

中国住房市场政府干预 的原理与效果评价

**The Chinese Government's Intervention
in the Housing Market**

Theory and Effectiveness Evaluation

王松涛 著

清华大学出版社

中国住房市场政府干预 的原理与效果评价

The Chinese Government's Intervention
in the Housing Market

清华大学出版社

北京

内 容 简 介

本书应用城市与房地产经济学和区域经济学相关理论,在住房市场与宏观经济互动关系研究的基础上,初步搭建了适合我国住房市场发展的政府干预框架体系,并系统评价了本轮住房市场政府干预的已有效果,提出政府差异化干预策略的可行选择。

全书共9章:第1章为引言;第2章是国际经验比较部分;第3章是基础理论研究部分;第4章从整体上评价近年来我国住房市场政府干预的有效性;第5~7章分别考察本轮住房市场政府干预中最具代表性的土地政策工具、货币政策工具和期房政策工具的有效性;第8章将研究视角扩展到区域维度,探讨了以区域房价互动关系为基础,差异化政府干预策略及优化政府干预效果的可行政策选择;第9章提出了相关的政策建议。

本书适合城市经济学、房地产经济学、区域经济学、公共政策评价等领域的学者,以及相关专业的大专院校师生和城市管理、住房政策制定部门的管理人员阅读。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国住房市场政府干预的原理与效果评价 / 王松涛著. —北京:清华大学出版社, 2009.7

ISBN 978-7-302-19957-1

I. 中… II. 王… III. 国家干预—房地产—市场—研究—中国 IV. F299.233.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第157405号

责任编辑:汪亚丁

责任校对:刘玉霞

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京铭成印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×240 印 张:14.25 插 页:1 字 数:294千字

版 次:2009年7月第1版

印 次:2009年7月第1次印刷

印 数:1~1500

定 价:48.00元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:010-62770177 转 3103 产品编号:033510-01

序 言

以实现住房商品化和社会化为主要目标的城镇住房制度改革,是我国改革开放三十多年来最重要的改革之一。通过城镇住房制度改革,极大地改善了城镇居民的居住条件,形成了以商品住房为主导、保障性住房为必要补充的多层次城镇住房供给和消费体系,使以住房建设为主体的房地产业发展成为我国国民经济的重要支柱产业。

住房市场化改革无疑也催生并推动了住房市场的发展,使住房市场不仅成为城镇居民获取住房的主要渠道,也成为反映宏观经济社会发展情况的晴雨表。1991年日本地价泡沫破灭对日本经济带来的长期损害、1998年房地产泡沫破灭导致的东南亚金融危机、2008年美国次贷危机引发的金融危机和全球性经济衰退,以及我国1993年部分地区房地产过热和2007年房价过快上涨所带来的负面影响,都说明了这样一个道理,即“房地产问题是关系经济稳定和金融安全的全局问题,住房问题是关系百姓福祉和社会稳定的政治问题”。

马克思曾说过:“在人类历史发展的目前阶段,任何国家的治理,都需要有政府权力的存在和运作,这是人们不能超越的设定。”政府作为社会政治、经济和文化生活的综合单元,从其诞生之日起就一直发挥着不可替代的作用。如果从中国住房市场的角度来分析,政府更是扮演了特殊的角色。在我国,政府是土地一级市场的垄断供给者、是规划的审批者、是建设和交易的监管者、是宏观经济和产业政策的制定者……可以说政府是住房市场中最为重要的参与者,而且政府也是住房市场中公共利益的代言人,维护住房市场稳定运行的责任毫无疑问应该落到政府的肩上。

虽然理论界对政府是否应该干预市场的争论一直没有停止,但是从世界范围内住房市场的发展历史来看,大多数国家政府在实践中都要对住房市场进行必要的干预,即便在市场机制最为完善的发达国家也是如此。这是因为住房市场除了具有一般商品市场的特点外,还具有垄断性、信息不对称性、外部性、投机性等多种特殊性质。从另一方面来看,虽然住房市场不是灵丹妙药,有失灵或失控的时候,

