

中国共有产权房政策的创新与争议

朱亚鹏

【摘要】 住房改革以来，中国城市居民的住房状况得到了整体改善。然而，在房地产市场繁荣发展的同时，住房价格不断攀升，很多中低收入家庭难以通过市场满足自己的住房需求。作为回应，中国政府采取了一系列措施对房地产市场进行干预和调控，同时推出各种住房保障的政策，力图缓解住房问题。共有产权住房政策是政府破解住房问题的最新尝试，也是我国住房保障模式的制度创新，体现出政府对社会需求的积极回应。论文追溯了共有产权房政策的发展历程，重点分析了共有产权房政策在满足城市居民的住房需求、丰富中国住房保障模式、推动中低收入家庭实现住房自有等方面的创新和优势，也讨论了这种新的住房供应模式可能存在的局限和争论，最后在肯定共有产权住房对完善住房保障体系意义的基础上，提出进一步研究的方向。

【关键词】 共有产权住房；住房保障；社会保障

我国住房领域面临供求失衡、投资过热、房价高企、居民负担能力不足、住房分化等问题，部分地区甚至存在地产泡沫风险。作为回应，中国政府一方面采取各种手段对房地产市场进行干预、调控，另一方面也在探索各种住房保障模式，满足城市居民的住房需求。除住房公积金制度外，政府先后推出廉租房、经济适用房、限价房、公租房、棚户区改造等政策措施，帮助不同收入群体实现住有所居。总体而言，以2010年公租房政策的提出为标志，我国住房保障体系逐渐从推动住房自有（鼓励居民购房）过渡到以租赁保障为主，公共租赁住房成为住房保障的主要形式。这种政策调整是对政府过去“片面推动住房自有以拉动经济增长”做法的修正，具有一定的合理性。然而，我国居民仍普遍拥有较强的“住房自有”倾向，因而面对中国房价的居高不下，很多中低收入家庭仍然希望通过国家的支持实现其拥有住房的梦想。

共有产权房政策是中国住房保障制度的重要创新。早在2007年，江苏淮安等地就开始试行政府与保障对象共同拥有住房产权的保障模式改革。不久，上海市也开始通过共有产权的方式完善经济适用房制度。地方性的政策试验逐渐得到中央的关注与回应，住房和城乡建设部（以下简

-
- 【作者简介】** 朱亚鹏，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授。主要研究方向：公共政策、社会政策。作者感谢中山大学政治与公共事务管理学院孙小梅对本文的贡献。
- 【基金项目】** 国家社会科学基金重大项目“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”（15ZDA050）；教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“资产为本的社会政策研究”（14JJD630014）。

称“住建部”)多次发文要求推进共有产权房政策改革试点。2014年4月,北京、上海、深圳、成都、淮安、黄石6市被确定为共有产权住房改革的试点城市。上海市不断完善共有产权房供应、分配、管理等方面的制度和实施细则,持续取得阶段性成果。北京市也于2017年正式推出共有产权房政策,提出5年内供应25万套共有产权住房的目标。同年9月,住建部出台文件,明确支持北京和上海开展共有产权房试点改革,要求两市进行制度创新,形成可复制、可推广的经验。可见,作为一种新的住房保障模式,共有产权住房政策在中央部门的支持下开始在各地推广和扩散。

作为一种满足较低收入家庭住房需求的住房保障模式,与其他保障形式相比,共有产权住房有何优点?可能对中低收入家庭产生什么影响?在完善我国住房保障制度方面,这种模式意义何在?本文主要对上述问题作出回应。文章首先考察中国共有产权住房政策提出的背景和发展历程,然后分析共有产权房在满足城市居民住房需求、完善住房占有模式与推动资产建设方面的优势和创新,同时探讨共有产权房实施可能出现的争议与不足。文章最后讨论共有产权住房对完善我国住房保障制度的意义,并指出未来的研究方向。

一、共有产权住房产生的背景

1998年全面住房改革以来,中国住房的货币化改革和政府鼓励住房自有的政策推动了房地产市场的快速发展,房地产业进入了黄金发展期。然而,由于我国住房政策长期过分强调住房的经济政策维度、忽视了满足住房需求的社会政策维度,住房市场出现了住房供应效率与住房公平双向缺失的现象^①。一方面,房价的持续高涨使得住房成为居民投机的重要渠道,从而导致了中国房地产投资过热和房价稳升不降。与此同时,尽管中低收入家庭对商品住房的承受能力有限,但他们对于获得住房的热情却未明显降低。在这种情况下,住房成为压在百姓头上的“大山”之一;另一方面,以廉租房、经济适用性住房为代表的中国住房保障体系的效果却未能尽如人意。住房不公,以及由此产生的财富鸿沟成为社会不公平的重要表现,甚至有引发社会不满,威胁社会稳定的危险^②。

