

住宅政策是住宅建设刺激经济增长成功的关键

Housing Policies Play a Decisive Role in Economic Growth under the Stimulus of Housing Construction

叶耀先

(中国建筑技术研究院、国家住宅与居住环境工程技术研究中心,教授 北京 100044)

住宅建设有可能形成新的经济增长点

“人人有适当的住房”,这是1996年6月3~14日联合国第二次人类住区大会通过的伊斯坦布尔宣言所作的承诺。人民居住水平的提高和住宅建设成就是衡量国家进步和社会发展程度的一个重要标志。现在我国正在积极推进住宅建设,大力发展住宅业。住宅建设不仅可以促进社会发展,而且有可能刺激国家经济增长,成为新的经济增长点。这主要基于以下6个原因。

1. 住宅业是重要的经济部门

在发展中国家住宅投资通常为国民生产总值的2~8%,资产形成总量的10~30%,而所提供的服务则需另加国民生产总值的5~10%。把住宅投资和住宅服务这两项加起来则住宅业产出的份额可达国民生产总值的7~18%。住宅作为一种财富,在很多国家约占可再生财富的20~50%。住宅是住户储蓄的巨大动力,而且对住户消费起重大影响。此外,它会影响到通货膨胀、金融深度(即经济的金融业发展水平,通常用广义货币量或流通货币总量与国民生产总值之比来度量)、劳动力流动、支付平衡,还会通过税收和补贴影响政府的预算。所以,必须把住宅当做整个经济的一个重点部门来看待、来管理。我国住宅投资多年来都在国民生产总值的7.5%左右,同其他发展中国家相比,应当说是比较高的。但是,我国住宅服务仅占国民生产总值的0.03%,实在太低了。更为不利的是,长期以来,我们并没有认识到住宅业是一个重要的经济部门,而是完全把它看作福利事业,总想把资材分给住户,使他们有适当的房子居住。然而,现有的资材远远不能满足需要。于是,政府只能为一部分人提供有限数量的住房,尚有一部分人的住房仍然不能解决。

2. 住宅市场需求量大

我国城市,特别是大城市住房严重短缺。1995

年,全国城市有325万困难户(人均居住面积低于4平方米者),3340万平方米危房尚待改造,45%住房不成套,缺乏必要的厨房和卫生间设施,19个省、自治区、直辖市城市居民人均住房面积低于全国平均水平。根据预测,“95”期间,我国住宅总投资为15120.45亿元,住宅总建造量43.3亿平方米,城镇住宅配套建设投资为9212.81亿元,城镇住宅钢材、水泥、木材和砖消耗的价值为1700.1亿元,城镇住宅引发的门窗、墙、地面、厨房、卫生间的改造,以及家电和家具购置等,可达11257.03亿元。

3. 住宅业的产业关联度高

住宅建设投资和就业有很强的放大效应,即对国民经济的其他部门有很强的带动作用。住宅业涉及建筑材料、冶金、木材和木材加工、金属结构及制品生产、化工、轻工、机电等50多个工业部门、上万个品种。同汽车和家电相比,它的产值要大得多。住宅建设每年消耗的物资占当年全国物质产品的10%以上。其中,木材占全国消耗总量的20%,水泥占47%,钢材占14%。住宅产出与其国民生产总值之比,我国1987年为2.055,美国1988年为3.6132,日本1989年为2.0,世界银行统计为2.0。如按2.0计算,则每亿元的住宅投资,可带动相关产业产出2.0亿元,总共使社会总产值增加3.0亿元。根据世界银行的研究,住宅业对就业的带动系数也为2.0。即住宅业每增加一名职工,可带动相关产业增加2名职工,总共使全社会增加3名职工。住宅投资规模如果扩大500亿元,则可使社会总产值增加1500亿元。如全部投在城镇,造价平均按1000元/平方米,劳动生产率按每人每年竣工18平方米计算,则一年可增加2500万人就业。

4. 住宅消费占国民总消费的比重大,增加住宅建设可刺激消费增长

世界银行对汉城、波哥大、马尼拉和开罗等14个世界大城市住户收入与住房消费关系的研究表明:低收入住户的租金与收入之比高于高收入住户。例如,在开罗,低收入家庭的住房消费为其收入

