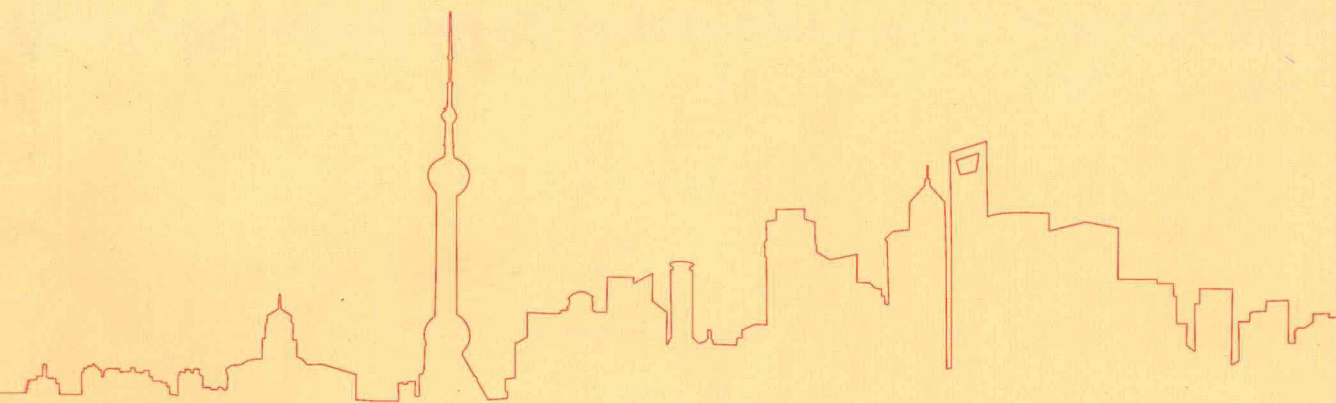


Studies on the Government Intervention
in the Housing Market of Shanghai



上海商品住房市场 宏观调控机制研究

唐旭君 姚玲珍◎著

上海商品住房市场 宏观调控机制研究

唐旭君 姚玲珍 著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海商品住房市场宏观调控机制研究/唐旭君,姚玲珍著. —上海:
上海财经大学出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-5642-1668-9/F · 1668

I. ①上… II. ①唐…②姚… III. ①房地产市场-宏观调控机制-研
究-上海市 IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 138712 号



SHANGHAI SHANGPIN ZHUFANG SHICHANG HONGGUAN TIAOKONG JIZHI YANJIU

上海商品住房市场宏观调控机制研究

唐旭君 姚玲珍 著

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>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海华教印务有限公司印刷装订

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 16.75 印张(插页:1) 356 千字

定价:39.00 元



前 言

1998 年底停止住房实物分配以来,我国商品住房市场得以快速发展,目前商品住房市场已从量的发展进入质的完善阶段。在此过渡期内,出现了总量失衡、结构失调以及价格波动剧烈等问题,需要政府的宏观调控来保障其健康发展,同时保障居民的合理居住权。商品住房市场调控已成为近年来社会舆论的焦点,也同时成为各级政府的工作重点,对此方面的系统研究显得尤为必要。

基于住房市场区域差异较大的特点,本书选择上海商品住房市场来讨论住房市场宏观调控问题,以便于从理论和实证两个方面对此问题进行深入研究。全书共分调控基础、调控实施和机制重构三编,共九章。

调控基础编共三章,分别从商品住房市场调控的必要性、调控对象和环境以及调控机制的构成、演进与特点三方面进行论述。

首先,从政府在住房市场中的四种角色入手,基于理论和实践两方面分析了商品住房市场宏观调控的必要性。不完全竞争性、外部性和信息不对称是商品住房市场调控的理论必要性;而在住房市场实践中所表现出的供求的非均衡性、价格的剧烈波动性以及市场的周期性反映了住房市场调控的实践必要性。

其次,分析上海商品住房市场调控的基础,分别讨论了作为调控环境的上海商品住房市场体系,以及作为调控对象的上海商品住房市场的发展、现状和问题。通过大量系统的数据分析,发现上海商品住宅市场存在住宅用地供给变动明显、新建住宅供求失衡严重、住房市场交易波动剧烈以及住房交易价格涨幅巨大且波动明显这四方面的主要问题。

最后,对中国商品住房市场宏观调控的构成要素和运行机制进行了系统分析。其一,调控目标有其内在的层次性,有核心目标、中间目标和操作目标之分;其二,调控手段包含了经济、行政和法律三大种类,但存在内生与外生的区别;其三,商品住房市场宏观调控是一个包含调控主体与客体、调控对象、调控目标和手段、调控效果在内的有机整体,整体中各要素的相互作用形成了商品住房市场宏观调控机制。

