



## 房地产调控“国五条”及其实施细则 对房地产市场的影响解析

### 要点:

金融研究总监：詹向阳

国内宏观经济研究团队：

樊志刚 赵幼力 朱 妮 杨 苕  
王婕

执笔：赵幼力 杨 苕

youli.zhao@icbc.com.cn

yangxing@icbc.com.cn

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在单位的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

- 2月20日，国务院常务会议公布房地产调控新政五大措施（即“国五条”），2月26日，《国务院办公厅关于继续做好房地产调控工作的通知》即“国五条”细则公布。此次调控延续了中央房地产政策的一贯思路，是对本届政府前几轮调控政策的重申与强化，再次向市场传递了中央对房地产市场毫不动摇的调控决心。
- 从调控的内容来看，部分条款更加严厉：二手房交易的个税征收，由交易总额的1%，调整为按差额的20%征收；限购在程度和范围上都进一步升级；要求扩大个人住房房产税试点范围；未来商业银行房贷政策可能会继续收紧。在调控升级的同时，本次调控政策也体现出差别化原则。
- 此次调控短期内将对市场产生较大影响，房地产市场整体活跃度将持续下降，房价反弹势头短期内将得到遏制。但由于房地产调控需多方面改革配套推进，有利于房地产市场稳定运行的长期机制仍没有建立。所以中长期来看，房地产市场的区域性分化特征将更加明显。一线城市的住房供需矛盾突出，中长期仍具备较强的房价上涨压力，部分中西部省份的去库存压力仍然较大。

# Research on the Five Regulations of China's Property Market and Its Impact

## Executive Summary

On Feb 20th, the State Council promulgated the five regulations of China's property market, which reaffirm and strengthen the former rounds of regulatory policies, and transmit Chinese governments' determination to regulate domestic property market. From the view of its content, some items are even more severe. But at the same time, the regulations also represent the principle of differentiation. The regulations will have a greater impact on the property market over a short period, but for a longer term, first-tier cities will suffer strong upward pressure on prices due to the contradiction of supply and demand.



## 目 录

---

一、对房地产调控“国五条”及其实施细则的解读 . . . . .	1
二、房地产调控“国五条”及其实施细则的效果评估 . . . . .	3



面对 2012 年下半年以来全国楼市量价齐涨、地价不断攀升的形势，2 月 20 日，国务院常务会议公布完善稳定房价工作责任制、坚决抑制投机投资性购房、增加普通商品房及用地供应、加快保障性安居工程规划建设、加强市场监管等房地产调控新政五大措施（即“国五条”）。2 月 26 日，《国务院办公厅关于继续做好房地产调控工作的通知》即“国五条”细则公布。此次调控延续了中央房地产政策的一贯思路，是对本届政府前几轮调控政策的重申与强化，再次向市场传递了中央对房地产市场毫不动摇的调控决心。

### 一、对房地产调控“国五条”及其实施细则的解读

首先，调控政策更加从严从紧。从调控的内容来看，此次调控主要是延用了 2010 年以来的调控手段，如坚持执行限购、限贷等调控政策，坚决打击投资投机性购房，对房价控制不力的地方政府问责等。但部分条款更加严厉：一是对出售自有住房按规定应征收的个人所得税，通过税收征管、房屋登记等历史信息能核实房屋原值的，应依法严格按转让所得的 20% 计征。这意味着二手房交易的个税征收，由交易总额的 1%，调整为按差额的 20% 征收。20% 的个税征收比例大大降低了房地产市场的投资品属性，会让一大批投机性购房者望而却步。二是限购在程度和范围上都进一步升级。如要求已实施限购措施的直辖市、计划单列市和省会城市按统一要求完善限购措施，限购区域应覆盖城市全部行政区域；限购住房类型应包括所有新建商品住房和二手住房；制定本地区年底新建商品住房（不含保障房）价格控制目标，并于一季度向社会公布；对所辖房价上涨过快的地区也及时采取措施等等。这意味着不仅那些目前虽实施限购，但标准较低的城市不得不提高和强化各类限购标准，而且今后还会有更多房价上涨较快的地区加入限购队伍。限购要覆盖城市的全部行政区域是较为严厉的条款。此前，一些经济发达城市限购，但其周边区域却不限购，这导致那些投资投机的购房仍然有空间，也导致了这些不限购区域的房价出现快速上涨。而

