

# 实现房价调控目标与房地产市场健康发展的政策建议

尚教蔚 李永乐

(中国社会科学院 城市发展与环境研究所,北京 100732)

**提 要:** “十一五”期间我国房地产调控政策频繁出台,但调控效果不彰。究其原因,有调控政策本身和执行力不足等外在问题,但根本在于当前中国经济结构和经济制度的内在矛盾以及社会各阶层利益诉求的分裂。要实现房价调控目标和房地产市场的健康发展,必须抓住内在矛盾,制定有前瞻性、综合性、连续性的调控政策,在兼顾各个市场主体利益的情况下有针对性地加以调控,调控要综合应用行政、法律、市场、科技、公众监督等手段。

**关键词:** 房地产; 调控政策; 调控目标; 健康发展; 政策建议

**中图分类号:** F293.31 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2011)05-0115-04

房价问题一直是“十一五”期间的热点问题,在“十一五”开局之年房价就遭遇各方调控。当年国务院、住建部、国家发改委、中央银行、国家税务总局、国家工商总局等部门就单独或联合出台了10条与房价直接相关的调控政策。整个“十一五”期间,房地产调控政策出台近60项,调控逐渐成为常态。常态化调控对房价走势有什么样的影响?有哪些关键因素在左右房价调控?有没有较优的调控政策选择?这些都是管理者和研究者最关注的问题。

## 一、“十一五”期间房地产调控与房价走势相关性考察

(一) 从全国范围看。“十一五”期间全国商品房销售均价总体上继续保持快速上涨态势,由2006年的3367元/平方米上涨到2010年的5029元/平方米。其中,住宅销售均价由2006年的3119元/平方米上涨到2010年的4724元/平方米<sup>[1]</sup>。

(二) 以国内多个大城市为对象。2006年35个大中城市商品房均价是3906元/平方米,其中,住宅均价为3684元/平方米<sup>[2]</sup>。到2010年12月,全国100个城市(含35个大中城市)住宅平均价格为8564元/平方米。其中,住宅价格最高的十大城市平均价格为15523元/平方米,最高为24902元/平方米<sup>[3]</sup>。

(三) 考察单个一线城市(以北京为例)。北京市2006年住宅均价7375元/平方米<sup>[4]</sup>,2010年北京四环内住宅期房均价每平方米突破3万元<sup>[5]</sup>,最贵商品住宅单价超8万元/平方米,均价达2.5万元/平方米<sup>[6]</sup>。

统计数据证明,“十一五”期间调控政策的不断出台,房价也在不断上涨。从全国均价看,调控具有成效,上涨并不明显,五年间商品房同比上涨49.4%,住宅同比上涨51.5%,与全国城镇居民人均可支配收入同比增幅(扣除价格因素后为59%)基本一致。但从大中城市,尤其是北京、深圳等一线城市看,调控效果与调控预期明显不符,房价上涨幅度最高可达10倍。

由于统计口径差别,全国房价均价走势并不能真实准确反映各地区各城市房价走势,就国内大中城市(不包括中小城镇)而言,“十一五”期间,房价基本都保持了3~6倍的涨幅。

由此而引出,房价调控与房价走势预期之间的悖论关系——即“调控悖论”,政府越调控,房价越上涨。“调控悖论”引起了社会各界对政府公信力和房价调控政策本身的质疑。社会上出现了“房价总理说了不算,总经理说了算”、“调控成为空调”、“房价并不高”、“房地产开发商只替富人建房”、“2011年楼市必现拐点”、“2012年楼市必崩盘”等论调。

## 二、2003年至“十一五”末房地产调控政策分析

“十一五”期间,中央级房地产调控政策有10项,相关部委单独或联合发布的调控政策有40多项。另外,2003—2005年共有10项。出台众多调控政策,房价却总体快速上涨,这使得政府的调控目的、调控政策本身的合理性、调控政策执行力遭到了诟病,也促使各界对房地产调控进行全面反思。

