

中国住房制度的目标设计和深化改革

倪鹏飞

内容提要: 为适应新型城镇化和经济新常态的要求, 顺应房地产发展及住房模式演化的规律, 应针对中国住房制度存在的缺陷与问题, 借鉴先进国家和地区的经验, 以抑制炒和支持住为出发点, 以定型成熟的基础目标为落脚点, 按照统一与差别兼顾、政府与市场结合、农村与城镇一体、目标导向与问题导向一致、购房与租房并举的原则, 建立以政府为主提供基本保障和以市场为主满足多层次需求两级体系和廉居、安居、康居、乐居四个层次的制度体系。文章提出通过深化多项相关的改革, 建立产权、开发、消费、交换、分配等五项基本基础制度, 建立土地、财税、金融、户籍和行政管理等五项配套基础制度, 形成房地产稳健发展的长效机制。

关键词: 住房制度 顶层设计 深化改革 住房长效机制

中图分类号: F20 文献标识码: A 文章编号: 1003-3947(2017) 02-0014-14

一、进一步改革住房制度的背景与意义

(一) 新常态与新阶段需要重启住房制度改革

第一, 实现全面小康的目标, 要求深化改革住房制度。中国经历了30多年改革开放惠及的高速发展, 城镇化迈入以人为核心的新型城镇化阶段, 经济发展水平正在跨向高收入阶段, 全面小康日益接近, 城乡关系正在逐步迈入协同与一体的新阶段。这决定了中国城乡住房需求正趋向高级化、服务化和投资化, 决定了新市民即城镇非户籍常住人口的住房需要也要有条件地加以解决, 也决定了作为城乡住房市场与保障需要协同与一体。住房制度要顺应上述变化而变化, 支持“住”抑制“炒”。

第二, 实现住有所居的目标, 要求深化改革住房制度。改革开放前的城镇住房公有计划配给制度导致住房极度匮乏, 住房等制度改革则迅速改善了城镇居民住房条件, 城镇人均住宅建筑面积从1980年的7.18平方米提高到2013年的33平方米。建国后确立的农村住房制度始终未变, 但是改革开放提升了农民的建房能力和动力, 农村人均居住面积从1978年的9平方米提高到2013年的37平方米。2013年中国城乡住房结束了极度短缺时代, 基本实现“一户一房”或“一户一宅”的“住有所居”目标。但同时也存在结构性的问题: 三四线及以下城镇和农村出现住房过剩, 城镇非户籍常住人口住房十分短缺。在中国城乡住房总体进入饱和阶段, 实现新市民在城镇“住有所居”和进一步改善居民住房条件,

成为住房发展的新目标。这一要求同时也为住房制度改革创造了条件。短缺时代的结束,可以减少行政干预,从而让市场在住房发展方面发挥更大的决定作用。与此同时,存量住房比例增长,投资住房比例增加,城乡住房消费升级,新市民住房短缺,这就要求建立和完善投资服务、过滤消费、租赁交换、货币分配以及农村住房市场化的相关制度。

第三,建立成熟定型的经济体制,要求深化改革住房制度。十八届三中全会确定,2020年建成成熟定型的社会主义市场经济制度体系。作为重要组成部分的基础住房制度,不仅需要深化改革,而且要与整体改革协调和配套推进,改革目标也应与整体制度改革目标相配套、相适应,务必在2020年建成基础住房制度体系,形成系统的长效机制。

(二) 当前住房基础制度的缺陷需要深化改革

第一,住房供应体系失衡分割。城镇住房过度商品化。部分户籍人口中的中低收入人口和新就业人口,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。在农村,按照一户一宅的原则,农民在乡镇政府审批的宅基地基础上建立住房,是通过集体组织无偿批地,农民自筹资金或政府援助建立的,从严格意义上说是一种保障房。农民住房没有完全产权,可以继承,但不能出售或抵押。由于一些地区对宅基地和居住面积没有明确的要求,一些经济条件好的人群和特权阶层,占用了更多带有保障性的宅基地,超建带有保障性的住房。郊区集体组织和农民建立的小产权房甚至非法出售,事实上,这些都在占用享用更多的保障福利;城乡之间住房保障与市场分割。城市居民不能在农村购买或者建设住房,城镇低收入居民无法转向农村享受农村保障性住房;从农村到达城镇的新市民无法享受城镇户籍人口购房优惠政策,无法获得与城镇户籍居民相同的住房保障。城乡住房租售结构失衡。第六次人口普查数据显示:中国城市家庭的住房自有率高达74.2%以上,小城镇住房自有率86.8%,农村自有住房比例更高。住房空间错配严重。在一、二线城市住房继续紧张的同时,三、四线及以下城镇出现过剩,与此同时,在农村大约有5千万套住房处在闲置状态,而这种闲置还有继续增加的显著趋势。全国约有80亿平米左右的小产权房处在非法出售或出租的状态。

