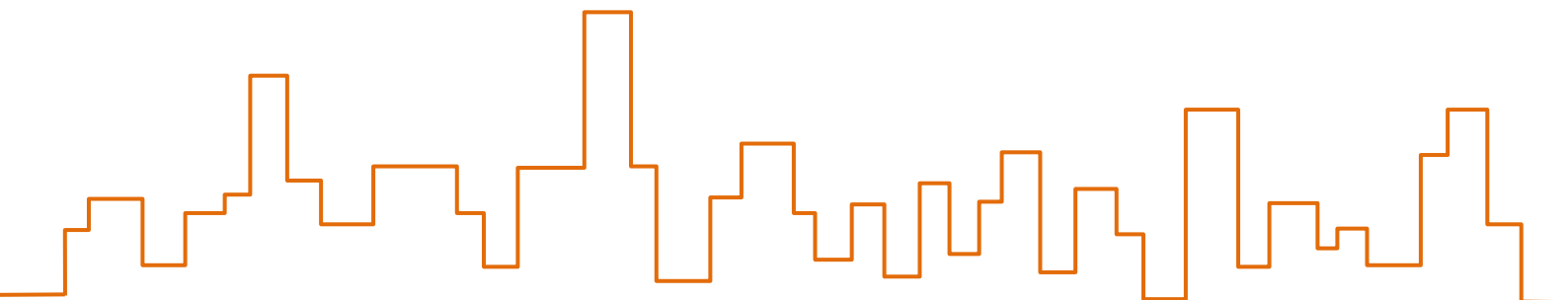


# 中国住房发展（2013-2014）报告

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)



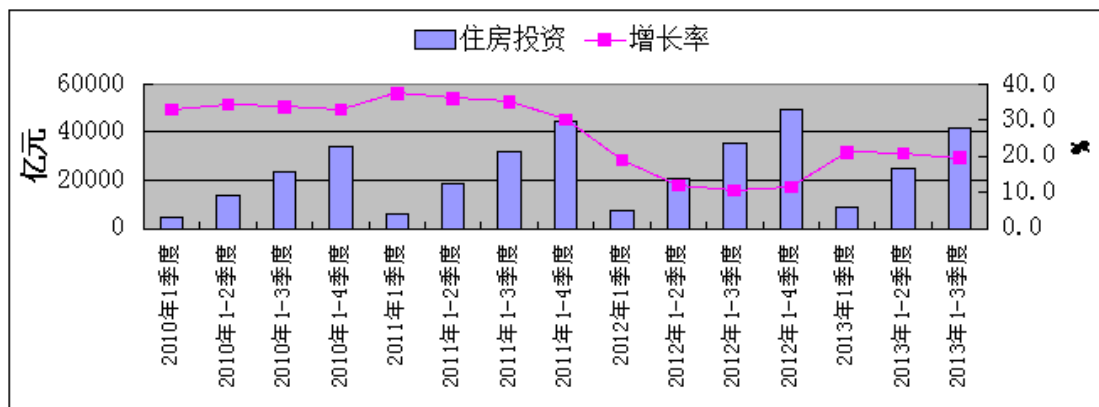
**摘要：**2012 年第四季度以来，全国特别是部分典型城市住房价格的快速上涨引起了社会各界的广泛关注，住房价格貌似再次陷入了“越调越高”的怪圈，因此对 2012~2013 年住房市场发展问题进行深入分析并提出未来的调控建议具有重要的现实意义。基于此，本文通过对全国及各类型城市的住房市场发展现状及原因进行具体分析。在对内外部环境与市场主体的博弈状况进行深入分析的基础上，做出 2013~2014 年住房市场的趋势判断。并根据住房调控目标的实现情况和不足之处，提出 2013~2014 年住房调控的政策建议。本分分析结果认为：全国住房调控目标从统计上看基本完成，但是部分城市住房调控目标难以完成。国内外宏观环境和各市场主体的博弈是导致 2012~2013 年住房发展状况的主要原因。2013~2014 年住房调控要重在实施差别化的调控目标，完善问责制度，完善土地供给政策及金融政策等。

**关键词：**住房市场 价格 全国 城市

## 一、 2012 年第四季度以来的住房形势分析

### （一）全国住房总体形势：稳中有进，震荡增长

1、第一，住房投资增长较快，各季度增速先增略降。2013 年 1~9 月商品住房投资达 41979 亿元，同比增长 19.5%，较 1998~2012 年同期增速的均值低 8.1 个百分点。2012 年第 4 季度到 2013 年第 3 季度，商品住房投资累计同比增长率分别为 1.4%，2013 年第 1 季度为 21.1%，2013 年第 1~2 季度为 20.8%，2013 年第 1~3 季度为 19.5%（见图 1-1）<sup>1</sup>。



<sup>1</sup> 数据来源：国家统计局。下文中数据除特殊注明外，均来源于国家统计局。

图 1-1 2010-2013 年各季度累计住房投资及同比增长率

2、住房竣工面积增速较低，增速出现逐季下滑。2013 年 1~9 月商品住房竣工面积达 41170 万平方米，同比增长 1.4%。增速为 1999 年以来的最低值，较 1999~2012 年同期增速的均值低 16.8 个百分点。2012 年第 4 季度到 2013 年第 3 季度，商品住房竣工面积累计同比增长率：2012 年第 1~4 季度为 6.4%，2013 年第 1 季度为 4.7%，2013 年第 1~2 季度为 2.7%，2013 年第 1~3 季度为 1.4%。

住房施工面积增长较低，各季度增速相对平稳。2013 年 1~9 月商品住房施工面积达 443102 万平方米，同比增长 12.5%，较 1999~2012 年同期增速的均值低 9.1 个百分点。2012 年第 4 季度到 2013 年第 3 季度住房施工面积累计值同比增长率：2012 年第 1~4 季度为 10.6%，2013 年第 1 季度为 14.7%，2013 年第 1~2 季度为 12.9%，2013 年第 1~3 季度为 12.5%（见图 1-2）。

