

小产权房难“转正”

■ 刘渊 中原集团研究总监

最近一段时间,中国媒体上关于小产权房的讨论忽然多了起来。多个城市出现了小产权房价格快速上涨趋势,吸引投资客出手。对此,中国国土资源部和住建部联合部署了小产权房整治工作,“对在建、在售的坚决叫停,并依法查处”。

所谓“小产权房”,是指在农民集体土地上建设的房屋,由于未缴纳土地出让金等费用,因此得不到由国家房管部门颁发的产权证明。其实小产权房现象存在由来已久,之所以最近突然引发关注,源于中共十八届三中全会发布的《全面深化改革决定》中,对农村集体用地的一段表述。有人据此猜测,政府可能将放开小产权房市场,允许其“转正”。许多投资者为了搭上“政策末班车”而抓紧入市抢购,推动了小产权房市场快速升温。

那么,现在是投资小产权房的好时机吗?从投资者的角度来看,由于小产权房不用缴纳土地出让金及各种相关税费,因此与商品房间存在巨大的价差。一旦能“转正”为商品房,获利空间明确、可观。但关键问题在于,未来小产权房是否真的能“转正”,以及“转正”可能需要付出的成本。而这一步的决定权在政府手中,投资者是无法控制的。根据博弈论原理,在制定策略前,我们应该考虑对手可能采取的各种行动方案,从而得到最符合自己利益的策略。因此,政府会怎么考虑这个问题,才是我们需要分析的重点。在制定这类涉及国计民生的重大决策时,政府也是一个理性主体,必然会权衡各方利弊,做出最符合自身利益的决定。

从城镇化到城乡一体化

■ 宋健坤 中国城乡一体化建设发展中心副主任

从十八大到三中全会 城镇化战略重点已改变

“城镇化”问题在中国实际上是一个陈旧的话题,但是在去年中共召开十八大后不久,李克强(时任副总理)便在不到一个月时间内四次高调集中谈论城镇化问题,并提出了“新型城镇化”的字眼,引起国际社会的高度关注。需要交代的背景是,李克强当时高密度谈论城镇化时面临着两个要回答的问题:其一,中国经济发展在新政府领导下如何继续保持高速增长?其二,其产业动能选择的方向是什么?这两个问题,都是尚未在经济危机中走出的世界各国急切要求中国回答的战略性问题。城镇化的讨论也因此得到国际社会的热烈响应,甚至进一步将其引发到“李克强经济学”的呼应高度。

但随后,新型城镇化问题讨论的热点出现转化:认识由感性上上升到理性;讨论也从对城镇化的表面性质的理解,逐步过渡到对中国实现城镇化条件的探讨;最终集中在城镇化的任务构成与实现路径这两大主题。讨论超乎寻常,甚至攀升至最高决策层面。先是(5月23日)传闻李克强总理否决40万亿城镇化草案、之后(6月27日)被动向全国人大汇报四条建议,再后(7月17日)全国政协破例邀请各民主党派专题座谈,令人关注的是(7月30日)习近平罕见地明确提出城镇化的设计要重在“提高中小城市对人口的吸引能力”。

但是到了11月的十八届三中全会的《公报》,却突出提到了“城乡一体化”,为什么?首先必须搞清楚两个概念:何谓“城镇化”?何谓“城乡一体化”?“城镇化”是中国缩小城乡差别的社会实践过程;“城乡一体化”是中国进行缩小城乡差别的社会实践所要追求并且实现的最终战略目标。

在中共最高层的会议上文字上的改变实则是战略上的改变。三中全会明确提出实现“城乡一体化”,表明新一届中央政府不仅将沉积已久的问题当做自己任内要承担的任务,更是将无法量化的“过程”,改为“目标”。把实现中国“城乡一体化”的战略目标确定为自己的战略责任和目标,并落实在今后将实施的制度创新与社会进步的综合实践中。对比之下,以往政府多采取避重就轻,或选挑类似所谓“三农”这样的重点来推进,而将“目标揽为己任”,这是历届政府所不敢承诺的事情,这的确是一次巨大的历史性进步。

