



世联地产顾问丛书 ④

土地经济问题

周 诚 著

华南理工大学出版社



说 明

本书是一部关于土地经济问题的文集,是应佟捷总经理之约而编纂的。本书收入了作者近几年所撰写的讲义、论文、短文等共 27 篇(件),分为 5 编,简要地介绍和论述了土地经济理论和政策问题。

由中国大地出版社出版的《土地经济研究》一书,是本书的兄弟著作,该书收入了作者的 54 篇文章,较本书的内容大为丰富。但是本书也有自己的特色:有 10 篇文章是仅收入本书而未收入该书的(文章目录前带 * 号者);收入本书的其它文章的多数,较收入该书的同名文章要简略一些。此外,本书对《“土地使用权抵押”探析》一文作了重要补正——指出《中华人民共和国担保法》对抵押、质押、留置等作了明确的规定。

本书的相当大部分内容是探讨性的。由于本人的观点处于发展变化之中,因而书中的某些观点在不同的文章中并不完全一致。本书仅供读者参考,并欢迎读者提出批评、指正。凡来函者,必获反馈。

作 者 1997 年 6 月

于中国人民大学土地经济研究所

目 录

第一编 绪论	(1)
房地产经济理论概要	(1)
* 我国房地产市场纵横谈	(6)
* 分析房地产发展状况要讲区别	(15)
第二编 土地利用与管理	(18)
土地利用的基本原则	(18)
* 我国经济、社会的可持续发展战 略与土地资源的可持续利用	(28)
* 关于完善我国国有土地管理体制的设想	(36)
第三编 土地制度	(43)
论我国城镇国有土地产权制度	(43)
* 论我国土地产权构成	(53)
试论我国城镇国有土地的年租制	(63)
漫谈土地使用权划拨制	(68)
略论土地入股兼及国企改革	(73)
香港的土地产权制度与土地法规	(78)
第四编 地价与房价	(93)
* 研究土地价值问题的过程和体会	(93)
* 土地价值简论	(99)
* 土地二元论要义	(107)
论土地增值及其政策取向	(110)
城市地价概论	(124)
略论土地价格的本质与土地估价的“成本法”	(132)

* 论我国城镇地价的构成、量化、实现与分配	(136)
* 应当重视应用性地租地价理论的研究	(145)
城镇房产价格	(148)
第五编 房地产财金	(166)
关于我国房地产投资环境的探讨	(166)
化整为零,大众参与——论房地产融资的 分散化、大众化	(174)
“土地使用权抵押”探析	(179)
略论房地产投机	(185)
征收土地增值税之我见	(190)
通过《细则》看我国的土地增值税	(192)

第一编 绪 论

房地产经济理论概要*

一、房地产、房地产业的概念与特征

探讨房地产、房地产业的概念,是探讨房地产经济问题的起点。

“房地产”这一概念,是地地道道的中国“特产”——它主要流行于中国内地,部分地流行于台湾、香港地区。目前,人们所给出的“房地产”的定义,其内涵并不完全一致。

其一认为,“房地产”即“不动产”,而且“房地产”是“不动产”的原称,而“不动产”则是“房地产”的别称;或者,“房地产”是通俗概念,而“不动产”则是理论化的概念。

其二认为,房地产是一个国家、一个地区、一个城市所有的房产与地产的总和,即“房地产=房产+地产”。

其三则认为,房地产“是指房屋建筑和建筑地块有机组成的整体”或房地产是指“房屋建筑和其建筑地块所组成的有机整体”。^①

* 本文是在我为刘绍钧、林增杰主编的《房地产论文集》所写的《房地产经济理论问题概要》一文的基础上缩、改而成的。原载《不动产纵横》1995年第4期。

① 参见张元端主编:《中国房地产业指南》,黑龙江科技出版社1991年版,第1页;汤树华等主编:《中国房地产实务全书》,时代出版社1992年版,第3页。

我认为,在上述三个定义中,最确切、最科学的是第三个。^① 因为,它把房产及与其发生直接、具体联系的地产作为一个整体,其外延中不包括与房产无关的城市广场、道路、公园、水面,更不包括农田、林地等地产,而这些则是包括在不动产外延之中的。

