

平衡使用土地资源， 稳定房地产市场

翁妙根

摘 要：近年来，我国城市房价快速上涨，国家为抑制房价，实施了一系列宏观调控措施，但收效甚微。造成房价飞涨的关键原因是住房需求大于供，住房结构性问题严重，解决这些问题主要的对策措施应是平衡使用土地资源，既要保障适应各收入阶层廉租房、经济适用房、普通商品房等的土地供应，又要以相当的土地转让收益扶助购置住房的中低收入者，平衡住房供求，使房地产市场稳定发展。

关键词：国家宏观调控；使用土地资源；住房扶助基金

中图分类号：F293.31 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2007)06-0058-05

一、住房价格快速上涨及其引发的问题

自本世纪以来，我国城市房地产市场出现了房价快速上涨的情况，尤其是2003年以来房价上涨增速，按国家统计局部门资料统计，2003年全国商品房价平均为2 359元/m²，

合作的条件。旅游业是我国开放程度较高的行业，将继续扩大开放。

我国以发展中国家的身份加入WTO，可以享受WTO对所有发展中国家的“例外”和“优惠”，从而对我国幼稚产业进行保护。同时，作为WTO的成员，我国不再是被动的接受者，而成为游戏规则的制定者，利用自己的发言权，积极推动本国竞争力强的部门提前进行贸易自由化，对较薄弱的领域则可以争取延期开放。当然，这种对内保护并非无限度的永久性保护，WTO对保护的手段、力度、期限等都作了硬性规定和约束。我们必须考虑WTO的规定和要求，在其框架下，进行有选择的保护，提高保护效果，以使幼稚工业尽快成熟起来。

(作者单位：上海金融学院)

参考文献：

- [1] 裴长洪.当代国际贸易新现象研究[J].财经贸易, 2005, (9).
- [2] 范兆斌, 左正强.国际贸易自由化背景下贸易保护的新趋势[J].商业研究, 2005, (21).
- [3] 张锡骥.贸易自由化与贸易保护主义抬头[J].国际贸易, 2002, (11).

2004年全国商品房价平均为2 714元,比上年增加355元/ m^2 ,增幅达15%,2006年全国商品房价平均为3 168元,2003~2006年平均每年增幅接近14%,房价快速上升在东部沿海大城市更为突出,如上海2003年房价涨速超过了23%。

房价飞涨产生最大问题是城市广大中低收入者买不起住房。根据有关统计资料,我国城市居民2003年的房价收入比为8.42倍(国际标准,此比例为3~6倍较为合适,世界平均房价收入比为5倍左右),而根据北京师范大学金融研究中心发布的《中国房地产金融安全评估报告》评估:根据我国2005年城市户均可支配在1.5万元~1.7万元计,如果购买一套70平方米的新房,房价收入比可能在13倍,这就意味着城市居民中,至少70%没有购买新房(商品房)的能力。由于人们的收入增速比不上房价上涨速度,中低收入者购房愈加困难,房价飞涨阻碍了大多数人共享改革成果的进程。房价快速上涨引发了许多社会问题,主要体现如下:

1. 固定资产投资过快过热,“政绩工程”畸形发展 建造住房最基本的要素是土地,根据我国目前的土地政策,土地转让净收益主要归地方政府所有,房地产企业的税收由中央和地方分享。商品房用地实行拍卖转让,房价上涨,地方政府支配的资金也越多。为了追求GDP的增长,大中城市都市化,一些地方政府用这些增收的资金大搞城市装潢,大兴“楼堂馆所”,据统计近几年我国全年固定资产投资增速均在20%以上,今年增速预计将达到26%以上。而一些关系到民生的基础设施却往往缺乏资金,一些官员甚至利用这些资金出国旅游,搞“福利工程”,铺张挥霍。

