

文章编号: 1001-148X (2011) 01-0102-05

# 中央、地方财政关系与房地产价格

陈欣慰<sup>1</sup>, 王艺明<sup>2</sup>, 黄榆舒<sup>2</sup>

(1) 北京大学经济学院, 北京 100871;

2 厦门大学财政系, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 当前我国房地产市场存在严重的泡沫, 房价畸高并在不断攀升。为研究房价与我国财政的关系, 应立足于公共财政视角, 通过区分中央政府和地方政府两个角色的行为, 对财政与房价的相互关系进行阐述, 认为地方政府扮演着关键角色, 继而 对地方政府财政与房价的关系进行深入分析, 并提出如何改革二者关系的对策。

**关键词:** 房价; 地方政府; 土地财政; 分税制

**中图分类号:** F810.2      **文献标识码:** B

近年来, 我国房地产业进入了前所未有的高速发展期, 在我国每年的 GDP 增长率中, 由房地产拉动的部分至少占 2 个百分点, 房地产业已成为我国国民经济的支柱产业之一。然而, 随着房地产泡沫论不断升温, 我国的房地产业出现了房价飞涨、投资过热等突出问题。目前, 我国房地产市场存在严重的泡沫, 房价畸高并在不断攀升。最新数据显示<sup>①</sup>, 2009 年全年房价涨幅 24%, 平均每平方米上涨 813 元, 创造历史新高, 达到了 1998 年房改以来的最大涨幅。

在社会各界担心经济过热、追究房价涨因的舆论压力下, 房价问题从经济问题逐渐扩展为敏感的社会问题和政治问题。那么, 如此“不正常”上涨的房价与我国财政有何关系, 二者是否存在着相互作用机制呢? 本文立足于公共财政视角, 在我国目前房价飞涨, 房市泡沫严重的环境下, 通过区分中央政府和地方政府两个角色的行为, 对财政与房价的相互关系进行阐述与深入分析, 并提出如何改革二者关系的对策。

## 一、房地产市场现状分析

首先, 国内房地产资产泡沫严重。判断我国房地产市场存在“泡沫”的依据主要有三: (1) “房价—收入比”。联合国人居中心认为, 房价与居民

户年收入比不应超过 3:1, 美国的这一数据是 3.5:1, 而我国的这一数据是 10-15:1, 远远超出国际公认的合理水平。(2) 商品房空置率。国际上一般认为 4% - 5% 为适度空置率, 10% 则为警戒空置率, 超过这一界线即进入红灯区, 空置率在 20% 以上, 则为商品房严重积压区。综合国家统计局和建设部的有关资料, 我国自 2002 年起, 商品房空置率始终处在 20% 的水平上下, 可见我国房地产市场存在泡沫。(3) 我国房地产市场的融资结构单一, 过度依赖银行, 使银行和房地产市场都面临较高的风险。全国工商联住宅产业商会会长聂梅生在 2005 博鳌地产论坛上直言, 中国目前只有房地产信贷, 没有房地产金融<sup>②</sup>, 由此亦可说明我国房地产市场存在泡沫。

其次, 房价畸高且还在不断攀升。尽管近年来采取连续加息和提高存款准备金率, 增加中小户型和中低价位商品房供应, 征收房屋交易税和个人所得税并提高契税等多种措施, 但我国房价不但没有下降反而不断暴涨。国家统计局发布的数据显示, 我国 70 个大中城市房价, 2006 年同比上涨 5.3%; 2007 年同比增长 7.6%; 2008 年上半年同比上涨 10.2%; 2009 年全年房价涨幅 24%, 平均每平方米上涨 813 元, 达到了 1998 年房改以来的最大涨幅。

收稿日期: 2010-09-30

作者简介: 陈欣慰 (1974-), 男, 福建晋江人, 北京大学经济学院博士后, 金融学博士, 研究方向: 金融学; 王艺明 (1976-), 男, 福建厦门人, 厦门大学财政系教授, 博士生导师, 金融学博士, 研究方向: 宏观经济学; 黄榆舒 (1987-), 女, 重庆人, 厦门大学财政系研究生, 研究方向: 财政学。

