

住房双轨制改革与住宅市场启动

辜胜阻 李正友

内容提要:目前我国住宅市场处于一种供求失衡的非均衡状态,住宅市场的启动还面临着重重障碍。本文剖析了住房双轨制的内涵,认为住房双轨制是我国住房制度改革过程中出现的由住房福利化分配方式向住房商品化转变的过渡形态,住房双轨制的存在是导致住宅市场难以启动的关键原因。在此基础上,本文阐述了改革住房双轨制应遵循的基本原则,并从加快工资制度改革、降低商品房价格、发展房地产金融、培育房地产市场、健全相关法律体系、建立住房社会福利制度等方面提出了一些改革住房双轨制、启动住宅市场的对策。

住宅产业能否真正成为新的经济增长点并带动相关产业的发展,关键在住宅能否真正成为居民新的消费热点。据统计,1997年我国商品房积压总量为7000多万平方米,其中大部分为住宅;而同期全国人均居住面积4平方米以下的困难户有400多万户。“房等人,人等房”的现象十分严重,住宅市场处于一种供求失衡的非均衡状态,住宅市场的启动面临着重重障碍。如何启动住宅市场是目前亟待研究和解决的重要课题。我们认为,导致住宅市场难以启动的关键原因在于目前住房双轨制的存在,而要真正启动住宅市场,就必须改革住房双轨制。

一、住房双轨制的内涵

住房双轨制是指我国在由旧的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡过程中,城镇居民住房福利化分配与住房商品化并存的状况。

住房福利化分配主要是指国有企业、事业、行政单位职工从所在单位无偿获得福利性住房的方式。它是一种低房租、高补贴的住房实物分配方式,主要有以下特征:(一)是在各国有企业、事业、行政单位范围内分别进行的非市场化的住房分配方式,单位承担为职工供房的义务,职工享有无偿从单位获得福利住房的权利。(二)不承认劳动力是商品,在职工货币工资中没有考虑劳动力价值的全部因素,其中最突出的就是没有把住房消费这一劳动力再生产的基本费用考虑进去,因而职工货币工资收入较低。(三)福利化分配方式下的住房是一种“单位所有权”,即由政府和部门条块分割而成的企事业单位充当住房所有者的产权结构。在住房“单位所有权”制度安排下,单位通过实物分配方式向职工提供住房,尽管职工个人享有支配权和使用权,但他们不拥有住房的“完整产权”(广义上的所有权,包括归属权、占有权、支配权、使用权及收益权等),他们没有资格索取剩余,不能占有房租,因而也就不具有个人房主那样的强烈财产排他性,不甚关心房产是否流失、是否增值。(四)职工住房条件的好坏主要取决于单位级别的高低、是否具有垄断性、经济规模的大小及职工个人职位、工龄等因素,基本上与职工个人的劳动和贡献无关,从而导致住房分配极不公平。(五)住房仅仅被看作是满足人类生存需要

及获得舒适的生活资料和一般的消费品,而不是一种可以保值增值的投资品。(六)住房福利化分配方式是住房选择住房者,而不是住房者选择住房,除少数人可以有限地选择住房外,绝大多数人只有分什么房住什么房,丧失了个人选择这个最起码的消费者主权。(七)福利住房缺乏流通性,因而住房福利化分配没有割断职工同单位之间的“脐带”,在很大程度上将职工“锁定”于分房单位,不利于劳动力的正常流动。住房福利化分配是计划经济体制下长期存在的住房分配方式,从根本上阻碍了住房商品化的发展。

