

● 中国房地产及住宅研究会

前进中的中国房改

23-53

● 中国建筑工业出版社

(京)新登字 035 号

本书汇集的十几篇房改课题研究报告,通过房改与国内社会经济环境相结合的研究,对~~经济~~与问题作了剖析,提出加大房改力度的若干对策和建议。

本书可供房改工作者、理论研究者、教育工作者参考,也有助于普通读者对房改政策的较好理解。

前进中的中国房改
中国房地产及住宅研究会

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)
北京顺义燕华印刷厂印刷

开本: 787×1092 毫米^{1/32} 印张: 7 字数: 155 千字

1995 年 5 月第一版 1995 年 5 月第一次印刷

印数: 1—3,060 册 定价: 9.60 元

ISBN 7-112-02609-1

TU·1983 (7695)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前 言

自从邓小平同志 1980 年 4 月发表关于住宅问题的著名讲话，到 1994 年 7 月国务院作出《关于深化城镇住房制度改革的决定》，已整整十四年了。住房制度改革的大潮在中国广大城镇逐渐推进，时起时伏。房改，一直是人们的热门话题。

房改中，第一个“吃螃蟹”的是烟台、蚌埠等首批试点城市，1987 年率先出台以“提租发券，空转起步，建立基金，滚动前进”为主要内容的房改实施方案，运转七年来取得了哪些成功经验？存在哪些问题？下一步如何深化？这是大家所关心的。小城镇的房改曾异军突起，黑龙江的呼兰县，山东的滕州市，辽宁的锦县等采取了“售旧公房起步，不发补贴，合理提租，集资建房”的房改步骤，他们的经验和问题又是什么？给人们以什么启示。引人注目的深圳市的房改，同其他经济改革一样，走在全国的前列，“大步提租，鼓励买房”的房改方案实施六年来，初步实现了住房分配由实物分配向货币分配的转变，实现了住房问题由国家、企业、个人三个方面共同负担，他们的经验及深化、发展，将是各地想了解的。影响力最大的北京、上海、天津等特大城市的房改，其进展情况和经验，遇到的问题和难点，以及下一步加大改革力度的对策，乃是人们所关注的。

从全国范围看，在房改一度出现“低温”后，1993 年秋，全国第三次房改工作会议提出“以出售公房为侧重点”的思路。然而，又因不少地方出现“突击卖房”、“低价售房”等

偏差，而采取“紧急刹车”。

前进中的中国房改下一步怎样迈才好？1994年初，中国房地产及住宅研究会受国务院房改办的委托，组织开展了题为“突破难点，加大房改力度”的课题研究。

由于不同城市规模和不同社会经济发展水平，以及不同住房状况所采取的房改起步模式不同，此项课题研究，特选择并请了北京、上海、天津、深圳、哈尔滨、烟台、蚌埠、滕州、呼兰、铅山等城镇房改办、学会，山东省房改办、北京建行房贷部和全军房改办有关负责人参加，共同组成课题组。课题组在领导小组和顾问的指导、帮助下，经过半年多时间的调查研究，撰写论文和两度召开研讨会，于1994年底完成课题研究任务，并通过国内房改领域最高层次专家的鉴定和高度评价。

这项课题研究报告，以试点城镇为实例，综合分析了我国家房改的进展情况和典型经验；从理论与实践的紧密结合上，剖析了房改前进中存在的问题与难点；从宏观与微观、眼前与长远的结合上，提出了加大房改力度的若干政策与对策建议。我们相信，这项报告的提出，将为贯彻执行国务院《关于深化城镇住房制度改革的决定》起到较好的促进作用，也将为深化房改的理论研究和决策研究起到抛砖引玉的作用。这就是出版这本书的起因和宗旨。

“突破难点，加大房改力度”课题研究组的顾问有周于峙、宋春华、陈学斌；课题研究领导小组成员有包宗华、刘歧、顾云昌、左凤高。

《前进中的中国房改》编委会

顾问: 周干峙 宋春华 陈学斌 包宗华

主编: 顾云昌

编委: (按姓氏笔画为序)

