

工 作 论 文

NO.W085
2011.10



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

房地产市场调控中的央-地博弈与突围之道

苏福兵 瓦萨学院政治科学系

陶 然 中国人民大学经济学院

北京大学廖凯原楼508室, 北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点, 不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权, 若需转载或引用文章中任何内容或数据, 须事先得到版权所有人的书面许可, 并明确标注资料来源。

目录

一、引言.....	3
二、中央-地方财政关系演变	6
三、以土地为工具的新发展主义和中央-地方利益格局.....	7
3.1 地方财政利益和地方增长联盟的出现	7
3.2 中央政府目标：增长和公平	11
四、政府的残缺之手：2008-2010 年金融危机时期干预措施考察	12
4.1 央地利益一致化和过度刺激 2008 年秋-2009 年 12 月	12
4.2 央地利益分化和房地产调控 2009 年 12 月-2010 年 9 月.....	14
4.3 对更早时期楼市干预的回顾 2004-2008	17
五、结论和政策含义.....	18
参考文献.....	20

房地产市场调控中的央-地博弈与突围之道¹

苏福兵² 陶然³

一、引言

2008 年房市泡沫破灭引发了美国自大萧条以来最严重的经济危机。金融全球化也加剧了危机传播,不久便出现全球性经济衰退。作为一个贸易大国,中国对美国和欧盟的出口市场依赖度很高,因此中国经济也经历了严峻考验。经历过 2007 年的两位数增长之后,中国房地产市场开始出现调整。在 2008 年第一季度,全国 70 个大中城市的房屋平均价格增长了 11%,但是到了第四个季度增长率降低到只有 0.5%。2009 年第一季度甚至降到-1.1%。这是自 2000 年以来中国房价第一次下降。但此后,中国与美国房地产市场不再平行变化。当美国房地产市场在一次剧降后继续疲弱时,中国的房地产市场却出现了戏剧性的反弹。经历过连续两季度的负增长后,房价在 2009 年三季度开始再次上升,并在 2010 年上半年实现两位数增长。如 2010 年 4 月,房价增长了 12.8%,这是自 2000 年以来的最快增长速度,而且房价增长是在全国大范围内发生,最热的一些房地产市场,其数字甚至更为惊人,如深圳(18%)、杭州(17%)、温州(22%)、海口(53%)和三亚(52%)。土地价格好像是房地产价格的一面镜子。在 2008 年第一季度创纪录的 16.5%之后,土地价格增长率在一年之后再次攀升至创纪录的 21.2%,而在此之前,该增长率曾跳水到 2009 年第一季度的 1.5%。

房地产行业的迅速复苏无疑受益于 2008 年秋季引入的刺激方案。为避免严重经济衰退,中央政府 2008 年承诺在未来两年内增加 4 万亿的财政支出。另外,央行也放松了信贷政策,结果是 2009 年银行发放了大约 10 万亿贷款,2010 上半年也达到 4.6 万亿。伴随着经济中的高流动性,房地产价格从 2009 年下半年开始了迅速上涨。

虽然高流动性带来房地产价格飙涨的说法有一定道理,但这种解释仍不完备。一个鲜明的对比是中国的股票市场,2010 年开始时仍只达到 2007 年峰值的 1/3 左右。需要追问的问题是,都是在流动性过剩下,为什么股市和楼市会如此不同?显然,房地产部门有一些特征极大地吸引了投资者。如果我们对 2009 年经济刺激期进行一些细致观察,就可以很容易看到中央政府当时试图通过刺激政策来稳定房地产市场价格。但到 2009 年第四季度,政府就开始发现房地产市场被刺激过度了,以至于价格上涨甚至超过全球经济危机前的水平。因缺乏可持续性,这种价格上涨必然存在危险。于是,中央政府迅速刹车,试图扭转局面。从 2009 年 12 月开始,中央采取了一系列日趋严厉的措施来抑制失控的房价,包括在购房 5 年

¹ 本文得到了国家自然科学基金(71073138, 70633002)资助。另外,作者苏福兵和陶然均为北京大学-林肯研究院城市发展及土地政策研究中心兼职研究员。

² 瓦萨学院政治科学系,纽约波基普西 雷德蒙大街 124 号(12604)

³ 中国人民大学经济学院,中国北京市海淀区(100872)

（以前是 2 年）内交易要交营业税，开发商拿地首付为 50%并要在 1 年内结清，二套房首付为 40%，70%的土地供应给廉租住房、经济适用住房和中低价位、中小套型普通商品住房，并强制 78 家大型国有公司退出房地产行业等等。

但到目前为止，调控结果仍无法让人乐观。2010 年第一季度，房屋和土地价格继续攀升。中央政府于是进一步收紧政策，在 4 月将二套房首付提高为 50%，并在一些城市直接停止对第三套房贷款。此外，中央还开始要求省级官员必须为本辖区内的房价调控负责（国 10 条）。但在接下来的两个月（5 月和 6 月），房价却仍以两位数的速度增长。市场放缓信号在 2010 年 7 月才开始有所显现，但价格控制可能结束传言这时候在媒体开始传播，导致未来市场的走向依然不明朗。自 2010 年 7 月以来，以京沪深为代表的一线城市的楼市在房价小幅松动后又现回暖态势，成交量反弹明显。深圳甚至出现量价齐升的情况。到 2010 年 9 月下旬，中央有关部委不得不进一步出台措施，包括完善差别化的住房信贷政策，对贷款购买商品住房，首付款比例调整到 30%及以上。同时，直接要求各商业银行暂停发放居民家庭购买第三套及以上住房贷款。此外，还提出政府房产税改革试点将加快推进，并逐步扩大到全国。

在本报告中，我们要分析的问题是为什么中央刺激政策能立即达到目标甚至过度刺激市场，但与此同时，为什么价格稳定和房价调控政策在实施数月之后仍难以达到预期目标？我们认为，要理解中央政策效果的上述不对称，需要分析目前体制下中央政府和地方政府的激励架构。我们的基本观点，是中国大规模的工业化和城市化将房地产行业变成了中国经济的一大支柱。中央政府、地方政府、银行和房地产开发商在发展房地产行业方面有共同利益，构成了一个增长联盟。尤其是地方政府，房地产行业带来 GDP 增长、就业机会，特别是财政收入的增加。从房地产行业直接获得的土地出让金和相关税费对很多地区地方政府至关重要。考虑到中央政府并不直接从这个部门收取税收，因此，地方比中央有更强的财政激励来确保房地产行业持续扩张。当中央对经济刺激开启绿灯的时候，地方政府自然会以最大努力来实施中央政策。一些地区甚至制定了走得更远的地方性政策，进一步加强刺激。但与此相反，中央对房地产市场的控制措施则与地方政府的财政目标相悖，地方官员有激励拖延中央政策在当地的实施，甚至会阻碍破坏中央政策。结果取决于地方是否与中央的利益相一致，地方政府会相机而动，成为中央政策的扩大器或阻尼器。

中国的中央-地方关系一直是政治经济学家广泛争议的主题(Goodman and Segal, 1994; Huang, 1996; Yang and Naughton, 2004; Li, 1998; Wong, 1991)。一些学者深信地方政府有足够的力量来规避中央的控制，另一些学者则认为，在央地关系中，中央已掌握了局面，并完全占据了上风。但我们认为，上述观点都过分简化了现实。基于对 2008-2010 年房地产刺激-调控政策的分析，本报告认为，脱离中央控制的地方政府在一个中央集权国家是不能被容忍的，但这并不意味着，地方官员在执行中央政策上缺乏自由度。中央-地方关系就像手腕和手指的关系。中央纵然可能在控制大方向上保持铁血的手腕，但是，地方政府就像手指一样仍然有不小的摆动空间。在中国这样一个超大型的中央集权国家，这种均衡在短期内很难被打破。这是因为中央政府必须依赖地方政府来收集信息和实行政策。在这

