

货币购房改革的实现 应考虑和解决的问题

王骥骥

十几年来我国房改出台过多种方案,但因遇到种种问题,住房体制难以转换。究其原因,总的讲在于将房改简单化,缺乏联系的观点和周全考虑。须知,住房福利体制和实物分配形式,是高度计划经济体制的有机组成部分,改为住房商品由个人货币购买,不能简单一句口号,而应是一项适应社会主义市场经济的系统工程,应多方面思考和解决一些相关问题。

一、实现住房货币购买中存在的问题

1. 住房资源配置的机制和住房市场的主体尚未形成

住房要个人当商品以货币购买,其前提是应有开放的住房市场,住房资源应以市场配置为基础。市场活动的主体应是房地产开发经营商、中介服务者和购置者。前段各城市房地产开发经营的商品房、安居工程房,表面上看有市场活动主体和买卖关系,但严格讲不符合房地产开发经营和商品交换原则,更近似政府代办住房建设。首先,住房资源的动员、建设住房多少、价格的确定,在很大程度上不由市场调节,也不是房地商决定,而是政府意志。特别是开发建设多少安居工程房,是城市政府制定计划,指定承建单位,供给房改资金和信贷资金,并且由政府有步骤组织实施。其次,开发出的住房价格高低、购买对象及销售方式,也由政府规定。规定高收入者购商品价房,中低收入者购安居工程价房,机关事业单位职工购有限产权价房。再次,住房开发公司无严格成本核算,不承担经营风险,公司获利主要靠土地、税费、贷款等含金量政策。最后,住房开发公司在动工建设之前,一般是先找预订住房客户,而客户主要不是个人,是机关、国有企事业单位。据有关城市调查资料,在市场购房者中私人 and 私营企业占购置费的20%,三资企业占2%,国有单位购置量占78%。国家机关和国有企事业单位购回住房,再以收取象征性房价分配给职工居住。由此可见,在住房市场中住房资源配置不是以市场为基础,活动的主体尚未形成。

2. 住房商品货币交换形式单一和住房市场体系尚未形成

多年来我们房改的目标是商品化,由个人购买。但十几年来出台的房改方案和房改形式多以出售为主题。1982年房改开始,在沙市、郑州、常州、四平是以“三三制”售房形式进行的,即以房价1/3出售。后来在烟台等地推行以“提租补贴”、“实转、空转”为内容的房改,虽涉及体制转换,但无配合措施。1988年下半年到1989年上半年以“优惠价格出售公房,推进住房私有化”进行房改,当时急于抑制通胀,以极低房价倾销公房。1991年以后房改出台以提租促出售,后来又出台“增量改革”方案,主要是新房(含新建房、新购方、腾空出的成套空房),实行“只售不租”。回顾十几年房改方案和形式,虽花样不断翻新,但万变不离“出售”、“房价”的主题。房改的实质是住房融资体制的转换,即住房由传统体制下财政再分配的公共融资体制转换为国民收入初次分配的个人融资体制。住房属个人(家庭)消费品,不属公共产品,理应初次分配进入工资后由个人融资购置。但正如个人穿衣一样,可以到市场货币购买,也可自己买布制作,个人住房可以到市场购置,也可租住,还

可购买建材自己盖房。这些形式都是将住房变公共融资为个人融资,实现住房商品化和个人货币购买的途径和形式。条条道路通房改,然而我们的房改形式就是出售。这不仅违背住房流通和消费以出售、出租、自建的客观要求,更将房改逼上过独木桥的境地,同时也带来群众生活的诸多不便。在市场经济下,城市居民流动增多,加上外来人口,如果新建的住房既出租又出售,城市居民和流动人口都方便,房地商也获得较好效益,也有助房改商品货币购买目标实现。

住房商品货币购买不仅要求有出售、出租多渠道,还要求住房市场本身的体系健全,包括土地市场、抵押市场、估价市场、经纪人市场、法律签约市场、典当市场、信托市场、使用消费服务市场和物业管理市场等等的健全和完善。我国住房市场体系中有些基本上没发展起来,就是已经发展的评估市场、出售市场、物业管理市场、维修和装饰市场,也很不规范,欺诈之事时有发生。开发商不仅用消费者的钱赚消费者的钱,还让消费者受骗上当,骗取钱财。购房是家庭的大事,花去家庭的积蓄后有的还东拉西借,由于住房市场不健全不规范,有的买了质量低劣房,甚至出现了到合同交房之日,地上还长着树,开发商还未获得土地使用权的荒唐之事,给购房者带来经济损失和精神负担。这种情况下,谁敢买房?谁敢以住房为投资工具?

