

研究报告

(2021年 第3期 总第 101 期)

2021年 5月 10日

住房信托制度建设刍议

全球家族企业研究中心

高皓 许嫻

【摘要】住房资产作为我国居民家庭财富的重要组成部分，其有效管理和有序传承对人民群众的安居乐业、民生福祉具有重要意义。住房信托是民事信托的一种，属于实物资产信托，是指住房所有者作为委托人，将住房资产交由受托人，为受益人的利益履行住房管理、维护、出租、出售等受托行为的服务类信托。对社会而言，住房信托制度是盘活闲置住房的重要途径，能更好地满足人民群众的住房需求；对信托行业而言，住房信托制度能够为信托行业注入优质资产，推动信托行业回归业务本源；对房地产行业而言，住房信托制度能够推动行业从增量开发向存量管理转变，助推房地产行业实现高质量发展；对家庭而言，住房信托制度是家庭财产有序传承的重要制度供给，能有效防止家庭成员对财产的不当处置和纠纷争产。然而，住房信托的发展面临着立法、产权登记、税负、监管等一系列问题。本文对住房信托的经济、社会意义进行分析，并对阻碍住房信托发展的各类问题提出政策建议。

Research Report

May 8th, 2021

A Brief Exploration on Building the Framework for Housing Trusts

Global Family Business Research Center

Hao Gao, Lei Xu

Abstract: As the most valuable asset in household wealth in China, housing assets are important for the country's residences' level of happiness and the stability of the society. A housing trust is a fiduciary relationship in which a trustor (normally the housing owner) gives another party, known as the trustee, the right to hold title of the housing assets for the benefit of a beneficiary or beneficiaries. For society, housing trusts are instrumental to alleviating housing scarcity by increasing overall supply. For trust companies, housing trusts could be a new strategic development area, with low-risk and high-quality housing assets. For real estate industry, housing trusts can be the impetus for shift from incremental development to inventory management. For families, housing trusts help succeed the family wealth in order by preventing improper disposal and conflict caused by successors. However, there are still problems in the fields of legislation, property rights registration, taxation and financial supervision, which obstruct the development of housing trusts. This report presents an analysis of the economic and social benefits that can be obtained from housing trusts and tries to offer policy recommendations based to solve the existing problems.

一、建立住房信托制度的必要性

《汉书·元帝纪》云：“安土重迁，黎民之性。”住房自古以来就是最重要的家庭资产类别之一。改革开放以来，随着我国社会经济的发展和城镇化进程的推进，住房存量规模日益扩大、价值持续攀升，已成为我国居民家庭财富的重要组成部分。

根据《中国住房市值报告》数据，2018年中国住房市值为321万亿元，相当于我国GDP的3.56倍，高于世界其他主要经济体（美国、英国、德国、日本该数据2018年分别为1.26倍、3.20倍、2.38倍、2.08倍）。中国人民银行城镇居民家庭资产负债课题组2019年10月调查结果显示：我国城镇居民家庭资产的实物资产占总资产八成，其中74.2%为住房资产；住房资产占我国城镇居民家庭总资产的比重为59.1%，高于世界其他主要经济体（美国、英国、德国、日本该数据2018年分别为24.3%、48.9%、20.8%、36.7%）。

作为家庭占比最大的资产类别，住房资产的有效管理和有序传承将对我国居民的安居乐业、民生福祉产生重要影响。西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心2021年一季度发布的《中国家庭财富指数调研报告》显示，今年一季度财富增加的家庭中，住房资产的贡献率达76.7%。然而，有效管理住房资产需要家庭

投入大量精力，而且住房资产的传承方式、税费成本、法律法规等相较于其他类型资产而言更为复杂，这些都增加了家庭财富的管理难度和成本。

在代际财富传承中，因住房资产分配而产生的家庭财产纠纷屡见不鲜，已成为影响家庭和谐、社会稳定和精神文明的重要因素。习近平总书记非常重视家庭、家教、家风建设，他深刻指出：“家庭是社会的细胞。家庭和睦则社会安定，家庭幸福则社会祥和，家庭文明则社会文明。……国家富强，民族复兴，人民幸福，不是抽象的，最终要体现在千千万万个家庭都美满幸福上，体现在亿万人民生活不断改善上。”

国家十四五规划和 2035 年远景目标纲要提出，要完善住房市场体系和住房保障体系，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、职住平衡；加快培育和发展住房租赁市场，有效盘活存量住房资源。在金融服务实体经济、金融服务人民福祉的大背景下，应当切实推进住房信托等金融制度供给，以金融业供给侧结构性改革不断满足人民群众对美好生活的向往。