调控实施编共四章,分别从产业、土地、税收和信贷四项主要政策论述上海商品住房市场宏观调控的实施及其效果。

政府可通过住宅产业定位及发展规划、住宅产业组织政策和住宅产业结构政策这三类产业政策来影响商品住房市场。从“十五”到“十二五”规划,上海从注重住宅产业在量上的增长,大力发展以住宅为主的房地产业,到积极强调优化供给结构、保持适度规模,稳妥发展房地产业,对住宅产业的定位有了一定转变。从调控效果看,上海产业政策调控喜忧参半:一方面,“十五”期间上海住宅产业发展速度及住宅总体供应达到预期目标,中小套型住房供应比例显著增加,上海房地产市场集中度明显提高;另一方面,“十一五”期间产业发展速度及总体供应未达预期目标,上海高档公寓和别墅在新建商品住房中的比例仍在增加。

政府通过新建住房用地供给直接参与商品住房市场,土地政策是宏观调控的直接手段。住宅用地出让总量、出让结构和出让方式是政府土地政策调控的三种方式,而这些政策可能通过住房供给数量、土地价格水平和住房供给预期分别影响短期及长期住房市场。通过对中国香港、新加坡和韩国土地政策调控的分析可见:土地供应总量调控是土地政策调控的基本方式,发布土地供应计划是土地政策调整影响即期住房市场的有效手段。在总结上海土地总量、结构和方式调控政策及其变迁的基础上,我们对上海土地政策调控效果进行了实证分析,得出如下结论:其一,政府新增住宅用地供给对一定时期后的新建商品住房供给具有显著影响;其二,住宅用地供给通过影响住房供给以及“滞后预期”两种途径同时作用于远期住房价格,但很难对当期住房价格产生影响;其三,提高住宅用地供给所能起到的平抑房价的作用较为有限。

政府可通过取得、保有和转让阶段的各种税收来调控商品住房市场,但各环节税收在住房市场的传导机制显著不同。通过对中国香港、新加坡和日本的住房市场税收调控历史分析发现:各国和地区普遍采用提高转让所得税和新增转让增值税的方法来进行住房市场的短期调控,由于杠杆效应的存在,房地产转让增值税相对于转让所得税在住房市场调控中更加有效。通过分析上海商品住房税制并系统回顾税收调控历史,我们发现上海住房市场税收调控具有在调控工具上以流通环节的税种为主、在调控方式上不设置针对投机的专门税种和在调控力度上对投机行为的打击力度较弱三方面的特点。该章最后通过实证分析方法讨论了税收政策调控的有效性。以2008年末上海营业税调整为例,运用48个大型楼盘的微观数据,得到如下结论:营业税变化与商品住房价格之间存在负相关关系,营业税政策调整对住房市场是有效的。

政府可通过中央银行、公积金管理中心等机构针对土地和住宅开发阶段进行供给信

贷调控,同时针对商业性个人贷款和住房公积金贷款实施需求信贷调控。信贷政策可通过贷款利率、信贷供应量和资产组合效应影响商品住房的供给与需求。通过对日本、新加坡和中国香港住房市场税收调控的研究发现,各国及地区信贷政策调控的具体工具差异很大。深入分析上海商品住房信贷调控历史,我们发现针对需求的信贷调控运用更为频繁,且调控力度更大。该章最后采用干预分析模型,对2003年来的历次主要信贷调控政策对上海市场的有效性进行实证检验。我们发现2007年之后的主要信贷政策调控对住房市场具有显著影响,但针对需求的信贷调控更为有效。此外,信贷调控存在公告效应,短期效应大于长期效应。

