

● 俞文青

## 房地产领域计划管理与 市场调节相结合的探讨

随着城市住房和城市土地使用权商品属性的确认、随着改革开放步伐的加快,我国房地产业已有了很快的发展,房地产市场也在不断发育之中。在房地产领域如何做到计划管理与市场调节相结合,保证房地产业的健康发展,是需要理论上加以探讨的问题。

### 一、我国的房地产市场是以国家垄断城市土地所有权为基础的有限度开放的市场。

在有计划商品经济条件下,商品的生产者和经营者、消费者和管理者的活动,都集中地体现在市场上,市场不仅是联络生产者和消费者的桥梁,也是国家对生产经营活动施加影响、贯彻实施自己意志的中介,两者分别体现了市场调节和计划指导的原则。起到这种桥梁和中介作用的房地产市场,其在推动房地产体制改革方面也具有重要的意义。但是,我国的房地产市场,又与西方国家的房地产市场不同:

首先,我国的房地产市场是坚持城市土地国家所有制、以国家垄断城市土地所有权为基础的房地产市场。因为我国是社会主义国家,生产资料公有制是我国经济的本质特征。地产经济作为我国社会主义经济的重要组成部分,必须坚持以公有制为基础,而城市土地作为土地经济的一个特殊领域,更应强调坚持城市土地的国家所有制,以国家垄断城市土地所有权为基础。因此,改革城市房地产经济体制,应以强化城市土地国家所有权为基础,实现城市土地和房屋的合理配置和利用。

其次,我国的房地产市场是有限度开放的市场。因为房地产与一般商品不同,它具有资源的稀有性和不可替代性、以及地理位置固定性等特点。房地产资源的稀有性,要求我们必须百倍珍惜、合理利用现有的土地资源。房地产资源的不可替代性,表明作为最重要的生存和发展条件,人类活动永远也离不开房地产。房地产地理位置的固定性,要求我们对城市土地和房屋必须进行合理布局,注意城市经济发展的整体性和系统性。房地产的这些特点,在城市土地国家所有制的社会主义国家,必然使土地使用权的出让和转让、居民住房的开发和经营,都要受到一定条件的限制,只能是一个有限度开放的市场。它必须受国家宏观经济政策和社会需求的约束。国家必须既运用自身的政治权力,又依靠手中的经济实力控制这一有限资源,强化土地利用计划和城市建设规划的制约作用,谋求全社会的发展。

我国由于历史的原因,建国以来,人口急剧增加,城镇发展很快,对土地和住房的需求不断增加,加上土地征用管理不严,土地资源浪费十分严重。1990年的人均耕地已由解放初期的3.1亩减少到1.26亩。在社会对房地产需求急剧膨胀和房地产供给绝对短缺的矛盾中,如何保证有限供给获得公平分配,确保有限资源的合理利用,就成为非常迫切的问题。这也

决定了在房地产领域，国家计划必须起主导作用。如果放松国家计划的宏观调控，单靠市场调节，完全遵循“适者生存”的竞争法则，势必造成一部分人广厦千间，另部分人无立锥之地的悲惨局面。

由于房地产的稀有性，房地产会随着需求的不断增加而不断增值，房地产交易极有可能成为投机者追逐暴利的手段。如果国家放松管理，价格就会失控，各种违法行为就会乘虚而入，任其自然发展，势必严重破坏房地产交易秩序，断送我们住房制度和土地使用制度的改革。所以在房地产业的改革过程中，既要扬弃传统的产品经济模式，强调发挥房地产市场的调节作用，又要反对完全以市场机制替代计划管理。必须在坚持城市土地国家所有权的基础上，十分重视计划的指导作用，完善各种市场调控机制，加强宏观调控力度。

