

不动产登记是建立服务型政府基础

李宇嘉

在现代社会,不动产是最大宗的财产或资产,一般占居民家庭总资产或总资产80%左右。不动产对居民生活意义重大,主要源于附着在不动产上面巨大的公共服务价值。这里讲的公共服务是广义的概念,不仅包含城市基础设施、市政设施、教育医疗、公共安全等,还包括因资金、资源和人口在城市集聚,带来了行业分工细化、城市功能分区和规模经济,从而产生了多样的就业机会、更高的收入、更好的人生发展前景和更丰富的生活等。

而政府提供这些公共服务的成本,则会分摊到每一个享受这些公共服务的城市居民头上。由于公共服务价值的高低,最明显地体现在不动产的市场价值上,对不动产征税也就成了分摊并回收公共服务供给成本最公平的方式。某个人拥有城市不动产的数量越多、价值越大,则其占有的公共服务资源也就越多,对其征收的不动产税就应该越多。

公共服务具有规模经济的特征,城市集聚的人口越多,提供某一公共服务设施(如地铁、歌剧院)的单位成本就越低,因此,城市政府总是希望流入到本地的人口越来越多,从而形成公共服务供给的良性循环机制。当然,公共服务比较差的城市,其不动产价值就会降低(如汽车产业萧条后的底特律),居民也会用脚投票(逃离这些城市)。

从本质上看,不动产税是服务型政府的必然选择,因为不动产税制能激励政府最大限度地提供公共服务,而且是公共服务融资的可持续模式。首先,这一模式形成了政府财源可持续发展的机制。公共服务越好、不动产价值就越高,居民和产业就会大量迁入,税源得到涵养,公共服务成本下降,形成良性循环;其次,这一模式可以有效避免政府短期行为和过度负债。在这一模式下,政府供给公共服务在先(通过资本市场债券融资)、征税在后,只有公共服务质量提高了,不动产税基才能扩大,这就避免了卖祖宗

田,断子孙路的弊端。

目前,我国政府公共服务供给靠一般税收和土地财政,一般税收维持政府机构运转(即吃饭财政)或一般公共服务供给,而城市化快速推进时期所增加的公共服务供给(主要是城市基础设施、市政设施)基本转向了土地财政,土地财政虽然满足了筹集公共服务资金的需要,但无法与未来公共服务供给质量关联,政府总是倾向于短期内做高土地出让价值、做大不动产供应规模,而对公共服务的改善兴趣不大,这是目前我国城市高房价、供应过剩和需求不足(中低收入人群无力购房)并存的原因,也是阻碍外来人口融入城市和集体土地平等入市的原因。未来房价进入下行周期,土地财政的融资模式也走向尽头,因此,必须在这一局面出现之前转变政府融资模式,而向不动产税过渡是必然的选择。

目前,我国在不动产登记领域存在着登记缺失、权属复杂、集合等级程度低的问题,首先,老旧房屋、小产权房、部分特权占有的不动产、集资建房等登记缺失情况很普遍。即使有登记的记录,也存在产权实物边界、权利边界、权利人不清楚的现象。特别是,近年来由于人口流动、土地征收、城市外延扩张和规划调整,不动产登记事实上缺失的问题就更为严重;其次,我国不动产权属现状非常复杂,根据所有权分为国有与集体所有,国有不动产又有住宅、商业、办公、工业厂房等。而住宅又有房改房、未房改房、经济适用房、集资房、单位产权房、商品房等。此外,不动产登记还存在多个部门多头管理的问题,集合登记程度很低,如建设部门或政府发房产证和宅基地证,国土部门发土地使用权证,而不同部门之间对不动产登记存在管理标准不一、规划不统一,事实上也是产权的不完整,这不仅给不动产权违法行为创造了空

间,也导致无法征收不动产税。

因此,不动产统一登记是建立和实施不动产税制的前提和基础,也是落实《物权法》“物权法定、公示公信”原则的唯一途径。经过法定程序的登记,不动产所有者对于不动产事实上拥有了所有权(不管是农村的宅基地,还是城市的商品住宅),也就具备了征收不动产税的基础。在此基础上,根据基本不动产需求免税的原则,扣除基本需求的免税面积外,所有人拥有的其他不动产,将一律进入征税范畴,并根据不动产的基本情况(坐落、年代、地价、产权形式等),评估房屋的市场价值,按章征税。

