



# 中国发展研究基金会

# 研究参考

第 18 号 (总 140 号)

2012 年 10 月 11 日

---

## 深圳市保障房供给的实践

**内容摘要：**“中国保障性住房政策研究项目”是中国发展研究基金会 2011 年度的重大研究课题。本文是以清华大学建筑管理系房地产研究所副教授郑思齐撰写的专题报告之五——《典型城市保障房建设的资源筹集策略选择研究》为基础，对其主要观点进行了总结和阐述。

专题报告结果显示，深圳市全市人口中超过 70% 为非户籍人口，其对住房保障的开创性探索不仅推动了本市“住有所居”的建设，同时，也为其他类似地区提供了宝贵的经验。深圳市的住房保障主要定位于如何为深圳市长期的经济发展吸引和保留人才，这种“发展型住房保障”的策略值得一些经济发展水平较高的大城市借鉴，同时，其引入市场力量建设保障房的探索也值得其他城市借鉴。

**关键词：**深圳；保障房；供给；实践

# 深圳市保障房供给的实践

深圳市位居全国大中城市第四位，是中国大陆经济效益最好的城市之一，在中国的高新技术产业、金融服务、外贸出口、海洋运输、创意文化等多方面占有重要地位。根据第六次人口普查数据，截止2010年11月，全市常住人口1035.79万，非户籍人口约798万，占常住总人口的77%；户籍人口约238万，仅占常住总人口的23%。

## 一、保障房需求分析

深圳市保障房需求的主要来源有三个方面的：其一是户籍住房困难家庭；其二是非户籍住房困难家庭；其三是服务于城市产业升级和经济转型的各类人才。目前，深圳市第一方面需求已经基本解决，目前正在不断扩大保障对象的范围，第二类常住非户籍住房困难问题也因为“城中村”而得到缓解。在此背景下，深圳市的保障房主要定位于如何为深圳市长期的经济发展吸引和保留人才。当然，随着城市空间结构改造和经济结构转型，“城中村”的改造和拆迁会重新释放出住房困难的外来务工群体，针对这部分人的住房保障也是深圳市政府在住房保障方面需要解决的问题之一。

**1. 目前需求现状。**根据2007年深圳市户籍住房困难家庭普查结果，结合2008年、2009年全市户籍人口增长情况，至2009年底，全市户籍低收入住房困难人群数量约6万户，可通过“十一五”期间已安排的项目予以保障。根据深圳市人才安居工程惠及的人才数量测算结果，截至2010年末尚无自有住房的高级人才约2.8万户、中初级人才约11万户，合计13.8万户，计划在“十二五”期间安排。

**2. 新增需求预测。**“十二五”期间，结合人口规模变化、经济社会发展和保障范围调整，预计全市新增符合条件的户籍住房困难人群约8万户。根据深圳市人才安居工程惠及人才数量测算结果，预计新增尚无自有住房的高级人才约1.4万户、中初级人才约12.6万户，合计14万户。

因此，“十二五”期末，深圳市住房保障需求总规模约为35.8万户，其中符合条件的户籍住房困难人群约8万户、初中高级人才约27.8

万户。

**3. “城中村”改造的影响。**当前“城中村”实际上发挥了保障房的作用，但如果今后实行“城中村”改造，反而可能释放出新的住房困难家庭，需要在具体实践中统筹考虑。由于产业结构的转型和升级，深圳市未来可能不再需要大量的低技能劳动力，城市政府有动机通过“腾笼换鸟”的方式将低技能劳动力引向周边城市，但城市政府仍然有义务保障这些城市常住人口的基本居住权利。

## 二、“城中村”提供的保障

据统计，截止到 2009 年末深圳市共有 437 个“城中村”。“城中村”共有建筑接近 14 万栋，其中居民住宅有 11.34 万栋。“城中村”村民住宅最高为 20 层，最大建筑面积达 4000 平方米。“城中村”总人数约为 442.3 万人，其中流动人数为 331.7 万人，常住人数为 110.6 万人。

