

第一章 房地产业的宏观地位与政策体系

我国居民收入水平的提高，也带动了消费结构和消费倾向发生相应的转变。在过去旧体制下受到压抑的住房商品以及其他房地产商品的需求将在市场化进程中获得释放。在有关体制改革与制度创新的催生下，房地产潜在需求向有效需求发生转化。在这一过程中释放出的巨大消费需求拉力与由之而引致的房地产投资需求推力，构成了推动国民经济增长的动力。房地产业作为一个新兴的支柱产业，在明确其具备国民经济新增长点的产业、地位、特征以及与宏观经济间相互关系的同时，还亟需探索具有我国特色的房地产产业政策，以引导各地区和城市的房地产市场发展。

第一节 房地产市场的双重属性

与其他市场显著不同的是，房地产市场的内涵与外延都相当广泛。根据房地产商品价值实现的形式、权属介入的层面以及实际用途的不同，房地产市场可以有不同的分类。按照价值流通的形式分类，房地产市场包括售卖市场与租赁市场。就权属表现状态而言，房地产市场又可以分为使用权市场和所有权市场。根据房地产商品的使用方向，则又可将房地产市场分为居住用房市场（包括住房、公寓等）和非居住用房市场（包括办公楼、通用厂房以及仓库等等）。按照流通的对象，则可分为地产市场和房产市场。

总的说来，无论是哪一种房地产商品，均构成了人们生产和生

活的物质载体和基本空间。土地供给市场化和企业制度改革，所竭力凸现出的正是房地产商品的要素个性。尤其是居住用房的消费支出，作为劳动力再生产的前提之一，同样是劳动力成本不可或缺的部分。因此，间接地也可以将住房商品视作为要素市场的内容之一。这是居住用房市场与非居住用房市场之间的共性。但是，房地产市场与住房市场的涵义还是有着本质的区别，这不仅仅表现在市场供求和开发技术方面，而且发展这两类市场的政策措施也不尽一致。

一、房地产的商品属性与要素特征

（一）商品属性

房地产商品除了具有经常提到的固定性、异质性等物理属性以外，更主要的则是在物质特性背后掩盖着的经济含义与经济特征。

1. 有限供给性。

土地的自然供给是固定的、缺乏弹性的，即便是土地的复垦重耕对于可利用土地增量的扩大作用亦是非常有限的。在一个城市中，为适应经济发展和城市建设而进行的土地供给则代表了土地的经济供给。土地的经济供给受城市发展的阶段性与土地自然条件的优劣的影响，表现为土地的供不应求，从而决定了房地产商品价值在时间维度上的增长特性。至于价值增长的数量，则是包括特定时间和空间内的供求量、宏观经济变量、消费者与投资者的预期等多个变量在内的函数。值得一提的是，由于在房地产供求过程中存在一些不确定因素，因此其价值增长并非总是呈现完全刚性的上升态势。特别是在金融动荡或国民经济周期波动的转折时期，二者的变化往往表现为不相一致的走势格局。最典型的就是在泡沫经济中的房地产商品增值情况。在经济泡沫时期，当市场对于土地的增值预期，远远超过了真实土地资产的价值时，就构成

了土地资产市场价值的虚增 表现为房地产价格的节节攀升 从而诱发土地的进一步供给与开发。而在泡沫破灭时,由实体经济代表的房地产真实资产价值得以显现 导致泡沫虚价迅速滑落 甚至在对宏观经济产生不良预期时就会使房地产商品价格跌破实际价值。1997年东南亚金融危机爆发时,这些地区的房地产业受到了重创 价格急剧滑落 需求也趋于萎缩。例如 印度尼西亚公寓房售价下降了 30%~50% 日本东京地区地铁沿线近 90%的地价都有程度不同的下降,新加坡私人住房只售出 5 520个单位 较 1996年下降了 40%。