面对上述问题,中国政府一方面综合运用税收、金融、货币、土地等手段遏制房价增长过快的势头,使具有一定购买能力的居民能够通过市场的手段获得住房;另一方面,中国政府努力构建了以廉租房、经济适用房为代表的保障性住房体系,力图满足中低收入群体住房需求。尽管这些措施解决了不少家庭的住房问题,但在制度设计和执行方面备受争议。如,经济适用房被批评为既不“经济”又不“适用”,存在政策定位不清晰,住房存量和供应不足,政策执行中存在腐败,住房分配不公等问题。廉租房政策则一直面临资金不足、资金来源不稳定、覆盖面过小、实施不力等问题。限价房同样具有供应对象不明确、定价困难、收益分配公平性等方面的问题^③。由于住房政策实施过程存在着的上述问题,加之房地产开发企业的推动,住房保障政策发生了一些重要变化。2007年,经济适用住房的目标群体从原来的“中低收入家庭”调整为“低收入家庭”,

① 参见岳经纶等:《中国社会政策》,格致出版社,2009年。

② 郑功成:《中国社会公平状况分析——价值判断、权益失衡与制度保障》,《中国人民大学学报》2009年第2期。

③ 朱亚鹏:《中国住房保障政策分析——社会政策视角》,《公共行政评论》2008年第4期。

从原来的“只售不租”改为“以出租为主”，限制出售或者内部市场交易。经济适用住房的出售要补缴土地收益和减免的税费等。尽管经济适用房供应对象和方式的重新界定有助于避免一些较高收入家庭通过购买经济适用房的方式牟取利益，但其供应对象的缩小则造成了更多既无力直接进入私人市场购房，又不能享受经济适用房补贴的“夹心阶层”出现^①。由于在公平性方面存在一定的争议，经济适用房遭遇声誉危机^②。因此作为可以购买的住房保障形式，经济适用房政策逐渐淡出政府文件^③。2010年《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》的公布，标志着国家的住房保障形式开始由“只售不租”向“只租不售”转变。2012年以后，经济适用房、限价房等鼓励中低收入家庭购买住房的保障政策日益式微。中国住房保障政策从“只售不租”到“只租不售”的转变客观上修正了住房保障过分强调住房自有、忽视租赁保障的弊端，有助于增强住房保障的针对性，提升公共资源使用效率，具有一定的合理性。然而，这种从一个极端到另外一个极端的调整同样引发部分民众的不满。一些具有一定负担能力的家庭并不满足于租房，他们还是希望通过政府的帮助实现住房自有。因此，如何降低住房市场的准入门槛、帮助中低收入家庭满足住房需求，使他们有机会分享房地产市场和经济发展的成果，成为一些地方政府需要考量的问题。在这种背景下，共有产权房在一些地区应运而生。

二、共有产权住房的发展历程

共有产权住房保障政策的出现是地方政府不断干预房地产市场，帮助中低收入家庭解决住房问题、促进住房自有的新举措。与其他公共政策领域的政策过程相似，共有产权房也经历了地方自发创新、试点、经验横向和纵向推广的过程^④。从2007年开始，共有产权房政策大致经历了两个发展阶段。

（一）地方创新与横向扩散（2007—2013）：从“淮安”模式到“上海”模式

共有产权房的探索始于江苏淮安。2007年底，淮安商品房价格约为每平方米3000元。虽然绝对价格不高，但是当时普通淮安家庭平均大约需要16.5年才能拥有一套90平米普通商品住房。严峻的住房保障形势给经济并不发达的淮安提出挑战^⑤。在这种背景下，淮安市开始探索新的住房保障模式。2007年8月，淮安市率先推出“共有产权住房”的概念，把原来“经济适用房”建设用地由划拨变为出让，住房的供应分配由政府包揽包办，变为政府和个人共同出资^⑥。土地划拨到出让之间的价差，以及政府给予经济适用房的相关优惠充作政府出资，形成政府在住房的产权份额。这样一来，购买政府保障房的低收入家庭和当地政府就可以按不同产权比例共享居民所购住房的产权。在实际操作中，保障对象和政府之间可以按照7：3或5：5两种产权比例签

① 朱亚鹏：《中国住房保障政策分析——社会政策视角》，《公共行政评论》2008年第4期。

② 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4期。

③ 陈杰、王文宁：《经济适用房供应对商品住房价格的影响效应》，《广东社会科学》2011年第2期。

④ 参见朱亚鹏：《住房制度改革：政策创新与住房公平》，中山大学出版社，2007年。

⑤ 参见鲍磊：《安得广厦千万间：“共有产权”的淮安模式》，江苏人民出版社，2011年。

⑥ 江苏省淮安市人民政府：《淮安：创新共有产权住房模式 构建新型住房保障供应体系》，住房和城乡建设部官网：http://www.mohurd.gov.cn/dfxx/201412/t20141223_219862.html，2014年12月23日。

