

以供给侧改革来推进“房子不是用来炒的”住房制度建设*

陈杰

(上海财经大学公共经济与管理学院,上海 200433)

摘要:中共十九大报告提出的“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位”,与“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”,以及“让全体人民住有所居”,是一个完整的整体。“房住不炒”提供了思路,住房制度的建设要求指出了发力方向,“让全体人民住有所居”是最终目标。实现人人住有所居,需要加强需求侧调节,但重点是深化住房供给侧改革、加快完善住房供应体系。该文系统性讨论了如何通过深化住房供应体系的供给侧结构性改革来推动中共十九大报告所提出的“房子不是用来炒的”住房制度建设,以期对相关决策提供参考。

关键词:住房供应体系;房住不炒;供给侧改革

中图分类号:F293.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2017)82-0013-06

人人住有所居,是人民对美好生活向往的基础性组成部分,而这需要良好的住房制度设计。党的十九大报告提出“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”,这段表述虽然不长,但对如何加快城镇住房制度完善以实现全体人民住有所居有诸多新提法,亮点多多,不仅展现了党中央对新时代错综复杂城镇住房矛盾根源认识的新高度,更体现了党中央对新时代住房制度建设的新思路,将成为未来长时期内中国住房制度建设的根本性指导思想,值得认真学习和体会。

1 如何完整理解十九大报告对住房制度建设的要求

首先,十九大报告提出的“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位”,这将成为未来中国住房制度建设的核心指导思想。在2016年底中央经济工作会议第一次提出“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位”之后,在党代表大会报告中再次郑重提出这个提法,这充分说明,“房住不炒”将成为相当长期内党和政府解决中国城镇住房问题、建立房地产市场健康稳定发展长效机制的核心指导思想。一段时间以来,中国城镇住房价格持续飙升,房地产

市场乱象丛生,造成社会很大不安定因素和蕴藉了很大的金融风险,其中一个重要原因是房子炒作风,住房脱离了本来的居住属性,被沦为投资和投机的工具。社会上曾经有很多观点认为,住房天然具有居住属性和投资属性的双重属性,在市场经济下,商品住房很难避免成为投资炒作的对象,政府做好低收入人群的托底性住房保障就好了,商品住房的价格应该完全交由市场来决定,完全自由化和政府不要去做任何干预。这些观点曾经严重影响了政府的住房政策制定思路,一段时间内政府在住房市场上放松了对投机炒作的应有管控,导致房价经常性出现飙升。即使后来加强调控,在调控思路上也往往没有抓住本质要害,限购限贷等这些手段都不能从根本性去除住房的投机性。只有“房住不炒”这个提法出现,才是真正抓住解决城镇住房问题的要害,即关键就是要让至少一部分住房剥离投资功能,使其失去炒的可能性。

其次,十九大报告提出“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”,表明深化供给侧改革将成为未来中国住房制度建设的重点突破方向。相比十八大报告中所提出的“建立市场配置和政府保障相结合的住房制度”,本次报告中用的是“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”的全新提法。笔者认为,这个富有新意也深有内涵的提法表明,党中央在深思熟虑之后,开始逐步认为住房制度不仅要有市场配置作为主体组成部分,也不仅要补上政府保障的短板,还要在市场配置和政府保障之外扶持培养新供给主体、探索增加“第三条道路”的可能性。那么这个新供给主体,应

收稿日期:2017-10-24

作者简介:陈杰,投资系主任,教授(校讲席教授),博导,不动产研究所执行所长,公共政策与治理研究院首席专家。

E-mail: chen.jie@mail.shufe.edu.cn

基金项目: NSFC-ESRC 联合资助基金(NSF7161101095)、国家自然科学基金(NSF71573166;NSF71173045)。

该是独立于政府和市场之外、具有非盈利特征的社会组织机构。即使针对住房保障,十九大报告也提出了“多渠道保障”的崭新提法,表明在推进住房保障建设过程中,不仅是各级政府有主体责任要通过财政和公共资源来提供托底性质的住房保障,也要充分动员和科学有效合理利用社会资源民间力量来提供各种形式各种性质的住房保障与住房扶助。再看“租售并举”,这是这几年来政府在住房市场方面最为大力推进和提倡的口号,其直接目标是要改善住房市场在租售结构上的失衡,其本质思路也是从调节住房供应结构入手,通过化解供给侧结构性矛盾,实现住房市场的有序健康发展。综合这些视角来看,十九大报告为今后一段时间内中国城镇住房制度改革攻关所指出的主要方向就是,要深化住房供给侧结构性改革,来促进人人住有所居和实现住房市场健康稳定可持续发展。

