

住宅制度改革研究

管益忻 乔万敏 李胜学 主编



中国科学技术出版社

住宅制度改革研究

主 编：管 益 忻 乔 万 敏

李 胜 学

编 委：孟 繁 融 周 胜 良

姜 勇 高 强

中国科学技术出版社

内 容 提 要

本书是我国第一部研究城镇住宅制度改革的新书，旨在探索具有中国特色的住宅商品化道路。全书共六章，从问题提出与改革契机，总体设想，试点模式与模式分析，具体作法等方面概述了住宅制度改革的基本理论和经验。同时提供了苏联、东欧及主要资本主义国家住宅商品化的翔实资料，以供借鉴。

各级领导、房改管理工作、研究人员和一切关心住宅制度改革的城镇居民阅读本书均会受到裨益。

住 宅 制 度 改 革 研 究

主 编：管 益 忻 乔 万 敏

李 胜 学

责任编辑：王云梅

封面设计：胡焕然

中国科学技术出版社出版（北京海淀区白石桥路82号）

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32印张·10.34 字数：200千字

1988年7月第1版 1988年7月第1次印刷

印数：1—10,000册 定价：2.75元

ISBN 7-5046-0088-5/C·2

全国城镇住房制度改革三年规划

一九八八年：从工作基础、经济承受能力等方面考虑，先选包括各省会城市在内的八十个城市，把住房制度改革推开，为一九八九年大面积推开积累经验。

一九八九年：再有一百五十个到二百个城市和五、六千个县镇，进入全面改革或在一定范围内起步的改革行列。

一九九零年：除边远和经济落后地区少数城镇外，住房制度改革在全国城市和县镇全面铺开

— 引自国务院住房制度改革领导小组《在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》

序 言

住宅商品化，是我国城镇住宅制度改革的必然趋势，也是整个城市经济体制改革的一个重要方面。

在过去的三十多年里，城镇住宅实际上是按照供给制的原则，作为一种福利在职工当中进行分配的。这种制度弊端丛生，已经到了非改不可的时候。从一九八七年下半年开始，烟台、蚌埠、唐山等城市相继在这方面取得突破，踏上了住宅商品化的道路。今年二月，国务院住房制度改革领导小组确定在全国城镇分期分批推行住房制度改革，规划在三年时间内，除边远和经济落后地区少数城镇外，所有城镇都要对住房制度进行改革，使新的住房制度在全国逐步建立起来。在这种情况下，《住宅制度改革研究》一书与读者见面，无疑是很有意义的。

近几年来，我国学术界关于住宅制度改革的理论探讨比较活跃，而且在若干问题上有重要的突破。但是，迄今为止，系统性的、总体性的研究成果尚未整合问世。中国科学技术出版社出版的《住宅制度改革研究》一书，从理论与实践的结合上对我国城镇住宅制度改革进行研究，形成一个较完整的思路，提出了新的住宅制度的大致框架。并对部分改革模式及改革论点进行了考察与述评。同时，该书还以丰富的材料，对一些国家包括不同社会制度国家的住宅制度及其改革与演变作了比较，为探索具有中国特色的住宅制度改革道路提供借鉴。我国城镇住宅制度改革只是刚刚起步，理论研究也有待进一步发展。这本书中有些问题尚未来得及充分展

开，有的论点也许还不无商榷的余地。尽管如此，仍不失为一本具有较高学术价值和实践意义的著作。希望它的出版能够引起理论界和广大读者的关注。

马 家 驹

一九八八年四月于北京

目 录

序 言

第一章 问题提出与改革契机	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 改革的契机	(15)
第二章 总体设计和基本思路	(29)
第一节 住宅制度改革的目标模式	(29)
第二节 住宅制度改革的基本方法和原则	(44)
第三节 住宅制度改革时序上的阶段划分	(55)
第四节 住宅制度改革起步阶段的着眼点选择	(63)
第五节 制约改革的短缺因素及其对策	(76)
第六节 国民经济相关环节的同步配套改革	(92)
第三章 试点模式及模式分析	(122)
第一节 烟台模式	(122)
第二节 其他模式	(167)
第三节 对试点模式的初步思考	(185)
第四章 改革论点及论点探讨	(206)
第一节 住宅经济属性的理论探讨	(206)
第二节 住宅制度内部改革的理论探讨	(218)
第三节 住宅制度外部改革的理论探讨	(234)
第五章 国外的借鉴与参照	(242)
第一节 苏联、东欧住宅制度演化情况与比较研究	(242)
第二节 主要资本主义国家住宅发展情况与综合借鉴	(273)

