
促进上海房地产市场平稳健康 发展长效机制研究

崔光灿¹

(上海师范大学 200234)

【摘要】: 考虑到住房实质上已成为资产、城市公共服务、户籍等载体, 因此在建立房地产市场长效机制方面, 不仅要从信贷、限购等直接干预市场供求关系的手段入手, 更要从人口管理、土地利用、房产资产配置等宏观的视角寻找长效制度建设措施。

【关键词】: 房地产市场 住房供应 长效机制

【中图分类号】: F293.35.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2018)08-0041-009

一、促进上海房地产市场平稳健康发展的基本思路

(一) 房地产市场平稳健康发展的基本目标

1. 房地产市场内部稳定健康发展的目标。

一是房价基本稳定, 不能大起大落, 房价不成为金融风险的诱因和放大器。二是房地产开发投资、市场交易基本稳定, 为经济稳定发展创造条件, 为企业发展提供良好的外部环境。三是房地产市场发展预期稳定, 住房制度完善, 努力工作的市民预期未来具备住房可获得性和可支付性。

2. 住房居住功能得到强化。

市场稳定的基本思路是“增强居住功能、弱化资产配置功能、压缩短期投机获利空间”, 最终实现“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位。一是在需求调控上下功夫, 平衡好支持基本居住需求与抑制资产获利投资政策的关系, 其中在抑制“炒”房投资获利方面, 加大投资住房获利的税收, 既包括交易环节, 也包括持有环节, 其中交易环节更重要, 增加资本利得方面的税收。二是支持首套房的居住需求及合理的改善需求, 保持市场活力。目前在房产市场交易逐步变淡的情况下, 更要保持存量置换市场的活力, 形成住房梯度合理改善的市场, 保持存量房换增量房的市场活力, 使市场健康发展。三是区分短期炒作与长期资产配置, 适当鼓励长期持有并用于出租的投资, 因为目前资产配置需求仍是现实需要。但投资的收益应主要来自于居住产生的租金收入, 而不是房价上涨的收益。

3. 形成稳定的调控政策预期。

作者简介: 崔光灿, 上海师范大学商学院副教授, 房地产城市发展研究中心主任。本文参与撰写人员: 黄静、夏国祥、蒋慰如、初志坤、赵龙杰、高雯、廖雪婷。

短期调控靠信贷,但信贷必须有稳定的政策,目前市场涨跌很大程度来自于信贷的放松与收紧,政策有滞后效应,频繁地调整不利于市场的稳定。中期完善税收政策,既包括房产税,更包括交易环节对资本利得的税收稳定。长期稳定的土地供应,要有稳定持续的新建住宅供应。目前上海常住人口人均住房面积 28~30 平方米,住房条件改善还有空间,同时考虑到拆迁、住房条件改善等,每年需要有一定的新建商品住房供应。

(二)市场调控政策要有定力,积极探索长效机制

2003 年以来,上海针对市场管理问题,起初出台的调控政策多以“限制”的手段解决局部问题,如较早实施的“期房限转”“禁止转按揭”等针对当时的“投机过度”问题,并没有考虑长效政策框架。但这些政策在完善基础上,逐步兼顾问题的本源,所以多数政策有一定的持续性,甚至转化为全国房地产市场管理的基础性制度。后来的差别化税收、信贷政策也在上海先行先试,并取得了预期效果。虽然限购、房产税政策还有一个完善过程,但总体是符合上海实际情况的。

考虑到住房实质上已成为资产、城市公共服务、户籍等载体,因此,上海在建立房地产市场长效机制方面,不仅要从小信贷、限购等直接干预市场供求关系的手段入手,更要从人口管理、土地利用、房产资产配置等宏观的视角寻找长效制度建设措施。

