

住房制度改革的深圳方案

欧国良 胡建文 朱祥波

摘要：作为改革开放的发源地，深圳再次走在住房制度改革的前列。2018 年 6 月，深圳市正式推出新一轮的住房制度改革方案，对未来的住房供应与保障体系进行了规划。该改革方案对未来的住房供给进行了总体设计，坚持供给侧改革，突出多层次、差异化和全覆盖。针对不同收入水平的各类群体，构建多主体供给、多渠道保障和租购并举的住房供应和保障体系。但在方案的执行过程中，也可能会存在一些与政策设计、执行和监督有关的问题。因此，科学理解深圳市的住房制度改革方案，准确把握其改革策略、问题指向以及可能的改革结果，对于住房制度改革有重要的意义，并以此为契机进一步推动我国住房制度改革向前迈进。

关键词：住房制度改革；创新

中国分类号：F299.23 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2019) 01-0065-04

2018 年 6 月 5 日，深圳市出台了《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》（征求意见稿）（以下简称《意见》），提出了深化深圳市的住房制度改革意见。《意见》对深圳面向 2035 年的住房供应与保障体系提出了全面的规划和安排，此次住房改革也被称为“二次房改”。^①深圳“二次房改”是深圳对未来的住房供给的总体设计，坚持供给侧改革，突出多层次、差异化和全覆盖。针对不同收入水平的各类群体，构建多主体供给、多渠道保障和租购并举的住房供应和保障体系。政策文件一出台，便引起了广泛激烈的讨论。有对政策抱有莫大期望而高度认同的观点，也有对政策持消极的看法。正确理解深圳“二次房改”的内容，

读懂深圳“二次房改”的创新以及政策可能带来的影响和方向等显得极为重要。

一、政策方案出台背景

中央政府的住房政策的顶层设计导向变更。2015 年中央经济工作会议强调“租购并举”，并将其作为住房制度改革的主要方向。党的十九大报告提出，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，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。

城市房价高企，居民购房困难。价格快速上涨且长期居于高位是中国大中型城市房地产市场的典型特征。深圳市的房地产价格长期居于全国前列，无论从房价收入比以及其他指标上看，深圳市都是居民购房最困难的城市之一。对城市中低收入尤其

本文为深圳市哲学社会科学规划 2018 年度课题“深圳市城市更新模式选择与长效机制研究”（SZ2018D010）阶段性成果。

① 深圳市的住房制度改革也被称为（深圳）“二次房改”，与肇始于 20 世纪 90 年代末的住房商品化的“第一次房改”相联系和比较。

是新市民,购房的梦想越来越难实现。

部分省市尝试推行鼓励租赁和共有产权住房政策。2014年,政府公共报告中,“完善住房保障机制”首次写入了“增加中小套型和共有产权住房供应”。同年,住建部在北京召开了一场共有产权住房试点城市座谈会,将北京、上海、深圳、成都、黄石和淮安等6个城市明确为全国共有产权住房试点城市。2013年,上海市首批共有产权房开始摇号分配。2017年北京市开始推行共有产权房。从试点效果看,共有产权房在降低居民的购买成本上起到了积极作用。

人才吸引力成为城市竞争力的重要指标。自2017年起,全国50余城市陆续出台百余次政策,多维度吸引人才资源。高素质的人才和技能型人才是城市发展的重要推动力,全国各主要城市都在加大力度出台政策吸引人才落地。

二、政策方案主要内容及创新点

主要政策内容。从政策设计上,规划了包含“八大供给主体、六类保障渠道、三类(四种)住房、三类补贴”的住房供给和保障体系。其显著特点就是全覆盖、以市场为主满足多层次需求。从数量上看,明确了面向未来18年(2018-2035年)的住房发展目标,以及短期、中期和长期的阶段性目标。从比例上看,对住房供给结构进行了规定,明确了市场商品房、人才住房、安居型商品房和公共租赁住房等住房的供应比例,其中后三种政策性住房供应比例占新增住房供应总量的60%左右。

