

中国城市百人论坛 2016 秋冬论坛

# 构建房地产稳健发展的长效机制

—未来城市与住房发展研讨会

## 会议文集

主办单位

中国城市百人论坛  
北京大学未来城市研究中心

中国北京 2016.12.23

中国城市百人论坛  
CU— China Urban Forum 100



# 目录

## CONTENTS

- 02 中国城市百人论坛介绍
- 03 大会议程
- 会议致辞
- 05 毛其智 中国城市百人论坛联合秘书长、清华大学教授
- 07 贺灿飞 北京大学城市与环境学院院长、  
北京大学未来城市研究中心副主任
- 08 刘 杉 凤凰财经研究院院长
- 

### 主题演讲

- 10 仇保兴：构建房地产稳健发展长效机制应符合国情
- 16 高培勇：建立长效财税机制 促进房地产稳健发展
- 20 王 微：对中国城市化进程中住房问题的再认识
- 

### 评 议

- 25 董祚继：因城施策双向调节 强化政府主体责任
- 27 杨志勇：全面看待房地产税 科学制定课征体系
- 

### 主题演讲

- 29 柴 强：建立房地产长效机制需处理好的几个关系
- 32 冯长春：城市住房发展的长效机制探讨
- 37 郑思齐：房价上涨的动因与量化分析
- 

### 评 议

- 40 尹中立：从制度入手解决住房问题
- 43 邹琳华：客观辨析住房属性 切中要害实施调控
- 

### 总结发言

- 45 倪鹏飞：系统的房地产长效机制怎么建？

# 中国城市百人论坛

中国城市百人论坛是一个城市领域的公益性、学术性的多学科交流平台,论坛通过组织年会、讲座、研讨会、调研和学术交流等形式展开活动,并以论坛的名义向国家决策部门提交重大政策建议和发表集体研究成果。

中国城市百人论坛由中国社会科学院、中国科学院和中国工程院共同支持主办,中国社会科学院负责管理,由中国社会科学院城市与竞争力研究中心提供具体服务。

## 中国城市百人论坛组织机构

**论坛名誉主席:** 徐匡迪 陈宗兴

**论坛主席:** 王伟光 白春礼(联合) 周济(联合)

**论坛召集人:** (以年龄位序)

吴良镛 徐匡迪 牛文元 汪光焘 陈宗兴 周济 王伟光 白春礼 赵宪庚 蔡昉 丁仲礼

**主办单位:**

**中国社会科学院:** 王伟光(负责) 蔡昉(执行) 高培勇 潘家华 王镭 倪鹏飞(成员)

**中国科学院:** 白春礼(负责) 丁仲礼(执行) 张永清(协调)

**中国工程院:** 周济(负责) 赵宪庚(执行) 董庆九(协调)

**论坛成员(以年龄位序):**

吴良镛 张卓元 邹德慈 钱易 徐匡迪 陆大道 郑时龄 汪光焘 陈宗兴 范维澄 李善同 周济 郝吉明 王伟光 王国平 周其仁 李强 李扬 毛其智 江亿 王战 郝寿义 仇保兴 白春礼 赵宪庚 裴长洪 翟振武 晋保平 单霁翔 李晓江 肖金成 李培林 郑秉文 杨伟民 辜胜阻 蔡昉 丁仲礼 唐子来 范恒山 潘家华 谢立中 冯长春 周大鸣 李迅 史培军 王一鸣 高培勇 樊杰 李国平 刘志 倪虹 叶裕民 杨开忠 杨保军 魏后凯 侯永志 吴唯佳 董祚继 倪鹏飞 郑功成 方创琳 张车伟 武廷海 陶然 陆铭 郑思齐

**论坛秘书处**

**秘书长:** 倪鹏飞(执行) 毛其智(联合)

**成员:** 刘怡君 解慧珍

**工作人员:** 李超 邹琳华 李煜伟 陈飞

# 未来城市与住房发展研讨 构建房地产稳健发展的长效机制

中国城市百人论坛2016秋冬论坛——

## 未来城市与住房发展研讨会

**主 办：**中国城市百人论坛、北京大学未来城市研究中心

**协 办：**凤凰财经研究院、中国社科院城市与竞争力研究中心

**承 办：**北京大学未来城市实验室

**会议时间：**2016年12月23日（周五）8:45—12:15

**会议地点：**北京大学英杰交流中心第二会议室

**论坛名称：**未来城市与住房发展

**研讨议题：**构建房地产稳健发展的长效机制

**出席人员：**会议规模 50 人，含百人论坛成员、相关领域专家学者、政府部门、企业单位、高校及科研院所相关人员。

**出席媒体：**凤凰财经（现场文字直播）、人民日报、人民网、新华社、经济日报、光明日报、经济参考报等

## “未来城市与住房发展” 研讨会议程

时间	内容安排	主持人
9:00-9:05	主持人介绍到会嘉宾和媒体	倪鹏飞 中国社科院城市与竞争力研究中心主任、中国城市百人论坛秘书长  曹广忠 北京大学未来城市研究中心秘书长
9:05-9:20	会议致辞 毛其智 中国城市百人论坛联合秘书长、清华大学教授 贺灿飞 北京大学城市与环境学院院长、北京大学未来城市研究中心副主任 刘 杉 凤凰财经研究院院长	
9:20-10:20	主题演讲 仇保兴 国务院参事、住建部原副部长 中国城市百人论坛成员 高培勇 中国社科院学部委员、经济研究所所长、中国城市百人论坛成员 王 微 国务院发展研究中心市场经济研究所所长	
10:20-10:40	评 议： 董祚继 国土资源部调控和监测司巡视员、中国城市百人论坛成员 杨志勇 中国社科院财经院财经智库编辑部主任	
10:40-10:50	茶歇（10分钟）	
10:50-11:50	主题演讲 柴 强 中国房地产估价师与经纪人学会副会长 冯长春 北京大学不动产研究鉴定中心主任、北京大学未来城市研究中心副主任 中国城市百人论坛成员 郑思齐 清华大学恒隆房地产研究中心主任 中国城市百人论坛成员	
11:50-12:10	评 议： 尹中立 中国社科院金融所房地产金融中心主任 邹琳华 中国社科院城市与竞争力研究中心副研究员	
12:10-12:15	总结发言 倪鹏飞 中国社科院城市与竞争力研究中心主任、中国城市百人论坛秘书长	
12:15	会议结束	

# 毛其智

## 在中国城市百人论坛 2016秋冬论坛上的致辞

中国城市百人论坛联合秘书长、清华大学教授



欢迎参加中国城市百人论坛 2016 年冬季论坛，我们今天研讨的议题是：未来城市住房发展——构建房地产稳健发展的长效机制。

中国城市百人论坛成立于 2014 年 8 月。经过两年多的发展，目前已形成每年一个年会论坛、春夏秋冬四个主题论坛的格局，就中国城市发展中的各方面议题进行研讨。今年 10 月，我们在北京雁栖湖畔召开的年会主题：新型城镇化进程中的生态保护与文化传承。2016 年 1 月的春季论坛：迎接中国城市发展新春天——学习中央城市工作会议精神；5 月夏季论坛：中国城市可持续财政

国际研讨会；9 月秋季论坛：记住乡愁——文化古镇与美丽乡村。在此衷心感谢论坛成员及各界朋友的参与和关注。

大家知道，一周前中央经济工作会议刚刚在北京举行。这次会议提出，促进房地产市场平稳健康发展。要坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，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，既抑制房地产泡沫，又防止出现大起大落。

“房子是用来住的、不是用来炒的”，这是自从 1998 年下半年开始，全国城镇启

动“停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和规范住房交易市场”的住房制度改革以来，中央发出的最明确、最清晰的房地产市场定位，言简意赅，意义重大。

我自己所从事的专业是城乡规划与设计，我们理想中的未来城市是一个宜居和谐的家園。自从全社会开始“炒房”，城乡规划的专业方向也发生了扭曲，一些地方“换一届领导就改一次规划”，目的是通过“卖地”和“炒房”来促进地方的GDP增长。这样做的结果是，许多小区一开盘就被抢购一空，但建成后黑灯瞎火，长期冷冷清清。这次中央提出坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，将有助于城乡规划回归建设美好人居环境的专业方向。当然，这个定位不仅仅是对城乡规划的定位，

也是对金融、土地、财税、投资、立法的定位。

房地产市场牵动千家万户，涉及无数利益相关方。由于一段时间以来房地产市场定位的扭曲，现在“炒房”已成为正常的投资途径，商品住房也同时成为中等收入阶层用以保值增值的金融产品。值得警惕的是，中央经济工作会议刚刚闭幕，就已听到一些声音，在急急忙忙辩解“投资”和“投机”之间的关系，试图“软化”“弱化”和“稀释”中央的定位。其中的原因很复杂，但无论如何，希望不要再出现“上有政策、下有对策”和“政策不出中南海”的旧况，希望中央的这个定位能够真正坚持下去。

今天论坛的主题是“未来城市住房发展”，内容非常丰富。时间的原因，别的我这里就不多说了。期盼各位来宾能各抒己见、畅所欲言。



# 贺灿飞

## 在中国城市百人论坛 2016秋冬论坛上的致辞

北京大学城市与环境学院院长、北京大学未来城市研究中心副主任



尊敬的各位专家和参加会议的各位朋友，大家早上好！首先我真诚地欢迎大家参加今天的这个论坛，住房问题对中国经济、中国的未来非常重要，我想未来城市中的住房问题也确实是个非常热点的问题。探讨这个问题非常及时。刚才毛老师也提到，中央最近提出一些关于“房子是用来住的，不是用来炒的”政策精神，势必会改变将来的住房消费行为、供给行为和购买行为。

中国城市百人论坛是个非常高端的平台，北大城市与环境学院未来城市研究中心与中国城市百人论坛一起探讨住房问题，是强强联合。

北大建立未来城市研究中心有两个想法：

一是我们希望探索新的研究方向。我们学院学科比较多，有地理学、城市规划学、生态学、环境科学等，我们经过很长时间讨论，这样一个多学科交叉的学院，能不能为将来

的一些问题提前去做点研究？我们觉得中国的城市化还将继续。未来的城市发展一定还会面临很多问题，包括城市发展、城市管理、城市规划、城市经济、城市规制和管制等一系列问题。未来城市研究一定是多学科交叉的研究领域。学院将来也会在这方面花比较多的精力，或者投入比较多的资源在这方面，希望能够引领中国城市化的研究。

二是我们希望能创建一个交流平台，邀请国内外专家学者，对未来城市发展问题进行学术探讨、政策探讨、规划探讨、管理探讨，这是学院设立未来城市研究中心的两个宗旨。今天刚好有这个机会，在中国城市百人论坛这么一个高端平台上探讨这个问题，我觉得是个非常好的开端，希望将来我们有更多的机会。

最后，我祝愿这次会议能顺利召开，各位专家能够发表高见，在座各位朋友今天能有很大收获。

# 刘杉

## 在中国城市百人论坛 2016秋冬论坛上的致辞

凤凰财经研究院院长



凤凰财经研究院很荣幸作为协办单位参与这次论坛。中国城市百人论坛是个非常高端、综合了城市各领域专家的论坛，凤凰财经研究院希望能够与论坛建立长期合作关系，除了提供会议直播，还可以一起合办专业论坛，利用凤凰的平台做好传播工作。

凤凰财经研究院是上个月刚成立的，社科院城市与竞争力研究中心也是第一个与我们建立长期战略合作关系的机构。凤凰财经研究院是集合凤凰网和凤凰卫视资源建立的一个民间智库，目的是为资本市场投资者提供决策信息服务。

我们主要是做三个方面的工作。

第一，提供智库产品。这是一个开放的平台，希望能和城市与竞争力研究中心这样的机构合作，一起做一些研究课题；我们还有一些比较资深的国际国内学术顾问，他们也会牵头做一些研究。除了研究报告，也会

出一些数字化产品。

第二，成为国际化交流平台。凤凰财经在全球华人圈有非常大的影响力，凤凰财经研究院希望利用凤凰国际品牌影响力，把国际一流金融家、科学家与国内学者、投资者聚集到一起，进行深度跨界交流，使研究院成为一个跨界交流平台。

第三，成为一个思想传播平台。因为凤凰是个多媒体集团，有客户端、手机网、PC端和凤凰卫视。作为一个传播机构，凤凰会借用资源优势，把国内专家有见地的思想传播给全球华人。从而有助于微观主体决策和宏观管理决策。

目前凤凰网在国内几大门户网站中首页阅读量排在第一位，更重要的是，凤凰网的读者结构是最好的。全球华人受众有4亿人，其中70%是已婚男性；25-55岁读者比例占了90%；国企、私企及政府管理人员占比

是 50%，另外 40% 受众是一般企事业单位工作人员。调查显示，在门户网站里，凤凰网受众的人均收入是最高的，消费水平也是最高的。凤凰卫视虽然在国内落地较少，但看凤凰卫视的观众都是中高端人群，很多老领导都喜欢看凤凰卫视。所以凤凰财经研究院就是希望把研究和传播的效果结合在一起，推动思想市场建设。

城市住房问题也是我们关注的，因为很多投资者的资产配置也包括住房。我们希望能与各位住房领域专家建立密切的学术关系，同时也希望专家们能利用好凤凰这个平台，把学术观点和政策建议通过凤凰传播出去，对决策者产生影响。

今天论坛的主题是关于长效机制的，中央提出“住房不是炒的”，这一点大家其实心里都明白。之所以现在提出来，我认为房地产也到了一个长期的拐点，包括劳动力结构、货币周期、经济周期都会对房地产周期产生深远的影响。美国加息产生的外溢效应

会波及中国货币政策，现在看市场已经出现实际利率上升的趋势，它一定会对住房需求产生影响。

如果要建立长效机制，需要在需求端和供给端两方面进行改革。需求方面要抑制房地产投机，就要在税收政策方面进行调整，特别是对住房投资收益征税会更有效。有效的税收才能抑制住房投机性需求。在供给方面应该有更深的制度改革，除了改革土地拍卖制度、探讨农村土地直接入市，更重要的是对城市发展战略进行反思。现在的城镇化战略限制了大城市的发展空间，小城镇开发虽然可以让农村人口就地变为城镇人口，但违背了人口流动和产业集聚的市场规律。所以，要建立一个住房长效机制，一定要在需求端和供给端都有深刻的改革。

今天凤凰财经对论坛进行文字直播，会把各位专家的真知灼见传达出去，及时传播给全球华人。

· 主题演讲 ·

# 构建房地产稳健发展 长效机制应符合国情

国务院参事、住建部原副部长、中国城市百人论坛成员 仇保兴



今年中央经济会议首先提出政府要构建房地产市场健康发展长效机制，这是“政府之手”应该发挥作用的领域。但这次提出“长效机制”前面有一个限定词“符合国情”，就说明以往有一些这方面的报告或课题的结论照抄照搬西方国家房地产调控模式，颇有不符合国情之嫌疑。所以，中央反复强调中国的事情还是要从本国的国情出发，这一点非常重要。

根据以往对我们国家房地产研究，从中长期角度来讲，在课题研究方面容易陷入四个方面偏离国情的误区：

## 第一，诺瑟姆曲线的误导。

诺瑟姆曲线是美国学者（Ray.M.Northam）于1979年在其著作《经济地理》中提出的“城市化过程曲线”。但美国和我国国情的差距巨大。首先，美国是一个以移民为主的国家，历史上印第安人曾经有几千万人，现在仍存一百万人左右，除接受过教育融入城市社会之外，根据美国的法律统统搬迁到保护区，享受“中国大熊猫的待遇”。所有的这些土地都落到了欧洲移民手里。欧洲移民拿到这些土地完全是免费的。我在哈佛大学做访问学者时曾经在其图书馆查到

一个材料，一张一七九零年代报纸的胶片，提到美国马萨诸塞州某市在欧洲各个地方做了一个广告，大意是：“1792年9月1日，欧洲移民如果到达马萨诸塞州某市，上午九点钟开始跑马圈地，只要移民在那时候到达，每个人骑上马，领一个证就开始圈地了，土地一插牌就是你的。”这样私人拿到的土地肯定做简单的经营，赚足了钱以后就将土地转卖后移民到城市里去。这样一类移民为主的国家是没有“文化之根”的，这些人的文化之根不在美国，而是在欧洲。

