

香港傳真

(香港) 桑尼研究有限公司
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2010-2

2010年1月14日

中國住房的真實現狀及改革方向

蔡金水

剛剛過去的 2009 年，中國房地產市場風雲變幻，大大出乎人們的意料。上半年受全球金融風暴的影響還嚴重下滑，政府出臺了很多政策救市，來扭轉房地產頹勢。為了救市，放鬆信貸，全年信貸總量猛增到 9.7 萬億元，超過過去幾年的信貸規模。然而，到了下半年，形勢突然逆轉，樓市強烈反彈，房價飛漲，地王疊現，北京二手房成交量達到 20 多萬套，接近前三年的總和，房價比年初上漲了 30% 以上，房價漲幅超 GDP 五倍。一些城市房價漲幅過快，甚至失於理性，幾近瘋狂，樓市租售比達到了 1 比 500~700，有些地方還出現恐慌性搶購。2009 年中國消費總額一共 12 萬億元，其中居民買房支出就花費了六萬億元，佔了一半。全國僅新房銷售額佔同期 GDP 的比重就將

超過 13%。¹ 年底政府又不得不進行調控，在不到半個月的時間裡樓市調控政策密集出臺，以抑制投機性購房，遏制房價過快上漲，來了個 180 度大轉彎。

而現在市場上搶購房子的人 70% 以上已經不是缺房，買房自住，而是投資或投機炒房，準備買來倒賣發財，買來的房子大量閒置。一邊是連夜排隊買房，另一邊則是不斷上昇的空置率，許多社區入住率都不到 50%，造成極大浪費。這種狀況很不正常，是不可能持久的。近一段時間之內，國內有不少經濟學家對中國的資產泡沫化表示擔憂。目前房價暴漲主要是由投機性需求過熱炒上去的。京、滬、杭、深、廣等熱點城市都是大量的投資性購房佔據市場主導，並正在向二三線城市蔓延。隨著房價的瘋狂上漲，全民炒房，中國正面臨著史上最大的資產泡沫迅速吹大的風險，美國知名財經雜誌《福布斯》近日評選出全球七大金融泡沫，其中，中國的房地產市場名列第二。中國社科院曹建海則說房地產市場已成了一個超級賭場。專家呼籲：房價與居民購買房屋能力之間的關係在惡化，房地產泡沫隨時可能破裂，已經到了不得不解決的地步了。中國金融機構現在在房地產裡的貸款（包括開發商貸款、土地貸款和個人住房按揭貸款）已經達到幾十萬億，繼中央政府提出“四萬億”擴大投資方案後，截至 2008 年 12 月 19 日，全國 18 個省市公佈的未來 1~2 年的投資計劃，總規模超過 30 萬億元，是中央“四萬億”的近八倍，絕大部分依靠銀行貸款。房地產正在綁架中國金融，並已徹底綁架了地方政府，綁架了老百姓。引發了很多社會矛盾，包括拆遷中出現了不少惡性事件。有些地方政府急於尋求“土地財政收入”的增長，急功近利地進行城市開發，片面追求經濟效益和 GDP 的增長，忽視社會公平，違法拆遷、

¹ 〈今年新房銷售額或達 4.5 萬億，佔同期 GDP 逾 13%〉，《中國證券報》2009 年 12 月 29 日。

暴力拆遷事件層出不窮，甚至出現了令人怵目驚心的以命相搏的慘烈事件。房價快速上漲，北京、上海等一線城市商品住宅銷售價格已超兩萬元，85%的居民已經買不起房，一部熱播電視劇《蝸居》把社會對高房價的不滿表現得淋漓盡致。因此，社會各界都強烈呼籲：從當前我國的住房實際狀況來看，房地產市場確實應該變革了。

一、當前我國的真實住房情況

中國現在有多少住房？當前我國的真實住房情況如何？還是一個謎。

2009年9月，慶祝建國60週年，國家統計局公佈，我國農村居民人均住房面積已由1978年的8.1平方米、2000年的24.8平方米提高到了2008年的32.4平方米；城鎮居民人均住宅建築面積已由1978年的7.0平方米、2002年24.5平方米提高到了2008年的30.0平方米。據此，中國六億多城鎮人口城鎮住房建築面積總量應為180多億平方米。²

但是，過了不久，住房與城鄉建設部政策研究中心主任陳淮發表文章說：根據《中國統計年鑒》和《2008年國民經濟和社會發展統計公報》相關數據，截至2008年底，中國城鎮實有住房建築面積總量為124億平方米左右，當年城鎮常住人口6.07億人（戶籍人口加居住半年以上的常住人口），2008年我國真實的城鎮人均住房建築面積僅為20.5平方米；戶均約60平方米。也就是說，目前我國城鎮居民的居住總水準僅僅達到2007年國務院27號文件規定的經濟適用

² 國家統計局：〈新中國60週年系列報告之四：城鄉居民生活從貧困向全面小康邁進〉，國家統計局網站2009年9月10日（http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?）。