第六章	住宅制度改革的未来与展望	(300)
第一节	住宅制度改革总目标的实现.....	(300)
第二节	住宅商品化与房地产业的振兴	(302)
第三节	住宅商品化将使畸形消费结构趋向 合理.....	(306)
第四节	住宅商品化将使建筑业成为支柱 产业.....	(311)
第五节	住宅商品化与住宅设计业的发展.....	(313)
第六节	住宅商品化——通向居住小康水平的 最佳道路.....	(317)
后 记		(321)

第一章 问题提出与改革契机

作为本书的开端，这一章着力从纵横两个方面对住宅制度改革问题的提出和住宅制度改革的契机加以分析和作出抉择。

第一节 问题的提出

改革旧的住宅制度，实行住宅商品化，是酝酿时间很久、涉及内容很广的大问题。它既包括理论的反复探索，也包括实际制度的曲折演变，还特别是包括我国十一届三中全会以来的住宅制度改革的基本实践。因此，我们应当从马克思主义经典论住宅、三中全会以来我国领导人论住宅制度改革、理论界对住宅理论的新探索，以及我国住宅租金改革、住宅出售探索等几个方面来分析一下这个问题的提出。

一、马克思主义经典作家论住宅问题

马克思主义经典作家在创立共产主义理论和领导革命与建设中，曾提出并很有见地的论述过有关住宅问题。如早在1847年，恩格斯在撰写《共产主义原理》时就提出：

“在国有土地上建筑大厦，作为公民公社的公共住宅。”

（《马克思恩格斯选集》第1卷第220页）恩格斯这一继承欧文的观点认为，“公民公社”的住宅是公有而非个人

所有。而1845年初，他在《在爱北斐特的演说》明确表示：“我赞成英国的社会主义者罗伯特·欧文的一些主张，因为这些主张最实际、最完善。欧文提议建造一些大公寓来代替现在那些房屋分散而且彼此妨碍的城市和村庄。”（《马克思恩格斯全集》第2卷第612页）应当看到，恩格斯这儿讲“住宅公有”是同论及消灭私有制、建立公有制这一根本社会改造联系在一起的。这就是20多年后，他在《论住宅问题》中指出的：“住宅问题，只有当社会已经得到充分改造，以致可能着手消灭城乡对立，消灭这个在现代资本主义社会里已弄到极端地步的对立时才能获得解决”“欧文和傅立叶已经正确地认识到了这一点。在他们的模范结构中，城乡对立已经不存在了。”（《马克思恩格斯选集》第2卷第502—503页）而在《反杜林论》中，他又特别提到欧文的《新道德世界书》“规定有平等的劳动义务和平等的取得产品的权利和最坚决的共产主义陈述”以及“为未来共产主义公社作的带有平面图、正面图和鸟瞰图的详尽的房屋设计”，并且赞扬“欧文不仅宣传了”，“还在汉普郡的协和移民区实行了共产主义，那里的共产主义在坚决性方面可说是无与伦比的了。”（《马克思恩格斯选集》第3卷第305、306页）

另一方面，恩格斯在《论住宅问题》中，对蒲鲁东主义关于赎买出租住宅的主张进行了批判，揭露了蒲鲁东在不触动资本主义生产方式情况下解决住宅的荒谬性和虚伪性。但在这同时提出在社会主义条件下应：“由劳动人民‘实际占有’一切劳动工具和全部工业，……则‘劳动人民’将成为全部住宅、工厂和劳动工具的集体所有者。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。……所以，由劳动人民实际占有一切劳动工具，无论如何都不能排除承租和出租的保存。”（《马克思恩格斯选集》第2卷第544—545页）显然，恩格斯是主张公有制社会住宅公有的。

列宁在住宅问题上，长时期完全赞同和承继恩格斯的各
种主张。十月革命后，列宁在1918年1月初起草的《被剥
削劳动人民权利宣言》中提出：“全部土地以及一切建筑物……均为全体劳动人民的财产。”（《列宁选集》第3卷第404页）这显然是按恩格斯的公有制社会住宅全部公有的主张提出的实践方案。但不久，列宁的观点发生了变化，不再主张将全部住宅收归国有。1918年1月16日，列宁将起草的《被剥削劳动人民权利宣言》提交全俄执行委员会讨论，经“略加修改，一致通过。”（《列宁选集》第3卷第897页注197）修改最明显处是：将“1. 废除土地私有制。全部土地以及一切建筑物、农具和其他农业生产用具均为全体劳动人民的财产。”（《列宁选集》第3卷第404页）修改为：“1. 为实现土地社会化，废除土地的私有制，宣布全部土地为全民财产，并根据土地平均使用的原则无偿地交付劳动者使用。2. 全国性的一切森林、蕴藏与水利，全部家畜与农具，实验农场与农业企业均宣布为国有财产。”（《宪法资料选编》第5辑139页，北京大学出版社。1981年版）列宁改变这一观点无疑是正确的。否则，拥有自己的住房的劳动人民也将被剥夺，这无论怎么讲是不符合社会主义原则的。此后，在1918年8月20日全俄中央执行委员会批准的《关于废除城市不动产私有权的法令》、1922年5月22日全俄中央执行委员会颁布

