

# 实施“安居工程”必须遵循市场原则

王骥骥

我国房地产业经深化改革,加强宏观调控,正趋向有序稳健发展,成绩显然,但对所取得的成绩不能估计过高。我们在房地产业的发展中,“安居工程”的实施要达到预期目标,还有许多深层次问题需要研究。

## 一、安居工程实施的措施要合乎市场要求

为实施安居工程,解决城镇居民住房问题,我国政府一方面进行住房体制改革,将以单位为建房、住房的统一体分解为市场供房和到市场购房消费,为房地产业发展提供了供给与需求的市场条件。另一方面对开发建设普通住房的营造商给予多方面的优惠政策,以鼓励多建居民住得起的住宅。这一思路框架正确。但要达到既使房地产市场平等运作,房地产业发展,又能解决城镇住房问题,“安居工程”实施的政策和措施的选用,必须无碍市场法则运行。

调节房地产业发展,解决居民住房问题的手段,不外是供地与地价、税收与税率、贷款与利息率、直接补贴等政策和措施。所有这些实质上都是国家财政直接或间接的财政补贴。世界上有些国家是在财政预算中安排支出,直接补贴营造商,以低价房形式间接补贴低收入者;有的以低息贷款或折价售房等形式补贴低收入者购置住房;少数国家通过减免税费,以减少国家收入的形式间接补贴。问题是达到解决城镇住房问题的同一目的,政府选用何种手段和方式,既有利于“安居工程”实施,又遵循市场规律,有利社会主义市场经济发展。这需要从政府可能使用的手段与是否有利市场运行的分析中得出。

### (一) 税法规定以外减免税有碍市场运作

分税分级财政是市场公平竞争的前提和基础,实行市场经济体制的国家,大多采用分税制财政体制。而分税分级财政又要求建立与之相适应的税收制度。税收制度具有固定性和严肃性。我国为适应市场的要求和分税制财政体制的建立,1993年进行了税制改革,并且建立了以增值税为主的流转税系,更不宜在税法规定之外减免税。否则,随意减免,不仅税负不公,企业无法平等竞争,而且规范、严密、完整的税制遭到破坏,税收的财政功能削弱,调节功能失去,从而影响国家预算收支计划和整个国民经济协调运行。因此,我国1993年税制改革中建立的新的税收制度规定:减免税只有税法上规定的,才能减免,其它减免一律取消,支持“安居工程”的实施措施,当然不能选用减免税。

### (二) 优惠地价带来多方面的负面效应

城市土地价格本来难以确切计算,其地价高低在于城市各地段土地聚集经济效益的大小,

而城市不同地段的效益又具有相关性，即具有效益吸收性和扩散性。土地内在价值只能通过市场竞争售卖，以价格形式外在化。若不以招标、拍卖或其他通过市场的竞卖形式使地价显现，人们在地价心中无数的情况下，以协议和地价优惠来支持普通住房的建设开发，势必出现种种弊端。一是土地本身具有的价格，人们心中无数，协议出让价的确定及优惠的程度和多少，也心中无数，有很大的随意性，导致土地市场不能平等竞争。二是老的开发企业管理办法规范，只能通过常规手段获得土地，而新的开发企业、三资企业往往通过公关手段搞到位置好、价格低的土地，同样使企业之间竞争失去公平。三是由于地价本身不能确定，优惠的地价和优惠的多少无透明度，房价也不一定是真正优惠的低价的。四是由于以上原因，在协议土地出让中不仅国有土地收益流失，国家收入减少，影响预算收支，而且可能腐蚀干部。五是土地是宝贵的资源、市场是资源配置的基础。城市不同地段聚集的经济效益悬殊，具有不同的用地功能。若住房用地不以竞购通过市场配置，不说优惠政策难以实施，而且势必高效土地低效利用，影响城市用地结构，降低城市用地的综合效益。

正是由于以税收减免和优惠地价支持城市普通住房开发建设，存在不少弊端，也不一定能居民提供住得起的低价房，只会带来过多的行政干预，扰乱国民经济正常运行。所以市场经济国家很少以这些政策和手段来解决城镇住房问题。相反，他们是住房开发商该纳的税，照章纳税；土地通过市场竞购开发。

