

住房市场的政府干预:来自新加坡的启示

王松涛^{1,2},任荣荣¹,龙奋杰¹ (1. 清华大学房地产研究所,北京,100084,中国;2. 剑桥大学土地经济系,剑桥 CB3 9EP,英国)

【摘要】在住房市场出现“过热”和“过冷”态势时,加强政府对住房市场的有效干预是科学发展观下促进社会经济又好又快发展的要求。本文对新加坡住房市场发展历程中两次大规模的政府干预行为进行了系统分析,阐述了新加坡政府干预住房市场的宏观经济背景,总结了住房市场“过热”与“过冷”两种运行态势下的政策目标和政策工具,归纳了新加坡政府干预住房市场的概念性框架。其主要经验包括:1)政府住房保障职能的提前实现缓解了房价快速上涨时政府干预的压力;2)住房市场 HDB 和 CPF 的制度安排有利于对整体供需进行有效干预;3)根据户型和最短居住时间征收分级累进的流转税和所得税,有利于准确打击住房投机需求。主要局限性包括:1)利率政策有效性不强;2)CPF 放松管制可引发房价上涨;3)二手组屋市场导致补贴渗透到私人住房市场。

【关键词】政府干预;住房市场;新加坡;启示

【中图分类号】F293.3 **【文献标识码】**A

由于住房市场具有很多其它商品市场所不具备的特殊性,因此世界多数国家政府都要对其进行必要的干预,即便在市场机制最为完善的发达国家也是如此^[1]。从微观角度来看,住房市场具有一定程度的垄断性、外部性和信息不对称性,住房“市场失灵”时常发生;从宏观角度来看,住房保障的社会责任、宏观经济的周期循环、住房价格的剧烈波动、住房市场的非均衡运行都是引发政府干预的必要条件^[2]。当上述宏微观因素导致住房市场出现了明显的“过热”或“过冷”态势(表现为价格、交易量、投资规模等指标快速上涨或下降)时,政府有必要通过多种政策工具干预市场,以使其尽快恢复至稳定运行的轨道上,这就是住房市场中的政府干预行为。

2003 年以来,我国住房市场逐步暴露出总量失衡、结构失调和价格快速上涨等问题,中央政府启动了 1998 年住房市场深化改革以来规模最大的一次政府干预。由于我国住房市场发展具有极其复杂的背景条件且政府尚无相关实践经验,已有的干预效果并不明显。然而,在其它国家住房市场发展的历史中,已经出现过一些涵义丰富的案例。回顾类似市场发展阶段下的政府干预实践,比较不同制度安排下干预体系的差异,必将有益于改善我国住房市场政府干预的效果。本文将系统分析 1985 年新加坡住房市场受宏观经济衰退而产生“过冷”态势以及

1997 年亚洲金融危机前后市场由“过热”向“过冷”态势转化情况下的政府干预,并在两个典型案例的基础上分析新加坡政府住房市场干预的框架体系。

1 新加坡住房市场体系概述

新加坡的住房所有权分为公共住房所有权和私人住房所有权。公共住房,又称“组屋”,是政府通过建屋发展局(Housing and Development Board, HDB)为广大的低收入居民提供的廉价住房,包括 1 至 5 房室组屋和部分共管公寓;私人住房则是由住房开发企业投资兴建,价格由市场供需决定,出售给中高收入家庭的住房,包括部分共管公寓、普通公寓、排屋、半独立洋房和独立洋房。由于新加坡政府大力发展组屋,因此在目前新加坡的住房存量中,组屋占主导地位。截至 2007 年 3 月,新加坡 81% 的家庭居住在组屋中,且其中 90% 以上的家庭实现了住房自有^[3]。表 1 显示了主要年份新加坡住房存量、组屋存量比率、存量套型情况、自有化率和人均住房套数的情况。

