

房地产市场失灵的原因 及物业税调控的作用

陈祝平

摘要:中国房地产市场的失灵与房地产供给的垄断性、房地产信息的不对称性、房地产投资的外部性和房地产物品的公共性等因素有关。物业税可以有效地改善这些因素,因而成为中国房地产市场失灵的一种有效的调控手段。

关键词:房地产;市场失灵;物业税;调控

中图分类号: F293.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2008)02-0022-05

中国房地产市场存在失灵,房价畸高而且居高不下,房地产的有效供给短缺,大量地产和一二手商品房囤积和闲置,而广大中低收入家庭的住房需求难以得到满足。对此,中央政府正在和即将采取一系列调控手段,其中包括征收物业税。根据市场失灵经济学,造成市场失灵的因素主要有市场供给的垄断性、市场信息的不对称性、市场行为的外部性和市场物品的公共性。本文试图从这些因素来分析中国房地产市场的失灵,并由此谈及物业税调控手段的作用。

一、房地产供给的垄断性

垄断是造成市场失灵的一个重要因素。在市场需求不减小的情况下,市场供给的垄断阻碍供给的竞争,由此垄断者掌握市场定价权,从而出现不公平、不合理的垄断溢价和市场有效供给的减少,即出现市场失灵。中国房地产市场的失灵首先与供给的垄断有关:

1. 地方政府垄断了城市土地的市场供给 客观原因是由于中国城市土地的公有性质,公有土地的市场供给确实需要由地方政府进行垄断性代理。主观原因是地方政府从城市土地市场供给的垄断性代理中获得的经济和政治利益,包括作为预算外的土地转让费收入和增加土地供给带动的房地产 GDP 的增长。我们看到,地方政府为了维持这种土地市场的垄断性,严格禁止非政府渠道的土地供给行为,如城市郊区农村的“小产权房”土地和企业单位闲置的用于自建住房的土地都被地方政府严格禁止进入市场。地方政府对土地市场供给的高度垄断必然扭曲土地的价格(或成本),使得城市房价从房地产业的上游源头开始就带有泡沫性的成分。而且地方政府对土地供给的垄断还容易滋生这个交易环节的寻租和腐败行为,增加交易成本,这无形中也提高了土地的成本和最终提高了房价。

2. 房地产商垄断了城市商品房的供给 客观原因是城市房地产开发具有的自然垄断性。在城市的一个地块乃至一个区域或地段,由一家房地产商进行统一开发,天然地比由多家房地产商开发

更有规模经济和范围经济的效应。此所谓“自然垄断性”。但中国的房地产商主观上并没有因为这种自然垄断性的获益而把房价降下来和让最终消费者分享,相反,利用这种自然垄断性进行捂盘、囤积居奇和高溢价,制造房价泡沫,以便获得更多的垄断利润。如一家房地产商对位于上海黄浦江边上和外滩对岸的陆家嘴地段的一块地进行垄断性开发,所建楼盘的溢价高达每平米11万元,成为中国房地产泡沫的一个标志。中国的一些大房地产商还不满足于一地的自然垄断利润,通过大规模买地和囤地在全国多地建立这种垄断地位,从而把垄断溢价或价格泡沫带到了全国各地。其中,有些大房地产商实际上从房地产开发商变成了从事土地买卖的地产中间商,即成了土地市场的二次垄断供给者,这就进一步推升了土地的垄断性溢价和最终提高了房价。

总之,地方政府对土地供给的行政垄断和房地产商对房地产开发和供给的自然垄断的负面利用,是造成中国房地产市场失灵的一个重要因素。

二、房地产信息的不对称性

信息不对称是造成市场失灵的另一个重要因素。信息少或不充分了解信息的市场交易者处于不利的市场侃价地位,往往不得不接受扭曲的不公平、不合理的市场价格,这就造成市场失灵。中国房地产市场的失灵其次与信息不对称有关。由于房地产开发、建造和交易过程的复杂性,房地产购买者或消费者对有关房地产信息了解较少,而房地产商了解较多,而且二者的差距很大,存在严重的信息不对称。房地产市场的这种信息不对称性,也是导致房价虚涨和形成泡沫的一个重要因素。为了扩大和利用这种信息不对称性,房地产商还采取一些“信息战”手段:

例如,房地产商对房地产消费者隐瞒真实的成本信息,以便将自身的信息优势变成侃价优势,并以此抬升房价。舆论界曾经因为房地产商不披露成本信息而发出责问,但房地产商以保护“商业秘密”为由进行辩解。事实上,房地产商如果披露真实的成本信息,就会失去对消费者的侃价优势。另外,披露成本信息可能暴露一些房地产土地交易和开发中的违规行为,这也是房地产商和有关交易当事人所不愿意看到的。

