

# 蚌埠市财政部门积极参与房改和 住房基金管理给我们的启示

徐放鸣 胡定荣

在住房制度改革中,有一种观点认为,国家要实行房改,财政就要安排资金;企业要实行房改,财政就要减税让利,否则,房改就无法起步。我们认为,这种观点是把房改推向了各级财政,客观上起着不利房改的副作用。最近,我们到安徽省蚌埠市就住房基金的筹集管理问题,进行了专题调查,得出了与上述观点相反的结论:只要有关部门之间通力协作,真正按照国务院有关精神办事,充分发挥财政部门的职能作用,即使在当前国家和企业都很困难的情况下,财政不拿钱或少拿钱,房改同样可以顺利进行,管理得好,还可以取得出乎意料成果。

蚌埠市是国务院先期批准的全国房改试点城市之一。1987年10月房改空转方案正式出台实施。全市参加房改的职工16.5万人(6.6万户),占职工总数的70%。住房建筑总面积为381.5万平方米。房改的总框架是“提租、补贴、卖房”三位一体。具体做法是:提租发券,空转起步,租售建并举,滚动前进。将每平方米使用面积月租金由0.073元一步提高到1.18元的准成本租金水平。提高租金后,由职工所在单位按职工计券工资基数(全市1987年平均月基本工资为80.12元)的21%计发住房券(实际上没有发券,只是进行核算模拟,但超标准住房户的超标部分是按新租金交房租的)。在这个基础上实行租金统筹,建立住房基金,推动全市房改。从1992年1月1日起,蚌埠市房改由空转进入实转,职工按每平方米1.18元交房租,单位按1987年工资基数的21%发放提租补贴。

蚌埠市在住房基金筹集管理上的具体做法是:

第一,在财政局内增设房屋租金管理所。为

了充分发挥财政部门在房改中的职能作用,在全市房改方案出台的同时,市政府批准财政局增设一个二级机构——房屋租金管理所,负责全市房改资金的测算、筹集和管理工作的。

第二,明确住房基金的来源与用途。蚌埠市规定,住房基金按照政府、单位和个人共同负担的原则进行筹集,主要立足于原有住房资金的转化,并开辟新的集资渠道,建立健全城市、单位和个人三项住房基金。城市住房基金的来源,目前主要是公房租金统筹收入,由房屋产权单位按规定的统筹比例(1992年1月起按租金收入36.5%)解缴,单位住房基金由单位财务部门按规定从原有住房资金中提取,个人住房基金主要来源于结余的住房补贴和其他个人消费资金。市政府规定,城市住房基金首先用于补充市级行政事业单位发放住房补贴,其余部分用于行政事业单位和部分困难企业的建房补助或住房补贴;单位住房基金主要用于住房的维修购建以及补充发放住房补贴的资金不足;个人住房基金主要用于购房和建房。

第三,建立住房基金的管理体制。市政府规定,住房基金由蚌埠市住房制度改革领导小组管理、协调和监督,市房屋租金管理所具体负责住房基金的筹集、使用和管理的日常工作。城市住房基金由市房屋租金管理所负责收缴和安排使用;单位住房基金由单位财务部门报财税部门审核,纳入单位财务会计核算的范围,接受税收、物价大检查,财政对这块资金实行间接管理;个人住房基金使用时,由职工向所在单位提出申请,经房屋租金管理所审核,从住房储蓄银行个人帐户内支付。

第四,注意处理好财政部门与有关部门之

间的关系。一是处理好同房改部门的关系。为实现房改资金的预算平衡,蚌埠市财政局一开始就积极参加了房改方案的制定工作,在住房基金的建立过程中。始终注意争取房改部门的理解和支持,特别是在住房基金首先要满足发放住房补贴这一点上,同房改部门取得了共识,得到了房改部门的支持。二是处理好同金融部门的关系。由于有的企业同时在几家专业银行开户,在住房基金的存储或提取中,往往因各专业银行之间的业务关系而给资金的调度带来困难。为了有效地支持房改,蚌埠市财政局十分注意加强同有关银行的联系,协助疏通银行同企业之间的关系,使住房资金能够及时结算到位。

