

# 房地产救市可行性的经济学分析

## ——兼评《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》

尹德洪

(北京物资学院 经济学院,北京 101149)

**摘要:** 为了研究地方政府在房价波动中所起的作用,采用经济学方法对地方政府的房地产救市动机进行分析。分析表明,诺思悖论的存在容易导致最优政策的时间不一致性问题的发生,使地方政府缺乏解决房地产市场所出现问题的真正动力,因此使中央政府颁布的《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》所能产生的实际效果大打折扣。分析结果表明:要真正解决房地产市场存在的问题,必须借助规则、声誉、民意有效监督等措施制止地方政府的相机抉择行为的发生。

**关键词:** 房地产市场; 诺思悖论; 最优政策的时间不一致性; 经济学分析

**中图分类号:** F293.30 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-6248(2010)01-0051-05

随着国际金融危机的爆发,2009年全国主要大中城市的楼市也相继进入观望期。一方面,商品房交易数量不断下降,房地产开发投资金额下降尤其明显,房地产业已经成为最具代表性的消费低迷行业。以北京市为例,据北京市统计局发布的数据显示,2009年1~4月份,北京市已完成房地产开发投资额338.2亿元,比上年同期下降26.5%,比一季度下降3.7个百分点。房地产开发市场总体形势依然低迷,企业对扩大投资和购置土地的行为仍然较为谨慎。2009年1~4月,全市建安工程完成投资180.2亿元,比上年同期下降21.6%,比一季度下降1.7个百分点。全市房地产开发企业支付土地购置费用75亿元,下降46.6%,比一季度下降8.5个百分点<sup>[1]</sup>。另一方面,与此间楼市低迷相对应的是商品房价格的波动,图1是以全国房价收入比表示的1996~2008年的商品房价格的变动情况(数据来源于国家统计局网站)<sup>[1]</sup>。由图1可以看出,1997~

2003年的7年时间里,全国房价收入比的平均值为6.21,基本维持在一个比较平稳的运行状态之中。但房价收入比明显高于合理的住房价格所要求的房价收入比,这说明全国城市商品房的价格仍然存在下降的空间。在这种情形下,许多地方政府纷纷推出具有当地特色的房地产市场“救市”政策<sup>[2]</sup>(表1)。

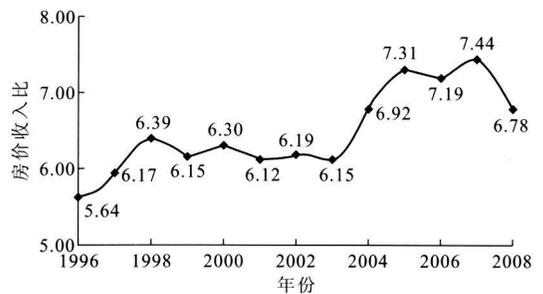


图1 全国房价收入比情况

由表1可以看出,从2008年4月开始,全国许多地方政府开始针对本地房地产市场的萎靡情况,

收稿日期: 2009-10-26

基金项目: 北京物资学院青年科研基金项目(2008XJQN002);

北京物资学院产业经济学市级重点建设学科的项目(2008-2012)

