

新型城镇化进程中住宅市场的多重特征与困境摆脱^{*}

The Multiple Characteristics and Difficulties to Get Rid of the Housing Market in the New Urbanization Process

汪利娜

内容提要 城镇化推动住宅投资高速增长,但城乡二元市场结构、“双轨”特色及地域差异在一定程度上加剧了住宅资源的错配和结构性短缺。从我国城镇住宅价格上涨的轨迹来看,总量上供需失衡和结构性短缺可能是影响房价的主要因素,而其背后是土地、财税和金融三大制度的缺失。构建维系住宅市场健康发展的长效机制,应构建面向广大中低收入群体的住房供给体系;深化土地制度改革,破解二元土地住宅市场结构;完善住宅市场信息指标体系和信息披露制度。

关键词 城镇化 住宅市场 宏观调控 房地产业

作者单位 中国社会科学院经济研究所 北京 100836

Wang Lina

Abstract: Urbanization promotes the rapid growth of residential investment, but to some extent urban and rural market structure, “two-track” characteristics and regional differences aggravate the housing resources mismatch and structural shortage. From the rising track of urban housing price in China, the total supply and demand imbalances and structural shortage is the main factor affecting price, but behind them is the lack of land system, taxation system and finance system. To construct the long-term mechanism to maintain the healthy development of housing market, we should be set up housing supply system for the majority of low-income groups, deepen the reform of the land system, break urban and rural residential market structure, and improve the housing market information index system and information disclosure system.

Key words: urbanization, housing market, macro-control, realty industry

党的十八大报告提出,坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,使之成为我国未来经济持续增长的内生动力。在城镇化过程中必须解决居民“住有所居”的问题,短期的“限购、限外”虽可使房价增幅趋缓,却无法从根本上解决人与房的供需矛盾。认真分析我国住宅市场的现状、结构、地域差异和供需矛盾,将有助于构建城镇化与住宅市场协调发展的长效机制。

一、住宅市场的现状及基本特征

城镇化是人口、资本及多种经济要素向城市的聚集,是传统劳动方

^{*} 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《中国城市化进程中的住宅市场:现状、问题及政策启示》。

式向现代化劳动与生活方式的转化,由此产生的聚集效益、规模效益、联动效益将推动一国经济的增长和人民收入水平的提高。如果说我国的工业化有效解决了国民“衣食用”问题,那么城镇化带来国民收入的增长和消费结构的提升,则使消费的热点开始向“住与行”转变,由此产生的巨大需求推动住宅产业与住宅市场的快速发展。^[1]

(一)城镇化推动住宅投资快速增长

Dale Jorgenson 等对发达国家的研究表明,城市化水平与住房投资和不动产资产之间存在着可以用逻辑斯蒂曲线加以描述的关系。这条曲线包括两个拐点:当一国城市化水平在 30% 以下时,经济发展处在起步和准备阶段,住房投资占 GDP 的比重为 3%~4%。当城市化水平超过 30% 时出现第一个拐点,经济发展进入快车道,引导该国进入工业社会。在这一发展阶段,住房投资规模会快速增长,达到 GDP 的 7%~9% (或 GNP 3%~4%) 的高位;当城市化水平超过 70% 之后,城市化进程基本完结,一国进入现代化、后工业社会,第二个拐点出现,经济增长步

入平缓的成熟阶段,住房投资占 GDP 的比重会有所下降,但仍是私人投资的重要组成部分(见表 1),因此在许多国家以住宅为主的房地产业有支柱产业和经济晴雨表之称。在整个城市化过程中,大量的基础设施投资、住房投资的积累将使城市不动产的资产规模在国民财富中的比重逐渐上升,从起步阶段的 15% 提高到 60% 以上,成为国民财富的重要组成部分。

我国的实践也表明,住宅产业与市场的发展与城镇化和经济发展水平密切相关(郝前进, 2011)。改革开放之初,我国城镇人口为 1.72 亿人,城镇化水平仅为 17.92%。1996 年我国城镇化进程出现了第一个拐点,城镇化率达到 30.48%。此后 10 年城镇化率每年以 1.4% 的速度保持增长。到 2011 年底,我国城镇人口达到 6.9 亿人,城镇化水平为 51.29%。改革开放以来,新增城镇人口 5.1 亿人,年均增长 1570 万人,城镇化水平则上升了 33 个百分点。不仅形成了以大、中、小城镇并存多层次协调发展的城镇体系,还有长三角、珠三角、京津冀等十大城市群。目前我国城市经济对 GDP 的贡献率在 70% 以上,已成为我国经济社会发展的重要推动力。^{[2][3]}

伴随城镇化进程的加快,我国城镇住房体制改革开始起步,1998 年“停止福利分房和实施住房分配货币化”进一步推动了城镇住宅市场的发展,进而带动全社会住宅投资的增长。1996~2011 年,全社会住宅投资额从 5198 亿元提高到 57284 亿元,增长了 11 倍,占 GDP 的比重从 7.7% 提高至 12%。城镇住宅投资从 3326 亿元提高到 51773 亿元,占 GDP 的比重从 4.9% 提高至 9.7%。显然无论从哪个口径计算,如此大规模的住宅投资在发达市场经济国家的历史上都是不多见的。例如,日本住宅投资/GDP 的高峰值为 8.4%,美国的高峰值为 5.8%,德、英、法这一比值多为 3%~6% (见表 1)。大规模的住宅投资一方面得益于我国人口众多,另一方面与制度变革和经济转型密不可分。近年来全社会固定资产投资中,交通、文教卫生等公共事业投资占比大幅度上升,使得全社会住宅投资占固定资产投资的比重有所下降,从 1996 年

表 1 住宅投资占 GDP 比重的国际比较

	日本	美国	德国	英国	法国
1973	8.4	5.8			
1977	7.4	4.8	5.8	3.3	6.8
1978	7.3	5.0	5.9	3.3	6.3
1979	7.3	4.9	6.3	2.9	6.3
1980	6.7	4.5	7.1	3.8	7.4
1981	6.1	3.5	6.5	3.2	6.0
1982	5.9	3.0	6.2	3.4	5.5
1983	5.4	4.0	6.4	3.6	5.2
1984	5.0	4.3	6.4	3.7	4.8
1985	4.9	4.3	5.5	3.4	4.6
1986	5.0	5.1	5.3	3.5	5.2
1987	6.1	5.0	5.2	3.7	5.1
1988	6.1	4.8	5.2	4.0	5.2
1989	6.0	4.4	5.3	3.9	5.1
1990	6.1	3.8	5.6	3.6	5.1
1992	5.1	3.7	6.1	3.0	5.0
1993	5.4	4.0	6.5	2.8	4.8

资料来源: Economic Planning Agency, Numerical Report on Nation Economy. The United Nations, Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe.

