

中国房地产发展模式转型及动因

——基于顶层制度设计的视角

邓志旺¹ 杜洁莉¹ 肖世程²

(深圳职业技术大学 1. 管理学院; 2. 体育部, 广东 深圳 518055)

[摘要]加快构建房地产发展新模式,推动房地产行业向更加健康、可持续方向转型是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要内容。构建房地产发展新模式是一个系统工程,首先需要在理论层面厘清中国房地产发展模式过去四十多年转型过程及背后的动因。采用文本分析法,对改革开放以来国家及相关部委出台的重要文件进行了分析与提炼。研究发现,以制度发生显著变化为标准可将中国房地产发展划分为以经济适用住房为主的多层次供给模式等五个主要阶段,并对每一阶段政策初衷、核心内容和影响进行了分析。在此基础上,提炼出宏观经济环境、国家赋予房地产业的角色等为推动中国房地产发展模式变迁的内在主要动因。最后,提出了保持模式相对稳定、进一步厘清央地关系、完善“市场+保障”体系、优化市场调控与监督机制等建议。

[关键词]房地产发展模式 住房市场体系 住房保障体系 保障性住房 市场调控

[中图分类号]F293.3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2096-983X(2026)04-0068-12

一、引言

房地产问题既是重大的发展问题,也是重大的民生问题。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出,要加快构建房地产发展新模式,推动行业从“高负债、高周转、高杠杆”的旧模式向更加健康、可持续的方向转型。2025年4月25日,中共中央政治局会议指出,加快构建房地产发展新模式,加大高品质住房供给,优化存量商品房收购政策,持续巩固房地产市场稳定态势。毫无疑问,探索构建房地产发展新模式是当前和未来党和国家的中心工作之一。

自改革开放以来,中国就启动探索构建

适合中国国情的房地产发展模式。1984年,国家明确了“推行住宅商品化”这一方向和思路。^{[1](P12-13)}此后数十年,沿着这一思路中国对房地产发展道路和模式进行了持续的尝试。期间,经历以经济适用房为主时代、住房全面商品化时代、购租并举时代、两多一举时代,以及当前的“市场+保障”双轨制时代。40多年来,中国房地产模式改革在中央政府与地方政府、保障与市场的博弈中不断演化和转型。

国际房地产发展主要存在以下几种典型模式:第一种是以市场化资本运作为主、注重专业化细分和协作、政府较少干预的,以金融资本为中心的“美国模式”;第二种是政府有为干预式,“政府+市场”同步进行,包括以政府调控为

收稿日期:2025-05-22;修回日期:2025-09-29

作者简介:邓志旺,博士、教授,主要从事房地产公共政策研究;杜洁莉,博士、教授,主要从事城市文明、工业科技旅游研究;肖世程(通讯作者),博士、讲师,主要从事城市发展与文旅体融合研究。

主、实行政府组屋制度的新加坡模式,以及通过严格的定价机制保证“房住不炒”的德国模式;第三种是从融资、买地、建造,到卖房、管理都以房地产开发企业为中心的香港模式。以上模式对于中国房地产模式改革具有一定的借鉴意义。与其他国家或地区相比,中国房地产发展模式首要特点表现为带有强烈的政策设计引导下的转型轨迹。从实物分配到商品化,从商品化再到“市场+保障”双轨制,中国房地产发展模式在不断调整。中国具有特殊的国情,且房地产在国家政策推动下已形成与上述三种房地产市场模式不一样的独有发展模式。因此,继续探索一种兼具市场效率与社会公平的房地产发展“中国模式”具有非常重要的意义。

纵观中国房地产发展模式,其最核心的驱动因素是国家顶层制度设计。因此,拟从这一角度入手,对40多年来中国房地产发展模式进行全面回顾,阐释模式变迁背后的动因,总结这一过程中取得成绩和存在的问题,提出优化房地产发展模式的相关建议,为国家构建房地产新模式提供支撑。

二、文献综述

房地产发展模式或者房地产模式是指一个国家或地区在特定经济、社会和政策环境下,推动房地产行业增长和管制的系统性方法和路径,其核心涉及政策制度、土地供应、资金运作、开发主体、产品类型等关键要素的组合。由于住房是房地产的主体,而且涉及大部分家庭居住需求,因此房地产模式研究实际上主要是住房发展模式研究。

国外针对房地产模式的经典研究文献集中于三个视角:一是Aalbers等从政治经济学视角研究房地产金融模式^[2];二是Glaeser & Gyourko等从政策视角分析政府调控对房地产模式的影响^[3];三是DiPasquale & Wheaton、Quigley等从市场机制视角,揭示供需模型和房地产模式变迁的动态关系^{[4](P3-6)[5]}。例如Hilber

研究发现供给限制对房企囤地等行为有着直接的影响,从而导致房地产开发模式变异。^[6]Deng等对中国土地价格重新进行测算,发现土地价格增速远高于房价,因此导致房企恐慌性购地等行为,对房地产模式有较大影响。^[7]

