

# 发展合作住宅及政府机构的角色转换

左 令

下有立锥之地,上有蔽体之屋,是人人都该享有的最基本的权利。起始于人类最贫穷的部落时代,以至于人类还没有从地球上消灭以前,这是任何社会制度都必须尊重并予以普及的一项权利。社会主义国家的人权观,突出的是生存权和发展权,因而也就特别强调要实现住房的社会保障,尤其是合作住房在国家(或地区)住房发展中的战略地位以及政府在住房发展中扮演的角色转换方面,还远未取得共识。本文拟就此谈点看法。

## 一、发展合作住宅的国际比较: 我国严重滞后

在发展合作住宅方面,尽管有一批热心人,不懈地进行理论和实践的探索,尽管在决策层里,多少也有些说法和构想。但从最近搜寻到的资料来看,我国在这方面的滞后程度是极其显眼的。

先说说决策方面。从上世纪中叶到本世纪初,住宅合作社在西欧某些国家就开始崭露头角,随后即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。基于列宁的特别教导<sup>①</sup>,以及借鉴欧洲国家的历史经验,在既往社会主义阵营的国家里,合作住宅事业引起决策层的极大关注,形成有领导地推开的蓬勃势头。1924年召开的原联共(布)第13次代表大会,其《决议》对此有专题阐述,并于同年经原苏联部长会议制定了《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》,1959年并被列为捷共中央全会讨论的一项重要内容。

相对而言,在我国,别说党的代表大会或中央全会或政治局会议未曾进行过此专题的讨论,就连在1988、1991年分别由国务院发出的两份关于房改的《通知》里,以及用国务院房改领导小组名义于1993年提交给第三次全国房改工作会议讨论的《决定(草稿)》里,总共才口号式地写上了这么3句:组织建房合作社,鼓励职工个人……参加有组织的建房、合作建房。通观全文可见,这些提法都明显地摆在各项房改举措的从属地位,且还仅限于建房领域。真正成型的发展合作住宅思想,在中央一级只有1992年发布的《城镇住宅合作社管理暂行办法》才有较详细的反映。这是一个以国务院三个部门的名义联合下达的行政规章,档次和效力都偏低,其所开列的若干优惠政策,提法极为笼统,伸缩性太大,不足为执法的依据。<sup>②</sup>

再看看实践方面,自全球第一家互助性建筑社团于1775年在英国伯明翰建立以后,其影响逐步跨海峡进入欧洲大陆,法、德两国分别于1860年、1862年出现了住宅合作社。到1873年,奥地利就有138个住宅合作组织。瑞典的基层社,从1970年的2830个、34.7万社员发展到1980年的3405个、48.9万社员<sup>③</sup>。原联邦德国于1980年拥有1217个住宅合作社和161.3万社员。原苏联在80年代中期已建立有3.4万个住宅合作社,使280多万社员获得住房。埃及作为发展中国家,在1984年也已达到1700多个建房合作社、150万社员。经常被用来与中国经济发展作对比的印度,截止1981年6月,亦已拥有3.5万个基层建房合作社、210万社员。

住宅小区,此或许是我国出现的第一个住宅合作社。解放后的第一家住宅合作社——上海二轻玩具公司新欣合作社,诞生于1986年。与法、德两国比,在时间上相差80~120多年。据不完全统计,大约截止1992年<sup>④</sup>,全国共有住宅合作社42个,加上当年还在筹建的36个,总共才78个,拥有15.5万社员(上列合作社个

数为原苏联 80 年代中期的 0.23%、印度 1981 年 6 月的 0.22%、瑞典 1980 年的 2.3%、原联邦德国 1980 年的 6.4%)，1992 年前 5 年经住宅合作社竣工的房屋才 107 万平方米(约占同期我国城市住宅竣工总量的 0.14%)。