第三,十九大报告提出“让全体人民住有所居”,体现了这届党中央立志建设全面小康社会的大局观与历史担当,以及意图克服长期存在的发展不平衡不充分的强烈意识。与十八大报告在第七章“在改善民生和创新社会管理中加强社会建设”中的“在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好生活”出现一次“住有所居”相比,本次报告中两次出现“住有所居”,第一次是第三章“新时代中国特色社会主义思想和基本方略”的第八点“坚持在发展中保障和改善民生”中的“在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”出现,第二次是第八章“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理”的第三点“加强社会保障体系建设出现”中的“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”出现。两次出现“住有所居”具有深意,表明适宜居住是人民美好生活的根基和民生建设的基石,十分关键。第二次出现特意强调“让全体人民住有所居”,则表明人人住有所居是全面小康社会的必然要求,也是克服发展不平衡不充分、保证全体人民共同富裕和在共建共享发展中有更多获得感的具体体现。

第四,十九大报告提出的“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位”,与“加快建立多主体供给、

多渠道保障、租购并举的住房制度”,以及“让全体人民住有所居”,是一个完整的整体,不可割裂来看待和理解学习。“房住不炒”提供了思路,住房制度的建设要求指出了发力方向,“让全体人民住有所居”是最终目标。“房住不炒”,加强住房需求调控,包括坚持限购限贷、降杠杆、遏制商品住房过快流通来平抑炒作之风、让房子变得难炒外,更主要是治标也治本,从深化住房供给侧结构性改革入手,让一部分房子变得不可炒、无炒作价值。比如,增加住房供应品种,分流住房需求和投资性需求,针对刚需者提供只能住不能炒的房子。这并非不可能。比如最近北京推出的共有产权房,就是可以长期住,但限制转让,只能内部流通,大幅度降低了牟利空间,真正是面向自住型刚需者,是实现“房住不炒”的一个有益探索,已经在社会舆论中产生良好的反响(王红茹,2017)。在探索实践中进一步完善后,必将对推动中国城镇住房供应体系结构性改革产生很大的示范性启示意义。另一方面,在引导共有产权房这类新型品种的住房向“房住不炒”发展的同时,也要探索落实“多主体供给”。当前可能政府还是共有产权房的供给主体,但将来可以尝试引入社会组织和机构成为供给主体,政府逐步退出直接供给,更多主要作为政策提供者、规范制定者和市场管制者的角色出现在共有产权房等新型住房品种的供应体系中。还要牢记,无论“房住不炒”,还是“多主体供给、多渠道保障、租购并举”,归根到底,都是为“让全体人民住有所居”服务,要以这个目标为根本出发点。

2 如何从理论上理解“房子是用来住的、不是用来炒的”

在中央对新时代城镇住房矛盾的根源进行准确定位和指出化解矛盾的根本方向之后,如何落实“让房子不是用来炒的”住房制度建设就成为当前住房领域工作中具有高度紧迫性的重要内容。然而,要在政策实践中科学有效地落实“房子是用来住的、不是用来炒的”,又需要对这个命题有全面完整和准确的认识。

笔者对如何理解“房子是用来住的、不是用来炒的”有以下理论认识:

首先,“房子是用来住的、不是用来炒的”并不是反对住房具有投资功能。这句话强调的是,住房的投资功能必须建立在服从和有利于发挥住房的居

住功能为前提。笔者认为,中央并没有否定住房的投资属性。只要是市场经济,住房就天然同时具有居住和投资双重属性,这点是无法抹灭的。如果完全抹灭住房的投资属性,市场经济条件下,会导致住房供给短缺,增加实现让全体人民住有所居的困难,也不利于增加居民财产性收入,难以实现十八届五中全会及十三五规划所提出的到2020年全国居民人均收入较2010年翻一番和实现全面小康的庄严承诺。然而,住房的投资功能并不是无限制的,是必须以有利于住房居住功能发挥为前提,那些不是建立在居住功能基础之上或妨碍住房居住功能发挥的投资功能,是要禁止和反对,这部分就是投机炒作。“房子是用来住的、不是用来炒的”,表明了中央对住房投机炒作坚决反对的坚定态度。

其次,住房投资与住房投机炒作最本质的区别在于当事人是否有市场操纵炒作行为。要落实好“房子是用来住的、不是用来炒的”,就要认识好住房投资与住房投机炒作的本质区别到底是什么?这个理解直接关系在政策实践中如何把握好两者的界限,从而实现在对住房投机炒作的精确打击的同时又保护好住房市场的生命力。从使用价值决定交易价值、交易价值围绕使用价值浮动的价值规律出发,笔者的理解是,投资行为是遵循和服从价值规律,去认识去发现商品本身内在的潜伏的使用价值,投资本身是市场经济下价格发现机制的重要组成部分。而投机炒作是背离和不尊重价值规律,并不在乎这个商品内在的使用价值是多少,而只在乎该物品在短期内的交易价值。投机炒作有一个显著特征是,具有主观恶意的操纵炒作商品交易价值的行动,让商品的交易价值远远背离其内在使用价值,从而从中牟取暴利。就像普通的买股票是一种投资,但是用做庄方式串谋、利用信息不对称的市场局限肆意做多或做空股票价格那就是一种投机炒作。在住房问题上也是一样的。如果只是买住房,然后用来出租让住房资源得到合理利用、居住功能正常发挥,业主静静等待住房因为使用价值上升而带来的交易价值上涨,从而获取合理回报,这是正常投资。但买了住房自己不住也不出租,刻意制造市场短缺,让市场接收到错误信号认为这个市场一直还是供不应求,有主观上人为去改变住房交易价格的内在动机并且付诸于行动了,那么这就是投机炒作了。那些大量买房又大量囤房大量空置,还在市场上煽风点

火制造恐慌心理,有明显主观恶意以一己之力去影响市场供需格局进而影响短期内交易价格的,就更加明显是投机炒作行为了。后面这两个都是政策要坚决遏制打击和乃至禁止的。

第三,住房投机炒作存在天然土壤,完全根除炒房很困难,需要艰苦努力和周密的制度设计。中央在经济工作会议和十九大开幕式报告上两度强调“房子是用来住的、不是用来炒的”,已经说明了这个问题的复杂性和艰巨性,不能指望解决这个问题一蹴而就。住房具有使用寿命长、使用范围广、价值稳定、地址固定、唯一性和稀缺性等物质特点,在金融上具有杠杆放大性,天然具有投资品属性(况伟大,2010)。住房市场又具有许多天然的市场局限性,如住房供给弹性小和周期长、住房具有很强的异质性、供需双方之间有严重的信息不对称等,导致住房市场上的投机炒作存在天然土壤。加上在中国,由于城市土地是政府单边垄断,土地供给的计划性很强,大大滞后于住房市场的瞬息万变,更容易给住房投机炒作带来空间。还考虑到不少地方政府对土地财政的高度依赖性,更加让住房投机炒作有机可乘(吕炜、刘晨晖,2012)。完全消除住房投机炒作并不现实,这在各主要市场经济都是如此(邵挺,2015),但至少要在部分住房上实现“房住不炒”。

