

郭宏宇/著

BAOZHANGFANG JIANSHE RONGZI DE GUOJI JINGYAN

MOSHI CHUANGXIN YU FENGXIAN KONGZHI

保障房建设融资的 国际经验、模式创新与风险控制



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

保障房建设融资的 国际经验、模式创新与风险控制

郭宏宇 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

保障房建设融资的国际经验、模式创新与风险控制/
郭宏宇著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 5
ISBN 978 - 7 - 5141 - 8035 - 0

I. ①保… II. ①郭… III. ①住宅金融 - 融资
模式 - 研究 - 世界 IV. ①F299. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 092778 号

责任编辑: 于海汛 刘 悦

责任校对: 杨 海

版式设计: 齐 杰

责任印制: 潘泽新

保障房建设融资的国际经验、模式创新与风险控制

郭宏宇 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 13.5 印张 200000 字

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8035 - 0 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

PREFACE

前言

居住是基本的生活需要，为保证弱势群体的最低或基本住房需求，各国政府在不同时期采取了不同模式来保证最低或基本条件住房的可获得性。但是，无论以何种方式来实现住房保障，都需要获得巨额的资金并面对由此产生的风险。当政府从供给端实现住房保障时，问题就具体化为如何为保障房建设融入所需的资金，以及如何控制融入资金时产生的各类风险。

保障房建设不是全新的事物，其融资模式的各种创新也是基于历史与国外的经验，并保存着既有融资模式的痕迹。为此，本书着重梳理了中国保障房建设融资的发展历程，对公有住房和出租私房的融资模式进行了回顾，以剖析住房保障的融资模式如何从极度依赖财政走向极度依赖金融。同样，本书也梳理了典型国家的住房保障融资模式，并剖析这些国家的住房保障融资模式如何在供给和需求两端得以实现。

对于当前中国涌现的各类保障房建设融资模式，本书从制度演变的角度分析其特点并预测其发展方向。保障房建设融资模式的演变无疑涉及各级政府、开发商、各类金融机构和受保障群体的多重博弈，但更重要的是制度成本问题。保障房建设融资模式的演变，反映为各方不断控制制度形成和维护成本的过程，当制度形成和维护成本已经无法得到有效控制时，新的融资模式便在成本无法控制之处产生，并进入新融资模式下的制度形成和维护成本控制过程。而在制度成本当中，谈判成本又处于核心地位，

甚至决定着住房保障主要在供给端还是需求端实现。

保障房是准公共品，必然受财政支持并带来财政风险，保障房建设依赖银行资金，必然会给银行带来违约风险与政策风险等金融风险，保障房建设融资具有庞大的规模，必然会对整个金融体系产生潜在的冲击并带来系统性风险。本书以财政风险、金融风险与系统性风险为基本类别，将中国保障房建设融资中的各类具体的风险进行归类，并剖析各类风险演化为财政风险、金融风险，尤其是系统性风险的机制。

本书在最后探讨了保障房建设融资风险的控制思路。对于财政风险而言，主要是防止住房保障职能的泛化，避免过度担保等“越位”行为；对金融风险而言，主要是审慎推动金融创新并在激励与监管之间取得平衡；对系统性风险而言，主要是确立审慎监管思路，实行结构化的风险控制政策并对保障房融资中的系统性风险给予必要的补偿。我们认为这些风险控制思路可以为中国保障房建设融资风险的监管提供一定的借鉴。

