

“单位制”与住房商品化

[美]边燕杰 [美]约翰·罗根

卢汉龙 潘允康 关颖

本文通过对上海、天津两市关于“居民住房与工作单位”问题的调查,探讨了中国城市居民住房与其所属工作单位的关系,以及单位在住房商品化、社会化改革中所处的地位和作用。指出,中国迄今为止的住房改革措施都是以“单位”为中介的,对于大多数居民来说,目前尚无机会与能力进入房屋市场。

作者:边燕杰,男,美国明尼苏达大学;

约翰·罗根,男,美国纽约州立大学;

卢汉龙,男,1946年生,上海社会科学院;

潘允康,男,1946年生,天津社会科学院;

关颖,天津社会科学院。

十多年来的改革触动着中国的社会经济结构。人们原有的整个生存结构和生活机会也随之发生了改变。其中最显著之点便是本文所要讨论的职工生活中的“单位制”现象不断地受到挑战。所谓的“单位制”现象概括地说,便是在计划和集中的经济管理体制下所造成的职工对其工作单位的人身依附关系。这种由经济制度所造成的社会经济关系使大多数中国市民的生活机会和他们对社会财富和资源的拥有离不开作为中介的工作单位。中国的改革究竟会在多大程度上触动单位制现象的改变,这种改变会不会带动整个中国社会经济结构的现代化转变,或者,单位制现象在中国经济的市场化转变中仍会具有一定的社会性意义,仍可和市场经济的运作保持相对的独立性,发挥其在社会再分配过程中的调节作用,从而成为社会主义商品经济中的一大特色?这些都是十分值得探讨的问题。

我们的研究是选用住宅商品化的视角来观察中国单位制现象的作用和命运。研究资料主要取自作者合作主持的在上海和天津两地的“居民住房与工作单位”的联合调查研究。选用这个视角和以这两地的资料为分析重点是有其特别的意义的。

首先,对所有的国家和城市来讲,住宅是居民生活最必需的生活品之一。从价值上讲,它又是一种昂贵的生活消费品。为妥善解决居民对住房的需求,各国根据不同的国情采取不同的经济与社会的政策。但是,可以说,住房是最难实现完全商品化的生活必需品。从这个意义上讲,住宅商品化的程度可以用来衡量一个社会的经济市场化水平,认识和分析这个社会里经济与社会相协调的方式。

改革前的中国城市住房制度是一种靠国家统筹统建,低租分配的福利性制度。除了零星低质量的旧有私房交易之外,基本上不存在住房市场。居民对住房的拥有使用完全靠社会“再分

配”系统的运作,其间没有市场机制的作用在内。这种做法使国家投入巨额资金建成的大批房屋成为一种财政包袱,并且随着城市建设的发展和人民生活水平的提高而显得日益沉重,难以继。早在改革之初的1980年,邓小平即对中国的住房改革提出了总的构想,指出必须改变纯福利性质走商品化发展的道路。国内外不少经济学者一致认为,在一个完全商品化的体制中,工作单位和住房应该不直接发生关系;单位的唯一作用是向职工提供工资使他们能进入市场购买或租赁住房。可见,住房制度变革是中国城市居民生活品中从福利性向商品性转变的一个极为典型的例子,也是工作单位承担社会福利职能和再分配机制中极富研究价值的窗口。

上海和天津同为中央直辖的大都市。在都市的住房问题上都具有许多相同之点。但它们地处南北,并且在一些具体方面有许多有意义的差别。第一,上海由于战略、经济和政治等原因,1949年后新房建设相对较少。而天津则一方面城市人口数量和拥挤程度低于上海,加上1976年大地震后受中央特别拨款建造了许多住宅分配安置居民。因此相对而言,比上海的住房紧张程度为低。第二,由于解放后新建房比重的不同,地方上的政策不同,天津市民在获得房屋方面对工作单位的依赖甚于上海。上海在80年代以前,居民住房基本上由房管部门分配,一直到1984年以后才采取全部由单位分配住房的方式。第三,从全国来讲,上海的住房改革相对启动较早,措施也较全面。在1991年2月便通过了《上海住房制度改革实施方案》。天津的滞后半年至一年,两地做法上虽大体一样,但操作上有时序差别。因此我们选择这两地作为“中国城市住宅的商品化发展与工作单位的作用”的研究对象,是具有一定的分析意义的。

一、城市住房问题的程度与性质

在实行改革开放之初,中国的城镇住宅问题已面临着相当严峻的局面。从经济上看,住宅建设方面的投入不足是造成住房紧张的主要原因。据统计数字显示,国家对住宅的投资,50年代时大约占全部基本建设投资的9%,以后逐年下降,到1970年已不足3%。城镇居民的居住面积从50—70年代末的30年间一直徘徊在人均4m²左右。从社会方面的因素看,人口的增加,家庭规模变小,尤其是70年代末大批知识青年回城引起住房需求的猛增。1984年上海市委曾针对当时积重难返的上海住房“欠帐”,将解决居民的住房问题列为“上海头号第1号问题”予以高度重视。据1985年全国第一次城镇房屋普查的结果,全国城镇居民户每户平均居住面积为24.64m²,人均6.36m²。其中缺房户有26.5%,无房户占了3.2%,不方便户为10%,拥挤户有12%。在城镇住房中设备齐全的成套住宅仅占24%。^① 改革开放以来,实行多渠道集资、多层次建房的原则,到1993年全国城镇人均住房已提高到7.5m²,但全国仍有8m²以下的特困户33万户,4m²以下的困难户屡见不鲜,6m²以下的家庭仍占总户数的20%。全国缺房户有400多万户,人均住房9m²以下的家庭占总户数的比重一半以上。

