



中国房地产业发展态势分析及政策选择 ——中国房地产政策综合效应分析座谈会综述

综合开发研究院（中国·深圳）公共政策研究部

住宅与房地产业，目前已经成为改变中国消费结构和带动相关产业进步的重要支柱之一，深入分析现有房地产相关政策的综合效应，从事关国计民生、构建和谐社会的政治高度，积极创新、综合出台、统筹运用相应的房地产政策以规范房地产市场、防患于未然，是今明两年乃至今后一个时期，促进中国经济协调发展的重大课题。

2005 年 10 月 29 日，综合开发研究院（中国·深圳）邀请国家有关部门和研究机构的专家学者，在北京举行了“中国房地产政策综合效应分析座谈会”。现将会议主要观点和相关政策建议综述如下：

一、防止误导房地产市场

（一）区分宏观调控、解决百姓住房与规范房地产秩序问题

有专家指出，到目前为止，中国经济的增长除外贸拉动以

外，从国内来讲，主要是固定资产投资的拉动。制造业和房地产业是中国经济增长的两大重要支柱产业。今年以来，由于宏观调控的原因，房地产业投资相对下降，和房地产直接相关的一些产业的投资也明显下降。尽管如此，房地产业对国民经济强大的带动作用依然不容忽视。从宏观经济健康发展的大局来看，国家对于房地产业采取稳定政策十分必要，不能大起大落。

专家指出，解决老百姓住房的问题与房地产业发展的关系是复杂的。居住和购房，两者并非绝对相等。尽管可以区分自住型购房、投资型购房，但购房行为一般就是储蓄和投资行为，很少是消费行为，因为所谓消费通常是当期支出。目前国家的经济适用房补贴政策，把消费者购房是消费还是投资和储蓄搞混淆了，因为无论买经济适用房还是买商品房，本质上都是投资或者储蓄；补贴买经济适用房，实际上补贴的是投资、储蓄，这就必然导致市场的双重价格。搞错了经济性质，就造成了混乱。

专家还指出，房地产业本身的发展与土地紧密相连，而土地是垄断性的、不可再生的资源，这是房地产业的特殊性。在任何国家房地产业都是一个政府高度干预的行业，因为土地是政府掌握的。房地产业市场秩序问题，主要是指产生在各个地区以及各个城市的规划问题，以及对这个城市房地产秩序的管理问题；更多的情况下它不是宏观经济问题，而是因为某种投机的原因，或者是政府规划上的失误，导致局部地区房地产业的混乱。

专家认为，房地产是高度不动产的行业，房地产价格的指数本质上反映的是房地产业的市场秩序和竞争秩序问题。每一个地区要规范竞争秩序，不能把房地产炒作成很大的泡沫，导致经济混乱。最理想的房地产状况应当是对政府有利、对老百姓也有利，是在房地产价格相对稳定上涨的趋势下，保持宏观经济发展协调、居民住房状态和谐、房地产市场秩序稳定。

（二）不宜简单断定房地产市场“过热”而“打压”

专家指出，如果用买方市场的理念简单应对卖方市场的现实，在相关政策取向上就可能误导中国房地产市场的健康发展。商品住宅本身比较个性化，其自身含有很多特殊因素，比如地理位置、楼层、朝向、室内面积、室内结构等，一套住宅与另一套住宅通常不可简单类比。然而现在的政策导向，习惯用共性的思维分析极其个性的因素。

比如关于住宅的定价。国内现在经常引用联合国人居中心提供的住宅定价数据，是在1990年对100多个发达国家城市进行调查的基础上得出来的；其内涵主要是中等收入者购房价格的相关因素，如每年的年薪、租金、养老金和商业收入等。而我们讨论购房价格的相关因素通常只有一项：购房者的月工资，这显然不尽合理，应当把住宅价格作为微观经济问题来考察；

