

稳定我国房价的政策探讨*

李雄军

(西安电子科技大学 人文学院,西安 710061)

[摘要] 2003年以来,我国房价加速增长,成为民生的一大难题;中央政府实施了一系列的调控政策试图稳定房价,但其效果不明显,由于住房事关民生,稳定房价对社会稳定、建构社会主义和谐都有十分重要的作用。从房地产市场的供给与需求两方面入手,或许可以稳定房价。

[关键词] 房价;信贷政策;土地政策;稳定房价

[中图分类号] F293.30 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)01-0043-04

一、节节升高的房价

我国商品房平均销售价格走势如图1所示。可以看出,以2002年为界,之前为缓慢增长,之后为加速增长。1998年到2002年,四年间可比价格增加212元/平方米,年均增长率仅为2.57%;2002年到2006年,四年间可比价格增加859元/平方米,年均增长率达到了9.44%。而且,由于人们在购房的过程中,受工作地点和城市交通的限制,不大愿意买城郊的住房,实际所感受房价上涨的程度应该超出了统计数据所显示的程度。即便如此,仍不妨从以下两个又属于平均性的指标——房价收入比、房价与房租现值之比来分析,以为参照。

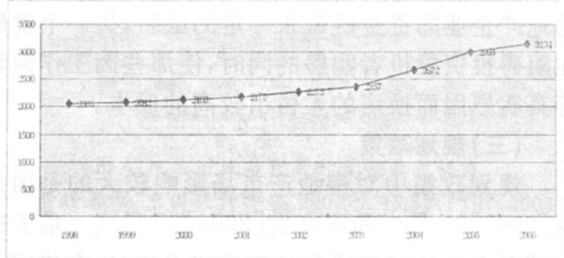


图1:我国商品房平均销售价格走势:1998-2006

资料来源:中国统计年鉴2007^[1]:P243、P309,以CPI为平减指数,1998=1.00。

首先来计算一下房价收入比。图2显示了一个家庭是一个单职工、双职工、双职工且全额注入父母中一方的工资收入(假定父母也取得职工平均工资)的房价收入比情况。房价收入比从1998年到2003年逐年下降,2004年为上升,2005、2006

两年相比2004年轻微下降,但仍然高于2003年的房价收入比。2006年的数据是:单职工家庭14.4、双职工7.2、父母支持下的双职工4.8。

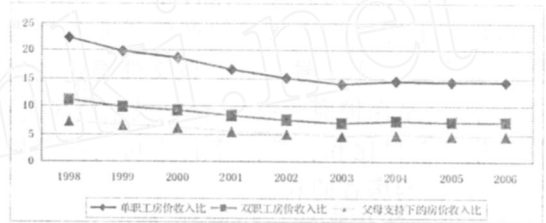


图2:房价收入比一览表(房价与职工平均工资均采用当年名义价格)

资料来源:中国统计年鉴2007^[1]:P165、P243。

其次,来看房价与房租现值之比。本文以住宅销售价格指数作为房价的替代指标、以住宅租赁价格指数作为房租的替代指标。假设2001年两种价格指数为平衡的,自2001年后,住房销售价格指数均超过了住宅租赁价格指数,尤其是05、06两年,住房销售价格指数远远超出住宅租赁价格指数,在为建造新房提供强大激励的同时也使租房日益变得划算(见图3)。

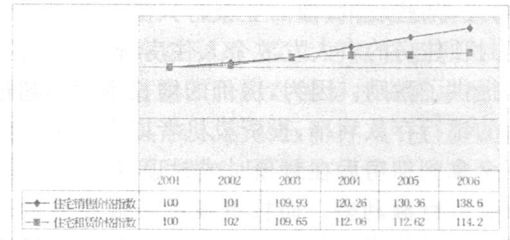


图3:两种价格指数的比较

资料来源:中国统计年鉴2007^[1]:P334。

* [收稿日期] 2007-12-10

[作者简介] 李雄军(1978-),男,湖南省祁阳县人,西安交通大学经济与金融学院,博士研究生,西安电子科技大学人文学院,讲师,研究方向:宏观经济分析。

综合两个指标的分析,可以说,就全国平均情况这个参照来看,当前的房价还是偏高的,但尚未形成泡沫,因为房价收入比总体上下降了。可能影响房地产市场健康发展的问题有三个:一是,房价收入比在 2003 年到 2006 年并没有随着国民经济的增长而持续下降,房地产业的发展不能惠及更多的人民;二是,房价在 2005 年、2006 年的高速增长态势脱离了租房价格的基本面,这增加了房价回调的风险。

二、中央政府调控的效果不彰

中央政府适时地对房地产市场进行调控,但其调控面临着以下六大约束:耕地的保护、失地农民的社会保障、中低收入者的住房保障、商业银行的金融风险、国有企业的持续运营、人民币的渐进升值。这六大约束之间不无相互冲突之处,所以其调控的效果不明显。