这些移民为主体的国家，如加拿大、美国、澳大利亚和南美洲殖民地国家，都出现了非常普遍的“把土地一卖了之”往城里移民的趋势。所以，这些国家的城市化诺瑟姆曲线峰值往往会达到85%-90%甚至更高。最后住到城市里的人占总人口90%以上。但非殖民地国家，就是以原住民为主的国家，像法国、德国、意大利等，这些国家诺瑟姆曲线峰值往往与前者完全不一样，一般65%-70%就达到峰值，然后出现非常严重的“逆城市化”现象。

这种现象不仅在欧洲国家出现，在我国浙江省也正在重演：浙江省现在农村和城市人口比率是6:4，

也就是说城镇化率达到 60% 后就开始逆城市化。浙江省前两年处理的党政干部中有 1000 多名是偷偷地把自己子女的户口转成农业户口而受到处分的。目前在浙江省，再也没有农民住到城里去、要把农村户口退掉的，而且出现非常明显的逆城市化现象，有些退休的职工开始到乡村里租一个房子，5 万元租 20 年。一般都是去自己老家的村庄搞“农家乐”——要么自己办农家乐项目，要么周末时把孩子们叫过来一起过农家乐。爷爷奶奶把东西准备好，周末过后车的后备厢里装满了乡土食品。老两口在乡村，享受清新的空气、干净的水、有机食品，过田园生活。中国人比其他国家的人更有田园之梦。

习主席说我们中国传统文化的实质就是乡土文明，中国人有强烈的乡土文明意识。费孝通上世纪 30 年代在剑桥做的博士论文中说到：中国的文化、人群结构是同心圆结构，核心是血缘关系，根子在村庄，每个人在村庄都能找到自己的祖先。但相比之下，西方所有的村庄都会有个基督教堂，供奉着耶稣；中国的村庄里都有祠堂，祠堂里供奉着不同的“神”，中国人的神就是自己的祖先，我们的文化是“祖先崇拜论者”，根是在村庄。所以，中国的诺瑟姆曲线是完全不一样的。

几年前，在编制我国新型城镇化规划时，就有过一场争论，初稿将我国未来城市化率定位到 80% 甚至更高，我们主张将其淡化，以前是 65% ~ 70% 就会截止，没有那么高的城市化率峰值。通过这个分析可以看到，

我国已经进入了城镇化拐点，这点对房地产发展趋势判断十分重要，如果我们受西方诺瑟姆曲线的误导确实会严重脱离国情。

## 第二，防止城市主导化的城镇化误区。

城市是一种强势的事物，1999 年我国举办过国际建筑师大会，吴良镛先生做了一个《北京宪章》，其中引用了一张美国报纸的漫画图，说城市就是魔鬼，这个魔鬼张开大嘴，把农村干净的土、干净的植被、生灵都吸到这里面，排泄出来是乌烟瘴气的城市。这张图中的魔鬼是建筑师的化身，借助了城市化的威力，张开大嘴。他说，城市在建筑师的作用下张开大嘴把农村都吃掉。为什么我们的城市规划会犯错误？就是精英决策，屁股指挥脑袋，总以为城市是先进的、农村是落后的，张开大嘴把农村消灭。因而，我们很多人就受到了“城乡一定要一律化，乡村应该城市化”的误导。

我记得，国学大师南怀瑾先生曾经提问：“如果给中国传统文化能够概括成两个字是什么？”很多人回答不出来。他自己回答说“阴阳”。这样一来，城市如果是“阳”，呈自强不息、飞龙在天，农村就是“阴”，呈厚德载物，后者是以大地为基础的。在农村，生态、生产、生活“三生”是合一的，一切来自于土地，又回到土地，生生不息，正是这种“阴”的禀性，几万年的农耕文明对地球没有多大的破坏，垃圾、温室气体上升也不大，但 300 年的工业文明就把地球搞残破了。为什么呢？这两种文明“阴阳平衡度”

是不一样的。

农耕文明所产生的农村实际和工业文明所产生的城市，如果处理得好是一对阴阳互补的关系，如果我们用城市作为主导的模式消灭了农村，那就是南怀瑾说的阴阳不调和了。霍华德先生《田园城市》的书里写到：

“农村和城市应该像夫妇那样结合，这样才能萌生出新的希望、新的文明、新的生机。”但我们把这些老祖宗的东西忘记了，巴不得把农村搞得像城市那样，连村庄都要消灭掉，合并掉，毫不留情地斩根，那就成了“同性恋”，育不出新生机、新文明、新活力了。他们这些人都忘记了，我国在国外境外有 5000 万华侨，5000 万港澳台同胞，他们的根都在大陆农村。

比如泰国前总理英拉，她的三代以上就是在广东的小山村，她在当泰国总理以后冥冥中觉得是祖先在保佑她，然后打个电话给广东侨办说要回乡祭祖，结果侨办跟她说：“对不起，你们那个村庄都已经并到城市里边了，变成某某城市社区，祠堂没有了，祖坟也没有了。”民族的软实力搞到哪里去了？我们这帮人还不是愧对祖先吗？所以，我们做任何事情都要想到民族复兴和长远利益是什么。文化软实力是更有价值的东西。

农业现代化也有两种道路，一种是美国、加拿大式的农业工业化式的现代农业之路，就是土地经营规模化，一个农户种几万亩土地，这是来自殖民地国家的模式，来自于土地是廉价获得的资源的基本国情，来自于地

广人稀、没有村庄结构的模式。我们国家能走这种模式吗？我们国家应该走法国的模式。我们都喝过葡萄酒，法国葡萄酒主产区之一波尔多才 1000 平方公里，有 1 万个酒庄，每个酒庄平均面积 100 亩左右，最小的几十亩，最好的葡萄酒是以村庄命名的，最好的香槟酒也是以村庄命名的，最好的奶酪也同样。村庄就是地理标志的核心基础。它是高品质、有机、绿色的农业，不是土地规模经营，而是服务的规模经营，它的服务成规模，无论是品牌，地理标志还是产中、产前、产后的服务都形成了“规模效益”。这样一种模式，是适应于原住民、农耕文明历史非常悠久、人多地少、地形气候丰富多样的国家。历史上，我国许多村庄是以贡品起名的。

我曾经在金华工作过，当地最好的金华火腿是蒋村火腿，是以村庄命名的。那种火腿比一般的金华火腿贵好几倍，据说十个猪腿里要放一个狗腿，特别香，很早以前就是贡品。西湖龙井茶，一等龙井茶是狮峰村的龙井，二等的是梅家坞村龙井。狮峰龙井 5000 元/斤，梅家坞村的龙井 3000 元/斤，浙江的龙井仅 300 元/斤，以浙江命名的优质农产品是以农村特殊的文化地理记忆，特殊的地理环境、特殊的土壤环境，这样一种精品化、高产值、劳动密集型的特殊优质商品。

农业现代化模式在我国可分类实施：我国有几个省，比如东三省可以搞美国模式——大规模机械化，而且这种机械化会导致像美国一样——一个农村居民消耗的能源是城市

人 3-5 倍；但我国现状是倒过来——一个城市居民消耗的能源等于 3-4 个农民，完全不一样。走什么路决定着中国的未来，决定着全人类的未来，还决定着农业现代化道路。我们把城市主导的那种误导模式作为城市化的基点，确实是很大的一种误区。

### 第三，土地私有化的误导。

我们的宪法规定城市土地国有，农村是集体所有。这种规定，按照某些主流经济学家观点来讲，那简直是一种浪费，我们应该让最后一块不能被市场盘活的资源能量释放出来，云云。但人类历史经验并不认同这种观点。这要说到城市规划学的老祖宗霍华德 120 年前写的《田园城市——通向明天的和平之路》，这是现代城市规划学的奠基之作。他在这本书里总结道：英国是作为土地私有制相对比较坚固的国家，一个田园城市空间结构、社会管理结构和经济环境下，城市土地的收益应该归全民所有，因为城市土地升值不是农户精耕细作，而是城市的基础设施形成良好的可达性和宜居性所带来的外部性的渗透促使它升值。这种升值应该被全民所有，但私有制使得这个升值不能为全民所有，这是一个悖论，需要解决。英国议会花了很大的精力，曾经做了一个决定，要在某月某个时点由公家出钱将所有土地买下来。听说买了 1/10 的土地，但后来保守党执政，这一政策又被取消了。当时土地所有制是极端不合理的，社会学家们都想改变，从而实现社会公平，这是共识，但自由派经济学家固执

于这个误区。人家想改变的东西我们反其道而行之，这实际是很糟糕的误区。

阿根廷是实行土地私有制最彻底的发展中国家之一。目前的情况是，阿根廷一个地主拥有的土地比一个中等规模的州政府还要大。他把上千平方公里土地占有以后是为了囤积土地、待价而沽，等待国家大工程项目经过或发现地底大矿藏来发大财。所以土地质量和农产品反而下降。这些土地交给大地主以后，农民被迫大批量离开，涌进了大城市。土地私有化彻底的国家，城市里 50%-70% 的人是住在贫民窟里。一旦国际上风吹草动，经济危机来了，这个地方没有工作了，他们又想回到农村，但是地主不同意，阿根廷地主曾组织快枪队和农民对抗，有一年打死 70 多人。阿根廷的左派因而念念不忘地要开始第二次土地革命，当然也没能成功。几十年前阿根廷曾经是全球第八大强国，现在只是三流国家，因为走错了城市化道路。这些教训是非常深刻的。

再回头看我们国家的历史，我国恰恰是土地私有化最早的国家。欧洲是中世纪以后才开始土地商品化的，中世纪以前全部农地都属于神权、皇权所有，农民没有土地所有权。我国的土地私有化在西周就有了，首都博物馆有个散氏盘，是西周末年的，里面有 360 个铭文，记录的是西周一次成功的土地买卖。我们是土地私有化最早的国家，但土地私有化以后，每个朝代最终都因土地兼并而被大地主所有，农民在兵荒马乱时拥兵而起、推

翻朝廷。新朝建立时一般都实行井田制，再因土地私有造成大量土地兼并，然后再进行朝代更迭。我国历史上土地私有化经验教训是最深刻的。土地是什么？它不仅是财富之母，而且是生态之基，更重要的是公平之底板。这是人类的历史告诉我们的。

我国房地产税的设计就不能完全按照西方土地私有制的模式设计，在土地公有制情况下怎么样设计房地产税？这是房地产健康发展长效机制很重要的一方面。房地产税，最重要的是消费税，因为消费税是针对一小撮投机者，立竿见影。例如华人到意大利买房子，第一套房子免税，第二套房子14%的消费税，第三套28%的消费税，第四套48%的消费税，它是累进的。其次是转让税，因为房子的增值大部分是周边公用品的渗透，增值部分大部应全体市民共享。例如，北大边上的房子就比山沟里的房子贵，是因为北大公用产品渗透，这应该收归国有。

日本土地房地产转让税最高可以达到70%。这个税种各国也都有逐步递增，就可以有力遏制炒房。北欧国家还出现第三种税——空置税，因为房子空置是种社会资源浪费，通过空置税把空房逼出来投入社会、增加总体福利，又能遏制囤房投机行为。最后是物业税。这个物业税也可以和财产税合并，而且物业税能不能在住宅50年、70年到期以后分每年度来付？

很多问题值得研究，房地产税设计的近期目标应该更有利于控制炒房，但是也与我

国土地公有制现状相结合，得符合中国国情，这点非常重要。我国的国情是民众并不拥有永久产权，买住宅时这50年、70年契约关系已经确定了。但实际上许多二手房已经30年了，还是按照完全产权价格买的，这与西方是很不一样的国情，民众的契约精神尚严重缺失。

#### 第四，城市规模的误区

这一点，我们在十年前一个讨论会上就研讨过，中国的经济学家普遍认为：最佳的城市规模为100万人左右，但德国的专家认为最佳的城市规模应是20万，因为法国2、3万人口城市很多，20万人口就算大城市了；意大利经济学家说5万人口就够了。这和城市产业专业化集群化程度、城市的特点、与中心城市互补的关系等一切都有关系，城市的规模是在城市群中的定位、适应度、合理性有关。

如果忽视这些因素，单独谈城市规模是否合理是没有道理的。有经济学家说大城市人均产值、人均创新、人均税收比中小城市要大得多，所以要发展大城市。这是合成谬误。这种合成谬误放到世界历史来看就不值一驳：凡是经济可持续的国家都是大中小城市协调发展的，凡是不可持续的国家都是那么几个大城市，把一个国家的人口大量集中在一、二个大城市中。这就是历史之无情。长三角的城市群发展比京津冀就好得多。京津冀因为没有二级城市。我在杭州任市长的时候，杭州可以和上海某些方面进行PK，



杭州有资源往上海去，但上海也有资源往杭州来，是一种合理竞合的关系，但在京津冀没有竞合关系，首都呈现的高等资源黑洞效应。

河北有一位老先生告诉我，我们河北苦啊，发展绿色产业、高新技术产业，一诞生就被北京海绵一样吸走了，我们必须培养北京、天津吸收不了的产业，那只能是水泥、钢铁、焦炭产业了，结果是严重污染。缺少良性竞合能力。但长三角城市群三级城市和杭州也是竞合关系，甚至小城市和县城也是竞合关系。这就是大中小城市协调发展之历史证明，京津冀的问题是大小城市不能协调发展，大城市一城独大之恶果，我们还要接受推广这个一城独大的模式？这些都是误区。

反过来讲，三四线城市房产积压那么严重，我认为三四线城市去库存任务是长期、艰巨的，不仅是要在房地产上下功夫，而且要解决人们为什么不住在生活成本较低的三四线城市反而跑到北京等大城市里来。我们做过个1000人规模的规划师入户调查：为什么你们从小城市跑出来？他们说第一，子女的教育；第二，老年人的医疗；第三，年轻人的就业。这是三个最主要的目标。

古希腊哲学家亚里士多德两千多年前就说过：“人们为什么聚集在城市里，因为城市生活更美好。”两千年以后，我们也可问一句：人们为什么不住三四线城市，而向往一、二线城市？因为三四线城市生活并不美

好，不美好我们就要改正，不改正缺点来去库存，那是隔靴搔痒。

怎么改正？浙江、上海就有这方面的经验，如果你是大城市三甲医院（上海有26家三甲医院），每个三甲医院必须承包三个镇卫生院，把它们转变为三甲医院的分院。如果你是名校，例如上海师大的附中，必须承包两个镇里的小学、初中变为上海师大附中的分校。结果退休的老教师、老医生统统都动员回来，派到分院分校去工作，还是骨干。两年时间，脑外科手术都可在镇医院做，浙江人到上海去看病都到镇上看，镇上的房子也变成学区房了。三四线城市，按照钱学森所说，应该是拥有山水景观的城市：中国城市的最高境界是“山水城市”，是看得见山、望得见水、记得起乡愁的小城镇。小城镇是理想的家居，纵情山水、诗意居住的理想场所。但我们在公共品的投资上老是盯着大城市，去库存只盯着房子，实际上功夫在诗外，我们忘了这个公共品的属性。

美国波士顿市最贵的房子在什么地方？在边上的小镇，有一个名校，宋美龄、宋庆龄在那里读书的，那儿的房子最贵。许多政策制订者忘记了这些东西，忘记了两千多年前亚里士多德的告诫。我们把这些东西加以总结、归纳、梳理，以利避开这四种不符合国情的误区，我国房地产健康发展的长效机制的设计，才能和基本国情、国人的爱好、我国的城镇健康发展才能匹配。

· 主题演讲 ·

## 建立长效财税机制 促进房地产稳健发展

中国社科院学部委员、经济研究所所长、中国城市百人论坛成员 高培勇



我注意到，在中央经济工作会议提出新的房地产发展思路之后，各方面围绕房地产调控发出的声音集中指向于财税研究领域。比如在讲到供给侧问题时，有人说房地产之所以没有能够健康发展，是因为地方政府对于土地财政的严重依赖；当讲到需求侧问题时，又有人说房价之所以持续暴涨，是因为房地产处于零税成本保有状态。

诸如此类的问题还有不少。这驱使我们不得不从专业角度对此进行比较系统的分析。我想围绕“建立符合中国国情的房地产稳健发展的长效机制”这一主题，就上述两个财税议题发表点看法。

