



DACHENG  
LAW  
OFFICES

2013

大成律师事务所

大成房地产与建设工程法律业务通讯

DACHENG LAW OFFICES

Real Estate and Construction Newsletter

2013 年第 2 期



DEPARTMENT OF REAL ESTATE  
AND CONSTRUCTION

北京市大成律师事务所  
房地产与建设工程部

2013 年 2 月

目 录

<b>业 界 动 态 .....</b>	<b>4</b>
保障房福利化急需制度纠偏.....	4
房地产调控不容松动.....	5
2013 年房企 “稳定性” 成债市首选.....	7
房企争相储备商业地块.....	11
“中国式” 房企突围.....	12
调结构必须搬掉房产泡沫这块绊脚石.....	14
2013 年国内房价涨幅应该在 5%左右.....	15
<b>时 事 评 论 .....</b>	<b>16</b>
谨防城镇化吹大地产泡沫.....	16
房价上涨苗头已现.....	18
调控有利于房产市场健康.....	19
房价下跌预售自然消失.....	20
城镇化助推房价上涨是曲解.....	20
央企退出地产业进展缓慢.....	22
2012 年房地产行业主要政策分析.....	23
单位福利房的存在重创市场根基.....	54
北京应以房产税试点取代限购政策.....	55
2013 年房地产调控的第一任务不是调房价.....	56
房地产还有足够空间.....	56
<b>政 策 动 向 .....</b>	<b>58</b>
国土部：公布全国国土规划纲要.....	58
深圳：非深圳户籍人才也可住上保障房.....	58
广州：购买 5 年以上二手房没发票税照交.....	58
北京：涨幅过快地区增交易成本.....	59
广西：保障房建设标准出台.....	59
山西：市县完不成保障房任务不能建购办公用房.....	60

法 规 附 文 .....	61
广东省城镇住房保障办法.....	61
数 据 视 点 .....	73
2012 年 1-11 月各地区办公楼销售面积增长情况 .....	73
2012 年 1-11 月各地区商品房销售面积增长情况 .....	74
联 系 我 们 .....	75

主    办：北京市大成律师事务所  
         房地产与建设工程部  
 部门主任：陈  凌  
 编    辑：周洁茹  
 联系我们：[jieru.zhou@dachenglaw.com](mailto:jieru.zhou@dachenglaw.com)

内部文件    仅供交流



### 保障房福利化急需制度纠偏

近期，铁道部爆出2013年开工建设10万套职工福利性保障住房。在春运运力不足、一票难求的背景下，这样的消息着实有些不合时宜。不过，社会舆论的矛盾不能仅仅对准铁路系统，更应跳出个案看现象，时下保障房福利化已然成为公开的秘密。

2012年8月，中国发展研究基金会发布报告显示，在各地方上报的保障房数量中，至少有一半以上是由国企和企业员工福利房组成的。在河北保定，2011年竣工的保障房项目中，除兴华苑廉租住房小区这一个项目外，全部为市住建局、财政局等单位集资建房；在广东广州，2012年保障性住房建设项目4万套，企事业单位自建保障房项目占比高达43.51%。

根据国务院2007年发布的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》规定：单位集资合作建房只能由距离城区较远的独立工矿企业和住房困难户较多的企业承建，在优先满足本单位住房困难职工购买基础上房源仍有多余的，由城市人民政府统一向符合经济适用住房购买条件的家庭出售，或以成本价收购后用作廉租住房。这一规定的初衷是调动企业的积极性，参与到保障房建设中来，解决困难职工住房问题，但在实践中却大大变味。

由于保障房建设时间紧任务重，一些地方政府为了大干快上，对不符合建房条件的企业大开绿灯，甚至事业单位和党政机关也能搭保障房的顺风车，大搞福利分房。同时，出于利益赎买的考量，有关部门对于企业自建保障房的分配往往睁一只眼闭一只眼，基本上都在单位内部消化，不论困难与否，来者有份。

保障房福利化，背离了制度初衷，消弭了政策善意，带来新的不公平。从治标的角度讲，有关部门需要加强监管，比如要求企业自建保障房分配的标准必须要和政府住房保障的标准相一致，多余房源必须提供给社会等等。但要想治本，企业自建保障房的方式本身就需要废止，回归到由政府去建设，或者由企业代建，政府回购、分配、管理。毕竟，在“近水楼台先得月”的利益驱动下，任何外部

---

监督都无法从根本上避免企业集资房自建自肥，其结果注定是付出了高昂监督成本却事倍功半。正如财经评论人吴其伦指出的，目前的市场化的开发模式已经在很大程度上影响了保障房建设与供应，并在很大程度上降低了保障房的保障功能。政府直接建设保障房应成为我国保障房发展的终极解决之路。

同时，加快保障房去利益化的探索。《深圳市住房保障制度改革创新纲要》日前公布，最大亮点就是推行内部流转机制，实行内部循环，封闭运作，严防保障房进入商品房市场。只有屏蔽了利益增值空间，去除了房价升值诱惑，让保障房不再是人人都想分一羹的蛋糕，才能回归到保障中低收入群众的正路。

## 房地产调控不容松动

### 流动性管理继续优化

**本刊综述** 2012年房地产市场在经济稳中有进、房地产调控不放松的前提下，发生了积极的变化，市场趋于平稳成熟，房价过快上涨的势头得到有效抑制。展望2013年，房价上行压力增大，房地产调控不容松动。

### 房价上涨预期增强但总体涨幅有限

2012年自3月起，楼市成交量稳步回暖，多数城市库存从历史高位逐渐回落，在经过“旺季不旺”的九月和十月政策敏感期后，年末土地市场趋于活跃。

交通银行金融研究中心行业研究员夏丹表示：鉴于对房地产潜在需求不减，信贷环境偏向宽松，尤其是在上半年成交向好的背景下，2013年房价趋势向上可能性有所加大。具体来看，两次降息后的住房贷款利率于今年1月起开始执行，年初银行信贷额度增加也可能使首套贷款利率优惠力度加大，这些对于释放刚需入市具有促进作用。

另外，近期在成交回暖趋势下，开发企业资金面出现持续好转，进而导致开发商打折积极性降低。值得注意的是，供需不平衡也是带动房价上升的一个重要因素。一方面，2012年房地产投资增速的显著降低使今年供应存在压力。但同时房地产的需求依然高企不下，尤其面临大量的刚需。

内蒙古银行首席经济学家苑德军表示：目前房价上涨的态势预计仍会持续，但总体涨幅有限，不会出现大幅暴涨。房价的走势将与下阶段房地产调控的力度和落实度息息相关。

---

交通银行金融研究中心行业研究员夏丹表示，在持续调控下，若房价上涨速度过快、楼市存在由回暖转向过热的风险，那么不排除调控政策升级的可能。

### **房地产调控不容放松提高存量房利用效率**

当前，房地产市场正在发生积极的变化，但仍还存在一些问题。中国银行2013年年报指出，一是滋生房地产泡沫的制度性因素依然存在。例如，“土地财政”问题依然没有得到解决，房产税依旧处于试点阶段，难以有效防范投机性需求；二是限购政策的推出，使得各种合理需求和投资投机性需求被压抑，在“土地财政”未得到根本解决的情况下，限购政策的退出将导致前期大量累积的需求集中爆发，推动房价大幅上涨。三是房价过高，中低收入人群的住房困难问题远没有得到解决。

房地产市场调控仍处关键时期，房地产调控不容放松。内蒙古银行首席经济学家苑德军表示，目前房地产调控还未达到目标，房价合理回归的基础也未稳固，下一阶段需要更具力度的调控政策出台。其中，对提高存量房的利用效率、提高多套住房的自用成本是其重要的环节。目前的调控着重调增量，而非着力控制存量，这也导致近期关于一人拥有多套房的“房叔”、“房婶”事件频发。究其原因，就是对当前存量房的调整力度仍不够。同时，大量空置房的存在也加剧了市场供给不足的矛盾。只有加强房地产调控不放松，提高存量房的利用效率，通过税收政策加大多套住房的占有成本，才可以在房地产调控方向不变的基础上增加有效供给，保持房地产市场的健康与稳定。

日前，中央经济工作会议明确强调要继续坚持房地产市场调控政策不动摇。另外，国土资源部也表示，坚持房地产用地调控政策不动摇，确保土地市场平稳运行。

### **货币政策稳健推进流动性管理继续优化**

资金流动性同房地产有着密切的关系。由于楼市具有较大的吸金效应，通常是过剩流动性的一大去向。若内外需求疲弱导致需求不振、实体经济投资回报率低，且虚拟经济如股市也表现欠佳时，流动性资金进入楼市的可能性就会增大。

市场普遍预计，央行还会继续优化流动性管理，综合考虑外汇流入、市场资金需求变动、短期特殊因素等情况，运用逆回购、正回购、央行票据、存款准备金率等各种流动性管理工具组合，灵活调节银行体系流动性，引导市场利率平稳

---

运行。

交通银行金融研究中心行业研究员夏丹表示，国际热钱和民间资本的涌入将使楼市面临投资过热的可能，加大房价上行压力。在此背景下，货币政策预计不会进一步放松，将根据经济形势进行预调微调，同时继续灵活开展公开市场操作，通过逆回购吸收流动性会是常态。

实际上，日前召开的2013年中国人民银行工作会议就已明确，继续实施稳健的货币政策，保持政策的连续性和稳定性。此外，中央经济工作会议指出要适度扩大社会融资规模。2012年的融资规模为15.76万亿，以此估测，“适度扩大”后的社会融资规模至少是16万亿元。结合货币政策保持稳健基调，2013年社会融资规模有望略有增加，但在坚持调控不放松的背景下，流动性对房价的拉动作用将是有限的。

## 2013年房企“稳定性”成债市首选

**本刊综述** 自去年美联储正式开启第三轮量化宽松政策，人民币重回升值轨道后，在大量热钱涌入香港的同时，内地房企也再度掀起了在境外融资的热潮。而进入2013年，内地房企海外发债热情依旧不减，房企发力海外债市除了为自身发展注血外，也显现了海外资金看好内地房地产市场的发展，再加上受全球通货膨胀及美国、日本等发达国家的货币泛滥影响，共同造就了此轮海外融资成本的大幅下降。专家表示：海外债券市场对发债企业资质要求渐高，在楼市回暖有可能带来新风险的前提下，发债方和投资者都需更注重“稳定性”，各房企在债券市场的表现也将愈见分化。

### 一、扎堆美元债市

早在2012年，国内房企便在海外市场发起了注血大战。有数据显示，2012年内地房企在境外债券发行量达到91.4亿美元，高于2011年的85.8亿美元，其中绝大部分在去年下半年发行。而在2013年刚刚过去的20天里，据粗略估算，国内房企海外发债规模就突破50亿美元，迅猛之势，令人咋舌。

某房地产行业研究员认为，目前已经在海外发债或正准备发债的房企，这些融资用途大都用于借新还旧，缓解偿债压力。另外，则是在市场逐步转好后进行攻城略地。

---

2013年1月3日，随着佳兆业5亿美元7年期优先票据的大卖，国内房企的同业们直奔海外债市的融资大幕，便随之拉开。之后的几天，碧桂园、合生创展、世茂、雅居乐、越秀、富力、恒大等国内房企选择共同发力，纷纷在海外市场发行不同金额、不同期限、不同年利率的美元债。

亚太城市房地产研究院院长谢逸枫认为，尽管去年大部分房企都超额完成销售目标，若想保持稳定的资金周转率还需要融资，而海外的发债成本远低于国内的银行信贷、民间资本。随着美国宽松货币政策所带来的流动性以及美元资金对内地楼市的观点转变，内地房企积极通过海外债市来增加扩张的储备粮，进而应对内地的房地产调控。

业内人士分析认为，随着年度销售数据的陆续披露，大部分内地房企去年销售向好，资金状况明显改善，拿地动作的启动也显示出未来的发展潜力较足，是吸引债市关注的主要因素。此外，城镇化概念的提出，被认为是内地楼市的重要利好因素，同样成为内房企受热捧的原因。

## 二、海外发债低息是主因

2013年伊始，由于经济回暖和看多内地房地产市场情绪的高涨，去年成功完成销售业绩实现“大逆转”的龙头房企们便开始了新一轮融资，而与此火热局面相对应的是，海外发债成本的大幅降低，利息降幅十分明显。

这也有据可循，其中最具有代表性的恐属越秀地产。1月17日，越秀地产公告发行的3.5亿美元和5亿美元的票据，年利率分别是3.25%和4.5%，为此批海外发债的内房企中发行利率最低的。

盛富资本总裁黄立冲表示，如果是纯粹的债权融资不可能出现4%左右的低息，但往往在这样的低息融资里面会包含权证，可能是转股权证或者是其他衍生的权证，总之是帮助投资人增加回报的权证。

同样，佳兆业发行的2020年到期的年利率为10.25%的5亿美元优先票据，亦低于其2012年分别发行的到2015年、2017年到期的12.875%及13.5%的年利率。世茂房地产发行的年利率为6.625%的8亿美元七年期的美元债券，也低于该公司去年3月份发行的一笔年利率11%的七年期债券。

亚太城市房地产研究院院长谢逸枫认为：这批港股海外发债的金额较大，期限也较长，这自然会使得发债利息降低。同时，受全球通货膨胀及美国、日本等

---

发达国家的货币泛滥，资金拿在手中就相当于贬值，不如贷给中国有偿债能力的企业。这也说明了国外机构或个人投资者比较看好中国的经济和中国的房地产市场。今年房企的海外发债数量和金额肯定会超过2012年，正所谓“手有余粮，心中不慌”，如此低的融资成本，房企怎能错过。

黄立冲认为，现在新的融资年利率在7%-12%之间，相比以前的利息的确有所降低。主要是因为全球发达国家都在使用大量的流动性来挽救本国的经济，这就直接导致香港资金的流动性非常充裕，充裕的资金与可供投资的机会形成对比，进而促使资金利息有所下调。这批来自海外的资金均以美元计价，这对于人民币资产在中国的投资而言，这些房企要承担汇率风险，短期流动性会迫使人民币升值，但中长期来讲会迫使人民币贬值。如果房企的发债期限在三年以上，作为发债方可能会面临汇率风险，而这种汇率风险也是发债企业的一个成本。从海外机构讲，他们认为人民币在中长期面临贬值压力，所以，愿意对这种中长期的发债融资收取比较低的利息。

### **三、投资者注重房企竞争力**

对于美元债市来说，国内房企的融资热潮恐怕还将持续。除上述已经成功发债的企业外，内房企中的合景泰富、宝龙、恒大等企业近期也相继宣布，计划发行优先票据。

此外，若万科B转H能在近期完成，其在资本市场势必也将有不小的动作。业内人士普遍认为，今年国内房股在海外债券市场的融资额将超过去年。

值得注意的是，发债时的热捧并不意味着其后续表现持续向好。据了解，雅居乐和合景泰富此次所发债券为永久资本证券，相对于优先级债券，其融资成本明显偏高。

因此，尽管不少房企强调将优化公司财务结构，保持稳定现金流，但业内人士普遍认为，高利息的融资势必会给企业的财务成本带来压力。更为重要的是，对于此次融资的用途，大部分房企均提及“为现有债务再融资”一项。这也意味着，虽然现金流充裕，但公司的负债率仍将持续保持高水平。

对于内地房企发美元债的踊跃，也有业内人士提出，低息的成本作用不一定比境内看似高成本的信托或其他形式的融资要好。美元债期限较长，人民币汇率贬值的风险是境外发债房企面临的最大挑战。

---

同时，瑞银执行董事李智颖表示，由于国内的开发商去年初已经大举发行高息债，大部分于海外上市的房地产公司短期内再融资的风险不高，若今年的销售额下跌30%，大部分公司的现金流将面临一定的压力。

债券发行的利率主要由其评级决定，但其后市表现更多取决于企业的产品和区域布局结构，以及与之相关的财务状况。去年10月和11月，方兴地产和SOHO中国先后发行5亿美元和10亿美元的债券，虽然初期受到市场热捧，但此后一路下跌，并在11月上旬就跌破面值。这其中，除债券发行和定价方面过于激进之外，公司治理结构和战略调整等才是根本原因。因此，相较于市场表现波动大的企业，债市更为青睐以龙湖为代表的稳健型房企。如龙湖去年以来的两笔融资，不仅成本低于市场平均水平，且迄今为止在债市的表现持续稳定，并有走强之势。数据显示，在优先票据的市场上，龙湖地产在2009年发行的5年期债券的2009至2012年间的正态分布仅为4.8%，但是其它的债券有的高达16%（一般而言，正态分布越高投资风险越大）。这也意味着，龙湖很好地控制了风险，使之持续处于市场的低水平。此外也有一些房企在债市低开高走的情况，显示出很好的抗风险能力。

#### **四、“稳定性”成债市首选**

环球利息低企，使得债券深受投资人追捧。数据显示，2012年全球新兴债券基金的净流入高达556亿美元，远高于股票基金的净流入。

其中，由于国内融资渠道有限，海外美元债券市场日趋成为国内房企常见的融资渠道。2012年，国内房企共通过海外美元债券市场集资接近90亿美元。

今年以来，国内房企补强资金的欲望强烈，加之随着美国QE3的推出，财政悬崖问题初现曙光，海外债券市场供需两旺。今年国内房企通过美元债市的募资规模料将超过去年。

但与此同时，低息海外资金的涌入，正在给国内楼市带来潜在风险。有业内人士指出，融资成本的降低将使房企在土地市场产生“一掷千金”的冲动，容易给国内土地和房屋市场带来风险，进而影响公司的长期业绩。

分析人士认为，与股票相比，债市的流动性较低，且随着楼市调控的长期化及房地产业平均利润率持续降低，海外资金对国内市场的风险感受愈加敏锐。与以往相比，其更为看重二级市场交易的稳定性，而非一味寻求高收益。

在越来越多的国内房企可以发行超过5年的固定利率债券的情况下，期限越

---

长，债券风险将随公司运营不确定性的增大而增加。对于国内楼市而言，房产税试点扩军、局部楼市存在的供大于求风险等，也可能成为债券市场的潜在隐患。

在市场化程度相对较高的海外债券市场，单一的利空因素可能经由市场传导而层层放大，进而影响到企业债券在二级市场的表现乃至企业业绩，使债市出现强者恒强的“马太效应”。相比之下，企业各项指标的稳定成为投资者看重的首要因素。

