

· 宏观经济 ·

我国住房制度演化轨迹和长效机制的建立

范宪伟

摘要：住房制度改革是我国经济体制改革的重要组成部分。改革开放后，我国打破了传统的福利分房体系，确定了住房市场化的改革方向，住房改革取得了巨大的成就，基本建立了满足不同人群住房需求的多渠道供应、多层次保障的住房供应及保障体系，居民住房条件大大改善，房地产业极大拉动了经济增长。随着“房住不炒”理念的提出，我国住房市场进入转型发展新阶段，为构建住房市场平稳健康发展的长效机制，应协同推进住房、土地、财税等相关制度改革，分类培育和发展住房租赁市场，调控政策坚持因城因房施策，完善住房领域法律法规等。

关键词：住房制度 演化轨迹 改革经验 长效机制

作者简介：范宪伟，中国宏观经济研究院社会发展研究所助理研究员、博士。

住房是人类最基本的需求之一，是关系国计民生的重大经济问题和社会问题。改革开放后，我国打破了传统的福利分房体系，实现了住房供应和保障制度的重大转变，住房保障体系不断完善，居民住房条件大大改善，形成了以居民自有产权为主、多种产权形式并存的住房保障格局，基本建立了满足不同人群住房需求的多渠道供应、多层次保障的住房供应及保障体系。我国住房市场已从“总量供不应求”转向“总量供求基本平衡，结构性、区域性矛盾突出”的新阶段。

