

社 会

俄罗斯住房体制转型评析

张丹

【内容提要】1991年，在自由市场经济思想引导下，俄罗斯住房体制开始从国家化向市场化转型。公有住房免费私有化运动对住房所有制结构的质变起到关键作用，从1994年开始，俄罗斯已实现公房为主向私房为主的根本性转变。产权转移必然伴随管理权的变更，管理格局由单一化向分散化改变，住房公用事业服务由低付费转为按标准收取。为配合产权机制改革，住房建设结构也由主要是国家承担向多元化转换。建设结构的变化引发分配机制的变动，由苏联时期“国家为主、市场微弱”变为“市场主导、国家辅助”的分配格局。住房体制转型的实质是权力的重新分配。经过近30年的改革，俄罗斯人民的居住条件得到了改善，但进步有限。至今，住房结构仍以苏联时期的老房为主，独立后新建的并不多。这种结构带来的问题，消极影响着全国大多数居民的住房条件。

【关键词】俄罗斯 住房体制 转型 免费私有化

【中图分类号】D73/77.512.83 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2019)06-0070-0019

【作者简介】张丹，中国社会科学院世界历史研究所副研究员。

【基金项目】中国社会科学院世界历史研究所创新工程项目《俄罗斯东欧中亚：社会经济与历史文化》阶段性成果。

苏联在20世纪30年代即确立了国家全权负责的住房体制,彰显了社会主义制度的优越性。遗憾的是,在其存在的近70年里,住房事业的发展并不尽如人意。1990年的问卷调查中,住房问题在“苏联家庭面临的尖锐问题”里排名第一,占被调查者的38%—40%^①。后苏联时期,俄罗斯住房体制开始从计划经济向市场经济转型。经过近30年的改革,俄罗斯住房体制发生了哪些变化?人民的居住条件是否得到改善?国内学者对俄罗斯住房制度、住房市场的研究成果丰硕^②,但较少涉及转型前后对比分析。本文利用俄罗斯官方公布的住房政策及统计资料,尝试对这一问题进行探讨。

一、俄罗斯住房所有制和管理机制的变化

苏联解体后,在自由市场经济思想引导下,俄罗斯住房事业开始由国家化向市场化演进。

俄罗斯住房体制改革是以立法为指导的。1992年12月24日,俄罗斯政府通过《联邦住房政策基本法》,宣布住房政策的目标是:保障公民的住房权益;促进国有、市有和私有住房的建设和改造;为吸引预算外资金创造条件;发展私有制,确保住房事业中企业家和所有者的权利;在住房建设和维修、建筑材料和家居用品的生产中开展竞争^③。随着体制改革的深入,2004年8月22日,政府又公布了《联邦住房政策基本法》修正案,补充强调保障某些群体的住房权利;为发展抵押贷款创造条件;开发商和公民都有权按照规定程序购买地段建房,无论公民是否拥有其他住房^④。与苏联时期集中的住房体制相比,俄罗斯政府沿袭了转型前保护全体公民住房权利的理念^⑤,但住房事业的动向已发生根本性转变:俄罗斯积极发展私有制,大力支持国家以外的主体参与住房建设,引入竞争机制,吸引计划外资金和开展抵押贷款。在《联邦住房政策基本法》指导下,各项住房

① 黄立菲:《苏联社会阶层与苏联剧变研究》,社会科学文献出版社2006年版,第551页。

② 参看丁超、雷婕:《公共财政框架下的俄罗斯住房保障制度改革》,载《俄罗斯研究》2017年第1期;陆南泉:《俄罗斯住房制度改革》,载《东方早报》2013年5月14日;高晓慧、高际香:《俄罗斯住房制度改革及绩效》,载《俄罗斯中亚东欧市场》2008年第8期;叶召霞:《试析当代俄罗斯住房公用事业改革》,载《俄罗斯研究》2013年第4期等。

③ Закон РФ от 24.12.1992 N 4218-1 (ред. от 22.08.2004) “Об основах федеральной жилищной политики”. <https://legalacts.ru/doc/zakon-1f-ot-24121992-n-4218-1-ob/>

④ Там же.

⑤ 1977年苏维埃社会主义共和国联盟宪法第四十四条规定,苏联公民有获得住房的权利, <https://wenku.baidu.com/view/d176d3e9998fcc22bcd10d52.html>

政策纷纷出台，体制改革徐徐展开。

（一）免费私有化

住房体制转型的核心就是转变所有制结构。对这一变化起决定性作用的政策是公有住房免费私有化。社会主义制度时期，国有和市有住房占主导地位。20世纪80年代末，国有企业在私有化过程中，将大部分住房都转交给市政机构管理。所以，数量最多的市有住房是私有化政策的主要对象。

1991年7月，俄联邦议会通过《俄联邦住宅私有化法》，宣布在自愿原则上，将国有或市有住房免费转交或出售给公民所有，每人只有一次机会。免费获得所有权的面积标准，由联邦最高苏维埃和地方人民代表苏维埃确定，但人均不得少于18平方米。考虑到住房的使用性能，可以向每户再提供9平方米，超标部分自己购买。成为房屋所有者的公民，可按自己的意愿占有、使用和支配房产，并有权进行出售、遗赠、租赁等不违法交易^①。1993年11月，俄联邦市政管理委员会批准《俄联邦住房资源无偿私有化示范条例》，规定了私有化的原则以及维修私有住房的基本规则^②。上述政策出台后，得到了群众的热烈响应。1993—1995年，公房私有率化分别为24%、32%和36%^③，而后放缓，迄今仍在持续。截至2017年末，全俄共有3090.1万套公房实现私有化，占应私有化住房总量的81%^④。

公有住房私有化运动对住房所有制结构的质变起了关键作用。1990年，俄罗斯的公有住房占79.01%，私有住房占20.52%^⑤；1994年初，公私比重首次调转，分别为45%和47%^⑥；而到2016年，私有住房已占87%，市有5%，国有4%，其他4%^⑦。俄罗斯的住房所有制结构从1994年开始就已实现了公房为主向私房为根本性转变，且20多年来持续巩固。私有不动产的涌现及自由流通，引发住房体制其他层面的联动。