因此，对于国内房企而言，海外债券市场虽正处于勃兴阶段，对企业发债资质的要求愈加严格，但这并不能完全掩盖其潜在风险。投资者需留意债券结构，同时也应注重对企业的资金结构、市场布局、二级市场表现等做出深入分析，以规避有可能伴随国内楼市回暖而诞生的新风险。

## **房企争相储备商业地块**

### **需警惕井喷后遗症**

**本刊综述** 2010年住宅市场全面限购以来，众多品牌房企宣布拓展商业地产领域。两年以来，商业地产热潮仍在持续，土地市场上商业地块接连出现地王。这一轮的商业地产井喷式发展，引发业界对于供应过剩的担忧。

### **投资比例不断提高**

自2010年本轮调控启动以来，商业地产瞬间成为规避风险的最佳选择。持有型商业物业的稳定收益，以及目前中国商业地产市场尚未发展成型，使得品牌房企对商业地产市场寄予厚望。除了老牌商业地产开发商在急速扩张，商业地产“新势力”也在迅速崛起。中原地产数据显示，自2010年始，国内商业地产的月均开发增速达到25%以上，是同期住宅开发投资增速的1.5倍，2012年上半年更是达到2倍。同策咨询研究中心总监张宏伟指出，自2012年以来，商业营业用房投资开发比重有逐月提高的趋势，已达到14%上下。如万科集团虽主要开发住宅地产，但其商业地产开发也初具规模。据不完全统计，万科在全国已经有17个城市综合体项目正在操作，非住宅业务的占比将从目前的10%逐步扩大到20%。

### **争相储备商业地块**

在拿地比例中，商用地块占比提升，商业地块也连续打破上海总价地王纪录。

---

2012年底，万科联合绿地、玖致酒店和广州港捷，以54.31亿元共同摘得徐汇区漕河泾社区278a-05、278b-02、278b-04南站商务区地块。刷新保利地产联合体在两个月前以45亿元拿下的徐汇滨江综合地块的上海总价地王纪录。龙湖地产在虹桥商务区的龙湖天街项目地块亦是2011年的地王。CRIC数据显示，2012年，万科在全国拿下的纯商业用地达到122.1万平方米，纯商业拿地约占2012年万科所拿的商业综合用地总量的11%，比2011年全年的22.54万平方米增加4倍以上。业内专家表示，拿地行为体现了企业未来的发展方向，商业地块比例在近几年逐渐上升，体现了品牌房企开始逐渐向商业地产领域发展的倾向。

### **警惕“井喷后遗症”**

事实上，商业地产这一轮的井喷式发展，也引发业界不小的担忧。中国指数研究院上海研究总监陈延彬表示，对比数据可以发现，发达国家人均商业物业面积是1.2平方米，而在中国，上海、广州等一线城市人均商业物业面积已经超过了这个数字，不少二线城市也在快速向这一数字靠近。中国商业地产联盟副会长兼秘书长王永平曾表示，商业地产既要慎提“春天论”，也要慎提“泡沫论”，因为开发商向商业地产的转型有很大部分是被动和盲动的。2012年，由中国社会科学院财经院、利丰研究中心与社会科学文献出版社联合推出的《流通蓝皮书：中国商业发展报告（2011-2012）》指出，本轮商业地产爆发式增长或将导致以下后果：大量激增的商业地产项目得不到客群的支撑，商业地产项目同质化现象严重。

## **“中国式”房企突围**

### **两极分化趋势渐显**

**本刊综述** 2012年，宏观调控持续深化，各房企纷纷寻找出路，上演了一幕幕“中国式”突围剧情。一些大型开发商积极寻求在海外借壳，中小房企则寻求资金、转卖项目。业内表示，未来房地产企业的两极分化会成为一种趋势。

### **房企各寻出路**

截至目前，传统的四大龙头房企“招保万金”都已相继收购海外上市资源。2012年5月初，招商以近2亿港元收购一家香港消费电子类上市公司70%的股份；其后，万科置业于5月13日以10.79亿港元收购南联地产73.19%的股份。受宏观调

---

控影响，不少房企利润明显下滑。因此，不少房企各寻出路，开始选择了房地产基金、资产证券化、出售项目或子公司股权等方式进行融资，其中也不乏大手笔。2012年，富力地产与平安集团联手成立了一只40亿元的基金；保利地产最高规模达100亿元的“信保基金”已经展开了养老地产领域的投资；首创置业则与长青基金共同探索中国特色养老地产模式。而那些曾抱着投机心态纷纷进军房地产的非地产主业企业，在被称为史上最严调控的当前纷纷选择撤离。

### **突围原因各异**

上述“中国式”突围的背景概因楼市调控，银根紧缩，但内涵各不相同。万科董事会秘书谭华杰表示，收购香港公司并非借壳圈钱，主要目的是进行国际化尝试。首创置业董事长刘晓光则表示，一方面是出于企业自身国际化战略的需要，另外是可以分散风险。分析人士认为，在内地重点城市限购的大背景下，楼市成交量受到严重影响，此时部分投资性需求也外溢到海外市场，出于种种考虑，一些有实力的内地房企自然会盯上稳定成熟的海外市场。如果说谋求海外发展是上述大型房企的中长期战略，那么对于中小房企来说，寻求资金、转卖项目是局势所迫。能不能活下来，是一个现实的问题。而对于非地产主业企业来说，在宏观调控持续的情况下，“弃卒保车”的战略考虑也不失为一种明智之举。

### **两极分化趋势渐显**

地产企业进行“中国式”突围之际，其潜在风险不可忽视。由于房地产的开发周期较长，并且国内的法律、市场体系与国外差异较大，多数房企的海外投资还只停留在意向阶段。对于内地房企的这股“出海”热，一位国际地产代理行负责海外投资买卖的主管表示，现在欧洲的经济不好，投资成本低，有很多房企是抱着抄底的想法，但是未必赚得了钱。而国内房企热衷的地产基金。业内表示，虽然房地产基金对投资者承诺的收益水平越来越高，但房地产行业告别暴利已是不争的事实。房地产基金要实现承诺的高收益，就意味着要寻找高出行业平均盈利水平的项目，这也是行业的风险所在。未来房地产企业的两极分化会成为一种趋势。在销售不力、资金链紧张及库存高企等压力下，投资客、非地产主业企业的撤离是行业发展趋势。从长远看，只有土地储备、项目运营、资金实力等各方面都资质较优的房地产开发企业才能在市场上长期生存。

---

## 调结构必须搬掉房产泡沫这块绊脚石

**本刊讯** 著名经济学家王小广日前表示，调结构必须搬掉房产泡沫这块绊脚石。

调结构已经成为新一届政府最重要的任务，但要想使调结构取得突破性进展，必须具备两个大前提，一个是经济增长速度放慢，大概维持在7%左右；另一个就是房地产业必须调整，房价回归理性，房地产泡沫已经成为阻碍中国经济结构调整的最大绊脚石。

目前中国新建商品房中，只有不到一半是用来满足居住需求，也就是说一半以上是在满足投资需求。大部分新增供给都被投资者买走了，从全世界范围来看，任何一个国家在现代化过程中都没有出现过类似的情景，因此这是很不正常的现象。

经济结构调整，就是要通过创新，使企业转型升级，这需要大量的资金投入，过多的货币和新增的盈利都向房地产转移，必须导致其他重要的结构升级部门资金和资源不足。

另一方面，房子虽然是可交易的不动产，但它却是不可贸易的，即使中国房地产价格上涨再多倍，也不能形成国际性的产品，反而却提高了中国人的生活成本，并抑制中产阶级的壮大。从这个意义上讲，它正在逐渐削弱中国的国际竞争力。

因此，调控房地产就是释放中国经济的潜在风险，使中国经济形成长期竞争力的重要前提。当前新一届政府的领导者已经显示出足够的决心，为促进中国经济结构调整进行强有力的改革。因此搬掉房产泡沫这块巨大的绊脚石，已经指日可待。

当房产泡沫的绊脚石被彻底打破，社会资金重新进入实体经济，并在创新和升级领域获得利润时，也就是中国真正进入结构调整的时刻，而这个时刻已经近在眼前。

---

## 2013 年国内房价涨幅应该在 5%左右

**本刊讯** 中国房地产指数研究院院长莫天全日前表示，房地产市场仍处于黄金期，2013年国内房价涨幅应该在5%左右。

2013年应该会延续2012年的房地产市场的状况，整体价格应该会比较平稳，但稍微有些上涨，上涨幅度应该在5%左右，这是大家能够接受的一个价格上涨趋势。在成交量方面，2013年应该还是不错的，城市化建设带来的刚性需求还是主要的导向，这一块带来的成交量应该来说会跟2012年持平。

和传统产业相比，特别是和制造业相比，无论是利润率也好，规模也好，增长率也好，房地产业依旧是朝阳产业，在10年至15年内应该不会有太大变化。城市化进程是房地产业的保障。在未来20年，还会有2亿多人口进城，这些人口又会带来巨大的需求。

房地产业将在相当长一段时间内处于调控状态，特别是限购。但需要明确的是，中国房地产的问题不仅仅是经济问题，还是社会问题。

### 谨防城镇化吹大地产泡沫

#### 房企或面临角色转换

**本刊综述** 近期，城镇化已成为出现频率最高的词汇。而中央密集表态推动城镇化进程，也给房地产发展带来更多层面的遐想。不少业内人士认为，新型城镇化将成为中国扩大内需的重要支撑，但应警惕一些人利用概念放大地产泡沫。未来的新型城镇化将不再是“土地城镇化”，更不会支持房地产业的高速粗放增长。在城镇化进程中，房地产业应积极成为国民经济的配套产业。

#### 住房需求增加是总趋势

2011年，全国城镇化率达到51.27%，此前十年间年均增长1.35个百分点。专家预计，到2020年，中国城镇化率将超过60%。可以想见，“城镇化”将成为未来中国经济发展的重要引擎和机遇。面对未来10亿人口的城镇化，不可否认，城市住房需求将大量增加。据相关机构测算，未来十年，我国至少有120亿平方米的住房需求，相当于2011年全国商品住宅销售面积的12倍以上。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁表示，住房的需求趋势不会改变，一方面，有更多的人口要进入城市，城市面临住宅、棚户区改造，另一方面，高收入阶层的收入不断增加，需要增加住房供给。

专家预测，未来中国的房地产发展重心将越来越多地向大中城市周边和二线城市移动，二三线城市的房地产市场发展空间很大。

李铁表示，要通过政策尽量使一些资源从高等级城市向相对低等级城市进行合理分配，促进二三线城市更多的吸纳人口。

国家行政学院决策咨询部主任研究员王小广认为，推进城镇化战略，不是继续搞以土地扩张为核心、“见房不见人”的旧式城镇化，而必须走一条以资源节约、效率优先，“见房见人”，以加快人口城镇化、改善人们生活质量为出发点的新型城镇化道路。

#### 城镇化不是“圈地造城”

---

在前十年的城镇化进程中，由于耕地资源浪费、房地产过度开发、土地利用效率低，城市化建设中存在较为明显的泡沫。一些地区陷入“要地不要人”的误区，土地城镇化快于人口城镇化。如今，“新型城镇化”已成为市场关注焦点，也有业内人士担心，过去10年房地产的疯狂是否会在未来10年重演。

中国社科院工业经济研究所主任陈耀表示，近年来我国城镇化力度很大，不乏有一些地方错误理解，大量圈地，导致城镇化质量偏低，推进过程也过于急躁。

国家行政学院决策咨询部主任研究员王小广认为，在推进城镇化的过程中，需要坚持稳健货币政策和房地产调控政策不动摇。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁表示，城镇化发展一定会带来房地产发展，但城镇化不等于房地产化，也不等于全部开发高档住宅。城镇化是人口集聚、服务业积聚的过程，需要以保障房等形式解决人们的住房问题。近些年，在对中低收入人群住房需求的满足上做得不够，需要在政策上进行调整，在空间上解决房地产资源配置问题，降低住房成本。

### **房企或面临角色转换**

对于房企而言，城镇化绝不是新一轮的“地产狂欢”，而意味着新一轮战略机遇期的到来。万科总裁郁亮认为，房地产业不应再奢望成为国民经济的主角和支柱产业，而应积极成为城市化、城镇化发展过程中的配套产业。

中共中央党校教授向春玲表示，城市运营商将是中国未来优秀房地产发展商角逐的最佳高地。房地产开发要从单一楼盘或者单一项目的开发转向城市综合功能的开发，这符合中国城镇化发展的方向。

目前很多房地产开发企业都已开始考虑依据“城镇化”调整自身的开发模式、业务布局和产品线，部分开发企业亦开始在一些有潜力的县市拓展城镇区域的土地储备。

专家认为，中国城市化正在告别粗放型发展模式，城市运营是中国未来城市综合发展的必然模式。房地产企业作为参与未来城镇化发展的重要组成部分，应争取有限资源的最大化利用，在配套服务业、相关产业的带动下，逐步提升房地产市场的品质，而这对开发商提出了更高、更专业的要求。

---

## 房价上涨苗头已现

### 控制措施或密集出台

**本刊综述** 近日，有数据爆出“一月上半月北京二手房成交量同比大涨360%”的市场数据，并认为这是房价“暴涨”的前兆。虽然有人认为这一数据没有参考价值，但也有人认为房地产市场回暖正在形成，成交数据的异常或许会促使政府出台新一轮调控措施。

#### 二手房成交单月同比涨360%

近日，一组市场化数据引起市场关注：据北京住建委网站的网签数据统计，2013年1月上半月北京二手住宅网签总量为7940套，环比上月同期的网签量上涨了6.6%，与去年1月同期的网签量相比更是大幅上涨了360%。据伟业我爱我家市场研究院统计数据显示，2013年1月上半月北京新房（不含保障房）交易量为5392套，环比上月同期上涨9.3%，与去年1月同期相比更是大幅上涨了385.3%。与此同时，北京一些区房屋交易中心有购房者彻夜排队过户的现象也让市场各方愈加议论纷纷。“360%的市场涨幅”有人认为这是房价“暴涨”的前兆。业内人士认为，成交高点和冰点时期的比值反差必然强烈，突出反映同比数据容易误导市场和购房者，从而推高房价。

#### 新房供应与税费等因素刺激市场复苏

不过，虽然不应对单一数据作出过度解读，但整个市场正在复苏的现实状况却是不可避免的事实。庄凌顾问负责人张映光认为，2012年上半年的楼市市场处于低谷，因此同比大涨的数据似乎不必过多解读。但同样不可否认的是，二手房市场正在迅速进入火热交易期，而在很多时候，这往往是楼市强劲反弹的前兆。业内人士表示，造成此局面的原因颇多，除了未来房价仍将继续上涨的预期，购房需求出手意愿更加强烈，还有提高二手房交易税费的呼声已经日渐高涨，刺激二手房市场新增房源上涨。另一重要因素即为地段，新增楼盘因去年土地供应不足整体减少，房企的谨慎出手也使优质地段的优质楼盘更是少之又少，热点区域供需矛盾紧张，进而促使二手房市场量价齐升，未来房市主战场将长期转向二手房市。

#### 房价上涨苗头或引调控出台

---

成交量的上升是否会带来价格的跟涨？业内专家指出，如果在单一的市场经济条件下，市场会有价随量涨的倾向，但是由于政府出台的房地产调控，多方之间就形成了博弈的局面。伟业我爱我家集团副总裁胡景晖表示，2012年年底房价上涨预期明显，购房者买涨不买跌的作用之下，购房需求旺盛。此外，由于新房推盘动力不足，房源经一年的消化之后出现紧张。在较为严峻的供需形势之下，随着近期全国多个城市的楼市成交量持续走高，房价也出现继续回涨的局面。胡景晖预计，近期来看，控制市场预期的各项措施将会密集出台，1月初国土资源部树立“地王”标准便是其中一例；从中长期来看，政策出台的方向趋向于通过行政、市场化手段增加市场供应，通过土地、税收等制度的改革构建调控的长效机制。

## 调控有利于房地产市场健康

**本刊讯** 万科集团董事长王石日前表示，对于整个房地产市场的健康发展来说，价格的控制是非常有必要的，从这个角度讲中央的调控政策非常有效。

有人认为城镇化将成为中国房地产市场大发展的另一个契机，推动城镇化将进一步促进经济发展，但不可能再有一个房地产投资的高潮到来。

城镇化意味着城市之间资源的合理再分配，不会再造成一个房地产投资热。城镇化不仅仅意味着对房地产的投入，而是一种综合性的面向医院、学校、图书馆、体育设施等在内的基础设施更均衡和合理的投入，从而通过这个过程实现面向未来、环境友好的居住环境。

城镇化的目的是要使人们生活得更美好，使经济出现新的增长点，而不是让开发商更多地建房子、建写字楼、建商场。

经过十多年的快速发展，房地产市场在中国国民经济中的地位越来越高。正因为市场的快速增长，更多资本进入，导致市场发展良莠不齐，形成泡沫。因为存在泡沫，所以必须控制。如果不控制最后泡沫破裂的话，影响的不仅仅是房地产市场，而是国民经济的健康发展。而中央政府的调控政策给房地产市场的健康发展带来希望。

此外，如果投资股票、贵金属或者字画等很容易变现，但房子作为投资品会

---

出现这样一种情况：价格上涨时很不容易买到，价格下跌时很难出手，所以对消费者来讲，房子作为投资品还是要慎重。

## 房价下跌预售自然消失

**本刊讯** 北京房地产业协会秘书长陈志日前表示，房价下跌预售自然消失。

预售制的出现，是由于房地产的资金需求，其结果在几个方面产生益处，包括开发商获得了资金，扩大了开发能力；银行通过转移财富获得利差；买房人在房价整体上行的前提下，在预售阶段锁定价格，越早出手价格越低、升值收益越大。

讨论预售制是否取消，应该认识到现阶段房地产发展与住房需求的大背景。现在大家关注的房价问题，核心是社会分配不公，马太效应显现，一部分人在房地产快速发展过程中，利用一开始抑制投资投机政策的缺失，实现了财富的快速增值。以一线城市为代表的核心城市，因为种种聚集效应，住房需求量更大。

至于捂盘惜售、工程质量等隐蔽问题，这和预售制没有直接的因果关系，解决这些问题的正确选项是加强监管，而不是取消预售。

还要看到的是，在市场规律作用下，当房价下跌的时候，预售自然地就被“取消”。在本轮调控中，市场需求被抑制，不少楼盘就被迫卖现房了。

## 城镇化助推房价上涨是曲解

顶在天花板上的高房价没有得到多少调整，城镇化助推房价上涨是曲解。首先，从2012年5月起，全国楼市开始回暖，交易增加房价反弹，特别是一线城市，在年底几个月销售旺盛、价格飚升，年初政府希望让房价回归理性的目标被打到原形。