一、我国住房制度演化轨迹及取得的成就

（一）我国住房制度改革的演化轨迹

住房制度的改革是经济社会转型和变迁的缩影。住房改革是我国经济体制改革中提

出最早、酝酿时间最长、试点范围最广、出台方案最慎重、在全国铺开最为缓慢的改革。根据不同时期住房制度改革的背景和特征，可以将其划分为五个阶段。

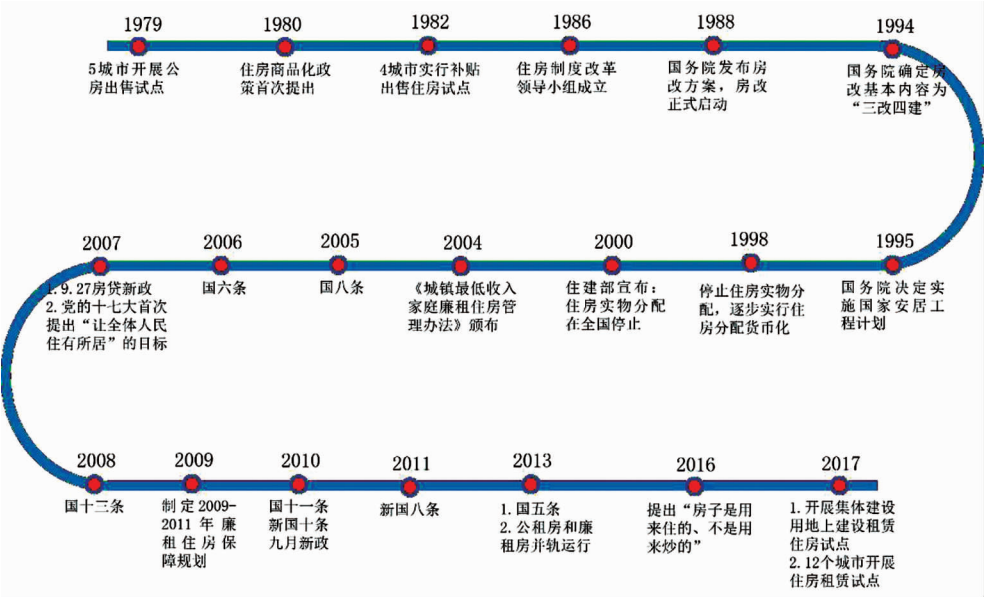


图 1 我国住房制度改革大事记

1. 住房实物分配制度改革阶段（1978—1993 年）：住房商品化探索
- 改革开放后，由福利分房制度造成的政府沉重的住房补贴负担，以及住房供给不足矛盾的突出，促使政府开始思考新的住房供给方式。这一阶段，政府为推进住房制度改革进行了多种形式的尝试和创新，先后经历了公房出售试点、提租补贴试点和全面起步三个阶段。作为住房商品化改革的探索，这一阶段改革的特点是以中央政府为主导的自上而下的改革，目的是缓解政府和企业住房投资压力。相关改革试点政策实施效果不理想，但为后续深化改革积累了丰富经验。
2. 住房实物分配向住房市场化改革过渡阶段（1994—1998 年）：住房商品化启动
- 经历初步探索之后，住房制度改革逐渐向市场化的商品房方向发展，改革的特征主要是权力下放、培育市场主体，改革的方向是住房产权改革。1994 年，国家提出了“三改四建”7 项具体改革举措，明确了我国住房制度改革的总目标，标志着住房制度改革正式启动。1998 年《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》明确提出，“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”，标志着福利分房制度的终结，新的市场化住房制度正式开始实施。在这一阶段的改革过程中，政府政策导向是不断鼓励居民自主购房，鼓励和培育房地产市场稳步发展，探索金融对住房改革的支持作用，同时也实施了国家安居工程

计划，积极探索新型住房保障制度。这一阶段的住房供应模式主要有集资合作建房、经济适用房、廉租住房、安居工程住房等。同时，实物分房尚未完全取消。

3. 住房市场化全面推行阶段（1999—2004 年）：住房市场化发展迅速，住房保障收缩

1998 年后，我国住房市场发展迅速，建设规模不断扩大，开发投资额快速增长，住房房地产新开工面积增速、开发投资额增速和销售面积增速连续 7 年保持两位数增长，我国住房市场全面进入市场化发展阶段。2003 年《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》提出，将“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”改为“多数家庭购买或承租普通商品住房”。至此，住房市场化改革方向更加坚定，房地产业逐渐成为国民经济的支柱产业，城市住房价格不断上涨。随着住房市场化迅速发展，住房保障处于萎缩阶段，尤其是随着“经营城市”理念的提出，地方政府凭借对土地的垄断地位积极开发和出让国有建设用地获得了大量预算外收入，导致保障性住房建设的积极性不断减弱，一些城市甚至停止建设经济适用房。

4. 住房市场调控阶段（2005—2015 年）：调控住房市场，重新重视住房保障问题

伴随着我国住房市场的高速发展，住房市场发展不平衡、投资增长过快、供给结构不合理、市场秩序混乱等问题日益突出，与此同时由于房价上涨过快，也引发了一系列社会问题，百姓住房难问题越来越突出。政府采取了一系列以住房价格调控为主的房地产宏观调控政策措施，相继制定了“国八条”“国六条”“新国八条”“国五条”“新国五条”“国十三条”等一系列住房市场调控政策措施，从规范土地交易、打击土地囤积、加强房地产信贷管理、提高住房贷款利率、规范房地产期房预售制度、完善二手房市场交易管理、整顿房地产交易秩序等方面，对住房市场进行了规范管理和需求抑制。虽然这一阶段国家对住房市场调控政策措施之多、力度之大、频率之快、参与部门之多前所未有，但由于政府调控房价的政策一直以行政手段为主，并未真正触及住房价格上涨的深层次原因，调控并未有效抑制住房价格的迅猛上涨，住房价格进入“越调控越涨”的怪圈。为了缓解房价上涨给低收入群体带来的住房压力，我国重新重视了住房保障问题，制定了《廉租房管理实施办法》《经济适用住房管理办法》等法规，颁布了《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》等，加快保障性住房建设力度，规范保障性住房的管理，全面确立了由廉租房、公租房、经适房和限价房 4 类住房构成的保障房实物供应体系。此外，我国还开展了集中成片棚户区改造，积极推进旧住宅区综合整治，多渠道改善农民工居住条件。

表 1 主要保障性住房类型比较

	保障对象	保障方式	产权归属	房屋性质
廉租房	城市低收入住房困难家庭	货币补贴或实物配租	无产权	50m ² 以内
公租房	城市中等收入偏下住房困难家庭	实物	无产权	60m ² 以内
经济适用房	城市中低收入住房困难家庭	实物	有限产权	60m ² 以内
限价房	城市中等收入住房困难家庭	实物	有限产权	90m ² 以内
棚改房	拆迁对象	实物或货币补贴	有限产权	不限

资料来源：作者整理。

5. 住房调控升级与转型发展阶段（2016 年至今）：住房理念转变，回归住房基本功能

经过 10 多年的发展，我国住房总量供不应求的问题已经得到明显缓解，住房保障体系已基本形成，但住房市场区域性供给过剩和有效供给不足共存，保障性住房建立有效性仍显不足，住房的经济属性过强等问题较为突出。面对新时代、新要求，面对住房领域不平衡、不充分问题，亟须改变过度强调住房经济属性的倾向，以及住房投资需求不断膨胀的现实，亟须对住房的本质属性进行准确界定。2016 年中央经济工作会议明确提出，坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”的定位，住房市场进入转型发展新阶段。在“房住不炒”的理念下，“购租并举”成为新时代我国住房制度改革的主要方向，也是弥补住房领域“历史欠账”的重要举措。党的十九大提出，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。这一论述系统阐述了未来一段时期我国住房政策的制度框架和发展目标，为解决新时代住房领域不平衡、不充分矛盾提供了清晰的路线图和解决方案。

