

09申论热点(67)论房地产市场的公共性公务员考试 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/514/2021\\_2022\\_09\\_E7\\_94\\_B3\\_E8\\_AE\\_BA\\_E7\\_83\\_c26\\_514361.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/514/2021_2022_09_E7_94_B3_E8_AE_BA_E7_83_c26_514361.htm)

始于1998年的住房制度货币化改革掀起了一场轰轰烈烈“造城运动”。不少地方的经济发展了，民众的住房条件改善了，但“造城运动”本身内含的制度缺陷也引发了许多矛盾，诸如利益失衡、分配不公、阶层冲突等现象日益严重。可以毫不夸张地说，“造城运动”正在制造人与自然、人与社会、人与人、人与自身的种种矛盾与冲突。有必要对房地产市场的风险和危机进行深入的反思。房地产市场诸多问题的症结何在？归纳到一点就是，房地产市场并非一个纯粹的私人品市场，它也是一个具有完全公共性的市场。“公共性”是指政府应按照人民的意志和社会的共同利益，从保证公民利益的基本点出发，制定与执行公共政策。“公共性”的获取及其保证，包含了政府的政策制定与执行的公平公正性，包括了公民的利益能否通过民主的程序得到表达与整合等[1]。所以，房地产市场的公共性，就是指每一位公民的基本居住权具有根本上的优先性，这是房地产市场存在与发展不证自明的法则。这是现代文明社会公民的基本权利，也是房地产市场发展的基本要义。房地产市场的法律制度、发展模式、运作规则、利益分配与调整机制等只能在这个基础上建立、延伸与拓展。离开公共性这个基础，就难以实现房地产市场的持续健康发展。当前我国要素市场发展不成熟，如果不强调房地产市场的公共性，不仅容易剥夺绝大多数公民基本的居住权利，也容易导致少数人利用公共资源为其谋利。这不但导致绝大多数人的住

房福利得不到改善，而且弱势民众的利益将不断地受到侵害与掠夺（比如一些房地产开发商及地方政府的强制性拆迁）。有必要跳出既有的房地产市场发展思维来讨论房地产市场的公共性问题，以寻找更适应我国房地产市场发展的新模式。

一、公民居住权的优先性是房地产市场公共性的基础 保证每一个人的衣食住行，是人类社会得以存在和繁衍的基本条件，也是现代文明社会的基本标志。因此，在发达国家，包括在有一定文明程度的国家中，保证居民的基本自住需求是这些国家的基本政策或政策宗旨。比如，美国住房政策的宗旨或核心就是要让每一个美国公民能够买得起有支付能力的住房。也就是说，公民居住权的优先性是房地产市场公共性的基础。离开了这一基本要求，房地产市场其他方面的属性就无从谈起。在我国，保证每一位公民居住权的优先性更是房地产市场发展的基本国策。但是，房地产本身又是一种十分复杂的商品。它本身兼具投资品和消费品的双重属性。房地产性质的两栖性更表明住房自住消费是房地产市场公共性的重要基础。因为，如果不能从制度上确定住房自住消费的公共性，那就不仅不能满足公民的基本居住需求，而且可能形成对弱势居民基本居住权利的剥夺，并导致政府部门对房地产市场的判断与决策失误。比如，目前国家统计局以国际惯例（其实也是选择性国际惯例）为由，把国内居民的住房消费算作投资，不仅造成国内居民当前最大的一块消费完全消融在投资中，统计报表上的居民消费率连年下降；也使得近几年的生产价格指数连年快速上涨，却难以传导到最终的消费品价格上来。事实上，前几年国内全部上游产品的价格上涨都传导到快速上涨的住房价格上了，而没有传导到

