# 谨慎对待"宅基地资本化"

□ 刘 升



所谓宅基地资本化,是指把宅基地 资源投入市场,转化为资本,这样经营 者就可以以出让宅基地的方式谋取利 益。但依据现有的宅基地制度, 宅基地 属于村集体所有,村民无偿使用,不能 上市交易,这显然限制了资本通过运营 宅基地获利的需求。为此,当前一些资 本借用"新农村建设""合村并居" "改善农村环境"等机会,利用一些地 方政府急于开发农村却又缺少资金的机 遇,通过打破宅地基的无偿性、公平性 和身份性限制,使部分农村宅基地实现 了流通化和资本化。但这些行为,在看 似给农村建设带来一些利好的同时,实 质上也给农民、村集体和国家带来了很

首先,在我国,农村宅基地制度是 一项为保障农民居住权而制定的带有中 国特色的社会福利和社会保障制度。在 我国城乡二元体制之下,根据我国现行 农村宅基地相关法律制度,农村宅基地 归村集体所有,本村村民根据需要向村 集体提出申请,由村集体划拨给村民无 偿使用。而在一些地方政府引入外来资 本,使其获取宅基地的开发经营权后, 村集体分配宅基地的"无偿性"就会与 资本的"逐利性"发生冲突。在现行法 律制度中,虽然宅基地归村集体共有, 但开发商建设的房屋却归属开发商私 有,在开发商享有一些地方政府授予的 卖房权力背景下,依据"地随房走"的 原则, 开发商通过卖房子的方式绕开了 宅基地无偿使用的制度安排。制度上看 来,村民仍然是无偿获得村庄宅基地使 用权,但实质上的宅基地无偿使用权已 经被房子有偿使用所架空。因为在宅基 地上已被资本建满房子的情况下, 村民 如果不先买房子,所谓享有宅基地使用 权也就成了空谈。这样,房产商代表的 资本就通过有偿卖房的方式, 变相打破 了宅基地制度中村民无偿使用宅基地的 原则。而这也带来了一些不良后果,即 资本以宅基地资本化的方式打破宅基地 的社会保障功能,导致农民中的老弱病 残等弱势群体,可能因没钱购买房屋而 失去获得免费宅基地使用权的机会;没 有宅基地,他们自然难以在村庄中盖

农村宅基地制度承担着让农村地区"居者有其屋"的重要使命,我 们不能只看到资本的效率,还要看到其背后可能潜藏的风险。



房,也就难以在村庄中继续立足。即便 是对于很多一般家庭, 因为房屋购买中 不得不加入房产商的利润, 也会增加购 房成本, 从而使本来就不太富裕的村 民,进一步加重负担,甚至可能"因房

其次,在农村宅基地分配中,为保 证公平, 主要有两种分配模式: 一种模 式是根据宅基地面积分配,即村集体根 据需求给每户划拨统一的宅基地面积; 另一种是根据总土地面积分配,也称为 "宅地合一",即村集体根据每家每户 的人口情况分配总的土地面积, 然后由 每户自行决定宅基地面积, 但宅基地面 积与耕地面积的总和公平,也就是说, 农户盖房中宅基地占的多, 耕地就剩下 的少; 宅基地占的少, 耕地就剩下的 多。这两种模式下,第一种是所有家庭 的宅基地面积都相等而带来的公平; 第 二种是一种土地总量的公平。但无论采 用哪一种,都是以农民与生俱来的户籍 作为平等的分配标准,村民都能够平等 的分享村庄中的土地资源。但资本进入 宅基地领域之后, 其通过在宅基地上建 房的方式,不再按照村民户籍的原则平 均分配宅基地,而是故意将宅基地模糊 化, 也就是将宅基地作为房子的一部 分,按照村民对房子的购买力来重新分 配宅基地使用权:购买房子小,宅基地 就小; 购买房子大, 宅基地就大。这种 宅基地分配模式实质上是以村民个体有 差别的经济能力,取代了村民作为集体 成员的无差别的平等权利,这就打破了 宅基地分配中讲求的平等性原则,造成 了很多村民的相对不公平感。目前, 些村庄甚至出现了独立别墅、联排别

