

中山安居工程的深入推进和住房市场化改革

□黄春华

从1994年到2003年，中山在“安居”大文章里写下了不少可圈可点的篇章：大建廉价房，终结实物分房制度，激活房地产市场，兴建廉租屋解决经济困难家庭的难题，每一步都因应着形势的变化而紧紧跟进时代的脉搏，既适应了经济迅速发展的新需求，也体现了政府对弱势群体的关怀备至，“安居”二字，透出的是丰富的内涵、暖暖的温情。

一、大建廉价房 居者有其屋

1987年开始，中山市安居工程发起了第一轮攻势，大规模建设江畔新村、柏苑新村、松苑新村和竹苑新村。此役过后，即到1993年年底，中山市政府已拨出购房补贴款1.18亿元，安置城区住房困难户和侨房腾退户5639户，成功解决了人均居住面积6平方米以下困难户的住房困难问题。

1994年开始，中山市委、市政府决定继续大力兴建廉价房，发起了安居工程的第二轮攻势。根据中山市人大十届一次会议通过的《兴建廉价房，解决部分居民住房困难问题》的议案，中山市政府积极筹措资金，继续在石岐城区的北片区建设东明花园和东盛花园（当时又叫东明花园三期）。从此，“石岐北”成为了继东区后中山人居住的又一热门区域。

这种廉价房模式与中山市过去主要采用集资和政府补贴兴建解困房的办法有所不同。在第一轮安居工程时，解困房建设的出资比例是政府补贴3成，单位补贴3成，个人出4成，所以又称“三三四”法。从1994年开始，中山取消“三三四”的办法而采用兴建廉价房来进一步改善居民住房条件，由政府划拨低价土地，按综合成本价出售，政府不赚利润，同时也不再补贴购房款。当时中山兴建廉价房主要有3种形式：一是由市政府利用低地价直接投资兴建；二是由市政府划拨廉价土地给有关单位自行兴建职工宿舍；三是由市政府划拨土地给发展商开发建设小区，小区建成后发展商要将20%的住宅面积按成本价提供给政府收购。为配合国家住房商品化的政策，中山市规定，居民自己出资购买的，产权归个人所有；所在单位补贴不超过30%的，产权归个人所有，发给房产契证。

1994年3月，东明花园第一期工程开始施工，并于次年8月底全部完工；第二期和第三期（后命名为东盛花园）工程于1995年7月动工。与之前的江畔、柏苑、松苑、竹苑4大新村均由市政府亲自开发建设所不同，东明花园、东盛花园改为采用专业公司开发建设、政府购买的方式，由市政府从东明花园购入494套4.45万平方米的住宅房，从东盛花园购入468套共4.29万平方米的住宅房用于安置住房困难户和侨房腾退户。

此时，中山的住房困难户标准已由人均居住面积6平方米上调到8平方米，对于部分家庭存在异性成年子女同住一个房间情况的，还可以适当放宽到人均10平方米。从1994年10月起，只要是城区国家统销户满8年都可以申请廉价房。但为了避免高收入者冒充购买政府廉价房，当时在实际操作中还采取了一系列措施，例如，对于在机关及国有、集体单位工作的，单位要负责审核个人收入和住房状况；个体户申请购买廉价房时，有关部门要严格审查其经济情况和物业情况，严防鱼目混珠，让政府的廉价房惠及更多真正的住房困难户。另外，考虑到困难户的承受能力，东明花园第一期、第二期的户型都进行了贴心的设计，例如，第一期的2房2厅户型占75%以上，每户面积控制在80到90平方米；到了第二期，2房1厅、2房2厅，户面积在75—90平方米的户型占了45%，另有18%是50—60平方米的小户型，使困难户真正能买得起、住得上。针对部分购房户难以一次性付清购房款的情况，中山市政府联系工商银行中山分行开办了住房抵押贷款业务，最长还款期限为5年。

东明花园、东盛花园廉价房是由政府划拨低价土地兴建，按照综合成本计价不赚取利润的房屋，售价每年核定一次，例如，1994年东明花园第一期的平均房价是1330元/平方米（不同楼层售价略有区别）。由于售价与市场商品房有较大的差距，为此，中山市采取了一

