

俄罗斯住房制度变迁

韩 菲

【内容提要】 自苏联解体以来,俄罗斯的房地产市场不断发展,但仍存在很多问题,住房自有率高但住房质量差、房价分化严重、住房供应市场缺乏竞争等问题突出。从制度变迁的角度看,俄罗斯现存的住房问题大部分是苏联时期快速城市化过程中遗留下来的,现在的住房市场是政府一次次政策选择的结果。同样是由计划经济走向市场经济,自20世纪90年代以来,俄罗斯和中国的住房市场走出了截然不同的道路,除人口需求、城市化进程、住房金融体系等因素不尽相同外,中国经济的持续高速增长起到了很关键的作用。

【关键词】 俄罗斯 住房市场 制度变迁 公房私有化

【作者简介】 韩菲,贝壳研究院研究员、经济学博士。

从苏联时期的社会主义福利分房体制,到1991年伴随着社会经济体制转型的公房私有化,再到如今的市场化环境,俄罗斯的房地产业发展已近百年,但其市场化运作却只有29年。在这不到30年的时间里,俄罗斯经历了转型初期的经济崩溃、亚洲金融危机、美国次贷危机和乌克兰危机,房地产市场鲜有喘息的机会。从俄罗斯的发展实践中可以看到,其房地产市场的发展受制于经济发展速度及其持续时间,这也许是中俄两国房地产市场发展截然不同的原因。

与其他转型经济体类似,俄罗斯房地产市场拥有较高的住房自有率,但住房质量较差,房龄老、危房多的问题严重。此外,与大多数国家一样,首都等大城市房价高、人均住房面积小、住房不平等问题突出。与英、德、美等西方发达国家百年的房地产市场发展史相比,俄罗斯的房地产市场还很稚嫩,包括住房金融市场、住房供给市场、土地市场在内的整个住房体系尚未完全发展起来,这在一定程度上又制约了俄罗斯房地产市场的发展。

本文试图从住房制度变迁的角度对这些问题追根溯源,通过对苏联时期住房制度的梳理,从历史中找到答案,并对中国房地产市场的健康发展提出相应建议。

一 俄罗斯住房市场发展现状

(一) 自有率高但居住条件较差

1. 住房自有率较高

截至2018年,俄罗斯有6715万套住宅,面积为37.8亿平方米,其中约87%的住房归业主自有(见图1)。这一比重显著高于主要发达经济体的住房自有率(德国51.7%、英国63.4%、欧盟平均为66.4%),与东欧转型经济体相比也处于较高水平。俄罗斯的高住房自有率主要得益于21世纪90年代开始的公房私有化。

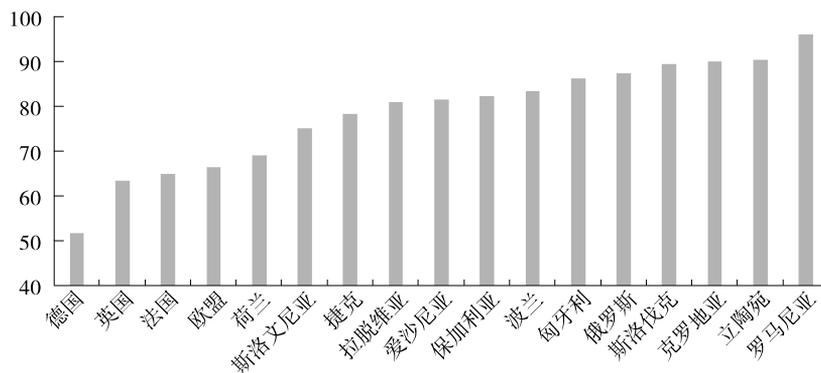


图1 2018年欧洲主要国家住房自有率(%)

资料来源:欧盟统计局, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

2. 住房质量较差:房龄老、危房多、面积小

2018年,俄罗斯的人均居住面积(实际使用面积)为25.8平方米,离人均35平方米的政策目标还有一定差距。加上需要拆除重建的住房(不安全、破旧、废弃及不适宜居住的房屋),俄罗斯需要建设的房屋数量应占现有房屋存量的70%~80%。在经济增长疲弱、收入有限的情况下,这一目标可能要到2030年才能完成。

近年来,俄罗斯的住房质量不仅没有任何改善的迹象,而且还在继续下降。2002年全俄14%的人口居住在45年前建造的住房中,10年后(2012年),由于新房建设速度较低,仍有1/3的人口居住在这些老旧房屋中。

俄罗斯现存危房中,有一部分是20世纪50~60年代修建的“赫鲁晓夫楼”^①。1996年俄罗斯启动拆除“赫鲁晓夫楼”计划。由于财政预算不足该计划目前仍未完成,160万居民仍住在这种住宅楼里。

(二) 房价进入合理区间,区域分化严重

1996~2019年,俄罗斯名义房价上涨18倍,而在2001~2019年,名义房价只上涨5倍左右。1998年亚洲金融危机引发俄罗斯恶性通货膨胀,通胀率高达84.8%,1999年降为36.5%。但1996~1998年以美元计价的莫斯科市房价总体平稳,为每平方米800美元左右。

2001~2008年,得益于全球石油价格大幅上涨,俄罗斯经济持续扩张。2003~2008年俄罗斯每年的GDP增速均保持在6%以上,2006年和2007年一度超过8%。

如图2所示,经济快速增长使居民家庭收入不断攀升,实际房价的增长超过居民实际收入的增长,加上这一时期的供需错配推动俄罗斯房价不断走高,到2008年房价达到顶峰,之后走势平稳,但整体仍呈上升态势。

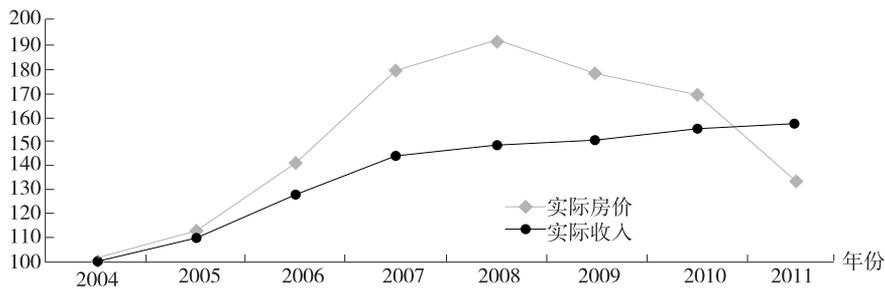


图2 2004~2011年俄罗斯实际房价和实际家庭收入变化(2004=100)

资料来源:N. Kosareva, T. Polidi, A. Puzanov, Housing Construction in Russia, Problems of Economic Transition, 2014.

