

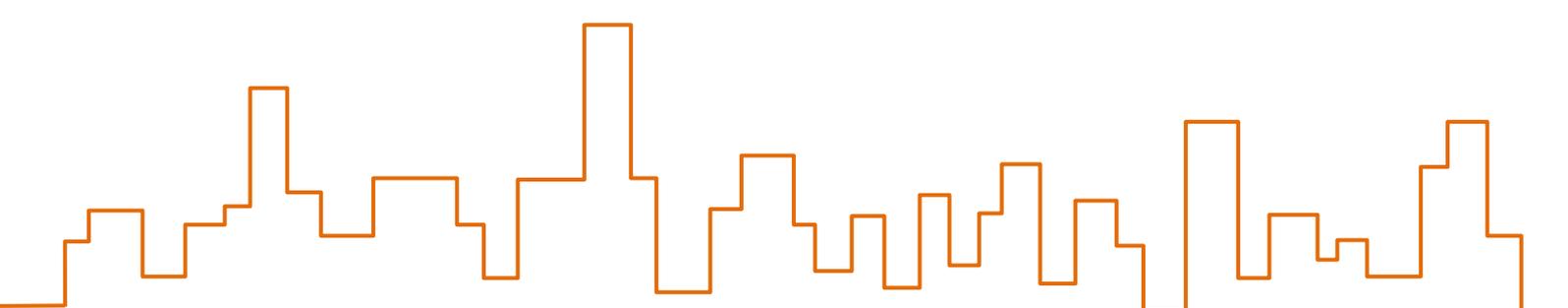
# 中国住房发展报告

(2012-2013)

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)



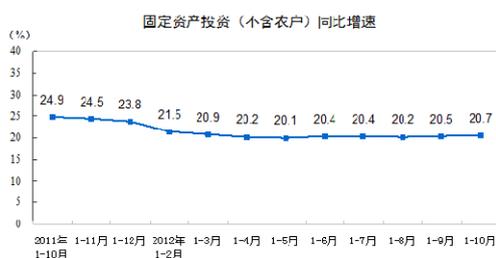
## 一、2011年四季度以来的国内外宏观经济环境

### 1、国内宏观经济降中企稳，并出现积极变化，宏观经济受房地产的拖累，但对房地产的依赖有所减弱

**第一，经济增长速度降中企稳。**从2011年第四季度到2012年第三季度分别为8.9，8.1，7.6，7.4，环比增长1.7，1.5，2.0，2.2；

**第二，供给结构有所改善。**农业生保持稳定发展势头，连续9年增收，工业增加值增速下降明显，从9月份起有所反弹；第三产业增速略有加快。三次产业结构有所改善：一、二、三次产业比重分别为：9.4%、46.8%和43.8%。

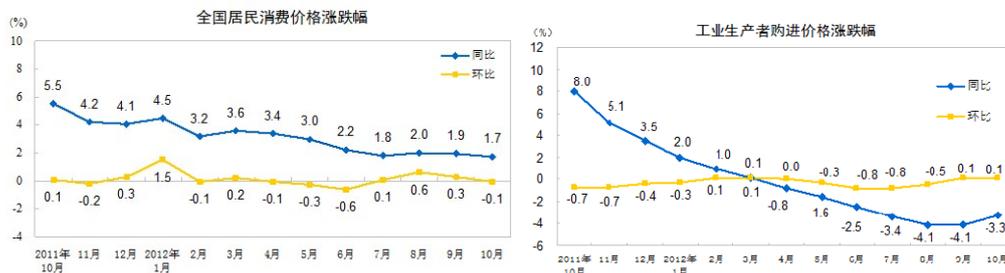
**第三，需求结构变化积极：**人均收入快速增长，居民消费先降后升，成为第一驱动力量。**前三季度**，城镇居民人均可支配收入1.8万元，同比实际增长9.8%。农村居民收入增速快于城镇：农村居民人均现金收入6778元，同比实际增长12.3%。1-10月社会消费品零售总额14.9万亿，同比增长14.1%，；从环比看，10月份社会消费品零售总额增长1.34%。固定资产投资剧降后微升，1-10月份同比增长20.7%；进出口从震荡下行到不稳定回升，9月份上升明显，贡献为正。



**第四，货币信贷增长较快。**2011年第四季度起M2止住下降趋势，增速低于2010-2011年的同期水平。2011年第四季度以来，货币供应量增速总体放缓，金融机构本币存款出现不同的走势，金融机构各项贷款的增速虽然已经出现缓慢的回升趋势，但是仍大幅低于2011年之前水平，2011~2012年的利率水平呈下降趋势，9月来，非金融企业及其它部门贷款加权平均利率为6.99%，比6月初下降0.09个百分点。

**第五，物价水平持续回落。**居民消费价格从2011年10月5.5下降到2012

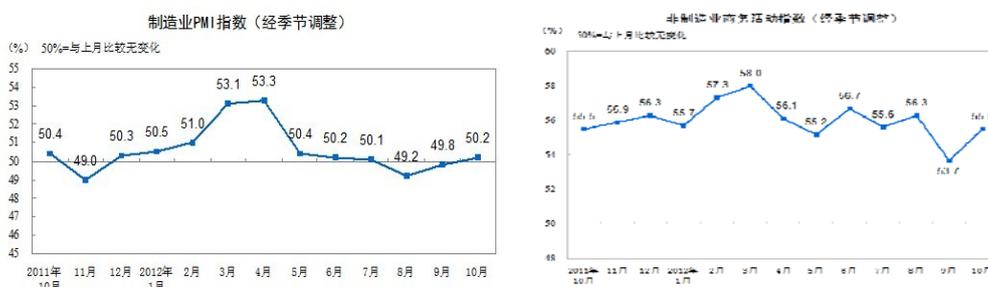
年 10 月 1.7；工业生产价格环比降幅持续缩小；工业生产购进价格大幅回落 8.0 下降到 9 月-4.1，10 月回升到-3.3。



