



您的位置：首页 - 2006年科研成果

文章：房地产政策的制度化与法律化(易宪容；1月18日)

文章作者：

最近，接连参加政府职能部门的几次会议，并就国内的房地产问题与相关部门的领导进行了讨论。我发现，他们对国内房地产市场是比较了解的，并且也有自己的看法。那么，为什么这些好的想法和政策不能够真正得到落实？这里面既有政策本身的原因，更为重要的是没有制度化与法律化。

比如，温家宝总理在最近的一次重要会议上指出，2006年要认真贯彻国务院关于加强房地产调控各项政策措施，“继续解决部分城市房地产投资规模过大和住房价格上涨过快的问题。着力调整房地产投资结构，严格控制高档房开发，重点发展城市中低收入居民需要的普通商品房与经济适用房，建立有效住房保障体系”等。同时，建设部部长也指出，2006年国内房地产市场主要任务是调整房地产的产品结构，生产更多商品房的中低档产品等。

从国内房地产政策的基本宗旨来看，政府是有一个明晰的思路，就是中国的房地产市场不会走向香港那种高房价、高公屋率的模式，而是以科学的发展观与建立和谐社会为主旨，如何生产更多、更好的绝大多数人有支付能力的中低档住房产品。这一点，从2005年的两个国八条到今年政府领导人的讲话都是十分明确的。可无论是地方政府还是房地产开发商都在利用政策解释的多样性各行其是。事实上，中国的房地产市场也正在向香港模式演进。

如最近有人声称：他不反对高房价，要政府多建平价房。这实际就是要中国的房地产走向香港模式，这也正是国内房地产开发商与一些地方所希望的。在我看来，这种房地产发展模式也是目前香港经济发展的最大障碍，如果中国也走向这种模式，只会使中国经济走向死路，让国内民众又进入住房计划分配之路，改善住房条件也就无从谈起。

可以说，香港模式最大的问题或深层次矛盾是三高：高房价、高工资、高公屋率、社会财富高度向少数人集中。有人说，高房价是由于高地价的结果。其实可能不是这样，没有高房价，高地价从何而来？只有高房价，才推动了地价一直走高。假如香港政府真的愿意以较低价格把土地拍卖出去，在香港这个完全市场化的房地产市场，房价仍然会走高，只不过让房地产开发商获得更多利润罢了。

那么，高房价的弊病在哪里呢？首先，高房价推高了地价，使得政府以土地出卖的方式向进入房地产市场的民众征收了高额土地税。别看人们一向称赞香港是一个低税收的地区，但是如果把高房价这种间接征税计算进去，那么香港的低税收只是一种幻觉。而税收过高（无论是直接税收还是间接税收）必然会增加民众生活成本与企业生产成本，削弱该城市的市场竞争力。

高房价还是一种财富的转移与财富集聚方式。住房不仅是民众必需的生活品，而且它的不动产容易形成完全的垄断。高房价就容易利用这些特性轻易地转移与掠夺民众的财富。香港很多民众都对我说，他们一辈子都是在为房地产商与政府打工，一生的劳累下来有可能就只是得到一套小小的房子。就连大学教授，要购买一个像样的住房，可能也要倾其一生的积蓄。

高房价严重降低了广大民众的福利水平，让广大民众无法分享到整个社会进步之成果。大多数民众无力进入房地产市场，只得进入住房条件十分差的公屋（香港有50%以上人住公屋，70%的房子在60平方米以下，公屋则更小）。而且高房价的负担必然会导致居民消费的挤出效应，即没有更多钱进行其他消费。

高房价也容易扭曲市场的产业结构。这一方面表现为房地产成了整个社会经济的支柱，社会经济对房地产业依赖过度，房地产任何波动都会影响社会未来发展；另一方面它也决定社会的产业结构与产业倾向。香港之所以服务业发达而其他产业成长不起来，就在于一些房屋占用成本过高的产业被自然逐出了这个市场。此外，香港的人力资源成本高也与高房价有关。

