

## 批評與回應

# 與朱亞鵬商榷

## ——中國房地產市場發展模式之我見

● 易憲容

朱亞鵬的〈市場主導的中國住房政策：問題與挑戰〉<sup>①</sup>（以下簡稱「朱文」）一文，基本上描繪出當前中國房地產市場的現狀與問題，例如，當前中國房地產領域裏的房價上漲過快、很多居民無力購買；房地產投資過熱，孕育着泡沫風險，影響經濟的健康發展；經濟適用房、廉租房政策實施不力；住房的不公平加劇等。可以說，該文章對我們理解當前中國房地產的現狀是十分有意義的。

但是，「朱文」把當前中國房地產出現的問題歸結為中國住房制度改革逐漸走向「新自由主義化」：即政府在住房改革過程中過份強調住房市場化，忽視其在住房供應和住房保障方面的責任；在這種新自由主義的住房制度下，住房保障日益「剩餘化」，導致了住房領域的各種問題和風險。可以說，從這一角度出發，的確可以看到中國住房制度改革和房地產市場發展中的一些問題，但卻沒有看到問題的實質與根源。用這種理論來理解中國房地產市場的現實，可能會與中國的實際情況相差很遠。

從目前中國房地產市場的現實來看，只是在住房產品上極力市場化，但是在房地產的要素方面則與市場化相差很遠。我曾經把這種現象歸結為：房地產要素的非市場化及房地產產品的市場化。

### 一 中國住房制度已經市場化了？

首先，中國住房制度改革與轉軌，表面上是走向新自由主義的住房體制，但實際上其管制仍然停留在計劃體制時代，而且政府在這方面管制比國內任何一個市場更為嚴格。從目前中國房地產市場的現實來看，只是在住房產品上極力市場化，但是在房地產的要素方面則與市場化相差很遠。我曾經把這種現象歸結為：房地產要素的非市場化及房地產產品的市場化。

以此觀之，早幾年住房制度改革表面上是大力推進住房私有化、市場化、貨幣化和社會化，政府希望透過這種方式來減少公共住房的提供，縮小在住房方面的開支，從根本上改變政府、單位及個人之間的住房責任；但是實際上，地方政府及一些有權有勢者卻是在利用現有住房制度、土地制度、信貸制度、稅收制度的缺陷，讓中國住房制度改革變成了一種嚴重分配不公的財富分配機制，從而使得整個社會的財富在短時間內向少數人

及地方政府集中。這才是中國房地產市場問題叢生的根源所在。

近些年來，隨着國內各地的房價快速上漲，民眾不堪忍受，作為經濟問題的房地產也開始轉化為社會問題及政治問題。對此，政府一直對房地產市場採取宏觀調控政策，如改變房地產市場消費模式、打擊房地產市場炒作、調整房地產市場產品結構來滿足廣大民眾的需求，以及發展中國住房保障體系等，但是在2007年下半年以前，中國在房地產市場發展模式上卻沒有一個明確的定位。

在這樣的情況下，有人就認為，中國的房價過高，民眾對房地產市場有意見，是因為中國的住房保障體系不健全，是中國的廉租房、經濟適用房建得太少，即完全實施一套住房制度的新自由主義政策（如「朱文」也是持此觀點）。因此，房價過高的責任並不在於房地產發展商，而在於政府的房地產政策失誤。有研究表明，就目前中國過高的房價，絕大多數民眾沒有支付能力進入房地產市場，因此，要解決中國目前的房地產市場問題，政府應為佔居民人口70至80%的工薪階層提供經濟適用房，而少數高收入家庭可以購買商品房；應當將70%的土地供應給經濟適用房，其中的30%用作建廉租房，對商品房的管理則可以完全開放。但是，這一思路未免失之於皮相。