最高时的 22.6% 降至 2011 年的 18.5%。但其增速仍是其他行业所不可比拟的。可以预测在我国城镇化进程未完结之前,人口众多、需求旺盛将维系住宅投资规模在一个合理的水平,而住宅兼有“经济物品”和“民生必需品”的特殊性,使之在国民经济发展和改善民生中占据举足轻重的地位。^[4]

(二)住宅市场典型的二元结构

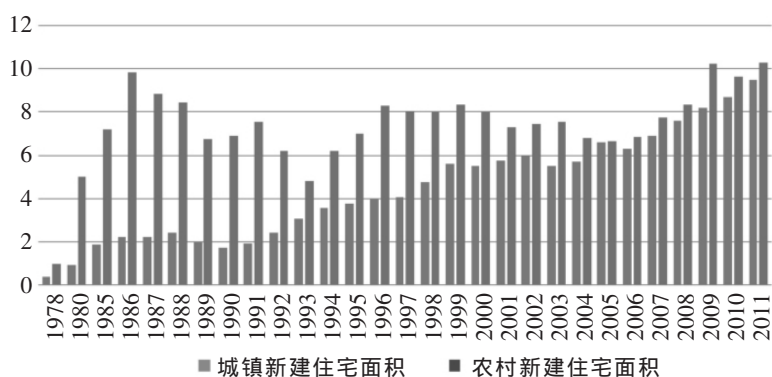
在快速城镇化和全社会住宅投资快速增长的大背景下,不能忽略这样一个事实:我国的住宅市场具有典型的二元特征,即城乡住宅市场人为的分割。从全社会住宅投资总量和结构来看,1992 年以前,每年城镇和农村住宅投资均不足 1000 亿元,分别占全社会住宅投资总量的 50% 左右,但随着城镇化进程加快,城镇住宅投资快速增长,年投资额从 1992 年的 1013 亿元提高至 2011 年的 51773 亿元,增长了 51 倍,占全社会住宅投资比重从 59% 提高至 86%。与此同时,农村住宅年投资规模从 702 亿元提高到 6051 亿元,增长了 8 倍,占全社会住宅投资比重从 41% 降至 14%,但农村住宅建设成本低,每平方米造价 500 多元,加之公共基础设施不配套等,使农村每年新建住宅面积增速远远高于城镇(见图一)。

大规模的住宅投资和建设使城乡居民的住房状况有了明显的改善。在城镇,人均住宅建筑面积从改革之初的 6.7 平方米提高至 2011 年的 32.7 平方米。依据 2010 年第六次人口普查数据,城镇住宅建筑面积存量达到 181 亿平方米,其中 95% 是 1980 年以后建造的。但需要指出的是,城镇中仍有 25.4% 的户家庭人均住宅建筑面积不足 20 平方米,有 51.7% 的家庭人均住宅建筑面积低于 30 平方米(见图二),这意味着在现

有城镇人口中仍有 1 亿多户的住房条件有待改善;且大、中、小城镇和东、中、西部城镇的住宅状况也大相径庭。越是人口聚集的大中城市,住宅缺口越大,如北京和上海实有住宅建筑面积 35845 万平方米、39478 万平方米,人均住宅建筑面积分别为 27.8 平方米、25.1 平方米,远低于全国的平均水平。

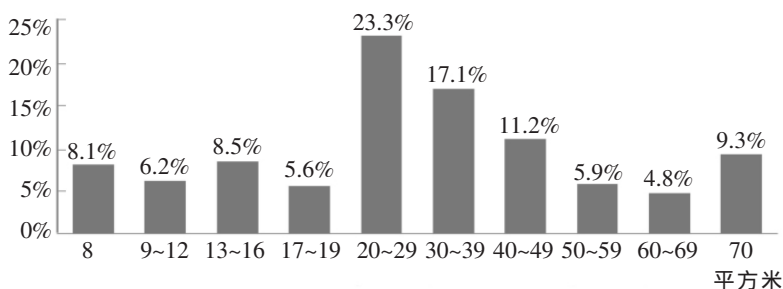
依据联合国 2007 年的预测,到 2030 年我国城镇化率将达到 60.3%。依据国务院发展研究中心的预测,假设我国城镇化率的峰值在 75%~80%,到 2030 年城镇化率可达到 61.8%~63.6%,届时我国城镇人口将从现有的 6.9 亿人增加至 9.3 亿人,净增 2.4 亿人。按人均住宅 20 平方米或 30 平方米测算,要解决新增城镇人口基本住房需求和现有城镇人口的住房缺口,需新建住宅 68 亿~102 亿平方米,如考虑到拆迁、改善性和投资需求,城镇住宅投资建设规模可能会更大。^[5]

在农村,住宅建筑总面积从 1978 年的 64 亿平方米增长至 2011 年的 238.3 亿平方米,人均住宅建筑面积从 8.1 平方米提高到 36.2 平方



图一 城镇与农村每年新建住宅面积 (亿平方米)

数据来源:《中国统计年鉴·2012》。



图二 城镇按人均住房建筑面积分的家庭户数占比

米。客观地讲,农村住宅投资的增长有其积极的一面,它意味着随着农民进城务工、收入的增长,他们有了更多钱可用于置业置产、改善居住条件。但住宅市场二元结构的弊端也是显而易见的:第一,人为的住宅市场分割加剧了城乡土地的供需矛盾。由于农村住宅的粗放式建设,人均宅基地面积超标(150 平方米左右,远高于城市)、闲置和违法宅基地增多,带来村庄用地不断扩张。据住建部的《中国城乡建设统计年鉴》的数据,1990~2009 年,农村人口从高峰时的 8.59 亿人降到 6.89 亿人,净减少了 1.7 亿人,但农村村庄用地面积却从 1140 万公顷增长至 1362 万公顷,是现有城市建设用地面积(381 万公顷)的 3.6 倍。在土地资源有限的情况下,农村建设用地使用效率低下、盲目扩张会挤占耕地,加剧城镇建设用地和居住用地供给不足,用地结构不合理等在一定程度上都会影响城镇住房的价格。