专家指出，必须关注中国的高储蓄现象，因为高储蓄在宏观经济中即意味着高投资。从促进商品住宅市场健康发展的意义上讲，不能忽视发展商品住宅对于启动内需的积极因素，不应简单认为房地产市场“过热”而“打压”，否则拉动内需，促进宏观经济稳定发展会失去坚实的基础。

专家认为，商品住宅业应该定义为主导型自主产业，因为它可以引领其他许多产业的发展，如医院、学校、商业网点、住宅装修、家具、服装、玩具等行业，都会随商品住宅业的发展而兴旺起来。目前政策上的混乱，主要是没有具体分析是促进需求还是保障供给。从供求因素来分析，主要问题还是短缺。现在每年供给的住宅，实际上远远不能满足需求。有关分析认为，中国城市一年增加1800万人口，按照三口之家来计算，大概是600万户；一户如果20年内需要100平米的住房，将需要6个亿平米的住房。如果把城市拆迁、改善居住环境、外地人买房、外国人买房等因素都考虑进去，供给的缺口就更为严重。但是人们的主观感觉是住宅商品供过于求，于是“打压”政策

似乎依然有空间。事实上中国的消费需求是很稳定的，所谓扩大消费需求就不能忽视商品住宅的发展，否则扩大内需就不可能对中国宏观经济的稳定产生积极的影响。

（三）慎言“房地产泡沫”

专家认为，客观正视房地产业存在的问题，首先应当慎言“房地产泡沫”。近年来国内关于中国房地产泡沫的主导概念一直处在动态变化中，尽管不可否认目前中国的房价偏高，但是，从理性评价房地产业在国民经济中地位和作用的角度观察，不能说全国到处都是房地产泡沫，尽管这确实已经是一个带有全局性的问题。分析所谓房地产泡沫，要看价格偏离实际价值的程度；要让价格机制在一个逐渐成熟起来的市场框架内正常地发挥其符合客观经济规律的积极作用，而不是仅仅依据某种或者一些表象就轻言“泡沫”。

其次，应当考虑房地产业的适时调整。就房地产业自身的问题来讲，一是结构不合理，高档房、大户型房多，低档、小户型不足，需要进行合理调整。二是空置率偏高，空置率最高的时候能够达到40%，浪费较严重。三是由于近年城市建设及房地产业发展太快，使得整个社会资源过分向城市集中。农村的很多资金也在向城市流转，带来的问题是中西部地区农村的发展空间受到了很大的挤压。所谓内需不足，消费市场启动不畅，最主要是农村市场发展不起来，应当通过房地产业的适时调整，为实现国民经济中积累与消费比例的协调发展作出积极贡献。

第三，应当重视协调解决与房地产业相关的社会矛盾。1，有关测算认为，房地产业的利润率在60%以上，这使得投资、投机活动越来越活跃，最后实际上是穷人补贴富人，加剧了社会两极分化。同时不可否认房地产业的发展，对扩大就业起到了积极的促进作用，但由于相关后续经济社会措施没有跟进落

实，也凸显了社会矛盾，如征地问题、拆迁问题、打工者工资问题等等。打工者的居住问题，还没有完全真正纳入各级城市政府的视野，基本上是靠城乡接合部向农民租房来解决，存在严重的社会隐患。

2，尽管房地产业对国民经济有很大的拉动作用，但其本身还是技术含量比较低的产业；其所带动的产业大部分具有高能耗、高污染特征，房地产业的快速发展，某种程度上是在透支未来的资源，是挤压农村地区的发展。

3，有分析认为，在房地产业大发展中主要获利者，一是地方政府、二是开发商、三是近年出现的投资、投机者。地方政府对大兴土木搞房地产的积极性非常高，原因首先是发展观有问题；同时是体制有问题，首先是财政体制有问题，分税制造成的财政格局逼着地方政府盯着房地产和建筑业，因为这是地方政府的财源。如何统筹协调解决房地产业健康发展与平衡社会矛盾的关系，依然任重道远。

