

纪念中国住房公积金制度诞生 30 周年

上海交通大学住房与城乡建设研究中心

2021 年 2 月 8 日

1991 年 2 月 8 日，上海市九届人大常委会第二十四次会议通过决议，原则批准《上海市住房制度改革实施方案》。上海市住房制度改革的具体方案是：**推行公积金**，提租发补贴，配房买债券，买房给优惠，建立房委会。**住房公积金制度由此诞生。**

1991 年 2 月 19 日，上海市编委批复同意建立上海市公积金管理中心，首任上海市公积金管理中心主任由上海市住房委员会办公室和上海市住房制度改革办公室主任兼任。¹

1991 年 2 月 28 日，《国务院办公厅对上海市住房制度改革实施方案中若干政策问题的复函》(国办函[1991]12 号)原则同意《关于上海市住房制度改革实施方案中若干政策问题的请示》(沪府[1991]5 号)。²

1991 年 3 月 10 日，上海市人民政府印发了《上海市住房制度改革实施方案》(沪府发[1991]2 号)，正式公布了该改革实施方案。

1991 年 4 月 29 日，上海市政府发布《上海市住房制度改革实施方案》实施细则(沪府发[1991]8 号)，包括《**上海市公积金暂行办法**》《上海市公房提租和补贴实施办法》《上海市住宅建设债券发行和认购办法》《上海市优惠房出售管理办法》《上海市住房委员会章程》《关于本市单位和职工缴交公积金和发放住房提租补贴的暂行办法》等 14 个配套文件。

1991 年 5 月 1 日，《上海市住房制度改革实施方案》正式实施。

¹ 全国首部住房公积金地方性法规“诞生记” - 上海人大公众号 2018-12-12. https://www.sohu.com/a/281661318_120042960

² 国务院办公厅对上海市住房制度改革实施方案中若干政策问题的复函 (国办函[1991]12 号) 1991-02-28_中国政府网 http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-12/24/content_4930.htm

1991年11月13日,《国务院办公厅转发国务院住房制度改革领导小组关于全面推进城镇住房制度改革意见的通知》(国办发[1991]73号)中提出,“公积金是建立个人住房基金的有效方式,各地区要紧密联系各地区的特点和经济能力,正确引导,逐步推行。”³

1994年7月18日,国务院出台《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43号),明确把“建立住房公积金制度”列为城镇住房制度改革的基本内容,要求所有行政和企事业单位及其职工均应按照“个人存储、单位资助、统一管理、专项使用”的原则交纳住房公积金,建立住房公积金制度,并对住房公积金缴纳主体、缴纳方法与管理办法等进行了初步规定。住房公积金制度由此正式在全国范围推广实行。

1994年11月,财政部、国务院住房制度改革领导小组、中国人民银行等制定了《建立住房公积金制度的暂行规定》(财综字[1994]126号),对住房公积金的定义、缴存、支付、使用及管理作了进一步规定,以促进住房公积金制度向全国推广。该规定是有关公积金的首部全国性法规。

1996年4月12日,上海市十届人大常委会第二十七次会议通过了《上海市住房公积金条例》,这是全国第一部住房公积金管理的地方性法规,把上海市住房公积金的决策和管理运作纳入法制化、规范化的轨道。

1997年9月,党的十五大报告中第一次把住房公积金写入,强调“建立城镇住房公积金,加快改革住房制度”,有力地促进了公积金制度在全国推广。

1999年4月3日,国务院令第262号发布了《住房公积金管理条例》(下文简称《条例》)⁴,标志着住房公积金制度正式进入了规范化和法治化时代。

2002年3月24日,国务院令第350号对《条例》进行了首次修订⁵,之后住房公积金的基本体制架构一直稳定至今。

³ 国务院办公厅转国务院住房制度改革领导小组关于全面推进城镇住房制度改革意见的通知(国办发[1991]73号)1991-11-23. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/18/content_5121083.htm

⁴ 中华人民共和国国务院令第262号《住房公积金管理条例》1999-04-03. http://www.gjj.gov.cn/zcfg/flfg/zfzdgg/201207/t20120719_21980.htm

⁵ 中华人民共和国国务院令第350号《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》2020-03-24. http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61418.htm

目录

国务院办公厅对上海市住房制度改革实施方案中若干政策问题的复函.....	3
关于印发《上海市住房制度改革实施方案》的通知.....	4
上海市住房制度改革实施方案.....	4
上海市人民政府关于颁发《上海市住房制度改革实施方案》实施细则的通知.....	10
上海市公积金暂行办法.....	10
国务院办公厅转发国务院住房制度改革领导小组关于全面推进城镇住房制度改革意见的通知.....	15
国务院关于深化城镇住房制度改革的决定.....	21

国务院办公厅对上海市住房制度改革实施方案中若干政策问题的复函

国办函[1991]12 号

上海市人民政府:

《关于上海市住房制度改革实施方案中若干政策问题的请示》(沪府〔1991〕5号)收悉。经国务院领导同志批准,原则同意你市住房制度改革的实施方案,请你们精心组织,经过模拟运转,进一步修改完善后,争取今年五月一日正式试行。现对有关问题函复如下:

一、上海市住房制度改革实施方案体现了党的十三届七中全会和国务院有关文件的精神,有利于深化住房制度改革。实施方案经过全市群众充分讨论,基础较好,易于起步,这对正确引导个人消费资金投向住房建设,调整消费结构、产业结构和启动市场有重要意义。

二、关于企业提供的部分公积金列支问题,同意上海市在保证对国家财政承包上缴不变的前提下,企业立足于转换原有资金,从企业住房折旧费、大修理基金和管理费科目中列支。

三、同意发行上海市住房建设债券,一九九一年按二亿元额度发行。

四、关于成立上海住房储蓄银行问题,需请有关部门另行研究。为了有利于房改实施方案及时出台,可先委托有关专业银行按住房专项资金代理。

五、同意在沪的中央、外地和军队企业化经营单位同步执行上海市房改实施方案。驻沪部队干部、职工租用地方住房,其提租补贴办法按上海市房改实施方案执行。中央在沪的行政、事业单位因执行上海市房改方案而增加支出的资金,由财政部核定预算列支。

