



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2019 年第 6 期 （总第 180 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2019 年 2 月 5 日

优化调控手段建立健全房地产市场 平稳健康发展长效机制

马 骏

【内容简介】党的十九大报告指出，坚持房子是用来住、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。中央层面多次会议指出，要建立房地产市场健康发展的长效机制。我国的城市化进程正在迈入新的阶段，主要表现在：中心大城市的人口会进一步增加；中小城市在大城市现代服务业的辐射下形成紧密连接且分工合作、协调发展局面等等。为此，建立房地产市场平稳健康发展的长效机制，应该从金融稳定、城市发展以及产业发展等角度通盘考虑，认真分析当前的房地产市场发展情况，优化调控手段并建立健全房地产市场平稳健康发展的长效机制。

一、本轮房地产价格大幅上涨的原因与不良影响

2015 年以来，全国房地产价格大幅上涨，甚至部分城市一年之内价格翻倍。主要原因有以下几个方面：第一，城市化后期城市土地供需矛盾加剧，推动地价大幅上涨。城市化后期，城市建设用地越来越少，房地产企业几乎不惜代价疯狂拿地，其结果就是地价大幅攀升上升。第二，贬值预期以及投资恐慌共同造就了居民对房地产投资的疯狂追捧。货币发行量不断增加加剧了居民货币贬值的预期，过去十多年房地产价格的快速上涨又使得老百姓形成了房价持续上涨的预期，由于资本市场发展不成熟，国内居民缺乏稳定的投资渠道。以上这些因素促使居民对于投资房地产疯狂追捧。第三，改善性住房需求对于房价上涨的带动效应明显。2015 年 3 月，二手房交易营业税从五年免征改为两年免征，极大地增加了市场上二手房的流动性。“卖房换房”带来的改善性住房需求往往对价格敏感度小，带动房地产市场的购买力。第四，人口与资金跨地区转移对于大城市房价的推动效应明显。大城市因为公共品供给质量高、基础设施便捷等优势，会促使资源集聚从而引起人口与资金向大城市转移。而在过去十多年，中小城市房价涨幅远远跟不上大城市，就会促使资金进一步向房价涨幅较大的城市集聚。

但是，房地产价格快速上涨也给我国经济造成了不良的影响，主要表现在以下几个方面：**第一，“土拍”市场推高地价会透支市场购买能力。**从前期购地、土地抵押、建设融资与土地再抵押，房地产业的各个环节的杠杆使得地价远远超过了开发商自有资金承受的范围，大幅推高了地价，透支了未来的购买力。**第二，居民消费会被迫下降，影响经济复苏。**根据央行的信贷数据，2016年银行的新增贷款几乎全部都是个人住房按揭贷款。这就说明本轮房地产市场火热的过程中，购房者要么是在过度投资，要么在提前改善。居民还贷占收入比重大幅上升，挤压居民消费，影响经济复苏。**第三，居民与开发商超高杠杆参与房地产投资影响金融体系稳定性。**高杠杆的投机者很有可能因为较小的跌幅降价抛售房产，给市场带来恐慌。房地产市场的波动可能会造成超高杠杆开发商现金流出现困难进而破产，给金融系统带来违约、坏账等风险。**第四，房地产价格过快上涨可能产生“逆城市化”现象。**由于房地产价格过快上涨带来物价上涨会降低城市对于人才的吸引程度，产生“逆城市化”现象，对于城市持续的高质量发展的带来不利影响。

二、建立健全房地产市场平稳健康发展的原则

处理好短期调控与长期政策之间的关系。强有力的调控政策，其根本

目的在于尽快遏制房价过快上涨的势头，阻断市场风险的积累。短期政策在起作用的同时，也会留下新的问题，比如存量房与新房房价倒挂的问题、土地出让金下降进而影响地方财政支出等问题。要在逐步建立长效机制的基础上，适时退出在短期不得已而为之的调控手段尤其是行政手段。

处理好公共租赁房与市场商品房供应之间的关系。租购并举一直以来都是调控房地产市场供需的重要手段，但是不能用租赁替代商品房。让人民群众能够通过自己的努力不断获得更好居住条件的本身就是满足了人民群众对美好生活的向往。在向城市低收入者提供公租房的同时，要继续加大商品房尤其是优质住房产品的供给量，通过多种渠道让城市居民住有所居，不断稳定人们安心在大城市生活的预期。

