

DRC

丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2013

土地供应制度对 房地产市场影响研究

Study of the Effect of Land Supply
Institution to Housing Market

邵挺 著

“房地分离”是我国房地产市场的独特现象
过去历次土地制度改革对房地产市场的影响深远而恒久
未来住房用地制度改革的基本逻辑和突破口在哪里
地方住房用地供应机制的创新能给制度变革带来哪些启示



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

013049477

DRC 丛书主编·李伟

F299.23
43

究丛书 2013
万院发展研究中心

土地供应制度对 房地产市场影响研究

Study of the Effect of Land Supply
Institution to Housing Market

邵挺 著



F299.23
43



北航

C1656938



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

土地供应制度对房地产市场影响研究/邵挺著. —北京: 中国发展出版社, 2013. 6

(国务院发展研究中心研究丛书 / 李伟主编. 2013)

ISBN 978 - 7 - 80234 - 951 - 3

I. ①土… II. ①邵… III. ①城市土地—供应—影响—房地产市场—研究—中国 IV. ①F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 124951 号

书 名: 土地供应制度对房地产市场影响研究

著作责任者: 邵 挺

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 951 - 3

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 12. 25

字 数: 147 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 32. 00 元

联系电话: (010) 68990646 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: cheerfulreading@sina.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总 序

深化体制改革 促进转型发展

国务院发展研究中心主任 李伟

党的十八大提出了到 2020 年全面建成小康社会的宏伟目标。届时，按不变价计算，城乡居民收入水平比 2010 年实现倍增。要实现这一宏伟目标，到 2020 年前，我国 GDP 年均增长速度需要略高于 7%。如何在转变发展方式的基础上保持经济较快增长，实现全面建成小康社会的宏伟目标，对我们的工作提出了新的要求。

未来中国经济发展面临着全新的国际环境。全球金融危机爆发后，世界经济进入了大调整大转型时期。发达经济体难以在短期内恢复高速增长，世界经济进入低速增长新阶段。全球性产能过剩问题加剧，国际市场竞争更加激烈，贸易投资保护主义有所抬头。区域贸易安排取代多边贸易体系，成为贸易投资自由化的主要形式，发达国家正按照自身利益酝酿新的贸易投资规则。三大主要经济体同时采取宽松的货币政策，导致全球性流动性过剩，对国际资本流动、全球金融市场的稳定均产生巨大影响。能源供

求结构与格局深刻变化。主要发达经济体在救助金融危机和刺激经济的同时,实施“再制造业化”战略,重视新兴产业发展,推动经济加速转型。国际环境的变化,蕴含着新的机遇与挑战,战略机遇期的内涵与条件发生了重要变化。

中国经济发展进入了新阶段。我国已经进入了中等收入国家的行列,潜在经济增长率将出现下降,经济增长动力正处于转换之中。我国比较优势也在发生深刻变化,以往支撑我国参与国际分工与竞争的低成本劳动力优势正在快速削弱,劳动密集型产品在国际市场上面临着日益激烈的挑战。

转变发展方式刻不容缓。依靠要素投入驱动经济发展方式难以为继,不平衡、不协调、不可持续的矛盾日益尖锐。经济结构不合理的问题日益严重,影响社会和谐稳定的矛盾更加突出,产能过剩、房地产泡沫、地方融资平台蕴含的金融风险等问题不可忽视。年初华北地区大面积持续的雾霾天气,不仅突显了资源环境问题的严重性,更反映了转变发展方式的紧迫性。

既要转变发展方式,又要保持经济稳定增长,唯一的出路是深化体制改革。体制机制是决定经济发展方式的根本因素,老的体制机制决定了老的发展方式。要转变发展方式,必须要有一套新的体制机制,否则,转变发展方式只能是纸上谈兵。除此之外,抓住新的发展机遇,释放经济增长的潜力,同样需要进一步深化改革。

深化改革要坚持不断完善社会主义市场经济体制。深化改革的关键是处理好政府与市场、政府与社会的关系,要尽可能把市场与社会可以自行承担的职能交给市场和社会,要用体制机制用

好、管好政府这只“看得见的手”，充分尊重市场这只“看不见的手”，真正发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。

改革进入深水区，需要我们用极大的智慧与勇气推进改革。各种体制盘根错节，相互影响，牵一发而动全身，改革不能零打碎敲，必须做好改革的顶层设计，系统化推进。

国务院发展研究中心是直接为党中央国务院决策服务的政策研究咨询机构。我们始终坚持围绕中心、服务大局的方向，开展政策研究，将战略性、综合性、全局性和前瞻性的重大战略问题研究与对经济社会发展中的热点、难点、焦点问题研究有机结合，力争为党中央国务院决策提供“管用”的政策建议与解决方案。