**第六，城镇就业稳步增加：**前三季度全国新增就业 1024 万人，失业率 4.1%，全国农民工在城里面打工 6 个月以上的外出农民工增长了 2.6%。

**第七，财政收入大幅回落，财政支出增长较快。**前三季度累计全国财政收入 9.1 万亿，同比增长 10.9%，增速比上半年低 1.3 个百分点；全国财政支出 8.4 万亿，同比增长 21.1%；增速比上半年低 0.2 个百分点，收支相抵收大于支 6469 亿元。

**第八，产业运行趋势再度向好：**制造业采购经理指数再度由降转升（10 月达到 50.2），非制造业商务活动指数始终高位运行。



## 2、全球经济复苏减缓，拖累国内宏观经济的好转，促使宏观政策微调，间接影响中国住房市场回暖走势。

**第一，经济复苏持续减缓。**不同经济体的 GDP 增长率在 2011 都有所回落，但回落幅度差异较大，发达经济体重回经济低迷状态。2011 年只有 1.58%；新兴经济体增速下降或回稳，2011 年为 6.23%。与此同时，2011—2012 年全球商品与服务贸易增速迅速回落。随之导致全球商品与服务贸易增速的迅速回落，在 2011~2012 年呈现出非常明显的下降趋势。

**第二，物价水平先升后降。**2011~2012年的通货膨胀出现转折，在2012年上半年大多数国家的消费价格指数由的上升趋势转为下降趋势。

**第三，发达经济体流动性过剩严重。**2011~2012年，不但日本与美国继续保持非常低的短期利率水平，欧元区的短期利率也在上升之后重新下降，2012年8月，美国的短期利率为0.26%，日本的短期利率为0.33%，欧元区的短期利率为0.3324%。

**第四，全球住房市场整体下行局部复苏。**2011~2012年的全球住房市场延续了2010年以来的下行趋势，但是2012年第二季度出现较大回升，4~6月的全球房价指数达到1.1%，达到2009年以来的最大季度增速，在观测的55个国家中，25个国家呈现较一年前更快的增速，表现比较特别的是早期金融危机国家，如美国、冰岛等的复苏。

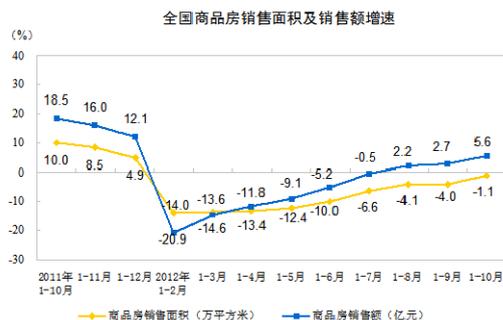
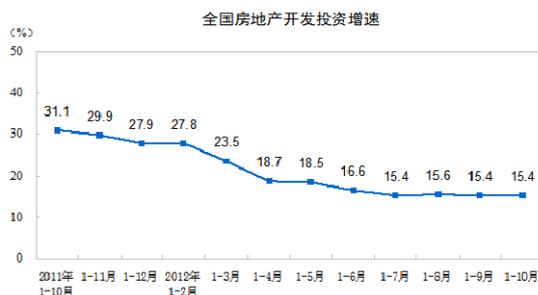
**另外，城市化的加速推进和转型升级。**一方面，城市化推动消费和投资需求进而推动经济增长，减轻宏观经济对房地产的过度依赖；另一方面，城市化加速推进，扩大了住房刚性需求的规模。

## 二、2011年四季度以来的住房形势

### 1、房地产投资：降中趋稳，结构合理

**房地产投资先降后稳。**2012年1-10月份，全国房地产开发投资57629亿元，同比名义增长15.4%，增速与1-9月份持平，增速比2011年1-10月份下降15.7个百分点。从10月份单月看，全国房地产开发投资6538亿元，环比下降10.5%，同比增长15.5%。

**住房投资先降后稳。**1-10月份，住宅投资39704亿元，增长10.8%，增速与1-9月份提高0.3个百分点，占房地产开发投资的比重为68.9%。从10月份单月看，其中住宅投资4578亿元，环比下降10.9%，同比增长13.2%。



数据来源：国家统计局。

## 2、房地产供给：即期后回升，未来持续下降

**竣工面积降中有升。**1-10月份，房屋竣工面积 58317 万平方米，增长 17.3%，增速比 1-9 月份提高 0.9 个百分点；其中，住宅竣工面积 46792 万平方米，增长 17.1%。

**施工面积持续回落。**1-10 月份，房地产开发企业房屋施工面积 538149 万平方米，同比增长 13.3%，增速比 1-9 月份回落 0.7 个百分点；其中，住宅施工面积 403203 万平方米，增长 10.9%。

**开工面积大幅下降。**1-10 月份，房屋新开工面积 146792 万平方米，下降 8.5%，降幅比 1-9 月份缩小 0.1 个百分点；其中，住宅新开工面积 108396 万平方米，下降 12.7%。

## 3、房地产需求：销售先大降后缓升，库存再创新高

**销售面积大降后逐步回升。**2011 年 9 月开始，住房销售量增速显著下滑，到 2011 年 1-12 月，全国商品住宅销售面积 97030.3 万平方米，同比仅增长 4.9%。进入 2012 年 1-2 月份降至低谷-14%，其后逐月回升，2012 年 1-10 月份，商品房销售面积 78743 万平方米，同比下降 1.1%，降幅比 1-9 月份缩小 2.9 个百分点；

