

推行共有产权住房模式所面临的挑战

■ 田焱

2017年,注定是我国住房制度深入改革又一个不同寻常的年份。这一年7月中下旬全国12城市住房租赁市场改革方案出台后,8月3日《北京市共有产权住房管理暂行办法》也正式面向社会公开征求意见。此后,按照习近平总书记十九年报告中所提出的“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居”指示精神,11月21日住建部、国土部、央行联合召开部分省市房地产工作座谈会,进一步明确与强调了要因因地制宜发展共有产权住房等重要工作内容及任务。值此,推行共有产权住房模式(继2014年部分地区及城市试点共有产权保障性住房之后)又开始展现在我们的眼前。为什么要再次提出并推行共有产权住房模式呢?其内在而直接的原因就在这样几点:



一是共有产权住房由共有产权人共同出资,其具有先天的优势特征及作用,即在该项目安排下,购房人以购房款出资,政府(或其他投资建设主体)以土地出让金等出资,两部分出资共同构成房屋相应产权及其结构。作为共有产权人(或其他投资建设主体)和购房人双方共享产权,产权清晰,权利义务相一致;

二是采用共有产权模式,政府(或其他投资建设主体)和购房人之间的产权份额清晰明确,这使产权人双方既有积极性,又存在较大的硬约束,即在利益确定的同时,更主要也明确了各自相应的义务,形成了产权硬约束,并由此促成遏制投机、压缩获利空间的良好格局;

三是采用共有产权模式,让普通老百姓看到了实现“居者有其屋”和(资产积累)财富梦的可能及通道,也使其步入了到中产阶级转变与流动的行列。由此,将极大地刺激与推动该项制度设计与实施基础的建立与完善。

另外,推行共有产权住房模式正逢我国经济社会发展又进入到了一个难得的战略机遇期和新的阶段,并拥有了众多发展的有利因素及条件。其中尤其重要的是,人民群众收

入和财富正与日俱增,同时城镇社会和住房保障在前期实践的基础上,正步入到了新的稳定、系统、均衡及健康发展的新阶段……这些实际亦都是共有产权住房体系建设难得的驱动因素,只要我们利用好了这些因素,完全可使共有产权住房模式推行及具体建设达到十分理想的状态和结果。

然而,在共有产权住房推行过程中,无论在宏观还是在微观层面,在相关理论或是实践等层面,都可能存在众多挑战与问题。其中,尤其因房屋共有产权一方为法人单位、另一方为自然人等种种因素,故在相关法律与政策,以及相关实际工作方面,都可能存在各种具体挑战。

从相关法律与政策方面的挑战看,总体上,相较于传统(政府供给的产权式)住房(如经济适用房),共有产权住房的市场化程度要高得多,其最大的理由在于:后者的产权关系及份额更加的明晰,而且更多依附的是相关的法律制度(如:“民法”和“物权法”等)。然而,

依据既有的相关法律及其条文,目前在共有产权住房模式推行的过程中,的确存在众多相关的法律问题及障碍。具体而言,无论是共有产权人的权能行使、优先权行使、管理权分享、侵权和风险责任分担和共有产权的退出,以及相应制度的模式选择等等,都在理论和实践上存在一系列挑战与问题。

其一,在共有产权住房中,政府(或其他投资建设者)虽占有一定比例的产权,但其中之占有、使用和处分权能几乎未与购房人分享,仅保留了相应比例的收益权;购房人享有对该房的占有、使用、收益和处分权,但同时又受到一定的限制。显然,这些都与既有的相关法律及条文相左,或存在一定的差异。

其二,按照共有产权既有的政策设计及其理念,政府(或其他投资建设者)对该房的回购权和物权法上建立在同等条件下的优先购买权完全不同,而且明显存在冲突——回购权与优先购买权存在孰先孰后等冲突。

其三,在共有产权人的管理权行使或分享上,例如选择物业服务企业、参加业主大会、行使业主委员会的选举和被选举权、对小区公共事务——即管理规约、共有部分修缮等的投票权等方面,虽按照物权法相应规定,该房共有产权人均有行使这些权能,但政府(或其他投资建设者)却不宜进行实际介入,由此极有可能形成行权真空或模糊等问题。

其四,如果共有产权住房或其搁置物、悬挂物发生脱落、坠落安全事故造成他人损害,按照民法理论相关精神,政府(或其他投资建设者)作为共有产权人之一是否应承担相应连带责任?同时,当共有产权住房因意外事故或者不可抗力发生损毁、灭失等风险责任时,政府(或其他投资建设者)又应当如何承担相应的风险?

其五,如果当共有产权住房购房人不再符合原定的(购房)资格等条件,也不对外转让房屋时,又如何实现共有产权住房的退出?

