

香港傳真

(香港) 桑尼研究有限公司
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2010-14

2010年3月25日

關於天津濱海新區先行先試， 以多元化手段解決住房問題的分析和建議

天津經濟技術開發區管理委員會高級顧問 李勇

住房是人民群眾的基本需求，也是生活中購買價值最高的必需品，其重要性不言而喻。但是近幾年來，隨著我國房地產價格快速飆昇，購房支出遠遠超出了大多數社會成員的承受能力，房奴、蝸居、蟻族等反映安居之難的新詞彙紛紛出現，住房問題已經成為當前全國人民高度關注的最普遍、最迫切的民計民生問題。這個問題也是當前議論最多的話題，而我是從一個區域的實踐經驗角度，去思考涉及全局的大問題。要強調的是，我不是從房地產行業發展的角度，而主要是從如何解決人民群眾，特別是中低收入階層住房問題的角度展開討論並提出分析和建議。

一、大多數人買不起房與房地產泡沫化 已成為一對突出矛盾

從天津開發區的情況看，由於經濟發展水平提高和區內人口增長，對住房的需求日益迫切。但近年來，由於房價的大幅度攀升，不但企業的一般藍、白領職工買不起房，甚至許多中、高層管理和技術人員也買不起房，嚴重影響到了投資環境和企業發展。企業對此反映強烈，廣大員工、居民對解決居住問題也都翹首以待。這已不是一個區域性的問題，而是天津市乃至全國的共性問題。

中國社科院發佈的 2010 年《經濟藍皮書》表明，我國 85% 的家庭無能力買房。¹ 藍皮書指出，房價收入比（住房價格與城市居民家庭年收入之比）應當在 3~6 倍的範圍，六倍以上居民購買住房就非常困難。那麼，以天津市為例，2009 年商品住宅平均成交價格為 7408 元 / 平方米；² 以 85.6 平方米計算，³ 平均購房總價為 63.4 萬元；當年城市居民人均可支配收入為 19423 元，⁴ 折合家庭年收入最多不超過六萬元；以此推算，房價收入比超過了 10.5 倍。有報道稱全國的房價收入比已普遍高達十倍以上，一些大城市甚至超過 20 倍。因此，專家認為中國的房價與居民購房能力之間的關係在惡化。

與此形成鮮明對比的是房地產市場出現明顯泡沫。根據國際上通行的做法，判斷房地產市場是否存在泡沫，主要看租售價格比

¹ 雖然這一數據引起了較大爭議，但反映的問題本質不容忽視。

² 〈去年津城商品住宅成交面積漲 162%〉，《每日新報》2010 年 1 月 3 日，第 10 版。

³ 2008 年底天津市人均住房面積 28.53 平方米（《天津統計年鑒（2009）》第 228 頁），家庭人口按三人計算。

⁴ 根據天津市政府工作報告。

和空置率。根據我們瞭解到的情況，天津市和濱海新區房地產市場的這兩個指標都不正常。租售價格比是指房產月租金與售價的比例關係。目前，開發區一般住宅的平均月租金水平約為 25 元 / 平方米，但商品房屋出售均價高達 11000 元以上，租售價格比在 1 比 400 以上；塘沽區普通住宅的平均月租約為 20 元 / 平方米，每平方米出售價格平均也接近萬元，租售價格比可能比開發區還要高；市內六區的情況也大致如此，房租收益已低於銀行儲蓄利息。一般而言，租售比 1 比 200~250 之間意味著區域房產運行良好；而超過 1 比 300 的租售比警戒線，就意味著房價偏離房產價值，隨之而來的是投資價值變小和投資風險加大。

在空置率方面，由於天津市沒有相應的統計數據，我們沒辦法準確把握，但是如果把待租待售的二手房產近似地看做空置房產，則可以從售房和租房市場的二手房源情況，部分地說明問題。從天津房地產門戶網站——“搜房網”上查詢，2010 年 2 月 2 日，天津全市二手房出售房源超過 46 萬套，出租房源超過十萬套。⁵考慮房源重複登記、信息更新不及時等因素，按照一半計算，天津市僅在“搜房網”登記的待租待售房源就將近 30 萬套；再加上未在搜房網上登記的其他房源和新建商品房待售部分，全市空置住宅的總建築面積當在三千萬平方米以上，超過全市兩年的新建住宅供應量，⁶規模相當驚人！按照這個數據保守推算，全市住宅總體的空置率在 15% 以上。⁷而按照國際通行慣例，商品房

⁵ 這個數據僅供參考，因為目前尚難找到更為權威的相關數據。

⁶ 2008 年，天津市竣工住宅總面積 1493 萬平方米（《天津統計年鑒（2009）》第 173 頁）。

⁷ 根據《天津統計年鑒（2009）》，截至 2008 年底全市住宅的總存量為 1.68 億平方米；根據天津市近年來房地產開發規模推算，到 2009 年全市住宅的總存量不會超過 1.9 億平方米。

