

# 土地出让制度对住宅市场 SCP 的影响及建议

魏国平

(广东轻工职业技术学院, 广东 广州 510300)

**摘要:**我国当前土地出让制度即使经过招拍挂的出让改革,也没有完全改变其对房地产市场结构的消极影响。它导致了住宅市场的寡占市场结构,住宅商品缺乏价格竞争,造成房价居高不下,且房屋空置、土地闲置并存。同时,在土地供给的完全垄断下,一些地方政府部门的越位与缺位,致使区域性地块卖给同一个或者几个房地产开发企业,直接形成垄断性开发和寡占市场。建议政府在进行市场的规制和市场的宏观调控时,注意综合利用土地政策体系作为宏观调控的工具,完善土地微观规制的法律体系和建立土地调控的保障制度,勇于创新,提高土地资源的有效利用。

**关键词:**土地出让制度;住宅市场;SCP

**中图分类号:**F293.2

**文献标识码:**A

**文章编号:**1674-117X(2011)04-0044-04

## Influence from Land Grant System to Housing Market SCP and Suggestions

WEI Guoping

(Guangdong Industry Technical College, Guangzhou 510030, China)

**Abstract:** The current system of land grant in China not completely change the structure of its negative impact on the real estate market through bidding, auction and even the transfer reform. It led to the housing market oligopoly market structure, lacking of price competition in domestic goods, resulting in high prices, and co-exist house vacant and idle land. Meanwhile, with the background of monopoly in land supply, the absence of offside of some local government departments, resulting in regional land which sold to the same one or a few real estate development companies, forming monopoly and oligopoly market development directly. It recommend that the government should note the comprehensive utilization of land policy system as a tool for macroeconomic control, improving the micro-regulation of land and the establishment of the legal system of land regulation.

**Key words:** land grant system; housing market; SCP

土地问题对房地产业的影响巨大,直接关系到房地产的供给和价格。2002年国土资源部发布11号令,即《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,要求从当年7月1日起,所有经营性开发的项目用地都必须通过招标、拍卖或挂牌方式进行公开交易。这一规定从房地产价值链的角度来看,在土地的供应上意味着土地市场引入买方竞争,使得土地的价格能够反映其内在的市场价值;同时也可以缓解原来的协议出让方式中可能存在的权力寻租、土地贱卖等问题,“关系性拿地”的可能性变小,土地市场将越来越公平和透明。对于房地产企业而

言,竞争性拿地会导致地价的上升,地价的攀升导致企业的成本和资金压力增大,在一定的程度上要稀释企业的超额利润。对于消费者来说,招拍挂的制度执行导致的地价上升会转嫁到房价上,房价上升成为必然,使得消费者的购房成本增加。土地政策既关乎国民经济增长又与广大民众安居乐业息息相关,从政策的制定到实施均受到社会各方面的关注。从国外经验来看,合理有效的土地政策能促进房地产业持续、稳定、健康发展。

但是,自从土地出让制度改革以来,对此项政策本身及执行对房地产行业的影响效果的评估和

反馈却一直忽视。而且以往的分析主要停留在理论的角度做一些定性的描述。本文利用统计数据 and 政策资料基于房地产行业 SCP 的视角,对土地出让制度进行分析和阐述。

## 一 文献回顾与 SCP 理论分析

土地对产业发展的影响在国内外都有相关的研究。其一是土地利用结构与产业结构关系的研究方面。早期的研究者进行的是定性研究,认为经济发展水平、产业结构与土地利用结构相互影响(夏明文等,2000);近期研究者多采用相关分析和典型分析方法(张颖等,2007)认为产业结构与用地结构之间存在紧密相关性并呈同步增减趋势<sup>[1]</sup>。但是,站在规制经济学角度对房地产行业调控整体把握的研究相对较少,实证研究就更加薄弱。其二是土地对房地产业的影响方面。住房市场供给面对房价的影响研究,国外文献多集中于研究地理环境、土地利用管制对房价的影响。Malpezzi 等(2001,2005)建立了住宅存量调整模型,将政策环境、投机与住宅价格的变动联系起来,通过模拟分析证明了市场供给面对房地产价格的波动影响至关重要,投机作用的大小也取决于土地的供应状况。Hannah 等(1993)对韩国政府的供地限制对房价的影响进行了研究,通过 1973-1988 年之间的人口增加了 2 倍多和用地增长了 65% 的对比,认为导致的房价上涨是由于供地不足。Wheaton 等(1994)利用 1965-1990 年数据对香港土地供应和房价进行研究,认为香港土地供应限制导致住房价格升高<sup>[1]</sup>。在中国大陆,土地供应对房价的影响研究结论存在较大差异。王阿忠对住宅市场的价格博弈与政府规制进行了研究,认为住宅市场的结构是寡占市场<sup>[2]</sup>。张洪对云南省土地供应对房地产市场的影响进行研究,认为土地供给政策对房地产市场产生了明显影响,主要表现在土地供应量和供应的市场化程度<sup>[3]</sup>。