先说供给侧。既然那么多人将土地财政视为房地产没有能够实现健康发展的一个重要原因，我们就要探问：对土地财政的这种严重的依赖是怎么形成的？

简单回顾一下历史便会看到，从建国初期到改革开放这段时间里，我们一直实行高度集中的财政管理体制。中央与地方的财政关系，一直是按照“一家人”的思维来构建的。站在中央政府的角度，地方政府基本上可归结为自己的儿子、孙子。儿子、孙子的收收

支支，做长辈的都要管起来。

如果说这套办法在计划经济年代还算能行得通的话，改革开放之后就有所松动了。可观察到的松动有几个方面的进展，先是给地方政府开了一点口子，让他们有一些自收自支的空间。到最后就完全“大撒把”，搞了承包制，那时候叫“财政大包干”，而且“包干”包的还是绝对数。1994年之前，“包干”在地方上就变成这样一句话，“交足中央的，剩下的都是自己的”。

这种机制再后来演化为一种“弱干强枝”的结果——中央政府的财力减少了，地方政府的财力变得强大了，那时候中央政府的号令就不像过去那样灵了，因而逼出了一个“分税制”。1994年实行分税制之后，曾经有一段时间中央、地方的关系比以往有所进步。但是随着时间的推移，新的矛盾产生。因为1994年分税制改革，主要关注的是解决中央宏观调控能力问题，没有分出相应的精力解决地方财政收支平衡问题。所以，人们很快就发现，地方政府有财力作为的空间相对少，自己过日子的空间相对少，于是就出现了一些非规范性情形。先是乱收费，1994-1998年这段

期间，中国政府收入格局发生了非常大的变化。朱镕基总理主政国务院时，他举行的第一次记者会就提出中国政府收入是“费大于税”的格局。虽然这是有点儿夸张的说法，（我们考察过，当时的收费收入比例大约49%左右。）但是这反映了收费在当时的中国处于泛滥状态。非规范性收入和规范性收入并存扰乱了市场经济的基本秩序，“民怨沸腾，不堪重负”。所以1998年朱总理做的第一件事儿就是在这个领域实行“费改税”改革。费改税后来又拓展为税费改革，其结果是对地方政府的收费严加控制，以至于在农村出现一个清单，清单上的收费你可以交，除此之外的收费你都可以说不。

然而，随着地方政府取得收费的权力被抑制，再怎么维持自己干事的钱的来源呢？于是就有了卖地收入，从上世纪末期开始，一直持续到今天。这就是所谓土地财政，也就是依靠卖地的收入来弥补地方政府收入的差距，这种现象在全国普遍兴起。

如果我们看到今天中国对于土地财政的严重依赖有其形成基因，就不能不从它的形成基因上去寻求解决方案。要让地方政府走出对土地财政的依赖，根本之策恐怕还在于财政体制的重新构建。

我总是这样认为：中国那么大，绝不像新加坡那样一个城市国家，30个省市自治区再加若干个计划单列市，如果按一家人的思维管理我们的财政，恐怕是难以行得通的。先别说那么大的一个国家，连我们自己的小家，三口之家也好，四口之家也好，都不能按照一家人的思维来加以管理。夫妻之间，总还得有点体己钱。孩子在没有成家、结婚之前，你可以按照一家人来管理。一旦成家，就变成两家人之间的关系、支援与被支援的

关系。如果按一家人的思维，肯定走不下去。

令人遗憾的是，尽管三中全会提出中央和地方财政关系改革的基本方向就是有利于发挥两个积极性，而且其目的就是为了调动地方政府的积极性，但直到今天，这个问题还没有真正确立具体行进方向。

故而我以为大家的关注点应当是中央和地方财政关系的重建。我们的体制究竟要往何处走？在过去三年当中，可以看到在这个领域的改革进展只有两个成果：

第一，今年5月份，伴随着营改增的实施，我们推出了收入五五开的收入分享方案，大家都普遍赞同，觉得是给地方政府扩大了收入，但我们作为长期在这个领域蹲守的专业人员是真的不看好，其中有两个原因：

其一，它是过渡性的方案，明确说适用期两到三年。即便两三年不够拓展为五年——只要它是过渡版，就会对地方政府的财政行为产生直接的影响。这种影响不仅仅影响于未来，而且直接就影响当下。当人们意识到三年之后可能不再是这种方案、还会再变的时候，怎么能对当下的行为有理性的安排？

其二，不管是五五开、二八开还是六四开，请大家注意，这个“开”本身就意味着它分的是钱而不是税——它的标的是收入。增值税收入收上来多少，中间各分一半。这种分钱制的方案不是现在刚开始。从计划经济年间一直到1994年之前，搞的都是分钱制的方案。计划经济年间我们搞过总额分成、收入分类分成，财政大包干。分成都是按比例做的，财政大包干时，则包的是绝对额。

不管怎样，标的都是钱，分的是财政收入的结果，而不是财政收入的来源。分税制和分钱制最大的差别，

就像农村的改革一样，先分土地，然后才形成农民积极性普遍高涨的状况。如果先把钱收上来，按照比例去分，这就不是分税制本来的含义。所以，我们认为，收入分配是否理顺了中央与地方收入分配关系，迄今没有很多进展，还要继续观察，

第二，今年8月份，推出了财政事权和支出责任划分的改革方案。

从三中全会一直到8月份，在文件或者总体框架当中，所提出的都是中央和地方之间事权与支出责任的划分。作为改革成果，为什么要在事权前面加上“财政”两个字？显然是对原有方案的一种收缩。因为在过去的辞典当中事权讲的就是政府的职能，各级政府各干什么事。当在事权前加上“财政”二字时，只能就是各级政府的财政职能，而不是普遍意义的职能。这是个压缩版起码说明了原有的改革方案不能百分之百地向前推进，而不得不打折扣。认识到打了折扣，你会感觉到这样一种改革的结果多少令人沮丧。因为，财政事权划分和财政支出责任历来是结合在一起的，当把政府职能不得不转变为财政职能时，我们的改革空间是在缩小的。如果不能按照改革目标拓展到中央和地方事权划分上，而只是财政事权、做收入支出层面的处理，也会对土地财政产生极大的影响。

我想说明一个问题，关于房地产健康发展长效机制的研究，如果要往前延伸到财税领域，那就是在供给侧一定要形成推动财政体制改革的强大力量。要发出这样一种声音，一定要让三中全会的要求落实到有利于调动两个积极性上，使得中央和地方政府的财政体制有个长效性的安排，而不是短期的安排。

再看需求侧。我看各方都在抱怨中国房地产的保有和持有是税收零成本状态。那么为什么会是这样？

翻开新中国建立之前中国的税收制度会发现，原来我们可是有这种税的——哪有持有房子不交税的？为什么会没有了呢？也要从计划经济年代说起，我读书和教书时曾反复讲一件事儿，中国是个社会主义国家，社会主义国家的优越性就是不向社会老百姓的个人收税，大家今天可能觉得很可笑。但看看当年我们读书时的课本，甚至自己编写的课本都是这样写的。为什么我们能做到这一点呢？因为我们知道，过去财政收入的形成不是依靠于对个人的收税。那时候依靠的是两个机制，在农村搞农副产品的低价统购，本来在农村形成的剩余收入转移到城市来；在城市，我们搞了一个八级工资制，本应表现在城市职工个人收入上的东西被转化为国有企业利润。国有企业利润又通过全额上交或利润留成的办法，转移为财政收入的主要来源。

所以那时中国财政过日子主要靠的是国有企业利润，附带有个工商税，税收收入很少。这是一件很有意思的事儿，我记得1996年在人民大学工作时，朝鲜来了一个主要由金日成综合经济大学教员组成的代表团，跟我们探讨一个问题。他们也仿照中国的办法搞经济特区、开发区，但搞了半天发现他们一无所得。我问他们“为什么？你们不可以收税吗？”他们告诉我，朝鲜是个无税的国家，不能向老百姓收税。可以理解，如只能收国有企业利润，那外商到了朝鲜，除了老百姓可以获取部分工资外，政府可不就是一无所得

嘛。其实，这样的体制和机制对中国的影响是根深蒂固的。

改革开放以后，我们说市场经济条件下需要税收，当时课堂上曾讲，市场经济越发展税收越重要。我们税收从哪儿来呢？我们根深蒂固的概念，不向老百姓个人收，向谁收呢？向企业收。这里的企业就不单纯是国有企业，还包括民营企业、私营企业等。向企业收，加税就加在企业身上。企业交的税又从哪部分来呢？加到流转性的商品和服务上，通过流转性的商品和服务再转移给在座的每个人、每个家庭。当年中国的税收很少，现在人均税负都能达到1万元以上。但这些税收真正直接伸向个人腰包的微乎其微，大量都在流转环节。只要收税就收企业税，就要加入商品或服务价格之中，或扣减股东的红利。不就是这样吗？

我历来认为，企业税收负担的问题只具有统计学意义。它只是一个处于中转地带的空壳，向它收的税一定会转嫁出去。不是向前转嫁给消费者，就是向后转嫁给股东。这样的机制长期形成之后，对中国人的影响实在是太大了。大家一直说社会主义国家是不征税的，后来说为了调节收入分配我们加了一点个人收入调节税，后来搞了一点个人所得税——不多，补充性的，至今没有超过1万亿。在这样长期的环境熏陶当中，你要想直接向个人收一点税，那会遇到极大的反弹。

在我和很多老百姓交谈时发现，他们只知道中国有个人所得税，除此之外其他的好像知道一点，但没有直接感觉。就政府部门官员而言，不少人的看法也是“中国流转税占主体，是中国税制的优越性”。一旦论证中国税制改革何以成功的时候

（如1月份定调营改增，5月份就能实施），立刻又归之于流转税的优点。大家试想一下，如果改为个人所得税，那会怎样？仇部长是国务院参事，比如我们就说个人所得税起征点下调一点，肯定走不动。但发生在流转税上的任何改革，只要定调，几乎就能推行，为什么呢？显然是因为企业作为纳税人不是税负的最终归宿。对企业的征税很难形成“割肉”之感。一旦延伸到个人，那就如同割肉。这形成一种什么样的格局呢？尽管三中全会提出要提高直接税的比重，尽管不是让直接税的比重占多大、非要和流转税并驾齐驱，只是提高一些。但是可以看到，直到今天也难以迈动步伐。

所以，对于需求一侧的房地产稳健发展的长效机制，我们也要有更深的考虑，怎样才能做到让中国人接受一点直接税。我不说有多大，总得接受一点。要让中国政府部门知道，在建立现代国家治理体系当中，我们要建立公平正义的税收制度，而这种公平正义的税收制度怎么去体现？总得要落实到有一点直接税上。否则，开征房地产税收的工作很难起步。

因此我想说，在财税作为房地产稳健发展的长效机制建设方面，我建议大家也要做更深层次，更专业的分析，我们要发声，要提建议，一定要提那种能够落到实处的建议，而不是限于空谈状态。

现在看起来，两件事儿必须解决。

第一件事，中央和地方政府的财政关系一定要有一个建立在分税制基础上的长远安排。

第二件事，整个税收制度一定要和现代国家治理体系、公平正义绑在一起，有个符合国情，又能有利于长远发展的安排。

· 主题演讲 ·

# 对中国城市化 进程中住房问题的再认识

国务院发展研究中心市场经济研究所所长 王微



非常高兴来到北京大学进行交流，感谢倪鹏飞教授的介绍。国务院发展研究中心是党中央、国务院直属的政策咨询机构，市场所在房地产领域的研究也有将近二十年，许多研究得到了党中央、国务院的高度重视。我们在房地产研究方面早期更多关注的是住房制度的改革，也参与了相关改革和政策的研究。1998年，中国实施住房分配制度改革之后，房地产市场的发展和住房保障制度的建设就成为我们政策研究的两个非常重要的方面，并对其进行了长期的跟踪和研究。我个人在2010年以前对房地产做过一些研究，2010年以后我们市场所年轻人成长起来以后，我在房地产方面的研究参与的少一些。近年来，我更多关注和研究的是城市化发展过程中城市经济和产业结构的演变，特别是服务业发展、消费市场升级、城市群等方面，以更好地把握城市经济的发展规律和未来所要把握的政策。我们也针对在城市化进程中住房市场发展的规

律，特别是针对城市化中后期房地产市场发展与住房制度进行了专题研究。在这个基础上，我们认为中国房地产市场和住房政策的把握可能还是要考虑很多阶段性的要求，需要根据城市化进程中住房问题新表现，不断地调整和完善房地产市场政策和住房制度。

2017年中央经济工作会议提出了住房的新定位“房子是用来住的，不是用来炒的”，其核心是要让住房回归它的居住属性。这个定位背后的关键，是中国在整个城市化发展以及经济发展进入到新阶段的必然要求。从大的背景上看，中国正在进入“新常态”，不仅有发展速度的变化、结构的调整和动力的转换，更重要的是城市化发展阶段也在从过去的高速增长转向中后期，城市的形态、体系、功能和产业结构都在发生新的变化。

在这个过程中，城市的住房需求也在发生巨大变化。这样的阶段性变化，也意味着我们需要针

对住房市场、住房保障制度进行新的反思。这种反思也恰恰给我们一个很重要的启示。过去我们住房市场体系的发展，住房市场制度的建设，是在城市化起步向快速发展过程中，从推进房地产市场发展和提高居住水平的角度来进行的制度设计。未来，我们可能需要按照新阶段的发展要求，从完善市场体系、让住房回归属性的要求和提高居住质量的角度，来考虑新制度的建设和长效机制的发展。所以，我认为中央经济工作会议定位的变化是与我国经济社会发展阶段的变化密切相关的。

正如仇部长所言，对城市化的研究，不同的人有不同的观点，也存在着一些所谓的误区。我们自己的研究也未必完全正确，今天提出来也是供大家批判。

### 一、城市化中后期房地产市场发展的重要特点

现在中国城市化正在进入所谓城市化中后期，因为我们已经跨过城市化率 50% 的关键节点，但仍然还处在相对比较高速的城市化发展阶段。这个拐点之后，大多数国家城市化进程中都出现了一些不同于以前阶段的重要特点。

首先，城市增长从过去以数量型为主导的增长转向城市结构升级过程。

城市化率 50% 以前主要是以城市数量为主导的模式，主要表现为城市数量的增长和规模的扩张。跨越这个转折点之后，城市的发展是以大城市为核心的大都市化发展，大城市周边的中小城市、小城镇与大城市一起形成城市群，成为城市化发展的主要趋势。

无论是美国等比较发达的国家还是新兴工业化国家，在这个过程中都体现了这样非常重要的特点。以大城市为核心的大都市群的结构，不仅可以吸引人，也是形成消费中心、服务中心、制造业积聚的重要过程。中心城市成为都市群或一个国家最主要的要素供给中心和服务中心，周边次级城市是制造业发展中心，广大农村成为它的涵养地；大城市也成为区域的消费中心，从而形成中心城市和周边城市之间发展的错位、分工和互补。

在中国，我们也能看到这样非常清晰的特征，在长三角、珠三角的城市群中，城市层级和专业化分工之间的关系就已经形成。在长三角，上海作为中心城市，基本形成了以服务业为主导的格局。周边的次级城市如苏州，制造业比重就非常之高，它才能形成城市之间相互分工的关系。

在城市化中后期阶段，社会结构变化也是非常巨大的。一是人口的年轻化和家庭小型化。因为大量的外来人口涌向中心城市或大城市，城市人口结构趋于年轻化，家庭结构进一步小型化，会打破传统的多代人一起的大家庭结构。二是社会层级多远复杂。由于大城市制造业、服务业的快速发展，不同的人进入不同行业，由于他自身的能力和行业专业化差别，收入差距日益扩大，社会层级日益多元。这反映在未来的消费需求和住房需求上，城市地区就会出现多层次、多样化、多元化的需求。可以看到，城市快速发展的过程中，社会结构的变化对于我们住房市场的影响也是非常巨大的。

城市化进入中后期以及大都市地区的快速

发展，也在加速城市经济结构调整，突出表现在中心城市上，一些中心城市成为以服务业为主导的发展格局，也会形成在一个国家、一个地区乃至全球非常重要的中心城市，成为所谓创新要素和发展要素的供给中心，纽约、巴黎这些全球中心城市都体现了这些非常重要的特征。