“不比不知道，一比吓一跳”之类的话，用在别处觉得俗，用在这里就太贴切了。

## 二、我国发展合作住宅滞后的根源：认识深度不够

世界合作住宅发展史表明：在其处于自发性的初期，其生长是逐个而缓慢的；只有在它的作用显露得比较充分、给国家决策层以深切感受并采取行动创造出适宜的环境的时候，才能形成高速发展的势头。我国许多部门写出来的工作总结，其首推的经验多归纳为“领导重视”。这四个字不是“八股”，而是事实；只有领导重视了，下决心采取有组织的行动了，该项被瞩目的创举才能得到较快的发展。从这个意义上说，理论的效用不仅在于“掌握群众”，还要能够“争取领导”。从这个角度审视，我国当前住宅合作事业的理论呼吁，真还有些值得反省之处。这里，除要紧扣保障住房这一主题外，得狠下功夫的主要有两个方面：一是治学态度，二是立论依据。

第一，是不是抱着比较择优的求实态度？

条条道路通北京，你择哪条道？理论有责任对政府为实现既定的社会目标而可能采取的行动，作出实事求是的适用性评介，不是从部门利益而是从整体利益出发，提出更为合意的决策建议。

根据住房供给及政府干预方式的不同，决策者面临着四种选择：一是由个人分散建造，此类多发生在农村及城市外围；二是由发展商建造并通过市场供给，美国住房投资主体 99.9% 是盈利性企业；三是由政府直接提供，新加坡 85% 居民住的是政府的建屋发展局的公共组屋，港英政府的房委会被公认为世界上拥有住房数量最多的机构之一；四是由住房合作社提供，瑞典的 HSB 及其它非盈利组织共建造了该国战后住房总量的三分之二。这四种模式之所以能并存至今，本身就说明它们各有其自身的独特优势，及其相适宜的经济环境。你的出发点再好，倘若搞的是“瞎子摸象”，甲说是柱子，乙说是扇子……。这种偏激与片面，只会使理论贬值，闻者莫名。理论工作者的责任是比较选择，每种模式的优劣何在？哪种更适合中国国情？可惜，过去更多的是：公说公的道，婆说婆的理，“老死”而不相沟通。

第二，该突出哪些具有鲜明个性的论据？

1988 年以来，我国是每两年开一次全国性房改工作会，对改革旧的住房制度的必要性，已经取得了广泛共识。在这种理论环境里，你若要突出某种最佳或较佳选择，仅仅一般性地例举那些早已取得共识的论据，就不会有深度，也难以服人。

比如，说合作住宅是对“国家包、大福利”的突破，能调动个人积极性以增加住房供给，并抑制不合理的住房需求等等。别人就会问：提租补贴或侧重售房的改方案，难道就不能起到这些作用吗？又如，说合作住宅有利于实施城市规划，能克服乱搭乱建，能节约建房用地等等。别人就会问，大规模的国家投资，或者批地给资金雄厚的企业去开发，不更能发挥这方面的优势吗？再如，说合作住宅能促进居民储蓄，合理引导消费等等。别人就会问，提高银行利率、征收消费税以及房改中的许多措施，不都是按照这些要求去设计和推开的吗？还说，说合作住宅能填补我国所有制的空白，能促进所有制结构多元化。别人说会问，在我国的所有制结构中，集体合作经济不从来就占有相当地位吗？改革的目的难道仅仅是一种对所有制多元化的单纯追求而不是为了发展经济和促进稳定吗？

进行诸如此类的批判，不是为了否定过去，而是为了开拓未来。在继承历史遗产的基础上，使理论之树能跟上现实生活的发展而永葆其青春。

## 三、发展合作住宅的比较之一：个人与发展商

为使讨论更加集中，有必要采用某种排除法。

先说说第一类选择，即“个人分散建造”。这种人类历史上最原始的、在广大农村至今仍占据主导地位的住房供给模式，能最大限度地调动主体的积极性，能最大限度的降低成本(生产成本和流通成本)。但却不利