新加坡从1959年自治到八十年代，有一半土地私有。国家不是白给土地建房，而是有计划允许住房开发局与私人签订合同购买建房用地。委内瑞拉的城市住房用地是国家住宅局负责购置地皮，同建筑公司签订建房合同。日本建房地皮的解决办法，是专门的土地开发商按政府的一套规定和法律手续购买土地后，整理成建房用地。总之，世界上大多数国家，无论住房用地的取得是土地开发商直接购买，还是营造商直接购买，还是政府购置后与开发建造商签订合同，都是通过市场购置的，很少不经市场而直接采用优惠地价和协商出让的办法。

土地税和房产税至今都是世界各国财产税的主要税种。世界许多国家的地方政府财政收入主要来源于房地产税收，以减免这些税收来支持解决城镇住房问题更是少见。

那么，世界上支持城镇普通住房营建，解决住房问题常用的政策和手段是什么呢？普遍的是采用银行抵押贷款和利息率的高低，以及政府预算安排补贴支出。

美国建筑业和房地产业十分发达，房屋建筑公司3/4的资金通过抵押贷款获得，政府对购房抵押贷款实行优惠利息率。另外美国还对购住多户式公寓的给予补贴。他们与营造商签订合同，规定建造一定规格的住房并以规定的价格出租或出售，每套给予一定的补贴，以低价形式间接补贴低收入者住房消费。八十年代的住房补贴达1000亿美元。新加坡摆脱殖民统治之后，当时户均不到一间房，40%的人住在窝棚区，房荒是政府面临的三大困难之一。但到1979年成为世界成功解决住房问题的少数国家之一，人均15平方米，居亚洲国家之首。新加坡的经验是实行“中央公积金”制度下，人们可以动用自己的公积金购房，不足房价的或没有缴纳“中央公积金”的人可以从建房发展局获得年利息率为6.25%的优惠贷款购房。<sup>①</sup>为了使低收入者住得起新建的住房，新政府每年用于住房补贴约6400万新元，使房租一般占家庭月收入的10—12%，购买公寓住房能享受政府规定房价的1/3到2/3的补贴。日本为解决住房问题，1950年建立了“住宅金融公库”，由国家以低息贷款给个人或企业建房。1951年日本政府颁发《公营住宅法》，由国家拨款补助地方政府建造住房，补助建造费的1/3到2/3，建成后以低价出租给低收入者居住。

前文已述，减免税、优惠地价、低息贷款、预算支出，其实质均属国家财政补贴。为什么世界大多数国家解决住房问题，普遍采用贷款与利息率以及国家预算支出补贴等政策和手段，很少采用减免和优惠地价办法呢？主要原因如下。

### （一）有利于规范财政收支和市场经济发展

国家财政预算是国家基本收支计划，也是国家调节经济的重要手段，收支都具有调节功能。世界上大多数国家解决住房问题的以上作法，有利于做到“锣做锣打，鼓做鼓敲”，该国家取得收入的税收、土地费，国家依法征收，该预算支出的项目，有计划列入预算支出。这样合理分权，有利财政规范收支，能一切依法办事，正是市场这个天然平等派的要求，有利于市场公平运作和经济的发展。

### （二）有利于国家运用经济机制调节国民经济

我们知道，建筑业与房地产业是国民经济中的先导产业，对它们的投资和发展，可以带动国民经济中许多部门和行业的发展，可以影响整个国民经济中的积累与消费的比例。国家可视国民经济发展的周期和具体情况，以贷与不贷、利息率高低，调节建筑业与房地产业的投资发展速度，对国民经济发展周期起减幅减震作用，对经济结构起调节作用。国家预算支出的住房补贴，属财政转移性支出，能直接调节收入分配，有利收入公平分配，也对经济结构起间接调节作用，有利于社会稳定和国民经济协调发展。

### （三）有利于节约土地和资源有效利用

国家贷款的贷与不贷、还款期的长短、利息率的高低以及住房补贴占房价的比例，是以鼓励住公寓大楼和普通住房为原则。对独户院落式的高级住房，不仅不贷款和补贴，而且价格远远高于价值。这当然有利节约用地和有效利用土地。