高房价也正在威胁着整个中国经济的可持续发展。因为房价高企必然会严重阻碍中国经济增长方式的转变，抑制国内内需扩大。房价上涨表面上带动了不少产业快速发展，但基本上是后向带动，反映最终消费的前向带动小，而且带动的是需要消耗大量资源的产品，如钢铁、水泥、木材、电力与能源等。国内出现11个行业的产能过剩基本上也是房地产后向带动产业及结果。同时，高房价正在加剧国内产业之间的不平衡，即第二产业越来越发达，而且是第三产业的发展受到严重抑制。

更为严重的是，高房价导致了财富分配的两极分化，也导致了区域发展的不平衡。在高房价的作用下，全国大部分信贷资金与社会财富进一步向沿海地区集中，如山西炒房团就是一个十分明显的例子。在这种情况下，国家的西部开发也就成了一句空话。

如果中国只是提倡政府建设大量的平价房，那么政府能投入多少财政实力？这种大量的平价房又如何来分配？我们会发现这种平价房市场会使中国的民众住房条件改善又会回到计划经济年代。因此，香港的房地产市场发展模式既不适应中国。高房价不仅是目前压在中国民众身上的最大大山，也是整个中国经济发展扭曲、粗放的经济增长模式无法转变、社会财富向少数人与少数地区聚集、阻碍中国城市化进程（如农民无法承受高房价不能进入城市）、少数权力者租寻租等主要根源。

目前解决中低收入民众的住房问题不是如何建立住房保障体系，建什么经济适用房及廉租屋的问题（经济适用房所导致的问题越来越早就应该取消，后者所占比重应该控制在10%以下，否则政府财政没有这种能力来承担），而是要降低房价（降低房价包括两方面的内容，一是每平方米的单价，二是每套房的总价）。就是按照温家宝总理所说的要大比重地建设小户型低造价住房。

从中国目前的情况来看，中低收入占城镇居民的比重80%以上，而解决这些民众的住房问题，应该是中国房地产政策的核心，也是建立中国和谐社会着力解决民众切身利益的根本。

可以说，住房作为一种民众的生活必需品，现代各国政府都十分关注并有着很好的经验。比如小户型住房所占比重在新加坡为80%（1950-1980年为42-70平方米，2004年其人均收为了2.5万美元，100平方米以下占70%），香港为72%（1998年为60平方米以下）。再如美国、日本、德国等发达国家，这几十年来除了个别国家之后，平均户型都在100平方米以下。无论从经济发展程度、家庭人口，还是从国内土地稀有缺度考虑，中国把普遍住房上限定在144平方米，以及2004年中国建造住房一半以上超过150平方米，都是对中国房地产市场严重误导。中国目前的小户型住房应该定在50-100平方米的范围内，并把这一标准法律化和制度化。这样一种房地产发展模式，不仅能够通过市场来解决民众的住房问题、让民众有支付能力、促进住房消费，而且可以节约资源、降低房价。

而要建立中国的小户型住房发展模式，一是就得改变目前的普遍商品房标准并让这种标准在一个较长的时期内法律化；二是对土地拍卖、规划上对住房建造类型严格限制，即拍卖与规划的土地只是建造中低的小户型住房（把土地拍卖的资金分离出来而不是地方政府获得建立住房保障基金与农民土地补偿基金）；三是通过住房持有税加大高档住房或高于小户型住房的持有成本，通过房地产交易税提高高于小户型住房的交易成本；四是通过银行信贷的方式增加高于小户型住房的进入成本，并且用法律与制度对这几个方面进行严格规定。如果政府能够从这几方面入手，国内高房价肯定会下来。

总之，高房价是目前中国社会各种问题与矛盾集聚的焦点，尽管这个问题有其历史原因，但要想化解，政府是能够有作为的，特别是目前中国的房地产基本是一个政策市，政府完全可以通过法律与制度安排的方式来调整目前国内房地产市场严重的利益不均衡。

文章出处：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载请经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所