

“383 方案”:新一轮改革路线图



针对新一轮的改革如何启动,中国官方高层智囊机构——国务院发展研究中心(下称国研中心)近日提出了“三位一体改革思路、八个重点改革领域、三个关联性改革组合”的改革基本思路和行动方案。国研中心将此方案简称为“383 方案”,并提交将于下月举行的中共十八届三中全会。

据已公布的报告摘要,所谓“383”方案,是指包含“三位一体改革思路、八个重点改革领域、三个关联性改革组合”的中国新一轮改革路线图。

方案提出,新一轮改革的目标是建立富有活力、创新导向、包容有序、法治保障的社会主义市场经济体制。方案建议大幅度减少政府对经济活动的干预,通过完善产品市场和要素市场体系,更大程度地调动各方面的积极性。

实现上述目标,要在以往市场、政府和企业改革的基础上,着力推动完善市场体系、转变政府职能、创新企业体制的新“三位一体”改革。其中的关键是正确处理政府和市场的关系,为此必须推动行政管理体制、垄断行业、土地制度、金融体系、财税体制、国有资产管理体制、创新体制以及对外开放等八个重点领域的改革。

报告具体提出了涉及上述八大领域的三大改革突破口:一是放开准入,引入外部投资者,加强竞争;二是深化社会保障体制改革,设立“国民基础社会保障包”;三是深化土地制度改革,集体土地入市交易。

报告建议将改革分为三个阶段,即 2013 年至 2014 年的近期改革、2015 年至 2017 年的中期改革和 2018 年至 2020 年的远期改革。

财税体制 调整事权划分扩大房产税试点

国研中心的方案提出,以优先调整事权、带动财力重新配置为重点,启动新一轮财税体制改革。财政部材料所所长贾康表示,健全完善我国分税制财政体制,应在顶层规划下调整、理顺中央与地方三层级事权划分。按照政府事务的属性和逻辑原理,应合理和力求清晰地划分政府间支出责任,尽快启动由粗到细形成中央、省、市县三级事权与支出责任明细单的工作,并在其后动态优化和加强绩效考评约束。同时,地方政府应退出一般竞争项目投资领域。

方案提出,积极推进以房产税和消费税为主的地方主体税建设。贾康指出,在匹配财权事权同时,应以税制改革为配合,积极完善以税种配置为主的各级收入划分制度。他表示,要积极扩大房地产税改革试点范围,这有利于把地方政府主要注意力,引导到按市场经济要求优化本地投资环境和公共服务上面,形成地方政府行为与经济发展、市场机制不断完善的良性互动长效机制。不过,征收住房保有环节房产税应只对真正的豪宅与多套住房持有者征收,不应采取普遍征收的模式。

此外,他还建议大力推进资源税改革,以“从价征收”机制覆盖到煤炭为重头戏,并扩大消费税征收范围,调整部分税目的消费税征收环节,将部分消费税税目收入划归地方;将车辆购置税划归为地方收入;积极推进“营改增”,将增值税中央增收部分作为中

央增加对地方一般性转移支付的来源。同时,还应正税清费,进一步推进税费改革,要研究赋予地方政府对某些税种的选择权,以及适当调整地方税种、税目、税率等税收政策的管理权。

国企改革 完善治理方式推进股权多元化

国研中心的方案提出,以重新界定职能、国有资产资本化为重点,深化国有资产管理体制改革。业内人士认为,方案有可取之处,但仍有待在国资改革的核心问题上取得实质性突破,同时应完善部分措施在实际中的可操作性。

中国企业研究院首席研究员李锦支持方案中提出的推进国企公司制改造、股权多元化或做出安排上市的提法。这样有利于优化资源配置。民资是巨大的存量资本,股权多元化可以吸引民资支持国企发展壮大。另外在国有控股的上市公司中,一股独大现象比较明显,股权多元化有利于中小股东获得更多发言权。

方案建言,国资委依据已定的经营目标和考核机制,对各类国资运营基金进行监督管理,并任免其负责人。分析人士认为,该种做法有利于统一国资的出资人,解决资源、文化、金融等国资多头管理的问题。李锦表示,国资委对很多国有资产不能监管,长期看,过度分散对于监管是个很大的问题。国资管理要统一集中,这是个基本方向。不过,司法领域专家表示,对于此问题各界分歧太大,需要各方利益重新调整,短时间内难以推动。

