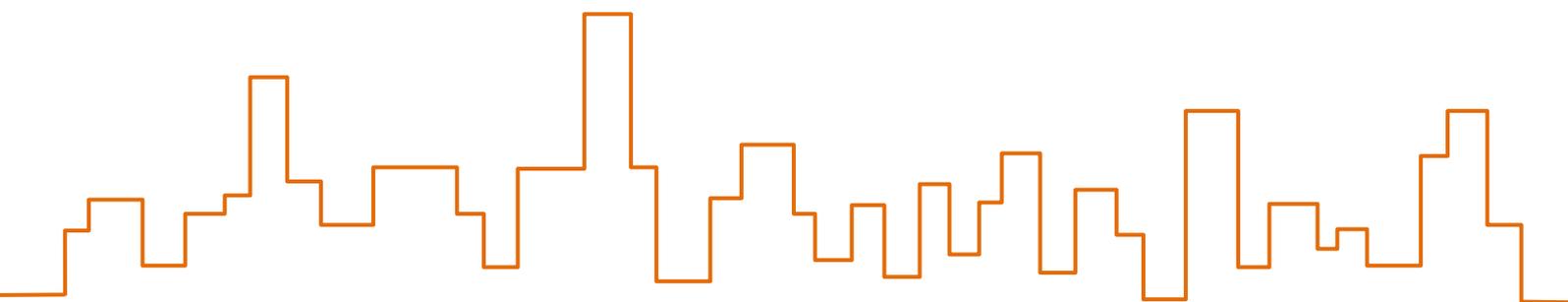


# 中国住房发展报告 2008-2009

主编 倪鹏飞



中国社会科学院城市与竞争力研究中心  
Center for city and competitiveness (CASS)



住房既是社会民生的基本议题，也是宏观经济的关键领域。中国住房过去三十年的日新月异，让人们有理由期待，未来三十年的高歌猛进。但是，近年来中国住房发展的波折，不免让人忧虑，未来将更加不确定。从全球到中国、从历史到现实、从理论到经验，住房是社会经济之所系且具有二重性。着眼于长短结合的社会经济发展目标，中国住房发展必须坚持“实现稳健发展，保持持续繁荣，带动经济增长，增进住有所居”的均衡目标。实现这一目标首先要进行系统性的长期跟踪研究，并适时做出正确的分析判断和政策建议。运用系统的分析框架，将涉及住房的关键问题：从宏观和微观、从主体到客体、从长期到短期、从市场到政府、从理论到政策，一并纳入分析体系中，评述 2008-2009 年的中国住房及其相关发展，预测 2010 年的住房及其相关的形势发展，从长期趋势的研究中提出重要的研究发现；通过构建指数，评估中国住房关键领域里的进展；全面分析了住房发展的问题与挑战，针对综合而均衡的目标提出关键的政策建议。

## 一、2008—2009 年住房市场分析

### （一）宏观经济与住房市场：从急速下滑，到触底回升

经济触底回升，初现复苏迹象。2008—2009 年，中国宏观经济在全球金融危机的冲击下经历了剧烈波动，但总体来说紧缩程度逐步减轻，回稳中渐呈复苏迹象。自 2008 年 6 月起，生产出现了急剧下降的局面，2008 年第 4 季度和 2009 年第 1 季度经济增长率分别为 6.8 个百分点和 6.1 个百分点。由于政府及时出台了有力的经济刺激计划，从 2009 年第 2 季度起国内生产总值增长下滑趋势得到了遏制，经济增长率达到 8.0 个百分点，并逐步呈现出较快的恢复性增长趋势，复苏迹象明显，“拐点”悄然显现。但城镇失业率仍然处于较高水平，就业形势没有得到根本改善，在一定程度上制约了经济发展。图 1-1 描述了 2008 年以来中国经济增长和失业状况。

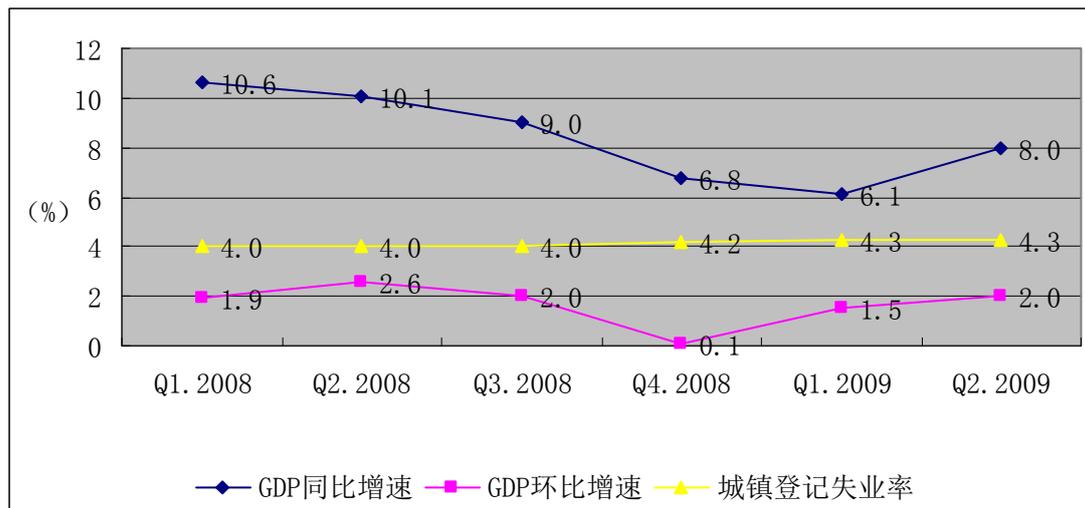


图1-1 2008年以来经济增长和失业率状况

资料来源：2008年第1季度至2009年第1季度数据转引自郭同欣文《对当前几个宏观经济问题的初步分析》，载中华人民共和国国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn>），2009年6月23日；2009年2季度GDP同比增速来自中华人民共和国国家统计局网站，2009年2季度GDP环比数据根据中华人民共和国国家统计局公布的相关数据测算而得。城镇登记失业率为中华人民共和国劳动和社会保障部新闻发布数据。

社会需求有所回升，物价水平呈恢复性增长趋势。自2008年第4季度开始，中国社会固定资产投资增幅持续扩大，政府万亿投资作用明显，但消费需求在这次金融危机中也受到了较大的冲击，消费需求有所回升，但增速仍处于较低水平，并且由于对外贸易领域是受世界经济危机冲击最直接和最严重的领域，2008年进出口总值增速随着外部需求大幅放缓而明显下滑，贸易顺差有所减少。居民消费价格指数、工业品出厂价格指数和原材料、燃料、动力购进价格指数在经过连续多月下滑后，在2009年8月份，也都开始环比回升。而且，由于世界各国为刺激经济而注入了巨量流动性，一旦经济开始复苏，则很有可能会导致通货膨胀的发生，这也使得目前人们对未来的通货膨胀预期有所增加。图1-2描述了物价和需求的变化情况。

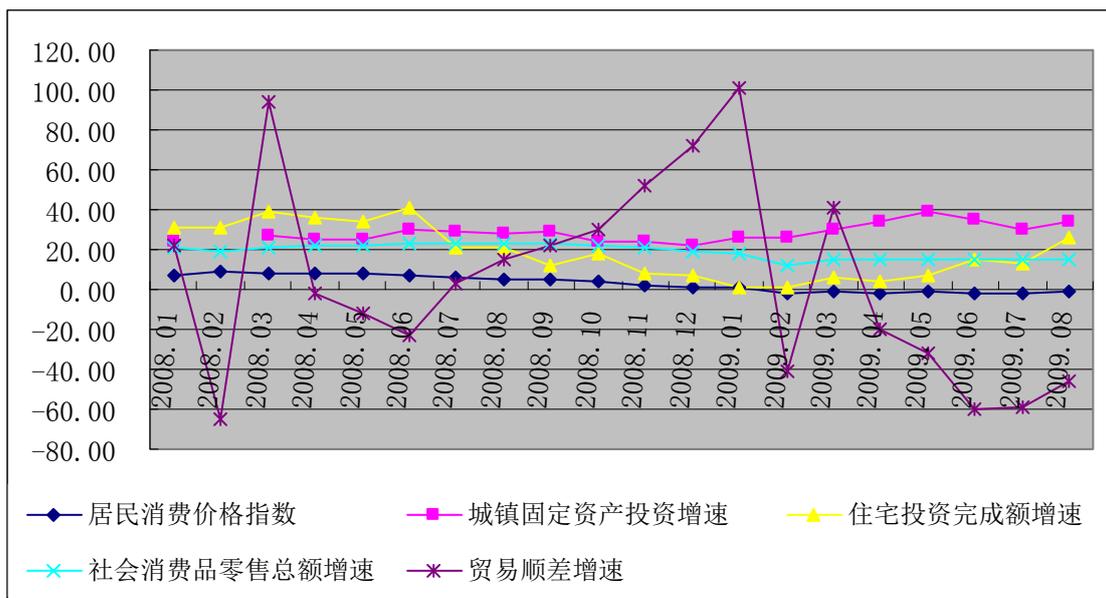


图1-2 2008年以来物价水平和需求变化情况

资料来源：中华人民共和国国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn>）和中国海关总署（<http://www.customs.gov.cn>）。

货币信贷增长迅速，流动性供给充足。2008年7月份货币政策开始由“从紧”向“适度宽松”转变，伴随着这种宽松的货币信贷政策，货币供应量增速也逐渐扭转了2008年6月以来的下滑趋势，并迅速增长。2009年9月底，广义货币供应量M2余额为58.54万亿元，同比增长29.31%；狭义货币供应量M1余额为20.17万亿元，同比增长29.51%，金融机构人民币各项贷款余额为39.04万亿元，同比增长34.16%。同时，存贷款利率略有下降，人民币汇率基本保持了稳定，为扩大需求创造了有利的国际和国内金融环境。

住房投资波动加剧宏观经济运行风险。住房投资的高速增长直接带动了国民经济的高速增长。但是，由于住房投资具有较高的波动性，从而也加剧了经济增长的波动性，对宏观经济稳定运行有较大的影响。从1998年到2008年间，住房投资对经济增长每年的直接平均拉动点数达到0.72个百分点，在最高年份1999年达到1个百分点，在最低年份2005年也达到0.47个百分点，在2009年1-6月份，由于世界金融危机的影响，住房投资对经济增长的拉动点数只有0.24个百分点，影响了经济增长。

## (二) 中国城市化与住房市场：质量提升明显，中西部地区加快

2008-2009年，中国城市化进程仍然加速推进。因为金融危机客观上抑制了中国城市化发展，但应对危机的政策又刺激了城市化发展，主要表现在：一是城市化规模扩张明显加速，城市质量提升步伐加快。2008年，我国城镇化率已达到45.7%，拥有城镇人口6.07亿；据测算，2009年我国的城镇人口将达到62934万人，达到46.7%；农村转向城市的投资移民、教育移民逐渐增多，城市化质量也在不断提升，中西部地区城市化发展尤为明显。二是大都市化和集群化趋势进一步增强。我国城市体系继续向着大都市化、城市群化、城市群网络化的方向发展；受金融危机的影响，东部城市发展速度有所下降，中西部地区城市增长极的作用更加明显。三是城市化政策变革加快。区域规划陆续出台，综合配套改革进入新阶段，行政体制改革出现新迹象，基本制度创新有所推进。

2008-2009年中国城市化发展对住房产生了巨大的影响，城市化进程中住房的真实需求得到释放，同时，全国总体用地规模大幅增加，也为住房供给创造了条件。四是城市化地域结构明显扩张。城市用地总体水平大幅增加；交通设施用地增幅最大；二线城市用地增长较快。从区域来看，经济欠发达地区城市的建设力度仍然在不断加大，相对于东部发达地区而言，中西部地区城市的住房需求和供给整体上呈现“双加速”态势。

## (三) 全球经济与住房市场：从急剧衰退，到逐步回稳

全球经济经历深度衰退，但已现回稳。2008年下半年以来，受全球经济危机影响的发达经济体纷纷出台了强有力的金融救助方案与扩张性的货币政策、财政政策，而新兴和发展中经济体在外需减少的情况下也采取扩张性财政政策与货币政策，以期扭转经济增长放缓趋势。经过近一年全球主要经济体的协调与协作，全球经济出现回稳迹象。

全球通货膨胀压力消减。从2006年至2008年全球金融危机爆发之前，全球通货膨胀经历了一个显著上升时期。全球金融危机爆发后，由于流动性收紧及实体经济需求层面的大幅下降，全球通胀压力持续消减。

全球金融系统尚未恢复有效运作。金融危机对全球金融系统的冲击还远未结束，恢复金融系统的有效运作仍然是受危机影响经济体中央银行与政府的主要政策重点。各国公共部门步调一致地下调基准利率、持续提供充足流动性、放松信贷约束条件以及向银行注资。

