

对发展城镇合作住宅问题的探讨

谷俊青

江泽民总书记在党的十五大报告中指出,“提高人民生活水平,是改革开放和发展经济的根本目的。”并指出,“特别要改善居住、卫生、交通和通信条件,扩大服务性消费。”这里把改善居住条件放在了首位,说明党中央十分重视解决人居问题,因为住是人类生存的最基本条件,也是人民物质生活的最基本内容之一,在提高人民物质生活水平方面,改善人民的居住条件是仅次于解决人民温饱问题的重要任务。人民只有安居,才能乐业。

我国是一个人口众多的发展中国家,随着工业化和城市化的发展,居住困难问题历来是困扰政府、单位和居民群众比较突出的问题,尤其天津市是一个老工业大城市,虽然市委、市政府非常重视住宅建设,党的十一届三中全会以来为解决群众的住房困难作了很大努力,特别是近些年来,以年均300万平方米以上的规模发展住宅建设,但是由于历史的原因,据天津市有关部门1994年7月对1万户居民家庭的抽样调查,人均居住面积在8平方米以下的缺房户占70%,人均居住面积在4平方米以下的困难户占25%,这说明彻底解决人居问题的压力仍然很大。

目前,我国经济正处于新的“起飞”阶段,而“起飞”的关键是需要选择好这一阶段的经济增长点。住宅建设不仅与人民生活密切相关,而且与50多个物质生产部门关系密切,发展住宅建设不仅可以缓解人民的住房紧张问题,实现小康居住目标,而且可以带动相关产业,推进国民经济的持续发展。因此,中央领导同志多次指出,当前最有可能形成消费热点和经济增长点的是住宅。说明加快住宅建设已成为当前带有全局意义的战略问题。

解决住房问题在计划经济体制下实行的是福利住房制度,国家不堪重负。随着社会主义市场经济体制的建立,住房制度正在进行相应的改革,改革的根本目的是实现住房的商品化和社会化,加快住宅建设,改善居住条件,解决城镇居民的住房问

题。为此,《国务院关于深化城镇居民住房体制改革的决定》中指出,要建立两个供应体系,即:建立以中低收入家庭为对象,具有社会保障性质的经济适用房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系。合作建房正是房改实践探索中产生的新事,它是面向城镇90%以上中低收入家庭的社会保障性经济适用房供应体系的重要组成部分,住宅合作社则是合作建房的有效组织形式。实践已经证明,合作建房具有无比的优越性,越来越受城镇居民群众的拥护和欢迎,具有广阔的发展前景。为此,我们从研究合作经济基础理论入手,探讨城镇合作住宅的性质、特点、地位及其作用,比较国内外合作住宅发展情况,直至提出促进天津市合作住宅发展的六点建议。

一、合作经济的性质、特点及其在经济发展中的地位、作用

1. 合作经济的性质及其特点

合作经济是一个历史范畴。它是社会发展到一个阶段,劳动群众自愿入股联合,实行民主管理,获得服务和利益的以集体占有为主导、集体占有与个人占有相结合的经济形式。自愿、民主、互利的合作关系,是合作经济在不同社会制度下所具有的共性,合作社则是这种合作经济关系的一种组织形式。

合作经济就其经济活动而言,与其他各种方式的劳动组合不同。它是劳动群众为改善生活或生产条件,谋取或维护自身利益,按照自愿、互助的原则联合组织起来的。它既是一个经济企业,又是一个群众团体。这种形式的经济组织存在于不同的经济领域,如消费合作社、生产合作社、供销合作社、信用合作社等等。

合作经济的特点是:经济活动的前提是社员带有一定的资金、劳力、技术或生产资料作为股份,并按自愿、民主、互利的合作关系参加劳动和经营,目的是让社员获得一定的经济利益和各种各样的服务。

合作经济虽然采取入股联合的方式。但它与股份公司有明显区别。它采取劳动群众集体占有的方式,并具有个人慈善行为的互助。在众多的社会经济组织中,它是一个特殊的集体占有和个人占有两者兼有的经济形式和特定群众结成的社会团体。随着合作经济的自身发展,其中集体占有部分将日益增加,集体合作的利益将日益具有吸引力。

合作经济产生于资本主义基本矛盾日益激化的时代。随着社会历史的发展,其组织形式和经济关系都会有着不同程度的变化,必然会受周围经济条件的制约和影响,其中最主要的是受生产方式的制约。正如列宁曾指出的:合作经济在资本主义条件下从来没有起过独立作用。它对占统治地位的生产方式既有某种独立性,又有受其制约的依附性;既是经济企业,又是社会团体。它是多重性的统一。

但是,合作经济不能构成一种特殊的社会经济制度,它只是存在于某种社会经济制度中的一种经济形式。在资本主义条件下,它是劳动群众自救的措施,可以被引导为争取解放的经济和政治手段;在社会主义条件下,则是引导个体劳动者进行联合劳动走共同富裕之路的一种最好形式。

我们强调合作经济的依附性,只是为了揭示其发生作用的条件,说明不能不区别时间和空间的差异而千篇一律地对待它。目的在于以此强调它的社会性质和历史地位。这决不是否定它具有相对独立性的特点。这种相对独立性是由合作经济存在于资本主义和社会主义社会制度的共性所决定的。合作经济的组织原则和内部管理制度符合劳动者自身利益要求,对入股份额的自主权、进出自由、管理民主等都是在不同生产方式下独立发生作用的。但由于它所依附的生产方式的差别,这些共性又必然带有合作社经营活动的个性特点。

合作经济的共性,不但决定了资本主义条件下产生和发展起来的合作经济能够在社会主义条件下得到进一步发展,并有利于巩固和扩大社会主义生产方式;而且决定了它既能在社会生产中起支配作用的生产方式所利用,为统治阶级服务,又能被广大的劳动者,特别是小生产者所接受,为他们谋利益。

