

继续推进房地产市场化改革

□徐诺金

一、房地产制度改革取得很大成绩

改革开放以来,计划经济年代的住房实物分配制度,已经被商品化、社会化程度较高的房地产市场买卖制度所打破。一个以市场供求为基础,政府保障体系为支撑的新的房地产制度体系已基本形成。房地产业已经成为我国国民经济中的支柱产业,在推动我国经济快速发展、改善人民居住条件中发挥了非常重要的作用。

(一) 城镇住房建设快速发展,城乡居住条件明显改善。1998年我国城镇房屋竣工面积为70166.1万平方米,2012年达到240134.9万平方米,增长242.2%。商品房竣工面积为17566.6万平方米,2012年达到99425.0万平方米,增长466.0%。商品房竣工面积占城镇房屋竣工总面积的比例由1998年25.0%上升到2012年的41.4%。2012年全国商品住宅销售面积达到98467.51万平方米,比1998年的10827.1万平方米增长了9.1倍。

伴随着城镇住房建设快速发展的是我国城乡居民居住条件的极大改善。数据显示,2012年全国城镇居民人均住宅建筑面积为32.9平方米,比1998年的18.7平方米增长了76.3%;农村居民人均住房面积为37.1平方米,比1998年的23.3平方米增长了59.2%。

(二) 房地产开发投资快速增长,在固定资产投资中的占比明显上升。1998-2012年,房地产开发投资额从1998年的3614.2亿元增加到2012年的71803.8亿元,15年间增长了19.9倍,年均增速达23.1%,高于同期全社会固定资产投资20.1%的平均增速。同时,房地产开发投资在全社会固定资产投资中的比重不断上升,2012年房地产开发投资占全社会固定资产投资的比重为19.2%,比1998年提高了6.5个百分点。住宅投资对资本形成的影响从2000年的3.4个百分点提高到9.4个百分点,上升了近3倍。

(三) 房地产业已经成为国民经济中的支柱产业,在国民经济中的地位不断提升。在住房商品化改革的最初十年,房地产业在第三产业和GDP中所占的比例变化不大,分别保持在11%和4%的水平上下,2007年之后占比上升明显。2011年,房地产在第三产业和GDP中的占比分别为

13.0%和5.6%,与1998年相比分别上升了1.8和1.6个百分点。

根据人民银行调统司的专题研究,房地产业(含建筑开发)自身增加值占GDP的比重,自2009年起已经超过9%,2009-2011年平均占比9.6%,再加上房地产业的间接带动部分,房地产业对GDP的直接与间接影响自2010年起已超过30%,2009-2011年平均占比为30.1%。1998-2011年,房地产业(含建筑开发)对GDP的直接拉动由1998年的0.43个百分点升至2011年的0.65个百分点,1998-2011年平均拉动经济增长0.64百分点;房地产业对GDP的间接拉动作用也逐步上升,由1998年的0.81个百分点升至2011年的1.21个百分点,1998-2011年平均拉动GDP增长1.19百分点。二者合计,房地产业(含建筑开发)年均拉动GDP增长达1.84百分点。相对于1998-2011年9.86%的平均经济增速,房地产业对经济增长的贡献率在19.7%以上,近三年平均贡献率更是高达26%。

(四) 房地产金融体系初步建立。截至目前,我国已初步建立了以银行类金融机构为主体,信托投资公司等为辅的房地产金融组织体系,形成了以银行贷款为主,信托贷款、股票债券融资为辅的房地产金融产品体系。数据显示,2012年末全国房地产贷款余额由2006年的3.68万亿元增加到13.75万亿元,增长了3.7倍。其中,房地产开发贷款余额由2006年的1.41万亿元增加到4.29万亿元,增长了3倍;个人住房贷款余额由2.25万亿元增加到8.45万亿元,增长了3.8倍。

(五) 基本住房保障体系基本形成。经过多年的探索和实践,我国已经初步形成了以廉租住房制度、经济适用住房制度、公共租赁住房制度等为主要内容的住房保障体系,住房保障体系的建设力度也在不断加大。根据住建部统计,2008-2012年,全国共开工建设城镇保障性住房超过3000万套,基本建成1700万套以上,大批城镇中低收入家庭的住房困难得到解决。同时,农村危房改造也已经实现了全国农村地区全覆盖,累计支持了1033.4万贫困户实施危房改造。