(一) 2003年是中央对房地产业发展指导思想根本转变之年

2003年是中国房地产业发展指导思想发生根本转变,也是房价快速上涨的启动之年。2003年国发18号文首次从中央层面上将房地产业定位为“国民经济发展的支柱产业”,同时,也是首次从中央层面上将多数家庭住房需求推向市场。2003年国发18号文较之于1998年国发23号文发生了两个重大转变:一是把房地产业从“新的经济增长点”提升为“国民经济的支柱产业”,二是政府责任从承担“建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系”转为引导“逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房”。这两个重大转变一是向全社会明确了住宅市场化方向,二是卸掉了政府为多数人建房的职责,三是给房地产开发商确定的利好信号。当年,全国GDP总值11.67万亿元,而房地产开发投资就达1.01万亿元,同比增长29.7%。但是,后来的实践表明,中央和有关部委当时在相应的制度设计上重点考虑的是保持宏观经济的增长,而没有充分考虑到应对部门和个人的权力寻租、既得利益层把持、民间投资需求、市场操控等抬高房价和导致收入差距拉大等问题的措施。再加之2003年土地“招、拍、挂”的全面实施,直接导致了2004年及之后房价的快速上涨和部分城市房价过高,也使得后期的房地产调控难度加大。至今,房地产发展仍然保持这个定位,这个

定位不变,高房价很难降温。

## (二) 2003年到“十一五”末房地产调控政策主要特点

1. 从以土地市场调控为重到以土地市场和房价调控并重。从2003年7月到2004年10月,一年时间5项调控政策直指土地市场(国办发[2003]70号文、国发电[2003]7号文、国办电[2004]20号文、国土资源部、监察部“8·31大限”、国发[2004]28号文),这一时期土地市场“囤地”、“倒地”、“土地寻租”现象严重,房价上涨问题并不突出。之后房价快速上涨问题凸显,紧接着2005—2006年国办电[2005]8号文、国办发[2005]26号文、国办发[2006]37号文,专门针对房价。由此,房地产调控政策转向土地和房价调控并重,直到“十一五”末。

2. 以调整住房供应结构为改善供求关系着力点。2006年“国六条”和国办发(2006)37号文,在套型面积、小户型所占比例、新房首付款等方面作出了量化规定,提出90平方米、双70%的标准。意在控制大户型和别墅比例上升导致的普通商品房供给紧张和住宅总价过高导致的供求矛盾,以期解决中等收入夹心层群体的住房问题。“‘十一五’后期90平方米以下普通住宅投资比重提升,由2007年的23.3%上升到2010年的31.3%,投资增速增长也较快。”<sup>[7]</sup>

3. 从调控供给为主转向调控需求为主。2003年《中国人民银行关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》主要意图为抑制房地产过热,防止宏观经济运行过热。其结果是直接抑制了市场供给,这一思路一直持续到2008年初。由于住房改善需求、新建家庭需求、居住城市化需求、投资需求和炒房囤房支撑的需求市场一直旺盛,在很大程度上消解了房地产投资过热风险。这也使得房地产潜藏风险由供给方转向需求方,房地产调控政策也转向调控需求为主,这在2010年的房地产调控政策中体现最为充分。

4. 从重经济增长逐步转向经济增长与民生问题并重。2003年房地产发展指导思想转向到“十一五”末,中央房地产调控政策始终围绕保持国民经济稳定增长这一主线。2008年世界金融危机之前,主要是防止房地产投资过热导致宏观经济过热。2008年金融危机期间,主要是刺激房地产业以保证经济增长。2009年房价大幅反弹之后又开始收紧。由于部分城市中等收入家庭无力购房,居民收入差距日渐拉大和城市化进程中大量无房农民工逐渐市民化,出于社会稳定,中央的房地产调控政策逐渐重视民生问题。从2009年开始,各地政府确保加大了保障性住房建设投资力度,另一方面也进一步加大了遏制部分城市房价过快上涨的决心,逐渐形成了市场供给和保障房供给双轨制。