**销售额降升超过销售面积。**据此测算，2012 年 10 月，商品房销售面积 10302 万平方米，环比下降 6.6%，同比增长 23.2%；商品房销售额 5947 亿元，环比下降 6.2%，同比增长 31.7%。

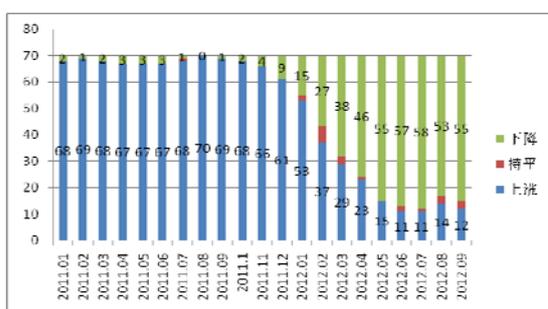
**商品房存货面积持续增大。**2008 年期末待售商品住房面积达 10660 万平方米，同比增长 55.5%；2011 年期末商品住房待售面积达 16904 万平方米，同比增

长 35.8%；2012 年 10 月末，商品房待售面积 33048 万平方米，分别是 2008 年底 2 倍和 2011 年底的 1 倍多。

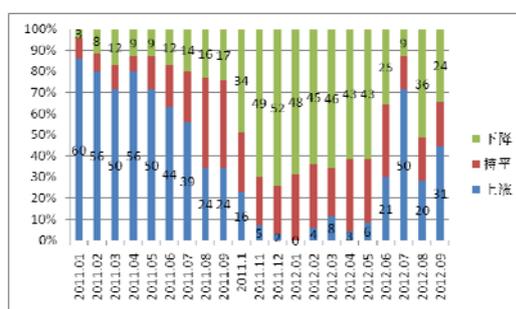
#### 4、住房价格：售价降中有升，租金持续上涨

**新建住房价格：环比先降后升。**2011 年第四季度到 2012 年 3 季度，70 个大中城市新建房价格环比陆续下降，1 季度进入谷底，2 季度开始反弹，7 月出现波峰后，开始下降。同比缓步下降，2011 年第四季度到 2012 年第三季度，70 个大中城市新建房同比持续下降，下降城市个数逐步增加。

2011 年 1 月以来新建商品住房同比上涨、持平与下降个数



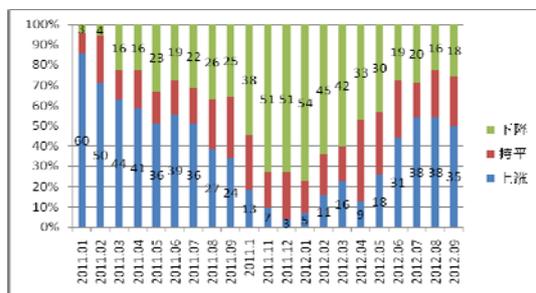
2011 年 1 月以来新建商品住房环比上涨、持平与下降个数



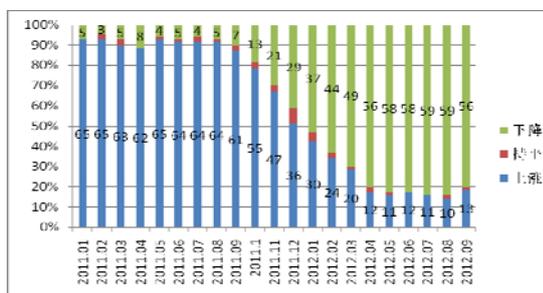
数据来源：国家统计局。

**二手住房价格：环比先降后升。**2011 年第一季度到 2012 年第三季度，二手住宅销售价格下降销售量开始增加，2012 年 1 月进入谷底，其后开始逐步减少，并出现波动。同比逐步下降。从 2011 年第三季度开始，70 个大中城市同比下降的个数逐步增加，9 月份稍有改变。

