

## 中国住房政策体系: 需强化哪些大环节

◎主持人: 邹民生 乐嘉春

### ■嘉宾



金三林: 国务院发展研究中心信息中心副研究员, 经济学博士。研究方向为宏观经济学。

### 设计住房政策框架需充分考虑基本国情

主持人: 住房问题, 尤其是房价问题, 是老百姓目前最为关注的民生话题之一。然而, 在关于住房问题的各种议论中, 有一个更重要的话题大家谈得不多, 这就是我国的住房政策体系问题。最近, 看到你两篇文章, 对这个问题有所研究, 能不能在此谈谈你的看法?

金三林: 好的。有关中国的住房政策体系问题, 确实是我最近关注的对象。也许你们也注意到, 住有所居”被写进了十七大报告, 说明这个问题不仅老百姓关心, 高层也非常关心。

然而, 正像你讲的, 人们现在谈论最多的是房价, 而有关中国住房政策体系很少有人谈, 其实, 住房、楼市的种种矛盾, 都和它有关, 这个问题更应该谈。

这里先做一个简要说明, 所谓住房政策, 是指政府满足不同层次住房需求的政策, 它不同于产业政策, 也不同于行业管理政策。从国外情况看, 国情不同, 住房政策也不同。因此, 我国的住房政策设计, 必须从自己的基本国情出发, 建立有中国特色的住房政策体系。

从目前情况看, 我国住房政策体系尚不清晰, 缺乏一个执行力强的总框架。而在设计住房政策体系时, 首先需要充分考虑自己的基本国情。这个基本国情是什么呢? 住房政策设计又需要注意什么呢?

我国中低收入家庭众多、人地矛盾尖锐、收入差距过大、征信体系不完善等现实国情, 决定了政府直接供给住房只能限制在小范围, 即最低收入家庭。对于众多的中等 (包括中低和中高收入家庭, 政府首先应调控市场来满足多样化的需求, 同时通过金融支持来提高这些家庭的支付能力。对于高收入者, 应由市场来供给住房, 政府主要通过货币政策来调节房地产市场的波动。

因此, 我国住房政策体系应包括四个基本部分: 累进制的房地产税收制度, 政策性住房金融制度, 廉租房制度, 以及以货币工具为主的房地产市场调控政策。

目前, 经济适用房政策实施过程

中出现的各种问题, 说明这一制度并不完全适合我国国情。主要是因为我国的人口规模太大, 扣除廉租房保障对象, 其余中低收入人口也有数亿人, 想要让经济适用房、双限房”政策来解决这么多人的住房问题, 是难以想象的。

在需求远远大于供给和信息严重不对称的情况下, 寻租和腐败现象必然会发生, 政策无效也是必然结果。因此, 经济适用房、双限房”作为过渡性、应急性的措施是必要的, 但其长期效果不容乐观, 不宜作为我国住房政策体系的最终组成部分。今后有必要控制经济适用房、双限房”的适度发展, 并在廉租房制度基本成熟后, 推动它们有序转型, 以新的住房政策体系取而代之。

### 实施与单户面积和容积率挂钩的房地产税收制度

主持人: 刚才你提到了一个敏感话题——房地产税收问题, 能不能谈得更具体一点?

金三林: 好的。土地是一种不可再生的资源, 占有土地, 就等于占用了其他人和后代人使用土地的权利, 应该征税。理论上, 税率应该等于土地占用的边际机会成本。占用土地越多, 机会成本越大, 征收的税额也应越多。而且, 高收入群体通常占有了地段好、各种服务设施齐全的住房, 享受了更多更好的社会公共服务。从这两个意义上来说, 将城镇居民个人房产纳入征税范围有助于增强社会公平。

目前, 我国不动产税制改革已基本达成共识, 基本思路是: 按照 保有重、流转轻”的原则, 在不动产的取得 (开发) 环节, 取消目前存在的土地增值税和耕地占用税; 在不动产的保有环节, 将目前的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税三个税种合并为一个统一的房地产税; 在不动产的流转 (交易) 环节, 只保留契税。

不动产税制的主体税种为房地产税, 其纳税人为房地产所有者和法定使用人, 包括内外资企业单位、经济组织和个人; 征税对象为纳税人拥有的全部房地产价值, 对自用和出租不再做区分; 房地产税率的合理范围在0.3%~0.8%之间。为保证人们基本住房的需要, 房地产税可规定有限的减免税条款, 减免税的权力下放到地方政府。

