



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

论房地产市场的公共性

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-9-4 阅读：400次

施晓红¹， 易宪容²

（ 1. 武汉大学 法学院， 湖北 武汉 430072； 2. 中国社会科学院 金融研究所， 北京 东城 100732 ）

【摘要】从2003年开始的国内房地产市场宏观调控收效甚微。造成这种现象的最大原因在于对房地产市场认识上的偏差，即仅仅强调其市场性而忽视其公共性，所以就无法给国内房地产市场发展一个清楚的定位，并在此基础上找到解决问题的办法。通过公开透明的制度规则来保证每一位公民居住权的优先性，让房地产市场成为一个消费性的市场而不是投资性的市场，应该成为制定和实施房地产政策的基本导向。

【关键词】房地产市场； 公共性； 居住权； 公共利益

【中图分类号】 F293.35 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-5801（2008）04-0052-06

【收稿日期】 2008-06-05

【作者简介】施晓红(1968-)，女，浙江余姚人，武汉大学法学院博士研究生，中国社会科学院工业经济研究所副研究员；易宪容（1958-），男，江西上高人，中国社会科学院金融研究所研究员。

始于1998年的住房制度货币化改革掀起了一场轰轰烈烈“造城运动”。不少地方的经济发展了，民众的住房条件改善了，但“造城运动”本身内含的制度缺陷也引发了许多矛盾，诸如利益失衡、分配不公、阶层冲突等现象日益严重。可以毫不夸张地说，“造城运动”正在制造人与自然、人与社会、人与人、人与自身的种种矛盾与冲突。有必要对房地产市场的风险和危机进行深入的反思。

房地产市场诸多问题的症结何在？归纳到一点就是，房地产市场并非一个纯粹的私人品市场，它也是一个具有完全公共性的市场。“公共性”是指政府应按照人民的意志和社会的共同利益，从保证公民利益的基本点出发，制定与执行公共政策。“公共性”的获取及其保证，包含了政府的政策制定与执行的公平公正性，包括了公民的利益能否通过民主的程序得到表达与整合等[1]。所以，房地产市场的公共性，就是指每一位公民的基本居住权具有根本上的优先性，这是房地产市场存在与发展不证自明的法则。这是现代文明社会公民的基本权利，也是房地产市场发展的基本要义^①。房地产市场的法律制度、发展模式、运作规则、利益分配与调整机制等只能在这个基础上建立、延伸与拓展。离开公共性这个基础，就难以实现房地产市场的持续健康发展。

当前我国要素市场发展不成熟，如果不强调房地产市场的公共性，不仅容易剥夺绝大多数公民基本的居住权利，也容易导致少数人利用公共资源为其谋利。这不但导致绝大多数人的住房福利得不到改善，而且弱势民众的利益将不断地受到侵害与掠夺（比如一些房地产开发商及地方政府的强制性拆迁）。有必要跳出既有的房地产市场发展思维来讨论房地产市场的公共性问题，以寻找更适应我国房地产市场发展的新模式。

一、公民居住权的优先性是房地产市场公共性的基础

保证每一个人的衣食住行，是人类社会得以存在和繁衍的基本条件，也是现代文明社会的基本标志。因此，在发达国家，包括在有一定文明程度的国家中，保证居民的基本自住需求是这些国家的基本政策或政策宗旨。比如，美国住房政策的宗旨或核心就是要让每一个美国公民能够买得起有支付能力的住房^①。也就是说，公民居住权的优先性是房地产市场公共性的基础。离开了这一基本要求，房地产市场其他方面的属性就无从谈起。在我国，保证每一位公民居住权的优先性更是房地产市场发展的基本国策^②。

但是，房地产本身又是一种十分复杂的商品。它本身兼具投资品和消费品的双重属性。房地产性质的两栖性更表明住房自住消费是房地产市场公共性的重要基础。因为，如果不能从制度上确定住房自住消费的公共性，那就不仅不能满足公民的基本居住需求，而且可能

