地方财政收入对房地产业依存度的调查与思考

□ 虞俊杰

近年来，房地产业日渐发展成为我国许多城市的支柱产业，对地方财政收入的贡献越来越大。据对秦皇岛市“十一五”时期房地产市场运行情况与地方财政收入情况的调查，发现地方财政收入对房地产业的依存程度在不断提高，已影响到地方社会经济可持续发展。

——地方财政收入增速较快但税收占比不大。“十一五”时期秦皇岛市地方财政收入持续增长，除2008、2009年受国际金融危机影响增速较慢外，其余3年保持着40%以上的增幅。五年间，地方财政收入从2006年的51.49亿元增长到2010年的160.86亿元，增长了2.1倍，年均增长45.5%。但从收入结构来看，地方税收收入在地方财政收入中所占比率呈下降趋势，从2006年的49.0%下滑至2010年的36.9%。税收收入作为地方财政收入增长的主要动力源，增长速度较慢、占比较低，这种现象不容忽视。

——土地出让金规模急剧扩大且占地方财政收入比重较高。“十一五”时期，秦皇岛市土地出让金规模从2006年10.85亿元扩大到2010年64.16亿元。特别是自2007年1月1日土地出让收支全额纳入地方基金预算管理后，2007—2009年出让金规模都超过了20亿元，但由于政策执行不到位，这3年缴库数额大部分是土地纯收益。从2009年下半年开始，土地出让收支全额纳入预算，政策效应在2010年凸现，收入规模急剧扩大到64.16亿元。土地出让收入占地方财政收入比重较高，各年都在20%以上，2010年甚至超过了税收占比。

——房地产业税收对地方税收贡献最大。不同的产业、行业对地方财政收入的贡献差异较大。第二产业中的工业（包括采矿业、制造业、水电气生产供应业）贡献率在20%左右，建筑业年均占比为11%，第二产业贡献率在30%左右。第三产业总税收对地方税收收入的贡献非常大，所占比重各年均在65%以上，其中房地产业贡献最大，2006年以来在地方税收中的年均占比为37%。如考虑到房地产业的较强关联性，把房地产业和建筑业税收加总，可以看出房地产业对地方税收的贡献率接近

中国财政杂志社

50%，是地方第一大税源。

——房地产业税收增速快于地方总体税收增速且主体税种占比较为稳定。“十一五”时期，秦皇岛市房地产业地方税收收入平均增速31%，快于地方总体税收平均增速7个百分点。营业税和契税是两大主体税种，除2008年外，二者对房地产业税收的贡献率加总均超过了60%。且二者在房地产税收中占比较为稳定，营业税、契税分别在35%、25%上下小幅波动。

地方财政收入对房地产业发展依存度较高可能产生如下后果：

第一，不利于地方财政持续增收。房地产价格上涨对地方财政收入的贡献是阶段性的：在房地产市场发展起步或上升期贡献较明显，但由于房地产业的发展受土地有限性的制约，当房地产市场发展成熟时，其对地方财政的增收效应会随之减弱。另外，房地产价格上涨需要经济基本面的支撑，政府片面依赖房地产业会造成产业结构的失衡，导致房价与经济基本面脱离，一旦房价出现大幅波动将对地区经济及财政收入产生较大冲击。

第二，不利于经济社会的协调发展。房地产业迅猛发展会助长房市投机行为。目前秦皇岛市本地人有2套或2套以上住宅的人不在少数，外地炒房的力量也很可观。同时，房地产价格上涨加重了普通市民购买住房的负担，相当一部分普通劳动者“望房兴叹”。这进一步扩大了贫富差距，不利于经济社会的协调发展。

第三，不利于城市竞争力的快速提升。一个城市的综合竞争力不仅取决于科技水平、市民素质，还与商务成本密切相关。房价持续猛涨，大大抬高了城市商务成本。技术和资金流入兴办实业，必须有房子；人才流进就业，必须有住宅。写字楼和住宅楼价格高涨，会抑制资金和人才的流入，阻碍竞争力的快速提升。

第四，容易滋生金融风险。从土地储备、房产开发到购房消费，房地产业的每一环节都离不开银行贷款。当房价步步上升时，房子卖得快，贷款还得快，房地产信贷成了银行最优质的资产之一。因此，各家商业银行都设法抢占这一资源。但是，房价越涨，风险也越大，而房价不可能无限上升，尤其是投资性购房，一旦投资者因房价过高而卖不出或租不出去房子时，还贷就成了问题，这就容易引发金融风险。

为尽量避免地方财政收入过度依赖房地产业可能产生的不良影响，促进二者形成协调、可持续的良性互动关系，笔者提出如下政策建议：

第一，规范土地供应，合理确定土地价格。从房地产价格的组成来看，土地价格是其成本的重要组成部分，也是弹性最大的一部分。土地价格在很大程度上决定了房地产价格，土地价格涨幅过大，必然也要推动房地产价格的快速上涨。要抑制房地产价格过快上涨，首先要从源头上控制地价的过快上涨。目前，我国实行的是国家垄断土地供应的政策，土地出让金是一次性收取，从而造成了土地价格的居高不下。政府可以通过改变现行的土地供给制度，规范土地供应，平抑土地价格的过快上涨。

第二，开征财产税取代土地出让金，为地方财政收入提供可持续性财源。这样既可大幅度降低地价在房价中的占比从而降低房价水平，又能通过增加住房的持有成本有效抑制楼市的投机行为。而土地收益诱惑的削弱，有助于防止地方政府对未来土地收益的过度透支，避免继任政府陷入财源枯竭的窘境。

第三，调整住房供应结构，增加中低价位住房的供给。住房供应结构不合理、中低价位住房供给不足等问题不能全部依靠市场化途径解决，政府必须对房地产市场进行宏观调控以促进住房供应结构的合理化，承担相应的保障义务，兼顾效率与公平。政府应增加廉租房的供应，改善低收入家庭的居住条件；加大经济适用房、限价房等保障性住房的建设力度，并创新保障性住房供应模式，解决中等收入家庭的住房问题。

第四，整顿房地产市场秩序，抑制房地产投机行为。政府应制定并发布房地产价格定价原则，完善房地产市场的信息披露制度，提高市场透明度，引导房地产价格在一定的区间内浮动，防止投机者跟风炒作。理顺房地产业监管体系，加强各行政部门在政策制定和执行方面的合作，对有捂盘惜售、哄抬房价等行为的开发商和中介服务机构加大处罚力度。建立和完善房地产市场的预警机制，有效指导开发商的房地产投资，同时增强消费者的消费理性，减少投机行为，从而保证房地产价格正常波动。

第五，开辟新财源，推动地方财力的持续增长。就秦皇岛市而言，应充分利用港口优势、旅游资源优势、北戴河新区开发的历史性机遇，大力发展临港产业、现代服务业、高新技术产业，激发经济发展的内生力量，不断培育和涵养财源，建立稳固的财政与经济发展协调增长的机制，扩大财政收入特别是地方财政收入规模，推动地方财力的持续增长。

（作者单位：中国人民银行秦皇岛市中心支行）

责任编辑 韩 璐

中国财政杂志社