

◎ 余建源 著



Zhongguo Fangdichan Shichang
Tiaokong Xinlun

中国房地产 市场调控新论

◎ 余建源 著

Zhongguo Fangdichan Shichang
Tiaokong Xinlun

中国房地产 市场调控新论

 上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国房地产市场调控新论/余建源著. —上海: 上海人民出版社, 2009
ISBN 978 - 7 - 208 - 08842 - 9

I. 中... II. 余... III. 房地产—市场—经济调节—研究—中国 IV. F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 163754 号

责任编辑 毕 胜

封面设计 储 平

中国房地产市场调控新论

余建源 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 16 插页 2 字数 220,000

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 08842 - 9/F · 1900

定价 28.00 元

序

房地产市场是市场经济体系的重要组成部分。当前,我国正处于工业化、信息化、城市化、市场化、国际化发展的宏观经济环境,社会经济的发展对房地产业稳定发展的要求很高。房地产业作为国民经济的支柱产业,又是同许多产业关联度很大的产业,它在社会经济生活中有着重大的作用。房地产市场调控,是宏观经济调控的主要对象,也是房地产业稳定的有效载体。房地产市场调控的效果直接影响宏观经济的运行。

我国房地产市场是伴随着社会主义市场经济体制的建立和完善而同步发展的。由于房地产市场还属于发展的初期,房地产市场相比其他市场门类,显得有些不成熟。房地产业为推动我国社会经济发展起到了很大的作用。同时,房地产市场也暴露出很多值得思考的问题。针对房地产市场暴露的问题,近年来,国家实施了一系列的宏观调控政策,但就调控效果来讲,没有完全达到调控的预期。房地产市场调控的实践告诉我们一个道理,房地产市场,特别是住房市场,其运行和发展较普通的消费品市场有其特殊的规律。由于社会经济的快速发展,房地产市场调控的实践和经验有限,我国对房地产市场调控的研究还显得滞后和零散,因此,进一步探索房地产市场调控的规律,对当前我国房地产业发展具有较重要的现实意义。

余建源博士 20 世纪 80 年代中叶起,从事地方城市规划管理、土地管理、房产管理等工作,一度还在房地产企业担当管理工作,对房地产行业及相关政府管理方面有较强的实践经验。在上海社会科学院攻读博士学位期间,作为学生,能够认真学习、刻苦钻研,提升了经济学的理论功底。当前,针对房地产市场所暴露的问题,经过大量的调查研究、理论和实践梳理,结合自身的实践和经验,较全面地对房地产市场调控进行研究,完成了《中国房地产市场调控新论》这一专著。

该书以市场失灵与房地产市场调控理论、房地产市场价格波动的

特殊性理论以及中央和地方政府的利益和事权关系理论等为基础,总结了我国 20 年来房地产市场调控的经验与教训;详细分析了美国、德国、日本、新加坡、中国香港等境内外房地产市场调控的部分实践;在上述基础上,发现和总结出境外房地产市场调控中带有规律性的共同特征,通过对境内外调控方法的比较,找出了我国房地产市场调控的不足;从我国社会主义初级阶段的国情出发,归纳和总结了房地产市场调控的思路和方法,从而进一步明确中国房地产市场调控的思路和方法,完善了中国房地产市场调控的整体设计。

我国当前提及房地产市场调控方面的文章很多,但是,深入、系统、全面地进行研究的专著还不多见。余建源博士的《中国房地产市场调控新论》,可以说在这方面作了重要的探索和有益尝试。围绕着房地产市场调控的目标,从研究的目的、方法和研究的现状出发,对海内外调控实践进行归纳与总结,对房地产市场调控的外部环境和内部基础进行论述,对调控的地位与作用、目的与原则、手段与方法、途径与环节、节奏与时点进行论证,对当前影响调控的重要问题进行分析和解答,从而比较系统全面地完善了房地产市场调控的研究。对比国内在这方面研究现状,本书有许多创新观点。

本书十分注重实践应用上的可操作性,对房地产市场的调控工作提出了一系列对策建议,对今后进一步深化研究房地产市场调控理论及其实践应用具有很强的参考价值。

如同书中所论述的,纵观我国 20 年的房地产市场调控实践的经验教训,面对房地产市场的震荡,在实施房地产市场调控时,有时是自觉的,有时是被迫的,也有时是盲目的。由于我国房地产业起步较晚,像任何新生事物一样,对房地产这一行业的内在发展规律的认识有一个从必然王国走向自由王国的认识过程。我国当前处在社会主义发展的初级阶段,遵循初级阶段经济、社会发展的规律,必须坚持房地产市场化发展方向,促进房地产市场体系的完善。完善中国房地产市场调控体系,应从国家宏观调控的层面正确认识房地产市场调控的地位和作用,坚持房地产市场调控的正确方向,促进房地产业健康、有序发展,促进国民经济健康发展,促进人民群众住房条件的改善。对于转型中

