

从住房市场的特点看政府对住房市场的干预和作用

陈 星

内容提要: 本文通过对住房商品和住房市场的分析, 剖析了住房市场构架以及市场主体的行为特点, 并进一步分析了政府干预行为对住房市场的影响及作用。作者认为住房商品的特殊性决定了住房市场的特点为有限开放性、地域性、层次性和价格的差别性, 市场交易的非物流性以及住房市场上的投机性和投资性。住房商品的社会属性表明人们对住房的需求不仅与收入相关, 低收入家庭、人群的住房需求需要政府的支持和帮助。政府干预住房市场的出发点应该是纠正市场失灵、提高住房资源的使用效率、改善社会分配的公允性, 从而维护社会的稳定, 促进社会经济的发展。作者还指出政府干预住房市场的作用在于调节供求差距、规范市场运作、弥补市场不足、优化社会资源和显示社会公平。

一、问题的提出

近年来, 随着我国住房制度改革不断深入, 住房问题越来越成为百姓关注的热点话题之一。在住房制度由实物福利分配体制向商品化、社会化体制的转型过程中, 许多专家、学者已就住房商品的性质、住房市场的发展、市场模式和住房政策的主要特征等问题, 从理论和实践的意义上进行了广泛的探讨。本人认为, 分析住房市场有利于认识住房商品的特殊性, 认识供求双方的市场行为特点和市场运行的主要特点, 进而认识政府在住房市场发展中的地位和作用, 这是当前讨论中尚且论及不多的话题。

本文通过对住房商品和住房市场的分析, 深入剖析住房市场构架和市场主体的行为特点, 从而进一步分析政府行为对住房市场的影响。日本社会学家富永健一指出: “在现代社会中, 市场是联系共同社会(家庭、亲族群体)和利益社会(企业、组织)的纽带。”(富永健一, 1988)毫无疑问, 任何社会生产活动的最终产品都要在市场上实现其价值和使用价值的转换, 任何家庭、企业组织都无法脱离市场环境而独立生存。市场是现代社会再生产过程中各种经济关系运行和社会生活情况的指示器, 也是现代城市化和文明程度的重要标识。可见市场对社会生活的作用日益加强。

住房市场是房地产市场的一个重要组成部分。在许多发达国家中, 房地产业在国民经济中占有重要地位。以美国为例, “美国房地产生产总值占国民生产总值的比例高达 10%—15%, 全国 2/3 的有形资产是房地产。”(一言, 1996)由此可以看出住房市场在社会生活及经济发展中的重要地位。本文对住房市场的分析, 不是从狭义的角度分析房地产市场, 即: 已竣工商品住宅的交易场所; 而是从广义的角度, 分析住房市场的机制和特点, 即分析市场结构、市场价

格、市场资金运作和市场调节这四个系统之间的相互作用和影响,进而分析市场上各利益主体的行为特点,以及政府的角色和作用。希望通过这样的讨论进一步认识住房市场发展对社会及经济发展的意义和作用。

二、住房与住房市场的特点

世界上大多数国家或地区都先后实行了住房商品化政策,各类住房主要是通过住房市场流通的(田东海,1997),我国当前正在进行的住房制度改革也将住房商品化作为改革的基本任务和目标。应该看到住房不同于一般意义上的商品,它比其它商品有着更加深刻、丰富的内涵。

(一)住房商品的特点

首先,住房和其它商品一样具有基本的物质属性,然而与其它商品不同的是这一属性是以住房对土地资源和空间的占用为基础的,即:住房是占用一定土地和空间资源而建成的不动产。由这一点可以看出,住房市场与地产市场是密切相关、不可分割的统一体,它是整个房地产市场的重要组成部分。其次,住房是具有消费属性的不动产。资源稀缺,生产过程中资本、劳动投入较多,使得住房具有价值高、生产周期长以及使用寿命长等特点。另外,住房具有明显区别于其它商品的重要社会属性。1. 住房是作为社会初级群体——家庭的基本物质生活条件。它反映出家庭中不同成员之间共同的社会经济文化关系,也反映出家庭与社会的种种联系。2. 保持适宜的居住条件是家庭成员健康发展的必要条件,也是社会文明和文化发展的必要条件。新加坡社会学家拉兹·哈桑曾经应用实证的方法证明,住宅过分狭窄和过分密集是青少年犯罪的因素之一(董寿昆,1988)。其他国家在城市化发展过程中的经历也同样证明,不良的居住条件会带来疾病、犯罪等一系列社会问题。3. 由房价及其它因素造成的社区居民成分的区别也会给社区文化以及社会文化的发展带来很大影响。一些北欧国家,例如瑞典政府的住房政策规定:“享有良好的居住环境和宽敞的住房条件是国民的社会权利。”(高佩义,1993)这一政策使得各收入阶层的人们可以在同一社区内居住,减少了种族间的隔离和不同阶层间的距离,杜绝了贫民居住区的产生。4. 住房建设是城市发展规划不可忽视的因素之一。房屋建筑的外观和布局直接构成了城市面貌的核心部分。5. 社会上各阶层人士居住环境的差别还从另一个侧面反映了社会的公允性。住房商品的这些特点决定了住房市场有其独特之处。

