

报告执笔人：朱红艳

中国建设银行研究部

通讯地址：北京市金融大街 25 号

邮编：100033

电话：010-67596638

电邮：yanjiubu.zh@ccb.com

#### 相关研究

- ◇ 2013年中国经济形势展望
- ◇ 2013年货币政策展望
- ◇ 2013年物价形势展望

#### 报告摘要

始于 2010 年的这一轮房地产调控，经过三年来的逐步调整深化，到 2012 年已由持续发力升级转为相对稳定。但 2012 年三季度来，房地产价格上涨趋势逐步显现，价格反弹压力明显放大。

2013 年，我国经济下行压力和风险，仍将给房地产调控带来一定制约及不确定性。但随着经济回升基础进一步稳固，为进一步化解房地产价格回升预期加大的突出问题，促进经济结构调整，积极稳妥推进新型城镇化，改善和保障民生，我们预计，对房地产的调控将进一步持续，并在保持原有调控方向、路径和政策框架基础上，进一步加大执行力度。

始于 2010 年的这一轮房地产调控，经过三年来的逐步调整深化，到 2012 年已由持续发力升级转为相对稳定。2013 年，我国经济增长下行压力依然存在，产能相对过剩矛盾更加突出，潜在通胀、资产泡沫压力加大，这些都将给未来房地产调控带来一定的制约及不确定性。但随着经济回升基础进一步稳固，总体看，2013 年，对房地产调控的政策总基调不会变化，调控力度将进一步加大。

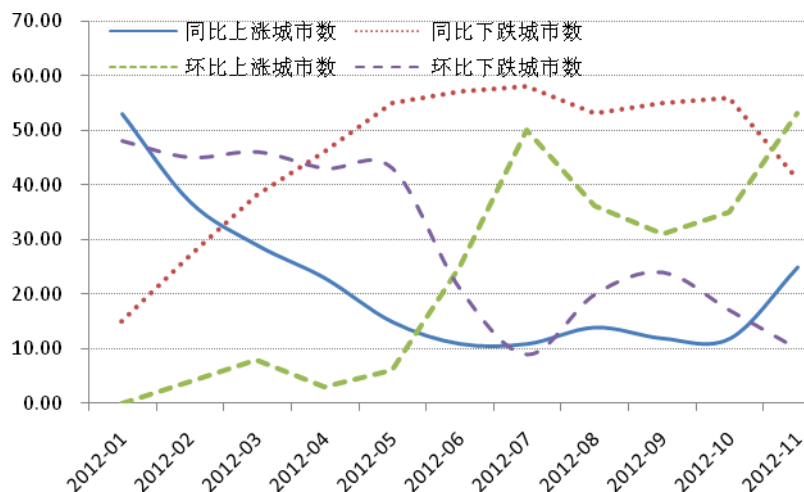
## 一、现阶段仍需进一步坚持房地产调控

1. 这是化解突出矛盾，稳定市场预期的进一步要求。经过本轮房地产调控，2010 年至今，我国商品房价格有起有落，总体维持了稳中微涨的态势，基本实现了最初遏制房价过快上涨的目标。但 2012 年三季度来，我国房价反弹现象逐步增多，土地交易价格也开始回升，“地王”频现，房地产价格回升预期明显加大。到 2012 年 11 月末，全国 100 个城市住宅均价为 8791 元/平方米，环比第 6 个月上涨，70 个大中城市中，新建商品住宅价格环比上涨的城市数从 6 月末的 25 个增加到 53 个，环比下跌城市数从 21 个减少到 10 个。

从 2013 年看，我国货币政策仍将保持稳健，宏观基本面进一步趋好；加之，流动性较为充裕、居民储蓄较多、投资渠道狭窄等促使房价反弹因素仍然存在；我国保障房等未形成有效供应，房地产调控长效机制还没有建立，市场秩序尚没有得到全面的有效规范；刚性需求仍然旺盛，特别是新型城镇化可能带动需求进一步释放，房价潜在的博弈冲动仍然较大，房价和投资投机需求反弹压力不易化解。因此，为

