

宏观调控中的房地产政策效应分析

广州大学经济与管理学院 彭 岩

[摘要] 从 2004 年到 2005 年国家出台的一系列针对房地产行业的宏观调控政策力度之大、动作之迅猛、政策出台之频密出乎不少人的意料, 本文将就本轮宏观经济政策的经济效应问题特别是房地产金融政策的政策作用进行一些深入地探讨和研究。

[关键词] 房地产调控 房地产经济政策 房地产融资

一、2004 - 2005 年宏观调控政策综述

国家从 2004 年到 2005 年出台了一系列针对房地产行业的宏观调控政策, 其调控力度之大、动作之迅猛、政策出台之频密出乎不少人的意料。实际上, 本轮宏观调控在 03 年就初现端倪, 到 2004 年 8 月, 国务院颁布 8.31 土地政策, 从源头上规范土地市场, 政策调控力度开始逐渐加大。2004 年 10 月 29 日, 央行提高商业银行存贷款利率, 第一次明确地表明, 国家坚定地通过经济手段来调控房价的政策不会改变。2005 年两会期间, 温家宝总理在政府工作报告中明确提出, 要严控房价, 防范金融风险。3 月以来, 为控制国内房地产市场的过热苗头, 中央政府又陆续出台了一系列政策。其重点首先针对“需求”, 特别是住房的投机需求, 目标是控制炒房。经济学理论中, 在现代市场经济条件下, 当市场失灵时, 政府对经济适时、适度、正确的调控对经济的正常、健康、平稳进行是必不可少的, 它可以从一定程度上避免经济运行周期中的大起大落。一般情况下, 政府干预经济的主要手段有经济手段、法律手段和行政手段。特别是经济手段, 运用经济手段进行宏观调控, 不仅是现代经济的客观要求, 也是由经济杠杆的功能和作用决定的。经济手段通常是通过宏观经济政策来加以体现。纵观最近国家出台的调控房地产的政策措施, 既有行政上的, 又有法律和经济方面的, 行政手段在本轮调控中发挥了相当大的作用。特别是短期内对市场行为的规范, 起到了积极的作用。同时在宏观经济政策中, 既有财政政策, 又有货币政策。既有调控供给的土地政策, 有针对经济适用房建设的一些规定和办法的出台, 从供给方面对房地产市场产生了积极的作用; 又有调控需求的金融及税收政策, 特别是中央银行针对房地产金融政策的宏观调控。在财政政策中积极运用税收政策, 通过一系列的税收政策对房地产市场进行积极的引导和调整, 显示政府在宏观财政政策, 特别是在税收政策方面加大了其对经济的调控力度。

上述政策措施既有针对房地产市场的, 也有针对土地供应、房地产开发商、中介机构、房屋购买者的。从总体上构成了一个较为完整的相互协调的房地产宏观调控政策体系, 政府对政策的运用也渐趋成熟和得心应手。

二、宏观调控政策特点

总结前述各项政策, 可以概括出以下几点: 首先, 从供求两方面同时出台政策。在供给方面, 针对土地供给市场的有关调控政策, 从源头上规范了土地市场, 将土地这一全社会的资源控制在阳光下, 实现公共资源的效益最大化。针对经济适用房建设的一些规定和办法的出台, 从供给方面对房地产市场产生了积极的作用。第二, 中央银行针对房地产金融政策的宏观调控, 由于国内房地产市场的发展一直以来极大依赖于国内贷款, 本次宏观调控的另一着眼点就是金融政策的调整。金融政策的调整又主要着力于两个方面: 一是调整资本金比例, 抬高行业准入门槛; 二是提高个人住房按揭贷款门槛, 不断提高个人购房按揭贷款利率; 三是对土地储备贷款、房地产开发贷款以及个人住房贷款的风险管理进行了严格规定。最近一段时期陆续出台的有关税收政策, 显示政府在宏观财政政策特别是在税收政策方面加大了其对经济的调控力度。第三, 积极运用财政政策特别是财政政策中的税收政策, 通过一系列的税收政策对房地产市场进行积极的引导和调整。第四, 行政手段也发挥了一定的作用。特别是短期内对市场行为的规范, 起到了积极的作用。短时间内一系列针对房地产市场措施的出台, 各部委地方政府的密切配合与协作, 其间的行政命令发挥了重要的作用。从政府工作报告到国务院办公厅又下发《关于切实稳定住房价格的通知》, 到国家七部委出台《关于做好稳定住房价格工作的意见》, 至建设部在内的国家七部委最近开始推行房地产新政, 到建设部提出 6 个工作时间表。行政手段的权威性、垂直型和无偿性特点, 在这里得到了充分的表现, 其作用在短时期内可以迅速产生, 效果明显。