在不同的社会制度下,合作经济的地位和作用是不同的。但是,无论是在资本主义社会还是社会主义社会,合作经济组织内部都有一些共同的组织原则和管理制度。主要是,合作经济是劳动群众为自身利益自愿组织起来的经济组织,其财产为所有成员共同所有和共同使用,经济利益为所有成员共同享受,经营风险则为所有成员共同承担;合作经济组织内部实行民主管理,领导成员由社员民主选举产生,并接受社员监督;参加合作经济组织的所有成员地位是平等的,相互之间不存在剥削雇佣关系,而是平等互助关系;合作经济组织坚持为社员服务的原则,生产经营的目的是为了共同致富。

2. 合作经济与其它经济形式的主要区别

(1) 合作社与资本主义股份公司的区别

联合的主体和内容不同。入股合作社主要是各类劳动者,而股份公司的股票持有者则主要是大小资本家。合作社是劳动者的劳动联合,联合起来进行经营活动,盈利的一部分做为集体积累,因而合作社的财产一部分属于集体所有,所以合作社的财产具有集体和个人两重所有的性质。股份公司是资本的联合,资本的所有权永远属于私人。

创办的目的不同。合作社创办的目的是通过合作的力量来改善劳动者的生产和生活条件,其宗旨是为社员提供服务。股份公司创办的目的则是为了缓和资本家之间利益竞争的矛盾,赚取更多的剩余价值,使股东获得更多的红利。

管理方式不同。合作社实行的是社员民主管理制度,社员是合作社的主人。在选举或决定合作社重大问题时,不论社员入股额多少,均有一票表决权,即一人一票权。股份公司则是按股授权,即一股一票权,容易形成少数人或个别人控制整个公司。

合作社的股份凭证不是有价证券,不能出卖、转让,只能由继承人继承。股份公司的股票则是有价证券,可以在市场上买卖流通、转让。因而合作社社员队伍稳定,合作经营不会受到股票市场的干扰,股份公司的股东则游离不定,很难对公司进行有效管理。

分配方式不同。合作社的盈余采取两种方式分配:一是按章程规定发放股息或提供服务;二是按社员在合作社进行的交易额分配红利或某种物资,实质上是利润返还的分配形式。股份公司则是采取按股分红的方式,股息多少随公司盈亏状况而变化。

(2) 合作经济与集体经济的区别

合作经济也属于集体经济的范畴,但合作经济与集体经济不是一个概念。

合作经济与集体经济的联合内容不同。集体经济的范围远远大于合作经济,它已不只限于建立在合作经济基础上的群众所有制企业,而且还包括全民所有制企业开办的集体企业、集团所办的集体企业和其它各种形式以集体所有名义登记的企业。

经营的目的不同。合作社的宗旨是为社员服务,经营是服务的手段,盈利也是为了更好地为社员服务。所以合作社不仅是一个经济企业,还是一个群众性的社会团体。考核合作社的经济效益不仅看其盈利状况,更看其为社员服务使社员获得利益的程度。而集体经济组织的主要目的是经营盈利。

管理方式不同。合作社的权力机构是社员代表大会,实行的是社员民主管理制度。而集体企业则不是这种管理模式。

分配方式不同。由于合作社是资金和劳动的合作,所以分配方式考虑两方面的利益因素,即资金得利和劳动报酬。而集体经济是生产资料的集体所有,职工的联合劳动,所以分配形式主要是按劳取酬。

3. 合作经济在我国经济发展中的地位 and 作用

合作经济在我国发展历史比较短。从20世纪初才开始兴办,中华人民共和国成立之前有一定程度的发展,但比较缓慢。1949年以后,中国共产党根据社会主义原则对遗留下来的各种合作社进行了改造。并大力发展新的合作经济,把我国的合作经济推进到一个新的历史阶段。1950—1954年合作经济迅速发展,只用了几年时间农业、手工业、商业中的个体经济基本上都实现了合作化。但是,由于“左”的思想干扰,使合作经济的发展受到挫折。直至党的十一届三中全会以来,尤其是改革开放以来,我国的合作经济才有了长足发展,并逐步走上了符合我国国情的发展轨道,在广大的农村和城市,在经济和社会生活的各个领域,原有的合作经济及其组织,通过调查与改革,获得了新的生命。同时,适合劳动人民需要的新的合作经济组织形式如雨后春笋,应时而生。合作经济以其特有的效率和广泛适应性生机勃勃地成长壮大,促进了城市和农村经济的兴旺发达,也促进了人民生活的不断改善和提高。

目前,合作经济已成为我国社会主义经济的重要组成部分,在整个社会主义多元性的所有制结构中,集体所有制的合作经济与全民所有制经济并存,并占有相当数量的社会生产资料,按照社会主义原则组织生产,成为社会主义公有制的基本经济形式之一。社会主义全民所有制经济在社会主义经济中占统治地位和主导地位,是保证社会生产力沿着社会主义方向向共产主义蓬勃发展的前提。而集体所有制的合作经济既能适应以手工工具为主的生产力水平,又能适应半机械化、机械化,乃至自动化的生产力水平。可以采用先进的科学技术,容纳多层次的生产力。从这个意义上说,它作为公有制经济的一种形式,比全民所有制经济更具有灵活性和适应性。它在社会主义经济中决不只是全民所有制经济的补充,而是与全民所有制经济协调发展,共同肩负建设社会主义的历史任务。集体所有制的合作经济同全民所有制经济都是社会主义社会的基本经济形式,共同构成社会主义的经济基础。

二、城镇合作住宅的性质、特点、地位及其作用

1. 城镇合作住宅的性质

国务院房改领导小组、建设部、国家税务局以建房(1992)67号文件印发的《城镇住宅合作社管理暂行办法》中明确指出,“合作住宅是指住宅合作社通过社员集资合作建造的住宅”。又指出,“住宅合作社是指经市(县)人民政府房地产主管部门批