郭宏宇

2017年4月15日

CONTENTS

目 录

第一章 我国保障房建设融资的发展历程	1
第一节 新中国成立初期的保障房建设融资 / 2	
第二节 实物分配时期的保障房建设融资 / 11	
第三节 过渡时期的保障房建设融资 / 18	
第四节 货币化分配时期的保障房建设融资 / 24	
第二章 各国住房保障实现模式及融资模式	33
第一节 美国的住房保障实现模式与融资机制 / 33	
第二节 德国的住房保障实现模式与融资机制 / 52	
第三节 日本的住房保障实现模式与融资机制 / 65	
第四节 新加坡的住房保障实现模式与融资机制 / 78	
第三章 中国保障房建设融资的模式创新	83
第一节 中国保障房建设融资的参与主体 / 83	
第二节 中国保障房建设融资的博弈模型 / 93	
第三节 中国保障房建设融资的基本模式 / 100	
第四节 中国保障房建设融资的制度演进 / 135	
第四章 中国保障房建设融资的典型风险	141
第一节 中国保障房建设融资的财政风险 / 142	

第二节 中国保障房建设融资的金融风险 / 151

第三节 中国保障房建设融资的系统性风险 / 154

第五章 中国保障房建设融资的风险控制 178

第一节 财政风险的控制思路 / 178

第二节 金融风险的控制思路 / 186

第三节 系统性风险的控制思路 / 189

参考文献 195

后记 204

第一章

我国保障房建设融资的发展历程

保障房是“保障性住房”的简称^①，是从供给端进行的住房保障，保障房建设融资即为从供给端实现住房保障所进行的融资行为。当经济发展到一定阶段，主流意见认为居住是一种基本生活需要，住房保障要求便被提出，以保证一国居民应当享有一定水平的住房条件。显然，实现住房保障可以从两个方向着手：一是从供给端着手，兴建住房并以低价格提供给需保障的目标人群；二是从需求端入手，将对购房资金的补贴提供给需保障的目标人群^②。建设保障房即前一个着手的方向。

但是，保障房的概念仅在商品经济下才有意义。自然经济时期，家庭进行自给自足的生产，住房也由家庭自行生产并消费。计划经济时期，住房由国家统一建设并分配，这时虽然也有不同人群住房水平的差异，但是从理念上来看一切住房都存在分配给弱势群体的可能，所以虽然也面临住房保障的困难，但是不需要单独提出专供弱势群体的“保障性住房”概念。只有在商品经济时期，住房作为一种商品，而商品化的住房只能根据市场原则来交易，不再面向弱势群体。为使得弱势群体可以获得住房保障，只能提出“保障性住房”的概念，以作为商品化住房的补充。对于1949年之后的新中国而言，除农村地区自给自足式的住房保障、城市在计划经济时期和商品经济时期的住房保障之外，还包括了过渡时期的住房保

① 后文如非特别强调，“保障性住房”均简称“保障房”。

② 典型的方式是低利率的公积金贷款。

障，即土地改革时期的农村住房保障、城镇社会主义改造时期的住房保障，以及由实物分配到商品分配过渡时期的住房保障。

商品经济下住房保障有着多种实现模式，每一种实现模式对应着一种融资模式。融资模式既是实现各种住房保障模式的保证，又是各种住房保障模式演变的驱动力。中国的住房保障模式演变，与住房保障融资中的财政压力关系密切，是从极度依赖财政体系走向极度依赖金融体系的过程。

第一节 新中国成立初期的保障房建设融资

新中国成立初期的住房保障是过渡时期的住房保障，并非单一模式，而是两种模式的混合物。一种是可快速解决矛盾但是只能短期运作的模式，主要是通过土地改革和没收官僚资本进行的强制性住房分配；另一种是可长期运作的模式，是下一阶段住房保障模式的萌芽，包括出租的公有住宅与私有住宅。

一、住房保障的实现模式：农村的土地改革与城镇的房屋租住

1949 ~ 1957 年，我国处于国民经济恢复时期和社会主义改造时期。在农村，土地改革已经保证农村居民有自建住房的可能，基本解决了农村的住房保障问题。之后的住房保障问题主要指城市居民的住房保障。

