

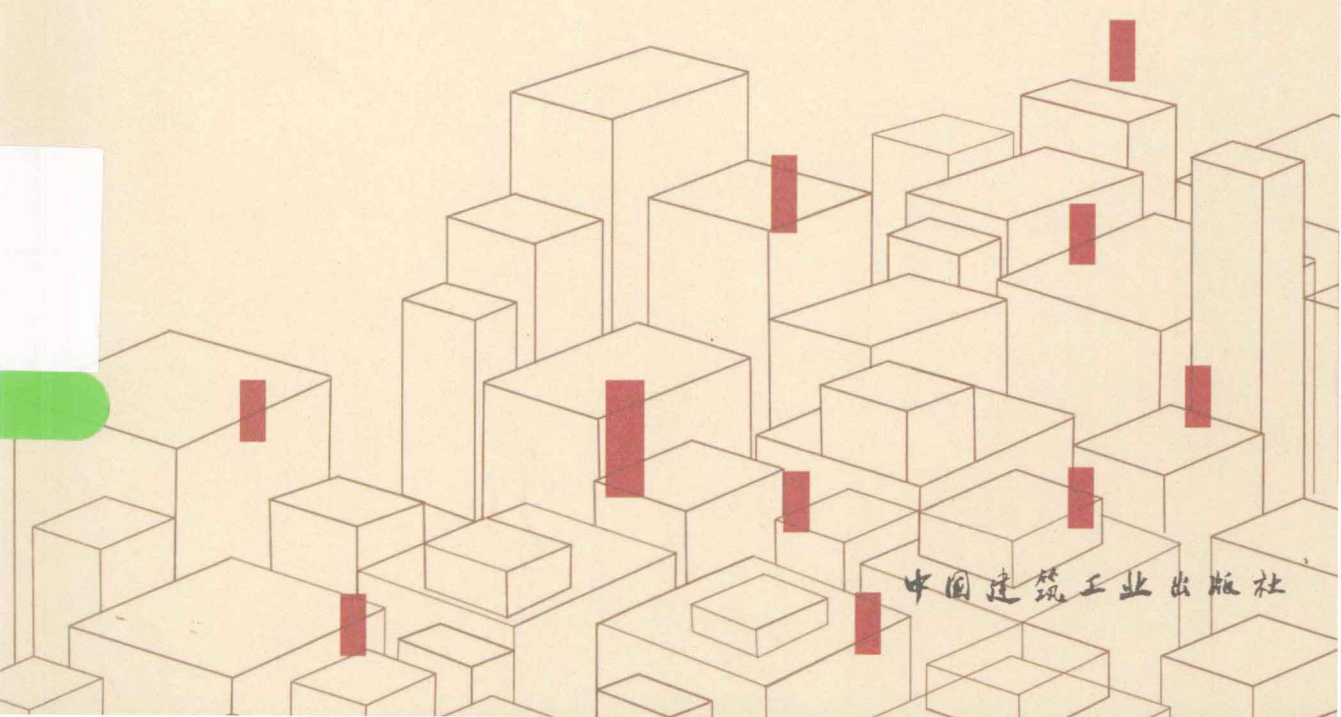
均衡公平与效率

中国快速城镇化进程中的房地产市场调控模式
(第二版)

BALANCING EQUITY AND EFFICIENCY
real estate market regulation and control model in
rapid urbanization process of China

(2nd edition)

丘浔 著



中国建筑工业出版社

均衡公平与效率

中国快速城镇化进程中的房地产市场调控模式
(第二版)

BALANCING EQUITY AND EFFICIENCY

real estate market regulation and control model in
rapid urbanization process of China

(2nd edition)

丘浔 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

均衡公平与效率：中国快速城镇化进程中的房地产市场调控模式 / 丘浚著. —2版. —北京：中国建筑工业出版社，2013.6

ISBN 978-7-112-15597-2

I. ①均… II. ①丘… III. ①房地产市场－研究－中国 IV. ①F299.233.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第148870号

责任编辑：李 鸽 徐晓飞

责任校对：党 蕾

均衡公平与效率

中国快速城镇化进程中的房地产市场调控模式 (第二版)

