

# “安居工程”可作城镇住宅建设的主攻方向

厦门大学 林肇国 叶文拯

作者说：城镇居民住宅建设是房地产开发的重点，而城镇居民住宅建设必须把发展“安居工程”作为主攻方向。住宅房地产业乃其带动的相关产业的发展，将可保持我国经济社会在较长时期内有一个较高而有实效的发展速度。要采取综合措施振兴我国的城镇住宅房地产业。

房地产业的主要组成部分是住宅房地产，住宅房地产开发的重点是城镇居民住宅建设，这是我国的国情之一。端正对住宅房地产业作为我国国民经济紧迫而重要的支柱产业的认识，振兴我国城镇住宅房地产的发展，促进住房商品化、市场化，提高我国人民居住水平和质量，是本文研究的主要内容。

新中国成立后，由于主导观念上的失误，我国住宅房地产业经历了将近30年左右的“萎缩期”。这种失误的观念，一是先生产，后生活的指导思想，基本建设投资和建筑业的重点是生产建设，忽视了生活用房的建设；另一是认为房屋和土地不是财产，没有价值可言，不能转让，更不能买卖，根本就不可能存在房地产市场。

主导观念的偏差，导致生产和生活实践上的迷惑：由国家或企业实行统建统配制度，对职工工资中住房消费资金作统一扣除，再由国家或企业统一进行职工住房建设投资，然后把建成的住房作为一种福利享受，以实物分配的形式分给职工。因此，从1952年到1978年，我国建筑业社会净产值从21亿元增加到125亿元，占全社会净产值的比重从3.57%上升为4.15%，而同期同是第二产业的工业社会净产值从115亿元增加到1487亿元，占全社会净产值的比重从19.52%上升为49.40%，如果以可比价格计算，1978年与1952年相比，建筑业社会净产值增长9.96倍，而工业社会净产值增长16.59倍，工业对比建筑业的规模，从1952年的5.48倍扩大到1978年的11.9倍，建筑业的滞后发展显而易见，住宅建设的落后更加严重。结果，随着人口的不断增加，人均居住面积反而有所下降，如城镇人均居住面积由建国初期的4.5平方米下降到1978年的3.6平方米。

改革开放以来，为了加速以住宅为住的房地产业的发展，提高老百姓居住水平和质量，国家增加建筑业投资，逐步推行住房制度改革，取得了一些可喜的成绩。我国建筑业社会净产值从1978年的125亿元上升到1993年的2054亿元，在全社会净产值中的比重由4.15%提高到8.26%，工业对比建筑业的规模压缩为6.26倍，为住宅房地产业的进一步发展奠定了坚实的产业基础；在城镇住宅建设方面，从1979年到1993年，我国投资总量达5720亿元，住宅竣工面积20.25亿平方米。但是，实现住房商品化，至少要有两个必备条件：一是普通百姓

既有购房意识，又有足够的经济承受力；另一是政府要能提供与老百姓经济承受能力相当的大批住房。迄今为止，上述条件基本未形成，我国住宅房地产业发展存在仍然不少问题，主要有：

其一、总体发展水平比较低，人均住宅面积较小。由于历史上欠帐太多，1993年城镇人均住宅面积仅增加到7.5平方米，1994年达7.6平方米，到1992年底，全国城镇人均住房面积在3到4平方米的住房困难户仍有550万户，其中仅城市就有440万户。随着进入婚龄人口的增加，每年还以40万户的速度递增，预计到2000年住房困难户将达到800万户，解困任务很重；

其二、城乡居民人均居住面积差距扩大，城镇居民居住状况相对拥挤，到1993年底，农村人均居住面积为20.7平方米，是城市的2.76倍，比1978年时的2.25倍高出23个百分点，城镇居民住宅建设成为房地产开发的重点；

其三、商品房价格飙升到令人瞪目的高度，而城镇居民购房的能力却在相对下降，两居室商品房平均售价与职工平均年工资的比例，1980年为15倍，1992年竟达35倍，造成了一边是商品房大量积压，另一边是普通百姓望房兴叹，资金回收发生问题，房改工程进入两难误区的局面，务必采取措施，打破这种僵局；

其四、不断扩大的房地产需求与有限的土地（特别是城镇地区）之间的矛盾加剧，成为我国房价近几年大幅度上涨，今后将继续高扬的原因，而获取房地产（归根到底是土地）自然增值之利的诱惑力激发房地产投机行为，助长了房价的涨势，扰乱了房地产开发和市场的良性运作，非抑制这种投机行为不可。

