

Discussion on the Existing Domestic Land Management Policy and Land Housing Justice

Qizhen Lin¹ Lingqing Su² Zhengzhong Cai³ Hui Zeng⁴

1.School of Foreign Languages of Putian University, Putian, Fujian, 351100, China

2.Business Administration, Business School of Huanggang Normal University, Huanggang, Hubei, 438000, China

3.School of Management of Putian University, Putian, Fujian, 351100, China

4.Department of Social Well-being, Seoul City University, South Korea, Seoul, 02447, South Korea

Abstract

Today, China's GDP value and growth rate are not amazing to the world, but the real estate industry has made a great contribution behind the GDP value. The existence of the real estate bubble crisis has seriously affected the people's right to live, and has also caused social unrest. In the 19th National Congress of the Communist Party of China, the central government has repeatedly stressed on the policy of the real estate market economy that "houses are used for housing, not for speculation". Many countries pay great attention to the people's "right to adequate housing"—anyone has the right to live somewhere with security and dignity.

Keywords

residence right; land ethics; residential justice; land policy; real estate bubble

论中国现有土地治理政策与土地居住正义

林琪祯¹ 苏翎清² 蔡政忠³ 曾辉⁴

1. 莆田学院外国语学院, 中国·福建 莆田 351100

2. 黄冈师范学院商学院工商管理专业, 中国·湖北 黄冈 438000

3. 莆田学院管理学院, 中国·福建 莆田 351100

4. 韩国首尔市立大学社会福祉学系, 韩国·首尔 02447

摘要

现如今中国的GDP的数值及增长速度都是令世界惊叹不已,但在GDP数值的背后房地产作出很大的贡献。房地产泡沫危机的存在已经严重地影响到人民的居住权,也引起了社会的骚动。中国共产党第十九次全国代表大会中,对于房地产市场经济的政策,中央一再强调“房子是用来住的,不是用来炒的”。许多国家非常注重人民的“适足住房权”——任何人都拥有和平,安全而有尊严地居住在某处的权利。

关键词

居住权; 土地伦理; 居住正义; 土地政策; 房地产泡沫

1 引言

论文将从土地伦理与居住正义出发,讨论百姓的基本权利居住权,国家对于民的住房政策与措施来反省中国的房地产泡沫危机,进一步分析当下中国的房地产政策调控效果不但不显著反而出现房价越调越高的现象的原因。

2 中国现有土地政策

10月18日,在中国共产党第十九次全国代表大会(十九

大)开幕会上,国家主席习近平说:“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居”。这就是新的住房制度,也是中央给出的答案。这个途径包括了三个方面,一个是供给、一个是保障,另外就是最近都在试点的租购并举。

租售并举是亮点,它的意思是在现有的房地产买卖市场外,再造一个庞大的租赁市场,通过租赁市场来填补买卖市场的不足和弊端,其次也给买不起房子的人提供了新的选择,那就是租房,大力发展住房租赁市场。对此,中国政府早已经开始行动。例如,住建部等8部委联合印发了《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》,要求在人口净流入的大中城市,加快发展住房租赁市场。广

【作者简介】林琪祯(1977-),男,中国台湾高雄人,博士,副教授,从事日语教育与文化、日语教学与翻译研究。

州、深圳、南京、杭州、厦门、武汉、成都、沈阳、合肥、郑州、佛山、肇庆等12个城市作为首批开展住房租赁试点的单位。这就是租售并举的重大举措。

租售并举的另一面，是解决老百姓租房的顾虑：一是房子除了住的功能还捆绑着户口和教育。我可以租房，但是孩子的上学怎么解决，能否享受市民待遇以及医疗等？所以最近如果同学们关注时政，有一个词肯定是高频的，那就是“租住同权”。这直接利空学区房，以后租房子也可以享有优质学区的上学机会。那么这样谁还会去买？租房子也能落户，是不是就结局了老百姓为了落户的买房热？二是老百姓的观念。中国人对房子的热爱举世无双，总感觉房子只有产权是自己的才安心，这涉及的是观念的问题。这个问题解决只能交给时间，相信高昂的房价下一些城市的年轻人一辈子买不起了，也就接受租房了。以后租房的体验提好了，进步了，没有那么多半夜撵人、黑中介，选择租房的也就更多了。总之，租售并举是大方向，各地会持续跟进推出一系列措施，也是中央给出的答案。

中央新制度的提出，也是一个渐进的过程，从首次提出“房住不炒”的定性，到建立房地产调控长效机制，到十九大正式提出新大住房制度，因而给出了最终的答案：多主体供给、多渠道保障。

