

■ 经济 管理

艰难启动与初步成效： 新中国城镇住房制度的改革

李高凯 王瑞芳

摘 要 中华人民共和国成立后,尤其是在改革开放初期,国家投入巨资进行城镇住房建设,建筑面积日益增长,但这种增长难以满足增长更快的城镇人口需求,城镇住房仍然严重短缺,计划经济体制下的福利住房制度弊端日益凸显。只有通过住房商品化,进行住房制度改革,调动国家、集体和个人的多方积极性,才能从根本上解决城镇居民的住房问题。从1979年开始国家对住房制度开始了带有摸索试验性的改革,迈出了艰难的第一步。随着政府的积极推进和不断试点,住房制度改革的条件日益成熟。1988年3月,国务院明确了住房商品化的改革目标,制定了具体的配套政策,全面开始了住房制度的改革,快速改善了广大城镇居民的住房条件,提高了居民的居住质量。

关键词 城镇;住房制度;商品化

中图分类号 F293.3 文献标识码 A 文章编号 1005-3492(2020)12-0089-12

住房问题不仅是经济生活问题,而且是重要的社会问题和政治问题。恩格斯在《论住宅问题》中指出:资本主义国家住房短缺“是资产阶级社会形式的必然产物”,“要消除这种住房短缺,只有一个办法:消灭统治阶级对劳动阶级的一切剥削和压迫。”^①并预言无产阶级夺取政权后定能解决住宅问题。安居乐业是中国人自古以来追求的目标。“居者有其屋”,改善居住条件,提高居住质量,被历

作者简介: 李高凯,中国社会科学院研究生院博士生,经济师;王瑞芳,中国社会科学院当代中国研究所研究员、博士生导师,河南大学特聘教授。

基金项目: 国家社科基金重大项目“中国当代社会史”(项目编号:10&ZD077)中期成果之一。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社,1995年,第166页、第142页。

届国际人居会议列为中心议题。随着改革开放以来中国经济的飞速发展,中国人对住房的需求已不满足于居者有其屋,而是追求居者“优”其屋。当代中国住房条件的显著改善,与20世纪80年代启动的城镇住房制度改革密切相关,而当时之所以要启动城镇住房制度改革,与计划经济时代低房租高福利的住房制度难以为继密切相关。

一、中国城镇住房面临严重短缺的困境

中华人民共和国成立后,中国共产党和中央人民政府致力于改善城镇居民的住房条件,提高民众的生活水平。尽管国家为城镇居民修建了大量新房,但在优先发展重工业、先生产后生活的方针指导下,住房投资长期严重不足,住宅建设速度发展受限,极大地影响了城镇住房建设。据统计,从1949年到1978年,城市住房投资占基本建设投资的比重高于10%的仅有3年,多数年份仅占7%左右。据时任建设部房地产业管理局局长林志群的估算,1949—1978年的“各种住宅投资,大约仅占同期国民生产总值(GNP)的1.5%。其中城镇与乡村大体各占一半。确切地说,城镇住宅投资占GNP的0.77%。”^①城镇住房建设长期处于低速度、低水平状况,难以根本满足城镇居民的住房需求。

1950—1978年国家用于住房建设资金300多亿元,新建住房5亿多平方米,使群众居住条件得到一定改善,但因人口增长过快,城市住房仍然非常紧张,人均居住水平很低。据国家建委收到许多单位和群众的来信反映,城镇居民住房问题主要集中在三个方面:一是每人平均居住面积减少。据1977年底对全国190个城市的统计,平均每人居住面积仅为3.6平方米,比新中国成立初期的4.5平方米下降0.9平方米。此时发达国家人均居住面积超过两位数:1974年西德达16平方米,1976年法国为13平方米,美国为18平方米。二是缺房户数量多。全国城市中缺房户共323万户,占居民总户数的17%。三是危房棚户改造慢,住房失修严重。广州市有3000多户“水上居民”没有上岸,哈尔滨的“三十六棚”“十八拐”,青岛的“菜市场”,西安的“豫民巷”,北京的“南营房”“北营房”等地居住条件恶劣。^②全国城市失修失养的住房占50%以上,其中危房占总面积10%以上,危房加棚户占20%。^③城市住房的紧张状况严重影响职工的正常工作和生活,影响生产和安定团结。有些工人抱怨说“解放以来,我们在政治上、经济上都翻了身,就是住房没有翻身。”^④国家建委负责人对此有着比较清醒的认识:“城市住房这样紧张,已经到了非下决心解决不可的时候了。再不抓紧解决,就会影响党和群众的关系,挫伤广大干部和群众的社会主义积极性,影响新时期总任务的贯彻落实,拖四个现代化的后腿。”^⑤随着改革开放的启动,中国城镇住房问题受到中共中央和各

