

# 宏观调控下的“十一五”住房市场特点及问题分析

「摘要」“十一五”期间宏观调控始终贯穿着我国的住房市场，近期我国住房市场快速发展，特点明显，住房市场在住房供应能力显著提高的同时，还改善了居民的居住条件和居住环境。此外，住房市场推动和带动了经济及相关产业发展。但由于城镇化的推进，保障性住房建设相对滞后，住房供不应求的矛盾没有得到真正缓解，导致房价快速上涨。本文对上述问题提出了相关对策建议。

文 / 尚教蔚

住房问题不仅是经济问题，还是重要的民生问题。“十一五”期间我国政府十分重视解决居民住房问题，“十七大”提出了“住有所居”，“十一五”的住房市场调控把改善居民居住条件作为根本目的。在政府的高度重视下，“十一五”期间我国住房市场快速发展，不仅住房供给能力增强，居民居住条件和环境得到了改善，同时也强劲推动了经济发展。但部分地区房价上涨过快、住房保障相对滞后、住房基础数据缺乏等问题依然存在。

## “十一五”期间我国住房市场主要特点

### （一）住房供给能力增强，居民居住条件得到改善

1、住房投资增长较快，占商品房投资比重上升。“十一五”期间住房投资由2006年的1.4万亿元上升到2010年的3.4万亿元，是2006年的2.5倍。住房投资累计达11.4万亿元，比“十五”期间多7.8万亿元，年均投资额达2.3万亿元，是“十五”的3.2倍。“十一五”年均住

房投资增速为25.7%，比“十五”回落1.1个百分点。2010年住房投资增速高达32.9%<sup>1</sup>，“十一五”与“十五”期间相比，住房投资占商品房投资比重提高了3.6个百分点，住房投资上升的主要原因是，“十一五”期间房价快速上涨和住房市场供不应求的预期刺激了房地产开发企业对住房的投资热情，使住房投资增加较快。此外，尽管不断出台调控政策，但每次政策出台后经过3~6个月的持币待购和观望后，即出现销售反弹、仍然向好，给

房地产开发企业投资增加了信心。

“十一五”后期在住房投资中，90平方米以下住房占住宅投资的比重呈逐渐上升趋势，由2007年的23.3%上升到2010年的31.3%（见表1）。普通住房投资比重提升主要得益于“十一五”期间对住房的调控政策，尽管地方政府和住房企业执行的力度不够，但对中小户型供给增多起到了促进作用。此外，“十一五”期间国家几乎每次出台住房调控的政策都要求调整住房供给结构。



摄影：胡卫东

表1：2006～2010年各类住房投资情况 单位：%

年份	各类住房投资占住房投资的比重				各类住房投资同比增长			
	90平米以下住房	140平米以上住房	经济适用住房	别墅、高档公寓	90平米以下住房	140平米以上住房	经济适用住房	别墅、高档公寓
2006	—	—	5.1	10.5	—	—	32.2	—
2007	23.3	—	4.6	10.4	—	—	19.7	30.2
2008	29.1	16.9	4.5	8.9	50.7	—	19.7	9.4
2009	32.6	20.2	4.4	8.1	24.1	20.0	17.3	2.0
2010	31.3	19.4	3.1	8.3	27.4	30.7	-5.9	45.2

数据来源：国家统计局2006～2010年房地产统计快报。

2、房屋供给能力有较大提高，居民居住水平不断提高。“十一五”期间房地产开发企业提供的住房竣工面积为27.0亿平方米，占同期商品房竣工面积的81.3%，比“十五”期间增加10.5亿平方米。房地产开发企业提供的住房竣工面积占城镇新建住房面积的比重由2005年的66.0%上升到2009年的72.6%，提高了6.6个百分点。

