

体实施过程中，来自一些既得利益部门和单位的阻力始终是存在的。因此，推进公共财政支出改革，需要各级政府加强领导和指导，需要有关部门的积极配合，支持财政部门的工作。各级财政部门要加强与部门联系，多做宣传解释工作，增强服务意识，化解可能出现的矛盾，减少改革的阻力，保证这项改革取得突破性进展。从五河县改革实践看，县委、县政府主要领导锐意改革，既做改革的积极倡导者和支持者，又做财政部门的坚强后盾，同时加强对部门和单位的政策宣传，让他们充分了解到改革的必要性，克服部门利益、本位主义思想，牢固树立大局意识。

四是法制水平的障碍。市场经济是法制经济，没有法制的强制约束，财政支出的主观随意性就难以避免。经过几年的努力，我们建立了比较健全的收入征管体系，财政收入方面的法规制度在逐步建立和完善，而支出方面的法规建设则相对滞后。我们必须进一步加强支出制度建设，建立健全科学、规范的支出管理制度体系，把支出管理逐步纳入制度化、法制化的轨道。要抓紧对现行支出管理办法进行全面梳理，该“破”的破，该“立”的立，该改的改，该补的补，努力做到支出涉到哪里，制度就覆盖到哪里，情况变化到哪一步，制度就规范到哪一步。

五是财政收入能力的制约。建立公共财政体系要求财政必须保证公共部门的需要，要对公共设施建设、党政机关的运转、社会保障的投入等履行责任。但是，就目前的财政状况而言，其收入能力还无法满足这方面的需要。尤其是当前县乡财力基础还比较薄弱，在改革过程中经常会发生季节性和局部性支付困难，这也会给改革造成负面影响。因此，发展经济，培植财源，是县乡财政经济发展的长期课题。

（作者为安徽省财政厅副厅长）

## 深化住房制度改革的财政思考

○ 徐利

当前城镇住房制度改革正处于重要的转折时期，进入了攻坚阶段，改革的重心已经从打破旧体制转向全面建立新体制，改革过程中也遇到了一些亟待解决的问题。如果充分发挥财政职能，促进住房制度改革的深化，是财政部门当前和今后一个阶段应深入研究的课题。

### 一、完善住房分配货币化政策

住房货币化改革是建立住房新体制的核心环节，也是扩大住房需求的根本出路。

（一）切实落实住房补贴资金。住房补贴资金的落实，是住房分配货币化能否顺利实施的关键所在。目前，住房补贴资金主要来源于以下几个方面：一是各级政府原安排用于职工住房建设的资金；二是通过各种渠道筹集的城市住房基金和单位住房基金；三是公有住房出售收入。现在要重点抓好县市区住房分配货币化改革方案的实施工作，积极创造条件，统筹财力，落实资金来源，尽

快发放住房补贴。确因财力紧张不能全额发放住房补贴的县市,也要采取适当降低补贴比例先行起步的办法,分步实施。个别住房价格较低,原住房建设转化资金较少的县市,也可采用提高住房公积金比例的方法落实住房货币化分配政策,切实提高职工工资中住房消费含量。

(二)加强对企业单位住房分配制度改革 的指导。企业房改是房改工作的难点。企业房改要坚持几个原则:一是积极稳妥、因地制宜、量力而行、分类指导的原则;二是在统一房改政策的指导下,因企制宜、方式多样、方案自选、民主决策原则;三是与建立现代企业制度相结合和兼顾国家、单位、个人三者利益,合理负担的原则。各级财政部门要积极为企业实施住房货币化分配创造条件,从方案审批、费用列支、补贴计算确定等方面为企业提供服务 and 帮助。