其六,共有产权住房在定立相关特殊制度及规则的时候,究竟是以相关法定条款还是(共有人双方)约定条约(规定)为准,或者两个兼而融之?

从相关实际工作看,这些挑战同样在宏观和微观、发展方向和技术方面都存在,其中最为重要的有两点:一是如何有效防止共有产权住房沦为“发财房”、“低质房”和“政绩房”;二是如何有效防止与降低共有产权住房建设、分配和运营中的“搭便车”、“牟暴利”和“寻租”等行为及空间。除此之外,在其他具体领域或环节上,还有如下一些值得关注与应对的问题与挑战:

一是和现行城镇住房保障政策和房地产法律及政策的衔接问题。例如,根据《公共租赁住房管理办法》等文件规定,城镇人民政府投资建设公共租赁住房并拥有房屋产权,由城镇住房主管部门统一或委托管理,以实物配租形式向中低收入住房困难家庭租赁。在此,推行住房共有产权,缺乏政策或法律依据。

二是共有产权住房实物房源的流动性问题。政府(或其他投资建设主体)需持有一定规模的住房房源,确保住房实物配置顺利实施。实行共有产权会使部分住房呈现出保障性、政策性固化的局面,从而使政府可调配的住房实物房源可能长期短缺。

三是具体操作办法不一。一方面,共有产权比例确定差异较大,仅凭经验确定法确定情况就有:一些省市可能规定政府(或其他投资建设主体)共有产权住房产权比例控制在50%以内,而另一些省市可能规定政府(或其他投资建设主体)股权或为10%、20%和30%等等。同时,共有产权住房所针对的消费群体也不尽相同,有的仅针对中低收入住房困难家庭,有的针对低收入住房困难家庭,有的包括了外来务工人员,有的又没有包括。另外,在出售时间(即现房还是预售)、出售价格、付款方式等方面,各地的规定都可能不尽相同,需要对此予以权衡与借鉴,或在顶层制度设计安排中予以解决或弥补。

(作者单位:四川省社会科学院产业经济研究所)

推行共有产权住房模式应把握的一些关键环节

■ 田焱

根据客观实际和深化住房制度改革的需要,共有产权住房模式将在部分地区尤其是人口净流入量较大的城市成为租购并举住房模式的重要组成部分。然而要顺利地推行共有产权住房模式,就必须把握住以下一些关键环节。

第一是应把握住共有产权住房的基本定位。

这里所指的基本定位主要体现在这样三个方面,一是其质的规定性定位,即它是根据各地的实际情况及需要,共有产权住房模式应是政府政策支持,政府和社会(如开发企业等)建设或筹集,主要面向城镇户籍(包括城市棚户区改造中的)中低及以下收入住房困难家庭和非户籍中连续缴纳城镇职工社会保险一定年限(如3-5年以上)、无自有产权住房家庭,解决其住房困难的产权式住房。二是其制度性定位,即它是为解决在当地居住困难或无住房、有较高收入和较强购置住房与财富积累愿望的当地户籍和非户籍常住且连续缴纳城镇职工社会保险一定年限以上的家庭住房消费需求而设计的一项政策性商品住房制度。三是其功能性定位,即它是城镇住房保障和房地产市场的辅助力量,其主要是满足部分有较强住房消费能力和愿望的消费者一定的改善居住和财富积累需求,故其功能作用实际是助力居民由“基本居住”到“改善居住”的平滑顺利提

升,并更多体现的是该房的居住功能和兼具一定的资产功能等作用。

第二是应把握住该模式所遵循的原则。

在共有产权住房模式推行过程中,首先应当坚持政府主导(尤其体现在政策支持上),优化市场和保障性住房配置模式、改善住房供给结构、提升供给能力、租售结合,满足不同住房消费需求等原则。同时,更应突出市场化原则,且应将其贯穿于具体共有产权住房建设、分配、后期管理运营和转让全过程,并科学而严格做到这样几点:

其一,共有产权住房用地出让要完全坚持市场化的原则。这就是强调在坚持“招拍挂”模式的前提下适当修正“招拍挂”的弊端,采取“限房价、竞地价”和“限房价、竞共有产权住房面积”的模式。也就是说,任何开发商都可以参与共有产权住房用地出让的竞拍,但并非完全采取“价高者得”的“招拍挂”模式,而是坚持“招拍挂”的市场化效率前提下,改变“价高者得”的弊端,通过限定房价或者竞争共有产权住房建设面积,避免土地市场泡沫对于房价的拉动、市场预期的改变,让土地回归住房用地的民生属性。

其二,共有产权住房定价逐步完全与市场价格挂钩。初始销售时,按照购房者与政府(或其他投资建设主体)各自出资比例,确定二者对于共有产权住房的产权拥有比例关系。购房者不可以将自己的产权部分在市场上随意让渡,但可以按照市场价在所定期(如5年)过后

