

29.16
J19

城镇住房制度改革问答
湖南省建设委员会编
1991

城镇住房 制度改革 问答

湖南省建设委员会编
湖南人民出版社

城镇住房制度改革问答

湖南省建设委员会编

湖南人民出版社

本书编写人员

洛福贵 (主持人)

赵小明

雷厚见

吴应德

城镇住房制度改革问答

湖南省建设委员会编

责任编辑: 廖阳拔 劳柏林

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路87号)

湖南省新华书店经销 湖南省望城县第二印刷厂印刷

*

1988年6月第1版第1次印刷

开本: 787×1032 1/32 印张: 5.75 插页: 1

字数: 149000 印数: 1—36600

ISBN7—217—00355—5

D·53 定价: 1.55元

附人: 88—5

序

陈邦柱

湖南省建设委员会组织有关人员编写的《城镇住房制度改革问答》一书，既是向广大人民群众进行住房制度改革宣传教育的普及读物，又是房改、房地产管理业务干部的工具书。

住房，是人类生活“衣、食、住、行、用”五大要素之一。住房问题，是广大人民群众普遍关心的一件大事。住房制度改革，是我国经济体制改革的重要组成部分。搞好住房制度改革，有利于解决城镇住房的紧张问题，解决长期存在的供需矛盾；有利于调整消费结构、产业结构，实现建房资金的良性循环，兴房地产业、建筑业和建材工业；有利于从制度上解决住房问题上的不正之风。总之，住房制度改革是利国利民的大事、好事。

多年来，由于历史和现实、主观和客观的种种原因，我国一直实行一套低租金、高补贴的福利住房制度，“有钱自己花，住房靠公家”对人们来说已积以成习。国家每年大量的建房投资只有投入没有产出，城镇住房的供需矛盾越来越大。分房中的不正之风，又加剧了住房紧张的局面，人民群众要求解决“住房难”的呼声十分强烈。因此，改革不合理的住房制度是大势所趋，势在必行。早改早主动，越往后拖越不利。

住房问题历来为我们党和国家所高度重视。特别是党的十

十一届三中全会以来，党中央和国务院在领导全国人民实行经济体制改革的进程中，对住房制度改革进行了一系列积极而富有成效的探索。从邓小平同志一九七八年提出“解决住房问题的路子要宽些”，到赵紫阳同志逐步形成“提高房租、增加工资、鼓励职工买房”的基本思路，到国务院组织部分城市进行房改试点，总结实践经验，直到这次制定《在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》并正式公布，标志着我国已经初步摸索到了一条解决城镇住房问题的新路子，这就是按照社会主义有计划商品经济的要求，实现住房商品化。我们一定要坚定不移地按这条路子走下去，努力解决好城镇千百万人民的住房问题。

目前，全国城镇住房制度改革正在分期分批实施，我省城镇房改的帷幕也已经拉开。广大人民群众盼望这项改革，又同样渴望了解这项改革。由于房改是一项复杂的系统工程，牵涉到许多方面，关系到千家万户的切身利益，任务十分艰巨。因此，运用一切舆论工具，大张旗鼓地宣传房改，使人人了解房改的意义、政策、办法，在全社会造成房改的大气候，是这项改革成败的关键，也是当务之急。《城镇住房制度改革问答》将在这方面发挥积极的作用。因此，我热心向大家推荐这本书。让我们为推进和加快住房制度改革、实现住房商品化而共同作出努力。

一九八八年四月十五日

目 录

一、城镇住房制度改革的重要意义及复杂性、艰巨性

1. 我国城镇住房制度改革是怎样提出来的? (1)
2. 住房商品化符合马克思主义的基本原理吗? (5)
3. 住房制度改革有什么重大意义? (13)
4. 城镇住房的现状如何? (16)
5. 现行住房制度有哪些弊端? (18)
6. 低房租福利制符合我国国情吗? (21)
7. 住房制度改革是不是房租“变相涨价”? (22)
8. 为什么说“国家拿了几百亿,买了个群众
 不满意” (23)
9. 住房制度改革有哪些好处? (26)
10. 住房制度改革会降低人民生活水平吗? (28)
11. 住房制度改革要破除哪些旧的思想观念? (32)
12. 住房商品化是姓“社”还是姓“资”? (36)
13. 为什么说房改是深化企业改革的组成部分? (37)
14. 应当怎样看待住房制度改革中的难点? (39)
15. 为什么说住房制度改革是现实可行的? (41)