三、宏观调控的政策效应

从目前国家统计局公布的有关数据的变化可看出, 国家的各项针对房地产市场的政策已初步显现成效。5 月份, “国房景气指数”为 101.83, 与 4 月份基本持平, 比去年同期下降 3.28。“国房景气指数”下降的同时, 资金来源分类指数、土地开发面积分类指数、商品房空置面积分类指数、房屋施工面积分类指数、房地产开发投资分类指数比去年同期都有所下降, 而商品房销售价格分类指数比去年同期有小幅度的提升, 但总体价格水平低于今年 4 月份。个人需求处于观望阶段, 消费者持币待购, 开发商及中介生意清淡, 也处于观望阶段, 由于出租房屋增多, 房屋市场租金有所下降。双方存在博弈心理, 在买卖双方对下一步政策及市场价格的一定心理预期下, 楼市清淡。

从长远来看, 政策的效应还需要作进一步的分析和观察。房地产宏观调控政策是从供给和需求两方面同时进行的。要观察政策的效应, 我们不妨从供求两方面具体分析。

从房地产的需求主体来看, 房屋的需求者有个人及企业, 主要需求包括住宅和商业用房。其需求动机源于: 第一, 自身住房消费需求。这一部分需求是人们出于满足自身的居住这一基本需求的真实的住房需求, 它

主要取决于经济的发展和个人的可支配收入,同时与一定区域内常住人口的增加有密切的相关关系,但是否转化为实际购买力,还会受到个人具体情况、住房租金、经济形势及经济政策、以及对未来的价格预期等因素的影响,这些因素的变化也会影响到他们的购房需求。其对现在及以后的房价会密切关注,购房时会充分考虑自身的收入水平,参考市场租金,谨慎选择。这里面有一次置业者也有二次置业者,这里的二次置业则可能是由于个人为了适应变化的宏观或微观环境而进行的被动调整。宏观经济政策的变化对这一部分人的购房需求有影响,但从长远来看,这一部分住房需求应该可以大概预测出来,需求会不断增加,但增速较为平稳。第二,个人及企业的投资需求。个人或企业通过对不动产的长期投资,希望达到个人及企业资产保值和不断增值的目的。从国内外的实际情况及长远的角度来看,土地资源的稀缺导致房地产价值在不断平稳增值,投资房地产确实是不错的长期投资选择。此外投资房地产还可以以小博大,个人和企业可以充分利用财务杠杆、区域利率差异、在个人贷款有较为宽松的贷款环境和条件下进行操作。这部分投资应与一个国家的、区域及地区的发展、地区区域条件、对未来价格的预期、银行房产贷款政策的宽松与否等因素密切相关,因为相当部分资金源于借贷因而特别对于金融政策的变化比较敏感。第三,个人及企业的投机需求。当市场价格有强烈的上升趋势,心理预期未来市场价格将继续上升的时候,在市场的示范效应下,个人及企业都有强烈的投机冲动,这部分需求属于短期炒作,不排除某些利益相关者采用一些非正常的手段和操作相互串通,不断拉高房价。此类需求投机中的自有资金占有比重非常小,大部分资金属外源性资金,对房屋价格,对银行金融及税收政策,投资收益非常敏感。在现有的住房供应体系中,其行为对房屋的市场价格、租金价格,会产生较大的影响。

上述 2、3 两种需求有可能在一定的市场环境下互相转换,短期内在一定的市场环境下很难做出明确的区分。目前国内一轮房地产需求扩张或膨胀,有其几十年积聚的住房需求的释放,也有政府信贷政策误导,而后一种情况越来越成了主流。在目前的情况下,由于银行的超低利率及银行资金的易获得性,使得国内民众住房需求出现了虚假繁荣,大量没有支付能力的民众纷纷进入房地产市场,导致中国的房地产市场才发展几年就远远超过人家发展几百年的市场。发达的市场经济国家房地产市场发展几百年,个人住房持有率,欧洲的法国与德国仅 30%~40%,美国仅 68%,但北京则为 85%,上海为 81%。

从住房的供给来分析,目前一手房的供给者主要是房地产开发商,二手房的供给者主要源于单位和个人。又因为他们的资金大部分源于金融机构,因而对国家的各种政策及措施比较敏感。