1998~2008年,俄罗斯全国新房均价每年保持20%以上的涨幅,2006年甚至达到42.64%的增长幅度。从通货膨胀情况看,2000~2008年,俄罗斯通货膨胀率一直保持两位数增长。2009~2019,俄罗斯房价上涨34.25%,总体保持平稳。

从全国房价来看,莫斯科市房价居全国之首。2019年12月,其新房价格

^① “赫鲁晓夫楼”为五层无电梯简易住宅,采用预制板结构,不设垃圾通道,厨房平均为6平方米,卫生间4平方米,这种总面积为23平方米的一居室可以容纳一个三口之家,五口之家一般住在50平方米左右的房子中。

为每平方米 21.2 万卢布,圣彼得堡市新房价格为每平方米 11.2 万卢布。这两地的房价远高于全俄每平方米 6.41 万卢布的均价。

表 1 2000 ~ 2019 年俄罗斯各地区新房均价 (单位:万卢布/平方米)

年份	全俄	莫斯科	圣彼得堡	中央联邦区	新西伯利亚地区	克拉斯诺达尔地区	加里宁格勒地区	车里雅宾斯克地区
2000	0.867 8	1.628 1	1.118 6	1.110 8	0.679 6	0.759 2	—	0.507 4
2005	2.539 4	5.839 8	3.134 3	3.477 3	2.744 0	2.053 5	1.567 7	2.288 6
2010	4.814 4	14.434 2	7.824 3	6.359 2	3.826 3	3.959 2	4.027 8	3.137 5
2015	5.153 0	18.229 2	9.264 4	5.861 5	4.657 3	4.400 1	5.009 8	3.754 2
2016	5.328 7	15.503 3	9.685 5	6.390 3	4.855 4	4.273 2	5.163 4	3.522 7
2017	5.688 2	15.352 3	10.134 4	7.151 0	4.938 5	4.273 1	5.193 2	3.488 2
2018	6.183 2	17.246 0	10.934 6	8.087 3	5.309 5	4.617 9	5.183 5	3.901 5
2019	6.405 9	20.319 0	12.060 0	8.274 0	5.871 0	5.255 2	5.251 3	4.163 3

资料来源:俄罗斯联邦国家统计局, <http://rosstat.gov.ru/>

(三) 低效的住房供应市场

近年来,俄罗斯住房建设部门虽然大多满负荷运作,但每年完成的住房建筑面积仅为 4 000 万平方米,人均新增建筑面积为 0.28 平方米。自建住房者建造的住房面积与专业开发商大体相当,2013 年自建住房建筑面积为 3 050 万平方米,2018 年为 3 240 万平方米。这基本相当于 70 年前苏联时期的住房建设水平。

2001 ~ 2008 年,俄罗斯全国新房供应从 3 170 万平方米增至 6 410 万平方米。2009 年,受美国次贷危机影响,俄罗斯房地产企业资金断裂事件频发,烂尾楼随处可见,与 2008 年相比,新房供应量下降 13%,到 2012 年新房交付量才恢复至 2008 年水平。由于行政审批环节的改革及建房周期的缩短,2013 ~ 2015 年俄罗斯新房交付面积大幅增加,2015 年全俄新房供应高达 8 500 万平方米,是近 20 年的最高纪录。2015 年以后,新房交付面积开始减少,2018 年为 7 570 万平方米,2019 年反弹至 8 200 万平方米(见图 3)。与同期中国住宅竣工面积相比,俄罗斯新房交付面积只有中国的 11% ~ 12%^①。从莫斯科市的情况来看,2013 年以来,莫斯科市每年新房交付面积都在 300 万平方米左右,2019 年为 502 万平方米,达到历史峰值(见图 4)。

^① 2017 年中国住宅竣工面积为 7.18 亿平方米,2018 年为 6.6 亿平方米,2019 年为 6.8 亿平方米。

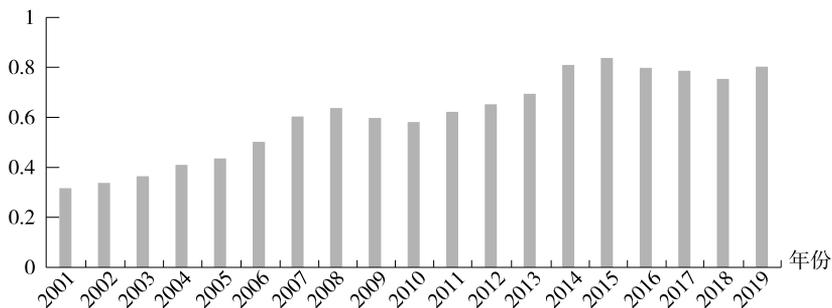


图3 2001~2019年俄罗斯新房交付面积 (单位:亿平方米)

资料来源:同表1。

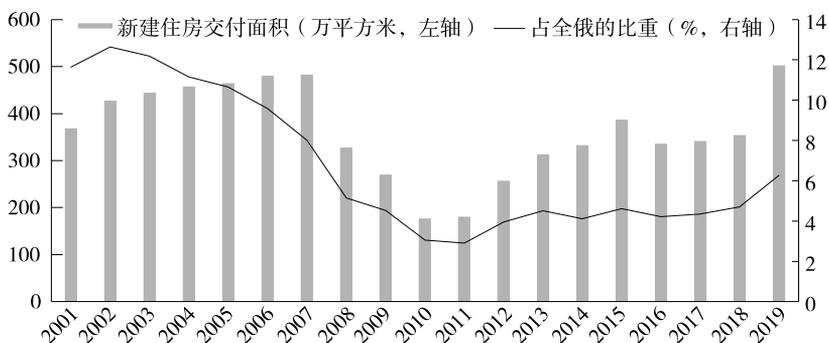


图4 2001~2019年莫斯科市新房交付面积及占比

资料来源:同表1。

总体来看,俄罗斯住房供应体系低效的主要原因有以下几点:

1. 高行政壁垒带来长建房周期和高建房成本

俄罗斯开发商施工时间一般较长,一方面是因为需要打破高行政壁垒,另一方面是因为在与公用事业资源供应商互动过程中会产生其他问题,当然,分包商的低效率也是原因之一。然而,开发商对于能否成功打破这些行政壁垒以及能否补偿由此带来的费用却不确定。

这种模式有碍于潜在开发商进入市场,因此,地方市场通常由几家大型开发商垄断。在住房供给市场竞争性不强、价格弹性较低的情况下,开发商可能会基于过时的技术和建筑设计方案来建造房屋,同时也会对其产品提出较高的价格要求,以此追求高利润率。

俄罗斯住房建设受到严格的行政干预,住房审批过程存在很高的行政壁垒。事实上,开发商必须在3年内经历100个行政程序,为此花费2500万卢布,包括与公用事业有关的费用(平均为2100万卢布)。后续支出平均占总

建设项目成本的 10%，有的城市甚至达到 30%。

莫斯科市市长卢日科夫在任期间(1992 ~ 2010 年),房地产开发项目需由国家鉴定审批,这一过程通常需要两年时间,这样一来,莫斯科市开发商需要花费 3 ~ 5 年的时间才能完成从拿地到房屋建成的整个周期。此外,行政审批也带来了腐败。2013 年,索比亚宁当选莫斯科市首位民选市长,针对房地产项目行政审批复杂及腐败横生的现象,莫斯科市政府对城建法规进行了修改,并将第三方审批鉴定机构引入市场,大大缩短了建房周期。

