

国五条颁布与一线城市房价发展

陈林, 朱丹妮

(暨南大学产业经济研究院, 广州 510632)

摘要: 从2008年以来, 伴随着货币超发, 我国房价经历了十多年的上涨周期, 而在这十年中三次上涨明显, 我国楼市也一直伴随着严格的楼市调控政策, 在历经多次调控无果的背景下, 2013年国务院颁布的“国五条”, 一度为了加强房地产调控, 保障人民的基本生活, 但政策最终并未收到较好的成效, “国五条”的提出遇到的最大障碍是土地的供给问题、增加了房产交易成本、以及未触及地方政府对土地收入的严重依赖, 未解决供需矛盾的加税和调控最终会适得其反。

关键词: 房价; 国五条; 一线城市; 土地收入; 调控

中图分类号: F275

Five National Regulations and the housing prices in the first tier cities

CHEN Lin, ZHU Danni

(Institute of Industrial Economics, Jinan University, Guangzhou 510632)

Abstract: Since 2008, China's housing prices have experienced a decade of rising cycle with the overissue of money. In the past decade, three times of rising is obvious. China's real estate market has also been accompanied by strict regulation and control policies. In the context of repeated regulation and control failures, the State Council issued the "five national regulations" in 2013, once in order to strengthen the regulation and control of real estate and protect the people's basic life, but the government In the end, the policy didn't achieve good results. The biggest obstacles encountered in the proposal of the "five national regulations " are the supply of land, the increase of the transaction cost of real estate, and the lack of serious dependence of local governments on land income. The tax increase and regulation that did not solve the contradiction between supply and demand will eventually run counter to one's desire.

Key words: housing price; "five national regulations"; first-tier cities; land revenue; regulation

0 引言

2013年2月, 国务院常务会议明确了五项加强房地产市场调控的具体政策措施, 并在2013年2月26日国务院办公厅发布《国务院办公厅关于继续做好房地产市场调控工作的通知》(国办发〔2013〕17号)即“国五条”。这是我国自2009年开始楼市调控以来, 实施的第五次楼市调控升级, 旨在坚决打击投资投机性购房, 继续坚持执行以限购、限贷为核心的调控政策。“国五条”政策有如下具体措施: (1) 完善稳定房价工作责任制; (2) 坚决抑制投资投机性购房。严格执行商品住房限购措施, 严格实施差别化住房信贷政策。扩大个人住房房产税改革试点范围; (3) 增加普通商品住房及用地供应; (4) 加快保障性安居工程规划建设; (5) 加强市场监管, 加强商品房预售管理, 严格执行商品房销售明码标价规定, 强化企业信用管理, 严肃查处中介机构违法违规行为。推进城镇个人住房信息系统建设, 加强市场检测和信息发布管理。

作者简介: 陈林(1981-), 男, 研究员、博导, 主要研究方向为产业组织与反垄断研究. E-mail: 1013357515@qq.com

国五条真正的核心在于，将二手房个人所得税由总交易额的 1-2% 调整为按照差额的 20% 进行征收，希望通过增加交易环节的成本来抑制投机行为。从整体上来看，新国五条延续了过去的政策没有根本性改变，在当前国际经济形势复杂，国内房地产市场冰火两重天的背景下，房地产调控政策可能还会继续延续既有政策。

“国五条”政策颁布多年，我国房价也在“国五条”颁布后进入了一个新的增长周期，而在现如今，政府加强房地产调控政策意图明显，作为具有代表性调整税收结构以及土地供给来进行房价调控的“国五条”政策具有较高的对比研究价值。而在学术界关于增加税收是否能够有效的遏制房价上涨、抑制房价上涨的核心在于需求侧还是供给侧、如何解决地方政府对土地收入的依赖等相关的问题也不绝于耳。通过对“国五条”政策的回顾，来探讨政府调控可能对地方房价的发展带来怎么样的影响，对房地产市场的供需结构带来怎么样的变化，是否对于土地资源更为稀缺的一线城市有更加深远的影响，对于新房与二手房市场会造成怎么样的干扰，对不同地区消费者对房屋面积需求是否会产生较大影响。进而寻找如何正确调控，明确政府在房地产市场中的定位问题，并据此提出相应的政策建议。

