



## 关于住房资金管理 的几个理论性和政策性问题

### 一、关于加强住房 资金管理与国家财政职 能的转变的关系问题

党的十四大作出建立社会主义市场经济体制的决定后,学术界特别是财政学界都在讨论财政职能及其转变问题。尽管讨论中提法不尽一致,但以下两点是基本一致的。

第一,旧的计划体制下的财政职能及其实现的手段同社会主义市场经济下的财政职能是不同的,必须按照社会主义市场经济的要求来转变财政职能。

这种转变不是否定财政的基本职能,去创造和发明什么新的职能,而是根据社会主义市场经济的要求,有的职能的某些方面要发展和强化,有的职能的某些方面要减弱,或实现的形式和手段要变化。

转变财政职能,必须汲取和借鉴市场经济国家经验,特别是行之有效的已成为普遍性的经验。当然这种汲取和借鉴必须结合中国国情,不能全盘照搬。

第二,对以往的统收统支,包揽一切的体制和规定,必须彻底打破,而对社会公共的需要,包括社会事业、基础

支笔”审批是财务管理的一个重要手段,也是经济监督的重要一环。“一支笔”是在党委统一领导下,分工一名分管财经工作的领导人,对经费的收支,实行一人签批的财经活动。也就是说凡涉及与经费有关的各项业务活动,都应按照党委的分工,由一名分管领导负责处理,并由其对这项工作负全责。

2. 必须正确使用审批用语。审批用语,是“一支笔”审批中的基础工作。领导审批从实际要求来看,只是对经费收支的整体是否合理、真实性加以证实;是否违反财经纪律或有不合理开支时则由财务等审核部门完成。如果领导在签字时,不管三七二十一就大笔一挥“同意报销”,不但给一些心术不正者以可乘之机,成了个别人到财务部门报销的“挡箭牌”,而且这类签字无形中撤销了审计、财务部门的监督权,增加了他们工作的难度,影响了工作积极性。我认为审批用语还是用得灵活一点,有一定的弹性更为恰当。如“请审计、财务部门审核后报销”、“请财务核报”、“请审核后,在×经费中开支”等等。这样既能起领导签字把关的效果,又能充分发挥财务部门的作用。

3. 必须以正确的态度认真行使审批权。作为领导者,有财经审批权,应该认识到这是党和人民对自己的信任。既然组织上相信我们,把审批大权交给我们,就应该对党和人民的事业负责。要严格要求自己自重、自律,严格把关,用好手中的这支笔,为减少开支和国家的经济建设作出贡献。

4. 必须时刻接受审批监督。掌管经费审批大权的领导,应以谦虚的态度接受群众和组织的监督,听取各方对审批的意见。对工作存在的问题要及时从自身查找原因,及时解决。真正把“一支笔”用在党和人民的事业上,为人民服务。

○项  
镜  
泉

设施和社会保险的需要必须增强。

在旧的计划体制下,财政对微观活动管得过多过死的现象必须改变和克服,而财政对宏观经济的调控必须增强。

转变财政的管理、监督职能,不是要缩小和削弱它,而是要深入市场经济的一切领域,采用市场经济的方法使之加强。

基于以上的认识,对照过去的体制,对照住房资金来源和性质、筹集的目的和使用的要求,对照一般市场经济国家的情况,我们认为,加强各级财政对住房资金的管理,是财政职能转变的要求。其理由有以下几点:

首先,从旧体制的弊病看,在旧体制下,尽管财政对职工(包括国家机关、事业单位的职工和国有企业的职工)的住房,拨付了近万亿元的资金,建起了达30亿平方米的住房,各级财政也进行或参与了一些管理工作,但总的来说,是很薄弱的,也是很不自觉的,因而在资金的使用和周转上,在满足职工住宅需要上,都存在许多问题,出现了资金拨付不清,租金收不抵支,住房不能满足需要,没有发挥出应有的社会保障作用等等现象。之所以发生这种现象,有多种原因,其中一个重要原因就在于在统收统支的财政体制下,没有发挥财政对住房资金管理的职能作用。现在我们发展市场经济,住房建设资金的筹集和使用,也应按市场经济的体制和机制来运行。如果财政还是沿用旧的做法,财政的钱照拨,社会资金的筹集又挤财政,住房资金的使用又不按国家的制度办,显然是不符市场经济要求的。因此财政对住房资金管理,必须按市场经济的要求来转变。

