

中国高房价的新政治经济学解释

——以“政企合谋”为视角

聂辉华 李翹楚*

摘要：本文提供了一个解释中国高房价的新政治经济学观点，认为在政绩考核和财政开支的压力下，地方政府与房地产企业合谋，通过控制土地供给、拉高住房需求等手段推高房价，从而获得土地出让金、GDP增长和政治晋升机会。我们用2001—2010年中国31个省级地区的住宅商品房数据，以土地出让金占财政支出比重、房地产行业的国家资本金和保障房投资额三个指标来度量政企合谋，并结合需求和供给因素，考察了影响房价的主要因素。我们发现，土地出让金占财政支出比重、房地产行业的国家资本金与房价显著正相关，而经济适用房投资额没有对房价发挥平抑作用。本文的分析表明，控制房价的根本途径在于调整中央和地方的财政关系，改革对地方政府的考核方式。

关键词：合谋 地方政府 房价 土地财政

一、导论

房价问题已经成为中国人生活中的一个热点和难点问题。自从1994年中国实行分税制改革，特别是1998年居民住房分配改革以来，中国各地的住宅商品房价格一路上扬。图1表明了1995—2010年全国住宅商品房的平均价格。在1998年的平稳上升之后，2003年之后房价开始急速上升，2010年平均房价高达4725元。我们计算了房价占居民消费水平的比例，发现在过去的十五年里，这个比例一直高达50%左右。这意味着，中国居民一半的消费都花在住房上。与世界平均水平相比，中国的房价占比是相当高的。也因此，高房价问题成为政府和社会高度关注的严重问题之一。

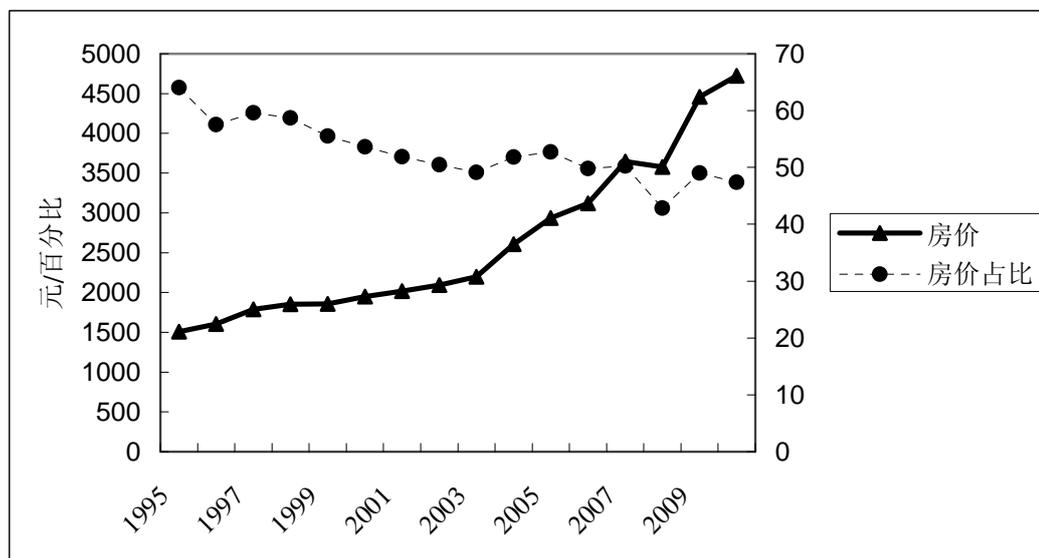


图 1：1995—2010 年中国住宅商品房平均价格（元/平方米）

为了抑制房价的过快上涨，让房价回归到普通居民可以承受的合理水平，中央政府先

* 聂辉华，中国人民大学经济学院、中国人民大学企业与组织研究中心；地址：100872，北京市海淀区中关村大街59号；E-mail: niehuihua(at)263.net。李翹楚，中国建设银行山东省分行。聂辉华感谢教育部人文社科青年项目“中国地区制度质量对企业行为和绩效的影响”（12YJC790143）和教育部全国优秀博士学位论文作者专项课题（200903）的资助。文责自负。

后推出了对房价的调控政策。2005年3月26日，国务院办公厅发出了《关于切实稳定住房价格的通知》，提出了抑制房价过快增长的八大措施（即著名的“国八条”）；同年4月27日，国务院再次提出八条措施调控房地产市场，被业界称为“新国八条”；2006年5月24日，国务院办公厅发出《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》，提出被称作“国六条”的六项房地产调控措施；2010年4月17日，国务院又发布《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》；2011年1月26日，国务院常务会议再次颁布了八条房地产调控措施，首次要求各地政府对居民购房数量进行限制（即“限购令”）。在这轮被称作“史上最严厉”的调控政策下，全国70个大中城市几乎都实行了限购令，但效果并不显著，部分城市房价仍在上升（聂辉华、李翘楚，2011）。

一个值得深思的问题是，在一个中央集权的威权国家，当中央政府对房地产市场多次进行严厉的价格调控时，为什么各地的住房价格依然高居不下？但中央政府对其它商品的价格（例如石油和蔬菜价格）却能有效地调控。这似乎是一个悖论。一方面，中央政府拥有最高的政治权威，掌握着地方政府负责人的任免大权；另一方面，中国的房地产市场是严重受到政府干预的市场，价格在很大程度上受政府政策影响。现有的文献仅仅从房地产市场的供求关系、宏观政策的角度对中国当下的高房价现象进行了分析，从而无法解开上述悖论。

