

农村产权改革 小产权房或转正

■ 张璐 报道

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出要促进城乡发展一体化,必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。要加快构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,完善城镇化健康发展体制。

农村产权改革

《决定》指出,要坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,发展壮大集体经济。稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。

且赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

还要推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。维护农民生产要素权益,保障农民工同工同酬,保障农民公平分享土地增值收益等。

《决定》还提出要建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地上出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换,完善城镇化健康发展体制以及建立城乡统一的建设用地市场等都涉及到农村的土地。土地是农民最大的最重要的财产,是农民根本利益的体现。此次农村产权的改革大部分上都涉及到了土地的改革。

在中国现行土地制度下,农村土地属于集体所有,国家为了公共利益可以将农村集体土地收归国有,转变为国有建设用地后售卖。然而近年来,随着房地产市场的飞速发展,商品房用地不断增大且价格不断攀升,而农民的征地补偿款远远没有获得相应的增长。

曾经有国研中心课题组的调查数据显示,在房地产开发过程中,土地增值部分的

收益分配,只有 20%到 30%留在乡以下,其中,农民的补偿款仅占 5%到 10%;地方政府拿走土地增值的 20%到 30%;开发商则拿走土地增值收益的大头,占 40%到 50%。

我国城镇化建设快速发展,其发展中避免不了的问题就是征地拆迁问题。农民大量土地被征用,征地过程中发生的利益分配、农民安置等问题和矛盾日益凸显。

征地过程当中对农民的权益保障不够,现行的土地制度对于土地的农业转为非农业使用约束机制不强,土地一方面被大量征用,另一方面使用效率却不高,甚至大量存在浪费严重的现象。而且在推进城镇化过程中,征地机制所衍生出来的一些东西导致地方政府,乃至企业的行为偏离了正常轨道。比如地方政府为了追逐土地财政的收入,盲目的大范围征地卖地。

征地制度对农民的财产权益尊重保障不够,矛盾纠纷不断。所以此次农村产权改革将土地的使用权交在了农民手上。

小产权房或转正

由于房地产行业飞速发展,商品房用地价格不断攀升,城市里的房价也一直居高不下,甚至还在上涨。而且在征地过程当中,由于农民没有公平的分享到土地增值收益,所以小产权房大行其道,不但满足了中低收入家庭购房的需要,也能让农民获得更多的利益。但是由于小产权房没有国家发放的产权证,所以业主难以获得法律保障,很可能会有征地拆迁的风险。而此次改革的内容却让小产权房转正的猜想甚嚣尘上,不过有房地产商表示小产权房转正是违法犯罪合法化,是不可能转正的。

小产权房释义

什么是小产权房?小产权房,是指在农村集体土地上建设的房屋,未缴纳土地出让金等费用,其产权证不是由国家房管部门颁发,而是由乡政府或村政府颁发,所以叫做乡产权房,又叫小产权房。

小产权房曾有三种释义,第一种解释是针对发展商的产权而言,将发展商的产权叫大产权,购房人的产权叫小产权,这种叫法是因为购房人的产权是由发展商一个产权分割来的。第二种解释是按房屋再转让时是否需要缴纳土地出让金来区分的,不用再缴土地出让金的叫大产权,要补缴土地出让金的叫小产权。按这种解释普通商品房就是大产权房,经济适用房就是小产权房。第三种解释是按产权证的发证机关来区分的,国家发产权证的叫大产权,国家不发产权证的,由乡镇政府发证书的叫小产权,又被称为乡产权,乡产权并不构成真正法律意义上的产权。第三种解释的小产权的法律属性存在较大争议,而且拿不到真正法律意义上的产权证。

小产权房的存在,是因为打了法律的擦边球,处于法律的边缘地带。《宪法》第八条中明文规定:“参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留



地、自留山”。第十条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”

而《土地管理法》第四十三条规定:“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;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)村公共设施 and 公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”第六十二条规定:“农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。”

