

Research on Restricting Factors of Public Housing Commercialization

Xianxiang Zhao, Yuncui Fan, Zeyuan Wen

Jilin Jianzhu University, Changchun Jilin
Email: seanzhao1201@foxmail.com, 11152238@qq.com, 506437633@qq.com

Received: Apr. 4th, 2019; accepted: Apr. 18th, 2019; published: Apr. 25th, 2019

Abstract

Public housing is a legacy of the special system of China, and it is a kind of housing with welfare nature. After the housing system reform in 1998, the public housing supply system completely withdrew from the stage of history. However, the physical and historical legacy of public housing still remains. At present, the remaining public housing, which hasn't been disposed, has become an urgent problem for the government, state-owned enterprises and public institutions with the ownership of public housing, so public housing commercialization is imminent. Therefore, the paper systematically analyzes the restricting factors and the causes in the transformation process of public housing commercialization, puts forward targeted countermeasures, and provides decision-making basis for government departments to formulate public housing system reform policies.

Keywords

Public Housing, Commercialization, Restricting Factor

公有住房商品化转型制约因素研究

赵贤相, 范云翠, 温泽元

吉林建筑大学, 吉林 长春
Email: seanzhao1201@foxmail.com, 11152238@qq.com, 506437633@qq.com

收稿日期: 2019年4月4日; 录用日期: 2019年4月18日; 发布日期: 2019年4月25日

摘要

公有住房是我国特殊体制下遗留的产物, 是一种带有福利性质的住房。1998年住房制度改革以后, 公有

住房供给制度彻底退出历史舞台，但是公有住房的房屋实体和历史遗留问题依然存在。目前尚未处理的遗留公有住房成为拥有公有住房所有权的政府及国有企业和事业单位亟待解决的难题，公有住房商品化转型迫在眉睫。因此，本文系统分析了公有住房商品化转型过程中出现的制约因素及其成因，并提出有针对性的解决对策，为政府部门制定公有住房制度改革政策提供决策依据。

关键词

公有住房，商品化转型，制约因素

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在上个世纪计划经济时期，为了解决人民日益增长的住房需求和自身滞后的经济发展水平的矛盾，公有住房应运而生。福利分房制度下的公有住房在当时极大地满足了人民的需求，但目前公有住房面临诸如房屋老化破旧、房屋修缮难度大费用高、承租人无力承担房改下购房的压力、政府及国有企业和事业单位日常维修资金缺少来源、承租人或出租人缺少房改动力等问题，再加之房地产业的迅速发展，使得公有住房迫切需要向商品房转型，即恢复公有住房的商品属性使其变得可交易，以此让这些固定资产在交易流转中不断增值[1]。在这样的大环境之下，无论是出租人还是承租人都迫切希望将公有住房转型为商品房，但转型不仅存在诸多现有阻力，还会伴随着次生困难的产生。因此，如何解决公有住房转型时出现的问题就变得至关重要。

2. 公有住房商品化转型的重要意义

2.1. 出售公有住房有利于为政府及国有企事业单位减负

公有住房是归政府及国有企事业单位所有的资产，在出租给承租人使用时，出租人对公有住房有进行日常维护的义务，对这些政府及单位而言，用于公有住房维修管理及补贴的资金同样是一笔不小的开支。将公有住房所有权出售给个人，由房屋所有人自行支付其日常维护费用，可减轻政府及单位的资金压力。省下的这笔资金加上出售公有住房的房款，可供政府及单位兴建更多住房以满足更多人的住房需求，进一步解决城乡居民住房困难问题[2]。

2.2. 公有住房商品化有利于保护国有固定资产价值免遭流失

1998 年国家发布《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》，宣布从 1998 年下半年开始，全国城镇停止住房实物分配，实行住房分配货币化[3]。这标志着公有住房福利分配制度的终结和住宅商品化的重要转折。仅就住房本质而言，可以简单概括为“房子是用来住的、不是用来炒的”。从表面上看，公有住房的承租人似乎并不需要担心房价之升降，但是随着时间的推移，公有住房租金与正常商品房市场租金两者之间的差距不断拉大，自己所承租的公有住房价值增幅较正常市场化住房过小。由于其房屋价值亦远低于后期新建的商品房，加之公有住房无法进行所有权交易而使资产无法通过交易流动而增值，这些固定资产价值对政府及国有企业和事业单位而言，增长率常年保持近乎为零的水平，相当于无形中造成了国有资产和企业资产的流失[4]。

