

房改学引论

陈椿年 著



光明日报出版社



数据加载失败，请稍后重试！

(京)新登字 101 号

房改学引论

陈椿年 著

*

光明日报出版社出版发行

(北京永安路 106 号)

邮政编码:100050

电话:3017733-225

江西省德兴市印刷厂印刷

*

787×1092 1/32 印张 8 字数 190 千字

1992 年 8 月第 1 版 1992 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—10050 册

ISBN7-80091-372-4/Z·149

定价:4.60 元

1980年,邓小平同志提出了住房制度改革总体构想。经过10多年来的贯彻实施,房改工作已从单项到整体,从点到面逐渐推开。上饶作为一个经济、文化还不够发达的地区,率先在全地区范围内实施整体房改,既体现了敢闯、敢冒、敢为人先的勇气,也为我们在更大的范围内推开整体房改提供了经验。理论来源于实践又指导实践。这本书正是房改的实践和理论相结合的产物,它的出版,对从事房改的实际工作、理论研究和宣传教育的同志,以及关注、支持房改工作的人们,是会有所裨益的。

住房与经济社会发展密切相关。住房制度改革是分配制度改革的重要组成部分,是完善社会保障体系的重要环节,不仅可以促进住房的商品化,而且可以促进房地产业的蓬勃兴起,促进房地产市场的发育、形成,进而推动城市建设和建材业、建筑业的发展,促进社会主义市场经济的繁荣。我相信,通过房改实际工作者与理论工作者的共同努力,大胆实践,大胆探索房改中的各种现实问题和理论问题,房改的实践就一定会更有成效,房改的理论也会日益完善。

吴官正

1992年7月10日于南昌

我国城镇住房制度改革,已经过去 11 个年头了。自从 1980 年邓小平同志《关于建筑业和住宅问题的谈话》公布以来,各地房改在有起有落中积极稳妥地推进。现在,房改从问题的提出、讨论、酝酿、探索、试点、推进和完善,终于全面启动了,房改从来没有像今天这样被人们所理解、接受、认同和企盼,房改的大气候在全国已经形成。房改实践呼唤指导改革的理论,呼唤完善改革的理论体系,《房改学引论》正是在这一时代大背景下应运而生的。

在《房改学引论》半年的写作过程中,我们参阅了国内外的大量资料,并得益于从事城镇住房问题研究的国内经济理论界、学术团体和房地产专家的研究成果,得益于相关的部门经济学、部门管理学许多论点的启示,得益于 1988 年以来在房改试点城镇、地区的广泛实践经验。在成书过程中,吴必瑜同志为第二章、第六章,徐文秀同志为第三章,张海泉同志为第四章,朱康林同志为第五章,叶身贵、常建新同志为第七章付出了辛勤劳动;徐文秀、朱康林同志还就有关章节提出了许多补充意见,吴必瑜同志为全书的校订,常建新同志为本书封面设计,付出了劳动,在此一并表示衷心的感谢!

《房改学引论》始终围绕解决城镇居民的住房问题,驾驭房改全局,实施全程管理这一主题而展开,如果能够抛砖引玉,在全国全面推进城镇住房制度改革中推波助澜,起到参考作用的话,作者的心愿就得到了一种满足。如果随着房改实践和理论的不断升华,这本书能由“引论”而“导论”而“概论”,最终而成为一门崭新的“房改学”,则是作者最大的心愿。当然,