因此，我们认为我国在实施“安居工程”，解决城镇住房问题的政策选用中，应按世界的普遍作法，多采用住房抵押贷款、财政预算支出补贴等政策和手段，房地产税收，国家依法严格征收，土地拍卖招标出售，国家收回地价，再由财政预算安排支出，补贴低收入者住房消费。从而经纬分明，财政收支规范，政府行为规范。这有助社会主义市场经济和房地产业有序稳健发展，同时也能切实为居民提供住得起的住房。

问题是有些人认为这样会使我国财政不堪重负，似乎以为减免税费支持“安居工程”实施，政府不花钱。其实减免税费是税费支出，也是财政补贴。我国财政补贴总额的统计中就列有税收减免一项。以减免税和优惠地价政策支持安居工程实施，不可能减轻财政负担，以低息贷款和财政预算支出补贴支持安居工程实施，也不致使财政不堪重负。对政府财政负担来讲，减少税费与财政支出补贴的效应是相同的。以低息贷款和财政补贴来支持安居工程的实施，不仅不会增加财政压力，而且还有可能改善财政状况。因为财政补贴是调节经济的一个重要机制，属于国民收入分配的一种逆向调节，主要是弥补原来分配机制的不足。财政补贴是一种与相对价格变动相联系的财政无偿支出，可以通过补贴影响相对价格结构，从而影响资源配置，调节总量平衡和结构平衡。因此，在实施安居工程中，使用财政补贴支出，既能使低收入者住得起房，又不影响住房供给，同时还能补充市场缺陷，有利于社会主义市场经济协调发展，增加财政收入。

## 二、住房出售应遵循市场公平原则

实施“安居工程”的问题，除了建房，就是买房的问题。住房出售讲公平与房价相关，确定公平的房价，又总是与工资收入相关。世界各国的工资制度大体可分为全额报酬、收支对

等的全显性工资制度（以下称全显性工资）和部分报酬、收支不对等的半显性半隐性工资制度（以下称半显性工资）。全显性工资，由衣食住行医等物质消费和学习娱乐旅游等精神消费以及税收等社会消费构成。它是高收入、高支出、高风险。半显性工资，就是发给劳动者的货币工资量，主要依据吃穿等生活必需品价格计算的，并用于购买这些消费品。住房、医疗、学习等由国家承担。它是低收入、少支出、低风险。改革开放之前，我国实行的低工资制，是典型的半显性工资。因此，那时住房、医疗、学习等基本上个人不花钱，由社会提供，服务费价格也很低。经过十几年的经济体制改革和实行社会主义市场经济，虽低工资制度受到冲击，工资水平不断提高，住房基金的一部分也不同程度进入职工工资。并且出现了全显性的高工资。但总的讲，广大国有单位职工基本上是半显性低工资。

在城镇住房体制改革中，住房作为商品购买消费。政府考虑到我国城镇职工工资收入分配存在不同情况和支付能力的大小，对领取半显性工资的职工，只要求支付商品房价的一部分，收入不多，房价款少交，相应购得房屋有限产权。对领取全显性工资的高收入者和其他高收入者，政府要求支付商品房全部价款，相应购得住房完全产权。房改中这种二元售房形式，似乎遵循市场法则，公平合理。然而深究其问题，是违背市场等价交换原则的。

要探究其间的不公平性，首先必须了解什么是产权。所谓产权，是法律上确认的：“对财产的所有权。一般指不动产，如土地、矿山、厂房、房屋等的所有权。”<sup>②</sup>“所有权是一种法律规定的权利，是民事条件依法对其物实行占有、使用、收益和处分并独立支配的权利”。<sup>③</sup>产权以所有权为核心和基础，是从所有权派生出来的，是资产所有权在社会化大生产和商品经济中的一种扩张表现。所以产权不仅具有资产所有权的占有权、使用权、收益权、处分权等权能，而且还包括对所有权的企业管理权和企业经营权。<sup>④</sup>从有关产权内涵和权能的分析，联系领全显性工资的高收入者，支付了全部房价，购得完全产权。也就是说对所购房屋像他买的一件衣服一样，怎样处置任凭他的意志，有无限的权力。而领取半显性工资的低收入者，支付了房价的一部分，购得有限产权。购置者在占有权上，对房屋在事实上或法律上没有实际的控制权；在使用权上，只能使用若干年；在以后资产的收益上，只能得到很小的部分；在处分权上，对所购资产不能随便处理；更无对所有权的企业管理权和资产经营权。一句话，有限产权房屋的购置者出了钱，财产的一切效益都不全属自己，似乎都是模糊不清的，仅能住若干年。这种有限产权和完全产权二种形式售房之所以说是实际上不公平的，主要理由如下。

