

QIYE ZHUFANG FENPEI HUOBHUA ZHENGCE YU SHIJIAN

企业住房分配货币化 政策与实践

曹政言 黄望平 / 主编



石油工业出版社

企业住房分配货币化 政策与实践

主 编 曹政言 黄望平
常务副主编 白智勇 胡 绎

石油工业出版社

内 容 提 要

本书是为了配合企业实行住房分配货币化改革工作而编著的,主要是为企业实行住房分配货币化提供实践运作、问题解答、政策指导和理论参考,具有一定的针对性、实用性和时效性。本书的出版,能对企业住房分配货币化工作的进一步深化起到一定的推动作用。

本书可供企业领导、房改工作人员以及广大职工参考。

图书在版编目(CIP)数据

企业住房分配货币化政策与实践/曹政言,黄望平主编.
北京:石油工业出版社,2001.8

ISBN 7-5021-3484-0

I. 企…

II. ①曹…②黄…

III. 企业-住宅-分配(经济)-经济政策-研究-中国

IV. F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 054325 号

石油工业出版社出版

(100011 北京安定门外安华里二区一号楼)

北京乘设伟业科技排版中心排版

石油工业出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

*

850×1168 毫米 32 开本 12.5 印张 1 插页 330 千字 印 1—15000

2001 年 8 月北京第 1 版 2001 年 8 月北京第 1 次印刷

ISBN 7-5021-3484-0/F·151

定价:29.00 元

《企业住房分配货币化政策与实践》

编 委 会

主 任：陈 耕

副 主 任：严绪朝 李华民

编 委：林金高 贾忆民 刘 磊 李春伍

江夕根 吴 枚 黄望平 曹政言

陆 凌 朱 元 王 戎 谷 伟

主 编：曹政言 黄望平

常务副主编：白智勇 胡 绎

副 主 编：官大宏 汤长江 孙建业 杨民乐

陈耕副总经理在中国石油天然气集团公司 住房制度改革工作会议上的讲话 (代序)

(2001年7月17日)

同志们:

这次中国石油天然气集团公司(简称集团公司)住房制度改革工作会议,是根据总经理办公会议的决定召开的,主要任务是贯彻落实《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(简称《通知》)精神,研究讨论《集团公司关于深化住房制度改革实行住房分配货币化的实施方案》(简称《实施方案》),部署住房分配货币化工作。集团公司党组非常重视住房制度改革工作,今年以来,组织力量深入调查研究,多次听取汇报,并召开总经理办公会议,专项研究房改问题。下面,我就集团公司深化住房制度改革讲三个问题。

一、充分认识深化住房制度改革的重要意义

1994年以来,全国各地认真贯彻《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》精神,积极推进住房制度改革,旧的住房制度基本打破,新的住房制度开始建立。按照国家房改的总体要求,这些年来,集团公司所属各单位做了大量工作,住房制度改革取得了实质性的进展。主要表现是:基本上改变了公有住房低租金、福利性使用的做法,公有住房出售率逐年提高,累计达到了90%左右;各单位认真贯彻《住房公积金管理条例》,先后建立并逐步完善了住

房公积金制度,交缴比例随着企业效益的增长有所提高,有的单位还开展了住房公积金个人贷款业务;初步实现了住房建设维修管理职能与企业生产经营职能的分离,房产和物业管理水平明显提高,相对独立的房产管理体制开始形成;一些企业利用自有土地和出售公房的收入,开发建设经济适用住房,并采取集资建房、合作建房等形式,多渠道加快了住房建设。通过住房制度改革,广大职工得到了实惠,大部分职工拥有了自己的房产,职工家庭住房条件普遍有明显改善。回顾几年来的房改工作,我们取得了很大的成绩。但是,也必须看到,集团公司系统现行的住房制度,距社会主义市场经济条件下住房商品化、管理社会化的要求还有很大差距,还不能适应集团公司建立现代企业制度,深化改革、加快发展的需要,住房制度改革工作亟待进一步深化。

1998年,国务院决定停止住房实物分配,实行住房分配货币化,全国的住房制度改革进入了以货币化改革为主要内容的新阶段。我们要认真学习贯彻国务院《通知》等一系列文件精神,充分认识深化住房制度改革的重要意义。

