

參閱文稿

北京華研有限公司
(香港) 桑尼研究公司

No. 2016~14

2016年11月16日

我国现行城市住房制度必须改革

中国土地勘测规划院研究员 黄小虎

大约从2003年开始，我国政府几乎每年都要出台对城市房价的调控措施。但是道高一尺魔高一丈，房价在调控中一路高歌猛进，已经成为严重的民生问题和社会问题，也成为舆论界和研究界关注的热点。

综合十几年来各界的研究、分析、建议，影响房价的因素有，城市人口变化引起的需求变化，土地供应量，货币供应量，银行房贷政策如首付比例、利率、限贷，行业管理政策如限购、限价、限面积、限身份，此外还有市场管理，税收管理等等诸多方面。以上这些，基本属于影响房价的短期因素。

对房价长期走势起决定作用的因素，是相关的制度建设和改革。其中，第一位的是住房制度，其次是土地制度、财税制度、投融资制度、户籍制度等等。

多年来政府的调控，主要围绕短期因素展开，调控的效果不佳，房

价甚至越调越高。其原因就在于，没有针对制度建设的缺失，深化改革。

2009年之后的几年间，笔者陆续发表〈对我国房地产业的再思考〉、〈我国城镇住房制度改革思路的演变〉、〈解决城市居民住房问题应实行“三轨制”〉、〈关于保障性住房〉等文章，¹从不同的侧面，分析我国城市住房制度存在的问题，提出改革的建议。本文下面的论述，在很大程度上是重复过去的观点，但有新的分析，对有关方面的批评更加直截了当一些。

一、城市住房制度改革历史回顾

20世纪80年代，国务院成立住房制度改革领导小组，在组织各界、各地调研、试点基础上，探讨改革思路，拟定改革方案。经过较长时间探讨，社会各届对住房制度改革形成如下共识：需求侧（存量住房）是“租售并举，提租促售，以售带租，小步快走”；供给侧（新建住房）则是政府建房，合作社建房，私人建房和开发商建房并举。

我理解，租售并举，是要让住房买卖市场和租赁市场共同发展，消费者可以根据市场的租售比价和自己的购买能力，自主选择住房消费方式。政府建房，主要解决最低收入人群的住房保障；住宅合作社作为非盈利经济组织，是普通工薪阶层合作互助解决居住需求的重要渠道；私人建房，主要是小城镇居民用于自住；开发商建房，对应的是高收入人群或富人阶层的居住需求和投资、投机需求。这些改革思路，在国务院80年代末和90年代初出台的住房制度改革方案中，都有所体现。

按照这些思路，当时的建设部开展了积极探索。例如，在烟台、唐

¹ 以上文章分别发表于：《开放导报》2009年第5期；《红旗文稿》2010年第1期；《中国房地产业》2010年第7期；《学习时报》2011年7月19日；《上海国土资源》2012年第1期。

山、蚌埠等城市开展提租促售、租售并举的改革试点，取得成功经验。例如，在全国探索建立和发展住宅合作经济。到 90 年代初，全国有五千多个住宅合作社，成立了全国性的协会组织，制定颁发了规范的住宅合作社章程；建设部还出台了城镇合作住宅管理办法，召开了两次全国性的工作会议。一时间，住宅合作经济呈现出广阔的发展前景。

但是，1998 年以后全面推行的房改，却偏离了最初的改革思路。只售不租使住房租赁市场至少沉寂了十几年，误导了人们的住房消费观念。住房供应方面，政府长时期缺位；私人建房始终没有得到法律和制度的规范；曾经生机勃勃、欣欣向荣，受到政府大力支持的住宅合作经济，突然间偃旗息鼓，了无声息。结果，开发商成了住宅市场的唯一供应渠道，没有任何竞争对手，使其居于市场的制高点，掌握了最终定价权。由此，才会产生五花八门、无奇不有的各种市场乱象和人间百态。各种势力、各类人等，纷纷菌集在开发商周围，分享房价大餐。普通购房者则成了砧板上的鱼，任人宰割。

