

中国房地产业市场化 与城镇住房改革

周运清

中国房地产业的发展,经过1993年以前的过热阶段之后,目前正处于市场化发展的准备期。业内人士认识到,前段房地产热,很大程度上是虚假市场的产物,最近几年不会有大发展。我们研究工作者的任务应该是总结经验,提高认识,积极准备,有效推进房地产业市场化。

房地产业市场化发展受制于诸多因素。一般而言,土地流转体制的市场化程度,金融体制对房地产业的支持力度,居民住房对房地产市场的依赖程度,质量与管理在消费市场上的信度等,可以制约房地产业市场化发展的状态。就房地产市场而言,在一个工厂、商业、行政等用房对市场的依赖程度还处于待开发状态的时候,居民住房消费市场化将是房地产业市场化的龙头。因此,如何推进住房体制改革,激活住房消费市场,是中国房地产业市场化研究的中心课题之一。

本文旨在如何推进中国城镇住房改革方面提出一些个人见解。

一、改革行政化,推进市场化

房改与行政化的二律背反,是制约房改取得实质进展的重要因素。行政化力量象一只看不见的手在操纵着房改的每一项举措,使房改走进沼泽。不赶走“行政化”这个幽灵,房改只能在既定的圈子里兜来兜去。“市场化”就是一颗耀眼的太阳,是“行政化”的克星。所谓市场化取向,就是按市场经济的原则和方法改革住房制度,首先创造市场经济规律起作用的条件,造成基本的市场经济关系,然后推动和促成住房制度的改革。市场化会从正、反两方面对行政化发起攻击,从根本上否定行政的条块结构,排斥行政的等级层次。在市场上起决定作用的是经济力量和供求关系,这两个因素要比行政力量和等级关系广泛得多、强大得多,从而把住房的行政配置体制及其

机制转化为市场配置的体制及其机制。

而要形成住房的市场化取向,首先必须具备一定的规模的住房资金。在传统住房体制下,住房资金一般是与企业的生产经营资金和行政事业单位的行政事业资金混在一起的。住房改革必须使原来的住房福利转化为职工工资,形成以职工工资的住房消费含量为基础的住房资金。住房资金与生产经营资金和行政事业资金的分离,客观上减少了行政力量对住房资金分配、使用的影响和干预。要实行住房的市场化取向,还必须进行所有制改革,清楚而明确地界定住房产权。如何理清约30亿平方米现存存量住房的产权归属,是房改的理论基础,又是房改的现实起点。我国城镇国有存量住房在产权根源上,都应分为两部分:一部分属于多年来全体职工工资的部分扣除的转化;另一部分则是真正意义上的国有资产。只有明确了住房的产权以后,才能让住房进入市场,通过交换实现住房的商品经济关系。在这里,最根本的东西是住房的交易权。传统的行政福利型制度,正是从根本上和总体上排斥住房的真正交易关系的,无论是住房的投资,还是开发建设、供给和消费,都是通过行政分配实现的。要使住房成为商品,就必须确立住房的交易权,包括买卖权、租赁权、抵押权和信托权等。商品房买卖实现的是住房所有权的转移,而在房改中各地政府和单位廉价向职工出售的住房,实际上是向职工提供一种住房福利。职工购买所获得的是永久居住权,它包括居住权、使用权、继承权和为解决居住矛盾的交易权等。这种按标准价或成本价或更低价向职工出售住房的商品房所有者并没有让渡住房的全部产权,而是保留了福利商品房的最终控制权,所有者可以通过经济的,也可通过行政的和法律的手段进行控制。如规定按标准价购买的本单位的住房,其继承、转让和出售的对象必须是本

单位的职工。事实上,住房的市场化取向包含有丰富的内涵,要建立市场化必须具备多种客观条件。因此,市场化的建立不是一日之功。

二、新房新制度的问题与出路

国发[1991]30号《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》中规定:“实行新房新制度,为了使新建住房不再进入旧的住房体制,有利于今后住房制度改革的顺利进行,对新竣工的公有住房,实行新房新租,先卖后租,优先出售给或出租给无房户和住房困难户等办法。凡住房迁出腾空的旧公有住房(不包括互换房),应视同新建公有住房,实行新制度。”国务院办公厅转发的《国务院住房制度改革领导小组关于全面推进城镇住房制度改革的意见》(1991年10月17日)规定:“对从1992年起投入使用的新房,全面贯彻先卖后租、新房新租、有偿租房的原则。租金要在贯彻‘多提少补’的原则下较大幅度地提高。对新房交纳租赁保证金或认购住房债券,要作出适合于本地区情况的具体规定。新房实转的住房券奖金来源,企业可进入成本,机关、事业单位可列入财政经费预算。”