于城市规划的实现,不利于节约土地资源。需知,现代城市的迅速掘起,就源于它能产生巨大的聚集效益。个人分散建房,却正巧与这种效益的追求相悖。对人口相对稠密、地价相对偏高的地域而言,这种选择归根结底是不经济的。因此,不仅在城市规划控制区范围里,就连在区乡镇,建房都得服从一定的规划管理,任何国家的政府都不会对此撒手放任。我国的《城市规划法》及其以前发布的《村镇规划原理》,都充分体现出这套管理思想。

本节文字想就第二类选择,即“由发展商建造并通过市场供给”多说几句。因为,我国当前在房改领域喊得震天价响的“住房商品化”,其最完整、最典型的体现,就是这种选择。据我们观察,就我国现时经济条件而言,要依靠这种选择来实现住房保障是不适宜的。

第一,作为赢利组织的企业,其行为规则大家都熟悉。形象点的描述,就是“用三个法郎买进价值六个法郎的东西以及把值三个法郎的东西以六个法郎的代价卖出去那种作法。”<sup>29</sup>引用这段文字,丝毫没有打算否定企业创造价值的功能(没有赢利性企业甚至就没有市场经济)。而是想强调本文讨论住房供给对象的特定性,即原来就属于支付能力不足的低收入阶层。若硬要他们“华山一条道”地只能从市场上取得住房,就等于规范化地要从他们身上挤出一笔商业利润,把“六个法郎”与“三个法郎”之差拱手交给企业。显而易见,这违背了社会保障的本意。

第二,或曰,政府可以强制发展商为社会做贡献,给他们指派任务。比如,承担20%经济实用住房的建设任务,并以规定价格出售或出租。这样做,其可能结果有三,或者是,让企业保持其赢利性本质,那么,只要少于社会平均利润率,企业就有权抽走资金,经济住房就盖不成;或者是,给企业以特殊政策,这种有巨额含金量的政策施惠,隐含着一笔政府拨款,是一种失败的“洋货”<sup>30</sup>;或者是,把企业行为规范为直接追求社会效益,使企业职能政府化,这是一种旧体制的回归,是对市场化改革的方向性否定。

第三,那么,能不能彻底照搬西方某些国家现行的颇为时髦的作法:把政府的住房补贴直接发到需求者手里,让低收入者在领到一笔款项后再在市场上买房或租房<sup>31</sup>。我们认为,这套作法不适应中国国情:一是政府太穷,且市场房价与成本房价的比差太大,补贴不起;二是,准确划定低收入者在技术上的难度太大,肯定会失之过宽;三是,不存在对发展商作出此种妥协的必要性<sup>32</sup>,并且,传统的对国有企业的“父爱主义程度”<sup>33</sup>也正在改革中被逐步淡化。

#### 四、发展合作住宅比较之二: 政府与合作社

对第三四类选择的比较,着重从“由住房合作社提供”的相对优势出发来进行阐述。总体而言,似可归纳出这么几条。

第一,相对偏高的积极性。从经济学角度看,在某种人类组合中,某个体积极性的发挥程度与这个组织的权利主体的多少成反比(同时与每个个体可获得回报的多少成正比)<sup>34</sup>。国家财产是全民的,在中国这个人类组合中,意味着每个个体(公民)分别拥有国家财产权利的十二亿分之一。对每个只占有微乎其微的这种公共物品来作为一个组合时,其权利主体就要少得多<sup>35</sup>。权利主体越少,主体意识越强,每个主体发挥的积极性就越高。因此,合作社成员关心合作社的积极性肯定比国家公民关心政府事业的积极性要高(但要比“个体分散建造”这一选择中的个体关心自己的积极性要低)。

