

# 推进基础性制度建设 化解楼市调控困境

□贾康

近年来,中国一些大中城市的住房价格水平出现快速攀升,房价收入比走高,越来越多的进城务工人员 and 不少城市“收入夹心层”员工,难以从市场上获得他们支付能力“承担得起”的住房。住房市场的供求矛盾、特别是带有结构性特征的住房条件“两极分化”式的社会分层和社会成员的不动产配置状况两极悬殊,使社会矛盾问题随之加剧。而且,房地产领

域投资客观的“高收益”,形成了对于资源要素的强大吸引力,使制造业等其他“实体经济”的吸引力相形见绌,进而带来的是要素流动中产业结构的失衡,以及在中心区域“留住人才”越抬越高的房价成本等等。

如具体地考察分析影响住房价格与住房不动产配置的相关因素,不仅有房地产市场供需变动的短期因素,更有影响供需

力量的长期、综合因素,包括城镇化加快、社会分配差距拉大、房地产过度金融化、土地供应的约束条件收紧和不动产溢价的调节机制薄弱等。可以说,我国住房制度改革和房地产市场调控中的困境,集中而典型地映射了我国经济转型和社会变迁中的深层次、综合性、全局性的矛盾和问题,体现了改革深水区“攻坚克难”的挑战性与艰巨性。

## 调控与政策优化的困境分析

合,引导人口与住房供需的变化。

**社会收入分配和不动产配置的失衡与秩序紊乱,加剧住房矛盾。**

在收入分配差距扩大的发展过程中,如不在人们更多拥有财产性收入的同时,配之以必要的“抽肥补瘦”式的再分配调节,则会助长“两极分化”。2012年我国居民收入的基尼系数已高达0.474,此后有所下降,2015年为0.462,但仍属于一般可判断为明显“过高”的状态,高于0.4的国际警戒线。同时,研究发现,与其他收入形式相比,城镇居民财产性收入分布的基尼系数是最高的,而且近年来对总收入差距的影响也在迅速扩大。从国际经验来看,财富的两极分化通常也远远高于收入的分化情况。

基于中国财富分布和收入分配的情况,房地产价格对于占人口大概10%到15%的富人而言并不贵——这是相应于其房价收入比而言。当能够负担购房支出的这些阶层只占总人口的一小部分时,又恰值城镇化加速、人口规模上升、改善性需求快速形成、住房总体上供不应求的发展阶段,再加上住房商品化改革不可避免地推出,使商品房在市场上通过房价上升机制在更大覆盖面上具有了投资品属性,而并不止于消费品属性。此时,房价上升的驱动力更多是部分高端收入人群的投资、资产和金融变量,包括“炒房”资金的力量,而不是总计的社会消费和收入变量。

经过多轮高涨,我国的房地产可说在不小程度上脱离了居住的基本功能,而异化成投资工具和投机热门。一方面,高收入者或部分中等收入者通过大量购房置业投资,在过去的房价上扬过程中进入财富增值通道,其财产迅速积累,财富效应不断放大。在这部分人的收入结构中,财产性收入占据了很大乃至绝大部分,远超工资性收入;另一方面,低收入者或部分中等收入者由于无力购买、持币观望,或者花掉积蓄、贷款购房用于居住,也就没有机会进入财富上涨通道,因为这部分人群的收入结构主要是工资性收入占主体,于是在房价的上扬过程中,因货币贬值而其关联不动产财富的相对地位,会进一步受损。由于房价上涨的速度超过工资上涨的速度,结果导致低收入者依然是低收入者,一部分中等收入者也因购买低价的居住性住房而成了实质上的低收入者。

**房地产属性的日愈金融化助长泡沫。**

住房是必需的消费品,又是基础、大宗的跨期消费品,同时也可以成为资本品,当作投资、炒作的对象和取得贷款的抵押品。特别是在我国居民投资渠道有限的情况下,当其被作为投资或投机的对象。从静态收益率比较看,由于近年来务工人员向大中城市流动趋势进一步增加,以及每年规模庞大的大学毕业生等新增就业人口,使得大中城市的住房租赁需求持续普遍上涨。从动态看,由于在中长期趋势上中国大部分城市的房地产价格都在上涨,使房地产投资在“倒手”出售形式上更是产生了较大的资产溢价收益。利益驱动在“羊群效应”和“金融化”的共同作用下,以很快的速度表现为投资、投机交易的增长,加剧了房地产市场中的非理性需求。