## 二

“民以食为天，民以住为地”。在解决了温饱问题以后，住宅需求成为生活需求再上一个台阶的热点，住房问题必然是现实生活中的敏感区。因为住房是社会细胞——家庭最基本的载体，是人类赖以生存、享受和发展，进行正常生活，建立和谐家庭，从事学习以及社交活动的物质基础。没有住宅，家庭就不能成立，没有象样的一套住宅，家庭生活水平和生活质量的提高也就无从谈起。安居才能乐业，安居有助于减少社会无序现象，安居可以带动许多产业发展，安居不会产生不必要的负面效应。所以，专家们认为，这些大大小小的六合空间的内涵和张力是否完整有力，是一个社会和国家的文明是否完整有力的标志。“安得广厦千万间”，也许不仅仅是为了庇护天下的黎民百姓，而是为了支撑起整个社会、国家和民族的文明。“居者有其屋”既是人文理想，又是民富国强的象征。

通过解决居民的住房问题，带动建筑业、房地产业，并推动整个经济发展，保障社会稳定，是各国明智政府的战略决策。住宅房地产业先导性的产业特点，决定了它要先于其他产业的发展而发展。倘若没有实现“居者有其屋”，人们怎能迷恋小轿车解决行的问题？人均7.6平方米的居住面积尚且不能支撑一个“安乐窝”，又何以顾及为小轿车添置一个“家”？我们不能颠倒亿万人民的消费层次，忽视在国民经济运行中前向连带效益和后续效益都很高的支柱产业——住宅房地产业，去热衷于普及家用轿车，把以生产小轿车为重点的汽车产业作为当前的支柱产业重点扶持，这是脱离我国国情的照搬照抄发达国家工业化模式的战略选择。我国房地产热和住宅建设是两码事。现在的住宅建设不是“热”的问题，而是需要大力发展。如

果住宅建设不热，我国的旧城改造就实现不了；如果住宅建设不热，城镇居民的居住条件就无法改善；如果住宅建设不热，我国进入小康水平和中等发达国家的新形象就更树立不起来。当然，热，需要与国民经济宏观规模和环境相适应。随着国民经济的发展，住宅房地产业一定会有更大、更快的发展。

一套住宅闭合的空间事实上拥有社会所创造的一切。钢材、水泥、木头、陶瓷和平板玻璃，是构成这一空间的基本要素；床、柜、橱、桌、椅、沙发是组合这一空间的日常家俱；电视机、洗衣机、电冰箱、录音录像设备、电话、以至传真机和电脑，是显示这一空间现代化的技术用品。从卧室到客厅，从卫生间到厨房，直接或间接依附于住房空间这一本体和载体的，满足生活、娱乐、学习等需要的各种各样吃、穿、用、行的物品来自社会许多行业的生产，又促进这些行业的再发展。目前居民最迫切需求的是住宅，包括对现有住宅的修缮和改造，而这种需求在当前的社会需求中所占的比重又是最大的。而且，这样大的需求，可以带动产业结构发生巨大变动，不仅可以振兴建筑业，还将带动 50 多个相关行业，包括建材、绿化、家俱、室内装修、家用电器、交通、通讯、物业咨询和管理、商业、食品餐饮业、农业、城市建设、金融乃至国际金融等的大发展。由此，我国将向生产的深度和广度开发，提供更多的就业机会，有效解决农业剩余劳动力产业转移问题。所以，我国在 90 年代初制定的今后 10 年内加快发展资金利润率较高的四大产品系列，其中的第一、二大产品系列就是居民住宅产品系列和家庭耐用消费品系列，前者包括民用住宅、新型建材、装饰性建筑材料以及相关的化工原料、装饰性纺织用品、灯具等，后者包括录像机、彩电、冰箱、电话、热水器等，思路是正确的，应当一以贯之。