其次,从住房资金的来源看,住房资金来源,第一位的是财政拨款,这是财政直接分配的范畴。还有是国有企业的利润,这也是国家财务分配的范畴。还有是公房的出售收入,这是国有资产的变价收入,也是财政直接分配的范畴。还有个人和企业、行政事业单位缴纳的公积金,这是一种社会保障基金,也是财政分配的范畴。所有这些资金的筹集,都是财政分配职能的运用。

第三,从筹集住房资金的目的看,筹集住房

资金的目的是为了职工的住房需要,解决职工的后顾之忧,是社会保障的性质,是社会公共需要的重要组成部分。而满足社会公共的需要是国家财政的基本职能。

第四,从住房资金的筹集、使用同宏观经济运行的关系来看,住房资金筹集的数量,要同社会生产发展和财政收入增长相适应;住房资金的使用结构必须同职工的需要相适应;住房资金的使用和回收必须有效益,必须符合财政资金使用的要求。这些都离不开财政、税收的调节作用和国家财政根据宏观经济运行的总体情况进行宏观调控。

第五,从住房资金筹集使用的环节和主体看,住房资金的筹集、运用是渗透于国民收入初次分配和再分配之中,存在于不同的环节,其主体又多种多样,在其筹集分配和使用过程中,难免不出现违背国家政策和纪律的行为。这种行为如果不克服,必将产生乱拉资金、任意建造、低价变卖、资金流失等严重后果。而消除这种违犯财经纪律行为,必须加强国家财政的管理、监督和检查。

最后,从其他国家的经验做法来看,一般市场经济国家对住房建设资金的管理,国家财政都是参与的。这包括参与制订住房政策,安排一定的建房支出,确定一定的住房补贴,发挥税收对房地产市场的调节作用,参与住房融资,参与住房租金的核算,参与住房的出售,把住房改革同社会保障制度改革紧密结合,等等。虽然各国的情况不完全一样,但这些都是市场经济国家普遍的做法和经验,是财政发挥职能作用的所在,我们应当借鉴和汲取。

## 二、关于城市住房基金的性质和管理问题

城市住房基金如何管理决定于城市住房基金的性质。

城市住房基金是各级财政为满足城镇国家职工住房需要从预算中安排和拨付的资金,包括住宅建造资金和原有公房的维修资金,以及进行住房改革而发放的房租补贴、公积金补贴等。(有的同志指出,把这些资金统称为城市住

房基金不很确切,因为省级财政和地县财政并不仅仅是城市财政,应称作财政住房基金。我认为这是有道理的)。非常明显,这些资金都是国家预算(包括中央预算和地方各级预算)内的资金。既然如此,对它就应该实行预算管理。

但是这些资金目前并未实行预算管理,因而存在不少问题。例如各级财政在预算的基本建设拨款中,或者行政事业费用中包括了职工住房建设资金,并未在预算中划分出来,而是同整个基建拨款和行政事业费混在一起的。原有住房的维修费也是同行政事业经费混在一起的。这就造成了明明各级财政安排了住房基金,但在预算上反映不出来,人大代表不知道,职工更不清楚。同时还经常发生这些住房资金被挪作他用的现象,影响住房的建设和维修,影响职工住房需要的满足。因此,应尽快对城市住房基金实行预算管理。

住房基金实行预算管理的好处很多;一是让老百姓了解人民政府是为人民的,每年都安排和拨付了很多资金(全国每年约达300—500亿元,这在财政困难的情况下是很不容易的)用于满足职工住房的需要,这有利于增强人民政府的凝聚力和调动人民群众建设社会主义的积极性。二是实行预算管理就是在预算中有明确的住房资金收支科目和具体的数额,摆在了明处,增加了透明度,不仅有利于人民群众了解和监督预算,而且有利于各级财政部门 and 住房资金使用部门做到心中有数和合理使用。三是有利于各级财政对住房资金进行监督和管理,防止和克服挪用住房资金以及其他等违纪行为。