国务院

一九九一年二月二十八日

关于印发《上海市住房制度改革实施方案》的通知

沪府发[1991]2 号

各区、县人民政府, 市政府各委、办、局:

《上海市住房制度改革实施方案》已经市九届人大常委会第 24 次会议原则批准,并报经国务院原则同意, 现印发给你们, 请按照市房改办的统一部署组织实施。

上海市人民政府

一九九一年三月十日

上海市住房制度改革实施方案

党的十一届三中全会以后, 上海的住宅建设有了较大的进展, 在一定程度上缓解了住房紧缺的矛盾。但是, 上海的住房困难仍十分突出, 近两年住宅建设资金日益匮乏, 住宅竣工面积下降, 解困速度减慢。因此, 上海的住房问题必须加快解决。

要加快解决上海的住房问题, 必须进行住房制度改革。通过改革, 逐步把住房的生产、交换、分配、消费纳入有计划的商品经济轨道, 实现住房资金的良性循环, 加快解决住房困难, 改善市民居住条件。到本世纪末, 使上海市区的居住目标达到:

人均居住面积 8 平方米以上；住房成套率 60%以上；人均居住面积 3、5 平方米及以下居住困难户的住房问题得到解决，人均居住面积 3、5 平方米以上至 4、0 平方米居住困难户的住房问题大多数得到解决；大部分危房、棚户、简屋得到改造。

一、基本原则

——逐步实现住房商品化和自住能力，改变低租金、无偿分配住房的制度。

——建立国家、集体、个人三结合筹资建设住宅的机制，改革由国家、集体包下来的建房办法。

——建立公正、权威的推行住房制度改革的决策研究、管理和监督机构，纠正住房分配中的不正之风。

二、具体方案

上海市住房制度改革的具体方案是：**推行公积金**，提租发补贴，配房买债券，买房给优惠，建立房委会。

（一）推行公积金。

公积金是一种义务性的长期储金。实行公积金办法的职工个人按月缴交占工资一定比例的公积金；单位亦按月提供占职工工资一定比例的公积金，两者均归职工个人所有。通过长期的储蓄积累，提高职工家庭解决自住住房的能力，同时也扩大住宅建设资金的融通。

1、对象和范围

凡在本市工作，具有本市常住户口的党政机关、群众团体、事业单位和企业的固定职、合同制职工，均实行公积金办法。

离休干部和退休职工，不实行公积金办法。

临时工和三资企业中的外籍职工，不实行公积金办法。

2、公积金缴交额

公积金缴交额，等于职工工资乘以公积金缴交率。

职工个人和所在单位的公积金缴交率，1991 年分别定为 5%。以后随着经济发展和个人收入的变化，可以分别进行调整，每年公布一次。

3、公积金的利率

存储的公积金，比照银行活期存款利率结算利息。

4、公积金的来源

在公积金中，个人承担的部分，由个人支付；企业提供的部分，在住房的折旧费、大修理基金和管理费中列支；全额预算行政事业单位提供的部分列入预算；差额预算事业单位提供的部分，按差额比例分别比照全额预算单位和企业的开支渠道列支；自收自支事业单位提供的部分，比照企业开支渠道列支。

5、公积金的使用和提取

(1)个人的使用和提取公积金只能支付职工家庭购买自住住房、自建自住住房、私房翻建和大修等费用。其他费用，包括住房内部装修、房屋养护、住房租金、认购住宅建设债券等，不得用公积金支付。

职工可使用本户成员及其直系亲属积累的公积金，以及自有现金支付购买自住住房、自建自住住房、私房翻建和大修等费用，如果仍然不足，可由户主按规定申请贷款，并按期偿还。

职工售出用公积金购买的住房，须将原购买住房时使用的公积金如数存入原公积金的户名内。

职工离退休、调离上海市、出国定居，其结余的公积金本息归还职工本人。职工在职期间去世，其结余的公积金本息，可由继承人或受遗赠人提取。

(2)单位的使用

各单位原则上可以有偿使用本单位职工结余的公积金，用于住宅建设。

6、公积金的管理公积金由上海市公积金管理中心负责归集、管理和使用。

公积金的归集与存贷业务，暂委托中国人民建设银行上海市分行房地产信贷部(以下简称市建行房地产信贷部)代理。

待条件成熟时，成立专门的住房储蓄银行负责办理。

征收职工个人收入调节税时，可扣除个人缴交的公积金部分；职工提取的公积金本息，作为收入免缴个人收入调节税；继承和受遗赠的公积金本息，受益人免缴个人收入调节税。

(二) 提租发补贴改革现行低租金制度，逐步提高公房租金，并相应发给职工补贴。

1、提租的范围和标准本市直管和自管公房的租金，按现行的《上海市住房收费暂行标准》(以下简称暂标)提高一倍计租。

对享受机关宿舍租金待遇的住户和原租金标准低于暂标的住户，其住房租金先统一到暂标，再提高一倍计租。

2、住房补贴的对象和标准凡租住本市直管和自管公房的党政机关、群众团体、事业单位和企业的职工，以及离休干部和退休职工，由所在单位根据其月工资或离退休费，按 2%的比例一次核定金额发给补贴。发放补贴后，部分职工原来享受的住房补贴相应取消。

居住集体宿舍和私房的职工，暂不发给住房补贴。

3、住房补贴资金的来源住房补贴资金，企业承担的部分，在住房的折旧费、大修理基金和管理费中列支；全额预算行政事业单位承担的部分列入预算；差额预算事业单位承担的部分，按差额比例分别比照全额预算单位和企业开支渠道列支；自收自支事业单位承担的部分，比照企业开支渠道列支。

4、增加租金的使用提租后，增加的租金专项用于住房维修。

5、减免政策对社会孤老和民政部门确认的社会贫困户，提租后新增租金支出全额免交。

享受离休待遇的干部和已故离休干部的配偶，提租后新增加租金与家庭住房补贴相抵，增支过多的，给予适当减免。

(三) 配房买债券新租住公有住房的职工，应当按规定购买住宅建设债券。

1、对象和范围各单位分配住房，均按《上海市住房分配管理暂行办法》执行。新分配的公有新旧住房，住户要认购上海市住宅建设债券后，才能获得住房使用权，并按规定缴纳租金。

