

没有合理的供地制度,楼市难以真正『消停』

土地财政或成楼市调控隐忧

“现在,房地产快到沸点了。”5月5日,当社科文献出版社社长谢寿光引出这样的话题时,台下坐满了来自政界和学界的业内人士,当然还有早早抢占座位的媒体记者。这是《房地产蓝皮书》发布会的现场,人们试图借着一本书的发布,探讨时下最热门的话题:房和地。

发端于4月中旬的这一轮楼市调控政策,已经被媒体和网民们称为“史上最猛新政”。以控制房贷、打击投机为主要手段,辅之以增加土地供应、加速保障性住房建设的这套楼市调控组合拳,试图为高烧的楼市降温。与中央调控政策相配套的各地的实施细则正在陆续出台。就在当天,北京宣布,公积金购二套房首付提至五成,第三套房暂停放贷。

自新政出台以来,一些地方在“五一”小长假期间已经出现了楼市遇冷局面,但最终能否实现楼市的有效软着陆依然还是专家们辩论的话题,特别是一些地方还在靠土地财政生存的背景下,楼市高温能否撤火亦还是未知数。

没有合理的供地制度,楼市难以真正“消停”

在当天的发布会上,中国土地勘测规划院地价所所长赵松说,房地产牵涉方方面面,个中问题重大而又盘根错节,要实现平稳解决,既需灵活相继的现时政策,又需长期制度的完善、变革。否则,头痛医头、脚痛医脚式的救火应急,既劳神费力,也效果难彰。

在治本之策这个问题上,土地无疑是各方关注的焦点,毕竟没有面粉就没有面包,另外,在中国,与房子相比,土地问题牵涉的层面更复杂。中国社科院管理研究所土地与房地产研究室主任李景国认为,没有合理的城市建设供地制度,楼市难以真正“消停”。也有研究者指出,在土地及相关利益未触动的前提下,仅仅对需求方大动干戈,并不能对楼市有个彻底的清算,也不能矫正过往的扭曲。

在我国,土地名义上是国家所有,但是一级土地市场却为地方政府管理。根据全国城市地价监测组的报告,2009年,全国地价水平值商业用地最高,为4712元/平方米;居住用地次之,为3824元/平方米;工业用地最低,仅为597元/平方米。如此大的区别,“跟政府的GDP偏好和土地财政偏好”大有关系。

李景国等专家认为,地方政府和官员往往愿意低价或免费供应工业用地,而另一方面却对住房用地采取控制的态度。这样的安排使得城市在土地扩张进程中,居住用地乃至住房供给地增长远远落后于就业岗位增长,最终导致城市房地产市场中土地长期供不应求的局面,进而造成城市化的进程中,地价、房价过快增长。

更有甚者,一些地方政府大规模储备囤积土地,或者利用政府关联企业进入土地市场高价拍地,使得房地产价格的增长超过预期。

因此,李景国等建议,有必要建立与城市扩张(或总建设用地增长)挂钩的城市居住用地供给制度,各城市应依据年度建设用地增长总规模,确定相应的住房用地年度供给计划规模,国家对各城市住房用地供给计划规模完成情况核查,对未完成年度住房用地供给计划规模的城市,冻结下一年度全部建设用地指标审批。

城市化资金“缺口”

中国社科院经济研究所付敏杰博士告诉记者,与许多国家不同,中国的城市化和工业化几乎是分步进行的。直到改革开放后,城市化才真正成为推动经济增长的动力之一。在改革开放以前,中国选择了



5月5日,第35届成都房交会上,一家房地产公司的售楼小姐在休息。与往届房交会不同,本届房交会上,入场的买房者数量骤减。新华社发

赶超的重工业发展之路。为了最快地提升工业比重,政府实行了严格的户籍管理制度,控制人口的流动以限制城市规模的扩展。在这样的取舍下,资源价格长期被扭曲,廉价的土地供应、资本税收上的减免和丰富的劳动力资源所带来的低成本,造就了高速、粗放并存的中国“低价工业化增长模式”。然而,它的弊端在以后逐渐暴露。难以持续的资源、环境消耗,巨大的分配收入差距形成的社会压力,促使政府宏观政策的内生变化。新一代领导人强调经济发展的和谐性、可持续性和对民生的更多关照。

快速的城市化阶段在改革开放后很快到来。除了人口流动管理的破冰外,财政分配的倾向也在印证着这些变化:2006年,财政用于教科文卫、社会保障等的支出接近60%,用于经济建设的资金下降到26%多。“追求增长为王”的建设型财政逐步退出历史舞台,以民生为重的公共财政的特征越来越明显。为福利而竞争成为衡量地方官员业绩的标尺。”付敏杰称。

问题是,和工业化相比,强调社会福利的城市化面临高昂的要素成本,不仅要搭桥、修路、建房,还要绿化、净化、美化,改善教育、医疗和社保等等。如上海世博会的口号,“城市,让生活更美好”,但是美好的一切都要求更多的财政支出。钱从哪里来恰恰成了地方政府最头疼的事。

1994年分税制实施后,中央政府的税源丰厚、广大,地方政府所占比例却日渐缩小。虽然在最初时候,通过转移支付等方式,矛盾并没有突出显现,但是在福利扩张的年代却无可避免。数据显示,2006年,地方财政自给率仅为62%,缺口高达1.5万亿。“这种等老天下雨的状态显然不能和地方官员的雄心相称,他们迫切也必须寻求新的融资方式,以求得在竞争中胜出。现在看来,这个方式就是卖地。”中国社科院经济研究所副所长张平对记者说。

