

公有住房出售与推进住房商品化

徐 强 周 伟

一、住房商品化的两种基本手段及自有自用的相对优势

住房商品化的实质，是要把城市地区的福利性住房改为商品，使其通过市场来进行生产、交换、分配，让居民在市场上实现住房消费。

住房消费的商品化是住房制度改革的关键所在。住房消费可以采取租房或买房的形式来实现。与此相对应，住房制度改革的基本手段也有两种：一是逐步提高房租水平，达到成本租金以上；二是以优惠价格出售住房，并逐步减少优惠程度，将售房价提高到成本价格以上。

由于提租和售房是实现同一目标的两种手段，并且由于这两种手段是互相联系互相作用的，因此，租、售并举进行改革的方针是贯穿在整个住房制度改革过程中的长期方针。但对于特定时期内特定地区而言，究竟是偏重于通过提租促进买房，还是通过售房促进提租？必须根据该地区经济、社会发展的现实条件而定。

从上海的住房改革实践来看，自1991年在全市推行住房制度改革实施方案以来，至1992年底，共收公积金11.38亿元，增收公房租金2亿元，出售住宅建设债券1.05亿元，出售优惠价房0.3亿元。新的筹资机制正在形成，但在出售公房上进展缓慢，居民住房自有自用化程度仍很低。

上海住房制度改革模式的最大特点是实行“住房公积金制度”，这是借鉴了城市国家新加坡的成功经验而设计的。公积金制度的建立，实质上已经为上海建立新的住房制度奠定了十分清晰的走向，即最大程度地实现居民住房自有自用，这是公积金制度本身的性质所决定的。因为实行公积金制度后，社会成员能够通过定期缴纳公积金逐步积累购房能力，届时就可以用公积金支付购房价款，因而购房者不需要一次性支付一大笔款项就可以购房，从而扫除了住房自有自用的最大障碍。新加坡实行公积金制度后，已有87%以上的家庭拥有自己的住宅。

上海住房制度现状的另一特点是房管部门直管公房比例很大，至1991年底，直管居住公房占市区居住房屋的66%。再加上系统单位经营住房占市区居民房屋20.14%，两者共占市区居住房屋总量的80%以上。据房管部门统计，目前上海仅房管部门直接经营的成套独用公房达68万套，占全市直管公房总数的41%。系统单位经营的公房绝大部分是1980年以后建造的，基本是属于可出售房屋，估计总量在20万套以上。也就是说，上海现在可供出售的存量公房有80多万套。

从以上两大特点可以看出，单向的提租改革是难以实现上海住房商品化的目标的。一方面，公积金积累不断增长，它固然为住房生产提供了暂时性的资金来源，但未能成为住房消费的主要支柱，有可能成为非居住消费的储蓄，而企业与个人为之付出的负担却逐年增加。这显然也违背了建立住房公积金制度的初衷，公积金的应有作用没有得到体现。另一方面，提租需要居民增加支出，由于长期以来社会就业人员中住房消费的货币含量严重不足，提租

就必然要求企业在支出住房公积金的同时增加房租补贴的支出。如果公房出售改革不及时推开，今后企业就要同时为职工支出一次性住房消费补贴（分配住房）和分期住房消费补贴（支付公积金和提租补贴），这是企业所难以承担的。出售新建及存量公房，是实行上海公积金制度的客观要求，这是上海房改方案出台以后奠定的必然走向。

正如政府行为与市场的关系是经济体制改革中的关键之一一样，住房制度改革中政府的角色是十分重要的。从住房商品化的总要求来看，政府应从住房市场上逐步后退，改直接干预为间接干预，让市场发挥更多的配置住房资源的作用。因此，政府及国营企业继续保留大量的居民住房产权，负担生产、分配、维修、管理住房的责任既不利于减轻国家和企业负担，也是不利于住房商品化进程的。在公有房屋占80%比例的情况下，住房商品化的实现有待于走住房自有化的道路。