二、当前房地产领域出现新问题和新情况

在我国房地产制度改革取得巨大成功、房地产市场得到较快发展的同时,我国的房地产领域也出现了一些新情况和新问题。这些情况和问题近年来还有严重化的趋势,正在对我国的经济、金融、甚至社会产生重大影响。

(一) 伴随着房地产业的快速发展,我国的土地消耗过快,土地供应已逼近18亿亩耕地红线,吃与住的矛盾越来越突出。根据“十二五”规划,到2015年我国耕地保有量要保持在18.18亿亩。从国土资源部公布的数据看,2008年末,我国的耕地面积已从2001年的19.14亿亩降至18.26亿亩。按这段时期每亩消耗土地所转移的人口来计算,从2009年到我国人口转移到当前中等发达国家的平均城镇化水平前60.63%,我国需要消耗土地1.29亿亩。显然,在当前土地需求旺盛的环境下,守住耕地红线的难度越来越大。长远看,随着人口的增加和城镇化的加快,增加土地供应与守住红线保障我国粮食安全的矛盾越来越突出。

(二) 随着房地产业市场化程度的加深,住房和土地越来越脱离其基本的物理属性和使用价值,变成商品和资产,成为人们占有财富、增值财富的追逐对象,由此而形成的房屋闲置与无房可住的矛盾更加突出。根据“全国第六次人口普查”数据显示,2012年末我国住房保障“供需缺口”仍有174万家庭。但也有许多家庭拥有多套住房,并处于闲置状态。有关数据显示,在北京、上海、杭州、南京等四个城市近一年的二手房成交房源中,空置房屋占比高达46.1%。近年来被曝光的“房姐”、房妹”、房叔”、房嫂”等案例,正反映出我国住房分布的两极化程度和无房住与住房囤积闲置的问题。

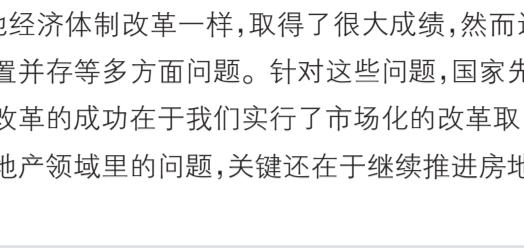
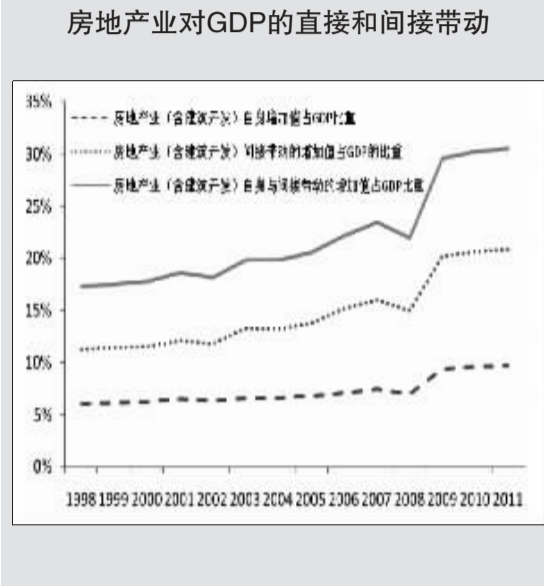
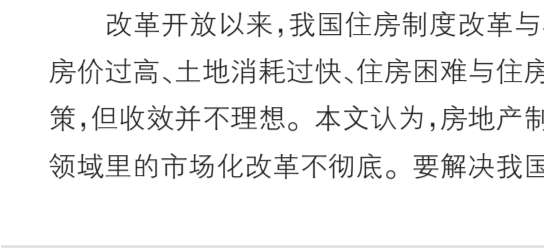
(三) 房价上涨幅度大大超出人均国民收入提高幅度,节节攀升的房价不断冲击普通居民的承受能力。2005年,北京、上海、广州三地房价平均分别为6162、6698和5117元/平方米;到2010分别上涨到17151、14290和14406元/平方米,之后房价继续上涨。根据中国指数研究院公布的数据显示,2013年8月,北京、上海和广州新建住宅平均价格分别为29395、28979和17149元/平方米,自2012年以来分别上涨了23.9%、6.5%和125.0%。随着房价的不断上涨,我们很多城市的房价收入比已经超出合理区间。以北京为例,2012年北京市人均家庭收入为41103元,房价取中国指数研究院公布的新建住宅均价24518元/平方米,按人均35平方米计算房价收入比为20.87,远远超过3-6倍的合理区间。另据国际货币基金组织数据显示,以房价相