## 二、从中央、地方政府角度看房地产价格

在我国分税制下，中央与地方权责分开，各司其职。因此，要研究财政与房价之间的关系有必要从中央政府和地方政府两个角色定位分别来看政府与房地产业、房价的关系。

### （一）中央政府与房地产价格

中央政府作为国民经济宏观调控者，必然从宏观、综合的角度考虑房产业发展，要承担起防范金融风险，规范房地产业经营行为，通过促进房地产业健康发展支持经济增长的责任，同时在以人为本的施政目标下，又要尽量实现“居者有其屋”的政治目标。因此，在房产价格方面，中央政府的目的是房产价格稳步上升，实现同国民经济发展相适应的长期温和价格上升，同时，也不希望房产价格短期暴涨或暴跌，出现投资过热、市场混乱的局面。

中央政府调控措施：中央政府主要通过指导性的政策建议以及宏观调控手段。近几年来，为控制房价的上涨，中央政府密集出台调控房价措施，2003年以来，我国共采取了以下三次较大规模的房地产宏观调控政策措施。2004年采取的以“控制土地供应，压缩投资规模”为主基调的调控政策；2005年以国务院出台的《关于切实稳定住房价格的通知》（俗称“国八条”）为基础的调控政策；2006年4月国务院七部委联合发布了“国六条”。在短短四年之内，中央密集出台关于房产宏观调控措施，但房价上升势头不减，这说明关于房产宏观调控机制运行不畅，阻力较大。名义上中央政府可以出台土地政策、金融政策、税收政策等来调节房产供应量、房产供应结构和房产需求，实际上中央政府除了货币政策和税收政策可以直接作用于房产市场之外，其他的政策措施都要通过地方政府来实施。

### （二）地方政府与房地产价格

导致房价持续上涨的原因是多方面的，如城镇人口增长较快、商品房开发建设成本增加、供求关系不平衡等，但本文认为真正导致房价屡次调控仍然高居不下的关键因素在于地方政府。在中国房产价格变化中，地方政府扮演着关键的角色，实际上地方政府对房价的上涨起到了推波助澜的作用。

1 房价的上涨促进地方财政收入增长。从地方角度观察，房地产业明显属于溺爱对象。现有体制下，在我国作为房地产业生存发展载体的城市土地归国家所有，具体由地方政府行使所有权职能，开发商购买土地支付的土地出让金全归地方

财政，属预算外收入，不必纳入收支两条线管理。在房价上涨的过程中，土地价格就会翻倍上涨，地方政府就能在高地价下可获得巨大的经济利益。这一“小金库”的容量惊人，尤其是2009年土地市场火爆、高价地“成灾”，很多城市的地价款总额都创下历史新高。2007年房地产开发企业向地方财政交土地出让金1.3万亿元，当年地方财政总收入2.27万亿元，土地出让金占地方财政收入57.2%、占房地产开发企业总支出的30.36%、占房地产开发企业总成本的42%。中国指数研究院统计数据显示，截至2009年11月23日，全国70个城市土地出让金收入同比增加超过100%。排在前20名的城市土地出让金总额高达6210亿元，同比增加108%。显而易见，房价的不断飙升，让“以地生财”的地方政府赚得盆满钵溢。我国地方财政严重依赖土地出让金收入，相关文献显示，全国平均比重达到30%以上，大城市更是达到50%水平。

房地产税收在地方税收体系中占有很大比重，部分城市甚至高达四至六成。青年学者傅白水的研究报告显示“在江浙沪三地的地方财政收入中，房地产业和建筑业（不包括相关产业）所占的比例都在30%左右，在浙江房地产业中，其比例甚至达到35%”。由于房地产对增加国民生产总值以及GDP的增长速度具有重要作用，房价的暴涨对地方财税的增加也有重要贡献。数据显示，“十五”期间，我国房地产业税收完成5190.98亿元，年均增长41.4%，增幅在各行业中居于首位；2007年前10个月，全国大部分省区市的房地产税收增幅均在40%以上，最高达到80%左右。据全国工商联房地产商会的调查，2008年房地产企业向政府缴纳的税收占房地产开发企业总支出的19.06%。