又如,房地产商向房地产消费者大量地做广告,利用广告传播虚假信息。现在房地产消费者与房地产商打的官司中,许多与房地产广告信息的虚假性有关。在中国产业广告中,房地产业的广告是做得较多、较吸引人但不实程度也较高的一类产业广告。另外,中国的广告业和传媒业出于利益考虑,也热衷于房地产广告,并由此也成为所谓的中国房地产利益集团的一类成员。但一些广告公司和广告传媒往往对广告主的真实情况缺乏调查,并在不了解真实情况下不负责任地推出房地产广告,从而助长了房地产广告的不实性或虚假性。房地产广告里的不实信息或虚假信息的大量传播,加重了房地产市场的信息不对称性,成为房地产商抬高房价的一个重要手段。

再如,房地产商采用楼盘假销和房托的手段向消费者提供虚假信息,以达到抬高房价的目的。房地产商向消费者公布假的楼盘销售信息,可以制造楼盘销售紧俏或价格上涨的假象,从而诱使消费者接受高房价。现在一些城市房地产楼盘的销售统计一直无法做到准确,以至于中央政府每年不得不派人员下去调查核实,其中一个重要原因就是这些城市存在房地产商的楼盘假销行为。

还如,一些房地产商在媒体上直接或通过相关专家、学者发表对房地产市场的看法,进行信息误导,如宣扬“房价必涨多少年”的市场趋势等。另外,一些媒体和影视作品对豪华住宅及其奢侈生活的大肆渲染,也客观上助长了房地产利益集团对中国住房发展模式的扭曲和误导。这些信息误导增加了房地产消费者购买决策的非理性和有助于抬升房价。

总之,房地产商或房地产利益集团通过“信息战”手段加大房地产市场的信息不对称性,以此达到扭曲房价和炒作泡沫的目的。

三、房地产投资的负外部性

外部性是指市场交易对交易以外的其他人的影响,也就是市场交易给社会带来的益损。其中,负外部性是指市场交易给社会带来的损失或成本,即社会成本。由于市场交易者一般不会自觉地支付这种社会成本,因此这种社会成本的存在也被认为是一种市场失灵,即市场本身无法自发地消除或克服这种社会损失。中国房地产市场的失灵也与房地产投资交易的负外部性有关。

1. 从交易目的看 中国的房地产市场现阶段主要是一个投资市场而不主要是现实的消费市场。(1)因为中国购房者中的主体是富裕和较富裕阶层,他们对住房消费已经产生边际消费倾向递减,他们买房的目的主要是投资或投机,是获取买卖差价或租金或财产的保值升值。(2)因为较不富裕家庭的买房虽然表面上是消费的需要,但其中相当多的部分是子女(尤其独生子女)以后的生活买房,所谓“刚性”需求,这种未来的非现实的消费需求实质上也是一种投资需求,是对未来投资。而且较不富裕家庭买房的目的也有资产保值增值的投资性需求。(3)中国房地产市场“买涨不买跌”的心理趋势证明投资需求是主要的,因为只有投资的需求和价格才会出现正相关的关系,消费的需求和价格按需求定律是负相关的。(4)最近政府出台第二套住房贷款首付和利率的提高对银行房贷的很大影响也证明中国房地产市场的需求主要是投资,因为第二套住房属于投资需求的比例较大。

2. 房地产投资具有很强的外部性 在一个人口较拥挤、土地和其他房地产配套资源较紧缺的城市,投资和开发新的房地产项目,势必挤占这个城市的这些社会紧缺的资源,进一步加剧这些社会资源的紧缺程度,而社会资源紧缺程度的加大必然推升社会资源的价格,这就是一种社会成本。而土地等社会资源价格的上涨,直接或间接地推升房价。因此,在中国许多城市尤其大城市土地等房地产配套资源紧缺的情况下,房地产市场的投资性比例过大或房地产投资过热而伴随的负外部性或社会成本,也是造成房价上涨失控或房地产市场失灵的一个重要因素。

