

政策工具视角下我国共有产权住房 政策评估与优化研究*

刘广平 刘晓越

(河北工业大学经济管理学院, 天津 300130)

[摘要] 共有产权住房是我国住房保障体系的重要组成部分, 有助于中低收入群体居住和产权双重诉求的实现。为了发现我国共有产权住房政策存在的问题, 并有针对性地加以研究解决和优化, 本文从政策工具和生命周期两个维度构建了共有产权住房政策二维分析框架, 其中, 政策工具分为供给型、需求型和环境型等三种类型, 生命周期划分为规划建设、审核配售、供后运行和退出转让四个阶段。在此基础上, 以59份共有产权住房政策文件为样本, 通过内容分析方法对政策文本进行量化分析。研究发现, 我国共有产权住房政策存在政策工具分布不均衡, 总体呈现出重环境型、轻需求和供给型的不均衡状态; 忽视了生命周期整体性, 重点关注规划建设 and 审核配售阶段, 对供后运行和退出转让阶段关注不够; 政策工具的目标取向模糊, 缺乏与生命周期的匹配等问题。针对上述问题, 建议政府在制定共有产权住房政策时, 优化政策工具结构, 合理增加供给型政策工具, 重视需求型政策工具的拉动作用, 适当减少对环境型政策工具的依赖。充分考虑生命周期的整体性, 将有限的政策资源合理分配到生命周期各个阶段。注重政策工具与生命周期的整合, 在明确生命周期各阶段目标和发展需求的前提下, 选择合适的政策工具, 发挥政策工具的协同效应, 推动不同阶段政策目标的快速实现。

[关键词] 共有产权住房 政策工具 生命周期 政策评估 政策优化

[中图分类号] F299.23 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2023)06-0046-12

一、引言

党的二十大报告强调“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”。作为多渠道住房保障体系的关键组成部分, 共有产权住房是推进住房供给侧改革的一个重要创新品种, 是完善住房供应体系的长期制度安排。^[1]近年来, 国务院出台了系列法律文件来支持共有

产权住房的发展。2014年4月, 住建部将北京、上海、深圳、成都、淮安和黄石等六个城市列为全国共有产权住房的试点城市。2014年和2018年, 国务院政府工作报告先后提及“增加共有产权住房供应”和“发展共有产权住房”, 预示着共有产权住房制度正式进入国家顶层设计视野。2017年9月, 住房和城乡建设部印发《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的

收稿日期: 2023-06-21; 修回日期: 2023-09-26

*基金项目: 国家社会科学基金项目“购房政策驱动房地产市场健康发展的长效机制与影响效应研究”(23BJY246)

作者简介: 刘广平, 副教授, 硕士研究生导师, 主要从事房地产经济学研究; 刘晓越, 硕士研究生, 主要从事房地产经济学研究。

意见》，明确指出发展共有产权住房是加快推进住房保障和供应体系建设的重要内容。2018年5月，住建部发布《关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》，提出要大幅增加共有产权住房用地供应；同年10月，国务院印发《完善促进消费体制机制实施方案（2018—2020年）》，鼓励有条件的城市结合实际探索发展共有产权住房，多渠道解决群众住房问题。2021年国务院发布了《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，将共有产权房纳入住房保障体系的三大主体之一。在中央的高度重视与大力推广背景下，我国共有30多个城市开展共有产权房试点工作，这对于解决中低收入居民住房问题、减少政策财政压力和推动社会公平等方面起到了重要的作用。^[2]

然而，共有产权住房项目在实践中存在房源供应量短缺、弃购率高、产权分配方式缺乏精准度、后续转化困难、物业管理不满意等诸多问题，^[3-5]这表明我国各地的共有产权住房政策并不完善。为了保障共有产权住房可持续发展，亟须识别政策问题所在，精准施策以提高住房保障效果，否则将难以有效推动住房供给侧结构性改革，进而不利于我国住房保障体系的健全。本文基于政策工具视角，以59份共有产权住房政策文本为样本，通过将政策工具与共有产权住房项目生命周期的具体阶段相匹配，全面检视和探讨政策工具运用的方式和效果，以研究共有产权住房政策的合理性和有效性，为政策工具的选择和政策的优化提供建议。