过去数十年,中国房地产行业在政府、房企、消费者等多股力量的推动下,走出一条独有的发展道路,为全球房地产发展模式研究贡献了中国样本。国内学者在借鉴西方房地产模式研究的基础上,通过计量、文本、案例等研究方法,对中国房地产发展模式进行诠释。国内对房地产发展模式研究主要集中在如下方面:一是在研究国外房地产制度(主要是住房制度)基础上对中国住房制度改革提出建议,如易宪容在研究美国住房制度后提出要建立“具有中国特色的房地产发展模式”^[8],杨圣明、温桂芳比较深入地研究了德国和英国住房制度^[9],王琰、赵安然对日本租购并举住房制度演进进行了研究并提出可借鉴的政策建议^[10]。二是主要从房地产调控角度开展研究,如从抑制房地产风险角度研究宏观货币政策与财政政策选择^[11]、房地产调控政策工具(房地产税改革、住房信贷调控、货币政策等)带来的政策效应^[12]、房地产限售政策对地方财政影响^[13]等展开研究论述。三是研究中央与地方博弈对房地产模式的影响,如借助政策网络理论分析房地产政策实施过程中央与地方政府关系^[14]、以博弈模型分析房地产治理过程中央与地方政府行为模式^[15]。四是专注研究房地产模式的某一个细分领域,如房地产治理中的税制问题^[16-17]、房地产融资模式^[18]和房地产企业运营管理模式^[19]。

总体来看,国内外均对房地产发展模式有较为全面的研究。国外相关研究侧重于市场主导型房地产模式,因此对中国独有的房地产发展模式关注不多。国内相关研究主要针对短期房地产调控政策及效应,同时也较多关注房地产税制等某一细分领域的技术性问题。国内学者对房地产整体模式研究,主要还是以借鉴其他国家或其他地区经验为主。客观地说,对中

国房地产发展模式最具决定性的因素——国家顶层设计方面(国家出台的引领房地产发展方向的规划和政策文件等)的研究并不多。尽管房地产发展受到地方政府、房企和购房者等多个因素影响,但房地产总体框架和大方向仍由顶层设计决定。深入地解析国家出台的相关重要文件,提炼出顶层设计思路,并捕捉顶层设计思路变化背后的驱动因素,对于我们理解中国房地产发展模式走过的道路和未来的方向具有重要的学术意义和实践价值。

三、中国房地产发展模式阶段性转型分析

1978年,我国开始探索房地产从福利分房制度向商品化、市场化转型。不过,在相当长时间内有关的探索以地方试点为主,并未形成全国性的制度影响。1994年出台的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》,标志着国家层面的房地产发展模式转型全面启动。因此,本文选取1994年作为房地产模式转型研究的起点。我们梳理了自1994年以来涉及房地产领域的所有重要会议和政策文件,并基于顶层制度设计有较明显变动的依据进行房地产模式阶段划分。新旧模式往往存在一个转换和并行过程,因此阶段之间并非完全独立,可能存在时间段上的重叠。

(一)以经济适用住房为主的多层次供给模式(1994—2003年)

新中国成立后,我国长期实行“统一建设,统一管理,统一分配,以租养房”的公有住房实物分配制度。随着城镇人口增长,国家财政投入无法满足城镇居民住房需求。为解决住房困难问题,1982年国务院选定郑州、常州等四个城市采用提高租金、出售公房等方式开展房改试点。^[20]在经过多次试点获得经验后,1994年国家出台《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》。该《决定》明确房地产发展模式为“两类家庭,两种解决方式”:中低收入家

庭通过经济适用住房(以下简称“经适房”)供应体系获得住房,高收入家庭通过商品房供应体系获得住房。房地产模式进入供应端分化时代。同年,《城镇经济适用住房建设管理办法》出台,全国各地启动经适房建设。

1998年,国务院出台《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》(以下简称“98房改”)。“98房改”进一步明确提出建立和完善以经适房为主的多层次城镇住房供应体系,核心思路是对不同收入家庭提供不同的住房解决方式,具体为“三类家庭,三种住房解决方式”(见表1)。在这一阶段,国家提出房地产发展的重点是建设经适房,并硬性要求每年建房总量中经适房占比不得低于20%。同年,《关于大力发展经济适用住房的若干意见》出台,经适房开发建设速度显著加快。

表1 1998年房改住房供给体系设计

家庭划分	住房解决方式	是否为发展重点
最低收入家庭	租赁廉租房	否
中低收入家庭	购买经适房	是
高收入家庭	购买/租赁商品房	否

对比1994年政策和“98房改”政策,不难发现两者总体思路基本一致。唯一区别在于“98房改”充分吸收社会反馈意见,把收入最低、不具备购买经适房能力的家庭单独划分出来,并予以提供具有社会救济性质的廉租房^[21]。1999年,建设部出台《城镇廉租住房管理办法》,正式启动廉租房制度建设。“98房改”推进以价格较低的经适房满足占多数的中低收入家庭住房需求这一模式,主要基于居民收入不高、购房意愿不强现状,因此具有较强的现实可行性。

(二)以多数家庭购租普通商品住房为主的模式(2003—2008年)

2003年8月,国务院发布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发〔2003〕18号,以下简称“18号文”)。在肯定“98房改”五年成效的基础上,18号文提出了新的住房解决思路,即“四类家庭,四种解决方式”(见表2)。与“98房改”相比,18号文提出的思路有两点显著变化:一是以普通商品房替代经适房作

为房地产供应的重点,大部分家庭通过购买或租赁普通商品房满足住房需求;二是经适房供应对象由此前的中低收入家庭收窄为低收入家庭。很显然,我国住房顶层设计思路在2003年发生了巨大的变化。

表2 2003年房改住房供需体系设计

家庭划分	住房解决方式	是否为发展重点
最低收入家庭	以租赁补贴为主,廉租房为辅	否
低收入家庭	购买经适房	否
多数家庭(中等和中等偏下收入家庭)	购买/承租普通商品房	是
高收入家庭	购买/承租高档商品房	否

“调整住房供应结构,逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房”是18号文最核心的提法,也决定了我国此后相当长时间房地产发展模式的走向。“普通商品住房”作为一个新名词首次在政府文件中出现,但一直到2006年国家才以容积率、户型、价格等条件明确普通商品住房的标准(住宅小区建筑容积率在1.0以上、单套建筑面积在120平方米以下、实际成交价格低于同级别土地上住房平均交易价格1.2倍)^[22-23]。