方卫平	左凤高	毛立	邓海乾
刘仁秀	刘玉录	刘志宇	刘克溪
李筱梅	李蕾	吴惠琴	金光灿
金履范	顾云昌	张宝忠	董日臣
韩占和	戴念祖		

目 录

“突破难点, 加大房改力度”课题研究总报告 顾云昌(1)
坚持三者共同负担原则 提前三年

实现住房小康 刘志宇(34)
用好房改资金 发展住宅市场 实现

居住小康 上海市房产经济学会(46)
住房制度改革和企业制度改革 刘玉录(55)
大步提租, 促进买房, 加速住房与市场

衔接 李志惠、张健(70)
附分报告: 深圳市房改的金融配套 (99)

加大房改力度才能实现住房小康目标 张宝忠等(109)
建立适应社会主义市场经济体制的住房

新制度 韩占和等(122)
蚌埠市住房制度改革的实践与思考 刘克溪(135)

逐步形成住房资金投入产出的良性循环 刘仁秀等(147)
推行房改系统化 实现住房社会化 金光灿等(153)

从铅山房改谈公房出售利弊

及对策 陈德培、方卫平(165)
关于房改中几个政策问题的探讨 戴念祖(176)

深化军队房改的重点在于充分发挥

住房公积金作用 林杰、邓海乾(189)
加快金融配套改革 促进房改健康发展 左凤高等(195)

附录 国务院关于深化城镇住房制度改革的

决定 (206)

“突破难点，加大房改力度” 课题研究总报告

执笔：中国房地产及住宅研究会 顾云昌

由中国房地产及住宅研究会发起并组织，北京、上海、天津、深圳、哈尔滨、烟台、蚌埠、滕州、呼兰、铅山等城市（镇）房改办，山东省房改办，建行北京分行房地产信贷部以及全军房改办派出有关负责同志参加的“突破难点加大房改力度”研究课题，经过半年（1994年5月至10月）的调查研究，撰写论文和两度召开研讨会，于1994年11月3日通过专家鉴定。

本研究课题总报告，是在上述省、市、县、行提出研究报告的基础上，经过深入研讨形成的。

一、情况与经验

（一）房改进展情况

这项研究课题的选点是依据不同城市规模 and 不同社会经济发展水平，以及所采取房改起步模式的不同而确立的。大体可分以下几类：

房改起步最早的试点城市：烟台、蚌埠；

房改颇具特点的小城镇：呼兰、滕州、铅山；

房改迈大步的深圳市；

房改难度较大的大城市：北京、上海、天津、哈尔滨；
积极推进中的军队房改。

烟台、蚌埠

烟台、蚌埠的房改实施方案于1987年率先出台，其基本模式为“提租发券，空转起步，滚动前进，逐步过渡”。八年来，他们克服许多困难和障碍，坚持不懈地推进。

烟台将公房租金从原来的0.10元/ m^2 左右，提高到1.28元/ m^2 的准成本水平，同时按标准工资23.5%的系数给租住公房职工发放住房补贴。蚌埠将房租提高到1.18元/ m^2 ，为原来的16倍，发放住房补贴系数为21%。两市的主要作法：一是从“空转起步”（各住房产权单位收取的租金，除原房租部分外，其余须返还给各发住房补贴单位）转入“实转阶段”（各住房产权单位所收租金，尚须拿出相当比例交市里统筹，烟台为41.4%，蚌埠为36.5%）。二是把原有围绕住房生产、经营、分配、消费所发生的资金核定、划转、集中，建立城市、单位、个人三级住房基金。目前蚌埠的三级住房基金达1.3亿元，营运资金规模为3.3亿元，烟台的营运资金规模为10亿元。三是倡导公房出售和集资建房。烟台在改革初期出售公房1700套。蚌埠几年来共出售住宅6000多套，开展“三三制”（由职工预付1/3，单位补贴1/3，职工向银行贷款1/3）集资建房和合作建房共达25万平方米。

烟台、蚌埠两市房改取得的成效主要表现在两个方面：一是较大程度上冲击了旧住房制度和旧住房观念，多住房、住好房就要多掏钱；二是抓住了住房资金这一关键问题，理顺、转化住房资金，发展住房金融。两市均建立了住房储蓄银行。

