

限价商品住房建设管理政策比较与思考^①

冯长春 杜金锋 王 昊

【摘要】本文在分析限价商品住房政策提出背景的基础上,界定了其概念内涵,分析了其基本属性与功能作用,总结了我国一些城市限价房管理与实施的经验,进而分析了限价商品住房政策的管理模式、关键环节与存在的问题,针对限价商品房的销售对象、准入标准、资格审核、销售程序以及再转让等问题进行了深层次的思考,提出了相应的政策建议。研究结论可为地方政府因地制宜地制定和完善限价商品住房管理政策和实施办法提供科学依据。

【关键词】限价商品住房 社会保障功能 政策性管理模式

Abstract: Based on the implementation background of the Price-restricted Commercial Housing Policy, this paper proposes the definition of this new type of housing, analyzes its features and roles, concludes the management experience of local governments and gives a detailed analysis of the management model, critical questions and aspects of the Price-restricted Commercial Housing Policy. This paper provides a series of suggestions on the construction and management of the Price-restricted Commercial Housing by a detailed research on the target customer, access standard, approval and verification, re-transfer restriction and so on. The conclusion provides a theoretical basis

for formulating and perfecting the Price-restricted Commercial Housing Policy for the local governments.

Key Words: price-restricted commercial housing; price-restricted commercial housing; policy-based property; management model

1 限价商品住房的提出及研究背景

城镇住房制度改革以来,我国绝大多数城镇居民的住房条件得到了较大改善。但随着住房商品化、社会化程度的提高,我国住房市场在快速发展中也出现了一些矛盾和问题,保障性住房建设滞后,住房保障体系不健全,城市中等等及中低收入家庭解决自住住房面临诸多困难。特别是近年来一些大城市,房价持续非理性高速上涨,大大超过了中低收入家庭的支付能力,城市居民住房不仅成为全社会关注的焦点,也成为各级政府应考虑解决的重要的国计民生问题。为此,国家出台了一系列政策文件,加大了对住房市场的干预力度。2005年5月9日,《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》(国办发[2005]26号)要求“住房建设要以中低价位普通商品住房和经济适用住房项目为主”,“房地产主管部门会同有关部门提出住房销售价位、套型面积等控制性要求,并作为土地出让的前置条件,以保证中低价位、中小套型住房的有效供应。”这是中央政策文件针对住房供给的结构性矛盾,提出从“销售价位”和“套型面积”两个方面调控住房市场,并首次提出“中低价位、中小套型住房”的概念。2006年5月24日,《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》(国办发[2006]37号),要求“要优先保证中

^① 本文为国家“十一五”科技支撑计划重大项目“村镇建设规划与土地规划关键技术研究”(课题编号2006BAJ05A04)的研究内容之一。

作者:冯长春,北京大学不动产研究鉴定中心主任,北京大学城市与环境学院城市与经济地理系主任,城市与区域规划学系教授,博士生导师
杜金锋,北京大学城市与环境学院城市与经济地理系博士研究生,注册土地估价师
王昊,北京林业大学土木工程系硕士研究生

低价位、中小套型普通商品住房（含经济适用住房）和廉租住房的土地供应”，“土地供应在限套型、限房价的基础上，采取竞地价、竞房价的办法，以招标方式确定开发建设单位”，进一步肯定了利用“套型”和“房价”两个指标调控住房市场，并提出了“竞地价、竞房价”的组织管理方式。2007年8月7日，《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24号），进一步要求“重点发展中低价位、中小套型普通商品住房，增加住房有效供应”。

限价商品住房的概念是根据26号文关于“中低价位、中小套型住房”要求，37号文和24号文关于“中低价位、中小套型普通商品住房”建设要求，是采用行政干预措施，调节住房供给结构，落实中央宏观调控精神的过程中演化而来的。它是指政府在土地出让前，首先确定住房建设的套型面积、销售价格和销售对象等控制性指标，开发建设单位采取竞地价、竞房价的方式取得土地使用权，按照建设标准建设，并按政府规定的程序销售给符合要求的对象的中低价位、中小套型住房。它是具有社会保障功能的政策性商品住房，是保障性住房的有益补充。

“限面积、限套型”的限价商品住房宏观调控思路提出以来，各地结合自身实际开展了积极有益的探索，积累了有益的实践经验。但由于理论研究的不足，各地的限价商品住房管理政策有待进一步完善。本文在系统分析限价商品住房属性与功能作用的基础上，对比分析了各地实施管理经验，进而对限价商品住房政策实施管理模式、关键环节与重点问题等展开深入分析，旨在为各地政府制定和完善限价商品住房管理政策和实施标准提供理论依据。

2 限价商品住房的功能属性分析

限价商品住房作为一种新的住房供给类型，明确其功能属性及其在住房供给体系中的定位，是制定限价商品住房政策、设置各项管理环节的出发点和基本依据。研究认为，商品性是限价商品住房的基本属性，体现了其与一般商品住房的共性及其与保障性住房的差异性特征；政策性、福利与社会保障性体现了其与一般商品住房的差异性特征，是其突出特征；此外，阶段性和区域差异性体现了限价商品住房政策时空域特征。