形成对弱势居民基本居住权利的剥夺，并导致政府部门对房地产市场的判断与决策失误。比如，目前国家统计局以国际惯例（其实也是选择性国际惯例）为由，把国内居民的住房消费算作投资，不仅造成国内居民当前最大的一块消费完全消融在投资中，统计报表上的居民消费率连年下降；也使得近几年的生产价格指数连年快速上涨，却难以传导到最终的消费品价格上来。事实上，前几年国内全部上游产品的价格上涨都传导到快速上涨的住房价格上了，而没有传导到居民消费价格指数上。由于居民消费价格指数不能反映居民消费价格变化的真实情况，政府职能部门也就难以对现实的经济生活做出正确判断并进行正确决策。举例来讲，现实中居民购买的不少消费品价格在快速上涨，但政府的CPI指数却一直在低位徘徊，直到2007年6月才出现转向。

还有，如果按照国家统计局的分类，住房消费是投资，那么在中国资本项目没有完全开放的情况下，国外资本进入国内房地产市场应受严格管制。就如目前QFII进入国内股市一样，国外资本进入国内资本市场应受诸如额度等方面的限制。然而从现实情况来看，国外资金早就长驱直入了。既然住房是投资，为什么相关政府职能部门对此不严格监管与限制呢？为什么会允许这些国外资金炒作中国的房地产，推高国内房地产市场的价格呢？但从另一方面来看，无论是中央政府的“十一五”规划，还是国家发改委的报告，以及最近几年来房地产宏观调控的“国八条”、“国六条”，都是把当前居民的住房购买看作居民消费。在这些文件与报告看来，国内近几年经济的发展与繁荣得益于国内消费品的升级换代。而住房需求又占消费品升级的最大比重。既然居民的住房购买是消费，那么政府要扭转目前国内居民消费率过低的现象，就必须加快国内居民住宅的建设，以此来满足内需扩大的要求。

可以说，正是由于政府职能部门对居民住房购买的两栖性认识，导致了国内房地产市场在一些重要问题上的混乱。比如，房地产开发商为了推高房价，就认为住房作为投资品，其价格可以完全由市场供求决定，无需政府管制。这种观念既为房地产开发商利用其市场垄断性操纵房价提供了理由，也为一些人利用金融杠杆炒作房地产提供了借口。按照上述理论，既然住房是投资品，那么国内大多数民众的住房消费也就不是市场应该解决的问题，而应该通过政府的住房保障体系来解决。由于目前住房价格高企，大部分居民没有支付能力进入高房价市场，这就会导致我国近10年来的住房改革又回到计划经济的老路。

如果我们的社会或我们的制度、法律，不是把住房消费作为房地产市场的第一要义，而是以住房的两栖性来看待国内房地产市场，那么这种认识将会导致我们在房地产市场的一系列重大误解。不同的政府部门及某些既得利益集团都会根据对房地产的这种两栖性认识做出它们所需要的不同理解，发布不同的信息，提出不同的要求，并制定各种有利于他们的政策，从中轻易获利。

所以，充分认识房地产市场的公共性乃是当务之急。应当对公民居住权的优先性问题进行深入反思，并在此基础上达成社会共识，让这种共识以政策和法律形式固化下来。唯此，才能解决房地产市场存在诸多的问题，形成房地产市场良性发展的局面。

二、房地产发展模式是房地产市场公共性的核心

我国房地产市场最早发端于广东与深圳。由于广东、深圳与香港的地缘、人缘关系，国内最早的房地产市场发展走的是香港那种高地价、高房价及高福利房的发展之路[5]。这种发展模式更有利于房地产开发商及地方政府，所以很快就在国内遍地开花。遗憾的是，目前的房地产市场发展模式只复制了“香港模式”的高房价、高地价，并没有学习高福利房，从而使其既无法建立在房地产消费性的基础上，也无法保护国内绝大多数居民的基本居住权利。