表 1 表明,新加坡的住房市场从二十世纪 60 年代启动以来,经历了快速的发展,其中组屋在存量中的比重不断增加,且住房自有化率也达到了较高水平。新加坡有两个特殊的制度安排对住房市场的发展具有决定性影响。

表 1 新加坡主要年份住房增量、存量和户型结构统计

相关指标	1970	1980	1990	2000
住房存量(套)	305,833	467,142	690,561	1,039,677
# 组屋存量/比率	120,138/39.3%	337,198/71.2%	574,443/83.2%	846,649/81.4%
# 私人住房存量/比率	185,695/60.7%	129,944/27.8%	116,118/16.8%	193,028/18.6%
住房自有化率/# 组屋	29.4%/7.0%	55.0%/39.4%	87.5%/77%	92.3%/81.1%
租赁住房比率/# 组屋	64.6%/26.0%	39.6%/26.6%	11.9%/9.0%	7.7%/6.8%
4 房以上房屋占存量比率	1%	13%	40%	51%
每 1000 居民住房存量数	152	205	252	319
居民家庭数量(千)	380.5	509.5	661.7	923.3
总人口数量(百万)	2.075	2.414	3.047	4.017

数据来源:各类新加坡统计年鉴和政府网站。

1.1 成立建屋发展局,大力推进组屋建设和二手组屋发展

1960 年新加坡政府成立建屋发展局,专门负责组屋建设。1964 年,HDB 报告中提出“让中低收入家庭实现住房自有”的政策目标,并开始了“居者有其屋计划”,通过土地划拨、金融支持、规划管制等政策措施,直接为中低收入家庭提供低于市场价格的组屋。1974 年,新加坡成立住房与城市发展有限公司,开发适合中等收入群体的 5 房室套房,这标志着“居者有其屋计划”从低收入家庭拓展到中低收入家庭。二十世纪 80 年代初,“居者有其屋计划”已经基本实现了其住房保障功能,但是由于新建组屋区位比较偏僻,且轮候时间较长,为了刺激住房消费升级并提高组屋市场的效率,HDB 开始大力发展二手组屋市场^[4]。二手组屋市场的建立使新加坡的住房市场出现了明显的分层效应:收入较低的家庭购买较小较旧的组屋,收入提高的家庭进行组屋升级,组屋自有率不断上升。

目前,HDB 的职能包括:为居民建设可支付性且高质量的住房、对再开发土地进行整理、安置拆迁家庭、为购买住房的家庭提供贷款、对出租和出售的物业进行管理。同时,在新城和社区的建设过程中,HDB 也提供相应的基础设施和公共服务。

1.2 成立中央公积金,支持居民的住房消费与投资需求

中央公积金(Central Provident Fund,CPF)最早由殖民政府于 1955 年建立,初衷是社会保障储蓄,缴存率为 5%。1965 年新加坡独立后,经历了持续的经济增长,在这样的社会经济环境下,1968 年 9 月,政府允许储户利用 CPF 贷款购买政府组屋。该政策措施引致 1968 年组屋销售量大幅提高。1981 年 6 月,新加坡政府制定了特批居住物业计划

(Approved Residential Properties Scheme, ARPS), CPF 也可以被用于支付私有住房的抵押贷款月供,支取额度是其普通账户余额的 90%。CPF 利息收入不需要缴纳所得税,且从 1984 年开始,CPF 存款可以逐渐用于医疗教育费用、保险费用和金融资产投资^[5]。1993 年 4 月,HDB 融资自由化条例(Liberation of Finance Terms)同意通过 CPF 给二手组屋购买者提供相当于住房市场评估价值 80%的抵押贷款,由于此前的贷款额度是按 1984 年新建 HDB 组屋估算价值 80%计算的,因此住房信贷额度得到了很大的提高。

目前,CPF 的主要职能为在公共住房计划(Public Housing Scheme, PHS)和居住物业计划(Residential Property Scheme, RHS)下分别支持不同居民的住房消费和投资需求。