2.3. 完成房改有利于承租人获得房屋的自主处分权

公有住房与普通商品房的本质区别在于公有住房的使用人仅有承租权而不享有所有权。公有住房房屋所有权归出租人即政府、国有企业或事业单位所有，因此公有住房的承租人无法将其出售。1995年建设部颁发的《城市房屋租赁管理办法》第一章第三条规定：“承租人经出租人同意，可以依据本办法将承租房屋转租。”^[5]虽然根据法律条文公有住房原则上可以转租，但是由于公有住房带有福利性质的特殊性及其所有权割裂性，承租人在未得到出租人的许可前亦无法将其转租，而获得政府及国有企业和事业单位的许可也并非易事。面对现实的种种情况，承租人想自主处置其承租的公有住房的意愿越来越强，为了维护社会和谐稳定与人民团结，这也坚定了政府及国有企业和事业单位对公有住房转型的决心。1998年住房制度改革前后，各地方已相继出台了公有住房使用权有偿转让的文件细则，进一步保障了公有住房的合理配置。但随之出现的投机现象也给各地方政府带来了改革上的困难。政府面临着两大困难，即既要避免公有住房“所住非人”的现象，又要保障承租人合理地进行使用权转移的权利。尽管不断有新规定出台，使用权转让的资格审查制度仍有不完善、存在漏洞等问题。

3. 公有住房商品化转型现状分析

1998年全国住房改革后，全国各省市积极响应国家号召，相继出台了各式有关出售公有住房、推进公有住房商品化进程、加快住宅市场化速度的文件，各省市房改主管部门亦在严格贯彻落实国务院房改文件有关政策和精神的同时，积极推动各地具有自身特色的住房改革方案，建立健全适用于当地具体情况的住房改革制度和机制。北京、上海等地在改革过程中攻坚克难，积极探索出一系列既符合自身情况又能给予其他地方参考价值的改革方案，为全国公有住房改革做出了巨大的贡献。现如今，各地住房改革制度均已接近完善，政府在推进公有住房商品化转型的政策层面工作卓有成效。

时至今日，1998年全国住房改革已过去二十年，全国各省市公有住房改革均已进入后期存量攻坚阶段。以吉林省为例，据不完全统计，截止2017年末，吉林省已完成房改的公有住房近140万套，房改面积近8000万平方米，占比约80%，未售公有住房约30万套，面积近2000万平方米，占比约20%。在完成了大部分公有住房的房改工作后，如何促进余下尚未得到妥善处理的公有住房完成房改，解决这部分公有住房在商品化转型时存在的问题，成为各省市政府亟待解决的事情。

4. 公有住房商品化转型制约因素

4.1. 公有住房房改受地方政策或企事业单位规定约束大

据调研，相当一部分公有住房在房改过程中未成功完成房改的原因在于，限购政策和企事业单位规定对公有住房购买人的约束。在全国限购两套房的政策下，公有住房承租人就需要考虑自身情况，这里简单地将之分为三种情况。

第一种，在先买入一套公有住房再另购入一套商品房后，将受限购政策约束无法在本市再购房。且公有住房因其老旧等客观原因，再将之出售较难，而出租的收益又远不如商品房房价上涨带来的收益，自住商品房而出租房改房的收益低，自住房改房而出租商品房又无法提高生活质量，显然这种方式很难令承租人满意。第二种，家庭收入较高，已有购买商品房的经济能力并已付诸行动。部分地方政府及企事业单位对名下已有一套商品房的职工，将本着福利性质及住房资源利用最大化的原则，将公有住房分配给其他符合条件的职工，原承租人则无法继续租住公有住房。因原承租人腾退而空置的公有住房，将由政府及国有企事业单位自行负责出售管理，这将进一步增加管理成本，加大其经济负担。第三种，无力购买商品房或能购买商品房的同时也不想失去公有住房的使用权，因此只能选择购买或继续承租公