处理好保护居民财产性收入与打击短期投机行为之间的关系。随着我国居民收入的不断提升，劳动收入与财产性收入对于老百姓同样重要。房地产作为稳定投资渠道的功能毋庸置疑，房地产增值带来的财富效应对于扩大国内居民消费的作用也越来越重要。打击短期投机行为的同时，也要尊重老百姓的投资需求，可以通过差别化的房贷政策、打击“首付贷”等手段进行控制。

处理好大城市与中小城市房价之间联动的关系。大城市房价高涨之后，其周边的中小城市会成为部分在大城市工作的人的居住地，大城市部分人

会去中小城市进行投资，等等。通过吸引大城市投资者到中小城市购房到达去库存的目的，会使得三四线城市的房价背离当地人的收入水平。更严重的是，大城市的投资需求可以短期内消化中小城市的库存，可是这些库存仅仅是从开发商手中转移到了消费者手中，该城市总的住房数量依然没有变。

三、应对措施与政策建议

坚定不移降杠杆，守住不发生区域系统性风险的底线。高杠杆参与房地产市场开发的行为，一方面过快推高房价，让房价与收入水平严重背离；另一方面也增加了金融该机构的风险。可以采取要求其在土拍后规定时间内缴清全部土地款项、限制拿地时的融资行为、限制土地抵押再融资等。坚持打击“首付贷”等违规行为，长期做好差别化首付比例等措施，根据居民持有的房产数量差别化制定贷款政策，有效控制居民投资风险。

尊重房地产市场发展的客观规律，合理使用各类调控手段。房地产市场每次的繁荣都会带来居民储蓄下降，所以这个市场不可能总是一直涨下去。从2016年开始，很多大城市的二手房价格虽然超过新房但是依然没有较大涨幅，可见市场购买力有限；“限价”反而变相鼓励居民继续投资房地产。现阶段，应该在坚持差别化信贷的基础上，考虑逐步放开“限价”，

适时放开“限售”，并通过差别化的营业税征收政策延长房产的持有周期。

即对短期持有者征收高额营业税，随着居民持有周期越长，营业税随之下降，让短期持有者能够交易自己的房产但又无法获得高额回报。

大力提升公共产品建设水平，持续推进公共产品均等化。做好城市现代化要做到发展的成果由全体市民共享，要不断地将土地出让金用于提升城市教育、医疗等公共资源供给水平，提升居民的获得感与幸福感。比如，可以探讨优质教育资源集团化并逐步推进“划片入学”，从而推进教育资源均等化，为“学区房”降温。

控制城市建设边界，提高主城区存量土地的使用效率。城市不可能毫无边界地增长，不摊大饼能够有效地节约城建资金，提升城市集聚水平。上个世纪 80 年代，我国很多城市开发规划水平都很低，主城的很多建筑已经到了可以更新的周期。接下来要抓住房地产建筑本身的生命周期，推进城市更新，提升中心城区居住品质。

严控中小城市房价，适时采取“限购”手段。中小城市由于人口净流出等原因，新房的供给量与二手房存量都比较大，这造成了中小城市房地产市场存在“供给量泡沫”，也就意味着房价不高。这样的情况是相对安全的，较低的房价在当地居民收入支出的能力范围之内，并且可以吸引大城市的制造业的产业转移。在都市圈辐射范围内的中小城市是承接制造业

转移的重要力量，所以有必要控制中小城市的房价并进行严格的限购，让真正愿意在中小城市生活的人买得起房。

做好租赁房建设，让城市建设者住有所居。城市应该向处于创业初期的创新创业人才提供公共住房，提升城市创新能力；同时还要向低收入群体提供住房，城市中的低收入群体是维持城市可持续发展的重要力量，比如劳动密集型服务业的就业人员，从事理发、餐饮等服务业，为城市居民提供了成本较低的人工服务。公共住房的需求者不仅需要安定的居住环境，还需要子女稳定的教育与均等的医疗服务，公共租赁房应该建建立在公共交通发达的区域，建立在公共资源供给充足甚至有剩余的区域。从发达国家的经验看，建设一批产权集中的长租房具有优势，由国有企业统一购地，控制土地价格，不失为一种好的选择。

【作者简介】

马骏，南京大学经济增长研究中心、城市与不动产研究中心研究员，
中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。