

□ 周世江

论我国住房基金的来源、使用和管理

1994年9月国务院全国房改工作会议指出,我国城镇住房制度改革今后要在全面推行住房公积金制度上有重大突破。建立住房公积金(基金)是彻底解决住房问题的必然要求,世界上许多国家和地区的成功实践充分说明了这一点。但住房基金的建立是一个复杂、敏感的社会工程,本文就我国住房基金的筹集、使用和管理作些探讨。

一、住房基金的来源

住房基金对我国住房商品化能否发挥作用及作用的强弱,首先取决于资金来源。根据我国现阶段社会经济状况和房改目标,笔者认为切实保障住房基金供给应由政府、企业和个人三管齐下。

1. 政府出地或出资

据统计,十几年间我国商品房价格上涨了10—15倍。北京市商品房价格由改革初期400—600元/平方米,上涨到6000—7000元/平方米,增长17.5倍,一套60平方米住宅要价40万元,是工薪阶层家庭年收入的26倍,大大超过了国际上3:1到6:1的水平。在深圳,住房售造价比一般为5.85:1,普通市民可望不可及。

据测算,在城市建造一座100平方米标准住宅,建筑用料和劳务费用仅约6—9万元,目前市场上如此高的售价主要是炒地皮造成的土地价格畸高、不合理的市政基础设施摊派和房地产商的超额利润所致。这正是政府需要做文章的地方。

各地政府都将“居者有其屋”作为重大施政目标。第一步要做到保证“居者有其地”,即给予每一城市居民在规划好的居住范围内有无偿或低价使用规定标准住宅土地的权利。单位或个人在此区域内享用标准以内的住房免交或少交土地使用费。这些土地由政府建房局按计划建房或委托、发包、招标民间发展商建房,不许转手倒卖,从而使土地价格不进入住房成本,大大降低住房售价,个人住房基金和单位住房基金相应少缴。

如政府不愿让土地无偿使用,则土地价格进入成本,政府为此要给本地居民住房进行土地作价补贴,这项补贴来源于土地出让金或土地使用费,按人头存于辖区内每个需房者基金帐户,补贴数额应与商品房价中土地成本相近。

我觉得政府出地比出资有利。一是减少了收取地价又缴存补贴的手续和资金占用,二来可以有效防止住房经营者获取土地后哄抬价格牟取暴利,而广大消费者和政府不得不再背上沉重的社会包袱。

2. 单位出房或出资

我国长期的低工资主要是衣食工资,职工应得的住房消费补偿一部分由政府拿去积累,一

部分由单位集中使用。政府拿去的由政府以土地或土地作价补贴形式返还，单位截留资金建房的行政做法与市场经济体制不相适应，是滋生以权谋房、分房不公的温床，职工扣缴的住房金相差无几，而享用的住房数量和质量却大相径庭。解决这一问题，单位有三种选择：①将应给职工的住房消费支出纳入工资发放，对职工住房不再负义务；②向住房基金机构缴纳部分份额，帮职工建立住房基金；③单位有现成房源的，以房作价分给职工。三种方式的代价应大致持平。

3. 个人基金缴纳

个人是住房的直接消费者，是住房基金最主要的主体，在工资逐步增长后，住房问题还应主要依靠个人住房消费积累。这要求人人参与。否则，在住房无偿住用、低价租用的反衬下，设立住房基金为人们所不愿。如何让有房的人与无房、缺房者一道参与住房基金积累？方法是新人新办法，“老人”老办法。

新人，指现在缺房或无房的人，他们将含住房消费工资中的一部分存入住房基金机构，加上单位为其缴纳的部分和当地政府提供的土地或土地补贴，用于未来买房或建房。

“老人”，指已经拥有足够或超额住房的人，对这批人同样需要用住房基金来核算和调整其住房消费。做法是，由各单位住房管理机构根据各人工作情况和工作时间长短计算出应该归职工所有的“单位住房扣留款和政府住房拨付补贴款”，作为个人的住房基金总和，以代金券的形式补发给他（她），再将其现住的房屋折算成价款，进行两者比较，多出的代金券即其住房少消费部分，换发现金，让其改善住房条件或用于其他方面消费补偿；若积累的代金券不足以支付现房价，则说明其住房超消费了，收回多出部分住房或令其追缴住房价款。这种做法一方面使住房基金设立统一起来，避免多种方式并存的消极影响，另一方面有利于纠正积弊过深的住房分配不公，并盘活住房存量。但这种方法实施的难度可想而知，姑且不论既得利益的阻挠，基金代金券的测算就难以把握。可先行试点，待方法成熟后再推广。