2 新加坡政府干预住房市场的背景

图 1 和图 2 反映了二十世纪 60 年代以来,新加坡宏观经济和住房价格的变动情况。在长达四十多年的经济腾飞过程中,新加坡的宏观经济仅在 1985 年和 1997 年前后出现了绝对负增长,而政府大规模进行住房市场干预也恰恰发生在这两个时段。1985 年,由于造船、船舶维修、炼油等行业遭遇了世界范围内的不景气,因此对新加坡这个外向型经济体而言,外部冲击造成其宏观经济的短期衰退。这一时期新加坡正经历第二次工业革命,其生产逐步由劳动密集型向资本和技术密集型转变,产业结构转型使新加坡失去了原有的成本优势,也严重削弱了其国际竞争力^[6]。然而,受工业革命的驱动,新加坡的住宅开发却在此期间经历了迅猛增长,住房投资和价格一路攀升。1980 年~1984 年间,房地产开发投资(以住宅为主)在 GDP 中所占比重高达 22.4%,是

70年代该比例的2倍,私人部门和公共部门的住房开发建设均出现高峰。宏观经济遭遇的负向冲击造成了住房需求的大幅下滑并导致市场空置率的增加和住房价格的大幅下跌。1986年第2季度与1983年底相比,住房价格下降近40%,成为新加坡独立后第一次严重的宏观经济和住房市场衰退期。1997年下半年,亚洲金融危机席卷了东南亚地区,新加坡

的宏观经济从1998年初开始下滑,其经济增长率从1997年的8.4%降低到1998年-1.4%。住房市场也受到了严重的冲击,到1998年第4季度时,私有住房价格指数由1996年第2季度的181.4下滑至100,下降44.87%,二手组屋价格指数在同期也下降了近30%。在上述两次住房市场出现剧烈波动时,新加坡政府都选择对住房市场进行积极的干预。