其次，两年多来的房地产宏观调控，尽管声势浩大，但是不仅住房市场的性质没有改变，而且顶在天花板上的房价也没有多少调整。在这种情况下，表面上看是住房消费者进入市场，但实际上，基本上都是投机炒作者进入市场。如果住房市场性质不改变，住房仍然是一种赚钱工具，那么市场还会出现短期繁荣，但

---

三四线城市的风险很快就蔓延过来。

第三，一线城市的土地市场又开始火爆，去年11月底以来，不仅全国前十名以上的房地产开发商销售额大增或创历史纪录，而且许多大房地产开发商纷纷从三四线城市，甚至于二线城市撤回到一线城市。房地产的流向突然逆转。

第四，正因为经过两年来宏观调控房地产市场没有改变市场性质，因此，当前全国的住房市场走向基本上是由预期来决定。无论是2012年上半年稳增长政策出台，还是最近市场炒作疯狂的“城镇化”，都成了决定国内住房市场价格走向的重要因素。因为，2012年上半年“稳增长”，市场把它理解为货币政策全面放松，或货币政策又要回到2009年的状态。这自然会让整个住房市场预期突然逆转，正在调整中的住房市场也随着这种预期逆转开始全面回暖。而“城镇化”则被市场理解为更多的人进入城市需要更多的住房，住房需求会快速增长；或理解为城市空间的扩张，城市需要建造更多的住房来满足这种住房市场需求。而住房需求快速增加房价也就要上涨了。

现在政府应对的政策是希望增加土地供给，建造更多的住房来遏制房价；加大保障性住房建设来解决中低收入民众的住房问题，以缓解由住房问题引发的社会危机。但实际上，如果不对住房市场进行重大制度改革，不对当前巨大房地产泡沫作一个了断并坚决挤出，中国住房市场不通过有效的经济政策进行周期性调整，那么，走出当前住房市场困境是不可能的。

在这种情况下，增加住房供给对住房市场的调控同样是南辕北辙。因为对住房投资投机者来说，他们对住房投机需求是从零到无限大。而当前重新启动“改善性住房需求”，让市场以为政府根本就不想改变当前住房市场现状，反之会进一步把这种现状推到极致。

所以，面对当前国内住房市场的形势，新政府首先要对住房市场有一个清楚明确的预期，政府有决心挤出当前的房地产泡沫，有决心改变当前住房市场性质，有能力对住房市场投机投资需求进行全面遏制，并坚决去除住房消费市场赚钱效应。其次，对于当前住房市场形势不仅要判断准确，要坚决去除房地产业宏观调控工具的功能，给市场以清楚明确的信息。在这点上不可犹豫不决，而是信息清楚明确及政策坚决。

作者 社会科学院金融研究所研究员 易宪容

---

## 央企退出地产业进展缓慢

2010年，国资委曾发出禁令，要求78家央企退出房地产行业。由于没有制定严格的时间表，截至2012年年底，除21家被允许继续从事房地产业务的央企外，只有不到20家通过剥离或者转让方式，完成了从房地产市场的退出。

专家表示，巨大的利润吸引力使央企退出地产业进展缓慢。与此同时，从长期看，央企退出房地产行业并非能一劳永逸地解决房地产市场诸多问题，需要从长期、全局进行考虑，对整个房地产行业进行制度改革。

中国房地产研究会副会长顾云昌分析认为，首先，目前我国房地产市场的收益较高，企业难以舍弃这部分业务；其次，房地产开发企业的退出并不是简单的事情，涉及很多问题，如企业早期取得的土地、企业的债权、债务问题以及为防止国有资产流失所要面对的复杂法律程序等，均制约了央企的退出进程；第三，由于地产业利润巨大，政府对央企退出的工作决心也不是很大，未认真督查。

中国人民大学经济学院副院长刘元春指出，国资委当时下令非主营房地产业务的央企退出该行业，更多是由于国资委迫于社会舆论压力的一种表态。从实际来看，这一禁令很难达到其预期效果。因为之前将国企定义成一般性企业，而不是国家战略性企业，一般性企业自然是以追求利益的最大化为目标。

中国房地产研究协会副会长顾云昌也表示，当时，国资委出台这样一个行政命令，更多是因为国企和央企利用其资金优势，高溢价拿地造成当时地价、房价上涨过快，社会舆论压力大，国资委为平息社会不满情绪而下达了这条退出令。在未来一段时间内，政府还是会让这些央企在房地产行业参与市场的自由竞争，通过市场手段让部分不适合从事房地产的央企逐步退出房地产行业。

同时，专家指出，房地产是一个资金密集型行业，银行等金融机构更愿意把资金贷给央企这样保障性更强的企业，而不是民营企业。而且，央企还可以将其主营业务的部分资金输向房地产。所以，国企、央企“退房”更难实现。

需要注意的是，普通民众只关心房子的性价比，并不关心地产开发商是民营还是国企。因此不能认为国企、央企退出了房地产市场，整个市场就会健康发展。

此外，对于房地产行业健康发展，业内认为，长远来看还需要中央政府进行政策的顶层设计。目前，我们的房地产调控更多是“有什么问题出台什么政策”。

---

政府应该从整体上来判断行业发展的目标，制定出长期稳定的政策。

## 2012 年房地产行业主要政策分析

**本刊综述** 为进一步加强和改善房地产市场调控，稳定市场预期，促进房地产市场平稳健康发展，2012年，我国政府出台的房地产调控政策主要集中在三方面：

一是国务院各级领导接连重申楼市调控不动摇，多部委多次释放调控力度不放松信号，促进房价合理回归。

二是为确保完成全国保障性安居工程建设任务，财政部、国家发改委、住房城乡建设部等部门分别发布政策，多渠道多层次确保安居工程建设资金到位，力促保障房建设顺利推进。

三是为继续坚持并深入贯彻中央关于房地产市场的调控政策，国土资源部发布了2012年房地产用地管理和调控重点。旨在促使开发商加大对闲置土地的开发力度，利于楼市趋于平稳。

### 一、多部委持续重申楼市调控不动摇，促进房价合理回归

为进一步巩固和扩大调控成果，确保调控目标和各项政策措施全面落实到位，2012年以来，中央政府始终对房地产市场调控保持从严态势，多次释放调控力度不放松的信号。

2012年3月14日，国务院总理温家宝在十一届全国人大五次会议举行的记者会上表示，中国房价还远远没有回到合理价位，调控不能放松。在谈到对房地产市场发展的观点时，温家宝说，第一，要保持房地产长期平稳和健康发展。第二，什么叫房价合理回归？合理的房价，应该是使房价与居民的收入相适应，房价与投入和合理的利润相匹配。第三，房地产的发展，毫无疑问要充分发挥市场配置资源的基础性作用，就是说要充分利用市场这只手。但是政府这只手也不可以缺少，因为它更具有稳定性和促进公平。5月21日，国务院总理温家宝在武汉考察时再次强调“稳定房地产市场调控政策”，“促进房地产市场平稳健康发展”。

进入6月份，有关房地产调控政策放松的报道屡见报端。据统计，上半年共

---

有包括北京在内的30多个城市分别从不同角度出台了楼市微调政策，政策微调内容涉及公积金贷款额度、土地出让、普通住宅标准、税费优惠以及购房补贴等。尽管各地楼市微调不断，但整个市场环境仍然笼罩在调控持续从严的氛围中。6月12日，发改委针对“发改委人士称地产松绑或是救市第二张牌”的报道作出澄清，表示该部门近期没有人接受过该媒体记者采访，相关报道纯属捏造。6月14日，央行新闻发言人就“央行特急文件调整利率及其涉及房贷利率”一事作出回应：中央银行和监管部门对个人住房贷款一直实施有效的政策引导和审慎性监管。个别媒体称“央行特急文件规定首套房贷利率最低可七折”，为有意曲解央行政策意图，有市场炒作之嫌。银监会也做出相似陈述。6月18日，住房和城乡建设部新闻发言人表示，当前各地要坚决按照中央要求，继续坚定不移地抓好房地产市场调控各项政策措施的贯彻落实工作。特别是严格执行差别化住房信贷、税收政策和住房限购等措施，巩固调控成果。6月23日，住房和城乡建设部部长姜伟新表示，明年将继续坚持房地产调控不动摇，促进房地产市场健康发展，要继续落实地方政府对房价调控的责任。将严格实施差别化住房信贷、税收政策，支持居民的合理购房需求，优先保证首次购房家庭的贷款需求。

一周之内，四大部委接连发布涉房调控的表态，一方面说明在市场观望相持的敏感时期，舆论风险高企；同时也再次表明，目前中央对于房地产调控的态度依旧严谨，并无明显放松迹象。但在这种宏观政策调整与坚持房地产调控不放松，以及地方政府出台的微调政策不断加大的局面下，部分城市的市场预期正在出现变化。就在业内期待更高层面表态时，7月7日，国务院总理温家宝强调，目前房地产市场调控仍然处在关键时期，必须坚定不移做好调控工作，把抑制房地产投机投资性需求作为一项长期政策。继续严格实施差别化住房信贷、税收政策和住房限购措施。对有地方出台或变相放松房地产市场调控政策的，要有针对性地及时制止纠正。同时，抓紧研究推进房地产税收制度改革，加快建立健全房地产市场调控的长效机制和政策体系。要毫不动摇地继续推进房地产市场各项调控工作，促进房价合理回归，决不能让房价反弹，造成功亏一篑。

在此背景下，7月19日，国土资源部、住建部联合下发了《关于进一步严格

---

房地产用地管理巩固房地产市场调控成果的紧急通知》（以下简称《通知》），要求各地严格执行房地产市场调控政策，不得擅自调整放松，已放松的要立即纠正，巩固调控成果。《通知》指出，近期房地产和土地市场出现的一些波动，虽并未改变市场整体格局，但市场运行的复杂性和不稳定性在增加，房地产市场调控仍然处在关键时期，任务还很艰巨。对此，各级国土资源主管部门、住房城乡建设主管部门要有清醒认识，坚持房地产市场调控不放松，密切配合做好各项工作，不断巩固调控成果，坚决防止房价反弹。当天，国土资源部在京召开视频会议，就当前房地产市场形势和两部门联合下发的《通知》进行通报，并对下一步房地产市场调控工作进行了部署。

9月期间，国土部两次公开表示，要求严格执行各类土地使用标准；稳定地价，防违规用地、防异常交易，处置闲置土地和打击囤地炒地。国家发改委在9月10日到10月30日期间将专项检查在一定范围内，商品房销售明码标价的情况；9月23日，住建部表态，适时对执行调控政策不力、放松调控政策，造成房价过快上涨的地区问责。

10月12日、13日和15日，国务院总理温家宝在中南海先后召开行业协会负责人、部分地方部门和企业负责人以及专家学者三场座谈会时指出，房地产调控初见成效，但依然不稳定，必须坚持调控政策不动摇。今天的调控，包括房地产业的科学规划、规范市场秩序、使价格合理回归，都是为了促进房地产业的长期稳定和可持续发展。调控手段，从长期讲还需要逐步完善，更加注重市场和法制手段。10月17日，温家宝总理主持召开国务院常务会议，特别提出“抓紧研究制定符合我国国情、系统配套、科学有效、稳定可预期的房地产市场调控政策体系”。10月19日，国土部强调严控各地调控政策。

11月12日国家住建部发布的公告与住建部部长姜伟新则重申，房地产市场调控政策现在还没想放松，限购政策在短期内不会退出。

对于楼市调控，中央政府时刻准备应对。遇到某一城市自行调整楼市政策时，中央储备相应的政策，一旦需要的话就出手。判断楼市的动向，不能只考虑一个因素，一定要综合考虑成交量和价格。交易量增加、交易价格同时上涨，就会出

台相应的政策进行调控。可见此轮调控将继续，新一届政府将继续从严调控政策不会放松，政策反复、房价反弹的可能性不大。这符合市场早前预测，利于稳定市场走势预期。表明中央政府与住建部重在表态与稳定预期，强调加强保障房制度与配套的完善，并无新的政策出台规定，仅仅是强调调控不放松，并且没表示新的具体政策出台，依然是“有保有压，保大于压”的思想。

综上可见，中央加强房地产调控的目标和决心是明确的、坚定的。但不容忽视的是，虽然截至目前房地产调控基调未变，但市场仍出现了周期性变化。与此同时，与房地产相关的金融政策正在适当放宽：央行继2月和5月两次下调法定存款准备金率后，6月份又3年来首次下调人民币存贷款利率，流动性得到一定程度释放；住建部宣布自6月8日起，下调个人住房公积金贷款利率，以满足楼市刚性需求。楼市调控是一项艰巨复杂的任务，只有不断加强和改善房地产市场调控，确保政策落实到位，既着眼于解决当前问题，又致力于长远制度建设，房地产市场才会平稳健康发展。目前部分城市的政策微调动作愈演愈烈，虽然几个城市的放松政策都被叫停，但地方政府政策微调仍有进一步发展的潜在趋势。因此，有关部门应明确政策微调的目的是“保刚需”，而不是放松调控。从目前房地产市场运行态势来看，只要将已经发布实施的一系列政策逐一落到实处，各种政策的联动、叠加效应必然会让整个市场有所变化，必然会扭转房价过快上涨的势头，房地产价格会逐步趋于理性，实现老百姓“住有所居”的目标也将一步步变为现实。

表1 2012年房地产行业相关政策汇总

2012 年 1 月初	住房和城乡建设部相关负责人表示，政府要消除非户籍人员购买当地商品房限制性障碍，营造比较好的市场环境。住房保障司司长冯俊表示，允许利用集体用地建设公租房，不意味着小产权房将慢慢合法化。目前一些地区利用农村集体建设用地建公租房，公租房建成后仍保持农村集体用地性质。
2012 年 1 月	中山住房限价上调：2012 年 1 月 12 日起，住房限价由去年的每平方米 5800 元上调至 6590 元，在这个标准之下成交的商品房均可进行网

	上备案。
2012 年 1 月 7 日	国土部领导讲话供地指标要从严从紧投放。耕地保护要严而又严，没有讨价还价的余地。
2012 年 1 月 21 日	厦门市住房公积金管理中心：单职工缴交住房公积金的，住房公积金个人住房贷款最高可贷额度由原 30 万元提高到 40 万元；双职工均缴交住房公积金的，住房公积金个人住房贷款最高可贷额度由原 60 万元提高到 80 万元。可贷额度的计算公式：由原按职工申请贷款时前 12 个月住房公积金缴交额的 60 倍提高到 80 倍。
2012 年 2 月份	芜湖实施购房补贴：2012 年买房契税全免；购 90 平米以下房子，给予 50 至 150 元/平方米不等补贴；根据不同学历给予实用专业人才额外购房补贴；购房入户政策等。
2012 年 2 月 1 日	从化购房入户：从化市常住农业户口在当地购买商品房的产权者和直系亲属可以申请办理非农业户口，非本市户籍也可以购房入户并实施购房办证期延缓两年（购房办证截止 2013 年 12 月 31 日）规定。
2012 年 2 月 10 日	央行加大对保障性安居工程和普通商品住房建设的支持力度，并提出“满足首次购房家庭的贷款需求”。
2012 年 2 月份	上海限购变化：居住证 3 年以上可够二套房，一星期后叫停。
2012 年 2 月 1 日	沈阳上调个人公积金贷款额度夫妻可合贷 50 万，之前为 40 万。
2012 年 2 月份	天津住宅标准变化：自 2 月 1 日起同时满足建筑面积 144 平方米以下、容积率在 1.0 以上、成交价格低于市场指导价三个条件，属于普通住宅。二手房交易中涉及的营业税、契税等税费的缴纳与房屋是否为普通住宅直接相关。
2012 年 2 月 21 日	在国土资源部召开的“2011 年房地产用地管理调控等情况”新闻发布会上，国土部官员表示，由于各种原因，2011 年土地供应计划落实不足七成，而今年全国住房土地供应量将缩减两成。
2012 年 2 月 21 日	国土部还表示，今年将在全国范围内试点清理小产权房。国土资源部执法检查局巡视员王宗亚强调，小产权房不会受法律保护，也不会给

	<p>登记发证。今年对小产权房的试点清理工作将会联合相关部门一起进行，为将来全面启动清理小产权房做好相应准备。</p>
2012 年 2 月 23 日	<p>国土资源部土地利用管理司发布了 2012 年房地产用地管理和调控重点工作的通知。通知要求今年严格控制高档住宅用地，不得以任何形式安排别墅类用地；坚持房地产调控政策不动摇。保持土地市场平稳进行，避免土地供应总量、结构和价格大起大落，合理引导市场预期；季度地价涨幅超过 10%的，城市国土资源主管部门应及时查找原因，提出对策，向当地政府及省级国土资源主管部门汇报后报部备案；确保保障性安居工程住房用地。</p>
2012 年 2 月 24 日	<p>从 2012 年 2 月 24 日起，下调存款类金融机构人民币存款准备金率 0.5 个百分点。这是 2012 年以来央行首度下调存款准备金率。</p>
2012 年 3 月 22 日	<p>国务院批转的国家发展改革委《关于 2012 年深化经济体制改革重点工作的意见》明确，今年要适时扩大房产税试点范围。几日后住建部表示正和财政部、税务总局总结重庆和上海房产税试点经验，研究扩大房产税征收城市。</p>
2012 年 3 月 27 日	<p>滨州将住房抵押贷款的最高额度及最长期限由现在的 25 万/15 年提高至 30 万/20 年。新政将于今年 4 月份实施执行。今年将稳步提高缴存基数和缴存比例。公积金扩面增额特别是民营企业建缴，是今年的工作重点。</p>
2012 年 4 月 1 日	<p>克拉玛依住房公积金归集管理办法 1、最高贷款上限由 50 万元增加到 70 万元；2、“申请住房公积金贷款自取得购建房有效文件起 1 年内有效”调整为“2 年内有效”；3、缴存职工“为没有经济收入的子女购买住房的，可以申请提取公积金”，调整为“为直系亲属仅限父母和子女购买住房”可以申请提取公积金。</p>
2012 年 4 月 1 日	<p>济南上调 2012 年职工住房公积金最高和最低缴存工资基数，最高缴存基数由 12757 元调至 14652 元。最低基数，部分区县从 950 元调至 1100 元。此次调整执行时间为今年 4 月 1 日至 2013 年 3 月 31 日。</p>