少数有特殊困难的职工，可分期购买住宅建设债券。

提倡已有住房的住户和社会各界人士自愿购买住宅建设债券，支持住宅建设。

2、发行主体上海市住宅建设债券由上海市公积金管理中心负责发行、使用和偿还。由上海市人民政府担保。

3、住宅建设债券的发售和偿还住宅建设债券的发售和偿还，暂委托中国人民建设银行上海市信托投资公司(以下简称建行信托投资公司)代理。

4、认购住宅建设债券的总额住宅建设债券总额，根据新分配住房的建筑面积、每平方米建筑面积住宅建设债券认购基数和住房所在地段因素确定。

住宅建设债券认购基数，1991 年定为每平方米建筑面积 20—80 元，今后随着物价指数的变动而调整。

住户认购住宅建设债券总额，由住房管理部门核定，个人向建行市信托投资公司购买。

5、住宅建设债券的利息和偿还 1991 年发行的住宅建设债券的年利率定为 3、6%，不计复利，5 年后一次偿还。

住宅建设债券可以按规定进行流通、转让。

6、住宅建设债券资金的使用各单位原则上可以有偿使用本单位职工认购住宅建设债券的资金，用于住宅建设。

(四) 买房给优惠逐步推行住房商品化，鼓励职工购买自住住房，买房者给予优惠。

1、对象和范围各单位分配住房时，实行先售后租的原则。

凡符合分房条件的职工，买房给优惠，单位要优先安排房源出售。购买优惠价房者，可不认购住宅建设债券。各单位出售优惠价房的数量，原则上不低于每年分配住房总量的 20%。

本市直管和自管现已出租的独用成套公有住房都可作为优惠价房出售给职工。

2、优惠价房的售价新房按本身建筑平均造价为基价，每平方米建筑面积 1991 年定为 250 元，占新房平均综合造价的三分之一；旧房以住房本身建筑的重置价(即上一年新建同类住房的本身建筑造价)乘以成新折扣，作为基价；然后两者都按住房所在地段、朝向、楼层、设施等因素，将基价增减后计价。

职工购买现已租住的公有住房，按上述价格另给予适当优惠。

3、优惠价房的继承和出售优惠价房可以继承。购房款付清并住满 5 年，购房者可以出售。出售后所得房款，出售者只能分得原购房款所占平均综合造价比例的部分，余下的部分归原产权单位所有。

4、购买优惠价房的付款办法购买优惠价房，一次付清房款，给予 20% 的优惠；分期付款的，首期付款不得低于 30%，在此基础上每多付 10% 给予 2.5% 的优惠。分期付款时另需支付低息。购买新分配的住房，分期付款年限不超过 15 年；购买现已租住的住房，分期付款年限不超过 10 年，职工可使用本户成员及其直系亲属的公积金支付购房款。

5、优惠价房的优惠政策产权单位出售的新建优惠价房，免缴投资方向税、营业税；购房者免缴契税，缓征 5 年城镇土地使用税。通过出售优惠价房筹集的住房资金，缓缴预算调节基金和能源交通基金。

产权单位出售现已租住的优惠价房，免缴营业税；购房者免缴契税，缓征 5 年城镇土地使用税。通过出售优惠价房筹集的住房资金，缓缴预算调节基金和能源交通基金。

6、优惠价房回收资金的使用优惠价房出售后回收的资金，专项用于住宅建设。

(五) 建立房委会

1、上海市住房委员会的性质

上海市住房委员会(以下简称市房委会)是上海市人民政府领导下的推行住房制度改革的决策研究、管理和监督机构。

2、市房委会的职责

(1)负责住房制度改革方案的实施；研究提出住房制度进一步改革的政策和实施方案；(2)参与住宅建设的规划、计划、建设和住房管理的决策；(3)确定住房制度改革筹集资金的使用方向；(4)制订住房分配管理办法，并对住房分配进行监督。

3、市房委会的组织市房委会实行委员制。委员由市政府分管住房制度改革住房建设和管理的领导；市政府有关部门负责人；德高望重的老同志和社会知名人士担任。委员由市长委任。市房委会下设办公室和上海市公积金管理中心，负责处理日常工作。

各部、委、办和区、县、局均相应建立房委会。

三、附则

本方案的实施，要和解决职工居住困难结合起来。在分配住房时，要优先解决居住特困户的住房困难。要建立严格的监督机制，保证解困工作的顺利进行。在实行本方案的同时，原来已推行的商品房、侨汇房、集资建房、住宅合作社等行之有效的办法，应当继续积极推广，并和本方案结合起来实施。

本方案先在市区施行，有条件的郊县城镇可参照执行。

中央和外地在沪单位，按本方案实施。

在沪的部队企业化工厂的干部、职工和地方人员租用部队住房的，按本方案有关条款实施；驻沪部队的干部、职工租用地方住房的，其提租发补贴的办法，按本方案实施。

上海市人民政府关于颁发《上海市住房制度改革实施方案》实施细则的通知

(沪府发[1991]8号)

各区、县人民政府，市政府各委、办、局： 龢

现将《上海市住房制度改革实施方案》的十四个实施细则发给你们，请按照执行。 谨

上海市人民政府

一九九一年四月二十九日

上海市公积金暂行办法

(本办法自上海市住房公积金条例实施之日起自然失效)

第一章 总则

第一条 为了推行住房商品化，建立国家、集体、个人三结合筹资建设住宅的机制，逐步提高职工家庭解决自住住房的能力，根据《上海市住房制度改革实施方案》，特制定本办法。

第二条 公积金是一种义务性的长期储金。实行公积金办法的职工个人按月缴交占工资一定比例的公积金；单位亦按月提供占职工工资一定比例的公积金，两者均归职工个人所有。

第三条 公积金由上海市人民政府担保。

第四条 上海市公积金管理中心为公积金的主管单位，负责归集、管理、使用和偿还公积金。

第二章 对象和范围

第五条 凡在本市工作，具有本市城镇常住户口的国家机关、群众团体、事业单位和企业的固定职工、劳动合同制工人，均实行公积金办法。

第六条 离休干部和退休职工不实行公积金办法。

驻沪部队的干部不实行公积金办法。

临时工和三资企业中的外籍职工不实行公积金办法。

第三章 公积金的缴交

第七条 公积金缴交额等于职工工资乘以公积金缴交率。

第八条 职工个人和所在单位的公积金缴交率，1991年分别定为5%。以后随着经济发展和个人收入的变化，可以分别进行调整，每年公布一次。

第九条 公积金的利息比照银行活期存款利率结算。

第十条 公积金中，个人承担的部分，由个人支付；企业提供的部分，在住房的、折旧费、大修理基金和管理费中列支；全额预算行政事业单位提供的部分列入预算；差额预算事业单位提供的部分，按差额比例分别比照全额预算单位和企业开支渠道列支；自收自支事业单位提供的部分，比照企业开支渠道列支。

