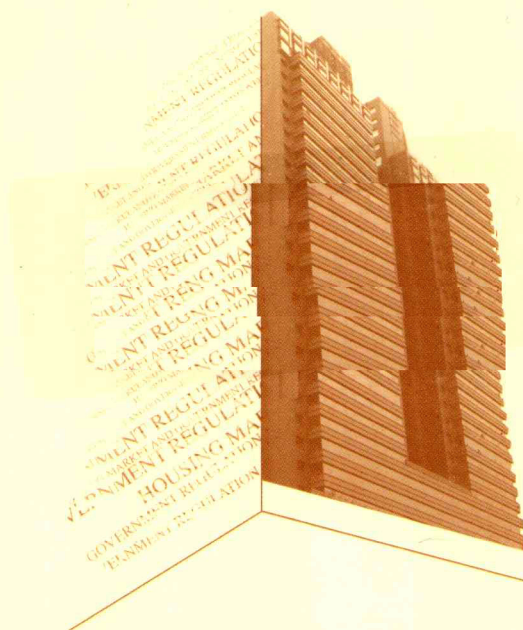


顾书桂 著

住宅市场与政府管制

HOUSING MARKET AND GOVERNMENT REGULATION



经济科学出版社
Economic Science Press

顾书桂 著

住宅市场与政府管制

HOUSING MARKET AND GOVERNMENT REGULATION



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

住宅市场与政府管制/顾书桂著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9916 - 2

I. ①住… II. ①顾… III. ①房地产 - 市场 - 行政干预 - 研究 - 中国 IV. ①F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 182197 号

责任编辑: 周国强

责任校对: 张长松 韩 宇

技术编辑: 邱 天

住宅市场与政府管制

顾书桂 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

编辑部电话: 88191350 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京三木印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 13.75 印张 230000 字

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9916 - 2 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内容提要

住宅产业虽然对刺激内需、拉动经济增长居功甚伟，但住宅市场已经成为当代社会经济失衡和金融风险的重要来源。研究住宅市场的形成和发展机制，对于改善居民生活、稳定经济和金融均具有不可估量的意义。住宅作为一种商品，既可以是奢侈品，又可以是生活必需品。住宅作为奢侈品的属性，决定了住宅需求的满足必须遵循市场的原则；住宅作为生活必需品的属性，决定了住宅需求的满足必须遵循保障原则。住宅的供给取决于住宅的性质，优质住宅的供给刚性较强，普通住宅供给弹性较大。在住宅市场上，优质住宅的价格更多取决于市场相对购买力，即住宅市场相对购买力越大，优质住宅的价格越高；反之则反是。普通住宅的价格更多取决于市场绝对购买力，即住宅市场绝对购买力越大，普通住宅需求得到满足的程度越高；反之则反是。住宅市场的供求特征及价格形成机制决定了，通常情况下优质住宅才会成为市场投机的对象。普通住宅成为市场投机的对象必须以土地财政为前提，即政府为实现卖地收入的最大化，有意限制普通住宅的土地供应。优质住宅投机是市场风险的主要来源，普通住宅投机是政策风险的主要来源。住宅市场需要政府的管制，但政府管制的主要对象应该是普通住宅市场，政府应根据保障原则确保普通居民能够购买满足长期居住需要的普通住宅。优质住宅、租赁住宅应该是完全市场化的产物。优质住宅面向高收入人群，优质住宅的供给刚性和需求弹性决定其分配只能遵循价高者得的原则。租赁住宅面向流动人口，需求的短期性和不确定性决定了租赁住宅的供给数量与价格必须由市场来决定，必须反映市场的成本。公有住房是无力或无法购买普通住宅的居民满足长期居住需要的唯一来源，它是住宅市场的有益补充。政府管制不当将带来住宅市场的系统性风险。中国住宅市场的巨大泡沫是土地国有基础上政府干预不足造成的，是住宅产业过度市场化的结果；与之相反，2007年美国次贷危机的爆发是土地私有基础上政府对住宅市场过度干预的产物，是美国政府无视自身财力片面追求社会目标的结果。

