

日本“土地神话”幻灭留给我们的警示

□尹中立

日本的房地产泡沫与金融的土地本位制度和汇率改革以及土地税收制度的不合理有直接关系。在泡沫形成之后,日本政府对土地制度和土地税收制度作了重大改革,有效阻止了泡沫的进一步膨胀。中国的房地产市场与20年前的日本有很多类似之处,我们应该借鉴日本的经验教训,强化土地的公有属性,完善住房保障制度和房地产税收制度,使房地产市场步入健康发展的轨道。



■人物志

尹中立

中国社会科学院研究生院博士,现任中国社会科学院金融研究所金融市场研究室副主任、副研究员,民盟北京市委经济委员会副主任。曾在报刊杂志上发表学术论文及财经评论150余篇。2004年度被《北京晨报》评为“2004年度中国十大财经人物”。

自2001年以来,中国的房地产市场出现了连续5年价格快速上涨的情况,国家曾经三次试图对其进行调控,但效果并不明显。上涨的乐观情绪主宰着市场,已经没有人认为房地产的价格会下跌。这和20年前的日本“土地神话”如出一辙。对日本泡沫经济的分析已经很多,但在此之前,中国并没有出现类似的泡沫经济,因此对日本处理泡沫经济的经验和教训理解得并不深刻。时至今日,我们对日本的泡沫经济产生原因的分析,以及通过对政策措施上的问题点的探讨会有另一番感受。

格的高速上涨,在日益激化的社会矛盾下,1989年末通过了《土地基本法》,该法的主要观念是强调“土地的公共性”——即土地的适度利用、按照计划使用土地、抑制土地投机以及随着土地增值税负也应适度增加等内容。既然土地属于全体国民所有,那么,土地的增值也理应属于全体国民,这是治理房地产泡沫时出台一系列税收以及其他政策的一个基本立足点。

事实上,当前中国政府对房地产市场调控的经验还十分有限,因为中国的房地产市场还处于发展和转轨的过程之中。在1998年之前,中国的住宅市场基本上还未形成。因此,不断总结我国的房地产调控经验,借鉴国外调控房地产市场成功的做法,对做好我国目前的房地产市场的调控意义重大。

中国是土地公有制的国家,但在土地的使用上,并没有体现土地公有制的属性,土地的增值被地方政府(以土地出让金形式)、地产商和土地投机商所瓜分。地方政府从名义上看代表国民,但在公共财政还没有得到落实的情况下,土地增值的部分以土地出让金的形式进入到政府预算外收入后,在很大程度上又演变为少数人的私有财产。为什么开发商成为中国暴富的群体?根本原因在于土地增值收益中的很大部分都被他们所占有了。

在学习与借鉴国外打击房地产市场投机活动的经验教训时,我们应该充分关注日本的做法。因为,日本的房地产市场与我国有很多相似的地方:都实施了类似的经济赶超战略,经济发展迅速,城市化的时间较短,城市人口增长很快;都属于儒家文化圈,国民对不动产有偏好。因此,与欧美国家相比,日本的经验对我国的房地产调控更具有借鉴意义。

既然土地的增值部分应该属于全体国民,对住房以及其他和土地有关的财产的增值收益征税就应该理所当然了。而中国到目前为止还没有不动产税和其他财产税,尽管十六届三中全会已经明确要征收物业税,但在具体推行的过程中也阻力很大。

住房制度应反映土地的公有属性

土地增值应归属全体国民

土地制度是所有房地产问题产生的根本。日本是一个以私有制为主的国家,但随着土地价

在住宅制度的设计上,如何体现土地的公有属性?这是关系到我国住房制度改革方向的一个大问题。在1998年后,中国启动了住房制度改革,从改革之初的设计看,目的是改革以实物分

房体制,试图建立“以经济适用房、廉租房为主导的住房供应体系”,但后来的实践完全偏离了改革的设计方向,片面强调所谓的住房市场化。在日本及欧美国家,为了体现土地的公有属性,体现人的“居住的权利”,政府为低收入群体提供住房,已成为一种法律,而我国却反其道而行之,这是值得我们深思的。

