



世界大城市如何解决住房突出问题

2020 年中央经济工作会议提出，要解决好大城市住房突出问题。大城市住房问题有很多，一般而言，处于经济增长长期的大城市，住房突出问题是可支付性问题（房价过高）；处于经济衰退期的大城市，住房突出问题是空置率上升。在我国当前，大城市住房的突出问题是可支付性问题。

国际上衡量住房可支付性的通用标准是房价收入比。由于房价指标和收入指标的选取差异大，计算出的各地房价收入比相差较大。但无论怎样选取指标，通用的规律是：在一个国家或地区中，大城市的房价收入比高于全国平均水平，住房的可支付性问题比较突出。如 2005 年，美国 48 个城市平均房价收入比为 3.48，旧金山市是 8.23，英国平均房价收入比是 4.5，伦敦是 6.1，因此旧金山和伦敦很多普通居民难以负担高房价。可以说，大城市住房可支付性问题是世界性难题。

大城市住房支付更困难的主要原因，一是地价高，地价水平基本反映了当地单位土地面积上的经济产出，尽管这些城市的人均收入水平不低，但城市吸引的投资多，造成土地更贵；二是土地缺，城市可供土地是有限的，随着人口不断流入，土地稀缺性增高，供需矛盾更加突出；三是供给少，投机投资者聚集在大城市炒房，人为减少了住房供给，导致房价持续异常过快上涨，远远超过居民收入增长幅度。

解决大城市住房可支付性问题通常有三种方法，第一种方法是政府提供低价格的产权式保障性住房，使之与广大民众的收入水平相适应。最典型的是新加坡，全国有 82% 的国民居住在拥有产权的政府组屋之中。根据 2015 年新加坡家庭收入报告显示，新加坡家庭月均收入中位数为 8666 新币，家庭年收入是 10.4 万新币，当时二居室和四居室组屋房价每套平均为 16.9 万和 47.5 万新币，如此计算，在新加坡购买二居室的房价收入比为 1.6，还可获得高于中央公积金利率 1% 浮动利率、最长还款期是 30 年的贷款，此外住一居室与两居室的组屋家庭平均每人每月还可以获得 777 元新币的补贴。即使购买四居室房价收入比也只是 4.5。新加坡通过强有力的政府保障，使其住房自有率（含私

人住房市场）达到 90% 以上，是全世界唯一在国家层面提出并实现“居者有其屋”的国家。

第二种方法是增大商品住房供应，持续缓解供求矛盾，使房价保持稳定，房价收入比保持合理。我国重庆市曾经长时间保持房价稳定，房价收入比在直辖市和热点二线城市中最低，这与当时相当一段时间住房供应量大直接关系。根据重庆市国土局数据，2011—2015 年，重庆主城区共成交了住宅用地 5673 万平方米，可建体量达到 1.32 万平方米，按人均供地面积来算，重庆主城区人均宅地成交面积为 16.12 平方米，而当时成都、南京、杭州和天津等市人均供地面积在 5—10 平方米之间，北上广深一线城市更是小于 3 平方米。重庆不仅住房用地供应量大，而且控制地价水平，保持土地价格不超过房价的 35%。这一时期，重庆年均 GDP 增速达到 12.8%，城镇人均可支配收入年均增长 11.2%，居于全国前列，在未实行住房限购的情况下，房价稳定，2015 年房价收入比大约在 6 左右。

第三种方法是大力发展住房租赁，使租房安心宜居、购房无利可图。如在德国，长期以来租房居住的居民在 50% 以上，2014 年为 56%，其中柏林市居民租房比例达 85.8%。为了发展租赁住房，政府采取了一系列强有力的政策措施：一是大力发展具有保障性质的社会住房。1968 年社会住房在住房存量占比高达 18.9%，社会住房租金水平相当于市场租金的 50%—70%。二是租赁权保护法律体系完善。在德国涉及住房方面的法规主要包括《德国民法典》《住房租赁法》《住房补助金法》等，《德国民法典》第 530—580 条明确确立了租赁合同的性质、出租人与承租人的义务、不遵守期限通知解约时的适用条款、承租人优先购买权、买卖不破租赁等基本制度；1971 年颁布的《住房租赁法》，对租房市场进行了严格的规范，就租房合同订立、履行、租金水平确定及涨幅、解约程序等进行了严格规范，具有强烈的保护承租人权益的特征；1965 年颁布的《住房补助金法》，规定居民可以承受的租金按照家庭收入 25% 确定，居民实际缴纳租金与可以承受租金的差额由政府承担，房租补贴的资