第四章 公积金的管理

第十一条 上海市公积金管理中心的主要职责是：

- 1、负责提出职工个人和单位公积金缴交率；
- 2、负责督促各单位按月缴交公积金；
- 3、确定公积金的存贷办法；
- 4、负责安排公积金的使用和归还。

第十二条 上海市公积金管理中心委托中国人民建设银行上海市分行房地产信贷部（以下简称市建行房地产信贷部）代办公积金的归集与存贷业务。

第十三条 公积金中个人承担的部分，由职工所在单位在每月发工资时代为扣缴，连同单位提供的部分，在规定时间内，由单位一并缴交给上海市公积金管理中心，记入单位名下的职工个人公积金户名。重新参加工作的职工，在参加工作的下一个月起实行公积金办法。

第十四条 单位不按时缴交公积金，由上海市公积金管理中心督促缴交。单位迟交时，要另缴滞纳金。

第十五条 职工变动工作单位时，其公积金本息转入新单位名下的职工公积金户名。

第十六条 职工因故脱离工作单位，中断工资关系时，其结余的公积金本息仍保留在原单位名下的原职工个人公积金户名内。

第十七条 市建行房地产信贷部每年向单位和职工公布一次公积金对帐单。职工需要查询时，可凭单位证明向市建行房地产信贷部索取公积金对帐单。

第十八条 职工个人缴交公积金的数额在计算个人收入调节税的收入时，可以扣除；工按规定提取结余的公积金本息时，在计算个人收入调节税时，可不计入收入；继承和受遗赠的公积金，受益人在计算个人收入调节税时，可不计入收入。

第五章 公积金的使用

第十九条 公积金只能支付职工家庭购买自住住房、自建自住住房、私房翻建和大修等费用。住房的内部装修、房屋养护、住房租金和认购住宅建设债券等费用，不得用公积金支付。

第二十条 职工可使用本户成员的公积金支付购买自住住房、自建自住住房、私房翻建和大修等费用，如果仍然不足，可使用非本户直系亲属中职工的公积金支付，但必须经其本人同意，并由市建行房地产信贷部确认。

第二十一条 职工家庭成员按月缴交公积金后，可使用本户成员和非本户直系亲属中职工的公积金支付购买自住商品房、自建自住住房、私房翻建和大修等费用，如果仍然不足，可根据上海市公积金管理中心对职工个人申请贷款的条件，向市建行房地产信贷部申请抵押贷款，并由职工个人按期偿还。

第二十二条 职工离退休、调离上海市、出国定居，其结余的公积金本息归还给职工本人。

第二十三条 职工在职期间去世，其结余的公积金本息，可由继承人或受遗赠人根据《继承法》的有关规定办理提取手续。

第二十四条 职工使用公积金购买或建造的住房出售后，须将原购买或建造住房时使用的公积金按照有关规定如数存入原公积金的户名内。

第二十五条 职工使用本户成员和非本户直系亲属的公积金购买住房后，其中某成员需另购住房时，应将职工原购买住房时使用某成员的公积金如数存入该成员公积金户名后，才可购买。

第二十六条 单位按时缴交公积金后，根据上海市公积金管理中心的贷款规定和计划，可向市建行房地产信贷部申请建房、购房贷款。贷款额度一般不超过本单位名下职工公积金总额，并需按期偿还。如逾期不还，除加收逾期利息外并停止申请贷款资格。

第六章 附则

第二十七条 本办法由上海市住房委员会负责解释。

第二十八条 本办法自批准之日起施行。

国务院办公厅转发国务院住房制度改革领导小组关于全面推进城镇住房制度改革意见的通知

国办发[1991]73 号

1991-11-23

国务院住房制度改革领导小组《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》，已经国务院同意，现转发给你们，请结合实际情况贯彻执行。

为了落实七届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中有关改善居民居住条件的要求，贯彻《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》(国发[1991]30 号)的精神，经全国住房制度改革工作会议认真讨论，现就全面推进城镇住房制度改革提出以下意见：

一、城镇住房制度改革的总目标

城镇住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分，其根本目的，是要缓解居民住房困难，不断改善住房条件，正确引导消费，逐步实现住房商品化，发展房地产业。按照社会主义有计划商品经济的要求，从改革公房低租金制度着手，将现行公房的实物福利分配制度逐步转变为货币工资分配制度，由住户通过商品交换(买房或租房)，取得住房的所有权或使用权，使住房这种特殊商品进入消费市场，实现住房资金投入产出的良性循环。

二、城镇住房制度改革的分阶段目标

(一)“八五”计划期间的目标。以改变低租金、无偿分配为基本点，公房租金计租标准力争达到实现简单再生产的三项因素(维修费、管理费、折旧费)的水平，逐步增加家庭收入中住房消费支出的比重；紧紧围绕“解危”，“解困”，重点解

决危险住房和人均居住面积在 3 至 4 平方米以下的住房困难户以及无房户的住房问题，使人均居住面积达到 7.5 平方米，住房成套率达到 40% 至 50%；房改方案正式出台的城市，要建立城市、单位和个人三级住房基金，并使之合理化、固定化、规范化，保证住房建设有稳定的资金来源，通过改革奠定机制转换的基础。

(二)十年目标。到 2000 年，公房租金计租标准要努力达到包括五项因素(维修费、管理费、折旧费、投资利息和房产税)的成本租金水平；住房成套率达到 60% 至 70%，城镇人均居住面积达到 8 平方米，群众居住条件和居住环境得到明显改善；发展房地产市场，建立和健全住房资金的融资体系，加速机制的转换，逐步实现住房建设资金投入产出的良性循环。