第二,相对偏低的成本支付。政府机构设置难以摆脱“多大全”的偏好(雇员多,机构大,部门全),政府机构办事难以冲破低效率的羁绊,从而导致高昂的管理成本。政府机构的官僚作风,包括推诿拖延、烦琐冷漠、盛气凌人及至以权谋利,还得让人们忍受并支付高昂的社会成本。相对而言,合作社组织却能提供一个较为令人满意的“合约气氛”(Contractual Atmosphere),虽也免不了出现一些类似弊端,从而使它的成本支付高于“个人分散建造”(一般是组合越大、成本越高),但总比政府机构要好一些。出现了官僚作风及谋私利等弊端,也比较容易克服——通过社员大会撤换社务领导人比通过全民公决罢免国家领导人要省事得多。

第三,对需求变化的反映相对敏捷。政府机构提供的服务,除低效率以外,还表现为“对公众在这种服务的需求方面的变化的反映迟缓”<sup>36</sup>。这种反映迟缓表现为设计上的闭门造车,管理上的百呼不应,质量上的表面功夫,咨询上的故作姿态。而合作社就不同了,武汉市“常码头合作社”的设计图纸曾几次征求入社社员意见,

户室比按每户社员支付能力确定,每户房产的楼层位置在施工前就已经对号入座,这些都经社委会筹备组出面邀请社员商议后作出具体决定。”<sup>⑧</sup>出现这类差别,与某项事业的主持人或经办人的个人品质、作风没有太大关系,而是一种体制规定——合作社的人社自愿、退社自由、集体互利、共同决策的民主性原则,规定了它必须按社员的集体意志办事。

第四,对现行政策有较强的适应性。住房保障、实现“居者有其屋”的政策,它本身就是合作住房的初始目标,且其相应的产权规定,基本切断了社员将其住房转向赢利性使用的通道,由于每户拥有的建筑面积是由每个社员的支付能力事前决定的,致使我国(包括一切发展中国家)住房技术政策中所特别推崇的小户型问题,将在合作住房领域里得到最自觉的贯彻;国家投资集中建房、分套出售归各产权人所有而形成的异产毗连关系,从而导致极其复杂且极难界定的权利义务关系,将因住房合作迎刃而解,与异产毗连关系相联系的物业管理、售后服务等,再也不用另行组建业主委员会或另行招聘物业管理公司,因这些都原本是住房合作社实施的系列管理职能中的应有之义。

## 五、我国发展合作住宅滞后的深层分析：部门倾向

时下,我国开发保障住房却更倾向于“政府直接提供”这一选择。70年代末到80年代初以统建形式开展的“还欠账”,80年代中期主要由政府直属开发机构承担的“解危纾困”,及至近期各大城市纷纷设立的“经济实用住房开发中心”(多由房改办主任兼中心主任),甚至干脆专设一个进入市级政府序列的“住宅局”(深圳市),都明显地看得出这股趋势。

之所以会如此,分析起来主要有以下几方面的原因。

第一,政府官员特别熟悉香港、新加坡经验。由于行程短、费用低、文化近、语言通,考察过这两个地方的人数居多,其在住房保障方面的瞩目成就,给一大批政府官员植入了深刻印象,从而使得仿效其作法的思想在决策层中占据了主导地位。

其实,更深层次的思考仍然是必要的。其一,究竟有哪些负面影响?眼下,香港正在检讨其公屋政策,包括财政补贴的日益增大而不堪负荷,公屋调租及提高配房收入线的政策受到严重抵制,夹心阶层居屋供给近三年新增20亿港币拨款,租户对房委会服务不周、监管不力的抨击等,都已构成了港英政府不可掉以轻心的社会问题<sup>⑨</sup>。其二,适用哪种地理经济条件?比起大陆来,香港、新加坡只是块弹丸之地,其政府只管了一座城市,而按均数计算,其政府和居民收入都远高于大陆。在这种土地供给份外紧缺、政府职能特别集中、国民收入相对充裕条件下,设计出并被证明有效的政策,全盘照搬过来是否能取得同样的成功,是大可置疑的。

第二,迷恋于政府动员资源的能量。政府有能力承担许多其他团体难以办到的事。政府机构若要直接建造住宅,就可以批量地划拨土地,强制性地汇集资金(建立公积金制度、指令银行贷款等),易于获得各类许可(规划许可、拆迁许可、动力和场地使用许可等),主动提供市政配套等。

