

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2022年12月 第22期 总第141期

确立“两多一并”住房发展新制度

秦虹



—— 中國人民大學 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，现任院长兼首席专家为校长林尚立教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

秦虹，现任中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员、城市更新研究中心主任。曾任住房和城乡建设部政策研究中心主任、中国社会科学院研究生院城乡建设经济系主任、教授。国务院政府特殊津贴专家，第十八届中央政治局第十次集体学习主讲人。主持国家部委及地方、行业有关科研项目近百项及多项国际合作项目。编著出版《住有所居》《城市更新》等多部著作。2008年赴美，在世界银行做访问学者。曾获2008、2011、2012年华夏建设科技进步三等奖等。2014年获中组部、科技部等授予的全国“杰出专业技术人才”称号。熟悉政策、了解市场，在住房房地产和城市更新政策研究领域富有经验并具广泛的影响。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：余亚如；办公电话：010-62625159

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 余亚如

## 摘要

在我国住房绝对短缺问题已基本解决、“不平衡”成为当前城镇住房发展的主要问题的背景下，党的二十大报告针对住房问题进行了“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（以下简称‘两多一并’）的住房制度”的表述，进一步强调了“两多一并”住房制度的重要性，这对于实现全面建成社会主义现代化强国“两步走”的战略具有重要意义。在“两多一并”住房发展新制度格局下，我国的住房供应体系将逐步从过去的“两分法”过渡到市场化住房、保障性质产权住房、保障性质租赁住房的“三分法”。从长期来看，为支撑“两多一并”住房发展新制度的真正落地和高效运转，未来还需要综合运用土地、金融、财税、存量、权益、管理等手段，注重从供需两侧共同发力，确保商品住宅销售市场和住房租赁市场两个市场的平稳健康发展。

## 一、“两多一并”住房发展新制度提出的背景与意义

自1998年城镇住房制度改革以来，我国城镇居民居住水平得到大幅提升，特别是2011—2020年的十年，城镇人均住房面积年均提高0.83平方米，高于上一个十年年均提高0.78平方米的速度。到2020年，城镇居民住房户套比已达到1:1.09，我国城镇住房的“补欠账”任务基本完成，住房绝对短缺问题已基本解决。“不平衡”成为当前我国城镇住房发展的主要问题，主要体现在三个方面：一、二线城市房价高与三、四线城市供应量大的不平衡，市场强与保障弱的不平衡，“购”强与“租”弱的不平衡。

在此背景下，党的二十大报告提出了“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”。此次关于住房制度的提法也与党的十九大报告一致，表明了中央构建住房发展新制度的定力，未来仍将继续发力完善住房供应端，并大力推动住房租赁市场发展，完善“购+租”“市场+保障”的住房体系，以租赁住房为抓手着力解决当前我国城镇住房发展的不平衡问题。

持续构建“两多一并”住房发展新制度将是实现中国式现代化的基本要求之一，也是实现“人民生活更加幸福美好”的重要支撑，对于实现党的二十大报告提出的全面建成社会主义现代化强国“两步走”的战略具有重要意义。

第一，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，构建起能够在最大程度上覆盖全体居民住房需求的长期制度对实现中国式现代化意义重大。我国十四亿多人口整体迈进现代化社会，艰巨性和复杂性前

所未有，发展途径和推进方式也必然具有自己的特点。具体到住房领域，“两多一并”住房发展新制度充分考虑了我国人口规模大、城镇化进程仍在稳步推进、城市住房需求满足程度分化明显等现实特点，能够在最大程度上覆盖全体居民的住房需求。

第二，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，能否保证广大居民“住有所居”直接关系到是否能真正实现共同富裕。一直以来，住房都是最大的民生关切之一，“住得好不好”直接关系到人民对幸福美好生活的感受。因此，坚持把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点，就需要充分满足城市中不同群体的住房需求，打造更加多元的居住空间。“两多一并”住房发展新制度围绕“租购”两大维度分别进行住房供应体系的构建，着重提高租赁住房的供应规模、产品品质，能够更好地解决不同收入群体对品质生活的需要。

## 二、“两多一并”制度下的住房供应体系

在“两多一并”住房发展新制度格局下，住房供应体系将逐步从过去的“两分法”过渡到“三分法”。特别是在居民收入与房价矛盾突出的城市，需要在住房保障供给和市场供给之间增加有政策支持的“共有产权住房”，满足首次置业的“夹心层”的住房需求。最终形成相互衔接的、覆盖不同收入群体的产权式住房供应体系，以及市场和保障并举的租赁住房供应体系。

市场化住房灵活性高、可持续性強，未来仍将是广大居民解决居住需求的核心途径，包括商品住房和市场租赁住房。在商品住房方面，

购房置业是人生中最核心的需求。“先租后买、先小后大、先旧后新”是必然的住房消费模式。因此，未来商品住房市场仍然需要更好地满足购房者的合理住房需求，特别是刚性和改善性住房需求。在市场租赁住房方面，住房主要由个人业主或企业主体提供，灵活性较强，能够自动根据市场需求调整供应规模和产品品质，目前也已逐步形成低端、中端、高端多元化供应的格局。