近年来,为增加住房供给,刺激房地产市场的发展,政府对房企采取各种鼓励措施:宽松的审批程序;可提前预售,如果提前与居民签订购房合同,政府就会免除 20% 的增值税;鼓励外国房企建房等。

2. 建筑企业的低利润加重了住房供应的不足

建筑行业的高税收是俄罗斯住房供应不足的重要因素。俄罗斯开发商需要缴纳利润税(税率为 20%)、增值税(税率为 20%)和土地税(或土地租金)。建筑行业的高成本(行政费用、税费及公用设施费用)使得其利润率显著低于油气行业。

俄罗斯的建筑行业以小微企业居多。2018 年,全俄建筑企业共 27.81 万家,小微企业占 93.41%,而这其中 90% 的企业平均人数不足 15 人。

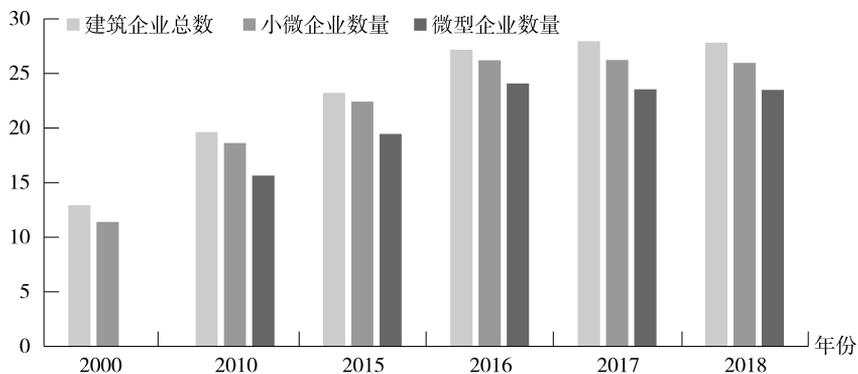


图 5 2000 ~ 2018 年俄罗斯建筑企业数量 (单位:万家)

资料来源:俄罗斯历年统计年鉴, <https://eng.gks.ru/search?q=Russian+Statistical+Yearbook>

Yearbook

3. 高抵押贷款利率抑制了投资需求

俄罗斯金融市场并不发达,金融机构规模和数量都与发达国家有很大差距。由于银行很难获得廉价的长期融资,加上政府为应对高通胀使得利率常年保持高位,因此俄住房抵押贷款利率经常保持在 12% 以上。

为应对国际金融危机的影响,2009~2010年,俄罗斯贷款利率由15.31%降至9.1%,这是2001年之后降幅最大的一次。2014年为稳定汇率,俄罗斯央行多次提高利率,2014年12月更是上调基准利率至17%,达到历史最高值。2016年,以卢布计价的住房按揭贷款加权平均利率为12.48%,贷款期限为15年左右(见图6)。高贷款利率不仅削弱了开发商投资建房的积极性,而且在一定程度上抑制了住房市场的投资需求。以莫斯科市为例,其住房市场的投资成分较低,多以改善型需求为主。目前的居住构成中,本地居民占六成,其他地区的居民占两成,国外投资者占两成^①。

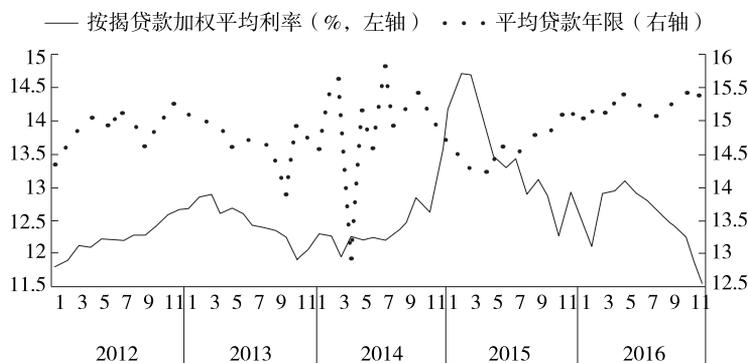


图6 2012~2016年住房按揭贷款加权平均利率和期限(以卢布计价)

资料来源:Russian Economic in 2016 Trends and Outlooks, Gaidar Institute Publishers, 2016.

4. 经济增长对房地产依赖度不高

俄罗斯的经济增长过度依赖能源,其天然气储量居全球第2位,已探明的原油储量居全球第8位,开采业占GDP的比重达10%。加上与能源相关的产业,俄罗斯经济增长中有近1/3依赖能源行业。

从出口的角度来看,2013年,石油和天然气产品占出口总额的比重达68%,2018年这一占比仍高达48.45%,这体现了俄罗斯过于单一的经济结构。根据俄罗斯财政部和经济发展部的数据,2014年俄罗斯油气出口对财政收入的贡献为52%,2018年为41%,2019年为35%。

2002~2012年,俄罗斯经济中每年用于住房产品生产和消费的名义支出从0.5万亿卢布增至4万亿卢布。然而,年度支出占GDP的比重却从6.7%

^① Gaidar Institute, Russian Economy in 2016, Trends and Outlooks, 2017.

降至 6.4%。从消费、投资和出口三驾马车来看,俄罗斯经济增长主要依靠消费和出口。俄罗斯社会整体投资不足,固定资产投资率常年徘徊在 20% 左右,房地产投资在固定资产投资中的比重一直维持在 11% ~ 15%。2000 年以来,俄罗斯住房投资占 GDP 的比重维持在 2% ~ 3%,2018 年住房投资为 2.237 2 万亿卢布,占 GDP 的 2.5%。

二 俄罗斯住房市场的制度变迁和路径依赖

在 1922 年苏联建立之前俄罗斯就存在住房短缺问题。斯大林时期的快速城镇化加上二战期间 30% 的住房被摧毁导致苏联住房短缺问题更加严峻。二战后美苏“冷战”(1947 ~ 1991 年)开始,苏联将中央财政预算拨款重点向重工业和国防部门倾斜,对住房领域的投资严重不足。一直到苏联解体前,其住房短缺问题都没有得到解决。俄罗斯在这一基础上进行的住房私有化无疑将住房供给不足的问题带到市场经济体制下。可以说,自苏联建立以后的每个阶段,政府都有不同的住房政策,但都将住房问题放在了次要位置。俄罗斯现在的住房问题当然是很多因素叠加的结果,但不可否认国家政策在其中发挥了重要作用,尤其是斯大林时期给工人建造的大批低标准营房和赫鲁晓夫时期的简易筒子楼,不仅成为之后俄罗斯的“贫民窟”,更是俄罗斯很多住房问题的根源所在。

(一) 计划经济体制下的城镇化进程

苏联时期的城镇化是在高度集中的计划经济体制下完成的。1926 年苏联城镇化率只有 18.9%,1939 年为 33% (中国 1998 年城镇化率为 33.35%),1965 年为 58.2% (中国 2017 年城镇化率为 58.52%),1980 年为 69.8%,1990 年为 73.8%,近年稳定在 74% 左右^①。苏联时期优先发展重工业和国防工业的战略使得大批农村人口涌入城市,在此期间,住房保障却没有跟上。可以说,俄罗斯现在的很多住房问题都是在其快速城镇化过程中遗留下来的。

斯大林时期的快速工业化政策与始于 1929 年的农村强制集体化相结合,把数以百万计的农民从乡村驱赶到新的工业区,并把小城镇发展成大城市,但却没有提供足够的住房保障。在这一阶段,国家重点发展重工业和国

^① Parkins M. F., *Soviet Policy on Urban Housing and Housing Rent, Land Economics*, 1953, Vol 29, pp. 269 - 279.