2. 土地、房产、银行信贷交易中,违法乱纪的事件时有发生 我国商品房目前定价权由开发商自行决定,对住房的需求又大于供应,开发商为了攫取最大利润,一手抓“涨价”,一手抓“工地”。由于我国土地转让机制尚未完善,土地转让往往都由掌握土地实权的官员说了算,不法开发商为此行贿“土地掌权人”,钱权交易一度成风;房地产开发周期较长,为了取得银行违规信贷,许多开发商如法炮制。土地、房产、信贷交易中的腐败之风严重腐蚀了我国行政健康的机体,上世纪90年代以来严重影响了整个社会风气。

3. 社会资源分配不公,贫富两极分化严重,造成社会不稳定 由于房价不断快速上涨,使中低收入者购房愈加困难,贷款负债购房量加重,生活相对贫困化;而房地产开发商利用房产上涨带来的高额利润(企业利润率一般达50%左右,个别企业、项目甚至100%以上),财富积聚越来越多;新世纪之交我国原有的国有制、集体所有制的房地产开发企业改制成股份合作制企业过程中,国有、集体资产流失现象严重,原有的管理者摇身变成了房地产大鳄。据揭榜的我国2006年福布斯富豪前20名中,70%以上是主营房地产或涉及房地产经营的富豪。

住房是一种特殊的商品,既是消费品,也是投资工具,一部分投资(投机)客把房屋作为投资工具,他们利用我国住房政策的某些缺陷,倒卖房地产,成为社会暴发户。

也有一些政府官员利用职权低价购进房产,或接受贿赂的房产,在飞涨的房价推动下,成为新的富贵。新贵富豪利用住房涨价洗劫了广大购房者(特别是中低收入者)的财富,使广大中低收入购房者物质生活“日益贫困”。不当致富更不能为民众所认可,贫富两极分化严重,使人们生活安全感下降,风险危机感上升。当前大城市中心地区旧房改造中,原来贫富混居的房屋拆迁,富人购昂贵的市中心住房,穷人只能购房价低廉的远郊住房,贫宅和富宅地理界限相当清晰,人们心理距离也日益拉远,形成真正的两极分化。

二、住房价格快速上涨原因分析

综观我国房地产市场房价飞涨的原因有多种,最主要是供需矛盾引起的。由于我国经济持续发展,人们改善住房条件要求不断提高,大中城市不断工业化、都市化,新生劳动力和农业剩余劳力不断向城市转移,使大中城市住房需求持续增长;而我国土地资源稀缺,建房周期又长,所以住房的发展,供应跟不上人们的住房需求,刚性的住房需求必定导致房价上涨。另外,一段时期内住房政策存在一定的缺陷,把城市居民增添住房一下子赶上商品房的“华山一条路”,而商品房房价由房地产开发商自行决定,这势必造成开发商快速涨价,住房市场变成了谋取最大利益的卖方市场。其他方面,建筑安装成本上升,特别是土地成本上升也是房价上涨的诱发因素。近年来土地使用权采用竞价拍卖,使土地价格占房价中比重不断上升。据媒体报道,上海新江湾城D1地块由浙江绿城集团今年6月21日,以楼面地价12 509元/m²拍买得到,同一天,新江湾城的楼盘售价刚超过万元,而半年前新江湾城公开转让给合生、华润公司的楼面地价分别为5 617元/m²和6 676元/m²,这必然导致开发商造高档房,售高价房。还有,国内外的炒房团倒卖房屋对房价上涨起到助波推澜的作用。再加上不法开发商囤积土地、捂积楼盘、发布虚假信息、哄抬房价,消费者虚幻、躁急的心理等都成了房价快速上涨的“帮凶”。

三、宏观调控严厉、效果有限

党和政府为了抑制房价,稳定房地产市场,满足人民住房消费的需求,作了不懈的努力。特别是胡锦涛、温家宝主政党中央、国务院工作以来,始终把住房工作作为民生的头等大事来抓。2002年起,国务院及各部委颁布了20多项重要政策,动用土地、价格、信贷、利率、税收等财政金融工具,加强对房地产业的宏观调控,抑制房价过快增长,这些改革措施主要内容是:

