

发展和规范我国住房二级市场

(内容提要)

傅十和

本文研究以非市场价格(租金)获得的住房如何再进入市场,即房改房上市与低租金公有住房的使用权交易问题。

我国住房二级市场上的租赁市场起源于双轨制下公房转租及公房使用权交易的逐渐发展。公房上市问题则源于以非市场价出售公房;以非市场价格购得的住房只能获得部分产权。这就是房改房部分产权的由来,也是目前公房上市所面临问题的由来。

住房制度改革选择的是存量住房与增量住房分别改革的方式,新建住宅采用新房新租、先售后租以及新建商品房市场所形成的增量市场价格的边际调节与示范效应,形成了一个与旧住房体制并存的市场型住房经济体制且日趋壮大。目前的问题是存量住房如何完全市场化以及存量与市场化的增量的并轨。而放开和发展住房二级市场,恰能完成这个双重任务。

据抽样调查,已售公房有上市意愿的约占已售公房总量的 1/3~1/2。

住房二级市场目前存在的主要问题有:市场发育严重不均衡;法规政策不完善,市场准入规则模糊,上市要求过于严格;收益分配缺乏标准和公平,出现住房分配不公的显化和货币化;住房二级市场上的需求结构与供给结构不相匹配;等等。

理清住房二级市场的收益分配问题是规范和发展住房市场的关键之一。

本文对二级市场的收益分配问题进行理论分析,得出如下结论:

如果承认房改前住房产权的初始安排及房改房出售后职工所享有的全部产权,那么已售房改房再出售的住房收益(不考虑地价)就应全归职工。

公房使用权价格评估应采用收益还原法,房租和地租分开评估。

如果承认既定的产权安排为政府的一种隐蔽性义务和居民的一种隐蔽性权利,那么,公房上市或使用权交易的土地收益就应归转让者所有。反推过来,职工住房福利的货币化中必须包括地租(价),亦即已购公房者应享有房产和土地使用权。

对已售公房再转让的,应免征土地所有权价格;由于土地开发成本已计入房价中,亦不再考虑;但对转让时与购买时之间的土地增值,应比照土地增值税处理。

在上述分析和判断的基础上制定发展和规范住房二级市场的政策。

发展和规范我国住房二级市场*

中国社会科学院研究生院经济系 傅十和

一、住房二级市场诞生的历史背景及其诱因

1、住房二级市场的界定

从住房参与流通的时序结构来划分，住房市场可以分为一级市场和二级（次级）市场。香港分别称为一手市场和二手市场。**一级市场**指新建住房流量的权属首次让渡的市场，如新建商品住宅的买卖、租赁等。**二级市场**指存量住房的交易市场，即住房权属的转让或再转让的市场。在发展比较成熟、稳定的住房市场上，二级市场中的交易量是反映住房市场景气的重要指标。

有必要区分住房存量与流量两个基本概念。**住房存量**指某一特定时有形的住房实物资产的数量。因为有形的建筑物在其有效使用期内是相对固定的，故称为存量。短期内住房的存量供给是无价格弹性的。每一时期住房存量供给的新增加量称为**住房流量**（供给），亦即住房投资。住房存量变的变动就是住房净投资额。还有一个“流量概念”——住房服务流量，即每一段时期内住房的所有特征所提供的无形的消费效用的总和。住房服务可以看成是从住房存量在其寿命期内源源不断“流”出来的，故称为流量。住房存量的供求构成住房买卖市场（含新建住房市场与旧有住房市场）；租赁市场上买卖的则是住房服务，其价格为租金。

目前，各地广泛存在一、二、三级房地产市场之分。一种分类法是：一级市场指增量房产的买卖与租赁，即新建商品房市场；二级市场指存量房屋的买卖和租赁；三级市场指房屋使用权的转租与转让（臧美华，1999）。显然，三级市场上的房屋亦属存量。上海、天津等地的划分是：一级市场指土地市场（国务院1992年11月4日颁发的《关于发展房地产业若干问题的通知》中即规定“一级市场即土地使用权出让”），二级市场指增量房地产市场，三级市场指存量房地产市场。本文则将住房市场分为一级市场（新增量市场）与二级市场（存量住房市场）。

如果存量住房的产权是清晰的，其交易并无多大可讨论的价值，故私房交易不在本课题研究之中。本课题只研究以非市场价格（租金）获得的住房如何再进入市场，具体包括以非市场价格购买的公有住房（即按房改政策购买的住房，亦称为**房改房**）与非商品租金承租的公有住房的上市问题。前者属于住房买卖市场，后者属于租赁市场（住房服务市场）。

* 本文是中国经济改革研究基金会北京国民经济研究所资助课题。作者在调研和资料搜集过程中，得到了下列人士的热心帮助，在此深表谢意。他（她）们是：南开大学经济研究所曹振良教授、天津开益国际咨询研究中心副总裁刘玉录博士、天津房地产管理局刘建生处长、李新年、杨士凤同志、天津市房地产产权市场管理处刘远春同志、建设部政策研究中心建设信息研究所朱树梅女士。刘玉录博士通读了本文初稿，修正了个别错误，并提出了一些富有建设性的建议，作者在修改稿中已基本采用。

2、双轨制下公房转租及公房使用权市场的逐渐发展

公房的转租其实历来就有。在住房行政实物配给的计划经济体制下，低租金导致的住房短缺极易诱发黑市行为，不过当时个人承租的公有住房转租比例较小，主要是单位承租的公房，尤其是公有商业用房的高价转租。

房租改革开始后，公房转租的范围扩大到公有住宅。当时公房转租属违法行为，为各地房地产管理部门所重点打击、查处。但市场租金与政策性租金的可观差额的吸引力使公房转租屡禁不止，且数量越来越多，呈半公开化。

公房使用权的买卖则起源于实物换房。在八十年代末期，出于方便居民生活和工作的考虑，不少地方的房地产管理部门成立了换房站，举办换房大会。由于换房存在地段、环境、面积等差异，因此在实物换房的基础上发展为货币补偿的差价换房，此后一直存在。

1994年天津的一些换房市场已变相为公房使用权的买卖市场。天津市河西区房地产管理局下属的龙都房地产经营发展公司率先成为一个公房使用权有偿转让的中介者、经营者，当时引起业内人士的关注（陆岩，1996）。

