

土地收入锐减 偿债压力如山

# 稳增长配套资金吃紧 地方政府试解财力之困

□本报记者 丁冰

## 房地产调控发威 土地收入“断炊”

在已公布上半年财政收入的省市里,北京、广东、江苏、浙江、河南上半年一般预算收入分别同比增长5.3%、8.6%、12.9%、4.4%和16%,而这五省市去年同期增速均在20%以上,其中江苏去年上半年的增速甚至达到31%。

此外,财政部数据显示,上半年全国地方财政本级收入合计达31976亿元,同比增长14.4%,而去年同期增速为35.9%,增速下滑超过21个百分点。

财政收入增幅大降和经济增速放缓直接相关。北京市财政局表示,北京上半年财政收入大幅放缓,这主要是今年经济运行较上年有所放缓,加上宏观调控政策等原因,致使与经济密切相关的主体税种增幅偏低或呈现负增长。

同时,随着房地产调控已步入深水区,地方财政一向依赖的土地出让金收

入出现“断炊”现象。财政部数据显示,上半年地方政府性基金本级收入13666亿元,同比减少4142亿元,下降23.3%,主要是国有土地使用权出让收入11430亿元,同比减少4342亿元,下降27.5%。

这一现象在“北上广”等一线城市更为严峻。据链家地产统计,包括北京、上海、广州和深圳在内的一线城市2012年上半年土地出让金仅为429亿元,同比下降56.4%,各项指标也均降至2010年以来的最低点。北京今年上半年土地均价创3年来新低,成交量创4年新低,土地平均溢价率创5年最低,土地出让金创5年最低。上半年,北京共计成交72宗土地,出让金累计为144.88亿元,仅为去年上半年327.2亿元的44%。

据悉,上海今年上半年土地出让金146.65亿元,同比下降67.11%,土地成交

面积211.39万平方米,同比下降56.60%。广州今年上半年共出让住宅用地11宗,土地出让金16.43亿元,同比下降29%。

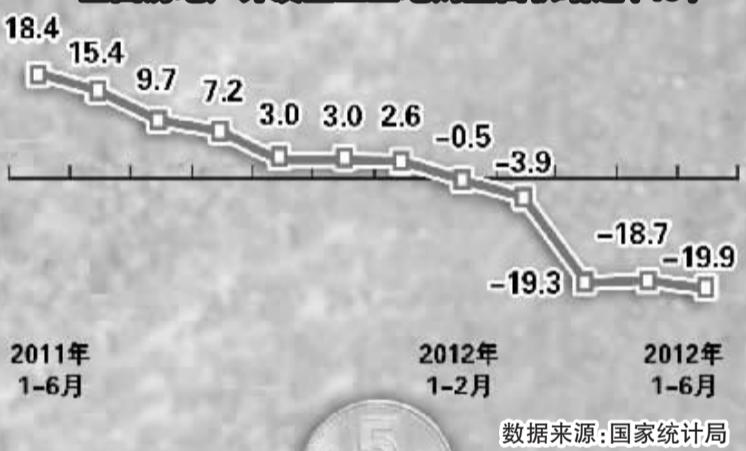
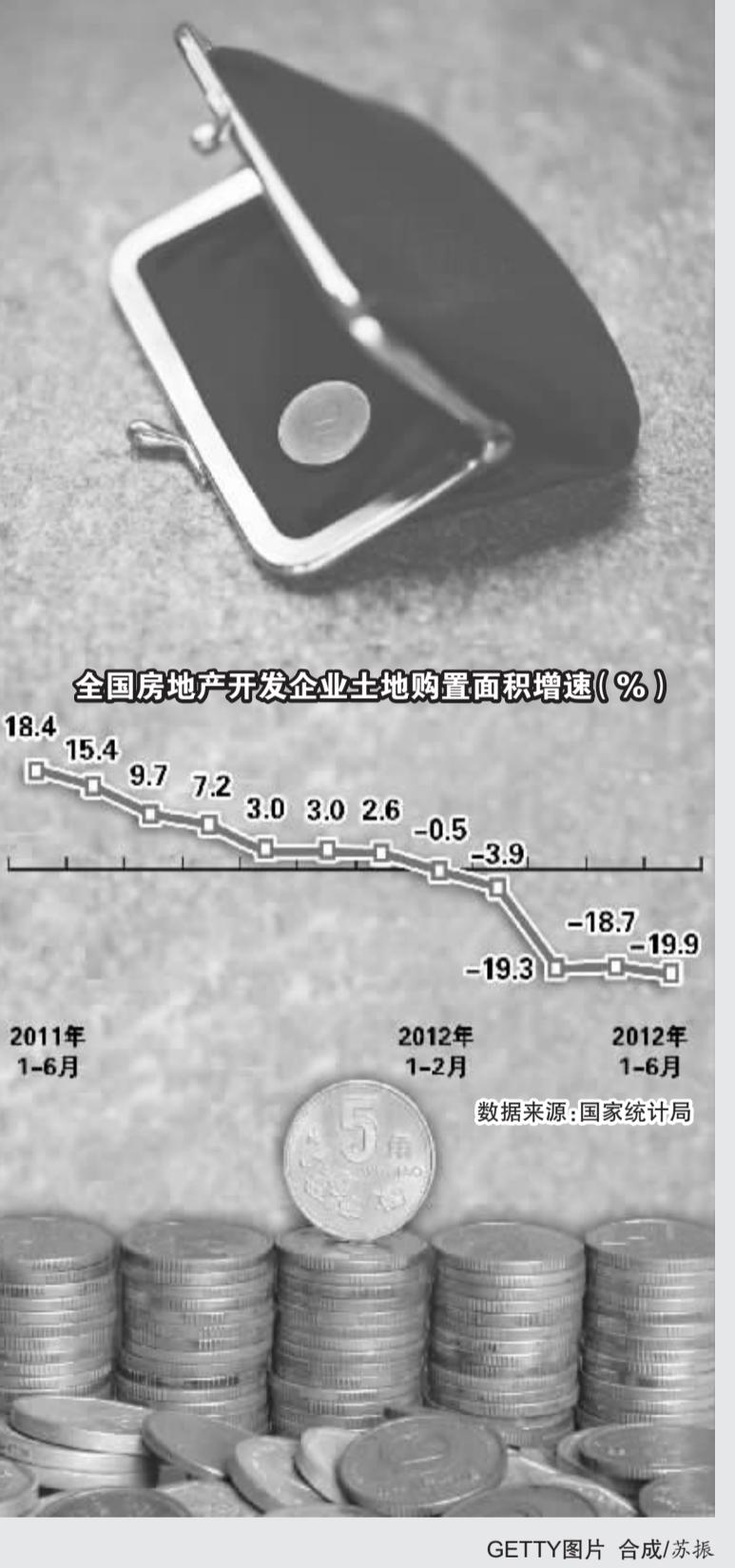
土地出让金减少对地方政府最直接的影响无疑是财政创收能力减弱。以北京为例,数据显示,2011年共实现土地出让收入1233.68亿元,占全部政府性基金预算收入的91%。而今年北京市政府性基金预算收入为1060.6亿元,如果按照去年同比比例核算,那么需要完成土地出让金收入为965亿元,但上半年实际上仅完成了144.88亿元。

