

中国城镇住房产业转型变迁中的产权基础重构问题^{*}

陈雪娟

(北京工商大学 经济学院,北京 100037)

[摘要] 产权制度是城镇住房产业发展的基石,产业发展模式的转型要求首先从产权基础上进行重构。本文以此为切入点,分析了我国传统住房产业产权基础的缺陷,产权基础重构对于城镇住房产业的转型和发展的基本功能,产权基础重构的方向、特点和基本的历史路径;并探讨了这种重构之后的产权基础所依然存在的一些不足从而需要进一步解决的问题,进而从产权基础角度提出了一些完善建议。

[关键词] 住房产业; 产权基础; 产权改革

[中图分类号] F293 30 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2010)05-0029-06

一、引言

中国市场化改革中,城镇住房不可避免地卷入了改革大潮,并在经济转型变迁中发挥着日益突出的作用。从1979年试点公房出售起,到1994年开始全面推进住房改革,再到1998年国务院就明确提出“促使住房产业成为新的经济增长点”,到2003年,住房产业就被国务院正式肯定“已经成为国民经济的支柱产业”^①。当前,住房产业成了举国关注的焦点之一,这种关注不仅源于这30年变迁所带来的普遍性成就,同样也源于其引发的普遍性问题。鉴于变迁的核心是由统建统配之计划模式向市场化模式的渐进式转型,而这种转型的关键首先就在于整个产业的产权基础之重构。因此,考察城镇住房产业的产权基础及其变迁特性,有助于理解这些成就和问题之根源。

经济学研究的产权,是围绕一定物品形成的一个有着一定层次和结构的权利体系,它缘于资源稀缺条件下解决资源使用中利益纠纷的需要,该体系中所含权利之内容和结构随社会经济发展而不断

演化。其中最核心的是所有权,在这之上又逐渐衍生出诸多不同层次的权利,比如使用权、收益权和处分权等^②。其中任何一项权利,都明确或隐含地定义了相关主体之责任、权力进而利益的某种配置格局。这些有关权利之界定、归属和保护的不同情形,关系到甚至决定了相关主体的行为激励和约束,从而造就各种不同的行为预期和行为模式,进而形成不同的整体经济绩效。产权的这种基础性和重要性,对住房产业而言尤其明显。因为住房的不可移动性,使得住房的配置和流转等相关经济行为,主要就是围绕住房产权展开的,而且,附着于住房之上的产权权益组合不同以及各权益行使的完整性和通畅性不一,其价值进而价格就可能大为不同,由此引发的有关产权主体在住房方面的行为激励进而行为方式也可能大相径庭。

当然,不同经济模式所要求的产权基础不同,故而模式转型时,产权制度基础的重构也就不可避免甚至首当其冲。在过去的30年左右时间里,中

* [收稿日期] 2010-08-10

[基金项目] 国家社科基金面上项目(项目编号:09BJY028)

[作者简介] 陈雪娟(1975—),女,经济学博士,中国社会科学院经济研究所,助理研究员,主要从事新政治经济学、应用微观经济计量方面的研究。

① 见2003年8月31日发布的国务院《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》。本文有关住房的各种政策、法规等文件,均引自中国城乡住房建设部网站: <http://www.cin.gov.cn/zcfg/>,下面不再一一说明。

② 此外,与房屋有关的产权还有很多,比如采光权、通行权、公共空间的建筑物区分所有权、地上权、地役权、质权、永佃权等,但由于经济色彩不浓,故本文未作讨论。

国住房产业逐渐由统建统配之传统计划模式向市场化模式转型,这在使住房产业实现了规模和结构方面的巨大效率提升的同时,也引发了一些公平方面的问题。这种转型,首先就是从产权基础的重构开始的,而其所引发的问题,归根结底也与产权基础方面的不完善有关。那么,为什么原有产权基础要重构?这种重构要达到什么样的目标?其重构的路径如何?重构出的产权基础存在什么不足?这些不足从产权基础上看又该如何完善呢?本文将对此进行研究。

一、中国住房产业传统产权基础的特性与不足

中国传统的住房产业,最初是在生产资料公有化运动的大背景下以特殊的方式建立的,适应特定的大背景,在土地和房屋建筑两个层次上都形成了单一的产权基础。在发展中两个层次都逐渐暴露出低效而且并不公平从而难以为继的缺点,故而在这两个层次上,中国住房产业的产权基础都演绎了由一种公有统配之单一产权基础逐渐向一种多元化的产权基础的转型。

