

共有产权住房:我国住房保障制度的创新

陈淑云

(华中师范大学 经济管理学院, 湖北 武汉 430079)

摘要 住房消费和住房财富分配不公是我国当前住房问题的关键所在。为同时解决上述两个问题,有必要从家庭财富积累的视角集中探讨构建我国共有产权住房、改革原有产权式住房保障制度的问题。通过与传统经济适用房、公共租赁住房制度的对比和分析,论证了共有产权住房对我国当前经济和社会发展的意义。从成本构成的角度,对政府与购房者的产权份额进行划分,提出按照出资比例划分共有产权的产权共享标准,并指出组织和建立非营利性住房保障机构参与保障住房管理,引导多种社会资本进入住房保障领域等是共有产权住房发展的创新式外部条件。

关键词 住房问题; 财富分配; 共有产权; 住房保障

一、研究背景及问题的提出

住房问题,从微观层面看,不仅影响居民家庭的基本生活与社会福祉,而且影响居民家庭的财产积累与社会经济地位。从宏观层面看,住房问题不仅影响一个国家的经济稳定和增长,而且影响一个国家的社会稳定与和谐。由此,住房问题一直是各国政府与社会各界关注的热点问题之一。从世界范围看,在过去 30 年间,各国政府基于各自经济社会发展的大背景,实施不同的住房政策致力于解决各自面临的住房问题。尽管各国住房政策各有特点,但总体上讲,住房政策的大趋势是以促进住房自有化率的提高为主,辅以公共租赁住房,解决住房问题。

就我国而言,从上世纪 70 年代末期开始,对传统住房福利制度进行了多次探索式改革。住房制度改革初期的目的不仅为了解决当时城市居民住房困难,满足住房需求,特别是满足住房消费需求,而且为了减轻政府在住房建设与住房维修管理方面的财政负担。在 1978—1998 年间,我国政府以“居者有其屋”作为住房制度改革的基本指导思想,在公房出售的基础上,于 1998 年提出住房货币化分配的住房改革思路,充分利用市场机制配置住房

资源,满足住房需求。可以说,这一时期的住房制度将重点放在了鼓励城市居民通过购买自住住房,获得住房产权,而获得住房产权的途径主要有三个,即购买房改房、经济适用房和商品房。其中经济适用房制度,作为我国产权式保障住房制度的中坚力量,在 2002 年之前为在解决城市中等收入居民住房困难、改善居住质量等方面起了很大作用。2002 年之后,由于经济适用房制度本身设计的缺陷,加上住房价格持续上涨,经济适用房制度的弊端开始逐渐引起人们的关注。对此,不同学者提出不同观点:如茅于軾、徐滇庆、陈杰等学者基于经济适用房在实施过程中产生的负面效用,提出应该立即废除经济适用房制度,大力发展公共租赁住房^①。有学者认为,解决我国住房问题应改变以提高住房自有率为主导的“居者有其屋”思想,提出“住有所居”,鼓励以租赁方式解决住房问题,住房保障应着力于解决住房消费的不公平,弱化居民住房产权私有化观念,积极发展房屋租赁市场^②。也有学者对前述观点进行了否定及解释认为,当缺乏引入社会投资的激励机制,政府保障支出又基本不变时,单纯依靠调整保障方式——以公租房取代经适房,难以提高住房保障水平^③。此外,许多学者对经济适用房制度持改良态度,并分别从不同角度探讨其改

收稿日期 2011-09-10

基金项目 国家社会科学基金重大项目“我国住房保障问题与改革创新”(11&·ZD039);教育部人文社科研究规划基金项目“建设保障性住房问题与对策”(10YJA790023);湖北省自然科学基金项目“湖北省保障住房建设管理体制创新研究”(2011CHB017)

良的可能路径和实践的分析^④。这些基于经济学视角的研究,为具体解决住房问题,进一步完善我国住房制度等方面起重要推动作用。然而这些研究均忽略了一个重要事实,即住房是城市居民家庭财富的主要组成部分,是否拥有住房所有权,对居民家庭财富积累和社会地位有重要的影响。特别是近十年来,住房价值的变化对我国城市贫富差距问题的产生及扩大具有重大影响^⑤。从住房消费的绝对数据来看,我国城镇居民居住面积都得到了较大提高,以北京、上海、郑州三地为例,申请廉租房的家庭人均住房建筑面积标准分别是 7.5、7、14 平方米,相比我国 1978 年城市人均住房建筑面积 3.6 平方米而言,住房消费绝对水平有大幅度的提高,但住房问题与改革初期相比却更为严峻,其原因何在?社会学认为,住房消费对整个社会的结构与分层有巨大的影响^⑥,同时也影响社会的稳定与和谐^⑦。由此可见,当前我国住房问题凸显背后的原因,绝对不是简单的住房消费的问题,更多的是住房财富分配引发的问题。

基于此,笔者从家庭财富积累视角分析由于住房属性的多重性导致各国住房政策取向出现不同程度的摇摆,从而导致住房财富对家庭财富产生重要的影响,然后本文进一步分析我国保障住房制度改革对家庭财富积累的忽略,提出通过构建以共有产权为特征的产权式保障住房制度,在解决住房消费问题的同时解决由住房财富分配不均所引发的问题,拟通过这一制度的改革达到改善中低收入居民居住条件的同时缩小由住房消费引发的贫富两极分化的目的。

二、住房属性与住房政策取向的理论分析

与其他物品相比,住房具有许多独特的特性,也正是住房的特殊性,导致住房政策在定位上陷入一种取向的困境,这种困境使得住房政策在改善社会福利的整体计划中扮演一种不稳定的角色,成为社会政策中摇摆不同的支柱^⑧。

(一)住房产权属性的模糊与住房政策干预取向的摇摆

一般而言,从产权属性看,判断一种物品是私有财产还是公共财产,主要基于该物品是否具有消费的竞争性与排他性。住房在消费过程中,同时拥有消费的竞争性和消费的排他性,理应成为私有财产。由此,在自由市场理论下,政府没有义务提供住房,住房政策的取向是政府不干预市场,市场进行住房资源配置,最终解决住房问题。然而,大量

