

中国经济社会发展智库丛书 ■ 第4辑

激辩 “新住房策论”

New Critical Debate on China's Housing Policy

程恩富◎主 编

胡乐明 张 旭 钟卫华◎副主编

是构建以“市场调节为基础、国家调节为主导”的住房调节新机制，还是继续市场化的住房改革？是塑造以“公租房为主、商品房和私租房为辅”的城镇住房新格局，还是继续推行商品房为主的住房政策？要不要征收空置房和闲置房的税费并取消商品房预售制度？

由美国发布的《全球智库影响力研究报告》确认的“亚洲和中国第一智库——中国社会科学院”所属的经济社会发展研究中心领衔，十所重点大学组成的“中国经济社会发展智库理事会”，围绕当前中国如何进行城市住房模式的顶层设计召开论坛，编撰争鸣文集。

请看知名学者与专家的分析与建言！

中国社会科学出版社

激辩 “新住房策论”

New Critical Debate on China's Housing Policy

程恩富◎主 编

胡乐明 张 旭 钟卫华◎副主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

激辩“新住房策论”/程恩富主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 9
(中国经济社会发展智库丛书·第4辑)

ISBN 978-7-5161-0105-6

I. ①激… II. ①程… III. ①住房政策—中国—文集

IV. ①F299.233.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 180143 号

责任编辑 田 文
责任校对 刘 俊
封面设计 李尘工作室
技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 9 月第 1 版

印 次 2011 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 22.25

插 页 2

字 数 346 千字

定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《中国经济社会发展智库丛书》

编 委 会

- 主 任** 程恩富 中国社会科学院学部委员、学部主席团成员、马克思主义研究学部主任、马克思主义研究院院长、经济社会发展研究中心主任、全国人大代表
- 编 委** 胡乐明 中国社会科学院马克思主义研究院原理部主任、经济社会发展研究中心副主任
- 郭建宁 北京大学马克思主义学院院长
- 艾四林 清华大学马克思主义学院常务副院长
- 秦 宣 中国人民大学马克思主义学院院长
- 王炳林 北京师范大学党委副书记、马克思主义学院院长
- 段 霞 首都经济贸易大学人文学院院长
- 王树荫 首都师范大学政法学院院长
- 冯金华 上海财经大学马克思主义研究院副院长
- 李建平 福建师范大学马克思主义研究院院长、原校长
- 何干强 南京财经大学当代马克思主义中国化研究中心主任
- 许为民 浙江大学宁波理工学院院长

目 录

前 论

解决我国住房问题需要有顶层设计

——在中国经济社会发展智库第4届高层论坛上的致辞

..... 李 扬(3)

用马克思主义理论为指导来解决我国的住房问题

——在中国经济社会发展智库第4届高层论坛上的致辞

..... 林 岗(11)

以稳定的政策实施有效调控 逐步实现“住有所居”的

目标 宋春华(15)

应在大力推广公租房基础上实行租售并举 丁宁宁(26)

研究住房:理论比政策更重要 陈 淮(30)

推进住房建设与管理的再改革 任玉岭(34)

关于解决大城市房价畸高的基本思路 李崇富(43)

中央企业房地产业务调整的有关情况 楚序平(49)

主旨报告

城市以公租房为主的“新住房策论” 程恩富 钟卫华(57)

甲方文章

- 对房地产市场调控的系统思考及预测 步德迎(75)
- 住房保障的政府责任及解决之道
——评程思富教授的《城市以公租房为主的
“新住房策论”》 汪洪涛(85)
- 论城市住房体制的改革目标 何干强(90)
- 论发展公共租赁住房的必要性、当前定位及
未来方向 曾国安 张 倩(100)
- 警惕房地产“投机赌博新经济” 夏小林(115)
- 住房保障要新思路新举措 汪利娜(125)
- 中国住房保障体系构建研究
——基于“三元到四维”的视角 郭士征 张 腾(131)
- 改革城市居民住房模式的思路 吴厚德(143)
- 中国住房政策的社会目标及供应体系重构的设想 程大涛(151)
- 公租房是解决我国住房问题的最佳途径 郭其林(164)

