

580

F-259.233
1-151

本书由上海财经大学资助出版

制度变迁中的中国房地产业

——理论分析与政策评价

胡 彬 著



A0963968

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度变迁中的中国房地产业:理论分析与政策评价/胡彬著. —上海:
上海财经大学出版社, 2001. 12
ISBN 7-81049-549-6/F·463

I. 制… II. 胡… III. 房地产业—研究—中国 IV. F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 002052 号

ZHIDU BIANQIANZHONG DE ZHONGGUO FANGDICHANYE 制度变迁中的中国房地产业

——理论分析与政策评价

胡 彬 著

责任编辑 王永长 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海市印刷七厂一分厂印刷装订

2002 年 3 月第 1 版 2002 年 3 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 17.25 印张 448 千字
印数: 0 001—1 500 定价: 40.00 元

前 言

改革开放后,房地产商品化意识在市场经济的催生下逐渐复苏。20世纪80年代后半期,深圳市和上海市拉开了土地出让市场的序幕,这标志着我国土地有偿使用制度的正式确立,从而为房地产市场的发展创造了必要的制度前提。受到制度变革和舆论导向的双重推动,我国的房地产业自觉和不自觉地被推上了历史发展的快车道。处于转轨阶段的我国房地产业沿着以土地使用、工资分配等制度为主体的渐进式改革路径,在新旧制度的碰撞和耦合性冲突中不断地打造适合于自身长远发展的制度框架。正是由于顺应了全球性资产重组、新经济发展和加速城市化的时代潮流,新兴的房地产业为20世纪90年代的经济高速增长作出了巨大贡献,并证明了房地产业在国民经济中的基础性的地位不可动摇。目前,已经有越来越多的人达成了这样的共识,即要加快我国房地产业的发展,就迫切需要建立一整套相对独立而又自成体系的产业政策。

完整的房地产业政策体系依托于以土地使用、住房分配、价格调节、税收征管、金融扶持和法制完善为主的多重制度创新。历史的沉痾增加了我国路径相互依赖的制度创新的难度,使发展初期的房地产业还带有浓重的政府主导投资和计划配置开发资源的色彩,整个市场体系呈现出发育滞缓的格局。由于缺乏外部规则的法律保障和制度维护,在自发性的房地产市场中也萌生出许多不成熟和欠规范的方面。渐进式的制度变迁构成了我国房地产业独特的发展背景。实践证明,脱胎于计划经济体制的、处于发展中阶

段的我国房地产业既不具备美、日和中国香港等发达市场经济国家(或地区)所拥有的完善的资本市场、信用体系以及由长期实行市场制度而自发孕育出的强烈创新动机,也不可能像其他一些转轨国家那样视制度变革的多重效应于不顾,而只能“摸着石头过河”,谨慎地借鉴国外经验,走出一条全新的、具有中国特色的发展道路,这体现了我国房地产市场化的本质特点。

土地作为最基本的生产要素之一,奠定了房地产商品的价值基础,土地利用结构的调整同时也主导着城市空间形态的演变趋势,从而深远地影响着房地产商品价格的动态变化。土地产权模糊、两种所有权权益不对称、一级市场垄断和次级市场流通不足等都掣肘了我国房地产业的持续发展,消除这些问题构成了我国土地市场制度创新的核心目标。鉴于住房制度改革与国计民生休戚相关,各国的住房分配制度总是在不干扰房地产市场化进程的前提下围绕着如何平衡住房分配的水平公平与垂直公平而展开,我国住房货币化分配制度的取向也不例外。国外成功的住房政策,都是在实现住房供给由量向质的转变以充分拟合人们从单纯的对住房商品的需求向内涵丰富的住房服务需求的演化中实现的。在整个房地产市场化进程中,价格始终作为基础性的调节机制,价格的合理性也影响着政策预期目标的实现,因此创建与多层次市场长期协调目标相匹配的价格体系是发展我国房地产业不可忽视的微观基础。国际经验表明,税制结构的优化、转移支付的合理导向和金融信贷的有效切入都能够明显地启动初创时期的房地产业,尤其是通过实现传统借贷模式向现代抵押模式过渡的房地产金融创新,为未来的中国房地产业开辟了广阔的前景。当然,毋庸置疑的是,这一系列的创新变革均要求加速公共产品供给、社会保障、市场需求导向和城市管理等方面政府职能的转变。

