

HU NAN KE XUE JI SHI
SHU BAN SHE

湖南省城鎮
住房制度改革
工作手冊

0.23

湖南省住房制度改革辦公室編



湖南省城镇住房制度改革工作手册

湖南省城镇住房制度改革领导小组办公室编

责任编辑： 岳 立

※

湖南科学技术出版社出版发行

(长沙市展览馆路3号)

湖南省新华印刷厂印刷

※

1998年5月第1版第1次印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：7.875 字数：179,000

印数：1—15,100

ISBN 7-5357-0592-8

F·54 定价：2.55 元

目 录

一、政策·法令

- 陈俊生同志关于住房制度改革问题的调查汇报…………… (1)
(1987年5月4日国阅〔1987〕41号)
- 国务院办公厅关于印发《赵紫阳总理谈住房制度改革》和
城镇住房制度改革试点工作座谈会纪要的通知…………… (14)
(1987年8月7日国办发〔1987〕46号)
- 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…………… (46)
(国发〔1988〕11号)
- 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…………… (57)
(国办发〔1988〕13号)
- 国务院住房制度改革领导小组办公室关于切实防止贱价
买房的通知…………… (60)
(1988年4月9日)
- 国务院住房制度改革领导小组办公室关于住房制度改革
中如何计算职工计发住房券工资基数问题的答复… (61)
(〔88〕房改函字1号)

- 湖南省人民政府住房制度改革领导小组关于印发卢会云同志在全省住房制度改革骨干培训班上的讲话通知……………(62)
- (湘房改字〔1988〕第1号)
- 湖南省人民政府住房制度改革领导小组关于立即制止贱价卖房的紧急通知……………(66)
- (湘房改传电〔88〕字第001号)
- 湖南省人民政府转发建设部《关于制止贱价出售公有住房的紧急通知》……………(68)
- (1988年6月8日湘政转电〔1988〕84号)
- 湖南省人民政府关于印发湖南省城镇住房制度改革实施方案等两个文件的通知……………(72)
- (湘政发〔1988〕27号)
- 湖南省人民政府住房制度改革领导小组、中共湖南省委宣传部关于印发湖南省住房制度改革宣传提纲的通知……………(86)
- (湘房改字〔1988〕02号)
- 湖南省建设委员会、湖南省物价局、湖南省工商行政管理局转发建设部、国家物价局、国家工商行政管理局《关于加强房地产交易市场管理的通知》的通知…(99)
- (湘建〔1988〕房字第237号)
- 中国人民解放军广州军区转发中央军委《印发〈关于军队进行住房制度改革的意见〉的通知》……………(104)
- (1988)后营字第56号
- 中国人民解放军广州军区印发《军区住房制度改革工作会议纪要》……………(110)
- (1988)后营字第57号

湖南省人民政府住房制度改革领导小组关于推行新房先 售后租新房新租的通知·····	(115)
(湘房改字〔1988〕第04号)	
湖南省建设委员会湖南省人民政府住房制度改革领导小 组关于转发建设部、国务院房改领导小组《关于加强 出售公有住房价格管理的通知》的通知·····	(117)
(湘建〔1988〕房字第370号)	

二、有关表格和说明

湖南省人民政府住房制度改革领导小组办公室关于制发 住房制度改革调查基层表和汇总表的通知·····	(119)
(湘房改办字〔1988〕第02号)	
住房制度改革分户调查表·····	(121)
住房制度改革分户调查表填写说明·····	(123)
住房制度改革职工住集体宿舍调查表·····	(135)
住房制度改革职工住集体宿舍调查表填写说明·····	(137)
住房制度改革职工住私房和其他房调查表·····	(138)
住房制度改革职工住私房和其他房调查表填写说明·····	(140)
单位自建房和经济承受能力调查表·····	(141)
单位自建房和经济承受能力调查表填写说明·····	(143)
湖南省住房制度改革调查汇总统计表·····	(147)

三、参阅资料

赵紫阳同志在中央财经领导小组会议讨论住房制度改革 问题时的讲话要点·····	(162)
关于城镇住房制度改革的几个问题 ——陈俊生在全国住房制度改革工作会议上的讲话·····	(170)

国家体改委副主任高尚全同志在全国住房制度改革工作会议结束时的讲话·····	(187)
财政部副部长项怀诚在住房制度改革和企业工资制度改革会议上的讲话·····	(201)
财政部副部长项怀诚在全国住房制度财务工作会议和企业工资改革座谈会上的总结讲话·····	(212)
全国住房制度改革工作会议精神和贯彻实施意见	
——湖南省人民政府秘书长卢会云在全省地、市、州长会议上的讲话·····	(221)
关于住房制度改革的对话——杜秀峰·····	(236)
四、名词解释·····	(241)