根据以上法律规定,在农村集体所有的宅基地和集体建设用地上,农民可以自行经营,而且农民自建的住房也是可以进行交易的。

但我国的法律也明确规定,城镇居民不得购买农村宅基地建房,不可以购买小产权房。

虽然不合法,小产权房也因为有较大的市场和利益,而屡禁不止。对于打击查处小产权房,一直是采取高压政策。国土部每季度的挂牌督办土地违法案件中,基本上都有对小产权房的查处。2012 年上半年,北京开始集中清理整治小产权房。9 月公布了首批 79 个小产权房项目,2013 年 6 月又公布了第二批 6 个项目。

大城市的房价长期居高不下,远远超出了当地一般就业人员的收入水平。与此同时,政府经济适用房、廉租房的建设却始终无法满足这些住房需求。小产权房是农民集体直接自发在其集体所有的集体建设用地和宅基地上建设的房产,不需要缴纳类似开发商为获取土地交给政府的土地使用权出让金,省去了建筑商的花费,又省去了基础设施配套费等市政建设费用。开发成本低,小产权房的价格也低廉,购买者众多。如此一来,农民通过出售小产权房获得的收益远远高于政府征收土地的补偿金额。

和一般意义上的商品房相比,小产权房没有土地出让金,也没有开发商攫取利润,

价格一般仅是同地区商品房价格的一半甚至更低。房价疯涨,物价高涨,廉价使得大量城镇居民愿意冒着产权风险购买小产权房。

由此可见,小产权房虽然无证无法法律保障,也存在着大量的购买群。

转正尚需时日

近日,《决定》提出,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地上出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。在一些人眼里,这意味着,建设在农村集体土地上的小产权房似乎有了合法化、转正入市的可能。

因为建立城乡统一的建设用地市场,实行与国有土地同等入市、同权同价。赋予城乡集体建设用地相同的权益,同为建设用地,就不存在土地转用问题,具有平等的产权。

事实上,相关部门已经多次明确表示小产权房不合法。2007 年 6 月,建设部就曾发布了一份“买房风险提示”,特别提醒城市居民不要购买在集体土地上建设的房屋,否则将无法办理房屋产权登记,有些项目允诺办理的“乡产权”“小产权”,都不符合法律规定。而且,国务院早在 2011 年就成立了小产权房清理小组。国土部此前也曾经在部分地区对清理小产权房工作进行试点。“中央要求各地对农村集体土地进行确权登记发证,凡是小产权房不予确权登记,不受法律保护。”

迄今为止,国土部、住建部等相关部门关于小产权房的口径尚无实质变化,转正之说仅停留于市场猜测中。

不过,专家表示,《决定》中的改革方向对于解决小产权房问题提供了大的原则,但小产权房的转正面面临着诸多需要解决的问题,中短期内不会实现转正。

农村土地要实施流转,就面临土地政策法规瓶颈。在法律问题上的障碍,《宪法》中规定的土地所有形式只有全民所有和集体所有。而且按照现行的《土地管理法》,宅基地属于农村集体经济组织所有,村民只能在宅基地上建造房屋,不能出租、买卖或变相买卖。1986 年颁布,1998 年第一次修订的

《土地管理法》第六十三条规定,农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。如果小产权房要转正,就必须修改法律。因此,无论是农村建设用地流转还是小产权房的解决,都需要在法律修改之后,修改法律并不是短期内能解决的问题。

对此,中国城市经济学会副会长、国土资源部法律中心顾问杨重光指出,放开集体建设用地自由流转的最大瓶颈是法律红线,而所面临的法律瓶颈不仅止于《土地管理法》、《集体土地征收补偿条例》甚至《宪法》都得随之进行修正。