但是,无论是由土地供给的有限性所决定的房地产价值的长期增长,还是在特定时期内由一些外在经济因素引起的房地产价值失控现象,土地的有限量供给都是内在的扼制房地产市场价值偏离真实价值的一个制约因素。因此,可以通过政府对土地市场供给量的调节来使房地产市场的价格波动更符合价值规律。

2. 不完全替代性。

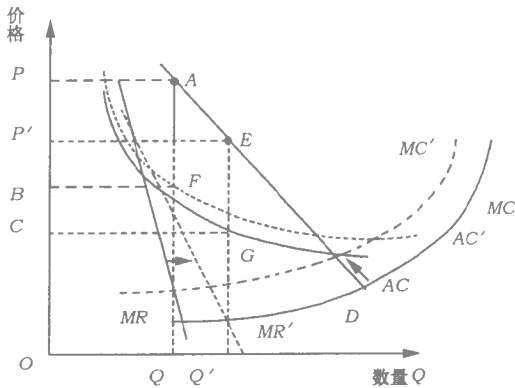
房地产商品个体间具有异质性,其中最无法替代的是土地及其所代表的城市环境和社区,即土地价值构成中的城市区位要素。土地开发、改造投资的积累和增长 直接推动了城市中心的更新与郊区的加速城市化 城市区域性功能得以重新定位 从而使土地丰度价值与区位价值发生新的调整。也就是说,在城市发展的过程中 促使区域内土地价值发生变动的内在机制是 通过投资增加级差地租 II 进一步相对调节土地级差地租 I 而源于自然禀赋的级差地租 I 对土地价值的决定作用将日益被淡化。投资对于土地级差地租 II 的增值作用直接和间接表现在地价的均衡与极化两个方面。地价的均衡 说明土地之间的替代性加强 地价的极化 则意味着土地之间缺乏替代弹性。在房地产商品的供给过程中,如果在服务、建材、造价以及管理等方面具有不可替代的比较优势 那么基于土地价值、丰度、位置的不可替代性的比较优势将相应受到

弱化。所以 城市规模扩大的同时 土地的区位价值也相应发生了变化。一项投资既可以增加土地的价值 也可能恶化土地价值 关键在于城市规划和土地规划的合理性与科学性。

如果一样商品具有不完全替代性，则意味着其在市场竞争中可能构成价格垄断。作为一种特殊的要素市场，土地市场与微观经济理论中一般商品的不完全竞争市场有所不同。因为它是一种稀缺的、总供给有限的要素，土地市场的开放显然会使得更多的竞争主体进入市场，引起土地价格更强的增长态势。此时，对土地租金的竞争更直接地表现为对由之可能带来的垄断利润的竞争。垄断利润的分配比例不仅取决于土地市场化程度和价格竞争的激烈强度，还与政府的相关土地增值收益的税收分配政策及一些投机因素有关。

在图 1.1 中，我们假设一块用于投资的土地的获得是非竞争性的，这时土地价格可能存在某种减让，即低于竞争性土地市场的价格。如果不采取任何土地收益调节政策，那么由绝对地租和级差地租 I、II 构成的地租均以垄断利润的形式被土地开发者获得。垄断利润的构成除了企业开发投资的正常收益以外，有相当大部分是土地要素稀缺性所引致的增值性收益，它的形成归因于土地要素的不可替代性。土地投资具有边际报酬递减规律，为土地生产力再开发而追加的投资可以起到缓和土地边际报酬递减的作用。在图 1.1 中直观地表现为边际收益曲线斜率的趋缓，由 $MR \rightarrow MR'$ ，这时平均成本有所增加，由 $AC \rightarrow AC'$ 。垄断利润分别由矩形 $APCF$ 和 $P'BGE$ 的面积表示，矩形 $P'CEG$ 超过矩形 $APBF$ 的部分即为土地投资的增值回报，由图形大小可知，它是一个负值，说明投资不合算。

进一步再从社会角度来看非完全竞争土地市场的效益分配格局。在此我们用 S_0 表示土地的潜在供给，因 S_0 在一定的时期内固定不变，则土地供给曲线的价格弹性总是随着土地稀缺度的增



