

Public Finance
Review

公共财政评论

主编 钟晓敏

2 2013

沈玉平 谢枫：土地出让金与房产税应平行征收
张青：个人住宅房地产税优惠政策的国际经验与借鉴
童光辉：金戈铁马：西周秦汉时期的军赋制度与人头税政策
倪霓：长期经济增长政策的分析框架：内生增长理论的述评

浙江省高校人文社科财政学重点研究基地
浙江财经大学财经科学研究所
浙江财经大学财政与公共管理学院



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

Public Finance
Review

公共财政评论

主编 钟晓敏

2013



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政评论. 2013. 2 / 钟晓敏主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2014. 1
ISBN 978-7-308-12826-1

I. ①公… II. ①钟… III. ①公共财政—中国—文集
IV. ①F812-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 018444 号

公共财政评论 2013 2

主编 钟晓敏

责任编辑 朱 玲

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 浙江海虹彩色印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 7.75

字 数 145 千

版 印 次 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-12826-1

定 价 25.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

主 编：钟晓敏

副主编：沈玉平 张雷宝 李永友 金 戈（常务）

编辑部主任：金 戈

编 辑：（按姓氏笔画）

王 晟 叶 宁 司言武 刘 炯 刘初旺

赵海利 龚刚敏 童光辉 董根泰 葛夕良

目 录

Contents

地方财政研究

- 土地出让金与房产税应平行征收..... 沈玉平 谢 枫/1
- 我国地方税收负担实证研究与启示
- 以江苏为例 欧阳华生 江克忠/17
- 个人住宅房地产税优惠政策的国际经验与借鉴 张 青/32

财政史研究

- 金戈铁马:西周秦汉时期的军赋制度与人头税政策..... 童光辉/45
- “双轨”家财型财政与帝国制度的发展 刘守刚/55

社会保障研究

- 城镇职工性别就业歧视研究 黄志岭/68

综 述

- 长期经济增长政策的分析框架:内生增长理论的述评..... 倪 霓/82

经济杂谈

- 国家治理与财政改革..... 李永友/106
- “科斯定理”的两张面孔
- 一场经济思想史的知识考古..... 李井奎/110
- 制度变迁理论:读书笔记 金 戈/116

CONTENTS

Studies in Local Public Finance

- Land-Transferring Fees and House Property Tax Should be Parallely Levied
..... SHENG Yuping and XIE Feng/1
- Empirical Studies of China's Local Government Tax Burden and Enlightenment:
Taking Jiangsu as an Example
..... OUYANG Huasheng and JIANG Kezhong/17
- An International Comparison of Property Tax Relief Policies ... ZHANG Qing/32

Studies in Fiscal History

- Poll Tax in Chinese Fiscal History: The Institutional Change from XI-Zhou
Dynasty to Han Dynasty TONG Guanghui/45
- Fiscal Type of Patrimonial Asset with Dual Track and Development of Imperial
China LIU Shougang/55

Studies in Social Security

- Gender Discrimination in Employment of Urban Workers HUANG Zhiling/68

Surveys

- Analytical Frameworks for Long-Run Growth Policies: A Review of the Endogenous
Growth Theory NI Ni/82

Economic Essays

- National Governance and Fiscal Reform LI Yongyou/106
- The Two Faces of the Coase Theorem LI Jingkui/110
- The Theory of Institutional Change: A Note JIN Ge/116

土地出让金与房产税应平行征收*

◎沈玉平 谢 枫

摘 要:由于土地出让金构成了房价的重要乃至主要部分,从理论界到社会各界不少人主张取消土地出让金,或者开征房产税取代土地出让金。对此,本文分析阐明,土地是公共资源,收取土地出让金、维护公共利益具有宪政正当性、必要性和市场机制的合理性,土地出让金与房产税具有各自的依据、性质、政策功能,应该平行征收;土地出让金应按市场机制定价;应该通过从土地出让金中提成,建立预算调节平衡基金来加强对无度出让土地、操纵土地财政行为的约束,保障公众长远利益和财政安全;为了抑制房价,应该改革优化房地课产税费体系,减轻流通环节税收,加强对投资收益征税。

