

欢迎订阅 2018 年度

学习时报

思想性·理论性·知识性

《学习时报》每周3期，每期8版，逢周一、三、五出版，全年共156期。
全国各地邮局订阅，邮发代号：1—267。
特殊需要请与本报发行部联系，电话：(010) 62805431，62806225。

中共中央党校主管主办

进一步深化住房制度改革

□ 秦 虹

经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾变化要求我们着力在发展上提质量和补短板。在住房发展方面，就是要深化住房制度改革，按照中央经济工作会议提出的要求，加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度。发展住房租赁市场特别是长期租赁，保护租赁利益相关方合法权益，支持专业化、机构化住房租赁企业发展。完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制，保持房地产市场调控政策连续性和稳定性，分清中央和地方事权，实行差别化调控。

深化住房制度改革，需要紧扣“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，建立房地产市场健康发展的长效机制，实现全体人民住有所居的目标。相应的政策应当抓住两个关键词：一个是“住”，另一个是“炒”。前者要“促居住、保基本”，后者要“抑投机、疏投资”。促居住、保基本，就是要明确居住优先、民生优先的政策导向，即：自住优先、新市民优先、低收入者保障优先、改善优先，从供给端构建完善的住房供应体系，解决好住房发展的不充分问题；抑投机、疏投资，就是要落实中央提出的“注重抑制资产泡沫和防范经济金融风险”要求，围绕住房供应体系健全各项配套政策，坚决抑制投机炒房，从需求端解决好住房方面的不平衡问题。

完善住房供应体系

住房供应体系是住房制度的核心。以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》文件为重要标志，按照建立社会主义市场经济体制的要求，逐步推动住房商品化、社会化，实现了福利分房到通过市场解决住房的转变，房地产市场初步形成，商品住房市场得到快速发展，到2016年，全国城镇人均住房面积达到36平方米，城镇住房水平得到较快提高。特别是，2013年以来，遵照习近平总书记关于“加快建立统一、规范、成熟、稳定的住房供应体系”的指示，各级政府高度重视困难群众的住房保障，大力开展棚户区改造，整顿和规范市场秩序，以政府为主提供基本保障，以市场为主满足多层次需求的住房供应体系基本建立。到目前，住房总量问题基本得到解决，户均达到1套房，住房质量也大幅提升，但住房的结构性问题依然突出，部分居民特别是新市民的住

房需求还没有得到很好地满足，为此，特别需要进一步完善覆盖全体居民需求的住房供应体系。

完善住房供应体系需要将住房供应从过去的“两分法”过渡到“三分法”。即：在居民收入与房价矛盾突出的城市，住房供应从过去保障和市场的“两分法”改为保障、支持和市场“三分法”，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”住房需求。最终形成政府（或单位）拥有产权的公共租赁住房、政府和个人共同拥有产权的共有产权住房和私人拥有完全产权的私人住房组成的、相互衔接的覆盖城镇全体居民的住房供应体系，同时，围绕这一住房供应体系建立相应的配套政策，稳定社会预期，促进房地产市场健康发展，实现“住有所居”的住房目标。

以满足新市民住房需求为重点，实现多渠道保障。经过多年努力，我国的住房保障取得了重大成绩，各地符合保障条件的本地户籍居民已经基本实现了应保尽保。但对照全面建成小康社会，实现全体人民住有所居的目标，住房保障还需在扩大保障覆盖面、丰富保障方式和管理精细化等方面继续努力。通过阶梯式的住房保障方式，将政策扩大到满足一定条件的非户籍居民，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，支持集中用工企业解决无房职工的基本住房需求，并纳入公租房管理；通过棚户区改造改善低收入群体的住房条件；在实物保障的基础上，完善货币化保障方式，通过向保障对象发放租金补贴等形式，增强符合条件的保障对象的租金支付能力；完善征信机制、审核机制、退出机制，建立高效管理机制，实现精准保障。