## 三、“十一五”期间房地产调控效果不彰的几个主次矛盾

“十一五”期间政府的房地产调控目标和大众的调控预期双双受挫。总体上看,调控政策缺乏前瞻性、连续性、综合性,政策执行不彻底,执行力度不足,对科技手段和公众监督应用不够。实质上,问题的根源并不在调控政策,根本上还是中国经济结构和经济制度的内在矛盾和各阶层利益分裂所致。

(一) 经济结构转型期新兴产业拉动力不足与保持经济增长之间的矛盾

当前,中国经济面临大的结构转型。“十二五”时期提出的七大新兴产业目前还处在投资扩张阶段,其产业拉动效应对宏观经济的贡献还不显著。房价调控难以奏效不是中央缺乏

调控手段,而是在经济结构转型期存在自身困难,房价调控在很大程度上是中央政府自身在做两难选择。房地产业对GDP的贡献以及房地产业对相关产业的拉动,都是当前中央要保持经济增长和落实经济结构转型所必须依赖的基础。一旦过度打压造成房地产业大幅萎缩或者房价陡降,宏观经济将会面临很大的考验,经济结构转型也很可能受挫,这是中央政府最不希望的结果。与之相反的是,房价如果上涨太快,一方面会造成收入差距的加剧导致社会不稳定,同时,也会积累巨大的房地产泡沫,加大国民经济运行风险,这也是中央政府不愿意看到的。在当前部分城市普通大众无力购房已成事实的情况下,稳定房价给国民经济带来的益处要远远大于房价大幅下降可能造成的经济损失。所以,中央出台的系列调控政策都是维稳为主而不是打压,这是就当前经济形势所作的理性选择。

## (二) 货币、信贷快速扩张与民间投资渠道缺乏的矛盾

从供需关系看,房价难以控制的一个最主要表象是需求始终旺盛,需求旺盛实质是民间资金充足甚至过剩。一般地,大资金选择一线城市和热点城市投资购房,中等资金选择大城市和中等城市投资购房,有余钱的普通居民选择中小城镇投资购房,在整体推动了购房需求。《2010年金融统计数据报告》指出,到2010年末国家外汇储备余额约为2.85万亿美元,对应人民币18.63万亿元。到2010年末,广义货币(M2)余额72.58万亿元,比2009年增加近22万亿元。2010年全年人民币存款比2009年增加12.05万亿元,全年人民币贷款比2009年增加7.95万亿元。与如此充足的货币供给和信贷扩张对应的是民间投资渠道的缺乏、人民币升值以及存款负利率,而目前民间资本增值的首选稳妥渠道就是房地产。在政府缺乏民间资本引流办法和没有商品房房价定价权的前提下,充足的货币流动、快速的信贷扩张以及民间投资渠道缺乏之间的矛盾,必然推动房价上涨。

## (三) 地方政府城市建设需求与财政资金不足的矛盾

分税制之后,地方政府可自主集中支配的财政收入相对减少。事权大于财权使得地方政府转而依赖土地财政来解决城市建设资金需求,当前很多地方土地财政收入已经超过其全部财政收入的50%。2010年全国土地财政2.9万亿元,占全国财政收入的1/3还多。地方政府为获得更多土地出让金必须收储土地并抬高地价,抬高地价实际就是推高房价<sup>[8]</sup>。面对中央房地产调控,地方政府一方面必须执行中央调控政策,另一方面又无法摆脱土地财政依赖。控制房价就是要地方政府自减财源,显然困难很大。在这种情况下,地方政府最好的办法就是变相消解中央房地产调控力度,甚至有把中央政策变成“对策”去执行的思想。房地产调控政策的执行力度和最后效果就显而易见了。

## 四、政策建议

2011年是“十二五”开局之年,是经济结构继续深入调整和减小收入差距促进社会和谐的关键年。因此,房地产政策应该配合经济结构调整,为宏观经济持续发展服务,为调整收入差距促进社会和谐服务。从长期发展看,房地产调控政策宜以“法制建设、着眼中长期、科学监管、改革创新”为主基调。