呼兰、滕州、铅山

呼兰为哈尔滨的市辖县，滕州为山东省的房改试点的县

级市，铅山为江西省东北部以农业为主的中等县，三市县房改具有小城镇房改的典型性。

(1) 呼兰

呼兰县在财力不足的情况下，积极推进房改，创造了提前七年步入住房小康水平的奇迹。呼兰县在 1992 年前是个财政补贴县。房改前的 1986 年，县镇住房绝大多数是砖木结构的平房和土草房，危房面积达 8 万多平方米，人均居住面积仅 5.6 平方米。解决居民住房难，关键要有雄厚的资金实力。呼兰县政府的办法是用大力推进房改，筹集建房资金。1987 年开始实施了“出售公房，集资建房，新房新租”的房改方案，具体为：

一是出售旧公房，同时提房租。到 1994 年 10 月，全县镇共出售旧公房近 20 万平方米，回收资金 1200 万元。县房管部门利用这笔资金，滚动开发，建成并出售新公房 11.5 万平方米。与此同时，将剩余的 2 万平方米旧公房租余，在不发补贴的情况下，提高到平均 $0.8 \text{ 元}/\text{m}^2$ 左右。

二是集资建楼。1987 年以来，全县镇共集资 3.5 亿元，建成住宅楼 110 栋 60 万平方米，使 9100 户（家庭人口占全镇总人口 32%）的居民迁入新楼居住。集资建楼采取职工集资同单位补贴相结合和单位负责组织职工出建楼费用等多种形式。

三是实行新房新租。新建公房租金由原来的 $0.36 \text{ 元}/\text{m}^2$ ，提高到 $1.40 \text{ 元}/\text{m}^2$ 。

呼兰县房改七年新建住房面积相当于 1986 年时县镇住房总面积的 70%。呼兰人民的居住条件和城镇面积发生了巨大变化。主要表现为：

第一，居住条件发生了明显变化。1993 年末县镇人均

居住面积达到 8.66 平方米，房屋完好率达 75% 以上，提前七年达到小康；居民自有住房率达 97%，住房困难户已全部得到解决，初步形成了住宅建设的良性循环。

第二，建筑、建材业得到发展。房改前仅有近千名的建筑施工队伍，还任务不足。现在建筑企业从业人员近七千人。1993 年全县建筑、建材企业实现利税 250 万元，比房改前 1986 年增加 11.3 倍。

第三，推动了房地产业和第三产业发展。“旧有公房自有化，新建住房商品化，商服用房经营化”的改革，启动了房地产市场，使房管部门的年租收入从 53 万元增加到 150 万元。七年中新增商服营业用房 5.8 万平方米，安置 6 千人就业，既繁荣了城镇，又方便了群众。

第四，带动了城镇建设，促进了精神文明建设。集资建房，改造旧区，既美化了镇容，又大大改善了道路、给排水、供热、绿化、停车场等基础设施建设，为呼兰的进一步发展创造了条件。广大居民安居乐业，社会治安好转。

(2) 滕州

1988 年 7 月起开始房改，其基本作法为“售房起步，先卖后租，不发补贴，合理提租，逐步实现住房商品化、社会化”。经过多年努力，初步转换了住房机制，形成了政府、单位、个人三方共负的多元投资结构。其主要成效有：

住房条件得到明显改善。人均居住面积从房改前的 7.2 平方米提高到 1994 年末的 11.2 平方米，住房成套率从 1988 年的 16% 上升到现在的 51%，新建和改建住宅 80 万平方米，住房供需矛盾有较大缓和，人均 4 平方米以下困难户全部解决。

出售公房 82 万平方米，占存量住房的 76%。砖混结构

的公房租金已调整到 $0.96 \text{ 元}/\text{m}^2$ 。个人在住房上的投资明显增加。

建立了三级住房基金。建立公积金的单位达到 84%。建行房地产信贷部密切配合房改，通过存一贷二，开展青年鸳鸯楼储蓄，儿童住宅储蓄和住房有奖储蓄等手段，筹措资金 5000 多万元，合作建房资金 4000 多万元，发放贷款 8000 多万元，促进了住宅小区建设。