Abstract

Housing Industry has played a great role in stimulating domestic demand and boosting economic growth, but housing market has also become the important source of current economic imbalances and financial risks. The research on the formation and evolution mechanism of housing market is of immeasurable significance to improve the well-beings of the public and to stable the economy and finance. As a commodity, houses could be both luxuries and necessities. The luxury nature of housing determines that it should observe market principle to meet the demand for housing, whereas the necessity nature of housing determines that the guarantee principle should be obeyed to meet the housing demand. The housing supply is decided by the quality of the houses, the supply rigidity of first-rate housing is high, whereas the supply flexibility of common housing is relatively high. In housing market, the price of first-rate housing is largely determined by the relative purchasing power of the market, in other words, the larger the relative purchasing power of the housing market is, the higher price the first-rate housing is, vice versa. Nevertheless, common housing price is mainly decided by the absolute purchasing power of the housing market, in another word, the larger the absolute purchasing power of the housing market is, the higher price the common housing is, vice versa. The supply-demand nature and price-formation mechanism of the housing market determine that in most cases, only the first-rate housing could become the target of market speculation. Common housing could only be market speculation target with the precondition of land financing which means that the government intentionally limits the land supply for common housing to maximize the income of land selling. First-rate housing speculation is the main source of market risks, and common housing is the main origin of policy

risks. The housing market needs government regulation, but the main target of government regulation should be common housing market, and the government should make sure that the public could purchase common houses to meet their long-term living needs, in accordance with the guarantee principle. First-rate housing and renting housing should be the products of absolute marketization. First-rate housing is aimed at high-income people, therefore, the supply rigidity and demand flexibility of the first-rate housing determines that it should be allocated by the principle of the highest price obtained. Renting housing is aimed at floating population, and the short-term and uncertainty of renting housing determines that it should mirror the market cost. Public housing is the sole source to meet the long-term living demand of the residents who do not afford or are unable to purchase common housing, and public housing is an advantageous complement of housing market. Inappropriate government regulation will bring systemic risk to housing market. The big bubble of Chinese housing market is caused by the insufficient government intervention which is based on land nationalization, and is created by the excessive marketization of China's housing industry. On contrary, the breakout of 2007 sub-prime mortgage crisis in the United States was the product of excessive government intervention which was based on land privatization, and is caused by US government unilaterally pursued social goal while it ignored its financial capacity.

目 录

第一章 导论 / 1

- 第一节 中国城镇住房制度改革十年回顾 / 1
- 第二节 中国城镇住宅市场改革的成绩与不足 / 9
- 第三节 本书概要 / 14

第二章 住宅经济理论述评 / 20

- 第一节 国外地租（地价）理论的研究 / 20
- 第二节 中国关于住宅问题的理论研究 / 24
- 第三节 对当前住宅经济理论评价 / 28

第三章 住宅需求 / 34

- 第一节 住宅效用 / 34
- 第二节 住宅意愿需求 / 39
- 第三节 住宅实际需求 / 46
- 本章小结 / 49

第四章 住宅的供给 / 50

- 第一节 通过市场机制提供住宅的局限性 / 50
- 第二节 政府干预住宅供给的边界 / 53
- 第三节 影响住宅供给的技术因素 / 58
- 第四节 房地产开发商与住宅供给 / 62
- 本章小结 / 66

第五章 住宅的价格 / 67

第一节 住宅价格的形成 / 67

第二节 住宅价格的水平 / 74

第三节 住宅价格的波动 / 80

本章小结 / 85

第六章 住宅市场与投机 / 86

第一节 投机是发展中住宅市场的常态 / 86

第二节 优质住宅市场与投机 / 91

第三节 普通住宅市场与投机 / 97

本章小结 / 102

第七章 土地财政与管制失灵 / 103

第一节 土地财政的内涵 / 103

第二节 土地财政与管制失灵 / 110

第三节 土地财政对住宅市场的影响 / 116

本章小结 / 121

第八章 普通住宅的政府管制 / 122

第一节 管制普通住宅的必要性 / 122

第二节 普通住宅的管制原则 / 128

第三节 普通住宅管制的具体措施 / 134

本章小结 / 137

第九章 其他住宅的政府管制 / 138

第一节 优质住宅的政府管制 / 138

第二节 租赁住宅的政府管制 / 143

第三节 公有住房的政府管制 / 148

本章小结 / 154

第十章 案例一：1998 年中国城镇住房制度改革 / 155

第一节 高房价是中国住宅问题的核心 / 155

第二节 高房价与住宅市场系统性风险 / 162

第三节 住宅市场高房价的对策 / 168

第十一章 案例二：2007 年美国次贷（债）危机 / 174

第一节 2007 年美国次贷（债）危机爆发的宏观调控背景 / 174

第二节 美国次贷（债）危机的现有对策与评价 / 183

第三节 美国次贷（债）危机的解决思路 / 194

第十二章 总结与展望 / 201

参考文献 / 203

后记 / 209

第一章

导 论

住宅需求是人们生产与生活最基本的需求。住宅供给与价格不仅影响着人们的住宅需求能否得到满足,也影响着住宅产业能否得到健康发展从而充分发挥国民经济支柱的作用。中国城镇住房制度改革十年来的成就是显著的,但为人诟病的问题也是突出的,如何促进中国城镇住宅市场供求的良性互动已经成为一个迫在眉睫的任务。