(一)深化住房制度改革,是党中央、国务院关于进一步扩大内需、拉动经济增长战略的重要组成部分

近几年来,党中央、国务院总揽全局,把握当前国际、国内政治经济形势,针对面临的机遇和挑战,一直把扩大内需作为保持国民经济持续、快速、健康发展的一个重大战略方针。住房建设是国民经济的一个重要支柱产业。它既有很高的产业关联度,又有广阔的市场,可以提供大量的就业机会,是我国经济发展的一个新的增长点。随着人们生活水平的提高,人民群众改善住房条件的需求日益强烈。深化住房制度改革,实行住房分配货币化,可以促进城镇居民改善消费结构,提高住房消费在城镇居民家庭消费支出中的比重,推动住房建设产业的持续发展。同时也可以带动建筑、建材、钢铁、化工、轻工等产业的投资增长,以及金融、保险等社会服

务业的发展,有效地增加与住房建设相关的劳动密集型产业的就业机会。从集团公司系统的情况来看,住房建设、维修、管理的市场潜力较大,具有广阔的发展前景。我们要通过深化住房制度改革,把企业内部的住房建设、维修、管理,真正培育成为一个重要的产业,形成商品化、社会化的住房新体制。这是我们以实际行动贯彻落实党中央、国务院关于扩大内需,拉动经济增长战略方针的具体体现。

(二)深化住房制度改革,是推进石油石化企业改革的重要内容

原有的企业住房制度,属于计划经济体制下的福利型住房制度。企业统包住房的投资、建设、维修和管理,并以企业福利的方式提供给职工使用。这种住房制度,难以适应建立社会主义市场经济体制的要求,不仅不能实现住房建设的良性循环,还使企业背上了沉重的社会包袱,不利于企业经营机制的转换和现代企业制度的建立。集团公司系统,仅1997和1998两年,住房建设投资就高达近百亿元,占基建总投资的10%以上。同时,每年还要拿出大量资金用于住房维修和管理。这就使企业的建设资金有所分散,也加大了成本费用的支出,企业负担较重。中国石油天然气股份有限公司(简称股份公司)上市之初,已经对外承诺,停止住房建设,不再进行住房实物分配。上市以后,按照国际规范和境外证券机构监管的要求,住房建设投资已无法列支和进行财务处理。不少未上市企业处于亏损状态,也难以继续维持过去那种全部由企业负担的福利型住房制度。因此,通过深化住房制度改革,实行住房分配货币化,结合工资制度的改革,在职工收入不断增长的基础上,提高住房消费在职工家庭消费中的比例,形成国家、企业和职工个人三方合理负担的住房分配新机制,势在必行。

(三)深化住房制度改革,是解决企业当前住房矛盾,改善职工居住条件的客观要求

这些年来,石油、石化企业的职工住房条件虽然有了很大的改善,但从初步调查摸底的情况来看,整个集团公司系统,1998年底以前参加工作的无房职工仍有20%左右,还有50%左右的职工住房未达标。这些职工迫切希望能够尽快解决住房问题,改善居住条件。同时,停止住房实物分配以后,有房职工与无房职工、住房达标职工与未达标职工、老职工与新职工之间在住房分配方面的利益不平衡问题逐渐突出起来,再加上目前一些地方政府机关和国有及国有控股企业开始实行职工住房补贴制度,有的已经拿到了住房补贴。因此,如何解决住房问题已经成为石油、石化企业领导和广大职工普遍关注的热点。我们要把深化住房制度改革,实行住房分配货币化,作为当前解决职工实际问题,维护企业稳定的一件大事,抓紧抓好。

江泽民总书记在“七一”重要讲话中指出,我们党要始终代表中国最广大人民的根本利益,就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作,必须坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿,使人民群众不断获得切实的经济、政治、文化利益。在集团公司进行的“三讲”学习教育活动中,大家也提出要加快住房制度改革,进一步改善职工的住房条件。党组把这一问题作为“三讲”整改的一项重要内容,组织专门力量,深入调查研究,提出了集团公司深化住房制度改革,实行住房分配货币化的实施方案。我们一定要从“三个代表”的高度出发,按照党组要求,积极稳妥地推进企业房改工作,为广大职工群众办实事、谋利益。

