

住房资金管理的 理论与实践

主编 宋新生

东北财经大学出版社



编 辑 委 员 会

主 任	谢大文		
副主任	胡乐亭	宋 斯 生	
编 委	梁茂仲	李秀华	冯桂华
	葛 冀	张士英	张同顺
	阮绍文	郑金福	
主 编	宋新生		
副主编	阮绍文	郑金福	
主 审	杨 放		

序

城镇住房制度改革是我国“八五”期间的重大改革之一，是经济体制改革的重要组成部分。住房制度改革根本目的是打破国家、单位统包统配的住房旧体制，建立新的运行机制，实现住房资金投入产出的良性循环，正确引导居民消费，从根本上解决居民住房难的问题。目前，我国经济体制改革即将步入以建立社会主义市场经济新体制为目标的历史阶段，住房这个大商品必然会推向市场，实现住房商品化。通过住房制度改革，从而改变长期以来把住房视作非商品消费，单纯依靠国家分配的供给制，把低租金看作是福利待遇，是社会主义的优越性的具体体现的错误观念和认识，将现在的实物分配逐步转变为货币分配，通过商品交换取得所有权和使用权，建立新的住房资金管理体制，走出一条既有利于解决城镇住房问题，又能促进房地产业、建筑业和建材工业发展的新路子。

早在1978年，邓小平同志就提出要进行城镇住房制度的改革。1980年4月，邓小平同志又明确地指出要走住房商品化的路子，给我们指明了住房制度改革的方向。1985年以来，国务院把住房制度作为事关国民经济全局和经济体制改革的一件大事提了出来。许多专家、学者对住房制度改革所涉及到的政策原则和资金管理等问题，从理论上进行了深入研究，从实践上进行了大胆探索，并已取得了丰硕的成果。《住房资金管理的理

论与实践》一书，就住房制度改革的意义、目标和原则，如何改变现行的住房分配机制，建立新的住房分配机制，特别就住房基金的建立、形成和管理作了理论探索和工作研究，财政部科学研究所李海，综合计划司徐放鸣、姜曲果，城市综合财政研究会秘书长梁华萍、中南财经大学杨灿明等知名专家学者，作了专题论述，烟台、蚌埠、深圳、青岛等城市，介绍了他们进行房改的实践经验。当前，房改工作已陆续在全国各地开始施行，这本书的出版对做好房改工作必将起到一定的指导和借鉴作用。

由于住房制度改革是一个新事物，政策性强，有许多新的情况、新问题需要我们去研究、探索，本书的编写和出版仅仅是一个开端，不当之处，在所难免。我们愿与广大的房改理论和实践工作者继续探讨，共同研究，使它不断充实，不断完善，为我国住房制度改革作出贡献。



1993年1月

目 录

认真执行财政政策，积极支持住房制度改革

- 谢大文 (1)
- 关于住房资金管理体制改革问题..... 徐放鸣 娄曲果 (12)
- 住房制度改革的必要性、目标和原则..... 李健民 (33)
- 住房基金的建立与管理..... 宋新生 (44)
- 房改中有关财政政策、财务管理和帐务处理
- 阮绍文 (54)
- 建立城市住房基金，促进住房制度改革..... 葛 冀 (64)
- 房改中有关问题的探讨..... 梁化邦 (68)
- 充分发挥财政职能，促进住房制度改革..... 梁茂仲 (80)
- 适应改革需要，搞好住房制度改革..... 冯桂华 (86)
- 积极参与住房改革，管好用活住房资金..... 傅振安 (90)
- 深圳住房制度改革与资金管理..... 成泽民 (98)
- 充分发挥财政职能作用，加强住房资金管理
- 工作 张士英 谢绍学 (118)
- 发挥财政职能作用，积极主动参与房改
- 烟台市财政局租金处 (126)
- 谈住房公积金管理 郑金福 杜家华 (137)
- 谈强化住房改革与增加财政效益 张 力 王 鹏 (151)
- 房地产开发与土地有偿使用 李 海 (156)
- 对发展我国房地产业的思考 梁华萍 杨灿明 (169)
- 对住房资金运作理论和实践的探讨
- 吴 美 孙良韬 (177)