这还需要全国的理论 and 实际工作者优势互补,协力耕耘,才能
抵达成功的彼岸。

由于房改学尚在初创和形成之中,加之作者理论水平、写
作能力有限,谬误之处在所难免,企盼广大读者和同仁批评指
正。

陈椿年

1992 年 5 月于北京

目 录

序言

作者自跋

第一章 要大力倡导和积极推进房改学的研究..... 1

一、为什么要建立房改学 4

（一）住房制度改革实践的需要..... 4

（二）完善住房制度改革理论体系的需要 17

（三）启动房地产业发展的需要 20

二、房改学是一门怎样的科学..... 23

（一）城市的形成、城市化与住房问题..... 23

（二）城市问题与城市住房问题 28

（三）房改学与部门经济学、部门管理学..... 30

三、房改学的研究对象与内容..... 33

（一）研究城市住房问题形成的原因和发展规律 33

（二）研究城市住房在经济领域中的地位 34

（三）研究房改过程中的社会心理 35

（四）研究房改“全程管理”的理论与方法 35

（五）研究房改运行机制转换原则与内容 36

四、房改学的研究方法的原则..... 36

（一）历史、现状和发展相结合的研究方法..... 37

（二）动态和静态相结合的研究方法 38

（三）定性和定量相结合的研究方法 38

（四）比较分析的研究方法 39

(五)房改学研究中必须遵循的几个原则	39
第二章 房改的理论与实践	43
一、房改理论概述	44
(一)住房问题原理	44
(二)我国现行住房制度及其弊端	48
(三)房改的重大意义	51
二、房改的制约因素及转换运行机制	54
(一)房改面临的突出问题	55
(二)住房商品化、社会化的作用	60
(三)房改转换运行机制的主要内容	62
三、各地房改实践述评	71
(一)历史的回顾	71
(二)全国实践进程综述	75
(三)各地房改方案运行基本做法	79
(四)各类运行模式简评	85
第三章 房改与社会心理	90
一、房改前的社会心理	91
(一)旧的住房制度下的住房观	91
(二)旧体制下住房观的特点	93
(三)影响人们对房改心理承受力的种种因素	95
二、房改中的社会心理变化	97
(一)房改组织对房改的心理反应	97
(二)房改对象对房改的心理反应	100
(三)房改中社会心理变化的特点	102
三、房改后的社会心理态势	105
(一)新的住房制度下的住房观	105
(二)新体制下住房观的特点	106

(三)房改的社会心理效应·····	108
(四)社会心理对房改的影响·····	110
第四章 房改方案的制定与操作运行 ·····	112
一、房改方案的制定 ·····	113
(一)前期工作·····	113
(二)房改方案设计·····	118
二、房改方案的实施 ·····	119
(一)反复论证方案的可行性·····	119
(二)模拟运转·····	119
(三)实际运转·····	122
三、房改的成败在于操作 ·····	123
(一)坚持政府的集中指挥·····	124
(二)健全房改的配套机构·····	125
(三)重视房改的基础工作·····	126
(四)用系统工程方法指导房改·····	126
(五)用改革的思维抓房改·····	127
(六)及时选择房改突破口·····	128
(七)补充和完善房改方案·····	129
(八)多方造势,形成合力 ·····	130
四、房改操作力度的掌握 ·····	132
(一)提租一步到位·····	132
(二)提租分步到位·····	133
(三)到位力度的掌握·····	133
(四)运行力度的相关因素·····	134
五、把握房改全局 实施全程管理 ·····	137
(一)问题的提出·····	137
(二)房改全程管理内容·····	144

(三)房改全程管理形式·····	152
第五章 房改与房地产业·····	154
一、房地产业在国民经济中的地位和作用·····	154
(一)房地产业是国民经济的基础产业和重要支柱之一·····	155
(二)房地产业可为改善人民生活创造条件·····	157
(三)房地产业能够提供大量财政收入·····	158
(四)房地产业能够促进和带动相关产业的兴起和繁荣·····	160
二、房改对房地产业发展的影响·····	164
(一)有利于实现住房资金良性循环·····	165
(二)有利于房地产市场的发育·····	167
(三)有利于建立和完善房地产业法规体系·····	169
(四)有利于加强房地产业的行政管理和行业管理·····	169
(五)有利于正确引导房地产综合开发的发展方向·····	169
(六)有利于城市土地管理体制的改革·····	170
三、房地产业的发展趋势·····	171
(一)新中国房地产业发展历程·····	171
(二)房地产业发展趋势·····	179
第六章 房改与房地产法律规范·····	184
一、房改与法律规范的关系·····	185
(一)用法律规范来保证房改的公正性·····	186
(二)健全的法规体系可以推动房改的进程·····	187
(三)房改必须充分发挥法律规范的权威性·····	188
(四)房改必须贯彻社会主义法规的统一性·····	189
二、房改法律规范的制定和实施·····	191
(一)新中国房地产立法沿革·····	191

(二)房改法规的实施要义·····	194
三、房改需要完善的法规体系·····	199
(一)与房改相关的法律部门·····	199
(二)房改法规体系的结构·····	203
四、房改与房地产所有权问题·····	207
(一)房地产所有权的概念·····	207
(二)房地产所有权的本质和特征·····	208
(三)房地产所有权的法律关系·····	209
(四)房地产分类及其产权特点·····	210
五、房改后房地产法规发展趋势·····	218
(一)现行房地产法规问题的透视·····	218
(二)完善房地产法规体系的探讨·····	221
第七章 房改的特点与规律·····	226
一、房改是一项庞大的系统工程·····	226
(一)房改是一项系统工程·····	227
(二)房改系统工程的庞大性·····	227
(三)房改系统工程的复杂性·····	228
(四)房改系统工程的特殊性·····	229
(五)房改系统工程的决策设计·····	230
(六)必须加强对房改工作的全程管理·····	231
(七)社会主义房改的“高功效性”·····	231
二、房改是一项长期的任务·····	232
(一)房改的性质决定了它的艰巨性·····	232
(二)房改的目标决定了它的长期性·····	234
(三)房改的领域决定了它的广泛性·····	237
(四)房改的进程反映了它的复杂性·····	239
三、持续推进房改工作的对策和措施·····	239

