
我国共有产权住房制度的优化策略

——基于八个城市的政策文本分析

刘广平 刘晓越¹

(河北工业大学 300401)

【摘要】: 共有产权住房制度是健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的重要的住房制度安排,这一政策的推出不仅有利于深化住房供给侧结构性改革,还有助于完善住房保障体系和规范共有产权住房的建设与运营管理。在制定共有产权住房法律政策时,首先需要明确立法的目的,以指导具体实施细则的制定,这是共有产权住房法律政策设立的起点和归宿。同时,制订共有产权住房法律政策时,也需要参考具体实施细则的可操作性。因此,立法目的与各实施细则之间是相辅相成的关系。

【关键词】: 共有产权 住房制度 住房属性

【中图分类号】: F293.346 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)05-0098-010

我国共有产权住房建设起步较晚,在具体的制度设计和执行方面与发达国家共有产权住房制度存在较大不同,其中最主要差异体现在共有模式上。我国共有产权住房的共有模式只有1种,即房屋所有权由政府 and 购买者共同所有,而土地所有权完全归政府所有。英国的共有产权住房计划是住房协会与购房者共有,主要包括共有产权(Shared Ownership Housing)和共享权益(Shared Equity Housing)两种形式。美国的共有模式更是灵活多样,采取购房者与住房公共机构、社区土地信托基金机构或住房合作社共有的模式,主要包括分享增值收益贷款(Shared Appreciation Loans)、限制合同住房(Deed-Restricted Housing)、社区土地信托(Community Land Trust)和有限产权合作房(Limited Equity Cooperatives)4种形式(胡吉亚,2018)。由于我国共有产权住房制度与国外共有产权住房制度不同,有其自身的特点,因此有必要对我国共有产权住房制度开展深入分析。本文以北京、上海、广州、南京、西安、珠海、烟台和佛山等8个城市的共有产权住房政策文件为样本对象,对这些城市共有产权住房的制度差异进行对比分析,剖析政策制度内在的关联机制,并给出优化现有共有产权住房政策的建议。

一、我国共有产权住房发展历程

住房问题一直是各国政府与各社会阶层关注的热点之一。在过去40多年间,各国政府都在探索不同的住房制度,完善住房保障体系,努力解决各自面临的住房问题。就我国而言,住房制度改革始于1980年,在此之前主要实行以实物分配和低租金为主要特征的福利分房政策。为了提高住房自有率,增加房屋供给量,我国在1998年正式实行了住房市场化改革,同时建立以经济适用房为主的城镇住房供应体系。自此,我国房地产市场进入了黄金发展期,但也引发了新的住房问题。我国房地产投资过热,房价持续高涨,严重超出了国民收入的负担能力,由此产生的不公平现象导致社会矛盾集聚(朱亚鹏,2018;Li, Xie & Chen, 2019)。虽然在此期间,为解决上述问题,我国逐步建立起以廉租房、经济适用房、公租房、限价房等为主的多层次住房

¹作者简介:刘广平,管理学博士,河北工业大学经济管理学院副教授。

刘晓越,河北工业大学经济管理学院硕士研究生。

基金项目:河北省社会科学基金(编号HB20GL033)

保障体系，但政策实施效果并不理想。一方面，以经济适用房为主的制度设计存在漏洞，保障范围有限，并且容易产生寻租、腐败等行为；另一方面，以公共租赁为主的保障房政策忽视了住房所有权对家庭财富积累的影响，难以满足中低收入群体对住房自有的需求(李哲、李梦娜，2018)。因此，政府探索了新的保障房模式——共有产权住房。

