

# 城镇住房制度改革与居民消费结构的调整

刘士余

10年改革开放,使我国城镇居民的收入水平得到明显的提高:职工平均工资从1978年的615元提高到1988年的1747元;居民消费水平从1978年的383元提高到1988年的1281元,扣除物价上涨因素,平均每年增长5.9%。然而,在收入水平与消费水平明显提高的同时,消费结构的严重扭曲以及对产业结构调整的反向牵制,使问题也变得越来越突出了。消费结构的扭曲表现在两个方面:一是消费领域过于狭窄。吃、穿、住、用、行五个方面,“住”几乎退出了个人消费支出范畴,成为统计指标上的非商品支出。二是消费时限缩短。工资收入中,本应用于住房储蓄与养老保险等属于长期消费的部分,都集中于现实消费领域,或表现为不稳定性的购买力结余。对于如何引导消费行为,改善消费结构,以利于产业结构的调整和人民生活水平的进一步提高,各方面已经提出了许多真知灼见,“住房商品化”便是其中的对策之一。“住房商品化”包括两个最基本的含意:其一,居民的住房消费水平应建立在其收入水平与支付能力的基础之上;其二,引入商品生产与交换的机制,逐步实现住房资金投入产出的良性循环,促进房地产业的发展,其最终目的是既解决居民住房问题,又使房地产业成为具有自动积累、自我发展能力的国民经济支柱产业。本文正是基于上述两点考虑,对住房制度改革与消费结构调整作一初步的探讨。

## 一、住房建设的发展与住房制度演变

新中国成立之后,国家高度重视居民住房问题。在进行社会主义建设中,投入了大量资金用于建设城镇职工住房。1950~1988年间通过各种渠道用于城镇住宅建设的投资为2560亿元,其中国家用于住宅建设的投资为1855亿元,建成住房17.72亿平方米。特别是1979年以来,国家从政策上调动中央、地方、企业与职工个人等各方面的积极性,拓宽了住宅建设投资的渠道,取得了显著的成效。在1979~1988年的10年中,国家与企业住房投资约为1960亿元,建成住房12亿平方米,人均居住面积有了较大幅度的提高。

我国公有住房以出租为主导形式。建国初期,政务院规定“公房一律收租,以使用房租收入来保护现有建筑并发展新的建筑”。根据这一原则确定公房租金标准,全国城市公房月租金平均每平方米0.30元,大体上能够保证住房的正常维修。1955年,国家机关干部实行薪金制,国务院1955年8月颁布了《我国国家机关工作人员住用公房宿舍收租暂行办法》,将房租下降到每平方米0.12元。从1956年起,各城市也相应降低租金,并将低租金范围扩大到非居住用房。由于房租过低,普遍出现公房失修失养现象。针对这种状况,1957年国家提出“必须适当提高职工住公房的收费标准”,规定租金一般应包括折旧费、维修费、管理费三项费用,平均每平方米月租金为0.25元。但在以后几十年里,“以租养房”的原则并没有得到贯彻执行,公房租金在各城市之间相互攀比,轮番下降,已达到历史最低水平,全国城镇公有住房月租金平均为0.13元/m<sup>2</sup>。

## 二、现行住房制度存在的问题分析

经过几十年的调整演变，我国城市住房制度已经形成了“低租金、高补贴、福利性、配给式”的基本格局，累积了一系列的严重问题：

(1) 住房供给严重短缺。目前，我国城市（不包括建制镇）中住房困难户约有600万户，约占城市居民家庭总户数的20%以上（见表1）。现在大约有1/5的城镇人口无房或缺房。京、津、沪等特大城市情况尤为严重。

表1 全国城市居民居住状况（1986年） (%)

序号	居住状况 (人均居住面积)	占城市总户数的百分比					备注
		全国平均	特大城市	大城市	中等城市	小城市	
1	无房户	1.48	0.99	0.50	0.09	0.19	低于 4 平方米 人均 居住 面积
2	不方便户	4.36	10.98	9.33	5.39	3.43	
3	拥挤户	5.37	16.34	9.06	7.83	5.47	
	小计	11.21	28.3	18.89	13.31	9.09	
4	4~5.9平方米	18.72	20.22	22.99	21.97	10.18	
	合计	29.93	48.52	41.88	35.28	19.27	