(一)传统的土地产权基础问题

突出表现为所有权上的绝对国有化和使用权的无偿划拨,由此导致土地收益权和使用权隐性化,土地价值被低估,公有产权主体被虚化。

新中国成立之初,适应公有制计划体制选择的要求,通过没收、代管、赎买和经租等改造运动,到 1956 年逐渐完成了存量土地的国有化改造。同时,城市增量土地则直接采取国有化方式,将征用的集体农地转为城市用地并归国有。不过,这种国有的城镇土地产权基础,直到 1982 年才在《宪法》层面得到正式但迟到的确认。与所有权上的低成本国有化相适应,城市国有土地使用权的配置也以“无偿”行政划拨的方式在体制内进行。但无偿划拨使用并不意味着使用土地没有代价,实际上是被隐性化^①了。企业用地要交纳地产税,但 1973 年企业应纳房地产税并入工商税,计税依据由企业占用的房地产转变为经营收入,不再与占地多少、位

置好坏相关,使用土地的代价被进一步隐性化。而个人拥有的房产用地,由于私房已几乎绝迹,所以也就几乎不存在这种税。但对依附于单位而言的城镇居民,尽管使用住房土地的直接代价很低,但这是以长期的低工资为隐性代价的。

土地使用权的无偿划拨取得和代价的隐性化,使稀缺土地之价值无法得到单独体现,给各级用地单位大面积占有和低效使用国有土地提供了诱因。后来,随着土地和房屋可以流转,土地使用权的级差收益就隐含在了房价之中,并大部分被作为土地使用者的单位、个人在房屋的交易中获得,这导致国家作为土地所有权主体的收益权被虚化。而这种使用代价的隐性化和收益权的虚化,使得土地的配置只能停留在原始的实物配置层面,难以实行效率更高的价值化配置。

(二)传统的住房产权基础问题

城镇住房也形成了所有权几乎全部国有、住房使用权低租金实物配置的产权基础。

解放伊始,通过没收旧政府和官僚资本的房地产、接管外国资本在华房地产^②初步奠定了城镇房产国有化的基础。1956 年开始的社会主义改造,通过国家赎买和“公私合营”方式,城市私营工商业者的厂房、店铺被转为国有,而个体工商业者所拥有的营业用房和城镇居民的自有住房,虽然仍由私人占有和使用,但 1958 年起,少数城镇居民私有的作为法权形态的房产权,大部分被迫“经租”,然后“自愿”放弃或被“类似赎买”,转移到了政府房管部门代管。而对于新增的住房,则全部采取公有的形式,由单位“自管”或政府房管部门“直管”。

在所有权国有前提下,住房的使用权采取收取租金的形式进行配置。这种使用权租金^③,在一定程度上体现了住房产权中的收益权,但在当时统收统支体制下,人们初次分配收入水平普遍被长期压低,因此住房使用被当作一种福利补偿,直接租金很低,连维护和折旧费都不足弥补,更遑论建造成本 and 利税了。换句话说,住房使用权价值与土地使用权价值一样,也被隐性化从而被淡化了。

① 利益格局的调整使土地中隐含的极差收益显化,但由于没有明确的市场体系,只能导致隐形的地下黑市交易。

② 在 20 世纪 80 年代受到原国外业主的跨国诉讼,为树立负责任的国际形象以吸引外资,对这种接管进行了事后补偿。

③ 1952 年,内务部在《关于加强城市公有房地产管理的意见》中规定:“一切公有房地产皆实行租赁制……租赁,一则可限制浪费房屋。二则可做到以租养房和建房。”还提出租金标准应包括折旧费、修理费、管理费、房地产税和一定的利润。