從上述的角度來看，未來中國房地產市場的發展模式應該學習香港或新加坡，以建立廉租房與經濟適用房為主，加大政府提供的住房福利保障。其實，這種模式既沒有大國之先例，也與中國的實際情況及市場經濟法則相悖。幾十年來，香港是「高樓價」、「高地價」、「高租金」，這種房地產發展模式不僅是香港特殊的歷史

環境及法律制度下的產物，也是香港市場經濟中最有缺陷的部分。因此，這一模式莫說是中國沒有條件學習，即使可以學也不能夠學。如果中國仿效香港的房地產市場模式，那麼中國經濟及房地產市場的未來發展一定會後患無窮。簡單說，如果中國為80%居民提供經濟適用房，讓80%以上民眾進入住房保障體系，這就可能讓中國的房地產市場改革又回到了政府包辦住房的老路。

而且，這種房地產市場發展模式既無效率，又讓地方政府權力集中。其一，按照香港模式，內地地方政府的財政能力不濟；其二，本來可以通過市場來做的事情，卻完全由政府來做，效率會很低；其三，在這種情況下，民眾選擇住房的餘地會很有限。如果房子建得不好，就很有可能在短時間內變成建築垃圾。畢竟這80%居民的經濟條件也有區別，消費能力不一樣，不同人所採取的住房消費模式也完全不一樣。

中國的房地產市場發展不能完全學習新加坡和香港模式，還在於這兩個城市比較小，經濟發達，政府實力較強，但中國是一個大國，人口多、地域廣、經濟資源十分有限。把目前國內房地產市場價格虛高的問題轉化為住房保障體系問題，並沒有看到問題的根本所在。

看看世界各國，有哪一個大國會把居民的住房問題交由政府的住房保障體系來解決？在美國廉租房比重只有3至4%，在加拿大也不會超過5%。絕大多數居民的住房問題基本上是通過市場來解決。從美國的房地產市場發展模式來看，最核心的事情是應該讓90%以上有支付能力的人進入房地產市場，即房地產市場要提供絕大多數居民在經濟上能負擔的住房。就這

如果中國為80%居民提供經濟適用房，讓80%以上民眾進入住房保障體系，就可能讓房地產市場改革又回到了政府包辦住房的老路。而且，這種房地產市場發展模式既無效率，又讓地方政府權力集中。

為了讓中國的每一個居民都有基本的居住保證，就得在《住宅法》基礎上建立適應中國國情的住房保障體系；而為了讓中國絕大多數有支付能力的民眾都能進入房地產市場，就得遏制過高的房價。

一點而言，美國用《住宅法》確定了房地產市場發展的宗旨。

因此，作為一個社會主義國家，作為一個土地公有制的國家，中國政府更應該以立法的方式讓房地產市場成為絕大多數人有支付能力進入的市場，讓他們享有基本的居住權。因為，這不僅是現代文明社會一般居民的基本要求，也是土地公有制的中國每一個中國公民的基本權利。在這點上，也與和諧社會及民生政府的理念相一致。因此，我們要對以往房地產市場的制度不足進行全面反思，並以立法的方式把和諧社會及民生政府的基本理念，固定在房地產市場未來發展的宗旨與法律制度中。

為了讓中國的每一個居民都有基本的居住保證，就得在《住宅法》基礎上建立適應中國國情的住房保障體系。在這個住房保障體系中，首先要讓那些喪失生活能力的老人、病人、殘疾人士有基本的住房保證，而這部分住房保障就是廉租房。在發達國家的市場體系下，這部分的住房保障所佔的比重不會超過6%，中國則可放在10%比重以內。這樣，有限的廉租房

才能保障弱勢民眾基本的住房權利，政府也有能力來做這件事。要是比重太高，政府在財力和管理上的不足可能會使廉租房制度形同虛設。

20%左右的中高收入者可以完全通過商品房市場來解決住房問題，而商品房既可以是投資品，也可以是消費品。對於其餘70%居民的住房問題，同樣也必須通過市場來解決，但是他們則要在政府幫助下進入房地產市場，而這個房地產市場只能是住房消費市場。

