

中国房地产研究 丛书 2010年第2卷(总第41卷)
Chinese Real Estate Studies

关于我国房地产“十二五” 规划的几点思考

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房地产经济学会



上海社会科学院出版社

题签 宋春华

中国房地产研究 丛书

Chinese Real Estate Studies

2010年第2卷(总第41卷)

关于我国房地产 “十二五”规划的几点思考

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房地产经济学会

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

关于我国房地产“十二五”规划的几点思考 / 上海社会科学院房地产业研究中心, 上海市房产经济学会编. —上海: 上海社会科学院出版社, 2010

(中国房地产研究丛书; 2010年; 2)

ISBN 978-7-80745-762-6

I. ①关… II. ①上… III. ①房地产业-经济规划-五年计划-中国-2011~2015 IV. ①F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 181095 号

中国房地产研究丛书 2010 年第 2 卷(总第 41 卷)

关于我国房地产“十二五”规划的几点思考

上海社会科学院房地产业研究中心
上海市房产经济学会 编

主 编: 张泓铭 沈正超

责任编辑: 张广勇

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海市淮海中路 622 弄 7 号 电话: 63875741 邮编 200020
<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海新文印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

印 张: 13.25

字 数: 230 千字

版 次: 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 1-2000

ISBN 978-7-80745-762-6/F·139

定价: 30.00 元

《中国房地产研究》丛书编辑委员会

顾问 宋春华 王荣华
谢家瑾 皋玉凤 桑荣林 殷友田
主任 厉无畏
副主任 庞元 范伟 周玉升
委员 (以姓氏笔画为序)
王锋 厉无畏 印坤华 刘洪玉 李永杰
张永岳 张泓铭 张金鹄 庞元 范伟
周玉升 倪建达 柴强 顾云昌 曹振良
虞海发
主编 张泓铭 沈正超
副主编 戴晓波
本期编审 张泓铭 戴晓波 顾建发 陈则明

协办单位

上海地产集团
复地(集团)股份有限公司
上海中环投资开发(集团)有限公司
易居(中国)控股有限公司
上海弘基企业(集团)股份有限公司

编辑部地址:中国·上海·淮海中路 622 弄 7 号 530 室 邮编:200020

E-mail: iresass@163.com

电话:0086-21-63858844 传真:0086-21-53065811

目 录

关于我国房地产“十二五”规划的几点思考·····	钟庭军(1)
一、房地产“十二五”规划的内容架构·····	(2)
二、指导思想是坚持房地产规划目标的民生性和独立性·····	(4)
三、明确保障性住房的投入和责任问题·····	(5)
四、创建保障性住房的绩效考核体系·····	(7)
五、确定抑制房价的基本政策·····	(8)
六、逐步建立城乡统筹的房地产市场·····	(10)
七、小 结·····	(12)
上海住房保障和房地产发展“十二五”规划编制思路研究 ·····	张泓铭 陈则明 顾建发(14)
一、“十一五”四年来,上海住房保障和房地产发展的回顾·····	(15)
二、“十二五”上海住房保障和房地产发展的环境预计及要求·····	(19)
三、“十二五”上海住房保障与房地产发展规划编制思路设想和具体建议·····	(22)
中国房地产“十二五”发展的若干思考·····	李战军(31)
一、过去十年我国房地产业获得了长足发展·····	(31)
二、中国经济已率先冲出世界经济的阴霾·····	(34)
三、对我国房地产业的发展现状存在不同认识和争论·····	(37)
四、从城镇化过程认识中国房地产业的未来发展·····	(41)
五、将中国房地产调控政策建立在中国房地产中长期发展目标规划上·····	(43)
六、政策保障房的体制构建和投入是“十二五”房地产规划的重点·····	(45)
住宅市场与政府管制·····	顾书桂(47)
一、导 言·····	(48)
二、文献回顾·····	(48)
三、住宅的需求·····	(51)

