

中国城市住房制度变迁过程

黄持渊*

<目次>

- 一、绪论
 - 二、中国城市住房制度演变过程
 - 1. 完全福利型住房阶段(1949-1979年)
 - 2. 住房双轨制阶段(1980-1998年)
 - 3. 住房分配货币化阶段(1998年以后-)
 - 三、结论
-

一、绪论

1949年新中国建立时，百废待兴，根据建设社会主义的需要，中国在城市开始实行福利住房政策。由于各种原因，此政策一直持续了三十年，基本上没有变化，直到80年代初，随着改革开放的实施、社会的多元化以及城市规模的扩张和人口剧增，住房领域的矛盾日渐严重，政府面临深重的压力，开始着手进行住房制度改革。经过二十年的改革，中国城市住房政策从完全福利化走向商品化，从政府包干到市场化，从单位和个人被动接受模式到主动选择模式，发生了变化。但这一进程远未完成，适合中国国情的城市住房体系还没有完全建立。

纵观中国城市住房制度变迁的过程，可以看出有三个转折点。一是1949年新中国建立初期，从原来的私有住房制度变为完全的福利型住房制度。二是1970年代末80年代初，开始着手改变完全福利型住房制度，城市住房制度改革进入了福利分房和购房共存阶段。三是1998年停止福利分房

* 高麗大學校 中語中文學科 講師

制度，开始实行住房分配的货币化制度。笔者认为三个转折点分别代表着不同的阶段，即完全福利性住房制度、双轨制住房制度和住房分配货币化制度阶段。

中国城市住房改革是由政府推行的一种政府强制性的制度变迁。从很大程度上看，住房制度改革的目的在住房领域里寻找一条能够向规范化的市场经济过渡的渠道，由此最终完成向市场经济体制的过渡。

在本文里，笔者将通过上述住房制度的转捩点和政府的住房政策取向及行为，分析中国城市住房制度变迁过程。

二、中国城市住房制度演变过程

1. 主要住房政策

(一) 完全福利型住房阶段(1949-1979年)

新中国建立时，政府刚历经战争，一穷二白，领导层做出了优先发展重工业的战略决定，因此必然地要压低其他的一些消费，并且需要行政命令和计划来配置资源，确保稀缺资源能够首先满足重工业部门的发展需要，中国的计划经济体制从而形成。同时，当时强调严格的计划经济，由政府掌握、分配一切资源，政府成为“全能型”的政府，而城市住房既是人民生活的必需品又是重要的资源，因此，对城市住房的控制必然地成为了体现政府权力的一个重点。

从1949年新中国建立到1979年进行城市住房改革的时间年里，中国一直实行的是福利型的城市住房政策，即“住房靠政府，分房按等级”的局面，在全国城镇普遍实行了福利型住房制度。

¹ 邹谠就用“全能主义”(totalism)来概括中国政治行为和现实，他的“全能主义”指的是政治机构的权力可以随时无限制地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的指导思想，“全能主义政治”指的是以这个指导思想为基础的政治社会。(见：邹谠《二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动角度看》香港：牛津大学出版社，1994，pp.3)他的意见在改革开放以前得到学者们的共认。

此阶段的具体住房政策，可以简单地概括为四个字，即“创、扣、建、分”。²“创”指的是由全体职工创造出利润；“扣”指的是利润全部上缴，政府从中扣出建设费用，其中一部分用来发展城市住房；“建”指的是由政府审批土地，政府或单位统一规划、统一建设住房；“分”指的是各个单位直接把住房按照职务高低、工作年限、家庭人口等要素无偿地分配给职工居住。

从住房的分配来说，政府或单位按照一定的标准，把住房分配给家庭或个人使用，只象征性地收取租金，而个人或家庭虽然只有住房的使用权，但实际上往往变成了一种可以世袭的财产，子孙后代也可以住。从总体来看，政府的住宅投资偏低。

对中国城市中长期的福利住房政策的评价，应该立足于实际环境，客观地进行。从历史环境来看，当时的中国需要集中力量进行工业建设，资金需要集中使用，福利型住房政策的实施对资金向重点行业的倾斜有重要作用，因此，这是根据当时的政策环境所做出的一个现实政策选择。但是，从发展的角度来看，这一政策有着严重的缺陷，并且随着时间的推移、社会的发展显得越来越力不从心，造成了许多不良后果，³主要包括：

首先，政府负担日益沉重，难以满足城市住房需求。由于福利住房政策的中心观念是：住房是福利而不是商品，因此租金只是象征性的。长期执行“低租金”的结果就是，政府无法负担日益增长的维护房屋的各项费用。与此同时，70年代末期，城市人口急剧增加，家庭户数不断增多，住房需求直线上升，政府完全包揽住房的做法已经不能解决人们的需求，住房紧张状况在许多城市出现，尤其是大中城市表现得尤为突出。