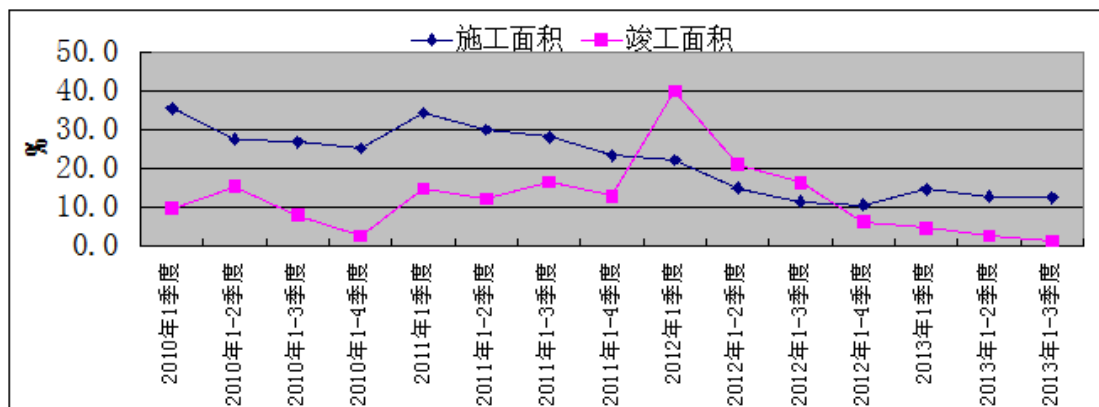


图 1-2 2010-2013 年各季度累计住房施工面积与竣工面积增长率

4、住房销售增长强劲，增速高位回落。2013 年 1~9 月商品住房销售面积为 75434 万平方米，增速达 23.9%，高于 1999~2012 年同期增速的均值 0.3 个百分点。2012 年第 4 季度到 2013 年第 3 季度，商品住房销售面积累计值同比增长率：2012 年第 1~4 季度为 2%，2013 年第 1 季度为 41.2%，2013 年第 1~2 季度为 30.4%，2013 年第 1~3 季度为 23.9%。

5、住房价格增长较快，增速先升后降。2013 年 1~9 月商品住房销售均价为 6023 元/平方米，同比增长 8.5%。2012 年第 4 季度到 2013 年第 3 季度商品住房销售均价同比增长率：2012 年第 4 季度为 8.4%，2013 年第 1 季度为 19.7%，2013 年第 1~2 季度为 12.0%，2013 年第 1~3 季度为 8.5%（见图 1-3）。

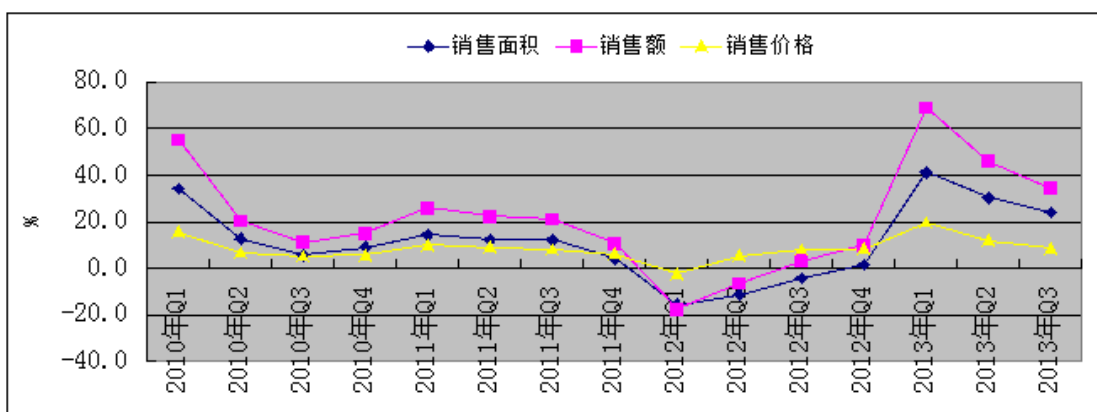


图 1-3 2010-2013 年各季度累计销售面积、销售额与销售价格增长率

6、住房融资高速增长，增速逐季显著提升。2013 年 1~9 月份，房地产开发企业本年到位资金 87828 亿元，同比增长 28.7%，高于 1999~2012 年同期增速的均值 12.8 个百分点。2012 年第 4 季度到 2013 年第 3 季度，房地产开发到位资金累计值同比增长率：2012 年第 1~4 季度为 12.7%，2013 年第 1 季度为 29.3%，2013 年第 1~2 季度为 32.1%，2013 年第 1~3 季度为 28.7%。其中，2013 年 1~9 月国内贷款 14568 亿元，同比增长 32.3%；个人按揭贷款 10297 亿元，同比增长 45.8%（见图 1-4）。

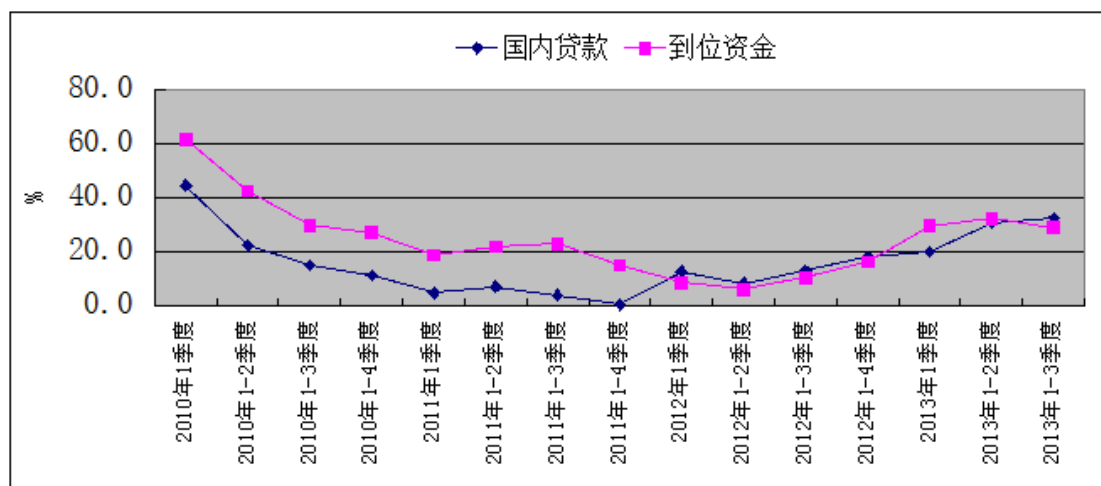


图 1-4 2010-2013 年各季度累计资金来源总额及国内贷款增长率

7、土地市场量价齐升，各季度上升趋势明显。2013 年 1~9 月，房地产开发土地购置面积为 25167 万平方米，同比下降 3.3%。虽然较 1999~2012 年同期增长率的均值低 23.2 个百分点，但是降幅较 2012 年同期缩小 13.2 个百分点。2012 年第 4 季度到 2013 年第 3 季度，房地产开发土地购置面积累计值同比增长率：2012 年第 1~4 季度为-19.5%，2013 年第 1 季度为-22.0%，2013 年第 1~2 季度为-10.4%，2013 年第 1~3 季度为-3.3%。

2013年1~9月，住房用地成交价格为4910元/平方米，同比增长7.6%。2012年第1~4季度住房用地价格为4620元/平方米，同比增长2.3%；2013年第1季度为4702元/平方米，同比增长4.1%；2013年第1~2季度为4799元/平方米，同比增长6.1%；2013年第1~3季度为4910元/平方米，同比增长7.6%（见图1-5）<sup>2</sup>。