(二)住房市场的特点

住房市场的特点与住房商品的特点密切相关,住房市场上的价格构成、交易手段以及供求平衡的实现条件比一般市场要复杂得多。

1. 住房市场的有限开放性

住房市场是非完全开放的市场,政府对市场的控制是市场发展不可忽视的因素。即使是美国这样高度市场化的国家,政府也要以行政法规和财政金融手段对住房市场的运行加以控制和调节。其原因首先是由于土地资源的稀缺性造成的。一般来讲,土地资源的使用是由政府严格控制的。在西方国家,土地的使用主要是通过城市规划条例、建筑条例以及住房法令来管理的;在中国及其他一些国家,土地资源归国家所有,土地的市场投放量是根据国家的宏观经济状况确定的。土地资源是住房商品得以生产的先决条件,所以,住房市场的供给量首先要受到政府土地政策和土地投放量的影响。第二,住房商品价值高、生产周期长、交易过程复杂等特点决定了供求双方交易成本高,自由出入市场相对困难。再加之市场上信息的非安全性

和竞争的外部效应等问题,使得住房市场机制难以自发地调节市场供求,实现社会资源的有效利用。因此,政府对市场的介入和干预就成为消除市场失灵的必要手段。第三,住房不可忽视的社会属性表明,人们对住房的需求不仅仅与收入相关,即使不具备住房支付能力的低收入人群也有相应的住房需求。这就要求作为社会生活规划者的政府采取必要的住房政策使这部分人群获得住房,保证居者有其屋。无论这种住房政策是否偏向市场导向,都会对住房市场的发展产生重大影响。第四,住房建设规划要纳入当地政府的城市规划范畴,因此住房市场的发展还要受到当地城市发展规划、经济发展水平的制约。

2 住房市场的地域性、层次性和价格差别性

由住房的不可移动性可以看出住房市场供求具有显著的地域特征:即使在同一个国家中,各地区经济发展、城市化水平的差异使得住房商品价格及基本建筑标准有着很大的差别。这从另一个侧面反映出住房市场的发展与当地经济文化发展水平有着必然的联系。一般的市场分层概念是企业根据消费者收入层次、性别、年龄等消费属性自行确定的,分层的目的是生产面对不同消费群体或市场层次的产品系列。它纯粹是企业的自身行为。然而在住房市场上,除了这种一般的分层外,还有政府住房政策规定的、针对低收入住房消费者的市场层次。与之相对应的市场价格也具有明显的差别性。世界各国由于住房政策干预和调节的范围和方法不同,市场层次的运行方式和范围各不相同。我国目前采用多层次的市场模式,在住房供应上,对不同收入家庭实行不同的住房供应政策:最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中、低收入家庭购买经济适用住房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价格的商品住房。原建设部部长侯捷曾指出:“应建立福利住宅、微利住宅、市场价商品住宅这样三种价格体系,以满足不同收入水平的居民住房需求。”(侯捷,1992)若抛开一般意义上的市场分层,可将住房市场分为一般住房商品市场和优惠住房商品市场,这里优惠住房商品指的是在政府政策调节下,对中、低收入家庭提供的、价格优惠的部分住房商品,从中可以看出政府干预和调节对市场的影响是不可避免的。因为在同一市场环境下如果同时存在两种以上不同价格同类商品,其中一种产品价格的波动必然会引起另一种产品价格的波动。

3 住房市场交易是非物流的交易

在一般商品市场上,交易的结果是以产品的流动为标志的。然而,住房商品的不可移动性使得住房商品的交易成为其所有权、使用权等契约、证件的界定和交换。这表明,住房市场的交易行为不仅仅是经济行为,同时还以法律的行为表现出来。它要求住房交易过程应该具有严格的法律规则,并且住房商品应具有明晰的产权以对应交易双方各自的权利。

4 住房市场上投资性和投机性同时存在

由于住房建设资源的稀缺性以及住房商品价值高,生产、使用周期长等特点,使得住房市场投资即房地产投资的风险大于一般的商品市场,因而就有可能获得更高的风险收益。因此,在市场运作中会吸引一些投机者利用市场信息的非完全性进行楼盘、楼花的炒作,赚取高额利润。在这种情况下,政府制定的有关法律、法规就显得尤为重要,它不仅保护消费者的利益,而且可以规范市场运作,促使市场健康发展。

