

住房改革与 房改金融

ZHU FANG GAI GE
YU FANG GAI JIN RONG
ZHU FANG GAI GE
YU FANG GAI JIN RONG

知 识 出 版 社

住房改革与房改金融

主编 于学龙

知 识 出 版 社

(京) 新登字 188 号

住房改革与房改金融

主编 于学龙 副主编 赵克义 王茜 刘明东

知识出版社出版发行

(北京阜成门北大街 17 号)

唐山市胶印厂印刷

开本 787 × 1092 1.32 印张 15.5 320 千字

1992 年 2 月第 1 版 1992 年 2 月第 1 次印刷

印数 1 — 5000

ISBN 7-5015-0734-1/F · 34

定价: 7.00 元

内 容 提 要

本书共分七部分。思路篇主要辑录了恩格斯、列宁、周恩来、邓小平、江泽民、李鹏等革命导师与我国领导人关于住房问题的论述；借鉴篇主要介绍了国外的住房政策与房地产金融；改革篇主要介绍了我国住房改革的进程及现行的几种房改模式；实践篇对我国房改金融的现状及其发展作了初步的描述与有益的探讨；造价篇侧重于住房价格的形成、演变及其管理方面的研究；而法规篇除了选编一些全国性的法规之外，还选编了一些具有代表性的地方法规。附录部分除选编一些专题研究文章外，还对国内住房改革与房改金融以及国外房地产金融方面的部分名词作了简释。因此，本书既对从事住房建设、住房管理和住房金融等工作的一线同志有所帮助，也为从事住房改革与房改金融的理论研究、政策研究的同志以及大中专院校师生提供参考。

主 编: 于学龙

副主编: 赵克义 王 茜 刘明东

编 委: 于学龙 赵克义 王 茜

刘明东 林敏恒 宋泽川

刘焕斌 李 铁 刘惠斌

漫谈住房改革与房改金融

(代序)

“衣、食、住、行”是人类全部经济生活最基本、最全面、最真实的要素；也是历届人民政府最关心、最难办，可还必须要办好的四件大事。

改革十二年来，我国在解决“衣、食、住、行”问题上取得了世人瞩目的成绩。在衣着方面，一改“文革”前的“一色黑、一色蓝”和“文革”中的“一色绿”，出现了服装颜色的“五彩纷呈，争奇斗艳”；服装款式的“土洋并举，土洋结合”，虽不敢说领导世界新潮流，但追赶的步伐着实不小。流行色一年一变，款式上新潮迭起。服装已经远远超出其遮羞御寒之作用，成为人们美化生活的重要组成部分。

在饮食方面，告别了“糠菜半年粮”的时代，由“裹腹型”的饮食结构转向了“营养型”的饮食结构。“四个盘包饺子”与“烙饼摊鸡蛋”已由过去招待贵客的地位上退下来，成了平民百姓的家常便饭。就连过去一般老百姓想都不敢想的“山珍海味”，也是“旧时王谢堂前燕，飞入寻常百姓家。”

在交通方面，“安步当车”只是人们在茶余饭后的一种业余爱好，或是锻炼身体之需要。机械化、半机械化的交通工具，节省了人们的时间，缩短了人们的距离。只是能源显得紧张了，道路显得狭窄了。

与“衣、食、行”比较起来，“住”依然是一个最棘手

的难题。

当燧人氏钻木取火之后，人类便不再茹毛饮血；当筑巢氏依树筑巢之后，人类才不再穴居山洞。随着人类的演化，历史的变迁，人们不仅懂得了“民以食为天”的简单道理，更懂得了“安居乐业”的全部内涵。而广大的老百姓是否能够“安居乐业”，恰恰是社会能否稳定的前提。

也许是为了老百姓“安居乐业”的需要，也许是为了更加充分地体现出社会主义制度的无比优越性的需要，也许……。不管有多少个也许，反正我国自建国始，便在城镇居民的住房问题上实行了国家包、福利制、低租金、实物分配的住房制度，并延续至今。这种住房制度的问题在于，它否认了住房的商品属性，极不适应社会经济发展（特别是经济体制改革之后）的需要，暴露出诸多弊端。