城乡一体化的提出 代表着一种博弈后的共识

而在城乡一体化的社会改革中提出消除“二元结构社会”实际上充分表明了一点:中国实施城镇化经过充分讨论已经取得共识。未来城镇化面临三大使命:消除“二元结构”社会、建立“新型土地”制度、实施“社会改造”工程。可以讲,消除“二元结构社会”是中国实施城镇化的三大使命之首。这说明中央在决策中,不但将“目标揽为己任”,更是将“任务做出排序”。由此可以推断,城镇化的下一步工作,将与以往不同,不再是无序

所谓“小产权房”,是指在农民集体土地上建设的房屋,由于未缴纳土地出让金等费用,因此得不到由国家房管部门颁发的产权证明。

因此,首先要考虑的是,如果政府打算让小产权房“转正”,那政府的目的是什么?根据目前的市场环境以及三中全会决定表述,可能的原因不外乎以下几种:一是为增加住宅市场供应,平衡供求矛盾,缓解房价上涨压力;二是收取土地补偿金,增加政府收入,弥补卖地减少的损失;三是增加农民财产性收入。

我们倒过来看,第三点首先不成立。虽然三中全会决定中提出要“慎重稳妥推进农民住房财产权……转让,探索农民增加财产性收入渠道”,但目前购买小产权房的绝大多数是对房价敏感的城镇居民,一旦未来小产权房“转正”上市,受益最大的是那些购房者,而不是当初低价出让土地建设小产权房的农民。

即使为了实现增加农民财产性收入的目的,未来允许集体用地直接进入市场化商品房用地,优先考虑的必然是政策出台后尚未进行住宅开发的集体所有土地,惠及现有小产权房的可能性不大。

再看第二点,如果政府允许小产权房“转正”,很有可能让房主缴纳一笔类似土地出让金的补偿费用,以换取商品房资格。这样做确

“城镇化”一词一度成为近两年伴随中国经济发展热度最高的名词之一。可是随着举世关注的中共十八届三中全会的结束,它却逐渐淡出了人们的视线。本次大会《公报》仅程序性地提过一次“城镇化”这一名词,明显弱化人们对它的期待,与会前的高期望值相比落差很大,这是为什么?《公报》和《决定》的陆续发表,让大家逐步了解到三中全会可能对历史所产生的深远影响。但是其决策逻辑和实现路径如何解构,这是大家最为关切的。

的状态,并且会在可控的轨迹下推进。

中国的城镇化建设,其承载的含义远远超越经济领域,绝非仅限于满足社会需求的生产力范畴,已经全面触碰到整个社会的结构性变革,它撬动具有进步意义的生产关系的同步再调整,是推动中国走向“第三次社会变革”的历史性跨越。消除“二元结构社会”,这是中国城镇化建设最具标志性意义的第一项战略性任务。完成这一历史任务,方能使中国现代化建设,补齐欠缺度、具有完整性;方能使中国小康社会建设,解决均衡度,具有富足性。

从已有的基本条件分析,现在已具备发起“总攻”的时机和完成这一任务的实现要素。从实现路径上,中国已经基本明确“放弃”过去一直遭受社会批评的“大城市群理论”,即通过发展城市群在城市来消纳农村人口的路径。中央坚定确立实施面向中小城镇来吸纳农村人口的发展城镇化的新路径。它标志着未来农村人口的主要消纳路径是“就地解决”,而不是搞所谓的扩大城市规模来接纳农村人口并实现其“华丽转身”,这是中国在国家发展战略层面的对路径的新明确。

这一实现路径的重新明确是基于中国国情的基本分析得出的理性结论。这个问题应该是“城镇化大讨论”以来,讨论热度最高,争议最大,所牵扯到的利益集团介入最深,也是理论界贡献最大的领域。

