



深圳改革创新丛书·第四辑

陈蔼贫◎主编

求索中奋进

——深圳住房制度改革与实践

中国社会科学出版社

深圳改革创新丛书·第四辑

陈蔼贫◎主编



求索中奋进

——深圳住房制度改革与实践

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

求索中奋进：深圳住房制度改革与实践 / 陈葛贫主编. —北京：中国社会科学出版社，2017.5

(深圳改革创新丛书·第四辑)

ISBN 978-7-5161-9849-0

I. ①求… II. ①陈… III. ①住房制度改革—研究—深圳 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 031356 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵 马 明
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 207 千字
定 价 63.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

《深圳改革创新丛书》

编委会

顾 问：王京生

主 任：李小甘 吴以环

执行主任：陈金海 张骁儒

《求索中奋进》编委会

顾 问：吕锐锋 李廷忠 许重光 张学凡

李荣强 杨胜军

主 编：陈蔼贫

编写组成员：董远智 吴春兴 李长江 崔贻光

倪奇昕 钟宏萍 李 洋 仙慧琴

总序：突出改革创新的时代精神

王京生*

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随改革创新的始终。就当事者而言，对改革创新的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，使深圳不仅占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革创新的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

* 王京生，现任国务院参事。

从另一个角度来看，改革创新又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。为什么一个最初基本以加工别人产品为生计的特区，变成了一个以高新技术产业安身立命的先锋城市？为什么一个最初大学稀缺、科研院所几乎是零的地方，因自主创新而名扬天下？原因很多，但极为重要的是深圳拥有以移民文化为基础，以制度文化为保障的优良文化生态，拥有崇尚改革创新的城市优良基因。来到这里的很多人，都有对过去的不满和对未来的梦想，他们骨子里流着创新的血液。许多个体汇聚起来，就会形成巨大的创新力量。可以说，深圳是一座以创新为灵魂的城市，正是移民文化造就了这座城市的创新基因。因此，在特区30多年发展历史上，创新无所不在，打破陈规司空见惯。例如，特区初建时缺乏建设资金，就通过改革开放引来了大量外资；发展中遇到瓶颈压力，就向改革创新要空间、要资源、要动力。再比如，深圳作为改革开放的探索者、先行者，在向前迈出的每一步都面临着处于十字路口的选择，不创新不突破就会迷失方向。从特区酝酿时的“建”与“不建”，到特区快速发展中的姓“社”姓“资”，从特区跨越中的“存”与“废”，到新世纪初的“特”与“不特”，每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退，每一次挑战都把深圳改革创新的招牌擦得更亮。因此，多元包容的现代移民文化和敢闯敢试的城市创新氛围，成就了深圳改革开放以来最为独特的发展优势。

30多年来，深圳正是凭着坚持改革的赤胆忠心，在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往直前，经受住了各种风浪的袭扰和摔打，闯过了一个又一个关口，成为锲而不舍地走向社会主义市场经济和中国特色社会主义的“闯将”。从这个意义上说，深圳的价值和生命就是改革创新，改革创新是深圳的根、深圳的魂，铸造了经济特区的品格秉性、价值内涵和运动程式，成为深圳成长和发展的常态。深圳特色的“创新型文化”，让创新成为城市生命力和活力的源泉。

2013年召开的党的十八届三中全会，是我们党在新的历史起点上全面深化改革做出的新的战略决策和重要部署，必将对推动中国特色社会主义事业发展、实现中华民族伟大复兴的中国梦产生重大而深

远的影响。深圳面临着改革创新的新使命和新征程，市委市政府打出全面深化改革组合拳，肩负起全面深化改革的历史重任。

如果说深圳前30年的创新，主要立足于“破”，可以视为打破旧规矩、挣脱旧藩篱，以破为先、破多于立，“摸着石头过河”，勇于冲破计划经济体制等束缚；那么今后深圳的改革创新，更应当着眼于“立”，“立”字为先、立法立规、守法守规，弘扬法治理念，发挥制度优势，通过立规矩、建制度，不断完善社会主义市场经济制度，推动全面深化改革，创造新的竞争优势。特别是在党的十八届三中全会后，深圳明确了以实施“三化一平台”（市场化、法治化、国际化和前海合作区战略平台）重点攻坚来牵引和带动全局改革，推动新时期的全面深化改革，实现重点领域和关键环节的率先突破；强调坚持“质量引领、创新驱动”，聚焦湾区经济，加快转型升级，打造好“深圳质量”，推动深圳在新一轮改革开放中继续干在实处、走在前列，加快建设现代化国际化先进城市。

