)
一、熊掌与鱼难以得兼	(108)
二律相悖(108) 深圳与蛇口(110) 无偿公	
平还是有偿公平(112) 一个价格或租金公平	
吗(113) 是均等还是等比(115) 统筹之争	
(117)	
二、改革:追求效率基础上的公平	(118)
新的公平吗(118) “上帝”面前人人平等(120)	
第九章 调整公房租金	(122)
一、“误区”在哪里	(122)
住一月与抽一包烟(122) 牵“牛鼻子”(123)	

二、“牛鼻子”难牵	(125)
迈大步还是走小步(125) 补贴的平、差和定 比、定额(127) 静挂还是动挂(129) “沉 淀”是否合理和必要(131) 三“局”四“陷” (134)	
三、走出“误区”	(137)
第十章 出售公有住房	(143)
一、公房好售	(143)
“寻找属于自己的空间”(143) 有了钱才是 硬道理(145) 一笔明白帐(147) 愿意购买 和有购买力吗(147)	
二、好事多磨	(152)
原因何在(152) 产权归属的分歧(156) 一 个结论、三大问题、九个疑点(158) 协调步 伐不回头(163)	
第十一章 集资合作建房	(168)
一、集资合作建房,势所必然	(168)
远水解不了近渴(168) 山不转水转(171)	
二、有困难,要探索	(173)
并非万事大吉(173) 完善:从集资到合作 (175) 开拓:经济实用房的开发建设(177)	
第十二章 新房新制度	(179)
一、快刀斩乱麻	(179)
前车之鉴(179) 不蹈覆辙(180)	
二、新的制度规定	(182)
三、“刀刃效应”与“愈合效应”	(185)
刀刃效应(185) 应变:“预付”和“拖延”(187)	

愈合效应(188) 既换汤,又换药(192)

第十三章 租赁保证金…………… (194)

一、醉翁之意不在酒…………… (194)

事半功倍(194) 以息补租(197) “名”、“义”
不符(199) 实质:让“和尚”掏钱(201) 各显
神通(202)

二、好马不吃回头草…………… (204)

一不做,二不休(204) 筑路建桥(205)

第十四章 住房公积金…………… (208)

一、他山之石可以攻玉…………… (208)

新加坡经验(208) 上海先行(210) 北京创
新(212) 普遍推广,参差错落(215)

二、“钱”字难写…………… (216)

钱从哪里来(216) 钱该怎么用(219) 钱
“患”进谁兜(220) 还其本来面目(222)

第十五章 住房资金…………… (224)

一、流入血管的水变成血…………… (224)

使命(224) 转换(226) 阻力(228) 化解
(230)

二、多方筹集、科学管理…………… (232)

多种多样(232) 都归于我(233) 权属不变
与统一管理(234) 争抢攻防(236) 自办或
委托(238) 二轨引进,良性循环(239)

第十六章 评价与选择…………… (241)

一、怎么评价…………… (241)

立点(241) 视角(243) 眼界(245) 标准
(247) 参照(249) 判断(251)

二、 怎么选择	(254)
可选择吗(254) 增加自由度(255)	
第十七章 困境及其症结	(257)
一、 山重水复路难行	(257)
鸣锣击鼓、盘马弯弓(257) 踟蹰徘徊,一步	
二摇晃(259) 踌躇满志,落入旧圈套(260)	
蒙眼裹脚,墙垣沟壑(262) 磕绊碰撞,举	
步维艰(264) 新招新法,变形走样(265)	
二、 症结:行政化	(266)
第十八章 市场化取向	(271)
一、 对症下药	(271)
市场化:行政化的“克星”(271) 资金分离	
(273) 两权分开(274) 企业化经营管理	
(276)	
二、 明确产权	(278)
所有权界定(278) 交易权和经营权(280) 永	
久居住权(281) 最终控制权(282) 二轨双	
层产权交易(283) 股份制组织(285)	
三、 各得其所	(287)
两个飞轮(287) 天涯芳草(289)	
第十九章 组织管理	(292)
一、 目标管理及思想准备	(292)
目标管理(292) 思想重视(299)	
二、 具体过程与结构	(300)
“树”的组织结构和管理(300) 直接参与和	
中价调控(303)	