“十一五”时期前4年住房开发企业共提供竣工住房1889多万套，年均472.3万套，比“十五”年均提高156.7万套；竣工住房建筑面积近111平方米/套，比

“十五”提高约6平方米/套，住房供给显著增加。“十一五”时期，城镇居民的居住条件有了很大改善。至2009年底，城镇居民人均住房建筑面积约30平方米，比2005年增加约4平方米。至2010年底，城镇居民家庭拥有独栋住宅、四居室、三居室的城镇居民家庭比例分别为4.5%、4.3%和32.7%，分别比2005年提高1.6、0.3和3.6个百分点。同时住房的建筑质量、设计的合理性、居住的舒适性等均有很大提高或改善。

(二) 调控力度不断加大，后期保障性住房建设快速推进

1、住房调控政策频繁出台，调控力度不断加大。“十一五”期间我国住房调控政策出台频繁。除2008年为应对金融危机冲击出台了刺激住房消费的政策外，其他年份的政策主要是调整住房供应结构、增加普通住房有效供给、稳定房价、抑制投资投机性需求，政策工具包括土地、税收、金融、行政等。调控政策由国办发、国发多达10个。“十一五”期间对房地产调控政策的频出，无论房地产企业还是消费者都学会在调控中调整自己，应对新的形势。房地产市场调控政策效果尽管开始向好，但还有若干问题需要解决，今后出台更加有效的调控政策任务还很艰巨。

随着房价过快上涨，调控力度不断加大，针对性加强，多样化手段、差别化政策频繁出台。2010年针对地方政府建立了考核问责制，并引入了行政手段，部分地方政府还出台了“限购令”。中央和地方政府出台政策的主要目的是抑制投资、投机性需求，但同时也一定程度上影响了自住性和改善性需求。

“十一五”期间住房调控政策逐步完善，制度化、体系化正在形成：一是能较综合地考虑住房市场问题，手段综合性加强；二是住房调控的长期政策已显现，房产税已试点；三是考虑到不同区域经济社会发展不同，政策已不再是一刀切；四是中央政府已基本不给地方政府博弈空间，赋予地方政府调控房地产市场的责任；五是出台了如《物权法》等法律法规，在一定程度上保障了住房市场的健康运行和发展。

2、完善了住房保障制度，后期保障性住房建设快速推进。“十一五”期间住房保障的制度建设获得重大突破。以《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发[2007]24号）为代表的政策促进了住房保障制度快速推进，2007



摄影：胡卫东

年先后出台了《廉租住房保障办法》、《经济适用住房管理办法》，扩大了廉租住房覆盖范围，规范了经济适用住房政策执行中出现的问題。2009年开始的历年政府工作报告都对保障性住房提出具体建设目标，由此可见国家对保障性住房建设与管理的重视。

2007年出台的《廉租住房保障办法》、《经济适用住房管理办法》，分别取代了2004年建设部等颁布的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》和2004年版的《经济适用住房管理办法》，2007年新版对2004版两个旧办法进行了完善和纠正。

同时，保障性住房建设力度快速提升。2009年开始加快了廉租住房建设力度，计划用三年时间基本解决747万户城市低收入困难家庭的住房问题，并落实到各省市；2010年保障性住房建设达到历史新高，当年保障性住房和棚户区改造开工建设590万套，基本建成370万套。2011年计划建设保障性住房和棚户区改造共1000万套，其中棚户区改造400万套，经济适用住房、两限商品住房约200万套，廉租住房160万套，公共租赁住房220万套。“十二五”期间计划建设保障性安居工程3600万套，使保障性住房的覆盖率达到20%。