房標準。³ 比國家統計局公佈的城鎮人均住房建築面積一下子少了十平方米，縮水三分之一。怎麼回事？

其實，早在 2006 年，建設部公佈了一個《2005 年城鎮房屋概況統計公報》，其中說“2005 年底，全國城鎮房屋建築面積為 164.51 億平方米，其中住宅建築面積 107.69 億平方米，全國城鎮人均住宅建築面積為 26.11 平方米，戶均住宅建築面積 83.2 平方米”。2007 年 12 月 29 日建設部公佈“我國城鎮人均住宅建築面積已從 2002 年底的 22.8 平方米增加到了 2007 年底的約 28 平方米，城鎮居民住房自有率達到 83%。”這些都曾受到媒體的質疑，嘲笑建設部連小學算術都不會。因為 2005 年全國城鎮人口為 5.6212 億人，除以城鎮住宅建築面積 107.69 億平方米，全國城鎮人均住房建築面積僅為 19.16 平方米；2007 年底全國城鎮住宅建築總面積為 114.35 億平方米，除以 2007 年全國城鎮人口 5.95 億，僅為 19.2 平方米，都與建設部公佈的數字相差十來平方米。

問題出在哪兒？國家統計局和建設部怎麼會犯這麼低級的錯誤？

其實國家統計局和建設部公佈的數字並沒有錯，但他們有難言之隱。原因是我國的統計數字都是按照投資渠道由基層單位層層報上來的，沒有正規投資渠道、呈報單位，或者隱瞞不報的就無法統計。建設部和國家統計局公佈的數字中不包括軍產、保密產、外產（使領館、外企等）、開發商未售出的住房以及農村集體所有制土地上的小產權房；同時一些單位的自建房、私人建房統計的也不完全，更不用提大量私搭亂建的違章建築了。所以統計數字遠遠小於實有建築面積。

³ 陳淮：〈“十二五”住房目標：戶均建築面積 80 平方米〉，《經濟參考報》2009 年 11 月 24 日。

例如：小產權房的數量驚人，北京有人估計大概佔了 20% 左右，深圳這樣的城市佔的比重就更高，有的高達 40%、50%。2007 年建設部副部長鹿心社指出，截至 2007 年上半年，全國“小產權房”面積已經達到 66 億平方米，相當於 2007 年地產銷售高峰時期的十年銷售量。到現在又增加了幾億平方米，至少已超過 70 多億平方米、七八千萬套住房。而 1997~2008 年 12 年間，全國開發商建設的商品住宅竣工面積總共不過 69.5 億平方米；銷售面積 38.55 億平方米，也就是說，小產權房比開發商建設和銷售的商品住宅面積還大得多。這些房子都無法列入統計數字，他們建在農村集體土地上，但絕大多數都賣給了城鎮居民，是城鎮居民在住，這些房子算農村住房還是城鎮住房？列入統計數字是否就承認了他們的合法？而這一下子就差出了 70 多億平方米。相當於全國城鎮人口每人多了十幾平米。

又例如違章建築。現在全國有多少違章建築，實在太難統計了，起碼數以十億計。違章建築分兩種，一種是大量有權有錢的人利用權勢佔塊地私建的房子，大都是豪宅、別墅，除非更高級的領導決心查，否則沒人敢管。前些年查處拆除了在廬山發現的幾百棟私建的別墅，而這些價值幾百萬、上千萬的別墅竟然很多沒人認領，找不到業主。而能在廬山建這樣的別墅的人顯然都不是普通老百姓。其他地方就更多了，很多地方官員富商別墅亂建成風。另一種則是低收入貧民買不起房甚至也租不起房，就見縫插針，私搭亂建。城鄉結合部的農民則建了大量簡易房子出租，成為城市外來人口的主要居住地。很多城市中收廢品、撿廢品的以及乞討流浪的人群，廢品要佔很大空間，又不衛生，形象不佳，很難租到房子，就在偏遠地區、綠化隔離帶中自己搭建一些簡陋房屋居住，形成一些河南村、安徽村、新疆村等貧民窟、破爛村。僅北京收廢品、撿廢品的外來人口就有十幾萬人。這些違章建築就更無法統計了。

其他有些單位建房分給職工的、私人自建房的難以統計的也很多。

另外，2.3 億進入城市常住的農民工絕大多數進城已超過半年，很多都已打工十幾年 20 幾年了，已經列入了城鎮人口統計範圍。但並沒有納入城鎮住房保障體系，不能享受廉租房和經濟適用房，居住條件很差，但他們在農村又都有自己的房子，而且可能很寬敞，他們的住房應該如何統計？