关于中国房价的现有研究可以概况为三类。第一类研究认为供求关系导致了目前的高房价。^①例如，梁云芳、高铁梅（2007）发现，人均GDP和预期在短期内对房价影响较大。况伟大（2010）使用中国35个大中城市的数据，也发现居民的预期和投机对中国城市房价的波动具有很强的解释力。邹至庄、牛霖琳（2010）通过利用1987—2006年的城镇化数据，发现住房价格可以由人均收入和建筑成本的变化来解释。陈晨、傅勇（2011）发现了类似的原因。卢驰文（2011）还发现政府对土地的垄断供给导致了高房价。从新古典经济学的角度讲，价格是由供给和需求共同决定的。问题是，控制了土地供应的地方政府为什么不通过增加土地供应（例如，允许集体土地进入二级市场）和减少商品房需求（例如，增加经济适用房或廉租房）来降低房价呢？显然，如果不能理解中央政府和地方政府之间的利益冲突，就无法解答上述问题。第二类文献认为中央政府的财政或货币政策拉高了房价。Han和Kung（2012）认为，地方政府会将努力配置到税源更多的行业，以便获得更多的财政收入，并用1999—2005年地级市的数据进行了检验。吕冰洋、聂辉华（2012）指出，在1994年的分税制改革之后，为了缓解财政压力，地方政府必然会刺激可以征收双重税收（增值税和营业税）的房地产业。李勇刚、李祥（2012）证实了财政分权和高房价之间的正相关关系。吴锦华（2010）认为，近年来我国城市房价快速上涨的主要原因是房地产市场流动性过多，特别是2008年中央出台的四万亿元投资计划，导致信贷资金大量进入房地产市场。徐建国（2011）认为通货膨胀导致实际利率偏低，进而产生了大量投资性购房需求，并最终推高房价。第二类观点同样面临挑战：如果是财政和货币政策导致了高房价，为什么制定财政和货币政策的中央政府不调整其政策？第三类观点超越了新古典经济学的供求框架，认为地方政府和房地产企业的合谋（政企合谋）才是中国高房价的根本原因。例如，苏福兵、陶然（2010）认为，为了获取土地出让金，地方政府、银行、房地产企业已经形成了一个稳定的利益同盟，它们缺乏足够的激励去完全执行中央政府的房价调控措施。聂辉华、李翘楚（2011）认为，1994年分税制改革削弱了地方政府的财力，因此地方政府通过与房地产企业拉高房价，获取了大量土地财政收入。尽管第三类观点注意到了中央和地方政府的利益冲突，但是现有文献并没有提供一个坚实的微观基础或者系统的实证检验。这正是本文要做的工作。

本文提供了一个解释中国高房价的新政治经济学观点。我们认为，在中央政府、地方政府和房地产企业的博弈中，中央政府面临经济增长和社会稳定的权衡取舍。中央政府不了解地方政府发展经济的真实成本，但必须承担社会稳定的最终成本。在信息不对称条件下，为了获得财政收入和政治晋升，地方政府和房地产企业合谋，通过垄断土地供给、提供资本、拉高住房需求等手段推高房价和GDP，房地产企业则从中获得高额利润。由于中央政府对经济增长非常依赖，但又担心高房价带来社会稳定问题，因此会周期性地干预房地产市场。使用2001—2010年中国31个省级地区的住宅商品房数据，以土地出让金占财政支出比重、房地产行业的国家资本金和经济适用房投资额三个指标来度量政企合谋，我们发现政企合谋

^① 国外文献中，通常认为人口、人均收入、建筑成本和利率是影响房价的主要因素，例如Jud and Winkler（2002）。

显著地提高了住宅商品房的价格。并且在统计学上，政企合谋可以解释几乎全部的房价变动。

本文的贡献在于，我们跳出了传统的新古典经济学的供求观点，引入了中央政府和地方政府的行为，为从根本上理解中国的高房价提供了一个微观基础。尽管一些媒体和文献也提及了“政企合谋”对高房价的影响，但本文第一次系统地利用省级层面的数据检验了政企合谋的观点。本文的研究丰富了当前新政治经济学的文献，有利于解释地方政府通过高成本方式在促进本地区经济增长的同时带来了负面成本的现象，例如环保问题、矿难问题（聂辉华、蒋敏杰，2011）以及食品安全问题。本文的研究具有非常直观的现实意义。我们认为，控制房价的根本途径在于调整中央和地方的财政关系，改革对地方政府的考核方式。

本文第二部分介绍了一些房地产市场的制度背景，第三部分提供了政企合谋的理论框架，第四部分是计量模型设定和回归结果，最后是结论。

二、制度背景

（一）中央与地方政府的财政分权

中国中央政府和地方政府之间的财政和税收关系经历了几个阶段的变化。从1949年到1979年，实行统收统支的税收制度。地方政府不能获得税收的剩余索取权，因此缺乏足够地激励去培育税基和征税。1980年到1993年，实行财政包干制度。在信息不对称的情形下，一方面，由于中央政府不知道准确的税基，地方政府就有激励低报税基，以便减少上缴的定额或分成比例；另一方面，中央政府一旦发现税基在变大，可能会在事后要求提高上缴定额，出现“棘轮效应”（吕冰洋、聂辉华，2012）。因此，财政包干制度最终导致了财政收入占GDP的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重下降，影响了国家的宏观调控能力。“两个比重”的下降导致了1994年的分税制改革。在分税制下，尽管中央政府的税收比重提高了，但地方政府的税收比重却相应地下降了。与此同时，地方政府承担的财政支出职责并没有相应地减少，这就出现了“财权上收、事权下放”的不对等的中央和地方政府的财政关系。图2显示，在1994年分税制改革之前，地方政府的本级财政收入和支出占全国财政收支的比例基本平衡，但是在1994年之后，地方政府的财政收入比重从大约75%急剧下降到大约45%，并且此后一直在50%左右徘徊，而支出比重则从65%左右一直增加到80%以上。^①

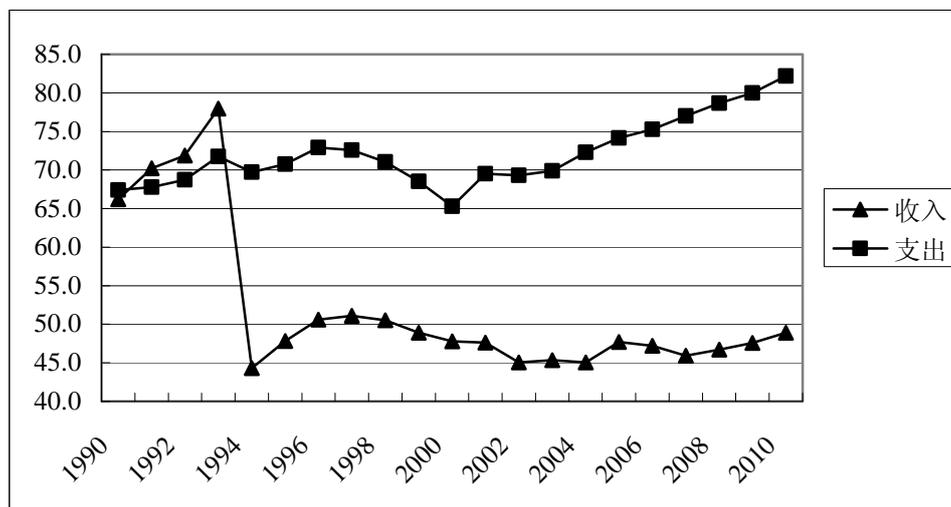


图2：地方政府的财政收入和支出比重

（二）住房和土地制度改革

1998年之前，中国的城市居民住房以单位分配为主，住房是一种福利。1998年7月3日国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，此后住房政策进