关于什么是房地产业,目前国内学术界比较一致的意见是:房地产业是从事房地产开发、经营、管理、服务的行业。

与上述定义略有不同的另一定义是把“房地产建设”也列入其中。应当说,建筑业属物质生产部门,其性质为第二产业,是从事建筑物的设计、施工、设备安装、更新改造、维修的产业,而房地产业则属第三产业。因此,尽管建筑业与房地产业关系十分密切(犹如公共汽车的制造厂与公共汽车公司一般),也不宜将二者混为一谈。当然,这种界定并不妨碍在实际上把二者结合起来进行分析,在本文中就是如此。

作为国民经济的一个产业部门,房地产业具有以下几个基本特征:

1. 基础性:人们的生产、生活,各行各业的存在和运转,都离不开栖身之地和蔽护场所,因而,房地产业连同建筑业,在国民经济中具有基础性,仅次于为人类提供衣食之源的农业。

2. 先导性:由基础性必然引出先导性。它意味着,各行各业的再生产和扩大再生产,都要以房地产业连同建筑业的发展为前提条件。当然,若对先行性加以片面理解,使“先行”变为“孤军深入”,则是后患无穷的。

3. 对金融业的依赖性:房地产的高值性,往往要求在开发、购置上投入巨额资金,仅仅依靠自有资金就难免捉襟见肘,步履维艰,从而出现了对金融业的不同程度的依赖性。另方面,国际、国内金

^① 本文在收入《房地产论文集》时,竟被误改为“在上述三个定义中,最确切、最科学的是前二个”,请读者更正。

融市场上往往有大量游资寻求用武之地,于是二者一拍即合。

4. 高回报性:由于地产供不应求程度的不断提高和地产受环境辐射影响程度的不断提高,呈现不断增值的总趋势,所以房地产投资往往具有较高甚至畸高的投资回报率。这是资金(本)对它趋之若鹜的根本原因。

5. 高风险性:高回报性的产业具有高吸引力,吸引投资过多,就难免出现不同程度的泡沫性,从而孕育着或大或小的风险。

二、中国房地产经济的若干基本理论

这是在实行社会主义市场经济的大前提下,在房地产经济运行中必然会涉及到的问题。这些理论主要的是地租理论、价值与价格理论、扩大再生产理论、社会福利理论、政府宏观调控理论、房地产制度属性与功能理论、产权理论、区位理论等。

1. 地租理论

地租理论实际上是关于真正的地租的理论,即关于仅仅取决于作为地产母体的自然土地(土地物质)的垄断权利的地租的理论。至于人工土地(土地资本)的地租,严格地、确切地说,只是土地资本的折旧和利息而已。在真正的地租中,对于位置、土质最差的地产所必须缴纳的最低限度的地租是绝对地租;对于位置、土质较好的地产所缴纳的高于绝对地租的部分,是级差地租;对于位置特别优越的地产所必须缴纳的超过一般级差地租的部分,就是垄断地租。切实掌握地租理论并加以应用,对于地产的估价,是具有十分重要的意义。

2. 房地产价值与价格理论

虽然房地产中的“房”和“地”在物质形态上密不可分,但在分析其价值和价格时却有必要而且有可能对二者进行分别考察。

房产的价值和价格构成,与普通商品基本相同,其变动的轨迹大体上是:因装修、改造而增值;因供不应求或供过于求而增减值;

最终因物质与精神两方面的严重磨损而报废,仅留微不足道的残值。

地产中的自然土地(土地物质)部分,并不包含人类的劳动,因而并不具有劳动价值,其价格只是真正的地租的资本化;地产中的人工土地(土地资本)部分,其价值、价格则与房产相似。就整体而言,地产价格的变动趋势是波浪式上升的,即随着地产的供不应求程度的不断提高和接受附近不动产建设的价值辐射程度的不断提高而趋向于增值。

可见,房地产价值、价格理论,对于房地产市场有关主体,至关重要。

3. 房地产业扩大再生产理论

房地产业扩大再生产的实物方面,是“开发——销售——使用——报废——再开发……”的周而复始的过程,其关键在于在市场中得以销售,否则就会造成扩大再生产的阻滞。房地产业扩大再生产的价值方面,是“资金(本)投入(W)——物业建成(P)——资金(本)回收(W')——资金(本)再投入(W')……”的循环,其关键也是“销售”而且能够收回其资金(本)增值。整个房地产扩大再生产的顺利进行,取决于结构合理、产销对路。盲目发展,泡沫式发展,投机者的破坏作用,都会使房地产的扩大再生产发生梗阻,造成社会财富的浪费。

