

试论我国城市住宅的建设 主体和分配问题

李 国 庆

一、住宅问题分析的两个层次

住宅从一个侧面反映着社会发展水平，社会发展状况决定着住房水平；反过来，住宅问题解决的好坏又对社会发展和城市建设发挥着或积极促进或消极阻碍的作用。

一般来讲，城市住宅问题的分析可以从城市整体层次和个体层次这两个方面进行。从**城市整体层次**来看，城市住宅的发展受城市形态的制约，其质量和功能受特定时代和具体的居住环境的影响。反过来说，住宅作为城市的构成部分，在一定程度上体现着城市的文化形态。例如传统的北京住宅模式——典型的结构布局严谨规整的四合院，就体现了中国传统家族中的长幼尊卑关系与和合性，体现了儒家学说的纲常伦理。从城市整体研究住宅问题，就是要协调生活空间与其它各种功能空间的关系。在整体上看就是要按照不同用途统筹规划包括住宅在内的城市空间，控制城市的城郊化发展规模，防止住宅的盲目性开发；调整土地管理政策和土地价格政策，整治包括公园、道路、学校、上下水道等在内的城市公用设施，整治住宅的周围环境。从**个体层次**研究城市住宅问题，就是要将住宅从城市建筑中分离出来，把握其本身的特殊性。在这一层次上，问题主要表现在住宅的供给与需求的关系以及住房分配的水平差异上。按照住宅社会学的理论，住宅的社会机能包括安定性、防卫性、文化性和象征性。所谓安定性，是指每一个居民对于自己所属的社区具有一种情感和心理学上的认同感，有一种“我是某一地区的居民”的意识。如同人们通过姓氏来确定其在血缘群体中的位置一样，定居场所意味着一个人在生活空间中所处的位置。住宅是人们赖以生存和发展的场所，安居方能乐业。住宅的防卫性是指住宅为人们提供了防卫来自自然界的和社会关系的威胁的安全条件，满足了人们对个人生活环境、自有财产的安置及保护个人隐私的欲望。住宅的文化性指的是，住宅作为文化的载体与文化活动的空间，它为人们提供了学习、娱乐和社会交往的场所，同时对于人们的社会生活方式、人的性格、志趣和文化心理特征的形成与发展起着很大影响。^①关于住宅的象征性或标识性，指的是住宅作为一种价值巨大的消费资料，往往被用来作为识别人的社会地位的重要尺度，甚至作为划分阶级阶层的依据之一。特别是在用行政手段实物分配住宅的我国，人们不是被随意安置在城市住宅当中，而是按照每一个人的社会地位和职业，依据一定的等级序列分配的，从而形成了具有中国特色的从“部长楼”到“职工楼”的住宅等级制度。

在现阶段的我国，城市居民的绝大多数温饱问题基本上得到了解决，从而使住房问题上

^① 参照矶村英一：〔日〕《住まいの社会学20の章》，每日新闻社，1984年，第136页。

升到突出的地位。我国的城市住宅不仅居住水平很低，而且在城市公共空间的规划管理上也存在很多问题。本文将主要从个体层次即住宅供求关系的角度出发，首先通过统计数据分析我国城市住宅问题的两大表现：一是质与量的不足；二是分配不公，并根据住宅供求的关系和社会公平的原则，阐明住宅政策的最终目标应当是提高居住水平和缩小居住水平差距。其次，也是更为重要的，是要揭示我国城市住宅问题的发生机制，通过对住宅的投资、建设、分配、管理和所有权的主体特征的分析，探讨我国的住宅所有制形式对住宅建设发展，对我国特殊的社会组织——单位的机能发挥以及社区整合机能发挥的影响。

二、以北京为典型的分析

首先让我们比较一下我国城镇住宅与世界主要发达国家住宅水平的差距，请看表1。

表1 住宅水平国际比较

国 名	每千人建设套数 (套)	平均每户居住间数 (间)	平均1室居住人数 (人)	平均每户使用面积 (m ²)	住宅投资占GDP比率 (%)
美 国	5.9(1984)	5.1(1983)	0.5(1983)	134.8(1984)	4.6(1986)
英 国	3.8(1985)	5.0(1981)	0.5(1981)	—	3.8(1986)
西 德	4.1(1986)	4.5(1978)	0.6(1978)	93.8(1986)	5.3(1986)
法 国	6.3(1984)	3.7(1978)	0.75(1978)	85.5(1984)	4.6(1985)
意 大 利	3.2(1985)	3.7(1971)	0.9(1975)	—	4.9(1984)
瑞 典	3.4(1986)	4.0(1975)	0.6(1975)	92.0(1986)	3.8(1986)
日 本	11.5(1986)	4.7(1983)	0.71(1983)	80.9(1986)	5.1(1986)
中国 (城镇)	14.85(1985)	2.2(1985)	1.75(1985)	39.1(1985)	3.69(1985)

注：①国外部分资料来源：日本建设省住宅局住宅政策课监修《住宅经济资料集》，日本住宅产业新闻社发行，1988年版，第78页。

②中国城镇住宅资料根据中国统计出版社编《奋进的四十年》（1989年版）及有关资料整理。

据统计，截至1988年底，我国共有设市城市434个。①北京作为全国的首都，其住宅水平在我国城市中处于何等地位、又具有哪些典型特征呢？

1. 在数量方面，北京住宅严重短缺，住房困难户比例很大，住宅建设投资占基本建设投资比例低。

从数量方面衡量居住水平的指标主要是人均使用面积、平均每室居住人数和住宅投资占基本建设投资比重三项。从人均使用面积看，根据1985年全国城镇房屋普查结果，北京市城镇居民总户数为1 238 213户，城市居民总人口为4 491 660人，住宅使用总面积为39 395 832平方米，人均住房使用面积为8.77平方米，在全国28个省、市、自治区（缺西藏）中排在倒数第7位。这一水平高于上海和天津。但是全市仍有住房困难户②约40万户，占全市城镇居民总户数的32%左右。其中严重困难户为11.9万户。

衡量居住水平的另一个指标是平均每室的居住人数。请参见表2。

表2按人均收入水平将各国分成三个部分。从表中可以清楚地看到，人均收入在500美

① 《人民日报》，1989年3月2日。

② 住房困难户指1）无房户；2）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，人均居住面积不足4平方米的拥挤户，等房结婚户。

