

烟台住房制度改革

YAN TAI ZHU FANG ZHI DU GAI GE

宫云范 宗卫东编

.3

经济日报出版社

烟台住房制度改革

宫云范 宗卫东编

经济日报出版社出版

烟台日报印刷厂印刷

新华书店首都发行所发行

787×1092毫米 32开本 印张5.5 字数123千字

1988年6月第一次印刷 印数1——15000

ISBN7—80036—040—7/F·32

定价：1.35元

内容提要

书中介绍了烟台市城镇住房制度改革的试行方案及一系列的配套政策，并有90多个房改工作问题解答。对烟台驻军的房改方案作了简介，编入了海阳县商业系统房改实施方案。书中还选入一部分对烟台推行城镇住房制度改革的新闻报道。

目 录

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	(1)
改革城镇住房制度的探索.....俞正声	(11)

第一部分 烟台市城镇住房制度改革的具体做法

烟台市城镇住房制度改革试点情况.....	(22)
烟台市城镇住房制度改革试行方案.....	(31)
公有住宅租金计算办法.....	(41)
公房租金和住房券的结算办法.....	(44)
公房租金和住房券结算的会计处理办法.....	(47)
房改中实转的结算办法.....	(52)
公有住宅出售办法.....	(55)
《公有住宅出售办法》实施细则.....	(61)
关于对住房制度改革中增支户实行减免补助 的试行办法.....	(65)
关于对新住户中几种特殊情况实行补助的试行办法...	(68)
关于违反房改政策的处罚暂行规定.....	(70)
住宅储蓄与住宅专项贷款暂行办法.....	(73)
烟台市城市建设房屋拆迁安置试行办法.....	(76)
烟台市城市建设房屋拆迁安置试行办法实施细则.....	(83)
烟台市城镇住房制度改革问题解答.....	(88)

第二部分 有关烟台住房制度改革的新闻报道

冲出“黑洞”——烟台市住房制度改革纪事

-徐克洪 徐永清 毛铁 (113)
- 减少滋生不正之风的土壤.....鲁烟纪 郑炳 (125)
- 房改出台以后.....宗卫东 (129)
- 房改冲击波.....任道金 谭道博 (135)

附 录

- 烟台驻军住房制度改革实施方案..... (141)
- 关于住宅单方造价构成因素的说明..... (147)
- 关于租金构成因素的说明..... (149)
- 军队住宅、地方住宅租金计算办法..... (151)
- 关于对住房制度改革中增支户实行减免补助的
试行办法..... (152)
- 军队住宅、地方住宅租金和住房券的结算办法..... (154)
- 房改中实转的结算办法..... (157)
- 军队住宅、地方住宅租金和住房券结算的会计处理
办法..... (159)
- 关于违反房改政策的处罚暂行规定..... (161)
- 关于《烟台驻军住房制度改革试点实施方案(试行)》
的说明..... (163)
- 海阳县商业系统住房制度改革试行方案..... (166)
- 后记..... (171)

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

(一九八八年二月十五日)

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。

改革的目标和今后几年的任务

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）改革资金分配体制，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，1万多个县城和建制镇（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53个（加上1987年已出台的3个共56个）。这些城市工作有一定基础，一般应进行全面改革。

京、津、沪三大市和省会（自治区首府）城市，改革都要起步。这些城市由于问题比较复杂，可以采取分期分片改革的办法，或在一部分条件好的大企业、大单位先起步，或先在一个有代表性的区起步，一片一片地搞，逐步向全市推开。

各省、自治区、直辖市还要选一、二个县镇进行试点，为明后年大量县镇投入改革积累经验，探索路子。

今年不实行改革的城市和县镇，都要认真抓好调查、测

算工作，着手拟定改革方案，为明后年改革做好准备。同时，要积极创造条件，进行一些单项改革。

1989年：再有150个到200个城市和五、六千个县镇，进入全面改革或在一定范围内起步的改革行列。

1990年：除边远和经济落后地区少数城镇外，住房制度改革在全国城市和县镇全面铺开，而且大部分城市和县镇都要实转，做到全部公房按5项因素计租，住房基金初步建立起来，给职工买房创造有利条件，使我国住房制度开始走上新的轨道。