综上,我们可以对房地产的政策效应作如下分析:

第一,政府对房地产市场的宏观调控,主要是调整房地产市场的供求关系,因为房价是通过房地产供求关系变化来调整的。目前的政策尽管从供需双方来进行调控,但从政策影响力度来看,对供给的调控似乎更大一些;对需求的调控主要在于抑制对房屋投机性炒作和投资性需求。从一般宏观经济管理的原理来讲,应该强调需求管理,通过抑制和鼓励需求来影响经济运行;从增加供给方的商品结构着手,效果可能会慢一些。

第二,税收政策作为目前中央调控房价的重要手段之一,一经出台,已给全国部分地区房地产业带来一定影响,税收房产新政策效果初显。本轮调控房价,国家充分运用税收等经济手段调节房地产市场,加大对投机性和投资性购房等房地产交易行为的调控力度。通过征收营业税,以税收为杠杆对房地产进行调节,遏止投机性需求,控制投资性需求。与土地、信贷等其他政策相比,税收政策直接针对楼市中的投机者,在稳定房价方面起到了立竿见影的效果。由于政策中对普通住房的税收优惠指向非常明显,还起到了引导供应和需求的作用。这主要体现在其制定的普通住房标准上,新的税收征管政策已让许多开发商转变思路,开始积极开发中小户型和中低价位住房。税收政策作为国家稳定房价组合拳打出的一“招”,效果已经初显,体现了国家对国民经济进行宏观调控能力的不断进步。

第三,从当前政府出台的不少关于房地产市场的调控政策来看,基本上是以微观行政方式来代替宏观调控。行政手段作用仍然举足轻重。因为政府要调控房地产市场,只能通过对房地产市场供求关系来改变市场对住房的需求,通过市场需求来影响房地产市场价格。所以,无论是“稳定房价”还是“调控房价”,都不能算作严格意义上的宏观调控,这次房地产新政基本上都是一些微观手段,如禁止房地产市场炒作、整顿市场行为、调整住宅结构等,这些手段是政府规范房地产市场的基本职能,不能算是对房地产市场的宏观调控。行政手段在短期内效果明显,但从长期来看,还是应该更加注重经济手段的运用,需要建立和完善房地产市场的宏观调控长效机制。

第四,在对金融政策的应用上,出现了新的特点:一是通过“差别化”政策,在总量调控的基础上解决结构问题。央行创新的差别存款准备金率制度是具有代表性的政策之一。央行不仅在出台多次贷款利率浮动政策、上调存款准备金率、再贷款浮息制度等政策时,针对不同金融机构采用差别化政策手段间接调控市场流动性、引导金融机构的行为,而且通过“窗口指导”等直接调控手段引导金融机构的经济行为。在对个人住房贷款风险防范进行规定的时候,限制高档住宅,但经济适用房等具有保障性质的政策性商品住房却得到了更优惠的政策:如经济实用住房建设单位可以在在建项目做抵押向商业银行申请贷款,个人住房贷款利率执行中国人民银行公布的贷款利率,不得上浮等。二是灵活运用数量型工具,适时激活价格型工具。央行从 2003 年起已经开始推行一系列推进利率市场化改革的方案与措施,包括再贷款的浮息,包括再贷款、再贴现水平的调整,也包括贷款利率上限浮动范围的扩大,赋予金融机构根据宏观调控信号调整行为的更大活动空间,更加充分地发挥出利率在经济金融调控中的作用。

我国开展水权交易的思考

安徽农业大学管理学院 孟枫平 尹云松

[摘要] 本文阐述了水权交易的基本思想以及水权交易对于水资源合理配置的重要作用,在此基础上,着重就我国开展水权交易需要注意的问题进行了论述,主要是:合理分配初始水权,建立水权交易的中介机构和必要的基层组织机构,为水权交易提供必要的“公共产品”,对水权交易实行必要的宏观调控和行政监督。

[关键词] 初始水权 水权交易 思考

在我国,随着工业化和城市化进程的加快,水资源短缺问题日趋严重,加之普遍存在的利用计划手段配置水资源、无偿或低偿供水、水价背离价值等水资源管理制度上的问题,使得开展水权交易显得越来越迫切。2000年11月,我国第一笔水权交易在浙江的东阳和义乌两市间完成,这标志着水权交易在我国已开始从理论走向实践。