鉴于我国人地矛盾越来越突出的国情, 统一的房地产税率应该采用累进制, 而且还应与单户面积和容积率 (指项目规划建设用地范围内全部建筑面积与规划建设用地面积之比) 挂钩: 首先根据单户面积确定基准税率, 然后在此基础上乘以一个容积率调整系数 (即: 实际税率=基准税率×容积率调整系数)。住房面积越大, 容积率越高, 多套住房面积累计计算; 容积率越低, 系数越高。由于税额最终会转嫁给消费者, 这种税率制度设计主要是通过通过对需求的调节来引导供给, 使同等土地多供给住房面积, 同等面积多供给住房套数。

这一政策的关键是税率和容积率调整系数的确定, 其确定原则包括两个: 一是能有效调整供给结构; 二是能将房价收入比社会差距控制在一个合

理的范围。在具体的政策设计上, 可按以下步骤操作:

首先, 明确基本居住面积的合理标准。根据我国目前的土地资源、人口结构、现有居住水平、小康社会建设目标等因素, 人均基本住房建筑面积可以定为30平方米, 人均建筑面积约90平方米。各地可在此标准以下酌情调整。

第二, 确定基准税率。对建筑面积小于90平方米的住宅, 按最低税率征税。超过90平方米, 按全额累进方法征税, 超过越多, 税率越高。

第三, 确定基本容积率的合理标准。目前, 我国普通住宅小区的容积率平均在2.0~5.0之间, 容积率小于1.0的基本都是高档住宅区。为了提高土地的集约利用程度, 我国基本容积率的合理标准可定为2.0。各地可在此标准以上酌情调整。

最后, 确定容积率调整系数。容积率调整系数可分为三类: 容积率大于2.0的, 系数为1; 容积率在1.0~2.0之间的, 系数为1.5; 容积率小于1.0的, 系数为2。

据此计算, 一套建筑面积小于90平方米、容积率大于2.0的住宅的实际房地产税率为0.3%, 而一套建筑面积超过200平方米、容积率小于1.0的住宅的实际房地产税税率将达到10%, 二者实际税率的差距将达到33倍。

这么大的税负差距将会有效增加中小户型普通住宅的供给, 逐步改善住房供给结构, 缩小房价收入比的社会差距。同时, 较高的房地产保有税率将避免业主控制或低效率使用财产, 刺激交易活动, 减少开发商的囤积行为, 抑制投机性购房, 促进二手房市场的发展。

### 政策性住房金融制度需调整和完善其功能

主持人: 谈到住房政策, 离不开金融的支持。那么, 在住房政策体系中, 住房金融制度又该起什么作用呢?

金三林: 住房是资金密集型产品, 单位价格很高, 一般都在几十万元到几百万元之间, 远远超过一般家庭的年收入水平。因此, 住房消费总是与社会信用、尤其是消费信贷紧密结合的。这样, 政府就可以对个人购房提供金融支持, 来提高他们的支付能力。

支持手段除了降低首付比例以外, 更应提供长期优惠利率。可根据长期国债的利率趋势, 确定一个相对固定的政策性住房贷款利率, 利率水平相当于市场利率的二分之一左右, 还贷期限可延长到30年, 对一些特殊困难人群到期无法还款还可在原贷款期限的基础上再延长10年。为此, 必须建立规范的政策性住房金融制度。

首先, 积极推进住房公积金向政策性住房金融转变。住房公积金兼具融资和补贴功能, 是一种典型的政策性金融工具, 但它现在归建设主管部门管理, 各地市场分割, 远没有发挥出其应有的功能。可将各省省级住房公积金管理中心 (机构) 由行政管理部门逐步改造成为住房金融银行, 并将住房金融银行及其业务纳入银监会的统一监管体系, 允许不同住房金融银行异地开展业务, 允许企业或个人自

由选择交纳机构, 增强住房金融市场的竞争性。

其次, 可以通过招标方式允许相关商业银行开展政策性住房金融业务。具体可借鉴德国的经验, 实行先存后贷、存贷挂钩的政策。同时, 建立政策性住房贷款风险担保机制, 为中低收入者提供担保。贴息资金和担保资金由中央和地方财政共同支付。可探索将经济适用房向普通商品房转型, 将对土地出让的暗补转向对贷款利息的明补。