其实，“香港模式”对于一个区域面积小、土地公有及土地十分稀缺、经济繁荣的小经济体来说，可能是一种无奈的选择。在土地稀缺程度较高、土地为政府所有的条件下，如果房价过低，就不能显示出当地土地的稀缺程度；但房价过高又必然把绝大多数中低收入民众完全排斥在市场之外，因为当地政府只能通过特殊的住房保障体系来解决中低收入民众的住房问题。比如，香港50%以上民众通过公屋来保证居民基本居住条件，而新加坡的比例比香港还要高。

所以，当国内房地产市场出现问题时，或者当国内房地产市场价格过高让绝大多数民众没有支付能力进入市场时，房地产开发商和地方政府就倾向于把房价冲突归结为住房保障体系的不健全。因此，对房地产市场的宏观调控的目的，就是要稳定房价，让绝大多数民众的住房问题不是进入市场来解决，而是进入住房保障体系来解决。这就是前几年有关房地产市场的文件和政府官员一直强调房价不高的理由所在。

大国经济与岛地经济是难以类比的。且不论“香港模式”存在的弊端，即使是一种发展较好的模式，也未必适合我国。从国情来看，我国的中低收入者占整个社会人口的70%以上。让这70%人口进入住房保障体系，需要十分庞大的财力。即使政府有这种财力，也只能让住房体制改革回到以前福利分房的老路上，导致住房制度货币化改革的失败。

那么目前国内房地产市场价格上涨过快是住房保障体系不完善、不健全的问题吗？我们认为这是找错了原因。实际上，从目前北京、深圳、广州及上海等地的房地产市场来看，一

方面房价快速上涨，另一方面各地又有大量的楼盘空置没有出售。这说明，目前国内一些地方的房价快速上涨，完全是房地产开发商、房地产炒作者恶意炒作的结果，与住房保障体系不完善关联不大。

从2006年“国六条”及24号文件来看，目前盛行的房地产“香港模式”将发生重大的变化。这些文件强调重点发展满足当地居民自住需求的中低价位、中小套型的普通商品住房，强调房地产市场是一个民生的市场。如果这些房地产政策能够落实，如果市场生产的产品是绝大多数人都有支付能力的产品，如果我们的市场是绝大多数人都能进入的市场，那么不仅政府的基本宗旨（即生产更多绝大多数民众有支付能力的住房）能得到体现，也能保证国内房地产市场持续健康发展。

比如，美国的住房发展模式就是一个“大市场、小政府”的二元二级市场住房体系[3-2]。所谓“大市场”就是美国家庭住房的95%以上是通过住房市场来解决。目前美国一亿多个家庭中，有7 100万个家庭通过市场拥有住房，30%左右的家庭通过市场租房来解决。政府只限于帮助那些无能力支付私人房租的低收入家庭和老年人解决住房问题。政府资助的公共住宅或廉租房家庭大约在130万户，占美国全部家庭的不到2%。加拿大的情况也是如此，政府资助的廉租房家庭不超过5%。

所以，我国住房保障体系的对象只应是丧失生活能力的低收入家庭、老年人等少数困难人群。至于绝大多数居民的住房问题，只能在政府帮助下通过市场途径来解决。比如，实行对不同收入层次的居民采取不同的住房货币化补贴、降低住房贷款利率、减免购房税收等措施，而要做到这一点就必须把目前过高的房价降下来。

这也就是说，我国的住房保障体系应该是一个多层次的体系。第一层级不足10%的极低收入的家庭、老年人等由政府提供廉租房或公房，通过这种方式来保证最弱势民众的居住权。第二层级20%—80%的中低收入民众，在政府住房货币化补助、优惠利率、优惠税收等优惠条件下通过住房市场来解决。并且在这一层级中，不同收入民众所获得的优惠条件也不一样。要做到这一点，政府就得用法律手段保证国内住房市场生产出民众有支付能力的住房。并在此基础上，把第一、二层次的房地产市场定义为完全的消费品市场。第三层级是20%以上中高收入者，他们的住房则完全由市场决定，不纳入住房保障体系。