了进一步稳定市场预期，防止房地产价格出现报复性反弹，需要进一步坚持近几年行之有效的房地产调控政策。

图 1: 2012 年 70 城市新建住宅价格变化分布情况 (个)



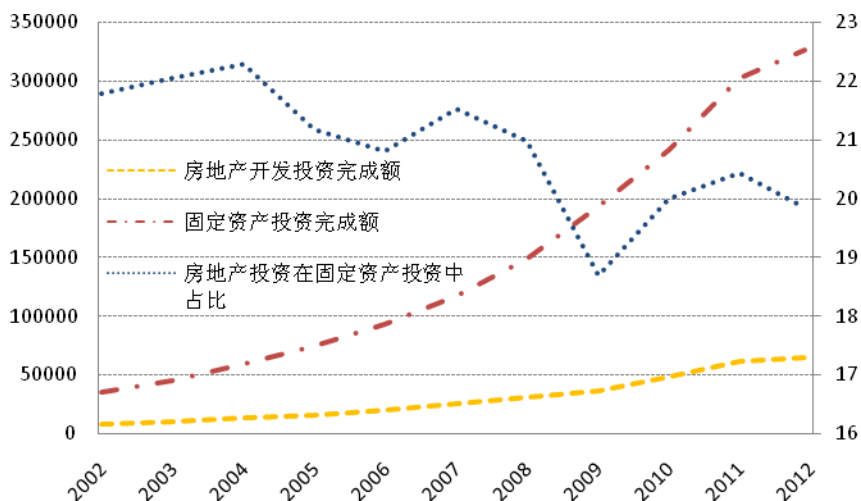
数据来源：国家统计局

2. 也是促进经济结构调整，保证新型城镇化稳健发展的迫切需要。房地产行业是我国经济的支柱产业，近十年来我国每年的房地产投资基本都占到了全社会固定资产投资总额的 1/5 以上，对拉动经济起到了关键作用。但 2008 年美国次贷危机引发的全球性金融危机的深刻教训之一，就是经济过度倚靠房地产业与房地产业“泡沫”破裂相结合，可能产生大风险。这也是我国加快转变经济发展方式，调整经济结构步伐，持续加大对房地产市场调控力度的重要动因。

从 2013 年及未来看，新型城镇化将成为我国经济发展新引擎。这无疑对房地产业是一种新挑战。在这一关键时期，不仅需要防范房地产泡沫风险，促进房地产平稳健康发展，为深入推进城镇化奠定基础；而且需要深刻挖掘新型城镇化内涵，积极引导、利用和发挥房地产业龙头作用；更需要加

大调控，防范房地产业大冒进和无序投资可能对经济结构调整以及未来经济发展带来的伤害，进一步引导社会资金更多流向实体产业，促进经济、产业结构调整。

图 2：房地产投资与全社会固定资产投资情况  
(左轴：亿元，右轴：%)



数据来源：国家统计局

同时，我们也看到，2013 年，我国经济探底回升基础将进一步稳固，诉求房地产调控松绑以提升房地产投资对经济增长作用的压力也会逐步缓解。这些也为进一步加强房地产调控留出了空间。

**3. 更是进一步改善民生、维护社会和谐稳定的重要举措。**现阶段，商品房价格上涨过快、有效供应不足、购房难仍是我国民生领域一个亟待解决的突出问题。一方面，住房市场有效供给不足，供求结构失衡，中低价位普通商品房和保障性住房比例偏低的矛盾需要进一步化解。在近十年，伴随城镇化进程的推进，我国新增城市人口约 2 亿人，约 7000 万户，而全国竣工住宅仅为 4550 余万套。住宅总量缺口约

