

在可大规模开发的土地越来越少的情况下，土地财政迟早要退出历史舞台。

## 土地财政仍不可缺，但需要启动转型

文 | 本刊特约撰稿人 赵义

6月10日，在2021第十三届陆家嘴论坛开幕式上，中国人民银行党委书记、中国银行保险监督管理委员会主席郭树清发表了视频演讲。演讲中有这样一段话引起很大关注。这段话本来是提醒普通投资者，金融衍生品交易对他们来说，只是变相的赌博而已，损失的结果早已注定，“那些炒作外汇、黄金及其他商品期货的人，很难有机会发家致富，正像押注房价永远不会下跌的人，最终会付出沉重代价一样。”

这段话本来不是说房地产的，但冲击力一点都不小，因为如此坦率地指出“押注房价永远不会下跌的人将会付出沉重代价”，还是很少见的，所以引起那么大的关注也就不奇怪了。

事实上，这里针对的不是“住”，而是“炒”。“炒”的心理支撑是对房价不会下跌的主观预

期。郭树清专门提到，在加剧金融机构的信用风险的几个方面当中，就包括了“一些地方房地产泡沫化金融化严重”。

房地产金融化背后的心理支撑同样是“房价不会下跌”的主观预期。

最近被查处的深圳炒房团“深房理”就是一个典型的例子。深圳市房地产中介协会发布了一份名单，有29名房产中介从业人员，因为直接参与违规炒房、协助套取经营性贷款、伪造购房资格等违法违规行为，而被列入行业黑名单，各会员单位不得再聘用这29人。虽然协会没有明确承认这份名单与“深房理”事件有关，但权威媒体的调查显示，公布这份名单就是主管部门最终通报查处结果的前奏。

从公开的信息看，“深房理”模式就是房地产交易证券化，以合资入股、众筹等名义，向不特定对象募集资金用于购房并承诺返还收益，并且还可以利用小程序进行股权交易。与之相配套的就是假离婚、虚假注册公司、套取经营贷、骗取买房资格等系列操作。具体的细节，人们还不很清楚。当主管部门查处结果出来后，我们会看到一个房地产交易证券化的完整样本。

显然，支撑“深房理”模式的也是房价永不下跌的主观预期。而最近一两年，深圳又是房价涨幅最高的大城市之一，是国内唯一一个住宅均价超过9万元的城市。但是，在调控之下，深圳5月新房和二手房成交量都出现了较大幅度的下滑。查处“深房理”就是给出一个明确的信号：国家坚持“房住不炒”。

这并不意味着房价就会大幅度下跌。如果说在房价上涨方面，国家调控和地方利益还会有矛盾的话，那么在房价过快下跌方面，政府内部的态度是一致的，即并不乐见房价的大起大落。最重要的原因是地方对土地财政的依赖。

地方的土地财政依赖度有个直接的衡量指

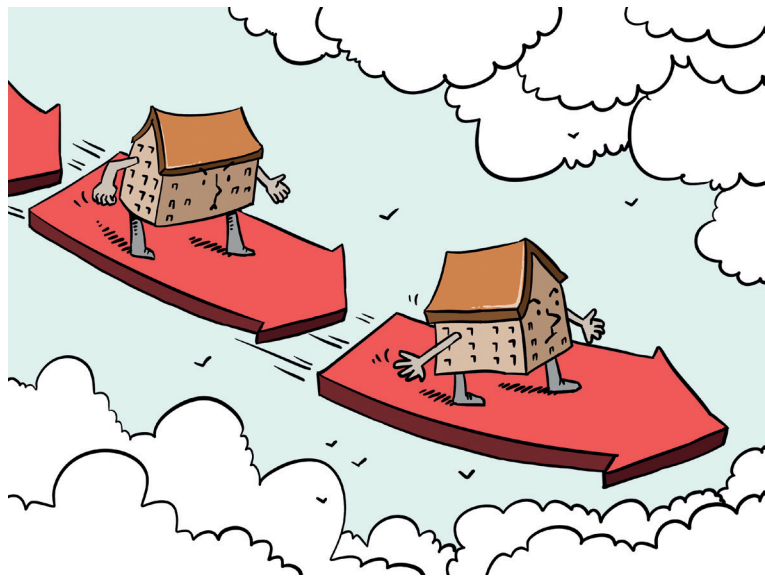
标，即土地出让金收入与一般预算收入的比例。国内城市的这个比例普遍在100%左右，过去“吃饭靠财政，建设靠卖地”的基本格局并无本质变化。哪怕是百强县里面的那些工业强县，依旧离不开卖地。在这些工业强县，土地财政依赖度与重大项目建设的推出呈现很强的正相关关系。如今在经济下行的压力下，有些优势产业出现下滑，对于土地财政的依赖短期内会加深而不是减弱。

而像北京、上海、深圳这样的特大城市，土地财政依赖度低于50%，在全国城市中属于比例偏低的，反映了它们超强的经济实力；但比例虽低，绝对值并不少，比如2020年北京土地出让金收入是1957亿元，上海是2952亿元，深圳也有1054亿元。

从全国数据来看，房地产税收总和（房产税、城镇土地使用税、契税、耕地占用税、土地增值税）在地方的一般预算收入中的占比也是不低的，2019年几乎达到了五分之一的水平。如果房地产开发和交易活跃度下降过快，这部分税收收入势必也会受到很大影响。

但是在“房住不炒”的精神之下，中国经济将逐步摆脱被房地产绑架的情况。土地财政对地方政府来说虽不可或缺，但及早转型才是上策。土地出让金本质上是一次性花光70年地租，是不可持续的。如今在发达地区，无论是用地指标还是土地开放强度，已经很难再有大的空间。不久前，财政部、全国人大常委会预算工委、住房城乡建设部、税务总局等四部委召开房地产税改革试点座谈会。“十四五”规划中提到的“健全地方税体系，逐步扩大地方税政管理权”的改革，将随着试点的推出而真正启动。

其中，房产持有环节的房产税引人关注。一种观点认为，房产税难以替代卖地收入，比如上海房产税试点10年，一年的房产税收入也



就200亿元左右，而上海一年的土地出让金就接近3000亿元，两者当然不可比。

这里的误解在于，从国外经验看，房产持有环节的房产税，归地方政府掌握，主要用来提供教育等公共服务，而不是“搞建设”。也就是说，房产税和土地出让金两者本就不是相互取代的关系。房产税的推出，目的是保障公共服务。至于地方“搞建设”的钱从哪里来，是另外一个话题。

看清了这个大逻辑，也就看清了房价调控的逻辑。在可大规模开发的土地越来越少的情况下，土地财政迟早要退出历史舞台，地方政府对炒房的容忍度也会随之大幅度下降。☐