二、上海住房供应制度及房地产市场发展模式

(一)市场化住房供应与保障性住房供应的协调

1. 市场供应与保障供应的边界。

(1)住房供应有市场化供应(市场化购房和租房)以及保障性供应(低价产权住房与低租赁住房)两种形式。上海在住房制度改革过程中,由于住房货币化改革比较彻底,住房的市场化供应发展较快,但保障性住房供应较少。从 2000 年起,开始了廉租住房供应,但一直缺少产权类保障性住房供应。2009 年开始试点共有产权保障住房。2010 年又开始公共租赁住房,这样形成了四位一体的住房保障制度。但在保障房的供应范围、供应方式上始终存在着争议。从国际经验看,一般都以住房的可负担水平来决定住房保障范围。住房保障不同于其他社会保障,应以解决没有能力通过市场方式购买或租赁住房的住房困难群体为目标。按社会群体分,目前我国的住房保障对象主要包括:一是城镇户籍家庭中无住房的低收入家庭,这是城市住房保障的重点。由于这些家庭长期生活工作在城市中,不可能离开城市,其住房问题必须要政府长期托底保障。二是城镇户籍家庭中有住房但住房困难的家庭。这部分家庭也是城市住房保障的重点目标之一,住房困难程度低于第一类家庭,但仍无法通过市场改善住房条件。三是城镇户籍中的新就业年轻家庭。这部分人群由于刚参加工作,一般可能工资收入水平较低,积蓄少,无法通过市场购房,甚至不能承担租房费用。四是新进上海的户籍家庭。这部分家庭一部分是引进人才,另一部分是大学生毕业后留在上海工作,他们中间有一部分家庭通过市场购买商品住房存在困难,但一般租赁住房困难不大。五是以外来务工人员为主的非城镇常住低收入人群。这部分家庭在上海有阶段性的居住特征,由于收入水平一般较低,通过市场解决住房问题的可能性比较小。

具体将哪个范围的家庭纳入住房保障体系,如何确定住房保障对象,必须从供应方和需求方两方面进行分析。从需求方分析,对住房保障对象的确定,核心是看居民家庭的住房支付能力。凡是没有能力通过市场(购买或租赁)解决基本住房需求的住房困难家庭应纳入住房保障范围。确定住房保障对象的必要条件,一是住房困难,二是住房支付能力不足。即先核实住房是否困难,再看收入与财产。从供应方分析,最终多少人能享受到住房保障政策,还要看城市政府的承担能力,包括保障住房的土地供应能力、政府筹集保障住房的能力、住房保障资金的筹集能力、政府的财政支付能力等。

从上海的实际看,市场化供应解决了多数家庭的住房问题,户籍家庭通过公房出售、较早购买商品住房、动迁安置,基本解决了大多数家庭的住房问题,另有一部分住房困难家庭也逐步通过共有产权保障住房、廉租住房等解决住房困难,部分家庭拥有了 2 套以上住房,住房条件有较大改善。但从上海的实际看,未来需要支持的对象,主要是新进城大学生、技术人员,以及部分户籍新

结婚青年家庭。青年家庭特别是新进人才仍需要重点支持,因为城市的发展如果没有新的人口流入,特别是青年人口的流入,其发展的动力就会受到影响,所以如何解决这部分人的住房问题,成为城市房地产业和住房政策需要重点关注的问题。

在房价较高的情况下,未来上海仍无法完全依靠市场化供应解决住房问题,需要有一定数量的保障性住房供应。从保障性住房供应方式上,未来租赁住房支持与产权住房支持两者要并重,不能仅依靠一种方式来解决。

表 1 上海住房支持重点与演变

时期	住房解困 (1987—1999 年)	廉租住房 (2000—2003 年)	廉租住房扩大 (2003—2008 年)	多层保障体系 (2009 年—)	“十三五” 及以后
支持重点	人均居住面积 2 平方米、2.5 平方米以下特困户和 4 平方米以下的困难户, 户籍家庭	住房困难低保家庭	住房困难低收入家庭	户籍住房困难中低收入家庭;常住人口住房困难家庭	户籍青年家庭、新市民
支持方式	新建及筹措房源	租金补贴为主	租金补贴为主动迁安置住房	“四位一体” 住房保障体系	租赁支持、购房金融支持、创新共有产权住房政策

(2) 保障供应方式与市场供应的衔接。未来的保障性住房供应与市场化住房供应不能分开,要相互协调,其主要思路应是对住房消费能力不足的住房困难家庭,实施不同程度、不同方式的住房保障政策,对具有住房消费能力的住房困难家庭,政府加强房地产市场调控和管理,通过市场解决这部分家庭的住房问题。这两者虽是相互补充的关系,但不是相互替代的关系,现实中必须注意两者的协调。一是要避免两大体系之间的冲突,如果住房保障的范围过大,覆盖面过宽,就可能产生住房保障过度,使本来可以通过市场机制解决的住房问题由政府来承担,这样可能造成对现有住房市场的冲击。同样,如果过分重视发展市场化供应,而忽视了一部分居民由于就业技能不足、家庭客观困难等造成的住房困难,将会使住房保障供应明显不足,产生社会矛盾。二是两大体系虽然是相“分割”的,但这种分割又是相对的,对于住房保障中有能力提高自身收入的人群又必须有一个从保障到市场的上升通道。在住房保障家庭因收入提高等退出住房保障时,必须能够顺利地进入市场,通过市场解决住房困难。对于租金补贴的家庭退出住房保障后,应有相应的市场化租赁住房能够使该类家庭承受,对于产权型保障住房的享受家庭应该有相应的市场化住房可以衔接。