二、城镇住房制度改革的目标、任务、政策及办法

16. 住房制度改革的目标是什么? (45)

17. 今后三年住房制度改革的主要任务是什么?..... (46)
18. 住房制度改革的实施范围是哪些?..... (48)
19. 什么叫住房商品化? 它包含哪些内容?..... (49)
20. 怎样确定公房租金标准?..... (51)
21. 怎样具体确定每户的公房租金呢?..... (53)
22. 怎样计算成本房租五项因素的数值?..... (55)
23. 怎样确定和计算住房券的系数?..... (57)
24. 空转和实转的共同点与区别是什么?..... (59)
25. 沉淀住房券的比例过大怎么办?..... (60)
26. 住房制度改革为什么要进行模拟运转?..... (61)
27. 为什么所有城市的新房都要实转呢?..... (63)
28. 什么叫“新房新租”、“旧房超标加租”?..... (65)
29. 职工个人怎样计算房改后的房租支出?..... (67)
30. 怎样理解“在一定时期内实行减免补贴政策”?..... (68)
31. 目前为什么不把住私房和家住农村的职工纳入房改范围?..... (71)
32. 为什么说“租房不如买房”?..... (72)
33. 为什么要积极组织公有住房出售?..... (73)
34. 应当怎样调动群众买房的积极性呢?..... (74)
35. 为什么要积极推行城镇居民“集资建房”?..... (77)
36. 为什么要积极组织建房合作社?..... (79)
37. 怎样推行集资建房和组织建房合作社?..... (81)
38. 怎样筹集住房基金?..... (83)
39. 湖南省城镇住房制度改革是怎样部署的?..... (84)
40. 有关房地产业的一些名词术语如何理解?..... (86)

三、城镇住房制度改革必须加强领导、发动群众、各部门紧密配合

- 41.为什么说“房改要出台、领导先上台”?……………(91)
- 42.制定房改方案如何走群众路线?……………(93)
- 43.如何解决住房制度改革中群众的矛盾心理?……(95)
- 44.为什么说房改能从根本上纠正住房的不正之风?……………(98)
- 45.住房制度改革为什么一定要有价格改革相配合?……………(100)
- 46.金融部门在房改中应做好哪些工作?……………(102)
- 47.住房储蓄银行与其他专业银行有何不同?……………(104)
- 48.为什么要实行住房社会化经营管理?……………(106)
- 49.怎样加强房地产市场的管理?……………(108)
- 50.为什么说城市“综合开发”是实现房改目标的重要保证?……………(111)
- 51.为什么住房制度改革要有严格的纪律?……………(113)
- 52.住房制度改革对住房建筑设计提出了哪些新要求?……………(115)

四、全国城镇住房制度改革试点城市的作法和经验

- 53.烟台市怎样试行住房制度改革?……………(121)
- 54.烟台市住房制度改革有哪些配套政策?……………(127)
- 55.烟台市房改方案出台后有什么效果?……………(139)
- 56.蚌埠市住房制度改革有哪些基本内容?……………(141)
- 57.蚌埠市住房制度改革有哪些配套政策?……………(145)

- 58. 唐山市住房制度改革有什么特点?.....(157)
- 59. 唐山市住房制度改革有哪些配套政策?.....(160)
- 60. 沈阳市住房制度改革有哪些经验?.....(165)
- 61. 重庆市房改方案的主要内容有哪些?.....(168)
- 62. 常州市怎样解决制定房改方案中的难题?.....(170)
- 63. 深圳蛇口区怎样推行住房商品化?.....(173)
- 64. 军队住房制度改革与地方有何异同?.....(174)
- 65. 军队住房制度改革有哪些措施和要求?.....(176)
- 66. 烟台驻军与地方同步房改的效果如何?.....(178)

五、湖南省城镇住房制度初步改革的经验

- 67. 黔阳县怎样进行公房租金初步改革?.....(182)
- 68. 安化县采取哪些改革措施搞活房地产经营?.....(183)
- 69. 祁阳县怎样组织城镇个人建房?.....(185)
- 70. 郴州市“四破除、四实行”的经验是什么?.....(188)
- 71. 长沙市城市综合开发有哪些做法和经验?.....(190)
- 72. 辰溪县城怎样进行综合开发?.....(193)

六、国外和香港地区解决住房问题的做法

- 73. 苏联是如何解决居民住房问题的?.....(195)
- 74. 匈牙利是怎样鼓励个人建房买房的?.....(197)
- 75. 美国是怎样解决中低收入者住房问题的?.....(199)
- 76. 日本是怎样搞住房建设的?.....(200)
- 77. 新加坡解决住房问题有哪些特点?.....(203)
- 78. 香港地区是怎样建设公共住房的?.....(206)

