

中国第二轮改革 丛书

丛书提要 这套丛书瞄准中国第二轮改革中的热点问题和已经出现的新成果进行实证分析。她既是对改革进程的写照，又是对进一步改革的探索。

改革的现实是她研究的出发点，丰富、翔实的经验资料是她提炼观点的素材，邓小平南巡谈话是她的一个重要思想武器，改革中遇到的问题是她的主攻点，与第一轮改革的比较是她研究的新角度。为第二轮改革服务是她研究的目的。

房改 无限需求的终止

主编 牛仁亮 宋光茂
张京 侯浙珉 金燕 著

中国财政经济出版社

《中国第二轮改革》丛书

牛仁亮 宋光茂 主编



中财 B0033412

房 改：
无 限 需 求 的 终 止

张 京 侯 浙 珉 金 燕 著

中国财政经济出版社

(京)新登字038号

《中国第二轮改革》丛书

牛仁亮 宋光茂 主编

*

房 改：

无限需求的终止

张 京 侯渐珉 金 燕 著

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

河北涿州新华印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 6.625印张 153 000字

1992年11月第1版 1992年11月北京第1次印刷

印数：1—4 000 定价：4.20元

ISBN 7-5005-1968-0/F·1859

(图书出现质量问题，本社负责调换)

《中国第二轮改革》丛书

学术顾问(按姓氏笔划排序):

于光远 马 洪 厉以宁

刘国光 吴敬琏 张卓元

高尚全 蒋一苇 董辅初

特聘编委(按姓氏笔划排序):

马建堂 刘福垣 陈东琪

张重庆 周桂元 钟朋荣

郭树清 董宇明 樊 纲

主 编: 牛仁亮 宋光茂

前 言

面对世界新格局，基于中华民族的根本利益，以邓小平南巡谈话为标志，我国的第二轮改革拉开了帷幕。

与第一轮改革相比，第二轮改革具有四个显著特征：一、有明确的战略指导。第一轮改革中，人们在减少计划是否削弱了社会主义，发展市场是否发展了资本主义这些概念上徘徊。第二轮改革则是从实践出发，明确了改革的实质就是全面发展社会主义市场经济，推进我国的现代化进程；二、改革进入攻坚阶段。第二轮改革是第一轮改革的继续。如果说第一轮改革是一种粗放式改革，即改了一些容易改的、浅层的、表面的东西，则第二轮改革就是一种攻坚式、集约式的改革，它要完成第一轮改革中没有完成也不可能完成的历史使命；三、社会承受能力增强。改革必将对利益格局重新调整。经过第一轮改革，一方面人们的经济收益普遍增加，另一方面，物价不能上涨，工人不能失业等传统神话被打破，从而人们对改革的心理承受力和经济承受能力大为加强；四、在广度和深度上，全面超越了第一轮改革。在广度方面，沿海、沿江、沿边各地纷纷推出开放新举措；而地处内陆的各省市则相继制定改革新政策。在深度方面，传统体制下公有基本生活资料——住房，已迈步市场；土地产权的市场评价初露端倪；生产资料股份制改造风靡全国；个人储蓄资产化的证券浪潮更是此起彼伏。

改革是另一种意义上的革命，而革命就不可能没有风险。第二

轮改革的力度大大超过第一轮改革，因此，它也具有比第一轮改革更大的风险。风险之一：可能引起新的经济过热，因为深入的改革固然需要全体人民的不懈努力，但在现有体制下，这种动员很容易把改革搞成“大跃进”式的运动，自上而下地为改革定指标，自下而上地超额完成那些人为指标，盲目投资，仓促上项目，最终可能导致新的通货膨胀，这将给改革帮倒忙；风险之二：在不成熟条件下或在侵权基础上搞产权重组，同样威胁着改革的正常进行；风险之三：在没有社会保障条件下，搞企业破产或压缩企业冗员，搞不好，它将置改革于困境。

不搞第二轮改革，墨守常规似乎风险最小，但事实恰恰相反。因为不搞改革固然可避免上述种种风险，然而其自身将面临着中华民族被现代文明淘汰的最大风险。由此看来，搞改革有风险，不搞改革风险更大。可见，第二轮改革是历史的选择。