实行城市住房基金预算管理,应坚持三条原则:一是专款专用原则,这是保证城市住房资金发挥作用的基本要求。不坚持专款专用,就有可能发生挪用的现象,使住房基金管理的目的落空。二是加速资金周转和实现资金增值的原则。因为只有坚持这条原则才有利于科学合理地使用资金,发挥基金的最大效益,而不致把钱放死管死,束缚了它的作用。三是坚持收支平衡的原则。因为住房资金的使用是以其收入为基础的,只有坚持这条原则,以收入来制约支出,

才能使住房基金管理有序化,而不致发生亏空,造成难以弥补的后果。

### 三、关于公房的性质及其出售收入的管理问题

出售住房是住房制度改革的重要内容,是房改的一个正确方向,必须坚持。但公房如何出售?售房收入如何管理?在理论和实践上则有争论。有些同志认为,在以往的职工工资中没有包含职工住房需要的这笔个人必要劳动,因而主张把现有公房量化到个人,采用低价政策(即象征性的作价,甚至是无偿性的)卖给个人。同时也有些人认为,公房是私有财产,因而主张售房的收入也不应交财政管理。我认为这种观点在理论上没有根据,是片面的,在实践上是有害的。

之所以说理论上错误,因为他们把原有公房是国有资产说成是个人资产,把性质搞错了。谁都知道,公房是国家拨款建造起来的。国家拨款哪里来?当然是劳动者为社会提供的那部分国民收入,而不是国家把个人必要劳动(V)的部分无偿地划到了剩余劳动(m)那部分。至于说到在职工工资中没有包含职工住房支出,这是持这种观点的同志推断出来的,是没有根据的。事实上,改革前职工个人的房租一般要占到职工工资收入的7%左右,职工都认为是合理的。怎么能说职工工资中没有包括住房支出呢?职工所住公房既是国有资产,因此象征性地作价卖给个人显然是不妥当的。

之所以说上述观点在实践上是有害的,是因为依据这种理论观点制定政策后实行,会给政治经济生活造成混乱和损害:一是大量国有资产被个人吞食和流失,使国家遭受严重的经济损失。二是产生了新的分配不公。即不仅使原有住房分配不公的问题没有得到解决,而且使原来住房多的人通过低价买进作为个人财产又沾了便宜,并凝固化了。三是为政治上的腐败开了方便之门,也影响到人心的安定。四是不利售房收入得到有效使用。因为以这种公房不是国有资产的理论为指导,使售房收入既不交财

政,也不接受财政的监督,导致这些资金被乱支乱用,阻碍了住房资金的良性循环。

因此我们必须理直气壮地说,公房是国有资产;国有资产任何人都无权低价出卖。按照房改的要求而出售公房,必须按照国务院颁发的国有资产评估条例进行评估,通过评估,合理作价,即既要维护国有资产不受侵吞,又要使购房者有相应的负担能力,基本实现等价交换的原则。同时要根据原有公房产权属性,按一定比例的原则将出售公房的收入在财政和售房单位之间进行分配,并分别纳入各级住房基金,加强收入统一管理。

#### 四、关于住房公积金的性质和管理问题

现在各地正在普遍推行住房公积金制度。但是住房公积金是什么性质,要不要纳入住房基金的统一管理和接受财政的监督,也是有不同看法的。

有同志认为,住房公积金是个人交纳的,属于个人的资金,因此无须进行统一管理,更不须接受财政的监督。多数同志与这种观点相反,认为住房公积金具有公共性、福利性和强制性,是由政府出面筹集并担保的,本质上是社会保障基金,用于保障职工的住房需要。既然是社会保障基金,就应该纳入住房基金,按照统一政策进行管理,它的筹集和使用都要接受财政的监督。我认为前一种观点是片面的,后一种观点是正确的。

正是由于住房积金属社会保障基金,是由政府出面筹集和担保的,为了有效地发挥住房公积金保障职工住房的作用,必须按照国家的统一政策纳入住房基金进行统一管理。公积金的归集、使用、偿还和核算,以及收支预算和决算,都要接受财政的监督。

目前,住房公积金管理和使用十分混乱。有的把住房公积金做盈利性经营资金,用于生产经营企业的资金来源,参与市场竞争,发生了亏损,使资金受损,难以补偿。有的用于炒卖股票和地皮,扰乱了社会经济秩序,成为近年来宏观经济失衡和失调的一个重要祸根。有的成