注：“不方便户”是指三代人或一对夫妇同一名或多名12岁以上的子女居住同一房间内。“拥挤户”是间3~4人住在一间房内。“特大城市”是指人口在100万以上的城市。“大城市”是指人口在50~100万之间的城市。“中等城市”是指人口在20~50万之间的城市。“小城市”是指人口在20万以下的城市。

(2) 不合理的住房需求膨胀，分配不公现象严重。人们的住房需求可以划分为刚性与弹性两部分：刚性需求系指劳动力再生产所必须的基本条件。在社会主义制度下，这种居住的基本条件也是由社会主义性质所决定的社会成员的基本权利。弹性需求是指与个人支付能力相适应的扩张性需求。由于这种需求是建立在个人支付能力的基础上，因此属于合理性需求。但在我国住房需求与个人实际支付能力相脱节，分配到的住房越宽敞、越舒适，得到的“实惠”就越多。这种近乎无偿的供给，必然以人们对住房的需求无限为结果，这是不合理的需求。这种有限的供给与无限的需求的“平衡”结果，必然是一部分社会成员的基本需求得不到满足，而少数人却能凭借特殊的权力与关系使其不合理的需求得到满足。房子盖的越多，住房困难与紧张状况反而显得越突出。据辽宁省调查，近年来新增住房面积7000万平方米，人均居住面积增加2平方米，但缺房户从1981年的107万户，上升到1988年的122万户。辽宁的情况并非局部现象，而是全国城市的共同特征。这里面除城市非农业人口自然增长与家庭结构变化之外，分配不公是主要原因。

(3) 国家与企业的负担越来越重。我国城镇住宅建设投资来自于公共积累。1979年以前，城镇住宅投资90%以上是财政预算拨款。改革以来，企事业单位的经济实力得到加强，相应承担了部分住房投资，并逐步成为住房投资主体。“六五”期间，全民所有制单位住宅投资885.8亿元，其中国家基本建设计划安排727亿元，为同期全民所有制单位基本建设的21.3%，更新改造旧房投资为158.89亿元。“七五”前三年全民单位住宅投资为564.44亿元，占基本建设投资的比重为13.9%。现在，国家与企业每年不仅要承担巨额的住宅建设投资，而且要支出近百亿元的住宅维修补贴。在住房投资有投入无产出的情况下，国家与企业

集建房、分房、修房负担于一身的状况是难以为继的。

(4) 居民消费结构严重扭曲。在市场经济国家中,居民住房消费占消费支出的比重都在10%以上,其中:美国为18.8%,英国为17.5%,日本为18%。而我国城镇居民住房消费支出比重已经下跌到目前的0.71%,这与居民收入逐年增长形成了强烈的反差,也与我国农民的消费构成形成明显的对比(见表2)。由于消费领域过窄,使消费结构进一步扭曲,居民的消费选择高度聚集于家用电器上,从而刺激起中央与地方在这些消费品上的投资热、进口热。消费选择的聚集所引起的投资聚集,必然导致盲目上马、重复建设,降低了投资效益,并加剧了能源、原材料和外汇的短缺状况,影响了产业结构的调整。

表2 城镇居民人均生活费收入与支出

项目	年份					
	1983	1984	1985	1986	1987	1988
生活费收入(元)	525.96	607.56	685.32	827.88	915.96	1119
生活费支出(元)	505.92	559.44	673.20	798.96	884.40	1103.98
其中食品支出(%)	59.20	57.97	52.25	52.34	53.47	51.36
其中住房支出(%)	1.52	1.39	0.96	0.90	0.87	0.71
农民家庭住房支出(%)		11.7	12.4	14.4	14.5	14.9

