

先行示范区建设与 深圳公共住房制度改革研究

宋立焘

摘要：2019年8月，中共中央、国务院发布了《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，在住房单项改革领域赋予深圳新的历史使命，要求建立和完善房地产市场平稳健康发展长效机制，加快完善保障性住房与人才住房制度，明确了未来深圳民生幸福标杆的战略定位，实现住有宜居。2020年深圳即将迎来成立经济特区40周年的重要历史节点，以公共住房为着眼点，通过总结公共住房的国际经验、反思深圳公共住房制度改革的政策含义，对深圳公共住房制度改革从“先试先行”向“先行示范”跨越补齐短板，为全国公共住房制度改革提供可推广可复制经验、提供具有说服力的理论支撑与实践模式具有重要意义。

关键词：中国特色社会主义先行示范区；深圳；公共住房；制度改革

中国分类号：F299.23 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）06-0068-06

一、政策与背景

党的十九大报告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，让全体人民“住有所居”。^①2019年8月，《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》（以下简称《意见》）支持深圳创建社会主义现代化强国的城市范例，探索全面建设社会主义现代化强国新路径。《意见》在住房单项改革领域为深圳指明了新的改革和创新方向，明确深圳民生幸福标杆的战略定位，要求建立和完善房地产市场平稳健康发展长效机制，加快完善保障性住房与人才住房制度，实现“住有宜居”。^②《意见》将十九大报告中的“住有所居”升华为“住

有宜居”，一字之变，既是对深圳住房制度改革所取得历史成就的肯定，也是对未来补全关乎广大群众切身利益民生短板的更高要求，更是对深圳从“先行先试”到“先行示范”，从“摸着石头过河”的经济特区，到未来可复制、可借鉴的社会主义现代化城市范例的殷殷期盼。

为实现《意见》要求的目标，在住房领域深圳将承担更多重大发展任务。公共住房制度改革是深圳正在谋划的一批有含金量、示范性的重大改革创新政策之一。为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面落实党的十九大关于住房制度的部署，深圳市政府于2018年8月出台了《关于深化住房制度改革加快建立多主体供给

① 党的十九大报告：“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”。

② 《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，北京：人民出版社，2019年。

多渠道保障租购并举的住房供应与保障体系的意见》^①，即广受关注的“二次房改”方案，提出以建立租购并举的住房制度为主要方向，以市场为主满足多层次需求，以政府为主提供基本保障，进一步深化住房制度改革，系统构建面向2035年的住房供应与保障体系。简而言之，未来的深圳住房体系将由市场商品住房（占住房供应总量的40%）、安居型商品房（20%）、人才住房（20%）以及公共租赁住房（20%）组成。以政策性支持住房（人才住房+安居型商品房）和公共租赁住房（社会保障住房）为主构建的公共住房体系占未来住房总供应总量的60%，涵盖了《意见》关于加快完善保障性住房与人才住房制度的要求，成为深圳在住房领域进行引领性、突破性先行先试政策，创造可复制、可推广的改革经验的重点。

《意见》中关于住房单项改革的要求需要完善的政策去落实和保障。把握“先行示范”的新时代使命担当，不仅需要对标国际国内最高、最好、最优发展模式，更需要深圳创造、总结更多可复制可推广的经验，在新时代走在前列、新征程勇当尖兵。2020年是深圳经济特区成立40周年的重要历史节点，通过比照国际公共住房发展与积淀的经验，将深圳公共住房制度改革创新性实践经验经过积累验证，上升为提升社会主义现代化城市治理水平的改革窗口，为社会主义先行示范区建设提供更具有说服力的理论支撑与实践模式具有重要意义。

二、公共住房的主要形态和国际经验

（一）公共住房的主要形态

公共住房是指政府直接投资建设或者通过其他方式筹集并提供的限定供应对象、建设标准、销售价格或租金标准、具有社会保障性质的住房。公共住房主要针对在市场机制下缺乏支付能力的中低收入群体，由政府通过对象的优先性、租购补贴、贷款担保等方面的政策优惠保障其基本的住房权利。罗尔斯（J.Rawls）提出了正义论（a theory of justice）的基本原则：“第一原则：在所有的人均有

同样的自由条件下，任何人均享有最大极限基本自由的平等权；第二原则：将社会及经济的不平等加以特别安排，以便使处于劣势者能获得最大的利益，并且使所有的人能获得平等的机会。”^②公共住房政策的社会福利性是正义论基本原则的具体体现。

公共住房受本国（地区）经济社会发展水平、人口结构、住房市场发展程度、政治传统、历史背景、社会治理模式等因素影响，其内涵与形态、保障人群、供给方式、产权模式也都不尽相同。