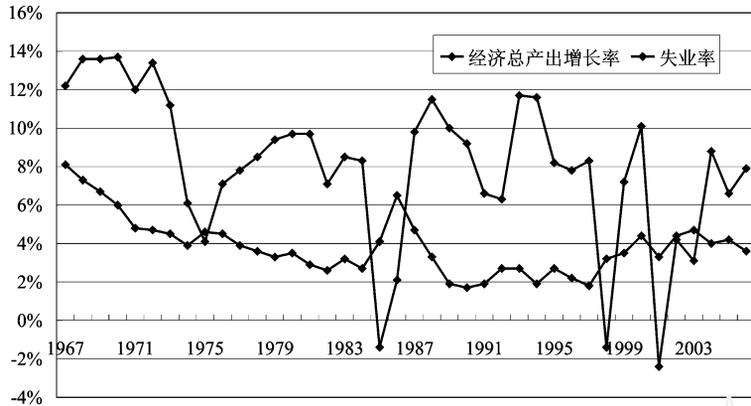


图1 1967年~2006年新加坡经济总产出增长率和失业率

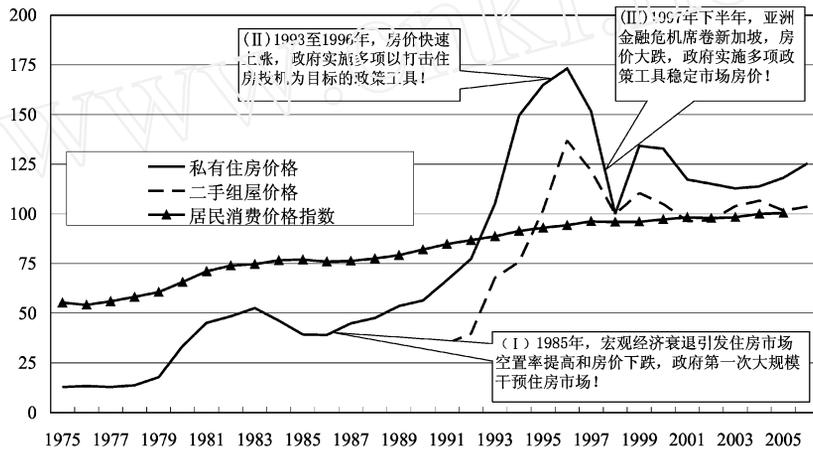


图2 1975年~2006年新加坡私人住房市场、二手组屋市场价格与居民消费价格指数

图1和图2数据来源:各期新加坡统计年鉴

3 新加坡住房市场政府干预的政策目标与政策工具

3.1 政策目标

1985年政府第一次干预住房市场是在住房投资比例过大、宏观经济突然出现衰退的情况下进行的。为了防止住房市场进一步下滑(空置率提高、价格下降)及其可能对GDP造成的负面作用,政府将政策目标锁定在稳定住房价格、刺激住房消费和投

资需求以及稳定预期三个方面。

1996年至1997年,导致政府第二次干预住房市场的直接原因是住房价格的连续多年上涨。相关数据表明,在政府实施系列打击投机政策的前5年,新加坡GDP年均增长9.10%,个人消费支出年均增长10.13%,而私人住房价格和二手组屋价格的年均增长率则分别为23.24%和28.99%。这一时期政府住房市场干预的政策目标锁定在打击投机需求和稳定住房价格方面。1997年下半年,亚洲金融危机导

致住房需求和价格同时下滑,在短期内政府政策目标再次转变为稳定住房价格、刺激住房消费和投资需求以及稳定预期三个方面。

3.2 政策工具

新加坡政府在住房市场干预方面使用过的主要政策工具包括6大类,分别为CPF信贷补贴政策工具(CPF信贷政策:缴存率、基本存款利率、贷款与价值比率LTV、贷款人资格、存款账户支出范围;

CPF补贴政策:补贴人对象、补贴额度)、HDB组屋政策工具(新建组屋需求量、供给量、价格;新建组屋住户进入二手组屋市场的最短居住时长)、土地政策工具(是否出让土地、出让数量)、税收政策工具(分级累进的物业税率、所得税率、印花税率等)、外国人需求管制政策工具(外国人购房资格)、金融支持政策工具。表2总结了不同时期政府干预所使用的具体政策工具。

表2 不同住房市场条件下新加坡政府干预使用的主要政策工具

1985年住房市场政府干预工具		
时间	政策工具	政策目标
1985.07	取消了1981年设定的CPF提取额度不超过普通账户余额(Ordinary Account Balance)90%的限制,可以提取100%的账户余额用于支付私人住房的抵押贷款月供。	刺激CPF储户的消费和投资需求
1985.07	物业税税率从23.0%调低到16.1%,提高了住房投资的收益率,并有助于通过降低租金刺激租赁需求。	刺激消费和投资需求
1985.07	停止土地出让2年时间,抑制新增住房供给。	抑制新增住房供给
1986.04	政府允许外国永久居民将其一百万新元保证金的一半用于购买私人住房。	刺激外国人的消费需求和投资需求
1986.05	CPF储户可以投资于非住宅物业(办公、商业、工业等)。	刺激投资需求
1986.07	物业税税率从16.1%进一步调低到11.5%。	刺激消费和投资需求
1986.07	CPF总缴存率从50%下调到35%。	刺激消费和投资需求
1997年亚洲金融危机前住房市场政府干预工具		
时间	政策工具	政策目标
1996.05	打击投机的系列措施:任何于购买3年内转售的住房都要缴纳资本利得税(不足1年100%;1~2年为66.7%;2~3年33.3%);任何住房交易和转售都要缴纳印花税;住房贷款的LTV由1988年的100%缩减为80%;外国人只能用非新元结算的住房贷款。	打击住房投机 稳定住房价格
1997.04	提高CPF-HDB抵押贷款计划的资格标准,紧缩住房信贷需求。	抑制住房需求 稳定住房价格
1997	二手组屋营业税提高,2房室15%;3房室20%;4房室22.5%;5房室25%。	级差税率引导住房需求 稳定住房价格
1997	将申请第二套新建组屋前的最短居住时长(occupancy period)从5年调整为10年。	抑制新建组屋需求 稳定住房价格
1997年亚洲金融危机后住房市场政府干预工具		
时间	政策工具	政策目标
1997.11	从1997年11月至1999年底,土地交易停止2年。	抑制新增住房供给、稳定预期和住房价格
1998	新加坡四大商业银行调整住房抵押贷款优惠利率,从7.25%降低至5.5%。	刺激消费需求、稳定预期和住房价格
1998.06	给符合资格的单人家庭(月收入抵于3000新元)提供15,000新元的CPF补贴用于购买3房室以下的HDB住房。	刺激特殊群体住房需求 稳定住房价格
1998.11	1)政府将雇主CPF缴存率降低10%; 2)允许开发企业延迟已部分出售项目的完工进度;	刺激商业投资、抑制新增住房供给、稳定预期和住房价格
1999.01	对首次置业家庭补贴减少(1999年1月到10月变为单身家庭每月500新加坡元;其它家庭每月1000新加坡元);低息贷款只发放给住房升级住户。	* 该政策抑制了住房需求,和该阶段的干预总体目标并不一致

