

MIAN XIANG XIN SHI JI CONG SHU



改革

面向新世纪丛书

副主编 刘国光 吴敬琏
主编 薛暮桥



住房改革:理论的 反思与现实的选择

杨鲁 王育琨 著 天津人民出版社

住房改革：理论的反思与 现实的选择

杨 鲁 王育琨 著

105736/2

天津人民出版社

(津)新登字 001 号

住房改革:理论的反思
与现实的选择

杨鲁 王育琨 著

*

天津人民出版社出版
(天津市赤峰道 130 号)

天津新华印刷二厂印刷 新华书店天津发行所发行

*

850×1168 毫米 32 开本 10.125 印张 2 插页 208 千字
1992 年 12 月第 1 版 1992 年 12 月第 1 次印刷
印数:1—3,000

ISBN 7—201—01296—7/F·103

定 价:7.50 元

改革：面向新世纪丛书编委会

主 编：薛暮桥

副主编：刘国光 吴敬琏

编 委：（以姓氏笔画为序）

王恒立	肖 梦	吴晓灵	李克穆
李剑阁	陈锡文	张卓元	周小川
易振球	夏聿静	郭树清	楼继伟
戴园晨			

序

薛暮桥

作为一个出生于本世纪初的老人,能担任这套“改革:面向新世纪”丛书的主编,并为之作序,我是很高兴的。从1949年中华人民共和国成立,到如今,我国进行了40多年的社会主义实践,改革开放也有十几年的历程。到底在中国这块土地上,应当建立什么形式的社会主义经济,什么是经济体制改革的目标和经济建设的根本方针?在理论上,我们应该有一些比较成熟的结论了。党的十四大即将召开,认真总结建国以来,特别是改革开放以来的经验教训,是摆在我们经济理论工作者面前的一项迫切的任务。今年新春,邓小平同志发表南巡讲话,为能在解放思想的基础上总结历史经验,形成有中国特色的社会主义新的经济体制,开了绿灯。在小平同志讲话精神鼓舞下,我国经济体制改革再次出现极好的发展势头,全国各地改革实践的飞速发展,也迫切需要理论上的指导,我们理论工作者应该担负起这一历史责任。编辑这套丛书的目的,我想,就在这里。

党的十一届三中全会以来,我国经济理论工作者冲破“左”倾

思想束缚，破除教条主义和僵化模式，经济理论有了长足的发展，但在我国理论界，在两个基本问题上存在着不同的认识，有时不同意见的争论还相当激烈。伴随着意识形态里的反反复复，我国经济也经历了几起几落的曲折过程。

第一个问题是，在全国解放以后，党的工作中心应该放在哪儿？党从一个搞武装斗争的革命党，转变为掌握政权的执政党以后，思想方法、工作方法应该作什么样的相应转变？

第二个问题是，社会主义经济体制应当是怎样的体制？按照经典著作和原苏联模式建立起来的经济体制是否适应发展社会生产力、增强综合国力和提高人民生活水平的需要？是否有利于生产力的发展？对这种体制的改革应当沿着什么方向和遵循什么原则？

新中国建立之初，我们从旧政权接受下来的摊子是相当落后和贫穷的。我们清楚地看到，推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山，只是确立了改变生产关系和发展社会生产力的先决条件。在人均国民收入如此低下的状况下，即使完全平均的分配，也不能让广大人民摆脱贫穷，过上富裕的生活，必须首先充分发挥劳动人民当家作主后焕发出来的积极性，大力发展生产力，才能使社会主义深入人心。但是后来，党的工作中心发生了偏离，将阶级斗争作为社会发展的推动力，其后果十分严重。1957年的“反右”斗争、1959年的“反右倾机会主义”斗争，尤其是以“揪党内走资本主义道路当权派”为主要内容的十年“文革”动乱，都是以极“左”为特征的，都对社会生产力造成了巨大的破坏。当然，在这些年里，也有几次想将工作转移到经济建设上来，但正确的方针没有得到很好的贯彻和坚持。

