

在改革中发展的我国城镇住房

顾 云 昌

一、社会经济发展与住房建设

1. 我国是一个发展中国家, 1988年全国国民生产总值为14015亿人民币, 国民收入为1177亿人民币, 人均国民收入为1100元人民币, 折合300美元。

1989年4月, 我国总人口已达到11亿。在人口基数大, 经济较落后, 各民族、各地区经济社会发展不平衡的情况下, 如何解决人民的住房问题, 既是全国人民十分关注的大事, 也是摆在中国政府面前的一大难题。

2. 我国的城乡格局为城市、建制镇、集镇、村庄四种类型。1988年底, 我国共有城市431个, 建制镇1.1万余个, 集镇约9万个, 村庄500多万个。在住房政策、改革进程、建筑形式、发展途径等方面, 城市和建制镇比较接近, 统称城镇住房; 而集镇和村庄又属另一类型, 称之村镇住房。城镇住房与村镇住房的主要不同点之一, 在城镇, 占总数70%的住房为政府及各单位所有, 称为公有住宅, 为个人所有的私有住宅只占30%; 而在村镇, 住房几乎全为私有, 即为居住者个人所有。由此引出, 城镇住房主要靠政府和企业、事业单位投资建造, 而村镇住房主要靠居住者自己投资建造。不同点之二, 城镇住房多数为公寓式的多层(四至六层)楼房, 建筑结构、质量和设计水平较村镇住房好, 而村镇住房多数为平房, 结构简易, 设施简单。在全国11亿人口中, 有2亿余人口居住在城镇, 近9亿人口居住在村镇。

3. 在基本解决人民的温饱之后, 国家将解决全国人民的住房问题作为一项人民安居乐业, 社会安定团结的大事来抓, 积极推动住房改革和住房发展。自1979年实行改革开放、经济发展的总方针以来, 随着国民生产总值的较大幅度增长, 住房建设投资也随之增加。1979年至1988年的十年中, 全国住宅建设总投资占GNP的比重达到7~8%。大规模的住房投资, 使我国住房发展取得了显著的成就。

在城镇, 我国政府和企事业单位在住宅发展中投入了巨大的财力和物力。1979年至1988年的十年中, 平均每年新建城镇住宅1.24亿平方米, 折合225~240万套, 使居民的人均占有住房建筑面积由建国初期(50年代初)的6.4平方米, 增加到1988年的15平方米左右。1988年来, 全国城镇住宅建筑面积已有28亿平方米。大约有1/3的居民住在质量较好, 设备较齐全的成套住宅(有独用厨房、卫生间的独门独户住宅)中, 城镇露宿街头、无处投宿的现象, 已难以找到。

在村镇, 住宅发展很快, 1979年至1988年, 全国村镇平均每年新建、翻建住宅6—7亿平方米, 使人均占有住房面积从50年代的11平方米迅速提高到19平方米以上, 房屋质量也有较大提高。农村居民平均每户拥有房屋间数达5间左右。

二、改革前城镇住房状况和住房政策

4. 从新中国成立至1978年的29年中,中央和各地方政府在新建住宅和改造旧住宅区中投入了一定的财力、物力,特别在重点经济建设的城市和新工业区,建设了一片片新住宅区,使许多城镇居民的住房条件得到了改善,但是从总体看,建房速度跟不上人口增长速度,城镇特别是大城市的住房问题成为一个严重的社会问题。具体表现在:

① 数量短缺。据1978年统计,城镇人均居住面积只有3.6平方米。缺房户(包括两户同居一室,大儿大女与父母同居一室的不方便户以及人均居住面积不足4平方米的拥挤户)和无房户占总户数35.6%。

② 破房严重。各城镇有许多破旧住宅未得到改造,半数左右的房屋失修失养,许多居民住在破、漏、阴、潮的住房里,居住环境很差。

③ 占用不均。在城镇职工居民统一由国家分配公房的前提下,有些人占房过多,不但造成社会分配不公平的矛盾,而且还加剧了住房紧张程度。

5. 造成城镇住房严重短缺主要有两方面的原因。一是中国经济落后,加上国民经济发展的指导方针出现失误,城镇住房发展缺乏经济基础,以至使城镇住宅建设速度跟不上城镇化引起的城镇人口高速增长;二是住房体制上存在严重弊端。1979年前,城镇住宅建设的投资基本上只有国家基本建设投资这一个渠道,其中,政府财政预算中安排的住房投资占城镇住房投资的90%以上,政府财政本来就不富裕,当国家经济发生困难时,势必压缩城镇住宅投资。加上城镇公有住房实行低房租政策,买房不如租住公房,造成了城镇居民全靠国家解决住房的局面。

