

CHINA'S ECONOMIC STRUCTURE REFORM

中國經濟體制改革

住房制度改革

實用專輯



中國經濟體制改革雜誌社

中國經濟體制改革

住房
制度
改革
實用
專輯

中國國務院住房制度改革領導小組辦公室
編

责任编辑 王 沛 陈琛云
美术编辑 蔡 荣
技术编辑 陈元旭
责任校对 刘肇君

中国经济体制改革——住房制度改革实用专辑

国家经济体制改革委员会主办
国务院住房制度改革领导小组办公室 编
中国经济体制改革杂志社
中国经济体制改革杂志社出版
中国建筑工业出版社印刷厂印刷

国际标准刊号 ISSN1002—865X

国内代号 2—863

国内统一刊号 CN11—1356/F

国内外代号 M975

批号：(91)京新出报刊增准字第 068 号

定价：5.20 元

住房制度改革实用专辑

编委会名单

主 编：刘鸿儒

副主编：张中俊 李 元 萧英智

编写小组

组长：关敬如 杨乃智 侯渐珉

成员：（以姓氏笔划为序）

卢湘云 刘士余 刘兴民 朱 华 吕润生 张小宏

张其光 陈 伟 金 燕 谢晓帆 董 涛

王晓同 李 德 史克毅 杨松堂 胡玉平 傅广军

编辑说明

一、第一部分改革文献主要是围绕国发〔1988〕11号文件和国发〔1991〕30号文件精神来选编的，以求较全面地反映和说明两个文件的内容与涵义。

二、操作指南部分，我们根据当前房改中的几种做法，选择了一些房改城市的实施方案及有关细则，除少数城市外，大部分是试点城市或房改方案报经国务院有关机构批准的城市的做法。

三、结合国发〔1988〕11号文件和国发〔1991〕30号文件精神，经验介绍部分着重选择了近50个地区或企业近些年的各种房改做法、起步方式。大致按房改基本情况、主要做法及成效的顺序进行撰写。

四、名词解释从租、售、建、管等方面重点选择了与住房制度改革有关的常用条目，主要按汉语拼音的顺序进行编排，以便查阅方便。词条编写的原则是，既精练地反映词条的涵义，又尽可能地提供操作性介绍。

五、根据有关领导部门的意见，经慎重研究，将原拟名《住房制度改革实用手册》正式定名为《住房制度改革实用专辑》。

编者

1991.11月

序

刘鸿儒

邓小平同志 1978 年和 1980 年提出住房制度要进行改革以来，已过去十余年了。这期间，从中央到地方，从理论的准备到政策的制定，从个别地方的零星试点到改革试点面的逐步扩大，住房制度改革的政策与措施逐步完善。可以预料，我国城镇住房制度，将以崭新的面貌与社会主义有计划商品经济新体制融为一体，住房建设在新体制下将获得稳定发展，城镇居民的住房条件一定会逐步得到明显改善。

我国现行的住房制度，是在特定的历史条件下形成的，它对于建国初期巩固新生无产阶级政权，迅速安置城镇居民，使人民群众安居乐业和稳定社会秩序，都发挥了积极作用。

但是，随着改革开放的进程，人们逐渐认识到，在不发达的社会基础上建立的社会主义社会，发展商品经济是一个不可逾越的阶段。因此，中国的经济体制改革就必然把建立有计划的商品经济体制作为完善社会主义制度的目标而进行不懈的探索与追求。住房制度作为整个经济体制中的一个有机组成部分，也毫不例外地进行相应的改革，以期将过去的体制转变成商品经济的新型体制，适应社会主义初级阶段整个社会发展的历史潮流。

事实证明，我国现行的住房制度，由于实行低租金的实物福利供给制，其弊端已越来越明显，已经到了非改不可的程度。

在现行住房体制下，住房建设的投资主体单一，筹资渠道不顺，投资分配机制也不尽合理，带来的影响就是建设资金时多时少，受到国家和企业财力状况好坏的影响较大，住房建设发展缺乏连续性和稳定性，国家和企业（主要是国营企业和大集体企业）以外的其他经济主体在这种体制下既难以参与住房建设投资，也没有参与投资的积极性，住房建设的沉重负担完全由国家和国营企业承担，包袱越来越重。此外，国家和企业每年还必须为过去已经建成的住房付出大量的维修与管理费用，房屋的使用者完全可以不承担支付维修管理费的责任，从而使国家和企业建设的住房越多，这方面的费用支付也越大，对新建住房投入的影响也就越大。由此可见，现行住房体制不利于稳定住房投资和住房建设的规模，任其发展下去不仅不能尽快改善城镇居民的居住生活条件，而且连过去已经取得的住房建设成绩也难以保持。

