

中国城市住房调控话语中的刚性需求与投资需求:1998—2018

施旖旎¹,苗国²

(1.河海大学公共管理学院,江苏南京 210098;2.江苏省社会科学院区域现代化研究院,江苏南京 210098)

摘要:住房需求往往被划分为市场型需求和保障型需求,而市场型需求内部的分化没有得到足够重视。梳理和分析中国城市住房调控政策中有关需求的叙述和具体措施,探究政府对市场需求的回应策略及其变化,并分析背后的深层机制。研究发现,2010年开始,政府对市场需求进行分化回应,宣称开启对刚性需求的保护模式,并将投资需求与投机需求一道列为抑制对象。然而,具体调控措施在空间和时间上的紧张变通,解构了刚性需求与投资需求之间看似泾渭分明的分界线,同时其演变规律也可能产生意外后果。

关键词:住房市场;刚需;住房投资;调控政策

中图分类号:C911

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2020)05-0077-06

改革开放以后,中国农村和城市的住房政策仍然是分开的。根据中国家庭金融调查中心的分析报告,2017年,中国城镇家庭住房自有率超过80%。尽管属于“超级住房自有率”国家,但需要认识到,住房自有率的统计往往排除了城市流动人口^[1]。然而,中国的城市化是以城市人口增长为基础的,无论是以城市侵占原农村地区的形式,还是以人口迁移流入的形式,在原户籍人口住房自有率较高而“新”城市人口有基本住房购置需求的背景下,城市居民内部的住房需求也产生了较大分化,刚需、改

善、投资的分类在房地产市场的主流媒体话语中流行,这种分化在政府对房地产市场进行调控的政策话语中也有所体现。在中国,“国家创造了房地产市场得以运行的种种初始条件,如果没有国家的培植、操作和推动,房地产市场不可能启动,更不可能形成”^[2]。国家不仅是土地和住房市场化的第一推动力,而且也深度参与房地产市场的运行,形塑着市场形态及其运作机制。1998年住房制度改革以后,学术界对住房调控政策的研究主要聚焦于两方面:一是从中央和地方的关系视角研究调控过程中存在的博

收稿日期:2019-11-12

基金项目:江苏省社会科学基金青年项目(19SHC002);江苏省人口学会开放基金项目(JSPA2019013);国家社会科学基金青年项目(14CRK017)

作者简介:施旖旎(1991—),女,湖南湘潭人,讲师,从事人口社会学研究。

弈^[3];二是探究调控政策的实施效果及优化方案^[4]。

对于调控政策的历时演变,通常只是在研究背景中稍作提及,或是从整体层面进行评价。如,易斌认为,中国政府实施的调控政策大致可以分为住房需求抑制和土地供给调节两种类型^[5];周义等进一步指出,以往调控政策主要集中在“需求端”发力^[6]。类似地,赵方杜等也指出了城镇住房政策中的“需求治理”趋势,并以住房保障体制建设为界,将1998年后的需求治理划分为两个阶段:1998—2007年是住房货币化改革与需求释放阶段,2007年以后的住房政策是纠偏与需求分治阶段^[7]。“需求分治”很好地总结了当下住房政策的特点,但是,当前住房政策中的需求分治并不局限于对市场需求和保障需求分而治之,市场需求内部也发生了分化,如基本居住需求、改善居住需求、住房投资需求等,调控措施也相应发生了演变。笔者认为,将住房需求简单二分为市场型需求和保障型需求会忽视政策文本中市场型需求内部的分化。本研究聚焦调控政策如何识别住房市场内的需求并将其分类,由此产生了怎样的话语并制定出了怎样的具体措施,在此基础上,探析住房需求调控政策特征和演变的内在机制。