与此同时,近年来,我国广义货币M2呈现快速增长态势,金融市场流动性曾呈现持续宽松状态,M2与名义GDP的比值在不断上升。2003年以来,外汇占款快速增加导致货币供应量的被动释放。M2的快速增长中,流动性在利益驱动下更多流向了房地产市场,对房地产价格也客观上产生了一定的支持上涨趋势的作用。M2的增加,使得房地产商从银行获得贷款的可能性增加,潜在购房者流动性约束下降,从而对房地产需求更为旺盛和新项目投资决策更为积极和扩张冲动,产生相当大的互动影响,导致房地产价格抬升。个人住房按揭贷款和住房抵押贷款再购房,也都扩张了需求,都会拉升房地产价格;而房地产开发贷款,则缓解了房地产开发建设主体的资金压力。由于房地产具有建设周期长,自然寿命和经济寿命长以及土地供给有限等特点,决定了房地产短期供给是缺乏弹性的,房地产价格的变动,主要受城镇化加快背景下其他因素加人的有支付能力的需求向上变动的影响。

总之,在居民投资渠道有限情况下,商品房投资成为比存款利息收入高而风险相对小、且不需要太多专业技术与管理能力的“最佳投资选择”。现实生活中房地产投资与金融的机制性结合,更以“金融化”使其能量放大,投资收益可观,同时也在积累和放大“泡沫”,即积累着不良的投机风险因素。

**城市发展模式带来的挑战性问题。**

住房商品具有典型的异质性和“宜居”评价的复杂性,其价格不仅取决于住宅本身的建筑质量、户型结构、面积、朝向等,而且与社区环境、城市布局、空间区位、设施配套等一切与人居相关的社会、经济、环境因素息息相关。这些因素可简称为“地段”因素。

城市住房问题与城市地段代表的多种构成要素有关,这是住房有别于其他商品的基本特征之一。虽然目前住房问题的主要矛盾是快速城市化等造成的供求数量失衡,但对住房供求的“空间失配”问题也亟需重视。住房供给并非单纯的数量问题,它还包含与城市功能区布局、交通联系、服务设施配套等息息相关的结构优化问题。城市住房市场客观上呈“板块化”分布,其主要原因是住房本身的高度差异化——由其地理位置、环境品质、交通便利性、社会基础设施和服务网点配套等条件而分化为次级子市场,体现为板块内部的“均质性”和外部的“异质性”并存。板块化即是一种“地段”有别的空间分割现象,是导致住房供求易出现“空间失配”的重要原因。

充分认识这种与地段因素相关的各类住房“空间粘性”特征,也就要充分重视住房市场中的价格机制失灵。从原理上说,如果土地供给充分,在长时期里,价格机制会引导住房供求总量与结构的平衡并且平抑房价;但由于存在“优势区位土地短缺与自然垄断”和“空间粘性”,短中期内乃至黄金地段在长期内,很难改善供求关系。城市中的优势区位土地总是短缺的,当房价上涨时,虽然有些城市可以扩大土地供给,但可能主要分布在城市外围,短期内很难形成对中心区优势区位土地上供给物的替代。并且住房建造周期很长,从获得土地到最终形成住房供给往往需要好几年时间,因此虽然房地产行业的高利润率会促使大量资本集聚,但短期扩大供给殊非易事,短期游资会更青睐于在交易环节快进快出,客观上形成抬升投资和投机需求的炒作,从而进一步加剧供求矛盾。

