

1

如何解决住房短缺问题

变无偿分配为
补贴出售
立足于把房子卖掉

住房制度改革以前,住房短缺是中国各个城市面临的严重问题。

1978年出台的《关于加快城市住宅建设的报告》显示,1977年底全国190个设市城市,人均居住面积仅为3.6平方米,城市缺房户达323万户。

徐景安回忆当时的情况说:“从各个方面看来,住房制度改革是势在必行的。”

1980年4月,邓小平在《关于建筑业和住宅问题的谈话》中提到,“房子是可以卖的”。邓小平的讲话为住房改革提供了重要依据和外部环境。随后,中央正式出台规定:“准许私人建房、私人买卖、准许私人拥有自己的住宅。”

徐景安说,在计划经济制度下,我国城市住房制度一直采取“包下来”的办法,由职工所在单位出资建房,再无偿分配给职工。当时,全国城镇公有住宅9亿多平方米,实收租金1亿元,每平方米租金0.11元。所收金额远不够管理、维修之用,导致失修失养的住宅占一半以上。

1984年初,建设部房管局提出意见,要将房租提高到每平方米0.54元弥补亏损。“提高房租,涨不涨工资?不涨工资,老百姓要骂娘。”徐景安说。提高租金涉及到职工、企业、政府间的利益关系。

彼时徐景安正任国家体改委宏观规划处处长。1984年5月,徐景安在《试论我国的发展战略》一文中提出:“现行的住房政策必须代之以住宅商品化,这是解决住宅问题的唯一出路。”

他提出的具体做法是:“变住房无偿分配为补贴出售、优惠价出售和全价出售”,“变低房租为半价、全价房租”,“公有住宅折价出售”,“住宅建设产业化”。

据此,1984年底和1985年初,徐景安两次向国务院领导建议,提高房租不是为了弥补亏损,而是立足于把房子卖掉。

徐景安算了一笔账,全国9亿多平方米的公有住宅,以每平方米50元出售,国家可以收回450亿元,投入住宅再生产,“提高房租,职工可以买房,就不会有意见。若得不到房子的所有权,就算房租提高一点点,职工也不愿接受。”

上世纪四十年代,徐景安出生在上海。一家几代人,挤在一间很小的屋子里生活。在福利分房的制度下,当时大多数人都住在简易的筒子楼里,一条走廊,并排着许多单间,家家户户门窗相对,使用公共的厨房与卫生间。

七八十年代,城市住房问题日益严峻。1985年,国务院住房租金改革领导小组成立,徐景安是小组成员。他在《试论我国的发展战略》一文中提出:“现行的住房政策必须代之以住宅商品化,这是解决住宅问题的唯一出路。”

今年78岁的徐景安,在深圳天展大厦的办公室,向记者回忆了住房改革历程。这栋8层的写字楼坐落在福田区,建于1988年。1987年底,徐景安来到深圳,几乎从同一时间开始,他在这里见证了城市住房日新月异的改变。

住房制度改革参与者徐景安:

住宅商品化 圆了居民安居梦



2011年3月,发展改革委宣布5月1日起施行商品住房销售明码标价规定。图为一名广州市民在房地产中介了解房地产信息。
新华社资料图片

2

改革起到什么推动作用

五个中小城市试点住房买卖
最终走向住房商品化

1985年,国务院住房租金改革领导小组成立,徐景安任小组成员。小组立刻行动起来,选择若干城市做了大量测算工作,最终形成两种意见,建设部房管局的意见是提高房租,徐景安的主张则是卖房,“各城市、各单位差别很大,职工的情况也千差万别,要拿出一个大家都接受方案,挺难的。”徐景安说。

1985年4月19日,《关于改革城镇住房制度试点方案》提出两种方案。

其一是按人均10平方米的标准,把财政和企业单位解决职工住房的实际支出,作为住房补贴发给职工,按住房实际经营成本收取租金。住房补贴还实行了工龄补贴、职务补贴。这样一来,实际使用面积高于标准的,在补贴以外需要多付钱;而低于标准的,除了补贴外还能增加收入,这部分收入以住宅券发放,限定用于支付房租、购买住宅、住宅修建。

其二是鼓励职工购买住宅,新建住宅一次性付款优惠30%,老房一次性付款优惠40%,没有能力一次性付款可向银行低息贷款。为了不增加负担,房价只以单体工程造价计算,土地及配套设施不列入成本。

住房买卖从中小城市试点起步,最终确定在锦州、石家庄、邢台、镇江、佛山五个城市试行。

住房改革的模式由地方决策,先后形成了青岛模式——提高房租,发放住宅券作为过渡;上海模式——小步快跑,逐步提高房租;深圳模式——提高房租,折价出售,一步到位。

“经过十多年的探索,殊途同归,最后都实行了住宅商品化。”徐景安说。

与之相应的,还有土地制度改革。深圳因为建设急需资金,开创了有偿使用土地的先例。1987年5月,深圳借鉴香港模式,制定了《深圳经济特区土地管理体制改革方案》,确定了土地所有权与使用权分离的原则,采取协议、招标、拍卖的方式,出让国有土地使用权。