一、政策·法令

关于住房制度改革问题的调查汇报

1987年5月4日 国阅〔1987〕41号

紫阳同志：

为了了解住房制度改革试点情况，我同国务院办公厅席德华、苗复春同志、房改办张中俊、张毓葵同志，还有工商银行两位同志一起先后在烟台、蚌埠、常州试点城市进行了调查。回来后随您到沈阳，又利用两个晚间同沈阳市委、市政府的领导和两个大工厂的同志进行了座谈。现将情况和建议汇报如下。

一、试点的三种做法

从我们接触到的四个城市来看，住房改革试点都进行了大量的工作，大体有三类。

一是烟台、蚌埠的做法：

这种做法简单说就叫“提租发券，空转起步。”烟台开始最早，从您在潍坊听他们汇报后，即开始酝酿方案，工作一直抓得紧，今年1月到4月中旬，按照初步方案投入两次模拟运转，掌握了基本数据和制定了相应政策，现正在对方案进行深化、完善工作。

烟台方案的主要特点是：提高住房租金，同时增加工资，而工资只能用于交房租（包括买房、建房），为了不使之冲击市

场，目前采取发券形式。由原租金每平方米0.17元（公家补贴0.1元，自己出0.07元）提高到1.15元。按职工人均使用面积6.81平方米计算，平均每月新租金18.3元，占职工月平均基本工资的23.23%，以此作为工资挂钩的发券系数，给职工发放住房券。

全市职工21.5万人，其中住公房职工15.15万人（住私房职工暂不参加改革），年发住房券3329万元，这些就是房租补贴总数。其中因住房少而有剩余住房券的沉淀户和多住房要增加支出的超支户，各有3万多户，超支户占总户数的比例为47.59%。超支户应缴超支租金和沉淀户的沉淀额大体上平衡，即沉淀额由超支租金来弥补，可以做到“一手发出去，一手收回来”，实现在空转中改革低租金的目的。

虽然现在还是模拟运转，但由于宣传工作比较深入，职工已开始有了住房商品化的观念。现在已有5000多户职工（占职工总数8%）准备买房。有的动迁户也不要大房子了，有的住大房的要求换小一点的。我们到了几户住两室一厅的职工家中，一打听房租都说要提到30元，没有再提老房租的。

蚌埠市也是烟台那种“提租发券，空转起步”的做法。他们从3月26日开始投入模拟运转，虽然时间稍晚些，但领导决心很大，市委、市政府、人大、政协，特别是一些老同志都支持，比较多的同志认为“多住房多花钱是天经地义的事”，有些干部、工人反映，实行住房商品化，再靠权利、靠关系弄房子行不通了，有的职工说，早改早主动，现在改革我们都嫌迟了。

蚌埠已用10天时间培训了1230名从事住房改革的骨干分子，准备工作比较充分。

蚌埠有职工24万人，其中住公房职工16万人（住私房职工

也暂不参加)，新房租每平方米1.03元（低于烟台），发券系数为21%，计年发券2739万元，超支户占33%，低于烟台的比例。

二是常州的做法：

常州同烟台、蚌埠做法相同之处也是提租和工资挂钩，不同之点，是提租从实转起步，先筹资后提租，也可以叫做“筹资提租，一步到位。”他们确定租金每平方米为1.44元，每个职工新增租金20.9元，据此给职工发放住房补贴。其中住公房职工每月发22元，给住私房职工减半发11元，共需发补贴7979万元，占工资总额的26%。

资金来源：

(1) 利用企业原已列进成本的住房折旧、维修、管理人员的费用，按核定的比例提取。

(2) 从企业税后留利中提取14%。

(3) 利用行政事业单位原支出的建房资金，固定来源。

(4) 按每个职工4元即相当于工资总额的3%进入成本。

以上四项，其中前三项是把原有住房资金分离出来，不增加新的财政负担。新进财政体制的是企业进成本的4元，合计1300万元，按现行财政体制，企业要负担585万元，市财政负担500万元，省财政负担86万元，中央财政负担129万元。此外市财政还要负担行政机关事业单位200多万元。

常州的做法，是从疏导理顺现有住房资金入手，把现有住房资金通过合理化、固定化、规范化地集中起来，纳入“住房周转基金”后使用，使提租有了保证。常州市经济研究中心主任说，住房资金原来就有，但是无序的，现在是变无序为有序，可以在企业之间进行调剂统筹。新进成本的一块，也是根据他们的情况提出来的，各级财政都增加了点负担，但其中很