附 录

山东省住房制度改革领导小组、体改委、财政厅、城乡建设委员会关于转发《颁发关于住房资金筹集、使用和管理的暂行规定的通知》的通知

鲁财综字(92)第25号 (191)

山东省财政厅关于对当前房改工作中财政部门应掌握的几个政策问题的通知

鲁财综字(92)第35号 (197)

山东省财政厅转发财政部《印发〈关于住房资金的财务管理试行办法〉的通知》的通知

鲁财综字(92)第70号 (199)

山东省财政厅转发财政部《印发〈关于住房制度改革中财政税收政策的若干规定〉的通知》的通知

鲁财综字(92)第74号 (206)

山东省财政厅关于转发财政部《关于印发〈财政部门必须坚持和加强对住房资金的管理〉的函》的通知

鲁财综函字(92)第4号 (211)

山东省财政厅关于加强售房及住房资金管理的通知

鲁财综字(92)第81号 (220)

山东省财政厅关于转发财政部《关于房改金融业务有关财政税收政策问题的通知》的通知

鲁财综字(92)第82号 (222)

山东省住房制度改革领导小组、国有资产管理
局、城乡建设委员会关于转发《关于认真贯彻
国发（1991）30 号文件和国办发（1991）73 号
文件，加强配合，共同搞好住房制度改革的通知》的通知

鲁国资字（92）第 38 号 （226）

山东省财政厅转发财政部《关于事业行政
单位住房资金会计核算问题具体规定的通知》
的通知

（92）鲁财预字第 135 号 （230）

山东省财政厅转发财政部《关于中央企业住房基金划
转、核定有关财务问题的通知》的通知

鲁财中字（92）第 1 号 （236）

认真执行财政政策 积极支持住房制度改革

谢大文

根据去年国务院〔1991〕30号文件和第二次全国房改会议精神，山东省委、省政府批转下发了《山东省城镇住房制度改革试行方案》。方案中明确，各地房改要在全省统一政策指导下，从当地实际情况出发，因地制宜，采取具体的住房改革模式。正确处理好统一政策和分散决策的关系，既要遵循国家统一政策的宏观控制和指导，又要允许各地根据实际情况确定各自的房改措施，实施房改。根据省委、省政府的文件要求必须马上办的事有两件，即提租补贴、超标加租。至于提到什么程度，补到什么程度，加到什么程度，也由各地自定。总之，这两条必须马上办，其他项目起步时办不办由各地定。因为房改的基本政策就是统一领导，分散决策。为便于大家了解和掌握房改中有关财政、财务方面的政策，按照国务院、财政部和省政府的有关规定，归纳起来谈几个问题。

一、房改和财政的关系

房改的目的，简单讲就是改变当前的福利制、供给制的住房制度，逐步把住房变成商品，不论是建房、住房、买房，都要变成商品交换的关系。说的广一点，房改是我们国家生活资料供应制度改革的一个重要环节。

过去我们对社会主义的认识是有片面性的,受左的影响,搞绝对化。总认为社会主义是一大二公,人人有饭吃,人人有衣穿,人人有书读,人人有房住。实际上这些应该是社会主义高级阶段才能达到的目标。可现在我们处在社会主义的初级阶段,条件不具备。过去实行的那一套,其实不是一大二公,而是搞平均主义。例如:副食品供给国家包,但每人只一斤鱼,一斤肉;吃粮食由国家包,但又规定多少斤细粮,多少斤粗粮,一个月一斤豆子,三斤大米,因为资源没那么丰富。房子也是这样,一个人住房标准住多少个平方,只能搞穷平均。这种制度不适应社会主义初级阶段的现实,不适应社会主义初级阶段的生产力发展水平,也不适应当前群众的觉悟水平,造成很大的浪费,也产生了不正之风。