空置率在 5~10% 之間為合理區，空置率在 10~20% 之間為空置危險區。這與專家保守估計，全國 180 多億平方米城鎮住宅中至少有 30~40 億平方米閒置的情況差不多。⁸ 從以上兩個指標的情況看，可以說天津市和濱海新區房地產市場泡沫明顯，前景不容樂觀。天津的房地產發展在全國處於中上水平，因此說天津的情況在全國具有代表性。因此，有的專家認為中國正面臨著有史以來最大的資產泡沫風險，房地產市場陷入非理性的惡性循環。

在過熱的房地產市場形勢下，一方面是大多數居民買不起房，也買不到房。因為他們的收入增長遠遠趕不上房價的增速，解決和改善住房條件的負擔越來越重，造成了普遍的憂慮和不滿。部分居民為了擺脫居住困難，往往要耗盡一家幾代人的積蓄，甚至還力所不能及。同時，據戴德梁行分析，2010 年一線城市商品房供應缺口將達到八百萬平方米；由於供求失衡等各種因素，2010 年房價恐怕仍將繼續上漲。另一方面是高收入階層在房產快速增值的刺激下，投資熱情高漲，一個家庭買進幾套房甚至十幾套房的情況屢見不鮮，並隨著市場發展，切實得到了資產增值的鉅大利益，並且這種社會財富繼續向少數人集中。可以說，我國在住房問題上的分配不公和貧富懸殊，已經到了非常嚴重的地步，成為威脅社會和諧穩定的隱患。

同時，少數高收入階層非實質性需求購進多套房產，造成大量房產閒置，不能發揮使用價值，是對社會資源的極大浪費，與我國建設節約型、集約型社會的大方向背道而馳。而普通居民或為購置房產傾盡所有，還揹上沉重的還貸壓力，或為準備購房而節衣縮食，對正常的消費支出造成鉅大的擠壓效應，也不符合我

⁸ 蔡金水：〈中國住房的真實現狀及改革方向〉，《香港傳真》No. HK2010~2。

國在新形勢下，轉變發展方式，以拉動內需為主推動經濟發展的宏觀戰略。並且，過高的房價造成信貸資金在房地產領域高度集中，⁹ 對金融體系的穩定，對宏觀經濟的健康發展，都形成了現實的威脅。有專家稱：“房地產正在綁架中國金融，並已徹底綁架了地方政府，綁架了老百姓。”¹⁰

二、對近年來房地產調控政策效果的評估及分析

在西方，房地產被稱為一種金融現象，決定其價格的主要因素是流動性。而在中國除了流動性之外，政策也是決定房地產價格的重要因素。我國各級政府高度重視房地產市場的健康發展，先後出臺了大量的調控政策。具體說來，住房制度改革以來，房地產調控的主要政策措施包括：

1998年國務院23號文件拉開了中國房改的新序幕，明確提出“建立和完善以經濟適用住房為主的多層次城鎮住房供應體系……”。¹¹ 但2003年建設部制定的18號文，改變了原有的方向，房地產的市場化主體方向發展得如此之快，引起了房價的快速增長和中央政府的高度重視。

2005~2006年，國務院辦公廳先後下發〈關於切實穩定住房價格的通知〉、〈加強房地產市場引導和調控的八條措施〉、〈關於調整住房供應結構穩定住房價格的意見〉等文件，控制房價增長的政策取向非常明確，但未能遏制住房價飆昇的勢頭。2007年起，

⁹ 有業內人士統計，2009年全國十萬億新增信貸中，有四萬億流入房地產行業。

¹⁰ 蔡金水：〈中國住房的真實現狀及改革方向〉，《香港傳真》No. HK2010~2。

¹¹ 〈國務院關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知〉，國發【1998】23號文件，1998年7月3日。

中央加大了房地產市場調控力度，出臺〈關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見〉、〈關於加強商業性房地產信貸管理的通知〉等文件，取得了一些的效果。2008年儘管全國房地產價格穩中有降，但交易量和開發量也出現了萎縮。2008年第四季度以後，為應對金融危機的不利影響，我國的房地產調控政策發生轉向，從抑制轉為了支持，在信貸、稅收、交易等各個方面出臺了大量優惠政策，使得房地產市場的走勢完全逆轉，房價在2009年大幅飆昇，遠遠超過了居民收入的增長幅度。從2009年12月以來，針對房地產價格增幅過快的問題，國務院又密集出臺了〈關於進一步加強土地出讓收支管理的通知〉、〈關於促進房地產市場平穩健康發展的通知〉（即“國四條”和“國十一條”文件）等多項調控政策。最近，國務院新出臺了〈國有土地上房屋徵收與補償條例（徵求意見稿）〉，但是對於如何界定公共利益等問題還有許多不同意見。這些文件初衷很好，“用心良苦”，對方方方面面的問題都做出大量規定，提出很多要求。這些調控政策也取得了一定的效果，但是至今購房價格仍穩中有昇。中國國家統計局3月10日公佈，2010年2月份全國70個大中城市房屋銷售價格同比上漲10.7%，漲幅比1月份擴大1.2個百分點；環比上漲0.9%，漲幅比1月份縮小0.4個百分點。業內大多數人估計，2010年房價還會逐步上漲。問題在於近年來政府頻繁出臺的調控政策，一方面只是籠統的要求“增加……供給”，“落實……責任”，而明顯缺乏有效的機制和辦法，顯得軟弱無力。一些地方出現“上有政策，下有對策”的現象。另一方面這些政策缺乏科學性和預見性，造成市場的不確定性和較大波動。關鍵是最終大多數人還是買不起房，還是不能很好的解決人民群眾的住房問題。