在可比条件下,投资性买房比例越大的城市,其房地产的社会成本就越大,房价泡沫就越大。例如,深圳的土地等社会资源与广州差不多,但房价比广州高,房价泡沫比广州更大,一个主要原因就是深圳的投资性买房比例比广州更大。深圳与香港比邻,又正在实现深港一体化发展,因此,更多的香港投资客奔向深圳房地产市场。又如,上海的内环区域与内中环区域的土地等社会资源的紧缺程度有差距,但房价的差距远大于资源条件的差距,一个主要原因就是内环区域的投资性买房的比例大于甚至远大于内中环区域。投资性买房的过热,使得上海市中心内环区域的土地等社会资源越来越被少数投资者(包括许多来自海外的投资者)所挤占,这个区域城市资源的价格或成本越来越高涨,从而导致这个区域的房价越来越泡沫化。上海这个区域拥有全国最高房价,其实并不值得上海骄傲,相反,它可能说明房地产投资的负外部性或社会成本在上海表现得最充分。

总之,中国房地产市场失灵的一个重要因素是因为房地产投资性交易的比例过大,投资过热,挤占甚至掠占城市土地及其他社会资源过多,给城市带来巨大的负外部性或社会成本,并通过泡沫化的高房价表现出来。

四、房地产物品的公共性

公共物品的市场供给一般会失灵。这也是市场失灵的一个重要因素。市场本质上是私人利益最大化导向的,因而市场缺乏提供满足公共利益的物品即公共物品的动力,除非将公共物品化为私人物品。这就是说,公共物品市场供给的失灵有两种表现:一种是市场拒绝提供公共物品,一种是“化

公为私”——市场将公共物品化为私人物品和由此按私人物品进行提供。这里,无论哪一种失灵都是以公共物品实际的供给短缺为结果的。中国房地产市场的失灵属于后一种失灵。房地产物品具有一定的公共物品属性,而中国房地产市场的“化公为私”造成中国房地产公共物品的供给异化为私人物品的供给,从而使得房地产公共物品实际供给短缺或失灵。

1. 房地产物品具有一定的公共物品属性 这不仅因为民生保障性住房是政府提供的完全的公共物品,也因为房地产(包括拥有私人产权的商品房)所占用的土地具有一定的公共物品属性。一套商品房是私人物品,其产权或使用权内的土地、建筑和装修都属于私人物品。在正常的竞争条件下,房地产私人物品的市场一般是有效的,不大会失灵,因此无需政府调控。目前中国房屋建筑市场和装修市场的竞争性和有效性证明了这一点。但房地产所占用的土地除了私人物品属性外还有一定的公共物品属性,这是房地产经济最微妙的地方。

如前所述,房地产市场具有外部性,这不仅表现在房地产投资造成挤占城市紧缺资源的社会成本,也表现在房地产消费涉及对与土地相连的外部社会资源的使用。如一套商品房的居住,不仅要使用这套住房产权内的土地、建筑和装修等内部性物品,也多少要使用这套住房产权外的外部性物品:城市道路、公共交通、水电煤供应、通信、商业服务业(公共)设施、教育、医疗卫生、建筑环境、生态环境、人文环境和社区公共服务等。而这些与住房土地相连的外部性物品或社会资源一般都是城市的公共资源,是政府提供的公共物品或准公共物品。这些公共物品的使用离不开或依附于房地产土地或土地的位置,而房地产土地因为负载着这些公共物品而具有某种公共物品属性。

所以,房地产消费者对土地的消费或使用具有双重性质:既是消费私人物品,也是消费公共物品。而我们知道,公共物品的消费理论上应当是免费的,其成本由政府财政支付,当然,公共物品消费者要向政府缴税,以平衡政府的财政收支。这就是说,房地产消费者应当免费拥有土地负载的城市公共资源(物品)的使用权,而同时应当向政府缴税以“支付”这些公共资源使用权的代价。这样的一种制度安排一般是有效率的,不失灵的:政府向房地产消费者提供了城市公共资源,而等价地从房地产消费者那里获得税收,是公平、合理的交换。

然而,目前中国的与房地产土地有关的城市公共资源(物品)的供给不是这样的一种基于收税的政府供给,而是一种基于收费的市场供给。地方政府在向市场出售房地产土地的同时也把与土地有关的城市公共资源的使用权出售给市场,即地方政府获得和市场支付的土地转让费中隐含这种城市公共物品使用权的费用。这种费用的大小与交易土地的面积和位置有关,实质上就是土地的级差地租。这也就是所谓房地产的地段价值。房地产(土地)所在地段的价值就是地段所拥有的城市公共资源的价值。我们可以看到,在中国一些大城市,地段价值已经越来越成为房价的核心部分。例如,上海房地产市场有一句脍炙人口的行话:“在上海买房,第一是地段,第二是地段,第三还是地段!”这就是说,在某种程度上,大城市消费者或投资者买房就是买地段,也就是买地段背后的城市公共资源的享用权。

