

## 摘 要

中国房地产领域已经成为全国广泛关注的热点和焦点,如何保证房地产业健康发展,又能使广大老百姓都有房住,这既是实践中重大的现实问题,又是需要深入研究的理论问题。

本文试图在深入探讨中国房地产业特殊性的基础上,运用公共管理学与政策科学的理论方法分析研究中国房地产业特殊的政策。分析我国政府房地产政策对房地产业健康发展的影响及其存在的问题,并提出相关的政策建议。

本文认为中国城市房地产具有两重性,既是国民经济的支柱产业又是特殊的社会保障品;既要在房地产市场间接的引入市场机制,又必须在坚持土地公有制的基础上,最大限度地维护公共利益;房地产领域是中国社会诸多矛盾的聚焦点。这就是中国城市房地产的特殊性。只有根据中国城市房地产的特殊性制定科学合理的政策体系,才能从根本上解决中国特殊的房地产业问题。全文共分四部分:

第一部分:提出中国城市房地产业的特殊性对中国社会经济发展的重要意义。中国房地产业是国民经济的支柱产业,通过对中国城市房地产业具有商品性和住房保障性,土地实行公有制和引入市场机制相结合,房地产聚焦了中国社会诸多矛盾等特殊性的分析,阐明了中国房地产业的特殊性对中国社会经济发展的影响。

第二部分:通过分析房地产政策对中国城市房地产业持续健康发展的引导和规范作用,提出在中国城市房地产业特殊环境下影响房地产业持续健康发展的主要政策因素,以及主要政策因素对中国城市房地产业发展的特殊性,初步提出了各项政策因素的合理适度状态。

第三部分:根据中国城市房地产业在特殊环境下持续健康发展的原则,对中国城市房地产业存在的政策问题特别是当前面临的主要问题进行了分析,包括房地产政策的价值取向问题、房地产政策目标问题、房地产政策手段问题、房地产政策执行力问题、房地产政策环境问题等。

第四部分:针对中国城市房地产业发展存在的主要政策问题,提出了利用市场型和保障型两条腿同时走路,购建住房二元结构机制解决房地产业持续健康发展的对策,加强房地产业宏观调控的政策运用以及住房保障政策的实施,促进房地产业持续健康发展。

关键词:房地产业;政策;探究

## **Abstract**

As we know, Chinese real estate has become a hotspot and a focus that concerned by the people from different industries. Hence, how to guarantee the sound development of real estate industry and how to make civilians have their own house is not only the real problem in practice but also the theoretical matter that needs more research.

In this article, it makes use of the theoretical methods of public management and policy science to study the special policy on Chinese real estate on the basis of making research on its special characteristics. It also analyzes the effect and existing problems that brought about by Chinese governmental policies on real estate and proposes relevant suggestions on policies.

It believes that the urban real estate in China has dual nature, which is not only the pillar industry of national economy but also the special social security product. It will not only indirectly bring in market mechanism in real estate industry but also will maintain the public profit to the largest extent on the basis of persisting in public land ownership policy; the special characteristic of Chinese real estate is that it is a focus that involved with a good many of social contradictions. Thus, in order to solve the problems in Chinese real estate industry radically, it is necessary to make scientific and reasonable policy system according to the special characteristic of Chinese urban real estate. There are four parts in this paper:

Part I : It points out the important significance of Chinese real estate industry on Chinese social economic development. Chinese real estate is a pillar industry of national industry. It demonstrates the effects on Chinese social economic development brought about by Chinese real estate industry on the basis of analyzing the special characteristics of different aspects, which includes the commodity and housing security characteristics of Chinese urban real estate industry; the characteristic of combination with public land ownership policy and market mechanism as well the social contradictions brought about by real estate, etc.

Part II : Through analyzing the guiding and standardizing effects of real estate policies on the development of Chinese urban real estate industry, it proposes the key policy factors that affect the continuous and health development of real estate industry

in the special circumstance of Chinese urban real estate. It also points out the particularities of main policy factors on Chinese urban real estate development and proposes the reasonable and appropriate status of varied policy factors.

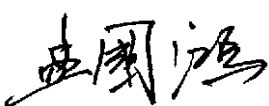
Part III: In accordance with the principles of continuous and sound development in special circumstance of Chinese urban real estate industry, it analyzes the policy problems especially the current key problems existing in Chinese urban real estate industry, which includes value-oriented problem, aim problem, policy measurement problem, enforcement problem as well as policy circumstance problem of real estate policies.

Part IV: Aiming at the key policy problems in Chinese urban real estate industry development, it proposes the measurements of by using of the methods of market and security orientation, constructing housing dual structural mechanism to better develop real estate industry, strengthening macro-control policy on real estate, which in order to promote the continuous and sound development of real estate industry.

**Key Words:** Real Estate Industry; Policy; Research

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

2006 年 9 月 10 日

★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★

论文指导小组：

林衍超	副教授
许晓斌	副局长
林平国	副教授

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1、保密（ ），在            年解密后适用本授权书。

2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：  日期： 2006 年 9 月 10 日

导师签名：                      日期：        年    月    日

## 引 言

经过二十多年的改革开放,中国经济转轨和社会转型带来的巨大变化在二十一世纪初催生了中国房地产业的繁荣,迅速崛起的城市房地产业已成为国民经济的支柱产业,在拉动经济增长、加快城市建设、改善人民生活、增加就业等方面发挥着越来越重要的作用。随着我国工业化和城市化的快速推进,房地产业更是一个发展前景良好的产业。

房地产在中国属新兴产业,产业本身比较脆弱,而且是在中国经济转轨和高速发展的特殊体制背景下迅速起步和发展起来的,加之我国经济社会发展不平衡,各地房地产市场发展存在较大差异,因此在其发展壮大过程中,不可避免的存在盲目超速发展和忽视住房保障问题,如房地产投资增幅过大,带动经济过热;部分地区住房市场供应结构性矛盾突出,房价上涨过快,突显住房保障体系薄弱;房地产融资主要依靠银行贷款,金融风险不断积累考验金融系统能力;房地产投机“炒作”蔓延,腐败滋生,导致利益分配关系严重失调等,这些直接影响了房地产业持续健康发展,对国民经济也造成了许多幅面影响。

对于当代中国房地产市场众说纷纭,在欣欣向荣的房地产业背后,我们无法忽视它所带来的矛盾和问题,如何对中国房地产业的发展思路和发展状态保持清醒认识,并实现房地产业的持续健康发展,保障老百姓居者有其屋,已成为当前中国房地产业发展面临的一项重要课题。保持房地产业健康发展,实现住房保障目标,是采取房地产业结构调整策略,还是消费导向策略,还是投资导向策略,还是“多管齐下”?这些问题都亟待研究解决,本文基于上述背景展开对房地产政策问题的研究。

中国城市房地产业与政策联系十分紧密,政府作为国有土地所有者的代理人和管理者,对中国城市房地产市场的影响尤其巨大,由于房地产业立法建制时间不长,政策未能升级为法律,执法者与立法者又合二为一,政策的作用往往大于法律,使我国房地产政策存在着政出多门,政策多变,透明度低等问题,政策对房地产市场的影响不言而喻,因此,本文立足于中国城市房地产的特殊性,着重从房地产业政策的角度研究分析影响中国城市房地产业持续健康发展的主要因

素及其合理适度范围，据此分析中国城市房地产业存在的主要政策问题，从完善中国城市房地产产业政策的角度探究对策及措施，以便对中国城市房地产业发展状况保持清醒认识，最大程度地避免房地产业盲目超速发展和忽视住房保障特性，发挥房地产业作为国民经济支柱产业和住房保障的积极作用。对于实现中国房地产业持续健康发展，促进住房保障建设，具有重要的实践意义和理论意义。

## 一、中国城市房地产业特殊性

### (一)中国城市房地产既是国民经济的支柱产业又是特殊的社会保障品

住房是人类赖以生存发展的必要物质条件,住房商品是现代社会中居民个人和家庭维持正常生活的必需品,在市场经济体制下,住房无疑是一种商品,并且是一种特殊的商品,它具有位置固定、生产成本低、价值量大、生产和使用周期长等特点。住房的商品性主要体现在既有满足人们居住需求的使用价值,又有建造住房所花费的社会劳动凝结而成的价值,是使用价值和价值的统一体。

房地产具有两重性:由于住房有一般商品和社会保障品的特性,<sup>①</sup>兼有个人和社会问题的双重属性,因此房地产既是国民经济的支柱产业又是特殊的社会保障品。在市场经济体制下,住房商品的特性使住房可以买卖,实现利润,决定了它的经济地位,住房成为商品是市场经济的必然产物。中国是世界上最大的发展中国家,大规模的推进城市化进程是实现工业化的必由之路,是中国快速发展的必然结果,中国的未来将是世界上住房消费的最大市场,城市化的快速推进使大规模进城人员对住房需求不断升级,加速了城市房地产业的发展,中国城市房地产业已经成为国民经济的支柱产业。

1、中国城市房地产是国民经济的支柱产业。2003年8月12日在国务院发布的《关于促进房地产市场健康发展的通知》中,已正式确定房地产业为支柱产业,明确指出:“房地产业关联度高,带动力强,已经成为国民经济的支柱产业”。

一是房地产业保持较大增长幅度,对国民经济的贡献率显著提高。近十年来中国城市房地产业发展速度接近全部经济平均增长速度的2倍,房地产业增加值占GDP的比重迅速上升,从20世纪90年代初的2%左右,上升到2003年的7%左右。1980年以来,住宅建设投资占GDP的比重呈缓慢上升的趋势,近几年,住宅投资占全社会固定资产投资的比重基本上都在20%以上。(见表1)

<sup>①</sup> 李勇辉:《城镇居民住宅消费保障制度》中国经济出版社2005版,第12页。



表 1 住宅业与 GDP

年份	GDP 总额(亿元)	住宅投资/GDP(%)
1981	4 862.4	6.1
1982	5 294.7	6.7
1983	5 934.5	7.0
1984	7 171.0	6.5
1985	8 964.4	7.2
1986	10 202.2	7.6
1987	11 962.5	7.9
1988	14 928.3	8.0
1989	16 909.2	7.1
1990	18 547.9	6.3
1991	21 617.8	6.6
1992	26 638.1	6.4
1993	34 634.4	7.9
1994	46 759.4	8.1
1995	58 478.1	8.1
1996	67 884.6	7.6
1997	74 462.6	7.2
1998	78 345.2	8.2
1999	82 067.5	8.6
2000	89 403.6	8.5
2001	97 314.8	8.6
2002	105 172.3	8.9

二是住房消费热点形成,商品房市场需求旺盛,潜力巨大。目前中国的城市人口已达 5 亿,随着城镇化步伐的加快,城市化率将上升到 50%—60%,新增城镇人口迫切需要解决住房问题,而原有的城镇居民也需要进一步改善居住条件,人均居住面积如果从现在的 10 万平方米提高到 20 万平方米,还需要增加住房总面积一倍以上。初步估计,中国城市房地产业起码有 20 年的繁荣期。

三是房地产总体规模不断增大。主要表现在:

第一,房地产投资规模增长迅速,占全社会固定资产比重逐年增加。(见表

2、图1)

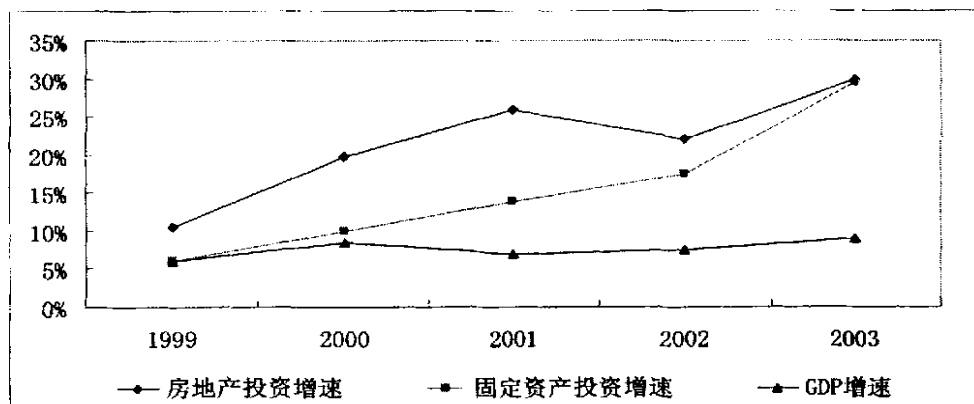
表2 1999—2003 房地产开发投资与 GDP 和固定资产投资的比例关系

(单位: 亿元、%)

年份	GDP	固定资产投资	房地产开发投资	城镇住宅投资额	房地产开发投资占GDP比例	房地产开发投资占固定资产投资比例
1999	82067.5	22419.04	4010.17	4178.29	4.9	17.9
2000	89468.1	24242.82	4901.73	4540.70	5.5	20.2
2001	97314.8	27826.62	6245.48	5384.77	6.4	22.4
2002	104790.6	32941.76	7736.42	6320.31	7.4	23.5
2003	116694	42643.42	10106.12	7990.62	8.7	23.7

资料来源: 1999—2003 年国家统计局《房地产开发投资快报》。

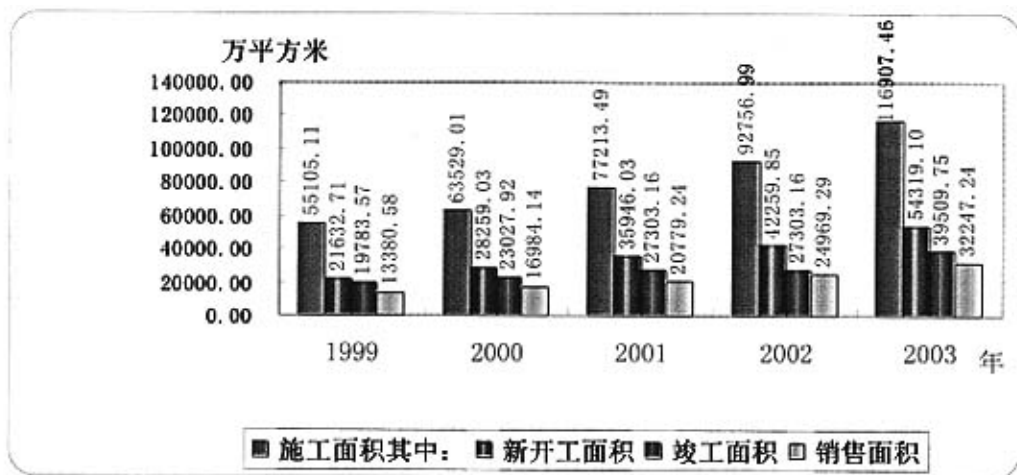
图1 1999—2003 年房地产投资、固定资产投资和 GDP 增长速度



资料来源: 1999—2003 年国家统计局《房地产开发投资快报》。

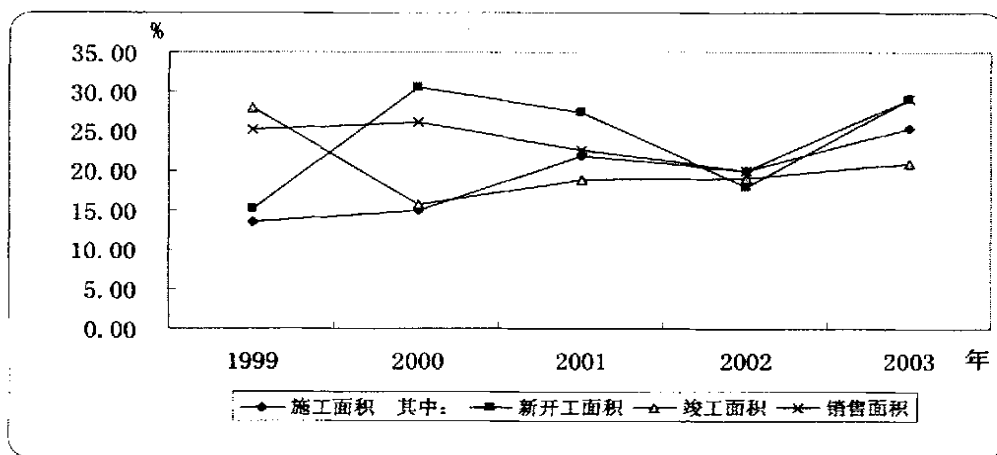
第二, 房地产开发规模逐年增加。(见图2、3)

