

住房政策分析及完善建议

□李洪侠

2003年以来,我国住房市场波动不断,调控政策密集出台,住房保障制度不断建立和完善。但至今住房发展仍然面临诸多问题,应对其进行深层次分析,在此基础上对住房制度进行重构。

一、房地产调控和住房保障制度建设的反思

十年来,房地产调控政策频频出台,但调控目标却并未完全实现。这就需要对调控政策和原有思路进行总结反思,是政策自身的问题还是执行不到位,是态度问题还是体制机制没有理顺,是局限于房地产领域还是放眼全部关联领域和环节,是应着眼当前市场运行还是长远制度构建,这些都是科学构建住房制度之前必须厘清的问题。

一是现有政策不能根本解决高地价、高税费和高利润问题。研究表明,我国住房价格中,地价占30%—40%,税费占20%—30%,开发企业利润占20%左右,真正的建安和企业管理成本是很有限的。十年来的房地产调控政策尽管涉及了住房供给和需求的诸多方面,但因缺乏有效的控制地价和税费的制度设计而使效果大打折扣。当然,房地产企业利润率过高也不合理,应通过市场竞争手段将其拉向社会平均利润率。这些房地产以外的根本问题不解决,住房价格难以下降,甚至保持稳定的基础都很不牢固。

二是卖方住房市场上很多政策可能在执行中扭曲。我国住房市场虽不存在严重供给短缺,但在房价上涨预期强烈、市场信息不充分、卖方总体处于强

势地位等情况下,住房市场基本具备卖方市场特征。这种情况下,很多政策都可能被卖方转嫁给分散的、缺乏信息优势的买方。因此,改善政策效果,防止政策被扭曲,应从长远角度出发根本改变住房卖方市场的格局。

三是房地产市场调控不能局限于房地产领域。首先应该结合科学推进城镇化进程,着力发展和完善中小城镇功能,避免走大城市集中过多人口的老路,从需求层面缓解房价上涨压力。其次应加快推进公共服务均等化,提高中小城镇的生活质量以增加其发展机会,增强其相对吸引力。再次要加快推进财税制度改革,我国当前财税体制下存在的中央和地方财力与事权不匹配问题比较突出,很多地方政府不得不拓展新的财源,在现行国有土地“招拍挂”出让制度和集体建设用地禁止流转等制度作用下,土地财政成为地方筹集财力的首选,财税体制不改,地价很难下降。

四是基本制度和基础工作急需完善。经验表明,调控政策越频繁,住房市场波动越剧烈。因此,要把我国房地产市场发展放在城镇化快速推进、居民收入总体较低且差距较大这一发展阶段的大背景中考虑,逐步建立土地有序供给、规划科学合理、建设进度规范、融资成本合理、住房质量有保证的城镇房地产供给和管理体系。这就涉及到城市建设规划、土地开发交易、财税和金融、存量房交易和管理、社会诚信体系、政绩考核体系等一系列基本制度的构建和完善。

五是不宜把房地产市场简单作为拉动经济手段。2008年底为拉动经济增长,开始实施刺激房地产市场的政策,

可以说效果立竿见影。但由于缺乏必要的投资渠道,宽松货币政策使充裕的流动性通过各种途径进入房地产市场,房价因此快速上涨。现阶段我国住房首要功能仍是居住,不能赋予其过多的投资性质,否则房价过高影响民生,对经济社会危害很大。同时,一旦房价涨起来,再想下降要么难度极大,要么风险增加。2008年以来,与房价快速上涨同步,居民储蓄快速增加且其中大部分用于住房,必然挤出其他消费,不利于经济长期持续发展,还增加潜在金融风险。

六是住房保障制度还需要不断完善和发展。首先是保障房的主体形式、保障范围和保障方式不稳定,住房保障制度设计还不够科学。其次是资金筹集、住房质量和分配等环节还有待完善。部分城市保障房因门槛太高、路途太远、配套不够、审批复杂、户型不合理等遭遇“有房交不出钥匙”的尴尬,出现低收入家庭舍弃低价保障房,被挤入商品房市场的现象。

二、促进住房市场健康发展的政策建议

我国处在城镇化快速推进、居民收入总体不高且差距较大的发展阶段,现行财税体制、政绩考核、土地管理等体制机制又有诸多需完善之处。住房价格偏高、分布不够均衡等都是在这一大背景下产生的附属问题。因此,解决住房问题绝不能局限于住房领域,应在更宽视角和更长时期内考虑问题。

