

DRC 丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2013

中国住房市场 调控与政策

Housing Market :
Regulation and Policy

任兴洲 等 著

住房是实现高质量城镇化的重要保证
住房调控正处于关键时期不能动摇
合理运用住房政策工具组合是关键
促进住房向基本价值回归是核心目标



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

013056564

DRC 丛书主编·李伟

F299.233

51

国务院发展研究中心
研究丛书 2013

中国住房市场 调控与政策

Housing Market :
Regulation and Policy

任兴洲 等 著



北航

C1664708



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

F299.233
51

图书在版编目 (CIP) 数据

中国住房市场: 调控与政策/任兴洲等著. —北京: 中国发展出版社, 2013. 6

(国务院发展研究中心研究丛书 / 李伟主编. 2013)

ISBN 978 - 7 - 80234 - 954 - 4

I. ①中… II. ①任… III. ①房地产市场—宏观经济调控—研究—中国 ②住房政策—研究—中国 IV. ①F299. 233

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 124316 号

书 名: 中国住房市场: 调控与政策

著作责任者: 任兴洲 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 954 - 4

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 15. 75

字 数: 190 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 43.00 元

联系电话: (010) 68990646 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: cheerfulreading@sina.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2013
国务院发展研究中心研究丛书
编委会

主 编: 李 伟

副主编: 刘世锦 韩 俊 张军扩 张来明
隆国强

编 委: (按姓氏笔画为序)

丁宁宁	卢 迈	包月阳	冯 飞
吕 薇	任兴洲	米建国	刘世锦
孙兰兰	李 伟	李善同	余 斌
迟福林	张小济	张军扩	张来明
张承惠	陆文强	陈小洪	侯永志
赵昌文	高世楫	夏 斌	郭励弘
徐小青	隆国强	程国强	程秀生
韩 俊	葛延风		

“房地产基础领域研究”

课题组

课题组负责人

任兴洲 市场经济研究所所长，研究员

课题组成员

邓郁松 市场经济研究所副所长，研究员

刘卫民 市场经济研究所副研究员

许 伟 市场经济研究所副研究员

邵 挺 市场经济研究所助理研究员

刘华伟 北京大学博士，研究助理

李 育 中国社会科学院研究院博士，研究助理

总 序

深化体制改革 促进转型发展

国务院发展研究中心主任

李伟

党的十八大提出了到 2020 年全面建成小康社会的宏伟目标。届时，按不变价计算，城乡居民收入水平比 2010 年实现倍增。要实现这一宏伟目标，到 2020 年前，我国 GDP 年均增长速度需要略高于 7%。如何在转变发展方式的基础上保持经济较快增长，实现全面建成小康社会的宏伟目标，对我们的工作提出了新的要求。

未来中国经济发展面临着全新的国际环境。全球金融危机爆发后，世界经济进入了大调整大转型时期。发达经济体难以在短期内恢复高速增长，世界经济进入低速增长新阶段。全球性产能过剩问题加剧，国际市场竞争更加激烈，贸易投资保护主义有所抬头。区域贸易安排取代多边贸易体系，成为贸易投资自由化的主要形式，发达国家正按照自身利益酝酿新的贸易投资规则。三大主要经济体同时采取宽松的货币政策，导致全球性流动性过剩，对国际资本流动、全球金融市场的稳定均产生巨大影响。能源供

求结构与格局深刻变化。主要发达经济体在救助金融危机和刺激经济的同时，实施“再制造业化”战略，重视新兴产业发展，推动经济加速转型。国际环境的变化，蕴含着新的机遇与挑战，战略机遇期的内涵与条件发生了重要变化。

中国经济发展进入了新阶段。我国已经进入了中等收入国家的行列，潜在经济增长率将出现下降，经济增长动力正处于转换之中。我国比较优势也在发生深刻变化，以往支撑我国参与国际分工与竞争的低成本劳动力优势正在快速削弱，劳动密集型产品在国际市场上面临着日益激烈的挑战。

转变发展方式刻不容缓。依靠要素投入驱动的发展方式难以为继，不平衡、不协调、不可持续的矛盾日益尖锐。经济结构不合理的问题日益严重，影响社会和谐稳定的矛盾更加突出，产能过剩、房地产泡沫、地方融资平台蕴含的金融风险等问题不可忽视。年初华北地区大面积持续的雾霾天气，不仅突显了资源环境问题的严重性，更反映了转变发展方式的紧迫性。

