

China's Housing System Entering a New Stage

我国住房制度将进入新阶段

■ 尹中立

编者按：以往几乎所有谈论住房制度改革的文章都是从社会公平或改变低收入人群的经济地位角度出发的，而本文作者的视角则显得更加高远一些。他让我们认识到：目前畸形的房价，不仅仅会影响到短期国民经济的稳定持续发展，而且还能引发类似亚洲金融危机、美国次贷危机那样巨大的风险，从而进一步殃及我国的社会稳定，这不能不引起所有关注中国经济安全人士的高度警觉。

十九大报告对住房制度有了新的提法：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。该提法有别于十八大及之前的报告，新的表述意味着党中央关于住房制度的重大调整。笔者推断，我国的住房制度将进入新的历史阶段。

从住房制度改革的历史看新的住房制度精神

要准确理解该段话的涵义需要回顾一下我国住房制度改革的历史。改革开放以来，我国的城镇住房制度一直处在不断探索和变革过程中，称得上里程碑式的改革主要有以下三个：

1998年，国务院颁发了《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。这是迄今为止我国住房制度改革的最重要的里程碑。

在23号文件颁发之前，我国城镇居民

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住居成本的。这种高度福利、实物配给的住房制度的最大的缺陷是效率极低，导致城市住房严重短缺。1998年之前我国城镇每年新建的住房数量仅几千万平方米，有些城市人均住房面积不足10平方米，甚至低于新中国成立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的廉租住房；占城镇人口70%的中低收入家庭购买经济适用住房；其他高收入的家庭（占人口20%）购买、租赁市场价商品住房。

该制度的实施极大地刺激了我国房地产市场的发展，房地产投资在随后的十几年里年平均增长速度超过20%，最近几年每年的新增商品房面积都超过10亿平方米，截至2016年底我国城镇人均住房面积已经超过了40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。

影响我国住房制度的另外一个重要文件是2003年8月出台的《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”）。2003年18号文件核心思想是要减少保障性住房在住房供给中的比例，强调房地产在国民经济增长中的支柱产业地位。之所以出台此文件，可能与当时的经济发展环境不确定增加有关，2003年春天中国遭遇了“非典”疫病的冲击，为了减少疫病给经济的冲击，需要房地产投资的刺激。

2003年的18号文件的指导思想是强调住房的市场化，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，此后住房价格节节高升与这些都不无关系。因此，2003年的18号文件在中国住房制度的演变历史中，也是非常重要的里程碑。

2003年以后，以市场化为导向的住房制度指导思想一直没有大的变化，反映在党的十七大和十八大报告里关于住房制度

信用连接者

亨元金融是一家以大数据和人工智能驱动的金融科技集团。目前拥有互联网消费金融产品“嗨钱”，以及大数据和人工智能信用分析工具“磐多拉”，两大产品分别面向普通消费者、金融机构与品牌合作方，旨在为机构和用户之间建立以信用为纽带的金融服务体系。

旗下品牌

嗨钱 钱进新势力

国内前沿的消费金融解决方案平台，专注消费金融领域，为年轻消费群体提供丰富的消费金融产品。



扫码下载APP

磐多拉

数据生活，你想我做

专注于大数据时代的移动互联网，从衣、食、住、行、娱多角度为客户提供深度数据检索、分析服务、技术支持。



扫码关注公众号

联系电话：021-3331 0260

地址：上海黄浦区蒙自路207号宏慧·盟智园7号楼

的表述基本一致，没有进行大的修改。十七大报告关于住房制度的表述是“健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难”，十八大报告里关于住房制度的表述为“建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，加强保障性住房建设和管理，满足困难家庭基本需求”。无论是十七大还是十八大报告，在住房制度方面依然延续着2003年的18号文件的精神，只是对低收入群体的住房保障方面稍作了强调。

从上述住房制度改革的历史回顾中可以看出，我国的住房制度设计一直在探索，试图在“住房保障”与“住房市场化”之间找到平衡点。实践已经证明，1998年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，容易导致房地产价格出现泡沫及其他不良后果。当前，突出的矛盾是一些大城市的房价已经严重脱离了普通工薪阶层的收入承受力。

党的十九大报告强调“房子是用来住的，不是用来炒的”是我国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。在中国住房制度变革的历史过程中，十九大报告将是住房制度演变的第三个里程碑。