以首次置业家庭为重点，热点城市增加共有产权住房供应。2007年以来，我国城镇住房保障制度逐步建立，针对城镇低收入和中等偏下收入住房困难家庭实施住房保障，其住房问题正逐步得到解决。然而，在一些人口流入集中、供求矛盾突出、房价上涨较快的城市，中等收入家庭中出现了既不符合住房保障条件又买不起商品住房的“夹心层”，这部分家庭的住房困难问题在现有住房供应体系中缺乏有效的解决办法。目前房价上涨压力大的热点城市都是人口增长规模较快的城市，这些城市应加大共有产权住房供应规模。共有产权住房是指政府与个人共同持有产权的政策支持性住房，由于政府持有部分产权，因此降低了购房人购房的支付价格。通过共有产权住房供给，既可以切

实满足首次置业而购房支付能力不足家庭的住房需求，确保实现住有所居，又可防止政策寻租、平抑房价、稳定住房建设发展。因此，这是解决“夹心层”居民住房需求的可行方式，是吸引人才的有效手段，是完善和规范住房供应体系的重要举措。

以发展机构租赁为重点，健全商品住房市场体系。我国租赁市场解决了相当一部分的新增住房需求。但当前租赁市场发展尚不成熟，主要表现为：一是租赁市场不够规范。存在随意涨价、随意解除租赁合同的现象，租户利益缺乏有效保障。二是规范的机构租赁房缺失。我国住房租赁一直是以分散的小业主提供为主，缺乏机构投资运营的租赁房，主要原因是租金收益难以覆盖融资成本和运营成本，政策支持力度不够。当前推动住房消费的租售并举，大力发展租赁市场关键要有三方面的政策措施：第一，增加机构租赁住房的供给，培育专业化的住房租赁企业，提升住房租赁行业的专业化服务水平；第二，在人口净流入的地区，积极探索集体建设用地建设租赁住房，实现多元化、多主体供应；第三，出台细化的规范租赁住房市场的法律法规，建立住房租赁信息和交易服务平台，保护市场主体的合法权益，实施基本公共服务租售同权，通过各项政策支持，鼓励先租后买、梯级改善。最终实现租赁市场、新建商品住房市场和存量住房市场的共同发展。

健全各项配套政策

按照中央要求综合运用金融、土地、财税、投资、立法等手段，既抑制房地产泡沫，又防止房地产市场出现大起大落。应围绕住房供应体系，实施满足居住、抑制投机、防止供需错配、引导社会预期的组合政策，促进房地产市场稳定健康发展。

以区域统筹发展为重点，落实好人地挂钩的土地供应机制。由于土地出让收入成为地方政府的主要财政来源，过去土地出让规模和实现节奏往往受制于当地财政资金的需求而脱离实际住房需求，造成了住房的供需错配，从而加剧了房地产市场结构性问题的突显。一二

线城市高房价和三四线城市高库存的出现莫不与此有关。住房的需求绝不是孤立的，解决好住房问题，应充分尊重城镇化发展不同阶段的客观规律，统筹规划区域内大中小城市的空间、服务设施布局和土地供给，引导人口和住房需求合理分布。首先，应根据人口流动情况安排建设用地指标，而不仅是财政需要。对住宅用地要依据不同地域人口增长快慢、需求量大小等来确定土地供给的数量、结构和方式。对商办用地，要科学确定商办地产和住宅比例、人均商业配套等指标。目前，在住房供求关系紧张的城市，落实人地挂钩政策的关键在于增加住房用地供给，并积极盘活城市闲置和低效利用土地，提高住房用地占比和供给的有效性；还要深化供地制度改革，控制土地价格的非理性上涨。

