

地方政府行为与房地产发展

—基于上海市的实证研究

万冬

(上海海事大学经济管理学院, 上海, 200135)

摘要: 房地产的发展对地方经济增长和税收的增加具有重大贡献, 但过高的房价又会抑制普通公众的房屋消费, 造成公众福利的降低, 妨碍政府公共服务职能的实现。因此政府面临发展经济和改善民生的两难选择, 地方政府出于不同的考虑会有不同的选择。本研究以上海的数据为研究样本, 运用单位根检验、VAR 等计量经济方法对地方政府的房地产政策选择进行研究, 分析地方政府房地产政策行为背后的原因。结果表明: 房地产对地方经济影响越大, 政府对其支持力度越大, 而当房地产业过度发展造成社会福利损失时, 地方政府也会采取一定的调控措施。

关键词: 地方政府行为; 房地产; VAR; 单位根检验

中图分类号: F293.33

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2010)01-0095-06

中国房地产业的发展深受地方政府行为的影响, 这已经成为公众学者和政策制定者的共识。据有关经验研究可知, 地方政府至少可以从以下几个方面影响房地产业: 第一, 地方政府对土地所有权的垄断, 发展房地产业所需的土地只有从地方政府获得, 政府可以通过控制土地来对房地产业施加影响^[1]; 第二, 房地产以及土地相关的税收也是政府影响房地产的重要手段; 第三, 地方政府还可以通过调整公积金, 放宽住房标准等刺激房地产消费的措施来施加影响^[2]。

一般认为在当前的财政税收制度和地方政府政绩考核体制下, 地方政府具有很大的发展房地产业的冲动。地方政府为追求财政最大化, 增长速度最大化以及满足政绩考核指标必须不断扩张房地产投资^[3], 而地方政府承担的公共服务职能, 又使它不能不考虑, 房价高企对普通公众造成的难以承受的负担, 在很多城市房屋价格是居民平均收入的 10 倍以上^[4]。政府需要在两者间进行选择。对于上海来说面临着更加现实的问题, 房地产业对上海的发展十分重要, 在 2008 年开始的金融危机中该行业受到重创, 客观上要对房地产业进行扶持, 但长期过度上涨的房价已经对居民生活造成了很大的负担, 对房地产的扶持可能对普通公众的福利造成伤害, 政府的抉择面临两难。事实上上海市自 2008 年以来的房地产政策就呈现出一定的

矛盾性, 2008 年刚刚推出扶持房地产业的《关于再次调整本市住房公积金贷款额度上限的通知》, 但在事隔不久的 2009 年两会期间就有官员表示“目前上海房价已经不能再高了, 上海人均收入水平的提升赶不上房价的上涨速度, 降一点问题不大, 但是不能大降”。这种矛盾的原因是什么? 什么影响了政府的房地产决策? 本文拟对此进行探讨。

一、地方政府房地产政策行为的影响因素

对于地方政府的房地产政策而言, 需要分析的是房地产政策是如何出台的? 出台这些政策的影响因素是什么?

由于作为公共组织的地方政府不同于一般的盈利机构, 一般认为它兼有两大目标: 一是促进地方经济社会的发展, 二是社会稳定, 人民生活水平改善^[5]。因此对地方政府房地产政策行为的解释就变得更为复杂。而且同一项政策有可能既有利于房地产业的发展, 也对人民生活水平的提高有好处, 比如上海市 2008 年金融危机后颁布的房地产扶持措施中规定上调补充住房公积金贷款额度, 双职工家庭最多可贷到 60 万元, 这项措施诚然是为了刺激住房消费, 但也使得更

多人能够买得起房,改善了居民福利。因此政府的房地产行为应受多种因素的共同影响。

结合中国的地方政府现实,我们认为房地产政策影响因素可以大致分为经济增长、地方利益、中央政府压力和社会福利四个方面:

(一) 经济增长因素

所谓经济增长因素就是经济增长对地方政府制定房地产政策的影响。这又可以从两个方面来分析,其一是房地产行业本身对 GDP 的贡献。改革开放以来,我国房地产业增加值逐年上升,比改革开放前平均提高了约 2.1 个百分点,这期间我国 GDP 年均增长 9.6%,房地产业年均增长 11.4%,对经济增长的贡献率为 2.39%,就各地方而言房地产业发展对很多地方 GDP 的贡献近几年一直保持在 5% 以上^[6]。作为对经济有较大影响的行业政府必然在制定政策的重点加以关注。其二是房地产业对其它行业的拉动效应,王永军和刘水杏的研究表明房地产行业每增加一单位产值总体上就会对其它各产业产生 1.416 的带动效应^[7]。

(二) 地方财政因素

地方利益因素主要表现为政府从土地出让金和房地产相关税费的收入状况,也会影响它的房地产政策行为。

1994 年分税制改革以及 2002 年所得税分享改革以来,地方财政收入在财政总收入中比重下降,很多地方政府体现出对非正式非规范制度的“路径依赖”^[8]。这种非正式的制度之一便是地方政府的“土地财政”模式^[9],即很多地方政府依赖土地相关收入的财政模式。到 2006 年土地出让金及相关收入已占到地方预算总收入的 35% 以上。

(三) 中央政府压力因素

中央政府对地方政府的房地产政策也会产生较大的影响,这种影响主要表现为两点:一是中央对地方政府政绩的考核,二是中央政府的房地产调控。

1. 政绩考核

在当前中央对地方政府的考核体制下,GDP、财政及就业增长等经济指标更受重视,(尽管加上了绿色 GDP 指标,但难以具体操作)。而正如前面分析的那样 GDP、财政等指标的良好完成,均与房地产业的发展密切相关。地方为较好完成政绩考核指标,房地产业是必须要考虑的。

2. 中央政府的房地产调控措施

中央的调控措施也会对地方的房地产行为起作用,但并不一定^[10]。2004 年到 2008 年间,尽管中央政府多次出台抑制房地产价格过快上涨的措施,但地方政府基于种种原因,反而对房地产业加以扶持,前

面提到的上海市在 2008 年金融危机后出台的措施就证明了这一点。

(四) 社会福利因素

政府为了改进社会福利,就必须保持住房价格不能增长过快。因为过快增长的住房价格,对于社会福利的提升和人民生活水平的改善不利。对普通的住房需求者而言,住房是生活必需品,尤其是在中国传统上认为“居者”必要有“其屋”,住房的需求弹性很低,过高的价格会给普通公众带来较大的福利损失,从而不利于社会的稳定。

综合以上的对地方政府房地产政策产生影响的四大因素,我们可以发现这四个因素在一定程度上都与地方政府的两大发展目标地方发展和社会稳定相关。经济增长和地方财政因素本质上就是地方发展目标对政府的要求;中央政府压力因素也有地方发展和社会稳定的要求;社会福利的提高更是社会稳定的必然要求。

二、地方政府房地产政策行为的实证研究

(一) 研究对象

目前的状况表明,地方政府正大力扶持房地产业的发展,这种扶持不仅表现为 2008 年金融危机前地方政府不断征用土地,发展房地产,而且表现为金融危机后纷纷出台房地产“救市”措施。地方政府的这一行为引起了很大的争议,很多人认为政府不应该救助房地产业,地方政府的救市举措是一种短视行为,该行业的暴利应该在金融危机下被挤出,使房价下降,更多人能够买得起房^[11]。但是这些措施的多种影响则被忽略了,各地出台的措施中有很多都是既有利于房地产业的复苏,也降低了居民购房的成本和负担。如很多城市的措施都包括,增加住房公积金或购房补贴,这些措施的施行,使购房成本下降,变得公众可以承受,更多人买得起住房。在一定程度上,也可以将地方政府的这些措施看作增进社会福利的举措。

