

完善湖南省住房保障的财税政策探讨

□肖琳子 刘险峰

住房保障关乎民生大计,也关乎房地产市场的“去虚拟化”和实体经济持续稳定健康发展,是“十二五”期间财税政策重点调节的领域之一。湖南省住房保障建设在财政投入、公共融资、税收优惠和资金管理等方面形成了较为完善的财税政策体系,积累了一定的工作经验,但仍然存在一些亟需解决的问题。因此,探讨如何进一步完善湖南省住房保障体系的财税政策对于改善中低收入群体的生活、实现社会稳定具有重要的意义。

一、湖南省财政支持住房保障的基本经验

湖南省财政致力于解决中低收入困难家庭的住房问题,大规模推进住房保障建设,近5年来,省财政完成各类保障性住房和棚户区改造投资967.75亿元,竣工89.86万套,解决了107.3万户城镇住房困难家庭的住房问题,初步建立起了由廉租房、公租房、经济适用房、棚改安置房、租金补贴等构成的住房保障体系。

1. 扩大住房保障建设的财政投入。为了保证住房保障建设,湖南省财政积极争取中央资金支持。2012年,中央下达补助资金132.36亿元,其中城镇保障性安居工程补助资金109.11亿元,农村危房改造补助资金23.25亿元。在积极争取中央资金的同时,省财政2012年安排配套资金18.54亿元,比上年增长18.92%。同时,省财政适度提高廉租房和公共租赁住房补助标准,廉租房补助标准由2011年的100元/㎡提高

到2012年的150元/㎡,公共租赁住房补助标准由2011年的50元/㎡提高到2012年的100元/㎡。保障对象也从城镇低收入家庭扩展到城镇新就业职工和外来务工人员。

2. 加大住房公积金对保障性住房的支持。通过强化内控管理和提升服务质量,住房公积金支持保障性住房的作用得到进一步发挥。5年来,湖南省住房公积金累计归集1145.2亿元,提取351.3亿元,发放个人贷款553.4亿元。目前,湖南省住房公积金支持保障房建设试点城市已达到4个,分别是长沙、岳阳、湘潭和衡阳。

3. 加强保障性住房的融资平台建设。为拓宽保障性住房的融资渠道,解决资金缺口,湖南省于2011年成立省保障性安居工程投资有限公司,并充分利用这一省级融资平台,积极引导金融资金、社保资金和民间资本投资保障性安居工程建设,加快保障性住房的建设步伐。2012年,省保障性安居工程投资有限公司融资达50多亿元,形成了一套切实有效的工作推进措施。

4. 注重资金管理。资金的分配和管理是住房保障建设的重要环节,湖南省财政非常重视这项工作,在工作中注重资金管理分配的公平性、规范性和安全性。省财政采用因素法对住房保障的资金进行分配,即根据市州县财政困难程度、保障性住房任务数等客观因素,计算分配资金。此外,陆续出台了《湖南省廉租住房保障专项补助资金管理实施办法》、《湖南省公共租赁住房专项补助资金管理实施办法》、《湖南省城市棚户区改造专项资金管理实施办法》等制度,依法依规依程序管理保障性安居工程资

金。同时,对保障性安居工程资金实行专项管理、分账核算、专款专用。

5. 制定和落实税收优惠政策。多年来,湖南省财政高度重视住房保障建设,制定了多项税收优惠政策,并落到实处。如免收保障性安居工程建设的各项收费基金和土地出让金,对有财政支持执行单位的经营服务性收费按低限减半征收,减免廉租住房、经济适用房、公共租赁住房以及棚户区改造涉及的相关税收等等,大大降低了保障性住房建设的成本,给低收入群体带来了福音。

二、湖南省财政支持住房保障存在的主要问题

虽然湖南省财政在住房保障建设方面已经取得了显著的成效,尤其是财税政策在住房保障中发挥了重要的作用,但是这些工作都处于探索之中,仍然存在一些问题,需要进一步改进。

1. 住房保障建设的资金总量不足。目前,湖南省住房保障建设的资金来源包括中央财政支持、省财政补助资金、市州及县市区预算安排资金、公积金预算安排资金、土地出让净收益、廉租住房租金收入和社会捐赠等,虽然资金来源稳定,但是资金总量不足,无法满足住房保障建设的需求。据统计,2011年湖南省保障性安居工程建设的资金缺口超过180亿元,只能通过贷款和市场运作等途径解决。尽管在各级政府的支持下,住房保障资金供给逐年增长,但仍赶不上低收入群体对住房保障资金需求的增长速度。

2. 财政资金使用效率有待提高。湖南省财政对住房保障的支持与适度保障的要求还存在一定距离,财政资金的使

用效率有待提高。虽然保障性住房建立了严格的分配和退出机制,但是由于家庭收入来源较多,难以完全掌握,造成一些不符合条件的家庭挤入住房保障的队伍,而许多低收入家庭没有得到应有的保障,从而造成财政资源流失,财政资金使用没有达到预期效果。另外,由于信息不对称、政府监管不力、利益驱动等原因,保障性住房的建筑企业可能会采取降低建筑质量等方式减少建设成本,从而降低了财政资金的使用效率。