政府需要弥补市场的不足,但政府的作用又相对是有限的,甚至可能是失效的。由于信息不完全、公共决策议程偏差、政策执行障碍、利益集团等因素的存在,政府干预也可能出现失灵情况。

因此,在现阶段研究我国住房市场的政府干预问题,既是一个关系到宏观经济稳定与社会和谐的现实难题,也是社会主义市场经济制度建设过程中所面临的重大理论问题。而且在我国经济转轨、社会转型的关键时期,建立一套适合我国社会主义市场经济发展的住房市场政府干预框架已经迫在眉睫,而若要成功构建这一研究框架,就必须科学地回答政府干预的目标是什么,可以选择的政策工具有哪些,如何应用这些工具或工具组合,以及干预的方向、力度、时机选择等一系列问题。

实际上,2003年下半年以来,伴随着全国城市住房价格的持续增长,我国政府已经开始运用多种政策工具对住房市场进行干预,以确保住房市场的稳定运行。国务院及其所属的建设部、国家发展改革委、国土资源部、国家税务总局、中国人民银行等相关部门陆续采用一系列重要政策工具干预市场。然而,由于我国住房市场相关矛盾产生的背景极其复杂,而政府也尚未积累充足的实践经验,因此相关政策工具的使用并未有效改变房价持续走高的态势,政府干预的表面效果不显著已经在一定程度上影响了政府形象和公信力,使能否有效干预住房市场成为对政府治理能力的一个重大考验。

政府干预住房市场问题对学者而言也是一个极具挑战性的学术命题。首先,政府干预住房市场的经典理论体系尚未形成。虽然国际学术界的相关研究已经有了一定的积累,但是由于不同国家住房市场运行体制和政府对市场管理的理念大相径庭,相关研究尚未形成系统的理论体系。其次,对政府干预的效果进行测量和评估也是难度较大的工作。因为政府干预行为只是影响住房市场运行的诸多因素之一,且在多数情况下宏观经济基本面是影响住房市场的最重要因素,因此评价特定时期政府干预政策的效果时,必须同时准确分离其他因素的影响。同时,由于不同政策工具对市场的影响千差万别,所以必须对计量模型进行有针对性的设定,才有可能度量政府干预政策的影响力度和模式。最后,我国幅员辽阔,各区域住房市场之间存在着明显的异质性和相关性,如何考虑区域特性的影响并从全局角度优化政府干预的效果,也无成熟经验可寻。这些学术研究过程中的障碍,使目前已有相关研究呈现出零散和定性研究的特点,没有形成系统支持政府干预住房市场实践的研究成果。

王松涛博士的《中国住房市场政府干预的原理与效果评价》一书,密切结合中国住房市场制度转轨期间发生的大量政府干预实践,围绕如何提高政府进行住房市场干预能力和水平这一社会普遍关注的学术前沿问题,基于城市与房地产经济学和区域经济学的基础理论,运用实证研究范式和模型方法,设计了适合我国住房市场特点的政府干预框架体系,并重点探讨了政府如何设定政策目标、选择政策工具以及评价各类政策工具效果等问题,揭示了政府干预住房市场的一般原则和

规律。

本书是以中国住房市场为背景,对住房市场政府干预问题进行系统性整体研究的首次尝试,并在理论和实证两方面,作出了如下主要贡献:

第一,在总结国际经验的基础上,搭建了我国住房市场政府干预的框架体系。作者在深入分析比较中国香港特别行政区和新加坡、韩国政府干预住房市场经验教训的基础上,全面分析了政府干预的必要性、政策目标集合、政策工具集合以及政策效果评价基本原则,且在经典的住房存量流量模型基础上,对政府干预行为进行了理论表达。为政府确定干预目标、选择干预工具、评价干预效果,提供了一个可借鉴的基础分析平台。