但是，这里同样有一个问题必须明确。尽管“国六条”强调了房地产市场结构的调整，强调了生产满足绝大多数居民需求的住房产品，但是如果占70%的90平方米以下的住房仍不能被清晰地界定为消费品，那么投资者同样可以对这种主流住房产品进行投资。这同样会推高房价，并会导致绝大多数无支付能力的居民进入高价的房地产市场。

也就是说，不同的房地产发展模式决定了对公民居住权的保护程度，而房地产发展模式的公共性，不仅体现其关系到每一位公民的切身利益与基本权利，也体现在这种发展模式是否以房地产的公共性为基础，是否通过公共决策的方式来确立。如果房地产市场不能够保证每一位公民的基本居住权，那么这个房地产市场的发展必然与其公共性相悖。正是在这个意义上，房地产发展模式是房地产市场公共性的核心。

三、房地产的利益失衡是公共利益失衡

市场经济存在的理由就在于这个经济体制能够通过有效的激励与约束机制来达到基本的利益均衡，就在于市场能够通过价格机制约束个人的无限需求。所谓利益均衡，就是在市场中，无论何时何地，只要出现利益失衡，有效的价格机制就能够把资源从一个地方转移到另一个地方，从一个行业转移到另一个行业。比如，在市场经济中，尽管各种要素的价格表现形式不一样（劳动力为工资、土地为地租、资金为利息、企业为利润），但在有效的市场体系中，这些要素价格都是趋向平均的，即这些要素的投资回报率是趋向平均的，否则，就会通过要素的代替或要素的转移来改变这种不均衡的价格水平。

然而，目前国内房地产市场的最大问题就是存在严重的利益失衡。房地产业的高利润使得各行各业的企业都涌入其中，导致国内产业结构出现“逆选择”，即高科技产业、制造业等向房地产业转移；并且由于利润严重不平衡，使得整个社会的财富在短期内向房地产业转移。

那么，房地产市场严重的利益失衡，为什么不能通过有效的市场价格机制来调整、通过市场供求关系来调整呢？即使市场机制失效，为什么不可以通过政府手段来调整这种失衡的利益关系呢？其实，目前房地产利益关系的失衡，其根源就在于市场忽视了房地产的公共性，并由此导致一系列相关市场制度的不完善，使得既得利益集团通过制度制定，把对整个社会利益的掠夺制度化。

比如，2003年央行推出的121号文件本来是对房地产市场金融规范的一个有效文件，却因为遭到强大反对而无法实施，并被一个完全有利于房地产开发商及地方政府利益、忽视房地产公共性的18号文件所取代。几年来的事实已经表明，如果当时不是用18号文件来取代121号文件，国内的房地产市场也不会发展到今天这般混乱地步。因此，2007年央行关于银行信贷管理的359号文件，不仅全面肯定了121号文件的内容，而且对房地产出现的新情况作了新规定。

又如，政府为了GDP增长，倾向于扭曲生产要素的价格，严重压低利率，一定程度上使得有权者或接近权力者能够轻易获得银行资金炒作房地产，使得各地房地产泡沫增大。这些

不合理的政策还包括户口管制，限制农村劳动力转移，城市规划管制，等等，这都在一定程度上导致了房价高企，从而对购房消费者产生不利影响。

所以，目前国内房地产市场存在的严重的利益不均衡已经不仅仅是经济问题了，也不仅仅是市场的供求关系问题了，它早已在一定程度上转化为严重的社会问题，并严重损害着社会绝大多数人的利益。而房地产市场的利益失衡，其根源就在于忽视了房地产市场的公共性，从而使房地产市场的许多制度规则不是建立在公共性基础上，反而成为少数利益集团制度化掠夺绝大多数民众利益的工具。