第一章 背景、现状

一、房改：大潮涌动，拍岸有声

1. 心理透视：几家欢喜几家愁

张三不止一次听说要房改，但他认为，自己的住房很普通，与一般人差不多。住房制度改革总得让一般人接受得了，只要大家都过得下去，我也能凑合，因而用不着自己为此而操心。房改与我没多大关系，甚至可以说完全无关。

李四的住房很困难，迫切需要改善。但是，他有过许多次分房的期盼，结果都落了空，每次单位分房，已经住上房的人以旧换新，以小换大，而他和像他一样的“小人物”却总是分不到。经历多了，也就灰心了，甚至麻木了。现在上头喊房改，他除了有那么点条件反射外，再也不想作无望的企求了。

王五的住房也很像样子，但他整天把耳朵竖着，不放过任何一丝关于房改的信息。他想，现在政策好了，经济发展了，口袋里也有点票子了，住房问题也就突出了。房改是专为他和他那样的老百姓解决问题的，因此，而对这种千载难逢的时机，他要抓住它，即使要掏空自己的口袋，甚至还要向亲友、银

行伸伸手。

赵六的住房有富余，属超标准占房者。他对房改忧心忡忡。因为他认为，他占有的房子是他理当享受的，当钱厅长住在这里时，他也住过工棚似的烂房子。现在总算“升格”了，突然之间却要加租，甚至要退出所谓多占的面积，这太不公平！租金提高了，每月我得拿出 30 元，这不是拦路抢劫么？

房改，它面对的就是这高低不一的住房水平，贫富不均的社会阶层，以及迥然相异的政策预期和心态！

那么，房改到底将对我们每一个人产生什么影响呢？

2. 经济透视之一：要住房吗？请把钱袋扔过来

前面，调整公房租金，房租提高的幅度多大？有无住房补贴？补贴的数额多少？等等，直接影响你的支出。

左面，出售公有住房，250 元一平方米，你要不要。你如果买，要支出万把元钱；如果不买，今后房价和房租提高了，到时买不到“后悔药”！

右面，实行租赁保证金，每平方米 20—50 元。你住的房子比较新，而且楼层和朝向也比较好，每平方米租赁保证金 50 元。你 60 平方米住房，三千来元咬咬牙也得出。

后面，实行新房新制度，租金比较高，租赁保证金也多。你现在的住房面积不大，或地段比较差，今后要换房，就需多交钱。

正面，房改与你的钱袋相关，要你或多或少、或早或迟从钱袋里掏出钱来，增加你的住房消费开支。

背面，房改与你的消费结构相关。你的收入就那么多，用于住房消费的开支增加了，用于饮食和衣着以及其它方面消费的开支就应减少。即使你的收入提高了，但是住房消费开支

的增加，也会使你相对地减少其它各方面的消费开支。

一个侧面，住房制度改革虽然让你为住房掏钱，你钱袋的重量绝对或相对减轻了，但是你的心理承受能力却提高了。开始时，一个月交十几元房租，心里总显得沉甸甸，甚至觉着冤，到后来，一个月交十几元房租，房租支出占你的工资收入的比例，从千分之几上升到百分之几甚至更高，你也会慢慢地适应。到时候，对于用你的工资收入负担你自己的开支——住房消费开支是大头，你的心情也会绝对的平静。

另一个侧面，你要为住房掏很多钱，而你的钱袋又比较小，重量轻，因此不得不抑制和减少自己的住房需求。于是，你的自控和自我调节能力也提高了。同时，你为购买住房掏了那么多钱，住房成了你自己的，你就会觉得住房很贵重，从而十分珍惜它。这样，住房在你的眼里，比以前好看了，离你也更近，甚至成为你的思想和情感的一部分。