（二）公共住房的国际经验

公共住房制度体系的构建是一个不断发展完善的过程，随着社会经济发展水平、住房供求关系等因素的变化，公共住房政策也在不断调整和演变。

首先，各国（地区）解决住房问题的基本原则是，有支付能力的家庭其住房需求由市场解决，公共住房主要保障中等和偏低收入家庭的住房需求。公共住房是政府在住房领域承担克服市场失灵责任、重申其社会和公共义务的体现。因此，公共住房体系的构建基本上采取政府主导的模式，政府是公共住房的责任主体。一般而言，公共住房的筹集和管理由政府及其委托机构负责，如美国的联邦住房和城市发展部（HUD）及公共住房代理机构（PHA），英国的环境、交通和区域部，法国的低租金住房联合会（HLM），新加坡的建屋发展局（HDB），加拿大的加拿大抵押贷款和住房公司（CMHC）等。公共住房的开发、建设、分配和管理等各个环节，都有明显政府介入的影子。

虽然各国（地区）确立了政府的主导地位，但是对公共住房的介入程度却不尽相同。比如全面主导型（如新加坡、中国香港）中，政府对于公共住房的资金、建造、分配、管理等都有着统一的规划，对公共住房体系具有完全的掌控；政府部分干预+社会力量参与型（如德国、法国、瑞典和荷兰）中，政府在发挥主导作用的同时注重社会和市场的角色，如在公共住房领域流行的公私合作（Public-Private Partnership, PPP）模式；间接调

① 深圳市人民政府关于深化住房制度改革加快建立多主体供给多渠道保障租购并举的住房供应与保障体系的意见（深府规〔2018〕13号），http://www.sz.gov.cn/zfgb/2018/gb1064/201808/t20180809_13864500.htm。

② 于琼：《罗尔斯的正义理论及其对我国的启示》，上海社会科学院，2015年。

控型（美国、英国、日本）中，市场成为解决社会住房问题的中坚力量，政府采取适当的政策手段对无购房能力的公民给予补贴而很少直接进行住房的供给，另一方面积极推动公共住房的私有化。^①

其次，公共住房政策具有变动性和差异性。公共住房体系的构建有赖于国家和政府在各个环节的投入和管理。因此，一国（地区）经济社会的发展水平往往会决定公共住房的政策目标、受益对象、保障范围以及政策的适用性。此外，公共住房的受益群体自身的住房需求易受如收入水平、家庭人口、就业等因素的影响，也会导致公共住房政策的变动性。

公共住房政策也存在明显的差异性。例如在英国和日本，具体的政策手段主要以为商业银行或房屋开发的专门银行提供优惠的方式为公共住房供给提供资金支持；加拿大则主要为购房者提供优惠贷款和税收优惠政策；美国通过对建设者提供金融支持和税收优惠等措施明确其在住房建设与发展中的责任；德国采取了较为平衡的政策，既有针对公共住房建造的相关政策，也有完善的房租管制措施和住房补贴手段。^②需要强调的是，公共住房政策手段的差异恰恰证明构建公共住房体系的措施并非是单一的，具有本国（地区）特色的政策是在解决住房问题的过程中所形成的公共住房模式的差异的具体体现。

第三，完善的公共住房法律制度保障。各国（地区）都通过立法的形式将其住房保障政策进行法定化。如美国 1934 年的《国民住房法》和 1937 年的《住房法》、英国 1919 年的《住宅与城市规划法》、德国 1950 年的《住宅建设法》和《住宅补贴法》、法国 1930 年的《社会保障法》和 2000 年的《社会团结与城市更新法》、日本的《公营住宅法》和《城市住房规划法》、中国香港地区的《房

屋条例》等。相关法律法规体系的构建使得各国（地区）的公共住房政策目标明确化，保障措施公开化，保障程序权威化。更为关键的是公共住房政策得以以法律的形式实现政策的延续，强化了其执行力。

表 1 代表国家（地区）公共住房的主要形态

国家地区	公共住房形态	
英国	议会住房（Council Housing）	
	可负担住房（Affordable Housing）	社会出租房（Social Rented Housing）
		过渡房（Intermediate Housing）
德国	社会福利房 ^③	
	人才住房 TAH（Talent Affordable Housing）	社会人才住房（Social Talent Housing）
		公共人才住房（Public Talent Housing）
		企业人才住房（Enterprise Talent Housing）
		补贴型人才住房（Subsidized Housing）
法国	社会住宅 / 低租金住宅 HLM（Habitation à Loyer Modéré） ^④	HLM-O（出售）
		HLM-A（出租）
荷兰 ^⑤	社会住房（Sociale）	
	社会租房	
美国	公共住房（Public Housing）	
加拿大	公共住房（Public Housing）	
	非营利性住房（Non-profit Housing）	
	合作社住房	
	可负担住房（Affordable Housing）	
日本	公营住宅（租）	
	公团住宅（租售结合、以租为主）	
	地方公社住宅（租售结合、以售为主）	
新加坡	公共组屋	廉租屋
		廉价屋
中国内地	居屋（出售）	
中国香港	公屋（出租）	