通过前面的分析可以看出,即使地方政府在金融危机下出台刺激房地产消费的政策,也不能得出这样的结论:在目前居民购买住房能力不足的情况下,地方政府的房地产刺激政策仅仅是为了扶持房地产业,增加地方政府的收益。从地方政府房地产政策行为的影响因素来看,经济发展、地区利益、中央政府压力和社会福利这四大因素会使其政策具有多种目的性。从中国社会的现实来看,地方政府一项政策的出台往往是多种影响因素共同作用的结果。只不过各个地方

居于不同的考虑，会有不同的侧重点。而这个侧重点正是我们研究的重点。由此我们可以提出如下假说：

假说 1 房地产业对社会经济发展影响大则地方政府会支持其发展。

如果假说 1 成立，则意味着房地产对地方 GDP 的贡献越大，地方政府越会大力支持房地产的发展，房地产业的发展也就越快，该行业的投资额也就越大。

假说 2 房地产业过度发展对社会福利增加不利时，地方政府会对其采取调控措施。

这一假说意味着当房价过快上涨或房价收入比过高时，地方政府会通过对其支持房地产措施的反向应用来对房地产业进行调控，该行业的投资额会降。

(二) 研究方法

1. 指标度量

对以上两个假说的论证需要选择合适的指标来度量，下面我们将会分别给出度量地方政府房地产行为、房地产对经济的影响程度和房地产发展对社会福利影响的指标：

(1) 地方政府房地产行为指标度量

政府行为的指标度量一向是一个难题，因为其行为后果太复杂难以用直观又统一的指标衡量，因此我们采用间接指标来说明问题。在中国，政府对经济有着很大的影响，政府是否支持一定程度上会影响房地产开发投资额(FI)上，所以将它作为另一个度量指标。

(2) 其它度量指标

度量房地产业对社会经济发展影响的一个较好指标是房地产业对地方 GDP 的贡献率(FGDG)，贡献越大对地方社会经济发展影响越大；而度量房地产发展对社会福利的影响，我们采用房屋销售价格的涨幅(FP)和城镇居民人均住房居住面积(PZM)。当前一个指标过快上涨或人均居住面积过低时，对居民福利不利。

2. 计量模型

由于地方政府房地产行为影响因素的多样性，并且各个因素间存在着相关关系，需要选择能够反映这一点的模型，而 VAR 模型是处理多个相关经济指标较好的模型之一，所以我们采用 VAR 模型。其基本模型为： $y_t = A_1 y_{t-1} + \dots + A_p y_{t-p} + Bx_t + \varepsilon_t$ ， $t=1, 2, 3, \dots, T$ 。模型中 y_t 是 k 维内生变量向量， x_t 是 d 维外生变量向量， P

是滞后阶数， T 是样本个数， A_1, \dots, A_p 和 B 是待估计的参数矩阵， ε_t 是随机扰动项，它们相互间可同期相关，但不能与自身滞后值和模型右边的变量相关。另外由于 VAR 模型的系数通常是很难解释的，而脉冲响应函数可以用来衡量来自随机扰动项的一个标准差冲击对内生变量当前和未来取值的影响。因此，通常通过系统的脉冲响应函数来推断 VAR 的内涵。

3. 数据来源

为了更好的说明问题，我们选取了上海市数据来进行对比分析，之所以选择这个城市是因为上海市我国的最大的城市也是东部的一个经济中心，其房地产政策在发达地区具有代表性。本文数据主要来自于中经专网和上海统计信息网。我们选取的是 2000 年至 2008 年的数据。

(三) 研究的结果与分析

1. 各变量的平稳性检验

由于大多数时间序列数据是不平稳的，因此需要对各变量之间的平稳性进行检验，我们采用 ADF 单位根检验方法，即进行如下的回归分析： $\Delta x_t = \beta_0 + \lambda T +$

$$(\rho - 1)x_{t-1} + \sum_{i=1}^p r_i \Delta x_{t-i} + \varepsilon_t$$

式中， β_0 表示截距项， T 表示趋势项， Δ 表示一阶差分， ε_t 表示随机误差项，滞后项 P 按照 AIC 准则选择。利用 Eviews6.0 对 VAR 的变量时间序列进行 ADF 检验，检验结果如表 1 所示。