3 中国学者对土地未来发展提出的评议

居住正义为近年来受到举世重视的人权议题。全球化与资本主义发展使得贫富差距与高房价密切连动，促使许多人道主义者关注公共住宅政策及实施经验的观摩学习^[1]。十八世纪工业革命后，东西方都市工业化与都市化的基础设施建设快速成长，而又以资本主义国家的都市为基，复于两次大战后，许多都市几乎成为废墟，人们过着颠沛流离的生活，聚集在贫民窟中或拥挤于达章建筑内。战后各国都市开始复苏兴建，在建设之处皆为劳动力市场，人口密集度会相对增加，尤以中产阶级劳工为大宗，假如没有妥善规划民生问题，将可能造成许多后遗，因为其居住为人类的基本需求，住宅问题更是首当其冲^[2]。自20世纪以来，许多国家基于工业革命后的都市化及战后婴儿潮等人口往都市集中现象，而提出各种方案以望解决，其中荷兰、英国、韩国及新加坡等均为全球具有良好解决公共住宅问题能力的国家^[1]。居住是人类的基本需求，因人的一生当中，多半处于住宅之中。而人类文化若愈发发达，从房屋建筑的技术讲究就能表征一个国家的文明程度。海外先进国家，诸如美国、德国、日本……，对住宅的基本概念不同是各国房市发展不同的主要关键，他们认为不动产具有稀有性、垄断性，且又是民生必需品，不应被住房假性需求投机者用来炒作价格获取暴利，而使得真正住房需求者权益被侵害，以此做房市政策思考基础，使得各项房市政策、不动产税制的拟定、规划、立法皆以此为中心思想，使得其中国房市发展较为健全；人民如有买房需

求，不会有高不可及的房价现象，如要更高级的享受居住品质，市场有高档的豪宅可满足其需求；如有租屋使用需求，有提供租赁公宅，如在自由市场租屋，租金水平为可负担的范围；加以购房贷款优惠利率、租金补贴、社会住宅供租；使得人民解决最低限度的住屋使用问题，并同时注意改善恶劣设施、恶劣环境与住屋问题^[3]。

居住权是天赋人权。在现代文明社会，政府都有责任通过多元化的方式来保证居住正义。比如，利率优惠、利率补贴、租金补贴、建造保障性住房等。1998年中国住房制度改革初期的经济适用房建设，住房按揭贷款的优惠、住房税收政策优惠、住房物业税至今没有征收、保障性住房建设等，都是政府早几年推进“居住正义”政策的不同方面。可以说，在改革初期房地产市场刚建立，政府“居住正义”的房地产政策对改善居民的居住条件，增加居民的住房福祉确实起到很大的作用。但是，我们应该看到，由于中国住房市场是一个由计划经济下从无到有的市场、是一个由政府主导的市场，房地产市场存在种种缺陷。这不仅使得中国住房市场的有效价格运作机制无法形成，也为国人利用政府的“居住正义”的房地产政策谋利或赚钱创造了条件。可以说，近十多年来，中国房地产市场之所以问题重重、房地产泡沫巨大、房地产市场所面临的风险高，很大程度上就在于政府的“居住正义”的房地产政策成了少数人赚钱牟利的工具，并由此引发出中国房地产市场的过度炒作。而居住正义是房地产市场得以持续健康发展的关键所在，如果房地产政策不是把居住正义放在第一优先的地位，那么房地产市场会被带入难以自拔的深渊。

被誉为中国农村问题第一人，也是中国农民党创始人之一的董时进认为既然拥有土地不是一种恶，地主富农收取地租是合法收益，那么没收地主土地则不惟不公道，而且与中共保护私有财产之声明不合。这是来自《董时进致信毛泽东谈土改》的原话：“国家并未废除财产私有及土地私有制度，中共且屡次声明保护私有财产。土地是乡下人的最主要的财产，也是正当的财产，现在政府对于城市富人的一切动产与不动产，和工商业的生产工具都加以保护，乃单独没收乡下的土地，而且没收分配之后，依旧准许私有及出租，这样无故夺去一部分无辜人民的财产给另一部分人，不惟不公道，而且与中共保护私有财产之声明不合。”