个过程中，哪种信息被传递上来和政策如何被选择性实施，将最终决定公共政策内容、实施状况以及最终效果。与一方完全控制或控制不了另一方不同，这种双向的适应和谈判在中国的中央-地方关系中可能会持续下去。

已有研究高度关注了驱动中国经济增长的地方政府的财政激励（Oi, 1993: Montinola, Qian, and Weingast, 1995）。但这些研究大都过分关注了地方政府的预算内收入。实际上，即使是在 20 世纪 80 年代的大部分时间，预算外收入也是地方政府促进经济增长的重大激励，而当时的地方国有和集体所有经济（包括乡镇企业）提供了预算外账户扩张的体制支持。到了 1994 年财政集权后，为了满足日益增长的支出需要，地方政府转向更多地依靠土地出让和房地产发展来创造预算内和预算外收入。利用他们对辖区内土地供应的实际垄断，地方政府对制造业往往通过协议方式低价出让土地来招商引资，而与此同时，政府向包括房地产开发商在内的商住用地者则通过招拍挂方式来收取高昂土地出让金。通过经营土地和城市发展，地方政府最大化包括预算内税收收入和预算外土地出让金的财政收入。

本报告的分析对中国房地产部门未来健康发展有直接的政策含义。出于一些明显的原因，中国政府高频率地干涉土地和房屋市场。虽然一些学者和政策制定者一直在探讨住房市场调控这只“有形的手”的优点，但中国房地产市场可能存在的最大问题，是手腕和手指并不总是朝着同样的方向，结果是这只“有形的手”一直都在打自己。我们认为，在目前地方政府对土地出让金高度依赖的体制下，政府对房市的调控往往不是会矫枉过正，过度刺激房价，就是难以达到效果，无法有效打压房价。而一旦达不到调控房价效果，中央政府在政策上就很容易进退失据，甚至向市场传递各种相互矛盾的信号。一方面，进一步加码调控怕影响经济增长和地方财政；但另一方面，不继续调控又无法满足民众抑制高房价的呼声，也无法阻止房地产市场的泡沫化趋势。政府政策的不稳定性，直接造成了市场上更大的不确定性。从 2004 年到目前为止政府进行的多轮调控效果看，调控效果很不理想，除了加大房地产市场的波动以外，并没有抑制房地产市场不断向上的趋势、甚至是鼓励了房地产市场的投机和泡沫化。因此，为促进市场的长期健康，政府需要抽回过多、过急的“有形之手”，让市场这只无形的手真正去发挥稳定市场预期作用。而要使市场无形之手发挥作用成为可能，必须改革土地和财税制度，调整地方政府对土地出让金的过度依赖。地方政府不应该是地方商住用地市场上的唯一供应者。要赋予集体建设用地入市的权利，并同时配套进行以土地增值税和物业税为内容的财税体制改革。

本报告剩余部分安排如下。报告第二部分解释了中央地方财政关系的演变。第三部分首先考察了地方政府土地和房地产发展中获得财政利益的根源，然后讨论了中央政策的目标。报告第四部分对 2008-2010 年间政府的房地产刺激和调控政策进行了一个案例分析，阐述了这种中央-地方利益分歧的逻辑和表现。最后是结论和关于未来改革的讨论。

二、中央-地方财政关系演变

在讨论地方政府和房地产部门的财政联系之前，考察地方政府在 1994 年分税制改革后的财政激励非常重要。1980 年代到 1990 年代的重复建设产生了严重的工业产能过剩，企业改制的压力不断增大，从 1990 年代中期开始，很多国有企业和乡镇企业开始破产改制（Naughton, 1999; Young, 2000; Poncet, 2003）。而银行的逐步商业化则进一步减弱了地方政府获得低廉贷款和提供补贴的能力。这进一步推动了地方公有制企业的大规模改制。到了 1996 年末，先行省份 70% 的中小型国有企业已经改制，其它省份也达到 50% 左右（Cao *et al.*, 1999）。这些发展的一个直接后果，是地方政府从地方企业（国有企业和乡镇企业）所有者转变成为征税者。

1994 年的分税制改革更进一步推动了地方国有企业和乡镇企业的衰退。通过建立国税系统来征收制造业部门的增值税，并显著提高税率，分税制改革大大削弱了此前地方政府通过地方国有企业和乡镇企业来转移和隐藏收入的能力。增值税的引入实际上降低了地方政府的所有权偏好。中央政府在全国范围内成立了一个与地税局分立的、平行征税的国税系统，直接向中央政府负责，这显著限制了地方政府-企业的共谋行为。作为流转税，增值税在防止隐瞒企业经营情况和账户造假方面十分有效，而过去，通过账户造假来避税是相当普遍的。（Bahl, 1998; Wong and Bird, 2005）。

分税制改革从基本上改变了中央-地方财政关系。在 1994 年以前，政府总收入中地方所占比例逐渐增加。新税制将一些关键税种分配给中央政府，如消费税和关税。在三大主要税种（增值税，营业税和所得税）中，增值税被定义为分享税，中央拿走了 75%。所得税开始是地方税。但随着所得税规模扩大，中央在 2002 年切走 50%，2003 年进一步提高到 60%。⁴ 总体来说，1994 年的分税制改革显著提高了中央的收入分成比例。地方政府的分成比例在上世纪末和本世纪初逐渐下降。而且也越来越难把预算内收入转移到预算外账户。

在显著地向上集中了财政收入的同时，“分税制”改革并没有相应调整不同级政府间支出责任的划分。实际上，地方国有和乡镇企业在 1990 年代中期后的大规模改制、重组和破产增加了社会保障支出压力，而社保支出无论是过去还是现在都基本是地方政府的责任，因此，分税制改革带来了地方政府的实际财政支出责任的加大。地方的资源增长跟不上日益增长的财政义务，如对原国有企业的退休人员和失业工人的生活支持，以及完成各种来自中央的无财政支持的任务（Tsui and Wang, 2004）。⁵ 收入上移和支出责任事实上的增加迫使地方政府不得不全力增加本地财源。除了强化新税制下属于地方独享税的营业税、所得税的征

⁴ 营业税被定为地方税。此外，地方政府税基通常都是较小的税种，如城市维护和建设税、车辆购置税、土地使用税等等。

⁵ 在 20 世纪末和 21 世纪初，地方政府支出占总公共支出的 70% 以上，然而只占有不到 50% 的政府收入。社会服务支持被进一步分化到村级，并且省级以下层级提供 70% 的社会服务，省级和中央政府分别提供 20% 和 10% 的社会服务。

收外,⁶ 地方政府逐渐开始通过大规模的招商引资来争夺制造业投资,同时开拓以土地出让、各种行政事业性收费为主体的新预算外收入来源。⁷

也恰恰是无法继续从改制的国有、乡镇企业继续获取稳定财源,地方政府开始逐渐热衷于吸引私人投资,包括海外投资来培养新的地方税基。如是,地方政府在经济发展中所扮演的角色逐渐从地方国有、乡镇企业的所有者过渡为本地企业的征税者。很明显,相比于原先那种地方政府所有、必须在本地生产并为地方政府创造财源的国有、乡镇企业,这些企业有更大的流动性,和根据各地政府提供的优惠投资条件来选择投资地的主动性,从而导致为扩大地方税基而争夺外来投资的激烈的地区竞争。

三、以土地为工具的新发展主义和中央-地方利益格局

由于中央-地方财政安排上和政府-企业关系的变化,地方政府不能再向 1990 年代中期之前从保护地方企业中获利,于是开始欢迎来自本地以及外地的多种所有制形式企业的投资,并广泛开拓各种预算内和预算外收入应对财政压力。而在 20 世纪 90 年代后半期土地市场的发展,为以土地为工具的新型地方发展主义搭建了舞台。