对薪酬来考量的全球十大最不可负担的房地产市场中有七个都在中国,甚至超过了东京、伦敦和纽约。

(四) 房地产业的快速发展一方面吸引大量信贷资金流入,另一方面带来巨额财政收入,形成了畸形的房地产金融和土地财政,房地产市场的稳定直接关系到财政金融安全。从金融来看,房地产贷款在金融机构贷款中的占比在不断提高。数据显示,2006年全国房地产贷款余额为36818.8亿元,占全部贷款余额的比重为15.4%,之后占比持续上升,2011年升至19.0%的高位,近年来略有回落,但仍处高位。如果加上间接用房地产作抵押的个体工商户贷款及其它企业资金贷款,直接和间接与房地产有关的贷款余额要占到我国银行业贷款余额的约30%以上。从财政来看,土地出让收入已经成为地方财政收入的重要来源。据中信建投对全国九大城市2012年11月份的数据调查显示,在土地出让金与财政收入的占比中有6个城市超过了40%。另外,土地也是地方政府融资平台的主要抵押品和还款来源。在国家审计署最新公布的对地方政府本级政府债务审计结果显示,截至2012年底,在抽样审计的36个地方政府本级中,4个省本级、17个省会城市本级承诺以土地出让收入为偿债来源的债务余额7746.97亿元,而这些地区2012年可支配土地出让收入才2035.83亿元。

(五) 面对上述问题而采取的一些调控政策不仅未能有效解决上述问题,而且有些问题仍在恶化,并产生出许多新的情况和问题。为了守住土地红线,解决土地消耗过快的问题,我国实行了严格的土地计划供应制度,但由此形成土地垄断、地价上涨。为了控制房价,2003年以来我国已经历了六轮房地产调控,先后出台了“国八条”、“国十五条”等七个国字头文件,采取了40多项措施,可以说是从财政到金融,从经济到行政十八般武艺全都用上了,但房价不仅未能如期下降,反而随调控而一路高歌。

为了解决困难户的住房问题,我国建立了包括经济适用房和廉租房在内的住房保障制度,但由此也带来了分配领域里的公平与贪腐问题。为了控制房地产金融风险 and 财政风险,我们采取了取消利率优惠、提高首付比例、上调基准利率、提高房贷标准等措施严控信贷投入。但这些年来,资金倾向房地产流动的格局并未变化。银行信贷流入房地产的正道堵住了,非信贷表外融资却在大量注入。地方政府在财政利益驱使下与中央利益形成博弈,调控政策难以真正落地。



	新开工面积	竣工面积	销售面积	销售额	销售均价
2001	25.5	19.0	22.2	29.4	3.5
2002	16.8	13.0	19.6	23.1	3.7
2003	27.6	21.0	28.9	33.8	5.0
2004	9.3	2.3	13.9	31.3	18.7
2005	12.7	15.4	15.7	69.9	12.6
2006	15.6	-0.8	13.1	29.2	6.2
2007	21.3	5.0	24.7	46.5	16.9
2008	1.4	-4.2	-20.3	-29.1	-1.9
2009	16.5	9.7	45.4	80.0	24.7
2010	38.8	2.3	8.0	14.4	6.0
2011	12.9	13.0	3.9	10.2	6.7

三、问题根源在于市场化改革不彻底

深入分析我国房地产领域所存在的这些情况,我认为,问题的根源还在我国房地产市场里的市场化改革不彻底,市场化进程受到非市场力量的阻碍和扭曲。我们所采取的调控政策没有尊重市场规律,没有充分发挥市场自身的调节作用,不是在推进市场化改革的深化,而是产生了一种与市场化背道而驰的替代市场、否定市场、扭曲市场的倾向。

(一) 从总体上来看,近十多年来我国房地产价格持续上涨的主要原因还在于政策阻碍了供求关系的调整,使我国的房地产供应长期处于供不应求的失衡状况。价格是市场供求关系的反映。价格的上涨一定反映着供不应求的市场失衡,它本身就起着引导供给增加、需求下降的作用。在没有外力的作用下,它可以使供求趋于平衡,价格趋于稳定。如果一种商品的价格长期处于上涨状态,一定是外力在阻碍供求关系的调整。我国房地产市场上的商品房供应就是由于受土地供应价格控制及其它本想调控需求、实际起着抑制供给作用的政策影响,使价格无法起到引导供给增加、需求下降的作用,一直处于赶不上需求增长的状态,价格必呈上升趋势。2001年以来代表供给的商品房开工面积、竣工面积同比增长总量持续低于代表需求的销售面积、销售额增长率,我国商品房的供给是持续少于需求的。