第二,人为的住宅市场分割会加剧住宅的供需矛盾。尽管农村的住宅建设在快速增长,但无法融入社会化的住宅市场,为城镇居民和新移民提供基本的住宅服务,而只能以“小产权房”、“画家村”、“生态院”和“大棚别墅”、“文化创意产业基地”等多种形式存在着。这不仅造成城乡住房的短缺与闲置并存,在剥夺农民平等进入土地和住宅市场权利和交易机会的同时,还为不法的开发商和少数权贵们利用农村低廉的土地建豪宅会所提供了可乘之机,而城镇居民和新移民则备受高房价的煎熬。按照赫伯尔和博格的人口迁移理论,城市的高房价、交通拥挤和空气污染等是城市郊区化的重要推力。“城市郊区化”和“逆城镇化”是生产与消费达到更高层次后的城镇化形态,但在我国二元土地和住宅市场格局下,一方面,城里人无法在郊区选择“价值洼地”,安家落户,以舒缓城市高房价的压力,进而带动城乡统筹协调发展;另一

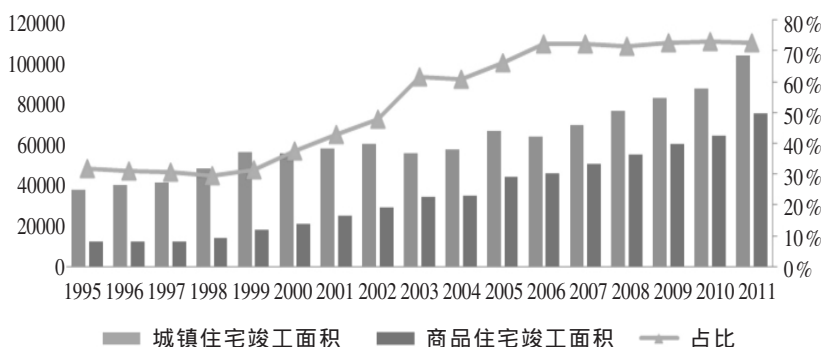
方面,城镇高房价使得农民进城定居难、就业难,由此带来“夫妻分居、留守儿童、空巢老人、上亿人的城乡流动”等社会问题,这会阻碍我国城镇化进程,更直接影响着我国启动内需和经济增长方式的转变。

(三)城镇住宅市场的“双轨”特色

货币化改革使住宅供给越来越多地依赖于市场。1997~2011 年,在城镇住宅投资中,房地产开发企业商品住宅投资额从 1539 亿元提高到 44319 亿元,占比从 46%提高到 86%。在城镇住宅竣工面积上,商品住宅竣工面积从 12465 万平方米提高到 74319 万平方米,占比从 30%提高到 72%(见图三),商品住宅已成为城镇住宅供给的主要渠道,但城镇非市场化的住宅供给并没有被根除,住宅供给的“双轨制”(商品房与单位福利房及其他)仍是我国经济转型的一大特征。

2008 年,为应对美国的金融危机,政府推出了 4 万亿“一揽子”投资计划,由此开始了大规模保障房投资建设。大规模新建保障房是政府履行住房保障责任,应对外需疲软、保增长和惠民生的重要举措。然而,在具体的实施中,廉租房、经济适用房、限价房、公共租赁房、棚改危改、定向安置房和单位自建房等名目繁多的保障房被不断地创造出来,其种类之多、界定之难、管理成本之高不仅挑战着人们的智慧,更考验着各级政府的执政能力和管理水平。

更令人困惑的是,不少保障房是出售型产权房,说它是满足基本住房需求的公共品,却可以上市交易,并获得不菲的收益;说它是商品房



图三 城镇住宅竣工面积和商品住宅竣工面积之比

却享有政府无偿划拨土地、减免税费、信贷支持等多种优惠。少数地方借保障房之名重开单位建房福利分配的口子,或以单位自建住房来充抵保障房的建设指标,不仅有向旧住房体制回归之嫌,更使得多年改革刚建立起来的统一的社会化的住宅市场变得支离破碎,住宅的供给体系更加扑朔迷离。

据国家统计局的数据,1995~2011年,我国城镇竣工住宅面积 105.1 亿平方米,商品住宅竣工面积为 60.1 亿平方米,占城镇住宅竣工总面积的 57.2%。如果扣除房地产开发企业兴建的经济适用房、限价房和配建的保障房,真正的商品住宅实际的供给量占比可能会更低。此外,依据国家统计局《“十一五”全国城镇居民收支持续增长 生活质量显著改善》报告,到 2010 年底,我国城镇居民家庭自有住房率高达 89.3%,但拥有商品住宅的家庭仅为 38%,其余 11.2%的城镇居民家庭拥有原有私房,40.1%的家庭拥有房改私房。这些数据表明:城镇居民住房自有率虽比较高,但住宅市场化程度还是较低的。而第六次人口普查中按户主职业划分的住房状况也表明:国家机构、党群组织、企业事业单位负责人人均住房面积超过 30%的比重远远高于其他职业,住房供给和分配中的不公是造成一部分人占有多套住房、空置、闲置与一部分人住房难、短缺并存的症结所在。

(四)城镇住宅投资的地域特征

与我国幅员辽阔、经济发展不平衡和梯度发展的态势相一致,城镇住宅市场呈现出明显的地域特征。

由于没有城镇住宅投资的地域分布数,仅从房地产企业住宅投资的地域分布,可以发现至少两大显著特点:第一,商品住宅投资热点主要集中在东部发达地区省份和中心城市;这主

要得益于东部地区经济发达的省市较多、经济增长快、城镇化水平高、人口众多、人均可支配收入高、政府营造的投资环境好、劳动力素质高、自我发展的潜力大等多种因素。第二,商品住宅投资呈现出由发达地区的省份和城市向二、三四线城市转移的态势。