4. 社会福利理论

这是现代西方经济学的理论之一,其表现形式之一是“福利国家”(Welfare state)理论。其主要观点是:政府应干预经济以调节资源和国民收入的分配,以便保障社会福利,维持全体公民的最低生活水准。其具体政策主张包括诸如无偿或低偿向低收入者提供教育、医疗和住房,实行失业保险、农产品价格补贴等等。我国也正在借鉴这一理论,在住房制度的改革中,把以低租、低价向低收入市民提供普通标准住宅,作为其内容之一。在这个范围内,地租、地价、

房地产扩大再生产等方面的理论,都要服从于“福利国家”理论,即以政府的补贴来解决再生产中的实物和价值形态的循环问题。

5. 政府宏观调控理论

在市场经济中,对于普通商品主要是依靠市场的“看不见的手”来调节其价格和供求的,但对于既稀缺又极端重要的地产,则不能不强化政府的“看得见的手”的调控,以避免市场失灵而造成损失、浪费。

6. 房地产制度属性与功能理论

房地产制度的基本属性是客观性和有效性。前者是指它由客观条件所决定,后者是指它的自我运行。凡具有此二者,都具有生命力。凡具有生命力的房地产制度均具有保障功能和激励功能。保障功能是指对产权关系各主体经济利益的保障;激励功能则是指对产权关系各主体开发、利用、经营、管理房地产等方面积极性的调动。协调功能、抑制功能、资产(源)配置功能等,则是派生性功能。

7. 产权理论

关于房地产产权的理论,主要是在房地产所有者与使用者之间,在中央政府、地方政府之间,适当地划分房地产权利,以便调动各方面的积极性,以利于房地产经济的正常运转,降低房地产权制度成本,提高房地产权制度效益。

8. 区位理论

这是由房地产的固定性和不同位置条件的差异性所引出的经济理论问题。区位是影响房地产租金、价格、布局、结构、效益等的重要因素。它要求因地制宜地进行房地产的开发,扬长避短、扬长补短。各地区位置在宏观上的差异,决定了其房地产业发展的不平衡,要求人们正确认识和对待。房地产区位经济具有宏观、中观、微观三重结构,三者互相影响,各有特点。充分发挥区位优势是房地产区位经济理论的核心。

此外,房地产投资环境理论,是区位理论的兄弟理论;房地产集

约经济、规模经济、结构经济等理论,与区位经济理论问题相类似,基本上都是关于房地产生产力组织的理论。

以上列出了房地产经济的最基本的8个方面的理论,既涉及生产关系,又涉及生产力。其中,地租、地价的理论是市场经济中关于房地产交易的基本理论;扩大再生产的理论是关于房地产使用价值和价值实现的理论;社会福利理论就是关于社会公平的理论,是对以上各理论的必要补充;政府宏观调控的理论,是对市场调节理论的必要补充;关于房地产制度属性与功能的理论和产权理论,是关于规范、协调产权关系主体之间的相互关系的理论;房地产区位理论及集约经济、规模经济、结构经济等理论,都是关于房地产业生产力组织的理论,其着眼点在于提高房地产业的“产出投入比”。

我国房地产市场纵横谈

我国房地产市场是社会主义市场经济中的一员,还远远谈不上成熟、规范。这个不成熟、不规范的市场,已显出令人眩目的景色,给人们评头品足、说长道短提供了相当丰富的素材。

多棱镜,多视角

房地产市场是一面多棱镜,从不同的视角看去,会显现不同的图景。在这一市场中,其主体是多元的,利益是多头的。就政府而言,中央政府和地方政府都是市场主体,前者主要是宏观调控主体,后者则既是土地出让的直接主体又是调控主体;房地产开发经营者

· 本文原载《甘肃房地产》1994年第2期——《中国土地学会土地经济分会学术讨论会论文专辑》。

(房地产商)、房地产商品消费者、房地产市场中中介服务者,也分别是房地产市场中的不同领域的主体。但其中最主要的主体是政府、房地产商和房地产消费者,在他们之间形成“三角关系”。