注:MC为边际成本曲线;MR为边际收益曲线;
AC为平均成本曲线D为需求曲线;
MC'、AC'和MR'分别是追加投资情况下的边际成本曲线、平均
成本曲线和边际收益曲线。

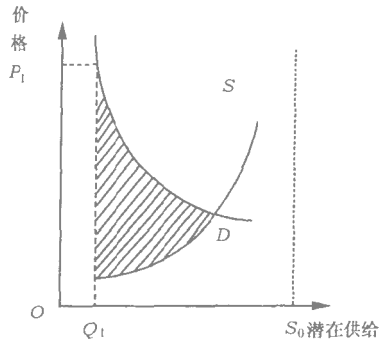
图 1.1 土地不完全竞争的微观分析

加而趋于减少。“由于可耗资源的垄断使该类资源的使用具备了节约利用的机制，比起完全竞争市场的利用更能保护资源”(Steiner, 1982)。然而，尽管较高的垄断价格可以抑制土地的过度需求，但这是以社会福利的损失为代价的。图 1.2 中的阴影部分表示的即是在控制土地供给量情况下损失的社会福利，表现为土地收益的流失和市场分配效率低下等形式。

以土地不可替代性引申出的上述分析给予我们这样一个有益的启示：土地政策介入市场调节应旨在积极寻求能够兼顾发挥土地综合效益和维护现有土地资源价值的中间途径，尽可能在公平使用土地的前提下使社会福利损失最小化。

3. 生产的长周期性和投资的高风险性。

从严格意义上讲，房地产商品的生产包括土地获得、投资、开



注：图中阴影部分表示福利损失。

图 1.2 土地市场中的收益流失

发、建设、装饰、销售以及有关售后服务等若干阶段。在项目的策划、建设与具体的销售之间往往存在着时差，这一过程中来自于宏观经济政策和市场的变化都可能蕴含着许多不确定因素引起的风险。而更多的风险则是由房地产投资中调查和大量数据信息的不充分而产生的，以至于从根本上难以对未来展开合理有效的预期。由此可见，正是房地产投资的长周期特征，诱发了引致风险的一些盲目因素。

房地产商品的这一属性要求开发商在决策中进行严格的资金预算安排、可行性研究和投资机会成本评估，并对有关开发细节展开综合考察。全球经济一体化和技术的加速革新使得经济的波动愈来愈频繁和更加不确定化，房地产的开发决策也要将这些因素考虑进去。特别是当新的企业组织结构和组织模式出现时，其决策更应该适应这一全新的变化，在决策评估中尽可能地利用新的计算机技术和软件技术获取信息加以综合分析，以展开预测。