第二,住房基本制度缺失扭曲。住房产权不清,结构模糊。城镇保障房产权结构模糊,城镇商品住房产权结构单一。农村住房权能不完整,权属不定、能继承不能出售或抵押;预售开发制度导致开发企业缺乏风险约束和质量意识,城乡住房监管制度缺位;住房租赁的基础制度没有建立。预售制度难以产生持有住房的租赁企业,缺乏有效的租户利益保障制度导致不愿租房,城镇租赁市场十分落后。农村住房没有建立租售市场;调节性制度缺位导致投资、投机和资源占用不公平,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;实物分配制度造成城镇住房保障腐败、高成本和供求错配。缺乏增长机制的住房货币化补贴制度,无法对保障对象提供持续的住房保障。缺乏增长机制的住房货币化工资制度,难以支撑职工通过市场解决住房问题。

第三,住房配套制度扭曲缺失。土地制度阻碍并支持了土地炒作,影响了新市民在城镇解决住房问题。农村土地征用制度不合理,征地范围宽,征地补偿低。农村土地产权制度不健全,建设用地和宅基地权能不完整。土地收益制度没有建立,建设用地基本无偿使用。农地交易制度没建立,无法与城市土地同等入市、同权同价。城镇土地由政府行

政垄断,导致商品住房用地高价,保障住房用地短缺。土地拍卖制度导致“地王”频出。金融制度缺陷支持了炒房行为,影响新市民购房。在城镇,商品房开发租赁的融资渠道单一,商品房消费融资排斥非户籍常住人口,抵押贷款证券化没有建立。货币化补贴住房保障开发与消费金融体系没有建立。公积金制度设计与管理模式存在严重缺陷,没有覆盖新市民,缺乏异地接续和存取的制度,导致了效果上的“劫贫济富”,管理中心相互独立监管缺失。在农村,住房商业性和政策性住房金融制度还基本不存在。农民及其流入到城镇的新市民在输出地,如办理以土地、住房等固定资产抵押获取贷款还存在着制度障碍;而不完善的金融监管、不规范的金融制度创新、不规则的金融政策优惠支持了炒房行为。财税制度抑制了住而支持了炒。农村房地产税收制度还未建立,城镇房地产税结构不合理,流转环节税费种类多且重,保有环节税缺失,城镇保障性住房投资、融资和消费的税费减免不规范。中央与地方就解决住房问题还没有形成合理的制度安排,中央转移支付与新市民迁入挂钩的机制还没有建立。新市民因户籍制度问题受到歧视与不公正待遇。无法享受与城镇户籍居民同样的住房保障和服务待遇。行政管理体制难以确保政府发挥更好的作用。行政管理体制有待完善,产权管理、市场监管、宏观调控与住房保障等制度亟待健全。

(三) 借鉴境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和地区的住房制度及发展模式有相似性,也各具特色,并且其住房制度与发展模式也在随发展环境的变化而变化。

第一,住房政策目标分阶段提升。首先,住房发展具有内在规律性。居民人均住房面积随其收入水平提高而增加。快速成长的住房市场将在户均达到1.1套左右后,进入稳定成熟阶段。大规模住房建设即住房投资占GDP比重的峰值,将出现在快速城镇化进程的完成阶段。其次,住房政策目标一般经历四个阶段:住房数量绝对不足时期,目标是“住有所居”,标准是“一户一房”;住房相对短缺阶段,目标是扩大人均居住面积,标准是“一人一室”;住房数量饱和阶段,目标是提高现有住房舒适度和质量;住房质量提升后,目标是实现住房“共同富裕”和住房现代化。

第二,住房制度模式持续演化。首先,住房制度与发展模式一般受三个因素影响:第一是人地关系,关系紧张的国家容易形成以公平保障公民居住权利为目的的福利性住房保障模式;第二是供求矛盾,当矛盾紧张时,大规模兴建公共住房。当矛盾缓解后,逐步利用市场的作用和功能;第三是宏观体制,福利制度国家政府承担着重要甚至主导责任。在市场制度国家市场发展起着决定作用。其次,住房解决途径与发展模式主要有三种。美国、加拿大、日本等市场模式:发挥市场的基础作用解决住房问题。奥地利、法国、北部意大利和德国等欧洲国家的合作模式:发挥准市场的基础作用解决住房问题。新加坡、香港、荷兰、英国等福利模式:发挥政府的主导作用解决住房问题。最后,住房制度与发展模式总体趋向市场化:20世纪90年代以来,发达国家的住房政策不断变化。从建设公共住房转向利用现有的私人租赁市场;从政府修建、拥有和管理房屋提供给符合条件的家庭,转向发放住房券和房租凭证,让符合条件的家庭凭券证购租市场住房。

第三,住房基本制度模式多样且不断变化。首先,产权清晰结构多元。先进国家和地

区的住房产权权属完整、结构清晰,英国、荷兰等国家保障性住房实行共有产权制度;其次,住房开发相对多样。典型的有:以房地产投资信托基金和投资商为主导、注重专业化细分和协作的“美国模式”;从融资、买地、建造,到卖房、管理都以开发企业为中心的“香港模式”;由国家和私人共同投资,个人、企业或法人承建,住房建成后,以出租为主或分期付款的办法将房屋出售给个人的“德国模式”。再次,住房交换是租售并举。租赁住房体系在各国都占有很大比重。发达国家总体的租售比例一般在4:6左右。英国、美国、日本以拥有住房为主,荷兰、瑞士和德国以租赁住房为主。大城市居民租房比重高,年轻家庭以租房为主。最后,住房分配正在从实物补贴,转向货币补贴。