第四,要落实好“房子是用来住的、不是用来炒的”,不仅要能在市场管理中精确打击,更要建立机制在事前有效防范住房市场上的价格操纵炒作行为。是否存在主观的意图操纵炒作商品交易价格的行为,是区分投资和炒作的一个重要分水岭。住房市场本身应该是高度竞争性的,消费者之间是价格的接受者,但投机炒作者却意图成为价格的操纵者,从此牟利。价格操纵行为影响消费者的判断,造成价格信号混乱,对市场价格机制具有很大的破坏力,在市场经济国家都是要被严厉打击。住房市场的价格操纵行为对金融安全的冲击效应很大,也极易诱发社会不稳定,需要坚决打击遏制和有效事前防范。然而,住房市场上的价格操纵行为,不仅来自个体炒房者和炒房团,也来自开发商、房地产中介、房地产信贷融资者等利益相关者,甚至一些地方政府,产业链的每一处环节都有可能。打击遏制住房市场上的价格操纵行为,仅仅强化需求侧的市场管理是远远不够的。要有效事前防范住房投机炒作,关键在供给侧。需要从深化住房领域供给侧结构性

改革入手,消除住房投机炒作的空间,才能渐进建成既能抑制房地产泡沫、又能防止出现大起大落的长远制度安排。

3 如何在实践上落实“房子是用来住的、不是用来炒的”

根据笔者对2016年底中央经济工作会议、2016年末中央财经领导小组会议和十九大报告中关于住房问题的系列重要指示的学习理解,笔者认为落实好“房子是用来住的、不是用来炒的”要从需求侧和供给侧双管齐下、供给侧是关键。由此提出以下具体实施建议:

首先,加强需求侧管理,精确打击住房投机炒作行为。除了要加强引导对住房的合理消费观和投资观,还需强化市场需求侧管理。具体的建议包括,首先禁止个人短期内多套购房。“房子是用来住的”,个人在短期内购买多套房,包括异地短期内购买多套房,显然不是为了住的,违背了“房住不炒”的基本原则。热点城市的限购令短期内仍需要坚持,其他城市也要有购房数量的一定限制。炒房者明显涉嫌哄抬房价、扰乱市场秩序,需要严厉打击。对于那些通过假离婚假结婚等办法规避限购的,也是属于扰乱市场秩序的,应及时出台纠正对策。即使以公司名义大批量购房,也要严格限定只能用于解决内部职工住房问题并且是出租形式,对于购房理由弄虚作假的,一旦发现也可以责令购房合同无效;其次,限制短期频繁交易。投机炒作的重要特征是短周期、高频率,打击投机炒作的要害是降低其流通速度,通过增加流转难度减缓其流动性。在制度上,房价上涨压力大的城市,对新建商品房和新过户二手房,都要设立一定年限的禁售期,类似股市的T+N。实践证明,这个措施对挤出楼市投机炒作泡沫会有明显作用。禁售期内业主确实因为家庭原因有需要转让的,建立住房银行,由政府或第三方临时垫资收储,禁售期满后解冻上市流转。在管理上,通过大数据,建立充分的市场督查和预警机制,如果发现一些个人近期大量短线操作住房买卖、快进快出、交易十分频繁的,则要快速反应提高其再次购房的贷款门槛和过户审查门槛,情况严重者,要给予警告乃至阶段性禁止入市资格;第三,加快全国联网,摸清住房存量分布情况。查实每个人名下拥有的住房,或者至少通过银行联网系统了解一个人曾经贷款买过

多少套房。一旦一个人或单位拥有住房或曾经贷款买房超过了一定的合理拥有的数目,并且当前名下住房多数处于空置状态,那么就要建立档案重点关注,必要时采取有效对策。

第二,加强市场管理,促进市场信息公开透明,坚决打击价格操纵行为。住房市场天然存在严重信息不对称,部分开发商之间的价格串谋,包括联手中介的价格操纵行为,往往由于难以认定而屡禁不止、手段层出不穷,他们刻意推动消费者恐慌性和非理性购房,获得暴利,但却由此引发市场大起大落,危害社会稳定和金融体系安全。政府一方面要加强房地产市场监管的法律规章制度建设,包括强化行业自律、加大违法惩戒力度和奖励消费者举报,另一方面也多利用现代化的技术手段,包括大数据和人工智能最新进展的技术,提高市场督查能力,努力推进统一市场信息平台建设。此外也要学会善于利用大数据信息的公布、权威部门和专家人士发声等手段来引导和稳定市场情绪。住房市场上的需求引导是一门大学问,但政府应该学会这门学问。