在北京，公房使用权交易一直受到严厉禁止，如北京1987年《北京市人民政府关于城市公有房屋管理的若干规定》中明确规定“严禁出卖公房使用权”；1991年《北京市人民政府关于查处非法买卖公有房屋使用权的规定》一直执行到今。

在沈阳，80年代末就开始了群众自发、秘密的地下隐形出让房屋使用权活动。1991年沈阳市房屋租赁公司即开展了公房使用权有偿转让的试点。

上海市1996年率先推出了公有房屋置换的政策，展开了“差价换房”。1998年5月，上海市房屋土地管理局颁发了《上海市不可售公有住房差价交换试行办法》，允许住房承租人把不可售公有住房按市场交换价值转让使用权，或换购商品房，或互换使用。

1997年5月，武汉市发布了《直管公有住房使用权有偿转让管理实行规定》，在全国首次公开允许直管公房承租人将使用权转让。

目前，公有住房使用权的交易（出租、转让、交换）在全国许多城市兴起。

3、公有住房出售的价格序列及产权结构

（1）公有住房出售过程中的价格序列

1979年，国家城建总局从国家补助的住宅建设投资中，分别拨给陕西、广西一部分资金，在西安、南宁等市进行建房全价（**土建成本价**）出售给私人的试点，从而拉开了我国城镇住房制度改革的序幕。

1982年4月，国务院选定在常州、郑州、四平、沙市等四个城市进行“**三三三制**”出售公房，售价仍以土建成本价为准，政府、企业、个人各负担房价的1/3。

1984底，城乡建设环境保护部把北京、天津、上海及全国23个省的82个城市作为**补贴出售**公房的第二批试点城市。

1988年提出了不发补贴、优惠出售公房的办法。**优惠价**以公房**标准价**即住宅建筑本体造价加征地拆迁补偿费为基础计价，扣除折旧、单位给职工发放的住房补贴及一次性付款优惠等。据笔者（1995）估算，一般来说，新建住宅的优惠价为其标准价的80%左右，旧有公房的优惠价为标准价的60~70%。

从1994年起，出售现有公有住房价格从标准价过渡到成本价。**标准价**按负担价和抵交价之和测定。一套建筑面积为56M²的标准新房的负担价，1994年为所在市县双职工年平均工资的三倍；抵交价按双职工65年内积累的由单位资助的住房公积金贴现值的80%计算。

成本价包括征地和拆迁补偿费、勘察设计和前期工程费、建安工程费、住宅小区基础设施建设费、管理费、贷款利息和税金等 7 项因素。

从 1998 年下半年起,出售现有公有住房,原则上实行成本价,并与经济适用房相衔接。经济适用房按**微利价**向中低收入家庭出售,其价格在成本价的七项因素上再加 3% 以下的利润,建设用地实行行政划拨。安居工程房则以成本价销售。

集资建房、合作建房适用于经济适用房的规定,但目前许多单位集资、合作建房给予职工的优惠比较多,类似于优惠价。

公有住房出售价格的演变,反映了我国住房制度改革及存量住房市场化的渐进性。

(2) 已售公有住房的产权约束

流行的观点是:无论是土建成本全价、三三三制价、补贴价、优惠价还是标准价、成本价、微利价出售公有住房,由于购房者享受了或多或少的公家的补贴或优惠待遇,因此与按市场价购房获得**完全产权**相比,用非市场价格购得的住房只能获得**部分产权**,即对其所购房拥有的产权作出一定限制。这就是房改房部分产权的由来,也是目前放开和发展住房二级市场所面临问题的由来。

对部分产权房的规定,最早见于国务院房改领导小组 1992 年 1 月 1 日《全面推进城镇住房制度改革的意见》。1994 年 7 月 18 日《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》对部分产权再次作出了明确规定:

职工以标准价购买的住房,拥有部分产权,即占有权、使用权、有限的收益权和处分权,可以继承。**产权比例**按售房当年标准价占成本价的比重确定。职工以标准价购买的住房,一般住用 5 年后方可依法进入市场,在同等条件下,原售房单位有优先购买权、租用权;原售房单位已撤消的,当地人民政府房产管理部门有优先购买、租用权。售房收入在补交土地使用权出让金或所含土地收益和按规定交纳有关税费后,单位和个人按各自的产权比例进行分配。

职工以成本价购买住房的,产权归个人所有,一般住用五年后可依法进入市场,在补交土地使用权出让金或所含土地收益和按规定交纳有关税费后,收入归个人所有。

不少地方明确规定了部分产权的比例,如北京市规定,职工按标准价或 93 年(含)以前按优惠价购买的住房,职工和原产权单位享有的产权比例分别为 94% 和 6%。广州市则规定,以标准价购买的住房,职工和原产权单位的产权份额分别为 80% 和 20%。

应该说,国家政策对房改房上市早已作出了较为明确的规定。目前的问题并不在于应不应该放开住房二级市场,因为不放开关系到政府的声誉与政策的“动态一致性”问题。目前的问题在于如何具体操作。

二、 开和发展住房二级市场的必要性和经济效应

1、 放开和发展住房二级市场的必要性

(1) 住房制度改革的连续性及住房市场化的整合

从时间维度上看,房改方案虽多种多样,但一直是朝市场化方向逼近的。从房租改革来看,从最初的发放住房券实行“空转”、以息代租、提租补贴、小步提租不补到实行准成本租金、成本租金,市场化程度缓步前进。以房租占消费支出的比重来衡量的住房市场化程度 1995 年为 20%,以住房价格市场化程度衡量的住房市场化程度 1995 年为 33% (曹振良,傅十和,1998)

从横向来看，住房制度改革选择的是存量住房与增量住房分别改革的方式，新建住宅采用新房新租、先售后租以及新建商品房市场所形成的增量市场价格的边际调节与示范效应，形成了一个与旧住房体制并存的市场型住房经济体制且日趋壮大。

目前的问题是存量住房如何完全市场化以及未完全市场化的存量与市场化的增量的整合与并轨。很显然，放开和发展住房二级市场，允许已售公有住房和未出售公房使用权以市场价格交易恰好完成了这个双重任务，这正是改革的历史必然性。