产业组织理论的 SCP 范式以实证研究为主要手段,把产业分解成特定的市场,从市场结构、行为、绩效三个方面对其进行分析,构建出 Structure-Conduct-Performance 的分析框架。在 SCP 范式分析框架中,作为市场结构指标之一的集中度和作为市场绩效基础之一的利润率之间的关系处于核心地位。贝恩等人认为,在具有寡占或垄断市场结构的产业中,由于存在少数企业间的串谋、协调行为以及高进入壁垒限制竞争行为,削弱了市场的竞争性,其结果是产生超额利润,破坏资源的配置效率<sup>[4]</sup>。如果市场支配力的企业增加,整体经济就会受到垄断的侵害。虽然 SCP 范式也无法提供对现

实经济中广泛存在的不完全竞争市场普遍适用的分析框架,企业的市场行为也不仅仅取决于它所面临的市场结构,还取决于面临的信息结构和厂商的相互影响。但是其所注重的经验性研究和市场结构对市场行为的影响仍然优于其他的分析方法。尤其是对于我国的住宅产业,土地的供给高度集中,唯一的供给方是城市的地方政府,城市的住宅用地出让市场是供给完全垄断的市场,土地的供给结构直接和间接地决定住宅的供给。所以基于土地出让制度改革的视角对住宅产业的 SCP 分析,能够厘清市场的结构性问题,从而分析企业行为的原因,为产业在微观层面的规制提供经济理论依据。

## 二 土地出让制度对住宅产业 SCP 的影响

### (一)住宅用地的卖方垄断与住宅商品城市区域板块寡占市场

在土地一级出让市场中,土地供给高度集中,唯一的供给方是每个城市的地方政府,城市住宅用地出让市场是完全垄断的市场。与此同时,城市的地方政府在制定和实施供地计划的过程中,并没有考虑供地在城市区域之间的均衡性,而且在年度的供应当中,往往没有完成计划的供应量。在 2008 年京、沪、穗等城市完成供地计划均未过半,尤其是广州仅完成了 26% 的住宅用地出让计划。2010 年,全国住房供地计划实际完成 67.9%。其中,保障性住房(指经济适用房和廉租房)用地完成计划的 65.2%;棚改房用地 1.47 万公顷,完成计划的 40.2%;中小套型商品房用地 6.51 万公顷,完成计划的 80.9%;其他住房用地 2.96 万公顷,完成计划的 68.5%。这几个因素的同时存在,就更加加剧了土地供应的区域垄断性。

由于土地位置的固定性,在住宅行业,分析市场结构中相关指标的前提必须基于市场的地域边界,而地域边界基本上是本地城市。同时,在城市为边界的住宅市场中,因地段与区位的不同,还存在不同区域板块市场,即在城市中同一区位供求范围内的相类似的住宅群。不同板块之间的房地产企业之间明显缺乏竞争,多数只是与同一板块中相邻的少数项目进行竞争。在城市中的区域房地产市场中买者为多数,卖者即房地产开发商数量有限。根据构成某一特定市场的买者和卖者的数量对市场形态进行分类,此种类型的市场为寡占市场。在广州的房地产市场中,全国闻名的华南板块自 20 世纪 90 年代末以来,市场基本上由 8 家房地产企业所控制;而最近开发的金沙洲板块,从 2006 年开始,也只有中海地产、保利地产、恒大地产、万科和时代地产等 5 家地产商。福州市在 2000 至

2005 年之间的住宅市场,有研究者进行了专门的市  
区区域板块市场占有率测算,其 Cr8 都高于 40% ,  
呈现典型的寡占市场特征<sup>[2]</sup>。

(二)寡占市场结构下的房地产企业垄断价格  
策略与差异化产品策略

由于城市市区内的版块市场是寡头垄断市场  
结构,因此区域内的卖家是价格的制定者。企业的  
定价高于完全竞争市场下的价格,从而获得垄断利  
润,造成消费者财富的损失和福利的减损。房地产  
商的垄断定价行为表现高成本利润率定价和住宅  
商品的垄断性差别定价,同时不同企业之间利用市  
场比较法的定价方式对自身开发的住宅商品进行  
价格比较,类似于寡占市场中的价格协调行为。其  
高成本利润率定价从表 1 中可以看出:即使利用全  
国的平均数据来分析也是一个较高的利润水平。  
而作为住宅商品的垄断性歧视差别定价主要表现  
在如下方面:其一是对于同一个项目中的不同楼盘  
制定差别定价,比如同一项目小区中,离中心花园  
近的楼价较高或者面向江边的楼价较高;其二是对  
同一楼盘中不同楼层和不同朝向的房屋制定不同  
的价格,比如高层住宅中楼层高的价格高,离地面  
低的价格低;其三是同一个项目分成不同批次,分  
期开发,分期开发的住宅制定不同的价格,根据现  
实情况,越往后开发的住宅价格越高。

