

房地产税收锐减警告“经营城市”

在越来越严厉的房产调控政策下,难过的不仅仅是楼市

新华社记者 方益波

目前全国很多城市正在大干快上的城市建设项目,资金都是来自卖地生财的“土地财政”。越来越严厉的调控政策不仅给“发热”的楼市吹来了阵阵寒风,而且给这种依靠土地和房产支撑起来的“经营城市”思路敲响了警钟。不少城市已经拉开架子撑起“大场面”的“新城区”建设之类大型项目,如同每一个老百姓关心的房价一样,正在经受政策严峻的考验。

从“半壁江山”到“过紧日子”

税收减少·数据

据杭州市地税部门预测,杭州市2006年的房地产行业地税税收预计将下降14.31亿元,下降25.14%;西湖区从2004年到2005年,房地产业地方财政收入增幅由55%降至9%,营业税增幅由30%降至2%以下;有的城区要求一年内暂停手提电脑、数码相机等电子用品的采购,部门预算总体保持零增长,“准备过紧日子”。

在过去的相当长时间内,包括杭州在内的不少城市地方财政收入对房地产及其相关产业的依赖度非常高。

据杭州市地税部门预测,随着国家调控力度的加大,这个房地产业一度火爆的城市2006年的房地产行业地税税收预计将下降14.31亿元,下降25.14%,“前景”堪忧。

西湖区是杭州近年来房地产开发较为集中的城区。在“调控”的声声警钟中,该区地方财政由早些年好日子跌到如今的尴尬处境,“新旧两重天”尤其明显。作为西湖区的支柱产业,房地产占2004年全区地方财政收入的份额高达54%,构成“半壁江山”。

在2005年的统计中,西湖区地方财政收入总体增幅和营业税等主体税种增幅,和往年相比产生了较大回落。该区负责人承认,最主要的原因是受宏观调控影响,从2004年到2005年,房地产业地方财政收入增幅由55%降至9%,所占

份额从54%降至46%;营业税增幅由30%降至2%以下,占地方财政收入份额从55%降至46%。

今年一季度的统计表明,西湖区房地产企业入库税收同比下降达45.1%。受此影响,西湖区的地方财政收入同比下降10.2%。

杭州全市的情况也不容乐观。一季度,近年房产开发量较大的滨江区、上城区房地产企业入库税收同比分别下降27.1%和16.2%。杭州市房地产企业入库税收为23.14亿元,下降13.2%,导致杭州市财政收入增幅出现较大回落。市财政负担压力增大,一季度全市财政支出增幅高于收入增幅9.5个百分点,市本级更高高出19.6个百分点。

财政收入的减少令很多城区感到头疼,有的财政局长抱怨“区财政快成了吃饭财政了”,有的城区要求一年内暂停手提电脑、数码相机等电子用品的采购,部门预算总体保持零增长,“准备过紧日子”。



京杭大运河杭州武林广场段 10供图

【经营城市】从“以小博大”到“釜底抽薪”

经营城市·实例

京杭大运河综合保护工程,计划总投资超过200亿元,但财政只投5亿元启动资金,其余都将通过市场手段来筹措。具体做法就是围绕“运河申遗”加大对运河的保护和沿线文物遗迹的恢复,这些“做地”工作将使得运河边的土地大大升值,政府拍卖这些土地后,就能筹措资金再投入保护工程,由此形成保护和开发的“良性循环”。

近年来,很多地方流行一种“经营城市”的思路,其操作模式为,先由政府“做地”,推出一块地,然后整理出一块土地拍卖,卖地所得再用于搞当地的建设。该区域经过建设后升值,带动地价上涨,政府又可以通过卖地获得更多的财政收入,由此形成“良性循环”。“不花政府一分钱,万丈高楼平地起”,这一直是不少城市领导津津乐道的“经营城市”之道。