丘浚 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

华鲁印联 (北京) 科贸有限公司制版

廊坊市海涛印刷有限公司印刷

*

开本：787×1092 毫米 1/16 印张：26 $\frac{1}{4}$ 字数：480 千字

2013 年7月第二版 2013 年7月第二次印刷

定价：80.00元

ISBN 978-7-112-15597-2

(24213)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

(邮政编码 100037)

自序

“公平与效率”关系问题始终是国内外学术界研究的热点和实践者的难题。尤其是事关民生、国家经济安全和城镇化质量的房地产市场调控——公平与效率孰优孰劣或两者的均衡问题更伴随着我国改革开放三十多年决策的难题之一。因为“对效率的追求不可避免地产生各种不平等，因此在平等与效率之间，社会面临着一种抉择。”^①

由于经历了计划经济长时期的住房面积严重短缺、质量低下、配套性不足等的困境，我国改革开放以来房地产市场的基本取向就是“效率优先、兼顾公平”。持这种观点的人将房地产看作为一般的商品，即房地产市场的发展也必须遵从企业自主经营（包括自主购地）、自由竞争、自由转让资源、自负盈亏等的市场化原则；并认为这种“自由”是房地产资源有效配置和价值规律正常发挥作用之前提。他们坚信：增进居民享有房产公平的目标不能以牺牲效率和经济自由为代价。民众住房公平的改善，只能通过市场机制的发挥——做大房地产市场的蛋糕来最终实现，而不能通过法律、行政和税收等手段来调节。政府的作用仅限于界定和保证个人或企业土地使用权、房产权的边界、合法性和排他性，保证人人有获得商品房的平等机会，保证房地产市场的自由公平竞争，以促进效率的提高。但历经三十年探索所发现的事实却是无情的：尽管我国每年城市开发的商品房已占到全球的40%以上——“蛋糕”确实做大了，但各大城市房价持续攀升，有的甚至远远超过中等收入者的承受能力，一些城市中居民占有房产的悬殊令人惊讶——一方面众多刚毕业的大学生蜗居在大城市的斗室之中，另一方面大量的楼盘被闲置（正等待升值的红利）。

相比之下，住房市场必须遵从“公平优先”原则的观点之渊源确比

① [美] 阿瑟·奥肯，平等与效率，北京：华夏出版社，1987：1。

“效率优先”要久远得多。早在两千年前，孔夫子就提出“不患寡而患不均”的理念。在新中国成立初期，人们痛切地认识到旧的剥削制度的种种不平等弊端，希望社会主义的住房制度完全建立在土地公有、国家建设、政府分配的基础之上，并遵循基本公平、逐步改善，以及“先生产、后生活”的路径进行设计和实施。这种近乎绝对平等的价值取向和“先平等，后富裕”的基本策略，无疑带有理想主义色彩。但残酷的现实却与简单美好的理想差距甚大，经历了40多年的计划经济条件下大规模国有化建设，我国城市居民人均住房面积仅为7.2平方米（1980年）；而改革开放后的二十年，此数据就达到人均20.3平方米，几乎翻了3倍。

史实证明，不顾社会和经济发展的客观规律，盲目追求“均贫富”的政治和伦理导向，必然会导致“干好干坏一个样、干与不干一个样”，会严重挫伤所有劳动者的积极性，整个社会就会失去活力，财富的源泉也就不能充分涌流。最终，人均经济收入和住房水平只能在低生产力水平——低生产效率和数量极其短缺的情况下实现虚假的平等。

近代史另一项昭示是：任一社会的发展都是由一个效率到公平，再由公平到效率的动态制衡的发展过程。“效率优先、兼顾公平”并不是社会发展恒定不变的原则。在经济发展的初期，生产力水平低下，市场发育程度很低，基于市场机制培育的“效率优先”的发展政策是必要的，但当经济发展到一定程度（按现代发展规律来看，生产力水平逼近“拉美陷阱”时，或基尼系数达到0.4以上时），贫富差距及住房占有不平等现象会逐步明显，公平问题就会凸显，此时，如不及时调整政府政策，社会公平就会成为阻碍社会和经济发展的重大障碍，可能会引发社会动荡甚至政权更替。这意味着社会发展既不能因为公平而放弃效率，又不能为了效率而放弃公平，效率是实现公平的必要手段，因为公平问题的解决归根到底要依赖于生产效率的提高。住房问题也同样，居住公平（不是指均等的低级人居环境）最终取决于社会生产力发展水平的提高和在此基础上的政府住房政策的调整。