系列防止解困房、廉价房被用于牟利的措施，并最后写入了1997年出台的《中山市深化城镇住房制度改革实施办法》中。这包括对解困房、廉价房售后产权限制转移5年，即5年内不得出租和转让，如若转让，只能由政府按原售价收购。解困房限转期满后转让时，扣除成本后增值部分，按照购房时各有关方面的出资比例分成。而廉价房在允许转让时，在补交土地使用权出让金或土地收益，按照规定缴纳有关税费后，收入才归业主所有。

随着中山住房解困工作的推进和住房保障制度的建立与完善，1996年10月，中山市成立了“安居工程领导小组”，具体负责安居工程的组织和实施，组长由主管城建的常务副市长担任，副组长和成员包括市政府副秘书长以及房管局、建设委员会、计划委员会、国土局、规划局、财政局、地税局、信访局、房改办以及相关银行等部门的领导。

据统计，从1987年至1997年这10年间，全市共建解困房7288套（户），建筑面积63.42万平方米，投入建设资金9亿元。中山市分别于1993年和1997年荣获“全国住房解困先进单位”称号和“联合国人居奖”。

此后10年间，中山继续采取市场开发、政府购买的方式解决市民的住房困难问题，较大的安置项目有悦来南居安苑、永怡花园、东港湾花园、兴中花园、南苑新村等。但随着1997年公有住房改革的顺利推进，这些解困房基本以廉租屋的方式提供给住房困难户。原计划继东明花园、东盛花园后兴建的桃苑新村、荔园新村等廉价房项目，也因实物分房制度的改革而取消。

二、房改先行先试 推进住房商品化

从“实物分房”到“货币分房”，中山经过了3次改革。

中山市是国内最早实施住房改革的地级市之一。从1986年开始，中山已实施了第一次房改。虽然不是终结方案，但大家还是看到了房改确实能克服住房分配制度的弊端，减轻财政负担，是逐步实现住房商品化和住房供求平衡的有效手段。

于是，1992年3月，中山再度实施房改。有了上次的经验，市政府一下子推出了两个细则：第一个是《出售公有旧房的实施细则》，主要内容是把包括房管部门的直管公房和各单位自建自管的职工宿舍等公有旧住房出售给原住户，售价按住宅本身建筑造价和新旧程度等进行折扣定价，同时根据楼层、装修标准、配套设施等因素进行调节计价。为鼓励购房，中山还定出4项优惠措施，主要是对职工购房按工龄长短分别给予折减优惠。第二个细则是《公有住房的租金标准和住房补贴实施细则》，适度提高公房成本租金，定出房改后的住房补贴标准。这两个细则从当年5月1日开始实施，第一次房改已购买的住户也要按这两个实施细则补交购房款。房改后，这些原公有住房就成为了个人拥有有限产权的物业，可居住使用及继承，但以后产权转让的增值收益须与原产权单位按2:8的比例分成。第二次房改共出售公有住房25000套（户），面积200万多平方米，回笼资金1.9亿元。

但第二次房改还不是彻底的房改，到了1997年4月，中山实施第三次房改。当时，市政府制定了《中山市深化城镇住房制度改革实施办法》，同时全面实行住房公积金制度。该办法就继续稳步推进出售公有住房，做好与原房改政策衔接的工作，积极推行租金改革等，以及对如何贯彻执行国务院和广东省政府关于城镇住房制度改革都作了明确和具体的规定。全市98%的机关、企事业单位都按市政府的房改政策和新的房价计算方法向职工出售公有住房，在此以前出售的住房也按该办法予以补交房款。此外，市政府办公室出台《中山市党政机关、事业单位住房制度改革实施办法》及相应的住房津贴实施细则，3次房改共出售公有住房37148套（户），面积333.14万多平方米，回笼资金7.99亿元。

自此，中山在全省以至全国较早取消了延续多年的实物分房制度，实行了以发放住房津贴为形式的货币分房制度，实现了住房分配制度的根本性改革，完成了整个住房制度改革的历史性转折。