如今，新时期的全面深化改革既展示了我们的理论自信、制度自信、道路自信，又要求我们承担起巨大的改革勇气、智慧和决心。在新的形势下，深圳如何通过改革创新实现更好更快的发展，继续当好全面深化改革的排头兵，为全国提供更多更有意义的示范和借鉴，为中国特色社会主义事业和实现中华民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献，这是深圳当前和今后一段时期面临的重大理论和现实问题，需要各行业、各领域着眼于深圳全面深化改革的探索和实践，加大理论研究，强化改革思考，总结实践经验，作出科学回答，以进一步加强创新文化建设，唤起全社会推进改革的勇气、弘扬创新的精神和实现梦想的激情，形成深圳率先改革、主动改革的强大理论共识。比如，近些年深圳各行业、各领域应有什么重要的战略调整？各区、各单位在改革创新上取得什么样的成就？这些成就如何在理论上加以总结？形成怎样的制度成果？如何为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引？等等，这些颇具现实意义的问题都需要在实践基础上进一步梳理和概括。

为了总结和推广深圳当前的重要改革创新探索成果，深圳社科理论界组织出版了《深圳改革创新丛书》，通过汇集深圳市直部门和

各区（新区）、社会各行业和领域推动改革创新探索的最新总结成果，希图助力推动深圳全面深化改革事业的新发展。其编撰要求主要包括：

首先，立足于创新实践。丛书的内容主要着眼于新近的改革思维与创新实践，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时也兼顾基于实践的推广性以及对未来的展望与构想。那些已经产生重要影响并广为人知的经验，不再作为深入研究的对象。这并不是说那些历史经验不值得再提，而是说那些经验已经沉淀，已经得到文化形态和实践成果的转化。比如说，某些观念已经转化成某种习惯和城市文化常识，成为深圳城市气质的内容，这些内容就可不必重复阐述。因此，这套丛书更注重的是目前行业一线的创新探索，或者过去未被发现、未充分发掘但有价值的创新实践。

其次，专注于前沿探讨。丛书的选题应当来自改革实践最前沿，不是纯粹的学理探讨。作者并不限于从事社科理论研究的专家学者，还包括各行业、各领域的实际工作者。撰文要求以事实为基础，以改革创新成果为主要内容，以平实说理为叙述风格。丛书的视野甚至还包括为改革创新做出了重要贡献的一些个人，集中展示和汇集他们对于前沿探索的思想创新和理念创新成果。

最后，着眼于解决问题。这套丛书虽然以实践为基础，但应当注重经验的总结和理论的提炼。入选的书稿要有基本的学术要求和深入的理论思考，而非一般性的工作总结、经验汇编和材料汇集。学术研究须强调问题意识。这套丛书的选择要求针对当前面临的较为急迫的现实问题，着眼于那些来自于经济社会发展第一线的群众关心关注或深入贯彻落实科学发展观的瓶颈问题的有效解决。

事实上，古今中外有不少来源于实践的著作，为后世提供着持久的思想能量。撰著《旧时代与大革命》的法国思想家托克维尔，正是基于其深入考察美国的民主制度的实践之后，写成名著《论美国的民主》，这可视为从实践到学术的一个范例。托克维尔不是美国民主制度设计的参与者，而是旁观者，但就是这样一位旁观者，为西方政治思想留下了一份经典文献。马克思的《法兰西内战》，也是一部来源于革命实践的作品，它基于巴黎公社革命的经验，既是那