图2 全国房地产开发面积、销售情况



资料来源：1999—2003年国家统计局《房地产开发投资快报》。

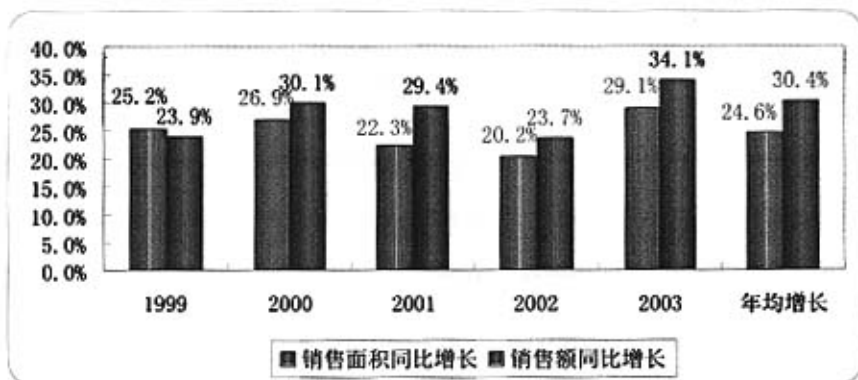
图3 商品房销售面积与竣工面积增长速度



资料来源：1999—2003年国家统计局《房地产开发投资快报》。

第三，商品房需求旺盛，销售量持续增长，销售价格平稳上升（见图4）

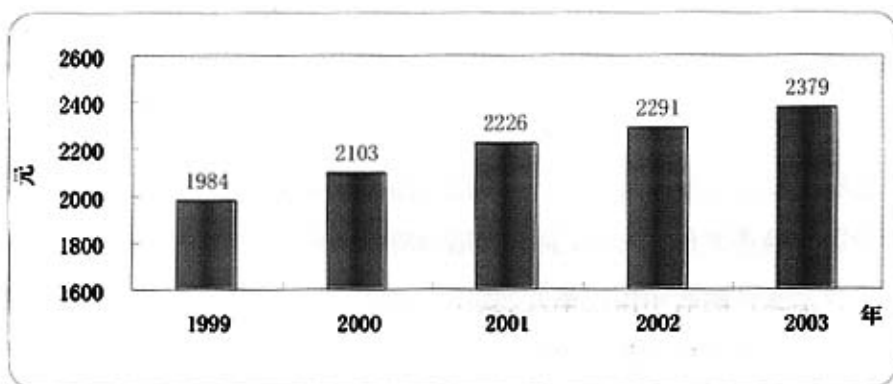
图 4 1999—2003 年商品房销售面积和销售额增长率  
以及四年平均增长率



资料来源：1999—2003 年国家统计局《房地产开发投资快报》。

1998 年以来，商品房平均销售价格涨幅一直低于 GDP 与人均可支配收入的增长幅度，房价的涨幅与国民经济的增长相适应，房价增幅走势相对平稳，房价的稳步上升是房地产市场需求持续旺盛的重要表现。（见图 5）

图 5 1999—2003 年商品房平均销售价格



资料来源：1999—2003 年国家统计局《房地产开发投资快报》。

四是房地产市场体系基本形成，逐步完善。城市土地使用制度改革取得重大进展，已建立起国有土地使用权有偿有期限转让的制度，招标、拍卖成为主要的土地使用权出让方式，土地市场已基本形成。通过城镇住房制度改革，基本实现了住房商品化。房地产中介机构蓬勃发展，房地产中介服务市场逐步健全，房地

产金融市场也已基本形成。

五是房地产行业管理进一步完善和加强,市场运行秩序逐步规范。适应房地产业发展的要求,国家在深化改革过程中,制定了一系列法规、政策和配套措施,使房地产行业管理逐步加强,并进一步完善,基本建立起覆盖房地产生产、流通、消费、服务等各领域的行业管理体制。国有房地产企业实行政资分开、政企分开,股份化、民营化改制取得重大进展。随着政府机制改革的深化,强化了运用经济法律手段对房地产行业的宏观调控,使房地产市场运行秩序逐步得到规范。

中国城市房地产业在国民经济发展中居于重要地位。房地产为整个社会经济、社会活动的开展提供了重要的和基本的构成要素。房地产是一切产业部门的不可或缺的空间物质条件,是生产经营活动开展的必要条件和依托,是构成整个社会财富的重要内容。它的发展是推动工业化和城镇化的重要力量,尤其是推动城市发展的重要支撑力量。中国城市房地产业是国民经济持续发展的经济增长点。以住宅为主的房地产业发展迅速,城镇居民住房水平不断提高,有力地扩大了内需,拉动了经济增长。住宅业作为房地产业的主体,其兴衰已成为经济发展状况的晴雨表和指示器。房地产业在国民经济发展中的重要地位决定了它在国民经济中发挥着重大的积极作用,主要体现在利于促进城市产业结构调整、利于促进住房制度改革、利于推进城市化进程、利于改善就业渠道、利于调整城乡二元结构等方面。

中国城市房地产业具有广阔的发展前景。中国房地产业作为在国民经济中具有重要地位和重要作用的产业,具有巨大的发展潜力,如果房地产业保持持续健康发展并于国民经济发展相协调,持续不断地将巨大的发展潜力逐步转化为现实的有效需求,那么,随着中国改革发展进程特别是现代化和城市化进程的加快,它将具有更加广阔的发展前景,将对国民经济和社会发展做出更大的贡献。

2、中国城市房地产业具有社会保障品的特殊属性。住房不仅是生活资料 and 享受资料,同时还是最基本的生存资料。人们对住房的需求不仅仅与收入相关,即使不具备住房支付能力的低收入人群也有相应的住房需求,这就要求政府采取必要的住房政策使这部分人群有住房居住。由于住房是价值量大的超耐用消费品,购买或租赁都要花费较大的代价,低收入者按市场价格购买或租赁住房难以胜任,必然会出现部分住房困难户,甚至“无家可归者”。居民享有适当住房的

权力，如果居民的基本住房需求得不到满足，是无法进行其他生产活动的，它关系到居民的基本生存需要和整个社会的安定。当个人无力解决住房问题时，就容易导致一系列的社会问题。现代社会各国都将住房问题作为一个重要的社会问题来处理，对住房市场实行政府干预，而不是任由住房商品类似一般商品那样，完全由市场交易进行分配。住房问题的解决需要政府和社会成员的共同参与和努力。住房既是生活必需品，但又不是人人可以买得起的商品，需要政府提供帮助，具有社会保障的属性。住房消费保障必须以政府的权威和系统的组织能力来实施，应该由政府来承担。

但对中国而言，住房保障问题尤其突出，城市化进程加快，失地农民增多，在市场经济条件下，市场无法按价值规律全部供给所有居民以住房，中国是 13 亿人口的大国，要解决 5 亿多城市人口的居住问题，而且随着中国城市化进程的加快，城市人口还将不断增加，因此必须通过建立住房消费保障体系来解决。从构建和谐社会的角度看，一个和谐的社会应当是不同利益阶层的和谐，是整体和谐、全面和谐，从提高社会结构的协调性和社会发展的合理性角度而言，和谐社会就是要能保证基本的公平和正义，能够使人们普遍分享增长和发展的收益，从而使人们和谐共存，共同发展。住房问题是中国现代城市社会的问题之一，是城市化与工业化的产物，城市作为经济效益聚集之地，中国正在加快推进工业化进程，中国现代工业化过程也就是城市化的过程。工业和人口在城市高度集中，产生了城市土地和住房供给的巨大需求，导致住房价格上涨，形成了住房绝对短缺和因住房价格极大超越中低收入家庭的支付能力而引起住房有效需求不足两大问题。无论一个国家的政治制度如何，经济制度如何，一个工业化国家的政府在制定其住房政策时，都必须要考虑到住房社会保障这一重要问题，更何况中国是世界最大的发展中国家，加上实行土地公有制，比西方国家更有优势。中国传统文化价值观对住房需求更有其深刻意义，自古以来就奉行“民以食为天，以住为地”，“有恒产者有恒心，无恒产者无恒心”的传统理念，住是人类生存的基本需要，安居才能乐业，受其影响，老百姓只有安居，才能更好的乐业，才能长久的保持社会稳定。我国的房地产具有商品的性质，但不是一般的商品，在社会主义初级阶段，具有很强的特殊性，它担负着解决老百姓的住房保障问题，住房既是一个经济问题，更是一个社会问题。

由此可见，房地产的商品性是东西方社会制度下住房的本质属性，是不以人们的意志为转移的客观经济范畴。它是相对于非商品性或产品性而言的，住房的商品性是本质属性，住房既是社会必需品，又有社会保障品的属性，不是所有人依靠自己力量能够解决，从而不利于社会稳定发展，需要政府提供保障政策。房地产作为一种资源，它的配置主要通过市场配置和行政配制。实行住房消费保障的目的是维持社会安定和维护基本人权，这是一项社会目的，也是一项广泛的社会功能，正确处理不同社会阶层、不同利益群体的利益关系，既要考虑和满足最多数人的利益要求，又要兼顾不同方面的具体利益，维护不同利益阶层的利益，协调不同利益阶层之间的关系，防止不同利益群体之间的利益冲突发展为社会冲突，构建和谐社会需要有一个激励发展机制、平衡利益机制和利益救助机制。

## （二）土地公有制是中国的特殊国情

城市土地公有制是中国特殊的国情，这就要求市场机制与公有制有机结合，要充分利用公有制的条件，更好地配置资源，比西方国家更好地解决老百姓的住房保障问题，发挥土地的价值，是公有制的特殊要求。

土地公有制是指土地所有权归国家或集体所拥有的土地产权制度。在当今世界，西方国家大多数实行土地私有制。一种土地制度的产生和发展与该国的历史渊源和政权更迭有极大关系。每种土地所有制都有其目标，代表政权的价值取向。其出发点都是为了民生或政权稳固，或更注重公平，或更注重效率。土地公有制与土地私有制在这方面侧重点不同，土地公有制虽然不排斥效率但更注重公平，土地私有制在保证相对公平的同时更注重效率。政府为调整土地关系，实现土地的合理利用及其所代表的社会阶级、集团的经济利益，必须制定行为准则，即调整土地关系中人们行为的土地政策。从政治层面上看，土地政策是政党得以建立和生存的基础，在国家、政党的政治生活中有着举足轻重的影响力。从经济层面上看，土地政策的正确与否，关系事业的兴衰成败，是核心的经济政策。从社会层面上看，土地政策在政党与国家的社会事物管理中占有及其特殊的地位。一个国家政治、社会稳定与否，经济发展迅速与否，都与土地政策的正确与否有直接关系。

1、必须坚持土地公有制与市场机制的有机结合。中国土地产权制度的创设，

是同经济、政治、文化、法律制度的创设紧密相连的。中国实行土地的社会主义公有制，这是在宪法中确定的，是我国土地制度的核心，也是我国土地管理法立法的基础。我国的社会主义制度从根本上说就是建立在土地公有制上的，土地的所有权决定一个社会的基本意识形态。随着中国经济体制改革的推进，市场环境发生了深刻变化，在社会主义市场经济环境下，以竞争和效率为特征的价值取向能否让土地公有制发挥它设定的作用，土地公有制能否保持效率和公平的价值取向正在接受考验。在不能证明这种制度不好时，还不能取消，还要坚定不移地实行土地公有制，政府垄断土地一级市场短期内不可能改变。由于中国城市房地产是国民经济的支柱产业，作为一种产业，必须要有好的运行机制才能更好的促进产业的健康持续发展，土地公有制是中国极其特殊的国情，如果仍然按照计划经济对土地资源的配置机制，将无法发挥土地公有制的优越性，难以最大限度地发挥土地资源的配置效应，不仅对产业发展形成障碍，而且也将无法聚集更多的财力解决住房保障问题。如果通过房地产制度与政策的创新，使土地公有制与市场机制在产权制度上得到有机结合，不仅将市场机制引入房产领域，而且也引入到地产领域，使国有资产得到最好的资源配置，使宝贵的土地资源保值增值，才能更好的促进支柱产业的发展，才能更好的解决中国的住房保障问题。

实行社会主义市场经济，多种所有制经济成分并存，资源配置越来越强调按经济规律办事，通过引入市场机制，使土地的产权经营纳入市场运作，土地的使用权通过“招、拍、挂”，做到土地使用权交易的公开、公平、公正，做到土地使用权交易监督的阳光操作，使土地使用权与房产并入市场机制运作轨道，建立房地产市场机制运行模式，确保土地收益的合理化和最大化，使土地收益大量回归国家，发挥土地在房地产资源配置中的最佳效益，促进房地产业作为支柱产业的持续健康发展。但如果坚持土地公有制与引入市场机制结合的不好，有可能造成世界上最大的资源浪费，土地收益会大量流失，可能产生囤积土地，捂地不售，攫取土地资源等腐败现象，将会破坏房地产作为支柱产业和住房保障品的最有效的资源配置方式，因此，在不动摇土地公有制的基础上，既要引入市场机制，又要运用好市场机制，使公共利益最大化。

2、必须坚持土地公有制，发挥土地的最大公共效益。中国城市房地产业是建立在社会主义市场经济土地公有制基础上的房地产业，中国城市房地产业发



展的目的就是要解决“居者有其屋”，我国坚持土地公有制，政府作为全民及国家的代理人，拥有和支配土地，土地归国家所有，由国家垄断，土地是国家最宝贵的资源，是社会主义公有制的优势，它可以由国家垄断集中解决老百姓的住房问题，是西方资本主义土地私有制国家所不具备的。