① 林志群《中国住宅发展简况》,《城市规划》1987年第6期。

② 国家基本建设委员会《关于加快城市住宅建设的报告》,国家城市建设总局房产住宅局、北京日报社理论部编《城镇住房问题》,北京:北京日报出版社,1981年(内部发行),第22—23页。

③ 周叔莲、林森木《谈谈住宅问题》,《人民日报》1980年8月5日。

④ 国家基本建设委员会《关于加快城市住宅建设的报告》,国家城市建设总局房产住宅局、北京日报社理论部编《城镇住房问题》,第24页。

⑤ 《国家建委负责人对本报记者发表谈话 抓紧抓好城市住宅建设工作》,《人民日报》1978年9月16日。

级政府的高度重视,拉开了国家新一轮大规模的城镇住房建设。

1978年9月,国家建设委员会召开新中国成立以来第一次全国城市住宅建设工作会议,制定了七年(1979—1985)城市住宅建设规划,决定今后七年间用于建设全国城市住宅的投资总额相当于新中国成立后28年建设住宅投资的总和;1979年和1980年集中解决无房户和住房严重拥挤户的问题。经中共中央批准,从1978年起,国家每年要拨付一笔城市住宅建设补助资金,以加快职工住房的建设。^①随后,一些城市遵照中共中央关于有步骤地解决职工宿舍问题的指示,采取措施加快城市住宅建设的速度。改革开放初期中国住宅建设的速度还是相当快的。1978年全国城镇和工矿区住宅竣工面积3752万平方米,比1977年增长33%;1979年竣工面积6256万平方米,比1978年增加66%,是新中国成立以来城镇住宅建设最多的一年。^②在国家财政困难的情况下投入住房建设的资金是相当可观的,表明了国家对住房问题的重视。但长期形成的住房紧张状况难以短时间根本缓和,群众对解决住宅问题的要求依然迫切。为此,国家不得不继续增加城镇住宅建设投资规模,以解决严重的城镇住房问题。据统计,1985年和1986年全国住宅建设投资占当年国民生产总值的8.35%和8.21%,其中国家、集体、个人用于城镇住宅的投资占GNP的3.74%和3.10%,农民用于自建住房的投资占GNP的4.61%和5.11%。1985年竣工的城镇住宅建筑面积为1.53亿平方米,乡村住房7.18亿平方米,合计8.71亿平方米,全国人均竣工住宅0.83平方米。从1949—1986年,全国城镇建成住宅15.05亿平方米,其中1979—1986年建成的住宅为9.73亿平方米,占64.65%,1985年城镇居民的人均居住面积比1978年提高了76.7%;1949—1986年乡村建成住宅约77亿平方米,其中1979—1986年建成的49亿平方米,占63.62%。^③

国家不断增加住房建设的投资,但城镇居民住房紧张状况依然突出。据国家统计局固定资产投资统计司1986年第一次城镇房屋普查资料显示,到1985年底,共有3977万户,住宅使用面积15.09亿平方米;居住面积9.56亿平方米,户均24.04平方米,人均6.36平方米。^④缺房户1054万户,占总户数的26.5%。其中无房户128万户,占3.2%;不方便户415万户,占10.5%;拥挤户511万户,占12.9%。在这次普查的323个城市居民中,人均居住面积不足4平方米的占25.7%,4—6平方米的占31.1%,6—8平方米的占22.2%,8平方米以上的占21.0%。有近60%的城市人口人均居住面积低于全国平均水平,而且暖气、煤气和洗澡设施普及情况较差,其中北方城市暖气设备普及率为20.8%,煤气普及率仅为11.8%。在全国323个城市中,没有煤气的城市为228个;全国住宅中,有洗澡设施的住户仅为全国的7.6%。^⑤尤其是北京、上海、广州等城市的住房状况更加紧张。

① 《国家建委最近召开会议研究如何加快城市住宅建设问题,争取住宅建设也来一个跃进》,《人民日报》1978年9月16日。

② 王丙乾《关于1979年国家决算、1980年国家预算草案和1981年国家概算的报告》,《人民日报》1980年9月13日第3版。

③ 林志群《中国住宅发展简况》,《城市规划》1987年第6期。

④ 徐克洪《第一次全国城镇房屋普查结果公布:人均居住面积六点三六平方米;解放后新建房占百分之九十一》,《人民日报》1986年12月3日。

⑤ 《第一次全国城镇房屋普查资料》,《中国统计》1987年第5期。

全国各城镇缺房问题日益严重,是由于房屋建设投资和建房面积太少造成的,还是因城镇人口剧增而导致的?改革开放初期住房建设投资和建筑面积是日益增长的,但这种增长难以满足增长更快的城镇人口需求。1979—1987年国家用于住房建设的投资达1300多亿元,平均每年130多亿元,1986年达180多亿元,10年共建成使用的城镇住房面积达7亿多平方米,占1950—1978新建住房面积的一半以上,平均每年新建住房7000万平方米,1985年达9600万平方米。同期,国家还十分重视旧有住房的更新改造,国家投入的资金为280多亿元,完成住房面积1.7亿平方米。由于新建住房大量增加以及加强旧房的维修管理,使城镇人均居住面积从1979年的4.4平方米,增加到1987年的8.6平方米。^①

