

□ 印坤华

关于房地产业成为国民经济 新的增长点若干政策问题的思考

房地产业的崛起是社会主义市场经济发展的必然要求

房地产业是以盈利为动机,专门从事房地产开发、经营,以及为房地产商品再生产各环节提供配套服务的各种行业的总称。在市场经济和社会化分工日益发展的基础上,将土地开发、屋宇建设和各种配套服务,按专业化、集约化、社会化原则相对独立地发展成为第三产业中的一个新兴行业,乃是社会发展的必然要求。

国内外的经验表明:房地产开发是一种耗资多、周期长、风险大的投资行为,在宏观调控下,采用市场机制由企业承担而不由国家包办,更有利于优化资源配置,分散投资风险,缩短投资周期,降低开发成本,提高经济效率。只要加强政策引导和法规监督,房地产开发商完全可以成为协助政府建设城市,发展经济的有力助手,整个房地产业能够发展成为国民经济第三产业中的重要支柱之一。

当前,从政策上培育房地产业成为新的经济增长点具有更加迫切的现实意义:

一、我国正处于城市化加速阶段,土地资源的稀缺和不可再生性与城市建设用地不断增长的需求之间矛盾十分突出。据有关科研资料披露,全国土地的自然生产力每年只能提供72.6亿吨干物质,理论最大承载人口约为15—16亿人。为保持国民经济可持续发展和满足城市化的需求,就必须通过发展房地产业来加快城市土地的再开发,以进一步挖掘城市土地潜力,提高土地的利用效率。

二、我国传统经济体制向社会主义市场经济转轨的重要标志之一是要建立比商品市场更为高级的要素市场,使土地及其附着物同其他要素一起,主要通过市场配置方式在流通中实现生产要素优化组合,稀缺资金合理配置和国有资产保值增值。而房地产业则是土地要素市场最重要的市场主体。没有实力雄厚的房地产业作为依托,土地一级市场便难以运作,盘活国有土地资产为建设城市,发展经济而生财聚财的战略目标便无从实现。

三、我国国民经济历经80年代耐用工业品消费推动和90年代以来产业结构调整与基础设施建设的投资推动两轮高潮之后,现正急需寻找能导致新一轮经济启动的经济增长点。中央领导同志提出要培育住宅成为新的消费热点。这就为房地产业的发展提供了新的历史性机遇。因为,住房只有作为商品而不是福利品进入消费领域才能启动经济进入良性循环,而商品住房的供给和租售85%以上是由房地产业来完成的。同时,住房建设又并不仅仅只是造房子,还涉及到土地开发、市政公建配套、金融保险、中介咨询、物业管理等各个方面,是一项庞大的系统

工程。在住房与各种非居住用房之间,居住区与就业区之间,均有内在的比例关系。经验证明,在政府统一规划下,由房地产业来实施这类系统工程要比采取非市场方式更有效率。

四、以住宅为主导产品群的房地产对上游和下游产业 50 多个物质生产部门具有极强的关联度。1995 年仅城乡住宅建设就耗用全国年产量中 14% 的钢材,47% 的水泥,20% 的木材和 40% 的玻璃。每一单位住宅消费对相关商品的引致性需求约为 1.34 倍。另据世界银行资料,80 年代中期至 90 年代初,发展中国家的房地产投资对相关产业的乘数效应为 2 倍,仅住宅投资及其服务所创造的价值分别约占各国 GNP 的 7—8%。在韩国、巴基斯坦、印度和墨西哥等国家,房地产每投资 1 万美元可为社会提供 14 个就业岗位。

目前我国人均 GDP 已经基本达到 670 美元水平,沿海地区和某些城市已达 2000—3000 美元,根据国际经验,已经具备进入住房消费高涨期的客观经济条件。我们应当不失时机地因势利导,以启动住房的消费性投资和经营性投资为突破口,推动整个房地产业消化存量,调整结构,适度发展,走出低谷。这样做不仅能利用其产业乘数效应,带动相关产业发展,促进国民经济良性循环,提高市场景气度,而且还能大量消化吸纳城乡剩余劳动力,从而有利于社会的安定团结。