第二,借鉴当前国际学术界最新计量经济模型,对不同政策工具影响效果进行实证研究,定量分析政策效果,丰富了政策效果评价相关的方法体系。在评价全国性政策工具对多个子市场的干预效果时,作者巧妙地将干预分析模型和平行数据模型结合,并且引入了空间异系数性的思路,较好地模拟了全国性政策工具的异质性干预效果。在以住房市场为载体的货币政策传导机制框架下,作者引入了结构向量自回归模型,有效模拟了我国货币政策制定的环境,得到了更符合客观实际的分析结果,这也是国内相关研究中对该实证方法的首次使用。全书包括各类模型表达式六十余个,运用了包括多元回归模型、格兰杰因果关系检验、干预分析模型、平行数据模型、普通向量自回归模型、结构向量自回归模型、脉冲响应函数、广义自回归条件异方差模型等多种时间序列分析方法,为读者应用相关模型提供了可借鉴的经验。

第三,在评价政府干预效果的同时,还发展了我国住房市场研究中的几个理论问题,对后续研究具有启发意义。例如:作者在第6章中搭建了以住房市场为载体的货币政策传导机制框架,该框架清晰反映了货币政策与住房价格之间的动态联系,将货币政策对住房市场的作用效果分析从以往简单的静态分析推向了住房市场与宏观经济互动关系研究的范畴;作者在第7章中提出了期房市场对现房市场的价格稳定效应,指出根据我国住房市场的现状,当前期房市场除了具有融资功能、风险分散功能外,还具有稳定现房价格波动性和价格水平的作用,并具体分析造成了这种稳定效应的三种渠道,该分析对国际已有研究是一个有效补充,也是国内较早针对期房市场进行的定量研究,可为后续针对住房市场关系的研究提供借鉴;作者在第8章中借鉴欧美已有研究结果,首次提出并检验了我国区域子市场之间住房价格的“波纹效应”,为分析我国住房市场的空间相关关系,解释住房价格的长短期波动提供了新的理论基础。

作为王松涛博士的指导教师,看到他能为房地产学术研究作出如上贡献,感到十分欣慰。2003年秋天,当王松涛进入清华大学建设管理系开始攻读博士学位的时候,我建议他研究中国政府住房市场干预问题。那时恰好是住房价格快速上涨的开始,社会各界广泛关注房价泡沫、控制开发投资等问题。他深知这一研究课题的难度,但还是接受了挑战,开始广泛阅读收集相关文献资料,把握我国住房政策

和政府干预住房市场的发展脉络,并于2005年最终确定了研究思路和研究计划。在后续的时间里,他曾分别于2005年和2007年赴香港大学和剑桥大学各进行了6个月的合作研究或联合培养,进一步拓宽了研究视野,近距离接触了国际前沿学者和最新研究成果。2008年,王松涛顺利完成了博士学位论文,并以优异的成绩通过了论文答辩,获得了清华大学优秀博士毕业论文一等奖和清华大学优秀博士毕业生称号。

值得特别一提的是,王松涛在攻读博士学位期间,一直坚持学术研究与社会工作双肩挑。除了完成博士学位论文、在20多种学术期刊(含国际会议)上发表大量高水平论文外,还担任清华大学学生会主席、清华大学团委志愿服务指导中心主任、组织部部长等社会工作职务。

因此,通过阅读本书,相信读者不仅可以分享王松涛学术研究过程中的思想结晶和创新知识,还能从其成长经历中获得启迪,进一步印证“世上无难事、只要肯登攀”、“没有最优、只有更优”等道理。

在目前国际经济危机的大背景下,我国宏观经济和房地产市场又出现了许多新问题。其中最重要的一个问题是,中央政府的积极财政政策和适度宽松货币政策等刺激经济措施,导致流动性迅速增加并大量流向房地产市场,使尚未回落到位的住房价格又重新恢复了迅速上涨的态势。此时,政府除了继续加大力度做好住房保障制度建设外,是否又应该对房地产市场进行必要干预了?相信这不是本书能够完全回答的问题。希望王松涛和有志于房地产学术研究的读者朋友,能够继续知难而上、刻苦钻研,不断为我国房地产学术研究,为我国住房市场的稳定和持续健康发展,作出新的、更大贡献。