从战略的高度理解住房制度的重新设计

调整住房制度是新时代的要求。十九大报告对我国经济与社会发展做了远景战略规划，并对现阶段我国经济发展所处的阶段做出重要判断，认为“我

国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”，明确“新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这个判断同样适用于住房领域。我国城镇人均住宅建筑面积已经达到40平方米，总体上摆脱了住房短缺局面，但面临着结构的不平衡，主要表现为：第一，不同城市之间的住房供求关系不平衡。大多数城市的住房供求基本平衡，有些城市甚至出现了供过于求，但少数大城市和特大城市的住房供求关系依然紧张，住房供给满足不了需求。第二，不同群体之间的住房消费水平差距较大。收入水平较高的群体因为购买住房的时间较早，该群体在房价持续上涨过程中获得了资本增值收益。而没有购买住房的群体面对房价持续上涨其购买力日渐削弱，特别是刚刚走上社会的年轻人，解决居住问题成为他们关注的焦点。

针对新的住房供求关系形势，提高住房保障力度，优化住房供求结构成为必然的选择，笔者认为，十九大报告提出的新的住房制度指导思想是符合时代发展需要的，是及时的。

调整住房制度是深化供给侧结构性改革的要求。十九大报告把深化供给侧结构性改革放在建设现代化经济体系的首位，强调“必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强我国经济质量优势。加快建设制造强国，加快发展先进制造业”。

住房价格的持续快速上涨与上述供给侧改革的战略目标是背道而驰的。因为现在的房价将转化为未来的工资成本，房价的大幅度上涨必然引发未来工

资的大幅度上涨,意味着中国的国家竞争力在降低。我国在短短的十几年里成为世界制造业中心,靠的是人工成本优势,如果我国房价过快上涨,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,最近几年大量外商投资的劳动密集型产业已经转移到东南亚其他国家。连深圳华为这样的具有国际技术优势的电信设备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。

我国制造业竞争力的优势逐渐丧失将改变资本的流向。尽管我国连续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年我国对外贸易顺差加上外商直接投资的数量超过5000亿美元,而当年我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年我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。美国正在采取措施实施减税策略,而中国继续采取以房地产为支柱来推动经济增长,会改变全球资本的流向,不利于中国建设创新型国家的战略目标。

香港最近30年的发展历程充分说明了上述结论。土地价格的不断上升导致香港经济竞争力的快速下降,产业空心化趋势日益明显,制造业从20世纪80年代开始逐渐转移到内地,金融和地产成为经济的主要支柱,越来越多的人无力购买住房,700多万香港居民有一半居住在政府提供的廉租房内,随着房价的不断上涨,没有

买房的市民与拥有住房的市民之间的财产差距日益扩大。导致年轻人对未来的前途失去信心,这恐怕是出现类似“占中事件”的主要原因。

新的住房制度体系内容解读

在十九大报告里,对住房制度设计只有短短的两句话,但已经勾勒出新的住房制度的大概轮廓,笔者理解如下:

坚持房子是用来住的,不是用来炒的定位。这句话通俗易懂,但含意深刻,为住房制度的模式选择确定了方向。从全球主要国家发展的历史看,大多数国家都难以避免房地产泡沫,而且大多数金融危机都由房地产泡沫引发,教训十分深刻:20世纪80年代末的日本泡沫经济的崩溃导致了日本长达30年的经济低迷;20世纪90年代的亚洲金融危机根本原因也是由房地产上涨过快导致的;10年前的美国次贷危机演变成全球金融危机的导火索同样是房地产价格波动引起的。

在西方发达国家中只有德国是一个例外。二战之后,德国的经济曾经持续多年保持高速增长,但德国主要城市的房价长期平稳,使得德国避免了由于房地产价格波动而导致的金融危机的袭扰。住房价格的平稳是德国制造业独步天下的关键因素之一。

显然,要加快建设制造强国,要把我国建设成为创新型国家,德国的住房制度设计是符合我国的战略需要的。1998年的住房制度改革关于住房制度模式的选择曾经吸收了西方发达国家的经验和教训,确定了分类供应的住房制度体系,即20%的中高收入阶层由市场满足他们的住房需求,70%的普通市民由政府提高经济适用房,10%的低收入群体通过廉租房来解决居住问题。但我国的住房制度改革有