从以上分析可以看到,住房市场最为突出的特点是政府对市场的关注和调节大于一般市场。政府对市场的干预必然会对供求双方产生重要的影响,从而影响市场的发展。

(三)住房市场的供求特点

1. 供给特点

第一,从整体上讲,住房市场的住房供给首先取决于该地区的建房能力:建房生产力水平、建材供应以及建房投资能力。这些都是住房供给的物质决定因素。

其次,国家的土地政策、年度土地批租量以及土地批租价格也是重要的决定因素。土地批租量决定今后几年潜在的住房上市量,而土地批租价格则直接影响到商品住房的价格。

第二,由于住房市场受政府干预较强,商家和消费者都会根据干预因素来调节自己的行为。作为商家,当政府政策不明朗或不稳定时,会持币观望;当市场环境宽松、明朗时,商家更容易作出投资抉择。商家还会利用政府干预造成的市场薄弱环节争取超额利润,甚至会产生寻租行为。而对于消费者来说则会利用政府对中、低收入者的住房优惠政策,最大限度地争取获得优惠价格的住房。

第四,住房市场的发展变化与宏观经济形势密切相关。一方面,住房供给要受到国民经济发展的制约,特别是全社会投资规模、建设速度和社会经济发展水平的约束;另一方面,住房市场的发展(确切地说,是房地产业的发展)又对宏观经济的发展有不可忽视的影响。一般而言,当宏观经济扩张时,社会上投资需求与消费需求同时扩张,投资增多,促使住房建设速度加快;消费增长又使得资金周转加快,市场回报率提高。这又进一步促进投资的增长。在宏观经济收缩阶段,社会投资压缩,使得住房建设速度减慢,投资性住房购买者持币观望,社会购买力下降又使得住房销售不畅,造成市场回落和低迷。

有必要指出是,宏观经济的扩张与收缩往往与政府的宏观经济调节直接相关,政府干预对市场供求双方的影响往往会持续几年。我国1992—1993年出现的房地产过热现象就是一个例证。1992年政府放宽了房地产开发政策,土地批租量大增,超过1991年以前出让土地总面积的11倍,实际开发土地比1991年增长175%。1992年利用外资总数比前一年增长228%,房地产公司迅速发展,比1991年增长2倍。全国各类开发区激增至1951个,是前4年设立开发区的15倍(梁运彬,1996)。1992年房地产市场异常活跃,经营收入1992年比1991年增长86.1%,1993年比1992年增长了114.9%(详见表1),住宅销售额1992年比1991年增长了83%,1993年同比增长92%(详见表2)。当时我国住房市场刚刚兴建,市场机制很不完善,政策调整带来的大变化使得投机者有机可乘,于是,市场上炒家异常活跃,使得地价迅速上扬,再加上建材、人工成本价格及搭车收费的大幅提高,使得住房价格迅速攀升,远远超出普通居民的支付承受能力。从1993年7月起,在中央紧缩的宏观政策下,房地产投资增长量大幅度下降。1994年住房销售额的增幅仅为0.2%。1994年7月5日《中华人民共和国城市房地产管理法》正式出台,从此,住房市场的发展逐步走上正轨。然而,1992年的投资膨胀却使得许多地区的房地产市场处于低迷的消化盘整期,直到1998年才出现回升。

第五,住房市场的供给还与金融、保险业的发展水平相关。房地产业是投资多、风险大的行业,因此金融、保险业发达可以为住房市场提供更多的资金保障、更好的投资环境,降低投资风险,促进市场的发展。

2 需求特点

住房市场需求指的是人们有支付能力的住房购买力。在现阶段,住房的市场需求是以家庭为消费单位所表现出来的与家庭收入水平相关的住房需求量。然而,从当地住房基本条件出发,根据家庭模式的变化趋势和地区人口数量的变化趋势可以基本上反映出住房的自然需求量及其变化趋势。人们自然需求量和市场需求量的差距构成了市场的潜在需求量。这种潜在需求量的实现主要依赖于家庭收入的提高。可以说,由于住房是人们的生活必需品,住房的

市场需求量首先与人们的家庭收入相关。

表 1 1989—1994 年房地产开发经营情况 单位: 万元

年份	经营总收入				本年缴纳 税费	比上年 增加 (%)	本年实现	本年实现 利润
	金额	比上年%	商品房销 售收入	房屋出租 收入				
1989	1795114	10.7	1637541	10970			78598	-39.7
1990	2187081	21.8	2018263	22610			179252	128.1
1991	2840325	29.9	2378597	39221	205551		275239	53.5
1992	5285565	86.1	4265938	59617	414435	101.6	635196	130.8
1993	11359074	114.9	8637141	106348	965917	133.1	1559223	145.5
1994	12881866	13.4	10184950	172817	951029	-1.5	1674350	7.4