有住房。相较于第三种情况，前两种情况影响较小却也无法忽视。

此外，政府及国有企事业单位对自有公有住房的出租、出售对象一般都为自己的职工，对象范围较小。如武汉某医院在上个世纪 80 年代修建了多栋职工楼以供应医院职工租住，这些职工楼都属于事业单位修建并分配给部分职工使用的公有住房。进入 21 世纪后这些职工的公有住房租赁期限相继到期，职工面临续租或买下公有住房的选择，而职工若是选择腾退，其公有住房将被医院收回并出售给其他有购买资格的职工。由此可见，相当一部分公有住房只能在政府及国有企事业单位自己职工内部流动。而随着经济的发展、人民生活水平的提高，老旧的公有住房难以出售给年轻的新职工，而老职工大多自有一套被分配的公有住房，根据政府文件要求他们没有购买或承租第二套公有住房的资格，空置的公有住房将面临无法得到妥善处理的情况。如果直接放开购买范围的限制，将公有住房出售给单位外人员，第一无法保证公有住房自身的福利性质，第二无法避免投机现象，有可能造成大量国有资产流失。

4.2. 公有住房出售可能产生相关法律问题

公有住房出售时可能面临私自出售、违规购买、难办产权等法律问题，其中尤以私自出售问题最为突出和常见。现实情况下，相当一部分公有住房承租人将其公有住房私自出售给他人，以违法手段换取相应的利益。承租人并没有房屋所有权，因此购买人需从实际拥有其所有权的政府及国有企事业单位处购买房屋所有权。因此交易的合法顺序理应是：承租人先向政府及国有企业和事业单位购买房屋所有权，在满足相关文件要求的其他出售条件后，方可将已转变为房改房的房屋出售给第三人。若是承租人违法出售，房地产管理部门可依法判处出售合同无效。这些现象屡见不鲜的原因在于大多数当事人的法律素养较低，对相关法律不了解，对相关文件不明晰。因此，政府及国有企事业单位向承租人和购房第三人普法并进行交易监督管理就变得尤为重要。

4.3. 产权不清的公有住房难以确权出售

通过调研，因公有住房产权不清而无法出售是房改时的一大重要问题。房改时部分产权不清的公有住房因难以确权，无法确定原产权所有人单位，因此无法进行产权出售。这些由于原单位改制等各种原因产生的弃管、无籍房，一部分无法正常收缴租金，对国有资产和租金制度造成了重大损失；另一部分因其长年缺少管理和维护，房屋正常的功能和使用性受到了影响，对承租人正常居住造成了不便。在实际情况中，相当一部分承租此类产权不清公有住房的承租人有房改的想法与实现的能力，但受限于无法进行确权便无法完成房改。因此，为了尽快推进此类公有住房的房改进程，满足此类承租人的房改意愿，保护国有资产免遭损失，部分公有住房的产权不清问题亟待解决。

4.4. 承租人取得公有住房所有权代价较大

在公有住房向商品房转型时，首当其冲的问题是如何合理地将房屋所有权重新赋予个人所有。一方面，近年来房地产发展迅速，据国家统计局数据统计，2017 年全国商品住宅销售面积累计达到 144,788.77 万 m^2 ，商品房均价为 7614 元/ m^2 ，仅过了不到一年，2018 年 1~10 月全国商品房销售面积达 133,117 万 m^2 ，商品房均价为 8708 元/ m^2 ，均价相比 2017 年涨幅达到 14.4% [6]。尽管国家和地方出台了许多规定条例来调控房价，但是房价一直呈上涨态势，公有住房因其房龄较大、户型较小、配套较不完善、建筑材料及风格较为老旧等原因，其价值远低于新建商品房的均价，承租人通过有偿获得的方式取得公有住房的所有权时一般按成本价购入。但相较于商品房的质量、环境、配套设施等条件，房改房的价值偏低，未来价值上涨收益受限明显，承租人可能会考虑其较低的未来收益而缺乏房改的积极性[7]。