现有政策方案的主要创新点。明确了住房制度改革的顶层设计,形成了深圳“1+N”的住房制度改革创新布局。深圳住房制度改革方案全面系统提出了解决深圳住房问题的思路和举措,全面落实党的十九大精神,为我国住房制度改革和长效机制的建设提供了地方实践版本。

对住房供应结构进行了重构。深圳明确提出了未来将建设保障性住房(公共租赁住房、安居型商品房、人才住房)为主、市场商品房为辅的6:4的深圳住房制度改革方向,将住房的民生属性摆在更加突出的位置。

大力实施住房领域供给侧结构性改革,制定了未来可预期的住房供应目标。根据深圳具体市情明确了未来18年深圳将筹集建设约170万套住房,其

中市场商品住房约70万套,人才住房、安居型商品房、公共租赁住房等保障性住房约为100万套,并率先提出由“住有所居”向“住有宜居”转变。

强化基本住房保障,构建了符合市情的“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度改革具体方案。深圳住房制度改革方案提出了“八大住房供给主体、六类保障渠道、三类住房、四类补贴”的总体思路,是贯彻落实习近平总书记关于住房制度改革精神的具体实践。

破解土地资源紧缺,拓宽了住房建设筹集渠道。深圳住房制度改革方案提出了集约节约利用现有土地资源,从实际出发盘活存量用地,通过城市更新、棚户区改造、公共设施综合开发配建保障性住房等方式进一步挖潜住房用地空间,来破解深圳市土地资源紧缺、住房建设用地供应不足的瓶颈制约。

与其他主要城市住房制度改革方案的区别。2017年以来,上海市、北京市和武汉市提出和实施以“共有产权住房”为核心的住房改革,对住房供应类型和住房购买方式进行创新。从“共有产权”属性上看,深圳市的改革方案存在其独特性,与上述方案既有相似,也有差别。

是否能够交易。在北京等城市的“共有产权”住房政策中,共有产权住房只能卖给其他符合申购条件的对象,永远都不能在市场上自由卖。深圳市的政策性支持住房,在满足一定年限后,可以出售。深圳市政策性支持住房,在年限满(购房人自购房之日起累计在深缴纳社保满15年,或者年满60岁且购房满10年)可以自由买卖,但需要向政府缴纳一定比例的增值收益。当年限未满之时,可以买卖给其他符合申购条件的对象,或者由政府按照规定回购。

流通性不同。与北京和武汉政策中的“共有产权”住房相比,深圳市的政府支持性住房具有相对灵活。在满足封闭期之前,住房只能在封闭的圈子里面流通,满足封闭期之后,住户可以通过补交增值收益取得完全产权,进而可以自由交易。深圳市住房制度改革方案既给予购房者良好的心理预期,也有效地防止了短期套利行为的存在。

三、政策方案所呈现的政策内核

住房供给侧的“新加坡模式”回归。深圳市的政策方案吸取已有的经验教训,重拾保障性住房供应,

践行政府作为住房保障和住房供应的主体，是类“新加坡模式”的重要回归。

在房地产发展的初期，我国曾经借鉴新加坡模式，比如住房公积金制度、经济适用房和廉租房制度等，注重以政府建设廉租房和组屋等为住房供应主体。随着住房市场发展的深入，我国住房供应模式逐步转向了“香港模式”，地方政府注重城市发展和土地经营，对土地财政高度依赖。在房地产价格高企和反复调控成效不大的背景下，保障性住房总体不足，无法解决住房困难家庭的基本需求，是当前中国住房房地产存在的主要和根本问题。

深圳市住房框架制度意味着城市地产市场将发生根本性改变，城市住房将形成更加类似于新加坡的组屋、廉租房、共有产权房和限价房等的住房组合，保障性住房重新成为城市住房供应的主流，住房价格的增幅将回落，城市整体住房价格将会控制在一个有限的范围内。