住房商品化是指居民真正按照市场原则(其中最重要的是以商品价值或生产价格为基础,以市场供求关系为坐标参照系并适时考虑其他因素而形成的市场价格来进行商品交换)买卖和租赁商品房而取得住房的方式。它是市场经济条件下获得住房的基本方式,其主要特征是:(一)它是在全社会范围内进行的住房市场化配置方式,购房者与售房者之间按照市场等价交换原则来进行住房的买卖和租赁,单位不再介入住房分配过程,不再承担提供住房的义务。(二)承认劳动力是商品,在职工货币工资中包含有劳动力再生产的全部费用,住房开支作为劳动力价值的一项被计入工资,因而职工货币工资要高于住房福利化分配方式下的工资水平。(三)购房者拥有住房的完整产权,可以依法对自己的住房享有占有、使用、收益和处分的权利,不仅可以自己居住,还可以出租、出售、继承或赠予,因而具有强烈的财产排他性,十分关心房产的保值增值。(四)居民住房条件的好坏直接与其劳动和贡献挂钩,以分期付款方式购房,实际上是对居民未来劳动和贡献的一种“贴现”。(五)住房不仅是一种消费性商品,而且是一种可以保值增值的资本性商品;住房不仅可以成为一个消费热点,而且可以成为一个投资热点。(六)住房商品化是住房者选择住房,而不是住房选择住房者,居民享有充分的选择商品的消费者主权。(七)由于住房可以在市场上自由流动,因而职工与单位之间的“脐带”被彻底割断,单位在住房方面不再对职工具有约束力,这有利于劳动力的正常流动和劳动力资源的优化配置。住房商品化是我国住房制度改革的目标模式。

住房双轨制是我国住房制度改革过程中出现的由住房福利化分配方式向住房商品化转变的过渡形态。在目前城镇住宅市场上,既有开发公司开发的放开价格的商品住宅,又有大批新建的进入旧体制实行低租分配的公有住宅和相当一部分低价出售给个人的旧公房。据有关方面统计,在商品房销售中,真正个人购买的比例只占10%左右,绝大多数为国有单位购买后再分配给职工,住宅福利化分配的比重远远大于商品化购买的比重。我国住房制度改革的目标,就是要取消住房的福利化分配,代之以住房商品化。

1998年7月1日,新一轮住房制度改革在全国范围内拉开序幕。新一轮房改的核心就是要停止福利分房,推行货币化住房。货币化住房后,现有的福利房将通过个人出资、单位补贴、政府让利、银行按揭等形式转化为个人所有的住房。但有的地方和单位规定,个人转让住房,单位享有优先购买权,还规定若干年之内个人不准向社会出售住房。其理由是既然单位出资给个人买房,那么单位当然拥有优先索取、分割转让住房收益的权利,否则便会导致大量国有资产流失。这种观点显然有悖于市场经济法则,这种“单位所有权偏好”的住房分配方式显然仍是一种变相的住房福利化分配方式。单位出资帮助购买住房的经济性质,基本上属于如下两种情况:一是数十年的计划经济体制下,人为地把住房费用从劳动力成本中删除,劳动力成本构成不科学,货币工资里没有包含住房费用,现在返还给职工;另一种情况是,工龄、级别等“作价”后仍买不起住房,单位替职工出一部分钱,以后再从工资中扣除,或从职工的住房基金中支付。这两种情况,都不足以成为单位限制、否定个人住房产权的理由。

如果职工在购得住房后单位仍享有优先购买权,那么居民所拥有的住房产权就仍然是一种残缺的、不可交易的、不完整的产权。市场经济的魅力在于,物有其主,不同资源的所有者之间能够达成某种交易,将资源配置到更需要它的环节,从而物尽其用,人尽其力。如果居民不享有完整的住房产权,那么有钱的无房者和有房的缺钱者之间、不同类型的住房需求者之间就不可能发生交易,住房这种稀缺资源就不可能得到优化配置。这时,尽管住房取得了商品化的形式,却远未实现实质上的商品化。因此,新的住房制度改革的关键就是要把住房的“单位所有权”转化为居民完整的“个人所有权”,建立一种完全的、自由流动的、产权落实到个人的住房制度(刘春雷,1998)。

二、住房双轨制:启动住宅市场的关键性障碍

住房双轨制的存在,延缓了住房商品化改革的进程,成为启动住宅市场的关键性障碍,主要表现在:

第一,住房双轨制会形成另一种形式的分配不公,滋生腐败现象。住房双轨制问题的核心是分配不公。在住房福利化分配方式下,住房的分配通过两个层次进行:一是国家在单位间的分配,国有单位可以得到国家的住房投资拨款,而非国有单位则不可能得到。国有单位之间也会因级别的高低、经济实力的大小以及是否具有垄断性等,在获得国家住房投资中享有不同的地位。这样,各单位职工住房苦乐不均的现象无法解决,造成社会分配不公。二是住房在个人间的分配,主要按职位高低、工龄等因素来进行。住房分配中的“官本位行政分配方式”容易滋生腐败,将按贡献分房变为按权力分房,一些人利用双轨制的利益反差大肆“寻租”,造成住房分配的极为不公。