订住房合同,共同申领《房屋共有权证》。此外,当购买共有产权住房的家庭收入高于政府规定标准时,只需交属于政府产权部分房产的市场租金,无需向政府退回住房。个人和政府分摊付款的办法使住房的产权得以量化,淮安市为满足“夹心层”群体的住房需求找到了可行之道。

一经推出,淮安模式就引起了关注,并逐渐被推广到其他地区^①。2008年5月,江苏省南通市开始着手试点“共有产权”模式的经济适用房^②。很快,湖北省黄石市也启动“可租可售、租售并举”的共有产权住房政策试验^③。

发轫于江苏省的共有产权房政策在上海市得到进一步的规范和发展。尽管上海市从2010年才开始供应共有产权房,但在申请审核、产权份额设计、分配供应及后期上市等方面,上海市都发展出了新举措^④。上海的共有产权保障住房制度是一种半封闭式的运作,它压缩了保障性住房的寻租空间,是对原经济适用住房制度的完善。在具体运行中,政府让渡出自己出资部分的住房使用权供住户免费使用,但不允许居民回购政府持有的产权^⑤。为使具体操作更加规范,上海市先后出台了《上海市共有产权保障住房申请、供应实施细则》《上海市共有产权保障住房(经济适用住房)准入标准和供应标准》《上海市共有产权保障住房供后管理实施细则》《上海市住房发展“十三五”规划》等一系列文件,详细规定、规范了共有产权住房的各项操作细节,并将申请流程电子化、公开化。在准入条件上,申请人不仅需要拥有上海本地城镇户籍,还要符合政府认定的住房困难和经济困难的“双困”标准。在供应标准方面,上海市共有产权房也比较灵活,调整了对部分申请对象的住房面积核算方式,有利于更好地解决他们的住房困难^⑥。

(二) 政策创新与纵向推广(2013—):由中央推动的共有产权房政策

2013年以来,共有产权住房成为中央政府深化住房保障制度探索的重点方向。2013年底,在全国城乡工作会议上,住建部首次提出“探索发展共有产权房”。随后,政府高层多次在公开场合呼吁地方政府探索和推广共有产权房制度。2014年3月,李克强总理在政府工作报告中明确提出,要“针对不同城市情况分类调控,增加中小套型商品房和共有产权住房供应”^⑦。时任住建部副部长齐骥也表示,将选择部分供需矛盾突出、房价压力大的城市开展共有产权住房试点,以便摸索经验、形成全面的指导意见^⑧。在《新型城镇化规划》招待会上,齐骥再次提出“要发展共有产权房”^⑨。

① 李炜:《江苏淮安:探索共有产权经济适用房》,《中国地产市场》2009年第7期。

② 江苏省南通市房地产业协会:《南通试点“共有产权”经济适用房》,中国建设报网:http://www.chinajsb.cn/gb/content/2008-05/05/content_242508.htm,2008年5月5日。

③ 湖北省黄石市房地产管理局:《黄石:化繁从简 创新住房保障机制》,湖北省住房和城乡建设厅官网:<http://www.hbzfhcxjst.gov.cn/Web/Article/2012/04/16/0839292400.aspx?ArticleID=18e5fd74-e9c2-4923-8265-3da2c3bbd7f5>,2012年4月16日。

④ 崔光灿、姜巧:《上海共有产权保障住房运作模式及效果分析》,《城市发展研究》2015年第7期。

⑤ 参见虞晓芬、金细簪、陈多长:《共有产权住房的理论与实践》,经济科学出版社,2015年。

⑥ 上海市住房和城乡建设管理委员会:《关于对部分共有产权保障住房(经济适用住房)申请对象调整住房面积核算方式的意见》http://www.pudong.gov.cn/shpd/news/20141015/006002_b58560cc-8afa-43ff-970b-73812eff1a62.htm,2014年10月17日。

⑦ 李克强:《政府工作报告(2014年)》,国务院官网:http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/14/content_2638989.htm,2014年3月14日。

⑧ 住房和城乡建设部:《今年将开展共有产权住房试点》,人民网:<http://finance.people.com.cn/n/2014/0307/c70846-24554194.html>,2014年3月7日。