乙方文章

- 住房制度改革中的公平与效率
——纪念城镇住房制度改革 30 周年 陈伯庚(173)
- 探究住房改革中存在的问题 刘维新(180)
- 对“二次房改”的认识和讨论 刘 琳(187)
- 住房商品化改革应从根本制度设计上着手 孙梦兰(190)
- 房地产业市场化方向不能变 陆玉龙(195)
- 失衡与重构:城市住房市场的结构调整 陈红梅(198)

丙方文章

制度缺陷、行为冲动与发展失衡

- 中国住房发展机制的缺失与重建 倪鹏飞(205)
- 关于住房的困境、困惑与出路 周溯源(221)
- 中国住房保障问题:社会政策的视角 唐 钧(232)
- 我国房地产高价的理论谬误与制度缺陷 周 文(240)
- 社会分层视角下的中国住房政策研究 王宏波 随雯茜(246)
- 房地产税改革的若干问题思考
- 从重庆、上海改革说起 汤贡亮 汪 昊(261)
- 我国房价虚高的逻辑模型与综合治理措施研究 刘美平(272)
- 日本高速增长时期的公共住房政策对中国的启示 赵光瑞(283)
- 略论我国房地产市场问题的治本之策 周 诚(296)
- 恩格斯《论住宅问题》的当代意义 宋丽丹(303)

相关信息

人大代表程恩富关于“新住房策论”部分观点的

- 网络评论 (315)
- 关于当前对我国房地产问题的看法 杨圣明(319)
- 各国推广廉租房公租房面面观(德国) 魏爱苗(321)
- “二次房改”:改革重新“投胎” 伊西科(329)
- 构建以公租房为主的“新住房策论”
- “中国经济社会发展智库第4届高层论坛”
- 综述 钟卫华(338)
- 后记 (351)

微

研

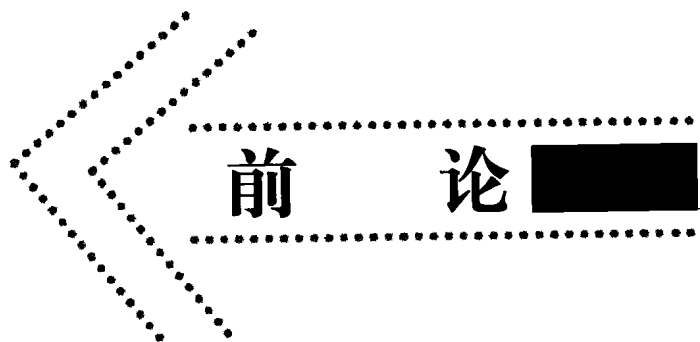
所

住

房

策

论



■ 解决我国住房问题需要有顶层设计

——在中国经济社会发展智库第4届高层论坛上的致辞

◇ 李 扬*

尊敬的各位来宾，女士们，先生们：

上午好！首先，我谨代表中国社会科学院，对这次会议的召开表示热烈祝贺！对各位专家学者、各位来宾表示诚挚的欢迎！

住房问题是我国当前三大热点之一。这是一个非常复杂的问题。因为它涉及到民生，涉及到经济发展，涉及到政治，涉及到社会各界的心态，总之，它当是一个涉及全面的系统工程问题。但是，从现在看到的状况，迄今为止，我们的研究似有盲人摸象之嫌。主要表现在，很多研究对住房问题的某些方面研究得非常深入，但是，往往忽略了其复杂、综合的大背景。这意味着，在住房问题上，我们要花气力去区分小道理、中道理和大道理。

春节之前，中央领导到中国社会科学院视察，向中国社会科学院布置了四个研究课题。两个课题涉及基本理论：一是社会主义的基本经济制度，二是社会主义的民主法制；另两个课题涉及重大经济政策：一是收入分配，二是住房。可见，这个问题已经重要到中央领导需要重点研究的程度。中央领导指出，目前对住房有意见的群体中，有些本是我们住房改革