1 文献综述

至 2009 年底，我国开始实施楼市调控以来，已经历了多次的调控升级。在国家经过多次宏观调控而房价仍不下降的背景下，李静敏（2010）[1]分析我国现行房产税的税收政策体系及改革思路，并总结关于房地产税收理论和国外实践经验，并以此针对我国房地产改革提出相应的思考和建议。从房产税政策的角度进行了剖析；王福重（2011）[2]分析了我国房产税对房地产市场以及房价的影响，并进一步分析了导致我国房价高的制度因素，并以此提出了抑制高房价的具体措施。杨阔（2013）[3]着重阐述了“国五条”与原有调控政策相比存在的创新之处，并在分析 2013 年 3 月我国十大城市新房价格指数相关数据的基础上，研究结果表明与预期房价下跌正好相反，全国楼市并没有降温迹象，反而出现上涨趋势。

在“国五条”政策中，20% 个人所得税问题成为学术界与实务界共同关注的焦点。陈刚（2013）[4]以“国五条”实施后的住房需求与供给分析为基础，构造了一个住房均衡价格模型，研究了旨在抑制房价上涨的“国五条”调控政策是否能有效降低高企的房价水平。其研究结果发现，征收 20% 的二手房交易税会在更大程度上压制二手房供给，从而致使住房市场供求失衡更加严重，短期刚性需求不降反增，即“国五条”将在短期内促使房价上涨。同样，卢新海和万凯（2013）[5]研究了按 20% 计征二手房买卖个人所得税这一政策对我国房地产市场的影响，研究表明虽然这一政策对直接抑制投资投机性需求有一定作用，但反倒抑制了“刚需改善型住房主体”的购房需求。张玉梅和王子柱（2014）[6]以二手房供求价格弹性为研究基础，通过比较无房地产调控、紧缩调控和房地产平稳预期、紧缩调控和房价上涨预期这 3 种状态下的税负转嫁差异，并利用北京二手房价格走势和税负转嫁情况数据进行检验。研究发现，在房价上涨预期的背景下，投机性需求会迅速增加，需求价格弹性会变低，此时实施 20% 个人所得税的结果是税负完全由买方承担，并因征税导致房价快速上涨。杨

80 崢（2013）[7]从财政学的角度对 20%个人所得税这一税负在购房人和买房人之间的转移效果进行分析研究。其研究发现，20%个人所得税这一税负能否转嫁以及转嫁的程度主要取决于该地区商品的供求关系，或者说由供求相对弹性决定。而这一供求关系或弹性的大小取决于宏观层面和微观层面的因素，例如宏观层面包括产业结构、可利用土地资源等，微观层面包括居民收入水平、家庭结构等。

况伟大（2009）[8]从住房特性的角度研究了与房价之间的关系。崔玉娇（2013）[9]等经济学家也提出“国五条”等相关调控政策未涉及在中国式分权背景下如何解决地方政府对土地收入的依赖，以及增加税收会出现的转嫁效应等问题。

2 理论分析

85 “国五条”的颁布，进一步改变了我国当时的住房供给与相关需求，进而影响到了我国住房的价格水平。由于政策强调加大普通商品住宅及其用地供给，进一步刺激了地方政府对土地收入的依赖程度，地产开放商对一线城市的稀缺土地资源的争夺加剧，与此同时，政策带来的影响包括增加二手房交易成本，影响到二手房的市场供给情况，而短期的新房供给对于一线城市需求而言严重不足，导致房地产供需结构严重失衡，而相比二三线城市，一线城市的问题更为严重，最终导致一线和其他二三线城市的土地价格、房价在这一波上涨中出现了较大的差异。根据以上分析，本文提出：