在不少地方，土地出让金和相关税费的土地收入已经成为地方政府的主要经济来源，有的已占到其财政收入的一半以上。这些地方的财政事实上已成为“土地财政”。所以，当中央实行紧缩型调控时，地方政府不愿严格执行；当中央实行宽松型调控时，地方政府却会加大救市力度。由于房价的上升直接关系到地方财政收入的增加，仰赖“土地财政”的地方政府存在促进房地产业发展、抬高房价的激励。

2 地方财政助推房价上涨。有关房价与地价的研究表明，在房地产市场的供求关系和价格传导机制中，房价和地价互为因果。尽管目前国有土地供应是通过公开招标拍卖挂牌出让的，但现行的土地拍卖制度是“价高者得地”。在土地供求关

系紧张的情况下, 地价卖得越贵, 房价也就越高, 而房价的疯涨, 又拉动地价的循环上涨。尤其是地方政府为了获得更多的财政收入, 通过垄断手中掌握的土地, 在预算外通过抬高地价, 在增加土地出让金的同时也造成了房价上涨。另外, 为了依靠土地发财, 许多地方政府不仅减少廉租房和经济适用房建设用地, 令保障性住房供应短缺, 而且个别地方政府竟然请房地产公司当“托”哄抬地价, 以获取更大的利益 (堪争勇, 2007)。可见房地产市场中的地方政府行为不但会影响土地价格水平, 也会对房地产价格的形成产生一定的影响。

除了地价推波助澜外, 各地政府的审批管理部门要求交纳诸如安检质检费等数十项规费和管理费; 官商勾结和权力寻租造成公共权力的滥用而滋生的贪污腐败成本, 也都直接导致楼市成本增加。个别开发商自曝内幕“楼盘开发成本只占房价 20%, 其中 40% 为开发商的利润, 余 40% 的利润全部被相关职能部门层层消化掉了” (秦鸿滨, 2008)。2009 年 3 月十位全国政协委员根据“政府税费比例占房价四成多”的调查而递交《关于减少政府收费环节遏制住房价格上涨的建议》的提案内容, 也都证实了这一切。

对于地方政府及其部门为了增土地出让金和相关税费而造成土地价格和楼市建筑的隐性成本过高问题, 宏观调控却束手无策, 房价也就不停地暴涨。可见, 财政与房价的关系是相互的, 高涨的房价通过地价的抬高、GDP 的拉动及相应的税费增加使得地方财政收入增加, 而地方政府增加财政收入的激励和手段又通过地价的增加抬高了房价。这种“地方财力不足——仰赖土地财政——各地竞相招、拍、挂土地——地价上涨推升房价——房地产泡沫凸显——影响金融安全”的恶性循环链导致了“地方财政倒逼房价、影响金融安全”的令人担忧的现象。

### 三、财政与房价关系的深层次分析

#### (一) 分税制的财政管理体制是根源

我国从 1994 年 1 月 1 日起实行了分税制的财政管理体制。其主要内容包括按照中央政府与地方政府的事权划分, 合理确定各级财政的支出范围; 根据事权与财权相结合原则, 将税种统一划分为中央税、地方税、中央与地方共享税等。

分税制以后, 地方事权的比重普遍高于财权, 因此地方极力扩张 GDR, 尽力扩大收费。据有关研究, 与世界的大多数国家相比, 我国把更多的支出责任下放给了省以下的地方政府, 财政总支出的大约 65% 集中在省以上的地方政府 (20 世纪 90

年代甚至高达 80%)。然而在收入方面, 地方政府却没有取得相应的权利, 因此地方收入与支出严重不成比例。从而无论是迫于发展经济、促进地方就业, 缓解地方财政压力, 还是由于地方间的竞争, 地方政府都不能不将发展经济、解决地方财政问题放在至高无上的地位。