在个人收入和住房征信系统还不完善的情况下, 对政策性住房贷款必须有严格的限制: 一是只对首次购买住房提供; 二是只对标准面积以下的住房提供。任何人购买超过标准面积的住房, 都不提供政策性贷款。用政策性住房贷款购买住房的, 其房产证上必须注明, 同时在贷款合同约定一个市场利率水平, 购买者如果将住房出售, 必须按约定的市场利率水平补交利息, 否则不得过户; 如果再购买其它住房, 也必须按约定补交利息。

### 加强廉租房制度建设需考虑四大问题

主持人: 廉租房建设是住房政策体系中不可缺少的重要内容之一。对目前的廉租房建设, 人们有不少议论。那么, 如何完善廉租房制度、规范廉租房操作行为呢?

金三林: 廉租房是以 “租” 的方式来降低低收入人群住房问题的有效措施。目前, 我国廉租房的发展总体上还比较滞后, 到去年底还有145个城市没有建立廉租房制度。而十七大报告将健全廉租房制度, 加快解决城市低收入家庭住房困难”列入 加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系, 保障人民基本生活”的重要内容。因此, 必须进一步加强和规范廉租房制度建设, 主要应做好以下工作:

首先是要增加供给。应将廉租房建设作为各级政府的重要责任, 列入政绩考核范围, 并加强督察, 增强地方政府落实中央政策的执行力。地方政府应在每年的政府工作报告中提出廉租房年度建设指标, 将建设任务具体化、法定化。通过这些措施彻底改变廉租房严重缺乏的局面。廉租房的保障对象应限定在低收入家庭, 并以民政部门的低保户等为重点, 与其它政策性住房形成合理分工。

其次是要完善相关制度。各地政府应结合小康社会指标和本地实际, 落实 国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见”等政策的要求, 确定本地廉租房的建设标准、建设规模、套型结构、人均居住面积等指标, 既不能将廉租房建造成贫民窟, 也不能和商品房攀比, 以确保廉租房的流动性。

同时, 充分吸取经济适用房使用管理中的教训, 因地制宜地确定租金标准、租期期限及各项管理办法和社会听证、公示制度; 对廉租房对象须跟踪服务, 对家庭收入超过规定范围的廉租对象须及时清退。廉租房应免征房地产税。

第三是要完善运行机制和管理体制。政府提供廉租房, 并不等于政府要

直接建设廉租房, 应鼓励政府通过市场化购买、租赁等方式获取房源, 既减少寻租空间, 也活跃房地产二级市场。

在出租方式上, 要逐步建立租金补贴与实物配租相互联动的模式, 最低收入户以实物配租为主, 其它保障对象以货币补贴为主。应建立专门的非营利性组织, 统筹规划、开发建设和管理廉租房。廉租房的受理、审核等工作, 应以街道办事处为主, 并建立居住地和媒体两级公示制度, 增加出租工作的透明度和公正性。

第四是要保障资金供应。各地政府应根据年度建设目标, 明确规定每年用于廉租房建设和租金补贴的财政预算资金、土地收益比例、公积金增值收益, 从制度上保障每年用于廉租房建设的资金。由于廉租房的租金收益具有较强的连续性和稳定性, 因此可以探索用资产证券化 (发行证券到期后再支付投资者券款) 的方式, 解决廉租房收益回收的时滞性问题。

### 有效调控房地产市场需完善货币政策工具

主持人: 我们再来谈谈房地产市场问题。照你看, 我们应该利用什么样的政策工具来有效调控房地产市场?

金三林: 由于建造周期较长、土地资源稀缺以及位置固定等特点, 住房产品的供给弹性是很低的。即使价格上涨, 供给在短期内也不会迅速增加。同时, 住房产品又具有很强的保值增值性, 是一种理想的投资工具, 极易产生投机性需求。

在价格上涨时, 需求往往不会下降还会增加。这样, 住房产品一旦出现供不应求, 不会像其它商品一样能很快通过市场调节达到新的供求平衡, 相反, 其供求缺口会越来越大, 并形成泡沫。

如果没有政府干预, 住房产品价格会在短期内迅速上涨, 降低消费者的实际购买能力; 一旦泡沫破灭, 价格又会迅速下跌, 直接损害投资者的利益。因此, 政府有责任保持住房市场的稳定。