另一方面,同期的人口出生率却保持着高水平的增长和城镇的快速膨胀,致使房荒问题日益普遍,城镇居民住房条件仍然紧张。据统计,中国人口从1949—1957年人口出生率一直保持在32%,1963年竟高达43.37%。1949年全国共有5.4亿人,1957年增到6.47亿人,1966年人口猛增到7.45亿人,1971年为8.5亿,1977年为9.5亿,1981年突破10亿,1986年达到10.8亿。^②中国人口在1953—1986年的30多年间增加了4.87亿。如果按照1986年第一次全国城镇房屋普查的人均居住面积6.1平方米计算,新增人口需新增住宅面积就达29.70亿平方米,但截至1986年全国城镇住宅总面积仅22.91亿平方米,其中的缺口是相当大的。这就是为什么住宅建设总是无法满足城镇居民住房需求的内在原因。各个城市普遍存在着住房紧张的问题,在很大程度上是住宅建设与城镇人口的增长不相适应,同时还有分配不合理,管理制度、管理方法不妥当等原因。面对这种困局,必须以改革的思维从计划经济体制下的住房制度上入手方能根本解决问题。

二、计划经济体制下的住房制度弊端

新中国的住房制度是在高度集中的计划经济体制下形成的,城镇居民的住房均为依靠国家分配的,个人仅仅交纳很低的房租,故公房分配具有浓厚的供给制和福利制特点。从新中国成立到20世纪80年代末,中国始终实行这种住房制度,即国家完全包下住房投资;住房近似无偿的低房租供居民居住使用;住房分配方式是供给制;国家不求收回投资,而是把住房当作一种福利待遇提供给居民;国家还担负着绝大部分住房维修和管理费用。每年国家向全国职工提供高达300亿元以上的间接的住房福利补贴。由于中国公房房租极其低廉,也影响着私房的房租不高。由于国家不向私房征收商品化的足额的房产税、土地使用税、房基土地资金和环境设施建设费用,等于国家向居住私房的职工也提供了一笔间接的住房福利补贴。这就把私房也纳入了中国福利式住房制度体系中。

计划经济体制下的住房制度,一方面沿袭战争时期干部供给制的方法以及普遍低薪水平等实际

① 云志平、白伊宏《中国住房制度改革》,北京:中国经济出版社,1990年,第8页。

② 国家统计局编《新中国六十五年》,北京:中国统计出版社,2014年,第168—169页。

情况,另一方面借鉴并沿袭了苏联做法。^①在计划经济时期,中国城镇形成了长期的低房租、高福利的供给制住房制度。在这种只有投入没有产出的住房建设原则下,国家和企业将住房供给“统包”下来,进行平均分配。这种福利化的分配制度,使城镇居民的住房问题完全依赖于政府和单位,严重扭曲了家庭消费结构,住房分配的等级制严重影响了社会稳定。计划经济体制下的住房制度所带来的社会弊端主要体现在四个方面。

第一,计划经济体制下的住房制度不能从机制上制约不合理的需求,助长了分配中的不正之风,加剧了住房苦乐不均的现象,使已有住宅不能发挥社会效益。

计划经济体制下的住房制度不是按照商品经济原则出售、出租,而是靠内部分配。这样就造成机会不均等,给一些以权谋私、拉关系走后门者造成可乘之机,不仅加剧了住房紧张的状况,而且引起了人们强烈不满。据1986年5月26日《人民日报·海外版》报道“某机械厂一位三十几岁女工婚后无房,双方分别居住在各自父母家,分娩时实在无奈,只好住在其丈夫(小学教师)工作的学校,在放暑假的教室里度过产褥期,而同一车间一位只有22岁的女工,尚未结婚就拥有一个单元住房,原来是其在上级公司任副经理的父亲给弄到的。”又据1987年12月5日《中国青年报》报道“上海建成后长期不曾住人的空房子,迄今已多达上万套。其中仅两年前竣工而目前依然空关借占的‘住宅’就达51万平方米。”因此,不从制度和体制上彻底解决住房问题,分配上的不正之风就难以消除。