分税制下的地方政府财政收入主要包括预算内收入和预算外收入两部分。不论是预算内收入, 还是预算外收入, 都与房地产业的发展息息相关。(1) 预算内收入。主要是指地方各种费、税收入。分税制改革以后, 将与房地产业相关的房产税和土地税归入地方税种, 主要包括三个方面: 一是与土地直接有关的税收, 包括城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税。二是与土地征用以及房地产业有关的税费。三是部门收费项目, 包括耕地开垦费、新增城镇建设用地有偿使用费等。分税制后建筑业税和房地产税占地方政府预算内收入的比例一直上升。(2) 预算外收入包括了行政事业收费、政府性基金和土地出让金三部分。近年来随着中央政府收费的管理越来越规范, 行政事业性收费在预算外收入中的重要性大大减低。相比之下, 土地出让金收入变得越来越重要。

实行分税制后, 中央政府给地方留了一个“小口”——土地出让金全部划归地方政府, 并且不纳入预算内收入, 这为“土地财政”的出现与当前的房地产市场过度活跃埋下了伏笔。从 2004 年 8 月 31 日开始, 所有经营性国有土地使用权转让都实行“招拍挂”的方式, 为了缓解地方财政困难, 地方政府有意愿通过垄断手中掌握的土地, 在预算外通过抬高土地出让价格获取更多的土地出让金, 进而推动了房价的上涨, 预算内通过推高房地产价格获得更多的房地产税和建筑业税, 房价的上涨又反过来推动地价的上涨, 形成恶性循环。

从税收角度来看, 分税制改革以后, 将建筑业税和房地产税划为地方税种。从地方政府的角度来看, 财政上依赖间接税收比依赖直接税收更加“保险”, 因为按照近年来财政改革的思路, 直接税收如果增长过快, 很可能被全部或者部分划为中央税收, 所以地方政府千方百计要增加建筑业税和房地产税。地价是房价的基础, 地价的上涨必然导致房价的上涨, 而较高的房价又会带来巨额的建筑业税和房地产税, 构成政府的财政收入。因此, 地方政府为了获得较大的财政收入, 往往要促进建筑业和房地产业的发展, 其中主要是不断提高开发商取得土地的成本, 也就是不断抬高地价。不仅如此, 地方政府为了增加税收收入还进行城市扩张, 大拆大建, 根据中国土地政策改革课题组

的调查研究结果，由城市扩张带来的房地产和建筑业的发展，近年来已成为地方财政预算内的支柱性收入。

## （二）政绩考核机制是动力

除了基于地方财政收入的考虑，地方政府推高地价、房价的另外一个原因是政绩考核机制。由于我国到目前尚未有一套完善、科学的地方政府绩效评估制度，在当前以经济建设为中心的大环境下，对各地方政府绩效的评价存在一些误区。目前政府官员的考核标准主要是 GDP 的增长和城市建设，房地产业的发展不仅可以拉动经济增长还能推动市政建设，这就使地方政府将房地产业的发展视为重中之重。而房地产商开发的基础是土地，其目标和地方政府不谋而合，房价的持续走高可以说是与地方政府的主导密不可分的。首先，大搞形象工程、“造城运动”，盲目扩大拆迁规模，人为制造需求旺盛，拉动房价；其次，炒卖地皮。一些地方政府低价征地，转手高价出让，卖地越多，财政收入越多，甚至少数地方政府暗中操盘，唆使开发商哄抬地价；第三，对房价求高弃低。一些政府官员视房价高为经济发达的标志，把本地房价与其它地区盲目攀比，对经济适用房、廉租房弃而不建，而把兴趣用于高档住宅上，导致本地房价居高不下。在土地大量出售、土地出让金不断流入地方政府囊中的同时，与之形成强烈反差的是，全国人大常委会 2009 年 10 月 28 日公布的权威报告显示，截至 2009 年 8 月底，全国保障性住房建设完成投资 394.9 亿元，完成率仅为 23.6%。

