



房地产业健康发展 仍需制度攻坚

与房地产业相关的基础性制度改革，从土地制度到住房制度，到相关的投融资制度，再到激励兼容的房地产税制度，需要结合在一起，这样才能满足中国现代化的发展需要，服务于人民美好生活的实现。

文 | 贾康

建立中国房地产业健康发展长效机制，需要解决治本的问题。其中最为关键的核心概念，体现在2016年中央经济工作会议上提出的，要解决与房地产相关的“基础性制度建设”问题。

中国房地产业的发展，有相当可观的空间，其潜力的释放对于整个国民经济支柱产业作用

的发挥，是完全可期的。未来几十年，还会有接近4亿人要从农民转为城镇市民，城镇化的潜在空间巨大，同时也面临挑战，也就是如何打造与之相适应的“住有所居”、“居者有其屋”、以不动产开发支撑整个经济社会生活的相关长效机制，这是构建现代化经济体系，实现高质

量发展的重大国计民生事项。

如何认识这一基础性制度建设？至少应包括四项改革，也是制度供给必须攻坚克难解决的问题。

国土资源有效供给

第一项就是房地产业发展运行的基本前提即国土开发。“不动产”是坐落在地皮上的，相关土地制度的改革，要具备能够有效形成合理供地这一前提。越来越多的城市中心区域的开发和建设，要在全国范围内基本农田占补平衡这个大前提下实现土地要素的合理流动、合理开发，政府的职责必须是“规划先行，多规合一”，各个地方政府的顶层规划，是在“全国一盘棋”情况下进一步做好本区域的优化。

针对施行土地制度改革解决有效供给的问题，前些年有一些值得称道的探索。例如重庆“地票制度”的改革试点，就是把“占补平衡”作为一个大前提，保证粮食安全，同时把远离城乡接合部的可能复垦的宅基地，以及小田变大田腾出的田埂用地等拿出来鼓励农户复垦，政府加以确认后分成5个等级掌握其产出当量，最终确认的复垦面积进入地票市场参与交易，对接市场机制。

这一改革试点具有一系列正面效应，不光是在占补平衡方面得到保证，而且使市场对应于土地要素流动有了一个可行的通道，使远离城乡接合部的农民可以通过这样的市场对接机制，更好地共享改革开放的成果。政府在地票制度交易方面加以引导，能够结合重庆的土地收储制度，在城乡接合部很好地配合整个国土开发规划，逐步供地来满足实际生活中的土地需求。但有所遗憾的是，几年来尽管经历了多轮讨论，地票制度的试点始终只允许重庆一地进行，在“大胆地试，大胆地闯”方面，也应当更加积极一些。

住房保障“双轨统筹”

第二项基础性制度建设，就必须提到住房制度，如何实现“居者有其屋”或“住有所居”。在具体的形态上，应该强调的就是要提供“双轨统筹”在各地尽可能高水平的解决方案。任何一个中心区域现在看来概莫能外，必须有政策轨道上的保障房这样一个托底的供给，提供最低收入阶层和收入夹心层。另外，还必须有社会主义市场经济天经地义必须形成的市场轨道上的商品房供给。这两个轨道缺一不可。

其中在保障轨道上的托底，现在终于比较清晰地形成了基本共识，要收拢原来十几种五花八门、非常容易扭曲、非常容易产生设租寻租、跑冒滴漏、弄虚作假的具体形式，应该收缩在两种主打形式上：一个是公租房，一个是共有产权房。这两种主打形式，前者主要对应最低收入阶层（例如低保人群），后者主要对应收入夹心层（例如大学毕业生、年轻白领阶层）。以这两种主打形式托底，重庆的经验是大概要托到35%~40%的住宅份额，现在深圳提出要托到60%，如果借鉴新加坡的经验，那里可以把组屋占到80%。这个比重其实不应该一刀切，各地要在因地制宜方面展开动态优化。

