
房地产业发展对地方政府收入的影响分析

——以安徽省为例

徐继英^{*1} 邓业轩²

(1. 中国人民银行合肥中心支行 2. 国家统计局安徽调查总队)

【内容摘要】：新世纪以来，房地产业蓬勃发展成为拉动地方经济较快发展的重要力量。然而，过分依赖房地产可能引发种种问题，为经济社会的可持续发展埋下隐忧。本文采用计量经济学模型，以安徽为例，分析房地产业对地方政府收入的贡献，进而提出推动房地产业健康发展的政策建议。

【关键词】：房地产业，地方政府收入，建议

一、房地产业发展基本情况及相关税费情况

(一) 房地产开发投资规模保持快速增长

新世纪以来，我国房地产开发投资规模不断扩大，宏观经济快速向前发展。以安徽为例，从2001-2011年，除个别年份外，年投资规模均保持30%以上的增速，其中“十一五”时期，全省累计完成开发投资6813.82亿元，是“十五”时期的5.21倍，年均增长37.43%。全省商品房累计施工面积59520.8万平方米、竣工面积12838.1万平方米，分别是“十五”时期的3.46倍、1.87倍，年均增速分别为27.13%、10.75%。但自“十一五”后期以来，受国际金融危机和国家房地产调控政策的影响，全省房地产开发投资增速出现回落。2011年，房地产开发投资、商品房累计施工面积、商品房累计竣工面积分别增长15.02%、17.73%、1.22%，均为2001年以来最低增幅（见图1）。

^{*} 作者简介：徐继英，女，经济师，现就职于中国人民银行合肥中心支行。邓业轩，男，统计师，现就职于国家统计局安徽调查总队。

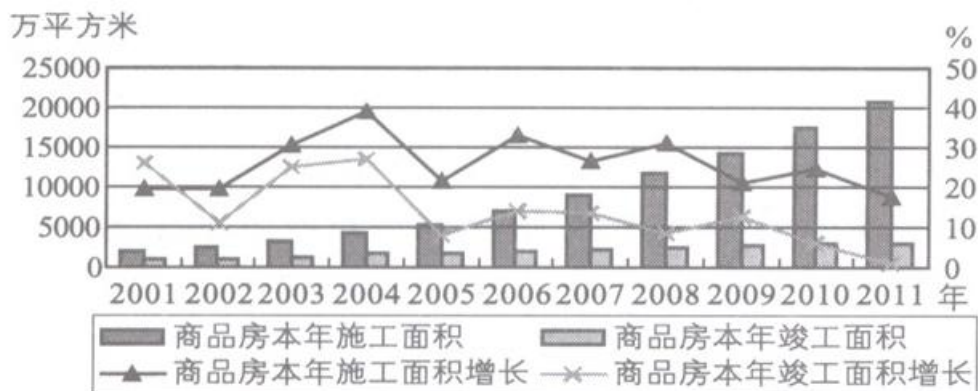


图 1 2001—2011 年安徽省商品房施、竣工面积

（二）商品房持续旺销

2001-2011 年，安徽省商品总体保持持续旺销态势。“十五”时期，在多种市场有效需求的作用下，商品房市场需求逐步扩大，市场销售进入持续快速增长时期，商品房销售面积和销售额年均分别增长 28.90%和 46.44%。“十一五”时期，全省商品房销售总体较好，但销售势头开始放缓并出现较大波动，全省累计商品房销售面积 16361.97 万平方米、销售额 5304.15 亿元，分别为十五时期的 2.77 倍、5.17 倍，但年均增长速度分别下降 12.05、13.67 个百分点。分年度看，商品房销售发生明显波动，其中 2008 年受国际金融危机影响，全省房地产市场销售出现调整，销售面积和销售额双双降至谷底。2010 年以来，国家出台“国十条”等一系列楼市降温调控措施后，商品房销售再次进入下行通道，当年商品房销售面积仅增长 3.05%，远低于“十一五”时期的年均增速。