大一统的住房产权体制,有其特定的背景,也起到了特定的作用,但随着时间的推移,日益陷入难以为继的困境。城镇住房紧张问题并未得到真正解决,甚至人均居住面积还出现下降局面^[1],而短缺之下的等级配给又带来大量公平问题。这有人口增长方面的原因,但更主要的是当时的产权制度下住房供给主体缺乏供给动力和能力。国家作为住房的唯一所有者,也是住房供给和维护责任者,但这种责任的直接承担者是各级单位;在统收统支模式下,服务于快速工业化战略的需要,住房投资被视为“非生产性投资”,在“生产第一”的发展战略指导下,住房投资在政府投资计划中经常被忽视,而一旦要压缩基本建设规模,住房投资则总是首当其冲^[2]。由此,几十年累积下来,中国城镇居民的居住条件实际上是恶化了。

二、住房产权基础市场化重构的历史路径

“文化大革命”结束后,城镇居民居住条件绝对恶化这一隐伏着各种政治经济与社会隐患的重大问题,必须着手解决。但财政压力使沿用传统的财政拨款来增加住房投资不再可能。为此,邓小平1978年提出:“解决住房问题能不能路子宽些,譬如允许私人建房,或者私建公助,分期付款,把个人手里的钱动员出来,国家解决材料,这方面的潜力不小。”^[1]显然,这种动议实际上就是要引入市场因素,但这在原有单一公有的产权制度下难以实行下去,必须对住房产权基础进行重构。也就是要建立一种使整个产业适应市场机制运作的产权基础,实现产权的清晰界定、归属分立、自由实施和有效保护。

这种产权重构,对于住房业的市场化运营有着根本性的功能:塑造对住房具有真正权利和责任、有着独立利益的行为主体;使住房超越产品经济状态实现商品化流转;在有序竞争中真正彰显住房作为稀缺资源的价值,^①从而增进效率和市场公平;此外,通过权能体系结构的不断界定、分解与延展,还可使住房产品超越实物范畴,实现价值化运转,在实现使用价值或直接收益的同时,还可发挥金融功能,使这种不动产真正动起来,进一步提高其对产权主体的价值,并且在更大范围内发挥住房的资

源配置作用。

这种产权基础重构,改革初期并无明确目标和系统规划,也非一步到位的,而是在改革中逐渐完成的。

(一)城镇土地产权基础重构的路径

这种重构的特点是:坚持城市土地的单一国家所有制,国家作为土地所有者的地位并不改变;实行两权分离,引入价值规律,使土地使用权商品化,国家实行国有土地使用权的有偿出让,而用地单位有偿取得的土地使用权作为一项独立的财产权利(其内容包括对土地的占有、使用和收益),可作为商品经营,进行转让、出租、抵押、入股等,从而土地的出让和转让一起构成了作为住房产业基础之一的土地市场;在两权分离的情况下,强化国家对土地使用的宏观监督管理权。

在具体重构路径上:

首先,从实践上重新发掘土地有偿使用制度,以部分实现国家在城市土地上的收益权,并弥补建设资金不足。1982年深圳率先开始按城市土地的不同等级出让土地使用权(当时主要是给外商和合资企业)并收取不同标准的使用费(即地租)。抚顺、广州等地从1984年起也先后推行这一有偿使用制度,随后城市范围不断扩大。不过这仅限于收取低额地租,虽部分打破了土地无偿划拨的做法,但没有从根本上改变城市土地行政划拨配置的本质。

其次,在理论、体制和实践上探索土地所有权和使用权两权分离,实行政府土地批租,并允许土地使用权转让,从而实现出让和转让两个层次的土地使用权流转,为土地市场的大规模形成确立产权基础。1987年4月国务院第一次提出“土地使用权可有偿转让”的政策,指出在土地所有权国有的前提下,使用权可有偿转让,土地使用权出让价格实质是地租的转化形式,受土地市场供求关系和级差调节。1988年4月《中华人民共和国宪法修正案》以及1988年12月《土地管理法》修改议案,都删除了禁止土地“出租”的原有字句,并规定“国家依法实行国有土地有偿使用制度”和“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。”从法律上确立了以国有土地使用权作为相对独立权能依

^① 赃物卖价奇低,纠纷吓退潜在的买主,战乱期资产价格大幅度跳水,这些都表明,清楚界定的权利并被有效执行,本身就是有价的。而一项房地产如果附着于其上的产权不完整无保障,则其价值自然要大打折扣。参见周其仁:《收入是一连串事情》,北京大学出版社,2006