一、投资需求:从正面引导到负面联想

“保护房地产投资者利益,抑制房地产市场投机”^[8]和“合理规范投资行为,坚决抑制投机炒作”^[9]这两个表述于2005年分别出现在北京和上海的房地产调控政策文本中。其中表达出的对房地产投资行为的态度与2010年之后的调控文本中的态度有显著不同,最典型的表述如“进一步有效遏制投机投资性购房”(国办发〔2011〕1号)、“坚决抑制投机投资性购房”(国办发〔2013〕17号)。细读这两组表述,至少可以体会到两点:一是对投资性购房的态度经历过从保护、合理规范到遏制、坚决抑制的过程;二是投资和投机在住房政策文本中经历了从区别对待到一视同仁的变化。

在1998年住房市场化改革全面启动之后,国家鼓励居民市场化购房,此后10年也基本保持保护个体投资者的政策取向。在21世纪的最初几年,房地产投资和房地产金融业务发展迅速,虽然国家当时已经意识到部分地区出现房价上涨过快和高档住宅空置较多等问题^[10],但并没有直接提出要打击投资性购房或投机性购房行为,而是希望通过扩大低价

位住房的供给来解决住房市场中出现的问题。这既表现在信贷政策调整中对“二套房”的认定十分模糊,也表现在对首付款比例和贷款利率的要求也只会含糊地表示“应适当提高”。究其原因,从依赖福利分房到个人市场购房,市场购房的观念尚未深入人心,房改早期商品住宅的财富效应也尚未凸显,是国家希望大力促成个人和家庭也发挥住房投资主体作用这一明确定位的要求。因此,在这个时期,地方政策文本中体现出对住房投资者的保护态度^①。

在2004年全国商品住房平均价格年增幅超过18%之后,中国房地产市场进入频繁的政策调控时期(图1)。几乎每一次抑制“炒房”和“投机性购房”的红头文件密集出现都是在房价经历暴涨(年增长率超过15%)的后一年。2010年的红头文件数甚至超过100份,虽然其中很多是地方政府在转发同一份重要文件——《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知(国发〔2010〕10号)》(后文称“国十条”)。正是从这一年开始,住房投资和投机在政策文本中不再受到区别对待,在“进一步有效遏制投机投资性购房”“坚决抑制投机投资性购房”等表述中,“投资”和“投机”两种需求不再受到区别对待,而是同义复用式地并列,都成为“抑制”对象。

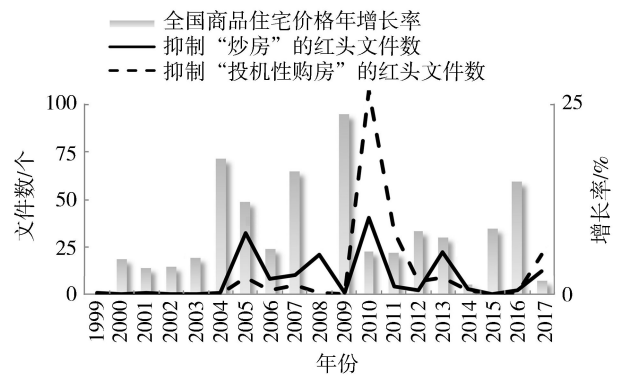


图1 抑制投资需求的红头文件年代分布及房价年增幅情况

(数据来源:基于2018年01月26日在中国知网(CNKI)中国政报公报期刊文献总库搜索获得,房价增速由国家统计局历年全国住宅商品房平均销售价格整理计算而成。)

政府不再区别对待投资和投机的原因在于,住

①当下,在一二线城市购房不仅需要大量资金,还需要经过严格的户籍资格审查,但在房地产市场化进程早期,在一些一线城市却有购房送户口的“福利”,两者的反差可以反映出中国住房政策转变之剧烈。