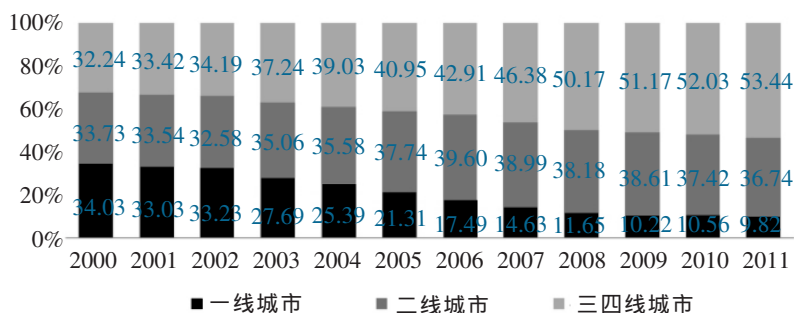
从商品住宅投资区域分布来看,2000~2011年,东部地区的商品住宅投资占全国城镇商品住宅投资的比重多数年份保持在 50%以上,但占比已从最高时的 67.8%降到 49.2%,下降了 18.6 个百分点。中部的商品住宅投资占比从 8.9%提高到 18.0%,西部商品住宅投资占比从 14.4%提高到 20.8%,中部、西部分别提高了 9.1 个、6.4 个百分点。东北地区占比从 8.8%提高到 11.9%,提高了 3.1 个百分点(见表 2)。2007 年以前,商品住宅投资最大的 6 个省市全部集中在东部,依次为江苏、广东、浙江、北京、山东和上海。到了 2011 年,商品住宅投资占比前 10 名的省市依次是:江苏(9.3%)、广东(7.8%)、辽宁(7.6%)、山东(7.2%)、浙江(6.1%)、河北(5.1%)、河南(4.5%)、四川(4.5%)、安徽(4.3%)和北京(4%)。在前 10 名中有西部地区的四川,东北地区的辽宁,中部的河南和安徽;北京已降到第 10 位,而上海已降到第 12 位(3.3%)。商品住宅投资呈现出显著的地区转移态势。

从商品住宅市场的城市分布来看,我国的城镇化仍处在人口向大城市、中心城市聚集的发展阶段,尽管中央把城镇化的重点放在中、小城镇,但大、中城市多样化的就业机会、丰富的物质文化生活,较高的公共福利和公共基础设施仍是吸引人口向大城市和中心区聚集的重要拉力。这里将北京、上海、广州、深圳列为一线城市,其他省会城市和计划单列市列为二线城市,其他城市计入三四线城市,图四(见下页)显示,

表 2 各区域城镇商品住宅投资占全国城镇商品住宅投资的比重

	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
西部地区	14.4%	15.4%	14.8%	13.8%	16.1%	18.0%	19.1%	19.4%	20.2%	20.4%	20.8%
东北地区	8.8%	9.4%	8.3%	8.3%	8.6%	9.7%	10.2%	10.8%	11.6%	11.4%	11.9%
中部地区	8.9%	9.0%	9.4%	12.2%	14.2%	15.6%	16.3%	17.9%	19.3%	19.0%	18.0%
东部地区	67.8%	66.2%	67.5%	65.7%	61.1%	56.7%	54.4%	52.0%	48.8%	49.2%	49.2%

数据来源:相应年份《中国统计年鉴》。



图四 城镇商品住宅投资的地域分布(%)

2000~2011年,一线城市的商品住宅投资占全国的比重从34.03%降至9.82%,下降了24.21个百分点;二线城市的商品住宅投资占比从33.73%提高至36.74%,提高了3.01个百分点;三四线城市的商品住宅投资占比从32.24%上升至53.44%,提高了21.20个百分点。这表明:一线城市商品住宅投资占比呈现下降态势,二、三四线城市住宅投资增速较快,地域转移的迹象较为明显。

进一步分析35个大城市的商品住宅投资情况,可以发现:2002年商品住宅投资居前10名的城市是:北京、上海、广州、深圳、天津、成都、杭州、大连、重庆和武汉,占35个城市商品住宅投资比重分别为17.1%、16.5%、9.1%、6.9%、4.3%、4.3%、3.8%、3%、2.9%和2.8%。到2011年商品住宅投资规模排名居前10名的城市是:北京、上海、重庆、沈阳、成都、大连、西安、广州、杭州和武汉,占比分别为8.6%、7.1%、6.9%、6.1%、5.1%、4.2%、4%、3.8%、3.6%和3.5%。尽管北京、上海在投资规模上仍排名居前,但占比在下降,而重庆、沈阳、成都和武汉等中西部城市投资占比增长较快。由此再一次验证了城镇住宅投资地域转移的基本特征。

上述分析表明:尽管城镇住宅投资从一线向二、三四线城市转移的态势较为明显,但一线城市住宅投资的地位仍相当稳固。换言之,城镇商品住宅投资的转移态势在相当程度上是中西部省份和二、三四线城市的增量投资增加的结果。其政策启示在于:无论是大城市人口聚集带来住宅投资的增长,还是住宅投资的城市间的转移与梯度发展,都需要遵循城市经济发展的

基本规律,与当地的经济水平、人口规模和收入的增长水平相适应。任何人为的盲目冲动修“城”造“市”,没有有效需求支撑既难以持续,还会加剧资源配置的扭曲。

二、住房价格与供需关系

自2002年土地“招拍挂”

实施以来,城镇住宅价格一路上扬,其增速远远超过当地实际人均可支配收入的增长速度。依据经济学的基本原理,价格主要由市场的供需关系决定,无论是城镇化中人口的增长、人口结构的变化、收入的增长、流动性过剩和税收刺激带来的刚性、改善性和投资投机需求,还是土地供给、投资规模、施工周期、竣工率等因素对供给的影响,最终都会反映在住宅市场的供需关系上,进而影响房价的走势。此外,住宅还是一种与土地相连的特殊商品,土地资源的稀缺性、有限性和垄断性导致供给弹性小,使得地价及附着物住房价格的上涨常常要快于一般商品的价格,甚至会偏离资产的实际价值。从我国城镇住宅价格上涨的轨迹来看,总量上供需失衡和结构性短缺可能是影响房价的主要因素,而其背后是土地、财税和金融三大制度的缺失。

(一)供需总量失衡

与成熟的住宅市场相比,我国的住宅市场仍是一个新兴的市场,这突出表现在住宅的供给主要依赖新建住宅,而成熟市场房地产的供给则来自增量和存量两个方面,且两者的比例在1:3至1:5之间,而我国目前上海市和北京市的新建住宅与存量住宅之比在1:1.3左右,其他城市甚至更低。因此,现阶段房价波动主要与增量市场供给需求状况密切相关。