第三,从推进住房供应体系的结构性改革着手,标本兼治地建立起房地产长效机制。建立“房子不是用来炒的”长效机制既要“盘活存量”,也要“用好增量”。住房供给侧的增量改革和存量改革,两手都要抓,两手都要硬。

在增量方面,可以在土地出让环节就要求房地产开发企业自持部分或全部商品住房以用于对外出租,一定期间或终身不得销售。目前国内一些城市如北京和上海,已经在尝试土地出让时候要求开发商自持部分甚至百分百的住房。这个模式要及时总结优缺点,确定合适方式和比重,尽快形成一种新型的住房供应体系。尽管对这个新模式有很多争议,但笔者认为这是有益的探索尝试。有担心这样会减少市场上可售新建商品住房的实际供应,加大热点城市一手房市场的供需不平衡。但需要看到,房价高涨和市场弥漫投机气氛时候,市场上新建商品住房一旦售出往往有不少被囤积空置纯粹作为投资品而空置,很难说真正有多少新建住房实际投入到居住供应中。新的模式下,开发商有很大的资金回笼压力,不敢囤积空置住房,实际投入到市场上的住房供给反而可能更多。新的模式有价值之处在于尽可能去除了其投资属性,回归了住房的居住功能。这个做法的关键在于限制住房的转让,类似于一种长

租房或永租房的形式,投资功能大大弱化,更别说投机,只能用来居住,从而釜底抽薪,基本杜绝了“炒房”的可能。新的土地出让模式还有利于降温土地市场,从而间接冷却住房市场。在过去的一轮房价暴涨时期,一些热点城市的土地供应不足,房地产企业却资金宽裕,导致地王频出,是住房市场投机炒作泛滥的导火索。而通过“限房价”、“竞地价”、“竞自持率”和“竞配建”等措施,使得房地产开发企业在拿地时就要格外慎重考虑,一定程度上遏制了其投机的目的,从而让土地市场降温。企业在这样约束下拿的地,会更加细致考虑其回笼资金的难度,减少毛坯房、增加装修房,加大对项目运营环节的重视,尽力满足不同层次自住的住房需求,为市场提供长期、稳定的自住房源。另一方面,实行购租并举,培育和发展住房租赁市场,本身也是深化住房制度改革的重要内容,更是实现全体人民住有所居目标的重要途径。销售与持有共进,开发与运营并举,能够使得市场供应主体充分发育、加快转型,有利于促进房地产市场平稳健康发展。就新模式下开发商资金压力而言,笔者认为不必过于担心,要相信市场的生命力。长租房或永租房市场的稳定出现,正是千呼万唤始出来的房地产投资信托基金(REITS)大显身手的时候了。房地产投资信托基金(REITS)的大发展,不仅是分解房地产市场对金融体系压力的必要机制,也是扩大居民投资渠道、增加普通老百姓分享城市增值的机会。

从北京市的试点情况来看,2016年11月首批4宗“限房价、竞地价”的地块成交结果均为开发商自持100%的商品住房,楼面地价最高不超过3.6万元/平方米。随着试点地块的成交以及后期政府部门对自持商品住房的专门管理,自持模式给租房市场提供了更多有效、高质量的供给,带来了居住条件的改善。另外,大量房源的增加,有望平抑住房租金,租房者的选择更加丰富多样,“购租并举”的租房市场已初现雏形。还有,试点成交地价的结果将土地价格稳定在合理区间内,对区域房价的未来预期和走势有一定的引导作用,有助于抑制房地产泡沫,使得市场预期回归平稳和理性。

加大住房保障的托底作用,让人不着急抢房,炒房就会成为无根之萍。政府自身应该积极参与住房供应体系的结构改革中来,转变公共住房保障方式,创新“托底”机制,加快实物保障与租赁补贴并