2000	特别住房金融计划(Special Housing Assistance Program):包括(1)3房室收购计划(Three Room Buy Back Scheme):2房室家庭升级到3房室家庭的时候,税收从15%降低到5%,且居住时长满5年就即以;(2)低收入家庭激励计划(Low Income Family Incentive Scheme):购买4房室以下房屋更容易获得贷款支持;(3)租户购买计划(the Rent and Purchase Scheme)和当前租户购买计划(Sales of Flats to Sitting Tenants Scheme)给低收入租户提供购房优惠。	在房价降低时特殊金融计划支持低收入家庭的购房需求
2001.08	解除单身家庭 HDB 住房补贴购房必须在非中心区域的限制。	刺激特殊群体住房需求 稳定住房价格
2001.10	取消 1996 年 5 月打击投机措施中的第 条和第 条。	房价趋稳,放松管制
2001	土地申请勾地制度(Reserve List System),减少每年土地供给量(从 6000 至 7000 套减少到 4000 套)。	抑制新增住房供给、稳定预期和住房价格

资料来源:根据各政府部门网站 <http://www.edb.gov.sg> 和文献[4,5]整理

3.3 干预框架

根据新加坡住房市场的制度基础和已经使用的政策工具,图3归纳了一个概念性的住房市场干预框架。其中,椭圆形表示政府的政策工具,菱形代表各个子市场的均衡价格。在经济基本面的影响下,如果市场总供给和总需求相等,则市场处于均衡状态;如果两者不同或者差距很大,则市场处于非均衡状态。在严重的非均衡条件下,即市场出现过热和过冷态势时,政府启动政府干预,通过选择合适的政

策工具干预市场以促使其重新恢复均衡。

图3表明,HDB和CPF是新加坡政府对住房市场进行干预的两个核心工具。

HDB主要属于供给方干预工具,其所发挥的核心作用包括:(1)直接干预新建组屋市场价格。HDB根据组屋的面积、设计和区位,直接对新建组屋定价。定价的基本原则是确保90%的本地居民家庭能够支付3房室组屋;确保70%的本地居民家庭能够支付4房室组屋^[7]。(2)直接干预新建组屋市场