3. 住房个人货币购买缺乏相关方面的体制的协调

住房旧体制是传统经济体制有机组成部分,要改革和建立新的住房商品货币交换体制,需要有国民经济管理体制中相关方面的变革相配合。否则孤军深入,必然受阻。

首先,缺乏收入分配体制的协调。传统住房体制的要义,大体是低工资、低成本,职工住房基金通过企业上交利润收归国家财政,以公共融资建房,实物分配职工居住,住房国家所有。要改为个人当商品货币购买,就应有个工资制度改革配合的问题。我国现在实际上存在两种工资制度,一种是全显性工资制,如在深圳等特区、外商投资企业、外国企业工作,一个大学毕业生月工资收入几千元,显然工资收入中包含了住房基金和劳动力再生产的一切费用。另一种是半显性工资制,如内地国家机关、事业单位及部分国有企业,一个大学毕业生四五百元,显然住房基金没有或没全部进入工资收入。在过去房改中,未改革工资,国家曾以高工资收入者购商品价房,中低收入者购安居工程价房,国家机关事业单位职工购有限产权优惠价房,试图以高低不同房价对应高低不同工资收入,实现住房公平分配。但由于高工资收入者购买的是完全产权,物业成为个人财产,并且增值全归个人,低工资收入者购的是有限产权,物业仍然是国家的,且增值大部分归国家,属个人的部分极少。这不仅不能校正分配不公,反而扩大收入差距。现在实行货币购房,除私营业主、个体户外,工资劳动者都要补工资,而各地工资差别很大。现在有的地区为转换成商品货币购房,一个处长每月工资补四五百元,可是有的地区处长的工资才几百元。可见,工资收入分配关系不理顺,货币购房的改革难以顺利推进。

其次,房改缺乏企事业单位改革的协调。在旧体制下,企事业单位有多种功能,企业除了生产经营经济功能,事业单位除自身的专业功能,他们还负有社会功能。职工的生老病死,吃饭、住房、医疗、子女教育、丧失劳动能力后生活保障,甚至家庭纠纷、打架斗殴,单位都得管。因此,企事业单位都大量投资盖房,以解决职工住房问题。1979年以前,城镇住房建设投资的80%以上来源于中央和地方财政拨款,到1993年政府财政直接拨款减少到占30%,主要是单位投资建房,实质也是国家财政投资,但形成了各单位自己的住房。目前全国大多数城市的单位自管公房约占住房的70%。这对房改有两方面影响。一是由于当前企业内部约束机制尚未形成,工资与利润不对立,工资挤利润。有些国有企业特别是近几年举办的流通领域的国有大公司,国家投资多,职工不多,又无历史包袱。企业财大气粗,不仅职工拿高工资,而且房改时还一次性补一大笔购房款,形成职工住房基金的重复。另有一些国有老企业,他们曾为国家积累作出巨大贡献,但如今历史上形成的包袱重,人员多,职工工资不高,住房条件差,企业也无资金补偿职工住房基金。二是住房个人货币购买,成为个人私产,房改中企业处于既想从房改中得到好处,又怕失去单位有房、管房、分房的权力与好处。因而房改不仅涉及工资制度,还涉及企事业单位体制改革和职能的界定。涉及到社会生活社会办的改革。

再次,货币购房改革还存在与国家财政体制不协调的问题。一是行政事业单位的收费,过去虽定义为预算外财政资金,但又规定为收费单位自收自支,单位所有、使用和管理,任何单位不得平调。但有些单位收费项目多,富得流油,不仅用所收的资金盖宽敞的住房,甚至进行豪华装修。而另一些单位收费项目少,预算外资金少,住房境况可怜。如果今后收费还是自收自支、自行管理和使用,肯定妨碍住房商品交换。二是财政支

出范围的协调。像学校、机关无疑属公用产品,这些单位的住房是否属公用产品的构成部分,是否由国家财政投资。我国香港特区的大学内住房就属财政投资。教师聘任期住学校房,退休和解聘后,与学校脱离一切关系,更不管住房了。