2013年的“国务院发展研究中心研究丛书”共包括16本著作，是过去一两年我中心部分政策研究成果。《改革攻坚（上）——改革的重点领域与推进机制研究》和《改革攻坚（下）——推进经济体制重点领域改革研究》是对下一步经济体制改革的总体设计，是我中心重大课题研究成果。丛书中还收录了对特定领域改革的研究成果，如《稳定与完善农村基本经营制度研究》《利率市场化改革研究》。关于转型发展方面的研究成果则包括：《中国制造业创新与升级——路径、机制与政策》《中国企业转型发展调查研究》《要素成本上涨对中国制造业的影响及相关政策研究》《大调整时代的世界经济》《全球农业战略：基于全球视野的中国粮食安全框架》《完善城镇化进程中的社会政策》《人口倒挂地区社会管理研究》等。针对经济社会发展中的热点问题，丛书重点收录了建立房地产市场调控长效机制的研究成果，包括《中国住房市场：调控与政策》《土地供应制度对房地产市场影响研究》。另外，丛书还收录了关于经济

社会发展中一些新趋势、新问题的研究,如《中国云计算应用的经济效应与战略对策》《中国场外股权交易市场:发展与创新》《中国中长期负债能力与系统性风险研究》。

我们正在着力建设“一流智库”,不断提高政策研究的水平与质量。尽管如此,丛书中收录的研究成果,可能还存在种种不足,希望读者朋友不吝赐教,提出宝贵意见与建议,帮助我们不断改进。我衷心希望,社会各界都能够关心支持政策研究与咨询工作,为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,不断作出新贡献。

2013年6月3日

前言 Foreword

近年来,我国房价水平整体上呈较快上涨趋势,尤其在北上广深等一线城市,房价涨幅远高出居民收入涨幅,引起社会广泛关注和讨论。值得注意的是,在房价快速上涨的背后,开发商“囤地囤房”、坐地涨价、“地王”频现等市场乱象不断出现,促使决策层多次出台房地产调控政策,以期房地产市场回归健康平稳发展轨道。结合国际经验和国内调控做法,可发现有一个重要规律:只有建立起适合各国经济社会发展阶段、目标明确、各类政策工具协调配套、稳定可预期的房地产调控长效机制,才能实现调控目标和发挥房地产市场的应有作用。长效机制的建立需要一系列条件,前提是弄清楚房地产市场波动的内在规律,区分出金融、财税、土地等政策工具对市场波动的影响程度及持续性。核心是根据房地产市场发展目标,把不同政策工具紧密联系起来,使它们长期协调运行而发挥调控预期功能。重点是形成长效机制正常运行的“动力源”,有出于自身利益而积极推动和监督运行的组织(包括各级政府)和个体(开发企业和购房者)。最终的目标是在逐步提高居住面积、不断改善居住环境的基础上,促进房地产市场健康平稳发展,为可持续推动城镇化和经济社会发展作出应有贡献。

从理论和经验看,住房价格变动的影响因素非常多,通常被认为是重要的影响因素就有发展阶段、年龄结构、收入水平、住房供应水平、利率水平甚至国际流动资本等。但有一点是一致的,市场经济体制下的住房价格水平最终是由供需状况决定的,即上述这些变量都是通过直接或间接地影响住房需求和供应来产生作用。从现有理论的研究重点和国家调控的着力点看,主要集中在住房需求上,普遍期望通过调控需求来实现房地产市场平稳运行的目标,对住房供应行为的研究相对偏少并且政策含义不清晰、重点不明确。本书作者认为,从房地产用地制度这一角度剖析,可以更深刻地揭示我国房地产市场发展的独特逻辑和本质特点,尤其是房价波动的供应因素影响,有利于构建一个能够切实发挥作用的房地产市场调控政策体系。本书主要发现如下:

第一,我国的这套住房用地供应制度是很独特的,基本上是从香港殖民地时期的土地批租制演变而来。其核心是地方政府在征地、收储和供应等方面的独家垄断,可以形象化地归纳为“一个口子进水、一个池子蓄水、一个口子出水”,这就从根源上决定了这套制度的设定初衷是主要满足地方政府“以地谋财”、促进当地经济和财政收入最大化的需求。因此,在通过这套制度要实现的诸多目标中,地方政府利益最大化是元目标,其他目标(如与房价相匹配的居民住房购买能力、住房质量和长期居住品质,甚至包括中央政府的住房调控目标)都要服从于这个元目标。在第一章梳理了房地产用地制度的历史演变过程和历次住房调控中的土地相关政策调整后,第二章提出了一个分析框架,刻画了土地供应方(地方政府)和土地需求方(开发企业)的行为方程,给出垄断条件下的土地价格竞争均衡值。并同由多元供应和需求方形成的竞争性土地市场下的情景作对比,发现跟竞争均衡值相比,由地方政府垄断的供地模式会起到“减少土地供应量、