所以，建設部和國家統計局公佈的城鎮居民人均住宅建築面積已提高到了 30 平方米的數字並沒有誇大，只是不太好說清楚而已。

改革開放以來，中國的住房建設取得了突飛猛進的發展，中國每年大約有 20 億平方米的建築總量，接近全球年建築總量的一半，其中每年新建城市住宅 5~6 億平方米，公共建築和工業建築 4~5 億平方米（主要在城市），農村住宅 7~8 億平方米。這就是說，目前每年在全國城鄉要新增 12~13 億平方米的住宅建築。中國成了世界最大的工地，全世界一半的建築機械都在中國的各大工地上忙碌，消耗了全世界 40% 的鋼材、一半以上的水泥，僅每年 1.8 億噸建築用鋼就超過了美國和日本的鋼鐵總產量，甚至透支了國土資源、水資源、國民收入的承載能力。30 年來，全國城鄉建了三百多億平方米住房，城鄉居民住房面積也大幅提昇，人均住宅建築面積增長了四倍，達到了人均 GDP 1~3 萬美元的中等發達國家的居住水準。據國土部門的統計顯示，2007 年全國村鎮實有房屋建築面積就已超過 323.4 億平方米，其中住宅 271.2 億平方米，現在則超過了 280 億平方米，城鎮實有住房建築面積則超過了 180 億平方米。各地城市面貌煥然一新，各個城市中幾百萬、上千萬元的豪宅比比皆是，數以萬計。很多家庭都有了兩套以上住房。應該說我們建的房子已經足夠多了。現在，不算開發商手裡未售出的空置房，全國城鄉已有 30%、一百多億平方米

的住房閒置，常年沒人居住。農村有 2.3 億農民已進城打工，⁴ 很多人掙了錢頭一件事就是回家蓋房，很多還是寬敞的二三層小樓。但常年沒人住，一年只能回家住十幾天。據統計現在農村閒置的住房至少在 30% 以上，超過 80 多億平方米，是一個非常驚人的數字。城市中新建社區入住率也很低，特別是買了多套住房的家庭，在郊區、外地買的別墅、海景房等都只是度假房，每年只是節假日去住幾天。很多人買的投資房更是就放在那裡等著漲價倒賣，根本不住。保守估計，180 多億平方米城鎮住宅中至少也有三四十億平米閒置。這一百多億平方米的閒置住房是社會財富的很大浪費。

但是，另一方面，在全國六億多城鎮人口中，卻有近三億人口（即接近一半人）的居住狀況還很差。2.3 億多在城市打工的農民工絕大多數是居住在簡易工棚、城鄉結合部的城中村、農民房、城裡的地下室、群租房、大雜院、甚至是自己搭建的簡陋棚戶房裡，人均住房面積只有四五平米，居住條件更是無法與市民相比，設施不完備、居住環境差、缺少安全感，條件惡劣，慘不忍睹。他們是“家裡有房住不上，城裡有房買不起”“家裡的房讓老鼠住，自己在城裡住老鼠住的房子”，時空倒錯，始終是“客居他鄉”，扎不下根，20 多年來居住狀況幾乎沒有改變。城鎮居民中，也還有 1540 萬戶、約五千萬人低收入住房困難家庭，其中有一千多萬戶、三千多萬人還住在棚戶區、危房改造區中。2000~2009 年我國畢業大學生人數共計 3275 萬人，其中至少有一千多萬人是漂在城市中租房打工，買不起房，只能租很小的“蝸居”，當“蟻族”。在買了房的居民中，又有幾千萬人揹負

⁴ 截至 2008 年底，中國農民工總數為 2.25 億人。這是統計局對中國 31 個省、857 個縣、7100 個村、6.8 萬個農村住戶進行大規模抽樣調查的結果。2008 年 11 月 20 日，國務院新聞辦發佈官方數據：中國農民工數量為 2.3 億。考慮到 2009 年農民工數量又有增加，故取 2.3 億。

著四萬億元房貸，在當“房奴”。⁵ 還有幾千萬人買了 70 多億平方米、至少七八千萬套小產權房，連合法產權都沒有，財產難以得到保障。

就以我們的首都北京為例：北京現在實際擁有住房已經超過 4.5 億平米，正規樓房已達六百多萬套。2008 年末全市常住人口有 1695 萬人，其中，農村人口 255.9 萬人，城鎮人口 1439.1 萬人，城鎮人口約 485 萬戶。2008 年城鎮人口人均住房建築面積達到 28.74 平方米，預計 2009 年底將達到人均 30 平米。僅六百多萬套樓房戶均已 1.2 套。還有 50 多萬人到京外燕郊、三河、廊坊甚至天津、山東日照等地買了住房，因此北京人實際擁有的住房就更多了。據統計北京有 30% 以上的家庭已經擁有兩套以上住房。外地幾十萬富豪大款也紛紛在京買了多套住房投資。然而，還有很多棚戶區、城中村、破舊平房區需要改造；一些低收入家庭的住房條件還需要改善；一些在京就業的大學生、中低收入白領確實無房，而現在的高房價他們又確實買不起，結婚困難，只能當“蟻族”。據有關部門統計，2009 年在京外來人口已上昇至八九百萬人，而這八九百萬來京打工的低收入人群，大部分住在城鄉結合部農民房或城中村大雜院裡，一百萬人住在地下室裡，二三百萬人住在群租房、工棚臨時房裡，居住條件相當惡劣。