^① 图2没有考虑地方政府从中央政府获得的转移支付。

行了根本性改革，从住房福利分配全面转向货币化分配，从此居民成为住房的购买主体。伴随城市化的推进和人均收入水平的提高，居民对住宅商品房的需求被大量释放（邹至庄、牛霖琳，2010）。住房改革还带动了住房供应、资金融通和中介服务等多个产业的快速发展，以至于2003年国务院在《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》中，首次明确将房地产作为国民经济的支柱产业。

尽管住房需求被大量释放，但住房供给一直受到政府严格管制。首先，政府垄断了土地供给。《中华人民共和国土地管理法》第五章第四十三条规定：任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；第六十三条规定：农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。换言之，不管是国有土地还是集体土地，都必须经过政府征收，才能进入土地二级市场，进而变成商品房用地。通常原有土地不是闲置的，这就意味着需要先拆除原有建筑，然后再转为商品房建设用地。按照法律规定，“拆迁”必须由政府负责，而拆迁的补偿价格并非是完全市场化的，这引发了拆迁主体和被拆迁人之间的利益冲突，并导致了大量的社会矛盾。^①在二级市场上，政府的土地不是无偿供应的，而是逐步按照市场化的要求进行拍卖。2001年4月，国务院发布《关于加强国有土地资产管理的通知》，要求各地大力推行土地使用权的招标、拍卖，标志着中国的经营性土地由从前的非市场配置转变为市场配置。2004年，国土资源部发布《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》，要求各地在8月31日前处理完没有完成的土地招标、拍卖和挂牌出让工作（即著名的“八·三一大限”）。此后全国各地经营性用地的“招、拍、挂”制度全面推行。2006年8月，国务院在《关于加强土地调控有关问题的通知》中明确要求，工业用地也必须采用招标拍卖挂牌方式出让。其次，房地产开发商实际上垄断了住房的供应。在土地招拍挂制度下，只有资金雄厚房地产开发商才能获取土地使用权，然后建筑房屋、工程监理和房屋预售等流程才能进行，因此房地产商垄断了商品房的供给。由农村和城镇居民提供的集体产权的住房（俗称“小产权房”）则无权进入正式的商品房流通渠道，一直处于法律的灰色地带。

三、政企合谋推高房价

假设中央政府、地方政府和房地产企业构成一个博弈的三个主体（聂辉华、李金波，2006）。中央政府是委托人（principal），地方政府是管理者（supervisor），房地产企业是代理人（agent）。中央政府的目标是促进经济增长和维持社会稳定。地方政府受中央政府委托，通过规制房地产企业的发展实现经济增长，并从经济增长中获得财政收入和政治晋升收益。地方政府的行为有两个特点，一是它掌握了增长成本的私人信息，二是它是短期的在位者，因此不承担增长导致的社会稳定成本。房地产企业是受地方政府规制的生产单位，它和地方政府之间是信息对称的。给定经济增长目标，地方政府有两种增长战略：鼓励房地产企业发展和抑制房地产企业发展。鼓励战略会导致房价升高、土地升值、GDP增加，但同时会导致经济泡沫，拉大收入分配差距，抑制居民消费，加剧官员腐败，并最终影响社会稳定。^②抑制战略会使房价和地价维持在适当水平，平衡居民收入水平，同时经济增长保持平稳增速。

博弈的顺序是：第一步，中央政府制定一个总契约（grand contract），规定了发展经济和维持社会稳定的政策，包括给予地方政府和房地产企业的奖励和惩罚；第二步，地方政府选择经济发展的战略，并且在信息不对称的前提下可以和房地产企业合谋，此时地方政府选择鼓励战略；第三步，给定中央和地方政府的政策，房地产企业选择利润最大化的行为。

那么，在博弈均衡中，中央、地方和房地产企业的最优策略分别是什么呢？基于聂辉华和李金波（2006）、Jia和Nie（2012）的数学模型，我们可以得到以下两个推论。

推论1：如果政企合谋带来的收益足够大，或者面临的惩罚足够小，那么地方政府将会和房地产企业合谋，鼓励房地产企业的发展，拉高房价、地价和GDP。

^① 2003年到2006年，国家信访办接待的上访人数当中，有近40%涉及拆迁。住建部接待的上访人数中，70%—80%涉及拆迁（《新“拆迁条例”为何难产？》，《中国新闻周刊》，2009年7月29日）。

^② 徐滇庆（2006）指出，高房价带来的高利润实际上很大一部分进入了地方政府某些部门或者地方官员的私囊，从而加剧了腐败。陈健、高波（2012）发现，收入差距和住房价格会相互加强，即高房价会抑制穷人的消费，并拉大收入差距。国际上，Rodda（1994）较早地研究了收入差距和高房价的关系。

推论 1 表明了政企合谋可以作为一种均衡存在。对于中央政府而言，由于不了解地方官员的真实努力水平，因此中央政府只能通过生产的结果——产出水平或社会稳定水平——来作为判断官员努力水平的信号。在社会稳定的情况下，中央政府会通过 GDP、税收等产出信息来考核地方官员，决定地方官员的政治流动和财政奖励。在这种激励机制下，给定中央政府对于政企合谋的惩罚较轻或者察觉合谋的概率较低，为了获得更高的政治晋升概率（Li and Zhou, 2005）和更多的财政分成比例（Qian and Xu, 1993; Jin et al., 2005），地方政府会倾向于选择鼓励战略，即和房地产企业合谋，通过限制供给、拉高需求来推高房价，继而获得更高的地价和 GDP。通过政企合谋，地方政府得到了财政收入和政治晋升机会，房地产企业通过高房价得到了更多利润。