关键词:房地产税费结构;土地出让金;房产税;平等征收

一、引 言

2011年年初开始以行政手段为主配合信贷利率政策的房地产调控达到了立竿见影的效果,但是这种调控政策本质上属于行政管制性,其效果具有治标性,而根本性、基础性的问题仍未解决,其实,政府仍十分担心一旦放松行政管制性调控,房地产价格反弹不可避免。所以,可以说,目前政府对房地产价格的调控陷入了进退两难的僵局,一方面是面对社会调控房价的呼声和压力,政府丝毫不敢放松调控,另一方面行政管

* 基金项目:国家社科基金项目“多重目标约束下的我国房地产课税体系研究”(11bjy131);教育部社科重大课题攻关项目“促进经济发展方式转变的地方财税体制改革研究”(12JZD032)。

沈玉平,浙江财经大学财政与公共管理学院,E-mail:syp830new@163.com;谢枫,浙江财经大学财政与公共管理学院,E-mail:58121755@qq.com。

制性调控又解决不了根本性、长期性问题,而且打压了房价也产生了难以承受的副作用,与房地产相关的行业乃至整个经济受到拖累,政府(尤其是地方)土地出让金收入骤减而导致政府支出难以为继,政府职能无法全面履行,进一步导致社会总需求下降和经济增长乏力。可见,以限购限贷为主要内容的行政管制式调控不是科学机制和出路。

面对这样的困局又迫使人们理性思考。循着房地产市场的供求机制,学界针对房地产市场导致房价高企的各种相关要素展开研究,综合学者揭示的观点,认为影响中国房价过高的因素主要有信贷规模和利率水平、“土地财政”和土地垄断供应、市政建设与公共服务、城市化与居民收入决定的住房需求、与房地产相关的税收负担。其中延续多年后在当前又重新升温的一种观点是取消土地出让金,以房产税替代土地出让金(下文称为“替代论”)。它们的简单逻辑是:政府为了追求“土地财政”而垄断土地供应,并用招、拍、挂机制抬高土地价格,于是抬高了房产的建筑成本和房价,“土地财政”是高房价的罪魁祸首,要想抑制房价必须降低乃至取消土地出让金。一些社会名流表达了鲜明的看法,如郎咸平认为“房价里面有12项税跟50多项费,加在一起占到了房价的70%左右,70%是税费。开发商有20%的利润。加在一起的90%是个刚性关口”,所以“高房价的最大推动力是地方政府的土地财政”^{①②},房产大亨任志强也认为“房价中70%被政府拿走”^③,叶青教授也说“现在的房价为什么会这么高……就是政府拿走太多,30%、40%甚至是50%,这些问题如果不改变,我们没有办法谈论如何规范房价或者是房地产市场”。^④ 理性学者更进行了多角度的研究,如丁军(2011)认为土地供给的反市场性与土地需求的市场化竞争是推高房价的制度性原因。李勇等(2011)认为房价和地价之间存在长期稳定的均衡关系,短期内,地价对房价的影响大于房价对地价的影响。候莉颖、陈彪云(2011)也有类似的研究结论:在5个季度以内的短期内和9个季度以上的长期中,房价与地价是互为因果即互相影响的,而在6~9个季度的期限内,地价影响房价更明显。钱忠好、邹文娟(2008)认为旺盛的住房需求促使房价上涨,并刺激土地需求的上升,土地需求上升进一步拉动地价的上涨,地价上涨会提高住房建设成本,这就进一步推动房价上涨。严金海(2006)的研究结果表明,短期内房价决定地价,长期内两者相互影响;并且土地的招拍挂出让机制降低了地价

① <http://tj.house.sina.com.cn/news/2012-09-28/0850168178.shtml>, 2012-09-28.

② 这组数据计算是很有问题的,因为无论任何地区、任何房地产楼盘,建筑成本不到10%可能是一种脱离实际的判断。本文无意辨析这个分析中数字计算上的准确性。

③ http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-12/07/c_124060420.htm, 2012-12-07.