准,由城市居民、职工为改善自身住房条件而自愿参加,不以盈利为目的的公益性合作经济组织,具有法人资格。”以上说明,城镇合作住宅属于合作经济性质。

2. 我国城镇合作住宅的特点

作为合作经济形式之一的我国城镇合作住宅建设是在政府和单位的扶持下,坚持国家、单位和个人三者合理负担的原则,依靠自己的力量,采取互助的办法来解决城镇中低收入者住房问题的一条有效途径。它以“人人为我,我为人人”和“互爱互助”为自己的理念,其宗旨是为提高人民的居住水平服务。它来自于人民,又服务于人民,来自于经济建设的大局,又服务于这个大局。

合作住宅与商品住宅有着本质的区别。它除具有自愿、互助、民主、平等合作关系的共同属性以外,还具有以下基本特点:

(1) 它以改善社员自身住房条件为目的,具有非盈利性和群众公益性。它高举服务的旗帜,坚持社会效益和经济效益的统一,以实现社会效益为己任,通过提高经济效益来达到和扩大社会效益,实现“服务——创收——扩大服务”的良性循环。服务的旗帜增强了合作住宅的生命力和凝聚力,也是合作住宅的发展潜力所在。

(2) 入社社员一般是自愿参加的需要解决住房问题的中低收入居民、职工。住宅合作社是按照合作经济的组织原则建立的劳动群众为自身利益而自愿组织起来的经济组织,其财产为所有社员共同所有和共同使用;经济利益为所有社员共同享受;经济风险则由所有社员共同承担。它在政府扶持和单位资助下实行独立核算、民主管理、自我服务。领导成员由社员民主选举产生,并接受社员的监督。参加住宅合作社的所有成员地位是平等的,相互之间不存在剥削、雇佣关系,充分体现了平等、互助的原则。

(3) 造价低,比较适应中低收入居民、职工的经济承受能力。由于合作住宅受到国家的政策扶持,可以使用比较便宜的土地,又减免不少有关税费,因此比商品房造价低,而房价是以建造成本和相应的必要费用为基础确定的,一般社员购买负担较轻,在目前收入水平仍然较低的情况下,多数在经济上能够承受得起。

3. 我国城镇合作住宅的地位和作用

在不同的社会制度下,合作经济的地位和作用是不同的,我国城镇合作住宅的地位和作用是由其性质和特点所决定的。

(1) 我国城镇合作住宅的地位

从宏观上讲,目前在整个社会主义多元化的所有制结构中,集体所有制的合作经济与国有经济并存着,它占有相当数量的社会生产资料,按照社会主义原则组织生产,是社会主义

公有制的基本经济形式之一,已成为我国社会主义经济的重要组成部分。国有经济在社会主义经济中控制着国民经济命脉,可以保证社会生产力沿着社会主义方向蓬勃发展,因此占主导地位。而集体所有制的合作经济比较适应当前社会主义初级阶段的生产力水平,它作为公有制经济的一种形式,比国有经济更具有灵活性和适应性。因此,它在社会主义经济中决不只是国有经济的补充,而是与国有经济协调发展,共同肩负社会主义现代化建设的历史重任。江泽民同志的十五大报告在“经济体制改革和经济发展战略”部分中提到“公有制实现形式可以而且应该多样化,一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。”这一论述是对传统社会主义经济理论的重大突破。合作经济作为公有制的一种实现形式,与国有经济都是社会主义社会的基本经济形式,共同构成社会主义的经济基础,因此在国民经济中同样处于主导地位。

从微观上讲,在发展住宅建设中,合作建房与国家的“安居工程”一样,同属于社会保障性住房供应体系的成员,都是以成本价向城镇中低收入且住房困难的居民、职工提供住房的一种建房形式,均对建立新的城镇住房制度具有重要意义。它们在各种建房形式中具有多方面的优势,而合作建房在组织实施方面比安居工程更具有较大的灵活性。合作建房可以在符合城市总体规划的条件下较好地因地制宜做到分散与集中相结合;可以利用单位的闲散土地和职工、居民的闲散资金就近建房解决职工、居民的住房困难;在投资体制上,合作建房是以职工、居民个人投资为主,可以减轻国家和单位的负担,这在城镇住房制度改革方面也是一个长足的进步。发展合作建房还有利于人们转变观念,增强职工主要依靠自己的力量解决住房问题的意识,有利于培养和发扬职工群众互助合作和团结友爱的集体主义思想。因此,合作建房可以说是深得人心的一项“德政工程”,是利国利民的好事,与发展住宅建设的各种渠道相比,有明显的优越性。

(2) 发展城镇合作住宅的作用

合作住宅是住宅建设的重要组成部分,为解决城镇中低收入家庭的住房困难起着不可替代的积极作用。由于合作建房充分体现了住宅建设投资体制的改革,由原来的国家和企事业单位为主的单渠道,纵向投资改为以职工个人投资为主,国家政策扶持和单位适当资助的多渠道、横向联合的多元化投资体制,可以调动国家、单位、个人多方面的积极性,增加住宅投资和住宅建设量,为中低收入家庭拓宽解决住房问题的途径,加快城镇住房解困的步伐。

合作住宅彻底打破了国家包建、福利分房和低租金住房的旧住房制度,完全符合住房制度改革的需要,发展合作住宅可以对深化住房制度改革起积极的推动作用。

合作住宅既符合市场经济规律的要求,又比较适应城镇中低收入家庭的经济承受能力,可以积极引导居民的住房消费,有利于调整消费结构,促进消费结构的合理化,发展合作住宅可以为住宅成为新的消费热点和经济增长点战略目标的实现起积极的促进作用。

发展合作住宅可以为政府分忧,为职工解愁,为企事业单位增强凝聚力。因为在企事业单位内部发展合作建房是为职工群众办实事的具体体现,可以密切党和群众的关系,提高党在人民群众中的威信。而且合作住宅实行民主管理、自我服务,大大增强了职工群众的主人翁责任感,有利于促进住宅小区的社区管理和服务体系的完善,推动社会主义精神文明建设。所以发展合作住宅对企事业单位来说可以起到增强凝聚力的作用。