墅、小高层、多层等不同形态的居住 区,这种情况蔓延开来,可能就会导致 农村中出现"富人"和"穷人"分开居 住的情况, 进而影响村民关系和村庄团

第三,土地是自然物,不会增长, 在面积既定的情况下,使用的人越多, 每人拥有的土地数量就越少, 而在我国 实行最严格的耕地保护制度背景下,作 为建设用地的农村的宅基地数量更是被 严格管控。因此, 为了保障农民的宅基 地使用权力和宅基地使用的可持续性, 我国在农村宅基地制度中设立了身份限 制,即只有"本村村民"这一身份才能 在村庄中获取宅基地使用权。资本进入 宅基地领域后,如果房屋只卖给本村 人,那么市场太有限;为了能够在短时 间内收回成本和赚取尽可能多的利润, 房产商往往会通过种种方式绕开村民身 份限制,向村外人员售房,或者是通过 长期出租的方式"以租代售"——这就 产生了大量的"小产权房"问题。

第四, 宅基地并不仅仅是一块地, 宅基地的供给、分配、使用实质上代表 着一种权力。宅基地的村集体所有,实 质上代表着村集体与村民的一种权力关 系。当资本通过掌握房屋所有权而掌握 村庄宅基地使用权之后,实际上代表资 本的房产商就掌握了村民"住"的权 力。而此时,原本村民通过寻找村委会 来获取宅基地使用权的途径被掐断,变 成了村民通过寻找房产商购买房子的方 式来获取宅基地,这实际上就是以新的 "国家——资本——村民"结构代替原 有的"国家——村集体——村民"结 构,从而实际上架空了村委会这个村民 自治组织的权力,降低了其在村民生活 中的重要程度,也就是降低了村民自己 当家作主的权利。而实际上, 村委会在 村庄中通常充当着国家角色, 而无偿为 村民提供宅基地实际上也是一个为村民 服务的措施。当资本架空村委会,村委 会的作用就可能出现被边缘化的情况, 进而可能降低国家对村民的影响

最后,对农民而言,宅基地的重要 性体现在它上面的房屋, 而房屋质量历 来是农民最关注的大事之一。房屋作为 村民赖以生存的基础,在村民自主建房 的情况下,往往会投入巨资建房,为的

是提高房屋质量,增加居住的舒适性和 长久性。但在资本介入宅基地领域后, 往往会出于获利最大化的目的, 而在房 屋质量上偷工减料。笔者调研过的几个 村庄,在资本进入之后,无论地方政 府、村集体和村民如何监督,作为具体 建造者的资本,仍然会想尽办法在建造 房子过程中偷工减料,导致房子在很短 时间内就暴露出质量问题。而此时,资 本往往已经获利并撤离农村,转战下一 地,剩下的烂摊子基本都是由地方政府 承担,而村民也会因为房子质量不好, 需要不断投入资金修理, 而将不满同时 发泄到地方政府头上。

因此, 我们必须正视这些宅基地资 本化之后可能产生的问题和弊端。资本 进入农村宅基地领域, 凭借其强大的资 金支持,可以提高新农村建设速度,在 建造效率、统一性、美观度等方面具有 村民自建所不具有的优势, 有利于在短 时间内快速改善农村居住环境,但同样 也可能产生巨大风险。资本本质是追逐 利润,资本进入宅基地领域,其实是改 变了传统的宅基地分配秩序。尤其是农 村里面的贫弱阶层,可能会因为买不起 村里的房子,而被迫失去宅基地的使用 资格, 从而产生严重的社会矛盾。

享有适当住房的权利,是《世界人 权宣言》和《经济、社会和文化权力国 际公约》中规定的基本人权,而"安居 乐业"也是中国的俗语。将安定的居所 看成是从事社会工作的基础, 可以看出 安稳的居住在人们生活中的重要地位。 当前农村的宅基地制度等同于农村中的 保障房制度,其保障了农民的住房安 全,实现了"居者有其屋"的社会主义 理念,是农民生活和国家稳定的重要基 础。因此,在当前城市无法提供足够条 件让农民进城, 国家社会保障无法满足 所有人需求,相关宅基地法律仍然不够 完善的情况下,不能仅看到"资本下 乡"的效率,也要看到其背后的风险 我国农民人数众多, 且长期处于弱势地 位,保障农民的居住安全是国家稳定的 重要基础。因此,在农村建设过程中, 应当坚持当下的农村宅基地制度,坚持 村集体和农民在村庄建设中的主导地 位, 谨慎对待"资本下乡", 让农村继 续承担国家发展的稳定器和蓄水池功

