

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2017.02.013

论中国城镇住宅税出台的时机

顾书桂

(上海社会科学院 应用经济研究所,上海 200020)

摘要:虽然增量土地财政难以为继是中国城镇住宅税出台的基本原因,但是对土地出让收入的可替代性才是中国城镇住宅税出台的直接动力。劣质土地财政既限制了城镇住宅市场的充分发展,也增加了城镇政府与居民达成住宅税共识的难度。中国必须发展壮大城镇住宅市场以夯实城镇住宅税出台的经济基础,由此必须实现中国劣质土地财政的转型。以市场手段消除中国劣质土地财政既得利益阶层的反对是中国实现土地财政转型、征收城镇住宅税的基本选择。

关键词:城镇住宅税;土地出让收入;劣质土地财政

中图分类号:F810.423 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2017)02-0084-07

中国征收城镇住宅税虽然是大势所趋,何时征收却是一个老话题。^[1]上海、重庆住宅税试点开始于2011年,但中国住宅税法至今是只听楼梯响,不见人下来,不言而喻中国住宅税全面征收的时间节点具有高度的不确定性。中国城镇住宅税长期议而不决,只能说明中国全面征收住宅税,仍有一些重大问题需要加以厘清。

一、增量土地财政难以为继是中国城镇住宅税出台的基本原因

1998年中国城镇住房制度全面改革以来,城镇地方政府迅速找到了一条发财致富的捷径——增量土地财政。由于中国城镇土地是国有的,而乡村土地是集体所有的,城镇地方政府可以充当城乡之间的土地买卖中介,当城乡土地价格存在必要的差距时,充当城乡土地买卖中介就能产生经济利益,并且城乡土地买卖规模越大,这种收益就越多。据统计,2003年以来中国城镇地方政府确实获取了巨额的城乡土地买卖中介收入。表1显示,2003年中国城镇地方政府出让国有建设用地出让合同总价格不过0.524万亿元,但2007年迅速攀升至1.276万亿元,2011年达到3.14万亿元,2013年更达到

4.2万亿元。相对于2013年全国公共财政收入12.91万亿元和地方本级财政收入6.897万亿元,^[2]中国城镇地方政府的土地出让收入规模不可谓不可观。如果考虑到土地出让收入几乎全额归城镇地方政府支配的现有政策,土地出让收入对城镇地方政府的重要性又进一步提高了。尽管由于缺少精确的数据我们不能说,土地出让收入就是土地买卖中介的净收入,但层出不穷的农村征地暴力和屡禁不止的小产权房昭示,城乡土地价格差距不是一般的大,城镇地方政府净收入(包含官员寻租)应该占土地出让收入相当高的比例。另一方面,即使城镇地方政府净收入很少,巨额的土地出让总收入也是城镇地方政府自己花出去的,因此增加的不仅仅是城镇地方政府的可支配财力,更重要的是形成了固化的利益群体和利益关系,从而增强了城镇地方政府的支出刚性。这种支出刚性也许与地方分税制改革不彻底有关,^[3]却要求城镇地方政府必须保持土地出让收入规模的可持续性,否则城镇地方政府的运行就会出现停滞。

然而,回过头来看,中国城镇地方政府的这种增量土地财政明显具有不可持续性。一方面,土地城镇化以城镇经济增长与经济发展为前提。城镇经

收稿日期:2017-01-24

作者简介:顾书桂(1970-),男,江苏姜堰人,上海社会科学院应用(部门)经济研究所副研究员,经济学博士,主要从事金融学、城市经济学与政治经济学研究。

表 1 2003—2014 年中国城镇出让国有建设用地出让合同总价格

年份	出让合同总价格 (万亿元)	年份	出让合同总价格 (万亿元)
2003	0.524	2009	1.59
2004	0.589	2010	2.7
2005	0.551	2011	3.15
2006	0.768	2012	2.69
2007	1.276	2013	4.2
2008	0.974	2014	3.34