个时代的见证，也是马克思主义的重要文献。这些经典著作都是我们总结和提升实践经验的可资参照的榜样。

那些关注实践的大时代的大著作，至少可以给我们这样的启示：哪怕面对的是具体的问题，也不妨拥有大视野，从具体而微的实践探索中展现宏阔远大的社会背景，并形成进一步推进实践发展的真知灼见。《深圳改革创新丛书》虽然主要还是探讨本市的政治、经济、社会、文化、生态文明建设和党的建设各个方面的实际问题，但其所体现的创新性、先进性与理论性，也能够充分反映深圳的主流价值观和城市文化精神，从而促进形成一种创新的时代气质。

目 录

导 论	(1)
一 改革背景的复杂性	(1)
二 问题导向的正能量	(4)
三 深化改革的路线图	(17)
 第一章 问题倒逼 深圳房改率先破局	(22)
一 深圳住房的五个“怪相”	(22)
二 深圳房改破冰之旅	(28)
三 深圳房改主要成果	(48)
四 回望与反思	(50)
五 历史瞬间	(52)
 第二章 市场失灵 深圳住房保障应运而生	(57)
一 深圳住房保障缘起	(57)
二 深圳住房保障改革路线图	(64)
三 “十一五”深圳住房保障改革成效	(79)
四 回望与反思	(80)
五 历史瞬间	(82)
 第三章 风起云涌 深圳住房保障改革再启	(91)
一 “十二五”深圳住房保障的五个基本判断	(91)
二 “十二五”深圳住房保障改革路线图	(97)

三 “十二五”深圳住房保障改革成效	(102)
四 回望与反思	(114)
五 历史瞬间	(118)
 第四章 堡垒自爆 深圳住房公积金改革优势后发	(138)
一 深圳住房公积金“堡垒传说”	(138)
二 深圳住房公积金制度改革问题的提出	(139)
三 深圳住房公积金制度改革调研论证	(148)
四 深圳住房公积金制度改革出台	(160)
五 深圳住房公积金制度改革成效	(161)
六 回望与反思	(168)
七 历史瞬间	(170)
 第五章 登高眺远 深圳住房保障未来之路	(182)
 附 录	(190)
香港公共住房情况简介	(190)
新加坡公共住房情况简介	(203)
 后 记	(220)

导 论

住房问题既是发展战略问题，又是社会稳定问题，事关国计民生，维系千家万户，老百姓的住房梦是中华民族伟大复兴的中国梦的重要组成部分。我国住房制度改革一路走来，虽艰难曲折，然成绩斐然。这其中国家制度层面的顶层设计和先行先试是改革成功不可或缺的两个重要方面。深圳历来就是住房制度改革的“先行者”和“试验田”，回顾总结深圳房改历程和经验，不仅是还原历史，也对未来深圳乃至全国房改的进一步深化有着积极的借鉴作用。

一 改革背景的复杂性

深圳于 1979 年建市，1980 年建立经济特区。建市是在广东省宝安县的基础上设立深圳市，建特区是把全市一分为二，谓之特区内和特区外，至 2010 年才把特区范围扩大到全市。在此期间，深圳的农村城市化经历了特区初创时期的起步阶段、20 世纪 90 年代的特区内城市化阶段和 21 世纪初的特区外城市化阶段。土地分别通过征地拆迁、特区内“统征”、特区外“转地”实行国有化。城市总体规划也经历了三次编制，分阶段从特区内扩展到全市区域。由此形成了城乡二元结构、特区内外差异化和城市化发展不平衡的矛盾。特别是 20 多年来处于特区外的宝安、龙岗区域，不同程度存在先建设后规划、先工业化后城市化、先污染后治理的尖锐矛盾，不可避免影响全市住房建设格局和地产市场规范。随着特区发展和城市建

