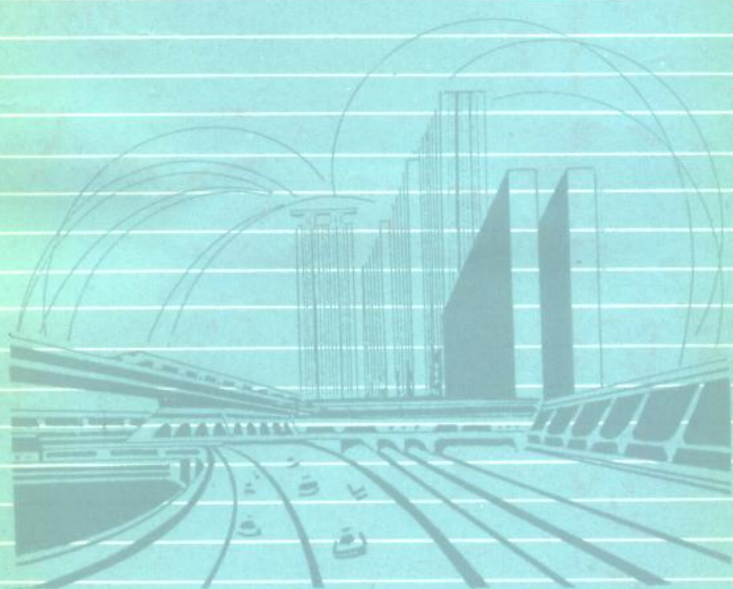


● 住房制度改革丛书

安得广厦千万间

——住房制度改革分类经验汇编



改革出版社

住房制度改革研究丛书

安得广厦千万间

——住房制度改革分类经验汇编

国务院住房制度改革领导小组办公室编

改革出版社

(京)新登字 053 号

责任编辑 蔺红英
封面设计 刘志豪

安得广厦千万间

——住房制度改革分类经验汇编

国务院住房制度改革领导小组办公室编

*

改革出版社出版

(北京东城安德里北街 23 号)

新华书店北京发行所发行

国防大学第一印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 10.375 印张 270 千字

1992 年 1 月 第 1 版 1992 年 1 月 第 1 次印刷

印数 5000 册

ISBN7-80072-324-0/F·181

定价:6.00 元

《住房制度改革研究丛书》编委会

主 编:刘鸿儒

副主编:张中俊 潘其源 云志平 于庆林

编 委(以姓氏笔划为序):

左 令	卢湘云	刘士余	刘兴民
关敬如	朱嗣保	何可人	胡玉兴
胡和立	侯渐珉	高秉贵	徐须森
谢文侠	盛贤功		

本书编写人员

关敬如 侯渐珉 张 京

编辑说明

我国古代诗人杜甫曾经在其著名诗篇《茅屋为秋风所破歌》中写道：安得广厦千万间！两千年后，这一渊源流长的理想正成为当代中国人执著而不懈的追求，这就是发生在祖国这块古老而广袤大地上的住房制度改革。

为了能够较全面地反映这场旨在根本解决广大人民群众住房问题的巨大变革，并为从事住房制度改革的实际工作者及有关理论研究人员提供一个这场变革的总体概貌，我们选编了这本“住房制度改革分类经验汇编”。本书力求概括住房制度改革所涵内容的各个方面，也涉及到住房制度改革所无法回避的原则和政策。

一、全面性以求反映概貌。《汇编》既收集了省、自治区和直辖市的材料，也收集了县一级的经验；既汇集了特大城市、大城市的经验，也收入了中、小城镇的房改事例；既反映了发达地区的作法，也展现出不发达地区所做的房改努力；既选择了有代表性的城市的房改，也选择了具有示范性的企业的成功经验。

二、典型性以求指导工作。本书紧紧围绕通过住房制度改革以转换运行机制、加快住房建设和改善居民居住条件这一中心。主要选择了那些通过房改能够加速解决群众住房问题的成功事例；选择了不同地区、不同城市类型、不同实施程度、不同文化生活习惯的不同住房制度改革模式；选择了那些能较好体现我国房改方针、原则和政策的典型材料。因此，从典型性出发，力争使材料的选择突出各地的特点和具体的操作性。