1993年我们在上海和天津两地进行1000户居民的随机抽样调查。用问卷的形式走访住户,问卷的填写人的年龄在21岁以上。调查结果表明,大多数居民对目前的住房状况的满意程度仍低。上海的被调查者中67%,天津的被调查者中54%都表示他们对自己住房的状况“很不满意”或“不满意”。更有意思的是,和二年前的同类调查相比,不满意的程度反而加强。^② 有关生活满意度的调查经验表明,被调查者一般倾向是会表示满意的,只有在令其十分不满意

① 《房地产权益辞典》,法律出版社,325页。

② 这是科克大学住房政策与上海房屋局及天津房屋局在1991年的合作调查,当时上海居民对住房的不满意比例为55.8%,天津为40.7%。

的项目上才会选择不满意的答案。可见关于住房问题是群众极为焦虑的一个生活内容。同时，我们也注意到，从1991年到1993年，上海和天津的住房建设步伐都很快，人均居住面积也都有不同程度的提高，但住房的满意程度却不见提高。可见住房问题不是一个简单的多造房便能解决的问题。房屋的质量，包括地段、结构、设施，乃至对住房的期望需求和获得住房的方式途径都会对住房的满意程度带来影响。

表1 住房条件及不满意程度(上海、天津)*

	上 海	天 津
人均居住面积：		
4平方米以下	90.9(154)	88.9(166)
4—6平方米	81.9(365)	76.3(240)
6—8平方米	65.5(232)	53.4(191)
8—12平方米	44.6(157)	41.1(219)
12平方米以上	36.2(119)	20.2(193)
厨 房：		
无厨房	96.8(174)	83.8(191)
合 用	85.3(307)	81.1(90)
独 用	53.3(546)	45.3(736)
卫生间：		
公共厕所(马桶)	80.3(372)	66.5(579)
合 用	79.0(238)	79.7(74)
独 用	51.0(404)	32.8(355)

* 对住房不满意者百分比，括号内为样本个案数。

表1列出了受访者的居住状况和对住房表示不满意的户的百分比。表中显示，居住面积的大小确实对住房的满意程度有明显的作用。居住在人均4m²以下的居民，约90%表示不满意，而人均居住面积在12m²以上的户，表示不满意的比例便大为减少。同时，从80年代后期开始上海的研究已发现，居民对住房质量，如设施是否独用等方面的条件已越来越重视。这次调查的结果也显示独用厨房和厕所是降低住房不满意程度的重要因素。

两市居民对居住水平的期望值是不一样的。上海比天津的住房人均面积少，但在同样的居住面积情况下，上海被调查者对住房的不满意程度比天津高。在居住设施方面也反映出同样的趋势。在上海，独用厨房的家庭为52%，而天津是72%。上海厕所独用户的比例高于天津5个百分点，但在同样的设施拥有组内，上海的不满意程度均高于天津。因此解决居民的住房问题是一个十分复杂的社会经济问题。

1949年后，中国城市的住房以公有制为主体，私人拥有住房的比例日益萎缩。到全国推行住房商品化改革时，城市私人住房拥有量仅占全部住房面积的24.9%(1989年全国450个城市调查)。而且这些住房大多结构陈旧，设施和居住环境极差，绝大多数不符合居民居住的要求。自1956年社会主义改造至1990年间，城市新建住房均是以国家为主。以上海为例，在

1950年时,私人造房投资占全部投资的85%,到了1958年下降为12%,1976年则是6%,一直到1990年全面房改政策出台前夕仅占2%。中国城市公房的来源大体包括四个部分:(1)解放初期接管和没收国民党政权的公产及“敌产”;(2)处理的外国侨产、统一管理的解放前社团公产以及收受抵付对公欠款的私有房屋;(3)1956年前后纳入社会主义改造内的私有出租房屋;(4)国家投资、单位自筹资金兴建的房屋。由于种种历史上的及实际执行上的原因,中国城镇公有房产从未实行过真正的统一管理,而是分为由国家直管(即由政府房地产管理部门)和单位自管这两种。据全国1985年住房普查结果表明:全国国家直管住宅仅占全部住宅的24.1%,单位自管的占58.1%。

但是光从产权和管理权上还不能完全反映中国城市住宅资源的实际分布状况。中外许多有关中国城市住房问题的研究大多忽略了对公有住房实施分配的分配权这一极其重要的环节。在中国,分配权和产权或管理权交叉重叠但又具有其独立性的一面,情况非常之复杂。总的政策思路是将住房作为福利品纳入了社会再分配的渠道。比如,在很长一段时期里,国家统建的住宅通过系统分配给各单位,然后由各单位代表国家分配给职工。同时,直至80年代末,许多国有的企事业单位在自行筹款建造或购买职工住宅后,并不将它们作为自有固定财产来对待,而是在把这些住宅分配完毕后,即将产权自然地转移到系统的上级部门或国家房产管理部门。他们实质上花钱所建造或购买的只是一个分配权。但是很显然,对于广大公有住宅的居民来讲,谁能为他们分配住房是最最重要的。按照1980年国家城市建设总局的《关于加强城市公房管理工作的意见》和《关于认真做好住房分配工作的通知》的规定,企事业单位职工缺房,应向各自的单位申请,不能直接找房管部门。即所谓“谁家的孩子谁家抱”。这种住房“归口”分配的政策使工作单位对居民住房的获得直接起着举足轻重的作用。职工能否取得住房,住房地段的好坏,居住水平和设施如何都与其单位是否有建房能力,是否有管房权,更重要的是是否有最终的分配权有关。因此,中国城市住房归根到底是一个由再分配系统起主导作用的系统。