其次，人们住房心理上的误区。长期的福利住房政策，在人们心目中种下了根深蒂固的一种观念，即“住房靠政府”，政府有义务无偿或象征性收费式地向职工提供住房，住房开支在家庭开支中占的份额极微小。从1949年到70年代末，公有住房租金一般只占家庭开支的2—3%。个人认为自己对住房投资不负有义务，存在对政府的严重依赖性。此外，行政式分房的后果之一，就是住房成为了特殊意义上的“世袭财产”，子孙都可

² 刘震、王玉平：《中国住房市场》，湖北：人民出版社，1999年，第164页。

³ 王小广等：《住房体制改革》，广东经济出版社，1999年，第39—50页。

以往，调离单位也往往长期不退住房。

再次，住房领域里的不公现象。一般而言，公有住房中60%左右属于单位自管房，各个单位掌握资源的情况不一样，造成的结果就是：国有单位住房比非国有单位强；受到政府扶持的大型企业比城市中小型企业强。各个单位之间存在严重的住房不均状况。与此同时，住房分配的标准主要包括职务、级别、工龄和家庭人口等，部分领导干部依靠手中职权，霸占多套住房，而城市中却还有大量的无房户和住房困难户。

最后，束缚了企业的发展。福利住房政策下，企业往往直接面对企业职工的住房需求，“企业办社会”是普遍现象。企业必须对本单位职工的住房负责，新进职工需要住房，原有职工常常是调出单位也不退出住房，同时，企业还必须负担沉重的建房、修房、管房任务，不得不付出大量的人力、物力、财力。从发展的眼光来看，这种住房政策不利于企业的发展和竞争。

2. 政府政策取向

从制度变迁的角度来看，政府是住房制度改革的倡导者和组织者，政府的制度创新能力和意愿是决定制度变迁方向的主导因素。4在向新的福利型住房制度转变的过程中，政府是一个强大的主导力量。因此，政府是“新”的住房制度的创立者，也是旧住房制度的消灭者。政府对城市里的私有住房，进行了大规模地清理，对大部分进行了没收，5又通过兴建住房来，改善了城市住房困难的局面，不少无房者得到了住房。

⁴ 参见 林毅夫：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性与强制性变迁》，R.科斯、A.阿尔钦、D.诺斯著：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店，1995年（中文本）；杨瑞龙：《论中国制度变迁方式与制度选择目标的冲突及其协调》，《经济研究》1994年第5期；李松龄：《制度变迁方式理论的比较研究》，《经济评论》1999年第4期；张曙光：《论制度均衡和制度变迁》，《经济研究》1992年第6期。

⁵ 侯浙珉：《为有广厦千万间——中国城镇住房制度的重大突破》，广西师范大学出版社，第9-10页。

在福利型住房制度下，由于大力消除私有住房，新建的城市住房都是公有的，6住房的产权属于政府或作为政府代表的单位，个人对住房只有使用权。7公有住房的性质一方面表明了政府对住房的绝对权力，因为住房是人们的基本生活需要，是一种重要的社会资源，政府对住房的所有权以及决定如何分配住房、把住房分配给谁。

另外，政府扮演的角色是资源控制者、主动的住房提供者。政府根据实际情况和发展计划来确定建设资金的多少，决定修建住房的数量、规模和类型。政府对提供、维护城市住房负有完全的责任，政府向绝大多数城市居民无偿地提供了住房，建房以及修房也成了政府的责任。政府也相应地设置了机构进行管理，比如房管局、房管所以及单位里负责管理房屋的机构。这样，在住房领域里，政府负起了很大的责任。城市居民从政府那里得到住房，个人的购房行为既不可能也无必要了。

随着城市的扩大、人口的增多，政府不断地进行公有住房建设，但政府发现福利型住房制度与环境不相适应，无法解决中国城市住房困难问题。制度陷入了新的困境。到1970年代末期，完全的福利型住房制度已经走到了举步维艰的地步。造成这一制度困境的因素是多方面的，包括人口的急剧增加，特别是城市人口的大规模增长，也包括中国经济在文化大革命中大大受损，国家经济走到了崩溃的边缘。此外，福利型住房制度给中国政府压上了沉重的担子，是一个不争的事实，而城市住房的紧张困难局面与政府无力在新形势下完全靠自己来解决这个问题相撞击，逼迫中国政府开始进行城市住房制度改革。⁸

（二）双轨制住房阶段（1980-1998年）

⁶ Min Zhou and John R. Logan, "Market Transition and the Commodification of Housing in Urban China," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.20, No.3, Setember 1996.