(作者单位:中国农业大学人文与发 展学院)

## 房地产市场会 重蹈美日覆辙吗?

□ 相均泳

近期,一线城市房价暴涨和三四线城市"去库存"措施 频频出台,成为我国房地产市场同时并存的两种现象 人担心,房价快速上涨的一线城市,会否重蹈日本上世纪90 年代的房地产崩盘覆辙?而频频出台的"去库存"措施,又 会否导致2007年美国式的次贷危机?

2016年伊始,我国房地产市场呈现出明显的分化趋势:一线城市北上 广深涨势疯狂,千万豪宅一天售罄;与此同时,三四线城市房地产库存压 力巨大,去库存措施频频出台。

3月18日,国家统计局发布2月份70个大中城市住宅销售价格统计数 据,其中,新建商品住宅价格同比上涨前四位的城市是深圳、上海、北京和 广州,涨幅分别为57.8%、25.1%、14.2%和11.9%;二手住宅价格同比上涨前 四位的城市是深圳、北京、上海和广州,分别上涨54.2%、27.7%、20.3%和 14.7%。关于一线城市楼市火热的报道也如火如荼,如上海房主一天三次 跳价连涨70万,北京楼市300万起步,深圳投资客抱团承包整栋楼等。与此 形成鲜明对比的是,三四线城市房地产市场则出现了价格下跌、库存高企 的状况。2月份70个大中城市住宅销售价格统计数据显示,不少三四线城 市的房价已经跌入历史低位。而截止到2015年年底,我国房地产库存达到 7.18亿平方米,同比增长15.6%;今年1—2月份,房地产库存又进一步上升 到了7.39亿平方米, 增速达15.7%。这些房地产库存主要就集中在三四线

在这样的背景下,不少人开始担忧,一线城市房地产的暴涨,会否重 蹈日本上世纪八九十年代房地产崩盘的覆辙?另一方面,三四线城市目前 密集出台了很多房地产刺激政策,如房贷首付统一降到20%、一些金融公 司推出首付贷、一些地方农民工买房奖1万或总房款1%、个别城市甚至一 度推出大学生零首付政策等,很多人也在担心,我国会不会出现类似美国

首先,可以明确地说,我国一线城市不会重蹈日本房地产崩盘的覆 辙。1985年之前,日本的房地产市场并非完全商业化,80%以上的普通工薪 家庭住的是公团房、县营房、市营房等公益性住房。1985年"广场协议"(日 元相对美元升值20%)之后,日本人口袋里的钱一下子增加了至少20%,这 促使日本政府开始加速全面推行住宅商品化,商业银行开始为居民发放 贷款,并且贷款利率大幅下调,日本的房价也由此开始急速攀升。与此同 时,海外热钱也在日元升值的预期下大举涌入,进一步助推了日本房价上 升。但进入90年代后,日本各大银行突然停止购房贷款,还大幅提高原来 的住房贷款利率。与此同时,日本政府也开始征收额度为财产继承税评估 值0.3%的地价税。由此导致1991年开始,日本房价出现了断崖式下跌,并 从东京迅速蔓延至全国。最终日本房价下跌了50%,日本经济也进入了

日本出现房地产崩盘,背后有着深层次的原因。首先,日本大力发展 房地产的时机不对,与其城市化进程相逆。按照西方国家的规律,城市化 率超过75%就会出现逆城市化,也就是城市人口逐渐往郊区迁徙,城市房 价也会随之下降。日本的城市化率在1977年已经达到76%,之后城市人口 开始往郊区迁徙,2000年城市化率降低到65.2%,到了2010年也仍然为 66.8%。在日本城市化率不断降低的过程中,城市居民对住房的需求也在 不断下降,按照供需价格原理,房地产价格也会随之不断降低。而在这一 过程中,日本却反其道而行之,进行房地产炒作,由此进一步加剧了供需 矛盾,催生了房地产泡沫。其次,上世纪80年代后期开始,日本人口老龄化 问题日趋严重,房价上升缺乏真实的财富与人口作支撑,这进一步加剧了 房地产泡沫。最后,日本的房地产市场是在日元升值后逐步开放的,而日 元升值的预期又吸引了大量的海外热钱涌入日本房地产市场,这进一步 助推了日本房价上升,使得日本房地产泡沫更加严重。在这样的情况下, 日本房地产市场发生崩盘是迟早的事情。