李锦表示,该方案对于政企分开和现代企业制度这两个国企改革的核心问题没有过多涉及。现代企业制度的建立关键在于股份制、董事会,方案在董事会改革方面没有

多强调。如果董事会还是政府或国资委任命,相当于还是政府管理、董事会虚设,政企没有分开,企业的事情政府也管不过来。如果董事会这一刀切开了,将是国企改革实质性推进。

李锦表示,虽然起草者提出了国企职能界定的问题,但提法较为笼统。哪些该进该保、哪些该退,没有细则,不能有效指导国企的公益性业务与竞争性业务的分离。这是操作性很强的事情,对国企结构调整尤其是吸收民资进入非常重要。

资本市场 发展场外市场贴身服务经济

国研中心的方案中多处涉及资本市场,包括“重点发展面向中小企业和创新型企业的创业板、新三板、场外市场等多层次资本市场体系,大幅度提高债券在融资结构中的比重,实现场内外市场、银行间及交易所市场的互联互通,建立统一的债券监管体系。深化发行制度市场化改革,重点从发行环节审核转向信息披露”,以及“建立国内与国际市场联通,具有重要定价影响力,以中国原油为标准产品的石油现货和期货市场”。

市场人士表示,目前创业板、新三板等市场对中小微企业、创新型企业的支持正在体现,重点发展情理之中,该方案在新三板之外再提出发展场外市场,意味着除新三板外,四板也即地方股权交易市场等场外市场形式也将被重点发展,资本市场的层次将更为丰富,实现对实体经济的“贴身服务”,这同时意味着资本市场的重要性和话语权上升。

债券市场方面,各市场间互联互通、建立统一监管体系早已是市场各方的期望,但一直以来债市互联互通难以破题,统一监管的议题也难以破题,亟待顶层设计。至于市场关注的发行制度改革,市场化

方向早已明确,证监会主席肖钢亦撰文指出未来证监会的监管重心将转向事中及事后监管,新股发行也概莫例外。有投行人士解读认为,新股发行应从现有的审核制逐步转向注册制,持续信息披露的真实完整才是未来监管的重心。

经济学家华生就建言“二次股改”,核心是发行审批制度的整体变革,实质是实现从审核制向统一规范的披露制转变,“要解决的是中国股市与国际规范市场精神实质接轨”。

至于建设“以中国原油为标准产品的石油现货和期货市场”,毋庸置疑指向正在酝酿中的原油期货。日前证监会同意上海期货交易所在上海自贸区内筹建上海国际能源交易中心股份有限公司,具体承担推进国际原油期货平台筹建工作。

在国研中心的方案中,土地制度改革成为八个重点改革领域之一,改革尺度之大,超过此前外界预期。分析人士认为,上述思路适合作为土改的长远构想,在具体操作中,由于涉及多方利益,土改仍需渐进式推进。

方案建议,在规划和用途管制下,允许农村集体土地与国有土地平等进入非农用地市场,形成权利平等、规则统一的公开交易平台,建立统一土地市场下的地价体系。在此基础上,对已经形成的“小产权房”,按照不同情况补缴一定数量的土地出让收入,妥善解决这一历史遗留问题。

方案还提出,改政府卖地为国有土地资产经营,政府以国有土地所有者身份获得土地权益,成立国有土地资产公司从事国有土地经营。上述内容分别针对征地制度和土地

土地制度 土改牵动各方仍需逐步推进

在国研中心的方案中,土地制度改革成为八个重点改革领域之一,改革尺度之大,超过此前外界预期。分析人士认为,上述思路适合作为土改的长远构想,在具体操作中,由于涉及多方利益,土改仍需渐进式推进。

方案建议,在规划和用途管制下,允许农村集体土地与国有土地平等进入非农用地市场,形成权利平等、规则统一的公开交易平台,建立统一土地市场下的地价体系。在此基础上,对已经形成的“小产权房”,按照不同情况补缴一定数量的土地出让收入,妥善解决这一历史遗留问题。