防工业,将住房建设放在次要位置。

在前三个五年计划(1928~1940年)期间,大量人口涌入城镇,在新兴产业领域工作,加重了本已严峻的住房问题。第一个五年计划(1928~1932年)原计划将城市住房面积增加33%,但实际只增加了16%。这种对住房和其他城市服务的投资不足是斯大林时期工业化政策的基石。1923~1940年,苏联城市住房实际面积从1.55亿平方米增至2.54亿平方米,增长64%,而城市净人口从2140万增至6100万,增长185%。因此,人均住房面积从1923年的7.25平方米降至1940年的4.15平方米,比政府法律规定的最低健康居住条件的标准低了46%^①。如图7所示,莫斯科市的人均居住面积由1912年的8平方米降至1952年的4平方米。可以看出,苏联早期的住房政策遵循了西方资本主义国家的模式,这些国家在工业化初期也存在类似糟糕的住房条件。

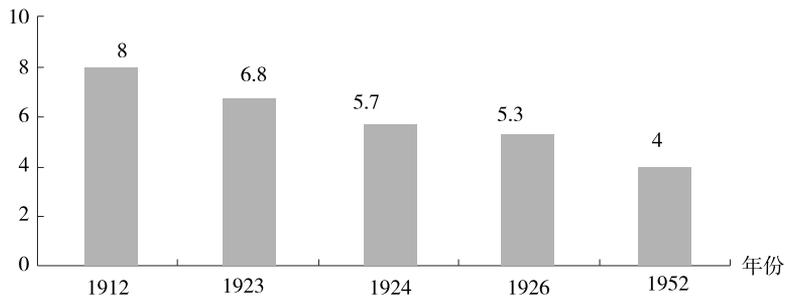


图7 1912~1952年莫斯科市人均居住面积 (单位:平方米)

资料来源: Parkins M. F., *Soviet Policy on Urban Housing and Housing Rent, Land Economics*, 1953, Vol 29, pp. 269 - 279.

1929~1940年,中央加强了对住房产业的集权控制。在此期间,新建了约400个城镇。由于工业发展优先,这一时期建设的住房大部分为工人营房,并且建设标准很低。这些工人营房后来变为贫民区,并引发了很多住房问题^②。

苏联在计划经济时期完成了从农业社会到工业社会的转变,实现了高度稳定的城镇化率,这对苏联解体以后的住房私有化有重要影响。正是因为俄

^① Parkins M. F., *Soviet Policy on Urban Housing and Housing Rent, Land Economics*, 1953, Vol 29, pp. 269 - 279.

^② Troy P. N., *Housing Policy in the Soviet Union, Urban Policy and Research*, 1990, Vol 8, No. 1, pp. 12 - 17.

罗斯城市人口的高度稳定,在住房私有化以后才没有出现像中国一样大量农村人口涌入城市的现象,也就没有出现对住房的过度需求,这在一定程度上保证了俄罗斯房地产市场的相对稳定。

(二) 苏联时期的政策依赖

为了快速实现从农业国到工业国的转变,自斯大林 1924 年执政开始,苏联政府都将重工业和国防工业作为国家优先重点发展的领域,住房问题始终被放在次要位置。在中央财政预算有限的情况下,优先将财政资金拨给重工业和国防部门,使得完全依靠国家建房和分房的住房领域资金支持严重不足。1960~1967 年,国家在工业和国防两项的资金投入每年均超过总预算的 60%,而在住房方面的支出占比仅为 15% 左右^①(见表 2)。

表 2 1960~1967 年苏联时期主要的国家预算支出

年份		1960	1965	1966	1967
工业	支出金额(亿卢布)	126	176	185	194
	占比(%)	37.9	36.9	35.9	35.1
农业	支出金额(亿卢布)	25	53	57	62
	占比(%)	7.5	11.1	11.1	11.2
国防支出	支出金额(亿卢布)	93	128	134	145
	占比(%)	28.0	26.8	26.0	26.3
住房建设	支出金额(亿卢布)	55	63	71	79
	占比(%)	16.6	13.2	13.8	14.3
科研	支出金额(亿卢布)	33	57	68	72
	占比(%)	9.9	11.9	13.2	13.0

资料来源: Leon M. Herman, *Urbanization and New Housing Construction in the Soviet Union*, 1971.

1. 优先发展重工业和国防工业的战略

二战前,为快速建立工业基础,增强国家实力,斯大林将优先发展重工业和国防工业作为国家发展战略,这一时期住房短缺的矛盾突出。

二战期间德国的入侵使苏联本就较差的住房条件更加恶化,城市住房中

^① Herman L. M., *Urbanization and New Housing Construction in the Soviet Union*, *The American Journal of Economics and Sociology*, 1971, Vol 30, No. 2, pp. 203 - 219.

约有7 000万平方米(约50%)的住房被摧毁。根据苏联的数据,1 710个城市、乡镇和城市临时安置点全部或部分被毁,数以千计的村庄被毁,2 500多万人无家可归。列宁格勒(现在的圣彼得堡)、基辅、明斯克、斯摩棱斯克、斯大林格勒以及其他城市和乡镇几乎都夷为平地^①。

为了鼓励战后住房重建,1948年8月26日政府通过一项法令,旨在鼓励私人建房。具体措施包括:政府将小块土地划拨给个人无限期使用;国家信贷扩张,为超过1 200万平方米的住房建设提供资金。此外,政府还对住房建设进行重新组织规划,并统一实施;采用了新的施工方法,引入预制板和其他新的建筑材料。所有这些措施都有助于解决住房问题。到1950年年底,新建或重建的住房总建筑面积约有1亿平方米。尽管取得了这些成就,但政府仍未能缓解当时的住房危机。

战后斯大林的主要目标仍然是尽快重建和发展重工业,住房和其他消费都得排后。赫鲁晓夫写道:“直到斯大林去世(1953年3月5日),领导层才意识到苏联的住房短缺有多严重”。1950年,苏联城市人均居住面积仅为4.896平方米^②。