同时另外一个机制也是十分值得重视的，就是“补人头”。此前往往从建设阶段开始，就以政策倾斜去“补砖头”把房屋建起来，但实际上在中国的很多城市，特别是中小城市，那里的房源已经有了，如果把“补砖头”的钱用于“补人头”，整个社会资源配置就会得到进一步优化，没有必要再筹措资源建一批新的保障房，而是利用现有房源，加上政策的匹配，使房主愿意出租房屋，但是租户如果是低收入阶层或收入夹心层，政府补助的钱可以对应于人头，落实到以国库直接支付的方式，打到房东的账户上，就能解决补助对象“住有所居”

如果把“补砖头”的钱用于“补人头”，整个社会资源配置就会得到进一步优化。

的问题。这一机制与租房市场的发展也可以实现兼容、内洽。

至于商品轨道，政府不必过多操心，最重要的是负责提供产权保护和竞争中性的制度环境。多层次的商品房供给，在中国，从一般商品房到中高档、以及最高档的独立别墅，都足以适应社会需要。如果真的把托底的事情解决好，商品房这种房屋成交的均价如何，就绝对不会像前些年那样成为一个人人谈论的关键性指标。其实这个指标能够解释的具体对象性信息是非常有限的，至多是市场景气程度而已，不应该被赋予那么多的意义，更不应该成为一个政府整天盯着的指标。

在双轨统筹中间，还要有一个规划里的要领，即多年前李克强总理就已强调保障房和商品房应该“花插着建”，不能简单地使区域里某一片全是保障房。这种花插着建，又要因地制宜。高档别墅和保障房不宜硬拼在一起，但一般商品住宅和保障房花插着建是非常有必要的。

投融资制度改革需接轨

第三项基础性制度建设，要强调投融资制度改革。既然住房制度必须是双轨统筹，很明显，相关的投融资支持，也必须是双轨统筹。在不动产的开发中，是要花大钱的，成规模的资金所带动的资源投入，当然供方、需方都需要商业性金融支持，同时也必须要有政策性金融的支持，特别是对于保障轨道而言更是如此。

保障轨道的政策性金融支持，又不能简单由政府出钱把风险全包，而是一定要对接市场，做到“政策性资金，市场化运作，专业化管理，杠杆式放大”，拉动民间资本一起参与，共担风险，提升绩效，用政府有限的资金“四两拨千斤”，这才是我们的出路。这一领域 PPP 的创新值得注意。例如北京正南 50 公里的固安产业新城建设和运营，是华夏幸福作为民营企业

在政府批准的规划下开发的，其中不仅有产业新区引入的产能，而且包括区域内的所有公共设施，例如不同层次的住房、医院、学校、绿化带等，实现综合连片开发。这样的创新对中国的意义非同小可，一定要高度重视。

房地产税“压舱促稳”

第四项基础性制度建设，就要说到房地产税，这是住房保有环节必须啃硬骨头的改革。促进中国的房地产市场健康发展，房地产税能起作用吗？可能起到的作用，并不像有人说的能把房价压下来，它是在房地产成为中国的支柱产业、房地产业的高速发展还相当有空间的情况下，使实际上形成的均价上扬曲线不那么陡峭的途径，它会在房地产市场上产生“压舱促稳”的积极作用。这不能包打天下，但也不能轻视，是可选项里的必选项。

跟房地产相关的众多复杂因素中的一个配套事项，就是房地产税。经济学分析显然可以说明，它形成保有环节的成本负担，会使炒房导致的房地产泡沫得到经济手段的遏制，而不再是由政府一味靠行政手段治标式地限贷、限购，甚至限价，打击刚性需求，伤害改善性需求，应当被积极运用。另外，它绝对不是只针对房地产市场，这样一个机制有一系列其他的正面效应，这些正面效应不是相互排斥的，而是相得益彰，组合在一个现代化税制和通盘制度安排里，能够服务于经济社会的现代化发展。

