

试论房地产市场的双重属性

■ 戚克梅

【关键词】房地产市场 双重属性 私人商品 公共产品 房地产政策

【中图分类号】F40

【文献标识码】A

【文章编号】1008-1747(2013)02-0074-03

房地产市场是一个具有双重属性（即私人商品与公共产品），服务于双重目标（经济目标与社会目标）的市场经济与公共经济的结合体。因此，在制定房地产市场相关政策时，两方面属性都不可偏废，既要避免忽略其公共产品的属性，又要避免进行全方位、过度的行政干预。本文将从揭示双重属性的意义，相关经济学定义，国际经验及政策启示四个方面进行论述。

一、揭示我国房地产市场双重属性的意义

（一）为房地产市场发展与调控提供经济学理论依据。目前，房地产商、媒体及民间关于政府如此调控是否有效、是否正确，甚至是否有基本的法理及经济学依据有较多争议。当然，这不乏利益相关方的驱动，但也凸现我国房地产市场发展与调控存在的理论缺失，尤其是对房地产市场的定位，以及政府应当扮演角色的经济学理论分析的缺失。

（二）明晰政府对房地产市场所须承担的职责。居者有其屋是人们谈及房地产市场的定位与目标时常会引用到的，其出自孟子的《梁惠王章句上》，是讲居者有其居住的地方，即居者有其居。而非居者拥有住房屋产权。政府管理房地产市场，最根本的是要让人们居有所居，即让任何公民都有一个栖身之所，这也体现了社会主义国家公民的基本居住权。政府的另一项职责是需要兼顾社会公平。前几年，房地产价格的飙升，导致改革开放以来已经形成的贫富差距，在有房者与无房者之间以数倍的差距进

一步拉大，如此以来，穷人更穷，富人更富，不利于社会稳定，不利于和谐社会的构建。

二、经济学理论的相关定义及房地产市场的双重属性

（一）私人商品与公共产品的经济学定义。诺贝尔经济学奖获得者保罗·萨缪尔森是西方经济学中对公共产品及支出理论作出最主要贡献的人之一。他将公共产品（public goods）定义为：公共产品是一种向所有人提供和向一个人提供时成本都一样的物品（所谓集体消费和非排他性）。是指那种不论个人是否愿意购买，都能使整个社会每一成员获益的物品（所谓正外部性）。私人商品(private goods)则恰恰相反，是那些可以分割，可以供不同人消费，并且对他人没有外部收益或外部成本的物品。他指出，公共产品的有效提供通常需要政府行为，而私人商品则可由市场进行有效的分配。公共产品最好的例子是国防、高速公路、传染病疫苗体系等。^[1]

（二）房地产市场兼具私人商品和公共产品双重属性。房地产市场具有私人商品与公共产品的两方面性质。首先，其具有私人商品的特性，由于房地产是可以分割的商品，可供不同人与家庭消费，符合私人商品的基本定义。但是，房地产又具有一定的外部性，比如，公共租赁住房制度，可以使一部分没有购房能力的人居有所居，从而对社会保障与社会稳定有正的外部收益；相反，如果没有这个保障制度，大量的人留宿街头，对社会稳定及社会保障的负面效应可想而知。这一点与国民教育体制、医疗体制类似。



虽然，住房、教育，医疗等是可以分割的，可以具体到人并供不同的人消费，但是其具有特殊性。公共住房、国民教育、医疗保障等对人民生活的福祉有着很强的正外部性。因此，虽然这些商品广义上属于私人商品，但其具备公共产品的特性。