#### （一）半显性工资中的半显性、半隐性收入的全部、构成劳动者应得的收入

我们知道，半显性工资制，重要特点是将劳动者工资收入分成两个大的部分：一部分以货币形式直接支付给劳动者，由个人掌握使用，主要用于购买食品、衣物等生活必需品；另一部分应得的报酬，国家出于某种政治经济目的，隐在国家，由国家提供住房、医疗等给劳动者消费。这不是国家白白供给住房，不是劳动力价值之外的额外添加，而是劳动者应得工资收入转化形式的支付。国家为什么不将职工的全部报酬以货币工资全额付给个人，而要部分隐在国家手里，实行半显性工资呢？一是由于当时认为社会主义是“一大二公”，个人拥有私有财产不是社会主义原则。国家掌握职工住房基金，国家建房，职工消费，财产国家所有。二是这部分基金隐在国家那里，国家处于主动地位，可以利用多投资、少投资来调节经济，甚至可以用于生产性积累投资。现在随着职工货币工资收入提高，情况当然有所变化，但不能否定我国仍实行的是低工资，职工工资收入的全部仍由两大部分构成。

#### （二）劳动者个人支付一部分商品房价，加上由国家掌握劳动者的部分住房基金，应能支

付整个商品房价，购得住房完全产权

劳动者工资收入是劳动力价值的价格表现。各国由于社会和经济水平不同，劳动力再生产的费用有多少之差，工资水平和生活水平有高低之分。但工资应包含劳动力再生产所必需的吃穿住行等生活必需品的费用。只是经济欠发达国家，工资低一些，这方面的消费水平低一些。如果我国房改中出售的商品房的规格与质量，与我国经济发展水平和生活水平相适应；如果职工购房时支付的房款，合乎由于改革以来工资提高，住房基金已部分进入职工货币工资的程度，加上仍隐在国家那里的部分住房基金，这两笔资金应该是与所购住房价格相符合的，能够支付商品房全部价款，购得完全产权。现在领取半显性工资的职工已支付了商品房价的一部分，为什么购不了完全产权呢？可能的原因：一是改革开放以来，职工工资收入水平提高，隐在国家掌握的住房基金，各地不同程度进入职工货币工资。职工购房时，没支付与之相应的房款。二是有些国有单位在市场购进商品房，职工支付了自己应支付的部分房价，单位也支付了部分房价。但单位认为产权国家也有部分。三是在职工购房时，已支付了应支付的房款，但由于国家财政困难，隐在国家的职工住房基金无力返还给职工购房，支付的商品房价款尚缺一部分。

上述三种情况，除了第一种之外，第二种和第三种情况由于职工都支付了与自己货币工资中住房基金含有程度相应的房价，都应获得房屋的完全产权。因为第二种情况实际上是国家将掌握的职工住房基金，替代职工支付房款；第三种情况实际上是国家以职工少付房价来替代国家返还职工的住房基金。在后两种情况下，职工只获得有限产权，实际上是认为职工所领取的半显性低工资已经含足了住房基金，不存在职工住房基金还有部分隐在国家掌握。但这与现实又是矛盾的。我们在住房商品化的改革中，曾出台“提租补贴”、“实转”“空转”方案，就是认为职工领取的半显性货币工资中，住房基金含量不足。在这次出售商品房的改革中，既然半显性的工资同全显性工资一样，都含足了住房基金，为什么还要以两种形式售房，并且仅允许领取半显性工资者，支付一部分商品房价购房。事实上还是认为全显性工资中含足了住房基金；领取半显性工资者，其货币工资中住房基金含量不足，有部分隐在国家那里。既然如此，所以领取半显性工资的职工只要他支付了应支付的部分房价，加上国家将其掌握的职工住房基金返还职工支付，或替代职工支付，就能够支付整个商品房价款。职工就应购得完全产权，而不是有限产权。