二、住房不平等体系中的单位要素

按社会学的一般定义,不平等体系是指一种有差别结构。住房不平等,指的是居住水平、居住质量的高低不平。在中国,当人们在议论到住房问题时,对所谓的“苦乐不均”现象甚为反感。比如天津,10%的户居住面积在50m²以上,占有了全市住房面积的21.8%;而居住水平最低的10%的户,只占全部面积的3.3%。

国家对住宅的分配只提供一般性的原则。这些原则同时兼顾了经济与社会方面的考虑。在1980年国家城市建设总局下发的《关于认真做好住房分配工作的通知》中规定:“要首先解决无房户和严重拥挤户及居住困难大,工作贡献大,社会影响大的同志的住房,反对平均主义,反对特殊化”。突出照顾居住困难户是出于社会福利保障的考虑,把贡献大、社会影响大的人也列为首先要解决的问题,这便是突出了工作的经济酬报方面的性质。而且在1983年,国务院作出规定,住宅分配的标准一般职工家庭为42—50m²(均为建筑面积,下同);县、处级干部及相当职级的知识分子的住宅标准为60—70m²,厅、局、地委级干部及相当职级的知识分子的住宅标准为80—90m²。从统计调查资料来看,高工资的职工干部住房面积也相应大一些。如果将中国城镇家庭收入分为五个层次,1985年国家统计局的报告表明,收入最上层的五分之一家庭,比其它家庭的居住面积大三分之一。1988年天津市的调查表明,这部分家庭大多数拥有独用的自来水、厨房和卫生设施。其它调查显示,三分之一的低收入家庭,人均居住水平在4m²以下。

70年代末的调查说明,处级以下的干部家庭,20%居住比较困难,但处级以上的干部家庭居住水平都是比较好的。

我们在1993年的住户调查证实,这些数字在90年代初变化不大。天津调查中行政领导干部家庭的人均居住面积是一般体力工人家庭的1.65倍。而且前者家庭基本上都有独家使用的设备,后者只有一部分拥有各类设备,上海也有类似的差别,但程度较天津为小。

针对这样的分配制度和实际结果,群众是如何评价的呢?我们在调查中问了下面的问题:“您认为您单位的住房分配是否公平?”将回答中表示“很公平”或“公平”的个案加起来天津为36%,上海为25%。很显然,大多数人对此持不同的看法。我们也要求被访者谈一下按他们的看法应该用哪些主要的标准来分配住房。在提出的一系列标准当中,最重要的次序分别是:1.住房困难程度;2.婚后无房;3.等房结婚这三项。此外,天津市民将职工年龄和工龄也列为主要的标准之一。可见职工对单位分配住房的主流观念是单位代表国家对住房进行社会再分配,住房是社会福利制度的一部分。而天津由于实行单位分配的历史和范围较广,居民住房的困难程度又比上海低一些,所以比较容易接受在单位分房中考虑工龄这样的经济性因素。

在调查中受访者认为,工人和干部或是不是党员这样的政治条件不应该成为住房分配的前提条件,领导人的意见也不应该是重要的分房依据。但是人们还是承认,“与单位领导人搞好关系”,特别是“与分房委员会领导搞好关系”是能否分到住房的重要因素。同时还认为,与直接领导搞好关系“也是非常重要的”。这些都说明,一方面人们一般不喜欢在单位分房中掺入人为的因素,而另一方面,现实地看,处理好这些人人为的因素又是得到住房的重要条件。

单位分房中的人为因素是一个客观的存在。其中不乏人们普遍感觉到的有不正之风在内,同时也有一些人为的因素被制度化、合法化了。我们调查访问了一些单位,发现分房条例的制订通常是集思广益,“从群众中来,到群众中去”的产物,但也有另一些特点值得注意。一是规则的修改比较频繁,每次分房前作一次修改是不足为怪的;二是某些条文往往是为符合一时之需制订的。各种“打分、权数”难免会有人为倾向。这些往往会将不该发生的人为因素合理化,规则化了,从而使群众产生上述的反映。

单位分房中存在着的另一个基本的不平等要素是各个单位拥有住房资源的机会本身也是不平等的。

改革前,国家统一安排基本建设投资,各单位建造或需要住房时都向上级主管部门提出申请,然后逐级拨款建造或分配现房。因此,在行政关系隶属上越是接近有权决定投资建房行政领导的单位,在住房资源的拥有上便享有较大机会。

大体而言,全民所有制单位,中央直属单位,地方上行政级别较高的单位会拥有较多的住房资源。这个由单位结构上造成的不平等在我们1993年对上海、天津两地职工实际居住状况的调查中得到了有力的证明。

我们选用了四个角度来测量一个单位在住房体系中所处的地位。(1)受访单位是否有职工宿舍;(2)自1980年以来是否建造过住房;(3)本单位职工居住在市直管房中的比例;(4)本单位职工居住在单位自管房中的比例。同时我们用单位的规模、行政级别和经济性质等参数来分别取得各组的资料(见表2)。