三、国内外合作住宅发展情况比较

1. 国外情况

住宅合作运动发源于欧洲,至今已有一百多年的历史。据国际合作联盟统计,现在住宅合作社已遍布5大洲,40多个国家,共有7万多个,拥有社员近2000万户。它不仅在西方经济发达国家相当普遍,而且在发展中国家也有很大的发展。在一些国家,合作住宅已成为解决居民住房问题的主要形式之一。

住宅合作社的出现与社会生产力的发展和城市化进程加快有关。从18世纪后半叶开始,欧洲大陆相继进行产业革命,对社会生产力的发展起到了极大的推动作用。由于大量人口汇聚于城市,许多人无房可住,当时政府不可能在短期内拿出大量资金建造住宅,而完全依靠市场调节,大量中低收入者又买不起房,因此住宅合作社应运蓬勃兴起。自1775年在英国伯明翰建立全球第一家互助性建筑社团以后,其影响逐渐扩大。法、德两国分别于1860、1862年出现了住宅合作社;到1873年奥地利已有138个住宅合作社组织。随后在更多的国家得到发展,瑞典的基层社从1970年的2830个,34.7万社员,到1980年已发展到3405个,48.9万社员;原联邦德国于1980年已拥有住宅合作社1217个,161.3万社员;原苏联在80年代中期已建立住宅合作社3.4万个,使280多万社员获得住房;作为发展中国家的埃及,在1984年住宅合作社已达到1700多个,150万社员;印度截止1981年6月也已拥有基层建房合作社3.5万个,210万社员。

经济发达国家中的前西德非盈利性建筑联合会,即住宅合作社已建造合作住宅100余万套。它是用社员的资金及国家的无息贷款进行合资、合力建房的一种形式,只要个人为单位购买一定额度的股票,就可成为合作社的社员。作为社员,在前西德境内不受搬迁的影响,可以自由转移。由于合作社社员可以

利用闲暇、周末、假日以出工方式承担部分劳务,所以建房成本和管理费用较低。合作住宅的房租也比社会房租低,而且相对稳定。

在瑞典,互助合作住宅已占全国住宅总数的40%以上。一方面瑞典政府对住宅互助合作提供各种资助,如推行土地公共化政策,并利用土地的优化购买权和绝对的土地管理权支持住宅互助合作事业;另一方面瑞典的最大劳动团体——瑞典劳动总同盟,为争取职工福利,规定经营互助合作住宅不能以盈利为目的,并且限制私人住宅企业追求利润,以稳定住宅价格。

前苏联于1982年部长会议通过了关于住宅合作社的决议,要求地方苏维埃执委会、机关、企业都来组织住宅合作社,并提供优惠条件。国家为合作建房提供的贷款达到总造价的70%~80%,年息0.5%,偿还期20~25年。合作和私人建造的住宅已占总建房面积的20%,而且有逐渐扩大的趋势。

前捷克斯洛伐克的住宅合作社是得到政府资助的民间团体,凡年满18岁需要住房的公民都可以申请入社,现在共有社员85万人。近10年来,合作与私人建房约占新建住宅总数的三分之二,已成为住宅建设的重要形式。目前在全国住宅建设中,国家建设的住宅只占15%,合作住宅占50%,私人住宅占30%。城市中的住宅合作社主要营造单元楼,每套住宅使用面积为63平方米,造价约为18.5万克朗,其中国家补贴约9万克朗,占47%,其余部分由社员支付现款约2.3万克朗,占12%,银行贷款约7.8万克朗,占41%,贷款年息1%,偿还期为40年,从工资中按月扣还。

此外,波兰、罗马尼亚、匈牙利等国家,也都大力发展住宅互助合作事业。波兰还设有住宅业合作社和租赁合作社,而且政府允许把住宅合作社的住房卖给私人。

目前,国外住宅合作社的模式主要有以下几种:

(1)普通型住宅合作社:它是介于房产共有与个人私有之间的中间式住宅合作社。社员可以在社内选择买主转让自己的股份。这种作法有利于社员在家庭人口发生变化而产生住房问题时,可以在内部进行住房调剂,因而使社员既爱护自己的住房,也关心合作社的事务。国外采取这种模式的比较多,如瑞典的住宅合作社。为了防止社员转让住房时发生投机行为,政府制订规章,限制转让住房的卖价,而且房屋换主必须经过有关部门批准。

(2)租房式住宅合作社:这种模式在第三世界国家被广泛采用。这种模式的特点是房产归合作社所有,社员租合作社的住宅居住。目前东欧各国的住宅合作社都在大力兴建这种新的住宅楼,申请加入合作社的人必须投资,合作社则可以得到低息抵押贷款,住房可以通过组织管委会参与合作社社务,但不会成为合作社的房产所有人。匈牙利的住宅合作社在社员们搬

入新居以后,就转变为房屋修缮合作社,管理房产。

(3)房产私有的住宅合作社:这种合作社主要负责联系贷款与购买房基。凡申请入社的人必须认购入社股金,以股金填补贷款缺额,社员以分期付款方式偿还贷款本息和合作社的其他开支。社员可以优先得到住房,贷款本息缴清,住房便归个人所有,合作社也即解体。

(4)自己动手的住宅合作社:这种模式的特点是要求社员抽出一定业余时间参加建筑工地的集体劳动,为新社员共同建造住房。它充分体现了合作精神,也为以后的住房管理增添了友好气氛。这种合作社不分红,出现盈利用于改善住房条件。

(5)房屋共有的住宅合作社:这种模式的入社社员需要缴纳入社股金,同时可以争取到住房。在居住期间合作社房产属共同所有,并从社员中间推选出负责人员管理有关住房业务。如抵押贷款付款方式、利率大小、房屋维修费用多少等都由管理委员会决定,目的是保障社员利益。在管理中社员参加义务劳动,以减低保养房屋的开支。社员搬离合作社住房时可以得到一笔偿还款,它的数目可以是象征性的,也可以是居住期间房产升值部分的折算值。