2011 年以来二手住房环比上涨、持平与下降个数



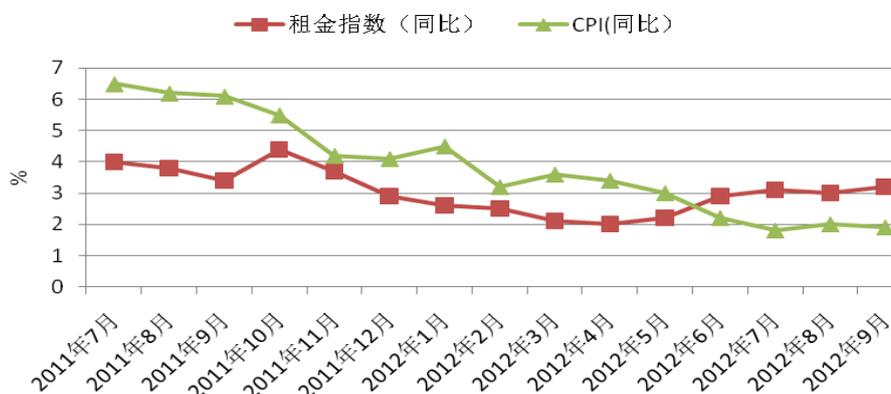
2011 年以来二手住房同比上涨、持平与下降个数



数据来源：国家统计局。

据国家统计局公布数据，2012 年 1-9 月，全国商品住宅销售均价为 5549 元，同比上年同期的 5140 元上涨 8%。

**住房租金：持续较快上涨。**2010年以来，住房租金出现持续较快速度的上涨。2012年6月开始，随着CPI的下降和租金指数的上涨，租金涨幅已经高出CPI的涨幅。2012年9月，租金指数同比上涨3.2%，较CPI涨幅高出1.3个百分点。



2011—2012年全国居民消费价格指数(CPI)与居民消费价格租金指数(同比)

数据来源：国家统计局

## 5、房地产融资：在大降后缓升，保障房融资大幅增长

**房地产总贷款增幅先降后升：**2011年12月末，人民币房地产贷款余额10.73万亿元，同比增长13.9%，比上年末回落13.5个百分点；全年增量占同期各项贷款增量的17.5%，比上年水平低9.4个百分点。2012年9月末，人民币房地产贷款余额11.74万亿元，同比增长12.2%，比上季度末高1.9个百分点；前三季度增量占同期各项贷款增量的15.4%，比上半年高3.1个百分点。

**房产开发贷款：**6月末，房产开发贷款余额2.92万亿元，同比增长11.3%，增速比上季度末高0.3个百分点。9月末，房产开发贷款余额2.96万亿元，同比增长12.1%，增速比上季度末高0.8个百分点。房产开发贷款余额2.72万亿元，同比增长17.1%，比上年末低5.9个百分点。

**地产开发贷款降后回升：**2011年12月末，地产开发贷款余额7680亿元，同比下降7.9%。2012年6月末，地产开发贷款余额8037亿元，同比增长0.8%，增速比上季度末高8.8个百分点。9月末，地产开发贷款余额8461亿元，同比增长7.3%，增速比上季度末高6.5个百分点。

**个人购房贷款缓步增长：**6月末，个人购房贷款余额7.49万亿元，同比增长11%，增速比上季度末低1.1个百分点。9月末，个人购房贷款余额7.8万亿

元，同比增长 12.6%，增速比上季度末高 1.6 个百分点；前三季度增加 6728 亿元，同比少增 850 亿元，增速连续四个月回升。

**保障性住房开发贷款高速增长：**3 月末、6 月末、9 月末保障性住房开发贷款同比增长 63.7%、62.7%、61.7%，占同期房地产开发贷款增量的 47.1%、49.7%、60.2%。到 9 月末，保障性住房开发贷款余额 5215 亿元，前三季度增加 1300 亿元。

## 6、住房用地：从快速下滑，到逐步回复

**土地计划和实际供应大幅下降，成交量跌后有升。**2012 年全国住房用地计划供应 15.93 万公顷（调整后），<sup>1</sup>与 2011 年全国住房用地供应计划（21.80 万公顷）相比下降 26.9%。但全国保障性安居工程用地和中小套型商品房用地计划供应 12.56 万公顷，占住房用地供应计划的 78.8%，比上年提高 0.2 个百分点。但据国土资源部的数据，2012 年前三季度，住房用地供应 7.14 万公顷，同比减少 19.1%。据中国指数研究院的数据，2012 年年初以来，除 2 月同比小幅增加 3%外，其他月份供应量和成交量同比双双均有较大幅度下降。前三季度全国住房用地流标流拍率为 8.9%，同比上升 4.0 个百分点，但自 7 月份开始升温。

**成交价格总体平稳，同比增幅持续放缓，三季度环比上涨明显。**2011 年第四季度至 2012 年第三季度，全国主要监测城市住房地价分别为：4518、4516、4522、4564，同比增幅分别为 5.94、3.7、1.77、1.03，环比增幅分别为：0、-0.04、0.13、0.92。

时间	住宅地价	环比增粘	同比增长
2011.Q4	4518	0	5.94
2012.Q1	4516	-0.04	3.7
2012.Q2	4522	0.13	1.77
2012.Q3	4564	0.92	1.03

**溢价率水平：较低且持续回落，9 月有所上升。**2012 年 1-9 月，全国 300 个城市住宅类用地平均溢价率为 7%，较上年同期减少 10 个百分点，溢价率大幅下降。9 月优质地块集中入市吸引开发商拿地热情，住宅用地溢价率年内首次超

<sup>1</sup> 2012 年 8 月国土资源部将年初制定的全年住房供地计划 17.26 万公顷调减为 15.93 万公顷。

过上年同期水平，环比同比均有增加。

**土地出让金：同比大幅下跌，环比 6 月后上升。**根据国土资源部《2011 中国国土资源公报》公布的数据，2011 年，中国出让国有建设用地面积 33.39 万公顷，出让合同价款 3.15 万亿元人民币，同比分别增长 13.7%和 16.2%。2012 年前三季度，全国土地出让金同比大幅下跌：根据 K8 土地网监测数据，2012 年前三季度全国百城土地出让金 9046 亿元，同比下跌 25%。从各月走势来看，6 月以来土地出让金呈稳步上升态势，至 9 月达年内最高值。9 月单月全国百城土地出让金为 1531 亿元，同比下降 3%，环比增加 20%。