住房信托是民事信托的一种，属于实物资产信托，是指住房所有者作为委托人，将住房资产交由受托人，为受益人的利益履

行住房管理、维护、出租、出售等受托行为的服务类信托。发展住房信托，不仅能够有效推动我国居民家庭财富的有序传承，还将有助于扩大住房的有效供给，提升住房资源的实际利用率，有效弥补我国住房的需求缺口。

二、住房信托制度的功能与意义

（一）对社会而言，住房信托制度是盘活闲置住房的重要途径，更好满足人民群众的住房需求

住房制度市场化改革后，我国居民的居住获得感得到大幅提升。但随之而来的是住房的金融化，住房的投资属性日益增加，导致大量投资性房产出现，房屋空置现象严重。目前，居民住房领域的主要矛盾在于：大量住房没有得到充分利用，而很多居民的住房需求却无法得到满足，这种住房资源的错配很可能会带来严重的社会民生问题。西南财经大学《2017 中国家庭住房空置分析》显示，我国的空置房屋已经达到了 6500 万套，其中一、二、三线城市的住房空置率分别为 16.8%、22.8%、21.8%。十四五规划和 2035 年远景目标纲要提出，要完善新型城镇化战略，提升城镇化发展质量，加快农业转移人口市民化。在这一战略性进程中，我国城市住房需求缺口将持续存在。

住房信托可以成为吞吐住房资源的“蓄水池”。居民将闲置住房置入信托，受托人通过对住房的装修、维护、出租等专业受托管理行为，在为受益人获取利益的同时，也能实现有效扩大住房资源供给、

拓宽住房供应渠道的政策目标。民事信托能够满足跨周期、跨代际等长期需求，从而使得增加住房资源供给长期有效，有利于盘活城市的存量住房资源，进一步改善居民居住条件，提升人民群众福祉。

（二）对信托行业而言，住房信托制度能够为信托行业注入数十万亿量级的优质资产，推动信托行业回归业务本源，实现转型升级

住房信托制度的建立能够为我国信托行业注入数十万亿量级的优质资产，为信托行业回归业务本源，转型升级发展增添新的活力。2020年5月，银保监会发布《信托公司资金信托管理暂行办法(征求意见稿)》，进一步规范了信托业的发展。然而，短期内在经济增速放缓、新冠疫情冲击、压减非标融资业务等多重因素的共同作用下，信托业面临着较为严重的“资产荒”，行业转型阵痛加剧。截至2021年1月末，全行业信托产品存量规模为19.99万亿元，较2017年末的26.25万亿元大幅降低近24%。

在信托行业规范化和转型过程中，住房信托能够成为我国信托行业回归本源的重要资产类别和战略业务方向，有望成为信托业转型发展的关键突破口。我国321万亿元量级的存量居民住房可以为信托行业源源不断地提供优质资产，从而助推信托业长期健康发展，实现金融服务人民群众美好生活的初心使命。

（三）对房地产行业而言，住房信托制度能够推动行业从增量开发向存量管理转变，推动房地产行业实现高质量转型升级

住房信托制度有利于推动房地产行业的高质量发展，实现行业转型升级。房地产行业过去多年的发展主要依靠资本、土地等要素投入与规模扩张，发展模式相对粗放。随着我国住房供需矛盾逐渐缓和与国民收入不断增长，居民对住房质量的要求逐渐提升，房地产行业面临向高质量发展阶段转型的压力。

住房信托制度的建立，意味着住房资产由具备专业能力的受托人进行管理、经营、运作，这将有利于推动房地产行业由增量开发向存量管理的转型升级，推动房地产行业向供需平衡、价格稳健、精细管理、服务完善的方向发展。

（四）对家庭而言，住房信托制度是家庭财产有序传承的关键载体，能够有效防范家庭成员对财产的不当处置和纠纷争产

在家庭财产继承中，住房的继承问题成为引发家庭矛盾纠纷的最大来源。中国裁判文书网数据显示，2018年至2020年6月间，北京地区继承纠纷公开判决书、裁定书共14870份，其中房产作为主要争议遗产的案件数量占比高达70%。制度化解决住房继承问题是缓解家庭继承纠纷的重要抓手。建立合理有效、专业规范的住房传承制度，就是为人民谋福祉、为社会增安定。

2021年1月1日起施行的《民法典》增设了遗产管理人制度。根据《民法典》第一千一百四十五条的规定，未来的遗产继承需要有遗产管理人的参与。遗产管理人将履行制作遗产清单、处理被继承人债