2012 年 4 月份	河南信阳住房公积金最高贷款额度由原来的个人 16 万元、夫妻双方 28 万元分别提高到 26 万元和 38 万元
2012 年 4 月份	呼和浩特单身职工贷款额度由 30 万元提高到 40 万元,双职工家庭贷款额度由 40 万元提高到 50 万元。
2012 年 4 月 17 日	南昌市公积金管理中心 1、对购买普通住房的双职工仅指夫妻双方缴存户,适当放宽贷款最高限额,市城区增加 10 万元,南昌县、新建县、安义县、进贤县、湾里区增加 5 万元;2、2012 年度住房公积金月缴存额上限为 2300 元,下限由原 160 元上调至 260 元,住房公积金缴存比例统一按照单位、个人各 12%执行。职工住房公积金月缴存额上、下限的执行年度为 2012 年 7 月 1 日-2013 年 6 月 30 日。
2012 年 4 月 20 日	郑州市住房公积金管理中心即日起,该市将公积金贷款最高额度上调 5 万元,市民最多可以贷款 45 万元。
2012 年 4 月 21 日	蚌埠住房公积金管理委员会审议通过了《关于提高蚌埠住房公积金最高贷款额度的意见》,从 4 月 1 日起,蚌埠住房公积金贷款执行新的政策,职工夫妻双方均连续足额缴存住房公积金,在蚌埠市区购买新建住房的,公积金贷款额度上限由 30 万元提高到 35 万元;在蚌埠市区购买二手住房及在市辖三县购买住房的,公积金贷款额度上限由 25 万元提高到 30 万元。
2012 年 4 月 23 日	武汉市公积金管理中心单方缴存的职工购买 90 平方米以下一手房,最低首付由三成调低到两成;月按揭还款额从以前不能超过职工月收入 35%上升到 45%;以前需夫妻双方缴存才能申请最高 60 万元的贷款,现在单方缴存人就可申请最高额度 60 万元。
2012 年 5 月	国土资源部近日通知各地,将在 5 月下旬从土地市场动态监测与监管系统中提取房地产土地闲置超过一年的情况,并抄送给银监会、证监会等部门。在闲置用地问题上,国土部与银监会、证监会之间的信息共享机制始自 2010 年。当年楼市调控“国十条”中,国务院要求“对存在土地闲置及炒地行为的房地产开发企业,商业银行不得发放新开

	发项目贷款，证监部门暂停批准其上市、再融资和重大资产重组”。
2012 年 5 月 18 日	中国人民银行决定，从 2012 年 5 月 18 日起，下调存款类金融机构人民币存款准备金率 0.5 个百分点。
2012 年 6 月 7 日	国土资源部公布修订后的闲置土地处置办法，对地方政府和开发商都由约束，用意在于增加供地。该办法自 2012 年 7 月 1 日起施行。办法规定，未动工开发满一年的，地方国土部门将收缴相当于土地出让价款 20%的土地闲置费；未动工开发满两年的，无偿收回土地使用权。
2012 年 6 月 8 日	央行 3 年来首次降息，金融机构一年期存款基准利率下调 0.25 个百分点，其他个档次存款基准利率相应调整，个人住房公积金存款利率下调 0.2 个百分点。降息当晚，央行要求商业银行对个人住房贷款利率浮动区间的下限仍为基准经济的 0.7 倍。
2012 年 6 月 24 日	河南实施多项购房优惠政策。最引人注目的一条是：首套房“认房不认贷”，以及重申银行首套房 7 折利率优惠。凡家庭名下（含借款人、配偶及未成年子女）无房产登记购房的均视为首套房，金融机构在风险收益平衡的基础上，原则上应给予基准利率下浮 30%幅度内的优惠。
截止 6 月 30 日	全国 40 个城市个人住房信息联网工作已经达标，未来该系统获奖扩大到 500 个主要地级市。联网后，住建部将对各城市的房地产交易、个人住房产权信息变更等进行实时监控，系统实时更新数据，住建部将和地方政府同时看到相关数据。联网之后刚需族和炒房族将区分开来，异地炒房现象将得到抑制。
2012 年 6 月 30 日	住建部、发改委、财政部、国税总局等七部委联合发布《关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知》，鼓励民间资本以投资、参股等方式进入保障房建设。
2012 年 7 月 1 日	7 月，国务院派出督察组，对 16 个省（市）贯彻落实国务院房地产市场调控措施情况开展专项督察。最后督察结果显示，绝大多数城市

	调控政策执行情况基本过关，只有广东江门被批评出现偏差。
2012 年 7 月 1 日	扬州购房补贴：建设面积在 90 平方米及以下的，对购房人给予所购房屋合同价款 6% 的奖励；对 90 平方米以上、120 平方米以下的，给予所购房屋合同价款 5% 的奖励；对于 120 平方米及以上、144 平方米以下的，给予所购房屋合同价款 4% 的奖励。
2012 年 7 月 5 日	中央再次宣布降息，为中央 4 年来首次非对称降息。金融机构一年期存款基准利率下调 0.25 个百分点；一年期贷款基准利率下调 0.31 个百分点；其他各档次存款基准利率及个人住房公积金存款利率相应调整。
2012 年 7 月 23 日	南京年底前发放 10-20 亿元住房公积金贷款支持保障房建设。坚决支持人才住房消费，入选“321”计划的人才，政策缴纳公积金的可优先享受公积金贷款；首次购买自住性商品房住房，视同南京户籍，并可按五年内个人所得税市以下留成部分，给予购房补贴。
2012 年 7 月 25 日	党中央、国务院高度重视房地产市场平稳健康发展。针对近期房地产市场出现的新情况、新问题，为进一步推动房地产市场调控政策措施落实，坚决抑制投机投资性需求，巩固房地产市场调控成果。
2012 年 7 月 31 日	据悉，义乌市当地限购政策将于 2013 年 1 月 1 日取消。
2012 年 8 月 21 日	8 月 21 日，国务院副总理李克强在北京考察保障性安居工程建设情况时强调，当前大规模开工建设的情况下，尤其要重视确保保障性住房建设质量和分配公平。增加保障性住房数量是重要的，但保证质量是根本要求。
2012 年 8 月 24 日	近日，住房城乡建设部有关负责人表示：近两三个月以来，由于大量新楼盘陆续上市，商业银行陆续下调房贷利率。
2012 年 8 月 29 日	国家发改委主任张平 8 月 29 日向全国人大常委会报告表示，目前房地产市场调控政策取得阶段性成效，投机投资性需求得到有效抑制，7 月份 70 个大中城市中有 58 个城市新建商品住宅价格同比下降。
2012 年 9 月 6 日	国土部推新差别化供地，确保 18 亿亩耕地红线。日前，据国家税务

	总局相关信息，实行差额预算管理的事业单位，其自用房产不用缴纳房产税。
2012 年 9 月 20 日	9 月 20 日，国税总局政策法规司巡视员丛明在“第五届中国企业税务管理创新大会”上透露，房产税下一步将扩大试点范围，并逐步建立房地产税制度，房地产税具体深化时间可能在年底或明年初。
2012 年 9 月 29 日	国土部、住房和城乡建设部 9 月 29 日联合发布通知，力推保障房建设落实、严格土地出让管理，成为通知的亮点。通知明确，企业违约开发土地、因自身原因土地闲置一年的，都将禁止竞买资格。
2012 年 10 月 1 日	国庆长假之际，贵阳推出首次买房送户籍的新政震动了楼市，并引发了业内各方热议。
2012 年 10 月 10 日	10 月 10 日，国务院下发《关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》，在决定调整的 143 项行政审批项目中，包括“商品房预售许可”的项目。决定指出，“商品房预售许可”的行政审批权将由原来的“县级以上地方人民政府房地产管理部门”，下放到“设区的市级、县级人民政府房地产管理部门”。
2012 年 10 月 17 日	10 月 17 日，国务院总理温家宝主持召开国务院常委会议，部署四季度经济工作。关于房地产市场调控，会议除了重申“严格实施差别化住房信贷、税收政策和住房限购措施”，特别提出“抓紧研究制定符合我国国情、系统配套、科学有效、稳定可预期的房地产市场调控政策体系”。会议同时提到，四季度要制定农村集体土地征收条例。
2012 年 11 月 8 日	11 月 8 日，十八大报告提出建立市场配置和政府保障结合的住房制度，加强保障性住房建设和管理，满足困难家庭基本需求。
2012 年 11 月 12 日	11 月 12 日，国家住建部发布的公告与住建部部长姜伟新重申，房地产市场调控政策现在还没想放松，限购政策在短期内不会推出。
2012 年 11 月 26 日	房产税的征收，或许不再局限于个人房产。财政部部长谢旭人提出，认真总结个人住房房产税改革试点经验，研究逐步在全国推开，同时积极推进单位房产的房产税改革。

表2 多部位持续重申房地产调控政策不动摇

时间	相关人物和部委	言论
2012年1月30日	中共中央政治局常委、国务院总理温家宝	巩固房地产市场调控成果，继续严格执行并逐步完善抑制投机投资性需求的政策措施，促进房价合理回归。
2012年2月15日	住建部政策研究中心副主任王珏林	地方政府不得擅自调整楼市政策。
2012年3月	中共中央政治局常委、国务院总理温家宝	房价远远没有回到合理价位，因此，调控不能放松。房地产市场关系到财政、金融、土地、企业等各项政策，改革的阻力相当之大。
2012年3月	住房和城乡建设部政策研究中心主任秦虹	抑制投资和投机性需求的政策方向长期不会动摇。
2012年4月	中共中央政治局常委、国务院总理温家宝	坚持房地产调控政策不动摇，决不让调控出现反复。采取有效措施增加普通商品房供给。
2012年4月	住建部房地产司	有关抑制投资购房需求，支持合理购房需求的政策一直未变。
2012年4月	住房和城乡建设部政策研究中心主任秦虹	未来房地产调控仍将坚持调控投资性需求，控制房价上涨不动摇，同时加大保障性住房供给，满足市场刚性需求。
2012年5月	住建部房地产市场监管司副司长	坚定不移加强调控，决不让调控出现反复，抑制和化解各种不利因素的影响。
2012年5月	住建部住宅产业化促进中心副主任	扬州新政并非救市，而是针对住宅产业化进行的积极有益探索，应当予以支持和肯定。

2012 年 6 月 6 日	住房和城乡建设部	继续坚决不移的抓好房地产市场调控各项政策措施的贯彻落实。特别是严格执行差别化住房信贷、税收政策和住房限购等措施，巩固调控成果
2012 年 6 月 12 日	国家发改委	媒体 6 月 10 日发表题为《发改委人士称地产松绑或是救市第二张牌》的报道。经查，有关报道纯属捏造。
2012 年 6 月 14 日	中国人民银行	银发（2012）142 号文中“个人住房贷款利率浮动区间的下限仍将为基准利率的 0.7 倍”，是对个人住房贷款利率浮动区间下限不再进一步放宽，此次仍保持基准利率的 0.7 倍不变。中央银行和监管部门对个人住房贷款一直实施有效的政策引导和审慎性监管。
2012 年 6 月 14 日	银监会	个人住房抵押贷款的风险权重为 50%，与现行监管规定相一致。近日，有媒体称，银监会降低了个人住房抵押贷款的风险权重，纯属误读。
2012 年 6 月 18 日	住房和城乡建设部	住房和城乡建设部门将积极配合金融部门，继续严格执行好差别化住房信贷政策。
2012 年 7 月 7 日	国务院总理温家宝	温家宝在江苏省常州市调研时强调，目前房地产市场调控仍然处在关键时期，调控任务还很艰巨。必须坚定不移地做好调控工作，把抑制房地产投机投资性需求作为一项长期政策。要毫不动摇地继续推进房地产市场各项调控工作，促进房价合理回归，决不能让房价反弹，造成功亏一篑。
2012 年 7 月 13 日	国家统计局	扩大内需，房地产是躲不过、绕不开的话题，而且是重要方面。要坚决防止房价反弹并努力实现价格理性回归的调控目标。
2012 年 7 月 16 日	徐绍史	将继续坚持房地产调控不动摇。当前土地供应应该满足市场上合理的住房需求，下半年将增加普通商品房用地的供给。
2012 年 7 月 19 日	国土部	下发《关于进一步严格房地产用地管理巩固房地产市场调控成果的紧急通知》
2012 年 7 月	财政部长谢旭人	严格实施差别化住房税收政策，加强交易环节和持有环节相关

月 25 日		税收征管，抑制投机投资性购房需求。
2012 年 7 月 27 日	银监会	2012 年年中监管工作会议以及 2012 年第二次经济金融形势通报分析会议：坚持贯彻落实国家房地产调控政策，继续强化房地产贷款风险防控，加强房地产信托风险管理。
2012 年 7 月 31 日	中央政治局会议	研究当前经济形势和经济工作：坚定不移地贯彻执行房地产市场调控政策，坚决抑制投机投资性需求，切实防止房价反弹。
2012 年 8 月 24 日	住建部	根据此前督查楼市发现，国务院督查组已向有关地方政府提出明确的整改意见，要求出现放松调控政策的地区立即予以纠正，并强调各地不得以任何理由变相放松调控。
2012 年 8 月 29 日	发改委	发改委主任张平向全国人大常委会报告，下半年稳定房地产市场调控政策，坚决抑制投机、投资性需求，防止房价反弹；加强舆论引导，稳定市场预期，避免不实信息炒作误导。
2012 年 8 月 31 日	天津考察	巩固房地产市场调控成果，需要坚决抑制投机、投资性住房需求。
2012 年 9 月 23 日	住建部	在持续了两年多的严厉房地产调控下，2012 年年初，一线城市房价出现了明显回落。然而，随着 3 月份开始成交量持续回暖，房价也出现了回升态势。
2012 年 10 月 17 日	国务院总理温家宝	国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，部署四季度经济工作。关于房地产市场调控，会议除了重申要“严格实施差别化的住房信贷、税收政策和限购措施”，特别提出“抓紧研究制定符合我国国情、系统配套、科学有效、稳定可预期的房地产市场调控政策体系”。会议同时提到，四季度要制定农村集体土地征收条例。
2012 年 11 月 12 日	住建部	重申房地产市场调控政策还没想放松，限购政策在短期内不会退出。
2012 年 12 月 4 日	中央政治局会议	提出要加强房地产市场调控和住房保障工作。

2012年12月16日	中央经济工作会议	再次明确了要继续坚持房地产调控政策不动摇。
-------------	----------	-----------------------

## 二、保障房建设继续成为重点

2012年开年以来，财政部、国家发改委、住房城乡建设部等多部门分别发布政策，多渠道多政策确保保障安居工程建设顺利推进。其后，财政部会同住建部下达各类保障房专项资金，大力支持保障房建设，确保保障安居工程建设资金到位。到年底，又联合多部门落实保障房的配套建设。纵观全年，保障房建设持续成为重点。

表3 2012年以来保障性住房政策及主要内容

时间	政策及主要内容
2012年1月18日	财政部发布《关于切实做好2012年保障性安居工程财政资金安排等相关工作的通知》，要求各地切实做好2012年保障性安居工程财政资金安排，2012年增加的地方政府债券收入优先用于保障性安居工程。
2012年2月6日	国务院副总理李克强主持召开保障性住房公平分配工作座谈会并讲话时强调，要在确保保障性安居工程按期开工、质量可靠、如期建成的同时，把确保公平分配放在更重要的位置，按照保障基本、公正程序、公开过程的原则，科学确定保障范围，规范和阳光操作，切实保障中低收入住房困难家庭的基本住房需求。
2012年2月10日	国家发改委发布了《关于发展改革系统要继续加大工作力度切实做好2012年保障性安居工程建设工作的通知》。《通知》要求，各级发展改革部门要配合住房城乡建设、财政、金融等部门做好建设资金平衡工作，积极协调落实政府财政性资金、企业债券、金融机构贷款等方面资金，加强建设资金统筹和组织实施工作，确保保障性安居工程年度建设任务的完成。
2012年2月17日	国务院督察组在京督察保障房分配和质量管理工作，督察组由中央纪委书记、监察部副部长屈万祥带队。督察重点是保障房公平分配和质量管理工作。
2012年3月22日	住建部下发《关于做好2012年城镇保障性安居工程工作的通知》，针对保障房建设和分配等环节提出相关要求，以进一步加强保障房分配和质量管理工作，全面推

	进 2012 年保障房建设任务。
2012 年 5 月 18 日	财政部会同住建部下达 2012 年中央补助廉租住房保障和城市棚户区改造专项资金，本批资金分别下达 105 亿元和 212 亿元。
2012 年 5 月 24 日	中央财政下达 2012 年补助公共租赁住房专项补助指标。财政部称，2012 年全国新增公共租赁住房 230 万套。为支持各地完成上述任务，2012 年中央补助公共租赁住房专项资金 660 亿元。
2012 年 6 月 12 日	住房和城乡建设部公布《公共租赁住房管理办法》。《办法》对公共租赁住房的申请条件、运营监管、退出机制等作出明确规定。同时明确，公共租赁住房可以通过新建、改建、收购、长期租赁等多种方式筹集，可以由政府投资，也可以由政府提供政策支持、社会力量投资。
2012 年 6 月 28 日	住房和城乡建设部会同国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局、中国银行业监督管理委员会联合发布了《关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知》，要求各地有关部门以多种方式引导民间资本参与保障性安居工程建设，落实民间资本参与保障性安居工程建设的支持政策，为民间资本参与保障性安居工程建设营造良好环境。
2102 年 8 月 6 日	财政部、住建部联合修订了《中央补助城市棚户区改造专项资金管理办法》。旨在加强中央补助城市棚户区改造专项资金管理，提高财政资金使用效益，以更好地支持地方做好城市棚户区改造工作。
2102 年 9 月 26 日	住建部发布《关于做好保障性安居工程电力供应与服务工作的若干意见》。《意见》要求，供电企业要开辟保障性安居工程用电报装接电绿色通道，加快报装接电速度，对集中建设的保障性安居工程，鼓励由供电企业投资建设配套的供配电设施，拓展缴费渠道，严格履行停限电告知义务，加快抢修速度。
2012 年 11 月 6 日	住建部印发《住房保障档案管理办法》的通知，通知显示，《住房保障档案管理办法》，将于 2013 年 1 月 1 日起施行。

（一）财政部发布《关于切实做好2012年保障性安居工程财政资金安排等相

---

关工作的通知》

1月18日，财政部发布《关于切实做好2012年保障性安居工程财政资金安排等相关工作的通知》（以下简称《通知》）。《通知》要求各地切实做好2012年保障性安居工程财政资金安排，2012年增加的地方政府债券收入优先用于保障性安居工程。