從過去幾年的實踐看，我國房地產調控政策大多未能達到預

期的效果，其根源在於，我們對房地產的認識存在偏差。中國的房地產市場是一個非常不成熟、不完善的市場。房地產本身又是一種特殊的商品或產品。但長期以來，我們把房地產視為普通的商品和單純市場經濟範疇的問題，僅僅依靠市場機制發展房地產並解決其中的問題，僅僅從調控市場的政策角度去抑制房價；更重要的是，我們忽視了住房的社會功能，對住房關係到國計民生的公共性質考慮得不夠，保障人民基本居住需求的政府責任沒有完全到位。因此出現了以上種種的問題。儘管各級政府早已出臺了許多保障性住房政策，特別是中央提出 2009~2011 年，力爭基本解決城市低收入困難家庭住房及棚戶區改造問題。¹² 各地政府也拿出了許多土地和資金，建設各類保障性住房。但由於指導思想、配套政策、體制機制和資源投入力度等方面均存在很大差距，各地保障性住房建設普遍存在著欠賬的現象。一說一般商品住房投資仍佔 85% 以上，是城鎮住房供應的主體；¹³ 一說經濟適用房只佔總量的 5~8%。仍然是一手硬一手軟，市場化手段太硬，開發商一家獨大，處於絕對壟斷地位，成為賣方市場；政府保障手段太軟，缺乏調控、投入和引導。人們稱中國的房地產“被市場化”了，廣大中低收入階層都成為弱勢群體，都不能從根本上很好的解決住房問題。

除了認識存在偏差，還有另一個重要的原因是政府職能問題。由於“中國特色”，政府既是裁判員，又是運動員；既是利益的分配者，又是最大利益的“關聯方”。這些問題仍然沒有很好的得到解決。政府要發展經濟，就要增加財政收入。而賣地是

¹² 〈關於促進房地產市場健康發展的若干意見〉，國辦發【2008】131 號文件，2008 年 12 月 20 日。

¹³ 李秀江：〈三十而立商品房〉，《小康》雜誌 2009 年 11 月 14 日，第 62 頁。

增加財政收入的捷徑。由於利益的驅使和土地分配制度等問題，各地土地費收入佔財政收入的比例過大，京津滬平均超過 30%，很多地方超過 50%。各地情況都差不多，招拍掛形成的高地價成為高房價的基礎。從而，政府在無形中拉高了房地產的價格，更不提少數官商勾結，從中牟取私利，帶來為廣大人民群眾所深惡痛絕的腐敗問題。

從目前的情況看，解決人民群眾住房問題完全靠市場化的路徑已行不通了，要解決上述“一手硬、一手軟”的問題，必須要進行大的變革，重新調整思路，轉變政府職能，把住房問題納入政府的社會公共政策體系，強化政府公共服務職能。重新建立符合中國國情的完善的住房保障體系，覆蓋所有居民，讓所有中國人都有房住，這是我們人民政府義不容辭的責任。縱觀世界各國，凡是住房問題解決得好的國家，都是把住房問題作為國家社會政策的一部分。在此基礎上，把解決住房問題與發展房地產市場問題既結合在一起，又有所區別，形成市場化“無形的手”去運作與政府“有形的手”直接調控，各司其職、協調發展的多元化發展模式。我們很高興的看到，最近很多學者都提出了類似的意見。雖然主管部門否認，但是由李明等 14 位專家學者聯名提出，關於“二次房改”的新聞引起了高度關注。¹⁴ 我們是贊成這一改革的。為了應對日益顯現的泡沫危機和社會矛盾，我們應當早做調整，做大調整。另據媒體報道，我國正在醞釀出臺《住房保障法》，¹⁵ 將提出保障公民居住權作為一個主要的指導思想，明確政府在保障人人住有所居方面承擔的責任，並對保障性住房的建設資金來源給予保證；該法如果出臺，將對住房過度市場化形成有力糾正，