三、在改革中发展住房

6. 1979年之后,我国实行改革开放方针,十年中国民生产总值以年递增9.6%的速度发展,国民收入以年递增8%的速度增长。与此同时,国家对城镇住房和农村住房的政策进行了调整,对城镇住房体制开始了改革,从而迎来了城镇和村镇前所未有的建房高潮。

7. 1979年后的十年是国家实行改革开放的十年,也是城镇住房迅猛发展的十年。1979年至1988年十年中,全国城镇共竣工住宅12.4亿平方米,十年城镇建成住宅的面积占1950年至1988年39年城镇新建住宅总面积17.2亿平方米的72%。这一阶段城镇住房发展速度超过城镇人口增长速度,使人均住房面积逐步增加,加上国家采取“一手抓新建、一手抓改造维修”的方针,许多破旧住房逐步得到改造,住房质量和居住环境有了较大提高。

8. 1979年以后,我国城镇住房体制的最主要改革是住宅建设投资结构的改革,具体地说是国家提出了发挥中央、地方、企业、个人四个方面积极性建设城镇住宅的方针。原来的“一元投资结构”改革为“多元投资结构”,不仅增加了国营企业更新改造措施资金、集体所有制单位资金和个人资金渠道,而且在国家基本建设投资中,又包含了中央财政和地方财政、企业事业单位自筹、以及利用外资和银行贷款等多方面。住宅投资结构发生了巨大变化,政府财政的住宅投资在数量上没有多大减少,但所占住宅投资的比重由过去的90%下降为18%左右。企业和居民个人的投资迅速增长。改革后的第一年即1979年,城镇建成住宅面积达7476万平方米,等于1978年的2倍。1985年以来,一直保持在年建成1.3~1.5亿平方米(合260~300万套)的水平上。

9. 建设城镇住房的四个主体力量中,企业(含事业单位,下同)的积极性发挥最好,力量也最大。1978年后,国家制定和采取了一系列鼓励企业自筹资金建造住房的政策和措施。例如,每个企业职工住房建设资金在企业基金中优先安排;在建筑钢材不足的情况下,国家给予一定数量建房用的钢材指标;允许老企业用自有资金建职工住房,国家不控制建设规模等。1979年以来的十年中,企业自筹资金建住宅一直占城镇住房建设总投资的60%以上,成为城镇住房发展的主要力量。

10. 城镇住宅建设投资结构的改革,还明显地体现在居民个人建房投资不断增长上。在1979年之前,城镇个人建房微乎其微。1979年全国城镇个人建造住宅投资只占住宅总投资的1.9%,竣工面积250万平方米,占当年新建住宅总面积7477万平方米的3.3%,而十年后的1988年,个人建造住宅投资占住宅总投资的18%,竣工面积达4034万平方米,占当年新建住宅总面积的30%。从面积上看,1988年个人投资建房为1979年的16倍。

需要说明的是,在普遍号召鼓励城镇居民个人投资建造住宅的同时,政府把这项工作的重点放在中小城市和建制镇。原因之一,小城镇建设用地比较充足;原因之二,住宅建筑结构较简单,便于个人建造;原因之三,有个人建房的传统。实践证明,这一选择是明智的。

各地城镇在组织个人建房中,采取的主要方式有:自筹自建、民建公助、集资建房等。

11. 组织合作建房是发挥四个积极性发展住宅建设的另一种形式。如北京、天津、武汉、昆明等22个建设用地紧张的大中城市建立了住宅合作社。合作建房的形式有下列几种:

- (1) 由政府部门或工会组织牵头的住宅合作社;
- (2) 由企业牵头组织的住宅合作社;
- (3) 由居民自愿组织起来的住宅合作社。

多种类型的住宅合作社均得到了政府和单位的大力支持,这体现在税收上给予减免,在建设用地上给予优先及无偿或减价划拨,在资金上给予低息贷款等方面。居民加入住宅合作社,可以较早获得住房使用权,可以对住宅设计提出自己的要求。据不完全统计,22个城市合作建房已竣工的住宅有90多万平方米。这是一项受到居民欢迎,很有发展前途的形式。