2.1 商品性

根据马克思主义政治经济学观点，商品是用于交换的劳动产品。“劳动产品”和“用于交换”是构成商品的两个

必要条件。同时，商品具有两个基本属性特征：价值和实用价值。从目前各地限价商品住房建设管理来看，限价商品住房具备商品的构成要件，是用于交换的劳动产品，都具有价值和实用价值的属性。而且，限价商品住房的开发建设均按市场经济运行的基本规律进行，其用地取得和房屋销售均由买卖双方通过市场按相互接受的价格自由交换实现，符合生产、分配、交换与消费等商品流通的四个基本环节。因此，限价商品住房具有商品属性。

2.2 政策性

国办发〔2006〕37号文提出“在限套型、限房价的基础上，采取竞地价、竞房价的办法，来保障中低价位、中小套型普通商品房的供给”。这是我国土地参与国民经济与房地产市场宏观调控的重要方式，也是土地出让方式的进一步完善。限价商品住房建设主体在与政府签订土地出让协议时，需要接受政府对限价商品住房的开发建设工期、套型面积、销售价格、销售对象与销售流程等约束。购房者在成功申购住房后，还应自觉接受政府关于房屋的利用方式和再转让等方面的限制。因此，与普通商品房对比而言，限价商品住房具有明显的政策约束性特征。同时，为鼓励建设单位积极参与限价商品住房建设，政府采用招标方式出让土地，政府对限价商品住房土地出让金、土地增值收益和相关税费等方面存在一定政策优惠。因此，在限价商品住房建设管理过程中，较普通商品房具有政策约束与政策鼓励双重干预，体现了限价商品住房的政策属性。

2.3 福利与社会保障性

限价商品住房的用地在招标出让过程中，并非单纯考虑建设主体的报价，而是综合考虑了价款总额及付款进度、建设与销售方案、开发单位资质信誉与开发业绩等多种因素。相对于普通商品房的用地出让而言，政府存在一定出让金让渡，从而导致相关税费的减少，这实际具有政府财政转移支付的福利性特点。同时，限价商品住房的重要目标之一是为满足城市中低收入者的自住需求，尽管各地对限价商品住房销售对象的具体规定限定不同，但都是从户口、收入、资产、住房现状与拆迁户等特殊群体方面界定销售对象，以保障该部分居民能够解决自住住房和改善居住条件，缓解其住房紧张状况。因此，限价商品住房具有一定的社会保障性功能。

2.4 阶段性

世界各国各地区在应对住房市场问题时都会采取一定

的应急性、阶段性措施。香港在 20 世纪 80 年代末 90 年代初，由于住房价格持续高涨，影响了中等收入阶层的购房支付能力，使住房问题成为社会关注的焦点。为满足中等收入家庭满足住房自住需求，香港房屋协会于 1993 年起开始实施的“夹心阶层住屋计划”。后由于香港住房价格的下降和居民收入的提高，居民住房支付能力提高，该计划于 1998 年暂停实施。当前大陆住房价格持续高位运行，住房供需结构性矛盾突出，仍需加强对住房市场的调控，缓解中等收入阶层的购房压力。因此，限价商品住房具有一定的阶段性特征。

2.5 区域差异性

限价商品住房因各城市间的需求差异而导致供给、管理与定位等方面也存在较大差异。有些城市普通商品住房价格低、供给量大，住房价格与家庭承受力协调性较好，住房供需较为平衡，对限价商品住房的需求不迫切，如中小城市；而一些大城市和特大城市人口众多，住房需求旺盛，房价高，涨幅大，加之居民收入水平差距大，房价体系与居民收入体系的匹配性差，就出现夹心阶层（中等、中低收入）的住房需求得不到有效满足，阶段性的开发建设限价商品住房可以适当弥补这一空档。但限价商品住房销售价格确定需要结合当地实际确定。从目前实施限价商品住房政策的城市来看，虽然普遍对销售供给对象做出限制，但具体管理模式、销售对象与审核流程等差异较大，较为典型的是成都和南京。成都市随着房地产市场供需状况的不断改善，限价商品住房具体管理办法也在不断调整，逐渐扩大了限价商品住房的销售对象。在基本满足无房户和住房困难户改善住房需求的基础上，允许符合条件的外来从业家庭购买限价商品住房，因此，该市限价商品住房的福利特征较为突出，而保障特征相对较弱。而南京市政府将限价商品住房定位为“特殊的保障性商品房”，销售供给对象为符合一定条件的拆迁户。

3 限价商品住房的主要作用

3.1 完善住房供应体系

我国目前住房供应体系主要由廉租房、经济适用房和普通商品房三层次组成。廉租房用于解决城市最低收入家庭住房困难；经济适用房用于解决低收入家庭的住房困难；而普通商品房则对应的是中高收入家庭的住房需求；而低收入和中高收入之间的夹心层人群住房需求缺乏对应的供给，因此，现阶段推出限价商品住房，以满足夹心层的住房需求，可以形成梯次的住房供应体系。

3.2 满足中低收入居民住房自住需要

近年来我国部分特大城市和大城市的住房价格持续上涨，中低收入居民自主解决住房困难加大。限价商品住房的推出将以较低的价格向中等收入以下的居民提供更多的住房和更多的选择空间，以缓解当前住房供需紧张和结构性矛盾，满足中等收入以下居民住房自住需求。