其次，城市住房结构矛盾凸显时期。

城市化率 50% 以前的发展过程中，因为大量人口进入，特别是城市数量的增长，房地产或住房领域中最大的问题是供求总量之间的矛盾。城市化进入中后期，随着大型中心城市的快速发展和城市市场体系的形成，住房供求结构矛盾更加凸显，特别是更加集中反映在一些大城市或大都市地区，因为人口的流动和房子流动之间不匹配，房子的供给又落后于人员流动。所以，供求结构矛盾首先反映在不同城市之间，供不应求的问题往往体现在中心城市或大都市地区，而中小城市更多的是供过于求的问题。

更重要的是，由于社会结构的变化，也造成了需求结构的进一步分化。城市中高收入人群不仅有住房改善需求，可能也有投资需求，但大量低收入城市、新进入城市居民则需要满足基本居住要求，由此会加剧城市居民之间的矛盾。由于城市发展与住房价格快速提高，会进一步加剧不同收入阶层之间的住房矛盾，特别是低收入居民，面对日益高企的房价，即使提高他们的收入或提供一些补贴，也很难独立解决承担住房的能力。所以，低收入群体住房困难和难度加剧。

在城市化中后期，土地和住房之间的矛盾也

将进一步加剧。因为在城市发展过程中，不仅仅住房需要地，还有工业、服务业以及公共基础设施多方面的需求。正是由于多方面的需求，也造成了城市土地供给的重新配置，包括我们用规划手段、税收调节手段、产业发展政策等更加合理地配置土地资源。在这个过程中，人地矛盾在一些大城市和大都市地区可能会更加凸显出来。

第三，城市治理结构面临巨大挑战。这与现在整个国家治理体系，治理能力现代化密切相关。因为城市在发展过程中吸引了大量的人口，由于收入的不同、来源地的不同，人群结构是非常复杂的。在这个过程中，城市政府的地位、能力特别是治理能力就变得更为重要。在过去的快速发展过程中，城市政府往往是经济发展的推动者，未来城市政府应该更加转向城市服务者、公共政策制定者以及治理、市场监管者这种新的角色定位。这对我们城市政府的挑战和要求就有很大的提高。

今天，我们看到当前房地产或住房领域出现的非常严峻的矛盾和问题，实际和城市化发展进程有比较大的关系。现在说到的城市分化，房地产价格、土地库存上都存在分化问题，这和现在所处的城市化进程有密切的关系。

在城市化推进过程中，虽然我们提出来要走新型城镇化方向，但在城市一体化推进过程中，城市土地供给、产业方向、政策和制度其实并不配套。所以，我们整个城市化发展和城市化阶段之间还是产生了非常大的矛盾。城市空间布局，大小城市之间能不能形成合理化分工，产业之间



的合作与对接，应该说还存在着非常大的问题。

更重要的是，正如刚才高所长提及，政府在推进过程中的作用、中央政府和地方政府之间的关系、同一区域内不同城际之间政府相互合作关系等，对这些问题的认识和相关制度安排并没有形成，这也影响我们在整个推进城镇化特别是合理地解决城市住房矛盾过程中面临的非常严重的制度约束。

## 二、中国城市化面临新机遇、新挑战

从总体发展前景看，中国未来的城市化还会以比较快的速度发展，可能和 50% 以前相比会有所回落，但仍然处于城市化快速发展的过程中。

1、全球化。我们认为，城市化在发展过程中除了依托工业化和服务业发展、推进的城市化之外，影响到未来中国城市化的还有一些其他因素，比如全球化。全球化过程中，从最开始的全球生产分工到现在全球消费、全球要素配置、服务业发展，都在加快一体化和全球化。全球很多城市不仅仅是全球要素供给中心，也是全球消费中心。在这个过程中，一些大城市，特别是核心城市发展的能级要和全球城市之间进行竞争，而且要融入到全球城市体系过程。

2、信息化，特别是互联网和大数据的发展。信息化和互联网的应用不仅影响信息交流，而且正在深度地影响全球产业分工和供应链体系，在新一轮周期上可能会促进全球产业布局和城市化进程。过去大家说互联网应用有个“去中心化”的过程；在生产组织上可能是去中心化，但在物

流和分配过程中，还会形成枢纽和集聚。中国快递业的发展，在“双十一”电商统计里，传统制造业中心快递发货量就非常巨大，而像北京、上海这些城市收货量比较大。在产业链调整过程中有去中心化的过程，但反映在物理层面上有可能会对城市化、交通物流枢纽、物流中心、产业集群布局也会产生新一轮的影响。

3、现代交通运输体系。现代交通运输体系在一定程度上在引领全球，尤其高速铁路发展和城际铁路的快速建设，实际也带来了城市之间新一轮的交流和人口更大范围自由地流动。我们在长沙调查过程中发现，长沙并不是传统铁路路网的枢纽城市，但在新一轮的高铁建设过程中，长沙成为京广、沪昆等线路的一个新型枢纽。长沙市领导认为，这一轮高铁建设对长沙来讲是个双刃剑：有可能会带来人口大量向长沙集聚；但如果长沙自身的竞争能力、住房条件、发展环境不能够得到改善的话，有可能会加速人口向外转移。因此可以预见，高铁体系的形成有可能对未来中国城市体系格局和城市功能划分和发展空间的提升会带来重要的影响。

4、绿色发展。对我们的城市、建筑、规划、城乡地区融合互动发展带来新的影响。虽然中国要认真分析在工业化过程中城市化的发展规律、研究这个过程之中的住房需求，同时也要看到，中国在新的发展起点上面临着和其他国家不太一样的新的发展要求和挑战。所以，中国未来的住房体系不仅仅要从中国自身的住房观察，还要放在更大的视野和发展阶段上进行新的思考。

### 三、中国房地产市场的未来

中央经济工作会议这次提出来“房子是用来住的，不是用来炒”的新的定位，而且要综合运用金融、土地、财税、投资、利于等手段来建立符合国情、适应市场规律的基础性制度和长效机制。我认为，这里的基础性制度是长效机制非常重要的核心。在这种基础性制度的建设过程中，需要考虑现在这样的发展阶段新的变化和新的要求，但更重要的是需要在这个过程中进一步理清政府与市场的关系：在什么样的领域更加依靠市场，让市场发挥核心资源基础性、关键性、决定性的作用；在什么层面上更加发挥政府的作用，让政府的作用得到更大的发挥。这是三中全会提出的非常重要的要求，也是我们构建在新阶段上住房基础性制度的关键问题。

我个人认为，有几个问题在下一步基础性制度中需要加以思考的。

第一，住房市场体系的完善。现有与住房市场体系相关的市场制度的安排，主要是面向新房市场、促进房地产业发展，加快供给增长的制度。未来在新的城市化发展阶段，住房供求总量矛盾基本缓解、结构矛盾突出的背景下，中国需要构建多层次住房市场体系，特别是形成像国际上一样的三足鼎立（既有新房也有存量房，同时也有租赁市场）的连续住房市场体系。围绕这样的住房市场体系来安排相关制度、交易规则、监管规则来促进住房市场体系更加有序的发展。

第二，住房金融制度和财税制度改革。财税制度问题刚才高所长已经讲得非常清晰。金融制度

上，因为早期住房市场发展过程中中国金融市场并不发达，所以反映在住房金融制度安排上，比如住房公积金制度是鼓励需求的、预售制度帮助房地产商更多融资。目前中国金融市场已经比较发达，而且有多元化的大量资金供给，房地产市场与金融市场之间的联系非常紧密。未来我们需要什么样的住房金融制度，这是个值得思考的问题。在住房市场已经基本形成的角度上来构建新的住房金融制度，这也是非常重要的基础性制度。

第三，土地供给。在新的阶段上，人地矛盾会非常突出，中国土地供给尤其供给方式的调整，是按照行政区划来供给还是按照人口流动和集聚指向来调整供给指标，都是值得探讨的问题。

第四，住房保障。未来在住房保障方面，我们需要更多关注住房可支付能力。不同收入阶层的收入可支付能力是完全不同的。从全球经验，特别是全球大型城市住房保障经验来看，住房可支付能力是构建住房保障制度非常关键的基点。围绕这个能力的建设，我们要安排多样化、多层次的住房保障制度。

第五，住房市场空间拓展。城市的发展不是孤立的，是围绕着大型中心城市的群体化发展，未来住房市场一定要打开发展的空间，而不是围绕着一个城市进行住房制度的安排；土地的供给和相关制度安排，一定是在特定区域层面上，通过城市之间一体化发展，基础设施一体化来创造住房市场更大的发展空间。

这是我个人在研究过程中一些思考，不一定对，谨供批判。

· 评 议 ·

# 因城施策双向调节 强化政府主体责任

国土资源部调控和监测司巡视员、中国城市百人论坛成员 董祚继



前面三位嘉宾讲得非常精彩。仇部长就怎样构建房地产平稳健康发展的长效机制发表了高见，令人深受启发；高所长讲到如何通过重构中央与地方的财政关系来解决财政对土地的过度依赖，可以说是治本之策；王所长对城市化颇有研究，城市化无疑是未来中国影响房地产市场走向最主要的因素。他们的意见都很重要。我再补充一个意见，就是因地因城施策、供需双向调节、强化主体责任。

## 一、因地因城施策

中国当前房地产市场总体情况是，部分城市房价上涨幅度过大，但更多的城市房地产库存严重，呈现为高房价和高库存并存，分化严重。如何分类调控、对症下药就很重要。我们看到，不仅在一二线城市与三四线城市之间，而且在一线城市和二线城市之间，甚至在一线城市内部，情况都很不相同。所以，我认为未来房地产市场政策不可一概而论，需要更加精准施策，需要区别对待。

## 二、供需双向调节

现在的房地产市场，既有供给侧的问题，供给不足、供给扭曲；也有需求侧的问题——“房子是用来住的，不是用来炒的”，这里的需求很大一块是人为炒高的。

可见，加强需求侧管理也很重要。

关于需求侧管理，我有两点看法：

第一，改进空间规划，包括城市规划和土地规划。国家城镇化的政策和规划执行不到位，对房地产市场无疑是有影响的。空间规划的问题既表现在编制方面，也表现在实施方面。在过去很长时间，空间规划的编制是偏重生产的，改革开放之前很明显。改革开放以后，重生产的理念并没有完全消失，很多城市都是围绕产业园区在做规划，试图用产业园区带动新城、新区，带动城市的发展。所以，重生产的规划理念还是根深蒂固的。近些年又开始强调生态，比如主体功能区规划，就是按照资源环境承载力来划分几种类型区域。我认为，今后的空间规划理念要统筹生活、生产和生态，尤其要回归生活的主题。

实施方面问题就更大些。突出表现在空间规划的编制与实施脱节。空间规划编完、批准后，怎样实施？比如产业、投资政策是否考虑到有利于城市规划的实施？我们经常见到，城市要搞一个大投资项目时根本不管这个项目对城市规划执行的影响。土地政策与城市规划也不相配套。英国早年的《城乡规划法》一大半篇幅都在规定土地政策、土地基础制度，但是中国的《城乡规划法》有关土地制度的规定就比较少，缺乏土地制度

的基础支撑也会影响到规划的实施。

第二，建立房地产税制。刚才高所长和仇部长讲的非常重要的一点，就是从房地产税制入手，建立房地产市场长远健康运行的长效机制，这是治理房地产问题的根本措施。他们的基本观点我都赞成，但我觉得房地产税影响巨大，如何把握好房地产税的力度和出台时机非常关键，目标是促进房地产市场平稳健康发展，而不是引起大起大落。房地产税里包含了房产税、土地税、地租、土地出让收入等，它们之间的关系如何处理，需要深入研究。必须看到，房屋价格上升很大一块来自于地价的上升，这就是所谓土地增值收益。对于土地增值收益，我认为既不能全部由政府拿走，也不应全部由个人拿走，这样才能抑制炒地、炒房之风。

关于供给侧方面，我着重讲一下土地供给侧结构性改革问题。

第一，增加土地供给。对于城市房价上涨过快的地方，确实应该增加土地供给。但是，土地供给与房价关系又不像我们想象的那么简单。如果一二线城市房价的上涨主要是因为土地供给不足造成，那么三四线城市房地产大量库存是否因为土地供应过多了？按照地方政府的逻辑，搞土地财政，首先应把用地指标放在那些最能够带来收益的地方，也就是放在一二线城市，而不应该放在三四线城市——也就是说不应该三四线城市供地过多而一二线城市反而供地不足。所以，我认为这个问题比较复杂。

增加土地供给，我认为一是要改进土地供应计划，由过去一年编制下达改为三年滚动编制和执行，增加地方政府土地调控能力；二是土地储备上要加强和改进。

第二，优化供地结构。目前城市用地结构很不合理，工业用地、公共管理用地比例偏高，而住宅用地比例偏低，调整、优化用地结构有很大潜力，但也是很大的难

题。我的观点是要多渠道、多方式、差别化供地。多渠道供地，就是要改变政府作为唯一的供地方，建立政府、企业、集体多方供地机制，只有允许企业、集体都能够供地，结构调整的潜力才能释放。多方式供地，就是要改变一次性出让土地的“独木桥”，出让、租赁并举，出让也不一定就是招拍挂，有的可以结合实际协议出让。差别化供地，主要是指对增量和存量土地实行不同的管理方式，增量土地产权关系比较简单，而存量土地上已有房屋，产权大都比较复杂，就不能简单地采用与增量土地一刀切的办法。

第三，提高供地效率。超大城市、特大城市的土地一定是稀缺的，如何提高土地的人口、产业承载规模，这是一篇大文章。我个人的意见，还是要多一些较高容积率住宅、少一些豪宅。

第四，建立城乡统一的建设用地市场。城市周边有不少农村集体建设用地，未来这一块大有文章可做。通过建立城乡统一的建设用地市场，可以有效释放土地供应的潜力，促进城市土地市场稳定。

### 三、强化主体责任

要让地方政府担负起房地产调控的主体责任。我们也观察到，地方政府的发展理念存在偏差，往往是造成房地产市场价格扭曲、波动的重要原因。应该承认，不少地方政府考虑更多的是眼前的发展、局部的发展，希望房价卖得好一点，土地出让收入多一点。可见，一方面要切实转变发展理念，另一方面要想办法改变对土地财政的过度依赖。后者更关键，只有帮助地方政府解决了这个问题，建立起可持续的财税模式，解决其他问题才有经济基础。比如，可以通过改革土地出让制度、逐步做大地方税的方式，解决地方搞基础设施建设的资金来源问题。在这个基础上，再来帮助地方政府转变发展理念，并强化它的房地产调控责任。

· 评 议 ·

# 全面看待房地产税 科学制定课征体系

中国社科院财经院财经智库编辑部主任 杨志勇



我今天是来学习，谈不上点评。就刚才说的话题说开去，我讲两方面的内容。

第一，房地产稳健发展的长效机制。不要就房地产市场讲房地产市场，房地产市场价格高的背后是否因为其他资产市场发展不够？如果其他资产足够的话，资金就不会只往房地产市场流，房地产市场的压力就会变小。

第二，怎么做才能更加平稳一些？房地产税经常被提起，十八届三中全会讲要加快房地产税立法，加快推进税制改革。但是新的税种诞生应该更加平稳。下面着重谈一谈房地产税。

原来一直强调房地产税调房价的功能。房地产市场如果是卖方市场，那么房地产税是调不了房价的。现实的房屋交易中，卖方只管收多少钱，而所有的税收，包括个人所得税，都让买方去承担。举一个简单的例子：一块手表要卖2万元，你如果认为手表太贵了，建议税务局征100%的暴利税，那么原来卖2万，收百分之百的税之后，2万能买到手表吗？这是简单的道理，在卖方市场条件下，不能靠税收打压房价，那只会让价格更高。什么时候房地产税可以打压房价呢？当房地产市场快要崩溃时，它可以当压倒这个市场的最后一根稻草，但这种情形是任何一个负责的

政府都不希望看到的。

讲房地产税就要涉及土地财政。中国的土地财政体制下，政府通过土地出让金收到的钱很多用来修桥修路修基础设施，承担了很多国家房地产税在公共服务、基础设施提供中的功能。征收房地产税要解决好利益协调的问题。如果提供公共服务需要收钱的话，那么就得通过讨论。只有这样，房地产税方案才容易为大家所共同接受，中央文件的落实才更接地气。

我也很同意前面说的中国土地所有制的国情，中国是土地国有制国家，农村土地使用权转让也得先转成国有。如果说土地私有制下的房地产税可以征1%-3%的房地产税，那么中国就是0.1%、0.01%或别的更低的税率，税负比土地私有制国家轻才有道理。不管怎样说，征收房地产税就要给出明确的定义，要讨论首先要有共识。房地产税不是上海和重庆先试点的那种，应该对所有住房按照评估价为基础进行征收的一种税。这样，才能保证它的公平，否则怎么做都公平不了。