(5) 阻碍了房地产业的发展。由于公房租金过低,住房建设有投入无产出,因此从住房的投资建设、维修改建、经营管理等方面来看,无利润可言。全国具有一定规模与数量的房地产开发企业,利润水平虽较丰厚,但并不是居民个人收入的再分配,而是“公对公”的资金转移。各企事业单位内部成立专门的机构要行使建房、分房与修房的“义务”,城市政府的直管公房维修管理机构,属于财政拨款的事业单位,房租非但不能养房,连维修人员的工资都不够。虽然从表面上看,全社会各个方面都在重视住房问题,但并没有形成住房建设的正常的融资机制,房地产业实质上是患了“贫血症”,失去了“造血”机能,难以成为促进国民经济发展的支柱产业。

(6) 阻碍了人才与劳动力的合理流动。住房由就业单位包下来的办法实质上是“大锅饭”体制的变种,人们在选择职业时往往愿意到全民所有制单位,特别是住房条件较好的单位。当然现在的“三资”企业是就业选择的热点之一,但这并不带有普遍性。住房的诱惑,往往会冲淡人们奋发进取的事业心,一些无房的职工或年轻的知识分子,虽然个人有良好的专业技能与职业志向,但为了住房,便不惜放弃对事业的追求。一些单位为留住人才,也在房子上做文章,比如职工要调动就得将住房交回。凡此种种,说明现行的住房制度在一定程度上束缚了人们的创业精神,阻碍了人才的流动。

### 三、我国住房制度改革的实践回顾

(1) 建国初期的租金调整。建国不久,城镇住房制度上的问题就逐渐暴露出来。1956年底全国不仅有250万户的城市家庭要求解决住房问题,而且大批房屋失养失修,住房已成为一个严重的社会问题。1957年9月26日,在党的八届三中全会上,周恩来同志在《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》中对住房制度作了精辟论述。他对当时城镇住房制度提出

了三个方面的改革意见：一是鼓励职工自己建房，银行可以给予贷款，分期扣还；二是适当提高公房租金标准，按折旧、维修、管理三项费用计租，平均每平方米0.25元/月，按照每户16~20平方米的居住面积计算，每月房租在4~5元，一般占职工工资收入的6~10%，平均8%左右；三是对住民房的职工的房租补贴，应逐步取消。周恩来同志还提出，住房问题要在相当长时间内，经过不懈的努力，才能逐步解决。他还提出要制定严格的住房分配制度和管理制度，运用群众路线的办法，依靠群众力量来监督这项制度的贯彻执行。但遗憾的是，八届三中全会上提出的这些改革意见，不仅没有得到很好的贯彻执行，反而背道而驰。公房租金不断降低，在城市与城市之间，形成了一种攀比降租的势头。这使得房租过低与住房短缺成为多年来一直困扰着我们的经济生活与社会生活的两大问题。

(2) 党的十一届三中全会关于住房制度问题的讨论。党的十一届三中全会以后，在拨乱反正、解放思想的方针指导之下，理论界与实际工作者对社会主义的收入分配制度、住房制度、消费政策等方面开展了热烈的讨论，提出了许多对策建议。

1980年邓小平同志提出住房商品化的路子。他说：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，要逐步研究提高房租。房租太低，人们就不买房子了。繁华的市中心和偏僻的地方的房子，交通方便与不方便地区的房子，城区与郊区的房子，租金应该有所不同。在小平同志的精辟论述中，包含了三个方面的含意：一是住房作为商品，不光是出租，还可以出售，租售并举；二是要理顺租买比价，以租促售；三是要体现级差地租而引起的房租差价。小平同志的指示，是对理论研究工作者研究成果的肯定，也是对广大理论工作者的鼓舞。同时还为我国城镇住房制度改革作了思想上、理论上的准备。

(3) 出售公有住房的试点。1982年，国家有关部门设计了“三三制”的补贴出售住房的方案，即个人支付房价的1/3，就业单位与国家各补贴1/3。经国务院批准，首先在郑州、常州、四平、沙市等四个城市进行试点。通过试点得出的结论是，城市居民有购房的欲望，也有分期付款的经济承受能力，公房可以向私人出售。但是由于补贴负担过重，许多产权单位不愿意出售住房。同时，这种补贴出售的办法，未能与解决低租金这一问题并行。从整体上来说，在买房不如租房、早买不如晚买的利益比较格局下，居民缺乏购房动力。1985年，国务院有关部委宣布停止这项试点工作。