基于这些问题,本书运用国内外比较、理论联系实际和实证分析等方法从多方面展开探索。从研究体系的架构和学科涉及的外

延来看,房地产经济与城市规划、土地开发、社区发展、环境和交通经济都具有密切的联系。在国外,房地产经济研究的体系主要从微观、宏观和地方政府对房地产业的影响等层面来分析房地产诸子市场的供求内因及发展规律,房地产市场与宏观经济增长的关系,房地产业发展目标与城市发展目标的协调以及城市管理和规划政策对市场发展的综合效应等三个部分组成。本书正是在综合国内外房地产经济的不少研究成果和结合本国国情分析的前提下撰写的,通过对我国整体经济周期变化中的房地产业就理论、政策、机制和管理等问题作出剖析,从理论与制度根源上寻求制约我国房地产业发展的若干原因,并尝试提出相应的对策与建议。

为了适应现实中各国房地产及住房政策可操作性和计划性增强的演进需要,以及顺应现代房地产和城市经济学的研究领域越来越微观、研究层次越来越分明的趋势,本书加深了理论研究的深度。但是,鉴于本人水平有限,书中可能还存在一些疏漏和不足之处,敬请读者不吝赐教,给予指正。

“沐师恩、永难忘”是我在本书撰写过程中的最大感受。我的博士生导师孙海鸣教授,以他的博学和对科研事业的高度热情深深地感染着我。更令人难以释怀的是,他平日对我的悉心指导和孜孜鼓励,让我能够在发现差距的同时不断完善自我。我的另一位恩师印坤华教授,不仅将我引入了房地产研究的学术殿堂,为我创造了许许多多接触实践的机会,而且还为该书的最终完成提供了难能可贵的资助和大量建设性的意见。此外,丁健副教授、陶婷芳教授、应勤俭副教授、孙经纬老师等,都曾关心过本书的写作,在此一并表示由衷的感谢。

胡 彬

上海财经大学财经研究所

2001年10月1日

目 录

前 言	(1)
第一章 房地产业的宏观地位与政策体系	(1)
第一节 房地产市场的双重属性	(1)
第二节 房地产业与宏观经济的关系	(12)
第三节 培育房地产业成为国民经济新的增长点	(29)
第四节 房地产业政策体系的初步构想	(44)
第二章 土地市场和城市土地使用制度改革	(51)
第一节 土地产权界定与土地市场	(51)
第二节 传统城市土地使用制度的经济分析	(66)
第三节 土地使用制度创新和房地产业的制度边界	(81)
第三章 住房制度改革与住房政策	(103)
第一节 我国住房制度改革的成果与评价	(104)
第二节 政府在住房体制改革中的职能定位	(129)
第三节 我国住房制度创新的原则与方向	(158)

第四章 房地产市场的结构体系	(180)
第一节 土地市场供给的两个层次	(180)
第二节 房地产开发市场的运行效果分析	(206)
第三节 房地产流转市场的发展条件与机遇	(244)
第五章 传统房地产金融模式的评价和发展取向	(253)
第一节 金融机制介入房地产业的步骤与形式	(254)
第二节 房地产金融对房地产市场化的贡献程度评价	(267)
第三节 我国房地产金融发展中存在的问题	(284)
第四节 发展我国房地产金融的若干对策	(297)
第六章 房地产税制的合理性和优化对策	(314)
第一节 中外房地产税制的比较	(314)
第二节 房地产税收的经济分析	(324)
第三节 现有房地产税制的总体评价	(335)
第四节 房地产税制创新与优化对策	(344)
第七章 房地产市场价格体系的变动因素分析	(352)
第一节 房地产价格体系的理论基础	(352)
第二节 房地产价格体系的构成	(385)
第三节 构建合理房地产价格体系的措施与步骤	(414)
第八章 房地产中介市场的规范化	(423)
第一节 房地产市场与房地产中介市场	(423)
第二节 房地产中介市场的规模、结构与作用	(429)
第三节 规范化房地产中介市场的途径	(439)