2007年，国务院出台《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，明确要求各地各级政府要积极履行公共服务职能，切实解决好困难家庭的住房问题。在国务院文件的指导下，江苏省淮安市政府对传统经济适用住房进行改革探索，将经济适用住房的建设用地由划拨变为出让、供应分配由政府包揽包办变为政府和个人共同出资，率先推出共有产权住房模式，颁布了《淮安市安居工程实施意见》，并于2010年正式印发《淮安市共有产权经济适用住房管理办法(试行)通知》，改进和规范经济适用住房建设、供应、交易和管理行为。随后，共有产权住房模式引起了全国关注，2014年住房和城乡建设部发布《关于做好2014年住房保障工作的通知》，确定北京、上海、深圳、成都、淮安、黄石为共有产权住房试点城市，探索发展共有产权住房。在同年的政府工作报告中，强调“增加中小套型商品房和共有产权住房供应”，表明了共有产权房工作正式列入政府工作日程。2016年，上海出台《上海市共有产权保障住房管理办法》。2017年，北京制定《共有产权住房管理暂行办法》，明确了未来5年供应25万套共有产权住房的目标。2017年，住房和城乡建设部印发《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》，支持北京、上海深化发展共有产权住房试点工作，鼓励两市以制度创新为核心，结合本地实际，在共有产权住房建设模式、产权划分、使用管理、产权转让等方面大胆探索，力争形成可复制、可推广的试点经验。2019年，国务院发布《关于支持河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见》，指出雄安新区个人产权住房以共有产权房为主。在中央政府的大力支持和引导下，截至2020年11月，我国有20多个城市结合各自经济发展水平和居民住房状况推出了共有产权住房政策或项目。

二、共有产权住房制度比较

本文从立法目的、住房属性、户型设计、申购对象、抵押管理、销售价格、产权份额、回购价格、转让管理和出租管理等10个方面，对8个样本城市的共有产权住房制度进行对比分析。

(一)立法目的

共有产权住房的立法目的主要包括以下几个方面：完善住房保障体系、规范共有产权住房建设与管理、建立健全住房制度、深化住房供给侧结构性改革、满足居民住房需求和改善居民居住条件、吸引人才、促进产业发展等。其中，前6个是大多数城市共性的立法目的。吸引人才和促进产业发展是珠海共有产权住房政策特有的立法目的。值得注意的是，结合各城市的申购对象来看，西安市共有产权住房的申购对象包括各类人才，但立法目的中并未明确列出。8个城市的共有产权住房立法目的的规定见表1。

(二)住房属性

目前，我国共有产权住房的属性主要分为两类保障性住房和政策性商品住房。保障性住房是政府为中低收入住房困难家庭提供的限定标准、限定销售价格或租金的住房。该定义明确了共有产权住房的保障对象为中低收入住房困难家庭，表明了共有产权住房应限定住房标准、住房销售与租金价格，强调政府在共有产权住房运行机制中的主导作用及其对特定群体(中低收入家庭)“基本住房权”的保障。

政策性商品住房是各类带有政策优惠的商品住房。这一视角的定义突出了共有产权住房的“政策优惠性”和“商品性”，意味着购房者购买共有产权住房需要政府提供优惠政策支持，具有一定的保障性质，同时共有产权住房可上市交易流通。它侧重政府在共有产权住房运行机制中的政策支持作用和对购房者“财产权”的保护。8个城市的共有产权住房属性规定见表2。

(三)户型设计

北京、广州、南京和佛山 4 个城市的共有产权住房户型以中小套型为主，上海的共有产权住房户型为较小的套型。这 5 个城市的共有产权住房户型设计标准符合立法目的，即侧重其保障功能，解决无房家庭的住房困难问题。西安和珠海两城市的共有产权住房申购对象还涉及人才群体，故其户型面积稍大一些。西安和珠海的共有产权住房最大套型建筑面积分别为 144 平方米和 100 平方米。烟台共有产权住房政策没有提及户型设计的标准，这正是后续政策改进的地方。

表 1 8 个城市的共有产权住房立法目的

城市	北京	上海	广州	南京
立法目的	<ul style="list-style-type: none"> ①深化住房供给侧结构性改革 ②完善住房保障供应体系 ③规范共有产权住房建设和管理 ④满足基本住房需求 	<ul style="list-style-type: none"> ①规范共有产权保障住房管理 ②改善中低收入住房困难家庭居住条件 	<ul style="list-style-type: none"> ①加快健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度 ②缓解本市无房家庭的住房压力 ③吸引人才 ④满足新市民住房需求 ⑤规范共有产权住房管理 	<ul style="list-style-type: none"> ①完善住房保障体系 ②积极探索保障性住房分配管理和产权处置制度的新途径
城市	西安	珠海	烟台	佛山
立法目的	<ul style="list-style-type: none"> ①加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度 ②深化住房供给侧结构性改革 ③规范共有产权住房的建设和管理 	<ul style="list-style-type: none"> ①完善产业人才政策 ②加快构建多层次产业人才住房供给体系 ③吸引优秀人才立足高新区创业发展 ④做大做强高新区主导产业 ⑤推动产城融合 	<ul style="list-style-type: none"> ①完善住房保障体系 ②探索创新共有产权住房制度 ③更好地满足住房困难群体的多元化住房需求 	<ul style="list-style-type: none"> ①落实房住不炒定位 ②加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度 ③让全体人民住有所居 ④加快完善城镇住房保障体系

