



中国经济文库·应用经济学精品系列（二）▶▶▶▶▶▶

曹 飞◎著

土地供给制度 影响中国房价研究

Study on the Influence of
Land Supply System on
Housing Price in China



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国经济文库·应用经济学精品系列(二)

曹 飞◎著

土地供给制度 影响中国房价研究

Study on the Influence of
Land Supply System on
Housing Price in China



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

土地供给制度影响中国房价研究/曹飞著.

—北京: 中国经济出版社, 2018. 9

ISBN 978-7-5136-5209-4

I. ①土… II. ①曹… III. ①土地制度—影响—房价—研究—中国

IV. ①F321.1 ②F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 105337 号

责任编辑 叶亲忠

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京金明盛印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 15

字数 220 千字

版次 2018 年 9 月第 1 版

印次 2018 年 9 月第 1 次

定价 48.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号



中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

前 言

房改以来尤其是土地使用制度深入改革之后,我国房地产市场迅速发展,对拉动国民经济快速增长和改善城镇居民居住水平起了很大作用。但同时房价和地价以较快的速度上涨,抑制了国内消费需求并拉大了居民收入差距,过高的房地产价格加剧了金融风险集聚,对优化产业结构转变经济发展方式也起到了阻碍作用。以土地制度为出发点研究高房价成因的文献大都集中在定性分析,少有定量研究,且大都集中在土地价格与房地产价格的关系研究上,对其他方面的研究较少。由于土地供给制度的复杂性,已有文献主要集中在某一个局部问题的研究上,缺乏系统研究土地供给影响房价的机制,对全面认识我国高房价问题和改革土地供给制度尚未提供一个更系统、全新的思路。鉴于以上原因,本书以土地供给制度对房价波动的影响为研究对象,全面系统地进行了理论和实证分析,主要从垄断供地制度、土地批租制度、土地“招拍挂”出让制度以及土地供给政策四个方面分析这些政策或制度对我国房价波动的影响,在理论分析的基础上采用全国或城市层面的数据对上述理论分析进行实证研究。在理论和实证分析的基础上,选取有代表性和借鉴价值的中国香港地区、瑞典、德国等国家和地区,详细对比分析了它们的土地供给制度及其房地产市场的特点,以期对我国土地供给制度的改革提供一些实践思考。

本书的主要结论如下:(1)垄断供地制度下,我国的房地产市场

总体上属于垄断竞争型市场，局部的房地产市场结构介于垄断竞争和寡头垄断之间，由于房地产行业上游的土地市场和下游商品住房市场均有一定的市场垄断势力，由此产生了垄断双重加价的现象。实证研究发现地方政府垄断供地制度下的高地价和政府土地管制解释了大部分的房价波动率，而居民收入增长率对房价波动率的影响不大。(2) 短期内房价和地价的关系非常复杂，并不是简单的房价决定地价，相关文献土地“招拍挂”制度实施不影响房价的结论也值得商榷。由于房地产产品的特殊性质，“招拍挂”供地制度的实施在一定程度上使得房价保持了刚性，而从长期来看，在经济增长的大环境下，成本在总体上影响了房价的走势，“招拍挂”供地制度的实施使得房价总体上呈现上涨势头。短期内土地“招拍挂”制度的实施影响十分复杂。本书实证分析了长期内土地“招拍挂”实施对房价波动的影响，结果与上文理论分析一致，但不同地区之间有差异。(3) 土地批租制的实施使得房地产企业产生了囤地和土地市场投机的激励，在房价、地价上涨的过程中加剧房地产企业的投机程度，投机因素又反过来带来房价和地价的新一轮上涨。同时，土地批租制使得以房租租金水平确定的真实房地产价格水平和以土地资产投机定价的房价水平相互脱离，即商品住宅市场也存在投机现象，这种投机使得土地定价脱离了房租水平，房价水平脱离了地租水平，有可能产生房价泡沫。实证研究也表明了这一点。(4) 2003年实施的土地供给政策在抑制房价和地价过快上涨的过程中效果不明显，但对调整产业结构和促进土地市场发育方面有一定的积极意义。对于房价调控中的土地供给政策，理论分析认为土地供给政策和信贷政策之间存在政策短板效应，即：效率最低的调控政策决定了整体宏观调控政策的绩效。实证分析表明，2005年以来的房价调控中土地供给政策有效度明显低于信贷政策，土地供给政策的低效率决定了整体调控政策的相对低效率。尤其是打击土地投机和房地产企业囤地的政策有待优化，未来调控政策的主要方向应当着眼于土地供给政策。(5) 香港地区的土地批租法律、规则，以及一些实践探索出来的新的供地制度值得中国内地借鉴学习，而一些土地供给制度弊端需要通过改革加以消除。