既要转变发展方式，又要保持经济稳定增长，唯一的出路是深化体制改革。体制机制是决定经济发展方式的根本因素，老的体制机制决定了老的发展方式。要转变发展方式，必须要有一套新的体制机制，否则，转变发展方式只能是纸上谈兵。除此之外，抓住新的发展机遇，释放经济增长的潜力，同样需要进一步深化改革。

深化改革要坚持不断完善社会主义市场经济体制。深化改革的关键是处理好政府与市场、政府与社会的关系，要尽可能把市场与社会可以自行承担的职能交给市场和社会，要用体制机制用

好、管好政府这只“看得见的手”，充分尊重市场这只“看不见的手”，真正发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。

改革进入深水区，需要我们用极大的智慧与勇气推进改革。各种体制盘根错节，相互影响，牵一发而动全身，改革不能零打碎敲，必须做好改革的顶层设计，系统化推进。

国务院发展研究中心是直接为党中央国务院决策服务的政策研究咨询机构。我们始终坚持围绕中心、服务大局的方向，开展政策研究，将战略性、综合性、全局性和前瞻性的重大战略问题研究与对经济社会发展中的热点、难点、焦点问题研究有机结合，力争为党中央国务院决策提供“管用”的政策建议与解决方案。

2013年的“国务院发展研究中心研究丛书”共包括16本著作，是过去一两年我中心部分政策研究成果。《改革攻坚（上）——改革的重点领域与推进机制研究》和《改革攻坚（下）——推进经济体制重点领域改革研究》是对下一步经济体制改革的总体设计，是我中心重大课题研究成果。丛书中还收录了对特定领域改革的研究成果，如《稳定与完善农村基本经营制度研究》《利率市场化改革研究》。关于转型发展方面的研究成果则包括：《中国制造业创新与升级——路径、机制与政策》《中国企业转型发展调查研究》《要素成本上涨对中国制造业的影响及相关政策研究》《大调整时代的世界经济》《全球农业战略：基于全球视野的中国粮食安全框架》《完善城镇化进程中的社会政策》《人口倒挂地区社会管理研究》等。针对经济社会发展中的热点问题，丛书重点收录了建立房地产市场调控长效机制的研究成果，包括《中国住房市场：调控与政策》《土地供应制度对房地产市场影响研究》。另外，丛书还收录了关于经济

社会发展中一些新趋势、新问题的研究，如《中国云计算应用的经济效应与战略对策》《中国场外股权交易市场：发展与创新》《中国中长期负债能力与系统性风险研究》。

我们正在着力建设“一流智库”，不断提高政策研究的水平与质量。尽管如此，丛书中收录的研究成果，可能还存在种种不足，希望读者朋友不吝赐教，提出宝贵意见与建议，帮助我们不断改进。我衷心希望，社会各界都能够关心支持政策研究与咨询工作，为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，不断作出新贡献。

2013年6月3日

目 录

Contents

研究篇

第一章 住房市场的特点和政府调控	2
一、住房的属性与特点	2
二、住房市场的政府调控	5
第二章 住房的主要影响因素分析	8
一、人口总量、结构和地理分布对住房的影响分析	8
二、经济社会发展阶段对住房的影响	11
三、宏观经济政策对住房的影响	16
第三章 主要住房政策工具及其作用机理分析	20
一、住房金融政策	20
二、税收政策	23
三、土地和规划政策	26
四、公共住房政策	29
五、其他法律或者行政措施	29

第四章 不同政策工具组合对住房市场的影响及效应分析 ... 31

——典型国家（地区）的做法及启示

- 一、住房市场平稳发展阶段的住房政策特征 31
- 二、住房政策工具的调整与房地产泡沫的产生和破灭 32
- 三、房价涨幅相对较高但市场运行基本正常阶段的政策特征 38
- 四、几点启示 40

第五章 中国住房政策的运用及其效果评估 44

- 一、住房制度全面改革初期的住房政策（1998 ~ 2002） 44
- 二、促进房地产市场持续健康发展的阶段（2003 ~ 2004） ... 48
- 三、以稳房价、调结构为主要目标的阶段（2005 ~ 2008） ... 51
- 四、以保增长、扩内需、促进房地产市场发展为
目标的阶段（2008 年 12 月 ~ 2009 年） 55
- 五、以保持房地产市场平稳健康发展，遏制部分城市房价
过快上涨为目标的政策调控（2009 年 12 月以来） 58