## （三）地方政府官员的权力设租需要

权力一旦插手市场，房产商为了利润只有向权力称臣。而对于政府官员来说，当巨大的利润轻易就可获得时，权力寻租行为也就不再有其他顾忌。因此，对利润的追求使一些官员、房产开发商以及投机者结成了稳固的联盟。土地是房产企业的利润之源，当前能获得低价土地的，往往是与政府相关，或者是具有特殊关系背景的人（企业）。如闹得沸沸扬扬的湖南嘉禾商场项目，开发商以每平方米 30 元的超低价拿到城中心一块需要拆迁的土地，而当开发商与拆迁户发生利益冲突时，当地政府不惜采取一切行政手段和经济手段对付无辜的拆迁户。他们一旦获得土地，就成了房地产市场的主宰，土地的行政性垄断由此转化为市场性垄断。本应担当起监督制约职能的一些地方政府官员，出于自身利益的考虑，成了高房价坚定的支持者和支撑者，不仅肆意买卖土地资源，且对于开发商随意变更土地用途，包括小区规划的改变、绿地减少、甚至廉价房摇身一变成市场房等行为听之

任之，导致国内房产的价格坚挺。

## 四、推动财政体制改革

倘若现行分税制下地方政府依赖“土地财政”、“房产税”的系统自锁定状态无法打破，地方财政缺乏主体税种支撑的话，中央政府即便对楼市再调控，房价依然还会上涨，财政与房价相互作用导致地价、房价互推增长的现象仍将继续。毋庸置疑，要想真正抑制房价涨升，改革财政与房价的关系，就必须考虑调整分税制，尤其是理顺省以下财政体制，破解地方政府“土地财政”。具体改革对策如下：

1. 建立健全与事权相匹配的地方财税体系，推进以房地产税制为重点的财产税改革。实行分税制改革造成了地方政府以“土地财政”解决财政困境。因此，要消除“土地财政”，就要从根本上扩大地方政府财政收入，使地方财政达到稳步增收，建立健全与事权相匹配的地方财税体系，推进以房地产税制为重点的财产税改革。本文认为，适时开征房地产税，实行物业税征收模式，有利于增加地方政府的财权，为地方政府提供稳定、可靠的税源，从源头上解决地方政府的财政困境。加快物业税制度的建设，减少房地产流通环节的税种和税负，增加对房地产保有环节的课税，使房地产税成为地方政府的主体税种，对于地方政府获得有保障的经常性的收入来源具有现实意义，进而从源头上遏制其助推土地“非正常”上涨并造成恶性循环的行为模式。

2. 进一步规范地方政府自身的行为，改革政绩考核机制。当前，地方政府的短视的发展观和政绩观推动房价的飙升。房地产市场宏观调控能否顺利进行很大程度上取决于地方政府能否规范自身的行为。因此，要想使宏观调控真正取得实效，地方政府就应该摆正自己的位置，一定要从以地生财、以房涨 GDP 的经营理念 and 政绩观转变为“居者有其屋”的以人为本科学发展观。

在政绩观转变方面，要重新审视和制定地方官员的政绩考核机制。如减少 GDP、财政收入、城市建设等纯经济指标，增加中低收入居民居住情况、社会和谐等民生指标，树立科学合理的以经济的可持续发展为目标，兼顾社会和环境效益的政绩观。

3. 规范土地出让收入管理，建立国有土地收益基金。首先，必须打破地方政府在土地出让制度中追求出让金最大化的机制。改革土地出让金管理办法，将土地出让金纳入预算管理并让中央参与土地出让金的分享。国务院办公厅《关于规范

《国有土地使用权出让收支管理的通知》提出,要将土地出让收支全额纳入地方基金预算管理,实行收支两条线管理。其次,要建立国有土地收益基金,规定其不得作为政府当期收入安排使用。本届政府获得的土地出让金是若干年土地使用期的收益之和,实际上是提前支取了以后各届政府的土地收入,透支了未来的土地收益。因此,必须按照国有土地出让金收入的一定比例,建立国有土地收益基金,为地方政府未来发展预留储备金。

4 合理确定土地供应政策,加强土地使用监管。在土地出让过程中,由于地方政府采取“非饱和”限量供应的政策,使土地市场始终保持卖方市场,造成市场供求失衡,加剧土地价格的上涨。因此,要合理确定土地供应量,根据市场需求供给土地,调控土地市场,保证政府土地收入的稳定。当前,面对不断上涨的地价和房价,地方政府有必要采取适度从宽的经营性土地供应政策。在土地供应上可以采取小地块、快频率、多数量的供地方式,用数量、频率来抑制土地价格上涨。

