

# 楼市长效机制建设，难在哪

□ 王丽荣 田珍都

建立房地产市场调控长效机制，既要深化认识、澄清错误观念，又要敢于触动部分群体的奶酪，还要改变大水漫灌式调控，实行精准调控、科学调控。

不同于其他商品，不能无限制大批量生产，而且城市中好地段的住房特别是学区房具有稀缺性、不可替代性，投资投机住房利润非常大。2017年中国家庭金融调查报告显示，城市中第一套、第二套、第三套住房的总收益率均值分别为340.31%、143.25%、96.70%。可以说，“辛辛苦苦工作一辈子，不如投资炒房”有些时候并不是一句假话，而是老百姓能够看到的真实案例。这一些居民热衷炒房、恐慌性购房的根本原因。

房地产市场调控中政府和市场的关系尚未厘清。房地产市场应该如何进行调控？是完全由市场机制控制呢，还是要实行必要的行政手段？这一直存在争议。有观点认为，房地产市场要尊重市场规律，政府不应管控。社会上反对限购、限贷的声音一直不断，并且认为限购是临时性政策，应尽快退出政策舞台。例如，为控制房价过快上涨，2010年起，国内部分城市曾实施限购。但在舆论影响以及经济发展下行压力加大的形势下，许多城市又先后取消限购，造成了2015年底以来的又一轮暴涨。尽管当前我国住房进入供求总体平衡状态，但一方面区域性矛盾突出，不同城市住房供需情况不同，并不是所有城市住房供给都能满足需求。有些地方可能很长时期内住房供不应求。在此情况下，房地产交易税只能转移到购房者头上。同时一些城市住房本来就供不应求，限售会加剧住房供应短缺和房价上涨势头。客观而论，一线城市和热点二线城市就不应征收二手房交易税、限售。另一方面，我国正处于城镇化中后期，城镇人口将不断增加，一线城市和热点二线城市住房将更加供不应求，部分三四线城市住房库存也将消化掉。需要指出的是，绝不能把当前我国房地产供需情况简单同20世纪70年代的日本相类比，那时日本城镇化率已达到75%，而2016年我国城镇化率仅为57.35%，对城镇住房需求仍然旺盛。

落实“房子是用来住的，不是用来炒的”，不可避免要触动一些群体的现实利益

另一方面，当前建立房地产市场调控长效机制，还面临现实利益的考量。虽然国家已经明确“房子是用来住的，不是用来炒的”，但要真正建立长效机制仍面临着严峻的现实利益考量，会受到有关方面的阻挠和反对，需要综合权衡、统筹考虑。

打击投资投机购房行为会损害拥有两套住房以上家庭的利益。要根治住房投资投机行为，既要消除今后投资投机购房的可能性，也要对先前的投资投机行为进行必要处置。2017年中国家庭金融调查报告显示，城市家庭中拥有两套以上住房的占19.07%。可以看出，我国城市居民投资炒房的比例较高。同时，有研究显示，2015年中国家庭总资产中，房产占比高达69.2%。如果不对拥有两套以上住房的居民家庭进行征税，就难以有效缩小因是否已购房而造成的居民财富差距，不利于缩小贫富差距，也不利于根除城镇居民投资投机购房的心理冲动。但如果对拥有两套住房以上的居民家庭征税，就会受到这些居民的强烈反对。可以说，当前房地产税迟迟没有出台与此密切相关。有些城市先试点的房地产税，因税率过低、征收范围过窄，无法起到打击投资投机购房行为的作用。

保障合理住房需求需纠正地方政府简单化庸俗化调控举措。当前国家已经明确，地方政府承担楼市调控主体责任。为完成这一任务，地方政府往往把控制房价过快上涨简单变成抑制需求，如提高首付比例、购房资格门槛等。这是多年来地方政府房地产市场调控屡试不爽的思路措施。这些措施在抑制购房需求方面立竿见影，但控制房价过快上涨并不等于抑制居民购房需求。一些有购房居住需求的居民反而被剥夺购房资格，增加购房成本。可以说，建立长效机制，迫切需要地方政府实行扶持与打击并重思路，而非一味抑制。