(一) 制定相关法律法规,探索保障性住房建设长效机制

当前,城市化日渐推进,为确保住者有其屋,国家应当制定

《基本住房保障法》,用刚性约束来确保公民住房权利,把保证公民住房权利作为各级政府的法定责任,而不宜单一化地使用行政调控手段。《基本住房保障法》首先要明确地方政府责任,地方政府不仅要保证公民住者有其屋,而且要保证公民承受得起基本住房消费。《基本住房保障法》要明确基本住房保障的标准、范围、方式和质量,要做到“不超标,不漏保,不多保”。

在法律保证的基础上,要确保保障性住房的规划、建设和管理,使之形成长效机制。要确定保障性住房的支持体系,保证土地、财政、税收与金融等支持。要落实监督问责机制,确保全方位多渠道立体监督。总之,建立保障性住房建设管理长效机制要把握这个基本思路:“需求—分级—分配—流转—退出—一体化;土地—资金来源多元化,用途专一化;法律—法规—政策—监控一体化。这三者形成统一整体,统一执行。”<sup>[9]</sup>

(二) 制定房地产市场发展中长期战略规划,实行居民住房统筹管理

1. 实施住房普查建立全国联网的城镇居民家庭住房数据库

由政府牵头落实,异地抽调普查人员进行城镇居民住房普查,获取居民住房基础数据,建立全国联网的城镇居民家庭住房数据库。住房普查所需费用由土地出让金和房产税专项支出。普查由普查员、房产所有人、物业或者街道管理人员、房屋、房产证“三方一屋一证”结合,三方核对签字之后上报全国联网数据库。数据库录入房产全部信息(包括实物照片)和家庭成员信息,作为受法律保护的依据。如果用他人姓名代替不但不受法律保护而且一经举报,启动配套追究机制和法律制裁。

2. 制定中长期发展战略

住房普查是查清存量房数量,在准确把握这些关键数据的基础上,制定切合实际的中长期发展战略。中长期发展战略,要以城市化速度和人口变化为基本依据,确定商品房开发和保障性住房开发所需要的资源总量。在充分考虑宏观经济增速和居民收入变化的基础上,依据中长期战略制定调控方案,只有这样才能真正使调控有的放矢精确打击。“制定房地产中长期发展战略规划,可使中低收入家庭、市场消费者、开发商等各方面明确房地产发展预期,理性开发、理性消费,不因短期措施导致市场出现大的波动,最终实现宏观经济的平稳运行,房地产市场的健康稳定发展,商品房与保障性住房的协调供给”<sup>[10]</sup>。

(三) 实施科学合理调控,全面加强市场监管

1. 制定房地产开发行业标准

从1998年至今,历年房屋建筑面积竣工率一直低于40%,最低为18.7%(2010年),这表明房地产开发行业投入市场的商品房供应量不足和房地产开发行业效率不足。十年来,房地产行业平均土地开发率只有65.9%,未开发土地面积12亿平方米。按照容积率2估算,全国开发商的存量土地足够供应未来1亿人进城居住。即使除去开发商重复买卖土地,这个土地存量也足够多。在地价不断升值的情况下,房地产开发行业囤地一是赚取存量土地的增值,二是赚取土地增值传递效应导致的房价增值。为了有效增加商品房的市场供给总量和速度,杜绝房地产开发行业延缓开发进度,遏制房地产开发行业囤地,在现有在开发商资质、规划设计标准、建筑标准、建筑商资质之

外,有必要制定房地产开发行业标准,也就是制定房地产开发工艺流程,通过科学方法确定房地产行业的开发速度和时间,从而达到调控目的。这一点是对国办发(2006)37号文(第七,加大对闲置土地的处置力度)的科学提升。