改革有风险，并不等于这种风险绝对不可避免，通过科学努力，至少可把它降低到最低限度，这就需要全面研究第二轮改革的各个主要方面及其内在联系，需要让广大改革者时刻把握这一改革的脉搏，从而顺利推进改革。为此，我们设计、构思和组织了这套丛书。本丛书从农村改革、圈层开放、股份制度、证券投资、住房改革、公务员制度及配套改革等方面讨论第二轮改革的条件、困难、关键和步骤。本丛书不是从概念出发，建构某种学究式的理论体系，而是采取了单刀直入、切中实际问题的方法，讨论改革的操作问题。每本书都是以实证分析为主，深入浅出，通俗易懂。

本丛书在编写过程中，得到了袁宝华同志的支持，他为本丛书题写了书名；在出版过程中，得到了中国财政经济出版社领导的重视和大力支持，出版社的其他有关同志对本丛书给予了具体指导与热情帮助，特在此表示谢意。

《中国第二轮改革》丛书编委会

1992.7.30.

目 录

第一章 成功的探索	(1)
第一节 探索的历程	(2)
一、售房试验阶段.....	(2)
二、提租补贴试点阶段.....	(5)
三、全面起步阶段.....	(9)
第二节 改革的成效	(11)
一、观念的震撼.....	(11)
二、住宅投资体制的突破.....	(13)
三、举世瞩目的住宅建设成就.....	(15)
四、推动了住房资金的良性循环.....	(16)
五、建立了稳定的住房基金.....	(17)
六、促进了金融配套改革.....	(19)
七、促进了旧城改造与解危解困.....	(21)
第三节 上一轮房改的问题与启示	(23)
一、租金改革是房改的核心环节.....	(23)
二、售房价格应该合理.....	(27)
三、住房社会化与住房建设体制的变革.....	(30)
四、住房金融改革是房改的推进器.....	(33)
五、“房改先从我开始”：领导干部的示范效 应.....	(34)
六、贵在起步，不断推进.....	(36)

第二章 房改的模式与比较……………(38)

第一节 单项突破 推动整体——已走过的房改道

路……………(38)

一、集资合作建房起步，提租售房并举……………(39)

二、售房起步，以售促租……………(46)

第二节 提租补贴 转换机制——试点地区与企业

的改革探索……………(49)

一、提租补贴模式的基本依据……………(49)

二、补贴的发放……………(50)

三、补贴资金的来源及其规范化……………(52)

四、提租补贴模式的实施效果……………(53)

五、提租补贴模式的深化……………(54)

第三节 大步提租 促进售房——深圳特区的房改

实践……………(57)

一、深圳房改的思路……………(57)

二、深圳房改的主要做法……………(58)

三、深圳房改的主要成效……………(61)

四、深圳房改方案的深化与启迪……………(62)

第四节 综合配套 全面启动——房改在特大城市

的突破……………(63)

一、上海方案的主要内容……………(64)

二、关于“上海效应”……………(66)

三、上海方案的负效应与深化途径……………(67)

第五节 公积金制度在北京——房改的新思维……………(69)

一、北京方案的主要内容……………(69)

二、公积金用于住房补贴的意义……………(72)

三、北京方案及公积金制度的深化·····	(73)
----------------------	--------

第三章 住房无限需求：传统体制的苦果·····(76)

第一节 传统住房体制的确立·····(76)

一、脆弱的住房基础·····	(76)
----------------	--------

二、传统住房体制的确立过程·····	(77)
--------------------	--------

三、传统住房体制的适应性及矛盾发展·····	(80)
------------------------	--------

第二节 无限的住房需求压力·····(83)

一、非制度因素施加压力·····	(83)
------------------	--------

二、制度因素施加压力·····	(88)
-----------------	--------

第三节 传统住房体制的主要弊端·····(91)

一、束缚了企业自我发展住房的手脚·····	(93)
-----------------------	--------

二、造成住宅建筑业萎缩·····	(93)
------------------	--------

三、住房补贴加剧了收入分配不公·····	(96)
----------------------	--------

四、形成畸形的住房消费方式·····	(97)
--------------------	--------

第四章 第二轮房改的起跑线·····(99)

第一节 住房短缺：供给与需求的较量·····(100)