对各变量的平稳性检验表明，除了 FI 以外 FGDP，FI 和 PZM 在水平序列和其一阶差分序列都是不平稳的，而只有变量的二阶差分序列是平稳的，即都是 I(2) 序列。因此我们对变量：FI、FGDP、FP、PZM 建立 VAR 模型长期的动态分析。结合研究的实际。设定的 VAR 模型为：

$$FI_t = a_1 FI_{t-1} + \dots + a_p FI_{t-p} + \phi_1 FGDP_{t-1} + \dots + \phi_q FGDP_{t-q} + \varepsilon_t \quad (1)$$

$$FI_t = A_1 FI_{t-1} + \dots + A_p FI_{t-p} + B_1 FP_{t-1} + \dots + B_q FP_{t-q} + C_1 PZM_1 + \dots + C_m PZM_{t-m} + \varepsilon_t \quad (2)$$

式(1)中， FI_t 为第 t 年房地产开发投资额， $FGDP_t$ 为第 t 年房地产产值与 GDP 的比值，式(2)中， FI_t 也为第 t 年房地产开发投资额， FP_t 为第 t 年房地产价格涨幅，

表 1 各变量的 ADF 单位根检验

变量	检验形式	ADF 值	5%临界值	10%临界值
FGDP	原序列 2 阶差分平稳性检验	-2.927 341	-2.021 193	-1.597 291
FI	原序列 2 阶差分平稳性检验	-2.247 776	-2.021 193	-1.597 291
FP	原序列 1 阶差分平稳性检验	-2.217 237	-2.006 292	-1.598 068
PZM	原序列 2 阶差分平稳性检验	-2.331 262	-2.021 193	-1.597 291

PZM_t 是第 t 年人均住房面积, 两式中的 $a_1, \dots, a_p, \phi_1, \dots, \phi_q, A_1, \dots, A_p, B_1, \dots, B_q, C_1, \dots, C_m$ 均为待估参数, $FI_t, FGDP_t, FP_t, PZM_t$ 均为两式中的内生变量, ε_t 为随机扰动项, 且 $E(\varepsilon_t)=0, D(\varepsilon_t)=\delta < \infty$ 。

2. 长期均衡分析

(1) 房地产业占 GDP 比重与房地产开发投资的长期均衡分析

对两者 VAR 模型估计的结果如表 2。

表 2 对房地产业占地方 GDP 比重对房地产开发投资的 VAR 模型估计结果

方程	变量	
	<i>FI</i>	<i>FGDP</i>
<i>FI</i> (-1)	1.6123 53	0.000 194
	(3.181 79)	(0.000 13)
	[0.506 74]	[1.529 28]
<i>FI</i> (-2)	-0.808 970	-0.000 223
	(3.130 49)	(0.000 12)
	[-0.258 42]	[-1.786 91]
<i>FGDP</i> (-1)	-8 374.204	-2.983 922
	(51 868.0)	(2.067 50)
	[-0.161 45]	[-1.443 25]
<i>FGDP</i> (-2)	3 415.361	1.655 415
	(19 673.9)	(0.784 22)
	[0.173 60]	[2.110 91]
<i>C</i>	579.031 7	0.172 071
	(2 134.34)	(0.085 08)
	[0.271 29]	[2.022 54]
<i>R</i> ²	0.928 259	0.913 950

