

住房调控政策对住房市场的影响

——以购房落户政策与房屋限购政策为例

陈召玺

厦门大学公共事务学院, 福建 厦门

收稿日期: 2022年1月24日; 录用日期: 2022年2月16日; 发布日期: 2022年2月23日

摘要

政府对住房市场的干预行为一直是广受关注的热点问题。一方面, 地方政府希望通过促进房地产业的发展来拉动地区经济。另一方面, 出于以人为本的发展原则, 政府不能放任住房市场自由发展。在住房调控相关政策中, 购房落户政策和房屋限购政策分别是对住房市场进行“托”和“压”的代表。这篇文章将选取这两个政策作为例子, 从经济学的视角对住房调控政策的作用机制进行解释, 分析政策对住房市场产生的影响。

关键词

住房调控政策, 住房市场, 购房落户, 房屋限购

Influence of Housing Regulation Policy on Housing Market

—Taking the Policy of House Purchase and Settlement and the Policy of House Purchase Restriction as an Example

Zhaoxi Chen

School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen Fujian

Received: Jan. 24th, 2022; accepted: Feb. 16th, 2022; published: Feb. 23rd, 2022

Abstract

The government's intervention in housing market has always been a hot issue. On the one hand, local governments hope to stimulate the regional economy by promoting the development of the real estate industry. On the other hand, out of the people-oriented development principle, the

government cannot allow the free development of the housing market. Among the policies related to housing control, the housing purchase policy and the housing purchase restriction policy are the representatives of “supporting” and “suppressing” the housing market respectively. This article will select these two policies as examples, explain the mechanism of housing regulation policies from the perspective of economics, and analyze the impact of policies on the housing market.

Keywords

Housing Regulation Policy, Housing Market, Settling Down for Purchase, House Purchase Restriction

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

政府对住房市场的干预行为一直是广受关注的热点问题。一方面，房地产业与建筑业、建材业、交通、运输等产业息息相关，是地方经济重要的支柱产业，地方政府希望通过促进房地产业的发展来拉动地区经济。另一方面，房屋作为一种特殊的商品，满足的是人们最基本的生存需求，且基本没有替代品，出于以人为本的发展原则，政府也不能放任住房市场自由发展，而是应将住房保障作为一项重要的民生工程。基于以上两个原因，政府往往要对住房市场进行调控，当房地产业陷入低迷时，地方政府就有动机去刺激房地产业繁荣，进而带动地方经济发展。当房地产业过度繁荣，“炒房”等现象导致房地产市场出现泡沫，居民的住房需求不能得到保障时，政府又有必要出手调控市场秩序，保障社会公平，让老百姓能够安居[1]。在住房调控相关政策中，购房落户政策和房屋限购政策分别是对住房市场进行“托”和“压”的代表。本文将选取这两个政策作为例子，从经济学的视角对住房调控政策的作用机制进行解释，分析政策对住房市场产生的影响。

2. 购房落户政策

2.1. 购房落户政策的内涵与发展

购房落户政策指在指定区域内购买商品住房，达到一定的面积或金额标准后，购房者或其家人可以获得当地户籍的政策。该政策最早出现于上个世纪 90 年代后期，是在全国房市遇冷的大背景下，各地地方政府为加快房地产业的复苏而采取的应时之策。较早推出购房落户政策的是上海、深圳等大城市，此后，其他城市也纷纷跟进。然而，一段时间后，开放购房落户所带来的城市人口增长过快，城市负担加重等问题开始显现，各地购房落户政策又开始逐渐取消。到 2008 年，全国出现金融危机，房市再次走向低迷，为刺激房地产市场，部分城市又再次开放购房落户政策。而随着户籍制度改革的推进，户籍特权渐渐取消，城市落户门槛越来越低，购房落户政策也有再次放开的趋势[2]。

2.2. 购房落户政策的作用机制

在购房落户政策实施前，假定政府没有采取其他的住房调控政策，可供出售的商品房作为商品在市场上进行交易，房地产商作为商品的供给方，进行房地产的开发(商品生产)和销售，有购房意愿且有购房能力的居民作为需求方购房，最终供给与需求达到均衡，房价稳定，其理论图示见图 1。