（一）农村住房保障的解决方式：土地改革

农村的住房保障主要通过土地改革完成。在 1947 年 10 月 10 日公布的《中国土地法大纲》中规定，“乡村农会接收地主的牲畜、农具、房屋、粮食及其他财产，并征收富农的上述财产的多余部分分给缺乏这些财产的农民及其他贫民，并分给地主同样的一份”。接受地主房屋与征收富农的多余房屋，并由乡村农会进行分配成为保证农村弱势群体基本住房需求的主要模式。1950 年 6 月 30 日，《中华人民共和国土地改革法》正式公布，不再征收富农的房屋，而是没收地主在农村中多余的房屋并征收工

商业家原由农民居住的房屋，并由乡农民协会统一分配。对于城市郊区，按照1950年11月21日公布的《城市郊区土地改革条例》，所有没收得来的房屋，除大建筑及风景区的别墅等不适合于农民居住的房屋留作公用外，其余均分配给农民所有，以解决贫苦农民住房缺乏的困难。总的来看，这一时期的住房保障依托土地改革，保障标准以“乡”为单位确定，并主要通过土地改革下的存量调整方式来实现。之后，农村住房保障主要实行家庭自我保障或互助为主的模式。

（二）城镇住房保障的初步尝试：房屋租住

在新中国成立初期，城镇住房保障尝试了多种模式，其中一些模式在规范之后被保留下来，成为下一阶段实物分配时期的主要模式。

1. 没收官僚资本的住房并出租

城镇的住房保障主要是解决劳动人民居住面积狭小、卫生条件差的问题，被视为政治翻身之后的经济翻身。新中国成立之后，将官僚资本拥有的住房没收，并作为公有住房出租。如中南军政委员会规定，“凡属国民党反动政府所有的房屋，及其所接收的敌伪房屋，均应由当地人民政府接收。凡属战争罪犯，国民党反动派首要分子，罪大恶极反革命分子，及官僚资本家之房产，由省（市）人民政府先予查封使用，并报告本会^①审核，本会认为应即确定没收者，报请中央人民政府政务院批准施行”^②。但是，一方面官僚资本拥有的住房并不足以满足全部城镇居民的基本居住条件；另一方面这些公有住房还要向机关、事业和企业单位出租。所以，这一方式只能在短期内解决部分人群的住房保障问题。

2. 大规模建设工人住宅并出租

新中国成立初期，住房被视为社会主义国家的正常福利，而住房缺乏的现象被认为是资本主义时期遗留的问题，需要在社会主义时期将其根本解决，从而在各大城市开展国内历史上首次大规模的工人住宅建设。以上海为例，新中国成立后8年新增住屋322万平方米。与1949年相比，

^① 指“中南军政委员会”。

^② 《中南军政委员会关于中南区城市房产的几项原则决定》，载于《江西政报》1951年第1期，第100~102页。

1956 年增长了 11.80%^①。1953 ~ 1957 年,我国完成了第一个五年计划(简称“一五”),这一时期重点建设国营企业职工住宅,其居住标准大幅提高,并与重点工业项目相结合,同步推进。与国民经济恢复时期相比,“一五”时期的保障房建设规模明显提高,如表 1-1 所示,但是这一时期的城镇居民住房保障主要关注基本的居住问题,配套服务设施并不完善,也不很注重建筑的美观问题^②。之后住宅的建设与分配主要参考苏联经验,从供给端进行保障房建设,以两个基本模式推进:一是国营企业职工住宅,以一定的住房保障标准建设,面向国营企业职工;二是公共建筑,以改善其他所有制经济中劳动者的住房条件,面向居住在简易房屋和棚户中的城镇居民。其中,在租住公共房屋时,以贫苦烈、军、工属为代表的特定低收入人群可以在租金上可以酌情照顾^③。