(2) 放开住房二级市场——一种帕累托改进的住房市场化路径

改革的方式不外乎两种：帕累托改进和非帕累托改进。前者因不损害任何人的既得利益，而又能增加某些人的利益，因而改革是摩擦最小的；后者因要损害某些人的利益，所以改革成本较大，但如果能用改革的收益对受损者进行适当补偿，也能缩小改革成本，逼近帕累托改进（樊纲，1990）。如果我们承认公有住房售前及售后的产权安排，那么，放开住房二级市场，允许已售公房再出售和公房使用权交易，这两种交易形式都是帕累托改进。

低租金制下公房使用权的凝固化、禁止流动是一种低度均衡，导致消费者效用损失和房产资源配置的效率损失（傅十和，1997）。公房使用权的交易能使交易各当事人均能受益：转让公房使用权者获得了住房福利货币化的现金收益；受让者通过支付使用权价格承租到了合适的公房；虽然受让者仍只向国家交纳低租金，但国家从交易中获得了税费；从事交易中介的企业获得了佣金，各方效用均有提高，是一种帕累托改进（傅十和，1997），亦即是一种利益最大化且改革成本最小的改革方式，一种最为顺利最为理想的改革进程（樊纲）。

2、放开和发展住房二级市场的经济效应

放开和发展住房二级市场的经济效应有：

(1) 制度效应：住房二级市场的发展，保证了房地产制度改革的连续性，为存量房地产的市场化与增量市场找到了一个衔接点与整合点，加快了住房新体制的建立。

(2) 消费效应：住房实物补贴的货币化会增加居民的消费选择空间，提高消费效应（傅十和，1997）。居民可以利用住房二级市场以旧换新、以小换大、以远换近，改善居住条件，促进人力资源的流动。

(3) 资源配置效应：存量房产上市交易，能调剂余缺，引导房产资源在市场机制下的合理配置，实现存量公房的真正价值。二级市场上的抵押贷款扩张也为银行的大量存款找到了投资机会。

(4) 刺激住房一级市场：已售公有住房上市后的购买者一般是无力购买新建商品房的人，而售旧房的居民利用销售收入、储蓄及抵押贷款可以购买商品，如此推来，二级市场的发展不但不会吸走一级市场的购买力，相反，反而会吸纳、消化一级市场上的积压商品房。

(5) 对经济增长的拉动效应：居民售旧后重购的住房其面积一般大于原旧房，因此新增住房需求量蔚为可观。据估算（谢家瑾，顾云昌等，1999），放开住房二级市场，全国城市和建制镇每年可增加住房需求量平均约 2800 万 M^2 左右，对空置住房的消化吸收及住房投资有很大的拉动作用。

(6) 可以减轻地方政府负担，增加地方财政收入。政府在一级市场上的各种非住房工资补贴、优惠或免费可以通过二级市场回收。目前，不少地方政府对二级市场房地产交易征收下列税费：卖方缴纳 5% 的综合税率（含营业税、城市建设维护税、教育费附加、土地增值税、个人所得税）1% 的土地收益金；买方缴纳 2%~4% 的契税、0.5‰ 的印花税、1‰~2‰ 的产权登记费；买卖双方各缴 0.5%~1% 的交易手续费，能增加政府财政收入。

三、我国住房二级市场发展的现状及主要问题

1、已售公房上市意愿

购买公有住房的人主要是为了自住,究竟有多少已售公有住房有上市意愿?下面的一组调查数据给出了一个粗略的估计。

北京市曾对怀柔县一个 505 户的居住小区进行的一次典型调查表明,已售公房的出租、出售市场容量约占已售公房总量的 30% 左右¹。

上海市 1996 年在长宁区、青浦区、南市区分别对 4300、7700、4600 多户已购公房户进行了问卷调查,结果表明:其中想通过已售公房上市来改善居住水平的分别占 31.9%、33.1%、33.7%;在嘉定、虹口、徐汇、静安等区的调查结果也大体在 1/3 左右²。

温州市房地产交易中心去年的抽样调查表明:40%的家庭表示只要房改房上市并脱手,将购买力 100~120M² 的新房。

一项对秦皇岛市 1000 份问卷调查的统计分析表明:对住房条件不满意的有 41%;若允许公房上市将出售现有住房的有 27.5%,待条件允许再售的有 23.7%,即有出售现住房意愿的占 51.2%。³

由杭州市房改办牵头举行的“房改房上市意愿”市场调查表明:80%的人们对现有居住条件不满意;约 56%的人表示,只要房改房可以上市并有合适的房子,他们将会在 1~2 年内通过卖旧房来买商品房,或出租旧房买新房。⁴

可见,已售公房有上市意愿的约占已售公房总量的 1/3~1/2。

2、住房二级市场上的交易形式

除了已售公房的再出售、出租、抵押等交易形式外,住房二级市场上的交易形式还有多种:

(1)“贴价换房”,指已购公房住户与开发商之间“已旧换新、差价补贴”。居民以旧有公房向开发商换取新建商品房,并支付差价;开发商回收旧房以安排拆迁户、再出售或委托房管部门经营。如常州、姜堰市等。

(2)公房使用权置换。居民将自己承租的未(不可)出售公房按协定的价格可以以下列形式进行交易:

A 与其它出租的公有住房相互交换使用,支付差价,即所谓“差价换房”。

B 将公房使用权作价换购商品房、私有住房、平价房、安居房等;

C 将公房使用权转让给房地产开发公司、房屋置换公司或居民,获得相应补偿费。

后两种方式中,受让方继续按现行租金政策与公房产权单位建立租赁关系。

公房使用权交易主导了天津住房二级市场,在上海亦颇为流行。

(3)购买、上市并步走。如青岛市去年年底规定,居民承租尚未购买的公房,如果找到了买主或换房者,可将购买该住房与上市出售或交换并步走,价格商议,且增值收益归己。

灵活多样的交易形式活跃了二级市场,也反映了群众的创造性。

3、我国住房二级市场交易规模

从 1996 年开始,全国有 35 个大中城市开始了住房二级市场试点工作;从 1997 年开始,这些城市已基本放开了二级市场,一些城市如上海、天津,住房二级市场已初具规模,但与香港二级市场高达 85% 的转手率相比,大陆的住房二级市场尚处于起步阶段,且存在严重

