

# 地方政府热衷房地产业到底图谋什么

□ 主持人 邹民生 乐嘉春

**地方政府好像坐错了位置,介入了城市化的开发与房地产市场**

**主持人:**对房地产及相关行业来说,刚刚过去的这一个月,可谓是暴雨惊雷并作的一个月。国家为什么要对房地产业一个行业采取如此密集的调控措施,这里面的原因是什么?有什么难言之隐呢?

**刘焯辉:**对房地产业的规范管理,在上一轮宏观调控中就已经有不少政策措施了。但现在看来,效果显然不理想。从去年起,房地产业之所以引起中央的如此重视,这和国家的经济发展大局,乃至不同社会阶层的利益损益走向,甚至社会公平与安全稳定有关。

房价的非理性暴涨已经对城乡居民的即期消费产生负面影响,其挤出效应对国民经济的均衡发展同样产生了干扰作用。而在住房面积与结构等方面的超经济安排与严重浪费,也导致了包括资金、土地与原材料等在内的各种资源的严重损耗,为经济的发展埋下了包括诱发金融风险在内的种种隐患。

特别值得注意的是,房地产市场已经不是一个简单的由供求关系决定的纯粹市场。在房价畸形暴涨的背后,人们发现有一个挥之不去的影子,那就是地方政府。而地方政府之所以要在房地产业上施展拳脚,一个很重要的原因是与一些地方政府的钱袋子有关,与其错误的政绩观、利益观有关。正是在地方短期利益的驱动下,一些地方政府才不惜推波助澜,一些房产商才有恃无恐,使房地产业偏离了健康发展的轨道。

**主持人:**那么,社会经济的发展与房地产业的发展之间存在着什么关系?

**刘焯辉:**按照现代社会发展的经验与路径,工业化和城市化被认为是现代经济增长的两大引擎,不过二者之间却有着很强的逻辑演进规律,即工业化发展到一定阶段,产业就形成了集聚功能,这时城市化自发地会跟进,这是一个必然的趋势。其核心是农村人口进城,转变成城市人口,透过生产力的提高和效益的提升来促进整个经济的增长;而随后才是服务业和房地产业的勃兴。从各种不同类型的经济体的发展轨迹看,基本上都没有例外。

但是中国的城市发展却明显地看不到这些特征。没有人口的集聚,没有服务业的兴起,没有第三产业的壮大,中国的城市发展似乎是倒过来的,完全演变成依赖于房地产市场的发展而被推着走。在一些大城市,甚至经济活动总量的一半是围绕着房地产业而进行的。这是非常奇怪的事。

而更为奇怪的是,地方政府好像坐错了位置,开始全面介入城市化的开发与房地产投资。地方政府为什么要如此积极地介入城市化的进程?为什么热衷于主导城市房地产开发?其行为的背后肯定有着符合他们目标的内在动因和深刻的体制根源,如果不在这方面找原因,尽管我们可以在短期内通过行政手段来抑制地方政府的行为,但不能使问题得到根本解决。

## 调整地方政府融资机制以消解房地产价格虚火

一般而言,绝大部分的公共品都具有盈利能力差、建设周期长、风险大之特征,多数地方政府不堪重负。在发达国家,发行市政债券是地方政府进行资本融资的重要方式。但遗憾的是,这种在国外比较成熟的地方政府的融资方式,在中国现行法律中却得不到支持。中国《预算法》规定地方政府不能借债,预算不允许有赤字。中国的《担保法》规定:除国家规定的需地方政府、财政担保的向外借款外,在社会经济活动中,地方政府(政府)不能向国内任何提供资金的单位和个人进行担保。这意味着,目前地方政府的多数债务担保都是无效的。所以在国内金融市场中,以及合法的融资渠道不畅的情况下,地方政府只能转而加强对国有金融体系的控制,或者推行花样翻新的金融“创新”,试图用金融手段来替代本应由财政手段发挥的功能。对于地方政府来说,实施金融控

距离规范房地产业的“国八条”出台不到一年,今年以来全国城市房价在经历一阵短暂的犹豫之后,出现了报复性上涨。这引起了中央政府的高度重视。新一轮宏观调控紧急启动。在不到半个月的时间内,有关部委先后发布了“国六条”、“银六条”、“国十五条(国六条细则)”等直接调控房地产市场直至房价的措施。与去年“国八条”不同的是,这次中央还明确把地方政府纳入了规范房地产发展的目标之列。为什么地方政府也成为规范目标呢?地方政府在房地产业的发展进程中扮演了什么角色?这种角色背后的成因是什么,对经济发展又有什么即期的杀伤力和长远的危害呢?这是不能不讨论并要设法解决的重大问题。