改革开放十二年以来,开始打破了统收统支全国吃大锅饭的财政分配制度,尤其是统收的局面改得比较大。现在财政收入占国民收入的比重已经下降到 20%左右(过去是 36%、31%),这个比重在世界上是没有的,独联体和东欧都在 50%以上,法国也占 40%多,美国占 30%,日本虽然没有军费开支,但也占 30%以上。资本主义国家财政基本不搞生产投资,生产由资本家搞。我们社会主义国家是建设财政,要搞生产的,这样的财力比重是过不下去的。问题还在于统收的局面打破了,但是统支的局面改的不快,对人民的生活资料基本上还是采取一种包下来、供给制的制度,搞大锅饭,使国家财政的包袱越来越重。不改变这种局面,财政就没有出路。

现在我们国家已经开始扭转这种局面,比如副食品已经改了,由暗补改明补,市场放开了,关系基本理顺。粮食的包袱也不小,全国每年补贴 600 至 700 亿元,经过几年改革,今年已改到了购销同价,国家只补贴费用,不久就要完全放开。社会保障制度改革也在逐步进行,现在住房制度改革开始在全国

起步。改实际上也是放，所谓放就是本来是暗补的要变成明补。将来明补进工资，最后通过改革工资制度来解决问题，逐步把现在这种对生活资料无偿供给或低价供应的关系最后变成商品交换的关系。住房制度改革是我国生活资料供应方式改革的一个重要方面，在这个意义上来理解财政与房改的关系，我们就能站得高一些，看得远一些，从长远来说房改就是要给财政卸掉这个供给制的包袱。改革十二年来国家共拿 2800 多亿资金解决住房难问题，现在每年平均支出近 300 亿，这么多的无偿投资仍然没有从根本上解决住房问题，无房户、特困户、危房户还是不少。过去的那套办法现在已难以为继，所以住房制度改革本身就是解决我们财政负担中的一个大问题，也是解决财政困难的一个重大措施。因此，我们财政部门要积极参与、积极支持，切实把这项改革搞好。

但是，任何一项改革开始都是要拿点钱的，拿房改来说，虽然有些钱可以转化，有的却无法转化，要拿钱出去。因此，我们又要十分慎重，因为今年山东省的财政情况严峻，据测算，财力增加 7 亿，扣除一些固定支出因素，实际能活动的钱只增加 5 亿，而今年用在个人方面的支出就要增加 8 亿，包括增人、工龄工资由 0.5 元改为 1 元，增加奖金等。保了个人开支这一头，其他方面就要慎重。房改要搞，搞到什么步骤，改到什么程度，除了要考虑群众、企业的承受能力，还要考虑财政的承受能力。所以我们财政部门既要积极支持、积极参与，又要根据财政情况慎重对待、认真测算，给党委和政府当好参谋。

二、住房制度改革中涉及财政、财务政策的几个问题

（一）关于房改资金来源问题

住房改革资金的筹集是住房制度改革的关键问题。按照国务院 1988 年 11 号文件、1991 年 30 号文件和财政部、国务院房

改领导小组、建设部(92)财综字31号文件规定,住房制度改革资金,应本着国家、集体、个人三者共同负担的原则进行筹集,首先要立足于原有住房资金的转化,同时也要做好组织公有住房出售收入和其它住房筹资工作。我省房改方案的资金来源已按中央三部门(92)财综字第31号文的规定修改。在这些房改资金来源中,关键是要做好原有资金的划转工作,变无序为有序,变不固定为固定,既有利于房改的顺利进行,也可以不增加或少增加财政负担。

