



中国住房制度的变革与重构

中央经济工作会议提出建立房地产市场长效机制，意味着我国的住房制度建设进入了一个新的历史阶段。本文归纳总结了我国住房制度改革以来中央出台的几个关键性文件对房地产市场发展的影响，并从金融、土地、财税、投资、立法等方面提出建议。

DOI:10.19409/j.cnki.thf-review.2017.02.008

“房子是用来住的、不是用来炒的”是中央经济工作会议对房地产市场的重新定位，强调要“综合运用金融、土地、财税、投资、立法等手段，加快研究建立符合国情、适应市场规律的基础性制度和长效机制”。这是中国住房制度改革的重要里程碑，意味着我国的住房制度建设进入了一个新的历史阶段。

建立长效机制意在住房制度进行重新设计

要准确理解该段话的含义，需要回顾一下中国住房制度改革的历史。中国住房制度的改革起源于20世纪80年代初期，但一直进展缓慢。为了应对亚洲金融危机的冲击，1998年颁发了《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（国发[1998]23号，简称“23号文件”），23号文件是中国住房制度从计划经济向市场经济转轨的标志。

在23号文件颁发之前，中国城镇居民的住房一直实施的是实物配给的方式，城镇的企事业单位负责解决所有职工的住房建设和分配，住房实行的是免费或接近免费分配的方式，对应的职工工资里是不包括居住成本的。这种高度福利、实物配给的住房制度最致命的缺陷是效率极低，导致城市住房严重短缺。1998年之前中国城镇每年新建的住房数量仅几千万平方米，不足2016年万科公司的一年的住房销售量。有些城市人均住房面积不足10平方米，甚

至低于解放之初的人均住房消费水平。

23号文件的核心思想是实行住房市场化改革，建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系，对不同收入家庭实行不同的住房供应政策：占城市人口10%的最低收入家庭租赁由政府或单位提供廉租住房；占城镇人口70%的中低收入家庭购买经济适用住房；其他收入高的家庭（占人口10%）购



2016年12月31日，工人在北京一建筑工地施工。

买、租赁市场价商品住房。

该制度的实施极大地刺激了中国房地产市场的发展，房地产投资在随后的十几年里平均增长超过20%，最近几年每年的新增商品房面积都超过10亿平方米，城镇人均住房面积超过了30平方米，超过了中等发达国家的住房消费水平，中国从总体上告别了住房短缺的时代。

影响中国住房制度的另外一个重要文件是2003年出台的《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发〔2003〕18号，简称“18号文件”）。其核心思想是要减少保障性住房在住房市场的比例，强调房地产在国民经济增长中的支柱产业地位。从事后的结果看，18号文件的指导思想是值得商榷的，主要是过度强调住房的市场化，削弱了住房保障的作用。为了贯彻住房市场化的思路，2004年出台了土地的“招、拍、挂”制度及

后来的土地储备制度，这些制度渐渐演变为土地财政，结果是推高了土地价格，此后住房价格节节高升与这些都不无关系。

2007年，为了抑制房价的过快上涨，国务院出台了《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，简称“24号文件”）。24号文件的核心内容是强调住房保障，实质是对2003年的18号文件的一次修正，开始认识到住房领域不能过度市场化，政府还要适度保障中低收入阶层的住房保障问题。但前面的住房市场化已经与地方政府的土地财政紧紧结合在一起，形成了强大的合力，积重难返。因此24号文件并没有起到很好的效果，一直持续到现在。

从上述住房制度改革的历史回顾中可以看出，中国的住房制度设计一直在探索，试图在“高度福利化”与“高度市场化”之间找到平衡点。实践已经证明，改革前的高度福利化的住房制度效率较低，但过度强调市场化的住房制度在中国现有国情下容易导致地方财政对土地的过度依赖，刺激房价并容易出现房地产价格泡沫。

此次经济工作会议强调“房子是用来住的，不是用来炒的”“加快建立基础性制度和长效机制”是扭转多年来形成的以房地产为支柱的经济增长方式之举，也是住房制度的重新梳理和设计，它将使我国的住房制度朝更加合理、更符合国情的方向演变。将来在写中国住房制度变革的历史过程当中，这个文件同样是个里程碑，是个转折点。