的事实说明,单纯依靠市场解决住房问题,结果只能导致社会矛盾的激化,究其原因主要有三个方面:一是住房与普通的私有财产不同,住房消费很难实现住房消费者主权;二是住房在消费中容易产生过度拥挤、不卫生等居住环境的恶化,难以实现外部不经济的费用内部化;三是住房消费对人的生存、发展、健康、就业等都有重要的影响。这三方面原因又说明住房具有公共财产的属性,住房政策必须干预住房市场。住房既可以当作私有财产又具有公共财产的属性,导致各国在住房政策实施中出现干预取向的摇摆。结合本文研究的主题而言,住房政策干预的摇摆主要表现为:是鼓励通过市场配置资源提高住房自有率,还是政府通过各种干预手段提供租赁式住房。就我国实际情况而言,1998 年住房货币化分配改革与近三年公共租赁住房的大规模建设,都反映了这种政策取向的摇摆。

(二)住房产品属性与住房政策取向的调整

与一般的消费品和投资品不同,住房兼有消费品与投资品的经济属性。住房在使用过程中不同的产品属性所带来的收益不同,如图 1 所示,住房可以被看作消费品、投资品以及介于两者之间的中介产品。在具体使用中,住房产品属性的不同带来的收益也不同。住房作为消费品所获得的收益包括当前住房服务的享用和住房所处的地理位置带来的潜在收益。住房当作中介产品,可以成为达到其他目标的一个有效途径,如获得就业机会、享受周边卫生保健设施、为孩子提供好的学校以及一定的经济收益等。最后住房作为投资品,同时拥有资金收益和未来的房屋服务享用。

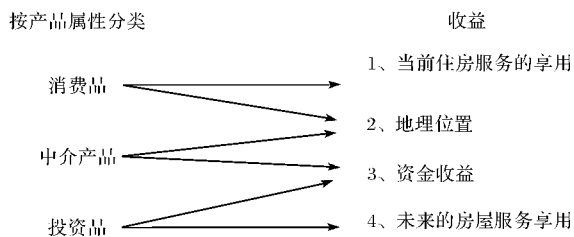


图 1 房屋使用者的收益结构图

资料来源:余南平,《欧洲社会模式——以欧洲住房政策和住房市场为视角》,上海:华东师范大学出版社,2009 年,第 114 页。

住房的多重产品属性获得的收益不同,表面上是由住房消费方式的不同产生的,其实源于住房所有权和使用权的不平等,是从住房所有者或使用者的身份中衍生出来的。如果住房消费是租赁式,住房的使用者只能从 1 和 2 项中获益,第 3 和第 4 项收益大多数情况下归属住房所有者。而住房消费

采用自购则可以享有所有收益。因此,在住房价值上涨过程中,住房所有者会得到更多的净资产,住房的使用者几乎没有任何净资产。尽管不同的住房体制和住房价格的波动对房屋所有者的机会产生影响,但相比住房使用者,住房所有者处于有利地位。有学者对欧洲各国住房政策进行研究后发现:近三、四十年,欧洲许多国家通过住房政策推动住房自有的增长(见表1),除国家政策推动以外,住房价格上涨给住房所有者带来一定的经济收益,也进一步刺激居民拥有住房所有权。从表1可以看出,住房价格在上世纪最后二十年实际增长率超过3%的有四个国家^①。希尔伯斯等人以1985年住房价格为基期,仅2005—2007年,实际房价累计涨幅超过200%的国家,就有西班牙、爱尔兰、比利时、荷兰、法国、瑞典与挪威7个国家^②。大量的事实证明,住房价格的上涨,对住房所有人而言,相当于搭上了家庭财富增长的快车,而住房使用者,或者说对于租赁住房的家庭,则几乎无法享受由住房升值带来的家庭财富的增值。

表1 欧洲部分国家房屋自有率增长和
房价实际增长率(%)

	1970	1980	1990	2002	房价实际增长率(%)
奥地利	41	48	55	56	1987—2001 3.5
比利时	55	59	67	71	1981—2001 1.2
丹麦	49	52	51	51	1980—2001 1.0
法国	45	51	54	55	1980—2001 1.4
芬兰	59	61	67	58	1981—2001 0.9
德国	—	—	38	42	1980—2001 0.5
希腊	—	70	77	83	1994—2001 3.4
匈牙利	—	—	—	92	—
爱尔兰	71	76	81	77	1980—2001 3.7
意大利	50	59	67	70	1980—2001 1.2
荷兰	35	42	44	53	1980—2001 2.3
挪威	53	59	59	77	—
葡萄牙	—	57	58	64	1988—2001 0.4
西班牙	64	73	76	85	—
瑞典	35	41	42	42	1980—2001 0.2
英国	49	56	68	69	1980—2001 3.1

资料来源: Catte p., Girouard N., Price R. & Andre C. Housing Markets, Wealth and Business Cycle, Economics Department Working Paper No. 194. OECD 2004; Scanlon H. and Whitehead C. Housing Tenure and Mortgage Systems: A Survey of Nineteen Counties, Paper to ENHR Conference, Cambridge, 2004.

由此看来,住房自有对家庭生命周期各个阶段的财富状况具有重要意义,对人们在正常劳动收入之外的增加收入的能力有影响^③。拥有住房所有权的家庭可以把住房作为家庭财富的积累器和变

压器,增加家庭净资产收入。如在美国,家庭资产负债比从1912年的5%增加到1989年的26%,即使考虑到家庭比以前承担更高的抵押债务,住房价格增长对美国家庭净资产的增长仍有积极贡献^④,同时该研究也发现住房自有的增长导致日益扩大的不平等,从表2可以看到在1994年到2005年间美国高收入群体比低收入群体享受更高的财产增值^⑤。对台湾地区所有家庭在1980—2000年间家庭所得与住房消费分配与变动进行研究的结果表明,不同住房权属家庭之间贫富差距有所扩大,特别是无贷款自有住房家庭与租屋家庭贫富差距明显扩大^⑥。类似的研究结果在香港地区和英国也出现^⑦。

表2 美国家庭收入与家庭的住房财富增长的对比

依据家庭收入	住房价值均值(美元)			房屋资产均值(美元)		
	1995年	2004年	增长率(%)	1995年	2004年	增长率(%)
最高四分位	215512	410865	91	126710	261359	106
中上四分位	120788	201002	66	73053	124240	70
中下四分位	99706	151198	52	76913	105545	37
最低四分位	75371	107190	42	65076	86186	32

依据家庭收入	住房价值中值(美元)			房屋资产中值(美元)		
	1995年	2004年	增长率(%)	1995年	2004年	增长率(%)
最高四分位	166199	289000	74	19138	145000	83
中上四分位	102181	155000	52	49244	80000	62
中下四分位	81253	116000	43	59093	68000	15
最低四分位	61555	75000	22	49244	55000	12

资料来源: Zhu X. Growing wealth Inequality and housing in the US. Working paper 07—1. Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2007.