第二,计划经济体制下的住房制度房租太低,房屋价格与价值严重背离,不符合商品经济体制要求,这不仅加重了国家财政负担,而且使大批住宅失修。

住宅作为商品,其价格应由折旧、维修、管理、投资利息、利润、房产税、地租和保险等8项费用构成。房租是住宅价格按住宅使用期限的分解,也应当包括上述8项内容。但新中国成立后的30年中,中国住房制度一直实行由国家和单位分配给个人居住的低房租供给制,故公房只收取低廉的房租。1955年中央国家机关工作人员住用公共宿舍的租金,规定为每平方米月租0.11元左右。之后,各地各单位都参照执行,有的地方和单位还把房租降低到这个标准以下,所收房租,除去房地产税、管理费、保险费等开支外,还不够修缮所用。“一五”时期发生住宅紧张的原因之一,就是“城市房租政策和住宅管理制度很不合理,公房房租偏低,管理不善,制度不严。根据国家统计局一九五六年职工家庭收支调查,住公房的职工平均每户每月负担房租二点一元,占家庭收入的百分之二点四,占本人的工资百分之三点二。国家收回的租金,一般只达应收租金的三分之一到二分之一左右。”^②中国城镇房租平均每平方米仅才0.13元,还不到正常维修费的1/3,是以上8项内容俱全金额租金的1/23。以烟台为例,每平方米使用面积的月租金若按8项内容计,应为2.4元左右,而房改前实际只

^① 苏联的公房租金一直较低,并作为一项重要的、公民一律平等享受的社会福利。这种政策使得人们有所依赖,因而一般不愿意自己掏钱买卖建房。此外,理论上长期拘泥于恩格斯、列宁等人的经典论述,没有对社会主义条件下个人所有权、住宅的商品属性等问题进行探讨和肯定。

^② 《周恩来关于劳动工资和劳保福利问题的报告》,《中共中央文件选集(1949.10-1966.5)》第26册,北京:人民出版社,2013年,第311页。

收 0.167 元,其中公家还要补贴一部分,个人实际只拿 0.067 元。一位外国来华的住宅考察团专家说“中国人的房租费低得世界上都找不到,几乎等于住房不要钱,真是不可思议!”^①这种住房分配方式,使国家住宅投资不能收回,阻碍了住宅建设的发展。

因为房租过低,租不养房,国家不但要投资建房,而且还要投入资金维护公房。国家每月拨给房屋维修费每平方米约为 0.36 元,而租金全国平均才 0.13 元,约相当于维修费的 1/3。即国家投资越大,住宅建设越多,国家负担的维修费也越多。仅 1985 年,“全国城市维护费补贴三点三亿元,仍不敷维修需要;各单位的自有住宅的租金更低,一般只及房管部门房租标准的一半。”^②到 20 世纪 80 年代后期,国家每年都要投入几十亿元补贴房屋的日常维修,每增加 8000 万—1 亿平方米的住房,国家就要再投入 5 亿元以上用来养房,致使大批住房失修失养,“未老先衰”。据估计,全国房屋有 50% 失养失修,仅 1980 年公房淘汰量就高达 800 万平方米。^③ 这种状况缩短了住宅寿命,相应地减少了住宅面积,进一步加剧了城市的房荒。中国在住房改革前,公房都是由国家和单位分配给个人居住,只收取很低的房租。旧体制下的公房房租水平很低,经过多年的改革和多次提租,到 2001 年租金水平仍很低。例如,北京每平方米不到 4 元,广州为 3.5 元,而北京和广州的市场租金水平都在每平方米 20 元以上。可见,中国公房的性质还是以福利性为主,主要是为了满足低收入居民的住房需求。

第三,计划经济体制下的住房制度造成了不合理的消费结构,助长了吃大锅饭观念。新中国成立前,城市职员住房资金负担一般占平均工资收入的 20% 左右。1951—1954 年间,国家在住房租金政策上虽带有福利性质,但租金的制定仍坚持“以租养房”方针,当时城市住房平均每平方米租金约为 0.3 元,居民的住房支出占其家庭收入的 6%—8%,居民的住房支出与家庭收入成正比关系。1955 年 8 月,国务院颁布《中央国家机关工作人员住用公家宿舍收租暂行办法》规定:房租占个人收入的比重,司局级、处长级应为工资的 3%—5%,科长级及一般干部应为 3%—4%。1957 年 9 月,周恩来在中共八届三中全会上指出“为了缓和职工住宅的紧张……还必须适当地提高职工住公房的收费标准。租金一般地应该包括折旧、维护、管理三项费用。据财政部按照三项费用计算,一般平均每平方米每月应收租金约为零点二五元。按照每户十六至二十平方米的居住面积计算,每月房租四至五元,一般占职工工资收入百分之六至十,平均百分之八左右。”并强调“必须制定严格的房屋分配制度和管理制度,并且运用群众路线的办法,依靠群众力量来监督这些制度的贯彻执行。”^④但到 1963 年,全国每平方米住房月租金却降到 0.1 元左右,最低的只有几分钱,职工的房租负担一般只占家庭收入的 2%—3%,有些只有 1% 左右。房租的不断下降,城镇居民用于住房的支出绝对额几乎没有变,但相对比例则大大降低。据 1985 年国家统计局对 47 个城市 6061 户职工家庭的调查,平均每人每月用于房租的支出只占全部收入的 1.3%。到 1987 年,房租支出只占个人收入的比重由 1957 年的