作者简介: 尹德洪(1968-)男,江苏连云港人,副教授,经济学博士。

表 1 2008年地方政府房地产救市政策

时间	2008年地方政府房地产救市政策内容
5月	沈阳市政府公布普通住宅价格新标准, 上调市内五区普通住宅标准为 6 700元 /m <sup>2</sup> , 使得大部分商品房交易契税从 4%降为 1.5%
6月	成都市政府出台政策: (1)契税减免以及财政补贴; (2)公积金贷款优惠措施; (3)可异地申请住房公积金按揭贷款。公积金贷款首付为 2成, 贷款最高额度为 30万元, 贷款最长年限为 30年
7月 22日	长沙市政府出台《关于促进我市房地产业健康发展的若干意见》, 从土地、金融、税收及开发投建等各方面提出相应的优惠政策
8月 1日	厦门市政府放宽普通住房标准, 推出 144 m <sup>2</sup> 以下保障性住房, 放贷利率下调
8月 4日	福州市政府下发了《关于进一步促进房地产市场持续稳定健康发展的若干意见(试行)》, 推出了降低契税、延长公积金贷款等一系列举措, 这被喻为福州市政府的一揽子政策, 救市开始系统化
8月 12日	重庆市财政局公布了《关于对农民购买商品住房实行契税优惠政策的通知》规定“为促进农村劳动力转移, 推进城市化进程, 鼓励农民购买城镇住房”
8月 23日	河南省政府出台政策: (1)公积金贷款最低首付为 2成, 最长年限为 30年; (2)首套商品房购买者可获房贷利率优惠; (3)可异地申请住房公积金贷款。购买普通商品房的可按照一定比例减免房地产交易契税
9月 1日	芜湖市政府出台政策: (1)调整公积金贷款首付比例和最高限额; (2)交易契税补贴另有针对开发商的优惠措施; (3)调整供地节奏, 调整税务收费节奏, 土地竞买保证金下调等
9月	常州市政府出台政策: 取消对二次及以上住房公积金比例和最高额度限制; 开放住房公积金异地贷款
9月 28日	南京市政府《关于保持房地产市场稳定健康发展意见》出台, 旨在为重新焕发楼市活力的政策设计供求各环节的保障
10月 7日	北京市建委颁布了《关于商品房开发项目房屋登记面积测量有关问题的通知》自即日起, 新申请预售许可的开发项目原则上不再分摊建筑楼栋外的公用部位
10月 10日	宿迁市政府出台了《关于促进中心城市房地产业和商业发展的政策规定》, 买房最高补贴 7%
10月 13日	杭州市政府公布了《市政府关于促进杭州市房地产健康稳定发展的若干意见》, 拉开全面救市序幕
10月 14日	上海市公积金管理中心发布《关于再次调整本市住房公积金贷款额度上限的通知》从 13日起上调补充住房公积金贷款的最高额度, 符合条件的家庭最高可贷款 60万元 广州市政府出台《广州市危旧房改造拆迁补偿安置工作指导意见(试行)》, 并从 10月 14日起至 10月 23日面向全社会征求意见, 其中大幅提高拆迁补偿标准, 确保被拆迁户有能力购买本区域新商品住宅
10月	上海市上调补充住房公积金贷款的最高额度, 符合条件的家庭最高可贷款 60万元

采取了内容不尽相同的房地产“救市”措施, 但是地方政府却不愿意承认救市行为。本文认为, 地方政府自身的“经济人”属性, 以及地方政府在救市过程中出现的最优政策时间不一致性, 使得地方政府缺乏真正解决房地产市场问题的动力, 中央政府颁布的《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》所能真正起到的作用将非常有限。

## 一、房地产救市的原因

地方政府之所以能够迅速采取措施对房地产市场实施“救市”行动, 很大程度上是与各地方政府自身的利益密不可分的。

第一, 地方政府是中央政府的代理人。按照诺思的国家理论, 地方政府满足“经济人”的假设条件, 具有自身效用目标最大化的动机: 一方面, 地方政府有权规定竞争和合作的基本规则, 以便为地方政府的所得租金最大化提供一个所有权结构(即规定要素和产品市场的所有制结构); 另一方面, 地方

政府在第一个目标的框架内减少交易费用, 以便促进社会产出的最大化, 从而增加地方政府的税收。但是, 这两大目标相互矛盾: 第一个目标则试图规定一组基本规则, 能使地方政府最大限度地增加自己的收入; 第二个目标含有一组旨在使社会产出最大化的、完全有效的所有权<sup>[3]</sup>。实际上, 第一个目标说明了地方政府满足所谓“经济人”假设, 即力图以最小的经济代价来获取最大的经济利益。第二个目标则体现了地方政府所具有的对公共利益的追求属性。但无论是追求第一个目标还是追求第二个目标, 如果假定地方政府试图使其自身效用最大化, 那么地方政府的行为就可以得到很好的解释, 即他们的行为是由许多种因素决定的, 其中既包括地方政府对公共利益的追求, 也包括地方政府官员对收入、名誉、权利等个人志向的满足<sup>[3]</sup>。

自 1994年实行税制改革以来, 全国税收制度采用“国税、地税”分别征收的分税制度。由于大部分税收被中央财政控制了, 地方财政税收出现不足, 无法满足日益庞大的地方政府开支。于是, 地方政府