表 1-1 1949 ~ 1957 年各时期住宅竣工面积

年份	时期	住宅竣工面积 (万平方米)
1949 ~ 1952	国民经济恢复时期	1462
1953 ~ 1957	第一个五年计划时期	9454

资料来源:《中华人民共和国经济档案资料选编(1949 ~ 1952 年)》基本建设投资和建筑业卷第 655 页;《中国统计年鉴(1984)》。

3. 规范私有房地产的出租

由于公营企业机关与群众团体的增加,住房、仓库与旅馆仍然供不应求,出现“城市房荒”现象。通过相关杂志作为对比所引述的美国、法国“房荒”来看,当时所提的“房荒”现象主要是青年工人家庭和城市贫民的住房保障问题^④。为解决“房荒”问题,采取四项措施。一是统一房地产的管理和调配,对私有房地产进行整理,并在征得业主同意后予以租赁

① 赵翔:《上海住房居住潜力问题研究》,载于《学术月刊》1958 年第 4 期,第 44 ~ 49 页。

② 董志凯:《从住宅问题看我国基本建设投资特点及其历史变化》,载于《中国经济史研究》1996 年第 3 期,第 1 ~ 12 页。

③ 《中南军政委员会关于中南区城市房产的几项原则决定》,载于《江西政报》1951 年第 1 期,第 100 ~ 102 页。

④ 昭远:《美国的房荒》,载于《世界知识》1952 年第 39 期,第 16 ~ 17 页;筠:《塞纳省的房荒》1953 年第 14 期,第 32 页。

或购买。二是公私部门根据各城市统一的规划修盖房屋。三是协调空地使用,私人空地也以公平价格强制购买或租赁。四是要求房屋业主与公平价格买卖与租赁^①。其中,为维护低收入群体的利益,由各市人民政府根据房屋折旧、捐税和利润拟定租金标准,并且严禁“二房东”中间剥削^②。

4. 发动职工自建公助住房

1956 年左右,城镇居民的住房保障面临新的挑战,即职工家属由农村迁入厂区。由于公房租金约为民房租金的 1/3 且水电等基础设施完善,所以职工家属大量居住工厂宿舍而造成职工宿舍紧张^③。其解决思路主要是发动职工自建公助住宅,并缩减保障范围^④,其中,自建公助模式由企业组织闲余劳动力和建筑户互助,在原材料与土地许可的条件下由职工自建,职工对地皮、公共设施之外的公助住宅拥有全部房屋产权,可以转让,但是不得出租,也不得借给非供养亲属或朋友使用^⑤。

二、住房保障的融资模式:农村的自我保障与城镇的三方负担模式

任何住房保障融资模式都是一个完整的体系,并受住房保障模式和财政金融体制的制约。但是从其制度设计来看,主要关注并试图解决的都是特定住房保障模式下最为突出的资金难题,并由此推动住房保障融资模式乃至住房保障模式的演进。

① 《中南军政委员会发布关于解决城市房荒的几项原则规定》,载于《江西政报》1951 年第 22 期,第 57~58 页。

② 《中南军政委员会关于中南区城市房产权的几项原则决定》,载于《江西政报》1951 年第 1 期,第 100~102 页。

③④ 冶金部有色局某厂工作组:《一个工厂的住宅问题》,载于《劳动》1957 年第 21 期,第 14~15 页。

⑤ 《纺织职工自建公助建筑住宅暂行办法》,载于《中华人民共和国国务院公报》1956 年 32 期,第 859~863 页。

（一）农村住房保障融资：家庭生活资金与生产资金的权衡

受经济发展水平限制，农村的生产分工并不发达，所以农村住房保障以家庭自我保障或互助为主。由于家庭既是农村的生产单位又是农村的生活单位，所以农村住房保障融资中最突出的问题是生产资金与生活资金的权衡。

土地改革基本上保证了当时农村居民的最低住房条件。由于贫困农民的住房保障主要通过没收地主的房屋来解决，所以在新中国成立初期，农村的保障房资金来源主要为没收自地主的财产，虽然也存在将所没收的地主财产主要用于改善生活还是促进生产的争论，但是相对而言在实现住房保障时生产资金与生活资金的矛盾尚不突出。