大的一部分，是为了统筹解决原来没有住房资金来源的小企业住房改革的问题。

常州虽然经过初步测算，但没有进行模拟运转，有些数据还不准确，也尚未经市委、市政府讨论，是由主管副市长组织80余名业务人员和理论工作者初步设计的。他们正在进一步测算、模拟、制定方案。

三是沈阳的做法：

沈阳的做法类似常州。不同的是先从少数大企业做起。他们成立了全市住房制度改革领导小组，经过3个月初步测算，提出全市房改初步设想，并帮助东北制药厂等7个单位制定了方案，确定在东北制药厂和新阳机械厂进行试点。

由于是先在有自管房的大企业试点，利用原有的住房资金，不用国家拿钱，因此他们把这种办法叫做“自费改革”（我们已经建议他们不要叫“自费”，因为自费是对上级财政部门而言，可能会在职工中引起类似“自费工资改革”的误解）。

看来，象沈阳这样的大城市，一下子全面铺开，进行全市性的试点，风险可能要大。先从少数大企业试点是可行的。

二、几个政策性问题

住房制度改革涉及到职工的千家万户，是不同人之间利益关系的一次合理调整，所谓政策问题，就是如何把不同人之间的利益关系调整好，取得多数人的拥护，这是改革成败的一个关键问题。从各试点单位看，需要解决这样几个政策性的问题：

1. 坚持多住房多拿钱的原则。这一条广大职工最关心，他们认为不正之风中就有一个房子问题，对改革最担心的是怕搞新的不正之风。烟台规定老红军和抗战时期、解放战争时期参加革命的在房租上给予照顾（增支部分：红军时期的全免，抗

战时期的减70%，解放战争时期的减60%）。我们召开了有各层人参加的座谈会，大家对红军时期参加工作的住房增支部分全免没有意见，对抗战时期的减免有意见，但不大，对解放战争时期参加工作的减免，普遍不同意，更不同意按现有工作职务进行补贴。尤其是中青年干部、工人，他们认为，要在工资中体现按劳分配，不要在住房问题上再搞等级制，应该坚持“谁多住房谁多拿钱。”我们同烟台的同志商议要考虑群众意见。

2.为不使一些工资低、领券少的困难户在住房改革中过多地增加负担，可实行一定时期内减免补的政策。据烟台测算，超支户应缴超支租金586万元。他们根据对个人承受能力的抽样测算，可负担60%左右，大体上每个职工要多拿3元多。我们听取各方面意见，认为只要物价不大幅度上涨，是可以承受得了的。但再拿多了就负担不起。因此另40%左右要由国家补助，所占发住房券的7%左右，共需233万元，这笔钱按财政体制分别由四家承担：企业负担82万元，市财政负担67万元，省和中央分别为21.5万元和62.5万元。这一部分减免补将随着住房资金理顺，逐步减少，以至取消。另外，烟台市因财政困难，要求中央给予补助200万元，以解决一些小企业的困难和预见不到的问题。

3.今后对少数特别困难户可实行福利性补助，即使住房制度改革后，交不起房租、买不起住房的也会存在。这类问题不要同改革纠缠在一起，可做为特殊性问题处理。有些国家对这类问题是采取盖一部分廉租房办法解决的。还有人提出改革中对知识分子要特殊照顾，这个问题也不要同改革混淆起来，什么问题都往改革中塞，就不能起步了。

4.对小微企业和微利、亏损企业在房改中要采取“扶贫”和统筹的办法解决。烟台市试点起步时要求中央财政补贴200万

元，主要用途是“扶贫”。从长远来看，可采取这样一些办法：一是能进成本的要进一点；二是企业福利、奖励基金中挤一点；三是从城市的“住宅周转基金”中统筹帮一点。此外，银行在一定时期内以低息贷款融通一点等等，使这类企业跟上改革。

三、要研究解决的几个问题

1. 如何解决发住房券工作量大的问题？烟台、蚌埠开始都感到发券工作量大，问题比较多。因为住房券是有价证券，印制要精致一些，据烟台市银行测算，全市印券要花上百万元，而且还要由各单位出钱买，又要占用大量资金。这次我们请工商银行杨国椿、陈司南同志同我们一起去烟台帮助设计，提出了“以证代券，差额结算，沉淀统筹，纳入（住房）基金”的流转形式。即在模拟运转的基础上，核定每个职工户应发的住房券和新租金数，各单位先按发券额的7%（即减免补的控制额）缴现金存入银行，做为兑现沉淀券的准备基金。对收大于支或支大于收的进行差额结算：超支的交现金，存入银行，沉淀的发券（凭证），由各单位汇总向银行兑现，发给个人存折，作为个人购房、建房基金。这样既节省了印制费，减轻了各单位向银行买券的负担，并且还集中了一笔购建房资金，工作量也大大减少了。