(4) 全面进行住房制度改革的探索试点。1985年以来，党中央、国务院高度重视住房制度改革工作，将房改作为一项事关国民经济发展与改革全局的大事来抓。1986年初，成立了由国务院有关部委领导组成的国务院住房制度改革领导小组。组织政府部门和专家学者进行大量的调查分析，对改革方案进行了系统的设计、论证，形成了提高租金、发放补贴、促进职工买房的基本思路与总体改革方案。随后，选定唐山、烟台、蚌埠、常州4个城市进行住房制度改革的试点。如烟台市“提租发券、空转起步”的方案经国务院批准，在全国率先出台。基本点是把房租提高到按折旧费、维修费、管理费、投资利息和房产税五项因素构成的租金水平。房租（个人实际支付）由原来的每平方米使用面积0.07元，提高到1.28元，同时按基本工资的23.5%给职工发放住房补贴，住房补贴以住房券代替。“空转”是指提租后发给职工的住房券没有资金作后盾，产权单位收回的住房券，要返还租房户所在的工作单位，

以继续用于向职工发放补贴。“空转”的实质是把暗贴明朗化，初步理顺了国家与职工的关系，多住房多交租。但是国家与企业之间、企业与企业之间尚未发生利益格局的再调整。经过一年多的运转，1988年11月1日，烟台房改进入实转状态，即职工的住房补贴以货币形式发放，住房产权单位与住房户之间以货币结算租金。

企业住房补贴的发放来源于三个方面：一是企业公房原来提取的大修理与折旧基金；二是允许将补贴额的20%进入成本；三是企业留利中划出一部分（10%以下）。机关事业单位的职工住房补贴列入财政预算。从全国来说，以租金改革为核心，提租补贴的城市还有沈阳、南平、鹰潭、深圳、佛山、江门等市。

（5）住房金融制度的逐步探索。为推进住房制度改革，经国务院同意和中国人民银行的批准，决定在烟台、蚌埠两市进行住房金融制度的试点探索。两市相继成立了股份制的住房储蓄银行，资金自求平衡，利差自行消化，自负盈亏。主要任务是配合住房制度改革，负责划转、筹集与运营（城市、企业、职工）三级住房基金，承担租金结算业务；为住宅的生产、流通和消费融通资金，包括吸收个人住房储蓄与提供长期低息贷款、向房地产开发企业提供必要的流动资金贷款。烟台市住房储蓄银行1987年12月开业以来，已成立了5个办事处，开户超过4000家。截止1989年底，全行各类存款余额达1.4亿元，贷款与投资总额已超过2亿元。居民购房贷款最长还款期限为15年。5年期贷款年利率为3.6%，10年期年利率为3.96%，15年期年利率为4.32%。现已向693户城镇居民提供购房贷款562万元。并向房地产开发企业提供3400万元贷款，与房地产开发公司联合投资新建住宅5000多套。开办的住房资金结算业务，涉及到市区1445个单位，76000多户家庭，真正成为全市住房租金结算中心。

（6）住房合作社的发展。住房合作社近年来在我国发展很快，据不完全统计，武汉、沈阳、昆明、上海、北京、天津等大城市以及温州等中等城市中，已成立近百个住房合作社。沈阳市3年来试办了6个职工住房合作社，发展社员3080多人，吸收社员建房资金693万元，单位投资941万元。现已竣工2.1万平方米，477户社员家庭搬进了新居。