表2

平均每室居住人数

1958年 人均收入	国 名	调 查 年 份	每室居住人数
500美元以下	日 本	1958年	1.4人
	希 腊	1951年	1.8人
	巴 拿 马	1950年	2.5人
	爱 尔 兰	1946年	1.0人
	阿 根 廷	1947年	2.2人
	意 大 利	1961年	1.1人
	(各国平均)		(1.7)
500美元 999美元	奥 地 利	1954	0.7
	芬 兰	1950	1.5
	荷 兰	1947	0.8
	西 德	1956	1.0
	冰 岛	1950	1.0
	丹 麦	1955	0.7
	(各国平均)		(1.0)
1000美元以上	英 国	1961	0.7
	法 国	1954	1.0
	比 利 时	1947	0.7
	澳 大 利 亚	1954	0.7
	新 西 兰	1956	0.7
	瑞 典	1945	1.0
	瑞 士	1950	0.8
	加 拿 大	1959	0.7
	美 国	1960	0.6
	(各国平均)		(0.78)

资料出处：〔日〕《住宅、土地、水》，有斐阁，1965年，第63页。

元以下的国家，平均每室居住人数在1人以上；人均收入在500美元~999美元之间的国家，平均为1人；人均收入在1000美元以上的国家，平均每室居住人数在1人以下。因此，人均收入水平与居住水平有着相当密切的相关性。根据1985年全国城镇房屋普查资料推算，1985年北京市平均每室居住人数为1.73人，上海情况更差，为2.1人。

衡量居住水平的第三个指标，是住宅投资占基本建设投资的比重。从一般规律看，越是经济发达的国家，住宅投资所占基本建设投资的比重越高，请参看表3。

从表3中可以清楚地看到，在1958~1975年这17年间，我国住宅投资占基本建设投资比重远远低于美国、日本、西德和苏联等国家，这是导致我国城镇居住水平落后的直接原因。从1979年开始，我国住宅投资有了较大幅度的提高（请参见表4），但是由于绝对投资额低，加上欠帐过多，人口增长过快，城镇居住水平依然很低。

2. 在质量方面，北京市破旧危房多，配套设施严重不足，生活不便，居住质量差。

目前，全市共有30多片、300多万平方米的破旧危房，其中，本市城根、坛根一带聚集着200多万平方米的危房，构成了对居民人身和财产安全的威胁。长期以来，市政公用设施及生活服务设施与住宅不配套，不能满足住宅建设需要。根据1985年全国城镇住房普查统计，全国通电的城镇住宅占96%，有上水设施的住宅占85%，而有下水设施的住宅仅为25%。

表3

住宅投资占基本建设投资比重比较表

单位, %

年 份	美 国	日 本	西 德	英 国	法 国	苏 联	中 国
1958	29.0	17.2	22.0	16.5	25.3	25.1	3.0
1959	31.0	15.3	23.3	17.6	26.4	24.5	3.9
1960	28.0	14.1	22.2	18.2	24.9	22.5	4.1
1961	29.0	13.2	23.1	18.0	23.6	20.9	6.0
1962	29.0	14.8	22.0	18.8	22.8	19.5	5.9
1963	28.0	15.9	22.2	18.1	23.9	18.5	7.7
1964	26.0	16.7	22.3	19.5	27.0	16.3	8.0
1965	24.0	20.5	21.4	19.2	28.6	16.9	5.5
1966	20.0	19.1	22.5	19.2	27.6	17.4	4.4
1967	20.0	19.7	22.8	19.5	26.8	17.4	3.8
1968	21.0	18.0	21.6	19.6	26.7	17.0	5.0
1969	21.0	18.1	—	18.3	26.8	16.9	5.5
1970	18.0	17.9	20.5	16.3	26.4	16.4	2.6
1971	16.0	18.6	22.0	18.1	25.9	16.0	4.3
1972	15.0	20.4	21.5	19.5	28.1	15.5	5.7
1973	15.0	20.5	25.7	18.8	28.7	15.3	6.2
1974	23.6	20.9	23.5	18.9	29.1	14.7	6.5
1975	20.0	24.2	21.2	—	27.0	—	5.9

资料来源:《经济研究参考资料》,1980年第76期。

表4

全民所有制单位住房投资情况

	住宅基本建设投资总额 (亿元)	占基本建设投资总 额%	占非生产性投资总 额%
恢复时期	8.31	10.6	31.2
“一五”时期	53.79	9.1	27.7
“二五”时期	49.56	4.1	28.1
1963—1965	29.09	6.9	33.5
“三五”时期	39.32	4.0	24.9
“四五”时期	100.74	5.7	32.6
“五五”时期	277.29	11.8	45.3
其中:1978	39.21	7.8	37.4
1979	77.28	14.8	48.8
1980	111.66	20.0	55.9
“六五”时期			
1981	111.19	25.5	58.4
1982	141.05	25.4	55.8
1983	125.07	21.1	50.5
1950—1983年总计	935.41	10.4	41.5
1950—1978年总计	369.16	5.9	30.6
1979—1983年总计	566.25	21.2	54.0
1979—1986年总计	1106		

资料出处:《中国社会统计资料》,中国统计出版社,1987年版。

在北京,全市45%左右的家庭没有专用厨房和厕所,60%的住户没有通暖气而靠烧煤取暖。许多旧住宅区路面狭窄,建筑密度高,公共空间由于无人管理而混乱不堪。由于住宅投资严