四、住宅的供给	(54)
五、住宅的价格	(59)
六、住宅市场与投机	(63)
七、土地财政对住宅市场的扭曲	(67)
八、普通住宅的政府管制	(70)
九、其他住宅的政府管制	(73)
十、结 论	(76)
上海公共租赁住房政策研究	崔光灿(80)
一、研究背景	(81)
二、上海建立公共租赁住房制度的意义与作用	(81)
三、国外公共租赁住房经验借鉴	(84)
四、上海公共租赁住房政策实践的现状与问题	(85)
五、上海公共租赁住房体系建设的基本思路与框架	(89)
六、公共租赁住房体系构建要解决的几个重点问题	(94)
七、公共租赁住房建设需要的政策支持	(100)
警惕“二次房改”成为“乌托邦”与“民粹主义”的杂烩	胡志刚(103)
一、在目标上警惕“二次房改”是“乌托邦”式的幻想和倒退	(104)
二、在路径上警惕“二次房改”是“民粹主义”	(106)
三、解决市场化的副作用警惕用“乌托邦”与“民粹主义”	(107)
四、解决高房价警惕治表不治本	(109)
中国住房发展中的四大关系	杨红旭(115)
一、协调住房保障和住房市场关系,建立市场和保障的“双轨制”	(116)
二、公共租赁住房制度是对住房租赁市场的补充,绝不可替代市场机制	(122)
三、建设中小套型普通商品住房,让地方政府很头痛的一项任务	(125)
四、旧城改造与动拆迁难之间矛盾重重,急需健全相关的法律法规	(128)
上海直管公房(售后公房)物业管理成本和物业收费关联研究	崔 霁(131)
一、本文研究的意义和必要性	(132)

关于我国房地产 “十二五”规划的几点思考

钟庭军

[摘要与告白] 本文认为我国房地产“十二五”规划的基本目标是坚持房地产行业的民生性和独立性，弱化房地产业支柱地位的提法。在内容制定上，首先要界定保障性住房的投入责任；其次是创建保障性住房的考核体系，以作为衡量地方政府保障性住房成效的尺度；再者在于平抑房价上，要建立常规政策和应急政策储备，常规政策多利用经济、金融、税收等综合性手段，应急政策多采用行政、法律等手段；最后是建立城乡统筹的房地产市场，主要抓好试点流转宅基地农房、农房登记以及编制村庄规划等三项工作。

房地产规划是指导房地产行业健康发展的纲领性文件，它确立房地产行业阶段性发展目标，部署保障性住房建设工作以及逐步推进房地产制度改革。本文所要重点研究的是中央级的房地产“十二五”规划，同时也涉及地方政府的房地产“十二五”规划。由于中央级房地产规划和地方房地产规划在编制上有较大的出入，因此有必要探讨一下房地产规划中的内容和范式。本文所涉及并非全面阐述房地产规划内容，而是根据我国房地产市场现状，提出某些须重点强调的内容。

作者简介：钟庭军 住房和城乡建设部政策研究中心副研究员，经济学博士。

一、房地产“十二五”规划的内容架构

房地产规划与短期调控是分不开的。房地产规划属于中期政策。房地产短期宏观调控之所以难以取得满意的效果,其原因很大程度上在于制度的不健全和保障性住房建设的滞后。房地产“十二五”规划正是不断完善制度建设和加快保障性住房建设的过程。