1988年,宪法修正案提出“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。

1992年5月,徐景安在深圳召开的第三期土地使用制度改革市长研讨班上提出,城市调节经济的手段主要有三个:第一是土地规划,第二是人口规划,第三是产业规划。土地被他放在第一位。

“我们很多城市为什么总是破破烂烂?原因就是没有搞城市建设。”徐景安认为,如果把土地作为重要资源,可以实现良性发展。从土地取得收益,用于城市基础设施建设,从而吸引投资办厂盖房,地价上涨,再投入城市建设。这样就形成了良性循环。

这在以前是不可想象的事情。徐景安回忆,当年上海因为住房紧张,侨眷手里有钱却买不到房。一个从香港过来的商人对市政府说,只要划一块地给他,就可解决这个难题。政府正为此焦头烂额,于是给了他一块地。

这位商人从香港请设计师画图纸,然后在报纸、电视上做广告,实行预交房款,在规定时间内交房。结果房子被侨眷一抢而空。“十多年过去了,我们才明白房地产是怎么回事,原来是自己拿着米饭碗讨饭。”徐景安说。

3

改革带来什么效果

城市建设发生巨大变化
居民住房水平大大提高

“数十年的实践证明,住房制度改革的方向和基本政策是正确的。”徐景安说,住宅商品化加上土地制度改革,让房地产业由此诞生。房地产业成为拉动我国经济发展的重要支柱,土地收益成为各级政府财政收入的重要来源,城市建设发生了翻天覆地的变化,居民的住房水平大大提高。

徐景安说,按理论上讲,住宅是生活资料,实行商品化是市场化改革的必然。从实际情况看,住房制度改革,城市建设难以维系。

徐景安出生在上海,过去住在贫民窟里,几代人挤在很小的屋子里生活。即使有房住的老百姓,在北京、上海这样的大城市,也多数住在大杂院和筒子楼里,有独立的“煤卫”成为梦想和追求。

如今这些城市到处高楼林立,公路、桥梁和其他公共设施一应俱全,老百姓的生活发生了巨大的改变,住房水平明显改善。

中国社会科学院发表的《中国住房发展报告(2018-2019)》显示,中国居民已基本告别“蜗居”时代,进入“适居”时代,人均住房面积达40.8平方米。城镇人均住房面积从1978年的3.6平方米提高到如今的40.8平方米,增加了10余倍。

与此同时,人均住房面积的增加,也造成了新的问题产生,一些人拥有不少房子和豪宅,另一些人买不起房,甚至租不起房。“从根本上来说,这不是住房改革造成的,而是国民收入分配的不合理、不公平导致的结果。市场经济带来贫富差别是不可避免的,这需要二次分配来调节。”

徐景安认为,“解决住房问题,主要不是采取行政的限购政策,而是要将‘居者有其屋’作为基本国策,为低收入群体提供适用房和廉租房,资金从土地收益中出,从高价炒房者的税费中出。”

新中国成立七十周年,安居是人民幸福生活的必须。在徐景安看来,对人口众多的中国,解决住房问题仍是一项长期的战略任务。



人物名片

徐景安

► 1941年生于上海,1964年毕业于复旦大学新闻系,曾在中央马列主义研究院、中央政策研究室、国家计委、国家体改委工作。

► 1985年任中国经济体制改革研究所副所长,1987年调任深圳市体改委主任,是深圳证券交易所第一任副理事长。

► 现为“中国幸福研究院”院长,深圳市景安精神关爱基金会执行理事长,深圳市市民情感护理中心主任,中国人民大学、深圳大学兼职教授。

► 1979年参与起草了我国经济体制改革的第一部总体规划。

► 1980年提出发展消费品生产的建议,使我国较早地调整了轻重工业不合理的生产结构。

► 1984年主持起草了“关于价格改革的两种思路”,提出“放调结合、以放为主”的价格改革方针被采纳实施。

► 1985年提出的住房改革建议被采纳,后推向全国。

► 1987年调深圳后,推进了股份制改革和股票市场,首创了企业产权转让市场,主持设计了深圳社会保险制度改革方案等。

人物故事

徐景安

价格改革和股份制改革的推动者

1964年,徐景安毕业于复旦大学新闻系。大学期间,他读了不少马列理论著作,每每灵光乍现,他都记下自己的感悟和想法。现在回想起来,正是这些阅读,培养了他日后独立思考的能力,也让他走上为经济改革建言献策的道路。

从1980年到1984年,徐景安先后参与了八篇经济体制改革的年度规划、汇报提纲、初步意见的起草工作。

1984年9月,莫干山会议召开。在莫干山的7天7夜,徐景安待在价格组,针对价格的“调”和“放”,大家讨论得热火朝天,“价格双轨制”的改革思路由此萌发。

会议结束,徐景安写了2300字的报告,题为《价格改革的两种思路》。

莫干山会议提出的解决价格改革思路,打破了计划、物资、价格的僵硬体制,为转向市场经济奠定了基础。

1986年9月,在一篇《股份制:我国经济改革的新探索》文章里,徐景安提出:“我国的城市改革也需要找到带动全局的链条,这根链条也许就是股份制。”

当时,企业改革的论争鼎沸,赞同股份制的并不多。保守者认为股份化就是私有化,激进派则认为股份制“换汤不换药”。

徐景安深谙改革痛点,“所谓”彻底、

过猛、痛快”的改革是不等来的,改总比不改强啊!”

