

# 五问中国住房制度顶层设计

□中国社会科学院财经战略研究院研究员《中国住房发展报告》主编 倪鹏飞

适应宏观经济新常态和新型城镇化的要求，顺应住房发展及住房模式演化的规律，针对住房制度体系存在的问题与缺陷，借鉴先进国家和地区的经验，解决当前的库存积压问题。以满足新市民住房需求为出发点，以成熟定型的基本目标为落脚点，坚持统一与差别的统筹兼顾、政府与市场动态结合、城镇与农村协同一体、目标与问题导向一致、租房与购房共存并举的原则，建立以市场为主满足多层次需求和以政府为主提供基本保障两个体系，建立乐居、康居、安居、廉居四个层次的住房系统。在此基础上，通过深化多项相关的改革，建立产权、开发、消费、交换、分配等五项基本目标制度，建立土地、财税、金融、户籍和行政管理等五项配套目标制度。

## 一、为什么要深化中国住房制度改革

### 1.新常态与新阶段需要全面深化住房制度改革

第一，中国迈向全面小康新时代，要求住房制度进行改革。中国迈向全面小康的新时代，以人为核心的新型城镇化和城乡协同一体化，决定中国城乡住房需求正趋向升级，城镇非户籍常住人口的住房需要也有条件加以解决，城乡住房市场与保障需要协同一体，住房制度需要与时俱进。

第二，中国住房发展的新目标，要求住房制度进行改革。2013年，中国城乡住房结束了极度短缺时代，基本实现了“一户一房”或“一户一宅”的“住有所居”目标，但也出现了结构性过剩，三、四线以及以下城市城镇库存严重。在中国，城乡住房总体进入饱和阶段，住房制度需要改革，让市场在住房发展方面发挥更大的决定作用，以支持实现新市民在城镇“住有所居”和进一步改善居民住房条件的住房发展新目标。

第三，建立成熟定型的社会主义市场经济体制，需要改革住房制度。十八届三中全会确定：2020年前应建成成熟定型的社会主义市场经济制度体系。住房制度也要全面深化改革并在2020年前建成成熟定型的住房制度体系。

### 2.现行住房制度的系统性缺陷需要深化改革

尽管经过改革探索而建立的城乡住房制度，极大地促进了城乡住房问题的解决和房地产业的发展，但是，房地产业发展及住房领域的矛盾和问题表明：现行住房制度存在亟待完善的系统性缺陷。第一，住房供应体系分割失衡。城镇住房商品化过度，尤其是大部分非户籍常住人口的新市民处在保障范围之外。农村住房完全非商品化。城乡之间住房市场与保障分割，住房结构性过剩越来越严重。三、四线及以下城镇出现过剩，与此同时，在农村大约有5000万套住房处在闲置状态。第二，住房基本制度扭曲缺失。在住房产权方面，

权属不清，结构模糊。在开发经营方面，预售开发制度影响开发质量，制约了自持租赁经营制度建立。在交换方面，保护租赁双权益的住房租赁的基础制度缺失；在消费方面，一些行政制度限制了合理消费，过滤机制缺乏导致住房供求错配；在分配方面，货币化分配的工资及补贴增长机制没有建立。第三，住房配套制度扭曲缺失。土地制度阻碍了新市民在城镇解决住房问题。住房金融使新市民受到金融排斥。财税制度无法支撑新市民住房的解决。户籍制度使新市民受到歧视与不公正。行政管理体系及其产权、调控、监管、保障的制度难以保证政府发挥更好的作用。

### 3.借鉴国外住房制度及其不断变革的经验也要深化改革

全世界尤其是发达国家的住房制度与住房发展模式既具有相似性也因各国国情不同各具特色，同时住房制度与发展模式也随经济环境的变化而不断变化。

第一，住房政策目标呈阶段上升趋势。大致经历了四个阶段。在住房数量绝对不足时期，目标是“住有所居”，标准是“一户一房”。

在住房严重不足缓解后，住房政策目标是扩大人均住房面积，标准是“一人一室”。在住房数量饱和和时期，住房政策的目标是：提高现有住房质量和舒适度。在住房质量提升后，政策目标是：实现住房“共同富裕”和住房现代化。第二，住房制度模式不断变革。住房解决途径与发展模式主要有市场模式、合作模式和福利模式三种，住房制度与发展模式总体趋向市场化。第三，住房基本制度模式多样且不断变化。产权制度清晰多元，住房开发制度相对多样，交换制度是租售并举，分配制度正在从实物补贴即补“砖头”，转向货币补贴即补“人头”。第四，住房的金融、财政和行政管理等配套制度主要有三种模式且不断变化。房地产税是地方财政收入的主要来源，保有税是房产税的主体。