法流通(有偿出让和转让)的产权制度。在实践上,1987年下半年,深圳率先以土地批租的形式进行土地使用权有偿转让试点,此后,越来越多的城市开始进行土地使用权出让,并采取多种出让方式,其中,行政色彩较浓的协议出让方式占主导,市场化的招标和拍卖方式居次。

最后,规范土地使用权出让和使用制度,逐步完善市场化配置主导的多元化土地产权制度基础。1993年,为规范土地批租制度导致的城市土地使用权出让市场的混乱,政府加大了对土地成片批租的调控力度,由成片出让转向小面积出让,普通商品住房用地批租项目增多。而为保障低收入群体的居住,1995年起国家开始实施安居工程和推行经济适用房建设,对经济适用房用地的土地使用权采用传统的划拨制度。1999年1月,国土资源部《关于进一步推行招标、拍卖出让国有土地使用权的通知》以及2001年国务院《关于加强土地资产管理的通知》改变行政色彩过浓的协议出让方式的主导地位,大力强调招标、拍卖和挂牌交易这些市场方式。

(二) 城镇住房建筑产权基础重构的路径

住房产权基础的重构路径,体现在以下几个方面:

(1) 住房商品化改革目标的确立: 1978年邓小平关于解决职工住房问题具体的谈话,拉开了住房商品化发展的序幕。而1980年6月国务院批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》正式宣布我国将实行住房商品化改革目标和政策^[1]。在这种总目标指导下,准许私人拥有自己的住房,产生了落实私房产权政策、公房出售试点和自建房等直接涉及产权变迁的实践性政策。这种住房商品化的目标,最终转化为1994年7月国务院《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》中的城镇住房新制度中的核心内容。

(2) 私房落实政策。私房落实政策是“文化大革命”后开始全面落实的各项政策中的一项,是在维护1958年起开始实施的城市私有房产社会主义

改造运动整体的历史合法性之前提下,对错改的^①和文革时期非法挤占的私房进行确认,并将房屋产权发还给房屋所有人,同时对一些特殊考虑的统战对象,在一定条件下给予发还被改造房屋的产权。实际上,以国家经租为主要形式的改造房,其产权问题一直处于模糊状态^[3]。尽管这种产权返还是不完全的,也做得不够公平不够彻底,但总的来说,这一政策本身说明了私有住房产权的合法性得到确认,为住房的商品化配置打下了基于产权保护的信心基础。

(3) 存量公房出售与增量住房商品化开发。各阶段采取的方法或形式不同,出售的产权的范围也不同,但贯穿的思想是明确的: 实行新房新制度,使增量住房不再进入旧体制,而是直接采用商品化模式进行,由此发展出了大规模的商品化住房供给制度; 对于现有存量公房,则尽快售出,以实现住房私有化为核心的多元化住房产权体系。在公房出售方面,1979年在陕西和广西以土建成成本价全价出售试点拉开了公房出售试点的序幕。以后,在综合财政压力、人们收入水平和公房住房租金水平等的情况下,分别采取了多种形式。比如1982—1985年的“三三”制公房补贴出售,1986—1990年的“提租补贴、以租促售”、1988年通货膨胀下的优惠出售^②、1991年标准价出售部分产权公房^③等。到2000年,全国可出售公房的80%以上已出售给职工,加上直接采用商品化模式开发和销售的住房,基本形成了以居民私有产权为主、多种产权形式并存的新的住房产权格局。^④

(4) 居民集资建房和合作建房: 根据邓小平关于个人可自建住房的设想,政府在出售存量公房产权的同时,也在寻求多渠道筹集建房资金,其中之一就是利用多种方式调动城镇居民的建房积极性,这种投资上的分担必然要求在所建住房之产权上有所体现。国务院1983年6月发布的《城镇个人建造住房管理办法》、1983年12月颁布的《城市私有房屋管理条例》以及1994年7月的《国务院关于

① 这主要包括: 在改造起点以下的,1958年以来,由于举办街道工业、福利事业或因国家建设需要,动员房主将住房出租或出借,纳入私房改造了的; 1968年以来无偿接管的城镇下放居民的私房房主的自住房,被私改了的。

② 1988年9月,十二届三中全会提出“加快出售公房、逐步实现住房私有化”作为治理整顿、全面深化改革的重要内容之一,从推出房改治理通货膨胀出发,不发补贴、优惠出售公房的方案出台。