**保障房用地计划应保尽保，计划落实有力有效。**

综合以上分析，可以发现：2011 年四季度以来住房市场总体走势降中有升，大致经历了三个不同的阶段：第一阶段，2011 年第四季度和 2012 年第一季度，房地产理性回归；2012 年 6、7、8 月，房地产市场出现反弹的波折，第三阶段，2012 年第三季度之后，延续温和的回暖，近期住房市场走势值得高度警惕。

## 二、2011 年四季度以来住房市场走势的成因

2011 年四季度以来住房市场市场走势是市场各方相互博弈，尤其是各方中央调控政策博弈的结果。总体上，先是中央强化住房调控政策，地方政府严格执行，市场形成下跌预期。接着中央宏观政策的微调波及房地产，地方政府执行政策变相放松，引起市场预期逆，导致的市场出现恐慌情绪，进一步导致市场反弹；随后，中央再度从严行政调控政策，各方预期再度发生改变，但经济政策没有改变，市场再次进入微涨阶段。

### 1、中央关于宏观经济与房地产调控的调整

2011 年第四季度，中央宏观经济增长主动下调，实施从紧的房地产调控政策。全球经济复苏缓慢，国内经济增长和物价水平下降过速，2012 年 2 月和 5 月 2 次下调人民币存款准备金率各 0.5 个百分点。2012 年 6 月 8 日，央行 3 年来首次降息。2012 年 7 月 5 日，央行 4 年来首次非对称降息。7 月 25 日国务院督察组赴全国，有关部委重申严格执行调控政策不动摇。

### 2、金融机构有关住房信贷政策的调整

**第一，上调首套房基准利率。**金融机构有关住房信贷政策的调整。2011 年 10 月后，各大商业银行纷纷上调首套房贷款基准利率。北上广深杭等上调幅度在 5-10%左右，有些城市高达 50%。**第二，下调首套房的基准利率。**2012 年 6 月 8 日，央行宣布决定个人住房公积金存贷款利率下调 0.2 个百分点。2012 年 7 月 5 日，央行再次宣布降息，为央行 4 年来首次非对称降息，同时个人住房公积金存贷款利率相应调整。同时央行要求商业银行对个人住房贷款利率浮动区间的下限仍为基准利率的 0.7 倍。

### 3、地方政府执行调控政策力度的变化

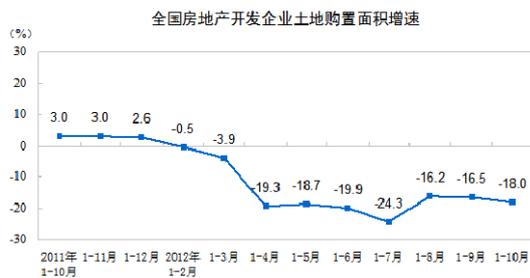
**第一，2010 年下半年开始，**地方政府认真执行调控政策。**第二，**2012 年上半年，在日益严峻的财政收支压力下，借中央政策微调之机，一些市地方政府屡屡试探中央从严调控的底线，对楼市政策进行微调越演越烈，（据不完全统计，今年上半年，全国有近 40 个城市明确发文微调楼市调控政策，涉及首套房标准调整、变更土地出让金支付方式、提高公积金贷款限额等多个方面。）。**第三，**在中央督察等行政高压下，各地再度严格执行调控政策，地方政府包括上海、北京、南京、西安、杭州，分别采取更严格的限购以及限价、限利、限拍地等措施。

### 4、住房市场预期发生三度变化

**第一，** 2011 年第四季度和 2012 年第一季度，市场形成明确的下调预期。**第二，**2012 年 5 月份起，金融政策的微调及调控放松的传言，导致市场预期改变。**第三，**2012 年 7 月后，中央再度从严的调控政策，使市场预期再度发生逆转，**第四，**中央没有采取有效的经济政策使预期继续发生分化。

### 5、开发企业的决策和行为发生改变

**第一，**2011 年第四季度和 2012 年第一季度，一方面在整体资金紧张、库存压力大的背景下，抑制了开发商的投资动力，大部分房企选择减少开工量和缓开工，大部分开发商仍可能继续选择“加速出货、以价换量”等销售策略来加速回笼资金。**第二，**在部分楼盘在以价换量获得较好的销售业绩后，同时受市场预期的影响，开发商的销售策略调整，取消折扣优惠，甚至调高价格，扩大销量。开发企业资金状况逐渐好转（见下图）。**第三，**但市场预期发生分化的情况下，开发商购置土地和开工面积回复又出现曲折（见下图）。



## 6、购房者决策和行为发生改变

第一，在严格的调控政策和房价下降的预期下，投资和投机需求退场，改善性需求和刚性需求家庭持币待购。第二，一方面，自 2011 年房价下降以来，积累了相当的刚性需求和改善性需求，在市场对房价走势的预期出现一些变化，担心房价反弹，开始入市释放，甚至提前购买。另一方面，利率下调，购房成本下降，购房人的经济负担有所减轻，部分人的购房意愿增强，刚性需求释放。第三，在市场预期发生分化和刚性需求部分释放后，住房成交量和价格微涨。