⑨ 陈杰:《从改革大视野看共有产权房》,《解放日报》,2014年4月11日第11版。

同年,住建部把北京、上海、深圳、成都、淮安、黄石 6 座城市确定为共有产权住房试点城市^①。

此后,各地共有产权住房的探索进入新阶段。2014 年 6 月,江苏省住建厅拟定《关于加快推进住房保障体系建设重点任务落实的通知》,要求完善经适房共有产权制度并在全省推广^②;7 月,四川省政府颁布《健全住房保障和供应体系专项改革方案》,要求探索建立共有产权住房制度^③;年底,四川省德阳、宜宾,湖北省宜昌、秭归等也加入共有产权住房政策试验^④。2015 年,湖北省政府扩大了共有产权房的覆盖范围,尝试将农民工纳入政策目标群体^⑤。上海市则在共有产权房的制度化、规范化方面继续探索,于 2016 年先后颁布共有产权保障住房申请、准入、供应标准、后续管理等实施细则,并在《上海市住房发展“十三五”规划》中进一步明确了共有产权住房的各项操作细节。2017 年 8 月,北京市出台《共有产权住房管理暂行办法》(征求意见稿)和规划《导则》^⑥,标志着中国的共有产权住房试点取得新进展。地方政府的试点改革得到中央政府的肯定。2017 年 9 月,住建部发布《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》,明确肯定北京、上海两地在共有产权住房政策探索中取得的成果,鼓励两地进一步创新,摸索出可复制、可推广的经验。

三、共有产权住房的制度创新

(一) 住房保障模式创新:扩展保障范围和形式

住房制度改革以来,我国住房保障主要有两种形式:廉租房和经济适用房。在过去的近 20 年中,中国的住房保障经历了“只售不租”到“只租不售”的急转弯。既有的住房保障模式备受争议。廉租房主要针对同时遭遇经济贫困和住房困难的最低收入家庭,供应量非常有限;经济适用房是住房保障的主要形式,实行只售不租,目标是通过政府支持,推动中低收入家庭购房住房。房改初期,国家解决住房问题的重心是通过政策支持推动住房自有^⑦。住房自有的产权政策也确实激励了中国城市居民的住房消费,推动了地产市场的快速发展。但与此同时,也带来了房地产业投资过热,住房市场投机盛行、房价高涨等问题。购置住房超出很多普通家庭的负担能力范围,引发社会强烈不满。为此,2010 年中央政府推出公租房,逐步淡化了经济适用住房政策。此后,又强调“租售并举”和“租售同权”。总之,住房“买”和“租”的“二分法”不能满足不同群体差异化的住房需求,也未将“夹心层”群体纳入到住房保障的政策视野。

① 住房和城乡建设部:《关于做好 2014 年住房保障工作的通知》, http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201404/t20140425_217777.html, 2014 年 4 月 22 日。

② 江苏省住建厅:《共有产权房淮安模式破解买房难 有望全省推广》, <http://js.people.com.cn/n/2014/0704/c358232-21575204.html>, 2014 年 7 月 4 日。

③ 四川省人民政府办公厅:《关于印发健全住房保障和供应体系专项改革方案的通知》, <http://www.sc.gov.cn/10462/10883/11066/2014/7/12/10307248.shtml>, 2014 年 7 月 10 日。

④ 湖北省人民政府:《探索共有产权住房有新进展 新增三城市作为省级试点》, http://www.hubei.gov.cn/zwgk/bmdt/201412/t20141219_601819.shtml, 2014 年 12 月 19 日。

⑤ 湖北省住建厅:《关于解决农民工住房问题的指导意见》, http://www.hubei.gov.cn/zwgk/bmdt/201412/t20141219_601819.shtml, 2015 年 7 月 1 日。

⑥ 朱迅焱:《“共有产权房”打开社会流动新通道》,《南方周末》,2017 年 8 月 17 日第 8 版。

⑦ 贾广葆、马似鹏:《共有产权:经济适用住房的新模式》,《城市开发》2007 年第 6 期。

作为一种住房保障的创新,共有产权住房能够补充住房租赁和住房自有两种产权模式的局限,为中低收入群体和“夹心阶层”提供多样化的住房选择^①,并能够打通住房保障与住房市场的割裂状态。首先,共有产权房把“夹心层”纳入住房保障的范围,扩大了住房保障的覆盖面,有助于解决中低收入群体的住房问题。其次,作为一种过渡性的产权占有模式,共有产权住房丰富了我国住房保障的途径和形式。再次,共有产权房制度设计灵活,有利于目标群体家庭根据自身经济条件和偏好选择产权份额,满足差异化、不同层次的住房需求^②。最后,通过政府资助,共有产权住房能够与普通商品住房市场接轨,化解了经济适用住房以划拨土地的方式运作、与市场不接轨的弊端,有助于促进保障性住房与商品房市场的“无缝衔接”^③。