房市场化进程从产权化、产业化进入了金融化阶段^[11],住房资产不仅更加凸显为社会贫富分化的标志^[12],而且日益成为贫富分化加剧的重要机制^[13]。在制度性融资可能性与职业稳定性、可预期收入、已有资产状况紧密相关的背景下^[14],体制内工作者、高收入者、更多资产拥有者,更可能通过金融杠杆购房,从而进一步扩大贫富差距,普通流动人口的自住需求的满足显得更加不易,因此,考虑到社会稳定性,投资需求也一并列为打击和抑制对象。另外,经过几轮房价上涨之后,像以往的温州炒房团那样买下一层楼或一栋楼的购房行为鲜见,这意味着明显的攻击靶子已难以寻觅。同时,以个人和家庭为单位的投资(投机)行为更为普遍,而以个人和家庭为单位购置多套房到底属于投资还是投机在具体实践层面难以严格界定。

投资、投机和炒房之间的区别和联系是什么?政策文本并未给出详细解释和说明,倒是《人民日报》曾在“民生三问”提出“哪些行为算炒房”的疑问^[15],在记者与专家的对话中,炒房被定义为“买的目的是为了卖”,“炒房”与“投机”对应起来,同时与“住房投资”区分开。此外,专家还指出,买卖之间的用途可以作为区分“炒房”和“投资”的标准,即空置不出租算作炒房,出租则算作投资。

然而,购买目的和用途的假设总是难以站住脚。不仅动机具有即时性和易变性,用途也具有易变性。Hertz对投资和投机二分的解读颇具启发,她认为,这种具有等级的二分是现代性意识形态的结果,正是现代性让我们执着于这样一种本体论,即物质、社会和语言是完全分离的甚至不可通约的领域,而市场只有对“社会”进行驱逐才能稳步前进^[16]。在Hertz看来,投资和投机正对应着柏拉图的摹本和拟象,投资依赖于头脑中关于商品和服务的实体经济想象,而投机不是基于对实体经济的想象,而是基于人们对别人感知现实情况的看法,即基于想象的想象。正是在这个意义上,投机比投资显得更加缺乏实体经济的现实参照,更加远离物质世界,这继而意味着一种潜在的道德本体论,即投资高于投机。

政策文本中对“投资投机”的并列使用,本身可以将道德意味上对投机的排斥迁移扩展到投资。“炒房”的隐喻也发挥着类似作用。尽管市场经济的显著特点是允许自由买进卖出,但在中国计划经济时期,“投机倒把”可能成为政治错误。传统文化

中的“炒”也具有一定贬义色彩,“炒”所讲究的快速与“欲速则不达”“水滴石穿、积少成多、厚积薄发”“不可急功近利、急于求成”这些被传统文化赋予了正向价值的观念相背离^[17]。尽管政策文本并未真正区分投资性购房、投机性购房和炒房等概念,但投机和“炒”与社会主流价值观中负面意义的吻合本身便发挥着舆论抑制作用。

二、“刚性需求”:市场经济的目的

在反对房地产投资投机需求的同时,声称“保护刚性需求”的舆论也开始兴起。虽然城市住房调控政策一直对首套自住住房购房者较为友好,且政府也在2007年首次明确要将解决城市低收入家庭住房困难工作纳入政府公共服务职能。但是,政府话语中将住房市场中的需求划分出刚性需求和投资投机需求,并对不同需求赋予不同的道德意涵,是2010年左右的事。

“房屋是一个刚性的需求”^[18],是2011年2月时任国务院总理温家宝在公开交流中提出的^[18]。刚性需求,最初是经济学术语,是指在商品供求关系中受价格影响较小的需求,与弹性需求相对。将房屋视为刚性需求,这是一种隐喻,其与自有住房意识形态一脉相承,在某种程度上否定了其他住房拥有状态的价值,如私人租赁、公共租赁,也为“租购不同权”的住房相关配套制度提供了遮羞布。中国的公共政策给住房所有权赋予了远超越居住功能的价值,如子女教育、医疗、就业、养老保障等基本公共服务享有权。正是由于诸多隐性制度的存在,移居者不得不多地购房才能安排和落实自己的家庭生活^[19]。“刚性需求”话语把城市的住房定位为一种必需品,定位为一种不管价格高低都需要购买的商品。这种话语隐性地驱动着人们增加住房消费,而让“租购不同权”相关制度落在反思之外。