现在一些现代经济学家从土地市场存在的一些效率优先公平缺乏的现象，借此想故意否认土地公有制，宣扬实行土地私有制，企图照搬西方房地产业的模式来解决中国老百姓的住房问题实际上是不现实的。诚然，当前我国社会处在转轨中，大量社会矛盾出现，确实存在某些地方政府滥用土地现象，但从本质上来说不是土地公有制度的错误，恰恰是歪曲和滥用这一制度的错误，目前的土地问题不是制度本身的缺陷，是一些地方政府为了政绩和保障某些利益集团的利润最大化而采取的不合理的措施。土地公有制是目前最能保护广大人民群众利益的一个基本制度。我国境内的城镇土地基本属于国家所有，目前我国城市国有土地资产总量在 25 万亿元左右人民币，我国的土地制度只承认使用权的买卖，政府作为国家的代表，必须代表全民的利益，我国土地政策的利益取向目标是保护土地资源，确保土地增值，确保土地收益的所有。土地公有制的效率和公平机制发挥了很大的作用，政府通过对土地一级市场的垄断，保证政府能够获得土地超额收益，积累大量资金，用以解决广大中低收入家庭的住房保障问题。正因为我国土地公有制的特殊性，中国可以解决西方国家不能解决的住房问题。在解决城市居民住房问题上，我们应该坚持的目标是：西方资本主义国家能做到的，我们一定能做到；他们做不到的我们必须做好。因此，我们必须坚持土地公有制不动摇，通过制度和政策的创新使土地公有制与市场机制有机结合，发挥土地的最大公共效益。

### （三）房地产领域是中国社会诸多矛盾的聚焦点

#### 1、积极发展房地产业和高度重视防止房地产业“过热”的矛盾

一方面房地产是国民经济的重要支柱产业，每年两个百分点的 GDP 增长来自这一行业，房地产是中国宏观经济的聚焦点，是衡量国民经济发展速度的晴雨表，是中国宏观经济的缩影。中国房地产的特殊性要求房地产要不同于其它行业，

必须加快发展，大力推进。但另一方面，快速发展必然会带来局部“过热”，甚至形成房地产“泡沫”，如20世纪80年代末海南房地产泡沫。房地产价格暴涨暴跌，从当时海南省房地产价格波动看，1988年房地产平均价格为1350元/平方米，1993年上半年房地产价格达到顶峰，为7500元/平方米。另根据统计，海口市地价1991年最高为98万元/每亩，到1993年涨至最高位为680万元/每亩，而到1996年初则下降到约100万元/每亩，跌幅达八五成。商品房大量积压空置。根据有关部门统计，海南省10年来，商品房开发建设规模达到3669万平方米，10年间累计销售商品房974万平方米，未销售空置的现房为703万平方米，如果再加上为圈地而支付的出让金、转让金、定金等沉淀资金约为140亿元，则海南省沉淀在房地产中的资金约为506亿元。再如香港房地产泡沫，属于典型的投资泡沫，人们寄望于置房投资这样一个虚无缥缈的预期，最终金融危机致使经济泡沫破灭，楼市大起大落，社会财富大量萎缩。20世纪90年代初，香港经济经过几十年的快速发展，累计了大量财富，财富的积累使当时香港房地产市场的需求极其旺盛，而每年50公顷的土地供应量更使房地产价格易升难跌，房地产市场成为“资金市”，各类资金以及银行贷款都投入到房地产市场，造成房地产价格狂升不已，1997年以前香港由生产创造和通货创造而产生的财富造就了经济的表面繁荣，亚洲金融危机爆发，香港经济泡沫应声而破，社会财富大量萎缩，香港由此进入经济衰弱期。

房地产泡沫表面是一种价格现象，是在金融支持过度背景下由于人们的群体投机行为导致的房地产价格偏离基础价格而持续上涨，实质上是各种因素的动力共同作用推动房地产业盲目超速发展的结果，<sup>①</sup>房地产“泡沫”如不能被有效缓释，将可能累及整个宏观经济，中国处在经济转轨期，我们在调控手段、调控能力上面临更多局限，所要调控的形势也更为复杂。尽管房地产业是国民经济的重要支柱，但持续的投资增幅和房价增幅，对房地产这样一个各个环节都与“成熟市场”有较大差异的行业来说，单纯的用市场手段或行政手段都难以实现预期的调控效果。房地产业的快速发展，如果控制不当，容易形成房地产泡沫，中国房地产业发展历程表明，在中国经济转轨和高速发展的特殊背景下，中国房地产业的发展经常出现过分强调其先导性和超前性的倾向，因而程度不同地存在着盲目

<sup>①</sup> 周京奎：《金融支持过度与房地产泡沫》北京大学出版社2005版，第6页。

超速发展乃至出现房地产“泡沫”，房价虚高使普通老百姓望房兴叹，出现更多的住房及经济双困户，将会形成住房“供不应求”与老百姓实际购买力显著差距的尖锐矛盾，一方面老百姓想买房买不起，另一方面房地产不断积压，势必对国民经济发展产生巨大的冲击，带来极大的负面效应甚至灾难性后果。因此，保持房地产业持续健康发展，政策的制定必须考虑控制房地产业盲目超速发展，防止房地产“过热”转变为“泡沫经济”。

如前所述，要高度重视防止房地产业“过热”，否则对国民经济的危害是最大的。一是影响国民经济正常运行，破坏社会再生产。房地产开发投资规模过大，投资增长速度过快，房地产投资的直接需求通过国民经济各部门间的投入产出关系以及投资的乘数作用层层放大，会引发出一系列的间接需求，进而影响整个国民经济的正常运行。房地产业盲目发展将会造成大量不良资产，企业和金融机构投在房地产市场和金融市场的资金无法收回，无力偿还债务，形成大量呆帐坏帐，从而纷纷破产或倒闭，破坏社会再生产的信用链，进而使我国工业化和现代化进程受到挫折。二是导致社会资源配置失误，造成土地资源闲置浪费。房地产业盲目超速发展必然导致社会资源配置失误，使大量的资金、设备、劳动力、钢材、水泥、木材等，堆积在房地产上，造成资源的浪费，使国民经济发展蒙受损失和打击。房地产投资规模过大，必然诱发土地一级市场批地量失控。乱圈乱占耕地、土地撂荒现象随处可见，土地闲置浪费十分严重。三是加剧产业结构失衡，危及金融安全。房地产业膨胀过快，会使产业结构失衡状态加剧，加大结构调整的难度和成本，阻碍国民经济的发展。房地产业盲目发展会使各类资金流入房地产市场，影响其他产业资金供应，破坏国家正常金融秩序，直接危及金融安全。四是导致居民消费水平下降和经济停滞。由于汇率的变化、收入增长速度放慢等原因，造成地产泡沫破灭后，居民消费信心不足、消费能力下降。个人消费的减少、商品销售额下降，造成企业库存量上升。从而使第三产业、中介服务等受挫。

## 2、推进住房商品化与解决老百姓住房的矛盾

由于房地产业是国民经济的支柱产业，既具有巨大的发展潜力，又置身于中国经济持续高速发展、城市化进程不断加快、住房制度改革日益深化的宏观大背景下，因此需要保持持续健康、适度优先发展。大力推进住房商品化，满足不同

层次的住房需求。同时住房作为特殊的社会保障品，房地产业发展必须与解决老百姓住房需求密切结合起来，这是中国的特殊国情，中国人口众多，历史形成的住房保障体系薄弱，如果住房保障特性在房地产业快速发展中缺失，反映政府房地产政策价值取向的模糊。随着人民生活水平的提高，要不断满足老百姓多样化的住房需求，但目前有相当部分的老百姓买不起房，同时缺少廉租房，住房不仅是经济问题，更是社会问题和政治问题，在讲究效率的同时必须兼顾公平，否则很难说经济与社会协调发展，构建和谐社会的愿景也将难以实现。

在我国现阶段发展中，房地产业处于重要的支柱产业地位，是拉动消费的上行力量。为改善人民生活和发展国民经济做出了巨大贡献。因而，我国政府如实地、科学地把它定位为重要的支柱产业，并不因其在发展中出现诸多问题而加以否定。更为重要的是，明确房地产业处于重要的支柱产业地位，是为了推动房地产业在今后较长的时间里，持续不断地带动经济健康发展，解决老百姓的住房问题。在房地产的总投资中，住宅投资占 70% 左右，在广大居民的消费中，住房消费也占据绝对比重。目前我国城镇居民人均住房面积为 25 平方米，与西方国家相比，仍然处于比较低的水平。如果按许多城市提出的到 2020 年人均住房面积达到 35 平方米这一项计算，今后 15 年全国就要新建城镇住房 50 亿平方米。再加上城市化逐步发展对住房的需求，以及必不可少的房屋折旧和拆迁对住房的需求，今后 15 年内仍会保持巨大的住房建设量，并会带动整个房地产业较长时期地发挥消费热点作用。数据显示，房地产领域总体仍处于需大于供的局面，整体仍将是拉动消费需求的上行力量。2005 年底召开的中央经济工作会议也特别强调了住房消费对经济的拉动作用，促进居民家庭健康理性的住房消费，是保持经济较高增长的重要因素之一。核心在解决中低收入者住房，抓核心就是要把主要精力放在解决广大中低收入者的住房问题上，抓关键就是要大比重地建设小户型低造价住房。据统计调查，中低收入者占居民总数的 80% 以上，这同时也是解决住房有困难的人群。坚持以建设小户型低造价住房为主，符合我国的经济水平和大多数居民的住房消费能力，有利于解决好广大中低收入者的住房问题，能够调动这一人群的住房消费积极性，更好地形成稳定的消费热点，繁荣住房市场，有利于在住房问题上贯彻建设节约型社会的方针，有利于大面积地节能省地。因此，政府在制定房地产政策时必须突出房地产保障性的特点，将推进住房商品化与解

决老百姓住房需求政策有机的结合起来协调发展。

### 3、推进房地产市场化与维护公共利益克服腐败的矛盾

房地产要引入市场机制,既要推进市场化,又要维护公共利益,目前社会矛盾集中反映在国有资产流失,造成人民群众与政府之间的矛盾,这不仅是经济问题,又是不能忽视的政治问题。由于房地产资源大量掌握在政府官员手中,如不引入市场机制,很容易滋生腐败,腐败不仅是经济问题,又是社会问题。坚持土地公有制,一定要引入市场经济管理机制,防止大量公共利益受损,公共财产流失,使土地交易,商品房交易公开、公正、公平,使房地产管理和运作科学规范高效,使土地国家资源收益最大化,最大限度地维护公共利益。但当前房地产市场是我国最不规范的市场之一,成为大量追逐利润的领域,房地产业从运作机制,到市场结构、产业结构、企业机制上都存在着整体性问题,这些反映出管理制度和政策设计方面的缺陷。

民意调查显示:房地产业是民众心目中的五大腐败重地之首,这个行业问题最多,消费者投诉最多,倒下的干部也最多。房地产腐败问题已成为中国当今政府腐败的主要领域,房地产因此成为中国反腐败的主战场,腐败问题的严重会震撼中国共产党的执政地位,引起社会动荡。房地产商是房地产业种种黑幕、黑洞、黑箱的始作俑者,是房地产业出现的种种问题和弊端的设计者、组织者、推动者、制造者。而房地产业链条上的建筑施工、中介服务、物业管理、建筑设计等企业受房地产商支配,是受害者也是帮凶。<sup>①</sup>土地市场计划失控导致权力寻租,一方面混乱的土地市场造就了大批不法商人和一夜暴富者,引致许多社会资源涌入房地产市场。另一方面也使得土地相关的权力滥用,行贿受贿、贪污腐败盛行,在许多地方,土地的转让基本上是在政府权力主导下的“暗箱操作”,这就为有权者或靠近权力的人有机会攫取巨额的地价增值,从而也为炒卖土地提供了便利的条件。在土地市场上官商勾结,货币和权力交易屡禁不止,不良房地产商的出现,使老百姓不满,影响了政府与老百姓的关系。建筑施工环节也成为行贿受贿、贪污腐败的重灾区,建筑领域腐败行为屡禁不止,在招投标、项目审批、设备和材料采购中存在着相当严重的行贿受贿、贪污腐败问题,根据有关方面统计,查处

<sup>①</sup> 任纪军:《破解乱局——重整中国房地产经济》经济管理出版社2005版,第11页。

的行贿受贿案件中，发生在建筑领域的占 1/3 以上。<sup>①</sup>如何保障房地产市场的发展有序与最大限度克服房地产市场腐败是房地产政策的重要研究问题。

由于中国社会主义公有制的特殊性，政府因此就有操纵土地的条件，这也是西方私有制国家所非常羡慕的，因为土地掌握在地方政府官员手中，由于缺乏有效的制约监管机制，土地市场管理中的不规范与漏洞，地方政府可能存在对土地资源的滥用，使大量国有资产流失，国有土地收益流失每年都要超过 100 亿元人民币。一些地方土地市场秩序混乱，非法占地的问题相当严重，利用土地牟取暴利已经成为一些单位和个人寻租的手段。一些地方截留、挪用征地补偿费现象严重，农民的损失得不到合理补偿。根据调查，前几年，地方政府土地出让金收入每年平均在 450 亿元以上，而同期征地补偿费只有 91.7 亿元。有的问题已严重侵害公共利益，伤及经济的发展和政治的稳定。如大规模违法批地，侵害农民权益不断，引发民众集体上访，造成国内银行系统性风险威胁，建筑施工企业有的将风险转嫁给农民兄弟，拖欠农民工工资问题尤为突出，相当普遍，全国总工会的资料显示，全国进城务工的农民工被拖欠的工资估计可能在 1000 亿元左右，建筑施工企业占拖欠农民工工资案件的 70%，农民工受损失可能不是最大的，但却是受害最深的。同时，土地作为一种调控手段，政府垄断土地一级市场，实质上已经成为市场的参与者，如何处理好监管者和参与者的角色，处理好获取最大土地收益与行使好调控市场的职能，还需要深入研究和相应的体制安排。

维护公共利益就是要让大量国有资产回归国家。目前由于制度的缺失，房地产暴利的诱惑成为腐败的温床，大量披着“羊皮”的假房地产商涌入房地产市场，企业无投入或少许投入即能实现“空手道”，通过“四两拨千斤”，卖楼花就赚大钱。意欲暴富的假房地产商借助银行贷款的杠杆力量，以初始投入较低、又能产生极高级差地租的土地抵押担保获得银行贷款，即使土地权最后因为还贷不利转到了银行名下，抵押借款人也达到了高价卖地的目的。获取具有较大升值潜力的土地及其开发权是首要环节，通过与政府官员串通获得廉价土地资源，可以实现暴富的目标，从而导致房地产市场鱼目混珠，官商勾结，大量国有资产流失，利益流向了贪官集团。房地产业黑幕、黑洞、黑箱屡见不鲜，购房纠纷和质量问题层出不穷，房地产商成为头号投诉对象和众矢之的。企业缺乏核心竞争力，企业

<sup>①</sup>任纪军：《破解乱局——重整中国房地产经济》经济管理出版社 2005 版，第 14 页。

行为方式扭曲，不少民营房地产企业经营者怀有“一锤子买卖”的想法，“捞一把就走”，不讲商业信誉，以致欺诈丛生。我国房地产业的大多数企业由于缺乏开发实力，往往靠炒地皮、卖项目维持生存，在房地产业屡见不鲜。