一、城镇住房制度改革的重要意义 及复杂性、艰巨性

1. 我国城镇住房制度改革是怎样提出来的？

城镇住房制度改革必须列入计划，加快改革步伐；从1988年起，用三、五年时间，在全国城镇分期分批把住房制度改革推开。国务院这一决定公布之后，受到了广大群众的热烈欢迎。人们从这里看到了解决“住房难”的希望！但是，也有一些同志感到比较突然，思想准备不足：解放三十多年来住房都是靠公家分，怎么一下子要改革呢？住房制度改革是怎么提出来的？

其实，我国城镇住房制度改革的提出、酝酿、试验，由来已久。既不是某一个人的头脑里想出来的，也不是一项权宜之计。住房制度改革，是广大人民群众在现实生活中提出来的，是党中央、国务院依据社会主义初级阶段的国情所作出的正确决策，是我国经济体制改革深化的必然产物。

住房，是人类生活五大要素（衣、食、住、行、用）之一，是一项必不可少的基本生活资料。我们的祖先原始人，为避免风雨雷电和洪水猛兽的袭击，尚且需要以山洞、树穴栖身。到了现代文明社会，随着社会经济的不断发展，人们无不向往自己有一处宽敞、舒适的住房。“安居”才能“乐业”。所以说，住房问题历来是亿万人民普遍关心的一件大事。我国自建国以来，国家为城镇居民建房投资近2000亿元，建成住房14亿多平

方米。1956年6月,《人民日报》曾发表过《解决职工住宅问题》的社论,指出房子问题不只是职工个人生活问题,也是一个社会问题。1957年,周恩来同志在党的八届三中全会上曾提出“以租养房”的意见。1960年10月,党中央同意并批转了建工部《关于解决城市住宅问题的报告》。从那以后,做了种种努力,城镇“住房难”有所改善。但由于历史的原因,“以租养房”的设想没能实现。当时还不可能从住房制度上去解决问题,因而仍然不能彻底解决住房供需矛盾。以后由于“左”的影响,特别是“十年动乱”,有的地方把已经很低的房租又加以降低,使房租变成了象征性的数字。不仅体现不了按劳分配的原则,反而刺激和扩大了住房要求,以致国家的包袱越背越重,城镇住房供需矛盾越来越大。而且分房中的不正之风成为一个严重的社会问题,更加剧了城镇住房的紧张局面。城镇居民特别是那些无房户、拥挤户、不方便户思房苦渴、望房兴叹,饱受“住房难”的苦楚,无不迫切要求改变这种状况。

住房问题的现实,人民的意愿,早已引起了党和人民政府以及社会各界的关注和重视。为了寻求出一条有利于解决城镇住房问题的新路子,1978年9月,国家建委在北京召开城市住宅建设工作会议,研究如何加快城市住宅建设问题。会后,城建总局在西安、南宁等市进行了由国家建房出售给私人的试点,同时许多城市组织了私人建造住宅。1980年,《红旗》杂志第二期刊登署名文章,提出社会主义阶段的住房仍然是商品,要允许私人所有,要逐步改革我国目前的低租金制度。从1981年以来,全国各地报刊、杂志相继刊登了很多有关住房商品化问题的文章,开展争鸣,讨论热烈,活跃了思想,逐步探讨改革现行住房制度。

党的十一届三中全会以来，党和国家领导同志在研究制定我国城乡经济体制总体规划时，就把解决城镇人民住房问题提上了议事日程。多次指示要改革住房制度。1978年9月，邓小平同志曾经指出：“解决住房问题能不能路子宽些。譬如允许私人建房，或者私建公助、分期付款，把个人手里的钱动员出来，国家解决材料。这方面的潜力不小。”1980年4月，他在一次谈话中进一步指出：“要考虑城市建筑住宅、分配房屋等一系列政策。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，十年、十五年付清。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，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。这些政策要联系起来考虑。建房还可以鼓励公私合营或民建公助，也可以私人自己想办法。农村盖房要有新设计，不要老是四合院，要发展楼房。平房改楼房，能节约耕地。盖什么样的楼房，要适合不同地区、不同居民的需要。”邓小平同志的讲话，为我国城镇住房制度改革指明了方向。