1. 房地产“十二五”规划的内容

笔者看来,房地产规划至少应该包括四个方面的内容。其一,保障性住房建设。我国正处于快速城市化、收入分配差距加大等历史过程中,我国尚缺乏像西方国家那样的大规模公共住房阶段,此外我国在向房地产市场化、商品化的转轨过程中步子迈得过快、过猛。2009 年我国商品住房竣工面积已经占到总竣工面积的 73%,居民日益被高涨的房价所累,社会也显得不稳定,因此我国保障性住房建设的规模不仅具有经济意义,更具有政治意义。其二,对房价的控制。市场经济不是任由市场力量横行的经济,我国目前对垄断性定价和价格合谋等开发商垄断行为尚没有明确的定义。在加大保障性住房的投资力度的同时,也需要利用综合性手段,包括行政手段、经济手段、税收手段加强对房价的调节,力图把房价稳定在与人民群众购买力相适应的水平。其中最重要的是加强对投机性住房需求的控制。其三,城乡统筹的房地产改革。房地产规划应该包括我国的城市房地产和农村房地产。即使我国农房尚没有存在显性市场,却也存在隐性的市场。由于历史原因,我国农房制度的建设尚处于萌芽状态,农房确权和登记也迫在眉睫。此外,我国目前遇到很多棘手的难题,譬如小产权房、城中村改造等,这些问题其实质就是农村宅基地流转理论上的难点在实践上的反映。如何解决这些难题,这些都需要在改革中逐步探索完善,因此在房地产规划中必须明确这些改革推进的方式和步骤。其四,长效制度建设。市场制度建设包括完善市场秩序和预售制度,完善土地储备和招拍挂制度,促进公共竞争制度,建立物业税等制度;保障性住房建设包括完善公积金制度、健全农民工住房保障制度以及健全信息系统、审核标准等一系列的制度建设。在房地产“十二五”规划中要注明每种制度需要推进的程度,只有这样才能逐步建立健全行之有效的房地产制度。

笔者认为,保障和市场是城市房地产行业健康发展的两个方面,而城乡统筹的房地产改革则涉及农村房产,在这三者都需要

长效制度的建设。其他诸如物业管理市场化、住宅产业现代化等应该属于较为次要的问题,房地产“十二五”规划应该把重点集中于解决房地产行业最主要的矛盾上。

2. 房地产“十二五”规划的重点

笔者认为四个方面的内容中以保障性住房建设为重中之重。二战后,西方国家为了解决住宅短缺都经过了大规模公共住房阶段,因此即使现在,一些国家和地区的公共住房占住宅总量相当大的比例。譬如新加坡公共组屋占 86%,中国香港公共租屋占 50% (Agus, Doling and Lee, 2002), 日本保障性住房约占 44.7% (贾祖国、孟群, 2008)。但是我国却缺乏大规模建设公共住房的阶段。特别是在我国转轨时期,外来流动人口造成的住房保障压力,收入分配差距拉大造成的住房保障压力,从旧体制释放出来的大量改善性需求以及房价攀升造成普通居民住房支付能力急剧下降,这些都决定了我国的住房保障任务还任重道远,也决定了我国住房保障体系建设是一个长期的过程,不可能在短期内一蹴而就。国际经验表明在供求矛盾尖锐的国家和地区,更需要制定长期的发展规划。譬如 1966 年日本基于长期综合计划制定了《住宅建设规划法》,将每五年作为一期来实施住宅建设计划。日本政府将全国分为 10 个区域并制定各区域的地方住宅建造五年计划,各都道府县基于该计划分别制定本地区的住宅建造五年计划,迄今为止共进行了九个五年计划。再如新加坡 HDB 进行了八个连续的五年住宅建设计划,共建造了 22 个新镇,每个新镇提供 2 万到 5 万套住房,为 12.5 万人到 25 万人提供寓所 (Agus, Doling and Lee, 2002)。对比国际经验,我国同样需要经历长时间的保障性住房建设,切实保障人民居有所居的目标,不断提高人民的居住水平和居住质量。此外,从贫困群体的动态变化角度来看,住房保障体系建设也是一个永续存在的制度现象,它与收入分配结构是分不开的。即使在一个高度富裕的社会中,低收入群体始终存在。相对于高昂房价,其支付能力不足,因此这部分群体的住房状况的改善必须依赖于政府的救助。我国有的地方政府打算三年内解决低收入的住房问题,这个提法不太现实,反映某些地方政府急功近利的思想。低收入群体源源不断产生,如刚毕业的大学毕业生。一部分低收入群体可能脱离低收入线,同时脱贫群体可能重新跌到低收入线以下,如因病致贫的城市弱势群体。贫困群体的动态性决定保障性住房建设是一项长期任务,因此在房地产规划中应该把保障性住房建设放在首位,并在土地供应以及金融支持、税收支持上进行相应的安排。