方案还提出,改政府卖地为国有土地资产经营,政府以国有土地所有者身份获得土地权益,成立国有土地资产公司从事国有土地经营。上述内容分别针对征地制度和土地

财政顽疾,其设想大大超出外界预期。

中国土地勘测规划院副总工程师邹晓云认为,上述改革方案梳理了土地制度需要改革推进的各个领域,内容较全面,改革方向设想也符合整体预期。因此,方案适合作为土地制度改革的长远设想。

在具体操作环节上,可能面临诸多现实问题。邹晓云表示,土地制度改革属于深层次改革,牵涉利益链长,影响面大,不仅涉及到相关法律法规的修订,而且会受到多个利益群体的阻碍。若直接按照上述方案来操作,可能会面临不小风险和障碍。

以小产权房“转正”为例,通过补交土地出让金的做法来“转正”,曾被多位业内人士所建议。邹晓云表示,小产权房的土地出让金按照何种标准缴纳,尚无标准。若收得太多,可能面临难以收缴的困境;若收得少,就相当于“特赦”,有失公平。所以在政策的具体操作中,还需要仔细考量。

邹晓云认为,土地改革应渐进式推进,如何选择合适的时机,以合适的突破口来切入,是该项制度能否切实推进的关键因素。由于各地土地资源禀赋、经济发展水平等因素不同,土地改革不能“一刀切”式推进,可选取地方试点,通过“以点带面”方式进行推进。

能源开放 放开原油进口激活地炼潜能

国研中心的方案提到,放开对进口原油、成品油、天然气的限制。资深油气专家、易贸研究中心常务副总钟健在接受采访时建议,当前放开原油进口更为迫切,可以尝试组建多元化资本的原油进出口公司,为民企统一代理原油进口业务。

钟健认为,相对而言,放开成品油进口的迫切性不强,因国内汽柴资源是充裕的。原油进口放宽的需要性较强。但是,按照商务部现有的原油进口资质条件,进口商须有 2 年以上进口业绩方有资格申请。由于历年以来民企基本没有可能进口,所以这一条件基本就是一条不可逾越的门槛。今后这一条件有可能会改变。在非国有企业中,有加工能力的地炼获得原油进口资质的可能性更大些。为了防止原油进口太过于分散所带来的弊端,可以尝试组建多元化资本的原油进出口公司,为民企统一代理原油进口业务。

对于原油进口权放开后的影响,钟健表示,当前地炼已有近 1 亿吨以上加工能力,相当于两大石油公司炼油能力的 20%。原油进口放宽后,由于加工成本的优化,有利于长期开工率仅有 30%-40%的地炼装置提升效率。此外,当地炼成品油供应能力增强后,将会整体提升民企的经营能力。因此,如果要增强民企石油的活力,首先要从解放地炼生产力入手。因此,原油进口放宽,不仅是对地炼,而是为整个民企石油行业注入了新的生命力。

钟健认为,原油进口放宽后,为了控制国际油价波动风险,相应完善原油期货交易将有利于原油进口商的利益。当然,在中国设立原油期货交易平台,不应将其蜕变为过分投机的场所,应体现套期保值的目。此外,如果原油进口放宽,以燃料油为加工原料的市场必然萎缩。

(本报综合报道)

“383”改革方案关键词之土改 集体土地入市与小产权房转正

■ 李成成 报道

在中共十八届三中全会召开前夕,国务院发展研究中心公布了其为十八届三中全会提交的“383”改革总方案。此方案是包含三位一体改革思路、八个重点改革领域、三个关联性改革组合的新一轮改革的基本思路和行动方案,故称“383”改革方案。其中,深化土地制度改革、集体土地入市交易是三个关联性改革组合之一。

在土地制度改革方面,方案提出,允许农村集体土地与国有土地平等进入非农用地市场,收缩政府征地范围;对已经形成的“小产权房”,按照不同情况补缴一定数量的土地出让收入,妥善解决这一历史遗留问题。这一方案指出农村集体土地入市,小产权房有条件转正,基于此,有观点认为农民或将因此而受益。

据了解,我国现行的土地制度中规定,建设用地涉及农村集体土地的,都必须由政府征收后转化为建设用地,再由政府向市场垄断供应土地,政府从中获得土地出让金。这样的方式既是地方土地财政的核心组成部分,也使地方政府从中获得了大量的信贷资金,土地渐渐成为获得财富的主要来源,随之而来

