# 谈房地产调控与地方政府角色转换

来源：网络 作者：雨雪飘飘 更新时间：2024-02-02

*内容 摘要：本文认为，当前房地产市场调控尚未产生明显的效果，背后的主要原因正是由于“土地财政”利益驱动导致的地方政府的角色错位。要对地方政府角色错位进行纠偏，首先必须对利益机制进行调整和加强对地方政府的问责，切断地方政府的利益驱动，加大地方...*

内容 摘要：本文认为，当前房地产市场调控尚未产生明显的效果，背后的主要原因正是由于“土地财政”利益驱动导致的地方政府的角色错位。要对地方政府角色错位进行纠偏，首先必须对利益机制进行调整和加强对地方政府的问责，切断地方政府的利益驱动，加大地方政府的违法成本；同时深化财税体制，从根本上改变 目前 地方政府所遭遇的财政困局。

关键词：土地财政 角色错位 利益调整 问责 财税体制

在当前 中国 经济 转轨期，房地产目前的迷局实际上涉及到中央与地方的关系、政府官员的考核标准、城乡统筹、 金融 改革以及官商勾结、垄断同盟等种种深层次问题。本文是从地方政府角色定位的错位角度去解读当前房地产宏观调控所遭遇的怪圈。

宏观调控效果不明显的原因

在中央政府对房地产的宏观调控措施有条不紊地出台之际，上海、北京、深圳、广州、青岛等全国大中型城市的房价却是一片热火朝天的喊涨之声，甚至一些中小城市的房价也都跃跃欲试，楼市似乎陷进了一个“调控声声紧、房价节节高”的迷局之中。

（一）房价上涨是否是供求关系的反映 北京师范大学金融 研究 中心发布的《中国房地产金融安全评估报告》则称,我国东部地区商品房均价已达到4000元左右。根据我国202\_年城市户均收入在1.5万至1.7万计,如果购买一套70平方米的新房,可能房价收入比在13倍,4000元左右的商品房价格意味着城市居民当中,至少70%没有购买新商品房的能力。

从这些数据可以看出“市场无形的手”并非是推动楼市房价上扬的主要因素，当前的楼市在很大程度上是一种虚假繁荣，泡沫的成分很大。因此，202\_年7月由国务院发展研究中心宏观部发布的《中国房地产发展状况与发展趋势预测 分析 》指出，1996年以来，中国住宅与非住宅商品房当年实际销售面积均低于当年竣工面积，即使不考虑以前年度未售出的商品房，每年都有大量竣工商品房因缺乏相应的需求而处于空置状态，需求因素并不是房价上涨的决定性因素。

（二）决定房价上涨的幕后是否存在地方政府角色错位 国家发改委、国家统计局发布的数据显示，地处西部欠发达地区的呼和浩特市新建商品住房销售价格202\_年4月同比上涨14.9%，在全国70个大中城市中涨幅第一，这是呼和浩特市房价连续三个季度涨幅超过10%。然而，当地政府却说，“呼和浩特房价不存在泡沫。” 既然土地已经成了地方政府支撑财政的造血工具，出于维护自身利益的需要，对中央的宏观调控进行“软抵抗”甚至错位地成为违法的主体也就不难理解了：据新华社报道，国土资源部202\_年对全国16个城市进行卫星遥感监测发现，违法用地宗数占新增建设用地总数的近60％，面积占近50％，个别地方甚至高达90％。一些地方对土地违法违规行为不制止、不组织查处，甚至隐瞒不报、压案不查，在土地管理和调控上有意无意地当起了“甩手掌柜”。国土资源部执法监察局局长张新宝指出，“当前，凡是性质严重的土地违法行为几乎都涉及政府。”一些本该负有监管责任的地方政府却在巨大的利益驱动和错误的政绩观下错位地成了土地违法的主体。

于是，正是在地方政府这支有形之手的错位支撑下，宏观调控的结果实际上是“调控声声紧、房价节节高”的逆向调控，不仅产品供给量没有办法在短时间内增大，反而给了房地产商们制造恐慌、囤积居奇创造了机会，另一方面需求却持续、迅速放量，使用性购买、投资性购买、投机性购买、恐慌性购买如饿虎出笼。

地方政府的利益机制调整

房价过高已经不是一个简单的行业问题，也不是某些专家所能解释明白的专业问题，它首先是一个深层次的体制问题，其次是一个关乎国民经济整体运行的全局性问题，同时也是一个牵一发而动全身的战略性问题。这个问题解决得好，房地产有可能成为一个推进中国社会经济全面转型的战略突破点，为树立 科学 发展观、建设和谐社会提供一个难得的试验场，如果解决得不好，则很可能带来难以估量的社会经济震荡。

