

2018—2022 年国务院政府工作报告涉住房与房地产内容对比

陈杰

上海交通大学

上海交通大学住房与城乡建设研究中心对 2018-2022 年国务院政府工作报告中涉及住房与房地产的相关表述进行了对比，并区分哪些是对上一年度或上一阶段总结时候提到，哪些是对当年或下一阶段工作任务的布置要求，有以下几点主要发现：

1. 2018 年以来，除了 2019 年，都有强调对住房的“房住不炒”定位。“房子是用来住的、不是用来炒的”提法是 2016 年末中央经济工作会议首次提出，2017 年国务院政府工作报告呼应的提法是“坚持住房的居住属性”，2017 年党的十九大报告正式写入“房子是用来住的、不是用来炒的定位”，此后国务院政府报告中沿用这个提法，除了 2019 年。
2. 对住房制度和房地产发展模式持续探索，正在酝酿新的大变革。关于住房制度和房地产发展模式的提法，虽然总体保持稳定，但每年都有一些微调，但 2022 年国务院政府工作报告中一下子有了不少新提法，突出的是“探索新的发展模式”、“促进房地产业良性循环和健康发展”，这些都是 2021 年末中央经济工作会议提出来的，预示未来住房制度和房地产发展模式会有较大变革。
3. 住房政策更加以需求为导向，强调住房需求需要具有合理性。在这 5 年的国务院政府报告中，住房政策的关注点从“解决住房问题”、“支持居住自住购房需求”走向“保障好群众住房需求”、“满足购房者的合理住房需求”。
4. 租赁住房的重要性重新凸显。“租购并举”的提法只在 2018 年的国务院政府工作报告中出现过，2019-2021 年都没有出现，但 2022 年再次出现。不过值得注意的是，近两年都提了“发展长租房市场”。
5. 住房保障体系正在发生大的变局。2018 年国务院政府报告强调“加大公租房保障力度”，也提到“发展共有产权房”，2019 年和 2020 年都没有提到这两个保障房品种，2021 年再次出现，但 2022 年又没有专门提到保障房品种，取而代之的是“保障性租赁住房”的凸显。还值得注意的是，棚户区改造在 2020 年之后都不再作为工作任务进行布置，说明这个大型工程已经基本完成其历史使命。
6. 其他方面简评：房产税已经连续三年没有提到；2018-2020 年土地制度方面的改革有持续推进，但近两年相对保持稳定；新型城镇化越来越强调“健全常住地提供基本公共服务制度”；城市更新是近两年才出现在国务院政府工作报告，但与老旧小区改造等结合在一起看，显示存量开发越来越成为发展新动能和满足人民群众高质量生活需求的新入手点；顺应人口老龄化趋势和作为积极应对老龄化国家战略的一部分，社区适老化改造和社区养老的重要性越来越突出；对安居宜居的要求，不仅在城市，也扩展到农村，以实现城乡融合发展的需求。

2018—2022 年国务院政府工作报告涉住房与房地产内容对比					
关键词	2018	2019	2020	2021	2022
住房的定位	(2018 年)坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位		(2020 年)坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位	(2021 年)坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位	(2022 年)坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位
住房制度与房地产发展模式	(2018 年)建立健全长效机制	(2019 年)落实城市主体责任, 改革完善住房市场体系和保障体系。		(十四五期间)完善住房市场体系和住房保障体系	(2022 年) 探索新的发展模式
满足住房需求	(2018 年)更好解决群众住房问题。支持居民自住购房需求	(2019 年)更好解决群众住房问题		(2021 年)保障好群众住房需求。 解决好大城市住房突出问题。尽最大努力帮助新市民、青年人等缓解住房困难。	(2022 年)继续保障好群众住房需求。 支持商品房市场更好满足购房者的合理住房需求。
房地产市场	(2018 年)落实地方政府主体责任, 继续实行差别化调控, 建立健全长效机制, 促进房地产市场平稳健康发展。	(2018 年)改革完善房地产市场调控机制 (2019 年)促进房地产市场平稳健康发展	(2020 年)因城施策, 促进房地产市场平稳健康发展	(2020 年)因城施策, 促进房地产市场平稳健康发展 (2021 年)稳地价、稳房价、稳预期	(2022 年)稳地价、稳房价、稳预期, 因城施策 促进房地产业良性循环和健康发展。
租购并举	(2018 年)培育住房租赁市场 加快建立多主体供给, 多渠道保障、租购并举的住房制度			(2021 年)规范发展长租房市场, 降低租赁住房税费负担。	(2022 年)坚持租购并举, 加快发展长租房市场

