

搞好住房资金的划转和管理

保证房改的顺利实施

山东省烟台市财政局 梁化邦

国务院曾明确提出,我国住房制度改革的目标是实现住房商品化,从而实现住房资金投入产出的良性循环,达到缓解居民住房困难,不断改善住房条件的目的。要把调整公房低租金作为住房制度改革的核心环节来抓。烟台市区房改工作就是按照这个思路进行的。从1986年4月开始准备,于1987年8月以“提租发券”的模式“空转”起步,将租金一次提高到准成本租金水平。空转运行一月后,新房进入实转,15个月后,即1988年11月全部进入实转。三年过去了,整个房改运转正常,在没有过多增加财政负担的情况下,实现了改革低租金的目的。产权单位的租金净收入(上交房产税和统筹后的净余额)是改革前的4.5倍,使住宅建设具有简单再生产能力,提高了建房投资效益。同时,抑制了住房分配中的不合理需求,对缓解住房矛盾,改善职工住房条件起到了一定作用。

通过几年的实践,我认为,提租补贴是实现住宅商品化的必由之路。只有将租金提高到不低于成本租金的水平,才能促进商品比价合理和改善职工消费结构,才能真正实现住房的买卖,搞活房地产业。否则只能在“只有投入,没有产出”的老路上徘徊。但提租,尤其是提高到成本租金水平后,不给住公房的职工发放补贴不行,这必然涉及到补贴资金的来源问题。下面就这个方面的问题,谈几点意见。

一、提租水平和补贴数量要合理确定。按商品化的要求,住房租金应包括:维修、折旧、管理费、投资利息、房产税、利润、地租、保险费八项因素。目前大多数地区在确定住房租金时很难将这8项因素都包括进去。租金

定得太低,价格杠杆的作用弱,不利于抑制不合理的需求,更难以吸引个人买房,失去改革的意义。定在什么水平上合适,主要看财政、企业和个人的承受能力如何。烟台市区房改,在起步的“空转”阶段,确定按前五项因素以每平方米1.28元计租,并相应发给补贴。为尽快进入实转,市财政局从1988年初开始研究测算实转后财政和企业的承受能力。先对市区的近百户国营企业进行摸底调查,又对烟台市区参加房改的1288个单位进行普遍调查,按1987年年底的数字统计,市区参加房改实转的职工15.2万人,如果按维修、折旧、管理费、房产税和投资利息5项因素计租并相应发给补贴,全年需3460万元,其中企业2610万元。这么大的数额,财政和企业无法承受,因此,必须立足于原有资金转化。调查结果表明,1987年各项住房维持性支出(不包括住房基本建设,包括财政拨付的直管房维修费)共2000万元,其中企业1600万元。这部分资金全部转化为补贴后,在按5项因素计租的情况下,资金缺口为42%,其中企业39%。但如果按维修、折旧、管理和房产税4项计算租金并相应发给补贴,则全年需资金2420万元,原有的2000万元资金转化后,缺口为17%,其中企业缺口为13%。由此可见,按4项因素确定租金并相应发给补贴较易实行。由于烟台房改“空转”阶段,已确定按5项因素计收租金,所以采取了投资利息暂时统筹的办法,仍让这部分租金实行“空转”,使租金水平与财政、企业的承受能力相适应,待财政情况好转后,再减少统筹。

经反复测算、分析、研究后认为,用这个办法可以进入实转。市政府委托市财政局拟定实转方案,并于1988年11月批准实施。

房改起步时,租金定的高了好,还是低了好,许多人的看法不一。我认为只要财政和企业能够承受,高了比低了好,一般按4项或5项因素定租较好,在房改开始起步时,就让住房具有简单再生产的能力。如果起步定的太低,再频繁的变动租金和补贴,容易引起不良的反应,而且调整工作也十分繁杂。

二、住房资金划转要采取科学方法。房改走提租发补贴的路子,补贴资金首先立足于原有资金的转化,不足部分,单位和财政分别承担。原有资金如何转化?缺口资金各承担多少?如何进行分配?这是房改的难点,也是房改能否顺利实施的关键。

从调查情况看,单位原有住房资金的数额是与自管房的数量成正比关系的,凡自管房多的单位,原有资金就多,反之就少。由于过去上级拨入建房资金多少不同,单位自有资金用于建房的投入多少不同,形成单位自管房数量相差很大;再加上其他一些因素,如有的地

