

 安得广厦千万间
nde Guangsha Qianwanjian

“共有产权”的淮安模式

鲍磊 著

全国首创 共有产权住房保障模式

堵住经济适用房之巨大套利空间

制订《基本住房保障法》的重要依据

凤凰出版传媒集团  江苏人民出版社

A 安得广厦千万间
nde Guangsha Qianwanjian

“共有产权” 的淮安模式

鲍磊 著

图书在版编目(CIP)数据

安得广厦千万间：“共有产权”的淮安模式/鲍磊
著. --南京：江苏人民出版社，2010.12
ISBN 978-7-214-06638-1

I. ①安… II. ①鲍… III. ①住宅—经济体制改革—
研究—淮安市 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 240148 号

书 名 安得广厦千万间——“共有产权”的淮安模式
著 者 鲍 磊
责任编辑 朱晓莹
责任监制 王列丹
出版发行 江苏人民出版社(南京湖南路1号A楼,邮编:210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
集团地址 凤凰出版传媒集团(南京湖南路1号A楼,邮编:210009)
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
经 销 江苏省新华发行集团有限公司
照 排 江苏凤凰制版有限公司
印 刷 者 扬中市印刷有限公司
开 本 960 mm×1304 mm 1/32
印 张 9.625 插页 1
字 数 250 千字
版 次 2011 年 1 月第 1 版
印 次 2011 年 1 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978-7-214-06638-1
定 价 30.00 元

有房可居,是人类基本的生活需求。政府如何建立完善的住房制度、解决国民的住房问题,尤其是低收入群体的住房问题,一直是一个世界级的难题。我国以廉租住房、经济适用住房和住房公积金制度为主要内容的城镇住房保障制度实行多年,使得低收入居民住房困难问题得到了一定程度的缓解,当前却因其弊端而广受争议。针对这一难题,江苏省淮安市探索出了全国首创的共有产权住房保障模式,2007年开始在淮安试点。

2010年8月31日,国家住房和城乡建设部住房保障司正式发文,对于共有产权模式予以了充分肯定:

在加快保障性安居工程建设、不断健全住房保障制度的过程中,江苏省淮安等地结合当地实际,探索创新,逐步建立了经济适用住房共有产权模式,收到了良好效果。在住房保障法的研究起草过程中,多数专家和住房保障主管部门的同志认为,保障性住房共有产权模式量化了个人和政府双方的投资和权益,既有效压缩了个人转让保障性住房的获利空间,保障了公共权益,又使购房家庭能够获得合理的财产收益,共享发展成果。

在此背景下,本书作者条分缕析,抽丝剥茧,从法学、社会学、经济学角度详细介绍和解读了共有产权房模式在淮安的实施情况,结合淮安实践,放进鲜活案例,有理有据,叙议结合,突出了淮安的继承与创新,精彩与成功,阐释、总结、提升了淮安模式的创新价值、深远意义和影响所在。

书中还回顾了从 1978 年到 2010 年中国住房制度改革 30 多年来的演变和发展,记录了政府为调控房地产市场、实现住有所居目标所作的一系列努力。同时介绍了英、法、德、美、新加坡等国的住房保障制度,以资借鉴。

2008 年底,十一届全国人大常委会将住房保障法列入了立法规划。之后的一年多里,住房和城乡建设部开展了住房保障体系研究,总结各地住房保障实践经验,借鉴其他国家和地区的做法,初步形成了《基本住房保障法》(征求意见稿)。我们有理由相信,“安得广厦千万间,大庇天下寒士俱欢颜”的悲叹将永远成为历史的回响,“人人有其住所”,过上有尊严的生活,将指日可待。

目 录

引 子 从“九万元可买二室一厅”说起	1
第一章 走出泥沼	6
现实面前的抉择	7
“临危”受命	11
决策前夜	14
迈出第一步	16
波澜不惊的一年	20
金融危机之下	23
在舆论的浪尖	25
走近决策	27
整装再发	36
一项制度创新	38
第二章 住房制度改革考	40
一场关于“二次房改”的讨论	40
1978,站在历史的起点上	47
1980,房地产的春天	49
1982,房改试点	51