面向未来,应探索和遵循城镇化发展规律,以多样化、合理分布的城市发展模式,提高我国城市的可持续发展能力,优化城市空间结构,统筹中心城区改造和新城区建设,以加快转变城市发展方式,有效预防和治理“城市病”。完善城镇基础设施和公共服务设施,提升社会服务和居住服务水平,增强城市承载能力,增强城市经济、基础设施、公共服务、资源环境对人口集聚的支撑作用,其中一个“托底”的事项,就是以“因地制宜”的解决方案切实将保障性住房等基本公共服务,合理地覆盖城镇区域,并以中高端住房保有环节的房产税,阻遏过度投机的“炒房”,形成包容性发展模式。

**土地供应制度以及财税制度变革方面的考验。**

在土地制度方面,我国于改革开放以来,尤其是近十多年逐渐暴露出诸多问题。同时,地方政府对房地产领域的财政收入依赖严重。此外,中国地方政府融资平台利用土地向银行抵押贷款等各种形式举借的债务超过10万亿元,这种情况近年来进一步加剧。

土地批租收入(出卖土地使用权收入)被部分地方政府看作重要的收入来源,客观上是极不均衡地形成了地区之间差距悬殊的土地出让收入。不同年度和阶段上收入规模的跳跃性亦十分严重。因此,必须通过改革和完善财税体制,健全地方财税体系,消解地方政府产生“土地财政”短期行为的内在深层原因,从中长期考虑亟需以合理稳定的房地产税替代不可持续的“土地批租”收入的地方主体财源地位,形成一种由各地区全面考虑多种因素基础上的正确、理性的财源建设解决方案。

## 构建房地产业健康发展长效机制

以上六个方面的分析虽仍不够全面,但已可使我们概括认识住房市场调控与政策优化和相关改革所面临困境的成因。在多年经验教训的总结之后,近两年中央明确指出,打造房地产业长期健康发展的长效机制,需要依靠推进相关的基础性制度建设,因此,至少包括土地制度、住房制度、投融资制度和房地产税费制度在内的相关基础性制度体系的配套改革,便成为治本之道、当务之急。

在地方财税制度创新和配套改革层面,至少需积极探索和推进与构建房地产业健康发展长效机制密切相关的以下四大方面的基础性制度建设。

**土地制度:完善地票、土地收储、多规合一、招拍挂。**

土地的开发利用是形成城镇不动产的先决条件。在与房地产业健康可持续发展相关的土地要素视界之内,需于我国基本农田“占补平衡”机制保障下,激活集体土地市场、优化城镇土地供应,构建可持续的房地产土地供给制度。土地供应难题是当前房地产困局的重要原因之一,关键是以制度创新调动土地供应潜力和市场活力,多渠道增加土地供给。

一是改革土地制度,借鉴重庆“地票”制度改革试点经验,激活集体土地市场。赋予农民长期的土地使用权,并以占补平衡前提下的“地票”式市场交易形成,调动远离城乡结合部农民复垦积极性和使他们共享城镇化发展的土地溢价收益,建立以土地使用权为核心的土地产权体系,弱化所有权,允许集体土地建设用地使用权在符合国家法规的前提下自由流转(包括入股),合理有效解决城镇化进程中扩大建成区所需的增加土地供给的来源问题。

二是优化土地规划,并以土地收储制度确保土地可持续供给。应按照“规划先行,多规合一”的原则,致力于实现土地开发利用规划与城乡发展、产业布局、公共交通、公益事业环境保护等等各类规划的有机结合,以建设“人为中心的城市化”为目标,保障人人住有所居的目标落实于高水平总体规划的施行之中,动态优化调节居住、工商业和公用事业不动产的匹配关系。三是改革完善现行土地一级开发批租制和招拍挂制度,平抑土地价格。土地招拍挂单一竞价拍卖制度,在土地自然绝对垄断前提下,很容易把价格轮流推高等问题,可考虑将一次性批租制改为年租制,并且对“招拍挂”实行“限房价竞地价”等新方式,促使土地价格沉稳化。地方财政的基金预算,应当涵盖辖区内的一切土地批租收入,并成为对其实施规范化管理与有效多重监督的载体。