四、高房价是一种公共利益转移机制

房地产市场的利益失衡主要表现是高房价。在一个发达的市场中，某种商品的价格高低从来就不是问题。在市场中，既然已经出价，市场总是有买者卖者根据不同的价格进行交易。但是，目前中国房地产的情况则不是这样。一方面，房地产市场的公共性是房地产市场发展的前提，因此房地产的市场价格只能是其中的一部分；另一方面，房地产作为一种特殊的异质性商品，开发商可以利用全民所有的资源唯一性对其进行垄断性定价，并试图以合法方式让社会财富快速向少数人聚集。这样，高房价就成了少数人转移公共利益的一种工具。

首先，目前国内的高房价是政府政策的误导结果。因为在政府看来，房地产的宏观调控就是稳定房价，就是让房价不往下跌。也就是说，政府希望以直接的方式来保证房价上涨与下落。但是，在任何一个市场经济中，价格问题都是市场行为，政府能够做的只是通过调控市场供求关系，让市场价格达到均衡水平。直接调控价格本身不仅有悖市场法则，也不是政府宏观调控要做的事情。如果让国内房地产市场的价格处于高位运行，那么这实际上是向房地产市场发出了一个明确的信号，即既有的房地产市场形势、市场秩序与规则、房地产市场利益关系、运作方式，等等，都得维持，都得以现行的市场价格来保持房地产业的支柱性地位。

也正是在这样一种政府观念或政策引导下，国内房地产市场早些年的宏观调控效果并不理想。房地产投资依然飞速增长、房价快速上涨，民众与房地产商的对立情绪也越来越严重。当然，房地产开发商可以莺歌燕舞，地方政府可以业绩高照，银行利润可以在短期内上升到历史最好水平，但国内绝大多数民众离房地产市场则越来越远。一个由于政策原因使得绝大多数人都不能进入的市场，不仅是一个低效率的市场，也会导致社会的公平性荡然无存。因为，这个市场的资源不能够在市场法则支配下自由流动，而一个低效率的市场的经济风险无所不在、无时不有。

其次，房价的高位运行必然会导致整个国内经济产业结构逆选择、传统的粗放型增长方式难以转变、各城市竞争力严重削弱。因为，房价高企不仅增加了企业的运营成本，也增加了城市居民的生活成本。对于企业来说，成本增加导致新的企业难以进入，原有的企业也只能纷纷退出。例如，20世纪80年代，香港的制造业、中小企业纷纷退出香港迁往内地，近年来，上海沿海一线的企业也纷纷迁入内地，这在一定程度上也是房价高企弱化城市竞争力的结果。对于城市居民来说，房价过高使其生活成本急剧上升，并使新的劳动力人口无法源源不断流入城市。特别是当一个城市房价高得让居民无法承受时，那些潜力较高、竞争力较好的劳动力人口更是会流出该城市，从而导致该城市竞争力严重下降。

再次，房价高企必然进一步强化地方政府经营城市的不当观念。近几年来，我国打造城市竞争力一直陷于误区，即不少官员一谈到城市竞争力就是如何来经营城市。其实，对一个城市来说，政府的最大职责无非是通过政府权力来保护企业与民众的产权，保护合约的有效履行，保证民众的财富不受到侵犯与掠夺，并以此来为企业创造好的经营环境，为城市居民提供便利的生活条件。

如果地方政府经营城市，那么政府的行为就与其职责根本上背离。因为，如果政府要经营城市，那么政府就得运用权力来与企业、民众争夺资源。一旦政府的权力陷入市场运作中，并且这种权力监管不严，那么政府就必然倾向于利用其掌握的权力与民争利。既然政府的行为如此，那么在企业与企业之间、企业与民众之间、民众与民众之间的利益关系就会背离市场法则而改变，并通过非市场的方式进行调节。

特别是当这种经营城市的行为转化为一种企业行为时，城市急剧扩张，房地产开发企业的逐利行为就难以遏制。这不仅恶化了整个企业经营的环境，也恶化了城市居民的生存条件。事实上，目前不少地方政府与企业经营城市导致的恶果早已触目惊心。