住房的低租金实物供给福利制，由于住房的消费支出与居民的实际收入之间没有内在的联系，因此难于形成一种根据自己的实际支付能力而选择消费条件的良性机制。结果是，人们普遍有一种住大房、住好房的高标准的需求，而且住房的低租金使人们实际上也有能力住大房住好房，因为现行租金占居民的生活费支出还不到 1%，人们分配到的住房面积越多越大，装修标准越高，同时享受到的国家和企业在其中的补贴也就越多，个人在这方面的消费支出并没有多少。这不能不说是造成目前总量上住房供求关系紧张、分配中滋生出种种不正

之风的重要原因之一。

此外，住房建设投资投入产出关系的严重不合理性，住房投入不仅不能盈利，而且连成本都不能收回，这使得投资根本无效益，相关的建筑、建材、装饰、维修服务等行业也因此难以获得正常的发展。

由此可见，现行住房制度无论从其在总体经济结构中的地位与作用来看，还是从其实践的结果来看，现在都到了非改不可的时候了。从顺利实现国民经济发展的第二步战略目标，使人民生活达到小康水平的要求来看，改革现行住房制度，尽快形成新的住房体制，使城镇居民的居住条件得到改善，这也是具有现实意义的举措。

住房制度改革经过十多年的实践，特别是《国务院关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》(国发(88)11号文件)和《国务院办公厅关于转发国务院住房制度改革领导小组鼓励职工购买公有旧住房意见的通知》(国办发(88)13号文件)下发之后，烟台、唐山、蚌埠、深圳、花县、上海、巩县等城镇结合本地的具体情况，对住房制度的改革进行了积极的探索。这些地方房改方案从制订到具体实施，取得了可贵的经验，为进一步完善全国城镇住房制度改革政策奠定了良好的基础，为全国其他城镇起步进行住房制度改革提供了可资借鉴的示范经验。在总结过去经验的基础上，国务院于今年6月7日发布了《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》(国发(1991)30号文件)。今年的世界住房日，国务院住房制度改革领导小组又召开了第二次全国住房制度改革工作会议，明确了今年房改工作的阶段性目标和今后两年房改工作的部署。李鹏总理、邹家华副总理在会上作了重要讲话。所有这些都说明了，党中央和国务院继续推进住房制度改革的决心是坚定不移的，同时也说明了，在已经取得的成绩的基础之上加快住房制度的改革具有现实的可行性，住房制度改革已经步入全面推开的新的历史阶段。

与其他任何改革一样，住房制度改革实际上也是一次利益格局的调整。这种利益格局的调整，不仅涉及到中央与地方、上级与下级、条条与块块、不同部门与行业之间的利益关系，更为重要的是它涉及到每一个城镇居民个人的切身利益。由于我国地域辽阔，各地区经济社会发展差异较大，人民群众的生活习惯与传统也有所不同，这使住房制度改革具有十分显著的复杂性、艰巨性和敏感性。因此，推进住房制度改革，就必须既要积极进取，又要稳妥谨慎；既要遵守全国统一的政策原则，又要各地根据自己的具体情况有相应的灵活决策权力；既要学习借鉴其他城镇进行房改的经验，又要自己进行大胆试验和探索创造新的经验。只有这样，大家才能够围绕房改的不同时期的目标不断迈进，并最终走向长远目标，收到殊途同归之效。

为了给各地推进房改提供一些可供遵循的国家有关政策原则及其他地方实施房改的典型经验，国务院住房制度改革领导小组办公室和中国经济体制改革杂志社通力合作，经过几个月的努力，共同编纂了这本《住房制度改革实用专辑》。《实用专辑》的内容包括：改革文献、操作指南、经验介绍和名词解释四个部分，具有实用性和可操作性的显著特点。我们希望，从事房改具体工作的同志和关心住房制度改革的读者，在了解了这几部分的内容之后会有所裨益。