二、 把握住房市场化改革的正确方向

（一）区分住房体制改革中的市场和非市场因素

专家指出，中国房地产改革和保障目标在实践中已经逐步有所变化：1994年提出对低收入家庭主要依靠提供保障，而高收入家庭需要依靠市场。1998年提出建立和完善以经济适用房为主体的多层次的城乡住房供应体系，分为三个层次：一是对低收入家庭提供廉租住房，二是对中低收入家庭提供经济适用房，三是鼓励中高档收入家庭买商品房，从而带动住房市场的发展。目前总的观察和结论是，房地产市场在发展中出现的问题不在于房地产自身，还是整个体制和机制出了问题。专家认为：

1，要解决双轨制导致的寻租问题。所谓双轨制是指一方面

实行住宅商品化销售，另一方面实行经济适用房供给。双轨制首先带来的问题是高收入者寻租，经济适用房在相当大的程度上并没有解决低收入者住房问题。目前采用的“补砖头”的做法，并没有真正实现对低收入者的住房保障；即便是“补人头”，也有一个对低收入者的收入认定问题。因为收入水平是不断变动的。所以应当对住房商品化过程中出现的双轨制问题进行认真调查研究。在完善现有政策措施的基础上，使政策的设计更加合理，政策的操作更加有效；既要使低收入者的住房有保障，也要避免因双轨制导致的高收入者的寻租问题。

2，要解决住房体制改革的市場化和福利化问题。中国的住房体制改革是走市場化道路，还是走福利化道路，或者容许变相福利化成份的长期存在，是应当在改革实践中认真探讨清楚的问题。如果在相关政策取向上只是为解决低收入者住房而盲目建设经济适用房，相应的配套政策措施无论在理念和实践中都跟不上，例如只管建房、不管居住者实际上的交通困境，政策上的混乱将是不可避免的。

专家指出，解决问题的基本思路，总体上还是应当坚持市場化的基本方向，不能把市場和非市場的概念混在一块。比如中国现有的商品住宅业，被笼统地称为房地产业，这是值得商榷的。事实上，地产和房产并非一个概念，房产和住宅也不完全是一回事。在住宅里面应当包含非商品住宅和商品住宅，而非商品住宅目前所占比重依然不容忽视。即使是商品住宅，又可分为一手房（新建房）、二手房（出租房）等，现在的问题是，在政策理念和政策实践中并未强调上述共性与个性，而是几乎把人们的注意力都集中在一手房中，尤其是高档房里面去，这在理论上和实践上都是有害的。

（二）处理好房地产市场长期和短期调控的关系

专家指出，中国房地产业的开发性利润普遍高于一般行业

的利润，其重要和特殊的原因是在经济转型过程中，房地产业始终没有完全放开。有分析认为在这个行业中存在着以垄断为特征的新双轨制，一方面房地产市场还不是完全充分竞争的全国统一市场，存在着明显的地域差异特征；另一方面在地域性房地产市场中竞争也非常不充分，在涉及供给销售以及相关环节中普遍存在权力的介入和垄断行为。

专家还指出，房地产业开发的高利润严重依赖于商业贷款，同时某些地方房地产的价格确实存在高估的现象，这与上述目前中国房地产市场运作的地域差异，与市场竞争的不充分、不完全、不透明有直接关系，与全社会性资本市场发育不成熟的状况有直接关联。从现象分析是由于供应不足导致房地产价格高估，但也不应忽视政府在城市建设和发展中，盲目鼓励买房所造成的中间投资行为的负面影响；投机成份的存在哄抬房地产价格，是比较普遍存在的现象。

专家认为，由于房地产具有升息资本的重要性质，包括在折旧过程中的生息特征，中国房地产市场资本进入的速度很快，有关统计数据表明，2004年外国资本进入中国房地产市场的比重超过了30%。即使扣除炒作因素，“资本高速进入”这种态势依然是一种客观存在。这在某种意义上提示政府宏观经济管理部门，在住房供给商品化、国际化的条件下，对房地产业的调控必须把握好短期调控和长期调控两个方面。