刘洪玉

清华大学房地产研究所所长
土木与水利学院副院长

2009年6月30日

前言

2003 年以来,我国住房市场逐步暴露出总量失衡、结构失调和价格快速上涨等问题,加上中低收入家庭住房问题日益突出,引发了一系列的政府干预。住房市场是否需要政府干预,如何设定政策目标、选择政策工具、评价政策效果,已经成为各界关注的焦点。本书从促进住房市场持续稳定发展的角度出发,从理论和实证两个方面,研究我国住房市场政府干预问题,对完善住房市场政府干预理论、提高政府干预能力具有重要意义。

全书首先分析了中国香港、新加坡和韩国政府干预住房市场的相关经验,结合中国住房市场发展的阶段特点,构建了住房市场政府干预的框架体系。其次,应用干预分析和平行数据分析等时间序列模型,就本轮住房市场政府干预对 6 重点城市的效果进行了整体评价,对土地政策、货币政策和期房政策三类主要政策工具进行了有针对性的效果分析。再次,将研究视角扩展到区域维度,探讨了以区域房价互动关系为基础,差异化政府干预策略的可行政策选择。最后,从宏观层面提出了多项政策建议。

本书的主要特点包括:(1)理论分析与实证分析相结合,注重分析问题的科学性,模型大多借鉴了学术界最新的研究成果;(2)国际经验与中国国情相结合,在广泛借鉴欧美、中国香港、新加坡、韩国政府干预经验的基础上,搭建了适应我国住房市场发展的政府干预概念性框架;(3)效果评价与实践指导相结合,本书分析已有政策效果的主要目的是为了改善政府未来干预住房市场的效果。

本书实证研究的主要结论有:(1)2003 年下半年,启动本轮住房市场政府干预的时点非常及时和必要。本轮住房市场政府干预是在我国住房市场化改革的过渡阶段,住房保障体系尚未成熟,宏观经济出现过热态势,部分地区出现房价剧烈波动以及住房有效需求快速增长、有效供给相对不足背景下启动的。(2)多数全国性政策工具对重点城市房价有显著的长短期干预效果,尤其是国务院的两次综合干预以不同的形式和力度抑制了房价增长,但 2005 年以前中国人民银行信贷政策和国土资源部土地交易制度改革并未有效平抑房价。(3)政府干预的有效性不断

提升,但全国性政策工具对不同城市的作用力度有显著差异,表现为对二线城市房价的抑制作用明显高于一线城市。整体来看,本轮住房市场政府干预对天津和重庆两个二线城市的房价有明显的抑制作用,但并未平抑北京、上海、广州和深圳等一线城市的房价。(4)我国城市住房供给较无弹性,2004年土地交易制度改革等土地政策工具进一步降低了住房供给弹性和土地供应量,是推动城市房价出现跃迁式上涨的重要供给方原因。(5)紧缩型货币政策可有效抑制住房价格和住房投资的增长,且对住房投资的抑制作用更强。近年来提高银行存款准备金率的政策工具有效降低了房价增速,但通货膨胀率升高则降低了通过提高存贷利率平抑房价的有效性。(6)期房市场具备对现房市场价格水平和价格波动性的稳定效应。(7)区域市场的城市房价间具有稳定的长期关系,北京、上海等10个“核心城市”的房价变动可显著影响区域内其他“非核心城市”的房价变动,通过实施差异化的政府干预策略,可以优化政府干预的效果。