如果说这些主体具有不可分割的整体性,彼此相互依存,相互促进,一荣俱荣,一损俱损的话,并没有错。不过,如果进行具体分析,就不难发现他们相互之间在利益上的矛盾是错综复杂的,有时甚至是针锋相对、难以妥协的。这种利益上的冲突,正是房地产市场问题重重的症结所在。

地方政府自然看重地方的利益,但对全局利益的关注就难以周到。房地产商要赚大钱,到处都能听到他们的呼声,若要求他们以“义”为主,以“利”为辅,是可以设想的吗?房地产商品的消费者,按理说应居于“上帝”的位置,但他们的声音,却相对微弱。看来,只有国家(中央政府)才是整个房地产市场的中枢,统筹兼顾的担子责无旁贷,但他们肯定需要其他各个主体的充分理解和支持,否则就会步履艰难。

多多益善:房地产商的利润观

在市场经济中,任何商家都会千方百计地去获取最大限度的利润,这是天经地义的。市场经济之所以会强有力地促进经济的发展,其根本原因正在于此。

对于房地产商来说,也是如此。房地产商并不是为了开发经营房地产而开发经营房地产,也并不是为了满足房地产消费者的需要而这样做,他们唯一的目的是获取最大限度的利润,即获取最高的投资回报率。如果在某一个项目上能够获得100%的投资回报率,那他就决不会只要求获得90%,更不用说80%、70%了。“最高回报率优先充分投资”,这就是左右房地产商投资行为的规律之一。如果在同一时期内有多项投资项目,房地产商就会遵循“总投资回报率最高”的规律行事。这意味着,在对回报率最高的项目进行优

先、充分投资之后,投资余力才会转向回报率次高的项目,以便实现总投资回报率最大化,这也就是投资的“最小后悔”规律。

房地产商有“点石成金”之术吗?

尽管各行各业的商家都无例外地追求投资回报率最大化,但一般商家,通常只能在竞争中获得平均回报率。他们能获得百分之十几的利润,往往已并非易事,但房地产商却往往能获得超出普通商家几倍甚至几十倍的利润。其秘密何在?难道房地产商们拥有“点石成金”之术吗?

其秘密在于,房地产中的地产,具有“自然增值”的特征。一宗地产的自然增值,有两种:其一是稀缺性增值,是因随着城镇经济的发展,地产的供不应求程度日益增加,使得地产日益昂贵;其二是辐射性增值,是整个社会(含国家及其他地产使用者)对地产的投资与日俱增,其价值向这一宗地产的辐射量也随之而增加。这两项增值都是自然而然地发生的,不费该宗地产使用者的一分一文。

除此以外,现阶段我国有相当一部分地产的出让价格偏低甚至过低,有的地方的地产出让价为零甚至为负数(不能抵偿农地征购费和地产开发费),也使得地产商能够转手获得高利。

简言之,本来应当归社会所得的收益,被人们拱手奉送给了房地产商,使他们坐享其成。

高投资回报率引发“房地产热”

1992-1993年,在我国房地产业中出现了众所周知的不正常现象:大量开发区出现,但大多数是有“区”而无“开发”;大量房地产公司涌现,其中皮包公司、翻牌公司比比皆是;大量资金涌向房地产,乱融资不在少数;种种高档房产供过于求,无人问津。简言之,在房地产市场中出现了地产和某些房产的供过于求。对于这种不正常现象,有人称之为房地产“热”或“过热”。有的人则认为,我国的

房地产业仍然很落后,其产值在国民生产总值中所占的比重远远落后于发达国家,谈不上什么“热”或“过热”。如果抛开称谓之争,房地产一定程度的供过于求,造成土地、资金、人力、建材的浪费,总不能认为是正常的吧?在这里姑且用“房地产热”作为这种供过于求现象的代名词!