让渡给符合条件的购房者,购房者也可以在随后按照市场价格收购政府产权部分而获得全部产权;政府也可以按照市场价回购购房者产权部分,并将房屋再次出售给符合条件的购房者,实施共有产权模式。

其三,共有产权住房出售对象不仅包括户籍人口,也应逐步扩大至非户籍常住人口。坚持市场化原则的一个重要表征,就是住房购买对象的范围要广泛,不能像原来的经济适用房、限价房等仅向户籍人口开放,封闭性很强,与市场化大方向相距甚远。为贯彻国家提出的住房保障向非户籍人口覆盖的大方向,同时也为了推进“以人为本”的新型城镇化,共有产权住房有必要逐步向非户籍人口开放。

其四,共有产权住房项目的开发、销售和管理要完全采取市场化的做法。由于土地出让基本的市场化原则,共有产权住房项目也要完全实施市场化的开发、销售和管理,户型设计也要以市场化需求为导向。政府唯一的工作就是将符合购买条件的人群范围基本标准向社会公布,包括收入水平、住房拥有状况、纳税和社保缴纳状况。城镇居民若想购买共有产权住房,首先了解自己是否符合基本条件,然后到政府相关部门去申请,获得购房券后持券购买。

除此之外,推行该模式还应坚持因地制宜的原则,即坚持在经济发展、居民收入水平较高,商品房价收入比倍数较高,人口净流入量较大,保障需求旺盛,供给薄弱等大中城市适

度增加共有产权住房的比重。

第三是应把握住创新供应体系。

从全国各地所具备的相应条件看,在创新共有产权住房供应体系的过程中,应着重突出如下几个关键环节及其模式选择:

一是将共有产权住房纳入保障性安居工程建设计划体系和一些新区建设计划之内,根据不同消费者的住房需求,合理确定建设规模;

二是新立项建设的共有产权住房主要采取多样化的筹集与供应方式;

三是新建的共有产权住房应执行新的建设面积标准和绿色建筑评价标准;

四是针对共有产权住房的建设、运营、购买、出租和捐赠等,按照或在国家政策范围内实施新的税收优惠政策,并支持金融机构对共有产权住房购房者提供个人住房按揭贷款,而住房公积金管理中心对符合共有产权购买资格的消费者优先提供贷款支持。

第四是应把握住申请审核流程的优化。

共有产权住房应实行诚信申报制度,并进一步简化、规范与优化申请审核流程。其中,尤其应按照每年不低于资格确认总量一定的比例,对共有产权住房购房家庭收入状况进行抽查,对不符合申请条件的,及时退出并记入征信记录。另外,针对共有产权住房申请人的资格确定一定年限,超过年限的,应进行复审。

第五是应把握住合理确定销售价格与产

权份额。

共有产权住房销售价格最初可实行政府定价或政府与市场均衡定价(即采用成本与资本定价相结合的方式),而在中远期则可完全由市场定价(即应采取资本定价方式)。定价方法与结果,应采取向社会公布。例如,在近期共有产权住房购房人和政府(或其他投资建设主体)应按照政府公布价格的一定比例分别出资比例构成共有产权。购房人可以根据自身支付能力,选择认购销售价格的60%或90%等等。当购房人选择认购销售价格的60%时,购房人出资部分对应产权份额为60%,政府出资部分对应产权份额的40%,以此类推。购房人也可在5年内按照原合同销售价格增购而取得完全产权份额。双方各自拥有的产权比例应在购房合同中予以约定,并在权属登记时注明。

第六是应把握住配售管理的规范化。

共有产权住房实行轮候原则。经确认获得共有产权住房购买资格的家庭,由政府(或其他投资建设主体)组织摇号,通过摇号顺序(可设定“优先摇号”选房条件及办法)确定购房人选房顺序。

第七是应把握住监督管理的严格化。

在对共有产权住房的监督管理过程中,尤其应对购房人明确违规处理规定。而对政府(包括其他投资建设服务主体)相关工作人员严明相应的法律责任,形成完整而严格的约束机制。

大数据背景下成都市社会信用体系建设研究

■ 成都市科学技术协会

党的十九大明确提出,把满足人民群众对美好生活新期待作为奋斗目标和方向,社会信用体系作为社会主义市场经济体制和社会治理体制的重要组成部分,是全面落实习近平新时代中国特色社会主义思想、构建社会主义核心价值观的重要基础。

基于大数据背景构建社会信用体系,有利于建立可有效调动社会资源和规范交易行为的社会机制和管理制度,有利于发挥以信用为核心的新型市场监管机制的作用,有利于更好发挥政府引导和市场调节作用,有利于加快经济结构调整和发展方式转变,从而改进城市治理方式,增强社会发展活力。