3.3 调整住房供给结构，平抑市场住房价格

根据各地目前推出的限价商品住房项目来看，限价商品住房销售限价与周边普通商品房售价的 10%~15% 左右，对周边新上市商品房项目定价发挥了一定标杆作用。而据一些城市限价商品住房销售情况来看，限价商品住房项目推出销售之后，周边商品房出现降价销售的情况，有利于平抑房价过快增长的势头。同时，由于限价商品住房开发建设周期一般需要两年以上，限价商品住房项目用地出让时即确定房屋销售限价，确保了未来一定时间内房价保持平稳，为平抑房价、调控住房市场起到了一定的作用。

4 已推行限价商品住房政策城市的比较分析

选择已推行类似住房相关政策的 7 个城市进行比较分析，即上海、青岛、宁波、大连、成都、南京和广州。总结其具体管理办法的特点，归纳、比较如下（表 1~表 6）。

表 1 申购条件对比

| | 上海 | 青岛 | 宁波 | 大连 | 成都 | 南京 | 广州 |
|---------|----|----|----|----|----|----------------|----|
| 户口及取得年限 | 有 | 有 | 有 | 有 | 有 | 有 | 有 |
| 收入水平 | 有 | 有 | 无 | 有 | 无 | 无 ¹ | 无 |
| 现有住房条件 | 有 | 有 | 有 | 有 | 有 | 无 | 无 |
| 有无购房经历 | 有 | 无 | 有 | 无 | 无 | 无 ² | 有 |
| 年龄标准 | 无 | 无 | 有 | 无 | 有 | 无 | 有 |
| 婚否 | 无 | 无 | 有 | 无 | 有 | 无 | 无 |
| 优先供应措施 | 有 | 有 | 有 | 有 | 无 | 无 | 有 |

（注：南京市的中低价商品房目前对接拆迁户供应。

1：有拆迁补偿限制；2：有除拆迁房无他房限制。）

表 2 再转让条件对比

| | 上海 | 青岛 | 宁波 | 大连 | 成都 | 南京 | 广州 |
|----------|----|----|----|----|----|----|----|
| 取得产权证 | 有 | 有 | 有 | 有 | 有 | 有 | 有 |
| 持证年限要求 | 有 | 有 | 有 | 有 | 有 | 无 | 有 |
| 政府回购措施 | 有 | 无 | 有* | 无 | 无 | 无 | 无 |
| 是否补交土地收益 | 有 | 无 | 有 | 无 | 无 | 无 | 有 |

（注：南京市的中低价商品房目前对接拆迁户供应；*号表示有条件。）

售价标准对比 表 3

| | |
|----|--|
| 上海 | 均价基本控制在 3500 元/m ² |
| 青岛 | 均价基本控制在 5000 元/m ² 左右 |
| 宁波 | 基本限定在每平方米 3000 元左右 (同比市场商品房价低 20%) |
| 大连 | 原则上比同期同地段商品房市场评估价格低 20% , 利润率和管理费分别控制在 10% 和 4% |
| 成都 | 定价由市房管局联合市物价局共同制定, 最初按低于市场价 10% , 实际上定价远远低于市场价格 (均价基本控制在 4000 元/m ² 以内) |
| 南京 | 实行根据成本定价的方式, 价格水平不得高于周边普通商品房价格的 80% , 实际操作中定价还低于这一标准 (均价基本控制在 4000 元/m ²) |
| 广州 | 借鉴香港居屋政策的定价标准, 销售价格原则上定于土地出让时同一区域、同一地段的同类型商品房市场价格的 70% |

建筑标准对比 表 4

| | |
|----|--|
| 上海 | 以建筑面积 70m ² 左右 2 室 1 厅为主要房型, 适当配置建筑面积 50m ² 左右的 1 室 1 厅或者 2 室户, 少量配置建筑面积 90m ² 左右的 3 室 1 厅。高层住宅房型设计的面积可适当放宽 |
| 青岛 | 小户型建筑面积不超过 65m ² , 中套型建筑面积不超过 85m ² , 大套型建筑面积不超过 105m ² |
| 宁波 | 基本控制在 55 ~ 95m ² 之间, 主流户型为 60m ² 左右的两居室 |
| 大连 | 户型设计按 70% 为中户型, 辅助以少量的其他户型。中户型住房建筑面积控制在 85m ² 左右 |
| 成都 | 户型均在建筑面积 90m ² 以内; 同时建设部分小户型住房供给单人户家庭 |
| 南京 | 户型面积 100% 在 90m ² 以下 |
| 广州 | 考虑满足中等收入家庭的自住型需求, 套型建设面积不得超过 90m ² |

销售对象对比 表 5

| | |
|----|--|
| 上海 | 优先供应给以重大工程为主的城市建设动迁基地中的困难家庭 |
| 青岛 | 本市城内四区的中等收入家庭 |
| 宁波 | 市区范围内人均住房建筑面积 18m ² 以下的中低收入住房困难家庭和无房产 |
| 大连 | 市内四区中低收入住房困难家庭 |
| 成都 | 本市五城区住房困难家庭 |
| 南京 | 用于安置被拆迁选择货币补偿的家庭 |
| 广州 | 满足城市中等收入群体住房需求 |

