



## “创新优化政府公共服务”之五

# 以共有产权和货币化等灵活方式 提供住房保障

为低收入群众提供住房保障，是政府公共服务的一项重要内容。英国住房保障有关做法和大伦敦地区默顿市政府在住房保障方面的措施，有不少可借鉴之处。

### 一、共有产权住房兼具租售并举特征，是英国住房保障的重要方式

英国是世界上最早实行住房保障的国家之一，早在19世纪80年代，就开始构建住房保障体系。二战后，英国针对战争造成的“房荒”，从1945年开始大规模高速度建设公租房。到20世纪70年代，住房供需已基本平衡。随着收入水平不断提高，民众以租转购获得房屋产权的愿望日渐强烈，而经济增长放缓与保障房建设财政支出刚性增长的困境也日益凸显。同时，不少公租房坐落偏僻、设计老套，很多公租房片区变成贫民区或边缘化街区，民众非常不满，纷纷要求改革。在此背景下，1979年上台的撒切尔夫人，提出了“国家向后撤”的改革思想。此后，政府建造公租房的数量急剧减少，转而通过土地、税收优惠和财政投入等方式，支持和委托住房协会等非营利机构，采取建设运营、市场转租、货币补贴、租售并举等方式，构建起多元化、多支柱的住房保障供给体系。

1980年，英国“共有产权计划”应运而生。共有产权住房可以先租后售、租售并举，是住房保障市场化和货币化的融合创新，主要针对有一定购房能力、但又难以凭

借自身能力在市场上购房的人群，为他们提供部分或分阶段购买住房产权的路径。共有产权住房分“共有产权”和“共享权益”两种模式。“共有产权”是购房者先购买房屋价值一定比例的份额，剩下的部分产权由住房协会等非营利机构购买并持有，购房者每年需要向住房协会支付该部分产权价值2.75%~3%的租金。购房者出售房屋时，住房协会拥有优先回购取舍权。“共享权益”是购房者用自有资金和传统抵押贷款购买20%~50%的产权，剩下部分通过权益贷款购买，购房者可直接取得房屋全部产权。权益贷款由住房协会、政府、开发商或者私人金融机构提供，实行政策性的差异化利率。在出售房屋时，个人要归还权益贷款本金并支付相应的房屋增值收益。

“共有产权”和“共享权益”两种模式运行机制不同，但本质相同，都具有分享经济的属性：一是准入条件宽松，覆盖范围广，在保障中低收入群体基础上，逐步覆盖到中高收入家庭。二是政府补贴由暗转明，以产权比例或权益贷款的方式显性化，可保值增值。三是政府管理成本降低，服务效率更高。政府租金补贴，只针对未购产权部分，购买者自行承担物业、维修等费用。四是促进各阶层人群融合，避免因收入高低造成人群阶层隔离，出现新的贫民窟。五是更多人享有适当住房，增加民众财产权。得益于此，在共有产权住房计划实施20年后，英国民众住房自有率由57%提高到70%以上。

## 二、英国地方政府以多种方式提供住房保障的做法

大伦敦地区默顿市政府坚持“给低收入群体提供住房是政府的法定职责，但不一定政府自己建房”的原则。但由于政府预算紧张，主要采取三种方式保障低收入群体住房：

一是与私营开发商合作增加供给。默顿市政府手里原本持有一些保障房，但因为平时维护管理费用高，财政压力较大。同时，2008年金融危机后，当地低收入人口数量有所增加，保障房明显不够用，政府也无力新建。这种情况下，默顿市政府与一家非营利机构住房联合会合作，把原来的旧保障房土地腾出来，让开发商建设高层楼房，建成后40%的住房作为公租房，分配给低收入家庭使用。日常维护由开发商负责，水电等费用是市场价的1/3左右。这样一来，政府手里一下子多出6000多套公租房，不仅满足了现有需求，还有一定剩余。

二是以共有产权满足群众购房需求。默顿市政府规定，在公租房住满两年后，居住者可以申请购买这套住房。如果没有能力购买全部产权，可以采取“共有产权”模式。购房者可根据自身经济条件，先购买房屋价值25%~75%的份额，今后还可逐步购买剩余份额。据了解，目前这种做法已成为英国各地方普遍的住房保障方式，供应对象也由最初的中低收入群体逐步扩大到家庭年总收入6万英镑及以下的首次购房家庭，有的郡市甚至允许年收入10万英镑以下的家庭购买共有产权房。

三是采取货币化补贴安置。据默顿市政府官员介绍，当前市场上房子的总量是足够的，因此，如果政府手里的公租房分配完了，也不会再新建，而是直接到市场上租赁房屋，分配给低收入群体使用。或者政府根

据其收入情况，提供一定租房补贴，由符合条件的居民自己去市场上租房子。

## 三、共有产权和货币化安置对我国住房保障具有“一石多鸟”之效

更精准、高效地满足低收入群众不同层次的住房需求，也是我国政府面临的一项重要课题。英国住房保障的做法“惠而不费”，对我国具有较高的参考借鉴价值，可以概括为四个“有利于”：