一旦不动产税成为地方主体税种,地方政府就必须把税收收入用在公共服务上,这样才能保证税基不断增长。这样的话,就实现了向公共服务型政府转型的目标。在房产税框架内,地方政府谋求的是税收收入的最大化,而不是经济总量的最大化,这就需要吸引更多的人群、产业进入本地区,二元户籍制度的藩篱、集体土地入市的障碍也就被打破了。

由于不动产税明晰了所有不动产所有人的产权,包括拥有农村宅基地和耕地事实上所有权的农民。在城市积聚效应带来更高收入水平、就业机会的吸引下,外来人口可以选择卖掉农村不动产所有权而进入城市。这样,因为人口积聚,不仅公共服务产品(教育和医疗)边际成本降低了,而且不动产税制下过多占有不动产的人少了,住房的成本也降低了。而且,人口积聚也带来第三产业的发展,有利于建成消费型、内需型经济。

(作者单位:深圳市房地产研究中心)

乡镇政府高负债率是个危险信号

莫开伟

国家审计署报告显示,全国有3465个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率高于100%。全国乡镇政府负有偿还责任、担保责任或救助责任的债务则达3070.12亿元、116.02亿元和461.15亿元。近日有媒体报道,乡镇政府负债不仅“老债”问题未解,“融资平台下乡”催生的新增债务风险也日渐凸显。尤其融资平台公司亏损严重,如广东省乡镇融资平台公司中不盈利的达319家,占71.21%;中亏损192家,占42.86%。

乡镇政府负债由来已久,自上世纪90年代中后期由于上交各种提留以及给乡镇机关工作和教师发工资,向银行贷款垫付,乡镇政府债务雏形即已奠定。后来,部分乡镇官员追求政绩,盲目建设,向银行贷款,向当地干部群众集资,或借助融资平台公司,把乡镇政府债务规模吹得更大。乡镇财政缺乏严格预算制度,往往由“一把手”说了算,拍脑袋盲目上马项目,如此环境之下,乡镇债务继续恶化难免。乡镇政府高负债率不仅拉响了地方政府债务风险警报,同时乡镇政府又是基层组织,是检验各项政策是否接地的“神经末梢”,更是社会稳定的基石。因此,乡镇政府高负债率实际也传递出了一个危险信号。

首先,加重了基层政府负担,影响了其执政能力。过高的负债使基层党政领导把精力主要集中到“找钱”上,难以把更多精力用于发展农村经济和解决“三农”中一些实际问题。不少乡镇政府“上级任务不完成、政府债务不偿还、工资福利不落实、各

级领导不愿去、干部职工不上班、百姓办事找不到人”,就是这种危害的真实表现。其次,乡镇政府长期欠债不还影响政府与群众关系,使民众对政府信任度大大降低。在这方面,有媒体披露有不少地方因政府赖债不还造成企业资金断链破产和债权人自杀现象,有不少官员因无力还债而被称为“官赖”,在很大程度上损害了乡镇政府社会公信力。再次,容易激化官民矛盾,造成政府与民众对抗情绪。如湖南某镇政府1990年代因为集资兴办水泥厂失败,负债高达1.27亿元,镇上5000多户居民几乎是政府的债权人。这些居民讨债最激烈时,曾有人摘镇政府招牌。

可见,乡镇政府负债率过高,隐藏各类社会“麻烦”,由于“老债”存在时间长的达十多年甚至更长时间。平静表面背后会形成挂账计息滚雪球,“越拖越大、久拖要炸”,社会风险巨大。乡镇政府高负债应引起人们高度重视,出台措施加以化解,防止高债务“脓包”演变。一方面,加快财税体制改革力度,增加地方政府财力,提高化解债务包袱能力。同时,对乡镇政府形成的债务进行分类,根据情况实行中央、省、县三级化解方案。另一方面,将乡镇投资项目和规划纳入政府预算总盘子,防止乡镇政府再盲目增加投资项目;严格控制投资建设规模,防止贪大求洋和相互攀比,杜绝一切不符合市场经济规律的新产业项目上马;推行城镇化建设要因地制宜,一切从乡镇经济能力出发,再也不能提过高城镇化建设要求和奋斗目标,防止新的债务膨胀。

(作者单位:湖南怀化银监局)