销售程序对比 表 6

| | |
|----|--|
| 上海 | 按照公示房源、受理申请、审核条件、开具供应单、签订预 (销) 售合同的程序办理。配套商品房的具体供应对象和供应程序, 由区县市政府规定并公布 |
|----|--|

续表

| | |
|----|--|
| 青岛 | 采取了申购者按家庭住房和经济条件排队的基本原则来进行销售。符合条件的申请人只能购买一套普通商品住房, 已购买经济适用住房的申请人不得申购普通商品住房 |
| 宁波 | 实行申请、公示、准入制的程序。由市建设委员会向社会公示可供房源的地块及户型等情况 |
| 大连 | 按照申请、审核、公示、登记的程序办理 |
| 成都 | 实行申请、审查制度 |
| 南京 | 按照申请、审核、公示、开具购房通知单的程序办理 |
| 广州 | 分为预登记、确定顺序 (摇珠)、审核、公示、签合同五步 |

5 国内城市限价商品住房管理经验总结

国办发 26 号文和 37 号文公布实施前, 已有部分城市开展了类似限价商品住房的建设管理实践。上述两个通知下发后, 为保证政策落实到位, 尽快调整住房供给结构, 抑制房价过快上涨, 各地普遍采用“限价商品住房”的形式推广落实“中低价位、中小套型普通商品住房”政策。目前已正式出台相关住房管理政策的城市包括宁波、成都、南京、大连、青岛、上海等城市, 总结国内实施限价商品住房城市的管理政策具有如下共同特点:

5.1 限制销售对象, 制定准入标准

目前推出限价商品住房管理政策的城市均对房屋销售对象做出了限制, 具体限制内容包括户口、年龄、家庭收入与资产状况和家庭住房现状等。南京、成都和广州等城市均限制具有本市户籍的家庭或个人才能购买限价商品住房。南京、成都要求具有本市城镇户口, 而广州要求为本市户籍人口。同时, 成都市限价商品住房供应量的增大, 成都市逐渐放宽了限制内容与限制标准, 该市推出的第三批限价商品住房允许夫妻在成都市五城区 (含高新区) 工作, 两人在成都连续缴纳 2 年以上社会养老保险金, 无自有住房的外来从业人员家庭购买限价商品住房, 并将住房面积限制标准放宽。而南京市由于将限价商品住房用于安置拆迁家庭, 还提出了拆迁补偿款的限制标准, 并规定申请家庭无其他住房。广州市则力图将限价房销售对象限制为首次置业家庭或个人, 并允许符合条件的特定对象享有优先购买权。

5.2 严格销售对象审核监督管理

在限定销售对象及其准入标准的基础上, 为保证具体

销售政策的落实,需要严把销售审核管理。南京、成都和广州三城市均以各自的准入条件分别制定了严格的审核管理流程。例如,南京市限价房的购买资格审核工作依次由拆迁单位、区房改办和市“三房工程”建设工作小组负责操作,之后还有一次媒体公示;成都市限价房的购买资格审核主要采取区房管局和市住房保障中心两级审核的程序;广州市限价房销售则是由开发建设单位接受申请后,将申请者分类,然后报市国土房管局,由国土房管局借助其全市房改房登记系统、房屋产权登记系统和商品房预售登记系统等三个相对完备的房屋管理信息数据系统,利用基础数据库进行审核。

5.3 严格退出机制管理

由于限价房在上市时存在与周围普通商品房较大的价格差距,利润增值空间大,容易导致炒房、倒房的投机行为。南京市由于将限价房用于安置获得拆迁补偿款低于30万元且他处无住房的家庭,对限价房退出再转让等未作出限制。而成都市和广州市均对限价房的再转让退出机制做出了不同程度的限制。成都市规定:购房人在取得房屋所有权证,自住5年以后,方可上市交易,不得在5年期限内转卖或变相转卖,更不允许转卖或变相转卖“购房资格证”,否则,一经查实,收回“购房资格证”,开发商与之解除合同,按原售价收回该套限价商品住房,且购房人3年内不得申购成都市任何政策性住房。同时,成都市要求,申请限价商品住房的家庭应将原住房以评估市场价售予政府。而广州市除在规定再上市交易时限的基础上,还要求在规定时限后出租和转让的,仍须向政府补交土地出让金。

5.4 控制建设标准,限定销售价格

根据中央有关文件精神,限价房项目的建设标准均按照户型、面积等指标严格控制,房屋建筑面积严格控制在90m²以内,再根据家庭人口结构设计不同户型,对房屋面积作不同安排。此外,各城市对于限价房的销售价格也均有比较严格的限定,房屋销售价格一般为其周边普通商品房售价的70%左右。南京市限价房项目土地供给实行带条件的挂牌出让方式,通过竞房价、竞地价的方式,最终确定土地出让价格,并综合参考中低价商品房指导价格和现时周边商品房折扣价格,按6%的开发利润率测算房屋销售价格,并在挂牌条件中明确。广州市限价房的最高销售价格,原则上按地块出让时同一区域、同一地段的同类型商品住宅市场价格70%的标准制定。