我国住宅房地产开发的重点是城镇住宅建设，因为城镇住宅需求的潜力特别巨大。第一，我国的城市化进程在明显加快，将有越来越多的农村人口转变为城镇人口，不加快城镇住宅建设，就适应不了城市化的大趋势；第二，几十年来住宅欠帐严重，老城镇都要进行改造，大批的危陋简房要改建，提供城镇住宅房地产无限的发展空间；第三，城镇职工收入水平普遍提高，与农民收入水平的差距扩大，但城镇居民居住面积却在相对缩小，这个反差激发城镇住宅建设步伐加快；第四，居民收入增加，积蓄较多的钱，一项重要开支就是买房，由于通货膨胀幅度居高不下，购房是保值的最好的方式，居民购房的欲望就更加强烈；第五，外商在我国兴业殖产，从而增加除写字楼和厂房以外的城镇公寓楼房的需求；第六，我国从现在起到下个世纪初，将有一批大工程投入建设，必然带动沿线特别是交汇点城镇住宅房地产的发展。仅是城镇人口增加和城镇居民人均居住面积扩大的需求，就将形成一个巨大的市场容量：现有城镇居民人均居住面积提高 1 平方米，就要求增加 3.4 亿平方米的建筑工程量，现有农村人口每转移 10% 为城镇人口，就需要多建设近 7 亿平方米的城镇住宅，而如果城镇居民的人均居住面积达到现有农村居民的人均水平（相当于三口之家拥有一套 60 平方米的两居室，不算高标准！），那将是 40 亿平方米以上的建设问题，三项分别创造少则数千亿、多则上十万亿元的产值。住宅房地产业及其所带动的许多产业的发展，将成为中华民族综合国力再生的源泉之地，可保持我国社会经济在较长时期内有一个较高而又实效的发展速度。

满足中国老百姓达到居住小康水平的追求，必须把发展“安居工程”作为城镇住宅建设的主攻方向，增加“解困房”（即平价房）建设。按照“安居工程”的规划，从 1994 年到 1996 年，国家将增加 1.5 亿平方米的“解困房”。考虑到几十年来由国家或企业对职工工资中住房

消费资金作统一扣除，其中一部分被“挪用”到生产性投资，考虑到目前大部分职工的收入水准还比较低，在今后一段时期内坚持实施“安居工程”，作适当的职工住宅补偿是应该的。即使引导大部分城镇居民面向商品房市场，也必须采取各种措施，以微利原则确定房价和租金，保证城镇住宅市场走向大众化。只有这样，才能表明我国住房制度发生根本变化。如果住房改革政策只为境外人员和少数先富的大亨或大款提供市场，只为少数人的房地产投机行为大开绿灯，就不但不能说是成功的，而且还可能扩大贫富差距，造成社会的混乱。

### 三

为了振兴我国城镇住宅房地产业，促进住房商品化、市场化，提高我国人民居住水平和质量，可以考虑采取以下若干策略。

1. 整体规划、综合发展。城镇住宅房地产开发事关全局、事关长远，应该强化整体规划，避免局部营利性和无序性的干扰，把城镇住宅开发与国民经济建设、城市发展规划和生态环境保护结合起来，同步发展。在这方面，台北市“迈向21世纪”的总体发展规划，珠海市“园林里有建筑，建筑里有园林，以创造岭南风情的建筑特色”的城市建设目标，中国和新加坡合作开发的苏州工业园区采用“环形布局”代替“混杂式布局”，以克服伤脑筋的“城市病”的设想，都是值得借鉴的。在规划方面，从我国人多地少的基本国情出发，要突出环境的和谐，功能的多样，社区的配套、服务的周全以及社会进步的前瞻性；在开发方面，对房地产企业的开发建设工程项目，应择优审批，同时逐步发育和完善住房金融机制，有效地调控住宅房地产业的良性运行。

2. 健全法制，监督执法。进一步完善和贯彻有关土地和房地产管理的法规、制度和政策，执行有效的土地批租方式和土地增值税，既吸引房地产投资和开发，又抑制不正常的利润诱惑，避免土地供应总量失控、进行土地“炒买炒卖”、住宅房产“炒楼花”等暴利投机行为，应当认真查处、坚决打击违法乱纪的人和事，没收其非法所得。特别是，政府需要成立专门的办事班子，对近些年已经出让的土地重新进行审计，凡适宜建设民居的，要鼓励发展商投入安居工程，对安居工程新批建设用地和微利房销售要严格把关，加强监督，杜绝一切不正之风，防止微利房以任何形式转化为权势者的额外不动产，保证安居工程顺利进行，维护城镇居民住房特困户的切身利益。