在这一阶段,国家放弃以经适房为主的发展模式主要有三个原因:首先,地方政府对于大规模建设经适房积极性不高,经适房建设遇到较大阻力。1994年实施分税制后,地方财政对土地出让收入依赖度较高。经适房建设采用土地划拨方式,土地为零地价,大量土地资源用作经适房建设会影响地方财政收入。因此,地方政府建设经适房积极性不高。其次,在经适房分配过程中出现大量政府官员寻租等违规行为,真正的中低收入家庭并未能公平获得住房资源。再次,城镇居民观念变化较快,对商品房接受度高,商品房市场以超乎想象的速度得以扩大,商品房对经济拉动作用超过经适房。所以,从中央到地方达成一致,共同放弃了原有模式。

(三) 探索购租并举模式(2008—2016年)

2008年年底出台的《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》(以下简称《若干意见》),在顶层设计层面再次改变房地产发展模式。其背景是2005年以来全国房价出现持续上涨现象,房价高、住房困难成为社

会关注的热点问题。2002年,全国新房平均单价为2212元/平方米;2008年,这一数据攀升至4258元/平方米,深圳、上海等一线城市新房均价达到1.6万元/平方米。^[24]相当一部分城市居民面临“买不起房、租不起房”的困境,住房问题日益严重。

《若干意见》积极回应当时的居住问题,首次提出对不符合廉租住房和经济适用住房供应条件又无力购买普通商品住房的家庭(统称为“中等偏下收入住房困难家庭”,俗称“夹心层”),要从当地实际出发,采取发展租赁住房等多种方式,因地制宜解决其住房问题。《若干意见》设计新的住房模式为“四类家庭,四种住房解决方式”:低收入家庭,承租廉租房(以此为主)和购买经适房;中等偏下收入家庭(夹心层),提供公租房等政策性租赁住房;中等收入家庭,购买或承租普通商品房;高收入家庭,购买或承租高档商品房。

表3 2008年房改住房供需体系设计

家庭划分	住房解决方式	是否为发展重点
低收入家庭	承租廉租房(以此为主)/购买经适房	否
中等偏下收入家庭	政策性租赁住房(公租房)/限价房/共有产权	是
中等收入家庭	购买/承租普通商品房	否
高收入家庭	购买/承租高档商品房	否

对比上一阶段模式,有两个变化:一是廉租房覆盖范围扩大到低收入家庭,二是把“多数家庭”进一步划分为“中等偏下收入家庭”和“中等收入家庭”两个群体,并针对中等偏下收入家庭提供政策性租赁住房为主以满足住房需求。

为解决“夹心层”住房困难问题,主要采取两个策略:一是在全国各地大力推行公共租赁住房(以下简称“公租房”);二是鼓励地方试点建设配售型保障性住房,具体包括限价商品住房(简称“限价房”)和共有产权住房(简称“共有产权房”)。

其中,面向城镇中等偏下住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员三个群体供应的公租房是国家层面推进住房制度改革重点。自2009年提出公租房概念

以来,国家通过“国四条(2009年)”^①、《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见(2011年)》《公共租赁住房管理办法(2012年)》等多个文件明确公租房服务对象、建设标准和管理模式等。自2014年起,根据国家要求各地公租房和廉租房逐步并轨运行,并轨后统称为公共租赁住房^②。2019年,住房和城乡建设部等出台《关于进一步规范发展公租房的意见》,进一步明确公租房覆盖范围为城镇中等偏下及以下收入住房困难家庭和新市民。

国家在配售型保障性住房政策制定方面更为谨慎,主要采取地方试点方式推进限价房和共有产权房。国家在2010年首次提出加快建设限价房^③,北京、上海、深圳等城市均制定限价房实施方案,并向市场推出限价房。但限价房这一类型政策性住房并未成为发展重点,很快又转型为共有产权房。共有产权房尝试最早出现在江苏淮安(2007年)^[25]和上海(2009年)^[26]。国家有关部委调研后认可该模式,并在2013年首次提出要指导地方有序开展共有产权保障房的探索,解决“夹心层”住房困难^④。2014年,住建部出台《关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》,北京、上海、深圳等6座城市被定为共有产权住房试点城市。2017年,住建部印发《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》,支持北京、上海深化发展共有产权住房试点工作。

在这一阶段,房地产模式变化重点在扩大住房保障的范围——把中等偏下收入群体、新市民和青年人纳入保障体系,并以公租房、共有产权房等满足其住房需求。很显然,这是对上一阶段“多数家庭购买或承租普通商品住房

为主”思路的调整。其背后原因是普通商品住房价格大幅上涨,导致多数家庭通过购买或承租普通商品房满足住房需求面临较大困难。

(四)建立“两多一举”住房模式(2017—2021年)

随着住房改革思路的深化,2017年党的十九大报告中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(以下简称“两多一举”制度)。此后,中央经济工作会议、党的二十大报告等继续强调“两多一举”制度。从上一阶段的“购租并举”到这一阶段的“租购并举”,体现了国家在顶层设计方面加大通过租赁解决住房问题的力度。

在这一阶段,政府部门一方面继续完善住房租赁制度建设和共有产权房试点工作,另一方面重点新增保障性租赁房(简称“保租房”)供给。住建部门认为,目前制度在解决大中城市新市民^⑤、青年人等群体的住房困难问题上存在不足,需要更好发挥政府作用,引导和规范租赁住房的发展,为促进解决新市民、青年人等群体的住房困难提供更多支持和帮助。^[27]2019年,住建部在沈阳、广州、深圳、重庆等13个城市开展保租房试点工作,重点发展面向新市民的小户型住房。2020年10月,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出要“扩大保障性租赁住房供给”。12月,中央经济工作会议提出“要高度重视保障性租赁住房建设”,并将其作为解决好大城市住房突出问题的重要举措。2021年3月,中央政府工作报告提出,切实增加保障性租赁住房 and 共有产权住房供给,尽最大努力帮助新市民、青

