

“383”改革方案关键词之房产税 房产税扩至全国 地产热或因政策回归

■ 蔡梦葵 报道

日前,国务院发展研究中心首次公开了其为十八届三中全会提交的改革方案总报告全文,即“383 改革方案”。方案的“三位一体”式改革体现了管理层通过“顶层设计”推动改革的决心。其中,对于房产税的开征,被作为“383 改革方案”中的重要一环提出。事实上,房产税这一税种,对于中国百姓而言并不算完全陌生,早在 2010 年,上海和重庆两市即开始就该税种进行试点。那此次再度提出,并表示即将全国铺开,其意义又何在呢?

转变地方政府收入方式

所谓“383 方案”,是在中共十八届三中全会召开前夕,由中国官方高层智囊机构国务院发展研究中心(国研中心)首次向社会公开的,为十八届三中全会提交的改革路线图。简称为“383 方案”的改革设想,即包含“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。

在“383 方案”的正文中,改革的八个重点领域,其中第五条涉及到房产税的全面铺开。文中描述:积极推进以房产税和消费税为主的地方主体税建设。加快建立不动产登记制度。扩大房产税试点范围,尽快完善相关制度,一定过渡期后全面推开,并明确为区县级政府主体税。按照消费地原则将国内消费税划为地方税,由生产环节改为零售环节征收,同时将车辆购置税划归地方税。全面减并非税收入,市、区县政府每项非税收入征收均需要省级人大以上批准。

有网络媒体制作了更易懂的精简版“383 方案”,对房产税的描述为:房产税在一定过渡期后将全面推开,并扩大房产税试点范围,尽快完善相关制度,一定过渡期后全面推开,明确为区县级政府主体税。

此外,“383 改革方案”总报告给出了改革的“时间表”,建议将改革分为三个阶段,即 2013 年至 2014 年的改革、2015 年至 2017 年的改革和 2018 年至 2020 年的改革。

抑制地方政府征地热情

在上面所提到的精简版方案中,“房产税”列在第四条,第一条则是人们最为关注的“土改政策”。而在“383 方案”的正文中,土改政策与房产税也被分别放在八个改革重点领域的第三条、第五条中。而房产税的税收政策与土改政策这两条唯一涉及地产行业的政策,实际上相辅相成,为整个土地改革政策中极为重要的一环。该改革方案明确地指出集体土地可以直接入市,小产权房也可有条件转正,农民也将享受土地增值带来的益处。

上述精简版方案解读写到: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,从而收缩政府征地范

围。对已经形成的“小产权房”,将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。

而在 383 改革方案的正文中也同样明确描述:提供平等保护土地产权的制度基础设施。以落实集体成员权时点和量化集体资产为核心,确保农村土地承包关系长久不变。将农村承包地、宅基地、林地、房屋等资源确权、登记、颁证到每个农民。实施以土地为基础的不动产统一登记制度。在现有土地权属基础上,赋予农民集体土地处置权、抵押权和转让权。

正文中还表述:建立公平共享的土地增值收益分配制度。对被政府征收土地,改原用途补偿为公平补偿,农民房屋按市价补偿,被征地农民纳入城镇社保体系。改革土地出让制度和用地模式,合理确定城市土地用于建设与农民留用比例。建立国家土地基金制度。

简而言之,此方案执行后,农民将可自由出让自己的土地,而不经过地方政府征收,将农村土地变为国有土地,并从中获利。这除了将土地的红利让利给农民自己,而非地方政府,也有效遏制了地方政府开发新城新区的热情。而作为补偿,房产税将成为地方政府的新盈利点。可以说是拿走了地方政府一些利益,又给了他们一些。

对房地产市场将有极大影响

土改与房产税的组合拳一出,对当下的房地产市场无疑将起到极大的影响。据 21 世纪不动产集团市场发展中心总监桑豫峰分析,383 方案只是递交给十八届三中全会多个决策咨询报告中的一个,绝不等于三中全会的改革路线图,但其中土地改革和房产税改革的内容,却契合了业内和社会的关注点,且具有较大操作性。