数据来源:中华人民共和国国土资源部历年中国国土资源公报。

经济增长与经济发展意味着经济扩张,只有经济扩张呈现外延式,需要增加土地投入时,土地城镇化才能实现。因此,即使撇开城镇经济增长与经济发

展的极限和高低起伏不论,也不能避免土地的城镇化陷入低潮。2007年中国国内生产总值增长速度达到阶段性高峰的14.2%,然后开始逐年下降,2015年已经低至6.9%,并且短期还看不到探底回升的迹象。^②在这个过程中,中国城镇土地的扩围显然会受到限制,继续维持甚至扩大土地出让收入的增幅并不现实。另一方面,土地城镇化离不开人口城镇化的重要支撑。服务于生产的需要固然应该置于土地城镇化目标的第一位,服务于生活的需要同样是土地城镇化不可缺少的重要目的,因此土地城镇化也需要人口的持续城镇化。然而,2014年末,全国就业人员77253万人中,在城镇就业的已经达到39310万人,比重高达50.88%。^③虽然相对于发达国家和一些发展中国家,中国的这一比重仍有很大的提高潜力。但考虑到27395万的农民工总量和16821万的外出农民工无法真正融入城市,中国人口城镇化带来的土地城镇化潜力其实已经非常有限。当中国城镇经济无法接纳更多的外来人口城镇化,中国城镇土地的扩展自然受限,中国城镇地方政府的增量土地财政不可持续也就无法避免了。2007年以来,为了刺激经济,中国各级政府不遗余力,采取各种措施刺激城镇住房需求,减少城镇住房库存,从而为土地城镇化规模和城镇化土地价格拓展空间,这恰恰是中国增量土地财政难以为继的最佳反映。尤为典型的是,辽宁沈阳居然推出了昙花一现的“零首付”政策,这进一步凸显了中国地方政府增量土地财政转型的必要。^④当然,我们不能排除由于特殊的政策原因,中国城镇地方政府的土地出让收入在以后某个时间点还会暴涨,但这种暴涨在现有经济和

政治环境不变的前提下肯定不是中国城镇经济和社会发展自然而然的体现和需求,肯定是以中国国民经济的总量和结构进一步扭曲为代价的,因而不能视为常态。

二、对土地出让收入的可替代性是中国城镇住宅税出台的直接动力

当增量土地财政难以为继时,根据国际惯例,存量土地财政自然走向前台,这就是城镇住宅税。^[3]然而,住宅税何时出台,则取决于住宅税对土地出让收入的替代能力。换句话说,住宅税对土地出让收入的替代能力越强,住宅税出台越容易,住宅税出台时间也越早,反之亦然。联系中国实际,我们会令人困惑地发现,与发达国家不同,尽管增量土地财政已经难以为继,中国城镇住宅税距离替代土地出让金还是很遥远。研究表明,2012年中国房产税收入为1372.49亿元,加上城镇土地使用税收入1541.72亿元,两者合计占地方本级财政收入的比重仅为4.77%,这远低于经济合作与发展组织许多国家的比例,如美国为80%,加拿大为84%,英国为93%,澳大利亚为99.6%,从而与地方政府的主体税种根本不搭界。即使考虑展开住宅税试点的上海和重庆,这一结论依然有效。^[2]这大概也是中国城镇住宅税迟迟难以正式出台的根本原因。

理论上,一个国家存量土地财政难以替代增量土地财政只有两种可能,一种可能是增量土地财政先天不足,导致存量住宅规模还不够大,体系还不够完整,城镇住宅市场有待于进一步发展和发育,这是属于基本面的经济原因,是客观的、不能改变的;另一种可能是政府与居民不能达成住宅税共识,导致政府不能征收,居民不愿交纳,这是属于技术面的政治原因,是主观的、可以改变的。中国城镇住宅税难以有效替代土地出让收入,可能两方面的原因都有。