需要指出的是，开发商的自然垄断地位，并不是开发商自己争来的，而是有关政府部门的制度安排的结果。任何人只要作了开发商，在行业内部竞争的巨大压力下，都必须追求利润最大化。而普通住宅的利润水平不应该很高，甚至不该有利润，让开发商来负责普通人群的住房供应，是严重的供需错配。在巨大的居住性需求和巨大的投资、投机需求的共同作用下，房价只会一路高涨，失去控制。后来，有关方面终于认识到，解决城市住房问题，政府不能缺位，承担起廉租房甚至公租房的建设供应责任。但是，城市普通收入人群的问题至今仍然没有得到解决，继续让他们挤在开发商的供应渠道里，只能是给投资、投机需求做垫底。限购也好去库存也罢，都不能根本解决他们的住房问题。

土地制度也存在缺陷，一是不允许集体建设用地进入市场，即使符

合规划，也不能开发商品房，不让农民的宅基地入市交易，结果是进一步强化了开发商的自然垄断地位。二是政府经营土地，导致政府过于依赖土地财政和土地金融，依赖循环往复不断征地、卖地。地价高了政府可以多一些收入，但也把房价抬上去了。房价已经成了令政府左右为难的头号难题，一头是群众利益，一头是政府收入，只要现行土地制度不改，这就是一道无解的死题。

总之，现在我国的城市住房市场，是一个没有充分竞争的市场，开发商处于自然垄断地位，这个垄断地位是现行住房制度和土地制度存在的缺陷所导致的，是规则本身出了问题。“不审势即宽严皆误”，如果不从根本上改革制度，一味在管理的宽严上下功夫，无异于缘木求鱼，也是自欺欺人。

二、关键是把房子的居住功能与投资功能区隔开

一方面，住房作为商品，使用价值是供人居住，属于耐用消费品。消费者无论买房还是租房，都是商品交换行为。另一方面，在市场经济条件下，由于土地有长期升值的趋势，因而房子（实质是土地）又可以成为投资品，可以投资保值，也可以投机赚钱。

这样，住房市场的购买行为就分为两类，一类是为了消费，另一类是为了投资或投机。社会上的低收入人群（即穷人）和绝大多数中等收入人群，买房或租房的目的是改善居住条件，更好地从事本职工作。而中等收入人群的高端人士和高收入人群（即富人），在满足居住需求之后，还有较多资金，就会考虑再买更多的房子，但目的已不是消费，而是投资保值。还有的人自己本没有多少钱，但头脑灵活、善于钻营，能够从银行或其他方面借来大量资金，购买大量住宅，转手倒卖赚大钱，

这就是投机了。

显然，对于社会上不同的购房需求，必须区别对待，特别是对中低收入人群的消费性住房需求，要有专门的制度安排。

西欧、北欧许多国家房价长期稳定，最主要的原因，是穷人的住房由政府保障，普通工薪阶层的住房，通过参加非盈利的住宅合作社解决。二者合计，约占社会住房供应总量的一半。这些房子可以按规定的程序流转，但却不允许上市自由交易，即只能用于满足消费者的居住需求，不能成为投资投机的对象。此外，还有约一半的房子由开发商提供，并允许投资投机，让有钱人可以炒作房子赚钱，同时承担相应的投资风险。这种制度安排，在住房的居住功能与投资功能之间筑了一道“防火墙”，使开发商不能垄断全社会的住房供应，购房者因此具有较强的议价能力。我国 80 年代形成的改革思路，很大程度上也是借鉴了这些国家的经验。

目前我国的城市住房制度存在的主要问题，是在指导思想上没有把广大劳动群众的消费性居住需求放在首位，客观上让少数投资投机者的利益裹挟了劳动者的利益。多年来，国内有不少学者如王小强、易宪容等，对此有大量的深入研究和分析。²

发展市场经济，投资投机是题中应有之意。但应该看到，住房市场里的投资投机，与实体经济里的投资有重大区别。在生产领域中，资金（资本）与劳动力相结合，可以创造财富、产生新的价值，而在房市里投资投机，则不会创造任何价值，不过是在买房人之间转移价值而已。

不论任何社会，劳动者都是人口的绝大多数。他们终日辛劳，挣钱

² 参见梁晓：〈压房价≠房地产健康发展——六论“加快转变经济发展方式”〉，《香港传真》No.2010~40、〈得民心者得天下：居者有其屋——八论“加快转变经济发展方式”〉，《参阅文稿》No.2016~1；易宪容：〈高房价使财富分配机制严重扭曲〉，《中国经济时报》2009年11月16日、〈房价为何会越调控越高〉，365地产家居网2012年12月28日。