2. 地方政府参与的房地产土地供给的市场化,造成土地所负载的城市公共物品的供给市场化 而这里的市场化实质上就是私人物品化。也就是说,在土地供给的市场化条件下,地方政府实际上不仅把公有制土地在消费意义上变成了一种拥有私人产权的私人物品,而且更微妙的是把土地所负载的城市公共物品(资源)使用权也变成了一种收费的可以进行市场交易的私人物品,即完成了“化公为私”。房地产土地所负载的城市公共资源使用权即城市地段价值,一旦化为私人物品和进入市场,经过房地产商和房地产投资者的炒作,就变得“身价百倍”,最终并入房价,成为房价泡沫的重要组成部分。

总之,地方政府参与的房地产土地供给的市场化和私人物品化,使得房地产消费者本来可以免费获得的城市公共物品(城市地段价值)的使用权成为隐含在房价里的一种需要付费的“私人物

品”,房价因隐含这种城市地段价值而被市场炒高,形成泡沫。与此同时,消费者无法平等地享用作为公共物品的城市地段价值。富裕者买得起高价值城市地段,如上海、北京等城市和上海的内环等地段,而不富裕者不得不流向低价值城市地段去实现“住有所居”的理想。这就是中国房地产市场的“化公为私”造成的市场失灵,即公共物品的市场供给失灵。

五、物业税对房地产市场失灵的调控作用

物业税实质上主要就是地产税。也就是说,如果房地产消费者通过缴税与地方政府换取房地产土地以及与土地有关的城市公共资源(或城市地段价值)的使用权,那么,这种税就是物业税。物业税的数额取决于房地产所占土地的面积(或住房的建筑面积)和地段价值。房地产所占土地(或建筑)的面积大,地段价值高,物业税就应当多缴;否则,就应当少缴。比如,住别墅的应当多缴,而住小户型的应当少缴。又比如,在全国城市中,上海、北京等高价城市应当多缴,而西部城市或中小城镇应当少缴;在上海,内环内应当多缴,而内环外应当少缴。笔者认为,物业税能较有效地影响造成房地产市场失灵的诸因素和由此达到调控房地产市场失灵的目的。

首先,物业税可以冲淡地方政府和房地产商垄断房地产市场的利益动机。第一,实行物业税意味着地方政府的土地供给的得益从一次性的土地转让费变为逐年的长期的税收收入,这就可以抑止地方政府短期的土地垄断供给的冲动,而引导地方政府对城市土地及社会资源进行长期地、可持续地和有规划地开发和供给,以保持城市土地和其他资源价格以及房价增长的平稳性。第二,物业税作为一种土地的成本可以有效地抑止房地产商大量买地和囤地的冲动,从而有效地遏制房地产商基于买地和囤地的垄断行为。

其次,物业税的实行可以改善房地产信息不对称的情况,即可以增进消费者对房地产信息的了解和促使房地产商披露真实的信息。第一,物业税的实行需要由政府有关部门对房地产进行动态的价值评估,其中包括对房地产成本和价格的评估、对房地产所在地段的价值(级差地租)的评估等。这些房地产价值评估能向消费者揭示房地产合理的价格和成本,从而增进消费者对房地产信息的了解。第二,物业税的实行有法的威慑力,这可以促使房地产商披露真实的成本、质量和价格信息。

再次,物业税本身就是对房地产投资的负外部性的一种经济“惩罚”。因为物业税实际上也是一种资源税——城市土地资源税,房地产投资者挤占城市土地资源多的,就必须多缴物业税,以补偿挤占造成的城市的社会成本。因此,物业税能有效地抑止房地产投资者挤占土地等社会紧缺资源的冲动。

最后,物业税能使得房地产公共物品(城市地段价值)的市场供给还原为政府供给,从而防止房地产公共物品的市场供给失灵。因为实行物业税后,消费者无需用房价的一部分和从市场购买城市公共资源(地段价值)的使用权,而只需缴物业税就可以免费地从政府那里获得这种公共物品(地段价值)的使用权。

由于物业税可以有效地改善造成房地产市场失灵的诸因素,即有效地遏制房地产供给的垄断,改善房地产信息的不对称,抑止房地产投资的负外部性和保障房地产公共物品的政府供给(或非市场供给),因此,物业税是中国房地产市场失灵的一种有效的调控手段。中央政府即将采用征收物业税手段对房地产市场进行调控无疑是一项正确的决策。

(作者单位:上海大学)