**二、土地使用权的出让，必须根据国家经济计划、土地使用计划和城市建设规划，实行计划指导，保证城市土地的有效配置和利用。但在交易方式上，要更多采用招标、拍卖方式，充分运用市场竞争机制。**

土地是稀有的、不可再生的自然资源，又是国民经济赖以发展的最重要的经济资源。一个国家土地利用的结构和布局，必须适应经济、社会、文化发展的需要。在国民经济发展中，要十分注意土地的利用和管理，制订相应的法律，设立管理机构，编制土地利用计划，切实地保护森林、耕地和绿地，保护整个国家的生态环境。随着城市的发展，农村土地不可避免地要转化为城市土地。在这种情况下，一方面要充分满足城市发展时土地的需求，另一方面又要着眼于全国，以满足12亿人吃饭的需要，着重控制全国耕地减少的速率，千方百计地节约城市土地。这就要求加强对城市土地的控制、规划和管理，使城市土地的利用效率得以提高，环境不断改善。因此，对于土地使用权的出让，必须根据国民经济计划、土地利用计划和城市建设规划，实行计划指导。具体地说，必须根据国民经济计划和土地利用计划，对城市的工业、商业、住宅和公共用地的总体结构作出安排，控制城市在地域上的扩张速度。必须根据城市建设规划确定的建筑密度、容积率、几种主要用地的比例和空间布局、以及小区开发规划和城市改造规划等要求，精打细算地出让土地，保证城市土地的有效配置。

对于城市土地使用权的出让，可以采用批租方式，也可采用出租方式。所谓批租方式，就是如香港当局所采用的一次收取土地出让期的地价（即地租）的方式（确切地说，香港当局只能转租土地，不能批租土地。因为香港当局对香港土地没有所有权）。所谓出租方式，就是如美国政府出让城市公有土地的方式，采取出让土地使用权若干年，按年度并区别不同营业的内容，根据营业活动的毛收入的一定百分比收取地租，每隔几年根据实际收到的地租额、地产市场地价变动、通货膨胀率调整最低地租标准。根据地产价格变动快、影响因素复杂、地产收益与土地开发、地产经营的合理利润很难计算的特点，采用出租方式出让土地使用权有如下优点：（1）可以保证政府的地产收入不断地随着地产增值而增加；（2）政府可以掌握较大的主动权，不至于一下子就把政府的地产收益权限制死，同时保留了定期纠正自己误算的机会；（3）可以严格控制这类土地的投机行为。

我国目前对土地使用权的出让，普遍采用批租方式，而且有些城市为了吸引外资，把土地批租地价定得很低、批租期限定得过长，在交易方式上也没有采用招标、拍卖方式，这是值得研究的。因为采用批租方式出让土地，虽能收取可观的地价款，但是随着城市土地价格的不断上涨，国家就会失去土地资源增值的收益，不利于财政收入的持续增长。因此，除了

急于开发而又无力开发的土地，才采用这种批租方式，即一次出卖土地使用权若干年，一次收取地租、让出一部分利益给土地开发者，借以吸引外资、鼓励开发外，对于明显有利可图的土地，如城市黄金地段、市政公共设施已经建成地段，应采用按年收取地租的出租方式，并保留每隔若干年根据地价变动调整地租的权力，使国家尽可能地这类地产上获得最大的收益，把土地增值的好处通过调整地租收回到国家手里。

为了防止国家土地收益的流失，在出让土地使用权之前，要科学地规定土地使用权出让的年限和最低价。确定土地出让年限，在土地使用权出让关系中十分重要。一般地说，确定科学地出让年限，应考虑以下两个因素：一要适应地价的变动，这对批租的土地特别重要。因为土地批租是一次性收取地租，如果出让期过长，就无法适应土地实际价格的变动。二要适应地上拟建建筑物在国际上的折旧年限。土地使用权出让关系终止以后，地上建筑物要随同土地使用权一起归回国家，如果出让期过短，土地受让人对于地上的大量投资未及充分收益即转为国有，就难以促使受让人在土地上进行充分的投资。基于这个原因，不同用途土地的出让年限，应当具有差别，如宾馆、酒楼等旅游娱乐设施用地应短些，公寓住宅、商业大厦等用地应长些，但一般也不应超过50年。因为出让期过长，如70年，就难以预测其变化，我们很难知道70年后的土地价格会发生什么变化，所以在出让土地使用权时，应采取相应的措施，如尽可能缩短年限，或在不缩短租期的情况下保留每隔一定时期调整地租的权利。否则，国家就会吃亏。