资料来源:《中国统计年鉴(1995)》,中国统计出版社,第185页。

表 2 1989—1994 年全国商品房销售情况

年份	实际销售 商品房 面积 (万 m ²)	其中住宅 销售面积 (万 m ²) (1)	住宅销售 面积 比上年 增长(%)	个人购买 商品房 面积(万 m ²) (2)	(2) (1) (%)	商品房 销售额 (万元)	其中住宅 销售额 (万元)	住宅销售 比上年 增长(%)
1989	2855.36	2491.38	-2.3	805.49	32.3	1637542		
1990	2871.54	2544.61	2.1	730.85	28.7	2018263		
1991	3025.46	2745.17	7.9	926.55	33.8	2378597	2075979	
1992	4288.86	3812.21	38.9	1456.01	38.2	4265983	3798493	83
1993	6687.91	6035.19	58.3	2943.39	48.8	8637141	7291913	92
1994	7230.35	6118.03	1.4	3344.53	54.7	10184950	7305208	0.2

资料来源:同表1,第186页。

低收入家庭住房需求的实现包含着政府投入的各种住房补贴,因此,在住房的市场需求量中除了百姓的支付能力外显然还应该包括政府为解决低收入家庭住房问题所做的投入。由于各国政府的住房政策不同,对市场干预的方式不同,这种干预和投入对市场需求的影响也不同。一般来讲,政府对消费者的补贴必然会使市场需求增加。但是在一定条件下,它也会产生“溢出效应”或“淹没效应”(刘玉录,1996),使补贴无法产生预期的效果。所谓“溢出效应”指的是在居民住房收入弹性小的市场环境下,居民收入的增长并不能带来相应的住房需求的增长。若受补贴居民将增加的收入用于非住房商品,就会引起非住房商品价格的提高,并导致房价上涨,使住房现金补贴的效益溢出。美国在70年代曾进行了“住房补贴需求实验”,对低收入家庭在一段较长的时间内给予住房补贴凭单。研究表明,住房需求的收入弹性在当时的市场环境下大约为5—8%,也就是说,收入增长10%,可以预期家庭住房需求会提高5—8%。所谓“淹没效应”指的是在市场住房供给弹性为零时,接受补贴后,居民住房支付能力的增长会由于房价上升而淹没(见图1)。

从图中可以看出,当时的市场价格为 P_0 ,在 P_0 价格下得到的供给量为 Q_0 。接受补贴后,

市场需求扩大, 曲线 D_0 上移到 D_1 的位置。由于供给曲线缺少弹性, 需求增长使房价上涨至 P_1 , 但上涨的房价并没有使供应量增加, 仍然在 Q_0 的位置上。也就是说, 住房支付能力的增长被价格的上涨所淹没。在这种情况下, 需要政府对市场采取其它调控措施。例如, 要求住房消费者将收入的一定比例用于住房消费, 或者将住房补贴的现金形式改为代用券形式, 等等。

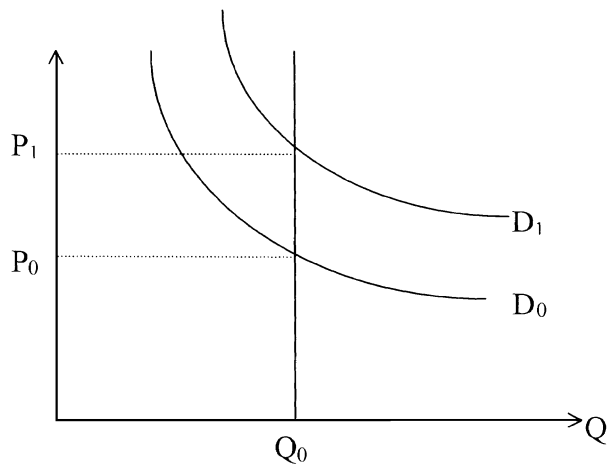


图 1

说明: 图中曲线 S 为供给弹性为 0 时的供给曲线, D_0 为接受补贴前的需求曲线。

我们在前面已经提到, 政府对住房价格进行的调节, 使住房市场上部分商品的价格低于另一部分商品的价格。假如这些商品在质量上不存在很大的差异, 那么人们会想方设法用较少的钱买到适用的商品, 即消费者

会采取各种措施争得到政府给予的优惠。因此, 假如在市场的实际操作中无法区分消费者的收入标准, 也就是说政府规定的市场分层标准无法实现, 则会出现高收入者容易买到优惠房(他们具有足够的住房支付能力), 而中、低收入者仍会望房兴叹(缺少住房支付能力)的局面, 从而造成新的分配不公。近年来我国房改售房过程中这种现象并非罕见。人们受利益驱使努力获得廉价住房的情景在我国以及在其它社会主义国家进行住房改革之前的历史时期, 即在住房福利化的制度下, 已经表现得十分明显: 由于住房分配不受支付能力和经济规律的制约, 出现了按权力、地位、人缘等非经济因素分配住房的现象。从某种意义上说, 住房成为人们显示社会地位、权力和个人能力的重要标志之一, 这又进一步加剧了住房分配的不平等。