目 录

序	刘鸿儒
---------	-----

第一部分 改革文献

关于住房制度及其改革的重要论述	(1)
国务院关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知	(3)
国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知	(9)
关于城镇住房制度改革的几个问题	陈俊生 (11)
贵在起步 贵在坚持 ——稳步推进城镇住房制度的改革	陈锦华 (19)
住房制度改革与利益关系调整 ——国务院住房制度改革领导小组副组长刘鸿儒答本刊记者问	(28)
要坚定不移积极稳妥地推进住房制度改革 ——国务院住房制度改革领导小组办公室负责人答记者问	(35)

第二部分 操作指南

公积金	(39)
上海市	(39)
提租补贴	(43)
烟台市	(43)
唐山市	(49)
蚌埠市	(54)
广州市	(59)
上海市	(66)
减、免、补	(71)
烟台市	(71)
蚌埠市	(73)
上海市	(74)
出售公有住房	(75)

烟台市	(75)
唐山市	(78)
蚌埠市	(79)
广州市	(82)
上海市	(98)
住房基金	(101)
唐山市	(101)
上海市	(102)
住房委员会	(104)
上海市	(104)
租赁保证金	(106)
广州市	(106)
公房售后维修管理	(108)
上海市	(108)
广州市	(109)
购房保险	(112)
广州市	(112)
住房建设债券	(113)
上海市	(113)

第三部分 经验介绍

全面调整公房租金	(117)
(一) 大步提租、相应补贴	(117)
(二) 多提少补	(123)
(三) 分步提租不补贴	(126)
出售公有住房	(130)
(一) 我国公房出售的基本情况	(130)
(二) 商品房开发	(135)
(三) 以租促售	(146)
(四) 售房起步	(153)
集资建房	(163)
(一) 经济效益较好的企业	(163)
(二) 经济效益中等的企业	(165)
(三) 较发达县区	(166)
(四) 微利企业	(168)

(五) 贫困县区	(170)
合作建房	(172)
(一) 社会型住宅合作社	(172)
(二) 企业型住宅合作社	(174)
(三) 郊县住宅合作社	(176)
新房实行新租金	(179)
(一) 新房新租金	(179)
(二) 租赁保证金、以息补租	(180)
(三) 抵押金、以息抵租	(181)
解危、解困	(183)
(一) 以新房建设为主	(183)
(二) 建设新房、改造危旧房	(186)
(三) 以危旧房改造为主	(189)
金融配套	(192)
(一) 住房储蓄银行	(192)
(二) 房地产信贷部	(194)

第四部分 名词解释

A	
暗贴与明贴	(199)
B	
保证金	(199)
部分产权	(200)
C	
产籍	(200)
产籍管理	(201)
产权	(201)
产权登记	(202)
产权变更登记	(203)
产权转移登记	(203)
产权管理	(204)
产权核定	(204)
产权审查	(204)
超标加租	(205)
沉淀户	(205)

成本租金	(206)
D	
大配套	(206)
抵押贷款	(207)
F	
房产抵押	(207)
房产共有关系	(207)
房产交易	(208)
房产市场	(208)
房产折旧	(209)
房屋保险	(209)
房屋继承	(209)
房屋法定继承	(210)
房屋继承顺序	(210)
房屋使用权	(210)
房屋所有制结构	(210)
房屋租金	(211)
房屋遗赠	(211)
房屋遗嘱继承	(211)
房租构成因素	(212)
付款逐渐增加的抵押贷款	(215)
辐射效应	(215)
G	
公产	(216)
公房	(216)
公房租赁	(217)
公积金制度	(217)
公建民助	(218)
共有房产	(218)
H	
合作建房	(218)
互建互助	(219)
换证登记	(219)
J	
间管	(220)
减、免、补	(220)
家庭生活费支出	(220)
交易合同	(222)

交易价格	(223)
继承权剥夺	(223)
集资建房	(223)
K	
空转	(224)
L	
劳人结合增资	(225)
利率可调整的抵押贷款	(225)
M	
民建公助	(225)
民用建筑“六统一”	(226)
模拟运转	(226)
N	
农村私房拆迁补偿	(227)
Q	
企业单位拆迁补偿	(227)
S	
私产	(227)
私房	(228)
私房拆迁补偿	(229)
商品房	(229)
商品租金	(229)
世界住房日	(229)
实转	(230)
双重指数抵押贷款	(231)
T	
提租补贴	(231)
提租发券	(231)
提租增资	(232)
统建	(233)
统一租金	(233)
W	
完全产权	(233)
X	
先卖后租	(234)
小康居住水平	(234)
协议租金	(235)