（三）商品房销售价格逐年走高，房地产宏观调控政策对价格影响不明显

2001-2011 年，安徽省商品房销售价格增长呈现两个明显的波段。“十五”时期，随着房地产市场的不断升温，商品房销售价格也一路走高，2005 年增长 24.58%，涨幅为近 10 年最高。作为“十一五”开局之年的 2006 年，面对房地产市场出现的不合理现象，国家出台了一系列旨在稳定房价、抑制房价过快上涨的调控政策，当年即在安徽省产生了政策效果，商品房销售价格涨幅应声而落，同比仅上涨 4.59%，但随后几年，房地产调控政策不断推出并逐渐加码，对商品房销售产生了一定影响，但安徽省商品房价格却保持快速上涨走势，“十一五”时期全省商品房价格年均增长 13.63%，比“十五”时期年均增速略高，2011 年全省商品房价格上涨幅度达到 13.32%。

（四）房地产业税费占地方政府收入比重逐年提高，对地方政府收入贡献不断增加

房地产市场快速发展，带动房地产行业税费总体呈加速增长态势，对地方政府收入贡献不断增加。2000-2011 年 12 年中，房地产税费增幅有 10 年高于当年地方政府收入增幅，在地方政府收入中占比逐年攀升，从 2000 年的 8.7%提高到 2011 年的 55.75%，房地产税费成为地方政府收入最重要的来源。从房地产税费构成看，2000-2011 年，房地产税收在地方一般预算收入中的比重保持逐年稳步提高，从 2000 年的 6.55%提高到 2011 年的 17.78%；土地出让收入在基金预算收入中的比重快速上升，2000 年为 26.52%，2007 年土地收入全部纳入预算管理，当年占比快速拉升到 81.66%，2011 年为 92.38%，土地出让收入成为推动全省地方政府收入快速增长的主要力量。

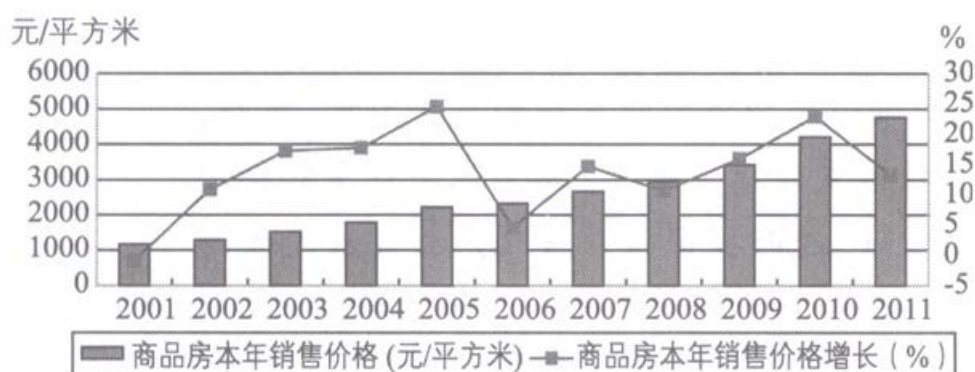


图 2 2001—2011 年安徽省商品房销售价格

二、房地产业税费收入与地方政府收入的实证分析

为更好的解释房地产税费收入对地方政府收入的影响，本文选择 1998 年至 2011 年度统计数据，采用协整检验方法对房地产税收与地方一般预算收入、国有土地出让金与政府性基金之间的关系进行实证研究，反映其确切的数量关系。

（一）房地产税收收入与地方一般预算收入

从安徽省房地产税收收入与地方一般预算收入的相关分析可以看出，二者呈现非常相似的变化趋势，两者的相关系数高达 0.99，呈高度线性相关状态，关系非常密切。

1. 数据处理与方法选择。

选取 1998 年至 2011 年共计 14 个样本数据，为消除数据的异方差现象，对所有变量分别取对数。地方政府收入和房地产税费收入分别记为 LSR 和 LFDC。并采用协整检验的方法对房地产税收收入与地方一般预算收入的关系进行实证研究，反映其数量关系。

2. 实证分析。

（1）协整检验。对安徽省房地产税收收入与地方一般预算收入的对数进行单位根检验，结果表明，所有变量的对数都是二阶平稳序列，表明二者存在协整关系，存在一个长期稳定的协整关系。

（2）相关分析。二者建立计量模型如下：

$$LSR=3.47+0.67LFDC+0.42AR(1)-0.26AR(2)$$

$$(31.01)(23.57) \quad (1.11) \quad (-0.70)$$

$$R^2=99.14\% \quad \bar{R}^2=98.82\% \quad DW=1.95$$

估计模型中，R²为98.82%，模型拟合度很好，F值为307.86，模型通过显著性检验。从模型可以看出，安徽省房地产税收收入对地方一般预算收入影响较大，即房地产税收收入增加1%，将引起地方一般预算收入增加0.67%，可见房地产税收收入对地方一般预算收入的影响是比较显著的，存在较强杠杆拉动作用。