① Закон РСФСР от 04.07.91 N 1541-1 О приватизации жилищного фонда в РСФСР. <http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts25/txt25448.htm>

② Обутверждении примерного положения о бесплатной приватизации жилищного фонда в Российской Федерации. <http://docs.cntd.ru/document/901719997>

③ Жилищный сектор экономики. https://otherreferats.allbest.ru/law/00393184_0.html

④ Основные показатели жилищных условий населения. https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh39.htm

⑤ Белова Т.В. Современное состояние жилищного фонда: постановка основных проблем и пути решения. Международный студенческий научный вестник. 2015, № 6. <http://eduherald.ru/ru/article/view?id=13409>

⑥ Жилищный сектор экономики. https://otherreferats.allbest.ru/law/00393184_0.html

⑦ 2000—2017: Развитие рынков ипотеки и жилищного строительства. Минстрой России. М., 2017. С. 9.

（二）管理权的变化

产权转移必然伴随管理权的变更。但与权力分配的速战速决相比，管理责任的重新配置步履维艰。

管理格局由单一化向分散化的转变颇费周折。社会主义制度时期，国有和市有住房占绝大多数，这些房产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，住户基本不参与。私有化运动后，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宅，分别由国有资产部和地方政府管理，数量最多的私有房产，则要交给业主自己管理。《俄联邦住宅私有化法》中明确规定：私有住宅的维护和修理，应由其所有者承担。私有化房屋的所有者，亦是这栋楼中工程设备和公共区域的共同所有者。为此，所有者可以组建业主委员会和其他联合组织管理住宅楼^①。但实践中，贯彻规定成为一个难题。症结在于住户的思想观念没有转变。私有化运动中，个人得到的是公寓楼中自己原住宅的所有权，他们仍然因循苏联时期的意识，认为“房门以内是自己的地界，门外的地界属于国家”^②。所以，尽管市政机构积极宣传组建业主委员会，但委员会只在一些城市出现，运转也不顺畅。对公寓楼中公共空间、公用服务设施的管理，仍主要由市政当局负责。这意味着在某种程度上住房和公用事业并未跳出“大管家”的管理模式。为了推动管理机制改革，国家被迫强行落实管理责任。2004年12月29日，俄联邦政府颁布的《住房法》第161条要求业主务必在“业主自管”^③“业主委员会或住房合作社或专业消费合作社”和“管理公司”三种方式中选择一种管理公寓楼^④。自此，市政机构开始撤出管理领域。目前，私有化后的公寓楼，基本由业主委员会或管理公司管理。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%提高到2019年的60%^⑤。2004年以后，分散化的管理格局逐步成形，管理机构的服务水平在提高，但仍有很大的提升空间。

（三）逐步提高服务费标准

住房公用事业服务由低付费转向按标准收取，也是管理机制改革的一个难题。

① Закон РСФСР от 04.07.91 N 1541-1 О приватизации жилищного фонда в РСФСР.

② [俄]伊·帕·库拉科娃：《莫斯科住宅史》，张广翔、张文华译，社会科学文献出版社2017年版，第198页。

③ 限于不多于30套住宅的公寓楼。

④ Статья 161. Выбор способа управления многоквартирным домом. Общие требования к деятельности по управлению многоквартирным домом. <https://legalacts.ru/kodeks/ZHK-RF/razdel-viii/statja-161/>

⑤ Россияне о качестве ЖКХ. <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9786>

苏联时期，国家严格控制国有、市有住房的房租和公用事业服务费用，居民的支付仅能抵补维修费用的1/3^①，巨大缺口需要由地方政府补贴。因经济负担沉重，许多地方政府对供暖、供电、供气等企业都欠有巨额债务^②。体制改革的一项重要内容，就是要改变这种收不抵支的局面，由业主全额承担公寓楼的维修和服务费用。

尽管如此，住房公用事业长期亏损是违背市场经济规律的，改革是大势所趋。2006年，俄罗斯政府将费用标准调高了17%，2007年又上涨14%^③。缴费弥补服务成本的比例在2014年达到93.1%，2015年达到93.7%，2016年94.3%，2017年94.5%^④。该项事业虽至2017年尚未完全实现收支平衡，但已取得重大进展，大大减轻了地方政府的财政压力。从另一方面来看，随着收费标准的上调，服务费在家庭消费支出中的比重也在上升。2000年为4.7%，2005年8.3%，2010年9.2%，2013年8.8%，2014年8.9%，2015年9.5%^⑤。对此，民众啧有烦言。2018年8月22日，全俄社会舆论研究中心发布的民调显示，对住房条件不满意的主要原因，居榜首的就是住房和公用事业费用的高支出，占受访者的40%^⑥。

二、俄罗斯住房建设和分配机制的转变

（一）建房机制的转变

为配合产权机制改革，住房建设结构也要打破主要由国家承担的模式，向多元化转变。苏联时期，住房建设由国家拨款、国有和市有建房组织统一进行，其他力量受到建筑地域、资金、规模和面积等多方面约束。在加盟共和国和自治共和国首府及一些大城市甚至禁止为私人建房划拨地段和提供贷款。住房建设合作社的组建规模要符合法定标准，其中在莫斯科和列宁格勒必须达到60人，每套住宅建筑面积不能超过60平方米，首付40%。仅最后一条，就把许多经济实力弱的人挡在合作社门外。1966—1970年，苏联私人和合作社建房规模很小，年均投入的住房面积分别占总投入量的20%和7.6%，1976—1980年为7.8%和4.6%；

① Бессонова О. Э. Жилищный раздаток и модернизация России. М., РОССПЭН, 2011. С. 17.

② Под общ. ред. Е. Н. Даниловой, В. А. Ядова, Пан Давзя. Россияне и китайцы в эпоху перемен: Сравнительное исследование в Санкт-Петербурге и Шанхае начала XXI века. М., Логос, 2012. С. 181.