新房新制度.....	(235)
------------	-------

Y

以息补租.....	(236)
-----------	-------

以租养房.....	(236)
-----------	-------

预售制度.....	(237)
-----------	-------

Z

增支户.....	(237)
----------	-------

征地费.....	(238)
----------	-------

住房基金.....	(238)
-----------	-------

住房面积.....	(239)
-----------	-------

住房商品化.....	(239)
------------	-------

住房制度改革.....	(240)
-------------	-------

住房制度改革试点.....	(240)
---------------	-------

住宅标准.....	(242)
-----------	-------

住宅合作社.....	(243)
------------	-------

住宅价格.....	(244)
-----------	-------

住宅价格构成.....	(244)
-------------	-------

住宅债券.....	(245)
-----------	-------

注销登记.....	(245)
-----------	-------

转租.....	(245)
---------	-------

转让.....	(245)
---------	-------

准成本租金.....	(246)
------------	-------

自筹自建.....	(246)
-----------	-------

自管房.....	(246)
----------	-------

综合开发.....	(246)
-----------	-------

租售比价.....	(247)
-----------	-------

租赁保证金.....	(248)
------------	-------

编后语	中国经济体制改革杂志社
-----------	-------------

关于住房制度 及其改革的重要论述

中华人民共和国国民经济和社会发展 十年规划和第八个五年计划纲要（节录）

人民生活从温饱达到小康，生活资料更加丰裕，消费结构趋于合理，居住条件明显改善，文化生活进一步丰富，健康水平继续提高，社会服务设施不断完善。

“八五”期间，要积极推行住房制度改革。逐步改变低租金、无偿分配住房的办法，促进住房商品化进程。要调动各方面的积极性，加快住房建设，形成国家、集体、个人三结合筹资建房的机制。住房制度的改革，要统筹规划、因地制宜、分类指导、稳步地向前推进。

恩格斯、列宁论住宅

这些住宅、工厂等等，至少是在过渡时期未必会毫无代价地交给个人或协作社使用。

（恩格斯：《论住宅问题》，摘自《马克思恩格斯选集》第2卷第544页）

恩格斯非常谨慎，他说无产阶级国家“至少是在过渡时期未必”会毫无代价地分配住宅。把属于全民的住宅租给单个家庭就既要征收租金，又要实行一定的监督，还要规定分配住宅的某些标准。……过渡到免费分配住宅，那是与国家的完全“消亡”联系着的。

（列宁：《国家与革命》，摘自《列宁选集》第3卷第221页）

周恩来、邓小平论住宅问题

为了缓和职工住宅的紧张，除了整顿各种福利待遇和采取其他措施以加强控制城市人口的增长，并且根据可能适当地增建职工住宅……，同时还必须适当地提高职工住公房的收费标准。租金一般的应该包括折旧、维护、管理三项费用。……一般占职工工资收入的6—10%，平均8%左右。

（摘自周恩来同志在八届三中全会上《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》）

关于住宅问题，要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列政策。城镇居民个人可以购买房屋，也可以自己盖。不但新房子可以出售，老房子也可以出售。可以一次付款，也可以分期付款，10年、15年付清。住宅出售以后，房租恐怕要调整。要联系房价调整房租，使人们考虑到买房合算。因此要研究逐步提高房租。房租太低，人们就不买房子了。繁华的市中心和偏僻地方的房子，交通方便地区和不方便地区的房子，市区和郊区的房子，租金应该有所不同。将来房租提高了，对低工资的职工要给予补贴。这些政策要联系起来考虑。建房还可以鼓励公私合营或民建公助，也可以私人自己想办法。农村盖房要有新设计，不要老是小四合院，要发展楼房。平房改楼房，能节约耕地。盖什么样的楼房，要适合不同地区、不同居民的需要。

（摘自邓小平同志1980年4月5日与中央负责同志的谈话 见《人民日报》1980年4月6日第一版）

国务院关于印发在全国城镇 分期分批推行住房制度改革 实施方案的通知

国发〔1988〕11号

1988年2月25日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意住房制度改革领导小组关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案，现印发给你们，请结合实际情况贯彻执行。

住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分，在经济上和政治上都具有重要意义。从烟台市等几个试点城市的情况来看，这项改革可以取得很大的经济效益和社会效益。国务院决定，从1988年起，用三五年时间，在全国城镇分期分批把住房制度改革推开。