养家，拿出自己的血汗钱买房或租房，目的是改善自己的生活条件，能够更好地工作，奉献社会。他们中的体力劳动者（蓝领），基本没有条件在房市里搞什么投资；有些脑力劳动者（白领）虽有条件，但都有自己的事业和人生追求，也没有时间和精力在房市里倒买倒卖瞎折腾。总之，广大劳动者买房是为了消费，而不是投资。这样，如何保证劳动者住房的消费属性，就成了住房制度设计必须考虑的问题，这也是政府不可推卸的责任。

我国现行住房制度的一个显著特征，是让中等收入人群的消费性需求，与少数有钱人的投资投机需求混在一起，到开发商的市场上竞争。投资投机需求的行为特点是为卖而买，不管价格高低，只要房价看涨就敢于出手，在倒买倒卖之间，不断推高房价。而消费性需求的行为特点则是买涨不买跌，房价看跌时犹豫不决怕吃亏，房价看涨时唯恐再涨，为了圆住房梦，想方设法四处筹钱也要买。买下的房子很可能是投资投机者之前在低价位时的斩获，房市里的所谓穷人补贴富人，就是这样发生的。

在这个问题上，开发商与投资投机者的利益完全一致，投资投机活动抬升了房价，开发商就能大发利市。开发商采用捂盘惜售，雇佣房托，传播虚假信息等手段让房价走高，投资投机客就可以继续稳赚不赔。他们共同合作了十几年，使中国城市的房价居高不下，尤其是在一、二线城市，包括大多数白领在内的工薪阶层已经没有能力买房了，买了房的也要作一辈子房奴。事实充分表明，要解决普通老百姓的住有所居问题，就必须改革住房制度，让相关的房子只是耐用消费品，而不能成为投资品。

这里边恐怕还有一个理论性或观念性的问题，需要澄清，即如何看待房子的产权。现代产权理论认为产权是一组权利束，包括所有权、使

用权，及其分解出的许多对资源进行配置的权利。在市场经济中，这些权利都受法律保护。具体到住房，所有权是产权，租赁权是产权，合作社住宅的排他性使用权也是产权，这些权利虽然有很大区别，但都可以保障权利人住有所居。例如，西方发达国家的住房自有率，少的百分之四、五十，多的百分之六、七十（个别国家达 80%），这些自有住房中，就包括消费者参加合作社后，购买的不能上市交易的住房。此外，还有很多人靠租房解决居住问题。

我国 1998 年房改以后，相关部门对产权理论的理解不够全面。例如，针对中低收入人群推出经济适用房，政府在土地供应、税收等方面优惠力度很大，按道理不允许上市才能保证房子的居住功能不产生异化。但政策却规定，五年以后允许上市。这一来，经济适用房就与商品房一样成为投资投机的对象，由此产生一系列乱象，违背初衷，终归失败。后来推出的公租房，仍然提出五年以后可以买断上市。笔者断言，按此实施下去，公租房也会产生异化。再后来又推出共有产权房，依然是终将允许上市。这些一以贯之的思路表明，有关政府部门对产权理论的认识存在误区，片面强调住房的所有权，而不注重保护住房的使用权、租赁权等其他权利。

广大工薪阶层买房的目的是为了住，而不是为了卖，多数家庭在相当长的时间里，只可能拥有一套住房，期间的房价高了还是低了，对他们没有任何实际意义。就是说有没有所有权，对他们并不重要，重要的是居住权必须得到保护。我国现行住房制度片面强调住房的所有权，结果是突显了房子的投资功能，房价越炒越高，老百姓买不起，使他们的居住权受到严重侵害。

从事投资投机活动的人，也包括开发商，只要资金来源正当，不偷税漏税，不搞权钱交易，不违法乱纪，就不能让他们对高房价承担责任。

应当负责的是相关政府部门的制度设计存在缺陷，使投资投机失去根本制约。实际上，一旦房价失控，投机商、开发商甚至各类房产中介，在暴利驱使下，必然会产生各种违法活动。这时，政府就会出台短期调控措施，调控可能暂时抑制房价上涨，但也会打压老百姓的住房需求，甚至伤及整体经济，因此难以持久。只要稍有放松，投资投机又会卷土重来，房价又会高涨。如此循环往复，陷入恶性循环，这恐怕是我国城市住房市场的真实写照。要摆脱这样的尴尬局面，唯一的出路是按照把居住功能与投资功能区隔开的思路，深化住房制度改革。