的区域不平衡。以下一组数据反映了一些城市活跃的住房二级市场。

上海住房二级市场是全国最活跃的，下表列出了上海近年来住房二级市场交易兴旺的有关数据。

交易时间	交易地点	存量住房交易总面积 (万 M ²)	已售公房上市成交套数	已售公房上市成交面积 (万 M ²)	售旧后新购套数	旧房上市平均售价 (万元/套)	上市旧房平均建面 (M ²)	新购住房平均售价 (万元/套)	新购住房平均建面 (M ²)
1997	全市	162	1953		1441				
1998	全市	315	10155	51	5476	11.12	50.29	27.15	86.76
99 年一 季度	全市	92.12	3902	19.94	1692	11.24	51.1	25.53	92.39
99 年 1-4 月	浦东	6.7	358	1.74					

资料来源：据《房地产报》1999年3月2日、5月4日有关数据整理

1998 年全上海市差价换房总成交户数为 5029 户，总成交面积 16.63 万平方米，其中转让 4388 户，面积 14 万平方米，金额 2.97 亿元；交换 641 户，面积 2.63 万平方米。⁵

天津市 1996~1998 年全市累积办理直管公房置换 34455 户，建筑面积约 115.2 万平方米；其中交旧房购新房 5433 户，占 16%；以小调大 21821 户，占 63%⁶。

江苏省房改办自 97 年 6 月起在南通、江阴、常熟三市进行已购公房上市交易试点以来，三市共成交了 3252 套，出售已购公房后又再购新房的有 3049 套，南通市每户新购住房面积平均增加了 32 平方米，江阴为 38 平方米，常熟为 53 平方米。

武汉市房地产交易互换中心从 96 年初开始试点，到 97 年 10 月共办理直管公房使用权有偿转让 3423 户。

4、各地发展住房二级市场的政策

目前，北京市的已售公房上市方案仍在讨论中，但全国许多城市已经出台了各自的政策和规定。

(1) 关于入市时间限制。上海、温州、唐山、牡丹江等市允许房改房出售后即可上市；深圳规定部分产权房须住满一年后才可入市；广东规定以标准价购买的公房须住用五年，以成本价购买的住房须住用一年才可上市。

(2) 上市准备工作。秦皇岛、厦门、广西的大部分城市已全面展开了职工住房普查；郑州、南京也建立了职工已购公房查询系统，为二级市场的开放做好了基础性工作。

(3) 税费与收益分配。大多数城市采用了优惠的税率与费率来刺激二级市场。如天津自 98 年起将房改房上市交易税费由 13.3% 降至 5%。上海对已售公房再出售征收 5% 的综合税率及 1% 的土地收益金，售后 6 个月内再购住房的，对售房收入中用于新购房款的部分减免综合税率；不可售公房交换使用，对取得收入的一方征收 5% 的综合税率；换购商品房、私房的，先对转让收入征收 5% 的综合税率，以后 6 个月内再购房的则退还所征税。福建的税制与上海市相似。柳州仅对卖方按成交价征收 0.5% 的土地收益金和 3.5% 的综合税率；售房后 6 个月内再购新房的，如果购房价格高于售房收入的，退还所缴综合税。启东市的做法则比较特殊，公房上市税费与私房交易一样对待，单轨制运行，税率虽高，但人们仍可以接受，操作起来也比较方便，且便于监察、财政部门监督（王鸣，俞茂昌，1999）。

(4) 二级市场中的抵押贷款。一些城市为二级市场推出了购房抵押贷款，如农业银行天津

分行今年推出了二手楼按揭贷款，贷款年限为 8 年以内，最长不超过 10 年。建行福建省分行今年 4 月推出了二级市场住房贷款，贷款最高额可为二手房评估价或成交价的 6 成，最长期限 20 年。杭州给二手房予以公积金贷款，最高限额和新建商品房一样为 15 万元，最长期限 20 年；二手房公积金贷款额最高不超过二手房转让评估价的 50%，组合贷款不超过 70%。最近北京农行也推出了期限可达 15 年、贷款额可达评估价的七成的二手房按揭。

(5) 二级企业上的抵押贷款担保。上海长宁区建立了置业服务公司，提供按揭担保，10 万元以下仅收 700 的担保费。成都市担保公司是市房地产交易中心的下属机构，从 98 年 10 月底正式运作到今年元月底，共承办了 156 户个人住房置业贷款担保业务，担保金额达 1300 多万元。江苏省广厦居民住宅贷款担保有限公司也于今年年初成立。

(6) 二级市场上的中介服务。二级市场发展较快的地方，中介服务也较完善。天津至 98 年底，共有房地产中介企业 341 家，房地产经纪人 1622 人。上海房屋置换股份有限公司在全市拥有 108 家连锁店，提供登记上网、勘察估价、置换、租赁、收购等业务；上海房屋租赁业网络搭载在“上房置换网”上，已于今年 4 月启动；长宁区还成立了收购公司，让居民可以先获得售房款再买房。

各地丰富的探索方案为规范和发展住房二级市场制定有关政策提供了重要的参考。

5、我国住房二级市场目前存在的主要问题

我国住房二级市场目前存在的主要问题有：

(1) 住房二级市场发育具有严重的区域非均衡性。一部分地区已购公房上市和交易都很活跃，一部分地区住房上市比较活跃，但交易清淡，还有部分地区公房上市和交易均不活跃。

上海住房二级市场无论是房改房上市还是公房使用权交易，都很活跃。

天津公房使用权交易一枝独秀，房改房上市反应并不积极。

北京目前尚未出台关于二级市场的政策规定。

浙江省房改房上市办法公布后，各市县反应冷淡，很少动作。

成都二级市场也很清淡。在去年 9 月由政府部门出面举办的“98 秋季商品房暨政策性住房上市交易会”上，二手房出售不过 30 套，约 3000 平方米，仅占整个交易会成交额的 1%。今年初，重庆公房上市更为冷淡。

以公房上市交易置换为主的 98 青岛商品房展销会为期三天，咨询的市民达 14 万多人次，但实际登记交易的还不到 2000 户，看者多，买者少。⁷

福州自去年开放二级市场以来，实际成交仅 17 户，与该市已购公房的 8.6 万户相比，太微不足道了。⁸

武汉今年三月举办了“已购公房上市交易大会”，但成交量仅是个数。广州 2 月 1 日出台已购公有住房上市规定以来，成交亦是寥寥。

成交不旺的原因主要有：实物分房的末班车促进了住房建设，挤占了市场容量；居民购房主要是为了自住，要卖旧买新可能还需要一段时间等待人口结构的变化及人员的流动；旧公房的市场价格相对于居民的收入来说仍然太高；对房改房上市的规则理解不够；商品房不理想；单位阻力大，一些单位以住房控制职工，阻止公房上市，一些单位仍在水电、物业管理等方面给予补贴。