中国房地产业正在进入一个全面设定和严格执行市场规则的时期，房地产业的潜规则将被房地产业的法律法规所替代。政府通过土地、房地产利润解决住房保障问题。房地产企业家从经济人与政治人的双重身份转变成为纯粹的经济人，房地产企业从寻租为主获取盈利转变为依靠技术创新、高质量服务、良好信誉等谋求利润最大化。房地产企业从经营行为不规范化、短期化向战略化、长期化转变。通过强化对房地产企业自有资金比例的监管，对房地产企业的市场资格进行严格的限制，提高房地产业的进入门槛，淘汰不符合要求的、缺乏开发能力、运作不规范的房地产企业。政府可通过对企业进行资质管理等，建立有利于各类企业公平竞争的资质管理制度，鼓励企业间的公平竞争，优胜劣汰，从而提升企业组织结构及产业整体素质。提高政府管制、审批房地产项目的效率和透明度，同时弱化行政垄断，提高房地产市场竞争的强度，有利于消除共谋和勾结。通过房地产企业的市场竞争，以优势企业为核心、以资本市场为依托推进产业集中，促进实力派大型公司和集团的形成，强化产业集中型垄断。通过产业重组中的分工合作，房地产企业的专业化定位和战略，形成具有经营特色和相对优势的中小房地产企业。改变准寡头垄断型的房地产市场结构，形成区域上的大企业、大集团寡头垄断与特色中小房地产企业并存的垄断竞争型房地产市场结构。通过以上政策作用，使房地产市场规模稳健运行，使真正的房地产企业规范合法经营，按照市场规律运作，使宝贵的土地资源、房地产税收等国有资产大量回流，成为政府解决老百姓住房保障的重要经济来源，实现房地产业良性健康发展，真正成为国民经济的支柱产业，更好的发挥住房社会保障功能。

著名经济学家吴敬琏说过：“目前迫切需要直面的问题就在于中国将会建立什么样的市场经济，是一个好的市场经济，还是一个坏的市场经济，是一个权力干预、腐败扭曲的市场经济，还是一个规范公正、有利大众的市场经济。”房地产市场是首当其冲，房地产市场已经成为中国最不规范的市场，一定要避免成为一个坏的市场经济。保障土地交易有序与防范对公共利益和老百姓权益侵害给房地产政策的制定提出了挑战。

没有一整套规范的房地产政策引导,会造成大量的土地浪费,国有资产流失,房地产盈利能力下降,削弱政府实施住房保障的能力,因此,研究房地产政策对中国房地产业发展的影响及其作用意义深远,只要政策不到位,就不能发挥政策的杠杆作用,不能确保房地产业的持续健康发展。



## 二、 房地产政策对中国城市房地产业持续健康发展的影响

### （一）房地产政策对房地产业健康发展的引导、促进和规范作用

中国房地产业特殊性，引发了复杂的房地产经济活动和经济关系，决定了房地产政策调整的必要性和房地产政策的复杂性。要通过房地产政策的影响，引导房地产的价值取向，指明房地产发展的方向，促进房地产的健康发展，实现公共利益最大化，规范房地产经营，对房地产予以规范性的约束，防止腐败和对公共利益的侵害。体现房地产作为保障品的特殊属性，也要制定房地产政策，引导和促进各种社会保障品的发展。因为中国房地产既要坚持公有制，又要通过市场配置资源，所以要有政策引导和规范，同时，中国房地产聚焦多种社会矛盾都要有很好的政策配套才能解决。

中国房地产业只有 20 多年的发展历史，并且已经成为我国经济的支柱产业。房地产业的种种不成熟、不完善、不健全的问题都与其不长的发展历史有直接的关系，但是影响房地产业的核心问题是房地产政策。由于房地产及其市场具有独特性，决定了房地产企业的行为、房地产市场的运行、房地产业的发展都有其内在的机理和特殊性。房地产的不可移动性形成了自然垄断，由此削弱了市场机制的作用；土地的稀缺性意味着土地的供给是固定的，房地产的价格随着需求的变化而涨落；竞争性的市场经济无法生产并满足社会对住房保障的需求；房地产具有与一般产品不同的价格形成机制，在很大程度上由级差地租决定；房地产市场是一个不完全竞争的市场，使垄断产生其中。

要解决中国城市房地产的诸多矛盾，如房地产既是国民经济的支柱产业又是特殊的社会保障品；坚持土地公有制与市场机制的有机结合，坚持土地公有制度，发挥土地的最大公共效益；政府加快推进住房商品化促进房地产业发展与解决老百姓住房需求，防止房地产“过热”，影响宏观经济稳定；房地产领域由于聚焦了诸多矛盾，推进房地产市场化与维护公共利益克服腐败，防范对公共利益和老百姓权益侵害；防范房价“泡沫”虚高与老百姓对住房需求严峻性等矛盾，需要针对性的制定相应的房地产政策才能有效的化解上述矛盾，引导房地产业健康发

展,房地产业政策必须体现和针对这些特点,适应其内在的机理,才具有可行性和有效性。但是目前政府的政策实际上在认知和适应这些特点以及房地产市场和房地产业运行机理上存在着差距,使房地产业和房地产市场具有制度缺陷、政策缺陷、结构缺陷和机制缺陷。

我国的房地产政策目标模式应该是社会型的住房政策,它具有政府干预和市场机制无缝对接的优势,既发挥了市场机制配置资源的基础性作用,政府的适度干预又弥补了市场失效,是看不见的手与看得见的手的有效结合,是公平与效率的合理兼顾。选择适度、可行、系统的政府住房政策,设定政府住房政策重点保障中低收入居民的覆盖范围和补贴力度,从而实现我国居民住房政策的目标。

### **1、要让房地产业健康发展,实现“居者有其屋”,需要政策的引导和规范**

目前我国不论从政策上还是从理论上都在过分强调住房的商品化、货币化、私有化,忽视了住房的社会属性、准公共产品属性,在准公共产品的供给上过度市场化,背离了住房具有双重属性的这一制定政策的基点,出现政府缺位、政策不到位的情况。我国房地产政策建设还处于起步阶段,住房政策不到位、不系统,偏离政策目标,使我国居民特别是大多数中低收入居民家庭的租房难、买房难的问题并没有根本解决。解决中低收入居民的住房问题是住房政策的基点。

### **2、要让土地公有制在城市房地产业发挥最大的公共效益,需要政策的引导和规范**

围绕国有土地的开发、使用、转让、交易引发了及其复杂的经济活动和经济关系,为了确保国有土地资产价值的保值增值,国有土地的代理人、监管人、各级人民政府的职能部门必须研究出各种政策法规,引入市场机制,以规范市场行为,确保交易活动在所有者许可的范围之内进行,支持房地产业实现居者有其屋。近年来国有资产大量流失,国有土地的收益也因法律和政策的疏漏而大量地被少数不法商人、腐败分子所截流、窃取。房地产不仅是腐败易滋生的地带,而且与不法分子的欺诈、恶意串通也有着不解之缘。政策漏洞对于政府来说就意味着国有资产的流失,就意味着腐败。一定要按照公开、平等交易,通过土地收入,支持基础设施建设,生态环境治理,为老百姓投入保障性住房建设。

目前我国土地公有制实施政策制定不到位,未能体现制度目标,其实施效果

未能达到预期。土地公有制的制度目标得不到实现的原因之一是公有制运行的经济环境发生了变化，而政策未及时调整。一方面市场经济取代了计划经济，另一方面私有财产规模越来越大且越来越受到法律保护。随着时间的推移，纯粹的土地公有制与财产私有制的矛盾逐渐暴露出来。一是政府掌握着大量的土地管理权，保持着非常大的权力，如果不制定好监管措施，必然为特权和腐败创造条件。制度安排的不合理是导致土地公有制的目标难以实现的原因之一。由于制度安排的不尽合理，在征地过程中拥有地权的农民权益受到侵害。在许多情况下农村土地公有制的制度收益，农民的所得份额都比他们应当得到的少，而那些掌握土地管理权者却获得了灰色收入。政府要将土地公有制制定成一种能确保公平的制度，使之成为有效率的资源所有制。

### 3、解决房地产领域的诸多矛盾，需要通过政策的引导和规范

房地产领域最大的政策失误是让政府官员掌握了权力，由于官员对权力的滥用，产生国有资产大量流失。由于中国房地产业不仅承担着推进中国城市化进程，改善老百姓的住房需求，繁荣房地产市场，促进国民经济健康快速发展的责任，同时还肩负着解决 13 亿人口中城市中低收入居民的住房基本保障的重任；中国不同于西方国家的土地公有制，政府对土地一级市场的高度垄断，能够有效的解决土地的效率与公平的机制；由于近年来房地产业的高速发展，监管机制未能及时跟上，房地产业聚焦了中国社会诸多矛盾不可避免，由此有人鼓吹要将土地私有化，由于老百姓看不清现象的根源和实质，有可能会盲目跟从，老百姓种种情绪的暴露反映出政府与群众的关系，如果任其发展，不有力的揭穿其本质，房地产业存在的腐败问题有可能成为引起社会动荡的导火索，一点即燃。基于上述中国房地产业的特殊性，在这种特殊环境下，如果没有配套的有效政策，将会使中国房地产的发展顾此失彼，很难沉着地在发展中从容解决各种矛盾，会手忙脚乱，漏洞百出，甚至无法驾驭市场的健康发展，导致住房目标难以实现，带来一系列的经济和社会问题，正中一些人的“陷阱”。我们应该坚持的正确做法是力排左倾思潮的影响，坚持走中国自己的路。要解决中国 13 亿人口中的住房需求及住房保障难题，盲目照搬西方的房地产业管理模式是行不通的。由于中国人口众多，历史问题复杂，又处于市场经济的转轨时期，要采取有效率的手段解决公平问题，

但必须对效率的实施通过健全有效的监管机制实行监督,才能确保国有资产不流失,从而保证国家集中财力解决住房保障问题。由于西方国家实行土地私有化,房地产业政策更多的是突出房地产的商品性,按照市场经济的规律约束房地产业的发展。而中国的房地产业政策不仅要突出房地产的商品性,更要突出土地公有制的特点,发挥土地公有制的优势,我国目前房地产业政策在此方面未能得到充分体现。中国房地产业政策必须是多侧面的、动态的,必须体现将住房的商品性和保障性有机的结合,在控制总量的前提下,调整市场供应结构,规范市场秩序,培育一大批真正的开发商,让他们赚取阳光利润,为国家纳税,承担社会责任,使国家能从房地产业中获得收益,集中财力提供保障型住房,实行住房补贴政策:将土地公有制与市场经济有机的结合,引入市场机制使土地保值增值,支持房地产业实现居者有其屋。通过建立科学的房地产政策,使房地产业不仅成为国民经济的支柱产业,而且能够有效的解决老百姓的住房保障问题,比西方国家做的更好。

### (二) 房地产政策对房地产业健康发展的具体体现

#### 1、房地产投资政策对城市房地产业持续健康发展的影响

投资政策是指政府作为宏观经济管理者,根据国民经济发展的总体目标和产业政策的导向,对投资方向、投资规模和投资结构进行调节的政策手段。在市场经济条件下,由于企业是市场经济的主体,也是投资主体,因而除了政府投资可以直接控制之外,主要运用经济手段进行诱导,以达到宏观调控的目标。房地产投资政策主要包括:房地产投资规模控制和房地产投资结构控制。

我国房地产开发投资的总体走势属于正常状态,但在若干地区和一些方面出现了过热苗头,有泡沫迹象,具体表现在:一是近3年来房地产开发投资规模平均以25.04%的高速增长,为GDP平均增幅的3倍左右;二是炒房子、炒地皮等投机炒作现象已在一些城市出现;三是商品房开发投资结构过于向高中档房倾斜;四是国民经济中许多行业的企业已开始涌入房地产业或受其连带影响;五是房屋竣工面积和房屋施工面积中新开工面积分别平均以每年20.57%和25.22%的高速递增。六是部分地区房地产投资存在较大的反弹压力。

房地产业是国民经济的一个重要而活跃的产业，它的正反两方面作用都很突出。房地产业属于先导性和基础性产业，它的投资额和增加值都在国民经济中占有很大比重，而且对国民经济发展有较强的带动作用，如果调控得当，能够保持房地产业以较快速度可持续发展，就能不断地对发展国民经济和提高人民生活水平做出重要贡献。房地产业又是一个风险性产业，而且是一个市场供给弹性很弱的产业，如果房地产业在较长的时间内发展失控，就可能产生泡沫经济，对国民经济造成重大危害和损失。因此，对房地产业投资规模实行总量控制，保持适度发展是严防房地产业产生泡沫经济有效途径。

今后十年中国城市房地产投资的合理规模，应保持适度发展，维持平均每年5亿平方米的水平，由于今后十年住房建设的质量、水平和科技含量将不断提高，每年住房建设投资额保持3%—5%的增长速度较为适宜。其主要依据是：按全国城镇人口4亿人计算，人均年新建住房超过1平方米，将达到“十五”期间年均总量，这样巨大的建设规模在我国是空前的，在世界上也是空前的。今后十年每年要维持这样巨大的建设规模是很困难的，同时伴随的市场风险也是很大的。同时，住房的有效需求是影响住房建设发展速度的重要因素，有效需求相对不足，一直是我国发展住房建设的主要制约因素。2005年全国空置商品房1.4亿平方米，这是我国商品房建设规模大和有效需求相对不足矛盾的突出表现。今后要提高有效需求，一靠较快地发展国民经济，二靠较快地提高人民收入。今后十年，国民经济保持年均增长7%的较快速度是可能的，但要保持人民收入的较快提高，特别是经过改革建立起与市场经济相适应的工资制度，则会慢得多。

## 2、房地产供需政策对城市房地产业持续健康发展的影响

房地产供需政策主要是实施供需双向调节，实现供需平衡。供需双向调节其中需求方面的调节重点包括遏制投机性需求、控制投资性需求、限制被动性需求、引导合理住房消费。在供给方面，新政策将责成各地改善供给结构，鼓励普通商品房及经济适用房的建设，增加中低价位住房供应量。具体政策是严禁炒地、转让期房禁止商品房预购人将购买的未竣工的预售商品房再行转让。遏制投机炒作行为、稳定住房价格，依法制止炒地，加大对闲置土地的清理力度，切实制止囤积土地行为。鼓励支持普通百姓自住住房需求，加强政策住房，加强经济适用住

房建设,严格实行政府指导价,控制套型面积和销售对象,切实降低开发建设成本。完善城镇廉租房制度,保障低收入者住房需求,城镇廉租住房制度建设情况要纳入省级人民政府对市(区)、县人民政府工作的目标责任制管理,省、自治区、直辖市相关部门要加强监督检查。严格中介机构市场准入加强市场监测,完善市场信息披露制度,依法严肃查处违法违规销售行为。要严格房地产开发企业和中介机构的准入,依法严肃查处违法违规销售行为。

政府对土地控制主要是采取规划控制和总量控制,过度消费土地会带来一系列严重危害,特别是利用土地筹集城市建设资金的经营方式,没有处理好城市短期建设扩容与长期规划发展的关系,只重视城市建设资金筹措的短期利益,而忽视了城市的土地、空间、文化等城市资源的长期可持续发展,忽视了服务于城市功能的城市环境对城市建设与发展的综合性要求,忽视了城市资源经营对于城市功能优化与提升的作用:诱发违法圈地征地行为,造成大量失地农民。会提高城市的运营成本。隐藏着巨大的财政和金融风险。

商品房的空置量是反映房地产市场供需状态的一个重要指标,也是政府进行宏观调控的重要参考数据。目前,国内有1亿多平方米的商品房空置总量,其中空置一年以上的超过50%,占压资金超过2500亿元。目前全国空置率已达到26%,大大超过国际公认的10%的警戒线。按照国际通行惯例,空置率在5%-10%之间为合理区,商品房供求平衡,有利于国民经济的健康发展。