房地产调控政策应适时回归常态

冯霞

随着中国经济增速向常态回归,中国经济环境也趋于常态化。因此,过去在超高速增长下的一些经济政策也应当调整到正常环境下的状态。在过去的超高速增长状态下,中国的房地产市场处于极端火爆的状态,房价巨幅上涨。在过去的15年中,虽然房价也曾经出现了数次下跌的情况,但整体上上涨了5-10倍。由于房产价格的长期上涨的示范效应,在房屋的交易之中,存在着一些炒作现象,因此,在2011年各地逐渐推行了限制购买房屋资格、限制贷款发放的“双限”措施。

现在三年时间过去了,“双限”政策也到了需要检讨和退出的时候了。“双限”政策是直接以行政命令的方式,对市场交易主体身份进行甄别,限制其交易行为,属于一种计划经济手段。因此,这个政策从一开始就被认为

是权宜之计。目前这项政策已经延续了三年之久,远超过权宜之计的期限。所以,废弃“双限”政策的时机已经到了。更重要的是,支撑“双限”政策的环境已经不复存在。在实行“双限”政策的时候,全国经济增长速度处于超高速增长状态,房屋价格上涨速度极快,一年的涨幅甚至高达30%。为了遏制全国房价过快上涨的势头,“双限”政策不得不推出。目前房价上涨的势头早已不见踪影,最近的数据显示,2014年7月,全国100个城市(新建)住宅平均价格为10835元/平方米,环比上月下跌0.81%,连续第3个月下跌,跌幅扩大0.31个百分点。100个城市中76个城市环比下跌,仅24个城市环比上涨。全国房地产市场已发生了根本变化,因此现在是退出“双限”合适的时机。

“双限”政策本身有内在缺陷。各地的限购措施,人为地割裂了统一市场,不

云南盘龙寺闭门抗议当地政府商业开发



推动寺院商业化,地方政府多办法。信众修心论空谈,财政捞钱成主打。僧人无力护净土,官员有权欺菩萨。敬香化缘变交易,拜钱教乱大中华。

郭喜忠/漫画
孙勇/诗

■ 鹏眼 | Huang Xiaopeng's Column |

反垄断应注意的若干问题



黄小鹏

去年以来,国家发改委陆续向高档白酒、奶粉、进口豪华汽车等行业的诸多企业发起了反垄断调查,其中部分执法已经完结。《反垄断法》2008年生效,但执法部门频频亮剑还是在最近两三年,观察者普遍认为中国的反垄断执法已常态化。

公平竞争是市场经济的核心要义,因此,《反垄断法》也被认为是市场经济的宪法。长期以来,中国市场竞争环境相距甚远,妨碍竞争因素甚多,特别是行政垄断涉及行业多,备受诟病,但随着市场的发展深化,一些竞争性行业出现的可疑垄断行为(如纵向垄断、滥用市场支配地位)也引起了人们的关注。尽管此轮反垄断亮剑主要针对的是后一种情况,而不是行政垄断,但任何维护市场公平竞争的努力都是值得称许的。

不过,由于中国的反垄断法条文过于笼统,反垄断法采取的又是行政模式而非司法模式,社会各界对于垄断的认识也存在很大的差异,所以,以高质量的执法树立权威,让中国的反垄断事业一开始就运行于良性发展轨道,显得特别重要。笔者认为,要促进反垄断事业良性发展,如下几个问题必须引起高度重视。

第一个问题是程序公正和透明度问题。

在行政执法模式下,要树立反垄断的社会威信,程序公正极为重要,执法过程和执法结果要保持最大程度的透明度。反垄断的目的不仅仅是为了对某一个具体企业进行罚款,以解人们心头之恨,它更重要的意义在于通过执法向社会传递出导向信号,即什么样的行为是属于合理的商业模式,什么样的行为会触犯红线,不可要为,导向意义在中国显得尤其重要,因为从总体看,中国的反垄断事业只是刚刚起步,每一个案例都会对千千万万个非涉案企业产生重大影响。而且,由于反垄断本身的复杂性,加上中国采取的是行政执法模式,要做到这点并不容易。

反垄断的复杂性在于垄断行为本身具有复杂多变的特性,垄断(特别是纵向垄断)所引起的经济后果也不是单向的,而是好坏交织。因此,垄断的界定必须从法律和经济两个层面进行,它不像其他性质的经济案件那样容易判定合法或违法。从世界范围看,经济学分析已经成为反垄断立法和执法过程的基础,所有判决都遵循“合理原则”(合理原则是美国最高法院在解释《谢尔曼法》时发展起来的一项原则,其基本内容为:只有不不合理地限制贸易的联合或协议才应受法律处罚,仅仅拥有垄断力量并不违法)。经济分析在反垄断实践中的不可或缺,既让反垄断变成一项极为专业的工作,而且还使其受到经济思想、经济理论发展的直接影响,界定违法与否具有较大的自由裁量空间。