另一方面，人民工资收入水平的提高幅度仍远不及房价的提升速度。仅就适用于公有住房的群体来

说,据国家统计局数据统计,1995年全国城镇非私营单位就业人员平均工资为5348元/年,2017年涨至74,318元/年,其中近五年的涨幅约为9.5% [8]。相较于房价的涨幅而言,居民的收入增长速度较为缓慢,收入较低的承租人取得所有权需要付出较大的代价。为此,各地方政府相继出台了关于公有住房出售房款计算公式的文件,通过工龄折扣房价、增加相应的调剂系数等计算出售房款的方式显然更加合理和人性化,既保障了政府及国有企事业单位一定的合法利益,又减轻了承租人为购得所有权而承受的代价。但需要注意的是,尽管各地政府相继出台了有关文件来解决购房款高的问题,仍有相当一部分可售公有住房尚未得到妥善处理,其中一个原因就是承租人的收入较低,在政府给予了相应的优惠政策后仍无力承担支付购房款的代价,如何解决这最后也是最难的一部分群体的问题就变得十分关键。

5. 促进公有住房商品化转型的对策

5.1. 加大房改政策优惠力度,“以租代售”亦不失为良策

如今的房改政策已日趋完善,针对余量未售公有住房,可以根据承租人的不同情况来进一步提高房改优惠力度,以相应地减轻承租人房改压力。如相关部门根据调研和测算,将承租人已承租的时间合理地纳入购房款的优惠系数中。一方面是公有住房客观上房屋年龄较大,存在价值衰减的客观情况,已承租时间长意味着家庭困难情况可能仍在存续,则相对而言需要给予更大优惠[9];另一方面也可以进一步减少承租人的购房款,促使其购房完成房改。除了增加更多的优惠系数项目外,还可以增加住房补贴,这部分住房补贴可考虑从政府收取的房改购房款去除必要的费用消耗和住宅维修基金的投入所剩余的资金中提取。

“以租代售”适用于无法一次性拿出足够购房款,但又负担得起接近于市场价租金的公有住房情况。通过政企方与承租人协商,在续租时规定好相应年限和新的租金水平,使承租人在相应年限内缴纳足够补齐对应购房款的租金,约定在合同到期后承租人即可自动获得公有住房的所有权,便可完成公有住房的商品化转型。

5.2. 建立健全法律顾问咨询系统,加快推进公有住房商品化进程

政府及国有企事业单位需要聘请相关的法律顾问或分派房管局工作人员,定期定点到公有住房小区内对未售公有住房的承租人进行走访调查,并了解相关法律知识的普及状况,对有能力进行房改但对相关政策或房改收益尚不明确而犹豫不决的承租人进行针对性的沟通交流,在令其放心的同时促使其下定决心完成房改[10]。对有法律咨询需要的承租人或业主应及时反馈,切实保障住户的切身利益。对因家庭困难暂时无法完成房改的承租人,需要对其情况进行跟踪了解并定期将其情况向政企方反馈,以便未来能出具更完善的文件或进行针对性的帮助以进一步减小承租人的房改压力,并最终实现公有住房商品化转型。

5.3. 建立政府代售制度,协调解决产权确权问题

对弃管、无籍房,通过建立政府代售制度,将此类无法进行产权确权的公有住房交由当地政府部门接管,由政府负责产权确权并代为出售。对此类问题应区分不同情况以施行不同的处理措施。一是,因原产权单位转移或改制等原因致使公有住房无法进行产权确权的弃管房,政府可代为出售并在一定年限内保管此类房改款,在明晰产权或确定产权单位后再交付其房改款。若在一定年限后仍无法确定的,则将房改款收归当地房改部门所有,用于促进房改的其他事项中。二是,因开发企业违规建设或拖欠相关税费等原因致使缺少土地使用权的无籍房,应由政府追缴相关费用令其补全相关手续并办理产权。对因种种原因无法补办相关手续的,应由政府协调代为办理产权确权,在维护公共利益的基础上兼顾承租人