但要看到,这种无可比拟的优势来源于行政权力,取决于行政意志。而担任领导职务的个人,其选择空间却极其有限——势必要向社会施压最直接、最强劲的一方倾斜。比如,春节临近,蔬菜猛涨,北京市长甚至不惜动用市长风险基金以平抑食品价格,“吃”就行压倒“住”<sup>⑩</sup>。在资金奇缺的发展中国家里,当家花钱是一大难题:用来购买先进设备还是建造住房?扩而言之,是优先添置资本品以生产更多的资金,还是着力增多消费品从而使资金“定格”?在进行一系列权衡后,属于消费品领域里的投资最大、见效最慢而又无利可图的保障住房,大多会给排挤出局。据此而得出的判断是:就保障住房而言,应该更多地依靠有组织群众的自觉行动,而不宜更多地指望忽起忽落的长官意志。

第三,传统体制的运作惯性。政府动员资源的巨大能量,及其在我国40多年经济运作中给出的表象——说上马就加速,说整顿就放慢,使政府官员形成了一种条件反射:一旦要开创某项新事业(即使属于“旧酒换新瓶”之类的“新事业”也罢),就顺理成章地要设立某个新机构。今天提出的“经济实用住房”或“安居工程”,虽然它们仅仅是给既往的“还欠帐”或“解危纾困”贴上了个新标签(至多稍微掺合了些许添加剂),就得在“统建办公室”和“解危纾困办公室”之外,另设一个“经济实用住房开发中心”或“安居工程指挥中心”。有些城市领导或会明智一点,不怎么扬顺风帆,但也起码要挂出“两块牌子”。

殊不知,政府管理同样是要耗费成本的;机构越多,因铺摊子(建办公楼、招聘人员、添置用品、日常经费等)而支付的费用就越大,更由于机构增多而产生日益严重的权力交叉和重叠,又使行政效率越来越低。诸如此类的负面影响,作为部门领导人,是不会朝这头去想的(“脑袋”受“屁股”指挥)。中央关于机构改革的指示,一再强调要“拆庙撤神”的缘故,就在这里。

第四,部门对权力垄断的偏好。自人类进入分工日益复杂、相互更加依赖的现代社会以来,政府的作用一直处于扩张状态。政府所提供的公共服务,从军队、警察、司法保护,进而到城乡基础设施、社会再生产的宏观调控,及至于社会保险、计划生育、养老抚幼、最低工资或提高作息时间的限定等。面临着如此庞大的管轄事务,势必要采取分兵把口、各司其政的部门设置。这些,都是合乎常理的。

问题是当部门作为某项权力中心的政府职能机构出现后,就形成了它自身独立的目标。为提高部门政绩,进而是部门构成人员的地位、待遇和声望,必然诱发部门之间的权力争夺。更因为,监督制度不会是天衣无缝的,权力制约不会是丝丝入扣的,从而形成的以权谋私的可能性,更加大了这种权力争夺的激烈程度。当保障住宅由政府机构直接提供时,这本身就意味着一种权力赋予(工程发包权、住房分配权)。据此,多家政府机构热衷于“直接提供住房”的选择,就是可以理解的了。在此项原则即定的条件下,进一步的行动,就是某个政府机构力图在多家争夺中成为赢家,从而形成自己部门对此项权力的垄断。

## 六、政府在发展住宅方面的角色转换： 演员与导演

行文至此,有必要作如下归纳。其一是,在要实施某种规划管理的地区,或者说,在土地价格不是极其低廉的地区,“由个人分散建造”的选择,是不适宜的。其二是,当住房对象限定为国家的社会政策确认要予以扶植的家庭时,或者说,当免除住房对象负担商业性利润成为必要时,“由发展商建造并通过市场供给”的选择,是不适宜的。其三是,当住房从生产到消费的全过程都要更多地发挥住房者的积极性,以最大限度地降低因住房而发生的社会成本时,“由政府机构直接提供”的选择,不应认为是最佳的。其四是,经上述排除而得出的逻辑结论,即“由住房合作社提供”,可能称得上是一项相对更好的选择。