的中国房地产市场来说,协调好中央政府和地方政府的利益,促成新机制、新制度的培育,对建立持续、健康、稳定的房地产市场有着重要的现实意义。

本书的出版适应了当前我国房地产市场持续健康稳定发展的需要,也是满足人民群众不断提高居住生活水平的需要。我相信,本书的出版,对更好地理清我国房地产市场调控的思路,推动我国房地产市场调控研究的不断深入,进一步加强政府对房地产市场宏观调控的把握,能够发挥积极的作用。这不仅对我国房地产业健康发展具有重要意义,而且也对稳定我国宏观经济、促进国民经济的持续发展具有积极意义。

厉无畏*

2009.6.19.

* 厉无畏,现任全国政协副主席,上海社会科学院研究员,博士生导师。

前 言

房地产市场调控,是宏观经济调控的主要对象,直接影响宏观经济的运行;同时,房地产市场调控又是房地产业自身健康发展的有力保障。本书针对房地产市场暴露的问题,分析其产生的原因;借鉴境外房地产市场调控的经验教训,寻找解决问题的对策;理清思路,提高对房地产市场调控的规律性认识,增强我国房地产市场调控的有效性,从理论和实践两方面论述我国房地产市场调控的思路与方法,从而引导我国房地产业健康、有序发展。

本书的主要内容包括以下三个部分:

第一,通过对境外房地产市场调控实践的分析,发现和总结出对我国房地产市场调控具有指导意义的经验和启示。美国、德国、日本、新加坡、中国香港等国家和地区在房地产市场调控实践中,经历了市场的经济周期变动,包括经济的成功增长,经历了战争或经济困难造成的住房供应紧缺。尽管各国和地区发展过程中背景不同、经济水平不同、市场化程度不同,但在房地产市场调控实践中,有着相同的特征。这些特征,反映了房地产市场调控实践带有规律性的共性:一是房地产市场调控的本质,是满足本国和地区居民最基本的住房需求。这是各国和地区房地产市场调控的基础和落脚点。二是各国和地区对房地产市场的稳定都非常重视。政府为保障房地产市场的稳定,采取了多个方面的调控对策和措施。金融政策、税收政策、土地政策、价格管制等手段的运用,是各国和地区房地产市场调控的主要方法。三是随着各国和地区经济的发展、经济实力的变化、住房保障的完善,房地产市场调控政策也在发生种种变化。虽然各国和地区在房地产市场调控过程中,遇到的矛盾不相一致,调控方法存在个性和明显差异,但市场化选择仍是房地产市场发展的必然趋势。本书从政治、社会、经济层面发现和总结了美国、德国、日本、新加坡、中国香港等国家和地区在房地产市场调控中的有益思路和方法;同时,对日本的房地产泡沫破灭和美国发生的房

地产次贷危机等由于房地产市场调控不当而产生的负面影响进行了分析。

第二,对中国房地产市场调控实践进行分析。在分析比较境外房地产市场调控经验的基础上,通过分析我国房地产市场调控的经验和教训,总结了我国房地产市场调控实践的不足。其主要包括:一是房地产市场发展的长远战略考虑还不够;二是房地产市场体系建设还不完善;三是房地产市场调控的方法与手段还不完备;四是房地产市场调控和国民经济调控的协调还不够有效;五是技术产业支撑手段还比较薄弱。纵观我国 20 多年的房地产市场调控实践的经验和教训,面对房地产市场价格波动,政府在实施调控时,有时是自觉的,有时是被迫的,也有时是盲目的。由于我国房地产业起步较晚,像任何新生事物一样,对房地产这一行业的内在发展规律的认识有一个从必然王国走向自由王国的认识过程。要使我国房地产市场调控达到更好的效果,必须从以下方面着手:一是要抓住当前房地产市场调控中住房消费领域的主要矛盾,理清房地产市场效率和社会公平的关系,才能把握房地产市场调控的重点。二是要建立完善的房地产市场调控体系,才能保证房地产市场调控的成功。三是要协调好各方的利益,才能稳定房地产市场调控的基础。四是要用科学的态度和方法,通过坚持不懈的努力,才能取得房地产市场调控的长效。