## 二、怎样顶层设计中国的住房制度

### 1.统一与差别统筹兼顾设计住房目标制度

住房具有十分显著的当地化属性，而中国是一个幅员辽阔、人口众多的巨型国家，不同的区域在人口规模、收入水平、资源环境、发展趋势等方面千差万别。因此，在住房制度框架和基本政策实行全国统一的基础上，住房具体制度、政策和标准，应因地制宜地保持差异性。这包括中小城市、小城镇与农村之间，东中西不同区域之间，一、二、三、四线等不同层级城市之间，具体的产权构成、开发经营、租售交换、消费使用、分配等基础制度，以及土地、金融、财税、户籍以及管理等配套制度应有所不同。

### 2.政府与市场动态结合设计住房目标制度

住房特殊属性以及政府与市场有效性、局限性决定，解决住房问题必须要使市场配置与政府保障相结合，而且这个结合即政府与市场的边界决定于经济社会发展以及住房发展水平，并随其变化而变化。在告别住房短缺时代以后，住房制度充分体现市场在资源配置中的决定作用和政府发挥更好作用的结合。为此，一方面，完善住房管理制度，矫正扭曲的机制，让市场全面、积极和有效作用。另一方面，完善控制制度、产权制度、监管制度和保障制度，利用市场优势，弥补市场失灵。

### 3.租房与购房形式并举设计住房目标制度

租购广义上讲是再生产的两种形式，贯穿住房的生产、交换、分配和消费。在住房市场饱和、居民收入水

基于国际的经验，针对当前的问题，顺应发展趋势，实现住房发展目标，新的住房制度改革应以满足新市民的住房需求为主要出发点，以成熟定型的基本目标为落脚点，建立城乡协同、租售并举的两体系四层次的住房供应及制度系统，即：以市场为主满足多层次需求和以政府为主提供基本保障的两大住房体系，乐居、康居、安居、廉居四大住房层次，同时匹配相应的制度体系。

**1.建立城乡协同、租售并举的以市场为主满足多层次需求的住房体系，让新市民成为城镇住房市场的重要主体**

对于城乡有能力参与公平竞争、等价交换的需求主体，通过租售多层次市场供给以满足多层次需求，政府加以调节或支持，是同时实现公平与效率，确保主体收益和效用最大化的最优途径。多层次住房市场体系即是各类商品房体系，总体可以概括为乐居住房与康居住房两个层次，相应需匹配建立和完善乐居市场的调节制度和康居市场的支持制度。

**第一，乐居住房层次和住房制度。**在城镇，通过租售（租购比约为1:3）市场供给，约占全部常住人口的40%的中等收入家庭（主要包括户籍居民和工作年限较长的新市民），提供面积适中、品质优良、功能齐全、配套完善、价格居中、居住舒适的普通商品房即康居住房。在农村，对约占全部人口的80%的收入及财产居于中间阶层的家庭，提供一户一宅、面积法定、功能一般、初步配套、居住舒适的康居住房即普通住宅。为此，要建立“政府支持，市场配置”的康居住房制度。在城镇，政府主要通过政策性抵押担保、贷款贴息以及对金融机构的优惠，通过税费减免（包括免征物业税、购房款抵扣所得税等），对中等收入家庭通过市场获得的住房提供支持。在农村，除了政府

## 三、建立怎样的住房制度总体目标体系

在农村，通过租售市场供给或自建，一部分居民（约占全部人口15%）由于高收入等原因，获得和使用超过“一户一宅”法定标准、面积较大、质量优良、功能一般、基本配套的乐居住房。为此，要建立“市场配置、政府调节”的乐居住房制度。一方面，健全商品房市场基本制度体系；另一方面，完善税收体系，对奢侈消费、投资和投机征收房地产税，超过“一户一宅”法定标准农村住房征收房产税，其宅基地要有偿使用，从而来约束资源占用，抑制过度投机，调节收入分配，促进社会公平。