1.全国新建商品住宅市场供需关系

从商品住宅销售率即竣工与销售面积之比相关数据可以发现:2005年以前,商品住宅市场一直处于供大于求的状态。1998年之前商品住宅销售率只有60%左右。1998年住房分配货币化改革和央行《个人住房信贷管理办法》的出

台将个人住房抵押信贷机制引入住房市场,金融支持有效缓解了居民购房消费的流动性约束,将 1999~2004 年商品住宅销售率提高至 70%至 80%之间,房价涨幅在 5%以下徘徊。从 2005 年开始,商品住宅销售率持续数年高于 100% (见图五)。如果说此间城镇

化、收入增长、城市拆迁改造、高储蓄率、寻求投资机会是住房需求旺盛的基础,那么 2002 年土地出让引入招拍挂机制,2004~2006 年房地产调控以收紧土地闸门为主,人为的土地短缺,企业惜地、囤地、炒地,施工进度放慢,房屋竣工率下降,致使商品住宅供给滞后、供不应求,进而推动了房价的持续上扬。

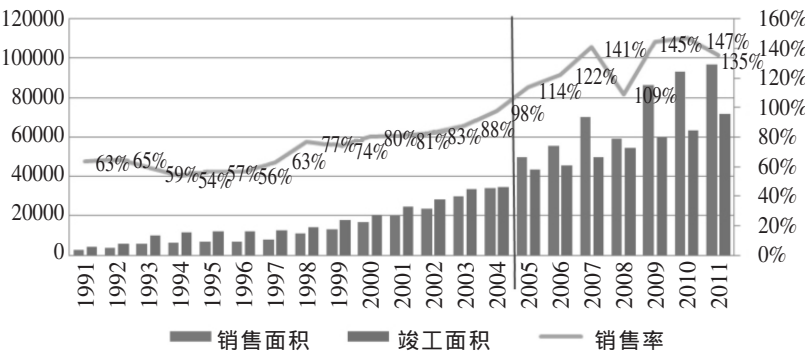
从商品住宅销售套数与竣工套数来看,2005~2011 年,每年竣工商品住宅 368 万~721 万套,年均销售量为 423 万~913 万套,销售套与竣工套数之比为 1:1.31,也表明供不应求的矛盾突出,其中,别墅高档住宅销售率在某些年份高于全部住宅销售率,表明其需求旺盛;而经济适用房因政策调整和人为控制因素,使其销售与竣工套数基本持平(见表 3)。这无形中加大了对在建住宅的依赖,导致预售商品住宅盛行。

2.区域市场的供需关系

住宅市场具有典型的区域性。继续沿用竣工面积与销售面积之比来分析区域市场供需变化,可以发现:区域商品住宅市场的供需矛盾至少有以下三大特点:

表 3 全国商品住宅销售套数与竣工套数比值			
	全部商品住宅销售率	别墅高档住宅销售率	经济适用房销售率
2005	1.15	1.13	1.03
2007	1.42	1.62	1.00
2008	1.13	1.09	1.12
2009	1.45	1.67	0.87
2010	1.46	1.37	0.82
2011	1.27	1.23	—

数据来源:相应年份《中国统计年鉴》。



图五 商品住宅销售与竣工面积及销售率

一是全国 35 个大中城市都呈现出供不应求的态势。对 35 个城市的统计分析结果表明:商品住宅销售面积与竣工面积之比大于 1 的城市数量在逐年增加,从 2004 年前不足 10 个城市,2009 年增加至 31 个城市,2011 年在严厉的调控政策下,仍保持在 23 个城市。其中,有 23 个城市住宅销售面积大于竣工面积的现象已持续了 5 年之久。

二是供不应求的矛盾主要出现在 2005 年以后。2002 年只有 5 个城市商品住宅需求与供给比值大于 1;2004 年,需求与供给之比大于 1 的城市增长到 10 个;2005 年后不仅供不应求的城市数量增加到 30 个,且比值呈现出稳定的增长态势。2008 年为应对美国金融危机冲击,政府多项政策(五次降息和下调个人住房转让营业税)刺激住房市场快速进入亢奋期,致使 2009~2010 年需求与供给之比快速提升,供需失衡的现状加剧。

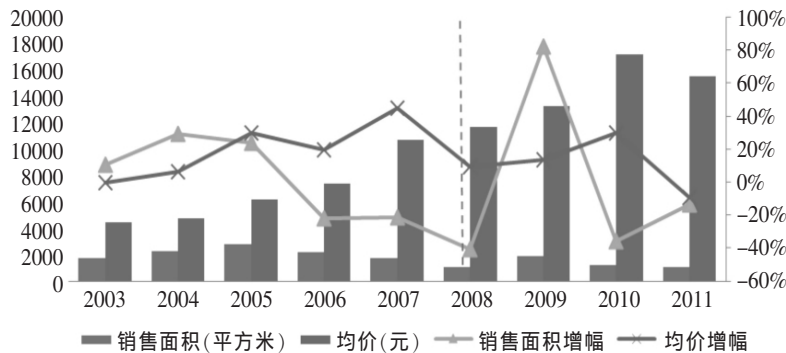
三是各城市供需比值的标准差相对较小,平均为 0.35,表明城市间供需状况差异较小(见表 4,下页)。

当然,房价并不只是被动地受供需关系的影响,房价的持续上涨或上涨过快也会对有效需求产生不可低估的抑制作用,进而影响市场的交易量。以北京市为例,2005 年以后,商品住宅均价年均涨幅在 20%以上,2007 年每平方米住宅均价突破万元大关,房价的快速上涨使越来越多的居民难以承受。对北京市不同收入家庭月供收入比的测算表明:2007 年以后只有高收入户具有购房能力,其他收入群体靠 30 年贷

表4 35个城市商品住宅销售面积大于竣工面积的城市数量及比值变化

	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
城市个数	5	12	30	32	33	25	31	30	23
平均值	0.84	1	1.27	1.33	1.53	1.14	1.57	1.56	1.33
标准差	0.18	0.24	0.3	0.34	0.46	0.34	0.52	0.61	0.7