金由联邦政府和州政府共同承担，2009 年该法重新修订，又将暖气费用纳入补贴。一系列法律规定，切实保护房客不被房东驱逐、房租不盲目上涨、租客租得起房，维护了住房租赁合同的稳定性，使居民不用为避免未来租房的不确定性而急于购房。三是抑制住房租金上涨。德国的《住房租赁法》限定了房租上涨的幅度，规定 3 年内租金涨幅不能超过 15%，超过 20% 算违法，房客有权将房东告上法庭，如超过 50%，房东会被认为牟取暴利，可入狱 3 年。2014 年联邦政府又通过了平抑房租的决定，有 300 座城市执行该法令，新签订的房租合同，其房租上涨的比例不能高出本地一般参考租金的 10%，涨租后一年内不能再涨租。四是鼓励多渠道增加出租房源供应。除个人和社会机构提供出租的住房外，政府还从市场上收集空置房屋，出租给中低收入家庭居住，部分地区规定，住房合作社建造的住房在规定期限内必须用于出租，不能出售。此外，政府对建设出租住房的投资者给予税收优惠或者直接补贴，保护租房投资者的积极性。五是租赁住房宜居性高。居住在包括社会住房在内的各类租赁住房中的居民，均可均等享受医疗、育儿、教育等社会资源，租赁住房本身在设计、建设和配套方面也保持了较高水准。六是抑制炒房牟利行为。政府对房地产商采取严格的限价政策，根据《经济犯罪法》，如果开发商制定的房价超过合理房价的 20%，购房者就可以向法院起诉，如果超过 50%，被定性为“获取暴利”，则开发商可能会被处以高额罚款和 3 年有期徒刑。对住房交易需支付 3% 的过户费、5% 的评估费，对 5 年内售出 3 套以上房产的，对获利部分征收 40% 的利得税；出售持有 10 年以内的房产，对获利部分征收 25% 的利得税。从居民和开发商两个方面严格控制炒房行为，保证了德国住房价格的稳定。德国发达的住房租赁市场和稳定的房价，形成了住房的购买与租赁自由选择机制，对分流购房需求有很大作用。

改革开放以来我国住房发展成就很大，到 2019 年底城镇常住居民人均住房面积已从 6.7 平方米提高到 39.8 平方米，但部分大城市仍存在着

住房可支付性差的问题，新就业职工和新市民的住房需求难以满足。解决这一问题应在增加产权式保障住房、增加市场可售商品住房、增加租赁住房供给三个方向发力，因地制宜，因城施策。

关于增加产权式保障性住房供给，在我国目前是指共有产权住房，要在人口净流入且房价收入比高的大城市着力发展，供应范围以面向户籍人口为主，逐步扩大到常住人口。

关于增加销售类商品住房供给，除需求端的调控政策外，重点是要增加居住用地供给。按照《城市用地分类与规划建设用地标准》中规划指标要求，我国居住用地占城镇土地的比例应为 25%—40%（非强制性条文），但目前很多大城市达不到。如 2019 年，4 个一线城市居住用地占比平均为 27.7%，低于全国 31% 的平均水平，更低于日本三大城市圈居住用地占比 44%、纽约 38%、首尔 57% 和伦敦 55% 的水平。

关于增加租赁住房供给，主要是四个渠道。一是增加保障性租赁住房供给，按照中央政策部署，包括面向城镇户籍住房和收入“双困”家庭的公共租赁住房和面向无房新市民的政策性租赁住房，实现住房保障精准覆盖；二是利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房，实现租赁住房的低成本供给；三是政策支持盘活低效闲置的商业或办公用房改为出租住房，实现租赁供需对接、房屋资源优化配置；四是在产业园区提高商服用地比例，使之用于建设租赁住房，实现职住平衡。要通过创新金融支持方式，加大财政扶持力度，确保租赁住房供给增加。同时，还需完善长租房政策，规范租赁市场秩序，降低租赁住房税费负担，逐步使租房者和购房者在享受公共服务上具有同等权利，保持租金水平稳定，抑制房价上涨，使人们愿意租、安心租、租得起，让租赁成为新市民落户的优先选项。



（上接 1 版）

把“绿色+”融入经济社会发展各领域各方面，积极探索生态优先、绿色发展新路子

推动长江经济带发展，关键是要处理好绿水青山和金山银山的关系，使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益。我们学好用好“两山论”，走深走实“两化路”，加快构建绿色低碳的生产生活方式，努力守好发展和生态两条底线，推动经济社会发展全面绿色转型。