第四,住房配套制度有三种模式并且不断变化。首先,住房金融制度模式主要有三类。第一类是以美国等为代表的资本市场融资与住房抵押贷款制度,第二类是以德国等为代表的采取了合同储蓄融资与契约性住房储蓄制度,第三类是以新加坡等为代表的强制储蓄融资与公积金制度。其次,财政对住房消费的补贴主要有三种形式。美英等国家直接将货币补贴给保障对象,另一些国家采取由获得政府费用补贴的机构向保障对象提供住房实物,法国等实行住宅人头补贴和住宅实体补贴相结合的政策。再次,中央与地方住房责任分工主要有三类。美国、加拿大、新西兰和丹麦是中央与地方共担,英国、法国、荷兰、奥地利和爱尔兰是中央领导地方行动解决住房问题,比利时、德国和瑞典则是以地方政府为主导。最后,房地产税制度各国情况比较相似。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,简明税制从而避免重复征税,采用比例税率且实行累进课税。

二、住房制度改革的总体目标与主要原则

(一) 住房制度改革的总体目标

针对当前问题,瞄未来目标,借鉴国际经验,新的住房制度改革应以抑制“炒”和支持“住”为主要出发点,以系统完善的总体目标为落脚点,建立租售并举、城乡协同的两级、四层的住房供求与制度体系。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级,乐居、康居、安居、廉居四层,同时匹配相应的制度体系。

建立租售并举、城乡协同的以市场为主满足多层次需求的住房体系。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,政府加以调节抑制投资和投机,与此同时支持包括农民工在内的消费需求,这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1:4)市场供给,可使约占全部人口30%的高收入和中上收入的常住人口(包括户籍居民和新市民),获得和使用面积较大、品质精美、功能先进、配套高端、价格昂贵、居住惬意的乐居住房即高档商品房。在农村,通过租售市场供给或自建,一部分居民(约占全部人口的15%)由于收入高等原因,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,要健全商品房市场基本制度体系,另一方面,要完善税收体系,对奢侈消费、投资和投机征收房地产税,超过“一户一宅”法定标准的农村住房征收房产税,其它基地要有偿使用,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,康居住房层次和住房制度。在城镇,通过租售(租购比约为1:3)市场供给,为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),对中等收入家庭提供通过市场获得住房的支持。在农村,除了以上政府的支持外,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收费使用,但涉及宅基地转让的则实行有偿制度。

以政府为主建立城乡协同、租售并举的基本保障住房体系。对于城乡无力参与公平竞争、等价交换的需求主体,则通过以政府为主所提供的基本保障来满足的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,以保证公平并兼顾效率,是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。

第三,安居住房层次与住房制度。在城镇,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),通过租售(租购比例约为2:1),获得和使用政府主导供应的面积适当、质量可靠、功能齐全、配套完善、居住体面的安居住房,包括保障性的公租房与公租房(包括棚户区改造、拆迁安置房和经济适用房)。在农村,通过自建、援建或代建,一部分收入中下、住房困难的居民,获得和居住政府主导供应的面积适当、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租房(安置房、棚户区改造房);另一方面,可以挖掘家庭支付能力、鼓励社会参与、利用市场力量,保障开发、融资、交易、经营环节的公平与效率。

第四,廉居住房层次与住房制度。在城镇,大约占全部人口10%的低收入及以下且住房困难的户籍人口,主要通过租赁形式,获得和使用政府主导供应的面积较小、质量可靠、功能齐全、配套完善、满足基本需求的廉租住房即小廉公租房(价格更廉、面积更小的公租房)。在乡村,为大约占全部人口5%以下的老弱病残、鳏寡孤独的低收入经济困难、无房或住房困难的居民,提供面积较小、质量可靠、功能一般、初步配套,满足基本住房需求的廉租住房。为此,需建立“政府主导,模拟市场”的廉居住房制度模式,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全额或大部分直接补贴保障对

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住房并缴纳较低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”的形式,保证公平同时兼顾效率。

(二) 住房制度改革的主要原则

第一 统一与差别的兼顾。当地化是住房的重要属性,中国又是个人口众多、幅员辽阔的大国,不同地区的人口规模、人均收入、要素环境、变化趋势等差别极大。因此,一方面,住房制度框架和基本政策应保持全国统一;另一方面,住房具体制度、细化政策需要因城而异。

第二 政府与市场的结合。住房是价值较大的耐用消费和投资品,政府与市场在分配资源上各有局限性。因此,必须通过市场配置与政府保障相结合来解决住房问题,这一结合还要随经济社会条件的变化而变化。为此既要完善住房市场制度,健全住房市场机制,让市场发挥全面、积极和有效的作用,又要完善政府的调控、监管及其保障制度,让市场优势得以发挥,让市场失灵得到弥补。