《汇编》的大部分材料是各省市推荐或各种房改经验交流会上的材料。在编写过程中，得到了张其光、张小宏同志的大力帮助，在此表示感谢！由于时间紧迫，加之缺乏编辑经验，难免疏漏和失当之处，恳请读者批评指正。

编者

1991年9月

目 录

第一篇 综合配套 全面启动

建立基金 转换机制 加速住房建设

——上海市住房制度改革全面推开 (3)

加强领导 典型引路 精心组织

——江西省全面铺开住房制度改革 (12)

“下围棋 滚雪球” 一个目标 多种方式

——成都市因地制宜地推进房改 (21)

大步提租 促进买房

——深圳房改坚持国家、集体、个人三方共同负担的原则 (30)

第二篇 整体设计 机制改革

精心设计 稳步推进

——烟台市住房制度改革运行情况 (41)

坚定信心 沿着住房商品化的道路前进

——唐山市住房制度改革的做法与成效 (49)

在困境中坚持房改

——蚌埠市住房制度改革的主要做法 (60)

租售建管并举 综合配套改革

——铅山县住房制度改革成效显著 (69)

积极的探索 深刻的变化

——江门市住房制度改革的实践与成效 (81)

第三篇 强化融资 推动房改

融通资金 支持房改

——蚌埠住房储蓄银行运行情况 (89)

应运而生 不懈运作

——烟台住房储蓄银行紧密配合房改 (97)

探索与发展房改金融业务

——建设银行成都市分行房地产信贷部的经验 (103)

积极参与房改 支持住房建设

——太原工商银行帮助企业集资建房 (108)

第四篇 县镇房改 多重选择

以建促售 建售促租

——巩县住房问题基本解决 (113)

依靠群众力量 解决住房困难

——大兴县大力发展住宅合作社 (122)

售房为主 提租不补

——顺义县加快住房建设步伐 (130)

以售为主租建结合 实现居者有其屋

——花县住房制度改革的基本做法 (136)

售房起步 合理提租

——滕州市房改在实践中不断完善 (143)

独辟蹊径 勇拓新路

——萍乡市采取补贴递减推进住房改革 (150)

第五篇 边缘地区 无碍实施

集资建房起步 租售建管并举

——内蒙古自治区住房制度改革情况 (159)

集资建房 面貌改观

——呼兰县集资建楼的成功经验 (173)

领导重视 实事求是

——新疆皮革毛皮工业公司采取先售后租 (180)

合作建房 前途光明

- 昆明市住宅合作社的发展情况 (187)

小厂办大事 形成新机制

- 贵州申一橡胶厂建售结合 (193)

因地制宜 探索前进

- 宁夏西北轴承厂房改情况 (199)

第六篇 企业房改 内涵动力

大企业 迈大步 三位一体

- 第二汽车制造厂房改情况 (207)

克服困难 先行房改

- 冶金部第五冶金建设公司房改情况 (219)

国营大厂 配套改革

- 国营江南机器厂建立住房基金 (224)

集资建房 开拓进取

- 郑州铝厂通过房改加速住房建设 (232)

集资筹款 合作建房

- 锦州金城造纸总厂不断探索 (237)

三年超过十五年

- 蚌埠棉纺织印染总厂房改成效显著 (248)

坚持房改 摆脱困境

- 洛阳矿山机器厂房改情况 (252)

第七篇 行业有异 属地原则

安得广厦千万间 惟有改革俱欢颜

- 武汉铁路分局集资建房 (263)

提高认识 坚持改革

- 东北轻合金加工厂房改情况 (269)

绝处逢生 大胆实践

- 乌鲁木齐铁路分局房改情况 (277)

综合配套 推进房改

- 大同矿务局住房改革的做法 (283)

军队房改 积极稳妥

- 成都军区推进房改情况 (291)