其一，城镇住房长期由“国家包”，可实际上，国家又包不下来，结果导致了住房的严重短缺。

其二，低租金刺激了住房的消费膨胀，加剧了住房供需的矛盾。

其三，住房分配不合理，助长了不正之风的蔓延。

其四，住房资金只有投入，没有产出，无法实现其投入产出的良性循环。

由于现行住房制度存在严重的弊端，所以改革旧的住房制度是城市经济体制改革的重要组成部分，已经势在必行。

早在五十年代，周恩来同志在党的八届三中全会上，就提出了要改革房租。由于历史的原因，这一主张并未得到有力的贯彻实施，“低房租”依然故我。

1978年，邓小平同志再次提出了解决住房问题的思路。此后中央及国务院的领导同志也相继提出要改革住房制

度，要考虑城市建筑房屋和分配房屋等一系列政策，同时开始了对城市住房制度改革的试点。

1984年党的十二届三中全会之后，以城市为重点的整个经济体制改革加快了步伐，住房制度改革也必然被推上经济体制改革的历史大舞台。

城镇住房制度改革，逐步由经济体制改革的后台推向前台，是在人们的认识不断提高的基础上进行的。从讨论社会主义的住房是不是商品开始，经过十几年的历史撞击，人们终于清醒地认识到：城镇住房制度的改革，不仅有利于我国房地产业的发展，加快城镇建设速度；而且有利于经济变革的深入进行；有利于抑制不合理的住房需求，克服建房、分房问题上的不正之风；有利于促进人们消费观念的转变，调整消费结构，进而促进产业结构的调整。

基于上述认识，我国城镇住房改革的总目标确定为：按照社会主义有计划的商品经济的要求，实现住房商品化。即从改革公房低租金着手，将现在的实物分配逐步改变为货币分配，由住户通过商品交换，取得住房的使用权或所有权，使住房这个大商品进入消费品市场，实现住房资金投入产出的良性循环，从而走出一条具有中国特色的，既有利于解决城镇住房问题，又能够促使房地产业、建材工业和建筑业发展的新路子。

虽然认识已经清楚，虽然目标已经明确，但城镇住房制度改革毕竟是涉及千家万户切身利益的一项大的改革，因此运作起来，“起步艰难，步履蹒跚。”到1991年的10月，我国住房制度改革仍然是“农村包围城市”（即中小城镇包围大城市）的态势。大城市多“按兵不动”或“缓缓而行”。所以，李鹏同志在10月8日与出席全国住房制度改革工作

会议的同志座谈时指出，住房制度改革是一项大的改革，诸多矛盾交织在一起，既不能急于求成，也不能按兵不动，既要有大气候配合，也需要有开拓的精神，率先改革，创造经验。现在的形势，不是谁先改革谁吃亏，而是谁先改革谁主动。当前的房改工作，贵在起步，只要坚持下去，必然见到成效。并同时提出了房改工作的总原则：统一政策，因地制宜，分散决策，分步实施。

我国的城镇住房制度改革为什么“命运多舛”呢？固然有多种原因，但其中最为重要的一条则是，泛泛议论者众，埋头实干者寡；肯于律人者多，严于律己者少。如果进行一次对住房制度改革的社会调查（这种调查必须是科学的，并且被调查者都讲真话），一定不乏“叶公好龙”者。

纵观我们的某些事情，之所以成效甚微，或出现反复，概源于此。就拿社会上严重存在着的，带有行业特点的不正之风来说，为什么边纠边刮，越刮越甚。不就是因为人们在讨论时，“侃侃而谈，头头是道”；在批判时，“义愤填膺，怒火满腔”；而到真正纠正时，却又“退避三舍，我行我素”吗。

值得庆幸的是，住房制度改革几经周折，到目前，大的气候已经形成。不管是主动的参与，还是被动的裹挟，每个人都必然作为涓涓细流中的一滴水，汇入将要形成的澎湃的住房制度改革的大潮之中。

稍有点经济头脑的人都懂得，金融是商品经济发展到一定阶段的产物。商品经济需要金融业的支持，而金融业的出现又极大地促进了商品经济的发展。既然，住房制度改革是以住房商品化为前提的，那么房改金融也一定会相伴而生。