设的推进,人口激增与资源短缺、开发强度与空间管制、利益驱动与宏观调控的矛盾日益突出,集中表现为住房供求关系紧张,住房市场刚需持续强劲,并直接促成和推动了三大板块的住房供给:一是原村民的老祖屋、自建房、统建房、配建房由最初的自住,逐步走向出租、合建、销售,形成庞大的法外住宅市场;二是机关、驻军、企事业单位划地建房,其中大部分住房合法合规,也有相当部分违法违规,甚至出现与农村集体经济组织合作建房、租地建房、集资建房和占用公共空间建房的情况;三是房地产市场由孕育培育到成长壮大,使深圳成为最早拍卖土地、最早形成房地产市场、最早引入物业管理和房地产中介服务等产业链的城市。据近年住房调查结果显示,全市商品住房面积占比 22.5%,政策性保障性住房面积占比 5.4%,原村民或集体经济组织原有或自建或合建的住房面积占比 50.3%,部分单位及个人建房以及工业区配套宿舍面积占比 21.8%。这就表明在整个住房结构中,合法合规、手续完善的住房占比不高,违法建筑及历史遗留的法外建筑总量居高,临时性、过渡性住房占比较大,许多住房存在质量通病、安全隐患和配套不足等问题,存量住房对于改善型、宜居型住房需求的满足度不够,全社会对城中村、老住宅区、老工业区的城市更新改造呼声高涨。

由此可见,深圳住房制度改革的背景极其复杂,矛盾相互交织,问题随处可见,呈现历史遗留矛盾与现实派生矛盾伴随、单一矛盾与多个矛盾互动、表层矛盾与深层矛盾重叠的矛盾群格局。在诸多矛盾冲突中,对于城市经济社会转型发展,对于住房制度改革深化,对于最佳人居环境的住房梦,制约影响最大的主要矛盾更加凸显:

一是人口规模与城市空间的矛盾。深圳人口规模巨大,城市空间狭小,人地矛盾突出。几年前,市规划国土部门举办土地市情展的主题是《1500/1991》,两个数字赫然在目,形象地表明深圳在 1991 平方公里土地上承载 1500 万人口的严峻局面。到 2015 年,全市年末常住人口总数为 1200 万人,实际管理人口又攀升至近 2000 万人,与人口规模相当的特大城市相比,深圳的土地空间仅为北京的 1/8、上海的 1/3、广州的 1/4;以此数据,按常住人口规模计算,深圳每平方公里人口高达 5400 人,人口密度位居全国第一,若

按实际人口规模计算,每平方公里人口高达10040人,在世界范围内也是人口密度最高的城市之一。2014年,全市建成区面积968平方公里,占行政辖区土地总面积的48.6%,城市开发程度全国最高并接近建设用地极限,新增建设用地持续减量增长并逼近于零,目前住房建设土地供应主要来自城市更新。由人地矛盾产生的住房问题非常突出,除了导致房价过快上涨外,人均住房面积提升也受到制约,按2012年年底的住房总量5.2亿平方米计算,全市实际人口人均居住面积仅26平方米,低于全国平均水平。

二是户籍人口与非户籍人口的矛盾。目前,深圳户籍人口为370万人,占常住人口的30.8%;非户籍人口830万人,占常住人口的69.2%。值得重视的是,除上述常住人口外,还有近一千万外来人口未纳入常住人口统计范围,人口结构倒挂现象实际上更为严重。如果说地域空间资源是城市发展的基础资源,那么人口素质和人才资源是城市发展的根本性资源。一般来说,解决户籍人口和常住人口的住房问题,政策比较明朗,而解决外来人口的住房问题,难度较大,不确定因素更多,因为城市的公共资源如住房、教育、医疗、卫生等,都与户籍相关,如若外来人口占比过大,客观上将导致公共资源配给不足,无论政府量力而行还是尽力而为,均会出现影响这个庞大群体“宜居”“宜业”和城市稳定、可持续发展的滞后性。

三是市场机制与公共资源的矛盾。市场机制与公共资源的矛盾本质上为效率与公平的矛盾,即做大蛋糕与分蛋糕的问题。从市场发展看,深圳是改革开放的窗口,最早引入市场经济体制,经过30多年的发展,已成为珠三角乃至全国最重要的经济中心城市,市场机制最完善,市场体系最完整,市场在资源配置中已经发挥决定性作用。从公共资源配置看,公共资源事关公众福利与社会运转效率,也是社会资源的再分配,主要由政府统一规划与供给。尽管深圳城市发展迅猛,经济快速增长,但由于人口增长更快,且人口结构倒挂现象严重,即使市场体系较为成熟,仍出现公共资源配置跟不上市场的问题,除交通、环保等欠账外,全市教育、医疗、养老、文化、体育等公共服务设施既分布不均,又普遍稀缺,进而产生市场效率与社会公平之间的矛盾。