从全国房改实践来看，特别是烟台、唐山、蚌埠、沈阳等市以租金改革为核心，配套推进的住房制度改革，取得了显著的成效：第一，初步转变了居民住房消费观念。在试点城市中，长期以来形成的低租金、福利性、供给式的住房消费观念已被动摇或冲破，人们在心理上、观念上、经济上接受了多住房、多交钱的价值标准。对住房的需求也由过去的贪大求多，转为要求面积适中、功能多、利用率高、布局合理。第二，抑制了不合理的住房需求。在烟台等市，由于租金水平大幅度提高，使家庭住房消费水平与经济支付能力以及其它多项消费项目之间建立了紧密的关系，从而抑制了不合理的住房需求，出现了多占房退出、大房换小房的自动调节机制。第三，初步改善租买比价，促进职工个人买房建房。由于房租在试点城市中提高10~18倍，职工已经在比较买房与租房的各自得失，在一些单位里，职工购房积极性相当高，甚至出现购房热。租金的提高与公房的出售，对于引导消费、改善消费结构和扩大住房建设资金都具有重大意义。第四，建立了稳固的住房基金，公有住房投资实现了良性循环。如唐山市房改后每年收取1.2亿元公房租金，除满足住房维修、管理费之外，每年将有8500万元用于住房建设，可建成2800套住房。唐山市准备在现有补贴水平上，拉开住房的环境差价、楼层与朝向差价、地段差价、室内设施与装修水平差价，再结合工资调整辅之以小幅度提租不补贴的办法，使公房租金上调到1.50元/m<sup>2</sup>的水平。第五，拓宽了住房投资渠道，扩大了住房的有效供给。由于集资建房、合作建房的迅速发展，住房建设中个人投

资已从1979年占全国城镇住宅建设投资的1.9%，上升到1988年的18%。据建设部测算，如果在住宅建设中没有个人投资部分，1988年全国住宅建设将减少4000万平方米，占当年国家投资建设住房数量的一半。集资建房、合作建房不仅调动了居民投资积极性，发挥个人在解决住房问题中的作用，而且所建住房是真正解决了困难户的住房问题，不存在以权谋房、多住多占的现象，正是基于这个意义，才称之为有效供给。

#### 四、向住房商品化过渡的对策

通过前面几个部分的分析比较，可以得出这样的结论：影响我国城镇居民消费结构的最大参数是住房消费，实现住房制度合理化是校正消费结构的前提。为此，就必须着力探讨我国城镇住房制度改革问题。结合国内外的经验与教训，提出如下对策：按照发展社会主义有计划商品经济的要求，走住房商品化的道路。从改革公房低租金制度着手，将现在的实物分配逐步转变为货币分配，由住房通过商品交换，取得住房的使用权或所有权，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，从而走出一条有利于解决居民住房问题、又能够促进房地产业、建材业发展的新路子。为此，必须进行一系列相关的改革：

(1) 改革工资分配制度。现行工资结构中，住房消费含量低，应贯彻按劳分配的原则，将目前实际用于职工住房建设与维修、管理等方面的大量暗贴转化为“明补”，加到职工工资中去，并进入产品成本，让职工以货币工资形式进行住房消费。

(2) 改革住房建设的计划管理体制。目前将住房建设划归固定资产投资范畴，实行以中央集权型的指令性计划管理体制，严重脱离了我国的国情，特别是计划指标切块下达的做法挫伤了群众集资建房、合作建房的积极性，今后应当将住房生产纳入商品生产范畴，确立以地方（城市）政府为调控主体的指导性计划管理体制。

(3) 改革金融制度，建立专门的住房金融体系。我国目前围绕住房建设、流通与消费所发生的资金基本上由各个专业银行分兵把口，对住房资金采取“又拉又推”的态度（拉存款、推贷款），阻碍了住房建设的发展。今后一方面要建立起法定的住房储蓄制度，比如青年人就业后就应按工资的一定比例进行住房储蓄，储满规定年限与额度方可申请买房或租房；另一方面要组建半官方的住房银行，专门经办住房融资业务，发行住房债券。

(4) 改革住房建设投资体制。现在住房投资主要来自于公共积累，而且住房投资中既包括住房的土建造价，又包括市政配套、商业网点、中小学教育等投资。改革后应当把个人收入作为住房投资的主体，原来用于住房建设的公共积累可以变成支持个人购房、建房的低息贷款；要将缠绕在住房投资中的市政配套与商业网点等投资分离出来，进入各自的投资渠道，比如，市政配套费要进入市政投资渠道，中小学教育费应进入教育投资体系。