出现“房地产热”的原因何在?就在于房地产业的高投资回报率,使投资者与投机者趋之若鹜。这几乎已成为所有人的共识。于是,国家出面来调控,进行利益的调节,就是责无旁贷的了。

房地产市场需要国家的宏观调控

一般而言,市场本身固然能够进行自我调控,但由于市场不可避免地具有局部性、滞后性、不可及性等弱点,从而出现市场失灵现象,这就需要国家对市场加以调控。就房地产市场而言,还有其特殊性:其一,地产是极端重要而稀缺的有价资产,任何滥用、浪费都会造成严重后果;其二,在整个国民经济中,房地产业具有伴生性、基础性和先导性,其发展状况与整个国民经济的发展息息相关;其三,房地产开发耗资巨大,若出现总体和结构性供求失调,必然会造成人力、物力、财力的巨大浪费。因此,在房地产市场中,国家的调控就显得更加重要。

国家以公共权力代表者的身份出现,从整个社会利益出发,维持房地产秩序,进行总量平衡和结构优化,引导房地产市场正常运行。

房地产商与国家之间的关系是对立统一的。房地产商千方百计地企图获高额利润,国家则不得不从全局的利益出发对他们的行为加以规范(含抑制和鼓励两方面),以便在房地产商的利益与全社会利益之间形成一条均衡线(即大体上相当于“ $ax - by = 0$ ”所代表的曲线)。就这是国家对房地产市场进行调控所要达到的目标。换言之,房地产商企图获得畸高的回报率,国家却没有任何理由对他

们进行偏袒。在国家、房地产商和房地产消费者的“三角关系”中，国家居于主导地位。

国家对房地产商的行为加以规范并不是依靠“传道劝善式”的说教，因为市场经济“不相信眼泪”，只有采取强制性(法制化)和诱导性(利益导向)的措施才有可能奏效。当然，这并不意味着不提倡改善“企业形象”，鼓励房地产商参与社会公益事业。

怎样看待房地产投机

在房地产市场中出现投机活动是不可避免的。房地产投机的基本特征是什么？我认为可作如下表述：通过倒买倒卖，追逐高额回报，甘冒较大风险。“倒买倒卖”，这是指房地产经营商与房地产用户不同，他们购买房地产的目的并非自用，而是转手倒卖。“追逐高利”，这是指搞房地产投机生意的基本目标是为了“赚大钱”。“冒大风险”，这是指尽管房地产价格的总的发展趋势是上升，但却是波浪式上升，从而既有“赚大钱”的可能，也有“赔大钱”的可能。

房地产投机的作用如何？我认为它既有积极作用，又有消极作用。前者主要是投机资本可发挥商业资本的作用，即缩短房地产商品出售时间，节约产业资本，有利于产业资本的周转和房地产扩大再生产的进行。后者主要是，当投机性投资大量涌入房地产市场时，必然会造成房地产业的虚假繁荣，价格猛升，投机商发财，消费者受害；随之而来的则是生产过剩，物业滞销，价格大跌，造成社会财富的巨大浪费。1992—1993年我国一些地方出现“房地产热”，其不良后果至今尚未完全消除，足以证明房地产投机的危害不可低估。

如何对待房产投机？目前我国理论界的看法，可归纳为“严禁论”、“自由论”和“适度论”(即“抑制论”)。看来，前两者都有其片面性，唯有后者符合兴利除弊的要求。兴利除弊，应当是对待房地产投机的基本原则。这一基本原则可具体化为以下几点：

1. 区别投资开发状况,严宽不同。对于不对土地进行开发或只进行有限的开发而基本上是“炒地皮”,对社会无利可言,应予严禁;“炒楼花”与“炒地皮”相比较,需要投入较多资金,有利于后续开发,故应适当放宽;“炒现楼”则需要更放宽些。

2. 区别用途不同的房地产,严宽不同。例如,对于满足广大城镇居民需要的普通住宅楼,应禁止投机者插手,以免炒高楼价;对于高档楼宅,则不妨放宽。

3. 区别不同时间、地点,严宽不同。当房地产业很不发达时,以及房地产业不发达的地区,对“炒”可适当放宽;当房地产已经“过热”时或在房地产已经“过热”的地区,则应从严。

4. 征收土地增值税,把土地自然增值中的相当大的一部分收归国有。

做到以上几点,必定能收到兴利除弊、化弊为利、利大弊小的良好效果。

征收土地增值税——促进经济公平的重要手段

我国政府公布征收土地增值税的《条例》之后,引起房地产界一片哗然。千言万语,归结到一点,就是难以忍受房地产投资回报率的降低。这一点是很自然的,正如本文所已经指出:“多多益善”是房地产商的利润观。

要论征收土地增值税,可说上千言万语,但也可以简捷地说,无非是以下几个要点:

1. 要正确认识土地增值,增值税的课税对象,是土地的自然增值,即不包括宗地使用者向土地进行投资而形成的自力增值。有一种观点肯定是不对的,即:只要宗地使用者向该地进行了投资,那么,该宗地的全部增值就都成为人工增值了,就不应征收土地增值税了。按照这种说法,哪里还谈得到什么自然增值和增值税呢?

