

政治学视野下的房价问题^{*}

胡洪彬

(浙江旅游职业学院 社会科学部, 浙江 杭州 311231)

[摘要]当前我国房价的高涨首先表现为经济问题,但房价高涨的背后,同样彰显的是一个社会问题、政治问题。房价逆势高涨,凸显了其中深层的政治原因,由此带来的政治后果同样不可小觑,其败坏政府公信力,不利于社会稳定。稳定房价已成当务之急,从政治途径上看,当前要下决心强化宏观调控,着力提升政策执行力,转变政府职能,尽快完善有利于房地产业良性发展的制度体系。

[关键词]房价高涨;政治成因;政治后果;政治策略

[中图分类号] P293.3 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2010)05-0121-05

2009年初以来,中国房价一路飙升,“房价”一词已成中国人心目中的难以承受之重。事实上,当今中国房地产业的发展及由此产生的影响早已突破经济领域的范围,而延伸到社会政治领域。中央高层对房地产的高度重视,遏制房价过快上涨的一系列相关措施的先后实施,已然在昭示这一问题的政治内涵。当前房价的高涨绝非市场、社会自发驱动形成,政治因素在其中起到很大作用,而解决房价问题,说到底,也只有政治领域才能找到法门。可以说,房价问题已不仅是一个经济问题,同时也是一个社会政治问题。从政治学的视野来分析房价高涨的客观现实,有助于更加清楚地理解这一问题的实质,也有助于为政府部门有效遏制房价过快上涨提供政策建议。

一、中国房价高涨的政治成因分析

近年来,伴随着国民经济的发展和人民群众生活水平的提升,中国房地产业也进入快速发展时期,房价的提升十分迅速。据统计,2009年全国商品房销售额43995亿元,比2008年增长75.5%。其中商品住宅销售额增长80%,办公楼和商业营业用房销售额分别增长66.9%和45.5%。与此同时,去年全国商品房成交价格约4695元/平方米,也比2008年的3882元/平方米上涨近24%,平均

每平方米上涨813元,达到了前所未有的水平。^[1]而2010年两会刚一闭幕,房价再现报复性上扬。房价的连续飙升,使得房地产泡沫在一些城市或隐或现,房地产业发展的不确定性风险加大。

对于当下中国的房价问题,商界、政界、学界纷纷发表自我见解。地产商潘石屹将房价与地价紧密连接,直言房价的本质在于土地问题。而住建部政策研究中心副主任顾云昌则将房价上涨的原因归结为“丈母娘的需求”。在学界,相关探讨也此起彼伏,中央党校周天勇认为,高房价主要原因是供给小于需求,导致产生这一问题的根源则是土地供给市场的政府寡头垄断。^[2]学者张军锋则基于信息严重不对称的视角,认为消费者处在住房成本、技术含量等信息的弱势地位,为房价高涨提供了可能。^[3]此外,还有的学者从社会心理、开发成本等视角对此问题进行了分析。这些观点在一定程度上击中了问题的要害。但并不意味着其揭示了问题的全部。当前中国房价的高涨是一个多重因素导致的结果,除了经济和社会根源外,政治动因亦不可忽视。正是这些政治因素,对房价的高涨起到了助推作用。具体而言,包括以下几个方面:

其一,部分地方政府官员的片面政绩观作怪。

* [收稿日期] 2010-05-23

[作者简介] 胡洪彬(1981—),男,浙江临安人;在浙江旅游职业学院社会科学部任教,讲师,法学硕士。主要从事当代中国政治与社会发展研究。

所谓政绩,简而言之,就是领导干部在履职过程中创造出来的贡献和成绩,它是衡量一个领导者执政水平的关键指标,也是党和政府选拔任用干部的重要依据。对于政府官员而言,能否在执政过程中出政绩,是其个人仕途发展的决定性因素。为了达到这个目的,一些地方领导干部可谓绞尽脑汁。近年来,随着我国城镇化的推进,民众购房需求不断提升,使得房地产业的发展成了其达到此目的的最佳途径之一。在一些地方,房地产开发已经不仅仅是民生和经济问题,实质上已构成了某些地方官员体现政绩的主要手段,形成了典型的“房价政绩观”。中国房地产业协会副会长朱中一曾指出:“房价大跌,最大受害者是地方官员。”“房价下降,不仅仅意味着当地 GDP 跟着缩水,官员的政绩也要跟着缩水”。^[4]可见,这一政绩观的存在,导致许多地方官员将房价与政绩直接挂钩,将促进房地产业的发展视为增加财政收入,加速城市建设,以谋求个人执政绩效的重要前提,这构成了房价高涨的重要因素。

其二,国家相关法制不健全。地王频现,房价飙升,内在体现的也是制度缺失。首先,从土地出让制度看,2004年后实行的土地招拍挂制度,为地方政府无形推高房价提供了便利平台。一些地方政府积极介入地产市场,从中获取巨额收益。据统计,2009年杭州土地收益高达1300亿元,北京、上海的土地也收益不菲。^[5]这种土地财政体制的存在,导致许多地方政府无形中推动房价的上扬。其次,在房地产开发过程中,缺乏有效的市场准入制度。目前,我国住房建设市场没有明确划分,住房问题的解决几乎全部交给了市场,但在住宅开发企业准入上,则未设置明确的准入门槛,一些住宅开发企业,不问其能力、业绩和信誉如何,只要有钱买到土地,就可以开发建设。这在一定程度上导致我国住房建设市场规范性的缺乏,房地产市场出现无序发展状态。最后,在房产销售过程中,也缺乏有效的监督机制,导致开发商捂盘惜售、哄抬放价的行为时有发生,而在经适房的申请上,由于缺乏有效的监督机制,导致经适房申请中的串号、连号等腐败现象也不鲜见。

其三,政府职能转变滞后。从本质上讲,政府是一个公共服务机构,其职能主要在于谋求公共利益,为推进社会经济和谐发展服务。但作为一个组织机构,政府本身也有着自利性的倾向。西方公共选择学派认为,政府官员天生具有“经济人”的理

性,“政治是利益或价值的市场,很像一般的交换过程,它与市场的不同之处在于它的范围更广。”^[6]不论其观点偏颇与否,值得关注的是当前我国政府行为的市场化取向的确在某种程度上诱致了部分行政人员的“经济人”化现象,以至慢慢消融了政府应有的公共标准。这一点从地方政府对房地产市场的发展上便可窥知。据统计,目前我国房地产企业开发总成本构成中,向政府的支出达到44%,而在房企总支出中,流向政府的比例更是高达49.42%。^[7]高房价与政府部门私利的相关性,为地方政府的财政收入提供了来源,但同时也为其公共服务职能的履行打开了缺口。当政府成为房产利益同盟中的一员,面对巨额利益,其原本应有的公共服务职能便开始缺位。房价高涨,百姓买不起房,地方政府却“不便表态”,结果必然导致中央先前作出的各项政策在地方遭遇困境,房价难以回归理性的位置。

其四,政治腐败从中作梗。作为一种社会现象,政治腐败是在世界各国普遍存在,我国自改革开放以来,虽然中央逐年加大了对政治腐败的打击力度并取得了巨大成就,但依旧无法彻底摆脱政治领域“前腐后继”的怪圈。随着近年来房地产业的飞速发展,与房地产相关的腐败行为也开始浮出水面。由于房地产的审批、开发再到销售各环节都与地方政府存在紧密的关联,因此,在相关监督机制不健全的情况下,一些开发商的行贿和政府官员的受贿行为便从中应运而生,而且几乎渗透到了房地产开发过程中的立项、贷款、工程招标、监理验收等的各个环节。为掩人耳目,部分政府官员的腐败的形式也愈发多样化,从开始受贿后为开发商提供便利转为隐蔽的“权房交易”,低价购房等,继而转向更为隐蔽地以权力为“干股”,幕后参与房地产开发,可谓机关算尽。与此同时,开发商也乐于投其所好,对腐败官员的行贿手段也是五花八门,安排娱乐消费、出国考察、组团旅游、逢年过节再奉上各类“消费卡”甚至为其子女出国留学提供资助,可谓应有尽有。^[8]“腐败成本”必将推高房价,转嫁给消费者,甚至“绑架”地方公权力,导致中央宏观调控政策执行力弱化。因此,可以说腐败不除,房地产市场就不可能回归到健康发展轨道上来。

二、中国房价高涨的政治后果分析

从政府的角度看,中国房地产业的飞速发展,首先最大的一个结局无疑就是带动了地方财政收

入的大幅提升。相关资料显示, 2006 年全国土地出让金收入约为 7 000 亿元人民币, 2007 年猛增至 1.3 万亿元人民币, 其中, 招拍挂出让土地收入超过 9 000 亿元人民币, 同比增长约 6 成。2008 年, 房地产市场走势低迷, 但全国土地出让总收入仍高达 9 600 多亿元。至 2009 年, 楼市快速回暖又进一步带动地方政府的“土地财政”大幅提高。^[9] 客观而言, 地方政府推进社会经济发展, 完善自身建设需要资金保障, 这本身无可厚非, 但由此就将目光全部寄托在与民生息息相关的房地产业上, 那显然是不合理的。房地产业一枝独秀地飞速发展, 虽提升了地方政府的财政来源, 但却阻碍了其他实体经济的发展, 打破了民众对政府治理房价原本良好的预期, 损害了政府的公共形象, 给国家主流价值观的建构带来阻滞, 长此以往下去, 必将给中国社会政治的发展带来了不利影响。

首先, 房价的高涨不利于社会主义核心价值体系的建设。社会主义核心价值体系是社会主义意识形态之基, 其作为社会主义制度的精神之魂, 是引导和整合多样化社会思潮, 增强中华民族的向心力和凝聚力的重要前提。当前, 加强社会主义核心价值体系建设除了要进行宣传教育外, 更为根本的前提就是要不断改善民生, 提升人民群众的幸福指数。马克思曾指出: “‘价值’这个普遍的概念是从人们对待满足他们需要的外界物的关系中产生的”, “是人们所利用的并表现了对人的需要的关系的物的属性。”^[10] 可见, 价值认同的实现与价值主体需要的满足是密切相关的。尤其随着市场经济的发展, 公民个性意识不断觉醒, 在这种情况下, 只有通过创造出与核心价值体系同质的现实基础, 才能真正确立起核心价值观在社会生活中的主导地位。房价问题是民生问题的重要组成部分, 其与社会核心价值体系的确立有着重要影响。如果政府忽视民生, 房价持续攀升而无所调控, 以至超出民众预期, 那么政府也就丧失了社会道义上的制高点, 国家要建立的核心价值观必将难以获得普通大众的认同。而作为社会个体, 当其在面对要花上全部家庭收入, 依旧难以解决住房问题的时候, 其作为社会一分子应有的践行核心价值观的责任感、使命感也将面临缺失的危机。

其次, 房价高涨不利于政府执政根基的巩固。政府执政的合法性根基是影响政治发展和社会稳定的关键因素, 也是提升政府公信力, 推进社会发展的重要保障。改革开放以来, 随着我国各级

政府社会管理和公共服务水平的提升, 应该说, 我国各级政府执政根基是得到有效巩固和提升的, 但作为一种政治理念, 执政根基本身却不是一成不变的, 随着政府治理实践的改变, 其也会发生相应的变化。当前, 我国部分城市房价的高涨以及地方政府在治理过程中所表现出的姿态, 显然已影响到了其在民众中的政治认同。中华民族自古以来就将“居者有其屋”作为安身立命之本, 而且受传统观念影响, 民众也一直将此愿望的实现寄托在政府身上。因此, 住房问题影响民众对一些改革措施的态度, 如果民众连基本的住房都无法解决, 结果必然损害地方政府的执政根基。近年来, 民众对住房问题的批评, 以及房价、房改等的抱怨集中反映了民生多艰, 映射出部分民众对政府在解决住房问题上的失望之情。当统计局将 2009 年我国 70 个大中城市房屋销售价格同比上涨 1.5% 的数据一公布, 便遭来质疑声一片的结果便可想而知了。因此, 如果政府在住房问题上没有做出适当的政策安排, 那么, 就将使各阶层的价值观念、社会意识差异和隔膜进一步扩大, 而最终产生的便是民众对政府的信任危机。

最后, 房价高涨也不利于社会主义和谐社会的构建。实现社会的和谐发展, 一直是人类美好的期望。自十六大以来, 中国共产党结合我国社会发展实践, 提出了构建社会主义和谐社会的重要理念, 意义深远、影响重大。当前我们要建设的和谐社会, 是在中国共产党的领导下, 全国人民共同建设、共同享有的和谐社会, 也是一个民主法制、公平正义、安全有序、诚信友爱、充满活力、人与自然和谐相处的社会。可见, 作为一个有机系统, 社会主义和谐社会的实现需要社会各方面都保持一种协调和良好的发展态势。近年来, 我国房地产的迅速发展, 虽然为各地方经济的发展起到了积极作用, 但与此同时, 其在经济体系中单一性的快速迈进, 也在一定程度上破坏了社会和谐发展的经济根基。一方面, 在高额利润和市场规律的驱使下, 原来支撑其他行业发展的人才、资源、资金源源不断地流向房地产业, 结果必然导致产业的布局与发展出现不均匀的状况, 不利于社会经济的持续稳定发展, 另一方面, 房价的高涨, 也催生了大量的投机性炒房行为的产生, 这也会进一步加剧社会的贫富两极悬殊, 破坏社会公正, 导致社会心理焦虑和心理失衡, 并诱发违法犯罪现象的产生, 给社会稳定带来不利影响。

三、遏制中国房价高涨的政治策略分析

中国房地产业的发展本身的政治特性及其过快膨胀给中国社会政治发展带来的不利性,决定了在遏制房价过快上涨的过程中,政府理应发挥主动姿态,通过积极强化宏观调控,完善相关制度,提升政策执行力和转变政府职能等手段对其进行正确引导,以促使其在社会主义市场经济的氛围下健康、和谐发展,为推进中国社会经济发展和政治稳定做出贡献。

其一,完善有利于房地产业健康发展的各项法律制度。制度是带有根本性和全局性的东西,邓小平曾指出:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”^[11]我国房地产业的超常规发展及房价的不合理攀升,迫切需要政府制定一整套相关的制度对其进行规制,以促其实现制度化和规范化发展。(1)改革土地出让制度。“招拍挂”式的土地出让制度尽管有积极意义,但却直接带动了地价、房价的飙升,导致很多有权参与分配的主体的权利被剥夺。当前,应积极结合开发商的资质、价格等综合因素进行权衡,并且制定一套相应的指标体系,逐渐改变以往“价高者得”的分配模式。(2)深化财政体制改革。当前,一些地方政府基于财政收入的考虑,在房地产业的规范发展上与中央存在一定的结构性矛盾,其破解需要理顺中央和地方政府间的事权和财权,通过给予地方政府以稳定的税收来源等方式,弥补地方政府财政的差额,实现地方与中央政府在管理房地产市场上的合作博弈。(3)完善房产交易的市场监管制度。要积极建立防范体系,加强房屋交易各环节的安全,对捂盘惜售囤积房源、哄抬房价等行为进行严厉打击,并追究相关人员的责任,同时要规范发展租赁市场,完善经适房申领的信息公开机制,以确保房地产市场的健康有序运行。

其二,继续强化宏观调控,手段要实现多样化。房价的高位攀升,驱使大量的社会资金不断涌入房地产市场,结果必然会导致银行信贷规模的快速扩张,发展到一定程度必将给整个国民经济的发展带来难以预测的危机。事实上,作为一种资源配置手段,市场经济本身就具有其自发性和盲目性等的缺陷,其健康发展需要有宏观调控的合理引导,这也是当今世界各国普遍的做法。加之,我国社会主义市场经济本身发展时间不长,还存在许多不完善的地方。因此,政府在房地产市场的规范上,进行宏

观调控不仅必要,而且手段要更加多元化,努力寻求政策调控的实效性。首先,相关部门要进一步强化对房地产市场的行政调控。政府应充分发挥自身“看得见的手”的积极作用,在房地产市场的发展上该引导的引导,该规范规范,通过限购、增加供给和制定建设规划等一系列行政途径为房地产的科学发发展保驾护航。其次,合理和灵活发挥税收杠杆的调控作用。目前,我国涉及房地产的税种有几十项之多,应该统筹好与房地产相关的各个税种。同时,应根据需要出台新的税种,有步骤地出台物业税进行调控。物业税是国际上成功经验,有其积极意义,中央可以进行试点实行,并在此基础上逐步发展起一套适合中国国情的物业税政策。最后,政府还要积极根据各地房地产的发展现状制订合适的信贷政策,改善信贷结构,调整二套房及以上的首付比例,促使当前房地产业从以投资为主导的市场向以消费为主导的市场进行转变。

其三,加强政策执行力建设。政府政策执行力的强弱,关系到政府职能能否实现和政府行政效率的高低。近几年来,中央政府对房地产业的调控政策相继出台,但部分地区的房价仍以高位攀升,这其中除了与房地产市场本身的特点有关外,中央政府政策执行力的缺失也是其中的重要根源之一。遏制房地产业暴涨给国民经济带来的潜在风险,必须强化现有房地产调控政策的执行力度。当前,一方面要强化中央政策在地方政府的执行力度。对于中央作出的相关决策,地方政府应建立相配套的执行机制,如健全和稳定房地产市场、解决低收入家庭住房困难问题由省级人民政府总负责,市、县人民政府抓落实的工作责任制,如果在政策措施有针对性,职责划分清晰的前提下,楼市调控仍不能达到预期目标,不能令群众满意,应积极追究相关责任人的责任,以确保中央政令在地方的畅通和有效执行。另一方面,也要积极强化政府政策在房产市场的执行力度。政府决策作出后,市场出于利益考虑往往存在抵制情绪,结果导致政府政策在房产市场的落实大打折扣。对此,地方政府也要进一步加强政策执行的监管力度和打击力度,为市场的健康发展作出积极努力。

其四,转变地方政府治理模式,实现政府公共服务职能的归位。作为一个社会政治问题,遏制房价过快上涨最终还要在政府职能的定位上下工夫。地方政府只有真正树立起公共服务性的政府职能,自觉将改善民生,遏制房价高涨视为自身职责,房

地产业的发展才能真正进入为民服务的良性发展轨道。笔者以为,要达此目的,地方政府需要其在治理模式上实现三大转变:其一,从暗箱型政府向透明型政府转变。暗箱操作导致政府在房地产发展问题上的寻租和腐败,民众对此也是怨声载道。严控房价,地方政府首先必须做到足够的政务公开,通过各种传媒将房地产开发、出售等过程中的程序、决策等及时传达给公众,切实保障民众的知情权和监督权。其二,从权力型政府向责任型政府转变。权力与责任的不对称是导致一些地方政府脱离群众,走向“经济人”化的重要根源。当前,各地政府要在社会经济发展中切实做出贡献,必须实现权力与责任的有效对接。构建责任型政府,其目的就是要促使各地方政府树立权责统一的责任理念,实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。其三,从管理型政府向服务型政府转变。自上而下的管理容易引起官僚主义的不良作风。解决住房问题,地方政府应积极树立起为民服务的姿态,通过强化公共服务职能,把解决低收入者的住房问题放在工作的重要位置,积极通过增加经济适用房的供给总量,为低收入者建设经济适用房和廉租房等途径,切实让低收入阶层实现居者有其屋的人权要求,以在推进社会公正与和谐的过程中提升自身的公信力。

[参考文献]

- [1] 李广军. 地价房价高涨加重泡沫化[N]. 南方日报, 2010-3-26
- [2] 周天勇. 2009年房价为什么这么高[N]. 南方日报, 2009-11-18
- [3] 张军锋. “不合理”房价的原因及对策研究[J]. 中国西部科技, 2009(26): 67-68
- [4] 朱中一. 房价大跌最大受害者是地方官员[N]. 京华时报, 2008-12-17
- [5] 汪利娜. 土地制度弊端造就暴利, 杠杆作用推高房价[N]. 经济观察报, 2010-3-27
- [6] 布坎南. 自由、市场和国家—20世纪80年代的政治经济学[M]. 吴良健等译. 北京: 北京经济学院出版社, 1988: 52
- [7] 杨丽萍. 房企支出半数流向政府, 减税仍有空间?[N]. 21世纪经济报道, 2009-2-6
- [8] 余孝忠, 胡锦涛. 坚决清除房价中的“腐败成本”. [EB/OL] 新华网. http://news.xinhuanet.com/house/2010-03/30/content_13271494.htm.
- [9] 林喆, 于萍. 全国多个城市土地财政收入大幅提高[N]. 中国证券报, 2009-9-30
- [10] 周道华. 改善民生与社会主义核心价值体系建设[J]. 福建论坛, 2009(8): 140-143
- [11] 邓小平. 邓小平文选(第2卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 333
- [12] 廖英敏. 2007年房地产市场形势分析及2008年走势预测[J]. 重庆工学院学报, 2008(4).

(责任编辑: 杨 睿)

A Political Analysis of the House Price

HU Hong-bin

(Social Science Department, Tourism College of Zhejiang, Zhejiang Hangzhou 311231, China)

Abstract Current upsurge of house prices is not only an economic issue but also a social issue and a political issue. The upsurge of house prices against the trend highlights the deep and hidden political reason and brings about a serious political consequence: for example, it breaks the credibility of government and is not conducive to social stability. Price stability has become imperative, and from a political viewpoint, the government should determine to strengthen macro control efforts to improve policy implementation capacity, reform government duty and rapidly perfect regulation system for the sound development of real estate market.

Key words house price upsurge; political causes; political consequences; political strategy