毋庸讳言,新建筑的住房不能陷入旧制度的框框,走以前的老路,而应当充当房改的先锋,找到解决房改中出现的种种问题的线索和方法,为房改开辟出一条血路。实行“新房新制度”的目的是以“增量”带“存量”,减少房改对住房存量的冲击,在形成新房新制度的基础上,使住房存量顺利地过渡到新制度中去。根据前文提到的国务院的规定,对消费者而言,增量改革与存量改革的不同之处有三点:先卖后租;租金在贯彻“多提少补”的原则下要较大幅度地提高;新房主要出租或优先出售给无房户、困难户和低收入者。就理论上而言,这种规定是自相矛盾的;这些低收入者、困难户本来就因经济困难及其他原因长期分不到住房,更买不起房子,现在,反而要承受与他的收入不相称的巨大的住房消费支出,这是不大可能的。事实上他们往往租用不起,更购买不起新房。因此,这种规定如同同一纸空文,不可能落实。另外,纵然这些无房户、住房困难户有这种经济实力支付比旧房更高的租金和售价,那对他们来说也是极不公平的。因为在过去几十年的住房福利制下,他们就几乎没有得到住房上的任何好处。现在,在房改中,他们又要比那些旧住房制度的受益者多付代价,确实没有道理。这种自相矛盾的规定注定了新房新制度不可能达到预定的目标。

从新房新制度的实行情况来看,在各地的实践

中,新房新制度不断作出妥协和让步,如降低提租的幅度和售房的价格,减少租赁保证金的交纳等。到后来,新房所遵循的制度与旧房并无多大实质差别。随着这些妥协让步而来的必然是,新房并没有优先出租、出售给无房户、住房困难户,而是仍然按职务、资历等分配给原来住好房者。因为与住旧房相比,现在住新房并不需要多付多少钱,绝对比住旧房舒服,谁不想住进去呢!

究其原因,问题在于不论是新房还是旧房,都没有逃脱行政力量的控制,新房仍是由职工所在单位的领导用行政的手段和方法分配给单位职工的,在同一住房分配体制下存在着新房新制度和旧房旧制度。由于旧房旧制度力量的强大和观念的根深蒂固,新房新制度必然被旧房旧制度所同化,而变得名存实亡。解决此问题的根本方法在于切断职工与所在单位之间的直接分配关系,割断两者联系的纽带,使新房由社会上的住房股份公司建筑和提供。这样,各单位的领导就没有制定分配方案和实际分配新房的权力,各单位职工也没有理由提出降低租金等优惠条件。在这个前提下,废除“新房优先出租、出售给无房户、住房困难户、低收入者”的规定,任何人只要有经济实力都可租住或购买新房,原来租用旧房者因租用、购买新房而腾空的旧房再按存量改革的规定出售或出租给无房户、住房困难户或低收入者。这样,新房新制度才能得到切实执行并且显得更为公平。

三、加快推行住房公积金制度

住房公积金是通过借鉴新加坡的经验,结合我国的具体情况而出现的。1965年新加坡独立时,人均居住面积不过6.9平方米,居住条件很差。可是,经过短短20多年的努力,居住条件发生了本质的变化,人均居住面积1989年达到21平方米,98%以上的人解决了住房问题。新加坡成功解决住房问题的经验,集中起来有三条:一是有一个符合国情的“居者有其屋”的政策;二是有一个高效能的规划和组织建房的机构——建房发展局;三是有中央公积金局的雄厚的建房和买房资金。新加坡的中央公积金是1955年建立的,中央公积金制度初期规定,雇员需要缴纳月薪的5%作为公积金;雇主也需要缴纳雇员月薪的5%作为雇员的公积金。70年代先后调整为各缴纳8%、10%、15%;1985年因经济衰退,减为各缴纳10%。1988年又调整为雇员缴纳月薪的24%,雇主缴纳雇员月薪的12%,二者合计为36%。1989年12月起,这个比例达到36%。到1991年,雇

员 22.5%，雇主 17.5%，作为长期指标，在一个时期内不变。政府规定利率不低于 2.5%，实际执行有浮动，一般在 6.5%，1986 年 3 月起，每隔 6 个月根据本地银行利率波动调整一次公积金利率，但不与通货膨胀率挂钩。公积金的三分之二用于购房，三分之一用于医疗、社会保障等方面。会员的公积金除鼓励购买政府的租屋以外，还允许自己提取出来，兴建高级私人住宅。