而住房市场投机需求旺盛, 总是以流动性过剩为背景, 任何减少流动性的紧缩性货币政策都会产生效果。因此, 政府应通过继续抉择的货币政策对房地产市场进行调控。政策工具除了常规的利率政策、总量政策、金融监管以外, 还应保持货币政策的透明、连续、明确, 稳定社会心理预期, 切断 “涨价—预期涨价—再涨价” 的链条。同时, 政府还应保持廉租房政策和住房金融政策的稳定性, 确保低收入家庭不会受到房地产市场调控的影响, 中等收入家庭较少受到影响。

为了保障上述政策的实施, 必须尽快完善相关基础工作。一是在购房实名制的基础上, 利用条形码技术, 依托房管、公安、民政、金融等部门的个人信息数据库, 建立个人住房征信系统, 全面记录和反映个人的家庭、婚姻、现有住房、纳税情况等信息, 有效监督家庭成员分散购买多处住房等现象。二是在土地和住房情况普查的基础上, 建立住房位置、权属及面积台账, 加强房地产产权登记制度, 增强房地产税课征的有效性和严肃性。

### ■看点

●所谓住房政策, 是指政府满足不同层次住房需求的政策, 它不同于产业政策, 也不同于行业管理政策。我国的住房政策设计, 必须从自己的基本国情出发, 建立有中国特色的住房政策体系。我国住房政策体系应包括四个基本部分: 累进制的房地产税收制度, 政策性住房金融制度, 廉租房制度, 以及以货币工具为主的房地产市场调控政策。

●鉴于我国人地矛盾越来越突出的国情, 统一的房地产税率应该采用累进制, 关键是税率和容积率调整系数的确定。在具体的政策设计上, 可按以下步骤操作: 第一, 明确基本居住面积的合理标准; 第二, 确定基准税率; 第三, 确定基本容积率的合理标准; 第四, 确定容积率调整系数。

●住房消费总是与社会信用、尤其是消费信贷紧密结合的。为此, 必须建立规范的政策性住房金融制度。首先, 积极推进住房公积金向政策性住房金融转变; 其次, 还可以通过招标方式允许相关商业银行开展政策性住房金融业务。

●廉租房是以 “租” 的方式来降低低收入人群的住房问题, 它不具备保值增值的功能, 更适应我国国情。因此, 必须进一步加强对规范廉租房制度建设, 主要应做好以下工作: 首先是要增加供给; 其次是要完善相关制度; 第三是要完善运行机制和管理体制; 第四是要保障资金供应。

●政府有责任保持住房市场的稳定。政府应通过继续抉择的货币政策对房地产市场进行调控。政策工具除了常规的利率政策、总量政策、金融监管以外, 还应保持货币政策的透明、连续、明确, 稳定社会心理预期, 切断 “涨价—预期涨价—再涨价” 的链条。同时, 政府还应保持廉租房政策和住房金融政策的稳定性, 确保低收入家庭不会受到房地产市场调控的影响, 中等收入家庭较少受到损害。

### ■编余

住房、教育、医疗, 三大民生问题, 是与老百姓关系最密切的现实问题。其中, 尤以住房最为突出。何以如此, 与房价的腾升有关。今年第三季度, 新建住宅价格上涨9%, 房价加速上涨, 像脱缰野马有失控之险。如何控制好房价, 保障每个居民的基本住房权利, 使老百姓 “住有所居”, 已不只是房地产市场的孤立问题, 而是一个关系经济社会全局的系统性问题。

而根据金三林博士的研究, 在房价后面, 还有更值得关注的话题, 那就是我国的住房政策体系问题。他认为, 从目前情况看, 我国的住房政策体系缺乏一个清晰的总体框架。而这个政策体系的设计, 需要充分考虑我国的基本国情, 从多方面入手, 采取综合手段, 进行综合衡量。为此, 他提出, 对低、中、高收入者及其家庭, 应采取不同的住房政策, 以根据不同收入家庭的住房需求, 采取有针对性的政策措施。

金博士认为, 我国的住房政策体系应包括四个基本部分: 累进制的房地产税收制度, 政策性住房金融制度, 廉租房制度, 以及以货币工具为主的房地产市场调控政策。他表示, 累进制房地产税收制度, 通过对需求的调节来引导供给, 能够使同等土地多供给住房面积, 同等面积多供给住房套数。而较高的房地产保有税率将避免业主控制或低效率使用财产, 刺激交易活动, 减少开发商的囤积行为, 抑制投机性购房, 促进二手房市场的发展。所言甚切。