（二）我国住房制度改革取得的成就

40 年的住房制度改革，打破了传统的福利分房体系，确立了市场机制配置资源的基础地位，实现了住房供应体系的重大转变，取得了巨大成就。

1. 住房保障体系不断完善，居民住房条件大大改善

住房保障体系不断完善，住房保障成就显著。改革开放 40 年，我国初步建立了适应社会主义市场经济体制的住房保障体系，形成了以居民自有产权为主、多种产权形式并存的产权格局，出现了商品房、经济适用房、限价房、廉租房、公租房、共有产权房、自住房等近 10 种形式的住房类型，住房市场从无到有、从小到大，已经成为经济发展不可或缺的重要支柱。

人均住房建筑面积不断增加，居民住房条件大大改善。城市和农村居民人均住宅建筑面积从 1978 年 6.7、8.1 平方米增至 2016 年的 36.6、45.8 平方米，分别增长了约 4.5 和 4.7 倍。根据不同研究及调查数据显示，2010 年左右，我国城镇居民户均住房套数已达到 1 套。^① 居民住房资产不断增加，从 2004 年的 32.74 万亿元增加到 2014 年的 136.52 万亿元，8 年增加了 100 多万亿元，占居民非金融资产的比重一直在 90% 以上。

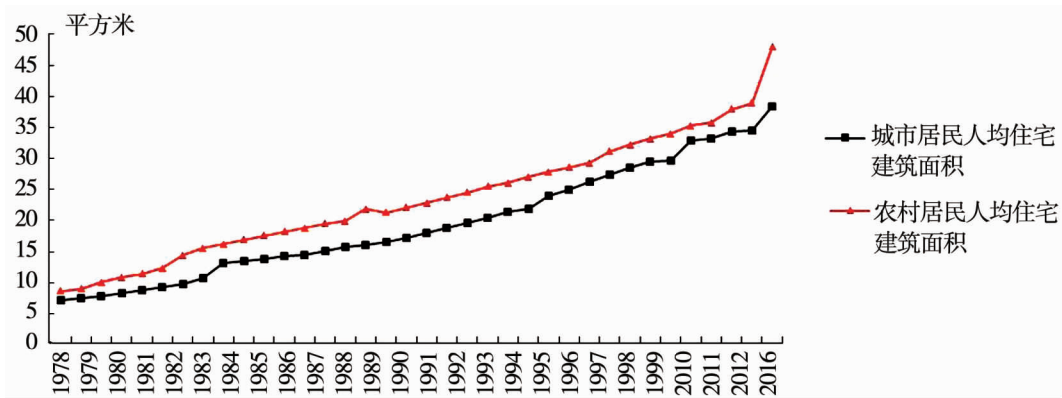


图 2 历年我国居民人均住宅建筑面积增长情况

数据来源：相关年份《中国统计年鉴》，2016 年数据来源于统计局网站，其中 2013—2015 年数据缺失。

2. 住房市场规模不断扩大，极大拉动了经济增长

住房市场发展迅速，房地产开发投资规模不断上升。住宅地产销售面积从 1978 年 1834.95 万平方米增至 2016 年 13.75 亿平方米，年均增长 11.70%，39 年共销售 127.95 亿平方米。住房平均销售价格从 1991 年 756 元增至 2016 年的 7203 元，16 年增长了 8.5 倍。房地产开发投资规模从 1986 年 101 亿元增至 2017 年 109799 亿元，年均增速高达 20.81%。2000 年以来，房地产开发投资占全社会固定资产投资的比重均在 15% 以上。

房地产开发投资作为一种投资支出对城市经济增长的影响，2000—2017 年，房地产开发投资增量占国内生产总值（GDP）增量的比重达到 14.42%。有学者研究发现，1997—2006 年房地产开发投资对经济增长的弹性系数为 0.18。2004 年以来，房地产开发投资对 GDP 增长的贡献均在 5.8% 以上，其中，2009 年最高为 13.3%。从投入产出的角度看，房地产业具有很强的产业关联性，处于国民经济链条的中间环节，房地产投资需求能够通过对关联产业的相互作用对城市经济产生影响。相关研究结果显示，房地产开