(3) 持续的保障性住房供应。一是住房保障要利用市场上已有住房,特别是租赁住房,将发展租赁住房市场与租赁保障有机结合起来。政府建设的公共住房资金负担重、运营成本高,从各国运行情况看,由于公共租赁住房存在后期维修管理成本高等难题,近年主要国家的公共住房增量较少,并有逐步减少趋势。但其作为一个重要的保障形式,仍将长期存在。多数国家通过政府或非营利机构提供的低租金住房解决低收入家庭的住房困难。上海未来公共租赁住房发展要改变思路,在新增城市建设用地上新建公共租赁住房,企业资金负担较重,在没有很多的金融税收支持下,大量供应还有困难。可考虑以下途径增加保障性租赁住房供应:存量房改造,包括现宾馆、商业用房、厂房等。单位自建租赁住房,其中单位自建租赁住房应纳入社会公共租赁住房体系进行管理。从日本的经验看,他们有一个“给予住宅”,即政府鼓励企业为职工提供低房租的公司宿舍和单身宿舍、房租补贴、住宅融资以及利息补助等,以解决职工的住房问题,全国占比为 2.2%,东京占比为 2.8%。利用农村集体建设用地,建设租赁住房,其实在嘉定、金山等区,大量的外来人口居住在农民住房中,对此,上海有试点,但还需要深化完善。农村集体建设用地上建设租赁住房,需求结合本市集体建设用地有偿使用 and 使用权流转试点,探索新机制。同时,还要对机构性租赁住房供应体系加大支持。二是继续发展共有产权保障住房。上海的共有产权保障住房政策要保持稳定,家庭自助与政府支持相结合,可以促进保障对象通过努力工作,从保障性住房上升到市场化供应住房,这特别适合青年家庭。需要说明的是英国、美国纽约等地都有产权性保障住房,产权

保障住房对家庭稳定、增加就业、社区稳定、子女成长都有益。目前在分配标准、供应环节等方面经验已成熟;但有待解决:按项目供应机制,共有产权保障住房的再利用,后期使用管理。下一步要完善共有产权保障住房,进一步加大对青年家庭的支持力度。

2. 可支付、可预期的购租并举的住房供应体系建设。

住房可支付性是国际上住房政策的主要目标,但也是短期难以实现的目标,稳定的房地产市场应该是通过努力可支付的市场,及年轻人预期可支付的市场。

(1) 稳定的可支付租赁市场。租赁市场分为两个相互关联的体系,一是政府补贴的市场,二是私人租赁市场,私人租赁市场又分为个人出租和机构出租。前者一般是住房保障范畴,可以补贴需求者,也可以是补贴供给者。后者主要是市场管制。未来上海的租赁市场发展必须实现以下 3 个目标:一是租赁住房除满足阶段性住房需求外,还可以满足长期的住房需求。二是促进住房的使用率提高,空置率减少,“住房是用来住的”,自己不住,要有经济激励给别人租赁居住。三是租赁市场行为规范有序,人口管理与租赁管理相衔接。解决目前租赁市场中不规范现象,包括群租的整治、转租的规范、租赁合约的备案、租金的调整。

在前述增加保障性住房供应的同时,还要从两个方面发展租赁住房供应。一是加大支持机构经营租赁住房供应体系。国际上租赁市场发展较好的国家都有政策支持,如德国政府提供 20 年的长期无息贷款以及土地优惠政策鼓励机构建设租赁住房。美国政府通过低价土地、低息贷款、容积率奖励等,鼓励企业建设租赁住房。德国还对社会上私人租赁住房进行收储,如柏林 2015 年试实行的对空置房屋所有者持续进行补贴,内城补贴每月每平方米 2.5 欧元,外城补贴 1.5 欧元,但要求所有者将房屋交由专门机构管理,以 5.5 欧元价格进行出租。目前上海存在的主要问题是经营租赁住房的企业税赋偏重。二是不断创新租赁管理新机制。人才住房租赁补贴、人才公寓供应要加大。我国广州等地关于人才租赁补贴政策做得较好,2010 年开始实施《广州市高层次人才住房解决办法》,供应对象为持广州市高层次人才证书(A 证)的杰出专家、优秀专家以及工作关系在市、区(县级市)财政核拨经费或核拨补助的事业单位并在编的青年后备人才。上海一些区也在实施相关政策,但支持的力度不大。同时,要鼓励单位加大支持力度。