意无意地朝香港的住房制度演变,住房供给形式单一,形成了土地财政。十九大为我国住房制度改革指明的方向是从当前的香港住房制度模式向德国住房制度模式转变。

“多主体供给、多渠道保障”涉及土地制度的变革。根据我国现行的土地制度规定,农村集体土地是不能进入市场流通的,城市周边的农村集体土地只能卖给地方政府,由地方政府转手高价卖给房地产开发商,土地的增值收益主要被地方政府和房地产开发商分享,地方政府垄断了土地的供给,房地产开发商成为城镇住房几乎唯一的供给者。这是住房价格持续上涨的制度基础。

因此,只有改变现行的土地制度,才能从根本上改变房价与地价轮番上涨的怪圈。“多主体供给,多渠道保障”将意味着房地产开发商不再是唯一的住房供给主体,合作建房、单位集资建房等多种形式住房供给可能将会出现,目前正在北京和上海推行的个人和政府共有住房产权也可能成为新的住房供给形式。农村集体土地通过建设公共租赁住房的形式进入市场的试点工作已经在部分城市展开,将来可能会在更多的城市推行。

有些人寄希望于房价大幅度回落让中低收入阶层实现购买住房的愿望也是不现实的,因为房价的大幅度下跌可能导致银行不良率的快速上升,操作不当会出现系统性金融风险。比较可行的办法是实施租购并举,让刚刚步入社会的年轻人住有所居。在稳定房价的前提下,大量增加租赁住房供给,租赁市场就会发展起来,住房的结构性矛盾就有望得到解决。●

(作者单位:中国社会科学院金融所)

责任编辑:董治
Yfj_dz@126.com

评论

46

我国住房制度将进入新阶段 /尹中立

十九大报告对住房制度的“让全体人民住有所居”的提法有别于之前的报告。历史地看，我国住房制度一直处在不断探索和变革过程中，而本次的表述意味着我国住房制度将产生新的重大调整，我国的住房制度将进入一个全新的历史阶段。

China's

Housing System Entering a New Stage

The 19th National Congress of the Communist Party has reported that the formulation of "letting all people live in a home" in the housing system is different from the previous report. Historically, China's housing system has always been in the process of continuous exploration and change, and this statement means that China's housing system will have a major new adjustment. Our housing system will enter a completely new historical stage.



商业银行 85

建设新型预警管理模式/朱坤富

金融科技发展日新月异，商业银行对前沿信息技术的需求也与日俱增。风险管理一直是银行业务的核心问题，风险控制能力的强弱，已成为辨别现代银行素质的重要标准。本文从三个方面对新型预警系统进行构想并提出构建建议。

Establishment

of a New Forewarning Management Mode

With the rapid development of financial science and technology, the demand of commercial banks for cutting-edge information technology is also increasing day by day. Risk management has always been the core issue of banking business. The strength of risk control capability has become an important criterion for distinguishing the quality of modern banks. From three aspects this article build the new early warning system and put forward suggestions.



刊首语

04 2017年终絮语

特别关注

10 绿色金融：银行业转型发展的新风口

11 鲁政委 汤维祺/协同推进绿色金融与普惠金融发展

15 王 麟/城市商业银行拓展绿色金融研究

18 张兴荣 刘德仁/百年大行的可持续发展之道

——桑坦德银行的可持续发展管理实践及启示

22 刘宏海/绿色金融助推京津冀协同发展

25 崔 澐/银行业绿色金融：五点不足与三点建议

封面人物

30 韩晓宇/换道创新发展 服务实体经济

——访渤海银行党委书记、董事长李伏安

行长视点

36 杨 敏/金融科技是地方商业银行差异化发展的核心动力

39 徐兴明/新时代商业银行战略思考

评论

42 王 力/十九大后我国经济形势研判及投资机会

46 尹中立/我国住房制度将进入新阶段

49 高广春/个人住房抵押贷款还有多大增长空间

53 王光宇/银行理财对于资产管理新规的理解及应对

59 陈汉鹏/中国财政状况的评估与应对

宏观经济

62 郑志瑛/摒弃“特殊企业”自恋 回归普通企业初心

——对商业银行服务实体经济的思考

63 刘剑雄/主权信用降级的影响及应对

66 高东胜/如何提高金融支持实体经济的效率

69 张 远/金融摩擦对结构性货币政策的影响

71 张长意 周 治/金融资产公司应为新形势下国企改革服务好

75 刘晓曙/经济周期视角下的中国经济运行

商业银行

78 蔡 浩 李海静/存款去哪了：股份制银行面临的问题和应对策略

82 王鹏虎 朱 琳 曹子杨/交易银行账户及支付服务创新