共有产权住房是购买部分产权份额从而提升居民住房可支付力的供给新模式，可以在市场化租赁住房 and 商品住房之间架起连接的桥梁，形成完善的梯级可支付的住房供给体系。目前，共有产权住房主要面向有一定支付能力又暂时买不起完全产权商品住房的家庭，在我国部分城市的实践已较为成熟。例如，截至 2021 年底，北京市已筹集共有产权房约 8.3 万套，成为满足“夹心层”住房需求的重要途径。

保障性质的租赁住房主要解决人们迫切性、阶段性、临时性和过渡性的居住需求。从类型来看，以托底性质为主的公共租赁住房主要解决的是低收入家庭最基本的居住需求；以助扶性质为主的保障性租赁住房，主要解决新市民和新就业的年轻人过渡性的住房需求，其租金限定于市场租金的 90% 以下。根据住建部数据，“十四五”期间，全国 40 个重点城市计划筹集建设保障性租赁住房 650 万套（间），预计可解决近 1000 多万新市民、青年人的住房困难问题。2021—2022 年，全国已筹集建设 330 万套（间）保障性租赁住房。同时，多地明确提高了保障性租赁住房的用地供应比例。上海、广州、成都、杭州等多地提出力争新增保障性租赁住房占同期新增住房供应总量的比

例达到 30%以上。其中，一线城市供应规模占比更高，上海、广州新增保障性租赁住房占新增住房供应总量的比例超过 40%。

图1 重点城市“十四五”保租房筹集计划

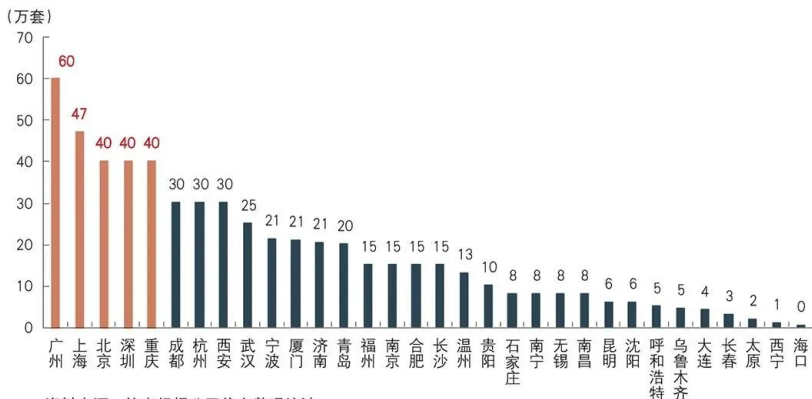


表1 “两多一并”住房供应体系

供应体系	住房类型 (租购并举)	多主体供给	多渠道保障	聚焦人群
市场化住房	商品住房	市场化开发商、个人业主 (二手房)	招拍挂供地为主	中高收入人群
	市场租赁住房	个人业主、公寓运营商	个人房源、宅地配建、农村集体经营性建设用地、存量资产盘活等	大学毕业生、特定人才、其他群体
保障性产权住房	共有产权住房	地方政府为主或相关代持机构	招拍挂供地、国企闲置土地盘活等	符合政策要求、首次置业的“夹心层”
保障性租赁住房	公共租赁住房	保障性住房建设公司	农村集体经营性建设用地、社会房源转化	低收入人群
	保障性租赁住房	地方政府为主或相关代持机构	招拍挂供地、国企闲置土地盘活等	新市民、新就业职工

资料来源：笔者根据相关资料综合整理。

值得注意的是，“两多一并”住房发展新制度需要兼顾不同城市能级的住房需求结构差异，形成差异化的组合策略。大多数一、二线城市新市民流入多，需要兼顾市场化商品住宅供应与保障性住房建设，需要大力强化保障性住房建设、租赁住房建设。三、四线及更低能级城市则仍需要以市场化供应为主、保障性住房建设为辅，相关保障性住房、租赁住房的建设应充分评估实际需求。



在新住房制度的构建过程中也有可能出现新的问题、面临新的挑战。一是在住房绝对短缺问题解决之后,改善性住房需求会快速增加,市场化住房供给如何在提品质与稳房价间保持平衡对各地是一个考验;二是增大保障性住房供给将加大地方财政压力,需要地方政府有较强的财政支撑,而近年来各地土地出让收入明显面临较大下行压力,地方财政支持的可持续性较弱;三是可能加剧住房层级分化,导致区域隔阂、人群隔阂。这些问题都值得重视,需要在制度构建和完善的过程中加以关注并有针对性解决。

### 三、“两多一并”住房发展新制度的配套政策体系

为支撑“两多一并”住房发展新制度的真正落地和高效运转,国家需要始终坚持积极稳妥构建房地产长效机制,围绕供需两侧、租购两个市场持续发力,完善相关配套政策体系,促进房地产市场平稳健康发展。