表 2 8 个城市的共有产权住房属性

城市	北京	上海	广州	南京
住房属性	政策性商品住房	保障性住房	保障性住房	保障性住房
城市	西安	珠海	烟台	佛山
住房属性	政策性商品住房	保障性住房	保障性住房	保障性住房

(四) 申购对象¹

上海、广州和佛山的共有产权住房申购对象为本市户籍和非本市户籍无房家庭。南京的共有产权住房申购对象仅局限在本市户籍无房家庭。烟台的共有产权住房申购对象为特定收入群体，即中等偏下和低收入住房困难家庭。珠海的共有产权住房申购对象限定为产业人才。西安的共有产权住房申购对象除了人才群体之外，还包括本市户籍无房家庭。北京的共有产权住房申

购对象包括本市户籍、非本市户籍无房家庭以及人才群体。综上可知，北京、上海、广州和佛山是一种完全开放式的准入制度设计，南京和烟台两城市是一种封闭式的准入制度设计，西安和珠海两城市是一种半开放半封闭式的准入制度设计。8个城市的共有产权住房申购对象规定见表3。

表3 8个城市的共有产权住房申购对象

城市	北京	上海	广州	南京
申购对象	本市户籍和非本市户籍无房家庭、人才	本市户籍住房困难家庭或个人和非本市户籍住房困难家庭	本市城镇户籍无房家庭和非本市户籍无房家庭	江南六区户籍住房困难家庭
城市	西安	珠海	烟台	佛山
申购对象	本市无房居民和各类人才	产业人才	城市中等偏下和低收入住房困难家庭	本市户籍无房居民和持有本市居住证的无房新居民

(五) 抵押管理

北京、西安和佛山的共有产权住房购房人和代持机构均可依法将拥有的房屋产权份额用于抵押。其中，西安和佛山并未详细说明具体的抵押用途，北京共有产权住房代持机构抵押融资只能用于保障性住房和棚户区改造建设与运营管理。广州和珠海的共有产权住房购房人和代持机构(或住房管理单位)仅允许购房人将自身的房屋产权份额用于住房贷款抵押，代持机构不得将自身的房屋产权份额办理抵押担保。南京和烟台的共有产权住房承购人可将个人房屋产权份额用于抵押，但没有规定抵押用途，且需要经过共有产权人的同意。上海的共有产权住房制度只明确了购房人可将个人的房屋产权份额用于办理共有产权住房购房贷款抵押，但并未明确规定代持机构的抵押权限和用途。

(六) 销售价格

8个样本城市共有产权住房的定价方式分为3类：一是低于周边同地段、同品质普通商品住房的价格，但具体规定略有差异。例如，烟台共有产权住房采用量化和标准的定价方式，销售价格以相同或相近地段的同类型普通商品住房上一季度平均成交价格为基准下浮10%。南京只是规定“略低于”周边同品质、同类型普通商品住房实际成交价格。北京共有产权住房销售价格需要以项目开发建设和适当利润为基础，并考虑家庭购房承受能力等因素来综合确定。二是根据建设方式不同采用不同的定价方式。针对房地产开发企业集中新建的共有产权住房，广州和佛山规定销售价格不超过土地出让时确定的限定销售价格。上海则规定销售基准价格以建设项目结算价格为基础，并综合考虑保障对象的支付能力和相近时期、相邻地段内共有产权保障住房项目价格平衡等因素确定。西安的共有产权住房定价较为复杂，需综合考虑项目区位、规划设计条件、建设标准、适当利润以及受众群体经济承受能力、片区房地产市场调控需求等众多因素。采用其他方式建设的共有产权住房，上海和广州的销售价格主要考虑承购人住房支付能力和市场价格来确定。佛山除了考虑承购人住房支付能力之外，还涉及项目成本和利润因素。三是按照相同区域和建设标准的商品住房价格来确定销售价格。珠海共有产权住房的目标群体是产业人才，不属于中低收入群体阶层，购房支付能力较高，因此按照市场价格来定价。8个城市的共有产权住房销售价格规定详见表4。