税收政策有助于抑制房地产泡沫膨胀

如何控制房地产价格?这是我们面临的一个新课题。2005年我国政府出台了遏止房地产投机的一系列政策,并取得了初步的成效。但是,在上海房价开始调整时,以北京、深圳等城市房价又开始有明显上涨趋势。

调控房价从根本上讲是利益的重新调整。因此,依靠行政手段是难以奏效的,应该充分利用税收手段。日本的经验告诉我们,税收政策对控制房地产投机的作用要远大于金融政策的作用,对流通和保有环节课以重税可以有效抑制房地产投机行为。

目前,我国房地产税制的主要弊端是:税费种类繁多,租税费概念混淆不清;税制结构不合理,房地产保有环节税负畸轻而流转环节税负畸重。这种税制安排导致的结果是,不买不税,不租不税,一旦租税,则数税并课。由于目前取得土地环节的耕地占用税和使用环节的城镇土地使用税税额标准低,还起不到调

节土地级差收益和高效集约用地的作用,这相当于给了土地保有者的无息贷款,即只要土地未进入流通,就无须为土地的增值而纳税。这样做,实际上是鼓励了土地保有,助长了土地投机。对房产来说,保有环节的房产税对所有非营业用房一律免税,也起不到房产税对收入分配的调节作用,也体现不出土地的共有属性。

将我国的房地产税制和日本比较发现,当前我国还没有不动产税,20%的所得税才刚刚出台,是否能够得到落实还有待于进一步观察。因此,当务之急是增加房地产转让时的所得税负担,对于2年以下转手的房地产要征收高额的额外所得税。所以,抓紧出台不动产税,对于中国而言是十分重要的。

不让房地产泡沫产生

在日本经济泡沫破灭之后,有学者认为“让经济泡沫过快破裂”这一举措本身就是政策上的失败。但笔者认为,治理房地产泡沫的确是一项棘手的事情,也没有万全之策。国内外经验表明,对投资品市场的调控没有两全齐美的事情,如果不让市场出现暴跌,唯一的办法就是不让它暴涨。如果房地产市场已出现了泡沫,就应该当机立断,在处理泡沫事件时不能“瞻前顾后”,否则泡沫就会越来越大。

因为,投资品市场的价格波

动规律比较特殊:“追涨杀跌”。当一种趋势形成以后,市场自身有强大的自我复制功能。如牛市形成以后,由于市场参与者对未来价格上涨的预期作用,倾向于购买并持有房地产或股票,市场需求增加而供给减少,呈现供不应求的状态,于是价格继续上涨,而上涨又进一步刺激人们的购买和投资欲望。如果是在熊市时期,价格不断下跌和市场的悲观预期同样会产生互相作用和互相强化的市场效应。

正是由于房地产市场的这种特殊价格形成机制的作用,使房地产市场表现为暴涨暴跌的特点。当一个城市的房地产市场出现了上涨趋势之后,房价会越来越快,并导致泡沫的产生。一旦房市的价格出现拐点,市场又会出现恐慌性抛售局面,房价有可能会雪崩,并导致市场信心丧失,这需要很长的时间才能修复。

因此,当价格上涨的趋势已经形成之后,投资品市场只有两种选择,要么继续上涨,要么迅速下跌,不大可能会出现第三种情形。我国在出台“国八条”时,该文件标题是《关于切实稳定住房价格的通知》,希望住房价格“软着陆”的意图是非常明显的。这也可能是我国的房地产调控效果不甚明显的主要原因之一。

因此,最好的办法就是不让房地产泡沫产生,而是要防患于未然。

土地问题引发日本社会问题及经济泡沫破灭

土地价格飞涨、投机以及土地买卖已成了一个社会问题。从1987年左右起,日本媒体开始对土地价格飞涨导致社会问题展开了大讨论,1987年6月日本内阁也制定了“综合土地对策纲要”。在经济泡沫冲击下,日本政府和日本银行也相应地制定了抑制房地产价格上涨的相关政策。