（二）土地出让金收入与政府性基金收入

1. 数据处理与方法选择。

同样选取1998年至2011年度共计14个样本数据，为消除数据的异方差现象，对所有变量分别取对数。政府性基金收入和土地出让金收入分别记为LZFJJ和LTD。采用协整检验的方法对政府性基金收入和土地出让金收入的关系进行实证研究。

2. 实证分析。

（1）协整检验。对政府性基金收入和土地出让金收入的对数进行单位根检验，结果表明，所有变量的对数都是二阶平稳序列，表明二者存在一个长期稳定的协整关系。

（2）相关分析。二者建立计量模型如下：

$$LZFJJ=1.28+0.82LTD+0.66AR$$

$$(3.76)(15.36)(4.43)$$

$$R^2=99.73\% \quad \bar{R}^2=99.68\% \quad DW=2.29$$

估计模型中，R²为99.68%，模型拟合度很好，F值为1857.44，方程通过显著性检验。从模型可以看出，土地出让金收入对政府性基金收入影响较大，即土地出让金收入增加1%，将引起政府基金收入增加0.82%，可见土地出让金收入对地方政府基金收入的影响是比较显著的。

三、房地产业对地方政府收入的影响分析

1. 活跃地方经济发展，扩大地方税收收入来源，显著增加地方政府收入。

“十一五”期间，安徽省房地产开发投资年均增速 37.43%，高于同期全社会投资增长 1.13 个百分点，占全社会投资的比重在 17%-21%之间，房地产业增加值年均增长 11.5%，增速高于同期第三产业 0.7 个百分点。2010 年，房地产开发投资对全社会投资的贡献率达到 22.5%，比 2005 年提高 6.7 个百分点，房地产业增加值 532.1 亿元，比 2005 年增长 1.3 倍。据国家统计局初步测算，我国房地产开发投资对钢铁、水泥等制造业及众多服务行业等生产、消费关联产业的带动效应约为 1.5-2 倍，即每 100 元的房地产投资需求，大约带动其他关联产业 150-200 元的需求。“十一五”期间全省增加了 5492.2 亿元的房地产开发投资，依此推算，将带动其他关联产业总产出增加 6590 亿-8787 亿元。房地产业对投资的拉动和相关产业的推动，促进了经济发展，有效扩大了地方政府收入来源，对我省地方政府收入的快速增长起到明显的作用。

2. 地方政府收入对房地产业特别是土地出让收入依存度太高，不利于地方政府收入的持续增长。

房地产税费与地方政府收入增长具有较高关联性与贡献度，特别是土地出让收入规模及所占比重快速扩大和上升。在房地产税费构成中，土地出让收入占比由 2000 年的 32.78% 大幅提高至 2011 年的 84.34%，土地出让规模由 2000 年的 5.7 亿元快速扩大到 2011 年的 1401.65 亿元。“十一五”时期，累计入库的土地出让收入占地方政府收入达 35.56%，2010 年、2011 年占比均超过 47%，为地方政府输送财力，支持地方经济发展提供了强力支撑。但“土地财政”的弊端已逐渐显现，对地方政府收入可持续发展的负面影响开始显现。2008 年安徽省建设用地供应 166.18 万公顷，较 1995 年增长 4.51%，增加 7.17 万公顷；2009 年安徽省耕地面积约 414.50 万公顷，较 1995 年下降 3.67%，减少 15.78 万公顷；2011 年人均耕地面积由 2001 年的 0.072 公顷减少到 0.061 公顷，仅为世界水平的 19.06%。同时，土地出让收入的增减变化易受政策调控的影响。2011 年，土地出让收入增长 26.9%，地方政府收入增长 26.99%，分别较 2010 年大幅下降 109.5 个百分点、42.04 个百分点。因此，基于房地产业特别是土地基础上的地方政府收入虽然能短期受益，但透支了未来发展潜力，且具有不稳定性，潜伏着巨大的收入结构危机。