总之,房改还缺乏国民经济体制中相关方面的变革协调,这些问题不解决,房改是无法顺利进行的。

4. 政府双重主体与住房价格过高

在我国城市开发建设和解决居民住房问题的过程中,前几年有一个房地产“综合开发”的时髦口号和模式。所谓综合开发,从内容上讲就是在一定的开发地域,包括各类房屋建筑物、附着物、基础设施、公用设施和各类配套建设,按“统一规划、统一投资、统一设计、统一施工、统一分配、统一管理”要求,一步到位进行开发建设。开始搞综合开发时,主体是开发商,后来政府感到错了,综合开发作为组织城市建设的形式,主体应是政府。于是政府既是房地产开发的宏观管理者,又是综合开发的主体和利益主体,既是运动员,又是裁判员。综合开发需要大量投资,政府缺乏资金,于是将一些市政设施项目摊给开发公司无偿完成。理论界称此为收取实物地租。后来以高地价和收取配套建设费代之。这些实物地租或收取的地价、配套费,占到房价的一半。1994年7月国家《城市房地产管理法》颁布后,城市综合开发一词悄然隐迹,但地价大幅上涨,且收费不断增加。北京地价以前每亩5万到8万元,涨到25万元,有的涨到每亩100万元。收费项目一般为80多项,有的城市收费达100多项。至使1995年全国各地房价从过去平均每平方米几百元涨到1640元,商品住宅每平方米1507元。当年城镇居民平均收入4288.1元,人均生活费支出3537.6元,扣除消费支出,每年节余750元。就是全部节余用于购房,一个人需积攒100年左右。虽国家采取了果断措施,砍掉了几十项收费项目,但直到1997年绝大多数省会城市的商品住房价格与双职工家庭工资收入之比仍高达15.76倍,远远高于世界银行所提供的关于住房市场形成,房价与家庭收入为3:1到6:1的比例。

我国房价高的原因虽是多方面的,如开发商利润高、乱列支成本。但政府既是市场主体和利益主体,又是宏观调节者,在房地产开发经营市场中处于双重主体,不能说不是房价过高的原因之一。这个问题不解决,形不成货币购房的供求关系。

5. 解决住房经济问题与解决住房社会问题的混同

住房是个经济问题,同时也是社会问题。因为一方面住房是人们的基本生活需要,但住房价值很大,总会有极个别家庭由于种种原因购置不起。在国际上将居民得到住房视为人权,为保障贫困者得到廉价的体面的住房,各国政府都采取了必要的措施。然而如美国这样的富国,仍然有人无家可归,流落街头。这说明解决人人有房住的问题既重要,又不是像吃饭、穿衣那样,仅仅实施经济措施,便可以解决的。另外,住房为人类文明的因子。孙中山先生就曾说过,“居住为文明之一因素,人类由是所得之快乐,较之衣食更多”。高级住房,既是生存资料,又是享受资料,还是发展资料。世界上有个著名政治家曾讲,“人造住房,住房造人”。人们居住环境关系到一个国家、一个民族继往开来,关系到高素质的人才,关系到将我国建成高度物质文明和精神文明的社会主义国家。我国房改目的在于解决和实现“居者有其屋”。我们实行住房商品房价、安居工程房价,旨在保障不同收入水平的所有居民能有房可住。但这是用经济手段替代社会手段,以经济手段解决社会问题,将两种不同性质的事物混淆,即使住房市场陷入混乱,又不可能解决特别贫困居民住房社会问题。国家补贴的安居工程房,特困户买不起,而被高收入者买走了,国家补了高收入者。现实中,若国家不实施特别的社会措施,仅靠经济手段是解决不了个别特困户家庭的住宅问题的。

二、住房货币购买改革顺利推进需要解决的问题

要使房改规范和顺利推进总的讲应深化改革,具体讲应解决以下问题。

1. 政企严格分离,政府加强宏观调控

房地产市场活动的主体是房屋供给者、购买者和中介服务者,政府是房地产市场的宏观调节者。应政企分开,各司其职。土地是稀缺的自然资源,城市土地更是宝中之宝。住房座落在土地上。房地产开发经营,关系城市合理布局、土地高效利用、城市社会经济综合效益提高,关系宏观经济协调运行。政府加强其管理很有必要,但不能替代开发商,不能直接指令开发商开发建设多少住房、价格高低、出售给谁,应以土地批租出让、城