几年来,由于市政府的重视,财政部门与房改、银行、税务、物价、城建等部门相互支持,通力合作,在住房基金的建立和管理上,取得了明显的成果。

——全市 85% 以上的单位建立了住房基金。到 1991 年 11 月底,全市住房基金总额已达 6 480 万元。其中,城市住房基金 378 万元,单位住房基金 5 296 万元,个人住房基金 806 万元。

——住房基金制度的建立,不仅理顺了住房资金渠道,使住房的简单再生产有了可靠的资金保证,而且为住房扩大再生产提供了资金来源。1991 年,从城市住房基金中拨款 300 万元,征地 22.5 亩,兴建“解困房”1 万平方米。

——促进了房地产市场的发育。几年来共交易房产 44.12 万平方米,交易额 1.3 亿元,财政从房产交易中相应地增加了财政收入,获得契税 206 万元。

——按照 1992 年实转方案测算,财政部门的租金统筹收入一年将达 1 078 万元,用于行政事业单位的提租补贴和特困企业的补助。可相应地减少财政支出和企业负担。

——在住房基金的融通周转中,金融部门加强配套服务,蚌埠市成立了住房储蓄银行,几年来盈利近 2 000 万元,相应扩大了全市住房基金的规模。

蚌埠市财政局积极参与房改和加强住房资金管理的做法和经验,可以使得到以下几

点启示:

第一、只要财政部门真正加强了对住房资金的管理,即使在财政困难的状况下,房改同样可以稳步发展,甚至可以迈大步。1991 年,蚌埠是安徽省受灾严重的地区之一,财政和企业的经济状况都不理想。在全市困难较多的情况下,房改为什么能够迈大步呢?最根本的一条,就是财政部门真正加强了对住房资金管理。从管理机构上讲,蚌埠房屋租金管理所设在市财政局内,这就为财政管理住房资金提供了条件。这种管理体制,对国家、企业、个人都有好处。比如,蚌埠的住房租金统筹制度,就是市房改办同财政部门在当前的经济状况下,为了房改的顺利进行而采取的一种社会互济性的、以丰补歉的过渡性措施。实践表明是成功的。对企业来说,统筹只是对有住房的产权单位,不是所有的企业,而且统筹的既不是生产资金,也不是住房租金收入的全部,对企业并无大的影响;对财政来说,则可以通过对统筹资金的合理调度,平衡企业负担和缓解财政自身的压力。据市财政局和房改办的同志介绍,1991 年是该市困难较大的一年,也是房改取得显著成效的一年。他们认为,建立住房租金的统筹制度,并由财政部门统一管理、合理调度和使用统筹资金,是在当前财政状况下,缓解企业和财政的压力,推动房改的有效措施。

第二、财政部门在参与房改的过程中,只要抓住了“原有资金转化”这个关键,建立住房基金就有保障。建立住房基金,单靠哪一方面的力量都不行。靠财政拿钱行不通,靠企业另外拿钱也行不通。出路只有一条,就是坚持原有资金的转化。蚌埠市将每平方米租金调到 1.18 元后,所需发给的住房补贴,69% 可以从单位原有用于住房建设、维修的资金中转化;20% 可从企业留利(相当于企业留利水平的 10%)中转化。只有 20% (相当于企业总成本的 0.4%) 需要新进成本。全市实转前后,房屋租金管理所对全市 1 300 多个单位的住房资金反复进行了清理核定,统一划转,使原来与其他资金混在一起的住房资金从生产资金中分离出来,并从会计制度