“政府”和“市场”在住房供应上的关系处理。深圳尝试建设的“多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房供应与保障体系”，将住房分割成商品化市场和政策性供给，其中人才住房、安居型商品房和公共租赁住房的供应主体是政府及人才住房专营机构，而商品房仍由房地产开发企业提供，同时也支持企事业单位等建设筹建各类政策性住房。具体而言，住房供应的主体设定为八类，涵盖了“房地产开发企业”“住房租赁经营机构”“市、区政府”“人才专营机构”“社区股份合作公司和原村民”“企事业单位”“各类住房金融机构”和“社会组织”等，并对各个主体的住房供应类型和供应方式进行了划分，实现了政府提供公共品和市场化关系的有效处理。同时，强调租购并举，应用实物供应和货币补贴相结合的方式，注重保障性住房房源的合理流转，避免了住房保障陷入福利陷阱的可能。

四、政策方案可能面临的问题

深圳住房改革的政策设计，针对不同收入水平的居民和专业人才等各类群体，着力构建多层次、差异化、全覆盖的住房供应与保障体系，充分体现了十九大报告中强调的“多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”。从以往的政策经验看，政策执行过程中，可能会存在一些与政策设计、政策

执行、政策监督有关的问题。

住房供应主体意愿问题。在资本逐利的大背景下，价格是市价60%的人才住房，能够多大程度带动各类主体的积极性。例如“支持社区股份合作公司和原村民，通过“城中村”综合整治和改造，提供各类符合规定的保障性住房”，以及“支持社会组织等各类主体，建设筹集具有公益性质的各类住房”，是否能够顺利落地，有待判断。

长效机制问题。这一新的住房制度，意味着城市地产市场将发生根本性改变，进入一个新的时代。在增量住房市场，单一产权为主的商品房的主体比例将大幅下降，各种形式保障房将在很大程度上成为主体。顶层设计无疑是正确的，具体落地还需要更加明细的五年规划和年度规划，包括土地计划、资金计划和区域安排等。

居民的预期问题。2018年3月2日，北京市海淀区首个共有产权项目中铁碧桂园正式开盘，从申购结果看，接近70%的家庭放弃了选购住房。按理说，作为北京个人产权占比最高（70%）的共有产权房，价格比附近同类商品房低了一半，为何有如此高的弃选率。依据事后的相关报道，该住房制定了严格的附属条件，删除了“房主五年后可以以市场价回购剩余产权，使其转为商品房，回到市场公开流通”，也即该住房在满足居住年限后，也只能按照政府指定的市场评估价，卖回给政府或转卖给其他共有产权房轮侯者。居民从购买政策性住房中的获得感和保障性目前不是十分明确。

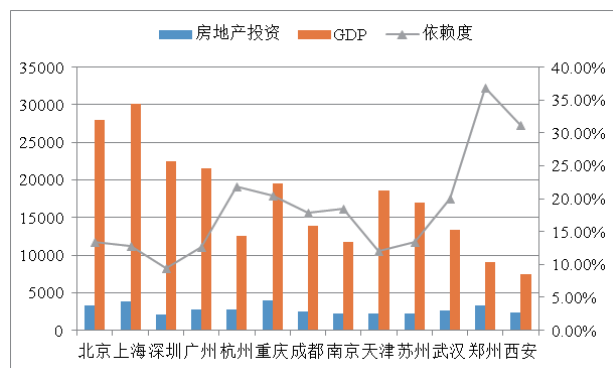
新旧政策衔接的问题。此次住房制度改革从根本上颠覆了之前深圳市在住房保障等领域出台的一系列法规政策。现行的法规政策内容很多与此次改革文件不一致，比如：人才住房配售方式、安居型商品房轮候方式、公共租赁住房的设置财产收入线标准等，如果处理不好，将影响此次住房制度改革的顺利实施。因此针对深圳市住房制度改革建立有效畅通的诉求表达、矛盾调处、权益保障显得尤为必要。