个人利益，以保证产权确权问题的顺利解决。

5.4. 对公有住房进行“升级”，提高政企和承租人的房改积极性

导致公有住房出售困难的客观原因在于其房龄较大、舒适性较差、安全性也易受威胁，因此，有必要对公有住房进行全面的升级改造，以促进出租人和承租人双方的房改积极性[11]。这里有两个关键词，一是“升级”，二是“全面”。“升级”指从管道排水、燃气电力到外立面、小区道路环境等由内而外的更新改造。这些改造不会对房屋本身结构造成影响，而且一方面能延长房屋的使用期，提高居民的居住舒适度。另一方面也可以提高房屋价值，对大多按成本价为基准购买公有住房的承租人来说，房屋的升值意味着他们在日后处理房屋时能得到更高的收益。“全面”指的是整个小区整体性地进行更新换代。如果小区内部存在房改完成程度不一的情况，就更需要进行整体性的“升级”，以保证小区的整体性。一方面对于已经完成房改的业主，提升自己的生活质量显然是利大于弊的。另一方面对于尚未完成房改的公有住房承租人，随着小区整体质量的上升，房屋价值亦会随之上涨，在达到条件后出售或出租房改房得到的收益也将远大于未升级前的收益，这就进一步提高承租人的房改动力。

这个方案存在一个不可忽视的问题，即“升级”的资金来源和成分组成问题。作为业主和准业主，公有住房承租人对自己的房屋进行升级肯定也需要有所投入，而作为公有住房建设和出租方的政府及国有企事业单位也应牵头出资并管理“升级”工作，因此“升级”的资金来源将分为业主方和政企方。为了能加快公有住房转型速度，全面贯彻落实住房制度改革，进一步加快住宅市场化的进程，政企方需要有一部分必要的投入，这也使得其需要成为占“升级”资金大头的一方，这样才能带动承租人房改的积极性。对政企方而言，其“升级”所需的资金来源，可从已收房改款、物业维修基金、国家政策补贴当中提取。其中经营状况良好的企业，可从企业收益里提取小部分资金用于“升级”，这也将为未来促进房改增加企业效益奠定良好基础。

6. 结语

公有住房向商品房转型之路是一个漫长的过程，更全面多元化的解决方案可以使未售公有住房得到更好的处置，这需要一代人甚至几代人的共同努力和不断完善。与此同时，政府及国有企业和事业单位也需要与相关承租人进行及时沟通交流，适当地加大房改政策的优惠力度，进一步健全公有住房和房改房使用权、所有权及相关权利义务的法律规范。在政府、企业、居民(即出租人和承租人)三方共同努力下，将进一步加快公有住房转型进程，完成中国住房制度改革，最终实现全面的住房商品化。

基金项目

课题：国家级大学生创新创业课题“吉林省未售公有住房现状调查分析(201810191020)”，吉林省住建厅课题“吉林省公有住房调查分析与住房改革策略研究”。

参考文献

- [1] 国务院住房改革领导小组. 城镇住房制度改革[M]. 北京: 改革出版社, 1994.
- [2] 王世联. 中国城镇住房保障制度研究[D]: [博士学位论文]. 上海: 复旦大学, 2006.
- [3] 国务院. 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[EB/OL]. <http://www.bjjs.gov.cn/bjjs/fwgl/zfgg/zfgg/350118/index.shtml>, 1998.
- [4] 陈煜焱. 房地产市场的非理性繁荣及长效治理机制研究[J]. 安徽理工大学学报(社会科学版), 2018(5): 42-46.
- [5] 建设部. 城市房屋租赁管理办法[EB/OL]. http://www.mohurd.gov.cn/fgjs/jsbgz/200611/t20061101_159004.html, 1995-05-09.

- [6] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
- [7] 成思危. 中国城镇住房制度改革——目标模式与实施难点[M]. 北京: 民主与建设出版社, 1999.
- [8] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
- [9] 史湘红. 直管公房与租赁型保障房比较[J]. 住宅与房地产, 2018(21): 12, 19.
- [10] 朱亚鹏. 中国共有产权房政策的创新与争议[J]. 社会保障评论, 2018(3): 112-122.
- [11] 胡吉亚. 英、美、新共有产权房运作模式及其对我国的有益启示[J]. 理论探索, 2018(5): 95-102.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2160-7311, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: mm@hanspub.org