社会问题产生和经济泡沫破灭

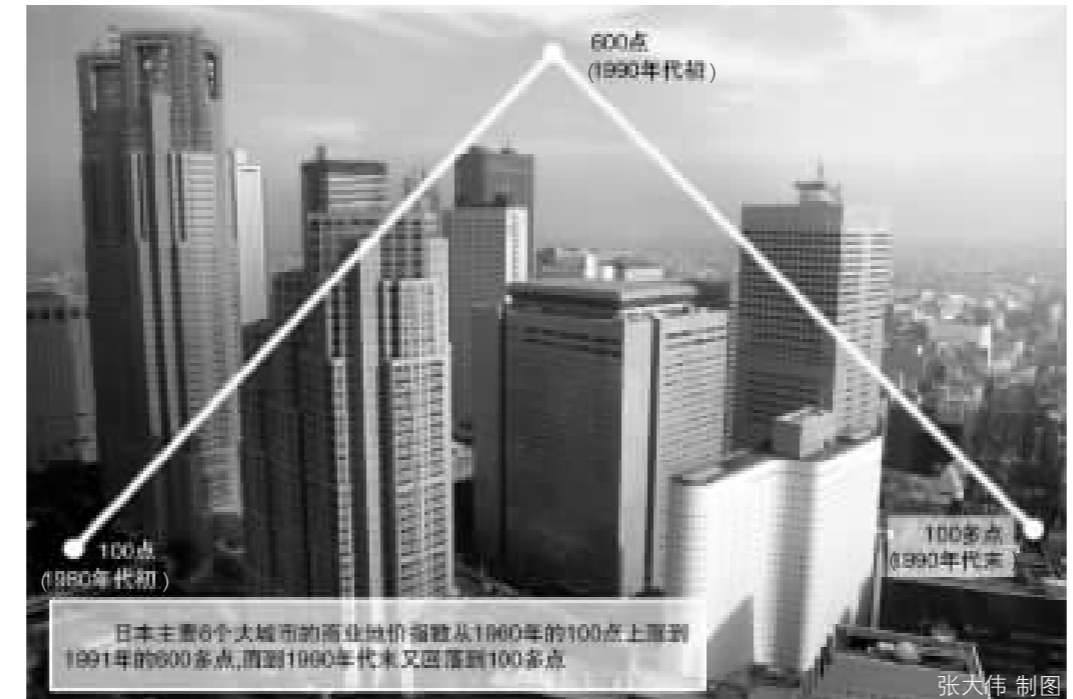
土地价格飞涨、投机以及土地买卖已成了一个社会问题。高达年收入数倍的高价住宅使工薪阶层的梦想成为泡影,使买得起住宅与买不起住宅的人之间差距不断加大。更严重的是,土地的高价格也成为外国企业进入日本的障碍。根据“日美构造协议”的观点,收入所得这一流量和价格这一存量之间已经到了无法平衡的地步。在东京,单户住宅售价与中等收入之比最高超过了8。

从1987年左右起,日本媒体开始对土地价格飞涨导致社会问题展开了大讨论,1987年6月日本内阁也制定了“综合土地对策纲要”。此外,在1989年末,日本通过了《土地基本法》,其中主要观念包括“土地的公共性”——即土地的适度利用、按照计划使用土地、抑制土地投机以及随着土地增值税负也应适度增加等内容。也就是说,在强大的社会舆论和政治压力下,政府被迫开始使用土地、抑制土地投机以及随着土地增值税负也应适度增加等内容。也就是说,在强大的社会舆论和政治压力下,政府被迫开始使用土地、抑制土地投机以及随着土地增值税负也应适度增加等内容。也就是说,在强大的社会舆论和政治压力下,政府被迫开始使用土地、抑制土地投机以及随着土地增值税负也应适度增加等内容。