房地产决策的关键阶段包括以下四个过程：决策结构、机会动机、机会评估和决策实施（如图 1.3 所示）。

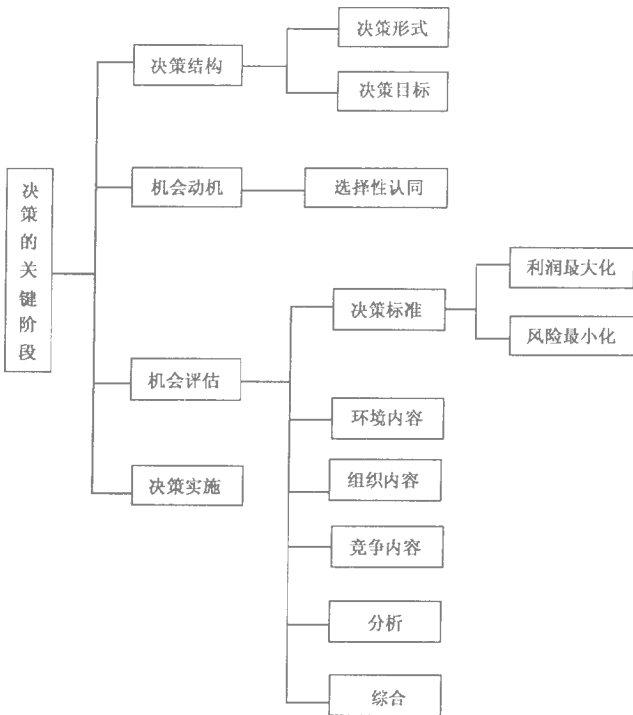


图 1.3 房地产投资决策过程

(二) 要素特征

房地产的要素特征是指房地产作为生产的中间投入和必要的物质载体所具有的特征，这些特征与房地产的商品属性息息相关。

1. 价值转移的不连续、非对称性和价值的增值性。

以生产和经营用的房地产商品为例，它的价值转移是以折旧或租金的形式计入营业成本的。根据计提折旧方法的不同，价值的实现可以是等额或不等额的。与其他固定资产不同的是，房地产固定资产在折旧提毕后，其价值仍然存在并且有增值，这主要归

因于土地物质不灭和土地稀缺的特性，它所代表的地租（绝对地租、级差地租Ⅰ和级差地租Ⅱ）即是土地特有的保值增值机制。

2. 要素投入方式多样化。

房地产作为一种生产要素投入方式有购买、租赁、合资、入股、自建等几种。投入方式不同，对投入要素的价值认定方式亦有所不同。就购买和租赁而言，价值可直接依据购价和租金而定。当合资和入股时则要通过中介机构的评估对其现值加以认定。自建的房屋价值包括土地价格、建房的人力、物力和资金耗费等组成部分。相对而言，房地产要素成本的核算比其他要素复杂。所以，企业在选择投入房地产要素时还要对其位置、价格、方式等做出机会评价，以确定最优利用方案。

3. 房地产要素配置应符合城市总体规划的形态布局需要。

在注重运用城市总体规划和长远概念规划来指导城市功能布局和形态分区的今天，土地供给的区位选择将更为严格，房屋建设的类别、占地、净空高、容积率等都会因土地用途的不同而受到约束。以工业用地的规划为例，它的规划与土地的配置状况影响着企业成本结构（主要是运费和经营场地成本）。在现代城市中，城市规划控制已经成为参与土地及其地上房产价值分配和物质分配和间接调节企业收益的有效手段。

4. 企业在投入房地产要素时都不同程度地重视区位的选择。

一般地说，工厂待选配置的区位取决于运输原料与成品之间的比较成本（Alan W. Evans, 1984）。韦伯 F. Weber 等人的分析表明，费用最小的位置实际上总是在原料产地和销售市场。金融业、保险业也特别注重通过最佳布点来使信息便捷化和成本效益优化。因此，企业在选择区位的同时形成了城市特有的外部经济和聚集经济。反过来，城市聚集经济的变化又引导企业动态地调整和重新选择生产或经营的区位。所以，房地产作为一种要素，在受企业选择的同时也在深刻地影响着企业组织形式和经营模式。

二、房地产市场与住房市场

在我国，房地产市场的起步以土地使用制度改革和住房分配制度改革为标志。现阶段，启动房地产市场也是以住房的庞大需求为基本内容。然而，房地产市场与住房市场并非是一体的概念，二者在市场容量、性质、调节机制等方面均不相同。区分这两类市场对于制定相应的引导政策、设计产业政策体系具有现实意义。

理论上从商品和要素角度来看，住房市场与房地产市场均存在同一性。它们的基本商品属性是相似的。如果循着价值转移的方向和归属来看待房地产商品与住房商品，就会发现住房商品也间接具有要素的特征，因为使用住房的消费活动构成了劳动力再生产的必要条件，任何生产和经营活动的成本计算都无法回避这部分价值流动。只有在住房商品化的前提下，劳动力再生产的成本才可以得到完整的体现。所不同的是，住房市场上供交换的商品是单一的供居住使用的房屋，是按照用途划分的房地产商品的一种。相对而言，房地产市场的范畴要比住房市场广阔得多，包括办公楼、工商业用房和住房等。