这一步改革任务完成之后，下一步改革的主要内容是：随着工资调整，逐步把住房券理入工资，进入企业成本（机关、事业单位列入财政经费预算）；把住私房和家住农村的职工纳入住房制度改革范围；在逐步增加工资和住房由成本租金提高到商品租金的基础上，进一步实行住房商品化，推动住房的社会化、专业化、企业化经营，搞活房地产市场。

城镇住房制度改革的若干具体政策

从试点城市的情况看，住房制度改革是一项涉及面很广、政策性很强的重大改革，全国要有统一的政策，以加强宏观控制和指导。

一、合理调整公房租金

确定公房租金标准，是住房制度改革的重要环节。租金定得过高，国家、企业、个人三者都难承受；租金定得太低，难以吸引个人买房，不利于抑制不合理的需求，失去了改革的意义。租金标准应按住房的折旧费、维修费、管理费、投资利息和房产税五项因素计算，每平方米使用面积月租金（下同）全国测算平均约1元5角6分，目前，要定在

1元以上。可以一步到位，也可以分步达到，但第一年起点不宜太低。

二、从实际出发确定发住房券（补贴，下同）的系数

公房租金提高后，需要相应给住公房职工发住房券。为了便于今后住房券逐步进入职工工资，特别是考虑到在住房、工资方面有关历史情况，发放住房券以采用比例法为宜。按全市职工平均使用面积、每平方米平均新增租金和职工平均发券工资基数，计算出住房券发券额占工资的比例，即发券系数。发券系数乘职工本人计券工资基数，就是职工应得的住房券金额。

由于各地住房水平差距较大，各地发放住房券系数会有高有低。为了使今后各地住房券进入工资数大致平衡，需要进行宏观控制。根据测算，发券系数应控制在25%以内。各个城市要按职工平均使用面积和职工平均发券工资基数的实际数据测定发券系数，坚持发放的住房券总额与新增加的租金总额持平。城市之间发券系数的差别，在今后住房券进入工资时，由国家作出统一规定，予以合理调整。

对职工发住房券，可采取转帐结算的办法，不直接给个人发现金。住房券只能用于交纳新增租金，不得抵交老租金，如有结余可存入银行，作为个人购、建房基金，不得冲击其他消费品市场。

三、理顺住房资金渠道，建立住房基金

目前，每年国家和企业、事业单位用于新建职工住房的资金达200多亿元。加上为维修、管理现有的24亿平方米住房而支出的几十亿元，以及许多单位发给职工个人的住房补贴等，总数约300亿元左右。这些钱一直分散使用，只有投

入没有产出，连住房的简单再生产都不能维持。住房制度改革所需资金要立足于现有资金的转化，就是要把围绕住房生产、经营、消费所发生的资金集中起来，在同级财政部门参与下分别进行核定，变无序为有序，使之合理化、固定化、规范化，建立城市（县镇）、企业事业单位、个人三级住房基金。

城市的住房基金，从市财政原来用于住房建设、维修和房租补贴的资金，当地提取的住房建筑税、房产税，以及出售直管住房回收的资金中筹集。

企业和事业单位的住房周转基金，可以从原来用于住房建设、维修、房租补贴资金，预算外收入按一定比例提取的资金，出售新建住房和旧房回收的资金中筹集。企业按规定提取的住房折旧费、大修理基金，以及从后备基金、福利基金、结余的奖励基金分离出来的部分，都要纳入住房周转基金。企业住房周转基金，要同其他专项基金划分开来，单立帐户，互相不挤不占。

职工个人购、建房基金，从个人结余的住房券和企业用于职工其它消费支出的节余部分中筹集。

各级住房基金，只能定向用于住房的生产、经营和消费，不得挪作他用。要作为专项资金由城市相应的金融机构集中管理，监督使用，以保证住房制度改革和今后住房建设有一个固定的资金渠道。

城市和企业事业单位的住房基金是发放住房券的主要资金来源。不足部分，在改革起步时，可以少量进入企业成本（机关、事业单位列入财政经费预算）。改革由实转起步或由空转过渡到实转时，全市企业住房券进入成本要控制在