⁷ 蔡德容：《中国城镇住房制度改革研究》，湖南出版社，1996年，第40-48页。

⁸ 王小广：《住房体制改革》，广东经济出版社，1999年，第39-48页。

1. 主要住房政策

(1) 1979—1985年：售房尝试阶段

1980年代初，住房紧张的状况愈演愈烈，城市个人住房人均居住面积从建国初期的4.5m²降至1978年的3.6m²，9增加住房投资、缓减住房矛盾已成当务之急。同时，政府的负担日益沉重，无法提供大量的住房，并且对以往修建住房的维修和各种明补暗补已经使得财政和单位入不敷出，完全依靠政府和单位解决住房问题不太现实。并且，中国国民收入政策大幅度调整，个人的可支配收入大大增加。¹⁰因此，实行了出售住房的政策把个人引入住房投资体系中，即从个人手中动员出资金来，减轻政府和单位的负担。

1980年6月，中共中央、国务院在批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》的文件中，第一次提出中国将实行住房商品化政策，住房改革就此拉开序幕，首先的措施就是出售住房。

全价售房政策是这一阶段内最初实行的住房政策。1979年，政府分别拨款给四个城市：西安、柳州、梧州、南宁，由政府统一建设住房，然后以土建成本全价向城市个人出售。到1981年，公房全价出售试点扩展到60多个城市和许多县镇。出售的住房范围也从新住房扩展到公有旧住宅。¹¹

但政策效果不理想。因为这个时期中国城市个人的收入水平很低，房价相形之下就显得高不可攀，大多数的个人买不起房，¹²此时期的售房对象主要是华侨和极少数高收入人群，而这部分人的住房情况与大多数城市个

⁹ 洪亚敏：《中国城镇住房需求分析》载于成思危：《中国策划能够镇住房制度改革一目标模式与实施难点》，民主与建设出版社，1999年，第162页。

¹⁰ 《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，1996年。

¹¹ 王微主：《住房制度改革》，中国人民大学出版社，1999年，第220—221页。

¹² Azizur Rahman, Keith Griffin and Carl Riskin, "Income Distribution in Urban China During the Period of Economic Reform and Globalization," *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 2, May 1996.

人相比要好许多。实际上,1980和1981年两年间,出售的新建住宅仅占同期新建住宅的0.2%。所以,全价售房并没有达到预定的政策目标——解决城市住房紧张问题,把个人引入住房投资体系,减少政府财政负担。于是,决策层决定改变策略,开始试行新建公有住房的补贴出售,即实行所谓的“三三制”原则。具体办法是:公房售价仍然以土建成本价格为标准,地方政府、职工所在单位和职工个人分别承担三分之一,大致价格在每平方米建筑面积150—200元(人民币)之间。¹³

补贴出售新建公有住房的政策先在郑州、常州、四平和沙市四个城市进行试点,到1984年底,上述四市出售公有住房2140套,收回的资金与即将分期收回的资金约占投资的30%左右。据统计,到1985年,中国有160个城市和300个县镇进行了补贴出售住房试点。¹⁴

补贴出售公有住房的政策取得了一定的成效。城市个人,尤其是无房产和住房特困户对此很欢迎。但是,从总体来看,没能达成预定目标,主要原因在于:

首先,对解决住房问题没有实质上的效果。虽然政府和单位共同承担三分之二的房款,但是在有的地方,政府把款项转嫁到单位身上,对那些经济条件较差的单位来说简直是“雪上加霜”,负担不了,单位不愿进行补贴,而这些单位的职工长期以来就积下了严重的住房问题,迫切需要解决,个人经济承受能力有限而无法独立购房,因此,这些低效益企业职工的住房问题得不到解决。

其次,没有触及住房的根本问题——低租金。无论是全价售房还是补贴售房,都没有涉及到“低租金”问题,住房的租售价格简直是天壤之别,如八十年代中期,比例是1:120左右,结果是购房不如租房。举例而言,购买一套50平方米建筑面积的住房,每平方米按150元计算,需要7500元,而按当时利率,这些钱存入银行每月可得利息33元,当时的住房月租金却只有5元左右。¹⁵因此,那些有房或短期内能分到住房的人就不会

¹³ 韩继志:《住房制度改革》,中国人民大学出版社,1999年,第221页。

¹⁴ 同上,第222页。

¹⁵ 国务院:《关于城市出售住宅试点问题的复函》,载全国人大常委会法制工作委员会:《中华人民共和国住房法规全书》,北京:中国民主法制出版社,1998

购房了。

总的看来，这一阶段的住房政策最大的进步在于开始引入市场。中国建国初期，一方面没收资本家和其他富裕阶层的住房，建设公有住房，分给城市贫民，另一方面，采取政府统一规定的低租金，同时，高度集中的计划体制和严格的户籍管理制度下，流动人口非常少，不久后，城市住房市场基本上消失。因此住房改革的第一炮就放在重新开放市场上。

（2）1986—1990年：提租增资阶段

到八十年代中期，中国改革开放取得了很大成就，经济增长加快，人民收入增加，GNP的分配也更加倾向于个人，经济条件有了大幅度的好转。与此同时，经过了前面的改革，住房问题仍然没有得到根本的解决，住房紧张问题依然困扰着政府和人民。

这一时期，政府希望进一步从过重的住房义务中脱身出来，迫切需要提高人们购买住房的积极性。经过多年的实践，政府抓住了住房制度中最关键的问题，就是“低租金”的问题，认为这是整个住房改革至关重要的一点。因为不改变“低租金”，人们就没有强烈的购房动机。因此，政府希望通过提高租金来促使人们购房。但与此同时，城市居民的经济承受力还不够，城市居民的收入水平并不太高，可能无法负担较高的住房租金。