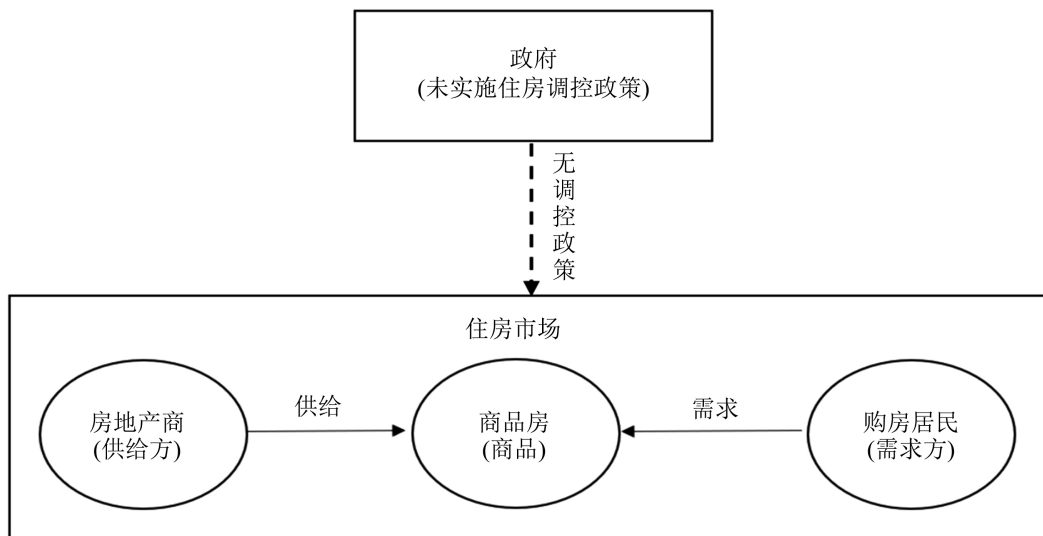


Figure 1. Government and housing market without housing regulation policy
图 1. 未实施住房调控政策时的政府与住房市场

如图所示，理想条件下，在政府未实施住房调控政策时，政府与住房市场彼此独立，直接联系较弱(在图中用虚线表示弱联系)，房地产商和购房居民在住房市场内部达到供需平衡。

当购房落户政策开始实施时，政府的行为开始介入到住房市场中。购房落户政策可以理解为政府将户籍作为一种商品，与住房进行捆绑销售，从而增加了住房这种商品的附加价值。在这种情况下，作为供给方的房地产商会乐于看到自己出售的商品(住房)价格上升，并对住房的市场需求有一个更加乐观的预期，进而增加住房的供给。与此同时，有在当地落户意愿的外地居民也更倾向于趁落户政策的开放购房，住房的需求也会明显增长。