数据的结果显示,在这两个城市里,几乎所有这四项指标的组间离差分析都有统计显著性。大单位一般都有自己的职工宿舍,1980年以来建造过自己的职工住宅。在天津,5000名职工以上的大单位98%有宿舍,而且无不建造过自己的职工住宅。上海的情况也相仿佛,只是百

分比低一些。

表 2 工作单位特征与提供住房能力(上海、天津,1993 年)

单位特征	有职工宿舍(%)		建造过住房(%)		职工住直管房(%)		职工住自管房(%)	
	上海	天津	上海	天津	上海	天津	上海	天津
单位规模:	***	***	***	***	*	***	***	***
100 人以下	7.5	45.0	8.1	46.4	80.8	69.3	7.7	8.2
101-500 人	22.5	55.9	22.4	55.1	77.0	71.8	7.0	19.7
501-1000 人	53.0	75.0	44.8	69.1	77.3	62.4	17.3	25.9
1001-5000 人	65.1	83.7	46.2	90.1	70.8	51.5	19.8	36.0
5000 人	74.3	98.4	78.8	100.0	57.5	23.1	20.0	69.2
单位级别:	***	**	***	***	**	***	***	***
无级别	51.0	67.6	38.6	76.3	73.8	60.7	14.8	29.8
科及科以下	29.9	66.7	20.3	64.7	77.5	68.3	8.5	23.8
处级	45.6	69.0	36.6	67.3	75.0	60.2	15.0	30.7
局及局以上	79.5	86.5	73.8	94.1	54.9	41.0	39.2	51.3
单位性质:	***	***	***	***		**	*	***
党政机关	15.4	23.1	23.1	36.4	92.9	87.1	7.1	6.5
事业单位	36.7	56.4	36.3	69.1	70.1	69.5	20.6	24.1
全民企业单位	56.5	80.3	46.5	80.1	71.2	50.9	16.0	38.3
集体企业单位	22.5	59.1	18.8	62.2	76.5	66.0	7.8	14.0
新型经济所有制	22.2	53.3	20.0	28.6	84.0	73.2	4.0	11.1

* P<.1; ** P<.05; *** P<.01

单位级别的作用也相当显著,但并不成正比例关系,主要差别表现在局级和局级以上的单位拥有较多的住房资源。在上海,一些无级别的单位也有职工宿舍。这些单位大多是近些年发展起来的私营、三资企业,他们聘用一些外地人员并提供住宿。

最后我们看到单位性质的差别在天津的资料是有很明显的作用。天津的全民企业单位绝大多数有职工宿舍,建造过职工住宅。党政机关工作人员,大多数住在直管公房里,单位不直接造房或安排宿舍,而是依靠国家投资建造住房分配给职工。单位性质的作用对上海来讲前二个变量也很明显。同时上海的情况有二个特点:第一,总的看来,上海居民住直管房的比例明显大于住自管房的比例,不同单位性质之间的差异很小;第二,上海事业单位职工居住自管房的比例明显大于其它性质的单位。

下面我们再从职工住房的居住面积和住房质量的情况来观察一下单位制现象的作用。

表 3

工作单位与职工居住条件(上海、天津 1993 年)

单位特征	户平均居住面积(M ²)		住房设施	
	上海	天津	上海	天津
单位规模:				** *
100 人以下	20.52	29.38	5.85	5.20
101--500 人	22.30	26.62	5.86	5.78
501--1000 人	22.71	27.57	6.51	5.76
1001--5000 人	22.73	30.07	6.65	6.18
5000 人以上	25.91	31.78	6.50	7.05
单位级别		** *	** *	** *
无级别	24.13	22.60	6.57	0.14
科级及科以上	21.38	26.82	5.62	5.73
处级	23.28	29.49	6.86	6.09
局级及局以上	23.48	35.96	7.35	7.00
单位性质		** *	*	
党政机关	26.20	33.77	7.57	5.65
事业单位	21.75	32.24	6.63	6.31
全民企业单位	23.05	27.56	6.02	5.96
集体企业单位	23.95	25.21	5.86	5.42
新型经济所有制	27.29	33.56	6.36	5.72

* $P < .1$; ** $P < .05$; *** $P < .01$

注:住房设施的计算方法为六项指标相加:1. 厨房(无=0,合用=1,独用=2);2. 卫生设备(无=0,合用=1,独用=2);3. 自来水(无或给水箱取水=0,合用=1,独用=2);4. 煤气(煤炉=0,液化气=1,管道煤气=2);5. 浴缸(无=0,有=1);6. 淋浴器(无=0,有=1)。

表 3 所示的是两市职工按单位特征拥有的居住面积和设施之间的差别。在天津,住房设施的好坏和单位性质的关系不大,但其它指标均有明显的差别。尤其是单位级别的作用十分明显。无级别的单位职工住房面积平均不到 23m²,设施水平也极低,而局级和局以上单位的职工,平均拥有近 36m²,设施良好的住房。党政机关和事业单位工作人员以及那些在新型经济单位里工作的从业人员比企业单位职工享有更大更好的住房。

与之相比,上海职工住房的差别和从业单位的关系便不很明显。各项参数中单位级别和职工的住房设施有明显的关系,单位性质不同,住房设施也会有差别。大单位职工的住房面积稍大些(不少大单位由于座落在近郊,职工住宅一般比较宽敞)。党政机关工作人员的住房面积和设施稍稍好些,但各组之间和居住面积基本上无统计显著性的差异。