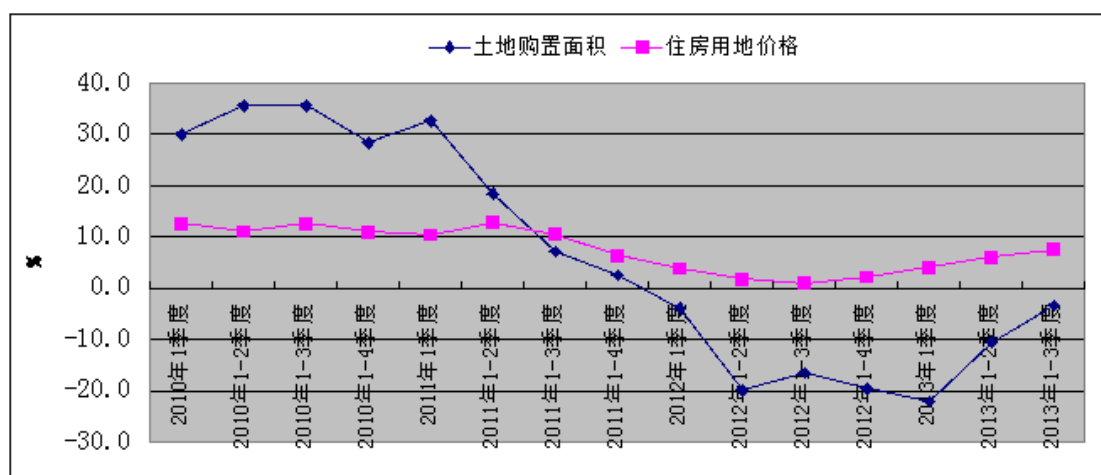
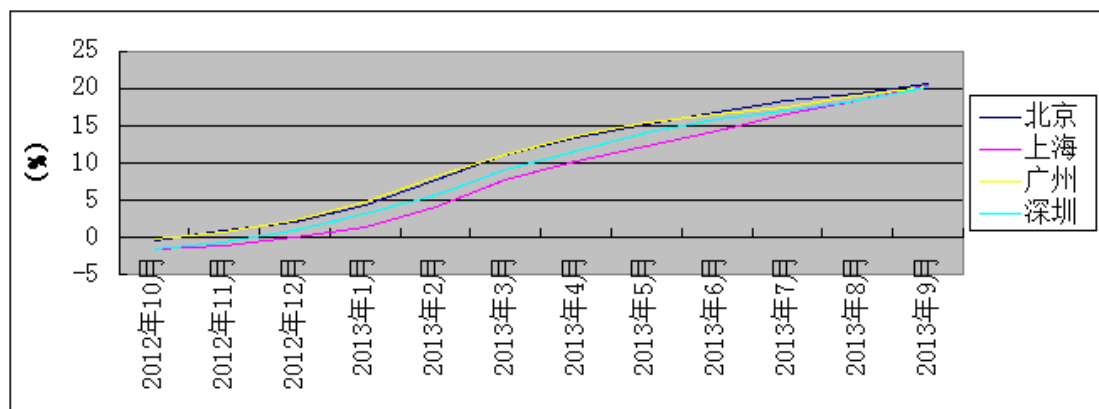


图 1-5 2010-2013 年各季度累计土地购置面积及住房用地价格增长率

## （二）分城市住房形势：一、二线城市住房价格大幅上扬，三、四线城市结构分化

1、一线城市住房价格大幅上扬，但与世界同类城市房价变动趋势基本一致。2012年10月到2013年9月，一线城市住房价格呈现不断上涨趋势。北京住房价格增速从-0.3%上升到20.6%；上海增速从-1.6%上升到20.4%；广州增速从-0.1%上升到20.2%；深圳增速从-1.6%上升到20.1%。



<sup>2</sup> 数据来源：国土资源部中国城市地价动态监测系统。

图 1-7 2012 年 10 月—2013 年 9 月一线城市住房价格增长率趋势

从住房需求结构来看，90 m<sup>2</sup>及以下住房价格增速均超过 90-144 m<sup>2</sup>住房销售价格增速，90 m<sup>2</sup>及以下住房以首次置业的自住者购买居多，表明自住型需求带动住房价格上涨更加明显。

表 1-1 2013 年 9 月一线城市各类型住房价格增长率（%）

城市	新建商品住房价格			
	总体	90 m <sup>2</sup> 及以下	90—144 m <sup>2</sup>	144 m <sup>2</sup> 以上
北京	20.6	22.1	16.0	20.0
上海	20.4	21.3	17.0	20.6
广州	20.2	20.1	20.0	20.5
深圳	20.1	20.4	19.7	19.8
均值	20.3	21.0	18.2	20.2

2013 年中国主要一线城市住房市场变化情况并非孤立情况，与世界主要同类城市住房市场变动趋势整体相似。

表 1-2 典型城市的房价指数变化

城市	季度同比（%）			季度环比（%）
	2012 年第 2 季度	2013 年第 2 季度	变动方向	2013 年第 2 季度
洛杉矶（美国）	-0.6	20.3	↑	----
迪拜（阿联酋）	12.9	19.5	↑	4.7
旧金山（美国）	3.0	19.4	↑	----
香港（中国）	9.0	18.4	↑	1.3
迈阿密（美国）	4.4	18.1	↑	----
德里（印度）	17.0	15.7	↓	-1.5
圣保罗（巴西）	19.8	14.0	↓	3.3
北京（中国）	-3.0	13.5	↑	5.5
马卡蒂 CBD（菲律宾）	7.6	12.9	↑	6.9
东京（日本）	-2.1	9.2	↑	2.1

## 研究报告系列

塔林（爱沙尼亚）	7.6	8.6	↑	-0.6
维也纳（奥地利）	20.1	8.3	↓	3.5
芝加哥（美国）	-1.7	7.3	↑	----
新加坡	1.9	4.1	↑	1.0
纽约长岛（美国）	-2.1	1.9	↑	----
里加（拉脱维亚）	4.8	0.6	↓	0.3
维尔纽斯（立陶宛）	-1.0	0.2	↑	0.6
华沙（波兰）	-2.1	-3.5	↓	-1.4
尼科西亚（塞浦路斯）	-5.3	-13.0	↓	-4.1

注：美国城市数据取自 CoreLogic Case-Shiller Home Price Indexes，其他城市数据取自 global property guide, 由于资料来源限制，纽约长岛 2012 年第二季度的数据以纽约整体的数据代替，美国城市的季度环比数据空缺。

资料来源：<http://www.globalpropertyguide.com/>；<http://finance.yahoo.com/>。

2、二线城市住房价格两极分化较为严重，部分二线城市量价高企。31 个二线城市中，新建商品住房价格均为上涨趋势，价格增长率平均值为 9.3%。其中增长率高于平均值 9.3%的城市有 12 个，增长率低于平均值 9.3%的城市有 18 个。二线城市住房价格增速最低为海口 1.1%，最高为厦门 16.5%，增长率差距较大，城市之间分化较为严重。从各类型住房价格来看，90 平方米以下住房价格增长率普遍高于 90 平方米以上住房价格增长率，说明这些城市住房自住型需求成为推动住房价格上涨更重要的因素（见表 1-3）。