全球住房市场缓慢复苏。考察18个OECD经济体1991年至2007年名义与真实住房价格

的年度同比增长率，除日本和德国房价近十年主要处于衰退期外，其它经济体主要从 2006 年前后开始同向进入增长放缓期（事实上，在 2006 年之前，爱尔兰、澳大利亚和荷兰等经济体房价增长已经放缓）。根据 OECD 的统计，截至 2009 年第一季度，17 个 OECD 经济体中，除瑞士外的 16 个经济体真实房价同比都出现衰退。

对中国住房市场的影响明显。2008 年下半年开始，由于全球经济危机导致国际资金外流，加速 2008 年下半年的住房市场下行调整。但为应对外部需求大幅下降，为了保证稳定的经济增长，政府迅速出台了积极的财政政策与适度宽松的货币政策。在充裕的流动性和宽松的房贷政策条件下，在主要来自国内消费者与投资（投机）者联合需求的推动下，2009 年上半年中国住房市场迅速扭转了之前的下行趋势。

### （四）开发企业与住房市场：由急剧恶化，到迅速好转

2008—2009 年，中国住房开发企业的基本面由逐渐恶化走向好转，一度萎缩的住房销售数量开始出现缓慢上升；而国有企业中的住房业务随着央企要求的主辅业务分离出现缩减；住房市场不景气使得住房作为主营业务企业有所减少，但是随着市场的重新升温又所增加。

2008 年下半年住房企业普遍遭遇资金的窘境，随着国家应对金融危机措施的出台，进入 2009 年资金获得状况开始好转。土地购置面积在 2008 年下降，并且地方政府土地出让频现流拍，而 2009 年“烫手山芋”变成了“香饽饽”。人才由相对过剩到需求旺盛和流动加剧。开发经营的规模由 2008 年的下降到依旧低迷，并在近期逐渐加速扩张。住房销售增幅由显著下降到快速上升，企业重组并购由基本停滞到 2009 年的显著加快。住房质量问题仍然曝光不断，住房产品的设计日益重视环保和节能，品牌塑造往往重视品牌建设，缺乏品牌维护。

2008 年以来，住房制度建设上取得一定成就，但仍长期落后于住房发展速度；新股东文化建设成为企业文化建设一道靓丽风景；很多住房企业，尤其是中小企业对公司管理仍不够重视；在公司战略上大多数住房企业还缺乏系统性和可持续性。随着社会各方面对资信的关注，住房企业更重视资信建设；税收仍然与住房企业在行业中的地位很不相称；慈善意识虽总体有所觉醒，但是企业间差距较大；环保建设方面品牌企业所起的带头作用较突出；有责任心企业重视保障性住房建设。

开发企业尤其在资金状况的严重影响，引致其市场行为的反转，导致住房市场形势发生逆转。

## （五）需求主体与住房市场：购买意愿几经反复

2008年，受二套房贷限制、全球金融危机导致的流动性短缺以及价格下调预期的影响，投机和投机者的融资能力和购买意愿大幅下降，纷纷撤场。2009年，由于宽松的信贷政策、通货膨胀预期，加上国际资本看好中国的经济前景，国内外投资者和投机者的融资能力和购买意愿迅速扩张，但随后的价格猛涨以及信贷政策的从严，使得投机和投资又开始新的调整。一线城市作为投资和投机集中区域，住房销售和价格呈现剧烈波动。

2008年，受房地产景气悲观预期、未来收入下降预期和失业率上升等影响，住户购房意愿降到了历史最低点，进入2009年以后，受政策和降价的影响，前期相持阶段累积的刚性需求逐步释放，消费者购买意愿增强，表现为投机和投资不强烈的二、三线城市量价持续提升。

需求者购买能力、融资能力和购买意愿的快速转换，引致其购买行为的反复多变，从而影响住房市场形势的变化。

## （六）金融机构与住房市场：信贷监管由紧变松，由宽变严

2008年以来，中国住房金融机构的基本素质改进不大，市场运行应为主要呈现如下三个突出特点：

从总体结构上看，商业性住房金融机构主导格局明显，合作性住房金融机构和政策性住房金融机构支持不足。2008年底的数据显示，商业银行住房贷款在住房消费贷款总额中的占比超过80%，而公积金贷款占比约为15%。

从商业性住房金融机构来看，受国家货币政策方向的急速转向影响，商业银行房贷业务先抑后扬，上行意愿明显强于下行意愿，从2007年底到2008年底大约一年内走出的下行落幅，在不到半年的时间里就被上行走势吞噬殆尽。这样一种走势推动住房市场在2009年上半年过快反弹。2009年6月，商业银行对住房开发企业的贷款在住房贷款中的比重高达98.5%，非银行金融机构的贷款支持仅占1.5%。进入第三季度，住房信贷由所趋紧。

就住房公积金而言，2008年以来住房公积金在惠及范围、使用的灵活性等方面均有一定改善，但对住房市场的支持偏低，且使用质量和效率不尽如人意，制度设计层面存有症结性的问题。

信贷政策、外部监管、内部监管的松紧，引起金融机构贷款能力、意愿和行为的变化，从而引起开发企业和购买者融资能力变化，导致住房市场形势的发生改变。

## （七）住房资产市场与物业市场：从快速回落，到快速上涨

新房市场变化快速，波动剧烈。2008—2009年销售市场大致经历了以下4个阶段转折变化：2008年1—7月，价格惯性上涨，销量开始萎缩；2008年8月—2009年12月，价格连续下跌，销量严重萎缩；2009年1—2月，销量开始回升，价格跌速放缓；2009年3—6月，销量大幅度增长，价格快速上涨；2009年7—9月，销量回落调整，价格继续上涨。2009年1—9月，全国住宅销售面积为5.4亿平米，住宅销售金额2.4万亿元，同比分别增长46.4%和78.2%。

投资开发回落迅速，复苏缓慢。根据开发投资、开工面积、竣工面积的相对变化，2008—2009年住房投资开发活动可以分为以下3个阶段：2008年1—6月，惯性扩张阶段；2008年7—12月，开发收缩、库存增长阶段；2009年1—9月，去库存化阶段，该阶段后期投资开发速度开始有所加快，全国完成房地产开发投资25050亿元，同比增长17.7%。

旧房市场“V”形走势，波动明显。2008—2009年二手住房市场可大致分为4个阶段：2008年1—9月，相持阶段；2008年10月—2009年2月，持续下跌阶段；2009年3—6月，快速上涨阶段；2009年7—9月，涨速回落阶段。

租赁市场需求减少，租金下降。收入增速下降、就业难度加大、人口回流等因素造成租金下跌。2008年租金虽有一定上涨，但涨幅呈下降趋势，租金指数同比涨幅由1季度2.9%的降至4季度的0.8%，涨幅下降2.1个百分点。2009年1—3季度，租赁价格指数还同比出现下跌。

，2008年下半年中国住宅租赁市场的供给有所增加，在需求变化不大甚至下调的情况下，住宅租金水平一转多年来持续上升的态势，租金水平下挫，其中高档房的下降幅度更大。到2009年上半年，随着经济景气的好转、房地产市场转热，住房租赁市场也趋向升温，租金水平有所提高。

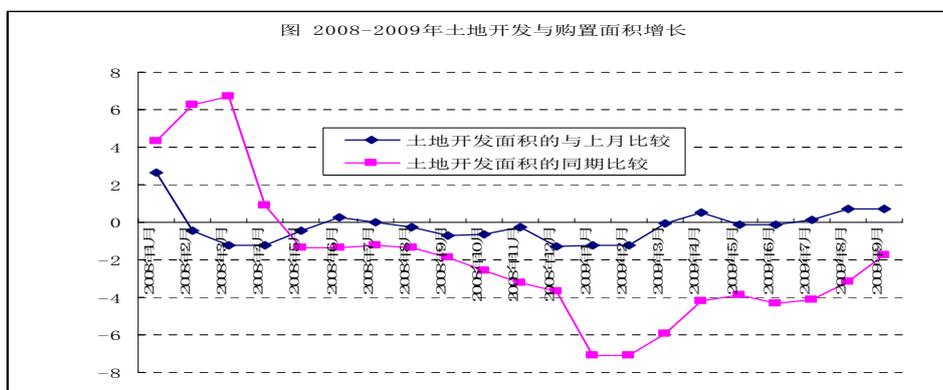
东部波动性大于中、西部地区。2008年金融危机对东部地区的影响要远大于中、西部地区，表现为东部地区商品住宅投资增速要低于中、西部地区，销售面积与销售额的下降速度要远高于中、西部地区。2009年东部地区销售市场量价急升，中、西部地区投资开发快速增长。东部地区销售面积、销售均价及销售额增幅都要远大于中、西部地区，但开发投资额的增幅要远低于中、西部地区。

一线城市波动性大于二三线城市。销售市场一线城市领先，投资开发二、三线城市占优。价格平均增速一线城市要高于二、三线城市；销售量一线城市呈爆发性增长，二、三线城市

存在严重分化；开发投资一线城市冷、二、三线城市热。

## （八）住房土地市场与住房市场：从迅速降温，到逐步回暖

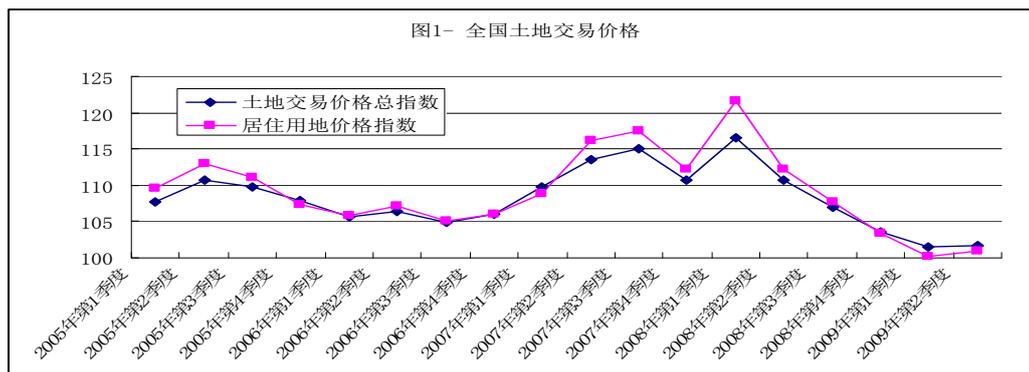
土地市场。从2008年一季度开始土地市场迅速降温，一些城市土地市场出现土地流拍、低价成交和开发商退地的现象频现。从2009年第一、二季度开始，中国土地市场开始回暖，北京、上海、广州、深圳等重点城市的土地市场交易活跃，各地“地王”频现，甚至出现了“抢地”现象。图1-1分别显示土地开发面积和价格降温 and 回暖的事实。与此同时，土地市场首先在一线城市复苏，逐渐延伸到二、三线城市。



住房用地价格。国房指数显示：2008年一季度住宅用地价格增幅达近年来最高，随后开始持续4个季度的大幅下降，只到2009年第二季度开始回升，个别城市的居住用地成交总价和楼面地价的“地王”纪录不断被刷新。中国指数研究院监测显示：1—9月全国住宅用地平均楼面价格稳步上涨。5月以后住宅用地平均楼面价格突破每平方米1500元，8月接近2000元，9月高达2691元。

住房用地供给。中国指数研究院监测显示：住宅用地累计供应量首次超过去年同期水平。1—9月，全国60个城市累计推出土地6642宗，同比增加8%。

住房用地需求。戴德梁行报告显示，2009年一季度居住类用地成交出现显著萎缩，同比降幅达67%。中国指数研究院监测显示：2009年开始，住宅用地需求强劲，成交量连续8个月呈增长态势。1—9月，全国60个城市累计成交土地4873宗，同比增加55%。



## （九）住房金融市场与住房市场：从收紧和沉闷，到宽松和爆发

2008 年以来，由于全球金融危机爆发及其应对政策实施。作为金融市场的一部分，中国住房金融市场形势变化明显。

**信贷市场的主导地位明显，资本市场的作用有所弱化。**住房开发企业所需资金中有 50% 以上来自间接金融市场，其中绝大部分来自信贷市场。来自直接金融市场的资金维持在 20% 左右，其中 2009 年比 2008 年有所下降。

**住房贷款利率先扬后抑。**2008 年中期达到顶部，2008 年 8 月以后，基本维持了一路下行的态势。这样一种走势表明，货币政策取向由紧缩流动性转向释放流动性。

**信贷市场走势明显先行于房价走势，呈现先紧后松。**特别是 2009 年上半年信贷市场甚至表现出歇斯底里式的增长，反映信贷市场有失控之虞；但第三季度，随着从严执行二套房贷款制度执行的强调，住房信贷开始有所收紧。

**股票市场上房地产板块的股票指数呈现巨幅震荡。**先是在 2008 年一路下行，然后从 2009 年初开始快速上行，走出了一种类似过山车的路径，而且与上证指数相比，波动幅度高出 20 个点，反映房地产板块市场的极不稳定性。住房开发企业在股票市场上的融资由 2008 年的沉闷走向 2009 年上半年的爆发。至 2009 年 6 月底，已有近 30 家房地产企业计划在 A 股和 H 股上市，募集资金规模将超过 1000 亿元。其中仅在 A 股“排队”等待 IPO 审批的房地产企业就有 14 家之多。