在实际操作过程中,小产权房的转正也有很多具体问题。如果转正,那之前买卖小产权房的行为如何界定?这肯定是违法行为,如果简单的转正,就等于承认了之前的违法行为。

经济学家华生认为,小产权房不符合法治国家的精神,他并不看好小产权房转正,如果小产权房转正那就是在鼓励违法,让人产生生不责众的错觉。

华生在其博客中写道,能盖小产权房的农民不是广大农村的绝大多数农民,而是城中村和城郊的原住民。在用途和规划管制下,规划就是钱,原住民的土地无权自由流转入市获益,否则,既破坏了社会公正,也是对占人口绝对多数的外来进城农民利益的挤压和伤害。

著名房地产开发商、华远地产董事长任志强也表示,“小产权房绝无转正可能,允许其入市就是让其他违法犯罪合法化”。让小产权房合法化,肯定会对房地产开发商的利益造成冲击,因为小产权房使用的是集体土地,地价成本较低,甚至节约了不少税负成本,其市场价格明显低于商品房。

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文在解读《决定》时指出,小产权房不合法,更主要的原因在于它不符合土地利用规划,违反了土地的用途管制。城乡建设都需要规划,一些小产权房搞乱了城乡规划、农业用地红线,让《土地管理法》形同虚设。

《决定》明确指出,将农民住房财产权可先行试点抵押、担保和转让。允许农民住房抵押、转让,将间接导致宅基地的转手交易,也就是让农村建设用地开发规范起来,小产权房的问题也能慢慢得到解决。

值得注意的是,目前热衷于开发小产权房的并非普通农民,而是乡镇及村级组织。小产权房屡禁不绝、乡镇及村级组织敢于违法,原因在于房地产利润高。未来规范农村集体建设用地的开发,最重要的是保障农民的权利。如果简单允许在集体土地上开发房地产,很容易变成乡镇、村一级联合开发商低价剥夺农民的土地。

无论如何,小产权房问题未来必定会得到妥善解决的,未来要确保农民对集体土地(无论农业用地还是建设用地)的财产权、支配权、处置权,让未来的“小产权房”不再小产权,让农民能分享应得的土地收益。

财税改革:建立现代财税制度

■ 蒋庆 报道

财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性。

十八届三中全会从全局和战略的高度首次将财政定位为“国家治理的基础和重要支柱”,明确提出了“建立现代财政制度”的财税改革总目标和方向,吹响了新时期财税改革的新号角,必将引领和推进经济社会体制改革的全面深化。

《决定》摘录

改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。

建立跨年度预算平衡机制,建立权责发生制的政府综合财务报告制度,建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。

完善税收制度。调整消费税征收范围、环节、税率,把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。

加快房地产税立法并适时推进改革,加快资源税改革,推动环境保护费改税。

建立事权和支出责任相适应的制度。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。

亮点一、加快房地产税立法并适时推进改革

“建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性”……15 日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》传递出财税改革的新信号。

根据决定,要深化税收制度改革,完善地方税体系,逐步提高直接税比重。将推进增值税改革,调整消费税,逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制,加快房地产税立法并适时推进改革,加快资源税改革,推进环境保护费改税。

“税收的原则是税负公平,房地产税改革与普通百姓的利益紧密相关,通过加快立法可以推进改革的进程,立法过程也是形成共识的过程,可以增强改革认同,减少改革阻力,协调社会各方的关系。”中国财税法学研究会会长刘剑文说。

根据决定,要实施全面规范、公开透明的预算制度,并提出改进预算管理制度的一系列具体举措,包括“建立跨年度预算平衡机制”“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”“建立规范合理的中央和地方政府债务管理和风险预警机制”等等。

亮点二、房地产税立法彰显依法治国的重心

财税体制改革由于一方面是经济体制

制和政府职能转变紧密相连,决定了财税体制改革在全面改革中具有举足轻重的地位。尽管《全面深化改革若干重大问题的决定》中对财税体制改革做了原则性的安排,但是,这一原则安排已经透露了重大的财税体制改革信息,特别是“加快房地产税立法并适时推进”的原则性表述,更是向市场坚定的释放了房地产税改革的最权威信息。那么,如何解读这一信息呢?