1988,商品房来了	53
1994,住房市场化启动	56
1998,里程碑	58
2003,变奏曲	60
2005,调控之年	62
2008,十年后的回归?	63
2009,冰火两重天	66
2010,改革在继续	68
第三章 经济适用房的是非功过	72
存废之争	73
历史地位	81
弊病种种	82
制度性缺陷	91
第三条道路	93
经济适用房的出路	105
第四章 模式详解	107
土地获得	109
建设管理	113
套型与价格	116
供应对象	119
产权管理	121
退出机制	125
申购程序	128
惩罚机制	130
第五章 运行机制	132
以“出口”反制“入口”	133

变“暗补”为“明补”	136
保障与市场接轨	138
简便的退出机制	141
让利“真正的穷人”	144
公共财政的优化配置	146
公平性考察	147
地方政府积极性的发挥	150
第六章 共有者的故事	153
梦想走进现实	153
第一个回购者	161
这边风景也好	163
不让人感觉是“穷人区”	167
别样的插曲	168
梦想还有多远?	171
心结:“房子的另一半是政府的”	172
第七章 另一种声音	175
与民争利?	177
推卸责任?	179
影响房地产市场?	180
富人扎堆?	183
不合法?	184
产权模糊?	186
国有资产流失?	188
能否推广?	189
替代现有模式?	191
谁来建设?	193

谁是第一?	194
走向完善	197
第八章 异国经验	202
英国	203
法国	211
新加坡	218
德国	226
美国	228
启示录	231
第九章 完善住房供应与保障体系	234
住房保障面临的形势	234
分类供应与分类保障	238
迈向共有产权房:经济适用房的重新定向	244
廉租住房制度的完善	249
发展公共租赁住房	253
关于合作建房	257
健全商品房市场	261
第十章 进一步探讨的议题	267
政府责任	268
政府行为与利益	277
中央与地方关系——以土地收益分配为视角	285
农民工住房:一个沉重的话题	294

从“九万元可买二室一厅”说起

2010年3月17日，全国“两会”闭幕后的第四天，《重庆晚报》以一个整版刊发了一篇报道，题目为《买房子政府帮你出一半，还不清房子也可住到老》。一石激起千层浪。随后，这篇报道引起了包括人民网、新华网、新浪网、搜狐网、网易、腾讯在内的全国各大主流网站的转载，而且都把链接放在了首页的显著位置。但是，这些转载的标题显然未有忠实于原文，而是把第一个子标题“九万元买套两室一厅”作为正式标题的组成部分，换成了更显眼、更吸引眼球的“江苏淮安推行共有产权房，九万元可买二室一厅”（或有些微差别）。显然，这样才更具有冲击力。因为，在这个高房价的时代，这太让人感到不可思议了：还竟有如此“好事”！

的确，从网民的反应就可见一斑了。据统计，新浪网当天评论就接近1620条；搜虎网原创评论达320多条，全部评论超过2460条；网易1358人跟帖发表观点；腾讯网近400人参与评论。激起众多关注的，正是近年来江苏省淮安市推行的政府与居民共有产权的住房保障模式。

事实上，早在2007年，这一模式就开始在淮安“试水”，但整整一年过去，其实施和运行情况方为外界了解。2009年6月18日，“全国住房保障及市场调控高峰论坛”在淮安成功举办后，新华社隔日发的通稿

《淮安推出保障房建设新模式受中低收入群众欢迎》，及其旗下《新华每日电讯》刊登《淮安试水“共有产权房”》一文，将淮安及其推行的共有产权房送至舆论浪潮的顶峰。全国两百多家市级以上媒体登载此通稿，新浪网、搜狐网、凤凰网等二十多个主流网站转载此稿并置顶首页新闻，甚至作为新闻首条，几乎各大网站都有链接或消息。

有房可居，是人类基本的生活需求。住房之成为问题，也可谓古已有之。距今约1250年，也就是761年（上元二年）的春天，已年过半百的唐朝大诗人杜甫，求亲告友，在成都浣花溪边盖起了一座茅屋，总算有了一个栖身之所。不料次年八月的一天，大风骤起，吹破茅屋，大雨又接踵而至。漫漫长夜，诗人感慨万千，写下一篇脍炙人口的诗篇——《茅屋为秋风所破歌》，并发出“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜，风雨不动安如山”的感慨，哀叹了当时社会的动荡不安和自己浮萍般的生活。诗篇最后，诗人悲悯苍生，梦想有朝一日，天下的人都能有一个安定的居所，则“吾庐独破受冻死亦足”。之后的历朝历代，关注、研究住房问题的学者，还时常会想起、引用杜甫这首诗。