另外,对土地的使用,应有严格的监督和管理,土地的拍卖,一定要提高公开度、透明度,信息披露要完全,竞争要充分,禁止违规操作。对购地建房的房产商,应明确规定不得转让出让,并且需要制定法律法规,坚决打击土地的炒卖,确保住宅建设用地价格的合理与稳定。要加大对闲置土地的清理力度,切实制止囤积土地行为。

5 加大力度建设经济适用房和廉租房,促使房价的理性回归。目前我国房价不断上扬与我国缺少保障性用房有着密切的关系。在控制高价位商品房住宅建设的基础上,应及时调整房地产开发用地供应结构,把建设经济适用房和廉租房作为政府调控住房的工作重点。应明令各地必须优先供应保障性住房用地,优先考虑“廉租房”、“经济适用房”和中低价位、中小套型普通商品房的用地;同时拿出更多的土地出让金用于“廉租房”、“经济适用房”等福利性或者半福利性支出的比例,增加房产的市场供给,消化部分居住需求,从而促使房价的理性回归。

6 加强中央宏观调控的执行监督机制,实行问责制。中央的宏观调控政策能否真正取得实效,关键就看地方政府对中央调控政策的积极性和执行力度。中央政府对房地产市场进行宏观调控,需要对地方政府执行中央宏观调控政策的情况加大监督检查,对中央宏观政策执行不力的地方政府要实行问责制,并追究相关责任人行政不作为的责任;同时对宏观调控取得实际成效的地方政府要给予通报表扬,纳入政绩考核。

#### 注释:

- ① 国家统计局. 09房价涨幅 24%, 每平方米涨 813 元 [EB/OL]. 中国证券网.
- ② 博鳌房地产论坛. 地产商银行合伙“绑架” [EB/OL]. <http://boao.guandian.cn/boamedia.html>

#### 参考文献:

- [1] 秦鸿滨. 反思房价为何“越控越涨” [J]. 金融与经济, 2008(8): 33-35
- [2] 愈露. 我国房地产市场中地方政府行为的经济分析 [J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2009, 11(2).
- [3] 朱文生. 房地产泡沫与地方政府 [J]. 城市开发, 2006(6-7): 10-12, 9-10
- [4] 张岑遥. 城市房地产价格中的地方政府因素: 成因、机制和效应 [J]. 中央财经大学学报, 2005(10): 65-69
- [5] 李剑阁, 蒋省三, 韩俊. 目前中国土地政策面临的挑战 [J]. 中州建设, 2006(9): 13-17
- [6] 彭骥鸣, 李新. 中国房地产税制的现状分析与改革思路 [J]. 税收研究资料, 2007(10).
- [7] 堪争勇. 宏观调控下房价逆市上扬“症结”与“药方” [J]. 金融与经济, 2007(1): 37-38
- [8] 曲世军, 张友祥. 论房价调控及政府的责任 [J]. 当代经济研究, 2008(12): 54-55
- [9] 王祖山. 土地的房价效应与房价的调控政策 [J]. 现代经济探讨, 2009(2): 85-88
- [10] 吴旭东. 房地产各环节税种设置与税负分配研究 [J]. 财经问题研究, 2006(9): 75-76
- [11] 杨海斌. 中央与地方政府在房地产市场的作用分析 [J]. 政策研究, 2008(1): 28-29
- [12] 夏永祥. 中央政府与地方政府的政策博弈及其治理 [J]. 当代经济科学, 2006(2).
- [13] 黄忠华, 杜雪君. 房价与宏观经济研究综述 [J]. 中国土地科学, 2009(1): 64-66
- [14] 姚玲珍. 中国公共住房政策模式研究 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003
- [15] 刘源. 论政府在房价回归中的职能定位与政策选择 [J]. 中国房地产金融, 2009(3): 40-42
- [16] 王言炉. 从政府角度看房价政策 [J]. 现代商业, 2008(11).
- [17] 程瑶. 房地产税对地方政府的激励效应研究 [J]. 中央财经大学学报, 2008(7).
- [18] 孙姝曼. 房地产租税费对地方财政收入影响 [J]. 华商, 2008(18).

(责任编辑: 刘春雪)