(三)长期目标。住房租金计租标准要达到包括八项因素(在前述五项因素基础上再增加土地使用费、保险费和利润)的商品租金水平；住房成套率大大提高，每户有一套舒适的住房；健全房地产市场，完善住房融资体系，完成住房商品机制的转换，实现住房商品化、社会化。

三、城镇住房制度改革的基本原则

(一)坚持国家、集体、个人三者共同负担的原则。在保持现有建房资金渠道的前提下，增加个人在住房建设投资中的比重。

(二)坚持租、售、建并举的原则，形成一个提高租金、促进售房、回收资金、推动建房的良性循环。

(三)坚持在统一政策下因地制宜、分散决策的原则。全国房改的目标方向是一致的，但各地房改的步骤、办法和措施不能一刀切，要在国务院有关文件规定的统一政策下，因地制宜、分散决策、分步实施。

(四)坚持机制转换的原则。首先，要改变现行资金分配体制，把住房资金从作为积累形式的计划实物分配变化消费形式的商品交换分配，把住房基金逐步纳入正常渠道，使目前实际用于职工建房、修房的大量暗补资金转化为明补资金，并逐步纳入职工工资；其次，要把现行的住房作为固定资产投资的计划管理体制变为住房作为商品生产投资的指导性计划管理体制；再次，要通过财政、税收、工资、金融、物价、房产管理和土地使用制度等方面的配套改革，在理顺目前围绕住房所发生的

各种资金渠道的基础上建立住房基金，逐步形成能够实现住房资金良性循环的运行机制；最后，要通过调整产业结构，开放房地产市场，发展房地产金融和房地产业，把包括住房在内的房地产开发、建设、经营服务纳入整个社会主义有计划商品经济的循环体系。

四、城镇住房制度改革中的有关政策问题

住房制度改革涉及面广、政策性强，是一项长期的工作。需要重申和进一步明确的有关政策是：

(一)提租与补贴问题。合理调整公房租金是住房制度改革的核心环节。提高房租要着眼于租售比价的合理化；提租次数和提租幅度由各地根据物价指数控制目标和群众承受能力等因素统筹安排。各地要坚持“多提少补”的原则，一些地区在理顺租金、小幅度提租的前提下也可以不补。明后两年，对出租公房的租金按统一标准进行调整，这个标准至少要包含两项因素，有条件的应争取达到三至五项因素；同时，应把计算租金标准和补贴所依据的各项参数统一在 1990 年底实际发生的水平。

(二)售房问题。向居民个人出售新旧公房是推行住房商品化的基本措施之一。出售公房的价格要合理，既要考虑到职工的购买能力，又不能定得过低。住房价格区分为标准价和市场价，标准价包括住房本身的建筑造价以及征地和拆迁补偿费。在起步阶段，为鼓励群众买房，按标准价计价时，征地和拆迁补偿费暂可以考虑由单位适当负担。出售公有住房的价格，要经评估机构评估，国有资产、房地产和物价管理部门核定，报所在省、自治区、直辖市人民政府审查批准，严禁以过低的价格出售公有住房。按市场价格出售的住房，出售对象主要是高收入者，要按体现国家宏观调控的原则定价。要重视降低住房造价，把不应摊入住房建设的费用划分出来。对拆迁户的安置用房应按国务院有关规定，结合住房制度改革，以合理价格有偿提供。要加强公房售后维修、管理和服务。

(三)新房新制度问题。对从 1992 年起投入使用的新房，全面贯彻先卖后租、新房新租、有偿租房的原则。租金要在贯彻“多提少补”的原则下较大幅度地提高。

对新房交纳租赁保证金或认购住房债券，要作出适合于本地区情况的具体规定。新房实转的住房资金来源，企业可进入成本，机关、事业单位可列入财政经费预算。

(四)住房基金问题。为了建立城市、单位和个人三级住房基金，要把基建投资中的住房投资划出来，并把住房的修缮拨款固定下来，划入城市住房基金；把企业用于生产和住房消费的资金分列，使企业住房基金规范化；并通过逐步提高公房租金、收取租赁保证金、发行住房债券、组织住房储蓄等形式，增大个人筹资在住房投资中的比重。各级人民政府要切实做好住房资金筹集和转化工作，凡是房改方案出台的城市，都要把住房基金建立起来，并把基金管好用活。**公积金是建立个人住房基金的有效方式，各地区要紧密联系各地区的特点和经济能力，正确引导，逐步推行。**

(五)住房金融问题。要逐步建立集中调度、统筹使用、可供融通的住房信贷资金，使资金有借有还、有偿使用、滚动循环。要办好抵押贷款，使分散、分期实现的居民家庭收入，能适应集中、一次性支付的住房购置的需求；住房建设单位要通过住房的出售尽快收回投资，投入建新房，加快资金周转。在住房金融管理体制上，要区别政策性信贷和经营性信贷。政策性业务要划分出专项资金来源，建立房改信贷基金，单独核算、自主经营、自负盈亏、自求平衡、就地完税，国家在计划安排、信贷规模、利率、税收等方面给予优惠。经营性业务要充分发挥各金融机构的积极性，按现行规定拓展房地产开发信贷业务。继续开展职工购房保险配套工作。烟台、蚌埠两市成立了住房储蓄银行，要继续积极探索、总结经验。

(六)住房投资和建设体制问题。住房投资和建设体制的改革，就是把现行由国家、企业统包的住房投资体制，转换成国家、集体、个人三方面共同负担的住房投资体制。各地政府应大力支持单位或个人的集资、合作建房，特别是结合“解危”、“解困”进行的集资、合作建房。计划、金融、财政、税收、规划、土地等有关部门应该积极配合、支持、通过减免税费等扶持政策，努力降低建房造价。要正确引导和改革现行房产开发的建设体制，确立政府对住房价格的有效调控和约束机制。要形成指令性和指导性计划相结合的住房建设计划管理体制，除指令性计划安排的住房建设外，对个人集资与合作建房的部分可以不受规模的控制，实行指导性计划。