从国外住宅合作运动的发展势头看,其成功的经验之一就在于政府决策层的介入。自19世纪下半叶个别国家局部地介入住房问题以来政府管住房逐步形成一股不可遏止的潮流。1919年英国政府决定全面介入住房问题,1931年美国政府决定介入,其后各国政府纷纷效法,因而政府管住房已经普及全世界。在解决住房问题上住宅合作社被许多国家接受和引进,并先后纷纷立法。德国早在1889年就确立了住宅合作社的法律地位;1948年法国颁布了有关住宅合作社的法律;同年,挪威通过了《住宅协会法》和《住宅团体法》;1966年日本施行《劳动者住宅协会法》;1967年澳大利亚《长期建筑和合作协会法》生效;前苏联于1924年就制订了《住宅合作社法》;1951年原捷克斯洛伐克颁布了《合作住房建设法》,并于1959年为捷共中央全会讨论的一项重要内容。

2. 国内情况

住宅合作社在我国是80年代中期才兴起的新兴合作事业。在此之前,60年代初中华全国总工会曾在一部分矿山和企业推广过“自建公助”的建房办法,以解决职工的住房困难。当时,“自建公助”可以说是合作建房的初型,但不能算是住宅合作社。后来80年代初,在温州市出现了由工会组织推动兴起的大面积合作建房,其做法虽然基本上符合合作制原则,但也没有使用住宅合作社的名称。而最早采用住宅合作社名称,由群众集资、单位资助、政府扶持进行合作建房的是80年代中期上海市二轻系统玩具进出口公司组建的全国第一家住宅合作社——新欣住宅合作社,继而又扩大到整个二轻系统成立了上海

工联住宅合作社,他们以解决职工住房困难为目的,以住房困难职工为服务对象,从1987年到1994年共选择了三块基地,投资4700万元,建成住宅47000平方米,为基地就近企业约600户职工解决了住房困难。

随后,即80年代中期,住宅合作社在全国许多城市先后发展起来了。沈阳、武汉、昆明、上海、北京、天津、长春、哈尔滨等城市的发展势头较快,他们争相效仿学习,已颇具规模。1992年国务院房改领导小组、建设部、国家税局印发了《城镇住宅合作社管理暂行办法》,将住宅合作社事业进一步推向了新的高度。据中国政府向联合国第二次人类住区大会提供资料,现在全国已有各种类型的住宅合作社5000多个。

从全国第一家住宅合作社成立至今虽然只有10年,但全国的住宅合作社从组织到管理均较前有很大发展。例如,由集体性质的武汉市扬子房产实业公司推动组建的常码头住宅合作社1986年投资,1987年就把房子盖起来了,社会反响非常好,接着他们又兴建了复兴村合作住宅小区,第一期工程建房17栋,包括一栋小学教学楼,第二期工程建住宅楼也是17栋,都分别于1993年和1994年底竣工。他们于1988年开始筹建,融征地、集资、建房、组社、建章建制以及组织社员开展民主管理和社区服务等工作为一体,办的卓有成效。它不仅被武汉市建委命名为“复兴村合作住宅实验小区”,还被作为1992年度国家住房方面的4个先进项目之一报联合国人类居住中心,即使按国际通行的作法来衡量,也可算得上是一个比较成型的住宅合作社。又如昆明市的住宅合作社也是从1987年开始组建和试办的,到1996年共办起各种类型的住宅合作社47个,解决了4000户居民和职工的住房困难。北京市到现在也已组建了60多个住宅合作社,包括有名的菊儿胡同危房改造住宅合作社和大兴县新兴住宅合作社。在此期间,昆明市住宅合作总社成立,北京市合作住宅专业委员会成立,武汉市住宅合作社促进会成立,1996年9月中国合作住宅促进会在北京成立,这一系列行动,标志着我国住宅合作事业更加兴旺发达,并日趋成熟。

天津市的合作建房工作始于1987年。当时成立了专门机构——天津市合作建房服务中心。1988年参与了50万平方米廉价商品房建设。同年8月天津市发电设备总厂成立了全市第一家职工住宅合作社,拉开了企、事业单位开展合作建房的帷幕。随后,市总工会于1989年1月成立了社会型职工住宅合作社,一轻、机械、冶金局和工商银行天津分行先后成立了系统型住宅合作社;天津拖拉机厂、油墨股份有限公司等大中型企业相继成立单位型住宅合作社。为了加强合作建房工作的组织和管理,1991年10月经市编委批准,“天津市合作建房管理办公室”正式成立。同时,和平、河西、南开、红桥、河东等市辖区、蓟

县、宝坻、武清、静海等县和汉沽区也相继成立合作建房管理办公室。在市政府的直接关心、帮助和有关部门的大力支持下,截至1995年底全市已成立职工住宅合作社70余人,共建设住宅81万平方米,竣工面积71.7万平方米,工程合格率100%,其中优良率超过30%,个人集资3.5万亿元,共解决职工住房困难户2万余户。根据天津市政府关于城市建设“九五”规划确定,1996-2000年全市将新建住宅2100万平方米,其中合作建房200万平方米,约占10%。

1997年4月建设部李振东副部长等领导同志视察了天津市蓟县和宝坻县的合作住宅小区,对它们的工作成绩给予充分肯定。并指出,蓟县、宝坻县的合作建房经验值得推广。蓟县也是全国开展合作建房工作比较先进的地区之一。蓟县住宅合作社自成立以来,在市、县政府的支持下,利用三年时间共集资3亿多元,建设合作住宅36万平方米,基本解决了县城内2500多无房产的住房困难,改善了2000多户职工的住房条件。截止1996年底全县人均居住面积由房改前1992年的6.76平方米,增加到13.7平方米,实现了小康居住水平。他们通过集资合作建房只用三年时间就完成了全县住房解困任务,而且促进了房管部门的机制转换,推动了住房制度改革的深入,带动了许多相关产业的发展,增加了税收,扩大了就业,因此大大有利于全县经济的增长和社会的稳定,应该说成绩十分显著。宝坻县学习蓟县的经验,从去年3月开始建设天宝华苑合作住宅小区,他们从建平房到建楼房,从分散建到统一建,改善了配套环境,实现了集约化和市场化,1997年底竣工15万平方米,1998年可完成24万平方米建设任务,实现三年任务两年完成。在中国合作住宅促进会委托天津市合作建房管理办公室举办的住宅合作社管理培训班上李振东副部长进一步指出,蓟县、宝坻县的经验证明,合作建房不仅要在中、小城市发展,更要在大城市发展。建设部领导的重要讲话对进一步推动合作建房事业具有重要的指导意义。