在强调“刚性需求”的公开交流中,温总理还表示:“只要我们把群众放在心上,我们一定会实现调控目标。”^[18]这里的调控目标,指的是“使房价能够保持在一个合理的价位”。为了实现这一调控目标,开发商和投资投机需求都是政府旨在调控的对象。“你们应该对社会尽到应有的责任。你们身上也应该流着道德的血液。”这句话是总理对房地产开发商说的,他同时还表示:“要下决心毫不动摇地抑制投资和投机性住房需求。采取经济和法律手

段,以及必要的行政手段,主要是用差别化贷款利率、税率以及土地供应政策。”^[18] 这些话语不仅让开发商在道德层面与普通刚性需求购房者对立起来^[20],也使投资投机性需求成为刚性需求的对立面,暗示开发商和住房投资投机者的利润都是以刚需购房群体的利益为代价的。

刚需话语使得地方政府可以通过政策来监管谁可以进入房地产市场,从而大力介入地区房地产市场成为可能^[20]。可以说,刚需话语重申了社会主义市场经济的“社会主义”意涵,强调了“市场经济”的最终目的是提高广大人民群众生活水平,由此国家可以制订各种政策对“市场经济”进行调节和控制。

三、具体调控措施中的刚性需求与投资需求

在 2010 年以前,对住房需求的调控主要是以经济手段为主,具体表现为最低首付款比例和按揭贷款利率调整。2003 年,住房限贷政策开始登上历史舞台,但此后几年的限贷政策更多的是象征性的,大多数时候,最低首付款比例都只有 20% 和 30%。在银行和开发商的共同“努力”下,市场上甚至存在“零首付”现象^[21]。这种“努力”是与“居民住房业上升到经济增长点”的地位分不开的。在个人住房贷款业务上升为重要发展战略地位的背景下,住房投资之路基本畅通无阻。然而,2010 年不仅首次出现了“暂停发放住房贷款”的明确规定,“限购”也首次登上调控的历史舞台:“地方人民政府可根据实际情况,采取临时性措施,在一定时期内限定购房套数”。限购政策出台意味着,限贷所无法限制住的那些资金雄厚的购房者,也会面临购房套数的限制。

也是从 2010 年开始,地方政府在制订住房调控政策方面的自主性增加。与其说是自主性,不如说是对地方政府稳定房价工作考核问责制的开启。“省级政府负总责、城市政府抓落实的工作责任制”此后不断得到中央政府重申。地方政府自主性的增加,实质上是因为城市间房价分化日益严重。如果把目光放在 2010 年至今房价平均涨幅最高的 2016 年,可以明显看到房价变动的严重分化:在 8% 的大中城市房价同比涨幅超过 30% 的同时,有 7% 的城市见证了负增长,还有 40% 的城市同比涨幅不到 5% (图 2)。

N 市是 2016 年 11 月同比涨幅超过 40% 的城市之一。若分析其 2010 年以后的限贷政策变化(表 1),有两点是显而易见的:一是历年限贷政策中

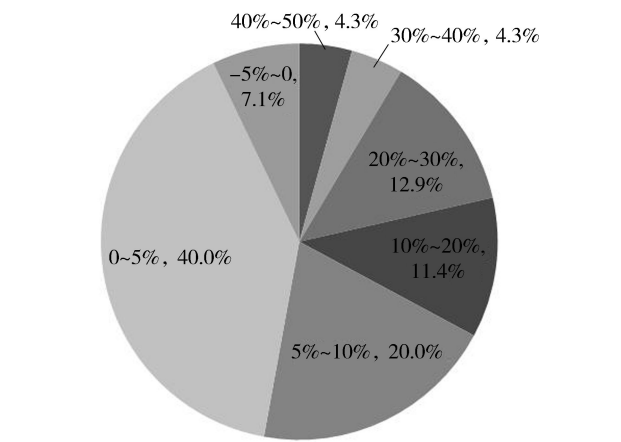


图 2 2016 年 11 月 70 个大中城市新建商品住宅价格同比增长幅度

(资料来源:根据国家统计局公布的 2016 年 11 月 70 个大中城市新建商品住宅价格指数总结绘制而成。)

