

从制度建设入手

综合治理房地产危情

田国强

(上海财经大学经济学院 200433)

内容摘要: 政策是短期效应,根本问题是在制度建设。市场经济条件下,要让市场充分发挥作用,让市场作为配置资源的主要手段。政府应从实现行政干预过多转向让市场发挥重要作用的有效政府转变,从制度建设入手综合治理当前我国房地产市场的危情。

关键词: 制度建设 房地产市场改革 房价

中图分类号: F293.31 文献标识码: A 文章编号: 1674-6171(2010)07-0081-005

我国房地产业的改革方向是正确的,但是房地产业的问题是否可以通过政策得以解决? 不见得。房地产问题特别重要,因为大家都关心,牵涉到所有的人,包括政府,因为它牵涉到中央和地方的财政收入。正因为大家非常关注,政策是变还是不变? 最近政府出台了新“国四条”和“国十条”,但是我认为有些政策值得商榷。不可否认,当前的房价上涨过快,但这只是表现形式,我们不能忽视其背后更重要的深层次问题,也就是效率缺损和社会不公问题。一方面是房子造好了没有人居住,空置率过高,造成极大的资源浪费。另一方面是在房价过快上涨的背景下,有房者的房子快速升值,短期内财富急剧甚至翻倍增长,而无房者则是望房心叹,拉大了各社会阶层的贫富差距。

当前中国房价为什么会持续快速上涨? 我认为主要有五大动因:

一是有效供给不足。这是根本性的问题。原因有二: 一是制约性的土地供给政策, 18亿亩农用地红线加上地方政府垄断土地供应。“三农”问题的根源是农民过多,只有大量减少农民,才能真正富裕农民。二是住房保障体系建设严重滞后,造成社会最底层的居民也形成通过自身努力来购买商品解决居住问题的预期。

二是刚性需求膨胀。每年都有五六百万大学生开始进入城市工作和婚嫁阶段,动用父辈甚至祖父辈的积蓄在城市中购房成为绝大多数人的选择。与此同时,城市化的进程(每年新增2000万左右的城镇人口)、日益膨胀的中产阶层、居者有其屋的传统文化,也共同推动住房刚性

收稿日期: 2010-06-08

作者简介: 田国强(1956-): 湖北公安人。经济学博士,教授,博士生导师。上海财经大学经济学院院长。主要研究方向是经济理论、数理经济、机制设计和转型经济。

需求和住房改善需求的持续扩张,使房价上涨预期不断加强。

三是税制设计缺陷。由于持有房产的维护费用不多(比如不用交物业税、地税,管理费也很少),在房价持续上扬的大背景下,使得一户多房包赚不赔(甚至炒房致富)的预期形成。实际上,像美国中产阶级很少有人将房产作为投资品。因为持有多套房产的成本过高,除了房屋管理费,每年都要交房产税。一套40万美元的房子,平均每年的持有成本在1万美元左右,使得人们尽管买得起高价房,却交不起高赋税。

四是投资渠道狭窄。让一部分人先富起来的政策是带领中国摆脱均贫局面的重要方针,但在客观效果上也带来了收入差距的不断扩大。伴随着收入向部分人群的集中,促使这部分人群开始对能够实现资产保值增值的投资品有了强烈的偏好。而在过去10多年来中国地租价和房价不断增长的大背景下,房产几乎成为国内唯一可以保证高回报的投资品。

五是过松的货币政策。2009年的房价过快上涨有一个特殊背景,就是适度宽松货币政策的实际过松。大量的流动性进入了房地产市场。在国家4万亿投资计划中,与房地产业有直接关系的就约占三成。同时,银行对房地产行业的授信门槛也大大降低,开发商资金来源中银行贷款较2008年猛增了近五成,为历史最高水平。但是,部分资金并未被用于建楼,而是成为了购地款,造就了全国各地为数众多的“地王”,进一步推高了房价上涨的预期。