④ <http://hb.sina.com.cn/news/jr/2012-12-11/162038533.html>, 2012-12-11.

对房价的影响程度。只有少数学者并不认为土地的招拍挂出让机制是抬高房价的主要原因,如赵桂生、郭家栋(2011)认为招拍挂是优化土地资源配置的有效机制,并且更能有效避免地价对房价的影响。

“替代论”的核心观点是主张停止征收土地出让金,从而降低房价;地价应该后移到房产持有环节以征收房产税的形式补偿回来。他们认为这既可以降低房价,有利于中低收入者购房,还可以提高持有房产的成本,从而打击炒房投机。看来,房产税的改革不可避免地土地出让金改革联动在一起。为此,本文从探讨土地出让金、房产税各自的理论依据、政策目标和功能出发,阐明土地出让金与房产税应该平行征收;同时基于平衡房地产供求、稳定房价、公平税负、调节收入的多目标取向,探讨房地产调控的税制体系框架。

二、土地出让金与房产征收依据、性质不同, 不应互相替代而应平行征收

“替代论”者认为土地出让金和房产税都是政府加在房价中的负担,都是政府收入,两者在数值上可以互相转换,土地出让金是租期内的租金折现后一次性收取,而房产税是以年租金形式分期收取,以房产税代替土地出让金可以降低房产成本和房价,也可以保障未来地方财政收入的稳定性。然而,本文认为,政府征收土地出让金与房产税的依据和性质截然不同,由此决定的功能和政策目标也不相同。

首先,就征收依据和性质来看,收取土地出让金的依据是政府拥有国有土地所有权,而征收房产税是依托政府的政治权力。在经济社会里,土地无疑是最重要的资源,土地资源有偿使用是市场经济的基本准则,拥有土地所有权的政府收取土地出让金和开发商支付土地出让金本是天经地义的事。与西方国家不同的是:在中国,虽然在宪法中规定农村土地归村集体所有,政府将农民承包的土地依法征用后归政府所有,然后再由政府出让给开发商。但是,生产队(村)所拥有的实质上是有限土地所有权,也正因为如此,在实践中,政府征用农民的土地没有法权上的障碍。^① 因此,从本质上讲,中国土地的终极所有权事实上归政府,土地实际上是政府最重要公共资源,政府向农民征用土地并出让、收取土地出让金事实上是代表人民行使了土地支配权,收取土地出让金是代表全民回收公共权益;政府用这笔收入提供公共服务又是让公共资源转

① 关于向农民合理支付征收费在下文专门论述。

化为现实的公共福利。相反,如果取消土地出让金就等于放弃了公共权益,把公共资源无偿奉送给了开发商,这显然是不公正的,也是不符合中国的宪政原则的。这就说明收取土地出让金是有法权依据的,土地出让金的性质是公共资源的所有权收益,是不应被取消的。

那么,土地出让金能否如“替代论”所说的那样转化为年金制,用房产税来替代呢?这就需要分析论证房产税不同于土地出让金的特有征收依据和性质。房产税的征收依据与一般税收的征收依据一样是政府的政治权力,房产税的性质是政府政治权力收入。尽管以美国为典型的一些国家的房产税用于以教育为主的地方公共服务,与房产拥有者之间具有显著的受益关系,因而房产税被看成受益税。但房产税毕竟不是以政府的土地所有权为依据而征收的,否则,土地私有制的国家房产税就没有存的法律依据了。房产税的专用性只是表明支出用途上具有较强的受益对应关系,至多只是政府提供市政建设公共服务的专门筹资渠道罢了,就其性质来说仍属于政治权力收入。