住房公平问题是在人民群众人均收入和国家生产力整体水平达到一定程度——即住房生产效率到达相当高程度——或追求效率的市场机制在住房供给方面达到较高水平时才出现的。此时，住房政策应适时调整到“效率与公平兼顾”方面。也就是说，如何用最小的不公平来换取最大的效率，或者是以牺牲最小的效率来换取最大的公平，尤其是如何有效解决最低收入者的住房公平问题。这显然是谋求自由竞争和机会均等的市场机制所不能企及的。人类史上，没有任何一个自由放任的商品房市场能自动实

现居住公平。

只有政府发挥其“有形之手”之功能，合理地以法律、经济，甚至行政的手段对住房市场进行适时、适度地干预调控，从而促使基于市场机制的房地产市场发展既能获得较高的效率，又能实现渐进式的公平。事实上，在这一方面，公平与效率之间的确存在一种交替关系，但这两者在我国任何一个发展阶段的房地产市场运行中都有价值，必须均衡地配置。

本书正是基于这样的理念，首先从房地产发展 A、B、C 三模式入手，从公平、效率、生态三方面对世界上主要国家和地区房地产市场发展模式进行评价。在对房地产发展三模式分析比较之后，对房地产发展 C 模式的宏观背景和三个难度目标进行阐述，并在强化公平、提高效率、注重生态三个方面提出相应的政策建议。在总体分析和评价的基础上，对涉及住房市场三维度的重点问题，包括住房公积金制度、住房空置问题、高铁时代的城市发展与房地产市场趋势、老龄社会住房问题等进行专题分析并提出对策建议。在本书最后，在总结先行国家和地区房地产调控教训的基础上，提出我国房地产调控政策中长期接轨的策略及相应的政策组合。

作者写于北京海淀

二〇一二年十月二十日

目录

自序..... 005

上篇 房地产发展 A、B、C 三模式及三维度基本评价

第一章 全球房地产发展三种模式及其结果..... 005

 一、A 模式——自由市场模式 005

 二、B 模式——政府包办模式 007

 三、C 模式——政府干预与市场机制相结合 012

第二章 西方新自由主义思潮及其困扰..... 014

 一、新自由主义兴起的时代背景及其主要内容 014

 二、新自由主义理论的缺陷 016

 三、新自由主义政策所造成的后果 021

第三章 房地产与一般商品的差异性..... 027

 一、房地产商品的不可移动性和垄断性 027

 二、房地产具有消费品和投资品的双重属性 027

 三、市场信息的不完备性 028

 四、交易双方进出市场的门槛较高 028

 五、供需弹性的不对称性 029

 六、城市土地的社会和公共属性 029

 七、东西方文化差异在住房需求及产权属性上的反映 030

 八、房地产的生态属性 032

第四章 房地产之公平..... 034

 一、住房公平的意义与内涵 034

 二、“华盛顿共识”下的住房公平幻象 046

 三、欧洲国家和新加坡促进住房公平的经验 056

 四、“房价收入比”的由来及其合理性分析 077

第五章 房地产之效率·····	084
一、房地产市场效率的内涵·····	084
二、市场失灵问题·····	085
三、市场失灵的后果·····	091
四、房地产泡沫及其衡量途径·····	093
五、房地产投机及其危害·····	096
六、政府干预房地产市场的必然性·····	104
附：拉美陷阱及在房地产市场方面的表现·····	105
附：“明斯基时刻”离中国多远？·····	107
第六章 房地产之生态·····	114
一、美国式城市蔓延的教训·····	115
二、拉美国家无序城市化对生态环境的冲击·····	118
三、我国面临的生态挑战·····	120
第七章 世界主要房地产发展模式的三维度评价及国际经验借鉴的适用性·····	124
一、世界主要房地产发展模式的三维度基本评价·····	124
二、国外经验教训对我国借鉴的适用性·····	128

中篇 房地产市场调控 C 模式及其内涵

第八章 房地产 C 模式宏观背景·····	135
一、快速城镇化与经济增长引发的巨大需求·····	135
二、人口、资源、环境约束·····	137
三、住房市场化道路面临转折·····	144
第九章 房地产 C 模式三维度目标·····	146
一、公平·····	146
二、效率·····	151
三、生态·····	152