(二) 社会保障方式创新: 推动中低收入群体住房资产自有

通过政府与保障对象之间“共有”住房产权的创新,共有产权房有助于推动低收入阶层实现“自置居业”,并经住房资产累积效应分享住房升值和经济增长的成果。

众所周知,住房是中国百姓家庭财富最主要、甚至是最重要的部分。是否拥有住房产权对普通家庭的财富积累和社会地位有着极为重要的影响。在一些西方国家,人们普遍相信,政府在促进公民实现拥有住房、积累住房资产的目标方面应该有所作为^④。在20世纪80年代新自由主义浪潮下,英美等国基于“以资产为本”的社会政策理论形成了“居有其屋”的观念^⑤。长久以来,美国都自我标榜“能让大多数人都拥有住房”,政府采取多种公共刺激政策,如降低抵押贷款利率和增加公共基础设施建设等,鼓励年轻人攒钱购房。他们常自豪地说,60%美国人都有自己的房子^⑥。中国也发生过相似的故事。20世纪90年代以来,中国政府开始鼓励和强调住房私有化和社会化,力图通过发展自有住房改善民众的居住条件。在住房货币化改革过程中,政府将大量公有住房出售给私人,个人获得的是完整的住房产权。有数据显示,2002年,中国的住房自有率一度达到80%^⑦。但随着中国住房市场日益严峻,2003年以后,很多对住房产权有需求的群体无法再通过市场的手段满足其“居有其屋”的梦想。伴随着住房价格只升不降,越来越多的青年一代被排除在当今的住房市场之外。面对房价高涨的现实,他们很难实现住房的自有或积累住房资产,逐渐沦为“租房一代”^⑧。

鼓励住房自有的政策导向使各国政府获得了广泛的民众支持。越来越多的人相信,拥有住房资产具有广泛的经济、社会和心理的积极影响和福利效果^⑨。尽管有证据显示,过高的住房自有

① 刘洪玉等:《共有产权住房制度促进住房保障和供应体系建设》,《清华金融评论》2014年第5期。

② 严荣:《完善共有产权住房体系建设研究》,《经济纵横》2015年第1期。

③ 《淮安探索“共有产权房”》,《人民日报》,2009年7月13日第19版。

④ Francis Mok, James Lee, "Just Housing Policy: Is There a Moral Foundation for a Homeownership Policy?" *Housing Studies*, 2013, 28(6).

⑤ Ray Forrest, *False Promises? Home Ownership and Wealth Reconsidered*, Urban Research Group-City University of Hong Kong on Cities Working Paper Series, 2015, WP No.1.

⑥ 参见(美)理查德·佛罗里达:《你属哪座城》,北京大学出版社,2009年。

⑦ 郑思齐、刘洪玉:《从住房自有化率剖析住房消费的两种方式》,《经济与管理研究》2004年第4期。

⑧ Kim McKee, "Young People, Homeownership and Future Welfare," *Housing Studies*, 2012, 27(6).

⑨ John Doling, Richard Ronald, "Home Ownership and Asset-based Welfare: The Case of Belgium," *Journal of House and the Built Environment*, 2010, 25(2).

率并非完全是一件好事,但仍有很多群体对住房产权具有极大的渴求。在这种背景下,在加快“建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”意义上,共有产权房政策无疑是重要的制度创新。拥有住房可以使房屋所有者培养出一种未来取向,让事业正在起步的年轻人更容易展望未来,促进人力资本的发展,以及社会资本的积累,帮助低收入家庭跳出“贫困陷阱”。它是推动对住房产权有需要的中低收入者拥有房产的快速通道,也是实现社会阶层向上流动的窗口^①。作为帮助受保障人拥有住房产权、享受住房附加值的一种手段,淮安等地的共有产权住房有助于受保障的中低收入群体享受上述福利。北京共有产权房政策规定,共有产权住房的购买者在可以满足住房需求的同时,也有机会享受北京市优质的教育、医疗及其他公共资源和服务。这是打破社会流动固化的重要手段,对推动社会公平具有重要的示范效应^②。

(三) 住房产权分配创新:厘清产权比例,明确权益责任

相比于传统的经济适用性住房政策,共有产权房最大优点是产权明晰。一般认为,住房产权界定越明晰,资产被非法侵占的可能性就越小,房产的价值就越大^③。对整个社会来说,住房权利的分配非常重要,它会影响到人们对自己住房所采取的行为,尤其是对住房进行的修缮和改善性投资,也会影响公共和私人部门之间的权利平衡^④。中国公有住房的制度和产权安排经历了多次变动,在补贴出售、自建公助、合作建房、集资建房等保障方式下,各地住房产权出现了“有限产权、部分产权、全部产权”等多元结构^⑤。在一定程度上可以说,共有产权住房以分割产权份额的方式,兼顾了住房保障资源的消费和投资属性^⑥。