(三) 房地产市场在现阶段我国双重属性更为明显。我国住房体制改革经历了探索中积累的过程。1998年7月，国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，标志着我国福利分房制度的终结和住房制度改革的开始。此后，我国市场手段提供住房的比例一路上扬。目前，几乎所有的国有企业、事业单位、政府机关都已经取消了福利分房制度，仅有少部分政府机关、垄断企业有低价买房的福利。然而，快速的市场化改革不仅带来了房地产市场的发展，更优质、舒适的住房，也带来了房价高企、越来越多的人买不起房、贫富差距加大等一系列社会问题。尽管中央不断出台各种调控手段，但收效甚微，直至几乎遍及全国的限购令等行政限制需求的手段出台，房地产市场的过热行情才被有效遏止，但对房地产相关产业、地方财政及基础设施建设，甚至经济增长的影响又将行政调控置于质疑声中。可见纯粹的市场经济，与纯粹的福利分房都不是我国房地产市场的灵丹妙药，必须两者相结合。

目前，我国地方基础设施建设（公共产品）与房地产市场更是紧密相关，一方面房屋的品质、房价的高低，往往直接受益于周边基础设施的发达便利程度，是其正外部性的直接收益与延伸；另一方面，地方基础设施建设的相当部分资金来源于土地财政，没有房地产市场也就没有我国公共基础设施建设的顺利实施。再者，我国城镇化比例在以每年0.7-0.9个百分点的速度快速提升，还有大量农村流动人口在城市工作与生活，这些人群收入低，绝大部分无力购买住房，其在城市中的居有所居问题如果没有公共政策的帮助将成为重大的社会不稳定因素。因此，与西方发达国家相比，我国房地产市场的公共产品属性更加明显。

三、发达国家（地区）对房地产市场双重属性的认识

(一) 发达国家对住房双重属性认识与政策历程。

英国是世界上第一个实现工业化的国家，英国政府在第一次世界大战前主要是对住房的卫生、维修及安全管理，政府认为住房是单纯的私人商品，完全交由市场解决。但是，在第一次世界大战后，这些观念改变了，当时一方面，战争摧毁了大量住房，导致住房短缺；另一方面，战后人口膨胀及农民入城导致严重住房短缺，私人业主借机提高租金与房价，导致市场混乱，从而导致住房的投资从私人转向公共部门。1920-1923年间，英国61%的住房由地方当局提供。

同样的情况也出现在德国，1924-1930年德国的公共资金占总的新住房投资比例的一半以上^[2]。即使在一向崇尚自由市场经济的美国，1929年世界性经济危机横扫美国，导致大量中低收入者没有能力购房，美国政府亦开始干预房地产市场并制定了促进住房建设和解决中低收入者住房问题的政策。在2008年世界金融危机中遭受重创的房利美(Fannie Mae，全称Federal National Mortgage Association)，即是美国政府为促进解决居民住房问题而出资创建的专门机构。在金融危机中，美国政府对房利美出手相救，由美国联邦住房金融局接管，证明了美国政府干预住房相关市场的坚决。

(二) 海外政府参与房地产市场的经验模式。1. 美国模式。主要通过三种形式：(1) 廉租房，即由政府建造的廉租房，并将其租给那些收入水平不足以按照市场价格租住房屋的人；(2) 租金补贴，即为低收入群体提供租金补贴，让他们用这部分补贴支付部分租金，其可以租住非政府机构及个人提供的中低档住房；(3) 低息贷款，即向那些可能需要购买房屋的低收入群体提供低息贷款。以2002年为例，美国各州和地方政府用于各类住房补贴的开支大约是450亿美元，此外，还有上百亿美元来自联邦政府的拨款。

2. 香港模式。主要有两种模式：(1) 政府扶持居民以低廉的价格租住公营房屋；(2) 购买政府资助出售的房屋，主要是针对不符合(1)条件，但又无力在市场上购买房屋的中等和中等偏下收入居民的购房需要。目前，香港居民居住在公营的租住公寓与政府资助出售居屋中的人口大约占总人口的一半左右。从增量上看，政府兴建的出租公屋占每年竣工住宅的三分之一到一半左右。以2006-2007年度为例，公共房屋的支出约为158亿港元，占香港特别行政区政府整体