重不足，改建工作进展迟缓。

3. 北京市住宅的另一个特点，是各地区间的居住水平不平衡。请参见图1人均居住面积的地区差异、图2住房困难户的地区分布。

图1 北京市区人均居住面积的地区差异

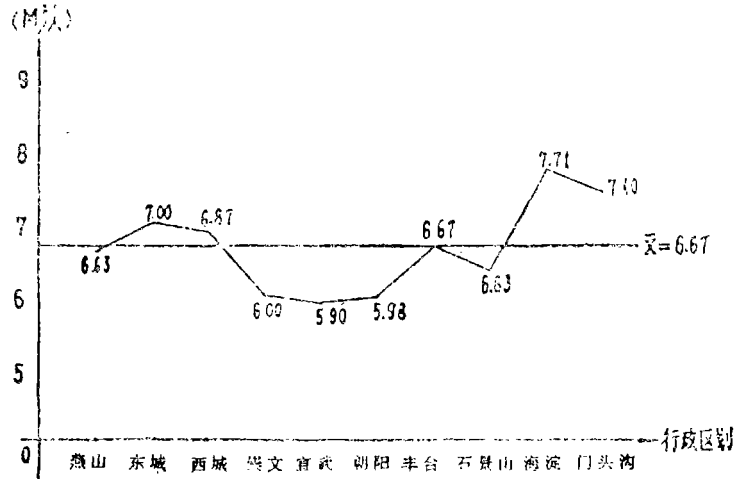


图2 北京市区住房困难户的地区分布

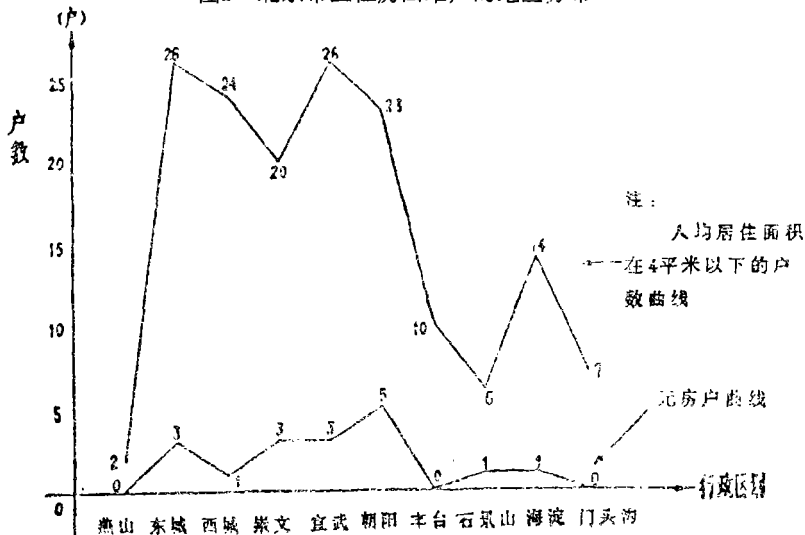


图1、图2资料来源：北京市1985年千户城镇居民家庭住房情况抽样调查。

从图1可以看出，崇文、宣武、朝阳和石景山4个区低于全市住房平均水平。从图2可以看出，东城、西城、崇文、宣武和朝阳5个区的人均居住面积在4平方米以下的户数比例超过20%。北京素有“东富西贵、南贫北穷”之说，崇文、宣武两区不仅在住宅方面，而且在职业的社会评价、在居住环境、教育、社会治安等方面都落后于其他市区。而东城区和西城区住房困难户多的原因，主要是由于其位于老城区之内，建设年代早，且多数为平房，配套

设施落后于新建住宅区。由于老城区特殊的地理位置，在改造旧住房时必须慎重、妥善地处理旧城风格与住宅文物的保护问题。

4. 我国城市住宅问题不仅表现为居住水平低，而且表现为住宅分配不合理，其表现一是单位内部的差异，即按照权力与地位走向，运用行政手段实物分配住宅造成了领导干部与普通职工之间的差异，房缺与房剩形成鲜明对比；二是各个单位之间、行业之间的差异，例如全民所有制单位与集体所有制单位之间、中央单位与地方单位之间、事业单位与企业单位之间，私有住房户、部队房屋住户与租住房管局房屋住户之间存在着明显差异。

根据1985年北京市十城区千户城镇居民家庭住房状况抽样调查，全市住房困难户占1/4强，而且这一比例已经维持了多年。但是，与此同时，全市人均居住面积在15平方米以上的住房宽裕户比例亦达到20%。该调查结果表明，全市人均居住面积在8平方米以上的宽裕户占26.6%；人均12平方米以上的特别宽裕户占7.6%，其中7户居民人均居住面积超过30平方米。

按照同一调查的统计结果，各单位之间的居住水平顺序依次为：第一位：自有私房户，人均9.39平方米；第二位：部队房屋的住户，人均8.27平方米；第三位：中央国家企事业单位，人均7.16平方米；第四位：地方企事业单位，人均6.25平方米；第五位：也是住房最为拥挤的，是住房管局房屋的住户和租住私人房屋的住户，人均居住面积为5.87平方米，人均居住面积最高与最低相差3.52平方米。

住房的单位所有体制是我国住宅的一大特点，反映了我国住宅建设的主体特征。这一体制对于单位机能的发挥和社区整合机能的发挥产生了巨大影响，带来了不同单位之间住房苦乐不均的现象。

5. 我国住房的另一大特点，是居民的房租支出占家庭收入比例极低。住宅租金低直接导致了住宅建设资金严重不足，同时人为地扩大了需求，是解决住房问题的关键所在。解放40年来，我国的房租政策大致可以以1955年为界分为两大时期。前一时期，租金在1949年7月制定的第一个民用公房租金标准的基础上不断提高。1949年北京市公逆产清管局颁布的公房租金标准规定，房屋以自然间为计租单位，每间月租金为20~40斤“伏地”小米，相当于人民币2.40~4.80元，平均每平方米0.16~0.32元左右。1950年修改了1949年的标准，租金构成按折旧费、修缮费、管理费、地租和税金五项因素计算，平均每平方米使用面积为0.21元。1952年在此基础上又提高了60%，每平方米使用面积租金为0.34元。总之，从1949年至1955年，房租呈上升趋势，房租不仅能实现以租养房，支付维修费用，而且还能赢利，是住房建设和管理比较好的时期。但是从1955年开始，租金逐步下降。1955年8月公布的《中央国家机关住用公家宿舍收租暂行办法》将房租水平降到1952年《公产房地租金标准》的40%左右。1958年我国开始对城市私有房产进行社会主义改造，预定在两年内基本完成。^①同年7月国家执行新的《民用公房租金标准》，使约有80%的住户降低了租金。此后，我国几次大的租金调整是：1967年，因接管大批私房，实行“文革产”房租标准，导致房租降低。1979年7月为解决一般居民住房租金比机关宿舍租金将近高一倍的问题，统一公有住宅租金标准，租金比原来降低40%。由于房租连续几次大幅度下降，加上近几年来城市职工收入有较大幅度的增长，房租支出占当年生活费支出比例逐年降低。请参见表5。