上述这些研究数据所反映的情况不同程度上证明了居民住房不平等体系中单位要素的重要性,而且上海和天津在这方面的差异也是和两地在实际做法上对工作单位依赖程度的不同有关的。由于住房的建设和分配有一个较长的周期,因此我们 1993 年的调查基本上反映的是 90 年代以前的城市住房状况。而中国城镇住房改革的全面推开实际上是在 90 年代初才开始的,所以很有必要对房改政策中一些导向性的措施作深入的剖析,从而实实在在地把握单位制现象在今后城镇住房不平等体系中的地位和作用。

三、住房制度改革与单位制功能

1986年,国务院转发了烟台、唐山、蚌埠、常州、江门等5个城市住房制度改革试点工作的经验,1988年印发了在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知。提出了以提高住房租金、推行住房商品化为主要内容的房改整体方案设计。各地在中央方案的基础上制订了适合本地的房改措施。其中成型较早,体系措施完整的是1991年2月上海通过的“上海住房制度改革实施方案”。它的具体方案包括:推行公积金,提租发补贴、配房买债券、买房给优惠、建立房委会。主要改革目标是:(1)按商品经济的要求调整公房低租金和住宅价格。(2)改革住房消费“二次分配”的完成形式,直接将职工个人承担的消费部分纳入工资,使住房水平与工资收入状况挂钩,建立住房消费的经济机制。(3)理顺原有住宅基金渠道,建立市、企事业单位、个人的三级住房基金。这些目标和措施都对旧有的住房制度中的单位制现象有所触动。1994年7月,国务院发布了《关于深化城镇住房制度改革的决定》,这一决定在总结中国房改10多年来实践经验的基础上进一步提出实现住房商品化、社会化的根本目的。其中特别提到要把各单位建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制。

低租制改革与工作单位

中国城市住房低租制的存在一直是和住房福利性及工作单位的低工资制相联系的。因此低租制改革的阻力主要来自工作单位。

以上海为例,上海在解放后的三个月便制订了《公共房屋租金标准》(以下简称《公标》)。这一“公标”是以1937年7月当时一般房租标准参照解放初期的社会经济情况和居民负担能力制订的。应当说这样的房屋租金是具有相当的市场化要素在内的。这一“公标”后来经历过二次重大的改动。第一次是在1958年前后。当时认为,按“公标”规定的高级住房租金偏高,于是作出“7角封顶”的规定。即所有住宅租金每平方米超过“7角”的楼按7角计算。同时,对1954年以前接管的外产和社会主义改造时“收购”的原出租房屋,超出“公标”的一律按“公标”,不足“公标”的仍按原价出租。另外,在1956年干部全部实行工资制后,于1957年制订了“机关宿舍租金标准”,其租金水平又人为地相当于“公标”租金的44.1%。房租的第二次重大的改革是在“文化革命”时期出台的《上海市住房收费暂行标准》(简称“暂标”)该标准制订时比较合理地按地区级别、房屋结构和设备来确定房屋的分值,全面考虑了居住水准和租金比例。具有相当的“市场化”含义在内。但鉴于当时居民的收入过于平均,收租比例不可能拉得很开。更重要的结果是,在实施的过程中同样采取了就低不就高的方法,即现租金高于“暂标”的按暂标收租,低于“暂标”的仍按原租金收取。实质上又是得到一次全面减租。

这两次最终生成低租金体制的“改革”很能说明单位制分配住房对低租金制度的形成有非常直接的作用。1958年的“公标”封顶和机关宿舍标准的人为降低,便是处于解放以后一大批党政领导干部和机关企事业单位干部通过单位分配住房住进了居住水平较高的房屋(当年接管没收和社会主义改造中赎买的房屋大多是好房子)这种背景下作出的。这些干部当时的收入不可能按市场化的方式来支付房租,因此在政策上有明显的倾斜。至于文革时期出台的“暂标”,其起因是在50年代末至60年代之间中央曾多次要求地方上改变不合理的低租状况,初衷是想将各单位及系统紊乱的租金方式统一起来,达到“以租养房”的基本要求。但它出台时正值文革期间,当时在台上的权贵通过单位制分配的方法取得“抄家”所侵占的大批好房子,他们

自然不愿意增加自己住好房子的支出,于是就用“就低不就高”的方法将“暂标”中的“市场化”含意冲刷干净。

90年代后的低租制改革的目标是使住房租金至少达到成本租金的水平(包括折旧费、维修费、管理费、投资利息和房产税)并逐步向商品租金靠拢。按全国测算,平均每平方米使用面积约在一元五角六分(1988年币值)。提租的目的是使产权及管理单位获益,使之有更多的资金用于维护保养房屋和新建住宅。但是在提租的同时又不能使居民的实际生活水平有所下降。结果从最早的烟台、蚌埠等地的房改试点中便采取提租发补贴的方法,要求职工单位为之提供相应的补贴。各地在房改中都使用这种模式,结果使工作单位成为提租的最终负担者。

提租从理论上讲是势在必行的,据行家估算,目前城市住房租金仅为成本租金的十分之一。但提租从实践上看又是十分困难的。主要阻力来自工作单位和居住较好房子的居民。提租发补贴的办法增加了企事业单位的劳力成本,住好房子的居民也必须付较高的房租。最近国家计划加快提租改革的力度,争取在本世纪末达到成本租金的水平,使居民的住房支出大体占户收入的15%左右。而中国城镇居民目前的消费占收入比例平均都在90%以上,且恩格尔系数为50—60%之间,很难承受15%住房支出的消费结构。我们1993年的调查正逢90年代后首次提租发补贴,受访者中已有24%的人认为房改使他们的生活水平有所下降。因此很难想象不增加工资能使提租改革顺利实施。

