

SHANGHAI ZHUFANG ZHIDU GAIGE SHISHI ZHINAN

上海住房制度改革实施

指南

.275.1



叶伯初 主编

上海科学技术出版社

内 容 提 要

本书共分十五章,内容包括:住房制度改革实施前的准备工作,公积金缴交、支取和管理,公房提租和补贴,新分配住房买债券,新分配和已租住公房的出售,住房的售后管理和维修,房改资金的管理,单位和职工住房贷款,住房抵押贷款的保险等。此外,还附录了《上海市住房制度改革实施方案》和 14 个实施细则。

本书可供从事住房制度改革工作的各级领导、财务、劳动、人事、建房、管房等方面的专业人员和普通群众参考。

上海住房制度改革实施指南

叶伯初 主编

上海科学技术出版社出版、发行

(上海瑞金二路 450 号)

总发行所上海发行所经销 上海市印刷三厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 8 字数 175,000

1993 年 9 月第 1 版 1993 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—5,700

ISBN 7-5323-3272-1/TS·280

定价 4.20 元

(沪)新登字 108 号

前 言

城镇住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分，其根本目的是要缓解居民住房困难，不断改善住房条件，正确引导消费，逐步实现住房商品化，发展房地产业。

上海市住房制度改革方案实施以来，进展顺利，群众支持，社会稳定，效果良好。“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”，一个由国家、集体、个人三结合筹资建设住宅和积极推行住房商品化的新机制开始出现。房改促使群众逐步转变消费观念，正在增强住房的商品意识和置业意识；同时，房改也扩大了住宅建设规模，加快了缓解住房困难的进程，促进了房产市场的发展；房委会的建立，正在发挥推行房改的决策研究、管理和监督作用。

上海住房制度改革的顺利实施，主要在于认真地全面地贯彻执行住房制度改革方案，而要做到这一点，从事住房制度改革的各级领导、实际工作者和广大职工，都必须理解房改的重要意义，熟悉房改的各项政策和措施，懂得进行房改的有关业务，搞好相关单位之间的密切协作。为此，需要编撰一本教材，主要讲解房改的意义和做法，具有实用性和可操作性，作为群众自学和培训干部之用，以利于大家提高认识，熟悉业务，确保房改工作有条不紊地进行。同时，随着房改工作的深入开展，承担房改工作的业务干部将不断调动，新的人员陆续加入进来，他们也迫切需要指导房改的教材，便于学习，提高业务水平。正是基于这样的认识，我们在总结上海住房制度改革

实施一年多来经验的基础上,组织编写了《上海住房制度改革实施指南》一书。编写的内容包括:方案实施前的准备工作;公积金缴交、支取和管理;公房提租补贴;新分配住房买债券;新分配和已租住公房的出售;住房的售后管理和维修;房改资金的管理;单位和职工住房贷款;住房抵押贷款的保险等15章。同时,还汇集了《上海市住房制度改革实施方案》和14个实施细则,可供从事住房制度改革的领导、实际工作者和群众参考。

本书由叶伯初任主编,吴政同负责编辑工作。参加本书的编写人员有叶伯初(第一章、第二章),戴晓波(第三章、第四章),吕世明(第五章、第七章),吴报璋(第六章),吴政同(第八章、第九章),张加兴(第九章、第十一章),江石萍(第十章),袁怡中、朱建萍(第十二章),张文忠(第十三章、第十四章),李百椿、朱惠兴(第十五章)。

本书编写不足之处,敬请读者批评指正。

编 者

1992年10月

目 录

第一章	做好准备, 为实施房改方案创造条件	(1)
第二章	加强领导, 做好房改工作	(9)
第三章	公积金的缴交和支取	(15)
第四章	公积金的管理	(33)
第五章	单位和职工缴交公积金的范围和数额	(46)
第六章	公有住房提租和减免	(50)
第七章	怎样发放住房补贴	(62)
第八章	新分配住房要购买住宅建设债券	(69)
第九章	新分配住房(优惠价房)的出售	(88)
第十章	已租住公有住房的出售	(110)
第十一章	优惠价房售后管理和维修	(117)
第十二章	住房制度改革资金的管理	(131)
第十三章	单位住房专项贷款	(149)
第十四章	职工住房抵押贷款	(158)
第十五章	住房抵押贷款的保险	(179)
附 录		(200)
	上海市住房制度改革实施方案	(200)
	上海市公积金暂行办法	(208)
	上海市公房提租和补贴实施办法	(211)
	上海市住宅建设债券发行和认购办法	(214)