(七)住房管理问题。各地可以采取逐步引导、渐进过渡的办法，逐步实现公有住房的社会化管理。先在企业内部实行分离，把对消费性住房的管理从以往的与生产性房产的混合管理中分离出来，专项核算，自成体系，独立经营。再以信托方式把这部分住房委托给由社区组织的，或由若干企业单位的房产部门合并而成的经济实体进行具体经营管理。

(八)住房权属问题。职工购买公有住房，在国家规定标准面积以内的，实行标准价。购房后拥有部分产权，即占有权和使用权、有限处分权和收益权；可以继承，可以在购房五年以后进入市场出售或出租，原产权单位有优先购买权和租用权。售房收入扣除有关税费后所得收益，按政府、单位、个人的产权比例进行分配。职工拥有部分产权的住房，在自用和自住时受到法律的保护；将优惠购买的住房投放市场时，则受到法律的约束，不得高价出售或出租。各地在推行按标准价和部分产权原则出售公房时，要结合本地实际，拟定公房出售后的产权管理办法，把公房出售继续推行下去。

(九)房地产市场问题。在房地产市场的推进过程中，要加强法制建设，建立法规体系，把房地产市场纳入法制轨道。既要形成一个以传递信息、促成交易、余缺互补的交易场所，又要严格交易程序，严格交易人的资格审查，打击非法倒买倒卖行为。要搞好房地产的价格评估和价格调节，保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入，形成一个可调控的住房出租、出售、交换和抵押的房地产市场。

(十)条块、点面关系问题。中央和国务院各部门要积极支持所属企事业单位进行房改，地方政府也要适当照顾到各部门的特点。试点地区和单位要继续先行改革，摸索经验。对于不同市、县，不同单位在提租补贴等方面出现的交叉和辐射问题，要坚持后改的支持先改的，改革步子小的支持改革步子大的。

(十一)房改中的减免补问题。住房制度改革中对低收入职工、离退休职工、政府民政部门确定的社会救济户和非在职的优抚户等，在一定时期内可以实行减免补政策。各地要严格控制减免补的范围。

(十二)机关干部要在统一政策下参加房改，并要以身作则，起表率作用。

五、城镇住房制度改革明后两年的总体布置

各省、自治区、直辖市要根据党中央、国务院提出的“八五”计划期间“要积极推进住房制度改革”和“住房制度改革要统筹规划、因地制宜、分类指导、稳步向前推进”的要求，按照房改的统一目标、统一政策和基本原则，从实际出发，制定切实可行的房改总体方案，选择适合本地实际情况的起步方式，抓住有利时机，有计划地在明后两年内分期分批地实行住房制度改革。

建议直辖市、各省会(自治区首府)城市、沿海城市和有条件的城镇在 1992 年底以前率先进行全面配套的住房制度改革；其余的城市和城镇凡是有条件的、力争在 1992 年底以前起步。

已经进行住房制度改革试点的城镇、企事业单位要按既定政策、原则和办法继续推行改革。

各省、自治区、直辖市的房改方案经国务院住房制度改革领导小组会同有关部门审查批准后实行。

六、加强对城镇住房制度改革工作的领导

住房制度改革的全面推开，是一项艰苦而细致的工作，直接关系到人民群众的切身利益。各级人民政府要高度重视和加强对这项工作的领导，领导同志要亲自抓房改工作，取得房改的直接经验。

要认真对群众进行宣传教育和解释工作，向群众说明改革的政策、方法和步骤，讲清改革中所出现的困难和问题，真心实意地听取群众意见，吸取群众智慧。

推进住房制度改革，必须正确处理局部与全局、当前与长远的关系，必须正确处理改革与稳定的关系，把住房制度改革纳入整个经济体制改革中去，结合企业、工资、价格、以及宏观调控体制的改革，统筹规划，协调配套地进行。同时要制定相应的法规，做到有法可依。

住房制度改革工作，要有强有力的领导班子和必要的人力来抓。要有规划、有安排，切实抓好干部的培训工作的。

各级宣传部门要积极、准确地宣传房改政策，引导群众参与房改、支持房改。在起步以后，适当加大改革的份量，加快改革的步伐，不断总结经验，使住房制度改革顺利健康地发展。

国务院关于深化城镇住房制度改革的决定

国发[1994]43 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为贯彻落实《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，深化城镇住房制度改革，促进住房商品化和住房建设的发展，特作如下决定：

一、城镇住房制度改革的根本目的和基本内容

（一）城镇住房制度改革作为经济体制改革的重要组成部分，其根本目的是：建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化、加快住房建设，改善居住条件，满足城镇居民不断增长的住房需求。

（二）城镇住房制度改革的基本内容是：把住房建设投资由国家、单位统包的体制改变为国家、单位、个人三者合理负担的体制；把各单位、建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制；把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式；建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭对象的商品房供应体系；建立住房公积金制度；发展住房金融和住房保险，建立政策性和商业性并存的住房信贷体系；建立规范化的房地产交易市场和发展社会化的房屋维修、管理市场，逐步实现住房资金投入产出的良性循环，促进房地产业和相关产业的发展。

（三）城镇住房制度改革要坚持配套、分阶段推进。近期的任务是：全面推行住房公积金制度，积极推进租金改革，稳步出售公有住房，大力发展房地产交易市场和

社会化的房屋维修、管理市场，加快经济适用住房建设，到本世纪末初步建立起新的城镇住房制度，使城镇居民住房达到小康水平。

二、全面推行住房公积金制度

（四）实行住房公积金制度有利于转变住房分配体制，有利于住房资金的积累、周转和政策性抵押贷款制度的建立，有利于提高职工购、建住房能力，促进住房建设。所有行政和企事业单位及其职工均应按照“个人存储、单位资助、统一管理、专项使用”的原则交纳住房公积金，建立住房公积金制度。

（五）住房公积金由在职职工个人及其所在单位，按职工个人工资和职工工资总额的一定比例逐月缴纳，归个人所有，存入个人公积金帐户，用于购、建、大修住房，职工离退休时，本息余额一次结清，退还职工本人。目前单位和个人住房公积金的缴存率分别掌握在 5%，已超过这个比例的可以不变。外商投资企业及其中方职工的住房公积金缴交率，由各省、自治区、直辖市人民政府确定。