### 三、2012 年住房市场调控目标审视与政策问题

2012 年上半年，为巩固楼市调控政策，中央坚定不移的继续加大政策实施力度，多次重申抑制不合理需求，坚持限购、限贷等房地产调控政策不放松，初步实现了次优的目标：第一，初步抑制了房价快速上涨的局面，考虑到居民收入不断增长的趋势，住房相对价格下降明显；第二，保障性住房建设计划提前超额完成。根据中央计划安排，2012 年全国计划新开工城镇保障性安居工程 700 万套以上，基本建成 500 万套，供应保障性安居工程用地 4.76 万公顷，占住房用地供应计划的 29.88%。2012 年 1 至 10 月份，全国城镇保障性安居工程完成投资 10800 亿元。1 至 10 月份，全国城镇保障性安居工程新开工 722 万套，基本建成 505 万套。第三，宏观经济不仅初步实现企稳回升，并出现了一些积极的变化。消费成了重要的驱动力量，经济结构有所好转，宏观经济正在减弱对房地产的依赖。

但由于在政策选择和政策操作上存在有待完善的问题，没有实现最优的目标：第一，在总体回落的趋势下，由于 7 月份出现突然回涨的反复，一度偏离“软着陆”目标的趋势，打乱房地产理性回归的进程，不仅使得房地产理性回归尚需时日，增加了反弹的风险，增加了下一步调控的难度。第二，经济增长率超过年初设定 7% 的目标。

1、总体政策有待慎密。当宏观政策调控进行微调，且调控方向与住房调控方向不一致时，针对两者没有选择好有效的定向和隔离的手段和工具。

**2、行政调控有待完善。**没有完善房地产调控目标责任制度。第一，问责没有兑现，没有公布 2011 年各地完成调控目标的情况，没有追究未实现者的责任；第二，2012 年中央有关部门没有延续去年的各城市确定调控目标的要求，使得问责制无法实施；第三，针对一些城市变相放松调控政策的行为，仅采取制止措施，没有进行责任追究；

**3、预期管理未能跟上。**宏观政策微调初期，面对放松调控的市场传言，以及对宏观政策的故意误读，有关部门的回应不够郑重、清晰和有力，从严调控不放松的表态不够及时和坚决。从而给媒体留下炒作的空间，给市场留下想象的空间。

**4、信贷政策无差异改变。**两次降息均采用各类产品无差异同比例降息（包括公积金），尤其是二次降息时“要求商业银行对个人住房贷款利率浮动区间的下限仍为基准利率的 0.7 倍”，无疑发出了房贷进一步优惠的信号，是市场预期发生改变的主要原因；更为重要的是这一政策没有得到及时的纠正。

**5、税制改革试点不够积极。**2012 年 3 月 22 日，国务院批转的国家发展改革委《关于 2012 年深化经济体制改革重点工作的意见》明确：今年要适时扩大房产税试点范围。但是，到目前为止，扩大房产税试点的消息迟迟未见，这在一定程度上尤其影响市场预期。

**6、政策调控有待提升。**由于过分担心宏观经济的恶化，宏观经济政策没有主动调整到位，也没有出台必要调控房地产的经济政策，经济增长率仍然超过设定 7%以上，房地产回归的轨迹也被打乱。

## 四、2013 年的总体趋势与调控的有利条件

2012 年四季度及 2013 年，住房市场发展有三种可能的趋势即：第一，如果政策不当乏力，住房市场将发生整体反弹和局部崩盘；第二，如果政策比较有力得当，住房市场可实现“稳中有进”，即“大稳定小震荡”，第三，如果政策十分有力得当，住房市场理性回归。但是，第二种可能最大。具体表现：住房市场量价继续逐步上涨，但上涨幅度低于经济增长和人均收入的增长。分季度来看，2012 年第四季度和 2013 年第一季度将延续温和上涨，第二季度后政府采取措施，住房市场开始降温。

**1、宏观大环境：为继续从严房地产调控创造了条件。**第一，经济转型要求主动降低过快的经济增长速度，为调结构留足空间，未来经济增长目标将继续保持在 7%的水平上；第二，宏观经济企稳向好，宏观调控与房地产调控矛盾减弱，第三，宏观经济初步摆脱了对房地产的依赖。消费需求已初步成为经济增长的第一推动力，居民收入持续增长，汽车、体育娱乐、家电等当前增长低未来潜力大；尽管未来全球经济增速回落，出口可能还会恶化，出口仍具竞争力；战略新兴产业和中小企业的投资增长潜力大，交通运输、仓储和邮政业投资当前比较低未来潜力大。

**2、短期基本面：供求阶段性释放，减弱供求矛盾。**一方面，市场预期分化将使积累两年部分刚需已经及将进一步的释放，降低了真实需求的压力和波动。前期“以价换量”的销售，使开发商解决资金的紧张问题，增加购地和开发的信心。第三，保障性住房建设正在发挥惠民生、扩内需、调结构、稳房价、促发展的作用。