建房制度改革与工作单位

早在1980年,由国家建委转发的《关于加强住宅建设工作的意见的通知》中便提出必须尽快改变住宅建设由国家包下来的做法。注意发挥中央、地方、企事业单位和个人的积极性。十多年来,企事业单位参与住宅建设的比例增长最为迅速。在整个“六五”期间城镇住宅建设投资中企业自筹的资金约占60%,成为公建房的主力军。

但是住宅建设毕竟是一项大宗投资项目,从80年代末起国有企事业单位大多面临经费困难的问题。以上海为例,自1987年后,无论是地方财政,还是企事业单位,都对住宅投资不胜负担,从而投资进度减慢。因此建房制度的改革首先要从投资的金融能力着手。我们也注意到,中国房改的主要政策均是围绕着融资为中心考虑的。其中对建房金融制度改革有关的主要举措便是推行公积金制度。

中国的住房公积金制度是参照新加坡的成功经验制订的。它按照“个人存储、单位资助”的原则进行归集。住房公积金由在职职工个人及其所在单位按职工个人工资和职工工资总额的一定比例逐月交纳,归个人所有,存入个人公积金帐户。所不同的是,同时规定各单位原则上可以有偿使用本单位职工结余的公积金,用于住宅建设。各企事业单位,尤其是国有单位均把公积金视同职工工资,即使“加大亏损也要建立公积金”。同时各企事业单位也得以享受房改贷款,建造或购置住房分配给职工。因此公积金制度的实施和运作还是离不开职工的工作单位。

跟建房制度另一个密切相关的问题是土地。中国宪法规定城市土地属于国家所有。直至90年代前,除少数特区外,国有土地均是无偿划拨给地方及企事业单位使用的。1990年国务院颁布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,这便使土地使用权成为可以易手买卖的“商品”。进入90年代以来。像上海这样的大城市利用土地批租给外商的做法取得了大量的资金。从1992年至1994年,上海共批租土地566幅,出让面积7459公顷,其中旧区改造面积250.8公顷。共获得土地使用权金额52.69亿美元和66.71亿元人民币,使原来

已难以为继的住宅建设和旧区改造资金成倍增加,大大地激活了上海的房地产市场。

在土地批租和土地使用权有权转让的政策导向下,各企事业单位都得以有机会和能力来适当解决职工的住房问题。一般有这样的一些情况。第一,由于城市土地批租和旧区改造,有些居住困难的职工通过开发商或市政动迁解决了困难状况,减轻了对单位分房的压力。第二,某些企事业单位本身座落在批租动迁的地块范围内,它们得到了可观的经济补偿,得以有能力划出一部分资金建造职工住宅。第三,也是最重要的,各单位及系统认真审视和权衡了自身所拥有的各块土地使用权,重新调整内部结构,利用级差地租的优势参与房地产行业的经营。我们注意到一些有规模的大单位和单位系统都有自己的房产经营管理公司或房地产开发公司。这些公司往往和原来行政性的房管会二块牌子一套班子。有些即使表面脱钩,内部联系还是千丝万缕。从1991年至1994年,上海新批准成立的房地产公司达1700多家,其中,中资公司1450余家,外资及合资公司310家,绝大部分都有企业或系统集团的背景。天津则把企业组建房地产经营实体作为探索新的住房机制来深化企业住房制度的改革和解决职工住房问题。因此,单位从参与建房到卷入房地产开发业务是近年来建房制度改革中出现的新动向。单位在房地产买卖经营中担当着主要的角色。

公有住房出售和工作单位

在中国房改中,将公有住房出售给原住户是推动房屋“私有化”的着力之举。的确,对于新的商品房价格和职工实际收入相差实在太大的情况下,将旧有的公房出售给住户的确既能放下“租不补养”的包袱,又能达到房屋“私有化”诱人目标的一举两得的措施。

从1994年开始,全国城市旧公房成套出售工作进展很快。在上海,到1995年初为止已有486766户居民购买了自己所住的住房,占全市住户户数的17.86%。在全部出售的公房面积中,直管房大约占2/3,系统单位自管房占1/3。统计数字表明,到1995年3月底为止,全市直管公房总面积中的27.9%已售给了住户,系统自管房总面积中的32.84%也已售给了住户。住房“私有化”的速度确实很快。旧房出售是否真的减少了工作单位对职工住房的影响与作用了呢?让我们来分析一下。

首先,我们认为公有住房出售从某种意义上讲是将迄今为止形成的单位制住房不平等结构从产权上固定了下来。出售得越多,面越广,固定得越坚实。由于出售的都是成套公房,因此大多是近20年内建造的住宅,也就是经由单位分配的住宅。公有旧房出售办法中规定每个家庭只能享受一次优惠价买房的机会,因此大部分买房者均是估计自己近期内不大可能获得新房分配机会的人。而估计自己还有分房机会的人大多会保留这个权利留作后用。

其次,房价是极其低廉的。中央和各级政府曾几次放慢旧房出售的速度就是因为发现地方上有些企事业单位压价出售,造成国有资产的流失。

最后,各省市确定的统一出售标准都维持在较低的水平上,每套住宅按面积大小和新旧程度大致在5000—20000元人民币之间,相当于一只大屏幕彩色电视机的价位,但也相当于一户普通职工家庭全年的工资收入。个人的公积金在旧房出售中发挥了很好的作用。作为系统房业主的企事业单位,在出售旧房后得以汇笼一笔资金用于新房的投资建设。