(3) 铅山

1989 年 4 月出台房改方案，主要内容为“提租补贴，租卖并举，筹集资金，建管配套”。铅山县一步提租达 $1.03 \text{ 元}/\text{m}^2$ ，发住房补贴系数为 23.4%。新房和成套旧房均交纳租赁保证金（新房为 $16 \text{ 元}/\text{m}^2$ ，旧房为 $8\sim 9 \text{ 元}/\text{m}^2$ ）。按标准价出售公房，平均售价 1993 年为 $170 \text{ 元}/\text{m}^2$ ，到 1993 年底共售出近 20 万平方米，回收资金 2260 亿元，出售公房占总数的 38%。1989 年至 1993 年全县镇新建住宅 22.73 万平方米，相当于前四十年建房总和，使人均居住面积达到 11 平方米，住房成套率从 7% 上升到 40%，人均 4 平方米以下困难户已消除。至 1993 年底全县镇三级住房基金共达 5700 万元，县建行房地产信贷部发放住房贷款 320 万元，帮助和促进了职工买房。

铅山房改五年，一直得到居民的理解、拥护和支持。房改不仅加快了铅山住房发展，促进机制转换，同时，改善了居民消费结构，改变了人们的住房观念，带动了房地产业和其他相关产业的发展。

深圳

深圳的房改，同其他经济改革一样，走在全国的前列。特区成立初期沿袭的是“低租金、福利制”的体制，出现了与

内地城市同样的住房问题。1988年10月深圳市实施了以“大步提租，鼓励买房”为主要思路的房改方案。基本原则是减轻国家财政和企业负担，实施住房由国家和企业两者负担向国家、企业、个人三者负担的转变。主要办法是，通过卖房，将职工居民多年的积累和预期购买力，引导到住房消费上，以形成“卖老房——建新房——再卖房——再建房”的循环。六年来，深圳顺利推进“提租补贴，鼓励买房，建立基金、新房新政策，住宅区管理企业化，四步实现商品化”的房改方案，取得了良好的经济效益和社会效益。

一是租金改革步子大。1988年深圳将房租一步提到每平方米建筑面积2.06元（折合每平方米使用面积2.75元），发补贴为基本工资24.9%。住房补贴采取政企分开，行政事业单位职工的住房补贴随工资直接发放，企业职工的住房补贴与企业的社会保险制度（公积金）捆在一起，由企业和个人按职工月收分别拿出一定比例。1994年房租已提高到5元/㎡多，达到准成本房租水平。

二是积极出售公房。深圳房改政策是鼓励职工买房。现在全市85%的公房已卖给了职工、居民。房改开始时，旧公房的售价平均为264.5元/㎡。新房出售价按实际结算成本定价，1990年前的全成本价为534.50元/㎡，准成本价为397元/㎡；1994年的全成本价为1300元/㎡，准成本价为912元/㎡。

三是从卖房起步建立住房基金。通过卖旧房，使这笔过去投入的“死”资金，变为“活”资金，并借以建立住房基金，实现建房——卖房的不断循环。现在住房基金已进入第四次周转，数量已由房改初期的1.35亿元，滚动增殖为19亿元。市住宅局利用这笔基金统建了十来个住宅区，面积共

426 万平方米，解决了一万二千多户的住房问题。

四是实行“双轨三类多价制”的住房供求模式，有计划推行住房商品化。“双轨”是指政府统一建房和专业房地产公司建房，两个住房供应渠道。“三类”是指福利房、社会微利房和市场商品房三种类型的住房。福利房供应对象主要是党政机关事业单位的职工。社会微利房供企业及其职工购买，以及供社会小商贩等非职工租赁。市场商品房面向全社会。“多价”是指住房价格存在准成本价、全成本价、微利价和市场商品价等多种类型。目前，党政机关干部购房采用准成本价；企业单位买房采用社会微利价（2340 元 / m^2 ），企业再卖给本单位职工时可采用全成本价（1300 元 / m^2 左右），企业职工直接买政府统一建造的房，也采取微利价。