③ 庄晓芸、肖来付：《俄罗斯的住房问题与住房制度改革》，载《俄罗斯中亚东欧市场》2008年第12期。

④ Уровень возмещения населением затрат за предоставление жилищно-коммунальных услуг по установленным для населения тарифам. <https://www.fedstat.ru/indicator/43707>

⑤ Жилищное хозяйство в России 2016. Статистический сборник. М., 2016. С. 11.

⑥ Под крышей дома... своего! <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9265>

1986—1990年为7.3%和5.4%^①。因建房渠道狭窄、投资有限，住房短缺问题在苏联时期始终未能彻底解决。住房改革的关键内容就是要拓宽建房途径，增加住房供给量。为此，在独立不久出台的《联邦住房政策基本法》中，政府宣布自然人或法人可以组织住房建设、改造和维修，住房可用于自住、租赁或出售^②。该法令对于建筑地域、面积及贷款方均没有限制。2004年发布的《住房法》第112条规定住房建设合作社的人数不少于5人即可^③。随着政策的宽松，俄罗斯迅速出现了法人、个人、住房建设合作社和国家多个建房主体。前三者可以面向市场，自由租赁或出售所建住房，也可以自住。国家则从计划经济时代最大建筑商的位置上退下来，只负责建造社会住房，供应特殊群体^④。

宽广的建房渠道为增加住房供给量奠定了基础，建设机制改革的重心就是刺激这些主体多建住房，这也是住房事业兴旺发达的根本所在。为此，国家颁布了多项措施，其中两个要素作用突出。

一是规范《入股参建建房法》，该法1985年诞生于阿根廷，后被委内瑞拉、智利等国效仿^⑤，一般出现在经济衰退、国家建房不力的时期。20世纪90年代末至21世纪初，这种建房方式在俄罗斯非常流行。但当时国家没有制定规范入股参建的立法框架，购房者经常被开发商欺骗^⑥。为了维护消费者权益，2004年12月30日，俄联邦通过法令《关于入股参建公寓楼和其他不动产以及修改俄罗斯联邦的一些立法》^⑦，严格规范开发商的行为。法令要求开发商和购房者必须签署入股参建协议，开发商务必履行协议约定，不得擅自变更入股金额和竣工期限，对施工期中断等紧急情况承担责任。而后，政府又多次颁布修正案，规定入股参建协议必须在联邦国家、地籍和制图局登记，而后入股者才能将资金转移给

① Холодков Ю. А., Баранова Л. Н. Актуальные социально-экономические проблемы состояния жилищного фонда в России. http://giefjournal.ru/sites/default/files/048_1.pdf

② Закон РФ от 24.12.1992 N 4218-1 (ред. от 22.08.2004) “Об основах федеральной жилищной политики”. <https://legalacts.ru/doc/zakon-rf-ot-24121992-n-4218-1-ob/>

③ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ. <http://zondir.ru/docs/zakoni-kodeksi/zhilischnyj-kodeks-rf-2005-god.htm>

④ 社会住房的提供秉持公开性原则，包括贫困人口、需要改善住房条件者居住的住房，以及通过住房租赁协议提供的住房。См.: Закон РФ от 24.12.1992 N 4218-1 (ред. от 22.08.2004) “Об основах федеральной жилищной политики”. <https://legalacts.ru/doc/zakon-rf-ot-24121992-n-4218-1-ob/>

⑤ История появления долевого строительства в мире. <http://urist-dolevoe.ru/poyavlenie-dolevogo-stroitelstva-v-mire>

⑥ Долевое строительство в России и планы по его отмене. Досье. <https://tass.ru/info/5271735>

⑦ Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. N 214-ФЗ “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” (с изменениями и дополнениями) . <https://base.garant.ru/12138267/>

开发商，设立入股参建赔偿基金，设立银行监管机制等，以堵住《入股参建建房法》在执行中的漏洞。这些措施有利于更好地保护股东利益，受到群众的欢迎。2009年，登记的入股参建协议20.6万份，2017年达69.5万份^①，是前者的3.4倍。但从另一方面来看，修正案对开发商的监管过严，尤其是要求开发商从2019年7月1日开始必须将吸纳的股金存入授权银行托管账户，直到房屋竣工，此举导致建筑成本增加7%，这将严重影响开发商建房积极性，可能导致住房供应量减少，进而引发房价上涨。因修正案实施时间尚短，后续情况有待观察。

二是发展抵押贷款市场。抵押贷款是借款方向银行借钱时，必须以抵押物做担保的一种金融方式。它在俄国出现于1754年，十月革命后被取缔。苏联时期，国家虽然为个人和集体建房提供贷款，但不需要抵押。1990年以后，允许土地私有^②和公房私有化运动，为使用土地、现房、所建和所购住房作为抵押物获取贷款创造了条件。这样，抵押贷款在消失了70余年后复兴。以2004年为界，可将其划分为两个发展阶段：

1995—2004年为起步期。这一时期完成了抵押贷款市场基础设施建设。但此间，抵押贷款业务量并不大。因为与为商业活动提供贷款的期限短、回报率高相比，建房借款期限长、风险高，所以，金融机构较少在住房市场作为，1998年金融危机后更是如此。1998年，抵押贷款的年利率是40%，贷款期仅为3年^③。2000年以后，随着抵押贷款市场复苏，利率和期限遂调至30%和10年^④，但老百姓仍望贷莫及，无法有效刺激建房积极性。

2004年至今是快速增长期。这个变化缘于国家开始重视长期贷款业务。2004年8月，政府修改了《联邦住房政策基本法》，目的之一就是建立提供长期贷款的金融机构。2005年，国家制定了四项优先民生工程，其中之一就是“负担得起的舒适住房”，宣布到2010年将抵押贷款年利率降至8%，为此，政府发布了一揽子法律。在国家的宏观调控下，贷款利率不断下调：2006年1月1日至2019年1月1日，个人住房抵押贷款的加权平均利率，由16.3%降到9.56%^⑤，13年缩减近7个百分点。2006—2018年，住房抵押贷款的发放量，由20.41万笔增至

① 2000 - 2017: Развитие рынков ипотеки и жилищного строительства. Минстрой России. М., 2017. С. 37.