6 限价商品住房实施管理的关键环节

目前,社会各层面对限价商品住房性质的认识尚不统一,各地在限价商品住房建设管理中采取的措施也不一样。但应重点把握如下几个关键问题。

6.1 申购条件设置方面

虽然限价商品住房的本质属性为商品房,但在土地出让时政府让渡了部分土地增值收益,实际上是一种政府转移支付行为,存在政府的土地投入融入其中。因此,限价商品住房就不同于普通商品住房,而应该定位于带有社会保障功能的,政策约束性商品住房。那么在组织销售前就需要对准购人群做出限定,这样才能使限价商品住房真正起到政府推行的政策目的。

准购人群如何界定?购买条件如何设置?这个问题自然成为限价商品住房管理中的首要解决问题。只有先把这个难题处理好,较为准确、合理地划定受惠目标群体,限价商品住房的管理工作才能继续下去,接下来的操作环节才有意义。

6.2 资格审核方面

确定了申购条件之后,则需要对申购者的资格进行审核。在当前社会基础信息系统尚未健全,个人征信体系尚不到位,监管措施手段尚未完善的条件下,如何能够进行有效、准确地审核工作无疑成为摆在限价商品住房管理部门面前的又一大难题。

只有使审核工作落到实处,对申购者条件予以严格有效的审查,才能使限价商品住房真正供应给受惠目标人群,从而保证限价商品住房政策实施的有效进行。

6.3 销售程序方面

为保证限价商品住房可以顺畅、有序地组织销售,制定一套严格的销售程序是必不可少的。这就需要在具体销售管理中解决诸如销售管理主体及配合部门如何分工,是否规定优先供应对象及其操作办法,社会监督、协调工作如何进行等问题。

6.4 再转让方面

由于各地限价商品住房在土地供应阶段就已包含政府的大量投入在其中,带有明显的社会保障性质,又由于近年来国内住房市场价格涨幅大,住房供求状况较为紧张。若不对限价商品住房再转让做出限制,则会引发投机炒作行为,达不到其完善住房供应体系,平抑房价,解决本地居民自住需求的政策目的。

虽然理论上应该对限价商品住房再转让做出限制,但具体如何限制是个问题。是对再上市交易年限做出规定,还是对补交土地收益方面做出规定,或是二者兼而有之,这些问题都需要探讨。

7 限价商品住房管理实践中存在的问题分析

限价商品住房政策实施以来,各地结合实际开展了积极有益的探索,积累了丰富的住房建设与管理经验,但也存在一些问题,需要进一步加强经验总结与分析,以促进政策与管理实践的不断完善。

7.1 关于定价方式的问题

限价商品住房销售限价有多种定价方式,一是可以按成本定价,根据土地出让价格,考虑开发建设的成本、开发利润和物价上涨等因素,采用成本加利利润的方式确定;二是可以采用比例参照定价,按照周边同区位、同类型、同品质普通商品房目前售价的一定比例(如70%~90%)确定;三是可以采用申报定价,根据限价商品住房项目土地招标中各投标单位报价确定,如取报价的平均值等。

同时,根据地价值还可以分为绝对定价和相对定价。目前,全国各地限价商品住房管理实践中普遍采用绝对定价的方式,即通过一定的方式在某一时刻确定一个具体确定的价格标准。这种定价方式确定了一个明确、统一的价格标准,有利于实施管理,保证了定价的效力。同时,这种定价方式也存在缺乏灵活性,难以适应市场形式变化需要等问题。因此,还可以通过确定一个价格参照,通过确定价格优惠百分比的方式定价。如,选择与计划建设标准相似的普通商品市场的成交价格作为参照标准,确定一个价格限制百分比的方式定价。或者,通过对住宅市场的预测,判断确定限价商品住房项目建成后的相似普通商品住房的价格水平,确定一定的限价比例或限价幅度。

另外,实践中还存在限制销售价格上限值与限制销售平均值等不同限价方式。限制房屋销售价格上限值有利于政府管理,减少价格审核工作量;而限制房屋销售平均值的定价方式要发挥其应有的作用需要引入价格变化幅度限制变量,以保证现价商品住房项目的销售价格水平与政府设计目标一致,同时,也会导致增加审核工作量。

7.2 关于限价水平确定的问题

限价商品住房限价水平的确定直接关系到相关各方的切身利益,是社会各界关注的焦点。具体价格水平的确定需要综合考虑居民收入水平、分化程度与消费结构,当前普

通商品住房价格水平,房贷政策与利率水平,政府承受能力与开发建设主体利润收益等。限价水平的确定,需要从房价水平与收入水平匹配协调程度的角度,采用两种思路确定:一是通过设定房价水平,确定房价总额与贷款额度,根据利率水平与住房消费比例测算收入水平;二是设定家庭收入水平,根据基本生活支出与消费结构,测算房价承受水平。

(1) 设定限价商品住房售价推测家庭住房承受能力

设定房价总额为 P ,住房首付比例为 γ ,利率水平为 i ,住房消费比例为 a (据中国银监会2004年颁布的《商业银行房地产贷款风险管理指引》,其中明确要求各家商业银行“应将每笔住房贷款的月房产支出与月物业管理费与收入比控制在50%以下(含50%)”。

采用等额本息还款法计算年还款额,每年还款额再除以住房消费比例(50%),即为家庭的年收入水平。计算公式为:

$$V = \frac{R \times i \times (1+i)^n}{(1+i)^n - 1}; R = \gamma \times P; I = V/a$$