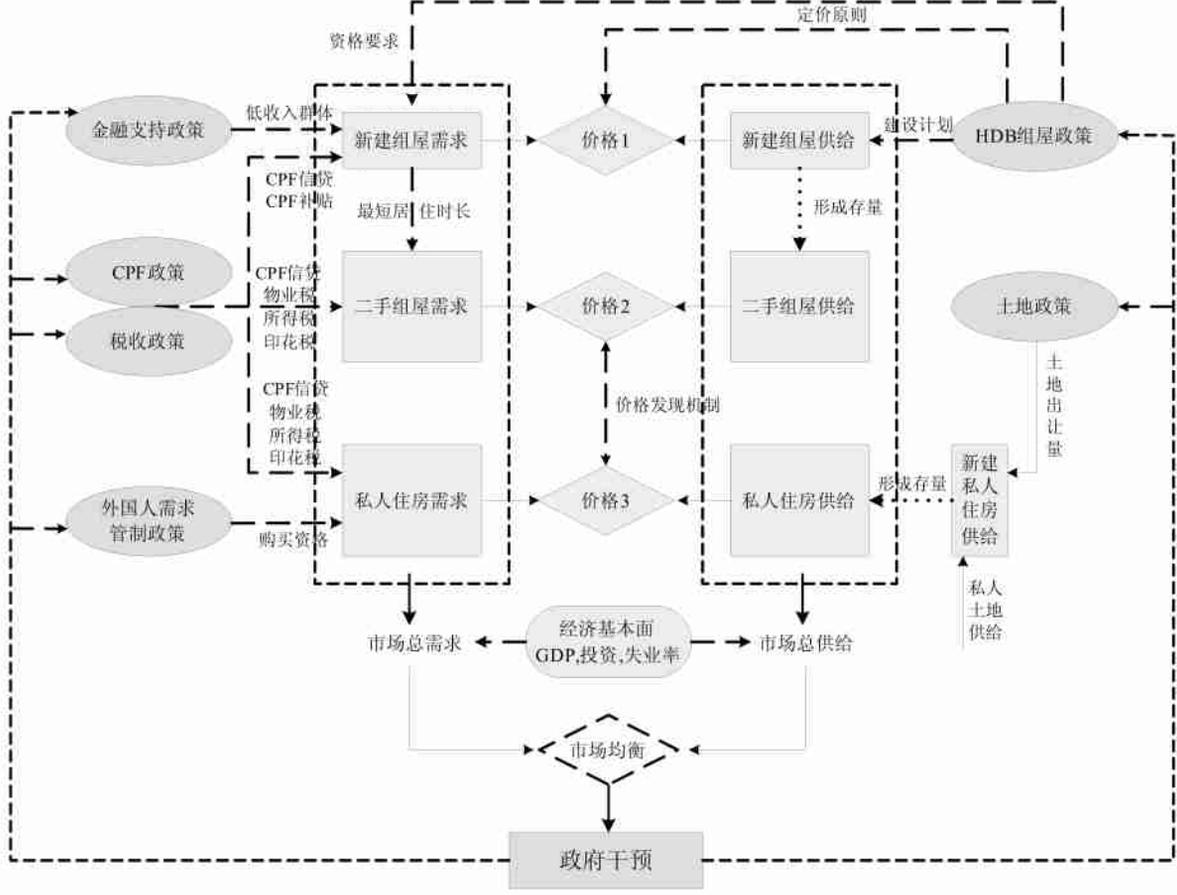


图3 新加坡住房市场政府干预的概念性框架

的供给量和户型结构。新建组屋的供给数量完全由 HDB 的建设计划决定,因此可以有效控制供给量和供给的套型结构。(3)有效干预新建组屋市场需求。HDB 直接制定符合购买新建组屋居民家庭的相关条件,如申请时无自有产权房产、新加坡居民、家庭成员至少 2 人、满足最低收入限额等。对于第二次申请新建组屋的居民,主要通过与其第一次购买的最短居住时长(occupancy period)来调节需求。