① 朱剑虹、王国诤《住房、住房》沈阳:辽宁人民出版社,1988 年,第 57 页。

② 孙维《改革住房制度的重要一步:住宅商品化》,《人民日报》1986 年 12 月 24 日。

③ 朱剑虹、王国诤《住房、住房》,第 59 页。

④ 《周恩来经济文选》,北京:中央文献出版社,1993 年,第 391—392 页。

2.32% 下降到 1.08%。^① 城镇居民的住房支出占消费支出的比重日益普遍下降(详见表 1)。

表 1 历年住房支出、生活费支出及比重表 单位: 元

年份 项目	1957	1964	1981	1983	1984	1985	1986	1987
生活费支出	222.00	220.68	456.84	505.92	559.44	673.20	798.96	884.4
住房支出	5.16	5.76	6.36	7.68	7.80	6.48	7.20	7.74
比例(%)	2.32	2.61	1.39	1.52	1.39	0.96	0.90	0.88

资料来源: 国家统计局编《中国统计年鉴 1987》,北京: 中国统计出版社,1987 年。国家统计局编《中国统计摘要 1988》,北京: 中国统计出版社,1988 年。

计划经济体制下的住房制度运行后,中国城镇居民逐渐形成了“住房靠公家”思想,助长了吃大锅饭观念,同时把职务作为分配住房的重要条件,又形成了住房问题上的等级观念。据上海市房管局调查,1982 年上海高级知识分子人均居住面积达 9.46 平方米,处以上领导干部 8.17 平方米,一般干部 6.22 平方米,中小学教师只有 5.58 平方米,工人只有 4.49 平方米。从中可看出,中小学教师和工人的居住水平是偏低的。^②

第四,计划经济体制下的住房制度,形成了一系列社会问题,影响了社会稳定。由于中国城镇住宅供需矛盾突出,生产跟不上社会的需要,加上分配中的不正之风,致使人们面对住房问题产生了种种有悖于常理的现象。据《中国青年》调查,沈阳市某发动机制造公司 1985 年分房时,申请要房的职工近 500 人,在申报过程中以各种手段弄虚作假的竟达 200 余人。其中既有工人也有干部,既有团员也有党员,既有先进生产者也有劳动模范。再如,一位女翻译,结婚两年分不到房子,新一轮又分不到。终于有一天,她文文静静地走进分房委员会,文文静静掏出一把雪亮的刀子,文文静静地说“今天你们不分房给我,我就切脉,死给你们看。”^③为了能分到房子,天翻地覆的争吵、刁钻刻薄的手段、曲折离奇的办法,无所不用,人们的心灵被严重扭曲了。狭窄的空间难免产生狭隘心理,影响到人们的性格、情绪、效率和健康。住房问题不仅是经济问题,而且也是社会问题。

随着中国人口的日益增长和城镇的不断膨胀,住房的供需矛盾日益凸显,中国城镇住房制度弊端日渐突出。到 20 世纪 90 年代,计划经济体制下的福利住房制度既不能适应社会主义市场经济的发展,也不利于解决日益严重的住房短缺问题。只有通过实现住房商品化,调动国家、集体和个人的多种积极性,才能从根本上解决中国城镇居民的住房问题。因此,无论从计划经济体制下的住房制度的弊端看,还是从适应社会主义市场经济、满足广大民众日益增长的住房需求看,中国住房制度改革势在必行。

^① 云志平、白伊宏《中国住房制度改革》,第 17 - 18 页。

^{②③} 朱剑虹、王国诤《住房,住房》,第 25 页,第 31 页。

三、中国住房制度改革的艰难启动

中国住房制度改革是经济体制改革的组成部分,经历了一个艰辛而复杂的发展历程。早在1978年9月,国家建设委员会负责人发表谈话指出“抓紧抓好城市住宅建设工作”,并首次提出“专业化的住宅建设队伍,要按照经济规律办事,提高管理水平,克服浪费现象,降低房屋的造价,节省建设资金”的思想。^①1979年,哈尔滨住宅建设总公司在《基建调研》第18期发表了《关于住宅商品化生产的设想》一文,率先提出了住宅商品化问题。同年《基建调研》第28期就住宅商品化问题发表《解决住宅建设中存在问题的一些途径》一文,提出“试行住宅出售的办法”。同年7月25日,《人民日报》发表了河北省财贸学院张明杰、姚今观的《解决城市住房问题的建议》一文,明确指出了中国现行城市住房管理制度上的弊端,并具体提出了解决办法。随后,学术界对更大范围内的住宅政策、住宅经济体制等问题进行讨论,沿袭多年的低租福利性住房制度受到一定的冲击,进而引起中共中央的高度重视。

