

房地产市场宏观调控及其健康发展

王庆春

(大连民族学院 城市与房地产研究所, 辽宁 大连 116600)

摘要:《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》明确指出:“地方各级人民政府要认真贯彻国家宏观调控政策,从实际出发,完善房地产市场调控办法,建立有效的协调机制,并对本地房地产市场的健康发展负责。”由于市场经济存在内在缺陷,再加上国民经济要追求总量平衡的目标,要不断调整和优化产业结构,这就要求政府必须对房地产开发活动加强管理。改革开放20多年以来,中国房地产业的发展历程已经从正反两个方面证明,在房地产开发活动中必须将发展市场经济与加强政府宏观调控相结合,才能获得最佳效果。

关键词:市场缺陷;宏观调控;房地产开发;市场经济体制

中图分类号:F293.35 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2004)04-0042-03

Macroeconomic Control and Exuberant Development of Real Estate Market

WANG Qing-chun

(Institute of City and Estate, Dalian National University, Dalian 116600, China)

Abstract: State Department's Notification on Promoting the Persistent and Exuberant Development of Real Estate Market definitely indicates: "local people's governments at all levels must earnestly follow out the country's policy of macroeconomic control, practically, consummate the method of real estate market control, establish effective coordinating mechanism, and take charge of the exuberant development of real estate market." Market economy has inherent defect, and national economy wants to pursue the object of total balance and has to coordinate and optimize the industrial structure, as a result, the government has to intensify administration on real estate exploitation activities. Since twenty years ago we began to open and reform to the outside world, the history of Chinese real estate industry development has already proved, from the positive and negative aspect, that in real estate exploitation activities we have to combine the development of market economy and the intensify of macroeconomic control, in order to acquire optimal effect.

Key words: market defect; macroeconomic control; real estate exploitation; market economy mechanism

宏观调控是现代市场经济中一个重要的调节手段,它是在市场配置资源基础上,由政府所进行的第二次调节。房地产开发市场宏观调控是指国家有关部门代表中央政府,按照房地产经济的客观规律及城市经济对房地产业的要求,运用经济、行政和法律等手段对房地产开发的规模、结构等进行的直接调控,以及通过调控消费市场而对开发活动进行的间接调控。房地产开发市场调控是整个城市市场管理的重要组成部分,也是国家宏观经济管理的重要内容。

在市场经济条件下,国家对房地产开发活动的调控涉及面比较广,内容也较丰富。纵观中国房地产开发的各个阶段,随着市场配置作用的增强,房地产业也显示了一个自我

发展、成熟的趋向。但在一定的历史阶段也出现过失误,产生过偏差,正是通过政府的宏观调控,才使之重归正途;另一方面,中国政府在房地产开发中的特殊地位也决定了宏观调控的重要性和必要性。在中国的许多企业中,政府作为国有资产或国有股权的所有者,又同时管理着部分微观经济。而在房地产业,政府除了以上两重身份以外,还有第三重身份,在土地公有制国家,或在国家的公有土地上,政府又是代表国家的土地所有者。因此,“由于政府在房地产业中的三重身份,政府行为对于房地产业的作用就比对于其他产业更为重要。”^[1]《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》明确指出:“地方各级人民政府要认真贯彻国家宏观调控

收稿日期:2004-05-06

基金项目:辽宁省2004年社会科学基金课题“宏观调控背景下辽宁房地产市场规范发展研究”资助项目

作者简介:王庆春(1965-),男,吉林人,大连民族学院城市与房地产研究所所长,高级工程师,博士,重庆大学建筑学在站博士后,主要从事工程管理和城市经济研究。

政策,从实际出发,完善房地产市场调控办法,建立有效的协调机制,并对本地房地产市场的健康发展负责。”

一、中国房地产开发实践对宏观调控必要性的验证

以私有制为主体的发达资本主义国家的自由市场经济秩序是在长期自我磨合和调整后才逐步完善的。改革开放以来,中国宏观经济调控在国民经济各个领域都取得了显著效果,在一些方面已具备了资本主义国家历经百年才逐渐形成的市场调控能力。实践证明中国的房地产开发必须将发展市场经济与加强政府宏观调控相结合,才能获得最佳的效果。

20世纪80年代初期中国房地产开发市场刚刚兴起,从总体上看中国还处于计划经济体制时期,市场经济成分处于萌芽阶段,政府缺乏管理房地产开发市场的经验,房地产开发从一般规定到具体操作和管理都处于典型的尝试阶段。在土地市场方面,土地所有权的绝对公有制(所有权和使用权不能分离),使得土地的利用和管理人为化,土地资源无法得到有效利用,严重影响了经济发展。1988年修改后的《中华人民共和国宪法》规定了土地有偿使用制度,1990年《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》及《外商投资开发成片土地暂行管理办法》,使得长期困扰房地产开发的土地资源市场配置问题得到彻底解决。1990年,国家开始全面推行住房公积金制度。1991年上半年,国务院住房制度改革领导小组颁布了《关于深化住房制度改革的决定》,确定了住房制度改革的大方向。同年5月,上海正式实施以公积金制度为核心的房改,取得极大成效。这些法规和政策为房地产业的快速发展创造了条件。