瑞典和德国的土地制度都有独特性，尤其是从瑞典的土地租赁制度的变迁历史中得到的经验可供我国土地供给制度的改革参考。而德国特殊的地上权制度和政府对房地产市场的有效管制，对稳定房价功不可没。

综合全书的理论研究和实证分析，本书提出的政策建议如下：

(1) 亟待打破地方政府垄断供地的局面，针对不同区位的农村建设用地，分步骤、分情况建立相对应的、形式灵活的城乡统一的建设用地市场，同时可以探索在空间维度上和时间维度上优化配置建设用地指标。

(2) 针对土地“招拍挂”制度的改革完善来说，则主要应从完善相关技术程序和相关制度配套两方面着手。要改革“价高者得之”单一的出让规则，土地出让方式应合理引导房地产市场预期，同时要引入土地需求方因素，以更好地执行土地供应计划和平稳市场预期。此外，相关的法律制度配套也非常关键。

(3) 探索土地年租制度和土地批租制度的混合租金制度。对于新的土地混合租金制度，则要针对不同地区、不同行业的不同情况合理使用土地年租制度，对于实行土地年租制度实施相关的理论和实践问题，则可选择部分地区作为前期试点，并结合具体实践中存在的问题进一步推进年租制的优化。

(4) 对于房价调控中的供地政策而言，首先要提高清理闲置土地的政策有效性，同时对于整个政策体系来讲，土地政策总体效果不佳，未来的政策改善应着眼于土地政策绩效的提高，同时应注重调控政策的制度化和规范化。

(5) 香港地区供地制度中的一些技术程序、“勾地制度”、完善的法律法规值得中国内地借鉴，而瑞典土地供给制度中的土地租赁制度、德国不动产市场中的地上权制度和一系列住房制度应结合中国具体国情适当引入。

目 录

第1章 引言	1
1.1 研究背景、目的和意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究目的	7
1.1.3 研究意义	7
1.2 研究对象和研究范围	8
1.2.1 研究对象	8
1.2.2 概念界定	8
1.2.3 研究范围	9
1.3 国内外研究现状	9
1.3.1 国外研究现状	9
1.3.2 国内研究现状	12
1.3.3 文献研究小结	21
1.4 研究方法与技术路线	22
1.4.1 研究方法	22
1.4.2 实证研究的数据结构	23
1.4.3 研究思路	23
1.5 结构安排与主要内容	25