二、指导思想是坚持房地产规划目标的 民生性和独立性

1. 国外住房政策的民生性和独立性

房地产规划基本目标的确立,是构筑房地产规划各项工作安排的基础。房地产规划的基本目标是一个国家住房政策目标的具体体现。从国外情况来看,各国的住宅法和住房计划中,对住房政策的基本目标都作出了明确的规定。如美国的住宅法规定尽可能通过私人企业和政府的支持,使每个美国家庭有舒适的住房和适宜的居住环境。瑞典政府确定的政府住房的目标是给每个人提供一所足够宽敞和舒适而且环境优美的住宅。新加坡则提出了“居者有其屋”的目标等。奥地利的住房政策目标是“提供住房是政府的社会义务,住房是人生的基本需要,不应完全由市场机制决定”;爱尔兰的住房政策目标是“使所有家庭能够以尽可能自己喜欢的方式拥有质量、环境良好的可以承受的住房”(谢伏瞻、Ingram, 2008)。最为典型的是日本的住房政策目标,其政策目标更加细致。以 1996 年的日本第七个房屋建设五年规划(1996~2000)的目标为例,其主要目标是每个人有权选择适合自己的住房。还有一些子目标:其一,高质量住宅建设是为了更好满足居民的需求。为了建设好的住宅,必须充分利用日本的住宅金融和住宅税收制度,这无疑会刺激公共住房的供给以及城市更新、住宅买卖和重建等活动。其二,建设舒适安全的住宅和小区环境。其三,为老年人社区提供更好的社区设施,如无障碍设施;其四,住宅建设以及小区环境改善拉动地区经济的发展。此外该规划细化一些目标,如到 2000 年为止半数以上的四口之家居住面积要达到 91 平方米(Agus, Doling and Lee, 2002)。从这些例证来看,住房政策的基本目标都具有大众性,立足于每一个国民都享有舒适的住房和适宜的环境。简而言之,西方国家为了解决住房问题,把如何提高居住水平和居住质量、如何实现住房市场的公平放在首位,其制度建设也是围绕这一目标进行。然而,反观我国住房政策目标和房地产规划目标并不具有独立性,而是依附于国民经济整体需要,被迫承担国民经济多重目标如拉动经济、提供地方财政收入,等等。目标多重性也意味着目标之间的矛盾,顾此必然失彼,房地产宏观调控难以达到预期的效果也是在所难免。

2. 弱化房地产业的支柱地位的提法

2003 年 18 号文件首次提出房地产业已经成为国民经济的

“支柱产业”,2008年《国十条》又将房地产行业定位为国民经济“重要支柱产业”。房地产行业似乎被推到了一个与其本质不相适宜的位置。房价飙升之后,由于房价带来的政治影响,政府又避而不谈其支柱地位。过多强调房地产业对经济的拉动效应,很容易忽视其基本的民生属性。片面强调房地产业支柱地位往往强化土地依赖症以及弱化保障性住房建设动力。中央政府提出房地产业是国民经济的支柱地位后,提升房价是提高国民生产总值的最便捷的方法。房价上涨,其增加的部分也被计算在国民生产总值中。因此即使每年建设量不变的情况下,由于房价效应导致国民生产总值的增加,为地方官员的政绩添上浓厚一笔。不仅如此,抬高房价的好处还在于地方政府可以获得大量的土地收入和房地产有关的税收,形成了土地财政依赖症。土地财政依赖症一旦形成后,必然要在土地供应计划中提高商品住房所占用土地的比例,同时弱化保障性住房建设和保障性用地的供给。显然,强化和倡议房地产业的支柱地位无疑会引起一系列的连锁反应,可能导致地方政府的保障性住房难以达到预定的目标。因此中央政府应该避免拔高房地产业的支柱地位,同时把对地方政府的保障性住房建设纳入官员政绩考核的范围。房地产规划的基本目标应该坚持其民生性和独立性,避谈其支柱地位,加大保障性住房建设规模和普通商品房建设规模,客观上起到拉动经济的目的。