《通知》要求，在认真落实保障性安居工程现有资金来源基础上，采取四项措施拓宽资金渠道：一是2012年增加的地方政策债券收入要优先用于保障性安居工程，加大地方政府债券收入用于保障性安居工程的投入度。二是个人住房房产税试点地区取得房产税收入，要专项用于保障性安居工程。三是各地可从国有资本经营预算中适当安排部分资金用于支持国有企业棚户区改造。四是各地要从城市维护建设税、城镇公用事业附加费、城市基础设施配套费中安排资金，加大保障性安居工程小区外配套基础设施投入，完善配套功能。《通知》还要求，各地要创新财政收支方式，引导社会资金投资保障性安居工程。

## （二）李克强：确保保障房公平分配

2月6日，中共中央政治局常委、国务院副总理李克强主持召开保障性住房公平分配工作座谈会并讲话。他强调，要在确保保障性安居工程按期开工、质量可靠、如期建成的同时，把确保公平分配放在更重要的位置，按照保障基本、公正程序、公开过程的原则，科学确定保障范围，规范和阳光操作，切实保障中低收入住房困难家庭的基本住房需求。李克强说，要处理好政府保障和市场机制的关系。一方面，要抓紧落实好资金、土地等配套条件，严把工程质量关，保证如期完成今年保障性安居工程建设任务。另一方面，要继续采取有效措施，增加普通商品住房供应，通过发挥市场机制的作用，依托商品房市场解决多数居民的多层次住房需求问题。要继续坚持搞好房地产市场调控，巩固调控成果。

确保公平分配是关系保障性安居工程成败及可持续发展的“生命线”，对政府公信力和执行力也是重要考验。只有做到公平分配，使该保障的群众真正受益，防止不符合条件者侵占保障房资源，才能实现政府投入大量财力人力保障基本住房需求的政策初衷。

---

### （三）国家发改委：加大保障房资金筹措力度

2月10日，国家发改委下发《关于发展改革系统要继续加大工作力度切实做好2012年保障性安居工程建设工作的通知》（以下简称《通知》）。《通知》要求，各级发展改革部门要配合住房城乡建设、财政、金融等部门做好建设资金平衡工作，积极协调落实政府财政性资金、企业、债券、金融机构贷款等方面资金，加强建设资金统筹和组织实施工作，确保保障性安居工程年度建设任务的完成，加强建设资金统筹和组织实施工作，确保保障性安居工程年度建设任务的完成。要创新融资机制，充分发挥地方政府融资平台作用，通过直接和间接融资多渠道筹集保障性安居工程建设资金，鼓励引导社会下达年度投资计划，尽快将重要补助投资和省级配套资金分解下达到市、县，落实到项目。分解下达的计划要与已签订目标责任书相应的建设任务相衔接。

《通知》强调，要按照确定的保障性安居工程目标任务和下达的年度投资计划，尽快将中央补助投资和省级配套资金分解下达到市、县，落实到项目。分解下达的计划要与已签订目标责任书相应的建设任务相衔接。另外，为保证保障性住房建成后尽快投入使用，《通知》表示2012年中央专门安排投资支持与保障性安居工程直接相关的配套基础设施建设。

保障性安居工程是现阶段扩大内需的一项重大举措，事关增长、结构、物价三者的平衡。2012年又是保障房在建工作量最大的一年，因此要加大保障性安居工程建设投资计划落实力度。

### （四）国务院督察组督察北京保障房分配

2月17日，国务院督察组在京督察保障房分配和质量管理工作，督察组由中央纪委书记、监察部副部长屈万祥带队。督察重点是保障房公平分配和质量管理工作情况。

保障房能不能公平分配，以及建筑的质量问题，日益引起群众和舆论的高度关注。国务院组织这次督察，主要目的是了解各地保障性住房分配和质量管理工作情况，发现和总结好的经验做法，督促各地不断提高保障房分配和质量管理水平，探索完善保障房分配管理的长效机制。

---

#### （五）住建部发布《关于做好2012年城镇保障性安居工程工作的通知》

3月22日，住建部下发《关于做好2012年城镇保障性安居工程工作的通知》，针对保障房建设和分配等环节提出相关要求，以进一步加强保障房分配和质量管理工作，全面推进2012年保障房建设任务。

《通知》要求加快落实保障房建设项目。各地住房城乡建设部门须会同发展改革、农业、林业等其他相关部门，加快项目落实和建设进度。尽快将各自确定的年度建设任务目标落实到市县，并督促市县进一步分解落实到具体建设项目。此外《通知》明确，各级住建部门要积极配合财政部门，研究公共租赁住房商业银行贷款具体贴息政策，创新财政支持方式，支持和吸引社会资本参与保障性住房建设、运营和管理。中央补助资金下达后，各省市住建部门要配合有关部门，在规定时限内将补助资金分解落实或明确到具体建设项目并报住建部备案。

2012年是实施“十二五”保障性安居工程建设规划的第二年，是在建工作量最大的一年，也是开工、竣工、分配、管理任务并重的一年，各级发展改革部门一定要从全局和战略的高度，进一步提高认识，把保障性安居工程建设工作摆在突出的重要位置，作为份内之事列入工作日程，抓紧、抓实、抓好。从理论上讲，保障性安居工程的实施对我国房地产市场将产生十分重大而深远的影响，将会改变房地产市场格局并会影响整个产业的发展进程。加大保障性住房建设力度，将“城市低收入家庭”从购房者人群中有效剥离出去，这部分人群的住房困难问题由政府全力负责解决，这样可以缓解市场供需矛盾；随着部分低收入家庭成为廉租房的受益者后，无形中会对进一步稳定房地产市场秩序、稳定房价起到有效抑制作用。于此同时，保障性安居工程是“十二五”时期保障和改善民生的标志性工程，也是当前经济工作的硬任务。未来五年，要建设保障性住房、棚户区改造住房3600万套，这是推动科学发展、加快经济发展方式的具体实践，具有重大的现实意义和深远的历史影响。

#### （六）下达百亿廉租住房保障专项资金

5月18日，财政部会同住建部下达2012年中央补助廉租住房保障和城市棚户区改造专项资金，本批资金分别下达105亿元和212亿元。财政部表示，廉租住房

---

保障专项资金主要用于补助廉租住房保障工作中的租赁补贴以及购买、改建、租赁廉租住房开支，用于上述开支后仍有结余的，经同级财政部门批准可以用于公共租赁住房支出。本批下达105亿元中，中部地区达57.4亿元，占54.7%，西部地区和东部地区分别为42.2亿元和5.4亿元，占40.2%和5.1%。城市棚户区改造专项资金则主要用于补助政府主导的城市棚户区改造项目，包括拆迁、安置、建设以及相关的基础设施配套建设等开支，212亿元中，东、中、西部地区分别分配41亿元、106.1亿元和64.9亿元，分别占19.3%、50.1%和30.6%。

#### （七）中央财政补助公租房660亿元

5月24日，中央财政再次下达2012年补助公共租赁住房专项补助指标。财政部称，2012年全国新增公共租赁住房230万套。为支持各地完成上述任务，2012年中央补助公共租赁住房专项资金660亿元。其中，东部地区120.3亿元，占18.2%；中部地区250.7亿元，占38%；西部地区289亿元，占43.8%。该项资金专项用于补助政府组织实施的公共租赁住房项目，包括投资补助、贷款贴息以及政府投资项目的资本金等开支。

#### （八）住房城乡建设部公布《公共租赁住房管理办法》

6月12日，住房城乡建设部公布《公共租赁住房管理办法》（以下简称《办法》）。《办法》对公共租赁住房的申请条件、运营监管、退出机制等作出明确规定。同时明确，公共租赁住房可以通过新建、改建、收购、长期租赁等多种方式筹集，可以由政府投资，也可以由政府提供政策支持、社会力量投资。

#### （九）多部门联合发布《关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知》

6月28日，住房和城乡建设部会同国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局、中国银行业监督管理委员会联合发布了《关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知》（以下简称《通知》），要求各地有关部门以多种方式引导民间资本参与保障性安居工程建设，落实民间资本参与保障性安居工程建设的支持政策，为民间资本参与保障性安居工程建设营造良好环境。

---

《通知》指出，鼓励和引导民间资本根据市、县保障性安居工程建设规划和年度计划，通过直接投资、间接投资、参股、委托代建等多种方式参与廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、限价商品住房和棚户区改造住房等保障性安居工程建设，按规定或合同约定的租金标准、价格面向政府核定的保障对象出租、出售。《通知》同时明确，民间资本参与保障性安居工程建设的，银行业金融机构可依据相关规定对实行公司化运作并符合贷款条件的项目，按照风险可控、商业可持续原则给予积极支持；地方政府可采取贴息方式对公共租赁住房建设和运营给予支持，民间资本参与各类棚户区改造，享受与国有企业同等的政策；可以在政府核定的保障性安居工程建设投资额度内，通过发行企业债券进行项目融资；符合财政部、国家税务总局相关规定的，可以享受有关税收优惠政策。同时，按规定免收行政事业性收费和政府性基金；项目用地上适用国家规定的保障性安居工程土地供应和开发利用政策；公共租赁住房项目可以规划建设配套商业服务设施，统一管理经营，以实现资金平衡。

从理论上讲，保障性安居工程的实施对我国房地产市场将产生十分重大而深远的影响，将会改变房地产市场格局并会影响整个产业的发展进程。“安居工程”的实施有利于缓解市场供需矛盾，平抑房价。将“城市低收入家庭”从购房者人群中有效剥离出去，这部分人群的住房困难问题将由政府全力负责解决，这样可以缓解市场供需矛盾；同时，随着部分低收入家庭成为廉租房的受益者后，无形中会对进一步稳定房地产市场秩序、稳定房价起到有效的抑制作用。

但不容忽视的是，实际上，巨额资金来源问题一直都是保障房建设的短板，房地产企业参与保障房建设情况不容乐观。业内人士认为，投资保障房利润偏低是导致企业缺乏积极性的主因。有数据显示，商品房开发的利润大多在15%以上，而建设保障房的利润基本在10%以下，部分项目甚至出现亏损。同时，廉租房和公租房等保障房品种还存在资金占用周期长、回款速度慢等状况，尤其是在当前房地产市场持续调控之时，房地产开发企业资金链已趋于紧张，而每一笔投资首先考虑的肯定是企业生存问题。因此，吸引民间资本进入保障房项目是保障房建设可持续性的重要一环。与过去相比，此次发布的《通知》虽然更为细化，但对

---

民间资本是否有足够的吸引力还是未知数，而未来落实情况如何仍需观察。

（十）财政部、住建部联合修订了《中央补助城市棚户区改造专项资金管理办法》

8月6日，财政部、住建部联合修订了《中央补助城市棚户区改造专项资金管理办法》。旨在加强中央补助城市棚户区改造专项资金管理，提高财政资金使用效益，以更好地支持地方做好城市棚户区改造工作。管理办法明确，城市棚改补助资金的补助范围为城市规划区内已纳入省级人民政府批准的棚户区改造规划和年度改造计划的城市棚户区改造项目，不包括城市规划区内的煤矿、垦区和林区棚户区改造项目。

根据新管理办法，城市棚改补助资金按照公开、公平、公正、透明的原则分配给实施城市棚户区改造的省、自治区、直辖市、计划单列市，专项用于纳入补助范围的城市棚户区改造项目征收（收购）、安置、建设以及相关的基础设施配套建设等开支，不得用于城市棚户区改造中回迁安置之外的住房开发、配套建设的商业和服务业等经营性设施建设支出。

综合来看，新修订的《管理办法》充分考虑了城市棚户区改造工作进展的新情况、新要求，有助于支持地方做好城市棚户区改造工作，加强中央补助城市棚户区改造专项资金管理，提高财政资金使用效率。

（十一）住建部发布《关于做好保障性安居工程电力供应与服务工作的若干意见》

9月26日，住建部发布《关于做好保障性安居工程电力供应与服务工作的若干意见》（以下简称“意见”），要求按照“质量第一、确保进度、提升服务”的基本原则，做好保障性安居工程电力供应，加快报装接电速度，降低建设费用，提高服务水平。

《意见》要求，相关单位要做好保障性安居工程电力规划及相关基础性工作；确保保障性安居工程电力设施建设施工质量；加快保障性安居工程建设报装接电速度；规范保障性安居工程电力建设的收费标准，让利于民；加强保障性住房电力信息公开；加强保障性住房电力供应的后期维护等服务。

---

《意见》要求，供电企业要开辟保障性安居工程用电报装接电绿色通道，建立项目专人负责制。《意见》明确了供电企业提供供电方案、受电工程设计文件审核、受电工程启动中间检查、受电工程启动竣工检查、装表接电等环节的工作期限。根据《意见》，自受理用户用电申请之日起，供电企业提供供电方案的期限为低压供电用户不超过7个工作日、高压单电源供电用户工程不超过15个工作日、高压双电源供电用户工程不超过30个工作日。

《意见》要求，对集中建设的保障性安居工程，鼓励由供电企业投资建设配套的供配电设施。保障性安居工程住房电力供应要实行“一户一表”，严格计量和收费标准，拓展缴费渠道，严格履行停限电告知义务，做好有序用电，加快抢修速度。抢修工作人员到达现场抢修的时限，城区范围不超过45分钟，农村地区不超过90分钟，边远、交通不便地区不超过2小时。

《意见》明确，要建立保障性安居工程电力供应与服务常态沟通机制、基础信息统计制度、满意度调查制度，畅通保障性安居工程投诉举报渠道，加大保障性安居工程供电服务的监管力度。

（十二）住建部：《住房保障档案管理办法》将于2013年1月1日起施行

11月6日，住建部发布了关于印发《住房保障档案管理办法》的通知。通知显示，《住房保障档案管理办法》（以下简称《办法》）将于2013年1月1日起施行。《办法》规定，各地可以参照本办法建立棚户区改造安置对象的相关档案；另外，各地可以根据本办法，并结合当地实际，制定具体实施办法。

《办法》规定，市、县级人民政府住房保障主管部门应当依法建立住房保障档案信息公开和查询制度，规范公开和查询行为，依法保障住房保障对象的合法权益。住房保障档案信息公开、利用和查询中涉及国家秘密、个人隐私和商业秘密的，应当严格执行法律法规的保密规定。查询、利用所获得的档案信息不得对外泄露或者散布，不得不正当使用，不得损害住房保障对象的合法权益。

### 三、加强房地产用地管理和调控重点，促使开发商加大对闲置土地的开发力度

2012年，土地管理政策继续延续“十一五”期间的主线，在严格保护耕地、

---

积极参与宏观调控、推进土地节约集约利用、促进城乡统筹发展方面出台了一系列政策，一些地方围绕服务经济发展大局，开展了许多制度创新，推动了土地政策的发展。主要有以下几个方面：

### （一）严格保护耕地，建设高标准基本农田

2012年，国土资源部在严格保护耕地方面出台了《全国土地整治规划（2011-2015年）》、《关于加快编制和实施土地整治规划大力推进高标准基本农田建设的通知》、《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》、《高标准基本农田建设标准》、《新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法》等政策性文件，对加强耕地保护、严格保护基本农田做出了进一步严格、具体的规定，在实践中发挥了较好的作用。

#### 1、出台《全国土地整治规划（2011-2015年）》，土地整治上升为国家战略

2012年，《全国土地整治规划（2011-2015年）》经国务院批准正式实施。明确了主要的目标，到2015年新建4亿亩旱涝保收高标准基本农田，经整治后耕地质量平均提高一个等级，粮食亩产增加100公斤以上。整治农村建设用地450万亩，生产建设活动损毁土地全面复垦，自然灾害损毁土地及时复垦，历史遗留损毁土地复垦率达到35%以上。

#### 2、建设高标准基本农田，加强耕地质量管理

明确提出高标准基本农田是指，“通过土地整治建设形成的布局合理化、农田规模化、农业科技化、生产机械化、经营信息化、环境生态化的基本农田。”对基本农田的定义是经过多少年的实践，在2012年发出的关于建设高标准基本农田的政策文件当中首次对高标准基本农田进行了内涵的全面的确定。高标准基本农田建设中将正在实施的增减挂钩试点、低丘缓坡土地开发试点、工矿废弃地复垦调整利用试点等工作挂钩。

加强耕地质量管理的重点，是将优质耕地划入基本农田实行永久保护，严控建设用地占用优质耕地。严格落实耕地占补平衡。

### （二）加强土地市场建设，推进节约集约用地

#### 1、明确提出节约集约用地的政策含义，严格控制建设用地规模

---

为进一步贯彻落实十七届三中、五中全会《决定》和中央领导同志对建立最严格的节约用地制度、实施节约优先战略的指示，国土资源部发布了《关于大力推进节约集约用地制度建设的意见》（国土资发〔2012〕47号），首次完整阐述了节约集约用地制度的八项内容，包括：土地利用总体规划管控制度、土地利用计划调节制度、建设用地使用标准控制制度、土地资源市场配置制度、节约集约用地鼓励政策制度、土地利用评价考核制度。出台《关于严格执行土地使用标准大力促进节约集约用地的通知》，要求各地严格执行各类土地使用标准，加大审查力度，加强对标准执行的监管和评价。

## 2、国土资源部提出加强住房用地供应和开发利用动态监测监管

国土资源部召开会议，总结2011年房地产用地管理和调控工作并部署2012年土地调控工作。会议要求，各级国土资源部门要把思想认识统一到党中央、国务院对当前经济形势的判断上来，准确把握当前房地产用地调控面临的形势，认真研判当前房地产市场运行的基本态势。

国土资源部表示，2012年房地产用地管理和调控的中心任务是，以保障性安居工程用地落实为重点做好住房用地供应工作，努力保持土地市场平稳运行；以促进形成住房有效供应为重点做好已供住房用地的监管工作，加强住房用地供应和开发利用的动态监测监管。

在各级国土资源主管部门的共同努力下，2011年城市住房用地管理和调控工作取得明显成效，住房用地供应稳中有升，结构持续优化；住房用地价格调整合理，高价地异常情况趋稳，促进了土地市场平稳健康发展。2012年是进一步贯彻落实中央调控政策，促进住房价格合理回归的关键年，加强住房用地供应和开发利用动态监测有利于住房用地市场继续保持平稳运行，对保障性安居工程建设任务的顺利落地、加快形成市场有效供应、促进房价合理回归具有重要作用。