1980年4月2日,邓小平在谈到建筑业和住宅问题时指出“要考虑城市建筑住宅、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,十年、十五年付清。住宅出售之后,房租恐怕要调整,要联系房价调整房租,使人们感到买房合算。不同地区的房子,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。”^②

由于住房制度改革是一项复杂的系统工程,是城市经济改革的一个重要组成部分,它不但与工资、物价、财政机制、信贷结构等有直接和密切的关系,而且涉及到社会的消费结构和产业结构,同时也涉及到城镇居民的经济承受力和心理承受力。为此,国家从1979年开始对住房制度开始了带有摸索试验性的改革,后来被称为住房改革的“初级阶段”,即以“公建民助、民建公助”为特征,国家提供优惠条件,企业投入部分资金,居民个人支付相当比例费用便拥有住宅使用权。这种做法虽然还保留较大成分的福利性,但毕竟在住房制度改革道路上迈出了艰难的第一步。

1979年,国家城市建设总局从国家补助的住宅建设投资中,分别拨给陕西、广西一部分资金,在西安、南宁、柳州、桂林、梧州等市进行建房出售给私人的试点。1980年6月,中共中央和国务院在批准国家建委党组《全国基本建设工作会议汇报提纲》的通知中肯定了陕西、广西试点的经验,认为“是有成效的”;同时指出“除由国家、地方、企业投资建设住宅外,还要调动私人建房、买房的积极性。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,

① 《国家建委负责人对本报记者发表谈话 抓紧抓好城市住宅建设工作》,《人民日报》1978年9月16日。

② 《邓小平年谱(1975-1997)》(上),北京:中央文献出版社,2004年,第615页。

向私人出售。……不仅新建住宅可以出售,现有住宅也可以出售。”^①全国基本建设工作会议后,建房出售给个人的试点工作陆续发展到50多个城市,售价一般都在每平方米100元左右。

1982年4月17日,国务院正式批准常州、郑州、沙市、四平4城市试行补贴出售公有住宅。规定凡个人购买住房,一般要支付售价的1/3,其余2/3,由建设单位给予补贴。这项政策得到了4城市居民的欢迎,广大居民踊跃购买住房。到1983年底,4个城市共出售住宅1619套,8.3万平方米,总投资1200万元,收回资金占建设总投资的30%。

1984年5月15日,国务院正式将“推行住宅商品化”的改革内容提到国家日程上来。10月11日,国务院决定批准在全国扩大城市公有住宅补贴出售试点,由国家补贴向个人或集体出售住宅在更大的范围内实行了。但这种办法只是过渡办法,并非严格意义上的住宅制度改革。这种办法在实践中暴露出的问题,使人们认识到在住房制度上采取“治表不治根”的办法是行不通的,必须实行彻底的改革。此时,围绕中国住房制度改革及今后的出路讨论再次进入高潮,人们不仅针对“低租金”制度的弊端,而且指出了中国住房制度改革的设想和思路,即已经提出改革“低租金”制,逐步推行住宅商品化。到1984年底,全国27个省区的120多个城市、240多个县镇进行了住房制度改革的试验。仅1984年,共出售新建住宅111万平方米,收回资金1.9亿元。其中全价出售的住宅9345套、57.5万平方米,以广东、广西、浙江、福建4省较多;补贴出售共9859套、53.5万平方米,以四川、广东、辽宁3省出售较多。到1985年底,全国已有27个省区的160多个城市、300多个县镇开展了住房出售工作。1985年出售了249万平方米,回收资金622亿元。广东省东莞市出售10.9万平方米,占当年住房竣工总面积的54.6%;汕头市出售15.85万平方米,占当年住房竣工总面积31.9%;温州、桂林、椒江、漳州、泉州、石河子等市出售住房也较多。个人支付的价款,各城镇情况不同。有的基本按住房建筑本身的造价全价出售,每平方米为120元—150元,有的则由政府或企业补贴出售。补贴办法,有的按“三、三、四”出售(即政府和单位各补贴售价的30%,个人支付售价的40%),有的补贴售价的50%。由于实行补贴出售,售价较低,各地出现了购房热和出售房供不应求的局面。城镇公房补贴出售试点,为推行住房商品化积累了经验。但在试点中也出现了补贴偏多,售价较低,以及企业单位因为不能再提取已出售公房的折旧资金,而没有买房的积极性等问题。

为了加强对住房制度改革的领导,1985年1月下旬,芮杏文任组长的全国住房租金改革领导小组成立。1986年1月6日,在原住房租金改革领导小组的基础上,重新组成了国务院住房制度改革领导小组。安志文任组长,下设全国住房制度改革办公室,简称“房改办”,由城乡建设环境保护部、国家体制改革委员会等部门抽调人员,具体负责组织城市住房制度改革试点工作和指导全国房改工作。该机构的设立,标志着新时期中国住房制度改革正式启动。