宏观调控的主要内容之一是调整商品房供给结构,利用市场的调控手段,实现供求基本平衡,结构基本合理,价格基本稳定,也就是说,宏观调控的目的是为了稳定房价,让楼市健康有序发展,而不是想让房价大跌。供给结构的合理状态应该是同时满足住房基本需求,住房改善需求,住房被动需求,住房投资需求,住房保障需求。使市场作用和政府作用能够有机的结合,发挥在商品房供给结构中的作用。使房价能够满足不同群体的消费需要,同时能够为中低收入人群提供住房保障。根据目前我国的经济状况和居民消费水平,目前业界比较公认的套房销售价格与消费者户均年可支配收入比例为5-6倍较为合适。

### 3、 房地产金融政策对城市房地产业持续健康发展的影响

房地产金融业是伴随房地产业的兴起而产生和发展起来的,主要是指通过运

用各种信用方式、方法和工具为房地产经济活动组织和调剂货币资金的信用活动。就是为房地产业提供筹资、融资、结算及相关的金融服务。

房地产业天然需要金融业，两者的关系密不可分，这主要反映在两者具有强相关的互动关系。房地产经营活动的全过程需要金融业的支持，因为房地产开发过程中需要的资金量大，同时其资金周转期长，没有金融的支持，房地产业不可能得到发展。贯穿其整个再生产过程，而且房地产商品化程度越高，这种依赖性就越强。房地产金融业发展的深度和广度直接制约着房地产业的规模和发展速度。

中国的房地产金融工具单一，融资机制不完备。<sup>①</sup>房地产金融市场功能不健全，二级市场的作用发挥不充分，房地产金融二级市场是为已发行的房地产证券的流通转让服务的，用以实现其转移风险和提前变现的要求，是房地产金融市场发展的重要条件。但是，中国的证券市场有 80%集中在深圳、上海、广州等地，限制了房地产股票、证券在全国范围的发行和流通，房地产市场基本上是一个零散的封闭状态，严重抑制了初级市场的发展。推动房地产证券化，建立健全房地产金融市场，必将不断提高中国资本市场的深度和广度。

#### 4、控制房地产投机政策对城市房地产业持续健康发展的影响

房地产投机是以短期牟取暴利为目标，带钱入市，买房不为居住，而是在暴涨后套现出局。哄抬了房价和地价，误导房地产开发投资，影响了经济正常运行。遏制房地产投机，维护国家、企业、个人各方利益，确保房地产业正常、良性地发展。控制房地产投机政策：税收优惠先征后退。目前，我国许多地方为改善居民的居住条件，降低购房成本，实行了契税等税收优惠政策。这一规定在优惠了普通购房者的同时，也给地产投机的频繁交易以可乘之机。因此，建议改进做法，实行税收优惠先征后退，即消费者在购置新房时必须全额缴纳契税，必须持有一定时期（如一年）后，才能享受有关房屋出售的税收优惠，办理退税。短期持有商品房不能享受税收优惠。借鉴国外成熟做法，在购房后一定时期内（如一年）转让，则追征一定比例的利得税，使地产投机无利可图。规范期房转让行为。只要购买商品房，签订了预售或销售合同，无论是否办理两证，各种再转让行

<sup>①</sup> 陈淮，赵路兴：《房价谁说了算》江西人民出版社 2005 版，第 69 页。

为都要征收相关税费，通过征收税费控制转让行为。加强对开发商预售行为的规范，严格执行《城市商品房预售管理办法》，开发商必须有土地使用权证、建设工程规划许可证、施工许可证、商品房预售许可证等四证齐全，并且在项目开发投入资金达到工程建设总投资的 25 % 以上时，方可进行预售。严肃处理开发商的排号、发认购证、内部押金等变相炒楼行为。强化所得税的征管力度。税务部门要与房地产管理部门配合，加强对房地产投机的监控，掌握相关地产投机利得，对个人应审查其个人所得税的交纳情况；对于企业投机行为，要审查其营业税、企业所得税、个人所得税的交纳情况。源头控制，规范土地交易行为。通过征收空地闲置税提高囤积土地成本，同时加强土地增值税的征收力度，限制“空手道”的土地投机交易。调整信贷政策。日前央行已规定今后商业银行给开发商贷款，必须要求其自有资金达到 35%，同时土地证等四证必须齐全。在严格执行这一政策的同时，建议对于高档商品房，应适当提高银行贷款门槛，降低按揭比例，减少贷款年限，限制投机炒楼。遏制地产投机、规范交易行为，可以有效地减缓房价上涨、控制地产价格。



### 三、中国城市房地产业政策存在的主要问题

#### （一）房地产业政策的价值取向问题

突出的表现在价值取向混乱。主要表现在强调加快房地产发展，就片面的理解为强调住房的商品属性，忽视房地产的住房保障属性；强调房地产作为国民经济的支柱产业，就忽视房地产社会保障的特性；强调坚持土地公有制，就忽视市场机制的有机结合；强调市场机制的运用，就片面的认为实行土地私有化等。使房地产业政策的制定无所适从，无所作为。房地产业政策应有多种价值取向，既要坚持房地产作为国民经济的支柱产业大力发展，又要坚持房地产的住房保障特性不动摇；既要坚持土地公有制，又要引入市场机制的有机结合。政府的房地产政策价值追求突出表现在土地政策上，土地资产已成为一些地方政府大搞政绩工程、形象工程的资本。城市土地的国家所有制，使各级政府只需花费很少的拆迁安置补偿费用就可以获得土地的支配权。在一些政府手中，土地资产成为了置换资本、整合资源、迅速盈利的土地资本。在现行的房地产体制下，以政府为主导陆续进行了危房改造、旧城区改造，政府尤其是市县领导具有强大的推进旧城改造和城市建设的政绩需求，地方政府具有操控土地市场和土地价格的利益驱动和政绩驱动，在高举发展地方经济、公共利益的正义大旗下，政府过度干预市场，侵害其他市场主体和当事人利益，例如垄断土地一级市场经营，不经过公开拍卖，土地批租制度使地方政府能够获得未来几十年的土地租金，寅吃卯粮，一本万利。卖地就成为地方政府特别是穷市、穷县原始积累的途径。有些地方官员就不再仅靠发展企业来带动 GDP 及就业增长，而是通过政府土地批租、土地合作吸引投资的方式，来增加本地政府的财政收入和 GDP。在有些市、县、区的土地出让金收入已经占到财政收入的 35%左右，有的甚至高达 60%。土地资产已成为地方政府的一块迅速膨胀的“可支配资源”。一些地方政府在利用政府的强制力，获取土地垄断经营的暴利，没有将土地经营的高收益用于投入住房保障建设，而是将拥有强大的资本进行一些非理性的投资，如大搞 GDP 形象工程和政绩工程等。

政策作为分配利益和权力的手段,必定涉及多方利益主体的利益要求。价值取向会影响政策主体或相对人的利益、权力的分配。政策的价值取向是加工、整合利益分配的原则,取舍的原则,它在立法活动和行政实践中往往表现为政策制定者的目标或原则。房地产业政策是公共管理政策的一部分,它的价值取向也是与公共政策、国家产业政策的价值取向有共性的,并以其作为基本价值取向,它必须首先符合政府的价值取向,是政府进行利益分配和整合利益的工具。房地产政策是政府进行公共管理的政策的一部分,其价值取向必须符合一般政府公共政策的目标要求,即国家政府自身利益的最大化。具体表现在所有的房地产政策都要满足土地所有者价值增值的核心要求。使土地得到合理的利用,使所有人资产价值得到最大化的提升。同时,作为公共政策的制定者,房地产行政主管部门要在土地增值的基础上,保证社会各阶层的利益,整合利益主体,规范主体行为。<sup>①</sup>在弥补市场作用方面,房地产政策制定者有责任通过立法、行政过程,保证社会低困人群的生活条件,比如出台经济适用房和廉租房政策等。房地产政策的作用不仅仅反映在调整社会团体之间的利益以求平衡稳定,而且反映在维护公平,以求可持续的目标追求之中。房地产政策的具体价值取向是与公共政策的一般价值取向相符的,只是在不同的领域,具体的体现方式不同,价值取向的抽象程度不同而已。确认和把握房地产业政策的价值取向,有利于完善房地产业政策,使政策运作有更明确的方向。特别是改革开放以后,我国房地产市场仅有十几年的历史,要出台符合市场经济要求的,特别是市场经济条件下的房地产业政策体系,就必须明确房地产业政策的价值取向。

## （二）房地产业政策目标问题

突出的表现在政策目标单一。主要表现在过度的强调房地产业作为国民经济的支柱产业,必须大力发展,而忽视了房地产的社会保障目标;过度的强调土地实行公有制,而忽视了土地市场的发展必须引入市场机制。房地产业政策应有多重目标体系,既不能动摇土地公有制,又要反对实行土地私有化;既要大力发展房地产业,又要兼顾房地产业的住房保障属性。房地产业政策制定和运作的历史就是一个不断取舍,接近目标的过程。有了目标和方向,政策的完整也就有了评

<sup>①</sup> 郑华:《中国房地产政策研究》电子工业出版社 2005 版,第 14 页。

判的尺度和标准。房地产业政策目标是政府根据经济发展需要和房地产业的现实状况所制定的发展目标,我国的房地产业政策目标是将房地产业发展为国民经济的支柱产业,规范市场秩序,通过房地产业的利润和土地等国有资产的保值增值解决广大中低收入者的住房保障问题,实现居者有其屋,购建社会主义和谐社会的目标。但目前的房地产业政策目标还比较模糊,有些地方甚至目标偏向,片面追求 GDP 的增长。

实现住房商品化、社会化和保障化是中国房地产业政策的目标,建立社会化的住房保障体系,解决市场机制触及不到的低收入阶层的住房问题,实现居者有其屋。经济适用房政策的实施推动了我国住房保障体制改革和转轨,但是经济适用房政策实施中存在着市场机制与住房保障体制不协调等问题,经济适用房作为准公共产品只能由政府提供,即财政提供补贴,政府选择合理的供给制度进行生产,政府对生产和销售进行管制。但我国政府的经济适用房政策不到位,使经济适用房失去了住房政策的效用。此外,廉租房屋在整体的发展态势上,与居民的期望和长远目标仍有一段不小的差距。主要表现在:廉租房制度建设滞后,收入线难以划分,无法保障廉租房分配的定向性,廉租对象覆盖面过于狭窄,旺盛的需求与短缺的房源供给矛盾突出,过度强调市场的作用,政府在廉租房建设中职能缺位。

### (三) 房地产业政策实施手段问题

突出的表现在政策手段单一。主要表现在强调了经济手段,却忽视了行政手段;片面的追求行政手段效应,往往忽视了市场手段的作用,不能两者兼顾。房地产业政策实施手段应该多元化,既要引入市场机制,又要采取必要的政府调控手段;既要运用间接的经济性调控手段,又要使用行政控制手段。政府可以通过财政政策、货币政策、投资政策、技术政策等经济调节手段调节市场,由市场影响和引导房地产业按政府设定的方向和目标进行经济活动。如按房地产经济运行现实状况,运用税收政策、信贷政策,支持或抑制房地产业的发展速度,使其与相关产业和整个国民经济的发展相适应,稳定健康的发展。针对房地产业发展中的倾向性问题,政府还可以运用行政权力,对房地产业的发展方向进行直接的行政控制,如城市规划控制、土地供应量控制,以及实施住房制度改革、调整住房

政策等，使房地产业的发展符合国民经济发展的整体要求。但在上述方面我们实行的政策手段还不够到位，有失偏颇。

在体制转型过程中，出现了政府与市场两种机制混杂交错的局面，政府职能错位与市场发育困阻、行政手段与市场机制盲目作用的情况并存。在我国房地产市场市场经济体制建立和市场经济运行过程中，存在诸多矛盾和不协调方面，主要是市场体制结构和政府经济行为不规范。房地产现实经济生活中的不规范经济运行状态，主要表现在：一是政府职能运用过度，即在那些应当通过市场价格机制支配资源配置的领域，或多或少、或强或弱地受到政府计划或权力意志过度干预，而造成的经济运行低效率；二是政府职能缺失，即在市场机制无法进行有效调节，必须由政府弥补市场缺陷的公共领域，政府未能履行或未能全部履行其职能去弥补市场缺陷。由于引入了市场机制及其原则并且放任其扩展，从而导致公平与效率失衡、经济运行不规范、社会秩序紊乱的情况，例如经济适用房供给。

政府既当运动员又当裁判员。在目前体制下，地方政府是一个具有双重角色的主体。一方面，它是一个有强制力的公共部门；另一方面，有时又是一个具有独立经济利益的行为主体。作为公共部门，政府的目标是服务并保证政局稳定；作为经济行为主体，其目标又是本地区和本部门收益的最大化。政府的双重角色，决定了地方政府行为的不规范和经济的波动。在房地产市场上，地方政府一直扮演着多重角色，妨碍了公平竞争市场环境的形成。我国房地产市场秩序存在的某些问题与政府的这种角色转换不到位有直接或间接的联系。地方政府和土地收购储备、基础设施等垄断行业的主管部门集决策、执行、监督三权于一身，自己制定规矩，自己来做事，这既破坏了市场信用和社会公正，又不利于企业的发展和市场竞争机制的形成。

政府职能缺失。政府提供准公共产品过度市场化，政府退出了公共领域，把准公共产品更多地推进了市场，交给企业生产经营，特定的制度供给产生了特定的行为，而这种行为必定产生相应的结果，再加之政府的政策不到位，包括财政政策、税收政策、金融政策等不到位，结果使现行的经济适用房难以实现其住房保障政策的初衷。问题的实质不在于对房地产商的道德约束强与弱，而在于政府的制度供给、政策设计有问题。政府对经济适用房的管制和干预导致房地产企业利润降低并且大大低于产业平均利润，房地产企业为自己的利益必然与政府展开

博弈,采取有利于自身的对策和产品策略。结果出现资源配置的低效率、社会福利的损失,造成政策失效、管制无效。

土地是政府获取土地增值和地租的来源,又是征税的基础,要防止政府在土地储备中以牺牲城市长期利益和名众的公共利益为代价,获取短期的财政收入和政绩,在土地保值增值中要引入市场机制,土地储备出让的盈利与否应取决于房地产政策目标。一是要防止政府为了弥补土地市场失效、防止国有资产的流失、提高城市土地的利用效率,干预替代市场机制超过合理范围。二是要防止城市土地的国家垄断收购超过公共事业的范围。防止政府管制失效和市场发育不完善,防止强制性土地收购和拆迁,非市场化的补偿和安置,侵犯企业的经营自主权和私人财产的权益。

#### (四) 房地产政策的执行力问题

突出的表现在政策执行乏力。房地产政策的执行力是落实政策到位的关键,应该坚定不移的推进房地产作为国民经济支柱产业大力发展,中央与地方上下一心,在发展房地产业的同时,大力推进住房保障建设;在坚持土地公有制的基础上,积极引入市场机制,发挥土地在房地产业中的巨大作用,使国有资产保值增值。加大房地产政策环境建设,解决房地产领域的诸多矛盾。“政策折扣”现象有深刻的体制原因。当前,土地增值收益和与房地产相关的税收已成为地方政府的重要财源,一些地方政府从自身利益出发,加上追求政绩的冲动,普遍缺少抑制房价的动力,有的地方政府甚至或明或暗地成为房价的推手,造成了房地产市场的畸形繁荣。房价持续上涨就反映了房地产政策的执行力欠缺,如今中央政府陆续出台了抑制房价上涨的有关政策,如果地方政府执行不力,甚至以“对策”对付政策,那么,再好的措施效果也会大打折扣。