(七) 产权份额

8个样本城市的共有产权住房产权份额分配方法有3种：一是比例算法。北京和上海参照项目销售均价占同地段、同品质商品房价格的比例确定。此外，上海在此基础上还给予一定的折让。西安则是按照项目销售均价占同地段、同品质商品房

市场评估价的比例确定。佛山按照项目销售价格占共有产权住房评估价格的比例来确定，且设定了产权份额的下限，原则上不低于50%。二是直接数值法。珠海和烟台的共有产权住房购房人产权份额均为固定的70%，广州则设定下限，规定不低于50%。三是差异化设定法。南京针对不同收入群体设定了差异化的产权份额分配方案，低收入和中等偏下收入住房困难家庭的产权份额分别不低于50%和70%，其他保障对象的产权份额不低于80%。8个样本城市的共有产权住房产权份额规定见表5。

(八) 回购价格

南京和佛山两城市并未涉及共有产权住房回购管理政策。其他6个城市的共有产权住房回购价格分为3类：一是按照原购买价格回购。例如，西安和烟台。二是按照原购买价格并支付一定的利息。例如，上海的回购利息是经央行同期存款基准利率计算而得，珠海的利息按照回购时银行一年期定期存款利率计算。三是广州通过比较购房价格与回购时市场评估价格，以价格较低者为回购价格。四是北京以购买价格为基准，并考虑折旧和物价水平等因素来确定回购价格。8个样本城市的共有产权住房回购价格规定见表6。

表4 8个城市的共有产权住房销售价格

城市	北京	上海	广州	南京
销售价格	低于同地段、同品质普通商品住房的价格，以项目开发建设成本和适当利润为基础，并考虑家庭购房承受能力等因素综合确定	①单独选址、集中建设销售价格以建设项目结算价格为基础，并综合考虑保障对象的支付能力以及相近时期、相邻地段内共有产权保障住房项目价格平衡等因素确定 ②配建销售价格，综合考虑保障对象的支付能力以及相近时期、相邻地段内共有产权保障住房项目价格平衡等因素确定	①“限房价、竞地价”等方式集中新建的共有产权住房由开发建设单位按照不超过土地出让时确定的最高销售单价的要求，自行确定具体销售价格 ②其他市本级筹建的共有产权住房销售价格应综合考虑市场评估价和保障对象支付能力确定	按照略低于周边同品质、同类型普通商品住房实际成交价格标准核定
城市	西安	珠海	烟台	佛山
销售价格	集中新建共有产权住房的销售均价，综合考虑项目区位、规划设计条件、建设标准、适当利润以及受众群体经济承受能力、片区房地产市场调控需求等因素合理确定	①按照区内同区域相同建设标准商品住房的市场价格确定 ②在同片区没有同类商品住房价格参考的情况下，高新区管委会保留价格核准权	以与其相同或相近地段的同类型普通商品住房上一季度平均成交价格为基准下浮10%的原则核定	①通过“限房价、竞地价”等方式由房地产开发企业集中建设的，销售价格不得高于住宅用地出让文件的限定销售价格 ②通过其他方式建设筹集的，销售价格应当综合考虑建设、财务、管理成本、税费和利润，以及承购人购房承受能力等因素确定

表 5 8 个城市的共有产权住房产权份额

城市	北京	上海	广州	南京
产权份额	参照项目销售均价占同地段、同品质普通商品住房价格的比例确定	参照共有产权保障住房所在项目的销售基准价格占相邻地段、相近品质商品住房价格的比例，予以合理折让后确定	不低于 50%	①城市低收入住房困难家庭不得低于 50% ②城市中等偏下收入住房困难家庭不得低于 70% ③其他保障对象不得低于 80%
城市	西安	珠海	烟台	佛山
产权份额	按照项目销售均价占销售时间节点同地段、同品质商品住房市场评估价的比例确定	70%	70%	共有产权住房销售价格占评估价格的比例，原则上不低于 50%