深圳房改六年，实现了住房分配由实物分配向货币分配的转变，实现了住房问题由国家、企业、个人三个方面共同负担，加速了住房发展。1993 年底人均居住面积已达 13 平方米多。深圳市住宅局被联合国人居中心授予 1992 年度“人居荣誉奖”。

北京、上海、天津、哈尔滨

(1) 北京

北京市房改采取的是先抓试点，然后依据点上经验制定全市房改实施方案，再全面铺开，以及由县镇“包围”中心城市的策略。北京目前采取了五种房改基本形式：一是建立政府、单位住房基金；二是建立住房公积金；三是出售公有住房；四是逐步提高房租；五是集资合作建房。北京市采取小步提租不补贴，从 1992 年到 1994 年已分三步提租，现公房租金平均为 0.55 元 / m^2 ，这种作法计划在今后三年继续实行，提租额度还要高些。公房出售已在各郊县和各试点单位

展开。如密云县 90% 的公房已出售给职工、居民，同时，房租已提高到 $1.90 \text{ 元}/\text{m}^2$ （不发补贴）。住房公积金已在具备条件的单位建立，要求在 1995 年所有单位都建立起公积金，个人和单位的交存率均不低于 5%；2000 年交存率各达到 10%。北京开始实施“康居工程”，1993 年建成 10 万平方米，1994 年建造 30 万平方米，“康居住宅”全部按房改办法规定的标准价（ $710 \sim 1099 \text{ 元}/\text{m}^2$ ）向住房困难户出售。

北京市政府提出，提前三年实现小康，居住小康标准有三条，一是人均住宅使用面积 14 平方米以上；二是住房成套率达 80% 以上；三是全部解决人均居住面积 4 平方米以下困难户的住房问题。需要在今后几年中，每年竣工住宅建筑面积 600 万平方米。

（2）上海

上海的房改实施方案出台于 1991 年 2 月，具体方案为：推行公积金；提租发补贴，配房买债券，买房给优惠，建立房委会。到 1993 年底，已归集公积金 40 亿元，1994 年还可归集 22 亿元。公积金由市公积金管理中心负责归集、管理和使用。如此巨额公积金的建立对上海住房发展与改革正在和将要起到十分关键的作用。公房租金已在原基础上提高一倍（新建多层住宅为 $0.60 \text{ 元}/\text{m}^2$ ），同时给职工按月工资的 2% 发补贴。新租住公房职工按规定购买住宅建设债券，1991 年定为每平方米建筑面积 20~80 元，以后随物价指数的变动而调整，住宅债券年利率为 3.6%，五年后一次偿还。

上海市政府提出到 2000 年的居住小康水平为人均居住面积 10 平方米，住房成套率达 70%。1993 年竣工住宅 610 万平方米，1994 年将达到 700 万平方米，以后要年递增 100

万平方米。

(3) 天津

1992年元月天津市房改全面起步。针对市辖区、县的不同经济和住房状况，天津市房改采取“启动滨海三区，放开五县城镇、企业房改领先，带动全市深化”的战略。塘沽、汉沽、大港三滨海区租金改革力度大，房租已普遍提到1.00元/ m^2 以上，最高达2.44元/ m^2 ，同时积极推进公房出售，并建立公积金，交存比例随工资增长的动态调整机制。五县城镇的房改从卖房起步，并开展多元化投资建房，集资建房和房地产经营，走出一条职工住房商品化、社会化的路子，五县城的公房已售出90%。目前，天津市市区房租已从原先的0.33元/ m^2 ，提高到0.65元/ m^2 ，公积金交存比为职工月工资的3%，公积金归集面达85%。