上海率先推行公积金，随后是广州、北京及其它省、市、区，从我国住房公积金的实行情况来看，确实存在不少问题，但仍不失为一个可行的选择。为什么在新加坡获得更大成功的做法到了我们国家会出现诸多问题呢？主要原因是我国没有为住房公积金的实施创造必要的条件，甚至对它进行错误的改变。如在新加坡，公积金的存款利率是与正常的储蓄利率挂钩的，而我国则把公积金的存款利率压低，当成一种强制性的掠夺手段，这样做的结果是割裂了住房金融与资本市场的内在联系，限制了资金的来源。因此，应该按照商品交易原则，确定住房公积金的合理利率，这个利率应该是零存整取的银行利率，加上长期储蓄的复利。公积金的建立应该从公积金的实行之日算起，而不应从职工参加工作的日期算起。这样，可以省去许多麻烦和复杂的计算，虽然这对工作年限长的人来说有点不公平。与住房制度改革的其它措施一样，住房公积金的推行，同样需要财政、税收、工资、物价、金融、管理等部门的综合配套改革。这样，才能使住房公积金制度顺利建立并有效运行，达到预定的目标。

四、发展住房金融事业

要改革我国无偿的福利型实物分配的住房制度，第一条要靠住宅商品化；第二条要靠住宅资金信用化。这是住房制度改革的两只车轮，具有相互依存、共同发展的特性。住宅资金信用化是指把无偿使用的资金转化为有偿使用，它的主要内容是把住宅资金循环的各个环节、各个阶段分步逐渐纳入信用轨道，发展各种信用，最大限度地动员住宅资金潜力；发展金融专业化，形成以银行为中心的、多种信用并存的住宅资金循环体系。住宅金融业的产生是金融改革，尤其是基本建设投资改革的直接产物，它的出现，标志着我国住房制度改革的开始。

1987 年以来，我国出现了住房储蓄银行、房地产信贷部和“产融结合”的房地产公司这样一种金融体制多头并进的局面。我们认为，在有条件成立专业化住房储蓄银行的城市，可以尽快成立。与此同时，

不管该城市有没有住房储蓄银行，更为现实的、普遍的选择是以一家专业银行（如建设银行）作为住房金融的主体，承办政策性住房金融业务，从上到下分设一个住房金融网络体系，直接为住房改革服务，贯彻国家有关住房的金融政策。同时把经营性的住房金融业务放开，让多家金融机构自由参与，等到住房金融发展到一定的水平时，再分设专业性的住房银行便水到渠成了。这样，既能保证目前的住房制度改革不延误时机，又为住房金融专业化奠定了基础。

发展住房金融应该有一套与之相适应的金融工具及投资人、贷款人和外部市场环境。首先应丰富和完善金融工具的品种和数量，如住房储蓄可开办集资、合作建房储蓄，公积金住房储蓄，有奖住房储蓄，以息补租储蓄等，提高住房改革与住房金融的相关率，扩大住房金融债券、股票等证券的发行。其次，提高住房金融工具的长期性和资本性，为住房金融中长期投资增加稳定的资金来源，强化公众对住房金融的信心。采取多种形式、多种渠道吸收社会闲散资金。（1）建立住房储蓄制度，广泛吸引储蓄，如采取存贷结合的定向储蓄业务，实行存贷挂钩，先存后贷；开展有奖住宅储蓄业务；开展住宅邮政储蓄业务。（2）发行住宅建设债券或股票，是筹集住宅信贷资金的重要措施。同时，还可试办住房抵押债券业务。房地产抵押贷款有利于确保信贷资产的安全，有利于提高银行贷款的经济利益，有利于加强信贷管理和监督。（3）推行住房公积金制度。（4）金融机构之间融资或企业之间的资金拆放。金融机构之间的融资可以使有限的资金得到有效的利用，使暂时闲置的资金不断地运转，提高资金使用效率。金融机构之间的融资主要采取借款和贴现两种方式。再次，更深层次的发展住房金融的思路是，住房金融资本与房地产资本相互融合、渗透，其融合、渗透可以采取两种形式，即直接渗透和间接融合。直接渗透的方式是允许金融机构直接经办房地产实业，染指房地产开发和经营，或者与房地产公司联姻组建开发经营一体化集团，让银行享有更多的经营自主权，发挥筹资、融资和管理资金的优势，加快商品住房的开发和建设，降低其综合造价，以商品房的盈利弥补政策性住房信贷的损失，减轻政府补贴的压力。间接融合的方法有两种：一种是通过银行信用为房地产开发经营公司发行住房债券、股票；另一种方法是打破住房基金地方性的局限，扩大住房金融通的范围，由中央部门出面发行全国住房金融债券，为众多的投资创造条件。