便将目光瞄上了土地出让金。所谓“土地出让金”，按照财政部颁布的《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理的暂行办法》和《关于国有土地使用权有偿收入若干财政问题的暂行规定》的说法，就是“各级政府土地管理部门将土地使用权出让给土地使用者，按规定向受让人收取的土地出让的全部价款(即土地出让的交易总额)；土地使用期满，土地使用者需要续期向土地管理部门缴纳的续期土地出让款；原通过行政划拨获得土地使用权的土地使用者，将土地使用权有偿转让、出租、抵押、作为入股和投资，按规定补交的土地出让价款”。土地出让金的实质是土地所有者出让土地使用权若干年限的地租之总和，是政府出让土地一次性收取未来几十年的土地收益，是国家作为土地所有者向土地使用者收取的土地价格，但是地方政府所收取的数额巨大的土地出让金是构成商品房成本的一个重要组成部分。因此，收取的高额土地出让金是导致商品房价格居高不下的一个重要原因。土地出让金对房地产价格的影响可以通过近几年来地价指数与房价指数之间的变动关系来进行分析(表2)。表2数据来源于国家统计局网站。

表2 2003~2008年中国房地产价格指数

时间	地价指数	房价指数	时间	地价指数	房价指数
2003年第一季度	108.5	104.8	2005年第四季度	107.9	106.5
2003年第二季度	107.1	105.0	2006年第一季度	105.7	105.5
2003年第三季度	108.8	104.1	2006年第二季度	106.4	105.7
2003年第四季度	108.9	105.1	2006年第三季度	101.4	105.5
2004年第一季度	107.5	107.7	2006年第四季度	101.6	105.3
2004年第二季度	111.5	110.4	2007年第一季度	109.8	105.6
2004年第三季度	111.6	109.9	2007年第二季度	113.5	106.3
2004年第四季度	110.0	110.8	2007年第三季度	115.0	108.2
2005年第一季度	107.8	109.8	2007年第四季度	110.7	110.2
2005年第二季度	110.7	108.0	2008年第一季度	116.5	111.0
2005年第三季度	109.8	106.1			

根据表2的数据资料，中国2003~2008年第一季度地价与房价指数变化趋势，如图2所示。从图2可以看出，从2003年第一季度开始，一直到2008年第一季度为止，房价指数变化与地价指数变化趋势基本上是一致的，而全国一些大城市房地产开发的实际情况也基本证实了这一点，这说明土地在商品房造价中所占的比例越来越大。

此外，国务院发展研究中心的一份调研报告显示，土地出让金净收入已经占到部分地方政府预算

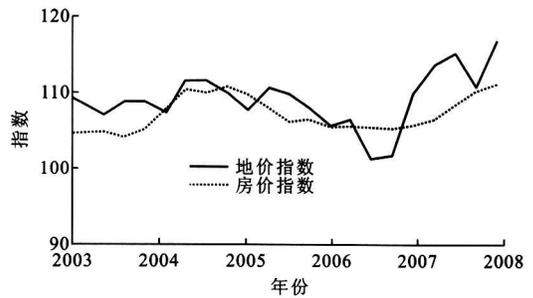


图2 2003~2008年全国房地产价格指数

外收入的60%以上，但地方政府从土地转让中获得丰厚的土地出让金也是造成房价虚高的一个重要因素。原因在于，商品住房成本主要包括以下几个部分：一是土地成本，包括拆迁补偿费用；二是商品房的建造成本；三是税费，其中有的是法定的，有的是规范性文件规定的；四是开发企业的融资成本，企业的开发资金大部分是通过商业银行贷款取得的，除了偿还贷款以外还需要偿还利息，这就是融资成本；五是开发企业的营销成本。其中，商品房的建造成本在东、西部地区差别并不大，而税费是统一规定的，也没有太大的差异。其他的运营成本，如各个企业促销的程度和销售理念，各有差异。因此，影响各地区房价的主要因素是土地成本<sup>[5]</sup>。在2009年的全国两会期间，全国工商联曾递交了一份大会发言，称根据其下属的房地产商会调查，在房地产项目开发中，土地成本占直接成本比例最高，达到58.2%；政府所得部分在房地产开发成本中是刚性的，是造成房价居高不下的主要原因<sup>[9]</sup>。

