

Research on the Sell Situation of Incomplete Public Housing and the Countermeasures

Zeyuan Wen, Yuncui Fan, Xianxiang Zhao

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

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

Abstract

Since the national housing system reform in 1998, the process of public housing commercialization has been advancing steadily in China. With the continuous improvement of relevant regulations and policies issued by the state and local governments, China's saleable public housing has completed most of the housing reform work. It should be noted considerably public housing that cannot be sold fails to be properly processed, and most of them are incomplete public housing. This paper summarizes, analyzes and thinks about the background, causes and ways of solving the problem of selling incomplete public housing, and proposes countermeasures from many perspectives.

Keywords

Incomplete Public Housing, Sell Situation, Countermeasure

不成套公有住房出售现状及对策研究

温泽元, 范云翠, 赵贤相

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

自1998年全国住房制度改革以来,我国公有住房商品化进程一直稳步推进。随着国家和各地方政府不断完善出台相关规定和政策,我国可售公有住房已完成了大部分的房改工作。但不容忽视的是,仍有相当数量的不可售公有住房难以得到妥善解决,其中大部分为不成套公有住房。本文就不成套公有住房产生

的背景、难以处理的原因以及如何解决不成套公有住房出售问题进行了一定的总结、分析和思考，并提出了多角度的解决对策。

关键词

不成套公有住房，出售现状，对策

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

公有住房是我国在福利分房时代所诞生的特殊产物，由于其使用权和所有权分离、福利性和商品性对立的特点，导致公有住房在相当长一段时间里无法进入市场正常交易。自 1998 年 7 月 3 日发布《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[1]后，福利分房的时代便宣告终结，而公有住房也进一步迈向了商品化、市场化转型的进程。除了加快推进可售公有住房的出售，如何将部分不可售公有住房转变为可售公有住房就成为了一大重点难点。不可售公有住房中除了如危房等无法完成商品化的房屋，具有特殊纪念和使用意义需要保留的房屋，和一些地方政策暂不允许出售的房屋，余下的就是占了较大比例的不成套公有住房，这些不成套公有住房便是加快不可售公有住房转型的一大突破口。

2. 不成套公有住房的界定

《房屋登记办法》第十条规定，“国有土地范围内成套住房以套为基本单元进行登记，非成套住房，以房屋的间等有固定界限的部分为基本单元进行登记”[2]。在国家技术监督局 2000 年发布的国家标准 GB/T19786.1-2000《房屋测绘规范》的附录 A 房屋用途分类附表 1 中将非成套住宅作出了粗略的定义，即指人们生活居住的但不成套的房屋[3]。由此可见，我国现行法律法规对非成套住房的定义为“套内功能空间不能独立使用的住房”。而对不成套公有住房，其定义还需要考虑到公有住房的实际情况。

在上个世纪计划经济时期，我国公有住房是以职工工龄、职称、贡献大小等原则进行分配，具体情况一般可划分为两种，第一种的对象大多是领导、专家、老职工等工龄和贡献较大的人群，这些公有住房大部分都是独立成套的房屋，因其功能完善、权属划分清晰、一套一户的性质，在房改后被定义为现在的“可售公有住房”。

第二种情况下，分配的对象为一般职工，为了解决这部分职工的住房需求，政府及国有企事业单位大多选择以“集体宿舍”模式修建公有住房以供使用。一来每套房面积相对较小，二来可以通过修建共用厨房、卫生间等来进一步缩小住宅面积，这都使得总住户数量增加，能满足更多职工的住房需求。因此，筒子楼、里弄等形式的公有住房建筑形式便应运而生。因为使用功能不完善、功能权属不清等问题，这些厨房、卫生间等不能独立成套使用的公有住房也在房改后被定义为“不可售公有住房”。除此之外不可售公有住房还包括危房、具有纪念意义的房屋等，因其不在本文讨论范围之内便不在此赘述了[4]。

综上所述，不成套公有住房可被定义为：使用功能不完善、功能权属有争议的功能分区不可独立成套使用的公有住房。

3. 不成套公有住房出售现状分析

3.1. 受改造客观困难的限制

不成套公有住房存在大量的两户人共用一套厨房、卫生间的情况，如果成批动迁或改造需要巨额资金，政府一时难以承担。批租的方法又只能在较好的地段才有可能实施[5]。这是目前扩大公房出售范围的最大障碍。若是简单地将成批的不成套公有住房进行集体改造，一方面需要大量的人力物力财力，这对政府及国有企事业单位而言负担太重。另一方面，在改造期间如何进行人员安置和资源调配也是一大难题。而因房龄过大，这些不成套公有住房的日常修缮管理费用也加重了出租人的负担。尽管承租方与出租方都迫切希望房改工作能尽快完成，但客观上的改造困难还是限制住了不成套公有住房转型的步伐。