## 3、新增建设用地土地有偿使用费管理办法出台

国土资源部、财政部近日联合印发的《新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法》提出，新增费纳入政府性基金预算管理，专款专用，任何单位和个人不得截留、挤占或挪用。

---

《办法》提出，鼓励以土地整治项目为平台，统筹安排新增费、用于农业土地开发的土地出让收入、耕地开垦土地复垦费和其他涉农资金。《办法》明确，新增费专项用于土地整治支出及其他相关支出。土地整治支出包括基本农田建设支出、土地整理支出、耕地开发支出，其他相关支出包括基本农田保护支出、土地整治管理支出等。新增费预算草案编制应遵循以收定支、专款专用、收支平衡、结余结转下年使用的原则。

《办法》的出台加强和规范了新增费的使用管理，促进了资金的科学、合理、有效使用。解决了当前新增费使用管理中存在的突出问题。此《办法》强化了资金使用的管理；进一步规范了新增费的支出范围；特别完善了中央对地方新增费转移支付预算管理；加强资金监督管理。

#### 4、严控土地使用标准

国土资源部下发《关于严格执行土地使用标准大力促进节约集约用地的通知》要求各地严格执行各类土地使用标准，加大审查力度，加强对标准执行的监管和评价。《通知》指出：要严格执行和不断完善土地使用标准。对国家发布的《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》、《工业项目建设用地控制指标》。公路、铁路、民用航空运输机场、电力、煤炭、石油和天然气工程项目建设用地等控制指标。房地产用地宗地规模、容积率控制等各类土地使用标准。各地要按照节约集约用地的原则，抓紧研究制定或修订完善土地使用标准。

#### 5、出台《闲置土地处置办法》，盘活存量建设用地

为有效处置和充分利用闲置土地，规范土地市场行为，促进节约集约用地，早在1999年4月国土资源部就出台了《闲置土地处置办法》，其中明确规定：已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年以上未动工建设的，需缴纳20%的土地闲置费；闲置两年的要无偿收回。在这十多年的时间里，土地闲置现象并没有多少改观。在这期间，房价几度飙涨，一些开发商的囤地行为也乘机收获了超额的土地增值收益。在这个环节中，民众对于企业谋利的肆无忌惮和政府监管的缺位意见颇深，对闲置用地如何处置一直是外界关注的焦点。

为了在闲置土地的认定、查处等环节更加趋于规范，更具有可操作性，国土

---

资源部对《闲置土地处置办法》进行了修订，并于2011年12月21日公布了《闲置土地处置办法（修订草案）》全文，公开征集社会各界意见。2012年6月1日，国土资源部第53号令修订发布了《闲置土地处置办法》（以下简称《办法》），《办法》共6章32条，自2012年7月1日起正式施行。

国土资源部介绍，此次修订的《办法》主要坚持了以下三项基本原则：一是坚持依法从严和权益保障原则。强调对闲置土地财产权处置的相关政策设计，要有明确的法律依据，处置主体、程序、方式必须与5号令颁布以来相关法律法规及政策的最新要求相衔接，并在处置过程中充分体现土地权利人的利益诉求和权益保障。二是坚持以用为先和防惩并重原则。在符合制度规定的前提下，制定灵活的处置政策，建立积极的预防机制和相应的惩戒措施，促进已有闲置土地的盘活利用，尽量避免产生新的闲置土地。三是坚持适用可行和操作具体原则。突出发挥协商处置和依法处理的作用，进一步明确处置程序，使处置政策具体可行，宜于操作。

《办法》明确了闲置土地的认定标准。并且要求土地出让必须是“净地”出让，禁止“毛地”出让。《办法》中规定，市、县政府供应的土地应当是土地权利清晰，安置补偿落实到位，没有法律经济纠纷，地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确，具备动工开发必需的基本条件。

#### 6、发布限制用地项目目录和禁止用地项目目录（2012年本）

新版的限制用地项目目录涵盖党政机关新建办公楼、城市主干道路等七类，禁止用地项目目录涵盖了农林业、煤炭等十七个大类。明确规定住宅用地容积率必须大于1，这是部门联合发文中首次对住宅用地规划建设条件作出明确规定，为依法查处违规别墅类用地提供了量化标准。

### （三）参与房地产市场宏观调控，加大住房建设用地供应

#### 1、加大住房用地供应量

2012年初下发《国土资源部关于做好2012年房地产用地管理和调控重点工作的通知》（国土资发〔2012〕26号），明确提出房地产用地管理和调控要坚持方向不改变、态度不动摇、力度不放松，并提出了2012年房地产用地调控的目标任

---

务，明确了工作重点。2012年全国住房用地计划供应15.93万公顷，与历年实际计划完成相比，远超过历史最高，为历史计划完成量最大年份的117.3%，其中保障性安居工程用地和中小套型商品住房用地计划占78.8%。

## 2、严控土地储备总规模和融资规模

国土部、财政部、央行和银监会四部委日前联合发布《关于加强土地储备与融资管理的通知》，要求加强土地储备管理，强化土地储备融资风险管控。

《通知》规定，土地储备机构要根据用地需求预测及市场调控的方向提出合理建议，严格控制土地储备总规模和融资规模。其中，土地储备机构应于每年第三季度，编制下一年度土地储备计划。年度土地储备计划中，新增土地储备规模原则上应控制在市县本级前三年平均年供应的储备土地量之内。优先收购储备空闲、低效利用及其他现有建设用地，积极开展工业用地储备。储备土地应优先用于保障性安居工程及其他公益性事业。此《通知》的发布有助于加强土地储备机构、业务和资金管理，规范土地储备融资行为，切实防范金融风险，保障土地储备工作规范和健康运行。

## 3、严控地方政府通过修改容积率帮助开发商过冬

3月20日，住房城乡建设部出台《建设用地容积率管理办法》，要求任何单位和个人都应当遵守经依法批准的控制性详细规划确定的容积率指标，不得随意调整，确需调整的，不得以政府会议纪要等形式代替规定程序。

《办法》规定，国有土地使用权一经出让或划拨，任何建设单位或个人都不得擅自更改确定的容积率。《办法》同时规定，未确定容积率等规划条件的地块，不得出让国有土地使用权。城市、县城乡规划主管部门应当将容积率调整程序、各环节责任部门等内容在办公地点和政府网站上公开。

《建设用地容积率管理办法》的出台，可以巩固房地产调控效果，有效防止权力寻租，严控地方政府通过修改容积率帮助开发商过冬，缓解开发商为了提高土地单位面积收益而随意调整规划的情况。

## 4、切实提高建设用地审批效率

国土资源部日前下发《关于进一步改进建设用地审查报批工作提高审批效率

---

有关问题的通知》，要求更好地适应经济社会发展需要，进一步改进和规范建设用地审查报批工作，切实提高用地审批效率，增强用地保障能力。

《通知》要求，各地要进一步完善用地审查工作规章制度，健全岗位责任制，将用地审查报批工作纳入绩效考核管理，确保职责履行到位。市、县国土资源主管部门要做好用地组卷报批工作，对申报材料的真实性负责；省级国土资源主管部门履行好实质性审查职责，对审查内容和意见的真实性、合法合规性负责；重点对省级国土资源主管部门的审查内容和意见进行复核性审查，必要时依据有关规定进行实地核实。

## 5、促进房地产市场和土地市场健康发展

7月，国土资源部、住建部联合下发了《关于进一步严格房地产用地管理巩固房地产市场调控成果的紧急通知》，要求各地严格执行房地产市场调控政策，不得擅自调整放松，已放松的要立即纠正，巩固调控成果。《通知》指出，近期房地产和土地市场出现的一些波动，虽并未改变市场整体格局，但市场运行的复杂性和不稳定性在增加，房地产市场调控仍然处在关键时期，任务还很艰巨。对此，各级国土资源主管部门、住房城乡建设主管部门要有清醒认识，坚持房地产市场调控不放松，密切配合做好各项工作，不断巩固调控成果，坚决防止房价反弹。国土资源部还在京召开视频会议，就当前房地产市场形势和两部门联合下发的《通知》进行通报，并对下一步房地产市场调控工作进行了部署。

## 7、保障性安居工程计划指标单列

优先安排民生建设用地，对保障性安居工程用地实行计划指标单列，确保保障性住房和棚户区改造住房建设、农村危房改造用地，增加公租房和中小套型的限价普通商品房用地，保障文化教育、医疗卫生和公共服务用地。

## 8、继续加大违法违规用地整改查处力度

国土资源部执法监察局近日召开汇报会，就9月底开展的2011年年度土地卫片执法检查实地督查工作进行汇报梳理。汇报会强调，各地要继续加大违法违规用地整改查处力度，确保最终上报的卫片数据成果真是准确。

督查发现，各地2011年土地卫片执法检查工作存在的主要问题有：个别地方

---

违法用地问题仍然较多，农民违法建房用地、重点工程违法用地等依然较为突出，违法用地查处整改没有到位，形势不容乐观。因此，再继续推动各地加大违法违规用地整改查处力度的同时，要争取从政策层面、技术层面对反映较多的共性问题出台相关政策措施，推动土地管理秩序持续向好。

#### （四）推进土地管理法修改，深化农村土地管理制度改革

《土地管理法》于1986年颁布实施以后，先后进行了三次修改。在已提交《土地管理法》的修订草案中，修改土地征收征用制度是重点。修订的原则是，按照“被征地农民原有生活水平不降低，长远生计有保障”的总体要求，以实现被征地农民与土地同步城镇化为目标，以完善补偿安置机制为重点，推进农村集体土地征收制度改革。根据党的十一届三中全会和四中全会的规定，进一步缩小征地范围，完善征地补偿的机制。在集体土地征收补偿方面，不仅要在财产上进行补偿，同时还要突出安置和保障，确实做到农民生活水平不降低，长远生计有保障，并同时建立社会保障体系。

2011年5月，国土资源部、财政部、农业部下发《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》，要求各地认真落实中央1号文件精神，加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记发证工作，力争到2012年底把全国范围内的农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的集体经济组织，做到农村集体土地确权登记发证全覆盖。

#### （五）多方开源，出台多项政策，加大土地供应量

##### 1、低丘缓坡地和未利用地开发

2008年土地变更调查数据显示，全国未利用地超过39亿亩，其中西部地区未利用地超过34亿亩，占全国的87%，未利用地面积远大于中东部地区。合理开发利用未利用地和低丘缓坡地上的非耕地，将是解决当前和今后建设用地出路的重要举措。对其在计划指标、规划规模、用地审批、地类管理等方面加强管理和政策倾斜十分必要。

##### 2、工矿废弃地复垦

2012年，确定在河北、陕西、内蒙、辽宁、江苏、安徽、河南、湖北、四川、

---

山西十省区开展工矿废弃地复垦利用试点，通过对历史遗留废弃地的复垦利用，与新增建设用地相挂钩，合理调整建设用地布局。

为加强土地宏观调控，促进经济平稳健康发展，2013年我国房地产用地调控政策将坚持不动摇，对大企业大地块监督将常态化。国土资源部部长徐绍史近日表示，2013年将加强和改善土地宏观调控，促进经济平稳健康发展。坚持控总量、稳增量、挤存量、放流量，进一步拓展建设用地新空间，保障经济社会发展合理用地需求，促进土地市场平稳发展。要坚持房地产用地调控政策不动摇，根据房地产市场形势，普通商品住房用地供应要确保不低于过去5年年均实际供应，保持土地市场平稳运行。加强对闲置土地和各类违规违约用地行为的查处，促进已供土地开发利用。各地要对房地产大企业和大地块名单加强监督并实现制度化、常态化。

#### **四、住建部对2013年房地产调控的表态**

##### **（一）住房限购政策继续执行**

目前有地方城市在放松限购等楼市调控，国务院和住建部已经高度关注并且进行调研。限购政策作为一个被认为能够有效抑制楼市投机投资性购房需求的政策，将在2013年继续执行。这也意味着，所谓以房产税等税收调控手段取代限购为主的行政性调控手段的想法，不会在2013年实现。

##### **（二）配合继续加快推进房产税改革试点扩大**

住建部将配合有关部门继续加快推进房产税改革试点扩大工作。2013年要配合有关部门加快研究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，构建符合我国国情、系统配套、科学有效、稳定可预期的房地产市场调控政策体系。

##### **（三）继续推进个人住房信息系统建设**

2013年将继续推进城镇个人住房信息系统建设、编制和实施好住房发展和建设规划等。据悉，住建部已经初步完成了全国40城市个人住房信息系统联网后，并开始考虑逐步扩大个人住房信息联网的覆盖范围，最终将联网覆盖到约500个内地地级城市。个人住房信息系统完成全国联网后，依托这一平台，房产

---

税的征收执行将有数据基础，与此同时，住建部可以强化现有的限购政策，扩大限购范围，比如查异地购房等。

#### （四）改善性住房需求或将“松绑”

改善性需求是市场重要的组成部分，过去两年限购等政策对改善需求有一定误伤，如果对改善性需求的政策取向能够从抑制转为支持，2013年市场向好是必然的。在继续现有限贷政策的同时，2013年信贷政策也可能惠及首次改善需求，具体突破口可能在对二套房“认房又认贷”的认定标准之上。各地对自住需求的政策也会有户籍政策等微调的可能性。

### 五、2013楼市调控总基调不变

此次中央经济工作会议强调“中国楼市调控总基调不动摇”，打破了某些对楼市调控将放松的“侥幸心理”，释放了政策在短期内不会转向、限购令在短期内不会取消的信号。不过，此次会议只字未提“房价合理回归、房产税扩容、增加土地供应、加快保障房建设”的控房价“四大杀手锏”，预示着未来调控政策加码的可能性不大，或有局部政策微调。在城镇化与稳增长及偏松的货币政策等的推动下，2013年房价将继续保持温和上涨。

所谓“要继续坚持房地产市场调控政策不动摇”，其中“不动摇”成为2013年楼市调控总基调，说明楼市继续回归正常的理性发展，彰显中国保民生决心。中央持续三年的房地产调控取得了初步成效，房价过快上涨的局面得到有效控制。更为可贵的是，此次调控还改变了市场“屡调屡涨”或“只涨不跌”的预期。与此同时，保障房建设紧锣密鼓地进行，今年全国保障性住房的开工任务已经全面完成。就短期调控效果而言，房地产宏观调控的几个目标已基本实现。其一，部分城市房价过快上涨趋势基本得到遏制。从房价走势看，以北上广深等一线城市为代表的商品房成交均价已明显呈现回落态势，各地年初制定的房价调控目标基本可以完成。其二，“限购令”等调控措施已基本将投资、投机性需求挤出市场。就长期调控目标而言，房价合理回归、房地产市场健康发展仍旧任重道远。监管部门对房地产市场持续保持调控高压，实质上是中国房地产业发展路径的一次大调整，即告别以往粗放型增长模式转入持续、健康、理性的发展轨道，房地产行

---

业的“暴利时代”将终结。

从长期背景来看，我国正处于城市化加速期，此次中央经济工作会议着重提出积极稳妥推进城镇化，这对房地产业的拉动作用巨大。每一个百分点的城镇化率，对应的都是上千万人口以及数以万亿元计的投资和消费。中国房地产未来能走多久取决于城镇化率的多少，而消费升级带来的住房需求升级将支撑中国房地产的长期发展。

而延续从紧调控政策对2013年房地产行业走势的具体影响，要视一系列因素而定。譬如保障房何时能够形成规模和批量有效供给；譬如宏观经济基本面走势如何等。决策层将依据这些不断变化着的信息“相机抉择”，根据经济发展轻重缓急对不同的调节目标进行权衡。

总体而言，中央经济工作会议的方针对于房地产市场属于利好，2013年房价将会整体呈现小幅度上涨的稳中有涨态势，一方面稳增长是稳中求进的经济总基调，实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策。经济的稳定发展，将为房地产市场的稳定发展提供有利的环境。另外一方面是积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量，证明中央对于房地产业在扩大内需中的功能寄予厚望。将这个行业的泡沫慢慢挤出，这也是宏观政策的本意之所在。中央进行房地产调控，是为了民生及该行业健康持续发展，而绝不是为了打压这一产业。过去十年，既是房地产业快速发展的“黄金十年”，也是房地产业粗放式经营的十年。本次中央经济会议强调“稳中求进、稳增长、调结构”，其中“调结构”是1998年那次拯救经济时所没有的方针，说明中央正着力“加快经济发展方式转变，推进经济结构战略性调整，把改善民生作为保增长的出发点和落脚点”。未来将强化房地产业在民生方面扮演的角色，而非像过去几年那样市场中投机、投资、炒房行为猖獗。

## 单位福利房的存在重创市场根基

**本刊讯** 著名经济评论人叶檀日前表示，用福利房的方式为公务员、央企职工构建住房保障，是中国市场化与保障机制的双重倒退。

央企、政府部门、大学等单位有地方无偿划拨或者低价输送的土地，其他市场化企业则无此福利。公务员表面收入不高，隐性福利大幅上升，他们以低风险、

---

不低的工资，却获得远高于民企的社会地位。将有更多的年轻人进入政府与国企，在私企工作的年轻人只能通过高价市场，或者通过政府的住房保障拥有住房，劳动力回归到单位人，与改革之初没的区别，中国经济的劳动力市场化进程从根基上受到重创。

特殊福利房不利于建立公平的社会保障制度，社会保障政策由公务员制订，如果制订福利房政策的公务员拥有特殊福利房，退休之后又拥有令人艳羡的退休金，那么，就很难相信，他们会抛弃自身利益与偏见，建立公平的福利机制。退休福利已经激起群情汹涌，现在增加福利房机制，更加剧了未来改革的难度，此举绝不会为市场化寻找到喘息的空间，反而将更多、更难改革留给了后人。

虽然《关于制止违规集资合作建房的通知》、《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》、《经济适用住房管理办法》等文件对于单位集资建房等福利房的范围、适用人群做出了严格的规定，但在信息混乱、管理成本居高不下、一套福利房红利可能等于半辈子收入的诱惑下，上述政策千疮百孔。事实上，允许单位福利房存在本身，就是对市场与公平保障的背叛。

## 北京应以房产税试点取代限购政策

**本刊讯** 中央财经大学税务学院院长刘桓日前表示，北京应以房产税试点取代限购政策。

北京市实行的房屋限购政策已到了适时退出的时候，应该放开高价商品房的限购，并可考虑先在本市高房价区域试点房产税。

政府考虑问题应更长远。当前，物价涨幅普遍趋高，不存在衣食行价格全部趋涨、只有房价不涨的道理，因此限购政策效应已经减弱。如果让限购政策逐步退出，代之为房产税，使持有房产者负担加大，新举措就将有效抑制高价房的炒作，平抑房价。