从经济体制改革的宏观环境中来看，出售公有住房比提租在策略上更为适宜。当前，提高房租受到三大因素制约：一是群众的心理承受能力。小步提租在一定的通货膨胀压力下作用很小，难以实现房租达到折旧、维修、管理三项成本费用的近期目标。而如大幅提租，群众在心理上难以承受。二是物价压力。如大幅提租将会影响全市物价水平，增加通货膨胀压力。尤其在价格改革出台较多、物价指数相对较高的条件下，房租改革实施的难度更大。三是财政及企业的负担压力。提租必须补贴，因而对于地方财政和企业的影响是单向和负面的。按国务院房改办的规定，1995年房租标准要力争达到简单再生产的三项因素（维修费、管理费、折旧费）计租的水平；2000年房租力争达到五项因素（维修费、管理费、折旧费、投资利息和房产税）水平。以1990年价格为准，上海住房月租金三项因素标准平均为1.89元/平方米，五项因素标准平均为3.24元/平方米。以1992年平均月租金为0.50元计算，1995年预计目标租金将是1992年的3.8倍，2000年预计目标租金将是1992年的6.5倍（即使达到上述目标，由于通货膨胀导致实际房租水平下降，仍不能真正实现三项因素及五项因素。）这就意味着财政和企业必须支付巨额资金用于补贴职工的提租损失。在当前物价、养老、医疗等保险改革正在出台的情况下，财政及企业难以再承担房租补贴。

出售公房、特别是存量公房与提租相比较，改革成本相对较低。因为这是对存量资产进行调整，不必增加新的投入。同时也是沉淀资金发生转移和激活的过程。所谓转移，即一部分沉淀资金转入原住户，这是推行住房自有自用化过程中不可避免的，是为推行住房商品化所支付的必要成本，各国的经验都说明了这一点。所谓激活，是部分沉淀资金由原住户以货币形式交出，成为住房再生产的新的资金来源。在福利住房制度中，公有住房资产只具有名义上的意义而没有实际意义，终身的、世袭的使用权使得所有权名存实亡。通过住房自有化，将部分所有权以货币形式收回，可以理解为住房制度改革的收益，也可以理解为住户为改革作出的贡献。另外，在租金远未达到成本租金水平以前，出售公房所发生的产权转移使住房的管理维修费用转为购房者个人负担，地方政府与企业可以减少在这方面的支出。同时，购房者自己承担住房管理维修责任，必将促进物业管理行业的发展和物业管理社会化，为最终实现住房商品化创造了条件。

二、反经济周期波动的潜在手段：出售存量公房

存量公房出售除了在住房制度改革以及经济市场化中具有明显的优势之外，它也是上海当前拥有的反经济周期波动的潜在能力之一。由于几十年来地方政府以及企业住房投资的积

累，80多万套可供出售的存量公房是一笔巨大的资产，可以被用来作为对经济周期波动进行调控的手段之一。

出售公房在反周期波动中的作用，主要表现在以下几个方面：

第一，吸引社会消费资金进入住房领域，从而减轻上海经济生活中潜在的通货膨胀压力。当前，上海经济中潜在的通货膨胀压力越来越大。其产生的原因在于前段时间基本建设和固定资产投资规模大，资金投入多，同时由于建设周期长和资金周转慢，资金回笼少。如果采取硬性的“一刀切”的紧缩政策，会影响到基础设施、重点工程建设和一些瓶颈行业的发展，不利于浦东开发和上海产业结构调整，同时一些产品前景好、经济效益优的企业也会受紧缩政策的影响难以进一步发展。因此，从抓住当前大发展的良好机遇，保持上海经济持续稳定、良性发展上考虑应更多地采取“多回收”而不是“少投入”的办法来减少市场上货币量，减轻通货膨胀压力。出售公房是一条行之有效的回收资金途径，它在不增加任何投入的情况下，大量回笼货币，既能够起到减轻潜在的通货膨胀压力的作用，也不会对上海经济稳定发展产生消极影响。

第二，优化居民消费结构，减缓市场的压力。上海居民个人消费结构存在着严重缺陷，主要表现在作为居民个人消费的主要构成的住房消费几乎为零。上海房改前的1990年租金占职工家庭生活费开支为0.89%，房改后提租加上公积金支出也不足10%。居民消费结构的这种缺陷使个人消费需求经常处于不稳定状况，居民手中大量积余购买力无处投放，对市场稳定产生很大威胁。出售公房可以通过引导居民调整消费结构，增加对住房消费的投入来改变住房消费在居民消费构成中比重过低的状况，不仅有利于促进居民个人消费结构逐步走向成熟，而且能够把大量购买力吸收到住房领域，开辟一条分流居民购买力的新途径，减缓大量结余购买力对市场冲击的威胁。