3.2. 受权属争议的限制

以苏州某一公有住房小区为例，这些楼普遍采用一套房容纳两户人居住的设计，即两户共用一扇入户大门、一个门厅、一个厨房和卫生间，只有居住的卧室区是分开的，而客厅则归属其中一户所有。这种设计的好处是缩小了每户人家的单位建筑面积，客观上满足了更多职工的住房需求。但弊端也显而易见，两户家庭各自的隐私空间被挤压、生活上共用一处功能分区会产生诸多不便、客观上每户家庭居住面积过小等。而到房改阶段，这种设计又引申出功能分区权属争议的问题、一套房屋产权确权争议的问题等。权属不清的公有住房无法出售，确权难的问题也导致这样的不成套公有住房难以完成房改。

3.3. 受承租人家庭收入水平的限制

众所周知，房价波动的原因是多方面造成的，尽管土地价格与房地产价格有着紧密联系但最终导致房价上扬的原因更多的在于市场供需关系的变化[6]。而对于公有住房而言，因其商品性的缺失，缺少市场交易流通的机会导致其供需关系和普通商品房并不相同，且公有住房是带有福利性质的住房，不成套公有住房更是存在功能缺失等问题，以上种种原因导致其租金相较于周边商品房市场的平均租金低很多。从另一角度来看，土地资源的稀缺性、人口的快速增长以及经济的飞速发展，也都是客观存在的。综合影响之下，公有住房的潜在价值实际也在逐年增加。但与此同时，承租人收入水平的涨幅却与房屋价值增加速度不相匹配。公有住房的承租人可简单地被划分为三类：第一类是具备购买能力的家庭，他们乐于买下自己所承租的公有住房，若是居住在不成套公有住房中的家庭，则会经协商买下其他共用面积或整套房屋。而余下的两种，则分别是手有余钱的家庭和生活并不富裕的家庭，后者比前者更依赖这套自己所居住的公有住房。将公有住房出租或闲置的家庭更多的是将公有住房看作是种财产，住房福利性在其身上体现不明显；而自有承租权自住的家庭，对公有住房的依赖性更强，住房的福利性更加凸显[7]。极为依赖自己所居住的公有住房的家庭，往往生活水平不富裕，没有承担购买公有住房的能力，但为了保护自己的居住权，他们便会选择继续承租这套公有住房。承租不成套公有住房的家庭有相当数量是第三类家庭。由此可见，受承租人收入水平有限的限制，让无力承担购房款的家庭完成房改也是不现实的。

3.4. 受相关政策及规定的限制

在房改之初，不成套公有住房因其易引发对共用部分产生纠纷的不稳定性，各地政府并未放开对不成套公有住房出售的限制，而是首先大力推进可售公有住房的出售。进入 21 世纪后，各地可售公有住房的房改工作逐渐完善，政府开始着力推进不成套公有住房的出售，并随之出台了一些促进不成套公有住房出售的暂行办法。但是部分地市的政策规范较为粗略，政策不完善、不细致甚至缺少相关的解决方案，对当地不成套公有住房的出售会产生不利影响。此外，一些政府及国有企事业单位对公有住房出售范围有明确规定，有一些甚至只允许在单位内部流转。这都在一定程度上阻碍了不成套公有住房出售的进程。

4. 不成套公有住房出售对策

4.1. 因地制宜，通过置换完成房改

不成套公有住房承租人的收入水平参差不齐，需要针对不同情况施行不同的置换措施。针对收入水平中等偏上，有能力购房的承租人，可在对公共利益补偿完后将其房屋置换为商品房[8]；针对收入水平中等偏下，购房较为困难的承租人，可在通过资格审查并补齐少量的房款差价后，将其房屋置换为经济适用房；针对收入水平较低，无力完成房改只能承担低水平租金的承租人，可在通过资格审查后将其房屋置换为廉租房。其中，被置换的经济适用房和廉租房资源由当地政府针对自身情况抽调，被置换的商品房资源则来自于原地改造新建的商品房。原有的不成套公有住房统一进行推倒改造后，部分新建住房将是廉租房和经济适用房，用以补充被抽调的保障性生活资源。

这套方案的优点在于，可充分利用政府手中的保障性住房资源，解决低收入家底的住房困难问题，进而解决因收入水平限制而房改困难的问题，在加快推进不成套公有住房出售进程的同时，还兼顾了保障性住房改善民生、促进社会和谐稳定的作用。除了被置换给原承租人外的新建商品房资源，可由政府统筹管理对外出售，在对建设单位和开发单位进行一定的补偿后，盈余的资金可投入到当地其他房改项目的推进工作中。除此之外，若是能妥善处理小区内商品房、廉租房、经济适用房三种住户之间的邻里关系，杜绝歧视和攀比现象，制造和谐共存其乐融融的生活氛围，政府可将此类小区建设成为和谐邻里关系示范小区。政府起到带头作用培育和践行社会主义核心价值观，向社会公众传递正能量，可进一步升华改造小区的社会价值，为促进房改工作添砖加瓦[9]。