表 1 N 市历年住房限贷政策一览表

时间	购房者情况	最低首付比例/%	利率下限
2011-02	二套房	60	1.1 倍
	首套房	30	基准
2013-11	二套房	70	1.1 倍
	购买第 3 套及以上住房的家庭		停贷
	首套房	30	基准
2015-04	拥有 1 套住房,且相应购房贷款未结清	45	1.1 倍
	首次购买普通住房(未购置过住房、无贷款记录)	25	7 折
	“首套住房”(无贷或贷款结清):		
	1. 拥有 1 套住房,无房贷记录的家庭	30	7 折
	2. 仅有 1 套住房,房贷已结清		
2016-03	3. 有房贷记录,但实际无住房		
	拥有 1 套住房,且相应购房贷款未结清	45	1.1 倍
	拥有 2 套及以上住房,且相应购房贷款已结清		由银行确定
	拥有 2 套及以上住房,且相应购房贷款未结清		停贷
	首次购买普通住房(未购置过住房、无贷款记录)	30	7 折
2016-08	拥有 1 套住房,且相应购房贷款已结清	35	7 折
	拥有 1 套住房,且相应购房贷款未结清	50	1.1 倍
	首次购买普通住房(未购置过住房、无贷款记录)	30	7 折
	有房贷记录,但实际没有住房的居民家庭;	50	7 折
2016-10	1. 拥有 1 套住房,无房贷记录		
	2. 仅有 1 套住房,房贷已结清	50	7 折
	拥有 1 套住房,且相应购房贷款未结清	80	1.1 倍
	拥有 2 套及以上住房		停贷

资料来源:根据 N 市人民政府办公厅、中国人民银行公开发布的文件总结而成。

都存在“首套房”与二套房的划分,“首套房”的最低首付比例通常只需三成,而第二套最低在五成左右;二是随着时间推移,限贷标准越来越细化,“首套房”中不仅区分出了“首次购买”和“首套住房”,“已拥有1套住房”的情况也根据贷款状况做了进一步的分类处理。总体上表现出对首套房需求的友好和对多套房需求的抑制。

然而,更加细致地检视之后便会发现“刚需”概念的不稳定性及调控的反复性。尽管有首套房和二套房之分,但所谓“首套房”,政策严厉时是在全国范围内城市中的首套房、在该城市的首套房,而政策放松时却可以是使用房贷的首套房、房贷结清后的首套房。这就意味着那些本应被视为在该城市有刚性购房需求的群体,如有房贷记录而实际上没有住房家庭、在其他城市有住房的家庭,有时是在政策保护之列,而有时却又在限制之列。而那些本可以视为投资需求的购房群体,如未使用房贷的购房群体、结清贷款的购房群体,他们有时却享有刚性需求群体所享有的权利。

与限贷政策类似的是,限购政策虽然在总体上表现出对无房群体的友好和对购买多套房的限制,但实际上并不能完全等同于对刚性需求的保护。不同城市、不同区域、不同时间对“首套房”的不同认定实际上是在解构“刚性需求”概念。在户籍、购房套数、贷款次数、学历、技能悉数成为门槛标准时^[22],地方政府也在生产着特殊的“刚性需求”群体,在这个生产过程中,城市中普通的外来务工人员往往又被排除在“刚性需求”群体之外。此外,一些大城市还采取了旨在维护刚需购房者的限价政策,这一政策的确产生出了远低于周边二手房价格的限价房,然而这些限价房的总价之高和首付成数之高却只能让广大刚需购房者望洋兴叹。悖论是,限价房反而成为投资群体争相抢购的“福利房”。