另外, 地区经济发展水平、发展速度以及文化背景、居住习惯等都是住房需求的影响因素。经济发展水平决定了人们收入水平和收入增长趋势, 文化背景、居住习惯则从另一个侧面反映了人们对居住环境的要求。

金融、保险业的发展也会对住房需求产生不可忽视的影响。在金融手段的支持下, 消费者可以预期未来收入, 用未来的钱做今日的消费, 而保险业的投入可以减少消费者的投资风险, 从而使消费者的需求增加。值得指出的是, 房地产金融恰好是政府对房地产业, 同时也是对住房市场进行干预的有力工具。

通过上述分析我们可以得出如下结论: (1) 住房问题不仅仅是经济问题, 而且是关系到国家安定、人民幸福的社会问题, 因此保障居者有其屋是政府不可推卸的责任。(2) 住房是具有特殊意义的商品, 它决定了住房市场的特殊运行机制, 可以说, 在整个市场体系中, 住房市场是相对独立的、专门化的、在政府各项法规严格控制下运行的有限开放的市场体系。(3) 政府对住房市场的干预是市场发展的必要条件, 同时又对市场发展产生不可忽视的影响。

三、政府干预对住房市场的影响

(一)政府干预住房市场的手段

政府对住房市场的干预指的是政府对住房市场的管理和调控,是政府根据本国社会经济的宏观目标,通过行政、法律、经济等手段对整个住房市场的供求状况进行控制和调节的方法,也是国家住房政策在住房市场中的具体实施过程。由于各国经济发展水平、文化背景各不相同,政府对住房市场进行干预的方向、目标和手段各不相同。例如:美国是市场经济相当发达的国家,目前,政府对住房市场的干预主要是在住房政策和相关法律法规的约束下利用金融手段“刺激和支持民众的住房需求。调节重点是稳定和支持住宅抵押贷款系统,并形成国家调节住宅抵押贷款系统的机制。”(董寿昆,1988)英国政府对住房市场的调整重点在于利用财政、税收杠杆,促进住房自有化,缩小公有住房在市场上的比例,从而影响市场长期供求趋势和价格。日本政府对住房市场的干预主要是通过产业政策、融资、税收等手段诱导市场向政府的住房目标靠拢。政府的作用主要是弥补市场运作的缺欠,市场仍然是住房发展最基本的推动力量(赴日本、新加坡住房体制考察组,1996)。世界上大多数市场经济国家对住房市场干预的一个共同点是为解决好中低收入家庭的住房问题建立了相关的住房政策和住房保障制度。政府的这种政策一般包括“住宅用地供应的保障和地价优惠,进行房租补贴和租赁保障,建立住房金融体系,提供住房抵押贷款,实行减免税,低息长期抵押以及政府担保等。”(顾云昌,1995)也就是说,国家干预市场的目的在于指导市场行为,一方面刺激住房建设和居民消费的增加;另一方面又要帮助中低收入者在各种优惠的政策指导下取得自己的住房,从而体现社会的公平性并实现住房资源的有效利用。归纳起来政府干预住房市场的手段可以从以下几个方面加以分析:

1. 通过土地政策、城市规划等行政、法律手段控制土地投放量。在土地所有权归属国家的地区还可根据经济形势控制土地投放量,从而直接干预住房建设资料的供给。如香港回归前的港英政府在经济过热、房地产需求过旺、地价和房价过度攀升时,就增大土地拍卖量,缓解供需矛盾;当经济不景气、房地产市场呆滞无力时则减少土地拍卖量,以保持市价的稳定和市场的平衡。

2. 通过行政规划、住房政策或法律手段调节公有住房的投资额度,以及政府对机构、个人建房的资助额度,从而改变住房市场的结构,间接地影响市场价格。近年来,我国实施的安居工程就属此类。国家对安居工程建造商提供土地使用等方面的政策优惠,并对安居住宅实行限价。安居房的上市对于平抑普通商品房价格的攀升起到了很好的作用。

3. 通过住房政策、建筑控制等行政手段控制住房的售价或出租价,从而影响市场供求的方向,并使得市场结构逐渐改变,英国对私房出租的限价就是一个例子。二战前的英国,住房紧缺,私房出租价格攀升很高,使租房者怨声载道。为解决这一问题,英国政府一方面投资建设大量公房以缓解供求矛盾,另一方面则对私房出租实行限价。这一政策的实施使得私房出租率从1914年的占存量住房的90%下降至1978年的12.4%,而公有住宅则上升至31.7%(英国的住房制度及其改革,1998)。政府对住房价格的直接调整主要有三种方法:(1)国家直接调整公房价格或限制政府资助住房的租售价格。(2)依据租房者的收入层次规定不同的交易价格,以便使中、低收入者得到政府的帮助。(3)对低收入者提供住房补贴,改变买方价格,影响市场供求。