就地方政府的角色错位问题，必须调整利益机制，切断地方政府“卖地生财”的冲动，同时加大对地方政府问责的力度，让地方政府“不想”、也“不敢”成为违法的主体，真正地把地方政府从土地出让受益者的角色转向监督者的角色；更重要的是，必须从长远着眼，深化财税体制改革，把土地管理改革与深化财税、金融体制结合起来综合推进。

（一）调整利益机制

要切断“土地财政”，必须对土地出让金的分配和管理做出调整，而重新划分土地收益及收支分离，几乎涵盖了从中央政府到地方政府、从公权部门到私营部门、从城市居民到 农村 人口等 中国 社会 全部关系。这个 问题 解决好了，则其他关系全局的重大体制攻坚亦可相应比学赶超。

首先，必须提高征地成本，确保被征地农民、城市拆迁户的原有生活水平不降低、长远生计有保障。随着大量土地被征用，出现了大量的失地农民，他们失去赖以生存的家园，却未能获得足够的生活补偿，成为失地又失业的弱势群体；而土地价格上扬，房价急剧攀升，又造成大量望房兴叹者与债务沉重的“房奴”。凡此种种，显然有悖于和谐社会之要义。

其次，规范土地出让收支管理，把国有土地使用权出让总价款全额纳入地方预算，接受人大监督，实行“收支两条线”管理。土地受益不应成为市长的“钱袋子”，游离在预算之外，而应该接受人大监督，主要用于农业土地开发和农村基础设施建设，用于廉租住房建设和完善国有土地功能配套设施建设。

再者，建立“国有土地收益基金”，为地方政府未来 发展 预留“储备金”。地方政府５年一个任期，决定了地方领导人的“短视效应”。因此，必须按照国有土地出让金收入的一定比例，建立“国有土地收益基金”，并规定地方政府不得作为当期收入安排使用。

（二）严格施行问责制

当前，凡是性质严重的土地违法行为几乎都涉及当地政府。面对宏观调控的大局，面对失地农民的困境，一些本该负有监管责任的地方政府却成了土地违法的主体。其中一个重要原因，就是现行的责任追究制度中缺少有效的政府领导问责制度。由于土地违法多为“因公违法”，政府领导往往主观上狠不起来，管理上“松”，查处上“软”，这在一定程度上纵容了土地违法违规行为的发生。由于多方面的原因，在具体执法实践中往往难以追究到政府领导，特别是政府主要领导的 法律 责任。为此，必须严格实行问责制，直接追究有关地方负责人的领导责任，使地方政府真正能够回归监督者的角色。

国务院召开常务会议严肃处理了郑州市违法批准征收占用土地建设龙子湖高校园区问题，这是国土资源部建部8年来，中央因为非法批准征占土地问题查处干部级别最高的案件，彰显了中央严格实行土地违法问责制的决心，也给那些有令不行、有禁不止的地方官员敲响了警钟。

（三）深化财税体制

地方政府大面积成为土地违法的主体，也从另外一个方面暴露出地方财政当前的困境，因此要从根本上改变 目前 地方政府“土地财政”的困局，必须从长远着手，深化财税体制。

在1994年分税制改革后，我国现行的地方税体系呈现税种小而多、税源分散、涉及面广、收入零星的局面，缺少“站得住”的主体税种。地方政府承担了财政支出的主要责任，而收入却不足以维持。1994年的分税制改革后，中央把土地出让金全部划归地方政府，在中央政府转移支付“粥少僧多”的情况下，土地就成为地方政府最主要的收入来源，土地出让金以及与房地产行业相关的税收在不少地区就成为地方政府的“金库”。在一些地方，土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的40%，而土地出让金净收入占政府预算外收入的一半。

如果一个地方房地产税收和土地出让收益成为政府财政收入的主要来源的话，长期下去将 影响 地方财政收入稳定增长。问题的关键是，如何在“土地财政”之外寻找新的财政收入的增长点。

土地问题，就其本质来说，是财政问题、 金融 问题。因此，应从长远 研究 ，将土地与财税、金融统筹考虑，整体推进，深化财税体制，这才是治本之策。

参考 文献 ： 2.黄小虎.当前土地问题的深层次原因.中国经济时报，202\_-10-17

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！