房价下跌可能带来经济社会风险。当前房地产市场存在泡沫成为共识。泡沫形成与银行信贷密切相关。2016年银行新增贷款中有45%是房地产贷款，除发行外，“工农中建”四大行新增个人住房信贷占全部新增个人贷款的比例均在七成以上。如果房价下降幅度过大，一旦出现房产违约情况，可能给银行带来系统性风险。同时，房价下跌，房地产行业不景气，会影响上下游产业的发展及居民就业。

房价下跌会减少地方财政收入。多年

来，土地出让金占地方政府财政收入比重很高。财政部数据显示，这一比重2013、2014年分别高达59.8%、56.2%。房价下跌，必然会带来土地出让收入的减少。在房价涨幅很小或下降时，一些地区出台刺激楼市政策，原因就在于此。

政策应具有稳定性长期性，多变、反复的调控政策，不利于形成居民稳定的政策预期

建立房地产市场调控长效机制，既要深化认识、澄清错误观念，又要敢于触动部分群体的奶酪，还要改变大水漫灌式调控，实行精准调控、科学调控。

处理好经济增长与房地产行业健康发展关系。从房地产行业的技术含量、对提高国际竞争力的作用等方面可以判断，虽然房地产业对稳定经济增长作用较大，但经济增长绝不能依靠房地产来刺激，更不能将房地产作为确保实现经济增长目标的工具。另外，要加强财税改革，让地方政府有稳定充裕的税收来源，摆脱对土地出让金的依赖。

坚持对不同目的的购房行为实行区别对待。要牢牢坚持“房子是用来住的”原则，凡是买房用来居住的，均予以支持。对于投机行为应严格禁止。对于住房供应紧张、房价高企的城市而言，要从严控控制投资行为，对二套房长期实行限购限贷政策。对于住房供大于需的城市而言，则适当控制投资行为。

尽快出台切实管用的房地产税。一是要坚持每年征收，而不是仅在房屋交易环节征收，避免房主把房地产税转嫁给购房人。二是实行较高税率。要根据市场价来作为计税依据。税率要不低房价涨幅。税率过低，无法起到抑制和打击投资投机购房行为的作用。三是要坚持实行累进税制。对拥有一套住房的家庭可免征。对拥有二套及以上住房的进行征税。房子越多，税率越高，加大投资投机炒房的持有成本，让其无利可图。

实行稳定的金融、税收政策。国内外房地产市场调控经验教训表明，多变的调控政策不利于形成居民稳定的政策预期，不利于遏制投资投机行为，不利于消除恐慌性购房行为。建议对购房自住的，长期坚持低利率、低首付，降低其购房成本。对于投资的，适当抬高利率、首付比例等。对于投机的，严禁提供银行贷款等。住房供应紧张的城市，应取消二手房交易税、住房交易年限限制，增加住房供应，降低交易成本。

建立与城镇化进程相适应的住房供应体系。各城市要根据自身人口吸引力强弱，行政级别、住房供需情况等，制定住房建设用地供给规划，确保住房供需始终处于平衡状况。加强城市危旧楼房改造重建工作，增加住房供应。建立健全有利于保障租房人合法权益的政策措施，确保租房市场健康发展。严厉打击房产中介虚假信息、虚假消息行为，建立维护良好的二手房交易市场秩序。



## 税优健康险

### 为何叫好不叫座

□ 陈宝辉

买保险可以抵扣个税——这种介于基本医保与纯商业保险之间的税优健康险，无疑具有减轻国家财政负担、激励居民投保的良好作用。但目前落地效果并不明显。这就需要进一步完善优惠政策，提高便利程度，使好政策真正发挥好作用。