中国现有的增量土地财政缺乏公平与效率,被称为劣质土地财政,已经众所周知。^[4]概括地说就是,借助城镇土地国有制和乡村土地集体所有制的法规安排,中国地方政府获得了双向的市场完全垄断地位,即作为完全垄断买方可以以垄断低价购买寡头垄断卖方—乡村的集体土地,然后又作为完全垄断卖方以垄断高价出售给垄断竞争的房地产开发商或完全竞争的房地产需求者。尽管政策规定城镇征用农村土地似乎充满人文关怀,但农村土地定

价建立在农用价值的基础上决定了任何一次征用土地都是城镇对农村赤裸裸的经济掠夺。^⑩而招拍挂的土地出让市场机制无论怎样完善,都不过是在土地出让规模既定的前提下将完全垄断价格推得尽可能高而已,甚至实际价格低于意愿价格时,中国地方政府宁可减少预定的土地出让数量,也要确保土地出让价格一路走高。这也就不难理解,由于住房用地供应计划屡屡不能如期完成,而且和实际供地规模差距太大,2014年国土资源部不得不暂停发布实施4年之久的全国住房用地供应计划,改由地方自行公布各省的供地计划。^⑪当土地价格被垄断推升时,城镇住宅价格必然一路上涨。如果市场购买力不变,城镇住宅的发展规模肯定受限,中国就不可能发育出体系完整的城镇住宅市场。例如,2015年末上海城镇居民人均住房建筑面积35.5平方米,折合人均住房居住面积18.1平方米,与人均住房建筑面积低于15平方米即可申请经济适用房的保障标准相比,上海的住房市场显然远未达到充分发展的水平,基本停留在初步发展的阶段,那么中国城镇住宅市场的整体发展水平也就可想而知了。^⑫希望通过对残缺不全的城镇住宅市场征税,以此替代还处于上升阶段的土地出让收入,这在中国显然是不现实的。

居民与政府难以达成城镇住宅税共识估计是劣质土地财政的另一个恶果。土地城镇化过程中,城镇化土地主体应该是边缘土地,价格应该是边际价格,即使出于政策目的,城镇化土地的价格也不应该离边际价格太远,这不仅是因为任何一个地方政府都不可能有足够的财力弥补由此造成的效率损失,更重要的是这会扭曲整个地区的资源配置,从而对国民经济的长远发展产生极为消极的影响。然而中国城镇土地的出让收入不仅基本由城镇消费者来承担,中国城镇生产者利用土地的政策优惠成本甚至也部分转嫁给了城镇消费者。以2014年为例,第四季度末中国105个主要监测城市综合地价、商服地价、住宅地价和工业地价分别为3522元/平方米、6552元/平方米、5277元/平方米和742元/平方米,住宅地价与商服地价相差不大,但等于工业地价的7倍,这一方面说明中国城镇住宅地价高得不正常,另一方面说明中国城镇工业地价低得不正常。再看土地供应结构,当年住宅用地供应(16.7%)相当于商服用地供应(8.1%)的2倍多,由于土地出

让收入不正常地依赖住宅用地,中国城镇住宅价格实际上被严重泡沫化了。^⑬即不考虑市场价格泡沫,中国城镇住宅,不分优质住宅和普通住宅,都存在着极为畸形的政策性价格泡沫。^⑭当普通住宅被豪宅化,住宅价格与价值背离,是否征收住宅税自然也就失去了客观的判断标准,居民不愿缴纳住宅税、政府推广住宅税寸步难行也就可想而知了。

劣质土地财政扭曲了资源配置,使中国城镇住宅市场发展程度低,体系不完整,层次不分明,规模体量偏小,中国城镇住宅税对土地出让收入的替代能力因此也大大下降,这从根本上抑制了中国城镇住宅税的正式出台。要改变这种现状,只能从改变劣质土地财政,从纠偏中国城镇住宅市场入手。