(二) 土地制度和提高开发商准入门槛、信贷门槛、售楼标准等政策性要求,起着抑制房地产市场上的供给,提高房地产供给成本的作用。土地储备制度实施以前,全国土地

供给呈加速增长态势,土地购置面积由1999年的1.1亿公顷增长到2004年的4.0亿公顷。但土地储备制度确立以后,土地进入市场的数量完全取决于地方政府,而地方政府则需要考虑经济增长、财政收入、耕地红线等多重目标,可以出让的土地受到很大限制,导致土地购置面积停滞不前,甚至出现下降趋势。2009年全国土地购置面积为3.2亿公顷,比2004年减少0.8亿公顷,2010年在政策的推动下回升至4.0亿公顷,2011年进一步回升至4.1亿公顷,但仅仅与2004年的水平基本持平。另外,由于土地供给的“政策市”性质,开发商对于土地供给存在很强的不确定性预期,因此总是尽可能多拿地,供给的有限性及开发商的“囤地”行为不断推升地价,并进一步刺激了开发商的“囤地”行为。土地供给的整体下滑、开发商的“囤地”行为制约了土地有效供给的增长。由于房地产行业具有资金密集、开发规模大的特点,我国政府对房地产企业的管理实行严格的行业准入制度和信贷控制。每次房地产调控都在严格准入、提高标准,相应成本提高、交易费用增加,而供给却减少、成本却上升。

(三) 需求引导的不明确和现实中房地产价格的单边上涨在放大和扭曲房地产市场上的真实需求,房地产市场需求始终得不到真实状态。随着经济增长、收入的提高和城市化进程的推进,我国房地产需求一直处于上升状态,房地产价格一直面临上涨压力本是正常的。面对这种情况本应有明确的政策和有效

的经济手段去引导需求,使需求处于长期理性和稳定的状态。但我们的政策却没有做到这一点,既没有明确方向,更没有稳定性,情急之下往往动用行政手段。在这种情况下,价格上涨的预期就会催生投资的需求,使房地产越来越脱离其本身的物质属性,成为人们为了升值而争相抢购的投资品。加上土地供给受到限制,房地产市场供给不可能在短期内迅速扩大,刚性需求的提前释放与投资需求的无限扩大,两者共同作用下,涨价与需求之间形成相互激励的循环,房地产市场越来越远离平衡无法回归真实需求。

(四) 中央对房地产业的定位摇摆和地方政府对房地产业的高度依赖使中央调控政策的低效和失效。房地产业是一个特殊的行业,其发展受宏观经济与政策环境影响最大,任何一个国家和政府都应十分关注房地产业的发展状态,把其作为衡量国民经济良性发展的标尺之一。毫无疑问,政府的政策导向将极大地影响市场投资者的预期。稳定的市场环境,最忌讳的就是政策摇摆。遗憾的是,房地产调控,不断地动摇着房地产的应有定位。

另外,房地产业已经成为地方政府的财政支柱和经济增长的动力。地方政府对房地产业的高度依赖使中央调控政策的落实存在与地方利益的冲突。虽然地方政府迫于压力不得不执行,但执行的程度和持续性是成问题的,地方总是存在一种规避政策的倾向,这也是调控政策失效或低效的原因。

(五) 土地所有权的落实不到位,住房实物分配制度的保留以及围绕

价格去进行的调控,都在阻碍和扭曲市场。农民没有土地所有权,就无法抵抗地方政府基于财政利益动机而产生的对土地产权的侵占与剥夺。为了守住土地红线而采取的名义上非常严格的土地计划供应和审批制度,强化了土地供应中政府的行政权力,扩大了官员的寻租空间,最终导致土地保护落空、农民利益受损。

另外,在我国住房制度改革取得突破的同时,在计划经济年代的住房分配制度并没有完全退出市场,尤其是在部分政府机关仍然存在以保障房的名义推出的所谓经济适用房、限价房和房改房等名目繁多的新的住房实物分配政策,并从事土地供应、融资安排、项目上市等各方面进行优先支持。这不仅阻碍了房地产市场改革的深化,而且制造了新的社会不公与寻租空间。