桑豫峰认为,若采用 383 方案的建议,我国房地产市场将发生重大变革。允许集体建设用地直接入市,享有与国有建设用地同等权利,房地产市场将增加巨量土地供应,将根本上缓解长期以来土地有效供应不足的问题。根据民革中央此前的一份调查报告,全国城镇建成区只有 5700 万亩,而农村集体建设用地却有 284 亿亩,是前者的 5 倍。如果这部分集体建设用地可以直接入市,意味着房地产市场增加了一个庞大的资源供应渠道。近几年,地价一直是推动房价的重要因素。理论上说,巨大土地供应的增加,有助于抑制地价的增长从而遏制房价的上涨。在此基础上,如果允许“小产权房”在补交一定土地出让金后合法化,商品房的存量市场也将立即扩容,化解城市商品房有效供应不足的问题。很显然,两个渠道都是大规模增加供应,从供求关系角度说,必然会产生对房价的止涨效应。

房产税的推进,阻力不小。桑豫峰说,383 方案提出在房产税试点经过一定过渡期后再全面推开,充分考虑到现实的操作性。试点是为了积累经验,给出一定过渡期



既可以有关部门夯实前期的技术准备,也有利于稳定居民的预期,并可最大限度减少房产税全面征收后对市场可能产生的冲击。不过,希望决策层在决定全面征收房产税之前,向全社会公开具体的时间表,比如过渡期是 3 年还是 5 年,桑豫峰等业内人士认为,2017 年前后全面开征比较适宜。

据坊间传闻,房地产长效机制方案正在征求各方意见。市场比较一致的分析是,土地制度改革和房地产税收制度改革,是长效机制的重要内容。桑豫峰表示,土地制度启动改革、房地产长效机制正式实施之际,将是房地产市场从高速增长转向稳定增长的转折点,房价暴涨、购房者焦虑不安的日子将一去不复返。

上海模式还是重庆模式?

目前,中国有两座城市正在试点房产税,他们分别是上海和重庆。而这两座城市,所试验的征税模式又是截然不同的。这两种模式中,“重庆模式”锁定高档房和别墅,而“上海模式”则针对新购住房。

“征收对象针对主城区九区,对独栋商品住宅,不管存量还是增量都收税;另外个人新购的高档住房要征房产税,这个高档住房是指比主城新建商品住房建筑面积成交均价两倍的房子。三是在如果在重庆没有户籍、没有工作、没有企业,但是到重庆买房子,买一套不会收税,但是他买两套、三套、五套,我们常规说的什么炒房团,纯属到这里炒房子的,从第二套开始收税,哪怕是普通房子也要收。”重庆市市长黄奇帆 2011 年 1 月 27 日通过新闻发布会介绍了“重庆版”房产税。

上海开征的房产税征收范围则包括上海市居民家庭在上海市新购且属于该居民

家庭第二套及以上的住房,以及非上海市居民家庭在当地新购的住房。上海市居民家庭人均不超过 60 平方米的,其新购的住房暂免征收房产税。

上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法规定,合并计算的家庭全部住房面积人均超过 60 或等于平方米的,要对新购住房超出部分的面积征收房产税,税基暂按应税住房市场交易价格的 70% 计算缴纳,适用税率暂定为 0.6%。如果该住房的市场交易价格低于当地上年度新建商品住房平均销售价格 2 倍(含 2 倍)的,税率暂减为 0.4%。

上海市还规定了几类可以退还房产税的情况,比如上海居民家庭在新购一套住房后的一年内出售该家庭原有唯一住房的,其新购住房已按规定计算征收的房产税可予退还。

从目前来看,不少专家和业内人士认为,房产税征收范围若扩大,上海模式将有可能作为首选。中国房地产研究会副会长顾云昌认为,应该以“上海模式”为主导,对“增量”征税,而不是家家户户都要缴纳房产税。相比较而言,“重庆模式”工作量太大,“上海模式”执行难度就小一些。第二批试点城市很可能主要针对的也是新增购房需求,即使涉及部分存量房,基本居住需求甚至是改善性居住需求也会得到足够的保护。

业内人士认为,就上海和重庆房地产税试点情况来看,房地产税征收的税率较低且征收范围也并未将存量房纳入,所以房产税在两地的征收虽说有一定成效,但无论对楼市成交量还是房价,房产税试点的影响都相当有限。从其创造的税收收入来看,相对于重庆和上海两地的财政收入,房产税带来的收入也少得可怜,影响较为有限。

此前,中国社会科学院财政与贸易经济

研究所所长高培勇就曾表示,我国房产税改革试点的真正难点在于能否对存量而非增量房征税,这涉及到整个中国的税收征管机制。他表示,找到一种可对接存量住房且适用房产税通行规则的“可持续”和“可复制”的征管机制安排是房产税改革试点中面临的挑战。