我们的国家很大，各地情况不一样，住房制度改革主要应由各省、自治区、直辖市来抓。今后，国家主要从宏观上统一政策，加强规划指导，总结、推广成功的经验。国务院住房制度改革领导小组不再直接抓试点城市。在全国统一政策指导下，各地可从实际情况出发，因地制宜，选择适合自己情况的做法，充分发挥主动性和创造精神。

住房制度改革是一项复杂的工作，牵涉面很广，关系到广大人民的切身利益。各地区要把这项改革提到领导工作的议事日程，加强领导，统一认识，精心组织，缜密安排，切实把这项改革搞好。

各省、自治区、直辖市要制订本地区分期分批的实施规划，于今年六月底前报国务院住房制度改革领导小组。

关于在全国城镇分期分批 推行住房制度改革的实施方案

国务院住房制度改革领导小组

(1988年2月15日)

我国现行的住房制度存在着严重弊端。国家为城镇居民建房花了大量投资，但由于不能从经济机制上制约不合理的需求，城镇住房问题并没有得到缓和。住房分配上的不公正，已

成为一个严重的社会问题。城镇住房制度改革，是经济体制改革的重要组成部分。搞好这项改革，不仅可以正确引导和调节消费，促进消费结构趋向合理，在经济上有很大意义，而且在住房领域的不正之风会大大减少，在政治上也有很大意义。几个试点城市的实践说明，住房制度改革可以取得很大的经济效益和社会效益，是一件利国利民的事情。要从1988年起，用三五年时间，把住房制度改革在全国城镇分期分批推开。

改革的目标与今后几年的任务

我国城镇住房制度改革的目标是：按照社会主义有计划的商品经济的要求，实现住房商品化。从改革公房低租金制度着手，将现在的实物分配逐步改变为货币分配，由住户通过商品交换，取得住房的所有权或使用权，使住房这个大商品进入消费品市场，实现住房资金投入产出的良性循环，从而走出一条既有利于解决城镇住房问题，又能够促进房地产业、建筑业和建材工业发展的新路子。

要实现这个目标，住房制度改革主要包括这样几个内容：（一）改变资金分配体制，把住房消费基金逐步纳入正常渠道，使目前实际用于职工建房、修房资金的大量暗贴转化为明贴，并逐步纳入职工工资。（二）改革现行的把住房作为固定资产投资的计划管理体制，确立住房作为商品生产的指导性计划管理体制。（三）通过财政、税收、工资、金融、物价和房地产管理等方面配套改革，在理顺目前围绕住房所发生的各种资金渠道的基础上建立住房基金，逐步形成能够实现住房资金良性循环的运行机制。（四）调整产业结构，开放房地产市场，发展房地产金融和房地产业，把包括住房在内的房地产开发、建设、经营、服务纳入整个社会主义有计划的商品经济大循环。

根据上述目标和改革内容，今后三五年内的任务主要是：调整公房租金，按折旧费、维修费、管理费、投资利息、房产税五项因素的成本租金计租，抑制不合理的住房需求，促进职工个人买房，并从政策、立法、社会舆论等方面采取措施，引导和调节居民消费，使消费结构趋向合理，为实现住房商品化奠定基础。

据统计，1987年底我国有381个城市，一万多个县城和建制镇（统称县镇）。在改革步骤上，初步安排：今年，各省、自治区、直辖市都要选择几个城市（区县）先行改革，取得直接经验；明年，在总结经验的基础上，把步子迈大一点，争取大部分城市和县镇都进行改革；后年，除边远和经济落后地区一些城市和县镇可推迟一二年外，其他所有城市和县镇都要进入改革行列，使住房制度改革在全国范围内全面推开。在改革做法上，各地可以根据上述要求，从当地实际情况出发，在全国统一政策指导下，因地制宜，多种多样，不拘一格。可以空转起步，可以空实结合，可以实转一步到位，也可以实转分步到位；可以全市全面改革，也可以先在部分单位、部分地区起步，但所有这些城市，新房都要实转。暂时没有进入改革行列的城镇，要积极创造条件，先实行新房新租，旧房超标准加租，以及集资建房，组织建房合作社等单项改革。

分年度的安排如下：

1988年：从工作基础、经济承受能力等方面考虑，先选包括各省会城市在内的80个城市，把住房制度改革推开，为1989年大面积推开积累经验。

原来预定今年试点出台城市有14个，各省、自治区原计划今年试点出台城市有39个，共