^① 《1958年全国第一次房产工作会议文件》，载《城镇住宅问题》，光明日报出版社，1980年版。

据统计,我国解放初期的年租金相当于造价的7~8%,而经过1958年、1967年和1979年三次降租,年租金下降到造价的7~8%,被称为象征性房租,不足以补偿住宅折旧费、维修费、管理费、投资利息和税金总额的1/3。国家不仅不能回收投资,而且要巨额补贴住宅的维修和管理费用。^①

低租金体制严重违背了价值规律,切断了住宅建设规模不断发展的资金来源,直接导致了我国城市住宅建设的落后局面。另一方面,低租金体制降低了城市居民自己解决住宅问题的积极性,扩大了人们对住宅的不合理需求,使发展住宅建设的道路越走越窄。低租金体制是我国长期以来否定住宅的商品属性以及单纯地把住宅建设看做社会福利事业的指导方针的具体体现。因此,只有对解放以来我国住宅发展的各个阶段进行历史的和深层的反思,找出我国城市住房问题的发生机制,才能找出对策。

**表5 我国城镇居民家庭平均每人
每年房租占生活费比例:**

年 份	年房租 (元)	房租占生活费支出%
1957	5.16	2.32
1964	5.76	2.61
1981	6.36	1.39
1982	7.08	1.50
1983	7.68	1.52
1984	7.8	1.39
1985	—	—
1986	7.20	0.90
1987	7.74	0.88
1988	7.83	0.71

注:本表根据《当代中国经济》、《1989中国统计摘要》编制。

三、从我国城市住宅政策的变迁看住宅问题的发生机制

在新中国成立后很长的时期内,我国的住房建设事业没有确立起其应有的独立位置,受到了来自政治的和经济的多种外界因素的巨大影响,走过了一条极其曲折、复杂的道路,直到1987年才确立起住房商品化的发展方针。依据我国住房建设指导方针、所有权与建设主体、分配与管理体制的变化,其发展过程大体可以分为以下三个阶段。

第一个阶段是从1949年至1957年。这一时期我国承认了住房的私有产权,公共房产与私人房产并存,住宅建设公私并举,房租标准比较合理,住房建设得到了应有的重视,是发展比较顺利的时期。

在三年国民经济恢复时期,我国对城市住房采取的方针是:在新民主主义革命阶段,保护旧有,鼓励新建,限制投机活动,稳定市民居住。对于城市私人所有的房屋、地产和房租,在区分了资本主义性质和封建主义性质之后,“承认一般私人所有的房产的所有权,并保护这种产权所有人的正当合法经营;禁止任何机关、团体或个人任意占用私人房屋。对于官僚资本的房产,在调查确定后必须加以没收;战争罪犯和罪大恶极的反革命分子的房产,经政府依法判决,则加以没收,属于人民民主国家所有”。^②

“一五”时期,国家房地产管理的总方针是:使劳动人民有房可住,并逐步改善居住状况,用一切力量缓和房荒。根据这一方针,国家继续大力保护原有私人房屋,调整低租,逐步组织自建自住,成立了房地产交易所,建立正常的城市住房租赁关系。在公房建设方面,国家在重点建设城市和新工业区投资建造了一批住房。对于包括住房在内的民用建筑,国务

^① 参见王玉清:《浅谈住宅资金循环周转的几个问题》,载《城市问题》,第4辑,1983年。

^② 《人民日报》新华社信箱,1949年8月12日。

院提出了“统一规划、统一投资、统一设计、统一施工、统一分配和统一管理”的“六统一”方针。据统计,在1950年至1957年的8年间,全民所有制单位住宅基本建设投资总额为63.59亿元,占基本建设投资总额的9.8%,住房建设规模呈逐步上升趋势。^①

这一时期住房建设中存在的主要问题,一是城镇人口机械增长过快,使迅速发展中的住房仍然落后于客观需要,人均居住面积有所降低。由于经济恢复时期和“一五”时期大规模的工业建设和文教等各项事业的发展,由于当时宽松的城市户籍管理政策,大批农村劳动力涌入城市,1949年至1957年的城镇人口在扣除农业人口后为4900万和8457万,平均每年增加445万,8年合计增长数约占建国后30年净增总数的45%。^②因此,尽管住房建设发展速度很快,但仍无法满足人口增长带来的巨大需求。这一时期住宅建设的另一个问题,是从1955年开始的席卷全国的降租浪潮。1955年,国家机关干部的待遇由供给制改为薪金制,但工资并没有将劳动力再生产所需的全部费用包括进来,而是采取了低消费的形式加以补偿。低房租政策就是这种补偿方式之一,即由国家统一建造公房宿舍,然后当作福利实物分配给职工,住房费用只占个人消费资金的很小比例。1955年8月31日国务院颁布的《中央国家机关工作人员住用公房宿舍收租暂行办法》规定每平方米住宅月租金为0.12元。根据国家统计局1956年职工家庭收支调查,住公房的职工住宅每户每月负担房租2.1元,占家庭收入的2.4%,占本人的工资3.2%,国家收回的房屋租金,一般只达应收租金的1/3到1/2左右,从而使大量住宅失修,难以以租养房。中央在发现这个问题后,及时指示制止任意降低租金,指出“必须适当地提高职工住公房的收费标准。租金一般的应该包括折旧、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0.25元,按照每户十六~二十平方米的居住面积计算,每月房租四~五元,一般占职工工资收入百分之六~十,平均百分之八左右。”^③但是由于后来“大跃进”和“文革”的影响,租金继续不断下降,严重阻碍了城镇住房的正常维修和发展。