三、对城市住房制度改革深化改革的设想

国家有关部门负责人曾经宣称，解决城市住房问题的基本思路是“市场加保障”。³ 我认为，这个思路不能算错，但失之笼统。

在“市场加保障”的框架下，可以有很多不同的具体模式。例如，新加坡模式是 85% 的人住政府提供的房屋，15% 的人通过市场购买高档住宅；又例如，美国模式是除了保障房外，政府财政支持“房利美”、“房的美”等，向特定收入人群提供信贷支持，这里既是市场，又带有某种保障的成分；再例如，欧洲特别是北欧国家，除了向低收入人群提供保障房，还鼓励中等收入人群加入合作社建房，在信贷、税收、土地等方面给予不同程度的优惠，也是既是市场，又有保障的成分在里边。尽管以上各国模式具体做法不同，但其基本精神却是一致的：把自住性、消费性住房市场与投资、投机性住房市场区隔开来，或者说是把低、中、高档住房区隔开来，对不同收入人群实行不同的住房政策。我国现行住

³ 赵沛楠：〈加快建设保障性安居工程多渠道解决住房困难家庭的住房问题，专访住房和城乡建设部住房保障司司长侯渐珉〉，《中国投资》2009 年第 12 期。

房制度，也可以算是“市场加保障”，但显然与上述模式有根本区别。

改革中国的城市住房制度，要从中国的实际出发，而不能简单地照搬外国做法。新加坡模式虽然好，但我国现在的财力难以承受。美国模式似乎保障力度不够。比较起来，北欧模式更值得借鉴，但具体的保障扶持力度，也不能照搬。低起步，随着经济实力和政府财力的增加，逐步加大保障力度，可能更现实一些。在统一的思路下，各个城市的具体做法也不宜“一刀切”。

具体设想如下。

1、最低收入人群即穷人，由政府提供廉租房。住廉租房的人没有所有权，但居住权受法律保护。其实，廉租房也有一定的市场性，因为要交纳租金。按照市场交换原则，租金水平不宜低于准成本（折旧加维修），以便政府的投资经过较长时间还是可以收回，投入再生产。但按社会公平原则，租金水平又不宜高于租户月收入的 30%。这是一个需要在对租户收入水平调查清楚基础上，左右权衡的问题。

不同的城市，最低收入人群占人口的比重，有的高一些，有的低一些，应从实际出发确定供应廉租房的人口比例。笔者认为，全社会平均，这个比例宜控制在 10%左右。高了，政府财政不堪负担。现在地方政府不仅要建廉租房，还要负责建公租房、共有产权房等，为了完成任务，普遍向市场融资。但从市场筹钱，盈利或还本付息的压力很大，这也是各地方允许保障房五年后上市的一个现实原因。为了避免保障房的居住功能发生异化，建议政府只管到廉租房。管太多了不仅财政无力负担，前期的融资、建设，后期的准入、退出、收取房租、维修等工作量很大，容易滋生机构臃肿、人浮于事、寻租腐败等问题，不利于精兵简政。

2、把大多数中等收入人群的购买力，从开发商的渠道里分离出来，发展各类可以居住使用、可以继承，但是不能上市自由交易的住房，从

制度上保证普通百姓的消费性住房，不得成为投资投机的对象。这一类住房，政府在土地、税收、信贷等方面，给予适当优惠，可以说既是市场又有一定程度的政府保障。

其中，大力发展住宅合作经济，是比较好的选择。住宅合作社是非盈利经济组织，所建的房子，没有所谓的开发商利润，即便政府不给任何优惠和扶持，价格也会控制在建安、土地、税费、资金利息等成本范围区间。以我国目前的经济实力，政府恐难以给合作社直接的资金支持，但在土地供应和税费等方面，还是可以给予优惠政策。合作社建房还有一个好处是适应范围广，中等收入群体中收入较高的人，参与建标准高一些、面积大一些的房子，收入低的人，建档次低一点、面积小一点的房子。可以做到按需定供，不会产生开发商普遍存在的闲置浪费现象。⁴