经济学家郎咸平在做客一档节目时也曾指出,上海模式更有利于地方政府征税,从房产税试行几年来看,上海市政府征收的税费是重庆市政府的数倍。

房产税 早已成为欧美的主要税种

在全世界范围内,房产税并不是一个新鲜事物,在欧美发达国家与地区,由于地方政府无法买卖土地,房产税普遍作为政府从地产行业内征税的一大主要方式。以美国为例,美国房产税的原则是:不管房子面积多大,也不管居住人员多少,更不管有几处房子,只要有房产,就必须按规定税率纳税。这与上海模式较为相仿。

税率则由各州政府自行制定,一般年税率为房产值的 1.5 ~ 3%。例如纽约州的房产税率较高,为 3%。笔者的儿子原先住一幢较小的房子,房产值 14 万美元,每年缴房产税 4200 美元;现在住较大一点的房子,房价 27 万美元,每年缴 8100 美元。一年的房产税分上、下半年两次缴纳。

美国重视纳税人的权利,美国人也很自觉执行纳税义务。大多数美国人都定期到街道、社区的税务部门缴房产税。但也会有一些不守法者,因此有这样一些规定:逾期不纳税者,要按月利率 10% 以上缴纳滞纳金;几经催促未缴纳者,税务部门可提出起诉,由法院判定;坚持不缴者,有关机构对房子进行拍卖,拍卖款首先缴税,余款退还房主。

房产值在房价稳定时期,一般按购房时的房价决定。同时在街道和社区设有一个房屋评价组织,随着房子状况的变化,房主可提出申诉,增减房产值。例如多年失修,房子已不值原价了,可以申请减少;又如原房屋进行了改建或扩建,房产值就必须提高。

房地产税是国外地方财政的主要来源,占地方财政收入的 70 左右,美国为 75,世界最穷的国家肯尼亚也占到 69。房地产税除了为地方财政提供充足的资金外,还有一个重要的职能,就是平稳房价,减少资源浪费和环境污染,所以,人们也把房地产税叫“生态税”。此外,房产税也被国外作为为防止资本过多地向房地产市场流动,对房地产征税是市场经济体中控制房价、确保经济健康发展的唯一可行的手段。

房产税是美国地方政府的一项重要税种,历史悠久。为了合理收税,欧美地方政府也为该税种制定了多种规章条例,让税收更合理、更加人性化。中国版房产税的具体条例尚未出台,但政府要如何通过房产税让房地产市场更为健康,有许多方法都可直接从欧美地区的地方政府那里舶来。

“383”改革方案关键词之金改 深化要素市场化改革 降低金融业准入门槛

在国务院发展研究中心向全社会公开其为十八届三中全会提交的“383”改革方案总报告全文中,国务院发展研究中心课题组对于金融体系改革的设想,有几大看点应引起我们的关注:

战略背景

课题组认为,目前全球经济处于再平衡的状态,这是进行金融体系改革的战略背景。报告起草者之一的刘鹤在《比较》杂志发表的《对中国未来的三大政策思考》一文中就提到,全球经济再平衡是指“全球进入了总需求不足和去杠杆化的漫长过程”,我国处于战略机遇从“海外市场”张和国际资本流入”演变为“国内市场对于全球经济复苏的巨大拉动作用”和“发达国家呈现出的技术并购机会和基础设施投资机会”。金融体系改革在这样的背景下进行,是历史的必然,也是西方主导的金融体系最终制造了巨大的金融危机对于决策层的震撼。资本市场要反映金融体系改革战略背景的变化,就不能因循守旧地以过往的经验来看待未来。游戏规则、金融管制等的外部约束条件都在发生变化,其内部结构必然因为外界的压力重新找到平衡。

金融改革的路线图

报告指出的路线图为“以降低金融行业准入门槛、推进利率汇率市场化为重点”。降低金融行业准入门槛,包括降低政府对金融机构的持股比例,鼓励城市商业银行并购重组和股权多元化、发展新型民营金融机构、

鼓励设立农村金融服务机构等等。降低金融行业准入门槛,其目的是通过多层次的间接融资体系为不同的社会融资需求提供服务、降低和分散系统性金融风险、破除国有金融机构对于资金的垄断。利率市场化的路线则是推动大额可转让存单的利率市场化、放开贷款利率,扩大负债端的金融产品规模。汇率市场化的路线是扩大人民币的国际结算和投资计价,在局部市场成为国际储备货币。推动利率汇率市场化,是要形成具备充分反映供需的资金和货币市场,目的是倒逼金融机构提升竞争力和创新能力。资本市场要反映金融改革的路线,就要充分理解一个半开放的金融体系走向完全开放、自由竞争中所产生的风险和机遇。金融体系改革过程中,由于自由度和竞争的加剧变化,可能会经过一段不稳定期,是否有足够的风险管理措施,是否可以有效地维持平衡,是资本市场参与各方面临的重要课题。