其中, V 为年还款额, R 为贷款额, n 为贷款年限, I 为家庭收入水平。

(2) 设定家庭收入水平测算房价承受能力

设定家庭收入水平,将家庭生活支出分为基本生活支出与购房支出,基本生活支出包括户均固定支出与人均变动支出,家庭人数的不同,对家庭支出的数额与结构影响较大,因此,在限价商品住房准入标准的具体制定中,还应按家庭人口结构,分别制定相应的家庭收入和资产标准。具体测算如下:

家庭收入 I =购房支出+基本生活支出

购房支出 $= \frac{p \times s \times C \times R}{10000}$; $I = \frac{p \times s \times C \times R}{10000} +$ 基本生活支出;

$$P = \frac{(I - \text{基本生活支出}) \times 10000}{C \times R}$$

式中: p 为房价; s 为购房面积; P 为房价总额; C 为贷款比例; R 为贷款1万元时的月均还款额。

7.3 关于定价时点的问题

目前,限价商品住房项目的销售价格一般在土地出让时就已确定。而从项目取得土地到开工建设和建成销售一般需要较长的开发建设周期(2~3年的开发建设周期),住宅市场和开发建设企业在此过程中面临的不确定因素众多。在住宅市场价格持续大幅上涨的情况下,建设主体开发建设限价商品住房项目的预期利润会远远低于开发建设普通商品住房项目的利润水平,其参与建设限价商品住房项目的积极性会降低;而在住宅市场价格持续大幅下降的

情况下,先期确定限价水平如果高于建成后相似普通商品住房的销售价格,将使销售限价失去作用,而政府先期投入也难以发挥应有的作用。

如果项目建成销售时再确定销售限价,在确定价格水平时,政府同样面临如何选择确定价格参照与优惠比例的难题,优点是能规避市场周期变动的影 响,便于及时把握市场情况。

7.4 关于预防投机的问题

按照限价商品住房设计目标,政府以低于市场同类建设标准的普通商品房的销售价格销售给特定人群,以帮助其实现住房自有。但是,低价格也容易诱发投机行为。因此,需要加强审查、监督,并对房屋使用与再转让等做出限制。

房屋使用方面,首先应对居住人员做出限制,应当禁止将房屋转租给他人。而且,还应规定申请人必须全部居住在所购限价商品住房单元内,以防申请人“借用”政府优惠群体的名义骗取住房。同时,还应对房屋用途做出限制,一般应禁止商业用途。

再转让限制方面,由于限价商品住房与普通商品住房存在一定价差,申购者购买限价商品住房后再出售,将会获得较高的回报。因此,限制现价商品住房的再转让是必要的。目前,各地实践中普遍的限制方式主要包括:限制再转让的时间、溢价分配、销售对象等。

一系列监督管理措施的落实,发挥应有的作用需要建立完备的监督与审查体系,综合考虑审核的成本与效率,注重可行性与威慑力。因此,需要建立健全社会征信体系,在加强监督检查的同时,注重发挥社会监督的力量。

8 对限价商品住房管理模式的思考与建议

通过比较国内7个已推行类似住房政策城市的有关管理办法,并结合北京市新的经济适用住房实施试点工作的管理办法,从限价商品住房组织管理的主要环节,笔者提出对限价商品住房管理模式的几点思考:

8.1 关于申购条件的设置

首先,来看7个城市关于申购条件的纵向对比情况(详见表1)。可以明显看出,各城市对于户口及取得年限的条件均有限制,尽管具体要求年限不尽相同,但都明确提出限价商品住房及其他类似住房用以解决本地居民自住需要。考虑各地限价商品住房组织建设中包含了政府的大量投入,以及市域内人口组成的复杂性,笔者认为限价商

品住房申购条件中首先应该设置户口及取得年限的要求,建议要求申购者具有本地正式户口3年(含3年)以上,以此来保证限价商品住房满足本地居民自住的要求。

其次,就对收入水平的限制,7个城市中有3个设置,4个未设置。这主要是由于各个城市对限价商品住房的供应人群定位不尽相同,以及其各自对于收入审核工作开展的难易程度不同所致。基于推出限价商品住房的目的是为完善住房供应体系,填补中等收入阶层购房断层的需要,我们认为限价商品住房申购条件中应该设置收入水平限制项。

第三,对现有住房条件的限制,7个城市中有5个设置,2个未设置。考虑到南京市中低价商品房的供应对接市区内拆迁户,以及广州市限价商品住宅只供应首次置业家庭或个人的情况,说明各个城市对于住房条件的要求还是比较严格的。由于各地限价商品住房具有解决本市居民家庭住房困难,一定程度上改善居民基本住房条件的政策目的,因此,综合两方面原因来考虑,笔者认为现有住房条件的限制同样是有必要的。

第四,设置有无购房经历的条件,实质是限制首次置业,但在审核时需要相关的基础数据支持,对住房登记体系的完善程度要求较高。年龄标准和婚否的条件主要是针对单身申购者设置,目的在于限制单人户以及未达晚婚年龄的人群购买。笔者认为,限价商品住房申购条件中要不要涉及这些内容,主要需要依据①审核工作的准确、便捷度;②是否对单人户和家庭户区别对待这两点来考虑。从目前来看,由于房地产权产籍信息不健全,加入这一条件,审核的难度和工作量较大,可以暂不作为必要条件,而作为充分条件考虑。