第二,在住房双轨制下,许多单位实行住房福利化分配方式,其收入分配仍保持着高福利、低工资的特征。这样,一方面这些单位承担为职工解决住房的义务,不得不大量投资于福利房的建设,这些住房只能一次性供给,不能形成持久的住房供给机制,因而这些投资往往不能回收形成良性循环;另一方面,由于职工工资收入中基本上不包含住房要素的含量,工资停留在较低水平,致使城镇居民对住宅的有效需求不足。据世界银行考察,市场经济国家一套普通住宅的售价与中等收入家庭的年收入之比,应在3~6倍之间,而我国现在一般为10倍以上,特大城市在15倍以上,普通居民只能“望楼兴叹”。住宅的客观需求不能转化为住宅的有效需求,成为启动住宅市场的主要障碍。

第三,在住房双轨制下,居民个人购买商品房的比重较低,大多数城镇居民通过福利化分配而获得住房使用权,房屋的所有权属于购、建房单位,个人基本上无权处置。尽管通过房改,采取优惠政策向居民出售现有公房,但以成本价或标准价购得的住房,居民只拥有部分产权,即占有权、使用权和有限的收益权、处分权,并没有实现完全的商品化。售后的公房流通性差,难以在二级市场上流通转让,这极大地影响了居民购房的积极性,也制约了住宅市场的发育。

第四,在住房双轨制下,住房福利化分配与住房商品化存在着巨大的利益反差,抑制了居民购房的积极性。同时,城镇居民住房消费观念错位,许多居民对福利分房仍怀有较高的期望值,长期以来住房福利化分配方式下形成的居民“等、靠、要”的心理难以一时扭转,居民对住房制度改革抱观望态度。因此,住房双轨制的存在在相当程度上抑制了居民购房的欲望,也使得住宅市场的启动缺乏动力。

第五,在住房双轨制下,房屋租售比价不合理的状况难以根本改变。我国长期实行低房租

的住房福利化分配方式, 尽管房改后, 房租有所提高, 但公房租金仍然具有福利性质, 与日益市场化的商品房售价相比, 其比价更趋不合理。根据国外经验, 当住房单位面积的月租金与售价之比为 1:100 左右时, 才能刺激商品住宅的有效需求, 而目前我国城镇住宅的租售比价约为 1:3000。严重失调的租售比价, 不仅不能形成真正意义上的住宅租赁市场, 而且因买房远不如租房也冲击着住宅买卖市场, 抑制了居民购房的积极性。

第六, 在住房福利化分配方式仍然为住房分配主要方式的状况下, 居民储蓄难以向不动产转化, 居民手中资金资源绝大部分表现为储蓄, 造成居民家庭资产的单一化。住房商品的特殊性决定了它不仅是一种消费品, 而且是一种风险小、收益高的保值、增值的投资手段。在发达市场经济国家, 实物资产占居民家庭资产的 70%, 金融资产仅占 30%, 不动产尤其是住房是居民家庭资产的重要形式。但是在我国, 在住房双轨制下, 居民缺乏住房投资的意识和积极性, 住房仅仅只作为一种消费品而不是投资品。根据国家统计局的资料, 1996 年 6 月末, 我国居民家庭资产构成中, 银行储蓄高达 83.8%。在目前我国国有商业银行不良贷款比重达 20% 以上, 而国有商业银行贷款又完全来自于居民储蓄的情况下, 居民家庭资产绝大部分表现为储蓄, 不利于居民个人资产风险的分散。

第七, 在住房福利化分配方式仍然为住房分配主要方式的状况下, 住房消费信贷的发展必然缓慢, 这反过来又不利于提高居民购房的有效支付能力, 使住宅消费难以成为一个热点。房地产业属于资金密集型产业, 从生产、流通、分配到消费的整个再生产过程都离不开金融业的支持与配合。但是, 在住房双轨制下, 居民购房意识淡化, 银行住房消费信贷发展滞缓。目前, 银行对个人住房抵押贷款业务尚不足全部房地产贷款总金额的 10%, 而国际上普遍通行的比例标准是 30~50%。而且住房消费信贷的贷款品种少, 贷款条件严, 首付金额大, 还款期限短。由于住房消费信贷发展滞后, 不能有力地支持个人购房, 因此无法将居民巨大的潜在需求转变为有现实购买力的有效需求, 在很大程度上阻碍了住宅成为新的消费热点。