我国的房改金融，萌动于原有的金融肌体之内。当住房

制度改革不断升温之后，房改金融便破土而出，形成了多家银行办房改金融的竞争局面。这种竞争，在房改初期也许能够起到一定的积极作用。但在高喊“人多力量大”、“众人拾柴火焰高”的同时，切不可忘记“龙多不下雨”、“三个和尚没水吃”的古训。因此，随着住房制度改革的不断深化，房改金融必须从原有的金融肌体内分化出来，形成相对独立的（依靠某一专业银行）房改金融主体，结束房改初始阶段的“群龙治水”局面。

房改金融主体的建立，必须在符合“政策性、科学性、实用性、可行性”的前提条件下，本着“有利于房改各阶段的顺利实施；有利于形成住房资金的良性循环；有利于住房改革总目标和总任务的实现；有利于住房商品化和房地产业的发展；有利于政治稳定、经济稳定和金融稳定”的原则进行。

房改金融主体确立之后，将极大地推进三级住房基金的建立，充分发挥其筹资、融资、分配资金和结算资金的作用。不仅如此，房改金融主体的确立，除了有利于房改金融市场的建立、开拓、完善与发展之外，它还将有力地推动住房商品市场的快速形成和稳步发展，使住房商品的流通与交换尽快成为现实。

“八五”期间，乃至本世纪末，住房制度改革都是我国经济体制改革的一出重头戏。这出戏还必须有金融业的大力支持和积极配合。因此，我们金融战线上的广大职工，一定要竭尽全力把这出戏“唱好、唱响、唱红”。序幕刚刚拉开，好戏还在后头。

杨守成

1992年元月于北京

住 房 与 改 革

(序)

到本世纪末，城镇居民生活水平由温饱达到小康，提高居住水平是重点。一要发展生产，加快建房速度；二要改革低租金、无偿分配的住房制度。

一、小康与住房

世界各国界定小康生活水平大体有三个标准。

第一、以恩格尔定律界定的小康水平。联合国粮农组织曾大体规定，恩格尔系数在 59% 以上为贫困型，在 50—59% 为温饱型，在 40—49% 为小康型，在 39% 以下为富裕型。从 1981 年以来的食品支出比例看，到 2000 年我国的这个比例能够下降到 49% 以下（详见表 1）。应该说明的是，只有把国家财政用于居民消费补贴折算进去，表一列的食品支出比例才能算作实际意义上的恩格尔系数。北京发展战略研究所曾对北京 1986 年的居民消费作了折算比较（详见表 2）。

表 1：全国城镇居民家庭人均年生活费支出及构成

项 目	1981 年	1982 年	1983 年	1984 年	1985 年	1986 年	1987 年	1988 年	1989 年
生活费支出(元)	456.84	471.00	505.92	559.44	673.20	798.96	884.40	1103.98	1210.95
食品支出构成(%)	56.66	58.65	59.20	57.97	52.25	52.43	53.47	51.36	54.50

资料来源：《中国统计年鉴》

表 2：北京市 1986 年城镇居民家庭消费结构

分 类	支出 合计	商品 支出	其 中				非商品 支出	其中 房租
			食 品	衣 着	用 品	燃 料		
未折算	100	91. 59	50. 91	13. 4	25. 64	1. 15	8. 41	1. 03
折 算	100	66. 62	45. 94	8. 05	11. 07	1. 56	33. 38	7. 86

资料来源：《北京市人民消费结构现状及优化选择总报告》

第二、以人均国民生产总值界定的小康水平。由温饱过渡到小康，最根本的是发展生产，应该以反映综合国力的人均国民生产总值来界定。发达国家经历小康阶段时，一般在 800 至 1000 美元（详见表 3）。从我国 1980 年以来的情况看，2000 年也是可以达到的（详见表 4）。

表 3：世界一些国家达到小康时人均产值情况

国别	年 份	人均国民生产总值 (美元)	恩格尔系数 (%)
美国	1942 年	1017	34. 7
法国	1958 年	969	45. 3
英国	1958 年	995	45. 0
西德	1959 年	834	39. 7
日本	1967 年	1041	37. 3