1997年10月，中山市人民政府印发《批转市房改办公室关于房改产权管理的意见》，

在全国还没有统一政策颁布前，先行先试开放房改房地产市场，允许房改房产权上市交易。1998年5月，中山市人民政府发出《批转市房改办关于98年房改工作意见》，决定加大力度推行住房津贴制度改革和房改房产权上市。

与第三次房改同步实施的住房公积金制度也是中山值得大书一笔的新举措。其实，早在1995年12月，作为住房制度改革的组成内容，中山市开始在全市行政机关和企事业单位中实行住房公积金制度。1997年第三次房改时，中山市政府在《印发〈中山市深化城镇住房制度改革实施办法〉的通知》中以附件的形式，公布实施《中山市住房公积金制度实施办法》。当年，住房公积金的缴存标准为单位和个人均为月缴30元。

住房公积金制度实施后，当年中山市党政机关、企事业单位的执行率达80%以上，为全省较高水平。中山成立了市住房公积金管理办公室，专责住房公积金管理；由住房公积金管理办公室确定市内的建设银行、工商银行、农业银行3家商业银行为住房公积金金融业务承办银行（2000年12月后增加中国银行）。1998年，市房改办印发《中山市政策性个人住房抵押贷款办法（试行）》，开始向住房公积金缴交人发放住房公积金个人住房贷款，每人贷款额度最高为5.8万元。

中山的住房改革经验得到了国家有关部门和领导的肯定。1998年，中山周边的广州、佛山、珠海、清远、湛江、茂名、阳江等多个市、县，以及浙江、安徽、北京、辽宁大庆、山东烟台等多个省、市的政府及房改部门先后到中山市考察住房分配货币工资化改革的具体做法。建设部部长俞正声及副部长兼国务院房改领导小组副组长刘志锋到中山市考察了住房分配货币工资化的改革情况，充分肯定中山市在此工作中先走一步的经验和做法，认为这对于全国进一步深化住房制度改革有启示作用。为配合取消实物分房、实行住房津贴制度，市政府还颁发了《中山市建设周转房暂行办法》，决定建立周转房制度，解决未能领取住房津贴的机关工作人员和事业单位员工的居住问题。

1999年4月，中山市政府印发《关于贯彻粤府（1998）82号文做好1999年房改工作的通知》，根据实际情况，调整镇区机关、事业单位的住房津贴标准，允许有条件的单位，可不计递增一次发放全部津贴；同时，对有关津贴对象、公有住房租金、房改房上市、公房出售等具体政策也作了补充和规定。

2000年，为贯彻国务院《住房公积金管理条例》中的有关规定，中山市房改办公室增挂“中山市住房公积金管理中心”牌子，住房公积金管理工作由房改办（住房公积金管理中心）全面接管。6月，市房改办（住房公积金管理中心）根据国务院《住房公积金管理条例》的规定，允许本市住房公积金缴存人支取使用个人账户内的公积金。而对于住房分配货币化改革配套政策的周转房的管理，中山市政府当年也印发了相关规定进行细化。

2002年7月，经中山市政府批准，市房改办（住房公积金管理中心）决定将公积金个人住房贷款额提高至每人10万元。8月，根据国务院的有关规定，为使市住房公积金管理实现“管委会决策、管理中心运作、银行专户存储、财政监督”的要求，市住房公积金管理中心单独列编，为市政府直属事业单位，当时为正科级编制。根据国务院和省政府的要求，中山市于2002年9月成立住房公积金管理委员会，由副市长担任主任。当时，中山市已实行住房公积金制度约7年，全市住房公积金归集总额2.9亿元，发放公积金贷款1.8亿元，已有2亿多元公积金定向流入住房建设和房地产市场，并且由于承办银行开办“组合贷款”业务，住房公积金个人贷款也带动了相当数量的银行资金用于个人住房消费。至2003年12月底，全市住房公积金归集总额达4.9亿元，累计发放个人住房贷款达2.2亿元。