勃列日涅夫时期(1964~1982年)延续了斯大林和赫鲁晓夫时期优先发展重工业的战略,仍然将住房建设放在次要位置,政府有意识地在住房和其他城市服务领域减少投资。1975年,苏联住宅建设支出占预算总支出的比重仍然维持在10年前的水平,仅为14.2%。“十五”计划期间(1976~1980年),在住房缺口很大的情况下,苏联仍然没有提高住房建设速度。据苏联媒体报道,1970年苏联城市地区的住房缺口是740万套,但据更可靠的估计,这一缺口可能是960万套,或者说每100套住房对应128个家庭。这也表明,住房建设不是苏联政府优先考虑的领域。

此外,据估计,1974年,苏联城市地区30%的家庭仍然合租公寓,另有5%的居民(大部分是单身人士)住在工厂宿舍。1960年的情况更糟,当时有60%的家庭合住在一起。

总体而言,优先发展重工业和国防工业的战略对苏联时期的住房问题有重要影响。当时实行的福利分房体制的最大弊端就是住房事业严重依赖国家投资。在计划经济时期住房建设、分配、维修都由国家统一安排,在中央财

^① Morton H. W., *Housing in the Soviet Union*, Proceedings of the Academy of Political Science, 1984, Vol 35, No. 3, pp. 69 - 80.

^② 同^①。

政资金有限的前提下,投放到住房领域的资金必然受限,这就导致苏联时期住房供应严重不足,使得住房短缺问题一直存在。

2. 求数量而牺牲质量的住房政策:“赫鲁晓夫楼”的兴建

面对战争带来的住房损毁和不断恶化的住房条件,赫鲁晓夫时期(1953~1964年)的解决方案是,国家以尽可能快的速度、尽可能低的成本建造尽可能多的城市单元,为了数量而牺牲住房质量。赫鲁晓夫对此表示:“我们是要建造一千套足够的公寓,还是七百套质量好的公寓?一个公民是愿意现在就住进一套面积足够的公寓呢,还是愿意等10~15年才能住进一套质量好的公寓呢?领导层必须从利用可用的物质资源尽快满足人民需要的原则出发。”^①

正是在这一背景下,类似于火柴盒的“赫鲁晓夫楼”开始在苏联大规模兴建。“赫鲁晓夫楼”通常建造成本低廉,主要是四层和五层的无电梯住房。这种楼把天花板降低到8.2英尺(约合2.5米),把房间变小,走廊变窄,把浴室和卫生间合二为一,并且采用预制板结构(可进行大规模工业化生产),12~15天就能盖一栋楼。由预制板结构和墙壁大小的承重板取代了传统的砖、钢和木材等建筑材料。建筑材料的变化使得住房建设得以在漫长而严酷的冬季继续进行,大大减少了对熟练劳动力的需求,而熟练劳动力在当时的苏联是供不应求的。

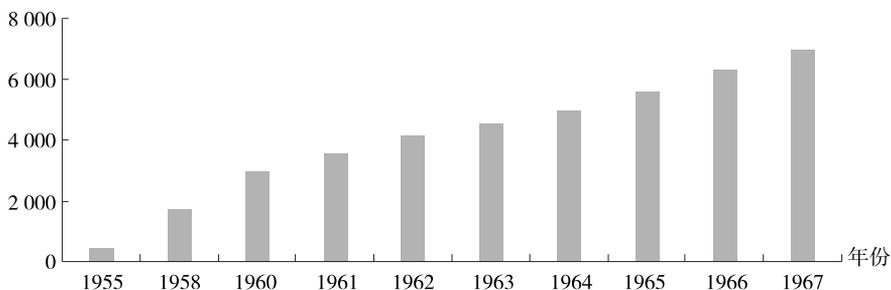


图8 1955~1967年苏联预制混凝土结构的年产量 (单位:万立方米)

资料来源:同表2。

“六五”计划期间(1956~1960年),苏联的住房投资增加了一倍多,住房的建造数量从1956年的150万套增至1959年的270万套——这是苏联有史以来建房最多的一年。1957年以后,苏联平均每年建造200多万套住房,但公寓的套均面积从72平方米左右降至46平方米左右(见表3)。尽管这些建筑后来被

^① Morton H. W., *Housing in the Soviet Union*, pp. 69-80.

称为“赫鲁晓夫的贫民窟”,但它们在当时起到了缓解住房紧张的重要作用。

表 3 1957 ~ 1970 年苏联住房面积

年份	城市人口(亿)	总住房面积 (亿平方米)	人均住房面积(平方米)	
			总面积	净面积
1957	0.956	7.23	7.56	5.29
1958	1.000	8.32	8.32	5.82
1959	1.038	8.96	8.63	6.04
1960	1.083	9.58	8.84	6.19
1964	1.217	11.82	9.72	6.80
1965	1.247	12.38	9.93	6.95
1966	1.280	12.90	10.08	7.06
1967	1.309	13.43	10.26	7.18
1970	1.450	15.56	10.73	7.51

资料来源:同表 2。

注:总面积是指包括厨房、浴室、走廊等套内总面积;净面积是只包括客厅和卧室的使用面积。

“赫鲁晓夫楼”的兴建在一定程度上解决了当时住房短缺的问题,但这一追求数量和速度的住房政策仍然是在福利性住房制度框架内实施,住房由国家统一分配,居民无偿使用的基本原则并未改变。在这一基本原则下,住房质量的改善并未纳入政策考量,住房空间狭小的问题一直被诟病。

(三)不平等的公房分配

苏联时期,城市住房和租赁的监管权掌握在地方苏维埃政府手里。一般来说,所有的住房分配和搬迁问题都由行政程序规定,并不诉诸法院。公房的产权归国家或国有企业所有,分配给个人的公房只拥有使用权,但可私下交换(经双方同意),也可留给子孙继承。

1. 公房的分配

苏联公房分配过程中存在对某些群体的奖励、对身份和权力的认可以及市场运作和腐败现象。国有住房分配对象需要符合各种条件,分配标准各地区有所不同。在莫斯科市,只有人均住房面积低于 5 平方米的家庭才会被登记在地方苏维埃政府的排队名单上,有些城市的标准甚至低于 3 平方米。在企业,这一标准为 7 平方米。一般的排队时间为 10 年,有的甚至长达 20 年,莫斯科市以外的地区排队时间要更长一些。

国有住房对不同职业人群实行按比例计划分配。如表 4 所示,在已建设完成的居住空间中,35% 的国有住房分配给排队名单上的居民;12% 的住房分配给拆毁置换房屋的家庭;10% 的住房分配给老兵、残疾人及患有某些特殊疾病的人;10% 的住房分配给建筑工人;还有一部分分配给“有特权的人”,通常是那些对社会有很高贡献或身居要职的人,尤其是在政府部门工作的高官。此外,还有一些住房会分配给“非官方的特权者”,他们总是有办法把排队时间提前^①。

表 4 1990 年公房的分配对象及分配比例(%)

分配对象	分配比例
排队名单上的居民	35
房屋拆毁置换的家庭	12
老兵、残疾人、某些特殊病人	10
建筑工人	10
政府高官等有特权的人	—
拥有非官方特权的人	—

资料来源:Gentile M., Örjan Sjöberg, *Housing Allocation under Socialism: the Soviet Case Revisited*, *Post – Soviet Affairs*, 2013, Vol. 29, No. 2.