此次新一轮调控中，明确了限购的城市要覆盖城市的全部行政区域。**三是继续严格实行差别化住房信贷政策。**对房价上涨过快的城市，人民银行当地分支机构可根据城市人民政府新建商品住房价格控制目标和政策要求，进一步提高第二套房贷的首付款比例和贷款利率。自 2 月以来，虽然大部分银行依然执行原有房贷政策，但已经有银行开始取消房贷优惠利率甚至暂停房贷。从 3 月 1 日起，华夏银行的首套房贷优惠利率将取消。而平安银行总行则将房贷业务审批权全部上收到总行。同时，东莞、昆山、金华等二、三线城市也开始收紧住房公积金贷款政策，包括降低贷款最高限额、提高贷款首付比例、上调缴存年限限制等。新政的出台意味着未来商业银行房贷政策将会继续收紧。**四是要求扩大个人住房房产税试点范围。**办法提出要加快推进个人住房房产税改革试点工作，这与之前仅强调要“积极研究”或“适时扩大房产税”相比无疑更进了一步。这凸显了中央继续推进房产税改革的决心，也消除了前期市场认为房产税推行由于受利益集团阻挠已经搁浅的传言。也意味着继两年前上海、重庆开展房产税试点后，不久还将有更多的城市加入到房产税的试点范围之内，这些地区很可能包括去年以来传闻纳入试点的湖南、湖北、广东等地的多个城市。**五是要求大力推进城镇个人住房信息系统建设。**到“十二五”期末，所有地级以上城市原则上要实现联网，从而为逐渐将房产税推广至全国更广大地区创造技术条件。

其次，在调控升级的同时，本次调控政策也体现出差别化原则。一是当前房地产市场中一线城市房价上涨压力和许多二三线城市的住房库存消化压力并存，本次调控关注到房地产市场的区域性变化特征，并进行了区别对待。对行政区域内住房供不应求、房价上涨过快的热点城市，指导其增加住房及住房用地的有效供应，制定并公布年度新建商品住房价格控制目标；对存在住房供过于求等情况的城市，也指导其采取有效措施保持市场稳定。**二是在抑制投资投机性需求**



的同时，继续支持刚需和保障房建设。如强调土地供应总量不得低于过去五年平均实际供应量；全面落实2013年保障性安居工程基本建设470万套、新开工630万套的任务，2013年底前，地级以上城市要把符合条件的外来务工人员纳入当地住房保障范围；金融机构应支持以中小户型为主（达到项目开发建设总套数70%以上）的普通商品房项目的贷款需求，加快中小套型普通商品住房项目的供地、建设和上市进度等。

## 二、房地产调控“国五条”及其实施细则的效果评估

此次调控措辞严厉、新意颇多，标志着房地产调控政策有所升级，短期内将对市场产生较大影响，使房价反弹势头短期内得到遏制。特别是个税按照差额20%收取，对二手房市场尤其是一线城市过热的二手房市场将产生较大的冲击。房地产市场整体的活跃度将持续下降，住宅成交量将降温，房价涨幅也将有所回落，二手房降温幅度超过一手房。由于土地市场状况和住房金融政策是影响未来房地产市场运行的重要因素。其中集体土地征收制度改革、房产税试点扩容这两项新的改革措施会对房地产市场产生深远影响。而且各地政府很可能将在“两会”后继续出台强化地产调控的措施，所以调控效果尚有待继续观察。

由于房地产调控需多方面改革配套推进，有利于房地产市场稳定运行的长期机制仍没有建立。首先，在现行的财税体制下，地方政府还没有真正购建起地方税收体系，在推动城镇化进程的大背景下，各类投资来源很大程度上仍依赖于土地出让金，通过各地土地储备中心运作的土地抵押贷款，仍然是地方政府融资的最重要渠道之一。而今年将正式出台的《集体土地征收和补偿条例》以及《土地管理法》（修正案），土地收益将进一步向征地农民倾斜，政府的征地成本会大大提高。因此，地方政府有很强动力通过控制供地数量、维持较高地价来避免出让净收益下降，这就不可避免地影响到房价水平的提高。其次，虽然办法强化了地方政府对于房价稳定的问责机制，但是在当前的诸多体制问题没有解决之前，这

样的问责效果经过近年来的检验实际上很有限。例如，当前中央对于地方政府考核机制仍主要以GDP 为主，这就使得地方仍希望通过推动当地房地产市场的繁荣来促进当地经济的发展。最后，在部分一线城市供需关系没有发生逆转的情况下，二手房税费可能全部转嫁给买方，增加购房者负担。

所以中长期来看，房地产市场的区域性分化特征将更加明显。一线城市是快速城镇化进程中住房需求释放最集中的区域，现阶段北京、上海、广州、深圳等一线城市的住房供需矛盾突出，中长期仍具备较强的房价上涨压力。目前部分二、三线城市（如鄂尔多斯、贵阳、温州）已出现住房库存大量积压的现象，再考虑新“国五条”可能将限购限贷政策向二、三线城市传导，在过去支撑这些二、三线城市房地产市场发展的投机投资性需求得到有效抑制的情况下，就会强化目前供过于求的状况，部分中西部省份的去库存压力仍然较大。