CPF 主要属于需求方干预工具,其所发挥的核心作用包括:(1)CPF 对购买 HDB 住房的居民家庭提供的优惠存贷款安排可以显著影响各类住房需求。包括 CPF 的缴存比率、存款基准利率、贷款额度、存款使用范围等政策参量都可以显著的改变住房消费需求和投资需求。(2)CPF 住房补贴支持首次购房人的住房需求。从 1994 年开始,CPF 开始了 CPF 住房补贴计划。首次购房人如果购买距离父母(或者已婚子女)住房 2 公里以内的二手组屋,将得到 30,000 新元的补贴。1998 年 6 月,该补贴计划开始面向单身家庭;2001 年 8 月,解除单身家庭 CPF 住房补贴购房必须在非城市中心区域的限制。

4 新加坡住房市场政府干预的经验分析与借鉴

4.1 新加坡住房市场政府干预的经验

(1)政府住房保障职能提前实现,缓解了住房价格快速上升时的政府干预压力。由于新加坡政府很早就承担起并完成了居民基本住房保障的公共职能,因此在住房市场出现剧烈波动尤其是住房价格出现快速上涨时,住房保障的矛盾并没有凸现,缓解了住房市场政府干预的压力。例如,在二十世纪 90 年代住房价格的快速增长期间,组屋自有化率保持在 80%左右、总体住房自有化率在 90%左右,因此房价上涨并没有产生大量居民基本住房需要无法满足的社会问题。相反,由于自有化率较高,房价上涨阶段表现出了显著的财富效应并引发住房投机。

(2)住房市场特殊的制度安排有利于对整体供需进行有效干预。新加坡的 CPF、HDB 和份额巨大的组屋市场给政府提供了多个有效干预住房市场供需的政策工具。由于 CPF 覆盖面广、缴存率较高、对住房市场的金融支持效果明显,因此调整其政策参量可以有效的影响新加坡居民的私人消费和投资决策(包括住房消费和投资),从而使 CPF 可以有效

发挥稳定经济运行的作用^[8]。此外,HDB 和政府土地出让计划对土地供给影响显著,这在很大程度上避免了由于开发企业的土地储备而导致的土地供应不能及时转化为住房供应的情况。

(3)根据户型和最短居住时间征收级差累进的流转税和所得税,有针对性的打击投机需求。由于 HDB 长期通过户型对住房供给进行控制,因此存量市场中形成了有效的市场分层(1~5 房室,共管公寓,普通公寓,各式洋房)。根据户型和最短居住时间等指标对住房交易征收级差累进税率,有利于区分市场中的消费需求、投资需求和投机需求,从而提高打击住房投机的针对性。例如,1982 年最早在二手组屋交易中引入分级累进的营业税时,3 房室税率 10%、4 房室税率 15%、5 房室税率 20%、共管公寓税率 25%;1996 年 5 月,为打击投机需求,购买 1 年、1 至 2 年和 2 至 3 年内转售的住房分别征收 100%、66.7%和 33.3%的资本利得税。

总而言之,新加坡住房市场在出现“过热”或“过冷”态势后,正是由于具有特殊的住房制度基础,能够对住房市场供需进行强力的干预,所以才能保证在较短的时间内促使其住房市场恢复到正常运行的态势。

4.2 新加坡住房市场政府干预的局限性

(1)利率政策有效性不强。Zhu 的实证分析表明,在 1985 年的市场衰退期,随着抵押贷款利率的下调,住房抵押贷款的新增额并没有随之上升;相反,在住房市场快速发展的阶段,住房抵押贷款新增额也往往伴随着抵押贷款利率的上升而增长,这表明在新加坡的住房市场中,住房需求在很大程度上取决于市场参与者对未来经济增长的信心,利率政策工具没有很好的起到需求干预的效果^[8]。

(2)CPF 放松管制可引发房价上涨。由于新加坡 CPF 对住房信贷需求有着极其重要的影响,因此 CPF 信贷政策的放松往往能够创造更为宽松的住房信贷环境,进而刺激住房价格的攀升。Tu 的实证分析表明,1993 年 4 月,HDB 融资自由化条例刺激了二手组屋和私人住房市场价格的增长,并可能是亚洲金融危机前新加坡住房价格泡沫形成的主要政策因素^[4]。