(一)加强领导,从组织上保证房改的顺利推进	240
(二)依靠群众,实事求是地制定房改方案	240
(三)加强协调,因地制宜,各项配套改革同步跟进.....	241
(四)多方筹资,加快建房,缓解城市住房矛盾.....	241
(五)坚持租、售、建并举的原则.....	242
(六)走“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”的 路子.....	242
(七)逐步实现公有制住房的社会化管理,搞好住房的 维修养护等服务工作.....	243
四、房改的一般规律	243
(一)房改的模拟运转规律.....	244
(二)房改的自我循环规律.....	245
(三)房改的阶段组合规律.....	248
(四)房改的地域平衡规律.....	250

第一章

要大力倡导和积极推进 房改学的研究

住房是人们的重要生活资料。随着人类社会的进步,住房的地位和作用发生了根本性的变化,已经由一般性的生活资料上升为集人类社会政治、经济、科学技术、建筑艺术、民族文化、心理学等为一体的特殊生活资料。按照恩格斯对生活资料的分析,它既是生存资料,又是享受资料和发展资料。马克思在分析社会再生产第Ⅱ部类的内部交换关系时,把第Ⅱ部类的、种类繁多的产业部门按产品的特性分为两大附类,即必要消费资料附类和奢侈消费资料附类。住房作为必要消费资料附类,并可根据其内在的特性,称之为“特殊消费资料附类”,构成第三类附类。

住房不是自然物,是人类劳动生产的产物,是供人类居住、消费、为劳动力和人口再生产提供物质空间的建筑物,它具有社会属性和商品属性两大基本特点,在国民经济中具有

重要的地位和作用。

实现四个现代化离不开城市化,城市化要求住房商品化和社会化。世界性的城市化过程,特别是近代大城市的出现,城市住房的短缺,一直是摆在世界各国政府面前的一个尖锐的经济问题和社会问题。各国政府都为本国人民解决住房问题制定了相应的政策和一系列措施。据世界银行对东非、西非、北非,太平洋地区,东亚、南亚,欧洲,中东,拉美和加勒比等六个地区 1983—1986 年的住房投资的调查分析,这六个地区住房建设的投资占 GNP(国民生产总值)的比重分别是 1.7%、3.3%、3.5%、2.4%、4.1%、5.6%。说明住房建设投资的比重相应还是低的。于是,世界银行组织慷慨解囊,提供住房建设贷款,提出了到 2000 年每个贫困家庭都有一套标准适当住房的战略。

在解决城市中下层居民的住房问题上,许多国家的政府已经有了一些成功的经验,例如:

新加坡是住房解决较好的国家。该国推行一种公积金制度,国民参加工作后,每月按工资的 15—20%存入银行作为公积金,用于买房。根据收入的多少购买 40—200 平方米的“组屋”(即标准住宅)。而收入高的不准购买廉价的“组屋”,只能买私人的住宅,达到了“居者有其屋”的目的。

意大利政府在近 20 年中,为满足各层次居民住房需要,将住宅分为乡村、平民、经济、普通、豪华等五大类,在政策上给予区别对待,对低档住宅从贷款利息、补贴及房租上进行扶持,逐步解决了穷人的住房问题。

日本政府则采取廉价出租公房的办法解决贫民住房问题;泰国政府专门设立房产委员会,集取多方资金建造居民住宅,1976 年—1988 年共建新住宅 10 万多套和改造了 15 个贫

民区的 4.7 万多户房舍,解决和改善了大批中、低收入家庭的住房和居住条件。

瑞士政府近些年来把满足中下层居民的住房问题作为国家住房优先发展目标,采取了一系列补贴的监督措施。瑞士的居民一般都有一套建筑面积 80 平方米左右的住宅,室内各种设备齐全,政府给予造价 40—60% 优惠补贴售给平民,等等。