的《关于俄罗斯联邦承认的、由俄罗斯联邦法律保障和受俄罗斯联邦法院保护的基本私有财产权利的法令》以及1922年10月31日全俄中央执行委员会通过的《苏俄民法典》等苏俄所颁布的涉及个人财产问题的重要法律、法令中，都不同程度地放弃了将一切建筑物一切住宅收归国有的主张。然而，列宁虽然经过十月革命后的社会主义实践，放弃了恩格斯关于住宅公有的主张，但他所承认的城镇住宅个人所有权的客体物，实际上只有既成事实的那一部分——十月革命前建造的、革命后又不应收归国有的房屋、住宅。至于革命后建造的房屋、住宅，列宁是不认为应归个人所有的。也就是说，列宁在住宅问题上，原先是完全赞同恩格斯全部住宅公有，经十月革命以后的实践，则倾向于部分住宅公有，把马克思主义住宅理论向前推进了一步。

二、我国领导人论住宅制度改革

我国建国30多年来住宅似乎被人们遗忘了，好象可有可无，没有被人们所重视，特别是没有引起领导机关的重视。十一届三中全会前的长时期内，国家领导人对住宅问题的论述一直很少。最先论及住宅问题是1957年，在党的八届三中全会上，周恩来同志提出：“必须适当提高职工住公房的收费标准。”“租金一般应当包括折旧、维修、管理三项费用。”“房租一般应占职工工资收入的6—10%，平均8%左右。”但是，由于当时极“左”思想在人们头脑中占据相当位置，这一正确方针未能得到贯彻执行，致使我国在一个相当长的历史阶段，没有把住宅建设这个行业当作国民经济部门，各地的房地产管理局成了“慈善”机构，从属于

社会福利事业，造成了今天住宅建设的落后局面，这是一个沉痛的历史教训。

党的十一届三中全会，给我国的住宅建筑业带来了生机。首先是党和国家一些领导同志对现行城镇住宅制度的改革非常重视，作过许多重要指示。1978年9月，在全国城市住宅建设工作会议上，谷牧同志传达了邓小平同志的指示：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。在1980年召开的全国基本建设工作会议上，姚依林同志传达了邓小平同志关于建筑业和住宅问题的谈话：要考虑城市建筑房屋、分配房屋等一系列政策。城镇居民可以自己购买房屋，也可以自己盖房子。不但新房可以卖，老房也可以卖。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，势必要提高房租。房租太低，人们就不买房了。繁华市区和偏僻地区的房子，交通方便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。房租提高后，对低工资的职工要给予补贴。这些政策要联系起来考虑。建设住宅可以公私合营，可以民建公助，也可以私人自己建房。从1980年6月，中共中央、国务院（中发）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。

赵紫阳同志近几年来关于住宅问题也作过多次批示和指示。1981年10月在听取国家建委汇报工作时说：“我们能不能实行这个办法，卖房子由国家和企业补贴，补贴多少可以研究。”“卖房子可以实行两种办法，一种是按市价卖，标准也可以高一点；一种是国家补贴，国家、企业补贴百分之七十，或者更多一点。”1982年2月，赵紫阳同志在一封信件上批示：“城市房屋出售问题，要选择几个城市打开局面，摸出经验。”1984年，赵紫阳同志在第六届全国人民代表大会第二次会议上明确指出：“城市住宅建设，要进一步推行商品化试点，开展房地产经营业务，通过多种途径，增加资金来源，逐步缓和城市住宅的紧张状况。”最近两年，随着烟台、蚌埠、唐山、常州、沈阳等城市城镇住宅制度改革试点工作的展开，赵紫阳同志又多次就城镇住宅制度改革的具体问题作了许多详细指示。在1985年9月召开的党的全国代表会议通过的“七五”计划建议中，有四条涉及到住宅建设发展和住宅制度改革问题。第（11）条指出：“第二条方针是：努力扩大消费品工业的生产领域，积极发展民用建筑业。‘七五’期间，我国城乡人民消费将趋向多样化……住房，中高档消费品和耐用消费品的消费比重将有较大的提高。”第（13）条指出：“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，造成城镇居民的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。”第（59）条指出：“‘七五’