3.1 地方财政利益和地方增长联盟的出现

土地成为 90 年代中后期开始的“新增长模式”的基础,是因为任何的发展,比如一个企业、一个投资公司、一个商贸大厦、一个酒店或者一个大厦,都必须建立在一块实体土地上。但这并不是全部的解释。一个更基本的原因,是在中国独特的土地管理体制中。城市土地是国有的,地方政府是其辖区所有城市土地的实际管理者。他们能决定土地利用方式,并从出让土地过程中获得收入。而农村地区的土地为集体所有。因此,在每一个地方辖区都有两个平行的土地所有体制。对分析来说,更重要的一点是城市扩张和工业园区建设所需的土地绝大多数来自农村集体土地,而这些土地必须通过政府征地后,才能进行开发和出让。2004 年《宪法》修正案规定国家出于公共利益需要可依照法律对土地实行征收、征用并给予补偿。然而宪法及《土地管理法》等相关法律法规对“公共利益”的确切内涵却始终缺乏明确界定。实际操作中出现的情况往往是除城市基础设施建设需要向农村集体组织征地外,绝大部分的非公益类型用地需求,包括工业、商住房地产开发用地等,都通过土地征收来满足。这就意味着地方政府在城市土地一级市场上有垄断地位,同时政府对农村农用地转为非农用途以及农村建设用地使用权的流转都实施了严格控制 (Tao et al, 2010; Lin 2007)。

⁶ 营业税对服务业征收,仅作为地方税存在。由于营业税是主要的地方税种,并且针对服务业征收的税不像制造业那样具有流动性,地方政府有很强的激励充分将其充分征收。实际上,1994 年以后,地方营业税比的总税收收入增长都要快,从 1994 年到 1997 年,地方占总预算收入的份额从 44.3% 上升到 51.1%。

⁷ 甚至在许多地区,土地出让金(特别是商业用地和住宅用地的出让金)成为地方政府预算外收入的单一主要来源。已有的研究一致表明,在省级以下地方政府的财政手中出让土地带来的收入已经占了地方财政总收入的 30%-50%,在某些发达地区这一比例达到 50%-60%。

在这一时期，这一时期由于争取制造业投资可用的税收工具随分税制改革日益缩减，地方政府开始更多依赖于各种非税收手段。除了降低劳工、环保管制要求外，提供廉价工业用地和补贴性配套基础设施等优惠条件成为地区间制造业投资竞争的主要工具。随着发端于1990年代中期的国有、乡镇企业改制、重组乃至破产逐渐完成，1990年代后期以来地方政府、特别是沿海地区的地方政府，开始大规模建设工业开发区。2003年7月全国各类开发区清理整顿结果显示，全国各类开发区达到6866个，规划面积3.86万平方公里，这些开发区到2006年底被中央核减至1568个，规划面积压缩至9949平方公里。事实上，这些被核减掉的开发区大多只是摘掉了“开发区”名称而已，多数转变成所谓“城镇工业功能区”或“城镇工业集中区”，原有开发区功能几乎没有任何改变。为吸引工业投资者。这些开发区一方面事先进行“三通一平”⁸等配套基础设施投资，另一方面制定各种优惠政策招商引资。在2003年前后一波开发区热潮中，各地招商引资政策中几乎毫无例外地设置了用地优惠，包括低价协议出让工业用地，按投资额度返还部分出让金等。这些开发区甚至每隔一段时间根据招商引资进度分析本地商务环境和生产成本优劣，并随时调整包括用地优惠在内的招商引资政策。经常出现的情况，是基础设施完备的工业用地仅以名义价格、甚至是所谓“零地价”出让给投资者50年。由于地方政府需要事先付出土地征收成本、基础设施配套成本，因此出让工业用地往往意味着地方政府从土地征收到招商入门这个过程中在财政上实际上是净损失的。⁹

地方政府如此不惜成本进行大规模招商引资的目的，不仅是希望获得制造业产生的增值税和企业所得税。因为增值税总额比较可观，但分税制后地方只能够获得其中的25%，而且地方政府的招商引资优惠政策往往会对制造业企业开始几年的企业所得税的地方部分给予一些减免，比如一些地方会给外来企业投资从获利年度起2年免征、3年减半征收企业所得税的待遇。而有些企业在享受完这些优惠政策后，可能会转到其他地区继续享受新优惠政策。

所以，如果仅从增值税考虑，如此不惜血本吸引制造业投资对地方未必划算。但地方政府为什么还要如此行动呢？这是因为地方政府在制造业投资竞争中获得的益处并不仅仅限于制造业投产后产生的、未来较稳定的增值税收入，还包括本地制造业发展对服务业部门增长的推动并带来的相关营业税和商、住用地土地出让金等收入，或者可以称为制造业发展的“溢出效应”。我们近年来在浙江、江苏、山东、成渝地区进行的大量实地访谈表明，地方政府官员都认为制造业发展将会大大推动本地服务业部门的增长。因此，如果能够通过提供廉价土地和补贴性基础设施之类的各种优惠政策来吸引到更多制造业投资的话，将不仅直接带来增值税收入，也会间接增加地方政府从服务业部门获得的营业税收入，同时还会增加服务业的用地需求，从而有助于获得高额土地出让金收入。由于营业税、土地出让金收入完全归地方政府所有，地方政府在工业用地出让上的盘算，是只要吸引到投资后直接带来的未来增值税流贴现值和其对本地服务行业推动后间接带来的营业税收入流贴现值，以及土地出让

⁸ 所谓“三通一平”，即通水、通路、通电和土地平整。近些年为了招商引资，很多开发区甚至不惜巨资事先进行“七通一平”建设，即通路、通电、通信、通上水、通下水、通燃气、通热力及宗地内土地平整。

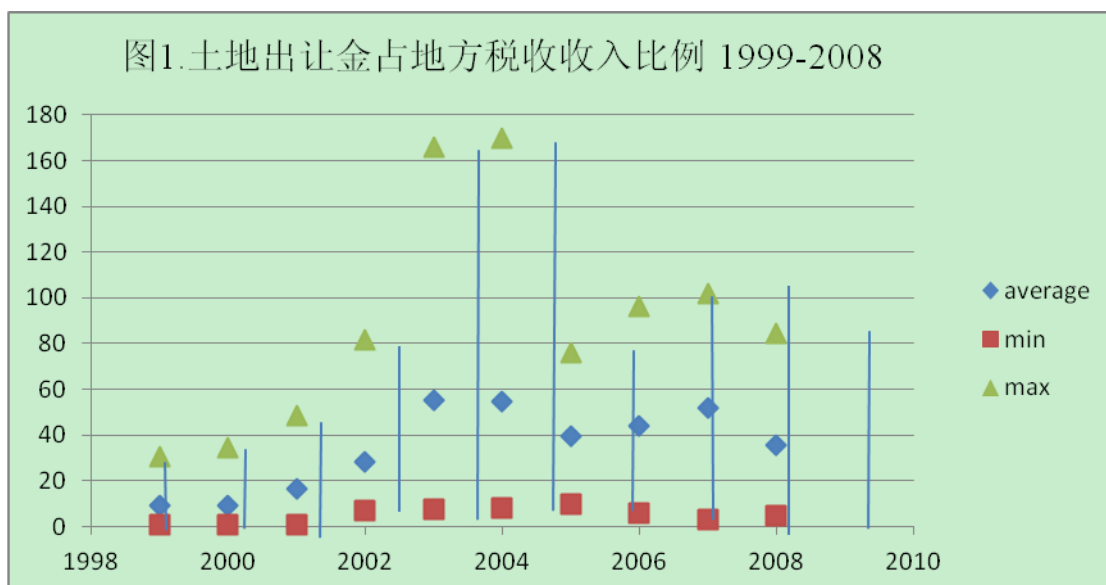
⁹ 实践中，地方政府更多通过“投融资平台”将征收土地用作银行贷款的担保。这些平台代替地方政府持有土地，将其抵押给贷款机构并将获得资金投资到城市基础设施建设。在一些城市里，城市建设融资中的60-70%来自政府运作的投融资平台贷款。