一是制度性失效。通常指某些规则和安排存在明显的缺陷,我国房地产业存在着比较严重的政府制度性失效。已经造成了房地产业的整体性问题,甚至成为影响我国经济健康发展的重大问题。主要表现在:房地产业的制度上、规则上存在着许多真空。房地产业有些制度不到位。比较突出的是大面积拖欠农民工工资、占用和拖欠建筑公司的垫资款,特别是地方政府成为拖欠工程款的大户。土地规划未能有效地控制土地过量批租和城市盲目扩张,并形成了全国性问题。特别突

出的是土地协议转让制度，造成我国圈地运动、土地流失和大量寻租现象。房改房转让和租赁的税费太高，税种复杂，既阻碍了房地产市场交易，又达不到收税的目的。

二是政策性失效。政策性失效是政府颁布的具体政策措施的失效。周期性的政策性失效必然导致制度失效，甚至影响到整个治理结构运行。例如特大城市的经济适用住宅并不经济适用，广大中低收入居民购房难的问题没有从根本解决，政府给予经济适用房的补贴政策被房地产商利用获取利润、被中高收入者利用寻租。有些地方政府制定的强行拆迁政策、安置补偿政策不合理，极大地伤害了拆迁户的权益，给社会稳定带来恶果。

三是双重政府失效同时并存。我国房地产业存在着政府制度性失效和政策性失效，这双重政府失效同时并存已经给房地产业带来整体性问题，直接或间接地动摇了或者冲击着房地产业的生产秩序和市场秩序，影响到整个国家经济的安全和社会稳定。

四是房地产法律法规滞后，很多房地产纠纷无法可依，法律法规缺乏操作性。监管不力和执法不严致使多种违法行为蔓延。房地产市场的市场化程度不高与我国的执法不严有很大关系。目前，我国房地产市场中违法违规问题比较突出的是土地市场秩序较为混乱，未能引入市场竞争机制，存在较普遍的腐败问题，政府的秩序供给不到位甚至缺位制约了房地产市场的发展。

### **（五）房地产政策环境问题**

突出表现在我国房地产市场制度的不完善，房地产业发展明显受到政策的影响。理论上房地产政策可以通过调控土地供应、整顿土地市场、控制房地产信贷、引导开发结构等，对房地产开发商实行监管和调控；通过商品房信贷措施、税收调节机制、住房补贴制度、鼓励经济适用房建设等手段，实现国家对房地产消费的引导。但实际上很多政策不规范，政策环境缺乏引导作用，不利于制度的建设，不利于政策的执行和监督。国家加大土地市场的整顿，主要为了控制土地供应，进而为了调控房地产市场的供应量及供应结构。加大普通商品房及经济适用房的供应，重点为了解决商品房开发的结构性问题。严控房地产开发企业银行贷款，既为了规避银行风险，防范房地产泡沫，也为了减少购房者的风险，加强住房贷

款担保体系将降低银行的信贷风险。实施政策购房贴息贷款主要是为了满足中低收入阶层的购房需求,这有利于解决广大动拆迁居民的住房问题。如果能营造良好的政策环境,无论是政府,还是房地产开发商,将会增强对房地产市场的分析和控制能力。那么,每项政策的出台,都会对房地产业发展带来深远影响。

现实中的中国经济体制已经是一种政府主导型市场经济,政府是经济和社会发展的主导性力量,也是市场经济的组织者和协调者,由于市场机制不完善,市场体系不健全,政府在许多方面需要作为市场的替代而发挥作用。改革开放推动了从计划经济向市场经济的转型,使政府主导型经济不断发展和强化,逐步形成了经济建设型政府的模式和运行体制。但是,经济建设型政府有两个严重的误区:一是长期作为经济发展的主体力量,起主导作用;二是不恰当地把本应由政府为主提供的某些公共产品,推向市场,推向社会。

政府主导大大强化了地方各级政府干预经济的权力。政府主导使政府有了相对独立的经济主导权和经济利益,这是地方政府充当经济主体并主导经济的主要动力。这虽然调动了地方政府参与经济建设的积极性,但也形成了地方政府事权扩大而相应的财政收入跟不上,于是往往通过经营土地和使用地方某些权力增加地方财政实力。由于以往的基础性改革并没有解决旧体制中的深层次矛盾,使得新旧体制之间的结构性冲突和矛盾十分突出。与市场经济主体多元化相适应的制度化、法律化建设还严重滞后。体制性的结构矛盾越来越成为制约我国经济体制改革进程最为突出的因素。

经济建设型政府模式在房地产业的突出表现形成了城市建设型政府,在形象工程、政绩工程的需求推动下,更加强化了政府的主导作用,通过行政方式、计划手段甚至国家垄断配置资源,形成了行政性垄断与竞争不足的房地产市场结构。例如,政府对土地这种重要的生产要素的供给,由于缺乏市场机制和监督机制,使土地资源成为地方各级政府的重要收入来源,房地产业已经成为政府主导型经济下问题最多的产业之一。

中国在经济转型过程中,由于市场机制不健全。使得政府在市场经济转型期的管制不可或缺。但是也正因为如此,结果原以为政府管制可修正房地产市场失效,却酿成了政府失效。政府管制本来的目标是消除房地产市场垄断势力、保证社会的住房福利、纠正市场失效,但由于政府管制失效,政府管制政策本身却成

为政府过度干预房地产市场的理由，政府成为维护垄断市场的维护者，反映了管制机制内在的矛盾。这种政府过度干预、破坏市场经济秩序的行为包括圈地运动、拖欠农民工工资、土地和房地产项目寻租、占用和拖欠建筑公司的垫资款、缺乏诚信行为、工程招标中的黑箱操作等，从中都可以看到政府管理职能的缺失。政府的过度干预扭曲了市场和价格信号，形成了房地产市场的行政垄断和竞争不足，从而导致和加剧了房地产的市场失效。政府失效下的扭曲市场更会造成政府新的失误。用“失效的政府”去干预“失效的市场”使失效的市场进一步失效。

## （六）房地产具体政策问题

### 1、房地产投资规模失控的政策问题

#### （1）当前房地产投资过热状况及政策成因

2000—2004 年房地产投资平均以 25.9% 的速度增长，为 GDP 平均增幅的 3 倍左右，高出同期全社会固定资产投资平均投资增速 7 个百分点，房地产投资占固定资产比重由 15.1% 上升到 18.7%，商品房销售面积比 2000 年增长 1 倍多，个人住房消费贷款余额由 1997 年的 190 亿元上升到 2004 年的 1.6 万亿元。在房地产市场快速发展的同时，2003 年以来局部地区出现了投资增长过快、商品房结构性不合理、房价增幅过大等问题。

政策成因：一是前些年土地政策太宽松，土地价格过于低廉使城市面积盲目扩张，使房地产项目和开发区发展在获得土地上得到了地方政府的过度刺激。二是房地产消费信贷风险控制意识弱、能力低。如采取零首付的政策，对贷款者的偿债能力审查过松等。三是许多地方采取过度宽松或明显带有很强投机性的售房政策，如允许期房转让。

#### （2）房地产投机炒作的危害

目前利率较低、股市持续低迷，可选择的投资渠道有限，客观上使部分社会闲散资金进入房地产市场，特别一些地理、人文环境优势明显，投资增值潜力较大的城市吸引了众多投资购房者。但其中不乏非理性投资者，投机炒作现象抬头，造成城市房价在短时间内较大幅度上扬，如果不加强调控，任凭短期炒作和囤积居奇行为发展，将不利于房地产市场的健康发展，同时影响金融安全，直接导致



房地产泡沫。房地产泡沫尽管常常伴随着投资量、成交量波动,但这些波动并不是房地产泡沫的本质特征,房地产泡沫在形态上表现为房地产价格的大起大落,当大量投机资金介入房地产市场,过度炒高房地产,由于最后无人接“最后一棒”而套牢的投资房,成为真正的空置房。

## 2、房地产市场供需结构失衡的政策问题

### (1) 房地产市场供需结构失衡的政策成因

自 20 世纪 90 年代末我国开始提出经营城市的理念,根据有关调查显示,目前全国 662 个建制市中已有 200 多个正在开展城市经营的试点和探索。但在经营城市中部分地区对经营城市的主客体、目标、手段等存在着认识上的偏差,反映在政策制度的制定上缺乏协调和约束,落实在实践中表现为急功近利,把经营城市单纯的和经营房地产等同起来,认为经营城市就是经营房地产,以经营房地产代替经营城市必然带来一系列严重危害。这种理念认为经营城市的重点是以房地产生财,这样的观念必然把经营城市引入狭隘的资金指向的房地产经营中去。目前这种做法在实践中已经暴露出很多问题。利用房地产筹集城市建设资金忽视了实现城市房地产政策目标的主要目的。

### (2) 地产市场供需存在的问题

部分地区土地供应增幅过大。国土资源部自 2002 年 7 月 1 日起实行土地招拍挂方式出让各类经营性用地,这项旨在推进土地市场化供应的措施,却导致了新的“圈地运动”,1999—2003 年购置土地面积和开发土地面积的差额逐年增大,1999 年开发土地面积为购置土地面积的 77%,到 2003 年这一指标降至 56%,市场上待开发的存量土地越来越多。2003 年末到 2004 年初,随着禁止协议出让土地规定的实施,特别是随着贷款紧缩政策实施,开发企业取得贷款难度加大,许多“地主”开始公开抛地,拥有资金而无土地的企业开始收地。

### (3) 商品房市场供需存在的问题

突出表现为中低价位、中小户型住房供应不足。一些城市普通商品住房和经济适用住房供不应求,高档商品房空置积压严重。中低价位、小户型住房供应不足,还加剧了房屋拆迁安置的矛盾和难度。当前我国的房地产空置问题不是总量过大而是结构不合理造成的,是产品结构与市场需求失衡。一些大中城市在房地

产开发中忽视了供需关系状况,造成了价格虚高的高档商品房供过于求;同时,中低价位普通商品房、经济适用住房供不应求,导致了经济适用住房销售违规操作和市场操作现象。从市场的发展看,供给结构严重地背离需求结构,在一些中低档次住房供应量不足的情况下,就会产生结构性泡沫。

### 3、房地产金融风险的政策问题

#### (1) 房地产金融风险的政策成因

房地产金融制度安排存在缺陷。一是尚未建立完整的房地产金融组织体系。按照国外房地产金融的发展趋势,完整和有效的房地产金融机构体系应包括专业性住房金融机构、非专业性房地产金融机构和向住房融资提供担保或保险的机构。目前我国仅有非专业性房地产金融机构,这就使得房地产金融组织架构单一化,房地产开发和居民住宅贷款渠道较为狭窄和单一,影响了房地产金融对房地产业的支持力度,同时亦使商业银行金融风险增大。二是城市房地产金融市场发展缓慢。规范和有效的房地产金融市场应包括房地产企业直接融资市场和住房抵押贷款二级市场,但是住房抵押贷款二级市场目前还刚起步,商业银行的长期住房抵押贷款无法通过二级市场出售,短存长贷的矛盾无法化解。抵押贷款二级市场的缺位,阻碍了资金在资本市场和住房金融领域的流动。

#### (2) 房地产金融创新品种和手段匮乏

房地产金融的品种和手段的创新是房地产市场持续和健康发展的基本动力。目前我国城市房地产金融的品种和手段创新较少,房地产金融工具的创新意识薄弱,难以提供个性化服务,这种现象严重影响了城市房地产金融服务水平和风险防范能力。

#### (3) 房地产金融系统的运行机制低效

一是城市房地产金融缺乏完善的配套法规。目前我国涉及房地产金融的专项法规很少,房地产金融的运行缺乏法律保护。一些购房人信用观念淡化,一些房地产开发商在国有银行大量借贷开发而缺乏约束,严重影响了房地产市场和房地产金融规范、安全地运行。二是国家对房地产金融发展的支持力度不够。目前我国在通过成立专业性住房金融机构、担保机构和保险机构,减轻贷款人的风险;通过成立住房抵押贷款二级市场实现债权转移;通过政策对中低收入家庭实施一

系列补助计划；通过推动建立完善的个人征信体系，减轻个人购房风险等方面政府发挥的作用不够，致使城市房地产金融和房地产市场运行尚未进入规范化轨道，其发展潜力受到一定程度影响。

#### （4）房地产金融中介滞后

一是房地产金融资信评估体系不健全。如居民个人信誉查询机构，个人信用资料不完备，各商业银行的评估机构间缺乏一套统一科学的评估体系，加大了银行房地产的放贷成本。二是房地产中介保证机构缺乏。缺少政府房地产抵押贷款担保的专门保险机构。三是房地产中介业务市场混乱。目前我国法律法规对中介机构的保护并不完善，委托人在得到服务后不支付服务费等违约情况时有发生。四是房地产中介机构人才匮乏。房地产经纪普遍没有把中介行业视为终生职业，中介公司的经营者对行业还缺乏正确认识，不能对中介从业人员进行系统培训，从业人员岗位变动频繁，人才严重外流。

## 四、促进中国城市房地产业持续健康发展的政策措施

房地产业政策是政府通过产业定位、产业发展规划和政策导向,对一定时期房地产业发展制定并实施的基本政策,以此引导房地产业与国民经济相协调的、稳定健康的发展。为了实现房地产经济持续健康发展,政府必须运用适当的政策手段进行有效的调节和控制。

### (一) 房地产业价值取向和政策目标相一致

房地产业政策目标是多元的,实现住房商品化、社会化和保障化是中国房地产业政策的目标,建立社会化的住房保障体系,解决市场机制触及不到的低收入阶层的住房问题,实现居者有其屋。既要坚持土地公有制,又要引入市场机制;既要大力发展房地产业,又要兼顾房地产业的住房保障属性。保护公共利益最大化是房地产业政策核心价值观的体现。房地产二元结构政策机制的构建必须与房地产业政策目标是多元化联系起来,在政策机制与价值目标一致的基础上,实行多重政策的组合,因为政策目标是多元的,价值取向也是多元的。

在整个住房政策中,由于中低收入者所占比例最大,其住房问题的解决成为整个住房政策的核心。当前低价经济适用房和廉租房供不应求与价格不断攀升的商品房相对过剩现象形成了鲜明的对比。现象的背后,是社会贫富差距的拉大和有效内需的乏力。任其继续,宏观经济必受重创,因为任何一种有质量的增长,都不能漠视最为迫切的社会需求。中国的基尼系数已达 0.45,社会分配已是绕不开的话题。面对人均 GDP 从 1000 美元至 3000 美元的“多事之秋”,分配问题已经成为社会持续发展的重要问题。在所有发达国家成长过程中,政府都扮演着举足轻重的主要角色,在大规模公共住宅建设中更是如此。只是到了市场机制逐步成熟,个人信用系统建立后,政府才逐渐退出一些可以由民间承担的市场功能。在住宅这类需要长期信用的产品提供中,政府的角色就更是如此。把制定中低收入者住房分配制度上升为国家战略,有利于解决高速城市化阶段社会财富再分配、公共秩序的建立、劳动力就业、金融泡沫风险等战略层面问题,同时通过扩大内部消费市场,将国际竞争的主战场从国外的“客场”转向国内的“主场”,