* 李扬，中国社会科学院副院长、学部委员。

的主要受益者，比如公务员、城市里的白领等，但现在他们也都对住房有颇多反映，颇多责难，这说明，住房问题已经十分突出。我认为，中国的住房制度发展到今天，已经到了没有总体解决方案而难以继续推进的程度了。所以，我希望今天这个会是一个从总体上来研究住房问题的会议。而且，从目前情况来看，我们急切需要从制度层面来解决，不能就某一个方面争论不休。刚才林岗教授指出，仅仅调控房价是不够的。我同意这个看法。这是因为，造成房价上升的原因非常多，如果不剖析清楚，仅去调房价，可能是舍本求末。

今天，借这个会议的机会，我想就它所涉及的一些主要方面，谈一点我个人的看法。

第一，我们首先要对中国的住房制度发展及现状有一个历史分析。现在，人们对我国住房制度有颇多责难，批评意见能列出一个大清单。确实，这些可能都是问题。但是，如果把这些问題都归于市场化，并因此要求回归旧体制，那就成问题了。因此，我们必须清楚地了解：目前这样一个制度是从哪里来的？在座年龄稍大一点儿的同志都知道，如果回溯到十几年前，那时的问題与如今完全不同。那时的尖锐问題是没有房子。这种状况是旧体制长期累积的结果。大略地说，新中国成立几十年，城镇职工的住房问題由国家集中解决，但国家却很少建过房子。因为那个时候的主导思想是“先生产后生活”，“先治坡后治窝”，把人的消费、生活方面的要求放在非常靠后的位置。这种制度延续多年，结果就是人均住房面积越来越小，以至于到了不改就难以向人民交代的程度。在这种背景下，改革提上议事日程之后，大家自然想到用市场化的办法来解决问题。正式改革是在1998年，以国务院关于城镇住房制度改革的文件为标志。当然，在此之前，有些地方已经在进行试点。这样计算，我国住房制度改革总共只有13年时间。而这13年的改革成绩巨大，其集中表现就是，中国城镇居民的人均住房居住面积从1978年的6.7平方米增长至2010年的33平方米。这个成绩如同中国整个的经济增长一样，在中国历史上和世界历史上均绝仅有。在这个意义上，我认为，无论当前问題有多少，我们十余年改革的成绩不可抹杀。而这种结果，正是推行市场化带来的。现在看，一

味地强调市场化确实有问题，但是，否定市场化的方向更不可取。我们需要做的事情，是更深入地探讨市场机制和政府干预的有效结合方式。总之，对于我国的住房制度，首先要有一个历史的看法，不能截断历史，不能只看这10年，我们还需要看30年，看60年。如果把问题放在这样一个历史长程中来看，我觉得大家就可以比较心平气和，比较全面，比较科学，不至于走向极端。这是我想说的第一个问题。在这个问题上我想强调的是，我们需要认真探讨中国住房制度中市场机制与政府干预如何更好地结合的问题。

第二，要深入研究分析住房的性质。这也是一个前提性问题。首先，住房的性质是多方面的。从它的物资属性来说，它兼有消费品和投资品的性质。任何物资产品，只要能够多次使用，理论上就兼有消费和投资两重性质。换言之，任何耐用消费品，都会有投资的性质，因此，人们购买住房，在满足自身消费需求的同时，客观上就可能满足其投资需求。现在我们看到很多言论，而且言辞激烈，说我国住房市场的主要问题是把它做成投资市场了。由此得出的政策建议就是要抑制投资需求，回归住房的消费品属性。这样提问题，似是而非。问题在于，如果这个产品的物资属性自身就兼有消费和投资的性质，你如何区分得开？分不清楚其中的性质，这样提问题于事无补，而且会添乱子。其次，现在很多人说住房，强调其民生性质，说拥有住房是人们天生的权利，是天赋人权，在社会主义制度下，更应当体现天赋人权。但是，住房又是一个经济商品。这说的是，盖房子需要资金，而且需要大量、长期的资金。为盖房子筹钱，是任何社会、任何年代都十分头疼的大问题。接下来，我们需要将需求和供给配在一起分析。如果没有有效的资金筹集机制，天赋人权也无法实现。因此，我们需要把人们对住房的需要和住房的生产结合起来考虑。我们说，十余年来市场化改革方向应当基本肯定，就是因为它在相当程度上有效解决了住房资金的筹集问题。在这里我想强调的是，我们始终不要忘记，社会主义制度的根本点是不劳动者不得食，我们的制度要保障人们获得诚实劳动的权利，在这个基础上，不劳动者不得食。须知，购买住房是人生的大事，从经济上说，它需要花费人的一生储蓄。在这个意义上，刚刚从大学