2. 公房分配中的腐败问题

苏联时期的公房分配过程存在大量腐败,主要包括以下 3 个方面:

一是官员受贿。为了将排队等待时间从 10 年缩短到两年甚至更短,住房申请者要么利用手中的权力对管理官员施加影响,要么对其行贿。这是住房分配制度中最常采用的违规行为之一。

二是权贵拥有多套私人住宅。苏联的地方党政官员、工厂经理、国有银行董事和其他人利用手中的关系,在非法分配的土地上用偷来的建筑材料和非法租借的建筑机械建造设施齐全、面积过大的房屋(远远超过允许的 60 平方米居住面积)。他们通常拥有几处私人住宅,尽管每个家庭表面上只允许拥有一处住房。

(四) 公房的私有化

所谓住房制度,是指一个国家或地区在住房供给、分配或交易、消费过程

^① Gentile M., Örjan Sjöberg, *Housing Allocation under Socialism: the Soviet Case Revisited*, *Post – Soviet Affairs*, 2013, Vol. 29, No. 2, pp. 173 – 195.

中形成的各种社会经济关系的总称。通常所讲的住房制度涉及住房产权制度、住房供给制度、住房分配制度及住房管理体制等。1991年以来,俄罗斯的公房私有化是其住房制度领域的重大改革,由此带来了产权结构转移、住房建设主体多元化、住房管理分散化等问题。

1. 公房私有化的基本原则

俄罗斯开展公房私有化主要基于两个原因:一是消除大规模的价格扭曲;二是解决住房部门存在的委托代理问题,国家作为住房的产权所有者,其委托人的身份并不明确,地方政府或国有企业作为国家的代理人,有强烈的动机追求自己的利益,不会把重心放在维修保养住房和保持其资本价值上。而住房产权的私有化可以通过消除住房部门的委托代理问题更好地维护住房^①。

俄罗斯首先通过立法来确认私有住房的合法地位,规定公民住房私有化的基本原则和私有化的程序以及私有化住房所有者的权利。1992年,通过《俄罗斯联邦住房政策原则法》,提供了住房制度改革的主要依据,规定公民有权购买个人住房,而且买房的数量、面积和费用均不受任何限制。

对于住房所有权以何种形式转让的问题,俄罗斯经历了一个从有偿到无偿的转化过程,先后出台了一系列法律法规,对住房转让原则作出了明确规定。最开始规定以当时的房价出售公房,然而当时收入水平很低,有能力买房的人很少,因此公房出售难以展开。

随后提出补偿原则,即在将住房无偿转让给公民时,需要考虑两个因素:一是每平方米房屋的标准价格和实际价格,二是落实到居民的人均标准面积和实际面积。若实际面积低于标准面积,居民不仅可免费获得现有住房,还可获得适当的补偿;相反,若超过标准面积,公民则应在缴纳一定的费用后才可获得现有房屋,而补偿金以及居民缴纳的费用均纳入地方政府预算。

为避免国有资产的更大流失,1991年7月4日出台的《俄罗斯联邦住房私有化法》摒弃了补偿原则,只规定超出标准面积的部分要进行付款,但这种付款原则在一定程度上又阻碍了住房私有化进程。

1992年12月23日,俄罗斯进一步颁布《关于修改和补充〈俄罗斯联邦住房私有化法〉的法律》,使住房无偿性原则得以最终确立。

^① Kosareva N., Puzanov A., Russia: Fast Starter Housing Sector Reform 1991 - 1995, Housing Sector Reform Project - Russian Federation and City of Moscow, 1995.

总体来讲,俄罗斯住房私有化遵循3个原则:自愿性、无偿性和一次性。

自愿性,即任何有意愿进行住房私有化的俄联邦公民和法人,均可根据住房私有化法及其他相关法律规定签订私有化合同,相应地,任何人无权强迫其他人进行住房私有化。当家庭中任何一个成年公民或14~18岁的未成年公民拒绝私有化时,其共同居住者均无法获得该住房的所有权。此外,还须征求虽目前未居住于该住房、但对其拥有使用权利的公民同意;无意参加住房私有化的公民需向各市政单位资产管理委员会递交书面申请。

无偿性,即公民具有免费私有化权利,只需要支付相关的文件费用及进行所有权登记时产生的相关税费,便可无偿获得标准面积内的住房。

一次性,即每个公民有且仅有一次住房私有化的机会(《俄罗斯联邦住房私有化法》规定未满14岁的公民具有两次无偿私有化的机会,作为家庭成员可以随父母一起享有私有化权利,成年之后仍可以进行一次免费私有化)^①。

获得住房的私有产权后,居民可对自己的住房进行自由支配。可以不受限制的出租、出售、交换、抵押、赠送,还可以改装、重建、拆除以及实施其他不违法、不侵权、不损害他人利益的行为。

与住房产权制度改革同时进行的是住房公用事业改革。政府无力负担高昂的租金和公用事业费用,于住房私有化之初便推行公用事业改革。政府规定,从1994年起,5年内居民逐步承担起全部房租和公用事业费用。但政策一出台便遇到政府资金不足无力推行改革和居民难以承受巨大的经济心理压力两方面的困难,为此将公用事业改革推迟到1997年。

1997年4月,《关于俄罗斯联邦住房和公用事业改革的总统令》和《俄罗斯联邦住房和公用事业改革构想》出台,规定了住房和公用事业改革各阶段的目标。总体而言,这项改革分3个阶段完成。1997~1998年为改革的准备阶段,规定1997年居民个人承担的房租和公用事业费用不超过其家庭总收入的16%,占全部住房公用事业费用的35%,1998年相应的目标设定为18%和50%;1999~2000年为具体政策的实施和推广阶段,1999年相应的目标设定为19%和60%,2000年为20%和70%;2001~2003年为改革完成阶段,2001年为22%和80%,2002年为23%和90%,2003年为25%和100%。随着住房公用事业改革的逐步完成,居民需支付的费用也在不断攀升(见表5)。

^① 许新:《转型经济的产权改革——俄罗斯东欧中亚国家的私有化》,社会科学文献出版社2003年版,第288页。

表5 2002~2007年俄罗斯公房租金及公用事业费用

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007
公房租金(卢布/平方米)	3.24	4.22	5.50	7.50	8.87	10.06
供暖费用(卢布/平方米)	4.55	6.13	7.32	9.77	11.39	13.03
每人每月热水供应费用(卢布)	48.87	64.90	80.01	110.08	129.37	149.91
每人每月天然气费用(卢布)	9.47	12.34	14.36	18.08	20.63	24.30