2. 创新房屋中介交易模式

房屋中介公司是购房人与开发商、购房人与房主、租房人与租赁商、租房人与出租人之间的中间商,它的存在完全是上述二者之间的关系和数据信息没有理清理顺所致。正是因为这些关系和数据信息没有理顺不透明,才为房屋中介提供了制造虚假信息、签订阴阳合同、提供虚假数据等违规违纪行为。其目的是为了赚取租金、赚取佣金、赚取售房差价和赚取回扣,他们的这些行为直接加重了租赁者和购买人的经济负担。当前,房地产市场的混乱、房价的上涨、租金上涨与他们有直接关系。尽管出台了《房地产经纪管理办法》,但对房屋中介的违规违纪管理效果并不显著。因此,建议国家建立全国联网的房屋交易和房屋租赁市场交易平台,实现开发商与购房者之间的B2C交易模式,二手房房主与购房者之间的C2C交易模式,出租人与租房者之间的C2C交易模式。这个平台由国家管理控制,房屋中介只是整个交易中的咨询机构。这样,既可避免中介扰乱市场秩序,政府又可以获得真实的交易数据和基础信息。

3. 杜绝商业银行之间恶性竞争

“十一五”期间一些商业银行为了业绩,不负责任违规发放贷款,拿首付比例和利率去做恶性竞争。恶性竞争的最坏结果是加大了金融行业风险,强化了开发商的资本杠杆效应,强化了炒房人的资本杠杆效应,刺激了普通民众超过实际承受能力的住房消费。恶性竞争的结果是商业银行配合开发商做假按揭,配合无长期支付能力的购房人买房。防止商业银行之间的恶性竞争不可能通过行业自律、限制贷款、行政命令和行政处罚来实现。要与相关法律法规配合起来,对违规经办人和主管人员以渎职罪和挪用公款等罪加以追究,坚决杜绝违规放贷和恶性竞争。

4. 高额征收二套及以上房产出售溢价所得

“十一五”期间房地产调控效果不彰的一大原因在于,所有的调控手段集中起来给投机炒房人增加的成本仍然远远小于炒房所得,炒房仍然有大利可图从而难以禁绝。事实上,遏制投机炒房的最好途径是使其炒房无利可图。建议扣除物价上涨因素和存贷款利率变化因素之外,高额征收二套及以上房产出售溢价所得。对于家庭合理化住房改善的,一经确认退还溢价款。这一点可以借鉴韩国征收土地超过利得税的办法。

5. 征收“房产占用国家资源税”打击囤房

2011年初,重庆、上海两地开征房产税,一些专家学者认为房产税既不合理也不合法。另外,两地开征的房产税从根本上起不到平抑高房价的效果。合法合理又能够打击囤房起到平抑高房价效果的税收途径是提请全国人大立法,征收“房产占用国家资源税”而不是征收现行的房产税。“房产占用国家资源税”应当以公民基本住房面积标准和住房档次为基础,以住房普查数据为依据,对超出规定住房面积的家庭全面征收。而不是只针对高档住宅和增量房,要针对所有的增量房和存量房,但必须差别化执行。具体可参照个人所得税征收方式根据超标面积和住宅档次设置不同的起征点和税率。要做到超标面积越多住房

档次越高征收的税率越大,真正起到“削贫富之峰”和打击囤房。开征之后之前,要设计好减税、免税、放宽征收条件等对应政策措施。开征之后,要做到税款专用,用处公开。

#### (四) 整合房地产税收 改革土地财政

##### 1. 整合房地产税收

目前,房地产业税费繁杂,收费项目远远多于税,税收偏重。建议整合房地产税收,扩大国家征税的税基,取消不合理收费和重复收费。按照土地获得、持有、转让、收益四个大的环节对现有房地产税收进行整合,在土地获得环节仍然保持耕地占用税,在持有环节将城镇土地使用税、城市维护建设税、房产税合并,在转让环节将契税和房地产印花税合并并继续征收营业税和土地增值税,在收益环节征收企业所得税和个人所得税。