从战略的高度对待住房制度的调整

2015年底至2016年的房价暴涨再次把住房问题凸显出来。在过去的一年左右的时间里，以深圳、北京、上海为龙头的一线城市和部分二线城市的房价上涨了50%左右，如今，中国不少城市的房价已经与世界主要大都市的房价接轨。如果再按照现有的路子走下



中国的住房制度设计一直在探索， 试图在“高度福利化”与“高度市场化”之间找到平衡点。

去，地价与房价互相促进，似乎楼市将会永远繁荣下去，（该观点似乎已经成为共识）。有些人甚至认为2017年的房价暴涨将超过2016年。

但不要忘记“天下没有免费的午餐”，房地产是国民经济的一个组成部分，房地产市场的过度繁荣是不可持续的，现在的房价将转化为未来的工资成本，房价的大幅度上涨一定对应未来工资的大幅度上涨，意味着中国的国家竞争力在降低。中国在短短的十几年时间里成为世界制造业中心，靠的是人工成本优势，如果房价过快上涨势必导致人工成本过快上升，制造业的成本优势将逐渐丧失或接近于丧失，最近几年大量的劳动密集型产业已经转移到东南亚其他国家。连深圳华为这样具有国际技术优势的电信巨头都已经感受到房价上涨带来的成本压力，可见该问题的严重性。

中国制造业竞争力的优势逐渐丧失将改变资本的流向。尽管中国连续20多年是世界上吸引外资最多的国家，但必须看到最近几年国际资本流向的改变。2015年中国对外贸易顺差加上外商直接投资的数量超过5000亿美元，而当年中国的外汇储备减少了5000多亿美元，可见2015年有1万亿美元的资本流出。2016年中国的对外投资几乎是翻倍地增长，除了直接对外投资外，资金还通过各种地下通道流出，这一点从外汇储备数据就可以看出端倪，在外贸依然保持较大顺差的情况下外汇储备在过去两年里减少了约1万多亿美元。表面的原因是人民币汇率贬值所致，深层原因则是房价上升太快致使中国的制造业竞争力下降。如果美国采取减税的策略，而中国继续采取以房地产为支柱来推动经济增长，则中美两国的竞争胜负不言而喻。

重新构建中国住房制度的几个要点

住房制度的重新定位涉及面十分广泛，是一项系统工程，这次中央经济工作会议明确提出要“综合运

用金融、土地、财税、投资、立法等手段”。笔者理解如下：

所谓的“立法手段”，是指从长期制度层面，可以通过立法的形式将现代住房制度理念确立为中国住房制度的指导思想，尽快启动《住宅法》和《住房保障法》的立法工作，以法律的方式明确规定各行为主体有关住房产生、分配、流通过程中的权利和责任。

所谓“金融手段”是指在吸收各国政策性住房金融制度建设经验的基础上，构建符合中国国情的政策性住房金融体系，以期对普通居民的自住购房提供优惠的金融支持。可以在住房公积金体系的基础上构建中国的住房银行。在新的住房金融体系建成之前，完善当前实行的“限贷”政策，对首套普通住房采取利率优惠，对二套及以上购房提高利率及首付比例。

所谓的“土地手段”是指：构建城乡一体的土地市场，打破地方政府垄断的土地市场。从短期政策操作来看可以修改土地拍卖制度。实现以建设目标为主线的招标制度。建设目标的制定，必须考虑房价目标，房地产数量、质量、环境目标，吸纳移民目标，保障住房最低刚性需求的目标等。地方政府不是以获得最大土地转让金为目的，而是以实现城市长期发展目标为目的，提供土地，让开发商以竞标的方式，整体开发，政府通过验收和监督，确保开发进度和质量。

所谓的“财税”政策应该是：对不同的住房实行有差别化的税收政策，对第一套普通住宅可以享受各项税收减免，对第二套及以上住房在购买、持有和交易转让过程中采取累进的税率。

应该看到，上述住房制度的调整是一项艰巨的任务，只有在外界的强大冲击下才使之成为现实，就像1998年出台23号文件背景一样（没有亚洲金融危机就不会有23号文件）。因为房地产市场已经积重难返，它已经牵一发而动全身，希望这件事情能早日实现。❶

（尹中立为中国社会科学院金融研究所房地产金融中心主任。本文编辑/王蕾）