

房产税、人口自由流动和中国经济发展

文/李伟

2022年12月22日，诺贝尔经济学奖得主保罗·克鲁格曼在《纽约时报》上撰文指出，中国经济严重失衡，居民消费率太低，“经济增长带来的好处很少能惠及家庭”。与之相应的是，多家机构下调了对未来中国经济的预期。

实际上，克鲁格曼所表达的思想很多中外经济学家都谈过，并非什么新鲜言论，问题的关键在于市场目前已经对中国经济的发展呈现出了一种保守的态度，而这种态度在仅仅一年之前还是“异端邪说”。虽然克鲁格曼的言论有点老调重弹的意味，但它也使我们重新思考：人类发展经济的目的是什么？发展经济的目的，说的俗气一些，是为了让人更好的吃喝玩乐，说的正式一点就是为了提高居民消费。我们已经不需要论证中国的居民消费率是否很低这个问题了，那为什么中国的居民消费率会这么低呢？这与当前中国的制度结构有关。

在目前的中国，地方政府是中央政府的派出机构，中央政府对地方政府有业绩上的考核，这个考核标准主要就是GDP的增长。在一般情况下，GDP增速快的地方，地方官员获得升迁的几率就高。投资是带来GDP增长最简单的办法，中国经济长期主要也是靠投资驱动的。为了实现更高的GDP增速，地方政府需要对本地经济进行更多的投资。既然要投资，就必然要找投资方，所以你会看到几乎所有的地方官员都非常热衷于招商引资。在业绩考核的压力下，地方政府倾向于获取更多的资源投入到经济建设中，例如通过土地出让等手段向居民征收隐形税收以助力经济发展，而对一些无法带来GDP大幅增长却要花钱的公共服务，例如医疗、教育和养老，则“能省就省”。

这里有一个需要讨论的重要问题，就是基础设施。基础设施属于公共服务的一部分，但即使亏钱，地方政府也往往非常热衷于在此发力，这与其对医疗、教育和养老等领域的态度形成了鲜明的对比。地方政府之所以这么做的原因在于基础设施虽然不一定可以带来足够的收益，尤其是短期的收益，但其往往可以带来巨大的投资，有利于经济增长，例如地铁，这与地方官员升迁的考核标准是一致的。基础设施投资可以提高其周围土地的价值和城市的吸引力，导致更多的人口流入，这与医疗、教育和养老等公共服务的作用是相似的。但现有的制度容易催生过度的基础设施建设，而过度的基础设施建设会导致三个问题，一是边际效用递减，例如当城市核心区都修满地铁后，郊区人口较少，再修地铁的收益就会下滑；二是基础设施的投资巨大，会对其他公共服务项目形成挤出效应。这很好理解，基础设施的钱花多了，可用于其他公共服务的资金就减少了；三是会形成巨大的债务负担。基础设施建设往往依靠的是高杠杆操作，当经济增长快的时候，这些债务尚不要紧，但当经济增速下滑的时候，这些债务就会对地方财力形成巨大的负担，甚至引发系统性风险。所以综合来看，基础设施对地方经济和人民生活的作用较为复杂，关键是一个度的问题。

然而这并不妨碍我们从总体上推出了一个重要的结论，就是中国有些公共服务缺失的最重要的原因不是财政上的错位，即地方政府获得的财政收入比例较小，但公共服务主要由地方政府来提供，这中间存在财权事权不匹配的问题。这种财政错位论的观点是较为片面的，根据以上描述，地方政府提供医疗、教育和养老等公共服务不足的根本原因是缺乏积极性，用经济学的语言说就是缺乏这方面的激励。

地方政府通过土地出让等方式向居民征收隐形税收，这样一来，居民的可支配收入就变少了，居民的消费能力就下降了。医疗、教育和养老等公共服务的缺失在一定程度上又导致居民不敢消费，不得不将更多的钱用于储蓄以备不时之需。在这种局面下，居民的消费率怎么可能上得去呢？

那么要改变这种局面，我们应该做哪些改革呢？笔者认为可以从三方面进行改革，一是弱化中央政府对地方政府的 GDP 考核，这是必要条件，但并非充分条件。

二是逐步减少土地出让金的收入，慢慢降低地方政府对土地一级市场的垄断，允许集体土地自由入市，同时开征房产税。减少地方政府对土地一级市场的垄断可以促进土地市场的自由化，这会提高土地市场的效率，造福整个经济，同时降低地方政府的隐形税收，让利于民。虽然地方政府的土地出让收入减少了，但开征房产税可以为它带来新的收入，更关键的是，房产税将提高地方政府提供公共服务的积极性。具体来说，房产税开征后，人口的流入会增加对本地房屋的需求，这会提高本地的房价，进而提高本地的房产税收入。人多了，钱就多了，这对政府意味着人不再是负担，而是能下金蛋的鹅。提高本地区对居民吸引力的最好方法之一就是提供更好的公共服务，这里的公共服务不只包括基础设施，也包括医疗、教育和养老等项目。这样一来，地方政府就有了提供公共服务的积极性。

三是允许人口自由流动。房产税可以提高地方政府提供公共服务的积极性，但这里有一个先决条件，就是要允许人口自由流动。时至今日，中国仍然没有完全取消对人口自由流动的限制，比如户口制度依然存在。假如人口不能自由流动，那么居民就没有办法以用脚投票的方式来激励地方政府提供公共服务。

进一步说，这也阻碍了地方政府提供多样化公共服务的可能性。具体来说，每个地方的禀赋是不同的，有的地方环境很好，有的地方经济发达，有的地方教育质量很高，有的地方医疗实力很强，不同的地方有不同的优势。从居民的角度来说，在选择居住地时，人们会理性的在税收、公共服务和生活成本等方面做优化，这也就决定了地价在空间上的分布。这里暂且不谈税收和生活成本等方面的考虑，仅以公共服务来说，当人可以自由流动的时候，每个地方为了吸引更多的人来本地居住，都会尽力去发展自己具有比较优势的领域。这样一来，每个地方的公共服务就比较容易形成自己的特色，这为居民提供了更多的选择，增进了居民的福利。

最后，笔者想说，新的一年开始了，我们要牢记一点：在经济发展中，人是目的，而非工具。就像上文所说，我们发展经济的最终目的就是提高居民消费，现在的投资也是为了提高将来的消费。以人为本是我们从事所有工作的基本逻辑，只有在此逻辑的指导下，中华民族才能蓬勃发展，所有人才能过上幸福美满的生活。

(作者系长江商学院副院长、经济学教授)