(3)补贴从公共市场渗透到私人住房市场。由于二手组屋市场和私人住房市场之间流动性极强,因此从组屋市场到私人住房市场的住房升级过程创

造了公共补贴从组屋市场外溢的渠道,这导致补贴政策的效果受到影响。

5 结语

本文通过考察新加坡政府大规模干预住房市场的两个案例,总结了其政府干预的政策目标、政策工具和干预框架,指明了其干预住房市场的相关经验和局限性。整体而言,稳定市场化的住房价格以及大力发展公共住房建设是新加坡政府干预住房市场的主要政策目标,而在出现了住房市场价格泡沫的“过热”时期和住房市场需求不足的“过冷”时期,新加坡政府都会利用多样化和组合式的政策工具对住房市场进行干预。CPF 信贷补贴政策工具、HDB 组屋政策工具、土地政策工具、税收政策工具、外国人需求管制政策工具、金融支持政策工具是最常用的政策工具。新加坡住房市场政府干预的相关经验和局限性对建立适合我国住房市场健康、稳定和可持续发展的政府干预框架体系具有借鉴意义。

【注释】

总缴存率是指职工缴存率和雇主缴存率之和,总缴存率的历史最高点为 50%。

由于贷款基准利率紧盯存款基准利率,并保持 0.1% 的利率差,因此存贷款基准利率同时调整。

【参考文献】

- [1] Chiu R L H. The Role of the Government in Housing in Socialist China and Capitalist Hong Kong. *Third World Planning Review*, 2001, 23 (1): 5 - 21.
- [2] 王松涛. 中国住房市场政府干预的原理和效果评价:[博士学位论文]. 北京:清华大学,2008.
- [3] Housing and Development Board Annual Report : Singapore : 2006.
- [4] Tu Y. The Macro Impacts of Public Resold Dwellings on Private Housing Prices in Singapore. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 2003, 15(3) : 191 - 207.
- [5] Phang S Y. The Creation and Economic Regulation of Housing Markets: Singapore 's experience and Implications for Korea: Seoul , Korea : Paper presented for Korea Development Institute Conference on "Residential Welfare and Housing Policies", 2005.
- [6] Rodan G. The Political Economy of Singapore 's Industrialization : National State and International Capital , London : Macmillan , 1989.
- [7] Housing and Development Board Annual Report : Singapore : 1996.
- [8] Zhu J M. The Effectiveness of Public Intervention in the Property Market. *Urban Studies*, 1997, 34(4) : 627.

作者简介:王松涛(1980.4-),男,汉族,辽宁人,清华大学房地产研究所博士研究生。2007年在英国剑桥大学土地经济系进行博士生联合培养,研究方向为城市与房地产经济学、住房市场中的政府干预。

收稿日期:2008-04-28

Government Intervention in an Overheating or Overcooling Housing Market : Implications from Singapore 's Experience

WANG Songtao , REN Rongrong , LONG Fenjie

【Abstract】 Reinforcing effective government intervention in an overheating or overcooling housing market is essential to sustain steady and fast economic development. This paper analyzes two influential rounds of government intervention in Singapore 's housing market. After introducing the background of the macro economy and housing market development , the intervention objectives and intervention tools are examined. Based on the conceptual framework of Singapore 's intervention in the housing market , we find major advantages include that the early establishment of a large share of public housing in the stock alleviated the pressure when there was a fast house price appreciation , and the institutional arrangements of HDB and CPF provide effective tools to regulate the housing supply as well as housing demand. The progressive tax rates based on the housing layout and occupancy period are more effective in curbing the speculative demand. Meanwhile there also exists some disadvantages , the interest rate tool was proved to be less effective , the decontrol measures of the CPF might probably caused the price bubble and the active resale public housing market gave chance for the housing subsidies to leak to the private market.

【Key words】 Government Intervention ; Housing Market ; Singapore ; Implication