土地使用权的出让价格，很难用统一的标准来衡量。各地出让土地使用权价格的差异，对房地产开发者投资选点有很大的影响。土地使用权的出让价格，一般要受地理位置、经济环境、城市发展规划、开发程度、市场供求关系等影响。各地城市政府应在科学评估和考虑市场供求关系的基础上，合理地确定不同地段、不同用途土地使用权出让的最低价格，并报国家土地管理部门审批，以避免各个地区出现为争取外资项目竞相压价、损害国家长远利益的现象。

对土地使用权出让的交易方式，要根据土地用途分别采用协议、招标、拍卖的方式。一般说来，协议出让缺乏竞争，它只适宜于不必竞争或不能竞争的场合，如国家重点建设项目用地、市政基础设施项目用地、国家优先扶持项目用地等的出让。拍卖方式竞争性最强，它适宜于盈利高的商业用地等的出让。招标出让方式既有竞争，又能对投标人条件进行综合评定，它适宜于关键性发展项目用地等的出让。随着土地市场的发育，在交易方式上应更多采用招标、拍卖方式，充分运用市场竞争机制。

城市土地属于国有财产，土地批租收入应上缴国家财政。根据目前我国城市基础设施建设资金严重短缺的情况，国家可以根据各个城市的建设需要，在经批准以后，返还全部或大部分。这样既体现国家所有者的权力，又能使国家对城市土地利用具有宏观调控能力，确保这一稀有资源的合理利用，防止各地政府为了短期利益，竞相压价批租。各地市政府对返还的批租收入，应集中用于城市基础设施建设，不宜归所属区、县准批准用。

为了合理配置土地资源，促使节约使用土地，在实行土地使用权有偿出让的同时，对所有占用土地的生产经营企业，应在理顺国民收入分配关系后，征收能够反映级差地租的土地使用费（也有叫土地使用税的）。这样做，可以正确反映土地所有者与使用者的经济关系。从微观上来看，有利于重塑企业经营机制，促进用地单位精打细算，尽量节约土地，提高土地的利用效率。从宏观上来看，有利于土地资源的合理配置，为城市建设提供了一个稳定可

靠的资金来源，并通过级差收费，为企业创造公平的竞争环境。但是，由于目前在国民收入分配格局中，土地收益淹没在企业利润和国家其他税种之中，没有独立的存在形式。所以，如果不把土地收益从目前的国民收入中分离出来，土地价格就无法显示出来，土地市场也就由于没有合理的交换尺度而难以形成。我国在利改税后，全民企业纯收入分配中所得税一般占55%，调节税占15%左右。从总体上来看，企业由于土地资源要素产生的利润，即土地级差收益相当部分以调节税等名义收归国有，普遍征收土地使用费后势必有一部分重复征收，企业将这部分使用费打进成本会造成产品价值构成中有一部分重复计算，同时也会造成成本推动型价格上涨，不利于价格的改革。因此，对调节税等税率需要作适当调整，即在进行预测后，将真正属于级差地租的土地使用费从调节税等税种中分离出来。

### 三、土地使用权的转让，主要实行市场调节，但必须建立一套规范的土地课税体系，合理分配土地收益，并对市场转让价格进行干预。

土地使用权的转让，可以在不违背土地使用权出让合同的规定下，实行市场调节。但在转让时，必须按照法律和合同的规定，投入相当的资金，完成相应的开发，以防止土地投机，保障土地得到充分、及时的利用。同时还必须建立一套规范的课税体系，包括土地增值税、营业税、印花税等，合理分配土地收益。

