# 财政下的房地产市场调控

来源：网络 作者：清香如梦 更新时间：2023-12-22

*>摘要:商品房作为兼具经济属性与社会属性的特殊商品，其价格波动情况不仅体现了房地产市场的价值规律，更深层次反映为政府与市场的关系问题。本文根据现阶段房地产行业存在的“调控失效”“高房价”等问题，从分税制财税体制、地方政府“土地财政”、城乡二...*

>摘要:商品房作为兼具经济属性与社会属性的特殊商品，其价格波动情况不仅体现了房地产市场的价值规律，更深层次反映为政府与市场的关系问题。本文根据现阶段房地产行业存在的“调控失效”“高房价”等问题，从分税制财税体制、地方政府“土地财政”、城乡二元土地管理机制、社会保障房制度等财政视角进行成因剖析，进而针对房地产行业面临的问题提出具体的政策建议，并希望本文的研究能够为解决现阶段房价高成本、土地供需矛盾、房地产行业调控政策效果受限等难题提供参考价值。

>关键词:房地产行业;分税制财税制度;土地财政;城乡二元土地格局

近些年房价的不断“创新高”，成为社会民众关注的重大问题，房价问题事关我国经济发展方式的转型、构建和谐社会等重大问题。然而，房地产市场所销售的是兼具消费属性与投资属性，经济属性与社会属性的特殊商品，这也决定了房价的问题不仅仅是房地产行业的市场内在问题，更与国家宏观调控机制，中央与地方政府财政制度，土地制度等息息相关，更深层次地反映为政府与市场的关系问题。

>

一、财政视角下房地产行业的现状

狭义上的“土地财政”仅仅指政府的土地出让收入，土地出让金对于弥补地方公共财政收入不足，增强地方财力以实现地方政府职能起到保障性作用。房地产行业与房产有关的税费对地方财政资金的支持力度不及土地出让金收入的支持力度。在现行市场中土地使用权通过招拍挂制度出让，一定程度上压缩了开发商的“寻租”空间，促进了土地交易中的市场化定价机制。但是，由于地方政府在土地管理与经营中扮演着双重角色，其凭借垄断地位掌控了土地的出让价格，开发商的议价能力受限，高额的土地出让金转化为房地产开发商的开发成本，最终买单的还是普通的购房者。地方政府对土地财政的依赖导致了土地价格带动房价，房价反作用于地价的循环怪圈。近年来，一系列房市调控政策的执行虽有一定效果，但并未达到控制房价上涨，消除房地产泡沫，促进房地产行业健康发展以及满足广大居民住房需求的目标。

>

二、财政视角下高房价背后的成因分析

(一)“土地财政”是推动高房价的源头土地财政是地方政府实现提供公共服务职能的重要财力来源，然而其又成为推动地方房价上涨的直接原因，违背了地方政府的履职初衷。土地财政所处的“尴尬”根本上源自分税制改革导致的财政管理体制缺陷以及地方政府在土地管理和经营中的角色定位等方面的原因。1．分税制财政管理体制下“明确的财权与模糊的事权”不平衡机制是根本原因为了解决中央集权与地方分权的关系问题以及理顺中央和地方的财权与事权分配的关系，我国于1994年开始实施了分税制财政管理体制，其实质在于促使中央与地方财政自收自支，通过划分税权实现分级管理。其中税源大而集中的税种一般划入中央税，税源分散、收入零星、涉及面广的税种一般划入地方税。然而地方政府事权的界定却很模糊，缺乏明确而正式的划分，导致中央与地方事权的重复或者错位现象的存在。由于地方事权与财权的不匹配，地方政府在社会保障、医疗卫生、保障性住房领域的资金压力巨大。2．地方政府在土地管理与经营中的双重身份是诱导因素目前，我国《土地管理法》划分了地方政府在土地管理与土地经营中担任的角色，地方政府不仅是土地管理政策的执行者，同时担任了土地经营制度的实践者。虽然从节约管理成本以及地方政府具备地域优势的角度考虑，地方政府的双重角色具有一定的合理性。但是该双重角色定位导致了在地方土地管理与经营的过程中权力制衡机制的缺失，促使地方政府在土地市场上占据了垄断地位。为了获取土地出让金收入以满足地方事务的财政支出需求，在土地管理工作中地方政府“维护公共利益与长远利益”的职责被迫让位于“眼前利益”。

(二)土地供给不足导致的供需矛盾成为房价高成本的客观原因土地资源原本就具有稀缺性特点，加之地方土地用于公共基础设施建设、城市建设以及社会保障性住房建设的规划，致使土地供给量难以达到地方房地产业开发的用地需求量。同时，我国城乡二元土地管理体制的存在也压缩了地方非农业用地的供给空间。根据《土地管理法》《城市房地产管理法》相关规定，农村建设用地上市流转的唯一渠道就是国家征用后转化为国有土地。然而地方政府在此过程中担任了双重角色，集征地工作的决定者和征地补偿制度的制定者于一身。在国家征用产权不清晰的农村建设用地的过程中，地方政府掌握了议价权，通过非公允价格获得土地后，在土地市场供需不平衡的刺激下出让土地赚取高额买卖价差。