首先,这一信息彰显了党中央依法治国的决心和举措。推进的房地产税立法改革就是一例。

众所周知,在财税体制领域,特别是税收制度方面,目前依据征税的 18 个单行实体税种中,只有个人所得稅、企业所得税和车船税为税收法律,其他 15 个为行政法规,这一现象已引起关注。现在以增值税立法(体现在全国人大最近公布的立法计划中)、房地产税收立法改革为突破口,在税收领域推进税收立法,落实依法治国。我们注意到《决定》所用的文字是“加快房地产税立法并适时推进改革”,因此全会精神所指的并不只是房产税,而是与房地产有关的各种税收,包括土地增值税、耕地占用税和契税等,推进房地产税收立法,显然包括上述税种在内,这样对于整个税收立法具有重要的推动作用。

当然,房产税是房地产的核心税种,而且房产税既是直接税又是财产税,征税对象是居民的私有财产,因此是否尊重人民意志、改革程序是否符合宪法和立法法(立法法明确规定涉及非公有财产的征收,必须由

全国人大立法)等法律要求,成为检验新一届中央领导集体在财税领域改革是否依法治国的试金石。

其次,推进房地产税立法改革,也是回应市场关切的重要表现。由于房地产税收改革牵扯房地产调控、收入分配制度改革等方面,房地产税收特别是房产税改革前所未有地受到市场的关注,房产税改革的只言片语都会引发媒体和公众的广泛热议。在房产税改革方面,人们除了何时推进改革、何地是试点范围、税率大小,是否对存量房征税等具体问题之外,还非常关注房产税改革是否遵从人民意志,改革能否走立法改革的路径等。这次,三中全会改革方案明确提出房产税改革走立法路径,通过立法适时推进改革,可以看出中央领导集体对房产重大问题关切的积极回应。

另外,在三中全会改革方案中,明确提出要保护非公有财产,指出“公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯”。在这种情况下,如果房产税改革不是立法征求人民意见,那么就会使三中全会改革方案内部出现矛盾,不利于改革推进。

最后推进房地产税收立法改革,也是提升改革质量的新亮点。目前重庆和上海试点的房产税改革,遭到了市场的质疑。出现这一情况,一个重要原因是房产税改革没有“开门纳谏”。所以,房产税走立法改革路径,在真正的改革制度落地之前,通过立法征求人民意见,将民众的智慧吸纳到房产税改革的立法过程中,将有效提升改革的重心。

亮点三、建立综合与分类相结合的个税制

在生活中我们经常可以看到这样的情况:同样拿着一万块月薪的白领,有的光棍一个,没有赡养压力,房子无贷款,活得很轻松;而有的却要赡养父母,养活妻儿,甚至还有房贷在身,日子紧巴巴。两个生活负担截然不同的家庭,却缴纳着相同的个税,税负明显不公。

《决定》提出,逐步建立综合与分类相结合的个税制度,就是针对税负公平出发的。国际上,个税税制模式大体有三种:分类税制、综合税制、综合与分类相结合的税制。我国目前实行的是分类制,存在的问题是,缺少综合收入能力的评判,工薪阶层工资薪金所得实行代缴代扣,很少流失;而高收入群体收入来源多、征管难度较大,税收流失多。这导致社会不同收入阶层的税负不均衡,不合理。

分类税制主要根据收入来源进行扣缴,不需要将各种收入项目按纳税人进行汇总,同时这种模式没有直接涉及教育、赡养老人、抚养子女等专项扣除。因此在分类税制下,难以按家庭征收。

此前,财政部部长楼继伟指出,下一个个税的改革方向是,由目前的分类税制转向综合与分类相结合的税制,在对部分所得项目实行综合计税的同时,将纳税人家庭负担,如赡养人口、按揭贷款等情况计入抵扣因素,更体现税收公平。