资料来源：北京发展战略研究所，《以北京市居民消费和住房造价为依据确定住房租金及售价》

表 4：1980 至 1989 年我国人均国民生产总值增长情况

	1980 年	1981 年	1982 年	1983 年	1984 年	1985 年	1986 年	1987 年	1988 年	1989 年
人均国民 生产总值 (人民币元)	452.9	466.7	499.9	545.2	618.0	688.9	735.8	745.3	880.2	898.6
人均国民 生产总值 (美元)	294.1	303.1	324.6	354.0	401.3	447.8	477.8	483.9	571.6	583.5

资料来源：根据《中国统计年鉴》计算整理

人民币对美元的换算办法有三种，一为“汇率法”，二为“指数法”，三为“购买力平价法”。本文用的是指数法，而没有用通常的汇率法。我国的汇率由 1980 年的 1 美元等于 1.54 元人民币，先后调整为 1.70、1.98、2.34、3.45、3.77、4.72，1990 年为 5.23。调整汇率主要取决于进出口贸易的需要，并不真实反映两种货币的实际购买能力；意大利米兰大学的一位国际经济学教授指出：“用美元表示中国国内生产总值和人均收入水平显然被低估了。”国家有关部门对中国和美国 15 种消费品价格，北京和纽约 74 种消费品和劳务价格作了测算分析，购买力比率约 1 美元合 0.5 人民币。世界银行也承认：“以汇率法计算的人均国民生产总值，对各国完全可比是做不到的。”用正在少数国家试验的购买力平价法测算，我国目前的人均国民生产总值也不是 300 美元，而是 600 至 700 美元。

第三，以生活质量界定的小康水平。单纯的恩格尔定律和人均国民生产总值还不能确切地反映实际的生活水平，很多国家还用生活质量指标来衡量，从我国八十年代的情况

看，很多指标已经达到或接近中等发达国家的水平（详见表 5）。

表 5：生活质量指标比较

	1975 年人均 国民生产总值	摄取热量	摄取 蛋白质	纤维 消耗量	能量消耗	每张病床 负担人数	成人 识字率	婴儿 死亡率	出生期 望寿命
单 位	美 元	千卡/人 · 天	克/人 · 天	公斤/人 · 年	公斤标准 煤/人·年	人/张	%	‰	岁
12 个中等发达 国家和地区	2094	2803	70.2	6	2449	458	72.3	51	67.3
中国(1981 年)	303.1	2666	78.8	3.1	613	494	66	56	64

资料来源：《2000 年中国的人民消费》 P.98 注（1）

关于小康住房水平，概括地说就是“分得开，住得下”。从我国住宅设计标准看，人均使用面积将达到 12 平方米，相当于居住面积 8 平方米，建筑面积 16 平方米。衡量住房小康水平的另一重要指标是成套率，即成套单元式住房占住宅总量的比例，也就是居民享受现代化城市基础设施的程度。目前，全国不同城市成套率相差悬殊，一般情况下，大城市高一些，小城市低一些，县城镇甚至为零。2000 年使全国城镇居民都住上成套单元楼房是不可能的。可以考虑，成套率高于 50% 的，人均使用面积上限为 12 平方米；成套率低于 50% 的，人均使用面积的下限为 12 平方米。把数量、质量二者综合起来界定一个城市或一个地区，乃至全国城镇的住房小康水平。

二、目标与模式

2000 年实现小康住房水平，核心的难点是资金短缺。1990 年全国 2 亿城镇常住人口的平均居住面积为 7.1 平方米，提高到 8 平方米就需新建住宅 3.6 亿平方米；今后 10 年城镇新

增人口以低限 1 亿人计算，需新建住宅 16 亿平方米，每建筑平方米以 300 元至 500 元计算，每年需投资 588 亿至 980 亿。前 10 年我国城镇住宅每年完成投资平均为 282 亿元，今后 10 年资金缺口极大。大城市的住宅造价更高，北京每年资金缺口在 15 亿元左右（详见表 6）。

表 6 全市年均建房资金缺口 单位：亿元

总需求	1990 年完成投资			资金缺口
	小计	计划内	商品房	
56.4	39.5	17	22.5	16.9

注：住宅造价按每建筑平方米 1124 元计算。

另外，公有住宅建设的越多，国家补贴的维修管理费越多。前 10 年全国补了 500 亿元，仅北京就 30 多亿元，2000 年住宅拥有量翻一番，考虑物价增长，补贴额将增加 1 至 2 倍。