机制重构编由两章组成,分别探讨了上海商品住房市场宏观调控机制优化的整体构想和实现路径。

在整体构想方面,首先需优化调控理念。在关注旨在平抑住房市场短期价格波动的战术性调控的同时,应重视旨在影响住房市场中长期整体发展趋势的战略性宏观调控;同时,发挥政府在宏观调控中的主动性,而不是在市场出现问题时进行被动调控。其次,要明确上海商品住房市场宏观调控的目标。正确处理商品住房市场宏观调控的经济性与社会性目标之间的关系,找出经济性与社会性目标的动态平衡点。根据上海住房市场状况,本书认为,上海商品住房市场宏观调控的长期目标仍是供求总量平衡、供求结构合理;而近期目标应是稳定住房价格变化预期,引导住房需求走向合理化。最后,需构建上海住房市场调控目标模式。上海商品住房市场调控应选择以供求同时调控为作用取向的基本模式。在供求调控的作用方向上,稳定一方而调控另一方的模式较为适宜;在供求调控的主次关系上,战略性调控和战术性调控应存在差异。上海商品住房市场战略性调控应在明确的调控目标的指引下,运用土地政策和产业政策实施针对供给的长期调控,同时运用以住房持有税(房产税)为主的税收政策来实施针对需求的长期调控,以达到宏观调控的长期目标。上海商品住房市场的战术性调控目标针对当期住房市场状况确定,以需求调控为主要手段,选择针对性的税收政策和信贷政策来有效调节需求,稳定住房市场。在以上住房市场调控模式的构建中,上海目前应重视战略性调控,以此为抓手实现上海商品住房市场调控模式的优化。

在实现路径方面,分为战略性和战术性宏观调控的实现。关于房地产市场的战术性调控,我国已有不少经验,各种工具的运用已在本书第二部分进行了详细阐述。然而,战术性调控成功的关键在于其依据市场变化确定的短期调控目标,而这一方面是我国及上海还需要重点完善之处,因此,在战术性调控的实现中,重点讨论了住房市场调控技术分析系统的构建问题。住房市场调控技术分析系统由住房市场基础数据系统、预警系统以及政策模拟



系统三部分组成,本书对上海的以上三个系统的构建提出了具体建议。房地产市场的战略性调控是在过去的上海房地产调控中被忽略的部分,因此,我们对未来十年上海商品住房市场战略性调控进行了探讨。根据从上海的住房供给与需求现状普查数据及未来预测,分析确定上海战略性调控的具体目标;进而依据此目标,提出战略性调控的实施方法,即大力保障居住用地合理供给的土地政策,仍需保证住宅产业较高水平产出的产业政策以及以 35 平方米为重要差别化标准的房产税政策;并对各政策的具体实施提出了可行的建议。

本书相对于其他相关的研究和著作有如下四个特点:首先,由于住房市场的区域差异很大,大多数学者认为,我国应对不同城市的住房市场实施分类宏观调控。本书以上海住房市场为研究对象,便于对住房市场这一主题进行深入而有实践意义的研究,是目前少有的既系统、深入,又全面分析住房市场调控的学术著作。其次,在各种调控政策的国际经验分析部分,本书在国内二手资料的基础上,查找了大量各国及地区的一手资料,如新加坡税务局、香港差饷物业估价署网站等,对亚洲各国和地区的住房市场调控工具的实施情况进行了系统梳理和分析。再次,运用系统动力学原理分析商品住房市场,从中找出目前上海住房市场调控中的关键环节,据此提出上海住房市场调控的目标模式。最后,针对目前上海住房市场调控实施的重点和难点,给出具体的解决方法,并通过数据的合理测算,得到有参考价值的结果。

感谢陈宝萍同学对本书第七章写作过程的参与。非常感谢上海财经大学“211”三期科研项目基金对本研究的资助。此外,本书在编写过程中参考了大量文献,在此,我们对所有文献的作者表示衷心的感谢!

对于书中的缺点及错误,恳请各位同行、专家批评指正。

作 者

2013 年 6 月

目 录

前言	1
----	---

调控基础编

第一章 上海商品住房市场宏观调控的必要性	3
第一节 政府在住房市场中的角色定位	3
一、政府在市场经济中的五项职能	3
二、政府在住房市场中的四种角色	4
第二节 理论必要性	5
一、不完全竞争性	6
二、外部性	7
三、信息不对称性	8
第三节 实践必要性	10
一、住房市场的非均衡性	10
二、住房价格的剧烈波动性	11
三、房地产市场的周期性	13
第二章 上海商品住房市场宏观调控的对象与环境	18
第一节 调控环境:上海商品住房市场体系	18
一、上海商品住房市场结构	18
二、上海商品住房市场体系	19
三、上海商品住房市场体系建设	19
第二节 调控对象:上海商品住房市场	22
一、上海商品住房市场发展	22
二、上海商品住房市场现状	24
三、上海商品住房市场的问题	29