的10%，而高收入家庭则仅为5~6%；在汉城，低收入家庭的住房消费为其收入的30%，而高收入家庭则为15~20%。可见，住户的住房消费为其收入的5~30%，而且随着经济的发展，这个比例还会提高。我国城镇住房长期采取低租金福利分配制，年租金仅为房屋售价的1/120~1/140，目前的住房消费远低于其他发展中国家。所以增加住房建设，加快住房制度改革可以极大地刺激消费的增长。

5. 住宅投资增长长期

世界银行对世界近40个国家的统计分析表明，住宅建设投资同国家经济发展密切相关。在经济发展水平较低时（人均国民生产总值仅为数百美元），住宅投资很少，大约只占国民生产总值的2%。以后，随着经济的发展，住宅投资也不断增加，当经济发展达到中等水平时（人均国民生产总值为8000美元左右），住宅投资增加到国民生产总值的8%左右。进入发达国家以后，住宅投资降低到国民生产总值的3~5%。住宅投资的具体数额主要由住房需求和住户收入情况而定。处于同等人均国民生产总值的国家，城市化速度越快，住宅投资越高。我国人均国民生产总值1996年预计为616美元，2000年预计为802美元。按照上述规律，我国住宅建设投资将会持续增长几十年。这几年，我国住宅投资均在国民生产总值的7.5%左右，已经达到发达国家住宅投资水平，这是因为我国住宅欠帐太多和城市化速度加快的缘故。

6. 住宅是优质资产

住房的年租金一般不到其售价的10%。住宅投资的资本产出比虽较其他投资为大，但是住房的耐久性、适应性和维护要求较低等使其长期效益好，而且投资回收稳定。

住宅政策是成败的关键

政府的住宅政策对住宅业的进展影响很大，因而对整个国家经济也有重大影响。住宅政策一旦失败，住宅市场就难以正常运转，有时还要付出巨大的代价。在美国，如果住宅政策失败，赔偿给储户和贷款机构的费用估计就要高达3000亿美元。在阿根廷，住宅金融体制运转不佳造成的通货膨胀估计可达爆炸性通货膨胀率的25%。在英国，住宅供给体制的僵硬，再加上对住宅金融的放宽限制，会造成住户储蓄率的严重下降、更高的利息和通货膨胀率，以及较大的失业的结构性增长。在前波兰和其他中央计划经济国家，住房短缺造成劳动力流动困难，工资高于正常水平，从而形成劳动力市场的扭曲。

当住宅市场失灵时，贫民常常是首当其冲的受害者，因而住宅供给体制的有效性十分重要。在有

些国家，住宅供给对住宅需求变化反应迅速而灵活，在另一些国家，反应则十分迟钝。对需求变化反应不灵活会使已经高的住房价格居高不下，甚至会再度升高，使住宅数量下降和住区环境质量降低。我国1995年有17个省、自治区、直辖市商品房销售面积呈负增长。至1995年底，商品房屋累计空置建筑面积达5031万平方米，比1994年底增加53%，其中空置的普通商品住宅达3618万平方米。笔者认为，这正是住宅供给体制僵硬、住宅供给对住宅需求变化反应迟钝的表现，根子在住宅政策。

住宅供给体制机能失调时，决策者往往会采取变态的政策反应来治理原始政策的弊端，如实行租金管制、清除贫民区、政府提供高额补贴的住房和低于市场利息率的住房贷款，以及其他一大堆的政策。这些政策又转过来进一步使市场扭曲，结果是使如同住宅彩票中奖者那样的少数幸运者得大利，而开销则分摊到其他每一个人的头上。在大多数情况下，最大的损失者正是那些住宅政策预期的受益者。而且这些费用常常是通过国家经济系统而加大，因为它们开始影响到其他行业的投资以及储蓄率、预算赤字、通货膨胀、利息率、劳动力市场和劳动生产率，甚至支付平衡。住宅政策失败时，住宅业是最大的损失者；而住宅业失败时，则国家经济是最大的损失者。

世界上一些国家在经济衰退时，决策者常常会想到用增加住宅投资的办法来刺激经济增长，促使经济复苏，因为增加住宅投资可以创造可观的就业机会。从国际经验来看，这种想法常常是成问题的。首先，在有私人投资住房建设的国家，国家用预算资金投资住房建设有时会导致私人住房投资的转移。美国所做的一项研究发现，国家补贴住房每增加一个单元，私人投资的住房就减少0.85单元。其次，对住房需求反应不灵敏的住宅供给体制会造成这样一种情况，即需求增加不是造成住房建造量增加，而是造成了造价的增加。在市场经济下，在有多个公司竞争提供住宅时，各地住房成本取决于该地的土地、劳力和建筑材料价格以及住宅开发过程的效率。当住宅供给方有竞争时，住宅的长期价格将主要取决于生产成本而不是需求；需求增长将会转变为增加住宅建造量，而不会转变为增加造价。但是，当住宅不是竞争供给时，不但成本将会增加，而且住宅供给对需求变化反应迟钝。这时，住宅价格将不仅取决于投入成本和生产效率，而且取决于住房产出变化对住宅需求转移的反应。第三，反应迟钝的住房供给体制会阻碍就业机会的增加，且使增加住宅建设复苏经济的想法难以实现。对住宅增加投资很有可能导致住宅价格上涨，而不是增加住宅产出，因此，住宅投资效益很差。相反，当住宅供给体制对需求变化反应灵活时，通过增加住宅投资使

经济复苏则是有效的。在这方面,智利和马来西亚两国住宅政策成败的实例很值得我们借鉴。

智利在 1975 年到 1980 年间,实施灵活的住房供给体制,使严重衰退的经济得以复苏,就是一个成功的实例。1975 年智利经济陷入深度衰退,金融萎缩,储蓄和信贷崩溃,人均 GDP(国内生产总值)从 1971 年的增长巅峰(5%)下降了 15%,M2(货币流通总量)与人均 GNP(国民生产总值)之比从 1972 年的 40%下降到 1976 的 15%。当时,智利住房严重短缺,而且多数住房系由公营部门提供。智利政府利用这一契机对住房补贴制度进行了改革,并作为经济放宽的一部分。在公营住宅的获得方面增加的灵活性使其有可能建立一个非常灵活的供给反应。这项改革使补贴住房建造量翻了两番,而且使公营部门职工大为减少。到 1980 年,人均 GDP 增长又恢复到 5%以上,国内储蓄接近 GDP 的 5%,M2 与 GNP 之比大于 20%。

1985 年末,马来西亚政府面临宏观经济恶化,迹象是出口下滑、资产形成率减少、GNP 下降。长期以来,曾经是马来西亚经济增长龙头行业之一的建筑业也出现了快速而严重的转折,1980 到 1984 年期间,年平均增长率为 9.7%,1986 年却下滑了 14%。为了挽救这种局面,政府决定实施一项特殊低造价住房计划,设想通过每年建造 8 万套住宅来刺激 GNP 每年增长 2%,从而促使经济康复。结果令人失望,大约两年之后,只建成第一年计划 8 万套的 15%。以后的分析指出,原因主要是僵硬的住房供给体制。表现在住宅用地开发过程不规范、时间长,房价上涨过多,许多住户买不起,而最高收入的人群甚至还可以得到补贴。马来西亚试图通过住房建设刺激经济复苏遭到失败,充分说明制定正确的住房政策是多么重要。

刺激经济增长的住宅政策

在市场经济条件下,住宅业为多种市场力量、需求和供给所驱动,价格取决于供给和需求。同需求和供给直接有关的有四个方面:即购、租房者,住宅生产者,金融家,以及政府。每一方面都有自己的既定目的。购、租房者想以最低的价格获得质量最好的住房。在市场经济下,住宅生产者想获取最大利益,金融家也是如此。政府则有多种目的,既涉及住宅成果本身,又涉及受住宅成果影响的其他成果,诸如收入分配目标、环境影响和财政的安定性。

住宅需求取决于人口状况(如城市化水平、新住户形成)、影响住户收入的宏观经济条件、权属、住宅金融的有效性和政府的财政政策(如税费、补贴,特别是对贫民的补贴)。住宅供给则受现有资源(如住宅用地、基础设施和建筑材料等)、建筑业

的组织、熟练劳动力状况以及对进口依赖程度等因素的影响。法规、体制和政策对住宅需求和供给两者都有影响。住宅成果包括价格、实体状况、投资水平、使用或占有条件以及居住流动性因素,且取决于供给和需求两种力量的相互影响,而这两种力量则均受住宅政策的影响。住宅政策本身又会影响到宏观社会经济状况,如儿童死亡率、通货膨胀率、住户储蓄率、制造业工资和生产率水平、资本形成、支付平衡和政府预算赤字等。

住宅大体上可以分为向低收入者、脆弱人群提供的社会福利住宅或出租住宅和为中、高收入人群提供的商品住宅两种。运作良好的住宅业应当达到下列三条要求:一是有效运用资源,对所花费的资金和材料来说,所获得的住房是最优化的;二是适应包括高、中、低收入者以及脆弱人群和贫民在内的所有人的需要和能力,使他们能以合理而又能负担得起的价格获得适当住房,实现我国政府关于“人人有适当住房”的承诺;三是住区环境优美,适应发展,对自然和环境没有破坏性后果。

为实现这些要求,我国必须培育有效运作的住宅市场,把上述两种住宅当做一个住宅市场来看待、管理和经营。住宅市场要素主要有住宅用地,建筑材料、设备和制品,住宅施工和金融。为此,要在明确住宅政策制定原则的基础上,围绕需求、供给和管理,从 7 个方面制定住宅政策。在需求方面,一是明确产权,二是发展抵押金融,三是透明的有目标的补贴。在供给方面,一是为住房土地开发提供基础设施,二是规范土地和住房开发,三是建筑材料、设备和制品的生产和供应。在管理方面,主要是制定管理住宅业的政策和机构体制,以确保住宅市场能向所有人提供适当且负担得起的住房。下面就住宅政策的制定原则和这 7 个方面作简要论述。

住宅政策制定原则 联合国第二届人类住区会议所通过的〈生境议程〉认为,制定增强供给能力的住房政策,定期修订,并建立有效和高效的住房供给系统,是为人人提供适当住房的基础。同时还对住宅政策的制定提出了下列原则:(1)同总的宏观经济、环境和社会发展政策协调。(2)适应日益增长的住房和基础设施需求。(3)通过自有、租赁和其他占用方式,适应现有住房的扩大利用和维护需求。(4)鼓励和支持个人和集体住房建设者。(5)满足残疾人、孤寡老人、处于困境的妇女、儿童、贫民等处境不利者和易受伤害者的不同需要。笔者认为这些原则对我国也是适用的。

明确产权 建立清晰、明确、公正、稳定而又能实施的土地和住房产权体制是住宅政策的重要内容,也是政府管理房地产的一个重要手段。明确产权的核心是确保土地和房屋能够通过可实施的合同转让,并可用作抵押贷款的抵押物。在从计划经

济过渡到市场经济的我国,明确产权尤为重要。事实上,产权不明晰已经成为不利于我国居民购房的因素。

抵押贷款 在多数发展中国家,年住宅投资中来自抵押融资的在10~20%以下,居民因得不到抵押贷款而无力购房。抵押贷款贷出标准主要有两个参数:一是贷价比,即贷款数额与住房价格之比;二是贷款年期。按理,其值主要取决于对潜伏市场和利率风险的考虑,而在我国则主要取决于银行现有的有限资金数额。印度(住宅开发金融公司)、泰国(政府住宅银行)和新加坡(住宅开发委员会)三国的贷价比和贷款年期均分别为80%和20年。我国(中国人民建设银行)则分别为70%以下和5~10年。根据新建住宅的有效寿命,我国贷款年期过短,至少要提高到20~25年,甚至提高到30年也不能认为是不合理的。贷款年期从10年提高到20年,每月所需支付的抵押贷款数可降低37%。我国贷价比前几年为50%,现在提高到70%以下,仍然偏低。因为这意味着购房贷款者必须一次支付30%以上的房价,而其余70%以下则从银行借贷。从国际经验来看,贷价比以取80%或以上为宜。

采取利息率补贴并非鼓励居民拥有住房的良策,延长贷款年期效果更佳。因为这样可以减少贷款者的每月支付量,不需要利用公家的补贴,而且不会造成储户不愿动用储蓄来获取抵押贷款。例如,要获得1万元的住房抵押贷款,市场利息率为10%,贷款年期为10年,则贷款人需每月支付132.2元。如果把利息率降为4%,贷款年期仍为10年,则每月只需要支付101.2元,即减少了30%。如果把贷款年期延长到17年5个月,利息率仍为10%,则每月仍需支付101.2元。这就是说,把贷款年期从10年延长到17年5个月和把利息率从10%降低到4%具有同等的效果。通货膨胀高时要采取避免风险的措施。

住房补贴 政府应将住房补贴视为过渡的或者是不得已而采取的手段。首先要尝试使人人有适当住房的其他方法,诸如改善住房供给市场以降低造价,鼓励建造供租赁的住房,使住户易于取得抵押贷款,使产权和使用权合法化等。如果必须采取住房补贴,则补贴应目标明确,可测算,透明,且不致破坏住房市场。经验证明:以租金管制的方式来体现补贴是不公正的,而且会破坏住宅市场,减少住宅供应,应尽量避免采用;一次性资金补助和住房津贴比租金管制和生产补贴通常更为可取。应结合我国具体情况研究和提出补贴方案。

基础设施 为住宅用地开发提供基础设施,如

道路、给水、排水、污水和垃圾处理、电力、电话等,耗资巨大,回收困难。应从基础设施的整合提供、回收办法、可持续发展,以及民间和私人参与等方面综合考虑并制定有效的政策。

规范土地和住房开发 主要是通过立法创造一种能保证获得住宅用地并能顺利进行住宅开发的环境。为此须明确哪些规章制度是必须的,现有法规对住宅需求、供给和价格的影响,并在此基础上按优先顺序进行规章制度的改革。

材料、设备和制品的生产和供应 这方面的政策主要包括:(1)通过强而有力的反垄断法规,消除人为的垄断,形成竞争市场。(2)使小型企业能进入住宅建造和分配的各个阶段,并能充分发挥作用。(3)减少对进口的限制。(4)支持科研机构开发和利用地方材料与技术,对地方建筑人员进行新技术和管理的培训。

机构体制和管理 包括住宅政策制定、协调和检查监督的机构体制和管理等,主要有:(1)政府转变职能,从直接抓住房建设转向住宅业管理,确保住宅市场能为所有人提供适当而又负担得起的住房。(2)建立住宅协调体制和中央协调机构,协调同住宅有关的政府部门的计划、政策和行动,以及民间组织的参与;中央协调机构与地方对口机构要密切合作。(3)建立中央和地方住房信息系统。

主要参考文献

- [1] World Bank, Housing Enabling markets to Work With Technical Supplements, 1993
- [2] World Bank, China Implementation Options for Urban housing Reform, 1992
- [3] UNCHS, Support Measures to Promote Rental Housing for Low-income Groups, 1993
- [4] UNCHS, Rental Housing, Proceedings of an Expert Group Meeting, to Review Rental Systems and Rental Stability, 1990
- [5] UNCHS, Public/Private Partnerships in Enabling Shelter Strategies, 1993
- [6] UN, The Istanbul Declaration on Human Settlements, Istanbul, 14 June 1996
- [7] The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action, United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), Istanbul, Turkey, 3-14 June 1996
- [8] 叶耀先,“住宅政策是经济增长的关键”,经济参考报,专家论坛,1996年8月18日
- [9] 叶耀先,“住宅政策:住宅建设刺激经济增长的关键”,中国建设报,1996年8月20日

(责任编辑 王宏章)