^①西南财经大学和人民银行共同发布《中国家庭金融调查报告》显示，2011 年中国城市户均拥有住房已经为 1.22 套；根据第六次人口普查数据和相关数据推算，2010 年我国户均住房套数约 1.02 套；央行调查统计司研究也显示 2011 年我国城镇户均住房套数约为 1 套。

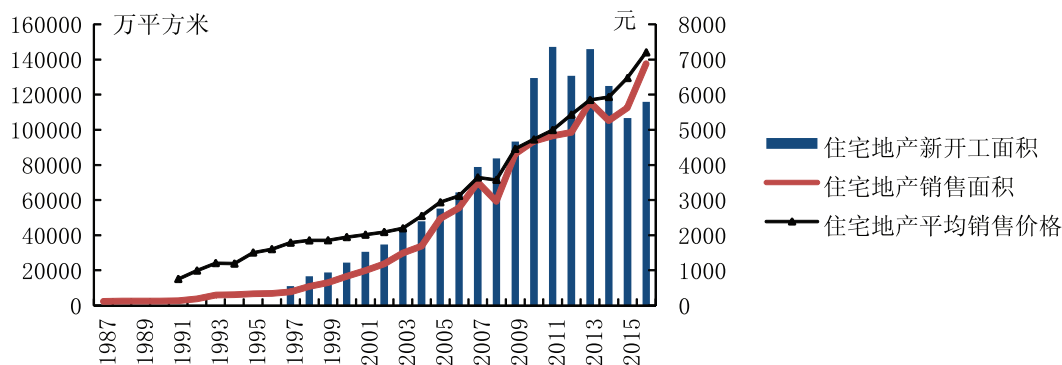


图3 历年住宅地产新开工和销售面积

数据来源：相关年份《中国统计年鉴》。

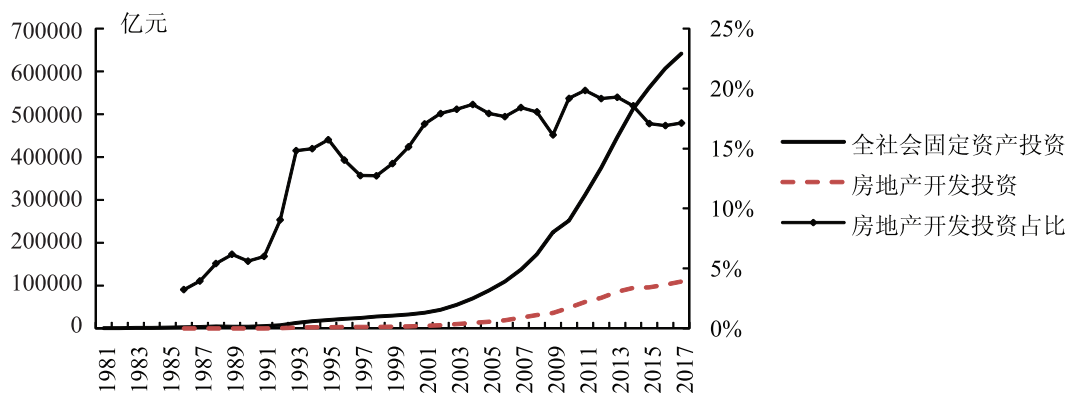


图4 历年房地产开发投资情况

数据来源：相关年份《中国统计年鉴》。

发投资拉动建筑业增加值占建筑业增加值的比重为 43.1%，拉动水泥、玻璃、钢铁、化工、五金等工业行业增加值占工业增加值的比重为 10.7%。

3. 住房市场总体保持稳定，长效机制建设逐渐开启

“十三五”以来，尤其是在“房住不炒”定位提出后，我国坚持分类调控，因城因地施策，落实地方政府主体责任。部分城市为了抑制不断上涨的住房价格，出台了包括限购、限贷、限商等“五限”政策在内的一系列有针对性的措施，住房调控政策显现了较好的调控效果，住房市场总体保持稳定。2015—2017 年，我国住房开发投资总额年均增速为 5.17%，低于“十二五”时期 8.51 个百分点。住房待售面积处于“十二五”以来最低水平，2017 年仅 30163 万平方米。目前，一线城市和部分热点二线城市新建商品住宅价格同比涨幅回落，三四线城市的房价也趋于稳定。