表 1-3 2013 年 9 月二线城市住房价格同比增长率（%）

城市	总体	90 m <sup>2</sup> 及以下	90-144 m <sup>2</sup>	144 m <sup>2</sup> 以上	城市	总体	90 m <sup>2</sup> 及以下	90-144 m <sup>2</sup>	144 m <sup>2</sup> 以上
厦门	16.5	18.8	16.8	14.6	合肥	8.9	9.3	8.8	8.4
南京	14.5	15.3	13.9	14.9	南宁	8.9	8.5	9.2	9.1
沈阳	12.7	13.7	11.4	13.2	西宁	8.9	9.4	9.3	7.1
郑州	12.7	14.2	11.2	12.4	石家庄	8.2	10	7.9	7.4
福州	12.3	13.5	12.4	11.5	呼和浩特	8.2	10.2	7.2	8.1

## 研究报告系列

太原	11.3	12.2	12.1	10	哈尔滨	8.2	8.1	8.2	8.4
长沙	10.8	10.7	10.7	11.1	济南	8.2	9.1	8.1	8
武汉	10.5	11.3	10	10.9	银川	8.2	9.3	8.1	7
乌鲁木齐	10	10.6	9.9	9.3	长春	7.9	9.1	8.6	5.6
杭州	9.8	10.7	9.4	9.2	天津	7.6	8.3	7.4	7.3
西安	9.8	10.7	8.8	10.1	兰州	7.5	7.3	7	9.4
南昌	9.7	9.5	9.9	9.4	昆明	6.6	6.8	6.6	6.5
青岛	9.3	9	10	8.5	贵阳	6.1	7.9	5.9	5.5
成都	9.1	9.1	8.9	9.5	宁波	5.9	6.5	6.7	5.1
大连	9	9.1	9.2	8.7	海口	1.1	1.8	0.9	1.3
重庆	9	9	9.4	8.6	均值	9.3	10.0	9.2	8.9

3、三、四线城市住房价格整体增速较缓，出现分化迹象。从 70 个大中城市中的三线城市来看，新建商品住房销售价格除了温州出现 1.8% 的跌幅外，其余 34 个城市均呈现上涨态势，但是增速分化现象较为突出。35 个城市价格增长率的平均值为 6.9%，低于一线城市 20.3% 的增长率和二线城市 9.3% 的增长率。从各种类型住房价格增长率来看，90 平方米及以下住房和 90~144 平方米住房销售价格增长率高于 144 平方米及以上住房销售价格增速，但是与一、二线城市不同的是，有将近一半的城市（14 个城市）90~144 平方米住房销售价格增速都快于 90 平方米及以下住房销售价格增速。从总体来看，三、四线城市总体库存增加较多，房价出现下跌的迹象（见表 1-4）。

表 1-4 2013 年 9 月三线城市住房价格同比增长率（%）

城市	总体	90 m <sup>2</sup> 及以下	90-144 m <sup>2</sup>	144 m <sup>2</sup> 以上	城市	总体	90 m <sup>2</sup> 及以下	90-144 m <sup>2</sup>	144 m <sup>2</sup> 以上
南充	11.5	10.3	12	11.2	赣州	7.5	8	7.9	6.6
岳阳	10.8	11.8	10.9	8.9	烟台	7.2	7.2	7.5	6.2
徐州	9.6	8.4	10	8.9	泉州	6.7	6.3	7.5	5.8
湛江	9.3	9.4	10	7.3	惠州	6.7	8.5	7.4	5.3



宜昌	9.3	9.5	9.4	8.1	韶关	6.4	6	6.8	5.3
泸州	8.7	7.7	9.2	7.3	常德	6.1	6.4	5.7	7
锦州	8.7	8.3	9.5	8.2	遵义	6	6.1	6	5.9
桂林	8.7	8.6	8.6	8.9	牡丹江	5.7	5.9	5.3	4.5
平顶山	8.5	8.7	9.8	5.9	九江	5.5	7.2	5	3.4
襄阳	8.4	8.5	8.6	7.6	扬州	5.4	6.4	5.3	5.2
北海	8.2	7.8	9.6	6.7	安庆	4.8	6	4.9	4.4
丹东	7.9	8.3	8	6.3	无锡	4.5	4.6	4.2	4.9
秦皇岛	7.8	7.9	8.1	6.2	蚌埠	4.4	6.3	3.7	5
金华	7.8	10.9	7.4	7	大理	4.3	4.7	3.9	4.4
洛阳	7.7	8.3	6.9	8.2	三亚	3.7	4.1	3.6	3.2
吉林	7.7	8.1	7.8	7.1	唐山	1.4	1.8	1.7	0.1
济宁	7.6	7.3	8.3	6.1	温州	-1.8	-1.6	-0.4	-2.1
包头	7.6	8.3	7.1	7.7	均值	6.9	7.2	7.1	6.1

4、一线城市内部及周边住房价格高低差异较大。吉屋网数据显示，一线城市中心城区、主城区与郊区县、周边地区住房价格相差悬殊。北京住房价格最高为西城区，是价格最低的延庆县的 6.3 倍，是周边地区固安县的 10.8 倍（见图 1-8）；上海住房价格最高为静安区，是价格最低的崇明县的 9.9 倍（见图 1-9）。