3. 经济透视之二：利益调整，各有千秋

在住房制度改革中，由于你是无房户，因此无论如何你不会失去什么，自然也用不着担心什么，而或多或少你会获得一些，是预期的收益者。我是一般的住房户，一家3口人，50平方米。因此，我是房改的普通者，是大众成员之一，在房改中，我不会获得很多，也不会失去很多，虽然可能增加一些开支，但那不会是一个很大的数字。他是多房户或大房户，是房改冲击的主要对象之一。他或多或少是要掏些钱的，也可能要付出很多，既得利益受到较大的损害，或者多拿一点房钱，其他的节约一些，或者忍痛割爱，让出一部分住房。

在房改中，你掏11000元，买了一套55平方米的住房，虽然不拥有全部产权，但至少你是可以长期居住下去的。你可以

用这 11000 元钱买来一个工作调动的自由。你不喜欢原工作单位,早就想调动,只是被住房束缚住。因为单位规定,你要调动,必须交房子。可是,你又还没有那样潇洒:蓝天作被,黑地作床。所以,你只能让住房所困。现在,你解放了,但同时,你买了住房,不仅一次花去 11000 元,按年利 8% 计,每年损失利息 880 元,而且今后还要自己负担维修费用,背上维修包袱。我也是“明知山有虎,偏向虎山行”,想自己买一套房子,甘愿被“围城”,或背上“房山”。但是,我们单位偏不卖房子。无奈,我只有等着……。而他则不愿买房,或许是因为缺钱,或许是因为舍不得利息损失,或许是因为工作单位和条件蛮好,不想“跳槽”,觉得没有必要买房,先充分享受目前的低租金住房。至于今后房租和房价会不断上涨,负担会加重,失去目前低价买房会带来长远住房资产增值的机会,那他就不管了。他说,人哪能管得了那么多,也许明天或后天会发生天灾人祸呢。住房补贴 30 元,净支房租 20 元。你买一套住房,每月利息损失 80 元,我租一套房子,每月房租支出 7 元,他租一套同样的住房,每月所得住房补贴减去房租支出,净得 17 元。

你、我、他,在房改中的差别,除了拥有住房、工资、家庭人口和就业状况的不同外,主要是由于各地房改方案的不同。烟台、蚌埠和唐山等房改试点城市,实行以大步提租并相应地给予补贴为中心的房改。烟台市房改,把新租金标准提到每平方米使用面积平均月租金 1.28 元。同时,按照补贴总额等于租金总额的原则,按基本工资的 23.5% 给参改职工发放补贴。上海市房改也以提租为重点,但实行小步提租和相应发补贴,租金提到每平方米使用面积 0.35 元。深圳和北京等城市房改,强调公有房出售,实行调整租金等配套措施。深圳市房改,把租金一步提到准成本,每平方米使用面积月租 2.75 元,按

基本工资 的 24.9% 给予补贴。同时，房价也定为 准成本价，套房标准价（准成本价）为 264.15 元/平方米，新房按实际结算成本定价。规定购房职工在付清全成本价（准成本价加土地开发费）后，取得全部产权，可以进入市场。北京市房改方案规定，1994 年以前，月租金标准为使用面积每平方米 0.55 元，不发补贴，实纳租金超过家庭工资总额收入 5% 的，超过部分可由承租人提出申请，从住房公积金中支付。公有住房出售入提出申请，从住房公积金中支付。公有住房出售实行准成本价，在房改试点和正式方案的实施中，实行房价的工龄优惠等。广州市房改也以出售公房为中心，在规定最低限价的基础上，实行标准价和环境、地段、朝向、楼层等因素的加减价，“一次性房价优惠”和“工龄房价优惠”，以及超标准加价等，武汉市房改，以经济适用房开发建设为中心。河南省巩义县房改，以集资建房为主导。辽宁全城造纸厂房改，从集资建房走向合作建房等。