1.6 可能的创新与不足	28
1.6.1 可能的创新	28
1.6.2 不足之处	29
第2章 中国土地供给的制度变迁及房地产市场的发展	30
2.1 新中国成立以来城市土地供给的制度变迁	30
2.1.1 城市土地供给制度内涵分析	30
2.1.2 土地供给制度变迁的总体阶段划分	31
2.1.3 现阶段城市土地供给制度特征	36
2.2 住房制度演进历程和房地产市场发展阶段	38
2.2.1 1978—1988 年的初步形成时期	38
2.2.2 1988—1998 年的深化改革阶段	39
2.2.3 1998—2003 年的全面货币化改革阶段	40
2.2.4 2003 年至今的快速发展阶段	41
2.3 土地供给制度对中国房地产市场及房价的影响路径	42
2.3.1 土地供给制度变迁和住房市场的发展过程	42
2.3.2 土地供给制度影响房地产市场及房价的路径	44
第3章 垄断供地制度对房价影响的分析	51
3.1 垄断理论回顾	51
3.1.1 马克思主义经济学的垄断理论	51
3.1.2 西方经济学的垄断理论	52
3.1.3 纵向市场的垄断理论	54
3.2 垄断供地制度下的房地产市场结构	61
3.2.1 垄断供地制度下的土地市场结构	61
3.2.2 垄断供地制度下的商品住房市场结构	63
3.2.3 房地产纵向垄断市场结构与房价	72
3.3 垄断供地对房价影响的实证分析	77
3.3.1 变量选择与模型检验	77
3.3.2 检验过程及结果	78

3.3.3 进一步的分析	80
第4章 市场化供地制度对房价影响的分析	82
4.1 市场化程度不同的供地制度	82
4.1.1 市场化供地制度的演进过程	82
4.1.2 市场化程度不同的土地供给特点及对地价的影响	88
4.2 有关市场化供地制度对房价影响的理论分析	95
4.2.1 有关市场化供地制度对房价影响的传统理论分析及不 适用之处	96
4.2.2 短期及长期内市场化供地制度对房价波动影响的理论 分析	102
4.3 实证分析	110
4.3.1 数据来源及样本分段	110
4.3.2 不同程度市场化供地制度下的房价与地价之间的回归 模型	111
4.3.3 市场化供地制度对房价的影响的面板协整检验	112
第5章 土地批租制度对房价影响的分析	114
5.1 地租形态及地租理论回顾	114
5.1.1 地租的不同形态	114
5.1.2 马克思地租理论和西方经济学的地租理论	117
5.1.3 有关地价的理论	122
5.2 批租供地制度影响土地市场投机和房价分析	124
5.2.1 从地租理论角度理解房价的本质	124
5.2.2 土地批租制度下地价与房价的定价扭曲的分析	125
5.2.3 土地批租制度下房价上涨的理论与实证分析	127
5.2.4 结论	131
5.3 土地批租制对住房市场投机和房价的影响分析	132
5.3.1 基于马克思地租理论分析	132
5.3.2 对上文理论的数理表达	133



5.3.3 基于1999年第一季度—2010年第四季度数据的实证 检验.....	137
---	-----

第6章 房价调控中土地供给政策效果分析 140

6.1 房地产调控政策及土地供给政策概述	140
6.1.1 房改以来房地产调控政策的阶段划分.....	140
6.1.2 房地产调控政策的总体特征分析.....	143
6.1.3 房地产调控中的供地政策概述.....	147
6.2 近年来房价调控中的供地政策效果分析	151
6.2.1 近年来房地产价格调控中的供地政策.....	152
6.2.2 房价调控中供地政策效果评价——基于相关数据的统计 分析.....	154
6.2.3 房价调控中供地政策效果的计量经济分析.....	160
6.3 结论及供地政策失灵原因分析	166
6.3.1 实证分析结论.....	166
6.3.2 土地供给政策失灵的原因分析.....	167

第7章 部分国家和地区土地供给制度述评及借鉴 169

7.1 中国香港地区土地供给制度述评及借鉴	171
7.1.1 香港房地产市场发展历程.....	171
7.1.2 土地供给制度的特点.....	173
7.1.3 经验分析与借鉴.....	179
7.2 瑞典土地供给制度述评及借鉴	181
7.2.1 瑞典土地供给制度改革的背景.....	182
7.2.2 瑞典土地供给制度特点的对比分析.....	183
7.2.3 经验分析与借鉴.....	186
7.3 德国房地产市场中的土地供给制度述评及借鉴	188
7.3.1 德国土地供给制度特点.....	190
7.3.2 德国住房制度的特点.....	192
7.3.3 经验分析与借鉴.....	195