当前在经济形势不确定因素积聚的情况下,我们制定政策一定要充分考虑风险和潜在后果,争取风险最小化。房地产必须放到市场化、城镇化、国际化,中国长远可持续发展以及当前宏观调控等大的背景下去考虑。当前的一些政策可能造成更大的问题:一些人已经囤积了大量资金,只等到房价调下来以后入市抄底,届时将造成更大的贫富差距,同时推动房价再次上扬。所以,这么做房价是打不下去的。

至于通常所采用的房价收入比指标,可能无法真实反映房价和居民住房购买力。如果用动态和发展的眼光考虑问题,以及考虑中外房地产税收制度差异后,无论是根据(持久收入假说)经济理论还是现实数据增长趋势均表明,当前我国真正(理性预期)房价收入比可能并不比国外高,反而更低。

从国际横向比较,房地产是耐用消费品,今后15年我的一个基本假设是,中国的居民收入增长大概是10%,美国的居民收入增长不到4%,中国的GDP增长是9%到10%,美国的GDP增长不到3%,这是因为中国经济仍将长期处于一个持续快速增长的轨道(15年以后预计此种情形还将保持较长时间)。并且,美国还要每年交地税,而中国不需要交这笔税。如果把税考虑进去,中国的真实房价收入比反而低于美国。因为房子是耐用品,人们在作出买房决策的时候,会考虑到今后的收入来源和增长情况以及潜在的支出,进行平滑消费。

从国内纵向比较,自1998年住房制度改革以来,住宅商品房平均销售价格的年均增速明显低于居民可支配收入的年均增速,从而房价的可承受能力总体上是逐步增长的。1998年以来住宅商品房平均销售价格增长了141.3%,年均增长6.15%;而城镇居民人均可支配收入增长了216.6%,年均增长10.19%。并且,在国家统计的居民收入数据中,还没有涵盖灰色收入。据有关学者的研究显示,目前未被纳入统计口径的居民灰色收入已经占到居民收入总量的40%以上。

如果有人对理论分析和实际数据都不太相信的话,那我们就看一个简单的事实。那就是,10年前刚房改时,几乎没有什么人能买得起商品房,现在越来越多人能买得起,所以房价上升的速度没有收入上升的速度高应该是比较容易理解的。

表 1 1998~2009年商品房平均销售价格与城镇居民人均可支配收入情况

	商品房平均销售价格 (元/平方米)	住宅商品房平均销售价格 (元/平方米)	城镇居民人均可支配收入 (元)
1998	2063	1854	5425.1
1999	2053	1857	5854
2000	2112	1948	6279.98
2001	2170	2017	6859.6
2002	2250	2092	7702.8
2003	2359	2197	8472.2
2004	2778	2608	9421.6
2005	3168	2937	10493
2006	3367	3119	11759.5
2007	3864	3645	13785.81
2008	3800	3576	15780.76
2009	4695	4473	17175

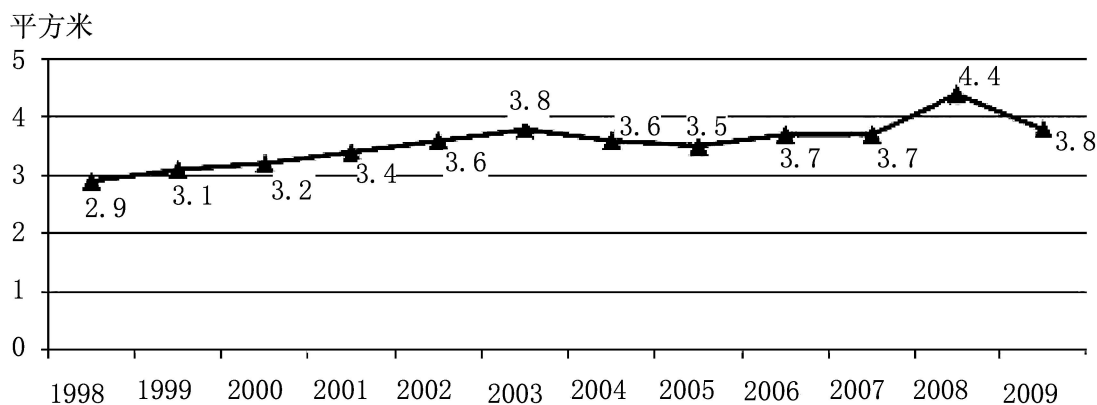


图 1 1998年~2009年城镇居民以住房面积为测度单位的购买力水平

(当年城镇居民人均可支配收入/住宅商品房平均销售价格)