(一)改革房地产税费制度和政绩考核体系,使地方政府摆脱土地财政也能履行职能。改革房地产税费制度,一要精简合并现行房地产税制,重构完善

的房地产新税制。保留开发环节和交易环节的营业税、交易环节的所得税及印花税，保留土地增值税；将耕地占用税改为资源税，丰富资源税种；取消开发环节的房产税；新开征保有环节的房地产税，实现地方财政由“出让收入为主”向“税收收入为主”转型，由一次性收入向分年收入转变。二要调整征税范围和税率。兼顾财政收支需要和纳税人的负担能力，调整税基评估和税率，明确税收减免范围。三要改善房产税征收管理机制。加强基层税务部门房产税的征收管理，提高征税工作效率；部门间加强协调配合，建立房产、土管、城建、税务、民政、公安、银行等部门的协调机制。四要彻底规范收费。最大限度减少行政审批，控制政府规模，取消事业性收费，公开和规范经营性收费种类和标准，改革完善国有土地出让制度，公开土地出让金用途接受监督，压缩收费和地价上涨幅度。改革地方政府绩效考核方法，建立引导地方政府以经济增长质量和效益为核心的考核新体系，不仅关注GDP，更要关注人民生活水平改善、各领域各区域均衡发展、收入差距的缩小和生态环境保护等，引导地方政府更多关注经济增长的平衡性、协调性和可持续性。同时，配合行政体制改革，限制政府“有形之手”作用，退出一切不该管、管不好的领域，明确界定政府职能范围，并以法律法规形式予以固定，减少财政支出压力。

(二)加强住房领域基础工作，确保政策和制度的执行。一要将存量住房信息集中联网。包括存量住房的总量、户型及不同地区分布情况，家庭存量住房拥有情况及存量房的入住情况。二要准确测算城镇新增住房需求及分布情况。包括不同家庭收入及增长情况、对增量住房的需求情况，全国住房建设用地潜在供给量和分布情况。三要进一步掌握房地产开发成本构成情况。公开不同地

块的出让价格，各地房地产开发的税费种类及征收情况，规范房地产开发和交易环节的税费成本。四要加快建立家庭和企业的诚信数据库。做好信息公开公示，减少企业捂盘、囤地行为，防止家庭在保障房申请环节失信行为。

(三)多措并举增加住房供给。一要改革土地管理制度，改革单一“价高者得”国有土地出让原则，完善综合评标、限价竞价地价等多种制度方法，降低地价成本。分类分层次清理小产权房市场，已经建设并投入使用、且符合土地利用规划的小产权房，可以通过向房屋购买人征收土地开发税的方式，补齐费用后确权发证。挖掘城乡建设用地潜力，扩大土地供应量，首先保证保障性住房工程建设和中小套型普通商品住房用地需求，降低土地价格。二要降低开发企业利润水平。通过政务信息公开和必要的公共商务信息公开，降低房地产开发行业准入门槛，适当降低房地产开发企业利润水平，监控房地产开发过程中所涉及的各项行政行为，打击商业贿赂等违法违规行为，降低房地产开发过程的交易成本。三要严厉打击捂地捂盘、发布虚假信息、内部操作、哄抬房价行为。四要发展住房租赁市场，提高存量住房利用率。探索对二套以上房屋征税，提高投资投机购房成本。同时政府要进一步加强对于住房租赁市场的监管，规范租赁中介市场，严厉打击黑中介，提高租赁合同的备案率，切实掌握出租价格等相关信息，强化合同的执行力，落实出租人不得单方面提高租金的规定。

(四)通过财税金融政策区别管理住房需求。在完备准确的信息基础上，制定实施差别化的税收制度和融资制度，既要挤出投资投机购房需求，促进中高端住房市场的供需两旺和价格平稳运行，又要合理引导和疏导刚性需求，设计能防止转嫁的税收制度，压缩投资者买卖住房的获利空间。特别是满足广

大中低收入家庭基本住房需求，实现“住有所居”，这就需要发展政策性住房金融，并且加大相应领域的财政支出力度。

(五)建立适合我国国情的基本住房保障体系。进行当期房地产调控的同时，应统筹设计我国基本住房制度架构，建立基本住房保障体系，即在对家庭和住房一一对应进行分类基础上，建立的分类科学、制度完善、政策配套、组织有力的制度政策和组织机构的系统集合。在统计五分法基础上，将住房分为六种，分别与各类家庭对应，其中40%的中等偏低及以下收入家庭对应基本保障房；明确界定每种住房的户型和规划、建设、管理、金融、财税等政策；通过法律法规形式将制度框架固定下来，并设立相应机构保证基本住房保障体系的实施和完善，实现广覆盖、保基本、多层次、可持续的目标。

(六)推进与房地产密切相关的几个领域改革。一要在新一轮城镇化进程中加速推进教育、医疗、就业、社保等基本公共服务均等化。重点发展大城市周边的中小城镇，打造一大批卫星城，分散承担大城市的部分产业和城市功能，使其既与大城市形成良性互补，又具有与大城市相当的生存、发展机会，提高其对人口的吸引能力。二要完善资本市场管理制度，丰富居民投资渠道，分散过于集中的投资保值需求。三要推进收入分配改革，促进家庭间住房均衡分布。规范收入分配秩序，增加普通居民收入，调节过高收入，保护合法收入，限制灰色收入，取缔非法收入。逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重，提升社会保障和就业等民生支出占财政支出比重。有效缩小行业、区域和居民之间收入差距，扩大中等收入群体，逐步形成“橄榄型”收入分布结构。

(作者单位：商务部综合司)

责任编辑 韩璐