

政府在房地产调控中的角色错位与失位研究

吴群 石弘

(江西中医学院 南昌 330006 上海财经大学人文学院 上海 200433)

【摘要】针对我国房价上涨过快的现状,中央出台了一系列抑制房价过快增长的政策措施,但未取得预期效果。政府在房地产调控中角色错位与失位,是造成我国目前房地产市场混乱的深层次原因。本文对我国宏观调控未达到预期效果的原因进行了分析,并对此提出了政策建议。

【关键词】 房地产 角色错位 失位

针对房价上涨过快的现状,中央出台了一系列抑制房价过快增长的政策措施,但是并未取得预期的效果。一方面,部分城市的房价涨幅仍然很快。国家统计局和发改委联合发布的统计结果显示,2007年一季度,全国70个大中城市房屋销售价格上涨5.6%。另一方面,住房供应结构不合理。适合居民自住需求的中低价位、中小套型普通商品住房和经济适用住房普遍供应不足。政府在进行了多次调控之后,为什么还是未能有效规范房地产市场的发展呢?笔者认为,政府在房地产调控中角色错位与失位,是造成我国目前房地产市场混乱的深层次原因。

次原因。

一、政府在房地产调控中角色错位与失位的表现

1. 调控手段不当。我国实施住房改革制度以来,住房被划分成两种,一是完全市场化的商品房,二是需要政府政策支持并提供保障的经济适用房和廉租房。商品房开发随行就市、自负盈亏,房地产开发企业对户型、价位、销售等环节拥有绝对的自主权,追求利润最大化是房地产开发企业的首要目标,房地产开发企业并无义务承担保证中低收入群体住房的责任。目前,在我国住宅市场中,商品房比例达到94%,而经济适

入报表,而是在表外披露。

(三)所有者权益变动表的差异

所有者权益变动表是反映构成所有者权益的各组成部分当期增减变动情况的报表。新会计准则中,将净利润和直接计入所有者权益的利得和损失均单列项目反映,体现了商业银行综合收益的构成。综合收益是指商业银行在某一期间与所有者之外的其他方面进行交易或发生其他事项引起的净资产变动,其构成内容包括净利润和直接计入所有者权益的利得和损失。为了清楚地表明构成所有者权益的各组成部分当期的增减变动情况,所有者权益变动表以矩阵的形式列示。一方面,按所有者权益变动的来源对一定时期导致所有者权益变动的交易或事项进行列示;另一方面,按所有者权益各组成部分及其总额列示交易或事项对所有者权益的影响。而旧会计制度中,所有者权益变动表作为资产负债表的附表,只按照所有者权益的各组成部分反映所有者权益变动情况。

(四)财务报表附注的差异

新会计准则强调附注是财务报表的重要组成部分,并对附注披露的基本要求、具体披露内容及顺序等进行了明确而系统的规定,体现了充分披露的原则。而旧会计制度中只规定了附注应披露的内容,而且披露的内容较为简单,不够系统。

综上所述,报表使用者了解商业银行的财务状况、经营成果和现金流量时,不仅应该关注报表,而且应全面阅读附注,充分利用财务报表所提供的各种信息。

四、合并财务报表的差异

新会计准则与《合并会计报表暂行规定》、《国有独资商业银行合并会计报表暂行办法》相比,主要差异体现在:

1. 基本理论变化。新会计准则中合并财务报表基本理论从侧重母公司理论(少数股东权益=按照子公司所有者权益账面价值×少数股东控股比例)转为侧重实体理论(少数股东权益=按照子公司所有者权益公允价值×少数股东控股比例)。

2. 合并范围变化。新会计准则中母公司对所有能控制的子公司均需纳入合并范围,而不一定考虑股权比例;所有者权益为负数的子公司,只要是持续经营的,也应纳入合并范围。而《国有独资商业银行合并会计报表暂行办法》规定,从事非金融业务的经济实体不纳入合并范围。这一变化将对母公司合并财务报表产生很大影响。

3. 企业合并的会计处理变化。新会计准则将企业合并分为同一控制下的企业合并、非同一控制下的企业合并。在同一控制下,采用权益结合法进行会计处理;非同一控制下,采用购买法进行会计处理。权益结合法比购买法更多地确认了合并利润。