五、政策方案的具备条件及方向指引

政策方案的具备条件。政策出台之后是实施，按照政策内容的设计，深圳市需要具备众多条件及属性才能满足。

财政实力。在深圳的政策方案设计中，未来的

18年内,政府将是住房供给的主力军。超过100万套的政策性住房的供给,考验着深圳市政府的财政实力。依照统计数据,2017年深圳市国民生产总值(GDP)为2.2万亿元,一般公共预算收入为8642亿元。同时,大规模建设的政府支持性住房,势必减少土地财政的收入。进一步,政府告别土地财政,并不是说政府不再从土地和房屋交易上获取收入,而是指政府转向将卖地和房屋买卖上获得的收入,基本上用于政策性住房的建设,真正实现“在土地和房子上取之于民,在土地和房子上用之于民”。要想实现这样的目标,城市的经济必须足够发达、内生动力强劲,且基本上实现了“去房地产化”。房地产依赖度是衡量城市“房地产化”的重要指标,应用“房地产投资额除以GDP”进行衡量。结合2017年的数据,全国部分主要城市的房地产依赖度见下图所示:



2017年国内主要城市的房地产依赖度比较

从比较中可以看出,深圳市是房地产依赖度最低的城市,仅为9.5%。相比较而言,其他城市的房地产依赖度均高于10%,郑州和西安超过了30%。

住房用地空间条件。足够的住房用地是实现住房有效供应的基本条件。深圳是“集体土地入市”做到极致的城市。1992年,深圳市完成特区内土地国有化转制,2004年,深圳市以城市规划“全覆盖”方式,将特区外260平方公里土地转为国有土地,进而使深圳市成为国内首个没有农村建制的城市。虽然深圳完成了全市土地国有化转制,尽管规划中已将原村集体土地征为国有,但大量土地并没有完成相应的补偿返还手续,土地依旧属于村集体及股份公司拥有。在深圳版的政策设计中,列出了“支持社区股份合作公司和原村民,通过‘城中村’综

合整治和改造,提供各类符合规定的租赁住房”。另外,在新供应用地中,从实际出发盘活存量用地,盘活存量用房,在轨道交通上盖、城市更新配建、棚户区改造配建、粤港澳大湾区战略下城际合作等方面来进一步挖潜住房用地空间。

方向指引。经济属性和民生属性是住房的重要特征。党的十九大以来更加强调住房的民生属性。科学理解深圳市的住房制度改革方案,准确把握其改革策略、问题指向以及可能的改革结果,对于此轮住房制度改革有重要的意义。深圳的住房问题是一项长期复杂的难题。任何改革都有一定的风险,这次深圳住房制度改革也一样,不可能通过改革短时间内解决深圳所有的住房问题,但这次改革给了我们一个明确的方向和坚定的信念。实践是检验真理的唯一标准,希望这次深圳市住房制度改革能经得起实践和时间的检验,能更好让全体深圳市民实现住有所居、住有宜居的梦想,同时以此为契机进一步推动我国住房制度改革向前迈进。

参考文献:

- [1] 深圳市住房和建设局.《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(征求意见稿)》今起征求意见[EB/OL]. http://www.szjs.gov.cn/csml/bgs/xxgk/tzgg_1/201806/t20180605_12082438.htm, 2018-5-5.
- [2] 邓卫.我国低收入者住房政策评析[J].城市与区域规划研究,2009,(3).
- [3] 吕萍,修大鹏,李爽.保障性住房共有产权模式的理论与实践探索[J].城市发展研究,2013,(2).
- [4] 李哲,李梦娜.共有产权住房政策的反思:定位、现状与路径[J].当代经济管理,2018,(4).

作者:欧国良,深圳职业技术学院副教授,

深圳市住房和城市建设发展研究中心研究员

胡建文,原深圳市住房和建设局巡视员,

深圳市住房和城市建设发展研究中心理事长

朱祥波,深圳职业技术学院讲师、博士

责任编辑:毛军吉