从1997年的第三次公有住房改革到2003年各项管理制度逐步完善，中山用了近6年的时间去不断夯实货币分房制度的基础，使这项改革更透明，更公平。与此同时，2000年—2003年，中山市政府筹集周转房2778间（户），建筑面积6.3万平方米，共安排入住周转房2192间（户），解决了政府机关部门工作人员、事业单位员工的临时居住问题。

三、商业房地产兴起 市民更新安居理念

中山真正意义上的房地产业的兴起，与第三次房改有着密切的关系。

何谓真正意义上的房地产业？这得从中山前两波房地产热潮说起。

中山的商业房地产开发最早可追溯到 1979 年 10 月，当时，中山县石岐镇房管处住宅建筑公司与香港银河置业有限公司签订了合作建筑岐江花园住宅的协议书。此后，莲峰新村、华佗新村、下闸新村和华侨新村等相继建设，但严格来说，这些都算不上是真正意义上的商业房地产项目，因为它们的销售对象主要还是面向机关、企事业单位，由这些单位购买后再作为福利分配给干部、职工。

中山第二波房地产热潮始于 1991 年，当时的沙朗镇（今已归属西区）开发了金沙花园和金沙新城，销售对象为个人，主要是面向港澳客户，其次是华侨以及先富起来的个体户等。1992 年 6 月，该镇抓住香港举办“第二届中国房地产展销会”的机会，及时推出这两大楼盘，并配以强大的宣传攻势，收获颇丰，饮了“头啖汤”。此后一两年间，一批楼盘纷纷冒出，如城区悦来南片区的御安城、第一城、岐江苑，东区的富豪山庄、丽港新城、雅居别墅、山顶花园、嘉路华大厦，西区的新铁城大厦以及计划兴建 3 幢 25 层商住一体楼的新城商业中心，镇区有三乡镇的雅居乐花园、港口镇的星晨花园、东升镇的东方花园、坦背镇（今已并入东升）的昆仑商业城、环城区（今南区）的蟠龙别墅等，这一波热潮一直延续到 1994 年—1996 年间兴建的中恳广场、亚洲广场、裕华花园等多幢高层商住楼，它们的共同特征都是面向港澳销售，中山人自己消化的并不多（1999 年后才逐渐为中山本地居民所消化），因此，较窄的消费群体导致了这一波行情的必然命运，只有极少数发展商能够在这次热潮中站稳脚跟并获得持续的发展，部分楼盘还面临滞销甚至烂尾、夷平重建的局面。

从 1992 年到 1998 年，中山市每年的房屋交易总数都徘徊在 2000—4500 宗的幅度，交易面积也不超过 60 万平方米。1999 年，在世纪之交终于出现了突破性的发展，当年中山房屋交易总数为 12854 宗，是 1998 年的 2.81 倍；交易面积达到 139.58 万平方米，是上一年的 2.52 倍。此后几年，这波热潮依然保持着年平均增长 20% 的势头，到 2003 年，年交易宗数接近 3 万宗，交易面积 354.85 万平方米，金额达 81.22 亿元。

如果把中山公有住房改革的时间表对照起来，就不难理解为什么中山会在 1999 年出现购房井喷式的增长。1997 年中山第三次房改后，实物分房在中山已退出了历史舞台，随后，中山在 1998 年和 1999 年对住房津贴、公积金、住房贷款等各项制度不断完善，市民也在这一年多时间里完成了观念上的更新，大家基本接受了“用真金白银在市场中购买商品房的来改善居住环境”的新消费理念。而此前一波房地产开发热潮也为这次购房潮的到来备足了货源。1999 年 8—9 月，中山国土房管局曾组织开展过一次中心城区空置商品房和问题楼盘的普查，经调查发现，中心城区 24 家房地产开发企业的 38 个楼盘中，积存空置商品房 44.67 万平方米，其中多层住宅 18.25 万平方米，占 40.9%；别墅 9.88 万平方米，占 22.1%；高层住宅 4.65 万平方米，占 10.4%；问题楼盘共 4 个，分别属于 4 家房地产开发企业。根据调查情况，市政府出台了一系列有利于促进房地产市场发展的措施，如减免购买空置商品房的契税费用等。在多种因素的合力作用下，这次购房热潮爆发便水到渠成了。