的就是越来越多的地方将土地作为发展经济的主要路径。大量的城镇化建设、大量的农村土地变为城镇用地,虽然让地方经济有所增加,但也有不可忽略的局限性存在。

“383”改革方案,将深化土地制度改革、农村集体土地入市交易等内容作为重点改革的对象,这是顺应发展而得来的结果。众所周知,房地产业是我国经济的主要组成部分,对我国的经济发展有着极为重要的拉动作用,那么解决这方面出现的顽疾也就变得重要起来,对房地产的改革亦是迫在眉睫。

土地集体入市,以及小产权房的有条件转正,这些内容之一目标都是建立一种土地权利平等、市场统一、增值收益公平的土地制度,这不仅有望让农民获利,也有望促进土地利用方式和经济发展方式的转变。

现有土地制度的缺陷

我国现行《土地管理法》规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。”建设用地必须向政府申请使用国有土地,这也就意味着地方政府可以将土地作为一项经济收入,而随着房地产的发展、城镇化的推进等,土地收入

也就越来越成为地方政府发展经济的主力军,越来越多的地方走上了利用土地发展经济的道路。

尽管我国经常出台针对土地征收、建设用地以及土地供给等的管控政策,然而,土地收益是支撑地方财政收入的主要来源这一事实依旧没有改变。随着房地产经济的不断发展,并成为推动经济的主要作用力,要改变土地利用方式、改变政府对土地收益的态度就成为难事,征地问题凸显。

而且有些地方,为了增加收入,将地价降低,甚至出现零地价的现象,这些都是现存的土地问题,亟需解决。

另外,由于我国土地市场存在着用途管制和所有制管制,土地供应弹性很小,无法及时跟上市场需求,加上政府垄断供应土地和招拍挂的地价竞价制度,这就有可能导致土地市场价格一轮一轮地上涨,地价不断上涨,不可避免地就会带动房价上涨。

这就对房地产产生了一定的冲击,有可能引发房地产市场紊乱,而一旦房地产市场紊乱了,也扭曲了土地市场和房产市场的价格。房价的上涨又会造成房产刚性需求者的购买力下降,引发一系列的问题。

据报道,党的十七届三中全会围绕征地

这一问题,就曾提出“同地、同权、同价”、“建立城乡统一土地市场”的指导思想。然而,这些方针政策却一直未能在各个地方得到实施和实现,土地依然是支撑经济的主要支柱。

此前有报道称,国土部官员指出,国家不断推出的土地新政被大打折扣,多征滥用的现象比较突出,当前存在以计划经济的方式实行市场经济环境下的土地征收,导致土地所有权定价机制的不合理。

土地制度应该与经济体制同步发展,才能相得益彰,共同推动经济发展。我国的经济体制改革不断在深化,而对被征地农民的补偿安置却与经济发展水平相异,难以使农民经济水平有所提高。

另外,与征地有关的各种制度与机制也有待完善,缺乏对征地农民的救济机制,易引发社会问题,这是不容忽视的。由于土地收益分配主要倾向于政府,而被征地农民所获甚少,由此就诱发了一系列关于拆迁和圈地的群体性事件。

由于土地制度的现状所表现出来的一些不足,导致了土地市场利用以及房地产方面的一些问题出现。可以看到,我国近些年的房价快速上涨,远远超过了购房者的购买能力。在此情况下,名为“小产权房”的房

产出现了,因为其价格低,而受到购房者的争相购买。

那么何为小产权房呢?也就是在农民集体土地上建设的、没有经过地方政府征地出让程序的、没有缴纳土地出让金等费用的房产,从其定义上就可以知道,小产权房是处于法律保护范围之外的房产,其既不能让农民合法获得土地增值的收益,亦不能保障购房者的权益。

小产权房的出现是现有土地制度不完善所导致的,而其非法的地位又让购房者以及农民都无法得到法律的保障。这就让小产权房的处境显得极为尴尬。“383”改革方案在土地制度方面有意让小产权房合法化,这是对土地拥有者以及房子所有者的保障。

集体土地入市

针对集体土地所出现的问题,“383”改革方案并没有继续此前的调控土地市场的政策思路,而是减少了政府的干预,将集体土地纳入市场调控的范围内,使得其调控变得长效,这对集体土地以及房地产的都有深远影响。