(2) 已售公房产权发证工作有问题，阻碍房改房入市。

居民只有取得了合法的房产所有权证和土地使用权证后，才能进行房地产交易。但目前许多地方公有住房出售以后，买房者迟迟拿不到产权证。如武汉市，许多产权单位收了职工的钱后，迟迟不办证，目前已购公房 50 多万套，但住房证、土地证办结率仅为 1/3。⁹又如成都市，1996 年开始出售全产权房，迄今已办理所有权证 20 余万份，但相当部分被职工所

在单位扣留,尤其在科研单位更为严重,因为单位担心人才流失。这也是成都市住房二级市场迟迟未能启动的主要原因之一。¹⁰ 广东一些单位则规定职工未在单位服务一定年限(10、15、20或25年),就拿不到产权证,不能上市交易¹¹。

(3) 二级市场相关的法规政策还不完善,市场准入规则模糊,上市要求过于严格。

不少地方尚未出台二级市场的相关法规与政策(如北京),有的城市目前还是禁止中介机构经营、受理公有房屋的使用权买卖的中介服务(如无锡)。

部分产权房相当于职工与单位共有,但各自精确的比例到底是多少,还很模糊,致使一些地方因担心收益分配不公而迟迟不能出台政策。在转售已购公房之前须购买剩余产权及补交土地使用权出让金,在未得收益之前就必须先付一大笔钱;原产权单位施加的约束及上市时间限制等,这些都妨碍了入市的积极性。有的城市规定一定级别以上的干部住房暂时不准上市。

(4) 住房二级市场上的中介服务、金融服务发展滞后。

由于二级市场运作尚处在摸索之中,相对于一级市场来说,经纪服务、估价服务、咨询服务、银行信贷、按揭担保等市场服务明显落后,甚至空缺。不少经纪企业规模小,操作落后,信息网络贫乏,市场透明度不高,欺骗行为、暴利现象时有所见。由于缺乏对已售公房产权及公房使用权交易性质的清楚认识,导致二级市场上的估价方法不当,很粗略。合格的估价机构太少,满足不了市场需求。如天津市98年底共批准26家房地产评估机构,其中18家为临时机构;该年共评估房地产926件,但该年私房交易量为5065件。¹² 绝大多数住房抵押贷款仍集中在一级市场上。

(5) 收益分配缺乏标准和公平,出现了住房分配不公的显化和货币化。

首先,对出售已售公房、转让公房使用权的收益中的哪一部分进行分配,按什么比例分配在理论和实践上均存在争议,尤其忽视了对土地收益的评估、分割。由于缺乏一个完整的职工住房数据库,使得一些用不当或非法手段多占住房的人大发横财。不少地方片面追求活跃市场,忽视了社会公平,税费减免特别优惠。另一些城市则因担心国有资产流失,使不公平合法化、货币化,而采取了严格的收益分配办法,或者不敢及时出台有关政策。

(6) 住房二级市场上的需求结构与供给结构不相匹配。

已售公有住房大多面积较小,房型设计欠合理,设施老化严重,物业管理落后。想出售已购公房的人大多数是为了改善居住条件。但如果买不到合适的新房,卖旧就受到抑制。而新建商品住宅的高价使工薪阶层难以承受。因此二级市场的启动有赖于一级市场的调整,尤其是经济适用住房的发展。另外,货币化分房方案实施的程度决定了二级市场上的有效需求,如果未分到公有住房的职工不能获得足够的补偿,是无法以市场价购买旧有公房的。

四、对住房二级市场有关问题的理论分析

1、公有住房产权边界及住房福利的货币化

追溯公有住房投资来源,公有住房的产权包括了国家产权、职工产权和企业产权(曹振良,1996)。职工产权是由国家和企业对职工工资中住房消费含量的扣除形成的,由此导致了计划经济体制下的低工资与低房租制,国家和企业必须以远低于影子租金的政策性低房租来保障职工的住房消费权益。职工低价承租公房的权利可视为一种计划权利,相应的,表现为国家和企业的一种计划义务(盛洪,1991)。

如果把公有住房初始投资看成是一个股份组合,那么公有住房的产权结构可以视为一种股权结构,公房使用权转让收益应按这个股份比例来分配。这个精确的股份比例究竟是多

少？这是另外一个课题的研究内容。据 1996 年一项由北京市房改办、人大投资系、北京房地产研究会共同对公有住房产权界定与相关政策进行专题调研的结果显示：公有住房产权中 1/3 归职工，2/3 归国家和企业，这个结论是否具有普遍性，尚待验证。

从公有住房出售的价格构成中，可以反推出国有住房产权的界定。无论以何种价格购买公有住房，国家均从基准价格中扣除了工龄折扣（相当于买房前未含足的住房消费含量的一次性补偿；如果买房后不再补发住房补贴，则还包括了未来年限部分住房消费含量的提前一次性补偿）即住房福利（暗贴）的货币化、现住房折扣、一次性付款优惠等（后两者类似于商业促销上的折扣优惠），职工向原产权单位缴纳的购房款应相当于职工买回了住房中的国有产权及企业产权份额，从这个角度看，无论职工以何种价格购买到了公有住房，均应视为职工取得了住房的完全产权（全部住房资产价值份额）。这种计划权利和计划义务的产权化与货币化及其交易，就是一种市场化过程（盛洪，1991）。但公有住房出售时未考虑到地价，这个问题将在后文中讨论。之所以会出现不同的公房出售价格，主要是住房价格和职工收入在不断变化。优惠价与当时居民收入的比例应该大体上近似与现在成本价与职工收入的比例。显然，如果我们承认房改前住房产权的初始安排及房改房出售后职工所享有的全部产权，那么已售房改房再出售的住房收益（不考虑地价）就应全归职工。一个例证是：在启东市，房改房上市征求原产权单位意见时，没有一个单位提出要同职工分享售房收入，他们普遍认为，当初房改售房是从优惠中还了一笔历史帐（一次性住房工资补偿）（王鸣，俞茂昌）。

