

我国城镇住房供给体系的历史沿革与趋势研究

刘锋

摘要：我国城镇住房供给体系经历了从福利分房到市场化程度不断提高的演变历程。新时期，面对房地产市场的新问题，党和国家提出了住房发展的新定位、新目标，即坚持房子是用来住的、不是用来炒的的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。回顾我国住房供给体系发展的历史，分析其存在的问题和深层次原因，有益于为未来住房供给体系的完善提供有价值的参考。

关键词：住房供给体系 两多一举 问题与原因 趋势

住房问题是民生问题，党和政府高度重视。党的十九大报告明确提出，要“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居”。加快完善住房供给体系建设，是落实“两多一举”的重要举措，也是推进供给侧结构性改革在住房领域的具体要求。

一、我国城镇住房供给体系的演变

我国城镇住房供给长时期内是以福利分房为主的，自1998年住房商品化改革以来，市场化程度不断提高。总的来看，主要可分为以下几个阶段：

（一）以经济适用房建设为主的阶段

1994年12月15日建设部、国务院住房制度改革领导小组、财政部联合发布了《城镇经济适

用住房建设管理办法》，该办法详细规定了经济适用房的供给对象、建设原则、土地获地方式、资金来源以及后期监督管理等内容，也成为经济适用房建设的纲领性文件。

在此基础上，1998年，国务院再发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，即23号文。通知明确要求停止住房实物分配，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；调整住房投资结构，重点发展经济适用住房（安居工程），加快解决城镇住房困难居民的住房问题。对不同收入家庭实行不同的住房供应政策：最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房；中低收入家庭购买经济适用住房；其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品房。此时的住房供应体系包括商品房、经济适用住房和廉租住房。

（二）以普通商品住房和保

障性住房为主的阶段

面对经济发展新形势，2003年8月国务院下发了《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》，即18号文。指出房地产业关联度高，已经成为国民经济的支柱产业。要求各地要根据城镇住房制度改革进程、居民住房状况和收入水平的变化，完善住房供应政策，调整住房供应结构，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房；经济适用住房调整为具有保障性质的政策性商品住房。同时要求增加普通商品住房供应，根据市场需求，采取有效措施加快普通商品住房发展，提高其在市场供应中的比例；建立和完善廉租住房制度，要强化政府住房保障职能，切实保障城镇最低收入家庭基本住房需求。

2007年8月，为进一步解决低收入群体的住房问题，国务院常务会议通过了《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，即24号文。意见加

大了对低收入群体住房问题的关注，提出要加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系。2010年6月，住建部等七部门联合发布《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》，首次将“公共租赁住房”纳入供给体系，提出大力发展公共租赁住房，是完善住房供应体系、培育住房租赁市场、满足城市中等偏下收入家庭基本住房需求的重要举措，是引导城镇居民合理住房消费、调整房地产市场供应结构的必然要求。

（三）多层次住房供应体系的构建阶段

2011年在《国民经济和社会发展“十二五”规划纲要》中对住房供应体系进行了明确：“十二五”时期要加快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。其中，对城镇低收入住房困难家庭，实行廉租住房制度；对中等偏下收入住房困难家庭，实行公共租赁住房保障；对中高收入家庭，实行租赁与购买商品住房相结合的制度。同时要求加大保障性安居工程建设力度，多渠道筹集廉租房房源，重点发展公共租赁住房，逐步使其成为保障性住房的主体，并要求加快各类棚户区改造，规范发展经济适用住房，住房供应体系进一步完善。

（四）“两多一并”住房供



给新体系的构建阶段

近年来，针对房地产发展面临的居住属性被淡化，投资属性被放大的新问题，2016年12月召开的中央经济工作会议指出：要坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，加快建立符合国情、适应市场规律的基础性制度和长效机制；要在宏观上管住货币，微观信贷政策要支持合理自住购房，严格限制信贷流向投资投机性购房。

为实现全体居民“住有所居”，2017年10月，党的十九大报告中明确提出，要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居，这为我国住房制度的建立完善指明了方向。多主体供给、多渠道保障将有助于打破并完善我国现有的住房供给和保障体系，增加住房有效供给，更好满足住房需求，特别是从“购租并举”到“租购并举”，