表 1 1997 - 2008 年造价、地价与销售均价表 单位/元

	竣工 房屋造价	地价	造价与 地价合计	商品房平均 销售价格
1997	1 175	373	1 548	1 790
1998	1 218	371	1 589	2 063
1999	1 152	418	1 571	2 053
2000	1 139	434	1 573	2 112
2001	1 128	444	1 572	2 170
2002	1 184	461	1 645	2 250
2003	1 273	576	1 849	2 359
2004	1 402	647	2 049	2 778
2005	1 451	759	2 211	3 168
2006	1 564	1 043	2 606	3 367
2007	1 657	1 211	2 867	3 864
2008	1 795	1 524	3 319	3 800

数据来源:根据国家统计局数据整理,地价为年度的土地购置  
费用与购置面积的比值。<sup>[5]</sup>

企业的产品策略考虑的是如何开发和销售产  
品以获得较高利润。在住宅市场的区域寡占市场  
中,房地产企业提供的产品是差异性极高的产品。  
首先是房地产项目本身位置的固定性决定的差异;  
其次是住宅产品设计上的差异,比如上文所提到过  
华南板块中,星河湾临江而利用江景、奥林匹克花  
园,强调运动和教育;再次是住宅产品物理特性上  
的差异,比如在装修、小区的园林景观设计等方面

存在很大差异。

(三)寡占市场结构下的住宅市场绩效

市场绩效是指在一定的市场结构下,通过一定  
的市场行为使某一产业在价格、产量、成本、利润、  
产品质量、品种及其技术进步等方面的最终经济成  
果。它反映的是市场运行的效率。在现实经济中,  
主要从资源配置效率、产业的规模结构效率、技术  
进步等几个具体方面直接或间接地描述市场绩效  
的基本情况,评价市场绩效的优劣。在本文对基于  
土地出让制度对房地产市场绩效评价结合 SCP 范  
式的基本理论,选取的指标为利润率、房屋的利用  
情况即空置率、房价与低价的变化趋势、以及房价  
收入比等四个方面来分析。

首先是行业的高营业利润率。资源的最优配  
置是在完全竞争状态下实现的,利润率水平可以作为  
测量资源配置效率的指标,产业间平均利润率的  
形成可以看做是资源优化配置的基本标志。如果  
某一产业的利润率长期超过正常的平均利润率,一  
般都认为与产业的垄断因素有关。表 2 是我国房地  
产开发企业的营业收入与利润情况,营业利润率一  
直呈增长趋势。2006 年房地产企业平均收入的营  
业利润率为 9.25% ,高于工业企业平均水平 3 个百  
分点,2006 年以后就更高。上市的房地产企业中,  
万科、金地集团、保利地产等企业根据其年报数据  
税后利润率都在 10% 以上,甚至更高。

表 2 房地产开发企业经营情况

	经营总收入(万元)	营业利润(万元)	营业利润率(%)
2004	133 144 608	8 579 651	6.44
2005	147 693 468	11 091 896	7.51
2006	180 467 598	16 698 882	9.25
2007	233 971 284	24 366 117	10.41
2008	266 968 448	34 322 297	12.86

资料来源:根据国家统计局数据整理。<sup>[5]</sup>

其次是高地价与高土地闲置、高房价与高房屋  
空置率并存,造成资源严重浪费。对于房价问题无  
论是从房价的绝对水平,还是从房价收入比和价格  
租金比方面来分析,都可以得到我国住房价格高的  
结论。我国从 2003 年以来房价与收入之比基本在  
6 以上,2007、2008 年部分大城市的房价收入比在  
10 以上。房地产市场“价格租金比”持续大于 1,  
2003 年全国为 1.03,2004 - 2008 年一直在 1.04 以  
上,整个市场连续多年以来价格租金比持续高于 1。  
根据中国城市地价动态监测系统数据表明,2009 年  
全国重点监测城市居住用地的同时点地价与房价  
比的均值为 31.29% ,房价与地价二者呈现较大的相  
关性,35 个重点监测城市的居住地面地价和住宅价  
格相关系数达到 0.848。从图 1 中可以明显看到,从  
2002 年起,房价和地价指数呈现不断攀升的趋势,