二、住房基金的使用

住房基金的目的是为了满足不同基金认缴者的住房需求，当此基金积累到一定金额或规定期限后，基金便被存入者取出用于买房或建房，必要时，基金会还得给予适当扶持。

住房基金的使用是一个相对简单的问题，只要提供适当的住房供给，合理界定好住房产权就可以了，前者使居民“能买”，后者使居民“愿买”。

1. 提供数量足够、等级齐全的住房以适应购买需求

社会自有阶级以来就不平衡，体现在住房需求上同样如此。住房基金设立者平时根据自己收入和单位效益积累的基金数不等，对住房的需求标准自然各异。因此，各地政府和住房建造者要按居民不同规格和档次的住房需求量来建造住宅，才能适销对路，才能使各收入阶层需房者各得其所，不能一刀切，更不能一味追求高级豪华，目前全国有50万套别墅和5000多万平方米高价商品房滞销就是明证。

在鼓励居民买房时应该用经济手段而不是行政手段。全国房改工作会议部署今后稳步出售公有住房的具体做法是：向高收入职工家庭出售公有住房实行市场价，向中低收入职工家庭出售公有住房实行成本价，目前以成本价售房确有困难的市（县）可以用标准价过渡。

我觉得这种做法有失妥当，一是收入谁高谁低难以搞清楚，二是一物多价向来容易引发黑市交易和权房交易的寻租行为，造成房地产市场混乱。最终，有势力、高收入的阶层反而廉价买房，低收入、无关系户则不得不问鼎高价房，产生逆调节，使住房制度改革陷入窘境。

有效的方式是将住房分档，越高档的越贵，买者引以为荣，高收入者自行追逐；越低档的越

廉,有钱人不屑问津,普通职工遂成其愿。

2. 理顺产权关系,促进买房和住房流通

住房能引起人们较大的购买欲望,除了因为它是人们生活必需品,潜在的原因在于它是一项珍贵的财富。但后者须以购房者拥有明确、完备的住房产权为条件。为鼓励职工买房,应规定产权归个人所有,可以进入市场转让,交纳转让税、费后收入归己。这样做,一方面可提高购房积极性,否则就会“宁租不买”;另一方面,能刺激房多的人愿意出让,增加市场可供房源。

近期房改措施已注意到产权问题,为此规定:职工以成本价购买的住房,产权归个人所有;职工以标准价购买的住房,拥有部分产权即占有权、使用权、有限的收益权和处分权,权利可以继承。一般住用5年后可依法进入市场,在同等条件下,原售房单位和当地政府房产管理部门有优先购买权、租用权,售、租房收入在补交土地使用权出让金或所含土地收益并按规定交纳有关税费后,单位和个人按各自的产权比例进行分配。这些重要举措无疑对住房基金使用和我国住房制度改革将产生积极影响。

三、住房基金的管理

住房基金的管理是住房基金的日常性工作,即组织住房基金来源,合理使用住房基金,负责住房基金的调度和营运,它对住房基金效用发挥及基金保值、增值举足轻重。尤其是我国这样的发展中大国,资金长期相当紧张,各方面都有想方设法挤占住房基金从事其他高利润项目投资的冲动,如若没有健全的制度和相应权威的机构对住房基金严格加以监督管理,则住房基金挪为他用、基金作用名存实亡将很难避免。

住房基金的管理要有实实在在的管理机构和明明白白的管理制度。

1. 住房基金管理机构

建议设立政策性的“住房基金银行”或委托有关专业银行如建设银行专职行使住房基金管理职责,受各级政府和上级行管辖。其职能包括:①为各地区基金设立者开户,定期按规定比例向地方财政、职工单位及居民个人收缴住房基金;②根据基金规定的条件和程序向基金设立者发放基金,用于购房或建房,并给予适当资助;③办理居民和供房单位之间转帐结算和债权债务清算,以减少现金流通,方便款项划拨,提高资金效益;④利用闲置基金进行稳定性、高收益的投资或贷款,如购买国库券或大公司股票,以增殖基金,以丰补歉,实现基金良性运转。