土地作为一种特殊商品，会随着社会经济的发展，以及城市土地供给的有限性等影响，在开发使用过程中会自然增值。根据国外统计资料，1980年到1987年，除加拿大地多人少这种特殊情况外，在其他国家的地价大约都上涨130—240%，其中英国地价上涨230%，日本197%，法国151%，意大利154%，原联邦德国142%，美国140%，新加坡135%，韩国208%，平均每年上涨20%以上。我国人多地少，土地资源短缺，城市用地需求不断扩大，供求极不平衡，也存在土地价格不断上涨的趋势。香港从1959年到1979年的20年时间，工业用地价格上涨47倍，商业用地价格上涨130倍，住宅用地价格上涨80倍，平均上涨87倍。深圳市1987年11月商品住宅的地价每平方米不过368元，到1989年6月就上涨到1360元，在不到2年的时间内就上涨了近3倍。土地的这种增值，并非都是土地开发、使用者的劳动所致，大部分是土地自然涨价的结果，系得益于社会文明进步和改良。政府作为土地的最终所有者，作为全体国民利益的代表，理应把这种不劳而获的收益收归国有，供全体民众共同享用。这就要求设置并征收土地增值税（也叫土地交易增值税），来抑制土地交易中产生的非经营暴利。土地除了自然增值外，还会随着土地追加投资开发而发生的土地增值。这样，土地在转让中的增值，就包括了土地自然增值和土地投资开发所引起的增值。但在实际工作中，很难分清哪些是自然增值，哪些是开发、使用者投资引起的增值。所以在实际确定土地增值税税率时，都按增值全额计算，并允许土地开发、使用者在土地收益中占有一定的份额。土地增值税一般可按下列方法计算的增值全额进行累进征收：

$$\text{土地增值全额} = \frac{\text{申报的} \_ \text{原地价或上次转让核计}}{\text{转让价格} \_ \text{土地增值税的土地价格}} \times \frac{\text{物价指数}}{100} - \frac{\text{开发、改良}}{\text{土地支出}}$$

目前我国有的城市已规定在转让土地使用权时征收土地增值税。现列示广州市、深圳市和台湾制订的土地增值税累进税率（见下页）。

从表上可知广州市的土地增值税税率的起点和累进幅度都小于深圳市和台湾。这除了特区土地增值较快、税率较高的因素外，值得研究的是土地增值部分究竟应征收多少？征多好还

| 广 州 市    |     | 深 圳 市    |      | 台 湾      |     |
|----------|-----|----------|------|----------|-----|
| 增 值 幅 度  | 税 率 | 增 值 幅 度  | 税 率  | 增 值 幅 度  | 税 率 |
| 100% 以下  | 15% | 100% 以下  | 40%  | 100% 以下  | 40% |
| 101—200% | 30% | 101—200% | 60%  | 101—200% | 50% |
| 201—300% | 40% | 201—300% | 80%  | 201% 以上  | 60% |
| 301% 以上  | 50% | 301% 以上  | 100% |          |     |

是征少好？从理论上来说，不管以何种方法征收这种收益，必须首先保证满足一个前提条件，即体现社会平等与效率的原则，兼顾两者，使之稳妥协调。既要体现国家意志，保证社会公平合理，同时又必须保证土地利用的效率，优化土地资源的配置。而且也只有提高土地的利用效率以后，才能为社会提供更多的产出，从而为保证社会公平合理提供物质条件。从社会平等立场而言，不劳而获的土地自然增值，理应全额收归国有。但由开发、使用者追加劳力和资金所致的土地增值，原则上应留给土地开发、使用者，不征或少征土地增值税。否则，土地开发、使用者就没有开发改良土地的积极性，也会使土地转让价格扭曲，使一部分土地增值落到新的土地使用者手中。因为“给投资者利益保障的岩石地，他将使之变成花园；如投资者无利益保障，短期租借的花园，他将使之变成沙漠”。当然，征收土地增值税，也要与二级房地产市场管理相结合，适当规定土地最高转让价格，防止土地开发、使用者用无限度地抬高价格的办法转移土地增值税。

为了保证土地使用权转让的顺利进行和国家在土地使用权转让过程中的收益分配权不受侵犯，国家应对土地使用权转让市场进行必要的干预。

国家对土地使用权转让的客观干预，主要是通过土地使用权出让环节来进行：即当市场转让价格过高时，就多出让土地使用权，促使转让价格下降；当市场转让价格过低时，就少出让甚至不出让土地使用权，促使转让价格上升；当社会上不同用途的土地使用权价格畸高畸低时，就调节它们的价格，促使它们之间的价格趋于平衡。这就要求我们对土地使用权的出让，必须要有计划，为子孙们长远打算，不能有短期行为。国家对土地使用权转让的微观干预，主要采用如下两种手段：一是照价收买。就是当土地使用权转让价格明显低于市场正常价格时，出让人有权优先购回土地使用权，以防止当事人逃避国家向他征收土地增值税、营业税和印花税。二是限制最高价。土地投机、地价暴涨，会严重危及社会经济秩序，所以当土地使用权转让价格不合理上涨、宏观干预又不能奏效时，应由有关部门规定最高价。当然，从整体上讲，应以宏观调控为主，限制最高价为辅。