40 多年来，我们城镇住房制度逐步演变为低租金、无偿分配，投资全部由国家、企业包，住上房以后还要由国家、企业补贴五分之四的维修管理费。改革开放 12 年来，国民收入的积累消费比例和职工收入水平发生了极大的变化，而住房制度却仍停留在高积累、低消费、职工工资长期偏低的产品经济时期。国家财政收入占国民收入的比重，1978 年为 33%，1988 年降到 22%；城乡居民货币收入占国民生产总值的比重，1978 年为 42.5%，1988 年增至 63%^①。北京城镇职工的工资性收入，1990 年是 1978 年的 3.9 倍，剔除物价因素，实际工资每年以 4% 的速度递增，这是发达国家经济繁荣时期的工资增长速度（详见图 1）。

注：① 叶门庄：“对我国经济一些深层次问题的思考和建议”，《北京研究》杂志 P.3。

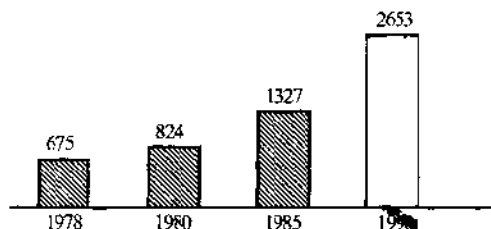


图 1：全市职工均年工资收入（单位：元）

注：(1) 名义工资增长 2.9 倍，年递增 12.1%。

(2) 实际工资增长 69.6%，年递增 4.5%。

改革现行住房制度，逐步实现住房商品化，是解决人民群众住房问题的需要，客观条件也提供了可能。或者说，全国城镇居民面临着一种选择，要实现小康住房水平，就要加上个人的力量；加不上个人的力量，2000 年就解决不了住房难问题。因此，2000 年以前房改的核心内容是：变国家、单位两个积极性，为国家、单位、个人三个积极性，增加建房资金，加快建房速度，尽快解决无房户、危房户、居住困难户的住房问题。

实现住房商品化是一项长期的历史任务，特别是大城市必须分阶段实现，北京大体确立了三个阶段目标（详见表 7）。

房改的模式，从全国近年来试点看，可以归纳为两种，一种是“提租、补贴、卖房”，一种是“售房起步，带动提租，不给补贴”。两者的区别是：前者的侧重点在改革价格体系；承认现行房租占家庭消费的比例是合理的；多住房多拿钱，少住房可得益；改革的主要目标是调整住房分配不

表7. 房改的三个阶段目标

以 1990 年的不变价和汇率推算

阶 段	目 标	租金(元/m ² 使用面积)	占家庭收 入的比例	售价(元/m ² 建筑面积)	房价收入 比(倍)
第一阶段 (1993年)	以租养房 有偿公房	0.55	4.1%	250—350	3—4
第二阶段 (2000年)	成本租金 成本售价	1.53 (1)	6.7% (1)	670 (1)	5
第三阶段 (几十年)	商品租金 商品售价	11.00 (2)	15—20%	1120 (2)	5—6

注：(1)按家庭收入年递增 8.12% 推算。

(2)按 1990 年不变价格推算。

公。后者的侧重点在改变所有制关系；认为改革开放以来房租占家庭消费的比例太低；多住房多拿钱，少住房少拿钱；改革的主要目标是增加建房资金，加快建房速度，尽快解决居住困难户的住房问题。全国的城市显然要从各自的实际出发，选择不同的模式，但属于居住困难严重，市财政和企业经济承受能力较差的城市，最好选择后一种模式。因为售房对回收资金最有效（详见表 8）。

表 8：北京市每年新建住宅租售回收个人资金对比

单位：亿元

房 改 形 式 面 积	全部出售	全部收保证金	全部出租
502 万 m ² /年	12.5	2.0	0.25

三、房价与房租

选择后一种模式，关键是把握 90% 以上的以工资收入为主的家庭的经济承受能力，核心是合理地确定房价和房