土地出让金与房产税的不同征收依据和性质也决定了两者的功能不同:土地出让金是公共资源所有权收益的回收补偿,而房产税是凭借政治权力筹集公共服务的成本。所以两者不应也不可以互相替代,而应平行征收。^① 中国目前由于对个人住房房产税免税,所以实际上没有对居民个人征收房产税。然而,如果按一些人士所主张的用房租式的房产税替代土地出让金,尽管在数量金额上可以做到平衡相等,但这只是土地出让金的收取形式转化而已,而实质上房产税仍然缺位。所谓的用房产税替代土地出让金实际上是用土地年租制挤掉了房产税,使房产税没有诞生的机会。否则,假如未来的房产税还能具有本来性质的房产税,那么未来的房产税就得包含土地年租金和真正的房产税双重内容,具有租、税的双重成分。与其租税合一,还不如租税分离独立设计制度更加科学有效。而且,根据土地有偿使用的性质,土地出让金是不应该按收入阶层和购房多少而给予征与不征、征多征少地区别对待,而房产税必须根据居民收入和财富差异实行量能负担,也有必要设置免征额。这说明在制度实施中也存在转轨困难;反过来,如果硬要将那种土地出让金转化来的房产税当成实质上的房产税,那么就等于取消了土地出让金,放弃了公共资源的权益收入。

取消土地出让金不仅缺乏理论依据,在实践上也会带来诸多不利后果:第一,给开发商带来丰厚的暴利,加剧房地产泡沫,助长滥占土地。在房地产火暴时期,由于需求

^① 当然,如果政府财政收入十分宽裕,愿意放弃其中的任何一者,那是另一回事,但这不是用一者替代另一者。

过旺,取消土地出让金后并不会降低房地产价格,至少不会等额降低房价,这就是说,一部分原本应该收取的土地出让金让给了开发商,这就等于给开发商送了一个丰厚的红包,开发商可以获得更高的暴利。而这必然会激发开发商扩张开发、滥占土地的积极性和实际能力,加剧房地产市场的泡沫。而对于因取消土地出让金而低价购得房产的个人来说,也从中无偿获得了丰厚的公共资源。这两者都表明:本应属于全体公民的公共权益无偿让渡给了房产购销双方,这既不符合市场经济的基本准则,也缺乏正义性和宪政法理根据。第二,取消土地出让金易生土地出让过程的权力寻租与腐败。因为通过公开市场以招拍挂形式转让土地和收取土地出让金的过程、程序合法规范,相对有效地抑制腐败现象。而如果取消土地出让金就会使获得土地变得更加有利可图(将会获得暴利),在土地供应相关环节的寻租行为就更容易发生,土地这种公共资源流失就可能会更加严重。现实生活中未通过市场途径而是以协议方式的转让很多情况下是由政府行政决策定价供地(多数是招商引资中的工业用地),往往会导致公共资源严重流失,这也正说明了房地产开发中通过招拍机制足额收取土地出让金的正当性、合理性和有效性。

三、为了维护公共利益,实现资源优化配置, 土地出让金应按市场机制定价

本文无意探讨在土地取得环节政府从农民那里征用土地的合法性^①,而在于出让环节是否按市场机制定价的市场有效性问题,也即论证目前的商住供地招拍挂机制是否推高了房价。

在上述回答了土地出让金应该归政府以及政府应该收取土地出让金的权属性问题以后,还应该研究回答是否存在政府人为抬高土地出让金以达到操作土地财政的目的,进而导致了房价的高涨问题,简言之,即是否存在政府为了追求收入而人为提高土地出让金从而导致房价过度上涨的情况。这就需要从土地出让金的定价机制中分析土地出让金的形成机理。

首先,我们简要分析对于保障房的土地供应问题。毫无疑问,供应给保障房的土地也同样是公共资源,所以如果不收取土地出让金也等于无偿给予了得房者一笔数额可观的财富,这可能无论是政府承受能力还是再分配政策的力度都是超出政策的预定