1956年9月党的第八次代表大会指出：国内主要矛盾已经不再是工人阶级和资产阶级的矛盾，而是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。全国人民的主要任务是集中力量发展社会生产力，实现国家工业化，逐步满足人民日益增长的物质和文化需要。党的八大对国内形势的估计以及工作中心转移的决策是完全正确的。但是，八大路线没有得到贯彻。正如邓小平同志在1980年时所说的：“近三十年来，经过几次波折，始终没有把我们的工作着重点转到社会主义建设这方面来，所以，社会主义优越性发挥得太少，社会生产力的发展不快、不稳、不协调，人民的生活没有得到多大的改善。十年的文化大革命，更使我们吃了很大的苦头，造成很大的灾难。”“如果过去没有‘左’的干扰，没有1958年的波折，尤其是没有文化大革命，不要说象我们现在这样吸收世界先进经验，不要说好多的雄心壮志，只要老老实实按部就班地干，我们的工农业生产和科学、教育一定有很大发展，人民的生活一定有了较大的改善。”

经历了近30年的迷误，直至党的十一届三中全会以后全党工作中心才切实转移到经济建设上来。当然，来自右的，尤其是来自“左”的干扰也几乎没有间断过。但是，搞经济建设毕竟是人心所向，大势所趋。各种干扰会影响历史发展的速度，但决不可能根本扭转历史发展的方向。过去空说“革命”、滥讲斗争，几乎把国家经济推向了全面崩溃的深渊。人民吃足了苦头，再也不相信那一套了。因此，近13年来无论是国内波澜起伏，还是国际风云变幻，全国人民始终扭住经济建设这个中心不放，从而取得了前30年无法比拟的巨大进步。这也充分证明了邓小平关于党的基本路线要讲

一百年的思想的正确性。

建国以来的经验还告诉我们,仅仅有抓经济建设的热情,而没有一个有利于提高经济效益的经济体制,也是不能把事情办好的。1956年,毛泽东同志作了《论十大关系》的重要报告。报告指出了当时经济体制的一些弊端,提出在巩固中央统一领导的前提下,扩大地方的权力,让地方办更多的事情,发挥中央和地方两个积极性。在当时能够看到传统体制统得过死,管得过多的弊端,是十分深刻的。但是,这种分析还没有触及到传统体制的本质,因此按照行政权力在中央和地方重新分配的思路进行经济体制改革,并不能解决资源的有效配置问题。到了1958年,中央权力大量下放,中央企业也多数放给地方管理,而地方仍旧用传统体制的那一套去管理经济,命令企业,将一个统一的指令性计划分解为若干个指令性计划,其结果不可避免地出现了混乱。之后,我国经济又曾有过几次“放乱收死”的循环。

从几十年的经验教训中,我们总结出这样几点认识:

第一,传统经济体制在国民经济的恢复时期,对于集中全国财力,统一调配资源,起了重要的作用,创造了经济高速增长的奇迹。但是,那时经济规模比较小,经济结构比较简单,因此,由中央计划部门集中调配重要资源,尚可适应。尽管如此,经济效益是不能令人满意的。而国民经济在效益低下的情况下运行,即使在象原苏联这样自然资源十分丰富的国家里,也是不能长期维持的。

第二,传统体制的根本弊端在于排斥商品货币关系,堵塞市场价值规律在资源配置中起作用的道路。传统的计划管理体制,是用产品分配来代替商品交换脉络贯通的社会主义大生产。在这样基

础上建立起来的社会主义经济必然是无效率的。实践证明,排斥商品经济,由高度集中的行政管理来塑造社会化大生产,是不成功的,传统体制用指令性计划配置社会资源,难以避免主观随意性和盲目性,难以适应社会日益复杂多样的需要,难以跟上世界科技发展的潮流,因此,它必然僵化、低效。出路在于改革传统的计划体制,大力发展市场经济。

第三,发展社会主义市场经济,必须冲破思想禁区。对于一个改革措施,我们不要问什么姓“资”姓“社”,而应看它是否有利于发展生产力,是否有利于增强综合国力,是否有利于提高人民生活水平。我们评论任何生产关系的利弊得失,不是根据道德标准,而要根据是否有利于生产力的迅速发展。我们应当认真学习发达国家一切有益于我们发展经济的经验,消极地排斥、恐惧和否定资本主义,不是一个彻底的唯物主义者应有的态度。社会主义是资本主义后继者,可以说市场经济是资本主义留下来的最重要的遗产,我们应当有发展地加以继承。

第四,社会主义市场经济是有宏观管理和计划指导的市场经济。计划与市场的关系应该是,市场是经济运行的基础,是配置资源的基本方式,计划是弥补市场缺陷的手段。市场是客观的、第一性的,计划是主观的、是第二性的。正如党的“十三大”政治报告中提出的:“把计划工作建立在商品交换和价值规律的基础上”。要发展市场经济,就要尊重客观经济规律,让价值规律自发地起调节作用。有宏观调节的市场经济,就是在完善市场的基础上,辅之以计划指导,这样完全可以减少经济波动,避免严重危机。要在大的方面管住管好,小的方面放开放活。同时,完善政府的税收政策和福