市规划、建筑条例、税收、房地产管理法、规费收取等法律、法规手段,间接调节。政府通过建住房的土地批租出让数量,调节住房开发量,通过批地价格高低影响住房价格水平,形成住房市场供求关系。作为一般居民公寓用地,应遵循国际做法,地价适宜,不能漫天要价,要考虑一般居民收入水平和货币购买力。也不能为引进投资,贱价出让。由于批租出让的土地开发出什么用途建筑物,是按城市规划、建筑条例要求的,因而只要开发商按批地条款要求开发,就有助城市布局合理和城市聚集经济效益提高。至于开发住宅的大小、结构、价格、卖给谁,应由开发商通过市场调查、决策。政府只要求开发商合乎法律法规开发,并为他们提供信息服务。政府当然要从出让土地和发展房地产经济中增加财政收入,但应主要是从高级住宅、别墅、商厦、娱乐厅、宾馆、酒楼等的开发中取得。这些用地本来是高效益土地,收取高额地价也是合乎经济规律要求的。税收是政府取得财政收入的重要形式,也是调节经济的重要手段。酒楼、宾馆、娱乐厅等的投资方向调节税税率为投资额的30%,普通住房这一税率就低得多。房地产开发出售还要交营业税、所得税、城乡维护建设税、印花税、契税、车船税、土地增值税等多种税收,应依法纳税。但收取规费属政府行政行为,收费项目和标准,不以价值规律为原则,是为了管好社会,应按国家规定收取。总之,政企职责分开,各司其职,规范政府行为,既能加强房地产宏观调控,为住房商品货币购买的改革创造正常市场,也能为政府筹集大量财力。

2. 加强对房地企业管理,规范其行为

政府退出市场,加强宏观调控,并不等于对房地企业开发经营行为放手不管,相反要加强其管理,使之行为规范。房地产企业开发经营行为关系到居民住房,关系到单位和个人巨大财产,关系到复杂的经济和法律关系,关系到城市合理规划布局和城市经济、社会、环境综合效益,还关系到国民经济的平稳运行以及泡沫经济防范和治理。因而,加强对房地企业管理,使其开发经营行为规范,能起到多方面的作用。就有利房改讲,应对房地产开发经营企业的资本金、成本开支范围、利润、销售合同和销售过程加强管理。

首先,应对房地产开发经营企业获得土地开发权和发给营业执照的资本金加强管理。世界上房地产开发经营,都存在出售产权和出租使用权两种形式。美国至今也只有70%的居民拥有自己的住房,仍有30%左右租房居住。我国香港地区房地产巨头也主要是经租房屋。1949年以前我国上海、汉口等大都市的房地产企业几乎全是出租经营。如,汉口经租房屋2526栋之多。然而改革开放以来全国兴办的房地产公司几万家,几乎都是短线投资和出售房屋,长线投资和经租房屋的少见。住房几乎百分之百只售不租。究其原因主要是开发商资本少,甚至有些是“皮包公司”。他们利用各地政府想留住开发商和创政绩心理,以少量资金套取大量信贷资金,进行投机买卖赚钱。这不仅造成住房流通形式单一,租房困难,租金黑价,群众生活不方便,并且一旦住房难于出售,由于自有资金极少,不可能顺势变短线投资为长线投资,变出售为出租,保持住房市场稳定,还导致银行大量不良资产。政府加强对企业资本金管理,可以杜绝“皮包公司”投机赚钱,有利住房流通多形式,便于居民货币购买,也有利住房市场结构合理和住房市场平稳发展。

其次,政府加强对开发公司的成本开支规范的管理。现在的房地产企业,吃喝玩乐、请客送礼、贿赂干部的费用都直接间接打入成本。开发企业为什么敢于这样,除了企业的盈利主要靠地价、贷款、税收等含金量大的政策外,另外是对成本开支范围缺乏管理。这样既造成房价过高,又减少税收。贷款应由银行根据企业信誉和效益,自主发放,政府不应给银行施压。税收应依法征收,不得人为减免。政府也不要怕开发公司跑了,牵就其提高开发住房密度和容积率,按法规规定列支成本项目。这样逼使开发企业为了盈利而精打细算,从而房价降低,财政增收,开发的住房质量和环境也得以提高和改善。

再次,要加强对开发企业的利润管理。国际上房地产企业的平均利润率在6%~8%,少数为2%,而我国房地产企业利润不低于30%。开发热时期高达50%~100%。即使近两年住房的利润也在20%~25%。过高的利润虽吸引了大量投资,但利润率过高,带来房价过高,也导致社会资金流向和经济结构的不合理。今后我们也应给开发商特别是外商比其他发展中国家高一些的利润,但要适度。

最后,要加强对开发建设的住房质量和销售过程的规范管理。现在各地房地产纠纷不断,主要集中在住房质量和销售欺诈。房地商之所以敢于这样做,除了他们见利忘义,缺乏商业道德外,不可忽视的是我们的法规不完善,执法部门、管理部门,监管不严。政府不仅要健全和完善有关法规,更要依法监督、检查和管理;要加大对房地执法、监督部门反腐倡廉,整肃腐败之风;要发展房地产中介,加强对中介服务法纪教育管理。只

