

# 营造财政—金融新平衡

文 / 王小强

现阶段,要想实现产业和就业的平衡,必须首先对财政金融的不平衡进行调整。

城镇住宅产业具有吸纳就业的巨大潜力,同时,该产业由于具有高收入弹性(需求层面)与超长产业链条及高生产率上升率(供给层面),因此完全可能成为我国今后经济增长的第一推动

力。但是,相对于收入而言的过高房价,严重阻碍着住宅产业的增长和就业效能的实现。道理很明显,房价过高,大多数买不起房,租不起房,住宅产业建设规模的扩张就受到制约,其吸纳就业的效能就将明显减弱。由此,收入水平将



难以提高,这又进一步限制了住宅产业的发展,使其增长效能难以充分实现。

然而,要降低过高的房价,必然要涉及目前房价构成中诸如市政配套费和各项税费的减免和调整,这将影响城市公用产业(水、电、气、热、冷、通讯、污水和垃圾处理等)的发展,不利于城市生活质量的提高。所以,这类建设费用要有新的收支流程来提供,否则过高的房价将难以降低。这正是重建财政金融平衡的核心。

## 市政建设债券

目前城镇商品房的房价构成中,土地费用约占15%,建筑成本约占35%,市政配套费和各项税费约占20%,开发商利润约占20%。下面我们对其逐项讨论。

**土地费用** 目前土地费用一次性进入住宅建设成本和房价,这是极不合理的。可考虑改成向住宅消费者或使用者按房价的0.83%逐月征收住

宅土地税,折合成年率为1%。在一定年份以后,这笔税收的年征收额可达上万亿元。具体到辽宁,这一数字可达400亿元,完全可以支付与住宅开发相关的土地费用(如征地,拆迁费用)。

**建筑成本** 假定仍保持35%的比例。

**市改配套费和各项税费** 本着谁受益谁付费,受益多付费多的原则,将用于兴建自来水、污水处理、煤气、供热等四源费用和大市政费全部免去。这可使项目至少削去15个百分点(这些建设费用应向实际使用者收取,如供水设施的折旧等费用应计入水价)。

**开发商利润** 国外房地产开发商的利润大约在8%至10%,我国水平相当于国外的2倍以上。因此,应采取一定的措施(如住宅建设招标),把开发商的利润降到10%以内。

由上分析可见,房价下浮潜力可达40%左右。即目前2000元一平米的房价可降至1200元左右。这样,辽宁的房价收入比将由目前的7降至4.2,大多数人就可买得起房或租得起房了。大规模和较高水平的住宅建设也会因此启动,住宅产业巨大的增长和就业潜能也就由此逐步实现。鹤岗的经验应是一个好的佐证。

不过,由于我国的城市建设欠账过多,在启动上述过程时,毕竟需要相当大的初始投入。加之城镇居民平均收入水平不高,马上一到位地调整各项公用事业收费还受到相当制约,这就形成了一个支出和收入间的现实资金缺口。

为了弥补这个缺口,可考虑发行市政建设债券。该债券以省为单位,以省的财政收入作担保,按省地方财政收入的15%确定年发行额度,由省人大审议和监督,专款专用。根据实际情况,可考虑连续发行10年至20年,10年以后开

始归还本息。

辽宁目前的地方财政收入约500亿元，如按15%的比例发行市政建设债券，以15年为期，累计可发行近2000亿元，年平均规模约133亿元。这与该省目前四源费用和大市改费用大体相当。如此，城市建设的资金缺口便得以弥补。

总之，在目前的发展阶段，对于像住宅这样的大众消费品，如想使其尽快地发展起来，要务是尽可能地在经济的范围里降低门槛，使大多数人能住得进来，消费得起。只有这样，就业总水平才能持续增长，税源和税基才能不断产生和扩大，城市也才会变成不断增值的财富源泉。这恐怕正是成功运营城市的关键所在。