我国一线城市目前的情况和日本当年完全不同。第一,我国的城镇化 还远远没有结束。国家统计局数据显示,2015年我国常住人口城镇化率仅 为56.1%。刚刚公布的"十三五"规划纲要提出,到2020年,我国常住人口城 镇化率要达到60%、户籍人口城镇化率达到45%。而我国城镇化率只有提高 到75%左右,才能满足我国现代化进程的总体要求。要实现这个目标,还有 很长的路要走。而城市化进程必然会促使大量的人口涌入城市,尤其是大 城市。只要这个趋势不变,房地产市场的供需关系就会一直紧张,并且会 持续催生刚性需求。第二,我国一线城市房地产供应相对不足。2015年,北 京房地产市场前11个月供应面积仅787万平方米,同比大幅下降19%,供应 量处于低位;广州房地产市场前11个月供应面积仅1064万平方米,同比大 幅下降13%;上海和深圳的房地产市场前11个月供应面积分别为1094和672 万平方米,同比基本持平或略有增长。与大量的住房需求相比,一线城市 的房地产供给明显不足,房价有足够的支撑,因此即便在限购政策没有退 出的情况下,今年仍然保持了快速增长。第三,我国政府有足够的宏观调 控手段来保持房地产市场的相对稳定。通过深化住房制度改革,建立完善 的房地产调控机制,分类指导、因地制宜、因城施策,综合运用税收金融政 策、稳预期政策、保障房政策等,我国政府完全有信心保持房地产市场的 平稳运行,而不会出现日本上世纪90年代的房价断崖式下跌。

同时,我国也不会重演2007年的美国次贷危机。美国次贷危机又称次 级房贷危机,最初由次级抵押贷款的借款人房贷违约引发。"次级抵押贷 款"指的是一些贷款机构向信用程度较差和收入不高的借款人提供的贷 款。与传统意义上的标准抵押贷款的区别在于,次级抵押贷款对贷款者信 用记录和还款能力要求不高,贷款利率相应地要比一般抵押贷款高很多。 因此,次级抵押贷款的借款人大部分是信用记录较差、还款能力较低、甚 至没有固定收入的人群。从2004年开始,美联储启动了加息周期,在一年 半时间内17次加息,一年期国债收益率从1.25%涨到5%。由于此前市场预 期利率长期走低,借款人较偏好浮动贷款利率,加息后贷款利息负担大大 加重,特别是次级贷款的借款人主要是抗风险能力弱的低收入人群,很多 人在此情况下无力还款,房贷违约率上升,最终引发了美国次贷危机。

与美国不同,我国住房抵押贷款的放款者和风险承担者是同一家银 行,因此银行会对借款人的还款能力进行严格审查,只要经营管理得当, 坏账率一般较低。其次,我国购房者属于还款能力较强、信用记录良好的 群体,远远超过美国那些还款能力较低、信用记录较差的借款人。再次,我 国居民用来支配买房的资金实力较强。我国居民储蓄率一直较高,2015年 总储蓄率仍然超过46%,而同期美国只有5.5%。最后,关于我国近期出现 的"首付贷",很多情况是购房者存在换房需求,在房价上升的预期下,选 择先买房再卖房,由此申请"首付贷"购房。因而,"首付贷"的风险并没有 想象的那样大,当然也需要及时防范风险避免蔓延。最近,监管部门已经 出台措施,打击部分房产中介机构、房地产开发商、小额贷款公司、互联网 金融平台等发放用于购房首付款的贷款行为。因此,无论从购房人资质、 银行风险控制能力还是政府监管能力来看,我国房地产市场都不会出现 美国式次贷危机。