三、发展壮大城镇住宅市场是中国城镇住宅税出台的经济基础

中国土地财政转型的核心是改变目前城镇普通住宅消费的强制性特征,更多地反映城镇住宅消费的主动性、自愿性。人类社会产生以来,住宅虽然也承担一定的生产职能,但它主要还是人们不可或缺的生活必需品。住宅的有无与好坏,不仅在很大程度上决定一个人劳动效率的高低,甚至能决定一个人最终愿不愿意提供劳动。近代工业革命及其技术进步虽然总体上将住宅的生产职能分离出去,将一部分生活职能也分离出去,但这并没有改变住宅作为生活必需品的基本特征,以此为基础,优质住宅甚至成为保值增值的重要手段。伴随着住宅重要性的提升,住宅已经成为许多个人及其家庭自主决策的最主要对象。在这种情况下,每个人和家庭对住宅都有最低限度的需要,在基本需要得到满足以后,人们会进一步考虑享受、投资等其它因素酌情增加住宅的购买,从而形成住宅需求的刚性和弹性。换句话说,在住宅需求的刚性范围内,家庭和个人会不惜损害劳动力的扩大再生产来满足自己基本的居住需求,只有进入住宅需求的弹性空间内,住宅的需求与收入能力才会呈现明显的相关性。劣质土地财政的要害在于,利用人们的住宅需求刚性,使人们在满足基本居住需求时就付出过高的代价,消费者的劳动力再生产因此陷入紊乱,消费者的基本居住需求不仅不能完全展现,消费者的弹性居住需求还在很大程度上消失,从而既不利于体现生产的最终目的,也不利于生产发展本身。土地财政转型必须体现住宅需求的自主特征,改变基本居

住需求垄断高价现状,从而将人们的住宅需求弹性尽可能体现出来,实现中国城镇住宅市场均衡状态的回归。

在充分竞争的前提下,中国城镇住宅市场均衡状态的回归不仅指城乡土地市场的一体化,还包括城镇普通住宅和优质住宅价格形成的市场化。这是因为中国城镇住宅价格的垄断首先是城乡土地转换的垄断,其次才是中国城镇土地供给的垄断。历史上看,特别是近现代以来,城镇经济的发展首先是城镇工商业的发展和人口在城镇的集中,其次才是乡村土地的城市化。换句话说,城镇工商业发展是主要因素,人口在城镇的集中是次要因素,但它们都是主动因素,乡村土地的城市化则是被动因素。尽管因为城镇土地的利用效率远远高于农村,乡村土地城市化的要价可以远远高于乡村土地农用的市场价值,但乡村土地以什么样的价格和规模参与城镇经济活动必须完全服务于城镇经济活动的需要,否则乡村土地就会被排斥在城镇经济活动之外,最极端的形式就是城镇经济活动放缓或衰退以阻止乡村土地城市化进程的正常进行。2007年以来中国国民经济活动逐步进入低谷,可能反映的正是这样一个事实,中国劣质的增量土地财政不但没有惠及“三农”,反而使得中国城镇经济的发展趋向恶化。因此,中国城乡土地的转换节奏必须适应中国城镇经济发展和人口聚集的需要,即不能用限制城乡土地转换来限制人口的地理集中,否则很可能人口的地理集中没有限制住,城镇经济的活力反而被扼杀了。当然,限制人口的地理集中如果只是限制城乡土地转换的借口,则中国的劣质增量土地财政性质就更为恶劣了。在解决了城乡土地自由转换的问题后,解决城镇土地供给的垄断问题难度就小多了。这是因为城镇经济越发展,人口在城镇越集中,城乡土地市场价格差距越大,城乡土地转换规模越大,即使不考虑其他因素,地方政府垄断城镇土地供给的储备成本也会越高,从而使得地方政府垄断城镇土地供给的积极性大大降低。需要注意的是,地方政府垄断城镇土地供给的理由往往是利用政策优惠招商引资、发展经济,或者是补偿土地投资成本,或者是保护耕地、节约土地利用,实际上它们都是站不住脚的。一是农用地改为工商业用地,本身就是极大的政策优惠,那些过度优惠的成本应该由政府承担而不是由城镇消费者承担;二是