3. 财政补贴方式有待完善。湖南省住房保障方式以实物配租为主,货币补贴为辅。实物配租存在房源短缺、保障房通常远离市中心,工作、入学、就医、购物不方便等问题。货币补贴是最直接的补贴方式,住房保障对象用补贴的现金租赁或购买住房,既方便了他们的生活,也促进了商业住宅市场的发展,但进行货币补贴的标准和覆盖范围的界定具有较大的难度。由此看来,实物配租和货币补贴都存在弊端,对低收入群体的财政补贴方式有待进一步完善。

4. 税收政策未能完全发挥引导和调节作用。尽管湖南省制定并实施了保障性住房的一系列税收优惠政策,但是仍然存在一些问题。一是目前的税收优惠政策很多,但税收优惠政策之间缺乏一个协调和高效运行的机制,导致优惠政策的效果不够明显。二是保障性住房的税收优惠偏重于出租、出售方面,而对建造方面的优惠较少,导致建造商往往偏离政府的意图来调整自身的经营方向,使政府的激励作用大打折扣。三是税收优惠政策缺乏“成本—收益”的观念,既没有对优惠总量进行控制,也没有收益的预期,导致在审批优惠申请、确定优惠幅度等方面,往往缺乏客观依据。

三、完善湖南省住房保障财税政策的几点建议

湖南省对支持住房保障财税政策的

研究和实施正处于探索阶段,着眼于建立和完善分层次、多渠道、广覆盖的住房保障体系,支持住房保障的财税配套政策还需要从以下几个方面进行完善。

1. 科学测定住房保障的财政投入规模。政府是住房保障建设的主体,对住房保障的财政投入规模应进行科学测定。首先,政府应从自身财政能力的角度考量住房保障适度水平,在发展经济的同时不断加大财政投入,提高保障水平,但也无需超出能力范围去盲目追求保障程度的提高。其次,定期对低收入家庭的基本情况摸底,准确测定住房保障的需求量,掌握保障性住房的存量,以此为据进行财政资金的总量和结构安排。再次,建立住房保障适度水平模型,测度住房保障支出的适度空间,为确定住房保障财政支出规模提供参考。

2. 建立提高财政资金使用效率的制度保障体系。提高支持住房保障的财政资金的使用效率,需要建立和完善相关制度。一是建立公平、公正、有效率的保障性住房分配和退出机制。定期对享受保障性住房家庭的收入进行调查、监督,防止不满足条件家庭的“搭便车”现象。不允许保障性住房的使用者转租或出售住房,一旦不满足保障条件,应该及时退出。二是建立支持住房保障的财政资金的追踪问效制度。财政资金的分配、发放和使用情况应该透明化,应由相关部门对财政资金的使用情况进行监督和追踪问效,保证财政资金的使用真正落到实处。三是健全保障性住房的维修制度和终身责任追究制。开发商在一定时期内应该承担保障性住房的维修责任,并设立维修基金,防止大规模维修给住户和财政部门带来沉重负担。

3. 采取灵活多样的住房补贴方式。由于保障性住房的建设、分配、管理过程非常复杂,即使政府投入了大量的人力、物力和财力,仍然不能满足大部分低收入家庭的需要。为了使更多的低收入家

庭能够享受住房保障的福利,应该采取灵活多样的住房补贴方式:一方面,将货币补贴作为主要的保障方式,这不仅能够满足更多家庭的需要,而且能够避免某些人利用保障性住房谋取不正当的利益。另一方面,对符合条件的中低收入家庭购房推行贷款贴息政策,并随着房价和物价的上涨及时调整贴息的力度。

4. 加大税收政策的支持力度。根据相关规划目标,在“十二五”中期,湖南省将基本解决具有城镇本地户籍低收入家庭的住房困难问题,之后的住房保障重点将是城市流动人口和城镇中等偏下收入家庭。为更好地实现目标,政府应加大税收政策的支持力度。一是制定和完善相关的税收优惠政策,鼓励将社会住房出租给符合住房保障条件的家庭,促进住房租赁市场的发展。二是与商品房开发商进行合作,对其配建保障性住房给予大力度的税费减免。三是对于符合住房保障条件的家庭购买首套自住房给予税收优惠。

5. 切实保障土地供应。目前,地方政府在划拨土地以供保障性住房建设使用的积极性比较低。要改变这种局面,保证保障性住房建设的土地供应,可以从以下三个方面着手:一是在增加地方财权的基础上,改变地方政府的考核机制,把保障性住房建设列为考核的主要内容之一,并制定相应的激励机制,使地方政府有动力来建设保障性住房。二是制定并完善相关的法规和制度,加强公众对财政的监督作用,切实保障土地合理供应。三是政府提供保障性住房的建设用地时,不能一味考虑投资效益而提供比较偏远的土地,应从保障对象的实际需求出发,提供交通比较方便、周边具备一定配套设施的土地。既要解决中低收入家庭的住房问题,也要为他们提供一个舒适方便的生活环境。

(作者单位:湖南省社会科学院)

责任编辑 黄悦