方规定单位只给男职工解决住房,这样女职工多的单位自管房就少;还有些单位将建好的房子交给房管部门管理,结果原有资金就没有或极少。

按 1987 年末数字统计,烟台市区共 657 个企业,有 111 个企业使用原有资金发补贴后有结余,年结余共 486 万元,占市区所有企业应发补贴额的 18.6%;而有 370 个中小型企业,原有资金不足补贴的一半,其中有 105 个企业原住房资金几乎是零。按职工人均占有住房资金进行比较,相差更加悬殊,有的达到人均近千元,有的仅几元。由于各单位原有住房资金分布极不均衡,原有资金少的单位必然要大量新进成本,增加费用,造成财政减收和增加亏损补贴,使财政无力承担;如让其使用自有资金发补贴,有些企业无能力,如大量动用生产资金,显然也是行不通的。而原有资金有剩余的单位的剩余又不能转化用于发放补贴,结果整体上实际资金缺口大大超过原测算的资金缺口,房改的难度更大了。

要解决这个问题,一是要把原有资金用于发补贴后有剩余的单位的剩余资金调剂出一部分给那些困难单位。由于住房的维修和更新已从房租收入中解决了,这部分剩余调剂出来也是合理的。二是暂保留一块“空转”,将产权单位收取的新租金中的投资利息统筹上来,调剂给那些发补贴困难的单位,这样才能在不过多增加财政负担的情况下,使所有单位房改工作运转起来。

进行上述两项调节,必须发挥国家财政的分配和调节职能,调整现有的分配格局。运筹的基本原则是:以财政为中介,原有资金剩余的上交财政,原有资金不足的,财政承担一部分,相抵后的缺口,由收取的房产税和统筹弥补。

操作方法是:堵旧口子,开新口子,新租金统筹。

堵旧口子,开新口子的内容是:企业原在成本费用中列支的各项住房支出,包括折旧、大修、维修费、原房租补贴、房产税和管理费今后均不在成本、费用中列支。住房补贴全部进成本、费用。事业行政单位原用于住房的各项支出从预算支出中剔除,将住房补贴列入预算支出。再辅以调整企业留成比例、承包基数,减免税收,调整行政事业单位预算指标等手段,让单位自有资金负担一部分,财政负担一部分。这样就实现了原有资金的直接转化,同时还科学地分配了房改新增支出的负担。

由于住房的简单再生产由收取的新租金完成,堵旧口子后,并不影响自管房的更新和维修。自管房多的单位虽然从成本费用中提取的专用基金减少了,但收取的租金也增加了,自有资金变动不大。

由于住房补贴全部进入成本、费用,相当于住房补贴理入工资,使各项产品成本中的住房费用与劳动成本

挂起钩来,改变了过去自管房越多,成本越高的不合理状态,使产品成本更有可比性。同时也为将来住房补贴理入工资打下基础。

由于住房不再提取折旧、大修,住房与生产性固定资产分别核算,迈出了住房与生产性固定资产分离的第一步,为下一步实现住房的经营与生产经营相分离,住房的所有权与经营权相分离,进而为实现住房社会化打下基础。

新租金统筹指的是:由于“新口子”大于“旧口子”而新增的房改支出,除企业留利负担一部分外,其余将减少财政收入和增加财政支出。这部分支出超过了目前财政承受能力,除将房产税用来弥补外,需要暂时集中一部分新租金,用于减缓财政的负担。统筹数量要根据财政减收增支数额和财政状况确定,并逐步减少,以利住房商品化的实现。目前烟台市是将租金收入中的投资利息统筹上来。

这种办法在烟台实行 3 年,实践证明是可行的。

三、建立、管好、用好住房基金。为使房改有一项稳定的资金来源及增加对住房建设的投入,应建立城市、单位和个人住房基金。

城市住房基金实际是政府住房基金,应分级建立,也就是有一级政府,就有一级基金,与现行的财政预算级次一致。由于各级财政负责本级的房改支出,所以城镇各级财政都要建立住房基金,满足本级房改支出的需要。烟台市区分别建立市级和区级两级住房基金。

另外要建立单位住房基金和个人住房基金。

由于各地房改方案不同,住房基金的来源和用途也不相同。烟台市区的房改方案决定了市区两级城市(政府)住房基金主要由房产税和统筹的投资利息及售房收入组成,主要用于市(区)属行政、事业单位发放补贴和建房。对临时有困难的企业可采取有偿使用的方式给予支持。

对城市住房基金,实行预决算管理,由市、区财政局负责汇制预决算。年初,按收入来源测算城市住房基金收入,并汇总直属行政事业单位的支出预算,在保证发放补贴后,有余力再安排新建住房。按照量入为出,收支平衡,先保补贴,后安排更新和新建的原则,编制住房基金总预算,报政府批准后执行,年终要编制决算,报送政府审查。每年市级住房基金收支均在 1 300 万元左右,区级 250 万元左右。