第一节 中国城镇住房制度改革十年回顾

中国城镇住房制度改革经历了漫长的酝酿阶段。在 1998 年年底全方位改革取得巨大成功的基础上,中国城镇住房制度改革正式铺开。截至 2010 年年底,中国城镇住房制度改革已经跨越了 12 个年头。由于住宅需求是人们的基本需求,因此住房制度的改革极为敏感,中国城镇住房制度改革的内容几乎涉及了住宅市场生产、交换、分配、消费的方方面面。

一、中国城镇住房制度改革的历史背景

改善居住条件,既是人们生存的需要,也是人们发展和享受的需要。新中国建立以后,针对城市住宅数量少、质量差和分配极不合理的现状,政府首先对全国城市中属于封建主义、官僚资本主义和反革命战犯的房屋,以及国民党和政府的公有房屋采取多种方式逐步收归社会主义国家所有。其次,配合土地改革、镇压反革命、“三反五反”^①等运动,依法接

^① “三反”指反贪污、反浪费和反官僚主义。“五反”指反行贿、反偷税漏税、反盗窃国家财产、反偷工减料和反盗窃国家经济情报。

管了一批反动、不法分子的房地产。再次，对资本主义性质的私人出租房屋逐步进行社会主义改造：第一步，改善不正常的租赁关系，限制剥削，禁止投机；第二步，实行赎买政策。这种经过没收和改造的房屋，大部分作为住宅，以较低的租金分配给广大群众居住，初步改善了中国城市居民的居住条件。

为了根本改善中国城市居民的居住条件，从1949年国民经济恢复时期开始，中国政府就着手在城市大批建设新住宅。统计资料表明，1949～1983年，中国城市住宅竣工面积总计达到92 707万平方米，其中1979～1983年的竣工量达到39 535万平方米，占34年城市住宅竣工总面积的40%以上^①。广大城市居民居住条件的改善，不仅体现在城市住宅竣工面积的迅速增加和人均居住面积的逐步扩大上，也体现在住宅布局和住宅密度更合理、住宅生活设施更完善上。“1985年年末，有98.3%的居民家庭使用自来水，有57.8%的家庭有卫生设备，76.7%的家庭住宅内有厨房，70.5%的家庭使用管道煤气或石油气”^②。

当然，和西方发达的资本主义国家相比，和当时的苏维埃社会主义联盟、东欧社会主义国家相比，甚至和部分发展中国家相比，中国城市居民的居住条件还是明显欠缺的，特别是当时的中国仍存在大量的缺房户和困难户。据普查资料统计，1986年中国城镇居民中共有缺房户1 054万户，占城镇总户数的26.5%，其中城市的缺房情况比城镇的缺房情况还要严重^③。从当时情况看，中国城镇住宅供应紧张大体上有以下四个方面的原因：

1. 城市人口增长过快，住宅建设赶不上城市人口增长的需要。1949年，中国城镇人口仅仅5 765万人，占全国总人口的比重为10.6%；1984年中国城镇人口上升到33 006万人，占全国人口比重为31.9%^④。尽管国家投资建设了大量住宅，但由于人口增加速度比较快，原有住宅又因为建设需要拆除和报废等而不断减少，最终导致住宅供给远远不能满足职工和城市其他居民的住宅需求。

① 数据转引自苏星：《我国城市住宅问题》，中国社会科学出版社1987年版，第8页，原载《中国和外国城市统计资料》，中国统计出版社，第25页。

② 数据转引自苏星：《我国城市住宅问题》，中国社会科学出版社1987年版，第8页，原载《中国和外国城市统计资料》，中国统计出版社，第11页，原载《经济日报》1986年9月30日。