实际上旧房出售后并没有真的切断住房和国家房管部门或单位的联系。用各种优惠价出售的公房规定在5年之内不得上市。5年之后即使允许依法上市的,原售房单位有优先购买权、租用权。同时还须补交土地使用出让金或所含土地收益和有关税费。这些税金目前均无定

论。更令国家和住户担忧的是旧房出售后的管理和维修。由于住户还缺少物业管理的知识和经验,一般群众的收入也无力支持市场化的维修费用。因此目前政府还是责成原管理部门负责以较低的价格承担维修责任,并从售房所得的款项中留起一部分用于公用部位、房屋结构和大宗附属设施(如电梯、水箱等)的维修。因此产权转变只是名目而已,实质性的权利的关系至少到目前为止还是未知数。

跟公有旧房出售相配套的改革方案是对新分配的住房一律采取先售后租的办法,即新分配到住房的用户按各种优惠办法购买住房使用权。各地在出售公房的面积控制标准上反应强烈,不少地方按职级制订了享受优惠价出售公有住房的住房面积控制标准。比如某省规定:一般干部可享受的面积标准为75m²,科级干部90m²,县处级干部110m²,厅局级干部140m²,超过控制面积标准的不享受优惠价。这样一般干部若买140m²的住房比厅局长要多付近2万元。因此在住房商品化的商标上仍打着单位等级制的烙印。

四、讨论和结论

至此,我们比较详细地研究了中国城市住房和职工工作单位的关系,以及在住房的商品化、社会化改革中单位所处的地位和作用。可以肯定地说,城镇住房对中国来讲仍是一个短缺的资源。到目前为止,中国城市里对这一资源的拥有仍然具有明显的再分配型社会的特征,离完全商品性运作的距离还很远。工作单位作为社会再分配中的重要机制在住房的拥有结构中发挥着不容轻视的作用,担当着难以推卸的责任。

80年代以来的住房改革是从强化单位的功能起步的。它鼓励企事业单位参与建房,将分配住房的责任和职能继续强加在单位的身上。这本身是和经济体制改革所要求的给企事业单位更多的自主权,减轻企业的社会负担相违背的。但是它的效果却是明显的。由于中国城镇90%职工是在国有的全民集体所有制单位里工作,单位建房和分房的成功实际上是国家权力下放和责任分解的成功,是“大公”变“小公”的结果。如果没有这样调动地方和企事业单位的“积极性”,这笔建房资金也是不会存在的,或者永远也无法汇集起来。但是“大公”化为“小公”从根本上看并无触动再分配型的资源拥有结构。城镇住房不平等的背后是单位制的不平等。单位的规模大小、行政级别以及单位的经济性质等非市场要素仍旧是住房不平等的主要原因。

我们也注意到,住房改革十余年来,中国的住房系统从土地征集、建房、售房、租房等一系列方面均向商品化迈开了步伐,而且在任何一个环节中都存在着市场和再分配孰轻孰重的激烈较量。中国的房地产市场正在形成,但商品化的房地产价格和普通市民的收入不成比例。按照国际商品化房地产的经验,一般住房的价格大致等于中等收入家庭6—7年的年总收入,而在中国,这个比例在近20年左右。另外,按照国际经验,当房价在相当于月租金的100倍之内的情况下,才会促使住宅走向“私有化”,但在中国,尤其是在大城市,这个比例在1000倍以上。解决这些难度的焦点又往往集中在各企事业单位。中国的企事业单位在住房的商品化和住房制度改革的过程中扮演着许多两重角色,它们既是买方,也是卖方;一方面是无偿资源的获得者,另一方面又是无偿资源的分配者。在处理这些两重角色的每一个环节中都会受到单位等级制度,部门局部利益和人为因素的影响。它们势必会通过五花八门的办法来纠正住房的价值与价格的背离,填补日益商品化的卖方市场和明显滞后的买方购房能力的缺口。

我们发现,中国的住房改革至今还未能走到解开单位分房这个“结”。虽然一系列的改革措施都希望最终能让个人和市场见面,但事实上各项措施在实际操作上都带有单位的作用在里面。

最近几年里国家提出的解决人均居住面积在 4m^2 以下的困难户和安居工程的计划中,都是“政府点菜,工作单位开饭”。对大多数职工市民来讲,他们要改善居住条件,要进入房屋市场也是首先要单位能分给他房子住,没有单位为中介,一般人是没有机会和能力进入房屋市场的。

因此,我们在中国住房的商品化转变中看到是这样一幅图景:住房的生产、流通和分配已开始被当作商品来对待,各企事业单位或多或少都被卷到这一产业化的大潮中去。它们对外所面对的是商品化的住宅建设,但同时也利用各自所拥有的“先天”资源,如已有的土地、房屋和经济能力,尤其是在行政等级系统中的位置来参与市场的竞争。对内继续承担着社会再分配的职能,根据政府的要求将住房分配给职工,但在“分配”的过程中,福利性原则渗入了商品交换性的原则。政府同时允许各单位在住房再分配过程中用市场的方式来取得回报,并默许将住房作为一种酬报机制来吸引人才和保证“有贡献”的人获得较好的住房。