“城中村”向外来人口提供了大量的廉价住房，承担了低成本社会住房的角色，对于解决城市的住房问题具有积极的一面。“城中村”在工业化和城市化快速推进的过程中演变发展成低成本生活区，客观上为深圳实现持续高增长提供了重要的支持。“城中村”吸纳了大量的外来人口，减轻了安置外来人口的压力。对村民来说，“城中村”起到了一定的社会保障功能，解决了部分村民的生活来源和收入问题。

但另一方面，“城中村”这种市场自发供给的低收入住房，在没有政府帮助的情况下，无法有效供给社区所需的各项公共服务——例如治安、规划、排污、教育等，这使得外来务工人员聚集的“城中村”普遍存在居住拥挤、环境恶劣、治安混乱、教育资源匮乏等问题。如果政府实施大规模的“城中村”拆迁，同时不补充供给具有可替代性的面向非户籍低收入人口的保障房，就会加剧住房供给的结构失衡。这些外来务工人员只能被挤到另外的“城中村”中，有效供给的减少会抬高租金，使他们的福利受损。实际上，改造原则应当是不减少这类住房的有效供给数量，同时改善其居住质量。

## 三、保障房建设情况

深圳市政府将当前保障性住房建设的重点定位于优先解决户籍住房困难家庭与未来城市发展所需要的各类人才的住房问题。可以

说,深圳市的住房保障工作正在由“生存型保障”向“发展型保障”转变。

**1.“哪里建”。**在保障房的选址布局方面,深圳市在规划环节采取积极的政策和措施力图保证其周边的配套设施完善。第一,对于保障性住房的建设用地,优先选用周边配套较成熟、公共交通较便捷的已开发地区,使保障房区位与城市发展总体布局相衔接。综合考虑全市近期城市发展、产业发展和重大交通设施建设,在全市近期重点发展地区优先安排保障性住房建设。同时确保保障性住房居住区在公交车站点 500 米半径覆盖范围内或地铁 800 米半径覆盖范围内,区域公交线网密度不低于 3 公里 / 平方公里,区域人均公交车辆拥有率不小于 10 标车 / 万人;第二,加大城市更新配建保障性住房。深圳市计划以轨道及道路规划建设为契机,积极推进轨道站点沿线区域改造配建保障性住房,同时推进客运站等重大基础设施建设区周边的更新改造配建保障性住房;第三,积极推进土地综合利用。充分利用地铁车辆段上开发保障性住房和公交场站综合开发等合作建设模式,在轨道交通沿线等交通生活便利地区综合开发保障性住房。同时,深圳市在保障房布局方面倡导和谐居住社区,合理安排保障性住房建设布局,实行各类保障性住房混合战略,以实现和谐居住的社区格局,避免同一层次的保障人群过度集中造成社会分异。

不过,由于深圳关内发展较早,可供建设保障房的土地资源非常紧缺,受新增住宅用地供给的限制,目前已经落实的保障房项目较多在关外选址。这些保障房项目周边已经建成的配套设施尚显不足,与规划的情况有一定的差距,有待进一步开发和建设。

**2.“为谁建”。**深圳市计划依次解决本市户籍居民、经济社会发展需要的各类专业人才和非本市户籍常住人口的住房困难。2007 年以前,住房保障对象主要是机关和企事业单位职工。2007 年以后,住房保障的对象转移到户籍低收入家庭上来。2010 年进一步将住房保障对象从户籍低收入家庭扩大到户籍住房困难家庭,从户籍人群扩大到符合一定条件的非户籍人群,特别是将对深圳长远发展具有重要意义的广大人才作为住房保障的重点对象,进一步扩大了住房保障覆盖面。将人才安居工程纳入住房保障体系是深圳市的一大特点,针对杰出人才、领军人才,深圳实行 3-10 年的免租优惠政策或住房租赁补贴,对