达 2500 万套，10 亿余平方米。从结构看，近 10 年，全国 90 平方米以下普通住宅投资累计仅为住宅总投资的 25%，形成的住宅量远远不能满足中低收入居民、农村已转移人口等的住房需求。另一方面，房价过高状况仍较突出，大多数城市的房价收入比仍处于相对偏高的区间。到 2012 年 11 月，北京、广州、上海等城市新建住宅价格分别相当于 2005 年末的 160.61%，135.68%和 120.5%，除上海外都达到了历史峰值。同时我们也看到，今年来我国温州、鄂尔多斯等地出现了房价大跌，房地产企业资金链断裂、跑路等社会问题。

**表 1: 近年我国新建商品房销售情况**

单位：万平方米，%

年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012.11
销售面积	61,857	77,354	65,969	94,755	104,764	109,366	91,704
销售面积增速	12.20	23.20	-19.7	43.6	10.1	4.90	2.40
北京销售面积	2,607	2,176	1,335	2,362	1,639	1,439	1,531
北京销售增速	-16.51	-16.53	-38.65	76.90	-30.59	-12.22	38.26
上海销售面积	3,025	3,694	2,339	3,372	2,060	1,790	1,609
上海销售增速	-4.23	22.13	-36.69	44.17	-38.89	-13.11	7.45

数据来源：国家统计局

**表 2: 近年我国城镇化情况**

单位：万人，%

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
城镇人数	52376	54283	56212	58288	60663	62403	64512	66978	69079
年度新增	2164	1907	1929	2076	2345	1770	2109	2466	2101
城镇人口占比	40.53	41.8	43	44.34	45.89	46.99	48.34	49.95	51.27

数据来源：国家统计局

解决居民住房问题是保障和改善民生的重要体现，是新一届中央领导集体的重要任务之一，也是“十二五”期间的一项重要工作。2013 年，为全面贯彻落实这些任务和要求，将会进一步加大对房地产市场引导和控制，进而加大市场供

应，控制房价过快上涨，进一步解决中低收入人群住房需求，从而保障民生、改善居住，提高生活质量，维护安定团结。

## 二、房地产调控主基调不会转变

1. 调控目标将坚持。从 2010 年始的此轮调控看，除了解决短期不同的急迫问题外，对房地产的调控目标基本锁定在“促进房价合理回归，促进房地产市场健康发展”上。如，2010 年，在我国提出加快推进住房保障体系建设，逐步形成符合国情的保障性住房体系和商品房体系后，将调控目标定在“稳定市场预期，促进房地产市场平稳健康发展”；2011、2012 年则微调为“巩固和扩大调控成果，促进房价合理回归，促进房地产市场平稳健康发展”。

2013 年，我国房地产市场将面临积极稳妥推进新型城镇化的新要求和房地产价格上涨预期加大的突出问题。因此，从短期看进一步化解房地产价格反弹压力，稳定市场预期将成为主要调控目标；同时还会进一步保持房地产市场持续平稳健康发展这一终极目标。

2. 调控路径将延续。从 2010 年来的持续调控看到，我国对房地产的调控思路基本是：一方面通过限购限贷等约束性，限价、问责等行政性手段、政策解决当下房价上涨过快的突出问题，另一方面通过建立长效的住房制度和机制，促进市场持续健康发展。

2013 年，为了实现调控目标，仍将会延续已有路径，从长短期两方面入手。通过对房地产投机需求的持续抑制，促进房价理性回归，稳定预期；并通过持续对中低价位、中小

户型普通商品房、保障性住房的扩容，加大制度性建设，构建我国住房体系和机制等，促进房地产市场持续稳定发展。

表 3: 近年房地产调控目标

时间	文件、会议	调控目标
2010 年 1 月	《国十一条》	稳定市场预期，促进房地产市场平稳健康发展
2010 年 4 月	《国十条》	坚决遏制部分城市房价过快上涨，切实解决城镇居民住房问题
2010 年 12 月	中央经济工作会议	要加快推进住房保障体系建设，逐步形成符合国情的保障性住房体系和商品房体系
2011 年 1 月	《国八条》	巩固和扩大调控成果，促进房地产市场平稳健康发展
2011 年 12 月	中央经济工作会议	坚持房地产调控政策不动摇，促进房价合理回归，促进房地产市场健康发展
2012 年	国务院会议	巩固和扩大调控成果，促进房价合理回归