城镇化路径: 制度上紧缩,“垂直化”执行

大政方针拖得越久,未来所付出的成本将越大。结束对实现城镇化实现路径的长期激烈的争论,实际上能为实施“消除城乡二元结构、直至实现城乡一体化”这一历史性任务奠定决策基础。这无疑将会对全局起到决定性意义,能够中国降低决策成本,让政策出台后能够站稳脚跟。这样才能推进抗风险的国家工程,对整个改革的大局有稳定作用。

不过,此次讨论的激烈程度,必将深刻影响到今后实施城镇化的制度执行层面。从趋势分析看,在制度上作进一步的紧缩,并实现决策与执行上的“体系垂直化”,已经势在必行。



实能补贴地方政府收入,弥补商品房用地需求减少而带来的土地财政损失。但这种情况发生的前提是当地的可售土地量不足,同时政府没有其他更好的收入来源。

土地财政对很多城市来说都是相当可观的收入来源。如果想用小产权房“转正”的补偿费来替代土地出让金,难度不小。因为补偿费收少了显然不足以弥补出让金的损失,收多了又没人愿意交,购房者不如直接买商品房。而且,从操作便利性考虑,增加宅地供应比重,提高土地容积率从而增加卖地收入,都比收补偿费方便。而从收入的持续稳定性考虑,房产税也比小产权房补偿费好得多。政府没必要为了增加一点收入,而放开小产权房。

那么,第一种情况有没有可能呢?政府的房地产政策中,确实包含了增加供应,通过供求平衡的市场机制来稳定价格水平的方案。但政府是否会因此而开放小产权房来增加市场供应呢?

首先,从今年数据来看,存在房价上涨压力的主要是“北上广深”一线城市和南京、厦门等少数二线发达城市,很多三四线城市房



首先,提出以工促农、以城带乡、工农互惠的方法解决“城乡二元结构”。这就进一步从实施措施上再次印证“就地消纳农村人口”和“就地提升农村人口生活质量”将成为实现城乡一体化的基本解决路径。“要迟滞农村人口的入市”,这也是从中国国情出发,兼顾诸如:着力发展农村经济、着眼从长远提升内需,规避城市发展承载力等一系列重大“受限”问题之所必须。

从根本上讲,这是避免中国由快速发展不慎陷入“中等收入陷阱”的战略性选择。因为在提升城市人均生活质量的同时,通过国家的财富转移支持以及大力提升农业经济,实现农村人口向城市人口生活质量的看齐,已经有可实现的手段来选择和实施。但是,必须做到“三个同步”:必须同步带动工业现代化的实现,严防房地产借机操作导致恶性通胀;必须同步带动农业现代化尤其是设施农业的发展,防止由土地问题引发“社会共振”;必须同步解决“脱地”农民的再就业问题,防止由土地变现的“短期暴富”而进入“中等陷阱”。

中国在国家战略层面上提出和解决中国城镇化的首要任务是基本消除“二元结构”,为了能够让社会改革能够协调性推荐,这一任务完成之后,自然会有计划的将建立“新型土地”制度这个位居第二位的任务摆上日程。而且还会根据国情,适时将其插入在“第一任务期”内来加速展开,并做到稳步推进。

土地制度的设计和发展轨迹离不开人类共有的宝贵经验:走土地银行的发展路径,这是人类社会的共有财富和经验。所不同的是,融汇其中的中国特色,必须坚持以资源属性的国有化为基础,这是最终必然要建立“中国国家土地银行”的基本逻辑。不过,这不会一蹴而就,需要通过几个阶段的任务推进方能实现。

首先,要推进基础工作。十八届三中全会之后,推进土地要素的改革将在诸多方面进行。例如土地确权工作、政策法规条件的改善、在农村和城市分别建立土地运营中心,等等。工作涉及面广、涵盖丰富、矛盾复杂,但这些都属于紧迫的基础性工作(解决沉积性制度推进)。仅土地确权工作要在中国全境解决,时间尚需5年方能基本完成,这个也急不来。