### （三）房价快速上涨，增速呈M型走势

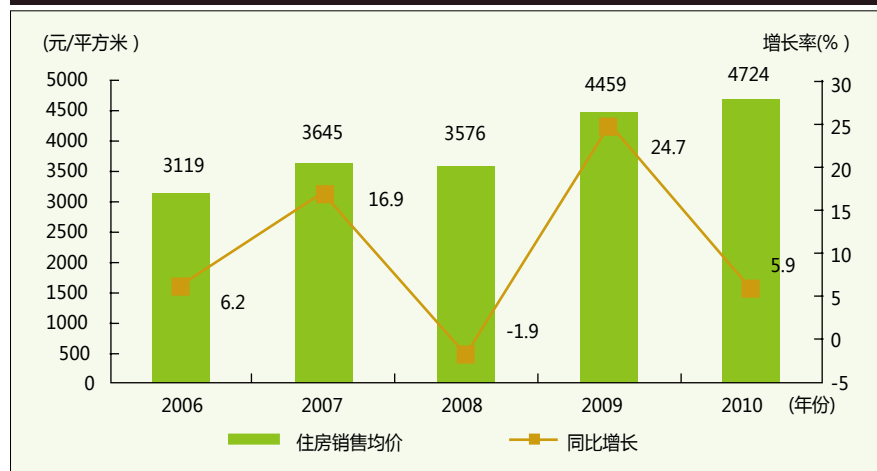
“十一五”期间我国住房销售均价由2006年的3119元/平方米上涨到2010年的4724元/平方米，绝对值上涨1608元/平方米；年均增长为10.0%，比“十五”提高1.4个百分点，增速呈现出M型走势。2009年住房价格同比增长24.7%，为1998年以来最高，2007年同比增长为16.9%，仅次于2004年的18.7%，为1998年以来的第三高，由于受金融危机的影响2008年为-1.9%。2010年为5.9%，比2009年回落

表2：2006~2009成套住房竣工与销售情况

单位：套

年份	住房竣工			住房销售		
	套数合计	别墅	经济适用住房	套数合计	别墅	经济适用住房
		高档公寓			高档公寓	
2006	4005305	139632	338040	5049094	219982	338314
2007	4401203	159423	356580	6251263	257776	356021
2008	4939189	144618	353782	5565827	157455	396111
2009	5548897	143621	398441	8040470	240129	347840
各年总计	18894594	587294	1446843	24906654	875342	1438286

图1：2006~2010年住房销售均价情况



18.8个百分点（见图1）。

房价上涨的主要原因有：一是供求一直偏紧，“十一五”期间销售面积均大于竣工面积；二是地价上涨、土地供给偏紧；三是物价上涨，建造成本增加；四是投资渠道偏少，一部分消费者将房产作为投资对象；五是政策缺位，2010年之前国家及各城市政府没有对同一家庭购买房屋数量作出任何限制规定，在房价上涨情况下，部分富裕家庭购买多套住房成为可能；六是将房地产作为2008年金融危机时期促进经济复苏、拉动内需的重要工具，2008年末出台刺激住房消费政策，导致2009年房价快速上涨；七是政策执行力度

不够，除2010年外地方政府与中央政府在政策上的博弈也是原因之一。

### （四）住房市场供给偏紧需求偏旺

#### 1、竣工销售比呈下降态势。

“十一五”期间住房竣工面积和销售面积之比均低于1，即销售面积大于竣工面积，并呈下降态势，最低的2010年仅为0.66，2009年略高，为0.69，2006年和2007年分别为0.82和0.71，即使受金融危机影响的2008年也没有超过1。

2、成套住房销售大于竣工。2006年至2009年我国住宅竣工1889万套，而同期销售住房2491万套，二者之差为602万套，比2009年当年竣工住宅总套数还多



表3：“十一五”期间经济适用住房投资情况

单位：亿元，%

年份	住房投资	经济适用住房投资	住房投资增长率	经济适用住房投资增长率	经济适用住房投资占住房投资的比重
2006	13638	697	25.6	34.2	5.1
2007	18005	821	32.0	17.8	4.6
2008	22441	971	24.6	18.3	4.3
2009	25614	1134	14.1	16.8	4.4
2010	34038	1067	32.9	-5.9	3.1

（见表2），这表明“十一五”期间市场供求一直偏紧。

“十一五”期间，对住房的调控比较频繁，房地产开发企业根据政策变化作了相应调整，政策的波动和短期性使房地产开发企业在一定程度上减缓了供应能力，间接为房地产开发企业在销售旺盛时高度控制楼盘开发进度和销售进度提供了机会，降低了住房的有效供给。但另一方面，对购房群体的金融支持促进了销售，除2010年外，多数年份首付款比例在20%~30%之间，对同一家庭购房没有套数限制等均能促进购买能力的释放。