上为其“独立门户”，这样，就为住房的简单再生产提供了可靠的资金保证，也为住房的扩大再生产提供了资金来源。

第三、任何地区的房改方案都要贯彻国家、单位和个人三者共同负担的原则，要认真研究和解决各地房改中出现的个人房租补贴“沉淀”问题。个人住房补贴资金沉淀，是房改中出现的新问题，即房改后，有的家庭从提租补贴中获得的一笔补贴额大于提租额的余额。如何看待这个问题，社会上有两种意见：一是“肯定说”。认为政府对居民中住房面积处于社会平均线以下的发给住房补贴，是社会主义初级阶段不可绕开的一种政府行为，其积极意义在于抑制人们在福利制下滋生的至今尚未根治的不合理需求，因而是合理的。二是“否定说”。认为房改最终要使住房走向商品化，对现阶段住房面积低于平均水平的居民发给补贴，在理论上强化了人们的福利制观念，在实践中也不合情理，国家为这部分居民提供的住房尽管标准不高，但毕竟是国家花钱建成的。房改中对这些居民不但分文未取，反而发给补贴，这与我国实行房改的初衷是大相径庭的，因而不合理的。认为在房改方案设计时，就应当考虑“沉淀”等于零。居民只要住了公房，就要交房租。我们认为，这个问题是一个带普遍性的问题，目前几乎所有的城市都没有完全解决好。从某种意义上说，检验一个地区的房改方案是否成功，不仅要看住房建设的速度，更重要的是要分析居民通过房改，其住房消费支出在家庭收入中的比重是上升了还是下降了。更确切地说，通过房改，居民从自己的工资或储蓄中拿出了多少钱投入住房建设。从总体上看，如果个人的这一块“原封未动”，甚至还在房改中得到了额外补贴，就说明这个地区的房改仍然是以增加财政负担为代价的，必须按照国务院关于国家、单位和个人三者共同负担的精神进行调整。

第四、在未来的深化改革中，财政部门要进一步管好、用活住房资金，积极而有效地把房改工作推向前进。目前对住房资金的管理，全国大体上有三种形式。一是“共管式”，即在房改领导

小组下成立一个资金管理部门，由房改办、财政部门两家共管；二是“全管式”，以蚌埠为代表，在财政局内增设一个住房资金管理机构，对住房资金的筹集、使用实行全面管理；三是“全放式”，即住房资金的管理完全与财政脱钩，全部放给别的部门主管。实践表明，蚌埠的管理形式对减轻财政压力和平衡企业的负担是有利的，而完全与财政脱钩的做法是不可取的。去年以来，不少地方都想成立一个独立于财政之外的资金管理机构来管理住房基金，这是值得重视和深思的。我们认为，从预算口径上讲，一切资金，不是预算内的资金就是预算外的资金；从企业方面讲，不是生产资金就是专项资金。无论什么性质的资金，都应当由财政代表国家行使管理职能，这是无可非议的。因此，在住房制度的深化改革中，正确的态度是：第一，财政部门要积极支持；第二，住房资金必须由财政管。蚌埠的同志建议“要死死扣住资金管理不放”是有道理的。当然，财政部门的同志也要注意深入实际，加强分析研究，把有限的资金使用在刀刃上，积极而有效地把我国的住房改革推向前进。



简讯

罗田县改革

罚没收入管理办法

湖北省罗田县财政局从今年起，对罚没收入管理进行了改革。一是改原各执法单位使用自制收款收据为统一使用财政机关印制的罚没收入票证，严禁用其它收款收据收取罚没收入。二是改过去财政人员定期上门结算罚没收入为各执法、职能单位直接将罚没收入缴入金库，取消单位罚没收入过渡户，做到随收随解库。三是改过去办案经费就地返还的办法，为实行“收支两条线”，即罚没收入全额上交财政，办案经费由财政再分别情况给予适当补助。

实行以上办法，既有利于严肃执法单位的财经纪律，防止随意截留和坐支罚没收入，又有利于促使执法单位加强罚没收入管理，保证财政收入及时足额入库。到3月底止，罗田县全县罚没收入入库比上年同期增长了126%。

(周中平)