就在 1999 年，中山的房地产业也迎来了第二次发展高峰期，当年新开发和处于销售期的楼盘包括：雅居乐板块的雍景园和凯茵豪园，中山四路沿线的骏景花园和顺景花园顺景行政村，起湾道沿线的和景花园、永怡花园和富湾花园第五期，西区长洲的翠景花园第二期和第三期，岐关西路沿线及周边的恒信花园、盛景园、怡华苑和夏洋新村，城东板块的丽港城和比华利山花园，还有石岐北板块的东明花园第二期、阳光花地、富逸富嘉苑以及城市花园宝兴阁、宝华阁、宝丽阁；镇区板块则有沙朗的第一居帝景豪园、坦洲的金山城等，这些楼盘到了 18 年后的今天绝大多数仍是二手房交易的热门之选。

中山的房展也是从 1999 年开始应运而生。当年元旦起一连 3 天，“中山之居”房地产展

销信息咨询会在西区广场（即原中山车站旧址，今利高广场位置）举行，共有 31 家房地产公司参加了这次“准房展”；而真正的中山市第一届房展在当年的 8 月 26 日至 30 日举行，由市建委与市国土房管局主办，地点在市交通商业大厦。会展期间，销售宗数 792 套（间），交易面积 7.53 万平方米，成交金额 1.85 亿元。收效显著，主办方迫不及待地在当年 12 月 28 日又举行了第二届房地产展销会，为期 7 天，共有 45 家房地产开发企业携 54 个楼盘参展。会展期间，销售宗数为 1407 套（间），交易面积 14.47 万平方米，成交金额 3.78 亿元。此次房展呈现了几大特点：无电梯多层住宅是大部分购房者的首选目标；面积在 80—100 平方米及 100 平方米以上的三房两厅户型比较畅销；每平方米售价在 2500 元以下的住宅销售最旺；本市居民住房需求为主力；中青年是住宅消费的主要对象。此后，第三届房展于 2000 年 6 月在市科学馆举行；第四届房展于 2001 年 1 月举行。由于往届房展场面火爆，市民参展踊跃，故第四届开始，房展地点改为了市体育馆，直到中山市博览中心建成后才易址。从 1999 年 8 月到 2003 年 12 月，中山市举办了 7 届房地产展销会，共销售房屋 10118 套（宗），交易面积 94.72 万平方米，成交金额 23.67 亿元。

四、兴建廉租屋 拉开新一轮解困工程序幕

随着社会各项改革措施的逐步落实，城区居民群众住房难问题出现新变化。1999 年，中山市国土房管局曾做过一次调查，在城区住房困难问题较集中的中区（2000 年 5 月与北区合并为石岐区）所属的 43 个居委会管辖的 36972 户住户中，抽取了 25693 户进行调查，发现人均居住面积 8 平方米以下的家庭有 1663 户，占调查总户数的 6.5%。虽然比例不是很大，但要解决问题也比较困难。这 1600 多户住房困难户可归纳为两类：第一类是家庭经济困难而且住房困难，简称为“双困户”。他们当中，有的属原来的解困对象，市政府已给予安排廉价房，但他们无经济能力购买，包括提供分期付款也无力解决；更有一部分属于下岗职工，或家庭成员没有固定职业，没有固定收入，仅靠社会救济。这部分经济特别困难的居民，难以依靠自身力量改善居住条件。第二类是家庭人口多，居住条件向来就较困难，但由于部分家庭成员以前属农村户口，过去不属于解决的对象，当他们转为城镇户口后，就成了新的住房困难户；或者有的家庭结构发生人口增多、子女长大等变化，令人均住房面积减少或出现异性成年子女同住一个房间等住房困难问题。

自 1997 年由福利型实物分配住房转变为住房货币分配制度后，这些新的“双困户”既享受不到以前实物分房的政策，又没有能力购买商品房的甚至廉价房，因此，都寄望于政府解决他们的困难。