7.4 小结	196
第8章 研究结论与政策建议	197
8.1 研究结论	197
8.1.1 理论研究主要进展	197
8.1.2 实证研究主要结论	199
8.2 政策建议	200
8.3 后续性研究计划	207
参考文献	209
致谢	225

第1章 引言

1.1 研究背景、目的和意义

1.1.1 研究背景

自1998年住房体制改革以来,我国房地产业得到迅速发展,成为我国国民经济中的支柱产业。统计资料显示,房地产业增加值由2000年的4149亿元增加到2009年的18654亿元,年均增长率超过20%,而同期GDP的年均增长率为9%左右。

(1) 房地产业高速发展,地价与房价上涨速度过快。

目前,房地产投资占我国固定资产投资的比重已经接近20%,房地产业对拉动GDP作用明显。2003年中央政府把房地产确定为经济支柱产业,各地方政府也相继将房地产确定为地方经济支柱产业。就全国而言,自1998年房改以来,房地产业总体呈现出“量价齐增”态势,尤其2003年以后供需两旺的同时供需缺口在逐渐缩小,同时房价处于快速上升通道。2005年以后供求形势逆转,市场的整体情况呈现出供不应求的局面,房价的上涨速度较2003—2005年更快。

对于重点城市,尤其是一线、二线城市房地产市场则更多呈现了“价涨量平”的态势。即房价增长、房地产商利润增长和政府土地出让金的增加,但同时供给量已经持续多年处于停滞不增的状态。由图1-1可以看出从2004年开始房价一直在增长,但各城市房地产销售面积没有明显增长。其中上海、北京、广州等一线城市尤为明显。

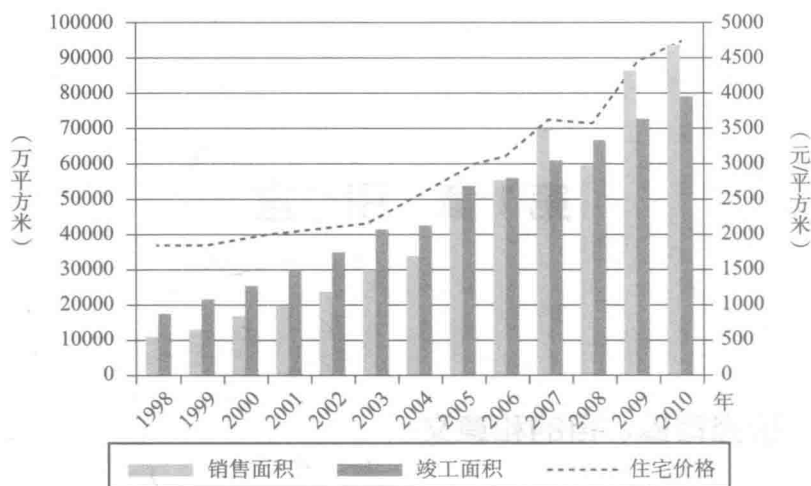


图 1-1 1998—2010 年全国住宅房地产竣工及销售面积和售价

资料来源：历年中国统计年鉴。

1987 年是我国土地有偿使用的开始，从 1988 年修宪确定土地使用权依法出让到 1998 年《土地管理法》的修订，国有土地使用权由有偿出让向双边垄断的土地市场过渡，即新增国有土地和存量国有土地统一由地方政府垄断出让，同时集体土地不得进入国有土地市场交易。而随着 2001 年《关于加强国有土地资产管理的通知》、2002 年《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》、2004 年《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》、2007 年《土地储备管理办法》等法律法规的颁布实施，双边垄断国有土地一级市场得到进一步强化。伴随着土地使用权市场化的推进，土地价格也大幅攀升，图 1-2 为 1998 年房改和《土地管理法》实施以来住宅土地交易价格指数和商品住宅价格指数的增长速度图。从 1998 年房改到 2003 年确定房地产业为国民经济支柱产业的这段时间，房价和地价总体涨幅较小，自 2002 年土地使用权市场化推进开始，土地价格与商品房价格指数增长速度开始分离，土地价格的涨幅要远高于商品住宅价格涨幅。