同样，公房使用权的买卖也是住房福利产权化和货币化的一种方式。低价承租公房者获得了隐蔽性的实物福利，相当于市场租金与政策性低租金的差额，这差额的资本化现值就是公房使用权买卖的价格，即住房暗贴的显化（傅十和，1997）。

住房福利的货币化，其所需货币来源于住房二级市场上的购买者和置换受让者，他们的货币选票则来源于货币化分房方案实施过程中所发放的住房补贴，即未分到公有住房或标准不够的职工所应获得的住房补偿。因此，住房二级市场的启动和发展有赖于住房福利货币化的进程。

2、公房使用权交易的性质及估价办法

本文一直沿用了实践操作中“公房使用权交易”这一概念，实际上，与土地使用权可以有偿出让、转让不同，公房使用权的交易实质上是**公房租赁权**的交易，只有先取得租赁权，才能享有使用权，公房使用权价格的实质是获得低价承租公房的权利的价格（傅十和，1997；徐大章，1997）。在现实生活中，公房使用权的买卖表现为房租证的买卖就是例证。因为公房使用权交易的受让者支付使用权价格后，继续与原产权单位保持租赁关系，交纳政策性低租金，显然，公房使用权价格的存在只是因为市场租金与政策租金存在一个差额。如果公房租金达到市场租金水平，公房使用权转让中的受让者除了向国家交纳市场租金外，难道还会愿意向转让者支付一个使用权的价格吗？亦即当公房租金市场化了以后，公房使用权价格就变成零了，显然这是个悖论。因此公房使用权交易实质上是低价承租公房的权利的让渡。后文仍沿用公房使用权交易这一习惯说法。

了解了公房使用权交易的性质，就可以找出合适的估价办法。公房使用权价格就是取得公房使用权后所预期净收益的现值。净收益即公房市场租金与政策租金的差额。简而言之，公房使用权价格是公房市场租金与政策租金的差额在公房承租期内的贴现值之和，用公式表示为：

$$P = \sum_{i=1}^n \frac{MR_i - SR_i}{(1 + r_i)^i}$$

其中， P ：单位面积公房使用权价格
 MR_i ：第 i 年单位面积公房的年影子租金（市场租金）
 SR_i ：第 i 年单位面积公房的年政策租金
 r_i ：第 i 年的贴现率
 n ：公房承租年限

以上方法实际上是收益还原法。显然，只要政策租金与市场租金仍有差额，公房使用权就有价格；一旦公房租金完全市场化，公房使用权价格就为零。因此，公房使用权价格随租金改革幅度而降低。

天津市房地产管理局提出的成本估价法（徐大章，高翔，1999；李新年，杨士凤，1999）亦颇有新意。他们认为公房使用权价格就等于公有住房的现在市场价减去公有住房当时的实际售价，亦即公房使用权价格就是原公有住房产权中职工产权的货币化。公有住房的现价用同类商品住宅的平均价格作参照。这种方法的缺陷是：（1）未考虑地价的影响，如果商品房价格中未包含地价，那么用 1%~5% 的地理位置、环境地段调节系数是远不够的，因为大部分已售旧公房处在市中心或交通要道；如果商品房价格中已包含地价，则再用调节系数则是重复。（2）将住房职工产权概念视为一个静态概念，事实上，随着货币分房方案的推行，职工工资中住房含量逐渐提高，从而公有住房中职工产权份额逐渐减少。设想明天公房租金一步到位完全市场化，则明天公房使用权价格为零！据他们的实证分析，用成本法评估的公房使用权置换价格，基本上是同类商品住宅平均价格的 65%~75%，意即公有住房中职工产权的份额为 2/3 以上，这与前面提到的 1/3 不尽一致，因此，其可靠性有待进一步验证。

故此，笔者主张采用收益还原法，房租和地租分开评估，市场租金以同类或同一供需圈内的私房租金或商品房租金作参考，或按租金的六项（不含地租）因素测算；还原利率采用出租住房的投资收益率，政策租金由政府所规定的租金改革日程决定。这种方法能充分反映租金改革路径给使用权价格带来的影响，故比较准确、公平。对于公房使用权交易比较活跃的地区，也可采用市场比较法。至于地租地价如何处理，下文再讨论。

3、住宅用地定价理论的重新思考

古典经济学家认为，作为天赋资源的土地，其报酬是一种经济盈余，即土地租金是土地产出总收益扣除非土地要素报酬后的剩余。土地租金的资本化即为地价。把该思想运用到住宅用地来看，住宅用地地租应是居民收入扣除非土地服务消费后的剩余。居民收入高低决定了住宅用地地租地价的高低。

我国的公有住房、安居房、经济适用房均采用划拨土地使用权。按《城市房地产管理法》的规定：土地使用权划拨是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿安置费用后将该幅土地交付其使用，或者将土地使用权无偿交付给土地使用者的行为，除另有规定外，没有使用期限的限制。可见，划拨土地使用权可以无偿，也可以仅交纳补偿安置等费用。划拨土地使用权转让时，受让方应补交土地使用权出让金，或由转让方将土地收益上缴国家。划拨土地使用权上的房屋出租营利时，应将租金中所含土地收益上缴国家。

依上述规定，目前出台的一些公房上市办法规定（即使成本价购房也）必须补交土地出让金或土地收益给国家。这在法规政策上是一致的，但存在以下问题需重新探讨：

（1）成本价及经济适用房售价均包含了建设用地的征地和拆迁补偿安置费。划拨土地使用权不必交纳征地费。征地费实质上是土地所有权价格，不应由建设单位或购房者承受，应由国家承受（傅十和，1994）。这需在法律上进一步澄清。

在现实生活中，划拨土地使用权上的建设单位实际上交纳了许多类似于地租（地价）的费用，如市政公共设施等大配套工程、住宅区内的市政公用设施及非经营性公建配套、货币

拆迁时的拆迁补偿费等，因此，非市场价住房重新上市时，在补交土地使用权出让金时，至少要考虑实际上有偿使用的程度（田耀东，1998）。

（2）实际出售出租的公有住房基本上没有包括地价（地租），这是否意味着居民免费享用土地使用权是一种国家给予的福利，或是由于居民收入无法承受地价（地租）而给予的隐蔽性补贴？因为如果居民不参与住房二级市场的话，他就能永久地无偿享受土地使用权。如果我们承认这种既定的产权安排为政府的一种隐蔽性义务和居民的一种隐蔽性权利，即职工事实上享有土地使用权，亦即地价只不过抵交了政府所欠（罗演广，1999），那么，公房上市或使用权交易的土地收益就应归转让者所有。