衷心感谢导师刘洪玉教授五年来对我学业的指导,他对学术研究的孜孜以求让我深受感动与鼓舞;2005年在香港大学进行半年的合作研究期间,承蒙何志荣教授和邹广荣教授的指导,使我有机会了解到香港住房市场政府干预的第一手资料;2007年赴英国剑桥大学进行半年的公派联合培养期间,John Glascock教授以及包晓辉博士对论文的理论部分给出了很多建议,一并致谢。此外,本文的第5章内容得到了美国威斯康辛大学麦迪逊分校 Stephen Malpezzi 教授的热心指导,而第8章则是与瑞典乌普萨拉大学杨赞副教授的合作研究。还要感谢清华大学经管学院李子奈教授、中国社会科学院汪利娜教授、清华大学房地产研究所的各位老师和同学对论文提出的建设性意见。最后,感谢我的父母、亲友、同学在我求学路上给我的支持。

目 录

第 1 章 引言	1
1.1 研究的背景、目的和意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究目的	3
1.1.3 研究意义	4
1.2 研究对象和研究范围	5
1.2.1 研究对象	5
1.2.2 关键概念	6
1.2.3 研究范围	8
1.3 国内外研究现状与进展	8
1.3.1 房价预期、住房投机、房价泡沫与政府干预	9
1.3.2 土地和规划管制政策工具对住房市场的影响	10
1.3.3 货币政策工具对住房市场的影响	12
1.3.4 其他政策工具对住房市场的影响	14
1.3.5 对住房市场政府干预效果的整体评价	16
1.3.6 文献研究小结	17
1.4 研究方法与技术路线	18
1.4.1 研究方法	18
1.4.2 实证研究的数据结构	18
1.4.3 技术路线	18
1.5 本书主要内容与结构安排	19

第2章 中国香港地区、新加坡和韩国住房市场中的政府干预	21
2.1 中国香港地区私人住房市场中的政府干预	21
2.1.1 香港政府干预私人住房市场的背景	22
2.1.2 香港政府干预私人住房市场的政策目标与政策工具	23
2.1.3 香港经验分析与借鉴	25
2.2 新加坡住房市场中的政府干预	26
2.2.1 新加坡政府干预住房市场的背景	27
2.2.2 新加坡政府干预住房市场的政策目标与政策工具	30
2.2.3 新加坡经验分析与借鉴	33
2.3 韩国住房市场中的政府干预	34
2.3.1 韩国政府干预住房市场的背景	35
2.3.2 韩国政府干预住房市场的政策目标与政策工具	37
2.3.3 韩国经验分析与借鉴	41
2.4 本章小结	43
第3章 我国住房市场政府干预的框架体系	46
3.1 住房市场政府干预的必要性分析	46
3.1.1 住房市场失灵可引发政府干预	46
3.1.2 住房保障的社会责任可引发政府干预	48
3.1.3 宏观经济周期循环可引发政府干预	48
3.1.4 房价大起大落可引发政府干预	49
3.1.5 住房市场非均衡可引发政府干预	50
3.1.6 辩证看待住房市场中的市场调节和政府干预	51
3.2 我国住房市场政府干预的政策目标和政策工具集合	53
3.2.1 政策目标集合	53
3.2.2 政策工具集合	56
3.3 我国住房市场政府干预的框架体系	63
3.3.1 住房市场政府干预的理论分析	63
3.3.2 我国住房市场政府干预的框架体系示意图	66
3.3.3 住房市场政府干预效果评价的原则	70
3.4 本章小结	72
第4章 本轮住房市场政府干预效果的整体评价	73
4.1 对启动本轮住房市场政府干预时点的评价	73
4.1.1 从宏观经济周期循环态势分析住房市场政府干预的时点选择	74
4.1.2 从住房价格波动程度分析住房市场政府干预的时点选择	75