② 1990年12月，俄罗斯第二次人代会颁布决议，首次允许土地私有制存在。

③ Зубанов С. А. Ипотека жилья: состояние, перспективы. С. 95.

④ Там же.

⑤ Жилищные кредиты, предоставленные физическим лицам-резидентам в рублях. <https://cbr.ru/statistics/table/?tableId=4-1>

147.18万笔,增幅达6倍。住房抵押贷款总额,由2005年的563.41亿卢布提高到2018年的30131.15亿卢布^①,增加了52倍。随着住宅建设市场的发展和开发商的出现,俄罗斯银行和房地产公司还联合发行住宅建设债券,在更深层次上参与住宅建设。

在国家政策的积极引导和多方建房主体的共同努力下,俄罗斯的住房建设逐渐走出了20世纪90年代的低谷,从2005年开始回暖。1993—1996年住房年投入量分别为4180万、3920万、4100万和3430万平方米,2000年是3030万,2005—2007年分别为4360万、5060万、6120万平方米^②,2014—2018年分别为8420万、8530万、8020万、7920万、7570万平方米^③。相较之下,苏联时期的住房建设是在50年代下半期开始迅猛发展的,其中年均投入量最低的年份是1956—1960年,为5620万平方米,顶峰是1988年,达到7600万平方米。由此可知,从2007年起俄罗斯的住房年投放量开始超过苏联建房高潮时期的最低水平,2014年已打破并远超苏联时期的最高纪录,并且连续三年年均投入8000多万平方米,这也是俄罗斯历史上的最好水平。总之,2005年也就是实施长期抵押贷款和规范入股参建政策以后,住房事业呈现出良好的发展态势。

(二) 房地产市场的兴起

住房建设主体的多元化,带来分配机制的变化。苏联时期,住房分配的依据是身份,包括工龄、职务、职称和学历等因素,不同身份的居民主要通过单位或地方苏维埃登记排队,租赁这件福利品。当时,除国家分配这条主渠道外,也存在市场途径,国有和市有住房允许交换。私房、住房建设合作社所有的住房以及别墅,不仅可以交换,还准许买卖租赁,但在面积、数量、金额、交易期限上都受限。当时,居民拥有的住宅面积和房间数量取决于家庭人口数量和人均住房面积标准。因此,即使有钱,也不能交易超标住房。私房房主的卖房数量,三年内不能多于一套^④。私房租赁的租金由双方协商,但不能超过俄联邦部长会议规

① Ипотечное кредитование в цифрах. Статистика выдачи ипотечных кредитов. http://rusipoteka.ru/ipoteka_v_rossii/ipoteka_statistika/. 因统计资料中没有分别统计建房和购房抵押贷款,故文中的发放量和贷款总额均为二者总计。

② Холодков Ю. А., Баранова Л. Н. Актуальные социально-экономические проблемы состояния жилищного фонда в России // Журнал правовых и экономических исследований, 2013, № 3. С. 195.

③ Жильё в России. <https://guxpert.ru/>

④ 第238条。См.: Гражданский кодекс РСФСР. http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6095.htm

定的租金上限^①。住房建设合作社房产的交易，需要合作社全体社员大会通过，且社员拥有优先权，而后才能对外。此外，1964年颁布的《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民法典》规定，公民只能拥有一套住房作为私产；共同居住的夫妇及未成年子女，只可拥有一套住房，所有权属于其中一人或共有。如果超量，所有者选择一套留给自己，其余房产必须在一年之内出售、赠与或以其他方式转让。如未执行将强制出售，没有买主的情况下无偿转为国有^②。因此，严格来说，苏联时期的住房市场是无法自由交易的准市场，且因每个家庭只有一套房产，住房市场主要以交换为主，买卖租赁不发达。体制改革后，私有化法允许私房自由交易。《联邦住房政策基本法》还规定，公民有权购买私房，不受数量、面积和价格限制^③。法律上的松绑，使住房分配从准市场关系过渡到真正的市场关系，考量要素也由身份转为货币，居民主要通过市场有偿获得这件商品。这样，住房分配格局由苏联时期“国家为主、市场微弱”，变为“市场主导、国家辅助”，呈现出三个层次：高于平均收入的群体完全通过市场，按照市场价格购买商品房；特殊群体，如青年家庭、多子女家庭、复员军人等，也要通过市场购买商品房，但国家会给予一定的补贴和优惠；对于贫困人口、被法律认定为需要住房者，以及某些类别公民，如老兵和残疾人^④等，国家以租赁、免费或低价出售的形式，为其提供社会住房，但他们需要排队等房。

在住房资源配置中发挥主要作用的有两个因素。

一是抵押贷款购房。同在建房领域发挥的积极效用一样，抵押贷款也是促进住房分配的重要杠杆。随着2004年以后贷款利率的下降，抵押贷款购房对象由此前的高收入群体变为大众人群，贷款规模持续上升。21世纪初，有能力办理抵押贷款的家庭不超过5%，2016年时达33%^⑤。2009—2017年，购买一手房的贷款比例增加了3倍，从占购房者10%提高到40%。国家还为特殊类别的公民提供贷款优惠。如对青年家庭、有两个以上子女家庭、军人等支付部分利息。在政策的推动下，截至2016年，年轻人已成为抵押贷款的主力军，平均借贷期限为7年。

① 第134条。См.: Жилищный кодекс РФ. http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=8&nd=102010178

② 第106和107条。См.: Гражданский кодекс РФ. http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6095.htm

③ 第19条。См.: Закон РФ от 24.12.1992 N 4218-1 (ред. от 22.08.2004) “Об основах федеральной жилищной политики”.