这样,从总体和平均意义上看,当前我国的房价仍在可承受范围之内,没有大的泡沫。并且,房价短期向上波动过大作为一种市场现象,是市场有效供给不足的直接后果,是政策缺乏前瞻性和稳定性的外在表现。如同其他任何竞争性行业一样,房价是取决于经济制度和政策环境的内生变量,也是一种信号机制,由房地产市场供求决定。责令政府管住房价是一种计划经济的思维,政府应该管的是保障,而不是商品住房的房价。

当前旨在遏制高房价的频繁的价格管理和政策手段不是治理良策,不仅解决不了深层次结构性矛盾和问题,而且会破坏市场的自我调节作用,激化供求失衡的矛盾。如果房价被人为遏制,不能提供足够的投资和生产激励,也就无法保证有效供给。并且,政策设计的欠周全,可能既无法有效打击投机需求,又压制了中低收入群体的住房刚性需求。目前为止的房产宏观调控政策,至少已带来如下一些负面效应:

一是产生激励扭曲,使得政策目标与实际结果相背离。比如,提供纳税证明或社会保险缴纳

证明条款,本意是遏制投机购房,恰恰无法挡住外地有钱人(不需贷款)异地购房(有报道称,温州炒房团九成资金正在观望,伺机抄底),却将那些要靠信贷支持才能在城市里购房的非户籍人口挡在了门外。这也背离了城市化规律。

二是引发道德风险,使得市场沉迷于政策预期和博弈。由于信息很难对称,很多政策的监督成本巨大,将会引起五花八门的社会乱相和道德失范,如虚开证明、借名买房、假按揭、行贿受贿等,更有甚者上演起假离婚的把戏。

三是破坏政策稳定,使得经济随着政策上下起伏不定。一旦打压房价的新政影响到我国经济平稳增长怎么办?这不是没有可能,由于房地产行业的关联性、传导性极强,使得市场担忧加剧,是造成当前股市下滑的重要原因之一,严重地影响了人们的消费需求,从而有可能影响到经济的平稳增长。这也就是温家宝总理说的“两难”问题。届时,如何处理这些限制性政策?临时性的政策撤销之后,消费者暂时被压制的刚性需求再又报复性反弹,政府又如何应对房价上涨的卷土重来?因为从长远看,中国房价的上涨是一个不可逆转的趋势。所以,我们一定要有前瞻性,充分考虑到最坏的后果,力争使政策的风险最小化。

四是阻滞市场改革,使得计划手段扰乱市场自发秩序。比如,将稳定房价的责任归于地方政府,实际也赋予了其超越法律权限干预市场的权力,可能会导致价格的扭曲并增加政府权力寻租的机会。

从以上分析可以看出,影响中国房地产市场稳健发展的主要症结不在于高房价,而在于长效机制的缺乏,没有好的制度不可能有有效的监管,造成了严重的效率和公平问题。仔细分析近年来的诸多房地产规制措施,总是给人头痛医头、脚痛医脚的印象,造成了“三多三少”的现象:零散性、短期性规制措施多,全局性、前瞻性规划措施少;行政手段多,市场行为少;政策干预多,制度保障少。导致房地产业总是陷入“大泻一大补一再大泻一再大补”的轮回困境,并不可能从根本上解决我国房地产业问题。

从全局和宏观的角度看,真正要从根本上解决房地产的问题,关键是要合理界定政府与市场的边界,促进政府从发展型向公共利益服务型转变,从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变,从而建立有效政府和有效市场。

因此,我认为解决问题的根本方法是增加商品房市场土地有效供给,增加持有高端房和多套房的成本,同时考虑到与之相配套的风险控制、住房保障、租房体系、拍卖机制等,建议从土地流转制度、财政税收制度、金融监管制度、住房保障制度、住房租赁市场建设、土地拍卖制度等六大制度建设方面入手,多管齐下,综合治理,建立有效市场,兼顾经济效率与社会公平,引导有效供给与有效需求,促进房地产市场稳定健康发展。