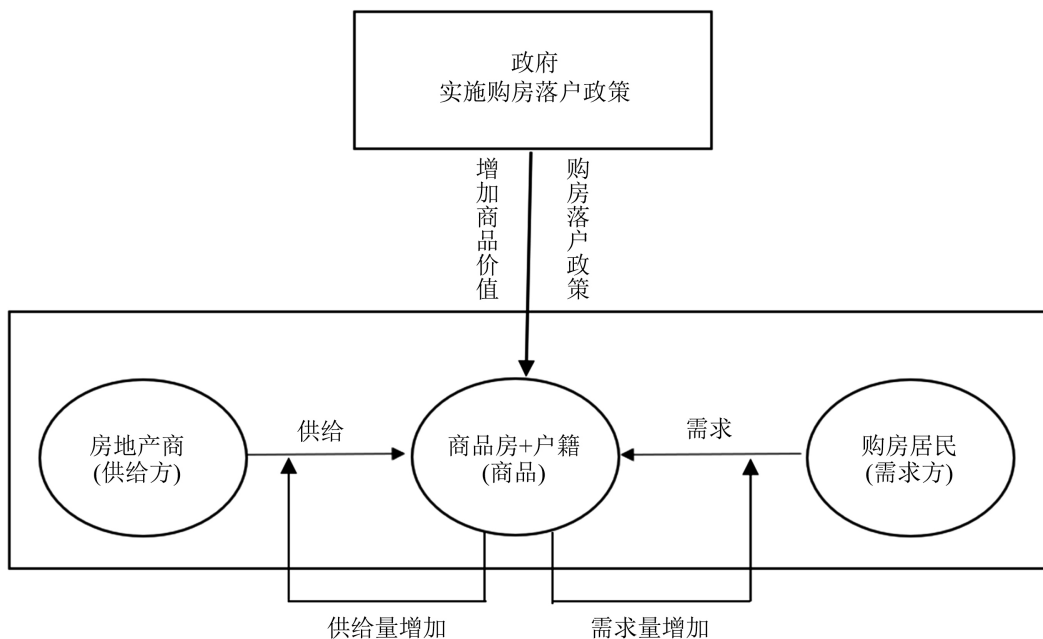


Figure 2. Government and housing market after the implementation of house purchase and settlement policy
图 2. 实施购房落户政策后的政府与住房市场

整体来看,购房落户政策并不是直接作用于住房市场的供给方或需求方,而是直接作用于商品本身。政策实施后,住房被赋予了作为户籍这种稀缺资源的获取凭证的新功能。拥有户籍,则可以获得当地教育、医疗、社会保障等资源,相当于增加了商品生产的抽象劳动,进而增加了商品的价值。增加了户籍获取凭证功能的住房能够满足更多居民的需要,也将为房地产商带来更大的收益。其理论图示见图2。

2.3. 购房落户政策对住房市场的影响

购房落户政策对住房市场所产生的影响主要表现在两个方面,一是购房落户政策实施后,住房市场交易量明显增长,市场活力增加;二是房价进一步上涨,基本民生保障开始出现问题,而小部分人手里却囤积着大量房源,贫富分化加剧,社会公平问题凸显。

在交易量方面,购房落户政策本身就是政策为解决房市低迷所采取的托市政策,其目的就在于推动房地产市场再次繁荣,事实证明政策也确实取得了预期的效果,住房的供给和需求均有明显增长,一定程度上带动了地方经济的发展。以成都市为例,2008年全国金融危机的背景下,成都市放开购房落户政策,在2008年6月15日到2009年12月31日期间,在成都市主城区购买一套超过70平米的商品房就可以落户。政策实施后,2008年10月,成都市商品房成交6516套;2008年11月,成都市商品房成交7291套;2008年12月,成都市商品房成交8392套;2009年1月,在春节放假近两周的情况下,成都市商品房依然成交7289套;到2009年2月,成都市商品房成交11,231套[3]。自2008年10月政策实施以来,成都市商品房成交量统计折线图如图3所示。可以看到,除2009年1月因春节放假原因,成都市商品房成交量略有下降以外,自政策实施开始,成都市商品房成交量一直呈现上升态势,2009年2月更是出现交易量爆发式上升,购房落户政策对住房市场的刺激效果十分明显。