开征房地产税从技术上来说没什么问题，这里主要利益问题。利益的协调需要注意，即便我很想为国家服务，但我没有能力也服务不了。征收房地产税，如果纳税人没有支付能力，那么这就可能事与愿违。

我和年轻同事刘柏惠一起做这个研究，我们买房时会讲房价与收入的比例的问题，要推规范的房地产税也应该同样有房价和收入比例的问题。

有个问题在困扰着我们，1999年之前的福利分房，地段又好，评估价肯定高，但是纳税人收入水平没有水涨船高，肯定交不起。十几年前买的商品房的人，收入一直没有上去，也交不起房地产税，这种入有多少呢？如果这样考虑下来，收不到税是不行的，有人说可以等他们最后离开人世时算总账，这样的房地产税人情味太不浓，这就演变成税收伦理问题。征收房地产税，房价和收入比的问题一定要考虑。

很多人说中国房地产持有环节没有税，并主张应该有税。为什么别人有，我们就一定要有呢？即使要征收，也应该考虑怎么做让它更合理一点。有人说香港就有房地产税，那香港没有增值税，我们为什么就有增值税？学就要系统地学，否则你要考虑更多国内的因素。房地产所能承受的税负、各种负担是有限的，来自房地产的税收包含18个税种，例如营业税、房地产增值税、城市建设维护税等等税收，2011、2012年以来提供的收入占税收总收入比例10%以上。主张对中国房地产再收税的人，先比已经征收国家的房地产税占税收总收入的比重，再考虑下一步。支付能力是一样的，我已经付了很多钱，你再让我付，我可能没有这个能力。来自于房地产的增值税、企业增值税、营业税有多少，各种各样的收费都要考虑。

房地产税能够成立的理由是为地方公共服务融资，现在中央和地方财政关系的处理，需要完善地方税体系。很多人说中国一定要有地方税，不仅房地产税要收，遗产税也要收，这根本是不靠谱的事情。如果一定要收，作为法治国家，税用来做什么你得说清

楚。我们又处于全球化的世界，各国的影响我们要充分地考虑，遗产税不可能有，至少三五年是不可能有的。有人说，房地产税中国一定要有，其实很简单，那是中央和地方财政收入划分问题。从中国现有实际情况来看，更多的只能通过增值税、消费税、企业所得税、个人所得税等中央和地方税收收入共享来解决。有人说，这样的情况可能对于地方积极性发挥不利，其实规则只要事先定，不要事后持续地变化，它就一定有激励的功能，就一定能促进中央和地方两个积极性的发挥。

每个小区都有物业费，它不是税，但用物业费做的一些事情，比如小区的绿色、保安、垃圾处理，正是那些收房地产税的国家用房地产税收入来做的事情。如果一定要征房地产税，那么这就需要考虑这个因素。

土地出让金因素需要考虑，因为地方政府已经用土地收入提供公共服务，再收房地产税难免有重复之嫌。

最后，谈谈教育方面。很多人讲美国的房地产税很多用于教育服务。对于中国，有一个问题要解决：现在有很多学区房。学区房有两种，一种是学校本来就在那里，一种是开发商请来的。这种学区房数量大，业主已经出了成本，而如果按照评估价作为基础征税，这个地区的房价又高，这就有问题了。解决问题的办法是，房地产税税率的确定范围越小越好。这个地区不需要那么多的教育投入，为什么收这么多钱？这后面涉及一些细节问题。

房地产税立法方案有各种问题。希望不要过多地强化房地产税的其他功能，例如调节收入分配，那根本不是地方政府的功能。要把这种税引进来，首先要了解清楚境外是怎么做的，了解它是做什么的，这样我们房地产市场才会更加稳健地发展。

· 主题演讲 ·

# 建立房地产长效机制 需处理好的几个关系

中国房地产估价师与经纪人学会副会长 柴强



2016年又是房地产市场很不平凡的一年，突出表现在城市间的市场分化明显，其中三四线城市商品房库存较大、市场低迷，一线城市和部分热点二线城市地王频出、房价过快上涨超出预期。上半年以“去库存”为主基调，下半年“防泡沫”成为主旋律。可以说，2016年的楼市是在去库存与防泡沫之间前行。12月的中央政治局会议和中央经济工作会议提出“加快研究建立符合国情、适应市场规律的房地产平稳健康发展长效机制”后，如何建立房地产平稳健康发展长效机制又成为热点话题。建立房地产平稳健康发展长效机制需要研究解决的问题很多，这里主要谈一下需要处理好的几个关系，解决有关思想认识问题。

一是处理好住房的民生社会功能与经济发展功能的关系。这个关系简单地讲就是房地产与经济增长的关系。住房问题既是民生问题，也是经济发展问题。但是长期以来，特别是1998年为应对亚洲金融危机把住宅培育成为新的经济增长点以及2003年明确提出房地产业已经成为国民经济支柱产业之后，过于把房地产作为满足经济增长需要的工具，导致房地产与经济增长高度相关，以至于有人说房地产绑架了GDP，而实际上是GDP绑架了房地产。因为过去更

多的情况是，有时为了“保增长”或“稳增长”的需要而刺激房地产，有时又为了“防过热”的需要而打压房地产，房地产市场自身规律所发挥的作用并不大，经常成为了所谓的“政策市”。因此，要建立房地产平稳健康发展长效机制，就需要逐步减少经济发展和财政增收尤其是地方政府在这方面对房地产的过度依赖，特别是要改变地方“土地财政”状况。

二是处理好住房的消费品属性与投资品属性的关系。住房既有消费品属性，又有投资品属性。毫无疑问应支持鼓励住房消费，遏制住房投机，也就是要坚决打击炒买炒卖房地产行为，这就是要贯彻落实中央已明确的“房子是用来住的、不是用来炒的”定位。但很有必要区分住房投机与投资，不能把两者混淆起来，应当中性对待住房投资。所谓住房投资，就是购买住房后长期用于出租或者出租一定年限（通常为5年以上）再出售。住房投资与投机的本质区别是利用住房出租收益获取回报，而不是靠买进卖出赚取差价，即是“为租而买”，不是“为卖而买”。因此，住房投资购买住房后将其出租也是用于居住。如果没有住房投资，就没有住房租赁市场，因为没有租赁房源。建立房地产平稳健康发展长效机制，建立购租并举的

住房制度，培育和发展住房租赁市场应是主要内容之一，因此就要允许甚至鼓励必要的住房投资。

三是处理好住房的市场配置与政府保障的关系。这个关系简单地讲就是市场与保障的关系，特别是商品住房和保障性住房所占的比重，或者说住房保障的覆盖面既不能过大也不能过小。住房不仅是消费品，而且是生活必需品，人人都需要住房，但是住房的价值很大，总有一部分人由于收入水平低等原因而租不起住房，面临住房困难，完全靠市场解决不了，政府必须为困难人群提供基本住房保障。改革开放之前，我国城镇实行福利分房制度，由于住房严重短缺，多数人一房难求，使这种做法走到了尽头。改革开放后，对城镇住房制度进行了市场取向的改革，一度过于强调市场化，房价过快上涨，许多人买不起。过去在市场与保障之间还出现过较大幅度的来回摇摆。历史经验证明，解决住房问题完全靠市场不行，退回到过去的老路上完全搞保障、由政府包下来更行不通。建立房地产平稳健康发展长效机制，要坚持构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，特别是要把握好商品住房和保障性住房的供应比例关系。住房保障不仅可以解决低收入群体的住房问题，还可以避免人们全部涌向住房市场，减缓房地产市场的波动。但在努力满足基本住房需求时，又不能搞过度福利。

四是处理好住房买卖与住房租赁的关系。从市场经济发达国家和地区看，买房和租房是解决住房问题的两种主要方式，越是在人口多、房价高的大城市，租住比例越高。但是，我们过去由于住房消费观念传统、房价上涨过快、住房租赁市场不发达不规范、缺少住房租赁立法有效保护承租人合法权益等原因，通

常选择买房住而不选择租房住。建立房地产平稳健康发展长效机制，需要建立购租并举的住房制度，鼓励支持人们通过租赁解决住房问题，使租住比例达到应有的合理水平。目前的重点是要培育、发展和规范住房租赁市场，加快住房租赁市场立法。

五是处理好新房市场与存量房市场的关系。随着存量房（二手房）交易占比越来越大，房地产市场开始转型，从新房市场为主转向存量房市场为主，存量房交易成为影响房地产市场和价格的重要因素，在北京、上海等城市已成为主要因素。特别是随着新建商品房价格越来越高、面积较大，刚性需求者越来越多地购买面积较小、总价较低的存量房，改善性需求者大多需要卖掉存量房后才能购买新房。因此，建立房地产平稳健康发展长效机制，要考虑到新房交易和存量房交易的这些变化情况，把房地产市场调控及金融等相关政策措施设计的重点由新建商品房市场为主逐步转移到新房市场和存量房市场并重，甚至以存量房市场为主上来。

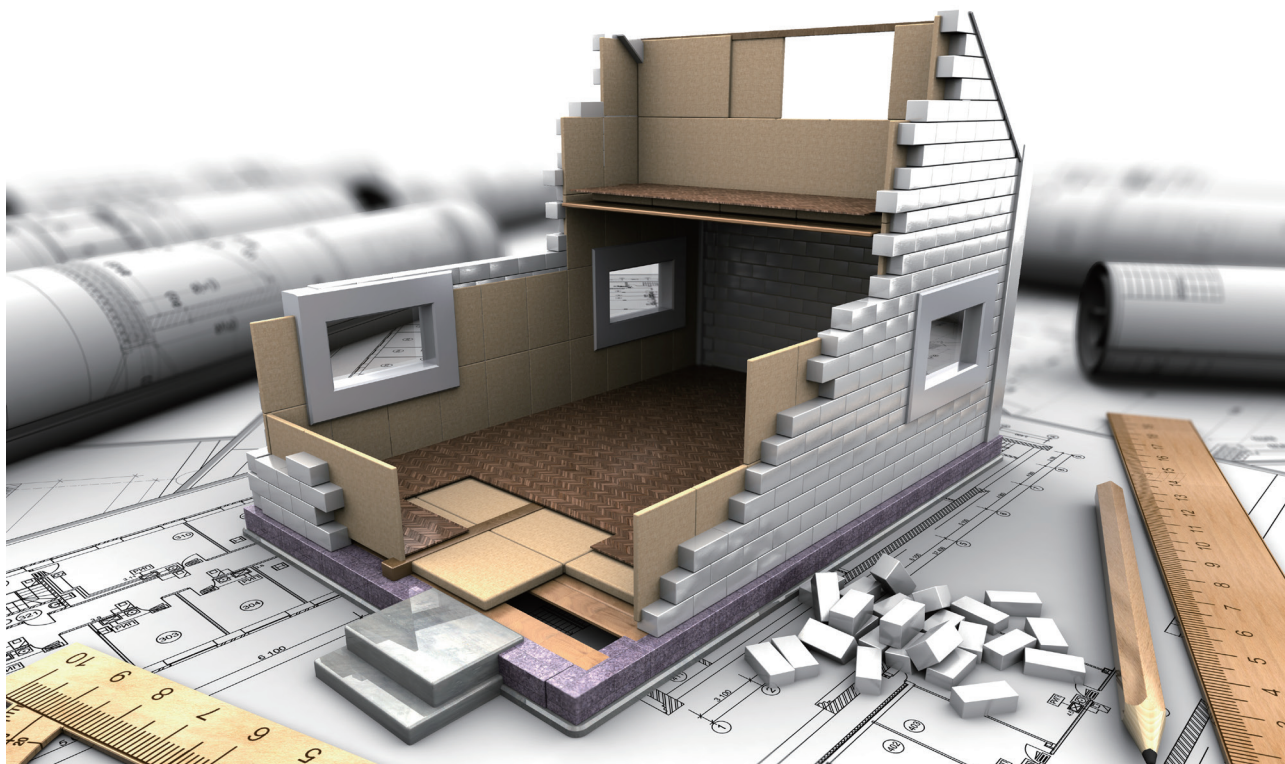
六是处理好住房发展与人口流动的关系。住房需求的主体是人，人又是随着就业等情况而流动的，住房发展无疑要适应人口流动规律，即主要是“房子跟着人走”。人口流动有从农村到城市的城镇化流动，也有在城市之间的流动。过去由于我国处于快速城镇化过程中，住房建设主要是关注人口从农村到城市的流动，而对人口在城市之间特别是中小城市人口向大城市流动对房地产的影响估计不足。近年来，一线城市和部分热点二线城市的住房供应紧张、房价过快上涨，而一些三四线城市住房出现过剩、商品房库存较大，在一定程度上是与人口从中小城市向大城市流动有关的。未来的人口流动还可能在城市之间大于从农



村到城市。此外，住房发展虽然要适应人口流动规律，但又不能盲目被动地跟着人走，因为人口流动也有不尽合理之处，如有必要通过提高教育、医疗等公共服务均等化水平、产业合理布局、基础设施建设等，增强中小城市对人口特别是农业转移人口的吸引力，促进大中小城市协调发展，引导人口在大中小城市之间合理流动、较均衡分布。

最后需要指出的是，上述各个关系中的两者都不是对立的，也不应将它们对立起来，不能过于偏向某一方面，也不能从一个极端走到另一个极端，要在两者之间寻求适度平衡。此外，建立房地产平稳健康发展长效机制十分必要、任务艰巨，同时也不要以为建立了长效机制后，房地产市场就能完全平稳健康发展了，房地产问题都可以很好地得到解决了。因为只要

存在房地产市场，它就不可避免地会有波动，甚至波动较大。解决住房问题、房地产市场平稳发展问题、房地产泡沫问题，可以说都是世界性难题。解决住房问题是一项长期任务，发达国家和地区至今也没有完全解决好这个问题；解决房地产市场平稳发展问题难免会经常遇到，发达国家和地区也难以幸免；解决房地产泡沫问题虽然不常遇到，但房地产泡沫一旦形成，要防止其进一步扩大又避免刺破而导致房地产价格大落，鲜有成功经验可以借鉴。因此，面对房地产市场，需要保持应有的定力，要有必要的耐心首先等待市场发挥自调节功能，当预计市场波动会超出合理区间时再采取必要的调控政策措施，尽量避免频繁来回调控，防止搞得不好而出现顺周期调控或调控不当带来更大的市场波动。



· 主题演讲 ·

# 城市住房发展的长效机制探讨

北京大学不动产研究鉴定中心主任、北京大学未来城市研究中心副主任、中国城市百人论坛成员 冯长春



现就住房市场发展的长效机制做一些探讨，与大家交流，也请大家批判。下面主要从三个方面谈谈我的认识。

## 一、从传导机制看房地产的发展与需求

房地产的发展可从传导机制来认识。大家知道，房地产需求是引致需求，或者说是派生需求。例如，由于市场上对面包的需求量增加，面包生产量要扩大，就需要种植更多的小麦，从而会需要更多的耕地用于扩大小麦种植面积。又如，城市第三产业的发展，服务业的日趋繁荣，需要建设更多的商业服务设施，从而使市场上对商场、店铺、写字楼等物业的需求增加。城镇化发展、大量人口进入城镇工作和生活，就会对住房产生需求。因此，认识城镇化发展规律对房地产需求的传导机制对于制定住房发展政策非常重要。

城镇化是伴随着工业化发展的，我国新型城镇化应从四个方面推进，即经济城市化、人口城市化、社会城市化、资源城市化（主要是土地、能源和水资源高效集约利用），核心是经济城镇化。经济发展了，职业和就业岗位增加，吸引人口流入，就会形成城镇人力资本、物资资本和资源资本的集聚，推动城镇发展，从而引致

房地产需求、带动和促进房地产业的发展。房地产的发展又进一步推动社会经济和城镇的发展，这是个相辅相成的关系。过去仅把房地产作为拉动经济增长的主要支柱，显然存在认识偏差。经济发展或 GDP 增长不能唯房地产论，如果社会经济不发展，房地产也发展不了。一个地区或城市，只有经济和城镇化发展了，房地产才能随之发展，这就是社会经济和城镇化发展对房地产的传导机制。