把我国经济的成长更多地建立在自主的基础上，从而掌握更多的经济自主权。

我们应该清醒的看到，现在一些自由经济学派对房地产政策的攻击，本质上是想触及社会主义的意识形态，把房地产业出现的问题归罪于社会制度，叫嚣要改变社会主义颜色，实行私有制，其目的是要掩盖腐败，使即得利益集团已获取的豪利合法化，如原苏联解体，一夜间许多官员成为暴富阶层和资本家，我们应该通过深刻的分析和实践检验，揭穿这种言论的实质，密切关注这种思潮的价值取向，谨防他们对房地产政策走向的影响。我国房地产业存在的问题，不在于社会制度本身，恰恰我国实行的社会主义公有制更加具有制度的优越性。同时我们还应该看到，目前喧嚣不停的主流经济学派的观点也未能触及房地产业真正的问题根源，他们的言论应该受到限制，不能宽泛的攻击房地产市场本身，毫无解决问题的意义。目前中国房地产业政策存在的突出问题是对中国房地产业的特殊性认识不清，对其面临的特殊环境没有清醒的认识，不能从多侧面制定有效措施，相关政策存在单一性，甚至盲目跟从主流经济学派的主张，照搬西方管理模式，忽视中国土地公有制的特殊性，忽视中国房地产业要解决 13 亿人口中低收入家庭的住房保障问题的特殊性，片面强调房地产业的商品性，加上监管机制的缺位，现有房地产业政策难以解决房地产业聚焦的诸多矛盾，同时现有房地产业政策的静态特征，不仅无法适应房地产业商品性发展的需要，而且更加无法解决中国房地产业的特殊性要求。政府应该把维护公共利益放在重要的位置，但事实上政府没有把土地当成最大的公共资产进行维护，以致于大量的国有资产流失，而且诱发诸多社会矛盾，土地流失的越多，政府由此越无法集中有效的财力解决老百姓居者有其屋的房地产业政策目标。现在房地产业政策的主要任务是将中国房地产业的特殊性与中国房地产业政策目标对立的两者整合统一起来，使条件和目标一致，使效率和公平一致，使经济与政治一致，但目前的问题是政府在很大程度上未能意识到中国房地产业的特殊性，甚至相当部分的人还在主张或酝酿土地私有化的运作方式，即使意识到了也未能出台有效的政策，在此方面政府缺乏胆识和魄力，表现出极大的“软化”，如北京去年才开始拍卖第一宗土地，之前土地通过政府官员批租，政策的漏洞，级差地租的存在，使寻租不可避免，不仅造成土地资源的极大浪费，而且成为腐败的温床。中国的希望在哪里？中国的出路在哪里？中国的路只有中国自己走，任何国外的东西都不能生搬硬套，更不能偏听则

谳，中了“圈套”，要谨防他们的干扰，要坚定不移的坚持社会主义公有制不动摇，走适合中国自己特色的房地产发展道路。

构建房地产二元结构政策机制是实现多元化政策目标的渠道。住房是人类的基本权利和需要，政府应该重视解决贫困居民的住房问题。住房有商品性，也有社会保障性。在市场经济条件下，市场无法按价值规律全部供给所有居民以住房，住房如养老保险、医疗保险一样，在一定程度上也应被纳入到社会保障体系中，成为我国社会保障制度的重要组成部分。住房问题涉及到亿万群众的基本生活、安居乐业，它关系到整个社会的稳定和进步，乃至小康目标的实现，并且它还能把巨大的潜在需求变为现实需求，拉动内需，促进经济持续增长。在充分发挥市场机制优化配置稀缺性住宅资源的同时，不可忽视的是，它引起了许多地方房价快速攀升，以致相当部分居民收入的增长速度慢于房价上升速度，一些中低收入者很难依靠市场解决住房问题，住房消费水平相对在降低，加大了住宅消费两极分化的趋势。

按照市场经济的逻辑，产业政策的主导性目标是经济效率。但是，住宅作为人类生存、发展所必需的最基本要素，要求一个环境良好、适宜于人居的住所则是所有居民的基本权利。因此，住房问题对每个国家政府来说不仅仅是经济问题，更是社会问题和政治问题。各级政府制定的住宅政策必须高度关注住宅产品分配的社会公平问题。针对中国房地产业的特殊性，要实现中国房地产的政策目标必须采取“双管齐下”的策略，近几年住宅市场发展的事实也已证明，仅仅依靠市场机制的作用，城镇居民的住宅问题并不能得到很好的解决，并可能成为影响稳定的潜在因素。因此，不能单纯的走市场型或单纯的走保障型的路子，必须坚持市场型和保障型两条腿走路的原则，才能有效的解决当前中国房地产业持续健康发展的问题。住房问题从来就不是一个单纯的市场问题，首先从经济学角度来看，住房与医疗以及教育一样都具有明显的外部性，如果完全由市场提供，很可能会出现供需失衡、供给结构不合理等妨害社会整体福利的市场失灵问题，因此构建住房制度就成为政府的一项重要公共政策；其次从我国特殊国情来看，城市土地公有制并由地方政府负责运营，房地产金融信贷也基本上由政府主导，特殊的土地制度与金融体系决定了房地产业不可能是一个完全市场化的行业。因此，必须建立完善的住房分类供应体系，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。强化

地方政府责任,完善住房梯级保障体系,建立健全政府住房保障制度。实现全部低收入家庭在政府住房保障制度内解决住房问题,中等及高收入阶层通过市场解决住房问题。

## (二) 完善住房政策体系建设

### 1、住房保障政策的实施

住房保障政策和失业保障、养老保障、医疗保障等都是社会保障体系的组成部分。住房保障政策就是国家或政府依据法律规定,通过国民收入再分配,保障居民居住水平的一种制度。国家或政府是住房保障制度的责任主体,住房保障是市场经济下政府必须提供的一个“公共产品”。住房保障制度的目标是满足中低收入家庭的基本居住要求。住房保障制度得以实施的保证和依据是相应的社会立法。实行住房保障、提供公共住房是政府乃至全社会义不容辞的责任和义务。每个社会成员都应该认识到任何社会阶层都是经济发展不可缺少的力量,每个社会成员对社会总体利益的扩大都存在贡献。实行住房保障主要通过政府行为来实现,公共住房具有社会保障的性质,实行住房保障不仅仅是为了保护社会低收入阶层的利益,而且也为了其他人的福利最大化。

发达国家和地区在其经济起飞阶段住房消费保障制度值得借鉴的主要有:新加坡由国家营建的组屋,结合公积金制度,实施这一国策,政府规定了购买或租用国家营建组屋的条件,为了照顾低收入家庭购买组屋,政府还有大量补贴,目前新加坡有 87%的人居住廉价的组屋。中国香港政府在经济起步时期的公共房屋政策是兴建简陋屋宇来安置部分贫民,1977 年推出“居者有其屋计划”,1989 年香港公共房屋居住人数已占居民总数的 68%,公屋政策起到了减少贫富分配不平等、缓和社会矛盾的作用,并稀释了城市经济成本,在较长时间保持了香港的竞争力。<sup>①</sup>美国战后政府看似没有大规模直接参与住宅的建设,但它通过向购房者提供担保的方式,介入房地产市场的规模实际上更大。政府介入的根本原因,就是城市劳动力在身份转换的初始阶段缺少足够的信用,而政府在这一过程中的主要作用就是提供信用。德国在第一次世界大战后,经济几乎陷于崩溃。此后政府

<sup>①</sup> 王军:《瞭望》2005 年 8 月 8 日第 32 期,第 19 页。

立即抛弃了不干预经济的政策，通过大规模政府开支，展开工人住宅和基础设施建设。结果四分五裂的德国社会迅速恢复凝聚和稳定，经济上一举超过老牌的欧洲国家，创造了经济发展史上的神话。相反，南美国家由于政府缺位，主要由市场采用非正规的途径自发解决住宅问题，导致贫富分化、经济发展障碍、社会管理成本加大等一系列问题，即通常讲的“拉美化现象”。世界各国正反两方面的实践都表明，没有政府介入，仅靠市场力量，很难真正解决住房消费保障问题。

#### （1）政府应作为住宅消费保障体系构建的主体

住宅消费保障是政府住房政策的重要组成部分，政府理应作为构建住宅消费保障体系的主体，保障公民的基本居住条件是国家、政府职能的基本体现。住宅消费保障政策是这些国家社会政策的重要内容。在人口众多，经济发展不平衡的国家和地区，没有政府的管理，没有政府的开发设计，解决住宅问题是不现实的。

#### （2）廉租房的建设与政策完善应成为住宅消费保障政策的核心

提供公共住宅是国外政府在住宅短缺时期普遍采取的做法，体现了住宅消费保障的重要性和层次性。从国际经验和我国当前的实际来看，廉租房的建设与政策完善应成为当前我国城市中低收入群体住宅消费保障制度的核心。尽管保障制度本身也要随着具体情况的变化而不断发展，但政府的经济政策、经济发展模式及其决定的政府保障能力、住宅发展阶段、低收入居民的住宅消费保障需求等都是决定住宅消费保障制度设计的重要因素。当前我国处于经济体制转轨、结构调整时期，城市居民低收入群体住宅消费问题非常严峻，解决好他们的基本居住条件问题是我们构建和谐社会的重要部分。

#### （3）经济适用房应在住宅消费保障制度中发挥补充作用

从国外由廉租房向提供廉价房的转变上看，经济适用房应该在我国城市低收入群体的住宅消费保障中发挥一定程度上的补充作用。城市低收入群体具有人口的流动性和规模的变动性的特征，经济适用房的推出是经济发展和经济效率的要求，它并没有改变对低收入群体的保障功能，只是在一定程度上体现了保障重点，体现了公平兼顾效率的原则。

#### （4）政策性金融支持是建立住宅消费保障体系的重要内容

政策性金融支持在国外对低收入群体住宅消费保障方面担当了一个很重要的角色。如新加坡的住房公积金制度和日本的低息贷款制度等，我国自 1994 年



建立住房公积金制度以来,为居民的住宅消费融资做了很大的贡献,但是住房公积金制度在我国还不完善,如保障范围上的不平等、保障主体的缺失、封闭的运行方式等一系列问题,使得公积金制度的效率下降,效果不佳。公积金制度作为我国的政策性金融的主要方式,在范围上根本排斥了城市低收入群体,他们理应受到支持。

#### (5) 完善住宅货币化分配制度是建立住宅消费保障体系的重要环节

我国从 1999 年开始实行住宅分配货币化制度,这符合世界住宅政策的发展趋势,应继续坚定不移的搞下去。随着住宅分配货币改革的实施,应把对经济适用住宅的建设补贴转化为对中低收入家庭的直接货币补贴,变暗补为明补。这样做可以大大提高补贴资金效率,使补贴无法产生对高收入家庭的溢出效应,减少补贴额,这对发展统一的住宅市场也有好处。

#### (6) 住宅消费保障应该有相应的法规保障

我国目前还缺乏专门的住宅消费保障法规,制定出符合我国国情的统一的住宅消费保障法规,可从立法上规定住宅消费保障的对象、保障标准、保障水平、保障资金的来源、专门管理机构的建立,以及给一些骗取保障优惠的行为予以严惩等。住宅消费保障法规的建立,将给经济适用房政策、廉租房供应政策及租金货币化补贴政策等提供重要的法律支持,也将成为我国住宅消费保障体系顺利建立的重要保证。

#### (7) 解决中低收入居民的住房对策

根据国外经验,住房政策和住房制度有一个完善发展过程,大体上经历了住房短缺、住房改善和住房富裕型三个阶段。住房的社会保障就是因住房短缺而设置并制度化的。在住房短缺时期政府支持的力度较大、干预较多,以后随着住房问题的逐步解决政府干预也逐步减少,而且直接干预也在向间接干预转化。我国正处在住房短缺阶段开始向住房改善阶段演进的过程中,这决定了我国的住房政策必须从我国现阶段的国情出发,适应快速城市化的需求,加大我国住房政策的支持力度。

解决占人口大多数的中低收入居民的住房问题是我国住房政策的基点。住房具有两重性,既具有商品性,又具有社会性;既不同于私人产品,又不同于公共产品;住房问题既是个人问题,又是社会问题。正因为住宅社会性形成的公共品

的一面，所以世界上没有一个国家实行住宅的纯商品政策。我国的国情是中低收入居民的住房问题最大，并且长期得不到解决，问题不断积累。首先，中低收入居民在 20 世纪 90 年代的住房改革中，因为工作性质、工作单位、经济收入等处于弱势，很少享受到政府的房改房政策。其次，现行的住房政策并没有向中低收入居民提供购买二手房的银行贷款贴息、政府担保等政策，他们又买不起目前市场上的商品化的经济适用房。我国建设公共服务型政府，应该着眼于解决当前突出的中低收入居民对住房供不应求的社会经济矛盾。

我国目前已经初步形成了自己的住房政策，建立了廉租房和经济适用房的政策框架。我国的国情和财力决定了我国不可能选择住房社会保障过高的政策，成为全面责任型住房政策的代表。我国通过住房改革刚从福利分房的计划经济体制走出来，不可能再走福利分房的老路。也不宜采用住房社会保障过低的政策，目前，我国在住房政策这一准公共产品和服务的供应方面，还有很大缺口。政府需要花大力气来增加住房政策的供给，缓解中低档住房短缺的问题，切实实现居者有其屋。

根据住宅保障体系建设的经验，政府实现城镇居民住宅保障目标的手段大致有以下几类：一是直接的实物性援助，如提供廉价房或廉租房；二是货币性援助，如提供租金补贴，购房补贴、提供低息或无息住宅贷款、购房税收优惠等；三是间接性的政策援助，政府通过一系列优惠政策鼓励建立住宅合作社以提供廉价的住宅，有效缓解了城镇住宅紧张的问题；四是强制性住房储蓄计划，如新加坡的住房公积金制度；五是租金控制政策，如美国一些城市规定最高房租的政策等。根据我国的居民收入层次，政府可以通过补贴房租、补贴利息和补贴房价三种补贴工具，实施政府的住房政策，向居民提供准公共产品，建立健全社会化住房保障政策体系。

一是对于城镇最低收入的困难居民家庭，实施廉租房政策，以政府提供补贴房租的方式解决这部分居民家庭的住房问题。贴租的覆盖面可以达到 10%，即覆盖全部最低收入户。二是对于城镇低收入的居民家庭，政府实施贴息政策支持这部分居民家庭购买二手房。贴息购买二手房的覆盖面可以达到 10%。建立政府的住房金融政策和政策性金融机构，为低收入的居民家庭提供贴息、担保等。三是对于城镇中等偏下居民家庭，实施经济适用房政策，政府通过土地补贴、减免税

费等方式建设经济适用房,以补贴房价的方式解决这部分居民家庭的住房问题,贴价的覆盖面约 20%。也可以包括一部分中等收入居民家庭,使贴价的覆盖面达到 30%。四是对于城镇中等收入居民家庭,以政府提供补贴利息的方式帮助这部分居民家庭第一次购买商品房。贴息第一次购买商品房的覆盖面达到 20%。通过发展住房公积金贷款和商业抵押贷款相结合的组合贷款,提高这部分居民家庭改善住房状况的积极性。通过形成贴租、贴价、贴息三个层次的住房政策体系,可以覆盖的城市居民家庭达到 60%左右。经济适用房和贴息购买二手房的政策是我国住房政策的核心。我国住房政策的目的是解决广大中低收入者的住房问题。因此,我国住房政策覆盖的人口应该与之相适应,经济适用房和贴息购买二手房是政府干预的重点。