二、深化住房制度改革的主要内容

深化住房制度改革是党中央、国务院十分重视的经济问题,也是关系到职工切身利益和社会稳定的重大问题。要做好这项工

作,必须深刻理解国家政策和集团公司关于深化住房制度改革的主要内容,妥善处理好住房分配货币化中的几个重大问题。

(一)国家关于深化住房制度改革的主要政策规定

1998年7月,国务院下发《通知》,明确提出停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化。2000年5月,建设部、财政部、国家经贸委、全国总工会联合下发《关于进一步深化国有企业住房制度改革加快解决职工住房问题的通知》(简称“四部委文件”),对国有及国有控股企业深化住房制度改革,实行住房分配货币化工作做了具体部署。财政部也连续出台了一系列文件,具体规定了住房补贴资金的列支渠道和会计处理办法。国务院和有关部委关于深化企业住房制度改革的政策规定,主要包括以下内容:

1. 企业住房制度改革的指导思想、目标和原则

企业住房制度改革的指导思想是:加快建立适应社会主义市场经济体制要求、符合企业特点的住房新体制,为国有企业的改革和发展创造条件;进一步调动职工住房消费的积极性,使住宅建设真正成为国民经济的重要产业;不断改善职工住房条件,促进职工队伍稳定。

企业住房制度改革的目标是:改革住房实物分配方式,逐步实行住房分配货币化,为理顺企业内部的收入分配关系、建立与现代企业制度相适应的收入分配制度服务;逐步实现企业的主辅分离,把住房建设和维修管理职能从企业生产经营职能中分离出来,减轻企业办社会的负担,实现住房建设和维修管理的社会化。

企业住房制度改革的原则是:坚持在国家房改统一政策指导下,因企制宜,方式多样,方案自选,民主决策,稳步实施;坚持与建立现代企业制度相结合;兼顾国家、单位、个人三者利益,坚持三者合理负担。

2. 企业住房分配货币化的主要政策规定

——从1998年下半年开始停止住房实物分配,逐步实行住房

分配货币化。住房分配货币化的主要形式有三种,包括职工工资中的住房消费含量、职工住房公积金中的单位资助部分和住房补贴。

——住房补贴的水平,应根据企业所在地区经济适用住房价格和有房职工按房改成本价购房负担水平等因素确定。

——职工住房补贴建筑面积标准,一般可参照当地机关公务员的住房补贴建筑面积标准,结合本企业职工住房的实际情况制定。

——企业的一次性住房补贴资金,调整年初未分配利润,并在计算应纳税所得额时予以扣除。由此造成期初未分配利润的负数,年终经过鉴证、批准后,依次以公益金、盈余公积金、资本公积金以及以后年度实现的利润弥补。按月补贴的资金,进入当期成本费用。

3. 建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系

国家将采取扶持政策,鼓励加快经济适用住房的建设。在一定时期内,对有自用土地的企业,经批准可以在自用土地上自建住房,所建住房原则上按建造成本价向本单位职工出售。企业还可以支持和组织职工合作建房,按照住房建设成本向职工收取建房费用。

另外,“四部委文件”还明确规定,石油和铁路系统,可根据国家政策并结合实际情况,制定本系统进一步深化企业房改、加快解决职工住房问题的具体实施意见。

(二)集团公司深化住房制度改革的主要内容

今年初工作会议之后,集团公司及时调整充实了房改领导小组及其办事机构,进一步加强对房改工作的组织领导。在广泛深入调查研究,认真学习贯彻国家和地方房改政策,充分听取企业意见的基础上,研究提出了《集团公司关于深化住房制度改革实行住房分配货币化的实施方案》。现提交会议代表讨论。

《实施方案》的主要内容是:

——明确提出集团公司关于深化企业住房制度改革的指导思想和总体目标:要改革现行的福利型住房制度,加快建立适应社会主义市场经济体制要求、符合企业特点的住房分配、建设和管理的新体制,不断改善职工住房条件。