在商品房销售持续回暖情况下,地方政府开始趁热集中推地,以缓解紧张的财政压力。南京国土局更是一日连续发布41条土地出让预告,厦门、广州等地也在近期加速推地,地方政府推地热情同步提升。

经济增速放缓,土地收入“断炊”。与此同时,在“稳增长”项目审批提速的背景下,地方政府资金配套压力骤增。从中国经济发发展周期来看,财政收入高增长的“黄金十年”已经结束,地方政府吃紧可能成为一种常态。

迫于财政压力,各地动作频频。趁着商品房销售回暖,地方政府趁热集中推地,南京国土局一日连续发布41条土地出让预告;在资源税试点扩大范围见到税收成效后,甘肃等多地争抢煤炭税改革试点;地方融资平台举债大门再度敞开,城投债审批发行提速,市场再扩容。

有专家表示,可以预见,未来地方政府会尝试多种措施以缓解财力之痛。但长期来看,要解决地方政府资金压力问题,应推出“允许地方政府阳光举债与加快建立以房产税、资源税为主的地方主体税种”这一政策组合。这或许是解决问题的良方。



GETTY图片 合成/苏振

## 配套资金或不足 城投债迅速扩容

在上半年经济“破八”之后,预计新一轮“稳增长”的政策将会陆续出台。从发改委审批的项目观察,未来能源项目,以铁路、公路、机场、农田水利为主的基础设施建设,以及节能减排等环保项目将成为投资主要方向。

但与2009年不同的是,地方政府的资金配套可能不足。房地产调控导致地方土地出让金减少,加之新一轮投资中一些在建工程还需要资金,地方政府在新一轮投资中可能有心无力。”某中部省份政府部门人士说。

有地方发改委官员指出,一些大项目需要先由企业提供20%左右启动资金,地方再配套一部分,然后银行贷款再给予支持。但在经济前景不明朗的情况下,企业很难再提供启动资金,同时银行压力也很大,惜贷情绪非常严重,让他们掏钱也不容易。