主要参考资料

1. 财政部.企业会计准则——应用指南2006.北京:中国财政经济出版社,2006

2. 财政部.企业会计准则2006.北京:经济科学出版社,2006

用房和廉租房只占6%。经济适用房是以微利出售给中低收入家庭、住房困难户的普通住宅,只售不租;廉租房针对城镇居民中最低收入者,只租不售。目前,我国这两类人员占绝大多数,而提供给他们住房却只占极少的比例。可见住房供需不平衡,住房结构极不合理。

政府是市场管理的主导角色,它的职责就是要规范房地产市场。面对住房结构极不合理的问题,政府应该负责制定相应的社会管理指标,用政策引导房地产开发商开发大众需要的经济适用房,而不仅仅在房价上做文章。但我国在对房地产市场进行调控时仍然使用了大量的行政手段。实践表明,采用行政手段来调控市场,虽具有强制性、见效快的优势,但不能解决房地产市场供需结构失衡的根本问题,反弹也快。政府应该加强对房地产市场的法律监管,制定相关制度,并运用经济手段,利用税收、金融手段调节房地产市场。

2. 政策相互矛盾。我国房地产调控政策缺乏一套完善的制度保障,房地产市场由国土资源部、财政部门、建设部、银行与金融部门以及工商和税务部门多头管理,通过各部委出台通知、文件的形式传达调控政策。而各部委往往从自身利益出发制定政策,结果导致各部门出台的调控政策相互矛盾。例如,建设部与央行的调控政策就经常出现矛盾:央行2003年12号文件出台房贷新政,建设部却在同期以国务院名义发出121号文件肯定房地产市场的健康发展;2004年建设部政策研究中心发布报告批驳“房地产泡沫论”,同期央行决定提高利率;2005年央行提出考虑取消期房销售,建设部发表谈话认为时机不成熟;2006年5月,央行再次提高贷款利率和公积金贷款利率,建设部官员则辟谣重点城市不存在房源不足的问题。由此可见,由于宏观调控中各部门利益不同,导致政策导向不一,无法形成合力,甚至调控政策相互牵制,进而导致我国房地产调控效果不佳。

3. 执行力度不够。从2003年至今,中央政府出台了很多调控政策,显示出很大的调控决心。但是,许多城市的房价却连创新高。不仅一线城市房价猛涨,二线城市的房价也在攀升。产生这种现象的主要原因是地方政府失职,没有认真贯彻执行稳定房价的调控政策,缺乏有效的执行力。具体表现为:第一,以经济主体的身份深度介入房地产行业;第二,改善住房的结构性矛盾积极性不够;第三,在执行中弱化政策,有的地方政府甚至故意扭曲调控政策。地方政府执行中央房地产调控政策的动力不足,原因很多,概括起来主要有三点:第一,房地产业是地方政府财政收入的重要来源。例如长江三角洲某些地区,政府从土地出让中所得的收入甚至占财政收入的60%。第二,GDP是考核地方政绩的主要指标。目前,政府官员的考核几乎是以GDP增长率为惟一指标,而近几年来,由于房地产业发展非常迅速,导致房地产业对GDP增长率的贡献很大。因此,地方政府为了提升政绩,自然希望房地产业进一步发展,带动地方GDP的增长。第三,缺乏监督审核机制。执行力是政府工作的生命力,只有地方政府落实调控政策,房地产调控才能真正起到稳定房价、规范市场的作用。然而,由于对地方政府执行中央房地产政策的程度缺乏有效的约束机

