

“房产新政”可否成为最后的方舟？

——兼论中国土地出让制度及房地产调控的科学化

邱妙菲

(厦门大学法学院 361005)

土地出让金收入一直被地方政府当作“第二财政”。根据中国指数研究院公布的数据显示,2009年中国60个主要城市中多数城市土地出让金收入增长超过了100%,地方政府土地出让金收益大幅提高,其中沪、京、杭占据前三甲。即使根据官方的数据,也充分显示了这一窘境,在房地产不太红火的2004年,全国土地出让金占同期地方财政收入的47%;2005年,全国财政收入首破3万亿元,土地出让金占到1/6强;2006年全国土地出让总收入为7677亿元,土地出让金占到1/6强;2009年全国土地出让总收入更是达到了14239.7亿元,比上年增长43.2%。地方政府在土地出让、税收等方面对房地产业的倚重短期内也难以完全摆脱。而这也直接导致了中央政府与地方政府对于房地产业看法上的严重分歧:中央政府把房地产当作民生问题,希望房价能够让大部分老百姓承受得起;而地方政府则只是把房地产当作经济问题,土地出让金和税收才是地方政府最关心的。也正是这种中央、地方利益的不一致,导致许多很有针对性的调控政策到了地方却无法执行,甚至会引来之后地方政府与地产商合谋发动的房价报复性上涨。

基于以上的考虑,我们只能对现行的土地出让制度进行彻底的改革,一方面是通过土地供给制度的调整保证住房土地供应的分类化、民生化;另一方面通过分税制度的宪政化来保证地方政府财权与事权的对等,从而促进其走出前述的这一怪圈。

一、保障房土地供应的民生化

从国内外历史实践来看,无论是香港还是新加坡,或是美国、英国、日本、德国、法国等国家,从来都将市场的房价放给市场,政府只用市场化的利率、税收等进行管理;与此同时,“保障”——在这些国家都是政府法定的职责,这种政府与市场的分类与分工是为社会经济持续稳定发展兜底的根本措施。住房是民生的基础正在于政府必须严格的履行自己保障公民居住权利的责任,而绝不是用市场中的低房价来保障民生,市场中的房价与民生没有任何关系。用稳定市场中的房价去替代政府保障民生的责任无异于将民生推向火坑,让更多本应由政府保障或帮助的群体备受煎熬,因为他们可能永远也没有能力进入市场。

从来没有人反对加强和加大政府住房保障体系的建立,没有人反对政府用各种手段对低收入人群中的住房困难户给予保障。社会只反对假借保民生的住房保障名义而为不应享受保障的高收入群体给予过渡的财产分配,并制造新的收入分配的不公平。社会也从不反对对夹心层给予补贴和帮助,只反对借补贴的名义给不应该受补贴的群体创造腐败的机会。社会上更是从来没有人反对廉租房的建设,但我们反对用帮助对象异化的两限房或经济适用房去增加社会的分配不公平。恰恰全社会都在强烈地呼吁政府应扩大和严格执行保障性住房体系和建立以对低收入住房困难家庭给予保护,但却没有人会同意用商品房对低收入家庭给予保障,也没有人会会将商品房这种市场化产品当作计划产品实施分配。但当政府硬要将市场化的商品房变为民生,变为所有居民解决住房的唯一途径时,就必然让被排除于保障之外的民众没有了其他选择,只能进入市场去拼搏了。于是商品房被赋予了强制保障作用的色彩,自然就会产生价格的管制与价格的扭曲。因而清理当前混乱不堪的保障房土地供应制度体系,厘清保障原则与保障对象才是政府的当务之急。

二、分税制度的宪政化

解决地方政府依赖于“土地财政”局面的最基本措施,就在于

从宪法层面来界定中央政府的财权和事权、地方政府的财权和事权以及两者之间的关系。通过分税制度的彻底宪政化,一方面是可以保证地方的财政收入,另一方面更是可以有效地降低地方政府对土地出让金的依赖,增加地方抑制房价的积极性。

一味地指责和妖魔化地方政府、把商品房房价高居不下的原因全部归责于地方官员的简单化、表面化认识,只会进一步恶化中央政府与地方政府、地方政府与社区民众之间的关系,却无益于问题的最终解决。因此,我们工作的关键是要着力建立地方土地批租收入可合理延续的机制和使地方政府职能、行为趋于合理化的地方税体系以及地方债制度,这种改革的结果也将有利于商品房价格回归理性。如果不把中央政府和地方政府的事权、财权划分更加对称,地方政府的财政过多依靠土地出让收入的话,高房价问题很难解决。由于地方财政过多依赖土地出让金,一旦改变这种模式,地方政府显然将不再是房价的推高者之一。

所以就目前看来,只有从税收等财政手段上来解决这一难题,尤其是通过实现分税制度的彻底宪政化。税收是宪法问题,而宪法又一直没有严格规定中央政府和地方政府财权和事权匹配,以至于在税收共享领域,中央政府肆意地划走地方政府的份额,这就直接导致了“中央收入增加,地方收入降低”。通过明确中央政府和地方政府的财权和事权,才能有效增加地方财政收入,从而降低地方政府对土地财政的依赖,才能更好地降低房价。

就当前的社会经济形势而言,不动产保有环节的税收应该属于地方税种,它会替代一直以来属于政府短期行为的“土地财政”。在经济学分析中,这属于一种合理的替代。新税种开征以后,土地出让金仍然会存在,但它不会像现在这样,为地方政府所高度依赖。因而,应该争取尽早安排物业税改革,物业税对于转变地方政府职能、促进分税制的宪政化、推动房地产市场长远健康发展,均具有重要意义。

目前中国的房地产业从本质上已经不是一种行业,而是像税收与垄断行业的垄断价格一样,成为包括地方政府在内的少数人剥夺以普通民众为主体的大多数人财富的一种工具。在这个工具上,寄生着很多食利者。这个食物链的最上层为地方政府,地方政府通过卖地与房地产税收,养着一大批高薪的公务员并满足他们的奢侈需求。食物链的第二层为与官员勾结的房地产商以及受贿吃回扣的官员。第三层则是炒房者,炒房者相当部分为拥有大量现金的官员及其家属。

对于这一局面,假如还不能采取诸如本文前述的这一类政策措施,那么首先带来的后果就是将极大地削弱国内的消费需求,进而产生更为严重的恶果,即房地产将沉淀社会资本,增加社会成本,从而使中国经济的总体效率迅速下降,并使中国最终彻底失去国际竞争力,整个社会陷于动乱与阴霾的氛围当中。

【参考文献】

- [1] 靳相木,一静.土地出让制度改革三个视角及其综合[J].农业经济问题,2010(10):12-18.
- [2] 郑邦荣.改革土地出让金制度推动房价理性回归[J].上海商业,2009(7):14-15.
- [3] 钱凯.我国土地出让金改革的观点综述[J].经济研究参考,2006(95):42-45.
- [4] 王秋石.“用明天的钱办明天的事”——美国市政债券制度[J].公共行政评论,2008(3):150-200.