与此同时,在那些同比涨幅低于5%的城市却上演着很不一样的故事。在一二线城市密集出台调控政策时,他们却竞相贴出“不限购、购房正当时”的标语以吸引购房者,为去库存绞尽了脑汁。在这些城市,不再有刚性需求群体和投资群体之分,只要有购房需求,不管这种需求是刚性的还是弹性的,无一不受到当地政府和开发商的欢迎。

具体调控措施的特点和演变表明,对刚性需求的保护和投资需求的抑制在时间和空间上都不是

一以贯之的,而是根据经济发展和地方发展策略调节的。在“因城施策”阶段的调控政策中,地方政府在调控市场需求方面既表现出被动性,也表现出明显的主动性。被动性体现在抑制投资需求方面,而主动性则体现在“人才落户”等变通政策上^[23],以变相增加城市“刚性需求”群体。这是地方政府“以地谋发展模式”^[24]的突出表现。

四、结论与讨论

中国城市住房需求调控政策的演变表明,简单地将住房需求划分为保障型需求和市场型需求并不足以阐明国家在调控和满足住房需求方面的角色。如果说对市场需求与保障需求的分治始于2007年,那么可以说对市场需求内部的分治始于2010年。住房制度改革的初期目标主要是解决社会主义经济内部的问题,即不可收回的住房投资和住房短缺^[25],因此,国家采取了商品化的住房供应政策,并在需求侧对家庭的住房投资进行鼓励。随着房价上涨和保持房地产市场健康运行的压力增大,政府在房地产市场扮演企业家和经营者角色之外,也开始扮演正义仲裁者角色,投资需求与投机需求一道被设定为抑制对象,而刚性需求被建构成与社会主义市场经济目的相一致的需求。然而,尽管对房地产市场需求的强有力干预是以“保护刚需群体利益”的名义进行的,但实际的调控政策并不总是有助于实现这一目标。

刚性需求与投资需求的划分并非是简单的二元分类,而是暗含着一种等级秩序,后者在政策话语中的正当性逐渐让位于前者,也随着城市发展需要若明若暗。这一分类在时间和空间上的变通逻辑,解构了两者之间看似泾渭分明的分界线,而变通之根源在于土地作为城市政府资本积累主要工具与住房具有保障劳动力再生产基本需要之属性间的矛盾。也正因为这一矛盾的存在,改善需求在政策文本中极少被直接提及,在具体政策中是被视为投资还是被视为刚需、进而是抑是扬则因时而异、因城而异。而对住房需求的几轮调控及其与房价涨跌之间呈现出的某种规律性,可能引发意外后果。在房地产界资深人士的眼中,住房市场淡季和旺季的开始和结束都是以调控政策的风向转换为标志。限购限贷、利率上浮是淡季开始的号角,而限购限贷解除、“利率一个月降一次”等救市信息则是旺季开始的号

角。可见,住房需求调控政策变通逻辑的显现,反而成为住房投资(投机)者的重要“市场”信息。这样的意外后果,呼吁城市住房调控政策建基于更加治本而长效的机制。

参考文献:

[1] STEPHENS M. Locating Chinese urban housing policy in an international context [J]. Urban Studies, 2010, 47 (14): 2965-2982.

[2] 李林艳. 关系、权力与市场:中国房地产业的社会学研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2008.

[3] 刘琼,职朋,仵玲莉,等. 住房限购政策扩散:内部诉求还是外部压力[J]. 中国土地科学,2019,33(2): 57-66.

[4] 潘慧峰,刘曦彤. 限购政策对房地产价格及供求的调控效果研究——以北京市为例[J]. 价格理论与实践, 2017(8): 48-51.