第四节	世贸组织规范对房地产中介服务业的影响 及相应对策·····	(442)
第九章	房地产市场的风险管理·····	(449)
第一节	房地产市场风险的来源与种类·····	(449)
第二节	风险的损失评价·····	(453)
第三节	风险控制与风险管理·····	(460)
第十章	房地产法律制度与规范依据·····	(466)
第一节	房地产法制体系的构成·····	(466)
第二节	对房地产法律制度的评价·····	(469)
第三节	国外房地产法律制度概览·····	(473)
第四节	房地产法制建设的目标与层次·····	(479)
第十一章	新型物业管理体制和管理模式的探索·····	(483)
第一节	物业管理的性质·····	(483)
第二节	物业管理体制和制度体系·····	(487)
第三节	探索适合于我国的新型物业管理体制 与管理模式·····	(496)
第十二章	土地整理、城市更新和旧城改造 ·····	(503)
第一节	土地整理·····	(503)
第二节	土地整理与旧城改造·····	(513)
第三节	城市更新·····	(520)
参考文献	·····	(530)

第一章 房地产业的宏观地位与政策体系

我国居民收入水平的提高,也带动了消费结构和消费倾向发生相应的转变。在过去旧体制下受到压抑的住房商品以及其他房地产商品的需求将在市场化进程中获得释放。在有关体制改革与制度创新的催生下,房地产潜在需求向有效需求发生转化,在这一过程中释放出的巨大消费需求拉力与由之而引致的房地产投资需求推力,构成了推动国民经济增长的动力。房地产业作为一个新兴的支柱产业,在明确其具备国民经济新增长点产业、地位、特征以及与宏观经济间相互关系的同时,还亟需探索具有我国特色的房地产产业政策,以引导各地区和城市的房地产市场发展。

第一节 房地产市场的双重属性

与其他市场显著不同的是,房地产市场的内涵与外延都相当广泛。根据房地产商品价值实现的形式、权属介入的层面以及实际用途的不同,房地产市场可以有不同的分类。按照价值流通的形式分类,房地产市场包括售卖市场与租赁市场;就权属表现状态而言,房地产市场又可以分为使用权市场和所有权市场;根据房地产商品的使用方向,则又可将房地产市场分为居住用房市场(包括住房、公寓等)和非居住用房市场(包括办公楼、通用厂房以及仓库等等);按照流通的对象,则可分为地产市场和房产市场。

总的说来,无论是哪一种房地产商品,均构成了人们生产和生

活的物质载体和基本空间。土地供给市场化和企业制度改革,所竭力凸现出的正是房地产商品的要素个性。尤其是居住用房的消费支出,作为劳动力再生产的前提之一,同样是劳动力成本不可或缺的部分。因此,间接地也可以将住房商品视作是要素市场的内容之一。这是居住用房市场与非居住用房市场之间的共性。但是,房地产市场与住房市场的涵义还是有着本质的区别,这不仅仅表现在市场供求和开发技术方面,而且发展这两类市场的政策措施也不尽一致。

一、房地产的商品属性与要素特征

(一)商品属性

房地产商品除了具有经常提到的固定性、异质性等物理属性以外,更主要的则是在物质特性背后掩盖着的经济含义与经济特征。

1. 有限供给性。

土地的自然供给是固定的、缺乏弹性的,即便是土地的复垦重耕对于可利用土地增量的扩大作用亦是非常有限的。在一个城市中,为适应经济发展和城市建设而进行的土地供给则代表了土地的经济供给。土地的经济供给受城市发展的阶段性与土地自然条件的优劣的影响,表现为土地的供不应求,从而决定了房地产商品价值在时间维度上的增长特性。至于价值增长的数量,则是包括特定时间和空间内的供求量、宏观经济变量、消费者与投资者的预期等多个变量在内的函数。值得一提的是,由于在房地产供求过程中存在一些不确定因素,因此其价值增长并非总是呈现完全刚性的上升态势。特别是在金融动荡或国民经济周期波动的转折时期,二者的变化往往表现为不相一致的走势格局。最典型的就是在泡沫经济中的房地产商品增值情况。在经济泡沫时期,当市场对于土地的增值预期,远远超过了真实土地资产的价值时,就构成

了土地资产市场价值的虚增,表现为房地产价格的节节攀升,从而诱发土地的进一步供给与开发。而在泡沫破灭时,由实体经济代表的房地产真实资产价值得以显现,导致泡沫虚价迅速滑落,甚至在对宏观经济产生不良预期时就会使房地产商品价格跌破实际价值。1997年东南亚金融危机爆发时,这些地区的房地产业受到了重创,价格急剧滑落,需求也趋于萎缩。例如,印度尼西亚公寓房价下降了30%~50%,日本东京地区地铁沿线近90%的地价都有程度不同的下降,新加坡私人住房只售出5 520个单位,较1996年下降了40%。