请注意，契约理论中的“合谋”是指监督者和代理人在违背委托人的利益的情况下组成一个私下联盟（side contract）。在发展房地产市场这个问题上，中央政府当然也需要财政收入和GDP，但是中央政府同时也在乎社会稳定，并且不愿以社会稳定（根本利益）为代价去拉高房价、地价和GDP。因此，面对高房价，中央政府从 2005 年开始频繁出台各种抑制房价的政策（例如“国八条”、“国六条”和“国十条”），并且在 2012 年 7 月下旬派遣 8 个督查组赴 16 个省（市）检查国务院房地产调控政策的实施情况，检查的重点之一就是限购政策的落实情况。^① 然而，地方政府是短期的监督者^②，并不需要承担经济增长的长期代价和社会稳定的不利后果，因此只关注或者更多地关注经济增长。这就存在一种利益冲突。而房地产企业作为追求利润最大化的被规制者，只会在地方政府选择鼓励战略时与其合谋，而不会在地方政府选择抑制战略时与其合谋，因为在后一种情况下房地产企业不能得到好处。

在财政分权的背景下，地方政府具有非常强烈的动机拉拢房地产企业合谋。首先，如前所述，在 1994 年分税制改革之后，地方政府的财权减少，事权增加，导致财政收支明显不平衡。在分税制下，两个最大的税种增值税、所得税的主要部分归于中央政府。目前，土地出让金成为地方政府的最重要的非税收入。表 1 说明，从 2001 年到 2010 年，全国土地出让金占地方政府财政收入的比重从 16.6% 一直增加到近 80%。换言之，地方政府本级收入中，大约 80% 的收入依靠土地，形成了名副其实的“土地财政”。分地区来看，根据国土资源部 2009 年的数据，全国各个省份的土地出让金占财政收入的平均比例高达 40%，最高的为 96%。其中，采取招拍挂方式获取的土地出让金占财政收入的平均比例高达 30%，最高的为 73%（聂辉华、李翹楚，2011）。地方政府之所以能够获取大量土地出让金，根本原因在于地方政府是垄断的土地供应者和出租者。藉以公共利益的名义，地方政府可以用非市场化的方式（拆迁或者划拨国有土地）将任何有价值的土地通过市场化的方式（招拍挂）变现价值，赚钱巨额土地租金。^③ 其次，在政治集权和财政分权的中国式体制下，地方官员由上级考核和任命，而考核的主要依据之一就是GDP或税收（Bo, 1996）。房地产行业可以给地方政府带来增值税和营业税这双重税收，并且带动钢铁、水泥、建筑和金融等相关行业的发展。根据国家税务总局的资料，“十五”期间房地产行业税收年均增长高达 41.4%，是三大产业中比重上升最快的行业。2008 年，房地产行业的营业税占营业税总收入的 22.5%（吕冰洋、聂辉华，2012）。因此，房地产行业是地方政府官员实现政绩的主要行业之一。

表 1：历年土地出让金及地方财政收入

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
土地出让金（亿）	1296	2417	5421	6412	5884	7677	13000	9600	16000	27000

^① 《国务院专项督查房地产市场调控政策措施落实情况》，中央政府网站链接，

http://www.gov.cn/jrzq/2012-07/24/content_2190967.htm。

^② “地方政府”是一个抽象的主体，真正的主体是地方官员，而主要的地方官员通常是有任期限制并且高度流动的。

^③ 以河北香河县“以租代征”强占农民耕地事件为例。2008 年，当地政府与村委会约定某地块的年租金为 1150 元/亩，次年当地政府以每亩 60 万元的价格拍卖给房地产开发商。征收价与拍卖价差了大约 520 倍！

（《河北香河县政府大规模违规“圈地”高价“倒卖”给开发商》，人民网链接 <http://society.people.com.cn/GB/14675006.html>。）

地方财政收入(亿)	7803	8515	9850	11893	15101	18304	23573	28650	32581	35383
土地出让金占地方 财政收入比重(%)	16.6	28.4	55	53.9	39	41.9	55.2	33.5	63.4	76.6

来源：转引自张燕君等（2012）

在现实中，地方政府和房地产企业合谋的形式多种多样。第一，地方政府消极执行中央的房地产调控政策，暗中出台刺激购房的政策。例如，2011年1月国务院发布限购令之后，截至当年3月底，全国600多个城市中，只有40个城市公布了房价调控目标，其中多数城市提出“稳中有升”，只有北京市提出“稳中有降”。^①更有甚者，一些地方官员公然宣称“中小城市建设是第一，执行调控政策是第二”。^②第二，地方政府为房地产企业注入国家资本金，并在房价走低时让房地产企业哄抬地价和制造虚假的房市繁荣。显然，这需要房地产企业的配合。第三，地方政府出台相关政策，将在本地购买住房与教育、医疗和社保等公共服务直接挂钩，推高购房需求。^③第四，地方政府忽视经济适用房、廉租房等保障房建设。给定居民购房的需求，如果购买保障房的人越多，那么购买商品房的人就越少，房价就越低。因此，如果地方政府真是响应中央政府要求去控制房价，本应该建设更多的保障房。以2009年为例，当年国家下达的保障房建设计划需投入1676亿元，然而截至8月底，保障房建设完成投资394.9亿元，完成率仅为23.6%。^④第五，地方政府游说有关决策部门，为房地产行业谋取宽松的政策环境。例如，2009年10月，在住建部的一次调研会上，江苏、浙江等多数地方政府负责人表明，希望2010年能够延续2009年的宽松性的房地产调控政策，比如希望继续维持优惠的税收政策。^⑤

在地方政府和房地产企业的合谋联盟中，银行也不可或缺。一些地方银行属于当地政府管理，因此可以看作是地方政府的一部分。作为垂直管理的国有商业银行（如建设银行等四大商业银行）在各地的分支机构，或者受当地政府的掣肘，或者作为一个追求利润最大化的企业与房地产企业在本质上是一样的。从理论上讲，增加一个银行作为代理人不会导致均衡结果的根本变化，因此我们省略对银行的分析。