第八篇 解危解困 改善居住

房改结合危改 造福旧城人民

- 北京菊儿胡同旧城改造情况 (299)

三年消灭特困户

- 武汉市有偿解困的办法和经验 (306)

集资解困 为民排忧

- 辽宁省阜新市的解困做法 (311)

政府重视 统一解困

- 大连市积极解困维护社会安定 (318)

第一篇

综合配套 全面启动

建立基金 转换机制 加速住房建设

——上海市住房制度改革全面推开

上海市住房制度改革方案,经上海市九届人大常委会第24次会议审议通过,并报国务院批准,于1991年5月1日正式出台实施。目前,各项运行正常,取得了初步的成效。预计1991年可以集资6亿元,1992年可集资12亿元。同时,为充分发挥所筹资金的作用,资金外贷工作已经开始。市住房委员会也于1991年6月21日正式成立。

上海的住房制度改革,从思想准备到发动全体市民讨论;从广泛吸取国内外经验制定房改方案到正常运行,一直坚持了以下几点认识与做法:

一、上海推行住房制度改革势在必行

上海解放以后,党和政府对市民的住房问题一贯十分重视,40年来投入住宅建设的资金共达145.6亿元,占全市固定资产投资总额的11.6%,新建住宅6161万平方米,人均居住面积由1949年的3.9平方米提高到1989年的6.4平方米。特别是党的十一届三中全会以后,上海住宅建设的速度大大加快,自1979年以来的11年中,全市用于住宅建设的投资达132.4亿元,建成住宅4368万平方米,有83万户约270万市民搬入了新居,其中,41万户居住困难户解决了住房问题。可以说,上海多数市民的居住水平和居住条件都有了不同程度的提高和改善,住房紧缺状况得到了一定

的缓解,城市面貌也有所改观。

但是,由于多年的积累,加之人口的增长,户型的趋小,住房难依然是困扰广大市民的一大难题。特别是全市还有 32.7 万户人均居住面积在 4 平方米以下的困难户,以及 14.6 万平方米的危房和 124 万平方米的棚户、简屋。此外,尚有年久失修的旧房 400 万平方米。广大市民迫切要求加快上海住宅建设速度,早日改善居住条件。而从供给的可能来看,近年来,上海地方财政收入滑坡,各种支出却日渐增加,因此,投入住宅建设的资金日益减少;企业也因经济效益大面积滑坡,用于住宅建设的投资亦呈逐年下降之势。这就导致住宅建设数量的下滑,1989 年住宅竣工面积由前 3 年的平均 484 万平方米下降为 371 万平方米,这一重要讯号引起了各方的关注和思考,要解决上海的住房问题究竟采取什么办法,通过什么途径?如果仍然按照过去全由国家和集体投资建房的老办法和沿袭几十年的无偿分配和低租金制度,要在短时间内较大地改善市民的居住条件是难以达到的,唯一的出路只能是改革现行的住房制度,建立国家、集体、个人三结合筹资建设住宅的机制,走住房商品化的道路,逐步把住房生产、交换、分配和消费纳入有计划的商品经济轨道,实现住房资金的良性循环。

二、紧紧把握住房商品化这个改革方向,稳步推进住房制度改革

上海住房制度改革,经过前两年的准备和 1990 年 3 月以来,近 14 个月的准备工作,经历了拟订设想、优化方案、全民讨论、修改完善、领导批准、模拟运行、正式实施等几个阶段。根据国务院 1988 年 11 号文件,即《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》的基本原则,结合上海的实际情况,吸取国内外解决住房问题的经验,因地制宜,进行改革。制定了“推行公积金,提租发补贴,配房买债券,买房给优惠,建立房委会”五位一体的《上海市住房制度改革实施方案》。建立公积金办法,不仅可以吸收个人