数据来源:相应年份《中国统计年鉴》。



图六 北京市商品住宅销售面积与均价变化

款仍无购房的能力。随着居民可支付能力下降,2006年北京市商品住宅销售面积首次出现负增长,此后一直在下滑,2008年销售面积同比下降了40%,房价与交易量形成了明显的剪刀差(见图六),表明房价上涨过快的不可持续性,即使没有美国次贷危机的冲击,北京市的住宅市场也理应步入一个调整期。

然而,理性的调整并没有如期而至,在出拳要重、出手要快、降息减税多种政策刺激下,2009年大量外地投机客涌入北京市住宅市场,占成交量的比重从15%猛增至40%,由此刺激交易量迅速反弹,同比大涨了82.3%,五环内房价从每平方米1万元跳涨至2.5万~3万元。2010年在《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》的调控下,交易量虽下降了36.1%,但房价波动存在较强的自相关性,使其增幅仍保持在30%,直到2011年1月“新国八条”“限购、限外令”,特别是下半年银行“限贷令”的出台才使投机热和疯涨的房价有所遏制,但住宅的需求仍在,预期并没有改变,只是入市的门槛有待房价的合理回归和家庭收入的增长与财富的积累。

房价与市场供需关系的变化表明:在供不应求和供大于求的住宅市场,房价的形成机制

是不一样的。在供不应求的卖方市场上,开发商是房价的制定者,消费者只是价格的接受者,旺盛的需求使得开发商不会因成本下降而降低房价。因此,从土地、财税和金融支持入手,增加百姓可支付的住房供给,打破卖方格局,才是抑制房价上涨过快的有效办法。

(二)结构性短缺日益凸显

在一个完善的住宅市场,其供给结构应是增量与存量、租与售、商品房与公共住房多样化的统一,且住房的档次、价位(高、中、低档),户型结构、不同住房的空间分布等都应是多元化的。多元化的住房供给,才能满足居民多层次的住房需求,形成投资与消费的良性循环,但我国的住房市场供给结构仍存在许多不足,结构性短缺进一步加剧了供需矛盾。^[6]这突出表现在:

一是别墅高档住宅占比偏高。由于我国经济体制改革的不完善,石油、电信、金融、保险、烟草等行业垄断、城乡二元经济结构等都加剧了国民收入差距的扩大。尽管官方自2004年以后不再公布基尼系数,但国内外的相关研究表明,我国的基尼系数已从改革之初的0.317上升至2010年的0.45至0.5之间。收入差距的扩大表现在住宅市场上是大户型、高档化趋势十分明显。从商品住房的投资结构和竣工套数上看,全国别墅高档住房投资占商品住房投资比重从2002年的6.8%提高至2009年的10.6%,在北京市和上海市的占比则更高(见表5,下页)。

二是普通住宅并不普通。为抑制大户型和房价快速的上涨,政府曾出台了兴建普通住宅政策。2005年《关于做好稳定住房价格工作的意见》首次制定“普通住宅”标准,即住宅小区建

表 5 别墅高档公寓投资占商品住宅的比重

	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
全国	6.8%	9.9%	9.3%	12.1%	9.7%	10.6%	10.0%
北京		17.8%	20.1%	20.6%	19.0%	18.0%	17.3%
上海		24.5%	24.3%	27.3%	28.3%	26.8%	30.4%
天津		13.3%	11.1%	8.4%	7.6%	8.9%	12.2%
重庆		10.6%	10.1%	9.5%	11.4%	11.3%	9.6%

数据来源:相应年份《中国统计年鉴》。

表 6 经济适用房占房地产开发住宅投资、开工、竣工和销售的比例

	投资占比	新开工占比	销售面积占比	销售套数占比
1999	16.6%	21.1%	20.8%	24.9%
2000	16.4%	21.8%	22.7%	28.2%
2001	14.2%	19.0%	20.2%	25.0%
2002	11.3%	15.2%	16.9%	20.5%
2003	9.2%	12.2%	13.5%	14.8%
2004	6.9%	8.9%	9.6%	12.3%
2005	4.8%	6.4%	6.5%	7.8%
2006	5.1%	6.8%	6.0%	8.4%
2007	4.6%	6.1%	5.0%	8.1%
2008	4.3%	6.7%	6.1%	7.2%
2009	4.4%	5.7%	3.5%	7.2%
2010	3.1%	3.8%	2.9%	6.6%

数据来源:相应年份《中国统计年鉴》。

筑容积率 1.0 以上,单套面积在 120 平方米以下,但大部分城市都将此标准提高到 140~144 平方米。2006 年《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》要求新建住房的结构比例,90 平方米以下住房(含经济适用房)须占开发建设总面积的 70%以上,并要求停止别墅类房地产开发项目的土地供给,严格限制低密度、大套型住房土地供给。且不论这些政策的落实情况如何,既无人监管,也无公开的数据可查。可以看到的是,近年来普通住房价格大幅度上扬,特别是 2008 年在多种“救市”政策刺激下,房市需求如同打了一针强心剂,许多城市的商品住宅价格一年内上涨上一万多元,一线城市普通住房的售价高达 3 万多元/平方米^①,购买一套普通住房也要三四百万元。^[7]

三是保障房供给不足与错配。按照 1998 年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,廉租房和经济适用房是解决中低收入住房问题的一个重要举措。但是在过去一段时间内住房制度改革中出现了一种

“重市场、轻保障”的取向,租售并举、多元供给逐渐被“只售不租”的卖方市场所取代。廉租房的供给一直存在着政府投入少、覆盖面小,且信息不透明的问题。据相关统计,截至 2006 年,全国 657 个城市中,只有 54.7 万户居民享受了廉租房政策。^②从经济适用房的供给来看,在住房货币化改革之初,住宅市场经济适用房的投资建设规模较大,1999 年占房地产开发投资的 17%,占新开工面积、销售面积和竣工套数的 20%以上,但 2002 年土地新政对商业性用地实施“招、拍、挂”以后,许多地方政府在土地财政经济利益的驱动下,不愿意或减少为经济适

用房提供无偿划拨的土地,其结果是经济适用房的投资规模、开工、竣工和销售量均呈下降趋势(见表 6)。在没有其他可替代的保障房(公共租赁房)情况下,其供给下降在一定程度上会影响中低收入家庭的住房问题。^[8]2011 年以来推出的 3600 万套保障房建设计划,虽有弥补前期供给不足、保增长和扩内需之功效,但无视市场需求、地域差异的保障房指标的摊派,分配机制混乱和退出机制不健全导致寻租创租行为泛滥和公共资源的错配和社会收入分配的不公。^[9]