今年4月，财政部、税务总局、保监会联合下发《关于将商业健康保险个人所得税试点政策推广到全国范围实施的通知》，确定自7月1日起，将税优健康险试点政策推广到全国范围实施。该政策规定，凡是个人购买符合规定的商业健康保险产品的支出，允许在当年(月)计算应纳税所得额时予以税前扣除，扣除限额为每年2400元，即每个月200元。单位统一为员工购买符合规定的商业健康保险产品的支出，应分别计入员工个人工资薪金，按上述限额予以扣除。这种保险介于基本医保与纯商业保险之间，具有准公共产品的性质，遵循“保障为主、保本微利”的经营原则，属于一种政策性医疗保险。然而，自实施以来，该政策的节税效果并不明显，对商业健康保险的发展也暂时没有形成有效激励。

首先应该承认，“税优健康险”的制定有着很好的政策意图，也应该具有良好的社会效益。从表面上看，税收减免额度增加会减少国家财政的即期收入。但实际上，随着商业健康保险规模的不断扩大，税收减免额度增加对国家财政收支平衡应具有积极作用。由于福利刚性和医疗费用的自然增长，各地基本医保基金普遍存在收支平衡的压力，而基金赤字的很大一部分将由国家财政来承担，商业健康保险如果能成为基本医保的有效补充和替代，税收优惠政策将通过杠杆效应，缓解国家财政压力。

从发达国家来看，商业健康保险发达的一个重要原因就是税收优惠，国外普遍执行健康险缴费税前扣除或者递延征税，如美国、澳大利亚、日本等均对个人投保健康险支付一定额度或者全额税前扣除。税优健康险政策的核心目的，在于国家通过财政的隐性补助，刺激商业健康保险需求，从而使中高收入阶层享有不同程度的医疗保障，缓解基本医保基金支付的压力。从这些角度看，“税优健康险”对我国社会的发展具有深远的意义。既然如此，该政策在我国为何又遭遇了“落地难”？笔者认为，这主要有如下几点原因：

针对保险公司的税收政策不够明确，激励制度缺失。针对健康险的税收优惠政策主要集中在个人购买层面上，对企业在经营该险种方面的税收优惠力度则较小，甚至不明确。这种激励制度的缺乏会影响保险公司供给的积极性，并最终影响需求。此前，我国针对保险公司开展的商业健康保险业务的营业税实行先缴后退，程序繁琐，不利于该类业务的拓展。2015年颁布并实施的保险行业的“营改增”方案，有望解决保险公司重复征税的问题，但是对于保险公司经营税优型健康险的增值税方案并不明确。

个人购买流程复杂，销售渠道不畅，且税收优惠额度偏低，缺乏吸引力。目前，税优健康险通过保险渠道为主，由企事业单位帮助职工购买。虽然保监会明确允许个人购买，但是个人购买的流程十分复杂，比如去社保部门打一份社保证明，然后再去税务部门打个人所得税缴纳证明，还有健康证明、个税申报，最后还要去保险公司柜面办理。相比如此繁琐复杂的流程，每月200元的免税额，对于纳税人来说，此项福利对需求的刺激作用并不强。对于扣除五险一金后月收入为6000元的投保人，若用足2400元的额度，则其年度个人所得税将减少240元，若这240元用于购买税优健康险，仍需额外支付2160元。这对多数人来讲，没有多大吸引力。更何况，许多基层地区的职工的收入水平还要更低一些，就更谈不上能享有多大的税收优惠力度了。

保险公司对所推行的税优健康险的赔付情况仍有顾虑。从保险公司营利的角度来看，税优健康险产品无免赔额、保额不低于20万元、允许带病投保、且赔付率不能低于80%等规定，给公司带来较大的经营压力和运营风险，因此各家销售税优健康险时普遍存在一定顾虑，展业较为谨慎。从风险控制的角度来看，由于没有足够的数据库，保险公司的精算只能处在相对比较初步的阶段，产品也只能趋于简单。保险公司对医院缺乏议价和监控能力，在风险的评估和定价方面有自己的难处。比如像医疗险，只能在诊疗行为发生以后通过审核发票真实性等手段来防止骗保，但医院用药和诊疗手段的合理性保险公司是没办法掌控的。保险公司希望能够跟医疗机构做数据的对接，在诊治的过程中对医疗行为进行管控，主动控制风险。这样一方面客户可以少花钱，保险公司也能够减少医疗费。但要实现这一点，当前条件还不成熟。同时，保险公司大力推动税优健康险，可能还会影响其他商业健康险的正常销售。