表 2 长期稳定的住房供应体系

	房屋类型	供应方式	供应规模
市场化住房供应	新建住房(新增土地与存量土地)	出售	纯市场化住房每年新增在 20 万套左右(含部分征收安置房、共有产权房上市)
		长期持有出租	
	存量住房(社会与机构)	长期出租	
		出售	
保障性住房供应	共有产权保障住房出售	出售	年供应 1 万套左右
	公共租赁住房	租金补贴	
		实物配租	
	廉租住房	租金补贴	
		实物配租	
	征收安置住房	出售	

(2) 稳定的市场化住房供应量。近几年,纯市场化的住房量明显偏少,而由新增家庭带来的购房需求、改善性购房需求,以及部分货币化安置的征收家庭住房需求组成的刚性和改善性住房需求,每年都有一定的数量,在未来市场上,必须有一定数量的市场化住房供应。未来的市场化住房供应必须从增量和存量两方面入手,使住房供应可持续,缓解住房价格上涨压力。一是保持一

定规模的新增土地供应,上海未来建设用地指标仍非常紧张,必须在适当新增建设用地的同时,进一步挖掘存量建设用地,包括规划调整,使城区低效用地逐步调整为住宅用地,同时要完善城市更新机制,释放更多的住宅用地。对于存量低效土地、房屋,转为长期持有租赁住房供应,也是一个可以探索的方面。初步考虑,未来每年新增住房建设在 2000 万平方米左右还是必需的。二是在住房存量方面,要增加存量住房的使用效率,减少住房空置与住房资源浪费。一方面通过发展租赁市场,使社会上空置的住房长期出租,形成稳定的、租金合理的租赁市场,特别是进一步完善代理经租政策,使社会上的非自住住房能够形成长期、稳定的租赁住房供应。另一方面是通过税收等,减少一个家庭占用多套住房,使持有住房投资的成本上升,将空置的住房在二手市场上供应给新城市家庭,使住房资源的配置更加均衡、公平。

3. 重点解决青年家庭住房供应。

上海未来主要应关注的是户籍人口中的新结婚家庭和常住人口中的新市民,新市民中重点是青年人才,即新来沪大学生、引进的专业人才等。而这些家庭基本是刚性需求、首套房需求,所以通过共有产权保障住房等,稳定住房需求预期,是市场稳定的基础。一是重点解决青年人才为主的常住人口的住房需求。据 2015 年上海人口抽样调查数据显示,来沪人口中 35 岁以下的人口占比为 57%,20~40 岁的人口占比为 58%。大学以上学历占比为 21.5%。这部分人群是上海城市发展的动力,且需要在上海“扎根落户”。结合“购租并举”的住房供应体系建设,首先加大租赁支持的力度,包括加大公共租赁住房、单位租赁住房定向供应,加大机构经营的租赁住房供应,企事业单位给予适当的租赁补贴等。其次对在上海工作一定阶段后的青年常住家庭,“租售衔接”,给予适当的购房支持,包括鼓励单位给予货币化补贴,逐步将这部分家庭纳入共有产权保障住房供应等。如完善共有产权保障住房准入条件,在他们取得户籍后,此前持有人才居住证的时间可以折算为户籍年限。这样,青年人才在前 6~10 年持有人才居住证,可以通过公共租赁住房等解决住房困难。此后可通过购买商品住房或共有产权保障住房,由“租”到“购”的支持相衔接,形成完整的“租售并举”的青年人才住房支持体系。二是重点解决上海户籍青年家庭的刚性住房需求。由于新结婚、生子等带来的户籍青年家庭住房需求逐步成为上海住房工作的重点,户籍青年家庭的住房主要通过购房支持为主、租赁支持兼顾的形式。其中最主要的手段是继续加大共有产权保障住房的供应,并通过共有产权保障住房政策的完善,加大有效房源供应。着力解决以青年人才为主的常住人口和以新婚家庭为主的户籍住房困难家庭的刚性需求,住房市场将基本形成居住需求为主导的市场,市场发展长期稳定、可预期的基础条件就实现了。