4.1.3	从住房市场的非均衡程度分析住房市场政府干预的 时点选择	76
4.2	全国性政策工具对 6 城市房价运行影响的实证分析	80
4.2.1	实证分析模型介绍	81
4.2.2	本轮住房市场政府干预的主要政策工具	85
4.2.3	基础数据与实证分析结果	89
4.2.4	总体评价	98
4.3	全国性政策工具作用效果的城市间比较分析	99
4.3.1	模型构建与实证分析结果	99
4.3.2	不同政策组合下的房价运行数值模拟	102
4.3.3	总体评价	107
4.4	本章小结	107
第 5 章	土地政策工具效果的实证分析	109
5.1	土地交易制度改革等政策工具对住房供给的影响	109
5.1.1	土地交易制度改革的背景	109
5.1.2	土地政策对土地供应的影响	110
5.1.3	土地政策对住房供给的影响	111
5.2	对我国 35 个大中城市住房供给弹性的估计	112
5.2.1	住房供给弹性研究的实证分析模型	112
5.2.2	基础数据	115
5.2.3	实证分析模型与结果分析	116
5.3	土地政策对 35 个大中城市住房供给的影响	121
5.3.1	实证分析模型	121
5.3.2	协整分析	122
5.3.3	结果分析	122
5.4	35 个大中城市住房供给弹性对住房价格波动的影响	124
5.4.1	住房供给弹性的区域差异	124
5.4.2	住房供给弹性和住房价格波动	125
5.4.3	结果分析	125
5.5	本章小结	126
第 6 章	货币政策工具效果的实证分析	128
6.1	以住房市场为载体的货币政策传导机制	128
6.2	SVAR 模型评价我国货币政策干预住房市场的有效性	132
6.2.1	实证研究模型介绍	132
6.2.2	变量选择与基础数据	134

6.2.3	模型设定与参数估计	135
6.2.4	脉冲响应函数和方差分解分析	138
6.2.5	总体评价	141
6.3	本章小结	142
第7章	期房政策工具效果评价及政策选择	144
7.1	商品住房预售制度的起源及其在我国的发展	144
7.1.1	商品住房预售制度的起源	144
7.1.2	商品住房预售制度在我国的发展	145
7.2	期房市场对现房市场价格稳定效应的理论分析	145
7.3	上海市期房市场价格稳定效应的实证分析	146
7.3.1	基础数据	147
7.3.2	实证分析模型	148
7.3.3	结果分析	150
7.4	商品住房预售制度进一步改革的政策建议	151
7.4.1	商品住房预售制度的成本收益分析	151
7.4.2	住房市场政府干预条件下的期房政策选择	153
7.5	本章小结	153
第8章	区域房价互动关系与差异化的政府干预策略	155
8.1	“波纹效应”与相关文献综述	155
8.1.1	“波纹效应”理论及其产生机制	155
8.1.2	针对区域住房价格互动关系的实证研究	158
8.2	我国26个大中城市区域子市场房价互动关系的实证研究	160
8.2.1	我国区域市场城市房价的运行情况	160
8.2.2	实证分析方法介绍	163
8.2.3	实证分析结果	164
8.2.4	总体评价	173
8.3	本章小结	176
第9章	结论与建议	178
9.1	主要结论	178
9.1.1	理论研究主要进展	178
9.1.2	实证研究主要结论	179
9.1.3	主要创新和意义	181
9.2	政策建议	182
9.3	研究局限性和进一步研究的计划	184

9.3.1	研究局限性	184
9.3.2	进一步研究计划	185
附录		186
附录 A	我国住房市场政府干预主要政策汇总表	186
附录 B	中国香港私人住房市场政府干预的主要政策工具汇总表	191
附录 C	欧盟主要国家住房存量的所有权结构	195
附录 D	全国性政策工具干预分析另选模型对比表	196
附录 E	我国 35 个大中城市土地购置面积	198
附录 F	我国 35 个大中城市住房市场相关数据统计表	199
附录 G	住房供给弹性相关模型的区域个体影响结果汇总表	201
参考文献		203