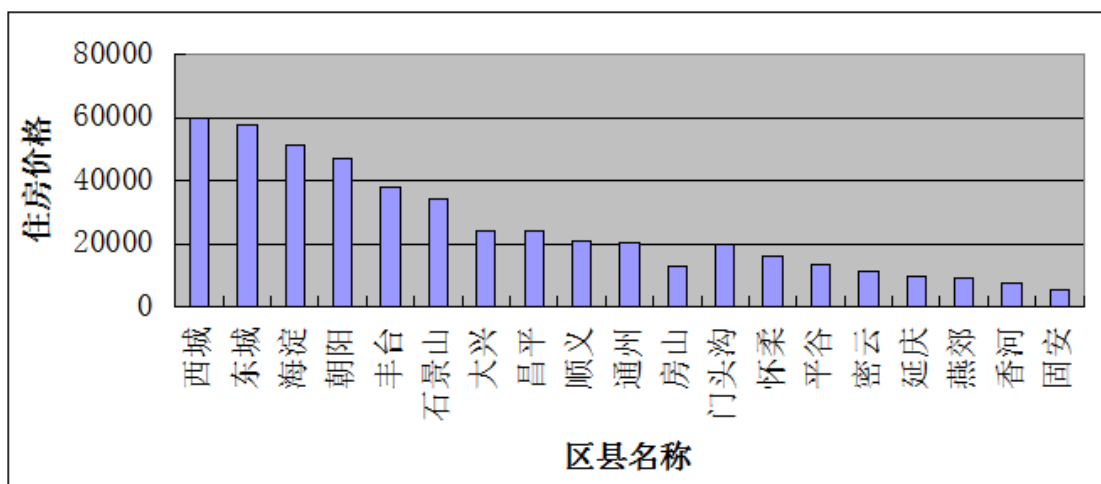


图 1-7 2013 年 10 月北京中心城区与郊区县、周边地区住房价格

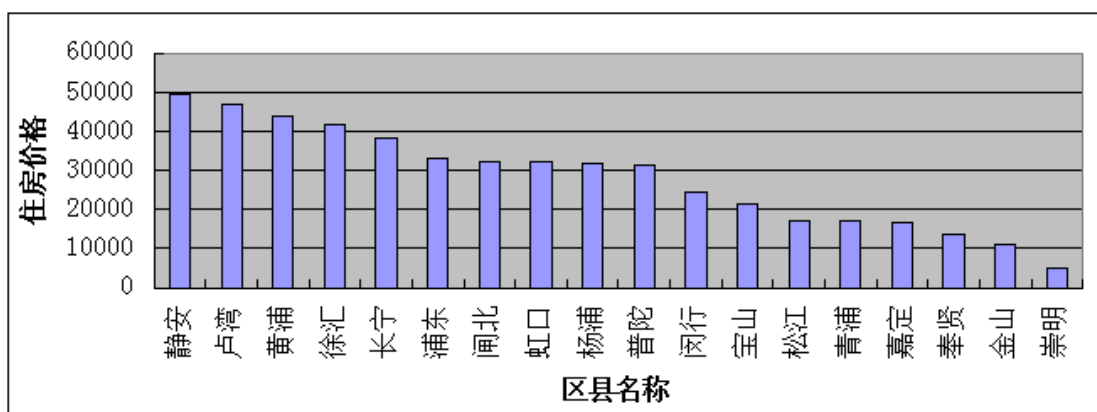


图 1-8 2013 年 10 月上海中心城区与近远郊区县住房价格

## 二、2012 年第四季度以来住房市场走势的成因分析

2012 年第 4 季度以来住房市场走势是各方相互博弈的结果。总体上，国内外宏观经济环境对住房市场具有正向影响作用，中国一线城市和发达二线城市住房市场走势与世界主要城市住房市场变化趋势基本一致；开发商预期较乐观，在宏观调控下住房供给结构优化，一线城市重新成为开发商投资热点；消费者预期乐观，结束前期观望集中入市，造成住房市场短期旺盛需求；地方政府土地前期供应不足，后期量价齐升；金融机构自身资金状况良好，开发信贷和消费信贷增速持续走高，特别是消费信贷支持力度更大。以上各市场主体在国内外宏观经济环境下的博弈决定 2012 年第 4 季度以来的住房市场走势。具体来看，各因素对住房市场的影响如下。

### （一）国内外经济走势较为平稳，促进住房市场回升

1、世界经济恢复正常周期，对住房市场拉动作用明显。全球经济增速放缓，但已恢复正常经济周期，经济体之间分化较为突出。新兴经济体和发展中国家的经济增速较高，2012 年的经济增长率为 5.0%；全球通胀程度逐渐放缓，发达经济体与新兴经济体和发展中国家均出现通胀程度下降趋势；全球利率稳定趋势显现，发达经济体与新兴经济体利率差异较稳定；全球房价回升，新兴经济体尤为明显。

2、国内宏观经济实现中高速增长，宏观经济与住房市场互相拉动。国内经济趋于平稳，住房投资占比不断上升。2012 年第 4 季度到 2013 年第 3 季度，GDP 累计增长率分别为 7.8%、7.7%、7.5%和 7.7%。商品住房投资占 GDP 比重呈现上升趋势，2012 年第 1~4 季度为 9.5%，2013 年第 1 季度为 7.6%，2013 年第 1~2

季度为 10.2%，2013 年第 1~3 季度为 10.9%。需求疲弱抑制通胀升势，食品房租再推物价上行；外部需求恢复缓慢，对外贸易波幅增大；货币政策总体稳健偏松，促进住房市场供需两旺（见图 1-10）。

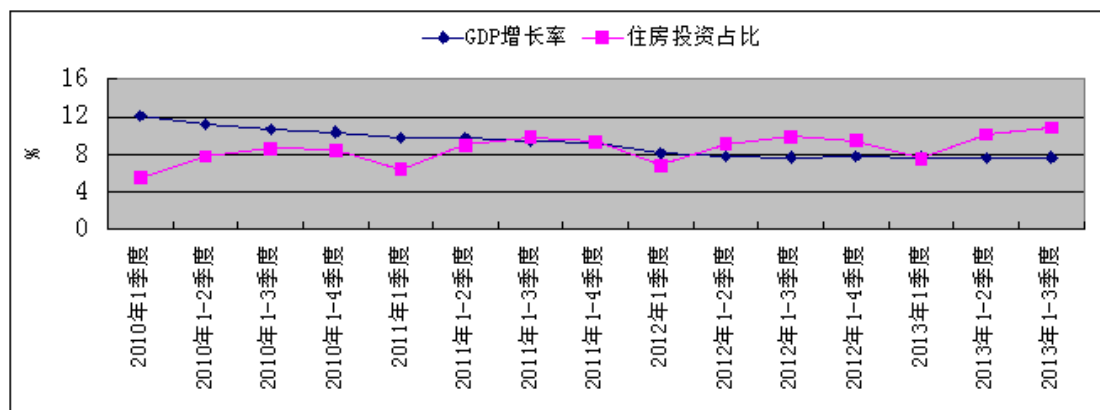


图 1-10 2010—2013 年各季度国内生产总值增速及住房投资占比

## （二）大城市开发商去库存良好，资金压力缓解后市预期乐观

1、开发商总体资金压力缓解，大中城市去库存良好，中小城市库存仍较高。住房市场出现销售量快速上涨和高库存同时并存的现象，很大程度上缘于大中城市和中小城市住房市场分化较为严重。大中城市住房供给偏紧，中小城市供给偏多，从而导致库存较高。

2、大中城市开发商预期乐观，中小城市开发商仍坚守价格。房地产市场全面回暖，调控政策逐渐趋稳。开发商对未来预期整体乐观；大中城市住房市场销售状况良好，对全国房地产开发商整体预期乐观具有积极作用。虽然中小城市量价较为稳定，但是高库存现象较为严重。但是受住房市场“买涨不买跌”的约束，中小城市开发商仍坚守价格，降价促销现象不普遍。

3、开发商总体采取涨价策略，大中城市惜售涨价现象突出。大中城市住房价格的快速增长加强了开发商对市场的乐观预期，在乐观预期和需求强劲的共同影响下开发商采取将毛坯房与精装房拆分支付和“捂盘惜售”等多种手段涨价，与政府博弈规避“限价令”的影响。中小城市进入了与消费者博弈阶段，采取不降价促销的手段应对持续疲软的市场环境。

## （三）消费者担忧房价进一步上涨，结束观望集中入市

1、自住性需求与投资投机需求仍旺盛，大中城市与中小城市需求分化。自

住性需求仍然旺盛，为购房需求主力。在城市化持续推进下，城镇人口不断增多，城镇居民收入不断上涨，加上现阶段人均住房面积刚突破 30 m<sup>2</sup>，首次置业需求和改善性需求仍旧旺盛。同时投资投机性需求仍较高，随着城镇居民收入的持续增长，投资渠道的狭窄导致住房市场仍然为重要的投资渠道。另外，大中城市与中小城市消费者条件分化趋势将不断加强。原因在于大城市人口加速聚集，收入较高且增长较快。而中小城市人口集中较为缓慢，收入水平低且增长有限。