随着农村生产力的提高和人口的迅速增加，农村居民要求改善其住房条件。在以家庭自我保障或互助为主的模式下，住房保障的主要资金来源是农业资金的增值。在农业增产之后，农民除增加农业投入之外，也利用剩余资金来改善住房条件。根据资料记载，农民丰收之后进行了较大规模的住房建设，如安徽省贵池县天农、建国、西埂三村农民在 1949 年末丰收之后共盖了 3009 间新屋^①。对农村住房保障融资而言，主要是以互助金融形式促进家庭之间生活资金和生产资金的相互转移。但是由于重在促进生产，所以和农村住房保障相关的融资形式往往在一定程度上抑制了农村住房条件的改善速度，如案例 1-1 所示。

案例 1-1

互助模式下的生产与生活资金调剂

湖北省鄂城社山乡六区石山乡信用社主任梁某有三棵大树，准备以后盖房子用的，但他看到本乡肖某互助组缺少搅湖草的船，征得家庭同意后，将树公平议价 60 万元存入信用社，由信用社转贷给肖某互助组，做了两只船，解决了全组一石八斗田缺乏肥料的困难。

资料来源：闵光扬：《信用社组织调剂农村生产资料是开展业务扶持贫困农民的方法之一》，载于《中国金融》1954 年第 13 期，第 10 页。

① 勉：《丰收后的农村经济与金融》，载于《中国金融》1950 年第 2 期，第 1~2 页。

(二) 城镇住房保障融资：三方负担模式

城镇住宅主要由公有住房、出租的私人住宅和自建公助住宅构成，三者的融资模式存在较大差异。但是，政府、企业均对房屋建设与个人租房进行支持，大体呈政府、企业与家庭“三方负担”模式。

1. 公有住房融资：以财政资金建设，以房屋租金维护

公有住房包括旧住宅和新建住宅。其中，旧住宅主要通过没收方式取得，不需要建设资金，而新建住宅主要以企业、事业和机关为单位，归入基本建设投资中的“非生产性建设投资”，由企业报送并纳入统一的住宅建设计划，资金由财政统一筹措。部分地区也允许用自筹经费作为住宅配套设施的建设与维护资金^①。银行在结算中实现监督功能，如果没有住房调整委员会负责人批准，可以拒绝提拨银行存款作购买或租赁房屋之用^②。

公有住房只能租赁，不能购买，采用的是“以租养房”的方针，通过收取租金来获得公有住房的维护与再建设资金。典型的租金包括折旧、修理费、税费和利润四部分，除折旧赔偿金因优等的住房使用周期较长而较低之外，其余租金成分虽然在计算公式上并未考虑租住人群的收入，但是客观上均随住房等级的改善而增加。在天津市，最优等楼房的利润^③占租金比重达到47%，而最低等级的利润占租金比重只有40%；平房的差异更为明显，最优等平房的利润占租金比重达到44%，而最低等级的利润占租金比重只有6%，如表1-2所示。租金各成分的额度及利润占租金比重的差异表现出向低标准住宅的政策倾斜，在一定程度上实现了高标准住宅向低标准住宅的补贴。但是，由于当时收入差距不大，所以这一政策倾斜远高于实际的收入差距。如1950年天津市文教人员平均每人每月收入玉米面43.27公斤，工人平均每人每月收入玉米面41.605公斤，收入差距并不大。但是由于文教人员住房条件较好，所出房租较大，所以文教人员

① 《湖南省一九五五年自筹经费管理暂行办法》，载于《湖南政报》1955年第14期，第31～32页。

② 《中南军政委员会发布关于解决城市房荒的几项原则规定》，载于《江西政报》1951年22期，第57～58页。

③ 利润计算公式为每月计租单位之利润 = 单位房屋造价 $\times \frac{1}{100} \div 12 \times \frac{\text{总面积}}{\text{计租面积}}$ 。