(三)社会保障房政策执行效果不佳成为削弱房价调控的现实原因保障性安居工程建设作为推动地方城镇化建设，缓解中低收入家庭住房困难的重大民生工程。虽然其在缓和房地产市场供需矛盾以及抑制房价上涨方面具有积极的调节作用，但是目前地方保障房政策执行力度不佳导致保障房对于房地产市场的房价调控作用并不显著。首先，地方保障性安居工程建设的用地需求会挤占部分原本用于普通商品房开发出让的土地，对地方政府的土地出让金收入造成冲击，所以地方政府在执行保障房政策时，经常会将保障性住房的选址定在地段不佳的乡镇地区或郊区，难以发挥保障房的房价调控作用。其次，保障性住房建设需要相对完善的配套基础设施投入，在中央保障性住房财政支出有限的情况下，进一步加剧了地方政府对土地财政的依赖。

>

三、从财政视角调控房地产市场的政策建议

(一)深化改革“分税制”财税制度，进一步完善中央对地方的转移支付制度土地财政对地方房价的推波助澜作用，归根溯源在于地方政府财权与事权的不匹配。目前，我国中央对地方的转移支付包括财力性转移支付和专项转移支付，其中由于地方专项拨款项目的重复性，分散性设置以及专项转移资金监管机制的不完善，导致了专项转移支付资金分配不合理，使用效益不佳的情况。伴随着近几年中央转移支付力度的不断加大，如何优化中央转移支付的支出结构，提高转移支付的分配公平性和使用效益，以及明确中央与地方政府相应事权下所对应的财政支付比例才是关键之举。中央应加大对地方转移支付中财力性转移的支付比例，提高地方政府对一般性转移支付因地制宜使用的自主性，促进地方公共服务的均等化。同时，通过开展对地方专项转移支付项目的整合、摸底工作，切实加强对项目资金使用的效益评价与监管工作。

(二)建立以税收为主体的地方财政收入格局，逐步减少对狭义土地财政的依赖地方公共财政预算收入中与房地产行业相关的税种收入金额并没有形成地方财税体制的主体税种，远不及地方土地出让金收入对地方财政的贡献度。但是土地作为稀缺的有限资源，以土地出让金收入为主的土地财政既不利于地方财政收入的稳定性与可持续性，又有违代际公平性。所以，地方政府应当走“以财产税收入为土地财政主体，逐步减少对土地出让金收入的依赖程度”的改革之路。扩大房产税开征试点是未来财税体制改革的必然之举，从房产税开征试点的实施效果来看，虽然房产税在调节收入再分配，缓解初次分配不均衡问题方面，以及增加房地产的投资、投机性成本，一定程度上抑制房产投资者的投资需求方面起到了有限的调控作用，但是对于遏制房价上涨的效果并不显著。无论是对存量住房还是对增量住房开征，在土地出让金收入抬高房价成本的前提下，税收通过转嫁，最终无疑是又推高了房价。所以，建立以税收为主体的财税收入格局，必须先解决本质问题，下一步房产税制度如何制定，开征范围如何，将是一个循序渐进的过程。

(三)进一步完善土地供给制度，充分发挥市场机制作用我国城乡二元化土地格局，不仅限制了土地市场的供给量，更巩固了地方政府在土地市场中的垄断地位，加之土地征用补偿制度以及监管制度的不完善，容易诱发征用土地价格的不公允以及地方政府与农民之间的矛盾冲突。第十八届三中全会上《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，就建立城乡统一的建设用地市场做出了突破性尝试，允许农村集体经营性建设用地在符合规划和用途管制的前提下，出让、租赁、入股，实现与国有土地同等入市，同权同价。这一举措有利于丰富土地供应主体，打破地方政府的价格垄断，发挥市场在土地市场供需关系中的自发调节作用。同时，地方政府应通过调整地方用地结构对土地资源进行整合，通过实施“退二进三”项目与“棚户区改造”项目，逐步整合土地资源，有利于增加土地储备，实现土地资源的优化配置。

(四)切实落实社会保障性住房制度，建立完善的地方政府政绩考核体系社会保障性住房建设对于加强房地产市场调控力度，保障和改善民生具有重大意义。地方政府应切实落实社会保障性住房建设，在土地供应上优先选址，优先供应，加大地方财政住房保障支出力度，进一步完善配套的基础设施建设，严格把关资格审查与分配工作，维护社会保障性住房分配的公正性与公平性原则。若能逐步将社会保障性住房建设相关指标纳入地方政府政绩考核体系中，将有助于进一步加强对社会保障性住房的制度保障，完善地方政府政绩的综合评价体系。

>参考文献:

［1］冯靓．“土地财政”对商品房价格变动的影响研究［D］．上海社会科学院，202\_．

［2］李一花，化兵．财政赤字、土地财政与房价的关系研究［J］．中央财经大学学报，202\_

(1

1):3－14．

［3］姚青，雍新琴，舒帮荣．经济增长与住房价格互动关系异质性研究:基于不同区域及城市分异的双重视角［J］．国土与自然资源研究，202\_

(1):62－66．

［4］杨蕙馨，王继东，徐召红．横向并购:我国房地产业集中度演变与发展路径研究［J］．经济学动态，202\_，

(4):19－26．

［5］卢洪友，袁光平，陈思霞，等．土地财政根源:“竞争冲动”还是“无奈之举”?———来自中国地市的经验证据［J］．经济社会体制比较，202\_

(1):88－89．

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！