经济适用房和限价房政策曾在解决中低收入家庭住房问题方面发挥了一定作用。但由于产权界定不清,相关政策条例对房屋增值部分的利益归属规定模糊,经常引发争议。如依照原《管理办法》,购房者无须承担财务风险,则客观上会放大居民的购房需求,很多原本有能力购买商品房的群体,也涌入到经济适用住房的队伍之中^⑦,从而引发了真正有需要的群体不满。原有《管理办法》对“有限产权”定义不明晰,不仅为地方政府寻租腐败留下了空间,也为“与民争利”、引发住房产权纠纷埋下了伏笔。例如,在2008年,广州市政府以低于市价30%的优惠价格向符合条件的家庭供应限价房,并规定居民购买限价房后5年内不许上市交易,5年后交易时还要把房屋升值部分的70%补交给政府。这些规定引发了购房者的强烈不满。

另外,共有产权住房的个人产权部分与普通商品房一样,具有保值增值的功能,可抵押、可转让,并可将资产变为资本。它能够与商品房市场接轨,可以实现住房商品性与保障性的统一,这都是传统经济适用房模式所不具备的。进一步看,由于产权规定清晰,当受保障人准备退出住房保障机制时,住房升值收益和转让程序也有据可循。

① 申卫星:《经济适用房共有产权论:基本住房保障制度的物权法之维》,《政治与法律》2013年第1期。

② 朱迅珪:《“共有产权房”打开社会流动新通道》,《南方周末》,2017年8月17日第8版。

③ 参见巴泽尔:《产权的经济分析》,三联书店,1997年。

④ 参见 Shlomo Angel, *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, Oxford University Press, 2000.

⑤ 王绍孟:《浅议房改房屋产权多元化及其管理》,《房地产经济体制改革》1998年第12期。

⑥ 严荣:《完善共有产权住房体系建设研究》,《经济纵横》2015年第1期。

⑦ 参见虞晓芬、金细簪、陈多长:《共有产权住房的理论与实践》,经济科学出版社,2015年。

四、共有产权房政策的局限

共有产权房弥补了原有住房保障设计中的不足,降低了城市居民拥有住房产权的门槛,具有明显的优点。然而在实践中,共有产权房政策也暴露出不少问题。除普遍面临的资金难题^①之外,围绕共有产权住房政策的争议主要包括:住房的资产效应及其所引发的公平争议,住房市场下行风险,以及物业管理面临困境等。

(一) 资产效应及公平争议

尽管不少研究强调,拥有住房能够带来各种经济、社会和心理方面的积极效应,但住房产权能在多大程度上消解住房问题、促进经济发展,则是存在一些争议的。

在一定时期内,尤其是住房市场化早期,鼓励住房产权自有确实是诉诸个人和家庭利益的“权宜之计”,但这并不意味着历史上高度有效的政策仍然适用于今天。住房产权自有与当今社会劳动力的高流动性、高灵活性的需求有些不一致。有学者认为,住房自有的梦想属于已经过去了的工业时代。当今时代,过分强调住房自有,会极大地限制人口流动。尤其是在城市化的进程中,随着人口流动性的加强,单纯依靠发展自有住房,无法满足多样化的居住需要。英国经济学家安德鲁·奥斯瓦尔德认为,住房所有权最终会束缚人们,从而阻碍人口尤其是中低收入群体的流动^②。还有学者认为,住房占有方式从租赁转到自有本身并不必然能够带来更大的权益。基础设施和公共服务、住房权的立法、社区特征、社会保障等因素,都比拥有住房产权要重要得多^③。如果没有稳定的收入来偿还抵押贷款,或者不幸失去工作能力,那么走向住房自有的选择,也可能意味着灾难^④。

此外,鼓励中等收入阶层获得住房资产的做法,理论上有可能扩大贫富差距的可能,因为这对低收入群体来说可能并不公平。毫无疑问,共有产权住房帮助部分中低、甚至中高收入群体解决了住房问题,但它毕竟也挤占了稀有的土地资源。只有在不同代际和横向群体之中都能够具有平等机会获得住房资产的情况下,这类政策才是可持续的^⑤。甚至还有学者认为,住房产权自有其实才是产生住房不公的首要原因^⑥。以资产为基础的社会福利固然可以激发人们为未来付费的积极动机,但未能获得住房产权的人,获得产权的可能性将会更低。住房产权的自有既是住房不公的表现形式,又是其实现工具^⑦,在一定程度上甚至可以说,正是很多人的住房产权自有造成了他人的财富贫困^⑧。

共有产权住房的功能定位是公平争议产生的源泉。共有产权房如果能够顺利转化为普通商品住

① 张巍、王磊、王佳丽:《共有产权住房 PPP 融资模式应用研究》,《建筑经济》2015 年第 6 期。

② Andrew Oswald, David Blanchflower, Peter Sanfey, "Wages, Profits and Rent-sharing," *Quarterly Journal of Economics*, 1996, 111(1).

③ 参见 David Madden, Peter Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*, Verso, 2016.