假设 H1：“国五条”的颁布导致一二线城市房价差距进一步扩大。

95 在住房供给侧，新房和二手房市场供给均受到了国五条的政策干预，对于受“国五条”影响较大的地区而言，短期的控制致使供需结构变化后，刚需短期的观望后，新房的供给仍不能满足市场的需求，进而加大了二手房市场需求的突增，进一步带动了二手房市场的上涨，政策所带来二手房交易的更高的税负：征收 20%的二手房交易税，短期影响了市场价格后，在供需严重不匹配的背景下，交易税出现了转嫁的情况，更多的购房者开始为交易税负责，进而体现在对于真正的核心稀缺资源城市如北京，二手房价的飙升速度开始超过新房市场。根据以上分析，本文提出：

100 假设 H2：“国五条”的颁布对如北京等一线城市二手房价增速相比新房房价增速影响更大。

假设 H3:土地资源更为紧张和稀缺的一线城市，在二手房市场高税负的背景下相比于二三线城市二手房上涨幅度正向影响程度更大。即一线城市相比二三线城市而言，二手房交易税向购房者的转嫁效应更为明显。

3 实证分析

3.1 研究方法与数据来源

本文实证回归采用 DID 双重差分法、双向固定效应回归以及 OLS 回归。数据主要来源

于国泰安 CSMAR 数据库以及国家统计局，部分数据源于网上开放资料整合所得。主要包含 2002-2017 年 35 个大中城市房地产投资额、房地产开发面积、房屋价格等一系列指标年度数据；2002-2017 年 70 个大中城市房屋价格指数（各面积住宅价格指数、新房二手房价格指数）等相关指标的月度数据，全国各省市、35 个重大城市 2000-2017 年年度 GDP 数据等。

3.2 研究思路

本文旨在研究“国五条”政策的颁布对我国不同城市一二手房价的影响。对一二线城市在“国五条”颁布后的走势进行对比分析：以 2013 年“国五条”颁布时间作为政策节点，由于国五条颁布具体时间为 2013 年 2 月 20 日，本文在考虑部分政策预期效应的前提下，将受政策影响时间设定为 2013 年全年开始。在此前的分析认为“国五条”政策具有地区差异，本文关于该差异分析使用的是全国 35 大核心城市房地产数据主要指标，将一线城市“北上广深”作为处理组，其他城市作为控制组进行分析。

对于“国五条”颁布后，北京等一线城市二手房价增速相比新房房价增速影响的研究：本文是将二手房市场作为处理组，新房市场作为对照组，在政策节点前后进行不同城市的对比分析，研究分析以环比增长、定基增长比等相关数据进行。对于一二三线城市，二手房交易税向购房者的转嫁效应研究：主要以二手房价增长幅度等相关指标进行性分析，通过双重差分对比分析政策前后差异。

3.3 模型设定

双重差分基本模型设定模型如下，系数相关含义如表 1：

$$Y_{it}=\beta_0+\beta_1G_i*D_t+\beta_2 G_i+\beta_3 D_t+\beta_4 X_{it}+\varepsilon_{it}$$

表 1 系数相关含义

	一线城市	其他城市	Difference
2013 政策前	$\beta_0+\beta_2$	β_0	β_2
2013 政策后	$\beta_0+\beta_1+\beta_2+\beta_3$	$\beta_0+\beta_3$	$\beta_1+\beta_2$
Difference	$\beta_1+\beta_3$	β_3	β_1

为了检验假设 H1 和 H3，本文将待检验的回归模型设定为如下模型 1，本文将针对不同的样本对模型 1 进行回归。

模型 1: $Y_{it}=\beta_0+\beta_1City_i*Time_t+\beta_2 G_i+\beta_3 Time_t+\beta_4 X_{it}+\varepsilon_{it}$

其中 Y_{it} 表示，在第 t 年城市 i 的房价水平， $City_i$ 、 $Time_t$ 分别是城市和时间的虚拟变量， $City_i=1$ 代表为处理组， $City_i=0$ 则为控制组； $Time_t$ 则分别代表政策节点前后， X_{it} 为相关协变量，包括 GDP、全年房地产投资、住宅竣工面积等。