当然,在理论上住房自有能否促进家庭财富的积累还取决于住房价格的变化,在现实中住房价格并非一直稳定增长,特别是近三年世界范围内房地产市场的波动,使得许多住房所有者面临较大的风险。但这也正说明,住房政策作为社会政策中必不可少的一部分^⑧,在改善人们社会福祉的整个计划中应扮演一种重要的角色。

既然,住房对家庭生活质量和家庭财富积累如此重要,那么,作为复杂社会政策产品之一的住房政策,是充当社会财富不平等的扩大器?还是作为社会资源重新分配的调节器,在解决住房消费问题的同时缩小由住房财富不均引发的社会极化现象?或者说,住房政策在消除贫困方面的潜力,尤其是对解决低收入群体的贫困而言不应忽略,但问题是

该如何实现？各个国家或地区政府在住房政策的选择上有不同的政策取向，但总体上讲，都是通过有关住房政策鼓励有潜在支付能力的家庭购买住房，拥有住房所有权。特别是对第一次置业的家庭采取多种税收、利息的优惠政策，甚至通过鼓励拥有住房产权的部分份额，如英国的共有产权住房制度在理论上既可以解决政府提供政策性住房的财政支出问题，又可以吸收社会闲散资金，同时对低收入家庭而言，在解决住房消费的同时，有可以分享住房增值的收益，依托住房形成家庭财富积累的储蓄池，以缩小社会贫富差距的扩大。

三、我国保障住房政策的偏差

过去三十多年间，促使我国住房政策进行多次改革和调整，并形成现有住房政策的原因主要基于三个方面：一是如何满足城市居民不断增长的住房消费需求，解决住房短缺问题；二是以促进经济发展为主要目标，如何通过住房消费促进经济发展；三是政府财政在住房保障方面的支付能力，即政府住房保障负担能力，也是影响住房政策改革、调整以及促成现有住房政策的一个原因。然而，住房政策提供的住房产品，不是一个简单的消费品或投资品，住房，特别是政策性住房具有复杂社会政策品中的两个基本特征^①，是社会政策品不可或缺的重要组成部分。由此看来，我国近三十多年住房政策改革、调整，包括如何促进商品房市场的发展、如何通过住房政策促进经济增长，如何遏制高房价、如何单纯满足住房消费需求等政策，多数基于经济视角。有学者从社会政策的视角研究住房问题，认为住房政策应该关注两项最基本的权利——居住权和资产所有权^②。本文认为与住房相关的资产所有权，实际上就是本文前述的能给家庭带来财富增值的住房所有权。从我国发展的实际情况看，满足居住权，在我国住房政策改革调整过程中一直是政策追求的主要目标，但满足资产所有权，特别是对中低收入家庭通过住房实现家庭资产的拥有权方面，住房政策，特别是保障住房政策存在取向的偏差。

（一）偏差之一：忽视住房所有权对中低家庭财富积累的影响

在我国保障住房政策的改革调整过程中，1998年以前的公房出售政策，可以说对原有城市中低收入家庭提供了最初的住房所有权，按照李强对北京市崇文区某街道的调查，发现购买房改公房的家庭，因为拥有住房所有权，家庭住房财富从购买时

的数万元增长到百万元的级别。除此之外，作为回迁户，也是原有城市中低收入家庭住房财富增长的另一主要途径。通过这两种渠道获得住房所有权的家庭，都有其特殊的历史身份^③，并非所有城市中低收入家庭都能享受。此外，从1994年起步的经济适用房制度，从制度设计的初衷看，可以同时满足中低收入家庭的居住权和资产拥有权，但由于该制度的设计缺陷，致使实施结果差强人意。2009年前后，有关部门开始探索以公共租赁房统归廉租房与经济适用房等住房保障产品。以租赁方式解决中低收入家庭住房消费问题，本来也是一种无可厚非的方法，然而考虑我国当前的现状，正如前文所述，我国当前的住房问题，绝不仅仅是住房消费的不公，更多的是住房财富的分配不公，而且由住房财富分配不公进一步加剧了社会贫富两极分化，住房成为家庭财富的扩大器，住房制度成为社会两级分化的加速器。鉴于此，本文认为，当前以公共租赁房为主的保障住房政策产品，忽略了住房所有权对中低收入家庭住房财富积累的影响，要想在解决住房消费不公的同时缩小住房财富分配不均，必须考虑新的产权式住房保障政策的设计，使大部分中低收入家庭有机会获得住房产权，包括部分住房产权，有机会享受家庭财富增长和积累。

（二）偏差之二：忽视城市化中家庭住房资产所有权的起点公平

相比以往的住房保障政策只关注具有本地城市户籍的中低收入家庭，公共租赁房制度考虑当前我国城市化发展的实际情况，其覆盖面超出户籍和收入的限制。然而，以租赁方式满足中低收入家庭住房消费是公共租赁房的基本特征，但正如前文所言，住房所有权与使用权，对其所有者和使用者带来的收益有所差异，能否拥有住房所有者，对城市家庭而言，意味着是否拥有家庭财富的积累原始机会和社会学意义上的社会向上流动的机会。正如新加坡，每个家庭都有机会获得具有一定保障性质的政策性住房。英国对首次置业的家庭提供优惠政策，甚至通过共有产权方式，为中低收入家庭提供拥有部分住房产权的机会。因此有学者提出：“每个公民在其一生中应该有一次机会得到政府以成本价供应的住宅。同时这套住房还有机会成为公民的私有财产”^④。当然，能否拥有住房所有权，还需要考虑家庭的住房支付能力。但本文认为，住房保障政策至少应该对有一定支付或有潜在支付能力的中低收入家庭提供一个公平的起点。目前的住房政策中公共租赁房不能提供拥有住房所有