金收入超过地方政府的土地征收和基础设施建设成本，那么就值得继续低价出让工业用地。

正是出于上述盘算， 地方政府在低价出让制造业用地的同时， 往往高价招、拍、挂出让商、住用地来获得超额收益。如果我们仔细考察制造业和服务业的产业特点，这种差别性的出让策略并不难理解。制造业部门，特别是那些中国具有比较优势的中、低端制造业部门，有一个重要特点是缺乏区位特质性（location non-specificity）。换句话说，大部分制造业企业并不是为本地消费者进行生产，他们往往是为其他地区乃至其他国家消费者生产可贸易品（tradable goods）。在国内各地区乃至全球争夺制造业生产投资的激烈竞争下，这些企业对生产成本非常敏感，而且也很容易进行生产区位的调整。面对制造业部门较高的流动性，处于强大区域竞争压力下的地方政府不得不提供包括廉价土地、补贴性基础设施、乃至企业所得税减免、放松之环境政策和劳动管制在内的一整套优惠政策包。在这种背景下，地方政府以协议方式来低价、乃至零地价或负地价出让工业用地不足为奇。他们往往并不预期工业用地出让能够给地方政府带来净收入，甚至可以接受短期财政上的净损失。

与制造业不同，大部分服务业部门提供的是被本地居民消费的服务，这些非贸易品（non-tradable goods）服务必须在本地被提供和消费。而由于地方政府基本垄断了本地商、住用地一级市场，从而在提供商、住用地上有很强的谈判能力，结果是虽然工业用地由于各地投资竞争而形成“全国性买方市场”，但在商、住用地方面形成了众多“局域性卖方市场”。地方政府完全可以通过“招、拍、挂”方式高价出让土地，并将这种高地价转嫁给本地服务业的消费者。所以，我们自然会观察到地方政府通过设立土地储备中心来调节和控制商、住用地的供地规模，提高其商住用地土地出让金收入。在商住用地上，很多地方政府成立土地储备中心，垄断城市土地一级市场，通过限制商住用地的供应并以“招拍挂”的竞争性方式出让土地来最大化出让金收入，当然这样做的结果是推高地价和房价，而地方政府也从房地产开发、高地价、高房价中获得可观的营业税和各种土地费收入(陶然等，2009)。

很明显，政府可以从房地产发展中谋取很多的利益。表 1 计算了分省土地出让金占地方预算收入的比例。由于土地出让金是预算外收入的一部分，因此，这个比例只能用来说明土地出让金有多大。以省为基准单位，每年给出最高、最低以及平均值。有几个有趣的模式。在 90 年代末，该比例大概在 10%左右，但在 4 年内，土地出让金占预算收入比例由 10%攀升到 55%，之后保持在 40%~50%的水平。对于地方政府而言，这项收入相当大。由于在此计算中使用的预算收入包括省级和省级以下政府收入，并且省一级政府通常不出让土地。因此，上述比例实际上低估了土地出让金对市县财政的重要性，如各年的最大和最小值所示，区域差异也非常大。2003 年，浙江土地出让金甚至超过预算收入 65%，2004 年天津土地出让金也净增加 70%。浙江、江苏、安徽等省对土地出让金的依赖程度排名很靠前，而青海、甘肃、内蒙则没有从土地出让中获得很多收入。如果我们在市县两级计算，这种变化可能更大。可以说，在中国经济最活跃的地区，土地出让金是地方政府非常重要的收入来源。



来源：中国统计年鉴（www.stats.gov.cn）和中国国土资源年鉴

除了作为预算外收入的土地出让金外，地方政府也直接从对土地和房屋交易的各种税收获得了收入。房产税和契税是专门针对房屋和房产交易征收的。城镇土地使用税，土地增值税，耕地占用税则基于土地使用和转让。表 1 列出了地方政府的这些税收总额，最后一列计算了地方政府上述与土地房产相关税种占地方征收总税收的比例（不包括国税系统征收、但归地方所有的共享收入）。可以看到，所有类别土地相关税收都显著增加，特别是土地增值税和契税，结果，与土地和房产相关的税收份额在十年里翻了一番，从 2000 年的 8% 增加到 2008 年的 15.7%。相比之下，增值税（对所有制造业企业征收）在地方税收收入中只占 20%。实际上，这些比例低估了土地和房产对地方预算内收入的重要性。由于房地产开发商往往是地方税收主要贡献者，住房在建设、销售过程中都需缴纳营业税，而营业税是地方政府收入中最大的一项（占 30%），由此房地产部门对地方预算内收入的贡献应该更大。

上述纽带导致中国出现了非常强的地方增长联盟，地方政府、房地产开发商和银行共同经营城市：吸引更多企业落户工业园区，建设交通网络等基础设施，造更大更豪华的公寓，修建富丽堂皇的购物中心等等。地方政府收获了丰厚的土地出让金以及土地房产相关的税。官员享受着媒体和上司对他们所取得“成就”的赞扬。房地产开发商支付高额土地出让金给地方政府，但是由于地方政府控制商住用地供应，他们可以放心地把成本转嫁到消费者身上并收获丰厚利润。最后，银行提供了关键的资金用来保证运转。房地产开发商需要贷款购买土地、发展物业，消费者依赖于银行提供的资金购买房子。地方政府也建立了许多城市开发公司和基础设施投融资平台。由于有政府担保和廉价土地储备，这些公司成为当地银行的宠儿，大规模的贷款进一步加剧了房地产开发热潮。这三方共同合作，带来了中国的城市化运动。在许多城市，当地官员发现可以以低廉价格来征用拆迁农民的耕地和宅基地，一旦选址得到清理，开发商和银行就开始介入。房地产开发商和当地官员的关系如此亲密，使得几乎所有发达地区在近几年都有与土地和房产开发相关的腐败案件。

表 1. 地方政府税收直接与土地和房地产有关, 2000-2008

年份	房产税	城市土地使用 税	土地增值税	农田占用税	契税	在地方税收 中的比例
2000	2,093,819	647,648	83,936	353,160	1,310,811	8%
2001	2,284,249	661,542	103,296	383,340	1,570,772	7.25%
2002	2,823,827	768,328	205,104	573,390	2,390,709	9.26%
2003	3,238,610	915,681	372,812	898,968	3,580,454	10.9%
2004	3,663,167	1,062,260	750,391	1,200,850	5,401,041	11.8%
2005	4,359,577	1,373,444	1,403,140	1,418,490	7,351,400	13.0%
2006	5,148,467	1,768,092	2,314,724	1,711,174	8,676,745	13.4%
2007	5,754,590	3,854,863	4,030,975	1,850,376	12,062,460	14.3%
2008	6,803,359	8,168,960	5,374,329	3,144,075	13,075.394	15.7%

来源：中国统计年鉴(www.stats.gov.cn)

3.2 中央政府目标：增长和公平

从某种意义上讲，中央政府也属于上述增长联盟，同时也监督着全国各地数以千计的地方增长联盟。在改革开放后，中央政府的政权合法性取决于能够改善民生。目前，中央政府越来越充分认识到过分依赖国际场所蕴含的脆弱性和风险。政府最高领导层也力图通过刺激国内消费来保持高速增长。在 97-98 年亚洲金融危机时期，房地产为经济增长提供了强有力的刺激，在很大程度上缓冲了来自外部市场带来的下行压力。这一点也促进了当时的领导人于 1998 年进一步开放住房市场。¹⁰自那时以来，房地产经历了飞速的发展，并在 2003 年正式被国务院列为国家支柱产业。¹¹近年来，政府官员屡屡表示，房地产推动了诸如钢铁、水泥、玻璃、机械、家电、家具、交通运输等 100 个行业的发展。