第三 租房与购房的并举。租购住房交换形式不同,决定其各自的住房生产、分配和消费有别。购买式住房是指开发出住房后,一次性卖给购房者,购房者拥有产权,生产者获得资金继续开发;租赁式住房是指生产者开发住房后,生产者拥有所有、使用和收益分配的产权,分次销售住房使用权给购买者,生产者获得资金,进行运营、维修和再生产。住房紧张时期,或租或售的单一结构情况较多。但在居民收入水平提升、住房市场饱和、以及人口流动加快的时代,租购并举有条件也有需求。住房核心和配套制度目标体系应支持租售并举。尤其应加快完善相关租赁制度。

第四 问题与目标的统一。像其他改革一样,住房制度改革也应既着眼当前又瞄准长远,既坚持目标导向又坚持问题导向。解决当前问题,就是要“抑制‘炒’和支持‘住’”。完成长期目标,就是要建立系统住房制度体系,系统性设计基础住房制度体系,建立住房长效机制。解决“支持‘住’抑制‘炒’”是改革的出发点,建立成熟定型的制度是落脚点,两者导向统一。

第五 城市与农村的一体。城乡住房制度都需改革,且需配套协同推进。城乡一体与人口等要素的自由流动,要求城乡住房市场与保障体系走向一体。为此,应建立城乡一体的住房规划制度,住房的监管、调控和保障制度,建立城乡一体的住房市场和住房保障制度体系。

三、住房基本制度的目标体系与深化改革

基于上述住房制度的总体目标和原则,应健全和完善基本和配套两大住房基础制度,形成相关的长效机制。从再生产逻辑出发,基本制度包括产权、生产、交换、消费与分配五个方面。

(一) 建立多元化的住房产权制度,形成对应收入与偏好的产权匹配机制

产权是住房的核心制度,基于全球的发展趋势与中国的传统观念,住房产权制度改革的目标是:建立多元化的住房产权制度,形成对应收入与偏好的产权匹配机制。城乡住房

的产权主要由自然人家庭自有产权、法人产权、公有产权和共有产权四类构成。其中,以自然人家庭自有为主,企业法人所有、公有、各类共有为辅。住房产权制度改革的途径:

第一,全面实施不动产统一登记制度。加快推进不动产登记的职能整合和管理完善,加快城镇国有土地上的住房所有权和农村集体所有土地上的住房所有权的确权、登记和发证。针对小产权房,在交纳土地转让费或者土地用途调整费后,给予确权登记。保护住房权利人合法财产权,保障住房交易安全,发挥市场机制的作用,提高交易效率与便利度。让新市民有可能租售农村住房并获取进城购房的资金。

第二,建立商品房共有产权制度。确认、转让、交易与收益分配制度,让城镇新市民通过“半购半租”解决住房问题。实行产权开发商部分持有,部分出售给购房者的办法。共同到银行办理并获得抵押贷款。开发商与购房者可按不同的持有比例组合,开发商将持有产权部分租给业主,并商定未来若干年以怎样的价格全部出售给购房家庭。

第三,建立保障房共有产权制度。将土地划拨作价、税费优惠、财政补贴作为公有产权,在保障性商品房的产权结构中予以确认登记、有偿转让和收益分配。

第四,完善公有保障房的产权制度。建立公有产权管理的体制、机制与制度。国有资产管理委员会或国有资产管理公司、企业法人、自然人(保障对象)分别或共同对其投资所形成的资产,行使其投资人的出资责任,对其资产进行监管,实现保值增值,并获取增值收益。

(二) 完善住房开发与经营制度,形成竞争性的开发机制

住房开发与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、租赁与金融服务等混业经营,市场结构垄断竞争的开发经营制度,形成竞争性开发经营机制。公租房与廉租房由政府或委托开发公司开发;商品房主要由合作社或开发公司开发;农村住房主要由合作社或者农民家庭自主开发。同时建立以基金为主导的房地产开发与投资并重的模式。住房开发经营制度改革的主要途径是:

第一,逐步取消商品房预售制度。修改城市房地产管理法,适时取消商品房预售制,实行现房现售制度,形成持有租赁的激励机制。建设“中国房地产信用档案”系统,完善市场信用体系;提高住房质量标准、安全标准和服务标准,建立质量安全责任终身制,建立开发商责任终身制和施工过程监理单位、施工单位终身责任制。

第二,完善房地产市场竞争制度。支持企业通过兼并重组实现专业化、规模化和品牌化;降低住房租赁准入门槛,鼓励成立经营房地产租赁企业;放松开发企业进入非住宅地产、房地产租赁以及与房地产相关的金融等服务业,支持开发企业转型;鼓励开发企业与租赁企业合作,探索建立以金融为中心及开发与租赁一体化、专业化的运作模式。

(三) 建立“租售并举”的交换制度,形成“租售平衡”的交换机制

住房交换制度改革的目标是:建立“租购并举”的制度体系,形成租售平衡的交换机制。构建多样化租购住房的保护机制和“租售并举,先租后买”的机制。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,先租后购。同时保持一定比例的“半租半持”。在农村,以自建为主,租售为辅。住房交换制度改革的主要途径:

第一,建立和完善商品房租赁制度。首先,适时取消预售制,建立现房销售制度,培育持有住房租赁企业,鼓励自然人和各类机构投资者购买库存商品房,成为租赁市场的房源提供者,鼓励发展以住房租赁为主营业务的专业化企业。其次,建立承租者保护制度,实行租房长期合同制度,规范住房租赁的操作规定,实行租金价格年涨制度。第二,实行承租者的市民待遇制度。签订长期承租合同,有稳定就业的承租者包括新市民,与户籍居民享受同等的教育、社保、医疗、养老、就业等公共服务。第三,完善租赁市场监管与服务制度。建立住房租赁信息服务平台,保证出租人与承租人及时、真实地发布租房供求及价格信息。

第二,建立和完善保障房租赁制度。首先,完善“公廉并轨”制度,将公租房与廉租房合为一体,统称为公租房。建立“建购储定”的公租房供应体系即政府相关机构直接建设新房作为公租房,收购新旧商品房作为公租房,政府租用商品房作为公租房,认定保障家庭租赁商品房为公租房,积极探索“居民自租,机构认定,政府补贴”的社会租赁制度。其次,扩大公租房的覆盖范围,将新市民(尤其是非户籍常住人口尤其是农民工)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、商品房承租人优先购买的制度。承租人优先购买权制度,是民事法律制度中的一个特殊法定优先权利,我国虽然在合同法和其他法律法规中也规定了该优先权利,但由于现行立法过于粗陋,运作中新问题层出不穷,亟待对该制度做出补充和完善。建立保障房“先租后买”的制度,即住房保障对象租住满一定期限后,按市场价格的一定比例购买租住的保障性住房,与政府实行产权共有,享有一定比例的产权,购买满一定期限后,可以上市转让或出租,并按照产权比例分享增值收益,同时向政府缴纳部分增值收益。

第四,建立农村住房租售市场制度。建立农村住房自由交换制度,允许农村住房所有权及其宅基地使用权在农村居民内部和城乡居民之间的自由租售。

(四) 建立多层次的住房消费制度,形成“过滤使用”的消费机制

住房消费制度改革的目标是:建立多层次的住房消费制度,形成“阶梯消费,过滤使用”的消费机制。利用住房的异质性、耐久性以及质量、价格随时间流逝而下降的属性,以及家庭收入条件不断变化的特点,通过市场调节与政府保障的结合,根据家庭收入等条件的差异,消费品质层级不同的住房,对于收入等条件改善的家庭,则可以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。主要改革路径包括:

第一,建立商品房“阶梯消费,过滤使用”制度。取消开发、购买多套住房、别墅或高档住宅的行政性限制。在完善房地产税收调节机制的基础上,允许居民家庭或法人在依法纳税的基础上,消费大房、好房及高档住房,投资拥有多套住房并用于出租;建立差别化、动态化的住房等级分类制度。允许各地根据当地实际情况,制定高档商品房、普通商品房及保障房的标准,并根据经济社会发展、收入水平增长以及住房改善状况进行调整;健全二手房交易制度。简便交易程序,减低交易税费,完善市场监管。

第二,建立商品房转换保障房的制度。建立政府或住房保障部门从市场购买、租赁或

认定的符合保障房标准的商品房作为保障房供保障对象租购的制度。

第三,建立保障房“过滤使用、封闭退调”制度。随着保障对象条件发生变化,保障对象在获得其他级别的保障或退出保障体系时,必须将租赁或者购买保障房尤其是政府所有和共有的保障房,退给政府住房保障部门,或转给符合保障标准的家庭,不得将其作为商品房自由交易和转让;等将来城市化速度放慢后,制定专门办法和制度,通过补缴相关差价,再自由转售。

(五) 建立货币化的分配制度,形成动态调整的分配机制

住房分配制度改革的目标是:建立货币化分配制度,形成动态调整的分配机制,建立包括新市民在内的全体职工住房货币工资制及工资随房价调整的机制。设立包括新市民在内的保障条件,租购保障房“采取实物与租赁补贴相结合并逐步转向租赁补贴为主”的方式。建立货币补贴标准随租购住房价格浮动的机制。主要改革措施是:

第一,建立住房货币工资动态调整制度。修改现行的工资法规,明确规定政府、企业、事业单位的各类职工(包括农民工)的工资构成中包含住房工资。同时规定根据住房工资与房价涨幅大体相当的原则,定期调整住房工资标准。

第二,建立“购租与补贴分离”的制度。采取市场提供房源、政府发放补贴的方式,一方面,政府及住房保障部门,制定住房保障补贴的标准,根据标准向不同的保障对象提供差异化的保障补贴或者租购住房券;另一方面,制定保障房租购标准,建设或向市场购买、租赁或认定商品房作为保障房,供保障对象租购。支持新市民在内的住房保障对象,从政府那里申请到适合自己标准的补贴或者租购住房券,然后以市场化的方式用补贴或住房券向政府或市场租购保障性住房。