以美国为例,自1890年《谢尔曼法》通过以来,人们对垄断的认识和态度就发生了三、四次重大的转变,同样的商业行为在不同的年代法院可能会给出完全相反的判决。最新的趋势是,随着经济学理论对垄断问题理解的深入,法官们不再轻易地判定某项行为触犯反垄断法,特别是这些行为只是纵向协议或者与提高技术和企业竞争力相关的时候。但是,这些不确定性或者说自

由裁量空间的存在,在采取司法模式进行反垄断的美国不会成为一个大的问题。因为在司法模式下,由司法部反垄断局或联邦贸易委员会等机构向法院提起对企业的诉讼,这时原告和被告就处于完全同等的法律地位,审判程序的公正、案件本身以及判决理由的高度透明,使得自由裁量不会产生特别的危害,相反,最高法院的每一次判决都具有判例效果,是体现反垄断理念的风向标。

司法模式的缺点是案件审理时间长、效率低,有些案件经过一审和二审会耗时数年,诉讼费用高昂得惊人。行政模式的优点是执法效率高,但缺点是程序公正问题难以得到保证,特别在特定国情下,要让调查者和被调查者处于同等的法律地位是十分困难的。虽然《反垄断法》第53条规定对反垄断执法机构的决定不服的,可以申请行政复议或提起行政诉讼,但熟悉中国国情的人都知道这一条款的意义会有多大。近期国务院反垄断专家委员会顾问张昕竹被解职一事,进一步凸显了程序公正问题的重要性。虽然舆论普遍用“吃里扒外”对其进行批判,但情感评判不能代替法律上权利与义务的界定,与《反垄断法》配套的程序性的法律亟待完善。

行政模式还常常与透明度不足联系在一起,例如,《反垄断法》第44条规定,反垄断执法机构对最终认定垄断行为案件,可以向社会公布。这意味着充分的信息披露不是执法机构的义务。从过往几项重要案件中,有些信息披露充分,有些语焉不详,处罚理由公布不够详细,外界需要进行一定的猜测。信息的不充分,使得大量非涉案企业推进自身的反垄断合规时遇到不少困扰。只有信息高度透明,才能树立执法机构的权威,也才能把执法的意义发挥到最大,而解决信息透明问题同样需要细化立法。

第二个问题是协调关系与反垄断与其他产业管制之间的关系。从广义概念来看,反垄断的目的是促进产业竞争,它也是产业管制政策的一部分。反垄断与其他管制政策如果未能协调处理好,会让反垄断执法的意义大打折扣。例如,2011年发改委曾对中国电信和中国联通发起反垄断调查,这次执法结果是两家企业进行整改,提高对消费者的服务质量。不能说这次执法没有显示出其威慑力,但从长远来看,促进电信行业的竞争,主要应该靠产业管制政策的修正,行业主管部门应该发放更多的牌照,让这个行业有更多的竞争者,这样才能抽空垄断的基础。再例如,目前正在进行的外资汽车调查显示,这些汽车生产商拥有对下游销售领域的极强控制力,而这些控制力的产生,又与2004年商务部、发改委、工商总局联合发布的《汽车品牌销售管理实施办法》直接相关。在其他行业,会不会也存在这种因产业管制政策导致潜在垄断力量形成的可能?这就需要认真地清理。

第三个问题是要防止经济民族主义对反垄断工作形成干扰。可口可乐收购汇源一案最终被中国商务部否决,否决的理由是这项并购案涉及到的是一家外资企业,但从收购要约发出到最后无果的整个过程中,民间的民族主义情绪高涨予以深刻印象。而目前正在进行的对外资汽车行业的调查,民间也有许多人出于民族主义的心理而欢呼。必须认识到,反垄断是为了创造一个公平、开放的竞争环境,而不是借此打击谁或保护谁,如果说反垄断要保护什么的话,那它保护的竞争,而不是具体的竞争者,因此绝不能在这项事业中夹杂民族主义私货。社会上出于特定利益或狭隘的民族主义心理而鼓噪的一些不理性的言论,决策者当有不为所扰的定力。

联系我们

本版文章如无特别申明,纯属作者个人观点,不代表本报立场,也不代表作者供职机构的观点。如果您想发表评论,请打电话给0755-83501640;发电邮至pp118@126.com。