^① 这是一个宪政问题,需要另文研究。

目标的,因为政府提供保障房的主要目的只是解决居者有屋住,而不是期望无偿地赠送一笔数额可观的财富给低收入者使其“有其屋”,否则,无疑相当于一次“小范围”的“土改”运动。即使在发达国家也鲜见这样的政策目标与政策体系,因此,对保障房设置“小产权”(或称“有限产权”)是合理的。既然如此,那么现有对保障房在出售时的增值收益收取一定比例的土地收益也自然是合理正当的,换个角度讲,就是保障房日后增值应该由政府与保障房获得者共享,其理论依据是政府与个人共同拥有保障房的产权,保障房的增值也应该由政府与个人分享,政府分享的比例应该是当初提供的保障房低于商品房市价的金额占市场价格的比例,个人分享的比例应该是当初获得保障房所付出的金额占市场价格的比例。这种分享政策实际上是一种土地公共资源的回收机制,这样做并不是重新又取消了低收入者的住房保障,因为只要低收入者仍然无力买房而继续居住保障房,政府就不收回这种资源。

本文重点讨论的是供给一般商品房的土地定价机制问题,以探讨确定土地出让金的合理水平。如上所述,土地资源的有偿供应应该由市场供求机制来决定其价格水平,才能有效维护公共利益。所以,我们应该从土地出让的供求两方面入手分析土地价格的形成机制。

(一)土地出让金供求机制中的供给因素分析

市场机制中要素价格是依据对经济过程索取收益的贡献来确定的。土地要素对经济过程的贡献可以根据其最终到达开发商手里的各个环节来细分为以下三个环节、六项价值累加而成。

第一环节是土地征用环节征用成本、土地改变用途的效用增值。征用成本是从农民手中征用土地而支付的土地征用费。这部分代价确定的基本依据是农民利用农用地所能产生的未来收益的折现值,再参考农民生活保障等因素。这部分支付给农民的代价是应该向受让土地的开发商收回的垫付成本。改变用途的效用增值是(假如)政府不加开发就把土地出售给开发商,开发商利用政府未加开发的土地所能产生的收益。我们知道,由于土地用于农业与其他产业的劳动生产率和投资收益存在差异,这在中国农业如此落后,农业投入产出如此低下的背景下是十分明显的,所以未加开发的土地改为其他用途(这里指房地产开发)后必然会产生比农用高得多的收益。既然如此,按照要素市场的定价规则,土地出让金必然会依据征用后用于非农业所能产生的收益来定价,即会产生溢价,这种溢价也将成为土地出让金的价值构成。

第二环节是土地开发和出让环节的开发成本及其增值收益。从现实情况看,政府都是经过初步开发即“生地”变成“熟地”后才转让给使用者的。这种开发投资会使土

地的利用价值提升,所以政府的开发成本当然应该累加到土地价格中。不仅如此,相对于私人投资来说,由于政府对土地的开发性投入具有规模效益、整体规划、公共设施配套等市场个体投入所不可替代和企及的优势,所以政府的土地开发投入使土地产生的升值会超过市场个体的一般性投资升值,即政府对土地的开发投入具有“倍增”效应,而由土地供给的招拍机制确定的成交价格实现并回收了这种“倍增收益”。这种开发成本及其带来的“倍增收益”当然也构成从供给方看的价值部分。

第三环节是房产周围的公共服务价值。政府对该地块周边乃至整个城镇已有的市政建设、公共服务投入(历史上政府已累计投入所形成的“存量资源”,例如一个经过千百年的公共投入积累形成了城市商业中心区、名胜风景区的价值乃至整个城市的品位价值)和日后追加的市政建设、公共服务构成对该地块的增值贡献,这部分资源有效提高了土地的未来使用价值。这部分资源价值虽然不是政府出让时的当期投入,但却可以在出让时作为预期收益,同理,这种投入不仅发生价值转移,而且也会由于规模效益原理而产生“倍增效益”。

综上,供给的价值组成=土地征用成本+将农用地改变为商住用地的预期收益折现值+土地开发成本+开发的规模效益升值+周边地区历史和日后公共投入额及其增值额。

从公式可以看出,政府对出让土地的投入成本包括三部分:征用成本、开发成本、周边建设成本;这些阶段的投入都会产生溢价升值,而且这种升值相对于私人投入具有“倍增”效应。这三部分成本加上三种相应的溢价升值构成了供给方定价基础,这对应于供求机制中的供给曲线。与土地需求因素一起依据市场原则、市场机制相互作用,决定了土地的供求价格。以上三个环节的三种成本和三种溢价收益可以用图1表示。