12. 组织公有住宅向居民出售,是改革我国城镇制度,发挥居民个人积极性的一条重要途径。1979年后,国家明确提出,新建公有住宅和旧公房均可以出售给个人。十年来,这项改革作过多种试验。

新建公有住宅向个人出售的方法已在大多数城镇推行。我国新建公有住宅的出售实行“双轨制”,即建造标准较高的住房,以优惠价格向单位职工出售。优惠价一般低于住宅单方造价。在大城市,公有住宅出售的市场价格等于优惠价格的2倍以上(北京达到6~7倍)。一套普通标准新住宅的优惠价相当于一个普通职工6~7年的收入。据1981年至1988年的统计,8年中,全国城镇共出售新建公房1844万平方米,回收资金56亿元人民币。其次,开展旧公房的出售。80年代先从一些中小城镇出售平房开始,鼓励原住户购买,价格比较便宜。1988年后,国家又进一步提出将公寓或成套公有住宅也以优惠价格出售给现租用户。据1981年至1988年的统计,8年中全国城镇共出售旧公房1292万平方米,回收资金6.7亿元。

13. 国家在住房发展中采取的另一个方针是新区建设和旧区改造相结合。旧住宅区的改造方法,有的是拆除重建,有的是部分改造,也有的是维修,改善,目前以拆建方式为主,分批分期实施。在实施中,采用统一规划,统一拆建,统一设计,统一施工,统一配套的方法,取得了较好的改造效益。上海市改造旧式里弄住宅的方式引起了人们的关注,他们在

不拆除旧房、保持原有风貌的前提下,经过平面改造,升高屋面,不仅使原住户增加了面积,增设了厨房和卫生间,还为一些新住户提供了住房。

14. 合理确定住房标准,严格控制住房面积,逐步改革住宅供应体制,这是我国城镇住房发展的一项重要决策。我国实行的是有计划的社会主义商品经济,在人口众多,经济薄弱的情况下,有必要对新建住宅的标准,特别是每套住宅的面积标准作出规定,对各类住宅类型比例进行合理确定,以获得较好的住宅建设效益。国家明确规定,80年代城镇住宅要以建设中、小套型住宅(即二居室和一居室带小厅的住宅)为主,平均每套住宅的建筑面积要控制在50平方米左右。这些政策规定在一定程度上抑制了少数地方片面追求“大面积、高标准”住宅的倾向,使之与我国国力相称。

15. 在推行城镇住房发展中,国家一直将解决居住困难户的住房问题作为一项重点工作。在我国,越是大城市居住问题越严重,居住困难户数量和比例越高。各大城市“解困”工作的作法主要有:(1)市政府制定“解困”计划,并从政府财政中提取一定数量的资金,专门为居住困难户建住宅。(2)居住困难户多的单位,提出“解困”的要求,优先安排这些单位的住宅投资计划。(3)凡涉及“解困”的住宅建设项目,给予适当的税收减免。(4)规定各房地产开发公司(部门)从所建造住宅中拿出一定的比例(比如5—10%)以优惠价格出售给困难户多的单位。

居住困难户比例较大的上海、广州等特大城市,经过近两三年的努力,已基本解决了人均居住面积在2平方米以下的特别困难户,现正在进一步解决人均居住面积2平方米以上的困难户和结婚无房户。

16. 金融部门在城镇住房发展中,已开始并将进一步发挥其配合和支持的作用。

四、我国住房发展战略与对策

17. 联合国大会在1988年12月第43届会议上通过的“到2000年的全球住房战略”主要目标是到2000年使人人都享有适当的住房。我国在1986年5月颁布的《城乡住房建设技术政策要点》中提出:到2000年,争取基本上实现城镇居民每户有一套经济实惠的住宅,人均居住面积达到8平方米(折合人均使用面积12平方米)左右;乡村居民每户有一所适用、卫生、紧凑的宅院,人均面积比城镇居民略大一些,能基本适应生活与生产需要。