当然，在社会经济发展和城镇化进程中，房地产在促进消费、增加就业、解决城镇居民住房、改善人居环境、促进城市发展等方面都发挥着重要作用。房地产经济具有较长的产业链，房地产业的波动会快速传导到其他产业的发展，关系到社会经济发展和民生，必须正确认识、科学把握、谨慎处置，要根据区域经济发展和城镇化水平对房地产业进行优化调整，要针对不同人群，建立和完善住房制度，才能确保房地产可持续健康发展。

## 二、市场调控政策应尽量避免房地产的大幅波动

2014 年之前，房地产调控政策多侧重近期目标和短期效应。大致归纳一下，各阶段的主要目标如下：1998-2003 年，主要是促进房地产业全面发展；

2003-2005年，重点抑制房地产投资过热；2005-2008年9月，侧重稳定房价；2008年12月-2009年，发挥拉动经济增长作用；2009年12月-2014年8月，抑制房价过快上涨；2014年9月以来，实行差别化调控政策，以期建立房地产调控长效机制。

2014年之前房地产市场采用统一的宏观调控政策，基本达到了预期目标，实现了短期效应。但由于全国区域和城市的房地产市场差异很大，一刀切的调控政策针对性不强，对市场产生了一定的正效应，也存在不稳健性，出现了市场波动较大的情况。中国社会科学院财贸经济战略研究院对70个大中城市新建住宅价格指数环比的分析表明，调控政策对房地产市场波动产生了很大影响。商品房的投资、开工、竣工、销售、价格（图1）都受政策的影响较大。我们对北京房地产市场周期波动进行的分析也充分说明，调控政策的出台是引起房地产市场的周期波动的重要因素。仅2006年之前，北京房地产市场就出现了5次大的周期波动（图2），波动Ⅰ（1986-1990）：土地有偿使用改革和“十三大”召开的激励，房地产市场开始发育，1987年出现第一个波峰，房地产市场开始收缩，1990年降到谷底。波动Ⅱ（1991-1993）：受“十四大”和“小平南巡”的影响，房地产市场于1992年出现第二个波峰；紧接着出现了“投资热”“开发区热”“房地产热”“股票热”等多种形式的“经济过热”，开始采取宏观调控政策，房地产市场1993年降温。波动Ⅲ（1994-1996）：1995年1月20日，国务院住房制度改革领导小组提出《国家安居工程实施方案》，开始经济适用住房的建设，刺激房地产市场，1995年出现第三个波峰；“亚洲金融风暴”使房地产市场又出现低谷。波动Ⅳ（1997-1999）：1998年7月3日，国务院下发《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），停止住房实物分配，实行住房货币化政策，1997年“十五大”召开，促使房地产市场1998年出现第四个波峰；1999年小幅下降。波动Ⅴ（2000-2004）：受“8.31”大限、“熟地”出让和宏观调控等多种政策影响，2001年出现第五个波峰；2002年国家 and 北京市政府陆续出台了调控政策，房地产市场开始降温，经历了一个较长的波谷。

按照市场一般规律，房地产市场的波动与经济的周期性波动相关性较大，如果主要由调控政策引起大的周期波动，就需要深思。房地产发展与经济发展的息息相关，周期变化是客观存在的，因此调控政策就要使房地产市场的波动幅度变小，不要大起大落，这是建立长效机制很关键的一环。

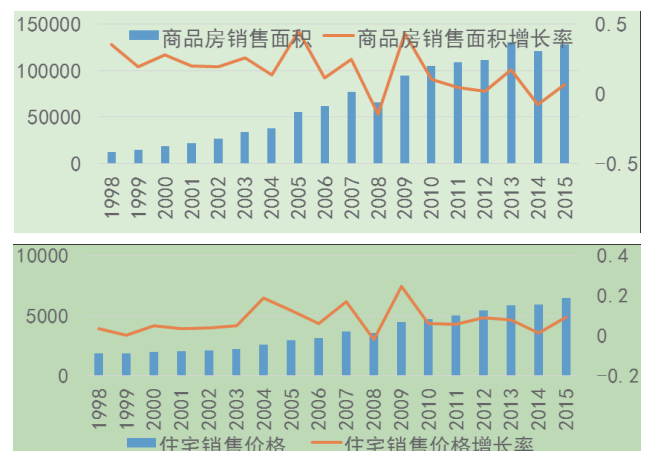


图1 1998-2015 商品房销售面积与价格变化

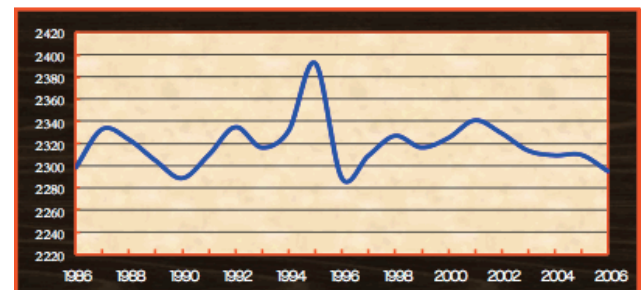


图2 1986-2006年北京房地产市场周期波动

三、从区域-城市的“业+人+地+房”联动，构建稳健长效发展机制。

2016年中央经济工作会议提出：1.分类调控、因城因地施策，三四线城市去库存。2.着力防控资产泡沫，确保不发生系统性金融风险。3.回归住房的居住属性，微观信贷支持合理自住性购房需求。4.抑制投资投机性需求。严格限制信贷流向投资投机性需求，去杠杆。5.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。6.抑制房地产泡沫，防止大起大落。根据这6个方面的精神，我认为今后要建立长效机制和稳健的发展机制，应从区域-城市的“人-业-地-房”联动入手。具体建议如下：

1、从城乡统筹发展和保障发展权出发，建立区域-城市的“业-人-地-钱”相挂钩的建设用地政策。

从“业-人-地-钱”核心要素出发，分别对应产业发展、人口流动、指标产生和指标交易的4个“业-人-地-钱”挂钩环节。通过城市产业发展和农村农业现代化，促进从农村地区向城镇地区的人口流动，保障城市和新型农村社区已转移人口的就业，促进人的城镇化；通过人口流动实现新型农村社区建设和土地综合整治，产生节余建设用地指标；进行市场交易，满足城镇用地需要，为城镇产业和已转移人口提供发展空间，在农村地区收益返还用于土地综合整治和农

业现代化发展，又反过来促进了城镇地区和农村地区的产业发展。最终将形成城乡土地优化配置、产业可持续发展、人口合理转移、资金链长效运行的“业-人-地-钱”挂钩的良性循环发展。从发展权的角度来解决问题，既解决了农村耕地保护，又保证了城市发展用地需要；还保障了农村和农民的权益和收益（图3、4）。

2、以城市或城市群为核心，因地因城建立“业+人+地+房”联动和差别化的土地、金融、财税、投资政策

我国地区间、城市间差异大，时空发展不平衡，应有差别化的发展和引导策略；针对不同地区和城市，按规模和经济发展水平采用不同的土地供应政策；按不同人群，建立住房制度，构建住房体系，提供住房类型，

相应制定金融、财税政策，针对不同类型住房实行不同的投资建设模式等。

具体而言：产业在哪发展，人往哪里去，钱就往哪用，地就往哪供，房就往哪盖。

——大城市（一二线城市），产业发达、人口聚集、需求旺盛，增加供给（土地、房屋）；空间上：中心区存量低效挖潜，都市区交通基础设施和住区开发并举，都市连绵区（城市群）重点支持。

——中小城市（三四线城市甚至五线城市），重点支持发展实体经济，吸引人口，增加引致需求，消化库存。目前这些城市在新型城镇化过程中，尽管取消

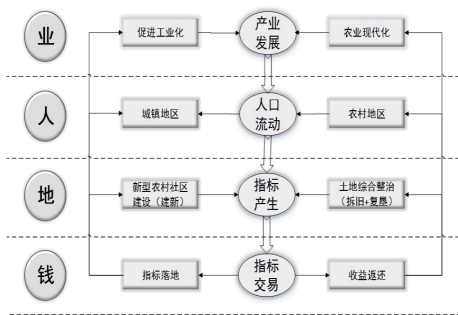


图3 “业-人-地-钱”挂钩思路框架

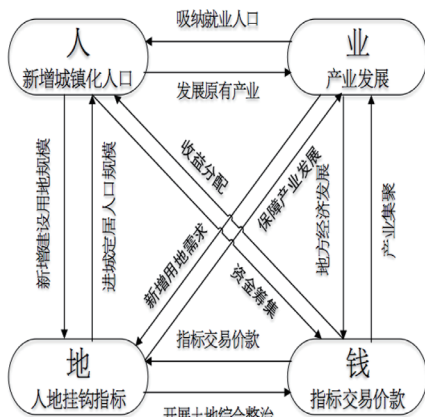


图4 “业-人-地-钱”联动关系

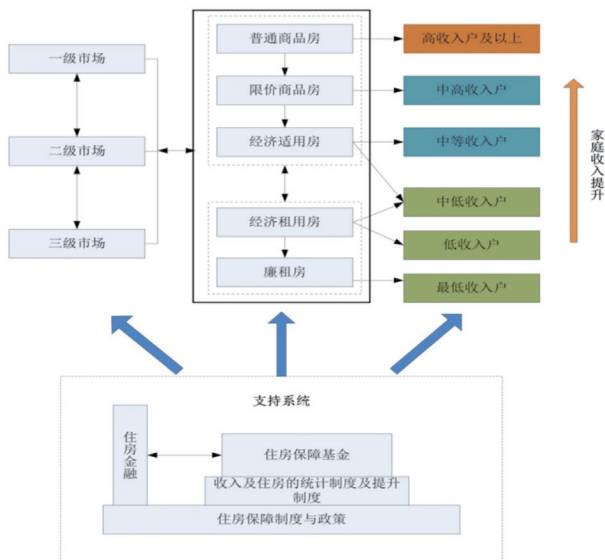


图5 城镇居民住房梯度供应和消费体系

户籍限制，年轻人还是不愿意去，主要是没有就业，公共服务设施差，生活不方便，文化娱乐不丰富等等。因此，制订政策时应该优先支持这些城市发展实体经济，发展产业，产业发展了才能把人吸引进去，才能消化库存，促进房地产业发展。

——小城镇要发展特色经济，建设特色城镇，吸引周边人口就近城镇化，进行公共服务设施均衡配置，建设新型社区。

3、建立长远稳定的发展机制，还要进一步完善住房制度，深化改革。

现在一些城市取消了经济适用住房、限价房，建设公共租赁住房、自住商品房，有的城市建设共有产权住房。总体来看，住房保障体系还没有完全建立起来。从建立稳健长效的发展机制来说，还需要进一步完善住房制度，根据不同城市的情况，从顶层设计上，把住房保障体系、市场供给体系两个体系能够建立完善。主要设计思路为：（1）建立城镇居民住房梯度供应和消费体系（图5）。只有建立一个梯度供应和消费体系，才

能实现住房可持续发展。

（2）健全公共住房政策，建立逐级过滤多层次的住房保障体系（图6）

（3）发展住房租赁市场，多渠道新建经济租赁住房。可采用政府扶持、市场运作。地方政府编制经济租赁住房的年度建设计划，主要由房地产开发企业在普通商品房住房项目或经济适用住房项目中配建，建成后由地方政府的住房管理部门以成本价收购并负责租赁管理工作，也可以由市、县人民政府确定的经济租赁住房管理实施机构直接组织建设。设定面积标准：经济租赁住房的单套建筑面积严格控制在90平方米以内，以75平方米的二居室为主要套型；一居室面积不能超过40平方米（也可以建设20平米左右的），三居室不能超过90平方米。健全准入条件和退出机制：申请人应具有本地户口或在本地的用人单位工作，申请人及配偶在本地无房，申请家庭人均住房面积、家庭收入、家庭资产须符合规定标准。标准由地方政府根据本地居民收入、居住水平和住房价格等因素组织确定。租金标准。实行政府定价，由价格行政主管部门会同地方房产、财政等行政主管部门，在综合考虑房屋的管理费、维修费和贷款利息的基础上，参考市场租金水平合理确定标准租金，每三年调整一次。建立退出机制：为了保证经济租赁住房发挥其最大效益，惠及更多夹心层群体，建议经济租赁住房合同每次签订的租赁期限不得超过3年，期满后

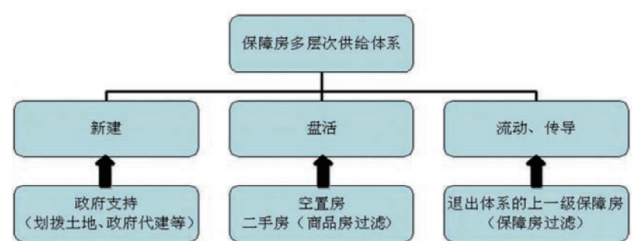


图6 逐级过滤多层次的住房保障体系

经重新申请审核，符合准入条件的可以续签；不符合准入条件的，承租人应腾退住房。制定配套政策：①经济租赁住房建设用地应当在年度土地利用计划及土地供应计划中优先安排；②建议采用协议出让的方式供地，给予房地产开发企业土地出让金优惠；③经济租赁住房建设项目可比照经济适用住房建设项目，享受免收各种行政事业性收费和政府性基金等政策；④经济租赁住房开发单位可以在在建项目作抵押向商业银行申请住房开发贷款；⑤房地产开发企业出租经济租赁住房免收营业税和房产税。

（4）盘活二级市场，收购存量中小套型住房，租售并举（售：共有产权房、租：公共租赁住房）。首先多种渠道筹措资金，收购存量中小套型住房，消化库存。资金来源：①年度财政预算安排的专项收购资金；②政府出资成立住房收购管理公司，公司以持有的房产为抵押向银行申请贷款；③部分住房公积金沉淀资金；④其他方式筹集资金（如向购房申请者收取预付款等）。另外，政府的经济租赁住房租金收入也可作为补充注入到收购资金中。房屋类型：具有区位合理、生活便捷、质量过关、中小套型等特点。租售对象：中低收入群体，即无房和拥有一套自住住房但住房面积偏小的居民。价格标准：实行政府定价，综合考虑房屋的收购价格、管理费、维修费和贷款利息的基础上，合理确定。退出机制：5年内不得转让所购住房，5年后如果转让所购住房，政府可优先回购，并向购房人补收同地段普通商品住房与政府回购价格差额的一定比例的土地收益价款，并缴交营业税、城市维护建设税、教育费附加、印花税、土地增值税和个人所得税，回购的住房继续用作经济租赁住房。配套政策：①通过免收营业税和个人所得税，鼓励拥有

两套以上房产的家庭为“夹心层”群体提供二手房源；②通过降低购买第二套改善型住房的首付比例和贷款利率，鼓励有改善居住条件需求的居民为“夹心层”群体提供二手房源；③建议地方财政为购买政府收购住房的中低收入家庭提供贷款贴息；④住房公积金要逐步覆盖所有中低收入群体，住房公积金在贷款利率、贷款额度和还款年限上可以向“夹心层”适当倾斜；⑤开发还款灵活的商业住房贷款的品种，满足不同收入水平居民的购房需要。

#### 摸清家底，搞好规划

究竟城市里现在到底有多少存量，应该开发建设多少房子，怎么规划，应该放在什么地方建设？很多城市这些情况还不十分清楚，缺乏整体规划，也缺乏有序开发，必须摸清家底，搞好规划，才能因城因人实施开发建设和供给，否则还会形成新的库存。

5、规范金融和中介市场运行，去杠杆，遏制投机  
房地产去杠杆就是要规范金融和中介市场的运行。一些地方往往把投机和投机混为一谈，这样不行。合理经营性的投资还是应该放开，主要是遏制投机。对去杠杆而言，应严打“首付贷”等非法金融业务，对市场过热和泡沫较大地区和城市收紧开发贷和房贷。加强监管开发企业融资等。中央层面制定宏观金融政策，地方层面针对城市自身情况提出实施细则，上下协调。就一个城市来说，可以学习国外先进城市的做法，分层次按人群采用不同的金融监管和支持政策。