1. 土地方面 清理违规土地,禁止囤积、炒买炒卖土地,改土地协议转让为招标拍卖挂牌转让,调整土地使用结构,增加普通商品房、经济适用房用地,保证廉租房土地供应。

2. 住房结构方面 控制高档住宅,增加普通商品房、经济适用房建设;90m²以下中小型住房应占住房开发比例70%;廉租房保障范围2010年将覆盖低收入住房困难家庭。

3. 价格方面 抑制投资性(或投机性)及被动性购房要求,控制房价上涨;对经济适用房价格严格实行政府指导价,整顿规范房产市场秩序,打击违规交易、囤积住房、哄抬房价行为,加强市场监测,舆论引导等。

4. 信贷方面 商业银行加强对房地产贷款和个人住房抵押信贷管理,防范贷款风险,相应提高房贷利率。

5. 税收方面 为控制炒买炒卖住房,对购买住房转手交易的开征营业税,对售房所得征个人所得税。对个人转让非普通住房开征土地增值税等。

6. 其他方面 合理控制城市房屋拆迁规模和进度;积极发展住房二级市场和租赁市场;生活、就业在中国的外籍人士限购一套住宅的规定;等等。

国务院及其有关部委对房地产市场的宏观调控政策措施之多、频率之高,力度之大史无前例,要求各级政府严加落实,但是对房价调控效果仍然有限,一些稳定房地产市场的政策措施收效不大,例如:

1. 房价仍有快速上涨趋势 2007年上半年,全国商品房平均销售价格同比仍上涨10.1%,一些大中城市,如深圳、北京、北海、蚌埠等的涨幅更大,如北海这样的二线城市,竟有4个月领涨全国,新建商品住房保持在同比15%以上涨幅;深圳房价半年内上升了50%。

2. 廉租房制度 国家1998年就要求各级政府建立,可截至2006年底,全国657个城市中有512个城市建立廉租房制度,145个城市尚未建立;已建立此制度的城市中累计有54.7万户低收入家庭改善住房条件,只占特困户400万的13.6%,占低收入1000万中5.4%,任务艰巨,困难很大。

3. 开发商商品房占90平方米以下普通商品房达70%的要求 据国家公布的统计资料,2006年中小型普通商品房仅达到22.6%,2007年上半年达到24.31%,距离国家要求,广大中低收入者的需要甚远。

四、稳定房地产市场的对策措施

为了从根本上遏制快速上涨的房价,笔者认为,当前一方面应根据我国的国情对现行住房改革政策进行调整,另一方面需要把各项政策、措施落实到各级政府及有关部门,严加执行。

1. 平衡使用土地资源,完善“货币分房”房改政策 我国人口众多,能建住房的土地资源稀少。宪法规定:国家保护人民的居住权;城市土地归人民所有,因而每一位城市居民无论贫富差异、职位高低拥有居住权所对应的土地使用权应是平等的;而目前土地使用权由地方政府高价转让给房地产开发商,土地转让净收益主要由地方政府支配,只有很少的部分用于低收入困难家庭使用的廉租房和经济适用房(政府政策目前只给占城镇人口少部分的低收入困难户提供廉租房和经济适用房),绝大多数的居民添置住房只能到房产市场中购取包含了高额土地转让费和高额开发利润的高房价的商品房,特别是占城镇居民70%以上的中低收入居民本来拥有的社会应保障的土地使用权需要花费高额的货币去换取,从而造成这个群体购不起房。房屋开发商建造高利润的高价房,不造或少造低价房,市场对低价房的需求更迫切,这就是开发商不断提升房价的根本原因。