1987年,徐景安以中国体改所副所长的身份,去河北沧州、浙江湖州和温州推动试点,将沧州轻工业局改为资产经营公司,后来上市;湖州两个乡的企业管理局改为资产经营公司。

这样跑了一年后,正值深圳体改委主任空缺,在时任市委书记李灏邀请下,1987年底,徐景安毫不犹豫离京南下。

徐景安在北京想做而做不了的,到深圳后一步步推行。

在徐景安的主持下,《深圳特区股份有限公司规定》由政府通过颁发。据此,先后将17家国有企业改造为股份公司,除原深发展外,万科、金田、安达、原野等4家公司被改组为上市公司,史称“深圳老五股”。

深圳证券交易所于1990年成立,徐景安任副理事长。但交易所几度濒临关停。直到1992年,邓小平来到深圳,发表著名的南巡讲话:“证券、股市,这些东西究竟好不好,有没有危险,是不是资本主义独有的东西,社会主义能不能用?允许看,但要坚决地试。”

“实践证明,试点是有意义的。星星之火,已经燎原。”徐景安说。

这一文件的出台,将大多数家庭的住房推向了市场,实现了我国住房市场化的根本转变。

中国社会科学院发表的《中国住房发展报告(2018-2019)》显示,

中国居民已基本告别“蜗居”时代,进入“适居”时代
人均住房面积达40.8平方米

城镇人均住房面积从1978年的3.6平方米提高到如今的40.8平方米,增加了10余倍。

背景资料

我国住房改革 历程表

1958年至1977年,在新中国成立以后的很长一段时期内,我国实行“统一管理,统一分配,以租养房”的公有住房实物分配制度。

1978年,邓小平提出房改问题,拉开住宅商品化的序幕。其重要讲话内容于同年9月在中央召开的城市住宅建设会议上进行了传达,并在相对发达的城市得以实施。

1980年2月28日,上海市委召开住宅建设工作会议,住宅的商品属性开始渗入到普通住宅中。

1980年4月2日,邓小平明确提出住房制度改革的总体思路,提出要走住房商品化的道路。他指出:“城镇居民个人可以购房,也可以自己建,不但新房可以出售,老房子也可以出售。可以一次付款,也可以分期付款,10年、15年付清。住宅出售,房租恐怕要调整,要联系房价调整房租。使人们考虑到买房合算。”“房租太低,人们就不买房子了。”“将来房租提高了,对低工资的职工要给予补贴。”邓小平关于住宅商品化的提出,为我国后来的城镇住房制度改革指明了方向。

1981年,公房出售试点扩展到23个省、自治区的60多个城市 and 一部分县镇。

截至1985年底,全国共有160个城市和300个县镇实行了补贴售房,共出售住房1093万平方米。在出售公房的同时,有的地方还实行了住房租金的改革,进行了一些有益的尝试。

1986年2月,“国务院住房制度改革领导小组”成立,下设办公室,负责领导和协调全国的房改工作。

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”,同年2月印发《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》,标志着住房制度改革进入了整体方案设计和全面实施阶段。

1994年7月18日,国务院下发了《关于深化城镇住房制度改革的决定》,确定房改的根本目的,将房改的基本内容概括为“三改四建”。

1998年7月3日发布的《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,进一步明确了深化城镇住房制度改革的目标。同时决定,从1998年下半年开始停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化。

至此,我国已实行了近四十年的住房实物分配制度从政策上退出历史舞台。这一通知被人们称为中国住房制度改革里程碑,它宣告了福利分房制度的终结和新的住房制度的开始。

从1998年开始,我国房地产业迅速发展。

2003年,国发[2003]18号文提出,让“多数家庭购买或承租普通商品住房”,“增加普通商品住房供应。……采取有效措施加快普通商品住房发展,提高其在市场供应中的比例……”同时,将经济适用房的性质重新定位为“是具有保障性质的政策性商品住房”。

这一文件的出台,将大多数家庭的住房推向了市场,实现了我国住房市场化的根本转变。

华西都市报·封面新闻记者 薛维普

封面



下载封面新闻APP
加入高颜值拍摄大奖

2019年8月20日
星期二

责编 龚爱秋
版式 易灵
校对 张晓



扫二维码
看本文视频