④ 《老兵法》和《残疾人社会保障法》，规定为战争老兵和残疾人提供现房。

⑤ Стратегия развития жилищной сферы РФ на период до 2025 года. С. 16. <http://www.minstroyrf.ru/docs/15909/>

在经济适用房在建项目中，使用抵押贷款的销售份额达到90%^①。

二是活跃房地产市场。体制改革后，国家积极培育房地产市场，房地产市场由苏联时期的弱势地位，跃升为住房交易的主渠道。1993年颁布的《俄联邦住房目标纲要：2002—2010年》，把“改革法律和规范体系，建设住房市场”作为首要任务。概括起来，房地产市场经历了四个发展时期。（1）1991年7月至1993年下半年是初始阶段：供给小于需求，房地产服务欠发达。（2）1993年下半年至1998年是发展阶段：房地产市场基础设施基本齐全，监管法律出台，经纪人、评估师、开发商都已到位。（3）1998—2002年是低潮阶段：金融危机打断了发展中的市场关系，房价下降约35%，直到2002年才恢复到危机前的水平^②。（4）2002年至今是活跃阶段：房地产市场基本保持平稳运转势头。这一阶段的重大变化，是市场的主导者由卖方转为买方，不再由卖方制定游戏规则，而是消费者基于自己的偏好和理解，做出理性的决定。相应地，消费者的需求也成为市场关注的焦点，随着中产阶级增多，市场添加了商务类房产项目。目前，房地产市场的供求关系是供给小于需求，住房需求量巨大，有支付能力的需求量也很大，住宅供给量虽在增加，但仍呈现不足态势。因此，无论房价还是房租都在稳步上涨。

综合俄罗斯住房体制在所有制、管理、建设和分配四个层面的变化可知：第一，住房体制转型是对苏联时期国家化住房体制的扬弃。新住房体制保留了政府对住房事业的宏观调控，继续保障特殊群体的住房权益；取消了对私有住房交易、土地流通^③、住房所有权数量的限制；废除了对私人和合作社建房的数量、地域和面积的制约；增添了抵押贷款、房地产市场、管理公司、业主委员会、开发商、经纪人、评估师等系列市场角色，入股参建法也被引入并不断规范。总之，住房体制转型是一个故吐纳新的过程，目前仍在完善中。第二，住房体制转型还是一个系统工程。它不仅是住房事业本身，包括住房所有制、管理、建设和分配四个层面的变迁，还涉及土地、金融等相关领域的配合。这个大转折，促进人的观念转变。人们渐渐从计划经济时代高度依赖国家、享有权利少尽义务的懒惰想法，转变为市场经济环境下，发挥个人的能动性和创造力、享有权利的同时履行相应义务的进取观念。

① Стратегия развития жилищной сферы РФ на период до 2025 года. С. 16.

② Рынок недвижимости в России. <https://stud.wiki./economy/3>

③ 参见王志远：《俄罗斯农村土地制度变迁二十年的回顾与反思》，载《俄罗斯学刊》2012年第3期。

三、俄罗斯住房体制市场化取得的成就

经过近30年的体制改革，国家大包大揽住房事业的坚冰已被彻底打破，市场化的格局已经建立。新住房体制下，俄罗斯人民的居住条件是否得到改善？本文从以下几方面进行对比。

第一，住房总面积和人均住房面积提高。从住房总面积来看，1990年是24.25亿平方米^①，2017年为37.16亿平方米^②，是前者的1.5倍。从人均住房面积来看，1990年底俄罗斯人口为1.477亿，人均住房面积为16.4平方米，其中城市为15.7平方米，农村为18.1平方米^③；2018年底相应的数据分别为1.468亿、25.8平方米、25.4平方米和26.9平方米^④。28年间人均住房面积增加了9.4平方米，其中城市和农村分别增加了9.7平方米和8.8平方米。人均住房面积明显提升虽然与人口减少90万有关，但主要还是因为住房总面积在绝对数量上有大幅增长。

第二，住宅总量和每套住宅的平均面积增加。从住宅数量来看，1990年是4880万套^⑤，2018年是6690万套，28年间增长了1810万套。不仅总量增多，平均面积也有增加。1995年，每套住宅的平均面积是47.7平方米，其中一居室31.7平方米，两居室44.7平方米，三居室59.3平方米，四居室及以上77.3平方米。2018年的相应数据分别为55.7平方米、35.8平方米、49.1平方米、66.4平方米和107.9平方米^⑥。23年间住宅的平均面积增加了8平方米，各居室也均有提高，其中四居室及以上最为突出，增加了30.6平方米。

第三，房间总量增多的同时每个房间的居住人数在减少。在房间数量上，1995年为1.11亿个房间，2000年1.213亿个，2010年1.338亿个，2017年1.453亿个^⑦，22年间增加了3430万个房间。从每个房间的居住人数来看，1989年是

① Основные показатели жилищных условий населения. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh39.htm

② Обеспеченность населения жильем в России и некоторых других странах мира. <http://www.rusfact.ru/node/28>

③ Основные показатели жилищных условий населения.

④ Жилье: площадь на душу населения Статистика по России. <https://russia.duck.consulting/maps/99/2017>

⑤ Обеспеченность населения жильем в России и некоторых других странах мира.

⑥ Основные показатели жилищных условий населения. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). <https://gks.ru/folder/13706>

⑦ Обеспеченность населения жильем в России и некоторых других странах мира.