房地产业发展成为新经济增长点的必要条件

房地产业虽然属于基础性、先导性产业,但其发展也要受下述经济、社会客观条件的制约:

一、地区经济发展水平和居民收入水平

房地产商品的生产、流通和消费均具有强烈的地域性。一定的地区经济发展水平,城市经济与产业结构状况形成对非居住用房一定的市场需求规模和结构;一定居民收入水平及其发展趋势则与住房需求紧密相连。地区经济发展要求房地产业发展适当超前,但若不以地区性市场需求为导向而盲目超前,则必然会造成供求脱节的严重后果。

二、房地产资源配置方式

住房成为消费热点和房地产业成为新的经济增长点,只有在房地产资源配置市场化的条件下才有可能。倘若土地供给双轨制和住房福利分配的脐带不切断,住房建设规模愈大,财政负担和企业负担便愈重,只能使其成为新的经济亏损点而决不能推动国民经济进入良性循环。

三、健全的投资体制和约束机构

房地产开发作为资本、技术密集型的高风险投资行为,只能由真正具备产权明晰、权责利紧密结合、有独立决策和独立承担风险的资质和能力的市场主体来承担。政府和企业的职责不能混淆,政府不能将自身目标强加于企业;企业及其决策层包括个人也必须能对自己的决策后果真正承担起责任。

四、良好的金融服务体系

房地产业的发展,住房消费热点的形成,都要以金融业为后盾。房地产金融和住房金融是金融资本向不动产领域渗透的产物,其功能是为房地产商品的生产、流通和消费提供良好的筹资、融资服务。其中,抵押金融对于变潜在需求为有效需求和确保金融资产的安全性、流动性和收益性起着特别重要的作用。发展房地产金融不仅能促进房地产业按需开发、加快流通、降低成本,更好地满足和适应市场需求,而且也将激励金融业本身参与竞争、完善功能,追求创新,进一步拓展金融业的市場空间。

五、健全的法律保障

以明确完备的法律、法规来界定投资者、经营者、消费者和政府有关部门各自的正当权益和责任,是发展房地产业的重要条件之一。政府行为要通过法律加以规范,对房地产业和房地产市场的管理要以“法治”代替“人治”;立法要从提高效率、鼓励流通、降低交易成本着眼,投资者和消费者的正当权益得不到保障,房地产市场是热不起来的。

调整房地产业政策的基本思路

一、在经济发展的基础上,以实行“按劳分配”、“自住其力”为目标,分地区、分层次、分阶段推进住房制度改革

要使住房成为居民消费的热点,一要群众愿意掏钱买房,二要群众能够买得起房。前者关键在于要尽快切断住房由国家或单位无偿分配的渠道,使住房的市场供给成为资源配置的唯一方式;后者则要求对不同收入水平的家庭提供不同的帮助,使之主要通过自己的努力能使住房条件逐步得到改善和提高。要争取用5至10年的时间使居民一生中的住房消费支出占家庭实际收入比重由现在的3%左右提高到15—20%。

1. 解决城市居民住房问题的总思路是:遵循社会主义按劳分配原则,将职工家庭住房消费的补偿纳入劳动力再生产的必要费用并入工资性货币收入,实行“自住其力”。对高收入家庭的住房供给完全实现市场化,包括开通租售市场和商业性不动产抵押市场;对中等收入家庭(户均年实际收入相当于一套标准住宅市场价格的1/3—1/6)以市场化方式定向供给的商品房可适当减免地价和住宅配套费,租售均可;低收入家庭除自愿购买商品住房可享受国家规定的某些优惠措施外,原则上由政府提供按规定标准设计建造的“租屋”,租金由暗贴改为明补。

2. 解决城市住房问题要租售并举,但公房租金要逐步市场化。新房坚决实行新租金标准,旧公用房用3至5年时间通过分步提租理顺租售比价。政策上要鼓励一切有条件购买住房者由租房转向买房。对职工工资收入中用于支付购房款的部分(包括偿还按揭贷款本息)可免征个人所得税,职工购买自住房屋的契税似还可从3%降为1%。