（一）房地产市场与住房市场性质上的区别

1. 市场容量、运行机制与目标各不相同。

房地产市场是商业性的产权市场 (Commercial Property Markets)，遵循的是商业化的利益驱动机制和市场竞争法则，其市场容量是极其丰富的，并以市场需求作为供给导向。而住房市场 (Housing Market) 虽然只经营单一的居住用房，但是由于各国的住房政策往往赋予了住房市场以均衡社会贫富、保障低收入阶层的居住条件以及随着经济发展逐步提高居住水平等社会职能。因此，应社会再分配之需，住房市场上的供给与需求不可避免地要受到政府一定时期内主导政策倾向的影响。

2. 政策干预程度、政策工具和市场融资渠道有所不同。

在房地产市场上 政府更多的是运用金融、财税、土地总量控制、城市总体规划、产业政策以及制定相关的法律规章等手段间接地调节和规范整个市场的运行，政策的出发点在于从平衡社会总供给和总需求的角度谋求房地产市场的发展。相比之下，住房市场中除了完全由市场提供的商品住房以外，还有政府为达到一定居住目标而提供的政策性住房，如安居房、经济适用房、廉租住房等其他供给形式。为使政策性住房的分配能够实现预期的目标，需要一套相对独立的政策措施，财政转移支付如对租金和利息的补贴就是常用的政策手段。确立住房政策的制度成本一般都比较 高。鉴于这个原因，各国政府总是随着财政收入状况和各阶层居住条件的变化不断地更新住房政策。从福利经济学的角度分析，政府介入住房市场的目的在于解决源于市场竞争不完全而产生的低效现象，但是政府的干预并不一定是公平的和有效的（Arrow, Scitovsky, 1969），这正是住房政策的矛盾和难度所在。

（二）房地产市场与住房市场对城市经济的贡献和作用机制不同

从上述分析中可知，房地产市场的运作机制较住房市场复杂。前者的发展受到产业结构、就业结构和投资需求的影响。而住房市场则更主要的是以人口结构、收入结构和个人对区位的评价与偏好为主要影响因素。也正是由于这个差别，决定了房地产市场相对于住房市场而言，对城市经济的贡献更为深远与综合。

（1）房地产商品作为一项直接的要素投入，不仅关系到企业的产出水平，而且还对城市经济增长、环境生态、城市空间等多方面产生作用。城市发展的动力主要来自于城市特有的聚集效应、规模效应、科技进步和外部扩散效应（Spillover Effect）房地产市场则通过对土地与房屋的配置（包括产业配置与地理配置）和为城市内的一切经济活动提供物质载体而使城市发展和城市增长获得持续的动力。除此以外，它还通过产业自身的发展对经济增长产生强大的乘数效应。而住房市场发展的质与量分别由人居条件（包

括居住面积、居住质量、居住环境、居住观念改善的需求和人口增长的规模来决定，它的发展很大程度上还有赖于城市进步带来的综合成果。它对城市经济增长、环境生态和空间布局的影响不如房地产市场那么直观和显著。

(2) 非居住类房地产市场和居住类房地产市场分别具有自己的一套融资体系和土地使用的竞争机制。

按国外文献中统一的分类标准，房地产市场可以分为非居住类房地产市场和居住类房地产市场。住房市场属于居住类房地产市场范畴，它以强大的消费信贷和二级抵押市场为依托，政策对住房金融干预的界面较广。同时，为了适应不同发展阶段的需要，政府财政补贴既可以投向住房建设者，亦可以用于资助个人住房购买者。而其他的非居住类房地产市场则不然，它以竞争性融资为主，作为各种产业不可或缺的主要投入要素之一，一般说来不存在专门针对某种商业性房地产的政策倾斜。