其次,要激发农村经济活力。这就要求在今后一段时间内,通过盘活市场要素,诸如推动土地流转、土地经营权在集体经济中入股、推进城乡土地要素平等交换、实现公共资源均衡配置等手段,来实现激活农村经济的目的,并以此实现将资本、科技、人才、能力等提升农业产业结构的战略性要素引入农村,全面实现振兴农村经济发展的目的。一句话,盘活土地要素是手段,实现农业

价水平则总体稳定。因此,有必要增加土地供应的仅限于少数热点城市。

其次,增加土地供应的方式很多,比如提高规划容积率水平,降低现有工业用地比重,转化为住宅用地供应等,这些措施操作难度和效果都要好于小产权房转正。除非出现当地土地资源枯竭,必须从周边农村集体用地挖掘潜力的情况,否则小产权房转正不会是增加住房供应的首选。

最后,从长期看,三四线城市土地供应充足,少数一二线城市有供应不足的压力,但所占比重很小,即使需要小产权房转正来补充供应,也只会局限在部分城市,而不会全面铺开。

因此,从政府角度来看,其实没有全面放开小产权房的需求。即使个别城市出于各种原因有这个可能性,通常也不是政府的首选方案。因此,小产权房未来的政策风险依然很大,对普通投资者来说并不是很好的选择。最近北京集中清理拆除了一批小产权房,就是前车之鉴。

(转自《FT 中文网》)

产业发展是目的,不能本末倒置。

其三,实现地权利益的最大化。实现地权利益最大化不难,难的是如何分配这块蛋糕。目前全国每年地方政府在土地上汲取上万亿的利益,以致造成中央政府与土地(使用权)方这两端均处于分配的劣势,各利益集团更是通过土地豪取巨额利益。所有这些实践均证明,对中间环节的姑息和迁就,不但使中央政府的威信丧失殆尽,更易引爆因分配不公所造成的社会动荡,直至引发政权危机。对于这一点,决策层有足够清醒认识,这绝非仅靠实施所谓新的财政政策就能够一劳永逸、彻底予以解决的问题。

所以,在基础制度建立和市场要素盘活(两阶段)之后,必须推进国家土地银行的建立。这样做的目的是要将目前各级政府及其利益集团利用土地开发攫取巨额利益的各中间渠道封死。

建立国家土地银行,要由国家对土地实施“硬性管理”,在制度上打掉试图从“中间环节截取利益”的可能,从根本上确保农民的土地利益;进而为实现未来国家“兑付给”全体国民在土地资产上的“人均资产收益”奠定制度上的基础。这就要将各项变革都纳入到土地银行的运营模式内予以消化和解决,包括在第二阶段实施过程中将要发生而无法消化的新矛盾。“农村土地银行”和“城市土地银行”是构成“国家土地银行”的两大基础体系。

中国城乡一体化的实现 至少需要 30 年

从目前中国经济的动能预测看,中国城镇化的实现将分为:东线、中线、西线三个空间进程来实现:东部,约需16年基本实现“城镇化”;中部,约需27年基本实现“城镇化”;西部,约需36年基本实现“城镇化”。研究表明,中国经济未来通过城镇化的引擎拉动,将实现新增消费的年平均值为2.8万亿,实现新增投资的年平均值为6.5万亿,城镇化贡献率占GDP增加值的2.71个百分点,城镇化驱动率约为38.5%。由此,城镇化必将成为推动中国经济发展的主要手段。这是其他任何产业都无法比拟的。

必须承认,实现城乡一体化的战略目标,需要经历至少30年以上的大跨度时间,这个过程将是一个漫长且有风险的国家实践期。在未来至少16年以上时间,以超过7%速度实现增长是有动能的;以此为基础来推进全国农村人口的生活质量向城市看齐,还是有物质保障的;“消除城乡二元结构”作为首要任务也是社会改革的正确方向。