第 1 章 引 言

1.1 研究的背景、目的和意义

住房是一种兼具社会属性和商品属性的特殊商品。作为一种准公共品,住房用于保障居民基本的住房需要;作为一种消费品,住房是人民安居乐业的重要基础;作为一种投资品,住房是国民财富的重要组成部分。虽然住房市场具有一般商品市场的特点,但是由于住房市场同时还具有垄断性、信息不对称性、外部性、投机性等多种特殊性质,世界上多数国家政府^①要对住房市场进行必要的干预,即便在市场机制最为完善的发达国家也是如此。^[1]

1.1.1 研究背景

1.1.1.1 科学发展观下对经济社会又好又快平稳发展的要求

改革开放以来,我国宏观经济运行曾经出现过 4 次比较大的波动,对国民经济产生了较强的负面冲击。^[2]2003 年,我国进入新一轮经济增长期,但粗放型的增长方式并未根本转变。为了预防宏观经济由局部偏快态势转化为全面过热,中央政府从 2003 年年中启动了改革开放以来的第五轮宏观经济调控^[3],通过严把土地、信贷两个闸门,抑制固定资产投资的过快增长。

在之后近五年的宏观经济调控实践中,通过采用市场化的货币政策和财政政策,我国经济整体保持了“高增长、低通胀”的良好态势,但是自 2007 年,投资、出口和消费需求出现了全面反弹,价格总水平也出现了通货膨胀迹象。^②宏观经济研究院课题组认为,地方政府“造城运动”与流动性过剩、经济结构不合理等因素是造成经济增长反复偏快的重要原因。^[4]在我国新的经济发展阶段,尤其是工业化和城市化加速推进的背景下,加强并完善住房市场政府干预,确保住房市场和宏观经济协调发展已经成为科学发展观下对经济社会又好又快平稳发展的一项要求。

① 政府可划分为中央政府和地方政府。本文中除指明“地方政府”外,其余的“政府”均指中央政府。

② 2007 年 7 月至 2008 年 4 月,通货膨胀率分别为 5.6%,6.5%,6.2%,6.5%,6.9%,6.5%,7.1%,8.7%,8.3%,8.5%。

1.1.1.2 以住宅为主的房地产业在实现社会经济平稳发展的过程中居重要地位

1998年,我国停止了住房福利分配制度,开始进入住房市场化改革的深化阶段,房地产业进入新的快速发展通道。2003年8月12日,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号文)充分肯定了房地产业对国民经济发展的贡献,明确作出了“房地产业关联度高,带动力强,已经成为国民经济的支柱产业”的判断。国家统计局数据显示,1998—2007年,我国房地产开发投资累计完成11.02万亿元,占同期全社会固定资产投资总额63.38万亿元的17.39%,直接或间接拉动国民经济增长近2个百分点。^[5]

住宅产业作为房地产业的核心组成部分也获得了长足的发展。2007年,我国商品住宅施工面积、新开工面积、竣工面积和销售面积分别为18.65亿 m^2 、7.81亿 m^2 、4.78亿 m^2 和6.91亿 m^2 ,分别为2000年相同指标的3.9倍、3.4倍、2.5倍和4.6倍。此外,到2007年底,我国城镇人均住房建筑面积已经达到28 m^2 ,居民的住房条件得到了较大的改善。

1.1.1.3 住房市场存在总量失衡、结构失调、价格快速上涨等问题,并有引发金融危机的潜在风险

近年来,随着我国城市化和工业化的加速发展,住房市场逐步暴露出总量失衡、结构失调和价格快速上涨等矛盾。例如,2006年,我国住房销售面积首次大幅度超过住房竣工面积,连续数月排队购房的火爆现象屡见不鲜。与此同时,由于缺乏有效的住房规划管制,近年来市场上中低价位、中小户型的住房供给明显减少,导致中低收入家庭的购房需求难以满足。上述总量失衡和结构失调矛盾进一步推动了房价的快速上涨。统计数据表明,全国35个大中城市商品房平均销售价格从1998年1季度的3516元/ m^2 增长至2008年1季度的5748元/ m^2 ,10年上涨163.5%,^①而部分大中城市的住房价格更是出现了轮番领涨的局面。2002年6月—2005年6月这3年内,上海中房住宅价格指数^②增长了64.9%;2005年10月—2007年10月这2年内,深圳和北京中房住宅价格指数分别增长了77.2%和85.4%。房价快速上涨,超出了城镇普通居民一般收入水平的支付能力,居民住房可支付性指数(HAI)^③2003年以来持续下降,“买房贵”已经成为社会生活中的突出矛盾之一。