(二)土地出让金供求机制中的需求因素分析

分析需求对土地价格的影响主要是观察有哪些因素形成需求力量。由于土地与房产的同体性,同时作为最终供求对象是房产,所以如果舍弃开发商的囤地现象,那么对土地的需求是通过对房产的需求表现出来的,因而我们这里的研究就可以把对土地的需求等价于对房产的需求,因此就应该观察分析决定住房需求的因素和力量。每个国家甚至每个地区由于社会经济发展所处的阶段不同、人口及其结构不同、经济调控所处的时点不同,住房需求力量的构成因素也不同,目前中国房地产需求可以分为自住需求(包括基本需求和改善需求)、投资需求,其中自住需求又包括区域内原有人口自住需求、城市化进程增长的自住需求、外来人口自住需求。决定需求的主要变量是

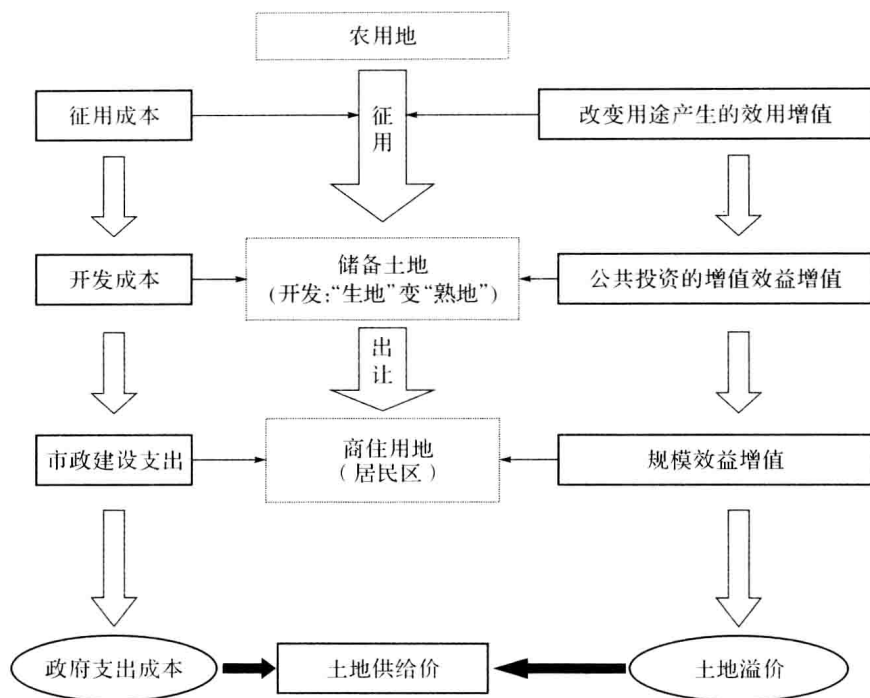


图 1 从供给方考虑的土地价值构成

经济增长、收入水平提高及其带来的消费结构、财产配置结构变化以及房价预期、城市化进程等市场自发性因素和货币供应量与利率政策、税收政策,其他行政管制性政策等外在调控性因素,自发性因素具有长期稳定增长性,外在调控性因素具有短期波动性。

如上分析,当前住房用地供给过程中,虽然政府垄断供给,但需求方的竞争是充分的,并非政府行政定价,正如一件艺术品拍卖,供给方是垄断的,需求方是充分竞争的,这种拍卖机制却被拉丰和梯诺尔等称为典型的市场机制,因而我们认为,根据上述供求因素建立的土地招拍挂机制是合乎市场定价规则的。而且政府垄断土地供给是不可避免的事,除非实行土地私有制。由此可见,中国并不存在政府为了增加财政收入、故意操作土地财政、人为抬高土地出让金而导致房价暴涨的现象。土地价格形成及其波动是在经济过程中自然形成的。由此我们也可以推论,政府可以利用税收、利率等经济手段调节房地产市场的供求,而不应该实行管制式的行政调控,更不应该取消土地出让金。