推论2：如果政企合谋给中央政府带来的社会稳定成本足够大，或者中央政府更看重社会稳定而不是经济增长，那么中央政府将防范地方政府和企业的合谋，对房地产市场实施严格的规制，反之亦反是。由于信息滞后性，中央政府在事后观察到政企合谋带来的成本，这意味着中央政府将周期性地对房地产市场进行干预。

推论2分析了中央政府的决策。显然，地方政府和房地产企业可以成功合谋的前提是，防范合谋存在一定的时滞，导致中央政府只能在事后进行干预，或者中央政府默许这种合谋。第一种情况对应的现实场景是，地方政府和房地产企业合谋推高房价和地价，带来GDP的快速增长，但是随之带来收入分配差距的扩大和无力购房者的不满。中央政府先观察到了GDP的增长，但在短期内观察不到增长的后果，因此不会对地方政府和房地产企业进行惩罚，甚至可能对地方政府进行奖励（政治升迁和财政分成），这是政企合谋存在的原因。等中央政府察觉了增长的负面后果，并且发现高房价导致的社会稳定成本很高时，于是采取措施调控房价（例如发布“国八条”），并将地方政府执行调控政策的结果作为考核内容之一。这可以解释，为什么每次房价高涨之后，随之而来的是中央政府的更严厉调控政策，即中央政府形成了周期性干预房地产市场的政策特征。第二种情况对应的现实场景是，在整体经济情况低迷时期，中央政府认为刺激经济增长比维持低房价更为重要，因此会默许甚至是鼓励地方政府促进房地产行业发展。例如，在2007年美国次贷危机之后，全球经济陷入停滞，

^① 资料来源：《各地房价调控目标盘点》，<http://money.msn.com.cn/zhuanti/gdfdctkmb/>

^② 《房地产调控为何遭遇地方政府消极应对？》，《中国经济周刊》，2006年8月28日。

^③ 很多地方政府规定，在本地买房可以获得城镇户口，而户口与政治权利、教育权利、就业权利、社会保障、义务兵安置和交通事故赔偿等二十多项公民权益有关。

^④ 《全国保障性住房建设进度缓慢》，新华网，2009年10月28日，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-10/28/content_12350785.htm。

^⑤ 网易房产频道，<http://gz.house.163.com/09/1030/10/5MS81EGH00873C6D.html>。

中国中央政府在2008—2009年并未出台任何调控房价的政策。

下面，我们将通过设定计量方程来检验本文的主要观点（推论1）。

四、计量检验

（一）模型设定

我们的主要目的是，检验地方政府和房地产企业合谋对房价的影响。在计量方程中，我们将“商品住宅销售价格”（HouseP）作为被解释变量。在解释变量方面，因为合谋是一种隐藏信息或者隐藏行动的秘密行为，所以要在经验上识别地方政府与房地产企业之间的合谋是很困难的。借鉴聂辉华和蒋敏杰（2011）的做法，我们采取的估计策略是：当我们观察到一些事件出现的时候，我们认为现实中发生了政企合谋的概率更高，因此这些定性或定量的事件便可以作为政企合谋的代理指标。根据推论1，在地方政府主导的政企合谋中，地方政府的主要利益来自土地财政。因此，我们首先选取了变量“土地财政依赖程度”（LandF），来度量地方政府获得的土地出让金对缓解其财政支出压力的贡献率。该变量的取值为当年本省土地出让金占地方财政决算支出的比重。比重越大，说明地方政府对土地出让金的依赖程度越重，或者对房地产行业的依赖程度越重，这意味着地方政府有更强烈的动机和房地产企业合谋。

在政企合谋中，房地产企业得到的好处是高房价带来的高利润，但我们无法获得省级加总的房地产企业利润的数据。由于房地产企业对开发资金需求很大，以至于必须采取预售商品房方式才能回笼资金，因此我们可以“房地产行业的国家资本金”（StateK）来度量政企合谋的程度。该变量刻画了地方政府对房地产行业的重视程度和资助力度。房地产行业的国家资本金数额越高，地方政府对房地产行业的支持力度越大，那么二者合谋的概率就越高。

如前所述，地方政府对保障房建设的态度能够反映政企合谋的程度。保障性住房是与商品性住房相对应的一个概念。保障房是指政府为中低收入者或住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房，一般由廉租房、经济适用房和政策性租赁住房构成。保障房地由地方政府通过协议方式出让，其出让金很低。如果地方政府忽视保障房的建设，便会把更多消费者挤入一般商品住房市场，这也是对房地产行业发展的一种支持。于是，以经济适用房投资额度量的“保障房投资额”（EconH）可以作为刻画政企合谋的第三个代理指标。^①该变量越小，地方政府对保障房建设的态度越消极，越是可能和房地产企业合谋推高房价。

除了政企合谋，当然还有其它影响房价的因素，我们将它们作为控制变量。首先，根据现有文献（例如徐建炜等，2012），中国当前的城镇化水平会释放的住房需求，因此我们在控制变量中加入“城镇化水平”（Urban）。其次，当前社会的人口年龄结构也会影响住房消费的规模（例如，Mankiw and Weil，1989）。一般认为，处于劳动年龄的人口越多，社会整体的住房需求就越大，为此我们使用“人口抚养比”（Popu）来控制人口结构对房价的影响。再次，商品住房的市场供应量也会影响房价走势，为此我们必须控制“商品住宅竣工面积”（Comple）。此外，前文提到土地出让的招拍挂制度会拉高地价，并通过建房成本影响房价，为此我们通过选取“商品房竣工造价”（Cost）来刻画供给成本。^②最后，由于购买商品对普通家庭来说是一笔巨额支出，因此多数人使用银行按揭贷款方式来购买商品，这意味着银行贷款利率会影响购房者的行为，同时也会影响房地产企业的资金供应（Carstensen等，2009）。为此我们使用“五年期以上贷款利率”（Rate）来控制这一因素。最后，根据推论2，中央政府对房地产市场的调控力度取决于世界和中国的宏观经济环境。为了控制这一因素对房价的影响，我们在控制变量中加入年份哑变量（即时间固定效应）。同时，为了控制地区差异，我们也必须加入地区固定效应。