的应缴公产房租相当于收入的 1/9.3，而工人应缴公产房租相当于收入的 1/23.8，公教人员所交租金占收入比重远高于工人^①。

表 1-2 天津市民用公产房租各种成分计算

房屋类别		楼房					平房							
各种项目	房屋 ^① 小米 斤数	一	二	三	四	五	一	二	三	四	五	六	七	八
	等级													
折旧赔偿金		0.162	1.158	1.708	2.686	2.2	0.108	0.744	0.96	1.738	2.674	2.776	4.278	7.026
经常修理费		7.19	6.38	4.69	3.63	3.00	4.79	4.25	2.46	1.56	2.35	1.13	0.75	0.41
房租		3.96	3.08	2.64	2.2	1.76	3.96	3.08	2.2	1.32	0.88	0.528	0.264	0.132
管理费		1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.00	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
保险费		7.91	7.02	5.16	4	3.3	5.31	4.69	2.91	1.72	1.29	0.625	0.414	0.23
利润		17.97	15.95	11.73	9.08	7.50	11.98	10.60	6.61	3.91	2.93	1.42	0.94	0.52
合计		38.19	34.59 ^②	26.93	22.60	18.80	27.15	24.36	16.14	11.25	11.12	7.48	7.65	9.32
加印花税 0.3% 后之房租额		38.30	34.69	27.01	22.66	18.85	27.23	24.43	16.18	11.28	11.15	7.50	7.67	9.34
利润占租金比重 ^③		47%	46%	43%	40%	40%	44%	43%	41%	35%	26%	19%	12%	6%

原注 1：此表所计出之房租额系指每计租单位（100 平方市尺）之租金额。

原注 2：此数额可相当于房屋半旧时之租额。

原注 3：可将表列房租额与下面市民负担力调查结果相比较。

注①：楼房按照建筑情况与设施的优劣分为一至五级，其中一级最好，五级最差；平房按照建筑情况与设施的优劣分为一至八级，其中一级最好，八级最差。

注②：原表中第二等级楼房租金合计数为 34.69，此处进行了修正。

注③：表中最后一行根据原表“利润”和“加印花税 0.3% 后之房租额”计算得出。

资料来源：《公产管理局重新评定民用公产房租的总结》，载于《天津市政》1950 年第 19 期，第 30 页。

尽管公有住房力求实现“以租养房”的方针，但是执行时出现较为严重的“房租偏低”问题。一方面，房租由省级政府统一制定，缺乏弹性。如上海公用住房的计租标准按照 1937 年 7 月的一般房租为月租基数，先

① 《公产管理局重新评定民用公产房租的总结》，载于《天津市政》1950 年第 19 期，第 28 ~ 34 页。

乘以1.2折实单位,再折合人民币计算,这一标准一直延续到1955年^①。由企业征收时,典型的房租计算公式为(基本租金±绩点)×计租面积,其中基本租金由省级政府统一规定,为每平方米的租金,每一绩点为基本租金的1/100^②,具体负责的企业并没有灵活的租金调整空间。另一方面,起初制定的租金偏高,继而调减,而调减方式其初始简单的打折,而非精确计算实际所需的维护与再建设资金,之后虽有较精确的核算,但是面向低收入者的住房租金仍是明显偏低的^③。二者结合的结果,是公有住房房租呈现向下刚性,虽然也有一些地区存在房租偏高的现象,但是更为突出的是“房租偏低”问题。虽然针对偏低的房租,一些调研组提出在收入可承受的范围内适当增加房租的政策建议^④,但是“房租偏低”问题仍长期存在。偏低的房租还面临年以收取的问题。民用公房的租金自1951年起要求由单位统一扣缴,但仍有大量需房管部门挨户收租。根据1962年披露的数字,天津市尚有十五万四千多民用公房户未实行由单位扣缴的办法,占全部民用公房总数的71.2%。^⑤