上海市优惠价房出售管理办法·····	(218)
上海市住房委员会章程·····	(223)
关于本市单位和职工缴交公积金和发放住房 提租补贴的暂行办法·····	(225)
关于享受离职休养待遇的干部住房提租补贴 增长过多的照顾办法·····	(230)
上海市公积金管理中心章程·····	(232)
上海市房改资金金融管理暂行办法·····	(234)
上海市房改资金使用管理暂行办法·····	(237)
上海市优惠价房售后管理办法·····	(239)
上海市住房分配管理暂行办法·····	(241)
上海市解决居住困难户住房暂行办法·····	(244)
上海市公有住房房租汇交暂行办法·····	(246)

第一章 做好准备，为实施 房改方案创造条件

上海市住房制度改革实施方案，经过全市人民讨论，在广泛吸取群众意见，作出多次修改后，国务院和上海市人大常委会都原则批准了这个方案。这样，认真做好准备工作，顺利实施房改方案，就成为推进住房制度改革的一项刻不容缓的任务。由于上海住房制度改革是多种内容、综合措施的改革，比较复杂；又是在全市范围内普遍推行，涉及面广；因此，从实际出发，深入细致地做好各项准备工作，保证房改有条不紊地进行，具有特别重要的意义。究竟在全市范围内要做好哪些准备工作呢？主要有以下几项：

1.1 宣传实施房改方案的重要意义

要搞好房改方案的实施，必须使全市人民认清实施的重要意义，这是保证房改顺利推进的思想基础。为此，一定要和宣传部门紧密协作，利用各种宣传工具和舆论阵地，深入浅出地讲明实施房改方案的重要意义。对于这个问题，可以从实施的必要性、复杂性和紧迫性三个方面加以说明。

1.1.1 实施房改方案的必要性

党的十一届三中全会以后，上海的住宅建设有了较大进展，住房紧缺的矛盾有所缓解。但是，上海的住房困难仍十分突出，近几年来住宅建设资金日趋匮乏，住宅竣工面积下降，住房解困速度减慢，如任其发展下去，将严重影响上海住房问题的解决，也不利于社会的安定团结。因此，上海必须进行住

房制度改革,通过转换机制,实现住房商品化,切实解决上海的住房问题。但是,房改能不能收到实效,是不是真正解决住房问题,单单靠制订一个好的房改方案是不够的,只有把好的房改方案扎扎实实地付诸实施,及时处理实施中出现的问题,保证房改工作顺利展开,才能最终取得房改的良好成果,为民造福。所以,必须认清实施房改方案的必要性,严肃认真地做好房改实施工作,千万不可掉以轻心。

1.1.2 实施房改方案的复杂性

上海房改方案有推行公积金、提租发补贴、配房买债券,买房给优惠和建立房委会等五个内容,同时,原来已推行的出售商品房、侨汇房,组织住宅合作社建房、三结合出赁改造旧房等行之有效的改革措施,也要在房改中继续贯彻实施,这样多种内容、综合措施的改革,实施起来十分复杂。其次,上海房改从市区到郊县城镇全面推行,涉及到400多万职工和180多万户居民家庭,可以说家家相关,人人牵动,这又极大地增加实施的复杂程度。对此,必须充分认识实施房改方案的复杂性和艰巨性,兢兢业业地做好实施工作。不要以为已经制订了房改方案,照着办就是了,而是要仔细研究,精心组织,针对实施中可能出现的问题,采取相应的对策和措施,以保证房改方案的顺利执行。

1.1.3 实施房改方案的紧迫性

上海人民通过讨论房改方案,对房改的期望值是比较高的。居住困难户希望及早解决住房问题;住在棚户、简屋和危房中的住户希望早日实施旧房改造,改善居住条件;住房年久失修、居住条件较差的住户希望尽快修缮居室,搞好居住环境。现在,房改方案已经得到批准,他们要求尽快实施房改方案的心情更加迫切,因此,应当体察群众的意愿,以只争朝夕的精

神,积极做好各项准备工作,力争早日正式实施。当然,工作要做深做细,讲究质量,不能盲目赶进度。

1.2 制订房改方案的实施办法和工作细则

房改方案的实施,涉及广大人民群众切身利益;房改各项措施的操作方法和流转程序又事关许多部门和单位,为了在实施房改方案时使大家步调一致,积极协同,每一项工作、每一个环节的操作都有法可依,有章可循,必须依据房改方案,制订切实可行的行改法规,明确主管部门及其职责分工,明确具体操作方法,明确房改业务在各单位之间的流转程序。在这方面,主要做好以下三项工作。