**3、从长期背景看：住房发展的潜力仍然较大。**我国城市化仍处在加速期，居民收入持续提升，住房刚性需求和改善性需求潜力仍然较大；我国经济长期增长并好于发达经济体，人民币在若干年内持续升值，房地产投资需求潜力依然很大。

## 五、2013 年的主要风险与调控的不利因素

由于目前的房地产市场走势不是市场机制内生的，也不是理性的市场力量作用的大，其是近期住房市场各项指标普遍回转的走势值得警惕。2012 年四季度至 2013 年住房市场面临着总体反弹与局部崩盘同时发生的风险即：多数城市继续快速上涨，一些城市将崩盘；多数项目继续涨价，一些项目将出现烂尾。对于多数城市，如果在房价温和上涨的趋势下，中央不采取有效措施，地方政府调控变相放松，市场预期发生渐变，便有再度暴涨的风险。但是，对于一些泡沫特别严重的城市，由于投资和投机的撤离，将导致泡沫的破灭和楼市的崩盘，对于一些缺乏实力的房地产中小或项目企业来说，由于资金紧张或资金链断裂，将导致项目烂尾及企业破产，从而可能带来一定的金融风险。

2013 年，针对市场主体和政策本身，中央的房地产调控面临诸多不利因素：

### 1、全球经济持续低迷。

复苏缓慢或持续低迷，一方面，使中国的出口形式持续严峻，外需不确定，阻碍中国的经济向好。另一方面，刺激经济增长，各国纷纷出台宽松的货币政策，输入性通胀的前在压力，影响国内扩张性货币政策的造作。此外，国际资本仍觊觎我国的房地产市场。

**2、国内经济动力不足。**尽管出现了一些积极现象，但是宏观经济回升并不稳固，除了政府投资外，消费需求增长和民间投资增长等动力依然不足，如果外部需求出现重大困难，政府投资缺乏长期可持续性，宏观经济出现最大反复，可能影响房地产调控。

**3、地方政府财政吃紧。**宏观调控已经持续两年，一方面，地方政府土地出让金大幅下滑，另一方面，保障性住房等建设又需大量的财政支出，再加上通过融资平台发放的债务陆续到期，地方财政更加吃紧，并潜藏着更大的金融风险。

4、**各地情况的千差万别**。不同的城市、不同的企业面临的情况不同，区别对待的调控政策组合难以形成，缺乏可操作性，但是整齐划一的调控政策，难以发挥针对性的作用。

5、**市场价降量升**。由于住房作为投资品的特殊性，在长期预期看好情况下，使得房地产市场短期要么量价齐涨，或者量价齐跌，从而增加了实现价跌量增的调控目标的难度。

6、**调控机制不够健全**。尽管建立了七部委调控会商制度，但会不够，这一制度还不够健全。因此，调控缺乏前瞻性、针对性和及时性。

## 五、2013 年住房市场调控的政策建议

2013 年的调控继续体现市场各方主体与中央调控的市场博弈，市场各方对中央的调控政策较为敏感，但是中央政府拥有较大的主动性和回旋余地。针对以上问题，其目标任务：**通过强化和完善调控政策，取法其上，争取房地产市场理性回归；得乎其中，实现房地产市场稳重有进；避乎其下，防止房地产市场整体反弹和局部崩盘**。具体表现：在价格上，要确保稳定，力争理性回归，较低城市的房价增幅不得超过经济增长率，较高城市的房价应下降；在销售上，力争稳步增长，尤其保障房和普通商品房销售比例上升；在投资上，总体适度减缓投资，保障房和普通商品房投资稳步快速增加，在土地购置和住房开工稳步增加。为此，应坚持总体原则：

**第一，持之以恒，毫不动摇。**房地产调控应实施打持久战，不可必功其一役。把抑制房地产投机投资性需求作为一项长期政策，坚决制止变相放松调控政策，促使房价合理回归。**第二，统筹兼顾，区别对待。**既要稳增长，也要降房价，并使两者相互促进。一方面，在微调宏观政策时，要采取定向和隔离的措施，确保涉及房地产政策不变或反向变化；另一方面，进一步强化兼顾两者目标实现的措施。**第三，相机抉择，主动出击。**改变过去“露头就打”的策略，密切关注形势与预期及变化，要通过主动适时出台和调整政策以及舆论宣传等，将不利的苗头消灭在萌芽状态，并通过主动引导预期，来调动博弈各方向着中央的调控目标行动。**第四，长短结合，标本兼治。**要结合当前调控的好时机，选择突破口，深化住房制度综合配套改革，及时推出既解燃眉之急，又保长期健康的制度政策。

防止房地产市场整体反弹和局部崩盘，争取房地产市场理性回归，实现房地产市场稳重有进，国务院应针对当前和未来住房市场不断变化的实际，必须继续重申从严调控不动摇，及时有针对性出台相关储备调控政策。具体应采取如下建议：

#### 1、行政制度：完善调控的部门和协调机制，落实调控目标责任制

增加调控部门，完善协调机制。成立由国务院领导挂帅、相关部门领导参加的住房政策委员会定期研究商讨和决定房地产调控和住房保障及改革问题，办公室设在住建部，负责跟踪情势、信息汇总、决策协调和联合行动；建议将原来七部委扩展为八部委联合进行房地产调控，增加新闻宣传主管部门，负责房地产新闻舆论的引导和监管。

完善调控目标，完善问责机制。制定全面、适当的住房调控目标，包括住房供应及价格，住房信贷及增长，土地供应及价格，保障性住房建设，税收、土地、金融等相关制度改革的规划目标。细化行政责任，加强监督检查，兑现责任追究。及时处理一些顶风违规的人和事件，塑造中央政策的权威。