二、文献综述

目前，国内外学者对共有产权住房政策的研究主要集中在政策优势、政策缺陷和政策评估等方面。

在政策优势方面，大多数学者认为共有产权房是完善住房供应体系的重要政策创新^[1-2,6]，有利于明晰产权归属，从而有效降低有限产权制度下的寻租行为。^[7]与传统的社会租赁住房相比，共

有产权房以较低的补贴成本满足住房需求，扩大房屋自有率的范围，促进权属组合和多样性。^[6]

在政策缺陷方面，有学者发现共有产权制度上的限制或缺陷，可能会影响共有产权住房的优势。例如，转售限制导致房主无法实现全部升值，从而阻碍了低收入家庭的资产建设机会，^[5-8]而且制度缺陷会给购房者或者政府带来市场风险，这种风险主要表现在房价下跌导致购买者产权收益下降甚至负资产。^[9]吴宇哲等则认为在共有产权住房的退出机制中，政府回购、个人增购或住房上市交易都存在风险管控的难题，因此，政府应该公平地制定退出和回购政策。^[10]总的来说，我国共有产权住房政策在具体制度设计上还存在问题，有待进一步完善。

在政策评估方面，相关研究主要集中在居民住房满意度、^[11]住房成本与经济效益^[12-13]等方面。其中，陶丽等运用有序逻辑回归模型，探索了上海市共有产权房居民的住房满意度及其影响因素，发现老年人、低收入人群、产权份额较多、住房质量有所改善和通勤时间短的居民，其住房满意度相对较高。^[11]此外，共有产权住房成功降低了低收入家庭拥有自住房的成本并为低收入家庭提供了创造财富的机会，^[13]同时激励家庭增加就业，使家庭更多参与社会经济活动。^[12]

综上所述，共有产权住房政策相关问题已经成为研究热点之一，学者们围绕共有产权住房政策进行了广泛的探讨，但是目前鲜有学者从政策工具视角对我国共有产权住房政策现状与问题进行内容分析。基于此，本文将构建由政策工具维度和生命周期维度组成的二维分析框架，对政策内容进行研究，从政策工具视角剖析共有产权住房政策存在的优势与缺陷，为政策的优化提供建议。

三、分析框架

科学选择并合理运用政策工具在很大程度上决定了一项政策的目标完成程度。共有产权

住房项目从规划建设到实施运行是一个复杂且漫长的过程,对于共有产权住房的建设、供应、使用、退出以及监督过程的管理也就形成了对整个生命周期的管理,因此,要根据不同阶段的不同特征设计并选取适合的工具,也即共有产权住房在政策工具的选择和使用上应该考虑环境因素——项目生命周期。本文将构建由政策工具、生命周期组成的二维分析框架,通过将政策工具与共有产权住房项目生命周期的具体阶段相匹配,深入了解共有产权住房发展各个阶段的关键政策要点,为充分发挥政策效力提供政策建议。共有产权住房政策二维分析框架如图1所示。