有“重典”才能治乱,让居民出了钱能买到合乎质量又不担心上当受骗,他们才会乐于购房。

3. 完善住房市场体系,深化相关的改革

住房市场是房地产市场的重要组成部分,约占房地市场的50%左右。整个房地市场体系是否健全和完善,关系到住房开发规范和销售顺畅。我国房地产市场当前急需发展和规范房地抵押贷款市场、评估市场、法律签约市场、经纪人市场、交易的一、二级市场。现在各地都开办了房地抵押贷款,但人们不愿意贷款,主要是贷款期限短、比例少、利息率高。另外我国个人所得税的征收很少,购房偿还贷款不可能像国外在个人所得税上得到免税好处,当然缺乏吸引力。我们应加强对住房抵押贷款研究,既要考虑我国国情,又要借鉴国外经验,使抵押贷款制度在期限、比例、利率方面合适。为了能有更多居民投资购房,使住房发展成为我国新的经济增长点,不仅要规范住房抵押市场,还要发展和规范评估市场、经纪人市场、法律签约市场以及房屋出售的一、二级市场。

住房商品货币购买改革,不仅要求健全住房市场内部的体系,创造良好的购房环境,还要求相关方面的改革配合,使居民关心并自觉进入住房市场。首先,要工资制度改革配合。既然住房当商品由个人以货币购买消费,则工资收入应包含劳动力再生产的全部费用。住房基金应在国民收入初次分配中进入工资,不再以财政再分配方式进行,就应变半显性工资制为全显性工资制,工资收入货币化、透明化。问题是怎样补足工资中的住房资金,达到公平分配。这次货币购房改革,各地采用了三种办法补足工资中的住房基金。第一种办法是按职工的职级和工资的一定比例,补足职工工资中的住房资金,职工以自己家庭的货币购买能力到住房市场自由选购住房。第二种办法是购已住的现有的单位公房,用价格折扣抵补工资中的住房基金。第三种办法是单位一次性拿出5万、8万元钱给职工购房,以后不补工资。以上三种补住房基金的办法,第二、三种不规范,不仅不利于住房新体制规范形成,而且给搞腐败的人有可乘之机。只有第一种办法是“锣做锣打,鼓做鼓敲”,该补职工工资中的住房基金补足,工资收入全显性化、透明化、货币化,职工住房个人融资到市场选购。这既有利于住房体制的转换,也有利于缩小我国与国外工资水平的差距,同时也改革了工资制度。但这种办法也有些问题,主要是对老年职工特别是退休老年人,他们拿工资的时间不长了,过去一直是低工资,需要合情合理地解决。还有我国各地的工资差别很大,怎样按工资的一定比例补住房基金而又不扩大工资收入差别,也需要认真研究。其次,需要企事业单位的体制改革相配合,特别是要使生活服务社会化,保障社会化。企业只实现经济职能,事业单位只实现专业职能,让生活服务和社会保障从企事业单位分离出来,断绝单位建房、管房、分房,断绝人们对单位住房消费的依赖,只能凭货币到市场购房。再次,要费改税配合,行政事业单位除了财政拨款业务经费,再不拨建住房资金。与此同时预算体制要改革,形成统一国家预算。最后,要建立统一的地区性住房价格。除了豪宅以外,一般市民住宅只有规格大小不同,不要搞安居工程价、经济适用房价、标准价,统一房价能发挥市场平等运作的机制作用,调节住房资源合理利用。

4. 以经济手段房改,用政府行为实施住房保障

过去我们以高低不同房价的经济手段解决住宅保障问题,实际上是解决不了社会极个别家庭住房问题的。住房制度改革与住房保障是两个不同性质的事物,不能混同。后者是实现国家社会保障职能,其实质是财政将纳税人所纳的部分税款通过单方面价值转移给极度贫困者用于购房,实现居者有其屋。鉴于我国财政不宽裕,为减轻国家在住房保障方面的负担,我们建议将现在实施的合作住房形式,加以改造后作为政府住房保障形式。办法是城市政府在土地、税费、配套设施等方面的费用全免;保障对象的单位或无职业者的街道在机械、材料、劳动力方面予以支持;动员志愿者或有劳动能力的保障对象力所能及地参加劳动。加之合作住房又无流通费,房屋造价很低廉。这样,既保障住房,实现居者有其屋,又增加不了财政多少负担。

注释:

《改革纵横》,1997(9),5页。

(作者单位:武汉大学经济学院)

(责任编辑:杨宗传)