深圳在这样的背景下推进住房制度改革，注定不可一蹴而就，也不会一帆风顺，改革步伐是否稳健取决于化解矛盾冲突的勇气与能力。如果回避问题、掩盖矛盾，甚至害怕出问题，不敢触及既得利益，就抓不住问题的实质，使改革一筹莫展、束手无策，或者在创新破题时举棋不定、浅尝辄止，容易陷入思想僵化、故步自封、不思进取、安于现状的状况。“艰难困苦，玉汝于成。”深圳只有迎难而上，才能走出住房制度改革创新路子。

二 问题导向的正能量

深圳住房制度从来就不是十全十美的，有问题、有矛盾是不可避免的客观现象。问题成堆、矛盾普遍，可以成为改革阻力，也可以成为改革动力，关键在于问题导向。从方法论角度看，强化问题意识、树立问题导向，是一种理性的、积极的、智慧的思想方法和工作方法，它与深入调查研究、坚持群众路线相衔接，与遵循实事求是、坚持科学决策相结合，就能形成深化改革、推进创新的正能量。

就全国范围而言，传统的城镇住房制度是一种以国家统包、无偿分配、低租金、无限期使用为特点的实物福利性住房制度。这种住房体制是与新中国成立后社会经济发展水平和人民生活条件相适应的，因而在当时曾发挥了积极作用，使广大城镇居民获得了住房保障。

但随着我国社会经济的发展，人民生活水平不断提高，城镇人口迅速增长，福利性住房分配制度的弊端日益凸显。政府和企事业单位投资建房存在投入产出倒挂，每年倒贴大量维修资金，住房建设资金匮乏并恶性循环，住宅建设缓慢，职工居住条件长期得不到改善，也严重地阻遏了住宅及房地产业的发展，住房制度改革势在必行。

中国的住房制度改革起始于1980年邓小平关于住房问题的讲话。邓小平说：要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列政策。城

镇居民个人可以购买房屋，也可以自己盖。不但新房子可以出售，老房子也可以出售。可以一次付款，也可以分期付款，10年、15年付清。住宅出售以后，房租恐怕要调整。要联系房价调整房租，使人考虑到买房合算。

深圳作为中国改革开放的先锋城市，最早启动了住房制度改革，于1988年6月出台《深圳经济特区住房制度改革方案》，率先在全国停止住房实物分配，实行住房商品化和住房分配货币化，全市住房供应基本形成两条轨道：一条是政府投资建房，出售给党政机关事业单位职工和部分企业职工，另一条是房地产公司投资建房，通过市场租售。至2006年，深圳基本完成“市场化”房改，实现了从福利型住房分配体制向住房商品化、市场化、社会化的住房供应体制转变。

然而，市场不是万能的，仅依靠市场并不能完全解决居民的住房问题并保障居民的基本住房权利。随着“市场化”房改基本完成，深圳的商品房市场空前繁荣，但和全国一样，房价持续攀升，部分居民家庭住房困难。面对这种情况，建立市场经济条件下政府主导的住房保障体系既是必要的，也是十分紧迫的。

以2007年8月《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》为转折点，深圳以市场化为导向的住房制度改革，转入以建立和完善住房保障体系为重点的深化改革阶段。进入这一阶段的住房问题和社会矛盾呈现了集中爆发的态势，对深圳住房制度改革的决策层、执行层以及承受层均形成了巨大的压力和挑战，同时也考验着人们的智慧与能力。

（一）住房保障方式的制度设计

2007年的国务院文件规定，住房保障的方式是廉租房和经济适用房，前者解决特困家庭住房困难，后者解决低收入家庭住房困难。按文件精神套入深圳，户籍人口中的特困家庭不超过一万户，据2007年全市进行的普查，低收入家庭5.78万户（这其中还含有非户籍常住人口）。而且特困和低收入基准线明显高于其他城市，实现住房保障的难度似乎不大。问题在于，深圳作为移民城市，崇尚