在未来一段时间里，中国的医疗保障逐步走向市场化是大势所趋。商业保险公司在资金使用和管理的效率上一定高于政府，这是商业机构本质决定的。商业保险机构一个很大的职能是可以帮助做风险管理，通过费率、差异化定价，促使人少生病；而基本医疗保险由于无法实行差异化定价，就无法实现这样的目的。因此，税优健康险政策的实施，既能够有效缓解国家财政压力，又能对我国的医保制度乃至全民健康产生深远的影响。为了克服政策落地过程中的上述问题，应从以下几个方面着手改进：

积极制定专门针对团体购买时能够给予的优惠政策。团体健康险投保对逆向选择和道德风险具有缓和作用，因此有助于提高雇主为员工投保的积极性，并提高经营主体经营该类险种的积极性。实施针对团体健康险的税收优惠政策，能够同时从供给端及需求端促进商业健康险规模增长。可以借鉴发达国家的发展经验，对企业为职工缴纳的健康险保费，应允许其在一定额度内在税前列支，并且该额度不应该过小，从而真正起到税收优惠的激励效应。

促进商业险与个人医保账户融通。社会基本医疗保险个人账户由两部分内容构成，分别是个人缴纳的全部和企业缴纳的部分，该账户一直以来的存在资金结余率高的问题。实现个人和企业医保账户和商业健康险的融通将有利于个人医保账户资金的盘活，发挥商业健康险的保障功能。借鉴2016年12月上海市制定实施的关于个人账户资金可以用于购买商业医疗保险的政策，保监会可以激励保险公司开发更多的税优型健康保险产品，允许个人利用自有账户资金结余购买该类保险，满足基本医疗保险参保人的多样化需求，提升商业健康保险的覆盖面以及保障功能。

保险公司应结合税优健康险政策，丰富健康保险产品，弥补和积极开拓目前基本医疗保障范围之外的市场。例如，在我国目前社会医疗保险没有足够的资金、成熟的技术、丰富的经验和数据，短期内没有为老年人的护理费用提供全面社会服务的情况下，商业健康险应该乘势而上，将老年长期护理保险打造成自己的品牌产品。同时，商业健康险应不断拓展增值服务，发展健康管理、境外医疗、失能收入津贴等多样化的健康服务，满足人民群众多样化和多层次的医疗保障需求。

增加示范条款弹性，扩大优惠范围。一是增加示范条款弹性。目前示范条款总体住院保障较高，弹性较小，但对于门诊保障又较少。建议进一步完善示范条款，将产品设计权交给市场，由保险公司开发多种类型的税优健康保险产品，满足不同需求。二是研究扩展范围。在美国等国家，购买护理保险等商业健康险也纳入到优惠范围，考虑到我国老龄化社会的加剧，应研究逐步将健康险优惠范围放宽到护理等保障。另外，根据《2016中国职工福利保障指数大中城市报告》披露的信息，我国职工最重视的保险产品排名首位的是重大疾病保险，占比高达30.9%。因此，应研究在税优产品中也增加重大疾病保障。(作者单位：对外经济贸易大学保险学院)

## 齐鲁策论

自2003年我国政府提出要促进房地产市场持续健康发展以来，几乎每年都出台政策对房地产市场进行调控，但至今尚未建立起房地产市场调控的长效机制。究其原因在于，建立房地产市场长效机制面临思想认识和现实利益两大考量：一方面，对房地产行业功能定位、住房属性、各类调控手段功效等的认识不科学不到位，导致政策经常出现反复；另一方面，当前建立房地产市场调控长效机制，涉及利益格局调整。下一步，我们应按照“房子是用来住的，而不是炒的”功能定位，坚决摒弃不科学不合理的思想观念束缚，拿出壮士断腕的决心和勇气，出台针对性强、切实管用的措施，增强调控的实效性，稳定居民政策预期，从而有效引导和积极推动房地产市场平稳健康发展。