3. 根据“十五大”精神,改变对私房出租的政策性限制,鼓励私人对房地产经营性的投资置业和依法出租,对出租人的合法权益给予法律保障。私房租赁综合税率宜从17.5—21%降低为6—8%,与目前各地私营经济开发区的税负水平大体持平。

4. 对中等及中等以下收入家庭定向购买商品住房提供政策性抵押担保,保险费率宜定在1%左右。

5. 鼓励已售公房和可售公房的住户通过差价贴换全产权房,允许旧公房之间通过使用权评估实行差价换房,对差价换房制定法规加以规范,杜绝房管部门和物业公司对差价换房的乱收费。

二、以建立土地收购、开发、储备和转让机制为重点,强化一级市场土地供给的计划调控和规划约束

1. 改组以块为主和放权的土地、规划管理体制,实行自上而下垂直调控的管理体制,以确管理效率。

2. 土地供给严格实行中长期土地发展规划和年度计划的审批制度,由省、市、自治区一级政府编制报国务院批准后执行。省、市、自治区政府按年度计划下达到县一级操作,未经批准不得越权超计划批地。

3. 按计划供地时,对新区开发实行“统一征地、统一规划、统一开发、统一配套”后以熟地

出让,将“先立项、后供地、再规划”改为“先规划、后批地、再立项”;对旧区改造由地方政府组建土地发展中心,承担组织,收购、开发、储备和转让职能,旧区成片再开发原则上不再搞毛地批租。

4. 土地出让方式以常年公开展示招商和招标、拍卖为主,增加土地出让、转让的市场透明度,尽可能减少一对一的协议出让。改革土地按楼面价和容积率倒推定价的方法,参照国际惯例,由政府委托中立的民营而不是官办评估机构根据土地的性质、用途、规划参数和开发成本等因素确定土地基准价格,报有关部门确认后作为竞价依据。

三、从简化管理程序,降低交易成本入手,理顺市场房价,放开搞活房地产二、三级市场

房价过高主要是开发成本中的地价高、利息重和税费多造成的,而这三项因素又与旧体制下方方面面出于局部利益而产生“设租”、“寻租”行为有关。为此必须进行下列改革:

1. 改革繁琐冗长的开发项目审批程序,变多头、分散、流水式的部门独立审批制为会审制与承诺制相结合的“一站式服务”制,使项目前期审批周期由目前的一年以上缩短到90天之内。项目验收和办证应规定合理时限,不准借故拖延。

2. 借鉴“托伦斯登记法”的成功经验,建立以登记为中心的房地产交易管理系统,寓政府管理和法律监督于服务之中。放开已售公房的上市交易,开放建设用地使用权、公房使用权、商品房预售合同和不动产抵押合同的合法转让市场,实行依法登记,照章征收税费,并提供法律保障。

3. 按“正税、明租、少费”的原则,清理房地产再生产各环节的各项税费,合理划分税收、特赋、规费和服务收费的界限,推行收费许可证制度,坚决取缔一切名目的乱收费、乱摊派,以切实减轻生产者、经营者和消费者的负担。目前还在执行的向商品住房项目按销售面积低价收购20%平价房的政策和单位购房须缴的2.5%投资方向调节税应尽快废止。

4. 对“安居房”和“租屋”的建设要根据房地产市场供求关系和地方财政状况统筹安排、量力而行。确定设计标准、租赁对象和价格租金水平时,既要充分考虑地方财政的承受能力,还要尽量减少对当地房地产市场的负效应。凡含有国家补贴因素的住房,不能不顾国家财力和消费者经济承受能力任意提高设计和配套标准,扩大补贴范围,甚至实行敞开供应。