20%以内（包括12%的房产税）。由空转起步时，全市企业住房券进入成本控制在发券额的5%以内，用于减、免、补助的统筹资金。进入成本以后，不能提高产品价格，由企业和各级财政分担。目前无力建立住房基金的亏损、微利企业，住房券资金可以从集体福利、奖金中挤一点，在成本中进一点，市住房基金贷一点（经济好转后偿还）。机关、事业单位发放的住房券，列入财政经费预算的部分一般以控制在50%以内为宜。新房实转的住房券资金来源，企业可进入成本，机关、事业单位可列入财政经费预算。

四、坚持多住房多交租和少住房可得益的原则

多住房多交租和少住房可得益，应当作为住房制度改革的一条基本原则。推行住房商品化，就要按商品交换原则办事。工资收入高的人，领到的住房券也多，不能再在改革中沿袭过去某些等级制的作法。

对少数因为提高房租而增加支出较多的和生活困难户，可视其家庭人均收入和住房面积的不同情况，对新增加的租金实行一定时期内（如三年内）减、免、补助的政策。减、免、补助的支出额要严格控制，全市最多不得超过发放住房券总额的5%，其资金来源从城市住房基金中统筹。要求给予减、免、补助的职工，必须由本人提出书面申请，经单位批准。各单位减、免、补助的额度，由市核定。

对改革后进住公房的增支户，因为住房多少是本人根据自己的经济能力选择的，一律不实行减、免、补助政策。至于那些特殊困难户，可按正常的福利性补助的途径，由各单位自行解决。

对那些住非租赁公房和拆迁户的职工，在其不交纳住房

租金期间，不予发券。

五、积极组织公有住房出售

住房制度改革的主要目的之一，是推动职工个人购买住房，把群众的购买力引导到改善居住条件上来，以便通过国家、企业和职工的共同努力，加快解决住房困难。

要合理确定住房售价。向职工出售新建住房，按标准价计算。新建住房的标准价包括：（1）住房本身建筑造价；（2）征地和拆迁补偿费。其它公共设施建设费用和建筑税、能源交通重点建设基金等不应摊入标准售价之内。住宅区内的公共建筑，凡属经营性设施（如商店、粮店、邮局、储蓄所等），应由使用单位购买或租赁，其它非经营性房屋及配套的市政设施投资，应逐步理顺渠道加以解决。

旧住房的标准价，按重置价成新折扣和环境因素等按质计价。砖混结构的单元套房，每平方米建筑面积售价一般不能低于120元，严格防止贱价出售，搞不正之风。

原来实行的补贴出售或有限产权出售的办法，应立即停止实行。今后出售公有住房的价格须经当地物价和房地产部门审定，按照有关规定办理各项手续。

要对职工买房采取优惠措施。一次付清房款的，产权单位应给予适当优惠；无力一次付清的，应先付不少于房价30%的现款，剩下部分可向银行申请长期低息抵押贷款。留利多的企业单位，可以根据条件给低收入的职工贴息。贷款期限根据职工的偿还能力和贷款金额而定，新房一般不超过15年，最长不超过20年，旧房最长不超过10年，并根据还款期长短，确定不同的贷款利率。购房户每月还本付息，除以住房券抵交外，还应拿出占家庭工资收入10%至15%的现金。

以上出售新、旧住房的标准价和各项优惠措施，不适用于年收入1万元以上的住房。

今后各单位的新建住房，要先卖后租，尽可能做到大部分出售，小部分出租，主要租给低收入者。旧住房要有计划优先出售给原住户。要尽可能把环境好、质量好的房子拿出来出售，以吸引职工买房。职工买到住房后，产权归个人所有，可以使用、继承和出售。出售的增值部分，本人只能分得相当于原来所付房价占当时综合造价比例的部分。

商品住房要按不同的档次建造，主体结构与内部装修可以分开搞，分别计算价格，以便购房户根据各自的需要和经济条件选购。从现在开始，不准再建大面积、高标准装修的住房低价出租。新建住房要以中小户型为主，设计上要为将来改造留有余地，尽可能方便住户。

县镇建设住房，要严格控制占用土地，提倡集资建楼房。不经批准，不准建平房。

六、配套改革金融体制，调整信贷结构

住房制度改革，要广泛而有效地筹集和融通资金，建立一套科学的结算方法，金融体制必须进行相应的配套改革。烟台、蚌埠两市，已成立住房储蓄银行，要切实办好，取得经验。其它城市可由当地政府委托银行设立房地产信贷部，专门办理有关住房生产、消费资金的筹集、融通和信贷结算等业务，实行单独核算，自主经营，自负盈亏，自求平衡，单独缴税。