1992年邓小平同志的南巡讲话和中国共产党第十四次代表大会的召开,有力地推动了社会主义市场经济体制的建立和国民经济发展。1992年春夏至1993年6月,房地产业发展特别迅速。1993年上半年,房地产进入了发展高潮期。这时候以东南沿海为首的房地产业成为压倒一切的社会经济热点。由于房地产投资的超常规、超高速发展,引起了国民经济发展的不协调,通货膨胀加剧,给国民经济发展造成了一定的不良影响。建设部对这次房地产业泡沫带来的破坏作用高度重视,以至于把它同20世纪90年代日本房地产“泡沫”以及东南亚金融危机中房地产“泡沫”的破坏作用相提并论。^[2]

1993年下半年,国家对国民经济实行宏观经济调控政策,房地产业是国家宏观经济调控的重点,房地产发展速度开始回落,经过1994年的整顿,到1995年基本进入平稳发展时期,这种状态直到1997年底,房地产业基本上完成了一个发展周期。现在看来,1993年开始的对房地产开发施行的以限制为主的宏观调控手段基本上是适合实际情况的,它对防止地方政府和开发企业非理性化的盲目投资开发行为起到了制约作用,有利于国民经济的平衡、健康发展,对房地产业的长期稳定发展也有利。

从1998年开始,由于启动内需政策的需要,国家开始运用财政政策和货币政策,扩大信贷规模,尤其是个人购房贷

款规模,减免部分交易税种,促进房地产业发展,房地产开发又进入快速扩张阶段。随着2000年住房福利分配制度的终结,房地产开发进入全面繁荣时期,掀起一个新高潮。房地产业也不负众望,为中国的经济增长作出了巨大贡献,连续几年对GDP的贡献超过一个百分点。房地产是否可能再次产生泡沫,成为业内一个广泛关注的问题。

2001年7月温家宝同志就批示,“要采取有效措施控制一些城市过高的房价,防止房地产业的泡沫”。^[2]

2002年及2003年上半年,中国房地产开发和房地产信贷业务出现明显高涨势头,为此,中国人民银行2003年6月5日《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》正式出台,通知明确指出:“各商业银行应规范对政府土地储备机构贷款的管理,在《土地储备机构贷款管理办法》颁布前,审慎发放此类贷款。对土地储备机构发放的贷款为抵押贷款,贷款额度不得超过所收购土地评估价值的70%,贷款期限最长不得超过2年。”通知同时规定:“房地产开发企业申请银行贷款,其自有资金(指所有者权益)应不低于开发项目总投资的30%。”缺乏银行贷款的支持,房地产开发企业的资金链条越来越显脆弱。

2003年8月12日,国务院颁布了《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发[2003]18号),通知指出:当前我国房地产市场发展还不平衡,一些地区住房供求的结构性矛盾较为突出,房地产价格和投资增长过快;房地产市场服务体系尚不健全,住房消费还需拓展;房地产开发和交易行为不够规范,对房地产市场的监管和调控有待完善。通知从提高认识、明确指导思想出发,分六大方面就全国如何调控房地产市场提出了框架性方案,为各地、各部门开展的行业调控提供了政策依据。

2004年4月11日,中国人民银行宣布,自4月25日起将国有银行、股份制银行、外资金金融机构的存款准备金率再提高0.5%,冻结银行可贷资金1100亿元,这意味着可能投向房地产开发贷款的资金必然减少。4月30日又发文规定,将房地产开发企业的自有资金比率从原来的30%提高到35%。这是国家为控制投资过热、保护银行利益、避免不良资产大量产生的必要举措,也是规范房地产市场、促进房地产业有序健康发展的重要战略。

2004年4月29日,国务院办公厅下发通知,要求全国暂停审批农业用地转为建设用地,至此,房地产开发的两大命脉——土地和资金均受到政府的严格监管。

随着土地成本的提高和银行融资渠道的紧缩,再加上城市规划逐步走向法治化,必将有一大批房地产公司退出房地产市场。以大连市为例,在700多家房地产开发公司中,目前可以生存的不足200家,很多开发公司已经失去了市场影响力。

事实证明,国家的宏观调控是市场经济不完善状况下的必然选择,是维护“最广大群众利益”的重要手段。

二、房地产市场调控是健康发展的基石

房地产业作为国民经济的一个部门,对经济发展具有很

强的关联作用,可以促进和制约国民经济的发展。改革开放后经过20多年的实践,房地产业对国民经济的贡献逐渐增大。发展房地产业已成为共识。但是如果房地产开发过速,也会给国民经济造成不利影响。房地产开发长期脱离或超越其他产业孤立先行,可能会导致产业结构失调及其他负效应。从房地产市场来看,有的地方发展得较快,有的地区则刚刚起步,也需要加以调控。从各房地产种类的供需关系来看,也产生过许多问题。因此,加强对房地产开发市场的调控,促进其健康发展,是十分必要的。