此外,伴随着我国住房抵押贷款市场的扩张,房地产开发的资金链条中约有

① 根据国家发展与改革委员会发布的全国35个大中城市房价指数计算得出。

② “中房指数”是“中国房地产指数系统”的简称,是目前我国房地产市场中时间序列最长,反映市场状况最佳的一种价格指数。

③ 根据对住房消费比例的上限要求,考察住房市场中处于中位数收入水平的家庭,对处于中位数房价住房的承受能力如何。如果中位数收入的家庭正好能够承受中位数房价的住房,则HAI为100;若该家庭只能承受更低价格的住房,则HAI小于100;大于100的指数说明该家庭能够承受价格更高的住房。

55%以上的资金来源于商业银行贷款。^[6]虽然目前住房抵押贷款属于银行的优良资产,但从长期来看,宏观经济和住宅价格的波动极有可能引发金融危机,并带来更大范围内的经济衰退。2001—2006年,美国出现了全国范围内的房价快速上涨,金融机构大量发行次级抵押贷款(subprime mortgage loan)。2007年8月,美国爆发次级抵押贷款市场危机,三个月内总价值1.3万亿美元的次级抵押贷款债券市场中有16%的债务人违约。^[7]前美国联邦储备主席格林斯潘认为,次级抵押贷款市场风险将引发美国经济的持续衰退。我国住房价格的快速增长和波动所蕴藏的金融风险亦不可忽视。

1.1.1.4 公共住房建设的滞后加剧了社会矛盾

早在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》(国发[1998]23号文)中便明确提出了我国新时期的住房供应体系,即“最低收入家庭租赁由政府或者单位提供的廉租房;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”。然而,在随后的住房市场发展过程中,公共住房建设出现了政策执行走偏、重视力度不够等问题。^[8]例如,2003—2006年全国经济适用住房开发投资增速下降,投资额占房地产开发投资的比重分别为6.4%、4.6%、3.6%、3.6%。^①此外,截至2005年末,城镇低保人数稳定在2200万左右,但其中被纳入廉租住房保障范围的只有32.9万户。公共住房建设的滞后加剧了社会矛盾,不利于和谐社会的构建。

1.1.1.5 住房市场政府干预的表面效果不显著影响了政府形象和公信力

2003年以来,我国政府运用了多种政策工具对住房市场进行干预,以确保住房市场的可持续发展。截至2007年末,由国务院、建设部、国家发展改革委、国土资源部、国家税务总局、人民银行等相关部门发布的重要政策法规合计达九十余项^[9](详见附录A)。然而,由于我国住房市场相关矛盾具有极其复杂的产生背景,而政府也尚未积累充足的干预住房市场的实践经验,因而已有的政策工具并未有效改变房价持续走高的态势,政府干预的表面效果不显著,影响了政府的形象和公信力。

1.1.2 研究目的

本书将在国内外已有研究的基础上,依据城市与房地产经济学和区域经济学的基础理论,运用国际上较为先进和流行的实证模型,研究在当前宏观经济过热的背景下,适合我国住房市场发展的政府干预框架体系,并着力对已经实施的重点政策工具或其组合的效果进行评价。研究的最终目的在于揭示政府干预住房市场的一般原则和规律,从而改善住房市场政府干预效果,促进我国住房市场持续稳定发

^① 从2007年开始,经济适用房投资增速大幅度提高,例如2007年全年投资833.80亿元,同比增长19.7%。