2. 要正确认识“计算增值额的扣除项目”。增值税《条例》规定,

在计算增值额时,要从转让房地产所得的收入中减去“扣除项目”。我认为,这些扣除项目的总和,就是房地产的完全价格(即成本价格加平均利润)。如果这一认识是正确的,这就意味着,房地产转让者(主要是房地产商)在获得完全价格后才有可能交纳土地增值税。

3. 正确认识作为具体的课税对象的“增值额”和增值税率。作为具体的课税对象的“增值额”,也就是土地自然增值的量化,其本质是平均利润以上的超额利润。《条例》中的税率是按增值额分段计算的,其平均税率不过是百分之四十几,若再加上所得税,也不过百分之七十几。这意味着,房地产商最低限度还可获得土地自然增值即超额利润中的百分之二十以上。这样看来,虽然房地产商转让房地产所获得的超额利润大大减少,似乎很不合理,但同其他行业的商家相比较,房地产商仍然是得天独厚的!

扼要地说,征收土地增值税,只是适当削减了房地产商所获得的超额利润而已,从而向经济公平迈进了一大步,但既非竭泽而渔,也非平均主义。那么,它究竟有些什么根本的不妥之处呢?

公开招标、拍卖会“拉高”地价吗

价格,是房地产市场中最强有力的经济杠杆之一。只有充分发挥价格机制的作用,才会有公开、公平、公正的交易和竞争。

但是,现阶段我国房地产市场中的地价,却在相当大程度上是被扭曲的,不正常的,因而弊端丛生,后患无穷。1993年全国城镇建设用地中,有偿出让的仅占2%,全部土地存量中有偿出让的仅占2%。在有偿出让的部分中,若除去协议出让的部分,通过公开招标、拍卖形式出让的地产,就更微不足道了。众所周知,只有通过公开招标、拍卖所形成的地价,才是市场供求均衡价格,才能真正发挥价格机制的调节作用。我国地产出让中的真正市场均衡价格所占比重如此低,表明了我国地产出让价格是基本不正常的。

出现这种情况的原因何在?并不是人们不了解市场均衡价格

的理论,而是“薄利多销”“以赔养赚”的“低地价思想”在作祟。

有一种说法,可以说是这种“低地价思想”的最新表现:实行公开招标、拍卖会拉高地价,所以不宜过多采用。其弦外之音是,“拉高”地价会吓跑投资者。这种“拉高地价说”能够站得住脚吗?事实上,公开招标、拍卖价格,只取决于供求,而不受其他因素干扰。若地产供应相对充裕,而需求相对不足(例如在内地的偏僻地区),则无论如何搞公开招标、拍卖,地价也不会被“拉高”的;相反,若土地供应相对不足,需求则相对旺盛(例如在沿海的发达地区),则实行公开招标、拍卖,必然能达到适当的高价,但这却不是人为地“拉高”的。后一种情况表明,投资者竞相求地,才使地产得以高价出售,不存在吓跑投资者的问题。

因此,如果地产供应者在改善投资环境上下功夫,并善于审时度势地掌握地产供应量,就必然在地价上处于主动地位。

寻找调节中央与地方关系的经济杠杆

我国城镇地产属国家所有,但实际的占有权却在地方,出现中央与地方之间的矛盾,在所难免。诸如,开发区过多、过滥,地产供应量过大,地产有偿出让比例甚小,地产出让金低等,都与地方政府急功近利、各行其是有关,而中央政府却往往鞭长莫及。

解决这一问题的出路何在?除了继续强化相应的行政性措施外,寻找恰当的经济杠杆以调节中央政府与地方政府的经济关系,也是值得认真研究的。

提高耕地占用税的税率,使其由“无关痛痒”变为“不容忽视”,就必然会从经济上对地方政府征购耕地给予有效的限制,而且还会使地产成本提高,从而迫使偏低或过低的地价有所提高,以便进而对抑制地产投机发生作用。此“一举”可收“多得”之效,何乐而不为?

由中央政府对地方政府征收地产占用税,免去地方政府向中央