支出的约6%。

四、对我国房地产市场发展及调控政策的启示

(一) 明确提出房地产市场具备私人产品与公共产品相结合的双重属性，并在政府及国家相关政策文件中予以明确。1998年7月发布的《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》标志着我国福利分房制度的终结和住房制度改革的开始。虽然该文提出了最低收入家庭租赁有政府或单位提供的廉租房，但此后我国房地产市场的典型私人产品商品化发展未给予低收入群体住房问题足够的重视，导致了一系列社会与经济问题，从而使政府出台严厉的调控政策。因此，国家应当出台相关的正式法规文件，对房地产市场的双重属性、双重目标与基本定位给以明示，并作为未来房地产行业政策的指导性纲领文件。

(二) 针对房地产市场的双重属性，提出双轨制式的房地产政策，对市场化的部分与公共产品部分采取不同的政策与监管手段。基于房地产市场的双重属性，我国房地产市场可采取类似香港的双轨制式政策措施，即对中、低收入人群提供足够的公共住房（含廉租房与经济适用房等），大约覆盖城镇总人口的50%；对有支付能力购买住房且有更高住房水准要求的高、中收入群体（为城镇总人口的其余50%），采取完全市场化的手段，辅之以严格的房产税、遗产税、所得税、交易税费等措施，用完全市场的手段去发展与培育。这样，从市场化部分获得土地及税收收益的相当一部分（比如20-30%），加上公共产品部分自身产生的租金、出售等的收入，可以用来支持公共产品部分的发展。市场化的部分由市场主体主导，按照供需市场规律运行，政府则需要做好规划者，制定5年及年度土地开发及利用规划，做好执法者，确保行业按照相关法律法规运行。公共产品的部分由政府主导，统筹全国资源，确保公共住房计划有足够的资金资源，并加强对不符合条件者使用公共产品部分违规行为的查处力度。根据国家的有关规划，十二五期间提供保障性住房3500万套，覆盖率达到20%；以此类推，政府利用十二五、十三五、十四五三个五年计划的时间，使公共产品的住房覆盖率达到

或接近50%，是具备可行性的。如此政策的制定及规划，会对稳定全民预期、房价稳定起到关键性的根本作用。

(三) 公共产品住房部分建议现阶段以国家持有产权的廉租房为主，并辅之以经济适用房、限价房等出售产权的房屋。对于政府主导的公共产品部分，鉴于其公共产品特性，建议政府保留其所有权，以中央和地方各级政府的投入确定其持有所有权的比例。同时，以收取的经济、低廉租金满足公屋的维护、维修与管理成本。之所以不宜大规模开展经济适用房的销售，主要是避免政府掏了钱，却即未获得所有权，又滋生房屋差价获利腐败，使该部分住房陷入不伦不类的产品形态。目前阶段，由于经济适用房已经在各级政府展开，而且兼顾到初期公房建设的资金流困难，可以在公房出租形式为主题的基础上，辅以少量的出售产权的经济适用房及限价房等形式。从长期而言，可以考虑适时、分阶段由具备支付能力的长期租住者逐步购买所租住的廉租房，这在新加坡等地有较好的可借鉴经验。

(四) 对于市场化的部分，建议在国家对房地产市场双重属性及双重定位明晰之后，在相关配套税费改革及国家相关的房地产发展规划形成之后，予以放开，以市场化的手段进行监管与促进。市场化部分房地产市场的放开，必须与前述几项步骤统一协调，统筹考虑，有序进行，方可确保前期调控的成果有效保留，并可使市场长期可持续发展。而在市场化部分房地产市场放开之后，我国经济增长又将获得中国历史上最大城市化进程中房地产行业所带来的巨大经济增长动力。

注释

[1] [美]保罗·萨缪尔森，威廉·诺德豪斯著，萧琛主译，《经济学》（第18版），320-321页，32页，人民邮电出版社，2008。

[2] 龙灏，《城市最低收入阶层居住问题研究：重庆市廉租房地体制及其选址与设计探析》，中国建筑工业出版社2010年版

（作者为中央党校经济学博士研究生）

责任编辑 吴新华