南开大学历史学院暨中国社会史研究中心教授的李金铮认为土地是中国农民的命根子，它不仅“为中国农村经济以及整个中国国民经济发展的一个基本问题”，也是中共民主革命的核心问题，关系到农民动员和革命的成败。土地问题主要指的是土地分配关系，但马克思主义学者对此问题的认识也牵涉到人地的比例关系。其他学者如孙倬章、陈长蘅、卜凯、翁文灏等，大多赞同马尔萨斯的人口论，认为人口对耕地的压力巨大，人均耕地已不能维持农民最低限度的生活。为此，还提出了解决人口压力的各种办法，以节制生育

的呼声为最高,此外还有两种或多种办法相结合的思路,譬如垦拓荒地、促进中国工业化、增加农业生产、移殖边疆等。与人地的比例关系不同,马克思主义学者与其他绝大多数学者对于土地分配关系却有着惊人的一致认识。其他学者认为农民之所以耕地不足,除了人口压力,土地分配不均也是一个重要的因素。李景汉就指出:“农民土地的缺乏,一方面是由于耕地的不足,但另一方面最主要的是由于耕地的分配不均。”马克思主义学者一方面否认人口压力,另一方面却强调土地分配集中导致了农民耕地的不足。薛暮桥指出,假使每个中国农民平均分到耕地,可勉强过着小康生活。但事实上,中国耕地分配不均,约有70%集中于地主富农之手,收获的一大部分又被帝国主义和地主豪绅们所剥夺,这才是问题的主要根源。不仅如此,何干之还谈到,土地“不平等的分配,不只在数量上,而且在质量上”。与江南地区相比,华北农村的自耕农较占优势,但陈翰笙认为这不过是表象,他们“大多数和贫农一样,所有土地,不足耕种”。问题的关键已经不是土地分配是否集中,而是如何解决土地分配集中的现象?对此,马克思主义学者与其他学者有着显著的区别。其他学者的基本看法,是依据孙中山“耕者有其田”的主张,用“税去地主”和“买去地主”的和平手段,来实现“土地国有”和耕者有其田的目标。而马克思主义学者却认为,以上和平手段并无实施的条件,只有实行土地革命才能满足农民对土地的要求。不过在不同阶段,主张又有一定的变化。土地革命时期,吴黎平指出,通过最彻底的土地革命,实现土地国有,将地主的土地分与农民。冯和法也认为,必须立即改变地主土地私有制度,用革命的方法没收地主土地,收归国有,实现耕者有其田。到抗日战争时期,薛暮桥指出,由于土地问题与民族问题比较起来已处于次要地位,因此须改行二五减租政策,和平解决土地问题。解放战争时期,王寅生又认为,所有耕地应按人口通盘重新调整,实现耕者有其田。而且强调,“土地国有”的想法不适合中国农民和中国政权的现状。要从土地地主所有发展到土地国有的社会主义时期,必须经过土地农民所有的一个阶段。以上变化,与中共革命的土地政策是基本一致的。其中,土地革命时期“土地国有”的提法反映了当时偏“左”的倾向。

中央财经领导小组办公室副主任韩俊透露,关于农村土地承包经营权,确权登记颁证全国性的指导意见;关于农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的政策性指导文件;关于落实土地承包关系长久不变政策性的指导文件,预计将在今年内正式出台。对于“农村土地私有化”的论调,韩俊驳斥称,农村土地集体所有制是实现农民共同致富的保障。如果在变更土地公有制性质上瞎折腾的话,是得不偿失,要付出代价的。对于力保耕地红线不被突破的原因,韩俊解释称,现在中国粮食生产成本越来越高,国际粮价逐步走低,将来谷物的进口会大量增加。这样一来国家确定的谷物基本自给、口粮绝对安全的政策底线就有可能被

突破,所以深化土地制度的改革不能够把耕地改少了,要进一步落实最严格的耕地保护制度。韩俊表示,政府要提高城乡建设用地的利用效率,特别是强化征地占补平衡的法定责任。“现在很多地方存在狸猫换太子的问题,占的都是最好的地,补的都是差地,甚至有的地方只占不补,占多补少,占优补劣的现象非常普遍,现在中央提出要建立征地和基本农田保护政府领导干部离任审计制度,要做到守土有责”。在征地制度改革方面,韩俊称,改革土地征收制度就是要缩小征地范围,要严格界定公益性和经营性建设用地,逐步回归到宪法规定的国家为公共利益需要才能动用耕地权这一个宪法规定的基本原则上来。地方政府把住房公积金贷款额度提高,实际上是在帮助住房投机投资者进入住房市场,把一项居住正义的政策转换成了少数住房投资投机者的赚钱工具,居住正义也会荡然无存。