此外,也希望各地财政部门采取多种形式开辟财源,多方面去筹集房改资金,促进住房制度改革的顺利进行。

(二) 关于提租补贴问题

在研究房改方案时,各地财政部门要充分考虑各方面的承受能力,包括干部职工、各类企业和财政的承受能力,合理确定房租的提高幅度和补贴水平。补贴水平的确定,必须坚持国家、集体、个人三者共同负担的原则。提租补贴要坚持多提租少补贴的原则。房改起步时,实行小步提租方案的,可以只提租不补贴;如把房租提到维修费水平(全省平均0.35元左右),则要发放2%的房租补贴。以后随着房租标准逐步提高,补贴标准也要相应作适当提高。

提租补贴资金的来源,应按国务院1988年11号文件和中央三部门(92)财综字31号文件的有关规定,主要由原有资金转化和提租收入安排;有些单位原有资金和提租收入不足,国营企业经同级财政部门核定,可适当在成本中列支,在成本中列支的提租补贴资金不得超过本地区国营企业提租补贴总额的20%;行政事业单位经同级财政部门核定后,可在财政预算中适当安排,由财政预算增加的补贴支出不得超过本地区行政事业单位提租补贴总额的50%。

(三) 关于住房公积金问题

建立个人缴纳公积金制度,有利于为住房建设筹集资金,也有利于调整国民收入分配结构,但个人和单位都要增加一部分开支。在省委、省府下达的房改方案中,这项措施是作为由各地选择的内容,因此是否推行公积金制度,由各地根据本地的情况包括财政承受情况,自行决定。各级财政部门要认真测算财力负担情况,并从本地实际情况出发,向党委和政府汇报,慎重确定是否实行。经济发达的地方若实行公积金制度,财政部门也必须加强管理和监督,并纳入预算外资金管理。给职工发放的公积金补贴,其资金来源原则上要由原有住房资金的划转和自有资金解决。

(四) 关于出售公有住房和售房收入问题

房改的目的之一是推动公房出售。据了解有些地区对公房售价定得不甚合理,有的出售价格定得过低,从而使国家蒙受损失;有的地方把一些不合理的开支也列入房价中,致使房价过高。同时,公房出售收入的管理工作也没有跟上,造成售房收入的严重流失。

对现有住房的出售和转让,要严格按照国务院国发[1990] 38号文件《关于加强国有资产管理工作通知》和国务院[1991]第91号令《国有资产评估管理办法》的规定执行,各级财政、国有资产管理部门要严格把关,禁止廉价卖房,防止国有资产流失。

出售公房收入是房改资金的一个重要来源。为了保证这部分资金不致因分配和管理不周而流失,应当按照“谁投资、谁回收”的原则,按公有住房的产权隶属关系进行分配和管理。由财政资金投资建设的公有住房,其出售收入应当收归财政,实行财政专户储存,纳入预算外资金管理,专项用于住房建设。企业的卖房收入作为单位住房基金,也要纳入预算外资金管理。

(五) 关于住房改革的税收政策问题

我们考虑，住房改革的初期，为了支持房改方案的顺利实施，在税收政策上可以优惠一些，在一定时期内给予适当减免。具体执行时，按财政部、国家税务总局及省财政厅或省税务局的正式文件办理。

（六）关于停拨维修费的问题

房租提到维修费水平后（全省平均 0.35 元/平方米），财政部门应停拨对房管部门的直管房及行政事业单位自管房的维修费（产权单位用房租收入修房），财政将原来用于职工住房的维修费统一划转出来，纳入城市住房基金，用于发放房租补贴和建房。

（七）房租收入的管理问题

今后随着房租的不断提高，产权部门的收入将会越来越大，不但能以租养房，而且会有简单再生产甚至扩大再生产能力。为了加强对租金的管理、监督，行政事业单位及房管部门的房租收入作为预算外资金，在保证其使用权、管理权的前提下，设财政专户储存，用款时产权单位填写用款计划，财政审核拨付，保证租金收入专项用于住房维修和住房建设。我们对省级机关房产处一直采取这种做法，效果很好。有些市地对市直机关的房子由房管部门统管的做法也是值得提倡的。如枣庄市，去年就将市直机关房产交由房管处管，这样做便于房改后国家集中使用租金投入修房、建房，避免资金过于分散。