第八, 住房分配的双轨制和房地产产业的结构性矛盾制约了住宅前向和后向产业的发展, 使住宅产业作为一个新的经济增长点和支持产业难以形成。房地产业是产业关联度很高的产业。房地产业的发展会直接牵动水、电、交通、通讯业的发展, 会直接带动钢材、木材、水泥等建材行业的发展, 也直接影响纺织、化工、装修、涂料、灯具、电梯、空调、厨具、家机电、电业等 48 个行业的发展。在住房双轨制下, 缺乏持续的投资资金供给和有效的住宅需求, 致使住宅业及其相关产业的发展受到极大的制约。要使我国住宅产业成为一个新的经济增长点和支柱产业, 现在仍存在着较大差距。

三、改革住房双轨制、启动住宅市场的原则和对策

启动住宅市场是一项系统工程, 需要国家政策上的引导和住房制度改革的深化, 其中最关键的是改革住房双轨制, 变“双轨”为“一轨”。住房双轨制是我国二元性双部门经济体制改革的必然产物, 是我国全方位的双轨经济运行体制中的一个重要组成部分。借鉴我国经济体制改革的成功经验, 在住房双轨制改革的“路径”选择上, 应遵循以下基本原则:

(一) 渐进性改革与非渐进性改革相结合。我国经济体制改革基本上走的是一条渐进性改革道路, 但渐进性改革不是停滞不前不改革, 不是把那些根本性的体制问题无限期地推迟下去。实际上中国的经济体制改革既有渐进性的一面, 也有快步走的一面(辜胜阻, 1996)。在改革住房双轨制时, 一方面应从整体上坚持以渐进性为主的改革方式, 分步骤、分区域地改革住

房双轨制；另一方面在改革的外部环境已经发生变化，特别是宏观经济体制改革环境日益宽松的环境下，有必要在适当时候加大住房制度创新的力度，将改革的成本减少到最小。

(二)增量改革与存量改革相结合。与目前 7000 多万平方米积压商品房市场对应的，是一个拥有 40 多亿平方米的公有房改售房存量市场。因此，改革住房双轨制不能只简单地着眼于现有积压商品房，而更重要地是如何启动庞大的存量公有住房市场。只有商品房和公有房同时启动，才是现实市场约束条件下改革成本最小、收益最大的“路径”选择。

(三)自上而下改革与自下而上改革相结合。住房制度改革是一项涉及全局性、多方位的利益调整的制度变迁，其攀比性较强，改革阻力较大，必须要有一个权威性领导机构通过自上而下的方式进行部署协调，才能使住房双轨制改革顺利推进。同时，住房制度改革涉及每个人的利益，上至高级公务员下至普通职工都要参加。因此，通过适当的政策激励和诱导，带动广大居民自下而上地参与住房双轨制改革，可以大大减少改革的阻力。

(四)利益兼顾与成本分担相结合。住房双轨制造成的住房占有、使用上的不公平，是几十年来历史的产物，也是推进住房制度改革的最大障碍。解决这一问题，必须在某一明确的时点，在某一方面对某一些人实行新的规则，以兼顾新职工和老职工、有房职工和无房职工的利益。住房制度改革也同其他改革一样，建立新机制必须通过新的投入来启动，依靠新的投入打破原来的和现有的格局(课题组，1998)。这些新的投入便是改革的成本，而这些改革成本需要由政府、单位、个人三方共同分担，以最大限度地调动三者的积极因素，弱化三者的消极因素，从而使住房制度改革能够顺利推进。

(五)单项突破与综合配套相结合。住房双轨制改革不仅是一个微观的住房制度改革问题，而且是一项重要的经济体制改革内容，需要与宏观经济体制改革配套协调起来。因此，在推进住房制度改革的同时，还要进行包括工资改革、金融体制改革、社会保障制度改革等一系列配套改革，尽量减少制度变迁的实施成本和摩擦成本。

(六)公平与效率兼顾。住房制度不仅是经济制度的一个重要组成部分，而且也是社会制度的一个重要组成部分。“有恒产者则有恒心”，安居才能乐业，才能维持国家的长治久安。因此，在以效率优先原则推进住房商品化改革的同时，还必须兼顾到社会公平，努力为市场竞争的弱者提供各种住房福利保障，以维护社会和政治的稳定。