正是由于住房金融市场的变化，即信贷紧-松-紧的剧烈调整，以及利率先扬后抑的调整带动住房市场产生震荡。2009 年上半年房价的狂涨与信贷市场流动性的过快过多释放密切相关。

## （十）住房监管与住房市场：监管措施相继出台，监管力度有所放松

2008年前3个季度，为配合调控过热的宏观经济和房地产市场，住房市场监管力度有所加强；从第4季度开始，为应对全球金融危机，实现“扩内需、保增长”的目标，住房市场监管政策在执行力度开始有所消减。但是，完善住房市场监管的措施2008-2009年在持续推进。

在行政审批方面，2008年以来，监管部门在规范住房市场方面仍在进行努力。自2002年以来，国家相关部委一直在出台政策措施，以简化房地产企业开办的程序，提高企业开办的审批效率。在规范住房用地市场方面，国土资源部先后颁布施行了一系列办法。在住房开发环节，住房与建设部原建设部于2009年4月颁布有关办法，加强住房开发质量监督管理。在房屋登记方面，住房与城乡建设部颁布有关办法规范房屋登记，保障房屋交易安全。在住房租赁环节，最高人民法院颁布有关司法解释规范住房租赁市场。与此同时，地方政府也针对市场上存在的问题采取不少配套的监管措施。例如，针对“捂盘惜售”<sup>1</sup>现象，北京市住建委对15家开发商进行约谈告诫，并要求在七日内完成整改。

## （十一）住房保障与住房市场：建设力度明显加大，覆盖范围明显扩大

**保障性住房建设力度明显加大。**2009年上半年全国保障性住房用地供应5.6万亩，同比增加36.3%。截至2009年6月底，中央已下达补助资金548亿元，地方已到位资金415亿元，中央投资补助项目已经开工5434个、占计划的80%，开工面积6360万平方米、占计划的60%，完成投资388亿元、占计划的30%。

**住房公积金覆盖率继续提高，成为居民购房的重要融资渠道。**2008年末，全国应缴职工人数11184.05万人，实际缴存职工人数为7745.09万人，同比增加557.18万人，增幅为7.75%。2008年，全国住房公积金提取额为1958.34亿元，占同期缴存额的43.82%，同比增加149.56亿元，增幅为8.27%，全国共发放住房公积金个人贷款131.13万笔、2035.93亿元，占当年缴存额的45.55%。截至2008年末，累计为961.17万户职工家庭发放个人住房贷款10601.83亿元，同比增长23.77%。

**经济适用房建设规模增加。**全国大部分城市保障性住房面积占新建住房面积的比例都

<sup>1</sup> 通俗地说，就是开发商捂住楼盘不卖，或者分批卖、少量卖，延长销售时间，制造热销景象，为的是短期内频繁涨价。

在 10%以上。其中 14 个主要城市 2008 年计划新建住房面积共 17765.6 万平方米，其中保障性住房面积共 4920.31 万平方米，占新建住房面积比例为 27.7%。2009 年上半年，各地新开工经济适用房 3388 万平方米、48 万套，完成投资 468 亿元。

**廉租住房保障规模迅速放大。**按照新出台的《2009—2011 年廉租住房保障规划》，我国今后 3 年将新增廉租房 518 万套，发放货币补贴 191 万户。2008 年廉租房制度建设共投入 354 亿元，是 2007 年投入资金的 3.7 倍。其中，中央财政共安排廉租房补助资金 68 亿元，在第四季度时为扩大内需促进经济增长的战略决策追加了中央廉租房建设补助资金 75 亿元。截至 2009 年上半年，全国已开工建设廉租房 105 万套，全国新增租赁住房补贴 150 万户，林区棚户区改造项目已开工 15 万套，垦区危旧房改造已开工 12 万户。

## 二、2009—2010 年住房市场预测

### （一）宏观经济与住房市场：经济将持续复苏，住房投资作用增强

**经济增长持续较快复苏：**工业增加值增速有所加快，建筑业和第三产业活跃度增加，国内生产总值快速增长，2009 年 GDP 增长率将达到 8.4%。2010 年则有望达到 9%。

**社会需求投资主导难变：**投资维持快速增长，政府投资增速略有回落，但社会民间投资将逐渐增加；消费稳中有升，将缓慢步入上升通道；净出口缓慢恢复，进出口降幅减缓，对外贸易缓慢恢复，但顺差快速增长短时期。

**物价上涨压力增长：**居民消费价格增长加快，助推通货膨胀预期；大宗商品和资产价格震荡上行。工业品出厂价格止跌回升，未来将小幅上行；原材料、燃料和动力购进价格，回升趋势基本确立，未来震荡上行。

**住房投资作用增强：**宽松的信贷政策和市场形势，住房投资快速增加。这主要是因为信贷政策总体上会依然维持宽松的局面，加之住房价格基本在高位维持稳定，吸引政府供给土地和开发企业投资住宅开发。由于外需明年依然不容乐观，消费需求也不会迅速增长，政府投资能力受到的限制越来越多，政府支持住宅投资以带动内需，从而刺激经济增长的动愿望加大。根据前面的有关分析，如果需要住宅投资带动 0.8 个百分点的经济增长，那么需要维持 24%左右的住宅投资增长率，而根据市场形势和开发企业意愿，这样的住宅投资增长率也是可能的。

2009 年和 2010 年主要宏观经济指标的预测情况见表 1-1。

表 1-1 2009—2010 年宏观经济指标预测

指 标		2009 年	2010 年
经济总量	GDP 增长率 (%)	8.4	9.0
社会需求	全社会固定资产投资增长率 (%)	30.0	28.0
	其中：住房投资完成额	17.0	24.0
	社会商品零售总额增长率 (%)	15.6	16.2
	对外贸易顺差增长率 (%)	-28.0	33.3
物价水平	居民消费价格指数上涨率 (%)	-0.8	3.5
对外贸易	进口额总额 (亿美元)	10400	13400
	出口总额 (亿美元)	12500	16200
	对外贸易顺差 (亿美元)	2100	2800
货币金融	年末 M <sub>1</sub> 增长率 (%)	29.0	22.0
	年末 M <sub>2</sub> 增长率 (%)	28.5	20.0

## (二) 城市化与住房市场：城市化规模呈现高峰，城市化区域增长相对均衡

2009-2010 年中国城市化进程会继续加速推进,2010 年将成为我国城市化发展的重要转折年。

城市化地域规模继续扩大，人口规模呈现高峰。根据预测，2009 年中国城镇化率将达到 62934 万人，城镇人口比重将达到 46.1%，比 2008 年提高一个百分点；2010 年我国城镇人口将达到 64729 万人，城镇人口比重将达到 47.1%，比 2009 年提高一个百分点；中国城市人口的内部迁移以及城镇之间的人口迁移也将迅速增加。用地规模继续增长，产业用地恢复增长，基础设施用地增加，住房用地扩大，二线城市和落后地区用地量扩大。

表 1-2 中国城市人口增长预测 (人口单位：万人)

指 标	2009 年末数	2009 年城市人口比重%	2010 年末数	2010 年城市人口比重%
全国	134763	100	135700	100

城镇	62934	46.7	64729	47.7
农村	71829	53.3	70791	53.3

城市化质量明显提升，城市化区域增长格局相对均衡。战略规划密集制订，行政体制试点扩大，基本制度创新继续探索，综合改革实验进一步深化和扩大。城市化体系的大都市化趋势将继续延续，城市空间形态越来越呈现集群化的发展态势，中西部城市化明显加快。

城市化推动住房真实需求明显增长。2009-2010 年中国城市化发展将对住房产生进一步影响，将创造更多一些真实需求，进一步改善住房供给的条件，刺激大中城市住房需求。同时，伴随着中国整体经济形势的不断好转，中西部地区的住房需求仍然将保持较为旺盛的态势，而东部地区住房需求将得以恢复。

### （三）全球经济与住房市场：全球经济缓慢复苏，各国住房市场表现不一

全球经济缓慢复苏。由于各国中央银行与政府对金融系统进行了有效干预，金融市场状况的改善程度要明显好于预期。国际货币基金组织 10 月初调高了 2010 年世界经济增长的预测值至 3.1%。总体预测，2009 年世界经济将是徘徊寻底的一年，2010 年将是恢复性增长的一年，2011 年将有望开始真正意义上的复苏，2012 年将步入正常发展轨道。

全球通货膨胀充满不确定性。进入 2009 年后，大宗商品价格开始恢复上涨。全球总需求发生大幅变化的可能性较低，那么总需求将不会明显推动全球通胀。而全球流动性是否将再次推动全球通胀上涨，存在很大不确定性。

全球金融系统缓慢恢复。主要发达经济体将继续维持政策利率在零附近，有下调空间的经济体甚至可能进一步下调政策利率。但是，不能排除面临通胀上涨压力的经济体，央行可能会采取加息手段以控制通胀上涨趋势。如果发达经济体中央银行与政府政策措施得当，可以预见全球金融市场形势将持续得到改善。但是，可能出现的全球流动性过剩应得到各国监管部门重视。

各国住房市场表现不一。未来一年全球住房市场走势除受各国住房市场自身的周期性调整影响之外，住房市场回稳乃至复苏将与全球金融市场状况变化相联系。全球主要经济体住房市场可能不会得到金融系统（特别是证券化市场）的有力支持，使全球房价普遍处于增长放缓或衰退的局面很难得到明显改善。某些发达经济体住房价格可能还需经历一定幅度的下行调整，并持续一段时间。

2010 年，全球经济恢复的差异性，通货膨胀预期，加上人民币升值的压力，使得中国住房市场面临一定的国际热钱冲击的挑战。

#### （四）住房增量市场与住房存量市场：春暖秋凉、价稳量增

**2009 年 4 季度—2010 年 4 季度预测：春暖秋凉、价稳量增。**在没有出现新的重大外部冲击的条件下，受前三季度销售量与价格增长过快及开发企业资金压力较小的综合作用，2009 年第 4 季度住房市场可能有一个销售量回落和价格小幅调整的过程，投资开发则将继续保持上升。2010 年从整体看可能呈现先扬后抑、价稳量增的态势。具体而言，2010 年 1 季度销售量可能出现缓降，而价格基本保持平稳；2 季度受通货膨胀因素或政府可能出台新政策的影响，销售量回升、价格上涨及开发投资上升的概率较大；3、4 季度价格与销售量可能稳定或出现下降，开发投资上升或保持稳定。

（见表 1-3）。

表 1-3 2009 年 1 季度—2010 年 4 季度住房市场预测（参考）

	2009 年 4 季 度	2010 年 1 季 度	2010 年 2 季 度	2010 年 3 季 度	2010 年 4 季 度	2010 年总 体形势
住宅投资	↑	↑	↑	↑	↑	↑↑
开工面积	↑	→	↑	↑	→	↑
竣工面积	↓=	↓=	↑	↓	↓	↑
销售面积	↓	↘	↑	↓=	↓=	↑
销售价格	↘	→	↑	↓=	↓	→
租金价格	↓	↓	→	↑	↓	→

注：“↑↑”=较快增长，“↓↓”=较快下降，“↑”=增长，“↓”=下降，“↗”=缓慢增长，“↘”=缓慢下降，“→”=稳定，“↑=”=增长/不变，“↓=”=下降/不变。

#### 2009 年 4 季度—2010 年 4 季度预测依据：投机引发市场波动，政策影响市场走势

从供给方面看，开发企业资金面决定短期供给变动。由于信贷政策宽松及 2009 年商品房销售业绩良好，开发企业普遍资金较充裕，短期内大幅度扩大供给或降价促销的概率较小。

从消费需求方面看，近期经济下滑可能对真实住房需求有一些的影响，但政府采取的一些鼓励住房消费、降低城市化门槛的措施如买房送户口等又可以在一定程度上抵销其作用，

总体上真实住房需求不会出现太大的波动。

从投机需求方面看，住房投机行为是造成现阶段住房市场波动的主要需求方面原因，它受通货膨胀率、融资成本与融资杠杆比率、交易成本等因素的影响。其中通胀预期是否会转化为现实通胀压力还有待于进一步观察，融资成本、融资杠杆比率及交易成本大小则主要取决于政府住房信贷与税收政策。

从投资方面看，由于经济复苏尚不稳固、经济增长对住房市场的依赖仍较大，因而政府短期内并没有大力抑制住房投机的政策空间，甚至在经济增长低于预期时，政府还可能进一步加大住房需求刺激力度。

### **（五）住房用地市场与住房市场：交易量增加，交易价格上升**

土地需求是一种引致需求，伴随着宏观经济环境的改善，国家信贷政策的持续宽松，住房市场的预期改变，土地需求会进一步放大。当前，正是地方政府届中考察和班子调整补充的关键时期，随着班子调整到位和新一轮土地利用规划的完成，土地管理改革的深入推进，在积极财政政策的收官阶段，地方政府会继续出台大量优惠条件积极推地，促进土地供给条件的改善。因此，在房地产市场总体回暖的背景下，伴随着房地产开发商的乐观市场预期及资金压力的缓解、购地能力和购地意愿的提升，2009-2010年土地市场需求回升的态势应会得到延续。在上述土地市场供给与需求两方面都趋升的力量作用下，土地市场的交易面积会有所增加，土地价格可能会出现一定程度的上升。