权的机会,传统经济适用房提供有拥有住房所有权的机会,但具有户籍限制,并且由于其实施中存在的问题,大有被公共租赁房取代之意。结合我国目前实际情况看,住房问题多集中于城市化过程中新增中低收入家庭之中。目前的住房政策,忽略了城市化过程中新增中低收入家庭住房资产拥有权的起点公平,进而影响我国中产阶层的培育与形成。美国学者迈克尔·谢若登描述收入与资产对人们发展的作用提出收入可以满足人们短期的基本需求,但他无法改善长期的状况,无法实现人们对发展的本质需求,所以要达到社会政策的基本目标不能只依赖于收入的维持,还要依靠资产建设和积累,资产建设的实质就是通过政府的政策为政策对象启动资产的积累。住房是以资产为基础的福利政策所最熟悉的领域,大概也是最具有潜力的地方。在以资产为基础的住房政策下,补贴将成为资产积累而不是租金。最终将是公共住房很可能成为私人拥有的单元公寓。政府可以不再负责维修,可以预见房主将付出更多的个人努力来改善房产。^④就我国当前住房发展的实际情况而言,住房政策对我国中低收入家庭,特别是在城市化过程中新增的无住房所有权的中低收入家庭,如新增的大学毕业生家庭、大量迁入城市的农村家庭等,这些家庭将没有获得带保障性质的城市住房所有权的机会,也就失去享受家庭资产增值的机会,进而影响家庭财富的积累和向社会上层流动的机会。

(三) 偏差之三: 割离与碎片化的住房政策

保障住房政策,作为社会保障政策不可分割的一部分,理应纳入全面社会保障政策体系框架之下。但由于我国特殊的经济体制改革路径,在住房领域呈现出,住房保障政策与社会大的保障政策的割离,如住房公积金与社保基金之间的割离、廉租住房与城市低收入者社会保障之间的割离等等。同时住房保障政策改革与调整,呈现碎片化,缺乏住房制度的顶层设计,保障住房政策在制定过程中没有立足于系统、全面地解决住房问题,没有考虑其他社会保障政策的有效衔接。如在“十二五”期间 3600 万套保障房建设,作为解决中低收入家庭住房问题的重要政策,但 3600 万套保障住房是出售还是出租、还是租售结合、租售比例如何确定等等,政策在制定过程中没有系统考虑不同保障方式对中低收入家庭长期社会福祉的影响,特别是对家庭财富积累的影响,致使住房制度实施结果可能与社会整体发展目标背离。这些都说明我国住房政

策在调整中呈现割离与碎片化。

四、产权式保障住房改革的突破: 共有产权住房

从前文分析可知,我国保障住房政策忽略对中低收入家庭财富积累的影响,而住房财富不均是当前和今后我国住房问题不可忽略的一面。由此本文结合我国部分城市在对传统经济适用房试点改革的基础上,通过共有产权住房,解决住房消费不均的同时缩小由住房财富分配不均而引发的社会问题。力求从住房保障政策设计上,改变目前住房制度成为社会贫富两级分化的加速器,使住房保障制度不仅解决中低收入家庭的住房消费问题,而且从长期看,成为缩小社会贫富两极化的调节器。

(一) 共有产权住房的概念与界定

1. 共有产权与共享权益

2005 年,英国推出“新居者有其屋”,该方案旨在通过住房产权分享的方式帮助特殊群体实现购买住房的计划。这一计划由住房协会推出的产权分享可支付住房(Affordable Housing)主要分为共有产权和共享权益两种形式,政府通过对住户购买的产权份额设置上限,干预市场住房资源流转。

共有产权模式是指所有出资人,通常为住户和住房协会,或其他私营机构、私人业主等合作出资购买或新建住房,并按照各自出资份额共同拥有产权。理论上,按份共有产权人对住房均享有不完整所有权,对应不完全占有及使用权限;实际上,住户通常是单独占用住房并定期缴纳非己部分产权租金,但在处置住房时受到限制。另外,在多方达成协议同意处分住房时,所获全部收益将由按份共有人按照各自产权份额进行划分并实际享有。

共享权益模式要求住户首先提供全额房款,其中包括自行筹款部分、按揭贷款部分、以及住房协会提供的无限期免息权益贷款部分,随后可获得住房完整所有权,并实际单独占有、使用;虽然住户及其后裔已经取得住房完全产权,但在后期对住房进行处分时受到限制,须按照产权比例与住房协会分享收益,其中住房协会产权部分对应无限期免息权益贷款数额占房价总额的比例。在这种模式中,住房协会的出资价值体现在最终利益分配上:一是贷款使用费(利息),二是对应份额出售时的产权溢价^⑤。

两种产权共享形式在所有权完整性上存在着本质区别,在共有产权模式下,购房者与住房协会都只拥有住房产权的一部分,即二者均享有有限产权;在共享权益模式下,住房产权则全部归购房者所有。但是,两种形式在财产权益的构成方面,均为住户与住房协会按照各自出资份额共同享有。此处涉及到的共享,是处分权和收益权的共享。

2. 共有产权住房在我国的发展

我国早期的合作社住房,或合作建房或集资建房以及传统意义上的经济适用住房,均可看作是共有产权住房的雏形。按照现行《经济适用住房管理办法》规定,经济适用住房售出后“购房人拥有有限产权”,住户虽采取全额方式支付,但却未能获得房屋的完整产权,只是在实际居住过程当中享有政府让渡的占有权及使用权。换言之,这里的“有限产权”是残缺的、不完整且受限制的,然而其权利主体(指购房者)却是唯一的^③。此外,虽然已经确定了残缺产权应归属于购房者,但是该《办法》并未对产权具体的比例划分作出明确规定,缺乏有效的量化标准,购房者与政府只是以某种含糊的共有方式共同拥有产权。

传统经济适用住房的价格一般是在剔除政府补贴部分(土地出让金、减免税金等)及开发利润的基础上实行政府定价,于是购房者只需支付其“成本价”,便可购得实际价格大于“成本价”的经济适用住房。而政府补贴部分——划拨土地、减免税金等“暗补”手段,则在理论上成为其“补齐差价”时获得的部分产权(具体比例未作明确规定)^④。因此,由权属确定层面来看,现行经济适用住房的产权模式更倾向于共有产权。另外,从收益权的角度看,该《办法》并未对经济适用住房使用过程中住户是否应缴纳租金作出明示,只规定“购买经济适用住房满5年,购房人上市转让经济适用住房的,应按照届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例向政府交纳土地收益等相关价款,具体交纳比例由市、县人民政府确定,政府可优先回购;购房人也可以按照政府所定的标准向政府交纳土地收益等相关价款后,取得完全产权”。由此推定,住户在实际居住过程中无需向产权共有者(政府)缴纳租金,双方不存在租赁关系,住户只在处置住房时受到限制;后期该经济适用住房如果转让,住户需要向政府补齐规定数额的价款,以取得完整产权为前提,类似于英国共享权益模式中的溢价补偿,但实际上大部分收益都归经济适用房所有者。