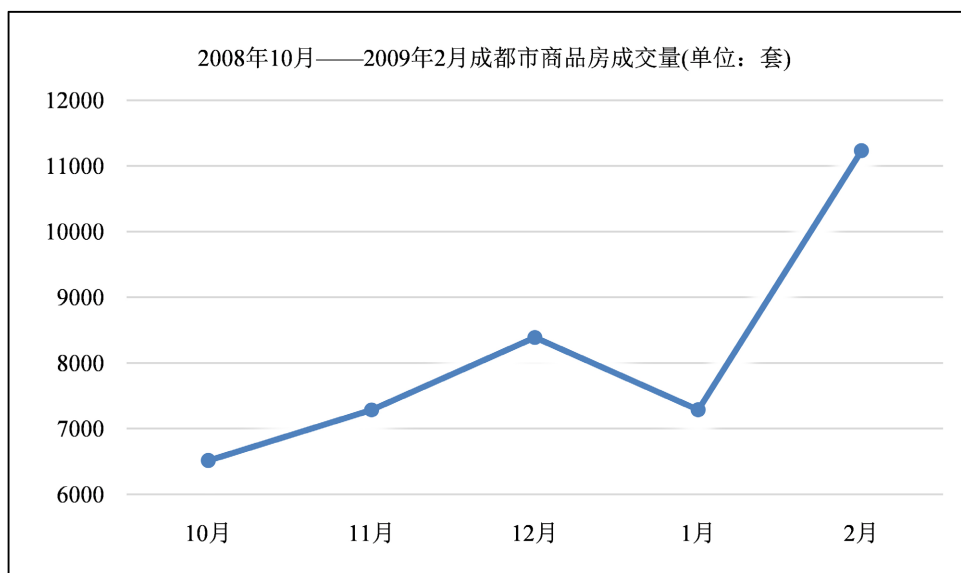


Figure 3. Line chart of commercial housing turnover

图3. 商品房成交量折线图

政策带来的另一个影响就是房价明显上涨。上文已经分析,购房落户政策本身是政府给住房赋予了附加价值,住房的价值提高,其在市场上达成交换的价格也会相应提高。在这里依旧以2009年的成都市为例,由图3可知,成都市房地产交易量在2009年初就出现大幅度增长,反映了政策出台后居民迫切的购房需求。但房屋的建造需要一定的时间,当囤积的房源在2008年政策实施之初售出后,在短期内会出

现住房供不应求的现象，进而出现房价的上涨。这也符合劳动价值论：房价上涨的本质原因是住房的价值提升，住房能够给购房者额外带来在成都落户的效用。因为住房能够带来的效用增加，所以对住房的需求也明显增加，而住房这一商品调整供给量所需时间较长，所以住房市场出现供不应求，最终导致房价上涨。2009年，在购房落户政策的影响下，成都市二手房均价由1月和2月的5500元/m²左右上涨到年末的6800元/m²左右。具体成都市2009年二手房价格变化趋势如图4所示，可以看到，除2月房价出现小幅度下降以外，实施购房落户政策后，2009年成都市二手房均价呈现稳步上升的趋势。

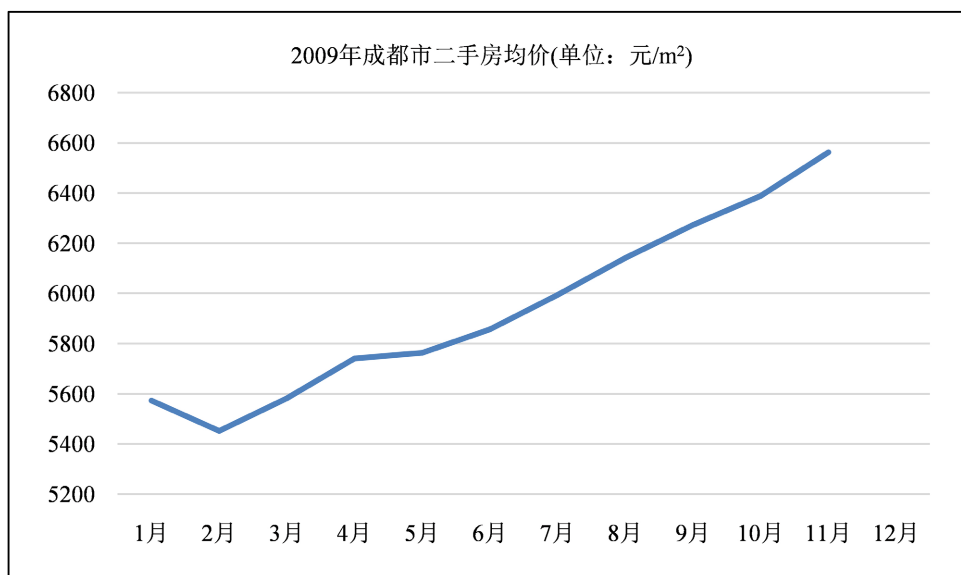


Figure 4. Broken line chart of average price of second-hand houses in Chengdu in 2009
图 4. 2009 年成都市二手房均价折线图

然而，房价上涨会产生明显的负面影响，房地产的消费群体被分割成截然不同的两类。一方面，有购买能力的外地居民对住房的需求高涨，甚至进行非理性消费，炒房团等也借助政策红利大量囤积并高价抛售带户口的住房。而另一方面，本地户籍的居民和没有购买能力的外地居民却只能“忘房兴叹”，对住房市场的暴利产生负面印象。同时，为了让购房落户政策起到预期的刺激经济的作用，地方政府也会更倾向于保护户籍所附带的特权，以此来维护户籍作为市场商品的价格，严重损害了社会公平。一定程度上，购房落户政策激化了贫富矛盾，损害了居民对住房市场的信心，这无疑不利于住房市场的健康平稳发展[4]。

