



夏磊：房地产市场下行，地方政府如何应对



文/意见领袖专栏作家 夏磊



土地和房地产市场下行之下地方财政承压

房地产行业对地方政府相当重要。一般公共预算和政府性基金是地方两大主要账本，2020 年，土地出让金收入在地方政府性基金收入中占比达 91.3%，5 项房地产税收在地方一般公共预算收入中占比达 18.6%。

当前，土地市场迅速降温。行业资金面紧张，销售回款不理想，房企更为重视现金流，房企拿地积极性下降，也更为谨慎。杭州、成都等多个集中拍地城市均有多宗土地遭遇中止出让，22 城二轮土拍流拍率明显上升，广州、北京、二轮土拍流拍率高达 52%和 60%。同时，各地多宗拍卖地块以低价成交，溢价率下降。伴随流拍率上升，溢价率下降，多地二轮成交金额较一轮有大幅下降，杭州、重庆、北京、南京降幅分别达 78.1%、74.4%、

53.8%和 48.9%，直接拖累地方政府性基金收入。

大型房企出现债务危机。华夏幸福、蓝光发展、泰禾等多家房企遭遇经营和债务危机，引发大规模裁员、多地项目停工、债券违约。房地产业体量大、产业链长，与金融领域深度融合，大型房企债务危机之下，风险向三方面传递：一是向金融领域，二是上下游企业，三是房地产行业。

房地产销售持续下行。克而瑞数据显示，受去年低基数影响，2 月百强房企销售额当月同比高达 159.2%。7 月，百强房企销售额单月同比年内首次由正转负。7-10 月，百强房企销售额当月同比分别下降 7.6%、20.8%、35.7%和 32.2%，延续下跌态势。

土地和房地产市场下行之下地方财政承压。9 月，地方一般公共预算收入当月同比下降 3.5%，年内增速首次转负，其中，五项房地产相关税收当月同比下降 22.7%，增速连续四个月下降。9 月，地方政府性基金收入当月同比下降 10.4%，其中土地出让收入当月同比下降 11.5%。

地方政府如何应对

1. 注重发挥财政资金引导作用

政府投资作为财政政策工具之一，是政府投入资金支持相应产业发展，从资金转为实物资产的过程，以实现政府经济和社会发展战略。计划经济体制时期，财政通过政府投资规模和方向等措施调控经济运行，并在微观上直接参与企业生产经营等活动。随着计划经济向市场经济转变，财政宏

观调控也由直接调控向间接调控转变，形成了包括政策取向、工具组合、时机选择、组织实施等要素在内的宏观调控体系。

地方收支失衡压力大，政策发力要考虑财政可持续。从地方收支占比看，2020年，地方本级一般公共预算收入占比为54.7%，而地方本级一般公共预算支出占比为85.7%。从财政自给率来看，2009年至2020年，地方财政自给率由53.4%降低至47.6%。地方财政收支失衡压力大，主要靠中央转移性收入来弥补。而中央财政收入增速在回落，转移支付能否可持续是一个日益严峻的问题。在此之下，地方发展的逻辑已不再是政府负债去投资。

关键战略领域所具有的重要战略意义及庞大的投资规模决定了政府投资参与的必要性，但总体原则是让市场发挥投资主体作用。

持续放大财政资金的杠杆作用和乘数效应。更加注重结构调整，发挥财政资金引导带动作用，促进资本及资源向战略关键领域聚焦。同时，地方政府要用好直接政策工具和间接政策工具来达到政策引导的效果。直接产业政策工具主要包括由地方政府对市场准入、价格、技术和环保方面进行规制，以指导市场主体行为；间接产业政策工具，除了政府投资外，还包括税收优惠政策、差别利率、担保等多种政策，来实现引导产业发展。营造良好的营商和投资环境为企业和产业发展破除体制机制障碍。