### **（六）住房金融市场与住房市场：总体温和上行，区间季节波动**

总体而言，2009年四季度到2010年住房金融市场将展现一种温和上行的走势，住房间接金融市场的结构占比仍占主导地位但可能会有所下降，相应的，直接住房金融市场的地位或有一定提升。住房金融市场的快速回暖，将给政策调整带来空间，适度放行股票市场以扩大直接住房金融，改善住房金融市场过度依赖住房信贷市场的局面，将会是一种明智的政策选择。主要指标走势预测如下：

住房贷款。住房贷款在2008年底以来形成的迅猛增长势头将趋于减弱，同比增长率将呈现一种温和上升的走势，增长幅度大体上接近于近几年的平均增长率（具体见表2-2和表2-3）。考虑银行的实际，2010年第一季度，将有大量信贷投放住房市场。

表 1-3 2009-2010 年与商业银行房贷有关指标预测

指 标	2009 年	2010 年
各项贷款余额 (亿元)	420128.5	489449.7
各项贷款增额 (亿元)	100000.00	69321.20
各项贷款增长率 (%)	31.24	16.50
各项贷款平均增长率 (%)	16.50	16.50
调整房贷 (亿元)	24283.427	28290.19
调整房贷增长率 (%)	39.01	16.50
调整房贷平均增长率 (%)	22.38	22.38
调整房贷/信贷增额 (%)	24.28	40.81
国内贷款 (亿元)	7982.21	8780.43
国内贷款增长率 (%)	10.37	10.37
国内贷款平均增长率 (%)	10.37%	10.37%
国内贷款/各项贷款增额 (%)	7.98	12.67

住房信贷市场利率：总体将继续保持低位运行，同时，针对住房开发和消费中的投机性资金需求和真实性资金需求将进行结构性上浮或结构性下调。

住房公积金：住房公积金将在覆盖率、使用范围、使用效率等技术层面做些微调，但决策层不太可能考虑对公积金的制度架构进行重构。

住房金融市场创新：鉴于次贷危机的经验教训，短期内住房抵押贷款证券化等市场创新可能会继续被封冻。

表 1-4 2010 年房贷投放各季度规模分布结构预测 (亿元)

	国内贷款季度分布	调整后国内贷款季度分布
1 季度	7850.7	5344.31
2 季度	6537.57	6159.39
3 季度	6396.67	7556.99
4 季度	7505.25	9229.51

### 三、中国住房指数体系

#### (一) 住房上市公司指数

住房上市公司指数参考福布斯全球领先企业排行榜所用四项指标，销售收入、总资产、利润、总市值。对四项指标采用 EXCE12003 软件中的 PERCENTRANK 函数，用来返回企业某项指标的数值在所有企业中的百分比排位值，由此，可得到各企业指标的数值。合成房地产上市企业综合指数时采用等权处理。

通过对四项指标的综合分析，可以看出综合实力，一线上市企业占据绝对优势，前 20 名中四个一线城市（北京、上海、深圳、广州）占 16 位，同时，国有控股企业综合指数强于民营，综合指数前 20 强中，国有控股企业占到 14 位。

在销售收入的比较中可以看出，两极差距较大，前 20 位的占据 68%的份额，后 20 位只占据 1%，国有控股企业较强，前 20 名国有控股的占 13 位。利润总额上优秀企业占据利润份额较大。排名前 20 位的上市企业占据“住房 100”企业份额的 71%，其中国有企业有 13 位。

地域和行业集中度高。四个一线城市正好占据 50%，中、西部地区上市住房企业数量太少。综合指数排名前 10 位的住房企业总资产占比为 49.4%，主营收入占比为 47%，利润额占比为 51.7%，总市值占比为 50.6%，这几项数据突出显示综合指数排名前 10 位的住房企业各项指标占据整个“住房 100”的半壁江山。

行业两极分化现象比较严重，综合排名第一的万科在整个“住房 100”中各项指标占比分别是收入占 20%，利润占 17%，资产占 15%，市值占 21%。而排名最后一位的企业，各项指标所占比例都不到万分之一。

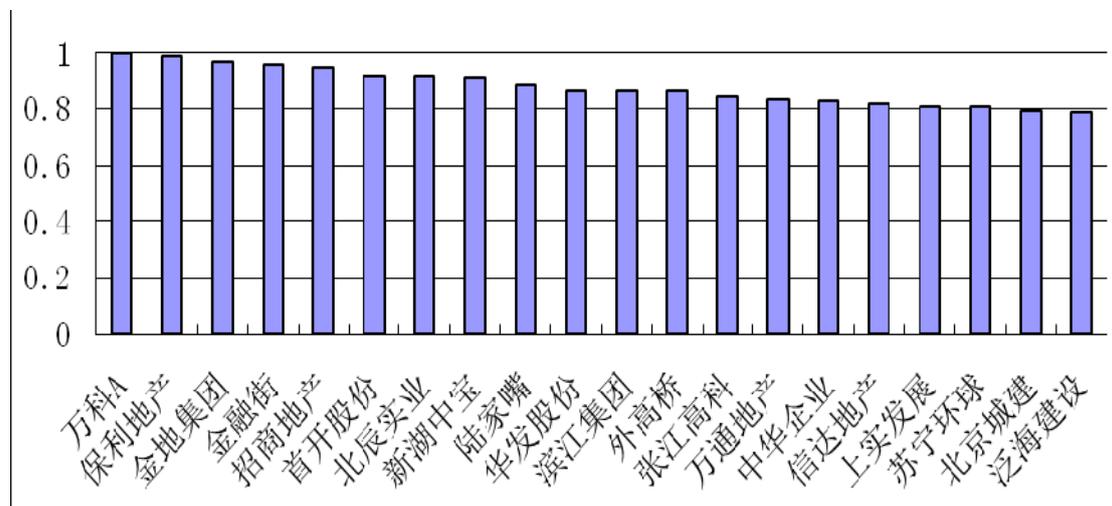
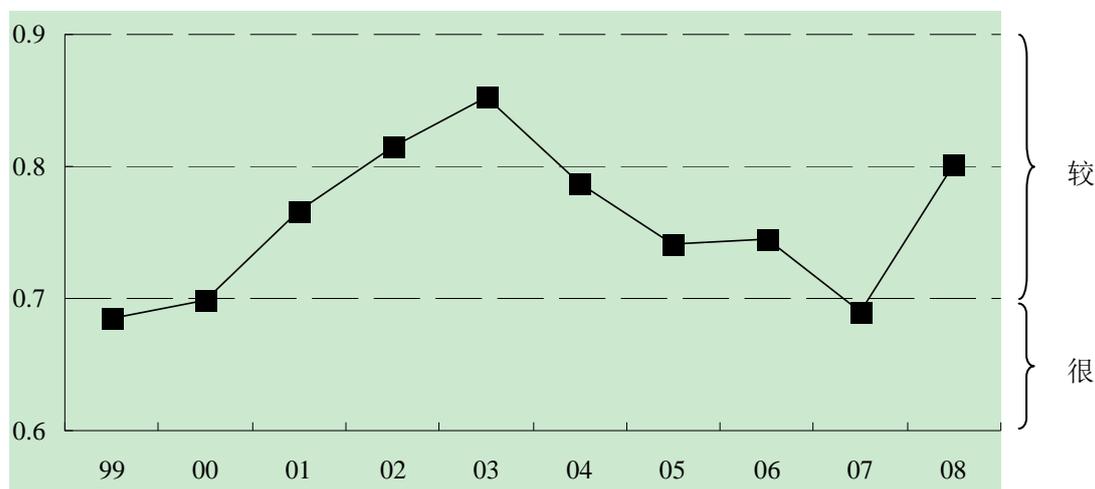


图 1-3 “住房 100” 综合排名前 20 位的企业

## (二) 住房支付能力指数：1998—2008

住房支付能力指数（HAI）是测度住房支付能力的一种指标，它衡量一个有代表性的家庭是否符合申请有代表性的住房的按揭贷款条件，规定在首付房款后，在按揭期限下，每月



房贷支出不超过家庭收入的 25%，用中位数家庭收入比上中位数住房抵押贷款申请资格收入线，得出支付指数。指数等于 1，表明中位数收入水平的家庭恰好能够贷款购买中位数价格的住房；指数大于 1，表示支付能力较强；指数小于 1，表示支付能力较弱。

图 1-4 1999—2008 年全国平均住房支付能力指数的变动

测算发现，1999—2008 年全国城镇居民的住房支付能力不足，指数值都在 0.90 以下，支付能力较弱；其中有 3 年的 HAI 值在 0.70 以下，支付能力很弱；2003 年的 HAI 值最高，为 0.85；HAI 值从 2003 年起大幅下降，到 2007 年达到了一个低谷，2008 年由于住房价格涨幅较小且抵押贷款利率下调，HAI 值有所回升。35 个大中城市的情况与全国大致一致。1999—2008 年 35 个大中城市中支付能力很弱的城市数，呈现先略有下降后迅速增加的态势。除了 2001 年，住房支付能力较弱的城市数长期维持在 10 来个的水平上，所占比例在 25%到 50%之间。从东中西部大中城市的情况看，东中西部城市住房支付能力状况的总体走向大体一致——在 2003 年之前呈逐年提高的态势，从 2004 年起以比较快的速度下降，在 2007 年达到历史最低点，在 2008 年都有所上升。

## (三) 住房真实供求缺口指数：1978—2009

住房真实供求缺口指数在测度住房真实供求的潜在均衡值的基础上，以实际供给减去潜

在均衡值，之后再转换为相对数，用以反映住房市场真实供求的松紧状况：<sup>2</sup>当缺口指数大于零时，表明真实供给大于真实需求，市场存在过剩缺口；当缺口指数小于零时，表明真实供给小于真实需求，市场存在短缺缺口；当缺口指数等于零表明市场真实供给等于真实需求。指数绝对值的大小反映短缺或过剩的百分比。图 4-3 为所估计的中国历年住房真实供求缺口指数情况。

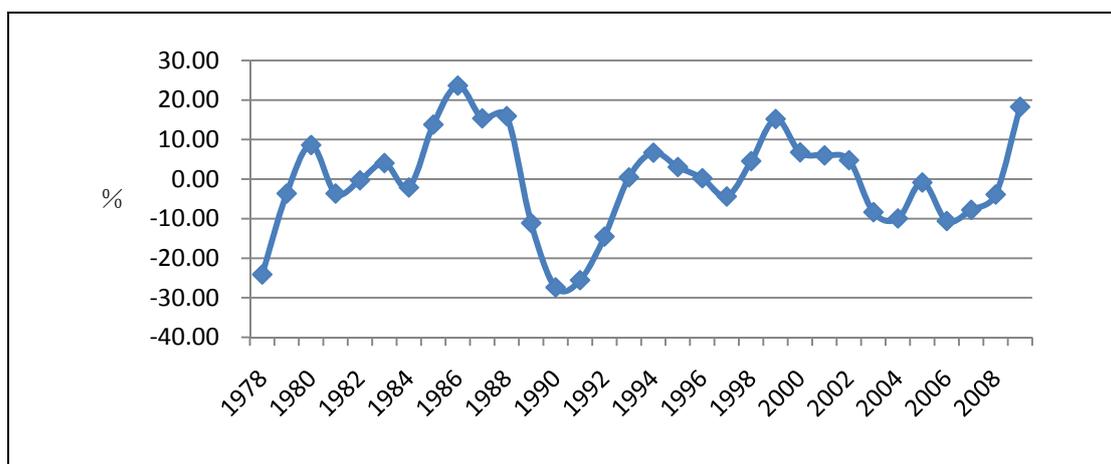


图 1-5 1978-2009 年中国住房真实供求缺口指数

从图中可知，短缺缺口主要集中于 1989—1992 年及 2003—2008 年，而过剩缺口主要集中于 1998—2002 年。1985—1992 年为缺口指数变动最剧烈的时期，各年缺口指数绝对值均在 10% 以上，其中 1986 年 (23.66%)、1990 年 (-27.39%)、1991 年 (-25.55%) 缺口指数绝对值在 20% 以上。1988—1989 年缺口指数由 15.93% 发展到 -11.11%，正负落差也达 27.04%。1993 年以后由于宏观调控作用缺口指数相对较小，1999 年以后缺口指数有所增大，其中缺口指数较大的年份为 1999 年 (15.22%)、2003 年 (-8.35%)、2004 年 (-9.94%)、2006 年 (-10.6%)、2007 年 (-7.77%) 和 2009 年 (18.28%)。值得注意的是 2009 年改变了 2003 年以来持续的短缺缺口态势，第一次出现了真实供求的过剩缺口。

#### (四) 土地价值潜力指数

城市土地市场价值指数主要用来预测一个城市土地市场价值未来上涨的空间大小。指数利用居住用地市场价值潜力及其影响因素建立回归模型，预测了 5 年后即 2012 年土地市场价值的增值潜力。根据土地价值潜力指数图，对 35 个大中城市 2012 土地价值潜力及其影响因素前 3、前 10 名进行分析如下：