三、完善上海房地产市场监测预警体系

(一)上海房地产市场监测现状

上海房地产市场管理中,目前主要由统计部门和房屋管理部门进行监测市场运行状况,并分别有不同的侧重点。

1. 统计部门的监测。

目前,统计部门的监测主要分为两类:一是价格监测,即每月公布的《70 个大中城市住宅销售价格变动情况》,包括:新建住宅价格指数、新建商品住宅价格指数、二手住宅价格指数、新建商品住宅分类价格指数(按面积分段)、二手住宅分类价格指数(按面积分段)。目前国家对房地产市场调控,主要看该价格指标。二是房地产市场运行情况监测,一般是对当月或当季的市场交易等状况进行分析,如上海统计局每月公布《市房地产开发、经营基本情况》,包括:房地产开发投资、商品房施工面积、商品房新开工面积、商品房竣工面积和商品房销售面积等主要指标。

2. 房屋管理部门的监测。

上海从 2004 年开始施行新建商品房合同网上备案制度,对房地产市场的交易进行全面管理,并同时监测所有交易数据。为了房地产市场管理需要,在 2008 年建立了“房地产开发项目新开工登记”系统,并实施全市统一的房地产开发项目网上申报与监测

流程,从土地出让开始,对开发项目进行监测。从 2009 年 4 月起,建立了由原市房管局牵头,发改委、金融、财税、土地等 13 个委办局参加的房地产市场月度分析和报告制度。每月分析、研判市场,形成报告报市委、市政府。目前市房屋管理部门根据监测内容,已经形成一套相对详细的市场监测指标体系,主要涵盖监测土地市场的供应、一手住房市场的供应和成交、二手住房市场的成交等,具体指标见表 3。

3. 共享信息平台建设规划。

2016 年 12 月,根据市政府要求,围绕解决当前房地产市场监管中存在的信息碎片化和汇集滞后等问题,由市房地产市场调控联席会议领导小组办公室牵头,从数据汇集、整理清洗、大数据运算和成果应用四个方面建设信息平台,使之能全面系统地反映房地产市场运行状况,在成交价格、交易行为和政策执行等方面实时监控市场异常状况,对当前及未来一段时间房地产市场形势进行综合研究判断。从而实现对土地储备供应、货币融资信贷、成交均价指数及房地产税收等影响房地产市场各要素的监测监控,达到预判、预研和预警的作用。目前的主要监测分析,对现状有较详细的分析,信息量也较大,但对未来趋势的判断还缺乏较好的指标或指标体系。

表 3 上海现有房地产市场监测指标

项目		指标
土地市场		出让幅数、土地面积、可建面积、楼面地价、容积率、溢价率、区域结构等
一手住房市场	上市	上市套数、上市面积、区域分布、面积段分布等
	成交	成交套数、成交面积、成交均价、区域分布、面积段分布、单价分布、总价分布、购房人来源等
	可售	可售套数、可售面积、区域分布、面积段分布、去化周期
二手住房市场	成交	成交套数、成交面积、成交均价、区域分布、面积段分布、单价分布、总价分布、购房人来源等
	挂牌	挂牌套数、挂牌面积、区域分布、面积段分布

(二)新建商品房市场监测与预警体系设想

1. 价格波动监测与预警。

一是建立价格指数预测机制。新建商品住房价格监测基本可以通过预售价格管理来预测,建立一套由预售管理预测的价格指数指标,可以达到市场调控的目标。要研究一套商品住房平均价格与指数波动的反馈机制,通过预售管理,基本可以预测未来 2~3 个月的均价,进而计算未来的价格指数。二是形成预售价格管理长效机制。根据预售批准价格,如果预测未来价格波动在调控目标的合理范围之内,则不用过多干涉。而如果预测的价格突破了调控目标,就需要采取行政措施,引导开发企业合理定价,或干预上市节奏,以达到平稳价格的目标。特别是房价上升过快时,可通过加快保障性商品住房上市等措施,起到平抑价格的作用(见图 1)。