①“国四条”是指2009年12月14日时任国务院总理温家宝主持召开的国务院常务会议上,就促进房地产市场健康发展提出的增加供给、抑制投机、加强监管、推进保障房建设等四大举措。

②2013年底出台《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》,提出并轨要求。

③2010年出台的《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》提出加快建设限价商品住房,简称“限价房”。

④2013年12月11日《国际金融报》刊登《住建部探索共有产权房 破“夹心层”住房困难》,大力宣传限价房。

⑤新市民主要是指因本人创业就业、子女上学、投靠子女等原因来到城镇常住,未获得当地户籍或获得当地户籍不满三年的各类群体,包括但不限于进城务工人员、新就业大中专毕业生等,目前约有三亿人。该定义来自银保监会[2022]4号《中国银保监会 中国人民银行关于加强新市民金融服务工作的通知》。

年人等缓解住房困难。6月18日,国务院常务会议审议并原则通过《关于加快发展保障性租赁住房的意见》,明确了保租房基础制度和支持政策。在这一阶段,住房制度建设的重点在保租房领域。

表4 “两多一举”供需体系设计

家庭划分	住房解决方式	是否为发展重点
低收入家庭	承租廉租房	否
新市民/青年人	保租房/公租房/共有产权	是(保租房)
中等收入家庭	购买或承租普通商品房	否
高收入家庭	购买或承租高档商品房	否

(五) 建立“市场+保障”双轨制新模式(2021至今)

在房地产发展模式探索过程中,房价仍在不断攀升,房地产问题的社会关注度居高不下。一方面,住房保障工作的推进未能较好地实现平抑房价的目的;另一方面,针对房价的各种调控手段呈现出行政化趋势,房地产市场波动较大,干预行为引发了一定程度的质疑。此时,如何正确处理住房保障与住房市场的关系成为国家层面思考的新问题。

2019年5月,习近平总书记明确提出要完善住房市场体系和住房保障体系,解决城镇中低收入居民和新市民住房问题。^[28]2019年9月,时任住建部部长王蒙徽表态将加快完善住房保障体系和住房市场体系,加快解决城镇中低收入居民、特别是新市民住房问题^①。2020年12月,时任国务院副总理韩正在住建部召开的座谈会上指出,要加强“十四五”时期住房发展顶层设计,研究好住房市场和住房保障两个体系,更好发挥规划的导向作用。^[29]

2021年,中央经济工作会议首次提出“房地产业要探索新的发展模式”。2022年中央经济工作会议指出,要消除多年来“高负债、高杠杆、高周转”发展模式弊端,推动房地产业向新发展模式平稳过渡。2023年中央经济工作会议进一步提出,完善相关基础性制度,加快构建房地产发展新模式,推动房地产业向新发展模式平稳过渡。同年,中央金融工作会议强调,“加快保障性住房等‘三大工程’建设,构建

房地产发展新模式”。2024年党的二十届三中全会进一步明确提出,要加快构建房地产发展新模式,推动行业从“高负债、高周转、高杠杆”的旧模式向更加健康、可持续的方向转型。住建部部长倪虹撰文分析构建房地产发展新模式时强调,在体系上以政府为主满足刚性住房需求,以市场为主满足多样化改善性住房需求,同时在要素配置上建立“人、房、地、钱”要素联动新机制。^[30]当年9月召开的中共中央政治局会议和12月召开的中央经济工作会议均强调,要推动房地产市场止跌回稳,推动构建房地产发展新模式。^[31]

2023年9月出台的《国务院关于规划建设保障性住房的指导意见》(以下简称“14号文”)是全面落实房地产发展新模式的纲领性文件。14号文提出,“推动建立房地产业转型发展新模式,让商品住房回归商品属性、满足改善性住房需求,促进稳地价、稳房价、稳预期”。同时,对保障性住房规划建设模式提出要实现“居有其屋”,加大保障性住房建设和供给,提高保障性住房在总供给中的比例,不断满足工薪收入群体的基本住房需求。综合来看,就是要建立相对独立运行的两个体系——住房市场和住房保障体系(简称“两个体系”)。

表5 双轨制房地产新模式供需体系设计

两个体系	家庭划分	住房解决方式	是否为发展重点
住房保障体系	住房有困难且收入不高的工薪收入及引进人才等	购买配售型保障性住房	是
	大中城市新市民、青年人	租赁配租型保障性住房(保租房、公租房)	是
住房市场体系	中高收入家庭	购买各类商品房,满足多元多层次住房需求	是