举。支持推进公租房货币化,完善租赁补贴制度,结合市场租金水平和保障对象实际情况,合理确定租赁补贴标准。动员社会力量,鼓励地方政府采取购买服务或政府和社会资本合作(PPP)模式,加强公共住房专业化、社会化与企业化管理,提高公租房运营保障能力。逐步放宽住房保障准入标准,主动面向新就业大学生、青年医生、青年教师以及其他青年专业技术人员等“夹心层”群体,加大力度提供有限产权的共有产权房或类似的自住型产权住房,可终身居住,但严格限制转让,分流投资需求和居住需求,真正做到“房住不炒”,这样才能精准帮助真正的居住刚需。严格限制公共住房的转租或转让的期限和条件,最大限度地杜绝保障对象牟利的可能,节约监管的社会成本,保证公共住房的居住保障属性。用好商品住房和保障住房“两个抓手”,逐步形成供应主体多元、经营服务规范、租赁关系稳定的住房租赁市场体系,加快住房租赁法规制度建设,扶持机构化、规模化租赁企业发展,开创市场规则明晰、政府监管有力、权益保障充分的住房市场新局面。

总结

事实上,政府制定住房政策的根本出发点并非房价本身,而是最大化地满足人民合理的住房需求,实现全体人民住有所居,房价调控只是实现这个目标的中介过程。然而,中国城市住房问题的根本症结,恰恰就是住房供应体系出了问题(陈杰,2016)。住房供应品种单一,供应结构不合理,无法适应人民群众丰富的差异化住房需求,所有住房需求,不管自住性需求还是投资性需求,都集中在商品产权房产市场上,很容易引发炒作投机。因此,要想真正解决城市住房问题,特别是扫除投机性“炒房”现象的根源,仅靠“限购”和“限贷”等需求侧调节是不够的,更关键的是要深入推进供给侧结构性改革。

说到底,供给侧结构性改革的最终目的是满足多样性住房需求,主攻方向是提高住房供给的多层次多元化。只有从供给侧出发,有效调动市场机制和政府保障两只手,增加租赁房供给尤其长租房,加大有限产权的共有产权房或类似的自住型产权住房的供应力度,分流投资需求和居住需求,精确帮助自住刚需,严格沿着“房住不炒”这条主线,才能贯彻落实好中共十九大报告对住房政策的指示精神,加快实现人人住有所居。

另外,中国住房市场区域分化加快,各地要有不同的政策,不能照搬。大城市房价高的压力,与区域发展不平衡有很大关系。一个城市内部的房价也往往有很大差异,与公共服务配置尤其优质教育资源的空间分布不均衡直接有关。解决房价问题和从根本上消除炒房,为此需要靠努力推进公共服务的区域与空间均等化,这也是解决人民日益增长的对美好生活的需求与不平衡不充分发展这个新时代的主要矛盾的重要组成部分。

参考文献

[1] 陈杰.新型城镇化模式下的中国住房供应制度转型

[J].中国发展,2016(5).

[2] 况伟大.预期、投机与中国城市房价波动[J].经济研究,2010(9).

[3] 吕炜,刘晨晖.财政支出、土地财政与房地产投机泡沫——基于省际面板数据的测算与实证[J].财贸经济,2012(12).

[4] 邵挺.美国历史上的“土地投机”事件及启示[J].中国发展观察,2015(8).

[5] 王红茹.专访顾云昌:北京共有产权房是1998年房改后的又一重大创新[J].中国经济周刊,2017,32.

Promote "Housing is not for Speculation" Housing System Construction through Supply Side Reform

CHEN Jie

(School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai200433, China)

Abstract: In the report of The 19th CPC National Congress, it is clearly stated that "housing is for living in, not for speculation", "we will move faster to put in place a housing system that ensures supply through multiple sources, provides housing support through multiple channels, and encourages both housing purchase and renting" and "meet the housing needs of all of our people". The three aspects constitute a whole body. "Housing is not for speculation" offers an approach; a housing system throws light on the efforts we could make; "meet the housing needs of all of our people" is our ultimate goal. In order to achieve this goal, it is essential to adjust the demand side, while it is more important to deepen the supply side reform and enhance the improvement of housing supply system. This paper gives a systematic analysis on how to deepen the supply side reform and achieve a better housing system, intending to offer consultancy to related policies.

Key words: housing supply system; housing not for speculation; supply side reform