根据研究的需要, 下面分析房地产开发投资与房地产对地方 GDP 贡献率的长期均衡关系, 由于我们将房地产开发投资作为衡量地方政府对房地产支持力度的指标, 因此通过对二者的分析有助于以进一步论证假说 1 的正确性。由表可知, VAR 模型估计的长期关系为: $FI=1.612\ 352\ 727\ 48 \times FI(-1)-0.808\ 9702\ 036\ 8 \times FI(-2)-8\ 374.204\ 294\ 58 \times FGDP(-1)+3\ 415.360\ 509\ 4 \times FGDP(-2)+579.031\ 678\ 993$ 。从 VAR 模型可知, 前一期的房地产开发投资对当期的开发投资的影响非常大, 说明已有的投资基础会对进一步投资产生惯性作用。也说明政府以前对房地产的政策行为会对现在的房地产行为产生巨大影响。前一年的房地产占地方 GDP 的比重对房地产开发投资的影响为

-8 374.204 294 58, 而前第二年的房地产占地方 GDP 的比重对房地产投资的影响为正, 达到 3 415.360 509 4。这说明当前一年房地产对地方 GDP 的贡献减少, 会刺激房地产开发投资额在下一年增加, 也就是当前一年房地产业对地方经济社会的贡献下降, 地方政府会降低对房地产业的支持力度。另一方面, 前两年的房地产占地方 GDP 的比重对房地产投资的影响达到 3 415.360 509 4, 这说明当前两年的房地产对地方 GDP 的贡献增加时, 会极大推进房地产的投资增加, 房地产占地方 GDP 的比重上升对房地产开发投资的增加在长期可能会产生有利的影响, 这就证明了假说 1 的正确性。

(2) FP 和 PZM 对房地产开发投资的长期均衡分析

根据研究的需要, 我们重点分析房地产开发投资与房地产价格涨幅, 个人住房面积的关系。由表 3 可知, VAR 模型估计的长期关系为:

$$FI=0.094\ 015\ 275\ 556\ 3 \times FI(-1)+1\ 017.246\ 957\ 45 \times FP(-1)+141.089\ 450\ 755 \times PZM(-1)-1\ 099.295\ 065\ 45$$

从式子我们可以看出, 前一年的房地产开发投资对当年的房地产开发投资的影响较大, 前一年房地产投资的增长将导致当期房地产投资的更大增长, 说明房地产开发投资的惯性较大, 即上海市政府房地产决策的惯性较大。房地产价格涨幅与房地产开发投资正相关, 产生了正的影响。前一年房价涨幅对当年的影响达到了 1 017.246 957 45, 这说明房价上涨对房地产的投资产生了推动作用。另一方面, 个人住房面积与

表 3 FP 和 PZM 对房地产开发投资的 VAR 模型估计结果

方程	变量		
	<i>FI</i>	<i>FP</i>	<i>PZM</i>
<i>FI</i> (-1)	0.094 015	-0.000 714	-0.000 118
	(0.325 69)	(0.000 42)	(0.000 88)
	[0.288 67]	[-1.681 57]	[-0.134 35]
<i>FP</i> (-1)	1 017.247	0.684 093	1.674 857
	(237.850)	(0.310 20)	(0.644 05)
	[4.276 84]	[2.205 31]	[2.600 51]
<i>PZM</i> (-1)	141.089 5	0.112 171	0.957 646
	(59.183 7)	(0.077 19)	(0.160 26)
	[2.383 92]	[1.453 23]	[5.975 68]
<i>C</i>	-1 099.295	-0.870 041	1.234 910
	(540.498)	(0.704 91)	(1.463 56)
	[-2.033 85]	[-1.23 425]	[0.843 77]
<i>R</i> ²	0.987 481	0.632 308	0.997 089

房地产投资也是正相关，说明个人住房面积的扩大受房地产投资的增长的影响，也就是说，地方政府的房地产政策会影响普通居民的住房状况，地方政府的房地产行为也就受居民居住条件的影响。假说 2 的到了很好的说明。