¹⁴ 郭芳：〈中國房改怎麼走〉，《小康》雜誌 2009 年 11 月 14 日，第 66、69 頁。

¹⁵ 郭鯤：〈《住房保障法》開始起草〉，《京華時報》2010 年 1 月 30 日，第 6 版。

並促進以“民生”為核心的新的住房供應體系的形成，其方向是非常正確的，我們願意為這一法規的出臺獻計獻策。為根本解決人民群眾住房問題，我們在此提出一些思路和建議。

三、解決當前安居問題的主要思路

從先進國家和地區的經驗看，解決安居問題的模式主要有兩種：一種是美國等自由資本主義模式，以市場化運作為主，把房地產作為一個支柱行業。但是美國的房地產市場已經非常成熟，美國的道路在中國是走不通的。日本、韓國雖然也基本是市場化解決住房問題，但他們的國家不大，中國要走他們的道路，實現經濟高度發達，全體人民都有能力完全通過市場解決住房問題，還必須要經過一段漫長的時間。另一種是歐洲“福利國家”的做法，以政府操作為主，把保障居民住房置於與醫療、教育等同等的高度，作為政府首要的公共政策目標之一。在亞洲，公認住房問題解決最好的新加坡，在歐洲模式的基礎上又有很大的創新。實際上政府干預解決住房問題是大多數國家通行的基本做法。結合我國的實際情況，應主要借鑒歐洲、新加坡經驗。¹⁶ 實際上這些發達國家和地區，早已有很多很成熟和很完善的模式，有豐富的成功經驗，很好的解決了住房問題，很值得我們系統地學習和借鑒。同時近年來我國各地政府和民間都有很多很好的創新辦法，也很值得認真總結分析、提高推廣。為此，提出以下建議：

（一）進一步明確並完善用多元化手段解決住房問題的大政方針和相關制度。為此我們主要根據不同階層人群的收入水平，根

¹⁶ 當然，我們要避免福利國家的弊病。

據不同階層人群的不同需求，多管齊下，提供市場化、半市場化和非市場化相結合的多元化的解決方案。形成高收入人群完全由市場滿足需求；中等收入群體由政府參與或干預的半市場化途徑滿足需求；低收入群體完全由政府提供保障。具體收入標準由各地政府結合本地統計局收入統計劃分（可參照新加坡的做法），各類住房標準由政府規劃建設部門制定。高收入群體，佔 20~30%，中等收入群體佔 60%，低收入群體佔 10~20%。在這裡政府應重點關注解決後兩部分人群的住房問題，主要關注如何加強半市場化和非市場化的途徑去解決問題，如何加強保障性住房¹⁷的建設和供給。其中的困難在於如何通過半市場化的途徑去解決中等收入人群的問題。關鍵又在於不論通過什麼手段，最終能讓佔大多數的中等收入人群，能通過自己的工資性收入（而非資產性收入），經過若干年（例如五年左右）的努力，能夠買到一套屬於自己的住房（合理面積的套型）。通過政府或者直接干預、或者調控市場，做到供求基本平衡，真正實現社會公平，最終解決大多數人的住房問題。既然後兩部分群體佔大多數，既然半市場化、非市場化途徑是解決問題的重點和難點，那麼我們就要調整我們的方針，由完全依賴市場化手段解決問題，變為更多的從社會職能和政府責任的角度去解決問題，形成一個以保障性住房為主，以市場化商品房為輔的新的新格局。這就是一個有側重的多元化的解決方案，這將是一個重大的變革，關鍵在於落實。依據以上原則，要制定一系列涉及人口、土地、財政金融、投資建設、銷售分配以及進一步周轉等等行之有效的制度。由於涉及到城市人口管理等問題，完全由現在住房建設部一個部門可能還管不了。要借鑒新加坡建

¹⁷ 普通商品房、限價商品房、公共租賃住房、經濟適用住房、廉租住房等。

屋發展局的經驗，組建或指定綜合的政府機構，統一負責這項工作，並通過適當方式，由人民群眾（可由人民代表大會）監督執行。

（二）改革和完善土地使用制度，加強政府對於土地資源的充分供給和合理分配。土地既是經濟要素，又是公共資源。住房市場供應和價格受制於土地，土地價格是房價的基礎。中國正處於工業化和城市化階段，對土地的需求是鉅大的。同時，我國土地資源非常緊缺，土地供不應求是一個根本性的問題。按照市場規律，隨經濟發展各類資產（資源）價格增長是必然的，關鍵是如何把這種增長控制在一個人們能接受的合理的範圍之內。這裡一方面有市場供求關係問題；另一方面，當前更大的問題在於土地等公共資源的公平分配問題。

為了解決好住房的用地問題，第一要做好土地供應的長期規劃，控制好土地供應的規模和節奏；特別要防止地方政府的短期行為，前一屆政府把地都賣光了，後幾屆政府怎麼辦？第二要研究調整城鎮邊緣集體土地使用管理政策，與國有土地實行“同權同價”，納入統一的土地大市場，並應正視、研究和規範“小產權房”的問題，以增加土地供應總量——當然要保證我國的基本農田總量不減少。第三要大力調整住房建設用地的供應結構，大幅度提高由政府直接掌握，用於建設保障性住房的用地比例，例如明確規定這部分要佔 70~80%。¹⁸ 而且這部分用地的位置和質量也要最大限度給予保障和滿足，不能像現在許多地方把經濟適用房都放在邊邊角角的位置，把最好的土地都給房地產開發商。因為土地是公共資源，每個人（包括中低收入階層）都應享有同等的權利——包括空間位置。大幅度減少進入純粹房地產市場的

¹⁸ 北京市提出建設用地的 50% 將用於建設保障性住房是不夠的。

用地比例，例如明確規定這部分只佔 20~30%。第四要改變招拍掛等單純以價格為基礎的商品房土地供應制度，變為多種土地供應方式，例如上海已試行土地預申請制度等。對於純粹房地產市場供地，仍延續原有的招拍掛等方式，除此之外，可以研究制定國家級差地價標準為基礎，¹⁹ 加上合理的土地開發配套成本的定價制度，並採取其他方式公平競標取得土地。總之不能以高地價為取得土地的唯一或主要的辦法和標準。