注：根据相关资料不完全整理

**3. 政策框架不会变化。**我们预计，2013 年将会继续坚持已有的从供需两方面构建的调控政策框架，切实落实已出台的相关政策，进一步完善相关政策体系。

一是仍将坚持限购、限贷等限制性政策。近两年的房地产调控中，坚持并严格执行抑制投机、投资性需求的政策措施，明显遏制了房地产市场投机投资需求，对稳定房价起到积极作用。2013 年，我国房地产市场外部环境相对宽松，房价上涨预期加大。在短期内无法快速增加有效供应，缓解供需结构矛盾，房地产调控长效机制还没有建立情况下，对市场需求端的管控将会持续。

二是进一步落实、加强促进住房和土地供应的政策和措施。中小户型、中低价位普通商品房配套新建等政策将会进一步实施；促进存量房入市等市场规范和监管进一步加大；

促进保障房建设支持力度加大，配套设施建设加强。2013年，我国城镇保障性安居工程建设任务是基本建成460万套，新开工600万套。

表4：近年有关金融、房地产税收政策变化情况

年份	房产税	住房交易环节税	存款准备金率	贷款利率
2010年		1月1日起住房转让营业税免征年限由2年提高到5年		
2011年	上海、重庆试行	1月27日起，购买不足5年的普通住宅销售营业税由差额改为全额征收	6次上调准备金率，扩大商业银行准备金缴存范围	3次加息
2011年11月			下调准备金率0.5个百分点	
2012年			两次下调存款准备金率各0.5个百分点	两次下调存贷款基准利率

注：根据相关资料不完全整理

三是进一步探索制度性建设，进一步完善保障房分配制度，住房发展和建设规划约束机制，进一步加强以财税金融等经济法律手段为主的房地产市场调控长效机制建设和房地产领域诚信体系建设。

### 三、调控执行力度将加大

1. 将进一步加大对自住、改善性需求的支持。2012年，为促进自住、改善性需求释放，我国出台一系列涉及首套房贷款、公积金贷款、贷款利率优惠等金融政策。

2013年，我国城市住房购买力，仍将主要由自住和改善性需求构成。特别是改善性需求，在新型城镇化发展的推动下将会进一步增加。因此，未来除了会继续下大力气支持首套房需求外，对改善性二套房的支持将会是一个重点，会针对性的出台或完善相关政策加以支持。



一是会进一步保持首套住房贷款政策稳定性，在坚决抑制不合理住房需求的同时，保证首套住房贷款供给。

表 5：近年个人住房贷款、公积金贷款政策变化

年份	一套房	二三套房	其他
2010 年 1 月 《国十一条》		首付不低于 40%	
2010 年 4 月 《国十条》	首套房 90 平米以上 首付不低于 30%	首付不低于 50%，利率不 低于基准利率的 1.1 倍	不能提供 1 年以上 纳税或社保证明非 户籍居民停贷
2010 年 9 月	首套房首付不低于 30%及以上	三套房停贷	
2011 年	不变	首付不低于 60%，利率不 低于基准利率的 1.1 倍	
2012 年 3 月 以来	首套、自住、普通商 品房贷款利率可在基 准利率与优惠利率下 限之间浮动		大连、武汉、济南 等 30 多个城市微调 公积金政策