但是,无论是由土地供给的有限性所决定的房地产价值的长期增长,还是在特定时期内由一些外在经济因素引起的房地产价值失控现象,土地的有限量供给都是内在的扼制房地产市场价值偏离真实价值的一个制约因素。因此,可以通过政府对土地市场供给量的调节来使房地产市场的价格波动更符合价值规律。

2. 不完全替代性。

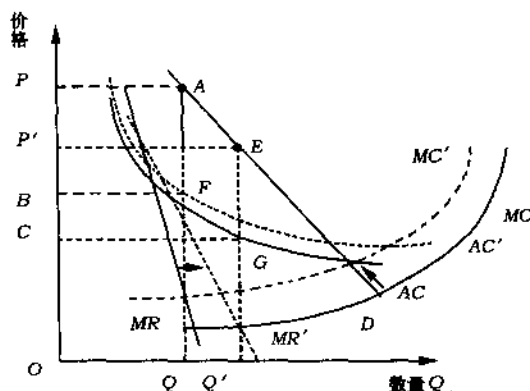
房地产商品个体间具有异质性,其中最无法替代的是土地及其所代表的城市环境和社区,即土地价值构成中的城市区位要素。土地开发、改造投资的积累和增长,直接推动了城市中心的更新与郊区的加速城市化,城市区域性功能得以重新定位,从而使土地丰度价值与区位价值发生新的调整。也就是说,在城市发展的过程中,促使区域内土地价值发生变动的内在机制是,通过投资增加级差地租Ⅱ,进一步相对调节土地级差地租Ⅰ,而源于自然禀赋的级差地租Ⅰ对土地价值的决定作用将日益被淡化。投资对于土地级差地租Ⅱ的增值作用直接和间接表现在地价的均衡与极化两个方面。地价的均衡,说明土地之间的替代性加强;地价的极化,则意味着土地之间缺乏替代弹性。在房地产商品的供给过程中,如果在服务、建材、造价以及管理等方面具有不可替代的比较优势,那么基于土地价值、丰度、位置的不可替代性的比较优势将相应受到

弱化。所以,城市规模扩大的同时,土地的区位价值也相应发生了变化。一项投资既可以增加土地的价值,也可能恶化土地价值,关键在于城市规划和土地规划的合理性与科学性。

如果一样商品具有不完全替代性,则意味着其在市场竞争中可能构成价格垄断。作为一种特殊的要素市场,土地市场与微观经济理论中一般商品的不完全竞争市场有所不同。因为它是一种稀缺的、总供给有限的要素,土地市场的开放显然会使得更多的竞争主体进入市场,引起土地价格更强的增长态势。此时,对土地租金的竞争更直接地表现为对由之可能带来的垄断利润的竞争。垄断利润的分配比例不仅取决于土地市场化程度和价格竞争的激烈强度,还与政府的相关土地增值收益的税收分配政策及一些投机因素有关。

在图 1.1 中,我们假设一块用于投资的土地的获得是非竞争性的,这时土地价格可能存在某种减让,即低于竞争性土地市场的价格。如果不采取任何土地收益调节政策,那么由绝对地租和级差地租 I、II 构成的地租均以垄断利润的形式被土地开发者获得。垄断利润的构成除了企业开发投资的正常收益以外,有相当大部分是土地要素稀缺性所引致的增值性收益,它的形成归因于土地要素的不可替代性。土地投资具有边际报酬递减规律,为土地生产力再开发而追加的投资可以起到缓和土地边际报酬递减的作用。在图 1.1 中直观地表现为边际收益曲线斜率的趋缓,由 $MR \rightarrow MR'$,这时平均成本有所增加,由 $AC \rightarrow AC'$ 。垄断利润分别由矩形 $APCF$ 和 $P'BGE$ 的面积表示,矩形 $P'CEG$ 超过矩形 $APBF$ 的部分即为土地投资的增值回报,由图形大小可知,它是一个负值,说明投资不合算。

进一步再从社会角度来看非完全竞争土地市场的效益分配格局。在此我们用 S_0 表示土地的潜在供给,因 S_0 在一定的时期内固定不变,则土地供给曲线的价格弹性总是随着土地稀缺度的增