(一) 信贷政策

信贷政策最具代表性的文件是 2003 年《中国人民银行关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》,业界称为 121 号文件。该文件要达到的目标有两个:一是保护商业银行,降低其信贷风险;二是通过提高首付比和贷款利率打击房产投资投机者,保护自住购房者的利益。

这些类似信贷政策的问题是:第一,在存差日益累积、房价日益上涨、各商业银行商业化经营日益明显的今天,中央银行难以有效的约束商业银行放贷的冲动;第二,仅仅提高首付比和名义利率不能有效的打击房产投资或投机。调整通货膨胀之后的实际低利率政策是我国政府长期坚持的方针,一方面为了减轻国有企业的负担,另一方面是为了保持与美元的利差,降低人民币升值的压力以保持出口。投资投机者正是抓住了这几点,相信实际利率不会大幅度提高,银行资金也不是那么难以得到;第三,某些政策,像商业银行只能对购买主体结构已封顶住房的个人发放个人住房贷款,就直接为炒房提供了激励。因为,房价的增长率远远超过了同期的银行存款利率,投资投机者以自有资金或拆借资金拿到期房后在封顶时或封顶以后待机抛出,可以赚取巨额利差。而投资投机者规模性的购买又提高了其购房时的谈判能力;第四,那些投资投机者之所以是投资投机者,就在于其财产多、风险承受能力较高。面对调控,他们可以继续持有以待变化,可以出租,也可以抵押房产将资金投入股市。而且,不管是房地产企业,还是投资投机者,为了自己的利益,都有故意使调控政策失效、摧毁自住购房者心理预期的激励。(这一点的分析也可应用于

其他类型的调控政策)

(二) 税收政策

税收政策按其针对性可分为两类,第一类的对象为投资投机者。如国办发[2005]26号文、国办发[2006]37号文中均提出了调整住房转让环节营业税的办法。第二类为房地产企业,如依法从高征收土地闲置费,土地增值税清算管理。第一类的税收政策存在两个问题:首先,投资投机者长期浸泡市场,所持有的房子本身就可能很有升值空间,税收的抽取只能按比例,升值所带来的利润空间的扩大无疑会降低税收抽取的负面影响。其次,在真实需求存在的条件下,面向投资投机者的税收政策很可能导致其负担向自住购房者转嫁。诚如诺丁汉大学姚树洁教授等学者所言,住房是一种高端的“吃食品”,其需求存在刚性。投资投机者手里有房源,在新开发住房速度赶不上需求速度的情况下,转嫁是可以实现的。第二类的税收政策也存在两个问题:第一,房地产企业会尽可能地利用信息不对称合理合法的避税,第二,房地产企业会根据其目标利润率转嫁给房地产的购买者,只要房子能卖出去,转嫁就是成功的。当然,信贷政策与税收政策对打击投资投机者、收缩房地产企业的利润能起到一定的作用,尤其是他们中的实力较弱者,毕竟增加了他们的成本!但是,严格的信贷政策与税收政策所带来的两个负面影响却是大家所不愿意看到的:一个就是增加了房地产企业的垄断,减少了竞争,反而推动房价走高,因为两个政策都对中小房地产企业的资金链带来一定的威胁;另一个就是在阻碍投资投机者购房的同时,使那些因工作调动等真实原因而换房的人付出较高的成本。

(三) 规划政策

规划政策中对房地产市场影响较大的是国办发[2005]26号文和国办发[2006]37号文。前者提出,“对中低价位普通商品住房建设项目,在供应土地前,由城市规划主管部门依据控制性详细规划出具建筑高度、容积率、绿地等规划设计条件,房地产主管部门会同有关部门提出住房销售价位、套型面积等控制性要求,并作为土地出让的前置条件,以保证中低价位、中小套型住房的有效供应。”2006年7月底国土资源部公布的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》使“房价地价的双限”变得可以操作,这直接改变了房地产企业的拿地规则。后者再往前走一步,提出“自2006年6月1日起,凡新审批、新开工的商品住房建设,套型建筑面积90平方米以下住房(含经济适用房)面积所占比重,必须达到开发建设面积的70%以上。”

这些规划政策体现了政府对中低收入者住房保障问题的高度重视,其出发点是良好的。但是,以政府行政手段来代替市场选择,干扰了房地产市场的供求机制、竞争机制与价值准则,扭曲了市场行为,增加了房地产市场的不确定性。例如,中小套型住房会积压下来还是被投资投机者所抢购?房地产企业会不会偷工减料以保证价位的控制性要求?