目前,广州等多个城市已经出台与14号文衔接的配套文件,稳步推进“市场+保障”双轨制模式构建工作。

四、中国房地产发展模式转型动因分析

在过去数十年里,中国房地产发展模式发生了五次比较大的变迁(见图1)。

①王蒙徽在2019年全国住房与城乡建设工作会议上公开讲话中提出这一思路。



图1 中国房地产模式变迁过程

中国房地产模式的转变是多重因素共同作用的结果,既有宏观经济结构调整的需求,也有社会发展和政策导向的深刻影响。

(一) 宏观经济环境因素

在相当长时期内,中国房地产发展模式更替主要动因是宏观经济环境的变化。具体表现为,经济下行压力促使国家把房地产作为刺激经济的工具。1997年东南亚金融危机、2003年“非典”时期、2008年美国金融海啸和2014年经济下行等四个时点中国经济均遭遇较大困难,继而导致国家对房地产政策进行大幅调整,以便充分发挥房地产业关联度高、带动力强的作用。比如,“98房改”基本目标为“加快住房建设,促使住宅业成为新的经济增长点”^{[32](P5-6)}。1998年1月,时任国务院副总理朱镕基在主持关于推进房改工作会议上明确提出:“我不是为房改而房改,我的着眼点是找新的经济增长点。要通过多建房、多卖房,带动建材、水泥等需求,达到扩大内需、拉动经济增长的目的。不然,我现在也不操这个心。”^{[32](P7)}2003年“非典”疫情,导致二季度经济增速比一季度下降2.4个百分点^{[32](P16)},国家亟需房地产拉动经济增长。在实践中,普通商品房比经济适用房具备更强的经济拉动效果,因此逐步取代经济适用房成为房地产发展的重点。

从实际效果来看,房地产业在经济复苏过程中的确发挥了非常重要的拉动作用。与此同时,也导致房地产过热、房价上涨过快和社会贫富差距进一步扩大等经济社会问题。正是因为看到这一弊端,2019年7月召开的中央政治局会议强调,坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,落实房地产长效管理机制,不将房地产作为短期刺激经济的手段。

宏观经济具有很强的周期性,如果把房地产发展模式与宏观经济捆绑在一起,必然导致房地产发展模式变动频繁,进而导致房地产参与主体预期不明确和行业混乱。因此,在当前构建房地产新模式之际,必须吸取过往教训,顶层制度设计注意与宏观经济保持相对独立。

(二) 国家赋予房地产业的色彩

随着经济社会的发展,国家对房地产业的认知不断发生变化,并相应地赋予其一定的角色。2003年,国家首次明确“房地产业已经成为国民经济的支柱产业”^[33]。2005年,国家在相关文件中进一步明确“房地产业是我国国民经济的重要支柱产业”^[22]。2006年,相关文件提出“房地产业是我国新的发展阶段的一个重要支柱产业”^[23]。2007年,国家首次提出“住房问题是重要的民生问题”,而且强调“党中央、国务院高度重视解决城市居民住房问题,始终把改善群众居住条件作为城市住房制度改革和房地产业发展的根本目的”。^[34]而在此前,国家主要强调房地产业的经济角色。2010年,国家再次强调“住房问题关系国计民生,既是经济问题,更是影响社会稳定的重要民生问题”^[35]。

2013年,习近平总书记在加快推进住房保障体系和供应体系建设第十次集体学习会议上指出,加快推进住房保障和供应体系建设,要处理好政府提供公共服务和市场化的关系、住房发展的经济功能和社会功能的关系、需要和可能的关系、住房保障和防止福利陷阱的关系。这一论断开启了房地产双角色新阶段,即房地产业既有较强的经济功能(支柱产业),也有非常重要的社会功能(民生属性)。2023年,国家提出“住房问题既是重大的民生问题,也是重大的发展问题”^[36]。特别值得注意的是,这是国家首次把住房的民生属性置于首位。当前,国家在构建房地产新模式时重点推进房地产市场和保障双体系建设。

(三) 城镇化发展阶段

房地产业发展与城镇化进程密切相关。从

表6可知,我国从1990年左右开始进入高速城镇化阶段。与之对应,我国城市住房需求量同样处在高速增长阶段。住房供给不足、城市居民住房需求未能得到满足是这一阶段面临的主要困难。因此,“98房改”在拉动经济增长外,还有一个重要目标是“不断满足城镇居民日益增长的住房需求”。在政策层面,国家推行期房销售制度,鼓励房地产供应加速。

表6 中国城镇化率及城镇人均居住面积情况

年份	城镇化率(%)	城镇化提升百分点*	城镇人均居住面积(m ²)
1970	17.4	—	4.7
1980	19.4	2.0	7.2
1990	26.4	7.0	9.1
2000	36.2	9.8	14.2
2010	50.0	13.8	30.3
2020	63.9	13.9	38.6
2024	67.0	3.1	40.8

数据来源:《中国统计年鉴》。
*城镇化提升百分点表示与前一统计年份相比,城镇化率累计提高的百分点。如1990年为7.0,即1980年—1990年间城镇化率累计提高7.0个百分点。

在这一阶段,住房、商业、工业等各类型房地产产品供不应求。房地产企业为占领更大市场和获得更大利润,在银行等金融机构支持下普遍采取“高杠杆、高负债、高周转”经营模式。这一模式在相当长时间内非常有效,并取得极大成功。经过三十多年的发展,中国城镇化率已经达到67%,逐步迈入城镇化减速和平稳发展阶段。同时,城镇人均居住面积大幅提升(从1970年4.7平方米/人提高到2024年40.8平方米/人),已接近发达国家水平。^[31]

从未来趋势来看,住房需求趋于平稳。正是基于这一背景,2023年7月召开的中共中央政治局会议提出,要切实防范化解重点领域风险,适应我国房地产市场供求关系发生重大变化的新形势,适时调整优化房地产政策。2025年,在十四届全国人大三次会议举行民生主题记者会上,住建部部长倪虹强调,当前房地产市场的供求关系已发生重大变化,人民群众的住房需求已从“有没有”转向“好不好”,住房

建设必须顺应这一变化,全面提升住房品质,增强群众的获得感和幸福感。

随着人口增长减缓,城镇化逐步进入缓慢发展期,城市房产存量不断增长,市场总需求增速下降甚至负增长不可避免。但房地产自身形成的强大惯性,将导致其原有模式仍将持续相当长时间。国家从减少金融和行业风险等角度出发,不断加码调控力度,改变房地产旧有模式。住建部部长倪虹强调,房地产业发展要改变“高杠杆、高负债、高周转”模式,开展现房销售试点,推动房地产业向新发展模式平稳过渡^①。在新模式下,重点是开发建设好房子^②。

