

# “十五五”时期怎样更好满足群众宜居需求——访上海交通大学住房与城乡建设研究中心主任陈杰

■中国城市报记者 郑新钰

## “先立后破”转向高质量发展

随着《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》)的发布,房地产领域迎来诸多新调整与新方向,一系列政策信号既关乎行业发展逻辑的转型,更与千万家庭的住房需求紧密相连。

本期,我们特别邀请到上海交通大学住房与城乡建设研究中心主任、教授、博士生导师陈杰,请他深度解读《建议》对行业和普通民众生活的具体影响。

**中国城市报:**“加快构建房地产发展新模式”被置于《建议》中“推动房地产高质量发展”任务的首位,这是否意味着行业运作逻辑会发生颠覆性变革?当前房地产行业转型的核心方向、总体思路及关键特征是什么?

**陈杰:**房地产业是国民经济基础产业,涉及面非常广,扎根于一个庞大的生态系统,其模式转型总体上会遵循先立后破的原则,需要较长时间的探索与不断迭代优化。目前,行业在大方向上已经出现发展理念、发展目标、发展动力和配套制度及政策工具

整体性转向。总的方向是,推动房地产回归民生属性、商品属性和更好满足现代化人民城市建设的需求。总的思路是,从以“量”为主的增量发展+防风险约束,转为以“质”“效”“制度完善”为核心的高质量发展路径,更强调存量提质、产品和服务的双重升级以及制度体系的系统完善。

**中国城市报:**《建议》提出,要“优化保障性住房供给,满足城镇工薪群体和各类困难家庭基本住房需求”,并首次明确“因城施策增加改善性住房供给”。对普通家庭来

说,未来在保障房申请、商品房选择上会有哪些更清晰的路径?两类住房如何实现“想买的买得到、该保的有保障”?

**陈杰:**第一,要差别化定位、产品化设计。保障房主要定位“基本住房保障”,兼顾解决新市民、新青年的“发展性保障”需求,强调价格可负担,解决绝对住房贫困和相对住房贫困相结合,以租赁为主,注重配套基本公共服务;商品房则主要满足刚需与改善性需求。两者在规划设计上要避免同质化,并通过明确的产品目录和进入门槛来区分功能与定位。

第二,要多层次多样化供应。增加面向新市民、新青年的“一间房、一套房”品质化保障性租赁住房 and 扩大中等收入家庭可承受的“中价位改善型住房”产品,降低对高端商品房与托底型保障房两极的依赖,从供给端减轻“夹心层”(买不起商品房、不符合保障房条件)的压力。

第三,要鼓励以既有存量改造提供差别化保障性住房产品。提供差别化用地、融资支持、税费倾斜与示范项目等方面的支持;同时,与城中村改造、城市更新等有机结合。

## 供需两端发力

**中国城市报:**《建议》提出,清理住房消费不合理限制性措施。这与“十四五”规划提出的“促进住房消费健康发展”相比,力度更大、指向更明确。请问目前哪些属于不合理限制性措施?核心城市的政策优化是否有可能采取“先郊区后城区”的渐进方式?

**陈杰:**我认为,目前还存在的一些典型的住房消费不合理限制现象。第一,对长期居住但非本地户籍居民的购房资格、落户、购房补贴或学位接入,设置严苛门槛。如过长的社保年限、严格的集体户备案等,限制合理自住需求与人口流动。第二,二手房交易还存在较高的税费,交易环节烦琐,阻碍资源优化配置。第三,住房购买与交易中的信贷融资综合成本还比较高,对改善性需求释放还有较多限制。第四,对住房租赁需求还存在制度化抑制,如住房租赁合同备案烦琐,租赁权益保障不到位和难以享有与购房者一样的公共服务乃至小区物业服务,导致住房租赁消费信心不足。