（六）企业为职工缴纳的住房公积金，从企业提取的住房折旧和其他划转资金中解决，不足部分经财政部门核定，在成本、费用中列支。行政事业单位为职工缴纳的住房公积金，首先立足于原有住房资金的划转，不足部分，全额预算的行政事业单位由财政预算拨付；差额预算的事业单位按差额比例由财政预算拨付；自收自支事业单位比照企业开支渠道列支。职工的住房公积金本息免征个人所得税。

（七）按照责权利一致的原则，建立和完善住房公积金管理制度，加强住房公积金的管理。各市（县）人民政府负责制定住房公积金的归集使用、管理等有关具体规定，审批住房公积金的使用计划和财务收支预决算。各市（县）人民政府可以设立专门的住房公积金管理机构，负责住房公积金的归集、支付、核算和编制使用计划等管理工作，住房公积金的存贷款等金融业务一律由当地人民政府委托指定的专业银行办理。受委托的专业银行根据当地人民政府批准的住房公积金使用计划，审定、发放和回收贷款。住房公积金要专款专用，严禁挪作他用。财政、审计、监察部门要加强监督管理。

三、积极推进租金改革

(八) 要在职工家庭合理住房支出范围内加大租金改革力度。到 2000 年，住房租金原则上应达到占双职工家庭平均工资的 15%。按上述办法测定，租金水平已达到或超过折旧费、维修费、管理费、贷款利息、房产税 5 项因素成本租金水平的，按成本租金或市场租金计租。

(九) 各地要根据实际情况制定并公布 2000 年以前租金改革规划。租金提高的幅度和次数，要与当地居民的收入水平相适应，要根据物价指数控制目标统筹安排。有条件的市（县）或单位，应结合实际情况，较快实现向成本租金和市场租金的过渡。

(十) 在租金水平达到成本租金以前，新建公有住房和腾空的旧住房租金标准可以高于同期现住房的租金标准。各市（县）人民政府还可以对职工承租新建公有住房和腾空的旧住房缴纳租赁保证金和认购住房债券做出具体规定。

(十一) 租金调整后，对离退休职工、政府民政部门确定的社会救济对象和非在职的优抚对象等，各省、自治区、直辖市人民政府可根据情况制定减、免、补的具体办法。

(十二) 住房在规定标准之内的职工家庭，用规定的个人合理负担部分加上全部住房补贴，仍不足支付房租的，差额可由其所在单位适当给予补助。企业和自收自支事业单位的补助金在单位住房基金中列支；其他行政事业单位的补助金应先在单位住房基金中列支，不足部分经同级财政部门核定，在城市住房基金（未建立城市住房基金的，在同级财政预算）中列支。

(十三) 加强对租金收入的管理。租金收入归产权单位所有，纳入单位住房基金，用于住房维修、管理、建设和城镇住房制度改革。

四、稳步出售公有住房

(十四) 城镇公有住房，除市（县）以上人民政府认为不宜出售的外，均可向城镇职工出售。职工购买公有住房要坚持自愿的原则，新建公有住房和腾空的旧房实行先售后租，并优先出售给住房困难户。

(十五) 向高收入职工家庭出售公有房实行市场价，向中低收入职工家庭出售公有

住房实行成本价，成本价应包括住房的征地和拆迁补偿费、勘察设计和前期工程费、建安工程费、住宅小区基础设施建设费（小区及非营业性配套共建费是否列入成本由各地自行确定）、管理费、贷款利息和税金等 7 项因素。旧房的成本价按售房当年新房的成本价成新折扣（折扣年限一般为 50 年）计算，使用年限超过 30 年的，以 30 年计算；经过大修或设备更新的旧房，按有关规定评估确定。目前以成本价售房确有困难的市（县），可以实行标准价作为过渡。出售公有住房的成本价和标准价由市（县）人民政府逐年测定，报省、自治区、直辖市人民政府批准后公布执行。

现行售房价格已高于规定的标准价起步水平的，不应再降低价格。

公有住房的出售，应坚持先评估后出售的原则。住房的实际售价应根据所处地段、结构、层次、朝向、设施和装修标准等因素区别计价。

（十六）标准价按负担价和抵交价之和测定。一套 56 平方米建筑面积标准新房的负担价，1994 年应为所在市（县）双职工年平均工资的 3 倍。经济发展水平较高的市（县）应高于 3 倍，具体倍数由省、自治区、直辖市人民政府确定。双职工年平均工资按当地统计部门公布的上年职工平均工资乘以 2 计算。抵交价按双职工 65 年（男职工 35 年，女职工 30 年）内积累的由单位资助的住房公积金贴现值的 80% 计算。

旧房的负担价按售房当年新房的负担价成新折扣（折旧年限一般为 50 年）计算，使用年限超过 30 年的，以 30 年计算；经过大修或设备更新的旧房，按有关规定评估确定。旧房的抵交价，可根据使用年限适当降低，但最多不能低于新房抵交价的 80%。

（十七）职工购买现已住房的公有住房，可适当给予折扣，1994 年折扣率为负担价的 5%，今后要逐年减少，2000 年前全部取消。

售房单位应根据购房职工建立住房公积金制度前的工龄给予工龄折扣。每年工龄折扣的数额，按抵交价除以 65（男职工 35 年，女职工 30 年）计算。离退休职工购房计算工龄折扣的时间，按国家规定的离退休年龄计算。

（十八）职工按成本价或标准价购买公有住房，每个家庭只能享受一次，购房的数

量必须严格按照国家和各级人民政府规定的分配住房的控制标准执行，超过标准部分一律执行市场价。

(十九) 售房价格要逐步从标准价过渡到成本价。当年的标准价要根据各市（县）职工上年平均工资增长的水平、单位发给住房补贴和资助职工建立住房公积金年增长水平确定，一年一定；新房负担价与双职工家庭年平均工资的倍数，要逐步提高，2000 年以前达到 3.5 倍。各市（县）要从本地实际出发，加快标准价向成本价的过渡。