于是，1986年最后提出的政策是“提租增资”。具体而言，此政策的含义就是：提高房租，增加工资，变暗补为明补，变实物分配为货币分配，通过提高租金，促进售房。

“提租增资”政策在烟台、唐山、蚌埠等城市进行试点。1987年国务院批准了三城市的试点方案。1988年1月，国务院召开了第一次全国住房制度改革工作会议。并于2月印发《关于在全国城市分期分批推行住房制度改革实施方案》，¹⁶宣布将住房改革正式纳入中央和地方的改革计划，

年，第520页。

¹⁶ 国务院住房制度改革领导小组：《关于在全国城市分期分批推行住房制度改革

分期加以推行。17

这种做法的结果却把政府推进了一个陷阱,即增加的租金最终还是落回到政府和单位的头上。单位不再承担“三三制”下的买方补贴任务,却增加了租金上的补贴任务,个人对租金的增加并没有承担多少。不过唯一的好处在于,把一些暗中的住房补贴变成了明的补贴,为下一步逐渐废除完全福利型住房政策奠定了基础。

虽然这一时期的政策取得了一定效果,人们购房的积极性有所提高,但是它最终却由于内外原因而被取消了。一方面,在此过程中出现了各种不正之风,导致公有住房以极其低廉的价格出售。据测算,1988年共出售公房654万平方米,平均售价仅为每平方米65.7元,18显然太低。当时的城乡建设环境保护部规定,城市出售公共住房原则上按全价出售,对贱价出售公房的做法要坚决制止,但此通知在面临1988年的通货膨胀时没有执行下去。另一方面,此方案有明显的内在缺陷。租金提高后只及成本的三分之一,而且是一次性的,随着物价上涨,租金在个人生活消费中占的比重并没有提高多少。

(3) 1991-1993年:以售带租阶段

中国住房改革问题与大环境是密切相关的,九十年代的环境为它的进一步发展提供了广阔的空间。

首先,经过长期的摸索,中国经济体制改革确定了方向,迈入市场经济时期。经过3年的整顿与治理以后,从1991年开始,经过十多年探索的中国经济体制改革终于明确了发展市场经济的方向。1992年邓小平到南方时发表一系列讲话,肯定了深圳改革开放和经济建设的成就,提出要进

实施方案》(国发[1988]11号),1988年2月。

¹⁷ 韩继志:《住房制度改革》,中国人民大学出版社,1999年,第228-231页。

¹⁸ 洪亚敏:《中国城镇住房制度改革回顾》载于成思危:《中国策划能够镇住房制度改革一目标模式与实施难点》,民主与建设出版社,1999年,第122页。

一步解放思想，加快改革的开放的步伐。同年10月召开的中国共产党的第十四次全国代表大会，将中国经济体制改革的目标确定为建立社会主义市场经济体制。

其次，是经济的高速发展和有益调整。1991年国民生产总值较上一年增长9.1%；1992年增长14.1%。¹⁹在各经济门类中，发展得最快的领域是住房，1992年住房开发投资比上年增长117%。²⁰经济的发展使得个人收入迅速上升，社会购买力普遍升高，社会的各个市场呈现繁荣景象，而房地产业更是如此。

至于住房改革问题，1991年1月北京市住房改革扩大试点实施方案出台，同年2月，上海市住房制度改革方案也出台。从总体上来看，两地的政策可以概括为在“小步提租不补贴”的基础上，同时通过优惠出售公有住房以及建立住房公积金制度扩大住房资金的来源，以增加住房供给。由此，中国城市住房制度改革进入了以新筹资金为主，增加住房供给为主的阶段。

在本阶段，住房政策趋向发生了改变。²¹从住房市场结构来看，住房市场的供给包括存量供给和增量供给两部分。存量住房是指某一时间点可供入住的住宅数量的总和，而增量住房是某一时间内（通常为一年）新竣工住宅的数量和。一般认为在传统住房实物分配体制下，已分配的存量住宅中基本不存在空置，但改革开放以后，尤其是随着80年代末开始的住

¹⁹ 《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，1998年。

²⁰ 刘震、王玉平：《中国住房市场》，湖北：人民出版社，1999年，第43页。

²¹ 这一阶段的政策通过两个关键文件的精神可以体现出来。一是1991年6月国务院发布的《关于继续积极稳妥的进行住房制度改革的通知》。提出了住房改革是经济体制改革的重要组成部分，住房改革的根本目的是要缓解个人的住房困难，不断改善住房条件，逐步实现住房商品化。这一政策谋求避开存量住房提租的阻力，实行增量住房改革。二是同年10月发布的《关于全面推进城市住房制度改革的意见》。提出了城市住房制度改革的总的目标和分阶段的目标。总目标中，从改革公房低租金着手，将现行公房的实物福利分配制度逐渐转变为货币工资分配制度。

房市场“过热”的发展，导致新增住宅供给和有效需求严重失衡。这时期中国政府决定了从存量转向增量的改革政策。改革的侧重点从通过提租改革，转为通过售房以改变住房的所有权构成。从增量入手，以售房为主，可以减少改革的难度。