——明确提出集团公司关于深化企业住房制度改革的近期任务和重点工作:(1)停止住房实物分配,实行住房分配货币化。建立住房补贴制度,对无房和住房未达标职工发放住房补贴;普遍建立和完善住房公积金制度。(2)加快经济适用住房建设,多渠道解决职工住房问题,不断改善职工住房条件。(3)逐步理顺住房管理体制。改革现行的福利型住房维修、开发、管理体制,逐步通过资产分离或委托管理的方式,将住房管理服务分离出去,建立起社会化、专业化、市场化的住房新体制。

为了进一步统一认识,更好地理解 and 执行集团公司的《实施方案》,这里我着重讲一讲有关住房补贴的几个问题。

第一,关于实行统一的住房补贴政策问题。集团公司是一个整体,而所属企事业单位状况各有不同,要不要制定和实施统一的住房补贴政策,是大家非常关心的一个问题。根据大多数企业的意见,考虑到重组改制以后的管理体制和核算体制,考虑到职工队伍的稳定,经过反复研究,集团公司确定实行基本统一与体现差异相结合的住房补贴办法。即在住房补贴的对象、补贴的计发办法、补贴建筑面积标准、资金列支渠道等方面,制定和实施统一的政策。同时,考虑企业情况的差别,规定计发职工住房补贴的主要参数——房改成本价和经济适用住房价格,分别按企业和当地的标准执行。经济适用住房价格以当地政府上年公布的为准,当地政府没有规定的,以集团公司指定的审计机构审定的价格为准;房改成本价以企业停止住房实物分配前,向职工出售普通公有住房的成本价为准。

实施统一的住房补贴政策,是适应重组改制以后企业管理体制和核算体制的要求。股份公司是一级法人,财务实行集中统一管理,收支两条线,补贴资金要按国家规定由总部统一安排。在住房补贴的政策和水平上,各地区公司之间必须保持相对一致。同时,按照国家规定,所有国有企业对无房和住房未达标职工的一次性补贴,要调整企业的未分配利润和冲减所有者权益;按月补贴要进入企业成本。集团公司作为国家授权投资的机构,承担着国有资产保值增值责任,也必须对冲减所有者权益的数额和企业成本进行必要控制,并在各企业之间保持相对平衡。

实行统一的住房补贴政策,是保持职工队伍和石油、石化厂(矿)区社会稳定的需要。这次推行住房分配货币化,规定对 1998 年底以前参加工作的无房和住房未达标的老职工实行一次性住房补贴,主要是解决历史遗留问题;对 1998 年底以后参加工作的新职工,住房补贴按月计发给职工本人。股份公司地区公司和相应的未上市企业,在重组改制以前同属于一个企业,后勤服务是一个单位,生活区是一个整体。在推行住房分配货币化的过程中,两个企业必须统一政策,同步实施。只有这样做,才能保持石油、石化职工队伍的稳定,保持石油、石化厂(矿)区的稳定,保证房改工作的顺利进行。否则,将会引发新的不稳定问题。

实行统一的住房补贴政策,是国家政策所允许的。“四部委文件”明确规定,石油和铁路系统,可结合本企业的实际情况,制定本系统的具体实施意见。这次住房分配货币化改革与过去的房改政策有所不同,国家并没有强调企业必须执行当地人民政府的统一部署和规定,而是提出住房制度改革方案必须报企业上级主管部门批准,在当地房改部门备案后执行。各地政府已经出台的企业房改政策,也大都属于指导性意见,对企业的补贴方式、补贴水平多数未作统一规定。因此,集团公司制定统一政策是必要的,也是完全可行的。

第二,关于合理确定补贴水平问题。住房补贴水平主要由住房补贴建筑面积标准和单位建筑面积的基本补贴额两个因素决定。确定住房补贴水平是制定住房分配货币化政策的关键问题之一,是集团公司制定《实施方案》研究的又一重点。确定住房补贴水平,主要考虑了三个基本原则:一是考虑到大多数企业、大多数职工的现平均住房水平,住房补贴水平要与大多数职工的平均住房水平相当;二要考虑到新老房改政策的衔接,保证平稳过渡;三是考虑到大多数企业的支付能力,坚持量力而行。