发展绿色经济。以落实“三线一单”为抓手，严格执行长江干支流产业管控政策，坚决淘汰落后过剩产能，加快发展以资源节约、清洁生产为重点的循环经济，以生态旅游、生态康养为重点的生态产业，以新材料、新工艺为重点的节能环保产业，提升经济社会发展“绿色含量”。截至去年底，全市建成绿色园区 10 个、绿色工厂 115 个、绿色矿山 170 个，“十三五”时期单位 GDP 能耗预计下降超过 16%。

倡导绿色生活。扎实开展创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行等行动，深入推进爱国卫生运动，全面推行生活垃圾分类，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。截至去年底，全市生活垃圾分类已覆盖 587 万户居民，中心城区公共交通机动化出行分担率达到 58.5%。

健全绿色制度。保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。我们着力强化法治保障，全面实施《中华人民共和国长江保护法》，制定《重庆市水污染防治条例》等 37 件地方性法规，生态环境保护地方法规制度体系不断健全；着力推进试点示范，深入实施长江上游最大岛屿——广阳岛片区长江经济带绿色发展示范建设，努力守住绿水青山，留住最美乡愁，加快建设“长江风景眼、重庆生态岛”；着力推进改革攻坚，在全国率先完成环保机构垂直管理体制改，首创提高森林覆盖率横向生态补偿机制，加快探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径，推进生态产业化和产业生态化。

推动成渝地区双城经济圈建设，打造带动高质量发展的重要增长极和新的动力源

推动长江经济带发展，必须正确把握自身发展和协同发展的关系，从全局谋划一域、以一域服务全局。我们聚焦“两中心两地”战略定位，以

建成高质量发展高品质生活新范例为统领，推动成渝地区双城经济圈建设，全面融入长江经济带发展，合力打造区域协作的高水平样板。

加快建设具有全国影响力的重要经济中心。坚持把经济发展的着力点放在实体经济上，一手抓供给侧结构性改革，一手抓大数据智能转型，培育壮大战略性新兴产业，推进数字经济与实体经济深度融合，打造全国重要的先进制造业基地和现代服务业高地。去年，全市高新技术产业和战略性新兴产业对工业增长贡献率分别达到 37.9%、55.7%，服务业增加值占地区生产总值比重达到 52.8%。

加快建设具有全国影响力的科技创新中心。坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，落实科技自立自强要求，高标准建设西部（重庆）科学城、两江协同创新区等创新平台，大力引育高校院所、高新技术企业、科技型企业等创新力量，着力营造“近悦远来”的人才生态，努力使创新成为重庆高质量发展的强大动能。“十三五”时期，预计全社会研发经费支出年均增长 17.4%，去年科技进步贡献率提高到 58.6%。

加快建设改革开放新高地。统筹东西南北四个方向、铁公水空四种方式、人流物流资金流信息流四类要素，加快建设长江黄金水道、西部陆海新通道、中欧班列等出海出境大通道，以通道带物流、物流带经贸、经贸带产业，努力在西部地区带头开放、带动开放。目前，“一带一路”和长江经济带在重庆实现无缝衔接，去年全市外贸进出口达到 6513 亿元、增长 12.5%，实际利用外资连续多年保持 100 亿美元以上。

加快建设高品质生活宜居地。统筹抓好乡村振兴和城市提升两个基本盘，实施乡村建设行动和城市更新行动，推进“四山”保护提升、“两江四岸”治理提升、城市人文品质提升和人居环境质量提升，加快建设国际化、绿色化、智能化、文化现代化城市，因地制宜建设绿色小镇、美丽乡村，努力实现城市让生活更美好、乡村让人们更向往。

推动长江经济带发展，既是一场攻坚战，更是一场持久战。我们将更加紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实习近平总书记关于推动长江经济带发展的重要论述和对重庆的重要指示要求，以开展党史学习教育为契机，学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行，勇挑重担、攻坚克难，持续筑牢长江上游重要生态屏障，在建设山清水秀美丽之地、推动长江经济带高质量发展上开新局、出新绩，努力开创生态美、产业兴、百姓富的发展新未来。

新加坡社区治理的特点与经验

□ 李海龙

城市治理的“最后一公里”在社区，打通“最后一公里”，不仅有利于提升人民的幸福感，也有利于提升社会的凝聚力与向心力。新加坡政府遵循“务实、求新、民本”的核心理念，建立了较为完善的社区治理体系，积累了丰富的社区治理经验。