4. 通过金融手段调节住房市场的筹资、投资渠道, 从而影响住房市场的发展。其主要措施有: (1) 政府成立专门机构参与市场活动。例如, 联邦住宅贷款银行是美国政府管理住房金融市场的主要机构, 它由政府充当保证人, 吸收各种渠道的资金, 并为住房建设和购买融通资金, 是住房抵押机构的储备中心(严清华, 1994)。联邦住宅管理局和联邦退伍军人管理局是美国政府在初级市场上为个人住房抵押提供保险或保证的机构, 而联邦全国抵押协会则经营着全国性的二级市场, 通过促进住房抵押刺激住房需求的增长。(2) 提供抵押贷款保险, 政府在初级市场上为个人住房抵押提供保险或保证, 当购房者违约时又充当放款机构的保险者, 承担金融机构的损失。这样做既稳定了初级市场, 也提高了低收入家庭的购房能力。当然, 政府的这种行为与国家财政能力有着直接的联系。(3) 为不同收入水平的家庭提供不同的住房贷款。例如, 日本的政府金融机构——日本金融公库的抵押贷款采取低息的方式, 不以赢利为目的, 贷款利率的高低依据借款人收入水平高低和所购房屋大小来决定。在 1982 年, 贷款利率最低与最高的差距为 1.8%(殷红、张卫东, 1996)。(4) 通过政府影响, 调整抵押贷款比例和抵押贷款利率, 从而调节住房市场的供求关系。

5. 利用税收杠杆对市场供求双方提供不同的税费优惠政策, 从而刺激高收入者的住房更新需求, 提高中、低收入者的住房支付能力。美、英、法、德等许多国家对于自住家庭都实行住房减免税政策。其内容主要包括扣除转移租金的收入税、贷款利息税和财产税。这一政策有助于刺激自住房的消费, 扩大住房资金的供给以增加住房存量(严清华, 1994)。

6. 利用财政补贴支持中、低收入者的住房需求。大部分市场经济国家对中、低收入者的住房需求都给予一定的财政补贴。这种补贴有时是双方面的, 即一方面对住房供应商在购买土地或其它税费方面提供一定优惠, 并要求他们为中、低收入者提供低于市场价格的微利商品房; 另一方面又对中、低收入家庭给予住房补贴(所得转移)或房租补贴和租赁保障, 前者是指对低收入家庭给予定额的补贴, 后者则是对低收入家庭房租支出占家庭收入的比例超过国家规定标准的部分给予直接的房租补贴。

总之, 政府采取各种措施干预住房市场的出发点是为了纠正市场失灵, 提高住房资源的使用效率, 并且改善社会分配的公允性, 以维护社会的稳定, 促进社会经济的发展。

(二) 政府干预对住房市场发展的作用

1. 调节供求差距。政府干预住房市场有利于调节供求双方的差距, 使市场供求趋于平衡。在市场环境中, 追求利润最大是房产商的首选目标。然而由于住房商品的特殊性——土地稀缺、价格昂贵和生活必备性, 会使市场出现供应短缺和有效需求的严重不足。但同时存在的却是大量中、低收入家庭无房可住的现象。这一现象曾在西方国家城市化进程初期普遍出现, 并引起中、低收入阶层的不满, 造成社会动荡。西方国家住房法、住房政策的制定和发展正是政府针对此问题干预住房市场、矫正社会偏差、维护社会安定而实施的法律、行政措施。

2. 规范市场运作。政府干预住房市场有利于规范市场运作, 减少投机行为对市场的干扰, 为供求双方提供良好的市场环境。住房商品价格高、交易周期长、手续复杂, 政府对市场运作规定的各项规章、法律是市场正常运作的必要条件, 也是维护生产者和消费者权益的必要保障。

3. 弥补市场不足。政府对住房市场的干预有利于弥补市场不足, 帮助市场运行得更加稳健, 以避免由于市场过冷或过热而造成的资源浪费。如前所述, 住房市场的兴衰与宏观经济状况有比较密切的联系。在经济繁荣时期, 住房市场供销两旺, 而在经济衰退时则会出现房市的

低迷。若政府在经济运行的过程中对过热或过冷的经济现象实施反向调节,则可以帮助供求双方认识市场的形势,减少盲目性,从而避免市场运行的大起大落,以及由此造成的经济损失。

4. 优化社会资源。政府对住房市场的干预能够优化社会资源的合理使用。由于住房建设与城市规划、环境保护规划有密切的联系,住房又是公益性很强的公共物品。“即使是个人所有或占有的住房在许多方面也是共同消费的,住宅外观、建筑艺术以及市场设施和交通设施都是公共共同受益的。因此完全自由竞争的市场会忽略或至少会削弱住宅的公益性。”(田东海,1997)政府干预不仅能从市场运作方面减少对社会资源的浪费,而且还可以通过城市规划、环境保护规划等措施,从中、长期的角度规划该地区的发展,从而提高社会资源的有效利用率。