3. 国内外情况比较分析

从国内外合作住宅的发展情况对比中可以看出,我国的住宅合作运动起步较晚,虽然十年来已得到初步发展,但总的来说,住宅合作社的数量还不多,规模还不小,影响还较小。与其他国家相比,我国人口占世界总人口的五分之一,而住宅合作社的数量只相当全世界住宅合作社总数的十四分之一,可见我国需求量之大与实际发展是不成比例的。从合作住宅的规模上看,瑞典已占全国住宅总数的40%以上,前捷克斯洛伐克在全国住宅建设中合作住宅占50%,而我国以发展较快的天津为例只占10%,说明合作住宅建设在我国住宅建设总格局中尚处于次要地位,而且地区之间发展也不平衡,总体上仍处于落后状态。我国住宅合作社发展缓慢的主要原因有三点:

(1) 决策层认识深度不够,住宅合作社的战略地位尚未确立。

根据我国各部门的工作实践,首推的经验多概括为“领导重视”。不论什么工作,只有领导重视,下决心采取有组织的行动,才能得到较快的发展。合作建房事业发展比较先进地区的经验也证明了这一点。目前,虽然中央已把住宅建设提到新的经济增长点的战略高度来认识和重视,但是在我国上上下下的各级领导中对在住宅建设中住宅合作社的战略地位认识仍然滞后。从中央讲,由国务院发出的有关房改文件中只提到,要组织建房合作社,鼓励职工个人参加有组织的建房,发展集资合作建房。实际上把组织合作建房摆在各项房改举措的从属地位。在1992年中央一级发布的《城镇住宅合作社管理暂行办法》也只是偏重在管理上,而不是扶持上,所提若干优惠政策,也较为笼统。从各地讲,认识好一点的已把住宅合作社提到了议事日程,因而工程较有成效,但仍然只是把住宅合作社作为解决住宅问题的一项辅助措施,认识差一点的对住宅合作社的重要性还不理解,因此尚未引起重视和支持。出现这种情况的原因是复杂的,既有历史原因,又有现实原因;既有认识问题,也有体制问题。因为住宅合作社在我国缺乏历史传统,其影响在短期内很难改变局面。从现实讲,住宅合作社的建房数量和规模还比较微弱,影响力还不小。而且我国的房改总的方向是对的,但一些改革措施存在较大的波动性和突发性,造成有些人对住宅合作社采取观望态度。

(2) 住宅合作社的发展条件尚不够有利。

任何事物的发展都必须具备一定的发展条件。住宅合作社的发展条件之一是中低收入阶层居民要具有入社的强烈愿望。但是,在我国目前的住房体制下,有些地区的城镇居民仍然能够从政府或所在单位无偿获得住房,或者以较低廉的价格购得住房,因此他们加入住宅合作社的愿望并不强烈,从而使住宅合作社的发展受到很大影响。从这一意义上讲,可以说深化房改,推动住房商品化进程乃是住宅合作社发展的重要条件之一。在国外住宅合作社所以能够很快发展,一个重要原因就是居民必须依靠自己的力量来改善自身的住房条件,别无他途。目前我国也是这样,凡是积极申请入社的基本上都是不能从政府或所在单位得到住房,而只能靠自己解决住房问题的职工。

发展条件之二是中低收入居民要有个人集资的能力。尽管加入住宅合作社可以得到政府扶持,所在单位资助,而住宅合作社是以个人集资为主,虽然所缴集资款远低于购买商品房的房价,但由于住房建设成本高,所缴集资款额度仍然较高,对于目前大多数仍处于中低收入水平的职工来说,经济上承受仍有一定困难。国外住宅合作社在战后所以能有较快的发展,是与

居民收入水平的较大提高有着密切的关系。因此我国也只有随着经济发展,居民收入水平有了较大提高,才有可能加快住宅合作社的发展。当然,对那些收入水平较低的困难户,还需要有政府的特殊政策资助。

发展条件之三是住宅合作社自身能进行有效的管理。目前,各地的成功经验说明,住宅合作社不只是组织互助合作把房建走来,而且必须积极推行建、管、修一体化的物业管理。这种管理,一方面要依靠住宅合作社自身制订完善的规章制度,由社员参加民主管理和监督;另一方面还需要政府制订有关法规,来规范住宅合作社的行为。只有这样才能充分显示住宅合作社的优越性,给社员提供良好的居住环境和条件,才能吸引和增加居民入社的兴趣。但是,住宅合作社在我国尚是创办阶段,一些已组建起来的住宅合作社自身建设尚不完善,有关法规尚不健全,因而住宅合作社的优越性尚未充分显示出来。

发展条件之四是住宅合作社需要得到金融机构的资金支持。在国外住宅合作社的建房资金中,社员个人集资所占比重一般都在50%以下,由金融机构提供的贷款大都在30%以上,甚至有些国家超过50%。如原波兰,社员缴纳的只占合作住宅建设费用的20%,其余80%由银行贷款;原捷克斯洛伐克,社员缴纳基金占40%,银行贷款占30%,国家补贴占30%;原联邦德国,社员缴纳基金占32%,银行贷款和政府贷款占64%;瑞典除社员缴纳基金和吸收社员住房储蓄外,主要靠从金融机构借款;在前苏联、匈牙利、美国等国情况大多如此。由于住宅合作社是由中低收入居民组成的非盈利性互助合作组织,因而国外各国一般实行低息办法,偿还期限也较长。为了使金融机构不影响贷款利润,一是由国家贴息,二是由国家对金融机构向住宅合作社提供的贷款实行减免利息税等优惠政策。而我国金融机构目前尚未开展合作住宅的抵押贷款业务。