提高地价”的作用。这是本书分析的逻辑起点。

第二，住房用地制度对房地产市场的影响机制和传导渠道是多元交叉的。除了“减少供应量——提高地价——抬高房价”的传统渠道外，本书从理论和实证角度，发现了另外两类重要影响机制（某种程度上讲，这两类机制对房地产市场的影响更大）。其一，信号效应和预期的自我实现机制。按照现在的年度用地指标管理办法，各地方政府每年的住房用地指标都是在当年三四月份规定的，从这几年供地情况看，一、二线城市的住房用地供应量明显少于社会最优供应水平，这给开发企业造成“土地越来越少、价格越来越贵”的强烈预期，“招拍挂”价格不断上涨，“地王”现象频繁出现。“地王”的出现又向住房市场释放了“未来房价上涨”的强烈信号，周边房价尤其是二手房价格应声而起，这就是预期的自我实现过程。其二，教育、医疗等基本公共服务的不均等化。实证研究表明，大中城市房价中的相当一部分是体现在公共产品的差异性上，如果改革目前由政府垄断的住房用地供应模式，住宅用地面积的增加会对上述资本化速度造成显著的延缓或降低作用，供应量的增加一方面有助于房价水平的直接下降，另一方面通过降低公共投资对房价的资本化速度，也可以对高房价起到一定的抑制作用。

第三，选取中国香港、日本、德国等经济体，比较它们的住房用地供应制度，可以带来一些有益启示。比如，中国内地的住房用地供应制度框架跟香港相似，但在许多制度环节上，两者存在较大差异，比如香港的土地出让收入会纳入到土地基金，而不是一次性支出^①。同时，作

^① 目前，各地方政府对土地出让收入的分配和使用过程，都是基于当年收取、当年支出的模式。并且，当年支出的一大部分收入是用来偿还土地一次开发过程中的各类补偿性支出和开发性支出，以及用来支付前几年储备抵押贷款的利息支出。

者还注意到,这几年许多城市尤其是用地紧张的东部沿海城市,一直在积极探索用地供应机制的创新,集体土地入市已经成为解决当地用地困境的重要途径。广东省利用“三旧”用地改造,推动集体建设用地入市,这是未来破解住宅用地供应困境以及背后“土地财政”“融资平台”等深层次问题的重要突破口。为此,本书选择了广东省的“三旧改造”、南海区的“集体建设用地入市”等典型案例。从本书的理论推断看,这一举措非常有利于抑制供需矛盾突出的大中城市房价过快上涨。从目前部分城市的实践效果看,基本符合这一理论推断。

第四,前面已指出,住宅用地供应方式和供应量的最终决定力量,是地方政府“以地谋发展”的卖地模式。但从现实看,这一动力正在快速减弱。在未来工业化、城市化进程中,继续靠卖地来推动的发展旧模式,已难以为继。以后应通过包括土地供应方式在内的土地制度改革,来给下一轮工业化、城市化的健康可持续推进,提供强大的土地资源支撑和保障。

第五,为更好促进房地产市场平稳健康运行,本书认为未来的住房用地政策设计应该考虑以下几方面内容。其一,尽快破除地方政府垄断的供地模式。按照“同地、同价、同权”的指导思想,总结和完善的各地集体建设用地入市的做法和经验,尽快出台法律法则和实施细则。其二,优化建设用地布局 and 结构。尤其在房价水平高的一、二线城市,改善年度建设用地指标分配体系,降低基础设施和工业用地比重,不断提高住房用地比重。其三,严格落实闲置土地处置办法,增加住房用地有效供应。其四,完善“招拍挂”制度,在房价高企的阶段,积极探索有利于促进地价平稳的多种出让方式。其五,创新国有土地经营方式,逐步用规范的土地税收体系代替土地财政,理顺政府、企业和个人等相关利益主体的关系。

目 录

Contents

第一章 土地供应制度变迁和住房市场调控	1
一、计划经济体制下的无偿划拨土地供应 (1949 ~ 1982 年)	2
二、市场化改革阶段 I：有偿有限期出让和转让 (1982 ~ 1999 年)	3
三、市场化改革阶段 II：住宅用地“招拍挂”出让 (1999 ~ 2004 年)	5
四、住宅用地供应制度的调整 (2005 年至今)	7
五、房地产宏观调控中的相关土地政策调整	11
六、总结	15
第二章 文献综述	17
一、国外文献综述	17
二、国内文献综述	19
三、总结	25

第三章 我国住房用地供应的现状:

规模、结构和区域特征	26
一、国有建设用地供应规模、结构和区域特征	26
二、我国住房用地的供应结构和区域特征	29
三、总结	33

第四章 住宅用地垄断供应方式对住宅价格的影响:

理论模型	35
一、竞争条件下的最优住宅用地供应量和房价水平	35
二、政府垄断供地情景下的住宅用地供应量和价格水平	37
三、供应主体多元化后的住宅用地均衡供应量和均衡价格 ...	39
四、地价与房价的互动机制: 一个动态分析框架	39
五、结论	41

第五章 住宅用地供应量影响住宅价格的传导机制

一、住宅用地供应量与住宅价格关系的描述性统计	43
二、住宅用地供应方式与供应量:	
地方政府利益最大化视角	46
三、住宅用地供应量与住房供应量:	
开发企业最优决策机制	52
四、住房供应量与房价	64
五、住宅用地供应量与地价	68
六、大中城市住宅地价房价比测算	71
七、总结	82

第六章 土地供应量、城市公共品提供和住宅价格水平	83
一、问题的提出和对现有问题的评述	84
二、Tiebout 理论框架的扩展	88
三、实证研究	91
四、结论	106
附录：数学公式推导过程	107
 第七章 住宅用地供应政策、机制及效果：	
发达经济体的比较	109
一、香港住宅用地供应政策、机制及效果	109
二、日本、德国的住宅用地供应政策、机制及效果	120
三、发达经济体经验的借鉴及启示	123
 第八章 集体建设用地入市与土地供应制度创新：	
广东“三旧改造”经验	125
一、广东省建设用地利用状况	126
二、广东省土地供应制度和集体土地利用方式的创新	130
三、集体建设用地入市的制度设计和法律保障：南海经验 ...	133
四、结论	148
 第九章 政府垄断土地供应模式的不可持续性分析	149
一、卖地模式在东部受挫，但向中西部蔓延态势明显	150
二、卖地模式的不可持续性分析	153
三、总结	162

第十章 政策建议 165

一、总结地方经验，扩大集体建设用地有序入市的

试点范围 165

二、优化建设用地布局和结构，增加普通商品住房

用地供应 167

三、处置闲置土地和打击囤地炒地，促进住房用地

有效供应 169

四、完善土地招拍挂制度，探索多种交易形式 172

五、创新国有土地经营方式，减少地方政府对

“土地财政”的依赖 173

参考文献 176

土地供应制度变迁和 住房市场调控

我国目前的住房用地供应制度是在经济体制改革、土地制度变革的大背景下逐步形成的，市场化是主要取向。总的来看，从1949年起，住房用地供应制度改革的基本方向是从“无偿划拨”的计划方式逐步转向“有偿有期限出让”，最终形成目前全面实行“招拍挂”制度的市场化方式。这一制度在充分体现土地资本化价值、防止国有土地资产流失、促进各地区经济社会发展等方面，起到过不可替代的重要作用。但目前这套土地供应制度也面临着非常突出的问题，表面上是体现在供应主体单一、供应结构不合理和供应规模不匹配等方面，其实质是原来这套“以地谋发展”的传统增长模式已难以为继，需要借助供地制度在内的土地制度改革，推动经济发展方式的实质性转变。在这一转变过程中，将会对包括房地产市场在内的各类用地市场造成深远影响。

我国从1998年建立起商品住房制度以来，经历了若干轮房地产宏观调控，每一轮调控都有涉及住房用地供应量的调整，有些还涉及供应方式的完善。但从实践效果看，除2004年实施“暂停供地”等严

厉措施外，其他几次虽然调整程度各不相同，但都是“大稳定、小调整”，写在文件上的许多政策措施并没有真正落到实处，这是土地政策参与住房市场调控效果不佳的主要原因。

一、计划经济体制下的无偿划拨土地供应 (1949 ~ 1982 年)

1949 年以后，我国除了前几年实施过新民主主义经济体制外，等社会主义过渡期一过，就长期实行社会主义计划经济体制，城镇住宅用地政策也相应经历了从“新民主主义”到“社会主义”的重大转变。建国初期颁布和实施的《共同纲领》和“五四宪法”等重大法律法规条文，都承认和保护“城市居民的土地和私房，允许自住或出租”。这表明，那时的城市房屋所有权属于私人，拥有完整的使用权、收益权和转让权。经过三年社会主义改造，大量居民的经租房转归国家所有，但城镇里仍有大量居民的自用房。这些自用房的居民仍拥有住房所有权及其他相关权利。即使在“文革”期间，部分城镇居民拥有房屋所有权的事实也没有得到改变，1975 年的《宪法》第 6 条就明确规定“国家可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有”。这就清楚地表明：此时的城市土地也并非都是国家所有，部分城市居民仍拥有住房和土地的所有权，否则条文中就不会出现“收归国有”的内容。