此外，在一定时期内，现在的经济适用房，共有产权房，限价商品房等，还可以继续存在，但必须把允许上市的规定改为不允许上市。只要符合规划，允许集体经济组织在集体土地上，开发经济适用房、共有产权房、限价房以及公共租赁房等。在县城以下的小城镇，还应允许小城镇居民按一户一宅原则，自建住房。政府则不再投资共有产权房和公共租赁房。

3、年收入在数百万以上的富人在全国人口所占比例，大概不会超过5%。但他们主要居住在城市，因而占城市人口的比例会高一些，可以粗略估计为10%，一、二线城市的比例会更高。此外，中产阶级中的高级白领收入也比较可观，身家数千万的已为数很多。他们也有条件像富人一样，购买高档商品房，并且有余力再买房子投资保值。这部分

⁴ 关于我国城市住房空置情况，可参见〈中国城镇住房空置率状况及住房市场发展趋势发布〉，中国广播网2014年6月10日；〈北京380多万房主失联，上海10%的房子是空的，中国究竟有多少空房〉，博客日报网2016年11月1日。

人占城市人口的比例，有可能达到 20%。按以上估算，二者占城市人口 30%左右，他们是开发商的主要服务对象，或者说开发商主要为这两部分人盖房子。

如此算下来，10%的最低收入人群靠政府，30%的高收入人群靠开发商，还有约 60%的人，购买不能自由交易的消费性住房，或者租房解决居住问题。诚然，城市的原户籍居民大部分已有了住房，但考虑新增的城市人口、流动人口特别是农民工等因素，基本格局恐怕不会根本改变。

以上城市住房制度改革的设想，实际是对 80 年代末 90 年代初形成的改革思路的回归。若干年前，有人把现行住房制度概括为“双轨制”（即商品房+保障房）。针对这个说法，我提出“双轨制”不能从根本上解决城镇居民的住有所居问题，应该实行“三轨制”，增加一个以合作社住房为主的既是市场又有保障轨。七、八年过去，发展住宅合作经济始终未受到应有的重视，因此仍有必要深入研究探讨。

四、住宅合作经济有广阔的发展前景

首先，有充分的理论根据。

如本文第二部分所述，房屋的居住使用权，也属于财产权，是一项可以保障劳动者住有所居的重要产权。合作社住房不能上市交易，是为了防止投资投机活动使住房的使用功能发生变异，侵犯劳动群众的基本权利。此外，合作社住房的建造、分配、使用，也都遵循商品交换原则，住宅合作经济是市场经济的重要组成部分，而且更能体现公平、公正的社会主义原则。

我国已故著名马克思主义经济学家苏星同志，早在 50 年代就开始

调查城市住房问题，于 1957 年发表文章，论述住宅作为耐用消费品的商品属性，分析当时房屋建造、分配、使用存在的违背价值规律的问题，提出相应政策建议。⁵ 从那时开始，他在研究我国社会主义许多重大经济理论问题的同时，把城市住房这样一个比较具体的问题，也列为自己的研究专题，长期关注。改革开放以后，他陆续发表近十部论文和专著，阐述城市住房制度改革问题。在 1987 年出版的《我国城市住宅问题》⁶ 一书中，他提出“发展城市住宅的多种所有制结构”，包括大力发展住宅合作经济和私人建房、公私合作建房等。1998 年初，他又发表〈合作住宅事业前景广阔〉一文，⁷ 肯定当时国内住宅合作社试点取得的成绩，分析了发展住宅合作社有六大好处，及需要研究的问题，期望取得更大的发展。2002 年，学习出版社编辑出版《苏星自选集》，书中收入关于住房制度改革的文章仅有三篇，其中就包括这一篇，可见他对发展住宅合作事业的高度重视。

其次，有长期的经验积累。

早在 19 世纪 40 年代和 50 年代，英国、丹麦就有了住宅合作社兴起，后来在西欧、北欧各国及美、日等其他西方国家陆续发展，当年的苏联、东欧等社会主义国家，也采用这种形式，解决居民的住房问题，至今已有近二百年历史。