土地市场价值潜力上海最大，北京第二。未来 5 年土地价值潜力前 10 名城市中东南城

<sup>2</sup>缺口面积 = 实际供给面积 - 真实供求潜在均衡面积，缺口指数 = 缺口面积 / 真实供求潜在均衡面积 × 100%。

市占据优势，共有 6 个城市，环渤海城市占了 3 个，另外 1 个是东北的大连。

经济发展上海独占鳌头。前 10 个城市有 6 个城市来自东南地区，其中上海经济发展高居第一，也是 2007 年唯一一个市辖区 GDP 规模突破万亿大关的城市。

中部城市人口密度大。市辖区人口密度最大的 10 个城市中有 5 个是中部的城市，且前 3 名都来自中部。其中人口密度最大的城市为石家庄，市辖区人口密度为 5213.38 人/平方公里，另外两个分别是长沙和南昌。

东南地区综合区位最好，上海最佳。东南城市综合区位最好，前 10 个城市中有 8 个来自东南地区。东北城市区位优势也很明显，4 个城市有 3 个进入了前 10 名。

东南、环渤海国际化程度领先，上海第一。国际化程度前 10 名东南城市占据了半壁江山，另有 3 个是环渤海城市、2 个西南城市。前 10 中的亮点是西南的成都和昆明，以及环渤海的青岛。

深圳居住环境最好，此外旅游城市厦门和大连也进入了前三名。居住环境前 10 名依然是东南城市占据优势，有 5 个东南城市。其他区域也有城市表现不俗，如东北的大连，环渤海的青岛和北京，西南的昆明和南宁也在前 10 行列。

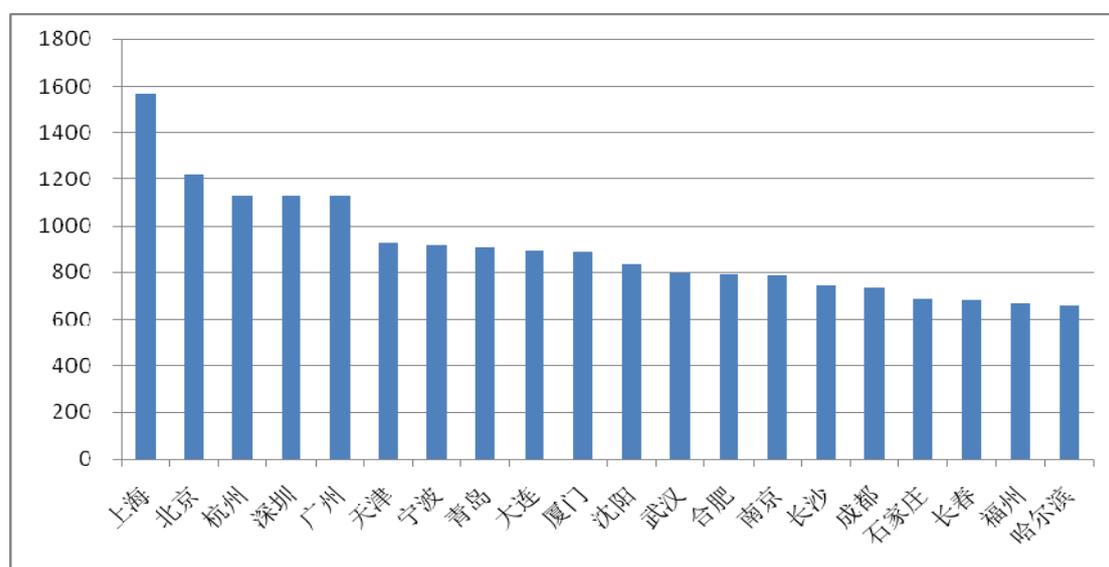


图 1-6 2012 年土地价值潜力前 20 名

## (五) 住房价值潜力指数

住房市场价值潜力指标体系共包含 5 项一级指标和 7 项二级指标，一级指标分别是住房现实需求、住房潜在需求、住房潜在供给、住房生活环境和城市经济发展，二级指标分别是均可支配收入、人均储蓄额、城市就业人口数量、城市人口密度、城市生活环境、城市经济规模和城市经济增长率。

住房市场价值潜力的综合排名结果依次是深圳、上海、北京、广州、天津、南京、杭州、武汉、厦门、成都、大连、青岛、重庆、沈阳、宁波、济南、西安、郑州、长沙、哈尔滨、福州、太原、南昌、合肥、石家庄、昆明、长春、兰州、西宁、乌鲁木齐、银川、呼和浩特、贵阳、海口和南宁。图 11-1 和图 11-2 分别列示了住房市场价值潜力前 15 名和后 10 名城市的指数值。

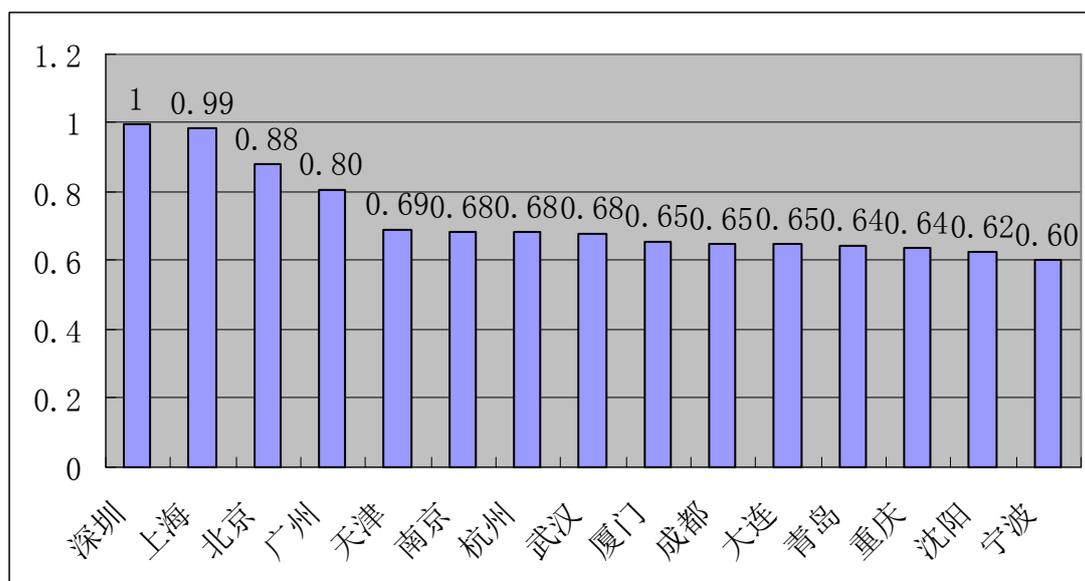


图 1-7 住房价值潜力前 15 名城市指数值

住房市场价值潜力指数显示了以下特点：一是沿海和沿江城市住房市场价值潜力较大；二是城市住房市场价值潜力差距较大，一线城市深圳、上海、北京和广州城市潜力优势明显；三是住房潜在需求对城市住房市场价值潜力影响较大，住房生活环境影响相对较小；四是就单项指标而言，城市经济规模与城市住房市场价值潜力相关性最强，而城市经济增长与城市住房市场价值潜力相关性最弱。

## （六）住房贷款风险指数

住房贷款风险指数选取“房地产企业资金中的银行贷款占比”和“房贷在银行全部贷款中的占比”两个指标，用以反映住房贷款风险状况。

房地产企业资金中的银行贷款占比。主要用来衡量房地产企业资金来源中银行房贷的集中程度，以此测度银行房贷风险程度。其中，房地产资金来源总额数据取自中国统计网站，计算方法是： $调整房贷 = 国内贷款 + 50\% * 住宅销售额$ 。由此得到的结果就有两种，其一是： $国内贷款占比 + 个人按揭贷款占比$ 。其二是： $调整房贷 / 房地产资金来源总额$ 。数据结果见下图所示。

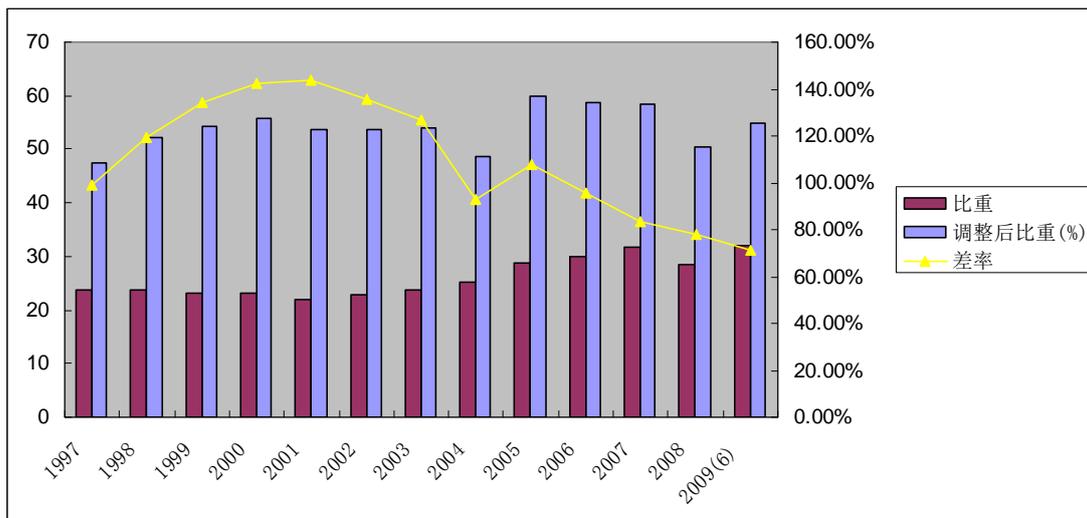


图 1-8 两种方法所得的房贷资金在房地产企业资金来源中的比重比较

房贷在银行全部贷款中的占比。该项指标旨在衡量银行在住房相关贷款方面的集中度风险。银行房贷数据取自经调整的房贷数据，每年各项贷款则是：*该年各项贷款余额-上年各项贷款余额*，称为每年各项贷款新增额。

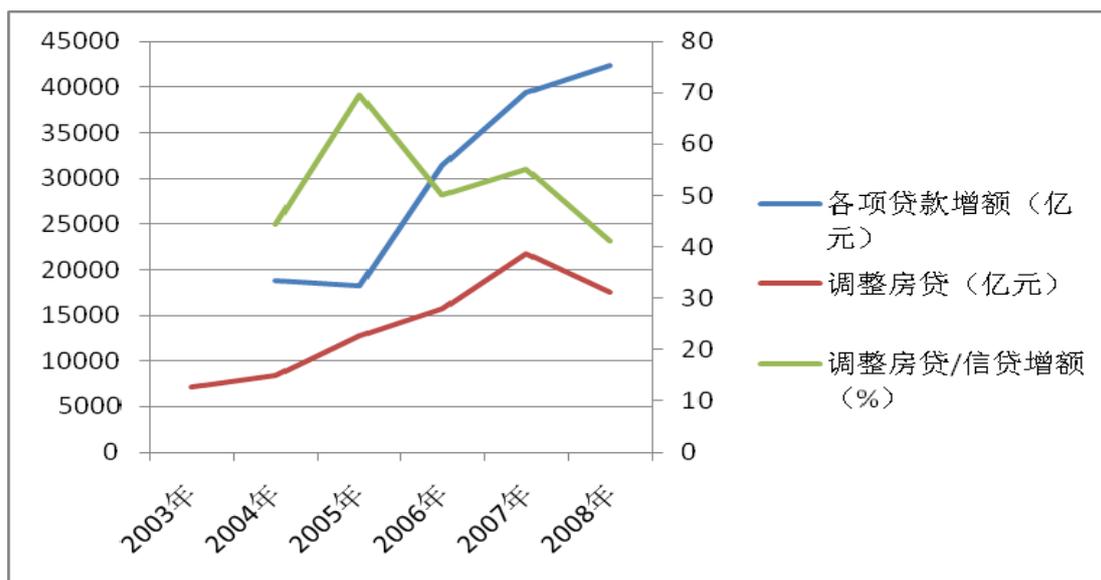


图 1-9 银行房贷占比（2003-2008 年）

综合分析，“房地产企业资金中的银行贷款占比”和“房贷在银行全部贷款中的占比”两个指标的集中度均很高，尽管近期内各行的房贷不良率均保持较低水平，集中度风险没有显现，但从长期来看，住房贷款的风险隐患较大。

## （七）住房市场监管指数

城市住房市场监管指数，用于测度不同城市在住房市场监管中的优劣势，为中国城市确定住房市场监管的努力方向。指标体系将住房市场抽象化为六个标准的环节，并以六大环节为六个一级指标；每个一级指标下设三个二级指标，分别为审批、监督与服务；三级指标则