④ 参见 David Madden, Peter Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*, Verso, 2016.

⑤ John Doling, Richard Ronald, "Home Ownership and Asset-based Welfare: The Case of Belgium," *Journal of House and the Built Environment*, 2010, 25(2).

⑥ 参见 David Madden, Peter Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*, Verso, 2016.

⑦ 参见 David Madden, Peter Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*, Verso, 2016.

⑧ Ray Forrest, *False Promises? Home Ownership and Wealth Reconsidered*, Urban Research Group-City University of Hong Kong on Cities Working Paper Series, 2015, WP No.1.

房,那么中低收入家庭就有机会获得财富增值的机会,实现参与分享经济增长的红利。这对购买到共有产权的家庭来说当然是重大利好,但是对于没有申请到共有产权住房以及收入更低的城市贫困阶层来说却并不公平。因此,有学者认为,共有产权房只应该保“住有所居”,不应促“资产积累”。当然,无论是作为“保障住房”还是“政策性商品房”,共有产权房的功能定位应该放在具体城市规模和状况下进行考量。如,以淮安等为代表的三四线城市,帮助受保障人获得住房产权有利于助其实现“居有其屋”,上海市和北京市的共有产权房理论上不具有投机获利的价值。

(二) 市场不确定性与风险

与购买商品住房一样,购买共有产权住房的居民能够享受房价上涨带来的收益,但也必须承受房价下跌带来的风险和损失。住房产权能否促进家庭财富的积累,在很大程度上取决于房价变化。只有房价不断上升的情况下,住房所形成的个人和政府的产权收益才会增加;而一旦房价下降,则二者的产权收益都会下降,出现“一损俱损”的局面。这种逻辑关系很可能使地方政府失去调控房价的动力,甚至产生推高房价的积极性^①,这样就背离了住房保障的初衷。

与英国住房协会等社会组织作为产权共享者相比,中国地方政府在风险管控和管理方面都不够灵活。理论上,中国政府缺少应对市场风险的能力和技巧,也缺少预防市场风险的内在动力和积极性。当住房市场处于下行期时,共有产权住房会面临资产缩水所带来的风险,而这种风险在政府和购买者之间的分担具有不对称性的特征。如,上海规定,如果购房人取得房地产权证未满5年时打算购买商品住房,则应当腾退共有产权保障住房,由政府指定住房保障机构回购,回购价格为原购房款加同期银行存款利息。共有产权房购买满5年时,购房人可以购买政府产权份额,也可上市转让。如果上市转让政府具有优先购买权,政府按照房源项目市场基准价格进行购买,市场基准价格由住房保障机构委托房地产价格评估机构参考相邻地点、相近品质的商品住房价格评估。政府未回购的住房,则进入楼市交易,交易后政府按约定比例分享收益。按此规定,政府的回购行为相当于政府对共有产权住房承担原价收回的兜底责任,实际上是为房价“只涨不跌”的风险担保。而如果房价持续上涨,则政府寻租行为难以有效避免^②。

(三) 物业管理低效与立法缺失

公共住房管理一直是住房保障的难题。共有产权房如何有效管理必然成为影响政策实施和政策效果的巨大挑战。据调查,在淮安约35%的保障对象对共有产权房保障小区的物业管理不满意^③。共有产权住房涉及计划、建设、买卖、租赁、后续管理等复杂事项,仅靠住房保障部门难以实现快捷、高效管理,需要专门的机构来负责^④。共有产权住房的物业定价、收缴、维护是该政策有效实施、取得良好政策效果所面临的主要难点之一。在共有产权房制度下,购房人出资获得房屋的部分产权,但却拥有房屋的全部使用权。常见的做法是,政府放弃了对应产权比例的房屋使用权,也不要求对

① 燕农:《为共有产权房鼓掌尚宜慎重》,凤凰网: <http://finance.ifeng.com/roll/20090622/822453.shtml>, 2009年6月22日。

② 陈杰:《共有产权房的路该如何走》,《中国房地产》2014年第11期。

③ 刘远胜、封海洋、孟月:《“淮安模式”共有产权住房全国试点工作完善与创新研究》,《统计与管理》2014年第12期。

④ 郜浩、吴翔华、聂琦波:《共有产权经济适用房运作体系研究》,《工程管理学报》2011年第2期。

应产权比例的租金报偿,但购房人需要承担物业费,以及房屋所有的维修与管理费用。因此很多政府往往规定房屋的专项维修资金和物业管理费全部由购买家庭承担。但随着时间的推移,房屋修缮费用势必会大幅上升,购房家庭是否有意愿和能力承担不断上涨的物业管理成本和责任?