刘焯辉  
中国社会科学院金融所  
中国经济评价中心主任,研究员

**现行体制下地方政府财权事权不对等,财政困难,谋求向预算外寻找财源**

**主持人:**那到底是什么原因使得地方政府不遗余力地介入房地产业呢?

**刘焯辉:**这事说起来还真的挺费劲。大家知道,中国是一个正在转轨的国家,中央从全国利益出发,必然强调集权,而高度的中央集权,虽然对于集中财力有效地实施宏观调控有积极作用,但在事实上,却远非如此简单。

在中国,一个省级政府几乎管理着一个世界上中等规模国家的广阔领域。地方政府当然需要庞大的财政支持。特别是在分权化改革之后,地方政府担负着地方社会的管理、兴办地方社会事业、保障地方社会福利和社会经济发展等职能,同时,它还兼有辖区内相当庞大的国有资产所有者职能。

但是在分税制改革之后,一方面中央把财权高度集中,在税收分享上降低了地方政府所能取得的比重;这一点在划分税种上表现得非常突出,收入来源稳定、税源集中、增收潜力较大的税种,都被列为中央固定收入或中央与地方共享收入(地方工业增值税的75%上交中央政府,另外的25%留给地方。这意味着,随着工业化继续推进,地方总税收的实际占比必然大大降低),而留给地方的几乎都是收入来源不稳定、税源分散、征管难度大、征收成本高的中小税种,营业税本来是一个税源相当大的税种,但是在分税制改革后,商业改征增值税,不再征营业税,这就削去了地方的一大块收入。此外,铁道、银行、保险公司的营业税又归中央财政,这样,地方从营业税中就拿不到多少收入了。

另一方面,中央现在把更多的事权层层下放给地方,甚至经常让地方以地方税权为代价来完成中央的某些政策。如中央制定的支持下岗工人再就业的优惠政策、廉租房、经济适用房等优惠政策、支持技术创新和技术改造的优惠政策等,都主要涉及营业税、个人所得税、企业所得税等地方财力。这样,在分税制改革中,中央政府一方面把财权上收,另一方面又把公共品供给的大部分责任交给地方,这就造成地方财政支出比重过大,财政自给率下降(以经济发达、税源最为充

沛的浙江省为例,在1993年,浙江的财政自给率是133.27%,1994年以后这一比率大幅下降到60%左右,而其他中西部地区的财政困难可想而知)。

现在,当地方政府的本级财政收入不足以平衡财政支出的时候,地方政府就只有两个选择:一个是寻求中央的转移支付,即前些年我们经常看到的“跑部钱进”也就是地方政府到相关部委要钱的盛行一时;另一个则是谋求向预算外发展。

然而,地方政府财政预算外收入一般是由行政事业性收费、政府性基金和土地出让金三部分构成的。近年来,随着中央对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,土地出让收入则变得越来越重要,甚至发展到举足轻重的地位。一些地方官员发现,把生地变熟地,把土地的功能改变了,既能来钱,又有形象效应,特别是在短期内能迅速提高政绩。真可谓一举多得的好事。为什么不做?正是从花钱和短期利益出发,地方政府乐此不疲。现在,有不少地方政府的土地出让金收入已经占预算外收入的60%以上。现在,真正被政府垄断的资源只有土地了。这就是为什么许多地方政府都在打土地的主意,并变出花样抬高地价的主要原因。

**地根制度保证获取级差地租,而经营土地的操作困难使得炒高房地产成为现实选择**

**主持人:**土地是稀缺资源,地方政府是用什么办法来获取高额利润的?

**刘焯辉:**对地方政府来说,仅有土地还不行,还得考虑怎么才能把土地变成钱而且很稳定地获得极高的利润。可以说,我们现行的地根制度在客观上给地方政府操作城市化提供了一种制度上的保障,这就是所谓的地方政府对土地一级市场垄断。

当农民的农用土地变成城市建设用地的时候,土地性质由原来的集体所有变成国有,也就是说原来的农民失去了土地的集体所有权,地方政府则变成了非农业建设用地的所有者。而现行法律规定的对失地农民的补偿,是根据土地产出的保障,其主要依据是土地在作为农业用地时的价值。这就意味着政府给农民土地补偿时,只承认农民把

土地作为农用地的产值,而土地作为非农用地以后巨大的级差地租事实上与农民无关,农民在失地过程中根本没有任何谈判讨价还价的余地。

所以,在一定意义上,城市化和工业化的过程,就是土地将原来的农用地变成工业建设用地的过程,这个过程的核心是产生了土地价值几十倍或几百倍的升值,地方政府则成了事实上的地主和土地级差收入的合法所有者,而农民则没有分享到利益。显而易见,地方政府之所以会用土地这种资源作为城市化进程中的工具,实际上是现行的地根制度所使然。