18. 必须看到,中国城镇居住水平还很低,居住困难户仍占总户数的1/4;城镇人口仍在不断增长。1985年~1988年的城市人口增长率平均为4.8%。每年大约有400万人从农村和其它渠道进入城市;每年有260~300万对城镇青年结婚需要解决住房。因而城镇住房问题仍然是我国面临的一个严重的社会问题。

实现住房战略目标的前提是国民经济稳定发展。在此前提下,一要保证住宅建设的投资规模,即全国城镇和村镇的住宅总投资占GNP的比例要相对稳定。在前十年7~8%的基础上,今后十年保持在6~7%之间为宜,城镇住宅投资占全国住宅总投资的比例应当随着城镇化的进程和城镇人口比例的不断提高而逐步加大。二要控制城市人口特别是大城市人口的膨胀。多年来,中国实行的“严格控制大城市规模,适当发展中等城市,积极发展小城市”的方针必须进一步贯彻执行,以达到城镇住房供给与需求的相对平衡。据初步测算,在今后十年,中国城镇需平均每年建造住宅2亿平方米(折合360~400万套)左右,才能基本

上满足住房需求。

19. 深入推进城镇住房体制的改革,是实现城镇住房发展战略的一个关键。中国城镇房改有两个着力点,一是确保住宅投资的合理速度、规模和稳定来源;二是改变住房分配的不公。住房分配不公不仅是一个经济问题,而且是社会问题和政治问题。社会主义制度要求实现共同富裕。

20. 认真执行好住房建设的各项技术政策,是实现城镇住房战略目标的另一个关键。

五、关于城镇住房制度改革

21. 前十年城镇住房改革,贯彻发扬中央、地方、企业、个人四个积极性建设住宅的方针,中央财政、地方财政和企业(事业)单位的住宅投资能力已得到较充分的发挥。这三个方面的积极性,归结为一点是“公家”的积极性,在今后深化改革中,要使其合理化、规范化、稳定化。因为在现阶段,解决中国城镇住房还离不开政府和职工所在单位的投资。

22. 与此同时,改革的重点将放在充分吸引居民个人住宅投资能力上。1988年底全国城镇居民的银行存款已超过2500亿元人民币,人均储蓄超过1000元,说明居民是有一定的购买能力的。如果上述改革能顺利推进,不仅会使城镇住宅的总投资逐步增加(如政府和企事业单位的住宅投资不减少的话),而且,将促使中国城镇居民消费指向和消费结构发生变化,从购买高档耐用消费品(如冰箱、彩电、录音机)转向购建住房,住房消费占家庭支出的比例将大大增加。

23. 造成当前我国城镇住房分配不公的一个主要原因是公有住宅的低租金制和实物分配制。现在一个城市家庭每月房租只够买两罐“可口可乐”,用于住房支出的费用占消费总支出的比例不到1%。当然,公房低租金制是与职工低工资制联系在一起的,它们与住宅的实物分配相结合,造成了严重的经济扭曲和分房不公。住房的大小、好坏与职工工作好坏、贡献大小和工资高低,没有直接关系。这种情况与社会主义按劳分配的原则是相悖的。因此,中国住房改革的另一个主要任务,是要改革现行的低房租制,使房租逐步接近住宅的价格,推行住宅商品化。从1987年下半年就开始进行房改试点的城市,如烟台市、蚌埠市、唐山市、沈阳市以及后来加入试点的成都市、深圳市等都是从改变低房租制着手的。其共同特点是“提租补贴”。以烟台市为例,将每平方米住房使用面积月租金从原来的0.10元左右提高到1.17元。这一数额相当于住房的维修费、管理费、折旧费、租金和一部分投资利息。同时,由职工所在单位给原住公房的职工发放住房补贴,住房补贴按职工基本工资的23.5%发给。因各地的工资水平、住房水平不同,国家主管部门要求控制在职工基本工资的18~25%之内。也有一些城市,采取了少量提租、不发补贴的办法。还有一些城市,采取收取住房保证金(或称押金)的办法。目前,公房低租金制的改革还只在少数城市或少数公有住宅中推行,而且提租后的租金数额离商品住宅价格的距离仍较大,但已经起到了积极的作用。

作者工作单位: 建设部政策研究中心

责任编辑: 李国庆