四是租赁市场欠发达。在发达国家,租赁房是住宅市场的重要组成部分。其存在不仅仅是为了满足购房能力弱的中低收入群体的住房需

①2011 年 11 月北京调整后的普通住房的价格上限是:四环内北部地区为 38880 元/平方米、南部地区为 34560 元/平方米,四至五环北部地区为 32400 元/平方米、南部地区为 28080 元/平方米,五至六环北部地区为 25920 元/平方米、南部地区为 21600 元/平方米,六环外地区为 17280 元/平方米。

②参见《2006 年城镇廉租住房制度建设情况通报》。

求,还给城市间的流动人口,甚至是一些中等收入的人口提供了多样化的住房选择,既可购买也可租赁。这种租买选择不仅影响着人们住房的消费行为,也影响着住房的价格,因为房价取决于未来一定时期内租金收益的贴现值和未来的资本性收益。租金与售价在一定程度上是相互关联、相互作用的。从国外经验看,虽然美、英、法、德、日的住宅自有率分别为68%、69%、54%、45%和61%,但仍有相当一部分居民住在租赁住房。在租赁住房市场上,有10%~20%的租赁房是由政府提供的,更多的是由非营利组织、私营房地产信托基金、保险公司和私人提供的,并享有无息、低息贷款,税费减免政策,如向低收入家庭提供租赁房,还可享受租金补贴等。

在我国住宅市场化的过程中,“只售不租”的房改政策偏好,使人们忽略了租赁市场的发展。另外,现行的土地制度70年的土地使用权制约了租赁住房的发展,因为投资者很难在如此短的时间内收回全部投资。相关金融和税收扶持政策也不到位。中国商业银行房地产信贷和信托融资发展很快,但多是2~3年的中期贷款,还没有真正意义上的为中小投资者持有或投资不动产的房地产信托基金,或为企业投资租赁物业的长期融资安排。没有给企业长期持有和经营住房物业看得见的利益,也无长期融资安排,致使住房租赁市场欠发达。加之中介服务不规范、信息搜寻成本高,保护房主和租房客的相关法律不健全,这些都抑制了租赁市场的发展。住宅市场供给产品单一、结构不合理,使得国人不可能按生命周期理论,年轻时租房,中年时工作稳定、有一定资产积累后再购房,结果导致自住性需求、改善性需求和投资性需求一起涌向售房市场,进而加剧了供需失衡和房价的飞涨。

三、构建维系住宅市场健康发展的长效机制

综合上述分析,可得出以下基本判断:第一,在城镇化进程中,住宅作为民生最重要的大宗消费品仍是强化消费型投资和拉动内需的重中之重。第二,人为的城乡土地和住宅市场分

割,导致土地资源的紧缺与浪费并存,在约束住宅供给的同时,也减缓了我国城镇化的进程。第三,普通商品房与保障房供给不足与错配,租赁与出售型住房的结构性扭曲及地域差异进一步加剧了住房供需矛盾,推动房价上扬。我国正处于经济结构调整的重大机遇期,在人均GDP突破3000美元之后,城镇化进程加快,居民消费将从“温饱型”向“住与行”转换,在此大背景下,要使住宅成为拉动内需和改善民生的内生动力,需要在制度建设上下功夫,以达到远近兼顾、标本兼治的目的。

(一)构建面向广大中低收入群体的住房供给体系

第一,从以人为本的城镇化视角,合理增加住房的供给。要满足新增城镇人口的基本住房需求和现有城镇人口住房缺口和改善性需求,城镇的住房投资和住宅竣工面积应保持合理的增速,以确保“住有所居”小康目标的实现。第二,从价格形成机制视角来看,城镇化、人口和收入增长带来旺盛的住房需求,鉴于供不应求的卖方市场与供大于求的买方市场价格形成机制的差异,增加供给可能是抑制房价上涨过快的有效手段。从国外的经验看,只有当居民家庭与住房数量达到1:1.1时,供需基本平衡,住房的投资和价格增幅将趋于平缓。目前我国一线城市和许多中心城市还远未达到这一指标。因此,维系住宅投资的合理增长,增加有效供给是缓解供需失衡的关键。第三,优化住宅市场供给结构。如果认定一个社会合理的收入分配结构应该是两头小、中间大的“橄榄型”,如果认定我国城镇住宅市场仍处在以生存需求为主、改善投资需求为辅的阶段,那么,政府就应大力发展可支付住房,而不是盲目地将房价与GDP的增幅挂钩。制定切实可行的政策扶持,即政府应在土地供给、住房项目审批、开工许可、资金可得性等方面鼓励企业增加可支付住房供给,以确保其在住宅投资、开工、竣工面积上占据较大的比重,使之成为住房市场的主打产品。政府应运用税收政策盘活存量房,培育租赁市场,并增加租赁型的保障房供给,以满足城镇流动人口和

中低收入群体的住房需求。第四,住宅的供给应以需求为导向,因地制宜,充分考虑住宅市场的地区差异,切忌因指标摊派加剧供需结构性扭曲。特别是三四线城市尽管土地供给充足,但在建、待售住宅规模大,城镇人口规模小、流入人口有限、消化能力弱,可能会发生供大于求的风险。

此外,政府还应建立住宅可支付指数体系,实时监控全国主要城市居民购房的可支付能力及变化,这既可以为政府实施房地产调控、企业理性投资提供依据,也是政府政绩考核、各地住宅市场健康稳健发展的重要指标。在我国城镇化没有完结之前,只有真心实意地增加百姓可支付的住宅供给,才能有效扼制房价上涨过快,缓解国民住房难、消费不振和内需不足的问题,让更多的人安居乐业。^[10]