核心城市可以采取“先郊区后城区”的渐进式放宽模式,而且北京、上海等一线城市已经开始这样推进。中央提出“因城施策”与“清理不合理限制措施”,

意味着地方可以根据市场和城市承载能力制定分步实施方案。实践中,这种“先边缘、后中心”或“试点一推广”的节奏是可行且常见的,更加稳妥,也更加符合现实情况需求。

**中国城市报:**《建议》提出“建立房屋全生命周期安全管理制度”,其背景与现实意义是什么?有哪些具体内涵?

**陈杰:**我国住房库存巨大,许多建设于不同年代的房屋在设计标准、使用寿命和维护等方面存在差异和问题,单靠开发新房不能解决存量房的安全与品质问题。全生命周期安全管理强调从“设计—施工—验收—使用—维护—改造—拆除”的制度化监管,可填补制度空白。

同时,强化房屋全生命周期安全管理有助于减少质量事故、促进物业服务与维修资金规范化以及明确责任链条,有效保护居民合法权益,增强社会对现有住房的信心,降低对公共财政和金融体系的潜在冲击。

此外,建设安全舒适绿色智慧的“好房子”,需要制度保障其长期可使用性及资产安全性,房屋全生命周期安全管理是不可或缺的重要组成部分。

**中国城市报:**从政策出台到落地见效,通常存在时间差。短期来看,您认为房地产领域最可能率先落地的改革措施是什么?您研判,普通人最先能感受到哪些变化?

**陈杰:**我研判,短期(6个月—12个月)内,最期待且容易率先落地的改革,包括但不限于:第一,清理和简化落户门槛、社保年限等对购房或租赁资格的行政性限制。如缩短社保年限、简化集体户落户手续等,可以直接影响到新市民与人才的购房或租赁资格,影响较快,可短期观察到。

第二,优化住房信贷包括公积金的使用与提取便利。例如进一步放宽商业按揭贷款及住房公积金贷款的条件,提高提取或贷款额度,或调整首付比例或贷款利率,可以短期内增强购房实际可支付能力。

第三,降低二手房交易税费并简化流程。这方面还有一定的空间,对释放需求,提振交易量与相关消费也会有明显拉动。

第四,对租赁市场的配

套行政流程简化。如租赁合同备案、落户证明联通,可提升长期租赁吸引力。

第五,更大力度支持住房“以旧换新”“卖旧买新”。提供必要的财政、信贷与交易流程优化支持,加快住房消费升级,将存量优化与增量去化有机结合。

**中国城市报:**您认为还需哪些配套政策协同发力,才能让“住有所居、住有宜居”真正落地?

**陈杰:**一套有效落地的组合政策,应同时覆盖供给端、需求端与制度治理三条线。

首先,就供给端来说,建议扩大中间价位产品供给,支持差异化用地与融资工具,培育“中间层”住房。扩大保障性租赁住房供给,多方主体参与,市场化运作。优化人房地钱联动机制,建立订单式生产机制。优化住房质量保障与品质提升机制,逐步取消期房,全面推进现房销售,大力建设“好房子”“好小区”“好社区”“好城区”,加快完整社区和15分钟生活圈建设,推动物业转型升级,全面推

动“物业+生活”,并给予专项政策支持。加快存量改造与品质提升,加快城市更新。设立专项改造基金,给予税费等补贴支持,推动老旧小区、节能与排水、公共空间等优化与提升。

其次,需求端建议优化住房信贷包括公积金信贷支持体系,例如差别化首付或贷款政策,针对首套与改善性需求的信贷产品创新。

最后,在制度与监管层面,建议重点推进四方面建设:第一,建立房屋全生命周期安全管理制度,包含强制性质量检测、维护资金制度、信息公开与责任追溯机制。第二,推动物业与社区服务升级,建立长效维修资金监管、物业服务标准与考核提升、居民参与治理机制。第三,土地与税收制度配合,通过税收或者土地出让方式引导开发商提供中低价位与租赁住房,如差别化土地出让、长期租赁用地优惠。第四,跨部门数据与服务联动,户籍、社保、教育、住房等信息互通,实现资格审核和服务落地的“单窗通办”。