# 实体经济面临的三重团局

□ 张 杰

### 高债务、高税负、通缩,三重 因素相互叠加,构成了我国实体经 济发展的最大困局。

当前,中国经济新常态下,导致经 济下行最为突出的因素,就是以制造业为 主的实体经济部门可持续发展能力弱 化。而中国实体经济部门所面临的最为 突出的发展问题,就是其正处于"高债 务-高税负-通缩"三重因素叠加效应所 造成的发展困局之中, 成为束缚中国传 统制造业转型升级以及新兴产业发展的 系统性障碍因素

首先,中国实体经济部门已经处于高 负债高杠杆率的特定阶段,而且负债率(杠 杆率)还面临持续上升的空间。2014年末中 国实体部门债务规模为138.33万亿元,占 GDP的比重由2008年的157%上升到2014年 的217.3%,6年间急剧上升了60.3个百分点。 其中,非金融企业部门的杠杆率从金融危 机爆发的2008年的98%提高到2014年的 123.1%,6年间大幅度上升了51个百分点。

其次,与世界发达以及发展中国家相 比,中国的实体经济部门面临相对高税负 的事实。根据世界银行公布的各国总税 率,2014年中国的总税率为64.6%,远高于 发达国家美国的43.8%、德国的48.8%、日本 的51.3%,也高于同为发展中国家印度的 61.7%、墨西哥的51.8%、越南的40.8%。作为 中国国家和地方总税负的核心来源以及 税负转移的最终承担者,制造业必然首当 其冲地成为中国高税负最为直接的影响

最后,中国制造业部门已经处于通货 紧缩状态。截至2016年2月,中国的PPI发生 了连续48个月同比下降的重大现象,这就 表明中国制造业部门已经全面发生了通 货紧缩现象,其引发系统性金融风险和就 业风险等宏观经济风险的概率在进一步 加大。

最为关键的是,当前以制造业为主的 中国实体经济部门,实质上已经处于"高 债务-高税负-通缩"这三种因素的叠加效 应所造成的发展困局之中。叠加效应带来 的发展困局,已经远超单个因素所造成的 负面效应,导致了中国制造业部门传统产 业出口竞争力的全面弱化,造成了制造业 部门投资收益率急剧下降和转型升级的 高质量投资不足现象。既对中国传统产业 进行转型升级的内在动力造成了严重的



负面影响,也对中国制造业部门新兴产业 的兴起和扩张,造成了不容忽略的阻碍效 应和拖累效应。

中国实体经济部门所遭受的"高债 务-高税负-通缩"三种叠加效应,既对 微观企业行为造成了扭曲性影响,也引 致了中国宏观经济的发展困局以及宏观 调控政策的减弱

第一,对中国实体经济企业的行为 特征造成了扭曲性影响。具体表现为: 固化了出口依赖+低利润+低端生产能力 的脆弱型发展模式, 固化了政府优惠政 策依赖型的企业盈利和发展模式,弱化 了中国实体经济企业自主创新能力的内 生激励机制;造成了实体经济企业追求 短期化、多元化和泡沫化的投资偏好特 征,导致了微观企业转型升级的内生能 力不足; 加速了传统产业竞争优势的衰 退,抑制了中国新兴产业的兴起,阻碍 了中国经济结构的调整。

第二,引发宏观经济增长动力的弱 化。在"高债务-高税负-通缩"三种因 素的叠加作用效应下,中国实体经济部 门的发展困局不仅仅对宏观经济的供给 侧面造成了短期内难以避免的负面冲 击,而且,供给侧面的持续疲软和恶 化,会进一步扩散和传递影响到宏观经 济的需求侧面,导致需求层面的进一步 恶化, 即形成了制造业为主的实体经济 部门发展能力弱化→宏观经济供给侧面

发生问题→宏观经济需求侧面出现问题 →宏观经济供侧面持续恶化的负反馈循 环机制。

第三,导致货币政策无法渗透到实 体经济部门。在银行遵循商业操作规则 而关注自身贷款风险的前提下,中国实 体经济企业偿债能力的恶化风险,阻隔 了银行体系资金对实体经济部门提高产 品质量、提升自主创新能力以及进行转 型升级的投资活动的传递性和渗透性, 导致降息、降准政策以及其他中国特色 的货币宽松政策,并不能将金融资金有 效地渗透到迫切需要长期资金来实施转 型升级活动的实体经济部门, 相反, 却 一定程度上造成了银行体系对实体企业 的贷款高利率要求、"惜贷"行为甚至 "逆向抽贷"行为,加剧了中国实体经 济的发展困局。