利措施,防止市场自发力量所引起的社会的贫富两极分化。

现在,认识已经清晰,方向已经指明,关键在于落实。这一套主要由中青年经济学家撰写的丛书,就是在总结历史经验的基础上,构想我国今后经济体制改革的方案。据我了解,这些同志都在经济领导部门或研究咨询机构工作,不同程度地亲身参与了近年来的改革实践,又有比较扎实的现代经济学的理论功底,因此,我相信,丛书一定会对回顾过去,展望未来,完成新的世纪里的改革和发展大业,具有重要的参考价值。天津人民出版社的同志是有眼光的,他们对出版这套丛书倾注了很大的精力。可以肯定,作者和出版者对中国的改革事业所怀的赤诚和所作的努力,是会取得读者承认,并收到实际社会效果的。

我祝愿社会主义在中国得到复兴和成功。我寄希望于 21 世纪。

目录

1. 导论：住房制度改革的总体战略(1)	
1.1	我国目前的城镇住房问题(2)
1.2	我国迄今为止住房改革实践的评估(5)
1.3	城镇住房改革的总体战略：成立住房租赁出售公司(10)
1.4	贯彻总体战略所需要的政策环境(15)
2. 住房改革背景分析(19)	
2.1	国民收入分配格局的演变与个人收入资本化的提出(19)
2.2	经济运行的新特点与劳动成本的真实化(30)
2.3	房地产业的发展与产业结构的合理化(41)
2.4	财政困难与住房改革(51)
2.5	企业制度改革与住房商品化(63)
2.6	小结(67)

3. 住房体制分析(69)	
3.1	传统的住房体制(69)
3.2	改革以来住房体制的变化(83)
3.3	小结(116)
4. 住房改革理论研究的反思(121)	
4.1	关于住房属性的讨论(122)
4.2	住房改革中的资金流量问题研究(142)
4.3	关于住房商品化制度建设的讨论(163)
5. 住房改革的政策设计评估和近期设计(173)	
5.1	住房改革目标的选择(173)
5.2	新方案中若干政策要点简述及其相应的评估(179)
5.3	政策设计的基本点(190)
5.4	近期的政策设计(194)
6. 住房制度改革的制约因素分析(203)	
6.1	商品住房价格与家庭年收入的比列:住房改革的主要难题(204)
6.2	房租的构成及其限制(214)
6.3	工资水平(219)
6.4	利率水平(224)
6.5	企业税利水平和物价水平:企业承受能力分析(225)
7. 住房金融(227)	

7.1	我国的问题(227)
7.2	国际经验(244)
7.3	发展住房金融的战略选择(255)
8. 结束语(268)	
附件一:《中国城镇住房改革:问题与可供选择的方案(摘要和 重点)》,世界银行中国局(270)	
附件二:《中国城镇住房改革新思维——世界银行中国住房改 革报告述评》,王育琨(291)	
后记(307)	

1.

导论：住房制度改革的总体战略

我国近期和中期经济体制改革的重要内容是企业体制改革与价格税收体制改革。城镇住房制度改革，可以解脱企业对职工提供住房的责任，从而提高企业的经济效益，促进劳动力的流动；城镇住房改革还是使劳动成本真实化的实质步骤，由此可以带动一轮价格扭曲的调整，税收体制的改革；城镇住房改革是适应我国收入结构向居民倾斜的趋势，理顺我国以个人积累为主的新的资金筹措机制的必要措施，将对我国金融稳定与长期经济发展发生积极的影响；城镇住房改革，是合理约束居民的住房需求，满足居民有支付能力的住房需求的唯一途径。可见，城镇住房制度改革，也是我国近期经济体制改革的重要内容之一。