总之,我国应该以社会型住房政策为我国住房政策的目标模式,根据我国的国情和国力制定分步骤的解决方案,选择适度、可行、系统的政府住房政策,设定政府住房政策重点保障中低收入居民的覆盖范围和补贴力度,在房地产市场化的进程中分阶段、分步骤地成为住房政策比较适当的国家,从而实现我国居民住房政策的目标。

## 2、保持房地产市场供需结构平衡的政策运用

### (1) 完善房地产市场体系和机制

房地产市场发展的指导思想是要坚持住房市场化的基本方向,不断完善房地产市场体系,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,坚持以需求为导向,调整供应结构,满足不同收入家庭的住房需要;坚持深化改革,不断消除影响居民住房消费的体制性和政策性障碍,加快建立和完善适合我国国情的住房保障制度;坚持加强宏观调控,努力实现房地产市场总量基本平衡,结构基本合理,价格基本稳定;坚持在国家统一政策指导下,各地区因地制宜,分别决策,使房地产业的发展与当地经济和社会发展相适应,与相关产业相协调,促进经济社会可持续发展。保持房地产投资规模适度,住房建设要做到量力而行,避免大起大落,努力做到与国民经济发展相协调,同居民收入增长相适应,规模适度是关键。

### (2) 控制房地产投机炒作行为

一个健康的房地产市场首先应该满足人们的居住需要,让绝大多数的人能够

买得起房子并且乐意居住，然后才是满足人们的投资需求。否则就有可能成为大起大落的“资金市”，为投机和炒作者所利用，并有可能对经济金融秩序造成危害。对于投机性需求，最好的防范治理方法是用税收杠杆抑制短期炒作行为。可以开征级差利得税，即对售房利润征税，从而有效地抑制投机性需求，降低泡沫风险。政府可以考虑对购买商品房地后短期即转让的所得利润课以高税率。此外，还需要从土地政策、金融政策以及汇率改革等多方面调控房地产市场，主要应把握好三个关键问题：

第一，要控制资金的总量、流向和进入的速度，防止潮水般的涌进涌出、防止过度炒作，防止房地产的投资属性压制居住属性、投资功能压制消费功能。

第二，要努力加强和拓展房地产市场的空间，形成多元化、多样化和立体型的产品体系和价格体系，做好流入资金的分流和分散，避免连动效应造成的价格大幅度上升和波动。

第三，要对不同的资金进行区别对待，要充分利用基础资金和可靠资金，如本地居民的居住性购房和改善型购房所用资金；有条件地使用和利用各种投资资金，鼓励长期投资；严格防止和防范各种形式快进快出的“热钱”，以及短线投资和投机。

### 3、防范房地产金融风险的政策运用

#### （1）控制金融业直接参与房地产业

东南亚金融危机爆发的原因之一是金融机构的房地产开发信贷资产比例过大，从而促使经济泡沫化。金融业向房地产投资，推动后者发展也促使自身繁荣，但同时房地产业的投机因素也向金融业渗透，当金融业的资金在房地产业中比重过大时，则潜伏了巨大的危机。必须认识到支持房地产业和直接参与房地产业有重大的区别。金融业和房地产业是两个不同的行业，为了保护存款人的利益，保护社会公众的利益，金融业和房地产业的分业管理是必要的。

#### （2）改革单一的房地产融资体制

由于金融改革滞后，目前我国房地产开发融资渠道单一，基本上只有银行一条路，如何推进房地产融资渠道创新，应从以下几方面考虑：一是开放金融市场。让市场拥有更多的金融工具来分散银行一家独自支撑整个市场的局面，让更多的

公民可以有更多的投资渠道参与市场经营,并获取收益,分散金融风险。二是完善房地产信托方式。中国信托业应考虑设立独立的房地产投资信托公司,摆脱普通信托公司纯粹金融性的经营,以信托的形式和合理的价格获得充足的投资。三是加快抵押贷款证券化。

### (3) 加强房地产贷款风险控制机制建设

严格遵守对房地产开发企业的贷款程序。对房地产开发贷款要重点检查房地产开发企业的资质,审查房地产开发公司的信用纪录,密切关注关联企业的交易,防止借款人资本金不足或转移挪用开发项目资金。规避房贷操作风险。完善房贷操作程序,加强抵押物管理,规范抵押物估价行为,进行房贷管理手段创新。防范“假按揭”风险,完善惩戒机制。建立对骗贷开发企业惩戒机制,公开披露骗贷企业名单,对于协助开发企业套取个人住房按揭贷款的银行责任人,应对其违规行为进行追查和惩罚。加强利率风险管理。为市场提供多样化的住房信贷产品,满足借款人规避利率风险的需要。进一步研究利率风险管理工具,推出利率互换、利率期权、互换期权等利率衍生产品。完善住房置业担保制度。担保公司的风险管理重点在于对抵押物的评估、处置,以及对借款人的资格审查,通过专业化的运作降低风险管理成本。住房抵押贷款担保公司拥有对住房处置、变现的专业优势,能从专业的角度对抵押物房地产的风险作出预测和防范。

## (三) 提高住房政策实施的执行力

提高住房政策实施的执行力是把国家住房政策落在实处的基本保证,当前提高住房政策的执行力就是要加强房地产业宏观调控,在市场机制配置资源的基础上进行政府干预,使房地产业与国民经济协调发展,以经济的、法律的、行政的和引导的手段,运用产业政策和区域经济政策,从宏观上对房地产业进行指导、监督、调节和控制,以实现房地产业发展规模和速度合理适度、总供给和总需求基本平衡、供给结构与需求结构基本吻合的管理活动。中国正处于房地产业高速发展的阶段,中国的房地产政策在房地产业发展中起到了及其重要的作用,由于中国行政结构决定了房地产政策的功能从某种意义上甚至超过了法律的作用。提高房地产政策的执行力,首先要求各地政府树立正确的政绩观,把解决好普通群众的住房问题作为自己义不容辞的职责,纳入经济社会发展目标责任制,增强

责任感和紧迫感，强化政策的落实力度。其次，为了切实加强对地方政府的约束，必须建立对执行不力者的责任追究机制，惩戒用“土政策”对抗宏观调控的地方官员。同时，还应将各种调节手段整合运用，综合治理，各个部门之间要协调配合，形成合力。

提高住房政策实施的执行力就是要发挥房地产政策的功能。一是调整房地产活动中的经济关系，规范房地产交易和开发行为。房地产政策具有保证经济生活稳定，提高生产和交换的效率，减少交易成本，维护房地产关系中主体之间权利、责任、义务、利益分配的公平性、合理性。二是维护国有资产的保值增值。围绕国有土地的开发、使用、转让、交易引发了及其复杂的经济活动和经济关系，为了确保国有土地资产价值的保值增值，国有土地的代理人、监管人、各级人民政府的职能部门，通过房地产政策以规范市场行为，确保交易活动在所有者许可的范围内进行。三是有利于开发商规避风险。一个守法的商人必须了解政策，研究法的原则、价值取向，预见政策和立法的动向。使政策成为影响资金来源、开发进度、工程质量、销售收入和服务水平的有利因素。使开发商严格自律，提高企业自身的素质和核心竞争能力。

大力发展普通商品房，规范商品房市场，使普通商品房价格趋于合理，与我国城镇居民家庭的住房消费能力相适应。经济适用住房作为具有保障性质的政策性商品房，其供应在住房市场中要有一个合理的规模，既保证经济适用住房供应对象的住房需求，同时又避免经济适用住房规模过大而造成对房地产市场的干扰。要继续规范各项相关政策，近期，包括适用城市的确定、建设标准的控制、购买对象的审核，改变经济适用住房只售不租的现状，实行经济适用住房“售租并举”等；中远期，在我国住房供求关系进一步宽松之后，为更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，除少数房价收入比非常高的城市外，经济适用住房应有计划地逐步淡出，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住宅。

同时，要强化政府对低收入家庭的住房保障职能，加快建立健全政府住房保障制度。尽快形成制度化的廉租住房财政资金渠道，保障线要随经济社会的发展与进步逐步上移，逐步加大政府住房保障的力度和保障面。还要针对“夹心层”住房困难进行保障制度创新与建设，发展政府住房租赁制度，适时推出“可支付租赁住房”，实现“租售并举”，解决包括“夹心层”在内的全部中低收入家庭的

住房问题。形成经济适用住房、可支付租赁房与廉租住房三个住房保障层次，这既是构筑住房供应体系完整框架的重要环节，也是实现政府住房政策目标的客观要求。另外，随着城市化进程的加速，要研究妥善解决流动人口特别是农民工的住房问题，他们也需要纳入到大保障体系中。不论是哪种保障形式、针对哪些保障人群，都应该在政策制定中采取灵活多样的保障措施，特别是重视租赁市场的发展，研究解决目前的商品住房只售不租的问题，探索可租可售的路径及方法。

未来住宅发展在总量基本合理的基础上要进一步优化结构，调整住房增量市场高档商品房和中低价位商品房的供应量，减少结构性矛盾导致的空置。实现不同收入人群对应不同档次的住宅，形成科学合理的住房供应结构，提高住房资源的配置效率。在住房供应上大力发展普通商品房，使普通商品房价格趋于合理；使不低于 60%—80% 的消费群体购买普通商品住房；在房价收入比高于 6 倍的城市，完善经济适用住房政策，要严格控制供应对象，这部分比例以不超过 20% 为宜。对于收入水平低于平均线、又进入不了廉租住房范围的中低收入家庭，可提供支付租赁房，这部分占 15% 左右；属于完全保障性质的廉租房供应对象是最低收入阶层中的住房困难家庭，这部分控制在 5% 左右。通过构建这样三个可相互衔接的住房保障层次，覆盖需要保障的全部群体，形成我国住房保障供应的完整体系。

## 参考文献

- [1] 任纪军。破解乱局 (M)。北京: 经济管理出版社, 2005。
- [2] 郑华。中国房地产政策研究 (M)。北京: 电子工业出版社, 2005。
- [3] 陈淮, 赵路兴。房价谁说了算 (M)。江西: 江西人民出版社, 2005。
- [4] 李勇辉。城镇居民住宅消费保障制度 (M)。北京: 中国经济出版社, 2005。
- [5] 刘晓君。廉租住房纵览 (M)。北京: 中国建筑工业出版社, 2005。
- [6] 杨继瑞。房地产新政现状、展望与思考 (M)。成都: 西南财经大学出版社, 2005。
- [7] 唐世定, 黄洁, 贾生华。房地产热点问题透视 (M)。北京: 经济科学出版社, 2005。
- [8] 周京奎。金融支持过度与房地产泡沫 (M)。北京: 北京大学出版社, 2005。
- [9] 叶剑平, 谢经荣。房地产业与社会经济协调发展研究 (M)。北京: 中国人民大学出版社, 2005。
- [10] 刘水杏。房地产关联带动效应分析 (M)。北京: 中国人民大学出版社, 2005。
- [11] 丰雷。中国房地产周期、泡沫与预警机制 (M)。北京: 中国人民大学出版社, 2005。
- [12] 李玲。房地产开发与经营 (M)。北京: 中国人民大学出版社, 2005。
- [13] 陈劲松。公共住房浪潮 (M)。北京: 机械工业出版社, 2006。
- [14] 姚玲珍。中国公共住房政策模式研究 (M)。上海: 上海财经大学出版社, 2003。
- [15] 田东海。住房政策: 国际经验借鉴和中国现实选择 (M)。北京: 清华大学出版社, 1998。
- [16] 张永岳, 陈伯庚, 孙斌艺。房地产经济学 (M)。北京: 高等教育出版社, 2005。
- [17] 陈振明。公共政策分析 (M)。北京: 中国人民大学出版社, 2003。
- [18] 胡彬。制度变迁中的中国房地产业 (M)。上海: 上海财经大学出版社, 2002。
- [19] 牛凤瑞等。中国房地产发展报告 No.1 (M)。北京: 社会科学文献出版社, 2004。
- [20] 牛凤瑞等。中国房地产发展报告 No.3 (M)。北京: 社会科学文献出版社, 2006。
- [21] 谢经荣、朱勇等。地产泡沫与金融危机 (M)。北京: 经济管理出版社, 2002。
- [22] 包宗华。住宅与房地产 (M)。北京: 中国建筑工业出版社, 2002。
- [23] 陈淮。怎样看待我国房地产业的发展 (J)。国务院发展研究中心, 2004。
- [24] 任志强。房地产业应如何面对政府的宏观调控 (J)。北京现代商报, 2004。
- [25] 张海鱼, 方敏。老百姓买不起房出路何在 (J)。嘹望, 2006。
- [26] 王健平。香港: 避免大起大落 (J)。嘹望, 2005。
- [27] 曲辛。扶持弱势群体的对策建议 (J)。国际经济与贸易情况, 2003。
- [28] 唐敏。住房供应体系再探讨 (J)。嘹望, 2005。
- [29] 刘志铭。公共物品的政府提供机制及改革 (J)。南开大学经济研究所, 2004。



- [30] 王小广。房地产泡沫进逼经济全局 (J)。瞭望, 2005。
- [31] 王冉。中国房地产商的战略转型 (J)。中国企业家, 2002。
- [32] 包宗华。住房政策缘何南橘北枳 (J)。瞭望, 2005。
- [33] 孟晓苏。住房政策的国际经验与启示 (J)。中国软科学, 1998。
- [34] 包宗华。中低收入者住房: 政府该管什么 (J)。瞭望, 2005。

## 致 谢

三年的研究生学习终以此文暂告一段落，回首三年的学习历程，有太多的感慨，在这次人生的邂逅中，我有幸聆听诸多贤师仁者的教诲，使我识“术”明“理”，但最大的收获在于对学习有了全新的认识，没有理论的实践和没有实践的理论，对于工作和学习都于事无补。工作竞争的压力，学习使我得到释缓；实践中的疑惑，学习使我释然；逆境中的困惑，学习使我奋进；前行中的徘徊，学习使我超越。厦大给予了我更多睿智的灵气，果敢的勇气，无畏的心气。这之前只是一种向往，路才刚刚开始，她给予我的精神将终身受益。

在此我要感谢所有为我传道授业解惑的老师，陈振明老师的渊博、朱仁显老师的聪颖、卓越老师的睿智、黄新华老师的敏锐、徐辉老师的幽默-----，使我难以忘怀，特别要感谢的是我的导师林衍超教授，他儒雅至尊的长者风范，也许是我走进厦大的理由，他的学识和涵养令我景仰，他的鼓励时时激励和鞭策着我前行，尤其在论文指导阶段，使我实现了超越。师恩情重，永生难忘！

还要感谢始终陪伴和帮助我的同窗好友，君子之交，永生铭记。此外，我的领导、同事、家人对我的理解和支持是我完成学业的保证，在此一并致谢！厦大的学习虽然告一段落，但社会的学习才刚刚开始，我将秉承厦大“自强不息，止于至善”的精神，融入更加广阔的社会大学堂锤炼成长！