一、水权交易的基本思想

一般来说,水资源有三种基本用途:基本生活用水、生态环境用水和经济用水。前两种用水由于自身的特殊性,必须由政府来无条件提供,不能通过市场解决;而后一种经济用水,即农业、工业等多样化用水,则具有竞争性、排他性和收益关联性等私有物品的特征,应通过市场来协调解决。显然,水权交易的对象是经济用水的水权。水权就其渊源来讲,是由水行政管理机构代理国家行使对水资源的所有权而派生出的一种他物权,实质是用益权。拥有了水权就等于拥有了一定量的使用水资源的权利,同时,由于水资源的有限性和稀缺性,这种权利的总量是有限的。当初始水权以某种方式分配给某一地区,继而又在该地区内部进一步分配给用水户之后,新进入的用水户就只能从水权交易市场上购买必要的水权。水权交易就是要构建一种调节机制,对用水节余者给予一定补偿,以激励其节水,并在提高水资源利用效率上进行投资,同时,也使超量用水者通过付出适当的代价,来满足其超过所拥有的初始水权的用水之需,这对用水余缺双方而言都是有益的。水权交易作为一项促进合理利用稀缺水资源的制度,已在美国、智利和墨西哥等国得到不断发展和逐步完善,并引起

宏观金融政策开始逐渐发挥其立杆见影的作用,特别是在市场需求方面产生了较大的作用。

从促进国民经济健康、平稳、持续发展的要求来看,房地产有关政策要长期发挥作用,对有些问题需要我们进行一些深入地思考和研究。

首先,政府出台的各项政策一定要相互配合,同时尽量避免政策的大幅起落。应建立政策的长效机制,相机抉择,尽量发挥财政政策的自动稳定机制,从而避免经济的大起大落。同时注意对政策的细致化、区域化、差异化、时效性的研究,使政策在运用时,能够发挥最大的作用。为房地产业的健康发展、国民经济的平稳运行创造一个良好的市场环境。实际上在房地产的宏观调控中,更应该充分发挥产业政策的作用。与其他经济政策相比,产业政策最明显的特点是调节供给,正确的产业政策可以使产业结构和国内消费结构等关系大致协调,并保证产业结构不断趋于合理化和现代化,针对行业的产业政策对于产业发展和引导作用是长期积极和有效的,从而从根本上避免针对某行业末产业政策的大起大落。

第二,进一步发挥财政政策中税收政策的作用,改革个完善我国现行的房地产税收制度,使其发挥应有的作用。国外经验表明:一个结构完备、运行良好的房地产市场离不开一个能同市场经济相吻合,并将国家的宏观经济政策及其意图渗透于市场的完善、高效的房地产税收制度。它的有效运行,不仅可以增加财政收入,为城市建设积累资金,而且可以调整土地等资源的配置,通过对房地产市场的干预,调节城市经济运行及收入分配。但我国现行的房地产税收制度尚存在诸多不合理因素,不能发挥税收应有的功能,一定程度阻碍了房地产市场的进一步发展。因此,有必要借鉴国外房地产税制的成功经验,健全完善我国房地产税制,从而促进我国房地产市场的健康发展。特别是克服当前房地产税收主要集中在房地产开发建设的生产环节上,而忽视流通、分配和消费环节的状况,以有效扩大房地产税收收入规模,调动地方政府组织房地产税收的积极性,并更好地利用税收政策杠杆调控房地产资源配置,促进房地产经济以及房地产与国民经济的协调发展。

第三,提倡房地产金融领域创新,积极引导资金向房地产领域的投资。从长远观点来看,大力发展直接融资,鼓励资本和保险资金直接进入房地产项目的开发,建立房地产的直接融资渠道,进而降低房地产业的投融资风险,不仅可以分散金融行业风险,另外一方面,也可以引导大量的社会闲散,投资或投机资金在自身承担投资风险的同时,也为他们寻找到一条合理的出路,引导其为经济建设做出贡献。也只有这样才能从根本上解决资金的投机问题。

[参考文献]

1. 莫春 资本渠道迥异 麻省理工的美国经验像天书 焦点房地产网 <http://www.house.focus.cn> 2005年05月18日 14:02
2. 杨文静等 世界各国如何调控房地产市场抑高保低 <http://www.0731fdc.com> 2005年5月24日 市场报
3. 周立新 国外房地产税制及其启示 扬州大学税务学院学报 01年2期
4. 王淑敏等著:金融深化创新论 北京:中国金融出版社 2003,2
5. 王星南等编著:金融学 广州:广东经济出版社 2004,8