4. 社会关系透视：历史剪不断，现实理还乱

房改既把大家联系在一起，又把大家区别开来。

左邻右舍。401 号房，4 室 1 厅，70 平方米，东南朝向，某司长居住；402 号房，2 室 1 厅，50 平方米，西南朝向，某主任科员居住；403 号房，3 室 1 厅，60 平方米，西北朝向，某处长居住。房改前，每平方租金一律为 0.136 元，3 套住房的月租金分别为 9.52 元、6.5 元、8.18 元。房改后，租金标准提到 1.18 元/平方米。朝向因素加减价为 1%，即西南朝向加 减价为零，东南朝向加 1%。3 套住房的月租金分别为 83.43 元、59 元、70.09 元。住房补贴按基本工资的 24% 计发。某司长的基本工资为 180 元，某处长的基本工资为 140 元，某主任

科员的基本工资为 100 元,他们分别得到住房补贴 43.2 元、33.6 元、24 元。但是,司长家里有 3 人就业,夫人基本工资 160 元,儿子基本工资 120 元,另得住房补贴 67.2 元,扣除房租净得 26.97 元。而处长家里只有他自己一人就业,妻子身体有病不能上班,36.49 元的房租一分不能少。主任科员爱人的基本工资也是 100 元,扣除应得住房补贴,实交租金 11 元。这样,房改尽管使三家住房的名义租金都统一地大幅度上涨,但是三家实际的收支情况却大不一样。某司长不仅“白”住 4 室 1 厅东南朝向的住房,而且还净得 26.97 元的住房补贴。而某处长却净支出 36.49 元。于是,这位处长就很有意见,不仅为自己多交房租而叫屈,而且对司长“白”住房倒贴钱而不满,甚至对东南朝向和西北朝向的价差只有 2% 也有意见。而司长却认为,这是很合理的。主任科员则无言。

楼上楼下,同一幢楼房,在房改中,有的房子是继续出租,有的房子是出售。这样就有不同的所有者。506 号房是单位所有,而 606 号房为 A 私人所有,706 号房是 B 私人拥有部分产权,506 号房与 606 号房、606 号与 706 号房是上下直接相连的。连接的楼板是共同所有,还是一家单位所有? 说 506 号房与 606 号房的连接楼板,是 606 号一家所有,道理上不通。说是两家共有,可 506 号房的居住者没有直接使用该楼板。现在楼板漏水,怎么办,谁负责维修? 506 号房的居住者说,我没有使用,坏了我不负责任。606 号房主说,如果这楼板只属于我一家所有,我就修理,可它是两家共有,必须两家维修。好在 506 号房的所有者是某单位,事情还稍微好办一些。可 606 号房与 706 号房相接的楼板,就不同了。因为 706 号房的居住者只拥有住房的部分产权。这样,事情就更难办了。