毕业的学生甚至是下岗职工难以购买住房，具有一定的合理性，因为他们尚未为社会创造财富，或者还没有积累足够的财富来支付这笔巨大的支出。总之，还是前面所说的观点，住房问题，需要政府和市场有机结合，很好地融合、配合才能解决好。这也是中央领导到中国社会科学院视察时明确提出的要求。传统体制下用计划的办法，用政府包办的办法，解决不了我国的住房问题，已经被前40年的历史证明了，而最近十余年的历史则证明，完全用市场的机制也不可能解决好。这是我想说的第二个看法。

第三，我国住房的市场结构。回顾我国住房市场的改革历史，现在有一点已经获得共识，这就是，我国住房市场的目标模式，迄今并没有做过非常清晰的描述。但是，潜在的，至少政策的导向给人的印象是，我们要建立的住房制度，就是要让多数人买房。现在看来，这个目标是可以质疑的。至少，住房制度改革发展到今天，实践已证明很多人买不起房。我注意到，最近一两年来政府采取的措施，已经在大规模地纠正这样一种想法，已经较明确地提出租房和买房并重的战略。论及租房，现在谈得多的是公租房、廉租房。除此之外，是不是还应当有一些社会化的经济性的租房？这个问题现在必须回答。不回答这个事情就很麻烦。如果要引述别国的例子，那就多了。当今世界，无论哪个国家都不可能通过买房来满足居民的居住需求，都是买和租并行。美国是世界上居民拥有自有住房比例最高的国家，但其自有住房率只有67%。德国是一个住房问题解决得比较好的国家，但其住房自有率仅有30%左右。这些范例值得我们研究。客观地说，长期以来，我国租房市场是不被重视的。在我们有关住房问题的讨论中，说起住房制度，人们指的都是住房的买卖，全不将租房市场包括在内。我认为，这是我国住房市场结构的致命缺陷。如果说我们是通过买和租并重的模式来解决住房问题的话，那我们的思路就宽广得多了。我认为，这个问题至关重要。中央领导视察我院时也谈了这个问题。他认为，当下我国住房市场太复杂，外行人看不清，内行人说不清。什么商品房、廉租房、公租房、两限房、经济适用房，等等，说不清楚。如果我们制度上规定不清，其中就会有经济“租”，即经济学上所说的“租”。有“租”就有腐败的温床。应当说，近年来我国住房市场中出现的一些问题，归因