杭州近年的很多大型建设项目就是通过这种方式,实现了“以小博大”。比如京杭大运河综合保护工程,计划总投资超过200亿元,但财政只投5亿元启动资金,其余都将通过市场手段来筹措。杭州的运河指挥部就是一个融资机构。具体做法就是围绕“运河申遗”加大对运河的保护和沿线文物遗迹的恢复,这些“做地”工作将使得运河边的土地大大升值,政府拍卖这些土地后,就能筹措资金再投入保护工程,由此形成保护和开发的“良性

循环”。杭州市有关负责人告诉记者,通过这种“经营城市”的思路,把运河打造成杭州的“塞纳河”。在过去,住在运河边是受罪,因为河水很臭,住家都不敢开窗,坐船有“闻到臭,到杭州”之说;在将来,“运河边的房子”就意味着财富和身份。

杭州目前由市投资控股公司为运河指挥部担保贷款5亿元,用于“做地”投入。该工程计划将运河边的“杭汽发”等企业厂房搬迁,出让地块,土地出让金全额返还运河指挥部,用于运河综合整治和保护开发。这样的思路颇为巧妙,符合杭州近些年来在类似运作上达到“多赢”的思路轨迹。但是有关专家指出,归根到底,这些运作还是脱不出卖地生财的窠臼。土地毕竟是一种有限的资源,本届政府搞建设靠卖地,以后的历届政府,是否还能有足够的土地来撑起宏图伟业呢?

国务院发展研究中心的一份调查报告指出,在现行分税制下,增值的75%上

缴中央,25%留给地方,使得像浙江这样的经济发达地区,尽管财政收入大幅增长,但地方财政收入在总收入中的比重不高。相比之下,由城市扩张和土地占用带来的税收,包括建筑业和房地产业的营业税和所得税及耕地占用税等则全部由地方享有。“摊大饼”式的城市扩张因此成为地方政府扩充税源的最有效途径。

在浙江不少地方,土地出让金已经成为地方政府财政预算外收入的最主要来源。调查表明,2003年绍兴县的土地出让金收入为19.2亿元,占预算外收入的69.3%;金华市的土地出让金收入为20亿元,占预算外收入的58%;义乌市的土地出让金收入为15亿元,占预算外收入的60%。

要“城市化”,要搞建设,就需要钱,钱从哪里来?土地征用、房产建筑,这是地方政府可以掌控的巨大资源。这种制度上的原因正是卖地生财、“经营城市”的动力所在。

【深刻反思】

摊开的“大饼”面临“煎糊”危机

从过去四五年的经验可看出,在房地产市场被看好,地价稳步上涨的情况下,土地很容易受到企业的争抢而拉升价格。政府可获得大笔的财政收入,城市建设所需的资金可通过土地出让收入归还银行贷款。“卖地生财”的“经营城市”模式所隐含的问题在红火局面下是显示不出来的,但在最近一两年的宏观调控下,这种模式的隐患已出现。

有数据表明,浙江全省县以上政府财政债务已高达800亿元。在宏观调控压缩土地和信贷闸门后,浙江不少城市的土地出让金收入急剧萎缩,有些地方已出现经营性用地招拍挂低于底价,政府土地出让收入锐减的严峻局面。土地出让收入不足以还贷贷款时,应由政府财政兜底,但这些地区的政府贷款已超过了地方财政收入。前些年已摊开来的城市“大饼”一下子缺少了后续供应的“面粉”,面临“煎糊”危机。不少在建的“新城区”等项目投资资金吃紧,已成功运营了多年的所谓“经营城市”面临巨大的财政风险。

【专家支招】

变“投资性政府”为“服务性政府”

不少专家认为,从根本上解决土地财政的问题,使“经营城市”走出卖地生财的模式,一方面有赖于财政体制在事权与财权相一致原则上进一步深化改革,另一方面,必须从制度上打破政府垄断土地一级市场的格局,改变地方政府作为建设用地的“地主”和土地经营者的角色。变“投资性政府”为“服务性政府”,地方政府不作为城市投资的主导者,而是作为公共服务的提供者,形成多元化的城市公共投资机制,才能真正提升城市“经营”的境界。

Table with 10 columns: 代码, 名称, 开盘, 最高, 最低, 收盘, 涨跌, 成交量, 换手率. It lists various stocks and their performance on July 31, 2006.