新中国成立以来,中国共产党和城市政府十分关心城市人民的居住状况,把解决城市人民的住房问题作为党和政府的一项重要工作列入议事日程,并为此作出了巨大的努力。1949 年—1988 年全国城镇的全民所有制单位、集体所有制单位和居民个人共建设住房总面积约为 17.7 亿平方米,其中 1979 年—1988 年每年新建住房面积都在 1.2 亿平方米左右,相当于 40 年住房建设总面积的 70%,城市人均居住面积由解放初期的 4.5 平方米上升到 1988 年的 6.3 平方米。由于我国城市住房的需求量大,两亿多的城市人口,平均年增长率为 4.8%,自然增长率为 10%,平均每年出生 180 多万人,每年有 400 多万人从农村或其他渠道进入城市,有 260 万对青年人结婚需要解决住房,加之城市住房长期实行的低租金、福利型的实物分配制度,造成了种种弊端,职工的住房也基本上是国家提供,全国城市将近 30 亿平方米的住房中,私有住宅占 30% 左右。这样,巨大的住房需求和现行的住房制度限制了住房的发展,阻碍了城市住房问题的迅速有效的解决。在我国社会主义现代化建设进入关键时期,住房问题作为经济建设和社会发展的一个重要内容,它的改革已成为城市经济体制改革的一个重要组成部分和中国改革大潮中的一个热点。

一、为什么要建立房改学

一门新的经济学科的建立和发展,总是离不开一定时期经济实践和社会实践的迫切需要,马克思说:“理论的迫切程度,从根本上说,就在于实践对它的需要程度。”房改学的建立,是以下几方面的需要所决定的:

(一)住房制度改革实践的需要

党的十一届三中全会以来,在城市经济体制改革中,围绕城市住房问题相继出台了土地有偿使用、房屋商品化、住房制度改革、房地产综合开发。有的同志认为,这是赖以推动房地产业发展的四大政策支柱。没有这四项政策的实施,我国的房地产业就不能复苏,更不能得到发展。因此,“这四大政策是发展房地产业的关键所在。”(房地信息 90 年 12 期第 16 页)从一个城市综合开发的角度而言,这种看法是客观的。

1、土地资产并与劳动相结合是一笔巨大的社会财富,应当通过土地有偿使用的方式实现价值和使用价值众所周知,我国宪法明确规定,“城市的土地属于国家所有”。《中华人民共和国土地管理法》中也明确规定,“国有土地可以依法确定给全民所有制单位使用;国有土地和集体所有土地可以依法确定给个人使用,使用土地的个人,有保护、管理和合理利用土地的义务。”“全民所有制单位、集体所有制单位和个人依法使用的国有土地,由县级以上地方人民政府登记造册,核发证书,确认使用权”。“国家建设所征用的集体所有的土地,所有权属国家,用地单位只有使用权。”国务院颁发的城镇土地使用权出让、转让条例,明确了实现土地价值的各种方式(出让、

转让、抵押、经营、收取使用费和增值费等)。过去,我国实行的产品经济,城市土地由政府通过行政划拨的办法,将使用权无期、无偿地转移给用地者,混淆了土地所有权和土地使用权的界限,忽视了土地和劳动相结合就具有使用价值的客观存在,使土地无法进入商品经济的轨道。

城市土地属国家所有,在法律上已予肯定。那么,城市土地属于国家所有在经济上如何体现?土地有偿使用的形式是什么?从土地所有制关系来看,土地属于国家所有在经济上的体现是国家有权利获得“地租”。首先,在社会主义土地公有制的前提下,“地租”仍然存在,土地费或土地价格是地租的转化形式。马克思认为,“土地所有权本身已经产生地租”,“地租是土地所有权在经济上借以实现其增值价值的形式。”(《马克思恩格斯全集》第25卷第697页)。恩格斯在《论住宅问题》一书中也说得很明确:“消灭土地私有制并不要求消灭地租,而是要求把地租虽然是用改变过的形式转交给社会。所以由劳动人民实际占有一切劳动工具,无论如何都不排除承租和出租的保存。”(《马克思恩格斯全集》第18卷第252页)。列宁在《社会民主党在俄国第一次革命中的土地纲领》中说“土地国有就是全部土地收归国家所有。所谓国家所有,就是说国家政权机关有获得地租的权利,并且由国家政权规定,全国共同的土地占有和土地使用的规定。在土地国有化的情况下,这种共同的规则当然包括禁止一切中介行为,即禁止转让土地,禁止将土地让给自己不经营的人等等。”资本主义地租的基本特征是土地私有制,土地所有权是少数人垄断的特权,土地是买卖对象,土地价格是资本化的地租。社会主义条件下的土地有偿使用,体现了社会主义地租的基本特征与资本主义地租的本质区别。土地公有制,土地所有权是国家的,只有国家才有权