3. 动态响应分析

(1) 房地产业占 GDP 比重对房地产开发投资的动态响应分析

在 VAR 模型的基础上,进一步利用脉冲响应函数分析房地产业占 GDP 比重对房地产开发投资的动态影响。脉冲响应函数是用于衡量来自随机扰动项的一个标准差冲击对内生变量当前和未来取值的影响,在此,模型中的随机扰动项称为新息或新生变量 (innovation)。脉冲响应函数试图描述一个标准差新息对变量取值影响的轨迹,显示任一个变量的扰动如何通过模型影响所有其他变量,最终又反馈到自身的过程。图 1 给出了房地产业占 GDP 比重对房地产开发投资的脉冲响应图。

从房地产业占 GDP 比重对房地产开发投资的脉冲响应分析来看,当本年给房地产占地方 GDP 的比重一个正向冲击后,房地产投资在前 4 年稳步上涨,在第四年达到最高点,而随后开始下降,在第 8 年以后出现负的影响。这说明房地产占地方 GDP 的比重增

加,会促进当地的房地产投资增长,但只会影响较短的一段时间。在经过一段时间的促进作用后,占的比重不变,还会导致房地产投资的下降。也说明某一年房地产业对地方经济增加,会促使地方政府对房地产业加以重视,但是随着房地产业对地方经济的影响开始稳定,不在产生进一步的增长,地方政府会对发展房地产业丧失兴趣。甚至认为该行业不在是地方经济发展的增长点而对其进行调控。