第三,坚持房地产市场化发展方向,坚持社会公平的原则,坚持房地产市场体系建设和制度建设,坚持房地产市场调控政策的完善,坚持发挥中央和地方“两个积极性”,需要进一步完善中国房地产市场调控的整体设计。本书对中国房地产市场调控进行了整体设计,其内容是在全面分析房地产市场调控的理论和实践的基础上归纳与提炼的。它包含了对中国房地产市场调控的地位和作用、目的和原则、方式和手段、环节和节奏的论述,包含了中国房地产市场调控中外部环境的塑造、我国住房供应模式选择的研究和论证、中央与地方政府关系的处理。其中,在外部环境塑造方面,对国民经济增长环境、货币流通环境、外汇及汇率环境等方面进行了研究和分析,并提出相关建议。在我国住房供应模式选择方面,把我国当前住房供应模式界定为“市场-适度

保障型”，提出了市场化方式是我国现阶段住房主要供应模式，保障性措施是国家对靠自身支付能力不能解决居住困难群体进行的救助。在解决中低收入居住困难者的基本住房问题时，应坚持适度的原则，既要兼顾各方利益，又要遵循张弛有度。通过市场原则和福利原则的有机结合，既体现市场法则，又体现政策的扶持。对此，提出了协调处理政策性福利住房供应与房地产市场关系的建议。在中央与地方政府关系处理方面，通过博弈关系的分析，归纳出中央和地方政府在房地产市场调控中的表现和造成博弈关系的制度性根源，提出了房地产市场调控中协调中央和地方关系的方法：一是明确房地产市场调控中中央和地方协调关系的目标和原则；二是构建中央和地方政府适应于房地产市场调控要求的新型关系，构建解决冲突的新机制和新制度；三是加强中央政府对房地产形势的正确判断；四是进一步发挥地方政府在房地产市场调控中的积极性；五是创立中央和地方房地产市场的两级管理模式。

目 录

序 厉无畏 / 1

前言 / 1

第一章 导论

第一节 房地产市场调控研究的背景 / 1

第二节 研究的理论意义和实践意义 / 6

第三节 研究的基本思路 / 7

第四节 研究方法和创新之处 / 12

一、研究方法 / 12

二、主要创新之处 / 13

第二章 文献综述

第一节 房地产市场调控内涵研究综述 / 15

一、房地产市场体系的基本构架 / 15

二、房地产市场价格问题研究 / 16

三、房地产市场与金融、外资政策 / 20

四、房地产市场与房地产周期 / 22

第二节 政府在房地产市场调控中的作用和关系研究综述 / 23

一、政府在房地产市场调控中的作用研究综述 / 23

二、中央与地方政府关系研究综述 / 26

第三节 房地产市场调控手段和方法研究综述 / 29

第三章 基础理论

第一节 市场失灵与房地产市场调控的理论 / 32

- 一、市场失灵理论 / 32
- 二、市场经济中的政府职能理论 / 34
- 三、房地产的市场失灵及机理分析 / 36
- 第二节 房地产价格波动的特殊性理论 / 41
 - 一、房地产价格体系的基本概念和影响因素 / 41
 - 二、房地产价格周期波动的影响因素 / 45
 - 三、房地产价格波动与房地产市场 / 46
- 第三节 中央与地方事权关系及房市调控中的博弈理论 / 48
 - 一、中央与地方事权关系的一般理论 / 48
 - 二、协调中央与地方利益和事权关系理论分析框架 / 49
 - 三、博弈论及其分类 / 50
 - 四、房市调控中中央与地方政府的博弈 / 51
- 第四章 境外房地产市场调控实践及启示
- 第一节 美国房地产市场调控实践 / 55
 - 一、税收政策是美国调控房市的主要手段 / 55
 - 二、土地储备制度是美国调控房市的重要手段 / 57
 - 三、确保基本居住需要的租房模式是美国调控房市的重要方法 / 58
 - 四、金融政策杠杆是美国调节房地产市场的重要工具 / 59
 - 五、小结 / 63
- 第二节 德国房地产市场调控实践 / 64
 - 一、福利住房政策是德国解决居民住房问题的主要举措 / 65
 - 二、完备的住房储蓄体系是德国稳定房价的重要方法 / 65
 - 三、严格的房地产租赁和交易市场管制是德国稳定房地产市场的重要手段 / 67
 - 四、小结 / 68

第三节 新加坡房地产市场调控实践 / 69

- 一、政府供给为主、市场出售为辅的住宅体系 / 70
- 二、融资保障制度调节新加坡住房供需的稳定 / 72
- 三、土地管制起到提高效率、抑制投机的作用 / 73
- 四、小结 / 74