1.2.1 制订房改方案的实施办法

房改方案是房改基本原则和房改各项措施及其政策的原则规定,要使其成为工作必须遵循的法规,必须转化成为行政法规性质的规章制度。为此,上海制订了《上海市公积金暂行办法》、《上海市公房提租和补贴实施办法》、《上海市住宅建设债券发行和认购办法》、《上海市优惠价房出售管理办法》、《上海市住房委员会章程》、《上海市公积金管理中心章程》等14个房改方案的实施办法,使各项改革措施的执行具体化、规范化、法治化。

制订这些房改方案的实施办法,需要房改主管部门和市政府各房改业务主管部门共同研究,反复协商,取得一致意见。例如公积金实施办法,要和财政部门统一认识,明确单位缴交的公积金如何开支。公房提租和补贴实施办法,要和房管和劳动部门统一认识,明确各类公房提租标准和各类人员享受补贴范围、以及工资基数的计算口径。在这里,各部门决不能单方面自行其是,以免造成后患。其次,明确房改业务的实施,由有关主管部门负责,例如公房提租由房管部门负责,

提租补贴由劳动部门负责,这样,实施中的情况、问题、群众疑问解答都有单位负责处理。最后,极为重要的是,这 14 个实施办法都由市政府颁发执行,使之名符其实,真正成为人们必须严格遵守的行政法规。

1.2.2 制订房改方案的实施细则

房改方案的实施办法颁发后,在全市房改方案的模拟运行中,各基层单位提出了许多房改业务问题,要求有明确的处理办法。例如推行公积金,职工及其所在单位要按月缴交公积金,但是,本单位职工临时借用在外单位,他的公积金如何缴交?本单位职工公派出国,现在还在国外学习或工作,他的公积金又如何缴交?凡此种种,在房改方案的实施办法中都没有明确规定,需要进一步加以明确。事实上,房改方案的实施办法是把房改方案转化为行政规章,很多仍然是原则规定,需要另订实施细则,对实施中的具体业务问题提出详细处理办法,以保证实施办法得以顺利贯彻执行。为此,房改主管部门和市政府各房改业务主管部门进一步协商,共同制订和分批下达了《关于公积金缴交和支取具体处理意见》、《关于本市企业单位贯彻“关于本市单位和职工缴交公积金和发放住房提租补贴的暂行办法”中有关范围、月工资额计算等若干问题的处理意见》、《关于房改增加租金收入的管理及帐务处理问题的通知》、《关于上海市住宅建设债券认购管理办法的处理意见》等 24 个实施细则,使房改方案实施办法的执行具有可操作性,若干房改业务问题的处理有章可循。

制订这些实施细则,坚持房改部门和市政府各房改业务主管部门协商一致,取得共识。同时,这些实施细则的下达,由房改部门和市政府各房改业务主管部门共同颁发执行,成为必须遵守的行政法规。

1.2.3 编写问题解答

在房改方案的模拟运行中，各单位和许多职工提出了不少问题。这些问题有的属于如何正确理解房改方案中一些政策规定；有的属于在房改方案全民讨论中，群众提出了意见，但修订方案时没有采纳，需要作出解释。例如房改方案规定私房户不发给住房补贴，在全民讨论中，许多私房户提出不同意见，但仍没有采纳，因此，应当讲明道理，进行详细解释；有的属于虽有实施细则，仍不完善，因而在运行中觉得难以处理，要求作出处理的规定。例如职工能否用公积金购买住宅建设债券，职工购买优惠价房后可否改变房屋用途等等，都应当明确处理意见。为此，针对这些问题，编写了问题解答，逐个予以说明或回答；又组织力量，编写了“上海住房制度改革问题解答”，针对 240 个十分具体的问题作出统一说明和解答，然后广为散发，安民告示，使各个单位和广大市民都能统一认识，统一步调，避免政策执行中的主观随意性。

上海是个住房情况十分复杂的大城市，房改方案又是多种内容，综合措施的改革，只有把房改纳入法治的轨道，使房改各项措施的执行规范化，才有可能使房改工作在全社得到顺利推行，并取得良好成果。

1.3 建立公积金的运行机制

上海房改方案推行公积金，这是一项长期积累住房资金，为住房商品化确立物质基础的重要措施。由于缴交公积金涉及 2 万多个单位和 400 多万职工，而且每月都要缴交、提取和转移，业务量大，手续很细，因此，必须委托金融机构办理，实行计算机系统管理，否则就无法真正实施。上海委托中国人民建设银行上海市分行房地产信贷部代办公积金的归集和存贷业务，市建行为此集中力量，配备 400 多名干部承担这