1980年6月，中共中央、国务院72号文件正式规定了中央关于这项改革的方针政策：要准许职工私人建房、私人买房，准许私人拥有自己的住宅。要有计划地由国家建设一批住宅，向私人出售，房价可以一次付清，也可以分期付款。一次付清的，应当享受优惠待遇。分期付款的，也要实行低利率，期限为十年、十五年，不要超过二十年。不仅新建住宅可以出售，现有住宅也可以出售。1985年9月，《中共中央关于制定国民经

济和社会发展第七个五年计划的建议》中又明确提出：“积极推行城镇住宅商品化，加快民用建筑业的发展，使建筑业成为我国国民经济的支柱产业。长期以来，我国对城镇住宅实行统建统配的政策，收取的房租很低。这种办法不仅不利于住宅问题的解决，而且加重了国家的财政负担，使民用建筑业失去生机和活力，造成城镇居民购买力片面集中在耐用消费品方面。必须尽快提出一套比较成熟的办法，使住宅商品化这项重大政策逐步付诸实施。”近几年来，赵紫阳同志一直把住房制度改革作为整个经济体制改革的一个重要内容来考虑，并多次深入调查研究，指导试点工作，逐步形成了提高房租，增加工资，促进个人买房的基本思路。根据这一构思，国务院住房制度改革领导小组先后在烟台、蚌埠、沈阳、唐山、重庆、常州等城市进行了住房制度改革试点，为全国进行住房制度改革摸索和积累经验。

但是，既然住房制度改革的规划和设想早就提出来了，为什么时至今日才决定在全国列入计划、分期分批实施呢？这是因为：第一，我国现行的经济体制改革以及政治体制改革，是一项前所未有的崭新的大课题，既不能从书本上找到现成的答案，也没有现成的模式和经验，全凭我们党和全国人民发扬首创精神去探索。如果说，一个单位、一个企业的微观经济体制改革从提出、实施到完善配套需要有个过程的话，那么一个国家、一个民族的宏观经济体制改革从提出、实施到完善配套就更需要有个较长的过程了；第二，住房制度改革既是一次经济利益的调整，也是一次传统观念的变革。它是关系到全局的一个大问题，关系到整个经济体制改革的方方面面，同时也关系到纠正不正之风的问题。它既可以说是经济体制改革的有机组

成部分，也可以说是政治体制改革的一个内容，是从住房制度上铲除不正之风滋生土壤的有力措施。住房问题的复杂性决定着住房制度改革的艰巨性。现在，党的十三大已确立了我国社会主义初级阶段党的基本路线，提出了加快和深化改革这一中心任务，改革是推动一切工作的动力。而且住房制度改革通过试点，已有了比较可行的经验，全国人民关注着试点城市的房改动态，观念有了很大的转变，要求改革的呼声越来越高涨。在这样一个大的前提下，国务院正式确定在全国城镇分期分批地推开住房制度改革。这些都充分说明，推行住房制度改革是党中央、国务院代表人民的意志，酝酿探索和试验已久的重要决策，是一个既积极坚定、又慎重稳妥的战略部署，是一项既利国又利民的重大改革。

2. 住房商品化符合马克思主义的基本原理吗？

有的同志对推行住房制度改革、逐步实现住房商品化存在这样的疑虑：社会主义条件下的住房难道也是商品？搞住房商品化符合马克思主义的基本原理吗？对此，可以肯定地回答：住房商品化不仅完全符合马克思主义的基本原理，而且发展了马克思主义关于住房商品经济的理论。

赵紫阳同志在党的十三大报告中指出：“《中共中央关于经济体制改革的决定》明确指出，社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济。这是我们党对社会主义经济作出的科学概括，是对马克思主义的重大发展，是我国经济体制改革的基本理论依据。”我国城镇住房制度改革的目标——住房商品化，就是按照社会主义有计划的商品经济的要求而提出来的。那么，

住房商品化在哪些方面符合马克思主义的基本原理、并有重为发展呢？概括起来有以下四个方面：

一、住房制度改革是以实现住房商品化为目标，同马克思主义关于住房是商品的论断是一致的。什么是商品？马克思曾给它下过一个确切的定义：“能同别的产品交换的产品就是商品。这些产品由以交换的一定比率就是它们的交换价值，如果这种比率是用货币表示的，就是它们的价格。这些产品的数量多少丝毫不能改变它们成为商品，或者表现交换价值，或者具有一定价格的这种性能。”（马克思：《雇佣劳动与资本》，见《马克思恩格斯选集》第一卷第364页）。马克思还说：“商品按照它们的价值来交换或出售是理所当然的，是商品平衡的自然规律。”