③ 数据转引自苏星：《我国城市住宅问题》，中国社会科学出版社1987年版，第12页，原载《光明日报》1987年1月19日。

④ 数据来自《中国统计年鉴（1985）》，中国统计出版社，第189页。

2. 在相当长的时间内,中国基本建设投资比例失调,住宅投资比例过小。受错误观念和政策的影响,中国在基本建设投资中强调重化工业的发展,轻视轻工业特别是耗费大量资金和劳动力的住宅建设,导致中国住宅投资长期得不到应有的重视。一直到改革开放的“五五”、“六五”计划期间,受“拨乱反正”思想的影响,中国住宅投资才上升到基本建设投资的10%以上,甚至一度达到25%的高水平^①,这也是这一段时期我国住宅产业取得长足发展的最主要原因。但在旧账没有还清的前提下,我国住房的紧张状况只是因此有所缓解。

3. 房租过低,不要说实现住宅产业的扩大再生产,就是住宅产业的简单再生产也难以维持。新中国成立初期,城市住宅租金一般比较合理,房租占职工家庭工资收入的6%~8%,房屋不仅得到养护维修,有些城市还用租金改建、翻建了一部分房屋。1955年以后,由于职工工资水平较低,房租也随之被迫大幅度下降,以租养房已不可能。“文革”期间,一方面,低租金和政府补贴被当作社会主义的优越性来宣传,房租降到了新中国的最低水平;另一方面,房屋的造价同期却在大幅度增长。两相挤压,在住宅需求增加的同时,住宅的存量却在急剧下降,这进一步加剧了住宅供求紧张的局面。

4. 对私有房屋进行社会主义改造的面过宽,特别是“文革”期间将一些不应该改造的私房也加以接管,影响了私人建设和购买住宅的积极性。1957年以后,受急躁冒进情绪的影响,城市应该率先实现住房公有的观点迅速占了上风,导致城市住宅问题上屡屡出现“左”的错误。将大量不应该公有的住宅收归政府所有,严重挫伤了城市居民建房、买房的积极性,城市房源的单一化也是中国当时住宅供求紧张的重要原因。

由于上述诸多原因的影响,中国城镇居民住宅供求紧张的局面一直延续着,关于城镇住房制度改革的问题也一直是人们研究和议论的焦点,这就是中国1998年年底城镇住房制度改革的历史背景。

二、中国城镇住房制度改革的基本过程

中国城镇住房制度改革的历史大幕正式开启于1998年,但在这之前无论是舆论准备还是探索试点,中国城镇住房制度改革的相关各方都已经

^① 数据来自《中国统计年鉴(1985)》,中国统计出版社,第420页。

准备了很久。

20 世纪 70 年代末改革开放以后，为了缓和城市住宅供求紧张的局面，尽快解决城市住宅日益严重的问题，中国政府除了逐步增加住宅建设投资、逐步增加住宅供应数量外，很早就对住宅的生产、交换、分配和消费进行了一些渐进式的、试点性质的改革。在总结既有经验的基础上，1985 年 9 月，中共十二届四中全会就已经初步确定了中国城市住宅体制改革的总体方针，强调要积极推行城镇住宅商品化，加快民用建筑业的发展，使建筑业成为国民经济的支柱产业。全会认为，“长期以来，我国对城镇住宅实行统建统配的政策，收取的租金很低。这种方法不仅不利于住宅问题的解决，而且加重了国家的财政负担，使民用建筑业失去生机和活力，造成城镇居民的购买力片面集中在耐用消费品方面。必须尽快提出一套比较成熟的方法，使住宅商品化这项重大政策逐步付诸实施”^①。

然而由于理论准备的不足和实践时机的不成熟，直到 1992 年 10 月，也就是中国改革开放的第 14 个年头，中共中央正式提出要建立社会主义市场经济体制的战略目标后，城市住宅市场化取向的改革才再次提上日程。1994 年 7 月 18 日，为贯彻落实《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，深化城镇住房制度改革，促进住房商品化和住房产业的发展，国务院做出了《关于深化城镇住房制度改革的决定》。这是新中国住宅市场改革的第一个纲领性文件，其后所有政策文件的出台事实上都是对这一文件的补充、深化和完善。

1998 年 7 月 3 日，国务院发出《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，正式拉开了中国城镇住房制度改革的大幕。同年年底，随着各项配套法律、法令、规章、条例等措施的出台，城镇住房制度改革已经在中国各地如火如荼地进行着。2003 年 8 月 12 日，鉴于当时中国房地产市场发展很不平衡，一些地区住房供求的结构性矛盾较为突出，房地产价格和投资增长过快，房地产市场服务体系尚不健全，住房消费还需拓展，房地产开发和交易行为也不够规范，对房地产市场的监管和调控仍有待完善，国务院发出《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》。2005 年 3 月，由于住宅市场需求偏大，部分地区投资性购房和投机性购房