5. 显示社会公平。政府对住房市场的干预能够调节收入分配,帮助中、低收入者获得住房,以显示社会的公允性。由于住房商品超出多数中、低收入家庭的支付能力,因此政府有责任通过对住房市场的干预,扩大市场供求,使中、低收入家庭得到各种补贴,提高它们的住房支付能力,并且建立社会性的住房保障体系。

综上所述,住房商品的特征决定了住房商品在社会生活中的特殊地位,而住房市场运行与国民经济发展的关系使得政府不得不关注住房市场,并利用政府职权来规范市场运作,指导市场走向,实现政府规定的住房目标。

(三)政府干预的局限性

政府对住房市场的干预是市场发展的必要条件。但是政府干预有时并不是万能的,它也有一定的局限性。

首先,政府干预住房市场是有一定代价的。这种代价是指政府干预对市场运作带来的不良影响。政府干预最普遍的代价是实施各项方针政策、法律规章所带来的拖延成本。美国普林斯顿大学在70年代做的一项调查表明:一项建房开发项目从土地申请到批准的过程,在1970年平均周期为5个月,而在1975年平均周期已延长到13个月。据估算,批准时间每延长一个月,就可能使建筑成本增长1—2个百分点。另外,90年代初期美国密苏里州圣路易城的调查数据显示,在10000平方英尺的土地上建造一幢1600平方英尺的房屋,由于政府管制而使得其成本增加了2039美元(严清华,1994)。

政府干预不仅造成拖延,而且还会增加企业运行的成本,例如,企业必须应付各级主管部门的监督,填写各种报表,出席各种会议,支付各种费用等等。

其次,政府决策的实施结果往往有一定的不确定性。这是政策调节的时滞性带来的结果。也就是说当市场上出现问题时,在初期往往难以确定问题的性质,要到问题定性后才能确定解决问题的办法。从政府决心进行调节到政策的实施又要经过一段时间,而市场在此阶段可能已经发生了新的变化。或者,如果受调节者看穿了政府实施政策的真正意图,就有可能作出相应的对策,从而减弱政府调节的作用。

最后,政府对市场的干预会影响市场机制的运行。在市场经济中,市场机制的作用在于利用价格信号自发地、及时地传递市场经济信息,引导并激励人们各自作出适宜的有效反应,从而协调供求、优化资源配置。政府对市场的干预并不是去限制市场机制的发挥,而是要在市场机制无法发挥作用或无法充分发挥作用的情况下去指导市场行为。如果政府对市场景气状况认识不清,或者不顾市场机制的调节作用,用行政命令去替代市场运行机制,那么就有可能导致市场失灵,使市场无法及时传递市场信息,或者发出失实的信号,从而无法指导和激励人们做出适当的市场决策。许多经济学家都曾指出,政府干预经济的各种方式都会产生代价。所

以政府对住房市场的干预应该采取十分慎重的态度。

四、结 论

住房商品的特殊性决定了住房市场的特殊性,同时也决定了住房市场在整个市场体系中是相对对立的、在政府各项法规严格控制下运行的、有限开放的市场体系。在对住房商品市场的分析中我们看到:(一)政府干预是住房市场发展的必要条件,同时又对市场发展产生不可忽视的影响,其中包括:直接或间接地改变市场结构、投资渠道、市场价格、住房信贷方式和住房金融体制。市场供求双方也会根据政府干预的因素来改变自己的行为方式。(二)政府干预住房市场的出发点在于弥补市场不足、纠正市场失灵,在促进住房建设不断发展的同时帮助市场扩大需求。政府要制定适宜的住房政策,以便资助社会上收入较低的人群,使他们能够安居乐业,从而达到社会的稳定和经济的持续发展。(三)政府应该根据本国经济发展水平、政府财政能力和文化背景来确定政府干预住房市场的模式。当前,在全球经济一体化的进程中,许多国家的政府都已经认识到要充分发挥市场机制和作用,尽量减少政府对市场的直接干预。欧洲统一体国家,特别是原来以福利先进国著称的瑞典、荷兰等国,近年来为了增强经济竞争力而减少了政府开支,对原有住房政策作出了新的调整。我国是经济发展水平尚且不高的国家,因此在房改过程中一方面要改变过去的实物分配福利制度,另一方面也要建立社会性住房保障体系。特别应该指出,建立个人收入的银行帐户制和家庭收入年度申报制是十分必要的,它不仅能够界定家庭的收入层次,而且也有利于加强对高收入者个人所得税的征收和按人群收入层次区别对待的住房政策的实施。(四)政府干预住房市场的目标确定之后还应该慎重地制定出各项住房政策、法规,确定本国住房体制的基本框架。由于住房市场的地域性强,因此各地区、各级政府还应该针对本地区的具体情况制定出适宜的、地区性的住房政策、法规。(五)政府对住房市场的干预应该是系统的,既要有适合中、长期发展目标的政策、法律体系,又要有适宜的经济调节措施。