遵循以上基本原则，改革住房双轨制、启动住宅市场可以采取以下对策：

(一)加快工资制度改革，降低商品住宅价格，是改革住房双轨制、启动住宅市场的重要前提

1. 要加快职工工资制度改革，将住房福利货币化并计入工资，使住房消费实物化向住房消费货币化转变。目前我国住宅市场处于供求失衡的不均衡状态，其基本特征是市场有效需求不足。要打破这种不均衡状态，实现住宅市场的均衡发展，就必须采取多种措施提高市场的有效需求。加快工资制度改革，使住房消费货币化，正是提高住宅市场有效需求的前提。

市场经济条件下，劳动力作为一种商品，其价值是由生产和再生产劳动力商品所耗费的社会必要劳动时间决定的，而住房消费作为劳动力再生产的基本要素，理应包含在劳动力商品的价格——工资之中。在低工资、高福利的住房福利化分配方式下，国家以“暗补”的形式解决职工住房问题，职工工资中不包括住房含量，结果既不能增加职工的实际收入，又不能收回大量投入住宅的资金，居民住房紧张的局面得不到根本改善。据测算，1994 年我国公有住房的福利规模为 12399156 万元，国有单位职工人均住房“暗补”为每年 1093.68 元(汪利那，1996)。

如将这部分补贴显性化并计入工资,由一次性“暗补”转变为多次性“明补”,并不会提高劳动力成本,相反可使国有单位摆脱深重的包袱,也可以大大提高居民有支付能力的购房需求。当然,在工资改革中,应根据实际情况逐步提高工资,以防止由于过快提高工资而引起的通货膨胀。

2 要降低商品住宅成本,使其价格保持在多数居民可以承受的水平。这一方面需要清理房价构成,取消不合理收费;另一方面要努力实现住宅建设产业化,提高住宅建设的科技含量和集约化程度。

据建设部的统计资料分析,我国城镇商品房价格构成中,土地费用占 20%左右,建房成本仅占 40%左右,而市政配套费和各种税费两者相加占商品房成本的 40%,其中相当部分是不合理的乱收费、乱摊派。“羊毛出在羊身上”,乱收费直接导致了房价的上升。因此,要降低商品住宅成本,必须清理房价构成,取消不合理收费。具体措施:(1)取消公对公的乱摊派,减轻居民购房负担。对于道路、给排水等公益性或非盈利性的市政工程及学校、医院等公共服务设施,资金来源应依靠国家和地方财政支出返还一定额度加以解决。对于经营性、盈利性的商业网点,则应按“谁投资、谁所有、谁受益”的原则有偿转让,其费用不计入建房成本。(2)清理建设中的不合理收费,控制商品房价格无序上涨,包括减免地价、分期支付土地出让金、停止没有法律法规依据的收费等。(3)减免流通环节的税收,包括减免交易过程中居民的契税、个人所得税、土地增值税、投资方向调节税及房产税等。

另外,目前我国房地产开发建设尚处于粗放经营阶段,其劳动生产率仅为世界先进水平的 20%,这不能不说是建房成本难以降低的重要原因。因此,加大住宅建设技术创新的力度,提高住宅建设的科技含量和集约化程度,实现住宅建设由粗放型经营向集约型经营的转变,是降低建房成本的一条根本途径。据估计,如果将我国房地产业的劳动生产率与世界先进水平之比提高 20 个百分点,那么,建房成本起码可以下降 10%。

(二)大力发展房地产金融,加快住宅市场发育,是改革住房双轨制与启动住宅市场的重要支撑

1. 要积极发展房地产金融,完善住房公积金制度,切实提高居民有支付能力的需求。

房地产业的发展离不开金融业强有力的支持。住宅商品的特点之一是一次性投入,长期消费,消费者很难一次付清价款。根据外国经验,结合我国实际情况,我国房地产金融业的发展应构筑以消费者为核心的住房消费信贷体系。借助消费信贷杠杆,可将居民的潜在需求转化为现实需求,从而促进住宅消费热点的形成。发展和完善个人住房消费信贷应在首付价款、还款期限、贷款利率、贷款手续等方面作调整。还应根据不同购房者的需要,推出灵活多样的消费信贷业务,如抵押贷款、储蓄贷款、公积金贷款等多种形式的贷款来支持个人购房。