3. 多方集资、多头参与。住房公积金制度、合作社形式，都是由用房职工、职工所在单位及上级主管部门多方筹集资金，国家在建设规模、土地批租及减免税费等方面予以扶持，发挥多头积极性的好模式。多方集资、多头参与的模式，可以减轻国家负担，有利于国家利用有限的资金进行重点建设；易于启动城镇房地产开发，有利于住房制度改革，尽快实现“居者有其屋”的目标；可以引导职工的巨额积蓄合理支出，优化消费结构，有利于平抑非耐用消费品价格涨幅；可以缓解分房困难，有利于纠正不正之风，保持社会的繁荣和稳定。

4. 自然布局、多维效应。住宅建设不能只满足于设计美观舒适的房屋，要充分利用自然布局，辅之以人工巧妙的构思，借水、借山、使山水与建筑共一色，绿化其中；要把建筑设计 with 比例、尺度、色彩、感情投入融化在一起，注意整个社区的文化环境氛围；现代化的新型建筑要与民族风格相吻合，做到“洋为中用，中西结合，以中为主”；在旧城改造时，要注意保护古城园林、名胜、古迹、名人名屋古建筑。现代的建筑朝向具备节省能源和保护生态

特点的方向发展，“绿色建筑”成为一种时髦的设计。这种生态楼房本着节省使用能源的原则，尽量利用自然通风条件，使用廉价的、没有污染的、可循环利用的材料，并根据“生物气候学”的原则，即在建筑物周围大量绿化及能够最好利用太阳能和风能的角度而建造。

5. 系列开发、新颖多样。住宅建筑多样化对城镇景观和居住环境质量影响很大。住宅设计的落后，存在配套设施简陋，灵活性、可变性差，类型单调等问题，已远远不能适应现代社会对住宅功能的需求。要一改过去单一、沉闷的火柴盒式的设计模式，根据消费层次的多样性，研究住宅设计的合理性、灵活性和适用性，系列开发住房，做到两个相结合，一是单元楼、住宅小区和别墅群落的合理配置，二是低层、多层、高层相结合，以多层为主，高层和低层散缀衬托，形成系列开发、新颖多样的布局。配合家庭结构的变化和生活水平的提高，结合实际设计修建客厅大、厨房大、卫生间大、壁厨多、卧室小的“三大一多一小住宅”以及“大开间住宅”，将受消费者欢迎。

6. 百年大计、质量第一。住宅建设是百年大计，是历史最好的见证，质量就是生命。在建筑设计上，要讲究科学性，充分利用现代化智能手段——计算机辅助设计技术，提高住宅设计质量。在建筑施工中，要把达到真正优质为企业经营的生命线，实施全过程文明施工，坚持人员上岗培训、骨干示范操作、全面工程监理，在建筑工程完毕后，要进行三级验收工程质量。保证住宅建筑质量的重要工作是对使用的原材料、构配件，实行严格选择、招标、监测、验收。新材料科学的发展甚至可以使住房根据家庭实际居住成员的增减扩大或缩小，不仅成本低廉，易于建造维修，而且适于各种建筑场地；今后的住房设计还可以提供感官上的轻松和安静效果，根据住户要求选择建筑材料的气味、色调和隔音效果，更接近于自然环境。

7. 合理房价、灵活推销。实践证明，只有当房产买卖市场和租房市场同步繁荣发展，形成市场平衡的两翼，才能促使住宅房地产业全面、健康地发展。在实现房租补贴工资化的前提下，坚持“售、租、建”并举的原则，调整商品房的租、售比价，把公有住房的租金提到商品房销售的相应水平，城镇居民才有购房意识和推力，商品房销售才可能很好滚动，在确定合理的商品房销售价格以后，还要讲求灵活的推销术，实行多种购房的付款方式，如楼房分期出售、按揭售房、固定期金额还本售房等。此外，更多依赖物业代理机构，发挥其在市场价格定位、销售对象选择、促销方法确定、推销时机把握等方面的功能，也不失一种很好的推销途径。

8. 一业为主、多种经营。住宅房地产企业应利用自身优势实行“一业为主，多种经营”的经商谋略，促使房产开发、住宅建筑、房屋推销、售后服务、物业管理一体化，还可以从自身优势、地理环境以及市场需求上选择兼业经营，做到房产旺市时，一业为主，主副并进，房产市场疲软时，以副扶主，伺机发展，使企业始终保持生机。应该从宏观角度权衡取舍，指导条件较好、经营效益较高的企业走向联合，朝集团股份制方向发展，形成合理的经营规模和较强的竞争优势，对那些不具备条件、经营效益差的企业采取关、停、并、转的办法，以免造成更大的损失。