以守住住房安全底线为重点，强化金融风险管控。充分发挥金融对房地产市场的调节作用，分类管理、扶抑结合，完善住房金融宏观审慎管理，严格限制资金流向投资投机性购房，有效防范系统性金融风险。当前我国居民购房杠杆快速上升，要防范房地产市场风险，建议坚守购房首付的底线，坚持差别化购房信贷政策，如购买首套房的贷款首付不低于30%、购买第二套房的贷款首付不低于50%、购买第三套房不贷款的政策要长期不变，稳定市场预期。通过严格审查贷款人的贷款资格，保持稳定的首付比例，避免支付能力不足的家庭过早进入市场而承受房价波动的风险，这是我国房地产市场安全的最重要保证。

以优化住房税收结构为重点，发挥税收调节分配关系和促进公平的作用。突出住房的居住属性，更好地运用税收工具，满足合理的住房需求，特别是支持新市民住房需求，抑制投资投机性需求。如，为鼓励租赁市场发展，就应归并降低住房租赁环节税负，减轻住房租赁企业税负，积极盘活闲置住房利用率；为抑制炒房行为，就应增大反复交易的成本，设立按持有时间、住房套数实行差别化的交易环节税负；为盘活存量抑制投资，就应整合优化房地产税收体系，增加住房保有环节税负；为适应城市分化的现实，就应赋予地方政府更大的房地产税收调节权限。（下转5版）

发展的不平衡不充分如何理解

□ 董振华

党的十九大报告指出，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。我国社会主要矛盾的转化标志着中国特色社会主义发展进入了新阶段。坚持辩证唯物主义和历史唯物主义，正确认识和准确把握“不平衡不充分的发展”这一社会主要矛盾的主要方面的科学内涵，对于新时代更好坚持和发展中国特色社会主义具有十分重要的意义。

遵循唯物论，坚持实事求是的思想路线，正确认识“发展的不平衡不充分”问题。我国社会主要矛盾由人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“不平衡不充分的发展”这一论断，是我们党牢牢把握我国发展的阶段性特征，坚持实事求是，一切从实际出发，作出的事实判断。一方面，从历史上看，“落后的社会生产”这个表达，作为社会主要矛盾的一个方面的概括，在我国发展的长期过程中是符合客观实际的。但是，随着我国不断开辟中国特色社会主义的新境界，尤其是经过改革开放近40年来的不断发展，我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力进入世界前列，“落后的社会生产”这一表述显然已经不符合我国发展的当前实际了。另一方面，虽然我国社会生产力水平总体上显著提高，社会生产能力在很多方面进入世界前列，但是发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决，发展质量和效益还不高，创新能力不够强，实体经济水平有待提高，生态环境保护任重道远；民生领域还有不少短板，脱贫攻坚任务艰巨，城乡区域发展和收入分配差距依然较大，群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题。发展不平衡不充分的问题就成为更加突出的问题，而且已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。因此，用“不平衡不充分的发展”来概括我国发展的阶段性特征，是符合客观实际的。

遵循价值论，坚持以人民为中心的基本立场，正确认识“发展的不平衡不充分”问题。不平衡不充分的发展既是实事求是对我国发展阶段性特征进行的事实判断，也是立足于坚持以人民为中心这一基本立场进行的科学认识。习近平新时代中国特色社会主义思想正是根据我国发展不平衡不充分这一客观事实，坚持带领人民创造美好生活这一立场，科学回答新时代“坚持和发展什么样的中国特色社会主义、以及怎样坚持和发展中国特色社会主义”这一重大时代课题，举旗定向，谋篇布局，为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。立足于发展的不平衡不充分这一事实判断，着眼于全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国，作出了“发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须是科学发展，必须坚定不移贯彻创新、协调、绿

色、开放、共享的发展理念”的战略判断，坚持以人民为中心统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，强调坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点，既聚焦解决人民群众最关注的热点难点问题，又着力维护和实现人民群众在经济、政治、文化、社会、生态等各方面的权益。坚持科学发展，激发全社会创造力和发展活力，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。