资金,扩大建房投资,又可以为职工积累资金购买住房创造条件;调整公房低租金是住房制度改革的基本点和核心环节;对新分配住房户实行认购住宅建设债券的办法,既可以缩小租售比价的差距,筹集建房资金,又可以从无偿分配住房向有偿分配住房迈进一步;出售公有住房,则是住房商品化的目标之一;建立住房委员会,为加强这方面工作的科学决策和加强群众监督提供了组织保证。在制订上海住房制度改革方案时,他们主要着眼于以下4个方面:

第一,搞好远近结合,即把实现住房商品化这个改革的长远目标和解决当前住房矛盾紧密结合

怎样在改革中做到把确定长远目标和解决当前问题有机结合起来,以新的机制逐步替代旧的机制,然后从整体上把改革推向前进,这是在制订住房制度改革方案的实践中探索的一个重大课题。正确的目标,是发动群众参与改革的动力。住房制度改革的目标是:按照社会主义有计划商品经济的要求,实现住房商品化。这一目标的实现,要随着国家经济发展状况和经济体制改革的步伐,逐步深化,要有一个漫长的过程。在迈出改革第一步时,如何把当前群众关注的焦点——解决居住困难户的住房问题和改革的长远目标有机地结合起来,是至关重要的。因此,他们在设计第一阶段的改革步骤时,尽力做到既着眼于建立一个新的住房体制和机制,以利于改革的不断深化和目标的实现;同时,注意立足于重点解决居住困难户的住房问题,先在1993年前集中力量解决人均居住面积2.5平方米及以下的居住特困户的住房。把解困工作和房改结合起来,通过改革推动解困,通过解困支持房改。

第二,建立国家、集体、个人三结合筹资建房的机制,逐步实现新旧机制的转换

着眼于机制的转换是上海现阶段住房制度改革的中心,首先是建立国家、集体、个人三结合筹资建设住宅的机制,改变由国家、集体包下来的建房办法。上海在房改的起步阶段,把“建立机制、实行转换”作为突破口;通过在全市范围内实行统一的租金标准,适

度地提租补贴,迈出了租金改革的第一步,为调整国家、集体、个人三者之间的利益关系、为改革住房分配和经营管理体制奠定了初步基础;通过配房买债券和买房给优惠等政策的推行,特别是通过建立公积金办法,初步建立起一个新的住房融资机制,扩大了住房投资来源,增加了建房资金。这一机制的建立,通过房改筹集的资金,国家、集体、个人所占的份额分别为1:2:4的比例,改变了过去由国家、集体包下来的政策。

在这次住房制度改革中开始实行的义务性长期储蓄制度—公积金办法,是上海市在建立新的投资机制方面所作的一次尝试。实行公积金办法,从长远看,可以通过公积金的积累,提高职工家庭解决住房的能力,从根本上建立了一条稳定的个人积极参与住宅投资的资金渠道,为实现住房商品化创造了条件。从近期看,通过公积金的汇集,每年可聚集一笔可观的资金,用于加快住宅建设,从而收到加快解决职工居住困难的效果。

第三,从宏观环境的整体性出发,充分考虑房改方案的配套性

住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分。房改本身所处的条件,又受到工资制度、社会保障制度、金融制度和投资体制的制约,因此,迈出房改的第一步是不容易的。如果只搞单项的、孤立的改革措施,虽然易于起步,但难以深化。上海市在设计改革方案时,充分注意到方案的综合配套,使改革进入实施阶段后能取得较好的效果,并为今后深化改革打下良好的基础。上海的房改方案一开始就把提租、售房、建房、分房等几个环节的配套改革融为一体,基本上包含了筹集住房建设资金、实现住房商品化的基本手段、政府行政干预手段规范化等重要内容,注重新机制的建立,这就使得方案的出台能从整体上产生对旧的住房制度进行系统改革的效果。由于改革方案提供了一个较完整的新制度的框架,也就为今后深化改革展示了更清晰的脉络和更宽广的选择余地。