权债务、分割遗产等义务，在住房继承流程逐步完善的同时，管理成本也相应增加。住房信托的受托人实际上充当了家庭房产“遗产管理人”的角色，根据委托人意愿对住房资产做出系统规划与有效安排，有助于减轻财产继承成本，减少家庭纠纷，促进社会和谐。

住房信托可以有效限制子女对房产的不当处置，发挥灵活有序传承、规避家庭争产、避免子女挥霍、专业保值增值等作用。与遗嘱相比，住房信托的确定性更强，传承方式更灵活，出现争议的可能性更低，有利于建立和睦的家庭关系，促进家庭文明建设。例如，如果委托人不希望后代出售住房，但又希望后代享有租金收益或居住权，则可以在设立住房信托的法律文件中进行规制。

三、建立住房信托制度的难点问题

目前我国民事信托的受托资产主要为现金及金融资产，以住房不动产为受托资产的信托为数甚少。究其原因，我国存在《信托法》立法缺陷、住房信托产权登记缺失、税负过高、民事信托监管适用性不强等难点问题，导致住房等不动产难以成为信托财产，住房信托的发展存在较大制度障碍，信托公司开展民事信托业务的动力仍需增强。只有解决这些难点问题，才能实现家庭财产传承的有效性和多样性，以及社会资源的充分流动与高效利用。

（一）《信托法》立法缺陷

住房信托是民事信托的一种，属于实物资产信托，其主体由委

托人、受托人、受益人和监察人组成，客体是信托财产。本质是委托人将信托财产（住房）转让给受托人（信托公司），由受托人按委托人的意愿为受益人进行管理。国际通行的信托制度是建立在信托财产所有权转移基础之上的，即委托人必须将信托财产的所有权转移到受托人名下，这是信托的本质属性和制度保障。但我国 2001 年通过的《信托法》第 2 条关于信托定义中的表述中，“将其财产权委托给受托人”，其中“委托给”为我国《信托法》独创，对信托财产的产权转移界定模糊。

住房信托是超长期的不动产财产安排和传承计划，其存续期限一般长达数十年之久。从法理及实践上来看，“委托给”对于存续期只有几年的商事信托而言影响不大，但对于较长期限的住房信托而言却成为明显的制度缺陷。由于信托财产的归属不明确、独立性不足，很难真正实现住房信托对于信托财产保护、家庭财产传承等核心功能。

（二）不动产产权登记缺失

信托财产登记制度不健全也成为制约住房信托发展的重要因素。根据《物权法》和《信托法》，我国实行登记生效主义。委托人按照法律规定为办理登记手续的财产设立信托时，应该办理登记手续，确认财产的转移，信托方能生效。但由于我国没有出台信托财产登记制度，这一方面造成了信托公司在开展业务时只能通过合同法来持有信托财产，在过户税费及登记审批上都遇到很多障碍；另一方面，也使得信托在资产独立、破产隔离等方面的制度优势无法充分发挥。

（三）税负成本过高

由于现行法律法规没有针对民事信托非交易性过户这一特性进行规定，因此税务机关普遍将信托财产的置入视为一次市场交易行为，由此产生的高额税负使得住房信托步履维艰。

若将住房置入信托看作交易行为，那么住房的转移要缴纳印花税、契税，还可能要缴纳营业税、个人所得税。同时，这种缴纳是双重的，即信托设立时，委托人向受托人转移要缴纳一次，信托终止时，受托人按约定向受益人转移住房时还须再缴纳一次。以上双重征税的问题大大加重了住房信托的设立成本，严重制约了住房信托发挥调节资源配置、促进社会和谐的作用。

（四）民事信托监管适用性不强

受历史发展等原因局限，我国目前尚未对商事信托和民事信托进行明确的监管区分，现行金融监管框架主要针对商事信托设立，尚未充分考虑民事信托的特征和规律进行专门规制。实际上，商事信托和民事信托在信托目的、受益人范围、存续期限、委托人意愿、受托人权力义务等方面存在较大差异，不宜一概而论。

商事信托是推进某种商事目的（以投融资为主）的工具，如集合资金信托计划。在商事信托中，委托人更多是充当投资者角色，对信托制式合同的内容很少有磋商的权利，而受托人履行的义务主要是产品适当性和投资者保护等。民事信托则是委托人进行长期财产安排和