地价指数明显高于房价指数。

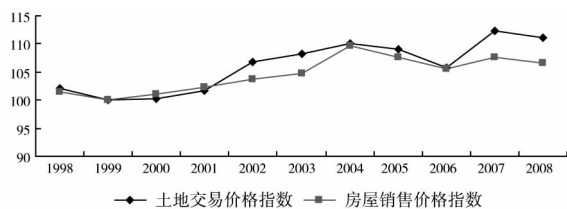


图1 1998-2008年我国房价、地价变化趋势比

在地价和房价不断上涨的态势下,土地的闲置和房屋的空置也与之并存。2010年10月国土资源部最新调查资料显示,全国共闲置土地1457宗,其中北京有160宗闲置土地进入“黑名单”。北京、广州、海南、江苏等地成为闲置土地“重灾区”,四地闲置土地数量占全国近1/4,70%以上闲置土地的性质为住宅用地。其中土地闲置时间最长的达16年。在空置率方面,上海易居研究院做过的专题研究结果显示:从全国来看,2008年我国商品房和商品住宅空置量皆出现明显上升。商品房和商品住宅的空置率出现由降至升,从区域来看,根据研究者选择的6个典型城市,同比2007年,2008年的空置率均有所上涨,涨幅较大的有上海、武汉、北京、深圳,同比增长分别为60%、60%、44%、54%,其中北京空置率高达16.64%,居全国首位,高出全国水平75%,形势比较严峻。2008年一线城市北京、上海、深圳空置率明显高于二线城市。从商品房空置面积消化周期看,2008年6大城市5个涨幅超过100%,其中武汉涨幅最大,为153%。厦门、上海、深圳、北京涨幅分别为104%、139%、102%、106%。2008年北京商品房空置面积消化周期达12.92个月,情况远比其它一线城市严峻<sup>[4]</sup>。

### 三 对政府调控房地产市场的建议

笔者通过相关资料和数据分析,直接或间接地验证了我国当前土地出让制度即使经过招拍挂的出让改革,也没有完全改变其对房地产市场结构的消极影响。土地出让制度和具体的供给情况导致了住宅市场的寡占结构。在这样的市场中,住宅商品缺乏价格竞争,从而影响到房地产企业的价格策略,直接导致高成本利润率的定价,企业获取垄断利润,促使房价居高不下。在这种市场结构下的房地产企业行为也影响到住宅市场的绩效。由于垄断因素使行业的利润率居高,导致消费者要为高房价买单与在社会中出现高房价与房屋空置、高地价与土地闲置并存的情况,造成土地资源和社会资源的浪费。同时,在土地供给的完全垄断下,一些地方政府部门的越位与缺位,也会有区域性地块卖给同一个或者几个房地产开发企业,直接导致垄断性开发和寡占市场。由于住宅市场中产品的差异性

较高,企业之间产品的替代程度小,潜在的进入者也不会利用价格竞争的手段,这种弱价格竞争不能通过增加供给来降低房价。在这样一个土地出让制度所影响的住宅市场,市场失灵和价格失效在所难免,所以在基本制度不可能根本改变的情况下,唯一的方法就是进行市场的规制和市场的宏观调控。在具体的政策上设计和执行上主要是从以下方面做出努力:

一是综合利用土地政策体系作为宏观调控的工具。其具体体现在供地政策、土地规划政策、土地税收政策和土地价格政策的综合利用。土地的规划基于未来发展的理性预测前提下编制,在容积率方面对于城市中心区域和保障性住房可以放松限制;土地的供应政策主要要做好年度供地计划的编制和执行;在税收方面可以考虑征收不动产税。在综合利用土地政策的同时还可以考虑土地二级市场的改革,使闲置土地成为有效供给。

二是完善土地微观规制的法律体系和建立土地调控的保障制度。在立法方面应该明确地价的规制范围、管理机构 and 规制方法等内容。在制度保障方面首先是要理顺中央和地方的体制关系,完善调控失效的问责机制;其次是构建调控部门联席会议制度和联合办公制度,确保土地综合政策的有效实施。

三是鼓励地方政府勇于创新。具体是在总的宏观调控指引下,地方政府根据自己的具体情况,不断进行改革和创新,提高土地资源的有效利用。

由于条件所限,本研究的实证数据和资料不够全面,因此对于基于土地出让制度视角对住宅产业的SCP影响评价信度难免偏低,需要进一步的提高。在对策建议方面,具体的对策相对薄弱,这也是未来研究的方向。

### 参考文献:

- [1] 丰雷. 土地与宏观经济[M]. 中国建筑工业出版社, 2010:3-7.
- [2] 王阿忠. 中国住宅市场的价格博弈与政府规制研究[M]. 中国社会科学出版社, 2007.
- [3] 张洪. 我国城市土地供应政策的经济分析——以云南为例[J]. 财贸经济, 2007(6).
- [4] 杨公朴. 产业经济学教程[M]. 上海财经大学出版社, 2008:97-98.
- [5] 国家统计局网站. 统计年鉴数据(1997-2008)[EB/OL]. [2010-10-18]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj>.

责任编辑:骆晓会