在众多的中央部委中，国土资源部和住房和城乡建设部（住建部）承担着监督房地产开发最直接的责任。国土资源部负责土地利用规划和规章制度的执行。自 1997 年以来，它开始介入微观管理，并给每一地区规定非农土地建设指标。住房和城乡建设部则负责建设标准制订和城市总体规划。近年来，住建部开始更积极地通过法规和公共融资工具来确保中低收入家庭住上可支付得起的住房。这两个部门都有很强的激励来推动房地产业蓬勃发展，房地产市场增长不仅可以扩大他们的监管权，而且也有利于增强它们在中央政府中的地位。这些部门的官员经常就政策事项征询房地产开发商，其中有许多是国有企业，并把这些意见反映给更高层政策制定者。当然，国土资源部和住建部作为国务院的行政职能部门，也必须落实最高领导层作出的政策。

尽管房地产开发对经济增长有贡献，但对中央而言，房地产开发对中央财政预算的直接财政贡献却很小。看看中央和地方政府的税收收入就知道这一点。2008 年，中央税的 90%

¹⁰ 1998 年国务院颁布《关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住房建设的通知》

¹¹ 2003 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

来自增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、关税。¹² 根据现行的财政制度，所有与房地产直接相关的主要税收，比如房产税、契税、土地增值税，都是地方税。更重要的是，在制定房地产政策时，中央政府的政治考量因素中，必须超越狭隘的财政与经济考虑。这是因为，现代社会的住房已经成为一项基本人权，各国政府肩负着给公民提供体面且可支付住房的责任。不管房地产市场的增长有多快，如果结果是高度不平等，大量百姓被排斥在外，就可能危及社会和谐，引发政权的合法性危机。因此，中央政府制定决策时，必须小心翼翼不能疏远大部分人口，特别是中产阶级。但地方官员由上级任命，自然不如中央对民意那么重视。还有一类与房地产相关的政治风险：即如果房地产发展失控，投机将抬高资产价格，形成泡沫。一旦泡沫破裂，系统性的经济危机将很容易发生并带来政治问题。因此，中央政府一定会更关注房地产部门的长期健康发展。而地方政府则有激励不断建立和扩大当地房地产市场信贷总量，并希望其风险外部化。

总之，中央和地方政府的利益都与房地产业相关，但是地方政府的关系更为密切，因为每年地方政府直接从房地产业取得巨大的收入。而中央政府相对要更顾及社会公平和系统性危机发生的可能性。

四、政府的残缺之手：2008-2010 年金融危机时期干预措施考察

前述增长联盟支持了过去十年中中国房地产行业的惊人增长。2003 年以来，政府一直在为经济过热而担心，并在 2006 年和 2007 年采取了一些强硬的调控措施。在 2008 年第二季度，经济开始出现降温的趋势。但随后，由美国房地产泡沫破裂引发的全球经济衰退却带来了 1998 年房改以来房地产价格首次停止增长。之后，政府开始了近 10 年来最大的干预措施，之后刺激和调整措施实施为说明我们前面的分析框架提供了一个很好的案例。

4.1 央地利益一致化和过度刺激 2008 年秋-2009 年 12 月

2008 年国际金融危机发生后，中国房地产市场遭受的冲击尤为严重。美国房地产泡沫破灭几乎导致金融体系的崩溃。很长时间以来，许多中国消费者和投资者都相信房价永远不会下行，因此是最安全的投资方向。而美国的危机提醒人们，如果投资者被误导，那么泡沫可能会发展，像任何市场一样，房地产市场也是充满风险。这导致了在 2008 年第一季度到第四季度房地产价格增长速度下滑了 10 个百分点，压力之下，中央政府开始采取各种应对政策。房地产开发商和地方政府开始游说国土资源部和住建部取消在 2006 年和 2007 年实施的各种限制性政策。对于高层领导人来说，最大的挑战是要保持合理的高增长率。而过去最重要的增长引擎出口现在看来难以发挥作用。经过头 10 个月 19.2% 的增长后，中国出口在 11 月下降了 2.2%。种种迹象表明，出口市场迅速反弹的可能性不大，事实上，中国的出

¹² 各年全国统计年鉴

口 2009 年上半年下降了 21%。如果国内消费并不能有效缓解疲软，那么中央政府制定的经济增长目标将无法实现。此时，中央政府并没有多少选择，只能扶持房地产业。实际上，在十一月公布 4 万亿财政刺激之前，重大的房地产业发展刺激计划已经被正式推出。

2008 年 10 月，财政部、国家税务总局、人民银行在同一天发布专门针对房地产提供税收和利率优惠的通知。正如开发商所希望的，过去两年所采取的对房地产业的限制政策被取消，购房者成本降低了。对于首次购房者，如果住房面积小于 90 平方米，契税从 3% 下调到 1%。卖房者免收印花税和土地增值税，在抵押贷款方面，原来实行的差别首付政策，即对超过 90 平方米的房子首付 30%，购第二套房首付 40%，被统一下调到 20%，而贷款利率下调为基准利率的 70%。对更为严格的住房公积金（HPCF）的贷款申请，利率下调了 0.27 个百分点，而公积金贷款利率原来就比商业银行利率要低大概 2 个百分点。最后，购房后只要在 2 年后选择出售，业主将被免征营业税，而以前是五年。

显然，这个刺激计划非常受房地产开发商欢迎。投资者和既有房产的业主也支持这种刺激行动。当然，那些过去因高房价望而却步，希望借助这次降价来改善居住条件的潜在买家对此并不欢迎。据一项由新华社进行的网上调查，90% 的参与者不希望政府支持房地产，78% 的参与者认为地产开发商是最终受益者。虽然地产商是这轮刺激计划的受益者，但毋庸置疑的是，地方政府是另外一个重要的受益者，所以，在中央各项政策出台之前，一些地方官员已经考虑和采用地方的房地产业刺激计划。毫不奇怪，当中央政府迈出第一步时，很大地方政府就以本地房地产受到特别沉重打击为借口推出了更强的激励计划。

表 2. 一些城市的刺激政策

城市	刺激政策
杭州	买房者可获得老城区户口；购房税收补贴；延长开发商的土地开发周期
上海	对双职工家庭的住房公积金贷款限额提高到 60 万
南京	对小于 90 平方米及大于 90 平方米的住房分别提供 1% 和 0.5% 的购房补贴
宿迁	对在 2008 年 11 月与 2010 年底间的购房者提供 0.5%-7% 的政府补贴
石家庄	对一般住房征收 1.5% 的契税；住房公积金贷款限额提高到 40 万
沈阳	为住房公积金贷款提供绿色通道，进行快速审批；住房公积金 30 年到期及首付 20%；1.5% 的契税
西安	提供 1.5%，1%，0.5% 的购房补贴；城市基础设施配套费降低到每平米 35 元
长沙	现金补贴；对二手房征收 1.1% 的合同税；多项房地产税费减免或延迟收取；住房公积金 20% 首付和 30 年到期
厦门	70 至 80 平方米购房者提供户口；降低贷款利率，小于 90 平米的住房，住房公积金 20 年到期，20% 的首付
成都	免除契税及提供财政补贴；住房公积金 20% 的首付，最高可贷款 30 万，30 年到期；异地接受住房公积金贷款
重庆	小于 90 平米的住房免除契税；二手房交易税 1.1%；免除一些二手房税费

来源：主要网络媒体的新闻及报道，包括了 www.eastmoney.com, house.focus.cn, www.china.com, house.sina.com.cn, www.xinhuanet.com