确实, 在保障老百姓基本住房权利, 治理房地产市场秩序问题上, 没有大思路 and 整体措施是不行的。而本次对话所寻求的, 正是希望人们对我国住房政策体系的全面关注。

——亚夫

## 我国住房政策体系与三大基本国情

◎金三林

住房政策不同于产业和其他行业管理政策。从国际经验来看, 不同国家国情不同, 住房政策也不同, 但基本都是财税政策、货币政策等的组合体, 是一个政策体系。我国住房政策的设计, 必须考虑三个基本国情。

第一个基本国情是人口基数大, 中低收入家庭多, 人地矛盾尖锐。

目前, 我国城镇居民约有5.6亿人, 约1.9亿户家庭。其中, 中等收入以下家庭约占70%, 约4亿人口, 通过政府供给来主导解决这么多人的住房问题, 肯定不切实际。即使最低收入家庭 (约占10%) 也有近6000万人口, 其中住房困难户 (人均住房面积低于10平方米) 就有约1000万户、3000万人, 超过了很多国家的人口总数, 仅保障这部

分人的基本住房需求就是一项非常艰巨的任务。

据有关部门测算, 要解决这1000万户住房困难, “十一五”期间每年需要资金近500亿元, 资金缺口非常大。人口众多的另一个问题就是人地矛盾突出。我国虽然有960万平方公里国土面积, 但适合城市化发展的平地面积只占12%, 约115万平方公里。目前, 我国人均平地面积不到900平方米, 与人地矛盾非常突出的日本相当。到2030年人口高峰时, 按16亿人口计算, 人均平地面积将下降到不到720平方米, 只是日本的90%。平地资源的高度稀缺, 意味着占有土地的边际机会成本很高, 为了保障后代的居住权利, 实现代际公平, 就必须大力实施集约用地的政策。

第二个基本国情是社会差距巨大。2006年, 我国平均房价收入比只有

6.7, 并不是很高, 而且与国际平均水平接近。但我国房价收入比的社会差距很大, 2006年最低收入户的房价收入比是22, 而最高收入户只有2.44, 前者是后者的9倍。而且, 这种差距呈逐年扩大的趋势: 2000年最低收入户房价收入比是最高收入户的5倍, 2001年扩大到5.4倍, 2003年扩大到8.5倍, 2004年又扩大到8.9倍, 2005年进一步扩大到9.3倍, 2006年名义差距有所缩小, 但仍仍有9倍。

从国际比较来看, 我国高收入家庭与低收入家庭房价收入比的差距要比国际平均水平高出很多, 中、低收入家庭的购房能力明显低于国际同等水平。如果以房价增速与中等收入家庭收入增速大体同步为合理标准来看, 我国近两年房价增速明显偏高, 直接导致了中、低收入家庭购房支付能力下降。但由于低收入家庭收入增速一直较低, 即

使房价增速保持在一个合理水平, 这些家庭的房价收入比也依然会较高, 与中、高收入家庭的差距也会继续扩大。

因此, 我国住房问题的核心是购买能力的社会差距过大, 根源是收入差距过大。由于市场经济条件下, 中、低收入家庭不太可能通过提高家庭收入来显著提高购房能力。因此, 基本居住权的保障、购房能力社会差距的调节需要政府住房政策来发挥作用。

第三个基本国情是住房征信体系不完善, 公民与政府间还不能实施有效监督。

目前, 与居民住房、购房相关的信息还分散在房屋、城建、民政、公安、金融等部门, 不仅各个部门内部的征信体系不完善, 部门之间也无法互联互通, 政府主管部门也没有建立有效的公共信息披露制度, 整个住

房征信体系很不完善。商业银行在住房信用查询方面主要依赖人民银行建立的银行业个人征信系统, 但该系统的个人信息还不完整、不准确、更新慢, 不能充分、及时记录和反映家庭成员的相关信息, 不能对家庭住房情况进行精确统计, 因而也不能为廉租房配租等工作提供征信支持。

由于政府不能准确掌握居民的收入、住房情况, 居民也不能对政府及政府官员的行为进行有效监督, 双方存在着严重的信息不对称, 使得一些在小国或发达国家成效显著住房政策并不适用于我国。

当然, 我国还有其它基本国情, 但上述三种基本国情是社会主义初级阶段这一基本国情在住房问题上的具体表现, 是决定我国住房政策体系的最主要因素。