为银行信贷资金,把公积金用于生产经营企业的贷款。有的名义上存入银行,实则以低息作为换取银行(有的是银行主动给予)佣金或贷款的筹码。有的作为部门的自有资金,乱支滥用,成为不正之风和腐败的滋生源。这都是由于违背住房公积金属性和缺乏财政管理监督的结果。必须予以扭转。

住房公积金虽属社会公益性资金,但在管理上也必须实行增值的原则。因为它是为了满足职工住房建造需要的资金。只有保证增值才能保证在建筑材料价格放开的条件下满足住宅建设的需要。因此,住房公积金存入银行时,应视同职工的储蓄存款付息,并予以保值,而不能沿用计划体制下的对财政资金不计利息或者实行低息的政策。为了保证增值,每年应有一定的比例的住房公积金用于购买国债。

#### 五、关于住房资金良性循环的有关理论和政策问题

搞好住房资金管理,不是为管而管,而是为了更好地发挥住房资金的作用,实现良性循环。有以下几个问题需要探讨。

1. 关于管理的目标问题。现有几种提法:一种是促进房改目标的实现。房改目标是从制度上将现行的低租金的实物分配逐步过渡到货币分配,由住户通过商品交换(售房或租房)取得住房的所有权或使用权,使住房进入消费品市场。分阶段的目标是“八五”期间,以改变低租金、分配为基本点,把房租提到维持简单再生产的水平(租金要包括维修、管理费、折旧费),到2000年的租金提到相对合理水平(即有投资利息和交税的水平);较长远的目标是把租金提到包含土地使用费、保险费和合理利润的水平。再一种提法是实现房改资金投入产出的良性循环。还有一种提法是使房改资金管理走上科学化、规范化、法制化轨道。我认为这些提法都有道理,也应该把它做为住房基金管理的目标,但都有不足,没有同住房改革基金的性质联系起来。由于住房基金是财政性资金,是公共需要的资金,是社会保障性资金,因此管理的目标应该

是促进职工住房基本需要的实现。国家一再强调和坚持实行住房基金专款专用的原则,我以为就是同这一管理目标相联系的。

与此相关联的一个问题是,住房改革是向私有化迈进,还是向商品化迈进的问题。我以为,住房是消费品,可以实行私有,但提私有化的口号,太绝对化了,也不科学和全面,而且容易使住房改革和住房资金管理走向单一卖房的狭窄胡同,并在卖房中出现不正之风等问题。而且当今世界各国,包括发达的资本主义国家,也没有一个国家仅仅是有一种政策和模式,如美国住房自有率为64%,原来的西德还不到40%。我赞成住房商品化的提法。因为这种提法是按市场经济的原则来处理住房买卖和租赁关系的,既有利打破把住房不做消费品进行分配的做法,又有利于防止把所有权转移当做改革的唯一目标的偏向;既可以出售住房,转移所有权,提高职工个人的住房自有率,又可以提高租金,改变低房租不合理的现状;既可以使住房适应不同收入水平职工的需要,又可以保证买不起住房的低收入水平的职工对住房基本需要。

2. 关于管理的一元化和多元化问题。要实现住房基金的良性循环,必须改变住房基金管理中的多元化多中心现象,实现一元化的统一管理。因为这种多元化多中心的管理弊病很多,一是政出多门,不利于国家统一政策的贯彻,导致出现政策相互矛盾,相互掣肘的现象,不利于资金的合理筹集和有效使用。二是资金分散,不利于发挥资金的规模效益,不利于加快住房的建设。三是容易发生不正之风,乱支乱用住房资金和随意出卖公房以及其他违纪行为,不利廉政建设。因此住房基金管理不管采取怎样形式,必须统一政策,统一制度,实行一个中心的管理原则。鉴于住房基金具有财政性、公益性和社会保障性,这个中心应该是财政,也只能是财政。

3. 关于加速资金周转,确保资金增值的问题。住房基金的性质,决定了住房资金与企业生产经营资金不同,不能以盈利为目的。但必须坚持实现住房资金的良性循环的原则。这是市场