由上可见，土地供给制度的演进对我国房地产市场的发展有着重大的影响，房地产市场的发展也深刻地影响着土地供给制度的变迁。同时土地

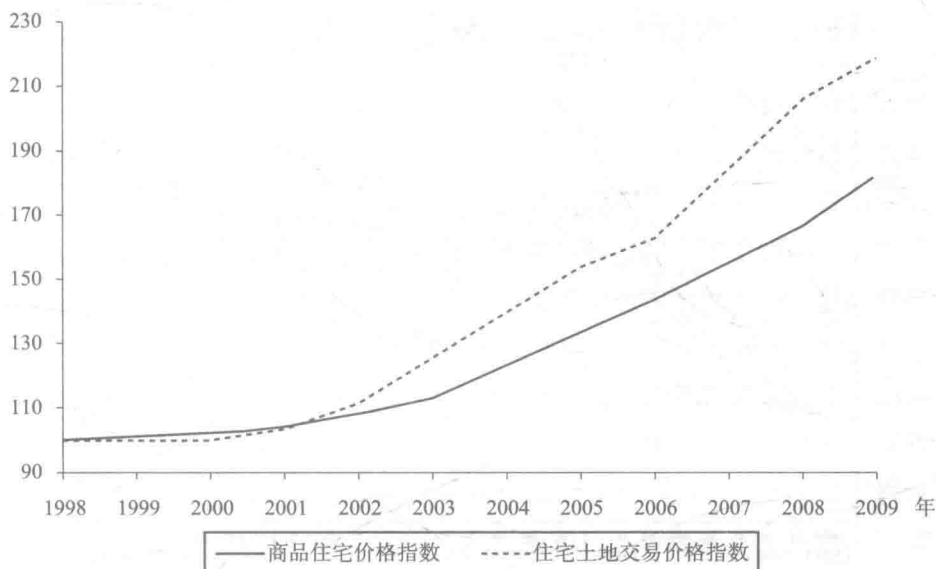


图 1-2 1998—2009 年商品住宅和住宅用地交易价格指数走势

资料来源：历年中国统计年鉴。

作为房地产市场的最核心资源，客观上要求从土地供给制度方面进行理论和实证分析，揭示出供地制度对房价影响机制。

(2) 房地产市场蕴含着诱发金融危机的潜在风险，通过土地政策对房地产市场进行干预和调控是一种重要的政策手段。

房地产市场价格波动可能引发金融危机进而带来更大范围内的经济危机和经济衰退的事实被多次印证。例如，20 世纪 80 年代末到 90 年代初的日本经济泡沫，泡沫破灭后带来土地和房地产价格的大幅度下滑的同时经济大倒退，此后进入了平成大萧条时期（如图 1-3 所示）。而东南亚金融危机和 2008 年的次贷危机，引发了区域甚至全球的金融危机和经济增长速度下滑。这些金融危机中有以下共同特征：第一，危机爆发后伴随着的是不动产资产的大幅缩水。第二，随着房地产泡沫的破灭形成了大量的银行呆账和坏账，由房地产价格波动带来的巨大风险全面延伸到金融体系。第三，金融动荡造成各种资产在内的经济指标恶化进而形成经济衰退。