当前成都信用体系建设成果

成都十分重视信用体系建设,成立了市由政府主要领导任组长,有关市政府领导任副组长、市级相关部门主要负责人为成员的信用体系建设推进小组,加强对全市社会信用体系建设工作的组织领导。《成都市社会信用体系建设规划(2015-2020年)》、《成都市关于失信被执行

人实施联合惩戒的合作备忘录》、《成都市企业公共信用等级划分》等文件的制定与实施,初步形成社会信用体系建设的基本组织和制度框架,为建立社会信用体系奠定了制度基础。

作为全国首批11个创建社会信用体系建设示范城市之一,成都近年来注重社会信用体系宣传、营造浓郁的社会信用氛围。特别是在创新农村信用体系方面,成都市率先在崇州市(新农村)开展农村信用体系建设试点,通过政府引导、市场主导,有效解决农业融资难、融资贵以及农村金融服务“最后一公里”的问题;而针对创新旅游行业信用体系问题,成都市依托都江堰市(县级市)“政府+专业机构”的信用体系建设模式,开展了以旅游供给侧改革为着力点的信用体系建设试点;在创新创业信用服务方面,成都市全力打造了“科创通”科技型企业创新创业信用服务平台,面向创业团队、创业企业、创业服务机构、创新创业载体四类主体提供全方位、全流程的专业化服务;同时,成都市还积极探索“1+N”信用评价模式,开展了信用跟踪评级工作,有效促进了企业诚信建设和行业规范发展等。这些工作收到了良好的社会效果,诚实、守信、互信之

风逐步形成。

制约成都信用体系建设的主要问题

2016年5月26日中国政法大学中国诚信建设研究中心联合政府部门、社会团体等共同发布《中国诚信建设状况研究报告》指出:商业欺诈、合同违法、制假售假、偷逃骗税、骗贷、学术不端等诚信缺失问题,导致的经济损失高达6000亿元人民币。虽然,成都已经发布了《成都市社会信用体系建设规划(2015-2020年)》,但落实《成都市社会信用体系建设规划(2015-2020年)》还需要一系列具体制度的安排。而在具体操作层面,成都社会信用体系建设中还存在以下诸多问题,难以从实践层面解决社会信用体系的构建问题。

1.信用标准建设滞后。由于国家尚未制定统一的信用信息采集、归集和分类管理标准,导致我市尚未制定信用采集和信用平台建设标准,这给各行业间信息收集、分析、共享与服务等带来很大困难,导致边界模糊、信息不对称。

2.信用服务市场发展缓慢。高质量数据的缺失,服务机构结构的失衡,政府征信机构与

商业征信机构比例不协调,以及信用服务产品的认可度、信用度都不高等情况的存在,制约了成都信用服务市场的发展。

3.恶意侵犯他人隐私面临严峻形势。据中国青年政治学院互联网法治研究中心于2016年发布《中国个人信息安全和隐私保护报告》,超七成参与调研者认为个人信息泄露问题严重;26%的人每天收到2个以上的垃圾短信;20%的人每天收到两个以上骚扰电话;多达81%的参与调研者经历过对方知道自己的姓名或单位等个人信息的陌生来电;53%的人因网页搜索、浏览后泄露个人信息,被某类广告持续骚扰;租房、购车、购车等信息泄露后被营销骚扰或诈骗的高达36%等。

加快成都诚信体系建设的建议

全面贯彻党的“十九大”精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)的通知》为基础,以大数据为支撑,统筹推进社会信用体系建设,加强培育信用服务市场。

1.强化信用体系数据基础。运用大数据采

集与分析技术,以统一社会信用代码和公民身份证为标识,扩大信用信息采集范围及时更新信用信息数据库,依法、及时、规范、全面记录与采集信息。

2.推动数据信息互换共享。通过提升互联网数据信息的准确性,扩大第三方数据共享,建立跨地区、跨行业的公共信用信息共享平台。同时,充分利用微信、App等技术的应用,实现信用信息查询的便捷化、移动化。

3.构建信用风险预警系统。根据社会信用体系对象的特征,监控风险因素的变化趋势、评估风险状态偏离预警的程度,提前采取相关措施进行干预,提升信用体系的决策支撑和风险防控工作,实现事前预防支持,事中监管服务,事后对决策效果进行评估和反馈。

4.推进社会信用服务。在成都市社会信用体系建设中,应致力于大数据技术的应用和个人信用信息的完善,为个人和企业提供信用报告服务。

5.制定统一的信用标准。明确信用信息范围与来源,优化数据库模式,提高信用报告的准确性、完整性和及时性,促进信用报告应用的规范化。