第三,建立“租购补贴动态调整”制度,租住公租房的货币补贴随房租上涨而同比上涨的机制,而购买保障性住房的货币补贴也要随着保障房价格的上涨而上涨。

第四,完善“保障性住房”的分配制度。完善住房保障申请、审核、公示、轮候、复核制度,严格保障性住房分配制度和使用管理,健全退出机制,确保住房保障体系公平、公正和健康运行。

四、住房配套制度的目标模式与深化改革

住房问题涉及到人、地、钱以及相关的管理,因此,住房的配套制度主要包括:土地制度、人口制度、金融制度、财税制度以及住房管理制度。这些制度的目标设计与改革路径如下:

(一) 建立有偿性、竞争性的住房用地制度,形成支持“住”和抑制“炒”的土地机制

城乡住房土地制度的目标是:建立有偿性、竞争性的住房用地制度,形成支持抑制“炒”和支持“住”的土地市场机制。形成经营性非农建设用地所有权集体与国家并存的制度,使用权同权同价、有偿使用、自由转让、依法纳税的市场制度,形成一级市场有效竞争机制;农村宅基地“分类处理,有偿使用,自由转让,依法纳税,酌情减税”;取消经营性用地土地储备制度,形成二级市场多元供地机制。形成公益性用地国家所有制度,行政征收集体所有土地并转为国有或行政征收已经国有的土地,参照市场标准进行补偿;公益性

用地无偿划拨使用和作价计入国有股份;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。建立有条件土地拍卖的配套制度,形成市场价自动向评估价收敛的定价机制。建立土地出让金中央与地方6:4分成制度,形成土地收益分成获得机制。完善土地市场监管体系,各级政府部门间相互制衡的土地市场监管机制。为此,主要改革路径如下:

第一,加快健全农村宅基地与建设用地的产权制度。加快集体土地所有权的确权登记发证,经营性建设用地使用权的确权登记发证,宅基地使用权的确权登记发证。赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股、抵押权能,明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径。赋予农村宅基地的转让、租赁、入股、抵押等权能,使农民进城买房更加顺利和顺畅。由于农村居民住房具有保障性质,对规定标准内的宅基地继续实施无偿使用制度,建立超标准占用宅基地和“一户多宅”等情况的有偿使用制度。

第二,健全农村宅基地的分配、使用与交易制度。在城乡建设用地扩展边界外的传统农区,继续实行“一户一宅”、面积法定的宅基地分配制度。在城乡建设用地扩展边界内,将法定面积宅基地等值转换为住宅,落实“一户一宅”;农户初次分配的宅基地,继续实行规定面积内无偿取得,有条件地区试行有偿选位,税费减免;超标占用宅基地和一户多宅的,超过部分实行有偿使用,征收税费;集体经济组织成员因有偿流转或退还宅基地后再次申请的,可有偿取得非集体经济组织成员通过继承房屋或其他合法方式占有和使用宅基地;农户可自愿有偿退出宅基地,有偿进行自由转让。

第三,建立健全农村宅基地和建设用地使用权的市场交易制度。探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地;改革宅基地审批制度,发挥村民自治组织的民主管理作用。完善宅基地权益保障和取得方式,探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式。

第四,改革城乡土地的征用制度。缩小土地征收范围,探索制定土地征收目录,严格界定公共利益用地范围;规范土地征收程序,建立社会稳定风险评估制度,健全矛盾纠纷调处机制,全面公开土地征收信息;完善对被征地居民和单位的合理、规范、多元保障机制。

第五,加快建立城镇用地总量调整与接收人口转移数量相挂钩的制度。研究制定城市人口规模及其确定不同的人口密度标准,根据不同人口密度标准,研究确定单位新增人口的新增用地增量规模。

(二) 建立多层次、普惠制的住房金融制度,形成支持“住”和抑制“炒”的金融机制

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、金融机构与金融市场匹配金融体系,让住房金融最终覆盖并惠及城乡每个家庭。建立涉及房地产的各类金融工具的合理杠杆制度,形成支“住”限“炒”、风险可控的“短借长还”机制。建立房地产金融的宏观审慎监管机制。建立金融监管部门间相互制衡的市场监管机制。

主要应从商业性和政策性两个方面,进行六个途径的改革:

第一,建立多元化的商品房供应融资体系。鼓励商业银行开发适合住房租赁业务发展需要的信贷产品,规范开发企业的债券融资,支持租赁企业的债券融资;改革房地产上市融资制度,支持租赁企业上市融资;规范房地产企业的股权融资,支持租赁企业股权融资;积极推进房地产投资信托基金(REITs),规范开发企业通过投资信托基金融资,支持租赁企业通过投资信托基金融资。

第二,建立普惠制的商品房抵押贷款制度。在城镇,清理住房消费抵押贷款不合理的规定,让新市民获得与户籍居民平等的商业住房抵押贷款机会;在农村,建立农村住房购房抵押贷款制度,建立农村住房、宅基地等不动产的抵押与担保贷款制度。在风险可控、商业可持续的原则下,对购买商品住房开展租赁业务的企业提供购房信贷支持。