遵循辩证法，坚持联系发展的辩证思维，正确认识“发展的不平衡不充分”问题。辩证思维是唯物辩证法在思维中的运用，辩证思维是客观辩证法在思维中的反映，联系、发展的观点也是辩证思维的基本观点。辩证思维要求，客观地而不是主观地、发展地而不是静止地、全面地而不是片面地、系统地而不是零散地、普遍联系地而不是孤立地观察事物、分析问题、解决问题，在矛盾双方对立统一的过程中把握事物发展规律，克服极端化、片面化。坚持辩证思维认识“发展的不平衡不充分”问题，要明确以下两个问题。一方面，发展的不平衡不充分问题仍然是发展问题。无论是“人民日益增长的美好生活需要”还是“人民日益增长的美好生活需要”，都是人民对切身利益诉求从物质、文化领域向政治、社会、生态等领域的扩展和提升，而不是质的不同。无论是“落后的社会生产”，还是“不平衡不充分的发展”，都是生产力水平从低到高的转变，而不是根本性的质变。（下转5版）

本期导读

2版 中国共产党一以贯之的宗旨

4版 军事预见方法论的杰作——重读《论持久战》

5版 从钱学森的技术科学思想谈起



做好“三大变革”这篇大文章

□ 本报评论员 石 伟

世界是永恒运动和变化发展的，这是马克思主义的基本原理。世界上，唯一不变的就是变，只有变，才有出路。变革，是人类推动经济社会发展的重要手段。回顾改革开放以来的历程，每一次重大变革都给党和国家发展注入新的活力、给事业前进增添强大动力，党和人民的事业就是在不断深化改革中向前推进。

中央经济工作会议提出，2018年要“大力推进改革开放，创新和完善宏观调控，推动质量变革、效率变革、动力变革”。2018年是改革开放40周年。在这个改革开放的特殊年份，中央提出质量、效率和动力“三大变革”，作为经济领域全面深化改革的重要内容，为处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力攻关期

的经济工作提供了重要抓手。

质量变革，重在国民经济各领域各环节的发展质量之变。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。发展质量的变革，已经不仅仅是产品和服务质量变革，而是从理念、目标、制度到具体领域工作细节的全方位质量提升。特别是在制造业，要注重从提高整个制造业发展质量入手，发展先进制造，增加有效和中高端供给，优化供给体系质量，推进中国制造向中国创造转变，中国速度向中国质量转变，制造大国向制造强国转变。

效率变革，重在应对市场竞争的发展效率之变。提高全要素生产率是效率变革的关键。必须着力清除制约效率提升的各种体制机制障碍，使市场在资源配置中起决定性作用和更好

发挥政府作用，激发企业主体活力，改善供需关系，提高发展效率。重点在“破”“立”“降”上下功夫，大力破除无效供给，推动化解过剩产能，大力降低实体经济成本，降低制度性交易成本，继续清理涉企收费，加大对乱收费的查处和整治力度。特别是在电力、石油、天然气、铁路等行业，要深化要素市场化配置改革，降低用能、物流成本。

动力变革，重在建设现代化经济体系的发展动力之变。在现代化经济体系建设过程中，面对着发展的新旧动能转换，如何能激发各类市场主体活力是一个重要问题。我们要强化科技创新，推动创新激励，形成有利于创新的环境，大力培育新动能，推动传统产业优化升级，培育一批具有创

新能力的排头兵企业，积极推进军民融合深度发展。我们要落实保护产权政策，依法甄别纠正社会反映强烈的产权纠纷案件。全面实施并不断完善市场准入负面清单制度，破除歧视性限制和各种隐性障碍。

变，不是无原则的变，更不是不守规律的变。变与不变是辩证统一的。质量变革、效率变革、动力变革，必须遵守正确的原则要求，那就是要全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加强党对经济工作的领导，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化。如此，质量、效率和动力“三大变革”才能更有力、有序的变，我国经济在实现高质量发展上才能不断取得新进展。