高達近三分之一、上百億平方米住房閒置，卻有將近一半城鎮人口的居住條件惡劣。這就是我們住房的真實現狀！

而且，在城裡，常年閒置的住宅大都是這些年新建的豪宅別墅、高級公寓、新住宅；去農村，看到那些常年沒人住的房子也大都是新房、好房，它們都是外出打工的農民工掙了錢回家新蓋的，反倒是那

⁵ 中國住房按揭貸款從 2003 年的 3329 億元，至 2009 年 9 月末，加上銀行公積金貸款已經突破四萬億，貸款增加數以年均 75% 的速度增長（〈過度負債，中國 50% 白領或在未來兩年通脹中破產〉，《經濟參考報》2009 年 11 月 18 日）。

些破舊房子因為主人沒有出去打工還有人住。這就形成了一個奇怪的現象：越是新蓋的新房、好房，越大量閒置；反倒是那些月租金二三百元、簡陋窄小的城中村、農民房、地下室、群租房住的滿滿當當、擁擠不堪。現在，我國在住房問題上的分配不公、貧富懸殊差距已經特別讓人觸目驚心，成為社會隱患、嚴重的社會問題。

我國現在的城市化水準還不高，城市化進程還要加快。2008 年底全國城鎮人口為 6.0667 億人，佔總人口的比重仍僅為 45.68%，預計到 2030 年城鎮人口將增加到 75%、突破十億，城鎮人口比現在還要增加四億。如不改革，中國的城市化運動將成為規模鉅大的城市貧民和貧民窟製造運動，社會矛盾必然加劇，怎麼能建設和諧社會？

我們發展房地產業的根本目的是為了更好的解決全體人民的住房問題，而不是單純為了增加 GDP，增加政府的政績和財政收入，更不是為了增加官員的尋租機會和開發商的暴利。房子是用來住的，不是用來炒的，不能耗費大量資金、土地等資源建起來的房子，閒置在那裡，成為少數有錢人倒賣牟利的工具，卻讓大量低收入居民居住狀況讓人無法接受。房地產業可以帶來短期經濟繁榮，但卻是以犧牲土地、資源、生態環境，透支國家和人民群眾的長遠利益為代價的，因此，繼續這種蓋房只為滿足少數有錢人投資投機炒房發財的剛性需求、房價越炒越高，真正無房住的低收入居民只能住地下室、群租房、貧民窟的做法是不可能持久的，後患無窮。把土地都賣光了，都蓋成了房子，以後怎麼辦？

我國房地產市場已存在嚴重泡沫，儘管一些開發商和政府部門、一些官員極力否認，但這已經是一個不容迴避的事實。連續七年來，中國的房價大幅上昇了四倍，遠遠脫離民衆的購買水準。當越來越多的人投入到炒房大軍之中時，房子已經不再是用以居住的場所，而是被有錢人買來賣去的商品，就必然面臨泡沫破裂的危險。居高不下的

房屋空置率就說明了這一事實，在不少地區，這一比例甚至達到了50%以上。社科院的調查顯示，85%以上的民衆已無力買房。對房地產業的過分依賴，已為我國經濟埋下隱患。

現在，這種狀況已經引起了中央和社會各方面的廣泛關注和嚴重憂慮。最近出現的迪拜房產泡沫破滅危機更給我們敲響了警鐘，迪拜過去的表面繁榮就主要是依靠房地產與金融，資金是靠借來的，在全球金融危機的打擊下，資金鏈出現斷裂，維持泡沫膨脹的遊戲就會戛然而止。相比之下，迪拜借的錢並不十分龐大，只是一千多億美金而已，而我國的不少城市借錢的規模遠遠超過迪拜，2009年近十萬億的貸款中有六萬億貸給了地方政府的融資平臺，這些融資平臺和迪拜世界實際上是性質類似的公司，按照當前的財政收入水準，我國不少城市的地方財政負債風險已大大超過迪拜，而且迪拜都是外資外商在炒房，對本國居民則低價分給住宅，嚴密保護，泡沫破裂也是外資外商倒楣，而我們則坑的都是本國資金和老百姓，使得我們不得不更加警惕。因此，要求改變這種狀況的呼聲日趨強烈，中央此次對房地產進行的新一輪調控已經非常必要。

二、中國的房地產市場應該如何改革

在當前形勢下，根據我國的真實住房狀況，我國住房建設和房地產業將何去何從？這是我們需要認真研究的問題。

那麼，中國的房地產市場應該如何改革呢？

當前，我國人民的住房條件雖然比前些年有了很大改善，但是苦樂不均，貧富差距鉅大。因此，從當前我國的實際住房情況來說，我們缺的不是房子，而是公平公正，是讓進入城市的農民工能夠融入城市扎下根來，成為新市民，給農民真正的公民待遇；讓低收入家庭、

剛畢業的大學生也能有租得起的、居住條件合理的住房。我們的住房建設和住房供應必須轉向重新建立完善的住房保障體系，覆蓋所有買不起商品房的居民，讓人人有房住。這是政府義不容辭的責任，也是世界各國都在實行的國際慣例。