**第二，康居住房层次与住房制度。**在城镇，通过租售（租购比约为1:3）市场供给，约占全部常住人口的40%的中等收入家庭（主要包括户籍居民和工作年限较长的新市民），提供面积适中、品质优良、功能齐全、配套完善、价格居中、居住舒适的普通商品房即康居住房。在农村，对约占全部人口的80%的收入及财产居于中间阶层的家庭，提供一户一宅、面积法定、功能一般、初步配套、居住舒适的康居住房即普通住宅。为此，要建立“政府支持，市场配置”的康居住房制度。在城镇，政府主要通过政策性抵押担保、贷款贴息以及对金融机构的优惠，通过税费减免（包括免征物业税、购房款抵扣所得税等），对中等收入家庭通过市场获得的住房提供支持。在农村，除了政府

以上支持外，针对农民家庭，法定面积以内的“一户一宅”的宅基地实行无偿或者免税费使用，但涉及宅基地转让实行有偿制度。

**2.建立城乡协同、租售并举的以政府为主提供基本保障住房体系，将新市民纳入城镇住房保障的合理范围**

对于城乡无力参与公平竞争、等价

交换的需求主体，通过政府为主提供基本保障以满足这些市场之外需求主体的基本需求，同时利用市场功能或模拟市场机制，是保证公平兼顾效率，进而解决住房问题的有效途径。以政府为主提供基本保障住房体系即是保障房体系：总体可以分为安居住房与廉居住房即小廉公租房（价格更廉、面积更小的公租房）。在乡村，大约占全部人口5%以下的老弱病残、鳏寡孤独的低收入经济困难、无房或住房困难的家庭，提供面积较小、质量可靠、功能一般、初步配套、适宜居住的安居住房，主要包

括农村危房改造住房和拆迁安置住房。

为此，要建立“政府主导、市场参与”的制度体系。一方面，政府通过土地无偿划拨和税费减免，提供低价公租房或公购房（安置房、棚户区改造房）；另一方面，挖掘家庭支付能力、鼓励社会参与、利用市场力量，保障开发、融资、交易、经营的公平与效率。

**第二，廉居住房层次与住房制度。**在城镇，主要通过租赁形式，大约占全部人口10%的低收入及以下及住房困难的户籍人口，获得和使用政府主导提供的面积较小、质量可靠、功能齐全、配套完善、满足基本需求的廉租房即廉租房两个层次，相应需匹配建立和完善安居住房政府有限保障制度和廉居住房的政府兜底保障制度。

**第一，安居住房层次与住房制度。**在城镇，通过租售（租购比例约为2:1），大约占全部城镇人口的20%的工作稳定、住房困难、收入中等新就业家庭和收入中下工薪阶层（包括户籍居民和新市民），获得和使用政府主导提供的面积适当、质量可靠、功能齐全、配套完善、初步配套、居住舒适的安居住房即普通住宅。为此，需建立“政府主导、模拟市场”廉居住房制度模式，实行租赁补贴和实物配租两种兜底保障方式。租赁补贴以货币形式直接全额或大部分补贴保障对象，由其自主租赁住房。实物配租以保障对象租赁政府提供的廉租房并缴纳较低的租金的方式提供保障。同时借鉴和模拟市场化的开发、融资、分配和经营管理方式，通过公租房提供与发放补贴分离和“市场交换”形式，保证公平同时兼顾效率。

## 四、住房基本制度的目标与深化改革的路径是什么

服务等混业经营，市场结构垄断竞争的开发经营制度。

为此，改革的主要路径如下：逐步取消商品房预售制度，完善“中国房地产信用档案”系统，建立质量安全责任终身制，完善房地产市场竞争制度；支持企业兼并重组实现专业化、规模化和品牌化，鼓励成立经营房地产租赁企业，支持开发企业转型，鼓励开发企业和租赁企业合作。

**3.建立“租售并举”的交换制度，为新市民提供自由租购住房的选项**

住房交换制度改革的目标是建立“租购并举，先租后买”的制度体系。在城镇，中小城市、小城镇以售为主，大城市以租房为主。商品房以售为主，保障房以租房为主。新就业家庭以及新市民可以租为主，同时保持一定比例的“半租半售”。在农村，以自建为主、租售为辅。