**住房制度:优化双轨统筹**

住房制度改革经历多年实践,已有相对清晰的基本经验,各地必须建立保障房、商品房供给“双轨统筹”,多主体供给、多渠道保障、租购并举,既体现效率又维护公平的住房供应制度。政府在住房领域的首要任务,是以财政资金和政策性融资机制为后盾牵头组织好保障性住房轨道上的有效供给,在总结已有经验教训基础上,把保障房具体形式集中于对最低收入阶层的“公租房”和适合于收入夹心层的“共有产权房”,排除其他的五花八门、极易产生扭曲和套利弊端“经济适用房”的种种具体形式。

一是要加快优化公共住房建设发展规划,适当提高公共住房比重,根据地方辖区具体房源情况掌握好好公共租赁住房以财政资金“补砖头”与“补人头”的选择与权衡关系。二是出台切实举措发展房屋租赁市场,如允许承租人可以使用权公积金贷款,降低房屋租赁的增值税负负担,个人基本生活所需的房屋租金可以抵扣个人所得税等。三是在教育、医疗方面落实租购同权的配套制度安排。把保障性住房托底的事情做好,解决商品房供应问题,就应更多地依靠市场,核心思路在于双轨统筹框架下建立“多主体供给、多渠道保障、统筹兼顾”的住房供应制度体系,既体现效率,提升供应能力和质量,又能照顾公平,实现全体社会成员住有所居,在全面覆盖基本住房需求的同时,也兼顾热点城市中高收入人群的改善性需求。

**投融资制度:商业性政策性协调配合、机制创新。**

包括住房的房地产业供给品的形成,需要国土开发和不动产投资建设的大规模资金投入,相关的投融资制度改革创新至关重要。在各地亟应建立商业金融和政策金融协调呼应的房地产投融资制度,以及个人住房金融制度,“双轨”协同发挥合力助推多层次住房供给体系建立。

一是要构建多层次的住房金融体系,合理发展商业性住房金融,开发夯实政策性住房金融机制,探索发展互助储蓄型金融。对于中高端收入人群对应的商业性住房金融,可以逐步放开信托公司、保险公司、财务公司等准入,破除商业银行的过度垄断,促进竞争,放开融资形式、融资条件、利率等,允许金融机构按照市场化原则提供灵活多样的住房金融产品。对于政策性住房金融,要聚焦建立起一套针对中低收入群体、特殊困难群体的金融支持制度,如针对住房公积金制度改革调整为真正的政策性金融制度体系,探索由政策性金融机构接手保障性住房的投融资(包括PPP项目建设中可纳入的保障型住房)。可借鉴国外住房储蓄银行的经验,在大中城市建立储蓄型住房金融机构,通过互助融资,为成员间的住房需求提供支持。

二是在住房金融市场发展,积极支持发展住房贷款证券化产品,探索REITs(房地产投资信托基金)的发展,培植住房金融的二级市场拓宽资金筹集渠道,优化回报机制。

三是在当前阶段,面对“冰火两重天”的市场分化格局,在“火”的一、二线城市看重“金融去杠杆”的同时,在“冰”的不少三、四线城市还需酌情配之以“加杠杆”措施(包括商业性、政策性双轨)以利“去库存”。

四是在住宅项目建设、小区开发,乃至包含多类型住宅的地方辖区内连片开发项目的建设,积极、规范地引入PPP(政府与社会资本合作)创新机制,以少量的政府付费“四两拨千斤”地拉动,引致民间资本、企业资金、商业性信贷资金进入相关投融资领域,并带来政府、企业、专业机构“1+1+1>3”式的绩效提升效果。

**房地产税制度:健全体系,攻坚突破。**

广义的房地产税指与房地产相关的一切税收,狭义的房地产税特指住房保有环节的税收。构建激励相容的房地产税收制度,形成公平合理的、社会共享的土地增值收益分配制度,是事关房地产业调控具有治本水平、促使业界实现健康可持续发展长效机制的十分重要、无可回避的基础性制度建设,也是改革中和地方税体系建设中一块难啃的“硬骨头”。