近年來，各界專家學者和人民群眾不斷呼籲，已經提出了很多建議：

有的要求進行第二次房改；有的要求修改土地法、取消現行徵地辦法和拆遷條例；有的要求遏止炒賣房屋，對投機炒房以及擁有多套住房的人課以重稅；有的要求取消現在的開發商，回到 1998 年 23 號文確定的原則，應該由政府負責解決三分之二以上中低收入居民住房問題。最近，11 月 27 日，中國社科院研究員易憲容提出：住房市場需要二次革命，應該儘快制定住宅法。⁶

對人民的呼聲，中央最近已經作出反應：

2009 年 11 月 28 日，溫家寶總理在到上海考察工作時指出：要把保障性住房建設放在房地產業發展的重要位置，在財政、金融和土地政策上給予大力支持，讓城市廣大中低收入者安居樂業，同時，要抑制投機性購房，促進房地產業健康發展；

12 月 5~7 日召開的中央經濟工作會議上，房地產多年來第一次不再被當做支柱產業來描述。提出要增加普通商品住房供給，支持居民自主和改善性購房需求，放寬中小城市和城鎮戶籍限制；

2009 年 12 月 9 日、12 月 14 日連續召開了兩次國務院常務會議，提出終止二手房營業稅的優惠政策，遏制房價過快上漲的勢頭，抑制投資投機性購房。全面啟動城市和國有工礦棚戶區改造工作。

隨後，在不到半個月的時間裡，樓市調控政策頻頻發力。從“國

⁶ 易憲容：〈住房市場需要二次革命，儘快制定住宅法〉，《中國經濟時報》2009 年 12 月 28 日。

四條”到“拿地首付不低於 50%”，再到“營業稅優惠政策”終止，中央政府密集出臺了多個樓市調控政策：

國務院已經在修改《城市房屋拆遷管理條例》，準備出臺新的《國有土地上房屋徵收與拆遷補償條例》，並對一些政策進行了調整和完善，提出了“國四條”。其中，個人住房轉讓營業稅徵免時限由兩年恢復到五年。要用五年左右時間基本完成城市和國有工礦集中成片棚戶區改造，有條件的地方爭取用三年時間基本完成。在房地產信貸政策方面，提出要加大差別化信貸政策執行力度，切實防範各類住房按揭貸款風險。

12 月 18 日，在全國 2010 年建設工作會議上，住房和城鄉建設部明確表示明年要加大普通商品房和中低價位、中小套型房屋的土地供應，繼續大規模發展保障性住房建設，計劃建 180 萬套廉租房和 130 萬套經濟適用房，放寬經濟適用房准入條件，來增加普通商品房供應量。經濟適用房面積嚴格控制在 60 平方米以內。⁷

在繼續支持居民自住和改善性住房消費的同時，更加嚴格二套房信貸管理，嚴格二套房認定標準，抑制投資和投機性購房。

12 月 18 日，財政部、國土資源部、央行、監察部、審計署等五部委聯合下發《關於進一步加強土地出讓收支管理的通知》，確定將土地出讓收支全額納入地方基金預算管理，將土地出讓收入全額繳入地方國庫，支出通過地方基金預算從土地出讓收入中予以安排，實行徹底的“收支兩條線”管理。《通知》還規定分期繳納全部土地出讓價款期限原則上不得超過一年，一般土地出讓收入必須在一年內繳納，特殊情況必須在兩年內繳納，首付不得低於 50%。

⁷ 2009 年 12 月 18 日上午，住房和城鄉建設部召開 2010 年全國建設工作會議。住建部長姜偉新在會上發言時表示，住房和城鄉建設部明年將繼續大規模發展保障性住房建設，計劃建 180 萬套廉租房和 130 萬套經濟適用房。

12月22日，財政部和國家稅務總局下發《關於調整個人住房轉讓營業稅政策的通知》，明確了二手房營業稅徵收細則，決定自2010年1月1日起，個人將購買不足五年的非普通住房對外銷售的，全額徵收營業稅；個人將購買超過五年（含五年）的非普通住房或者不足五年的普通住房對外銷售的，按照其銷售收入減去購買房屋的價款後的差額徵收營業稅；個人將購買超過五年（含五年）的普通住房對外銷售的，免徵營業稅。

12月23日，國土資源部公佈18宗督辦的房地產閒置土地案件，中海、保利、華潤以及原李澤楷旗下的北京啟夏房地產公司等大名赫然在列。國土部表示：現在仍有大規模土地批而未用，北京市就有超過三分之一數量出讓超過兩年的項目沒有進入市場，據測算，2000~2009年全國未開發土地有12億平方米，而目前全國閒置用地在一萬公頃以上，嚴重超過了正常的土地儲備量。治理土地市場將是明年房地產調控重點。要加強土地出讓收支管理，要求地方政府不得截留、滯留、分期收取土地出讓金。國土部還進一步明確了閒置土地的處置時間表。相關方案顯示，2010年2月底前各地要對閒置土地依法處置；2010年4~6月，四部委聯合檢查組將赴各地進行督察。