规划的工具，例如家族信托、住房信托、慈善信托等。在民事信托中，委托人对信托目的、存续期限、受益权、信托财产的管理办法应具有较大的酌情决定权，受托人对受益人应承担更为严格的信义义务。

鉴于商事信托和民事信托的不同特点，建议银保监会对住房信托、家族信托、慈善信托等民事信托业务发放新的、独立的民事信托牌照，将进行商事信托与民事信托进行分类监管。同时，鉴于民事信托涉及民生、存续期较长，不宜向风险评级较高的信托公司发放此类牌照。另外，考虑到住房管理的专业性，亦可考虑引导少数头部物业管理公司新设专营民事信托的专业信托公司，发放民事信托牌照进行试点。

四、建立住房信托制度的政策建议

（一）加强研究住房信托制度，将住房信托作为拓宽城镇住房供给、盘活存量住房资源、提升人民福祉和国家治理能力的战略性制度

从宏观层面看，住房信托能够拓宽住房供给，弥补城镇化过程中的住房需求缺口；从中观层面看，住房信托能够为信托行业发展注入新的活力，助推房地产业向高质量发展转型；从微观层面看，住房信托能够助力家庭财产有序传承，促进社会和谐。鉴于住房信托制度在经济、社会等层面的多重作用，建议就住房信托制度进行深入研究，将住房信托制度上升为保民生的战略性制度。建议可考虑在房屋空置率畸高的海南自由贸易港先行试点，将住房信托能够盘活的住房资源与《百万人才进海南行动计划（2018-2025）》等现行制度有机对接，

以住房信托制度保障人才公寓的长期稳定供应。

（二）尽快修订《信托法》，出台与住房信托相关的管理条例，解决税收不合理问题，使住房信托的发展有法可依、有路可循

建议全国人大尽快启动《信托法》的修法工作，完善家族信托、住房信托、慈善信托等民事信托最为重要的法律基础设施。建议相关部委（财政部、住建部、自然资源部、国税总局、银保监会等）组织拟定与住房信托相关的管理条例，规定住房信托发展的相关细则，针对住房信托非交易性过户的特性，解决住房信托在设立、分配和清算等不同阶段税收过高的难点问题。

（三）出台明确的住房信托登记制度，建立国家层面的信托财产权属统一登记机构，或借助现有不动产登记机构进行信托财产权属登记

建议针对民事信托财产涉及的不动产、上市公司股份、非上市公司股权及知识产权等不同类型的资产，建立国家层面的信托财产权属登记和流转机构，在法律层面确立不动产等非交易性过户转让登记工作的权威性及统一性。

借鉴日本和我国台湾地区的经验，以上两地并未设立专门的信托登记机构，而是依托已有权属登记机关进行信托财产登记，相当于在现有物权登记制度体系中加入信托财产这一特殊财产类型。考虑到我国已建立不动产统一登记制度，可以依托现有制度基础增加不动产信托财产登记项目，一方面可以将信托财产权属登记较快投入实践，另

一方面也可以为未来统一的信托财产权属登记制度累积实务经验，提供成熟的工作体系与规范。

（四）对商事信托与民事信托进行分类监管，为民事信托业务单独发放牌照，对不同类型的信托机构与业务进行更有针对性的金融监管

考虑到我国目前信托公司业务主要为商事信托，建议银保监会针对专营民事信托业务的民事信托公司单独颁发牌照，依据商事信托与民事信托的不同特点进行分类监管。在我国金融业高质量发展过程中，商事信托业务遭遇了一定的问题与瓶颈，民事信托业务则呈现出强大的发展活力。作为社会需求极大、发展势头良好的信托本源业务，以家族信托、住房信托、慈善信托等为代表的民事信托更应轻装上阵，不背历史问题和风险机构等既有包袱。

（五）加强受托人义务规范，提升从业人员的职业能力与道德水平，提高住房信托供给侧服务质量

我国现行的《信托法》并未就受托人义务做出单独规定，建议在法律层面增加对受托人义务的规范，就受托人应尽的亲自义务、忠实义务、审慎义务、有效管理义务、保密义务等加强事前立法和事中监管。住房信托作为跨越代际的超长期财产安排和传承计划，本质上应基于“受人之托、忠人之事”的信托关系，受托人更应在跨越代际的超长周期中切实履行信托义务，消除亿万家庭的后顾之忧，长久造福国家、社会与人民。

作者：高皓为清华大学国家金融研究院全球家族企业研究中心主任；
许嫫为该中心研究员。

报 送：

联系人：许 嫫

电 邮：xulei@pbcfsf.tsinghua.edu.cn