根据摸底调查统计,集团公司《实施方案》确定的住房补贴建筑面积标准,是与职工现住房的平均水平基本一致的。从现阶段的情况看,这个标准是比较适当的。在集团公司所属单位在职职工中,无房和住房未达标职工总数占70%左右。如果补贴建筑面积标准再提高,住房未达标的人数还会增加,补贴资金也会大幅度增加,这是许多企业所无力负担的。有些企业甚至还会出现全员补贴的现象。这就偏离了住房制度改革的目标和方向。

按照《实施方案》确定的基本补贴计算方法,实行住房分配货币化以后,职工购买经济适用住房与原来按房改成本价购买住房,个人实际负担水平基本相当,而且有所提高。这样规定,符合新老房改政策衔接的原则。同时,由于职工收入逐年提高,职工个人购房时的实际负担略有提高也是比较合理的。基本补贴水平过高或过低,都会造成有房职工与无房职工、住房达标职工与住房未达标职工之间的利益不平衡,都会引发职工队伍的不稳定。

第三,关于住房补贴资金问题。财政部财企[2000]295号文件已经明确了企业住房补贴的列支渠道和会计处理办法,企业主要应该依靠自己挖潜增效解决补贴资金问题。考虑到重组改制的历史背景和有些未上市企业比较困难的情况,集团公司对此已经有所考虑,拟在听取会议代表意见后,再研究决定。

此外,我还要强调一下,深化企业住房制度改革,既要推行住

房分配货币化,又必须加快建立新的住房体制。各单位要积极推进企业住房管理机构的改革。企业的住房管理服务和住房开发机构要加快进入市场,并逐步将其改造为自主经营、自负盈亏的经济实体;企业的住房开发、物业管理要采用市场化的机制,建立起投入、产出的良性循环。有条件的企业要继续建设好经济适用住房,向职工出售,逐步解决职工住房问题。只有这样,新的住房体制和运行机制才能真正建立起来,企业的住房开发、物业管理才有可能发展成为产业,有关机构和队伍才能在市场经济体制下生存和发展,广大职工的住房条件才能逐步改善和提高。我们在调研时了解到,西北管道建设指挥部和大庆砌块厂等企业,已开始开发经济适用住房,向石油职工出售,不但不亏本,而且还有盈利。实践证明,这是在市场经济体制下,加快解决职工住房问题的有效办法,也是企业住房开发和物业管理机构的惟一出路。

三、加强领导,精心组织,确保住房制度改革顺利进行

深化企业住房制度改革,实行住房分配货币化,涉及面广,政策性强,关系到广大职工的切身利益,关系到职工队伍的稳定和企业的发展。各单位要充分认识房改工作的重大意义和复杂性,按照集团公司的统一部署,精心组织,平稳运作,确保住房制度改革顺利进行。

(一)切实加强住房分配货币化工作的组织领导

各企事业单位主要领导要亲自参加住房分配货币化工作的组织和领导工作,领导班子要对本单位住房分配货币化问题进行专题研究,主管领导近期要以主要精力抓好住房分配货币化的各项工作。房改和各有有关部门要密切协作配合,分工负责,抓好住房分配货币化各项工作的落实。要充实和加强企业的住房委员会及其办事机构。未上市企业与股份公司地区公司要搞好协作配合,双方有关人员共同组成住房委员会,住房委员会的办事机构设在未

上市企业,保证在住房分配货币化工作中做到统一政策,同步实施。各单位的房改方案,要报集团公司统一审批。

(二)做好思想教育和宣传工作

住房分配货币化牵动着千家万户,加强房改的宣传教育工作,对于保证住房分配货币化的顺利实施十分重要。各级领导要有针对性地做好各类人员的思想工作,对职工中可能出现的新问题要超前研究,确保房改工作的平稳进行。要积极引导广大职工转变消费观念,正确处理国家、企业和个人三者利益关系。要利用报纸、电视和群众喜闻乐见的其他方式,加大宣传力度,广泛宣传住房分配货币化的重要意义和国家的有关政策,取得职工对这项工作的理解和支持。

对于居住在边远矿区的同志和一些住房建筑年代较早、质量较差的同志,要引导他们正确认识个人住房利益上的差异。企业的公有住房建设时间有早晚,住宅质量和标准有高低,坐落的地区有不同,职工之间在住房利益上的差别是客观存在的。实行住房分配货币化,只能做到职工住房利益的相对平衡,要求完全平等是难以做到的。职工的居住条件只能随着企业的发展和社会进步逐步改善。