自 2016 年中央经济工作会议首次明确提出“房住不炒”理念以来，我国住房调控思路发生重大转变，住房市场进入转型发展新阶段。党的十九大报告关于住房制度改革

论述，是未来一段时期建立房地产市场健康稳定发展长效机制的核心指导思想。随着租售同权、住房租赁试点、集体建设用地建设租赁住房等一系列住房供应政策的出台，以及信息联网、不动产登记、房地产税等措施的相继落地，我国住房调控政策开始以“五限”为主体的短期调控向长效机制转变，房地产调控长效机制逐渐开启。

二、住房制度改革的经验

（一）坚持试点先行，鼓励改革创新

试点先行—系统评估—全国铺开，是我国改革开放 40 年来各领域改革得以顺利推进的宝贵经验之一。在住房制度改革方面，我国许多重大改革创新政策大部分采取了自上而下和自下而上相结合的先试点再推广的做法。如果试点成果达到了预期的政策效果，该项政策将在全国广泛推广，如果试点并未达到政策预期目标，该项政策将不会出台。我国住房制度改革试点既有成功的案例，也有失败的教训。一方面有地方政府自行试点成功后全国推行的自下而上的形式。如，1991 年，在借鉴新加坡住房公积金制度的基础上，上海率先在全国制定并实施住房公积金制度。之后，北京、天津及全国各地逐步推广实行。另一方面，也有中央为推行某项政策而选择部分区域自上而下的试点形式。如，1982 年，鉴于城镇居民工资水平低、购买能力有限，原国家建委和原城市建设总局决定在郑州、常州、四平 and 沙市 4 个城市试行公有住房的补贴出售，即政府、单位、个人各负担房价的 1/3，但在试点中暴露出许多问题，1985 年终止了这种做法。

（二）坚持市场化和政府保障相结合，构建多主体供给体系

在住房制度改革过程中牢牢坚持市场化和政府保障相结合，在住房市场化改革的基础上构建保障房政策体系，充分体现了住房的多重属性。尽管在不同的时期由于改革的重点不同，我国住房制度市场化改革方向和政府保障各有所侧重，但我国房地产市场从未出现单一主体供应的情况，从未有过单一类型的住房形式。截至目前，在住房市场化改革过程中，我国住房市场共有商品房、经济适用房、限价房、廉租房、公租房、共有产权房、自住房等近 10 种形式的住房类型。住房市场化改革大大改善了居民的住房条件，促使住房市场快速发展，房地产业成为国民经济支柱产业。但中国共产党领导的社会主义国家的基本制度，以及全心全意为人民服务的根本宗旨，要求住房制度改革过程中，必须首要考虑保障和改善民生，为人民群众特别是低收入群众解决基本的住房需求。为了解决低收入家庭住房问题，落实政府责任，必须充分发挥政府兜底保障作用。

（三）坚持分类调控，因城施策

分类调控在房地产领域已成为出台调控政策的一个共识，是十多年来我国房地产调控总结出来的经验。我国地域差别较大，不同地区、不同城市住房市场面临的情况不同，不同人群对住房需求的目的不同。住房调控将根据不同城市的不同特点，尤其是一二线城市和三四线城市的不同情况，以及城市居民对住房的不同需求，实行分类调控政策，分类施策、分城施策。目前，各城市最常用的房地产调控手段主要包括差别化的货币政策、财税政策、土地政策及“限购”等行政措施。2017 年，部分城市为了抑制不断上涨的住房价格，采取了从限购和限贷等方面，通过区分户籍隶属和购房数量分别制定了差别化的调控措施（见表 2）。

表 2 2017 年部分城市住房市场差别化调控措施

城市	限购政策		限贷政策（最低首付）	
	本市户籍	非本市户籍	首套房	二套房
上海	单身 1 套 家庭 2 套	限购 1 套 （社保或个税满 5 年）	无房无贷 35% 无房有贷 50% 非普通住房 70%	普通住房 50% 非普通住房 70%
广州	单身 1 套 家庭 2 套	限购 1 套 （社保或个税满 5 年）	无房无贷 30% 无房有贷： 普通住房 40% 非普通住房 70%	普通住房： 无贷/已结清 50% 贷款未结清 70% 非普通住房 70%
深圳	单身 1 套 家庭 2 套	限购 1 套 （社保或个税满 5 年）	商贷： 无房无贷 30% 无房有贷 50% 公积金贷：30%	70%
成都	限购 1 套	限购 1 套 （社保或个税满 2 年）	30%	70%
武汉	限购 2 套	限购 1 套 （社保或个税满 2 年）	30%	普通住房 50% 非普通住房 70%
南京 （市区）	限购 2 套	限购 1 套 （社保或个税满 2 年）	首次购房 30% 无房有贷 50%	贷款未结清 50% 非普通住房 80%
郑州	单身 1 套 家庭 2 套	限购 1 套 （社保或个税满 2 年）	30%	60%