三、明确保障性住房的投入和责任问题

1. 住房保障的投入责任界定

以前中央和地方在保障性住房的责任方面是不清晰的,特别是在投入方面的责任。在界定双方的投入责任时候,至少应该考虑两大因素:其一,财权事权不均等。自从实行分税制以来,地方收入占财政总收入的比重由1993年的78%下降到2000年的47.8%,继续下降到2008年的46.7%。但是财权上收并没有相应减少事权,地方财政支出占总支出的比重由1993年的71.7%提高到2000年的65.3%,进而提高到2008年的78.7%(中国统计年鉴,2009)。其二,行政权力不均等。中央可以依靠行政手段加强对地方官员的惩罚,把责任推向地方。但是在分税制造成的地方财权不足的前提下,单靠单方卸责是难以完成保障性住房建设的。因此,要在“十二五”规划中明确中央和地方的投入责任,形成对中央和地方的双面约束。特别是要明确规定中央每年要从财政拿出多少钱用于解决低收入无房户的住房问题,以便也对中央政府形成约束。

2. 住房保障在总量中的比例

目前我国保障性住房覆盖面小。到 2008 年底,我国城镇住房保障覆盖面只有 4.2%,远远低于西方发达国家;支付能力较低的中低收入家庭以及新就业职工、进城务工人员住房问题日益突出。2009 年,我国住房保障财政计划投入约 1200 亿元,占当年财政支出不到 2%,远低于世界各国的平均投入。因此在房地产规划中要不断提高住房保障在总量中的比例和投入水平。此外,各地保障性住房占住房总量比例取决于各种因素,不能搞一刀切。

其一,房价收入比。不同的城市和地区,房价收入比不同。房价收入比高的地区,居民住房承受能力更弱,需要保障的比例更高。

其二,财政状况。财政状况良好的地区更有能力进行住房保障,通过财政转移和吸引社会资金,加大对住房保障的力度。

其三,人口结构。有的城市如成都居民住房状况良好,人口流动缓慢,住房保障压力较小。而另一些城市,如深圳外来流动人口和新增户籍人口较多,住房保障压力较大。

其四,单位集资建房比例。在中西部地区,单位集资建房仍然存在,尽管财政能力不强、经济滞后,但是却在一定程度上满足居民的住房需求,其住房保障压力较小。简而言之,各地要根据本地的房价收入比、财政状况、人口结构以及单位集资建房比例等因素综合考虑确定本地区的住房保障比例。住房保障在总量中的比例稳定和保障性住房分配规则稳定非常重要,比例稳定和规则稳定能给购买者一定的信心,有利于居民形成于稳定的预期。譬如中国香港规定公屋申请人须在香港住满七年并且没有私人住宅物业,在通过包括家庭收入和家庭资产的全面经济状况审查后,便可获得一套公共房屋。如果每年住房保障比例不稳定,购房者可能推迟购房或者恐慌入市,反而加剧了市场波动的幅度。

3. 各类保障性住房比例

廉租住房、经济适用住房、限价房、公共租赁住房所占比例,取决于各地区居民收入分层情况以及住房支付能力。低收入群体规模较大的地区,应该加大廉租住房、经济适用住房的建设规模。中等收入群体规模较大的地区,限价房和公共租赁住房的投资力度应该加大。但是中央政府层面要规定全国各类保障性住房的面积总量,并将其分解到各个省份和直辖市,避免地方政府过度偏重于某类投资少见效快的保障性住房,造成保障性住房需求结构和供给结构脱节。日本政府在这个方面做得比较好,不仅规定了每个五年计划住宅建设总量,而且还规定了对面向低收入家庭的

公营住宅、公团住宅及公库贷款住宅等“公共资金住宅”分别规定了各建造业务数量。譬如日本第六个住宅建设五年计划（1991~1995）计划修建 730 万套住宅；公共资金支持住宅计划修建 370 万套；金融公库支持住宅计划修建 244 万套；公营住宅计划修建 26.5 万套（Agus, Doling and Lee, 2002）。具体而言，对于各地的理想的各类保障性住房比例，要考虑以下因素：