为了检验假设 H2，本文将待检验的回归模型设定为如下模型 2，本文将针对不同的样本对模型 2 进行回归，该模型中 NOO_i 表示统一地区新房和二手房的虚拟变量，对不同地区回归进行类比分析。

模型 2: $Y_{it}=\beta_0+\beta_1NOO_i*Time_t+\beta_2 NOO_i+\beta_3 Time_t+\beta_4 X_{it}+\varepsilon_{it}$

3.4 实证结果与分析

对假设 H1 进行回归分析，选取“北上广深”四个一线城市作为处理组，其他 31 个重要城市作为对照组。被解释变量为住宅销售价格、房屋销售价格，协变量包括 GDP、各地区全年住宅竣工面积、住宅投资、年度投资、本年度购置土地面积。初步回归结果见表 2。

表 2 结果显示，对于住宅销售价格和房屋销售价格，在回归结果中 did 的系数为正且显著，这说明了“国五条”政策一定程度上加大了一线城市与二三线城市之间的房价差距。从而验证了本文的假设 H1，与此同时也可以看出，住宅竣工面积、住宅投资额对住宅价格有反向作用，这与房地产供需结构与房屋价格的关系相吻合。

表 2 一二线城市房价回归结果

	住宅销售价格	房屋销售价格
did	2137.763*** (824.557)	1904.473** (755.754)
time	-177.313 (319.636)	-89.577 (292.965)
treated	2035.248*** (428.364)	2238.861*** (392.620)
gdp	0.614*** (0.058)	0.615*** (0.053)
住宅竣工面积	-4.038*** (0.330)	-3.965*** (0.303)
住宅投资	-2612.207*** (846.894)	-2394.231*** (776.227)
本年投资	4255.021*** (895.957)	4009.255*** (821.196)
本年购置土地面积	-0.988** (0.395)	-1.002*** (0.362)
obs	525	525

为了确保处理组与对照组具有对比价值，回归结果有效且稳健，本文对上述 DID 回归分析进行了平行趋势检验。关于假设 H1 回归分析中，处理组和对照组事前平行趋势检验结果如表 3 所示。

数据显示，对于 before3、before2、before1 系数均不显著，且 current、after1、after2 均显著为正，表明对于住宅销售价格和房屋销售价格而言，处理组和对照组均满足事前平行趋势，关于事前平行趋势图如图 1 图 2 所示。

表 3 假设 H1 回归分析-平行趋势检验

	住宅销售价格	房屋销售价格
before3	621.825 (657.938)	1105.562* (631.155)
before2	48.073 (593.512)	681.016 (502.236)
before1	-334.865	-110.065

	(678.037)	(671.795)
current	1424.198**	1870.850**
	(691.961)	(760.063)
after1	2095.253**	2362.169***
	(850.168)	(864.078)
after2	5539.543***	5492.001***
	(1966.373)	(1972.345)
住宅竣工面积	-2.327***	-2.227***
	(0.696)	(0.679)
住宅投资	-2244.050*	-1955.485**
	(1110.835)	(852.831)
本年投资	307.198	201.075
	(1586.989)	(1388.595)
本年购置土地面积	0.301	0.106
	(0.836)	(0.807)
_cons	28494.977**	26401.676**
	(10962.205)	(10368.667)
N	525	525