### 不能再把房地产当作对冲经济下行压力的“灵丹妙药”

思想是行动的先导。只有认识科学到位，行动才能准确有效。房地产市场调控长效机制的建立，有赖于对房地产行业定位、住房属性以及调控手段功效的科学认识和准确把握。但目前，思想认识上的偏差、不到位，仍然对楼市长效机制建设起着一定的阻碍作用。

对房地产行业的功能定位不准确。多年来，一些人把房地产定位为推动经济发展的动力器，拯救经济下行的灵丹妙药。经济发展不景气，就迅速运用刺激手段。当居民抱怨房价过高时，又不得不实行抑制政策，从而造成十多年来我国房地产调控始终在“刺激—遏制—刺激”的怪圈中徘徊。2003年之后政府密集出台政策控制房价过快上涨，但受2008年国际金融危机及近年来我国经济转型升级影响，为促进经济增长，政策转向刺激住房消费，带来房价过快上涨，政府迫不得已又转变调控方向抑制房价过快上涨。由于房价长期以来处于较快上升态势，房地产行业利润远高于其他行业，结果造成房地产行业对社会资金形成巨大虹吸效应，社会资金大量涌入房地产行业。这不仅导致我国经济转型升级缓慢，也使得整个经济脱实向虚。

对住房属性长期不清认识。住房，既具有资本属性，又具有居住属性。两种属性并非地位相同，而是有主次之分。但长期以来，我们过于注重其资本属性，而忽视了居住属性。其实，住房

# 扎紧海外投资的“制度防护网”

□ 张金杰

我们要积极参与同美、欧等发达国家在国际投资领域规则制定方面的合作，并争取更多的话语权，使国际仲裁新规则更有利于保护我国企业的海外投资利益。

近年来，随着对外投资规模的不断扩大，我国已成为全球第二大对外投资国，海外投资规模超过同期外债流入规模，成为资本净流出国。与此同时，海外投资面临的风险也有所增加，利益保护问题凸显。因此，加快完善我国海外投资利益保护机制变得愈益重要。进入21世纪以后，从政府、企业到社会的各个机构都日益重视海外投资利益保护问题，已初步形成了一套较成体系的保护机制，具体包括：国际投资协定保护措施、海外投资保险制度和应急保护协调机制。这些机制的实施对我国企业海外投资利益实现了有力保护，然而，其中某些制度漏洞已不适应我国海外投资事业迅速发展的需要，应引起高度重视。这主要包括如下几点：

双边投资协定(BIT)对投资者利益的保护仍十分有限。从对外投资角度看，签署双边投资协定有利于保护我国企业海外投资产权，获得在东道国公平的投资机会和优惠待遇，从而降低我国企业海外投资成本与风险。然而，双边投资协定对投资利益的保护也具有明显的局限性，而且具有显著的国别差异，只有在投资环境较差的发展中国家，双边投资协定才具有显著的保护与促进作用。同时，当发生投资纠纷时，我国企业不能及时有效地诉诸国际仲裁。即使能诉诸国际仲裁，往往也难以发挥维护投资者正当权益的作用。原因在于，在中外签署的双边投资协定中，存在类似“在向国际投资争端解决中心提起仲裁前，需履行特定的司法程序”的条款。这意味着，一旦我国企业在东道国发生投资



纠纷，在其向国际仲裁机构提起诉讼前，诉讼方必须先寻求东道国司法帮助。即使在东道国发生投资违约甚至是出现国有化等侵权行为时，按照双边投资协定规定，我国企业也必须先在东道国国内法庭履行诉讼程序，事实上也就失去了寻求国际仲裁帮助的机会。