人民银行要根据住房制度改革和住房商品化的实际进程，从今年开始逐年在计划上安排一块商品住房信贷指标，逐步把信贷结构调整过来。

七、对住房建设、经营在税收政策上给予优惠

住房建筑税和房产税，从当地全面推行住房制度改革时起三年内，留给城市作为城市的住房基金。经营单位向职工个人出售的商品住房，可免缴建筑税、营业税。职工个人第一次购买公有住房，免交契税。对房产经营部门能源交通重点建设基金的征收，按其收入总额扣除成本和税金后的数额计征。

八、加强房产市场管理

随着住房逐步商品化，要建立健全房产交易机构，并置于当地政府主管部门的管理和监督之下，严禁非法买卖，投机倒把，牟取暴利。房产的买卖、转让，必须按照有关规定，到房产管理部门登记、取证。住房的出售、出租价格，要纳入商品价格管理体系，物价部门和房地产管理部门要加强管理。商品住房出售后，要加强售后服务工作，方便住户，可由房屋修缮和经营单位，在住户自愿的基础上，统一管理和保养维修，提供各种社会服务，收取合理的费用。

改革城镇住房制度的探索

俞正声

烟台市住房制度的改革方案，经过一年零四个月的反复论证，于今年8月1日正式出台了，执行效果比预想的要好。初步实践证明，这一改革方案是可行的。下面，谈谈我们在进行这一工作中的一些想法和体会。

一

我国长期以来在城市住房问题上实行“公家包、低租金”办法，这是一种带有福利性质和实物分配性质的住房制度，其积弊甚多。

一是房屋价格与价值严重背离，使住宅建设投资不能回收周转。住宅作为商品，其价格应由折旧费、维修费、管理费、投资利息、利润、房产税、地租、保险费八项构成。房租是住宅价格按住宅使用期限的分解，自然也应当包括上述八项内容。在我市，按这八项计算，每平方米使用面积的月租金平均大约在2.4元左右，而改革前实际只收0.167元，其中公家还要补贴一块。1984和1985两年，全市房租补贴就支出520多万元，个人实际拿的，每平方米使用面积每月只有0.067元。由于租金太低，用于住宅建设上的投资，基本上有去无回，连简单再生产也实现不了。这种办法严重阻碍了住宅建设的发展，加剧了城市住宅紧张的矛盾。

二是以租不能养房，致使大批住宅失修失养，“未老先

衰”。在正常情况下，平均每平方米住宅每年需维修养护费3.5元，而我市居民个人交的房租平均每平方米每年只有0.8元多一点，即使不提折旧费，除去0.5元的管理费，只剩下0.3元多一点，仅够正常维修养护费用的1/10。国家一方面要投资建设住宅，另一方面又要花钱维修养护住宅，形成了投资越大，建的住宅越多，国家负担的维修费用越多的恶性循环。以1984、1985两年为例，我市用于住宅建设上的投资1.2亿元，而住宅维修费即达400多万元，占住宅建设投资的1/30。这既不利于调动住宅生产单位的积极性，也不利于住宅的管护维修，致使病危房不断增加。例如，我市芝罘区的房屋完好率长期停留在60%左右。

三是造成了不合理的消费结构。住宅是人们最基本的生活资料之一，本来应与电冰箱、彩电等消费品一样，由职工用工资来购买或租用。但在旧的住房制度下，住房费用绝大部分由国家负担，在职工的工资支出中，住房消费占的比重很小。据1985年国家统计局对47个城市6061户职工家庭的调查，平均每人每月用于房租支出只占全部收入的1.3%。其中烟台是1.01%，仅相当于穿着支出的1/10，烟酒糖茶支出的1/4。这是一种虚假的消费结构，它并不能反映城市居民消费的实际状况。房租过低，一方面刺激了人们对住房需求的膨胀，一方面把社会购买力引向其他商品，强化了整个消费品市场的供需矛盾。如果看不到这种情况，仅从那种虚假的消费结构出发，来制订我国的消费政策和工资政策，就不可避免地会发生失误。

四是不利于产业结构趋向合理。长期以来，我们国家的建筑业在国民经济中所占的比重一直比较低。据统计，1982