分属这三类二级指标。总计一级指标 6 个，二级指标 18 个，三级指标 29 个。以下是中国内地 34 个大中城市的住房市场监管指数分析的前二十名情况图：

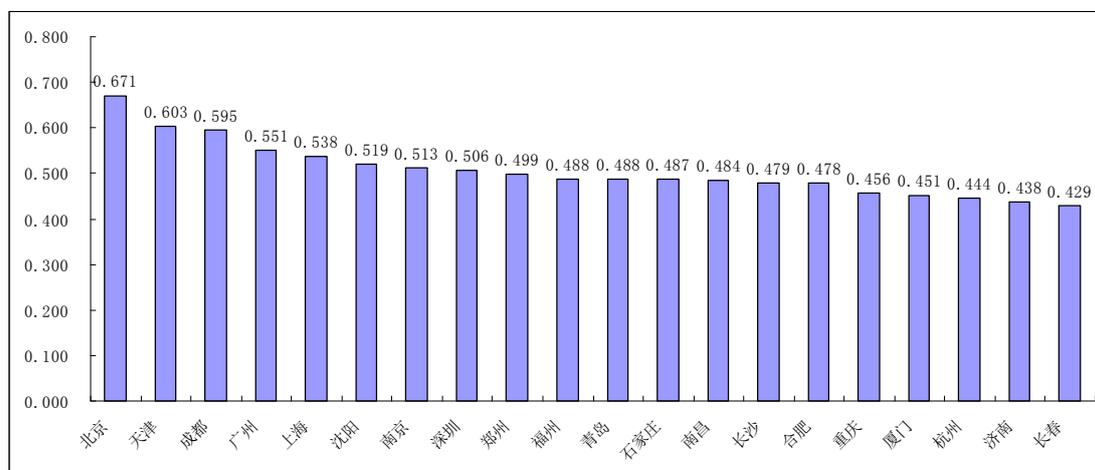


图 1-10 城市住房市场监管指数前二十名

根据分析，城市住房市场监管指数前二十名的城市依次是北京、天津、成都、广州、上海、沈阳、南京、深圳、郑州、福州、青岛、石家庄、南昌、长沙、合肥、重庆、厦门、杭州、济南和长春。其中环渤海地区城市有五位，且前两名均为来自环渤海地区的城市；东南地区有七个城市入围，且其中有五个是在前十名；中部地区虽有四个城市入围，但仅郑州排在前十；东北地区和西南地区各有两个城市入围前二十。

排名第一的北京住房市场监管指数为 0.671，排名最末的呼和浩特为 0.293，监管指数相差悬殊，排名靠后的城市的住房市场监管水平亟待提升。经过比较发现，全国中心城市的住房市场监管水平领先于其他城市，四个直辖市中除重庆排在第 16 以外，其余均进入了前十名。环渤海中心的北京和天津，西南中心之一的成都，长三角中心的上海、南京，珠三角中心的深圳、广州也均排在了前十名。再考察非全国中心城市，中部地区仅郑州表现较好，其余城市表现平平；西南地区和西北地区的城市均表现较差。

## （八）住房社会保障指数

住房社会保障指数由住宅货币保障指数、经济适用房覆盖率指数、中低收入家庭的保障性住房负担指数和廉租房货币补贴保障指数构成。根据我国目前住房保障制度体系的现状，一般收入居民住宅保障程度利用住宅货币保障指数进行说明，以经济适用房覆盖率指数和中低收入家庭的保障性住房负担指数描述中低收入居民住宅保障程度，以廉租房货币补贴保障指数来说明低收入居民住宅保障程度。结果显示：

住房货币保障指数最高的前五位城市的公积金缴存比例、公积金缴存最高上限额或公积

金缴存最高基数都比较高，住宅的货币保障领先于其他城市。青岛、天津、宁波、杭州、广州、乌鲁木齐、济南、北京、大连、哈尔滨、银川、厦门、武汉等 14 个城市的住宅货币保障指数超出了全国平均水平。

经济适用房覆盖率指数在 10-15%合理范围内的城市有昆明、济南、成都、郑州、沈阳、石家庄、武汉、长沙、青岛、大连、兰州等 11 个城市。经济适用房覆盖率指数过小的城市有广州、上海、宁波，北京等四个城市。这些城市（包括深圳）的房价高企，城市居民住宅可支付能力低，这反面地反映了经济适用房的供给具有抑制房价和缓解住宅供求矛盾作用的效果。

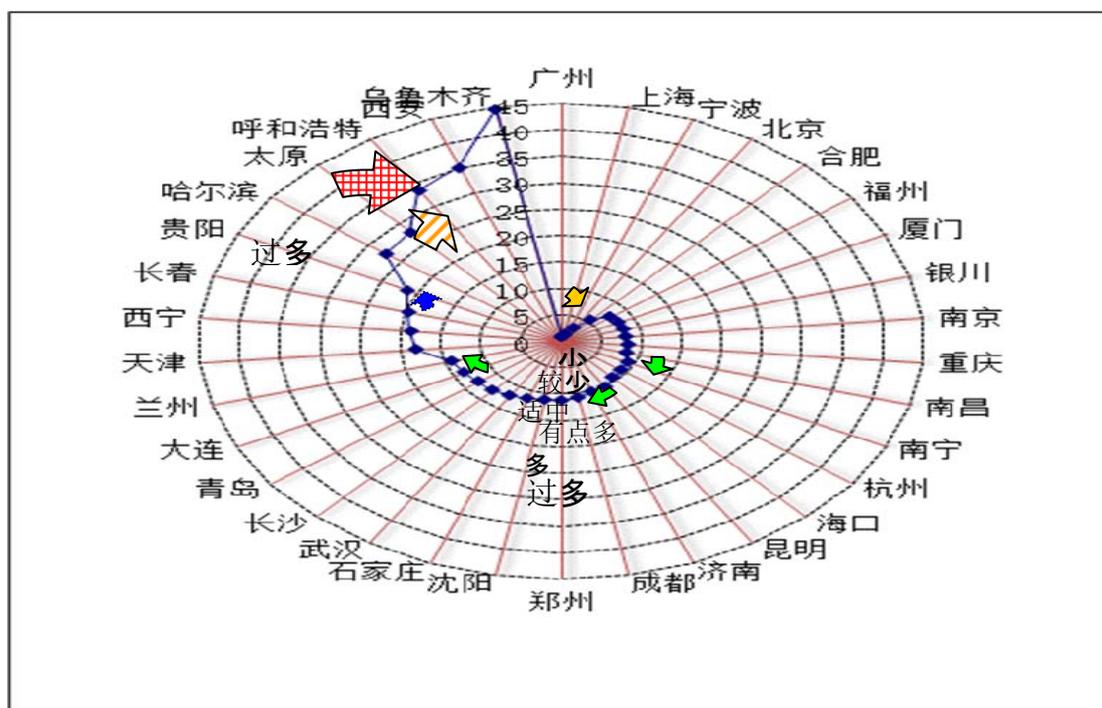


图 1-11 经济适用房覆盖率指数

全国各城市的中低收入家庭的保障性住房负担指数都在合理的范围内。中低收入家庭的保障性住房负担指数超过 6 的城市只有海口和济南，但均在 7 以下，中低收入阶层对经济适用房的可支付能力较强。尤其，重庆、南昌、南京、石家庄、成都、合肥、郑州、北京、银川等 8 个城市的中低收入家庭的保障性住房负担指数均低于 4。换句话说，建筑面积控制在 60 平方米以下（三口之家为准，即人均 20 平方米以下）的经济适用房政策是改善中低收入家庭居住环境的有效途径；

各城市廉租房货币补贴保障指数相差较大，最大的城市为重庆，达到 23.4，最小的城

市为深圳，仅为 0.5。廉租房货币补贴保障指数与廉租房保障范围密切相关，长沙、哈尔滨、长春、杭州、大连、济南等城市的廉租房保障范围广，收入门槛低，指数值较大。部分城市，可以通过提高租金货币补贴标准或住宅保障面积标准，提升低收入居民的住宅可承受能力。

## 五、近短期的问题与挑战

### （一）宏观经济：内生性增长动力不足，通货膨胀压力加大；结构失衡

未来经济发展主要存在着内生性增长动力不足，通货膨胀压力加大的问题。主要包括：一是政府投资对经济缺乏长期带动作用；二是社会民间投资增长幅存在不确定性；三信贷投放量巨大，面临着刺激经济需要保持充足流动性和抑制通货膨胀又要紧缩流动性的两难抉择；四是住房保障和医疗保障等社会保障措施仍然难以真正发挥基本保障的作用，人们消费需求也不能得到彻底释放。

内部失衡主要是投资增长长期过快，消费增长相对偏慢。而且投资增长过度依赖房地产投资的直接和间接作用，高耗能高排放行业投资增长过快。外部失衡问题主要是贸易顺差增长过快，顺差规模过大。

### （二）国际经济：经济恢复缓慢，国际资本流窄；

未来经济发展面临的主要挑战是世界经济复苏缓慢，不确定性因素增加，贸易保护倾向加剧。主要包括：一是 2010 年世界经济增长仍将维持在较低位；二是世界贸易保护主义抬头；三是石油等能源或资源价格持续上涨；四是世界各国为了贯彻经济刺激计划向经济注入太多的流动性，有可能会加剧明年世界通货膨胀压力；五是美国和欧盟等发达国家经济真正复苏道路相对漫长而艰难，将进一步增加世界经济复苏的不确定性。

### （三）城市化发展：；战略规划偏差，管理制度瓶颈

中国城市化目前存在的主要问题是：水平偏低，城市化质量不高，城市容积率整体较低，土地浪费严重，城市空间体系不够合理。这其中面临的政策挑战十分关键：

在制度设计上，中国长期以来通过户籍制度、就业制度、养老保险制度、教育制度等限制农村剩余劳动力向城市流动，从而造成城市化落后于工业化，而这些制度的变革需要一定的条件和配套措施。

在战略规划上，目前来看，中国还没有从国家层面制定与城市化的发展目标和阶段特征相适应的、长期的国土综合整治和城市化发展规划。现有规划仍然存在不系统、不专业、变

化快等问题，地方规划之间、各类规划之间往往衔接不够，规划管理、操作程序、监督检查、法律责任等方面也还很不健全，严重影响中国城市化的健康持续发展。

在管理体制上，中央和地方政府事权和财权还有待进一步界定，各级政府的公共职责与公共权限还需进一步厘清。自上而下按行政级别设市、管市的行政管理体制还没有根本改变。区域协调机制还需完善，有助于区域协同发展的公共治理模式还有待进一步创新。

在战略导向上，调整工业化与城市化、制造业和服务业、大中小城市之间的战略发展关系方面，任务艰巨充满挑战。

#### **（四）开发企业：高价拍地，大额融资；整体素质差，行为不规范；**

改革开放以来住房开发企业获得长足发展，但是面临问题也很多，大多数中小住房企业的业务模式仍很传统、僵化，重项目运营，轻企业管理和技术创新；既无长期的发展战略，也不研究企业的经营模式；大多数住房企业在开发经营中仍然采用依靠土地的增值来获利；资金还大量依赖银行，人才缺乏储备；在房屋的销售方面，对住房需求缺少专业咨询和实地调研，定价策略单一陈旧，营销还处于产品推销阶段，忽略住房的增值空间；对品牌缺乏深刻认识和维护；社会责任感还不强。

#### **（五）需求主体：消费观念问题；心态不成熟，中低收入者无力购房；制度不严，投机比例大；**

二是进入二季度以来，投机者大量进入，东部一些大城市的新建商品住房和二手住房的成交价格上涨较快，市场非理性行为明显增加，透支未来的市场需求，泡沫成分增大。

目前住房消费领域的主要问题有：第一，住房消费存在中重买轻租、重新房轻旧房的结构性失衡问题，过分地追求一次性到位消费、大户型消费，居民住宅消费心态还不成熟。第二，中低收入者的支付能力弱，加上政府住房保障的力度极小，中低收入群体的住房消费困难。第三，与大量中低收入者被抛入市场、无住房保障、住房消费困难形成鲜明对比的是，相当数量本应走入市场的群体却凭借权力优势，拒绝走入市场，甚至鸠占鹊巢，挤占了意在缓解中低收入者住房困难的保障性住房资源。在房价上升的背景下，住房不平等随着二手市场的开放而转化成为居民家庭财富的分配不公。第四，投资性住房消费增加，已占一定的比例，这在一定程度上推高了住房需求，对市场预期产生影响，加剧了市场的波动幅度。

## **（六）住房金融机构：宽松支持了投机，紧缩抑制了消费； 风险防控手段有限，政策性住房没有发挥作用**

2008 年以来住房金融机构体系的运行凸显其诸多问题，并给政策选择带来挑战。主要问题有一是同 2008 年的流动性收缩对房价下降的缓慢影响相比，2009 年过快释放的流动性推动了房价的过快上涨。二是 2009 年以来流入住房领域的贷款更多的支持了投机性的住房开发和消费，而不是真实性的住房开发和消费。三是风险防控手段有限。四是政策性住房金融没有发挥有效的支持作用。

挑战则表现在一是如何在收紧对投机性住房开发和消费的流动性的同时，有效释放对真实性住房开发和消费之贷款需求的流动性。二是如何在享受住房贷款高收益的同时有效防控住房贷款的风险隐患。