金融改革的目标

根据该报告,金融领域改革的目标是建立一个市场导向、高效而富有弹性的金融体系,这也是我们对于改革红利的预期。高效的金融体系将有效帮助资源优化配置,提高中国经济的潜在增长率。同时,金融体系的改革红利是一个增量,这个增量如何利用,如何分配,是否会形成长期牛市,都需要看其他领域改革的配合。交银国际在 2013 年策略报告《改革的悖论》中就提到,“改革虽

对经济长远利好,却会给股市带来短期压力”,“中国启动重大改革之时,如于 1988 年结束商品价格双轨制、于 1994 年统一外汇定价机制、于 1998 年重组央企、于 2001 年加入世贸等等,中国股市的表现均疲弱,不过就能为之后的牛市奠定基础”。因此,短期内我们不能对改革红利过高期待,反应在投资上,还需要大胆假设、小心求证。

各级政府减持银行股是方向

为何要“大幅降低各级政府对金融机构的持股比例”?具体减持到什么程度比较合适?

中银国际控股有限公司首席经济学家曹远征表示:目前我国银行业金融机构数量不小,但其结构不合理,主要是国有控股的银行占有绝大多数。如汇金公司持有四大行的股份比例都比较高。为了深化金融机构产权结构和治理结构改革,有必要降低其持股比例。从方案的表述来看,“各级政府”的提法,意味着不仅是代表中央政府的汇金公司要减持,同时,地方政府也要减持对地方性银行的持股比例。

国研中心金融所所长张承惠:大幅降低各级政府对金融机构的持股比例这是方向,但具体降低到什么程度?我认为不能“一刀切”,应该根据不同性质的银行采取不同的政策,如作为支撑我国银行业金融体系的四

大行,国家持股的比例不宜太低;而对地方性商业银行,国家持股的比例就没有必要那么高;而民营银行、村镇银行就应该完全由民间资本出资组建。

银行业改革的方向是怎样的?

中银国际控股有限公司首席经济学家曹远征:方案所称的“在城市商业银行等区域性金融机构经营状况总体稳定的情况下,及早推进并购重组和股权多元化,以控制和化解风险隐患”,其路径选择多种多样,比如说,可以将部分股权转让给民营企业,实现股权多元化;也可以将部分经营不善营业网点分拆出售,同时,还可以将不良金融资产“打包”出售,以控制和化解风险隐患。

降低金融行业准入门槛

我国推动金融体系改革的突破口在哪里?“383 方案”中的金融改革突破口是什么?国务院发展研究中心金融研究所综合研究室主任陈道富:中国金融改革的突破口在于降低金融行业准入门槛,建立一个市场导向、多层次的金融体系。实际上,方案中提及的多项改革都在同步推进,包括推进利率市场化进程;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;深化发行制度市场化改革等。

我相信未来经济发展,在很大程度上都

将取决于对民间资本、社会资本的开放程度。在金融领域,我们看到利差还是很大,金融机构的贷款利率高企,市场上很多金融服务需求无法得到满足。但要注意的是,降低金融行业准入门槛的核心在于风险可控,这也是目前相关部门对于民营银行、对民营金融机构设立相当谨慎的根源。实际上,目前我国整个金融系统的管理体制,涉及到大量的政府隐形担保。因此,在市场逐步放开的情况下,金融机构自身的风险管理机制和能力就显得非常重要。另外,对于民营金融机构而言,如果它是一个特色鲜明、定位清晰的金融机构,市场是需要的。但如果只是想做无风险的贷款,则市场不需要。

“383 方案”提出了多项金融改革措施,哪一项推行起来难度最大?

国务院发展研究中心金融研究所综合研究室主任陈道富:目前来看,人民币资本项目可兑换可能是需要花费时间最长的。这项改革是一个循序渐进的过程,不可能一步到位。这项改革要求的条件比国内大部分市场准入放开都要更加严格。包括十年内使人民币成为主要的国际结算和投资计价货币,在局部市场成为国际储备货币等,这都有一定难度。虽然目前跨境贸易结算当中,人民币的使用逐渐增多,但是需求相对有限。数据显示,日元在国际化程度最高的时候,也仍然没有成为进出口结算最主要的货币。

(本报综合报道)