在 2000 年 2 月召开的中山市人大十一届二次会议上，市政府工作报告提出，要千方百计提高市民的生活质量，建设好一批“民心”工程。把解决城区“双困户”住房问题摆上议事日程，通过“新建一批，盘活一批”的办法，逐步解决城区人均住房面积在 8 平方米以下“双困户”的住房问题。

2000 年 5 月，中山开始新一轮住房解困工作，市政府计划用 3 年时间基本解决城区人均居住面积 8 平方米以下经济困难户的住房困难问题，同时建立起符合社会主义市场经济体制要求的保障性住房供应体制，包括面向“双困户”的“廉租屋”制度。是年 7 月 25 日，中山市城区住房解困座谈会在市国土房管局进行，研究在新的社会条件下如何实行租售并举的住房解困制度，并提出了几个房源渠道：一是购买符合条件的、长期空置的商品房或二手房；二是选取合适的政府直管公房进行连片改造，改建后用作出租解困房；三是从已通过房改出售的原政府直管公房中，对其中具有购买新建解困房能力的住户进行征用置换，从而对旧房重建或改造以产生更多的解困房源；四是对当时租住政府直管公房的住户进行甄别清理，对其中长期空置或私自转租以及不符合条件的依法强制收回。会上还对住房解困的审批条件、租金标准进行了研究，并定出要在当年 10 月完成安置第一批的住房困难户。8 月，市政府批准市国土房管局《解决城区住房困难户问题的方案》，确定此后的住房解困要以提

供廉租屋为主要方式。市政府的批复还强调廉租房的申请手续要尽量简化，政府从公房出租租金收入中划出 500 万元用于收购空置楼房，优先盘活政府物业；对不合条件占用的公房，该收回的要坚决收回，对拒交的可提请法院强制执行，一户一户落实；属于落实侨房政策的要优先安排；对于小榄船务公司部分水上住户的住房问题，要同时配套一个妥善的方案。

方案出台仅仅 1 个星期，到当月 14 日，中山市住房解困办已收到 132 户群众递交的解困申请表，此外，市交通局向住房解困办提交了 206 户住房困难户的名单，中山轴承厂提交了 30 户名单。一方面，解困办马上组织人员到当地居委会、派出所及对有关群众进行调查摸底；另一方面，市国土房管局对中山城区 5200 户政府直管公房进行清理，重新审核租赁使用权，发现在这些住户中，已分配了住房、自建私房、自购楼房后仍不退出公房，或私自将公房闲置不用、转租、转借、转让的，共有 220 多户，通过宣传相关政策和法律法规，大部分住户自觉退回了不合条件占用的公房，对拒不退出的，市国土房管局则采取了法律行动。

2000 年，中山共完成安置“双困户”194 户，并于 10 月 22 日在兴中道兴中园举行隆重的中山市人民政府解困房交钥匙仪式，市委、市政府、市人大、市政协有关领导出席了仪式。2001 年，政府斥资收购兴中花园住宅 24 套住房安置“双困户”；2002 年，中山继续以收购新住宅、清收旧公房、改造积压房源等多种方式，组织了廉租房 200 多套，其中收购永怡花园新住房 194 套。同年 8 月，市政府在永怡花园廉租房现场举行隆重的解困房钥匙交接仪式。至 2003 年年底止，新一轮住房解困工作共受理解困申请并作调查的有 1100 多户，经公示，核定为符合条件的有 775 户（其中 18 户为新增的拆迁困难户），共安置 696 户。为此，中山通过腾退公房、收购商品房等方式共投放资金 5000 多万元。

在探索政府廉租房制度中，管理部门已注意到几方面问题：一是明确了廉租房的供应对象和范围。由于这是带有社会帮扶救济性质的政策性用房，因此供应对象只能是城镇低于既定收入标准的家庭，在管理上要做到真解困，解真困，因此必须定期审核，一旦入住政府廉租房的家庭的收入高于既定标准，就要调整租金或要其搬出；二是在房源组织和管理上，中山成功避免了廉租房过于集中而形成低收入人群集中于某个区域的“贫民窟”现象。此外，中山的廉租房租金参照了城市家庭最低住房消费水平来设定，较为科学合理。