可以说,这一年中国城镇化的说法、讨论和政策的多次变化,实则是起步期不可避免的煎熬,但毕竟,在久盼中已经起航了。

(转自《FT 中文网》)

热视角

中国投资英国高铁计划 引发质疑

英国国旗与中国前领导人毛泽东的画像并排悬挂的背景画面令人印象深刻。但是,对于英国首相戴维·卡梅伦(David Cameron)和中国总理李克强在新闻发布会上所宣布的、中方可能投资于连接伦敦与英格兰北部的500亿英镑HS2高铁项目的说法,基础设施行业抱有一定程度的怀疑。

“这事八字还没一撇,”毕马威(KPMG)基础设施业务主管理查德·思雷福尔(Richard Threlfall)表示,“这是一种外交上的表态,重点不在于HS2。HS2项目面对很多挑战,比如议会的批准、公众的疑虑、如何降低项目成本、以及国家最终如何为项目埋单,但资金不是一个问题。”

虽然英国联合政府近来大肆渲染中国对英投资,但有好几道障碍可能阻碍进展。尽管中国方面有大量资金可以投入道路、发电厂和交通,但他们投资的条件之一是相关项目采用中国的产品、技术和承包商。“提供资金只是一种获取真正好处的机制,真正目的是拓展中国制造业的出口市场,”思雷福尔表示。“他们感兴趣的是为中国产品——比如隧道预制件和钢材——开辟一条出口渠道。”

国际律所“品诚梅森”(Pinsent Masons)的基础设施业务主管理查德·劳迪(Richard Laudy)对此表示赞同。“如果他们投资的话,他们肯定也想参与建设行动。”“他们要么想要挤入这里的供应链,要么希望采用他们的什么技术,要么想引进他们的人员来这里工作。但由于中国技术并不是知名或成熟品牌,人们对其会有一定程度的担心。”

中国方面已向非洲和东欧的基础设施项目投入巨额资金,顺带销售设备,并赢得建设和工程方面的机会。

但这种模式在英国面临几个障碍。例如,中国的风力发电机技术因应用时间较短而没有得到英国金融业的支持。还有一些担忧是,中国的工程认证可能在英国得不到认可。

与此同时,据品诚梅森在北京的合伙人张晓慧(Ellen Zhang)介绍,尽管英国政府放宽了签证要求,但中方仍把英国的工会、签证限制和移民政策视为潜在障碍。

张晓慧表示,许多中国投资者有意与现有的英国承包商结成联盟,以便绕过这些问题。但她说,中国投资者迄今发现,英国本土企业希望保留对项目的高度控制,“把中方挡在供应链之外”。

就HS2高铁项目而言,英国官员已强调称,中国方面不会直接参与由英国纳税人埋单铁路建设工程。这意味着,中方只能投标申请HS2的运营权,或投资于沿线的外围项目,如车站周围的开发项目。这条铁路定于本世纪30年代启用。

毕马威的思雷福尔表示,虽然中国方面已是英国房地产的大投资者(近期达成的交易包括对曼彻斯特机场空港城项目的投资),但把他们挡在建设工程之外将削弱HS2的吸引力。

“车站本身不是什么大钱。它们主要是因为具有房地产开发的潜力而吸引中国人。”

不过,未来的发展趋势是明确的。“中国资金和建筑企业未来无疑将在英国扮演更重要的角色。”思雷福尔表示,“问题是未来什么时候。”

品诚梅森的张晓慧也认为,在可以看得到的未来,有一些项目会让中国方面感兴趣,尤其是房地产和海上风力发电场项目。

但她警告称:“如果戴维·卡梅伦想鼓励中方投资于英国的基础设施,就必须好好考虑如何解决供应链分享的问题。”

“否则,中国投资者可能会把目光投向其他地方。”(转自《FT 中文网》)