当然，由省级政府发行债券，涉及到预算法的调整和修改。在开始阶段，可考虑颁布临时条例，在辽宁省进行试点，待取得经验后，再向全国相关省份推广。

### 财政贴息、企业债券和清欠

有了市政建设债券，城市建设的资金和投入就有了可靠而充实的来源，地方政府就可以腾出手来，把目前手中有限的建设财力用于扶持企业的“三改一加强”以及企业间的整合。其中最重要的一项措施，就是对具有一定技术优势及市场前景的核心或骨干企业的技术改造和部分流动资金贷款，实行财政贴息。

辽宁目前省级建设财力约40亿元。如以贴息3个百分点来计算，就可以调度银行贷款1200亿元。这个额度已超过了辽宁全省的存差总额。这样将可以解决相当一部分骨干企业的资金短缺问题和银行资金“闲置”问题。如果这项措施能连续实行5至7年，那些处于临界状态的骨干企业就能喘过气来，摆脱其在结构调整阶段所处的困境，进入良性循环的轨道。如此，企业的税收就会增加，财政上的这笔投入最终仍会得到相应的回报。

其次，对于那些具有技术优势、市场前景或具备一定上市条件的骨干企业，可考虑允许它们发行可转换债券。所谓可

转换债券，是指公司债券持有人按预先确定的比例转换为该公司普通股的选择权，一些中小型公司的偿债能力较弱，发行可转换债券，可以增加对投资者的吸引力，同时又可满足公司对资金的需求。

另外，在调查过程中，我们了解到这样一个事实，即目前辽宁省企业间及银企间的“二角债”和“三角债”问题仍很突出，而那些好的或较好的企业基本都是应收款大于应付款。针对此种情况，如能首先在全省范围内，组织有针对性的清欠，将会在不长的时间里，增加那些好的或较好企业的自有流动资金，有助于减轻它们的银行利息负担，改善其财务环境，增强其发展后劲。

### 老工矿业基地转型基金

据估算，全国因矿山枯竭而产生的困难职工总数约300至400万人，并影响到1000万人以上职工家属的生活。其中，辽宁阜新颇具典型性。煤炭资源枯竭的阜新市，城镇居民有84万人，处于最低生活保障线（165元）以下的居民就有21万。职工32万，其中下岗职工就达15.6万。2002年还有7家煤矿和企业破产，又有3万多职工加入了下岗失业大军和贫困人口行列。

阜新城市规模较小，地方企业很少，吸纳劳动力的能力有限，下岗职工再就

业难度很大。因此，只要煤矿关闭，职工及家属多数就沦为贫困人口。近5年，该市GDP平均增长率仅为2.7%，比西部地区还低。

去年，国务院把阜新确定为全国唯一一个资源枯竭型城市经济转型的试点市。但据了解，国家目前并没有为阜新划拨专项转型资金，而是继续按照过去传统产业渠道下划资金，只是在总量上对阜新有所倾斜。

资源枯竭矿城问题是世界性难题。其核心在于资源枯竭型企业如何摆脱困境。经过多年开采，许多老矿山资源耗竭殆尽，而我国还没有建立起资源枯竭矿山的补偿和转产的良性机制，衰老矿山已不堪内外重负，难以靠地方和省级的力量解决闭坑转产中的许多问题。

对此，可考虑延伸中央财政转移支付的概念。即在地区财政收入的中央部分中，按一定比例返还地方，作为资源枯竭型工矿城市的转型基金。2001年，辽宁地区财政收入合计为1058亿元，其中中央收入约580亿元（地方收入约482亿元），若以5%的比例返还，即为30亿元，5年累计为150亿元。这个数字与阜新全市规划的180亿元转型投资大体相当，而就辽宁目前的财政情况来看，根本无力承担这个重负。□

（本文编辑 王屹）

曾称“亚洲第一露天矿”的海洲矿因枯竭而破产