第四节 日本房地产市场调控实践 / 75

- 一、保基本的住房政策是日本调节房市供求关系的主要内容 / 75
- 二、管制土地交易是日本调控房市的重要手段 / 76
- 三、完备的房地产税收体制是日本调控房市的主要方法 / 77
- 四、日本房地产泡沫破灭对房地产市场的影响过程 / 77
- 五、小结 / 80

第五节 中国香港房地产市场调控实践 / 81

- 一、跌宕起伏的社会环境是香港房市波动的主要原因 / 82
- 二、土地批租是香港房地产供需调节的主要手段 / 83
- 三、政策调整是香港房地产市场调控的主要方法 / 83
- 四、小结 / 85

第六节 小结与启示 / 86

第五章 中国房地产市场调控实践的分析

第一节 房地产市场调控的历史分析 / 90

- 一、1993—1995 年房地产市场紧缩调控 / 90
- 二、1998—2002 年房地产市场宽松调控 / 92
- 三、两次房地产市场调控的经验教训 / 93

第二节 近年来房地产业快速发展中的市场调控 / 94

- 一、近年来房地产市场价格变动分析 / 95
- 二、近年来房地产市场调控分析 / 100
- 三、当前金融危机对我国房地产市场调控影响的分析 / 105

四、近几年房地产市场调控效果不佳的原因分析 / 109

第三节 小结 / 117

第六章 完善中国房地产市场调控的整体设计

第一节 房地产市场调控的地位和作用 / 121

一、房地产市场调控的地位 / 122

二、房地产市场调控的作用 / 126

第二节 房地产市场调控的目的和原则 / 127

一、房地产市场调控的目的 / 128

二、房地产市场调控的原则 / 132

第三节 房地产市场调控的方式手段 / 133

一、国家计划 / 133

二、经济手段 / 136

三、法律手段 / 138

四、行政手段 / 141

五、调控手段的相互关系 / 142

第四节 房地产市场调控的环节与节奏 / 144

一、调控的途径 / 144

二、调控的环节 / 147

三、调控的时点 / 152

四、调控的节奏 / 158

第五节 中国房地产市场调控的外部环境塑造 / 161

一、国民经济增长环境 / 161

二、城市化发展环境 / 164

三、货币流通和外汇环境 / 167

四、税收环境 / 171

五、法制环境 / 173

六、拓宽投资渠道 / 175	
第六节 中国房地产市场调控的重大问题——住房供应模式选择 / 177	
一、境外住房供应模式分析 / 178	
二、中国住房供应模式演变过程 / 179	
三、中国居民收入与房价关系分析 / 181	
四、中国住房供应模式的选择 / 185	
第七节 小结 / 188	
第七章 中国房地产市场调控中中央与地方关系的处理	
第一节 中央政府和地方政府在房市调控中利益和目标的对立统一 / 190	
第二节 中央政府和地方政府在房市调控中的博弈 / 192	
一、中央、地方政府在房市调控中的博弈分析 / 192	
二、中央、地方政府房市调控中政策博弈的制度性根源 / 199	
第三节 房市调控中协调中央与地方关系的方法选择 / 201	
一、房市调控中协调中央与地方关系的目标和原则 / 201	
二、构建解决中央、地方政府政策冲突的新机制和新制度 / 202	
三、加强中央政府对房地产市场形势的正确判断 / 209	
四、进一步发挥地方政府房地产市场调控积极性 / 212	
五、创立中央与地方房地产市场调控两级管理模式 / 217	
第四节 小结 / 225	
第八章 展望	
主要参考文献 / 229	
后记 / 237	

第一章

导 论

房地产作为人类生活、生产活动所必需的产品,经营这种产品的行业称为房地产业。房地产市场作为房地产经营活动的载体,其运行涉及土地开发、房屋建设、销售一系列过程,涉及金融、服务等行业相互作用,涉及经济的、社会的、法律的相关问题。房地产市场的波动,会对人们的社会经济活动产生重大影响。房地产市场调控是修复房地产市场非正常波动的必要举措,本章就本书研究的背景、研究的目的和意义、思路与框架、方法与特色及创新进行阐述。

第一节 房地产市场调控研究的背景

首先,多年来,中国房地产市场出现了不正常波动。

房地产市场的波动主要是通过价格波动表现出来的。本书通过重点反映房地产价格变动,并结合房地产市场的特征来反映当前房地产市场的波动。当前,我国房地产产品主要是以城镇商品住房为主,因此,在反映商品房价格时,又以城镇的商品住房价格和变动情况为主要反映内容,以此对中国房地产市场调控进行研究。