综上所述，我们构建了如下面板数据的计量模型。为克服内生性问题，对所有解释变量取滞后一期作为其代理变量。同时，为平滑数据，对商品住宅销售价格、房地产行业的国家资本金、经济适用房投资额、商品住宅竣工面积和商品房竣工造价这几个变量取自然对数。其中， δ 表示地区固定效应， γ 表示时间固定效应， ε 表示误差。

^① 国家统计局只提供了经济适用房的投资额，没有提供其它保障房的投资额。

^② Tse（1994）以香港、新加坡和台湾等地区的经验表明，土地批租制度会影响房价。

$$\ln HouseP_{i,t} = \alpha + \beta_1 LandF_{i,t-1} + \beta_2 \ln StateK_{i,t-1} + \beta_3 \ln EconH_{i,t-1} + \beta_4 Urban_{i,t-1} + \beta_5 Popu_{i,t-1} + \beta_6 \ln Complet_{i,t-1} + \beta_7 \ln Cost_{i,t-1} + \beta_8 Rate_{i,t-1} + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon_{i,t}$$

(二) 数据描述

中国于1998年开始住房改革，因此住房成为商品的历史始于上世纪末。考虑到各项数据的可获得性，本文所选数据的样本时间为2001—2010年，样本范围是中国大陆的31个省级行政单位。土地出让金数据来自《中国国土资源年鉴》，贷款利率数据采用中国人民银行利率司网站公布的“五年期以上贷款利率”。对于发生了贷款利率调整的年份，按照新旧利率实施的月数进行加权平均，计算出当年的整体利率水平。商品房价格、竣工面积等其余数据来自《中国统计年鉴》和中国知网《中国经济社会发展数据库》。我们总共获得了310个观测值。表2提供了数据的描述性统计。

表2：主要变量的描述性统计

变量名称	单位	均值	标准差	最小值	最大值	观测数
房价 HouseP	元/平方米	2828.645	2125.709	864	17151	310
土地财政依赖程度 LandF	比值	0.185	0.194	0.001	1.305	310
国家资本金 StateK	万元	467769.5	979568.1	273	9038231	275
保障房投资额 EconH	万元	235927.8	196216.2	1021	1118927	301
城镇化 Urban	比值	0.409	0.153	0.005	0.869	300
抚养比 Popu	%	42.228	7.861	26.990	63.460	310
商品住宅竣工面积 Complet	万平方米	1274.605	1096.265	6.655	6753.570	310
商品房竣工造价 Cost	元/平方米	1347.787	522.614	644	3353	310
贷款利率 Rate	%	6.327	0.608	5.760	7.628	310

(三) 回归结果

为了考察政企合谋对房价的影响，我们分步骤加入解释变量，得到了主要回归结果（表3）。首先来看土地财政依赖程度（LandF）和房地产行业的国家资本金（StateK）这两个表示政企合谋程度的正向指标对房价的影响。表3的模型（1）表明，不控制其它变量，土地财政依赖程度和房地产行业的国家资本金均在1%的水平上显著地提高了房价，这与理论预期一致。模型（2）表明，在控制了地区固定效应和时间固定效应之后，这两个变量的系数依然显著，而且R²高达0.967，这说明在统计上政企合谋对房价的解释力相当强。然后，我们在模型（3）加入反映政企合谋的第三个代理指标保障房投资额（EconH）。保障房投资额显著地减低了房价，同时土地财政依赖程度和房地产行业的国家资本金这两个变量的显著水平没有变化，三个变量的系数再次与理论预期一致。

在模型（4）、（5）中，我们将所有解释变量和控制变量放入回归方程，分别进行最小二乘法（OLS）和固定效应（FE）回归。在两个模型中，无论是土地财政依赖程度，还是房地产行业的国家资本金，都保持了显著为正的符号。注意到，模型（5）与模型（2）相比，虽然增加了城市化等控制变量，但是R²只提高了0.01，这说明政企合谋是影响房价的最重要因素，其它因素对房价的影响在统计上几乎可以忽略不计。模型（5）说明，土地财政依赖程度每增加一倍，在统计上房价就会提高大约21.1%；房地产行业的国家资本金每增加一

倍，在统计上房价就会提高大约5%。^①

保障房投资额在模型(4)中的显著水平相对于模型(3)下降了，但在模型(5)中不再显著，说明保障房投资额这个指标对房价的影响不稳健。这一回归结果或许可被现实中经济适用房的各种乱象所解释。依照国家法规，经济适用房作为保障房本应提供给城镇的中低收入家庭，因而要实行申请审批制度，在建造房屋时对其配置也有限制。但是现实中，经济适用房建设和销售存在一些明显的管理漏洞。首先，审批条件不够严格，程序不够公开，以至于很多富人买到了经济适用房，而很多穷人却无法买到。这导致经济适用房小区存在大量闲置“豪宅”，或者出现很高的出租率和转售率，以及小区内豪车云集等诸多乱象。^②其次，早期的经济适用房的建筑标准过于宽松，或者定价过高，没有体现“经济性”特征。再次，经济适用房的受益对象仅限于本地城镇居民，无法惠及大量的外来务工者，而他们也应该是政策照顾的对象。上述管理漏洞使得经济适用房作为保障性住房的功能得不到充分的发挥，因而对房价没有起到应有的平抑作用。

其它因素对房价的影响也基本上符合理论预期。首先，从需求因素来看，城镇化水平在1%的水平上显著地提高了房价，说明住房需求提高会导致房价提高。这一发现与邹至庄和牛霖琳(2010)、徐建炜等(2012)一致。人口抚养比对房价的影响也不稳健，这说明在控制了政企合谋这一根本因素之后，人口结构的影响尚不足以显著地影响房价。陈晨、傅勇(2011)没有考虑政企合谋的因素，也发现人口抚养比对房价没有显著影响。其次，从供给因素来看，商品住宅竣工面积的系数并不显著，尽管其符号(为负)与理论预期一致。商品房竣工造价反映了建筑成本，它的系数是显著为正的，符合理论预期，即商品房的建筑成本越高，商品房的价格越高。这一点与邹至庄和牛霖琳(2010)、陈晨和傅勇(2011)、卢驰文(2011)等人的结论一致。贷款利率的系数显著为正，似乎与理论预期相反。但正如徐建国(2011)所言，由于中国的名义利率偏低，反而催生了大量的投资性购房需求，因此出现这一结果也不奇怪。