第二阶段是从1958年至1978年的21年间。1958年开始的私有住房社会主义改造否定了住房私有产权,代之以完全的福利政策,“一大二公”的思想渗入住宅建设领域,房租大幅度下降。对私有住房所有权的否定阻塞了投资渠道,住房建设由公私并举变为公家统建。1958年开始的“大跃进”片面强调发展工业,将住房建设置于次要位置,同年住宅投资占基本建设投资的比重从头一年的9.3%陡然降低到3.0%。1959年和三年经济困难时期,这一比重分别仅为3.9%、4.1%、6.0%和5.9%。1963年召开的全国第二次城市工作会议明确了一系列方针,在1963~1965年的三年调整时期住房建设有所好转,但是随之而来的十年动乱又使住房建设陷入了停滞的境地。

这里,我们讨论几个具体问题,一是关于对私有出租房屋的社会主义改造问题。自1958年在全国展开的对私有出租房屋进行社会主义改造是根据中共中央书记处1956年《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》和1958年人民日报刊登的“中央主管机关负责人就私有出租房屋的社会主义改造问题对新华社记者发表的谈话”进行的。私房改造的形式,除少数大城市对私营房产公司和一些大房主实行公私合营之外,绝大部分实行国家经

① 资料来源:《中国经济年鉴》,1985年。

② 参见田方、林发棠主编:《中国人口迁移》,知识出版社,1986年,第297页。

③ 中共中央转发周恩来同志在八届三中全会上《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》,《城镇住房问题》,光明日报出版社,1981年版,第93页。

租。国家经租房是“对城市房屋占有者用类似赎买的办法，即在一定时期内给以固定的租金，来逐步地改变他们的所有制。经租的具体办法是凡房主出租房屋数量达到改造起点的，即将其出租房屋全部由国家统一经营，在一定时期内付给原房租20~40%的固定租金。改造的起点，大城市一般是建筑面积150平方米，（约合十间房）、中等城市一般是100平方米（约合六、七间房），小城市（包括镇）一般是50~100平方米之间（约合三至六间房）。”^①全国所有城市和1/3的镇进行了私房改造，纳入改造的私房共约1亿平方米。以北京市私房改造为例，1949年北京市共有私人房屋92万间，占全市房屋总间数的76.6%；到1958年，全市共有私房91万余间，比例降到33.85%，共有5964户房主成为改造对象，国家每月付给房主的固定租金总额为184619.99元，进行赎买。1966年“文革”开始以后，北京市的私有住房全部归公，私人房屋比例下降到零。这样，经过1958年“大跃进”和“文革”的冲击，城市私有房屋比例呈直线下降，由相对优势转变为弱势，直至被消灭。与此同时，公有住宅比例则迅速提高，逐步形成了我国现有的以公有住宅为主的所有制结构。对私有住房的社会主义改造虽然一时加强了对私房的合理使用和维修保养，但是从长期看，否定了私有权也就封闭了私人自建住房的可能性，缩小了资金来源渠道。另一方面，否定私人所有权也就否定了住宅的商品属性。恩格斯在《论住宅问题》中指出：住宅承租人和出租人之间不是无产者和资产者之间，工人和资本家之间的交易，而是一种单纯的商品买卖关系。^②由此，我们说取消了私人出租住宅的权利也就改造掉了住宅的商品属性。这种否定商品经济的作法，与其说是社会主义基本生产规律的要求，不如说是中国庞大的小农自然经济基础在新的历史时期的形变。这种自给自足的自然经济思想与商品经济相互矛盾，却与平均主义分配方式相辅相承。而否定住宅的商品属性同时也就确立了住宅的全福利性质。这对于后来低租金体制的不断加深起了决定性作用。

第二是关于“文革”十年中的住房问题。从1963年到1965年的三年调整时期，住房建设有所好转，住宅基本建设投资总额达29.09亿元，占基本建设投资总额的6.9%。但是“文革”期间，城市住房建设重新回落。据统计，“三五”期间（1966年~1970年）全民所有制单位竣工住宅建筑面积仅为5400万平方米，占同期的基本建设投资总额的4.0%。“四五”期间（1971年~1975年），全民所有制单位竣工住宅建筑面积为12573万平方米，占同期基本建设投资总额的5.7%。同期，全国城镇人口从1958年初的8400多万增加到1977年的11000万。据统计，1977年底全国190个城市平均每人居面积仅为3.6平方米，比解放初期的4.5平方米还要下降0.9平方米。全国城市缺房户共323万户，占居民总户数的17%，其中夫妇不能同居，或住教室、车间、仓库、办公室等的无房户达104万户；二户同室、三代同室、大儿大女与父母同室居住的不方便户达130万户；平均每人居面积不足两平方米的拥挤户达89万户；此外，大批危房年久失修，威胁着人民群众生命和财产的安全。

第三，我们还要进一步考虑住房问题的根源。从理论上推论，我国住房问题的产生根源在于否定了住宅的商品属性而代之以住宅福利政策。但是，住宅福利政策是否必然导致住宅建设的落后呢？笔者认为，这两者并没有必然的因果关系。问题在于，应当将住宅建设放在适当的位置上，正确处理经济发展与提高人民生活水平的关系，即所谓“骨头”与“肉”的关系，使住宅建设能够随着经济的提高而不断发展。建国以后的很长时期内，我国在否定住

① 《1958年全国第一次房产工作会议文件》，载《城镇住宅问题》，光明日报出版社，1981年版。

② 恩格斯：《论住宅问题》，《马克思恩格斯选集》，人民出版社，第二卷，第473页。

宅的商品属性的同时,对发展住宅,提高人民居住水平对社会经济发展的积极促进作用认识不足,仅仅把住宅看作一种消极的消费资料。建国以后,我国一直实行以追求经济高速增长为主要目标的传统发展战略,要实现国民生产总值的迅速提高,必须大力发展工业,实现整个国家的工业化,而实现工业化的一个重要前提,就是整个国家的高投入、高积累、低消费。长期以来,我国采取了“先生产、后生活”、“重积累、轻消费”的方针,由于住宅建设资金与生产建设资金没有分开,生产建设常常排挤住宅基本建设应有的位置,冲击和挪用住宅建设资金。