资料来源:同表1。

2. 公房私有化的完成情况

1992年俄罗斯确立无偿私有化原则后,住房私有化速度明显加快,1992~1993年,共有850多万套住房实现私有化,仅1993年一年私有化住房就达577万套。到1994年年底,已经完成私有化的住房占应私有化住房的32%,共私有化住房1094.7万套(见表6)。不管是私有化的数量还是速度,俄罗斯在东欧所有转型国家中都居于首位。

表6 1990~2014年俄罗斯公房私有化完成情况

年份	1990	1995	2000	2005	2006	2008	2009	2010	2012	2014
私有化住房数量(万套)	5.3	1247.9	1735.0	2366.8	2515.0	2644.0	2765.7	2855.7	2916.0	3016.0
住房私有化目标完成度(%)	0.2	36.0	47.0	63.0	66.0	70.0	73.0	75.0	77.0	79.0

资料来源:同图5。

从东欧所有转型国家公房私有化的进程来看,俄罗斯的公房私有化时间跨度最久。从1991年7月开始,最初规定在2006年完成私有化,之后在2010年、2013年和2015年3次延迟私有化期限。

这其中的原因主要有两点:一是俄罗斯高昂的住房公用事业费用。对低收入群体来说,住在公租房里需要负担的费用较少,私有化之后却要自己负担房子的修缮和公用事业费用,如果房子损坏,也要自己负责。二是一部分住在危房中的居民因为等待搬迁暂时未参与私有化。例如,在莫斯科市,如果所住公租房要被拆迁,政府则按家庭人口数量为其提供新的公租房,标准是人均18平方米。如果原来4口人租住在50平方米的房子,拆迁后提供的新公租房将不小于72平方米。但如果是拆迁之前已经私有化的房产,那

么就采取等额置换原则,拆迁后仍是 50 平方米的住房。

通过公房私有化,俄罗斯私有住房比重从 1991 年的 32.75% 增至 1995 年的 52.85%,到 2000 年达到 65.27%,2018 年私有住房比重高达 91.77%。正是由于经历了公房私有化的过程,俄罗斯的住房自有率高达 87%。

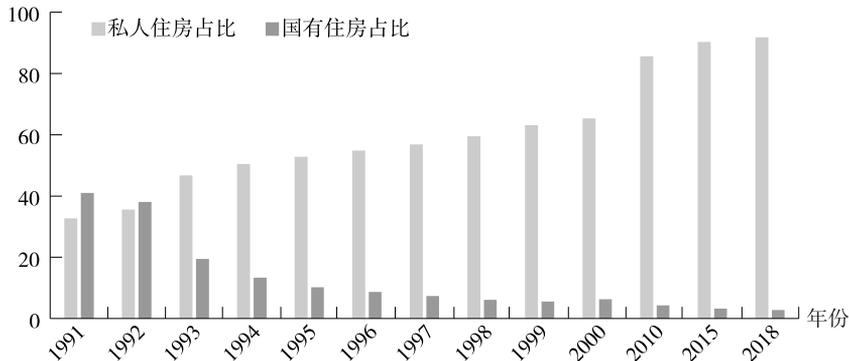


图9 1991~2018年俄罗斯私有住房和国有住房占比(%)

资料来源:俄罗斯历年统计年鉴,<https://eng.gks.ru/search?q=Russian+Statistical+Yearbook>

3. 公房私有化的影响

伴随着政治体制的转型,俄罗斯公房私有化带来了所有制的转变,其对整个社会的影响是多方面的。居民获得住房的私有产权后可对自己的住房自由支配。就住房市场来说,公房私有化以后带来的影响主要有以下几个方面。

一是住房投资的多元化。苏联解体后,长期的福利性住房政策加上国家转轨期间经济恶化,使得国家无力继续承受住房投资的沉重压力,俄罗斯政府开始鼓励住房投资的多元化发展。一方面,政府鼓励公民和法人自己建房、买房;另一方面,政府多方筹集资金,开拓各种投资渠道,实现投资方式的多元化。具体措施如下:

第一,给予居民建房的贷款支持。1994年6月10日,俄罗斯通过住房信贷条例,规定银行可与法人、自然人签订信贷合同和抵押合同并向其提供贷款,其中包括对居民购买建房用地、自建住房和买房的贷款支持。贷款者可以抵押不动产或其他财产,也可以由国家权力机关、企业、单位担保而得到建房和买房贷款。贷款额度不超过买地、建房或买房全部费用的70%,其余部分由贷款者依靠自有资金或补助金补齐。

第二,发放住房券。根据俄罗斯发行住房券条例,住房券的发行主体可

以是拥有住房建设发包权、建房用地和设计文件的法人,而信贷机构、银行、证券交易所及商品交易所则无权发放住房券。

住房券是一种具有保值作用的有价证券,可自由转让,其票面价值会随房价的上涨而升值,持有者凭此券可分期买房。根据发行住房券条例,住房券的票面价值按照住房面积单位及其货币等价物确定,最低票面值不低于0.1平方米。若持券者拥有的住房券票面价值相当于某套住房面积的30%,则持有者可在将其余房款缴齐的情况下,与发行住房券的单位签订住房买卖合同。

第三,发放无偿住房补助金。补助金主要用来帮助居民支付建房和买房费用、支付房租和公用事业服务费等。发放对象包括排队等待公房的居民或依法有权享受建房和买房优惠拨款的居民。补助金的额度一般占建房或买房总额度的5%~70%。补助额度的多少取决于居民家庭收入和排队时间,其中家庭收入是主要考虑因素。该补助金不直接发给个人,属于建房补助金的由发放单位直接付给建房单位,属于买房补助金的则直接付给卖家。

第四,税收及其他优惠。根据《俄罗斯联邦住房政策原则法》,用自有资金和专项贷款建房、买房的公民,其个人收入存入住房专项储蓄账户的,免征个人所得税;企业为本单位职工设立住房专项储蓄账户,所存款项免征企业利润税;国家对从事住房开发和经营的企业降低利润税和增值税;国家为建房和买房的居民提供补贴或支付部分贷款利息;职工建房误工不扣工资。

依靠政府的补贴鼓励政策,1992~1999年居民依靠自有资金和贷款自建住房面积从490万平方米增至1370万平方米,增长1.79倍,自建住房占新建住房总面积的比重从12%增至43%。总之,公房私有化以后俄罗斯住房市场逐步兴起,住房建设主体的多元化带来了更高效的住房建设和分配机制。如前文所述,与福利分房时期相比,住房供应的增加显著改善了居民的住房条件。

二是住房管理体制的分散化。伴随着私有产权的转移,住房公用事业管理的改革也同时启动。福利分房时期,住房及其公用服务设施均由国家机关、国有企业和地方苏维埃管理。公房私有化以后,所有制关系的变动促使管理结构由单一化向分散化转型:保留下来的国有和市有住房分别由国有资产部和地方政府管理;占比最多的私有住房则交给业主自己管理^①。