从历史角度审视,世界各国的城市住房政策的阶段性转变,也能证实上述归纳的可信度。第一阶段,相当于现代意义的城市化初期,政府从不干预甚至从未想到要干预城市住房,它的生产和流通方式跟一般商品完全一样,别无二致(彻头尾的“住房商品化”)。随后,越来越多的低收入者在城市里的聚集,孳生各式各样的社会弊端,逼迫各国政府省视并修改过去长期执行着的自由放任的城市住房政策,许多工业化国家在一次大战后、不少新兴国家在二次大战后,先后形成了极具共性的城市公共住房政策,即由国家直接为低收入者提供住房,这是第二阶段(“公共住房政策”这一词语的出现,标志着具有特定意义的住房政策的诞生,也标志着把住房视同一般商品对待的政策失败)。进一步的发展是,当国家直接供给住房的高成本和高管理要求,使得一些国家的政府不堪负荷,感受到这种政策的低效率——只能解决极少一部分低收入者的住房,而等待分配低价住房的队伍却越排越长的时(感受最深的是那些拥有庞大的低收入人口的低收入政府),不少政府就迅速转入第三阶段,即不再直接提供住房,而把重点放在能增加住房供给的各种服务方面,帮助低收入者自力更生地有组织建房。

在作出这四点归纳和进行三阶段回顾后,政府在住房方面应该扮演一个什么角色的答案,就跃然纸上了:是当演员还是当导演?是直接供给还是支持供给?是提供住房还是提供服务?是引导人民参与(国家为主进行的住宅建设)还是国家参与人民(自己为主进行的住宅建设)?最终,甚至还可以提升到写进《国际歌》里的那条重要原则:是神仙或皇帝拯求人民,还是人民自己解放自己?

## 七、发展合作住宅的政府介入: 16个字

政府的介入程度,即它应该从哪些方面对住宅合作社进行帮助、支持或提供服务?最简单的回答是4句话、16个字:土地供给,资金协助,法律保护,技术支持。这方面具体的政策建议,似应留待国家立法权力机关指派的专家去详细设计,非本文所能及。这里,只想着重澄清点认识,附带涉及几个要特别提醒的问题,盼能在争得“领导重视”后不致再发生过大摇摆。

### (一)在土地供给方面

有两条要求:一是,从土地出让金角度看,以成本价(征地拆迁费)划拨;二是,每年固定供地规模。

从土地出让金角度看,国家会因对住宅合作社以成本价供地而减少一笔财政收入。这肯定是笔损失,但却必须是。我国的香港、台湾,周边的新加坡、韩国,其地价都要比大陆高得多,他们也得低价供地,台湾、韩国甚至要由政府出资征购私地以保证这部分需求。在这点上,不能算小账而要算大账——使住宅合作社在总体上贯彻非盈利性原则的条件下,有能力为社员创造一个理想的居住环境。

### (二)在资金协助方面

也有两条要求:一是信贷优惠;二是,税费减免。

这两条里,后者多能接受,只在税目、额度上有些分歧,可以不必细说。而政府部门最伤脑、最难摆平的事,怕要数信贷优惠了。因为这是要掏现钱的,而中国最缺的就是钱。我们想,倘若能结合下面两个条件来考虑,接受起来就该要轻松些。第一,信贷优惠的前提,是要有一笔底资金。好在我国不少城市(几乎所有的大中城市)经房改都已汇聚了一笔住房基金,可以按“低进低出”的计算原则来支持合作住房的发展。第二,住宅合作社开办的自愿储蓄业务,比起强制性的公积金,其人均收储额要高得多(特别是那笔额度较大的一次性预缴款——入社基金)。相对较高的人均收储额,意味着政府负担的减轻而不加重。附带说说,比我国还要穷的斯里兰卡经验证明,对自己动手建造自己住房的人来说,政府给予小额贷款协助,就已经十分满意了。