第三章 上海商品住房市场宏观调控机制的演进与特点	32
第一节 商品住房市场宏观调控机制构成	32
一、商品住房市场宏观调控的目标	32
二、商品住房市场宏观调控的手段	34
三、商品住房市场宏观调控机制的构成	38
第二节 上海商品住房市场宏观调控机制的演变历程	40
一、1998~2002 年上海商品住房市场扩张性宏观调控	41
二、2003~2006 年上海商品住房市场紧缩性宏观调控	42
三、2007 年上海商品住房市场紧缩性宏观调控	44
四、2008 年上海商品住房市场扩张性宏观调控	45
五、2009~2011 年上海商品住房市场紧缩性宏观调控	46
第三节 上海商品住房市场宏观调控机制的实现路径	49
一、产业政策	49
二、土地政策	50
三、财政政策	51
四、金融政策	52
五、行政管制	53
第四节 上海商品住房市场宏观调控机制的主要特点	55
一、调控目标方面的特点	55
二、调控手段方面的特点	57
三、调控效果方面的特点	58

调控实施编

第四章 上海商品住房市场产业政策调控	63
第一节 商品住房市场产业政策调控及传导机制	63
一、住宅产业政策调控的内涵	63
二、住宅产业政策调控的传导机制	68
第二节 上海商品住房市场产业政策调控历史回顾	69
一、上海住宅产业定位及发展规划调控	69
二、上海住宅产业组织政策调控	72
三、上海住宅产业结构政策调控	73
第三节 上海商品住房市场产业政策调控实施效果分析	74
一、上海住宅产业发展速度及住宅总体供应	74
二、上海住宅产业结构变化及住宅分类供应	77

三、上海住宅产业竞争状况及住宅市场秩序·····	78
第五章 上海商品住房市场土地政策调控 ·····	80
第一节 商品住房市场土地政策调控的内涵及传导机制·····	80
一、商品住房市场土地政策调控·····	80
二、商品住房市场土地政策调控的传导机制·····	85
第二节 商品住房市场土地政策调控国际经验比较·····	90
一、中国香港商品住房市场土地政策调控·····	90
二、新加坡商品住房市场土地政策调控·····	92
三、韩国商品住房市场土地政策调控·····	95
四、土地政策调控的国际经验总结·····	98
第三节 上海商品住房市场土地政策调控历史回顾·····	100
一、上海商品住房市场土地供应总量调控·····	100
二、上海商品住房市场土地供应结构调控·····	102
三、上海商品住房市场土地供应方式调控·····	104
第四节 上海商品住房市场土地政策调控实施效果分析·····	107
一、文献综述·····	107
二、问题的设定与模型的建立·····	108
三、数据及实证分析结果·····	111
四、模型模拟及其结果·····	113
五、研究结论·····	114
第六章 上海商品住房市场税收政策调控 ·····	116
第一节 商品住房市场税收政策调控的内涵及其传导机制·····	116
一、商品住房市场税收政策调控的内涵·····	116
二、商品住房市场税收政策调控的传导机制·····	122
第二节 商品住房市场税收政策调控国际经验比较·····	126
一、中国香港商品住房市场税收政策调控·····	126
二、新加坡商品住房市场税收政策调控·····	128
三、日本商品住房市场税收政策调控·····	131
四、税收政策调控的国际经验总结·····	134
第三节 上海商品住房市场税收政策调控历史回顾·····	135
一、上海商品住房税制·····	135
二、上海商品住房市场税收政策调控工具·····	138
三、上海商品住房市场税收政策调控特点·····	141

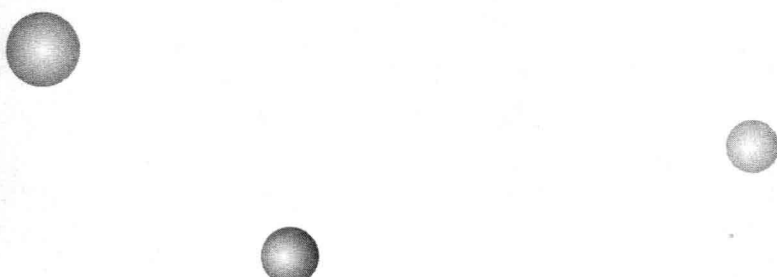


第四节 上海商品住房市场税收政策调控实施效果分析	142
一、文献综述	143
二、问题的设定与模型的建立	144
三、数据及实证分析结果	146
四、研究结论	148
第七章 上海商品住房市场信贷政策调控	149
第一节 商品住房市场信贷政策调控的内涵及传导机制	149
一、商品住房市场信贷政策调控	149
二、商品住房市场信贷政策调控的传导机制	152
第二节 商品住房市场信贷政策调控国际经验比较	156
一、日本商品住房市场信贷政策调控	156
二、新加坡商品住房市场信贷政策调控	161
三、中国香港商品住房市场信贷政策调控	164
第三节 上海商品住房市场信贷政策调控历史回顾	169
一、上海商品住房市场住房需求信贷调控	169
二、上海商品住房市场住房供给信贷调控	174
第四节 上海商品住房市场信贷政策调控实施效果分析	175
一、文献综述	175
二、模型理论基础	179
三、模型构建与变量选择	181
四、实证分析结果	184
五、研究结论	186