（3）既然规定公房上市必须补交土地出让金或土地收益，亦即受让者必须支付地租地价。这就说明受让者有支付地租地价的能力，而这种支付能力来自于货币化分房后的工资中的住房消费含量的增加。这就说明了国家已经考虑到了职工收入中的住房消费含量必须足以支付房地产租金或价格。反推过来，职工住房福利的货币化中必须包括地租（价），亦即已购公房者应享有房产权和土地使用权。

即使我们承认了已购公房者享有完整的房地产权，也并不意味者其转让收益全归转让者。我们可以将土地价格分为三部分：

A（纯粹）土地所有权价格，即由绝对地租所资本化而形成的地价。在土地私有制下，最劣等土地也必须交纳地租，即绝对地租，它代表了土地所有权经济上的实现。既然城市土地公有，那么，每个人都应享有一定的无偿使用权（戴晓华，1999）。笔者认为，每个人应享有的这种不可剥夺的居住于土地上的权利应是指免交纯粹土地使用权价格。实际上，我国农村住房私有制的发展主要是因为宅基地基本上是无偿使用的。

B 土地开发投资：与住宅建设直接相关的土地开发投资包括拆迁补偿费、三（七）通一平等费用，这应该由住房购买者或租赁者支付。事实上，这部分土地开发投资在实践中都已计入住宅造价中去了。

C 由社会投资引起的土地增值即级差地租。社会投资引起的外部性或溢出效应，会使不同区位的土地优越度得到不同程度的改善，从而引起地租地价上涨，这部分增值应由土地使用者与社会分享，即根据土地增值税来处理。

根据上述理论，笔者认为，对已售公房再转让的，应免征土地所有权价格；由于土地开发成本已计入房价中，亦不再考虑；但对转让时与购买时之间的土地增值，应比照土地增值税处理。

由于我国的土地增殖税仅对房地产转让征收，未对房地产租赁征收，但可以比照土地增值税率对地租的增值部分征收土地收益金。

上述理论也可以用来对今年来讨论热烈的土地年租制进行一下评述。将土地使用权出让金一次支付改为在出让期内交纳相应的年租金，可以解决土地使用者的“流动性约束”问题，不失为一种可行的办法，实践操作也证明有效。但对经济适用住宅用地采用年租制则需谨慎，经济适用住宅用地采用划拨制，如果年租的现值和等于土地使用权出让金，那么购房者负担反而加重了。应当考虑的对策是：对划拨土地使用权定期课征土地保有增值税。我国尚无对房地产保有征增值税的规定，应加紧制定。

4、住房二级市场上的公平与效率

住房二级市场上的公平与效率问题主要体现在转让收益的分配问题与刺激二级市场发展的替代关系中。目前大多数地方的转让收益分配向转让方倾斜，意在刺激市场。但也有有的地方并不给予税费优惠照样也能搞活二级市场，可见，税费优惠并不是刺激二级市场的唯一办法。

另一个焦点问题是低价、非法多占公有住房的人通过二级市场大发横财。这是个法制或

廉政建设问题，依法查处即可，硬性规定某些级别的干部住房不准上市反而不公平。

受让方的公平问题取决于货币化分房方案实施的进展。如果给未分到公有住房的新老职工给予应有的足够的住房（存量或增量）补贴，则住房福利补偿就会趋于平等。考虑到货币分房方案无法在所有地方（企业）一步到位实施，应该允许已售公有住房以非市场价（如优惠价、成本价、微利价）转让给原产权单位、房地产管理部门或未获得足够住房补贴的新老职工；转让者再购新房时，超标准面积以市场价计，这样亦能调剂余缺，改善资源配置。

提高市场运行效率的另一种方法是降低市场交易费用。住房市场上的交易费用非常巨大，信息搜寻成本、查勘估价、法律服务、谈判签约、申请按揭、寻找物业管理等，不但每一种活动都需付出货币成本，每种活动本身也存在效率问题。据估计，即使在美国，与住房买卖相关的交易费用达住房价格的8%~10%。因此，完善二级市场上的中介服务（如经纪服务、估价服务、法律服务按揭服务）与政府管理服务（信息、政策公布、产权登记服务等）是刺激二级市场发展的重要措施。

五、结论：发展和规范我国住房二级市场的几点建议

1、市场准入规则建设

（1）凡已取得合法的房地产权证书的已售公有住房，不应作上市时间限制。

（2）建立已售公房及公房使用权上市交易申请审核制度。凡以市场价出售所购公房后，不准再购买非市场价房。

（3）已购公房返售给原产权单位或其他符合条件的中低收入者时，可以按房改政策价交易，并可继续申请购买享受政府优惠政策的住房，但超标部分应按市场价。

（4）以低于成本价购买的公房上市时，应补交购房时成本价与原价的差价额及差价利息，但可以允许公房出售后再补交。

2、政府可采取的措施

（1）尽快确认已购公房居民的房屋权属及产权份额，及时发放产权证。

（2）在货币化分房和住房二级市场放开之前，各地要进行住房普查，建立城镇职工住房档案或居民住房数据库。建立各级房地产交易中心及相应的信息网络，及时反映、公布土地、各类房屋的上市量、成交量、价格走势等。

（3）税费优惠。政府可以根据财力及二级市场发展情况实行不同程度的税费优惠。税制设计要旨在鼓励卖旧买新改善自己居住条件的交易。可采用退税制以鼓励住房消费，即对售房收益征收较高的综合税率，在六个月或一年内再购房的，如果再购房款大于原售房款，所征综合税率全额退还；如果再购房款小于原售房款，所征综合税率按再购房款占售房款的比例退还。¹³