也正是该原因导致传统经济适用房制度备受指责。2006年前后,我国部分城市如江苏淮安等地先后试点用共有产权改革传统经济适用房,也是基于经济适用房溢价部分的收益分配。笔者认为,共有产权方作为对传统经济适用房制度改革的探索,比较有利于解决我国当前面临的住房问题,不仅解决特定中低收入人群的住房消费问题,而且对这部分人群保留一个获得住房产权的通道。让这部分人既能充分享受通过拥有部分住房产权分享社会经济发展所带来的住房财富的增值,促进社会的稳定与和谐,又不至于造成传统经济适用房所出现的政府补贴的失效和不公。

(二) 我国推行共有产权住房的意义

1. 社会意义:有利于融入社会,满足社会消费定位,缩小贫富差距

在我国,拥有一套住房不仅能够解决居住问题,更是社会地位的体现。首先,我国绝大多数居民在思想上对“家”的理解基于对固定住所之上,仍然认为住房是财富与地位的象征,“居无定所”对家庭而言,在心理上难以带来融入当地社会心理归宿感;其次,居住环境的优劣差异会在一定程度上引发居住隔离,进而导致阶级与地位分化;再者,天生的趋利性驱使人们去追求更好的环境、更高的阶层以及更高的地位。因此,人们普遍更倾向于拥有自有产权住房,并不断追求更高的条件以彰显个人地位,这点同样体现在保障性住房上。于是,在综合考虑收入水平、心理预期等因素的基础上,针对我国具有一定支付能力或潜在支付能力中低收入阶层推出这种产权按份共有的共有产权住房,不但能够在解决其基本生存居住问题的同时满足其心理需求,也能够使其对物质资源的占有和使用更加接近于社会平均水平,形成一种“双赢”。

近年来,随着房价持续上涨,住房已经作为家庭财富积聚的工具之一。例如在通胀预期较大时,人们更倾向于购置房产,将货币财富物质化来进行投资,以期保值增值。这种情况极易造成保障性住房消费性的减弱和投资性的增强,从而产生基于住房分配不公所引发的贫富差距问题。房改前我国施行的“福利分房”制度曾满足了部分人群的居住需求,但却具有局部性、片面性,忽视了兼顾公平原则,在一定程度上造成了社会财富分配不公,是贫富差距产生的诱因之一。多年来伴随房价的持续攀升,早期购房人群与较晚购房、未购房人群之间的贫富差距进一步显化、扩大,甚至影响到社会的

安定和谐。对此,刘祖云认为,“生活资源的占有状况决定社会分层,住房作为生活资源的一部分同样起到了不可忽视的作用。”提出,在制度变迁的背景下,住房资源分配虽然复杂多样,但住房资源的占有及住房区位的分布仍被打上阶层分化的烙印。住房条件、住房产权、住房区位的分化不仅表现在阶层之间,同时也表现在代际之间。住房作为一种生活资源,是透视社会贫富差距和阶层分化的重要视角。^⑤因此,只有从住房分配的源头上彻底解决分配不公问题,才能够在某种程度上缩小贫富差距,解决贫富两极化等社会问题。对此,商品房以市场为渠道分配资源财富,而保障住房中的共有产权房则作为家庭财富的积累器,通过向特定人群如无自有住房的家庭,出售共有产权住房,以政府补贴的形式提供一个弥补由于历史住房分配不公问题导致的财富分配不合理的机会,一定程度上缩小贫富差距,进而促进社会和谐,防止两极分化进一步扩大。

2. 经济意义:提供可循环利用资金,解决政府财政困难

共有产权住房通过将政府投资计入产权的方式,使政府的投入资金具备了流动性与收益性,其流动性与收益性可以通过租金收回、投入资金收回与产权溢价获得。其中租金收回,是在家庭拥有部分住房产权期间,对非自有的产权部分,即政府或社会投资的产权部分,在使用过程中的费用的体现。具体见后文分析。投入资金收回与产权溢价的回收是在后期退出环节完成,即购房者欲获得房屋全部产权时,需通过提供土地收益等规定比例价款的方式,对物化的政府或社会投资部分进行购买。在这部分补偿金中,既涵盖了政府产权部分所对应的投资额,同时也包括了产权的溢价收益。至此,政府对居民的福利补贴被彻底抽回,住房失去其福利性并脱离现行保障体系;与此同时,政府会将所获补偿金重新纳入保障住房建设资金。长期来看,该模式不但可以提供可循环利用的保障资金,而且能够在一定程度上缓解政府大规模建设保障住房,特别是公共租赁住房建设环节所面临的资金约束问题,解决政府财政困境。此外,因为产权共有,住房使用者也是住房共有产权人,这种产权激励可以充分调动产权共有人,即保障对象,在使用过程中对住房的维护和适当的修缮,减少租赁式保障住房在使用期间的维修养护费用的投入,减少政府财政开支。

五、共有产权住房的定位与设计

(一) 共有产权住房的定位分析

1998年,《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》曾明确指出:“对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。”即高收入阶层的住房需求主要通过市场配置得到满足,而中低收入及最低收入、困难阶层的居住问题则需要由政府出面进行干涉,以住房保障的方式来解决。目前,我国住房保障制度主要包括产权式保障和租赁式保障两种,前者主要指经济适用住房、限价商品房,后者则以廉租房和公共租赁房为代表。但正如前文所述,在这种住房供应体系下,既难以满足住房消费,又忽略住房对中低收入家庭财富积累的影响。改革传统经济适用房为共有产权住房可以同时解决这些问题,但问题是其保障对象的定位与覆盖的范围是否有所变化?