总之,以“居住正义”鼓励消费者进入住房市场没有什么不好,如果政府的房地产政策不是把居住正义放在第一优先的地位,而是把房地产市场仅是看作是地方政府土地财政的工具,投资者赚钱的工具,政府GDP增长的工具,那么这种房地产市场不可能健康发展,这将是导致中国金融体系系统性风险的主要根源。

4 中国住房政策的比较以及改善建议

在现今的中国,住宅问题亦很严峻,中低收入家庭占了人口的70%-80%,但房价却被开发商炒得已经骇人听闻,房地产泡沫日益膨胀,大部分家庭购买能力因此而变得越来越低^[4]。新加坡的民用住宅主要由政府租屋和商品房两部分组成,其中租屋在民用住宅中占比极高,目前约有80%的新加坡居民居住于租屋中,大大满足了新加坡居民的住房需求。而中国类似于新加坡租屋的经济适用房虽然也是由政府投资修建,价格也由政府统一规定,以低价出售或出租给中低收入阶层^[5],但在实际建设中,经济适用房只占住宅建设中的很小一部分,远远满足不了中低收入人群的住房需求。建立经济适用房的政策定位和经济适用房的申购制度、管理制度也仍有许多亟待重新认知和改善的地方

4.1 政策定位

几十年来新加坡政府都是坚持租屋是为每一个国民所建造的保障性住房的定位,中国所实施的经济适用房政策也本应是仅属于社会保障体系的组成部分,但2004年国家开始全面推进经济适用房建设,并不全是为了解决中低收入家庭的住房需求,另一个原因是扩大内需,拉动经济增长的需要,经济适用房成为国家要发展的住房供应体系的主体,因此使得经济适用房很难与商品房划地为限,以至于产生了高收入阶层投机购买的情况。

4.2 问题与意见

针对现如今高房价、大户型的商品房占比极高的情况,经济适用房作为政策性住房也不宜全面铺开,一旦全面铺

开, 很可能会出现大户型商品房大量空缺而经济适用房供不应求的情况, 在这样的情况下, 政府可以尝试借鉴孙中山实施“平均地权”措施的具体方法, 主要包括由地主自行定地价、照价征税、照价收买、涨价归公, 孙中山先生曾言“所以照我的办法, 地主如果以多报少, 他一定怕政府要照价收买, 吃地价的亏; 如果以少报多, 他又怕政府要照价抽税, 吃重税的亏。在利害两方面比较, 他一定不情愿多报, 也不情愿少报, 要定一个折中的价格”, 由此中国政府也可进一步改善房地产税收制度, 新设商品房所得税, 这有利于减少一人坐拥多房的情况, 对房地产商垄断房价有一定程度的遏制作用。尝试让房产商自行定地价与房价, 采用累进税率, 之后的时间则依照房产商所定的地价和房价, 向不同户型的商品房收取相应的税收, 或者照价购买商品以重新设计, 使得商品房重新设计后能符合大多数中低收入者的购房需求和支付能力。

4.3 申购制度

根据2017年12月1日发布的《经济适用房管理办法》规定, 城市中低收入家庭申请购买经济适用房应同时符合下列条件:

- ①具有当地城镇户口
- ②家庭收入符合市、县人民政府划定的低收入家庭收入标准
- ③无房或现住房面积低于市、县人民政府规定的住房困难标准。

经济适用住房供应对象的家庭收入标准和住房困难标准, 由市、县人民政府根据当地商品住房价格、居民家庭可支配收入、居住水平和家庭人口结构等因素确定, 实行动态管理, 每年向社会公布一次。将中国经济适用房的申购制度与新加坡租屋公正严明的申购制度相比, 中国对于购买对象的界定则显得相对模糊。家庭收入标准和住房困难标准均由当地人民政府按本地实际情况自行确定, 并没有明确的中低收入标准, 则也不可以准确地把经济适用房保障对象定位在中低收入者, 易出现“富人买保障屋”的情况, 而这也违背了经济适用房解决中低收入者住房问题的初衷, 反而加剧了未能买到经济适用房的中低收入者的购房困难。

4.4 建议

现如今城乡经济发展水平差距较大, 城乡人民的生活水平和工资亦存在较大差异, 政府可以通过对当前实际情况的确定, 在符合实际的基础上确定城、乡低收入标准。同时, 丰富经济适用房类型, 并根据申请者的具体收入情况以决定其购买类型。