2004年至2006年,我国商品房销售价格分别比上年增长14.4%、12.2%、7.1%。同期我国商品住房价格呈现持续上涨的态势,全国新建商品住房销售价格分别比上年增长9.4%、8.4%、6.5%。到2007

年10月份,全国70个大中城市新建商品住房销售价格同比上涨10.6%,呈现出总体持续上升的趋势。^①

2008年,商品住房价格呈现走弱态势。此轮房地产市场价格调整始于2007年第4季度,由珠三角区域逐步向全国范围蔓延,是各种调控政策作用、经济周期性下行、房地产市场价格自身调整和世界金融危机影响的结果。经过一年的调整期,2008年第三季度房地产市场已经显现供大于求的状况,70个大中城市房价自2008年8月份开始出现环比下跌,其中超过一半的城市房地产市场价格出现下降。^②当前,经过上一轮调整,2009年3月开始,房地产市场刚性需求强劲释放,我国多个城市房地产价格又呈现上扬趋势。

房地产市场的波动使得消费者无法准确判断市场走势,造成强烈的跟风心理,使得市场波动效应进一步放大。

其次,房地产市场波动导致价格震荡,产生明显波及效应。

房地产市场价格波动,包括商品住房价格波动,会产生明显的波及效应,主要表现在以下四个方面:

第一,商品住房价格波动,对系列商品链的价格变化产生重要影响。由于不能对吃、穿、医疗、教育等消费形成任何替代,住房价格高涨很容易形成其他生活必需品如粮油价格的比价复归。我国出现生活必需品价格上涨的现象,一定阶段内、一定程度上可以归结为在住房价格不下降情况下,其他产品的比价复归。如果由于住房价格高涨导致粮油价格翻番上涨,进而导致国家出现恶性通货膨胀,后果将不堪设想。

第二,对个人财富变动产生重要影响。房价高涨会对收入分配造成很大影响。表现在城乡之间,由于现行政策不允许农民对土地做商业开发,只能交给政府,由政府再批发给开发商统一开发,最后销售给公众。表现在政府和公众间,政府得到土地收益,某种程度上形成了政府获取财富的分配效应。表现在公众之间,财富占有方面资产收入效

① 张永岳:《中国房地产报告》,上海易居房地产研究院,2007年。

② 数据来源于2009年1月19日全国工商联房地产商会(REICO)工作室在北京发布的2008—2009年度中国房地产市场报告。

应激增。表现在既得利益方面,借助于现行体制下的公共信息的不透明,出现通过权力获得财富的阶层。

第三,对金融和国民经济的稳定和安全产生重要影响。房地产金融安全问题在美国的次贷危机中得以暴露。房地产业是最典型的资金密集型行业,没有金融的支持,也就没有房地产的发展。房地产业的发展为金融发展和创新提供了广阔的空间,但是,房地产业的发展,也给金融业的发展造成潜在的危险。银行不注意防范房地产贷款中的风险,放松贷款标准,过度发放个人按揭贷款和房地产企业开发贷款,就有可能催生房地产泡沫或放大泡沫。泡沫的破灭,通过危及银行的贷款安全乃至金融安全,从而影响经济稳定、社会稳定,甚至是政治稳定。

第四,对经济结构的合理构成产生重要影响。现在房地产开发赢利模式的资本吸引力非常大。资本的不合理流向,降低了对自主创新的经营实业的投入;各种投机行为,抑制了制造业等产业合理发展。同时,房地产投机的结果,导致地价、房租大幅度上涨,造成其他产业的成本上升,从而降低国家在其他产业方面的竞争力。

由此,房地产市场的调控,不仅对房地产经济有序发展有着积极的意义,而且对宏观经济健康发展、经济安全、社会公平、经济和社会稳定都有着重要的意义。

再次,针对房地产市场波动的调控,曲折反复,争议不断,迫切需要理顺。

近年来,针对房价上涨较快、住房供应结构不合理等问题,国务院为加强房地产市场调控,采取了一系列政策措施。2006年,加息、“国六条”、“国十五条”、“限外令”以及土地监管方面的许多政策出台,国家税务总局发布了关于住房转让所得征收个人所得税有关问题的通知,还决定建立国家土地督察制度。2007年的《土地储备管理办法》、《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》、“新限外令”等政策出台,央行年度6次加息、连续上调存款准备金率、物业税“空转”试点扩至十省市等等。

2008年再次出现密集的房地产市场调控政策。一是表现在货币政策方面,房地产的货币政策经历转向,上半年连续6次上调人民币存