第四,把握适当的改革力度,积极稳妥地分步推进

在推行上海房改方案的具体措施上,他们充分考虑到上海是

一个住房情况十分复杂的特大城市,在大量调查研究的基础上,从实际情况出发,把改革的力度掌握在各方面的承受能力之内,以取得绝大多数群众的支持。从这次房改方案中确定公积金的缴交率、提租的幅度、认购住宅建设债券的额度、优惠价房的基价等方面第一步改革的力度来看,都是掌握在群众能够接受的范围之内,应当说是比较稳妥的。由于从多方面分步推进,缓解了上海这个特大城市进行房改的难度。

三、科学、严谨的工作方法,是改革方案顺利实施的保证

住房制度改革方案的制订和实施,必须切实抓好以下几项工作:

(一)领导重视,各方支持。住房制度改革是一项十分复杂艰巨的任务,政策性强,涉及面广,难度很大,特别是上海这样一个特大城市推行住房制度改革,如果没有中央支持,全党重视,各方配合,是寸步难行的。这是住房制度改革能否顺利实施的关键。

上海市委、市府高度重视上海的住房问题。去年年初,市委、市府领导多次研究上海当前社会生活中迫切需要解决的几个重大问题,提出在本届政府任期内,要把解决菜篮子、城市交通和住房问题作为三大实事来抓。特别是把上海的住房制度改革,作为上海经济体制三大改革的突破口,列为市委、市府 1990 年的重点工作。党政主要领导亲自过问,市委常委、市长办公会议为此多次研究房改方案,依靠群众的智慧,进行正确决策。并得到了市人大、市政协、市顾问委员会、市府咨询小组、工、青、妇、市政府各职能部门和各级组织的密切配合和全力支持,形成了全党支持房改的局面。为了得到中央的支持,市委、市府领导又 3 次带队赴京汇报上海的房改工作,以取得国务院领导和中央有关部、委、办的理解和支持,使上海的住房制度改革工作得以顺利进行。

(二)全民讨论,取得群众支持。一项深层次的涉及群众切身利益的改革,必然要打破原来不合理的利益格局,改变原来的思维方

式和传统观念,因此,推行房改过程也就成为一个艰苦的观念转变过程。为了使房改工作能够得到广大市民的理解和支持,他们把房改方案讨论稿在报纸上全文发表,组织全体市民进行讨论,其目的:一是使广大市民原原本本了解房改方案的内容,理解房改的重要性和紧迫性;二是倾听广大市民对房改方案的修改意见和建议,集思广益,完善房改方案;三是坚持正面引导,使广大市民统一思想,提高认识,对房改方案的实施给予有力支持。这一做法得到了人民群众的拥护和高度赞赏,他们自觉参与讨论,使讨论具有广泛的群众性。一段时间内房改成为上海市民街头巷尾议论的热点。一些群众说:“房改方案发动全市人民讨论,听取市民意见,这不仅反映市领导的民主意识强,相信市民,尊重市民;而且体现了市领导对关系到千家万户利益的房改工作所采取的慎重态度”。因此,受到数百万市民的拥护,得到他们的称赞。

在全民讨论中,是否真心诚意地听取群众意见,不仅是能否组织好群众讨论的问题,而且是能否取得群众支持的关键。在广泛的群众性讨论中,他们都认真地把市民提出的意见和建议加以综合,有的在修改房改方案中采纳;有的在实施细则中吸收;对那些因目前条件限制难以操作,需要进一步深化改革后解决的意见,也向群众解释清楚,以取得群众的谅解。在1990年10月,他们首次组织17个试点单位讨论,根据群众提出的意见和建议,对房改方案草案作了10处较大的修改;1990年12月组织全体市民讨论后,又作了9处较大的修改。在做法上,他们把每次修改的情况都在报上公布,以取得群众的理解。

在全民讨论中,群众最关心的有两点,一是改革方案的公正性,二是改革要和奋斗目标相结合。在原来的房改方案草案中,规定“提租后新增租金支出与住房补贴相抵,每户每月净增支出超过15元的部分给予减免。”在17个试点单位讨论中,职工普遍认为15元封顶不合理,是照顾了既得利益者,与多住房多出钱的原则相违背,对此反映强烈。至于老干部提租补贴相抵后净增支出过多