我国经济处于高速发展的时期。但自 2003 年以来，我国房地产市场高速发展同时带来的房价过快上涨所蕴含的金融风险亦不可忽视。土地和房

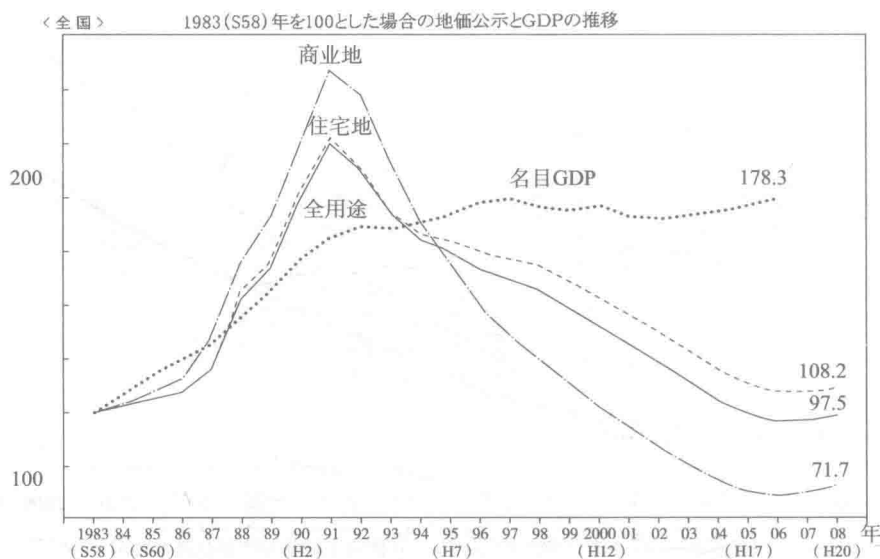
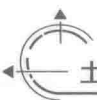


图 1-3 20 世纪 90 年代日本经济泡沫破裂前后的地价趋势

资料和数据来源：<http://bj.house.sina.com.cn/focus/japanhouse/index.html>,

日本国土交通省。

地产作为银行信贷中的优质抵押物，这部分贷款属于优质资产，同时由于房地产业对金融业的高度依赖，它们之间存在相互“加速器”的机制。较为稳定的房地产价格和健康发展的房地产市场对于房地产业和金融业都具有重大意义。

稳定不动产价格和促进房地产市场健康发展，土地供给制度是重要的政策之一，对于特殊土地制度的中国国情，土地政策则有着更独特的地方。中国的土地制度与土地市场与国外的土地制度和土地市场有着根本不同：中国的土地分为集体土地和国有土地，集体土地归农村集体所有，城市土地归国家所有，相应的土地市场分为农村集体土地市场、城市国有土地市场和政府的征地市场，征地市场和国有土地一级市场由地方政府垄断经营，集体土地不能直接进入国有土地市场交易。而国外则基本不存在二元土地市场，土地供给弹性大，流转速度较高。同时在很多国家，人口在城乡间相互流动，一元的土地市场和人口城乡间的自由流动形成了城乡统一的房地产市场。因此，在这种特殊的土地市场结构下，对房地产价格大



幅波动蕴含的金融风险要求提高土地政策制定的准确度。

(3) “土地财政”问题突出，保障房建设体系滞后。

我国城市土地为国家所有，土地一级市场由地方政府垄断经营，是有土地的供地市场主体。同时由于土地利用和房地产市场的特殊性，政府有义务直接对土地市场进行微观规划管制和宏观调控。土地是一种稀缺资源，基于建设社会主义市场经济要求，土地市场的建立和“招拍挂”出让机制的完善是配置土地资源的重要手段，从而由市场配置土地获得经营收入为应有之义。2000年以来随着我国土地市场的建立完善和房地产市场的高速发展，地方政府的土地出让金、房地产开发税费等迅速占到了地方财政预算收入的相当大的部分，地方政府财政支出对这部分收入有着不同程度的强烈依赖。由于其主要依靠增量征用出让农地创造而主要又属于政府的预算外收入，“土地财政”是对其的形象说法。但随着“土地财政”规模的扩大反而带来了诸多经济社会问题：如优质耕地锐减、征地拆迁纠纷不断、城市建设用地粗放利用、房价高企等。