对公房售价的争论，表明了人们已经认识到住房改革的一个重大命题，即住房的产权问题。市场经济机制发挥作用的前提之一是多元化的产权主体以及清晰的财产权利。而传统住房制度的特点是政府与单位处于产权垄断的地位，即政府拥有住房的所有权而没有收益权，而个人拥有住房的占有权、使用权而没有住房的处分权。这是排斥住房资源流动，遏制住房市场形成的格局。因此，向职工出售公有住房就是形成市场的必要前提。对产权的界定和分析，是住房改革的一个关键性步骤。

全国从发达地区到不发达地区迅速启动住房改革，住房制度改革进入全面起步阶段，迅速在全国推开。在实施过程当中，一些大城市的运作比较规范，部分中小城市则相对较差，使优惠比例越来越大，低价售房之风再次蔓延，导致低价售房热潮的产生。1992年6月，国务院住房改革工作会议再次提出制止低价售房。上海市借鉴新加坡经验，结合上海的实际情况，率先提出了建立住房公积金制度，得到了政府的广泛支持。

这一时期的住房政策取得了一定的效果。这一时期主要住房改革政策特点是开始将住房制度改革视为经济体制改革的重要部分，制定出总目标和分阶段目标，并指出将现行公房实物分配制度逐步转变为货币工资分配制度，从而最终完成住房商品机制的转变，实现住房商品化、社会化，并对于公房租金的标准也订出较为具体的目标，逐步增加，直到商品房租金水平；在具体操作上，通过新房新制度的办法，以减少改革的阻力。这改变了前两年住房改革停止不前的状态。

从各地出台的住房改革方案看，全国公房租金水平由原来的每平方米使用面积0.08元~0.13元提高到0.20元~0.50元之间。²²但在分配关系没有理顺的情况下，低价售房就在所难免了。

²² 韩继志：《住房制度改革》，人民出版社，1999年，第233页。

(4) 1994-1998年6月：全面推进住房商品化阶段

1993年后，中国经济陷入了新的低谷。1994年，中国经济虽然保持了较高的增长，但是通货膨胀相当严重，城市居民消费价格指数上涨25%。

23 为维持社会稳定，中国政府的首要任务是控制通货膨胀，实行适度从紧的财政与货币政策，经过3年的努力，中国经济实现“软着陆”，治理通货膨胀的宏观调控任务基本上达到目的。但是，代价也很大，不仅是财政用于物价的补贴大大增加，而且过多的行政干预给计划经济向市场经济过渡增加了许多困难。

至于住房改革问题，国务院在第三次全国住房改革工作会议上，指出了住房改革的基本思路，即以出售公有住房为侧重点，售、租、建并举，政策配套，形成市场，加速住宅业的发展，加快商品化、社会化，早日建立社会主义市场经济要求的城市住房新制度。

1994年7月国务院发布了《国务院关于深化城市住房制度改革的决定》。24《决定》对住房改革的基本内容概括为“三改四建”。25概括起来说，住房新体制的基本内涵包括“产权自有化、分配货币化、价格市场化、供应社会化、保障多样化、管理专业化、交易规范化”。其中，住房产权自有化是新体制的核心，自有化为主、多种产权形式并存的住房财产制度为住房制度改革取得了理论上的突破。住房分配货币化是新体制的基础，货

²³ 《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，1998年。

²⁴ 刘志峰：《关于国务院深化城镇住房制度改革的决定的说明》，《住房与房地产》1994年第13期。

²⁵ 三项改革为：改革住房建设投资机制，即由政府、单位统包的体制改为由政府、单位、个人三者合理负担的体制；改革住房建设及管理体制，即把各单位建设、分配、维修、管理住房的体制改为社会化、专业化运行的体制；改革住房分配机制，即把住房实物福利分配的方式改为以按劳分配为主的货币工资分配方式，建立以中低收入家庭为对象的、具有社会保障性质的经济适用房体系。

四项建设为：建立以中低收入家庭为对象的经济适用房和以高收入为对象的商品房供应体系；建立住房公积金制度；建立政策性和商业性并存的住房信贷体系；建立规范化的住房交易市场发展社会化的房屋维修、管理市场。

币化从分配方式上解决了职工的住房支付能力问题,为住房价格形成的市场化以及相应的产权改革提供了前提条件。

1995年2月,国务院发出了《转发国务院住房制度改革领导小组政府安居工程实施方案的通知》,实行政府扶持、单位支持、个人负担的原则,为城市住房制度改革提供政策示范。《通知》的主导思路是配合住房制度改革,建立具有社会保障性质的经济适用住房供应体系。

这一时期的改革成功点比较多,具体表现在:

首先,这一时期的改革,使得公积金制度在全国大中城市普遍建立。所有行政和企事业单位及其职工,均应按照个人存储、单位资助、统一管理、专项使用的原则交纳住房公积金。住房公积金的归集额也呈现出快速增长的趋势。1994年至1997年,全国住房公积金累计归集额每年年均增长近1倍。到1998年6月,全国归集公积金总额已达980亿元。²⁶截至1996年5月,上海、天津、江苏、浙江四个城市的住房公积金归集率已达到85%以上;北京、安徽、陕西、甘肃、广西、湖北、辽宁等的住房公积金归集率也达到了60%左右。²⁷公积金制度的全面建立,为中国政策性住房金融体系的建立创造了条件。