(二)深化土地制度改革,破解二元土地住宅市场结构

第一,构建城乡统一的建设用地市场。土地是一切经济活动的载体,健康的住宅市场离不开土地制度的完善。在房价飙升中,土地财政和政府“做市商”行为备受诟病,究其根源,不难发现二元土地制度和政府垄断是其形成的先决条件。因此,深化土地制度改革应从破解二元土地制度、构建城乡统一的建设用地市场入手,这既有利于保护耕地,也有利于集约利用城乡建设用地,消除城乡之间土地资源、资产和资本流动与增值的壁垒。目前各地都在积极探索集体建设用地直接入市的路径,如上海市在市政基础设施建设中让集体土地使用权入股合作经营,北京市规划在集体建设用地上兴建公共租赁住房,浙江省和广东省允许集体土地使用权入股兴建经商。让集体建设用地直接入市,即在符合农民意愿、城镇发展规划和土地利用规划基础上,以有偿出让、作价出资(入股)、租赁、联营、抵押等方式流转起来,以土地的市场化扼制征地范围的盲目扩大。这一方面可以让集体土地与国有土地享有平等的权益,合法流转,分享工业化、城镇化进程中土地资产增值的收益;另一方面,多元土地产权主体和多元土地供给有利于形成合理的地价形成机制,消除“一口进一口

出”的政府垄断,改变政府在土地市场上“做市商”的地位,限定政府职责为“产权保护、信息公示、总量调控、土地用途、结构管制和维护市场秩序”等,真正从根本上解决合理地价房价的形成机制问题,使更多的农村住宅成为城镇住宅的必要补充,从而抑制地价房价的非理性上扬。

第二,优化建设用地的结构。在政府土地垄断和政绩驱动下,部分城市大搞形象工程,热衷于“地标性建筑”,建设气派的大广场、鳞次栉比的商业楼宇、漂亮繁华的娱乐商城。与这些光鲜亮丽的“面子”工程相比,与民生相关的居住用地却供给不足、占比较低,不足32%,远低于发达的市场经济国家,如美国居住用地占城市用地的44%。随着后土地经济时代的到来,以往靠征地来增加城镇建设用地供给的模式将越来越难,优化用地结构要求政府坚持以民为本、民生优先的理念,在城市规划和用地规划中优先安排与民生相关的住宅、教育、医疗、养老和基础设施的用地,解决好居民住行难的问题,不断提高城市的人居环境和生活品质。

第三,严格土地出让收益的监管。我国虽引入土地批租、招拍挂制度却没有引入土地基金式的管理模式,从而加剧了政府行为的扭曲。实行“收支两条线”、专户和比例管理,可以确保土地收入用于与民生相关的公共服务支出,促进政府职能从“投资型”向“服务型”转变。对土地出让收益使用和分配实行公示制,并接受地方人大、审计、监察和社会民众的监督,以确保土地收益分配公开公正,真正从制度上保障国有土地,为民所用,为民造福。

(三)完善住宅市场信息指标体系和信息披露制度

要建立一套住宅市场指标体系。按丹尼尔·埃斯蒂数据驱动决策的理念,及时准确透明的信息是政府、企业和消费者正确判断与科学决策的重要依据。但我国现行的住宅指标体系中只有房地产企业的住宅开发投资、开工、施工、竣工和销售面积(套数)的数据,没有城镇中非市场化(包括保障房和单位自建等)的住宅投资、开工、施工、竣工面积(套数)的数据,而这些数

据实实在在影响着住宅的总供给;只有每年新建住宅的数据,却没有住宅存量、拆迁量的数据,如反映各城镇的住宅存量面积(套数)、住宅市场结构(新建、存量住宅、空置房、租赁与出售型住房),甚至细化到建筑年限、户型结构、地域分布和价位的数据。提供的数据不完整,只有城镇的人均住房建筑面积的数据,其分母是城镇的户籍人口还是常住人口不清,如果是按常住人口计算,那么我国城镇住宅存量高达 225 亿平方米,人均住房标准似乎超过了许多发达市场经济国家,但如果只限于户籍人口,那么城市住宅仍未摆脱短缺的格局。按“六普”的数据,我国城镇住宅存量有 180 亿平方米,与住建部城镇房屋统计概况和国家统计局的统计年鉴中城镇住宅竣工面积的累计数 154 亿平方米相差甚远。许多历史数据和基础数据不清楚,就难免会得出“房价上涨就是供不应求,空置房或待售房多了就是供大于求”相互矛盾的结论。

土地的数据也是如此,只有房地产企业的土地购置面积、开发、待开发面积,却不细分居住用地购置、开发和待开发面积,居住用地中多少是别墅高档公寓用地,多少是普通房和保障房用地,数据不清就很难判断普通住宅用地的供给状况。百姓从媒体上获知的多是“天价地”相关信息,楼面价的不断攀升影响着人们的判断,“土地神话”产生的非理性预期和从众行为都加剧了住宅市场的投机行为。

信息不公开、不充分、不对称,以致普通百姓和广大消费者并不知晓。信息只向付费者开放,不向公众开放,公共资源却不让全社会共享,这就为地方政府或企业人为操控住宅市场提供空间,也加剧了市场非理性预期、投机和供需失

衡。国家统计局应减少有偿服务,改进网上信息服务,提高信息的透明度,为政府调控住宅市场和百姓住房消费投资提供充分、及时而准确的信息,为其理性消费提供指引和依据。 **Reform**

参考文献

- [1]严先薄:《努力构建消费主导型发展模式》,《中国金融》2011年第2期,第60~61页
- [2]国家发改委国地所课题组:《我国城市群的发展阶段与十大城市群的功能定位》,《改革》2009年第9期,第5~23页
- [3]丹尼尔·比奥:《中国和印度城市的崛起》,《人类居住》2009年第1期,第13~21页
- [4]重庆社会科学院新闻出版研究中心:《我国宏观调控的现实取向与总体判断:自房地产业的观察》,《改革》2010年第11期,第5~26页
- [5]国务院发展研究中心课题组:《中国城镇化:前景、战略与政策》,中国发展出版社,2010年
- [6]邓宏乾 陈峰:《中国住宅市场结构与房价的关系》,《开放时代》2007年第4期,第62~65页
- [7]郭捷:《中国住宅市场房价高位运行的原因分析及措施探讨》,《金融经济》2011年第1期,第3~5页
- [8]郑思齐 师展:《“土地财政”下的土地和住宅市场:对地方政府行为的分析》,《广东社会科学》2011年第2期,第5~10页
- [9]陈伯庚:《城镇住房制度改革的理论与实践》,上海人民出版社,2003年
- [10]William Apgar and Emily J. Whiting. An Emerging Tool for Affordable Housing Finance. Joint Center for Housing Studies, Harvard University, Feb., 2003.

(责任编辑:罗重谱)