因此,要打破中国实体经济的发展 困局, 就必须从"高债务-高税负-通 缩"三种因素及其叠加效应入手,有针

对性地实施破解举措。 首先,要解决中国实体经济部门的高 负债难题,就有必要从切实全面推进金融 体制的大改革入手。一方面,加快银行体 系的混业经营,通过针对银行体系发展直 接融资方式的创新举措,来从根本上来解 决银行体系的贷款资金短期化倾向和实 体经济长期发展资本之间的内在矛盾,构 建真正适宜于中国实体经济发展内在需 求以及转型升级特征的金融体系。中国金 融体系的改革,已经不能再仅仅局限于是 否逐步放松利率管制与利率市场化的表 层次讨论,而是要彻底进入到银行体系的 定位和发展思路的全面深层次改革的思 考探索中。在当前仍然是以银行为主导的 金融体系的现实背景下,通过发展直接融 资形式的资本市场,来解决中国实体经济 长期发展资本的错配与扭曲困局,短时期 内难以有效实现,也"远水解不了近渴"。 而且,在全球对外开放的现实背景下,冒 进式的或者快速推进型的直接融资形式 的资本市场发展策略,可能会遭受国外金 融危机冲击的风险,甚至遭受发达金融体 系的干预与控制。这种背景下,通过对中 国银行体系禁止发展直接融资方式的管 制政策的逐步解除,鼓励银行业的混业经 营以及直接投资业务的创新,可能是解决 实体经济部门高负债率的可行思路之一。

另一方面,在中国经济新常态的特定

背景下,为了鼓励中国资本市场的全面发 展,可以容忍资本市场适度的泡沫化,特 别要对创业板、新三板以及主板市场适当 容忍一定程度的泡沫性。借助中国资本市 场适度的泡沫化,通过引导社会资金、金 融体系资金流向实体经济,可以促进大众 创业万众创新战略的实施。而且,适度的 资本市场泡沫可以增加投资者的投资信 心,通过投资者的财富效应和收入增长激 励效应,促进中国宏观经济供给和需求侧 面关系的有机平衡,逐步解决当前经济发 展进程中长期有效需求升级动力缺失引 起供给不足的发展困局。

其次,针对"高债务-高税负-通 缩"这三种因素的叠加效应所造成的中 国实体经济发展困局, 短期内可采取的 政策组合是:一是增加支出,可以通过 盘活存量(前期沉淀财政资金流向实体经 济)、借助金融资本去杠杆(银行债转股、 发行专项债与下调固定资产资本金)、通 过社会资本去杠杆(加速推进PPP和政府 股权投资基金)等途径;二是实施推进针 对实体经济的全面性的大幅度结构性减 税政策,在中国已经面临财政收入增速 下滑所造成的财政压力情况下, 更加积 极的财政政策只能依赖财政赤字的提 升、存量资金的盘活、地方债务的置换 等方式来实现。而要从根本上解决中国 实体经济高税负和高交易成本的难题, 减少政府非公共性的权力、减少政府层 级、科学合理设置政府权力清单和机构 设置等,可能是更为持久同时也更为彻 底的重大体制改革举措。

最后,要彻底解决中国实体经济部 门由于产能过剩导致的全面通货紧缩困 局,需要我们有"壮士断腕"的大勇气 以及"举重若轻"的大智慧。我们不能 再局限于过剩产能的淘汰和僵尸企业的 集中破产,是否会造成短期大规模失 业、诱发社会安全风险的过度担忧中, 而要积极通过构建失业保障安全网和打 造社会安全托底机制,来扎实推进僵尸 企业倒闭破产和落后产能全面淘汰的善 后工作,从而重塑中国实体经济可持续 发展的公平市场环境。这才是中国破除 产能过剩和实体经济部门通货紧缩现象 的唯一的且根本性的改革道路。

(作者系中国人民大学国家发展与战 略研究院研究员)

(作者系中国人民大学重阳金融研究院研究员、学术合作部副主任)