第六章 我国住房目标与政策工具运用及政策组合的选择 ... 62

- 一、发展阶段和住房发展目标 62
- 二、政策工具的运用和政策组合的选择 64
- 三、未来可能的几种政策组合以及潜在影响 65

第七章 近期完善房地产调控的政策选择及相关建议 69

- 一、准确分析判断近期房地产市场大幅波动的根源，
选择正确的政策工具 69
- 二、厘清近期房地产市场面临的突出问题，

有针对性地完善住房政策	71
三、近期进一步完善房地产调控政策的选择	74

经验篇

第八章 美国房地产市场政策体系及其效果分析	80
一、美国房地产政策体系的主要内容	80
二、美国房地产政策对房地产市场波动的影响分析	88
三、美国房地产政策实践的几点启示	96
第九章 德国房地产市场发展历程和调控政策启示	98
一、二战以来德国住房市场发展概况	98
二、德国房价水平保持长期稳定的机制：从供需视角出发 ...	110
三、启示	119
第十章 日本房地产泡沫破灭前的宏观及房地产政策组合	123
一、“宽货币”和“紧财政”	124
二、加速推进金融自由化改革	127
三、调整房地产税收政策	129
四、强化法律或者行政措施	131
五、调整公共住房政策	134
六、经验及启示	136
第十一章 香港住房市场发展历程和调控体系回顾	140
一、香港房地产市场发展现状	140

二、香港住房价格水平波动情况	146
----------------------	-----

三、香港住宅价格波动影响机制：从供需视角出发	149
------------------------------	-----

趋势篇

第十二章 对当前房地产市场形势及发展趋势的

认识与建议	164
一、2012 年房地产市场运行特点及其成因分析	164
二、2013 年住房市场的变动趋势及其影响因素分析	167
三、促进 2013 年房地产市场平稳发展的建议	169
四、“国五条”的出台及其对房地产市场的影响	171

第十三章 应密切关注住房市场的一些新动向

一、对当前住房市场形势的基本判断	178
二、住房市场四季度需关注三个新动向	181
三、政策建议	183

第十四章 未来十年我国城镇住房需求与投资趋势判断 ...

一、我国城镇住房供给的总体情况	185
二、到 2020 年城镇住房总量预计将超过 3 亿套， 在 2010 年的基础上净增长约 1 亿套	186
三、未来十年内我国住房投资将达到峰值， 投资增速将明显回落	187
四、从国际比较的角度看，未来十年内我国城镇住房投资 潜在增速回落符合住房发展的客观规律	188

五、政策建议	192
--------------	-----

调 控 篇

第十五章 房地产调控处在关键时期，应坚持调控不动摇	196
---------------------------------	-----

一、房地产调控已取得积极成效	196
二、当前房地产调控处在关键时期，调控不能放松	197
三、坚持房地产调控有利于经济社会的持续健康发展	199
四、继续坚持和完善房地产调控，着手建立长效机制	201

第十六章 总需求放缓背景下“稳投资、控房价”的	
-------------------------	--

政策选择	203
------------	-----

一、“稳投资、控房价”是当前宏观调控的现实要求	203
二、“稳投资、控房价”需要解决几个关键问题	204
三、政策建议	206

第十七章 天津市调控住房供需平衡的方法与启示	209
------------------------------	-----

一、天津市调控房地产供需平衡的主要做法	209
二、近年来天津市房地产供需平衡调控的具体效果	211
三、政策启示	213

第十八章 “国五条”出台后的市场反应分析	215
----------------------------	-----

一、近期房地产市场对“国五条”的主要反应	215
二、进一步完善“国五条”调控细则需要关注的问题	218
三、政策建议	219

附录 相关文件汇编

附录一 国务院关于坚决遏制部分城市

房价过快上涨的通知 222

附录二 国务院办公厅关于进一步做好房地产

市场调控工作有关问题的通知 227

附录三 国务院办公厅关于继续做好房地产

市场调控工作的通知 232

住房市场的特点和 政府调控

一、住房的属性与特点

（一）住房的属性

住房是人们赖以生存和发展的基本生活资料，居住属性是住房最基本、最本质的属性。自人类文明社会发展以来，在任何一个国家和地区，物质形态的住房都是人们生存和发展的基础，“安居而乐业”反映了住房是人们从事经济和社会活动的必要前提，也是保持社会稳定的重要条件。因此，实现居民的“住有所居”是各国家（地区）的基本社会治理目标。联合国《人居议程》和《伊斯坦布尔人居宣言》中提出了“人人享有适当住房”和“城市化进程中人类住区可持续发展”两大目标，反映了住房对于城市可持续发展和社会稳定进步具有非常重要的意义。

住房又具有明显的投资品属性。所谓投资品，是指购买后不需要追加新的使用价值，也不需要附加新价值，即可择机出售获利（或亏损）的商品。住房是长期使用的耐用商品，其价值一般较高，且与土