## 二 讓多數民眾有能力買房

為了讓中國絕大多數有支付能力的民眾都能進入房地產市場，就得遏制過高的房價。把房價降下來的正常途徑，首先是要對全國進行全面的人口普查、土地普查、住房普查，並在此基礎上，設計規劃出合理的房地產市場發展的短、中、長期方案，對土地做好基本規劃。然後，利用信貸、利率的工具及稅收政策，把住房投資限定在20%完全商品房的範圍內，而



徐洪枝攝

其他80%市場則把房地產定位為消費品市場，再利用物業稅、住房政策（比如每家只准購買一套住房）來規範，房價自然會降下來。在這種情況下，經濟適用房、限價房就不必要了。而政府一旦確定房地產市場未來的發展方向，就必須用法律的形式把這個房地產發展模式確定下來。

這種房地產市場發展模式的確立，有賴於房地產宏觀調控多層次目標體系的建立。這幾年我們可以看到，由於房地產市場盤根錯節的利益關係及其本身的複雜性，也迫使政府年復一年地出台政策，而且可以說，這些政策的目標都是不錯的。但是，為甚麼這些政策的效果並不明顯？既有市場的原因，也有政策調控之目標沒有顯現多層次性的因素。房地產調控目標只有顯現多層次性，才能更有針對性，而且更容易讓政策目標細化及具操作性。也就是說，調控政策不應只是說如何建設住房保障體系、如何調整房地產市場結構、如何遏制房價快速上漲、如何調整房地產市場秩序等等，而是應該針對性地把房地產市場宏觀調控目標分解為短期目標、中期目標、長期目標，並通過目標的分解來對症下藥，這樣才容易找到房地產市場問題的化解之道。

首先，從短期目標來看，目前國內的房地產市場為甚麼會出現房地產投資宏觀調控力度愈大，銀行資金流入房地產市場愈多的情形？最大的問題是房地產市場價格快速上漲。試想，如果房地產市場價格快速上漲，逐利性投資豈不大量湧入這個市場？在房地產具有壟斷性之時，情況更是如此。

那麼，國內房地產市場價格快速上漲的原因何在？是不是因為供不應求，抑或如有些人所說房地產市場的「剛性需求」使然？其實這些都不是問題。問題在於房地產市場是投資與消

費的兩棲市場。當房地產市場完全是一個投資品市場時，加上這個市場的價格有政府的隱性擔保，那麼其價格肯定是只漲不跌。在這樣的情況下，由於進入房地產市場投資是零風險，這必然會促使投資者大量湧入。再加上可利用銀行的金融槓桿，投資性房地產市場的價格要推高就十分容易了。特別是在房價上漲時，銀行覺得進入這個市場也是無風險業務，因此推出一系列便利型按揭產品，如加按揭或轉按揭等。在房地產企業、銀行及投資者一起合力下，國內房價不斷推高也就十分容易了。

因此，就短期的房地產市場宏觀目標來看，如前所述，政府應該做的就是要對國內房地產市場進行再定位，即把國內房地產市場嚴格界定為「消費品市場」，嚴格遏制房地產市場投資（其比重不超過20%）。如果不從這裏入手，那麼政府對房地產市場的許多政策就會大打折扣，增加再多供給都起不了多大的作用。

而從房地產市場為消費品入手，政府目前要做的事情就是對全國住房進行全面普查，並在此基礎上制訂每一戶居民擁有一套住房的政策。對於那些房地產市場投資者、對於擁有超過一套住房的居民，就得對其住房採取市場價格而不是優惠價格，採取稅收及利率政策來調整。2007年下半年出台的〈關於加強商業性房地產信貸管理的通知〉（簡稱359號文件）及〈關於加強商業性房地產信貸管理的補充通知〉（簡稱452號文件），對此就有一個嚴格的區分，把房地產的投資與消費區別對待。還有，利率是房地產市場發展的核心，政府應該頻繁地通過利率變動的方式來改變房地產市場投資者的預期，並讓房地產市場的投資者真正明白利率對其投資的巨大影響。