（4）降低一级市场上的商品住宅价格，大力扶持经济适用住房建设，通过刺激一级市场上的需求来刺激二级市场

（5）大力发展二级市场上的中介服务，培训房地产评估、经纪、法律服务等专业人才，并建立相应的行业协会。

3、发展二级市场上的住房消费信贷。

比照一级市场按揭，发展住房二级市场上的组合贷款；成立住房收购公司，为居民售旧买新提供便利；成立住房担保公司，该公司可以储备部分廉租房，以周转违约贷款者。

4、估价方法的改进

公房使用权价格宜采用收益还原法或市场案例比较法，将房租与地租分开评估；利用重置成本法时需重新测算职工住房产权份额以确定公房使用权价格占成本价的比例。已售公房转让时，房产与地产应分开估价，可采用任何适用于私房或商品房的办法估价。

5、增值收益处理

对原购房合同中规定的收益分配比例应予以承认与执行。扣除应缴的与交易有关的税费外的房产收益（房价与房租）应全归转让者所有；对地价（地租）的增值额（转让时的地价（地租）与购进时的地价（租）之差）比照土地增值税条例课征土地增值税。¹⁴

6、截断福利分房体制，实行货币化分房

对停止住房实物分配后的新参加工作职工，直接将住房消费含量纳入货币工资中，对原来未承租到公有住房或住房面积标准不足的老职工，可以一次性补足以前未享受到的住房补贴，此后与新职工同样对待，只有这样，才能保证未享受到住房实物补贴的职工也能公平地获得补偿，并形成住房一、二级市场上的有效需求。实行货币化分房的关键问题是住房补贴资金的来源，此课题不在本文研究范围内，不过，目前有些城市如贵阳等地的货币化分房方案已进入操作阶段，可资借鉴。

鉴于中低收入者占中国居民很大比重¹⁵，借鉴西方国家的经验，可以考虑实行住房福利的社会化，即少用企业补贴与折扣，多用政府贴息、减免税费与地价等方式来增加居民的住房有效需求，减少职工对企业的依赖与住房产权的模糊度。

7、旧有公房的物业管理

将旧有公房由原产权单位组织的分散化的物业管理委托或设立专门的物业管理公司来承担，原产权单位给予职工的各种生活设施开支补贴（如水、电、煤气等费用）可以货币形式纳入工资，以减少职工对单位的依附度。

注释：

- 1 吴军，《北京为已售公房上市准备了什么？》，《北京房地产》1998年第6期
- 2 陈润波，《进行已售公房上市试点，放开搞活存量住房市场》，《中国房地产》1998年第11期
- 3 张帆等，《关于秦皇岛市住房二级市场建设的思考》，《城市开发》，1999年第4期
- 4 李国文，《漫谈杭州市八届房交会的两个热点》，《中国房地产》，1999年第4期
- 5 《房地产报》1999年3月2日
- 6 《房地产报》1999年3月16日

- 7 《中国房地产报》1999年1月1日
- 8 《中国房地产报》1999年7月7日
- 9 《房地产报》1999年5月25日
- 10 《房地产报》1999年6月15日

- 11 《中国房地产报》1999年1月1日
- 12 天津市房地产产权市场管理处,《天津市房地产市场综述 1998》
- 13 最近,财政部、国家税务总局颁发了《关于调整房地产市场若干税收政策》,通知从1999年8月1日起,对住房二级市场税费大幅减免,如对个人购买并居住超过一年的普通住宅,出售时免征营业税,暂免征土地增值税;个人购买自用普通住宅,暂减半征收契税等。
- 14 1999年7月20日,财政部、国土资源部、建设部颁发了《已购公有住房和经济适用住房上市出售土地出让金和收益分配管理的若干规定》规定出售方应缴纳不低于住房坐落位置的标定地价10%的土地出让金;职工个人上市出售已购公有住房取得的价款,扣除住房面积标准的经济适用住房价款和原支付超过住房面积标准的房价款以及有关税费后的净收益,按规定缴纳所得收益,其中,住房面积标准内的净收益按超额累进比例或一定比例缴纳,超过住房面积标准的净收益全额缴纳。
- 15 1998年7月召开的城镇住房制度改革和住房建设工作会议上明确提出,国家将根据城镇居民不同的收入,建立不同的住房供应体系,市场价的商品房约占10%,经济适用房约占70%,廉租房占20%。

参考文献:

- 1 曹振良,1996,《国有企业住房制度改革与产权边界》,《中国房地产》1996年第6期
- 2 曹振良,傅十和,1998,《中国房地产市场化测度》,《中国房地产》1998年第7期
- 3 戴晓华,1999,《居住用地:每个人都应享有一定的无偿使用权》,《中国房地产报》1999.1.1
- 4 樊纲,1990,《论改革过程》,《中国的过渡经济学》(论文集),盛洪主编,1994年,上海三联书店,上海人民出版社

- 5 傅十和, 1994,《地产经营管理模式探讨》,《当代房地产》,1994年第4-5期
- 6 傅十和, 1995,《试论部分产权房及其继承》,《当代房地产》,1995年第3-4期
- 7 傅十和, 1997,《论公房使用权的买卖与住房福利的货币化》,《当代房地产》1997年第2期
- 8 李新年, 杨士凤, 1999,《规范房地产使用权价格评估,搞活房地产二、三级市场》,中国房地产及住宅研究会专题研讨会交流材料,打印稿
- 9 陆岩(刘玉录), 1996,《来自公房使用权买卖市场的报告:天津龙都公司公房调剂业务述评》,《住宅与房地产》,1996年第4期
- 10 罗演广, 1999,《已售公房上市补地价等问题之探讨》,《中外房地产导报》,1999年第6期
- 11 盛洪, 1991,《寻求改革的稳定形式》,《经济研究》,1991年第1期
- 12 田耀东, 1998,《理顺划拨地的经济关系》,《中外房地产导报》,1998年第22期
- 13 徐大章, 1997,《繁荣住宅市场,发展住宅租赁权交易》,《中国房地产》,1997年第4期
- 14 徐大章, 高翔, 1999,《试论公有住房使用权上市交易价格的评估方法》,《中国房地产》,1999年第6、7期
- 15 王鸣, 俞茂昌, 1999,《完善已售公房的再交易市场是加快住房商品化的重要途径》,《中国房地产》,1999年第5期
- 16 臧美华, 1999,《关于搞活房产交易市场的研究报告》,《北京房地产》,1999年第1期
- 17 谢家瑾, 顾云昌等, 1999,《1998~1999年城镇住房制度改革对宏观经济的影响》,中国经济改革研究基金会北京国民经济研究所工作论文, No.99——004