经济的要求。为此必须改变旧的管理观念,按照社会主义市场经济原则进行管理,以加速资金周转,确保资金的增值。这里必须明确几大政策:一是售房政策,必须合理作价,坚决反对低价售房。二是租金政策,必须坚持逐步提租的政策,改变目前租金不能维持住房简单再生产的不合理现象。三是生息政策。沉淀的住房资金必须存入国家银行。银行必须改变视同财政存款的低息政策,按照其他社会资金一样,付给相同的利息。四是购买国债的政策。由于住房基金中有一部分是长期周转使用的,并到一定时期要归还给个人的,只有通过购买国债这种长期储蓄的形式,才有利于既使资金增值,又便于到期支付给个人的要求。五是建房政策。即住房建造必须适应我国职工收入水平的状况,多建造价低、容易卖的大众化住房,以防止建造的住房卖不出去造成房产积压的现象,不利资金周转和实现增值的现象。

4. 关于加强财务管理问题。住房资金管理同其他资金管理一样,必须加强财务管理和核算。这是提高住房资金使用效果,实现良性循环的重要一环。各种住房资金,不管采取哪种管理形式和由哪个部门管理,包括财政部门本身,都必须严格执行国家统一财务制度,做到收支清楚,核算及时,符合财政政策和财务制度。当前在住房资金管理中,不遵守国家财务制度的现象比较普遍,成为影响住房资金良性循环的一大阻碍。应通过加强财政的监督检查,健全财务会计制度,尽快克服。

5. 货币资金管理要不要与实物形态商品管理相结合的问题,即管钱要不要与住房建造、出售、提租等管理相结合的问题。住房基金的筹集、分配、划转、结算等等,都是货币形态的资金管理。要管好住房基金,实现资金的良性循环首先要管好这些资金本身,这是必须肯定的。但在实际工作中,也常发生两种偏向,一种偏向是,管资金的单位认为,自己是管钱的,住房的建造、出售、提租等是住房管理部门的事,我们不应管。另一种偏向是,管住房的单位认为,管钱的部门到时拨钱就行了,不要过问住房的建造、



## 当前房改中的 几个问题与 政策性建议

○胡定荣

最近,我们对南方几个省、市的一些地(市)县以及第二汽车制造厂等国有大中型企业的房改及住房资金管理情况进行了调查。总的来看,自全国第三次城镇住房制度改革会议以来,各地房改正在全面推开,一些地方以出售公房为主要内容,出现了前所未有的房改高潮。但是,由于这项改革涉及到每个城镇居民的实际利益,又是按属地原则分散决策,加上相关配套政策滞后,也存在一些问题。

——突击售房导致了国有资产的严重流失。县一级的房改比较突出的问题是公房出售价格普遍偏低。在县城,国家花2万多元建一套住房,七折八扣,7000—8000元就被“优惠”掉了。此外有的行政单位以集资建房为由,大兴土木,营建超过当地水平的干部住宅,然后又优惠卖给干部,群众对此意见很大。

——一些地方住房资金管理十分混乱。调查表明,当前住房资金被挤占、挪用现象非常严重,特别是脱离财政监督、制度不健全的地方,资金使用上的问题更多。有的将筹集的住房资金用于建办公楼、买小汽车,有的用于企业的生产经营,个别地方甚至挪用住房资金搞风险投资和用于垫支近期无法收回的“地皮款”。据某市调查,挪作他用的住房资金占筹集总额的60%以上,真正用于住房建设和住房改革的不到三分之一。这种现象值得各级领导高度重视。

——企业售房收入和提租补贴的财务处理与现行规定存在很大矛盾。第二汽车制造厂从1989年起开始房改,到去年底共向职工售房4.1万套,收回资金2亿元,加上企业划转的住

出售、提租等工作。我认为这两种思想和态度都是片面的,不对的。要使住房基金的投入和产出实现良性循环,必须把货币资金的管理与实物形态的商品管理结合起来,做到管钱与管物相结合。例如住房建设的规划,各种住房建设的比例结构(如大众化标准住房与高档豪华住房的比例等),住房的造价,住房的出售和作价,住房租金的提高和补贴数额的确定等等,管钱的部

门都应了解,并参与决策。只有这样,才能发挥管钱部门的监督和促进作用,有利于防止发生住房建造规划失当,建设比例失调,造价过高,出售作价不合理,提租不当,以及住房基金拨付后使用不当等等现象发生,实现住房建设和消费的良好循环,从而实现住房资金投入与产出的良性循环。