(5) 改革政府管理体制。应当成立专门的政府机构，比如“国家住房发展局”，地方政府的房产管理局相应改组为地方住房发展局。国家住房发展局制定住房发展规划，由地方住房发展局组织实施。国家住房政策的着眼点是解决中低收入家庭的住房问题。按照政企分开、政事分离的原则，由房地产开发企业、住房合作社、住房维修公司负责住房的建设与经营，实现住房建设与维修管理的企业化、专业化、社会化。

(6) 培养与开放多层次的房地产市场。没有活跃的房地产市场与地产市场就没有独立的房地产业，开放房地产市场的前提条件是要建立起有效的行政、经济与法律的调控手段。一是将房价与地价相分离，确立房产从属地产的财产关系，保证在房产交易过程中国家作为土

地所有者的地产收益；二是建立起科学而又严格的地籍管理制度，坚决取缔炒卖地皮、轰抬房价的投机行为；三是建立房产流通登记制度，防止私人利用公房谋取暴利和房产流通过程中逃税漏税行为。

### 五、关于近期住房制度改革的建议

住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分，房改的进程取决于整个经济体制改革的进程。房改直接涉及到千家万户的切身利益，并将冲击住房消费方面业已形成的既得利益格局。这就决定了房改的进程或者说消费结构的调整过程必须积极而又稳妥。在治理整顿期间，就全国来说尚不具备全方位推进这项改革的条件。但是按照改革的方向，至少可以在下列几个方面有所突破：

(1) 在以公有住房为主的大中城市，采取多种形式提高公房租金。提租可以根据各个城市的实际情况，采取多种形式。比如以“小步提租不发补贴或少发补贴”的办法，将租金上调到由折旧费、维修费和管理费三项因素构成的租金水平；也可以将租金提高到五项因素构成的租金水平。“提租补贴”在起步方式上采取“实转起步”或“空转起步”。力争“八五”期末，全国公房月平均租金达到0.5元/m<sup>2</sup>，住房消费支出约占家庭生活费支出2—3%，在居民消费支出中每年形成200亿元的住房资金。如果租金提高到1元/m<sup>2</sup>，那么一年将收回400亿元的住房资金，这将大大增加住房的供给能力，缓解住房紧张状况。

(2) 大力发展合作建房与集资建房。对住房合作社所需的建材、土地及信贷指标，应逐步纳入各级政府的计划管理范围，并予以优先安排。对合作建房免征建筑税、营业税、土地使用税和市政设施配套费。并将合作建房机制引入到旧房改建中去。县、镇与中小城市的个人建房要实行联建或统建，以杜绝少数人以权谋私的腐败行为。

(3) 制定合理的房价，继续向居民出售公有住房。出售公有住房是引导居民消费投向的重要手段，成败的关键在于房价的合理性。房价至少由三个方面构成：住房本身的建筑造价、征地拆迁费和小区配套费。其中征地拆迁费视地方政府的财力情况，适度减收，或者免收。购房者首次付款不应低于房价的30%，其余部分在今后10~20年分期还本付息。房价要具有透明度，引入适度的市场竞争机制和群众监督机制，以防止少数人侵吞与私分公产，避免产生“房倒”现象。

(4) 坚持实行新房新制度。新房相对于旧房来说，数量少，使用权与产权合一，改革的难度较小，是新的住房机制的生长点。今后，凡是国家或企业投资建设的住房，均应实行新的分配制度。新房租金起点要高，个人实际负担应不低于0.5元/m<sup>2</sup>，对于机关事业单位，若新房租金超过家庭生活费收入6%，超过部分可以由所在工作单位负担；新房可以采取交纳租赁保证金的办法，以息补租。城市政府投资建设的、或从开发公司调剂来的“解困房”，拟采取以售为主、少量出租的办法，以回笼资金加快建设步伐。

(5) 逐步扩大住房金融制度的试点范围。在有条件的大中城市，为配合住房制度改革可以设立住房银行。制定并实施法定的住房储蓄制度（包括类似于新加坡的公积金制度）与长期低息抵押贷款条例。