在“土地财政”规模急速膨胀的同时，我国的保障房建设速度却远远落后于土地出让金的增长速度，1998年《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》的政策措施是建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系：“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。住房供应政策具体办法，由市（县）人民政府制定。”

而从图1-4中可以看到，经济适用房与商品房销售面积比例从1998年房改的15%上升到2000年的22%左右，随着2000年国有土地使用权出让市场的建立，经适房开工销售面积大幅下滑，与商品房销售面积的占比从2000年的22%下降到2010年的2.5%。对比国外市场的情况，在新加坡90%住房由政府提供、10%由市场提供，总人口的85%居住在政府提供的住房，约7%的低收入家庭居住在政府廉价租房，其他约10%的高收入家庭在市场上购买高档住宅；在香港，政府提供50%的住房，100%的低收入民众都住在廉租房里，截至2010年，香港共有约73万套公屋住房，超过200万人租住其中，约占香港总人口的1/3。居屋单位则有超过30多

万个，约占总人口的 1/6。保障房建设体系的缺失，无疑是中国内地房价快速上涨的一个原因。

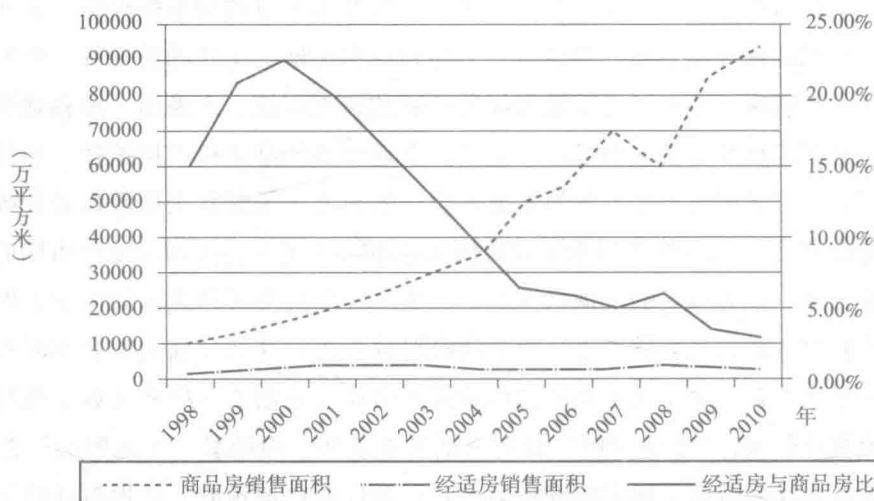


图 1-4 1998—2010 年经适房与商品房销售面积占比

资料来源：历年中国统计年鉴。

地方政府同时作为土地一级市场的经营主体和保障房政策的执行主体，从上述图中可以看到，相对于地方政府的土地出让收入和房地产企业营业利润的大幅增长，经适房的投资速度长期维持在一个低水平上。既有土地供给制度下如何协调保障房供给和商品房供给，从而遏制房价的过快上涨，也是未来完善住房供给制度的重要课题。

(4) 房地产宏观调控政策中的土地政策。

中央政府从 2003 年以来针对房价过快上涨的形势，制定了一系列的房地产市场宏观调控政策。2004 年的调控目标在于防范金融风险和控制土地供给总量；2005—2007 年的政策目标在于遏制房价过快上涨，控制土地供给量；2008—2009 年的调控目标是防止房地产业大起大落，刺激房地产市场发展，稳定经济增长；2010 年以来又回到遏制房价过快上涨的目标上来。从 2010 年以前的房地产调控政策效果来看，并未将部分城市房价和地价过快上涨、投机性购房的势头从根本上扭转。针对日渐反复的房地产市场，2010 年 9 月 29 日国家多部委联手出台了被媒体称为“史上最严”的