12月27日，國務院總理溫家寶接受新華社獨家專訪時說：今年房價在一些地區和城市上漲過快，引起了中央高度重視。第一，要加大保障性住房的建設力度，加快棚戶區的改造。對這兩項工作，在資金、土地以及稅收上，都要給予優惠和保障。第二，要鼓勵居民購買自住房和改善性住房。但與此同時，要採取措施抑制投機。中國的國情決定了我們的住房必須堅持安全、經濟、適用和省地的原則，特別要重視中小套型和中低價位房屋的建設。第三，要運用好稅收、差別利率以及土地政策等經濟槓桿加以調控，穩定房地產的價格。第四，要維護房地產市場秩序，打擊捂盤惜售、佔地不建、哄抬房價等違法

違規的行為。

針對一線城市的高房價問題，中央政府的措辭已經從“抑制”轉變為“遏制”。把捂盤惜售、佔地不建、哄抬房價定位為需要打擊的違法違規的犯罪行為。國務院認為：房價非理性上漲會損害經濟全局，要穩定市場預期，遏制部分城市房價過快上漲的勢頭。據說，近期可能還會有一系列“組合拳”出臺，打壓樓市，序幕已拉開。緊接著國務院層面，銀監會、住建部以及地方都可能還會出一些政策來落實，如差別化信貸管理，對於投資性購房抑制、打擊炒房、稅收、市場監管、捂盤的政策，對二套房、大戶型進行收緊，對異地購房進行限制等。

這些情況表明，中央是向房地產市場發出了重要信號。保障普通社會成員的居住權利，將成為中央理順中國房地產業的指導思想。對於不盡成熟的中國房地產業而言，這不啻是一次顛覆式的商業模式變革。可以想見，中國房地產將出現重大變局，將出現以保障房為主，商品房為輔的市場格局。這是非常及時正確的，對於保證房地產市場的健康，降低房地產市場的泡沫風險，讓房地產回歸消費和民生，保障絕大多數民衆的住房權具有極其重要的意義。房地產政策正式從“保增長”轉型為“調結構，壓房價，抑投機”。政策的導向和意圖極其明顯。政策組合拳緊鑼密鼓，說明高層對房地產的過度投機，過高的房價對經濟健康的危害和金融安全的關注已經提昇到非常重要的地位。這也意味著從 2008 年底開始的鼓勵、促進房地產發展的政策已經被調控政策取代。

但是，社會輿論對這些政策卻疑慮甚多，認為這些年房地產已經與地方政府的利益勾連太多，地方政府和開發商肯定會抵制。歷史告訴我們，2005 年中央開始對房地產的調控政策，房價卻越調越高，根子就在於地方政府根本不執行。出現了凡是調控房價的政策，從來

都不執行；凡是推動房價的，都會過度執行！這次“國四條”也不會例外。所以，已經讓政府在房地產公共政策上失去了民衆基本的信任。要想真改革，就必須從根子上徹底斬斷地方政府與房地產的利益聯繫，改革土地制度；改革稅制，改革用 GDP、形象工程考核官員的制度；改為用民生是否得到改善、人民是否滿意來考核官員，人民群眾不滿意就一票否決。使地方政府財政收入徹底擺脫對房地產的依賴才有可能。

這些年土地出讓金歷來是地方政府的一大財源。土地出讓金在部分地區接近地方財政收入的一半。如果再加上建築業和房地產帶來的相關稅費收入和土地為抵押獲取的債務收入等，很多地方政府通過土地運作取得的收入佔其整個財政收入的一半還多，表現出對土地收入的強烈依賴。國土資源部的統計數據顯示，2007 年全國土地出讓金總額達 1.3 萬億元；2008 年仍達到了 9600 億元。2009 年全國各地土地出讓金達 1.5 萬億元，其中國內 70 個大中城市土地出讓金共計 1.0836 萬億元，比 2008 年增加 140%。杭州（包括余杭、蕭山）土地出讓金高達 1054 億元，位居全國第一，杭州和上海成為土地出讓金超過一千億元的兩個城市，總收入分別為 1054 億元和 1043 億元。年底北京已成交土地面積達 1152 公頃，全年成交額也將突破 923 億元，遠遠超過 2008 年的土地出讓收入 503 億元，創歷史新高。⁸ 現在，北京、上海土地出讓收入已佔其整個財政收入的 30%，而房地產業以及與其相關的建築業、建材業、裝飾業、勘探設計等帶來的相關稅費收入也佔其整個財政收入的 30%。因此，房價大規模飆昇的原動力在於地方政府沒有原則地從房地產利益鏈上獲利，並且所獲得的利益沒有得到有效監管，從而進一步獲得個人的利益。

⁸ 〈去年全國土地出讓金達 1.5 萬億元〉，《北京日報》2010 年 1 月 9 日；〈今年土地成交破 900 億元，限價房供地超額完成〉，《北京日報》2009 年 12 月 29 日。