本文认为,共有产权住房实行购房者与政府按份共同拥有产权,其产权份额和租金的具体确定均参照市场原则,那么进入的标准应该为所有无房户家庭开放,但考虑到共有产权住房更注重后期支付能力,如租金和抵押贷款的偿还。现阶段新型共有产权住房应在原来“针对中低收入人群提供保障”的限制原则基础上,将短期目标重点放在中等(潜在)收入阶层身上,强调产权共有、鼓励产权私有化;而长期目标,可以考虑覆盖所有无住房所有权的中低收入家庭。

由于我国地方差异和人口基数比较大,英国对共有产权按照任意比例划分的标准于我国来说就并不一定适用^⑥。基于我国当前经济社会背景,共有产权住房的供求需要政府适当介入,如规定购房者可以购买50%和75%的产权份额,这50%和75%的产权份额可以考虑以家庭首付加以后数年的住房公积金或住房抵押贷款支付。国家或社会投资者拥有其余50%或25%的产权,且这部分产权可以通过收取该产权份额对应的租金和资产溢价得以体现。这样,对于大多数中低收入家庭而言,共有产权住房不仅可以为其打开拥有住房产权的一个途径,缓解由支付能力有限被排除在住房市场之外的困境,可以分享拥有住房产权而带来的财富增长。同时,对政府或其他社会投资者而言,既避免了传统经济适用房的弊端,又满足其投资的有效回收,体现政府住房福利的公平。

当然,考虑共有产权住房也注重家庭的长期支付能力,对于已申请住房抵押贷款但仍达不到最低出资额标准的购房者,政府应根据其自身条件并结合相关政策规定,引导其暂时转入租赁式保障范围,享受公共租赁房形式的住房保障。

(二) 共有产权份额和租金的确定

对共有产权份额和租金的确定,本文认为应该参照市场原则“谁出资,谁受益”,同时,政府的住房保障则体现在,对建设环节的利润控制和后期租金补贴或抵押贷款的优惠方面,具体方案如下:

1. 共有产权份额的确定方案

共有产权份额的确定按照“谁出资、谁受益”,以成本定价为主要原则,在传统经济适用房价格的基础上加上土地出让金,确定共有产权住房的总价,如图 2 所示。

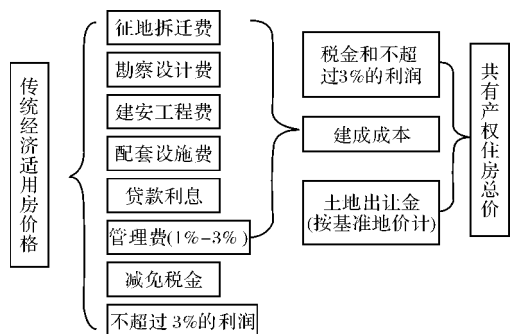


图 2 传统经济适用房与共有产权住房价格构成对比图

以武汉市为例,政府以 2007 年基准地价(见表 3),在不同区域建设共有产权住房,不同家庭可以根据自身情况购买不同区位的住房,按照 II 级住宅用地每平方米 4033 元的价格,加上建设成本,如每平方米 1800 元的建设成本,则每平米总成本为 5833 元。假设,某住户购买该套 60 平方米的共有产权住房,则该套共有产权住房的总价为 349980 元,该住户根据现有和未来的收入情况和可获得的贷款(包括公积金贷款和商业银行抵押贷款)等情况,可以选择购买 50% 或 75% 两种产权共有方式。以 50% 的份额共有则家庭需要在购买时通过已有的家庭储蓄或住房贷款等方式筹集 174990 元的资金。如该用户一定年限后还清住房贷款后,还有一定的支付能力,可以提出再次购买其余的住房产权,则第二次购买价格为市场重置价格的 50%。当然第二次购买时,也可以先购买其余 50% 产权的一半,然后第三次全部购买,最终获得住房全部产权。但值得注意的是,第二次或第三次购买应该以市场重置价格来计算其余产权的价格。

表 3 武汉市 2007 年、2004 年市区住宅用地基准地价表
(单位:元/平方米)

级别 年份	I	II	III	IV	V	VI	VII
2007 年	5848	4033	2853	2039	1410	1045	877
2004 年	4398	3221	2330	1715	1278	945	686

资料来源:武汉市住房保障和管理局网站。

2. 租金的确定方案

按照“谁出资,谁受益”,对不属于自己所有的产权部分,居民家庭应通过缴纳租金的形式对产权共有人进行收益补偿。租金的确定也基本参照市场租金,以同地段住房租金的平均水平为基准,扣除家庭拥有产权的份额比例进行缴纳。如,上述住户家庭,拥有该套共有产权的住房 50% 的产权份额,每月缴纳租金则为同地段住房平均租金的 50%;如该家庭购买的产权份额为 75%,其缴纳的租金则为市场租金的 25%。同时,政府还可以通过对该家庭收入状况的变化情况,按照公共租赁房的住房租金补贴标准,进行同类补贴。如该家庭在收入降低时,可以将其参照公共租赁房的租房标准,进行租金补贴,在家庭收入增加时,超出公共租赁房的补贴标准时,取消租金补贴。

当然,共有产权住房的保障性不仅体现在上述部分,还可以通过政府利率优惠或税收优惠来进行。

(三) 共有产权住房的优势特征分析

1. 相对传统经济适用房,共有产权住房的优势特征

(1) 在资金投入与回收方面,共有产权住房成本回收快,相对没有后期负担

传统经济适用房在后期退出时,按照政府规定的比例收取土地补偿收益,从而达到回收投资的目的。但是,由于购房者及政府的“有限产权”比例模糊,缺乏相关数据支持,因而在实际缴纳环节的可操作空间较大,极易导致政府投入资金的流失,长此以往便造成了“政府不断投入,房源却不断减少”的尴尬局面。共有产权住房强调出资者按各自出资份额共同拥有产权,明确产权比例并规定各方在后期退出时按比例进行回购,在一定程度上弥补传统经济适用住房的不足,有效避免保障性资源的持续流失,确保其福利性保障的延续。对政府而言,以“投入——收回——再投入……”方式对共有产权住房进行投资,一可以使资金得到充分循环利用,达到效益最大化;二可以在较短时间内实现成本回收以投入后续开发,相对没有后期负担。既解

决了财政困境,又有效避免了保障性资源(资金)的无偿流失。

(2)在价格构成方面,既体现社会公平又实现社会财富增长的分享

依据我国现行《经济适用住房管理办法》第二十条的规定:“确定经济适用住房的价格应当以保本微利为原则。其销售基准价格及浮动幅度,由有定价权的价格主管部门会同经济适用住房主管部门,依据经济适用住房价格管理的有关规定,在综合考虑建设、管理成本和利润的基础上确定并向社会公布。房地产开发企业实施的经济适用住房项目利润率按不高于3%核定;市、县人民政府直接组织建设的经济适用住房只能按成本价销售,不得有利润。”我国传统经济适用住房实施政府指导价,售价基本等同于其建设成本,企业参与开发时可附加控制在3%以内的利润(参见图2)。因此,购房者只须付出等同于建设成本(或略高)的价格,便可获得传统经适房的有限产权并对其实际占有、使用。