（三）優化政府財政結構。一方面是糾正地方政府過度強調土地的財政功能的傾向，國家應明確各級政府限制土地收入佔財政收入的比重，例如控制在 5~10%；另一方面是調整財政支出的方向，在各級政府的財政預算中，建立和完善長期穩定的保障性住房的資金來源機制，明確規定一定數額或比例，用於加大政府建設保障性住房的直接投入和政策扶持力度，加強土地收入的使用和監管，直接用於解決人民群眾的住房問題。當然這將是一個非常複雜的問題。解決的辦法主要在於政府財稅體制深化改革，既保證地方政府的財政收入不受或少受損失，按照“租稅互補原理”，可通過開徵物業稅等手段彌補土地費收入損失，還可保證後屆政府的長期收入；又應使地方政府放棄一些局部利益和眼前利益；如何調整和規範地方財政收入和支出的結構，同時做到公開透明，引進監督制約機制；又如何使中央和地方稅收利益分配更加科學合理，如何建立對等的轉移支付制度，調動地方政府積極性。

（四）建立和完善新的住房供應體系，提供多元化的解決方案。

第一，以完全市場化的方式解決高收入人群的住房問題。從長遠看，這一部分在土地或住房供應中所佔比例應力求控制在

¹⁹ 參照 2006 年國土資源部發佈實施的〈全國工業用地出讓最低價標準〉（國土資發【2006】307 號文件）的做法。

20~30%。對這一部分市場完全放開，地價和房價再高也不怕。即使如此也要通過內外部有效機制，使房地產商細分市場，提供不同的產品，滿足不同的社會群體需求。重點在增加低價位、小套型普通商品房的供應，而不能像目前這樣一味追求大面積、高檔次的房型。政府職責限定在規範房地產市場運行、促進房地產市場的健康發展上，防止過度投機，國家現行的相關政策主要應針對這一部分市場。而且應禁止或限制國有企業進入這一市場。這一部分房地產可作為投資品，只要總量控制住了，再怎麼炒作，泡沫也是有限的，不會影響宏觀經濟的健康發展。

第二，以政府主導、企業運作和個人參與相結合的方式，大規模建設各類限價商品房和經濟適用房。現在主要是龐大的中間階層（所謂夾心層）的住房問題日益突出。因此，解決中等收入群體的住房問題成為整個政策建議的重點部分。我們必須下定決心、嚴格規定，從規劃、土地、建設等方面拿出大部分資源，即土地和住房供應的60%左右，用於建設以限價房為主的各類保障性住房，而不是只作為一種補充，更不能作為花拳繡腿的“民生秀”。這是一個量變到質變的問題。²⁰ 同時，政府應制定詳細的配套政策，並拿出相當部分的資金，來支持政策的落實。操作辦法可以多種多樣。一種辦法可由政府定價、定面積，類似“限價房”以房價定地價的思路。關鍵在於以政府統計的城市居民平均家庭年收入的五倍左右為基礎，限定單套住房面積，綜合計算並限定單位面積房價，以項目招標方式選擇開發商投資建設。這種價格封頂的辦法可能比較簡單，但要防止開發商偷工減料降低質量。另一種辦法可由政府按前述原則定價供地，仍然限定這類住房的單套

²⁰ 雖然2007年國務院文件已作出保障性住房及其用地不得低於總量的70%，但這“兩個70%”各地均沒有認真執行和落實。

面積，按照地價加建安費等各類費用計算出合理的成本，再加上合理利潤率的辦法確定單位面積房價，招標選擇開發商投資建設。或者將上述兩種辦法相結合，上限是按房價收入比定價，下限是按土地、建房成本定價，在兩者之間找到平衡。以上關鍵是要建立一種科學合理的定價機制，政府應該起決定作用，同時參考開發商、購房者以及專家的意見，並經過聽證會等相關的程序。第三種辦法，應積極研究探索居民合作建房的體制機制，仍然按上述辦法政府定價、定規劃，進行相應的管理，由急需解決住房問題的居民一起合作，共同出資購買土地，自建並持有住房。這種模式在國外已很普遍、很成熟，我國廣州等城市也進行過探索，我們曾經在一個歷史階段內也實行過單位集資建房等類似的做法。我們都應該認真借鑒、總結和實施。除以上三種辦法以外，還應積極研究探討更多、更好的辦法。

要嚴格區分住房產品的投資屬性與消費屬性。保障性住房一般不具有完全的產權，應當有特殊的產權管理制度和交易方式。因此，政府要干預，保障性住房不能簡單作為投資品進入市場。為防範投機，政府要有嚴格的管理辦法，限定每個人或每個家庭，只能持有一套；要嚴格控制交易環節，絕對不得出租牟利，一般在一定年限內不得轉讓；轉讓須政府批准，所得利潤應與政府分享；或由政府回購，再用於解決同類人群的住房需求。為此應該學習新加坡的做法，研究制定一套保障性住房的科學合理的“退出機制”和“遞進機制”。這樣既能保證市場化與半市場化的區別，又在兩者之間架起一座橋樑，為提高人民群眾住房水平提供暢通的渠道。