项业务。同时,投入大量资金,建设房地产信贷部和各区支行的计算机房,安装了计算机,完成了采用计算机处理公积金业务的系统设计、程序编制和总体调试。其次,还制定了办理公积金业务的会计核算办法,设计和印制了 30 多种票据、凭证。所有这些,为公积金的运行做好充分准备。在此基础上,全市机关、团体、企业、事业单位都到建设银行开户,提出本单位全体职工(不参加公积金的除外)的工资基数、缴交公积金金额等“公积金汇缴清册”,然后由建行将数据输入计算机,为正式操作创造良好条件。做好这项工作,关键是建行领导重视,投入大量人力物力,精心组织运转;同时,各单位紧密协同,办好相关业务,妥善处理协作中出现的问题。只有这样,才能做到万无一失,使推行公积金顺利运转起来。

1.4 办理公房提租和发放补贴的手续

提高公房租金,对于居住公房的住户来说,都要逐户核定新租金标准,明确缴纳的租金金额,换发新的缴租房票簿。同时,居住公房的住户向本单位领取提租补贴,也必须提供房管部门发出的居住公房的证明。所有这些事情,都要由各级房管部门和住户密切协作,面对面办理相关手续。对于提租来说,房管部门发出 161 万份提租通知,并逐户办理提租手续。对于发放补贴来说,房管部门发出了 369 万张租住公房的证明。在短时间内,要做好这些工作,任务是非常艰巨的。为此,市区房管部门全面动员,组织接待入员 4700 人,设立 719 个接待点,共接待住户 189 万人次,详细讲解新租金标准,说明如何计算提高的租金水平,指导和帮助他们填写有关表格,深得住户的好评。此外,市房管部门还指导自管公房单位做好提租准备工作,为这些单位 30 多万户住户办理业务手续。对符合条件、需要减免租金的住户,市区房管部门也会同有关单位办理租

金减免手续。实践说明,如果没有房管部门全力以赴,不辞辛劳地连续工作,不厌其烦地向群众反复解释,那么,要顺利实施提租发补贴的房改措施是根本不可能的。

1.5 开展业务培训,提高干部的业务水平

上海房改确定推行公积金、提租发补贴,配房买债券、买房给优惠,这些都是大家没有经历过的新事物。为实施房改方案制订的实施办法和工作细则,业务上有新规定,工作上有新流程,协作上有新安排,这些也是大家都不熟悉的。负责房改工作的各级领导和承办房改业务的专业人员要搞好房改工作,必须认真学习,熟悉业务、熟练地掌握工作要领和工作方法。为此,上海首先开办干部业务培训班,组织实施房改方案17个先行单位的领导,以及承办房改业务的有关财务、劳动工资、建房和管房的专业干部参加学习,目的是通过系统学习,提高他们的业务水平,以利于搞好他们单位的房改实施工作。同时,对编撰的培训教材、教育方法进行实地检验,以摸索搞好干部培训的经验,为全市开展业务培训创造良好条件。紧接着,上海编撰和发行了《实施上海房改方案培训教材》;通过在电视台上课的办法,组织全市各单位干部进行培训,为时共18天。此外,还录制了讲课录像,许多单位购去在本单位放映,作为辅导干部学习的一种手段,受到了单位和专业人员的欢迎。随后,为了做好学习辅导工作,还组织力量去有关区,对学员进行面对面的辅导,解答他们提出的疑问,帮助他们加深理解。在大城市全面推行房改,运用现代化手段,面向全市各单位和人民群众,组织大规模业务培训,使分管房改工作的各级领导提高认识,了解业务;各类专业人员熟悉业务,掌握具体操作方法,形成房改专业骨干队伍;广大人民增长业务知识,积极支持房改方案的实施,这是促使上海房改方案顺利实

施的可靠保证。

总起来说,在房改方案的实施中,正是由于各级部门深入细致地做好各项准备工作,严密组织,精心安排,加强指挥,才能取得群众支持、进展顺利、社会稳定的良好效果。

第二章 加强领导,做好房改工作

房改方案的实施,最终都要落实到机关、团体、企业和事业单位。可以说,基层单位房改方案实施工作做得好不好,是房改工作能否顺利推行,并取得良好成效的关键。单位要做好实施房改方案的工作,需要各级领导必须高度重视,把房改工作摆上重要议事日程,抓紧开展实施工作。一般说来,应当认真抓好以下两个方面:

2.1 加强领导,掌握重点,实施房改方案

2.1.1 抓发动,提高职工的思想认识

实施房改方案,各级领导首先要发动群众,提高职工对进行房改重要意义的认识,使其树立积极支持、自觉执行的态度。住房制度改革既是深化经济体制改革的一项重要内容,又是转变人们住房观念的重要环节,如果大家不提高思想认识,增强改革意识,房改方案的实施就会困难重重,障碍百出。必须看到,上海广大职工通过讨论房改方案,对房改的思想认识有了很大提高,使实施具有较好的思想基础。但是,这并不是什么问题都解决了,在实施中还会产生各种各样的想法,例如提租发补贴相抵,房租增支过多的住户感到吃亏;私房户不发给补贴,感到不公平;青年人分配住房迟,认为已经吃亏,现在配房又要买住宅建设债券,更感到吃亏;居住困难户希望实施房改后一、二年就解决自己住房问题,有急于求成的想法等等。对于这些想法,都应当采取各种宣传方式,有针

对性地做好思想工作，使各类人员都能树立正确的思想观点，自觉执行房改方案。只有这样，房改方案才能真正顺利实施。

2.1.2 抓组织，落实好工作人员

各单位要实施房改方案，还必须落实承担房改业务的各项专业工作人员，组织起专业骨干队伍，由他们负责处理房改方案实施中的日常工作。根据房改的有关内容，落实工作人员主要有劳动工资、财务、分房和管房等专业人员。这些专业人员必须在本单位干部中择优选任，请他们把房改业务兼职承担起来。由于房改是一项长期任务，成年累月都要做一些业务工作，有时工作比较集中，负担又特别重，加上房改是新事物，大家对其业务不熟悉，不少业务可能经常变动，因此，承担房改业务工作十分艰巨。在这种情况下，选择专业工作人员时，应当选择工作积极，忠于职守、业务熟悉和作风细致的干部，以利于既搞好房改业务，又能为群众提供良好服务。所有专业工作人员都要明确职责，建立岗位责任制，从而有条不紊地实施房改方案。承担房改业务的专业人员如有调动，这是经常发生的，单位领导必须及时指定新的专业人员来承担房改业务，绝不能听任空缺，使房改工作陷于无人负责状态，造成房改工作的混乱。实践证明，落实好实施房改方案的专业人员，工作有人去做，房改方案的贯彻执行才会有可靠的组织保证。

2.1.3 抓协同，搞好相关单位之间的协作

房改方案的实施是一项复杂的系统工程，一个单位的实施工作，往往和其他单位密切相连，不可分割。例如缴交公积金，单位要按月提出缴交公积金的职工名册，每个职工的缴交金额，以及单位缴交的总金额，送交所在地区的建设银行支行或营业网点，经银行审核无误后，将数据输入计算机，列入帐

册,并将有关资料返回单位。同时,单位要开出支票给开户银行,由开户银行将单位缴交的公积金,通过票据交换方式,划转给建设银行。仅此一项工作,就涉及三个单位和一系列业务联系手续。如果本月出现职工退休,要领取存储的公积金;又有职工调动工作,缴交公积金也要随之转移,这样,涉及的单位和人员要增多,业务联系也更为繁杂。显而易见,如果相关单位之间不能很好协作,统一步调,房改方案的实施就会陷于困境。因此,各单位一定要树立严于律己,积极主动做好协作工作的态度,发扬把困难留给自己,把方便送给别人的共产主义风格,搞好相关单位之间的协作。

2.1.4 抓检查,不断改进实施工作

1. 房改方案的实施,任务十分艰巨;尤其在一个特大城市全面推行,难度更大。面对这样复杂的情况,尽管我们认真制订了14个实施办法和24个实施细则,对每项工作、每个环节都规定了具体做法,使大家有法可依。有章可循。同时,对实施中出现的新问题也及时研究,作出解答,但是,在实际执行中,仍然会出现一些我们难以预料的问题。这是因为,房改是一项新事物,处在探索之中,我们不可能预先洞察一切,把所有的问题都找出来,拟定解决的办法。其次,各个单位的情况也不尽相同,在这里解决了,在那里可能还是个问题。所以,一定要加强检查,及时了解情况,发现问题,认真研究,凡属于本单位可以解决的要切实解决;凡本单位不能解决的要向上汇报,反馈信息,要求市主管部门研究解决。总之,要不断检查,改进房改方案的实施工作,以取得实效。

2.2 奋发图强,努力工作,把房改方案切实贯彻下去

房改方案的顺利实施,除了单位领导重视,加强领导之外,核心是承办房改业务的专业人员要奋发图强,努力工作。