(二十) 付款方式。职工购房可以一次付款，也可以分期付款。售房单位可对一次付款的购房职工给予一次付款折扣，折扣率参考当地购房政策性贷款利率与银行储蓄存款利率的差额，以及分期付款的控制年限确定。实行分期付款的，首期付款不得低于实际售价的 30%，分期付款的期限一般不超过 10 年，分期交付的部分要计收利息，单位不得贴息，利率按政策性抵押贷款利率确定。经办政策性住房金融业务的银行，应充分利用政策性住房资金，向购房职工提供政策性抵押贷款。

(二十一) 明确产权。职工以市场价购买的住房，产权归个人所有，可以依法进入市场，按规定缴纳有关税费后，收入归个人所有。

职工以成本价购买的住房，产权归个人所有，一般住用 5 年后可以依法进入市场，再补交土地使用权出让金或所含土地收益和按规定缴纳有关税费后，收入归个人所有。

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，可以继承。产权比例按售房当年标准价占成本价的比重确定。职工以标准价购买的住房，一般住用 5 年后方可依法进入市场，在同等条件下，原售房单位有优先购买、租用权，原售房单位已撤销的，当地人民政府房产管理部门有优先购买、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和按规定缴纳有关税费用后，单位和个人按各自的产权比例进行分配。

(二十二) 发展房地产交易市场，规范住房交易行为。职工购买住房，都要由房产管理部门办理住房过户和产权转移登记手续，同时要办理相应的土地使用权变更登记手续，并领取统一制定的产权证书，产权证书应注明产权属性，按标准价购买的住房应注明产权比例。出租和出售、赠与、继承及以其他形式转让所购住房，应按

国家规定缴纳有关税费。要加强市场管理，规范交易程序，完善税收制度，坚决查处倒卖房产牟取暴利等违法行为。

(二十三) 加强售后房屋维修、管理服务，发展社会化的房屋维修、管理市场。职工购买的住房，室内各项维修开支由购房人负担。楼房出售后应建立共用部位、共同设施的维修基金。改革现行城镇住房管理体制，发展多种所有制形式的物业管理企业和社会化的房屋维修、管理服务。

(二十四) 加强售房款的管理。国有住房的出售收入按住房产权关系和一定比例上缴同级财政和留归单位，分别纳入各级住房基金；其他公有住房出售收入，归单位所有，纳入单位住房基金。售房款要全部用于住房建设和城镇住房制度改革，严禁挪用。

五、加快经济适用住房的开发建设

(二十五) 各地人民政府要高度重视经济适用住房的开发建设，加快解决中低收入家庭的住房问题。经济适用住房建设用地，经批准原则上采取行政划拨方式供应。对经济适用住房建设项目，要在计划、规划、拆迁、税费等方面予以政策扶持。各级建设行政主管部门要切实组织好经济适用住房建设的实施工作。金融单位在信贷等方面应予以支持。房地产开发公司每年的建房总量中，经济适用住房要占 20% 以上。在建房、售房等方面，对离退休职工、教师和住房困难户应予以优先安排，具体办法由各省、自治区、直辖市人民政府制定。

(二十六) 鼓励集资合作建房，继续发展住房合作社，在统一规划的前提下，充分发挥各方面积极性，加快城镇危旧住房改造。

六、做好原有政策同本决定的衔接工作

(二十七) 要做好与原有售房政策的衔接。以出售的公有住房均须按照售房当年的售价占成本价的比重明确个人拥有的产权比例；经购房人同意也可按成本价补足房价款及利息后，原购住房产权归个人所有。1994 年 1 月 1 日至本决定发布之前出售的公有住房，一律按本决定规定的售房政策进行规范。

(二十八) 原有关文件规定出售公有住房的标准价和最低价一律停止执行。

(二十九) 要继续做好原住房资金转入各级住房基金的核定、划转工作。划转的资金和原有的住房补贴, 要逐步理入职工工资或用于列支公积金。

七、加强领导、统筹安排, 积极推进城镇住房制度改革

(三十) 加快住房建设和推进城镇住房制度改革是各级人民政府的重要职责。各地人民政府要加强领导, 健全工作机构, 全面规划, 统筹安排, 兼顾长期目标和阶段性目标, 加快推进城镇住房制度改革。

(三十一) 各省、自治区、直辖市人民政府要根据本决定规定的统一政策, 结合本地区社会经济发展水平, 因地制宜, 不断完善城镇住房制度改革方案, 并按年度报国务院住房制度改革领导小组备案; 各市(县)的城镇住房制度改革实施方案须报省、自治区、直辖市人民政府批准后执行。要加强对市(县)房改工作的检查督促, 保证国家房改政策贯彻落实和房改工作的健康推进。所有单位, 不论隶属关系, 都应执行所有市(县)人民政府对房改工作的统一部署和规定。

(三十二) 企业房改是城镇住房制度改革的重点, 各级人民政府要为企业房改创造条件。有条件的国有大中型企业, 应结合企业经营机制转换和劳动工资制度改革, 建立现代企业制度, 把住房开发建设、分配、管理和维修服务等社会职能逐步从企业中分离出去, 加快实现住房的商品化、社会化。

(三十三) 国务院住房制度改革领导小组要分类指导, 在全面推进城镇住房制度改革的基础上, 注意抓好大城市的住房制度改革; 要会同有关部门, 及时总结经验, 不断完善政策规定和配套措施, 抓紧立法工作, 协调解决深化改革中的矛盾和问题, 有关房改工作的配套文件, 要尽快制定, 抓紧下发。国务院各有关部门要各司其职, 各尽其责, 相互配合, 保证城镇住房制度改革的顺利实施。

(三十四) 要认真做好房改的宣传工作。各级新闻单位要加强舆论引导, 广泛宣传深化城镇住房制度改革的目的、意义、政策和实施步骤, 引导广大干部群众转变观念, 提高认识, 积极参与城镇住房制度改革。

(三十五) 要严肃房改纪律, 严格执行国务院的统一政策。各级监察部门要加强纪律监督、检查、对不执行国家统一政策、低价售房、变相增加优惠和以权谋私等违

法、违纪行为要严肃查处。

(三十六) 军队系统住房制度改革方案，由中央军委审批。

(三十七) 本决定自发布之日起实行。原有的房改政策和规定，凡与本决定不一致的，一律以本决定为准。

国务院

一九九四年七月十八日