土地投资会带来土地增值,由此收回成本应该是没有任何问题的,因此土地投资的成本同样无需由城镇消费者承担;三是人口在城镇的集中本身意味着农村土地滥用的减少,农村生态得到恢复,农村土地承载人口的数量减少和能力提高,因此限制城镇土地供给能保护耕地、节约土地利用。即使在人多地少的日本,城镇土地供给不足,也被认为理由是站不住脚的。¹⁶中国城镇地方政府需要做的应该是限制城镇土地需求,特别是城镇住宅用地和住宅的需求,以把城镇住宅用地价格特别是普通住宅用地价格维持在生产价格的水平上,而不是限制城镇土地供给、刺激城镇土地需求从而把城镇土地价格尽可能推高,后者恰恰是过去十多年来中国城镇政府甚至中央政府一以贯之的宏观政策追求目标。当普通住宅价格反映为稳定的生产价格时,优质住宅价格必然是反映享受和投资需求的市场弹性价格,则城镇消费者住宅需求的主动性和支付能力就会在住宅市场上充分体现出来,根据住宅的优劣征收住宅税也就成为公平而可行的地方政府行为了。根据这个标准可以断言,未来数十年,中国城镇住宅市场还有一个大发展的过程,以普通住宅为主体的增量土地财政潜力还很大,同时以老城旧区改造为主要表现形式的存量土地财政也会蓬勃兴起,中国城镇住宅税替代土地出让收入的主导地位将可以是一个平和的、自然的过程。

四、劣质土地财政的既得利益阶层是中国土地财政成功转型的最大阻力

充分挖掘增量土地财政潜力,壮大中国城镇住宅市场特别是普通住宅市场,可以为中国城镇住宅税的全面开征提供坚实的经济基础,却可能遭遇中国社会既得利益阶层的强烈抵制,原因在于劣质土地财政制造了严重的政策性价泡沫,以发展壮大中国城镇普通住宅市场为主要内容的土地财政转型会刺破这种泡沫,从而使得中国一大批城镇住宅投资者与投机者的房产财富缩水或化为乌有。

种种迹象表明,中国城镇住宅的政策性价泡沫是非常坚硬的。一方面,2003年以来中国住宅市场宏观调控的结果都是推动城镇普通住宅价格的稳步上涨。在中国,降低房价已经成为一个令人麻木的口号。政府为了推动房价上涨,有些手段是公开的,如增加住房消费的信贷杠杆、减少住房购买的限制性条件,有些手段则是秘而不宣的,如减少

土地供应、打击房地产开发商的降价行为、限制住房销售许可证的发放,最终的结果是每一轮住宅市场宏观调控都实现了住房市场价格不同程度的上涨。另一方面,伴随着日益严重的住房问题,1998年以来的中国城镇住房保障制度一直没有落到实处。劣质土地财政本来就是与住房保障相冲突的,然而即便是有胜于无的保障性的住房也是要么不建,要么建了以后或者因为交通不配套闲置,或者因为租金市场化闲置,或者向非保障对象(政府官员、引进人才、大型国企)倾斜,真正针对经济困难人群的住房保障充其量发挥着点缀作用。住房保障制度的缺失有利于将住房困难人群强制驱赶到住宅市场上,但劣质土地财政依然在中国城镇住宅市场上造成了前所未有的奇观,一边是价格高高在上的商品住房积压,严重影响到政府土地的持续出售,去库存不再是企业行为,反而变成了中央政府的战略性任务,另一边是以农民工为代表的城镇移民越来越难全面融入城市生活,不得不成为候鸟式的长期流动人口。面对越来越高的居住成本,2015年的上海也出现了外来常住人口的负增长。^⑧管中窥豹,略见一斑。在这种背景下,中国国民经济活力出现整体上的衰退也就不难理解了。