居民消费价格指数上。由于居民消费价格指数不能反映居民消费价格变化的真实情况，政府职能部门也就难以对现实的经济生活做出正确判断并进行正确决策。举例来讲，现实中居民购买的不少消费品价格在快速上涨，但政府的CPI指数却一直在低位徘徊，直到2007年6月才出现转向。还有，如果按照国家统计局的分类，住房消费是投资，那么在中国资本项目没有完全开放的情况下，国外资本进入国内房地产市场应受严格管制。就如目前QFII进入国内股市一样，国外资本进入国内资本市场应受诸如额度等方面限制。然而从现实情况来看，国外资金早就长驱直入了。既然住房是投资，为什么相关政府职能部门对此不严格监管与限制呢？为什么会允许这些国外资金炒作中国的房地产，推高国内房地产市场的价格呢？但从另一方面来看，无论是中央政府的“十一五”规划，还是国家发改委的报告，以及最近几年来房地产宏观调控的“国八条”、“国六条”，都是把当前居民的住房购买看作居民消费。在这些文件与报告看来，国内近几年经济的发展与繁荣得益于国内消费品的升级换代。而住房需求又占消费品升级的最大比重。既然居民的住房购买是消费，那么政府要扭转目前国内居民消费率过低的现象，就必须加快国内居民住宅的建设，以此来满足内需扩大的要求。可以说，正是由于政府职能部门对居民住房购买的两栖性认识，导致了国内房地产市场在一些重要问题上的混乱。比如，房地产开发商为了推高房价，就认为住房作为投资品，其价格可以完全由市场供求决定，无需政府管制。这种观念既为房地产开发商利用其市场垄断性操纵房价提供了理由，也为一些人利用金融杠杆炒作房地产提供了借口。按照上述理论，既

然住房是投资品，那么国内大多数民众的住房消费也就不是市场应该解决的问题，而应该通过政府的住房保障体系来解决。由于目前住房价格高企，大部分居民没有支付能力进入高房价市场，这就会导致我国近10年来的住房改革又回到计划经济的老路。如果我们的社会或我们的制度、法律，不是把住房消费作为房地产市场的第一要义，而是以住房的两栖性来看待国内房地产市场，那么这种认识将会导致我们在房地产市场上的一系列重大误解。不同的政府部门及某些既得利益集团都会根据对房地产的这种两栖性认识做出它们所需要的不同理解，发布不同的信息，提出不同的要求，并制定各种有利于他们的政策，从中轻易获利。所以，充分认识房地产市场的公共性乃是当务之急。应当对公民居住权的优先性问题进行深入反思，并在此基础上达成社会共识，让这种共识以政策和法律形式固化下来。唯此，才能解决房地产市场存在诸多的问题，形成房地产市场良性发展的局面。

二、房地产发展模式是房地产市场公共性的核心 我国房地产市场最早发端于广东与深圳。由于广东、深圳与香港的地缘、人缘关系，国内最早的房地产市场发展走的是香港那种高地价、高房价及高福利房的发展之路[5]。这种发展模式更有利于房地产开发商及地方政府，所以很快就在国内遍地开花。遗憾的是，目前的房地产市场发展模式只复制了“香港模式”的高房价、高地价，并没有学习高福利房，从而使其既无法建立在房地产消费性的基础上，也无法保护国内绝大多数居民的基本居住权利。其实，“香港模式”对于一个区域面积小、土地公有及土地十分稀缺、经济繁荣的小经济体来说，可能是一种无奈的选择。在土地稀缺程度较高、土地为政府