注:MC 为边际成本曲线;MR 为边际收益曲线;
AC 为平均成本曲线;D 为需求曲线;
MC'、AC' 和 MR' 分别是追加投资情况下的边际成本曲线、平均成本曲线和边际收益曲线。

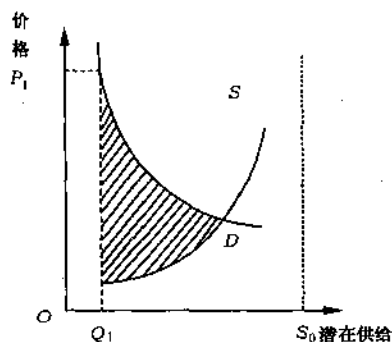
图 1.1 土地不完全竞争的微观分析

加而趋于减少。“由于可耗资源的垄断使该类资源的使用具备了节约利用的机制,比起完全竞争市场的利用更能保护资源”(Steiner, 1982)。然而,尽管较高的垄断价格可以抑制土地的过度需求,但这是以社会福利的损失为代价的。图 1.2 中的阴影部分表示的即是在控制土地供给量情况下损失的社会福利,表现为土地收益的流失和市场分配效率低下等形式。

以土地不可替代性引申出的上述分析给予我们这样一个有益的启示:土地政策介入市场调节应旨在积极寻求能够兼顾发挥土地综合效益和维护现有土地资源价值的中间途径,尽可能在公平使用土地的前提下使社会福利损失最小化。

3. 生产的长周期性和投资的高风险性。

从严格意义上讲,房地产商品的生产包括土地获得、投资、开



注：图中阴影部分表示福利损失。

图 1.2 土地市场中的收益流失

发、建设、装饰、销售以及有关售后服务等若干阶段。在项目的策划、建设与具体的销售之间往往存在着时差，这一过程中来自于宏观经济政策和市场的变化都可能蕴含着许多不确定因素引起的风险。而更多的风险则是由房地产投资中调查和大量数据信息的不充分而产生的，以至于从根本上难以对未来展开合理有效的预期。由此可见，正是房地产投资的长周期特征，诱发了引致风险的一些盲目因素。

房地产商品的这一属性要求开发商在决策中进行严格的资金预算安排、可行性研究和投资机会成本评估，并对有关开发细节展开综合考察。全球经济一体化和技术的加速革新使得经济的波动愈来愈频繁和更加不确定化，房地产的开发决策也要将这些因素考虑进去。特别是当新的企业组织结构和组织模式出现时，其决策更应该适应这一全新的变化，在决策评估中尽可能地利用新的计算机技术和软件技术获取信息加以综合分析，以展开预测。

房地产决策的关键阶段包括以下四个过程：决策结构、机会动机、机会评估和决策实施（如图 1.3 所示）。

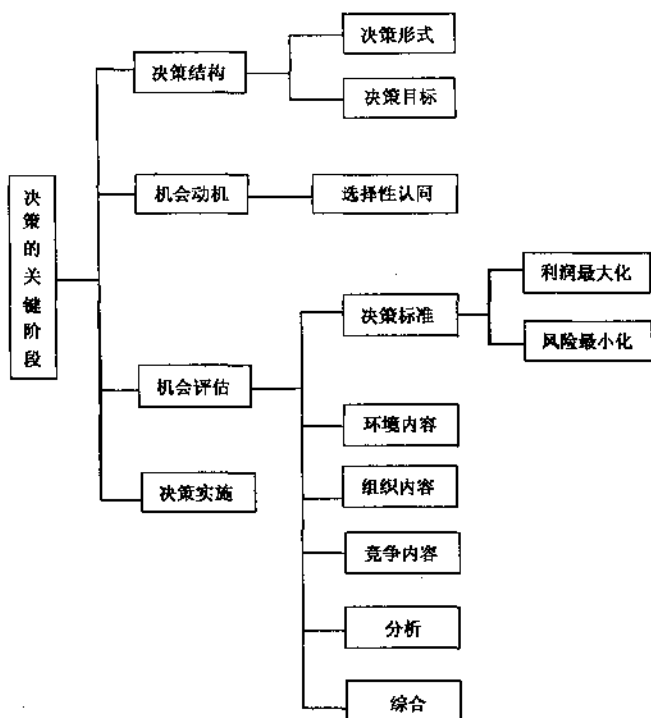


图 1.3 房地产投资决策过程

(二)要素特征

房地产的要素特征是指房地产作为生产的中间投入和必要的物质载体所具有的特征,这些特征与房地产的商品属性息息相关。

1. 价值转移的不连续、非对称性和价值的增值性。

以生产和经营用的房地产商品为例,它的价值转移是以折旧或租金的形式计入营业成本的。根据计提折旧方法的不同,价值的实现可以是等额或不等额的。与其他固定资产不同的是,房地产固定资产在折旧提毕后,其价值仍然存在并且有增值,这主要归