## 二、进行工资制度的改革

(一)科学确定住房工资占职工工资的比重。根据国际经验,住房消费支出占生活消费支出的比例与恩格尔系数有关,国外小康型国家恩格尔系数在40—50%之间,住房支出占消费性支出的比例在12.1—18.9%,一些发达国家则达到27%左右,国际上住宅合理价格是居民家庭年收入的3—6倍。我国经过长期建设,居民生活正从温饱向小康过渡,吃与穿已基本得到满足,1994年我国居民的恩格尔系数首次降低到50%以下,达到49.89%。由于体制原因居民住房支出很少,我国1998年城镇居民家庭支出仅占消费支出的7.7%,而房价收入比高达10:1。根据我国工资水平低,住宅价格高,而且住宅市场刚刚起步的现状,参照国外小康国家的情况,住房工资占职工工资的比例在30%左右为宜。

(二)住房工资的发放与管理。目前住房货币化分配的几种方案中,都

是将住房补贴、购房补贴或住房公积金进行统一管理,不直接发放到职工手中。笔者认为,除住房公积金实行专户管理外,统一管理住房补贴和购房补贴只能作为过渡性的办法。在停止实物分配住房后,人们的住房消费必须从工资中支出,到市场上买房、租房或用于支付住房借款的本息,将住房工资扣除住房公积金后的余额并入职工工资直接发放给职工,在市场机制的约束下,由其自主管理自由支配,没有必要先行区分住房工资和一般生活消费资金。这样,将住房这最大部分的暗贴变成明补,使机关、事业单位和国有企业、集体企业职工工资明晰化,便于与私营企业和“三资”企业职工工资进行比较,有利于提高整个社会的工资水平,为劳动力资源的流动提供比较清晰的价格信号。

## 三、建立住房保障制度

住房虽是商品,但却是一种不同于其他商品的特殊商品,不宜于完全市场化。即便在市场经济发达的西方国家,住房供应也实行双轨制。因此,正确的方法是对高收入者实行市场供给制,对中低收入居民家庭、特困的最低收入居民家庭提供不同保障水平、分层次的住房保障,即建立经济适用住房、廉租住房供应体系。对于建立经济适用住房供应体系,在开发阶段,政府可采取税收优惠、行政划拨土地的方式来控制开发成本;在销售阶段,严格界定销售对象即具有当地常住户口的中低收入家庭的居民,实行购买过程的申请、审批和登记备案制度,使政府对经济适用住房的优惠落在真正需要保障的对象上;在使用阶段,全面推行社会化物业管理,保持经济适用住宅的良好运行状态和居住环境。另外,各地房价不同,中低收入居民家庭的住房支付能力不同,需要保障的范围不同,经济适用住房建设中的比重也应不同。廉租住房从字面上理解是廉价的出租住

宅,它是由政府提供的,面向城市最低收入家庭的社会保障性住宅,廉租住房可以从腾退的旧有公房(包括直管公房和单位自管公房)中调剂解决,也可以是集中新建的居住小区。目前,广州、天津和山东省的部分城市已经集中建设了一批廉租住房;青岛市通过在住房二级市场收购的方式,购买了2000多套旧住房作为廉租住房,这对推动廉租住房供应体系的建立都起到了积极作用。

## 四、加强财政监督职能,保障住房资金安全完整

住房资金管理得如何,直接关系到住房制度改革的成败,关系到人民群众的切身利益。财政部门要明确和住房资金管理中心的监督与被监督的关系,建立事前、事中、事后三个环节相互衔接的监督机制,把财政监督工作落到实处,以确保住房资金的安全封闭运行。

(一)建立健全的内部监督机制。住房资金管理机构人员应职责分明,权限明确,会计、出纳、审核各负其责。要建立严格的内部工作制度、会计工作规范、贷款工作程序,使各个工作环节相互制约。同时,为防止多列费用、混账管理现象的发生,要按照住房公积金财务和会计核算办法严格分账核算,必须将住房资金管理机构费用、住房公积金、其他住房资金分别设立账户进行核算。

(二)建立健全外部监督机制。现行的住房公积金实行的是“住房委员会决策、中心运作、银行专户、财政监督”的管理模式。为发挥住房资金规模效益,住房资金管理机构同时受政府委托,代政府管理其他住房资金。因此,住房资金管理机构应自觉接受财政、审计部门的监督,并按规定向住房委员会、向社会公开财务报告。

(作者单位:山东省财政厅)