机制重构编

第八章 上海商品住房市场宏观调控机制优化的整体构想	191
第一节 上海商品住房市场宏观调控的理念优化	191
一、重视商品住房市场战略性宏观调控	191
二、发挥政府在宏观调控中的主动性	192
三、健全商品住房市场宏观调控的制度基础	194
第二节 上海商品住房市场宏观调控的目标优化	196
一、商品住房市场宏观调控的经济性与社会性目标	196
二、上海商品住房市场宏观调控的长期与近期目标	198
第三节 上海商品住房市场宏观调控的模式优化	199

一、上海商品住房市场运行模式分析	199
二、上海商品住房市场调控关键环节分析	205
三、上海商品住房市场调控模式构建	205
第九章 上海商品住房市场宏观调控的实现路径	213
第一节 住房市场调控技术分析系统	213
一、住房市场基础数据系统	213
二、住房市场预警系统	222
三、住房市场政策模拟系统	225
第二节 战略性调控目标的确定	226
一、上海市常住人口居住现状及问题	226
二、上海市住房需求与供应总量预测	230
三、上海商品住房市场战略性调控目标	231
第三节 战略性调控工具的运用	232
一、产业政策的战略性调控	233
二、土地政策的战略性调控	237
三、房产税政策的战略性调控	240
参考文献	249



调控基础编

第一章



上海商品住房市场宏观调控的必要性

第一节 政府在住房市场中的角色定位

政府是否应该干预住房市场,是中外房地产经济学学者长期思考的问题,对其结论已有基本的共识:政府应对住房市场进行必要的干预;然而,对于政府在住房市场中干预的方式及其应承担角色的认识是有很大差异的。

一、政府在市场经济中的五项职能

关于政府在市场经济中职能的观点,国内外均有较成熟的论述,可以概括为如下五个方面^①:

(一)建立和维护市场经济运行的制度基础

市场经济是通过经济主体之间的相互交换来实现社会分工协作的经济体系。然而,交换行为的成立,以市场的各主体之间达成某种共识、共同遵守某种制度规范为前提。它要求经济主体彼此承认对方拥有交换对象的所有权,认同对交换对象的认定、测定规则及交易的一般规范;否则,交换便无法进行。这就是说,市场经济的运行需要相应的产权制度基础,需要一系列制度规范保障市场秩序。建立、维护、调整和变革这些制度规范是市场经济发展的内生要求。但是,由于遵循利益最大化原则的各市场主体间的行为差异,以及由其构成的协作体系的权力分散化,依靠市场机制不可能产生一致的制度规范。只有通过政府的强制力量才能建立、实施并维持其运作。因此,建立和维护市场机制运行的制度规范,是市场经济国家政府最基本且最重要的经济职能。

(二)维持经济的总量平衡和稳定增长

实现社会总供给和总需求的平衡是市场经济正常运行的条件之一。商品市场和要素市场总供给和总需求长期、大幅度的失衡,将导致经济严重偏离帕累托最优状况,必然会

^① 余建源:《中国商品住房市场调控新论》,上海人民出版社2009年版,第34~35页。

破坏市场价格机制,使价格这一市场经济中最有效的信息传递机制、资源配置机制丧失其作用。政府应利用合理的货币政策、财政政策和产业政策或多种政策的组合使用,使总供给和总需求保持总量和结构上的平衡。

(三)克服市场失灵

市场失灵是指市场无法有效率地分配市场资源。市场失灵是市场经济中政府干预经济的重要原因。造成市场失灵的原因是多方面的,包括:不完全信息、不完全竞争、市场体系残缺、外部性等。正如斯蒂格利茨所指出的,现实中存在的市场大多是不完备市场,市场失灵现象普遍存在。因此,需要政府的干预以克服市场失灵。