第三,建立商业性的抵押贷款证券化制度。制定《金融机构信贷资产证券化管理条例》。建立房贷证券化推进的规范化机制。应设定明确标准,允许拥有一定规模住房抵押贷款的商业银行作为发起人,按照市场化原则发行证券;建立住房抵押证券公司。由政府出资设立半官方的SPW住房抵押证券公司;适当降低基础资产质量门槛,投资级以上的资产均可作为房地产贷款证券化的基础资产;逐步丰富抵押贷款证券化产品,起步时“转手抵押贷款证券”作为首选品种;逐步完善发行对象制度,从定向发行逐步向中小投资者开放抵押贷款证券化业务;成立政府抵押贷款担保保险机构,在一级抵押市场上为住房抵押贷款提供担保,充当无条件偿还贷款的保证者和保险者,在二级抵押市场上对住房抵押贷款组合进行强化担保,以提升住房抵押贷款证券的信用等级;加快培育住房抵押贷款证券的机构投资者;逐步完善中介服务体系,规范中介服务机构行为;加强住房抵押贷款证券化的法规建设。

第四,建立国家住房发展银行,建立住房融资国家支持制度。中央在国家开发银行住房事业部的基础上,由国家从财政或住房保障基金中拨付资金,同时吸收社会资金,建立国家住房发展银行,并在大中城市设立分支机构。其主要职责是:为保障性住房开发提供信贷支持,配合保障房货币化补贴,为包括新市民在内的保障对象购买保障房提供抵押贷款,为开发保障房的融资提供担保和保险,为金融机构的普通商品房或保障房抵押贷款的证券化出售提供担保或保险,购买金融机构的普通商品房或保障房的抵押贷款。

第五,改革公积金制度,完善强制性住房储蓄制度。首先,改革公积金的管理制度:在全国342个地方公积金管理中心的基础上,将全国住房公积金贷款风险准备金转化为住房银行资本金,成立股份制的中国公积金住房银行总行,负责全国公积金金融统一运营,并按区域建立若干分行管理下属分支机构。将地方公积金管理中心及委托给商业银行的金融业务独立出来,成立中国公积金住房银行地方支行,负责辖区公积金的金融业务。将公积金管理中心改造成为总行的股东单位及公积金缴存者的代理人行使监督责任,股份根据其风险准备金占总比例确定并动态调整。其次,完善公积金的基础制度:建立公积金城乡全覆盖制度,尽快将个体户、农民工纳入到公积金之中。尽快建立公积金异地存取和转移接续制度。建立个人根据自身工资或收入一定比例为自己缴存,政府与企业根据职工平均和居民平均收入的一定比例为每个职工或居民缴存的制度。适当提高住房公积金存贷款利率,形成准市场利率的住房公积金基准利率。完善公积金提取用于租房的制度。

建立公积金贷款证券化制度。

第六,建立住房储蓄银行,建立契约性住房储蓄制度。对住房的开发和消费进行直接(信贷)和间接融资(债券)支持。在中小城市尤其是城镇和农村允许进行住房合作社探索,建立居民建购房的储蓄银行和合作社等互助融资体系。

(三)建立以持有税为主的房地产财税制度,形成支持“住”和抑制“炒”的财税机制

住房财税制度改革目标是: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。建立支持“住”和抑制“炒”的税收和财政调节机制。在税收和财政两个方面改革的路径:

第一,完善房地产税收基础制度。建立房地产税收全覆盖制度。凡是我国境内的房地产,全部纳入征税范围,按照统一标准进行征收;规范房地产税收减免制度。同时根据性质和用途的不同给予程度不同的减免,规范城乡住房普通商品房与保障房的消费、融资、投资、开发、租赁经营的税费减免制度,尤其是制定鼓励企业、居民从事住房租赁住房的税收制度。改革税收征管制度。修改《税收征管法》,建立直接面向人数众多、房产众多的个人房产税纳税人的征管机制。

第二,建立房产税征收制度。加快房产税立法,择机开征房地产税。根据城乡及各地区情况,制定合理的起征点和差别税率,择机开征房产税。简化归并持有税种,将房产税、城镇土地使用税纳入新的房地产税;简化归并流转环节税制,取消城市建设维护税,合并契税和印花税。

第三,完善房地产与住房保障财税体系。建立房产税收入归地方的制度。提高中央政府财政对住房保障支出分担的份额。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挂钩的制度;加快完善包括城镇新市民的租购住房财政补贴制度。将新市民纳入租购住房财政补贴范围,让其与城镇户籍居民一样,根据收入享受程度不同的住房保障补贴。

(四)建立新型户籍制度,形成支持“住”和抑制“炒”的人口福利机制

户籍制度改革目标:基本建立与全面建成小康社会相适应,有效支撑社会管理和公共服务,依法保障公民权利,以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度。主要改革路径如下:

第一,深化户籍制度改革。加快制定公开透明的落户标准和切实可行的落户目标。在大中小城市,高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学归国人员可自由落户。在城镇就业居住5年以上和举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工可以自由落户,农业转移人口及新生代农民工回乡购房、就业和创业直接自由落户。在超大城市和特大城市,以具有合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标,建立完善积分落户制度。根据城市综合承载能力和功能定位,区分主城区、郊区、新区等区域,分类制定落户政策。加快完善新落户城镇的新市民,享受与当地户籍居民完全均等的公共服务制度。