因此，此次出臺的政策，要求地方將土地出讓收入全額繳入地方國庫，支出則通過地方基金預算從土地出讓收入中予以安排，實行徹底的“收支兩條線”管理。事實上這已經幾乎擊中了高房價的要害。只有將地方政府的利益從房地產業中剝離出來加以嚴格規範，將地方官員的個人利益驅逐出房地產業，中國的房地產市場才會健康成長。否則，一切調控房地產的政策來到地方都會被陽奉陰違大打折扣，從而損害政令的暢通以及管理層的威信。可以想像，在未來的一段時間裡，這項政策一定會受到地方政府和開發商的聯合反撲。政策能否得以嚴格執行還有待觀察。

要想徹底改革中國的房地產業，我們建議：

第一，必須認真總結 30 年來我國房地產業的成敗得失，反思存在的問題和失誤。30 年來，我國住房由國家最沉重的負擔變成了政府最大的財源；由職工享受的最大福利變成了最大的負擔，從一個極端走到了另一個極端，利益機制發生了鉅大扭曲，應該認真反思。保證“人人享有適當的住房”，解決全體居民特別是中低收入家庭的住房問題是政府義不容辭的責任，中央政府現在已經開始意識到住房完全市場化的模式是無法實現的，要改變前些年把住房全部推向商品房市場的做法，建立符合我國國情的完善的住房保障制度。中低收入家庭的住房問題必須靠公共住房來解決，通過建立健全住房保障機制，為困難家庭的基本住房需求“托底”。因此應該全面改革我國的住房建設、供應體系，必須政府的歸政府，市場的歸市場，建立兩個房地產市場。

第一個是政府負責的社會保障用房建設體系，吸取新加坡建設“組屋”的經驗，覆蓋 70% 以上中低收入家庭，回到 1998 年我國停止福利分房時，《國務院關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知》（23 號文）對人民群眾的承諾。鑒於我國有 50 年的無

償分房歷史，城鎮戶籍人口大部分都已經分過房改住房，剩下真正沒房住的只是少數，因此覆蓋面超過 70% 政府也已經能夠承擔。至於新進入城市的農民工、新參加工作的年輕人，月收入只有一兩千元，不要說買房，就是租一套普通住宅都很困難。因此他們一進入城市，一參加工作就要求能買得起房，一結婚就要求住上一百多平米的新房是不現實的，政府建房應該改賣為租，為他們建設大量他們能夠承受的公租房（經濟租用房），嚴格控制面積和標準，每套不超過五六十平米，做到面積不大功能全，有錢人也不會要。同時也有利於人員流動。據報導，明年（2010 年）北京住房建設用地 50% 以上將用於建設政策性用房，並且將建設一批月租金在 500~1000 元左右比市場租金便宜 20% 以上的公共租賃房，建設標準和廉租房是一樣的，同為全裝修房，同為保障性租賃房，二者的房源未來將合二為一，就是一個好的變化。⁹ 另外，充分利用現有住房資源，例如前些年建設的大量五六十平米一套的小戶型住房，原有住戶很多已經改買新房，政府可以大量收購改為面對低收入群體、外地農民工的廉租房、經濟租用房等來改善他們的居住條件，縮小住房差距，化解社會矛盾，也是一條好的途徑。

另一個則是由開發商建設的房價放開的商品房市場，不超過總面積的 30%，房價甚至越高越好，收取的地價和稅收可以用來補貼社

⁹ “截至 11 月，本市已有 11 個公租房項目開工建設，建設收購公租房 51.5 萬平方米，可提供房源 7400 多套，北京全年建設收購 50 萬平方米公共租賃住房的任務提前完成。公租房建設任務的完成，標誌著本市住房保障體系正從原來的‘以售為主’開始向‘租售並舉’變軌。公租房和廉租房的管理將逐步實行併軌，租金由暗補變明補，實行統一管理。北京政策性住房供應結構和保障住房體系正悄然發生著重大的變革”（〈北京公租房將與廉租房併軌，同為保障性租賃房〉，《北京日報》2009 年 12 月 22 日；〈北京公租房試水第一年探尋，保障房體系新變革〉，《北京日報》2009 年 12 月 21 日）。

會保障用房建設。因為老百姓並不關心那些豪宅別墅是幾百萬還是幾千萬元一套，開發商不是公開聲稱他們沒有義務給窮人蓋房，就只給富人蓋房嗎，就讓開發商專門去給那些有錢人蓋房吧。當然開發商要全面整頓，優勝劣汰，全國六萬多家開發公司是不是太多了？

第二，房價問題折射出的是中國的住房制度問題、土地供應制度問題和金融制度問題。在土地制度問題中，最主要的是解決地方政府的土地財政問題。要改革稅制，改革土地制度。很多專家已經建議，土地屬於國有，要徹底斬斷地方政府與房地產的利益聯繫，改變土地財政的現狀，就必須將土地收入改費為稅，收歸中央國稅，全國統籌使用，不再是哪個地方政府賣地越多就越有錢，從而使地方政府的賣地衝動得到遏制，必須轉向調整產業結構，擺脫對房地產業的財政依賴。同時調整營業稅、增值稅等其他稅收國稅地稅的分成比例，增加地方政府的財政收入。如果不把中央政府和地方政府的事權、財力劃分更加對稱，地方政府的財政過多依靠土地出讓收入的話，高房價問題、住房貧富差距問題是很難解決的。