5. 建立和健全符合行业规范要求的房地产中介服务体系。中介机构必须具备法定的专业资质,中立的社会地位,良好的职业道德和独立承担民事责任的能力。现在不少政府部门,金融机构和垄断型企业大都自设“三产”性的中介机构,运用权力和影响垄断业务,其实质也是一种“寻租”行为。对这类中介机构应进行清理整顿,促使其改组,政策应鼓励中介服务机构社会化、专业化和民营化,并提倡专家挂牌实行品牌竞争。官办和自办的中介评估机构对涉及自身或母体利害关系的业务应实行法定回避制度,杜绝不公平竞争。中介机构对工作过失必须依法赔偿经济损失。

四、借鉴国外成功的经验,大力发展房地产金融和住房金融

1. 放宽对房地产开发的金融管制。房地产开发投资属于生产性流动资金投资,通过商品房与货币的等价交换而一次性回收,其性质不同于财政投资和企业投资供自己使用,其投资回收也不是通过分期折旧,因此,不应当将其视同于自用性质的固定资产投资而严加控制。对于开发企业商品房生产融资要求应视同工业企业生产性融资同等对待,取消行政性管制和政策性歧视。能否贷款,怎样放宽应由金融机构自己根据项目来作决策,政府不能硬性干预。

2. 大力发展房地产抵押贷款,以抵押取代信用贷款,以确保金融资产的安全性、流动性和

收益性。根据国际经验允许金融创新,通过试点逐步推广。

3. 选择初步具备条件的经济中心城市试点推行抵押证券化,拓展二级抵押市场。允许经过审批的非银行金融机构、基金组织和外资金融机构进入二级抵押市场。

4. 建立股份制、政策性、专业化的住房金融机构,如住宅储蓄银行或住宅金融公库,由中央和地方财政金融机构联合组建并向社会募股,专门从事住宅契约储蓄和为中低收入家庭提供住房抵押,以及由政府委托的住宅开发项目的生产性融资。待条件成熟后可接受公积金管理机构的委托,为公积金保值增值进行运作。这类机构不以盈利为动机,其经营成果的主要部分应用于建立政策性住房抵押保险基金和补充住房解困基金,故应给予享受减免税收的优惠待遇。

5. 发展由公积金、住房契约储蓄和商业性按揭相结合的住房组合贷款。当前要简化申办手续,解决不同银行之间一证(房地产证)二抵甚至三抵的矛盾,明确规定公积金为第一抵押权人,契约储蓄为第二抵押权人,商业性按揭为第三抵押权人,通过它项权的登记可以解决一证几抵的矛盾。通过组合贷款使中等收入家庭经过15—20年的还本付息能取得一套住宅的产权。

6. 鼓励发展互助合作性质的民间住宅金融组织。

7. 合理调整公积金,住房储蓄和按揭的存贷款利率,既要考虑贷款人的经济承受力,又要保护存款人的利益,还要从存贷差中补偿必要的运行费用。从长远看,利率应逐步向市场利率靠拢。

五、全力推进市政公用配套部门的经营机制改革

1. 加快市政公用配套行业的现代企业制度改革,以产权多元化和开放市场促进竞争,遏制垄断化经营倾向。

2. 将小区配套的计划审批关系转变为供需双方平等的经济合同关系,配套费用由物价部门会同有关部门联合审定,专款专用。

3. 市政公用配套应划分“公共产品”、“准公共产品”和“私人投资品”三类,分类确定投资主体和投资渠道。应由政府投资的部分以财政拨款或发行财政债券解决;应由公用行业(水、电、热、气)投资的经营设施通过产品收费解决,资金紧张可通过发行企业债券和股票解决;商业配套用房等应实行谁投资谁所有,不得低价或无偿平调。

4. 严禁市政公用配套单位利用自然垄断地位以各种名义或形式任意延伸业务范围,指定客户购买由其经营的产品和中介服务,或由其包建附属建筑物。

面临世纪之交,在改革开放和市场经济大潮中复苏成长的中国房地产业,将迎接新的发展机遇和严峻挑战。政府的主要职责是“搭台”即提供一个比较宽松的政策环境,让房地产业各类企业登台亮相,为建设城市发展经济而各展所能,公平竞争。只要思路理顺,政策对头,房地产业成为国民经济新的支柱产业之一是可以预期的。

(作者系上海财经大学财经研究所教授;单位邮编:200433)