(四) 土地政策

国土资源部指出,“土地供应是调控房地产市场的基本手段,各地要充分发挥土地供应对房地产市场的调控作用”中央政府的指导思想是“正确处理保障经济社会发展与保护土地资源的关系,严格控制建设用地增量,努力盘活存量,强化节约利用土地”但是,要使土地调控成功,需考虑地方政府所面临的约束条件。因为,中央政府作为控地的委托人,而作为代理人的却是地方政府。在地方所享税收收入普遍不足(见图 4)的条件下,地方政府只有想办法开源,土地出让收入不仅恰逢其会,而且日益成为依赖对象。^[2]在政绩考核 GDP 导向的条件下,低成本的工业用地作为各地吸引外资内资的砝码依然举足轻重,改善基础设施条件的竞赛愈演愈烈,所需资金规模日益庞大,地方政府的土地类贷款也相应膨胀。

地方政府对房地产开发土地的供应节奏在年度之间的环比(由于土地的招拍挂鲜见流标,所以房地产企业土地购置反过来即是地方政府土地供应),这个指标越小,说明供应节奏放慢。可以看出,地方政府对房地产开发土地的供应节奏是放慢的,在 2002 年之后更趋明显,这可能是地方政府贯彻中央政府的调控思路,意图挤压房地产企业的储备土地(即盘活存量),也可能是地方政府把“生地”转化为“熟地”的速度太慢,还可能是地方政府为保持土地出让收入,有意放慢节奏,抬高地价;房地产企业储备土地的力度在 1998 年到 2001 年是逐年减少的,这是房地产企业无“地荒”恐惧,在市场形势趋好情况下的理性行为。但是,从 2001 年到 2006 年总体上却是增加的,这一方面可能是房地产企业在地方政府放慢土地供应节奏条件下的持续稳健经营的需要,反映了房地产企业对土地的担忧;另一方面也可能是房地产企业害怕房价下跌而主动采取的降低供给以求自保的行为或者是房价飙升下囤积土地的投机行为。而 2004 年的突然增加是受当年“8.31”大限影响,大批土地提前办理用地手续集中上市交易,成为房地产企业的待开发土地。

总之,受中央政府调控影响的主体包括地方政府、商业银行、房地产企业、投资投机者等都是理性的个体,即便地方政府有效贯彻中央政府的调控政策,也不能保证其他各方的利益与中央政府利益的一致,何况地方政府也有自己的苦衷与诉求。所以,中央政府稳定房价的调控目的暂时还难以达到,一些调控政策因其没有考虑到房地产市场各方的约束条件而效果有限,一些调控政策因其违背市场规律而导致了市场行为的扭曲。

三、稳定房价的政策探讨

稳定房价无外乎使房地产市场的供给与需求相平衡。从住房需求方来说,为了使银行体系获得足够的时间消化不良资产,提高竞争能力,央行维持了人为的低存款利率、巨大的存贷款利差(稳定在 3%左右),造成了民间对住房投资需求的饥渴,高收入者不将其收入存银行而存入“住房”。这使本因城市化进程的推进而增加的住房需求更加紧张。从住房供给方来说,房价高涨,房地产企业已有足够的激励建房,关键是“地荒”。地方之间的竞赛,使各地均把低地价的工业用地作为一个重要砝码,把城市基础设施建设作为工作的重点,把房地产开发建设用地的土地出让收入作为城市基础设施建设资金的主要来源。需求增加与供给乏力使投机者们看到商机,投机需求高涨自在情理之中。

所以,针对需求方的政策可以作以下几点考

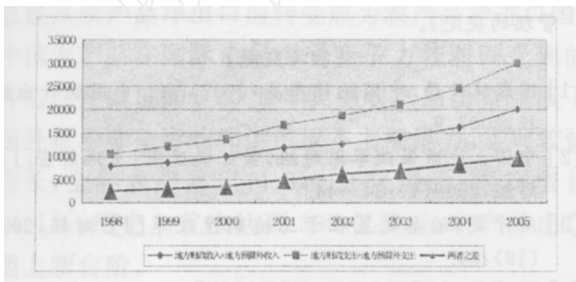


图 4: 地方财政与预算外资金收支缺口

资料来源:中国统计年鉴 2007^[1]: P284、P297, 2006 年地方预算外收支暂缺。

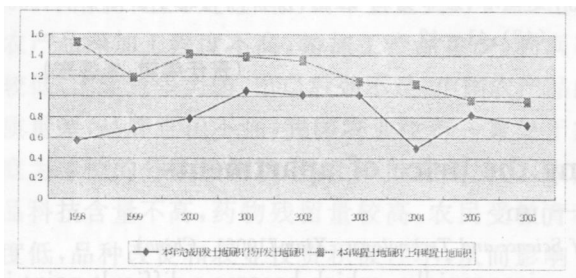


图 5: 地方政府供地与房地产企业储备土地情况

资料来源:中国统计年鉴 2007^[1]: P235。

图 5 中,以房地产企业本年完成开发土地面积/待开发土地面积来反映房地产企业储备土地的力度,这个指标越小说明储备力度越大;以房地产企业本年购置土地面积/上年购置土地面积来反映