1.5人,2000年1.2人,2010年1.07人,2017年1.01人^①。28年间,随着房间数量的扩充,每个房间的居住人数在递减,到2017年已接近人均一间。

第四,住房类型的人口配置向好。1989年人口统计资料显示,俄罗斯人口总计1.47022亿,其中居住在独户住宅的人口占61.1%,独家住房22.5%,合住房6%,宿舍、公共机构、宾馆9%,租赁私人住房0.9%,其他0.5%^②。2010年的人口调查显示,居住在独户住宅的人口占67.1%,独家住房26%,合住房2.0%,宿舍、宾馆1.82%,有2.8%未说明情况,其他占0.3%^③。21年间,居住在独户住宅和独家住房的人口比例,由83.6%提高到93.1%,而其他住房类型的居住人口在减少。

第五,住房公用服务设施的安装率上升。1995年底,71%的住房面积有自来水,66%有下水道,68%有暖气,61%有浴室(淋浴),69%或15%有煤气或落地式电炉,55%有热水。2018年底,相应数据依次为83%、78%、86%、71%、66%或23%、70%^④。虽然到2018年,各项设施仍不完备,但已有很大进步。尤其是暖气的装置率,增长18个百分点。

以上五方面数据表明,俄罗斯人民的居住条件确实改善了。如果借用国际统计住房保障水平的两项最重要指标,按每个房间的居住人数和人均住房面积来评价^⑤,可以肯定地说,俄罗斯人民的居住条件有很大改善。

除官方统计数据外,民意调查也证明了这一点。2018年8月22日,全俄社会舆论研究中心发布的民调结果显示,满意住房条件的人口比例由2005年的48%上升到2018年的72%。同时,不满意的人口比例相应地从50%降至27%^⑥。人民对居住条件的满意程度13年间增加了24个百分点。

住房条件的改善应归功于住房体制市场化。回溯30年前的计划经济时代,改善居住条件的方式十分有限,主渠道是排队等待国家分配,其次是在市场上交

① Обеспеченность населения жильем в России и некоторых других странах мира.

② 独户住宅指公寓楼中为一个家庭的生活和经营而设计的住宅。独家住房是一幢独立住房,供一个家庭使用,楼层不超过三层。Распределение населения по типам занимаемых жилых помещений (по данным переписей населения). <https://studfiles.net/preview/876234/page:17/>

③ 2010年调查的人口数量是1.404393亿。См.: Социально-демографический портрет России по итогам всероссийской переписи населения 2010 года. Официальное издание. Федеральная служба государственной статистики. С. 159.

④ Благоустройство жилищного фонда. Федеральная служба государственной статистики. <https://gks.ru/folder/13706>

⑤ Структура жилищного фонда и обеспеченность жильем. <https://luckyea77.livejournal.com/327616.html>

⑥ Удовлетворены ли Вы Вашими жилищными условиями в целом или нет? (закрытый вопрос, один ответ, % от всех опрошенных). ВЦИОМ. <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9265>

换住房,两种方法均受到房产数量、住宅面积、家庭人口数、人均面积标准等多重束缚。1989年底,等房的平均期限是7.1年^①。当年,以市场方式改善住房条件的家庭比例为27%^②。如今,在市场化的住房体制下,房产面积、数量和档次主要取决于收入水平,与家庭人口数和人均面积标准无关。新体制提供了更多改善居住条件的机会:可以通过一级二级房地产市场购买房屋,可以租赁房屋,可以自己建设房屋,可以参加住房建设合作社。特殊群体可以等待社会住房。当购房建房遇到经济困难时,可以向银行申请抵押贷款,还可以出售或租赁现房救急,一些群体还会得到国家提供的贷款优惠。2000—2017年的17年间,俄罗斯共有2200多万个家庭改善了住房条件,占家庭总数的39%。其中1900多万个家庭(占86%)通过市场、240多万个通过私人建房、90多万个根据社会租赁合同得到。从市场获得住房的1900多万个家庭中,有700万个家庭(占1/3以上)使用了抵押贷款^③。与买卖合同相比,俄罗斯的住房租赁市场不发达。截至2017年,全俄大约有380万个家庭通过市场租赁住房。租房市场上,房东主要是私有化后得到住宅的自然人,占97%^④。总之,新体制并非尽善尽美,但它提供了多元化的住房改善方案,居民能够根据经济实力自由选择。

四、俄罗斯住房市场存在的问题

在充分认可上述成就的同时,也要看到这种进步的有限性。时至今日,在俄罗斯住房总面积中社会主义时期的住房遗产仍占主导地位。2016年,依建房年代对俄罗斯住房结构的统计显示:1920年以前的住房面积占2%;1921—1945年占4%;1946—1970年占27%;1971—1995年占40%;1995年以后占27%^⑤。俄罗斯近3/4的住房都是苏联时期建造的,独立后新建的住房并不多。再从不同房龄的居住人数来看,2012年的统计资料显示,居住在1920年前建造房屋中的人口比例为2.5%;1921—1945年4.4%;1946—1970年29.1%;1971—1995年42%;

① Косарева Н. Б. (рук. авт. колл.), Полиди Т. Д., Пузанов А. С., Туманов А. А. Сравнительный анализ потребления и расходов в жилищной сфере . М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2011. С. 33. http://riskprom.ru/DXfile/pdf_publicacii/2011/Zhilio_Yasin.pdf

② Сравнительный анализ потребления и расходов в жилищной сфере. С. 35.

③ 2000 - 2017: Развитие рынков ипотеки и жилищного строительства. Минстрой России. М., 2017. С. 11.

④ Там же. С. 26.

⑤ Там же. С. 9.

1995年以后22%^①。这意味着俄罗斯约3/4的人口居住在苏联时期的建筑里。老房为主的住房结构带来的三个问题，消极影响着大多数居民的住房条件。

第一，小面积户型比例极高。2017年，俄罗斯共有住房6590万套，住房平均面积是55.3平方米^②，其中64%的家庭居住在60平方米以下的住房里，一居或两居室是主要户型。小面积户型为主的房型格局，引发社会不满。据2017年全俄社会舆论研究中心调查，对现有住房不满意的主要原因中，住房面积不足排在首位，44%的受访者都提及此问题^③。

第二，破危住房面积不断扩大。1990年，俄罗斯破危住房共计3220万平方米，1996年达4028.9万平方米，2000年6560万平方米，而在2003—2014年长达11年的时间里都保持在9160万—9990万平方米之间，从2015年开始回落到9000万平方米以下，2015—2017年依次为8800万、8910万和8500万平方米^④。独立至今，俄罗斯破危住房面积总体呈上升态势，2000年以后破危住房面积始终在1990年水平的2倍或3倍以上。官方资料显示，2017年，居住在破危住房的家庭占总量的7%，其中远东联邦区16%，乌拉尔联邦区15%^⑤。