（马克思：《资本论》第三卷，人民出版社1975年版，第209页）。可见，一切商品与产品的区别在于：商品是通过等价交换的产品，不仅有使用价值，而且具有价值；而产品是生产者使用的，只有使用价值。为什么说住房是商品呢？恩格斯在《论住宅问题》这部著作中明确指出：房屋是一种“消耗期限很长的商品”，它的“使用价值零星出卖，每次有一定的期限，即将使用价值出租。……逐渐地实现交换价值”，并说这样的“租赁合同是一种最普通的商品交易”。他还具体地指出房屋“租价”，即所谓的租金的构成部分是：（1）地租；（2）建筑资本的利息，包括承造人的利润在内；（3）修缮费和保险费；（4）随着房屋逐渐破旧无用的程度以每年分期付款方式支付的建筑资本补偿费（折旧费），包括利润在内。”（《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社1972年版，第532页、第488页）。这里，指出了资本主义社会房屋和住房的经济属性，指明它们都是商品。住房出租是一种商品买卖关系。尽管我国的社会制度不同，但无论

哪种社会制度下的住房都和其他商品一样，也是价值和使用价值的矛盾统一体。住房的价值是住房的社会属性，它是建筑工人为建造房子所消耗的一定量的社会必要劳动；住房的使用价值是指住房的自然属性，它满足人们生活、生产及其他活动的需要。因而，恩格斯的话，不仅适用于资本主义也适用于社会主义。在我国，社会主义住房的商品属性是和社会主义的商品经济密切相连不可分割的。不仅生活资料是商品，生产资料也是商品；不仅全民所有制经济同集体所有制经济所交换的产品是商品，全民所有制之间调拨的产品也是商品；不仅各经济单位相交换的产品是商品，各经济单位出卖给个人的产品也是商品。住房作为个人消费资料，毫无例外也是商品。当然这种商品有它自己的特点，如属于固定不动资产、同土地连在一起、造价高、使用时间长，等等。这些特点是要充分重视的。不过从使用价值来看，每种商品都有它自己的特点，作为交换价值则都是一样的。所以社会主义条件下的住房作为消费品的也是商品。

但是，前一个时期，住房的商品属性并没有被人们所充分认识。三十多年来，住房被当做福利性设施，被拿来做实物分配，被拿来做为政治待遇等级制的体现。现在，我们进行住房制度的改革，就是要充分肯定住房的商品属性，改实物分配为货币分配，改福利制为商品制，改等级制为“在商品面前人人平等”。并且通过试点，找出了符合中国国情的住房商品化具体道路。这无疑是丰富和发展了马克思主义关于住房商品经济的基本原理。

二、住房制度改革实行按商品租金计租并鼓励职工个人买房，取得住房的使用权和所有权，同马克思主义关于在社会主义

义条件下存在生活资料个人所有制的论点是一致的。马克思在谈到资本主义的发展造成了对自身的否定时指出：“这种否定不是重新建立私有制，而是在资本主义时代的成就的基础上，也就是说，在协作和对土地及靠劳动本身生产的生产资料的共同占有的基础上，重新建立个人所有制。”（马克思：《资本论》第一卷，人民出版社1975年版，第832页）。这段话的意思就是说以社会化生产为基础的资本主义私有制必然转变为公有制，而在公有制基础上要重新建立个人所有制。对马克思的话，恩格斯曾经解释说：“公有制包括土地和其他生产资料，个人所有制包括产品即消费品。”（见《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1972年版，第170页）。恩格斯还指出，社会主义社会的“这些住宅、工厂等等，至少是在过渡时期未必会毫无代价地交给个人或合作社使用。……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。”（恩格斯：《论住宅问题》，见《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社1972年版，第544～545页）。对此，列宁曾经说过这样一段话：“恩格斯非常谨慎，他说无产阶级国家‘至少是在过渡时期未必’会毫无代价地分配住宅。把属于全民的住宅租给单个家庭就既要征收租金，又要实行一定的监督，还要规定分配住宅的某种标准。……至于过渡到免费分配住宅，那是与国家的完全‘消亡’联系着的。”（列宁：《国家与革命》，见《列宁选集》第三卷，人民出版社1972年版，第221页）。由此可见，住房这种消费资料，在社会主义条件下仍然可以成为个人的财产，既可以出租也可以出卖。住房制度改革正是自觉依据和运用马克思主义关于在公有制基础上“重新建立个人所有制”原理的结果。但是，在我国具体实践中，三十多年来，人们对住房这个问题