第三，積極支持租賃型住房市場的發展。也就是說在建立以產權為基礎的住房保障體系的同時，應該認真學習發達國家的成

功做法，大力構建多樣化的租賃型住房供應體系。一種是以完全政府運作的方式，投資建設廉租房、公共租賃房，保障最低收入的10~20%人群的基本居住條件。廉租房、公租房，以小戶型為主，只租不售，以收入水平為主嚴格限定租房人資格。這類住房由政府投資並持有永久產權。招標選擇開發商建設，給予一定的利潤或管理費用。而政府可能對租金還要有一定的補貼（租金收入低於建房成本）。除了政府提供各類廉租房以外，還應鼓勵由社會投資提供更多的租賃型住房產品，還可以通過房地產信託(REITS)參與投資運營和管理。這些租賃型住房，不但是滿足低收入群體的需求，例如深圳約80%的人口（主要是農民工）居住在非自有產權的房屋之中，甚至很多城市近30%的人口聚集在“城中村”的租賃住房之中。²¹ 而且租賃型住房可作為緩解供求關係的蓄水池，既可解決暫時不具備購房能力的群體（例如剛畢業的大學生）的需求，還可以滿足改善住房群體的需求，用於調劑和周轉。要發展租賃型住房市場，首先還是要改革土地分配制度，改變一次性土地收費為長期租賃土地方式。其次，要宣傳、提倡租房，逐步改變中國人置地置房置家產，只買房不租房的觀念——西方許多發達國家住房自有率只佔50%左右。德國有一套完善的保障居民住房權益的法律和政策，86%的德國人可以享受各種租金和住房補貼，以保障他們有足夠的住房支付能力；甚至法律規定房東不得隨意提高房租，不准逼走房客，從而保證各方利益和租房市場的發展。²² 如果有了這些嚴謹的法規，許多人就未必要買房了。

國家應明確要求國有房地產企業積極參與以上兩部分保障性住房建設，明確考核指標，驅使他們為解決人民群眾的住房問題

²¹ 2005年全國人口普查資料。

²² 張志雄：〈政策好壞看細節〉，《財經》雜誌2009年9月14日。

做貢獻。

（五）科學謀劃，穩步推進。解決住房問題由單純市場化路徑，變為多元化路徑，這涉及到政府、房地產商、人民群眾三者利益的博弈和協調，還涉及到住房制度、土地制度、金融制度和政府財稅制度的改革問題，所以是一個非常複雜的問題，一定要作為一項系統工程來運作；要作為一項大政方針，各級領導高度重視，舉全國之力來做。但治大國如烹小鮮，不要指望畢其功於一役。中央和各級政府要把解決住房問題作為一項硬指標，列入“十二五”規劃和更長期的計劃。每個五年規劃，每一年的政府工作都要像制定和落實GDP指標一樣，制定明確的解決住房等民生指標，分配出一定的資源（土地、資金等），向人民作出承諾，分期分批的加以解決落實。在把這些指標和任務下達給各級政府，並明確“由省級人民政府負總責，市、縣人民政府抓落實的工作責任制”的時候，除了要有定性和定量的監督考核辦法、責任追究制度以外，更重要的是要研究建立一套激勵機制，使各級政府得到好處，驅使他們做好相關工作。²³

實施這一政策建議，要注意兩方面的問題：一方面，慎重把握新政策推行的步驟和進度，避免矯枉過正，對房地產市場形成過大的衝擊，保證房地產行業繼續發揮促進宏觀經濟發展的作用。無論如何，近年來房地產業對中國GDP直接和間接的貢獻率在10%左右。實際上通過政府的投入參與、規範房地產市場等多元化方式，對房地產和建築行業應會起到促進作用，還會大大促進中國的城市化進程。同時，據估算住房資產總量已佔到中國人家庭財富總額的一半——據估算2007年總價值就有45萬億，²⁴要

²³ 嚴格來講，政府是不應該謀取任何利益的。

²⁴ 陳濤：〈中國式財富地圖〉，《南方週末》2007年10月17日。

保證廣大擁有房產的既得利益者不受或少受損失，防止重演類似香港曾經出現的“負翁”現象。因此，新政策的推行，要爭取存量不降低，主要在增量上做文章，推進改革和發展。另一方面，實行新政策肯定會對政府財政收入和GDP指標產生一時的影響。但是人民群眾不要“感受不到利益的GDP”，不要“貧富懸殊的GDP”，而要“解決現實問題的GDP”。我們發展房地產業和增加GDP，最根本的目的是為了解決人民群眾的住房，是為了提高人民群眾的生活水平。我們應當改變地方政府財政收入對土地費收入的過多依賴。應當改變GDP增長對房地產業的過多的依賴。要解決人民群眾的基本需求與經濟結構性矛盾的大問題。房地產業既是重要的支柱產業，解決人民群眾住房，更是當前重要的社會問題和政治問題。對此應引起各級政府的高度關注，要看得遠一些，要從科學發展觀、以人為本的角度，轉變政府職能，由單純的“發展型政府”向“發展服務型政府”轉變。實際上，這也是一個促進整個政府深化改革的良好契機，是一個進而謀求更大發展的大好事。