## **（七）住房市场：价稳量增难以实现，市场波动明显；市场 调整没有结束，房价过高**

对真实需求支持力度不够，对投机需求抑制不到位，没能逃脱一松就涨、一紧就死的循环。政策的制订与实施反而产生了房价波动的政策周期

开发模式过于单一、供给存在空间垄断，消费者缺乏除开发企业外其它有效的商品住房供给渠道；

住房供给环节管制过多造成供给成本偏高，农地用途转换的限制、容积率管制以及工业用地成本转嫁等都间接推高了供给成本；四是投机需求旺盛造成市场供不应求和房价上涨过快，真实需求受到挤压；

租房者与自有住房者在子女入学等诸多权利上尚存在现实差异，租赁市场管理滞后，未能充分发挥住房存量优化配置作用；

调控政策粗糙缺乏针对性，没有将真实需求、投机性需求等不同性质的需求很好地区别开来；六是经济增长对住房市场存在过度依赖。

中国住房市场调控政策存在的问题是政策粗糙缺乏针对性，没有将真实需求、投机性需求等不同性质的需求很好地区别开来。政策宽松价涨，政策紧缩量跌

## （八）土地市场：用地需求紧张，地价高企压力；土地制度问题，开发模式。地方政府直接参与炒地；

一是土地价格上升过快，产生推动房价上涨的效应。近期，货币供应量宽松，通货膨胀预期再现，一些房地产企业拿地热情较高，一些一线城市出现了土地竞拍火爆、土地溢价过大、“地王”频现的情况。土地价格不断创新高，也影响了周边房价的快速上涨。

中国土地市场主要问题和政策挑战有如下四点：

供地有限制，用地十分迫切。一方面，中央确定的“十八亿亩”耕地红线不能突破，否则威胁粮食甚至国家安全，另一方面，保增长、扩内需、调结构，惠民生，需要扩大土地供应，土地供应政策面临两难；

由于相关措施不够具体，加上法制不健全，致使土地监管无法到位。一方面，大量土地闲置，另一方面，用地特别紧张。

由于一些体制性问题困扰，地方政府一方面积极炒卖商业性用地，致使地价不断高涨；另一方面，消极处理政策性用地，影响住房社会保障的完善。

最近一些国有企业纷纷拍购大宗土地，各地“地王”频现，影响市场预期和住房市场稳健发展。

## （九）住房金融市场：市场流动性过剩，大量流向楼市；市场单一，风险过于集中。

2008 年以来中国住房金融市场大起大落的态势反映该市场尚有诸多问题需要应对。主要问题有一是信贷市场的资金并没有流向该去的地方，而是流入投机盛行的住房开发和消费领域。二是间接住房金融即信贷市场占比过大，风险过于集中于信贷市场。三是住房金融市场的信息披露不足。四是创新面临较大约束。

既要支持购房消费，又要防止房贷风险；与这些问题相关，政策层面主要面临四大挑战。一是维稳+通货膨胀预期下的信贷市场之利率政策的两难选择。二是信贷投向结构如何甄别？三是扩大直融规模的同时如何抑制板块泡沫？四是创新与风控如何协调？

## （十）住房市场监管：行政监管放松；行政审批效率低，政府监管明显缺失；

中国住房市场监管目前仍处于探索构建阶段，存在着诸多问题。主要表现在：一是审批效率低下，行政审批制度不完善。住房市场的行政审批涉及的部门多，步骤繁，时间长。行政审批不透明、不规范和不简洁导致关系审批、金钱审批和准入歧视。监管部门自由裁量的空间很大，这为部门设租寻租创造了条件。二是政府监督缺失，住房市场秩序不规范。住房市场政府监督缺失，住房质量差，价格不合理，“捂盘惜售”现象时有发生。住房市场秩序不规范，法制不完善、不具体，诸多环节监管无法可依；监管部门监督不力，责任追究机制不健全，执法不严，违法不究，以罚代管。三是服务意识淡薄，信息披露机制不健全。监管部门服务意识淡薄，信息披露不充分、不及时，住房产权产籍，公房供给，住房需求，住房交易，住房价格等信息都没有进行及时、准确的公布。

导致这些问题的原因与挑战主要是：审批、监管和信息披露制度和规定总体比较粗糙，缺乏可操作性，同时对于执法者缺乏有效地监督和奖惩机制。

## （十）住房社会保障：

我国虽然提出了构建了多层次的住房保障体系的目标，但也存在许多问题。如公积金制度建设尚未完善，保障范围小，保障偏离度大；经济适用房制度监管和退出机制不完善；廉租房制度保障范围小，资金缺口大；住房保障形式单一，与人均收入分布不匹配；缺乏住房普查统计数据，住宅保障缺乏长期规划。

没有得到地方政府的积极响应，没有有效的监管机制；

## 三、中长期的问题与挑战

### （一）宏观经济形势：国民经济疑似住房依赖病症

中国经济波动与住房市场具有较强的相关性。宏观经济形势固然对住房市场波动有较大的影响，但同时受住房市场发展的影响程度或许更为显著，特别是受住房投资的影响最为直接。住房投资是城镇固定资产投资的重要组成部分，从而直接构成资本形成。不仅如此，住房投资对上游产业和下游产业也具有拉动作用，不仅影响相关企业生产，也影响居民消费。中国正处在城市化的加速时期，如果说中国经济增长很大程度上得益于人口红利，其实也可

可以说中国经济增长现阶段也得益于城市化红利。在城市化快速推进时期，人们对住房需求会迅速增长，带动大量住房投资，对经济产生强有力的拉动作用。但是，正是由于住房市场特别是住房投资对国民经济增长的这种巨大影响，中国经济已经对住房市场产生相当严重的依赖性，当经济波动影响到住房市场时，后者也将发生波动，而且会反过来加剧经济波动幅度。如果考虑到地方政府大量财政收入来源与土地出让金收入时，住房市场还会通过土地出让金影响地方政府财政收入，进而影响到地方政府对各项公共事业的投资，进一步影响整体经济发展。由于国民经济过度依赖住房市场，也就需要采取措施稳定住房市场，以维持宏观经济稳定运行，促进国民经济平稳快速发展。

### （二）城市化进程：滞后源于战略偏差与制度约束

回溯和分析中国城市化进程发现：中国城市化长期滞后于经济社会和工业化的发展；而战略偏差和制度局限是基本的原因。

作为古代文明的发源地之一，在相当长的历史时期内，中国城市发展水平位居世界领先地位。但是，长期的封建制度和重农抑商的国策，抑制了商业和技术的进步，而落后的农业生产无法提供更多的农业剩余，分散性的农业文明与计划性的封建制度限制了资源的合理流动，中国的城市化进程长期徘徊不前，城市化率一直在 5% 左右徘徊。

新中国成立后，面对复杂的国际、国内形势，国家实施了优先发展重工业、迅速推进工业化的“赶超战略”。为了确保这一目标的实现，提高资本积累比例，政府实行对城市 and 市民实行“统包”，而对农村和农民则实行“统制”，构成了城乡之间的壁垒，阻止了农村人口向城市的自由流动。进而导致工业化单兵突进，城市化长期滞后。

改革开放以后，一方面，城乡分割的二元体制虽有松动，根本未变，人口的城市化转移成本高，阻力大。另一方面，开放战略使东部地区依靠国际资本、国际市场和内地廉价的劳动力，而不依赖于国内人口转移的国内需求，迅速实现工业化和工业规模扩张，这样尽管中国城市化在快速增长，由于工业化依靠国际市场从而可以脱离城市化，实现更快的增长，工业化增长没有对城市化产生应有的吸引力，这两者导致城市化继续滞后于工业化。

### （三）住房需求主体：家庭住房观念产生根本性变化

住房改革以前，我国城镇居民绝大多数都居住在租赁公房中，大多数职工家庭住房面积狭小，住宅设备不健全，居住条件较差，城镇居民形成了住房公有和依靠政府解决住房的观念；随着经济发展、房改推进和住房市场的建立与发展，城镇居民开始有了自有或自己解决住房的观念和意识；随着经济的进一步发展，加上中国传统消费观念的复归，不少城镇居民

开始形成了住大房的消费观念；随着城镇居民居住条件的改善、收入水平的提高以及投资理念的普及，出于对中国经济发展的正向预期以及对住房保值、增值功能的追求，不少城镇居民开始把购买住房当作一种投资。对他们来说，住房的功能已从最初的满足居住需求，发展到作为投资生利、作为资产保值增值的工具。

#### **（四）住房金融机构：多元路径探索归于“一元路径居优”**

中国住房金融体系起源于国家不堪重负的政府财政压力下的住房商品化改革。在住房改革过程中，有关住房金融体系的构建，也曾经历多方面的路径探索，但所结出的果实却是“一元路径居优”即商业性住房金融占据绝对优势地位。由此产生的主要问题是（1）机构结构过于单一，风险过度集中于银行体系，给金融体系的稳定买下隐患。（2）政策性住房金融机构不足，难以有效支撑中低收入群体的住房消费。（3）合作性金融步履艰难，暴露制度设计硬伤。（4）目前商业性住房金融的良好业绩表现难掩长期风险隐忧。

#### **（五）住房市场：目前处在本轮长周期的下行区间**

从增长型周期看，中国住房市场也存在周期性特征。经测度发现，中国房价存在3年左右的短周期，根据谷—谷的划分方法，1998年以来存在5个短周期。开始于2006年4季度的第4轮短周期，于2007年4季度到达波峰，此后进入下降阶段，2009年1季度到达波谷。此外，从房价长周期分析发现，目前住房市场处于本轮长周期的下行阶段。

对北京、上海、广州、深圳4个一线城市房价周期的分析还发现，住房价格周期存在一定的区域差异。从短周期看，上海、广州、深圳均存在6年左右的短周期，其中广州与深圳的周期阶段较接近，并与上海存在较大的差异，两者的波峰几乎与上海的波谷时间上相接近。北京存在3年左右的短周期，周期长度与全国房价短周期基本相同，时间跨度上只有上海、广州、深圳周期长度的一半。

#### **（六）住房金融市场：目前没有完整意义上的住房金融体系**

对中国住房金融市场的长期分析表明，中国还没有建立起多元、透明且不断创新的住房金融市场体系。具体表现在（1）从直接金融和间接金融的视角观察中国住房金融市场的特征，我们的结论是，中国的中国金融市场依然是一种以银行信贷即间接金融为主导的结构。此种情况直接源于中国银行主导的金融体系特征，但此种结构也将过多的金融风险集中于住房间接金融市场，埋下风险隐患。（2）从一级市场和二级市场视角，本期报告认为中国的二级住房金融市场在1991年开始以来，一直是在不断失衡中运行的。这使得该市场的融资价

值大打折扣。(3)从传统与创新视角本期报告发现,中国住房金融市场的路径依赖特点明显,市场创新明显不足。这一方面使得住房金融市场的风险过多集中于一级住房金融市场,也使得住房金融市场的一体化的目标难以实现。

### (七) 住房社会保障: 长期缺位, 名不副实

对中国住房社会保障的长期分析发现: 在实施住房福利分配的计划经济时代, 全社会住房紧张, 对于低收入群体的住房问题是没有真正意义上的保障体系的; 而在住房制度改革初期阶段, 住房保障开始有所考虑, 对于低收入群体的住房问题有一些零星保障项目, 如安居工程。1998 年以住房货币化分配制度为核心的住房制度改革实施, 住房保障制度体系框架设计完成, 但一方面这些制度体系尚未完善, 另一方面, 目前实施的公积金制度、经济适用房制度和廉租房制度也不到位。

## 六、政策建议

面对以上现实问题和长期挑战, 着眼于“实现稳健发展, 保持持续繁荣, 带动经济增长, 增进住有所居”的住房发展总体目标, 当前的主要目标: 量增, 价稳, 投资增;

需求管理: 抑制投机; 引导投资; 鼓励消费; 扩大保障; 对目前鼓励住房消费的政策, 要明确继续实施的时间, 以安定人心。

供给管理:

城市管理: 重点监控一线城市的投机;

区域管理:

坚持“区别对待, 市场领先”。按照政策框架, 进行。注重基础制度建设和解决体制、机制问题, 建立促进房地产稳定健康发展的长效机制。措施:

### (一) 完善宏观调控政策措施, 加大政府保障性住房投资; 调整结构,

为应对国内外的复杂形势和挑战, 实现“十二五”计划目标任务, 2010 年国民经济必须迅速走上快速复苏的轨道, 保持 9% 左右的增长目标。为此, 必需继续推行经济刺激政策, 加强结构性调整的宏观政策。主要包括:

一是继续执行经济刺激政策，但重点由总量扩张转向结构调整，包括投资结构、产业结构、信贷结构和财政支出结构的调整，并加强制定刺激消费的措施，提高消费需求对经济的拉动作用，推动经济在合理化调整的同时较快增长；

二是逐渐弱化政府主导型投资，大力加强社会民间投资政策引导，可以放松审批权限、放宽行业准入、银行信贷支持、财政补贴或税收优惠等，使社会民间投资成为彻底摆脱危机从而走出复苏之路的主要带动力量；