一、捉襟见肘的住房供给·····	(100)
------------------	-------

二、巨大成就的背后·····	(106)
----------------	-------

三、住房短缺的困扰·····	(112)
----------------	-------

第二节 租金与价格：住宅经济的基本关系·····(114)

一、低租金制及其变革·····	(115)
-----------------	-------

二、住宅的价格与产权·····	(121)
-----------------	-------

三、住房租金与价格的内在经济关系·····	(130)
-----------------------	-------

第三节 承受能力：限制与发展的基础·····(135)

一、城镇居民的经济承受能力·····	(135)
--------------------	-------

二、城镇居民房改承受能力的确定·····	(144)
----------------------	-------

第五章 来自实践的宏观决策·····(149)

第一节 第二轮房改的起点与基点·····(149)

一、第二轮房改的起点·····	(149)
-----------------	-------

二、第二轮房改的基点·····	(150)
-----------------	-------

第二节 宏伟的房改战略部署·····(153)

一、我国住房制度改革总目标的确立·····	(153)
-----------------------	-------

二、城镇住房制度改革的分阶段目标·····	(155)
-----------------------	-------

第三节 房改也有“四项基本原则”·····(156)

一、坚持租、售、建并举的原则·····	(156)
---------------------	-------

二、坚持政府、单位、个人三者共同负担的原 则·····	(158)
--------------------------------	-------

三、坚持在统一政策下因地制宜、分散决策的 原则·····	(160)
---------------------------------	-------

四、坚持机制转换的原则·····	(161)
------------------	-------

第四节 房改政策面面观·····(164)

一、提租与补贴问题·····	(164)
----------------	-------

二、售房与产权问题·····	(167)
----------------	-------

三、新房新制度问题·····	(169)
----------------	-------

四、住房基金问题·····	(170)
---------------	-------

五、住房金融问题·····	(171)
---------------	-------

六、住房投资和建设体制问题·····	(173)
--------------------	-------

七、住房管理问题·····	(174)
---------------	-------

八、房地产市场问题·····	(175)
----------------	-------

九、条块、点面关系问题·····	(177)
------------------	-------

十、住房制度改革的近期部署·····	(178)
--------------------	-------

第六章 房改大视野	(180)
第一节 住宅·制度·观念的变迁	(181)
一、住宅的未来描述.....	(181)
二、通向未来住宅模式需要一架制度	
“桥梁”.....	(183)
三、住房消费观念的变迁.....	(184)
第二节 住房商品化、社会化的构架	(186)
一、按照经济规律塑造住房内在机制.....	(186)
二、住房商品化的配套改革.....	(189)
第三节 目标模式与阶段进程	(191)
一、住房制度改革的目标模式.....	(191)
二、住房商品化的阶段性进程.....	(196)

第一章 成功的探索

1978年，随着中国社会全面变革时期的到来，我国社会经济发展战略作出了重大调整。相应地，在整个社会经济领域，开始了一场事关民族振兴的改革运动。改革从放权让利开始，发展到社会主义有计划商品经济模式的确立，以至社会主义市场经济概念的提出，经历了一个不断深化的过程。

住房制度改革也经过了大致相同的历程。1978年，面对城镇居民住房问题的严峻态势，邓小平同志就提出：解决住房问题不能路子宽些，比如允许私人建房或者民建公助，分期付款，把个人手中的钱动员出来，国家解决材料，这方面潜力不小。1980年4月，邓小平同志又明确指出要走住房商品化的道路，提出了我国住房制度改革的总体设想。他说：要考虑城市建筑房宅、分配房屋的一系列政策。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，10年、15年付清。房宅出售以后，房租恐怕要调整，一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。……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。邓小平同志还指出，建筑业是可以为国家增加收入、增加积累的一个重要产业部门，在长期规划中，必须把建筑业放在重要地位。

邓小平同志的这些讲话，奠定了我国住房制度改革的理论基

础与政策基础，明确了我国住房制度改革的基本指导思想。在1980年6月中共中央、国务院批转的《全国基本建设工作会议汇报提纲》中，正式宣布将实行住宅商品化的政策。此后10多年间，我国城镇住房制度改革在众多城镇进行了全方位、多途径的探索，从单项改革入手，逐步过渡到目前综合配套，全面启动的房改实践，取得了显著的成效，也积累了丰富的经验。