① 刘桦、江波：《发达国家保障性住房供给发展轨迹及启示》，《商业时代》2013 年第 9 期。

② 张磊、江丽：《发达国家公共住房金融模式借鉴》，《中国物价》2016 年第 12 期。

③ 其目标人群判定标准是基于宽泛的收入限额，有数据显示 40% 的人口低于该限额。彭地：《德国、法国及香港地区住房保障的启示》，《重庆国土资源》2004 年第 2 期。

④ 保障低收入人群的住房问题。孙莹：《法国社会住房的政策演变和建设发展》，《国际城市规划》2016 年第 6 期。

⑤ 为处在不同收入水平的群体都能得到与其收入水平相适应的住房。景娟、钱云：《荷兰住房保障体系的发展及对中国的启示》，《现代城市研究》2010 年第 10 期。

三、从“先试先行”到“先行示范”：深圳公共住房制度改革的跨越与展望

（一）强化政府在公共住房中的责任主体定位

强化政府的主体责任，并非要政府取代市场在资源配置中的决定性作用，而是在市场机制无法充分发挥供应与配置住房资源作用的情况下，由政府住房领域履行其社会和公共职能，保障公民基本的居住权利。从公共住房的国际发展趋势来看，政府的角色由直接建设和供给者逐步向公共住房体系建设的引导者转变。政府逐渐退出作为开发商的角色，通过优惠的金融、财政、投资等市场手段支持市场和社会主体进行公共住房的建设投资，^①引导社会资源向公共住房的建设和供给倾斜，拓展公共住房的供给和保障渠道，从而达到间接干预住房供应，调控住房保障的目的。采取多种方式搭配组合进行住房保障即公共住房的社会化、市场化趋势越来越明显。比如，在韩国，社会住房的建设采取 PPSP（public-private-social-partnership）模式，注重社会力量的参与；^②德国的人才住房也是供给方式多元化的典型，既可以由政府提供和出租，也可以由非政府组织负责提供和出租。深圳住房制度改革方案明确了以市场为主满足多层次需求，有负担能力的群体通过市场机制解决住房问题。同时也注意通过顶层设计，强调政府的主体责任，以政府为主提供基本保障，通过建立有效的激励机制，吸引社会主体参与公共住房供给，从供给主体、拓展供应渠道、用地供应、住房规划、制度创新等方面加大公共住房的保障力度。

（二）公共住房的土地供给与城市空间发展模式转型同步进行

深圳常住人口 1300 多万，实际人口近 2000 万，但全市土地总面积仅 1997 平方公里，约为北京的 1/9，上海、广州的 1/3。深圳早已面临巨大的土地资源约束，一方面，土地开发强度（指建设用地总量占行政区域面积的比例）接近 50%，虽然建设用地总控制目标在通过《深圳市土地利

用总体规划（2006—2020 年）》调整完善方案增加 2800 公顷，但依然面临巨大的用地压力；另一方面，在快速城市化进程中存在城市空间规划不合理以及大量的征转地历史遗留问题等，给住房用地供应和空间开发造成不小的压力。

此外，人口持续流入也给深圳住房带来持续不断的用地压力。近年来，深圳年末常住人口数量与户籍人口数量呈现稳步上升的趋势。2015 年以来，每年人口流入都接近或者超过 50 万。

从具体人口指标来看，深圳的人口年龄中位数稳定在 31 岁左右，18—64 岁常住人口占总人口的 80% 以上，户籍人口平均每户人口数已突破 4 人。具体人口指标数据一方面显示出深圳人口结构年轻、创新力强，另一方面也暗含着巨大的住房潜力和压力。此外，《意见》支持深圳实行更加开放便利的境外人才引进和出入境管理制度，允许取得永久居留资格的国际人才在深圳创办科技型企业、担任科研机构法人代表。为了照顾港澳居民，进一步争夺港澳两地的人才，《意见》还提出要推进在深圳工作和生活的港澳居民民生方面享有“市民待遇”。在《意见》带来的历史机遇下，在未来城市产业结构进一步转型升级中，人口结构必将发生巨大改变，人口持续性流入将是顺势所趋。