尽管这两类房地产在区位的选择上都与人口流动相关，但是它们选择区位的动机和政府土地管制对它们的影响是不一致的。相对而言，不仅非居住类房地产市场的供给建立在商品的运输成本最小化，接近于销售、原料和专业劳动力市场等基础之上，而且生产和经营用房地产的分布也潜在地影响着就业人口的分布和人们对住房区位的选择。而人们选择住房的偏好除了满足便利于就业这一条件以外，还受到收入水平的限制。政府对各类用地的管制基于如何发挥土地的经济价值、调整产业结构、调节人口的分布以平衡基础设施的利用和保护环境等多重目的。很明显，政府对非居住类房地产的用地管制难度要比居住类房地产大得多。

(三) 住房商品化与住房市场

住房商品化的核心是承认并赋予住房的商品属性。作为建立住房市场的前提，住房商品化的实质是按照市场经济法则进行住房的生产、流通、消费和分配，以显性化住房商品的实际价值。一

个国家住房商品化的程度和覆盖面随着住房市场的发展阶段、住房政策目标、一国社会福利制度的取向不同而有所不同。它与国家财政实力和社会收入结构有关。人们收入水平普遍较低时，住房商品化进程就会受到制约。在财政支付可能的情况下，政府更加关注于解决贫困居民的住房问题。随着居民普遍购买力的提高，住房商品化的覆盖面也相应提高。这在美国、中国香港等市场经济国家或地区表现得比较突出。

在我国住房制度转轨的时期，因涉及到新旧制度的衔接，住房的商品化具有其特殊的内涵：①存量住房的商品化。其目的有两个：一方面从当前入手理顺旧住房资金的用途管理；另一方面逐步建立住房占有者与住房所有人之间对等的经济利益关系。增量住房分配的商品化。这意味着市场是住房供给的最主要渠道。住房消费者可以根据自身需要和收入状况自由选择租房还是购房。

在我国工资制度与社会保障制度改革未到位以前，居民收入水平普遍还比较低的前提下，尚有待于通过政策介入来加快住房商品化的实现。政策的干预以不损失市场的效率为准。

住房商品化的前提是建立住房市场，以不同类型的住房市场来分流不同需求的消费者。住房市场的建立除了要求具备有商品化消费意识的需求群以外，还要求具备灵活的价格机制和培育住房市场的制度体系。因此，住房商品化涉及到的就不仅仅是住房制度本身的改革，还包括企业制度、个人收入分配制度、税收制度、土地使用制度、金融制度以及整个房地产制度的改革。

第二节 房地产业与宏观经济的关系

20 世纪初，对房地产交易的计划和管理成为经济学进化的一大主流方向。这说明了有必要重新审视历史与当前房地产业与整个经济发展的关系和房地产业对宏观经济的贡献，以便为房地产

业和宏观经济的发展寻求更为积极的政策。

一、房地产业外延是一个产业群的概念

房地产业作为基础性、先导性的产业，对上游产业和下游产业 50 多个物质生产部门具有较强的关联度。1995 年，城乡住房建设耗用了全国 14% 的钢材、47% 的水泥、20% 的木材和 40% 的玻璃。每一单位的住房消费对相关商品的引致需求约为 1.34 倍。另据世界银行资料，20 世纪 80 年代中期至 90 年代初，发展中国家的房地产投资对相关产业的乘数效应为 2 倍，仅住房投资及其服务两项所创造的价值分别约占各国 GNP 的 7%~8%。在巴基斯坦、印度、墨西哥和韩国，房地产业每投资 1 万美元约可为社会提供 14 个就业岗位。这些均证明了房地产业能带动制造业、建筑业、运输服务等多个行业的发展。由此可见，虽然我们一般地把房地产业归类为第三产业，但从广义的角度上观之，房地产业实际上代表的是与之相关的产业群。