续表 2

城市	限购政策		限贷政策（最低首付）	
	本市户籍	非本市户籍	首套房	二套房
厦门	单身 1 套 家庭 2 套	限购 1 套 （社保或个税满 3 年）	30%	贷款未结清 60% 非普通住房 70%
杭州	单身 1 套 家庭 2 套	限购 1 套 （社保或个税满 2 年）	无房无贷 30% 无房有贷 60%	60%
青岛	不限购	限购 1 套 （社保或个税满 1 年）	首次和二次住房公积金贷款 购新住房 30%，购二手房 40%	
三亚	限购 2 套	限购 1 套 （社保或个税满 1 年）	30%	50%

资料来源：作者整理。

（四）坚持渐进改革，强化宏观调控

我国住房制度改革过程是一条渐进式改革路径，这一改革路径与改革开放后我国经济体制渐进式改革路径相一致，都是在“摸着石头过河”的逻辑下，采取“试点—推广—再试点—再推广”的改革路径。在住房制度改革的初期，国务院先后 4 次选择不同城市进行试点改革，为后来的全国改革积累了丰富的经验教训。^① 2000 年以来，面对住房价格的不断上涨，我国对住房市场依然是渐进式改革，通过货币政策、财税政策、土地政策及限购、限贷、限价、限售、限商等行政措施进行宏观调控。渐进式房改避免了激进式改革中因利益关系迅速调整而引发的社会震荡，较好地实现了房改深化、经济发展和稳定的共同目标。

三、现阶段我国住房市场存在的问题

（一）长效机制尚未形成，政府主体责任有待加强

自 2016 年中央经济工作会议提出“房子是用来住的，不是用来炒的”这样一个基本理念之后，全国有 100 多个城市实行了限制政策，包括“五限”政策，政府以行政命令方式强制控制住房价格，这种刹车式的短期调控效果虽然比较明显，但不能长久，住房长效机制尚未形成。虽然有些城市开展了集体土地建立公共租赁住房试点以及住房租赁试点等，但相关政策仅处于试点阶段，政策成效和机制化长效措施尚未建立，政府在住房

^①朱亚鹏：《住房制度改革——政策创新与住房公平》，中山大学出版社 2007 年版。

长效机制的构建过程中主体责任有待加强。

（二）住房市场分化加深，不同层级城市房价涨幅出现较大分化

一方面，不同层级城市住房市场分化严重。一二线城市住房市场供不应求，价格出现暴涨（虽然在调控后价格出现稳定，但由于供需矛盾较大，价格上涨压力较大），面临及时补库存的窘境。如北京、深圳等城市。另一方面，大多数三线及三线以下城市住房仍然是供过于求，房价平缓，部分地区甚至仍面临较大的去库存压力。同时，受一二线城市严格的调控政策影响，大城市周边部分城市住房市场房价下挫严重。如北京周边的燕郊、固安等。

（三）住房中介服务发展相对滞后，缺乏相应体制机制建设与规范监管

目前，我国城镇住房租赁市场仍然处于自发状态，发展相对滞后，发展仍不规范。具体看，住房租赁市场主要存在四个问题：一是在机制体制方面和有关法律方面还不完善，尚未制定专门住房租赁市场法律；二是房地产中介机构在服务上还存在不规范、无序竞争的问题，“黑中介”、假房东、二房东重重设卡，“霸王条款”、无理涨价、房租欺诈、不退还押金等现象依然存在；三是租赁市场存在监管漏洞问题，租房市场的监管涉及到房产中介、流动人口管理、基层社区等多个方面，各部门共同努力协调推进的局面尚未形成；四是租赁市场缺少专营租赁服务化的企业，没有形成一个规模优势和市场品牌，使整个市场供给还是以散户状态为主。

（四）住房市场泡沫化严重，潜在金融风险较大

从全国平均水平看，住房价格从 2000 年 2112 元增至 2017 年 7614 元，增长 3 倍多。其中，北京市住房价格从 2006 年 7877 元增至 2017 年 35218 元，十年增长近 5 倍。在住