③ 见1991年6月7日的《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》。

④ 见谢家瑾2001年1月9日在全国房改及房地产工作座谈会上的工作报告《深化改革 调整结构 完善市场 促进发展 开创新世纪住房与房地产工作新局面》。

深化城镇住房制度改革的决定》都给企业单位集资建房以及居民合作建房提供了合法性的支撑;而关于这种集资建房与合作建房之产权归属,2007年国务院 24号文件《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》中,正式给予了规定:集资房比照经济适用房产权关系执行,即属于受限制的私人产权,而居民合作建房则由合作者私人所有或合作社共有。当然这本质上是一种与传统的公有不同的更接近于私人性质的产权。

在出售公房的同时,住房分配制度开始逐渐停止实物化转向货币化。1998年7月,国务院下发《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》明确提出全面停止住房实物分配,并“促使住房业成为新的经济增长点”。这也意味着,住房改革的核心主题不再是住房产权基础的重构问题,而是转换为了如何以此作为手段推进经济增长。换句话说,适应新的住房制度的住房产权基础的重构任务从产权体制的角度看,已基本完成,剩下的产权问题主要是一些细节性补充完善。而到2007年,讨论多年的《物权法》得以最终颁布,对住房产权基础的上述变迁做了一些结论性的肯定和补充规定。

此外,住房由于本身价高值大、保值增值的特性,因此在适合市场化运作的住房产权体系已经基本建立的基础上,住房的有关金融产权开始衍生。当然,中国住房产业目前由于市场化发展时间比较短,许多住房产权还不清晰,所衍生的金融产权品种还相对较少,覆盖面也不很高,主要是抵押权和按揭权。这种住房金融产权,通过资金运动促进了住房实物的流动,并使住房实现了消费品使用价值之外的资源配置和投融资功能,并为住房金融运行奠定了内在基础。

三、当前住房产权基础方面需要继续解决的问题

由于改革的渐进性和双轨性,加上体制、历史以及发展阶段等方面的国情,住房产权基础重构在取得重大成就的同时,也存在一些缺陷,引发了一些效率和公平方面的问题。这些问题和缺陷主要表现为:

(一) 产权的明晰度不够, 产权残缺度较高

住房和土地产权基础的重构过程中,由于相关

权能的界定和分立是在渐进改革中不断“改革深化”的结果,使得在过程中出现了一些模糊的产权关系,导致产权在行使时要么是权能与责任不对等,要么部分权能丧失掉、或者受法律保护的程度不高,从而出现较高度度的产权残缺^①,导致同样质量的房产由于产权完整程度不一而出现很大的价值差异,不仅扭曲了各级产权主体的行为,影响住房资源配置功能的发挥,而且进一步导致公平问题。

比如,土地所有者到底由哪级政府来代表和行使是模糊的,导致土地转让时由谁监管、土地收益在各级政府之间如何分割都模糊不清,划拨获得的土地使用权的土地收益多大程度上归产权人、多大程度上归国家也是模糊的;再比如,对公房的所有权、使用权和控制权存在交叉,导致出售时公房出售收益的分配在不同级政府、主管部门和单位之间难以界定清楚,而出售之后因为出售价格和出售对象又不以完全市场化的方式确定,导致产权关系模糊,在使用和处置上面临诸多非市场化的限制。另外,私房落实政策中发还的私房产权,由于采用“带户发还”“换约续租”的方式,在保持现住户居住权的前提下发还所有权,现住户只以远低于市场租金的公房租金租用,而原所有者无权收回使用权,这就使发还给原产权人的所有权严重残缺,只是一种名义上的所有权,而无法行使完整的使用权、处分权和收益权;同时,现住户当初获得住用权也是以公房名义合法获得的,这也就意味着在同一房产上设置了两方排他性的所有权和使用权(收益权),违背了产权排他性的根本要求,导致了很难难以解决的纠纷。

(二) 产权双轨性

双轨制是中国渐进式改革的根本特点,住房产权制度领域更明显,制度性地导致了不公平效率问题。

土地使用权取得方面:划拨取得代价极低,而有偿出让取得代价较高,同时有偿出让取得中既有行政色彩浓厚、代价较低的协议方式,也有招标和拍卖等代价较高的市场化方式。随着土地使用权价值的不断显化,两个轨之间存在巨大的土地利益差额,由此引发了大量的寻租行为。比如经济适用房的用地是无偿划拨取得的,但由于土地使用方向