表 6 8 个城市的共有产权住房回购价格

城市	北京	上海	广州	南京
回购价格	按购买价格并考虑折旧和物价水平等因素确定	原销售价款加按照中国人民银行同期存款基准利率计算的利息	以原购房价与回购时市场评估价较低者作为回购价格	无规定
城市	西安	珠海	烟台	佛山
回购价格	按原购买价格回购	按原购房价格及已付购房款的利息予以回购，利率按照回购时银行一年期定期存款利率计算	按原配售价格计算	无规定

(九) 转让管理

共有产权住房满足特定条件后可再上市交易。在转让前提方面，一是以取得不动产权证作为上市交易的充分条件，差异在于取得不动产权证的年限要求不同。例如，北京、上海和佛山规定购房人取得不动产权证满 5 年后方可交易，广州共有产权住房上市交易的前提是取得不动产权证满 2 年。二是以购房为起点来设定上市交易的年限。例如，南京和珠海规定购房(或购房发票记载时间)满 5 年可上市交易，西安共有产权住房的转让前提需同时满足购房满 5 年和取得不动产权证两个条件。三是烟台要求购房人取得全部不动产权份额后方可上市交易。

在转让对象和转让后的住房性质方面，北京、广州、西安和佛山 4 个城市实行封闭式的退出机制，转让对象仅限定为符合共有产权住房购买条件的家庭，转让后的住房性质认定为共有产权住房。上海、南京、珠海和烟台 4 个城市则实行开放式的退出机制，转让对象面向房屋交易市场中的所有人。其中，上海、珠海和烟台共有产权住房转让后的住房性质为商品住房；南京共有产权住房转让后的住房性质可以为商品住房或共有产权住房，这是因为其转让方式既可以按照商品房市场交易的方式进行，也可以按照共有产权住房的交易方式进行。8 个城市的共有产权住房转让管理规定见表 7。

(十) 出租管理

在共有产权住房出租管理方面，上海、南京、西安和佛山 4 个城市规定购房人不得擅自出租，意味着购房人在出租之前需要征求代持机构的意见，取得同意后方可出租。北京规定购房人可将共有产权住房用于出租，租金收益按照购房人和代持机构的房屋产权份额比例来分配。广州则规定购房人仅可将房屋出租给本人或配偶的直系亲属。珠海和烟台两个城市对共有产权住房的出租管理并未给出明确的规定。8 个样本城市的共有产权住房出租管理规定见表 8。

表 7 8 个城市的共有产权住房转让管理

城市	转让前提	转让对象	转让后住房性质
北京	取得不动产权证满 5 年	符合共有产权住房购买条件的家庭	共有产权住房
上海	取得不动产权证满 5 年	所有人	商品住房
广州	取得不动产证满 2 年后	符合共有产权住房购买条件的家庭	共有产权住房
南京	自购房发票记载时间 5 年后	所有人	商品住房或共有产权住房
西安	购买共有产权住房满 5 年且取得不动产权证	符合共有产权住房购买条件的家庭	共有产权住房
珠海	购买共有产权住房后满 5 年	所有人	商品住房
烟台	取得全部不动产份额	所有人	商品住房
佛山	取得不动产权证满 5 年	符合共有产权住房购买条件的家庭	共有产权住房

表 8 8 个城市的共有产权住房出租管理

城市	北京	上海	广州	南京
出租管理	可出租	不得擅自出租	不得将房屋出租给除本人或配偶的直系亲属之外的他人使用	不得擅自出租
城市	西安	珠海	烟台	佛山
出租管理	不得擅自出租	无规定	无规定	不得擅自出租

三、共有产权住房制度形成机制

研究共有产权住房制度的形成机制，有助于厘清各项具体政策之间的逻辑关系，优化和完善现有政策和实现立法目的，具有重要的现实意义。

在制定共有产权住房法律政策时，首先需要明确立法的目的，以指导具体实施细则的制定，这是共有产权住房法律政策设立的起点和归宿。同时，制订共有产权住房法律政策时，也需要参考具体实施细则的可操作性。因此，立法目的与各实施细则