（八）关于房改资金的财政负担问题

按照国务院有关文件精神，房改资金的负担应当坚持中央、地方、企事业单位和个人共同负担的原则。房改对财政收支的影响如何处理，按照财政部的规定，总的原则是，按现行财政体制和隶属关系负担，不能因房改而调整地方财政包干体制和企业承包任务。我们认为，这个原则是有利于房改顺利进行的。首先，房改资金的基本来源是原有各项住房资金的划转，谁的

资金划转出来归谁使用。也就是说原有资金的划转只能按现行财政体制和隶属关系进行。第二，按现行体制负担房改资金，既能保证原有资金的划转，也不打乱现行资金分配渠道，有利于最终实现住房资金的良性循环。第三，现在各级财政都很困难，各地在住房制度改革中，所需资金要立足于划转和自筹，不能靠减少上交或者增加补助。同时，企业房改所需资金也主要靠原有资金的划转，不能靠财政减税让利来解决。第四，各级财政部门对住房改革资金，可适当统筹使用，减轻财政负担。如烟台市财政局对新增租金收入实行统筹，也是一种办法。烟台市房租提高到五项因素水平（维修费、管理费、折旧费、房产税、投资利息），由于各单位的住房存量和职工居住水平存在很大差异，补贴资金的负担也存在很大的差异，有些单位有足够的补贴资金来源，而也有一些单位没有补贴来源。为了解决这些单位的补贴资金负担困难问题，烟台市财政局按全市租金总额的一定比例集中了一部分租金收入，由市财政局统筹安排，用于补贴资金不足的单位发放提租补贴。这样，既保证了住房改革的需要，又不过多地增加财政负担。

房改政策实行属地原则，但是资金管理要按体制办，否则就乱套了。

（九）关于住房改革资金的管理问题

管好用好各级住房改革资金是住房制度改革中的重要问题，它对保证原有住房资金的划转，提高资金的使用效益，实现住房资金的良性循环，有着十分重要的意义。加强对房改资金的管理，保证住房改革资金真正用于房改，这是财政部门在房改中的一项重要职责。各级财政部门一定要按照预算级次，分别建立省直、市、地、县城市住房基金，将筹集、划转的房改资金按预算内资金管理，建立预、决算制度。按财政部（92）财综字 31 号文件规定，“住房资金按其资金来源渠道，分别按预

算内、外资金管理暂行办法管理”，将单位住房基金纳入预算外资金管理。

三、在住房制度改革中财政部门需要抓好的几项工作

在住房制度改革中，财政部门的任务是相当艰巨的，我们应当本着对国家对人民认真负责的精神，积极、稳妥地支持和参与住房制度改革，认真做好以下几项工作：

（一）要积极参与住房制度改革方案的测算、研究和制定工作

住房制度改革必然会引起国民收入分配结构的调整和财政运行机制的转换，这就要求我们主动参与当地房改方案的制定，特别要从三者利益和经济负担这个角度，搞好调查测算，权衡利弊，提出我们的意见，为党委和政府决策当好参谋。我们认为中央所以确定统一政策，因地制宜、分散决策的房改方针，既考虑到各地住房情况的差别，也考虑到各地财政和企业财力的不同。希望大家从当地的实际出发，为领导决策房改，当一个好的参谋。财政部门参与房改方案的制定和测算，首先要对住房资产的存量、职工工资水平、原有住房资金渠道与数量进行深入细致的调查研究，摸清底数；其次，要认真做好测算工作，要算总帐，算细帐，算国家、企业和居民个人的承受能力帐，使房改方案更加切合实际，实行得通；第三，要与有关部门密切配合，共同研究制定适合本地情况的房租标准、补贴标准、减免补范围和数额，以及新旧房出售价格等政策；第四，在做好有关测算、研究的基础上，要如实地向政府领导反映情况和问题，使领导心中有数，作出正确的判断和决策。