中國共產黨執政的人民政府，在建設小康社會過程中，要實現對土地、住房等公共資源和生活要素在全社會最公平、最合理的分配，要保證廣大人民群眾居者有其屋，滿足廣大人民群眾基本的衣食住行、水電氣熱、教育醫療、社會保障等需求。雖然在世界上只有少數幾個歐洲高福利國家能夠滿足人民群眾的這些需求，雖然新加坡是一個城市型的小國家，但作為中國共產黨領導的大國也一定要滿足人民的這些需求。否則，如何體現社會主義優越性？我們希望通過這樣的社會主義經濟社會政策，去實現中國人千百年來的“耕者有其田，居者有其屋”的小康理想，進而實現“世界大同”。以上這些做法，與我們要堅持社會主義市場經濟

大方向並不矛盾，但又要解決好經濟學中一些最古老的歷史問題。總之，要分清政府和市場不同主體的功能和責任，還是由政府保障人民群眾的基本需求，由市場滿足人民群眾涉及財產性的更高需求。政府基本職責是維護市場的公平，當市場中“無形的手”失靈時，政府就應當出手——“有形的手”——當然要非常謹慎。這也有一個過程，一開始政府管治可多一些，隨管理有效、市場規範，經濟發展，再逐步放開，減少政府管治。如何處理好這些的關係，則體現政府的管理水平和藝術。以上這些政策建議是建立在“好政府”的基礎上，實際情況是非常複雜的。政府要增加大量的管理工作，也增加了新的權利和責任，如何加強監督制約機制，防止新的腐敗現象發生，這是一個老的問題需要認真統籌考慮解決。但是根本的問題還是轉變政府職能，規範政府行為，科學界定政府對市場干預的邊界，研究建立既能適應房地產行業發展，又能解決人民群眾住房問題的行政管理體制。

四、天津開發區解決土地和居住問題的實踐和總結

天津開發區是在鹽鹼荒灘上發展起來的現代化工業新城區，長期以來，闖出了一條以工業化為龍頭，城市化和工業化相輔相成、互相促進的發展道路。早期開發區的生活區希望依託塘沽區，但由於當時老城市發展水平的限制和開發區的高起步，後又改為自己規劃建設一小部分生活區。而這一生活區的主要方向在於完善居住配套功能，服務於產業發展的需要，始終是開發區營造高品質綜合投資環境的重要組成部分；回顧開發區過去的發展實踐，主要的成功經驗有：

（一）加強土地管理，提高土地資源使用效益。開發區從一

開始就明確了區域發展佈局和資源配置結構，實現了工業用地和生活用地較好的平衡。天津開發區得天獨厚，初期沒有佔用一分農田，全部利用塘沽鹽場的鹽田進行開發建設，克服了建設基礎成本高、綠化成本高等困難。開發區對工業用地制定了投入產出模型和土地利用標準，在多年的招商引資過程中，堅持對項目用地的投資密度、建築容積率、單位面積產出提出要求。目前，開發區的單位面積 GDP 達到了 14.5 億元 / 平方公里，工業產值達到了 110 億元 / 平方公里，在全國居領先水平。

同時，開發區一直堅持依靠項目投資促進經濟發展，依靠企業稅收增加財政收入，而從不依靠出售土地賺錢。過去的十年來，開發區生活區土地出讓收入佔財政總收入的比例為 3.8%。天津開發區是國內最早實行商品房建設用地公開拍賣制度的地區之一，但從一開始，就高度警惕土地價格增幅過快的情況。為此，我們曾明確規定開發區國有企業不得參與區內土地的競買，從而在一定程度上限制了地價的增長速度。

(二) 形成了具有開發區特點的居住功能發展思路。開發區確立了“發展兩頭、控制中間”的居住解決思路。“一頭”是規劃建設高級生活區，放開生活區市場，提高建設標準和配套功能，吸引社會投資建設，滿足高端人士的居住需求；另“一頭”是政府統一規劃，以財政投入為主，大規模建設藍、白領公寓、高級人才公寓和政府公屋，解決企業外來務工人員和新畢業大學生等人群的基本居住需求。同時，控制一般性的住宅建設規模。由於開發區土地有限，不可能大規模建設商品房，所以希望一般員工家庭住房主要在天津市區和塘沽等周邊地區解決。