为此，改革的主要路径如下：全面实施不动产统一登记制度，完善住房产权保护制度，建立商品房共有产权制度，建立保障房共有产权制度，建立住房公有产权管理的体制、机制与制度。

**2.建立“垄断竞争”的经营制度，让新市民获得质量可靠的住房服务**

住房经营制度改革的目标是：

建立政府、集体组织、个人、公私企业、住房合作社等主体多元，开发、租赁与金融

承租者的市民待遇制度，完善租赁市场监管与服务制度。第二，建立和完善保障房租赁制度。积极探索“居民自租、机构认定、政府补贴”的社会租赁制度。扩大公租房的覆盖范围，将新市民纳入到公租房保障范围。第三，建立租赁与销售相互衔接的先租后买制度。完善商品房承租人优先购买制度。建立保障房“先租后买”的制度。第四，建立农村住租房出售制度。允许农村住房所有权及其宅基地使用权在城乡居民之间自由租售。

**4.建立“过滤使用”的消费制度，让新市民租购可支付的住房**

住房消费制度改革的目标是建立“阶梯消费，过滤使用”的消费制度。根据家庭收入等条件的差异，消费品质层级不同的住房，收入等条件改善的家庭，重新购租并使用新房、大房，同时将原有旧房与小房租售给新市民、新家庭和收入等条件相对较差的家庭使用。

为此，改革的主要路径如下：第一，建立和完善商品房租赁制度。建立企

业、法人和自然人租赁住房的支持制

度，建立和完善承租者保护制度，实行

服务等混业经营，市场结构垄断竞争的开发经营制度。

为此，改革的主要路径如下：逐步

取消商品房预售制度，完善“中国房

地产信用档案”系统，建立质量安

全责任终身制，完善房地产竞争制

度；支持企业兼并重组实现专业

化、规模化和品牌化，鼓励成立经

营房地产租赁企业，支持开发企

业转型，鼓励开发企业和租赁企

业合作。

**3.建立“租售并举”的交换制度，为新市民提供自由租购住房的选项**

住房交换制度改革的目标是建立

“租购并举，先租后买”的制度体

系。在城镇，中小城市、小城镇以售

为主，大城市以租房为主。商品房

以售为主，保障房以租房为主。新

就业家庭以及新市民可以租为主，

同时保持一定比例的“半租半售”。

在农村，以自建为主、租售为辅。

为此，改革的主要路径如下：

第一，建立和完善商品房租赁制

度。建立企事业单位、个人、公私企

业、法人和自然人租赁住房的支持制

度，建立和完善承租者保护制度，实

行服务等混业经营，市场结构垄断竞

争的开发经营制度。

**4.建立“过滤使用”的消费制度，让新市民租购可支付的住房**

住房消费制度改革的目标是建立

“阶梯消费，过滤使用”的消费制

度。根据家庭收入等条件的差异，

消费品质层级不同的住房，收入等

条件改善的家庭，重新购租并使

用新房、大房，同时将原有旧房与

小房租售给新市民、新家庭和收入

等条件相对较差的家庭使用。

## 五、住房配套制度的目标与深化改革的路径是什么

数量相挂钩的制度；健全商品房等经营性土地使用权的市场竞争制度。

**2.建立“多层次、普惠制”的住房金融制度，让新市民分享便利的金融支持**

住房金融制度的目标是建立多元化、多层次、普惠制的住房金融制度。形成农村金融与城市金融一体、商业金融与政策金融兼容、开发金融与消费金融并重、信贷市场与资本市场均衡、金融与金融市场匹配，让住房金融最终覆盖并惠及城乡每个家庭。

为此，主要从商业性和政策性两个

方面进行改革：建立多元化的商品

房供应融资体系，建立普惠制的商

品房抵押贷款制度，建立商业性的

抵押贷款证券化制度，建立国家住

房发展银行，建立住房融资国家支

持制度，改革公积金制度，完善强

制性住房储蓄制度，建立住房储

蓄银行，建立契约性住房储蓄制

度。

**3.建立“以持有税为主”房地产财税制度，让新市民租购住房获得财税支持**

住房财税制度改革的目标是建立

“城乡一体、全面覆盖、税制简明、

持有税为主、差别减免”的税收制

度，建立“全面覆盖、梯度保障、政

府兜底、央地共担、钱随人走”的财

政制度。

为此，在税收和财政两个方面改革

的路径：完善房地产税收基础制度

，