^① 张丹:《俄罗斯住房体制转型评析》,《俄罗斯学刊》2019年第12期。

当然,住房公用事业改革的滞后一直是俄罗斯住房制度改革的一大缺陷。私有化过程中,居民所住的仍是原有住宅,只是产权发生转移,这使得他们仍然固守苏联时期的意识,依赖政府的大包大揽。普京执政后下决心对此改革,2005年以后,市政机构开始撤出管理领域,逐步形成分散化的管理格局。2019年7月3日,全俄社会舆论研究中心公布的最新民调显示,受访者对住房公用事业服务质量的满意度由2010年的39%增至2019年的60%。

三是加剧了住房不平等。通过公房的私有化过程,苏联时期的公租房转变为居民的私人财产,相应地,在住房公有阶段,那些分配有质量更好、面积更大、位置更优公租房的权贵阶层、苏联英雄、知识分子等也将这些更优质的住房变为私人财产,而那些住房面积较小的穷人在住房私有化以后仍然只能拥有面积较小的住房。进入21世纪,随着房价的上涨及私有化以后房屋的再次交易,这些不平等被再次放大。

表7 2018年不同收入水平的家庭人均住房面积占比(%)

人均住房面积(平方米)	低收入	中低收入	中等收入	中高收入	高收入
9以下	8	3	2	1	1
9.1~13.0	21	12	10	5	5
13.1~15.0	11	10	9	7	6
15.1~20.0	21	20	19	17	15
20.1~25.0	13	14	18	18	16
25.1~30.0	8	9	12	12	12
30.1~40.0	9	13	14	18	20
40.1以上	9	19	17	24	27

资料来源:《俄罗斯统计年鉴》(2019年),<https://eng.gks.ru/Publications>

总之,公房私有化是对苏联时期公有住房体制的扬弃。新住房体制下,政府仍然对住房保有宏观调控的权力,继续推出对特殊群体的住房保障政策,取消对私有住房交易和土地流通的限制,清除了对私人及合作社建房在地域、数量及面积方面的障碍,为房地产市场引入了众多角色。

(五)21世纪以来的住房改革

1991~2000年,俄罗斯住房改革以公房私有化为主,并伴随住房和公用事业部门改革。随着苏联的解体,住房建筑面积从1991年的4900万平方米

降至1998年的3100万平方米。在住房私有权放开后,俄罗斯开始大规模建设独栋住宅(1991年为540万平方米,1998年委托建设790万平方米),并建立了法律体制来规范房地产市场的形成和融资。

2001~2004年的改革目标是:住房和公用事业部门进行现代化改革;制定把人们从破旧和不安全的住房中安置出来的目标;向军人、灾害清理人员、难民、流离失所者和其他有资格的人提供联邦资助的住房。

2005~2008年实施国家重点项目“俄罗斯公民负担得起的舒适住房”。国家住房政策的重点领域包括增加住房抵押贷款的发放额度,提高年轻家庭住房负担能力,扩大住房建设规模,改造公用事业基础设施,给退役军人、边远地区居民、流离失所者等群体提供住房保障。

2004~2008年,有能力依靠自有或借贷资金购房的家庭比重从9%增至17.8%。同期,委托建造的住房面积从4160万平方米增至6380万平方米。抵押贷款发放额度从200亿卢布飙增至6500亿卢布。但公用事业基础设施的翻新只取得了很小的进展。

2009~2011年,实施反危机措施,加强国家需求和消费需求,大规模建设经济型住房。

2010年颁布的《2011~2015年俄联邦住房目标纲要》计划总投资6206.9亿卢布并实现以下住房目标:在5年内建造3.7亿平方米住房,新增住房面积中经济型住房比重不低于60%;到2015年,俄罗斯有1/3的家庭依靠个人储蓄和抵押贷款购房,人均居住面积提高到24.2平方米。

2012~2014年,以联邦总统令的形式公布了关于国家住房政策目标和措施的最完整规划,即《关于向俄罗斯联邦公民提供负担得起和舒适的住房以及改善住房和公用事业服务质量的措施》(2012年5月7日通过的第600号法令)。主要内容有:

- (1)通过增加住房供给来降低每平方米住房的成本,主要集中于经济型住房;
- (2)发展保障性租赁住房 and 低收入家庭非营利性住房市场;
- (3)支持那些需要改善住房条件,但由于客观原因没有机会存钱买房的群体;
- (4)进一步改善买房市场条件,包括通过抵押贷款机制;
- (5)改善房屋质量和居住条件;
- (6)改造和提高公用设施的能源效益。

从21世纪以来俄罗斯住房改革的目标和措施可以看出,普京执政后政

府开始重视住房市场,并构建多层次住房保障体系解决居民的住房问题,而在一系列改革中,房地产从未被作为拉动经济增长的支柱产业,其改革的自始至终都是为解决社会民生问题。

三 结论及启示

当前俄罗斯住房市场的主要问题是住房质量差和住房公用事业服务费高涨,但并不存在中国的土地财政困境、房价高涨以及银行过度依赖房贷等问题。同样是从计划经济体制下国家分配住房的福利制度过渡到市场化的住房供给体系,中俄两国如今的住房模式截然不同。这其中的原因很多,但从历史来看,自苏联时期开始,政府对住房问题的不重视加重了住房短缺,城镇化进程中建设的低质量住房更成为俄罗斯危房的根源所在;公房私有化之前稳定的城镇化水平使得私有化以后的住房需求没有大规模爆发,进而没有出现中国房地产高速发展的现象。

尽管俄罗斯房地产市场对经济增长的贡献不如中国,但俄罗斯房地产市场的平稳发展仍然带给我们很多启发。

第一,俄罗斯的住房保障体系较为完善并有社会主体参与其中。俄罗斯的住房保障不仅包括针对不同收入水平的保障,如面向低收入群体的廉租房,面向中等收入群体的面积较小的经济型住房,还包括针对不同家庭的保障,如针对年轻家庭的首付和贷款优惠。而中国只有针对中低收入群体的住房保障,在申请条件、退出机制等方面缺乏完善的立法保障。

第二,苏联解体以后,俄罗斯的住房体制改革首先从立法开始,以法律形式确定了土地及私有住房的产权地位和合法性,进而推行一系列改革,改革起点较高。而中国的住房改革是在摸索中前进,这就导致中俄两国在进入市场化经济体制后,对住房市场的行政干预手段完全不同,从而导致两国住房改革的结果并不一致。

第三,作为经济学研究的热点和焦点,经济增长与房地产市场的关系一直备受关注。从中俄两国自20世纪90年代以后房地产市场的发展路径来看,经济增长对房地产市场的带动作用不言而喻,而俄罗斯自2008年国际金融危机以后的经济衰退也许是其房地产市场没有高速发展的根本原因所在。

(责任编辑:农雪梅)