第十章 政策纲要之强化公平..... 154

一、确定政府促进住房公平的主体地位 154

二、建立保障与市场的双轨制 156

三、保障性住房建设激励机制 158

四、引导社会力量参与，多渠道增加住房供给 159

五、通过财税政策降低住房负担 160

六、充分发挥金融体系的住房保障资金支持作用 161

七、推广混合居住模式 162

八、有序渐近解决农民工的住房问题 164

 附：合作建房的困境及发展前景 168

 附：利用单位自有土地自行建房公平吗？ 171

第十一章 政策纲要之减少市场波动..... 173

一、中央调控政策 173

二、城市政府如何进行房地产调控 191

三、住房“需求管理”的常态化分析 200

 附：“售租比”的合理性及其缺陷 202

第十二章 政策纲要之注重生态..... 205

一、坚持紧凑型城市发展模式 205

二、推行土地混合利用和 TOD 发展模式 206

三、提倡住房适度消费 208

四、推广绿色建筑 209

五、发展低碳生态城市 211

第十三章 不同类型土地制度的分析、比较与启示..... 214

一、市场主导型：中国香港土地制度的历史背景及变迁简介 215

二、政府主导型：新加坡土地制度的起源与沿革 221

三、中国香港、新加坡土地制度比较 229

四、土地公有与土地财政 231

五、对我国城市土地制度变革的启示 235

第十四章 农村土地制度与健康城镇化..... 240

一、农村土地制度争论的产生 240

二、农村土地私有化的危险性	242
附：小产权房的本质分析	253
附：对北京两村改造试点的建议	257

下篇 我国房地产市场调控的分项研究与政策建议

第十五章 保障房质量问题的历史、成因及基本对策	263
一、国外保障房建设历史回顾及经验教训	264
二、保障房质量问题表现	270
三、保障房质量问题原因分析	274
四、对策建议	276
第十六章 我国住房公积金制度的问题与对策	284
一、住房公积金的历史与解决住房问题的作用	284
二、中国住房公积金与新加坡中央公积金的异同	286
三、我国公积金系统存在的主要问题	289
四、如何扩大公积金的使用范围：各地的做法与新加坡经验	292
五、我国公积金制度变革调整的四方向	295
第十七章 住房空置问题分析及对策	299
一、我国住房空置问题分析	299
二、住房空置的负面影响	303
三、国外应对住房空置的经验	305
四、我国应对住房空置的对策建议	307
第十八章 海外房租管制经验与启示	309
一、我国大城市房租上涨的现实趋势及原因	309
二、海外房租管制经验	312
三、对我国大陆的启示	315
四、房租管制的难点	317
五、租售比衡量房地产市场投机程度及干预的必要性	319
六、与房地产整体调控措施协同的房租管制政策建议	320

第十九章 我国老龄社会背景下的住房市场发展趋势	323
一、因“一胎化”等因素影响我国正在快速步入老龄社会	323
二、老龄社会住房问题的特点	325
三、国外老年住房发展概况	326
四、我国老年住房发展的四种模式	332
五、居家养老模式——中国特色的老龄住房模式	334
六、集中养老模式	336
七、混合模式	342
八、度假养老模式	344
九、回乡（农村）养老模式	345
十、以房养老——养老的新趋势	346
十一、促进老年住房发展的对策建议	351
第二十章 高铁时代的城市发展与房地产市场趋势	355
一、国内外高铁发展历程与展望	355
二、高铁对时空结构和城市区位的影响	365
三、高铁对城市经济发展的影响	371
四、高铁对城市房地产市场的影响	374
第二十一章 我国房地产调控政策中长期接轨的策略分析	380
一、新加坡和中国台湾地区单一调控目标失败的教训	380
二、以户籍直接控购的优势缺点分析与补救措施	383
三、中长期政策的制定原则	386
四、中长期政策组合之一：部分大城市户籍控购加上物业税	388
五、中长期政策组合之二：部分大城市户籍控购加上住房空置税	390
六、各类调控方式的有效性分析	393
七、我国中长期房地产调控政策的基本纲要	395
结语	399
参考文献	401
后记	412