可以说，近几年来，在这种错误观念的引导下，国内许多城市看上去经营得有声有色：城市GDP迅速增长、城市建筑林立、城市财政收入迅速膨胀、城市规模也快速扩张。但是这些成绩多以国有土地为其政策背景，并借助于对农民和城市居民的利益掠夺而建立起来的。可以说，正是由于地方政府这种对城市的经营行为，使得中国在极短的时期内，社会财富向少数人、少数企业聚集，导致了社会财富分配的严重不公，不少城市与村镇的社会矛盾也由此而不断激化。

房价高企不仅导致地区经济发展的不平衡，也扩大了民众之间的财富差距。对于各地区来说，房价高企使得越是发达的地区越容易把全国的资金与财富聚集过来；越是不发达的地方，地方的资金与财富越是倾向于流向发达的地方。从这几年中国各地区发展的情况来

看，随着沿海一些地方的房价快速上涨，全国的信贷资金与财富迅速地向沿海地区集中。可以说，尽管中央政府一直要平衡各地的经济发展水平，比如实施西部大开发、中部崛起等战略，但是实际上这几年在沿海地区，特别是那些高房价的地区与城市，经济发展却越来越快。而这种经济的快速增长是以牺牲内陆省份利益为代价的，是完全非平衡的，是与中央经济发展战略背道而驰的。这种经济增长在高房价下所带来的矛盾与风险必然会越来越大。

这次房价飙升的最大获利者，除了房地产开发商，还有与这次房地产发展关系密切的掌握权力和接近权力的人。而这次房价飙升利益受损最大的两类人，一是广大的农民；二是城市广大的中低收入者。农民可以说是这次房价飙升最大的受害者。因为，在“造城运动”中，尽管有些农民通过土地出让得到一定的补偿，但是这种补偿与政府土地出让所获得的收益相比是九牛一毛。更为严重的是，房价飙升不仅阻碍了广大农民进入城市的机会，也阻碍了农民收入水平的提高。可以说，尽管中央政府有意通过提高城市化率来改善农民生活现状，但是房价过高从客观上阻碍了农民进入城市的机会，而且也可能使城市化率提高成为一句空话。由于农民进入城市的机会减少，农民提高收入的机会也就下降。由此而引起的一系列问题会比这里的分析要严重得多。

对于城市的绝大多数中低收入民众来说，房价飙升不仅使他们远离房地产市场，其生存权可能面临各种剥夺，并且增加了他们的日常生活压力，包括居民消费的挤压，以及社会财富分配不公越来越严重。试想，如果城市居民只能穷其一生甚至几代人的财富来购买一套高价住房，那么他们的生存压力有多大，社会财富的分配不公程度有多大！

[参考文献]

- [1] 孙柏瑛.公共性：政府财政活动的价值基础[J].中国行政管理，2001，(1):23~26.
- [2] 贾康，等.中国住房制度改革问题研究[M].北京:经济科学出版社，2007:2~3.
- [3] 童悦仲.中外住宅产业对比[M].北京:中国建筑工业出版社，2005:20[-1]，1~22[-2].
- [4] 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[G].北京:人民出版社，2007:36.
- [5] 杨汝万.香港公营房屋50年[M].香港:香港中文大学出版社，2003:1~18.

① 无论是1981年联合国的《住宅人权宣言》，还是法国、西班牙、荷兰等国的宪法，都把每一位公民的基本居住权放在绝对优先位置上[2]。美国的《国家住宅法》也把房地产发展的宗旨界定为生产“安全舒适、绝大多数人有支付能力的住宅”[3-1]。

① 可以说，美国所有关于房地产市场发展的制度规则，法律及经济手段都是围绕着如何保证每一位公民基本的居住条件来确立的。比如美国关于各种房地产市场的优惠政策都支持居民的自住需求，而对房地产投资则规定了严格的限制条件。凡是成熟的市场经济国家，对房地产投资都有严格的限制。

② 党的十七大报告把“住有所居”作为推动和谐社会建设的最基本的方面[4]。2007年关于房地产的24号文件也把房地产市场发展归结于民生的市场。

(责任编辑 陈羽)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen