

# 房地产市场宏观调控的政策信誉问题

刘秀光

(广东白云学院 国际经济与贸易系, 广东 广州 510450)

**摘要:**在房地产市场宏观调控政策中,如果政策制定者(政府)的政策目标与公众的政策目标预期相统一就构成政策信誉,否则就是政策信誉失衡。房地产市场宏观调控政策目标的转变,使得住房供应体系发生了改变,以保持经济适用住房价格稳定为重点的政策目标被放弃,于是,公众政策目标预期突出表现为超前购房透支需求、投资和投机获利的预期逐渐强烈以及非理性的住房需求等。地方政府的土地财政和市场绥靖立场,构成地方政府在控制房价问题上履责的反作用力。政策目标的转变和地方政府的履责不力,是造成政策信誉失衡的主要原因。

**关键词:**房地产市场;宏观调控;政策目标;政策信誉;土地财政;市场绥靖立场

**中图分类号:**F293.31   **文献标志码:**A   **文章编号:**1009-3699(2014)01-0013-06

## 一、引言

政策信誉是指政策制定者(政府)的政策目标与公众的政策目标预期的统一。换言之,政府承诺与公众期待的统一就构成了政策信誉,或者说政策信誉就是政府承诺与公众期待两者的平衡。否则,两者不能实现统一就是政策信誉失衡。如果政府将房地产市场宏观调控的政策目标建立在现实条件基础上,并且能够实现承诺,而公众政策目标预期也是符合(而不是超越)现实条件的期待,即构成房地产市场宏观调控的政策信誉。

不过,即使房地产市场宏观调控具有政策信誉,也不等于政府的政策目标与政策措施是完美无缺的,也不能保证满足所有人的期待。因为一部分需求者想购买住房,但由于在现有价格水平上没有支付能力而不得不“望房兴叹”;一部分房地产商想卖出更多的住房,但由于现有的房价没有达到预期则将“捂盘惜售”。所以,政策信誉只是表明在一定时期或者一定范围内房地产市场宏观调控的政策目标与大多数人政策目标预期的统一。

在国际范围内考察,也并不是所有人在任何条件下对住房需求都有支付能力。因此,政府需要采取多种政策调控房价最大限度地满足社会的住房需求。例如,为满足低收入阶层的住房需求,美国一些地方政府规定在住宅小区规划和建设

中,必须将一定比例的住房留作低价房;日本政府自20世纪60年代开始制定国民住宅计划,把保障房开发和建设作为主体,并且主要面向中低收入家庭出售或者出租;法国政府规定各大城市必须建设一定数量的廉租住房,廉租住房建设减少了人们对商品住房的需求,使房价处于稳定状态;墨西哥在城市化进程中,大量农村人口涌入城市,中低收入人口的住房问题成为影响社会稳定的关键,为此,墨西哥政府采取了向低收入阶层倾斜的住房政策。

但是,如果政府对房地产市场的政策安排不当,市场秩序将出现混乱。例如,在美国1982~1984年间的建筑热,导致美国各地的建筑面积急剧增多而空房率持续居高不下,包括纽约在内的全国27个主要城市都有类似的现象,出现这些现象的重要原因,是里根政府税制改革存在缺陷。1981年里根总统签署《经济复兴税法》,其目的在于从税制方面来提高对不动产投资的热情,促进经济的复苏,但结果却是对泡沫经济的产生起到了推波助澜的作用<sup>[1]</sup>。

本文通过回顾我国房地产市场宏观调控政策目标的演变过程,分析其中的政策信誉及其信誉失衡问题,以探寻房地产市场宏观调控政策产生信誉失衡的原因。

收稿日期:2013-11-14

基金项目:国家社会科学基金项目(编号:12XJY023)。

作者简介:刘秀光(1950-),男,山东青州人,广东白云学院国际经济与贸易系教授,主要从事经济学研究。

二、房地产市场宏观调控政策回顾

自 1998 年提出“加强房地产价格调控”以来,我国政府对房地产市场的宏观调控采取了多种政策措施。在政策工具上,既有激烈的存款准备金率,也有温和的不动产信用控制,还有对住房销售和购买的多种税率调整;在管理手段上,既有总需求管理(如提高第二套以上住房贷款首付款比例),又有总供给管理(如加大经济适用房和廉租

房建设)。尽管这些宏观调控政策都对房地产市场产生过不同程度的影响,甚至有些政策措施在短期内效果非常显著,然而,在一系列政策措施实施之后,房价变动的总趋势依然是持续上涨,这就是房地产市场的“宏观调控悖论”<sup>[2]</sup>。

笔者汇总了自 2002 年以来政府出台的具有代表性的房地产市场宏观调控政策,并将政策目标与市场表现做了比较(见表 1)。

表 1 房地产市场宏观调控政策及市场表现

年份	宏观调控政策	市场表现
2002	针对局部地区出现的房地产投资增幅过大、土地供应过量、市场结构不尽合理、房价增长过快等问题,建设部等六部委颁布《关于加强房地产市场宏观调控促进房地产市场健康发展的若干意见》。社会各界对房地产市场是否存在泡沫和是否过热展开了激烈的争论。	2002 年房地产市场仍然呈现“火爆”态势,房价同比(下同)上涨 3.6%左右。
2003	约有 40 项全国性有关房地产市场的政策法规出台。其中,《中国人民银行关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》规定:严禁商业银行以房地产开发流动资金形式发放贷款,提高第二套以上住房贷款首付款比例,不得向房地产开发企业发放用于缴交土地出让金的贷款。《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》提出了房地产市场发展的指导思想,将房地产业确定为国民经济的支柱产业,并提出调整住房供应结构,加强对房地产市场的宏观调控。	虽然《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》被认为是房价暴涨的总根源,但由于多项政策法规出台等原因,房价仅上涨 3.8%。
2004	中央政府要求将用于房地产开发的土地和资金纳入宏观调控的范围。商业银行严格控制对房地产的信贷投放。《国务院办公厅关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》、《国土资源部、监察部关于继续开展经营性土地使用权招标投标挂牌出让情况执法检查工作的通知》,旨在持续对土地市场清理整顿,进一步从土地供应方面抑制房地产过热。	尽管房地产市场烙上了深刻的宏观调控的烙印,但是房价却大幅上涨 14.4%。2004 年是否成为政策信誉失衡的转折点值得探讨。
2005	《国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知》(简称“国八条”)要求,将稳定房价提高到政治高度,地方政府要切实承担起促进房地产市场平稳健康发展的责任,切实将房价控制在合理水平,建立政府负责制并由省政府负总责。中央银行取消住房贷款优惠利率、对房价上涨过快的城市提高住房贷款首付款的比例。银行业监督管理委员会要求严格限制对房地产的信托发行。	针对房地产市场投资规模过大、房价上涨过快、市场秩序比较混乱等突出问题所采取的宏观调控措施有一定成效,但房价仍上涨 12.6%。
2006	中央银行通过加息紧缩信贷和上调贷款利率,以治理房地产市场过热。国务院常务会议提出促进房地产业健康发展的六项措施(简称“国六条”)。国家税务总局要求地方税务部门严格执行调整后的个人住房营业税税收政策。《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》要求,重点发展满足当地居民自住需求的中低价位、中小套型普通商品住房,严格控制被动性住房需求;为抑制房价过快上涨,从 2006 年 6 月 1 日起,个人住房按揭贷款首付款比例不得低于 30%;对购买自住住房且套型建筑面积在 90 平方米以下的仍执行首付款比例 20%的规定;加大对闲置土地的处置力度。	宏观调控力度加强,房价上涨率降至 5.4%;截至 9 月底有 65%的地级以上城市和 91.1%的县级城市未公布住房建设规划;有 5 个省没有建立廉租住房制度目标责任制,19 个地级以上城市未建立廉租住房制度。
2007	《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》要求,建立廉租住房制度,保障最低收入家庭的住房需求。中央银行通过数次加息企图抑制房价上涨。中国人民银行和银行业监督管理委员会《关于加强商业性房地产信贷管理的通知》规定了购买第二套住房贷款首付款的比例和贷款利率。	北京两家公司联合投标以 92 亿元竞得长沙某地块成为全国的“地王”,其他地区的“地王”也不断出现。
2008	中央银行多次提高存款准备金率以紧缩信贷,但随着国际金融危机爆发以及房地产市场的持续低迷,货币政策调整为“适度宽松”。财政政策的改变是下调购买住房的契税税率、免征销售或者购买住房印花税等。国务院扩大内需十项措施的第一项是加快建设保障性安居工程,加大对廉租住房建设的支持力度。	调控政策作用显现,房地产市场景气回落,房价上涨幅度逐步放缓,房价上涨率由 2007 年的 7.6%降至 6.5%。
2009	部分地方政府推出对购买第二套住房的优惠政策。财政部等五部委《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》要求,进一步加强土地出让收支管理,将土地出让价款首次缴纳额提至 50%,且分期缴纳全部价款的期限不超过一年。12 月 14 日国务院常务会议提出遏制部分城市房价过快上涨的势头,政策措施由“抑制”转变为更为严厉的“遏制”。	一线城市“地王”频出,例如,以 72.45 亿元竞得上海某地块刷新上海“地王”记录;1.5%的房价上涨率既出乎意料又备受质疑。
2010	《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》(简称“国十一条”)要求,调整住房结构,抑制投机,控制风险,明确责任,表明了政府遏制房价过快增长的决心。当部分城市房价、地价又出现过快上涨以及投机性购房再度活跃时,《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》要求,增加住房有效供给,引导住房消费抑制投资和投机性的购房需求,加强市场监管,落实地方各级人民政府的责任。	虽然调控政策明显收紧,但 26 个城市出现 26 个“地王”,总价近 1 150 亿元;70 个大中城市房价 4 月份涨幅达 12.8%,为全年最高,12 月份降至 6.4%,为全年最低。
2011	《国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》(简称新“国八条”)要求,地方政府承担起促进房地产市场平稳健康发展的责任,合理确定本地区年度新建住房价格控制目标,有效遏制投资和投机性购房,全面落实年内开工建设保障房和棚户区改造的目标任务。对贷款购买第二套住房的家庭首付款比例不低于 60%,贷款利率不低于基准利率的 1.1 倍。以“限房价、竞地价”方式供应中低价位的普通商品住房用地。12 月的中共中央政治局会议提出,坚持房地产调控不动摇,促进房价合理回归和房地产行业的健康发展。	2011 年成为无“地王”的年份。70 个大中城市的房价月环比下降的城市数量逐步增加。12 月份环比价格下降的城市为 52 个,房价快速上涨的势头得到有效遏制。

续表 1

年份	宏观调控政策	市场表现
2012	宏观调控的政策措施出现缓和迹象。例如，金融机构将首套房贷款利率回归基准利率，一些地方政府出台政策鼓励购房的“松绑”措施。李克强在 2012 年关于房地产调控的讲话中，提及保障房建设问题多达 20 多次，显示出中央政府对保障房建设的关注程度。	一二线城市房地产市场随着政策逐渐宽松住房需求得以集中释放，三四线城市的房价快速上涨。
2013	2 月 20 日国务院常务会议研究部署房地产市场调控工作，确定了五项政策措施（简称“国五条”），要求完善稳定房价工作责任制，坚决抑制投资和投机性购房，增加普通商品住房及用地供应，加快保障性安居工程规划建设，加强市场监管。《国务院办公厅关于继续做好房地产市场调控工作的通知》（简称新“国六条”）除了重申“国五条”以外，提出银行可以提高第二套房贷款首付款的比例和贷款利率。	8 月份一线城市房价上涨 18%~20%。9 月初北京出现 43.24 亿、40.4 亿元的“地王”，该月份 70 个大中城市中房价上涨的有 69 个，北京涨幅最高，为 20.6%。

注：房价上涨率数据来源于国家统计局。

三、政策目标转变与政策信誉问题

(一) 宏观调控政策目标及其转变

1. 国发[1998]23 号文与国发[1998]34 号文——政府承诺与公众期待的统一

1998 年中央政府颁布了两个重要文件，一个是《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》（国发[1998]23 号，简称 23 号文，下同），另一个是《关于加强房地产价格调控加快住房建设的意见》（国发[1998]34 号，简称 34 号文，下同）。

23 号文要求：自通知发布之日起停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；对不同收入家庭实行不同的住房供应政策：最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房，中低收入家庭购买经济适用住房，其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。34 号文件要求：加强对房地产市场价格总水平的调控，建立与住房供应新体系相适应的住房价格体系，要以保持经济适用住房价格的稳定为重点，做好房地产价格调控和住房价格新体系的建立工作。

可见，23 号文和 34 号文包含着满足公众的住房需求和控制房价的“双重主题”，前者是为了获得何种等级的住房，后者是为了获得稳定的住房价格。并且两个文件至少在逻辑起点上体现了政府承诺与公众期待的统一，因为住房问题既是经济问题，更是重要的民生问题，虽然居者有其屋并不表明所有人都拥有产权属于自己的住房，但让所有人都有安身之所是政府和人民的共同期待。同时，23 号文和 34 号文关于房地产市场宏观调控的基本取向，更偏重于政府干预而不是市场竞争。

2. 国发[2003]18 号文——宏观调控政策目标转变的重要标志

2003 年 8 月，《国务院关于促进房地产市场

持续健康发展的通知》（国发[2003]18 号，简称 18 号文，下同）的颁布，是国家宏观调控政策目标转变的标志。改变住房供应体系和放弃以保持经济适用住房价格稳定为重点，是 18 号文最核心的内容，也是时间一致性政策向相机抉择政策的转变。

出台 18 号文的背景是，一方面，自 2001 年下半年起我国房地产市场投资量和交易量快速增长，房价大幅提升，市场出现了明显过热的迹象。另一方面，政府认为房地产业作为国民消费的重要领域和社会经济的重要增长点，如果不能持续健康发展势必影响经济增长，由此使政府面临两难处境并产生巨大压力，也迫使政府试图通过转变政策目标解决这些问题和矛盾。

(二) 宏观调控政策目标转变带来的不良后果

1. 政策目标转变导致房价持续上涨

18 号文将 23 号文和 34 号文的“以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系”及“以保持经济适用住房价格的稳定为重点”的政策目标转变为：“逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房”，“经济适用住房是具有保障性质的政策性商品住房”，廉租住房建设要形成“以财政预算资金为主，多渠道筹措资金”的结构。

尽管 23 号文和 34 号文将经济适用住房及廉租住房建设摆的位置很高，多年来政府也一直在加大经济适用住房和廉租住房建设力度，但是，经济适用住房和廉租住房建设是一个长期问题，面对巨大的住房需求和持续上涨的房价，经济适用住房和廉租住房的建设数量并不能对房价产生实质性影响。根据国家统计局《2012 年国民经济和社会发展统计公报》提供的数据，2012 年新开工建设城镇保障性安居工程住房 1 043 万套（户），基本建成城镇保障性安居工程住房 432 万套。这 432 万套保障性住房，相对于规模巨大的住房需求群体而言，短期内对总体房价的影响也是微乎其微。不过，城镇保障性安居工程作为稳定房价和安居保障的长远目标，必须坚定不移地进行下

去。

18号文将“满足公众不同等级住房的需求”和“控制房价”的“双重主题”，转向“重点强调调控房价”，其政策目标的初衷是“促进房地产市场持续健康发展”，而房地产市场持续健康发展的最终目的，是最大限度地满足公众的住房需求。但是

表2 2011年不同社会群体的收入水平与房价收入比

	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
代表性地区房价(元/平方米)	浙江宁波 13 881	安徽阜阳 4 175	四川宣汉 3 200	辽宁营口 4 348
城镇非私营单位就业人员年平均工资(元)	48 493	37 923	36 558	36 000
房价收入比	11.4	4.4	3.5	4.8
城镇私营单位就业人员年平均工资(元)	26 800	22 313	22 020	20 677
房价收入比	20.7	7.4	5.8	8.4

注：不同社会群体的收入水平(年平均工资)数据来源于国家统计局；“代表性地区”以三四线城市为主；住房面积均为80平方米，房价为平均值，数据来源于各地区政府相关部门网站；房价收入比按夫妻双方的平均收入计算。

价的实际效果并不理想。

## 2. 政策目标转变后公众政策目标预期的改变

虽然政策目标是政策制定者向公众传达的观念和信息，但这些观念和信息将转化为公众的行为。当政策目标转变之后，公众政策目标预期也将随之改变。根据23号文和34号文的政策目标，公众政策目标预期是能够在各自不同的收入水平上得到廉租住房、经济适用住房和不同等级的商品住房。但是，18号文颁布以后房价持续上涨(由2003年同比上涨3.8%骤增至2004年同比上涨14.4%)，房价的这种变动态势昭示公众，他们原有的政策目标预期需要迅速改变。

实际上，无论是“最低收入家庭”和“中低收入家庭”，还是“其他收入高的家庭”，其新的政策目标预期可以概括为超前购房透支需求、投资和投机获利的预期逐渐强烈以及对住房需求的非理性行为等三种形式。具体地说，超前购房透支需求是住房消费者为了应对房价预期不断上涨，便通过透支未来购房需求提前进行购房，以减少未来购房支出；投资者购房是为了在房价不断上涨时实现房产升值或者获得更高的投资回报，投机者购房则是为了通过房价炒作，在低买高卖中获得投机收益；住房需求的非理性行为是住房消费者为规避购房政策限制，通过“假离婚”等非理性方式获得购房资格及购房贷款优惠的行为。无论哪一种类型的购房行为，都是助推房价不断走高的作用力，也是政府调控政策效力的反作用力。

## 3. 房地产业没有真正发挥支柱产业的作用

18号文将房地产业确定为我国“国民经济的支柱产业”。所谓支柱产业是对国民经济具有引导和推动作用的产业，也是重在产值和利润的产业。房地产业作为支柱产业对国民经济的引导和

此后，房价持续上涨成为房地产市场的主旋律，这就不能不让公众对政策目标转变以后的政策效力产生疑问。

用18号文颁布8年后即2011年不同社会群体的收入水平与房价收入比(见表2)，可以说明政策目标的转变对“控制”、“抑制”直至“遏制”房

推动作用毋庸置疑，例如，2008年3月，住房和城乡建设部官员在评价房地产业对经济增长的贡献时指出，房地产业对经济增长的贡献率保持在2个百分点以上，房地产业和建筑业增加值占GDP的比重超过10%<sup>[3]</sup>。中国指数研究院发布的数据显示，2009年房地产业对GDP的贡献超过13%，如果加上房地产开发投资通过关联产业和拉动消费对GDP的拉动，房地产开发投资对经济增长的总贡献率甚至超过20%<sup>[4]</sup>。

在肯定房地产业对经济增长的重要作用的同时，如何认识房地产业的高产值和高利润？房地产业的利润水平居高不下，多次居于中国十大暴利行业首位，并由此在短时间内造就了许多富豪，遥遥领先于其他行业。然而，房地产业的高产值和高利润很难说是完全凭借参与市场竞争获得的。首先，房地产业是一个科技含量不高的产业，人力资本收益在其全部收益中所占比重并不高。其次，房地产的开发资金主要来自金融机构的贷款，而不是自有资本。最重要的因素是，政府赋予了房地产商对土地资源的垄断。就此来说，政策目标的关键并不在于将房地产业确定为支柱产业本身，而在于如何推动房地产业健康发展，真正发挥房地产业对于经济社会发展的作用。

## (三)对宏观调控政策选择的反思

1. 既然宏观调控政策目标转变导致一系列不良后果，那么政府应该如何干预房地产市场？

就人多地少这一特殊国情而言，中国的房地产市场应该是一个既需要市场竞争又需要政府干预的市场，并且是一个更需要偏重政府干预的市场。但是，政府如何干预房地产市场以及如何将住房的结构、价格和数量调控在尽可能合理的水平，是摆在各级政府面前的重要课题。因此，需要

对18号文下发之后房地产市场的表现进行反思:为什么在宏观调控政策执行过程中,为修正一些政策缺陷颁布新的政策,反而带来了新的政策缺陷。这既说明政府调控市场的能力需要加强,同时又证实即使政府选择灵活性的相机抉择政策,如果政策安排不当,其政策缺陷仍然难以避免。

假定各级政府对中央政府“建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系”和“建立与住房供应新体系相适应的住房价格体系”的政策目标坚定不移,并且公众相应地根据这一政策目标制定了住房需求计划或者决定,那么,公众的超前购房透支需求、投资和投机获利的预期以及诸多非理性购房行为或许不会如此强烈。然而,当政府面临宏观经济形势变化(包括国际金融危机、经济增长减速以及住房供给和需求冲击的短期压力等)却不断转变宏观调控政策目标,这种转变导致出现“宏观调控悖论”,公众因此开始怀疑政府的承诺,并放弃了原有的期待,政策信誉失衡也因此就显现出来。

2.在房地产市场宏观调控政策的选择问题上,是选择一致性政策还是选择相机抉择政策?

时间一致性政策路径优于相机抉择政策路径的结论,其前提条件是只对于可预料的事件才成立,并且适用于所有潜在结果的客观概率都已知的静态环境中<sup>[5]</sup>。对于各国房地产的价格变动而言,无论是历史统计数据还是现实状况都表明,随着经济社会的发展,房地产的价格是刚性的或者逐步上涨的,这是房地产价格变动的一般规律。

对于房地产价格变动的一般规律,都是“可预料的事件”和“已知”的。既然如此,房价可预期的上涨作为一个常量,完全能够通过实施强有力的政策措施,将房价保持在相对稳定的水平。因此,在我国房地产市场经历了十多年的宏观调控之后,反思宏观调控政策在时间一致性政策与相机抉择政策之间转变,及其政策目标转变之后所产生的政策信誉失衡后果,对当前和今后政策目标的选择和执行仍有一定的参考价值。

#### 四、地方政府履责与政策信誉问题

一般地说,如果价格在合理的区间上涨,不仅不会对经济社会发展造成损害,还会有利于经济社会的发展。反之,如果价格上涨超出了经济社会能够承受的区间,以致于出现市场泡沫和虚假繁荣,就一定会对经济社会的发展带来危害。因此,中央政府在十多年间反复要求各级地方政府对控制房价负责,要求建立健全稳定房价工作的

考核问责制度,加强对所辖城市的督查、考核和问责。但是,有两大症结严重阻碍着各级地方政府履行自己应尽的职责,这两大症结就是“土地财政”和“市场绥靖立场”,前者可能与政策安排有关,后者是地方政府对市场的妥协行为。

##### (一)地方政府的土地财政问题

关于土地财政问题在理论界已经形成共识并为公众所熟知,土地财政常被地方政府作为发展地方经济的一种工具。由于土地财政源自土地出让金及与房地产相关的税费收入,因此这也激励着地方政府出让土地的热情,而土地出让金暴涨直接拉动房价上涨。

而基于房地产市场宏观调控的政策信誉问题,我们关注的是地方政府如何制造垄断及其与房地产商的“合谋”行为。地方政府在出让土地的过程中充分利用市场竞争的优势,采用拍卖方式出让住房建设用地,因此,土地资源越稀缺,土地出让竞争越激烈,土地出让价格就越高,地方政府获得的土地出让金就越丰厚。

随着土地出让过程中自由竞争的结束,房地产市场的垄断竞争甚至寡头垄断就得以产生,因而,得到土地的房地产商就自然成为所得土地的垄断者。可见,就控制土地资源而言,是地方政府在房地产市场制造了一种垄断。作为土地垄断者的房地产商,将土地出让金转嫁到房价中并且由此抬高了房价,因此,房价持续上涨的“板子”不能只打在房地产商身上,地方政府才是房价持续上涨的主要推手。

地方政府为什么对土地出让有如此高的热情,观点之一是因为1994年实行的分税制使地方财政收入减少,才迫使地方政府出让土地以补充地方财政收入。如果根本原因在于此,就应该修正政策安排或者纠正政策偏向,从而从根本上推动控制房价政策目标的实现。