因于土地物质不灭和土地稀缺的特性,它所代表的地租(绝对地租、级差地租Ⅰ和级差地租Ⅱ)即是土地特有的保值增值机制。

2. 要素投入方式多样化。

房地产作为一种生产要素,投入方式有购买、租赁、合资、入股、自建等几种。投入方式不同,对投入要素的价值认定方式亦有所不同。就购买和租赁而言,价值可直接依据购价和租金而定。当合资和入股时则要通过中介机构的评估对其现值加以认定。自建的房屋价值包括土地价格、建房的人力、物力和资金耗费等组成部分。相对而言,房地产要素成本的核算比其他要素复杂。所以,企业在选择投入房地产要素时还要对其位置、价格、方式等做出机会评价,以确定最优利用方案。

3. 房地产要素配置应符合城市总体规划的形态布局需要。

在注重运用城市总体规划和长远概念规划来指导城市功能布局 and 形态分区的今天,土地供给的区位选择将更为严格,房屋建设的类别、占地、净空高、容积率等都会因土地用途的不同而受到约束。以工业用地的规划为例,它的规划与土地的配置状况影响着企业成本结构(主要是运费和经营场地成本)。在现代城市中,城市规划控制已经成为参与土地及其地上房产价值分配和物质分配和间接调节企业收益的有效手段。

4. 企业在投入房地产要素时都不同程度地重视区位的选择。

一般地说,工厂待选配置的区位取决于运输原料与成品之间的比较成本(Alan W. Evans, 1984)。韦伯(F. Weber)等人的分析表明,费用最小的位置实际上总是在原料产地和销售市场。金融业、保险业也特别注重通过最佳布点来使信息便捷化和成本效益优化。因此,企业在选择区位的同时形成了城市特有的外部经济和聚集经济。反过来,城市聚集经济的变化又引导企业动态地调整和重新选择生产或经营的区位。所以,房地产作为一种要素,在受企业选择的同时也在深刻地影响着企业组织形式和经营模式。

二、房地产市场与住房市场

在我国,房地产市场的起步以土地使用制度改革和住房分配制度改革为标志。现阶段,启动房地产市场也是以住房的庞大需求为基本内容。然而,房地产市场与住房市场并非是一同的概念,二者在市场容量、性质、调节机制等方面均不相同。区分这两类市场对于制定相应的引导政策、设计产业政策体系具有现实意义。

理论上,从商品和要素角度来看,住房市场与房地产市场均存在同一性。它们的基本商品属性是相似的。如果循着价值转移的方向和归属来看待房地产商品与住房商品,就会发现住房商品也间接具有要素的特征,因为使用住房的消费活动构成了劳动力再生产的必要条件,任何生产和经营活动的成本计算都无法回避这部分价值流动。只有在住房商品化的前提下,劳动力再生产的成本才可以得到完整的体现。所不同的是,住房市场上供交换的商品是单一的供居住使用的房屋,是按照用途划分的房地产商品的一种。相对而言,房地产市场的范畴要比住房市场广阔得多,包括办公楼、工商业用房和住房等。

(一)房地产市场与住房市场性质上的区别

1. 市场容量、运行机制与目标各不相同。

房地产市场是商业性的产权市场(Commercial Property Markets),遵循的是商业化的利益驱动机制和市场竞争法则,其市场容量是极其丰富的,并以市场需求作为供给导向。而住房市场(Housing Market)虽然只经营单一的居住用房,但是由于各国的住房政策往往赋予了住房市场以均衡社会贫富、保障低收入阶层的居住条件以及随着经济发展逐步提高居住水平等社会职能。因此,应社会再分配之需,住房市场上的供给与需求不可避免地要受到政府一定时期内主导政策倾向的影响。

2. 政策干预程度、政策工具和市场融资渠道有所不同。