（二）要搞好房改资金的划转和筹集工作

从全省来说，房改还是一项新的工作，不少同志不熟悉。各级财政部门要认真学习掌握国务院、财政部、省委、省政府关于

房改的方针政策，特别是有关资金筹集、财务管理方面的方针政策，把房改资金的筹集和划转工作做好。首先要积极担负起房改资金核定和划转的责任，在做好调查研究和测算的基础上，按照政策认真核实各部门、各单位和各企业现有的各种住房资金，把它划转为住房改革资金，使它变无序为有序，变不固定为固定，以保证住房制度改革的需要，并尽量减少财政和企事业单位因改革增加的负担。其次要积极开辟新的财源，为住房改革筹集更多的资金。

（三）要搞好住房资金的管理工作

财政部门要下大力气理顺资金渠道，使现有各种与住房有关的资金从无序变为有序，使之合理化、固定化、规范化。对按照国家规定，在房改中建立的城市住房基金、单位住房基金、个人住房基金，不论是放在预算内还是预算外，财政部门都要加强管理和使用监督，切实管好用好。对分散在各单位的房改资金也要搞好指导管理，帮助其建立健全必要的制度，按时检查监督，保证切实用在房改中，防止损失浪费和挤占挪用。

财政部门是政府管理资金的综合部门，不论是哪来的资金，财政部门都要管好。房改资金比较复杂，来源比较多，头绪也比较多，财政部门更要下大力气把它管好。第一，这是财政部门的职责，第二，只有财政部门有这样的能力，因为财政部门管资金，懂财务，制度比较健全、有基础，有的直接管，有的间接管。要加强检查监督，这样才能对房改负责，不能放松管理。现在有一股风，认为钱由财政部门管，用起来不方便，需用的时候还要预算，不如自己管，自己说了算，所以谁都想管钱。但是，如果财政不管资金，那么这部分资金很可能被浪费掉，很可能被挪用，由财政部门管就能够保证资金按照正常的渠道，正常的使用。

（四）要搞好房改中财政财务制度的制定和实施工作

各地财政部门要根据国务院和财政部关于住房制度改革中财政财务政策的有关规定，结合本地的实际情况，及时地研究制定具体的财政、财务管理实施细则。对违反国务院和财政部有关财政、财务规定的做法，要检查纠正，保证住房制度改革的顺利进行，各地制定的房改财政财务政策要报省厅备案。

（五）重视和加强国有资产的管理工作

各地财政部门 and 国有资产管理部门要结合实际情况，制定相应的配套办法，如公有住房出售的价格确定、房产评估、售后资产的核销及帐务处理等等，保证国有资产的完整，防止国有资产的流失。

（六）把土地有偿转让使用和房地产开发结合起来

土地有偿转让使用在财政部是综合计划司管。我们山东随着对外经济开放的加快，土地有偿转让收入将逐步增加，管好用好土地有偿转让使用收入，对于促进房地产业的发展，有着重要意义。深圳市财政局每年土地有偿转让收入 10 多个亿，主要用于市政建设，如水、电、暖、路、电缆等房地产开发配套工程，为对外开放服务。深圳市财政局加强了这项资金的管理，促进了房地产业的发展。我省土地有偿转让刚刚开始，各地财政部门要注意抓好这件事。

（七）加强领导，充实力量

根据中央国务院关于住房制度改革的部署，住房改革将贯穿于整个 90 年代，2000 年以后仍将继续深化房改。按照中央和省的部署，到本世纪末房租大体要达到五项租金水平。以后还要达到八项租金水平，即商品租金水平，所以 2000 年以后还要改。因此，房改将是一项长期性的工作，各级财政部门要加强领导，配备熟悉业务、精明强干的人员管这件事。各地已配备人员的要加强培训学习，尽快熟悉业务，没有配备人员的要抓紧配备。房改资金一定要有专人来管。加强房改资金管理是件