本来价格在市场机制中最为灵敏,是调节供求关系的指示器和晴雨表,而以控制价格为主要目标的政策措施恰恰直接替代和破坏了房地产领域里的市场机制,使房地产市场价格基本失去了对市场的调节机能与作用。由于房地产市场已经成为一个既不能自由买,也不能自由卖,更不能由自由定价决定成交与否的市场,房地产市场就不再是本来意义上的真正市场了。

显然,我国房地产市场所存在的问题,反映的不是我国房地产业市场化过度,而是市场化不足,在思想上还对房地产市场到底能不能彻底市场化存有疑虑。在用商品经济突破和推动住房制度改革时,还想着计划 and 行政分配这块“自留地”。

四、根本出路在于深化市场化改革

一是中央财政“保障低端”。即根据国情国力条件,确立总人口中由政策财力保障的低端人口占比及其住房保障面积,按照有住房的要求,由中央政府统一面积、标准,统一供应,只保“住”,不能“有”。

二是住房金融“资助中端”。中端是社会人口比例中的主流,对这部分人口要建立完善住房金融资助体系,帮助其实现“居者有其屋”的购房梦想。目前可以考虑以现有的住房公积金体系为基础,按照人均居住面积标准,开办长期住房金融贷款,期限为5-30年,利率可以优惠和固定,任何没有达到基本住房标准的家庭都可以申请这样的贷款,但每人(或户)一生只能用于一次这样的金融资助。取消要求商业银行对首套住房的首付比例及其利率的规定,由商业银行完全自主经营。

三是税收调节“放开高端”。即对中高收入阶层想买大房、买多套房、买别墅的,不搞行政限购限价,要放开市场,但要用电收手段进行调节,任何超出基本住房面积的,要按超额累进征税,促进住房需求理性化。

(四) 对土地闲置、住房闲置包括房地产开发商建成待售的房产,开征房地产闲置税。

(五) 从房地产上征收的税收优先用于保障低端住房建设、保障农业用地补偿,其余一律用于城乡基础设施建设。

(六) 当前的房地产市场宜采取“新老划断、增量调节”的办法。所谓“新老划断”,即对过去未限购之前,尤其是受政府政策鼓励而购买的多套住房、超基本面积的住房,要谨慎处理。因为当年受政策引导而买,加之目前这部分存量可能不小,一下挤出,可能引发房价过快过度下跌,引发相关问题。“新老划断、增量调节”就有利于避免这样的问题。但对存量房不能放置不管,而应采取征收住房闲置税等一些相对温和的措施,促进从闲置变为利用状态,真正解决社会住房资源闲置浪费的问题。

(七) 要完善房地产金融体系,明确政策性房地产融资、准政策性房地产融资、商业性房地产融资之间的分工与合作,使各种房地产政策有金融体系相配套。具体来说,对政策性房地产融资,尤其是保障房建设的融资,应主要突出财政的支点作用,用财政担保的办法,寻求金融的支持;准政策性融资,只要是资助中端住房建设,应主要突出公积金体系的支点作用,要改变目前公积金完全个人所有的性质,突出其公共性和互助性,维护其商业性,使之与财政资金形成区别;商业性房地产金融则完全由商业银行自主决定,按商业原则开展业务。

(八) 要完善房地产税收体系,突出税收调节公平、调节需求、调节交

易的作用。房地产领域是个人收入分配差距最大的领域,也是个人财产最集中的体现。所以,从调节需求、调节交易、调节公平的角度来看,完善房地产领域的税收体系意义最为重大。总体来说,房地产领域里的税收调节目标是引导需求理性、促进交易活跃、适度调节公平。因此,个人住房的基本面积应尽量免税;对超出面积则实行累进制税收;对交易环节尽量低税,但对超基本面积的交易所得(即增值部分)应征收所得税调节税,对房地产继承则应征收房产税继承税。

(九) 要简化和完善住房保障和管理体系。住房供应,可以区分为保障房和商品房两种。保障房只有廉租房一种,取消所有经济适用房、限价房、低价房等各种名目。对廉租房由地方政府按照中央要求和政策标准统一供地 and 建设,由民政部门统一分配和运营管理。除此之外的一切住房都是商品房,由市场按照商业原则开发、建设、销售和管理,完全由市场调节供求和价格。

对待住房问题,政府如何去尽力,如何去作为、如何发挥作用,不是依靠直接参与,进场当运动员,不是替代市场,阻碍市场机制的作用,而是靠制订正确的政策,充分利用市场机制的功能和作用,用市场的办法去引导预期、引导理性、引导房地产业长期稳定健康发展。只有真正市场化的改革,我国房地产市场才有出路。