明确重点 务实重行

新加坡在建国初期面临着严峻的住宅问题，每户居民平均不足一间居室，居住条件恶劣，民众住房难的问题亟待解决，成为政府工作的重中之重。为改善民众住房条件，新加坡秉承“居者有其屋”的理念，推行了组屋制度，即由政府出资建造房屋，通过补贴和优惠贷

款政策，使老百姓能买得起房。组屋社区大量涌现，民众受益匪浅，满足了民众最为紧迫的住房需求，这也构成了新加坡的社区治理基础。

不仅如此，新加坡政府务实求进，以前瞻性眼光对社区进行科学规划，完善社区的服务功能。组屋所在的市镇就像一个大棋盘，严丝合缝，社区公共服务设施建设便捷可达。棋盘中心是镇中心，紧紧围绕居民的衣食住行、医疗、教育等民生焦点，配建商业网点和“小贩中心”、文化娱乐、体育锻炼、医院等设施，公共交通网络四通八达。考虑到新加坡高温多雨的气候特点，所有的组屋、商场和公共建筑物之间都是用无障碍有顶棚的长廊相连，每一个楼群都有公交线路

抵达，实现了居民区与公共区的无缝对接，极大地方便了居民的出行。

积极探索 求新求效

首先，治理理念及时更新。一方面，针对可能出现的贫富分界线，新加坡采取混合居住的理念。每一个片区既有政府组屋，也有私人公寓，二者交错分布在同一个区块中，有效避免了同收入层次居民的扎堆居住，防止富人区和贫民窟的形成。同时，又可以发挥组屋住宅区公共设施的空间溢出效应，方便私人公寓的居民使用组屋区各类服务，提高了公共基础设施的利用率。另一方面，为打破族群间的隔阂，新加坡推行多元种族与宗教的

和谐理念。按照不同民族人口比例嵌入式居住，建立种族与宗教的和谐互信圈，有效打破了族群之间的隔阂，为族群之间的沟通和了解创造了条件，降低了发生族群冲突的可能性，使组屋区成为社会融合与民族融合的平台。

其次，治理手段不断创新。智慧治理是社区治理的有效手段，通过建设智慧社区，新加坡政府为居民提供了安全、舒适、便捷、现代化的社区环境，以满足社区居民的日常生活需求，实现社区信息的共享，这其中包括硬件和软件两个方面。例如硬件方面，在组屋区修建装有电子车位监控系统的智慧停车场；在邻里中心安装智慧电风扇，根据环境温度、人流量和自然风势自行启动或者调节风速等等。再例

如软件方面，居民通过智能服务端口，只需输入一个密码就可以享受到电子政务服务，包括住房申请、税务申报、工作许可、对政府服务的反馈意见和建议等，每个居民都能便捷智慧地参与到社区治理中。另外，新加坡的社区服务设施由政府规划，然后交由公司经营、管理和维护，政府只负责检查验收，实现了政府购买社区服务，工作效率与服务水平大大提高。

以民为本 多元治理

治理理念是人们进行治理活动的行动指南，有什么样的治理理念，就会产生什么样的治理行为。在新加坡的社区治理过程中，为人民而行动的理念贯穿始终，人人参

与其中，共享发展红利。例如，在组屋用地的规划及利用科学便民方面，约 1/3 的土地用于居住或建设与居住相关的设施，1/3 的土地用于工业与商业发展，其余的则用作建设道路、学校、体育场馆等与居民生活息息相关的配套公共设施。在组屋的结构设计方面，为防止居民产生隔离感、鼓励居民互动，组屋的一楼设计为架空层，作为居民公共活动的场地，也有的设计成提供便民服务的商铺；还有连通同楼层各户的走廊，除了起到连接楼层各户楼梯、电梯的通道之外，还可作为儿童游戏及邻居日常会面的场所。在组屋的建设及维护方面，组屋的翻新、环境卫生、绿化美化等公共设施建设重大事项，都由社区居民投票表决，只有达到 75% 以上支持率才能通过实施，满足了民众多层次的需求，切实提高了民众的归属感。

新加坡的社区治理呈现出政府主导下的治理主体多元化模式，民意反映渠道畅通，充分调动了社会团体与公民的积极性，发挥着促进社会和谐、提升社会凝聚力、巩固执政基础的重要作用。