建议一:促进土地城乡流转。正确处理好保护耕地基本国策和城市化用地(包括房地产开发用地)的关系,促进土地要素在城乡间自由而有序地流转,保证住房土地的有效增量供给。增加供给是解决当前市场供求关系的最简单也最有效的办法。当然,保护耕地存量与房地产开发用地增量之间存在一定的此消彼长关系,但是从优化土地使用结构、提高土地集约水平的角度来看,二者又是相辅相成的。

建议二:开征房产物业税种。物业税或房产税该不该收?如果想要解决房子空置所造成巨大的效率缺损问题,让空置的房子动起来,就必须增加持有多房或大房的成本。这是解决炒房、囤房,从而降低房价的必要手段,这个问题不解决,就解决不了效率问题。物业税或房产税要解决的不是价格上涨的问题,因为从长远来说房价是往上走的,物业税要解决的是效率和公平的问题。

题。如果不用房产税或物业税怎么解决这个问题?除了用这一税种增加持有房子的成本,我不知道怎么解决。当然,中国目前的税赋总量太高,所以有些税要大大地降下来,但是有些税是必须要收的,不收税就不能解决效率问题,是不行的。除此之外,不收房产税,也造成了不公平问题和大的贫富差距问题。为什么房子会增值?其中一个原因就是政府改善城市环境和房子周边的公共设施使得房子增值了。如果是这样,就应该收税。从长远来说可以解决政府财政过于依靠土地出让金的问题。

建议三:加强银行风险管理。改进银行的风险管理系统,让银行能够更好地共享客户的信用信息,让银监会能够更好地监控银行的贷款风险,让整个社会能够建立起一个有效控制房地产贷款(特别是土地抵押贷款)风险的制度。这个方面的改进,不是针对投资性购房的,但却是比“遏制”投资性购房更能抵御次贷危机式金融风暴的制度。因为最大的风险不在买房者30%~50%的首付,而是开发商。开发商的风险最大,这个地方出了问题才是大问题。

建议四:构建住房保障体系。明确公民的居住权以及政府在保障居者有所居方面承担的责任,并通过法律对保障性住房的资金来源给予保证。当然,这不意味着要制定超越发展阶段和公共财政支持能力的住房保障目标,或让大多数人得到住房保障的预期。

建议五:发展房屋租赁市场。租赁市场发展滞后有可能与我国的传统文化以及法律规则不完善有关。让所有人都居者有其房,这肯定是无法实现的。此次美国次贷危机的爆发,在很大程度上就是毫无节制地吹大了“居者有其屋”的梦想,让很多不具备买房能力的人去买房。有鉴于此,“租售并举”应该是我国需要长期坚持的基本住房政策,也是一个成熟的房地产市场应具备的基本特征。积极培育壮大住宅租赁市场,既可极大满足当前中低收入家庭迫切的居住需求,也可降低住房空置率,扩大市场有效供给,提高住房资源配置效率。

建议六:完善土地拍卖制度。改革现有的单纯以“价高者得地”为原则的土地招拍挂制度。这不是目前的行政性清理“地王”政策,而是设计合理的拍卖制度,在土地拍卖过程中综合地块设计方案、公众利益、企业自有资本、企业信誉、资质业绩、消费者评价、纳税情况和社会责任等多种指标,选拔出真正能够为公众提供品质高的可支付住房的企业。当然,此项改革不是要倒退到过去没有拍卖的“协议转让”阶段。□

Comprehensively resolve the real-estate crisis situation with the method of institutional construction

Tian Guoqiang

Abstract To resolve the real-estate crisis situation, we should not only depend on the policy which will only provide short-term effect but also focus on the institutional construction which is the key to solve the problem. We should let the market to play its full role and be the primary means to allocate the resources. The government should turn from the excessive administrative intervention to let the market play an important role and comprehensively resolve the real-estate crisis situation with the method of institutional construction.

Keywords institutional construction; reform in real-estate market; house price