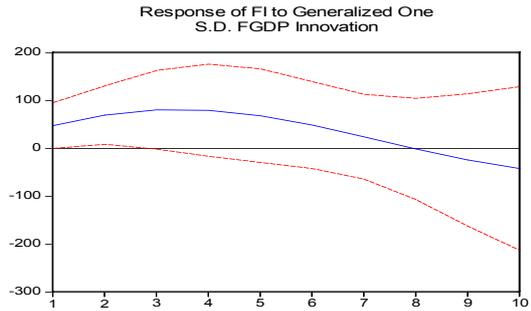


图 1 房地产业占 GDP 比重对房地产开发投资的动态影响

(2) FP 和 PZM 对房地产开发投资的动态响应分析

在 VAR 模型的基础上,进一步利用脉冲响应函数分析房价涨幅与人均住房面积对房地产开发投资的动态影响。图 2 给出了房价涨幅与人均住房面积对房地产

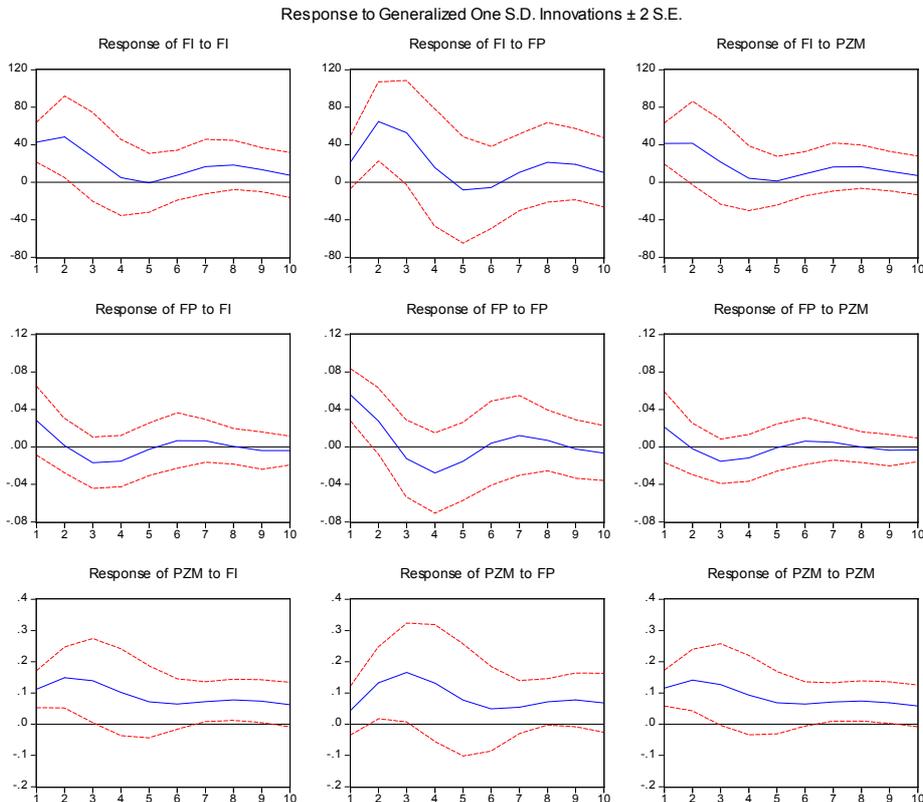


图 2 房价涨幅与人均住房面积对房地产开发投资的动态影响

投资的脉冲响应图。

从房地产投资对房价涨幅与人均住房面积的脉冲响应分析来看, 房地产投资对自身产生的标准新息的响应为正。第一年为 40, 之后出现了短时间的上扬, 但这以后递减, 在第五年达到最小值为 0。随后又开始稳步上升, 并在一段时间后稳定。房地产投资的变化对房价涨幅变化所产生的标准新息的响应为正, 并在前 2 年有较大的增加。在其后有一个波动但除很短的一部分时间外, 一直保持正的影响。这说明房价上涨会推动房地产投资, 与经济现实相一致。给人均住房面积一个正的冲击, 对房地产投资有正的影响, 使第一期大幅增加, 其后有波动, 但一直为正的影响。这说明人均住房面积的上升会激励房地产的开发投资, 也就是说会推动政府关心社会福利, 改善民生, 以维持社会稳定。

参考文献:

[1] 屠佳华, 张洁. 什么推动了房价的上涨: 来自上海房地产市

场的证据[J]. 世界经济, 2005, 5: 28-37.

- [2] 张晓晶, 孙涛. 中国房地产周期与金融稳定[J]. 经济研究, 2006, 1: 23-33.
- [3] 沈悦, 刘洪玉. 住宅价格与经济基本面: 1995—2002 年中国 14 城市的实证研究[J]. 经济研究, 2004, 6: 78-86.
- [4] 赵健. 政府调控、住房需求结构与住房价格: 一个动态模型[J]. 南方经济, 2009, 2: 13-20.
- [5] 才元. 我国房地产业波动对国民经济的影响研究[D]. 长春: 吉林大学, 2007.
- [6] 王国军, 刘水杏. 房地产业对相关产业的带动效应研究[J]. 经济研究, 2004, 8: 38-47.
- [7] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京: 中国计划出版社, 2003: 168-172.
- [8] 陈志勇, 陈莉莉. 财政体制与地方政府财政行为探讨[J]. 中南财经政法大学学报, 2009, 2: 42-46.
- [9] Qian Yingyi, Barry Weingast. Federalism as commitment to preserving market incentives[J]. Journal of Economics Perspectives, 1997, 11(4): 83-92.
- [10] 易宪容. 政府救市房地产是一种短视行为[J]. 西部论丛, 2008, 11: 24-28.

Behavior of Local Government and Real Estate Development —An empirical study of Shanghai

WAN Dong

(College of Economics and Management, Shanghai Maritime University, Shanghai 200135, China)

Abstract: The real estate development of local economic growth and tax increases, but significant contribution of high prices may suppress the general public housing consumption, harming public welfare and hindering the government's public service function realization. Therefore, the government faces dilemma of the economic development and improvement of the people's life, and the local government in different thinking will have different choices. The unit root test using VAR model, the method of such econometric Shanghai real estate development thoughts are studied, and the reasons behind the government behavior are analyzed. The results show that: Greater the impact of real estate on the local economy, greater the need of the government's support. When the real estate over-development does harm to social welfare, the local government should take certain control measures.

Key words: local government behavior; real estate; VAR; unit root test

[编辑: 汪晓]