将租赁住房发展放在了更重要的位置，体现出国家对发展租赁市场的重视，表明国家对我国住房体系有了新的认识。“两多一并”是总体方略，具体内容还要探索，各地也积极探索构建新的住房供给体系。

二、现有城镇住房供给体系的问题

党的十九大对我国社会发展的主要矛盾作了科学论断，新时代新矛盾反映在住房上主要表现为我国城镇住房发展存在的结构性问题。

（一）住房供给体系及结构不稳定

主要表现在住房供应中供给类型变化频繁，缺乏市场稳定预期。从以上我国住房供给体系结构的发展演变可见，我国城镇住房供给体系经历了几次大的变化，不断有新的名称产生，结构不断调整，如普通商品住房、廉

租赁住房、公共租赁住房、限价商品住房、共有产权住房等，如果算上地方的如人才住房等的探索，名目花样繁多，缺乏统一的结构体系，导致居民对住房供应缺乏稳定预期，不利于市场稳定。

（二）住房市场租售结构不合理

这也是新时期提出发展租购并举制度的重要原因。市场结构不合理主要表现在新房市场和二手房市场的租售结构均不合理。新房市场，长期以来的主要供应主体为房地产开发商，供应方式主要以住房销售为主，实行的是“建设—销售—再建设—再销售”的模式，而对要求持有经营能力的住房租赁关注不够，住房租赁在住房总量中的占比相对较低，租赁市场不发达；二手房市场，住房存量供应也主要以二手房交易为主，存量住房供给为租赁住房的也较少，存量住房中租赁住房占比也相对较低。

（三）住房产品供应结构不合理

主要表现在住房产品供给类型与市场需求类型间的不匹配。鉴于结婚成家等方面的原因，我国现阶段城镇住房市场的需求主力应该是新市民及中等收入群体。而这部分人群由于工作年限短、积蓄少，受限于家庭财务上的压力，为实现居有住所的目标，此类人群更倾向于购买小户型、总价低的住房。然而，从我国住房市场产品供应类型看，

住房总价普遍较高，而面向新市民和中低收入人群的“小面积、低总价”的中小户型住房的供给严重不足，这也是国家鼓励发展中小户型住房的初衷。住房类型的需求结构与供给结构严重不匹配，无法真正满足市场需求，造成供需错配。

（四）住房保障体系仍不完善

为社会低收入群体和部分中低收入群体提供住房保障是政府的职责，政府应该发挥托底作用以满足其基本住房需求。近年来，我国住房保障取得了巨大成就，但住房保障问题依然突出。主要表现在对低收入和部分中低收入人群的住房基本需求的保障仍不充分，保障的“碎片化”等问题仍比较突出，住房保障的范围、标准等也缺乏相对明确的统一的标准、保障房从申请到入住时间跨度大、保障房配套设施建设滞后等等，这些问题直接制约着住房保障的效果。

三、城镇住房供给体系现状的深层次原因

（一）住房发展缺乏明确的顶层设计

长期以来，我国城镇住房供给体系缺乏明确的顶层设计，政策几经反复。如1998年提出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；2007年提出加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低

收入家庭住房困难的政策体系；2011年提出加快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；2017年提出加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度等等。以上可见，关于住房体系，曾经提出以经济适用房为主，也曾提出以普通商品住房为主，但总是缺乏一种明确的定位，顶层设计的不明确造成了商品住房市场的波动和住房保障市场的错位。

（二）土地供应结构不合理

土地供应结构不合理主要表现在土地供应与住房需求类型的不匹配上。在我国总的城镇建设用地供应中，工业用地占比较大，而居住用地供应占比偏低，直接导致居住用地供应不足；同时，在居住用地供应中，商品房住房用地供应占比较高，保障性住房用地、租赁住房用地和中小户型住房用地供应占比相对较低。这与住房需求市场结构不匹配，直接造成了住房供需结构失衡。