第五,关于优先供应措施。7个城市中有5个设置了优先供应对象,其中享有优先购买资格的主要是城区被拆迁人,住房条件紧张的困难家庭,以及以夫妻或家庭名义首次置业的人群。综合考虑近年来国内一些城市的市政重点工程、历史风貌保护等大规模公益性拆迁,笔者认为被拆迁户应被列入优先供应范围。尽快妥善安置好被拆迁家庭,也是社会稳定、和谐发展的一个必要前提。其次是考虑首次置业者;再次考虑住房面积小,急需改善居住条件的家庭。这样可以建立一个公平合理、依次轮候的秩序。

8.2 关于资格审核的验证

申购条件设置之后,自然就进入资格审核环节,并且审核工作的好坏直接影响到整个限价商品住房政策实施的效果,可以说是限价商品住房管理中的重中之重。基于各地当前的普遍情况以及前一环节中建议设置的申购条件来

看,需要把握如下几个方面:

第一,户籍的审核。这点比较容易实现,可以通过身份证及户口簿来查实,必要时还可以通过公安机关户籍管理部门的户口转移登记系统来查证。同时,家庭人数亦可根据户口簿的登记情况来确定。

第二,收入的审核。这个在以前的经济适用住房购买资格审核工作中就是个大问题,并且一直没有一个比较周密的审核措施,其中的漏洞比较大。但在目前限价商品住房销售管理中确需对购买者收入状况进行审核,以此来限定政策受惠人群。那么,如何才能突破以前不完善的审核方式,什么才是有效、完善的收入审核措施呢?笔者认为,其一,需要改变目前单一依靠申请人所在单位或街道开具收入证明的模式,寻找更多可以证明其收入水平的途径。例如,可以尝试从住房公积金层面来考虑,利用申购者缴纳住房公积金数额来侧面反映收入水平。其二,可以考虑按不同行业平均收入水平依次划线,以此来辅助判别其单位开具的收入证明是否属实,在审核中尽量变被动为主动。其三,适当加大对隐瞒、虚报等不诚信行为的惩罚力度,逐步建立社会统一的个人征信体系。

第三,住房现状的审核。在目前部分城市房屋产权登记系统尚不完善的情况下,笔者认为入户调查可以说是判断申请家庭住房紧张程度的唯一有效办法。最新的北京市经济适用住房销售管理办法(试行),在陶然亭街道所作的试点工作也是以这种方式进行的。具体由街道居委会人员入户调查,组织评议,对申请家庭的住房现状得出结论。

8.3 关于销售程序的制定

限价商品住房销售程序制定的原则是:以尽量简化的形式,完成各个环节需要的组织工作,使政府能以最少的行政投入获得最大的社会收益。总结7个城市限价商品住房与类似住房以及北京市经济适用住房陶然亭试点的销售程序,笔者提出如下两种销售模式:

(1) “先审核再摇号”模式

该模式在审核程序上保持严格,但在审核条件上较之宽松。住房保障部门可采取三级审核、两级公示制度,有利于工作衔接,减少新增人员,提高审核效率。

审核程序设计按照申请、初审、复审、备案和分配房源的步骤依次进行,具体工作由下到上,即街道、区和市住房保障部门分别负责完成。销售管理办法按照发布房源信息、认购登记、摇号排序和选房购房的程序组织实施,中签家庭未在规定时间内选房或签订《购房合同》,视同放弃购房资格,须重新参加摇号排序;参加两次摇号且中

签但未签合同者,视为自动放弃申请。整个管理工作主要由区级住房保障部门负责安排。

(2) “先摇号后审核”模式

该模式主要是针对限价商品住房的申请家庭数量巨大,各级住房保障部门审核工作量大、效率低的问题而拟定。其中,本方案的管理主体为市级住房保障部门,审核程序中分为申请、摇号、审核三个阶段,具体审核办法参照前一模式。摇号操作在全市范围内统一组织进行。可将拆迁申请家庭与普通申请家庭分开进行摇号的方式兼顾了对拆迁家庭的优先照顾问题。重点是在执行之初要将本办法在全社会公布,并明确违规者的严惩措施。

8.4 关于再转让的限制

从上述表2中可以直观地看到,7个城市中除南京市外,其余城市对于限价商品住房及类似住房再转让交易均有取得房屋产权证且持有年限的要求。这说明各地均考虑到在目前房价涨幅居高不下的状况下,防止购房后随即倒手出售的投机行为是至关重要的。那么,结合国内各大城市房价飞涨、房源紧张的实际情况,以及房地产市场周期比较长的特点,限价商品住房的再转让条件一定要严格限制。建议限制自取得房屋产权证之日起5年内不得出售或出租,甚至更长时间。

再转让交易后是否需补交土地收益金?其中,上海、广州、宁波三个城市提出了有关要求,具体做法为房屋转让后须向政府补交同地段普通商品住房与原购房差价的一定比例。补交土地收益金的办法可以比较有效地防止炒房、倒房等房地产投机行为,一定程度上弥补政府财政损失,进而保证稀缺的土地和房屋资源公平地分配给住房困难家庭。因此,笔者认为对限价商品住房再转让时提出补交土地收益金的要求是很有必要的,这直接关系到限价商品住房能否发挥其社会保障功能的政策作用。这里建议参考广州市限价商品住宅再上市补交土地收益金的限制条件。