一是有利于提高住房保障的精准性、有效性。因为保障方式灵活多样，为群众提供了更多选择，所以能促进居民早日实现人人享有适当住房。比如共有产权模式，中低收入群体通过阶梯式购房，就能从“有房住”变为“有产权”，享受资产增值的收益。再比如货币化安置，低收入群众拿到租房补贴后，根据自身经济情况和偏好，既可以租赁保障房，也可以补差价租赁商品房，选择更加多样。此外，这也是解决自由创业者、新毕业大学生和农民工住房问题的重要途径。

二是有利于节省政府节支。据默顿市政府介绍，政府提供一套公租房花费5.7万英镑，而提供一套共有产权住房只需2.7万英镑，可节约一半资金。对于共有产权住房，购买者自己负担物业、维修等费用，政府只针对未购产权部分给予租金补贴，因此日常开支也显著降低。如果是货币化安置，则政府每年只需支付租金补贴，这与新建保障房相比，财政压力大为缓解。

三是有利于房地产去库存和缓解债务压力。当前我国房地产市场供给十分充裕。据初步统计，全国商品房住宅的待售面积有4.25亿多平方米，各级政府未分配出去的存量保障房约1000万套，按平均每套60平方米计算，总量达6亿平方米。目前，一部分低收入群体、农民工等新市民、“夹心层”的



中等收入群体，想购买住房但经济能力有限，如果实行共有产权模式，就可以帮助他们早日住上自己的房子。这既可以推动房地产去库存，也能盘活政府存量资产、提前回笼资金，从而改善财政状况。按2015年全国100个城市中位房价每平方米7358元计算，如果能把30%的保障房以共有产权方式卖出去，政府就能回笼1.3万多亿元资金，可有效降低政府债务水平。

四是有利于激活房屋租赁市场。一方面，政府是租赁市场的重要供给方。除了以共有产权方式出售，政府还可以把手里的保障房租出去，这将为房屋租赁市场增加一大块稳定的供给，不仅可以满足日益增长的市场需求，也能适当降低总体房租水平，促进形成合理价格水平上的租赁市场。另一方面，对于不愿或者不能以共有产权方式解决住房问题的群体，政府可以给其发放租房补贴，以货币化方式安置，这就增加了租房市场的需求能力。

#### 四、启示和建议

借鉴英国的经验，结合我国的实际，提出如下建议：

第一，盘活存量保障房，尽量减少新建。目前，我国各地住房保障原则上已采取货币化补贴安置，而房地产市场库存也较多。在这种情况下，除了棚户区改造和农村危旧房改造外，政府已没有必要再大量新建保障房。建议各级地方政府根据当地实际情况，把住房保障的重点从扩大增量转到盘活存量上来。一是加大从市场购买和租赁的力度，把库存的商品房转化为保障房，多渠道增加保障房供给。二是对已建成未分配的保障房，要采取针对性措施，尽快完善交通和生活等配套基础设施，改善居住环境，把这些保障房尽快配租出去。三是向低收入群众

发放租房补贴，允许他们选择租赁公租房或者商品房，更好地履行政府的住房保障职能。

第二，积极推广共有产权模式，圆中低收入群众房产梦。目前，北京、上海、重庆、深圳等6个城市已经开展了共有产权住房试点，但主要是针对经济适用房、限价房等，范围很窄。建议有关部门认真总结经验，将试点推广到公租房，允许居住满一定年限的居民以共有产权形式购买公租房。一要合理测算确定产权份额。目前看，对个人可拥有的产权浮动范围应制定得宽一些，给居民更多的选择自由度，增强中低收入群众购买力。二要扩大共有产权适用范围。政府共有产权保障范围在覆盖户籍人口的基础上，应向自由创业者、大学毕业生、农民工等新市民延伸，并逐步将部分中高收入群体也纳入共有产权住房范围，解决“夹心层”的住房问题。三要改革创新配套政策，破除制度障碍。目前住房方面的许多政策都是基于完全产权制定的，要推广共有产权，必须进行政策和制度创新。

第三，以共有产权方式开展农房交易试点。当前，我国农房制度改革进展缓慢，主要问题在于农房不允许跨集体组织进行交易。在这方面，可以借鉴共有产权方式寻找突破口。城市住宅与农民住宅的权属结构具有相似性，均是土地公有（城市为国有、农村为集体所有）、房屋私有，其交易模式可以互通共用。建议国家允许统筹城乡综合配套改革试验区，选择一定范围，开展共有产权农房交易试点。这样，就可以在风险可控的前提下，探索出一条新路子，唤醒农房这一无法充分流动的“沉睡资产”，以增加农民财产性收入，助力扶贫攻坚。

（责任编辑：王大鹏）