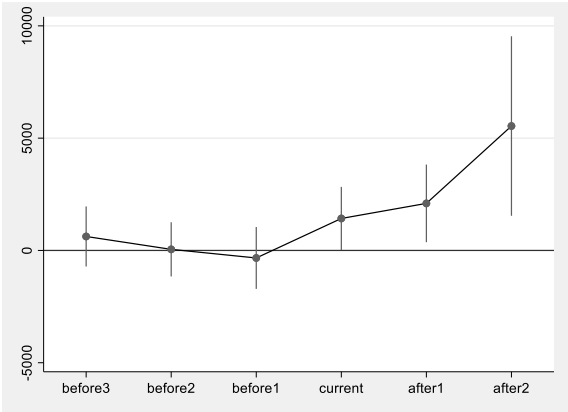


图1 住宅销售价格-平行趋势

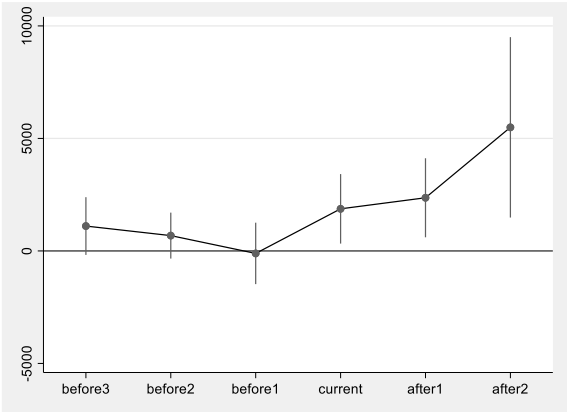


图2 房屋销售价格-平行趋势

155 对假设 H2 进行回归分析，选取的地区为北京，通过比较北京一二手房价变化来评估政策对二手房市场的影响。通过选择不受税收变化的新房作为对照组，将受到政策干扰的二手房市场作为处理组，选取同一地区的新房二手房进行对比，减少个体差异带来的偏差。

同时对其他地区进行分析，比较是否其他地区会产生类似的影响。最终根据表 4 结果显示，北京一系列的 did 系数为正且显著，表明政策对土地资源稀缺、住房供给不足的北京二手房价起到了明显的正向影响。而武汉一系列的 did 系数不显著且为负，表明政策对武汉市二手房价有抑制作用但不显著，受文章篇幅所限，关于相关置换检验本文并不一一进行对比，相关比较验证了本文前面提到的假设 H2。“国五条”影响较大的地区而言，受到短期的政策控制致使供需结构变化，但此后新房的供给仍不能满足市场的需求，短期的政策抑制并不能改变二手房市场需求，进而带动了二手房市场的上涨，政策所带来二手房交易的更高的税负

160

165 则出现了转嫁情况，进而并未带来房价的下降，反而促进了二手房价的上升；而在二三线城市

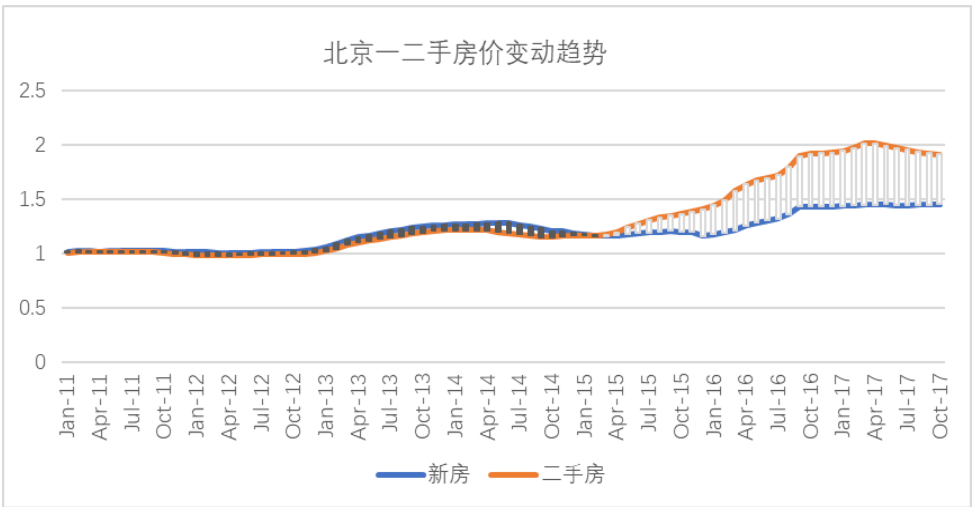
市相对人均土地资源不如一线城市稀缺，政策带来的高赋税一定条件上影响了二手房供给，但更高程度上减少了投机的行为，因而具有负向效应但并不显著。