第一节 探索的历程

一、售房试验阶段

(一) 全价售房

从邓小平同志1978年的讲话开始，我国住房制度改革试点工作就宣告开始。在1979到1985年间，住房制度改革试点主要集中在售房和城镇居民自建住宅两个方面。其中，售房试验是试点的主要内容，从少数城市开始扩展到几乎全国2/3的城镇，从全价售房到优惠售房，虽然收效不太大，但却为整个城镇住房制度改革政策的制定起到了重要的探索作用。

1979年，国家分别拨款给陕西省西安市，广西壮族自治区柳州市、梧州市、南宁市。由政府统一建设房屋，然后以土建成本全价向城镇居民销售。

1980年，全国各省、自治区、直辖市也分别开始进行了房屋出售试点。最先开始进行试点的有桂林、邯郸、成都、沈阳、福州、泉州、无锡、合肥、安庆、南京、温州等城市。到1980年10月底，全国已有50个城市向个人出售住宅，共出售房屋747套，建筑面积4万多平方米。

这段时期的公有住宅出售主要集中在新建住宅方面，而且是由政府直接面向个人。售房价格在每平方米建筑面积120—150元之间，一套住宅相当于一个职工10—12年的工资总额，相当于5—6年的家庭总收入。付款的方式也多种多样，没有一个统一的规范。在上述747套出售的住房中，一次性付款的为609户，分期付款的138户。分期付款的年限在2—15年之间，差异较大，其中西安和邯郸两市的付款年限最长，为15年，武汉市则为2年。分期付款的利率也各不相同，年利率最高的是柳州市，为7%；其次是南宁市，为3%；最低的是福州市，只有0.54%。

1981年，公房全价出售试点扩展到60多个城市和许多县镇，不仅新建住宅出售试点继续进行，也开始了公有旧住宅的出售试点。1981年全年，共出售新旧住宅2418套，其中新房1184套，旧房1234套。通过住宅出售，国家回收建房资金1278万元。

然而，由于这个时期城镇居民收入水平有限，房价过高，尤其是作为一项全面推行的房改政策，难以继续进行下去。事实上，这个时期的售房主要集中在华侨等少数高收入阶层，绝大部分城镇居民因经济承受能力有限而难以独立地购买住房。1980年和1981年两年间，已出售的新建住宅仅占同期新建住宅的两千分之一，到1982年，以全价向城镇居民出售公房的试验已基本停顿下来，以补贴方式进行公有住房出售的试验开始进行。

（二）补贴出售

1982年，在总结前两年公房出售试点经验的基础上，鉴于城镇居民工资水平低，购买能力即经济承受能力有限，遂决定在郑州市、常州市、四平市、沙市四个城市试行新建公有住房的补贴出售。出售办法是，原则上个人负担售价的1/3，职工所在单位及地方政府共补贴2/3。售价的确定仍然以土建成本价为标准，大致在每平方米建筑面积150—200元之间。

由于得到了单位和地方政府的补贴，个人负担部分大大减轻，群众购房的热情也有很大提高。补贴之后，每套住宅的售价中个人负担部分大致相当于一个职工3至4年工资总和或者两年的家庭总收入。另外，在售房上还采取了一些优惠办法，如给予一次性付款职工以20%的房价减收优惠，分期付款的年限扩展到20年。由于采取了上述优惠，受到了部分群众的欢迎，到1984年8月的两年时间内，仅四个试点城市补贴出售公有住宅2140套，建筑面积114500平方米。这些住宅共投资约1640万元，住宅出售后收回和即将分期收回的资金约占30%左右。

对此，原城乡建设环境保护部于1984年10月作了总结，并向国务院提出了《关于扩大城市公有住宅补贴出售试点的报告》，报告经国务院批准，把公有住宅补贴出售试点扩展到北京、上海、天津3个直辖市，同时还明确，各省、自治区可以自行确定扩大试点的城市。据统计，到1985年，全国已有27个省、自治区、直辖市的160个市和300个县镇作了试点，共出售住宅1092.8万平方米。