第三，地方政府可以运用出售公房所获资金，在周期性资金紧缩及生产萎缩的阶段用以投入住宅建设，减少投资波动，保持基本建设均衡发展。若出售公房达到一定规模，地方政府所掌握的资金量增大，也就增加了调控经济的能力。

第四，出售存量公房能减少通货膨胀对住房改革的负面影响，增强社会反通胀能力。通货膨胀对以小步提租为特征的住房制度改革策略起很大的抵销作用。小步提租如发生在小步通胀的情况下，提租的实际效应为零；如发生在较高的通货膨胀情况下，提租的效应为负数。实际上房改通过提租达到两项成本、三项成本、五项成本因素的设计都是动态的而不是静态的。通货膨胀导致存量公房的管理、维修费用上升，导致新建住房建房成本上升。在我国经济向市场体制过渡的时期，考虑房改的策略取向时不能不考虑到通货膨胀因素的影响。

相反，通货膨胀对促进居民购房却有很大的正面效应。对于居民来说，购房是对付通货膨胀的最好手段之一，因为在通货膨胀条件下，房价的升值速度总是超过物价平均上涨速度，因而购置住房除了原有的居住消费作用外，同时也具备了保值、投资的功能。尤其对于抵押贷款付款者来说，由于一方面货币的逐渐贬值使得实际购房支出降低，另一方面住房价格的上涨又使购房者获利甚丰，这两方面的得益相加是十分可观的，因此，从反通货膨胀的角度来看，推行住房自有自用不仅对政府有利，也对居民有利。

三、住房自有自用化的定价因素与社会分配调节

出售存量及新建的公有住房，价格的确定受到三大因素的制约：即，建造成本因素、租

售比价因素和社会成员收入分配因素。现对三因素分别加以分析：

1. 建造成本因素

国务院住房制度改革领导小组规定：“出售公有住房的价格分为标准价和市场价。新建公有住房的标准价按住房本身的建筑造价及征地和拆迁补偿费计算。公有旧住房的标准价按重置价成新折扣计算，重置价系指一上年竣工的同类型新建住房的标准价。在住房制度改革初期，以标准价向职工、居民出售公有住房，征地和拆迁补偿费用较高的，可暂由售房单位负担一部分”。

标准价是住房制度改革中为确定国家、企业、个人三者分担住房费用合理比例而建立的一个新的概念。它不同于住房成本价，计价因素仅包括本身建筑造价、征地和拆迁费用。上海1992年新建多层住房的本身建筑造价加上征地及拆迁补偿费用每平方米建筑面积656元。其中本身建筑造价平均每平方米建筑面积440元。根据国务院房改办的精神，鉴于上海目前仍处于房改初期，征地和拆迁补偿费用可暂由售方单位负担。

2. 租售比价因素

住房的售价和租金，是同一商品的两种价格表现形式，两者之间的比价在理论上应为1:90~100之间比较合理。当租售比价保持在上述比率范围之内时，出售住房现实可能性就较大。如租售比过大，住户必然倾向于租房，存量公房转化为自有自用的难度就增大。分阶段提租与优惠价售房都反映了住房商品化的阶段性。在特定的租金水平条件下，售房价格下降是必然的趋势。这就是所谓的从福利租金——福利自住房、从半福利租金——半福利自住房、从成本租金——成本自住房的客观反映。因为租售比价的合理对于消费者是十分重要的，只有在买房与租房利益基本相等的条件下，“租”与“售”才具有互相转换的现实意义，也才能为消费者所接受。

假定住房售价为每建筑平方米440元，换算成居住面积每平方米约800元，那么与当前上海居住租金每平方米（多层）0.50元的比价为1:1600。这一租售比的实践意义显然不大，特别对于居住存量的公房的居民来说，在没有住房需求压力存在的情况下，过高的租售比影响购买动力的形成。

今后租金上升的因素可以作为当前设定租售比的一个因素来考虑，若2000年实现五项成本租金因素水平，多层工房每平方米建筑面积计租约为2.00元（1992年不变价），以1:100租售比计算，住房售价每平方米建筑面积约折合为200元左右。可见，从租售比价的角度来分析，每平方米建筑面积售价控制在200元左右是比较合理的，且是有现实操作性的。