五、结语

经过了改革开放 10 多年的经济高速发展后，中山市委、市政府已开展探索和谐社会的构建，解决社会发展中日渐显露的不平衡问题，创造公平环境，关注、扶持弱势群体。中山安居工程走过的三部曲就是一次成功的探索——先是把住房建设投资由原来国家（市财政）、单位统包的体制改为国家（市财政）、单位、个人三者合理负担；之后，改为建设廉租房；再后，建立双轨体系：以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的公租房和经济适用住房供应体系，以及以正常收入家庭为对象的商品房供应体系，同时建立住房公积金制度，完善政策性和商业性并存的住房信贷体系，建立规范化的房地产交易市场和房屋维修、管理市场。每一步，都是中山市构建公平的市场和社会环境的有效措施。

房改前，市民住房的获得过程有着很多不公平的因素：一方面，不同单位的建房标准和分房标准存在着很大的差异；另一方面，当时是实物分房和商品化购房双轨并存，而且存在着串轨的现象，即收入水平较高、具备购房条件者往往又能够从公有单位中获得低成本的住房分配，这种不公平性如果任其发展必会影响社会的和谐健康发展。

1997 年房改后，中山的住房真正成为了市场化的商品，这使住房的获得更加公平公正，也使得有经济能力的群体和弱势群体分别沿着两种不同的途径去改善居住条件，更有利于中山的社会治理与和谐发展。而且，中山的住宅市场长期处于稳定的供求平衡状态，直至 2015 年年底，即使是城区住房的单价仍普遍处于每平方米万元以下，有珠江三角洲房地产“价格洼地”之称。事实证明，市场化没有降低中山人的居住水平。房改前的 1996 年年底，中山城镇居民人均住房面积为 20.2 平方米，到了 2000 年，已升至 28 平方米，2005 年达到 32.82

平方米，比当年全省、全国人均水平分别多 7.11 和 6.72 平方米。8 年多平均每年人均住房面积增加超过 1.5 平方米。而且，中山的住宅小区在环境、配套设施、格局布置等方面都保持着较高的质量水平。

中山的房改先走了一步，1998 年 7 月 3 日，国务院颁发《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》，宣布停止“实物分房”。20 多年后，我们该如何去评价当年房改的成败得失？长期研究中国城镇住房制度与政策的上海财经大学不动产研究所执行所长陈杰教授认为，中国这场城镇住房制度的全面改革总体上说是很成功的，首先，改革后住房供应大大提速，城镇人均住房面积提升非常快，对比之前，1980 年—1997 年全国平均每年只增加 0.5 平方米；第二，引入市场化竞争后，住房质量有了很大的提升；第三，住房市场化真正创造了一个产业；第四，住房商品化市场化推动了劳动力市场流通，没有房改，现在中国的劳动力流动不可能自由起来。当前中国城镇住房诸多问题的根源是市场化不够，而不是市场化过度。

廉租房制度作为房改后的解困措施一直沿用至今并不断完善。2011 年，《中山市住房保障管理暂行办法》出台，把住房保障范围从户籍人口扩大到外来务工人员；2013 年开始，外来工通过积分制可以申请政府所有的公租房。截至 2016 年年底，全市共受理通过积分制申请公租房 705 宗，经审核符合条件获得住房保障资格的 679 宗，其中 128 户流动人员家庭成功获得发放住房租赁补贴。根据《中山市流动人员积分制管理规定的通知》，积分累计达到 30 分的流动人员，提出申请的上一个月在中山市缴纳了社会保险费，其本人及家庭成员在中山市无任何形式的住宅建设用地及自有住房，或者虽有住房但住房面积低于本市规定的住房保障面积标准，并符合政府规定的其他条件的，可申请承租政府所有公租房。2017 年，中山市计划为流动人员提供 500 套保障房。