从理论和实践的结合看,关于房地产增值收益的分配,是房地产经济制度的一个核心难题所在。“土地涨价归公”的分配,现实中应处理为适当兼顾各方的“涨价分成”。关于土地增值收益的分配,理论界有两种主流观点,一个是“涨价归公”,另一个是“涨价归私”。完全的“涨价归公”、“涨价归私”都不尽合理,土地的增值主要源于政府牵头对公共基础设施建设投入,所带来的公共服务水平提高而产生的物业升值。但也不能否认,土地的增值与私人投资和各个微观主体相互影响所带来的“软件”(服务等需匹配的环境、文化因素等)改善也分不开。因此,土地增值收益的分配,根本的做法还是公私兼顾、社会共享。而实现这一兼顾和共享的目标,建立现代化的房地产税收制度(成为政府与居民的激励相容制度交汇点),引导土地财政向税收财政过渡,显得尤为重要。因此,需要从以下几个方面着手,构建适应现代市场经济体系长治久安要求的房地产税收制度。

第一,降低交易环节税费,减轻交易成本,减少对房价的“助涨助跌”效应。具体考虑至少应有四个方面的措施。一是在营改增全覆盖之后,创造条件按时适当降低增值税税率,简并税率档次,同时尽可能减少免税、先征后退等税收优惠政策;二是降低交易环节税负,可将契税平均税率降低至1%左右,维持较低税负水平;三是简化税制结构,将土地增值税合并至增值税,将城镇土地使用税、房产税、耕地占用税等并入未来的房地产税;四是清理房地产收费,能够取消的取消,能够降低的降低。

第二,在住房保有环节实施房地产税改革,立法先行,按照房地产市场评估值确定税基,对地方政府充分授权,区别不同情况,分步实施。这一改革关系到以利益引导各方预期的房地产市场抑制炒作机制建设,可促使土地财政顺利转换、地方政府职能合理转变与地方财政建设内洽,以及地方治理的法治化、也与优化再分配、推进广大百姓共同富裕进程相关。根据现实生活的“问题导向”和党的十八届三中全会关于加快房地产税立法并适时推进改革、2020年前落实税收体系的税收法定工作,以及十九大关于加快建设地方税体系的系列指导方针,房地产税立法及改革的积极推出势在必行。建议改革过程中,一是借鉴上海、重庆两地试点经验,一开始可适当“柔性切入”,力求先建成制度框架,制度设计方面要充分考虑中国社会对此改革的可接受性,制定包容、开明的税基扣除和税收豁免政策,通过立法搭建制度框架后,在部分“火”的城市先行而“冰”的城市可从容等待以后的合适时机跟进。开征房地产税的同时,可明确立法规范个人房产土地使用权70年到期后可续期,即转为永久使用权;不动产信息登记及联网、房屋价值评估机制、个人纳税申报制度建设等,均需匹配到位,确保房地产税顺利落地。

第三,改革中将土地增值税并入增值税后,将集体土地建设开发纳入征税范围,以出让、抵押、租赁、入股等方式有偿转让集体建设用地使用权的,应缴纳土地增值税,从而使国家以税收的方式参集体土地收益分配。

第四,完善个人所得税制度。推动个人所得税综合与分类相结合改革,对个人及家庭购买首套或者改善型住房的抵押贷款利息,允许按照个人或家庭年度收入的一定限额在个人所得税前扣除;对有能力有条件有意愿的中等偏下“夹心层”家庭购买共有产权住房或租赁房屋,可规定其购房支出或租金支出,在合理的范围内允许个人所得税预先予扣除。集体土地准予流转后,应将个人转让集体土地使用权收入,纳入个人所得税的征税范围。

未来可望稳定运行并逐步培养成为地方政府主力型支柱财源的房地产税,以及必将积极构建的完整地方税体系为重要制度支撑条件,从而在“治本”层面上改造“土地财政”概念下,过多依靠一次性土地批租收入的短期行为模式,改善地方政府层面财源建设基本局面,并促使各地房地产调控困境得到“经济手段为主”机制生成后的有效破解,达成标本兼治的长效机制。