1.1 我国目前的城镇住房问题

70年代末80年代初,我国城镇住房问题以供给严重不足为主要特点,当时人均居住面积不到3.6平方米,住房困难的家庭(人均2平方米以下,或者两家合住一套单元的不方便户与无房户等)占城镇家庭总数的35.6%。住房短缺成了当时一个比较突出的社会问题。改革以来,我国充分发挥国家、集体、个人三方面的积极性,在住房建设上取得了举世瞩目的成就。1979年至1990年的12年中,全国城镇新建住房15亿平方米,建房投资累计2800亿元,分别为1950年至1990年的40年中新建住房面积及投资总和的74%和88.3%,人均居住面积从3.6平方米提高到7.1平方米。但是我国仍有15%的家庭为住房困难户和无房户,每年还有200万对新婚夫妇急需住房,我国住房供给还嫌不足。

90年代初我国城镇的住房不足与70年代末有着本质的区别。70年代末,在长期重生产轻生活优先发展重工业的战略思想指导下,住房建设唯一地由中央政府决策所左右,住房短缺是普遍存在的。90年代初的住房短缺,却纯粹是结构性的。近几年,住房单元面积不断扩张,有不少省市公共投资完成的住房单元面积平均在90平方米左右,有些城市超过100平方米;国家规定二室一厅面积为50—55平方米,而现在绝大多数超过65平方米。据1990年的测算,我国城镇居民住房消费,若按统计局的家计调查,

房租开支仅占家庭收入的 0.6% 和家庭年支出的 0.7%, 而若把政府和企业的住房补贴也算在内的真实住房消费, 已占到家庭年收入的 27.3% 和家庭年支出的 29.3%。而同样的比例在其他发展中国家, 一般在 10%—20% 之间浮动^①。可见, 在我国住房短缺与住房的过度消费同时并存, 从某种意义上说, 一部分住房短缺正是由于住房的过度消费造成的。

形成结构性短缺与结构性过度消费并存的格局的原因是多方面的。例如, 80 年代以来快速发展着的城市化, 城市非农业人口以每年 4.5% 的速度递增, 大大扩张了住房需求。但是从总体上看, 我国目前的城镇住房问题, 应该归结为低租金的企业福利住房供给体制。

中国是一个泛福利的社会主义大国。谁在这种体制中左右着福利分配呢? 流行的观点认为是国家。深入的分析表明, 是企业而不是国家直接左右着福利分配。例如, 1978 年国民收入初次分配结构中, 国家占 33.5%, 企业占 19.3%, 个人占 47.2%, 经过转移支付后的分配结构则变成了国家占 35.1%, 企业占 11.6%, 个人占 53.3%。也就是说, 企业拿出了初次收入份额的 7.7 个百分点用于转移支付。1986 年, 企业在初次分配中的份额提高到 28%, 转移支付后的份额则增加到 17.4%, 在收入的最终分配结构中反而下降到 10.6%^②。受益者主要是职工。城镇住房分配也是这样。住

① 王育琨:《我国城镇住房福利规模的测算及其意义》, 英文稿载日本《城市 and 区域发展研究》1991 年 1 月号, 中文载《中国房地产》1990 年第 7 期。

② 见程晓农等:《改革中国民收入的分配和使用》, 载《经济研究》1987 年第 7 期。

户是否能得到住房,以及得到什么样的住房,在很大程度上取决于家庭成员所在的单位有没有投资能力。如果一个家庭中没有一个成员在那种有投资能力的单位中工作,那么这个家庭就没有分得住房的渠道。在体制转换的过程中,产权关系模糊,企业最关心如何扩大本企业职工的收入份额,在货币工资分配还有比较严格的控制的前提下,扩展实物福利分配,特别是低租金的福利住房分配,就成了企业扩展职工收入的主要手段。一些富裕企业率先提高住房标准,其他企业则竞相攀比,形成了很强的攀比效应,由此推动了住房标准的一高再高。低租金刺激了住房需求膨胀,住房的福利供给体制,又使这种膨胀的需求得以实现。低租金与福利住房供给体制的综合作用,形成了我国城镇住房结构性的过度消费的格局。

对住房的消费者城镇居民来说,其住房需求不受支付能力约束,因而是无止境的。而对房产的所有者政府和企业事业单位来说,更多的住房意味着更多的亏空。在体制转换的过程中,企业不受资产所有者的约束,倾向于通过增加控制不严的实物工资的方式,来扩大职工的收入份额。据估算,住房补贴 1978 年为 47.2 亿元,相当于职工收入总额的 7%,国民生产总值(GNP)的 1.3%;1988 年,住房补贴为 583.7 亿元,相当于职工收入总额的 16%,GNP 的 4.2%^①。因为在初次分配环节中,国民收入已经严重地向

^① 王育琨:《我国城镇住房福利规模的测算及其意义》。