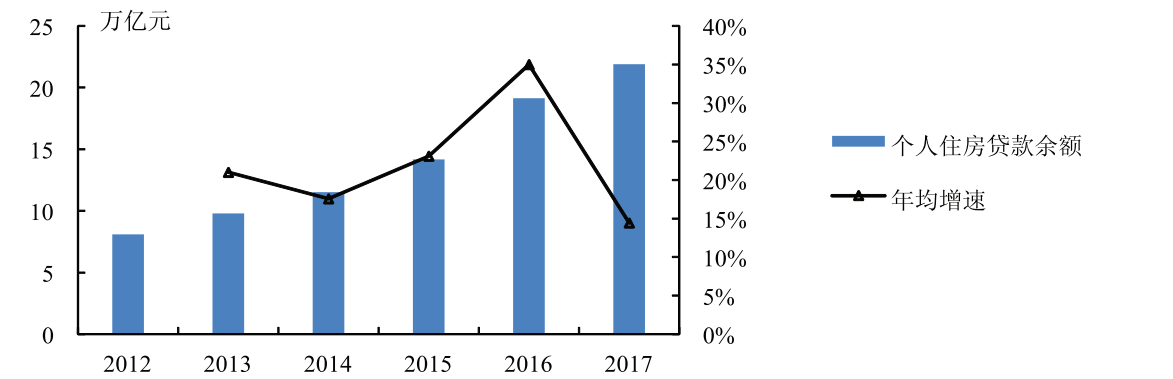


图 5 2012—2017 年个人住房贷款余额增长变动情况

数据来源：2012—2017 年《中国人民银行金融机构贷款投向统计报告》。

房价格不断上涨的驱动下，住房开始从原有的居住属性向金融属性转变，房地产投机日益严重。其中，个人住房贷款余额从 2012 年 8.1 万亿元增至 2017 年 20.1 万亿元，年均增速高达 22.01%，是同期广义货币（M2）发行量（年均增速 12.32%）的近 2 倍。房地产开发贷款余额从 2012 年 3.86 万亿元增至 2017 年 7 万亿元。住房市场的过度金融化和过度投资化，导致潜在金融风险不断加大。

（五）住房保障建设仍存不足，住房保障效率有待提升

一方面，某些地区保障房供需矛盾突出。随着住房长效机制构建的不断加快，在“多主体供给、多渠道保证、租购并举”的住房制度框架下，我国保障性住房建设尤其是部分一线城市住房保障建设仍存不足。如，北京市部分共有产权房项目申购比例仍达 200:1；深圳市计划“十三五”期间筹集建设保障性住房和人才住房 40 万套，但据统计“十三五”期间人才住房的实际需求为 51 万套，供需矛盾十分突出。另一方面，保障房管理制度管理问题突出。一是部分资金管理使用不严格。如，2017 年有 10.31 亿元安居工程资金被违规用于商品房开发、弥补办公经费、出借等，有 4.21 亿元安居工程资金被通过提供虚假资料、重复申报等方式套取骗取或侵占。二是部分工程项目建设管理不严格。如，有些已经基本建成的住房由于配套基础设施建设滞后，搁置 1 年以上无法交付用户使用。部分项目未严格执行设计、施工等招投标规定，屋顶渗漏、墙面开裂等质量缺陷不时出现。三是部分住房分配使用管理不到位，一些地方对保障对象的资格审核和后续监管不到位，导致不符合条件的家庭享受城镇住房保障货币补贴和享受农村危房改造补助资金，部分地区还存在住房被违规转借、出租、销售或用于办公经营等现象。同时，保障房还缺乏健全的退出机制，有些地区虽然建立了退出机制，但退出执行不到位，出现“不该保已保”等现象。

四、构建住房市场平稳健康发展长效机制的政策建议

（一）协同推进住房及相关制度改革，实现关键领域改革突破

一方面，进一步完善住房基础性制度。通过新增用地、盘活存量土地和利用农村集体建设用地等增加商品房、保障房等住房供给，强化对住房供应的总量、结构和布局的调整。加快发展住房租赁市场，多种举措增加长期性租赁住房数量，提高租赁住房承租率。积极推进“租购同权”，建立和完善承租者权益保护制度，确保租房者在子女入学、社会保障等基本公共服务方面享有同等权益。另一方面，改革住房相关配套制度。继续深化土地制度改革，建立农村集体建设用地使用权直接入市制度，形成一级市场有效竞

争机制。取消经营性用地土地储备制度，对于经营性用地，土地使用权持有者在交纳相关税费后，通过市场自由转让使用权，形成二级市场有效竞争机制。严格落实城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩制度。建立土地出让金中央与地方分成制度，抑制地方政府“炒地”，形成收益分配约束机制；进一步推进财税体制改革，完善城镇新市民的租购住房财政补贴制度，形成新老居民均等化机制。建立中央向地方提供保障性住房转移支付规模与城市接纳新市民规模挂钩制度。