第三，住房公用设施不完善或严重老化。俄罗斯住房公用设施齐备率的提高主要靠新建住房拉动。2007—2013年，新建房屋100%都安装了各种管道设施^⑥。而苏联时期的老房，公用设施装备的问题很大，表现为两种情况。一种是公用设施不齐全。2017年对85个联邦主体住房公用服务设施完备程度的统计显示，设施不完整的比例为3.8%—82.2%。其中最差的是阿尔泰共和国（82.2%），情况最好的三个主体依次是圣彼得堡（3.8%）、北奥塞梯共和国（6.3%）、莫斯科（7.7%）^⑦。另一种是管道系统严重老化。俄罗斯第二地区热力股份公司^⑧在2015年年度报告中公布：按照使用寿命可以将热能网络系统分为几类，使用期限在25年以上的

① Косарева Н. Б., Пузанов А. С., Полиди Т. Д. Основные тенденции жилищной экономики российских городов. С. 36. <https://usp.hse.ru/data/2016/03/16/1127569487/>

② Основные показатели жилищных условий населения. Федеральная служба государственной статистики (Росстат).

③ 2000 - 2017: Развитие рынков ипотеки и жилищного строительства. С. 14.

④ Обеспеченность населения жильем в России и некоторых других странах мира.

⑤ 2000 - 2017: Развитие рынков ипотеки и жилищного строительства. С. 14.

⑥ Современное состояние жилищного фонда: постановка основных проблем и пути решения. Электронный научный журнал. Международный студенческий научный вестник. 2015, № 6. <https://eduherald.ru/ru/article/view?id=13409>

⑦完善的住房公用设施是指同时安装了上下水、取暖、热水、煤气或落地式电炉的住房。См.: Жилье: процент неблагоустроенного. <https://russia.duck.consulting/maps/101/2017>

⑧ ТГК-2, 俄罗斯北方最大的能源公司。

有971 650米, 21—25年158 878米, 16—20年130 706米, 11—15年115 022米, 6—10年87 353米, 5年以下107 454米^①。2/3的供热系统都是苏联时期铺设的。管道老化, 热量在传输过程中损失很大, 且经常发生事故。据统计, 截至2013年初, 需要替换的街道供水管线占42.5%, 街道下水管道占35.9%, 两管热力和蒸汽网络占26.6%^②。

苏联时期国家化住房体制是造成上述问题的主要原因。

首先, 斯大林时期住房问题十分尖锐, 故大规模建房时代主要是求“量”。国家化住房体制于1937年确立, 这种体制的最大弊端就是住房事业的发展严重依赖国家投资。斯大林时期, 俄罗斯共建设5.2亿平方米住房, 赫鲁晓夫时期5.64亿平方米, 勃列日涅夫时期10.6亿平方米, 戈尔巴乔夫时期5.77亿平方米。斯大林虽执政时间最长, 但因为其将主要资金用于工业化建设, 建房数量是最少的。当时住房非常紧张, 合住房是基本房型。正因为政府在长达30年的时间里没有妥善解决住房危机, 住房短缺极其严重, 所以, 赫鲁晓夫上台后, 很快提出“在最短的时间内, 以最低的成本改善城市居民的居住条件……”^③, 这既是顺应民意之举, 也是为了在冷战中凸显社会主义制度的优越性。为此, 从50年代下半期起, 国家开始采用大工业方式, 生产预制板装配式房屋建筑, 来解决“量”的问题。当时以30平方米的一居室、44平方米的两居室以及60平方米的三居室户型为主^④。这些独户住宅虽极其简易经济, 却使长期居住在合住房中的人们实现了住房类型的质变。勃列日涅夫及以后的领导人虽略为改进了风格, 住房变得宽敞舒适一些, 但求“量”的本质未变。1976—1980年, 国家建造的住房平均面积是51.6平方米, 1981—1985年54.3平方米, 1986年55.4平方米^⑤。由于追求多快好省, 这些面积小、设施少的公寓楼, 许多都是突击建造的, 质量欠佳, 磨损快。

其次, 因国家补贴不足, 住房公用事业长期不兴。国家化体制下, 住房公用事业的运转主要依靠政府补贴。由于资金不足, 住房和各种管道系统往往多年没

① Жилищный фонд РСФСР и России в 1980–2015. <https://marafonec.livejournal.com/7855497.html>

② Оценка состояния жилого фонда и жилищной сферы российских регионов. Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». 2015, № 2, Том 7, С. 5.

③ 1954年, 苏联政府在五年计划中提出。引自[俄]科罗廖夫:《俄罗斯有免费住房吗:当然有, 平均每套住50平方米!》, 载东方资讯网, <http://mini.eastday.com/mobile/170824132236824.html#>

④ 同上。

⑤ Средний размер квартир построенных за счет государственных капитальных вложений и средств жилищно-строительных кооперативов. <http://www.great-country.ru/content/library/knigi/>

有修理,设备老化非常严重,经常发生事故。尤其是1988年以后,随着经济滑坡、投资减少,住房公用事业坠入低谷,固定资产磨损率高达70%—80%^①。1980年大修的住房面积为5570万平方米,1990年仅为2910万平方米^②,减少了48%。所以,苏联解体时,俄罗斯继承的住房遗产主要就是这些面积小、质量差、设施少且疏于维护的公寓楼。

时至今日,旧住房体制遗留下来的三个问题,在新体制下仍然未获妥善解决。一方面,新住房体制有效运行时间短。独立后的新旧住房体制交替期,俄罗斯经历了近十年的经济衰败,国家对房屋建设和维护的投资严重不足。私有化运动后,对数量最多的私有住宅连同公寓楼的管理,又由于业主的依赖心理未改而拖延。更何况,对于大修房产这样的事情,如果没有政府的财政支持,房主是没有大笔资金投入的。而住房公用事业收费进度迟缓,也不利于住房维护。这些因素的叠加,导致存量住房一直没有进行有计划的大修,欠账甚多。由于维修拖延,设施的剩余耐用性降低,因此必将花费更多的金钱来维护。