中国共产党十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要建立城乡统一的建设用地市场,改革财税体制建立现代财政制度,这能否从根本上解决土地财政问题仍值得期待。

##### (二)地方政府的市场绥靖立场

所谓市场绥靖立场,是指地方政府改变既定的政策目标,对市场采取妥协行为。市场绥靖立场集中表现为政府对房地产市场调控采取“松绑”措施,包括放松“限价令”和放宽“限购令”。当房地产市场出现降温迹象的时候,地方政府便会对房地产市场采取市场绥靖立场。

广东省中山市自 2012 年 1 月 22 日开始,将该市商品房的限价从原来的 5 800 元/平方米上调至 6 590 元/平方米,因此成为全国首个放松“限价令”的城市<sup>[6]</sup>。无独有偶,浙江省温州市成为全国首个放宽“限购令”的城市。该市人民政府《关于落实住房限购政策有关问题的通知》(2011 年)曾经规定,自 2011 年 3 月 14 日起,本市户籍居民家庭以及能够提供 1 年以上本市纳税证明或社会保险缴纳证明的非本市户籍居民家庭只能新购买 1 套商品住房(含存量住房)。而当 2011 年 9 月以来温州市房价连续 22 个月同比下降(这本来是房价数年上涨的自然回调)的时候,2013 年 8 月中旬该市对限购政策进行微调:温州市户籍居民家庭如果已在本市区拥有第一套住房,可以再购买第二套市区住房,名下没有住房的可以购买两套住房。

地方政府对房地产市场采取市场绥靖立场的本意,也许是为了让更多的人拥有住房,但结果却是推动房价持续上涨,对那些没有支付能力的购房需求者来说反而产生了“挤出效应”,同时,公众对地方政府的市场绥靖立场,总会认为是地方政府为了增加 GDP 显示其政绩。

中央政府虽然多次明确表示坚持房地产调控政策不动摇,反复要求各级地方政府对控制房价负责并由省政府负总责,但是房价并没有控制在合理的范围,而地方政府也并没有表示对此如何负责,这也许是多年来政府控制房价“雷声大雨点小”、“声势轰轰烈烈而成效不明显”的主要原因。

## 五、结语

综上所述,如果政策目标与公众政策目标预期相统一就构成政策信誉,否则就是政策信誉失

衡。

我国房地产宏观调控政策目标从时间一致性政策向相机抉择政策的转变,并没有实现政府承诺与公众期待的统一。地方政府的土地财政和市场绥靖立场,是阻碍地方政府尽职尽责控制房价的两大症结。政策目标转变和地方政府履责不力,是造成政策信誉失衡的主要原因。

为了促进房地产市场健康发展,让房价稳定在合理的区间,我国政府需要重新审视房地产市场宏观调控政策,提高政策的科学性和有效性,而各级地方政府作为控制房价政策的执行者,应严格落实考核问责制度,认真履行自身职责。

## 参 考 文 献

- [1] 宫崎义一.泡沫经济的经济对策——复合萧条论[M].陆华生,译.北京:中国人民大学出版社,2000: 63-67.
- [2] 刘秀光.房地产市场的“宏观调控悖论”及其纠正[J].长白学刊,2010(5):100-104.
- [3] 房地产业对经济增长贡献率保持 2 个百分点以上[EB/OL].(2008-03-17)[2013-09-20].<http://news.qq.com/a/20080317/002037.htm>.
- [4] 正确认识房地产业对国民经济的贡献[EB/OL].(2010-02-08)[2013-09-22].<http://soufun.com/news/2010-02-08/3082473.htm>.
- [5] 杰格迪什·汉达.货币经济学[M].郭庆旺,刘晓路,陈卫东,译.北京:中国人民大学出版社,2005:335.
- [6] 广东中山成为今年以来全国首个放松限价令的城市[EB/OL].(2012-02-13)[2013-09-22].<http://sy.house.sina.com.cn/esf/2012-02-13/081186796.shtml>.

[责任编辑 梅全亮]