第三阶段是从1978年至今。1978年,为了实现中央提出的在1985年城市职工住房人均居住面积达到5平方米的要求,发动社会各方面的力量加快城市住宅建设,国家建委于同年9月召开城市住宅建设会议,在《关于加快城市住宅建设的报告》中,提出了“充分调动国家、地方、企业和群众的积极性”的方针,从此开始了我国住宅建设的新局面。城市住房建设资金构成发生巨大变化,除原有的国家基本建设资金、更新改造措施资金外,又增加了集体单位资金和个人资金。基本建设资金中,除中央和地方各级财政拨款之外,又增加了机关及企事业单位自筹资金、外资和银行贷款等新的资金渠道。1979年,全民所有制单位住房建设资金即达77.28亿元,比1978年的39.21亿元增加了1倍,占基本建设投资总额的比重由7.8%提高到14.8%,1980年增加到111.66亿元,比例高达20%。十一届三中全会以后,我国住房私有产权政策变化,根据中央指示,从1980年开始落实私房政策,确认了原房主的所有权,并逐步将机关、部队和个人占用的私人房产归还房主。同年3月召开的全国城市房产住宅工作会议要求各省、市、自治区都要结合落实城市私房政策,鼓励私人建房,组织私人建房的试点或扩大试点。由于发挥了国家、地方、企业和个人四个方面的积极性,1979年至1985年间的住宅基本建设投资总额达915.93亿元,比1950~1978年29年间的总额369.16亿元高出2.5倍,住宅投资占基本建设投资总额的比例前一时期仅为5%,而后一时期达到21.7%。1985年全国重点城市职工家庭平均每户房间数为2.02间,平均每人居住面积为6.66平方米,^①人民群众的居住水平有了初步改善。

根据邓小平同志1980年4月提出的要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列政策的指示,从1983年起至1987年7月,城建部等有关部门开始为城镇住房改革进行理论研究,提出了调整过低的房租、新建公有住宅向个人出售、出售旧住宅等对策。1986年初,国务院在原有住房租金改革领导小组的基础上,重新组成国务院住房制度改革领导小组。在1987年7月上旬召开的城镇住房改革试点工作座谈会上,总结了烟台、蚌埠、唐山、沈阳、常州等城市的房改实施方案,提出了“提高房租,增加工资,鼓励职工买房”的住房商品化基本构思,研究了合理调整公房租金,坚持多住房多拿钱原则和在一定时期内实行减免补政策,积极鼓励职工个人购买住房,建立住房基金,银行要大力支持和密切配合住房制度改革等一系列政策。^②

1988年1月,国务院召开全国住房制度改革会议,通过了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》。《实施方案》在谈到房改的意义时指出:“我国现行的住房制度存在着严重弊端。国家为城镇居民建房花了大量投资,但由于不能从经济机制上制约不合理的需求,城镇住房问题并没有得到缓和。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

^① 《中国社会统计资料》,国家统计局社会统计司编,中国统计出版社,1987年,第88页。

^② 《人民日报》,1987年9月3日。

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。”《实施方案》指出我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。”^①

四、对我国城市住房建设主体的考察与分析

(一) 1978年以前我国城市住房经营与管理的主体

建国以来,我国城市住房经营与管理的主体特征可以概括为住房的单位所有体制。这一特征以1978年为分界线前后具有不同内涵:1978年以前,国家在住房的单位所有体制基础上强调住房经营与管理的统一协调;1978年以后则更加强调发挥国家、地方、集体和个人的多方面的积极性,鼓励各个单位独立发展住房事业。

1978年以前的住房经营与管理体制到了1962年和1963年国务院召开全国第一次、第二次城市工作会议时已经得以形成、完善。1962年第一次会议确定了全民所有制房屋实行统一经营和管理的方针;1963年第二次会议又对这一方针的实施范围和步骤做了明确规定。^②

关于实行房屋统一经营管理、加强对各自管单位房管业务的指导和监督问题,国家规定城市的公有住宅、中小学校舍和机关、事业单位的房屋,应当逐步由市人民委员会统一经营管理。在城市全民所有制房屋中,大部分是由各单位自己经营管理的,这些单位,应当执行市人民委员会有关房屋管理的规定,并且在房屋管理的业务上接受市房产管理部门的指导和监督。

关于房屋维修,市属通用房屋由市、区房屋部门直属修缮队、组负责施工,基层房管所应当参加制订计划和检查、验收工作。在基层房管所,以房管员为核心,建立管养小组,实行划分地段,固定人员和投资包干的岗位责任制度。房管部门应督促自管单位制订维修计划、筹划资金和材料,维修好现有房屋。

关于房屋的分配办法,以上海市为例,在市人民委员会的直接领导下,吸收各方面的领导干部参加,组成全市统一的房屋调整委员会,全面主持这项工作。市房管局作为该委员会的办事机构,负责日常的具体工作;市属各局、各区也应建立房屋调配的组织;严格执行用房标准和调剂制度,把空闲房屋置于市的控制之下,同时给市属各局、各区在一定范围内进行调配的权力。房屋分到各单位后,由各单位按本市户口管理规定自行分配。

关于住房建设,大致分为两种情况:一种是在大、中城市新建和扩建的企业、事业单位,要把住宅、校舍以及其他生活服务和有关市政设施方面的投资,拨交所在城市,实行统一建设、统一管理;或者在统一规划下,实行分建统管。第二种情况是在市人民委员会统一领导下,根据国家基本建设和财政制度的规定,积极组织有自筹资金的单位,在可能条件下建设一些住宅。对于资金少、不易单独建设住宅的单位,可以建议或组织和帮助他们合资建房,建成后按照投资比例分房。

关于租金管理,第二次全国城市工作会议规定了“以租养房”的原则,住宅租金标准原

^① 《人民日报》,1988年3月10日。

^② 参照1964年7月国家房产管理局关于加强全民所有制房产管理工作的报告。

则上应当包括维修费、管理费、房地产税和折旧费。租金是房管部门收入的主要来源，必须实行适当的租金标准。

关于房产管理机构，国家设有国家房产管理局，省、自治区、直辖市一级设住宅建设办公室，各市设房产管理局，区县设房管所（站），这是房管部门的基层组织。房管所建立若干管养小组，以房管员为组长，配备养护工人，分片包干，建立岗位责任制。^①

上述强调统一经营与管理我国城市住房建设的体制是在当时的住宅政策下确定的。随着1978年以来我国城市住宅政策的巨大变化，随着住宅建设主体和住房所有制的多样化发展，特别是近年来实行住房商品化改革的推进，这一套经营管理体制已经不能完全适应新形势的需要，并且发生了种种变化。其中，最主要的变化就是以各个单位为主体的住宅经营与管理体制的形成和发展。