针对商品住宅销售市场,中央以及地方一直以来都坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位。全面落实房地产长效机制,强化城市主体责任,完善政策协同、调控有度、监测预警、舆情引导、市场监管等机制,支持刚性和改善性住房需求,保持房地产市场平稳运行。经过多年发展,我国城镇居民自有住房比例已有明显提升。“六普”“七普”数据表明,城镇家庭户住房市场化率已由2010年的45%提高到2020年的60%。

一直以来,商品住宅销售市场都有较强的周期波动特征。针对近期房地产销售市场的下行压力,各地也在积极落实主体责任,通过出

台优化限购、优化限售、优化限贷等政策进一步稳定市场预期。未来，我国的住宅销售市场仍将是广大城镇居民解决居住问题的重要渠道，相关政策将继续支持刚性和改善性住房需求。

有关住房租赁市场，在中央层面，自 2019 年起，住建部已先后在 24 个城市启动了住房租赁市场发展试点。2021 年国务院发布《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，明确了保障性租赁住房的基础制度和扶持政策。在地方层面，近年来各地纷纷落实租赁住房相关补贴，发布相关金融支持政策。截至 2022 年 6 月末，全国已有北京、上海、厦门、成都、武汉等 80 多个城市出台了关于推动保障性租赁住房发展的地方性文件。其中，北京出台了《关于发展租赁型职工集体宿舍的意见（试行）》。

整体来看，未来还需要综合运用土地、金融、财税、存量、权益、管理等手段，注重从供需两侧共同发力，确保商品住宅销售市场和住房租赁市场两个市场的平稳健康发展。

关于土地支持政策。土地是支撑住房制度改革的核心。当前，集体经营性建设用地入市试点政策使农村土地可以成为多主体供应之一。此外，目前政策还鼓励国企利用闲置土地自建租赁性住房。同时，在土地招拍挂的过程中，地方政府也兼顾租购并举，要求企业配建一定体量的租赁住房。未来，相关政策仍需要进一步在土地端释放更多的改革动能。一是进一步深化农村土地制度改革，增加农民财产性收入。二是落实好人地挂钩的土地供应机制，特别是在住房供求关系紧张的城市精准增加住房用地供给。

**关于金融支持政策。**目前，国家已明确将“保租房”纳入基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）项目。首批3只保障性租赁住房公募REITs也已在沪深交易所上市，已经基本打通了保障性租赁住房“投融资退”闭环。整体来看，目前住房租赁REITs已取得了显著进展，但未来仍有发力的空间。例如，底层资产可以不局限于保障性租赁住房，可进一步扩大到市场化租赁住房。公募REITs产品上市数量方面也仍然有较大的增长空间，未来仍需加大力度发展房地产投资信托基金等资产证券化工具引导投资。

**关于财税支持政策。**目前，财政部已出台政策明确表示，对于向个人出租房屋的租赁企业，以及规模化住房租赁企业，在增值税、房产税方面均可给予相关的优惠。未来，财政政策支持力度可以进一步加大。一是在开发建设环节，可针对企业“算不过账”的问题适当给予典型项目奖励；二是在运营环节，归并并降低住房租赁环节税负，减轻住房租赁企业经营负担，从而鼓励积极盘活闲置住房利用率。

**关于存量盘活政策。**目前，国务院已发布了《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》等相关文件，允许将商业用房等按规定改建为租赁住房，同时也提出积极探索多种方式盘活保障性租赁住房等基础设施资产相关意见。未来，发展租赁住房仍需以存量“非住改居”为主，这样既可以提高闲置资产的利用率，也可以满足“职住平衡”的需求，还可以减少低效投资、节省土地资源。但存量资产的盘活关键在于规划政策的精准，当前政策层面虽然已允许将闲置商办物业改为租赁住房，

但由于涉及规划、消防等问题，实际改造过程仍然面临较多难点，仍需制定更加具体的操作细则，确保改造过程有标准可依，进一步降低改造成本和不确定性。

关于“租购同权”政策。“两多一并”住房发展新制度要能够持续运转，除激励企业主体参与投资运营之外，还需要让更多的居民愿意通过多种渠道来满足居住需求。为了加快发展住房租赁市场，部分城市已出台相关政策，赋予符合条件的承租人子女就近入学等公共服务权益，保障“租购同权”。未来，仍需进一步在权益端完善对保障体系、租赁体系的教育配套支持、医疗配套支持，进一步落实“租购同权”。

关于行政管理机制。发展住房租赁是一项长期任务，应有足够的行政能力予以规划和管理，为此，可建立租赁市场与销售市场分类管理的机制。住建部门可专设相关职能部门，负责租赁住房的目标制定、规划、供给、管理、分配等职能，做到精细化管理、持久化供应，切实提高大城市租赁住房覆盖面。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/zkcg/zcjb/index.htm>