第二,全面建立居住证制度。加快建立未落户的住居证的所有持有人,在居住地享受

义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生等基本公共服务的制度,各地政府根据本地承载能力不断扩大对居住证持有人的公共服务范围并提高服务标准,缩小与户籍人口基本公共服务的差距。与此同时,加快建立义务教育、住房保障、就业服务等关键公共服务的居住证持有人享有与当地户籍人口同等的权利的制度。

(五) 建立现代化的行政管理制度,构建支持“住”和抑制“炒”的行政管理机制

未来住房行政管理制度目标:第一,行政管理体制科学。综合管理与协调的住房委员会,分工合作的相关职能部门,中央与地方对住房发展的事权的分工合理;第二,管理制度健全。产权管理、宏观调控、社会保障与市场监管等科学规范;第三,管理目标责任制度有效。对各级政府及相关职能部门的目标任务明确,考核制度合理,监督制度有效,奖惩制度有力。为此,主要改革路径为:

第一,加快完善住房行政管理体制。建立各级住房委员会等协调机构。完善各级住建部门的牵头落实职能,完善相关职能部门分工负责和协调配合职能。完善纵向政府间职能定位与分工。完善住房管理的考核制度、监督制度和奖惩制度、问责制度。

第二,加快完善住房保障的管理制度。建立各县市区人民政府的住房保障事业性机构。建立住房保障机构向出资人负责、执行行政部门有关住房保障决策、具体经营分配管理保障房的相关事务。

第三,建立差别化、逆周期和协同性的调控制度。建立不同区域和城市有差别的调控制度,财政、税收、土地、金融相联动的制度,建立房地产调控与宏观经济及其相关部门经济相协同的制度。

第四,建立透明、高效的房地产市场监管制度。构建全国一体的房地产信息系统,健全信息披露制度;建立民间信用信息系统,改革质量监理市场制度,完善行业协会自律制度;建立负面清单管理制度,简化审批程序;针对新业态和综合业态,完善相关的市场监管制度;完善房地产行业规则,建立严格的违法及违规惩处制度。

参考文献:

国务院 2016 “关于深入推进新型城镇化建设的若干意见,国发(2016)8号”,2016年2月。

贺京同、徐璐 2011 “主体行为、预期形成与房地产市场稳定”,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2011 5。

倪鹏飞主编 2011 《中国住房发展报告 2010—2011》,北京:社会科学文献出版社。

倪鹏飞 2013 “新型城镇化的基本模式、具体路径与推进对策”,《江海学刊》2013 1。

——2013 “中国住房保障制度体系的总体设计”,《价格理论与实践》,2013 4。

——2015 “中国住房发展与制度改革的目标取向——建立城乡一体的中国住房体系”,《天津社会科学》2015 3。

——2015 “中国住房:制度缺陷、行为冲动与市场失衡”,《价格理论与实践》,2015 4。

倪鹏飞、倪诗妆 2011 “保障性住房投资与融资的机制研究”,《农村金融研究》2011 10。

袁志刚、樊潇彦 2003 “房地产市场理性泡沫分析”,《经济研究》2003 3。

张晓晶、孙涛 2006 “中国房地产周期与金融稳定”,《经济研究》2006 1。

中国社科院财贸所课题组,1997、1998 “关于深化城镇住房制度改革的总体设想”,《财贸经济》,

1997 ,12; 1998 ,1。

——2008 “建立多层次的中国住房公共政策体系”,《财贸经济》2008 ,1。

——2012 “深化城镇住房制度综合配套改革的总体构想(上,下)”,《财贸经济》2012 ,11、12。

[美]丹尼尔·W. 布罗姆利 2012 《经济利益与经济制度: 公共政策的理论基础》,陈郁、郭宇峰、汪春译,上海: 格致出版社。

[美] R. H. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯,1994 《财产权利与制度变迁》,刘守英译,上海: 上海人民出版社。

China's Housing System: Defining Goals and Deepening Reform

Ni Pengfei

(National Academy of Economic Strategy , CASS , Beijing)

Abstract: In the context of the new normal in China's macro - economy and the new urbanization , the paper analyzes the Chinese housing system's flaws and the challenges it faces. Learning from international practices , the paper proposes a unified national housing system with specific policies. Focusing on the housing demand of new urban dwellers , the system should balance government planning while adapting varying market conditions , coordinate urban and rural development , as well as integrate the housing rental and ownership systems. The system will be supported by two government systems and a four - layer mechanism that addresses the population's wellbeing , health , safety , and the affordability of housing. To achieve these goals , clear standards must be set in property rights , housing development , consumption , exchange , and distribution. In addition , land use , taxation , finance , household registration and administration management systems should be established , so should the long - term mechanism of healthy development of housing.

Key words: Housing System; National Policy Planning; Deepen Reform; Long - term Housing Mechanism

(责任编辑: 刘 英)