为什么政府总有推高地价的冲动

今年“两会”,财政部提交报告称,2009年,全国的国有土地使用权出让收入总额达1.42万亿元(其中地方收入1.3964万亿元,中央收入275亿元),全国地方政府的财政收入为3.258万亿元,两者之比达到0.4。毫无疑问,房地产的繁荣,得利最大的是政府。“土地财政”名副其实。“如此巨额的财富,我们不难理解,为什么政府总有推高地价的冲动。”一位研究者称。

早在几年前,人们就发现,房价和地价之间的联动关系。地价涨,房

价也跟着涨,如影随形。虽然国土资源部门始终矢口否认,但是地价对房价的推动作用是不赖不掉的。何况,从去年下半年开始,土地市场热火朝天。在财大气粗的央企推动下,各城市“地王”频出,尤其是“两会”刚结束,北京地价不断刷新纪录。人们感到,房价着火,地价是背后的推手之一。进而,土地财政进入问题分析的框架,也成为最为人诟病的标的之一。

目前,人们更多的是指责“招拍挂”制度,普遍认为这样卖地的方式必然造成“地王”频出。从现象上看也确实如此。一些专家指出,“招拍挂”本质上就是出价高者得,在流动性充裕的当下,政府垄断性的供地以诱导开发商“无理”地竞争,势必导致地价的飙升。不差钱行情甚至在今年“两会”后一天即催生了北京新“地王”。尽管现在看来新“地王”依然被套牢,但是人们当初的情绪尚未散去。

作为一种回应,政府着手改变卖地方式。北京、上海等地均提出,卖地不仅看价钱,还要看方案是否优化。国土资源部也表示要完善“招拍挂”制度,鼓励各地多多试点。然而,业内并不看好这种做法。一种普遍的观点是,如果不以价格衡量,将很难找到一个可操作性的标准,最后的结果可能是不了了之,或者更糟。

张平则认为,如果没有税制改革,在中央和地方之间进行新的分肥;如果没有事权的调整,“为福利而竞争”官员晋升法则不变;如果没有新的税源的产生,城市化进程不被打断,那么地方追求卖地的高收益行为,可能因舆论、行政压力而暂时歇场,但却不会根本改变,它对房地产的连带效应也无法根除。

卖地收益,政府该不该拿大头

中国社会科学院农村发展研究所副所长李周认为,在农用地用途变更方面,地方政府不应该成为土地用途变更的最大受益者。这是在土地用途变更方面处理好政府与农民关系的基本前提。他说,地方政府的主要职责是根据土地利用规划,确定特定年份可变更农用地用途的面积。农用地用途的变更权由哪个或哪些农民集体获得应通过市场竞争来决定。

由中国社会科学院农村发展研究所和国家统计局社会经济调查司编著的《农村经济绿皮书》则提到,改革开放前,中央政府采用产品价格剪刀差的办法集中农村的经济剩余,并将其主要用于中国工业化的推进。现在,地方政府采用要素(土地)价格剪刀差的办法集中经济剩余。

数据显示,2009年,全国土地收入为1.42万亿元,而拆迁、补助农民收入的支出为5180亿元;2008年的数据是,土地收入1.0375万亿元,拆迁、补助农民费用为3778亿元。粗略来算,政府花1块钱,从农民那里买来地,从城镇居民拆迁获得地,转手卖给地产商,可以获得3块钱。

李周指出,可转为非农用地的农用地是有限的,转一点就少一点,以要素价格剪刀差集中经济剩余的做法是不具有持续性的。这种不可持续性还表现为,地方官员以任期内可获得的土地价格剪刀差最大化为目标将引发诸多问题。

李周认为,地方政府对于农用地的职责在于规划,而不在于像个生意人一样跟农民争利,更不应该成为受益最大的一方。农用地用途的变更权由哪个或哪些农民集体获得应通过市场竞争来决定。在竞争农用地用途变更权阶段,所有合乎要求的农用地都可以参与竞争。一般来说,农用土地的位置越好,即土地用途变更权被区位好的农村集体得到的概率会更大,所以这种市场取向的做法不仅具有公开和公正的特性,而且能够满足非农化、城镇化的要求。由于农用地用途变更是农民集体的自主选择,同时也消除了农民抵制农用地用途变更的集体行为。

在企业竞争非农用地使用权阶段,所有合乎要求的企业都可以参与竞争。如果土地所有权仍然归农民集体所有,那么企业的竞争就是愿意为获得非农用地使用权支付多少地租或股金的竞争,竞争的结果实现了地租或股金的最大化,农民集体的利益得到了有效保护。

“采用这种做法,农民可以得到稳定的地租或股金收入,企业的支出主要是有了生产经营收入之后的地租或股金支出,为获得非农用地使用权的购地支出急剧下降,对企业来说未必不是一件好事。”李周认为,农民集体以土地入股而成为企业股东,并获得持续性的股权收益,企业主要承担股权分红的责任而无需为土地购置进行巨额贷款,有助于降低企业风险和产品成本,很可能具有多赢性质。

(据《中国青年报》)