**主持人:**这只是地方政府获取高额利润的第一步吧?

**刘焯辉:**确实如此。对于地方政府而言,接下来的事情就是如何把征到的土地尽可能高地卖个好价钱。事实上,即便是有了以上地根制度的保障,却也不是像人们想象的那样,地方政府就能够获得一本万利。整个经营土地的过程依然充满着艰辛与风险。据国研院课题组调查,现在地方政府征来的土地基本上是这样分配的:30%—40%左右的是用作基础设施、道路、学校等公共目的用地;30%—40%左右作工业用地;另外大约还有30%,就是商业和住宅用地,其中有一半要建经济适用房,也就是说只有15%才是真正的商业用地和房地产。

基础设施用地是为了公共目的,是需要政府大量投入的,而工业性用地涉及到地方的招商引资,产值和税收同样是地方政府政绩函数的选项,而廉价的土地使用权是政府谈判的主要筹码。一般来讲,这些企业的用地,如果跟土地开发的成本打平就算非常不错了,多数情况是倒贴。经济适用房也如此。也就是说,地方政府能够供应的土地里面,85%是没有多少利益的,只有15%的地是可以挣钱的。

换个说法,地方政府要想从土地上获取利益,就必须拿出总数15%的商业用地,赚大于另外85%的非营业性用地的成本才能有利润。在大部分土地亏本或无利润“经营”的情况下,尽量使占小部分的商业用地价值最大化就是自然的逻辑。所以,在这样一种机制下,地方政府自然要拼命地炒高房地产,因为只有房地产价格高,土地市场的价格才可能会升起来。

不仅仅如此,土地经营背景下的房地产业发展已成为各个地方最活跃的产业之一。房地产业的投资对地方固定资产投资起到极大的拉升作用。另外,包括土地税收,以及建筑业、房地产业多个环节的税费直接由地方政府享有,从而直接提高了地方财政的收入。根据央行公布的区域金融运行报告,2005年,房地产业已经超过居民服务业和其他服务业成为地方税收第一大行业,这么好的一块肥肉,这么好的资金来源,怎么舍得放弃?

在这样一种可以兼得多重短期效应和利益的驱动下,地方政府卖力地助推房价就一点也不奇怪了。

**治理房地产市场居然要从地方政府的职能和财政收入入手,这可能是很多人没有想到的**

**主持人:**经你这么一说,地方政府在财政拮据的情况下,通过推高房价

来获取丰厚资金不是没有道理的。难道就没有贻害?具体讲,有哪些危害呢?又怎样来治理呢?

**刘焯辉:**岂止是财政拮据者如此,东南沿海有钱的地方也是如此。

短期看,这样做,对当期政府来讲确实可以一下子阔绰起来,但从整体看、从长远看,特别是从社会不同阶层的利益损益看,这样做,既会造成即期的损害,更为一个地区的长远发展,埋下结构失衡与整体竞争力降低的隐患。

首先,房价飞涨会导致购房者资金压力增大,对居民消费产生挤出效应。在居民收入增长缓慢,消费需求已经不振的情况下,由房价虚涨引起的挤出效应,会直接危害国民经济的均衡发展。同时,房价暴涨,也使资产价格泡沫化加大,使诱发金融风险的潜在危害迅速增加,进而危及国民经济的发展质量。其次,就一个地区的发展而言,房价漫无节制地疯涨,会迅速增加这个地区的生产成本、生活成本,加大居民的工作压力、消解幸福素质、降低竞争优势。特别是房价脱离经济增长的正常上升通道,与地区的经济增长率和居民收入增长率偏离程度越大,其危害程度也越大,最终将导致投资效益下降、产业空洞、资金外流,使经济长期处于不景气的萎靡状态,让后来的政府背上沉重的负担。

最为重要的是,在政府主导资源配置的经济模式中,土地一旦成为地方政府配置的最重要的要素,那么整个宏观经济的发展不可避免地会被地产所挟制。其中,我们可以看到这样一条清晰的链条:城市化发展取决于土地市场的发展,土地市场的发展又取决于房地产市场发展,而房地产市场发展又完全依托于金融支持(由于金融压抑导致资本市场发展极其滞后,实际上就是完全依托银行体系支持);房地产业中20%是房地产商的自有资金,80%是以房产和土地抵押的贷款,另外,由于存在期房预售制度,只要拿到预售证,房子没盖好,房地产商也可以让受控的自然人去银行按揭。这样,充分利用完银行多次贷款的杠杆效应之后,房地产商的自有资金几乎所剩无几,完全由银行资金成为支撑房产项目的血液。