^① 该概念引自周其仁,《农民收入是一连串事情》,北京大学出版社,2006

定位不清、监管不力,成了巨大的寻租场所。据平新桥等的研究,“经济适用房”和土地截留是中国住房开发商从政府手中获取廉价土地的两个基本手段^[4]。

住房产权取得方面:在整体收入水平不高的条件下,市场化改革中住房的福利属性不可能抹杀,但这导致市场化程度高(商品房)的和市场化程度低的(经济适用房、限价房、集资房、出售公房、出租公房等)并存,造成了很大的不公平,而不同轨之间的区隔和甄别的不力,同样引发了诸多的寻租行为。

(三)住房的土地产权和房屋产权的分割

房产和地产分割管理,土地产权和建筑物产权分开设立,导致了一些问题。比如,期限方面不一致,住房的土地使用权是有年限的(目前规定最高为70年),土地使用权人只能在土地使用期限内行使占有、使用、收益和部分处分权,期满后土地使用权被国家收回。而房屋的寿命则是不确定的,在正常情况下要高于土地使用权年限,而在非正常情况下则可能先行灭失,这样一来,那些剩余权利该如何行使就出了问题。对于前者,1994年颁布的《城市住房管理法》通过申请续期,2007年《物权法》通过自动续期而做了规定,但对于后者则尚无规定。此外,对于建在转让受限制的划拨土地上的房屋的转让,可能产生可交易的房屋产权与不可交易的土地产权之间的矛盾,导致隐形市场问题,即部分房屋所有者在没有依法取得土地的收益权和处分权的情况下,在对其所拥有的房屋行使处分权的同时也对土地行使了处分权并获得了土地收益,这导致了国有土地收益的流失。

(四)产权流转方式过于单一

在解决住房紧张问题时,过于重视公房和福利房的大规模产权私有化流转,而忽视了通过产权的其他配置方式(比如通过大规模的公房使用权租赁),导致商品房市场过度增长和房价的过快上涨,增大了解决中国的人口规模和稀缺的可利用土地资源之间矛盾的困难。

(五)其他产权方面的问题

比如,大规模的土地批租中,一次性收取几十年的土地使用权出让金,不仅透支了未来政府的土地收益权,同时,也大大提高了购房者的支付压力,大大推高了房价。再比如,私房落实政策中,落实对象也存在不公平,对统战对象极快就解决,但对普通市民则以分阶段分期解决为借口,推进得极为

缓慢。在住房产权权利的保护上,尽管住房产权更多地实现了私有化,但是依然缺乏使私权免受公权力侵犯的更高层级的公平有效的法律保护和救济机制,导致住房领域中有关征用和拆迁的问题频繁出现。此外,住房产权的主体结构、权能结构等还比较单一;住房金融产权还不发达,证券化程度不高,使住房的资源配置、资金融通等功能的发挥受到限制;等等。

四、结论与建议

综上所述,中国住房产业的转型与发展过程中,产权基础的重构是必要的而且起到了根本性的作用,事实上也成为推动住房产业发展模式转型的关键。但由于体制和历史等国情方面的原因,产权基础当前还存在一些不足,导致了一些效率和公平方面的问题。

结合现实,为进一步完善住房产业的发展,从产权角度来看,本文提出如下几点建议:

1. 继续推进住房产权的明晰界定、权能分解和分立等产权基础重构工作。为此,要在坚持土地产权国有基础上实行分级所有,坚持按产权权能主体适当分解与权责对等的原则,界定清楚各级所有者的权责范围,建立明确的法人化的城市土地所有制,以解决所有权层面的产权主体虚置和模糊问题;按照普遍性、排他性和可让渡性的要求,进一步推进权能界定、分解和分立,创新、丰富和完善土地和住房产权的主体结构、内容结构等的体系性,降低产权的技术性和体制性残缺程度以及产权双轨性导致的负面影响。在此基础上,也要进一步研究土地产权与房屋产权如何更好地结合的问题。