所谓短期调控，通常是指在市场发生不规范运作的情况下，注意吸纳国内外房地产商的声音，通过相关措施规避风险，防止不良因素的蔓延，如现在已经出台的“老八条”和“新八条”。长期调控则应涵盖土地政策、规划政策，以及相关的配套改革政策。例如规划问题，现在《城乡规划法》正在全国人大审议，关键是要通过规划把房地产业或者城镇化的发展，与整个国民经济发展的关联性搞清楚。中国的国民经济规划目前一般只做五年安排，而城乡规划要求做二十年安排，如何协调经济规划

和城乡规划的关系，从长计议，实现对中国房地产市场发展的宏观调控，实现国民财富的合理积累，避免和防止国民财富的巨大浪费，需要认真研究和探索。

（三）改变房地产政策的模糊状态

专家认为，经济适用房政策是国家房改政策的一个重要组成部分，所谓商品房、经济适用房的界定和划分也并不复杂；问题在于推行商品房销售做得不够坚定，进行经济适用房建设实际上没有一个稳定政策。具体表现就是推行经济适用房建设“大改小改”不断，导致土地供应政策也比较模糊。经济适用房的建设往往既没有太固定的地点，也没有太固定的提供对象，使得实践中具体操作部门感到补贴得很不值。大力发展经济适用房，实践中似乎变成了大力发展低价房或者大力调低房地产的价格，这是不符合市场经济发展规律的。在实践中已经提出并占主导的概念是，要求中低收入者都能买到住房，这实际上也是做不到的。根据国家统计局的分类统计，我国60%以上的人群为中低收入阶层；如果通过国家补贴使他们都能买房，房地产市场是得不到健康发展的。所以，必须改变经济适用房政策的模糊状态；同时，也要促进概念相对清晰的廉租房建设。

专家指出，有关调查表明，我国目前高档房和别墅按揭贷款率极低，同时还贷违约率也较低；中档房按揭贷款比重比高档房和别墅高出许多，其违约率也略高于高档房和别墅；经济适用房的按揭贷款率最高，同时违约率也最高。商业银行贷款比重最大的就是按揭贷款，然而工商企业贷款的不良资产率和还贷违约率也非常高，其中开发商的还贷违约率达到百分之十几以上，此外还有地产商逃税现象普遍，市场秩序不良可见一斑。这本质上反映了我们的金融、土地、税收等管理体制不到位，市场的监管环节薄弱。

专家还指出，关于囤房现象，也要具体分析。80年代我国

有囤彩电现象，这是由于短缺才出现的问题；如果满足了供给，这种现象就会自行消失。同时要想不出现囤房现象，就要制定出好的监管制度。这是市场监管不力的问题，本质上不是市场出了问题。应当通过有效的政策效应分析，区分哪些是属于市场自身发育不成熟的问题，哪些是监管制度不力的问题。

（四）经济适用房的政策不能叫停

专家认为，中国的经济适用房制度 1994 年出台。随着住房制度改革的深入，在住房福利供给转向市场供给的过程中，建立以经济适用房为主的住房供给体系，初衷是让广大居民买得起房。然而实践中弊端不少：为了使房子便宜，就尽量建得离市中心远一些，于是配套不齐全、交通不方便，老百姓不愿意买，房子卖不出去；如果在市中心建经济适用房，价格比远郊区的经济适用房高，低收入者还是买不起；同时把低收入者聚集在一起，不可避免会出现脏、乱、差的社会问题。但是，目前又不能完全停止经济适用房的建设。因为一是在加快城市改造的条件下，各地必须有足够数量的经济适用房提供给拆迁户；二是建设必要的经济适用房，可在一定程度上减少政府提供租房的管理成本。如果其他的保障措施跟不上，政府的住房保障基金又没有获得稳定的渠道，完全停建经济适用房将可能使相关矛盾更加突出。