住房公积金制度是国家动用法律、经济和行政手段对住房资金进行的强制性储蓄,并由政府集中支配,定向用于住宅建设和住宅融资的管理制度。它体现了社会性、互助性、保障性、政策性的特征,是我国住房制度改革的重要内容,也是顺利实现住房商品化的重要手段。我国住房公积金制度刚刚开始实行,还很不完善,亟需规范化、法制化并加以完善:(1)制定并公布关于建立公积金制度的法律,通过立法规定公积金的性质、缴纳比例、管理机构、使用主体、使用范围、存贷利率等重大问题,为推行住房公积金制度提供法律保证。(2)逐步提高公积金缴纳率,到 2000 年公积金缴纳率可由目前职工和职工所在单位各缴纳职工工资的 5% 提高到 10%,并逐步提高公积金的归集率。(3)加大住房公积金抵押贷款力度,以促进住宅消费。

2 要加快住宅市场发育,引导社会闲散资金进行住宅投资。

目前社会闲散资金较多,特别是近几年银行存款利率多次下调后,大量闲散资金苦于寻找出路。在宏观经济健康、协调运作的条件下,住宅不仅仅是一个消费热点,也可以成为一个投资热点。在进行住房双轨制改革中,通过舆论宣传和政策导向,把部分闲散资金引导至住宅投资上来,解决支付能力与实际需求错位的矛盾,将极大地缓解当前住宅市场的有效需求不足。

住宅是商品,只有通过市场自由交换、流通才能实现价值,成为保值、增值的投资品。因此,为了吸引更多的资金投资于住宅,必须大力培育住宅市场,特别是要形成运作有序的商品住宅二级市场,为住宅投资者提供良好的市场环境。为此,政府应发挥其宏观调控职能,取消限制流通的政策,放开流通领域、流通形式、流通对象,减少契税、营业税的重复征收,健全住宅市场中介机构,使住宅转让规范化、公开化,制止转让中的投机行为。

(三)消化积压性商品房与盘活公有住房并举,加快住房商品化和租金市场化改革的进程,是改革住房双轨制,启动住宅市场的根本对策

1. 消化积压性商品房与盘活公有住房并举,同时启动商品房市场与公有房市场。

对当前积压的大量商品住宅,可以按照“政府让点税、地方让点费、银行让点息、房地产商让点利”的办法,适当降低房价,将房价控制在一般居民家庭能够承受的限度内,以减轻市场压力。可以将符合条件的空置商品房转换为安居工程房和经济适用房,出售给无房户和住房困难户,也可将其用作拆迁安置房,以减少积压,摆脱“开发——空置——难开发”的怪圈。

对于大量沉淀的公有住房,应在第一步商品化的基础上抓紧实施第二步商品化,让住房职工彻底购得房屋所有权,使一部分存量住宅真正成为商品房。职工住房第一步商品化是在房改过程中,许多单位将福利房以成本价或标准价“出售”给住房职工而形成的住宅商品化第一阶段。第一步商品化无疑是住房制度改革的一项成果,但仍存在如下问题:(1)它仍是以住房福利化分配为基础,在操作程序上先由单位按分房条件向职工分房,再由职工“买下”该房。(2)职工通常是按低于成本的价格支付价款,而不是按市场价格以等价交换的方式购得住房,就一般情况而论,市场价格比实际销售价格要高出1至2倍,甚至20倍。(3)从法律上讲,房屋的所有权仍归属于单位,而非职工个人,职工享有居住的权利,但不能自由出售该房,一般也不能获得房产增值的收益。由此可见,第一步商品化后公有住房并未真正商品化。第二步商品化的目的就在于真正实现公有存量住宅的商品化,即在第一步商品化的基础上,由住房者出资买断房屋产权,房屋所有权由单位转移到住房者个人。第二步商品化后购房者拥有全部产权,成为住宅市场的独立主体,房屋可以在市场上自由交易,购房者个人可以依法出租、出售、继承房屋并获得房产增值收益。在实施第二步商品化过程中还应当注意:(1)由于长期以来我国实行的是低工资制度,职工货币收入中不包含住房因素,因而在确定商品房售价时,应按工龄长短给予折扣,作为对以前低工资的一种补偿。(2)应当以市场价格为基础制定房屋售价,根据各单位住房情况以及现有职工实际住房面积,对于超面积的部分按市场价计算,不够面积的部分按市场价格给予补偿,以体现公平。