首先，各类保障性住房比例有赖于对居民收入情况和住房状况的了解。我国各地区居民收入分层情况、住房支付能力以及住房现状是进行保障性住房投资的基础性工作。必须做好这些基础性工作，才能科学确定各类保障性住房的比例和规模。否则不明确保障性对象收入情况和住房需求，而盲目进行保障性住房建设，保障性住房很可能滞销。

其次，各类保障性住房比例还可以根据实际需求来确定。成都市“按照标准、提前登记、按需建设、保证供应”的原则组织建设与供应，凡符合条件的住房困难户，都可以到房管部门进行预先登记，并提出面积大小、大致方位等住房需求，房管部门依据这些需求合理布局、组织建设，尽可能满足保障对象的住房要求，这样也能确定各类保障性住房的比例。

再者，各类保障性住房比例应该考虑未来居民收入变化的趋势。不同的保障性住房针对不同的收入群体，也意味着不同的住房质量。随着城市收入分配结构的变化，当年过多建设低标准的保障性住房可能会被拆除，产生过多的建筑垃圾。

最后，保障性住房之间要形成无缝对接，有利于居民增加选择机会。譬如成都市将廉租住房申请标准上延，经济适用住房申请标准下延，居民既可以选择廉租住房，也可以选择经济适用住房，有利于扩大居民的选择范围，也有利于缩小各类保障性住房之间的价格和质量差距。

四、创建保障性住房的绩效考核体系

1. 绩效考核的必要性

由于地方政府的土地财政的依赖性，而且地方政府官员的升迁与保障性住房建设没有多大的关系，地方政府的确没有积极性进行保障性住房建设。我国即使规定了地方政府的住房保障行政一把手总负责制，但是客观上缺乏一种标准和衡量尺度。如何对地方政府的保障性住房建设进行评价，如何对地方政府之间的保障性住房建设进行比较，如何把保障性住房和官员升迁结合起来。这

些都需要构建保障房建设的绩效评估体系,以便作为官员的升迁尺度,激励各地保障性住房计划的制定和实施。因此应该建起中央政府对省级政府的保障性住房建设评估体系,以及省级政府部门对县市的保障性住房建设评估体系,形成层层考核的体系。即将制定的房地产“十二五”规划中即使没有设计出对保障性住房具体的指标体系,也应该说明保障性住房考核的办法以及考核的主体,形成对地方政府建设保障性住房的制度性约束。否则,保障性住房建设很容易陷入有始无终的困境。绩效评估体系应该由中央政府委托,由第三方牵头进行,由第三方进行评价,避免以往政府部门对政府部门的绩效评估体系的模式,在条件不成熟的前提下也可由上级部门实施对下级部门进行评价。保障房建设的绩效评估体系,属于后期的对工作评价的工作。对绩效工作较差的地方政府提出批评,对保障性住房建设成效显著的地方政府和地方官员提出表彰,必要时加以升迁。其目的在于督促地方政府建设保障性住房。

2. 绩效考核的内容

对绩效考核不仅要考核各种保障性住房规模、资金投入量等绝对指标,而且也要考察保障性住房覆盖率、供给结构合理性等相对指标。不仅要从政府角度来考察中央政府的各种规章制度的落实情况,而且要设计群众满意度等客观指标,从受体的角度考核群众对地方政府的保障性住房建设的工作的评价考核。对于保障房建设计划,每两到三年考核一次。在保障性住房建设的评价指标体系的基础上,如果条件成熟或许可,还可以加上对房地产业整体发展的评价指标,包括制度建设情况、房价上涨率、住宅空置率,等等,以便较为全面反映当地房地产行业的发展状态。

五、确定抑制房价的基本政策

尽管房地产保障建设和考核非常重要,但是保障性住房建设毕竟是一项长期的任务,难以解决现实的普通居民住房的问题。通过保障性住房抑制房价无疑是远水难解近渴,有的学者通过国际经验研究认为,在保障性住房占总量低于 50% 的情况下,难以达到抑制房价的目的(贾祖国、孟群,2008)。我国目前商品房供给已经成为主渠道,市场化的房价蕴含着暴涨的可能性和风险。近几年,房价的暴涨已经引发了社会众多矛盾,造成了新的不稳定因素。因此应该对房价的控制制定长期的稳定政策,以保障居民的基本住房需求。房地产规划中应该包含调控房价的基本思想,