相比之下,共有产权住房的建设用地,由过去政府无偿划拨转变为有偿提供,可通过以基准地价的形式将土地出让金和土地开发环节税费等全额计入房屋成本,形成介于传统经适房与商品房价格的新型价格,从而真正意义上实现“由暗补向明补、由土地税费补贴向货币化补贴的转变”^⑩(参见图2)。

这种将货币化补贴计入房屋价格的方式,虽然在某种程度上抬高了住房的总体价格,增加了购房者负担^⑪,但也在体现其“保障性”的同时,体现了社会公平;同时,共有产权住房对中低收入家庭的保障作用应体现出“时效性”,政府只负责解决这部分家庭的暂时困难。凡具备资格且有意购买共有产权住房的家庭,事实上并非“完全困难”只是“相对困难”,即在较短时间内拿不出相对较大数额的购房款(例如申请住房抵押贷款后仍不具备完全支付能力),但是这并不意味着未来情况不会得到改善。因此,政府通过提供土地及税费减免等投资方式参与“购房”,不但能够在一定程度上确保保障性资源的公平分配与合理流转,最大化实现资源有效配置,而且以长远的、发展的眼光来看,在对共有产权进行划分时,这种定价机制更便于购房者与政府对各自产权份额的确定,与此同时,也为后期退出提供了依据。最后,共有产权住房为中低收入家庭提供通过拥有部分住房产权,分享社会财富增长的渠道,可以充分调动其积极性,促进社会的稳定与

和谐。

2. 相对公共租赁住房,共有产权住房的优势特征

(1)在产权归属方面,共有产权住房的产权既非公有也非私有

公共租赁住房是针对“夹心层”提出的一种租赁式住房保障。2010年6月七部委联合出台的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》明确了公共租赁住房建设的基本原则,即:政府组织,社会参与;因地制宜,分别决策;统筹规划,分步实施。我国公共租赁住房主要以新建、改建、收购等多种渠道筹集房源,其中新建房源是采取以配建形式为主、相对集中建设的方式。由于公共租赁住房“遵循‘谁投资,谁所有’原则,投资者权益可依法转让”,其建设一般又可以分为两种情况:一种是由政府自行组织、建造公共租赁住房并独享其完整所有权,随后投放保障住房市场租赁给符合条件的保障对象;另外一种情况则是由政府选择外包给企业或社会组织,让渡所有权及收益,负责建造及承租过程中的监管和指导工作。由此可以看出,上述两种情况前者为公有产权,后者为私有产权,公共租赁住房的产权归属只取决于其“建设者”,并同时受到政府及相关部门的管理和监督。对于租住者来说,由于公租房的实际产权归政府或企业所有而非个人,因此这种租赁式保障并不能为其提供某种分享社会财富增值的渠道,只能起到缓和和市场住房紧缺、满足特定人群住房需求的过渡性调节作用。

区别于租赁式保障住房满足住房消费的“救济性”和“过渡性”作用,共有产权制度旨在为特定人群提供一种产权式住房保障,并鼓励以住房产权私有化为目标的个人购房行为。如前文所述,共有产权住房的产权由各出资者按份共有,既非公有亦非私有,产权比例只取决于共有人出资额作比后的固定数值,且不受后期任何因素的影响。因此,购房者在完成一定数额的支付后便可获得对应比例的产权,并且能够在后期住房的处分过程中分享到同等比例的收益。相比公共租赁住房,共有产权住房不但能够为中低收入阶层提供一种“可将产权自有化”的保障性住房,而且也为其提供了一条分享社会财富增值的途径。

(2)在租金缴纳方面,共有产权住房的购房者只需对非己产权部分缴纳租金

由于共有产权住房属产权式保障,在未取得完整所有权的情况下,政府有必要作出规定要求住户定期、足额缴付租金,使其能够在“自食其力”的同

时享受到福利保障。因此,住户在购得住房并实际入住后,只需对非己产权部分(政府部分)支付租金。至于租金数额的确定,应结合当期租赁市场租金标准,按照产权比例进行计算;同时还可以根据政府住房租金补贴标准,在家庭收入发生变化时,进入和退出租金补贴系统。当然,共有产权住房在未取得完全产权时,与公共租赁房一样不可出售、转让;而在补齐土地出让金等相关价款、产权完全私有化后,便能够上市并流通。

此外,从今年我国保障住房发展情况看,建设公共租赁房作为考核地方政府的一项重要政治指标,会促使地方政府在短期内集中所有财力、物力和人力来完成该任务。但众所周知,保障住房的后期管理比建设环节面临的问题更多、更复杂,如果没有适宜的路径引入社会资本,采用上文提出的政府自行组建模式,那么在后期投入使用过程中无论是否采用市场租金,都需要政府的财政支出或补贴^②和后期有效管理,包括提供住房的物业管理服务等。但问题是当政府财政支出或补贴不足时,公共租赁房是否会重新步入传统福利住房的困境,再次出现通过公房出售来解决其面临的问题?本文认为,共有产权住房在给家庭一个拥有产权机会的同时,为公共租赁房后期的改革提供一个可行的思路。

六、共有产权住房发展的条件

我国住房保障未来的发展方向,不仅应满足所有家庭的居住权需求,而且应该建立以住房为依托的家庭“资产形成权”,同时解决我国住房消费不公与住房财产分配不公等问题。以“产权共有”改革我国产权式保障住房,通过对中低收入阶层的规范化住房福利保障,进而培育我国中产阶层的发展,缩小社会贫富差距。

考虑我国当前保障住房发展的实际情况,本文认为在我国发展共有产权住房,促进整个福利住房制度的良性运转,认为还应从以下两个方面为发展提供良好的条件:

1. 由政府授权,建立非营利性住房保障专业化管理机构,独立运作决策

针对当前保障住房参与主体、管理主体责任权利不明晰的状况,迫切需要建立起一个非盈利性质的住房保障专业化管理机构来处理相关事务。例如参照英国住房协会,由政府授权组建一个非营利性的独立机构,在负责住房保障日常事务专业化管理的基础上,对共有产权住房乃至整个住房保障制度

的运行实施调控并监督。针对共有产权住房的各项后期管理工作,包括维修基金的管理、租金的收取及分配、小区物业公司的招标工作等,可按照国家有关政策规定独立决策并执行。此外,该机构甚至可以作为融资媒介,联通购房者与银行之间的信贷业务,缩短购房周期、降低购买风险。