2 在进行工资制度改革的前提下,要加快住房商品化与租金市场化改革的进程,逐步取消福利化分房制度,使居民由等单位分房转向从市场购房。

住房商品化包括住房买卖的商品化和住宅租赁的商品化两部分。因此,改革住房双轨制,首先必须实现住房售价双轨制向单一市场价的转变。一方面,要出台相应的政策、法规,对单位自建、自购住房实行严格控制,切断无偿分房的渠道;另一方面,鼓励单位将用于住房的补贴

加进职工的工资并逐步提高现有公房的价位,使之向市场价靠拢,最终实现市场统一价。其次,实现由福利租金向市场租金的转变。住房商品化并非要人人买房,租房本身与商品化并不相悖,住房租金市场化亦是住房商品化的一个重要的表现形式。即使在美国,其住房自有率也只有65%,新加坡也只有74%。针对目前住房租售比较利益反差巨大的现状,我国应逐步提高住房租金,力争在近几年内使公房租金达到成本租金水平,并最终过渡到市场租金,使住房租售比价趋于合理水平。按照建设部确定的目标,房租支出占家庭收入的比重要从目前的5%左右提高到2000年的15%。

(四)加快住宅业的相关法制建设,完善住宅业相关法律体系,规范住宅市场的发展,是改革住房双轨制、启动住宅市场的重要保证

市场经济的协调、稳定运行需要完善的法律体系作后盾。从我国现实情况来看,我国住宅业的法制建设相对滞后,一方面住宅交易中哄抬房价、地价牟取暴利,违法交易,违法占地的现象屡禁不止,没有相应的法律、法规来规范;另一方面政府对住宅业缺乏规范、有效的管理,一些部门向房地产企业乱收费、乱摊派的现象时有发生。《中华人民共和国城市房地产管理法》的颁布,标志着我国房地产业的法制建设上了一个新台阶,它建立了房地产方面的一些基本制度和原则。但是,我国在房地产方面的立法和执法力度还远远不够,尚需抓紧完善相应的法律法规,加大执法力度,不仅要依法加强对住宅建设和住宅交易行为的管理,而且要依法规范政府行为,特别是要从根本上纠正方方面面面向住宅业“伸手”、抬高商品住宅成本的状况。

(五)按照现代市场经济的要求,建立面向少数城市低收入者的住房社会福利制度,是改革住房双轨制、启动住宅市场的必要措施

现代市场经济中,政府的职能已不仅仅局限于充任“守夜人”的角色。为了缓解社会经济运行中的矛盾,保障公民的基本生活需要,减少制度变迁的摩擦成本,现代市场经济中政府的一项重要职能便是为市场竞争的弱者提供各种社会保障。据国家信息中心公布的数据显示:我国城镇家庭年收入5000元以下的贫困型家庭占4%,5000元至1万元的温饱型家庭占34%。这部分低收入者无力购买商品住房。而住房是每个人生活所必需的生活资料,事关社会和政治的稳定。因此,在改革住房双轨制,推行住房商品化的过程中,应把为低收入者提供住房福利作为住房制度改革的一项必不可少的措施,为启动住宅市场提供一个良好的社会环境。其具体措施有:1. 政府出资为低收入者建造廉价租屋,使低收入者租住租金水平较低的公共房屋。2. 政府给低收入者发放住房补贴。3. 为低收入者提供低息购房贷款。4. 向低收入者提供优惠价住房,这种住房的价格构成一般不含地价和配套设施费等费用。

参考文献:

- 刘春雷,1998,“让居民拥有完整产权是住房改革的关键”,《光明日报》7月17日。
辜胜阻,1996,《中国跨世纪的改革与发展》,武汉大学出版社。
课题组,1997,“关于深化城镇住房制度改革的总体设想”,《财贸经济》第12期。
汪利那,1996,“住宅福利规模扩大及对收入分配的影响”,《中国房地产金融》第4期。

作者辜胜阻系武汉大学经济学教授

李正友系武汉大学经济学院博士生

责任编辑:张志敏