其一是常规性制度;其二是非常规性政策储备。

1. 常规制度以及措施

抑制房价的常规政策无非是两个方面的。一方面增加供给。打破目前住房供应由开发商垄断的局面, 规范和完善集资合作建房的机制, 允许以单位为纽带组建居民合作建房组织。并在房地产规划中规定每五年普通商品住宅的建设量, 以及提供相应的土地、金融支持。另一方面是保护刚性需求, 抑制投机型需求。由于我国投资渠道少、通货膨胀预期强, 造成了我国住房投机性需求强烈。同时我国城市化带来外来人口的住房需求、家庭小型化和结婚人口增长导致刚性需求也很旺盛。我国历年来的房地产宏观调控失误, 其实质在于对各种房地产需求的无差异对待, 致使消费性需求和投资性叠加造成房价的飞涨。房地产规划就是要区别消费性需求和投机型需求, 把保护消费性需求, 抑制投机型需求作为常态的理念。在抑制投机需求时要综合利用各种手段, 包括经济手段、金融手段、税收手段、行政手段。在经济手段方面, 对第二套住房限定在较高的比例, 以保护银行的金融资产安全。细化第二套住房政策, 保护首次购房者利益。在税收手段上, 在不加重税负的前提下, 适当加大住房持有环节的税负, 减轻流通环节的税负。进一步减轻住房租赁环节税负, 扶持和鼓励机构长期持有和经营出租住房。在行政手段方面, 要加强对外地的投机性需求的抑制, 加强对外地的投机性需求的监控和行政处罚力度。

2. 非常规政策储备

非常规政策应急储备主要用于房价暴涨的情况。房价异动有三种情况。其一, 明显超出国民经济整体和当时当地经济发展水平而持续上涨, 形成本币相对于不动产这种资产价格的恶性贬值。其二, 房价在短期内迅速上涨, 出现“一月一价”、“一周一价”甚至“一天一价”的现象。这表明房价在短期内已经脱离供求等影响价格变化的基本因素, 无理由地快速上涨。其三, 消费者行为出现“买涨不买跌”, 甚至“越涨价越抢购”的现象。也就是供求失衡超出了价格所能调整的范围, 即价格失去了对需求的刺激或抑制作用, 产生恐慌性抢购。房价异动反映的就是房地产业发展过程中出现了不健康的因素。这种不健康因素主要为, 宏观经济运行中的货币供给、信用规模过度膨胀, 房地产领域的投机性需求猖獗, 外部资金大量涌入局部地区, 欺诈性宣传引起的社会恐慌, 短期内过度拆迁造成被动性需求集中释放等。其中, 信用膨胀和过度的投机性需求是最主要的不健康因素。根据国际经验, 房价异动一旦出现, 往往不能依靠市场自身的力量实现自我调整。对待恶性的房价飞涨, 应

该主要利用行政手段和法律手段解决。要分析房价暴涨的原因,对外部资金大量涌入局部地区,要停止对不满居住年限、没有纳税证明或社保证明的购房者的信贷支持;对第三套住房停贷;遏制短期炒房者、恶意哄抬房价者、欺诈性宣传者,甚至将其绳之以法;此外要加强对房地产非正当竞争法和房地产价格法的研究,积极促进这些法律法规的出台,以从根本上震慑炒房者。

3. 配套技术支持

首先,建立房价预警系统。应该根据各地房地产市场的特点,分别建立房价预警系统,主要是以有关科学理论和经济周期理论为指导,通过指标体系的选择和建立,得到房价总体运行态势和局部特征变化,对其走势作出正确的预测与评价。其次,建立户籍与房籍合二为一的住宅信息数据库。如果我国建立全国联网的房产登记信息网络,所有房屋的交易信息都被详细记录并可被相关部门及时查阅,各地炒房者就会收敛炒房行为。在全国联网不成熟的条件下,各地要完善当地的房籍数据库,譬如北京需要把2006年以前登记的房屋权属补充进数据库,并和银行系统的住房抵押贷款数据库互联互通,为房地产调控政策的执行和实施提供准确可靠的依据。