例如，促进中国必须解决的分税制体制如何在省以下贯彻落实、以及实现地方政府职能转变？这与房地产税有内洽关系。地方税体系建设，是现在非常突出的一个现实挑战，而地方税体系的打造，无法设想不包括房地产税，虽然它需要慢慢培养。再如，中国如何提高直接税比重？在十八届三中全会“60 条”里明确地提出了这个方向，但是目前看来举步维艰。

可选择的改革事项里，房地产税绝对不可忽视。这种直接税比重的提高，和整个中国宏观经济运行调节机制的“自动稳定器”的形成，以及在整个社会中政府牵头的再分配机制的优化形成，都是不可分割的。

全国人民将进入全面小康，但同时收入分配的差距、财产配置的差距，日渐孕育着我们必须防范的各类“矛盾累积”风险，在全面现代化推进过程中，房地产税怎么优化再分配，也是一个不可缺少的选项，它不可能决定一切，但是不选它，又完全不符合现代化的内在要求。整个社会的现代化离不开税制的现代化，税制的现代化离不开中国直接税体系的打造。

此外，这样一个税种如果能被纳入配套改革，一定会催化居民公共事务参与机制的生成。千家万户多多少少涉及住房税收的缴纳，自然就会促使百姓关注“交了钱以后，政府怎么用”的问题。政府要把收税后的资金运用合理与否说清楚，这就是一个倒逼中国法治化、民主化社会建设的很好的催化剂。

这些正面效应，绝对不是可以分割的。它们涉及的目标都有价值，都值得追求，而且在一个机制里，需要通过配套改革，使这些正面效应得到最大的发挥。

配套改革要跟上

“思想再解放，改革再深化，工作再抓实”是改革当中需要一再强调的。这是中央深改组明确提出的要求。在实际生活中，解放思想就涉及前面提到的地票制度的试点，为什么不能扩大？投融资模式的试点，为什么大家整天讲的都是控制风险，而不讲真正有效防范长期的风险必须通过创新发展“第一动力”来调动潜力？在房地产税的改革层面也要看到，这么多年来各方的讨论已经相当充分，最关键的应该是按照中央的要求“加快立法”。税收制度必

须法定，立法先行，这是一个启动改革的关键性、实质性的程序，进入立法以后，大家理性地发表不同意见，寻求最大公约数，而且要在启动一审以后，将方案向全社会公布，采用电视、广播直播公众参与的听众会方式，由各派意见代表理性地发表各自的看法特别是其依据，以寻求最大公约数。及至完成此税的立法之后，不会在全国范围内同步执行，而会是各地分步实施，首先就是“930新政”控制的区域，要赶快利用这一经济手段去替代副作用极大的行政手段；很多与“930新政”无关的区域，不用着急，可以从容考虑什么时候条件具备了，通过一定的立法程序再启动房地产税的依法实施。

区别对待一城一策，这个定制化方案在工作层面落实，也是各个地方供给侧结构性改革里必须经受的考验。供给侧结构性改革的特点，就在于不是简单跟着中央原来说的需求管理中的反周期，大家的职责就尽到了，而是在于任何一个区域、行业和企业集团，要想在改革中有所作为，都必须提出一套尽可能高水平的定制化方案。前面强调的四项基础性制度改革的真谛，从学理上直观地讲，就是不能再单打一地通过以“930新政”代表的限贷限购甚至限价的需求管理，来解决房地产业匹配中国现代化发展的调控问题，必须对相关的供给侧要素解除抑制、放松约束，实现结构优化的充分供给。这种机制和解决方案，从土地制度到住房制度，到相关的投融资制度，再到激励兼容的房地产税制度，都要结合在一起，这样才能满足中国现代化的发展需要，服务于人民美好生活的实现。一定要把有效供给的潜力充分调动出来，让可用的所有供给侧要素涌流出来，可持续地服务于长期的现代化战略目标的实现。□

（作者系华夏新供给经济学研究院首席经济学家、财政部财政科学研究所原所长）

房地产税会使商品房均价上扬曲线不那么陡峭，会在房地产市场上产生“压舱促稳”的积极作用。