#### **四、城市居民一般住房的生产经营必须实行计划指导，逐步实现租买比价合理，既保证居民对住房的基本需求，又尊重房地产业自身发展的规律，重视发挥市场调节的作用。**

住房是人类赖以生存和发展的必不可少的基本生活资料，具有消费属性。它与其他消费品一样，都是以其使用价值来满足人们的需求，供人们日常生活使用。但是住房作为一种社会劳动产品，在现代商品经济社会中是一种商品。我国现阶段的城市住房，同样也是一种商品，具有商品属性。任何商品形式都表现为劳动产品的价值关系，都体现一定的社会关系，

因而也具有社会属性。城市住房的社会属性是由于住房商品的特殊性和住房问题在一个国家中对政治、经济和社会生活等方面都有着重大影响而引起的。首先，住房不是一般日常生活用品，而是一种价值量很大而又人人必需的商品，需求者往往穷其数十年的积蓄也很难有能力购置。另一方面，供给者也不那么容易增加供应。它要求有巨额投资，还要等待土地开发和建造。这些问题都涉及到一个国家的经济发展水平和居民收入水平，从而住房问题在各个国家的经济中无不成为一个重大的经济问题。其次，住房问题不仅是一个经济问题，它还牵涉到一个国家的政治和社会生活。不可能设想，一个国家有大量的居民不能解决住房，而它能维持政治稳定、社会安定的局面。正是由于这些原因，当今世界各国无不把住房问题列作自己的一项社会重大职责，把它作为最重要的社会问题之一，并在制订社会经济发展计划时，把住房建设列为专项计划，使之与整个社会经济发展计划相结合，并在政策上根据不同时期的经济条件、居民收入水平，采取相应的补贴、福利措施，以利住房问题的合理解决。

根据住房的商品属性，作为住房制度改革的目标，要将住房这一商品的生产、分配、交换、消费，纳入社会主义商品经济运行轨道，建立起对住房实行计划指导与市场调节有机结合的模式。要逐步改革住房实物福利制，实行租售并举的住房商品化。住房作为商品，是一种可供长期消费的商品，有租赁和买卖两种交换方式，因而住房价格也有房租和房价两种价格形式。租售并举的住房商品化应该实现等价交换，房租和房价的比价应该是等价的，房租、房价和其他商品的比价也应该是等价的，只有达到这样的比价才算合理。

住房商品化，就是要将住房作为商品进行交换，并要和其他消费品一样，成为职工消费构成的一部分。多住房、住好房，就要多拿钱。于是住房的需求就要受到职工购买力的约束，不能无限膨胀。另一方面，房租、房价的高低，也要受职工购买力的约束，即职工工资的约束，不能超过职工的经济负担能力。

要想租售并举、实现住房商品化的目标，必须使房租与房价的比价合理。合理的房租与合理的房价，是相互比较依存的。合理的房租需要按合理的房价才能计算出来，而合理的房价又必须实行合理的房租才能真正实现。目前房租过低和房价过高，远远不是合理的比价，应该弄清合理房租和合理房价，作为改革调控的目标。考虑到我国目前还实行低工资制，职工住房的房租、房价的合理构成和合理水平，应该遵循的原则是既要实现等价交换，补偿建造经营住房的社会必要劳动消耗，又要由国家在政策上给予扶植。对住宅小区市政设施和配套费用，应考虑由政府进行必要补贴，对土地使用费和营业税等税费进行减免。或者如美国有些城市一样，规定房地产开发商在建造办公楼、商业楼和高档住宅的同时，要建造一定比例的低收入居民住宅，并以此作为获得土地或得到政府批准开发的条件。出售低收入居民住宅不足补偿的成本和利润，由出售办公楼、商业楼和高档住宅的收入来弥补。

要实现租售并举，必须提高房租，逐步实现租买比价合理、等价交换。提高房租，不但能够促使住房销售，而且可以抑制住房需求膨胀，竞相攀比大面积、高标准，并可消灭住房分配中的不正之风。因为只有提高房租，使多住房、住好房的多拿钱，才能抑制住房需求的膨胀，消灭住房分配中的不正之风。这也是有的城市年年建造四、五百万平方米的住房，而人均三、四平方米以下住房困难户仍然不能减少的根本原因。