表 4 北京一二手房影响差异回归结果

	北京	武汉
did	0.186** (0.072)	-0.048 (0.041)
time	0.254*** (0.051)	0.201*** (0.029)
treated	-0.018 (0.061)	-0.025 (0.034)
_cons	1.014*** (0.043)	1.024*** (0.024)
N	164	164

170

为确保新房、二手房市场具备比较分析价值，回归结果有效且稳健，关于政策对北京二手房市场的影响，本文做了相关的平行趋势检验，将 2011 年房价标准化为 1，将房价变化的数据制作成图 3 所示，可以明显观测到在 2013 年开始，二手房价格变化和新房价格变化趋势开始出现差异，但在 2013 年之前，新房二手房价格变化趋势近乎一致，满足事前平行趋势。



175

图 3 北京一二手房价格波动趋势-平行趋势检验

对假设 H3 进行回归分析，选取“北上广深”四个一线城市作为处理组，其他 31 个重要城市作为对照组。被解释变量为当地二手房价格，协变量包括当地新房销售价格。为了减少其他政策的干扰影响，如房地产税收影响，该回归分析二手房价格以 90 平米以下二手房价格作为分析对象，在稳健性检验中，也通过对地区整体房价进行回归分析，效果仍然稳健但显著程度没有面积 90 平米以下房价效果显著。该回归价格标准初步回归结果如表 5。

180

表 5 一二线城市二手房价格回归结果

	二手房价格	新房价格
新房价格	0.767*** (0.023)	
二手房价格		0.959***

		(0.028)
time	-0.030*** (0.006)	0.051*** (0.006)
treated	0.017 (0.019)	-0.012 (0.022)
did	0.125*** (0.025)	-0.036 (0.028)
obs	420	420

回归结果显示，在二手房价格列，能够看出 did 系数为正，且十分显著，可以得出“国五条”政策颁布后，与二线城市相比较，土地资源更为紧张和稀缺的一线城市，在二手房市场高税负的背景下，政策对二手房上涨幅度正向影响程度更大。即一线城市相比二三线城市而言，二手房交易税向购房者的转嫁效应更为明显。与此同时，为解决政策是否对一二线城市新房价格影响同样显著而导致得出结论不稳健，在表格第三列对 90 平方米以下面积的新房价格也进行了双重差分，回归结果显示，在加入各地区二手房价格水平后，新房价格的增长在一二线城市中并不显著，进而验证的本文的假设。

结合假设 H2 可以得出，政策影响了二手房市场的供给结构，在二手房交易税收增加，房屋市场供需不平衡的背景下，导致了二手房上升速度更快，其中则包含了消费者对税收的承担，而在二三线城市，土地稀缺程度相对较低，新房供给相对较高，流动人口相对较少，刚需较少，因而对税收的移接程度较低，当地二手房相对一手房价格涨幅不显著；相对一线城市二手房涨幅而言也较平缓。

4 稳健性检验

本文除了前述的平行趋势检验、地区置换检验以外，本文对不同面积的住宅价格也进行了回归分析，回归结果依旧显著。此外本文也进行了相关政策时间节点的安慰剂检验，对于假设 H1 的回归分析，本文进行了时间上的安慰剂检验，将政策时间节点提前至 2009 年、2010 年进行回归结果如表 6 所示。最终数据显示回归结果不显著，进而验证模型设定和回归结果具有稳健性。