之间是相辅相成的关系。

申购对象在共有产权住房制度实施中处于关键位置，其决定着产权份额、销售价格、住房属性、户型设计和出租管理等众多制度的设计。具体来讲，一是政府在制定初始产权份额分配方案时，申购对象的收入水平和房屋的销售价格是需要考虑的重要因素，因为这直接影响申购对象的住房支付能力问题。此外，销售价格的确定还须考虑户型设计因素，这样才能保证购房家庭具备相应的住房购买能力。二是共有产权住房销售价格的确定必须考虑申购对象的收入水平，这是决定申购对象是否具备住房支付能力的问题，直接影响房屋的销售率和保障效率问题。此外，共有产权住房销售价格的确定还应考虑住房属性因素，保障性质的房屋销售价格应当小于商品性质的房屋销售价格。三是申购对象主要分为中低收入住房困难家庭和人才两大群体，针对中低收入住房困难家庭的共有产权住房属性主要是保障性性质，而针对人才的共有产权住房属性则侧重商品性质，因此判断住房属性的前提是需要对申购对象进行准确定位。四是申购对象和住房属性不同，设计的户型及居住面积应当有所差异。五是申购对象和住房属性还会影响出租管理制度。如果共有产权住房是针对中低收入群体的保障性性质的房屋，其目的是为了解决这些居民的住房困难问题，则应当不允许出租；如果共有产权住房是针对人才的商品性质的房屋，其目的是为了吸引人才和促进产业发展，则应当允许出租。我国共有产权住房制度形成机制见图 1。

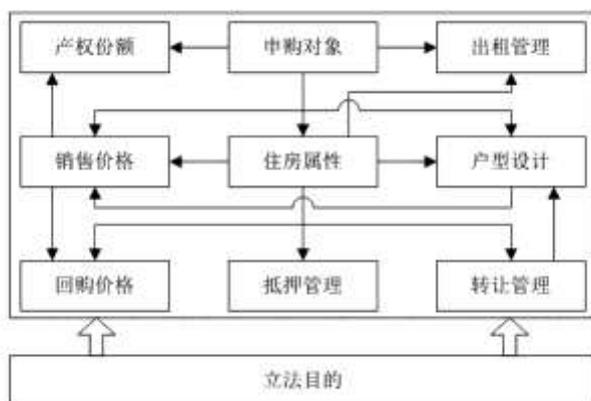


图 1 共有产权住房制度形成机制示意图

四、共有产权住房制度优化策略

(一) 立法目的优化策略

共有产权住房制度是健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的重要的住房制度安排，这一政策的推出不仅有利于深化住房供给侧结构性改革，还有助于完善住房保障体系和规范共有产权住房的建设与运营管理。因此，深化住房供给侧结构性改革、完善住房保障体系、规范共有产权住房管理是共有产权住房政策立法的根本目的。

(二) 住房属性优化策略

无论将共有产权住房界定为保障性住房还是政策性商品住房，其目的均是解决购房人的住房问题。两者差异在于，具有保障性住房属性的共有产权住房的受众群体是中低收入家庭，而具有政策性商品住房属性的共有产权住房未明确指明受众群体，既可以是中低收入家庭，也可以是中低收入之外的家庭。因此，如果共有产权住房的申购对象为中低收入住房困难家庭，建议其住房属性为保障性住房；反之，如果共有产权住房的申购对象涵盖所有住房困难家庭，建议其住房属性为政策性商品住房。

如果共有产权住房采用封闭式的运行模式，即只能转让给符合共有产权住房购买条件的中低收入家庭，意味着该住房并不

能完全按照市场价格进行交易，否则难以达成交易，建议其住房属性为保障性住房。如果共有产权住房采用开放式的运行模式，即可以完全按照市场价格转让给住房市场中的所有家庭，建议其住房属性为政策性商品住房，正好契合政策性商品住房的“商品”属性。