于我们自己的制度没有规定清楚，是我们自己造成的。分不清楚住房的市场结构，住房问题就难以解决。

第四，住房市场中的土地问题。住房是建在土地上的，是土地的附着物。然而，土地的这个附着物并不重要，随着时间的推演，它会折旧，直至基本失去价值。但是，土地不然。由于土地供给是有限的，而人们对它的需求是无限的，所以，土地是无价的，将随着人们对土地需求的增长而不断上涨。这意味着，土地是住房市场的一个不可避免的重要问题。由于实行土地公有制，中国住房市场中的土地问题比其他任何国家都复杂。不仅如此，随着中国市场化程度的深化，中国的土地在不断经历着资本化的过程。就是说，中国的土地不断地经历着从无价到有价，从低价到高价的经济过程。从市场经济发展的角度看，这个资本化过程是正常的，随着城市化的推演，随着工业化的推演，随着市场经济的深化，不仅是土地，中国很多的生产要素过去是不可交易的，现在都卷入资本化的浪潮。这个过程是正常的，问题在于，对于土地资本化过程中产生的收益的分配，我们一直没有重视，更没有清晰的制度安排。现在大家都知道土地财政，这就是说，土地资本化过程的大量收益，被各级政府占有相当的部分。这个数目相当大。大家知道，去年政府花那么大的气力压制这个市场，卖地收益还高达2万多亿元。前年经历那么深重的危机，卖地收益也有近1.6万亿元。从根本上说，土地是谁的呢，谁应该享有这个卖地的收益呢？一方面，出让土地收益大量增加；另一方面，对应的是大量的失去土地的农民，在最坏的情况下，失地农民会变成三无，即无地、无业、无收入。这就产生了严重的社会问题。现在，中央已经注意到这个问题，并采取了一些措施。比如说，把卖地收入的一部分用于公租房建设，就是土地资本化过程中用土地收益的一部分解决一般居民的住房问题。这样一种制度安排是非常正确的。如果这个问题不解决，以后会出大问题。应当清醒地看到，我们这个市场中的很多问题都与此有关。比如说，小产权房的核心是什么呢？就是该住房之下的土地没经过出让这样一个规定的程序。按照现行规定，经过国家规定的土地出让程序，土地就转化了用途，在上面盖房，就是完全产权房；没有经过出让程序，农民自己盖的就是小产权房，

并受到严厉打击。这种状况的合理性值得深思。试想，现在城市的房价天天在涨，以至于政府十分头疼，然而，农民作为中华人民共和国的公民，为什么不能享受中国城市化和工业化的收益呢？为什么就不能享受房价不断上涨的利益呢？反过来看，城里人觉得房子贵，他们为什么不能到农村去买一个更便宜点的房子住呢？如果可以，城里的住房价格不就涨不了那么高吗？这里的核心是土地问题，是土地资本化过程中的收益分配问题，是中国土地的产权制度问题。我们非常高兴地看到，“十二五”规划关于中国未来的城镇化发展，着重谈到了城乡统筹。谈到城乡统筹的时候，着重谈到了要建立城乡统一的土地市场以及生产要素在城乡之间无障碍流动问题。中国经济发展的起点是城乡二元结构，经济发展的目的之一，就是要消除城乡二元结构。“十二五”规划提出的城乡综合发展，是解决这一基本问题的重要思路。

第五，住房市场调控问题。目前，我们对住房市场的调控，集中于对房价的调控上。但是，我们并没有花很多气力去研究导致房价上涨的因素和背景。论及房价上涨，恐怕10个人会有11种说法。当价格上涨的原因尚未搞清楚的时候，就去下大气力进行调控，十有八九会出乱子。有人戏谑地说，中国房地产市场大约只有10年，而10年中我们就经历了9次调控。这个市场怎能经得起这样的折腾？更重要的是，对房地产市场的调控几乎总是围绕着价格在展开，而且，调控的格局是：价格上涨便向下打，价格跌落便向上抬。这种调控格局是有问题的。这中间的问题，可以用一个中国的例子加以说明，这就是中国的股票市场。在一个相当长的时期中，我国的股票市场曾经也是不断被调控，调控的对象也是其价格，即股指。那时的情况是，只要股指变化，当局就进行调控，也是高了向下压，低了向上抬。经过十余年痛苦的经历后，我们的监管部门开始成熟，现在，他们也积极调控市场，但是，股指不再是主要调控对象，而市场本身成为对象，调控对象开始指向市场结构、上市公司、交易结构、交易机制、交易工具、交易合约、交易的信息，等等。应当说，我国的股票市场如今比过去成熟得多，股指也较过去稳定得多。我认为，在我国住房市场上，也应该有类似的转变。物品当局的目光不要停留在房价及其变化上，