1985年上半年,建设部确定镇江、锦州、邢台、佛山、武汉、石家庄、兰州、重庆8城市为住房制度

^① 国家城市建设总局房产住宅局、北京日报社理论部编《城镇住房问题》,北京:北京日报出版社,1981年(内部发行),第57页。

改革试点城市。1986年2月,经过反复实地调查论证,国家“房改办”确定唐山、蚌埠、烟台、常州4城市为“提高租金、增加工资”方案的试点城市。1986年3月1日,建设部发出通知指出“未参加新的改革方案试点的城市今后出售公有住宅,原则上按全价出售。……如果职工所在单位有经济能力,可以给低收入者适当的补贴。”并强调“对有些城镇不计后果、随意贱价出售旧房的做法,必须坚决制止。”3月15日,《关于第七个五年计划的报告》指出“要结合工资调整,研究、确定合理的房租和住房销售价格,以利于逐步推行住宅商品化。”^①这说明国家指出了住房制度改革的方向,并加快了住房制度改革的步伐。

1987年7月20日,国务院住房制度改革领导小组召开城镇住房制度改革试点工作座谈会,《座谈会纪要》指出“现行的一套低租金分配住房的办法,存在着严重弊端,不能体现按劳分配原则,刺激和扩大了住房需求,国家的负担越来越重。分房中的不正之风已成为一个严重的社会问题。实践证明,现行的住房制度解决不了城镇住房问题,必须坚决进行改革。”“城镇住房制度改革的目标是:按照社会主义有计划的商品经济的要求,实现住房商品化,即将现在的实物分配逐步转变为货币分配,由住户通过商品交换购买或租用住房,使住房这个大商品进入消费品市场,实现住房资金投入产出的良性循环,从而走出一条具有中国特色的解决城镇住房问题的新路子。”^②国务院随后批准了烟台市城镇住房制度改革试行方案,并于8月1日起正式试行。这样,中国第一个城镇住房制度改革的方案正式出台。

烟台的住房制度改革模式是公房“提租发券,空转起步”,将每平方米住房使用面积月租从原来的0.1元左右,提高到平均1.17元,与此同时,按职工工资基数23.5%的比例,给每个职工发放房租补贴。起步时,改革范围限定在租住公房的职工,随着改革的深入,再逐步扩大到全体职工。为保证房改工作的顺利进行,烟台还专门设了住房储蓄银行,并对建立住房基金制度作了规定。改革实施的结果基本达到了“多住房,多拿钱,住好房,多拿钱”的目的,收到了“少住房得益”的效果。至此,在中国实行近40年的低租金福利型的住房制度,找到了突破口。1987年10月25日,中共中央十三大报告明确指出“以积极推行住宅商品化为契机,大力发展建筑业,使它逐步成为国民经济的一大支柱。”^③

随着政府的积极推进和不断试点,住房制度改革的条件日益成熟。1988年1月16日,《人民日报》发表《住房制度改革今年起正式在各地推行》一文,宣布国务院全国住房制度改革工作会议上做出的决定。2月27日,国务院批准的《国家体改委关于一九八八年深化经济体制改革的总体方案》规定“加快城镇住房制度改革的步伐。今后三五年内,在全国范围分期分批全面推开住房制度改革。主要任务是:改革公房低租金,提租发券,促进职工个人买房,并且从政策、立法、社会舆论等方

① 《十二大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2011年,第388页。

② 《国务院办公厅印发城镇住房改革试点工作座谈纪要,改革住房制度逐步实现住房商品化》,《人民日报》1987年9月3日。

③ 《十三大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,1991年,第18页。

面采取措施,合理引导居民消费,克服住房分配中的不正之风,为实现住房商品化奠定基础。”^①

1988年3月10日,《人民日报》公开发表了国务院住房制度改革领导小组制定的《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》,明确指出“住房分配上的不公正,已成为一个严重的社会问题。城镇住房制度改革,是经济体制改革的重要组成部分。搞好这项改革,不仅可以正确引导和调节消费,促进消费结构趋向合理,在经济上有很大意义,而且在住房领域的不正之风会大大减少,在政治上也有很大意义。几个试点城市的实践说明,住房制度改革可以取得很大的经济效益和社会效益,是一件利国利民的事情。要从1988年起,用三、五年时间,把住房制度改革在全国城镇分期分批推开。”并规定了改革的目标与今后几年的任务、城镇住房制度改革的若干具体政策等。