（二）1978年以来我国城市住宅的单位所有制

1978年国家提出要充分发挥国家、地方、集体和个人四个方面的积极性的方针之后，以各个单位为主体的城市住房经营与管理体制迅速发展，构成了我国的一大特色。在对我国现行的城市住宅投资、建设、分配和管理的全过程考察之前，可以通过对比城市与农村房屋建设主体的异同，更清楚地把握城市住宅建设的主体特征。

建国以来，我国各地农村的房屋建设与整个农村的社会、经济形势相辅相承。1978年以前，农村在“左”的思想影响下，强调“先治坡、后治窝”，坚持“集体建房、集体所有”，农民有钱也不能建房，而多数社队又无力建房，农民居住条件长期得不到改善。1979年12月，国家建委、国家农委召开的第一次全国农村房屋建设工作会议，重申农村住房属于生活资料性质，产权应当归社员个人所有，农民自建自用完全合法，并提出充分发挥社员和集体两个积极性，在统一规划指导下，由社员筹集资金、材料，社队根据集体的经济条件予以帮助，统一组织施工。^②在土地承包制实施以后，农村住房建设的主体相应地转移到农户，村民委员会的作用仅限于对宅基地分配的统一规划，而原来由社队承担的援建职能则由农村建筑队或宗族组织所取代。

我国现行的城市住房建设主体与土地承包制以前的农村类似，是各个企业单位和事业单位。从全国各城市的统计看，72~80%的城市住宅由各个单位自行管理，房管部门只能管理城市公有住宅的18%—20%，^③城市住宅的投资也是以各个单位为主体进行的。在全民所有制单位与集体所有制单位之间、企业单位与行政事业单位之间、中央级单位与地方级单位之间，由于自筹资金能力不同，因而建房能力强弱不同，职工家庭居住水平差异悬殊，各个单位之间在租金水平和分配标准方面也彼此不同。

在我国城市的各个职能单位之间，职工家庭住房水平差异具有以下主要特征：

1. 与全民所有制单位相比，城镇集体所有制单位住房困难更大。

^① 我国现行的住房管理部门是建设部。建设部下设房地产业司具体负责全国城镇住宅发展规划及有关政策的起草及检查，村镇建设司负责全国农村和集镇的住房工作。各省、自治区、直辖市设建设厅或城乡建设委员会，下设房地产处（或房屋住宅处）及村镇建设处。各市设房产管理局。特大城市的区政府设房产管理局。住宅开发建设由房地产开发企业或房屋统建办公室负责，公房维修由房产维修公司承担，公房管理由房产经营公司或房管所承担。

^② 《当代中国的乡村建设》，中国社会科学出版社，1987年，第320页。

^③ 蔡德容：《中国城市住宅体制改革研究》，中国财政经济出版社，1987年，第231页。

我国社会主义经济是多种形式和多种层次的公有制经济。集体所有制经济是社会主义公有制经济的重要组成部分。集体所有制单位为满足城市居民对商品和各种必要的社会服务的需求,吸收大量城镇待业人员,对于补充国营经济的不足,稳定社会生活秩序方面,发挥了重要作用。截至1988年底,我国全民所有制单位各行业职工人数总计达9 984万人,城镇集体所有制单位各行业职工人数总计达3 527万人,占我国职工总数的26%。我国的城镇集体经济按行政隶属关系和核算形式分为由街道经营的“小集体”和归城市区、局所属的“大集体”两个层次。这些集体企业的职工居住状况极其险恶,而且没有独立地解决自身住房问题的能力。据统计,在1949~1985年的36年间,全国城市共建成住宅13.5亿平方米,其中,由国家财政投资建成的占11亿平方米,更新改造资金完成1.2亿平方米,集体所有制企业集资仅建成0.4亿平方米,占总额的2.9%,甚至不及个人建房0.9亿平方米的水平。^①以北京为例,1986年北京全民所有制企业中没有自己的住房的占32.8%,而集体所有制企业则高达74%;人均使用面积在4平方米以下、在4.1~8平方米之间、在8.1平方米以上的比例,全民所有制企业分别为23.8%、13.8%和28.5%;而集体所有制企业分别为14.6%、6.1%和3.6%。

集体所有制企业住房水平低的原因,一是由于集体企业作为一个独立核算、自负盈亏的经济实体,不在国家的财政投资对象之列;另一方面,集体企业规模远远小于国营企业,主要经营轻工业、商业、饮食业、服务业等层次较低的产业;多数工业企业设备陈旧、资金短缺、产品老化,人员素质偏低,经济效益较差;集体企业不仅要上缴国家税收,而且税后利润还要上交合作事业基金,承担社会上名目繁多的摊派款,自留利润比例低,因而自身筹集建房资金的能力很薄弱。此外,集体企业用地指标也不在国家计划之列,只能因地制宜,见缝插针。它们的生产场地尚且无法保证(集体企业大部分厂房属于违章建筑),更无力安排住宅建设用地。

因此,我们说,我国的住房公有制,实质上是单位所有制,更确切地说是全民所有制单位的住房所有制,而集体所有制单位的住房问题长期置于国家的计划之外。近年来,我国住宅建设事业得到了很大发展,但是集体所有制企业住宅状况并没有好转。北京市40万户的住宅困难户中,绝大多数为集体企业职工,这一比例已经保持了多年。他们或依靠在全民所有制单位工作的亲属,或栖身于违章建筑,成为事实上的“二等公民”,严重影响集体企业职工生产积极性和职工队伍稳定性。而解决这一问题的根本办法,就是将住宅建设的职能从单位体制中分离出来,使其走上社会化和商品化的轨道。集体企业将住房需求因素包含在工资之内,以货币形式支付给职工,然后使集体企业和全民企业职工在平等的基础上按照等价交换原则购买或租用住宅,才有可能缓解集体所有制企业广大职工对住房的需求。