第二，房地产业对GDP的增长起着非常重要的推动作用。商品房的建设不仅是一个消费潜力极大、产业关联度极高，而且又是一个无技术障碍的龙头产业，它可以带动建筑、建材、冶金、化工、轻工、机械、纺织等50多个行业的发展，形成了从开发建设、流通交易、中介服务到物业管理的产业链。据国家统计局投入产出模型测算，全国每100亿元的房地产投资，可以带动国民经济各部门产出286亿元，其中房地产业自身产出10.98亿元，可以吸纳相当多的就业人口，对经济的拉动作用非常明显<sup>[7]</sup>。自改革开放以来，GDP开始作为考核地方政府官员政绩的一个主要指标，许多地方政府为了突出政绩，不惜出台各种违规的优惠政策，低价转让土地资源，在获取巨额土地出让金的基础上，又提升了当地GDP的增长率(表3)，真可谓一举多得。

第三，房地产市场权钱交易的腐败之风盛行也是地方政府实行房地产救市的一个重要原因。众所

表 3 2000年以来中国房地产开发投资  
对 GDP增长的贡献率 %

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	平均
直接贡献率	8.49	10.32	9.14	10.93	10.41	8.52	7.90	11.56	9.15
间接贡献率	11.70	14.23	12.60	15.06	14.34	11.75	10.89	15.93	12.61
总的贡献率	20.19	24.55	21.74	25.99	24.75	20.27	18.79	27.49	21.76

周知, 房地产行业是一个暴利领域, 由于房地产市场中的房屋供给被几个大的开发商所垄断, 房地产的开发利润率远远高于社会的平均利润率。这从2008年胡润中国富豪榜的排名可以看出: 2008年中国富豪前10名中, 有6人与房地产有关(表4)。而房地产市场的土地供给审批权是由地方政府决定的, 这就为权力异化提供了可能: 房地产开发商通过贿赂地方政府官员, 以获取土地开发的承包经营权, 地方政府官员则因收取房地产开发商的好处而不断推出“救市”措施以暗中帮助房地产开发商。土地容易成为滋生官员腐败的温床。

表 4 2008年胡润中国富豪榜前 10名中的房地产开发商

排名	财富/亿元	姓名	公司	总部	行业
1	430	黄光裕	鹏润投资	北京	家电零售、房地产、投资
2	350	杜双华	日照钢铁	山东	钢铁、房地产
3	330	杨惠妍	碧桂园	广东	房地产
7	220	张近东	苏宁电器	江苏	家电零售、房地产
9	210	许荣茂家族	世茂集团	上海	房地产
10	200	朱孟依家族	合生创展 / 珠江投资	广东	房地产

## 二、《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》的简评

针对房地产市场上的动荡不安, 2008年12月17日温家宝总理主持召开国务院第40次常务会议, 研究部署促进房地产市场健康发展的政策措施。同年12月20日, 国务院办公厅正式印发了《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》(以下简称《意见》), 出台了6项政策与措施: 第一, 加大保障性住房建设力度; 第二, 进一步鼓励普通商品住房消费, 主要是从信贷和税收2个方面提出进一步鼓励普通商品住房消费的措施; 第三, 支持房地产开发企业积

极应对市场变化, 具体表现在3个方面, 即既支持房地产企业合理的调价促销, 也支持房地产开发企业合理的融资需求, 以及取消城市房地产税; 第四, 强化地方政府稳定房地产市场的职责。《意见》强调了稳定房地产市场由省级人民政府负总责, 市县人民政府抓落实的工作责任制, 要因地制宜解决其他困难群体住房问题; 第五, 加强房地产市场的监管, 抓好加快保障性住房建设和促进房地产市场健康发展有关政策措施的落实和监督检查工作, 防止地方政府因诺思悖论行为而导致损害群众利益的事情的发生; 第六, 积极营造良好的舆论环境, 新闻宣传应以加快保障性住房建设, 鼓励住房合理消费, 促进房地产市场健康发展为基调, 大力宣传中央出台的各项政策措施及其成效, 着力稳定市场信心。