9 结论

综上所述,本文通过对限价商品住房政策的探讨,得到如下几方面的结论:

(1) 限价商品住房政策实施以来,尽管受到一些质疑,但其以相对优惠的价格为中和中低收入阶层提供了住房选择的机会,具有完善住房供给体系,满足中和中低收入居民住房自住需求,调整住房供给结构,平抑市场房价等多方面的积极作用。

(2) 限价商品住房具有商品性、政策性、福利与社会保障性、阶段性和区域差异性特征,属于政策性商品住房,是保障性住房的有益补充。

(3) 限价商品住房管理政策的制定需要从建设、销售、退出管理等方面实行全流程管理,重点把握销售对象、准入标准、审核方式、销售流程和再转让限制等关键环节。

(4) 当前限价商品住房的需求群体众多,而住房建设量有限,需要对准入对象设定优先次序,通过轮候,逐步解决居民的住房问题。

(5) 限价商品住房的建设量需要根据各地实际,综合考虑房价水平、居民住房支付能力和政府负担能力等因素,通过科学规划确定。

(6) 限价商品住房政策是一个阶段性的措施,随着住房市场的变化、居民收入水平的提高和差距的缩小可以适时调整。但要考虑保持政策的相对稳定性,以使住房市场可持续发展。

参考文献

- [1] 国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知(国办发[2006]37号)。
- [2] 上海市人民政府关于批转市房地资源局制订的《上海市配套商品房和中低价普通商品房管理试行办法》的通知。
- [3] 青岛市普通商品住房管理办法(青岛市人民政府令第168号)。
- [4] 青岛市人民政府办公厅关于经济适用住房和普通商品住房销售管理有关问题的通知(青政办发[2005]7号)。
- [5] 宁波市人民政府关于印发《宁波市市区普通(限价)商品住房销售管理办法》的通知。
- [6] 宁波市建设委员会关于印发《宁波市市区普通(限价)商品住房销售管理实施意见》的通知(文号:甬建交[2005]319号)。
- [7] 大连市人民政府办公厅关于印发大连市限价商品房建设和销售管理暂行办法的通知(大政办发[2005]137号)。
- [8] 成都市房产管理局关于印发《成都市限价商品住房销售管理实施意见》的通知。
- [9] 成都市房产管理局关于印发《成都市限价商品住房第三批销售管理实施意见》的通知。
- [10] 南京市政府批转市建委关于中低价商品房建设与销售管理实施意见的通知。
- [11] 广州市限价商品住宅销售管理办法(试行)(征求意见稿)。
- [12] 北京市人民政府关于印发北京市经济适用住房管理办法(试行)的通知(京政发[2007]27号)。
- [13] 冯长春.中国经济适用住房政策评析与建议[J].城市规划,1999(8).
- [14] Feng Changchun, Du Jinfeng. Experience Reference of Sandwich Class Housing Solutions of Hong Kong. Proceeding of CRIOCM 2008 International Research Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate, 39-44.
- [15] KWAN Pak-hong. "Sandwich Class housing scheme—Objectives, Implementation and Evaluation". City University of Hong Kong, 1996.
- [16] Sandwich Class Housing Scheme LegCo Paper No. CB (1) 1644/98~99 (2). Legislative Council Panel on Housing 1998/99 Session Information Paper.
- [17] Sandwich Class Housing Scheme LegCo Paper No. CB (1) 53/98-99 (9). Legislative Council Panel on Housing 1998/99 Session Information Paper.
- [18] 魏建芳.关于发展限价房的几点思考[J].经营与管理,2008(1).
- [19] 章鸿雁.限价房性质和发展方向研究[J].建筑经济,2008(8).
- [20] 钟庭军.限价房的若干基本理论问题[J].中国房地产,2008(8).
- [21] 刘晓君,任志胜.我国限价房政策实施中的问题及对策[J].城市住宅,2008(6).
- [22] 章鸿雁.限价房性质和发展方向研究[J].中国房地产金融,2008(7).
- [23] 张传勇.我国限价房政策思考[J].中国房地信息,2008(5).
- [24] 茅于軾.限价房或让房价更贵[J].中国市场,2008(24).
- [25] 姜吉坤,张贵华.解决限价房实施过程中存在问题的建议[J].科技情报开发与经济,2008(15).
- [26] 朱萍,杨鸿.对我国“限价房”政策的几点思考[J].中国房地产,2008(6).
- [27] 李晓敏.限价房能否实现“夹心层”的住房梦想?[J].楼市,2008(5).
- [28] 张传勇.我国限价房政策思考[J].中国房地产金融,2008(5).
- [29] 章鸿雁.限价房定价机制研究[J].价格理论与实践,2008(4).
- [30] 王前福.部分城市限价房建设的发展状况[J].中国房地产,2008(2).
- [31] 李苏宁.“限价房”的市场功能[J].城乡建设,2007(9).
- [32] 陈峰,王贤磊,史冬梅.对我国“限价房”实践的分析与探讨[J].中国房地产,2007(10).
- [33] 章惠生,周丽君.以限价房催生住房保障体系[J].城市开发,2007(14).
- [34] 陈本君.解析宁波市的限价房政策[J].中国房地产,2006(11).