3. 房屋限购政策

3.1. 房屋限购政策的内涵与发展

房屋限购政策是指通过购房指标硬性规定或提高首付比例等手段限制家庭购房套数的政策，根据地区发展情况差异，各地限购的套数和采取的手段均有所不同。房屋限购政策是近十年来，各地为稳定房价，保障住房供给，遏制房地产乱象所采取的政策，始见于北京。2010年，国务院发布《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》(简称“国十条”)[5]，明确要求各地区抑制不合理的住房需求，遏制炒房现象，保障房地产市场健康发展。在“国十条”出台后不久，北京市人民政府就出台了《北京市人民政府贯彻落实国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨文件的通知》[6]，规定同一家庭只能在北京市内新购一套商品房，北京成为第一个推行房屋限购政策的城市。在此之后，国内城市纷纷效仿，

上海、深圳、广州、天津、厦门、武汉、呼和浩特等城市都陆续出台了房屋限购政策。2011年，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》[7]，对房屋限购进行了详细规定，房屋限购政策进一步收紧。

与购房落户政策类似，房屋限购政策也经历了收紧后放开又再次收紧的反复过程。2014年，出于清理库存，激发房地产市场活力的目的，房屋限购政策渐渐开始终结，呼和浩特市于2014年首先宣布取消房屋限购，此后，合肥、厦门等城市的房屋限购政策也有所放宽。到2015年，中国社会科学院在《中国住房发展报告(2014~2015)》中预测一线城市的限购政策可能会取消[8]。但是，2016年中央经济工作会议提出“房子是用来住的，不是用来炒的”，出现放松趋势的限购政策再次收紧。目前，房屋限购政策仍然处于一个收紧的阶段，但也有部分城市出现暂时取消房屋限购政策，而后又紧急撤回相关文件的“政策一日游”现象。

3.2. 房屋限购政策的作用机制

在分析房屋限购政策的作用机制时，我们同样假设在政策实施前，政府没有采取其他住房调控政策，政府与住房市场相互独立，其理论图依旧如图1所示。

当房屋限购开始实施后，拥有多套住房的家庭不能继续购房，减少了住房市场一部分需求群体，造成需求量的下降。而房地产商手里囤积的房源并没有在政策实施前及时清理出去，短期内可以认为住房供给不变，住房市场出现供大于求，房价和交易量都出现下降。然而，房屋限购政策在全国范围内广泛推行后，房地产商和居民都会对政策作出反应。房地产商因市场需求量的减少，会减少新楼盘的开发，原本有出售二手房意愿的居民也会因为限购政策的出台，担心售房后自己不能购买新房，出现“惜售”心理，最终导致住房市场供给的减少。而限购政策只能削减已有多套住房的家庭的购房需求，对于尚未拥有住房的家庭来说，买房仍旧是刚需。在这种情况下，住房市场会出现短暂的供不应求，造成房价的上涨，与政策的初衷相违背，因此政府需要再次介入进行调控，通过增加保障性住房等手段来扩大供给，缓解住房供应紧张，使住房市场再次达到供需平衡。