^① 摘自《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》，载《红旗》1985 年第 19 期。

大量增加，以及住房供应结构不合理，开发建设成本提高等因素，一些地方住房价格上涨过快，影响了经济和社会的稳定发展，国务院办公厅发出《关于切实稳定住房价格的通知》，并迅速转发了建设部、国家发展改革委、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局和银监会联合制定的《关于做好稳定住房价格工作的意见》，但这一切似乎见效甚微。2006年，建设部等部委进一步推出《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》和《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》，企图通过从供求两方面加强规范，以控制住房价格的上涨，然而其结果依旧不令人乐观。

2007年，针对中国城市廉租住房制度建设相对滞后，经济适用住房制度不够完善，政策措施还不配套，部分城市低收入家庭住房还比较困难的现实，为切实加大解决城市低收入家庭住房困难工作的力度，国务院发布《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》。为此，中国人民银行和银监会发出《关于加强商业性房地产信贷管理的通知》，推出《经济适用住房开发贷款管理办法》，建设部等七部门则联合制定《经济适用住房管理办法》，财政部也颁布了《廉租住房保障资金管理办法》。2008年，针对美国次贷危机引发的全球金融海啸，为贯彻落实中共中央、国务院关于进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的决策部署，加大保障性住房建设力度，进一步改善人民群众的居住条件，促进房地产市场健康发展，经国务院同意，国务院办公厅提出了《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》，这样就基本形成了今天中国城镇住房制度改革的整体框架。

三、中国城镇住房制度改革的核心内容

从中国城镇住房制度改革的基本过程看，尽管中国住宅市场改革的思路一开始是清晰的，但在推进的过程中受各种利益因素的困扰，中国住宅市场改革的步伐不一，进展不一，甚至住宅市场改革的重点一度偏离正确的方向，从而使得中国住宅市场改革的成绩时时遭受非议。在改革的不同阶段，中国住宅市场改革的核心内容均有所不同。

第一阶段：1998年即国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》之前。

中国住宅市场改革的蓝图基本形成于这一时期。1994年的《关于深化城镇住房制度改革的决定》（以下简称《决定》）明确提出，城镇住房

制度改革作为经济体制改革的重要组成部分，其根本目的是建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化，加快住房建设，改善居住条件，满足城镇居民不断增长的住房需求。《决定》进一步规定城镇住房制度改革的基本内容是：“把住房建设投资由国家、单位统包的体制改变为国家、单位、个人三者合理负担的体制；把各单位建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制；把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式；建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系；建立住房公积金制度；发展住房金融和住房保险，建立政策性和商业性并存的住房信贷体系；建立规范的房地产交易市场和发展社会化的房屋维修、管理市场，逐步实现住房资金投入产出的良性循环，促进房地产业和相关产业的发展”。《决定》还指出，中国住宅市场改革的初期任务是，在全国推行住房公积金制度，积极推进租金改革，稳步出售公有住房，大力发展房地产交易市场和社会化的房屋维修、管理市场，加快经济适用住房建设，到20世纪末初步建立起新的城镇住房制度，使城镇居民住房达到小康水平。应该说，《决定》规定了中国住宅制度改革的市场化大方向，这无疑是正确的，也是今后若干年的时间里中国住宅制度改革应该坚持的，但由于经验的不足和理论研究的缺乏，《决定》不乏一些空想和不切实际的内容，真正执行起来还需要大量配套的规章条例出台。如向高收入职工家庭出售公有住房实行市场价，向中低收入职工家庭出售公有住房实行成本价，明显缺乏可操作性；商品房与经济适用住房如何区分；尤其重要的是，《决定》对那些缺乏必要市场购买力的社会阶层的住房需求没有引起足够的重视。这是四年后《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》出台才真正拉开中国城镇住房制度改革大幕的主要原因。

第二阶段：1998~2003年即国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》和《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》之间的时期。

中国城镇住房制度改革市场化改革的成果主要是在这一阶段取得的。《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（以下简称《通知》）是对1994年《关于深化城镇住房制度改革的决定》的完善和补充。《通知》认识到中国城镇住房制度改革的艰巨性和复杂性，确定中国深化