(4) 哈尔滨

哈尔滨市正在积极实施深化房改方案。哈市出租公房占住房总量85%，深化房改方案决定从1995年起将全市房租从平均0.336元/ m^2 提高一倍达0.67元/ m^2 ；1996年再提高一倍达1.30元/ m^2 ，1998年达2.50元/ m^2 ，以达到2000年住房租金原则上达到占双职工家庭平均工资15%的目标。哈尔滨于1993年批准十几家企业向职工出售现住房，已售出58万平方米，首批回收资金7300万元，其中东北轻合金加工厂，售出现有住房29万平方米，现已回收2000余万元，等于该厂三年的建房投资。前三年全市通过组织集资合作建房和住房解困等途径，建房200万平方米。其中个人出资近6亿元。

军队

全军房改工作也在积极推进中，军队干部的住房观念有

所转变。军队房改提出要逐步实现“在职有房住，退伍有着落，离退有一套自己房”的目标。军队房租已普遍由原来的0.10元/㎡提高到0.38元/㎡，下一步准备提到0.55元/㎡。1993年全军集资建房11万平方米，资金达2650万元。1992年7月起，全军实行公积金制度，按《军队住房公积金管理暂行规定》，公积金由三个5%组成（即军队预算内、预算外经费和个人工资各扣收职工工资额的5%），到1993年全军累计归集公积金5亿多元，1994年底可达9亿元。公积金由总部财务部统一提取、扣收和掌管，可望成为军队干部住房建设最稳定、最可靠的投资保障，为军队的住房改革和发展开创了一条新路子。

（二）主要经验总结

1. 既看到住房体制决定住房观念，更要看到住房观念更新对促进住房体制改变的反作用

经济基础决定上层建筑，上层建筑对经济基础有强大的反作用。这一马克思主义的观点，也完全适用于住房问题上。四十多年来，中国的住房体制分为两大类，一类是农村，住房靠个人积累，自住其力的体制，农民的住房观念则是“住房靠自己”；另一类是城市，住房靠公共积累，等待公家分配的体制，城市居民的住房观念则是“住房靠国家”。改革城市旧住房体制是一场革命。要改革旧体制，更新旧观念。住房体制与住房观念相互依存，体制对观念有决定作用，而观念对体制有强大的反作用，在变革时期尤为突出。

呼兰县之所以能在短短的几年中，在住房改革与发展中出现奇迹，关键在于呼兰人特别是县领导人观念的更新。呼兰县主要领导深刻认识到，“解决群众住房难问题，最要紧的是引导群众树立住房商品化的观念”，“如果干部、职工、居

民都能把建房看成是自己的事，肯出钱、出力，事情就好办了”。在县五大领导班子人员以身作则，带头买房，以及舆论宣传的正确引导下，呼兰人彻底抛弃了“住房靠国家建，等单位分，向领导要”的福利意识，从而有力促进了房改的推进。

与呼兰县形成鲜明对照的是邻近的某城市，论规模，该市与呼兰是邻居，同是县级市（镇），论经济条件，比呼兰好。但该市领导在房改上有等待思想，观念更新慢，市民们至今仍旧依赖福利制分房。在呼兰，人们在争购每平方米1000元的商品房，而在该市，每平方米700元的住房还卖不出去。呼兰县房改办负责同志风趣地说：我们县里人想的是买房结婚生小子，还想不到去歌舞厅潇洒走一回。

呼兰县是这样，深圳、滕州、铅山等地的房改也这样。实践证明：观念本身并不是钱；但观念可以把钱引导到住房消费上来，加快住房发展，使精神变物质。

2. 提租可以促进买房和建房，售房也可以促进提租和建房

提租和售房被喻为推进我国房改的两只轮子，须并驾齐驱，缺一不可。参加本课题研究的城市房改模式中，既有以提租（补贴）起步促进售房、建房，进而推动房改不断前进的实例，也有以售房（特别是旧公房）起步，促进提租和建房，从而改变旧住房体制的实例。

深圳、铅山和烟台、蚌埠均以提租补贴启动房改，深圳一步提租达 $2\text{元}/\text{m}^2$ 以上，铅山、烟台、蚌埠一步提租达 $1\text{元}/\text{m}^2$ 以上，同时发给职工工资 $21\sim 25\%$ 的住房补贴。深圳大幅度提租的目的十分明确，就是为了促进买房，使人们考虑到买房合算。深圳在提租补贴后使租售比价（1989