3. 社会成员收入分配因素

在住房商品化实现之前，国民住宅的核心问题是国民收入再分配的问题。出售公有住房的公平性和合理性，还必须考虑对不同社会成员实行不同优惠政策以及对职工按工龄长短给予购房补贴的问题。

对不同社会成员实行不同的优惠政策的基本依据是因为在当前市场取向的改革中，收入分配分化现象加快，初次分配中脑力劳动者与体力劳动者之间的差距拉大趋势加快。特别是在非企业领域工作的人员，如机关干部、教师、科技人员等，工资性收入偏低现象突出。政府有必要在国民收入再分配中进行调节，以缓解社会分配不公。在市场体制正在逐步建立的情况下，初次分配和再分配调节机制尚未完善，政府能调动的再分配尚是十分有限的。城市地区拥有的大量公房应作为地方政府调节分配的主要手段之一。在出售公房（下转第28页）

改革现行的财税体制，实行分税制，从根本上打破因财税包干而形成的地方割据局面；充分发挥中央和地方两个积极性，提高其聚财和合理用财的能力，重塑长江中下游地区的经济关系，淡化行政关系，为地区经济格局的调整创造一个宽松的环境。

培育和发展以上海为主导市场的区域性要素市场，加快生产要素和资产存量的合理流动，提高各要素的利用效益，建议在近期内建立区域性证券市场、短期资金市场、外汇调剂市场及其他生产资料和科技信息市场等，并同上海的主导市场联网，促进各地的资金、外汇、信息、物资、科技成果和人才在区内自由流动，逐步向区域共同市场过渡。

组建区域性金融财团和投资机构，扩大区域筹资、融资和联合投资的范围。在深化金融体制改革的基础上应允许建立地方性商业银行或发展银行及其他非国家银行系统的金融机构；区域性财团和投资机构可以采用参股集资的办法组成，也可以在企业集团发展的基础上形成投资财团；这些财团可以在国内外筹资，同其他银行融资，并优先对区内的重点项目予以投资，另外还可以参与经济区和房地产开发。

以各种形式建立区域经济流通网络。如近期可组建区域性公路建设公司，对公路的开发进行统一规划，建造和经营；以入股形式组建港口联合体，对港口的开发实行统一规划，统一管理，统一经营，利润按股份分成；以信息中心的形式使区内信息系统联网，集中处理，加工并反馈到客户手中，创造更大的经济效益和社会效益等等。

按市场法则和在志愿的基础上，鼓励企业重新组合、重新分工和重新协作，其主要方式为：打破所有制界限，将功能相同或类似的企业组建成大型企业集团和若干子公司；允许企业跨地域相互兼并；按“协议性”分工和“互补性”分工的原则建立企业横向联合体；允许经营不善的企业破产，并在区内外和国内外拍买；鼓励科研机构 and 高校同企业的嫁接等等。

建立某个协调机构和某种协调制度，加强长江中下游地区内部的协调与交流，建议建立省市长联席会议制度，定期召开会议，交流信息、商讨区域发展的大计和协调关系。另外，可发展一些非官方的协调和咨询机构，以加强对本地区 and 环太平洋地区的研究，为决策者提供有益的咨询意见。

课题组成员：印坤华、丁健、鲍一冰、张世和、诸自建、蒋碧娟

执笔人：丁健 修改定稿：印坤华

（上接第32页）的过程中，给予上述人员一定的优惠，弥补他们收入上的差距，应成为当前住房制度改革中的一项政策措施。实行市场经济制度的所有国家的政府都在住房领域进行再分配调节。这一经验是值得借鉴的。

第二因素是职工工龄与住房补贴之间的关系问题。我国城镇住房长期以来实行统一建造、实物分配的制度，职工工资构成基本不含住房消费因素。因而，取提租策略就必须予以工资性补贴。同样，在住房出售时，也应考虑到历史形成的“欠帐”，应以一定的比例补还职工的购置住房资金。这个比例依工龄为依据是最为合理的，它实质上反映了工资收入中住房消费部分的补还。同时，以工龄为依据制定补贴比例与现行的工资制度改革趋势也是一致的。人们工资收入中住房消费的含量在近几年内不断增长，加上住房制度改革后实行的公积金制度，工龄较短以及新参加工作的职工住房消费能力正在增长。以工龄为依据提供优惠补贴，体现了国家、企业、个人三者住房消费构成中比例的逐步变化，有利于最终形成新的消费模式。