地方财政收入下滑,银行惜贷情绪加重,地方政府举债成为另一个现实选择。不过,全国人大二次审议的预算法修正案草案明确规定地方政府不能举

债,同时删除了一审稿中关于地方政府举债的规定。这意味着地方政府自主发债的“前门”再度关闭。

有参与预算法修订讨论的专家指出,2012年地方政府面临偿债高峰。

今年既是地方融资平台贷款到期的高峰期,也是2009年中央代地方发行的2000亿元地方债的偿债高峰期。2013年数万亿元城投债也将进入还本付息阶段,地方政府压力剧增。可能是考虑到地方庞大的债务风险,立法机关开始重新考量地方发债的问题。”

但面对庞大的债务压力和“稳增长”项目上马面临的资金紧缺,地方政府“借新还旧”的发债需求强烈,地方融资平台借债的“后门”再度敞开——城投债在今年上半年迅速扩容。

上半年发行的城投债平均年利率在6%左右,高于五年期存款利率,这对机构配置也有足够的吸引力。中金公司统计显示,截至7月5日今年新发城投债达到4284亿元,已接近去年全年的发行额。

## 扩大资源税试点 推进房产税改革

城投债成为地方政府面对债务压力和财政压力的现实选择,但其风险也是显而易见的。地方财税收入增速下滑和土地出让金下降已成基本趋势,没有足够的地方经济实力支撑,城投债风险堪忧。

如何解决中国经济发展中的资金问题?有专家建议,应推出“允许地方政府阳光举债与加快建立以房产税、资源税为主的地方主体税种”这一政策组合。而央行行长周小川对此曾有过阐述。2011年4月,周小川在清华大学金融高端讲坛上演讲时曾指出,通过“市政债+财产税”的组合,可避免地方政府过度依赖土地财政。

尽管预算法草案的再次修改暂时使市政债短期“难产”,但目前地方政府通过财政部代理发债的模式没有改变,2012年计划发债金额2500亿元。同时去年底经国务院批准试点的沪浙粤

与此同时,有关部门对城投债的审批也有放松、加速之势。有媒体报道,由于地方政府融资需求高企,国家发改委正考虑允许非百强县发行城投债,并在考虑推出基础设施建设项目的私募债。对于纳入中国银监会监管名单的融资平台,也考虑适当放松限制,如地方银监局可以证明其“满足退出融资平台的条件、正在办理退出”,便可以申请发债。

与此同时,银行间市场交易商协会对地方融资平台发行中票和短融也开始松绑。此前在地方政府融资平台发债方面,该企业若是在银监会认定的地方政府融资平台名单内,将不予发债注册。而现在,协会的标准开始放松。”交商协会人士称。

据介绍,在名单上的公司有四类可发债,一是产业类公司,如从事高速公路、铁路行业,有真实的现金流;二是全民所有制企业;三是从事保障房建设;四是国发19号文明确规定允许融资的如地铁、轨道交通等公益性项目。

国来说,房产税改革的最大意义首先在于能够为地方政府提供稳定、大宗的地方税种,使地方税体系建设得到重大推进,间接为其他改革和全局配套改革的顺利推进提供支撑。同时,该税还有利于促进房地产业健康发展,并强化政府应发挥的再分配的功能作用。”贾康认为。

资源税改革也应进一步深化。实际上,2010年下半年在新疆启动的资源税改革表明,在地方资源富集区,资源税可以成为地方税中具备支撑力的税源。

深化资源税改革,扩大从价计征范

围已被列为2012年经济工作中的主要任务之一。对此,有专家建议,有关部门应把握时机,争取尽快将煤炭等重要资源品种纳入资源税从价计征范围,并适当提高负税率。随着今后品种覆盖面的扩大,其对地方财政的支撑作用将更为明显。

而正在推进的营业税改增值税试

点最终会导致营业税的取消,但目前营业税在地方政府收入中占据重要位置。

在这种形势下,从降低间接税比重、推进增值税扩围改革的需求来看,房产税改革的必要性更加突出。对我

们来说,房产税改革的最大意义首先在于能够为地方政府提供稳定、大宗的地方税种,使地方税体系建设得到重大推进,间接为其他改革和全局配套改革的顺利推进提供支撑。同时,该税还有利于促进房地产业健康发展,并强化政府应发挥的再分配的功能作用。”贾康认为。

资源税改革也应进一步深化。实际上,2010年下半年在新疆启动的资源税改革表明,在地方资源富集区,资源税可以成为地方税中具备支撑力的税源。

深化资源税改革,扩大从价计征范

围已被列为2012年经济工作中的主要任务之一。对此,有专家建议,有关部门应把握时机,争取尽快将煤炭等重要资源品种纳入资源税从价计征范围,并适当提高负税率。随着今后品种覆盖面的扩大,其对地方财政的支撑作用将更为明显。

而正在推进的营业税改增值税试