二、房地产业的政策调控体系

(一) 货币政策在房地产业中的作用与表现

1. 货币政策长期实施的结果促使了房地产金融的制度化。

国外房地产金融的制度化始于 20 世纪 30 年代，是对 20 年代金融不稳定和市场萧条造成大量房地产过剩供给的一种积极的政策反应。1929 年美国股市滑坡诱发了 20 世纪 30 年代的经济大萧条，其中主要原因就是大规模的投机性抵押贷款涌向房地产建设。几乎也正是从 20 世纪 30 年代起，美国官方开始大规模地介入金融领域，一方面为住房市场创造了充足的资金来源，通过向住房市场引资达到调整房地产投资结构的目的；而另一方面则着眼于解决房地产市场供给过剩问题。至此，一个具有法律保障、不断进行着金融产品创新的住房金融制度建设就正式拉开了序幕。

2 我国货币政策在房地产市场中的运用。

我国最常用的货币政策工具是贷款规模控制和利率调节。在房地产市场上存在大量空置商品房的背景下，我国贷款规模的投向经历了生产性向消费性的转变。住房消费信贷规模的扩张和个人获得住房抵押贷款条件的降低，推动了住房消费的迅速增长。

目前 加强中央银行的调控力度 调整贷款策略和贷款结构 在扩大住房消费贷款规模的同时进行住房金融产品创新已成为当前货币政策的主要发展方向。

在取消了贷款规模管理以后的近几年，下调利率成为中央银行频繁采用的货币政策工具。1996 年到 1999 年间 央行曾经七度降息，住房公积金贷款和商业性抵押贷款的规模获得了巨大的突破。尽管 1998 年我国居民总储蓄额已高达 50 000 多亿元 但是由于居民对未来就业风险缺乏足够的抵御信心，城乡居民家庭的边际储蓄倾向仍然较大。有资料显示，1995 年 1 月至 1999 年 10 月期间，储蓄存款对名义利率和实际利率都缺乏弹性，贷款的增长也表现出这一特点，这说明了单靠银行降息所激发的消费需求增量是非常有限的，利率调节的杠杆作用还需要其他政策的积极配合。

（二）财政政策运用的形式与依据

1. 再分配政策的两种表现。

（1）税收政策。房地产税收政策的调节作用是双向的。一方面 税收政策近似于一种“防御性策略”通过对私人建设项目设置成本障碍来监督、管理和规范企业的开发行为。房地产投资与开发主体通常只关注于企业自身的利润，其行为往往与整个城市布局和国家产业战略的规划目标相冲突。税收政策正是运用财政再

① 汪小亚、卜永祥、徐燕：《七次降息对储蓄、贷款及货币供应量影响的实证分析》，《经济研究》，2000年第6期。

分配的职能，调节企业的收益结构，以达到引导企业有序开发和公平竞争的目的。另一方面，税收政策起到引导投资的作用。以“税收保护”(Tax Shelter)政策为例，它作为一种类似于间接财政补贴的政策选择，针对某些开发活动和开发项目实行减免，曾为美国城市中心区改造和功能置换作出巨大的贡献。

(2) 转移支付政策。从各国房地产业发展的实践来看，运用转移支付政策最普遍的领域就是住房市场，转移支付的投入既可以是住房建设者（即供给方），也可以是住房需求方。至于在什么情况下采取怎样的转移支付，取决于市场供求状况、政府财源丰盈程度与住房制度的目标取向。常规的财政补贴包括租金控制、现金补贴、对特殊人群的贷款优惠等。

2. 财政政策运用的依据。

从目前来看，我国房地产业的财政政策同货币政策一样，其运用前提都是为了达到政策预定的产业优先发展目标。这两种宏观经济政策在推动房地产业发展过程中起着相对独立和相互补充的作用。财政政策正是在货币政策作用无力的条件下发挥效力，尤其可以通过减轻金融机构的负担来提高金融市场的运行效率。事实上，在发达国家住房金融开拓之初，财政资金的支持功不可没。这正是因为在一些特殊的私人不愿意介入的领域，财政资金的效力恰恰最大。