从增量土地财政的运行过程看,中国各级政府(从中央到地方,特别是地方)无疑是中国劣质土地财政的最大既得利益者。这是因为城镇土地出让收入,无论是总收入还是净收入,都是归地方政府支配的,地方政府是城镇土地出让金最直接的受益者。考虑到分税制的不彻底性,地方政府的支出刚性实际上是由中央政府造成的,减少了中央政府的预算赤字,因此中央政府实际上也是劣质土地财政的受益者,否则难以理解中央政府对地方政府劣质土地财政的理解和配合行为了。^⑨乡村总体上而言是劣质土地财政的受害者,但很多乡村行政人员可以利用乡村土地的集体所有权与城镇政府激烈博弈,从而获得大量租金,他们在一定程度上也是既得利益者,这可以从近期很多村官腐败案件得到查处看出来。中国城镇的房地产开发商是中国劣质土地财政的第二大受益者。中国城镇房地产领域出产了一批又一批的亿万富翁,这与房地产开发的经营利润无关,有关的只是城镇土地价格大幅度上涨的无风险收益。在城镇土地垄断供给的政策支持下,尽管房地产开发商对城镇政府的土地供给支付了

天价,但垄断竞争的买方市场足够弥补房地产开发商的土地成本支出而有余。如果说完全竞争市场上,房地产开发商需要面对市场价格波动的风险,中国城镇住宅市场上土地价格和住宅价格上涨只要坐等政策发挥作用就可以了,因而完全是没有风险的,有时候房地产开发商出于满足流动性的需要将住宅降价出售甚至会遭到城镇政府的阻挠而不可得。中国城镇房地产开发商只要不缺资金,延期开工,分期销售,甚至直接持有,在过去十多年的时间里屡见不鲜。中国城镇住宅投资者和投机者则是中国劣质土地财政的第三大受益者,但承担着巨大的政策风险,因而对劣质土地财政转型最为敏感,反抗也最为激烈。中国城镇中低收入消费者由于住房保障制度缺失被迫走进商品住宅市场,他们的住宅虽然也存在巨大的升值,但这种升值的流动性很差,几乎一辈子无法变现,因而不能成为住宅投资者或投机者,相反他们也是劣质土地财政的受害者。只有那些高收入的非工薪阶层,购买的住宅超出了基本居住需要(既可能是住宅套数也可能是建筑面积),才属于住宅投资者与投机者。这些投资者与投机者在变现前只要住宅价格下跌甚至住宅价格不涨,都有可能遭受损失,因而是劣质土地财政转型最坚决的反对力量。在土地财政转型的各种反对力量中,中国各级政府官员对于土地财政转型的态度尤其值得重视,住宅投资与投机风险小收益大,他们也成为中国住宅市场投资与投机的重要组成部分,由于他们拥有内幕信息和寻租机会,住宅投资与投机收益幅度差不多也是最大的。其身份和地位特殊,对土地财政的顺利转型影响重大。

五、市场化是中国城镇土地财政成功转型的最佳手段

在土地财政转型问题上,中国地方政府目前已经陷入进退两难的处境,即增量土地财政难以为继而存量土地财政难以替代。一方面,去库存本来是企业的事,仅仅因为房地产企业去库存涉及到地方政府增量土地财政的可持续性,去库存成为中国各级政府的战略性任务。另一方面,以重庆和上海为试点的住宅税征收,由于覆盖面窄,住宅税的开征对于弥补土地出让金的减少效果好似杯水车薪。事实上,贾康、李捷关于住宅税面积(或套数)豁免的主张,^⑩无论政府是否接受,都足以让住宅税胎死腹中。因为不予豁免,住宅税的出台会遭到普遍反对,

一旦给予豁免,住宅税出台又毫无意义。由于存量土地财政难以替代增量土地财政的根源就在劣质土地财政,因此只有改变劣质土地财政,才能充分挖掘增量土地财政的潜力,才能进一步壮大中国城镇住宅市场规模,才能顺利实现存量土地财政对增量土地财政的成功替代,从而最终推动中国土地财政的成功转型。