共有产权房的管理困境之一在于,政府既很难承担作为共有人的义务,也难以行使其权利。产权共有的双方由于出发点不一致,必然会导致许多纠纷^①。为了不侵害产权占比较少一方的权益,共有产权房的管理恐怕不能照搬资本多数决定的做法,但具体怎么操作,我国现行法律政策缺乏有关规定^②。立法方面的空白会造成共有产权人在权利遭到第三方、甚至是政府方面侵犯时无处申诉,正当权益得不到有效保障的可能。此外,共有产权房涉及购房人与其他产权方之间的责任权利划分,也需要进一步理顺,并做到更加有法可依。

五、讨论与结论

共有产权住房政策是我国住房保障制度的最新进展和制度创新。在解决住房问题、完善住房保障和住房供应模式、推动社会公平等方面,这一政策具有重要意义。

首先,共有产权房扩大了我国住房保障的覆盖群体,回应了被市场排斥又无法获得政府保障的夹心阶层的住房需求。其次,共有产权房丰富了中国住房保障的方式和路径,是我国住房产权方面的重要发展与创新。共有产权住房介于公共租赁和可负担住房之间,是一种过渡性的、高度灵活的产权占有模式。它可以满足中低收入家庭差异化的住房需求,有助于实现住房保障供给与保障对象支付能力之间的匹配和协调,是一种更加“精准”的住房保障模式。

再次,共有产权房丰富了中国住房供应模式,弥补了住房消费阶梯中缺失的环节,形成租赁保障、共有产权、市场租赁和市场购买之间的多层次住房供应和消费梯度。与此同时,这种政策模式也建立起了一种住房保障与住房市场对接、转化机制,化解了以前住房保障与住房市场完全割裂的弊端。

最后,共有产权房不仅能够有效满足中低收入家庭的住房需求,还可以推动他们住房资产的积累,有助于缩小中国当前日益扩大的收入和财富差距,激励购房者改变生活态度、积极工作,进而促进社会稳定和公平。同时,拥有房产也可以增加购房者心理和经济方面的安全感,有助于形成对所在城市和社区的归属感。

共有产权住房意味着一种选择和一个方向,而非一种最终解决办法。最终的解决方法只可能是在坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位下,加快建立多主体供给、多渠道保障的住房供应和保障体系。作为对社会需求的一种回应和制度创新,共有产权住房政策具有明显的优势和特征,它解决了经济适用住房寻租空间大的问题,扫除了“双轨制”带来的模糊地带^③。就住房占有模式创新来说,其在住房产权的“自有”和“没有”之间创造了“共有”的新空间,有效连接了我国住房保障体系和商品房市场体系。尽管在制度设计、建设管理、公平性等方面,共有产

① 谢增毅:《公共租赁住房法律问题初探》,《中国社会科学院研究生院学报》2011年第2期。

② 邓小鹏、莫智、李启明:《共有产权住房处分中决议规则的选择》,《现代管理科学》2010年第2期。

③ 参见虞晓芬、金细簪、陈多长:《共有产权住房的理论与实践》,经济科学出版社,2015年。

权房政策还存在一定的风险和争议，但在补充和完善中国住房保障体系方面，共有产权住房政策依然具有重大价值。不过，需要强调的是，国家层面推动的共有产权住房城市试点至今仅约4年，目前尚无法对共有产权住房政策的运作效果和经济、社会影响进行准确评估。未来的研究可以采用实地调研、多案例比较等方法对不同地区的共有产权模式及其政策影响进行实证研究和比较分析，也可以关注影响共有产权房政策采纳、扩散的因素和机制。对中国共有产权住房的研究有助于检验资产为本的社会政策和住房资产累积效应理论在中国的适用性和解释力，也有助于理解和把握中国住房政策发展的趋势和中国住房体制的独有特征。

Innovation and Controversy of Shared-ownership Housing in China

Zhu Yapeng

(Centre for Chinese Public Administration Research/School of Government, Sun Yat-sen University,
Guangzhou 510275, China)

Abstract: Ever since housing reforms, the housing conditions of urban residents in China have been improved as a whole. However, along with the booming housing market and the rapid rise of property prices, many middle and low-income households find it difficult to afford to buy or rent in the market. In response, the Chinese government has adopted a range of measures to regulate the real estate sector and provide affordable and public rental housing to alleviate housing problems. The Shared Ownership Housing represents the government's latest effort to address social needs and an institutional innovation to tackle housing problems. This paper firstly outlines the development of Shared Ownership Housing policy, and then analyzes its advantages as an innovative strategy to satisfy the housing needs of people, provide them with housing protection, and boost home-ownership for middle and low-income households through the shared ownership between the government and purchasers. Limitations and controversies in policy design and implementation are also touched upon. The paper concludes by pointing out the research agenda in the future and proposing recommendations for improving this policy innovation.

Key words: shared ownership housing; housing protection; social security

(责任编辑: 李莹)