在经济泡沫冲击下,日本政府和日本银行也相应制定了如下对策:1989年5月提高央行利率,从1991年4月开始实施对于用土地作担保所进行的融资进行总量限制,从1992年4月起,作为土地税制改革的措施,设立了地价税、强化了转让收益税的征收以及改善了土地的评价体系。

土地税制改革:“土地神话”已终结
土地税制改革的思路和概要如下(摘自“土地税制小委员会”的报告书《土地税制修正的基本课题》——1990年5月29日):
1) 减少土地作为资产的有利

银行资本管理的规定,促使银行贷款向住房抵押贷款倾斜,使银行之间在不动产贷款上产生恶性竞争,刺激了房地产泡沫的不断膨胀。
地价上涨推动了股票价格上涨
上世纪80年代后期开始的土地价格飞涨,也波及到了股市,导致股票价格的上涨。其理论基础是企业拥有工厂等不动产,由于不动产价格上升,企业价值也会随股票价格上升而上升(在理论上近似于“托宾的Q理论”)。与土地不同,无论股票价格如何上涨,没有人会因此而烦恼,企业由于股价高涨而更容易融资。此外,股票价格的非记帐收益被算作银行的自有资本(BIS规制)计算。结果是导致了土地和股票价格的双双持续高涨,土地价格指数和股价指数走势几乎完全重合。以1980年日经平均股价为100点计算,到1990年已经上涨了5倍之多,而同期主要6个大城市的商业地价指数也从1980年的100点上涨到1991年的600多点,其到达该指数顶点的时间要比股价稍晚几个月,但两者的走势几乎是重叠的。



日本“土地神话”是怎样产生的

谈及经济泡沫,日本学者森信茂树认为,经济泡沫“是指用经济基本因素无法说明的资产价格的飞涨(这一现象)。也就是说,经济基本因素并不能解释经济泡沫的成因”(参考2005年12月9日由中国社会科学院和日本财务省财务综合政策研究所主办、中国社会科学院国际合作局和金融所承办的中日经济双边研讨会上日本学者的演讲资料)。它与日本金融的“土地本位制”、土地税制及地价与地价的联动等因素直接相关。

“土地本位制”创造了“土地神话”

对于日本的土地价格问题,我们有必要从原本在第二次世界大战后就根植于日本的“土地神话”来说明。“土地神话”的含义是“土地的价格绝对不会下降”。如同所有的神话故事一样,土地神话也是“事实上不可能存在,但大家都相信是真的”。由于日本经济是以土地和土地价格为中心来运行的,在这个意义上,也称为“土地本位制”。

日本经济的运行而言,土地具有不可或缺的作用。在“土地本位制”的情形下,放松银根的金融政策和投机行为相结合,两者共同作用形成经济泡沫。
日本商业银行,原则上是以土地为担保进行贷款。被称作“土地本位制”,在战后资本不足的情况下,缺乏信用的中小企业也有可能得到贷款,这也是一种变通之道,即也可以说是把有限的资金更加效率地运用的一种方法。(在欧美银行以项目融资为主。)

因此,如果维持土地的金融担保功能,其必要前提就是土地价格不下降。由于日本国土狭窄,再加上国民中由来已久希望拥有自家住宅等心理(这种文化心理可能和儒家文化的“家”的思想有关)要素的影响,就形成了土地价格会不断上升的土地神话。银行也逐渐把土地价格上升预期加入到评估评价的因素之中,并据此来评估贷款。

此外,没有完善的土地价格的客观评价方法也加剧了土地神话的产生。从企业的角度看,企业会计计算中,土地评价仍然按照购买时的登记价格来决定,土地价格的上升可以当作营业外收入

计算,使所谓的“财技”(根据长期战略决策下的经营)变为可能,对业绩扩大产生了巨大作用。
这种战后产生的种种做法,在日本取得令世界惊奇的经济发展的之后仍然延续下来,另一方面,上世纪80年代后期开始的金融自由化,加剧了金融业的贷款竞争,产生了过多的土地抵押贷款,这也是刺激地价上涨的重要原因之一。