表 2 给出了一些城市的附加刺激政策。尽管各地政策在执行中存在差异，但它们有着共同的特点。杭州和厦门都对购房者提供当地户口，因为这些户口对应着地方政府通过的一些公共服务，比如就学条件。一些家长想买房并在城市定居，其目的就是为了孩子上学。购房落户显然会刺激住房销售。南京、宿迁、西安和长沙都从地方财政预算里抽出部分资金补贴购房者。石家庄、成都和重庆把中央的优惠政策——对首次购买小型公寓的购买者降低契税——扩展到其他类型的房产，或干脆全部免除契税。最后，一些地方政府放松了对住房公积金的信贷管制，这就让贷款购房更容易。各地政策虽然本土，但核心思路却是相同的：地方房地产市场疲软，需要更强的刺激政策。市场对这些政策及刺激信号反应迅速，房价和地价在下个季度就停止下滑，并在 2009 年第三季度发生正向逆转。此时，一些信息已经开始显示，房地产业被刺激过度了，房价迅速接近甚至超过经济危机前的最高水平。有数据显示，2009 年中国商业银行新增房地产贷款 2 万亿元，占各项贷款新增额的 21.9%，占比比上年提高 11.1 个百分点，同比多增 1.5 万亿元。其中，个人购房贷款新增 1.4 万亿元，约为 2008 年的 5 倍，为 2007 年的 2 倍。

4.2 央地利益分化和房地产调控 2009 年 12 月-2010 年 9 月

进入 2009 年末，房价开始失控，中央政府对房地产泡沫带来社会和政治含义开始忧虑。过去，当房价年增长超过 10%，甚至只在 5%到 10%的区间时，社会上就会出现一些不安，而媒体也会开始批评政府的房地产政策，呼吁房产配置的公平性。如果在高房价基础上继续出现双位数的增长率，政府对房价过快增长的社会、政治和经济含义开始担忧不足为奇。到 2009 年底，中央政府发现，有必要采取一些降低和稳定房价的政策。值得注意的是，中央政府在表态中，并没有说房价应该降低，而只是应该抑制过快增长，这显然反映了中央在此时基本上还希望在房价增长和社会公平之间取得平衡。

第一轮的价格调整开始于 12 月中旬及 1 月初。房地产交易营业税的豁免期限再次提高到 5 年。如果房主在 5 年之内出售房子，必须上缴营业税，这有助于打击房地产投机。对于二套房购房者，首付增加到 40%，并需支付更高贷款利率。此外，还有一些针对房地产开发商的措施。房地产开发商招拍挂土地成功后必须支付 50%的首付，并在一年内支付完剩余资金。这个政策意在打击那些并不真正想进行房地产开发、而希望快速转手土地获取利润的投机者。银行也被要求紧缩针对房地产开发商的信贷审批，以此抑制过高的地产开发用地竞价。政府还提高了预售许可规定，房地产开发商必须以公开价格出售住房。地方政府还被要求提供更多的保障性住房，以避免房价高涨对中低收入阶层的影响。省级政府领导被要求负起抑制高房价的责任。

相比之前的房价调控政策，这些新政策确实要更进一步。然而，基本无视这些政策措施出台，市场的反应是进一步上涨。2010 年一季度，土地价格爆炸性地增长了 21%，房价也相应地增长了 10.6%！甚至在总理于 2010 年全国人大会上多次强调要调控房价后的数天，土地出让价格几乎每天都在刷新历史记录。社会大众被激怒了，新华社和人民日报也开始谴责开发商的贪婪并指出政府调控政策失效。压力之下，中央政府于四月中旬推出了更加严厉

的政策。4月中旬，国务院发出了“坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知”（国发〔2010〕10号），表明了中央政府在抑制房价上的明确态度。文件指出：“住房问题关系国计民生，既是经济问题，更是影响社会稳定的重要民生问题。房价过高、上涨过快，加大了居民通过市场解决住房问题的难度，增加了金融风险，不利于经济社会协调发展。各地区、各有关部门必须充分认识房价过快上涨的危害性，认真落实中央确定的房地产市场调控政策，采取坚决的措施，遏制房价过快上涨，促进民生改善和经济发展。”显然，在高层领导看来，房价已成为政治问题。但即便如此，政府也没有表示希望房价下降，而只希望遏制过快上涨。

这一次，政府采取了更多的措施。对于90平方米以上住房的首次购买者，首付增加到了30%。而二套房购买者首付达到50%，贷款利率是基准利率的110%。对三套房购买者，首付和贷款利率更高，在某些热点市场，甚至还禁止发放第三套住房贷款。如果购房者不是本地居民，他们必须有一年以上的缴税或缴纳社保基金的证明，才能获得银行贷款。这些措施意在进一步阻止房地产市场上的投资和投机。除了16家主营房地产的中央直属国有企业，78家央企被要求退出房地产市场。这一举措意在平息公众愤怒，并消除政府支持贪婪房地产开发者的受损形象。政府也希望这个措施会削弱房地产开发商的竞价能力，从而降低地价及房价。

虽然采取了这些前所未有的举措，但房地产市场的反应却相当复杂。即使房价增长率不再像此前几个季度那么高，但2010年二季度的房价仍继续攀升。更重要的是，市场中似乎开始对调控措施能否持续产生了不确定性，而中央政府多少要为这种不确定性的预期负责。正如前面所指出的，尽管中央处于政治考虑需要抑制房价过快增长，但中央也同时激励有维持房地产行业稳定发展。当时的情况是中国开始担心世界经济二次探底，一些中央政府官员开始讨论是否要调整地产调控政策，这显然会影响接下来数月的调控效果。当然，中央房产调控不力的主要原因还在地方政府，以及地方政府与银行、房地产开发商组成的增长联盟。

地方政府，银行和房地产开发商都担心中央调整措施可能过于猛烈，并可能导致房地产部门衰退。如果那种情况发生，开发商肯定会大幅度减少利润，地方政府可能面临财政收入降低的压力，而银行则有可能面临一系列不良贷款。地方政府所有的城市投融资平台和开发公司所拥有的土地肯定会贬值，这样将无法筹措资金来进行大规模城市开发。基于共同的目标，这些利益群体只有共同努力减轻中央政策的影响。

大多数地方政府的选择，是淡化在当地推行严厉的中央政策。4月17日国务院紧急通知之后，各级政府都开始起草他们自己版本的调整政策。即使三个月之后，也只有少数地方政府公布了本地实施细则。仔细阅读这些政策细则，就会发现与08年经济刺激方案在地方实施情况所存在的巨大反差。如前所述，08年经济刺激政策后，地方政府采取了远远超过中央明确授权的政策，而且很快制定了与中央支持房地产行业和经济刺激计划一致的具体实施细则，而这一次，当中央调控房价的政策出台后，几乎所有地方政府都只是简单重申要贯彻中央政策，而几乎很少要超越中央政策进行严厉调控的进一步措施。唯一的例外是北京。北京要求每个家庭只能购一套房。这比限制三套房贷款更加地严格。北京的例外可能只反映

出如下事实：北京处在中央政府的密切监控之下，中央也可能需要北京向其他各个地方政府发送一个地方需要和中央保持一致的信号。如果后者确实是中央的意图，那么这个信号看来没有成功传递，因为直到 2010 年 9 月之前，没有其他地区跟随了北京。实际上，一些房地产市场最热门的城市，例如广州、海南、重庆，甚至没有提及限制向第三套房贷款。另一方面，几乎所有地区都强调增加保障性住房供应的重要性，这确实是中央调整政策的一部分，但这只是众多调控政策之一。地方政府增加保障性住房之所以被提及，是因为它与地方政府增长和扩张利益多少具有一致性。

一些地方还存在对中央调控政策有所抵制的情况。某位辽宁省领导就指出，“如果其他人感冒了，我们不需要吃药”。他的理由是每一个地方都是独特的，不能够一刀切。这么说当然有很好的理由，但这种理由在一定情况下也可被用来当作抵制中央政策的借口。辽宁在 2010 年 6 月开始执行一项降低住房销售过程中的相关费用的新政策，不仅取消了 200 元的手续费，而且还降低了房产价值评估费。据称目标是要规范市场、保护购房者的权利。与此类似，重庆地方政府也坚持认为，重庆不像北京和上海，房地产是健康和稳定的。因此，也不用下“猛药”。事实上，中央政策已经破坏了当地房地产市场。地方政府甚至决定对首次购房者提供财政补贴。当地政府官员认为，住房需求必须强劲，才能让开发商有信心，而开发商是房地产市场健康和稳定发展的基础。所以，重庆的政策实际上是在贯彻中央精神。