2004年以后,随着入股参建法的规范、房地产市场和抵押贷款市场的活跃,市场化的住房体制平稳运转起来。新房年均投入量不断增加,对公寓楼的管理开始步入正轨,住房公用服务收支也渐趋平衡。但显然,新住房体制还不能在短短15年的时间里全部偿还新旧制度下几十年的欠债。目前来看,破危房的大修和拆迁速度远远落后于破危房增长速度,重新安置工作也有待改进。

另一方面,新房建设虽设施齐全,但未跳出求“量”的圈子。表现为年投入量增加的同时,居室数量和面积不断缩小。从居室数量来看,2000—2018年的18年间,一居室呈直线上升态势,由占比20%上升到47%;两居室发展平稳,保持在29%—32%的水平;三居室直线下滑,由2000年的34%下降到2018年的16%;四居室及以上的住宅占比始终不大,最高比例是2000—2002年的17%,而后呈下降态势,2018年仅为8%。18年间,三居室和四居室及以上户型数量不断缩减,一居室和两居室已占主导地位。再从每套住房的平均面积来看,18年间的变化情况如下:2000—2010年在81.1—86平方米之间;2011—2015年跌到71.4—79.3平方米之间;2016年以后继续下滑,2016年和2017年分别为68.7平方米和69.6平方米,2018年略有上涨,为70.3平方米。总体而言,2000—2018年

① Бессонова О. Э. Жилищный раздаток и модернизация России. М., РОССПЭН, 2001, С. 16.

② Структура жилищного фонда и обеспеченность жильем. <https://luckyea77.livejournal.com/327616.html>

俄罗斯新建住房的平均面积缩小了至少 10 平方米。这无论在欧洲还是亚洲都是最低的指标。

总之，旧体制残留下来的问题在新体制下改观较少，亟待解决。

通过对俄罗斯住房体制转型及居民住房条件的描述，本文得出以下结论。

第一，俄罗斯住房体制转型基本完成。如果以市场化体制的各项机制均已建立且能够保证顺利运转为标准，可以认定，转型在 2004 年基本完成。美中不足的是，住房公用事业直到 2017 年还未彻底实现收支平衡，所以，缴费比例达到 100% 应该是转型告竣的标志。

第二，住房体制转型的实质是权力的重新分配。体制转型的过程，就是国家权力从住房所有制、管理、建设和分配领域逐步退出，由市场和社会取代的过程。但政府并非全身而退，它通过制定法律法规，对市场进行宏观调控，并补充其短板。总之，转型后的住房体制是国家宏观调控下“市场为主、政府为辅”的新体制。

第三，新住房体制下，俄罗斯人民的居住条件确实得到了改善，但程度有限。

第四，俄罗斯继续改善住房条件的方向在于建造新房和改造老房并行。其中新建住房需适当向大面积户型倾斜，而破危住房和公用设施改造必须提速。基于政府抑制破危住房增长速度不力，说明这是一个仅靠政府渠道难以解决的问题，需要联合社会力量，甚至吸引国外资金和技术，共同开展工作。此外，应该在管理机制上加强对破危住房改造资金流向的监督，预防腐败。还应该看到，对购置新房及改造老房的巨大社会需求将有可能成为刺激俄罗斯经济增长的动力。

（责任编辑 李淑华 刘阳）

Анализ трансформации жилищной системы в России

Чжан Дань

【Аннотация】 В 1991 году, руководствуясь концепциями свободной рыночной экономики, происходит переход от советской системы жилищных отношений, которая имела государственный характер, к рыночной. Кампания по бесплатной приватизации муниципального жилья сыграла ключевую роль в качественном изменении структуры собственности в жилищной сфере: с 1994 года в России происходит фундаментальный переход жилых помещений из государственной собственности в частную. Передача прав собственности неизбежно сопровождается изменением права управления, соответственно структура управления из простой становится диверсифицированной, происходит переход от низких цен на коммунальные услуги к стандартным тарифам. В целях содействия реформированию механизма передачи права собственности, структура жилищного строительства также претерпела изменения: если раньше строительство осуществляло, в основном, государство, то теперь она диверсифицируется. Изменения в структуре строительства привели к изменениям в механизме распределения: сделан переход от советской модели «государство главное, роль рынка слабая» к модели «у рынка ведущая роль, у государства - второстепенная». Суть трансформации жилищной системы заключается в перераспределении власти. И хотя за 30 лет проведения реформы жилищные условия россиян улучшились, однако этот прогресс, в целом, оказался очень ограничен. Сегодня в структуре жилищного фонда преобладают старые дома советского периода, а после распада Советского Союза количество построенного нового жилья небольшое. Проблемы, вызванные структурой такого типа, негативно влияют на жилищные условия большинства жителей России.

【Ключевые слова】 Россия; жилищная система; трансформация; бесплатная приватизация

Analysis on the Transformation of Russian Housing System

Zhang Dan

Abstract: Under the guidance of free market economic thought, Russian housing system began to transform from nationalization to marketization in 1991. The free privatization of public housing played a key role in the qualitative change of housing ownership structure. Since 1994, Russia has realized the fundamental transformation from public housing to private housing. The transfer of property right is inevitably accompanied by the change of management right, the change of management pattern from centralization to decentralization, and the change of housing public utility service from low payment to standard collection. In order to cooperate with the reform of property right mechanism, the housing construction structure is also changed from being mainly undertaken by the state to being diversified. The change of construction structure led to the change of distribution mechanism from the state dominated market in the Soviet era to the market dominated and state-assisted distribution pattern. The essence of housing system transformation is the redistribution of power. After nearly 30 years of reform, the living conditions of the Russian people have improved, but progress was limited. Up to now, the housing structure is still dominated by the old houses in the Soviet era, and there are not many new houses after 1991. The problems caused by this structure have a negative impact on the housing conditions of the majority of the country's residents.

Keywords: Russia; housing system; transformation; free privatization