最近北京房价出现新一轮上涨趋势，北京市其实可以以此为契机，考虑让房屋限购政策适时退出，代之以在北京市高房价区域试点房产税，如在城六区先划定部分高档商品房区域试点房产税。积累经验后，再逐步推广房产税。

上海和重庆试点房产税不成功，与其限制条件过于苛刻有关。如上海不对存量房征税，重庆只对高价的存量房征税。这使得其税源短缺，实施效果不明显。

---

## 2013 年房地产调控的第一任务不是调房价

**本刊讯** 中国城乡建设经济研究所所长陈淮日前表示，2013年房地产调控的第一任务不是调房价。

2013年房地产调控的第一位的任务不是调房价，而是维护国民经济的稳定运行。比如2012年稳增长，无论是财政政策还是货币政策，对房地产业影响均非常大，但这些政策的决策依据，不是房地产业，而是国民经济自身运行的稳定程度，也就是CPI，物价，增长速度和就业等这些数据的问题。

在中国城镇化过程中，在一个比较长的历史时期，房地产供不应求将是长期总趋势，优先让那些住房困难群体，低端群体，改善性需求，首次置业需求得到满足，将是政策和制度必然取向，有没有限购不重要，有没有更加完善的抑制投资性、投机性政策才是最重要。

此外，保障房建设方面。在发达国家至少有6%-7%的人群需要国家提供不要钱或基本不要钱的住房，而中国的城镇化过程中，这一数据至少是20%-25%。只有坚定保障房建设不动摇，才能给中国特色住房保障体系形成一个坚实的物质基础。但保障房不是住房保障体系的全部，它只是一个最低端救助型保障，还有互助型的，比如公积金就是互助型的政策。

## 房地产还有足够空间

**本刊讯** 万科集团总裁郁亮日前表示，房地产还有足够空间。

未来15年，房地产业在住宅开发领域仍有很多机会。房地产业不应再奢望成为国民经济的主角和支柱产业，而应积极成为城市化、城镇化发展过程中的配套产业。只有定位清晰，才能够更加准确地把握政策方向和市场机会。

房地产业应积极成为城市化、城镇化发展过程中的配套产业。房地产业作为国民经济的配套产业会更合适：城市在开始扩张阶段，首先需要住宅，于是出现以开发住宅为主的开发商；当城市进而发展到招商引资、大兴实业的阶段，需要开发商建设工业园区满足需要；到城市产业结构升级阶段，需要商业地产开发商的进入；到了城市形象提升阶段，则需要开发更多的文体设施、高端建筑与之配套。

房地产市场还有足够的发展空间，如深圳等一线城市的住宅市场虽趋向饱和，

---

但紧跟着城市旧改的商机就来了。未来15年，房地产业在住宅开发领域仍有很多机会，如老年住宅等领域还基本未覆盖。其次，市场竞争将带来行业集约化程度不断提升，对于拥有8万多开发商的我国房地产行业而言，这将有利于市场健康发展。再次，在行业发展的下半场，囤地捂盘这种以时间换空间、赚取暴利的模式将绝对过时。企业只有通过精细化管理，提升服务质量，才能提升对股东的回报水平。

## 政策动向

### 国土部：公布全国国土规划纲要

日前，国土资源部公布的国务院批准的《全国国土规划纲要（2011-2030年）》，对中长期国土空间开发形势做出了深入研判，明确了未来20年国土空间开发的总体方针、基本原则和战略目标。其中确定，国土空间开发格局为推进形成城市化、工业化和农业现代化同步发展的国土集聚、集中开发总体格局。到2020年，形成以陇海、沿江和沿海、京哈-京广、包昆为主体的“两横三纵”城市化战略格局。到2030年，基本形成以“三级中心”为支撑、“四横四纵”轴带为主干的多中心网络型国土空间开发格局，推进工业化和城镇化加快发展。

### 深圳：非深圳户籍人才也可住上保障房

《深圳市住房保障制度改革创新纲要》日前通过最新一期的《政府公报》对外公布，《纲要》中称要扩大住房保障范围，将住房保障对象从户籍低收入家庭扩大到户籍无房家庭，并且还将保障范围从户籍住房困难家庭向非户籍住房困难人才家庭延伸，努力建成住有所居的全国住房保障制度改革示范城市。非户籍家庭也纳入保障。《纲要》提出，在全面实现户籍低收入、低保住房困难家庭应保尽保的基础上，一方面将保障对象从户籍低收入家庭扩大到户籍无房家庭，以安居型商品房、公共租赁住房解决户籍无房家庭住房困难；另一方面将保障范围从户籍住房困难家庭向非户籍住房困难人才家庭延伸，以公共租赁住房、租房补贴解决非户籍人才家庭住房困难。

### 广州：购买5年以上二手房没发票税照交

日前，广州市地税局用案例解释二手房交易税收规定明确，购买了5年以上的二手房，如果无法提供购房发票，缴纳营业税时需要全额征收。

广州市地税局强调，二手房交易中有多个税种是采取扣除式的差额征税方法，

---

为保证征税的真实性和公平性，纳税人务必妥善保管好购房发票、完税凭证等扣除凭证，提交税务机关审核通过后才能在税前据实扣除。当纳税人无法提供合法、有效的售房合同；或合法、有效的购房合同和构成房产原值相关凭证等的；或者纳税人申报的计税依据明显偏低，又无正当理由的，都要实行核定征收。根据规定，对2010年10月1日以后个人购买普通住房，且该住房属于家庭（成员范围包括购房人、配偶以及未成年子女）唯一住房的，才能适用优惠税率。

## **北京：涨幅过快地区增交易成本**

日前，北京“两会”正式确定了今年北京楼市的调控目标为“双稳”，即“保持房屋交易量的稳定以及交易价格的稳定”。这是北京市首次公布今年的楼市调控目标，同时也是今年第一份地方楼市调控目标。值得注意的是，作为全国楼市政策风向标的北京楼市，调控目标首次关注“量能”的稳定，调控措施也迈向“精细化”，将推出同城中差别化的税收政策。

北京市十四届人大一次会议上称，今年北京将继续坚持房地产调控政策不放松，严格执行住房限购政策；加大保障房建设力度，增加普通商品住房的供应，稳定市场预期。对于一些价格上涨过快的项目或区域，将联合税务部门完善差别化税收政策，增加其交易成本。

## **广西：保障房建设标准出台**

广西壮族自治区住房和城乡建设厅日前公布，广西工程建设地方标准《广西壮族自治区保障性住房建设标准》已获专家评审通过，《标准》包括了保障性住房的选址与规划、建筑设计、建筑设备、建筑装修、施工与验收等方面内容，2013年1月30日起正式实施。

《标准》作出明确规定，保障性住房选址宜优先选择生活环境宜居，周边配套较成熟、公共交通便利的已开发地区或邻近区域；宜在公交站点500米半径覆盖范围内。县级市及县城的保障性住房宜设置在市政道路通达处。此外，保障性住房宜建设在设有相应的商业、教育、医疗、文化等公共服务设施以及市政配套设施的区域。根据标准，保障性住房既可分类集中建设，也可相互混建或在普通商品住房项目中配建。

---

## 山西：市县完不成保障房任务不能建购办公用房

为了落实保障房用地，山西省近日明确，没有落实保障性住房建设用地的市、县，不得向房地产开发项目供地，完不成保障性安居工程建设任务的城市，一律不得兴建和购置政府办公用房。

根据近期公布的《山西省保障性住房建设“十二五”规划》，到2015年，山西省将建设保障性住房123万多套（户），新解决城镇中低收入住房困难家庭100多万户，完成农村危房改造22万多户。通过实物配租和租赁补贴对廉租住房保障对象实现应保尽保。“十二五”末，全省城镇保障性住房覆盖面达到20%以上。山西将建立省、市、县三级保障房用地储备制度，确保工程年度建设用地，涉及新增建设用地的要在年度土地利用计划中优先安排，提前开展前期工作，确保及时供地。储备土地和收回使用权的国有土地优先用于保障性住房建设。保障性住房建设用地指标由山西省国土资源厅在年度用地计划中单列，按点供应，应保尽保。没有落实保障性住房建设用地的市、县，不得向房地产开发项目供地。完不成保障性安居工程建设任务的城市，一律不得兴建和购置政府办公用房。

## 法 规 附 文

### 广东省城镇住房保障办法

广东省人民政府令第 181 号

2013 年 1 月 29 日

《广东省城镇住房保障办法》已经 2013 年 1 月 14 日广东省人民政府第十一届 110 次常务会议通过，现予公布，自 2013 年 5 月 1 日起施行。

省长 朱小丹

#### 广东省城镇住房保障办法

##### 第一章 总 则

第一条 为了建立健全城镇住房保障制度，保障城镇住房困难居民基本居住需求，根据《中华人民共和国城市房地产管理法》等有关法律法规，结合本省实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于本省行政区域内城镇住房保障的规划、实施和监督管理工作。

第三条 城镇住房保障应当遵循政府主导、社会参与、以需定建、适度保障、公开、公平、公正的原则。

第四条 本办法所称城镇住房保障，是指符合条件的住房困难家庭或者个人通过申请租住保障性住房（以下简称保障房）或者领取住房保障租赁补贴，满足基本居住需求。

第五条 住房保障是各级人民政府的重要职责。省、市、区（县）人民政府

---

统一领导、组织、协调住房保障工作。

县级以上人民政府住房保障主管部门负责本行政区域内城镇住房保障的组织实施、监督管理和指导协调等工作，建立健全申请、审核、轮候、退出等制度。

发展改革、公安、民政、财政、社保、国土资源、价格、金融等相关部门按照各自职责，协助做好住房保障工作。

街道办事处或者镇人民政府和社区居民委员会应当协助有关部门和机构，做好城镇住房保障相关工作。

第六条 市、县级人民政府可以设立住房保障委员会，成员由政府部门、人大代表、政协委员、专家学者、群众代表等人员组成，行使住房保障工作的决策权。具体职责由委员会章程规定。

第七条 市、县级人民政府可以设立或者明确城镇住房保障实施机构，也可以委托社会组织或者向市场购买服务。涉及工程发包与承包、货物采购事宜的，应当遵守《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》等法律法规规定。

住房保障实施机构具体承办本行政区域内下列城镇住房保障事务：

- （一）住房保障需求的调查、分析、统计；
- （二）住房保障申请的审核；
- （三）保障房选配、收回、回购和租赁补贴发放、调整、终止等事务的执行；
- （四）保障房的运营管理和维修养护；
- （五）保障房入住、退出和使用情况的登记和检查；
- （六）建立健全住房保障服务网络；
- （七）其他住房保障有关事务。

## 第二章 规划与建设

第八条 市、县级人民政府应当定期组织开展城镇居民住房状况调查，根据经济社会发展水平和住房保障的需求，组织编制住房保障规划和年度计划。

住房保障规划应当明确住房保障的目标任务、总体要求、建设和供应规模、土地和资金安排、规划实施措施和工作机制等内容，应当符合土地利用总体规划和城乡规划，并纳入国民经济和社会发展规划。

---

住房保障年度计划应当明确计划年度内住房保障资金安排、保障房建设用地安排、项目建设用地选址、供应规模及主要政策措施等内容。

第九条 市、县级人民政府应当根据住房保障需求建立住房保障土地储备制度，确保用地供应。

城乡规划部门编制城乡规划时，应当明确保障房的空间布局。国土资源主管部门会同住房保障主管部门根据城乡规划和土地利用规划，编制住房保障用地储备规划，明确保障房建设的具体地块。在符合城市规划控制指标的前提下，保障房用地可以适当提高容积率。

市、县国土资源部门编制住房用地供应计划时，应当对保障房用地供应计划单列。对其中需要使用新增建设用地的，在下达各市、县新增建设用地计划指标中单列，保障房用地供应计划应当与年度土地供应计划相衔接，用地供应后，非经法定程序不得改变用地性质。

第十条 县级以上人民政府应当建立与住房保障需求相适应的资金保障机制，将住房保障资金和住房保障工作经费纳入财政预算。

县级以上人民政府可以按下列渠道筹集住房保障资金：

- （一）中央和省安排的专项补助资金；
- （二）当地财政年度预算安排资金；
- （三）提取贷款风险准备金和管理费用后的住房公积金增值收益余额；
- （四）每年提取土地出让净收益 10%以上的资金；
- （五）通过创新投融资方式和公积金贷款筹集的资金；
- （六）出租保障房和配套设施回收的资金；
- （七）按照国家规定发行的企业专项债券；
- （八）社会捐赠的资金；
- （九）可以纳入的其他资金。

第十一条 县级以上人民政府应当加强住房保障政策研究，创新引资模式，鼓励社会资金和社会机构参与建设保障房。

鼓励银行机构发放住房保障中长期贷款，鼓励保险机构积极参与建设项目的保险、再保险。鼓励各类金融机构支持符合条件的企业发行中长期债券筹集资金，专项用于保障房建设和运营。

---

第十二条 保障房来源包括：

- （一）政府投资建设、购买、租赁或者依法收回、回购、没收的住房；
- （二）政府委托企业或者其他组织建设、配套建设的住房，企业或者其他组织按照与政府约定建设、配套建设的住房；
- （三）单位自筹建设的住房；
- （四）产业园区集中配套建设的住房；
- （五）社会赠予政府的住房；
- （六）其他途径筹集的住房。

第十三条 保障房建设实行集中建设和配套建设相结合。

保障房与商品房配套建设的，国土资源主管部门应当在建设项目用地出让条件中明确配套建设的保障房总建筑面积、分摊的土地面积、单套建筑面积、套数、套型比例、建设标准、房屋权属等事项，并在土地出让合同中约定。

保障房与商品房配套建设的，应当同时规划、设计、施工，并同时交付使用。商品房分期建设的，保障房应当与首期商品房同时建设和交付使用。竣工时应当对照土地出让合同进行验收。

第十四条 住房保障实施机构应当向社会公告拟建设的保障房项目的选址地点、规划设计方案和配套设施，并征求公众意见。

第十五条 保障房项目开发建设，应当符合基本建设程序，严格执行住房建设标准以及建筑工程质量安全、节能和环保等标准，并按照城市规划要求配套建设道路交通、学校、医院、文体等基础设施、公共服务设施和商业服务设施，同期交付使用。

第十六条 省住房和城乡建设主管部门应当依照国家有关工程标准及技术规范，制定保障房的相关工程建设地方标准。鼓励保障房项目开发建设应用节水节能等设备，以及生活用水循环利用技术、太阳能等新能源。

市、县住房保障主管部门应当按照省住房和城乡建设主管部门制定的保障房工程建设地方标准，合理确定保障房项目的建筑面积、套型结构、室内装饰装修标准和配套设施。

第十七条 新建的保障房交付使用前，建设单位应当按照环保、节能、经济适用的原则完成室内装饰装修。以其他方式筹集的保障房在出租前，应当参照新

---

建保障房室内装修标准作相应修缮。

### 第三章 申请与轮候

第十八条 申请租住保障房或者领取租赁补贴，应当符合以下条件：

- （一）在本地无住房或者住房面积低于规定标准；
- （二）收入、财产低于规定标准。

申请人为异地务工人员的，在本地就业达到规定年限。

具体标准由市、县级人民政府住房保障主管部门根据本地区实际情况确定，定期调整，报本级人民政府批准后实施，并向社会公布。

第十九条 住房保障由申请人向户籍或者就业所在地街道办事处或者镇人民政府提出申请。各类产业园区的异地务工人员可以由其所所在企业统一申报。

第二十条 申请住房保障应当提交下列书面证明材料：

- （一）家庭成员及其户籍状况；
- （二）收入状况；
- （三）住房、存款和其他财产状况；
- （四）住房保障主管部门规定的其他材料。

申请人对申请材料的真实性负责。按照规定需要由有关单位或者个人出具证明材料的，有关单位和个人应当出具，并对材料的真实性负责。

第二十一条 住房保障申请，由申请人户籍或者就业所在街道办事处或者镇人民政府受理和初审，经住房保障实施机构会同民政等有关部门复审后，报市、县级住房保障主管部门审核。

第二十二条 住房保障主管部门和实施机构可以通过入户调查、邻里访问、信函索证、信息查证等方式，对申请人及其家庭成员的收入、车辆、存款、有价证券等有关财产情况进行调查核实。公安、银行、证券、国土、房管、税务、工商等部门根据各自职责，依法向住房保障主管部门和实施机构出具申请人有关财产证明。

第二十三条 住房保障申请的审核结果，由受理的街道办事处或者镇人民政府和住房保障实施机构，在办公场所并通过门户网站予以公示，公示期限不少于

---

20 日。公示期内，对公示内容有异议的单位和个人，应当以书面形式提出。街道办事处或者镇人民政府、住房保障实施机构应当对异议进行核实，并公布核实结果。

拒不配合审查、经审查不合格或者因公示期内有异议经核实成立的，由街道办事处或者镇人民政府和住房保障实施机构退回申请，并书面说明理由。

第二十四条 市、县级住房保障主管部门应当制定轮候规则，报市、县人民政府批准后执行。住房保障实施机构应当建立住房保障轮候登记册，将符合条件的申请人按照轮候规则，列入轮候登记册进行轮候，并将轮候信息在当地政府网站公开。轮候时间一般为 3 年，最长不超过 5 年。

轮候对象中享受国家定期抚恤补助的优抚对象、孤老病残人员等按照规定应当优先照顾的住户，优先安排保障房。行动不便的残疾人、老年人等享有优先选择出入方便、楼层较低保障房的权利。

依法被征收个人住宅且被征收人符合住房保障条件的，不受轮候限制，作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当优先给予住房保障。

单位建设、产业园集中配套建设的保障房，筹建单位和产业园内部保障对象享有优先分配权。

第二十五条 在轮候期间，家庭成员及其户籍、收入、财产和住房等情况发生变动的，申请人应当主动向住房保障实施机构申报。申请人因情况发生变化不再符合规定条件的，住房保障实施机构应当取消其轮候资格，并书面告知。