中国城镇住房制度改革的目标是:按照社会主义有计划的商品经济的要求,实现住房商品化。从改革公房低租金制度着手,将现在的实物分配逐步改变为货币分配,由住户通过商品交换,取得住房的所有权或使用权,使住房这个大商品进入消费品市场,实现住房资金投入产出的良性循环,从而走出一条既有利于解决城镇住房问题,又能够促进房地产业、建筑业和建材工业发展的新路子。实现这个目标,住房制度改革主要包括:(一)改变资金分配体制,把住房消费基金逐步纳入正常渠道,使目前实际用于职工建房、修房资金的大量暗贴转化为明贴,并逐步纳入职工工资。(二)改革现行的把住房作为固定资产投资的计划管理体制,确立住房作为商品生产的指导性计划管理体制。(三)通过财政、税收、工资、金融、物价和房地产管理等方面配套改革,在理顺目前围绕住房所发生的各种资金渠道的基础上建立住房基金,逐步形成能够实现住房资金良性循环的运行机制。(四)调整产业结构,开放房地产市场,发展房地产金融和房地产业,把包括住房在内的房地产开发、建设、经营、服务纳入社会主义有计划的商品经济大循环。制定的城镇住房制度改革的具体政策是:一是合理调整公房租金;二是从实际出发确定发住房券的系数;三是理顺住房资金渠道,建立住房基金;四是坚持多住房多交租和少住房可得益的原则;五是积极组织公有住房出售;六是配套改革金融体制,调整信贷结构;七是对住房建设、经营在税收政策上给予优惠;八是加强房产市场管理。

随后,全国各地按照中央的部署,在实践中全面推进了城镇住房制度的改革。住房制度的改革刺激了住宅投资,住宅建设进入高速发展时期。1990年,中国城镇住宅竣工面积为1.73亿平方米;2001年达到5.75亿立方米。1990—2001年,新建住宅46亿平方米,年均住宅竣工面积3.84亿立方米,约合6000万套。城镇住宅建设完成投资由1990年的498亿元增长到2001年的6262亿元,增长约11.6倍,年均完成投资3145亿元。^②据建设部统计,1986—2001年间,城镇居民人均住房建筑面积从12.4平方米增加到20.8平方米,平均年增长率为3.5%,发展速度较快(详见表2)。^③

① 《十三大以来重要文献选编》(上),第73页。

② 谢家谨《中国城镇住房发展与展望》,《住宅产业》2002年第12期。

③ 国家统计局编《中国统计摘要2003》,北京:中国统计出版社,2003年,第100页。

表 2 1986—2001 全国城市人均住房建设面积 单位: 平方米

年份	全国城市人均住房建设面积	年份	全国城市人均住房建设面积
1986	14.4	1994	15.7
1987	12.7	1995	16.3
1988	13.0	1996	17.0
1989	13.5	1997	17.8
1990	13.7	1998	18.7
1991	14.2	1999	19.4
1992	14.8	2000	20.3
1993	15.2	2001	20.8

资料来源: 国家统计局编《中国统计摘要 2003》, 中国统计出版社 2003 年版, 第 100 页。

中国城镇住房制度的改革, 带来了城镇住房市场的巨大变化。这种变化体现在两方面: 一是居民住房水平有了大幅度提高, 到 2002 年全国城镇人均住宅建筑面积 22.79 平方米, 其中东部地区 24.42 平方米, 中部地区 20.59 平方米, 西部地区 22.29 平方米。^① 人们对居住条件的追求已从单纯数量型需求转向数量和质量并重的需求, 并且对居住质量提出了更高要求。二是中国住房已停止实物分配, 实行住房的货币化分配, 住房市场的购买主体已由以前的单位或集体转向居民个人。在这种条件下, 居民不仅对住房的工程质量、面积、结构、功能和居住环境等享有自主选择权, 而且还要考虑房价、居住舒适度、物业等因素。为此, 提高居民的居住质量已成为中国房地产业发展的关键。

中国住房制度改革根本目的在于改善广大城镇居民的住房条件, 提高居民的居住质量。随着中国城镇住房制度的改革, 住房建设的投资制度、分配机制等都发生了巨大变化, 从而推动着城镇住房建设的高速发展。进入 21 世纪后, 国家加大改革力度, 全面取消福利分房制度, 代以城镇居民住房货币化政策, 长期困扰中国居民的居住短缺问题朝着基本解决的方向有序发展。中国城镇居民对住宅的要求, 已由寻求一个“遮风蔽雨”的住所转向一个环境更优美、功能更齐全、品质更高尚的居住空间, 中国住房制度改革的成效开始展现出来。但应看到, 中国住房制度改革将不可避免地面临一系列新问题, 如因收入差距加剧而带来的低收入家庭住房困难、大中城市房价高居不下, 等等。中国住房改革后的新问题, 不仅影响着国家经济发展、民众生活, 也影响着国家的稳定, 需要党和政府进一步妥善解决。

责任编辑: 王望

^① 建设部《2002 年城镇房屋概况统计公报》, 中国网 china.com.cn 2003 年 8 月 5 日。