制,导致政府执行不力也不用承担相应责任。

二、我国政府宏观调控未达到预期效果的原因

1. 我国高房价的成因。

(1)市场需求过度旺盛。从需求方面讲,住宅需求主要包括城市化进程加快带来的刚性需求、城市居民改善住房条件的主动需求、城市拆迁改造带来的被动需求以及部分投资者的投资和投机需求等。首先,从潜在需求来看,目前我国刚刚进入城市化的加速阶段,一直到2050年,我国都将处于城市高速发展的时期。城市化进程的加快,导致大量流动人口涌入城市。据专家估计,到实现“全面小康”的2020年,我国城市化水平将达到55%~60%,城镇居民将增长到8~8.5亿人,而我国现有城镇居民4.9亿人,即未来15年左右将有3~3.5亿左右的新增城镇人口需要解决住房问题。其次,从有效需求测算,不断提高的居民收入水平和银行贷款的低利率环境为城镇居民改善住房提供了有利时机,原有城镇人口存在改善住房条件的需求。2003年年末我国城镇居民人均住房面积为23.8m²,假定有20%的城镇家庭有改善住房的要求,而这20%要求改善住房的城镇家庭每户也只是想增加20m²的住房,我国20%的城镇家庭约有2700万户,那么每家增加20m²,这个现实需求总量就达5.4亿m²。这个需求是客观存在的,是现在就有支付能力或借助于银行信贷就具备支付能力的需求。同时,我国目前很多城市为了改善城市面貌,旧城改造和城市建设的力度很大,由此产生了大量的被动需求。此外,居民的投资性购房需求增加。由于房地产不仅具有消费品属性,也具有投资品属性,所以房地产市场上的需求除了自住性需求,还存在大量投资性需求。大量社会资金在缺乏其他更好投资渠道的情况下,纷纷进入房地产市场,也是造成部分城市的房地产投资需求迅速扩大的原因。

(2)房地产供给结构失调,各级市场供给不足。长期以来我国住房供给结构不合理,经济适用房和廉租房供给比例太小,高价商品房的供给比例占据主导地位,大户型、豪华型住房供过于求,而价格适中的中小户型住房供应偏少。别墅、高档公寓每年的新开工面积相对于经济适用房新开工面积的比重在不断上升,前者每年增加,后者却停滞不前甚至下降。这样就形成了一种不合理的供给结构,即高档住房偏多,而与绝大多数居民消费能力相适应的经济适用房的供给明显不足,在高档住房“成本推动”和中低档住房“需求拉动”的共同作用下,引起房价的全面上涨。

2. 宏观调控未奏效的原因分析。

(1)调控措施着力点存在偏差。如前所述,我国房价上涨的原因既有供给层面的原因,也有需求层面的原因。但通过对我国2003~2006年政府出台的一系列宏观调控政策的梳理,笔者发现我国宏观调控措施的着力点存在偏差。总体而言,2006年5月以前,我国对房地产市场的宏观调控可以划分为两个阶段:第一个阶段是2003~2004年。2003年以来,房地产业在发展过程中出现了部分地区房地产投资过热、房价上涨过快的现象,尤其是上海、杭州等长江三角洲地区,房价涨幅超过10%。于是从2003年6月央行发布121号文件开始,中

中央政府出台了一系列调控政策。但这次调控主要是抑制供给,对需求尤其是非合理需求缺乏有效控制,结果出现投资炒作和被动需求等非合理需求的快速增长,进而导致房价大幅上涨。第二个阶段是2005~2006年初。2005年初,根据房地产市场出现的新问题,中央有关部门出台了一系列涵盖土地供应、开发、销售、流通环节等房地产行业全过程的调控政策,调控手段从行政手段上升到经济手段。本轮宏观调控的重点是抑制房地产需求的过快增长,但在供给方面,由于担心投资过热,在稳定房价的政策下,政府采取了一切措施防止投资增长率的反弹,控制房地产投资。结果是部分城市商品房价格在2005年下半年经历了半年的“冷冬”后,于2006年3月开始回升。

综上所述,我国宏观调控未达到预期效果的原因在于没有对症下药,房价高涨既有需求层面的原因,也有住房供给方面的原因,而我国历次宏观调控都只针对某一个层面。因此,房价越调越高也就在情理之中。

(2)调控手段上问题较多。首先,调控手段运用较为单一,经济手段和法律手段的运用力度不够。例如2005年的宏观调控,可以明显看出居于主导地位的是行政手段。在我国房地产融资体系、财税体系以及房地产法律法规体系都存在较大完善空间的情况下,单纯依靠行政指令进行宏观调控显然没有起到应有的作用。其次,调控手段缺乏细分。尽管在2005年出台的一些调控政策中已经出现了“区别对待”的条款,但是区分度仍不够明确,许多中西部欠发达地区不仅不应该紧缩调控反而应该出台鼓励性发展政策。另外,从保障居民居住需求的角度而言,调控对普通商品房的倾斜政策有所欠缺。在通过提高房屋贷款利率抑制投机时,没有对不同收入的购房群体加以区分,使得普通消费者买房的压力增大。普通消费者相较于投机商而言对房贷利率的敏感度高出许多,投机商可以通过提高炒卖价转嫁弥补融资成本,而普通消费者却会因为贷款利率的上升压力倍增。