土地税制刺激了土地价格上涨

日本的土地税制问题也是促成经济泡沫的一个原因。对土地税制而言,通常分为“取得、保有、买卖”等3个阶段课税。在日本税制中,在“取得阶段”上有遗产继承税(国税)、登记许可税(国税)和不动产取得税(省级地方税)等3种税赋需要缴纳。在“保有阶段”上有固定资产税(市级地方税)、城市规划税(市级地方税)和特别土地保有税(市级地方税,1993年废止)等3种。此外,在“转让阶段”上对转让所得进行征税,有法人税、所得税(转移国税)、住民税(地方税)等3种。
土地税制方面最主要的问题是在“保有阶段”中对保有者的

税负担过低。保有者所负担税收的代表是固定资产税,是按照地方居民所利用的公共设施和享受的公共服务为基础来折算税金的,这种根据受益决定税收的计算方法,使保有者的纳税负担持续处于低水平。通过不动产税(财产税)对国民所得以及税收总额比率的国际比较中看出这种现象。

在1990年,日本的不动产税(财产税)对国民所得以及税收总额比率分别为1.7%和6%,而当时美国的不动产税(财产税)对国民所得以及税收总额比率分别为3.5%和14%。这种情况到经济泡沫破灭之后有所改善,2002年日本的不动产税(财产税)对国民所得以及税收总额比率分别为2.4%和11%,与当时的美国情况基本接近。

在1990年之前,由于低保有费用阻碍了日本土地的有效利用,甚至造成土地未利用或者几乎未利用就被搁置。此外,与其他资产相比,土地更容易成为投机买卖的温床。这一情况导致并产生了耕地的土地价格比建有建筑物土地的价格更高的经济现象。与土地的利用价值相比,也出现了比土地的资产价值更为重要的

经济现象。结果是导致土地的利用价值与资产价值的偏离幅度加大,并逐渐成为一社会问题。因此,制定提高保有费用、抑制投机行为、促进土地利用的土地税收制度必不可少。

我们不妨再以土地买卖收益的课税状况来说明这一问题。在日本的经济泡沫出现之前,对于个人而言,4000万日元的(土地)转让收益需要交纳20%的收入所得税,对超过4000万日元的部分转让收益要实行50%的综合课税。对于法人而言,除了通常的法人税率之外,如果保有期间在10年以下,需要征收20%的追加课税。但是,这种转让收益课税对于抑制投机活动并不见得有效。我们将在后文中还会看到,为了抑制投机,从1992年开始实施针对泡沫经济的税制,对于保有期间2年以下的土地,转让时要另行加收30%的税。

此外,利用贷款进行土地投资时,贷款利息从收益中扣除;建筑物则以每年折旧的形式计算到损失中。在遗产继承的情况下,土地的评价比现金和股票更易偏向于低估评价。因此,从减轻遗产继承和收入税负担的角度,刺激了住宅的投资需求。

如上所述,土地税制在土地抵押贷款的过程中起了很大作用是重要的事实。

汇率改革强化了“土地神话”

日元汇率升值为什么会导日本房地产价格的迅速上涨?主要有两个原因。原因之一是汇率改革迫使日本政府采取宽松的货币政策。由于日元升值的影响,日本的工业受到了相当大的冲击,1986年日本工业出现了负增长。为了缓冲升值对日本产业经济的冲击,日本银行供应大幅度增加的同时利率也不断下调,1986年9月和1987年5月,两次采取紧急经济对策,将官方贴现率从5%降到2.5%。当时,日本经济仍处于景气上升过程中,不当的经济政策刺激了包括房地产在内的投资品价格的不断上涨。

原因之二:为了减少金融自由化与国际化过程中银行的经营风险,日本政府推行银行资本管理改革,部分银行执行国际清算银行制订的