中央政府颁布《意见》的动机是好的, 说明中央政府是从全局出发, 综合考虑关系到国计民生的百姓住房问题, 努力保持房地产投资的规模, 确保经济能够实现持续稳定的增长。但是中央政府出台《意见》的实际效果如何却值得怀疑。中央政府将稳定房地产市场的职责交给地方政府, 但是地方政府在“救市”政策付诸实施时, 由于诺思悖论行为的存在, “救市”政策无法实现既定的目标: 一方面, 地方政府希望通过出让土地获取更多的土地出让金, 但这会导致商品房价格上升, 使房地产市场陷入低迷, 地方政府的土地转让就出现困难, 从而无法获得高额的土地出让金。另一方面, 地方政府希望通过各种房地产救市措施, 刺激消费者需求, 进而激活房地产市场。但是救市政策要想取得效果, 就必须在一定程度上降低商品房的价格, 房地产开发商必然会要求政府降低土地出让金, 降低土地出让金自然会影响到政府的财政收入。因此, 地方政府从自己利益最大化的角度出发, 没有动力去真正关心房地产市场, 不可能采取真正有效的房地产救市措施, 而是利用自己的相机抉择的权力, 采取所谓的“救市”政策措施, 并最终导致最优政策时间不一致性(亦即动态不一致性)问题的出现。假设开始时政府制订了它认为最优的政策, 但随着时间的改变导致原先的最优政策并不一定停留在最优状态。在新情况下, 地方政府可以随时改变政策, 而消费者却没有能力约束地方政府的行为。地方政府经过重新考虑而选择的最优政策与最初的最优政策存在一定的差异, 这种事先与事后最优之间的差异就会形成最优政策的时间不一致性, 这也就是为什么许多地方政府在面对房地产市场价格波动时总是不断调整“救

市”政策的原因所在。

### 三、结 语

通过上面的分析得出结论:要想解决地方政府在房地产市场救市过程中出现的最优政策时间不一致性问题,就必须让救市政策由规则决定,而不是由地方政府的相机抉择来决定。但必须强调的是,地方政府根据一定程序决定的救市政策(即规则),必须严格遵守。此外,还可以通过声誉来解决地方政府出现的最优政策时间不一致性问题,即定期由消费者代表对地方政府救市政策进行满意度表决,而这种满意度表决的结果应该能够对地方政府官员的仕途产生足够的影响。只有这样,地方政府官员才能够抛弃最优政策时间不一致性问题出现时的投机想法,设身处地地为广大消费者的利益着想。当然,这需要在高度民主、高度法制的社会下才能有效实施。因此,决不能幻想着《意见》的出台就能改变目前这种严重背离消费者购买力的局面,只有加强制度建设,真正肃清房价居高不下的幕后推手,才能彻

底实现房地产市场的健康发展。

#### 参考文献:

- [1] 北京市统计局,国家统计局北京调查总队. 1~4月北京市房地产市场运行情况 [EB/OL]. (2009-05-15) [2009-07-18]. [http://www.bjstats.gov.cn/sjtd/jks/200905/t20090515\\_146071.htm](http://www.bjstats.gov.cn/sjtd/jks/200905/t20090515_146071.htm)
- [2] 骆海涛. 政府救楼市全国蔓延,已18个城市推出救市政策 [N]. 南方日报, 2008-10-16
- [3] 道格拉斯·C·诺思. 经济史上的结构和变革 [M]. 厉以平,译. 北京:商务印书馆, 2002
- [4] 尼古拉·阿克塞拉. 经济政策原理:价值与技术 [M]. 郭庆旺,刘茜,译. 北京:中国人民大学出版社, 2001
- [5] 齐骥. 土地成本是影响房价一大主因 [EB/OL]. (2009-03-11) [2009-08-01]. [http://www.cnstock.com/08index/2009-03/11/content\\_4128716.htm](http://www.cnstock.com/08index/2009-03/11/content_4128716.htm)
- [6] 张传勇. 解读两会房地产行业政策 [J]. 城市开发, 2008, 28(3): 46-48
- [7] 蒋娅娅,杨群. 经济回暖迹象是否稳固还有待观察 [J]. 新华月报, 2009, 61(9): 48-49

## Economic analysis for feasibility of properties bailouting — discussion on Suggestions for Promoting Healthy Development of Properties Market

YIN De-hong

(School of Economics Beijing Wuzi University Beijing 101149 China)

**Abstract:** In order to find the functions of local government in the house price fluctuation, the paper analyzes the bailouting motivation of the local governments through economic method. The results in the analysis indicate that the Nows paradox theory may easily result in the occurrences the time inconsistency of the best policies and a lack of motivation to solve the problems in properties markets so that Suggestions for Promoting Healthy Development of Properties Market issued by the central government may have poor outcome in the implementation. Accordingly, the author believes that the best way to solve the problems in the properties market is to do a good job through regulations, reputation and effective supervision so as to stop the local governments from choosing other countermeasures against it.

**Key words:** properties market; Nows paradox theory; time inconsistency of the best policies; economic analysis