总之,政府干预住房市场的前提应该是顺应市场经济运行的规律,在市场可以发挥功效,可以自发调节的场合,放开手,给企业以自由竞争的机会;在市场不能有效配置资源的情况下,应该利用职权发挥调节市场的作用。世界上许多国家干预住房市场的经验、教训值得我们认真探讨,然而更为重要的是政府应该根据我国国情,制定出适宜的住房政策、住房体系和有效的住房市场调节措施。

参考文献:

富永健一,1988,《社会学原理》,中国社会科学出版社。

一言,1996,“美国房地产市场的兴衰及政府对私有土地的管理限制”,《南方房地产》第3期。

董寿昆,1988,《住宅经济比较研究》,中国金融出版社。

高佩义,1993,《海外住房政策与管理》,人民出版社。

侯捷,1992,“谈我国房地产业的构想”,《北京房地产》第6期。

刘玉录,1996,“我国住房政策的理论探讨”,《城市问题》第4期。

赴日本、新加坡住房体制考察组,1996,“市场经济条件下政府对住房发展的作用——日本、新加坡住房体制考察报告”,《中国改革报》1月23日。

顾云昌,1995,“论我国住宅产业的发展对策”,《房地信息》第13期。

“英国的住房制度及其改革”,载 www.Chinainfo.gov.cn,1998年5月。

- 严清华主编, 1994,《西方房地产》, 武汉大学出版社。
- 殷红、张卫东, 1996 “美、英、日房地产金融机构分析与比较”,《北京房地产》第 5 期。
- 田东海, 1997, “住房、住房市场、住房政策”,《住宅与房地产》第 1 期。
- K. E. 凯斯、R. C. 费尔, 1994《经济学原理》, 中国人民大学出版社。
- 侯浙珉, 1996, “主要市场经济体制国家(地区)住房保障制度及其对我们的启示”,《北京房地产》第 1 期。
- 彭仕清, 1994, “我国房地产市场探讨”, 西南财经大学硕士论文。
- 蔡育天主编, 1993,《房地产市场》, 上海社会科学院出版社。
- 王克忠主编, 1995,《房地产经济学教程》, 复旦大学出版社。
- 梁运彬, 1996,《世纪之交的中国房地产: 发展与控制》, 经济管理出版社。
- 黄泰岩, 1997, “美国房地产市场的政府管理”,《中国房地信息》第 9 期。
- 华燃, 1998, “个人收入如何界定国家尚无政策出台”,《中国经济时报》7 月 23 日。
- 空竹, 1996, “中国城镇住房制度改革理论政策与实践的发展”,《北京房地产》第 10、11 期。
- 陈彦, 1997, “香港的公共住房政策与住房金融政策”,《南方房地产》第 7 期。
- 梁学周, 1995, “美国住房政策与住房制度简介”,《北京房地产》第 10 期。
- 李玉兰、亦冬, 1996 “国外的公共住宅政策和住房补贴”,《南方房地产》第 8 期。
- 陆丁, 1993,《看得见的手: 市场经济中的政府职能》, 上海人民出版社。
- “国务院发出通知要求深化城镇住房制度改革”, 1998《中国证券报》, 7 月 23 日。
- 远征, 1997, “香港土地政策与房地产市场运行特点”,《中外房地产导报》第 9 期。
- 刘元庆, 1997, “香港住房政策的特点及适时的政策调整”,《南方房地产》第 2 期。
- “谢家瑾司长观点鲜明地谈平抑房价”, 1996《南方房地产》第 5 期。
- J. Lawson & M. Lindfield, 1997, “Recent European Social Housing Initiative and Their Potential Relevance to Current Australian Housing Issues”.

作者系中国社会科学院社会学研究所助理研究员, 硕士
责任编辑: 张志敏

“全国家庭养老与社会化养老服务研讨会”召开

1998 年 4 月 10—14 日, 由中国老龄协会和中国老年学学会联合举办的“全国家庭养老与社会化养老服务研讨会”在厦门市召开。本次研讨会共征集选用了 274 篇论文, 正式提交会议的论文有 100 余篇。会前编辑了《全国家庭养老与社会化养老服务研讨会论文摘要》。

此次研讨会的研讨内容涉及养老问题的方方面面, 既有理论研究, 又有应用性的对策研究。涉及的具体问题主要有: 1. 家庭养老和社会化养老服务等方式的理论探讨; 2. 对有中国特色的养老模式的实践与思考; 3. 老年社区服务问题; 4. 家庭代际关系问题; 5. 精神赡养问题; 6. 养老经济保障问题; 7. 老年人的健康及其相关问题, 等等。

另据中国老龄协会的消息, 1999 年将在云南召开以“老年价值观”为主题的研讨会, 感兴趣的同志可及早准备。

(穆光宗 姚 远)