专家指出，在肯定住房保障制度向社会化、商品化稳步过渡政策的前提下，应努力探索如何通过政府补贴使低收入者家庭能够租房或购房，同时出台核定低收入家庭的标准和办法；鼓励各地政府根据实际情况决定发展住房租赁的资金，不搞“一刀切”；动员社会力量发展廉租住房，包括鼓励发展多种形式的补贴租金；创造条件发展租赁补贴，鼓励低收入者根据需要自由租房而不是购房或建房，等等。

专家指出，从目前实际情况看，这几年房地产市场发展特

别快、房地产价格涨得特别快、相关矛盾特别突出的城市，大多是不建经济适用房的城市，特别是一些百万人口的大城市，矛盾更为突出。所以在保持“稳步过渡”的基本态势下，经济适用房的政策还不能叫停。至于具体政策问题，例如国家规定经济适用房的面积是60-80平方米，但有些地方则超过了这个规定，是有客观原因的，主要是由于委托开发商建房，考虑到销售因素而改变了国家规定。如何既坚持国家标准，又保持合理政策空间，需要慎重研究。从全国房地产市场发展大趋势看，因地制宜、多策并举可能是应当予以肯定的政策取向。

三、促进房地产业规范协调发展

（一）追求国家干预的正效应

专家认为，在促进房地产业逐步市场化的进程中，保持必要的国家干预有三层含义：效率、公平和稳定。国家采取措施对国民收入进行再分配，对中低档收入的家庭进行住房补贴，是缩小贫富差距的重要内涵。但这绝不意味着，国家要对所有中低收入家庭购买商品住房给予补贴。国家干预房地产市场有很多外部的正效应，包括社会稳定、卫生环境的改善、工资的稳定、劳动力就业等，涉及到许多政治和经济利益。

专家认为，在房地产市场领域，国家的干预政策主要应涉及三个方面：一是管制、二是供给、三是需求。现在国家对房地产价格并没有进行管制，已经采取的宏观调控措施，总体上已取得比较好的效果，但也需要考虑到相关的负面影响。例如，控制房地产投资和抑制过热，实际上是减少了住房的供给，使房地产价格更加上涨。另外，政府的确正在积极努力更多地引入市场机制，但目前政府还不能完全退出房地产市场，因为有土地补贴、行政事业收费补贴、基础设施建设补贴等政府尚必须管理的事务。在经济转轨时期，特别是在城市化过程中，就

促进房地产市场健康发展而言，政府如何适时退出是必须严肃回应的重大问题。

（二）优化房地产结构

专家指出，应当正确分析与掌控房地产市场总供给与总需求。要关注投资与供给的相互挤压关系，宏观政策上压投资，实际效应就是压供给。要正确分析供给和需求的异动性，一是总需求的稳定增长：有分析认为全国每年 1500-1800 万人进城，还有 4 亿人口要稳定扩容。这一点不可低估，如果忽略就会出大问题。二是需求弹性和价格弹性很大：房屋消费的替代性极强，租售的代替、新旧产品的替代与自住和租售的替代等，造成供求关系的复杂性，判断失误则政策会出偏差。三是共性政策和个别市场关联：房地产市场地域性很强，是高度个性化的市场；在相关宏观政策主要呈共性特征的情况下，极易造成投机和泡沫，形成特殊的需求弹性，需谨慎把握。

专家认为，应当具体解决优化住房供给结构的相关问题。目前的状况是中高档房比较多，中低档房比较少，经济适用房也比较少。同时实践证明，把建设经济适用房与发展中低档房混为一谈，对中低价位商品房和配套商品房界定不清，实际操作中弊端甚多。具体表现之一，即在中央宏观调控措施中的相关政策，效果似乎总不到位。因此就优化房地产结构而言，宏观调控的政策取向，重点可能不是发展中低档房，也不是积极建设经济适用房，而是重点打击房地产的暴利。