注：根据相关资料不完全整理

二是会进一步落实差别化贷款政策，进一步坚持鼓励对首套房贷的利率优惠。

表 6：近年我国限购限价政策基本情况

年份	调控政策	涉及城市
2010 年 4 月	《国十条》规定地方政府可根据 实际情况采取临时性限购措施	北京出台
2010 年 9 月	“新政”要求房价过高、上涨过 快等城市限购	深圳、天津、大连、上海等 12 个城市。 后又有太原、兰州、济南等 7 个城市
2011 年 1 月	《国八条》要求各直辖市、计划 单列市、省会城市和房价过高等 城市从严制定和执行限购政策	除重庆外，共有 44 个直辖市、省会城 市限购
2011 年 7 月	重申限购城市继续严格执行政 策，房价上涨过快的二三线城市 也要采取必要措施	台州、衢州、珠海限购，烟台、丹东 韶关等 5 城限价
2012 年	4 月部分地方政府放松“限购” 的政策被及时叫停，	

注：根据相关资料不完全整理

三是对改善性二套房住房需求的限制会逐步放开，如

可能会放松属于改善性的“卖旧换新”的交易限制。

四是地方性住房公积金贷款政策对改善性住房的倾斜和支持进一步加大。如，日前北京对公积金贷款支持二套房的认定标准从人均 28.81 平方米提高到 29.4 平方米，提高了 0.6 平方米。未来这类政策实施范围将可能进一步扩大。

五是会推出更多包括房地产交易环节税收改革的政策，如对房地产交易环节征收的有关税种进行兼并，房产交易环节税负可能下降，并逐步扩大房产税试点范围等。

**2. 限购、限贷政策仍将从严。**由于这一轮房地产调控政策已持续近三年，政策效应已有所递减。加之，2012 年来，随着房地产调控地方性微调加大，一些地方出现了在政策执行上钻空子、打擦边球等规避限购政策等情况，对价格反弹起到一定推动作用。如一些限购城市通过以中介机构协助补缴社保的方式规避外地人限购商品住宅。

从 2013 年看，限购、限贷调控政策将不会放松，相反，对违反限购政策、绕政策、擦边球等情况的规范和限制会加大；在相关政策的执行上较上年会进一步收紧。如近期，北京已公布对补交社保以获得购房资格的情况将在审核中不予认可，同时明确了购房资格中社保缴纳的相关条件。同时，对 40 个购房信息联网城市限购的政策推出可能性也在加大。

**3. 行政性、市场监管将加强，土地调控将进一步收紧。**一是会继续在市场准入、销售、租赁、估价等环节强化监督，加强预售监管。对各类哄抬房价，违法违规行为的打击力度

将加大，对违规项目的监控和问责等行政措施会加强。

表 7: 近年我国土地供应情况

单位: 万公顷, %

	年初计划	调整后计划	实际供应	计划完成率	保障性安居工程和中小套型商品房用地占比
2010	18.47		12.54	67.9	76
2011	21.8		13.59	62.3	80
2012	21.8	15.9	12.5	57	

数据来源: 国土资源部 (2012 年为预测数)

二是对房价、地价异常、波动城市的监测管控力度将加大。为稳定市场预期，会按照国土资源部已发布的三类“市场异动城市”标准，对房价、地价异常波动城市加大监测，并会对大房企和大地块建立跟踪督察制度。三类“市场异动城市”包括：新建商品住宅和二手住宅交易价格指数同比上涨或环比连续 3 个月上涨的城市；住宅或商服用地供应量偏离过去 5 年平均值、地价同比或环比上涨的城市；近 3 个月以来出现住宅或商服用地较高异常地价的的城市。

三是对土地市场的调控力度将会加大。土地是城镇化过程中的重要环节。解决土地市场供需矛盾，不仅能够解决当前房地产预期不稳的问题，更有利于我国城市城镇化进程和地方经济的长远发展。2013 年，对土地市场的调控将成为一项重点内容。一方面将加大对土地市场的监控和分类指导力度，调控地价和供给；同时会进一步完善和修订土地出让制度，加大盘活现有未开发的存量土地。

声明：本报告是中国建设银行研究部在课题研究基础上向高层提供的报告。其中的信息均来源于公开资料，其成果形式仅为中国建设银行研究部所有，复印、引用、转载须注明来源。报告内容及意见仅供参考，中国建设银行及中国建设银行研究部不对本报告任何运用产生的结果负责。