#### （五）强劲助推了经济发展

1、对GDP的贡献率上升。2003年国务院出台18号文件，确立了房地产在经济增长中的支柱产业地位。2009年房地产业增加值对GDP的贡献率为5.4%，比2005年提高0.8个百分点；2009年房地产业拉动经济增长1.2个百分点，比2005年提高0.36个百分点。2010年住房投资占GDP的比重为8.5%，比2005年提高2.6个百分点。

2、住房产业拉动相关产业效应明显。“十一五”期间全国住房投资累计为11.4万亿元，如果以1.7带动系数估算，可带动相关产业产出为19.4万亿元；全国住房销售额累计为14.6万亿元，如果以1.3带动系数估算可带动相关商品销售额为19.0万亿元。住房产业带动上下游

五六十个行业，如水泥、钢铁、玻璃行业等，可见住房产业的发展对相关产业的带动作用明显。此外，其对城市交通建设也起到了促进作用，如在交通便捷的地段开发建设住房，同时住房建设集中的地方公共交通发展及延伸也较为迅速。

### 存在的主要问题

“十一五”期间住房市场尽管特点明显，成绩显著，但也存在一些矛盾和问题，主要表现在以下三个方面。

#### （一）部分城市房价上涨过快

“十一五”期间我国四个一线城市房价上涨均超过全国平均水平，北京住房销售均价年均增速上涨最快，是全国平均水平的2.27倍，其他3个城市由高到低的顺序是深圳、上海、广州。北京、上海住房销售均价分别由2006年的7375元/平方米、7039元/平方米上涨到2010年的17151元/平方米和14213元/平方米，年均增速分别为22.7%和16.2%，比“十五”分别高出16.5和1.2个百分点；广州、深圳住房销售均价分别由2006年的6152元/平方米、8848元/平方米上涨到2009年的8988元/平方米和14389元/平方米，年均增速分别为15.6%和19.8%，比“十五”分别高出10.7和14个百分点。

“十一五”期间一线城市房价上涨过

快与人口聚集、经济社会快速发展等关系密切，也与人民币升值预期使得外资进入一线城市住房市场有关，更与投资、投机者看好一线城市住房升值潜力分不开。

#### （二）住房基础数据缺乏

“十一五”期间住房市场始终贯穿着宏观调控，政策出台频繁。但效果与目标尚存在一定距离，原因之一即是对住房特别是存量住房数据掌握不全。这个问题不仅“十一五”期间存在，事实上“九五”、“十五”也存在。1998年住房制度改革后，统计上只有房地产开发的数据相对较全，其他住房建设等相关数据寥寥无几，全国也从来没有对住房进行过全面普查、摸底。而由于住房基础数据缺乏，使得住房结构性数据模糊，只能根据现有数据大概推算。如户型类别、不同类别套数、不同类别面积等均缺乏详实的基础数据。

#### （三）保障性住房建设相对滞后

我国保障性住房主要有廉租住房、经济适用住房、两限商品住房、公共租赁住房四种。其中廉租住房在2007年前发展缓慢，两限商品住房的提出和发展主要在2007年以后，2009年政府工作报告中提到公共租赁住房，正式推进在2010年建设部等部委出台的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》后，只有经济适用住房建设时间相对较长。1998年国务院下发《关于深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，标志着住房从实物分配逐步走向货币化分配，同时推进了经济适用住房建设。事实上经济适用住房建设并没有达到最初设计的目标，且整体呈下降态势。

1、经济适用住房投资规模不断扩大，但经济适用住房投资增长率及占住房投资比重呈双降态势。“十一五”期间经济适用住房投资由2006年的697亿元扩大到2010年的1067亿元。但经济适用住房投