（三）调整和改革房地产税制

专家认为，应当从国民经济综合效益整合的高度来调整利益格局。应当认真研究房地产行业本身的经济规律，适时进行不动产税制的调整。关于用不动产税代替出让金的设想，虽不无道理，但需特别谨慎。按国际惯例测算，如果一旦征收 15%

的房地产税，房屋可能贬值 20%。而且房地产税制的改革和调整，从长远来看是要促进房地产的流转，不能因为不动产税的出台导致房地产市场大的动荡。在房地产市场化程度已经比较高的今天，过去制定的相关税制一直没有得到有效调整。一些税制如房地产增值税、个人住房交易所得税，在房地产市场已经开始发育成长时并未严格征收；现在讲宏观调控，又要求补交土地增值税和个人所得税；并且“先税后证”，不交税就不发房地产证，由于调整时机和措施不当，实际上使积极的宏观调控措施产生消极的负面效应。在房屋交易租赁市场上情况也是如此，合法出租则会赔本的简单预期，使私下违法出租严重干扰租赁市场的健康发展。紧密围绕房地产行业自身发展的规律、自身发展所需要的环境，具体进行相关房地产税的调整和设置，需要提上议事日程。

（四）化解房地产企业对金融的过度依赖

专家指出，中国房地产企业过度依赖银行的问题已经引起国内外高度关注。有分析认为，全国有 3 万多家房地产企业与银行关系过于密切；也有分析认为约有 3000 家房地产企业，其资产平均有 5000 万依赖于银行，国内地产公司资产负债率达 75%。房地产行业既是劳动密集型行业，同时也是资金密集型行业。中央银行发布 2004 年房地产金融报告，提出包括取消预售房措施在内的意向，立即引起强烈反响。从 1994 年到 1998 年，中央银行规定了住房贷款限额，要求每家商业银行的住房贷款占总贷款额 15% 以上，这实际上是对发展房地产业指导性的金融支持。问题在于，实践中并未对这种金融支持产生的负效应采取足够有效的政策措施。商业银行取消住房贷款限额、对个人住房按揭贷款实行优惠后，尽管优惠利率幅度缩小，但只要付够按揭贷款首付以及其他条件基本符合就都可以获得贷款的规定，实践中也使过度金融依赖的问题有不同程度的发展。银

行承担房地产开发的风险是有限的，否则必然危及金融稳定。目前用类似公开发行业收益凭证方式设立房地产投资信托基金的办法直接融资，缓解企业和居民以不同形式存在的、不同程度的金融依赖，或许是实现房地产业可持续发展，解决房屋租赁市场投资来源的重要政策选择。

（五）三条具体建议

针对房地产业的具体政策，有专家提出如下建议：

1，经济适用房由购转租。现在的低收入租房者若购买经济适用房，可将通常必须首付的 20% 资金作为租房保证金，然后须保证每个月交租金；待低收入租房者一定时期后不再是低收入者时（考核办法须严格规定），经济适用房出租方将保证金连同利息归还给租房者，此时租房者须另行租赁其他类型房屋或购买商品住房，不得再租用经济适用房。

2，廉价转租多套住宅。通过立法建立多套住宅（两套以上）登记制，鼓励多套住宅拥有者将合法所得住宅廉价转租给低收入者居住，所得收入纳税可享受一定优惠。具体租赁程序、合同文本以及相关法律制度，由国家统一规定，并允许各地依法因地制宜制定补充性法规。

3，建立联动调控机制。一是在国务院层面建立房地产市场综合效应调控联动（不定期）议事机构，建设、土地、金融、财政、税收等相关部门派相当级别以上的公务员参加。二是建立专家咨询委员会制度，由国务院发聘书成立专家咨询委员会，并注意吸纳非政府机构的专家学者，为综合整合房地产市场政策效应提供咨询建议。

（根据会议记录整理，执笔：夏汛鸽）

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张玉阁 电邮：zhangyg@cdi.com.cn