上篇 房地产发展 A、B、C 三模式及三维度基本评价

第一章 全球房地产发展三种模式及其结果

第二章 西方新自由主义思潮及其困扰

第三章 房地产与一般商品的差异性

第四章 房地产之公平

第五章 房地产之效率

第六章 房地产之生态

第七章 世界主要房地产发展模式的三维度评价及国际经验借鉴的适用性

引言

如果从长远考虑,我们是自己命运的创造者,那么从短期着眼,我们就是创造的观念的俘虏。我们只有及时认识到这种危险,才能指望去避免它。——弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克(Friedrich August von Hayek, 1899 ~ 1992)

在澄清近代史观念大爆炸的喧嚣之后,我们可归纳出这样一个结论:作为人类生活必需品的住房,一般有三种提供方式:即以自由市场(A模式)、政府包办(B模式)或两者相结合(C模式)的方式提供。伴随着人类史上规模最大规模的城镇建设,中国的房地产的发展正呈现出“成也市场化、败也市场化”的困境:从房地产市场化的成就来看,经历了解放后到改革开放前30余年的计划经济,我国城市居民人均住房面积仅为7.2平方米(1980年),而市场化之后的二十多年,此数据就猛增到人均33.58平方米(2009),几乎翻了5倍。住房资产也成了百姓家庭财富的主要组成部分。从市场化的问题来看,城市居民住房占有日益不均等,不少城市房价升幅远高于民众收入上涨水平,低收入阶层、农民工望房兴叹的同时,又存在大量房源空置等弊端。此外,迅猛发展的房地产业会挤占其他行业的紧缺资源,导致全民炒房、各行各业进军房地产的浪潮。

发迹于美国的新自由主义经济理论推崇的市场万能论,对于我国启动住房商品化、利用市场机制配置资源,无疑起到了“破冰之旅”的作用。但随着“一切交给市场”、政府不干预房地产市场等“新自由主义”观念的兴起,住宅投资品化、建设用地由价高者得、住房信贷高杠杆化……等在一般商品经济领域行之有效的措施却造成了我国房地产市场的种种弊端。但在“市场改革越彻底越好”强大舆论的作用下,主张房地产不能纯商品化的正确呼声如石沉大海。直到2008年源于美国的金融大危机爆发,其始作俑者新自由主义学说倍受质疑与批评的情况下,人们才开始反思:为什么健康有序的房地产业发展决不能仅靠市场机制?

事实告诉我们,房地产与一般的商品存在着一系列固有的区别,可概括为房地产商品的不可移动性和垄断性、具有必需品和投资品的双重属性、城市土地的社会和公共属性和对生态环境影响的属性。

这些特征说明房地产业具有明显的“市场失效”特征。这样一来,评价房地产市场是否健康发展,就必须以生态、社会和经济效率三维度来全面衡量。如仅由市场机制来主宰房地产业的资源配置,就有可能使这一庞大的经济力量成为新兴国家陷入“中等收入陷阱”的主要推手。

由此可见,追求社会公平、经济高效率 and 生态可持续,就理应成为房地产市场调控政策制订的三基点,从而摆脱新自由主义的干扰。

值得强调指出的是,附着于土地之上的房地产业,其价值的绝大部分凝结在地价之上。作为“财富之母”、“公平之基”和“生态底板”的城市土地,绝不能仅由价值规律来任意摆布。但可悲的是,土地私有制的历史比现代任何一种成熟的社会制度都悠久得多,土地利益拥有者的权力与呼声也无疑异常巨大。尽管近代史上,无数以追求

全体人类福祉为己任的能人志士都提出并实践过各种各样的土地公有方案来祛除土地私有的弊端，但其过程之艰难、争论之惨烈和效果之反复等都是行外人难以想象的。就我国而论，新民主主义革命和 60 多年社会主义的实践留给中华民族一份难得的遗产，即以城市土地国有制和农村土地集体所有制为主要形式的土地公有制。要以公平、效率、生态三维度来调控房地产业的健康发展，就必须珍惜和改善这份来之不易的遗产，绝不能仅从新自由主义的教条出发将“脏水与孩子都泼出去”，从而引发房地产市场的失控。以上这些都是本书第一部分的核心内容。