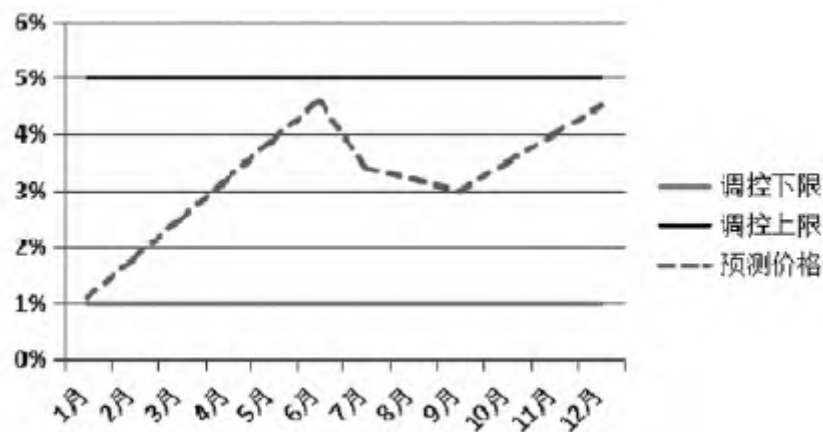


图 1 新建商品住房销售价格管理目标示例

2. 供求关系波动监测与预警。

新建商品住房供求关系预测,重在供应量,通过开发项目管理,基本可以建立较准确的供应量预测指标。一是中短期市场供应量指标。通过在建开发项目监测数据,形成一套较好的未来季度上市预测量、半年度上市量指标。二是首月销售率指标。开发项目的首月销售率是一个反映新建商品住房需求的有效指标,用以观察新建商品住房的需求强度,可以根据历史数据建立一个较合理的区间。三是消化周期指标。新建商品住房有一个相对合理的消化周期,即如果新建商品住房供应过少,市场就会产生“恐慌”,可能会产生短期的供不应求,这时价格上涨的压力就非常大。但反过来如果市场上待出售新建商品住房过多,就形成“库存问题”,市场低迷或下滑的可能性就较大。所以市场“待出售”的房源要有一个相对合理范围,过去一般从观察“网上可售量”来监测。如果将这一指标转化为消化周期,就可以较好地预测市场未来的变化。

3. 存量商品房市场监测与预警体系设想。

(1) 交易信息的收集与监测。强化真实房源、真实房价管理。一是增设房源核验环节,通过增设房屋转让房源核验环节,确保本市在售房源真实性。同时通过房源核验环节,加强对开发企业、经纪机构及经纪人员的管理,所有在上海从业的机构及人员需经交易审核平台备案,方可获取从业密钥从事房地产交易业务。二是经纪从业人员实行一人一号,即便其工作单位发生变动,从业编号仍保持不变。其提供服务的每笔经纪业务和服务评价,参加过的所有培训、考试以及星级状况等情况均可通过从业编号进行查询,做到真正的实名挂牌服务。二手房供应量监测是一个重要的指标,市场上待出售的房源情况,既反映了有效供应情况,由于许多家庭是置换住房,也反映了置换需求的情况,所以通过真实房源管理,可以有效地监测二手房市场。

(2) 市场价格的管理。由于为了避税等原因,目前存量房市场的实际交易价格与合同备案价格常常不一致,存在价格失真。但从总体看,近年的阴阳合同数据有下降的趋势。加强存量房价格管理,一要加强二手房挂牌价格监测。实施真实房源信息管理实现后,可监测真实房源的挂牌价格,这在一定程度上可反映二手房市场供应方的预期。二要加强交易价格与挂牌价格关系的监测。交易价格与挂牌价格的关系反映了市场的调价情况,也反映出市场真实的供需关系。三要加强上涨与下跌板块关系监测。存量住房的价格监测重点要放到区域价格监测上,根据上涨与下跌的比例来观察未来价格走势。

四、“十三五”期间上海房地产市场调控问题

(一) 行政手段退出的可能性

1. 对住房市场的行政干预是阶段性调控的有效手段之一。

从国际经验看,住房在一定程度上是公共产品,一定程度的限购也是常用的措施。对新建住房销售价格的管理政策,存在较大争议。这一政策何时取消,要看市场的变化,如果一段时间房价稳定或略有下降,则即使取消,预售价格也难以上涨。而如果市场上涨压力仍大,可继续实施预售价格管理,实质上是改变开发企业的预期,也会影响到开发企业拿地的出价等。限价作为一个行政措施,理论上与市场机制有冲突,但作为一个市场调控措施,与限购相结合,可形成新的预期。所以限价是否退出仍是一个可讨论的问题。从目前市场的发展看,新建住房供应较少,取消行政措施会有价格略微反弹。如果二手住房形成了下降趋势,则新建商品住房市场也会比较稳定。而住房价格仍存在持续上涨的压力,则无论是否取消限价,已不再是市场发展的主要问题,而要实施更持续的调控政策。