需要进一步指出的是,在房地产市场供求中,房价与地价存在互相影响的关系,房价也强烈地影响地价。2010年下半年开始政府调控房地产市场是以房价为对象,但房价下降后房地产企业营利状况恶化,资金趋紧,于是被迫降价;另一方面,购房者也普遍驻足观望。而这种影响立即传递到土地出让金上来,全国2011年按当年出让协议确定的土地出让金是29756.32亿元^①,比上年增幅急剧回落,2012年全年中国土地出让合同价款2.69万亿元,低于2011年的3.15万亿元;浙江、厦门、山东、海南、贵州、西藏土地供应面积同比出现下降,天津、上海、浙江、山东、广东、海南、湖北、内蒙古、广西、西藏、宁夏房地产用地面积同比下降。2012年的土地出让情况更是大幅减少,1—10月份国有土地使用权出让收入20093亿元,同比减少5561亿元,下降21.7%。^②这说明房价与地价动态过程存在互相影响关系,土地出让金依据“成本推动”原理推高房价,即供给方的因素导致了房价高企;房价高企导致土地出让金上涨,这是“需求拉动型”原理的表现,而这都是市场过程,不是人为、行政决定。

四、从土地出让金中提成建立预平衡基金, 抑制土地财政扩张,保障地方财政安全

本文反对取消土地出让金而主张土地出让金与房产税平行征收,但并不赞同政府为了扩张财力而无节制地卖地,使地方财政成为土地财政。我们意欲阐明:即使收取土地出让金有宪政正当性、必要性和市场机制的合理性,但不能由此推论出政府应该或可以无节制地出卖土地,本文将要论证从土地出让金中提成建立预算平衡调节基金不失为一种抑制无度卖地的有效手段,同时,还有保障地方财政安全运行、促进社会经济平稳发展的意义。

本来,只要政府将土地出让金收入使用安排得当,就是说,只要政府能将土地出让金用于造福于人民长远利益而不是用于政绩工程、形象工程,就意味着有效地将土地这种公共资源转化成现实的公共福利,那么按市场准则收取土地出让金是完全正当合理的;同时,只要土地出让的数量规模、空间布局、进度计划安排科学,而不是受政府官员任期制和相应的政绩观所控制而短期化、竭泽而渔,那么公共资源换取土地出让金

^① 2011年全国缴入国库的土地出让收入33477亿元,其中全国招拍挂和协议出让收入达到29756.32亿元,占88.9%,而补缴土地价款、划拨土地收入以及其他土地出让收入11%。

^② 数据来源:财政部网站“财经数据”中的“2012年1—10月财政收支情况”。

也就符合公众的长远利益。^① 可现实确实存在地方政府官员在任期制及其考核激励机制催生的政绩观支配下,一方面是无节制卖地,另一方面,土地出让金可能用于形象工程、片面追求 GDP,背离公众意志和利益。这就有必要控制土地财政的规模,避免过度卖地,保障政府(尤其是地方政府)财政安全。

从理想的地方政府治理机制来说,如果期望土地财政符合公共长远利益,就应该建立体现公共利益的土地财政约束机制,即一个区域内的土地出让规模数量、空间布局、进度规划,以及土地出让金的支用应该在这个区域内实行民主决策、监督。但是,从现实情况看,地方基层的这种民主决策机制还十分幼稚脆弱,土地财政的运行总体上还属于政府行为。在中国,对土地资源真正(实际上也是唯一主体)负责的是中央政府。所以,克服土地财政膨胀的有效机制只能是由中央政府加强对地方政府土地财政行为的管制,更何况土地资源本来就应该实行全国性的管制。