（二）坚持因城因房施策，体现不同地区不同住房类型的差异

一方面要因地施策。在一二线热点城市或住房供需矛盾较大的城市，加大住房供应，在总量上要形成与住房需求相适应的动态供给机制，形成与人口、房价挂钩的动态调整规则。同时，大力发展住房租赁市场，推进购租并举，加快市场租买选择机制的形成，适度增加共有产权住房等保障性住房供给。另一方面要因房施策。对于商品房、工矿改建住房、小产权房等采取不同的政策导向，使房地产市场长效机制与土地制度改革衔接等。

（三）分类培育和发展住房租赁市场，满足不同居民住房需求

一是放宽公租房准入条件，允许提取公积金支付房租。二是加大公共租赁住房供应，支持专业化、规模化的住房租赁企业发展。三是完善住房租赁市场监管体系。完善租赁市场管理法律法规体系，规范住房租赁企业、中介机构和从业人员行为，建立公开的房屋租赁信息服务与监管平台。四是打通从住房保障到市场的通道，推动保障性住房租赁市场与商业性租赁市场融合为统一的租赁市场，建立两者间的动态调整机制，以实现资源的有效配置。

（四）完善住房领域法律法规，为建立住房长效机制提供法律保障

一是统一住房租赁的权益保障与住房保障标准，加快出台《住房租赁法》和《住房保障法》，以法律的形式保障居民的住房租赁权益、规范住房租赁企业的行为、明确住房保障的范围和标准，保护居民与法人依法建房、租房、购房权益，尤其保护租房相关各方的权益，形成法律保障机制。二是明确炒房、炒地、房地产企业囤房、捂盘惜售等行为的违法犯罪性质，根据其违法或犯罪程度，分别给予民事和刑事处罚，形成法律惩戒机制。

参考文献：

1. 贾康、刘军民：《中国住房制度改革问题研究：经济社会转轨中“居者有其屋”的求解》，经济科学出版社 2007 年版。
2. 李培：《中国住房制度改革的政策评析》，《公共管理学报》2008 年第 7 期。
3. 陈钊、陈杰、刘晓峰：《安得广厦千万间：中国城镇住房体制市场化改革的回顾与展望》，《世界经济文汇》2008 年第 1 期。
4. 范志勇：《中国房地产政策回顾与探析》，《学术交流》2008 年第 8 期。
5. 黄忠华、吴次芳、杜雪君：《房地产投资与经济增长——全国及区域层面的面板数据分析》，《财贸经济》2008 年第 8 期。
6. 刘志峰：《回顾三十年住房制度改革》，《中国房地产业》2010 年第 5 期。
7. 李雄、袁道平：《回顾与反思：我国住房制度改革历程与主要困境》，《改革与战略》2012 年第 10 期。
8. 何微丹、刘玉亭：《国内外城市保障性住房及其住区建设特征对比》，《规划师》2014 年第 12 期。
9. 叶剑平、杨乔木：《中国房地产市场改革新维度》，《探索与争鸣》2014 年第 4 期。
10. 许宪春、贾海、李皎等：《房地产经济对中国国民经济增长的作用研究》，《中国社会科学》2015 年第 1 期。
11. 倪鹏飞：《构建支持“住”抑制“炒”的房地产市场》，《紫光阁》2017 年第 1 期。
12. 倪鹏飞：《中国住房制度的目标设计和深化改革》，《经济社会体制比较》2017 年第 3 期。
13. 黄燕芬、张超：《加快建立“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度》，《价格理论与实践》2017 年第 11 期。
14. 刘中显、荣晨：《房地产市场调控长效机制的建立与完善》，《宏观经济研究》2017 年 12 期。
15. 吴宾、杨彩宁：《住房制度、住有所居与历年调控：自 1978—2017 年中央政府工作报告观察》，《改革》2018 年第 1 期。
16. 高培勇：《住房制度改革与房地产市场长效机制探索——评〈我国城市住房制度改革研究：变迁、绩效与创新〉》，《财贸经济》2018 年第 5 期。
17. 杨宜勇、范宪伟：《土地资本化背景下中国特色“以地谋发展”模式论析》，《中州学刊》2018 年第 8 期。
18. 丁如曦、倪鹏飞：《房地产市场调控优化及深化改革：目标原则与路径找寻》，《改革》2018 年第 10 期。

责任编辑：李蕊