相对于全价出售商品房来说，虽然补贴出售公有住房在一定程度上解决了城镇居民经济承受能力较低的问题，但由于下述两个方面的原因，公房出售的效果仍然不够理想。

1. 政府和单位负担过重。由于政府和职工所在单位负担房价的2/3，而且在大部分地区政府的负担实际上也转嫁到单位头上，因而单位的压力较大，尤其是那些经济实力较弱，本来就没有建房能力的单位压力就更大。事实上，对于那些经济实力强、自管房产多的单位，因为本身可以承担低租金福利制，职工也基本上都具有了一定住房条件，所以补贴出售对单位和职工都没有吸引力。而购房欲望较强的职工大部分是那些经济条件较差的单位职工，这些职工因为长期分房无望，认为通过改革总算有了希

望，借钱背债也要买房。但由于单位承受能力有限，难以承受较多的补贴，所以不愿进行补贴出售。事实上，补贴售房的一个最根本缺陷是无法解决或改善低效益企业职工的住房问题。

2. 大部分城镇居民对房改承受能力脆弱。由于这段时期的住房制度改革没有触及我国传统住房制度的核心——低房租制度。所以租买比价过于悬殊，买房不如租房。例如，购买一套50平方米建筑面积的住房，每平方米按150元计算，共需7500元。按当时利率，这些钱存在银行每月可得利息33元，而当时的月租金大约只有5元左右。因而那些已有住房或短期内就能分到住房的职工根本不会考虑去购买住房。同时，许多人还受长期的福利供给制的影响，对于购买住房心理上很难适应。有人认为低租金、供给制是社会主义的优越性的体现，不应改变；有人则认为别人都是福利制住房，要我买房不公平，因而对出售公房持强烈的反对态度。

上述情况可以从郑州、常州、四平、沙市四个试点城市的调查中得到明显的反映。调查表明，对公房出售表示拥护的职工仅在10—20%之间，持中间观望态度的占40—55%，反对、不满的占30—40%。其中，拥护者大多数是无房户和居住特别拥挤户；而持反对态度的，主要是居住宽裕户，以各级领导干部为多。

二、提租补贴试点阶段

1985年，在我国城市经济体制改革全面展开的形势下，国务院把住房制度改革作为一项事关国民经济全局和经济体制改革的大事提了出来。1986年2月成立了国务院住房制度改革领导小组，由国务院有关部委的负责同志组成，下设住房改革办公室。着手调查、测算并制定方案。在总结前一段售房试点经验的基础

上，把提租补贴作为住房制度改革的基本环节提了出来，并确定在烟台、蚌埠、唐山、常州等城市进行试点。以提租补贴为主要特点的房改方案，其基本思路是：“提高房租，增加工资”，变暗贴为明贴，变实物分配为货币分配，通过提高租金，促进售房。

1987年7月国务院批准了烟台市“提租发券、空转起步”的方案，接着又批准了蚌埠、唐山市的试点方案。三个城市的方案都是遵循提补平衡的原则，大幅度提高租金，同时给予相应的补贴。如烟台方案规定，租金提高到每平方米1.28元，一套50平方米的住宅（使用面积37平方米）月租金相当于家庭收入的21%，其中19%是由新增发的住房补贴支付。

1988年1月，在总结试点城市经验的基础上，国务院召开了全国住房制度改革工作会议。2月，国务院批准印发了国务院住房制度改革领导小组《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》，即国发〔1988〕11号文件，标志着我国住房制度改革进入整体方案设计和全面试点阶段。实施方案中指出了当前第一步的改革任务，即全国所有公房按折旧费、维修费、管理费、投资利息、房产税五项因素的成本租金计租，抑制不合理的住房要求，促进个人购房，初步实现住房商品化。下一步改革的任务是，随着工资调整，逐步把住房券纳入工资，进入企业成本，把住私房和家住农村的职工纳入住房制度改革范围；在逐步增加工资和住房由成本租金提高到商品租金的基础上，进一步实现住房商品化，推动住房的社会化、专业化、企业化经营。当时曾设想，通过试点，用3—5年时间，在全国城镇分期分批把住房制度改革推开。

根据租金改革的思路，许多城市和单位无论对住房存量还是增量方面都进行了多种租金改革试验。归纳起来，大致有以下几种作法：（1）新房新租。即新建成的住房按新的租金标准计租，