其次,在公房出售方面,成果较大。截至1995年为止,全国大约30.5%的住房为私人所有,浙江、广东、广西、河南等售房进展较快的地区约60-70%的可出售公房已经出售给个人(主要是部分产权)。1996年以后公房出售有了迅速的发展,到1998年,除了北京和天津以外,全国可出售公房的50%以上都已出售给职工。²⁸以北京为例,1997年公房出售占全市可出售住宅的28%。²⁹

再次,安居工程比较到位。³⁰1995年到1997年间,政府安排50亿专

²⁶ 建设部住宅与住房业司、建设部住房制度改革办公室:《当前住房制度改革政策问答》,北京:中国物价出版社,1998年,第6页。

²⁷ 韩继志:《住房制度改革》,中国人民大学出版社,1999年,第240页。

²⁸ 建设部住宅与住房业司、建设部住房制度改革办公室:《当前住房制度改革政策问答》,北京:中国物价出版社,1998年,第7页。

²⁹ 王先庆:《住房革命》,广东:人民出版社,1998年,第39页。

³⁰ 安居工程启动于1995年,是经济适用住房的发展规划。经济适用房是具有社

項贷款(40%的比例)和城市配套资金75亿(60%的比例)实施安居工程。所需建设用地一律有所在城市人民政府按行政划拨方式供应,并相应减免有关费用;住房建设后,直接以成本价向中低收入家庭出售。³¹

从总体上看,城市住房制度改革在这时期开始向深度和广度方向发展。但上述改革的成果与预期目标仍有相当距离。其原因是住房供应上的双轨制影响了住房改革的效果。即旧的福利性分房体制还没完全打破,许多单位自建住宅或购买商品房后,分给职工使用。即使其中一部分是以住房改革成本价转售给职工,依然没改变福利实物分配的性质,只是分配的方式从逐月的低租金转变为一次性的低房价而已。

另外,提租改革迟迟不能到位,效果甚微。公房的售价与租金之间的比例越来越大。双轨制造成的低租金与高房价的反差,淡化了城市个人的住房商品意识,相当多的人仍然依赖和等待分配公房。因此福利分房与低价售房就在所难免,建立住房公积金和实施安居工程的难度也加大。

1998年6月全国住宅建设与住房改革工作会议上,政府为了体现新住房供应体系的需要,提出了对不同收入家庭行不同的住房供应政策,³²即最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房,中低收入的家庭购买经济适用住房,其他收入高的家庭购买、租赁商品住房。

2. 政府政策取向

1979年中国实行改革开放政策以来,政府在住房领域里也进行了新一轮改革。二十年里,中国住房制度改革实施了试点售房——提租补贴——以售带租——住房分配货币化,住房政策发生了很大的变化。而在很长一

会保障性质的商品住房。政府为了解决和改善城市个人,尤其是中低收入者的住房问题而专门指定的政策。

³¹ 韩继志:《住房制度改革》,中国人民大学出版社,1999年,第241页。

³² 国发[1998]23号,《国务院关于进一步深化城市住房制度改革加快住房建设的通知》,1998年7月3日。

段时间里，政府实际上执行的城市住房制度是双轨制住房制度。33城市住房双轨制下的住房大致分为：1980年代初期的福利分房和商品房（微利房），1990年代中期以后福利分房、经济适用房（保障和商品性质共存）和商品房（市场价房）。

双轨制的住房制度下，中国政府的行为角色变得十分复杂。在福利型住房制度下的政府都承担着直接提供住房的重大任务，政府对住房领域的管理是直接的和微观的。政府的角色比较单一，政府几乎承担了住房领域里的一切责任，并和单位、个人的相处模式也比较简单，就是由政府作为住房领域里的提供者，单位、个人出于被动接受的地位。

但在住房双轨制下，随着住房市场化的进展，政府不仅仅是大部分住房的提供者，也是住房领域里的规则制定者以及监督者。政府从全面的住房提供者转向了局部的住房提供者。政府从直接提供住房的位置上逐渐地退下来，

具体来说，城市住房的双轨制的变迁之初，政府在住房领域里开始开放市场。第一个切入点就是扩大住房建设资金的来源，单位、开发商等相关主体也应该成为住房建设中的力量。政府的“三三制”的购房原则把单位引了进来，单位被迫承担了部分的购房款。³⁴因此，政府从公有住房的全面提供及管理中部分地抽身出来。尤其在住房建设投资体制里，由政府 and 单位负责转向政府、单位和个人三方负担，单位在住房领域的比重越来越大，个人也开始承担更多的住房责任。与此同时，部分职能交给单位或社会去履行，逐步实现住房社会化，为住房市场化奠定了基础。