有效的土地供给是保障公共住房供应的前提条件。尽管各国（地区）土地制度不一，但政府均采取了积极举措保障公共住房的土地供给。在具体措施上，往往采取综合平衡新增用地和既有存量住房用地的配置。在人口持续流入、用地压力持续高位的背景下，深圳公共住房的土地供给模式向存量空间的二次开发利用转型将成为必然选择，即增加公共住房的土地供给必须与城市空间发展模式转型同步进行，在保障新增土地供给的同时也要充分盘活存量用地用于保障公共住房的有效供应。一方面，通过城市更新、土地整备、利益统筹等系统化的政策手段和土地处置专项行动方案的抓手，拓展住房供应的渠道；^③另一方面，通过规划调整，增强城

① 沈惟维：《发达国家政策性住房金融体系的经验借鉴》，《青海金融》2017 年第 5 期。

② 李恩平、李奇岭：《韩国快速城市化时期的住房政策演变及其启示》，《发展研究》2011 年第 7 期。

③ 2019 年 10 月 10 日，深圳市规划和自然资源局已经就《深圳市落实住房制度改革加快住房用地供应的暂行规定》公开征求意见。《暂行规定》中政府将统筹引导各类住房用地供应，并提出了包括增加建设用地、盘活存量用地、各类用地配建等十一种用地供应渠道。

市空间布局的合理性。《意见》指出在中央改革顶层设计和战略部署下,支持深圳实施综合改革试点,在城市空间统筹利用等重点领域深化改革、先行先试。深圳已对国土空间规划改革进行多次尝试,目前应着重把握《意见》赋予的权利,统筹城市空间全局发展,提升和完善城市功能。此外,《意见》还强调,深圳建设社会主义先行示范区要抓住粤港澳大湾区建设的重大机遇,所谓机遇除增强深圳粤港澳大湾区建设核心引擎功能之外,区域联动也是未来深圳发展的应有之义。推进深莞惠联动发展,探索深汕特别合作区管理体制机制,促进珠江口东西两岸融合互动,也能为缓解深圳土地资源约束提供解决之道。

(三) 确定多层次、差异化的公共住房保障对象

多层次、差异化的保障对象是公共住房政策为适应不同群体的具体需求及其市场承受能力的必然选择。国际流行的做法是政府基于住房市场的价格承担与居民支付能力的差距来分层次解决住房困难群体的住房需求。《意见》提出要建立和完善房地产市场平稳健康发展长效机制,加快完善保障性住房与人才住房制度。深圳市构建的多层次、差异化、全覆盖的住房供应与保障体系,坚持以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的基础上,将人才住房和安居型商品房这两种具有政府和市场合作供给特征的政策性支持住房纳入到供给体系中,在基本住房保障(公共租赁住房)和商品住房市场之间架起一个桥梁,具有重要的创新意义。

此外,产权私有化及住房自有率提高是国际住房发展的重要趋势,公共住房政策的重点最终转向鼓励和支持受益群体购买公共住房,实现住房自有化。^①该发展趋势基于一个共识,即拥有稳定的住房财产可以为社会带来稳定性。^②而且,通过推动公房私有化,也会节约政府的维护和运营

成本,减轻政府的财政压力。根据深圳市住房制度改革的方案,虽然出售的人才住房和安居型商品房在一定年限内封闭流转,但经批准后进入市场流转,与国际发展趋势不谋而合。

表2 深圳常住人口年龄情况表

年份	人口年龄中位数(岁)	18-64岁常住人口占比	65岁及以上人口占比
2017	31.95 (男性:31.57岁, 女性:32.39岁)	81.16%	3.24%
2016	31 (男性:30.72岁, 女性:31.31岁)	81.13%	3.27%
2015	31.21 (男性:31.08岁, 女性:31.36岁)	/	/



图1 深圳常住人口户籍平均每户人口趋势图

(四) 发挥住房租赁市场在公共住房供给中的作用

住房租赁市场主要是出于新增住房供应紧缺的情况下充分发挥存量住房作用的考量。租房补贴具有方式选择多样性的优势,^③对政府具有较强吸引力。从公共住房的国际趋势来看,各国(地区)对低收入者的补贴方式逐渐由砖头补贴(住房建筑业)向人头补贴(住房需求者)转变,政府提供一定补贴鼓励低收入群体租房居住已成为帮助低收入家庭的主要方式。^④