2、市场总体预期乐观，大中城市城市预期非常乐观，中小城市预期分化。在市场与政策双重作用下，消费者整体预期乐观。大中城市消费者受舆论及政策、市场变动等多种因素影响下，出现恐慌性集中入市。中小城市预期出现了分化，观望现象仍较为突出。

3、大中城市需求集中观望与集中入市交替，中小城市观望情绪渐浓。2012-2013 年，中国大城市房价由试探性的缓慢上涨，逐步演变为恐慌性的暴涨，一线城市房价涨幅领跑全国。本轮价格暴涨的主要是大城市，这些城市都实行了住房限购政策，投机性购房者被较大限度挤出，首次置业和改善性需求者成为购房主体。首次置业需求与改善性需求受住房价格及宏观调控政策影响显著，在二者共同作用下，大中城市消费者需求集中释放与集中观望现象突出。中小城市虽然在大中城市预期带动下，整体预期较为乐观。但是预期出现了分化，观望情绪较浓。

#### **（四）地方政府一、二线城市预期乐观，土地溢价出售；三、四线城市预期悲观，土地出让受限**

国土资源部“土地市场运行基本情况”显示，2012 年全国土地出让面积和合同成交价款分别为 32.3 万公顷和 3.0 万亿元，同比分别减少 3.3%和 14.7%。但中小城市长期以来住房供给偏多。另据相关数据显示，2013 年 1-9 月全国 300 个城市共推出土地 30892 宗，推出面积 118471 万平方米，较上年同期增长 8.9%；其中住宅类用地 9718 宗，推出面积 42829 万平方米，同比增加 21.3%。大中城市地王频现。

#### **（五）金融机构资金充裕，住房贷款力度加大**

第一，银行金融机构资产快速增长，资金状况良好。最新银行业金融机构资

产负债数据显示，截至 9 月末银行业金融机构总负债 134.2 万亿元，较上年同期增长 13.6%；总资产达 143.9 万亿元，较上年同期增长 13.9%。其中，大型商业银行总负债为 57.7 万亿元，较上年同期增长 8.2%，占银行业金融机构总负债比例为 43.0%，总资产达 62.0 万亿元，较上年同期增长 8.6%，占银行业金融机构总资产比例为 43.1%。可以看出，银行业金融机构和大型商业银行总资产增速均较大，且高于总负债增速，资金状况良好。

第二，金融机构整体预期乐观，城镇化战略对预期影响明显。2012 年四季度以来银行房贷走势呈现出上升趋势。金融机构对房地产领域和保障房领域继续保持强偏好的原因主要在于：金融机构普遍将城镇化理解为结构转型的一部分，尽管城镇化不等于房地产但却离不开房地产，房地产的持续景气成为各类金融机构的普遍预期，向该领域重点配置金融资源成为其重要选择。

第三，开发贷款支持增强，消费信贷高度支持。2013 年 1-9 月份，房地产开发企业本年到位资金 87828 亿元，同比增长 28.7%，远远高于 1999—2012 年同比增速的均值 15.9%。其中国内贷款 14568 亿元，同比增长 32.3%；个人按揭贷款 10297 亿元，同比增长 45.8%。由此可以看出金融机构对房地产开发商和消费者的高度支持，消费信贷支持力度更强。

### 三、2012-2013 年住房市场调控目标审视与政策问题

2012~2013 年住房市场调控政策紧中趋稳，住房限购、限价及限贷措施继续实施，全国各地在执行“国五条”细则方面总体较好，保障房建设按计划完成。调控方向正在从频繁调控向区间调控转变，从调需求向调供给转变，从行政调控向市场调控转变，从控制房价目标向住房长效机制的建设转变。在住房调控紧中趋稳的作用下，全国住房市场基本保持了较为稳定的增长态势，地方政府“国五条”细则的出台及执行也取得了一定的成绩，保障房开工建设及竣工情况均按计划完成，但是也存在不少问题。

#### （一）调控目标完成情况

1、全国收入增速高于房价增速，总体调控目标基本实现。2013 年 1-9 月，全国住房销售价格为 6023 元/平方米，较 2012 年同期的 5549 元/平方米上升了 8.5 个百分点。

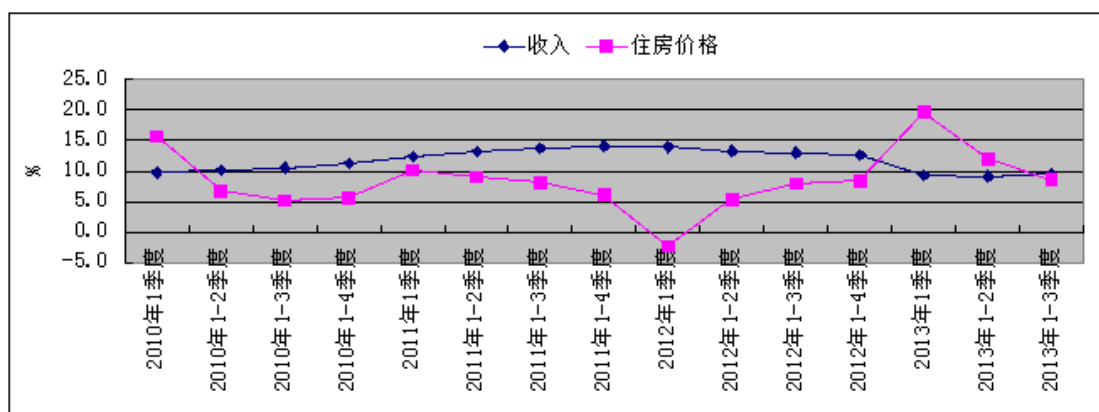


图 1-11 2010—2013 年各季度城镇居民人均可支配收入增速与住房价格增速

2、不少地方政府没有实现调控目标。2013 年 9 月份，全国 70 个大中城市除了温州下降之外，其余城市房价全部上涨。一线城市新建商品住房价格上涨幅度均超高了 20%，部分发达二线城市住房价格上涨幅度也高达 10%—20%之间。而从年初 35 个城市公布的 2013 年度房价控制目标来看，很多城市调控目标难以完成。

## (二) 调控政策积极方面

1、政策总体保持稳定，一线城市调控趋紧。总体来看，2012-2013 年度住房宏观调控分为两个阶段：第一阶段是 2012 年 10 月-2013 年 7 月，政策保持稳定并趋紧。第二阶段是 2013 年的 7 月之后，中央对于住房市场的调控手段逐步着力于住房调控长效机制，各地纷纷进行住房调控政策的微调。整体来看，一线城市在房价快速上涨压力下住房调控趋紧，其它城市调控政策趋于稳定。