2. 由政府牵头,激励更多资源进入住房保障领域,鼓励民间组织参与合作建房

住房作为一种准公共产品,既可因其市场价值受到追捧,又需因其社会价值而受到一定的调控^③。政府必然首当其冲承担起该调控责任,对住房市场尤其是福利住房分配进行干预。然而“在处理复杂多变的现代社会事务时,民间组织往往比政府机构更灵活、更有针对性、更贴现实”,其不但“对政府行为能产生较好的补充和促进作用”,而且“往往也能反映出社会的健康与活力”。因此,通过引入适度竞争,鼓励民间组织参与合作建设共有产权住房,在实际操作过程中施行建管分家、监管分离,不但可以使保障资源在市场上更为高效的流转,更大程度地发挥其福利保障作用,而且能够在一定程度上对政府职责进行合理分摊,不失为一条双赢途径。

纵观世界范围住房历史发展,可知住房问题的复杂性,特别是当今住房问题的解决已不仅仅满足简单的住房消费需求,住房对家庭资产或家庭财富的积累,似乎更能彰显住房对家庭和社会的影响。本文基于家庭财产积累的视角,重新探讨我国住房近年来的住房改革,期望通过共有产权住房的构建,不仅解决我国住房消费问题,避免住房政策成为家庭财富的扩大器,实现住房政策的财富调节器功能,通过住房政策培育中产阶层的发展,实现我国住房政策与社会政策的有效融合,促进经济社会的全面发展,实现和谐社会的根本目标。

注释

① 涂滇庆:《经济适用房:取消、保留,还是改革?》,《中化建设》2011年第3期;陈杰:《停建经济适用房,兴办公共租赁房,以制度创新来实现上海住房保障事业的新突破》, http://blog.sina.com.cn/s/blog_65923dc30100hnki.html.

② 邓宏乾:《以“住有所居”为目标的住房制度改革探讨》,《华中师范大学学报》2009年第5期。

③ 张齐武、徐燕雯:《经济适用房还是公共租赁房——对住房保障政策改革的反思》,《公共管理学报》2010年第10期。

④ 张波、刘江涛:《经济适用房退出机制的构建》,《经济理论与经济管理》2008年第7期;陈淑云、耿丹:《经济适

用住房共享或产权比例的确定及退出》，《商业研究》2010年第10期；吴立群、张跃光：《共有产权住房保障制度及其实践模式研究》，《城市发展研究》2009年第6期。

⑤刘祖云、胡蓉：《城市住房的阶层分化：基于CGSS2006调查数据的分析》，《社会》2010年第4期；穆之俐：《住房配置贫富差距透视》，《上海房地》2010年第10期。

⑥李强：《转型时期城市“住房地位群体”》，《江苏社会科学》2009年第4期；李斌、王凯：《中国社会分层研究的新视角——城市住房权利的转移》，《探索与争鸣》2010年第4期。

⑦Rex, J. and Moor, R. *Race, Community and Conflict*. Oxford University Press, 1967.

⑧Malpass P. *Housing and Welfare State: The Development of Housing Policy in Britain*. Basingstoke Palgrave Macmillan, 2005.

⑨Catte p., Girouard N., Price R. & Andre C. *Housing Markets, Wealth and Business Cycle*. Economics Department Working Paper No. 194. OECD, 2004; Scanlon H. and Whitehead C. *Housing Tenure and Mortgage Systems: A Survey of Nineteen Counties*. Paper to ENHR Conference, Cambridge, 2004.

⑩P. Hilbers, W. H. Alexander, B. Angana, S. Haiyan. *House Price Developments In Europe: A Comparison*. IMF Working paper, 2008.

⑪Smart A. & Lee J. “Financialization and the Role of Real Estate in HongKong’s Regime Of Accumulation.” *Economic Geography* 79. 2(2003).

⑫⑬Zhu X. *Growing wealth Inequality and housing in the US*. Working paper 07-1. Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2007.

⑭谢博明：《台湾家庭所得与住宅消费之分配与变动：1980—2000》，《住宅学报》2006年第1期。

⑮Forrest R. & Lee J. “Cohort Effects, Differential Accumulation and HongKong’s Volatile Housing Market.” *Urban Studies* 2(2004).

⑯Majone G. “The European Community Between Social Policy and Social Regulation.” *Journal of common Market studies* 31(1993).

⑰李健正：《社会政策视角下的香港住房政策：积极不

干预主义的悖论》，《公共行政评论》2009年第2期。

⑱⑲唐钧：《中国住房保障问题：社会政策的视角》，《中央党校学报》2010年第2期。

⑳李强：《转型时期城市“住房地位群体”》，《江苏社会科学》2009年第4期。

㉑迈克尔·谢若登：《资产与穷人：一项新的美国福利政策》，高鉴国译，北京：商务印书馆，2005年，第295页。

㉒莫智、邓小鹏、李启明：《国外住房共有产权制度及对我国的启示》，《城市发展研究》2010年第3期。

㉓邓小鹏、莫智、李启明：《保障性住房共有产权及份额研究》，《建筑经济》2010年第3期。

㉔陈淑云、耿丹：《经济适用住房共享式产权比例的确定及退出》，《商业研究》2010年第10期。

㉕刘祖云、戴洁：《生活资源与社会分层——一项对中国中部城市的社会分层研究》，《江苏社会科学》2005年第1期。

㉖购房人自有产权比例通常为25%—75%，对住房协会持有的产权部分支付优惠租金，租赁年限为99年，可在具备能力后逐步申请购买剩余产权。与此同时，如果购房人由于收入下降或其他原因导致其自有部分贷款还款负担过重，也可申请降低份额，即向住房协会出售一定比例的产权。

㉗吴立群、张跃光：《共有产权住房保障制度及其实践模式研究》，《城市发展研究》2009年第6期。

㉘购房者实际购买此类共有产权住房时，只需支付部分产权的价格，因此即便住房总价格有所提高，并不影响购房者的前期支付，且同样能够体现经济适用住房的福利保障性。

㉙从目前看，公共租赁住房租金的收取标准各地有所不同，但总体看有两种方式：一是按照市场租金收取，但政府根据家庭的收入给予相应的补贴；一种是按照市场租金的一定比例收取，如按照市场租金的70%收取，但政府也要给运营机构一定的补贴。

㉚汪建强：《对英国保障性住房起源的研究与思考》，《山东工商学院学报》2010年第1期。

责任编辑 张静