### (三)在法律保护方面

许多文章已就下述问题作了较充分的论述,包括自愿民主、合作互利的建社原则,住宅合作社法人地位和优惠待遇的确认,房屋产权和社员股权的处理,领导机构的设置及其人员的产生、任期和罢免等,本文一概略去,而只想强调一点,要求立法先行。

对形成法律的通常观点是:先要有丰富的实践经验,再把经验抽象出来,进行可行性、合意性选择,才谈得上拟定法案。人们可以据此认定,现在立法条件还不成熟。理由是:全国住宅合作社不足百家,具体实践不满十年。我们认为,立法先行具有可行性:第一,有不少城市政府已就此颁布有地方政府规章及示范性章程,特别是我国已经有一个效力虽然不高但内容比较全面的《城镇住宅合作社管理暂行办法》,基本上给出了一个较为完整的法案框架;第二,其他国家和地区有不少成熟的经验、成套的法规,可作蓝本,一些国际性的住宅合作组织,也乐意提供帮助;第三,我国有开办农业生产合作社、城乡信用合作社、居民消费合作社的丰富经验,它们与住宅合作社有许多共性的东西;第四,已经形成了一支在理论和实践上有成就的人才队伍,虽然其相对个数不算很多但实际人数不少,且有较高素质。所以,立法先行是完全有条件的。

至于立法先行的必要性,前已作过交待:有了领导重视再加上法律保障,住宅合作事业才能摆脱脚蹩不前的景况而迈开步伐。国际住宅合作社的发展史,能充分证实这一点。

### (四)在技术支持方面

对此,通常政府会毫不吝啬地表态:可以低价甚至免费提供设计图纸。但这种支持却是浅层次的,缺乏更本质的考虑。

我们的目标,从一开始就是既定的,即真诚地为多数人解决基本的住房需求提供服务,而不是昂贵或相对昂贵地为少数富裕阶级搞生活享受(他们尽可以花钱去购买各方提供的周到照料)。发展住宅合作事业,是要最大限度地发挥低收入家庭潜在的能量。但这种能量有个极限,即相当低的投资水平,而这一局限将引起一系列有关技术标准和法定费用的争议。

这里,丝毫没有打算否定规划控制和建筑标准的必要性。问题在,我国有许多这方面的规定,包括法定的间距、法定的配套设施、法定的套均面积、法定的层高以及法定程序的诸多环节引致的各类收费等,有许多是从一些发达国家抄袭过来的。它们不见得完全适用于资金奇缺而劳动力价格很低的发展中国家,不见得完全适用于地域广阔且具有特定人文环境的中国广大城镇。要讲有中国特色的民居,就得适应当地的生活习俗,当地的材料供给,当地的经济水平,当地的地理条件(山地还是平原、硬基础不是软基础、风大还是风小、雨多还是雨少、高温还是低寒)。授权给地方,让能因地制宜地调整一些过份僵化又不十分必要的限制,将大大节省住房的建造成本。所以,要害在于要涉及一系列规划原理、设计观念和管理方式,涉及一系列已经颁发的技

术标准的修订,需要艰苦的反思、充分的求实和仔细的权衡。而这一切,绝不是简单提供几张设计图纸所能了事的。

## 八、结束语: 必要的妥协

决策,从来就是一个充分妥协的过程。论证出来的最合意的选择,不见得很快就能被全盘接受。写作本文的目的,并不存在来个180度急转弯的奢望——在短期内即由“由住宅合作社提供”全盘取代“由政府机构直接提供”。

但我们想,第一,作为长远的住宅体制建设的目标,以“由住宅合作社提供”保障性住宅为主要选择这一点应该在理论上得到确认。第二,在近期操作中,按照刘少奇说过的一句话来摆正相互的关系:“国家经济和合作经济不是半斤八两的问题,而是二都必须有机地联系在一起。”