2. 私人出租住房融资:租金规范化,企业给补贴

出租的私人住宅由私人自行修建,其租金随行就市。由于新中国成立前国民党政府冻结房租且禁止收取实物房租,而物价又飞速上涨,所以“顶费”盛行。所谓“顶费”,包括二房东在让渡转租权时向三房东勒索的高额费用、房客向房东或二房东进行的贿赂,或是以住宅中家具价格的名义收取的高额费用^⑥,由于上海住房紧张,房客的住房消费需求缺乏弹

① 《关于社会主义房租的性质和计租标准问题的探讨》,载于《学术月刊》1957年第10期,第50~53页。

② 《山西省省级机关工作人员住用公家宿舍收租暂行办法》,载于《山西政报》1955年第19期,第60页;《江西省各级国家机关工作人员住用公家宿舍收租暂行办法》,载于《江西政报》1955年第19期,第11~12页。

③ 《公产管理局重新评定民用公产房租的总结》,载于《天津市政》1950年第19期,第28~34页。

④ 冶金部本溪工作组:《本溪钢铁公司职工福利方面的问题与改进意见》,载于《劳动》1957年第21期,第13~14页。

⑤ 《市人民委员会关于职工住用公产房屋租金统一实行由单位扣缴办法的通知》,载于《天津政报》1962年21期,第13页。

⑥ 严跃平:《抗战胜利后上海房租顶费及其成因》,载于《石家庄经济学院学报》2012年第3期,第113~117页。

性,所以这些费用最终几乎全部转嫁给房客。顶费并非租金的一部分,而是住房投机的结果。虽然新中国成立后取缔了顶费,但是巨额押租、长期预收租金和高价附卖家具的现象仍然流行,使得低收入人群仍难以获得必要标准的住房。因此,对于出租的私人住宅,新中国成立初期主要是打击投机,将租金导入正轨。

企业通常对于租用民房的职工进行补贴。如当时的冶金部某厂,职工租民房一间半,月租金5元,公家补贴1.8元,实际自付3.2元。类似的公房,月收费只有1.5元^①。一方面显示出公有住房明显偏低;另一方面也表明企业向私人建设并出租的住房提供了间接的补贴。对于政府机关工作人员,由于公用经费紧张,从1957年起限制房租补贴,对未补贴的租用民房的工作人员不再给予住房补贴,尤其禁止租用旅馆作为职工宿舍^②。

3. 自建公助住房融资:补贴与优惠贷款

自建公助是当时鼓励的住房保障模式,和自修公助、储蓄造房相似,均为动员职工自己力量,并由企业和政府进行补贴,其投入来自家庭、企业和政府三方。家庭的投入为自有资金、富余劳动力和建筑设计,企业的投入为统一筹划并供应建筑材料、划拨建筑住宅用地、管理公共设施、提供住宅建设贷款或向中国建设银行贷款,政府投入为暗补,主要体现在向企业提供建筑住宅用地^③。

在自建公助模式中,贷款起到重要的作用。自建公助建设贷款包括企业代向中国建设银行申请的贷款和提取部分企业奖励基金发放的贷款,其中,银行贷款利息由职工本人负担,企业贷款一律不收利息。贷款额度一般不超过房屋造价的70%,对有能力自建住宅的职工尽量少贷。还款标准参考职工月收入和家庭成员计算生活费,不能影响职工一般生活水平。还款期限不超过48个月,确有困难者不超过60个月。贷款根据工程进度和实际情况分期下拨,不得移作他用。集体外包的由企业负责职工住宅的机

① 冶金部有色局某厂工作组:《一个工厂的住宅问题》,载于《劳动》1957年第21期,第14~15页。

②③ 《安徽省人民委员会批转财政厅“关于宿舍房租补贴意见报告”的通知》,载于《安徽政报》1957年第9期,第8~9页。