人们在住房方面倾注着太多的希冀。时至今日，住房问题依然是人们普遍关心的话题。现如今，可能再没有什么事能比关于房价的信息受到更多、更广泛的关注了。无论房价看涨看跌，总有呼声一片。无论职位高低，不分贫穷富贵，人人都在热议房价。曾有人如此说道：如果在最近的饭局上不谈“股市”不谈“房事”（注意，是住房的事情！），你都觉得不好意思。甚至是在校的大学生，井巷老妇，谈起房价，也都能说出个一二三来。但我们听到的，多是抱怨之声，却少赞美之词。尤其是当房价高企之时。

高房价牵动着太多人的神经。一人买房，联动的不只是全家，亲戚、朋友都会被带动。房价与人们的承受能力有很大关系。房价高涨，受到影响的往往是低收入群体，如果超过一定限度，就会累及中间收入者。当然，也有人认为，这只是一种特定的放大效应，如地产大鳄任志

强先生，在 2009 中国企业家论坛上就曾放言，“现在房价并不高，很多房价已低得不能再低”。但这种说法与绝大多数人的感受却背道而驰。

金窝银窝，不如自己的狗窝。住有所居是一种尊严的象征。注意，我们这里所说的不是居者有其屋，毕竟，曾有人说过，“人人都想有房很可怕”；而且，不久前，国家的政策目标也从“居者有其屋”适时转换成了“住有所居”。说“住有所居”象征着人的尊严，估计谁都不会反对。有房可居，一直都是人一生中要解决的重要问题之一。

温家宝总理在 2010 年的春节团拜会上公开承诺：我们所做的一切，都是为了让人民生活更加幸福、更有尊严。在谈到人们最关心的房价问题时，也曾品尝过“蜗居”滋味的总理深有感触，在多种场合、多次讲话中，总理都反复重申要坚决遏止部分城市房价过快上涨的问题，满足人民群众的基本住房需求。显然，在总理眼里，住有所居是尊严生活的要素。

居住也是人的一项基本权利，国际法中早就承认了居住权。早在 1948 年，《世界人权宣言》第 25 条第 1 款中就提出，人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，其中包括住房，而且当在失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。这应该是住房权利首次被正式提出来。1976 年的《温哥华人居宣言》，向全世界提出了人类居住与环境问题以及建设“人居城市”的重要意义，受到各国重视并且直接促成了联合国城市人居机构的设立。1988 年，联合国大会在其第 43/181 号决议中通过了《2000 年全球住房战略》，这一战略的总目标是在 2000 年前为所有人提供适当的住宅，其中心是为低收入者营造住宅，并提出了“多方参与”的解决住房办法。1996 年的《伊斯坦布尔人居宣言》确定了两个全球目标，即保证人人享有适当住房和使人类居住区更安全、更健康、更舒适、更公平、更持久，也更具效率。因此所谓的居住理想是，每个人都有个安全的家，能过上有尊严、身体健康、安全、幸福和充满希望的体面

生活。

任何政府都有责任和义务解决其国民的住房问题。放眼全球，几乎所有的国家或地区都有相应的住房制度，而且在不同的经济和社会发展阶段，都根据实际情况加以调整和完善，并尤其注重通过保障性住房制度的建立，解决低收入群体的住房问题。

如何解决住房的问题，一直都是一个世界级的难题。就各国来看，能够很好解决这一难题的国家或地区，屈指可数。当然，没有哪一个国家因为它是一个棘手的难题，而放弃应有的努力和应负的责任，至少没有宣称放弃。