总体来看,房地产发展模式受到多重因素的影响,并一直处在动态调整过程中。

五、顶层制度设计的成效与挑战

与改革开放一样,中国在房地产领域的治理同样也是“摸着石头过河”。经过四十余年的努力,中国房地产发展模式顶层设计在房地产体系建立、产业发展等方面取得了较大成效。与此同时,也尚存在央地关系尚未完全理顺、政策体系不够稳定、市场与保障关系不清等挑战。

(一) 主要成效

首先,建立了相对完善的房地产政策法规体系。以顶层制度设计为牵引,中国逐步建立了从土地、开发建设、市场交易和物业使用等全环节房地产治理体系,出台了《中华人民共和国城市房地产管理法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国民法典》(物权编)《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国城乡规划法》等近百部法律法规,《商品房销售管理办法》《房地产经纪管理办法》等上百个部门规章及规范性文件。

①2023年6月26日《证券日报》发表《住建部最新发声:改变“高杠杆、高负债、高周转”模式,开展现房销售试点》,对房地产新模式提出了新的诠释。
②澎湃新闻,《住建部部长倪虹:希望房地产企业能看到,为群众建设好房子就有市场就有未来》,2024年3月9日报道,全面解释了好房子标准。

其次,培育了房地产业这一国民经济支柱产业。改革开放前,我国几乎不存在房地产市场,住房供应量规模较小。全国房地产新开工面积1980年、1998年和2019年(峰值)分别为0.34亿平方米、2.04亿平方米、22.5亿平方米,增长幅度惊人。2021年中国商品房销售面积达到18亿平方米,销售金额达到18万亿元,是全球规模最大的房地产市场。房地产业增加值从改革开放初期的3%(1980年)提高到7.3%(2021年),成为重要的国民经济支柱产业^[21]。以房地产为龙头,带动了建筑、建材、机电、家电家私、装修等上下游产业发展,形成了规模巨大的产业链。

第三,大幅改善了城镇居民的住房条件。1978年底,全国城镇居民人均居住面积仅为6.7平方米,缺房户共323万户(占城市居民的17%)^[1],居住条件较差。改革开放以来,特别是1998年深化住房制度改革、停止福利性住房分配以来,城镇居民的住房条件明显改善。城镇人均住房建筑面积由1978年的6.7平方米提高到2019年的39.8平方米^[27]。同时,住房配套水平、住房品质等方面同样显著提升。

第四,较好地实现了城镇居民住房保障。1998年以来累计建设各类保障性住房和棚改安置住房6400多万套,满足了1.5亿城镇居民安居需求。^[27]通过大规模建设保障性住房和棚改安置房,不仅有效解决了大量城镇中低收入家庭的住房困难,还促进了城市面貌的改善和居民生活质量的提升。对低保、低收入住房困难家庭基本实现应保尽保,更是我国住房保障工作的重要成果。对于这部分群体,国家通过提供公租房、廉租房等形式的住房保障,确保了其基本居住需求得到满足。这一目标的实现,不仅体现了社会主义制度的优越性,也彰显了中国共产党以人民为中心的发展思想。

(二)面临的挑战

房地产治理是一项非常复杂的工作,在建立更具长效机制的房地产发展模式方面我们仍

面临一系列挑战。

首先,央地关系尚未完全理顺。房地产是典型的中央-地方双层治理结构。中央政府主要关注住房保障及背后的社会安定和房地产业涉及的国家金融安全问题。在1994年分税制之后,土地出让成为地方政府的“钱袋子”,地方政府更为关注的是土地出让收入和房地产对当地经济的拉动作用。因此,两者追求的目标不完全一致,导致部分房地产政策措施落实不到位。在中央政府大力推进保障性住房建设工作方面,地方政府要承担几乎所有的成本,因此财政压力较大,在相当长时间里积极性不高。^①2017年中央经济工作会议上,首次针对房地产调控提出要“分清中央和地方事权,夯实地方政府主体责任”。此后,中央层面把住房保障和房价调控等列入地方政府考核指标,出台了城中村改造、保障性住房规划等领域多个规范性文件,在一定程度上强化了政策的落实力度。但是,各地经济社会状况差异较大,统一推进的政策产生落地难等问题。如何进一步明确中央和地方在房地产治理领域的事权和建设保障性住房的成本分担,激励地方政府在房地产新模式探索中主动有为仍是一个棘手的问题。

其次,“市场+保障”双轨制模式尚缺乏法律法规支撑。国家在房地产发展模式建设的顶层设计方面,先后出台多份重要文件,如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》、2003年《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》、2008年《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》、2017年党的十九大报告和2023年《国务院关于规划建设保障性住房的指导意见》等。在摸索过程中,国家主要以文件或者调控政策方式规范引导房地产发展。从依法治国的需要出发,同时考虑到时至今日整体思路已经清晰,下一步需要梳理房地产市场与住房保障的关系,建立更为规范的法律法规体系,稳

①俗称“中央请客,地方买单”,即中央出台政策,但真正负责政策落实、支付各项费用的是地方政府。

定与房地产密切关联的各级政府、企业、家庭的预期,是下一步迫切需要推进的工作。

第三,在房地产供求关系发生重大转变阶段需尽快优化市场治理体系。从“98房改”起,国家就认识到房地产具有市场性和保障性双属性。但在制度设计和实际运行管理过程中,国家希望通过调控房地产市场来让大部分人买得起房,从而实现住房保障功能。对房地产市场进行治理时,除了金融、财税等手段之外,还采用了大量行政干预手段过度监管导致市场活力不足,居民需求得不到满足。当前,国家已经明确提出“市场+保障”双体系这一房地产发展模式,并启动了保障性住房封闭运行等制度建设。下一步需要在房地产市场监管方面进行政策优化,在不影响金融安全前提下释放市场活力,更好满足居民多样化住房需求。