(三) 全显性工资收入者支付全部商品房价，获完全产权；半显性工资收入者支付部分商品房价，获有限产权，是不公平的

领取半显性工资者虽只支付商品房部分房价，若隐在国家的部分住房基金拿出来支付，他也能像领取全显性工资者一样，支付整个房价，购得完全产权。因为国家掌握的本来是职工住房基金的一个部分，只是与全显性工资中的住房基金存在和支付的方式不同。如下图所示：

劳动力再生产费用	工资制度	住房基金存在形态	支付商品房价的方式	产权
劳动力再生产必需消费品全部费用	半显性半隐性工资制度	已进入工资的住房费 隐在国家的住房费	职工支付部分商品房价 国家支付部分商品房价	有限产权 完全产权
劳动力再生产必需消费品全部费用	全显性工资制度	住房费全部进入工资	职工支付全部商品房价	完全产权

注：图示中的“≈”，表示“相对应的”或“相适应的”。

从上图可看出，为什么有的职工支付不了商品房价，购不了完全产权，而有的人能够。问题的关键是在两种工资制下，住房基金存在和支付的形式不同。领取全显性工资的，住房基金完全自己掌握自己支付。领取半显性工资的职工，自己只掌握了部分住房基金，隐在国家，由国家掌握的部分住房基金，如果职工购房时，国家将这笔基金返还职工，进入工资，这些职工也能像领取全显性工资者那样，有购得完全产权的能力。例如一个在中西部学校的讲师，领半显性工资，每月500元，无力支付商品房整个价款，而到深圳证券公司，领全显性工资，每月2000元到4000元，何愁无购得完全产权的支付能力。但如今在购买商品房中，国家既不为领半显性工资者支付部分房价，也不将隐在国家的部分住房基金返还职工，进入货币工资中，似乎不存在那么回事，只是允许这些职工支付部分房价，购所谓有限产权。而国家既免除大笔住房基金支出，又得到大批住房产权。同一劳动者，若是领全显性工资，国家既给高工资，又给住房完全产权。这当然是很不公平的。另外，如果认为不存在一部分住房基金隐在国家，认为半显性工资已含足住房基金，这就必然得出：现在领半显性工资的国家机关、高等院校，科研单位的精英们，劳动力价值小，而进入三资企业、下海打工领取全显性工资者的劳动力价值大。这显然是很不正确很不公平的。现在国有单位部分职工不安心本职工作，纷纷下海、南下、进三资企业，有些国有单位的专业技术骨干后继乏人，不能说与这种不公平的交换没关系。今后领全显性高工资的还有大笔财产收入，必然拉大收入差距，不利社会稳定。

在出售商品房中应以如何作法，才合乎市场公平原则，理顺住房消费关系。我们认为首先必须认定改革以前实行的低工资中，住房基金含量甚微。随着改革职工工资不断提高，住房基金不同程度有部分进入工资，职工购房应根据各地基金进入工资的程度，支付与之相应的房价。其次，工资中住房基金含量不足的部分或隐在国家的部分，由于财政困难，无力拿出大笔资金返还职工购房。国家可以给这些职工低息贷款，购得完全产权。并今后通过提高工资逐步将住房基金的隐性部分变显性。这样既使全体职工购完全产权，又不致给财政过大压力。还有，建造和出售的住房，其规格要与我国生产力发展水平和职工收入水平相适应。如果像现在有些地方，住房越做越大，就是职工领全显性工资，也无力支付商品房价。最后，住房价格要科学合理。商品房价应主要是房屋本体造价，确定房价要考虑产权关系。如售价是以包括配套设施费、基础设施费在内的综合造价，不说群众买不起，也与我国现行产权关系不顺。现在售的是房屋本体的产权，市政基础设施、配套设施产权属国家。做以上工作，处理好以上关系，才有助于公平售房和安居工程实施。

发展房地产业，实施“安居工程”，深层次问题多，本文初探以上二题，以抛砖引玉。

#### 注释：

①《世界经济资料》，1980年第55期，转摘自北京市房地产管理局调研室编印的《国外住房问题和房产管理》（1981年12月）。

②夏征农主编：《辞海》，上海辞书出版社1980年版，第1786页。

③④蒋乐民、李贤沛、李小丹主编：《国有资产管理通论》，经济科学出版社1991年版，第118和122页。

（责任编辑 杨宗传）