轮候超过一定期限的，住房保障实施机构应当对申请人是否符合规定条件重新审核，申请人应当予以配合。经审核，申请人仍然符合规定条件的，其原轮候次序不变。

第二十六条 轮候到位的申请人在提供选择的保障房范围内，按照轮候规则选定保障房；放弃选择的，则重新轮候，由排在其后的申请人依次递补。

第二十七条 申请人选定具体的住房或者选择租赁补贴后，应当在规定的时间内，与住房保障实施机构签订保障房租赁合同或者租赁补贴协议，明确双方的权利义务。

申请人拒签、逾期未签租赁合同或者租赁补贴协议的，视为放弃住房保障的权利。再次申请的，应当重新轮候。

---

## 第四章 管理与监督

第二十八条 保障房及其附属设施、物业共用部分、共用设施设备的运营管理和维修养护，由出租人承担。

未经住房保障和城乡规划主管部门同意，承租人不得擅自改建、重建保障房及其附属设施。

政府投资建设的保障房小区的物业服务，由住房保障实施机构主导，公开选聘物业服务企业提供服务。

第二十九条 保障房的租金实行政府定价或者政府指导价，具体标准由市、县级价格主管部门会同同级住房保障主管部门提出，报同级人民政府批准后执行。

保障房的租金价格应当根据当地社会经济发展状况、物价变动情况和住房保障水平适时进行调整。

第三十条 符合低收入条件的住房保障对象按照分档补贴的原则，依申请由政府给予租赁补贴。保障对象领取租赁补贴后可以申请承租政府提供的公共租赁住房，也可以通过市场租赁住房或者充分利用现有住房资源等途径解决基本居住需求。

租赁补贴标准按照人均保障建筑面积、家庭人口、补贴标准、收入水平、区域等因素确定，并实行动态化管理。

低收入条件和具体补贴办法由市、县人民政府确定。

第三十一条 保障房应当自住，不得转让、出租、闲置、出借、抵押。

第三十二条 住房保障对象有下列情形之一的，应当按照合同约定支付违约金，住房保障实施机构应当根据合同约定或者法定情形，解除合同并收回保障房：

- （一）无正当理由连续 6 个月以上未在保障房内居住的；
- （二）无正当理由连续 2 个月或者累计 6 个月以上未缴纳租金的；
- （三）擅自互换、出借、转租、抵押保障房的；
- （四）将保障房用于经营性用途或者改变使用功能的；
- （五）因故意或者重大过失，造成租赁的保障房严重毁损的；
- （六）存款、股票基金等资产价值超过规定数额或者经审核不再符合保障条

---

件的；

（七）法律、法规规定或者合同约定的其他违法、违约情形。

第三十三条 保障房租赁合同期限一般为 3 至 5 年。租赁期满符合条件的可以申请续租。

保障房租赁合同或者租赁补贴协议期限届满需要续期的，申请人应当在期满 3 个月以前提出延续申请，住房保障实施机构审核后应当公示，公示时间不少于 20 日。

通过审核公示无异议或者有异议但经核实不成立的，申请人可以重新签订租赁合同或者租赁补贴协议。

经审核不符合条件的，住房保障实施机构应当在原租赁合同或者租赁补贴协议期限届满之日，收回保障房或者停止发放租赁补贴。

第三十四条 住房保障实施机构应当定期核查申请人有关情况，对不再符合保障条件的，收回保障房或者停止发放租赁补贴，并办理相关手续。

第三十五条 保障房被收回的，原租赁保障房的家庭或者个人，应当自收到解除合同或者终止合同通知之日起 30 日内搬迁，并办理相关手续。

有正当理由无法按期搬迁的，可以申请最长不超过 6 个月的延长居住期限。延长期内，按照同期同区域同类型住房的市场租金收取租金。

无正当理由逾期不搬迁的，住房保障实施机构应当责令其搬迁，拒不执行的，可以依法申请人民法院强制执行，并按照同期同区域同类型住房的市场租金的 2 倍收取租金。

第三十六条 县级以上人民政府应当公开城镇住房保障规划、计划、实施、资金、用地指标、管理使用以及保障对象等情况。

第三十七条 县级以上人民政府住房保障主管部门应当建立城镇住房保障信息系统，记载并公开保障房规划、建设、审核、轮候等相关信息；记载并公示有关当事人违法、违约等不良行为，同时将公示内容告知当事人所属单位和征信机构。

公安、民政、社保、金融等信息平台应当与城镇住房保障信息系统建立信息共享机制。

第三十八条 市、县住房保障主管部门应当加强城镇住房保障档案管理，建

---

立健全保障房建设项目档案和住房保障对象档案，详细记录申请人申请、审核、公示、轮候、配租、合同、房屋使用、调换、续租、退出及相关失信、违纪、处罚等情况。

第三十九条 上级人民政府应当建立对下级人民政府城镇住房保障工作实施情况的监督考核制度。

县级以上人民政府住房保障主管部门和住房保障实施机构应当加强对保障对象遵守住房保障法律、法规、规章规定情况的监督检查。

住房保障主管部门和住房保障实施机构实施监督检查，有权采取以下措施：

（一）询问与核查事项有关的单位和个人，并要求对与核查事项相关的情况作出说明、提供相关证明资料；

（二）依法检查住房使用情况；

（三）查阅、记录、复制保障对象与住房保障工作相关的资料，了解保障房住户家庭成员、家庭收入和财产状况；

（四）对违反住房保障相关法律、法规、规章规定的行为予以制止并责令改正。

有关单位和个人应当配合监督检查，如实提供与住房保障有关的资料。

住房保障主管部门、住房保障实施机构及其工作人员，对工作中知悉的公民个人信息应当保密，但按照规定应当予以公示的个人信息除外。

第四十条 住房保障主管部门和其他主管部门，住房保障实施机构及其工作人员行使职权，应当接受社会和公民的监督。

住房保障主管部门应当公开投诉、举报的渠道和方式。接到举报、投诉，应当依法及时核实、处理。

## 第五章 法律责任

第四十一条 县级以上人民政府住房保障主管部门、住房保障实施机构、镇人民政府或者街道办事处有下列情形之一的，由本级人民政府或者相关主管部门、上级人民政府住房保障主管部门责令改正，给予通报批评并依法追究主要负责人和直接责任人的责任：

- 
- (一) 未依法编制住房保障规划和年度计划的；
  - (二) 未按照规定向社会公布申请保障房条件的收入标准和住房困难标准的；
  - (三) 未依法向符合规定条件的申请人提供保障房、发放住房租赁补贴的；
  - (四) 未依法公示住房保障信息、建立保障房建设项目档案和住房保障对象档案的；
  - (五) 向不符合规定条件的申请人提供保障房、发放住房租赁补贴的；
  - (六) 擅自改变住房面积保障标准、装饰装修标准、租金、租赁补贴标准或者住房保障形式的；
  - (七) 发现保障对象违反本办法规定的行为，不予查处或者接到举报后不依法处理的；
  - (八) 未依法履行本办法规定的其他职责的。

第四十二条 县级以上人民政府有关主管部门有下列情形之一的，由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正，通报批评，并依法追究主要负责人和直接责任人的责任：

- (一) 发展改革部门未将住房保障计划纳入国民经济和社会发展计划的；
- (二) 以配套建设方式建设保障房的，国土资源主管部门和住房保障主管部门未将配建套数、建设标准、回购价格、收回条件等内容纳入建设用地划拨决定书、建设用地使用权出让合同的；
- (三) 财政部门未按规定对住房保障资金的筹措、使用进行监管的；
- (四) 国土资源主管部门未对保障房用地单列计划，未对保障房土地使用情况进行监管的；
- (五) 物价部门未按规定制定、调整保障房租金的；
- (六) 有关单位未依法出具按规定需由本单位出具的收入、户籍等证明材料，或者未依法提供申请人有关情况的。

第四十三条 房地产开发企业未按照土地出让合同的约定配套建设保障房的，由县级以上人民政府住房保障主管部门责令限期改正，不予批准其新的开发项目，并处 3 万元以上 10 万元以下的罚款，并可停止开发项目房地产预售、登记手续。

---

第四十四条 保障房开发建设单位未按保障房标准开发建设保障房项目的，由县级以上人民政府住房保障主管部门责令限期改正，并处3万元以上10万元以下的罚款。

第四十五条 不符合条件的申请人隐瞒或者虚报人口、户籍、年龄、婚姻、收入、财产和住房等状况，或者采取不正当手段，申请保障房或者租赁补贴的，由县级以上人民政府住房保障主管部门驳回申请，并处1千元以下罚款，自驳回申请之日起10年内不予受理其住房保障申请。

符合条件的申请人有上述违法行为的，由县级以上人民政府住房保障主管部门驳回其申请，并处1千元以下罚款，自驳回申请之日起3年内不予受理其住房保障申请。

第四十六条 县级以上人民政府住房保障主管部门查明有关当事人以弄虚作假、贿赂等不正当手段获取保障房或者租赁补贴的，应当解除保障房租赁合同或者租赁补贴协议，收回保障房或者补贴资金，除按照本办法第四十五条的规定追究法律责任外，并按照同期同区域同类型普通商品房的市场租赁价格，补收租金或者按照银行同期贷款利率补收补贴资金的利息。

申请人故意隐瞒、虚报或者伪造有关信息骗取城镇住房保障，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十七条 有关单位和个人为住房保障申请人出具虚假证明材料的，由县级以上人民政府住房保障主管部门予以公示，对责任单位处以2万元以上5万元以下罚款，并对主要负责人和直接责任人处以2千元以上5千元以下罚款。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十八条 住房保障对象违反本办法第三十二条规定的，由县级以上人民政府住房保障主管部门责令改正，没收违法所得，并处1千元以下罚款；情节严重的，自处罚决定之日起5年内不再受理其住房保障申请。

第四十九条 住房保障对象违反本办法第二十八条规定，擅自改建、重建保障房及其附属设施的，由县级以上人民政府住房保障主管部门责令限期改正，予以警告，并处500元以上1千元以下罚款。

违反本办法第三十九条规定，不配合监督检查，情节严重的，由住房保障主管部门取消其住房保障资格。

---

第五十条 住房保障主管部门及其他相关主管部门、住房保障实施机构工作人员有下列行为之一的，由任免机关或者监察机关按照管理权限依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）挪用、截留或者私分住房保障资金的；
- （二）玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权的。

## 第六章 附 则

第五十一条 本办法下列用语的含义是：

（一）公共租赁住房，是指由政府主导投资、建设和管理，或者由政府提供政策支持、其他各类主体投资建设、纳入政府统一管理，限定建设标准和租金水平，向符合条件的住房困难家庭和新就业职工、异地务工人员出租的保障房。

（二）租赁补贴，是指政府按照市场租金分档补贴原则，向符合条件的住房保障申请人发放现金补贴，以增强其承租住房的能力。

第五十二条 本办法规定需制定具体办法、轮候规则以及相关标准、条件的，县级以上人民政府或者其住房保障主管部门应当自本办法施行之日起1年内制定。

第五十三条 各市、县人民政府可以根据本办法制定实施细则。

第五十四条 本办法自2013年5月1日起施行。

## 数据视点

### 2012年1-11月各地区办公楼销售面积增长情况

地 区	销售面积			比去年同期增长(%)		
	(万平方米)	现房	期房	销售 额	现房	期房
<b>全国总计</b>	<b>1821.44</b>	<b>445.19</b>	<b>1376.24</b>	<b>11.6</b>	<b>-2.4</b>	<b>17.1</b>
<b>一、东部地区</b>	<b>1168.09</b>	<b>317.49</b>	<b>850.60</b>	<b>8.6</b>	<b>-2.9</b>	<b>13.6</b>
北 京	191.85	23.16	168.69	5.4	-38.7	16.9
天 津	65.40	52.19	13.21	190.3	339.8	23.9
河 北	62.69	13.45	49.24	23.4	51.8	17.4
辽 宁	72.26	35.45	36.81	94.6	68.4	128.8
上 海	94.87	44.98	49.89	-34.1	-29.6	-37.7
江 苏	163.79	33.86	129.93	-12.4	-47.3	5.8
浙 江	159.45	28.79	130.66	-13.5	-20.8	-11.7
福 建	133.91	17.19	116.71	56.3	19.5	63.8
山 东	108.17	33.85	74.32	80.5	27.9	122.1
广 东	111.67	30.72	80.95	-7.2	-23.8	1.3
海 南	4.04	3.85	0.19	105.7	109.3	52.9
<b>二、中部地区</b>	<b>295.97</b>	<b>63.32</b>	<b>232.65</b>	<b>7.3</b>	<b>-16.5</b>	<b>16.4</b>
山 西	8.51	4.31	4.20	-26.3	-10.6	-37.5
吉 林	13.56	1.24	12.32	92.6		80.1
黑龙江	18.41	9.36	9.05		343.6	
安 徽	54.05	5.35	48.70	-30.8	-78.1	-9.3
江 西	39.21	9.14	30.07	109.6	108.4	109.9
河 南	73.97	15.57	58.40	-29.1	-40.7	-25.2
湖 北	49.55	4.39	45.17	134.9	-28.8	202.5
湖 南	38.70	13.97	24.73	21.4	86.9	1.3
<b>三、西部地区</b>	<b>357.38</b>	<b>64.38</b>	<b>292.99</b>	<b>27.5</b>	<b>20.9</b>	<b>29.0</b>
内 蒙 古	28.89	18.94	9.95	-34.5	12.4	-63.5
广 西	7.07	1.02	6.06	-53.2	-46.4	-54.2
重 庆	43.10	3.07	40.04	56.5	-60.6	102.6
四 川	131.04	9.94	121.10	63.4	18.5	68.6
贵 州	14.16	2.51	11.66	-41.8	-58.4	-36.3
云 南	63.75	17.19	46.56	93.5		49.3
西 藏	0.35		0.35			
陕 西	48.78	2.66	46.13	42.7	-23.9	50.3
甘 肃	2.41	1.80	0.61	-58.4	27.1	-86.1
青 海	0.21		0.21	-62.7		7.9
宁 夏	6.04	1.98	4.06	1.3	36.7	-10.0
新 疆	11.55	5.28	6.27	20.0	38.7	7.7

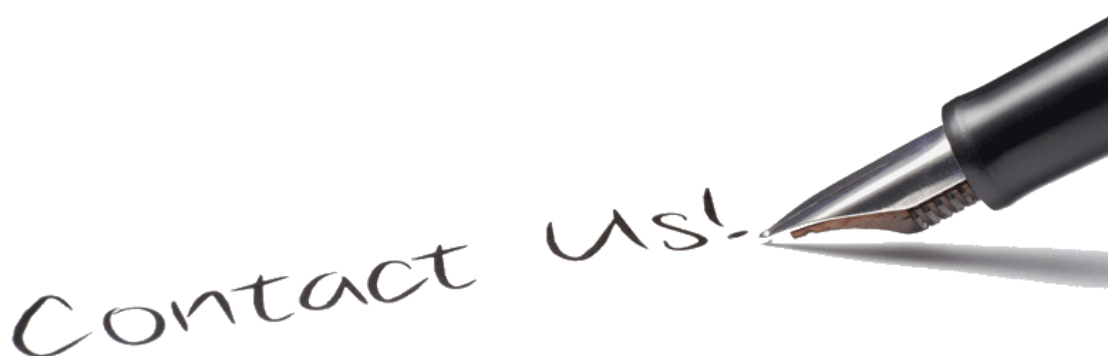
## 2012 年 1-11 月各地区商品房销售面积增长情况

地 区	销售面积			比去年同期增长 (%)		
	(万平方米)	现房	期房	销售 额	现房	期房
<b>全国总计</b>	<b>91704.99</b>	<b>20660.66</b>	<b>71044.33</b>	<b>2.4</b>	<b>4.8</b>	<b>1.7</b>
<b>一、东部地区</b>	<b>44752.45</b>	<b>9515.26</b>	<b>35237.19</b>	<b>5.0</b>	<b>0.6</b>	<b>6.2</b>
北 京	1531.74	383.20	1148.54	38.3	61.3	32.0
天 津	1313.28	514.83	798.45	3.3	81.6	-19.1
河 北	4265.56	746.98	3518.58	-14.4	-30.1	-10.1
辽 宁	7763.52	2119.06	5644.45	20.2	6.7	26.1
上 海	1609.58	603.86	1005.72	7.5	9.4	6.3
江 苏	7481.15	1317.19	6163.97	10.1	21.1	8.0
浙 江	3394.26	325.84	3068.41	10.6	-11.4	13.6
福 建	2763.76	248.77	2515.00	18.0	8.9	19.0
山 东	7089.95	1420.50	5669.44	-10.5	-13.8	-9.7
广 东	6728.29	1616.42	5111.87	5.4	-12.9	12.9
海 南	811.37	218.62	592.74	1.5	57.3	-10.3
<b>二、中部地区</b>	<b>23452.10</b>	<b>6538.60</b>	<b>16913.51</b>	<b>3.8</b>	<b>14.4</b>	<b>0.2</b>
山 西	1149.16	437.83	711.33	17.1	36.4	7.7
吉 林	2010.32	678.04	1332.28	15.1	104.7	-5.9
黑龙江	2818.65	919.40	1899.25	10.0	31.6	1.9
安 徽	3964.13	497.60	3466.54	5.3	12.9	4.3
江 西	1819.65	363.09	1456.56	-4.1	-22.6	1.9
河 南	4558.09	1586.46	2971.63	-4.3	3.5	-8.0
湖 北	3085.22	853.24	2231.97	5.6	-6.9	11.3
湖 南	4046.88	1202.93	2843.95	2.0	19.3	-3.8
<b>三、西部地区</b>	<b>23500.43</b>	<b>4606.80</b>	<b>18893.63</b>	<b>-3.5</b>	<b>1.4</b>	<b>-4.6</b>
内 蒙 古	2118.51	1027.98	1090.52	-34.7	-26.7	-40.8
广 西	2273.73	426.09	1847.65	-5.9	22.4	-10.7
重 庆	3815.90	454.85	3361.04	3.5	-14.5	6.5
四 川	5392.43	861.46	4530.96	0.6	0.8	0.6
贵 州	1941.02	211.15	1729.86	26.2	21.2	26.8
云 南	2590.68	436.22	2154.46	12.3	69.6	5.2
西 藏	19.59	15.17	4.42	5.3	21.2	-27.5
陕 西	2336.23	276.65	2059.58	-8.3	50.6	-12.9
甘 肃	840.64	279.74	560.89	17.2	36.9	9.3
青 海	247.60	59.81	187.79	-25.4	25.0	-33.9
宁 夏	678.54	249.29	429.25	-0.9	12.5	-7.3
新 疆	1245.58	308.38	937.20	-17.1	0.7	-21.6

---

## 联系我们

内部文件 仅供交流



地址：北京市东城区南大街 3 号国华投资大厦 5 层/12 层/15 层

邮政编码：100007

电话：010 -58137799

传真：010 -58137788

网站：<http://www.dachenglaw.com/>