（三）地方政府财政对土地财政的依赖度高

从我国地方政府财政收入结构看，土地出让金和地税占比高，是地方政府财政收入的主要来源渠道。土地出让金和地税在地方财政总额中占比较高，一些地方该比例甚至高达60%以上。2013年-2016年，土地出让收入分别占到当年地方财政总

收入的 60.3%、56.5%、40.6%、42.4%。据财政部公布的数据显示,2017 年国有土地使用权出让收入达到 52059 亿元,房地产“五税”总收入 16437 亿元,二者占地方财政总收入的比重达 74.7%。

(四) 涉及部门广而且部门间协调难度大

房地产是高关联行业,涉及土地、金融、财税等多部门,涉及范围广、沟通部门多,受制于部门间利益的平衡,协调难度大。如对于土地而言,为了经济发展的需要,增加工业用地供给是合理诉求,但在供地计划一定的情况下增加工业用地供给就意味着住宅用地供给的减少,进而导致住房供给规模随之变化。再如针对近年来房地产价格的过快上涨,政府宏观调控从未停止,出台了一系列涉及土地、财税、金融等的政策措施。从政策实际效果看,取得一定成效,但房地产市场存在多部门管理、统一协调性差、各部门制定的政策也多有矛盾等实际问题,致使调控效果无法达到最优。

四、构建合理稳定住房供给体系的建议

(一) 明确定位以稳定预期

住房本身同时具有居住属性和投资属性,而居住属性是住房的最基本属性,也是住房的最基本功能。长期以来,房地产市场

被定位为有效拉动经济增长的重要引擎,特别是近年来在住房市场化发展的背景下,住房的投资属性被放大,而居住属性则被淡化,投资住房成为资本获利的重要渠道,导致住房价格过快上涨超过了社会的承受力,扭曲了市场价格和市场预期。构建合理的住房供给体系首先要明确住房定位,明确住房的居住基本属性,坚持房子是用来住的定位,遏制投机投资属性,稳定市场预期。

(二) 推进租购并举新格局

从住房市场结构角度来说,完善的住房市场供应体系应是租售相结合的。从国际住房发展经验看,租赁市场在住房供给中起着重要作用,是住房供给体系的重要组成部分。我国住房市场长期以来以住房销售为主,租赁市场发展相对滞后,租售结构不尽合理。因此,未来在保持住房销售市场发展的基础上,要通过发展机构化租赁、增加租赁住房房源、提供优惠政策等措施,进一步提升租赁市场规范化,尽快补齐租赁市场发展的短板,推进建立住房市场租购并举新格局,满足市场多样化需求。

(三) 构建供给主体多元化

从住房供给结构看,住房供应中应既有新建住房,也有存量住房;既有出售住房,也有租赁住房;既有商品房,也有保障性住房,而且住房的档次、价位、户型结构、配套设施等也应该是多样化的,只有多样化的供给

才能满足多样化的市场需求。然而,我国的住房供给主体较为单一,基本上是由房地产开发商提供,而且开发模式也较为单一。为更好满足市场多元化需求,应鼓励住房供给主体的多元化,为市场提供多品类的供给来满足多样化、多层次需求。

(四) 完善住房保障新体系

住房保障是发挥政府作用,解决低收入群体住房问题的重要途径。随着城镇化的推进,住房保障的压力将有可能进一步增大。要提前谋划,做好充足的政策储备,进一步完善住房保障制度。坚持保障性质、坚持公平原则、坚持底线思维,构建符合我国国情和与我国发展阶段相适应的住房保障体系,通过多方式提供住房保障、多渠道筹集保障房房源、完善保障房相关配套政策等措施,实行精准化保障,从根本上有效缓解收入困难群体的住房困难,最终实现全体人民“住有所居”。

参考文献:

[1] 邓华. 近十五年我国住房政策及供应体系演变研究[J]. 中国房地产, 2014, (5).

[2] 刘维新. 中国住房制度的历史演变及住房保障体系的构建[J]. 学习与实践, 2010, (9).

(作者单位: 住房和城乡建设部政策研究中心)

责任编辑: 张莉莉