2. 倡导住房产权的价值化运营与多样化流转。住房保持流动性是提高其价值和资源配置效率的根本,住房流动的本质在于产权流动而非实物流动的本性,应该在现有实物化配置这一主导方式的基础上,大力推进产权的价值化运营与配置,以便真正体现所有权作为剩余索取或剩余控制权的本质(因为“剩余”只有在价值形态上才能得到真正体现)。同时,坚持价值化运营,有助于推进住宅产权的资本化、证券化,在提高产权效率的同时推进住房金融的发展,扩大住房的资源配置功能。此外,在产权流转上,要改变片面强调房屋所有权流转的单一做法,实现多样化流转配置,尤其是对公房、经济适用房和限价房等带保障性的住房尽量采取租而不售的产权流转方式。

3 完善相关房地产产权立法和执法, 以更公平有效地保护产权主体的产权, 并提升产权的公信力, 进一步降低产权的残缺度。附着于房地产上的权利种类繁多而且不断衍生, 而每一项新的权能的分解创立都意味着对原有权能的某种重新界定和配置, 只有通过法律的手段才能更好地规定各种权利的内容、边界和相互关系, 并使各有关行为主体在各自的权利边界内行动。当前, 要统一各种以法律、条例、通知、决定等凌乱、分散的形式存在的有关住房产权的法律和规范, 并通过更高层次且更具实施性的法律, 为公众防止公权力对私人住房权利的侵犯提供有效的法律手段和救济渠道。

4 界定和规范管理者的权利和责任, 改革产权管理体制和方式。在保持城市土地权国家所有、保持政府对住房产业的调控权力的同时, 为适应住房产权多样化、社会化的趋势, 并降低产权的体制性残缺, 减少寻租空间, 应该对各级政府作为“规制者”的权力和责任进行重新界定, 对权力和责任的行使加以规范。当前, 在无法消除各种产权双轨的情况下, 要加强对土地开发用途的监管, 加强对现有福利性住房开发与销售中的甄别与监管。

[参考文献]

[1] 包宗华. 我国房改的回顾与展望 [J]. 住房与房地产, 2001(2).

- [2] 李扬. 中国城镇住宅产权制度改革 [J]. 经济学家, 1995(5).
- [3] “双轨制”累及四合院, 京城“危改”亟待市场化 [N]. 中国经营报, 2003-09-01.
- [4] 平新桥, 陈敏彦. 融资、地价与楼盘价格趋势 [J]. 北京: 世界经济, 2004(7).
- [5] 陈钊 陈杰 刘晓峰. 中国城镇住房体制市场化改革的回顾与展望 [J]. 世界经济文汇, 2008(1).
- [6] 曹振良等. 中国房地产业发展与管理研究 [M]. 北京大学出版社, 2002.
- [7] 高波. 中国房地产市场发育和规范化运行的制度分析 [J]. 南京大学学报 (哲学、人文社科版), 1998(4).
- [8] 胡彬. 制度变迁中的中国房地产业 [M]. 上海: 财经大学出版社, 2002.
- [9] 邹东涛. 发展和改革蓝皮书——中国改革开放 30 年 [M]. 社会科学文献出版社, 2008.
- [10] 周其仁. 农民收入是一连串事情 [M]. 北京大学出版社, 2006.
- [11] 周运清. 中国房地产业市场化与城镇住房改革 [J]. 武汉: 经济评论, 1998(6).
- [12] 建设部房地产业司. 现行房地产政策法规汇编 [G]. 中国知识出版社, 2006.
- [13] 中国城乡住房建设部网站 [EB/OL]. <http://www.cin.gov.cn/zcgl/>.

(责任编辑: 夏东, 朱德东)

Research on Reconstruction of the Foundation of Property Rights in the Transformation of China's Urban Housing Industry

CHEN Xuejuan

(School of Economics, Beijing Technology and Business University, Beijing 100037, China)

Abstract The property rights system is the cornerstone of the development of urban housing industry. The transformation of China's urban housing industry requires the reconstruction of the foundation of property rights above all. This article analyzes the shortcomings of the traditional arrangement of property rights of housing industry, the essential roles of the reconstruction of the foundation of property rights for the transformation and development of the urban housing industry, and its direction, characteristics and historical route. Based on the analysis of the shortcoming of the reconstruction and its aftereffect, it brings forth the policy suggestions.

Key words Urban Housing Industry; foundation of property rights; reconstruction of property rights