银行和开发商也没有无所作为。一些银行回避中央的调控，把第二或第三套房的解释放宽，这样就使得拥有多套住房的购房者还能贷到款。由于许多地方政府不承认他们“感冒了”，意即本地房地产市场并没有过热，上海、杭州和深圳的一些银行继续向第三套住房购买者发放贷款。即使是在北京的热点地区，据报道，一些银行贷款继续贷款给一些不能提供纳税或缴纳社保的非北京居民。房地产开发商往往在与当地政府官员保持密切的磋商。例如，在 4 月 17 日国务院的通知之后，重庆官员就向当地房地产开发商咨询如何解读中央政策。毫不奇怪的是，当走出会议室时，他们相信中央政策只是想打压局部地区的过高房价，而重庆只需要加大保障房供给来稳定当地市场。总之，在 2009 年 12 月和 2010 年 6 月之间的两轮房价调控中，地方政府、银行和房地产开发商站在一起，共同回避甚至阻碍中央调控政策。正如一位北京地产界人士在 2010 年上半年所指出的，“大家都看出来了，政府不会真的打倒开发商，打一下，要揉三揉。”

当然，在发现京沪深的楼市自 2010 年 7 月开始又出现回暖之后，2010 年 9 月底中央的政策进一步收紧。虽然这些新政策名义上还是在落实“国十条”，但在很多领域实际上已超出“国十条”范畴，作为 2009 年 12 月第一波、2010 年 4 月第二波之后的第三波紧缩型调控，新政策要求各商业银行暂停发放居民家庭购买第三套及以上住房贷款；对不能提供一年以上当地纳税证明或社会保险缴纳证明的非本地居民暂停发放购房贷款。这两条是全国一刀切式的政策，不再像“国十条”那样只要求房价过高城市有选择性的实行。同时要求各商业银行要加强对消费性贷款的管理，禁止用于购买住房。这条将比较有力地堵住那些通过消费贷款买房的所谓“灰色通道”新发布的政策对执行主体即地方政府提出了非常明确和严厉的要求。此外，新措施还要求各地要加大贯彻落实房地产市场宏观调控政策措施的力度。要

立即研究制定贯彻落实国发〔2010〕10号文件的实施细则。已印发实施细则的地区，要根据最近国家有关部委出台的政策措施进行调整和完善。房价过高、上涨过快、供应紧张的城市，要在一定时间内限定居民家庭购房套数。对省级人民政府稳定房价和住房保障工作进行考核与问责。对政策落实不到位、工作不得力的，要进行约谈，直至追究责任。到目前为止，四季度房价上涨的势头开始得到遏制，市场观望情绪再次浓重。

4.3 对更早时期楼市干预的回顾 2004-2008

一些怀疑者可能说，目前就给中央调控政策下结论仍为时过早。但史无前例的政策干预高峰期后三个月发生的市场情况，很明确地凸显了中央调控政策效果并不好。而更有力的第二轮调控措施进一步证实了这一点。在本节，我们将简要回顾 2008 年之前几年政府曾经尝试的类似房地产价格调控政策。它可以为我们未来预测提供一些洞察力。

虽然 2008 年秋季开始的一揽子经济与房地产刺激计划前所未有，但对房地产价格进行调控绝不是第一次实行。事实上，从 2004 年开始到 2008 年底的经济刺激政策出台之间，中央政府至少四次试图调控房价。2004 年之前的大部分时间，中国房价仍然以低于 5% 的增长速度稳定增长。但是，2004 年第一季度，房价迅速上升，增长甚至接近两位数。为稳定市场，中央政府开始推行调控政策。但不像最近试图直接管理房价的措施，当时的政策主要是管理和规范土地供应，因为当时普遍认为土地市场中存在太多的腐败，并助长了投机和高价格。但规范土地市场的措施并没有解决问题，房价上升速度达到了两位数。2005 年 5 月，另一轮房价调整措施出台，除了增加中低收入阶层住房建设用地供应之外，还包括惩罚土地投机者，营业税也被用来当成管理房价的政策工具。此后，房价增长确实有所放缓，但仍保持了 5% 以上的增长速度。中央政府发现这些政策无法实现控制房价的目标后，就开始采取更强硬的政策，强制规定住宅用地的供应比例，以及商品房比例甚至面积。税收和利率调控手段都被运用起来。2003 年下半年以来，中国政府对地产行业的调控名目繁多，先后出台了 121 文、新老国八条、国六条、国十五条等政策，包括推行招拍挂，控制土地供应和推进经适房与廉租房建设等，并首次祭出取消房贷优惠利率、提高购房首付比例、加息，对二手房交易征收交易税等金融财税手段。

尽管实行了这些干预措施，房价上涨速度仍在高位运行，甚至出现了越调越涨的情况。特别是从 2006 年年底开始，随着流动性增加，加上招拍挂大规模推行，各地不断刷新“地王”纪录，出现了地价房价追涨的局面。尽管央行 2007 年前后连续四次加息，均未遏制房价急速上涨之势。到 2007 年第二季度，价格再次脱离控制。2007 年 9 月份，中央政府提高了二套房的首付比例和贷款利率，之后却发现价格增长速度攀升到了两位数。

因金融危机的原因，房价增长速度终于在 2008 年下降到了 5% 以下。如一些政策分析家所说，中央政府在抑制房价增长上的政策有点像“法国薯条”，刚出锅时又脆又硬，但过一段时间就变软和易嚼，让这些政策变软的催化剂就是地方政府。

五、结论和政策含义

美国房地产泡沫破裂后，中国房地产市场也开始下滑。中央政府推出了规模庞大的一揽子刺激计划。但在政策实施一年后，土地和房地产价格出现强劲复苏。在政府刺激房地产市场的成功故事背后，可以观察到一些有趣的动态。虽然刺激政策达到了防止房地产业崩溃的目的，但它也带来了刺激过度的问题。救市方案实施后一年，政府不得不再次干预市场和控制房价。而第一轮调控措施无法奏效之后，中央推出了第二轮更加强有力的措施。尽管调控措施开始实施，但市场并没有迅速对这些措施作出反应，房价问题仍没有得到解决。

我们认为，过度刺激和调控无力之间存在严重的政策效果不对称，而其根源在于地方政府的财政激励。由于分税制后中央与地方政府间财政关系的变化，地方政府财政收入在很大程度上依靠土地和房地产开发，土地出让金和直接来自房地产业的各种预算内税收占了地方财政收入及增长中的相当部分。财政利益驱动下，地方政府自然会加大中央的刺激政策，而阻碍房价调控政策的实施。实际上，1998 年以来的中国房地产市场多轮刺激和调控就反映了如下情况：地方政府表现得就像放大器或减震器，而不是中央政府政策的忠实执行者。

这里，不妨进一步讨论到底中央应该采取怎样的措施才能够真正有助于房地产业长期健康发展。本报告表明，房地产市场发展的最大威胁来自地方政府的激励扭曲。因此，要改变房地产价格飙升的局面，需要改变的是引起这些扭曲的制度框架，包括财税和土地制度，这些问题，显然不是目前的短期调控政策可以解决的。

一个需要回答的问题是：目前这些调控措施真正能够持续下去，而且还能够长期有效吗？就我们看来，中国房地产市场的这几轮调控，即使在短期可以起到阻遏房价疯狂上涨的作用，但其抑制房价上涨的中长期效果非常值得怀疑。没有人会相信其中的一些政策，如限制外地人买房，提高房贷首付比例是一个能够一直实施下去的政策。而大规模建设保障性住房，在实际操作中不仅缺乏可行性，而且即使做起来也只会催生一个非常扭曲的住房市场。如果不采取一些根本性的改革措施来消除房价上涨的体制性基础，而只是靠短期宏观政策的打压，或通过扭曲市场的方法增加供给，那么或者将收效不大，或者与正确的方向南辕北辙。