虑。首先,投资投机者所购住房规模的大小取决于其获取资金的能力,而其获取资金的能力又取决于其本身能拥有的收入来源与财产积累情况。健全累进的个人所得税与累进的财产税制度有利于收入分配的公平,也有利于其住房投资需求的降低。其次,加快银行体系改革,适时放开存款利率的管制,放开民营银行的进入,提高银行业的竞争性。而流动性的过剩、存差的累积、银行纷纷上市也使得将商业银行看做是政府宏观调控的工具日益失去意义。这些改革可以促使居民金融工具选择的多样化,使住房投资需求的强度降低。

对供给方来说,我们的目的是遏制地方政府低成本工业用地的过度扩张、增加房地产开发建设用地的供应,与日益高涨的需求相适应。房地产企业的囤地部分属于稳健经营的需要,部分属于面对“地荒”的恐惧。在严格监管的同时,对于房地产企业本身的商业经营行为不应过度干预。为此,首先,需要严格工业用地的招拍挂,从制度上杜绝地方政府低价供应工业用地的行为,并将政绩考核的 GDP 导向弱化;其次,需要使地方政府摆脱对土地出让收入的依赖,使其有增加房地产开发建设用地的积极性(增加用地可能会使地价上升的速度放缓,而地方政府取得土地的成本在不断增加,所能取得的土地又逐渐减少,两相挤压,其收益势必减少)。例如,可以赋予部分城市以地方政府信用为基础,以财政收入为依托,发行市政债券的权利。这样,既可以降低筹资成本,又可以降低融资体系过度依赖银行的金融风险,实现金融风险被债券市场的直接化解,也达到了以城市基础设施建设的超前发展,拉动经济发展的目的;更次,可以考虑将土地出让收入纳入地方财政预算(现为预算外收入,收支漏洞多多),以使中央政府等有关各方了解地方政府的财政实力究竟如何,土地出让收入究竟作何用途,需不需要增加地方政府所享税收收入的比重;最后,可以考虑弱化地方政府在房地产开发建设用地上的权利。例如,放开集体土地进入房地产

开发建设用地市场。(刘守英,2006;周其仁,2007)^{[3][4]}

当然,还可以通过一些行之有效的办法增强房地产企业之间的竞争,以降低其平均利润率。例如,赵燕青(2004)指出,城市结构从传统的单中心结构变为多中心结构,可以大大增加城市优良地段的有效供给,^[5]也可以缓解城市的交通压力与环境压力。大力发展城市的公共交通系统,可以降低市民的出行成本、节约市民的出行时间,使房地产企业在更大的区域内进行竞争。

[注 释]

国发[1994]43号文《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》中定义房价收入比:本地区一套建筑面积为60平方米的经济适用住房的平均价格与双职工家庭年平均工资之比。由于经济适用房的供应量较少,加之经济发展、时代进步,本文的定义是,一套建筑面积为90平方米的住宅全国平均价格与双职工家庭全国年平均工资之比。

国办发[2005]26号文即《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》、国办发[2006]37号文即《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》。

来自国土资发[2003]356号文《关于加强土地供应管理促进房地产市场持续健康发展的通知》。

来自国发[2004]28号文《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》。

[参考文献]

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴(2007)[Z]. 中国统计出版社, 2007. 9.
- [2] 中国土地政策改革课题组, 常红晓改写, 土地解密[J]. 财经, 2006(4): 34-44.
- [3] 刘守英, 治本之策在于土地制度改革[J]. 财经, 2006(19): 84.
- [4] 周其仁, 小产权, 大机会[EB/OL], <http://www.ccer.edu.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=8108>, 2006-8-7.
- [5] 赵燕青, 城市结构“扭曲”房价[J]. 瞭望新闻周刊, 2004(43): 41-42.

(责任编辑:朱德东)

On China's policy for stabilizing the price of apartments

LI Xiong - jun

(School of Humanities, Xian Electronics University of Science and Technology, Xian 710061, China)

Abstract : Since 2003, the price of apartments of China rises rapidly, which become a difficult point in people's life. Although central government implements a series of adjustable and controllable policies in order to stabilize the price of the apartments, the effect is not obvious. Because the housing is related to people's life, stabilizing the price of apartments is of important significance to social stability and harmonious society construction. The price of apartments is possible to be stabilized from supply and demand of real estate market.

Key words : price of apartments; loan policy; land policy; stability of price of a house