20 世纪 80 年代，瑞典国家联合储蓄银行和住房联盟，联合了三千多家住房合作社，每年提供的住房占全国新增房源的 25% 以上。加上其他没有加入该联盟的合作社的房源，合作住房约占全部住房供应量的 40%；德国有两千多家住房合作社，提供的住房占住房总量 31%；英

⁵ 苏星：〈论房租和住宅问题〉，《学习》1957 年第 24 期。

⁶ 中国社会科学出版社 1987 年。

⁷ 原载《合作住宅》1998 年第 1 期。

国的住房合作社，也提供 30% 的房源；西班牙有 1.1 万个住房合作社，提供 25% 的房源；原苏联有住房建筑合作社近三万个，每年提供的住房约占总量的 6%；原社会主义波兰的合作社建房，约占城市公有住房的 60%；原捷克斯洛伐克约占 40%，等等。⁸

按照国际通行的住宅合作社章程，建房资金一般由社员认股三分之一，国家资助三分之一，银行长期低息贷款三分之一。社员入社后必须参加住房储蓄，每月从工资中拿出一定比例，存入有关银行。存入一定限度，即有资格从银行贷款，向合作社买房或租房。政府还在土地供应、税收、建材供应等方面给予优惠。具体做法和优惠力度，各国不尽相同。例如，英国合作社购买私人土地所需资金，由政府提供无息贷款，并对合作住房免税，这两项优惠合起来相当于房价的约 20%。合作社购买的土地产权归合作社所有，亦称公有土地，实际上最终优惠给了合作社社员。德国政府的优惠措施，一是提供低息或无息贷款，额度通常占建房费用的 60%~70%，有的甚至高达 90%，贷款期限一般为 20 年左右；二是由政府出面给予贷款担保；三是提供价格合理的土地；四是减免税收，对所得税、财产税、土地转移税和交易税等，均给予减免和优惠；五是补贴住房租金，合作社住房如用于向社员出租，政府在必要时可补贴部分租金，使房租降低到社员能够负担的水平。在日本，住宅合作社被称为“勤劳者住房协会”，国家颁布《勤劳者住房协会法》，明确规定日本的工人银行（劳动金库）、住房银行（住宅金融公库）对住房合作社承担融资义务。社员的购房资金，20% 为个人住房储蓄，80% 为银行贷款，贷款利息 3%，还款期限 35 年。政府还在税收方面给予各种

⁸ 参见苏星：《我国城市住宅问题》，中国社会科学出版社 1987 年；刘文海：〈国外住房合作社经验可供借鉴〉，价值中国网 2011 年 9 月 6 日；邵挺：〈德国房价涨幅长期保持较低水平的经验与启示〉，《中国经济时报》2012 年 2 月 10 日，7 版。

优惠政策，包括免除法人税、注册税、印花税，以及与土地相关的税收。另外，住房合作社的土地 60%来源于国有土地，以较低的价格供应给合作社。⁹

我国 20 世纪 80 年代后期和 90 年代前期，开展住宅合作社试点，也取得可喜成绩，积累了一定经验。如苏星同志 1998 年发表的文章所说：“截至 1996 年 9 月，住宅合作社已发展到五千多个，普及到 20 多个省市。从建设规模看，已从零星插建，发展为具有一定规模的合作住宅小区。天津市蓟县、宝坻县住宅合作社，云南省昆明市住宅合作社，北京市大兴县新兴住宅合作社等，都建设了十万平方米以上合作住宅小区。合作建房受到了城镇居民，特别是中低收入居民的欢迎，被誉为‘民心工程’”。¹⁰ 可惜的是，1998 年底推出的房改，把十几年住宅合作试点取得的成绩，一风吹个无影无踪。有关部门对此再也不提，不禁令人扼腕唏嘘。

第三，有成熟、规范的管理制度。

加入住宅合作社的社员人数，几十人，上百人，上千人甚至上万人，各国一般不设上限。合作社实行民主集中制，社员大会或代表大会是最高权力机构，听取理事会、监事会的工作报告，决定大政方针并选举产生理事会、监事会成员。理事会负责日常经营管理，包括住房的选址、设计、建造、分配、物业管理，及有关专业人员和管理人员的选聘、任用等等，监事会负责监督理事会的工作是否合法依规，是否符合社员大会或代表大会的决定。