5 房产泡沫危机及政策欠缺

众人皆知, 中国大陆的房地产泡沫已经日益膨胀, 楼价被开发商炒得已经骇人听闻。一栋房子十年前在北京卖一百万, 现在卖一千万。北京的房价比东京, 纽约, 香港等

世界最贵的地方都还要贵。基于此种情况, 有学者已经开始指出, 这个时候已经不叫泡沫了, 该叫危机了。房地产对经济的发展和稳定都很关键, 但是中国大陆现如今的房地产泡沫问题过于严重。居民的存款是用来消费投资的, 投资房地产合理的底线应该占储蓄的20%~50%, 但是数据显示2017年上半年楼市的销售额超过了居民的存款额, 投资房产占了居民的全部存款。再者, 过去也有国家也相类似的情况。日本在1985年房地产泡沫破裂时, 六大城市在过去十年只涨了1.5~2倍; 美国到2007年房地产泡沫破裂时, 它的房价涨在50%~100%, 大城市高一些, 小城市低一些。但中国近十年来, 房地产涨价大概十倍到十五倍, 超过别人十倍。所以当房地产泡沫破裂时, 中国将有几亿人民面临破产。在如此的大背景下, 老百姓想要有最基本的居住权居然成为一种奢侈, 社会大众当中只有社会精英才能买得起房子。反观中国政府对于房地产的调控政策, 为什么没有看见显著的效果? 为什么各个城市出台房价的调控政策后房价依然高居不下还是依然涨不停?

5.1 “930”楼市新政

限购政策等一系列调控政策出台后, 囊括大部分的一线和二线城市对于房地产调控的加码后, 越来越多的投资者与企业开始转向三线甚至四线城市, 由此又会引发新一轮房地产上涨潮, 所以房价反而越调越高。

5.2 没有统一的政策调控

中国如此大, 所以都是实行“一城一策”“因城施策”这样的策略, 各地政府对自己当地情况更加了解, 对于当地政策的制定会有更大的自主空间^[6]。但是这样也有一定的坏处, 政府有自利性, 那么在某些房地产调控政策上可能会更偏向于自己的利益而忽视了民众的利益, 较少站在民众的角度考虑政策问题。所以, 在房地产领域成为贪官的重灾区, 先如今的社会我们不乏听见这样的新闻: 政府官员给开发商一定的政策宽限从而可以低价从开发商处得到房子或者开发商赠送房产。

5.3 政府的调控并没有从根本上解决问题

有学者指出, 投资渠道狭窄是二三线城市房价都暴涨的原因之一。这源于现如今各行各业的利润都在下降, 中小企业收入严重下滑, 人民不知道投资什么可以赚钱, 唯有把钱投到房地产上。这也与政府对于企业管理的政策问题上太过严苛有关, 例如环保一刀切问题上, 这导致很多的中小企业不能存活, 发展, 很多小的厂子都倒闭。所以想要控制房价的飙升还得从根本上解决民生问题。

5.4 社会住宅、租金补贴政策上的不完善

在新加坡, 韩国, 香港等地都已经出现了大量的社会住宅或是公屋, 这些由政府出钱建造并秉承只租不售的原则向百姓出租, 租金是市场价的三分之一到一半左右。这很好地缓解了百姓的住房矛盾, 对于房价的调控起到一定的作用的同时, 保障了居民的基本的居住权, 对于缓解社会的矛盾

也起到了一定的作用,百姓不用把所有的积蓄都压在房产投资上,过着贷款的生活;城市的青年也不用饱受房价的摧残,可以全心全意地拼搏。但是,现如今的中国在出台相关的调控政策的同时,却鲜少听闻政府拨钱去建造相关的社会住宅。处境艰难的外来工人员依然住在环境恶劣但租金并不便宜的城中村,居住权得不到保障。

参考文献

- [1] 陈姿桦.新加坡租屋政策之研究——兼论对台湾社会住宅的参考意义[D].台湾:逢甲大学,2016.
- [2] 郑博元.孙中山民生思想与台湾居住正义之实践:国宅与军宅政策为例[D].台湾:国防大学,2017.
- [3] 蔡明贤.居住正义与不动产税制改革之研究——以大台南区为考察对象[D].台湾:南台科技大学,2016.
- [4] 李小宁.从新加坡“租屋”看我国经济适用房政策[J].城市开发住房,2007(8):45-46.
- [5] 中华人民共和国建设部、发展改革委、监察部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局.经济适用住房管理办法[Z].建住房[2007]258号.
- [6] 苏翎清.中国未来新经济版图思维“一带一路”[J].台湾创新经营管理研究协会会刊,2017,17(14):32-35.