从中国的住房商品化改革中我们可以看到中国经济的市场化转变中富有特色地改变着市场化与再分配之间的程序问题。它不像通常所理解的在首次分配中强调市场的力量,再通过第二次再分配来弥补一次分配中的不足。而是在每个经济过程中都兼用市场和再分配的机制。达到这种巧妙结合的是工作单位的特殊位置和作用。至少到目前为止,看不到真正的迹象能说明中国全民与集体的国有企业是和政府分了家。中国的工作单位(再重申一下:近90%的城市职工仍在国有单位里工作,由于普遍存在的“一家二制”现象,90%以上的家庭都会有人和国有单位有关)不但是相对于政府而言的“社会”,也是各级政府的下级。它们在日益市场化的经济环境中继续通过和政府的联系从再分配机制中获得资源,同时也须得保证履行政府所赋予的发挥再分配功能的责任。中国的住房体制从完全福利型的制度起步走到目前这样商品化的程度,没有工作单位这个特殊的作用是办不到的。同样的情况也发生在像收入分配(单位办“三产”;搞创收,弥补市场化工资的不足),劳动就业(单位下岗,集体转业等办法解决市场化失业问题)等社会经济问题中。这是一种权力作用下“温情脉脉”的市场经济,或许,这就是一种中国特色的社会主义市场经济。

参考文献:

1. Barlow, Melinda. 1988. "Urban Housing Reforms in China: A First Overview." Working of Urban Development Division of the Policy, Planning and Research Department, World Bank.
2. Bian, Yanjie. 1994. *Work and Inequality in Urban China*. Albany: State University of new York Press.
3. Bian, Yanjie, and John R. Logan. 1994. "Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China." Paper Presented at University of California at San Diego. June 4-9.
4. Chen, Xiangming and Xiaoyuan Gao. 1993. "Urban Economic Reform and Public-Housing Investment in China." *Urban Affairs Quarterly* 29(1):117-45.
5. Dowall, David E. 1993. "Establishing Urban Land Markets in the People's Republic of China." *Journal of the American Planning Association* 59(2):182-192.
6. Lee, Yok-Shiu. 1988. "The Urban Housing Problem in China" *The China Quarterly* 115 (September):387-407.
7. Lin, Nan, and Yanjie Bian. 1991. "Getting Ahead in Urban China." *American Journal of Sociology* 97:657-688.

8. Lin, Nan and Maishou Hao. 1992. "Local Market Socialism: Reform in Rural China."
9. Logan, John R. and Yanjie Bian, 1993. "Inequalities in Access to Community Resources in a Chinese City." *Social Forces* 72(2):555—576.
10. Nee, Victor. 1989. "A Theory of Market Transition: From Redistributive to Markets in State Socialism." *American Sociological Review* 54:663—81.
11. Nee, Victor. 1991. "Social Inequalities in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China." *American Sociological Review* 56:267—82.
12. Pickvance, Chris. 1988. "Employers, Labor Markets, and Redistribution under State Socialism: An Interpretation of Housing Policy in Hungary 1960—1983." *Sociology* 22:193—214.
13. Szelenyi, Ivan. 1983. *Urban Inequalities Under State Socialism*. New York: oxford University Press.
14. Staniszkis, Jadwiga. 1991. *The dynamics of the Breakthrough in East Europe: The Polish Experience*. Berkeley: University of California Press.
15. Walder, Andrew G. 1986. *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.
16. Tolley, George. 1991. "Urban housing Reform in China: An Economic Analysis." *World Bank Discussion Papers* #123.
17. Walder, Andrew G. 1992. "Property Rights and Stratification in Socialist Redistributive Economies." *American Sociological Review* 57: 524—39.
18. World Bank, 1992. *China: Implementation Options for Urban Housing Reform, A World Bank Country Study*. Washington D. C. :The World Bank.
19. Whyte, Martin K. and William L. Parish. 1984. *Urban Life in Contemporary China*. Chicago: The University of Chicago Press.
20. Zhou, Min and John R. Logan. 1995. "Market Transition and the Commodification of Housing in Urban China." *Unpublished Manuscript*.
21. 高尚全:《中国经济体制改革的回顾与思考》,《企业改革回顾与展望》,上海三联书店,1991年。
22. 国家经济体制改革委员会编:《中国改革大思路》,沈阳出版社,1988年。
23. 任建树主编:《中国共产党七十年大事本末》,上海人民出版社,1991年。
24. 孙清华等:《住宅制度改革与住房心理》,中国建工出版社,1991年。
25. 丘金峰主编:《房地产法辞典》,法律出版社,1992年。
26. 上海市政府编:《上海住宅1949—1990》,上海科学普及出版社,1993年。
27. 童从奇主编:《迈向二十一世纪的上海城市建设》,上海科学技术文献出版社,1995年。
28. 蔡育天等主编,夏克强序:《上海房地产投资经营实力》,上海人民出版社,1992年。
29. 杨鲁、王育琨:《住房改革:理论的反思与现实的选择》,天津人民出版社,1992年。
30. 李庆振主编:《房改知识手册》,中国国际广播出版社,1993年。
31. 宋晓梧:《产权关系与劳动关系》,企业管理出版社,1995年。
32. 刘霭馨主编:《社会主义市场经济与转换企业经营机制》,经济管理出版社,1994年。
33. 卢汉龙:《来自个体的社会报告》,《社会学研究》1990年第1期。
34. 天津市第三次房改工作会议经验材料,1995年3月。
35. 《中国统计年鉴》(1981,1984,1994),中国统计出版社。
36. 《上海市房产管理文件汇编》(1992,1993,1994),上海市房产管理局印行。

中文执笔撰稿人:卢汉龙

责任编辑:王 颖