城镇住房制度改革的指导思想是：“稳步推进住房商品化、社会化，逐步建立适应社会主义市场经济体制和我国国情的城镇住房新制度；加快住房建设，促使住宅业成为新的经济增长点，不断满足城镇日益增长的住房需求”。《通知》非常强调住宅分配的市场化取向，几乎成为贯穿整个《通知》的主线，《通知》明确规定深化城镇住房制度改革的目标是：“停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和规范住房交易市场”。对于城镇住房制度改革的具体操作，《通知》要求深化城镇住房制度改革遵循的基本原则是：“坚持在国家统一政策目标指导下，地方分别决策，因地制宜，量力而行；坚持国家、单位和个人合理负担；坚持‘新房新制度、老房老办法’；平稳过渡，综合配套”。从《通知》对中国城镇住房制度改革的这三方面规定内容看，中国城镇住房制度改革的最大特点是，住房存量遵循行政分配的渠道，住房增量遵循市场分配的渠道。也就是说，在尊重存量住房原有分配格局的基础上，以高福利的方式实现存量住房的个人化，增量住房的生产和分配则完全交给市场来决定，对那些必须通过行政渠道满足住房需求的新增人口来说，政策并没有对他们区别对待，这也就注定了1998~2003年中国城镇住房制度改革成果基本集中在市场化部分。

第三阶段：2003~2007年即国务院发布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》和《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》之间的时期。

这是中国城镇住房制度改革全盘市场化的反省时期。由于缺乏对住房供应市场化的科学认识，缺乏对住房需求的全面理解，中国城镇住房制度改革初期在取得巨大成绩的同时，也引发了一系列矛盾和问题。突出表现在：房地产市场发展很不平衡，一些地区住房供求的结构性矛盾较为突出，房地产价格和投资增长过快；房地产市场服务体系也不健全，住房消费存在很大的拓展空间，房地产开发和交易行为不够规范，对房地产市场的监管和调控有待完善等。在这种背景下，2003年8月12日国务院发布了《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（以下简称新《通知》）。新《通知》强调，“要坚持住房市场化的基本方向，不断完善房地产市场体系，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用；坚持以需求为导向，调整供应结构，满足不同收入家庭的住房需要；坚持深化改革，不断

消除影响居民住房消费的体制性和政策性障碍，加快建立和完善适合我国国情的住房保障制度；坚持加强宏观调控，努力实现房地产市场总量基本平衡，结构基本合理，价格基本稳定；坚持在国家统一政策指导下，各地区因地制宜，分别决策，使房地产业的发展与当地经济和社会发展相适应，与相关产业相协调，促进经济社会可持续发展”。从这个角度看，新《通知》与《通知》在中国房地产市场发展的指导思想上内容并没有实质性的区别，依然是市场第一，市场可以解决一切。

然而从新《通知》的具体措施看，市场化取向的改革似乎又受到了行政部门不应有的管制，从而使中国房地产市场的发展陷入“市场化导致混乱，政府干预导致更乱”的尴尬局面。如在“完善供应政策、调整供应结构”方面，商品房是完全市场化的结果，其供给、需求和价格均应取决于市场，高档商品房和普通商品房的划分标准同样是市场来决定的，政府干预只会扭曲住房市场，然而新《通知》明确要求，“对普通商品住房建设，要调控土地供应，控制土地价格，清理并逐步减少建设和消费的行政事业性收费项目，多渠道降低建设成本，努力使住房价格与大多数居民家庭的住房支付能力相适应”。这等于变相地鼓励人们在住房市场上高消费，寅吃卯粮；“各地要根据实际情况，合理确定高档商品住房和普通商品住房的划分标准”，“对高档、大户型商品住房以及高档写字楼、商业性用房积压较多的地区，要控制此类项目的建设用地供应量，或暂停审批此类项目”。这也明显是多此一举。正是由于不了解中国住房市场发展混乱的根本原因，或者受制于中国的政治、经济体制，四年以后也就是直到2007年8月7日，国务院才发布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，终于承认了市场手段的不足，开始用非市场手段来解决另一部分人的住宅需求问题。

第四阶段：2007年即国务院发布《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（以下简称《意见》）至今。

《意见》认为，“住房问题是重要的民生问题。党中央、国务院高度重视解决城市居民住房问题，始终把改善群众居住条件作为城市住房制度改革和房地产业发展的根本目的。20多年来，我国住房制度改革不断深化，城市住宅建设持续快速发展，城市居民住房条件总体上有了较大改善。但也要看到，城市廉租住房制度建设相对滞后，经济适用住房制度不够完善，政策措施还不配套，部分城市低收入家庭住房还比较困难”。从