6、制订规范和标准，发展绿色节能房地产产品，建设宜居社区。

绿色节能房地产产品是发展目标。依据城市空间规划，开发建设宜居社区，营造良好人居环境，亟需研究制订绿色节能房地产开发建设标准和规范。

· 主题演讲 ·

# 房价上涨的动因 与量化分析

清华大学恒隆房地产研究中心主任、中国城市百人论坛成员 郑思齐



各位专家，各位同学，其实我并没有做很多关于房地产市场健康平稳发展长效机制的研究，这里我主要把我以前做的与这个话题有些关联的研究拿出来给大家分享一下。

我们的主题是未来城市与住房，意味着两者的关联是很紧密的。不能单单在住房市场里面看问题，而是要跳出住房市场，从城市的角度来看住房市场的问题。比如一个人发烧了，可能脑门很烫，但不能因此就判断是脑子里出问题了，给他来个开颅手术，而实际上可能是吃坏了肠胃导致的发烧，因此要从整个身体这个系统来检查。

我以前做过一些相关的研究工作，这里简单说几条。

房价上升有很多原因，其中一个驱动力就是城市居民对生活质量的 demand 上升会带来房价的上升。有很多理论研究都表明，如果有很多城市，人口可以在城市之间进行自由选址的话（虽然现在有户口的约束，但在逐渐放松），房价（或者房租）就是人们进入一个城市所必须支付的门票。那么人们会

选择在什么样的城市居住呢？或者是这个城市可能有更多的就业机会，或者这个城市有更好的生活质量。这两者都会导致一个城市的“门票”，也就是房价比较高。比如在厦门，你会发现它的工资并不高，但房价偏高，因为那里的生活质量比较好。在人口能够流动的情况下，这么多的城市就会互相形成（或者逼近）一个均衡，如果把最低的城市作为基准，其他城市和它相比的房价溢价应该是工资溢价再加上城市生活质量的溢价。从生活质量的渠道推动房价上涨就会有这样三种情况：

一是城市生活质量本身提高了，例如政府会进行大量基础设施建设，以前人们填饱肚子就可以，现在需要更多的绿地、基础设施和洁净空气，如果有些城市政府投资来改善这些，当然人们愿意为这样的城市支付更高的房价。二是居民对生活质量的偏好提高了，虽然这些生活质量要素自身的水平并未提升，但人们对它们的偏好提升了，也会导致房价上升；三是人口流动性增强，如果人口无法流动，那么人们再偏好某

些城市也无法迁徙，自然无法反映到房价当中，但当人们可以自由选址了以后，偏好就反映到房价当中了。上述三个进程在中国都在发生，相互强化，所以会显著贡献于房价的上升。

我以前做过一些实证的研究。我发现，城市间的公共服务差异的确反映到房价的差异当中，我们考察了200多个城市，发现教育、医疗、交通等公共基础设施都会贡献于城市间房价的差别。如果其他条件都一样，人均的中学教师数量多10%，单位平方米的房价就会高4.27%；医疗和交通也有类似效果，虽然绝对效应不太一样。现在连蓝天也非常重要，空气质量越差的城市，房价也越低。如果大家对这些资源的需求越来越高，你可以想象，在这些公共服务资源特别集中的城市房价必然是很高的。

随时间来看也是这样，我以前撰写的一篇文章用的是1998年-2004年的数据，如果一个城市生活质量比较高，房价和房租增长也比较快。在中国，优势的公共服务资源，例如教育和医疗，都过度集中在大城市，特别是最大的那几个城市，比如北京和上海。这是导致这些大城市房价过高的关键原因之一。因此，这是公共资源配置不平衡的问题，只是通过房地产市场体现出来了。好像人的脑门发烧了一样，其实要解决的是肠胃问题而不是脑门这个表面问题。

在同一个城市里也是如此，优势资源过度集中在内城。我有几篇文章研究的是重点小学。以北京为例，重点小学有70%都集中在三环以内，而人口郊区化的进程很快，70%的人口已经居住在三环外了。这是因为以前北京比较小，还在二环和三环这样的范围里面，所以很自然好的学校都在这里。后来，当北京空间扩张，郊区化很快的时候，学校

建设和质量的提升并没有跟上人口的郊区化进程，于是形成了优质教育资源和人口分布的空间失配。特别是中国的学区房政策是要求必须购房才能送孩子上学区里的学校，而西方国家是租房也可以的，这也是导致房价租金比偏高的原因，住房所有权的溢价里面有一大块会是学区房带来的。

我们在针对北京的实证研究中，做了113个学区内-学区外项目配对。通过实证研究发现，如果把近距离学区房和非学区房配对，计算它们的房价差异，就可以度量重点小学教育资源的价值。利用这个方法来计算，发现重点小学的学区房的溢价非常明显。这是我用2011年的数据做的，学区房的溢价大概是8%，如果算到50、60平方米的房子，它的价格和当时的





择校费是一样的，实现了均衡。也就是说，要么买个小户型的学区房，要么交一笔择校费，都可以让你的小孩上学。这也说明了高房价中很大一部分是优势公共资源过度集中所导致的。所以，应该考虑解决公共服务资源的配置问题，而不是只盯着房子。

下面我谈谈供给约束会怎样推动房价上涨，并带动劳动力成本上涨。如果对住房的需求上升，同时供给非常受限，则必然会导致房价极大上升，同时新增住房的数量会偏少。劳动力成本里面很大一块就是居住成本。因此，劳动力的成本接着会上升，而新增住房数量的减少会导致能够新进入城市的劳动力数量也会减少，必然会约束城市经济的发展。我引用上海交大陆铭教授的研究，说明在中国的确存在经济增长与土地供给的失配。

在经济发达的地方土地供给明显受限，经济不发达的地方土地供给却非常多。这可能会导致由供给约束的成本效应，带来工资的上升，使得一些沿海地区的工资非常高，其实没有必要这么高。这就是因为房地产价格传导带来的。这时与资本相比，如果劳动力相对贵，就会带来资本替代劳动力（机器换人）。但这种替代是被动的，并不是因为技术的提升，会带来很大后续的问题，比如经济增长的好处无法被劳动力所享受。

我做了一些研究发现，如果一个城市住房供给弹性很低，房价就上涨得很快。而且你会发现，如果在好的地段，比如这个地方有重点小学或者地铁站，这个地段非常好，但供给弹性很低，会使得人们花更多的钱买一个单位的公共服务，这必然会降低人们的福利，特别是会损害那些中低收入家庭。所以，需要增加土地和住房供给，特别是在那些公共服务资源丰富的区位上。

当然，短期内预期也会从需求端对房价产生很大的影响。我们之前做了房价指数和预期调查，把两者放在一起，会发现居民的房价预期的确会影响未来房价变化。我们构建了房价信心指数来预测未来的房价，发现如果人们预测未来房价上涨，的确会提前释放需求，导致当前房价上涨。而且这种预期的作用在供给弹性低的地方会起到更大的作用。

总之，必须系统而不是孤立地看待房地产市场问题。城市公共服务资源的错配，土地供给的约束都是导致某些城市和区位房价过高、快速上涨和波动过大的重要原因，而且预期因素会放大这些效应。我今天没能细谈资本市场也会变成这些效应的放大器。这些因素会影响住房市场和城市发展的竞争力，最终影响居民福利。因此，不能头痛医头、脚痛医脚，的确要建立长效机制。



· 评 议 ·

## 从制度入手解决住房问题

中国社科院金融所房地产金融中心主任 尹中立



研究房地产的视角很多，我本人十几年前就开始关注房价，像盲人摸象一样，在不同的时间，通过不同的视角去分析房地产市场的问题。今天我想从住房制度的角度来探讨房价。

通过观察上海、北京和重庆的房价走势图可以直观地看出，从2010年到现在，重庆的房价几乎没有涨，但是北京、上海的房价走势几乎一致，都涨了一倍多。同在中国领土内，这三个城市都是直辖市，无论从人口、货币还是其他角度，都不能解释这三个城市为什么会表现不一样。

2009年之后，重庆土地的供给快速上升，所以导致了它的房价没有变化；相反，北京和上海的土地供应量在迅速减少。如果把时间拉得更长一点，实际上北京和上海的土地供应量在2004年后就开始下降。所以，正如有其他专家所提，我们不光要从需求的角度去解决房价，供给侧也是一个很重要的因素：土地供给一直下降的状态刺激了房价上涨。

2003年至2004年是我国房地产市场的重要转折点。2004年之后，全国土地供给量快速下跌。

我们今天是从制度的角度来讨论中国的房价问题。2004年发生了什么？

1998年出台了《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革和加快住房建设的通知》（简称23号文件），这是个标志性事件。23号文件做了两件事情，第一是住房分配货币化、停止实物分配；第二是提出了分类供应的住房分配体系。三层次的住房供应体系分别是：占城镇人口的70%的中低收入阶层由经济适用住房去满足，占人口10%的最低收入阶层由政府的廉租住房去满足，剩下的20%的富有阶层用商品住房去满足。

住房制度改革在2003年再次出现重要转折。2003年6月份，由人民银行牵头出台一个关于房地产调控和宏观调控的121号文件，其核心内容是提高房地产开发投资的门槛，给房地产投资降温。该文件出台之后引起了市场强烈的反弹，很多人在喊“房地产的冬天来临了，中国的经济要崩盘了。”两个月后的2003年8月12号，出台了《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（简称18号文件），

18号文件是中国房地产市场发展的另外一个里程碑。1998年的住房制度改革确立了住房市场化改革作为指导思想，但是大多数人的住房供应还是享受政府保障。2003年的18号文件提出“要调整住房供应结构”，把前面提及的10%、20%、70%的比例结构进行调整，“采取有效措施加快普通商品住房的发展”，把占比70%的城市居民住房问题完全推到市场。降低经济适用房的比例，这是一个重大的改变。

为了配合这个文件的实施，土地制度方面也出台了一系列政策。2004年3月份，由国土资源部牵头，出台了《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》，规定所有经营性的土地一律都要公开竞价出让（即土地招、拍、挂政策）。此前的土地出让方式各种各样，这个文件规定从2004年8月31号起所有土地要实施“招、拍、挂”。“招、拍、挂”制度带来的效果就是“谁出的钱多，谁就能拿到土地”，从此中国土地价格开启了连续上涨的旅程。

除此之外，为了保证18亿亩耕地的红线不被突破，废除了跨行政区划的土地占补平衡制度。为了确保耕地不减少，政府曾经出台了一个土地占补平衡制度，北京、上海等地的土地紧张，可以出资在别的省份多开垦一些土地，这样就可以确保全国耕地总量不会变化。但是2004年4月份国务院出台《深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》，规定停止跨行政区划的这种土地占补平衡制度。

这所有这些加在一起，首先是减少保障性

住房供给，其次是刺激土地价格上涨，结果就是房价持续多年快速上涨。

2007年时，房价涨得太快，高层开始打算适度调整2003年、2004年过度市场化为导向的住房制度，出台了一个24号文件，强调加强保障性住房供给，试图做一些纠偏的工作。同时对2004年已经叫停的跨地区土地占补平衡制度做了调整，开始了同一行政区划范围之内可在城乡之间进行占补平衡的实验。到2008年时，城乡之间土地占补平衡制度进一步扩大。

这时候重庆市被列入该制度的试点城市，并于2008年开始实行城乡之间土地指标占补平衡的挂钩，重庆的做法是通过市场化手段把农村土地拿到城市去交易，简称“地票制度”。地票制度诞生使得重庆土地供应在不断增加，也由此导致了重庆房价涨幅明显低于其他城市。

我们当前遇到了住房问题，其他国家在历史上也曾经遇到过，国外经验也许对我们有所借鉴。住房短缺问题，表现为年轻人买不起房子，曾经在很多国家都出现过，不是中国特有的现象。工业革命之后，英国早在17世纪就已经出现了住房困难。恩格斯在1872年到1873年曾经写过三篇《论住宅问题》，我们现在关于房价所有的观点，在那个文章里面都能看到，他认为要改变工人和平民住房短缺的问题，一定要推翻剥削阶级的制度，否则所有其他的修修补补都是扯淡。

从17世纪开始直到上世纪初期，在英国等工业化国家，劳苦大众围绕住房问题对于政府都怀有强烈不满。1915年英国首先出台了《租金上涨和抵押贷款法》，出台这个法律的主要背景

是瘟疫及第一次世界大战所带来的破坏。因为很多穷人住宅条件太差，经常性发生瘟疫，对整个国家产生的破坏性巨大。再加上英国起初就实行了议会民主制度，那些穷人尽管很穷，但是手上还有一张选票。议会围绕住房问题争论了一百多年，焦点集中在住房是否完全依靠市场调节，或者说住房是否需要政府干预。

英国是自由资本主义的发源地，主流经济思想是“小政府、大市场”，既然住房一种商品，理应由市场去调节。但在各种外力的作用之下，尤其是政治家在选票的压力之下，再加上瘟疫流行，政府被迫承认住房是准公共产品、不能完全由市场调节，这是上述法案出台的背景。该法案开启了政府干预住房市场的先河，也是所谓“现代住房制度”诞生的标志，从此以后，各国开始学习英国的做法，政府积极介入住房，政府通过各种方式解决低收入阶层或者中等收入阶层的住房。

从统计数据看，英国在上个世纪 40 年代和 50 年代，政府在新建住房当中所占的比重占比约 70% 多，和我们在 1998 年到 2003 年之间的实际上是类似的，多数人的住房都或多或少享有政府的补贴。新加坡 90% 的人住在政府提供的房子里面，而且大多数人购买的是有产权的房子，少数人是政府提供的廉租住房。日本的情况与我们想象的可能也不一样，我们以为它是一个高度市场化的国家，其实不然：接近 45% 的人住在政府提供的房子里。

此外还有中国香港，我们的住房制度和土地

制度的设计更多的是从学习香港的。香港现有的 700 多万人口中，50% 住在政府提供的房子里，其中 90% 是租住、10% 是购买。香港在 2015 年为什么会发生“占中”事件？我认为主要问题出在住房上。民意调查显示，40-50% 的年轻人是反感政府的。为什么？因为他们一辈子也看不到出人头地的希望。房子问题解决不好，实际上是一个社会问题。

外国的住房制度对中国有哪些启示？有两点是需要强调的，一个是住房领域需要政府干预，完全依靠市场解决不了，这是非常重要的结论。第二，住房不仅仅是经济问题，而且是重要的政治和社会问题，香港就是我们的前车之鉴。

怎么完善现有的制度？说实话，现在讨论这个问题有点晚了。首先要有住宅法。全世界所有大国都有住宅法，中国的住宅立法搞了十五六年，到现在还没出台，应该抓紧列入人大的立法计划。如果没有一部法律来规范政府和企业的行为，其他的都是修修补补，没有用。

其次是在住房公积金制度的基础之上，应该完善中国政策性住房金融体系。

第三，完善经济适用房分配制度。现在我们的保障性住房在分配环节被老百姓诟病得太多，比较混乱。

第四，完善房地产税收体系，理顺政府、企业、居民与土地之间的关系。从建议的字面上来看，提出来是很轻松的事情，但是要做大，需要自我革命，就像恩格斯所说：不从制度上去解决的话，很难去解决住房问题。

· 评 议 ·

# 客观辨析住房属性 切中要害实施调控

中国社科院城市与竞争力研究中心副研究员 邹琳华



前面专家的演讲非常精彩，我接着大家的话题讲讲我的个人理解。习总书记指出要准确把握住房的居住属性，这是立足中国国情，对中国住房市场的科学定位。

本质上来讲，住房必然会同时具有两种属性，就是作为耐用消费品的居住属性和作为金融投资品的投资属性。一般来说，这两种属性是同时并存、不可分割的。但这两种属性中，存在一个主次关系。其中居住属性是住房的基本属性，投资投机属性属于住房的派生属性。离开了居住属性，住房的投资属性要么不复存在，要么只能对社会产生负的效应。投资属性作为派生属性，必须服务于基本属性。

如何准确把握住房的居住属性呢？这要看投资属性是不是最终服务于居住属性，住房投资投机是否以节约有限资源和提高居民居住水平为最终目的。住房投资投机的存在，必须以节约资源、提高居民居住水平为目标。如果派生属性脱离了基本属性，要么形成大量无人居住的鬼城，最后只能卖给投机者或单纯套取银行贷款，从而对社会资源造成极大浪费；要么把房价不断炒高，少数人拥有大量住房，而多数人居住水平提高缓慢，住房负担沉重，这都是脱离了住房