[5] 易斌. 住房需求抑制还是土地供给调节:房地产调控政策比较研究[J]. 财经研究,2015,41(2): 66-75.

[6] 周义,余玖容. 供给侧改革视角下住房市场分类调控研究——以全国 35 个大中城市为例[J]. 税务与经济, 2017(5): 29-37.

[7] 赵方杜, 杨彩云. 需求治理:城镇住房政策发展的理念转型[J]. 学术论坛,2017,40(5): 77-83.

[8] 北京市人民政府. 北京市人民政府关于贯彻落实国务院办公厅切实稳定住房价格文件的通知[EB/OL]. (2005-05-30). http://www.beijing.gov.cn/zfxxgk/110001/szfwj/2005-05/31/content_dd65b87cb3c44b2b9be21e2f05f7e521.shtml.

[9] 上海市人民政府. 上海市人民政府关于当前加强房地产市场调控促进房地产市场持续健康发展的若干意见[EB/OL]. (2005-03-07). <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw10800/nw11407/nw14405/u26aw3117.html>.

[10] 中国人民银行金融市场司. 中国人民银行有关负责人就房地产信贷政策答记者问[EB/OL]. (2003-10-19). <http://www.pbc.gov.cn/jinrongshichangsi/147160/147171/147367/22937/index2.html>.

[11] 吴开泽. 住房市场化与住房不平等——基于 CHIP 和 CFPS 数据的研究[J]. 社会学研究,2019,34(6): 89-114.

[12] 张海东,杨城晨. 住房与城市居民的阶层认同——基于北京、上海、广州的研究[J]. 社会学研究,2017,32(5): 39-63.

[13] 魏万青. 制度变迁与中国城市居民住房不平等的演化特征[J]. 江汉论坛,2014(5): 136-140.

[14] 王宁, 张扬波. 住房获得与融资方式[J]. 广东社会科学,2008(1): 164-170.

[15] 刘志强. 怎样才能管住炒房(民生三问) [N]. 人民日报,2016-12-19(23).

[16] HERTZ E. Stock markets as simulacra: observation that participates[J]. Tsantsa,2000(5): 40-50.

[17] 楚艳芳. “炒”族词语新探——兼谈方言词进入共同语的条件及结果[J]. 浙江传媒学院学报,2017,24(4): 121-127.

[18] 温家宝. 中国要有适合自己国情的住房政策[EB/OL]. (2011-02-27). http://www.gov.cn/zlft2011/content_1811747.htm.

[19] 陈映芳. 房地产政策与当前社会生活秩序的脆弱性[J]. 探索与争鸣,2016(5): 33-36.

[20] WANG M Q. Rigid demand: economic imagination and practice in China's urban housing market [J]. Urban Studies,2018,55(7): 1579-1594.

[21] 中国人民银行金融市场司. 中国人民银行有关方面负责人就规范住房金融业务的有关问题答记者问[EB/OL]. (2001-06-26). <http://www.pbc.gov.cn/jinrongshichangsi/147160/147171/147367/2879762/index.html>.

[21] 陈友华, 施旖旎. 公平视角下的住房限购政策研究:以 J 市为例[J]. 江苏行政学院学报,2017(5): 58-64.

[22] MORRISON N. Building talented worker housing in Shenzhen, China, to sustain place competitiveness [J]. Urban Studies,2014,51(8): 1539-1558.

[23] JIN H H, QIAN Y Y, WEINGAST B R. Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style[J]. Journal of Public Economics,2005,89(9-10): 1719-1742.

[24] 刘守英. 土地制度变革与经济结构转型——对中国 40 年发展经验的一个经济解释[J]. 中国土地科学,2018(1): 1-10.

[25] WU F L. Housing provision under globalisation: a case study of Shanghai [J]. Environment and Planning,2001,33(10): 1741-1764.

(责任编辑:高虹)