就短期的房地產市場宏觀目標來看，政府應該把國內房地產市場嚴格界定為「消費品市場」，嚴格遏制房地產市場投資（其比重不超過20%）。而從房地產市場為消費品入手，政府目前要做的事情就是對全國住房進行全面普查。

中國的房地產政策既不是新自由主義，也不是計劃經濟，而是在轉軌過程中利益關係沒有理順的不公平、不公正的財富分配機制。這種利益分配機制損害了絕大多數人的利益，也阻礙了中國房地產市場的健康發展。

其次，房地產宏觀調控的中期目標有以下幾個重要方面：一是房地產物業稅的制訂與出台。如果能夠制訂一種公正、公平、有效的房地產物業稅，那麼對房地產市場利益關係就能夠起到很大的主導作用。因為，通過房地產物業稅可以讓房子多的、房子好的房地產投資者多交稅，而住房條件差、房子少的居民少交稅甚至免稅。二是住房結構的調整問題，即改變目前市場產品結構。政府在2006年出台的〈國務院關於促進房地產業健康發展的六點意見〉（簡稱「國六條」）對細則有詳細的規定，但要落實下來得有一個過程。三是住房保障體系的建立。建立住房保障體系並不僅僅是建立廉租房及經濟適用房，而是一個體系，是一個包含各層次不同收入居民如何進入房地產的體系。只不過，在這個住房保障體系中，不同收入層次的居民所獲得的保障程度不一樣。

最後，就是長期目標，即把中國房地產市場發展的宗旨用法律的形式固定下來。比如，在美國，其《住宅法》就明確規定，房地產市場發展的基本宗旨就是要生產讓居民居住得舒適安全、絕大多數居民能支付的住房。中國號稱社會主義國家，特別是現在的政府努力成為一個關心「民生」的政府，其房地產政策更是要用法律形式把國內絕大多數居民的居住權落實下來，並以此讓所有民眾共同分享中國改革與發展的成果。這樣，對建立中國的和諧社會能夠起到重要作用。

### 三 結論：走向有管理的市場化

總之，目前中國房地產市場並非市場化程度高低的問題，而是呈現為要素非市場化和住房商品過度市場化

的問題。中國的房地產政策既不是新自由主義，也不是計劃經濟，而是在轉軌過程中利益關係沒有理順的不公平、不公正的財富分配機制。這種利益分配機制損害了絕大多數人的利益，也阻礙了中國房地產市場的健康發展。因此，目前中國的房地產市場並非市場化多了的問題，而是市場發展不夠。但是這種市場的發展不夠，並非市場的錯，而是既有土地制度、信貸制度及稅收制度所造成的結果。因此，中國的房地產市場發展必須從根本上改變目前的房地產市場發展模式，走出一條中國的房地產市場發展之路。

適應中國的房地產市場發展模式應該由三部分組成：一是20%商品房市場，這個市場既是投資品也是消費品，完全由市場價格來決定與選擇；二是10%廉租房，這個市場完全由政府制度准入規則來分配；三是70%居民有支付能力的市場，這個市場完全界定為消費品市場。政府通過信貸政策、稅收政策、住房政策、住房規劃政策，來保證絕大多數居民有經濟能力進入這個市場。而要達到這個目標，政府對房地產市場的宏觀調控，應該讓其目標具備多層次性，這樣，不僅更有針對性，而且更容易細化及具有操作性，房地產宏觀調控的效果也會十分顯著。2007年下半年以來，中國政府的房地產政策已經在這些方面邁出重要的一步，但仍然任重道遠。

#### 註譯

① 朱亞鵬：〈市場主導的中國住房政策：問題與挑戰〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），2007年12月號，頁23-33。

易憲容 中國社會科學院金融研究所  
研究員