摄影：胡卫东

资增长率从2006年的34.2%下降到2010年的-5.9%，经济适用住房投资增长率只有2006年、2009年高于住房投资增长率，其余年份均低于住房投资增长率，占住房投资比重也由2006年的5.1%下降到2010年的3.1%（见表4）。

2、经济适用住房新开工面积、竣工面积占住房比重双降。2009年经济适用住房新开工面积为5355万平方米，占住房新开工面积的比重仅为5.7%，比2006年下降1.1个百分点；竣工面积为3346万平方米，占住房竣工面积的比重仅为5.8%，比2006年下降1.4个百分点。

## 对策建议

### （一）加快住房基础数据建设

有条件的城市通过城市信息化建设来达到住房数据普查、摸底的目的，最后汇总到国家。没有条件的城市、城镇及乡村，国家应该组织人力、物力进行住房普查，建立基础数据库，并根据情况定期更新、补充。这样不仅可以使针对住房市场的调控、规划有的放矢、更精准，也可以

对保障性住房的规划、建设、管理起到积极作用。

### （二）规范住房市场，引导居民合理、理性消费

应采取措施进一步规范住房市场秩序，建立科学的住房开发进度和速度，并加强监管力度；尽量避免房地产开发企业在住房价格上涨时惜售、拖延开发进度、减缓开发速度等现象的发生；出台相应政策措施使得房地产开发企业及时将有效住房供给投放到市场。

同时，引导居民合理、理性消费。我国人多地少，城市化程度相对较低，因此合理引导住房消费至关重要，应出台相关政策和措施。政策上鼓励能租就不买，可买小就不买大，推广以实用为主豪华为辅等梯度消费理念，逐步使我国居民在住房消费上回归理性。这样，不仅可以引导住房消费合理和理性，提高居民生活质量，还可以部分推迟住房需求，缓解供不应求局面。

### （三）加强保障性住房建设同时要重视管理

1、设立运营、管理机构，增加管理

人员，建立定期识别制度。“十二五”期间3600万套保障性住房大规模建设，动态管理非常重要。为此在没有设立机构的省市县设立保障性住房的运营、管理机构，增加运营、管理人员，解决现在人员不够或兼职的问题。

要建立不同类别保障性住房定期识别制度，每半年或一年对享受保障性住房的家庭识别一次。对已经因收入增长而超出保障性住房保障标准而又不愿意退出的家庭，可根据不同类型的保障性住房制定不同退出机制和相应办法，使更多符合条件的家庭享受到保障性住房。

2、加快《住房保障法》出台步伐，使保障性住房管理更到位。住房改革以来，住房市场发展比较迅速，但保障性住房建设却相对滞后，建设后的管理缺乏较有利的制度保障。《住房保障法》的出台会成为我国的住房保障制度建设的水分岭，它不仅使我国住房市场有法可依，而且还会促使国家对房地产市场考虑得更全面，根据经济发展情况相应调整保障范围。

### 注释：

<sup>1</sup>本文数据除特殊注明外，2009年前数据来自《中国统计年鉴（2010）》，中国统计出版社，2010年9月。2010年数据来自国家统计局2010年房地产统计快报。

### 参考文献：

- 1、温家宝.2011年政府工作报告[M].北京：人民出版社，2011.
- 2、牛凤瑞，李景国.2007～2008年中国房地产市场形势分析与预测，见牛凤瑞，李景国主编，中国房地产发展报告No.5[C].北京：社会科学文献出版社，2008.8～9.
- 3、李景国等.房地产市场2009年形势分析及2010年预测，见潘家华，李景国主编，中国房地产发展报告No.7[C].北京：社会科学文献出版社，2010.22～23.
- 4、尚教蔚.稳定房地产市场合理引导住房消费[N].中国社会科学院院报，2008-9-16(1).
- 5、中华人民共和国国家统计局.中华人民共和国2010年国民经济和社会发展统计公报[DB/OL].[http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20110228\\_402705692.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20110228_402705692.htm), 2011-2-28.

作者单位：中国社会科学院城市发展与环境研究所