中央政府对全国地方政府的土地出让行为的控制主要采取指令性指标和行政管制手段,但由于巨大土地出让差价强烈地激励着地方政府“用足”中央土地政策,而不论这些出让的土地是否有利于公众长远利益,甚至违规征地卖地。所以仅靠行政管制手段还不足于削弱对地方政府征地卖地的冲动,必须以地方经济社会长期科学或持续发展为目标,端正地方政府政绩观,切断土地出让金与地方短期政绩之间的联系,抑制为追求短期政绩而无度出让土地的行为。本文认为,从土地出让金中提成建立预算平衡基金不失为有效之举。其必要性主要表现在:第一,土地出让金本身是土地整个租用期间收益的一次提前获得,应该为整个租用期间提供公共服务,如果在出让时就全部支用完,这无异于寅吃卯粮,而且土地作为公共资源是有限的,随着不断出让会逐渐枯竭,那么以后的政府就没有相应的这种经费来源为公共服务长久持续提供保障。第二,已经经历的经济波动及其带来的财政收入波动表明需要地方政府像中央政府一样建立平衡基金,以保障地方财政安全运行和公共服务持续稳定供给。第三,建立预算稳定基金还可以起到平抑经济波动的作用,因为盈余年份常常是经济增长较快的年份,这时形成或增加一定规模的预算平衡基金相当于从总需求中抽出一部分;而在经济下行时期动用预算平衡基金来增加政府支出时,相当于注入了一部分需求力量,这就起到了调节总需求、平抑经济波动的作用。第四,强制建立地方预算平衡基金有利于削弱地方政府官员任期制带来的财政行为短期化风险,削弱出让土地的冲动,因为

^① 如何科学规划、决策、控制、监督土地出让中的进度、规模、用途、方式,以体现公共意志、保障公共利益,那是另一个需要研究的主题,不是本文研究的任务。

有部分土地出让金必须充实平衡基金而不全在任期内支用。第五,中国业已存在的形式多样、规模庞大的地方政府债务隐藏着巨大的风险^①,而很少有地方政府建立了偿债基金,这可能是中国地方财政潜藏着的巨大隐患,可能给地方局部乃至全国的社会经济带来震荡,所以也急需建立这种平衡基金。而从财政管理的现状看,一般预算收入部分只能是吃饭财政,不可能从中腾出余地来建立平衡基金,用土地出让金作来源是最恰当不过的。所以,我们主张应该由中央强制规定或在中央指导下强迫地方通过立法,在测算地方债务规模及其结构的基础上,规定每年必须从土地出让金中提成一定比例设立预算平衡基金。其实,我们认为,地方政府建立预算平衡基金比中央更有必要,这是因为:首先,地方政府债务比中央债务更不可控、更不透明,因而风险更大。其次,地方政府的预算平衡调控余地比中央政府更小,地方政府即使获得了发行债券的权力,也可能由于地方政府的信用等级太低等原因而难以足额发债筹资(中国一些地方已经发生地方政府发债破产的情况),用新债还旧债的渠道更不畅通。再次,地方政府没有发行货币的权力,即没有这种“化解”债务的极端手段。最后,现行财政体制下,地方政府几乎没有开辟“合法”财政收入种类(比如开征地方税)的权力,而且上下级之间收入分成制度(方式和比例)几乎也完全是由上级政府制定的,地方政府缺少体制内增加收入的谈判权。总之,地方政府应对财政风险的能力更弱,地方政府如果现在不从土地出让金中提成建立预算平衡基金,而一旦土地财政走向消亡(也必将走向消亡),地方债务偿还就没有着落,就缺乏调控与化解风险的能力。

五、优化房地产税费结构, 充分发挥房地产课税体系的多目标调节功能

上面已经阐明了不应通过取消土地出让金来降低房价,而且,由于土地出让金与房价之间有着水涨船高的关系,所以土地出让金反而能够起到平抑房地产市场的自动稳定作用:在房地产市场过热、房价上涨时期土地价格也会上涨,这会抑制开发商拿地的积极性,从而对房地产市场的过热起到釜底抽薪的抑制作用;在房地产市场低迷、房价下跌时期,土地价格也随之下跌,房地产成本下降,这可以推动房地产市场的繁荣。

^① 2010年度审计报告显示,截至2010年年底,除54个县级政府没有政府性债务外,全国省、市、县三级地方政府性债务余额共计107174.91亿元。学界分析估计还要高得多。见:<http://finance.sina.com.cn/china/bwdt/20110627/132710052956.shtml>, 2011-06-27.