(三) 土地政策的作用形式

城市管理的基础内容为土地管理与房地产管理，土地政策在其中扮演重要的角色，往往作为管理城市的重要组成部分。

1. 土地国有化。

目前，土地国有化已成为土地私有制国家土地政策的一项重要内容。发达市场经济国家和新兴工业化国家，如美国、英国、丹麦、瑞典、新加坡等都在通过征用和国有化等方式不断扩大对公用土地和国有土地的控制权。从经济角度上看，土地国有化的目标

有三个 第一 优化配置土地 第二 合理规划土地利用 第三 推动房屋的集中修缮与管理。这三个目标归结于一点都是为了从整个城市范围内提高土地的使用价值与经济价值。因为土地的私人占有形成的垄断阻碍了土地的正常流动，土地利用的成本较高。单靠土地价格机制作用往往无法满足公益性建设对土地的需求。从日本的经验来看“土地作为资产来使用 就生产要素 包括居住用 来说 未必是最佳的利用方式[日]野口悠纪雄,1989)”。日本土地问题的症结正在于“地价高涨不会促使土地的高度利用 相反倒会长助土地的低度利用[日]野口悠纪雄,1989)”。土地国有化可以弥补土地价格机制调节的某些缺陷。

2. 土地总量控制。

土地的总量控制通过制定供给计划和编制用地规划来实现。我国土地总量控制分为两个层次。第一个层次是由国民经济和社会发展规划指导下的国土规划。第二个层次是在国土规划和区域规划指导下的与城市规划平行的土地利用规划。土地利用规划既包括城市土地利用总体规划和城市土地利用详细规划，也包括当城市化加速和城市群出现时，维护农业用地与城市用地以及城市之间用地的动态平衡。因此，土地总量控制的前提不只在政府拥有土地的数量多少和政府对于私人土地的控制程度，更重要的是保障政府对私人拥有 或私人使用 的土地支配权利的法律规定是否健全及其约束能力的强弱。不管是哪种形式的土地所有制，土地总量控制的介入解决了城市土地稀缺性、有限供给与土地使用无限扩张、土地公益性用途与营利性用途间的矛盾 以法律规定为后盾也减少了因征用土地而产生的利益冲突和经济成本。

3. 土地利用的动态管理。

动态管理土地利用的工具包括土地的增长管理 (Growth Management)、城市增长边界 (Urban Growth Boundaries)、收取

影响费 (Impact Fees) 等^①。这些政策的出台,是为了治理美国城市区域蔓延而导致的农业用地减少、生态环境恶化等问题。

现代房地产业越来越受到国家宏观经济目标与政策工具的影响,政策在引导产业发展的同时也日趋成熟。美国 1950~1995 年房地产企业演进的路径(参见表 1.11),很清晰地显示了这些变化:(1)城市化不可逆转的潮流将新区开发、旧城改造和城市中心重建提上议事日程,政策正是利用这一契机逐步扩大房地产市场的地理范围;(2)为了适应阶段性发展重点的需要,房地产企业的组织形式、经营规模和资本获得方式均呈现出不同的特点;(3)在房地产企业突破城市和区域向全国范围扩展的同时,单纯地依靠市场力量已经无法平衡综合意义上城市发展对房地产的供求,有关的财政与金融政策开始成为平衡发展的动力。可见,只要顺应城市经济发展的趋势和适应企业组织革新的特点,政策的有效介入就能够弥补市场的失灵。当然,如果要进一步研究房地产业与宏观经济之间的关系,那么分析房地产投资的周期性波动就提供了最具有实证价值的依据。

表 1.1 房地产企业的演进:1950~1995 年

| 时间段 | 地理范围 | 组织特点 | 发展重点 | 平衡发展的动力 |
|-----------|--------------------|-----------------------------------|-------------------|---------|
| 1950~1960 | 注重地方市场,很少有多市场参与的情况 | 很少有服务组织;大部分以工程、项目的建设为中心;住房建筑公司的扩张 | 郊区成片住房、区域性购物中心的出现 | 求大于供 |

影响费是指地方政府向发展商收取的,用以补偿新建道路、学校和其他基础设施成本的费用。