第二，问责制度起到一定的约束作用。“国五条”调控政策主要继续重申了限购和限价政策，严厉程度只增不减。在调控目标及问责制要求下，各地纷纷出台各种调控措施和细则。尤其是问责制度，对地方政府起到了较有力的约束作用。总体来看，一线城市执行调控政策相对较为严格。

3、土地供给结构优化，三类住房用地占比逐步上升。土地供应结构进一步优化。2010 年—2013 年国土部全国住房用地供应计划中，保障性住房、棚户区改造和中小套型商品房用地计划供应量占住房用地计划供应总量的比重分别为 77%、78.6%、79.3%和 79.4%，占比均超过 70%且呈现出逐步上升趋势。土地供给结构的优化有效促进了住房供给结构的优化，保障中低收入居民的住房需求。

4、限贷及限购政策进一步延续，需求结构合理化。2012-2013 年继续通过



金融政策鼓励自住性购房需求，抑制投机投资性需求，差别化信贷政策得到进一步的延续。2012年10月国务院常务会议，12月的全国住房城乡建设工作会议，2013年2月的新“国五条”和2013年7月国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见均提出要进一步落实落实差别化信贷政策，促进市场需求结构合理回归。

5、保障房数量按计划完成，住房保障体系得以完善。2012年，全国城镇保障性安居工程开工768.8万套、基本建成590.2万套，通过银行贷款、住房公积金贷款、企业债券等社会渠道筹集资金4667.7亿元<sup>3</sup>。2013年9月底，全国保障性安居工程已开工620万套，基本建成410万套，分别达到年度目标任务的98.4%和87.2%，完成情况良好<sup>4</sup>。另外，住房保障体系也得以完善。截至2012年底，全国所有市县均已建立廉租住房制度，初步建立了住房保障体系，保障性安居工程覆盖面不断扩大，在这基础上，2013年的住房社会保障得到了进一步“夯实”。

### （三）住房调控存在问题

1、房产税试点扩大依然没有推行。。2012-2013年，对于房产税的提议多次进入国家发改委和财政部的日程，相关研究也更加成熟。但是房产税试点迟迟没有扩大。特别值得指出的是，在房价上涨过快的大城市，如北京等一线城市和发达二线城市，房产税试点无疑具有更重要的标杆意义。

2、二手房交易税费抑制二手房入市，税费转嫁误伤刚需。2013年2月国五条中关于“对出售自有住房按规定应征收的个人所得税，通过税收征管、房屋登记等历史信息能核实房屋原值的，应依法严格按转让所得的20%计征”的规定对市场的冲击较大。该项规定阻碍了二手房入市，从而进一步激化了住房市场供求矛盾。高交易税费政策抑制了投资投机者手中存量供给的释放，激化了大中城市的市场供求矛盾，进一步加剧了市场恐慌，一定程度上促进了大城市房价的暴涨；另一方面，在供不应求的背景下，二手房交易税费转嫁给消费者现象较为明显，误伤刚性需求者。

3、调控政策尤其土地供应政策一刀切，导致大城市土地供应偏紧。住房市

---

<sup>3</sup> 数据来源于国家审计署网站

<sup>4</sup> 数据来源于中华人民共和国住房和城乡建设部网站：<http://www.mohurd.gov.cn>

场调控的一刀切政策，很大程度上导致了住房调控效果的不彰。由于不同地区住房市场特征及住房价格上涨程度、合理程度均不相同，就不应采取全国统一的调控政策。在土地供应方面，一线城市和部分发达二线城市住房需求旺盛，一刀切的土地政策就容易导致土地供应不足，加剧供求矛盾；而其它二中小城市如果住房价格出现下浮，住房供给出现过剩，就应该合理控制土地供给量，通过消耗已有库存的方式逐步缩小供给。

4、控需求为主的行政管制成为主要调控手段，市场调节与扩大供给被忽视。2010年以来宏观调控以行政管制为主要调控手段，以严厉控制投资投机性需求为主要调控方向。通过限购及限价等一系列措施，房地产开发商囤积和消费者投资投机行为有所控制，但是部分城市特别是一线城市住房价格仍然存在快速上涨的现象。主要原因在于这些城市自住性需求快速增长，导致供给不足现象突出。要从根本上解决这些问题，不仅需要抑制投资投机性需求，还需要依赖市场调节的力量扩大有效供给。

5、各地调控政策执行力度悬殊，多数城市执行力度不强。从各地“国五条”细则来看，只有北京、上海等少数城市执行力度较强，其它城市执行力度均达不到中央宏观调控的目的。调控目标的设定及完成程度是市场主体预期的重要影响因素，2013年以来宏观调控效果不明显，这很大程度上就是政策对消费者预期没有产生应有的作用所导致。

## 四、2013-2014 住房市场总体判断与展望

2013-2014年住房市场总体稳中有波动，城市间分化趋势延续。大中城市仍然存在房价上涨压力，中小城市总体平稳增长。出现量价齐降城市数量会再增多，这些城市主要是沿海房价畸高城市，中西部人口增长有限城市及投资投机过于严重城市。这一判断是基于外部环境（国内外宏观经济）及内部住房市场主体博弈的判断与展望。

### （一）国内外宏观经济环境判断与展望

1、国际宏观经济对中国住房市场总影响趋于扩张。世界经济对中国住房市场的影响主要通过经济周期、区域住房市场走势、货币政策压力和资本流动四个渠道。从经济周期来看，世界经济的放缓对中国住房市场会产生一定的抑制作用，但是全球经济的放缓一定程度上也会刺激中国出台促进经济发展的政策措施，使



住房市场发展空间得到一定程度扩大；从区域住房市场来看，中国属于亚洲与新兴经济体这两个住房市场高涨的区域板块的重叠；从货币政策来看，在发达国家量化宽松的货币政策背景下，中国财政政策与货币政策以稳健为主但是具有扩张倾向；从资本流动来看，房地产开发投资中的外商直接投资增速在 2013 年重拾上升趋势。从 2013 年的住房市场的实际发展来看，促进住房市场的国际因素更为显著。2013~2014 年，这些促进因素将延续，因此世界经济对我国住房市场的影响趋于扩张。

2、国内宏观经济趋稳，住房市场自主增长空间扩大。中国目前正处于经济转型的关键时期，中央将会注重对宏观政策的稳定性，宏观经济运行速度会保持较为稳定的发展。预计 2013-2014 年中国宏观经济仍将持续弱复苏态势，政府更为看重经济转型升级和产业结构调整，货币政策等将以稳为主。因此在国内宏观经济稳定的作用下，住房市场也会以较为稳定的速度发展。房地产宏观调控也将以稳为主，从行政管制为向建立长效机制逐渐转变。大中城市与中小城市住房市场发展将继续分化，大中城市在房价上涨压力下，出台更为严厉调控措施的压力增大。