今后个人交房租将是三部分：老房租部分交现金；增租部分（包括减免部分）交券（只是结算一下）；个人负担的超支部分也交现金。

2. 住私房的职工参加改革问题。烟台、蚌埠住私房的职工均占30%，常州占21%。烟台蚌埠都是先从改革公房房租开始。因为把住私房的包括进来，增加的那部分房租将全部沉淀，国家和企业要负担较多的财力。所以他们确定还是从有限

范围做起，住私房的暂不列入。这样做对住私房的职工也能说得通，因为目前尚处于发券补贴起步阶段，等到真正进入工资序列时，职工人人有份。但租住私房的职工担心公房提租，私房也跟着提租。实际上私房的租金现在已经很高了。有些单位对租住私房的职工给一定的补贴（有的补一半）。烟台、蚌埠都拟给私房租金规定限价，不准再涨价，各单位的补贴也一律不变。

3. 如何鼓励和促进职工买房？住房改革目的是使住房商品化。我们和各地座谈，都认为首先要将旧房卖出去，这样可以得到一大笔住房基金，而且卖旧房有吸引力：一是旧房造价较低，二是质量较好，三是所处地段好，多数位于市中心附近。问题是要制定合理的价格。大家认为，对旧房可以按原造价和重置价的平均价格成新折扣，全价出售。

可实行三段付款：首次付20—30%的现金，并对付款30%以上者给予相当于存银行得息的优惠折扣；再以改革中发的住房券提前抵缴房价一部分（不超过全价50%）；剩余部分可以5—7年分期付款。这样付款接近当前群众的购买力，职工可能乐于接受。

卖新房，目前的问题主要是售价高，职工负担不起。烟台1984年每平方米建筑而积造价256元，1986年提到380元；常州1983年每平方米造价200元，1986年涨到428元，市区新房每平方米超过千元。造价高，一是材料涨价，二是市政建设配套费等多种费用摊入成本，三是竞相提高户型面积和装饰、设施的标准。昂贵的价格同职工的收入差距太大。因此，出售新房既要采取措施降低造价，又要采取更加优惠的政策。各地研究可以采取这样几种办法：

(1) 售价按单方工程造价计算。各种配套费应按各自的渠

道解决，不应摊给个人购房价内。

(2) 商品房要按高中低三个档次建造，住房房体结构与内部装饰也可以分开搞，分别计价，以便购房户根据各自的经济条件去选购。

(3) 实行全价出售。首次付现金30%，其余70%银行长期抵押贷款，分15~20年偿还本息。财力较好的企事业单位，可给职工贴息。首次付现金超过30%以上的，也给予相当于存银行得息的优惠折扣。

(4) 有限产权出售。就是有财力的企业全价买一批房子，然后以三分之二的售价卖给本企业职工长期使用，不得转卖，如出卖必须按使用年限减去折旧卖给本企业。

还要实行必要的行政干预。今后再建新房要实行“先卖后租”，或规定出售比例后再出租。

沈阳市1986年集中建设一部分青年新婚公寓，以有限产权出售，总共出售2259套，发给职工有限产权证，黎明发动机制造公司、五三厂等13个工厂共卖出10万多平方米，职工购房很踊跃。

4. 住房改革如何取得金融改革的配合？我们调查的一些地方，有一个共同的认识：没有金融体制改革的配合，住房制度改革不仅难以起步，即使起步，也将难以为继。原因是现行的金融体制是各专业银行实行纵向管理，利润逐级上缴。住房生产、流通、消费领域的资金绝大部分来自于地方，用之于地方，但被各家专业银行所分割占用，或与其他资金混用，难于保证住房资金周转的需要。两年来住房改革试点提出后，也明显暴露了现行专业银行不适应住房改革的要求。一是各专业银行任务繁重，无力顾及住房改革的结算、信贷任务；二是个人买房长期低息抵押贷款无资金来源，低息利差补贴，哪家银行

都难以承担。现在有些经济学家建议，要推动个人买房，必须实行低息抵押贷款，举办房地产抵押银行。这次我们又特请了几位金融行家，一起去调查。经过论证，他们与各市一致认为，为促进建房、买房，应当成立地方房地产商业储蓄银行。全国房改领导小组储传亨、高尚全同志和房改办张中俊等同志都认为，住房改革没有金融改革的配合是搞不下去的。看来住房制度改革仅靠财政不行，要走金融的路子，要同金融改革紧密结合。房地产银行将成为推行住房制度改革不可缺少的结算中心和信贷中心。这是现行专业银行很难代替的。房地产银行要完全围绕住房制度改革按新办法来办，初步考虑有以下几点：