##### 2. 改革土地财政

土地财政一方面推高了房价,另一方面也很容易使地方政府产生只顾任期的急功近利行为,最终损害长远利益和城市长期建设规划。改革土地财政,首先需要中央为地方政府减任务,地方政府不可过度追求城市规模,要杜绝地方财政资金浪费与贪腐,要创造性地寻求财政增收途径。其次,建议建立土地出让金分期征收制度。政府在先期征收一定比例的土地出让金之后,剩余部分按照土地出租年限逐年征收。这样降低地方政府对短期利益的依赖,保证地方财政收入的可持续性,同时,也有利于降低商品房房价。第三,建议改革普通商品房建设用地“招拍挂”出让方式,在国家对普通商品房“限面积、限套型”的基础上,采用“竞地价、竞房价”的方式,地价高房价低者先得。

结语:在经济结构深入转型期,房价调控是一个复杂的系统工程。调控政策宜在公平公正的基础上兼顾各方利益,调控手段宜行政、市场、法制、科技、公众监督综合应用不宜偏废。

参考文献:

[1][7][10]潘家华,李景国.中国房地产发展报告 No8[M].社会科学文献出版社 2011:23-27.

[2]国家统计局,中国指数研究院.2007年中国房地产统计年鉴[M].中国统计出版社 2007:376.

[3]中国指数研究院发布的数据。记者王涛,“2010年12月百城市住宅均价环比上涨0.9%”[N].经济参考报,2011-01-05. <http://finance.ifeng.com/roll/20110105/3154645.shtml>.

[4]国家统计局,中国指数研究院.2007年中国房地产统计年鉴[M].中国统计出版社 2008:376.

[5]记者殷丽娟.“北京四环路内住宅期房价每平方米突破三万元”[N].新华网北京3月15日, [http://www.bj.xinhuanet.com/bjpd\\_sdxz/2010-03/15/content\\_19250685.htm](http://www.bj.xinhuanet.com/bjpd_sdxz/2010-03/15/content_19250685.htm).

[6]新华网发展论坛,2010-04-07[EB/OL].中国广播网. <http://forum.home.news.cn/thread/75005416/1.html>.

[8]席志刚.“大同市长今年两度被上级约谈,称在山西官场有困惑”[J].凤凰周刊,2011-04-19. [http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2011\\_04/19/5831056\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_04/19/5831056_0.shtml).

[9]李永乐.北京建设世界城市之民生住房保障体系对策研究[J].北京社会科学,2011(2):23.

基金项目:中国社会科学院重大课题“房地产市场与主要影响因素综合协调发展研究”阶段性成果。

作者简介:尚教蔚(1963—),女,黑龙江肇源人,经济学博士,中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员,研究方向为房地产金融、住房政策、住房保障。李永乐(1974—),男,四川西充人,中国社会科学院城市发展与环境经济研究所博士后,研究方向为城市规划、房地产经济及政策。

责任编辑:胡雯君;校对:文雨

## 我国城镇住房市场“十一五”回顾与“十二五”及未来十年展望

李恩平 杨慧

(中国社会科学院 城市发展与环境研究所 北京 100732)

提要:“十一五”期间我国住房市场快速发展,房地产开发投资增长较快,住房供应能力显著提高,改善了居民的居住条件和环境,推动和带动了经济及相关产业发展。但住房市场供求矛盾没有得到真正缓解,消费性需求与投机性需求关系被扭曲。本文从刚性需求和实际交易两方面考察了当前的城镇住房市场关系,展望了“十二五”及未来十年我国城镇住房市场供需变化,认为我国城镇住房市场正面临重大转型。

关键词:住房市场;十一五;回顾;十二五;展望

中图分类号:F293.3 文献标识码:A 文章编号:1003-3637(2011)05-0118-05

“十一五”期间,我国城镇住房市场得到了快速发展,取得了很大成效,对住房供给、居住条件、经济发展做出了重要贡献。但是,这些成效的背后也呈现出很多促使供求关系发生变化的因素。当前,由刚性供需关系形成的房价长期上涨动力已经消失,投机性需求驱逐消费性需求主导短期市场波动。“十

二五”期间及未来十年我国住房市场供给和需求两个方面都可能发生与当前区别较大的变化。

### 一、住房市场“十一五”回顾

#### (一) 住房供给能力增强,居民居住条件得到改善

“十一五”前4年住房开发企业共提供竣工住房1889多万