的居住属性的表现。这是从思辨的角度对住房属性问题的理解。

结合中国当前现实来看，由于现阶段人口向大城市流动，大城市收入和就业机会均要优于中小城市，从而造成特大城市和大城市住房短缺局面将在很长一段时期内存在。在这种条件下，纵容投资投机者炒高房价必将妨碍居民住房水平的提高。这说明，特大城市和大城市政府应采取有效措施保障居民基本住房需求、抑制住房投资投机、限购限贷等住房需求管控政策将在这些城市长期持续存在。另一方面，对于广大中小城市而言，由于人口流出、产业转型困难、收入偏低、就业机会相对缺乏，住房总体供大于求的局面也将在较长时期内存在。对于这些城市，住房去库存的主基调并没有发生变化，已存在的购房鼓励或优惠政策有望延续。

但从长期或历史经验看，单纯的需求管控政策无法从根本上有效抑制住房投资投机及房地产泡沫的发生，“越调越涨”的历史怪圈很难被打破。因此，除了必要的需求管控政策外，还必须加快推进住房供给侧的结构性改革，解决困扰住房市场的深层次矛盾，

构建住房市场稳健均衡发展的长效机制。

当前住房市场的深层次矛盾主要体现在以下几方面：

第一，特大城市或大城市作为人口流入地，住房用地供给严重不足。其解决办法提得较多的是实用地指标的人地挂钩，推行跨区域的土地占补平衡或适度弱化热点区域农地占用的刚性约束。但是应当看到，住房供求的结构性矛盾和城市体系发展失衡有关，单纯增加热点区域土地供应并不能完全解决人口流入地住房用地不足的问题，此外适度地保留农地也有利于维护城市生态平衡和提高宜居性。

对土地指标的控制，除了保障耕地红线之外，还有一个功效，就是为城市发展提供天然的隔断或屏障，避免它连绵发展。我们是不是需要像纽约或东京那样不再保留农地，形成连绵的城市带？我认为不可取。从城市雾霾的集中爆发来看，城市发展也需要维持这么一个生态平衡。我曾仔细考察过这个问题。耕地红线形成的城市扩展屏障，实际上是个制度屏障。比如城市内部或边缘有块麦田，目前的土地制度不允许铲掉用作开发建设。除了制度屏障外，还存在一种防止城市过度开发的自然屏障或边界，使得有些城市没有办法做到连绵开发。比如武汉有很多湖泊，南京有玄武湖和紫金山。对于这些自然屏障，如果说要为了城市发展而填湖或平山，大多数人是不能接受的。但反过来，很多城市没有这些自然的屏障来维持合理的城市开

发边界，就只能靠类似耕地红线的制度屏障来维持。为什么把作为自然屏障的山江湖毁掉我们难以接受，而把开发制度屏障去掉就能接受呢？假设北京没有农地，但有很多湖泊使建设用地没有办法扩展，我们就可以把湖全部填掉，来为发展让道吗？城市发展和城市生态保护显然需要一个平衡。

第二，土地市场的高度垄断。地方政府对土地市场的高度控盘必然导致房价居高难下，城乡人口资源双向流动的渠道被人为割断。解决这个矛盾需要加快农村集体建设用地入市步伐，打破土地出让的市场垄断，形成多元化的土地来源。这也有利于鼓励地方城市化路径创新，促进城乡人口与资源的双向流动，从而缓解城市人地矛盾。

第三，投资性住房持有成本过低，居住性住房居住成本过高。对于自住购房者而言，往往还了房贷之后，收入已经所剩无几。但对于杠杆投机者而言，房价的上涨借助杠杆效应将带来收益的几何倍增长。因此，需要提高投资投机住房的持有成本，降低合理自住住房的居住成本。从前者说，需要尽快出台住房房产税，提高居民持有过多住房的成本，同时给予合理自住住房面积减免、价值减免或综合减免。从后者看，需要尽快推出合理范围按揭贷款利息抵扣个人所得税政策，完善政策性住房金融体系、促使住房价格回归理性等，降低居民住房负担，促使其住房水平不断提高。

· 总结发言 ·

# 系统的房地产 长效机制怎么建？

中国社科院城市与竞争力研究中心主任、中国城市百人论坛秘书长 倪鹏飞



房地产长效机制，是指由房地产基本制度所形成、个体与整体目标一致、从而能确保市场稳健和住有所居的市场相关各方相互关系与作用机理。它是由多个机制组成的机制大系统，主要有两方面：第一，市场机制，具体包括市场主体间的竞争、价格、供求、风险等机制，以及市场主体内在的激励与约束机制。这些机制体系的完善，总体上有助于市场趋向一般均衡，实现利润平均以及效率与公平兼顾。然而，一方面市场机制在一些领域存在失灵，另一方面扭曲的市场机制会带来市场的失衡。第二，政府机制，包括政府对市场经济的、行政的和法律的调节、调控、监管、保护、干预等机制，以及政府内部的运行、激励和约束机制。这些机制可以弥补市场机制的失灵，但扭曲的政府机制将加剧市场的严重失衡。

## 一、完善住房体系及基本制度，构建住房市场机制

第一，完善多层次和多元化的住房体系，为形成支持“住”与抑制“炒”的机制创造基础环境。住房体系不健全是形成妨害“住”与支持“炒”失衡机制的重要原因。即：商品房体系过度，保障房体系不足；新建房体系过度，老旧房体系不足；买卖房

体系过度，租赁房体系不足。与此对应的是制度体系的缺失。因此，从资源配置手段分，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住房体系，具体可再分为：市场调节、政府限制的乐居住房，市场调节、政府支持的康居住房，市场参与调节、政府有限保障的安居住房，政府完全保障的廉居住房等四个体系。从产权形式分，建立所有权和使用权一体的住房体系，家庭通过购地、自建、合建、借贷、购买等途径，拥有使用权和所有权；建立所有权与使用权分离的住房体系。家庭通过租赁外部家庭、企业和机构购地、借贷、开发或者购买的住房，只拥有一定期限的使用权而不拥有所有权的租房体系，另外，还有一些先租后买的体系和半租半买的体系。基于两种划分体系的结合，具体住房体系将丰富多样。

第二，建立多层次的住房制度体系，形成住房市场的产权匹配收入机制，租售租购均衡机制，过滤使用机制，价格工资联动机制。产权结构的单一，开发环节的垄断，交换与消费体系的分割，分配环节的僵化，扭曲的竞争、供求与价格机制导致价格暴涨、只买不租、只卖不租、“喜新厌旧”和居住困难。根据以上存在的问题，首先，建立多元产权

及保护机制。建立个人、家庭、法人、公有和共有等“多元所有”的产权制度，形成对应收入与偏好的产权匹配机制；建立和完善承租者权益保护制度，实行承租者的市民待遇制度，构建多样化租购住房的保护机制。其次，建立充分竞争、租售均衡的需求机制。完善二手房交易制度和租赁市场制度，打通新房与旧房、出租与出售、商品与保障的“市场”体系，形成租售并举的“阶梯消费、过滤使用”机制；完善商品房和保障房承租人优先购买的制度，形成“租售并举、先租后买”机制。再次，完善多元竞争、租售均衡的供给机制。建立政府、集体组织、个人、公私企业和住房合作社等主体多元经营制度，形成竞争性开发经营机制；建立开发、租赁、经纪与金融服务等混业经营制度，逐步建立现房销售制度，提高房地产企业自有资金比例，形成出售与持有均衡机制。最后，建立收入补贴与租售价格联动机制。改革工资制度，明确规定工资构成包括住房工资，建立住房工资随房价自动上涨的制度；改革补贴制度，实行租补分离或住房券制度，建立保障房租售补贴与租售价格同涨制度。

第三，改革土地征用、储备、交易和收益分配制度，形成土地市场的多元供给的竞争机制，人地挂钩的供求机制，出让金分成的利益机制。土地征用、储备、交易、收益分配和用地指标行政分配等制度弊端，形成扭曲的市场竞争、供求和价格机制，导致市场垄断、供求错配、价格泡沫，保障房地地的短缺，商品房用地的炒卖。首先，建立“农村集体建设用地”使用权直接进入市制度，形成一级市场有效竞争机制。其次，取消经营性用地土地储备制度。经营性用地，土地使用权持有者在交纳相关税费后，通过市场自由转让使用权，形成二级市场有效竞争机制。

再次，改革土地指标计划供应制度，建立城镇建设用地总量及增减与人口总量及增减挂钩的供求机制。然后，建立城镇土地价值第三方评估制度，完善土地拍卖的配套制度，细化和硬化拍卖双方的资金自有、后续开发等条件，形成市场价自动向评估价收敛的定价机制。最后，建立土地出让金中央与地方分成制度，抑制地方政府“炒地”，形成收益分配约束机制。

第四，完善金融公司制度和金融市场制度体系，建立金融企业的制衡机制和金融市场的充分竞争、供求匹配、市场定价机制。金融机构冲动，资金行政定价，资产荒，高杠杆，是导致资金严重趋“炒”避“住”，资金大量涌入制造炒房市场的重要原因。首先，完善金融机构的公司治理体系。形成基于当前收益与未来风险权衡，平衡资金在房地产领域和其他领域的配置，形成金融机构趋“住”避“炒”的激励约束机制。其次，完善多层次的资本市场体系。创造多元化的投资渠道和多样化的投资工具，形成多样化资产的充分竞争机制，形成资金的供与“住”求的匹配机制。再次，加快利率市场化改革，尽快形成市场化利率的价格调节机制。

## 二、完善住房及相关制度，构建住房的政府机制

第一，开征房产税和实施炒房重税制度，建立支持“住”和抑制“炒”的税收调节机制。由于既缺乏抑制涉及“炒”房各环节合理的征收制度，又缺乏支持涉及“住”房各环节规范的减免制度，税收体系严重助长了“炒”和影响了“住”。因此，首先，需要建立规范的中低收入保障房和中等收入普通商品房的用地、开发、借贷、交易、消费等环节的税费优惠制度，形成支持“住”的税收正向调节机制。其次，



建立起征点和差别税率合理的房产税制度，率先在房价上涨过快的城市开征房产税。建立根据持有时间长短，累进征收相关交易税制度，形成抑制“炒”的税收负向调节机制。

第二，改革并建立公共财政新体制，形成中央对地方公共服务、基础设施的财政投入与人口流动正挂钩，与城市行政级别及财政收入倒挂钩的机制。低收入城镇居民的住房保障等需要财政补贴，而城市化带来的人口空间转移，要求公共需求与之匹配。但目前财政体制导致住房等公共财政投入总体不足，新老市民不均，不同空间不等，导致三、四线城市供给过剩，一、二线城市供给不足，损害了“住”，助长了一些城市的“炒”。为此，首先，应完善包括城镇新市民的租购住房财政补贴制度，形成新老居民均等化机制。其次，建立城市行政级别及财政收入与基础设施及公共服务的上级财政投入倒挂钩制度，建立中央向城市提供保障性住房转移支付规模与城市接纳新市民规模正挂钩制度，形成基础设施和公共服务城市间均等化机制。再次，调整中央与地方财权事权关系，实行基础教育等全国统筹，提高住房保障等中央支出比重，将未来房产税纳入地方收入，增加地方在增值税和所得税上分成比例，建立纵向政府间财权与事权相匹配的机制。

第三，健全政府市场管理和内部管理行政制度，构建政府的运行机制、激励机制和约束机制。住房市场监管缺失导致开发、中介、交易领域乱象丛生，金融市场监管缺失导致巨量资金冲入楼市，土地市场监管缺失导致地王频出，被动和消极监管与调控甚至“监守自盗”加剧了市场剧烈波动，这些都源自政府的市場管理与自我管理机制缺陷。对此，首先，

健全土地、金融与住房市场监管体系，堵塞漏洞与缝隙，形成各级政府部门间相互协同与相互制衡的市场监管机制。其次，完善政府部门对全国城市住房的投资、开发、金融、租售、土地、宏观经济等跟踪与预测，形成各级政府部门间协同联动的市场调控机制。再次，完备的行政责权体系和相关制度，形成横向部门间协调配合，上下政府间令行禁止的运行机制和约束激励机制。

第四，加快出台“住房法”“住房租赁法”和“房产税法”，构建支持“住”强保护和抑制“炒”硬约束的法律机制。解决市场乱象、只售不租、炒风盛行和保障缺失等问题，要让一些关键制度法律化，通过制定和修改法律，形成严谨性、规范性与强制性的法律机制，调节利益、管理市场、保护权益，支持“住”与惩治“炒”。对此，首先，制定并实施房产税收法和住房保障法，将财税调节法制化，形成达到一定标准，启动相应程度税收负担或财政补贴的法律调节机制。其次，制定并实施住房法和住房租赁法，修改城镇住房管理法。保护居民与法人依法建房、租房、购房权益，尤其保护租房相关各方的权益，形成法律保障机制。再次，借鉴德国经验，修改刑法法律，明确界定炒房和炒地的程度，根据其程度确定违法或犯罪程度，分别给予罚款或者判刑，形成法律惩戒机制。

### 三、长效机制建设的路线图和时间表

住房具有十分显著的当地化属性，房地产发展有其自身规律，中国是一个幅员辽阔、人口众多、区域迥异、即将迈入全面小康的社会主义大国，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。长效机制建设既要必须符合中国国

情，又要尊重经济发展的客观规律。

第一，长效机制建设的主要原则。首先，统一与差别的统筹兼顾。住房的制度框架和政策框架实行全国统一，住房的具体制度、政策和标准保持差异性，各地长效机制也是统一与差别的统一。其次，政府与市场的动态结合。不同条件和发展阶段，市场机制与政府机制的相互补充和相互结合不同；随着条件变化和市场发展，市场机制与政府机制的相互补充和相互结合也要变化。再次，租房与购房的衔接并举。同时完善租与售的市场调节和政府调节机制，并着力完善缺失更多的租赁市场与政府调节机制。再次，问题与目标的导向统一。将解决当前的“住”抑制“炒”，作为出发点。将实现长远的“住有所居”作为落脚点，两者导向统一。最后，稳定与改革的关系一致。坚定不移的加快机制建设，同时确保市场不出现大起大落。这要求把握好机制建设的力度、秩序、节奏、时机和平衡，最大限度地减少相害，增加两者相利。

第二，长效机制建设的时间表。首先，长效机制建设是个长期过程。它是个新事物，面临特殊的国情，涉及基础制度改革，关系重要利益调整，任务比较艰巨。其次，长效机制建设永远在路上。长效机制必须随着时间、条件的变化而不断发展和完善。再次，按照十八届三中全会制定的建立成熟定型的社会主义市场经济体制时间表，期待到2020年，房地产市场稳健发展的长效机制能够初步建成。最后，当前是启动的“最佳窗口期”。机制建设需要条件和力量。市场形势好，有条件但没有动力；市场形势差，风险增加但有压力。比较而言，动力比条件更重要，应该立即开启这一工程。

第三，长效机制建设的路线图。第一步，在成熟而关键领域，重点完善政府机制。尽快在房价上涨过快一、二线试点开征房产税，抑制炒房的动力，加快健全三大金融机构的各自和协同监管机制，破除炒房的资金条件。完善政府对住房交易与土地交易的监管机制，完善政府内部工作机制，及时精确打击蓄意炒作，确保市场稳定。同时，尽快构建人地挂钩的机制，增加热点城市土地供应指标，减少库存较多城市的土地供应指标，创造支持住的条件。建立租售租购均衡化机制，创造租售并举的条件。第二步，在基本而重要的领域，重点完善市场机制。抓紧建立住房、土地和金融的市场充分竞争、供求平衡、市场定价的一系列调节机制。同时，加快启动构建公共财政新体制。第三步，在基础和长期领域，重点建立法律机制。加快住房法、住房保障法、城镇房地产管理法、住房租赁法、房地产税法等的制定和修改。

第四，长效机制建设的机制建设。推进长效机制建设这项艰巨任务，同样也需要机制保障，需要构建运行机制、激励机制和约束机制。首先，建立运行机制。作好顶层设计，明确阶段目标，完善组织架构，分解总体任务，落实主体责任；其次，建立激励机制。实行提前和完成任务奖励制度。实行先建多得制度。允许并让先行先试的部门、地区和单位先得和多得收益，比如房产税开征取代行政限购，中央与地方土地出让金分成区域，先调整中央与地方税收分成比例等。再次，建立倒逼和约束机制。建立责任制，实行任务倒逼，形成失职惩罚机制。问题严重者先行制度，建立问题倒逼机制，哪个部门和地区问题严重，哪个部门先行。采取倒计时制度，形成时间倒逼，要求相关区域和部门在规定时间内完成任务等。