2. 在全民所有制单位内部,住房水平的单位差异也十分明显,它主要表现在两个方面:一是中央单位和地方单位之间的差异;二是在全民所有制下的各个行业部门之间的差异。

从单位的角度讲,我国城市住宅建设的资金来源主要有两个渠道:一是国家财政拨款,中央单位、行政事业单位主要依靠这一财源;二是单位自筹资金,地方单位和企业单位主要依靠这种形式。北京作为首都,聚集着大量的中央行政事业单位,住房建设一直以国家拨款为主。近几年各单位自筹资金上升快,地方单位住房水平有所提高,但与中央单位相比仍然存在很大差距。据统计,从建国初期到1983年底,北京的中央级单位职工平均每人住宅建设投资累积达1 880元,人均居住面积达8.29平方米;而北京的市级单位职工平均每人住宅投资累积只有490元,人均居住面积为5.45平方米。

^① 于光远编:《中国社会主义现代化建设》,人民出版社,1987年,第362页。

在我国全民所有制下的各个行业之间,也存在着住房水平的差异。其中,商业、饮食、服务、财贸和文教卫生事业单位境况最差。据统计,北京市商业、饮食、服务、修理等行业的无房企业占其总数的73.7%,而同一比例在工业系统仅为37.7%,建筑业为18.6%,运输邮电业为12.5%,公用事业单位为25%。此外,在商业、服务性行业有住房企业中,人均使用面积在4平方米以下的占13.2%,在4平方米以上的仅占11.7%,远远低于工业、建筑业、运输邮电等行业的居住水平。

我国现行的由单位来经营和管理住宅的体制是我国社会组织目标与功能多元化特征的典型体现,在推进城市化和提高社会组织效率的今天,其弊端日益显现出来,亟需改革。

① 我国住宅经营与管理的单位体制造成和扩大了各单位之间的社会财富分配不公,扩大了各个阶层之间的生活水平差距,严重影响了社会组织的凝聚力和阶层结构的稳定性。在我国,住房条件是人们选择就业单位的重要条件之一,同时也是单位吸引人才的重要砝码。由于集体所有制单位、地方单位和全民所有制单位中部分行业的居住条件长期得不到改善,难以吸引人才充实自己的力量,而这些单位中素质较高和稍有门路的职工人心思“调”,不能充分发挥他们的主动性和创造性,整个社会的人员流动不畅通,成为单位自身发展的重大阻力。这种状况对于青年人职业观、择偶标准直至人生观的形成都具有很强的导向作用。

② 我国的住宅由单位经营与管理的体制对于单位自身主体功能的实现形成了巨大障碍。

首先,它与单位的主要目标发生了激烈冲突。单位是我国社会组织的特殊形式,社会组织则是社会分工的产物,是人们为了达到特定目标制造出来的社会机构。因此,实现社会分工所赋予的功能应当成为其主体目标。“在现代发达社会,尤其是现代工业化社会中,各类组织往往具有特定的、明确的、较单一的社会目标,而不像传统社会的组织和初级群体那样,具有多重组织目标。而我国目前的城市中的单位组织,无论是工厂、机关、学校或医院,都更接近传统的社会组织甚至初级群体组织形态,具有多重的组织目标,是国家的工具,以实现社会的各种整体目标为己任。”^①具体讲,我国社会组织具有三大社会职能,即经济职能、职工生活职能和社会职能,住房的经营与管理正是职工生活职能的集中体现。这样一种组织目标多元化造成了单位组织无法集中力量实现自己的主体功能。包括住宅在内的职工生活职能和社会职能冲淡了主体功能,阻碍了社会分工专业化和社会化的发展,造成了组织内部人力、财力和物力的极大浪费,形成了我国特有的“除了监狱之外什么都有”的“小而全、大而全”的社会单位。据中国社会科学院社会学研究所“城市发展研究”课题组在厦门市的调查,“无论是企业管理人员还是普通职工,都认为解决住房问题是单位不可推卸的责任;在问卷调查的36位厂长中,有67%的厂长持有这种看法。”而这种状况造成了“相当数量的生产基金和技术改造基金被巧立名目,转化为职工个人消费基金,宿舍楼的基建问题比产品更新更能牵动每个企业成员的心。”“企业遇到诸如分房等难题,厂长只得躲起来,避免找的人多,根本不能正常工作。”^②

其次,我国执行的住宅管理体制引发了单位内部的角色冲突,使人际关系复杂化,造成了职工之间、干群之间的矛盾和摩擦。职工为住房而你争我夺,许多干部则利用手中的职权大搞不正之风,从而影响干部形象,使其无法正常地履行业务领导职能。“职工往往在生活

① 李汉林等:《寻求新的协调——中国城市发展的社会学分析》,测绘出版社,1988年,第310页。

② 孙炳耀等:《企业职能的改变与社区整合新模式的建立》,载《社会学研究》,1988年第1期,第54~56页。

方面形成对企业领导的认知，一旦认为领导在生活服务方面（如住房分配）上：‘不公平’或‘以权谋私’，在生产中发生关系时就会在这种认知的影响下故意违抗指令，或者给领导出难题，由生活角色推论其它角色扮演效果的‘晕轮效应’，使企业内部上下级不能按常规模式互动。”^①

③ 我国城市住宅经营与管理的单位体制严重阻碍了建筑业的专业化发展，影响了社区整合机能的完善，加剧了我国社区的封闭性。社会分工的专门化是产业结构发展的大趋势，它可以避免浪费，提高经济效益。而在我国，以住宅经营与管理为代表的许多功能仍然分散在各个单位组织内部。由于其规模小，专业化程度低，效益差，浪费严重，难以充分发挥功能。同时，社区生活服务设施和社区管理部门得不到应有的发展，社区整合机能得不到发育。

解决上述问题的根本途径，在于实现住宅的商品化和社会化。只有将住宅建设资金从基本建设资金中分离出来，才能保证住宅开发作为一项独立产业而获得发展；只有将住宅经营与管理职能从单位中分离出来，才能提高社会组织的效率并推动社区发展；也只有以住宅的货币分配取代行政分配，才能消除住房分配不公正的根源，从而促进我国社会整体结构的稳定。

1989年12月

作者工作单位：中国社会科学院社会学研究所

责任编辑：王 颀

① 孙炳耀等：《企业职能的改变与社区整合新模式的建立》，《社会学研究》，1988年第1期，第57页。