2. 完善经济、税收、法律等手段的可能措施。

从全国层面看,房地产市场由于区域差异明显。多年的实践表明,房地产市场调控最有效的长期措施是经济手段,如调节住房投资收益的税收,调节住房需求的信贷与利率政策等,但主要政策的调整权都在国家层面,地方可动用的手段较少。所以,近期各地出台的政策主要以行政性的限购、限售为主,从长期看,国家应研究在税收、信贷等方面更多地给地方自主权。

3. 建立长效调控政策框架的设想。

(1) 以居住功能为主的房地产市场长效政策框架。通过持有和交易环节压缩住房投资利得,稳定市场需求。通过税收抑制“炒”房投资获利是各国的主要做法,许多国家在住房持有环节征收房产税,同时在交易环节征收房地产增值税等。目前我国商办房地产领域同时征收这两项税收,所以个人投资商办房产的不多。而在住房领域,仅在交易环节征收差别化的营业税(营改增后成为增值税)和个人所得税,其中个人所得税额目前基本按住房交易总价的1%~2%征收,使得住房与商办房产相比,投资的机会成本低,获利空间大。下一步,上海可从交易环节的“个人所得税”入手,进一步压缩住房投资获利空间。该政策对自住购房家庭没有影响,主要作用于投资第2套住房,因为对于首套购房,他们即使将来置换住房交易,对于唯一住房也是免征个人所得税。所以该政策对抑制投资购房的“瞄准性”更强,其效果也与其他城市的“限售”行政政策相当,但作为经济调控措施,持续性更强。在持有环节的房产税、交易环节的土地增值税等政策需要全国统筹考虑的,上海可参与积极推进,如果未来可以实施,则住房市场的短期投资需求将会明显下降。

(2) 有效支持首套住房及梯度改善需求,保持市场活力。市场调控既要有效抑制投资需求,也要避免全面打压住房需求,“误伤”基本住房需求。健康的市场必须使刚性需求和合理的改善性需求有序释放,保持存量置换市场的活力。对青年家庭首套购房,中年家庭的改善住房,都要在信贷、税收等方面进行支持,形成合理的住房梯度改善市场,及存量房换增量房的联动市场。特别是在“以小换大”的置换市场,要进一步完善政策,对于“先卖小再买大”或在一定期限内(如1年)“先买大再卖小”的家庭,研究对“小房”资本利得和相关税收减免政策,特别是置换后仍是唯一住房的情况,可以在税收、信贷等方面进一步完善差别化政策,以支持为主。

(3) 适当鼓励长期持有并用于出租的住房资产配置。住房作为家庭的资产配置有一定的现实需要,关键要鼓励家庭将多余的住房用于出租,进一步完善“代理经租”机制,使这类住房更好地服务于租赁居住需求。通过税收等政策,形成住房的投资的收益主要来自居住产生的租金收入,而不是房价上涨的收益。强化住房的居住功能后,住房市场基本成为居住需求(购房自住需求加租赁居住需求)为主导的市场,市场发展完全由城市产业、人口变化决定,市场长期稳定、可预期的基础条件就实现了。

4. 对今后市场预期的引导。

一是明确上海控房价的决心和长期政策目标,消除社会对调控政策阶段性放松的预期。要进一步明确差别化信贷政策的长期

性, 信贷是短期调控的有效政策, 但差别化信贷必须形成较稳定的政策, 特别是 2 套以上住房信贷政策要形成长期制度, 频繁的政策调整不利于市场的稳定。明确限购政策是一项中长期政策, 限购最初是市场调控政策, 实质上将成为与住房相关的公共服务资源配置政策、与人口相关的城市管理政策, 形成只有为上海城市作贡献的人口才能享受城市住房供应的政策取向。二是向市场传递住房供应可持续的信号。长期稳定的土地供应, 是稳定新建住宅供应的前提。对上海存量住房市场要有一个基本判断, 是否满足上海基本居住需求(套户比达到 1 以上), 根据基本居住需求缺口, 同时考虑到拆迁、住房条件改善因素等, 保证每年有一定的新建商品住房供应的土地。

五、远期国家及上海为稳定房地产市场可优化的措施

(一) 强化住房的居住功能的金融、土地、财税长效手段

1. 以压缩投资利得及增加空置成本的房地产税收体系。

(1) 差别化的房地产保有环节税收。保有环节的税收要有利于引导合理的住房消费模式, 有利于房地产市场的健康发展, 有利于房屋土地资源的有效配置, 税收结构向保有环节转变——增量市场向存量市场转变等。其中房产税从国际经验看, 主要区别自住与投资、使用与空置分别征收不同的税率。