4.2. 加强政企合作，旧房改造补全住房功能

对政府而言，成批拆动迁不成套公有住房是一项相当耗资耗时耗力的工程，但若是能和具有一定规模实力的房地产开发企业合作，由政府协调承租人的临时安置问题，开发企业负责新建公有住房小区，通过合理规划、统筹协调，便能解决承租人、政府以及开发企业三方的利益分配问题。切实保障承租人回迁后的居住权，不损害出租人的固定资产利益，开发企业在安置新建公有住房的部分外还能向普通居民出售余下的商品房，以获得销售利润，这将是三赢局面。

这套方案的优点在于引入社会资本，可以极大地减轻政府的资金压力，政府只需支出临时安置费即可[10]。此外，在政府进行妥善研究之后，若是能借此将原本的公有住房在新建后转变为商品房性质，只是在价格上对原承租人有一定力度的优惠，使其能承担得起，便可一步完成公有住房商品化的工作。若无法一步到位，新建的公有住房也将会从不成套公有住房转变为成套公有住房，在使用功能和使用面积上都将更加完善，同时对租金进行一定的合理调整，这将有利于促进公有住房的出售进程。

4.3. 特事特办，实现产权“1+1=1”

根据房改政策文件精神，各地出台了各式各样的地方性文件，但无一例外都包含有“一名承租人以家庭为单位只能购买一套公有住房”的规定。众所周知，一套房只能有一个房产证，而部分不成套公有住房存在这样的情况：一套房里面根据两户人使用面积划分，可分为两户房，产生两个产权，最终也就有两套房产证。这就如同两块面积不一的拼图，虽然合二为一，但本质上还是两块拼图，也就是“1+1=2”。部分具有一定经济实力的承租人，碍于公有住房限制购买的政策而不能购买整套房。因此，这套方案旨在解决此类产权合并的问题。在两户人合理合法协商之下，加之对出租人利益的足够保障，形成一份三方协议，将两户产权合为一户，一套房只产生一个产权，实现产权“1+1=1”，这将一定程度地推动不成套公有住房房改的进程。

这套方案的难点在于，一是政府方面如何对此类不成套公有住房进行产权合并，需要进行严谨细致的研究并出台行之有效的文件规定，这是对现行房地产法律制度的一次革新，是具有一定风险性的尝试。这不仅需要当地政府的努力，更需要未来的立法支持，这可能是极其漫长而艰难的过程。二是合并后承租人为“多”购买一套产权需要支付更高的代价，在对出租人以及另一户承租人的利益补偿方面需要有更加细致的规定，这需要政府出台更严谨的计算方式。此外，对承租人而言有一个利好消息，就在2019年2月18日，住房和城乡建设部官方网站发布《关于〈城乡给水工程项目规范〉等38项住房和城乡建设领域全文强制性工程建设规范公开征求意见的通知》，其中《住宅项目规范(征求意见稿)》的第二部分2、4、6条指出，“住宅建筑应以套内使用面积进行交易”[11]。也就是说，在这项政策落地之后，承租人购买“1+1=1”的不成套公有住房将不需要支付公摊面积的房价，这将在一定程度上减轻承租人房改的压力。只要政府能尽快将完善后的法律法规及政策文件落地，这套方案的两大难点就将迎刃而解。

5. 结语

不成套公有住房的存在，是承租人保护自身居住权的最后希望，同时也是政府及国有企事业单位必须要尽快解决的问题。如何在保护承租人合理合法的基本居住权的同时，还能尽量不损害政府及国有企事业单位的利益，并且能带动房地产市场的整体发展和资本流动，这或许将成为不成套公有住房接下来房改进程中的重中之重。

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. 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.
- [2] 建设部. 房屋登记办法[EB/OL]. http://www.gov.cn/flfg/2008-03/21/content_925686.htm, 2008-2-15.
- [3] 国家技术监督局. GB/T19786.1-2000 房屋测绘规范[EB/OL]. <https://wenku.baidu.com/view/4841b85a312b3169a451a498.html>, 2000.
- [4] 包宗华. 中国房改30年[J]. 产业论坛, 2010(2): 10-14.
- [5] 武邦涛、屠梅曾. 非独立成套公房出售若干难点问题研究[J]. 上海房地, 2000(7): 19-21.
- [6] 张迪, 张南. 土地价格对房地产价格的影响[J]. 中国建设信息, 2007(8S): 34-35.
- [7] 崔光灿, 姜巧. 公有住房使用与处置意愿的影响因素研究——基于上海1529户家庭调查数据[J]. 调研世界, 2015(10): 15-19.
- [8] 朱亚鹏. 合作建房的国际经验及其对中国的启示[J]. 广东社会科学, 2019(1): 215-222.
- [9] 李晓宇. 解决房改补贴工作遗留问题重在货币化分配住房[J]. 企业研究, 2019(1): 50-52.
- [10] 郭玉坤. 中国城镇住房保障制度研究[D]: [博士学位论文]. 成都: 西南财经大学, 2006.
- [11] 住房与城乡建设部. 住宅项目规范(征求意见稿)[EB/OL]. http://www.mohurd.gov.cn/zqvj/201902/t20190218_239492.html, 2019-02-15.

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