⁹ 参见苏星：《我国城市住宅问题》，中国社会科学出版社 1987 年；刘文海：〈国外住房合作社经验可供借鉴〉，价值中国网 2011 年 9 月 6 日；邵挺：〈德国房价涨幅长期保持较低水平的经验与启示〉，《中国经济时报》2012 年 2 月 10 日，7 版；及都市快报：〈合作建房在国外〉，新浪网房产频道 2012 年 7 月 11 日。

¹⁰ 苏星：〈住宅合作事业前景广阔〉，《合作住宅》1998 年第 1 期。

在住房的选址、设计、建造环节，住宅合作社的经营活动与开发商相似。但建好的房子不向社会出售，而是遵照事先定好的合约，按成本价格（含管理人员和专业人员的工资）将住房的排他性使用权，出租或出售给社员，不赚取任何利润，并且承担物业的日常管理和维修。社员因各种原因需要迁徙或放弃居住，由合作社按折旧价回购，再出售或出租给其他社员居住。可见，合作社的经营活动的目的，是为了保护社员即普通劳动者的居住权利，而开发商则不承担这样的义务，二者的性质根本不同。

住房合作社作为非盈利经济组织，具有法人资质，在政府监管下，依法经营，自负盈亏，并承担相应的法律责任。这与自然人之间的集资建房或合作建房，也有根本性区别。自然人集资合作，一旦经营失误，或发生亏损，或出现纠纷，或违法乱纪，很难界定和追究责任，政府几乎无法有效管理。自然人集资合作，即使成功了，出资人拥有房子的所有权，可以上市交易，难免最终成为投资投机的对象。这也是一个很大的不同。

住宅合作经济有了较大发展的国家，都在中央（联邦）、省（州）、市层面成立了合作住房联盟或协会，作为行业自律组织，研究制定统一的规章制度，协调合作社之间的关系，提供法律、技术咨询，开展业务交流和培训，编印刊物，开展宣传等等，协助政府对行业进行管理。

第四，有深厚的群众基础，广阔的市场需求。

面对高耸入云的房价，消费者做出许多无奈的选择。有人在网上发起不买房产运动，不少人响应，尽管不会有什么结果，却广受民众同情。更有人受国外住房合作社启发，自发地开展集资合作建房。由于国内相关法律和制度缺失，人们不能建立具有法人资质的合作社，只能是自然人之间的集资合作。没有法人地位，也就得不到政府以及银行等的任何

支持。仅凭乌合之众拼凑的资金，与强大的开发商们开展竞争，仅在土地取得环节，就已是必败无疑。尽管鲜有成功的案例，尽管前途暗淡、希望渺茫，但近十几年间，合作建房运动可以说是此伏彼起，前仆后继，遍及全国。北京、上海、天津、广州、深圳、武汉、沈阳、杭州、温州……，几乎所有一、二线城市，都有人为此不懈努力。北京的于凌罡、温州的赵智强、沈阳的吴卓、天津的刘革学、深圳的林立人、广州的魏琨等，就是其中有代表性的人物。

他们颇为苍凉，近乎悲壮的努力表明，广大劳动群众对现行住房制度十分不满，对于改革住房制度，发展住宅合作经济充满期待。如果我们早日推出这项改革，不仅会获得群众拥护，而且能聚集大量资金，为房地产业的供给侧，开辟一条新的康庄大道，带动建筑业、建材业及相关产业的发展。大量普通工薪阶层的购买力，从开发商的渠道分离出来，也可以使商品房市场里的过度投资投机受到抑制，起到釜底抽薪的作用。

总之，住宅合作经济有广阔的发展前景。不仅可以缩小贫富差距，使人民群众有更多的获得感，而且符合中央关于加大供给侧结构性改革力度的精神，有助于推动整体经济的发展。

我国改革已进入深水区，各方面的改革互相交错、牵制，往往是牵一发而动全身。比较起来，住房制度改革所受牵制相对较小。例如发展住宅合作经济，不需要对现行法律做根本性修改，只需增加新的法律规定即可。没有增加之前，可提请人大授权开展试点。这项改革一旦推出，土地制度、财税制度、投融资制度、金融制度等，都会相应跟进，做出调整。住房制度改革可以为推动全面改革，做出积极贡献。

现行城市住房制度必须改革，也能够改革，这就是本文的结论。