垄断是劣质土地财政的前提,从历次住宅市场宏观调控效果看,市场化已经成为中国城镇土地财政成功转型的唯一也是最佳的手段与选择。(1)市场化有利于城乡土地的自由转换。土地储备是地方政府垄断土地供给的基本手段,一旦城乡土地自由转换,地方政府土地储备也就失去意义,没有土地储备,地价变动与政府利益在很大程度上也就脱钩了,从而有利于地方政府从劣质土地财政泥潭中脱身。(2)市场化有利于房地产开发商成为土地开发的主体,承担地价变动风险,从而加快房地产开发周期,增加住宅供给。城乡土地差价缩小将房地产开发商直接推上土地开发的平台,承担土地价格变化的风险,房地产开发商会根据自身的风险承受能力,决定自己持有土地的时间,这客观上会加快一些经济实力薄弱房地产开发商的房地产开发步伐,从而增加城镇住宅的供给速度。(3)市场化有利于完善地方政府规划、管理、监督土地开发的功能。土地开发的规划、管理、监督都具有外部性特征,不能交给市场主体,虽然我国政治体制还存在很大的缺陷,但政府履行土地开发的规划、管理、监督功能确实仍然是最优的,土地开发本身和土地开发的规划、管理与监督分离,实际上增加了土地违规非法开发的成本,有利于土地资源的优化配置。(4)市场化有利于理顺中国城镇住宅价格关系,完善中国城镇住宅市场体系。当城镇土地转换依循经济需要和生活需要时,中国城镇住宅价格势必反映为均衡价格,特别是住宅的政策性价格泡沫逐渐破灭,普通住宅价格会向稳定的生产价格回归,中国城镇住宅市场将会呈现高低不同、错落有致的完整体系。(5)市场化最重要的作用可能是重塑了中国城镇住宅市场的消费者群体,增强了他们的市场力量,从而最终有利于破解中国城镇劣质土地财政的既得利益联盟。市场化有利于他们更合理地安排住房消费,从而削弱城镇住宅投资者与投机者的市场垄断势力。当市场化的过程接近完成时,可以肯定中国

体系完整的城镇住宅市场规模也会达到最大,中国城镇增量土地财政向存量土地财政的转变将具备最坚实的经济基础。

中国城镇土地出让金源于乡村土地征收、城镇土地储备和城镇土地出让等几个核心环节,相应地,中国城镇住宅市场化的具体政策也可以从这几个方面入手。核心内容则是将从事土地征收、土地储备和土地出让的政府机关与事业单位企业化,同时将外部性较少或外部经济可以内在化的土地投资职能转移出去,政府只保留规划、管理和监督的职能。地方政府即便介入城乡土地转换也只有原则和政策,而没有地理范围和方向的规定,具体过程和条件则由房地产开发企业与乡村直接协商。地方政府一般通过调控房地产需求来限制房地产供给,真正做到政府调控需求、市场引导企业。理论上,乡村土地变更为城镇土地运用于非农业生产,有无限供给的可能,但政府可以通过财产税和消费税抑制需求,从而将包括住宅在内的城镇房地产需求控制在城镇经济和社会所能承受的范围内。这样做的好处,一是城乡土地市场的一体化得到有效保证,二是乡村土地的过度供应得以避免,三是城镇普通住宅的生产价格基本稳定,四是城镇住宅价格差异反映的是城镇消费者真实的购买力水平及其差异。伴随着中国城镇房地产市场的均衡回归,中国城镇住宅财产税和消费税的逐步完善过程,实际上也就是中国城镇住宅税的系统推出和形成过程。受制于中国国情,中国城镇住宅税不可能像欧美和很多发展中国家一样,仅仅是一种财产税,中国城镇住宅税应该是一种财产税与消费税的有机结合。^[7]