要教育新参加工作尚未解决住房的职工,使他们认识到,实行住房商品化、社会化是建立社会主义市场经济体制的重要组成部分。实行住房分配货币化以后,职工解决住房问题,要有新的办法和思路。在市场经济体制下,住房不再是一种福利,而是一种消费和投资。住房作为最大的耐用消费品,购买其产权需要有一个较长期的积累过程。要求参加工作后几年内就能够拥有一套质量较高的住房是不实际的。不仅在国内做不到,即使在发达国家也做不到。目前,经济发达国家的公司职员,广泛使用按揭贷款购买住房,要为自己买一套住房也需要15年以上的资金积累。企业的年轻职工,可通过先租房、购买二手房作为过渡,随着个人经济实力

提高,再调换条件更好的住房;也可以通过贷款的办法购买住房。要教育引导职工转变住房观念,逐步树立起住房是商品的观念,适时调整个人和家庭的消费结构。

(三)认真做好住房分配货币化的各项基础工作

各企业要组织力量,认真进行调查研究。通过深入学习、理解国家和集团公司的政策,结合企业实际,研究制定企业住房分配货币化的实施细则,职工住房补贴的申请、审批、拨付、管理的具体办法和工作程序,并在实施过程中逐步完善。

要搞好培训工作。集团公司房改办在会议以后要对各单位房管部门负责人和工作人员进行培训。各单位也要加强培训工作,要通过培训,使房改工作人员掌握国家和集团公司政策,吃透精神,保证准确理解和正确贯彻国家政策和集团公司的规定。

要按照规定,做好住房普查和建立住房档案的工作。这项工作正确确定补贴对象,保证住房补贴资金准确发放的前提条件,是住房分配货币化工作的基础环节。各单位要充分利用原有的房产档案、公房出售档案及现有房屋产权产籍档案资料,采取个人填报、单位审核、上级部门抽查等多种方式查清公有住房状况和职工住房状况;要按照建设部关于住房建筑面积核定办法的规定,对职工现住房面积进行认真的核定;建立起以计算机技术为基础的房改管理信息系统;建立和完善职工住房档案的管理程序和管理办法,使职工住房档案的建立、保存、保密、检索、查阅等管理科学化。

(四)严格执行政策,严肃住房制度改革工作纪律

严格执行政策是住房分配货币化工作顺利实施和保持职工队伍稳定的重要保证。所有的企业领导和有关工作人员,都要顾全大局,严格执行政策。在住房补贴的范围、对象,补贴建筑面积标准、补贴的计算发放办法、审批程序等方面都要贯彻《通知》精神,严格执行集团公司《实施方案》的规定,不准突破。在局部可行,在全局不可行的事情坚决不做。要本着既为国家负责,也要为每一

个职工负责的精神,认真负责地做好住房分配货币化的各项工作。要实事求是、认真地核实查对每个职工的工龄、职级,特别是要核实职工及家庭成员的现住房状况,严格按照政策确定补贴对象和补贴金额,严禁弄虚作假,防止偏差。

监察、审计等部门要对住房分配货币化的全过程实行监督。对住房分配货币化工作要全面实行专项审计。住房分配货币化的工作要做到公开、公平、公正,接受有关部门和职工群众监督。要严肃查处违纪违规行为,对于违反国家和集团公司政策,继续进行实物分配住房,低价或超面积标准出售、购买公有住房及公房非法私租、牟取暴利等行为要严肃查处。对擅自突破住房补贴的范围和标准,虚报住房状况,挪用住房补贴资金的单位,要追究有关领导和人员的责任。对隐瞒现住房状况和配偶住房情况,弄虚作假,冒领住房补贴的,除责令其退回全部住房补贴外,要根据情节轻重给予相应处罚。

同志们,住房分配货币化是社会主义市场经济发展的必然趋势,也是深化企业改革、建立现代企业制度的重要举措。希望各级领导和同志们,在集团公司党组的正确领导下,在广大职工的积极参与和大力支持下,不断研究新情况,积极探索新经验,遵守纪律,努力工作,为集团公司的住房分配货币化改革做出新的贡献。