而应放在造成房价变化的因素上，并着力于调整和改变这些因素。

第六，住房金融问题。住房是一个需要大量投资，需要长期投资的行业，当然不可能用人们现期的收入来予以全款支付。于是，就有个跨期问题，跨了期，就要有金融，就要有完善的金融体系。现在，我国涉及住房的机构基本上是商业性机构，这中间，应该不应该有互助性机构，应该不应该有政策性机构，需要我们认真回答。最早推行住房制度改革的时候，我们国家就成立了两家住房银行，即烟台、蚌埠市的住房储蓄银行。蚌埠住房储蓄银行开业一年时，我在那里开了三天现场研讨会。谁知，正在金融部门艰难地推动住房专业银行发展之时，国家又推出了住房公积金制度。从资金来源、资金运用及其运行机制来看，公积金与住房银行有很多相似之处。这就使得两家银行无法继续运行，如今，它们都变成商业银行了。再来说公积金。它们的现状令人堪忧。如今公积金总额上万亿，但有相当的部分被地方政府挪用了。另外，前一段时间还有讨论说要拿公积金的钱去盖廉租房，这简直是牛唇不对马嘴。公积金的性质是互助性，其资金来源于公积金缴纳者，其受益对象也限于所有公积金缴纳者。而廉租房的性质是公益性、政策性，其受益者是少数低收入者，其资金应来源于政府税收，来源于对全体公民的课征，其性质则是抽肥补瘦。再如，要不要有一个中央一级的类似美国房地美和房利美这种专司住房金融的机构？这个问题很复杂，美国两房是私有化的。在历史上，它们本是政府所有的，然后逐步私有化了。然而，在此次危机中，美国政府又将其国有化了，现在又有人议论说要再私有化。我们想说的是，对于这个高度复杂的市场，是需要调控的。问题是，我们应当用什么样的机构来实施对这个市场的调控呢？用何种机制来应付这个市场中最复杂的金融活动呢？我认为，这个问题始终存在，如今更需要认真考虑。

住房贷款是一种风险最大的贷款。因此，为了管理它的风险，需要提高它的流动性，于是，就提出了按揭贷款的证券化问题。在中国要不要证券化？如果要，如何推行？鉴于此次美国金融危机的教训，我们该如何防范风险？等等。也都迫切需要研究。

第七，税费的问题。其一，我们的税费繁杂，负担沉重；其二，费多

于税，而且费大于税；其三，税费征收的环节重流通、轻收入。当下，有几个城市拟推出不动产税。这说明，大家开始探讨住房市场的税费格局问题，已经开始向所得税为主的方向转化。如果实行这一转变，则如何弥合财政收入因此所造成的下降？如此等等，目前讨论得也很不充分。

第八，关于借鉴国际经验的问题。住房市场对于中国来讲是一个新事物。中国是个很特殊的国家，既是大国，起点又是穷国，还是一个转型国家，又是一个社会主义国家。这些特征结合在一起，决定了中国不可能单一地借鉴某一国家的经验。我们注意到，最近很多人关注新加坡的经验，关注香港的实践。十余年前，我曾有过一个判断：对于中国这种大国来说，像新加坡之类城市国家的经验是不足为训的。大家想必去过新加坡，那个国家之小，小到开车一天就能逛个遍。在这样的条件下所形成的各种制度，如何能适用于中国？但是，遗憾的是，正是这个只能在几百万人口的城市国家中才能实施的新加坡经验，在相当程度上主导了我们国家的住房制度的改革。诸如廉租房、公租房都是跟他们学的，还有公积金，也是从新加坡移植来的。时至今日，我们应当反思如何借鉴别国经验的问题了。

总之，住房问题是一个非常重要的问题，同时，又是一个非常复杂的问题，因其重要，因其复杂，现在我们到了一个需要总体进行设计的时候。“十二五”规划里有一个词，叫“顶层设计”。我觉得，住房正是一个需要顶层设计的领域。在顶层设计尚未周全之时，解决单一问题的政策应慎用，因为它很可能会与住房市场的其他方面矛盾、冲突，从而，其实施会干扰整个市场的健康发展进程。

借此机会我就讲这么多，请大家参考，欢迎大家批评指正，谢谢！

（根据录音整理，题目为整理者所加）