新中国成立初期，我国就制订了相应的住房制度。但在相当长的一段时期内，人们的居住水平仍然较低。自改革开放以来，人们的居住空间和生活方式发生了巨大的变化：居住需求得到极大丰富，居住环境得到了切实有效的改善。同时，在市场化改革过程中，为解决城镇困难群体的住房问题，我国逐步确立了以经济适用住房和廉租住房为主的两种住房保障制度（“两房保障”），前者主要面向低收入家庭，后者主要面向最低收入群体（低保家庭）。

不可否认的是，在解决中低收入困难群体的住房过程中，“两房保障”曾发挥过（在某种程度上仍然发挥着）很大的作用，功不可没。但随着时间的变迁，其却由于成本过高、缺乏公平、滋生腐败、保障面过小等弊端，广受社会各界争议和批评。一方面固然因为这种制度尚不够成熟、规范；另一方面，更多人则归咎于制度自身固有的缺陷。也有论者认为，制度是好制度，但在执行当中走了样。但不管怎样，“两房保障”并不（至少不再）是理想的住房保障模式。

应该说，从诞生之日起，就曾有人指出“两房保障”的弊病，并提出许多针对性的策略。近来，甚至有人呼吁进行“二次房改”。但就总体来看，目前还没有哪一种方案，能够完全彻底地解决我国的住房问题，尤其是低收入群体的住房困难问题。学术界和政府的一些有识之士，

也一直在不断寻求解救低收入人群住房难的“良方”。在所有这些“药方”中,最具有代表性者,当推发端于江苏淮安的共有产权房模式。

听起来,这一模式是再简单不过了。顾名思义,共有产权房就是双方共同拥有一套住房的产权。我们在当地进行调研时也发现,普通民众多作如此朴素理解。一个好的制度绝不在于它是如何复杂、如何高深,而恰在于简单与平凡,让人一听就懂。事实上,这正是淮安共有产权房模式的高明之处,普通民众听得懂,又能为他们带来好处,自然得到他们的支持。

但对专家学者来说,一定要往深里追究。的确,简单的制度往往蕴含着深刻的道理。甫定之初,淮安共有产权房模式就因采取商品化的土地出让、政府与个人共有房屋产权等制度设计,在政府官员、专家学者、媒体记者、开发商中引发诸多议论。批评者有之,赞美者亦有之,持中者也不少。当然,持肯定态度者占到绝大多数,不然,我们这里的研究也就失去应有的意义了。且随着共有产权模式的设计特点、运行机制,尤其是实施至今取得的效果,得到人们更加全面的认识和更加深入的了解后,赞同的人数持续攀升。即便那些最初的怀疑者,有很多人已转而支持这一模式。

共有产权房已在淮安实施了近三年时间,未来,淮安下决心继续将这种模式继续推行下去。这一模式实施的效果到底如何?与其他模式相比,具有何种优越性,还存在哪些缺点?实施过程中遭遇过什么样的问题?有没有推广的可能性?在何种程度上、多大范围内可以推广?如何进行更好的设计和完善?尤其是有关这一模式争议的焦点何在?为什么会产生这样的争议?所有这些都需要加以总结,以启后行者。毕竟中国的改革都多是发端于一隅,譬如当年家庭联产承包责任制之发轫于小岗,改革开放之肇始于深圳。

第一章

走出泥沼

2001年,在淮安市第四次党代会上,时任市委书记的丁解民同志掷地有声地提出了八个字的“淮安精神”——团结、创新、实干、自强。这一广经全市人民讨论的成果,既是淮安人民在改革开放中团结拼搏、开拓进取、奋力争先的集中展现,也成为激励淮安人进一步加快发展步伐、早日振兴腾飞的强有力的精神支撑。

在淮安精神中,对“创新”一词如此作解:创新,就是要更新观念,大胆探索。没有创新,就不可能增创新优势、谋求新跨越。全面奔小康,建设新淮安,最迫切、最重要的是要在创新中开辟跨越发展的新途径。推进创新,就要打破思想禁锢,打破习惯势力和传统偏见,敢为人先,敢想敢干,敢做敢当;就要研究新情况,解决新问题,开拓新视野,进入新境界;就要创新观念,创新体制,创新机制,创新方法,努力营造创新的环境和氛围。