3. 房地产业税制欠缺合理性，未能体现出税收收入对地方政府收入的稳定支撑作用。

目前我国房地产业税制显现“重交易、轻保有”的特点。房地产交易环节的契税、耕地占用税等近年来对房地产业税收的贡献率最高，拉动房地产业税收大幅增长，而房地产保有环节的房产税、城镇土地使用税等主要税种在房地产业税收中占比却一路走低。1998-2011 年，契税和耕地占用税在房地产业税收中的占比由 30.9% 提高到 54.68%，并从 2003 年起一直保持在 50% 以上。相反，房产税和城镇土地使用税在房地产业税收中的占比却由 1998 年的 66.93% 逐年下降至 2011 年的 25.43%。就稳定性而言，交易环节的税收明显易受政策和市场交易情况的影响而产生波动，不利于对地方政府收入增长提供稳定贡献。2011 年，在“新国八条”“限购令”等调控政策的强力作用下，房地产交易市场明显降温，全省契税、耕地占用税增速分别下降 95.66 个百分点、74.66 个百分点，房地产业税收同比增长 17.28%，下降 48.26 个百分点。

四、对策建议

1. 科学执行宏观调控政策，保持房地产市场健康稳定发展。

一是要树立政策的导向性，持续关注房地产开发市场出现的新情况、新变化，完善配套政策，积极引导和调控房地产市场走势，确保调控政策措施落实到位，消除房地产企业和地方政府对调控政策短期性的侥幸心理，增强民众对房地产调控的信心。二是在积极保持房地产业对国民经济发展和地方政府收入增长的重要支撑作用的同时，引导房地产业运行模式由粗放型向集约型转变，运作形态由资源消耗型向节能省地型转变。三是做好政策的协调配合，灵活运用行政、财政、税收、土地和信贷等手段开展调控，对房地产市场实施综合治理。

2. 优化土地收入支出结构，降低地方财政对土地的依赖。

一是改革土地出让金分配机制，可考虑把土地出让金收入纳入中央政府的专项收入或实行中央与地方共享，降低地方分成比例，抑制地方政府获取高额土地出让金的；中动。二是按照土地出让金收入提取一定比例，建立国有土地收益保障和储备基金，为地方政府未来发展和城市化进程中特定人群提供社会保障，为地方政府存续财力，避免一次性收支导致后期政府财力枯竭。

3. 完善房地产业税制，建立一套科学合理的房地产税收体系，特别是重视保有环节的税制建设。

房地产保有环节税收在同期地方财政收入中的占比，美国一般在 50%-80%之间，日本也在 1/3 以上。借鉴国际经验，加快研究出台保有环节税收政策，提高使用、保有环节税费负担，对拥有多套住房的家庭通过税收政策进行有效调控，合理引导住房消费，着力培育和发展住房二级市场，为地方财政提供长期稳定的税源。此外，要逐步将土地出让金纳入房产税范围，将土地出让金的一次性征收转变成分期缴纳，以形成地方政府长期稳定的财源。

4. 规范和强化地方政府融资行为，提高财政资金使用效率。

一是建立地方政府投融资平台管理责任制度，规定融资平台债务规模必须与其财力、项目建设和受益周期相匹配，加强项目资金使用效率的监管。二是根据实施公共财政和经济发展建设的需要，继续发行地方政府债券，筹集地方社会事业发展资金，弥补地方财力的不足。三是积极争取国债资金，并通过将国债资金作为资本金注入地方国有企业或投资公司进行再融资的形式，扩大融资规模，放大国债资金使用效应。四是进一步加大地方财政专户清理整顿力度，严格确保预算外资金纳入预算管理的执行，加快地方国库集中收付改革进程，归集体制外资金，集中地方财力，提高财政资金使用效率。

参考文献：

[1] 贾立军. 房地产业发展对新疆地方财政收入的影响分析[J]. 经济纵横, 2009 (8) .

[2] 吉小军. 市场需求有效拉动房地产业蓬勃发展——对“十一五”期间我省房地产业发展的分析与思考[J]. 安徽省情省力, 2011 (3) .

[3] 吉小军. 2012 年全省房地产市场现状及 2013 年走势分析[EB/OL]. [2013-3-11].

<http://www.ahtjj.gov.cn/news/open.asp?id=37789>.

[4] 吉小军. 调控措施效果显现楼市格局发生转变——2011 年我省房地产市场运行情况及发展趋势[EB/OL]. [2012-3-21].

<http://www.ahtjj.gov.cn/news/open.asp?id=36300>.