六、逐步建立城乡统筹的房地产市场

从全国范围来看,我国农村住房管理普遍存在着政府缺位的现象。农房往往“自建自管自用自灭”,即农房由农民自己筹集资金建设,自己维护,自己使用,乃至废弃重建。由于农村住房建设和管理的法律法规、政府文件等正式制度较少,农村住房出现一些新问题,如宅基地难以退出、小产权房盛行、违法占地违规建房和宅基地农房荒废现象同时并存。这些现象其实都是农村规划建设管理机构不健全、宅基地农房制度不完善的产物。房地产“十二五”规划必须选择适合的切入点完善农村住房制度,应该重点抓好以下三方面的工作。

1. 试点流转宅基地

房地产规划应该积极推进农村宅基地的流转,以便为探索解决小产权房、城中村改造等难题提供经验积累。首先扩大合适的试点地区。对于农村宅基地使用权的流转不宜以“一刀切”的方式来处理。经济发展迅速,尤其是农村经济条件较好的地区,这些地区的农户多数已经开始融入城市生活,与城市居民没有很大的差异,在这样的地区,农村宅基地作为基本生活保障的功能日益弱

化,也不存在失去农村宅基地的农民将变成“流民”的情况,因此,在少数试点较为成功的基础上,可以选择更多的社会经济条件发展较好,原先已经存在农村宅基地使用权流转隐性市场的地区推广试点。其次鼓励丰富多彩的流转形式。流转形式可以大致分为两种形式:一种是所有权的流转;另一种是使用权的流转。政府通过合法的征地手续把农村耕地和宅基地转为国有、农房黑市交易、农房抵押、宅基地换房等都属于所有权的流转。农房不论是抵押给银行还是抵押给其他债权人,一旦不能按时还款,则发生所有权的流转。我国现阶段实施城乡统筹试点改革,就是为了探索符合各方利益诉求的宅基地和农房所有权流转模式,解放农村生产力。各地要大力进行试点改革,探索出符合各地特色丰富多彩的所有权流转和使用权流转的实现模式。第三,鼓励有偿退出性措施。由于村镇建设机构以及有关农房规划的落后,农民乱占宅基地耕地的现象非常普遍。有些地方的农民所占的宅基地普遍已经超过了国家规定的面积。对于这种既定的现实,不能粗暴地利用行政手段强制性收回。否则有可能刺激不稳定因素增加。这种法律上的使用权和事实上的使用权不一致的现象,要采取合理的手段引导。对于历史造成的既定事实,首先承认既定的使用权。然后采用使用权资本化的形式,对于退出建设用地的农民作出经济上的补偿,增加激励性的退出机制。

2. 全面开展农房登记

我国住宅管理制度其实是两元制管理制度,城市住宅均有土地证和房产证,而广大农房还没有推广确权发证。确权发证是农房流转的基础。确权发证并非是指一纸文书,而是具有重大意义的事件。由于没有确认所有权,农村宅基地以及农房仅仅是资产,而不是资本,这可能是导致农村农民凋敝的根源之一。农民倾其所有的积蓄建造农房,却处于静止的状态。从内需角度来说,村民无法将其抵押和流转,难以拉动农村经济和农村消费品消费;从产权角度来看,由于没有国家法律的保护,依赖于乡规民约和邻里承认,其私下交易也仅仅限制在熟人的范畴。城市住宅产权证实质是国家法律确认的私人住宅产权,可以与陌生人交易,无疑扩大交易的范围,增加了住宅的价值。在房地产规划中应该规定每五年全国农房登记的数量和比例,并将其分解到各个省份,起到保护农民土地权益、防止乱建乱盖等作用。

3. 积极编制村庄规划

村庄规划是其他各项工作的基础,村庄规划在引导农民集聚、节约利用土地将发挥指导性作用。由于我国村镇级规划建设管理