这一时期，城市住房市场发展起来，房地产市场火爆，房地产公司层出不穷，从绝对数量看，中国各地兴建了不少商品房，一部分相对富裕的、但不在正式国有单位上班的城市居民，把商品房作为解决住房困难的一个出路，分房和购房同时存在于中国社会中。

³³ 住房双轨制是指城市住房建设（供应）、买卖（分配）按两个渠道、两种机制在不同的供应和需求群体中同时存在、并行发展。参见孙弘：《住房双轨制的成因与发展》，《城市开发》2000年第8期。

³⁴ 侯浙珉：《为有广厦千万间——中国城镇住房制度的重大突破》，广西师范大学出版社，1999年，第39页。

但在双轨制下,城市住房体制没有减少传统福利型住房体制下的不公平现象,住房领域的不公平现象主要根源于单位之间的差距,如以权力霸占利益,多占房、占好房等。住房改革中,这种现象并没有减少,而且随着时代的变化,在形式、规模等方面都和以前有所不同,最明显的就是低价出售公房的现象。

(三) 住房分配货币化阶段(1998年7月至今)

1. 主要住房政策

随着市场经济的发展,1997年以来中国出现了供给过剩的形势,同时由于亚洲金融危机的波及,中国的外贸出口受阻,政府采取了积极的财政政策和适当的货币政策,作出了扩大内需、拉动经济增长的战略决策。政府迫切需要找到一个拉动经济的市场和产业,而住房市场显然首当其冲。此外,社会对住房的关注越来越大。经济发展使得大众收入增加,对住房紧张的状况非常不满,住房需求很大;而另一方面却是大量的商品房空置,许多人望房兴叹。困扰中国城市住房发展的主要问题已经不再是增加投资、扩大投资规模,而是如何依靠个人对住房的有效需求来发展住房产业和市场。

针对深化城市住房制度改革中的问题,国务院于1998年7月发布了《关于进一步深化城市住房制度改革,加快住房建设的通知》,要求从1998年下半年起停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化;同时,调整住房投资结构,重点发展经济适用住房,建立以经济适用住房为主的住房供应体系。这两个方面,是《通知》的核心内容,是1998年中国住房制度改革和住房发展工作取得的两项最重要的政策突破。

但由于对住房分配机制转换重视不够,产生等待观望。停止实物分房的时间一拖再拖,实际并未到位,住房改革效应不能得到充分的显示,引起“赶末班车”的实物分房热潮。这就影响了住房市场有效需求的启动。当

前住房政策的重点是市、县方案的制定和实施。

总体来看,由于前几阶段的住房改革实践,取得了较大的成绩,大众的心理和物质承受能力都大大增强,住房市场的形势是繁荣兴旺的:

首先,住房消费成为新的消费热点,个人购房比例迅速提高。由于住房分配货币化、住房消费信贷的支持,以及各地促进住房改革政策等的推动,个人的消费观念转变,消费结构从“吃、穿”为主逐步转向以“住、行”为主,占总户数70%以上的家庭有购房意愿。全国商品住房销售面积中,个人购房占75.3%,比上年同期提高4.6%。35如1999年北京市个人购房率上升到60%。36

其次,住房金融取得较大的进展,住房公积金逐步完善。随着消费信贷的普及和推广,住房市场的有效需求增加,住房公积金的归集额也呈现出快速增长的趋势。1998年全国住房公积金累计归集额达到1231亿元,比上年增长54%。部分地区如北京、重庆、湖北等地,1998年住房公积金累计归集额增长一倍以上。工、农、中、建四家国有商业银行发行的个人住房贷款余额位710亿元。其中利用住房公积金发放的委托贷款余额为220亿元。37

另外,住房二三级市场联动效应突出,三级市场逐渐活跃。住房二三级市场的广泛实施,对盘活存量房产,带动住房市场繁荣起了重要作用。如上海市1998年存量住房买卖过户面积达315.3万平方米,比上年增长94%;存量房交易成交额比上年增长115%。已购公房上市出售后,有90%的住户重新购房,加上公房使用权差价换购商品房,以旧换新,以小换大,约带动商品房销售占当年商品房的10%以上。38

³⁵ 谢家瑾:《中国住房和住宅建设的发展现状与发展态势》,《住房与住房》1999年第1期。

³⁶ 阚天泽:《超级、热闹、非凡——‘99北京房地产市场》,《城市开发》2000年第2期。

³⁷ 裴波、秦征等:《论中国住房公积金发展的难点及对策》,《中国房地产金融》2000年第6期。

³⁸ 印坤华:《住宅……跨世纪发展热点聚焦》,上海财经大学出版社,1999年,第72-73页。

综观住房政策，有几个方面的问题需要注意：

从住房补贴政策来看，过高的住房补贴水平意味着过高的住房消费水平，将推动劳动力成本和产品成本的上升，也在一定程度上带动全社会价格水平的上升，影响城市经济的竞争能力，损害经济发展。住房分配货币化必须各地在充分考虑当前实际的基础上，确定本地区的住房补贴水平。