第一章

全球房地产发展三种模式及其结果

从政府对住房市场的干预历史来看，全球房地产发展可分为两种主要模式，即以由纯市场机制配置资源的自由主义观点和“华盛顿共识”（Washington Consensus）^①和新自由主义思潮为主导的自由放任式的 A 模式和以政府为主导的过度干预式的 B 模式。两种模式的发展路径大相径庭，但效果都不理想，也不符合我国现阶段住房发展的国情。

一、A 模式——自由市场模式

早在 1803 年，法国经济学家萨伊（Jean Baptiste Say）针对是否存在生产过剩，提出著名的“供给能够创造其本身的需求”的观点，即所谓的“萨伊定律（Say's Law）”。其内容除了上述观点之外还包括了另两个基本观点：首先，由于市场机制的自发调节作用，商品的价格能够有效地使商品供求均衡；其次，由于货币只是交换的媒介，商品的买和卖都不会脱节，因而在一个完全自由的市场经济中，市场会自动出清，不会存在长期的普遍的全面性的生产过剩。

无独有偶，美国学者海尔布隆纳（Joan Heilbroner）在《经济、社会的形成》一书中指出，把一个传统社会转变成真正的市场经济，需要三个

^① 1990 年，由美国国际经济研究所牵头，在华盛顿召开了一个讨论 1980 年代中后期以来拉美经济调整和改革的研讨会，参加者来自拉美国家、美国和世界银行等国际机构。会议提出了指导拉美经济改革的 10 条政策主张，被称为“华盛顿共识”。

基本条件：第一，以开明的态度对待牟利的经济活动，牟利活动是天经地义的，而不应对其充满疑虑；第二，以供应力量指导经济活动，让需求充分自由表达，而不是对其进行人为强制管制；第三，尽量扩大货币化的范围；能够以货币衡量的，一定要用货币衡量；能够以货币表达的，一定要用货币表达；能够以货币支付的，一定要以货币支付。

我国房地产市场化之路正是按此来展开的。1997年，亚洲部分国家爆发金融危机，我国国内需求疲软，经济增速下滑，迫切需要培育新的经济增长点。房地产业具有产业关联度高、增长拉动效应明显的特征，有条件成为新的经济增长点。我国决定推进住房商品化和社会化改革。1998年，国务院印发《关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住房建设的通知》（国发〔1998〕23号），核心内容有三项：一是停止住房实物分配，改革福利住房制度；二是实行住房货币分配，全面推行住房公积金制度；三是建立以经济适用住房为主的多层次住房供应体系，加快城镇住房建设。

2003年，国务院印发《关于促进房地产市场健康发展的通知》（国发〔2003〕18号），对23号文件确定的住房政策进行了重大调整。一是强调坚持住房市场化的基本方向，要求更大程度地发挥市场在资源配置中的基础作用，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房，成为住房制度改革过度市场化的滥觞；二是调整经济适用住房政策，将经济适用住房界定为具有保障性质的政策性商品住房，从重点发展经济适用住房，转变为允许地方合理确定经济适用住房供应范围；三是放开住房二级市场，单位不得对已购公有住房上市交易设置限制条件，降低已购公有住房上市出售土地收益缴纳标准，以房改成本价购买的公有住房上市出售时，原产权单位原则上不再参与所得收益分配。

在上述三项政策的作用下，经济适用住房供应规模迅速萎缩。放开住房二级市场后，职工通过出售已购公有住房获得大量价差收益，购房支付能力显著增强。与此同时，商业银行为提高资产质量、拓宽贷款资金渠道，大量发放住房抵押贷款，住房抵押贷款规模急剧增加，进一步提高了职工购房即期支付能力。2004年前后，我国股市低迷，不少投资性资金进入房地产市场。这些因素不断积累叠加，住房需求十分旺盛，供需关系开始失衡，价格不断上涨，导致城市低收入家庭住房矛盾日益突出。另一类对房地产市场影响极大的学说莫过于对旧自由主义于一身的“华盛顿共识”了，其典型特征是盲目以“绝对市场化”作为发展的指导思想，追求西方主流经济学所描绘的自由主义的理想王国。“华盛顿共识”的经济理论概括如下：第一，主张非调控化，推崇市场原教旨主义，反对国家干