上世纪90年代房改政策是取消福利实物分配,逐步实行货币化分配,意在增加人们购买商品房的的能力,满足人们改善住房条件的需要。但90年代以来,我们只基本完成了公积金的运作制度,一些地区、单位自行设置了员工购买住房的货币补贴办法,但总体来说很不完善,公积金和货币补贴很有限,对比眼下高额房价,可谓“杯水车薪”。国家增加对人们的货币分配,增强人们的购房能力是实现“货币化分配住房”义不容辞的职责。

土地资源有实物、价值两个方面,作为实物是指建房或经营所占用的基地和空间,价值则是指以货币计量的土地使用权,即土地转让收益。平衡使用土地资源就是在土地实物上我们要保障与广大中低收入者相适应的租用、购置所需的廉租房、经济适用房、普通商品房的用地量,建议政府组建一批营造公益性低价房的房地产开发企业;在土地价值上取得的土地转让收益得用于政府建造廉租房、经济适用房和扶助中低收入者购置普通商

品房上。平衡使用土地资源是基于公民平等拥有居住权所对应的土地使用权的属性,及土地资源实物、价值服务于同一目标的对立统一性。保障和增加廉租房、经济适用房、普通商品房用地量可以增加住房的供应,扶助中低收入者购房资金,能使他们买得起房,这是维护房地产市场供求平衡、抑制房价飞涨的重要法则和措施。因此,笔者认为在现阶段国家应制定政策从土地转让收益中留出相当的比例建立“住房扶助基金”,用来资助购第一套普通商品房的中低收入者(经合理认定)。基金实行专款专用,以货币转账形式购房时划转。资助额原则可考虑使购房对象房价收入比降到7倍以下(可支配收入加上自有公积金、补贴和资助额等后),实行“住房扶助基金”作为完善房改“货币分配”的具体政策措施,其真正体现了土地转让收益“取之于民,用之于民”的原则,提高党和政府在人民中的公信力。由于以前地方政府把土地转让收益几乎全投入地方建设,造成固定资产投资过热,现在已到了该把土地转让收益主要用于解决民生问题的时候了。

2. 宏观调控必须落实到各级政府、有关部门,建立相应的监督、考核、检查机制

国务院和政府有关部门发布稳定房地产市场、抑制房价快速上涨,解决城市低收入家庭住房困难的宏观调控政策、措施时,已明确表明这些政策、措施要落实到各级政府和有关部门,监察部、建设部等有关部门要监督检查中央宏观调控政策、措施落实的情况。当前,为切实解决买房贵、买房难的民生重大问题,笔者认为,中共中央组织部、国务院、建设部、监察部、财政部、司法部、审计总署都需对宏观调控的执行制定有关指导、监督、检查、处罚的条例、细则和法规,尤其要建立、加强对各级政府领导人的“问责制”,真正从组织上、行政措施上,以至党纪、国法上保证宏观调控政策、措施的实现。

房价整体持续上涨,大多数人购房困难是我国住房改革过程中遇到的大问题。我们一定要在胡锦涛同志为首的党中央领导下,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,从改革必须有利于最广大人民群众利益出发,按照我国具体的国情,根据改革中出现的新问题,合理调整房改政策,发挥地方各级政府调控房地产市场的主动性,使房地产市场平稳、健康地发展,使大多数人能买得起房,实现居者有其屋,真正实现和谐、稳定的小康社会。

(作者单位:上海对外贸易学院)

参考文献:

- [1] 国务院关于深化城镇住房制度改革的决定.1994年7月.
- [2] 国发(1998)23号文“国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知”.1998年7月.
- [3] 国土资源部第11号令“招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定”.2002年5月.
- [4] 中国人民银行银发(2003)121号“中国人民银行关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知”.2003年6月.
- [5] 国务院关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知.2004年6月.
- [6] 国务院办公厅“关于切实稳定住房价格的通知”.2005年3月.
- [7] 建设部、发展改革委、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局《关于做好稳定住房价格工作的意见》.2005年5月.
- [8] 国务院《关于促进房地产业健康发展的六条意见》.2006年5月.
- [9] 国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》.2007年8月.