高、中、初级人才实施 3 年的住房租赁补贴。

**3.“怎么建”。**深圳市坚持政府主导、市场运作为主，充分利用市场资源，发挥企业建设保障性住房的积极性，全面拓宽保障性住房筹集建设渠道。保障性住房的建设和筹集方式主要有三种：第一，利用新增居住用地建设保障性住房，包括政府直接组织建设、企业采取代建、建设运营转移、商品住房配套建设、产业园区配套建设等渠道；第二，利用存量用地建设保障性住房，包括城市更新配套建设、拆迁安置、用地功能调整配套建设、企业采取建设运营转移模式（BOT 模式）建设、产业园区配套建设等渠道；第三，利用多种方式筹集保障性住房，通过依法没收，依规定清理清退，或整合符合条件的现有社会住房等方式多渠道筹集保障性住房。此外，深圳市在 2007 年 6 月就明确提出“在城中村改造项目中适当提高小户型住宅的配置比例”。这是政府引导、以市场运行的方式提供较低价位租赁住宅的措施，是“城中村”改造工作配合落实保障性住房的补充措施；最近更提出将尝试收编“城中村”住房为保障房。

针对不同类型的保障房，深圳市均积极探索引入社会力量筹集建设模式，努力形成政府引导、市场化运作的保障性住房投融资格局。第一，经济适用住房主要采用由住房保障部门组织、社会参与的 BT 等模式筹建，按规定分配给符合条件的保障人群；第二，公共租赁住房（含廉租房）由住房保障部门组织建设，或通过企业参与的 BOT、BT 等模式筹建，通过贴息、以租养息等方式运营，按规定分配给符合条件的保障人群，同时探索运用公积金、保险资金、信托资金、房地产投资信托基金等方式拓展保障性住房融资渠道；第三，安居型商品房主要采用“定地价，竞房价”或“定房价，竞地价”的方式招标，采取市场化模式运作，按规定由住房保障部门分配给符合条件的保障人群。

**4.“什么标准建”。**深圳计划到 2015 年实现保障性住房人均住房基准建筑面积不低于 18 平方米，使用面积系数不低于 70%，100% 实现一次性装修。在房屋面积方面，深圳市规定经济适用住房单套建筑面积一律不超过 60 平方米，公共租赁住房单套建筑面积一律不超过 50 平方米，廉租住房单套建筑面积一律不超过 40 平方米。相对而言，

作为人才安居工程的安居型商品房的居住条件则明显更好，“领军人才”的免租住房建筑面积标准为 80~150 平方米不等，而“杰出人才”则为 200 平方米。在装修标准方面，深圳市的保障型住房一律按“经济环保”原则进行一次性装修。

**5.“如何分配、管理”。**(1) 分配方式。深圳市住房保障实行申请、审核、公示、轮候制度。在分配方面，建立“三级审核，两次公示”和“九查九核”的审查程序，提高对弄虚作假等违法行为的惩处力度，确保保障房分配过程公开、公平、公正。其中“九查九核”是指对申请家庭户籍、车辆、住房、保险、个税、存贷款、证券、残疾等级及优抚对象等情况审查核实。(2) 管理方式。在管理方面，第一，购买的保障性住房在取得完全产权前不得转让、出租、抵押；第二，规定年限届满后，购买保障性住房的家庭或者单身居民申请取得完全产权的，应当缴纳土地收益并按照市政府确定的标准缴纳房产增值收益等价款；第三，保障性住房租赁合同或者货币补贴协议期限届满需要续期的，申请人应当在期满前三个月重新提出申请并申报有关材料，由主管部门予以审核并公示；第四，租赁或者未取得保障性住房完全产权的家庭或者单身居民出现相应的违约情况之后，主管部门应当按照合同约定要求其支付违约金，并可以根据约定或者法定情形解除合同，收回出租住房，或者按照在原销售价格基础上综合考虑住房折旧和物价水平等因素后确定的价格，有偿收回出售住房。

总体上，深圳“发展型住房保障”的策略值得一些经济发展水平较高的大城市借鉴。同时，其引入市场力量建设保障房的探索也值得其它城市借鉴。深圳市正在探索如何实现城市产业结构转型、空间结构调整和“城中村”改造的相互协调，如何有效解决“城中村”改造后释放的新的住房保障需求，其在实践中的经验和教训值得进一步关注。

(中国发展研究基金会 都静 整理)

---

地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层  
电 话： (010) 64255855                      邮 编： 100011  
传 真： (010) 84080850                      网 址： [www.cdrf.org.cn](http://www.cdrf.org.cn)  
责任编辑： 任晶晶                              电子邮箱： [renjj@cdrf.org.cn](mailto:renjj@cdrf.org.cn)

---