表 6 回归 1 安慰剂检验

	2009		2010	
	住宅销售价格	房屋销售价格	住宅销售价格	房屋销售价格
gdp	0.684*** (0.061)	0.665*** (0.055)	0.655*** (0.062)	0.634*** (0.057)
住宅竣工面积	-4.102*** (0.338)	-3.976*** (0.309)	-4.015*** (0.340)	-3.880*** (0.310)
住宅投资	-2334.528*** (835.032)	-2141.711*** (761.954)	-2269.026*** (843.317)	-2052.583*** (769.051)
本年投资	3539.394*** (883.425)	3337.498*** (806.111)	3577.056*** (900.222)	3333.973*** (820.945)

本年购置土地面积	-0.518 (0.409)	-0.540 (0.373)	-0.681* (0.402)	-0.693* (0.367)
time	907.122*** (327.252)	989.310*** (298.613)	706.281** (324.124)	846.509*** (295.581)
treated	2570.435*** (496.514)	2695.149*** (453.062)	2407.427*** (470.801)	2586.489*** (429.341)
did	-8.862 (795.391)	230.432 (725.782)	513.539 (803.112)	716.071 (732.386)
obs	525	525	525	525

5 结论与建议

5.1 研究结论

“国五条”的提出是为了抑制房价的快速上涨，但由于政策的局限性，并未涉及到如何解决地方政府对土地收入的依赖，解决住宅土地的供给问题，导致并未控制住地价和房价相辅相成的上涨循环；此外由于对二手房市场的交易限制，提升二手房交易成本，导致短期内影响了二手房供给，但是对于一线城市而言短期新房供给仍然不足，导致房地产市场的供需不平衡，进而反向促进了新房及二手房房价的上涨，而对于二手房市场而言增加的税负则慢慢转移至消费者，进而体现在一线城市二手房价上涨过快超出新房上涨幅度；而对于供需结构失衡相对不严重的二三线城市而言，政策则抑制了一定程度的投机行为，导致二手房价格上涨幅度相对平缓，但是仍然存在税收的转嫁效应带来的房价上涨。

5.2 相关建议

- 1.抑制房价的调控重点在供给，而非需求，需解决地方政府对土地收入的依赖所带来的高地价情况，从源头来降低房地产开发成本。、
- 2.在新房供给不足，地价日益增加的背景下，合理释放存量巨大的二手房市场，而非通过加收税赋抑制二手房交易，增加二手房交易成本进而抑制供给，进而导致房价走高。
- 3.通过税收来改变供需结构的做法，会进一步导致刚需购房压力，税收的转嫁效应会导致消费者的购房压力上升，进一步加大资产上的贫富差距。
- 4.增加住宅供给，尤其是保障房、经济适用房的供给是解决供应结构不合理、供需矛盾、供给结构无法满足刚性需求较为有效的办法。
- 5.房地产政策调控需相关的财政政策、货币政策、金融措施、行政手段等一系列政策的相互配合进而解决供求关系。

[参考文献] (References)

[1] 李静敏. 对我国房产税改革的思考[J]. 社会科学家, 2010, (9), 99-102.

[2] 王福重. 房产税能降低高房价吗[J]. 华中师范大学学报（人文社会科学版）, 2011, 50（1）, 38-44.

[3] 杨阔. 新“国五条”对房地产市场的影响--以十大城市的统计数据为例[J]. 东方企业文化, 2013.

- [4] 陈刚, 邵慰. "国五条"能降低高房价吗?--基于政策效应的经济学分析[J]. 经济问题, 2013, (5), 20-23.
- [5] 卢新海, 万凯. "新国五条"税收政策对房地产市场影响分析[J]. 中国房地产, 2013, 13-15.
- [6] 张玉梅, 王子柱. 国五条"20%个税的税负转嫁问题探析--基于房价预期的视角[J]. 现代经济探讨, 2014, (2), 23-27.
- [7] 杨峥. "新国五条"的政策效应: 一个简单的经济学分析[J]. 住宅产业, 2013, 87-89.
- [8] 况伟大. 住房特性、物业税与房价[J]. 经济研究, 2009, (4): 151-160.
- [9] 崔玉娇. 对“国五条”房价调控政策的评析[J]. 经济研究导刊, 2013, (19), 211-212.