所有的条件下，如果房价过低，就不能显示出当地土地的稀缺程度；但房价过高又必然把绝大多数中低收入的民众完全排斥在市场之外，因为当地政府只能通过特殊的住房保障体系来解决中低收入民众的住房问题。比如，香港50%以上民众通过公屋来保证居民基本居住条件，而新加坡的比例比香港还要高。所以，当国内房地产市场出现问题时，或者当国内房地产市场价格过高让绝大多数民众没有支付能力进入市场时，房地产开发商和地方政府就倾向于把房价冲突归结为住房保障体系的不健全。因此，对房地产市场的宏观调控的目的，就是要稳定房价，让绝大多数民众的住房问题不是进入市场来解决，而是进入住房保障体系来解决。这就是近几年有关房地产市场的文件和政府官员一直强调房价不高的理由所在。大国经济与岛地经济是难以类比的。且不论“香港模式”存在的弊端，即使是一种发展较好的模式，也未必适合我国。从国情来看，我国的中低收入者占整个社会人口的70%以上。让这70%人口进入住房保障体系，需要十分庞大的财力。即使政府有这种财力，也只能让住房体制改革回到以前福利分房的老路上，导致住房制度货币化改革的失败。那么目前国内房地产市场价格上涨过快是住房保障体系不完善、不健全的问题吗？我们认为这是找错了原因。实际上，从目前北京、深圳、广州及上海等地的房地产市场来看，一方面房价快速上涨，另一方面各地又有大量的楼盘空置没有出售。这说明，目前国内一些地方的房价快速上涨，完全是房地产开发商、房地产炒作者恶意炒作的结果，与住房保障体系不完善关联不大。从2006年“国六条”及24号文件来看，目前盛行的房地产“香港模式”将发生重大的变化。这些

文件强调重点发展满足当地居民自住需求的中低价位、中小套型的普通商品住房，强调房地产市场是一个民生的市场。如果这些房地产政策能够落实，如果市场生产的产品是绝大多数人都有支付能力的产品，如果我们的市场是绝大多数人都能进入的市场，那么不仅政府的基本宗旨（即生产更多绝大多数民众有支付能力的住房）能得到体现，也能保证国内房地产市场持续健康发展。比如，美国的住房发展模式就是一个“大市场、小政府”的二元二级市场住房体系[3-2]。所谓“大市场”就是美国家庭住房的95%以上是通过住房市场来解决。目前美国一亿多个家庭中，有7100万个家庭通过市场拥有住房，30%左右的家庭通过市场租房来解决。政府只限于帮助那些无能力支付私人房租的低收入家庭和老年人解决住房问题。政府资助的公共住宅或廉租屋家庭大约在130万户，占美国全部家庭的不到2%。加拿大的情况也是如此，政府资助的廉租房家庭不超过5%。所以，我国住房保障体系的对象只应是丧失生活能力的低收入家庭、老年人等少数困难人群。至于绝大多数居民的住房问题，只能在政府帮助下通过市场途径来解决。比如，实行对不同收入层次的居民采取不同的住房货币化补贴、降低住房贷款利率、减免购房税收等措施，而要做到这一点就必须把目前过高的房价降下来。这也就是说，我国的住房保障体系应该是一个多层次的体系。第一层级不足10%的极低收入的家庭、老年人等由政府提供廉租房或公房，通过这种方式来保证最弱势民众的居住权。第二层级20%80%的中低收入民众，在政府住房货币化补助、优惠利率、优惠税收等优惠条件下通过住房市场来解决。并且在这一层级中，不同收入民考试，大网站收集众所获得

的优惠条件也不一样。要做到这一点，政府就得用法律手段保证国内住房市场生产出民众有支付能力的住房。并在此基础上，把第一、二层次的房地产市场定义为完全的消费品市场。第三层级是20%以上中高收入者，他们的住房则完全由市场决定，不纳入住房保障体系。但是，这里同样有一个问题必须明确。尽管“国六条”强调了房地产市场结构的调整，强调了生产满足绝大多数居民需求的住房产品，但是如果占70%的90平方米以下的住房仍不能被清晰地界定为消费品，那么投资者同样可以对这种主流住房产品进行投资。这同样会推高房价，并会导致绝大多数无支付能力的居民进入高价的房地产市场。也就是说，不同的房地产发展模式决定了对公民居住权的保护程度，而房地产发展模式的公共性，不仅体现其关系到每一位公民的切身利益与基本权利，也体现在这种发展模式是否以房地产的公共性为基础，是否通过公共决策的方式来确立。如果房地产市场不能够保证每一位公民的基本居住权，那么这个房地产市场的发展必然与其公共性相悖。正是在这个意义上，房地产发展模式是房地产市场公共性的核心。 "#F2F7FB" 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)