目前,住房的基本建设投资尚未列入城市住房基金。这部分资金的理顺和划转还有许多困难,因为各级计划部门编制基建计划时已将住宅基建计划落实到具体项目,如果纳入住房基金,也仅仅是在汇总住房基金

发展村级集体经济的 几点思考

许代乾 杨洪

预决算时,同时加上收支数,无实际意义,而且造成住房基金的帐表不符。

单位住房基金,所有权和使用权均归单位。基金的来源主要是房租的留用部分,包括房租中的折旧、维修和管理费3项,还有少量的售房收入和单位有能力转作住房基金的其他自有资金。单位住房基金主要用于发补贴和住房的维修、更新,有剩余的可用于购建新房。对单位住房基金,均按照国务院国发〔1984〕44号文件规定的预算外资金管理暂行办法进行管理。

个人住房基金的来源,主要是补贴交租后的结余,实行指令性专户存储,专项用于个人住房消费。

各项住房基金均在住房储蓄银行存储。住房银行是住房基金的存储和结算中心,并协助财政部门监督单位住房基金的使用。住房银行利用住房基金存款,向单位或个人提供住房贷款,有能力还可提供住房开发贷款,促进住房建设。

四、要加强对房改各项资金的管理和监督。住房制度改革实质上是分配格局的调整,这必然会对原有的财政、财务、会计核算等管理规章制度产生冲击。为适应改革的需要,首先要尽快地建立健全必要的管理制度、办法,完善和修改与房改不相适应的规章制度,使房改资金管理有章可循,有法可依。

另一方面要强化监督手段和加强检查监督。房改是新生事物,是以块块为主进行的,涉及到不同级次、不同经济类型的企业和事业单位,在管理体制和规章制度不太健全的情况下,容易出现违反财经法规的现象。诸如:不按规定收租,超标准发补贴,旧口子不堵,截留财政收入,不按时足额上交房产税和统筹,挪用住房基金等。我们采取了日常检查与专业检查相结合的办法。一是各级财政部门的住房基金管理机构,严格审查单位报表,并建立专管员包户责任制,发现问题及时纠正;二是每年财政部门会同房改办、审计局、中央企业管理处组成联合检查组,进行重点抽查;三是将房改检查纳入税收财务物价大检查的范围进行检查。采取这些措施后,违纪问题明显下降,使各项房改资金的管理走上正常的轨道。

五、各部门要协调配合,各司其职,通力合作。房改是一项复杂的系统工程,涉及面广,而且整个房改工作还处于不断研究、不断深化的阶段。许多工作不仅要靠有关部门去做,而且要靠有关部门共同去研究,去探索。因此搞好部门间的协调与配合至关重要。这也是烟台房改的一条重要经验。一方面各部门均要积极参与,主动工作;另一方面,要明确分工,各司其职。简单的两句话,既不要扯皮,又不能撞车。

随着农村产业结构的逐步调整及经济体制改革的不断深入,村级集体经济逐步发展壮大起来。湖北省兴山县1990年工农业产值达到2.08亿元,其中村及村以下完成4287万元;财政收入达到1932万元,其中村及村以下创收305万元;农民人均纯收入达到496元。村级集体经济的发展,激发了农民致富的积极性,增强了村级经济的实力。

但是也要看到,当前影响和制约村级集体经济发展的因素不少,主要表现在:一是管理水平欠佳,管理人员和职工素质低,村级经济管理的随意性、盲目性还相当严重,企业连起码的财务、质量、生产、成本、档案等基础管理制度也不健全;二是土地占用问题,发展村级集体企业需占用一部分土地,但土地资源有限,加之土地的税费昂贵,使乡村企业望而生畏;三是缺少资金,甚至无资金购买原材料等,使生产不能正常运行。这些都导致村级集体经济建设进展缓慢。“八五”期间,兴山县要实现工农业总产值4.3亿元,财政收入4000万元,农民人均纯收入过800元的发展总目标,就必须采取得力措施,促进村级集体经济稳定、协调、健康的发展。

1. 优化财源结构。村级集体经济应坚持从本地实际和市场需要出发,重点抓创税大户。一是以县属重点财源建设带动村及村以下经济的发展,并将建设项目合理布局,举办县乡(镇)联办、乡(镇)村联办、村组联办企业,发展第二、三产业,形成以国营工业为主体,县、乡(镇)、村集体企业共同发展就业结构多元化的城区经济格局。二是利用当地矿藏优势,发展采掘业、运输业,进而发展加工业,形成以矿藏资源开发利用为特色的地方经济。兴山县已发现矿种37种,其中有10多种矿产资