六、中国城镇全面征收住宅税的前景展望

形式上,中国城镇住宅税征收试点已经五年,增量土地财政因为房地产开发商去库存困难重重而难以为继,中国城镇住宅税的全面征收似乎已经条件具备。实际上,劣质土地财政导致中国城镇住宅市场价格扭曲,规模过小,中国城镇增量土地财政走向存量土地财政还缺乏必要的经济基础。在住宅税对土地出让金替代性明显不足的前提下,中国政府应该不会贸然推广住宅税,也就是说,至少在目前,中国城镇住宅税的全面征收可能性很小。中国城镇首先需要比较长的一段时间进一步发展壮大住宅市场,推动劣质土地财政的转型,这意味着中国城镇经济利益格局的重大调整,甚至可能需要

中国经济和政治体制的重大革新。从这个角度看,中国城镇全面征收住宅税还有点遥远。然而,一旦中国深化全面改革,无论是消化现有的商品住宅库存,还是兴建新的普通住宅,都是极短时间内可以完成的事情。当规模庞大的中国农民工完全融入中国城市生活,甚至出于改善中国农村生态环境的需要,有一部分农民出于非经济原因也能顺利融入城市生活,则中国的城镇化进程也就大致完成了。此时,中国城镇存量土地财政替代增量土地财政,无论是客观条件还是主观环境都已具备,中国城镇住宅税替代土地出让金的过程将是极为平和与自然的。

总体来看,在客观经济规律面前,中国城镇政府的土地财政转型是不可避免的,也是无法抗拒的,但在转型方式和时间节点的选择上很可能是好事多磨。

注 释:

- ① 参见中华人民共和国财政部网站统计数据《2013年财政收支情况》。
- ② 参见中华人民共和国国家统计局网站统计数据 2007年和2015年《全国年度统计公报》。
- ③ 参见中华人民共和国人力资源和社会保障部网站数字人社《2014年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。
- ④ 参见郭亦非:《去库存沈阳样本:还原“短命”的8小时零

首付新政》,http://finance.qq.com/a/20160309/025219.htm。

- ⑤ 参见张大伟:《国土资源部为何取消土地供应统一发布》,http://news.xinhuanet.com/finance/2014-05/26/c_126548662.htm。
- ⑥ 参见中华人民共和国中国上海市统计局网站《2014年上海市国民经济和社会发展统计公报》。
- ⑦ 参见中华人民共和国国土资源部网站数据《2014年中国国土资源公报》。
- ⑧ 参见何欣荣:《2015年上海市常住人口首现负增长》,http://news.xinhuanet.com/politics/2016-03/01/c_1118203962.htm。

参考文献:

- [1] 唐敏.征收房产税的时机[J].瞭望,2010,(36):50-51.
- [2] 贾康,李婕.房地产税改革总体框架研究[J].经济研究参考,2014,(49):3-28.
- [3] 王宏利.美国土地财政收入演进规律及启示[J].地方财政研究,2011,(5):74-80.
- [4] 顾书桂.论中国城镇住宅价格泡沫破灭的原则与政策[J].宁夏社会科学,2015,(2):58-62.
- [5] 顾书桂.劣质土地财政是中国农地征收冲突的根源[J].现代经济探讨,2014,(3):38-42.
- [6] [日]野口悠纪雄.土地经济学[M].汪斌,译.北京:商务印书馆,1997.13.
- [7] 顾书桂.中国城镇土地出让金与住宅税的比较研究[J].复旦学报(社会科学版),2015,(4):124-131.

(责任编辑:卢 君)

Study on the Introduction Opportunity of Chinese Urban Housing Tax

GU Shu-gui

(Institute of Applied Economy, Shanghai Academy of Social Science, Shanghai 200020, China)

Abstract: Although it is the basic reason that incremental land finance is difficult to continue, only the degree of substitution referring to land transfer revenue is the direct power of the introduction of Chinese urban housing tax. Bad land finance limits the sufficient development of Chinese urban housing market and increases difficulties that urban government and citizens agree on housing tax. To strengthen the economic foundation of housing tax introduction in Chinese urban, urban housing market has to be expanded, land finance transformation must be realized. The basic choice of land finance transformation and housing tax collection in Chinese city is that the against from bad land finance gainers is eliminated by economic method.

Key words: urban housing tax; land transfer revenue; bad land finance