第三，要改變農民工“客居他鄉”“候鳥式就業”的居住定式，給農民真正的公民待遇。不僅是放寬城鎮戶口，而且要讓進城的農民工能有穩定的就業，與城鎮居民享受同樣的社會保障，敢於放棄農村的責任田、房子和宅基地，同時允許他們在農村的責任田、房子和宅基地進入市場，取得合理的補償，獲得能夠在城裡安身立命的必要資本。使他們真正能夠融入城市，成為新市民，才是我國城鎮化的正確途徑。建議：凡招收農民工的單位必須給他們提供居住條件適當的職工宿舍，特別是工作地點流動性大的建築業、市政建設業；工作時間早出晚歸的餐飲業、商業服務業等等更應該提供。同時招收農民工原則上必須簽訂一年以上合同。對已經在城市定居，不準備回鄉的農民的房屋、土地可以進行贖買，以使他們能夠得到一筆在城市的安家費，

贖買的辦法一是本村農民購買，二是本村集體購買重新分配。但在一些輸出勞動力多的地區，很多空心村十室九空，本村農民和村集體很難購買，所以三是可以允許城鎮居民購買。但更好的辦法是當地政府以市價購買，直接轉為國有土地，然後調整整合集中，作為政府土地儲備，發展現代農業或其他發展用地，減少以後政府徵用土地的難處，同時使進城農民能夠得到合理的補償。

第四，房地產開發模式必須改變，中國這種由開發商主導、壟斷城鎮住房市場的房地產開發模式在全世界是獨一無二的。它使開發商與人民群眾處於尖銳對立的狀態，聲名狼藉，民怨極大，對社會不利，對開發商自己、對房地產業的發展更不利。未來，中國的開發商也要與國際接軌，改變現在的開發模式。

現在，全世界都沒有中國這樣的開發商。其他大多數國家的房地產開發商不過是投資商僱傭的服務中介行業，或者就是建築商，替投資商和擁有土地的業主打工，利潤一般只有3%左右，絕不是暴利行業，所以不像中國的開發商這樣聲名狼藉。中國社科院曹建海先生發表文章說：我國這種開發商主導建房，空手套白狼，什麼實事都不幹，卻攫取比建築商、建材商、勘探、設計、監理企業各個幹實事的行業利潤加起來都多的暴利，舉世罕見。開發商是多餘的一環，可有可無，而他們利用對住房供應的壟斷，故意刺激商品房價格的飛漲，使房地產的鉅大利益向地方政府和開發商傾斜，開發商年暴利達四千億，有的年度利潤甚至佔房價50%。建議中國政府應當取締現在的開發商，減少中間環節。現在廣大農村農民住房比城鎮居民住房多得多，解決得也比城市好，也沒有用什麼開發商。開發商完全可以取消。

曹建海先生的建議有些偏激，但是房地產業屬於第三產業服務業，改變現在的開發模式，讓中國的開發商也與國際接軌，回歸服務業的本質，則是非常必要的。今後，開發商應該轉為只為30%富人

建設高價商品房的企業，不能再染指普通老百姓的保障用房。政府的歸政府，市場的歸市場，這也是任志強等開發商一再呼籲的。

總之，通過這次新一輪調控，徹底改變當前一方面大量房屋閒置，另一方面大量居民住不起房的現狀已經是必由之路。通過這次金融風暴、經濟危機和新一輪宏觀調控的洗禮。我國房地產業和住房制度需要全面改革，服務於民生，才能夠更好的解決人民群眾住房問題，改善形象，為社會所接受。

參考文獻：

- 1、國家統計局：《中華人民共和國 2008 年國民經濟和社會發展統計公報》、《中國統計年鑒》、《北京市 2008 年國民經濟和社會發展統計公報》、《2009 年 1~12 月全國房地產市場運行情況》。
- 2、近期媒體關於中央經濟工作會議、國務院常務會議、全國 2010 年建設工作會議等出臺的房地產調控政策的有關報導。
- 3、十七屆三中全會文件。
- 4、王小強執筆：〈關於上海居者有其屋的幾點認識〉，《香港傳真》No.2008~55；梁曉、張幸仔：〈新加坡住房保障體系〉，《香港傳真》No.2008~79。
- 5、《國家住房建設制度（2010~2050）（學者版）（建議稿）》。
- 6、北京市政協調研報告。
- 7、《中國社會科學院、北京社會科學院 2009 年藍皮書》。
- 8、阮煜琳：〈發改委專家預期：房地產市場調整可能要 3~5 年〉，中國新聞網 2009 年 3 月 29 日（<http://www.hn.chinanews.com/news/gngj/2009/0329/16521.html>）。