### 注释:

①在列宁病危时(1923年初),还专门口授了《论合作制》。列宁曾经热切呼吁:“我们需要做的事情‘仅有’一件,就是要使我国居民‘文明’到能够了解人人参加合作社的一切好处,并把增加合作社的工作做好。”

②比如,在用以规范土地资源配制的《土地管理法》及其《实施条例》里,你找不到为住宅合作社提供建房用地的法律规定;在用以贯彻国家产业政策的《固定资产投资方向调节税税率表》里,你见不到为住宅合作社设计的税率优惠的相关文字。

③1980年瑞典全国城乡合计人口才833万。按每个社员代表一个家庭、瑞典户均2.2人计,则可由合作社获得住宅的人口达108万,占瑞典总人口的12.97%。

④以下国内数字取自红岩出版社1993年出版、宋春举等主编的《房地产业大辞典》第135页。其中,城镇总户数按户均4.5人换算,城镇总建筑面积按年均1.2亿平方米换算。

⑤参见〔法〕萨东1940年的著作、孙署冰译、商务印书馆出版,《什么是所有权》第279页。

⑥西方国家接受了历史教训,正在努力实现“政府住房补贴从‘砖头’(补贴住房建筑业)到‘人头’(补贴住房需求者)的转移”,我国何若重蹈那补贴发展商的覆辙?参见徐强,《住房制度的国际比较:补贴、金融、自有化》,载《住宅与房地产》1993年5期。

⑦这就是上条注释提及的“政府补贴从‘砖头’转向‘人头’”的具体运作方式。对西方发达国家的历史发展和经济现实而言,这种政策确有其合理的内核。

⑧美国原本就是私有制占主导的国家,大批量的住房建造,不交给私人发展商交给谁?并且,美国的私人发展商对政府有相当大的影响力(院外集团的活动),我国不存在这种政治背景。

⑨“父爱主义”(Paternalism)[匈]亚诺什·科尔内用来描述传统计划经济体制下的国家同微观经济组织之间的关系特征之一——绝对的保护和安全(参见经济科学出版社1980年版《短缺经济学》下卷第272—280页)。

⑩当然,另外还有不少积极性及至牺牲精神的源泉,如信仰、品德、爱心、事业心、责任感等等。但这些都是精神文明领域的事,不属本文讨论范围。

⑪原捷克斯洛伐克的合作社示范章程规定,有12个社员即可申请组社;1968年澳大利亚,社均拥有35个社员(3352个协会拥有83249个会员);国际合作联盟对39个国家的合作社统计,社均拥有246个社员(6.07万住宅合作社拥有1495万社员);原联邦德国1980年住宅合作社的规模,三分之一不到250人,四分之一在250~500人之间,五分之一在500~1000人之间。

⑫引自美国《新闻周刊》1993年12月20日刊登的一篇题为“受损害的瑞典模型”的文章。

⑬参见中房协集体合作专业委员会武汉顾问组文章《住宅合作社发展中的问题与对策》,载黑龙江科技出版社1990年出版的《中外住宅合作》第418—428页。本文未特别注明出处的资料,大部分取自该书。

⑭这已成了近日香港热闹话题之一。《星岛日报》连续发表“公屋评议会”的系列文章,其1994年1月19日在该报B18版的一篇,标题即为“忽视低下层居民需求将令抗争加剧”。其抨击涉及各个方面,从原房委会主席“钟逸杰被踢下台”,说到“政府刻意加强对房委会的控制”,“藉多做表面功夫来减少与居民间的正面冲突”,“在设计上从来不听取坊众的实质性意见,从而导致楼宇素质和设计出现更多问题”等等。

⑮参见《中华工商时报》1994年2月4日头版头条新闻:“北京市年货抑价供百姓”。

(责任编辑 王冰)