2. 收入端，开拓税源、调整税收结构

当前地方收入持续增速下滑，且低于支出增速。2010 年以来，地方一般公共预算收入、一般公共预算支出年度增速均呈波动下滑趋势，收入增速由高于支出增速，逆转为收入增速低于支出增速。2020 年，受疫情影响，税收收入增速仅为-3%，带动地方一般公共预算收入增速首次由负转正，为-0.3%；疫情之下仍保持了有力的支出力度，地方一般公共预算支出增速为 3.4%。

地方增收应着眼于长期涵养税源和税制改革带来的税收增量。近年来地方收入中税收收入占比逐步下降，由 2009 年的 80.2%下降至 2020 年的 74.6%，下降了 5.7 个百分点。

第一，培育税源。财政和经济相互影响，经济有活力，财政增收才有保障，经济可持续增长，财政才有可能实现可持续。地方增收需培育独特优势产业，扶持地方企业，提振经济，做大税基。

第二，借助税制改革调整税收结构。营改增后，地方缺乏主体税种。长期来看，消费税和房地产税可部分补充地方收入，完善地方税体系。但补充收入效果取决于改革力度、从试点到全国推广的进度。

消费税改革初期增收规模有限。2019 年国务院发布的《国务院关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案的通知》

(国发〔2019〕21 号)，提出“在征管可控的前提下，将部分在生产（进口）环节征收的现行消费税品目逐步后移至批发或零售环节征收，拓展地方收入来源”，而消费税收入划归地方的原则是“改革调整的存量部分核

定基数，由地方上解中央，增量部分原则上将归属地方，确保中央与地方既有财力格局稳定”。即未来改革要在中央基数收入的基础上，带来的增量才能给到地方，这就与增税幅度有关。改革初期，增税幅度大会对消费形成冲击，与现行国内内需不足，鼓励消费相悖。因而，初期增量部分消费税规模并不会太大，再划分到省市地方财政，规模更小。

房地产税税基大，税源丰富，有望成为地方税收收入的必要补充。从国际经验来看，房地产税的功能多是为地方政府提供公共财政收入，用于改善当地公共服务水平，在税率或税收优惠等方面调节收入分配。但中国经 5 年试点、立法到全国征收还需时日，征税规模有待试点方案出台后确定。

3. 支出端，优化结构、提高效率

重点领域资金需求有增无减，支出增长刚性较强。实施“十四五”规划、构建新发展格局，以及乡村振兴、污染防治、教育科技、应急救灾、基层“三保”、国防武警、债务付息等重点和刚性支出无不需要加强保障。保持适度支出强度之下，就必须加强财政资源统筹，优化支出结构，完善资金分配和使用机制，增强财政可持续性。

第一，加大优化财政支出结构，实现精准发力。

全面落实过紧日子要求，坚持艰苦奋斗、勤俭节约、精打细算，把钱用在刀刃上。在持续压缩一般性支出，压缩非必须非刚性支出基础之上，

支出安排偏向社会民生，确保基本民生支出只增不减。持续加大民生领域投入，着力解决发展不平衡不充分问题，扎实推动共同富裕。

2020 年，财政支出重点是保就业保民生保市场主体等相关领域。从支出增长贡献度来看，2020 年，地方一般公共预算支出增速 3.4%，若分项支出贡献度为正，说明当年该项支出增长，若贡献度为负，当年支出减少。医疗卫生与计划生育、社会保障和就业、教育的贡献度分别为 48.3%、30.4%、25.2%，是 2020 年支出安排的重点项目。未来“三保”相关支出仍会是预算安排重点，如教育、社会保障和就业、卫生健康支出。

第二，提高财政资金效率，实现精准滴灌。

用好特殊转移支付机制。2020 年，由中央财政创新实施新增财政资金直达机制，按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则，推动资金高效精准投放到终端，帮助地方落实“三保”工作。2020 年，1 万亿财政赤字和 1 万亿抗疫特别国债共 2 万亿纳入特殊转移支付机制；2021 年，包括直接用于基层财力保障的一般性转移支付、年初可直接分配的中央和地方共同财政事权转移支付、具备条件的专项转移支付共 2.8 万

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_29202