本报告也指出了导致我国房价高涨的体制性基础。正是因为中国目前的经济体制，特别土地和财政体制存在的根本性问题，带来了经济中的整体流动性过剩和住宅用地供给过少。当过多货币去追逐经济中特定的、因人为操纵而缺乏供给弹性的住宅用地时，房地产泡沫就不可避免。而中国经济之所以有过高流动性，首先是因为 1994 年分税制改革让中央上收了财权，地方政府在财政压力下开始逐渐以低地价、低劳动保护和低环境保护的方式进行大规模的工业招商引资。制造业的关键生产要素，如土地、劳动力乃至环境价格人为压低带来了过度投资和制造业产能过剩。当国内市场无法充分消化过剩产能时，政府就不得不人为地压低人民币汇率增加出口。结果是制造业部门出口顺差，并诱致那些认为人民币最后不得不被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，央行被迫发放人民币对冲。

更重要的一点，是住宅用地在目前体制下被过少供给，这是因为地方政府是目前城市土地市场的垄断供给者，必然通过少供地来获得垄断利润；这也就是为什么我们看到如下情况：与工业用地供给过多、利用效率低下的情况恰恰相反，地方政府总是通过设立“土地储备中心”来控制商、住用地的供地规模，并同时以“招、拍、挂”方式高价出让住宅用地。两种不同用地的价格扭曲必然带来城市发展过程中用地结构方面的严重不合理。在其他国家，制造业用地一般低于城市建设用地的 10-20%，而我国这一比例却达到将近一半。虽然中国的城市发展占用了大量土地资源，而这些土地资源的绝大部分却没有用到人民生活最需要的居住用地上，而是用于已经过剩的制造业用地。

在房价飙涨的背景下，政府的一个自然反应是提出要大大增加保障性住房供应。一时间，住房保障的对象被大大扩展。不仅要对没有购房支付能力的低收入家庭提供廉租房，还要对有一定支付能力的低收入家庭配售经济适用房，外加对中等收入家庭的自住需求提供限价房，以及对夹心层和过渡期住房需求提供公租房。让我感到惊讶的是，一些经济学家甚至房地产商也支持这种政策。这里需要追问的问题，是这种覆盖面如此之广的政府保障房体系真正可以建立起来吗？答案是很难。道理很简单，在地方财政高度依赖商、住用地出让金的情况下，寄希望于地方政府大规模提供保障性住房，无异于是与虎谋皮。

退一步说，即使各地地方政府做到了通过政府干预大规模为中等收入在内的广大人群提供保障性住房，那中国房地产市场也会是一个高度扭曲的、非常不健康的市场。因为一个健康的房地产产业发展模式，是保障性住房只面对那些连市场水平租金也付不起的最低收入阶层。绝大多数家庭的住房，无论是购住，还是租住，都应该，而且也能够通过房地产市场来解决。如果市场的房价已经高到迫使政府去大规模提供面对广大中低收入阶层的保障房时，我们就可以断定房地产市场已经出了大问题。政府这时候应该反思的，是为什么目前的土地供应体制会导致工业用地供给那么多，而住宅用地供给会这么少？

要从根本上解决问题，必须改变城市政府作为本地供地单一主体的局面。只要不损害公共利益，符合土地利用总体规划和城镇总体规划，就应当赋予集体建设用地与国有建设用地平等的权利。无论是工业用地，还是商住用地，用地者都应该直接与用地涉及的村集体和农民进行价格谈判。惟有如此，才能够缓解目前地方政府垄断供地而导致的住宅地价过高的问题，也惟有如此，才能够遏制地方政府低价征地、然后血本出让给制造业用地者来大搞开发区的现象，也才能遏制制造业产能过剩带来的一系列宏观经济失衡和过度流动性，并进一步推高房价的情况；也唯有如此，也才能缓解因目前征地权被滥用所带来的严重社会矛盾。当然，一旦实施上述政策，地方政府现有的“土地财政”模式必然会受到冲击，因此，逐步引入房产税和农村建设用地入市后的土地增值税，实现地方政府从扭曲性的“土地预算外财政”向以房产税和土地增值税为主体的“土地预算内财政”的过渡，也势在必行。

上述允许土地所有者和潜在用地者通过市场进行交易，然后政府抽取相应税收的土地开发模式，是世界通行的规则，也是一个常识。因此，政府现在要做的，不是要去纠正什么房地产领域的“市场失灵”，因为目前中国的房地产乱象，恰恰是垄断供地带来的“政府失灵”；

也不是要大搞什么住房保障体系建设，因为一则搞不起来，二则搞起来了也会尾大不掉，不仅降低土地利用效率，还必然带来分配扭曲；更不是要集中清理小产权房，因为这样做只会进一步抬高房价，剥夺农民的土地发展权。政府应该做的，不过就是要回归常识，和全世界其他国家一样，允许农民和农村集体作为土地所有者参与出租房和商品房的开发。

实际上，在政府保留通过规划手段进行调控的前提下，允许集体建设用地，特别是大、中城市城郊与城中村的集体建设用地入市，是一个早就应该做，马上就可以做到的事情。我国的广东早就开始了集体建设用地入市的实践，而近年来北京、上海等地也开始探索一些集体建设用地入市的举措。在这种情况下，中央政府应该痛下决心，因势利导，从小产权房合法化（可以在补出让金并办理产权证后）开始，从城中村改造开始，逐步放开集体建设用地入市。这个措施不仅对平抑虚高的城市房价特别有效，而且一旦实施，不仅不会打压经济，反而可以因集体建设用地上的增量房地产开发而提高经济增长。更重要的是，它可以在降低房价，提升城市居民对政府满意度的同时，让城中村和城郊农民的土地发展权和财产权得到有效实现，从根本上改变目前因政府大规模征地、拆迁而带来的严重社会矛盾。

参考文献

- R. Bahl. 1998. "Central-Provincial-Local Fiscal Relations: The Revenue Side." In D.J.S. Brean, (ed.), *Taxation in Modern China*. Routledge: New York; London.
- Y. Cao, Y Qian, and B. Weingast. 1999. "From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese Style." *Economics of Transition* 7(1): 103-131.
- D. Goodman. G. Segal. Eds. 1994. *China Deconstructs*. Routledge.
- Y. Huang. 1996. *Inflation and Investment Control in China*. Cambridge University Press.
- C. Li. 1998. Centre and Provinces: China 1978-1993: power as non-zero-sum. Oxford University Press.
- G. Lin. 2007. "Reproducing Spaces of Chinese Urbanization: New City-Based and Land-Centered Urban Transformation." *Urban Studies* 44 (9): 1827-1856.
- J.Oi. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45(1):99-126.
- S. Poncet. 2003. "Measuring Chinese Domestic and International Integration." *China Economic Review* 14 (1): 1-21.
- Y. Qian, Yingyi; and R. Weingast. 1997. "Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives." *Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83-92.
- K. Tsui, and Y. Wang. 2004. "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China." *China Quarterly* 177: 71-90.
- R Tao, Su F. et al 2010 'Race to the Bottom' Competition through Negotiated Land Leasing: an

- institutional analysis and empirical evidence from Chinese cities" *Urban Studies* 47(10) 2217–2236, September 2010.
- C. Wong. 1991. "Central-local Relations in an Era of Fiscal Decline." *The China Quarterly* 128:691-715.
- C. Wong, and R.Bird. 2005. "China's Fiscal System: A Work in Progress." Working Papers, No.0515, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- D. Yang, B. Naughton. Eds. 2004. *Holding China Together*. Cambridge University Press.
- A.Young. 2000. "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China." *Quarterly Journal of Economics* CXV: 1091-1135.
- 陶然，陆曦，苏福兵，汪晖. 地区竞争格局演变下的中国转轨：财政激励和发展模式反思. 《经济研究》. 2009 vol.7 21-34