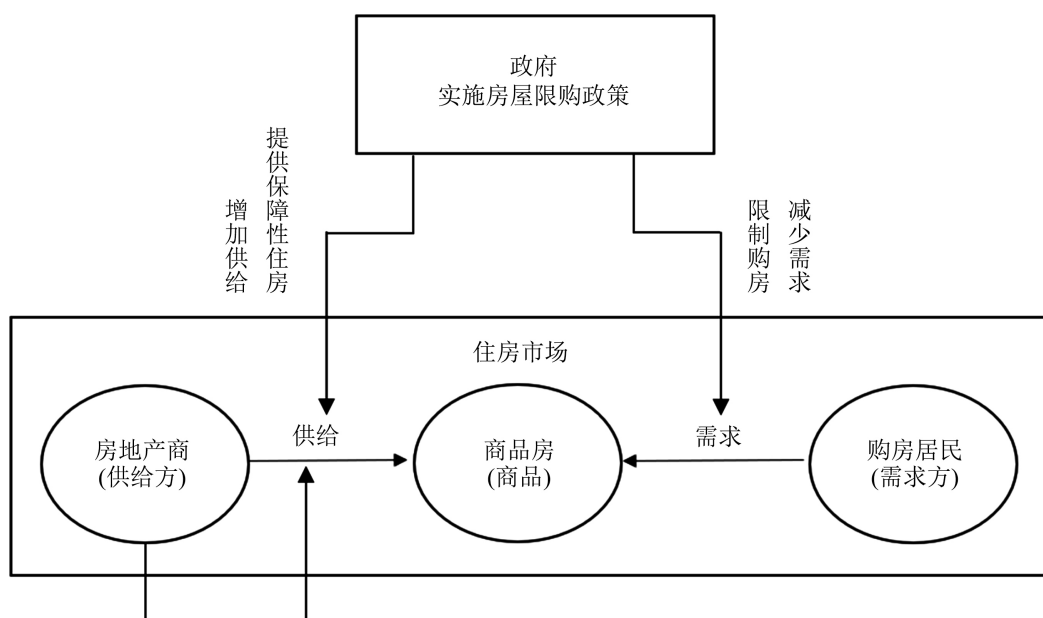


Figure 5. Government and housing market after the implementation of housing purchase restriction policy
图 5. 实施房屋限购政策后的政府与住房市场

整体来看,房屋限购政策的作用机制较为直接。政策作用于住房市场的需求方,通过行政干预手段来让需求减少,以此达到遏制房价上涨的目的。但是这种政策实际上损害了住房市场供给方的利益,会导致供给的减少,因此政府不得通过其他辅助手段来使政策能够达到预期的效果。

其理论图示见图 5。

3.3. 房屋限购政策对住房市场的影响

相比于购房落户政策,房屋限购政策的作用机制较为简单,但其对住房市场所产生的影响却比较复杂,政策实施的时间不同,政策所起到的效果有所差异。实施政策的地区不同,也会产生不同的政策影响。

在对房价的影响方面,政策对房价的影响会受到时间和地区的影响,但总体来看,房屋限购政策并没有很好地起到预期的降低房价的效果。首先,在不同的时间段,政策对市场的影响会有所差异。在 2012 年,房屋限购政策实施初期,刘江涛等学者对政策效果进行了研究,认为限购政策在一定时间内可以起到降低房价的作用,但限购取消时,房价还会出现报复性反弹[9]。然而,当限购政策实施一段时间后,李昱璇根据政策实施后的 29 个城市的数据进行实证研究,发现房屋限购政策基本无效[10]。到了 2017 年,韩璟和卢新海选取天津和北京两个不同类型的限购政策实施城市的作为研究对象,同样得出了房屋限购政策效果不尽如人意的结论[11]。

在地区差异方面,常瑜选择湖南省 14 个市的房价作为样本进行研究,发现房屋限购政策的实施反而使湖南省房价出现上升[12]。张赆选取 2016~2018 年南昌市各楼盘数据,建立双重差分模型进行了实证分析,发现房屋限购政策对南昌市房价确实有一定的抑制作用,但效果并不显著[13]。方恒易基于 2012~2019 年的 12 个代表城市的房价数据对限购政策对房价影响的区域差异进行了研究,得出限购政策在二线城市的政策效果要强于一线城市的结论。同时,在政策影响的地区差异之外,该研究也发现 2010 年实施的第一轮房屋限购政策一定程度上可以抑制房价增长,但 2016 年实施的第二轮房屋限购政策则效果不佳,与其他学者的研究结果相吻合[14]。

房屋限购政策对房价的影响差异如此之大,主要与以下几个因素有关。首先是各方主体对于房屋限购政策的抵触心理。与购房落户政策不同,房屋限购政策是一个负担性的政策,对于购房居民来说,限购直接压抑了居民的购房需求;对房地产商来说,限购政策大大减少了行业收入;对于地方政府来说,限购政策抑制了地方短期经济的发展。因此,房屋限购政策会受到三方力量的抵制,在推行过程中阻力重重,不断有地方政府想尝试取消购房落户政策,但最后又紧急撤回相关文件。各地方政府对购房落户政策执行的决心和力度不同,让购房落户政策的影响出现地区差异。同时,作为供给方的房地产商和作为需求方的购房居民也会采取办法来规避政策给自己带来的利益损失,比如有购房居民通过假离婚的方式来购置多套住房。2016 年再次实施房屋限购政策时,房地产商和购房居民都有了充分的调整时间,也都熟悉了规避政策的方法,因此 2016 年房屋限购政策的效果远远不如 2010 年的房屋限购政策效果。其次,各地方政府所采取的政策配套措施有所不同,也造成了政策影响的地区差异。由图 5 可知,从供求关系上看,房屋限购政策让购房需求减少,而在供给侧则有房地产商减少供给和地方政府增加供给两种变化,因此,地方政府能不能带来足够的供给会对政策效果产生很大的影响。如果政府不能满足居民的基本住房需求,在市场供给减少的情况下,就有可能出现房价上升的情况,与政策的初衷背道而驰。最后,城市之间发展的现实差异也是造成房屋限购政策影响地区差异的原因之一。一线城市住房较为紧张,房价也相对较高,在一线城市的购房需求多是刚性需求,受限购政策影响不大。而二线城市则房价相对较低,同时面临着大量的外来人口涌入,炒房现象较为普遍,因此受限购政策影响较大[15]。