单位内外。9 号楼是某政府机关的,该楼为 88 套住房,其

中 78 套住房是这个机关的干部居住的，10 套却为外单位职工所占用。根据市房方案的规定，这个机关决定把住房以标准价（外加优惠）向干部出售。10 户外单位职工也向这个机关申请购房，可是机关不同意。理由是住房是我单位所有的，本单位还有许多职工没有住房，要购买这些房子。可外单位职工坚持要买，其理由，一是市政府的房改方案统一规定，旧公房出售，现住户可优先购买，而没有区别本单位职工与外单位职工；二是你这机关的住房不属于你所有，而是属于国家或政府所有，因为它是国家财政拨款建造的。两者都有道理，怎么办？某国营大企业实行房改先行，大步提租，房租一步提到准成本租金 1.28 元/平方米，补贴基本工资 24.5%。这个企业的一部分住房被外单位职工占用。而这个企业所在城市统一的房改方案规定，房租提到每平方米 0.35 元，按基本工资的 3% 补贴，占用这个企业住房的外单位职工不肯按 1.28 元/平方米的标准交租，理由是他们所有单位的房改，是执行市政府的规定，租金只提到 0.35 元。这家企业没办法，只得按每平方米使用面积月租金 0.35 元的标准向外单位职工收取房租，而且还要发给基本工资 3% 的补贴。这家企业的职工对此很有意见，说本企业职工所交的房租是外单位职工所交房租的 365.71%，而且本企业有许多职工还没有住房呢。山西省某机关一位没有官衔的高工，一家三代 6 口人，住本单位一套二个居室的房子，太拥挤。这位高工夫妻俩原在一个工厂工作，占用这家工厂一间住房，调动工作后没有交房子。这次房改，按干部住房等级标准，超标准部分住房的租金为每平方米 2 元多。由于这位高工只能享受一般干部的住房标准，因此占用外单位的那间住房就是超过标准的，本单位向这位高工收取超标准租金，从每月工资中扣除。可是，与这位高工同样条件的

其他高干住本单位的三层居室住房,也属于超标,却没有收取超标租金。对此,这位高工及其家属很有意见,要求省、市房改部门帮助解决。

一个城市。国家统一有关政策规定,住房制度改革实行“属地原则”,一个城市制定统一的房改方案。可是,在一些城市尤其是省会城市,有几级政府及其部门和单位。在以分级财政和资金的行政条块管理为重点内容和特征的现行体制下,各级政府及其部门和单位都有自己特殊的住房权利,有自己特殊的住房资金来源等。因此,各级政府和各个部门都纷纷从维护自己的特殊权益出发,要求实行特殊内容、方式和政策的房改。一些省政府要求建立自己的住房资金,实行单独的资金管理。铁路、统配煤矿、石油、天然气、气象等部门都要求有房改的相对独立性。于是,处在同一个城市的居民,由于他们属于各级政府及其部门和单位,因此他们所面临的房改的环境和条件不同,他们的住房权利受房改的影响也不同。有的需交租赁保证金和公积金,有的则不需交,有的受到购房鼓励和获得优惠,而有的想购房却不允许或受限制。

天南海北。根据国家现行房改政策,购买公有住房只限于城镇户口的职工或居民。可是,经济体制改革以及城市化的发展,必然使一部分农民进城,从事工商业活动。这两者如何协调?是依靠单纯的行政户口管理,还是可以通过经济方式或市场交易来解决。同时,现行国家政策规定,职工按标准价购买公有住房,每个职工家庭只有一次机会,而且所拥有的是部分产权,住房按市场价格出售,其收益扣除税费后,按政府、单位和个人产权比例分配。这样,职工在北京买了一套公有房后,要调到上海或深圳工作怎么办?他按国家政策规定,在市场上出售所购的住房,只留下属于自己的那部分收益,其余的

交给政府和单位,那么他到上海或深圳以后,是否可以重新享受按标准价或成本价购买公房的待遇?

二、房改的前天、昨天和今天

1. 前天:早春惊雷无回声

早在1980年4月,邓小平就提出了住房制度改革的总体构想,对房改中有关售房、建房、提租、补贴等问题都作了明确的指示。他说,住房制度改革要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列的政策,“城镇居民个人可以购买房屋,也可以自己盖。不但新房子可以出售,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,住宅出售以后,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。房租太低了,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。这些政策都要联系起来考虑。建房还可以鼓励公私合营或私建公助,也可以私人自己想办法。盖什么样的楼房,要适合不同地区、不同居民的需要”。^①同年6月,国务院提出了关于住房商品化的政策。

邓小平关于住房制度改革的指示,不仅指明了房改的方向和中国未来住房的前景,也广泛地展示了房改的内容和房改前进的领域,具体地勾画了房改的蓝图,而且比较深刻地指出了住房商品化的实质和方法。

^① 见1984年5月15日《人民日报》。