(3)地方政府对调控政策执行不力。首先,自从我国实行土地拍卖制度以来,相当多的地方政府对“土地财政”产生依赖。资料显示,土地有偿转让收入已从1999年的114亿元增长到2005年的3700多亿元,名副其实地成为各级地方政府的“第二财政”。而实现土地效益最大化,追求“以地生财”,必然要拉动高房价,所以,地方政府主观上不希望房价下跌。其次,房地产业关联性强,对GDP增长率贡献大。统计资料表明,2005年我国GDP增长的8个百分点中,有1.8个百分点是房地产业直接贡献的。同时,我国房地产业还直接带动了57个相关产业的产出增加。GDP增长率是衡量政府政绩的重要指标,地方政府为追求政绩不希望房价下跌。由于中央政府和地方政府两者之间的管理目标存在差异,并由此导致一些地方政府对宏观调控政策阳奉阴违、“拆招卸力”,甚至逆向调节。

三、针对政府调控角色错位与失位的政策建议

1. 加强经济手段的运用。首先运用税收手段进行调控。目前我国与房地产直接相关的税种多达14种,其中实际征收的有12种,占我国实际征收税种数量的一半。但总体来看,我

国房地产税收结构不合理,重流转、轻保有。而且,已存在的税种也有许多不合理之处。因此,政府可以通过制定更为科学的税收制度和优惠措施来调节房地产的供需结构。其次从金融手段着手。国外的发展经验表明,金融业的参与对促进房地产业的健康发展起着重要作用。因此,我国政府在房地产调控中应该充分发挥金融杠杆的作用,提高调控的有效性。

2. 加强法律手段的运用。法律是很多发达国家进行房地产调控的主要手段。法律手段具有严肃性、普遍适用性和稳定性的特点。而我国目前的房地产宏观调控缺乏一套完善的法律制度作为保障,用行政权威而不是法律制度来调控房地产市场。出现危机时,仅靠几家部委联合发文、出台通知来调控房地产市场,政策缺乏稳定性和持久性。因此,加强房地产业的法制建设,对于维护良好的市场秩序,发挥市场的资源配置作用极为必要。

3. 加强各部委的沟通、协调。管理房地产业的有关部门要统一调控目标,加强沟通和协调,打造信息平台,建立双向反馈的交流机制。中央政府也可以建立一个强有力的协调部门,杜绝各部委出台的政策相互矛盾,保证调控的有效性和协调性。

4. 推动地方政府落实调控政策。

(1)转变地方政府的角色。推动地方政府落实房地产的调控政策,关键在于转变地方政府“利益者”的角色,使其成为真正的“服务者”。政府的职能应该是保证社会稳定和经济发展,进行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。地方政府不应该介入房地产市场,为了改变这种状况,要进行土地制度改革和分税制度改革。目前的土地供应方式,协议转让用地和公开拍卖用地都存在制度上的缺陷。可以借鉴日本的做法,建立和完善“公示地价制度”,保证土地交易价格的合理。另外,进一步完善分税制度,重新制定中央和地方有关房地产业各项税收的分成比例,改革土地收益制度,减少地方政府对土地收入的依赖性,弱化土地收入、税收对地方政府的收益激励。

(2)改革地方政府政绩的考核制度。要使地方政府摆脱对GDP增长的一味追求,建立一套科学、完整的评价体系,评价标准可以包括经济、就业、生态环境、社会保障、教育卫生、社会治安等各方面的工作表现,并与干部任用和升迁挂钩。

(3)建立地方政府的激励和约束机制。调动地方政府的积极性,一方面要建立激励机制,鼓励地方政府加大力度执行调控政策,另一方面要建立约束机制,对地方政府的调控进行监督。

主要参考文献

1. 方开群. 对我国房地产价格持续上涨的一种解释——价格合谋. 中国物价, 2006; 8
2. 文武汉. 住房交易不正当价格行为及调控建议. 中国物价, 2006; 8
3. 陈一雄. 破译房地产调控失效“密码”. 中国房地产金融, 2006; 7
4. 陈柏东. 房地产市场宏观调控的理性思维. 中南财经政法大学学报, 2006; 3