发展条件之五是需要政府的积极扶持。改善中低收入居民家庭的住房条件是政府的一项重要的社会目标和任务,因此积极支持住宅合作社的发展是政府不可推卸的责任。政府的支持主要应包括:立法、健全有关实施法规和为住宅合作社的发展提供便利条件和确定必要的优惠政策。如用地、减免税费、资金帮助、配套基础设施和技术服务方面的积极支持等。以上在国外一般都有明确的规定,如前苏联等国采取无偿供应土地的办法。一些土地私有制国家的政府则大多通过减免土地交易税费等方式或以高价购入,低价让出的方式来降低住宅合作社获得土地的价格。对住宅合作社减免有关税费更是各国政府的共同做法。甚至有些国家,如原波兰对住宅合作社的税种实行全免,即使是美国住宅合作社的赋税额也只有通常税收的15%。而我国目前在政府扶持方面还比较薄弱,相关规定也不够明确,虽然有些地方政府采取了一些行政措施,但总的说减免的额度还

不大。

(3) 理论研究和舆论宣传的引导作用不够。

中国政府已经明确提出,要结合房改有计划地加快城镇住房建设,重点建设中低档的民用住宅,以改善居民的住房条件。这个目标与住宅合作社的服务对象和工作目标是一致的。住宅合作社是以中低收入居民与职工为服务对象,以解决中低收入者的住房困难为工作目标,因此是符合房改要求的。但是,目前有些人对房改的目的和内容有误解,认为房改的目的就是实现住房商品化,把所有住房需求者全部推向市场,把住房价格放开,因为一度出现“房地产开发热”。实际上房改的根本目的是为了地更好地解决人民的住房问题,实现住房商品化只是实现目的一种手段。从目前讲,我国城镇居民的收入水平仍然较低,据有关部门调查中低收入者约占80%,而且收入差距正在逐步扩大。因此对少数收入高的居民通过商品房供应解决住房问题是可行的,而对广大中低收入者还需要依靠社会保障性的住房建设,采取国家、单位、个人三者合理分担的原则来解决。住宅合作社正是社会保障性住房建设体系中的一个重要途径和有效形式,并具有其他形式所不可替代的特殊优越性。所有这些都需要通过有关理论研究和舆论宣传纠正一些错误认识和提高对住宅合作社重要地位和作用的认识,但是目前对住宅合作社的基础理论和应用理论研究滞后,舆论传播和媒介宣传跟不上,在发展住宅合作社方面理论研究和舆论宣传的引导作用力量还不大。中国合作促进会成立以后委托天津财经学院承办的会刊《合作住宅》杂志至今未能获得正式刊号,也说明住宅合作社尚未能引起更多人的关注。

四、关于促进合作住宅发展的六点建议

根据国内外合作住宅发展情况的比较分析,结合天津市发展合作住宅的现状与存在问题,对促进天津市合作住宅建设的发展提出六点建议:

1. 提高各级领导决策层的重视程度,尽快确立住宅合作社的战略地位

住宅问题既是一个经济问题,又是一个社会问题。就其重要性而言,不论是一个国家,还是一个地区、一个部门都应该把它作为一个战略问题加以研究。所谓住宅问题,也即是人居环境问题。目前解决人居环境的途径和方式较多,其中通过住宅合作社,组织合作建房不仅是我国住房制度改革的一种新思路、新办法,而且更是我国解决人居环境带有全局性的重大政策和根本措施之一。因为住宅合作社既考虑到市场经济的要求,又可使多数中低收入居民在经济上能够承受得起,因而具有广泛的群众基础。同时,它也有利于调动多方面的积极性,可以集聚社会资金,减轻国家负担,其优势十分明显。所以各级领导决策层

都需要提高重视程度,尽快把住宅合作社摆在战略地位上。这里所说的战略地位并不是指住宅合作社在整个国民经济和社会发展中所处的战略地位,而是指在解决人居环境的各种途径和方式的相互比较中,应把发展合作住宅建设作为主渠道放在优先发展的地位,并给以各方面的积极扶持。

2. 将发展合作住宅纳入城市建设总体规划,与其他各种住房建设形式统一计划,统一政策口径

住是人民物质生活最基本的内容之一。在提高人民物质生活水平方面,改善人民的居住条件是仅次于解决人民温饱问题的重要任务。人民只有安居才能乐业。它也是关系到调动群众参与改革和发展生产的积极性,保持社会稳定的重大政治问题。所以在我市城市建设的总体规范中住宅建设应是重要组成部分。现在我国的经济体制改革尚处于转轨时期,发展住宅建设还需要动员全社会的力量,所以必然存在着住宅建设投资多元化和多种形式、多种渠道并存的局面。目前实施的国家安居工程、发展经济适用房计划、危房改造和发展合作住宅都是加快住宅解困步伐,实现小康居住水平的重要措施。建设部侯捷部长曾指出:“切实解决好住房困难户的住房问题,这也是推行‘安居工程’的一项重要内容。”并指出:“要动员社会各方面的力量,多渠道、多层次地做好解困工作。”问题在于如何将分散的、多元化的住宅建设资金集中起来,统一调配,合理使用,这是摆在我们面前需要解决的一个重要课题。从动员全社会各方面的力量,多渠道、多层次筹措住房建设资金的角度看,组织和发发展住宅合作社显然更为有利一些。因为实施安居工程,国家要拿出一定的资金和相应的材料,建成住宅后再向中低收入者出售;而组织住宅合作社,则主要由居民个人投入建房资金,虽然也得到政府扶持和社员所在单位的资助,但国家投入的资金相对要少一些。因此应摆正合作住宅与安居工程、危改等之间的关系,统一列入城市建设总体规划,与安居工程、危改等享受统一的同等政策优惠,也可以把它们结合起来,甚至融为一体,实现共存共荣、相互促进和齐头并进。