2. 住房基金管理制度

为了防止住房基金被挪用和流失,筹足用好住房基金以保证国家住房政策的落实,必须制定住房基金管理制度。制度内容应包括:①基金设立者的义务和权利。规定参加基金者必须定期(一般每月一次),按规定工资比例(视经济情况而定)缴存住房基金。存款计付利息。当在该机构存入的款项达到约定时间和数量后需要购建房时,领取本息,并可向基金机构申请一笔置房贷款。如果存款者违约,则给予经济处罚。②基金机构发放基金的条件、程序。基金机构对申请置房者要进行严格的条件审查。对低收入职工,允许他们购买低价房,并给以较高补贴;对高收入职工,引导他们买高级住宅,以从较高的售价中获取一定利润;对特殊行业、特殊贡献的申请者,优先批准购买住房,从而使住房政策和城市其他政策相互联动,相得益彰。这些均应以制度形式加以规定,同时对住房基金支取的手续加以明示。③基金机构的职责与权限。基金机构应该是权威性高、协调性强的相对独立组织,不受其他政府部门和个人的随意支配。但同时,基金机构的作用发挥也不可能是孤立的,它与政府房地产管理局、房改办(上海市已合并)、建房局、地方财政、众多单位和个人有着紧密联系(见下图)。以立法或制度形式(下转第28页)

推动了长江三角洲地区及广大内陆腹地的经济发展。

长江流域经济区域化的形成和发展是伴随着社会主义市场经济体制的逐步确立而进行的,因而这一区域内的合作与联系的起点较为合理且层次较高。它是以产业的优化重组、完善的市场体系、内联外引的经济发展战略模式来推进整个经济区域的发展。这种经济区域化发展模式,定将对整个长江流域的经济合作与发展,乃至对对我国国民经济的迅速发展产生巨大的影响。

注:

①孙敬之著,《东北地区经济地理》,北京科学出版社,1995年版,第31页。

②《计划经济》,1957年第8期。

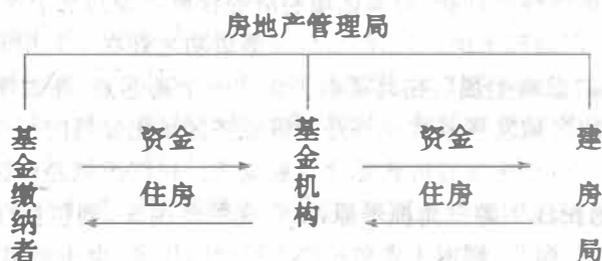
③李富春,《中华人民共和国发展国民经济第一个五年计划》,人民出版社,1955年版。

④魏后凯,《开发研究》,1994年第3期。

⑤《中国渤海区域经济开发和合作指南》,1991年,中信出版社。

⑥《中国与发展中国家的经贸合作》,1993年,经贸部国际贸易研究所编。

(上接第34页)进行它们之间的关系界定和权责划分,才能使基金机构运营有章可循,基金使用有条不紊。



总之,住房基金职能的有效发挥,离不开健全的基金管理机构和完善的基金管理制度。前者是必不可少的硬件,后者是不可或缺的软件。目前,我国在管理住房基金方面仍处于局部试点阶段,经验还很少,有待于继续探索和完善,从而找出真正适合国情、民情且具有活力和效率的管理办法。

(上接第38页)经济发展不平衡,其中东亚和东南亚不仅在政治、军事上,而且在经济上对美国尤为重要,占美国出口的1/3。已经成立的、拥有18个成员国的亚太经济合作组织,占世界人口的1/3,年产值14万亿美元,为世界产值之半,即使除开美国,其产值亦超过欧洲联盟。美国力求保持亚太地区的领导地位,并使之成为美国领导和影响下的繁荣、安全和自由地区,实现“新太平洋共同体”。1994年底在印尼茂物举行的亚太地区第二次首脑会议上,发表了本地区下世纪初实现贸易自由化的茂物宣言,中国也作了相应承诺。中美经济关系虽然排除政治障碍,有较大进展,但是某些政治问题如台湾问题仍然是影响两国关系的暗礁。本世纪末,我们将看到香港回归中国,台湾与大陆关系可能进一步改善,经济更加紧密化。中国经济实力日益壮大,只要不出现重大政治摩擦,中美经济必将实现更大的合作,美国在中国现代化过程中,在资金、技术上将起更大作用。中美经济关系的稳定和巩固是符合双方利益的,建交后将近20年的经历也证明了这一点,在亚太地区经济合作和区域化发展上,中美双方都可以作出更大贡献。