(一)市场缺陷的存在要求政府加强对房地产开发管理

传统经济学理论认为,市场确保了经济效率,因而不需要政府的管理。而现实恰恰是市场不能确保经济效率——那么政府就会发挥可能的作用^[3]。市场虽然能够根据供求关系进行自我调节,但这种调节难免会出现消极、被动、滞后和带有局部性的缺陷^[4]。鉴于此,不论是从西方发达国家的情况来看,还是从新兴资本主义工业化国家来看,为避免经济发展的盲目性,都很重视宏观经济调控问题^[5]。以美国为代表的欧美模式,自20世纪30年代的世界经济危机后,在尽可能避免对微观经济主体干预的同时,开始通过货币政策、财政政策等手段对整个国民经济进行总量调控,从而达到宏观经济管理的目的;以日本、韩国为代表的亚太模式,则比较重视政府与企业在经济决策上的相互协商,政府宏观经济管理不仅重视总量管理,也重视结构的合理化。无论这两种模式有何区别,在宏观经济管理的必要性方面认识是一致的。

中国已经选择了市场经济体制,虽然仍有自己的特色,但必须尊重市场经济的共性,必须加强宏观经济管理。对于房地产开发市场这个国民经济的子系统,政府可以以国家政权代表身份行使管理职能。同时,由于房地产开发与国民经济发展密切相联,因而如果把房地产开发单纯交给市场去组织,那么,很可能出现过热或过冷的现象。而政府在一定的发展目标之下,对其采取一定的政策措施加以干预,可能会取得更好的、适度的发展效果。

(二)国民经济总量平衡的目标要求对房地产开发加强管理

国民经济总量平衡是国民经济持续、稳定、协调发展的前提。总量平衡就是使国民经济发展保持一个合理的比例,协调发展,使总供给与总需求大体平衡,使资源配置趋于合理。

房地产业是对国民经济影响较大的产业。近几年它对国民经济增长的贡献很大,成为国民经济的支柱性行业。它既对社会所能提供的投资、建筑材料、劳动力的数量也就是房地产投资供给有较强的依赖;又对土地需求及各种住房、经营用房和行政用房等房产需求有很大影响。房地产开发是房地产业中的主体行业,它在国民经济总量平衡中具有重要作用。房地产开发一方面要与国民经济总量平衡相适应,

另一方面也要积极促进国民经济总量平衡。因此,我们既要根据经济和社会发展的需要,大力推进房地产开发活动,又要根据人、财、物力的供给情况把握好分寸,做到适度推进,切不可脱离社会所能提供的资金、资源(特别是土地资源)等条件盲目发展,否则就会引起总供给与总需求之间的失衡,造成国民经济的混乱。所以,采取措施,加强对房地产开发活动的管理,调控房地产开发总量,也就显得十分必要了。

(三)要调整和优化产业结构必须对房地产开发活动加强管理

从某种意义上来说,房地产业作为一个产业部门,它是构成现实产业结构的重要基础。房地产开发不能脱离整个产业结构体系而发展,它必须与产业结构体系的发展相适应。

在传统产业结构中,各部门的发展存在并不协调,甚至形成了许多瓶颈部门,大大影响了结构配置效益。第二产业之所以发展较快与第二产业的房地产投资较多有很大关系;第三产业发展较慢与缺乏经营用房有直接的联系(当然,目前的情况已经大不相同)。从国外的经验和中国的情况来看,要优化产业结构,除了要加大对能源、原材料、交通行业的投资外,还要借助房地产开发来促进其他瓶颈行业的发展,因为这些行业要发展,首先必须具有生产、经营用房,20世纪90年代以来商业、餐饮业等第三产业的发展已经证明了这一点^[6]。

鉴于房地产开发是关联性较强的行业,不仅直接影响到其他产业的状态和结构关系,而且对整个产业结构体系的调整与优化具有很强的牵动作用,因此在调整和优化产业结构体系中,必须借助房地产开发活动,并为其他产业的发展提供条件。这就要求加强对房地产开发市场的管理,以便能够通过市场调节好房地产业的发展规模和内部结构。

总之,房地产开发市场的宏观调控既是国家经济发展必要的也是百姓生活所必需的。

参考文献:

- [1]孟晓苏.中国房地产业发展的理论与政策研究[M].北京:经济管理出版社,2002.11.
- [2]刘志峰.继往开来,与时俱进,深化改革,促进住宅建设与房地产业持续健康发展——在2003年全国住宅与房地产工作会议上的讲话[EB/OL].<http://www.cin.gov.cn>,2003-11-30.
- [3]斯蒂格利茨.政府为什么干预经济[M].北京:中国物资出版社,1998.36.
- [4]宋春华.当前房地产业宏观调控的四项任务[J].北京房地产,2000,(2):1.
- [5]现代国际关系研究所.世界宏观经济管理[M].北京:时事出版社,1987.99.
- [6]王庆春.浅析政府对房地产市场宏观调控的紧迫性[J].建筑管理现代化,2004,(2):29.