#### 2、需求管理：细化和严密限购政策，堵塞和纠正各种企图改变政策的行为。

进一步堵塞各地以商业地产名义开发销售住宅，补缴税款、社保获得购房资格等各类政策漏洞。同时加强监管，对各种通过违法假冒措施，绕开限购政策的行为进行严厉打击。

#### 3、预期管理：完善新闻发言人制度，严惩有关房地产谣言的传播和炒作

建立和完善各有关调控部门的独立和联合新闻发布制度,通过新闻发言人定期和应急的新闻发布,全面客观地向社会公布各类监测信息,及时澄清各种传言、猜测与误导,不给市场炒作留空间和时间。

主流媒体加大客观报道有关市场行情、准确解读有关政策及变化、正确引导市场预期的舆论宣传力度。新闻监管部门迅速查处、依法严惩一批恶意误读、有意曲解、故意炒作和造谣的单位与个人,并及时向社会公布。

#### 4、金融政策：取消期房预售制度，完善差别化的金融政策

实施定向宽松货币政策，继续总体宽松的前提下，实施从严的融资政策。建议由银监会牵头尽快建构有效的信贷资金细分平台。实行房地产贷款总量规模及增长目标的区间控制的政策。按照一定比例（如房地产商业贷款与保障性住房贷款 6:4），实施房地产开发贷款、商业贷款的保障性贷款配额制度。

实施差别利率政策：第一，将“商业银行对个人住房贷款利率浮动区间的下限仍为基准利率的 0.7 倍”的优惠，改为“商业银行对个人住房贷款利率浮动区间的下限为基准利率的 0.8 倍”，二套房的贷款利率提升至基准利率的 1.1%。第二，实行商业银行房地产开发贷款自动上浮普通行业贷款 0.5 的贷款制度，保障性房地产开发贷款下浮一般行业贷款 0.5 个百分点的制度。

实施差别首付政策：继续实施首套房贷款首付比例 30%，二套房贷款首付比例 60%，三套房停止贷款。继续按照“认房又认贷”的标准审核借款人。

开展取消期房预售制度的试点探索，创新房地产开发融资渠道，完善开发企业的债券融资、房地产基金、房地产信托、房地产企业的股权融资等风险控制制度。

#### 5、税收政策：将扩大房地产税试点作为稳定当前预期和深化住房综合配套改革的突破口

国务院责成有关部门尽快做出全国范围内征收房地产税的时间表。在总结重庆和上海房地产征收试点经验的基础上，总结经验，迎难而上，加快建立和完善个人住房信息系统，加快征管制度改革步伐，积极创造房产税开征的各项条件。将开征房产税作为解除限购令的一个条件和接续政策，从而调动地方的积极性，加快房产税试点和全面开征的步伐。

鼓励地方政府探索开征住房空置税，探索降低住房空置水平的政策手段。

#### 6、住房保障：完善安居工程的各项措施，探索实施康居工程

加快开辟保障性住房多元化的融资渠道。继续增加政府的保障房财政投入。重点加快推进企业债券融资工作，向机构投资者和社会公众进行债券融资。向商业金融机构和政策金融机构进行信贷融资。向政策性金融机构和商业性金融机构进行股权融资。实行安居住房投资或开发企业上市融资。

加快完善保障房质量管理制度。快完善保障房的配租和配售制度。明晰保障性住房产权出资人所有制。完善保障性住房经营管理体制。

批准有条件的城市实施“康居工程”的试点和探索。重新界定普通商品房的标准，界定中等收入家庭资格，采取定向申请的办法，对符合收入和居住条件的中等收入居民给予购租普通商品房优惠支持，对中等收入家庭购买普通商品房给予税收减免、公积金贷款、抵押担保的照顾。

#### 7、租赁市场：规范租赁市场，发展租赁市场

发展房地产租赁企业。制定取消预售制度，鼓励有实力的企业从事房地产开发经营，鼓励专门的房地产公司从事房地产租赁业务。

制定承租者保护制度。实行长期合同制度，规范住房租赁的操作规定，实行租金价格年涨制度。实行承租者市民待遇。对有固定职业、有缴税证明的承租者在社保、教育、医疗、就业等方面实行当地户籍的市民待遇。

#### 8、土地政策：制定土地调控的目标，探索建立抑制地价过度上涨的机制

要求各地政府限期制定土地调控的目标。包括供地规模、供地结构、供给价格区间和增幅区间，落实调控责任，并作为行政问责的依据；增加普通商品房用地尤其是保障性住房用地的供应。简化审批程序，减免行政收费，确保住房用地应保尽保；积极探索建立牵制地价过度上涨的长效机制。选取一些城市开展试点：实行土地价格过度上涨导致普通商品房价格过度上涨，超出承受能力部分的一定比例由出让金补贴的制度。

#### 9、空间管理：根据对不同城市采取不同调控措施，针对一些城市可能出现的房地产泡沫破灭的情势，建立房地产调控的应急机制，避免市场“硬着陆”

有关房地产泡沫严重的城市政府以及相关的建设、金融、财税、土地、工商、司法等部门需要建立应急机制和预案，防止住房市场对经济社会产生冲击。当住房价格出现很大速度的下滑时，允许在限购的具体条件上做谨慎放松，但要实行主管部门申报制度。同时，针对房价下降可能导致的退房、闹事等群体性事件和刑事犯罪，要做出及时处理和应对。