(2) 在交易环节增加资本利得税, 但要对梯度改善家庭进行减免。从理论上讲, 土地涨价归公思想由来已久, 从现实看, 房价上升, 在很大程度上也是城市公共资源投入体现在住房价值上。所以, 在交易环节增加住房投资带来的资本利得, 是有理论依据的。在美国, 一般家庭有 1~2 次的房地产增值税减免机会。

(3) 形成新型的住房信贷政策体系。住房政策越来越依赖住房金融工具, 住房金融不能完全是商业行为, 要形成更多服务“社会公共政策”为目的的住房金融工具。住房信贷政策既要有利于支持合理的基本住房需求, 也要能起到调控资产性投资的作用。

2. 科学有效的住宅土地供应。

土地供应是房地产市场供应方的龙头, 土地供应的数量、分布决定住房建设的规模、布局及发展状态。当年土地供应量的大小决定着未来 2~4 年商品房的供应量, 虽然每一个项目开发的节奏不同, 个别项目可能受到市政动迁、规划变更等影响, 但总体上, 当年的土地供应面积与未来的商品房供应面积存在着比较稳定的关系。所以, 从土地管理部门来讲, 主要是着眼于长期的市场供需平衡, 为长期价格稳定提供基础, 通过准确把握房屋总量和预测未来的需求总量, 在掌握当前土地利用现状的基础上, 科学地制定土地供应计划, 达到未来的市场供需基本平衡。

3. 适度增加超大城市建设用地指标。

住房市场有明显的区域差异性, 人口流动是住房市场的重要影响因素, 但住房调控政策和相应的土地供应政策没有照顾到区域差异。特别是上海等超大城市, 新市民的导入是一个较持续过程, 但建设用地指标是与户籍人口挂钩的, 因此, 人多地少的矛盾会越来越突出。所以对上海等超大城市, 建议未来进一步放宽建设用地指标。在城市基础设施承载力允许的情况下, 市区住房建设也可以进一步放宽容积率等指标, 增加住房的有效供应。

4. 将超大城市住房需求向周边中小城市疏解。

住房梯度改善、不同生命周期家庭的住房置换是一个常见的规律。目前上海市区许多家庭老龄化程度加大, 养老需求加大, 而许多住宅适老设施缺乏。而上海周边中小城市, 居住环境好, 生活成本低, 建设适老住房的空间大, 如何创新政策, 将上海市区有

意愿的老年人口引导到周边中小城市生活,既提高了老年人的生活质量,也能将市中心住房资源更多服务于就业人口,是未来缓解住房供需矛盾的一条出路。与此同时,研究这个问题必须同时研究医疗服务体系的对接、养老服务公共资源的对接问题。

5. 其他长效调控机制建设的相关问题。

(1) 引导非居住物业的投资。在财富积累上,住房与非居住用房不同,可进一步通过降低税收等,使办公、商业等房屋的投资功能强化,改变以前的住房交易成本低,商办交易成本高的现象,使投资非居住房屋更加容易。同时,发展房地产金融,如通过REITs等,发展商业、办公、仓储、医院等非居住地产的投资渠道,使普通市民通过基金投资非居住房地产。对住房鼓励长期投资,鼓励用于长期出租投资,压缩短期投资的获利空间。

(2) 优化房地产业投资结构。房地产业作为国民经济的重要组成部分,但是过多依赖开发建设为主的规模发展。而养老、旅游等与消费结构优化升级相关的房地产业发展滞后,制约因素较多。房地产业内部的产业结构还不协调,居住与非居住房屋、土地开发与房产开发等投资结构有待不断优化。

(3) 协调好政府与市场的关系。尊重市场规律,就是在住房供应过程中更加重视发挥通过市场机制配置资源的作用,在房地产市场调控中更要主动把握市场规律,促进房地产市场的健康持续发展。在保障性住房供应中,无论是政府建设经营或支持社会机构建设和经营保障性住房,还是通过提供租赁补贴利用社会住房,都要充分考虑与市场供应的衔接。发挥政府的作用,政府必须做好住房发展规划,并落实具体措施。政府既要促进房地产市场监管、健康发展,又要在“市场失灵”时作好市场的补充。政府住房供应政策体系的建立和完善不可能是“一劳永逸”的,需要不断地加以动态调整。