(三)户型设计优化策略

针对中低收入住房困难家庭，大多数城市的共有产权住房户型设计以中小套型为主，即建筑面积 90 平方米以下的户型。上海共有产权住房户型设计则为较小的套型，即建筑面积 60 平方米以下的户型。笔者建议采用以中小套型为主的户型设计方案，这是因为入住共有产权住房的家庭以婚姻家庭为主，即 2~3 人为主，而 60 平方米的较小套型并不太适合婚姻家庭居住。国家统计局的数据表明，2018 年我国城镇居民人均住房面积 39 平方米，90 平方米的中小套型能够解决婚姻家庭的基本住房问题。

针对人才群体，珠海规定建筑面积不超过 100 平方米，西安则规定最大建筑面积为 144 平方米。鉴于目前城市的教育、医疗等资源主要集中在市内中心区域，共有产权住房周边配套相对较差，人才群体入住共有产权住房也只是权宜之计。为了减少政府的财政压力，建议人才群体共有产权住房建筑面积不应过大，在 100 平方米左右即可。

(四)申购对象优化策略

除了人才之外，非本地户籍无房家庭能否纳入共有产权住房保障范围存在一定的分歧。允许非本地户籍无房家庭申购共有产权住房，体现了政府对待不同户籍人口的相对公平性。但是，这些城市需要加大共有产权住房的供应数量，实现居者有其屋目标，还需要明确界定哪些非本地户籍家庭可以申请共有产权住房。笔者建议，这些非本地户籍家庭应当是学历层次较高、符合当地产业发展导向以及对当地经济社会发展做出贡献的住房困难家庭。其他不符合条件的住房困难家庭，政府可以用公租房、廉租房等租赁型保障房来解决他们的住房问题。

(五)抵押管理优化策略

在共有产权住房抵押管理规定方面，主要分歧有 3 个：一是购房人抵押权行使的流程问题。由于共有产权住房的所有权人为购房人和代持机构，因此购房人行使抵押权时应当提前经过代持机构的同意。二是购房人抵押用途问题。如果共有产权住房的目的是解决无房家庭的基本住房问题，共有产权住房的抵押用途应仅限于该住房的贷款抵押。如果共有产权住房的目的是吸引人才，共有产权住房的抵押用途可以扩围。三是代持机构是否可以行使房屋抵押权。代持机构为共有产权住房的共同所有人，其可以就自身拥有的房屋产权份额行使抵押权，但抵押担保的对象应仅限于共有产权住房或其他保障性住房，目的是增加房屋的供给，解决无房家庭的住房困难问题。

(六)销售价格优化策略

共有产权住房销售价格定价应当同时满足以下 3 个条件：一是低于同地段、同品质普通商品住房的市场价格，这样才能充分体现共有产权住房的政策性和保障性特征。二是针对配建等其他方式建设的共有产权住房销售价格应高于项目开发建设成本。集中新建的共有产权住房，其销售价格应高于项目开发建设成本和适当利润之和。三是在考虑户型面积的前提下，销售价格的确应当考虑承购人购房承受能力，保障承购人具备住房支付能力。

(七)产权份额优化策略

如果共有产权住房的申购对象为人才群体，由于该类人群属于中高收入群体，政府和人才应当共同按照市场价格来购买该房屋。人才群体的产权份额为房屋销售价格占市场价格的比例，因此产权份额应当参照项目销售均价占同地段、同品质普通商

品住房价格的比例来确定。如果共有产权住房的申购对象为人才群体之外的其他无房家庭，这部分群体为无能力购买商品住房的家庭，其收入水平参差不齐，应当根据这些无房家庭收入水平，考虑其住房支付能力来制定相应的产权份额确定方法。具体来讲，在确定当地低收入、中等偏下收入和中等收入等各层次购房群体的家庭年可支配收入的基础上，综合考虑房屋销售价格和住房支付能力来确定这些不同收入水平购房群体的产权份额。