表3: 主要回归结果

解释变量	因变量：商品住宅销售价格				
	OLS (1)	FE (2)	OLS (3)	OLS (4)	FE (5)
LandF	0.315*** (0.122)	0.291** (0.119)	0.434*** (0.135)	0.410*** (0.101)	0.211* (0.119)
StateK	0.241*** (0.017)	0.049*** (0.013)	0.243*** (0.019)	0.110*** (0.016)	0.049*** (0.014)
EconH			-0.068*** (0.023)	-0.034* (0.020)	0.013 (0.022)
Urban				0.784*** (0.132)	0.345*** (0.101)
Popu				0.0003 (0.002)	0.004* (0.002)
Compleat				-0.033 (0.023)	-0.043 (0.052)
Cost				0.700*** (0.056)	0.165** (0.075)
Rate				0.081** (0.038)	0.452*** (0.065)
地区		Y			Y
年份		Y		Y	Y
R ²	0.639	0.967	0.623	0.894	0.968
观测数	275	275	267	259	259

注：所有回归模型均采用稳健标准误；小括号内为标准误；***、**和*分别表示1%、5%和10%的显

^① 周彬、杜两省(2010)也发现了土地财政是导致房价上涨的原因，但这类研究缺乏地方政府行为模式的微观基础，也难以解释中央政府对房价的周期性调控。

^② 参考搜狐财经频道关于经济适用房的报道，<http://business.sohu.com/s2009/jjsyf/>。

著水平。

(四) 稳健性检验

在我们的分析中，政企合谋的主要动力来自地方政府能够从推高房价中获得高额土地出让金，缓解财政收支不平衡的压力。因此，一个潜在问题是，似乎只有在经济欠发达、财政收入不足的落后地区才存在政企合谋；在那些经济发达地区，地方政府似乎没必要与房地产企业合谋，这些地区的房价可能是纯粹的市场供求因素决定的。为了排除这种质疑，我们将样本包含的中国大陆 31 个省级行政单位按照地方财政压力的大小——即地方本级财政支出与地方本级财政收入的比值的大小，进行分组。具体办法是，根据各个地区从 2000—2010 年的财政支出和收入金额，算出各个地区在 11 年间财政压力的平均值。然后取这 31 个平均值的中位数，并将财政压力高于中位数值划分为“高财政压力组”，其余划分为“低财政压力组”。中位数为河南省的平均财政压力，数值是 2.15。高财政压力组包括：吉林、安徽、江西、湖北、湖南、广西、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等 15 个地区；低财政压力组包括北京、天津、河北、山西、内蒙、辽宁、黑龙江、上海、江苏、浙江、福建、山东、河南、广东、海南、重庆等 16 个地区。我们使用前文的计量模型和不同的回归方法对两组样本分别进行回归，得到分样本回归结果（表 4）。

表 4 的模型（1）显示了高财政压力组的固定效应（FE）回归结果。土地财政依赖程度和房地产行业的国家资本金均在 5% 的水平上显著，保障房投资额依然不显著，这几个反映政企合谋的变量与主要回归结果一致。在模型（2）中，低财政压力组的土地财政依赖程度在 15% 的水平上显著（p 值为 0.143）。考虑到分组样本只有 130 个观测值，这一显著水平也是可接受的。国家资本金依然在 1% 的水平上显著为正，与全样本回归结果一样。模型（2）和（4）采取了最小二乘法（OLS）回归，主要结果依然成立。

出了固定效应模型和最小二乘法，我们也考虑了随机效应（RE）模型，结果与固定效应模型类似。在目前的回归结果中，所有的解释变量都取了滞后一期。当我们使用当期解释变量时，得到的结果类似，在此不再赘述。

表 4：分样本回归结果

解释变量	因变量：商品住宅销售价格			
	高财政压力组		低财政压力组	
	FE (1)	OLS (2)	FE (3)	OLS (4)
LandF	0.474** (0.189)	0.465** (0.219)	0.138 ^ψ (0.094)	0.368*** (0.094)
StateK	0.042** (0.019)	0.017 (0.020)	0.058*** (0.022)	0.131*** (0.016)
EconH	0.015 (0.018)	-0.031 (0.025)	-0.006 (0.023)	-0.022 (0.031)
Urban	0.131 (0.116)	0.264*** (0.083)	0.355 (0.339)	1.379*** (0.191)
Popu	0.006 (0.004)	0.002 (0.002)	0.006* (0.004)	-0.002 (0.004)
Compleat	-0.079 (0.048)	0.028 (0.033)	-0.006 (0.050)	-0.092*** (0.028)
Cost	0.355*** (0.077)	0.475*** (0.086)	-0.044 (0.105)	0.639*** (0.081)
Rate	0.375*** (0.065)	0.297*** (0.051)	0.545*** (0.072)	0.080 (0.050)
地区	Y		Y	
年份	Y	Y	Y	Y
R ²	0.938	0.891	0.969	0.932
观测数	129	129	130	130

注：所有回归模型均采用稳健标准误；小括号内为标准误；***、**、*和^ψ分别表示 1%、5%、10% 和 15% 的显著水平。

五、结论

中国的高房价问题引起了国内外学者的广泛注意，他们从供给（土地成本、建筑面积、贷款利率）和需求（人口、收入、城市化）等多个角度对此进行了解释。我们的分析跳出了传统的供给和需求框架，引入了中央政府和地方政府的行为，构建了一个解释中国高房价的新政治经济学框架。我们认为，在政治集权和财政分权的制度背景下，地方政府为了政治晋升和财政收益会和房地产企业合谋，通过控制土地供给、拉高消费需求来推高房价和GDP增长。我们以土地财政依赖程度、房地产行业的国家资本金以及保障房投资额三个指标表示政企合谋的程度，发现政企合谋显著地提高了房价。于是同时，我们也发现建筑成本和城镇化等供求因素影响了房价。