## （二）住房市场主体判断与展望

1、房地产开发商资金充裕总体乐观，大中城市价格压力持续，中小城市加大促销力度但不轻易降价。大中城市开发商在 2012-2013 年销售旺盛及融资状况良好背景下，2013-2014 年资金较为充裕；由于前期拿地热情高涨，住房供给在今年基础上有所增加；一些改革措施对开发商预期产生影响，导致预期没有今年高，并产生一定波动；住房市场供给偏紧状况有所缓解，住房价格上涨压力依然存在。中小城市开发企业以中小企业为主，且库存较多，资金实力不强，开发商预期乐观程度不如大中城市，会采取更多促销策略但不会轻易降价。

2、大中城市政策不确定性扩大消费者预期受到一定影响，中小城市人口增长有限购房者观望情绪较浓。城镇化的持续推进和居民收入的稳定增长，推动自住性需求持续旺盛。一方面，大中城市在人口集中、收入增加及投资渠道单一共同作用下，刚性需求强劲。另一方面地方政府存在房价控制目标的约束，调控政策具有不确定性，对预期从而产生不确定性影响。从而导致住房需求提前或者推后入市，引发价格波动。中小城市预期较为稳定，但受一线城市预期影响观望气

息增加，对于房价已经下降或接近下降城市的负面影响更强。

3、中央政府市场化调控思路增强，但改革深化尚需时日。2013-2014 年保障性住房供给力度会持续增加，并对市场主体预期产生明显影响。但是公共服务与基础设施一体化在短期内难以实现。各项深化改革的政策推动还需时日，但有可能先行实施一些改革试点，从点到面推进。

4、地方政府行为分化，大中城市整体土地供给扩大调控趋紧，。总体来看，地方政府土地供给将增加，供应结构也会趋于合理。大中城市存在房价控制目标约束和需求旺盛推动房价上涨的两难问题，从而扩大住房供给的相关措施会加大施行，土地供给和保障性住房供给力度将加大。限购、限价及限贷等措施将继续推行。同时还可能实施一些改革试点。中小城市土地收入的减少导致财政压力加大。个别城市面临债务风险，主要表现为以土地为抵押的地方融资平台风险。

5、金融机构对住房市场继续保持谨慎乐观，房地产信贷将有效支撑住房市场供求。受国内外宏观经济环境及住房市场发展状况影响，金融机构对住房市场继续保持乐观，从而保持开发信贷与消费信贷支持力度，有效支持 2013-2014 年住房供需。但是大中城市已经开始风险提示，金融机构对其住房市场较为谨慎，预计 2014 年融资状况不如 2013 年。一线城市开发贷款与全国趋势区别不大，但是消费信贷与全国整体趋势区别较大，差别化信贷将更为有力。中小城市总体上较为稳定，但是部分城市、部分企业和部分项目融资难度较大，资金支持较为紧张，部分城市融资风险持续增加。

## 五、2013-2014 住房市场调控的政策建议

2014 年的住房调控目标：第一，住房投资增速同比控制在 15%-25%。第二，住房价格增速上限为居民收入增速，下限为-30%。第三，住房存销比<sup>5</sup>的上限为 18 个月，下限为 6 个月。住房调控的主要任务是：平衡供求，调整结构；稳定价格，加快改革。即：各地根据市场供求状况，采取相应措施，促进市场均衡；加大普通商品住房和保障性住房的供给；保持价格的稳定和理性回归；加快建立市场和政府相结合的城乡一体的住房制度体系。住房调控的方向是：从以往的行政调控为主转向市场调控为主，从需求调控为主转向供求双向调控，从“一刀切”的调控为主转向差别化的调控为主。住房调控的原则是：五个统筹。即行政调控

<sup>5</sup> 住房库存量与平均月销售量之比。

与市场调控的统筹，住房供应体系内部的统筹，不同区域住房市场的统筹，住房市场预期与基础设施和公共服务改善的统筹，调控政策与制度改革的统筹。

### **（一）实施差别化的区间目标调控，保持宏观政策的稳定性和连续性**

应研究选择和制定住房市场发展的房价、储售比和投资等关键指标。第一，根据各地的市场条件，制定有差别的区间基准；第二，针对不同类型城市，选择不同指标作为调控的主要依据。同时保持宏观政策的稳定性和连续性，以稳定市场预期及政策效果的充分发挥。

### **（二）改进行政调控，完善问责制度**

行政调控是由于住房制度缺失导致住房市场非健康发展而采取的临时性措施。随着主要制度的改革和完善，住房市场逐步趋于健康的情况下，行政性调控应及时撤出。在改进行政调控的同时，要完善问责制度。做到细化行政责任，加强监督检查，并兑现责任追究。

### **（三）完善土地供给政策，建立抑制地价过度上涨的机制**

建议国土部会同相关部门与城市政府，制定各地年度：供地规模、结构、价格的总量与增长区间目标，加大一、二线城市土地供应，减少三、四线城市土地供应，简化审批程序，完善问责制度；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。

### **（四）完善差别化的金融政策，完善住房金融体系**

实施差别化首付政策：继续实施首套房贷款首付比例 30%，二套房贷款首付比例 60-80%，三套房停止贷款。继续按照“认房又认贷”的标准审核借款人。实施差别利率政策：第一，商业银行对购买 90 平米以下首套住房的个人住房贷款实行 0.8 倍的利率优惠，购买 90-140 平米之间首套住房个人住房贷款实行 0.9 倍的利率优惠，购买 140 平米以上首套住房的个人住房贷款取消利率优惠。二套房的贷款利率提升至基准利率的 1.1 倍。第二，实行商业银行房地产开发贷款自动上浮一般行业贷款 0.5 个百分点的贷款制度，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。

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。

### **（五）加快建立不动产登记制度，扩大房产税试点范围**

建议国务院责成有关部门尽快做出扩大房产税试点范围；建议全国人大加快修改有关税法进程，制定全国范围内征收房产税的时间表。加快建立不动产登记信息管理基础平台，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。

### **（六）完善“安居工程”制度，加快“康居工程”实施**

完善“安居工程”的各项制度措施。建立强制性与诱致性相结合的投融资制度，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。完善保障房质量管理体系。建立配套设施和服务供给的考评制度；完善保障房公平公正的配租和配售制度。明晰保障性住房产权，建立保障性住房产权管理制度。完善保障性住房经营管理体制。建立清晰而合理的定价制度。

建议住建部加快试点和实施“康居工程”。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，给予税收减免、公积金贷款、抵押担保的照顾。

### **（七）租赁市场：规范租赁市场，发展租赁市场及房地产租赁企业**

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。

### **（八）促进基础设施一体化，加快公共服务建设**

要打破就住房调控而调控的思路，加快公共服务供给和基础设施建设：一、

二线城市应加快城市中心区、郊区和周边的基础设施一体化、网络化和便利化，尤其是加快建设快速公交系统，以提高郊区和周边地区的可及性。要加快全域城市公共服务均等化，将中心区优质的公共服务资源向郊区转移和共享，有效疏散人口，减轻中心区住房上涨压力。三、四线城市要加快基础设施建设，完善功能，提升质量，加大公共服务供给，提高水平，扩大范围，改善生活环境，提高人口吸引力。