4. 总结与思考

通过对购房落户和房屋限购两个政策的作用机制和影响进行分析,我们可以发现,通过增加住房作为商品的价值购房落户政策的效果明显更好,有效促进了住房市场的快速发展,但是该政策也面临着公平性的挑战。而从供需关系入手进行市场调节的房屋限购政策效果则不尽如人意,反映了仅从供需关系看待市场运行的局限性。购房落户政策和房屋限购政策的多次调整反映了住房市场的波动,想要保障住房市场的健康发展,政府就需要思考更加合理的市场调节方式,既不能以牺牲公平为代价换取市场效率,也不能简单地从供需关系上进行调整。住房问题,始终是人民群众最为关心的大问题,而现在采取的市场手段在实施过程中,均存在着一定的局限,在这样的背景下,房产税作为住房市场调节的新方式也就呼之欲出了。2021年10月23日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过《全国人大常委会关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》。房产税是“控制”高房价的一种手段,这也是房产税实行的主要原因之一。但是就目前来说,在制定相关政策方面还存在着一些“难题”,如何制定符合我国国情的政策才是最重要的,而房产税实行的最终目的也不是为了让百姓多缴税,而是为百姓们创造一个良好、健康的房地产市场。未来,房产税究竟能不能起到预期的效果,还有待我们的观察。

参考文献

- [1] 何茜茜. 浅析住房调控政策对房地产的影响[J]. 农村经济与科技, 2020(1): 327-328.
- [2] 徽湖. 购房落户是楼市的“潘多拉魔盒”[J]. 中国房地信息, 2009(5): 22-24.
- [3] 温艺晗. 成都购房落户新政能走多远[N]. 中国现代企业报, 2009-05-01(A01).
- [4] 史可. “购房落户”突围户籍改革[J]. 安家, 2013(4): 72-75.
- [5] 国务院. 关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知[EB/OL]. 国发(2010) 10号. http://www.gov.cn/zwqk/2010-04/17/content_1584927.htm, 2021-11-15.
- [6] 北京市人民政府. 北京市人民政府贯彻落实国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨文件的通知[EB/OL]. 京政发(2010) 13号. http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zfwj/zfwj/szfwj/201905/t20190523_72619.html, 2021-11-15.
- [7] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知[EB/OL]. 国办发(2011) 1号. http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-01/27/content_4593.htm, 2021-11-15.
- [8] 倪鹏飞, 邹琳华, 高广春. 中国住房发展报告(2014-2015) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [9] 刘江涛, 张波, 黄志刚. 限购政策与房价的动态变化[J]. 经济学动态, 2012(3): 47-54.
- [10] 李昱璇. 限购以及限贷政策的退出合理吗?——基于 29 个城市动态面板数据的实证分析[J]. 科学决策, 2015(7): 24-36.
- [11] 韩璟, 卢新海. 不同限购类型城市房地产市场调控效果分析——基于北京和天津的实证[J]. 天津商业大学学报, 2017, 37(3): 14-20.
- [12] 常瑜. 住房限购政策对湖南省房价影响分析[J]. 营销界, 2021(11): 14-15.
- [13] 张赧. 限购政策对房价的影响研究——以南昌市为例[J]. 大陆桥视野, 2020(8): 50-51.
- [14] 方恒易. 限购政策对房地产价格影响的区域差异分析[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2020. <https://doi.org/10.27272/d.cnki.gshdu.2020.001049>
- [15] 黄禹铭. 中国城市住房价格增长的空间差异及其影响机制[J]. 经济地理, 2019(12): 93-94.