(八) 回购价格优化策略

代持机构回购共有产权住房主要有以下 3 个原因：一是共有产权住房购房人违反相关法律规定。例如，擅自出租房屋，且拒不整改。二是购房人无能力购买商品住房，因不可抗力导致房屋空置而引起的回购。例如，购房人与同住人全部死亡，购房人与同住人户籍全部迁离本市等。三是购房人或同住人不再符合申购条件或实际购买了商品房等情势变更引起的回购。笔者认为，应当根据回购情形不同而采取差异化的回购策略。针对第一种情形，应当对购房人采取一定的惩罚措施，回购价格按照购买价格并考虑折旧因素确定；针对第二种情形，建议回购价格按照购买价格加上按中国人民银行同期存款基准利率计算的利息确定，这样至少可以保障购房人获得一定的购房款补偿；针对第三种情形，意味着申购家庭收入增加，具备购买商品住房的能力，建议回购价格按照原购买价格确定。

(九) 转让管理优化策略

共有产权住房的根本目的是解决居民的住房问题。申购对象实际入住房屋时意味着共有产权住房才真正发挥了住房保障的作用。通常，支付房屋价款取得购房发票距离交钥匙入住以及取得不动产证存在一段较长的时间，因此应当以取得不动产权证的时点作为转让期限计算的起点。至于转让期限，笔者认为不宜过短，否则不利于“房住不炒”定位的有效落实。

共有产权住房的转让对象决定着转让后的住房性质问题。实行内循环的退出机制，即转让对象为符合共有产权住房购买条件的家庭，虽能够在很大程度上遏制申购对象的牟利空间，但对于财政压力较大的政府来讲，其投入的资金退出较难，不利于共有产权住房等住房保障的健康发展。实行外循环的推出机制，即转让对象可以为住房交易市场中的所有人，政府能够实现一定的盈利，有利于在一定程度上缓解政府财政压力，但在遏制申购对象牟利空间的功能方面较为逊色。地方政府需要根据自身财政情况和立法目的来界定共有产权住房的转让对象。

(十) 出租管理优化策略

收益权是所有人凭借对财产的占有、使用、经营、转让而取得的经济效益，是所有权在经济上的实现形式。申购人作为共有产权住房的共同所有人，拥有将持有产权份额的房屋出租获得收益的基本权利。但正由于共有产权住房是申购人和代持机构共有，欲将房屋出租必须经过双方的一致同意。因此，共有产权住房不得擅自出租，须经共有人双方同意后方可出租，且租金按照份额来分配。

参考文献：

[1]陈杰, 胡明志. 共有产权房住房供给侧改革何以发力[J]. 探索与争鸣, 2017(11):110-115.

[2]李哲, 李梦娜. 共有产权住房政策的反思定位、现状与路径[J]. 当代经济管理, 2018, 40(4):39-45.

[3]胡吉亚. 英、美、新共有产权房运作模式及其对中国的有益启示[J]. 理论探索, 2018(5):95-102.

[4]莫智, 邓小鹏, 李启明. 国外住房共有产权制度及对中国的启示[J]. 城市发展研究, 2010, 17(3):114-120.

-
- [5]陈思, 叶剑平, 薛白. 产权视角下共有产权住房模式的政策探讨及选择[J]. 经济体制改革, 2019(1):46-52.
- [6]陈淑云. 共有产权住房中国住房保障制度的创新[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2012, 51(1):48-58.
- [7]王微微, 张鲁青. 面向青年群体的共有产权制度设计基于国外经验及中国政策选择[J]. 中国青年社会科学, 2019(5):77-84.
- [8]朱亚鹏. 中国共有产权住房政策的创新与争议[J]. 社会保障评论, 2018, 2(3):112-122.
- [9]崔光灿, 廖雪婷. 产权支持与租赁补贴两种住房保障政策的效果检验[J]. 公共行政评论, 2018(2):20-37.
- [10]孙三百. 住房产权、公共服务与公众参与基于制度化与非制度化视角的比较研究[J]. 经济研究, 2018(7):75-88.
- [11]深圳市住房和建设局. 政策性住房主要包括哪些?[EB/OL]. http://www.sz.gov.cn/jsj/ywgz_3_2/zgz/201406/t20140611_2480411.htm, 2016-5-31.
- [12]唐明. 论物业税制改革的产权法律基础困境[J]. 云南财经大学学报, 2009(4):58-64.

注释:

1 本文中的申购对象、申购人、购房人、承购人的含义相同, 不做区分。