三是继续深化社会保障改革，从根本上刺激消费需求长期增长，目前要重点推进医疗制度改革和住房保障改革；

四是继续执行积极财政政策，合理调整支出和收入结构，适度控制赤字规模，保持积极财政政策可持续性，减少财政负担；

五是总体上执行“适度宽松”的货币政策，但须密切关注经济变化适时政策微调，特别是密切关注大宗商品价格、资产价格及农产品价格走势，在可能的情况下进行缓慢收缩，逐渐过渡到稳健的货币政策；

六是加强国际贸易政策协调，深化调整外贸结构，转变出口导向型贸易方式，特别是改变贸易顺差越多越好从而对经济增长带动较大的观点，树立进出口贸易是为了促进全球合理分工从而提高效率的观念，特别是要避免出口产品价格恶性竞争和出口产品过度不合理耗费资源的状况；

七是实施积极的就业政策，加强宏观调控政策的就业导向，进一步完善中国城镇失业登记制度，细化城镇失业类别，对不同类别的失业情况进行及时准确地监测，为实施积极的就业政策提供翔实的统计数据支持；

八是加强住房市场调控，注重制度性调节，预防价格泡沫形成，主要是通过经济适用房特别是廉租房建设加强住房保障，同时采取措施稳定住房市场价格。

## **（二）完善宏观调控政策措施，加大政府保障性住房投资；**

加强国际资本流动对中国住房市场影响的监管。

九是加强与全球其他经济体的协调，慎重选择刺激经济政策退出时机，各经济体监管部门则应充分关注流动性变动情况。

## **（二）提升城镇化的质量，创造住房真实需求；**

为确保 2010 年宏观政策目标的实现以及未来的长期繁荣，未来城市化在保规模的的同

时，重在提升质量，让农村人口向适宜的空间流动，同时实现迁转俱进，并不断提高其收入水平，为此要：

1、实施均衡发展的经济社会战略。推动城市化与工业化均衡发展；推动服务业与制造业的均衡发展；推动区域均衡发展；推动城乡均衡发展；推动城市经济、社会、生态的均衡发展。

2、全面协调推进城市化。支持东部地区要走向世界，建立强大的国际竞争力；援助中西部地区城市发展和竞争能力建设；支持中等城市竞争力和带动力提升。

3、制定面向 2030 年的城市体系发展规划。制定全国城市发展综合性总体规划。制定城市经济社会发展的各类专项规划。

4、改善城市发展的制度环境。深化户籍制度改革。深化就业制度改革。深化社会保障制度改革；深化土地制度改革。

5、完善行政管理体制。扩大地方自主权。推进行政区划调整。完善绩效考核体系。完善区域协调机制。

### **（三）引导企业转型升级，监督企业规范经营；**

1、加强对住房企业的金融支持和监管。限制住房企业的恶性竞争，促进各生产要素在企业间合理流动。更需要加强对住房企业的金融监管，加强房地产信贷风险控制，严格贷款审查程序；加快房地产基金的建立步伐，充分发挥基金投资模式的融资功能；加大金融创新的力度，丰富住房信托产品，推进资产的证券化。

2、促进住房企业的重组并购和产业链整合。支持优势企业通过资本运作扩大经营规模；引导企业改变经营模式，管理好土地的供给和闲置问题；加强住房企业制度创新，建立与市场经济相适应的住房管理制度。

3、规范市场秩序。杜绝住房营销中存在的问题，采取多管齐下的方式加强住房质量的监管。另外，继续加大力度，引导企业树立品牌意识，营造社会对品牌的重视；改变传统征税方式，有效遏制税收偷逃行为；加强住房环保制度建设，引导住房环保消费；鼓励企业对保障性住房的建设，将其纳入住房社会责任考核指标体系。

### **（四）严格金融监管，完善多样化的住房金融体系；**

服从宏观经济快速恢复增长的目标和住房市场“量增价稳”的调控目标，2010 年要继续实行宽松的货币政策，要坚持“定量宽松，区别对待”的住房金融政策，同时积极完善住房金融体系。

1、严控投机性房贷，刺激真实住房需求。首先是严控二套及多套房贷款的越轨行为。其次是由于目前绝大多数城市的所谓改善型住房需求者事实上依然留有首套房以出租牟利，这类住房贷款也应该进行有效控制。

2、有效防控房贷风险。首先是对房贷人进行信用分级，以建构不同层级的信用防控体系。其次是强调重视第一还款来源，以防住房价格下降风险。再次是严格监控假按揭和低首付贷款。积极鼓励和支持首套房贷，支持商业银行通过下浮房贷利率降低购房者的房贷成本，对中低收入购房者实施贷款贴息政策。

3、努力重构中国住房金融机构体系。具体措施包括推出远比德国住房储蓄银行优惠的政策支持措施，力推合作性住房金融机构之结构体系的形成和发展；借鉴美国 20 世纪 30 年代以来的经验，研究、设计和建构多元化的政策性住房金融支持体系；推出强有力的关于商业性住房金融风险管理和、特别是信用风险管理的监管措施，促使商业银行建构多层次的信用防控体系。

4、在加强住房金融机构体系建设的同时，借鉴国际经验，努力建构多元化的住房金融市场体系，加强市场纪律，建构有效的住房金融市场信息披露制度；鼓励金融创新，搭建可持续发展平台。当前，可以考虑在信贷市场利率总体保持低位的基础上，进行结构性微调；适时调整货币政策导向，利用住房金融市场过快回暖的机会，对住房金融市场做出一些结构性调整的安排同时采取释放明确政策信号、必要时诉诸行政管制等手段有效防止股市投机和房市泡沫；扩大住房抵押贷款证券化创新试点范围。

### **（五）支持住房消费，抑制住房投机；降低房价，重新调整。**

**加大政策支持力度，大力发展住房租赁市场；**

2010 年住房市场调控的基本政策目标包括促进经济快速增长和保障住房市场的平稳发展两方面。具体到住房政策目标为“价稳量升”，即实现价格基本稳定、投资开发与销售量稳步增长。为实现上述目标，政策手段的着力点包括抑制住房投机、促进住房真实需求的增长、提高住房供给效率等方面。

1. 加大对住房真实需求的政策支持力度。继续实施对自住型与改善型住房的税收减免优惠政策，对初次购房及中低收入者可试行住房抵押贷款利息抵扣个人所得税政策。此外各地方政府还可因地制宜地对自住型与改善型购房者实施户籍、教育、医疗等方面的鼓励政策。

2. 增加住房投机成本，抑制住房投机行为。包括严格执行二套房抵押贷款政策，提高住房投机的融资成本，降低住房投机金融杠杆；加强对期房转让的监管，通过征税方式提高

期房转让成本；加大对住房建设用地二级市场转让的征税力度，对于以合作开发、转让公司股权等名义实现变相转让土地所有权行为应同样课以重税，以堵塞土地投机漏洞；适当延长二手房出售免征营业税年限。

3. 增加住房供给，降低住房供给成本。包括采取更为灵活的住房土地供给政策，放宽重点城市的农地用途转换限制；适当压缩工业用地供给，增加住宅用地供给，降低住宅用地平均成本；放松容积率管制，更多地让市场决定住宅用地的开发密度或强度，从而通过资本与土地相互替代的方式来提高土地的利用效率。

4. 完善开发体系，打破市场垄断。可采取的手段包括培育代建、合作建房等多种形式的住房开发模式；适度划小地块出让以降低住房市场空间垄断程度；限制大型国有企业进入住房开发市场。

5. 从长期看，还应着力培育和完善的住房租赁市场以提高住房存量的配置效率，包括进一步强化住房租赁市场的管理水平，尽可能地保障租房者与自有住房者在子女入学等公共事务或服务上享有同等的权力等；逐步降低国民经济对房地产业的过分依赖，中央政府应加大住房保障的投入与制度建设，地方政府也要积极开拓新的财源，逐步降低对土地财政收入的依赖程度。

## （六）扩大土地供应，提高用地效率；改革土地制度，创新开发模式

服从宏观经济快速恢复增长的目标和住房市场“量增价稳”的调控目标，2010年住房用地供给要在2009年的基础上继续扩大供应，与此同时：

适度增加住房用地的供给。均衡供地，掌握供地节奏；完善土地拍卖规则，提高参与土地竞标的资质门槛；强化政策引导，督促土地尽快开发，有效利用存量土地。

**1、保持 2009 年扩大城市建设用地增幅，继续增加住房用地比例，适当减少基础设施等用地。**

1. 建立和完善长期的土地供给制度，从土地供给总量、区位、时间安排和容积率等用地限制等方面入手，有规划、有步骤、有节奏地推出土地。

2. 土地政策的制定要稳定、长期、可行，土地政策的执行要公事公办，不可朝三暮四、朝令夕改。

3. 加强土地供给的事后监督，督促用地单位严格按规划用途和建设指标进行开发建设。

4. 做好土地收入的监督和管理，公开土地收入的来龙去脉，将其中的更大比例用于保障性住房的建设或以房租补贴等形式资助有住房困难的低收入群体。

5. 土地管理部门要履行“土地政策向民生领域倾斜”的承诺，优先安排保障性住房用地。

对土地招拍挂制度、土地储备制度的调整与完善；

## **（七）从严市场监管，增加惩治力度；细化市场监管规则，建立监督制衡机制；**

加强对开发商的监督、管理，规范开发商的经营行为，制止开发商捂盘惜售行为。

各地政府要加强房地产市场信息化建设，及时公布相关政策以及土地、住房供应、销售等信息，提高市场信息透明度，促进住房价格的合理形成。

1. 完善行政审批制度，提高审批效率。住房市场监管是一个多方面、全局性的问题，需要各个职能部门通力协作，建立一套完善且长期有效的住房市场行政审批制度。规范、简明企业开办、住房开发、住房土地、住房销售、住房租赁和物业管理等各环节的各种审批，简化审批程序，缩短审批时间，提高审批效率，从严审批制度。

2. 健全市场监管制度，规范市场秩序。健全市场监管制度，务使对违反市场规则的行为予以及时有效的制止和更正；规范市场秩序，为市场主体充分竞争创造良好条件。制定房地产规划、设计、开发、销售等内容标准，使房地产开发、销售、售后等整个过程，在一个科学有序的管理和统一标准的监督之中进行。

3. 建立信息披露制度，改善信息服务。各地政府的首要任务应该建立、完善住房市场的信息披露制度，改善信息服务。加强住房各市场的信息披露制度的构建：建立、规范住房市场术语和统计指标，统一信息披露的内容和程序，统一信息披露的主体和时间；完善市场主体的信用档案的建设，加强各行政职能部门的信息共享和沟通；坚持公告、公示制度，保证公告、公示内容的完全性、时效性。

## **（八）切实扩大保障房供给；加快完善住房社会保障制度**

无论是长期内实现经济的长期繁荣的经济目标和住有所居的社会目标，还是短期内实现

保持宏观经济快速恢复和住房市场稳健发展目标,住房社会保障都应坚持制度建设与保障措施同时,2010年加快推进,未来持续推进。

1. 做好长期规划,采取多种方式,不断丰富和完善住房保障制度。如采取长期的税收优惠、住房贷款担保等形式,提高居民的住宅可支付能力;采取公共经济租赁房、经济适用房先租后售,同时扩大保障性住宅的消费范围等形式,加大住房保障的保障范围和保障力度。在建立多元住宅保障体系的同时,应做可实施的有效的长期规划,促使其成为住房保障体系发展新的引擎。

2. 改革完善住房公积金制度,提高居民的住宅可支付能力。(1)加强公积金制度的推广力度,应扩大其范围,涵盖弱势群体,加大中低、低收入居民的住宅货币保障。(2)促进公积金联名卡的推广,简化公积金提取程序,促进公积金的异地互贷,提高公积金的使用效率。(3)加强公积金管理,增加公积金收益及其分配。同时,增加公积金的收益及其分配,对中低、低收入居民另实行公积金存款补贴利率,以此提高居民的住宅可支付能力。

3. 完善经济适用房的经营与管理模式。建立强制性的经济适用房回购制度。政府应控制经济适用房在二级市场上的流动,尤其是建筑面积120平方米以下的房源。加强经济适用房的监管,严格控制经济适用房的面积,严审消费资格,定期进行经济适用房使用情况的监督,以避免经济适用房分配不到位的现象。

4. 进一步完善廉租房制度。确保廉租房建设的资金来源,在扩大廉租房制度建设资金来源的同时,地方政府应严格按照相关规定将公积金增值收益和一定比例的土地出让金收入投入到廉租房制度建设,并定期审查并考核执行情况。合理进行廉租住房布局,完善廉租住房的配套设施并注重收入阶层、民族的配比,避免发生次级社会问题和社会的不稳定。

5. 以物业税的实施促进住房保障制度发展。物业税的实施会促进产权产籍明确化、统计数据的完善化和信息的对称化。因此,可以规避一人拥有多套经济适用房或含经济适用房的多套住宅等监管不到位的问题。以物业税的部分财政收入补贴保障性住宅的经营,确保保障性住宅的良性循环。

开征物业税,提高存量房的利用效率;加大政策支持力度,大力发展住房租赁市场;完善住房保障制度,扩大覆盖范围;健全和完善房地产法律体系等。

继续贯彻落实保障性住房制度,加快廉租房的建设,加强管理,做到公平配租、销售。