要实现租售并举、提高房租，在目前低工资的政策下，应对职工进行补贴。但是这种补贴，应该是明补，而不是暗补；应该是仅满足最低基本生活需要，而不是用来改善居住条件和保护多占住房者的既得利益；应该是促进住房商品化，而不是促退住房商品化；应该是一

视同仁，而不是区别对待。不能因为你住公房，就给补贴，住私房或集体宿舍就不给补贴；不能因为你工资高，就多给公积金补贴，工资低就少给公积金补贴。因为住房和粮食、副食品一样，都是人们的生活必需品，不能因为你吃细粮或喜欢吃肉，就多给粮食和副食品补贴。否则，就不可能抑制住房需求的膨胀，实现租售并举。

至于其他生产经营用房和高档住房，可实行市场调节，按照商品房价出售或出租。当然，对过高的商品房价，仍应由商品房价主管部门进行干预，防止开发商牟取暴利。

### **五、发展房地产金融，推行房地产抵押贷款，启动房地产市场，促进房地产业的持续发展。**

房地产金融是金融业与房地产业的溶合体系，它通过各种科学的方法和手段，筹集社会各方面的闲散资金以及相关的长期、固定的基金，专门服务于融通和支持房地产业在生产、流通、消费三大经济活动过程中的合理资金需求。因为房地产价值大、开发周期长、资金占用量多，如果单凭房地产开发经营单位自有资金是远远不够的，必须依靠金融业的配合和支持。

在房地产业生产、流通、消费三个经济运行环节中，流通环节作为纽带，联系着生产和消费两个环节，而房地产市场，作为流通环节的中枢处于重要的地位。所以房地产业的金融参与应以房地产市场启动为出发点，以住房为突破口。房地产金融通过对买卖双方的双向投入，能促进市场的启动，即通过对开发经营企业发放生产资金贷款，增强其生产能力，从而增加市场上住房的供应量；通过向居民个人提供抵押贷款，并采取分期付款方式收回贷款本息，把一次性消费分散为个人承受能力允许的分期付款行为，增强其购买能力，从而增加住房的需求量。这样，使住房的供给与需求相互均衡协调，生产与消费在价值规律的基础上得以良性循环，发展了住房买卖等交易活动，达到启动市场的目的。

目前，随着改革开放步伐的加快，国民经济有了较快的发展，居民收入不断增长。在住房租买比价逐步趋向合理后，对商品经济比较发育、投资意识比较强的城市居民来说，购买房子已经不是单纯地为了住房制度改革的需要，而是一种前景看好的投资方向，只要大力发展优惠条件的抵押贷款，就可增强个人储蓄购房的积极性。

在这方面，美国曾有过深刻的历史教训。本世纪30年代以前，美国官方住房业务的职能只限于城市规划、公共土地销售方面，金融市场对居民购买住房提供的贷款条件并不优惠。贷款期限一般只有10—12年，贷款利率实行浮动利率。这些都严重地影响了居民的偿还能力。在30年代的经济萧条中，有200万户居民因无力偿还贷款而丧失房产权，1000多家银行因无法收回贷款而破产倒闭。1934年，美国第一部住房法宣布成立官方的联邦住房管理委员会，向私人住房贷款金融机构提供担保，并通过行政干预，将住房抵押贷款的期限延长到30年，贷款利率由浮动改为固定，贷款总额与房屋现值的比率由过去1:2提高到1.5:2以上，这就为美国大多数居民提供了较为优惠的贷款条件，特别是那些有固定收入的中产阶级家庭，他们在不影响正常的生活水平的情况下，可以比较从容地筹措到购房的资金，大大地调动了私人购房的积极性。

根据我国近年城市居民收入不断增长的情况，中国人民银行在每年的综合信贷计划中如能列出专项用于住房抵押贷款的基金，并且适当降低首先发付购房款的额度，延长还款期限，也会调动一部分收入较多的居民的购房积极性，从而启动房地产市场，促进房地产业的持续发展。