从住房分配政策来看，住房分配货币化是一项长远的制度建设。目前，随着职工收入水平的提高和住房公积金制度的建立，在一些房价收入比较低的市、县，职工工资中的住房消费含量和住房公积金单位资助部分，已经使职工具备了足够的住房支付能力，住房分配货币化主要是完善住房公积金制度和住房补贴。

截止1999年4月底，住房公积金制度已从建立初期的部分大中城市，扩展到全部225个地级以上城市；443个县级市和相当一部分县（镇）也初步建立了住房公积金制度。从住房公积金制度的职工覆盖面看，也从原来的行政机关为主，扩展到国有企事业单位。目前，东部地区的职工覆盖面已达到80%，中部地区达到60%，西部地区也达到了50%。上海、江苏等一些起步较早、经济较发达的地区，住房公积金制度的覆盖面已达到职工人数的90%以上，39并开始向外商投资企业、私营企业发展。

目前绝大多数省、市采取一次性补贴或按月补贴的形式。江苏、上海等大部分省、市采取了“老人一次性补贴、新人按月补贴”的方式，即对新方案实施前参加工作的无房职工和住房面积未达标的职工采取一次性补贴办法，对新方案实施后参加工作的职工采取在职工全部工作年限内按月补贴的办法。

2. 政府政策取向

在双轨制阶段的住房制度改革中，政府实行很多不同的模式，但从实质上看，它实行的是增量改革的方法，也就是说新旧制度并行不悖，福利分房没有完全取消，而购房也实行，改革者希望通过增量改革的方法，在不

³⁹ 谢伏瞻：《住房产业：发展战略与对策》，中国发展出版社，2000年，104页。

太触动既得利益阶层利益的情况下，用量变的方法逐渐进行了改革。

而政府渐渐发现，虽然增量住房改革取得了一些效果，但是这种方式越来越无效，达不到最终解决城市住房困难、有利于住房领域健康发展的住房制度的目标。陷入停滞局面的改革促使政府做出了新一轮改革的决策，也就是说彻底停止福利分房制度，而实行货币分配化制度。

自从1980年代以来，政府在住房政策上，实施了试点售房——提租补贴——以售带租——住房分配货币化等政策，这些都是住房分配货币化的具体形式。其目的都是要增加职工收入中的住房消费含量，逐步实现住房商品化。政府试图建立有关住房市场化的有利措施，并从直接提供住房的位置上慢慢地退下来。

到了1998年，中国城市住房制度的变迁发生了根本性变化，政府宣告在城市彻底取消了福利分房制度，变为住房分配货币化，并致力于全面推进中国住房领域的市场化。

今后政府的主要角色将进一步扩大对住房领域进行宏观管理和间接的控制，更多的任务在于制定住房公共政策，为城市低收入阶层提供住房。如主要靠住房补贴、住房公积金等方式来体现住房的角色。不再承担直接向居民提供住房的职能，居民获得住房的最主要地方是房地产市场。

三、结论

中国城市住房制度的变迁过程以及它的内在含义，这不仅是一个社会领域里的问题，而且从一个特殊的角度反映了中国几十年来的政治和经济变迁。中国住房制度的每次改革都是由政府推行的，政府在住房制度的变迁过程中，政府的制度创新能力和意愿是决定制度变迁方向的主导因素。

在计划经济体制下的住房制度是福利型住房制度，政府一直处于绝对控制者的地位。政府决定修建住房的数量和规模。城市里，大部分的住房都是公有住房。这一时期，在住房领域基本上不存在市场调节。

随着城市的扩大、人口的增多，政府不断地建设了公有住房，但政府

发现福利型住房制度与环境不相适应，无法解决中国城市住房困难问题。于是，1980年代初，政府开始在住房领域开放市场。第一个切入点就是扩大住房建设资金的来源，单位、开发商等相关主体也成为住房建设中的一支力量。但个人在低工资制下，缺乏足够的经济实力来购买住房，因此政府制定“三三制”的买房原则把单位引了进来，单位被迫成为个人的协助者，承担了部分的购房款，单位和个人共同成为住房的购买者。

从1980到1998年，在很长一段时间里，中国实行了双轨制的住房制度。二十年来，中国城市住房制度历经试点售房——提租补贴——以售带租——住房分配货币化等政策。这些都是住房分配货币化的具体形式。其目的都是要增加职工收入中的住房消费含量，逐步实现住房商品化。

总的来说，笔者认为，中国政府在住房领域里，在比较长的时间里，从传统的大包大揽住房的局面中逐渐退出下来，削减政府在住房投资和管理方面的直接职能，而在住房领域的职能上发生了一些变化。政府的住房制度改革目的在于从住房领域里寻找一条能够向规范化的市场经济过渡的渠道。因此，在中国住房制度的市场化道路上，政府还将会起着重要作用。

今后政府的主要角色是，将对住房领域进行宏观管理和间接控制，同时，要建立保障城市低收入阶层基本生活的住房机制。把大部分可以交给市场运作的住房份额，交给市场，而把注意力集中到城市中无法负担住房的人群，为城市低收入阶层提供住房是政府在新形势下扮演的角色。