(四)提供公共物品

公共物品的资源最优配置条件表现为:社会成员支付费用之和等于其边际生产成本。但由于公共物品在消费上具有非排他型,因此,它被生产出来之后,他人可从中受益,而生产者却无法利用市场机制收回其生产成本,从而产生了“搭便车”问题。因此,市场不提供公共物品,或者只提供极少量的公共物品。然而,一定数量的公共物品的存在又是市场经济正常运行的基础条件,所以需要政府出面,合理组织非市场经济领域的经济活动,提供足够数量的公共物品。

(五)实现社会公平

从经济角度上看,社会公平主要表现为收入分配的公正及必要的社会保障。但是,市场交换过程只能实现既定收入分配格局下的帕累托最优,却不能改变原有的收入分配格局。从长远来看,由于社会经济体制的限制,人们出生即有不同的社会地位和自然禀赋,社会成员在进入市场时是不平等的。而在市场经济竞争机制的优胜劣汰下,竞争市场可能会带来更不公平的收入分配。政府的干预能够使社会财富按照较为公平的原则分配和使用,建立健全必要的社会保障体系,排除社会及自然的偶然因素对社会成员的不利影响,保障每个社会成员的生存权利,同时也有助于社会整体效率的提高。

二、政府在住房市场中的四种角色

基于以上理论基础分析政府在住房市场中的职能,可以得到如下结论:从总体来看,政府在住房市场中扮演四种不同的角色,起到相应作用。

(一)住房市场制度制定者——维护市场秩序

住房交易行为的成立,是以市场各主体之间达成某种共识、共同遵守某种制度规范为前提的。它要求经济主体彼此承认对方拥有交换对象的所有权,认同对交换对象的认定、测定规则及交易的一般规范。这也就是说,住房市场的运行需要相应的产权制度基础,需要一系列的制度规范保障市场秩序。自1978年开始实施经济体制改革以来,中国住房市场制度处于不断的发展演变之中。时至今日,住房市场制度的基本框架已经形成,但制度的细节尚需补充和完善,政府在制定和维护市场制度中的作用非常重要。

(二)商品住房市场调控者——保障市场健康

众多学者认为,商品住房市场由于其自身的特性存在严重的市场失灵,以价格主导的那只“看不见的手”无法在住房市场中有效地发挥作用;国内外长期实践也证明,商品住房市场难以通过自身调节达到总量和结构的均衡,房地产市场的周期将影响国民经济的整体运行,甚至引发金融及经济危机。因此,政府非常有必要对商品住房市场实施宏观调控。

(三)公共住房市场参与者——提供住房保障

这与上面提到的政府职能中的后两个相关。公共物品(包括准公共物品)是私人不愿意生产、无法生产或无法全部生产的,必须由政府提供,或由政府和企业、个人共同提供的产品和劳务。大多数学者认为,廉租房、经济适用房的供给不受住房市场一般的最高利润动机所支配,也不为当时的市场价格所决定,具有准公共物品的特性,需要政府来提供^①。同时,获得基本的居住之所也是公民的基本权利,住房保障体现政府维护社会公平的重要职能。1996年6月,联合国人居会议通过了《人居议程》,提出“人人享有适当住房”的目标^②。可见,直接或间接地提供保障住房这一准公共物品,从而维护公民的基本居住权,是政府参与住房市场的重要内容。

(四)商品住房市场参与者——供给住宅用地

这一职能在上面提到的五项基本职能之外,是由住房市场的自身特性决定的,但其在中国及上海目前的商品住房市场中非常重要。由于中国实施土地公有制和严格的土地规划、出让制度,新增住宅用地的供给主要由当地政府垄断。加之上海正处于快速城市化的时期,新建住宅的数量较大^③,使作为新建住宅用地供给者的政府对住房市场的影响很大,政府成为住房市场中的重要参与者——新建住宅用地的供应者。

在政府参与住房市场的四种角色中,本书着重于商品住房市场调控者这一角色,并将在本章中对这一角色的必要性进行较为深入的阐述。

第二节 理论必要性

从古典经济学到现代新自由主义学派均认为,只要满足理性人假设和完全竞争的条件,就能通过市场来自动有效地配置资源,市场就能够自动趋于稳定。然而,在现实经济世界中,完全竞争只是一种理性状态,市场和价格的资源配置作用经常无法有效地发挥,

① 余建源:《中国商品住房市场调控新论》,上海人民出版社2009年版,第40~41页。

② 王松涛:《中国住房市场政府干预的原理与效果评价》,清华大学出版社2009年版,第48页。

③ 上海2000~2009年住宅平均年竣工面积为2 273万平方米,这十年内上海新建住宅的竣工量占到2009年底上海住宅存量的45%。