截至目前，開發區累計建成藍領公寓 75 萬平方米（主要針對外來務工人員，可容納十萬人），白領公寓 32 萬平方米（可容納

一萬人），政府公屋十萬平方米，還有 310 套高級人才公寓。根據開發區規劃和用地管理的特點，我們基本沒有採用東南沿海一些地區，允許在企業內自建職工宿舍的做法，而完全是由政府統一規劃、投資、建設和管理。藍白領公寓的具體運作辦法是，第一定位為政府提供的公共產品，不以盈利為目的，所以只按成本收取低廉的費用；第二只租不售；第三只面向企業，與企業簽訂整體租用合同，不面向個人。具體管理分工是，建設發展局負責規劃設計及土地出讓，發展計劃局批立項，財政撥款投資，建設管理中心組織（經過招投標）建設公司進行建設，建成後資產歸國資公司所有，最終由勞動人事局作為行政管理部門分配使用，與企業簽署租用合同，同時文教衛生局，公安局，以及工會，物業公司各司其職參與管理。這些做法很好的滿足了企業的需求，保證了開發區經濟的發展。在當前房價飆昇的形勢下，更顯示了這些做法的正確和成功。

（三）存在的問題和教訓。規劃和建設是一件永遠存在遺憾的事情。開發區是一個特殊經濟功能區，與一般行政區域的城市建設有很大不同，我們的經驗是有局限性的。由於發展水平和環境的限制，開發區在解決居住問題方面也有一些不足和教訓。首先是開發區沒有解決好大多數本地員工的安居需要，即沒有解決好“中間”的問題。使得開發區的從業人口和居住人口不成比例，大量非開發區工作的居民住在開發區內，大量開發區自己企業的員工卻在區外居住，從而造成了通勤成本過高問題——每年職工上下班的通勤成本高達三億元左右。這是我們的一大遺憾。其次是，在開發區建設初期，為滿足快速形成配套功能和聚集人氣的要求，以優惠地價吸引投資搞建設，出現了一些低水平建築的情況，部分住宅小區的品質、環境均存在很大缺陷，以至於投入使

用 20 年就面臨拆遷改造，造成了社會財富的浪費。這個問題在全國都有普遍性。各地政府重新學習在市場經濟改革中的城市規劃、建設及管理工作，這裡有一認識過程，當然也是一種遺憾。

五、濱海新區先行先試，在促進人民安居方面做出亮點

多元化解決住房問題的方案，應作為一項國家政策，在一個完整的大市場中去全面實施，否則在某一地方可能很難做到。但即使如此，天津濱海新區也應該在這個問題上大有作為。

（一）安居問題已成為攸關濱海新區發展的重大問題。加快推進濱海新區開發開放的關鍵，在於能否抓住新的產業發展機會，快速集聚高水平、高質量的產業發展資源。但當前飆昇的房價，已經在客觀上推高了濱海新區的綜合投資成本，對加快發展的競爭力造成了不利影響。從開發區近期經濟工作的實踐看，高房價已經造成了兩方面的重大影響。一是在招商談判過程中，越來越多的投資商——尤其是大型國企和民營企業投資項目——提出為企業高管和骨幹員工解決居住問題的要求，如果沒有好的解決方案，項目可能就會流失到廊坊、曹妃甸等與我們區位條件近似、但房地產價格較低的地區。二是已入區生產經營的企業，紛紛反映因居住問題無法解決，造成企業骨幹員工流失，影響企業正常生產經營的問題。如果這個趨勢不能遏制，人力資源不斷流失，近期會影響到企業的增長潛力，遠期則可能出現產業資源的流出。

（二）濱海新區具備率先推進人民安居的空間和功能優勢。濱海新區的建設用地相對寬鬆，未來推進城市化的空間鉅大，完全有條件從增量上做足文章，率先形成結構合理的房地產供應體系。同時，作為國家級的綜合配套改革試驗區，濱海新區具有推

進改革創新的高度自主性和靈活性，有條件先行先試、率先在解決人民安居問題上闖出一條新路，為全國提供經驗和示範，為濱海新區充當科學發展的排頭兵增添一個亮點；同時，也為吸引大量人才流入濱海新區，進而促進濱海新區的經濟社會發展創造有利條件。

（三）濱海新區政府應統一謀劃和實施全區的人民安居問題。濱海新區由三大城區和九大功能區組成，各個區域在功能定位、發展水平及掌握土地資源等方面均存在較大差異，所面臨的安居問題也各不相同，只有濱海新區政府直接主導，才能保證政策目標的高效、全面落實。首先要統一規劃、科學佈局，按照功能區著力於產業培育和經濟發展，城區著力於城市建設和社會發展的分工原則，優化各類居住項目的空間擺放。可以考慮功能區以建設藍、白領公寓為主，城區以建設保障性住房為主進行分工。其次要加強統籌，整合各區公共資源，完善新區整體的政策性住房建設配套政策和投融資模式，形成全區推動人民安居的強大合力。

寫在兩會之後：我雖然不是這方面的專家，但是由於與開發區工作相關，我從2009年下半年開始著手研究這個問題。在2010年的天津市政協會和全國政協會上我都作為提案提出。我高興的看到濱海新區把開工建設379萬平方米保障性住房，列為新區2010年20項民心工程的首項。在2010年的全國人大和政協會上，住房問題成了大家關注的話題。在小組討論會上，業內外人士幾乎無不就此發表議論。在委員就此事的大會發言時，僅八分鐘的發言就響起五次掌聲，最後是長時間的掌聲，大家都感慨不已，使我深切感到這個問題已到了非解決不可的時候了。