海外投资保险制度的供给，仍无法满足企业对风险防范的需求。我国海外投资保险主要由中国出口信用保险公司承保，该公司以维护国家对外政治、经济利益为原则，由国家财政出资，承担维护我国海外投资利益安全的责任和义务。然而，与企业对外投资日益增长的风险防范需求相比较，我国海外投资保险制度供给还很不相称，制度存在较大改革空间。目前，国际上海外投资保险制度主要有三种模式：与东道国双边立法的“美国模式”、国内单边立法的“日本模式”和混合立法的“德国模式”。在中国出口信用保险公司的《投保指南》中，对承保对象并未规定承保范围必须是与我国签订双边投资协定的国家。因此，我国海外投资保险制度属于单边立法的模式。在此模式下，由于投资者对“走出去”投资者的平等原则。但尽管如此，因该模式主要依赖国内法的保护，一旦遇到投资纠纷，就只能且必须先寻求当地司法帮助，不利于企业海外投资保险代位求偿权的实现。同

时，我国海外投资保险制度还面临投资险种单一、风险覆盖率偏窄和保费偏高等问题。

未能充分建立多位一体的保护协调机制。海外投资利益保护不能仅依靠政府或企业自身，而是必须调动政府、企业和社会多位一体、相互协调合作的保护机制。进入21世纪后，随着越来越多企业“走出去”，我国已积极协调政府各相关部门，努力构建为企业提供经济、外交、法律等诸多方面服务的海外投资利益保障机制。目前，我国外交系统无论是在签订对外经贸协定方面，还是在为企业“走出去”提供便利化服务方面，或是在在东道国发生自然灾害、战乱等威胁时均能为我国公民及时提供外交救援，体现了外交为国家经济利益服务的基本原则。然而，如何充分利用外交帮助企业化解海外投资风险，我国外交系统仍有较大改进空间。

针对上述问题，笔者建议，在完善我国海外投资利益保护机制的过程中，应着重从如下几点展开工作：

充分发挥政府和企业在海外投资保护机制中的作用。我国海外投资多位一体利益保护机制的建立，除企业应不断强化海外风险防范意识、提高对东道国政治、经济和社会环境的风险评估能力外，还应发挥政府和企业在海外投资保护机制中的作用。政府应树立和强化服务意识，在融资、保险、信息服务、外交协调与谈判等诸多方面，充分发挥为海外投资企业提供的服务功能。加快实现银行等金融机构与实体企业的银企合作，为企业提供更好的、更有效的服务。同时，充分发挥社会各界研究智库、行业协会、会计师事务所和律师事务所等中介组织的作用，从法律和税收等诸多方面，鼓励“走出去”企业与社会机构合作，使我国企业海外投资利益能获得更有力的保障。

继续加强双边投资协定在扩大海外

投资利益保护中的作用。首先，力争实现双边投资协定权利与义务新平衡。我国现已同为全球资本输入国与输出国，在对外新签或续签双边投资协定时，在保护外资在华利益的同时，应适度提高投资自由化的要求和标准，旨在减少我国企业特别是国有企业在海外投资时面临的东道国政策障碍，从而使我国跨境投资在保护标准与权利方面实现新的平衡性变化。其次，在双边投资协定的国别考量方面，应高度重视与市场经济程度较低的发展中国家签约中的利益保护，确保我国企业在这些国家投资过程中，能有效应对可能发生的政治风险、经济风险和社会风险。再次，在国际仲裁方面，为增加我国企业寻求国际司法救济的机会，在修改或新签双边投资协定时，应考虑加入超一国司法体系的申请国际仲裁条款的新约定。最后，积极参与同美、欧等发达国家在国际投资领域制定方面的合作。在未来国际投资争端解决机制的改革过程中，应争取更多的话语权，使国际仲裁新规则有利于保护我国企业海外投资利益。

加快完善海外投资保险制度。首先，完善海外投资保险相关立法规范。可借鉴美国海外私人投资公司有关海外投资保险制度经验，该公司受美国国务院政策指导，承保险种包括战乱险、征收险等多种国际保险业务。其值得我国借鉴之处在于：以商业化运作解决海外投资利益保护问题，从而避免了国家间的外交对抗。其次，在保险模式选择方面，应尽快改变国内单边立法的模式，代之以我国与东道国签署双边投资保护协定为前提的承保模式。最后，在承保范围等方面，加快细化和扩大在东道国投资的风险险种覆盖范围，并进一步提高对民营中小企业海外投资的服务力度。

(作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所全球并购研究中心主任)