本文的发现具有明显的政策含义。第一，从根本上说，抑制房价的制度安排需要重新调整中央和地方的财政分权，给予地方更多财政自主权或减少地方的财政负担，这样才能弱化地方政府对土地财政的依赖程度，从而削弱政企合谋的动力。第二，应该让保障性住房发挥平抑商品房价格的作用，这需要改进保障房的建筑规格和分配方式，真正让中低收入者成为保障房的受益者。第三，严格限制国有资本（特别是国有企业的资本）流入房地产市场，从源头上斩断地方政府或国企从高房价获益的直接链条。第四，放开土地供应市场，允许集体土地进入二级市场，去除地方政府对土地供应的垄断权。

本文虽然将中央和地方政府的行为引入了房地产市场的供求框架，但在如何更全面地考察政府和企业的互动关系方面，本文只是一个开始。下一步的研究可以从以下四个方面拓展。第一，寻求更合适的刻画“政企合谋”的代理指标，例如容积率，以便更直接地反映地方政府和房地产企业之间的利益输送。第二，将样本范围从省级行政区细化到市县层面，因为市县一级政府是土地财政的最主要受益者和参与者，这需要获取更完整的房价和供求数据。第三，在计量策略上解决房价与解释变量的内生性问题，特别是联立性问题，这一直是现有文献的缺陷。第四，限于篇幅，本文没有从经验上考察高房价的后果与中央政府周期性调控之间的数量关系（即推论2），这也是一个令人感兴趣的问题。

参考文献

- Bo, Zhiyue, 1996, "Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders," *Journal of Contemporary China*, 5(12): 135-154.
- Carstensen, Kai, Oliver Lsewig, and Timo Wollmershauser, 2009, "Monetary Policy Transmission and House Prices: European Cross-country Evidence", CESifo Working Paper.
- Han, Li, James Kai-Sing Kung, 2012, "Fiscal Incentives and Policy Choices of Local Governments: Evidence from China", working paper.
- Jia, Ruixue, and Huihua Nie, 2012, "Decentralization, Collusion and Coalmine Deaths in China", working paper
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry Weingast, 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, 89: 1719-1742.
- Jud, Donald, and Dan Winkler, 2002, "The Dynamics of Metropolitan Housing Prices", *Journal of Real Estate Research*, 23(1/2): 29-46.
- Li, Hongbin, and Li-an Zhou, 2005, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, 89: 1743-1762
- Mankiw, Gregory, and David Weil, 1989, "The Baby Boom, the Baby Bust, and the Housing Market", *Regional Science and Urban Economics*, 19(2): 235-258.
- Qian, Yingyi, and Chenggang Xu, 1993, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector", *Economics of Transition*, 1(2): 135-170.
- Rodda, David, 1994, *Rich Man, Poor Renter: A Study of the Relationship Between the Income Distribution and Low Cost Rental Housing*, Harvard University, doctoral dissertation.
- Tse, Raymond, 1994, *Real Estate Economics: Theory and Policy with Reference to Hong Kong, Singapore and Taiwan*, EIA Publishing.
- 陈晨、傅勇, 2011: 《中国高房价的决定: 泡沫、基本面与周期波动——基于面板数据的实证研究(1999-2009)》, 工作论文。

陈健、高波，2012，《收入差距、房价与消费变动——基于面板数据联立方程模型的分析》，《上海经济研究》，第2期。

况伟大，2010：《预期、投机与中国城市房价波动》，《经济研究》，第9期。

李勇刚、李祥，2012：《财政分权、地方政府竞争与房价波动：中国35个大中城市的实证研究》，《软科学》，第26卷，第1期。

梁云芳、高铁梅，2007：《中国房地产价格波动区域差异的实证分析》，《经济研究》，第8期。

卢驰文，2011：《遏制房价过快上涨的有效策略研究》，《财政研究》，第10期。

吕冰洋、聂辉华，2012：《中国分税制的契约性质、经济影响及改革》，工作论文。

聂辉华、蒋敏杰，2011：《政企合谋与矿难：来自省级面板数据的证据》，《经济研究》，第6期。

聂辉华、李金波，2006：《政企合谋与经济发展》，《经济学（季刊）》，第6卷，第1期。

聂辉华、李翘楚，2011，《限购令难以遏制房价涨势》，《企业理财》，第7期。

苏福兵、陶然，2010，《房地产市场调控中的央—地博弈与突围之道》，工作论文。

吴锦华，2010：《我国城市房价上涨的深层原因与对策》，《经济管理》，第4期。

徐滇庆，2006，《房价与泡沫经济》，北京：机械工业出版社。

徐建国，2011：《低利率推高房价：来自中国、美国和日本的证据》，《上海金融》，第12期。

徐建炜、徐奇渊、何帆，2012：《房价上涨背后的人口结构因素：国际经验与中国证据》，《世界经济》，第1期。

张燕君、侯远志、杜文龙，2012：《土地制度与“土地财政”对房价上涨的影响及平抑对策》，《理论导刊》，第2期。

周彬、杜两省，2010，《土地财政与房地产价格上涨：理论分析和实证研究》，《财贸经济》，第8期。

邹至庄、牛霖琳，2010：《中国城镇居民住房的需求与供给》，《金融研究》，第1期。

A New Political Economics View on the High Housing Price in China —From the Perspective of “Collusion between Local Governments and Enterprises”

NIE Hui-hua LI Qiao-chu

(1. School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China

2. Shandong Branch of China Construction Bank, Jinan, Shandong, 250012, China)

[Key words] Collusion, local government, housing price, land finance

[Abstract] This paper proposes a new political economics view on the high housing price in China. The authors argue that under the pressure of performance evaluation and fiscal expenditure, China's local governments collude with real estate enterprises to push housing price up by controlling land supply and raising house demand with the purpose of obtaining land transfer fees, achieving economic growth, and creating promotion opportunities. The paper refers to the data of housing price in 31 provincial regions in China from 2001 to 2010, and measures the collusion between local governments and real estate enterprises as three variables: the ratio of land transfer fees over public fiscal expenditure, state capital in the real estate industry, and investment on low-income housing. Major affective factors on the housing price are also inspected by considering demand and supply factors. A significant positive correlation is found between the ratio of land transfer fees over public fiscal expenditure and the state capital in the real estate industry with the housing price, while low-income housing investment has no impact on the housing price. Conclusions are reached that the fundamental means to control the housing price lies in adjusting the fiscal relations of central and local governments, and reforming the criteria for performance evaluation of local governments.

本文发表于《教学与研究》，2013年第1期。