(1) 资金来自于地方，用之于地方，不依靠国家投资，不从上到下自成系统。可采取以公有制为主体的股份制形式，面向当地财政积余、金融企业、国营和集体工商企业、建筑、建材和房地产经营企业招股集资。坚持按企业化原则自负盈亏、自主经营。

(2) 业务范围，包括经营商品房生产、流通领域的存贷业务；商品房投资开发业务；个人买房专项基金存款和个人买房长期低息抵押贷款；发行住房债券；还可以兼营房产信托投资业务；并按国家政策、法令，实行对住房基本建设的宏观控制和监督。

(3) 资金自求平衡。营运资金主要来源于：股金和自身积累；原有财政投资和企事业自筹用于住房的资金；住房出售、出租的收入；已摊入企业成本和已进入财政预算的房租补贴、住房维修和住房折旧费；个人住房专项基金存款；住房债券；逐步建立单位的“住房周转基金”和“个人购房基金”等。看来，只要把这些资金聚集起来，特别是如能把现有全国十九亿平方米公房逐步卖出去，将是一笔重要的资金来源。

(4) 利差补贴自行消化，不需要财政和人民银行补贴。发放长期低息贷款的利率差，要“以低补低”(各单位存入的住房统筹基金可以实行低利等)和通过综合经营“以盈补亏”等办法，自行消化。

(5) 不普设网点。房地产银行只办理对单位的房地产基金、房地产开发和信托投资业务。对大量的个人存贷款和住房券的发放、回收，可全面委托各单位的财务部门和其它金融机构代办，并合理计付代办费。

(6) 实行地方政府和人民银行双重领导。

鉴于房地产银行创办初期，困难较多，所得的盈利也主要用于住房改革，实行“以房补房”的政策。因此国家在政策上要给予优惠待遇。开办初期免于缴税；免缴存款准备金；银行资本金根据当地实际能力核定；人民银行和专业银行要在各方面给予支持和配合。

烟台、蚌埠、常州都要求成立房地产商业储蓄银行。我们建议先在烟台、蚌埠两市进行试点，常州、唐山模拟运转后，方案如属可行，也可以批准他们试点。全国在这样有限的范围内试办，搞好了可开辟出一条搞活房地产业的路子，搞坏了也不至于产生大的问题。

四、改革的发展趋向

从我们接触到的一些地方，看到有这样的趋向：

1. 企业两种资金呈分离趋势，即生产性固定资产资金同住房资金逐渐分离。沈阳、常州的思路都是将现在企业中住房这一块资金分离出来，其中包括已进入成本的现有职工房租补贴、住房维修费和折旧费；从留利中拿出的建房资金；企业营业外的收入等。这些过去有的同企业生产性固定资产混在一

起，有的混着使用，什么急干什么。他们说，1980年前是生产挤生活，1980年后为补住房欠帐，生活又挤生产。现在几个试点单位都想予以合理核定后，把有关住房这一块资金分离出来，单独计算，纳入“住房周转基金”，理顺关系，达到建房资金规范化，使生产和生活资金互相不挤不占，既有利于住房商品化，又有利于企业搞技术改造。

2.两权呈分开趋势。沈阳、常州的设想就是通过住房改革，把房产的所有权同经营权分开，即产权部门不直接经营房产，组建若干个房产经营开发公司，原房管局的公管房和企业单位的自管房的资产可以有选择地向某一公司投股，今后住房的租赁、维修、建造和出售都由公司统一经营。在一定时期里，企业、单位还按原来建房资金数继续向公司投入。公司按各企业、单位的投入量的相应比例提供出售或出租的房源。这样可以把现在的福利分配型住房制度真正转为社会化经营型商品房制度。

沈阳的同志说，如果能实行这样的改革，可以使企业和地方政府都卸掉建房、管房的包袱，有利于深化企业改革。

3.上述两个分离如能实现，我国房地产业即将兴起，成为一种新兴的产业，从而带动建材、建筑业的大发展。这是可以预料的。

五、几点建议

总理在沈阳讲话时提出，要把住房制度改革放在经济体制改革的重要地位上，这样强调是完全必要的。从几个试点单位看，它的重要性，一方面将表现在消费结构和生产结构的深刻改变上，另一方面它又同企业改革、金融改革、城建改革以及工资、社会保障等改革联在一起，因而住房改革必将带动方