住房保障	(2018 年)加大公租房保障力度,对低收入住房困难家庭要应保尽保,将符合条件的新就业无房职工、外来务工人员纳入保障范围。发展共有产权房	(2019 年)继续推进保障性住房建设,保障困难群体基本居住需求。	(2019 年)城镇保障房建设和农村危房改造深入推进。	(2021 年)通过增加土地供应、安排专项资金、集中建设等办法,切实增加保障性租赁住房和共有产权住房供给	(2021 年)加快发展保障性租赁住房。 (2022 年)推进保障性住房建设
棚户区改造	(过去 5 年)棚户区住房改造 2600 多万套,农村危房改造 1700 多万户,上亿人喜迁新居。(2018 年)启动新的三年棚改攻坚计划,今年开工 580 万套。	(2018 年)棚户区住房改造 620 多万套,农村危房改造 190 万户。 (2019 年)继续推进棚户区改造。		(十三五期间)城镇棚户区住房改造超过 2100 万套	
房产税	(2018 年)健全地方税体系,稳妥推进房地产税立法	(2019 年)健全地方税体系,稳妥推进房地产税立法			
土地制度改革	(2018 年)探索宅基地所有权、资格权、使用权分置改革。改进耕地占补平衡管理办法,建立新增耕地指标、城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制	(2019 年)推广农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点成果。	(2020 年)赋予省级政府建设用地更大自主权。完善乡村产业发展用地保障政策。	(2021 年)提高土地出让收入用于农业农村比例。	

城镇化	(过去 5 年)。城镇化率从 52.6% 提高到 58.5%，8000 多万农业转移人口成为城镇居民。 (2018 年)提高新型城镇化质量，今年再进城落户 1300 万人，加快农业转移人口市民化。新型城镇化的核心在人，要加强精细化服务、人性化服务、人性化治理，使人人都有公平发展机会，让居民生活得方便、舒心。	(2018 年)新型城镇化扎实推进，近 1400 万农业转移人口在城镇落户。 (2019 年)提高新型城镇化质量 深入推进新型城镇化。坚持以中心城市引领城市群发展。抓好农业转移人口落户，推动城镇基本公共服务覆盖常住人口。新型城镇化要处处体现以人为核心，提高柔性化治理、精细化服务水平，让城市更加宜居，更具包容和人文关怀。	(2020 年)深入推进新型城镇化，发挥中心城市和城市群综合带动作用。 深入推进京津冀协同发展，粤港澳大湾区建设，长三角一体化发展，推动成渝地区双城经济区圈建设。	(十三五期间)1 亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户目标顺利实现。推进新型城镇化和乡村振兴，城乡区域发展格局不断优化。 (十四五期间)完善新型城镇化战略。深入推进以人为核心的新型城镇化战略，加快农业转移人口市民化，常住人口城镇化率提高到 65%，发展壮大城市群和都市圈，实施城市更新行动，完善住房市场体系和住房保障体系，提升城镇化发展质量。	(2021 年)扎实推进新型城镇化推进以县城为重要载体的城镇化建设 (2022 年)推进区域协调发展和新型城镇化提升新型城镇化质量。健全常住地提供基本公共服务制度。加强县城基础设施建设，稳步推进城市群、都市圈建设，促进大中小城市和小城镇协调发展。严控撤县建市设区。在城乡规划建设做好历史文化保护传承。要深入推进以人为核心的新型城镇化，不断提高人民生活质量。
城市更新				(十四五期间)推动城市更新行动	(2022 年)有序推进城市更新，加强市政设施和防灾减灾能力建设

老旧小区改造	(2018 年)有序推进“城中村”、老旧小区改造,完善配套设施,鼓励有条件的加装电梯。	(2019 年)城镇老旧小区量大面广,要大力提升改造,更新水电路气等配套设施,支持加装电梯,健全便民市场、便利店、步行街、停车场、无障碍通道等生活服务设施。	(2020 年)新开工改造城镇老旧小区 3.9 万个,支持加装电梯,发展用餐、保洁等多种社区服务。	(2020 年)加大城镇老旧小区改造力度。 (2021 年)新开工改造城镇老旧小区 5.3 万个。	(2021 年)新开工改造城镇老旧小区 5.6 万个,惠及近千万家庭。 (2022 年)再开工改造一批城镇老旧小区
住区适老化与社区养老	(2018 年)发展居家、社区和互助式养老	(2019 年)新建居住区应配套建设社区养老服务设施		(2021 年)发展社区养老、托幼、用餐、保洁等多样化服务,加强配套设施建设,实施更优惠政策,让社区生活更加便利。	(2022 年)推进无障碍环境建设和适老化改造。 加大社区养老、托幼等配套设施建设力度,在规划、用地、用房等方面给予更多支持。
宜居性	(2018 年)让广大人民群众早日实现安居宜居。	(2019 年)让城市更加宜居,更具包容和人文关怀。让人民群众享有美丽宜居环境。	(2020 年)完善便民、无障碍设施,让城市更宜业宜居。	(2020 年)农村人居环境整治成效明显。 (2021 年)启动农村人居环境整治提升五年行动。	(2021 年)实施农村人居环境整治提升五年行动。
特殊任务			(2020 年)减免国有房产租金,鼓励各类业主减免或缓收房租,并予政策支持。	(2021 年)鼓励受疫情影响较大的地方对承租国有房屋的服务业小微企业和个体工商户减免租金。	

作者: 陈杰 (上海交通大学国际与公共事务学院/中国城市治理研究院教授, 住房与城乡建设研究中心主任)

出品: 上海交通大学住房与城乡建设研究中心

时间: 2022 年 3 月 5 日

网址: <https://churd.sjtu.edu.cn/index.php>