3. 尽快出台规范的地方法规,为住宅合作社的发展提供法律保障

目前住宅合作社发展中遇到的主要难题就是尚未确定法律地位,许多问题尚无法可依。例如合作住宅的产权关系不明确,建房计划和建设用地的划拨不落实,税费的减免尚处于依靠领导施舍式的承诺状态等,这些都阻碍着住宅合作社的顺利发展。因此在国家尚未正式立法之前,需要尽快制订相应的地方法规,给予住宅合作社更多的优惠和优先,把包括自愿民主、合作互利的建社原则、住宅合作社的法人地位、房屋产权和社员股权的处理、领导机构的设置和人员的产生办法以及合作住宅建设用地、建房计划的审批、各项税费的减免等有关政

策,通过法律手段,作出量化规定,使其具有较强的可操作性,以便使政府、各有关部门和住宅合作社均有法可依,可以按章办事,为住宅合作社的发展提供适宜的经济、政策环境。

4. 把发展合作住宅列入房改工作序列,做为房改的重要内容来抓

新中国建国以来,我国住宅建设一向实行的是高度集中的计划经济体制,住宅作为福利一直是由国家包下来的办法。改革开放以来,随着住房制度改革不断深化,解决住房问题已出现多元化投资体制和多渠道、多种形式发展住宅建设的新格局,住房正在向商品化过渡。但是,住房是一种特殊商品,如果住房的供给完全市场化,就可能有相当一部分人得不到作为基本生活条件的住房而导致社会的不稳定。世界上几乎所有国家的政府都赋予住房一定的社会福利性质,由政府介入解决大多数中低收入者的住房问题,我国也不例外,组建住宅合作社正是实行国家、单位和个人三者合理负担的原则解决中低收入职工住房问题的最好形式之一。它可以调动多方面的积极性,集聚民间的闲散资金用于住宅建设,正确引导居民的住房消费,减少国家投资;而且可以依靠群众参与民主管理和监督,不但把房建好,还可以管好、用好、服务好。它完全符合房改的要求,是改革开放的重要成果,也是深化房改的重要举措。问题在于过去房改把主要精力放在提租和出售公房上,对发展住宅合作社重视不够。今后,应该象安居工程和危改一样,把发展住宅合作社列入房改工作序列,做为房改的重要内容来抓。

5. 金融机构应积极开展合作住宅信贷业务

国内外的实践经验均证明,解决住房问题离不开金融机构的信贷支持和参与。在国外,一般采取成立官方或半官方的政策性住房金融机构,以优惠条件向中低收入者提供融通资金的服务。在国内,目前金融机构还只是初步开展面向开发企业和职工个人购房的抵押贷款业务。为了促进住宅合作社的发展,金融机构应尽快开展合作住宅的信贷业务,直接参与和扶持住宅合作社。一方面与安居工程一样享受一定融资贷款优惠;一方面向社员开展低息抵押贷款业务。还可以允许住宅合作社与银行联办住房储蓄业务,以扩大融资渠道和资金来源,为住宅合作社筹集更多的住宅建设资金。必要时也可组建专业的住宅合作金融机构。

6. 确定专门机构开展住宅合作社的相关理论和政策研究

住宅合作事业是有益于城市住宅问题的解决,有益于增加人民的合作意识,促进合作经济的发展,有益于实现社会稳定和国民经济持续增长的重大事业。虽然,住宅合作事业在国外已有一百多年的历史,取得了比较丰富的经验,但在我国还处于创办和发展阶段,一些相关的理论与政策问题尚需要在实践中不断摸索与探讨。因为发展住宅合作社,推行合作建房有其

自身的特殊规律,只有弄清其规律,揭示其本质与特征,才能正确地指导住宅合作事业的实践与发展。根据我市住宅合作事业的发展情况,目前重点研究以下问题:

(1)关于住宅合作社的法律地位。合作住宅是一种具有社会保障性的合作经济形式。世界上许多国家都予以立法保护。我国的住宅合作社既具有世界各国住宅合作社的普遍性,又有自己的特殊性,是一种带有社会保障性又不同于纯粹的社会救济的建房形式。因此,我国的住宅合作社应该是社团法人,还是企业法人?应尽快予以法律定位,以使我国的合作住宅事业健康发展。

(2)关于住宅合作社的定位。住宅合作社作为一种独立的建房形式,应符合国家住宅商品化、社会化的要求,与纯粹的社会保障脱离,定位于有一定承受能力的中低收入阶层。基对象应和国家安居工程基本一致,但比国家安居工程实施面更广,更具优越性,最大的优越性在于群众自己组织起来,自己出资解决住房困难,以需定建,不存在滞销房。因此,建议国家明确规定:合作建房享受国家安居工程的优惠政策。

(3)关于合作住宅的产权归属。住宅合作社的发展,一定要符合国家住房商品化、社会化的要求。合作建房在由国家、集体和个人三者合理负担中,个人负担部分应逐步加大,应根据负担比例,确定产权归属。目前,各地住宅合作社所建住宅实行的产权主要有三类:由个人承担全部房款费用的,为社员全部产权;由单位资助在30%以内的,为社员有限产权,除在社员提出卖房时,单位按当时比例参加分成外,其它与全部产权享受同等待遇;单位、个人对等出资的,产权和共有设施以及配套设施为共有,由单位或合作社只管产权。与会专家认为,合作住宅应实行成本价的所有权,即产权归社员个人。

(4)关于合作住宅进入房地产市场。合作建房主要由个人出资兴建的,已经归个人所有的,原则上应允许进入市场。但是,怎样进入市场,应该有个明确的规定,在规定的中注意将全部产权和部分产权区别开来。

(5)关于法律、法规。为发展合作建房事业,国家应加强建立法律、法规,明确政策。目前,各地政策不一,甚至悬殊很大,至使全国的合作建房不能平衡发展。国家应尽快出台有关发展合作建房的法律、法规。要明确责、权、利,即法律保障;要有金融支持;要充分利用公积金制度;要明确税收优惠政策,使我国的合作住宅事业健康、有序地发展。

(作者单位:天津财经学院房地产经济研究所

天津 300222)

(责任编辑:曾国安)