六、关于推动构建房地产发展新模式的建议

当前,我国正处在推动构建房地产发展新模式的关键阶段。回顾过往,我国房地产顶层设计大致每5年发生一次较大调整。作为一个探索建立房地产发展新模式的过程,这样做有一定的合理性。但部分时期总体思路和政策变动过快过频,导致地方政府在政策落实过程中难以及时调整,执行效果大打折扣。同时,给整个行业和社会传递的信号不明确,造成一定的混乱。在总结过去经验的基础上,建议保持顶层设计相对稳定性。在构建房地产发展新模式时做好以下三方面工作。

(一) 进一步厘清央地关系

在国家出台的多个政策文件中,均明文要求落实地方责任。在落实房地产调控政策和保障性住房建设等多个方面,国家要求地方政府要负主体责任。作为决策者,必须意识到地方政府承担的经济增长等指标与房地产调控要求之间存在内生冲突^[24]。同时,建设保障性住房任务给地方财政造成较大的压力,地方政府工

作的主动性和积极性不够。^[37]因此,在过去相当长时间内,房地产调控和保障性住房建设任务的落实效果不佳。

在构建房地产发展新模式时,一方面国家层面要加强指导督促和监督检查,将住房保障等重要工作纳入地方领导班子绩效考核范围。另一方面,也需要在保障房建设、城中村改造等领域给予地方政府多方面的支持。此外,国家层面在政策层面重点以目标导向为考核手段,增强“因城施策”空间,尽量放权让各个地方政府结合本地实际情况进行政策创新,避免“一刀切”。

(二) 全面完善“市场+保障”体系

下一步,需要分别为住房保障和住房市场建章立制。基于住房保障属性,以居者有其屋为政策目标,持续提高保障性住房在住房总供给中的比例,建议国家加快推进出台《住房保障条例》,明确住房保障覆盖范围、保障方式、土地等资源保障方式和政府主体责任等。建议成立独立运行的国家住房保障署,负责统筹住房保障相关工作。基于商品住房回归商品属性原则,明确商品房以满足改善性住房需求为主,以市场调整供需为主,建立“人、房、地、钱”要素联动新机制,房地产调控政策主要以防范房地产泡沫和金融风险为主,尽量减少行政干预。逐步对现有的行政干预政策进行清理,减少不必要的管制。

当前,我国以“市场+保障”双轨制为核心的房地产发展新模式框架已构建完成。今后一段时间内,建议国家保持房地产总体思路和框架基本不变,尽量避免出现较大的变动。在有必要优化调整时,提前与地方政府、行业沟通,充分听取意见,采取小步稳进方式推进变革。

(三) 优化市场调控与监管机制

首先,需要进一步完善市场信息体系。整合房地产市场相关信息,包括土地出让、项目规划、预售许可、交易登记等,建立统一的房地产市场信息共享平台,实现信息的实时更新和互联互通。同时,建立信息披露标准。要求房地

产开发企业和中介机构如实披露项目信息、房源信息、价格信息等,防止虚假宣传和信息误导,保障消费者的知情权。

其次,强化资金监管。完善预售资金监管,确保预售资金全部纳入监管账户,专款专用,防止资金被挪用,保障项目顺利交付。加强企业融资监管:规范房地产企业的融资行为,防止过度融资和违规融资,防范金融风险向房地产市场传导。

第三,深化房地产市场信用体系建设。建立信用评价机制,对房地产开发企业、中介机构及其从业人员建立信用档案,根据其市场行为进行信用评价,将信用评价结果与市场准入、资质审批、评优评先等挂钩。加强信用信息公开,及时向社会公开房地产市场主体的信用信息,接受社会监督,引导消费者选择信用良好的企业进行交易。

第四,加强市场监管协同,建立部门联动机制。加强住房城乡建设、自然资源、金融监管、市场监管等部门之间的协作配合,建立信息共享、联合执法、协同监管的工作机制,形成监管合力。强化区域协同监管,在城市群、都市圈等范围内,加强区域间的房地产市场监管协同,统一监管标准和执法尺度,防止市场乱象跨区域转移。

参考文献:

- [1]姚育宾.中国房地产四十周年:上册[M].北京:经济管理出版社,2018.
- [2]Aalbers M, Haila A K E. The financialization of housing: A political economy approach[J]. Urban Studies, 2018, 55(8): 1821-1835.
- [3]Glaeser E, Gyourko J. The economic implications of housing supply[J]. Journal of economic perspectives, 2018, 32(1): 3-30.
- [4]Dipasquale D, Wheaton W C. Urban Economics and Real Estate Markets[M]. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.
- [5]Quigley J M. Real estate prices and economic cycles[J]. International Real Estate Review, 1999, 2(1): 1-20.