在现代化商品经济条件下,完备的住房金融机制必须具备两个条件:一是要有充足的资金来源;二是要有一个以支持住房商品化为主要职能的信贷系统。建立住房资金市场是形成完备的住宅金融体制的重要前提条件。住宅资金市场的主要部分是住宅资金借贷、住宅证券的买卖和再买卖,其中包括四个层次的资金交易:第一个层次是住宅信贷交易;第二个层次是住宅金融流动层次;第三个层次是市场的资金来源及其吸收;第四个层次是国家调节层次,以保持金融市场的稳定,促进住宅业的发展。

与我国住宅金融业的发展过程相适应,我国住房资金市场的建立应分阶段进行:(1)起步阶段,由政府委托的专业银行为主体,设立住房信贷抵押市场。这个时期房产市场上的一切信用工具和信用业务都由政府指定的专业银行垄断经营,其它金融机构不得参与不动产证券和股票的经营。 (2)初级市场发育阶段,这时经国家批准,组建房地产专业银行,专门从事不动产证券发行和抵押信贷经营业务,国家允许各种合法成立的房地产开发公司和金融机构参与住房初级市场的交易活动。(3)二级市场发育阶段。在初级市场经过一段时间的运转走上正轨以后,国家应适时地开放二级资金市场,允许各种各样的金融机构和房地产开发公司进入国家举办的“不动产证券交易所”进行不动产证券和票据的交易活动。

五、推进居民住房消费结构改革

我国传统的城镇住房制度,养成了人们的依赖思想,从不考虑为买房而积蓄钱财,人们显示家庭富有的观念不是表现在住房资产的多少上,而是表现为日常生活用品的高档化、电器化。因此,城里人把绝大多数的收入都花在吃穿用和家用电器上,使城镇居民的消费结构极不合理。

以前的房改在实践中似乎偏重于从住宅的供给方面考虑,而从住宅的需求方考虑不足。在传统的住宅福利体制下,住宅消费者并不是住宅的直接购买者。他们对住宅的需求是对住房的使用价值的需求,而不是对商品的有效需求。这种需求从供给者来看,就是一种无限的、无差异的需求。因此,供需不相适应是必然的。房改至今,这种不相适应依然存在,因为住宅的供给方已转为商品生产者,而住宅的消费者仍然不是直接面对住宅商品市场的商品需求者,仍然不是住宅商品的直接购买者,其实质就是供给与需求在经济体制上的矛盾。要解决这个矛盾,必须

转变消费者的地位,使他们变为实实在在的等价交换的商品需求者,使住宅的需求者和供给者一样,都转到商品经济的轨道上来。

按住宅商品化的需求,房租改革的结果,本来应该是提高房租后,居民要转移他们的一部分购买力用于房租,增大住房支出在居民消费支出中的比重,以改变消费者原来的消费结构。这样,可以改变消费结构使之转为合理,并改变住宅商品化所处的悬空状态和表面现象。事实上,只有改变了消费结构,才能动员住宅消费者个人把更多的资金投入住宅,住宅商品化才有可靠的市场基础。

若不改变消费结构,“提租增资”、“提租补贴”等房租改革是很难持久的。提租起步时的起点较低,相应补贴的金额也较少,东拼西凑,一般可以弄到一些资金,改革得以起步。但房租改革一旦走上了补贴的道路,分步走的后续各步就不得不在补贴这条路上走下去。随着房租的提高,所需补贴的金额也就越大。这笔巨大的补贴来源就成了问题。这样,房租改革就被补贴的问题压着,十分被动。因此,不能只从供给者的角度考虑房租改革的商品租金、成本租金等,更要从需求者考虑其消费结构的相应改革。

“提租增资”、“提租补贴”等方式是以不合理的消费结构作为一种既定的前提或起点的。尽管这种方法对于纠正住房分配中的不正之风,抑制不合理的住房需求,缓解住房供需紧张的矛盾等具有积极的作用,但原有的消费结构并未从根本上被触动。要使城镇住房制度改革具有实质性的进展,就必须实实在在地提高居民消费支出中住房支出的比重,从而实质上使我国城镇居民在原有住房制度下所形成的以住房支出比重过低为特征的不合理的消费结构得以触动。因此,应该从现阶段我国城镇居民消费结构中的住房消费合理度出发,确定房租标准,或者以住房消费合理度为起点,联系工资改革,确定“提租增资”的“增资”幅度。据经济学家的研究结果,我国现阶段城镇居民住房消费支出的合理度为6~10%。在这个限度内,既能从根本上触动原来的低租制,使人们的消费结构有实质性的改善,增强国家和企业对住房改革的承受能力,又未越出个人的经济承受度,使住房制度改革在更广泛的范围内、在更深刻的程度上展开。

(作者单位:武汉大学社会学系)

(责任编辑:杨宗传)