这真是一个像多米诺骨牌一样的发展结构。当房地产市场增长,经济周期处于高位时,抵押贷款行为对银行相当不利。日本、中国香港地区和东南亚在经济发展进程中经历了巨大的地价波动。当下全球流动性过剩促使银行事实上在放松贷款标准(随着抵押品的升值而产生的宏观风险却被银行继承下来),来实现最大短期利润;然而,当经济周期下滑,不良贷款攀升,政府要为损失买单。整个宏观经济将陷入漫长而痛苦的通货紧缩。

从上面的分析中可以看出,地方政府在诱发房价虚火方面有着不可推卸的责任。这中间一个很重要的原因是其财政问题。表面上,房价飙升是个市场问题,实质上很重要的一个原因是我们的地方政府职能和财政问题。中国现在还是一个行政力量非常强大的国家,不看到这一点,要治理房地产市场,很难收到实效。而治理房地产市场居然要从地方政府的职能和财政收入入手,这可能是很多人没有想到的关键所在。

从刘博士的分析看,之所以地方政府现在热衷于房地产,很重要的一个方面,是与他们的财政来源有关。而这个问题又不只是一个钱的问题,它涉及到中央与地方在行政权限与利益格局等方面的一系列复杂关系的调整,这其实是中国改革到现在面临的一个最棘手最紧迫的问题,就是政治体制的改革问题。这里,我们看到的只是房价,其实在其他方面也是如此。我们如果探讨下去,也会或多或少地发现一些体制方面的影子。

由此推论,房价问题要在短期内得到彻底解决是有相当难度的。唯有加大力度推进政治体制改革,使之与社会经济发展相协调,才能从根本上解决问题。当然,对房地产业来讲,现在也不是无所可为,起码可以从规范房地产业的市场经济做起,从房地产业自身的健康发展做起,共同努力来健全这个市场,才有望做好这个市场,使中国的房地产业走上良性发展的轨道。因为毕竟这是中国相当长的一段时间内最重要的支柱产业之一,没有理由不把它做好。

——亚夫

### 看点

●房地产市场已经不是一个简单的由供求关系决定的纯粹市场。在房价畸形暴涨的背后,人们发现有一个挥之不去的影子,那就是地方政府。而地方政府之所以要在房地产业上施展拳脚,一个很重要的原因是与一些地方政府的钱袋子有关,与其错误的政绩观、利益观有关。正是在地方短期利益的驱动下,一些地方政府才不惜推波助澜,一些房产商才有恃无恐,使房地产业偏离了健康发展的轨道。

●在一定意义上,城市化和工业化的过程,就是土地将原来的农用地变成工业建设用地的过程,这个过程的核心是产生了土地价值几十倍或几百倍的升值,土地级差收入成了事实上的地主和土地级差收入的合法所有者,而农民则没有分享到利益。显而易见,地方政府之所以会用土地这种资源作为城市化进程中的工具,实际上是现行的地根制度所使然。

●地方政府在诱发房价虚火方面有着不可推卸的责任。这中间一个很重要的原因是其财政问题。表面上,房价飙升是个市场问题,实质上很重要的一个原因是我们的政府职能和财政问题。中国现在还是一个行政力量非常强大的国家,不看到这一点,要治理房地产市场,很难收到实效。而治理房地产市场居然要从地方政府的职能和财政收入入手,这可能是很多人没有想到的关键所在。

### 编余

据中国社科院刘焯辉博士的研究,近年来中国许多城市房价飙升,与当地政府以不同形式介入房地产市场有很大关系。房价飙升的离谱,原来还有浓厚的体制原因,难怪久治不愈。不过做完这次对话,反让我们对地方政府的作为,有了更多一层的思考。地方社会的管理,是一项十分复杂的系统工程。管理也需要用钱。钱从哪里来?地方财政怎么来维持?一方面,需要行政者长袖善舞,在法律法规和社会良知与公理的框架下巧用心思;另一方面,更关键的是要有一套与社会经济发展相适应的管理体制。

从刘博士的分析看,之所以地方政府现在热衷于房地产,很重要的一个方面,是与他们的财政来源有关。而这个问题又不只是一个钱的问题,它涉及到中央与地方在行政权限与利益格局等方面的一系列复杂关系的调整,这其实是中国改革到现在面临的一个最棘手最紧迫的问题,就是政治体制的改革问题。这里,我们看到的只是房价,其实在其他方面也是如此。我们如果探讨下去,也会或多或少地发现一些体制方面的影子。

由此推论,房价问题要在短期内得到彻底解决是有相当难度的。唯有加大力度推进政治体制改革,使之与社会经济发展相协调,才能从根本上解决问题。当然,对房地产业来讲,现在也不是无所可为,起码可以从规范房地产业的市场经济做起,从房地产业自身的健康发展做起,共同努力来健全这个市场,才有望做好这个市场,使中国的房地产业走上良性发展的轨道。因为毕竟这是中国相当长的一段时间内最重要的支柱产业之一,没有理由不把它做好。

——亚夫