- [6]Hilber C A L, Vermeulen W. The impact of supply constraints on house prices in England[J]. The Economic Journal, 2016, 126(591): 358-405.
- [7]Deng Y, Gyourko J, & Wu J. Land and house price measurement in China. Journal of Urban Economics, 2021, 126: 103375.
- [8]易宪容. 建立具有中国特色的房地产发展模式[J]. 中国城市经济, 2007(9): 124.
- [9]杨圣明, 温桂芳, 汪利娜, 等. 德国、英国住房制度考察报告[J]. 经济研究参考, 2000(5): 32-39.
- [10]王琰, 赵安然. 日本租购并举住房制度: 阶段性演进、借鉴与启示[J]. 经济研究参考, 2023(5): 132-144.
- [11]孟宪春. 防范房地产市场下行风险的宏观政策选择研究[J]. 中央财经大学学报, 2025(1): 127-141.
- [12]孙祥栋, 王红雨, 尹彦辉, 等. 房地产市场调控的政策工具协同与宏观经济稳定——基于TANK-DSGE模型的模拟分析[J]. 地方财政研究, 2023(7): 94-105.
- [13]朱军, 邹韬略. 房地产限购政策会降低地方政府债务规模吗——来自333个城市的证据[J]. 广东财经大学学报, 2022, 37(1): 29-39, 74.
- [14]谭玲雁, 娄成武. 保障性住房政策过程的中央与地方政府关系——政策网络理论的分析与应用[J]. 公共管理学报, 2012, 9(1): 52-63, 124-125.
- [15]陈卫锋, 杨可欣. 中国房地产治理——基于一个博弈模型的考察[J]. 北京城市学院学报, 2011(3): 56-58, 68.
- [16]黄玉林, 张亮, 周志波. 国家治理视阈下我国房地产税制改革路径研究[J]. 宏观经济研究, 2017(12): 106-118.
- [17]胡怡建, 朱大玮. 从国家治理视角看我国房地产税改革[J]. 税务研究, 2015(12): 3-7.
- [18]王诚庆. 我国房地产融资模式的改进与制度创新[J]. 财贸经济, 2005(11): 69-72.
- [19]侯镇基. 综合型房地产企业运营管理模式研究[J]. 东南学术, 2015(4): 137-143.
- [20]秦龙. 回望1982——4个城市房改的试点与暗流涌动的土地市场化改革[N]. 中国房地产报, 2018-12-16(05).
- [21]袁秀明. 公共廉租房的政策因应[J]. 改革, 2010(3): 130-133.
- [22]国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知[EB/OL]. (2008-03-28)[2026-06-18]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_4731.htm.

- [23]国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知 [EB/OL]. (2006-05-24)[2026-05-13]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_4695.htm.
- [24]陈燕, 李紫薇. 房地产发展新模式新在何处[J]. 瞭望, 2024(10): 30-33.
- [25]广厦安居: “共有产权”开先河[EB/OL]. (2023-10-10)[2026-06-18]. https://www.zgjssw.gov.cn/shixianchuanzhen/huaian/202310/t20231010_8112922.shtml.
- [26]马秀莲. 在资产积累和可承担性之间: 共有产权房的现状、挑战及出路[J]. 行政管理改革, 2021(3): 68-76.
- [27]倪虹. 以发展保障性租赁住房为突破口破解大城市住房突出问题[J]. 行政管理改革, 2021(9): 44-49.
- [28]住房和城乡建设部 国家发展改革委 财政部 自然资源部关于进一步规范发展公租房的意见[EB/OL]. (2019-05-07)[2026-06-18]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-09/29/content_5434687.htm.
- [29]韩正在住房城乡建设部召开座谈会[EB/OL]. (2020-12-03)[2026-06-18]. https://www.gov.cn/guowuyuan/2020-12/03/content_5566870.htm.
- [30]住房和城乡建设部: 构建房地产发展新模式, 概括为四个方面[EB/OL]. (2024-08-23)[2026-06-18]. <https://news.cctv.com/2024/08/23/ARTITSeb0LbzZowbKijoiqKp240823.shtml>.
- [31]房地产回稳加速构建新模式[EB/OL]. (2025-01-20)[2026-06-18]. <http://lw.xinhuanet.com/20250119/0921b60f31ab4539a020c2083c0ac1dd/c.html>.
- [32]谢家瑾. 房地产这十年[M]. 北京: 中国市场出版社, 2009.
- [33]吴宇哲, 任宇航. 中国式现代化的合理住房制度构建[J]. 江苏社会科学, 2024(2): 68-76.
- [34]国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见[EB/OL]. (2008-03-28)[2026-06-18]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_4673.htm.
- [35]国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知[EB/OL]. (2010-04-17) [2026-06-18]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2010-04/17/content_4639.htm.
- [36]国务院关于规划建设保障性住房的指导意见[EB/OL]. (2023-08-25)[2026-06-18]. http://www.anhua.gov.cn/jc_ah/94/108/content_30319.html.
- [37]恒丰银行课题组, 武群. 银行助力房地产发展新模式的路径[J]. 中国金融, 2024(8): 20-21.

【责任编辑 苏聪文】

Transformation of China's Real Estate Development Model and Its Driving Forces: From the Perspective of Top-Level Institutional Design

DENG Zhiwang, DU Jieli & XIAO Shicheng

Abstract: Accelerating the establishment of a new real estate development model and advancing the industry's transformation toward healthier and more sustainable development represents a key component of the modernization of China's national governance system and governance capacity. Constructing a new real estate development model is a systematic endeavor, which first requires a theoretical clarification of the transformation process and underlying driving forces over the past four decades. Based on textual analysis of important official documents issued since the reform and opening-up, this study identifies five major stages of China's real estate development characterized by critical institutional shifts, starting with the multi-level supply system dominated by affordable housing. It examines the policy intentions, core measures and impacts of each stage. The main internal driving forces are extracted, including the macroeconomic context and the role assigned to the real estate sector. Finally, policy recommendations are proposed: maintaining relative stability of the development model, further clarifying central-local relations, improving the “market + security” housing system, and optimizing market regulation and supervision mechanisms.

Keywords: real estate development model; housing market system; housing security system; indemnificatory housing; market regulation