租金管制制度(指导租金制度)在一定时期内也曾起到积极的作用。^⑤一般做法是,政府充分

① 苏多永、吴洁:《国际住房政策演变及其启示》,《中国房地产》2011年第6期。

② 杨城晨:《住房与城市居民的阶层认同》,上海大学,2017年。

③ 大多数国家的租金补贴制度受居民个人家庭的财政状况、家庭成员、职业、身份、市场租金水平等一系列因素的制约。一般形式为在租房时,其实际交纳租金与可承受租金的差额部分由政府负担。例如在德国,租户可承受租金一般按照家庭收入的25%确定。

④ 赵学刚:《美国租房券的效果与作用》,《中国房地产金融》2012年第11期。

⑤ 高荣伟:《海外房屋出租市场法律法规》,《上海建材》2018年第2期。

掌握当地所有住房的面积大小和占用情况等信息,按照不同区位、不同房屋结构和房屋质量提出相应的指导租金水平,作为住房出租人和承租人确定住房租金的参考标准,防止中介机构垄断房源提高房租,保障住房需求群体的租房权。2019年8月出台的《深圳市人民政府关于规范住房租赁市场稳定住房租赁价格的意见》,通过加大新增建设筹集、盘活存量住房、规范城中村规模化改造和租赁经营行为等规范住房租赁市场,向加强住房租赁行业标准和行业管理制度建设加速迈进。

(五) 加强法律规范保障

如前所述,各国(地区)公共住房制度体系以法律规范为支撑,为制度的良好运行提供了完备的法律依据。经过对住房改革的法律法规政策进行梳理,目前国家层面虽然就住房保障及住房制度改革出台了一系列政策性文件,但尚未制定公共住房方面专门的法律、法规。北京、上海、广州、杭州、南京、厦门等城市也主要通过政策性文件推进住房制度改革和住房制度构建。从深圳市情况来看,《深圳市保障性住房条例》于2010年颁布实施,《公共租赁住房建设和管理办法》《安居型商品房建设和管理办法》《人才安居办法》作为专项规定,对几类住房涉及的具体制度和操作规则进行规定。《意见》鼓励深圳要用足用好经济特区立法权,在遵循宪法和法律、行政法规基本原则前提下,允许深圳立足改革创新实践需要,根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定。目前,应按照深圳市住房制度改革方案的部署,充分用足用好社会主义先行示范区的立法权,进一步优化和完善公共住房立法体系,为公共住房提供完善的法制保障。

《意见》的发布对深圳而言是新时代党中央赋予的新使命,为深圳进行社会主义现代化城市治理和探索确立了新目标、新定位、新方向;对国家而言,通过在深圳建设中国特色社会主义先行示范区,发挥先行优势和示范引领作用,有利于加快实现社会主义现代化强国的进程。本文结合《意见》在住房单项改革领域的要求,通过对国际公共住房的经验进行比较对照,对标最优最好;对深圳公共住房体系的构建反思其政策含义,归

纳总结可复制可推广的经验;并针对性地对公共住房制度改革需要补齐的政策短板和优化方向提出建议,为深圳的公共住房制度改革从“先试先行”向“先行示范”跨越,率先践行中国特色社会主义先行示范区建设提供具有说服力的理论支撑与实践模式。

参考文献:

- [1] 彭地.德国、法国及香港地区住房保障的启示[J].重庆国土资源,2004,(2).
- [2] 孙莹.法国社会住房的政策演变和建设发展[J].国际城市规划,2016,31(6).
- [3] 景娟,钱云.荷兰住房保障体系的发展及对中国的启示[J].现代城市研究,2010,25(10).
- [4] 于琼.罗尔斯的正义理论及其对我国的启示[D].上海社会科学院,2015.
- [5] 刘桦,江波.发达国家保障性住房供给发展轨迹及启示[J].商业时代,2013,(9).
- [6] 张磊,江丽.发达国家公共住房金融模式借鉴[J].中国物价,2016,(12).
- [7] 沈惟维.发达国家政策性住房金融体系的经验借鉴[J].青海金融,2017,(5).
- [8] 李恩平,李奇聆.韩国快速城市化时期的住房政策演变及其启示[J].发展研究,2011,(7).
- [9] 苏多永,吴洁.国际住房政策演变及其启示[J].中国房地产,2011,(6).
- [10] 杨城晨.住房与城市居民的阶层认同[D].上海大学,2017.
- [11] 赵学刚.美国租房券的效果与作用[J].中国房地产金融,2012,(11).
- [12] 高荣伟.海外房屋出租市场法律法规[J].上海建材,2018,(2).

作者:宋立焘,深圳大学理论经济学博士后科研流动站在站博士后,利物浦大学(University of Liverpool)博士

责任编辑:钟晓娟