正是在这种创新精神的激励下,淮安人不断推陈出新,创造了一项又一项走在全国前列并被广为仿效的“淮安模式”。如农村体育的“淮安模式”、农业政策性保险的“淮安模式”、税收风险管理的“淮安模式”、物业管理的“淮安模式”,以及本书所要研究的住房保障的“淮安模式”,或称之为淮安“共有产权房模式”。

现实面前的抉择

淮安，古有淮阴、楚州、清江浦、清江、清河、古楚之谓，位于江淮平原东部，地处以上海为龙头的长江三角洲地区。淮安历史上英才辈出，尤以楚州区为甚：110年前，共和国第一任伟大的总理周恩来就诞生在这里。

从经济发展水平来看，淮安至今还难算得上发达城市，在全国应该属于中等发展水平。通过撤县建区，地域扩张，如今的淮安，拥有四区四县和一个经济开发区，总人口530多万，市区非农人口已然突破100万，属于苏北腹地重要中心城市。淮安素有五水交汇、九省通衢之称，在全国处于承南启北的地理位置上。铁路纵贯全境，直达首都北京和青岛、哈尔滨、成都等大中城市。京杭大运河等多条流域性航道通江达海，与上海、南京、镇江等均在一个水网体系之内。此外，涟水机场建成后所架起的沟通桥梁，再次清晰勾画了淮安这座千年古城的历史坐标，缩短了其与外界的时空距离，努力实现追赶型跨越式发展。

2007年前后，中国各地房价节节飙升。

在距淮安约180公里的江苏省会城市南京，2007年1月，商品房均价接近5000元/平方米，主城区有些地段高达15000元；二手房成交均价则在6个月内，从每平方米5000多元涨至6387元/平方米，半年单价涨了1300多元，主城区多处二手房楼盘接近10000元/平方米。

而在距淮安400多公里的中国第一大城市上海，2007年1月份，商品房均价就已接近8800元/平方米，5月份攀至近1万元/平方米，部分楼盘突破25000元/平方米；二手房均价则从1月的8504元/平方米升至6月的9195元/平方米。据上海市公布的数据，2007年，上海内环线以内商品住宅每平方米均价超过19000元，内外环之间的房价

为 9 762 元/平方米,外环以外则为 6 234 元/平方米。

根据国家发展改革委、国家统计局同期发布的调查数据来看,2007 年 6 月,全国 70 个大中城市房屋销售价格同比上涨 7.1%,涨幅比 5 月高 0.7 个百分点;二手住房销售价格同比上涨 7.8%,比 5 月高近 1 个百分点。

在房价高企的形势下,低收入家庭自然无缘、也无能力购买一套商品房。事实上,就是那些所谓的“白领”、“中等收入者”,尽管其收入还算可以,也同样难以承受高昂之房价。除他们之外,新就业群体尤其是刚毕业一两年的大学生群体,也被高房价拒之门外。时下所谓的“夹心层”,就是指这些游离在保障与市场之外的无能力购房群体的代名词。这群人上不着天,下不着地,两边够不着,有的不符合廉租房条件、又没钱买经济适用房,有的没资格买经济适用房、又买不起商品房。

“房奴”是高房价背景下产生的另一个流行词。2007 年 8 月,教育部公布了 171 个汉语新词,“房奴”一词忝(或荣)列其中。它往往就是指那些“夹心层”群体通过东挪西借,求亲告友,勉强凑够首付,然后因还债背上沉重的“包袱”。在生命黄金时期中的 20 到 30 年,很多年轻人每年用占可支配收入的 40%至 50%甚至更高的比例偿还贷款本息,生活质量下降,让人感到奴役般的压抑。“省吃俭用攒首付,节衣缩食还贷款。”这就是房奴生活的真实写照。

除此之外,还有“蜗居”、“蚁族”、“裸婚”等反映当代人住房困境的流行词,这表明高房价已成为人们生活的“不可承受之重”。住有所居是政府的责任。在高房价的形势下,有效地解决低收入群体和“夹心层”群体的住房问题,显得尤为迫切和必要。如果房价长期居高不下,而大多数的住房问题又得不到解决的话,必将影响整个经济社会的发展。

而在另一方面,酝酿于 20 世纪 90 年代,以经济适用房为主、包括廉租房在内的住房保障制度正遭受着前所未有的冲击,其原本的初衷