期间，必须在继续增加日用必需品生产的同时……动员各方面的力量加快城乡住宅建设。”第（60）条指出：“要把改善生活环境作为提高城乡人民生活水平和生活质量的一项重要内容。‘七五’期间，……要在做为城市和乡镇规划的基础上，大力发展园林、绿化，逐步为人民创造清洁、舒适的生活和劳动环境。”在这里，特别重要的是第（13）条，它明确肯定了住宅具有商品的属性。党和国家领导同志的一系列重要指示，以及与此相联系中央制定的许多新的政策、规定、办法等等，正式提出了住宅制度改革以及一些初步的意见、设想等等。

三、理论界关于住宅制度改革问题的探索

十一届三中全会以后，在马克思主义理论（包括住宅理论）和国外发达国家先进经验指导和启发下，在党和国家领导人重视住宅制度改革、中央和各地开始进行住宅制度改革实践的同时，我国经济界对社会主义条件下住宅制度改革展开了深入的理论探索。一些著名的经济学家，于光远、苏星、薛暮桥、马洪等都先后对住宅问题作过专门研究，发表了许多专著和论文。经济学、城市学、社会学、人口学、建筑学、生态环境学等相关学科的理论工作者也都各抒己见，对住宅理论作了一些有益的探讨。1980年《红旗》杂志第二期，苏星同志的文章，明确提出在社会主义阶段住宅仍然是商品，要允许私人所有，要逐步改革我国目前的低租金制。同年3月新华社记者在新华社《内参》和《人民日报》连续发表文章，倡导住宅制度改革和加快住宅建设。同年

7、9月，湖北省武汉市房管局和省市理论界召开住宅商品化理论座谈会，《北京日报》召开住宅理论讨论会。之后，《红旗》杂志、《人民日报》、《中国房地产》、《住宅经济》等上百家报刊相继发表过数百篇研究住宅问题的理论文章。特别是国家城建委以及各地房地产部门，在理论研究、学术交流、信息传播等方面发挥了很好的作用。1980年，原国家城建总局首次举办了房地产经济讨论会。1981年，天津、北京、上海、武汉、哈尔滨、重庆、成都、吉林、无锡等9城市联合召开了房地产经济研究联席会。1982年以来，全国城市房地产经济研究年会每年都要召开一次。许多省市还相继成立了房地产经济学会和城市住宅问题研究会，办了会刊，为理论探索提供了园地。

通过讨论，在许多重大理论问题上实现了新的突破：

1. 关于住宅属性问题的突破 以前，在经济学理论界，有一部分学者认为，在社会主义公有制条件下，住宅就是福利，否认住宅的商品属性，认为住宅包下来实行国家分配，是社会主义优越性的体现。现在看来，大部分同志认为这种理论是错误的，认为住宅具有商品属性，属于商品范畴。

2. 关于住宅商品化问题的突破 既然承认住宅是商品，就应该采取商品化政策，按照价值规律的要求组织住宅的生产经营。

3. 关于房租改革问题的突破 现行的低租金既不反映成本，更不反映价值，必须改革。

4. 关于住宅所有制问题的突破 多数同志认为，住宅属于个人生活消费资料，应该归居民所有。这些突破，不但从理论方面，而且开始从实践方面，把住宅制度改革提到了议

事日程上来。

四、我国城镇住宅租金制度的历史沿革

住宅制度根本改革这一问题的提出，除上述缘由外，还是住宅制度本身租金制度历史演化的必然趋向。

建国前，由于受环境所限，革命队伍中的大多数同志不带家属，双职工一般也没有固定宿舍，不存在住宅租金问题。建国后，在很长时间内，大部分职工的个人待遇仍实行供给制或包干制，职工住房根据条件按需分配，免费供应。

1955年改供给制为薪金制后，明确规定国家机关工作人员住用公家房屋一律交租。按当时国务院颁发的《中央国家机关工作人员住公家宿舍收租暂行办法》规定，为了逐步贯彻“以租养房”的方针，每平方米建筑面积月租金为0.11元。1956年财政部规定，全民所有制企业、事业单位，按国家机关工作人员宿舍收租办法收回租金不足支付原向市、县房管部门租用公房的租金差额，由单位补贴。这就产生了由单位租住公家宿舍和以个人名义向房管部门(或向私人)租用房屋的矛盾：后者全由本人交付租金；前者由公家补贴一部分租金。1957年，周恩来同志提出：要适当提高职工住公房的收费标准。但由于种种原因，这一指示未能得到贯彻，使住宅租金走了一条与价值规律日益背离，与物价渐涨反向推进的道路。

大家知道，现行租金的特点是：

1. 标准低 在50年代，每平方米使用面积月租金为0.11元，现在是0.13元。按照折旧、维修和管理费三因素计算，每平方米使用面积成本租金为0.60元，