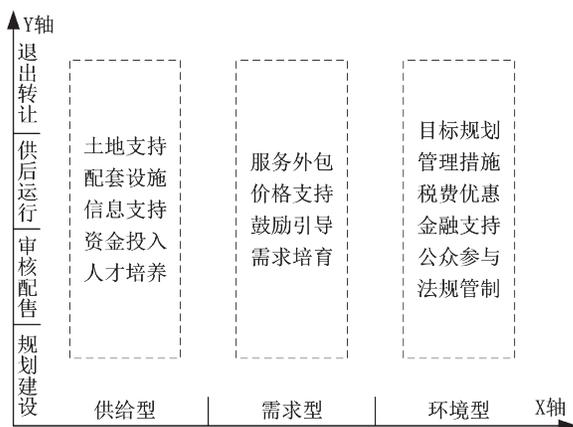


图1 共有产权住房政策二维分析框架

(一) 横向维度: 政策工具

政策工具是政府实现特定目的或履行特定

职责所采用的方法、机制与手段,其选取及设计合理与否直接决定着政策目标的达成度。^[14-16]作为实现政策目标的手段,对共有产权住房政策工具进行研究有利于从更深层面探索政策的管理思想,剖析政策存在的优势与缺陷,对于推动共有产权住房模式可持续发展来说极其重要。本文借鉴英国公共政策学者Rothwell和Zegveld于1984年提出的政策工具分类方法,根据政策工具的作用方式及影响领域,将其划分为供给型、需求型和环境型三类。^[17]该分类方法得到国内外学者广泛认可,具有一定的权威性。

供给型政策工具是指政府从供给端出发,通过提供土地、人力、资本、信息等要素,直接推动共有产权住房的发展,根据政策发展需要,供给型政策工具主要包括土地支持、配套设施、信息支持、资金投入、人才培养等方面。

需求型政策工具是指政府将关注点放在需求端,通过服务外包、价格支持、鼓励引导、需求培育等手段刺激市场需求,以推动供需变化、减少外部因素干扰来引导共有产权住房目标的发展。

环境型政策工具是指通过优化发展环境,通过间接影响和渗透作用为共有产权住房项目的顺利实施创造条件,具体可以分为目标规划、管理措施、税费优惠、金融支持、公众参与、法规管制等方面。详细的政策工具类别描述见表1。

表1 政策工具类别

工具类型	工具名称	工具描述
供给型	土地支持	政府结合本市实际情况合理安排共有产权住房建设用地,并在年度土地利用计划中单独列出、优先供应。
	配套设施	政府合理进行项目选址以及建设或完善共有产权住房的相关配套设施。
	信息支持	政府相关部门建立共有产权住房管理信息系统,为共有产权住房建设、申请审核、配售以及后期管理等工作提供技术服务。
	资金投入	政府通过财政转移支付、直接投入资金、设立专项经费、提供建设或管理经费等形式提供财力支持。
	人才培养	政府通过加强人员教育和业务培训,进一步加强住房保障实施机构队伍建设,以充实住房保障管理人员力量。
需求型	服务外包	政府对部分共有产权住房的建设和管理进行外包服务。
	价格支持	政府对共有产权住房的价格予以限制,通过低价或提供住房公积金等方式向住房困难家庭提供支持,以刺激消费者选择共有产权住房。
	鼓励引导	政府向社会普及共有产权住房保障政策及相关优惠政策,做好政策解读,通过宣传动员、开展试点项目等方式推动共有产权住房发展,引导申购共有产权住房。
	需求培育	政府通过扩大共有产权住房的保障范围、关注人才群体工作需要、降低保障门槛、简化申请程序等方式扩大群众对共有产权住房的需求。

(续表)

工具类型	工具名称	工具描述
环境型	目标规划	政府对政策实施要达成的目标进行总体规划和描述,主要包括政策总目标、适用范围、指导思想和阶段性目标等内容。
	管理措施	管理措施指一些具体的能起到实际作用效果的工作流程、原则和方法等,即对一些未成文的方法、措施、手段、过程的描述。主要包括对共有产权住房工作协调推进机制、住房规划建设的工作安排、申购配售流程等具体的描述。
	税费优惠	政府对相关机构、企业、个人等提供税收优惠,还包括一些费用的直接减免。
	金融支持	政府通过贷款、政策性融资支持、贷款利率优惠等手段对共有产权住房建设和消费提供金融支持,以推动共有产权住房的发展。
	公众参与	政府鼓励公众参与共有产权住房的建设、管理和监督等过程,提高政策透明度,营造有利于共有产权住房发展的健康环境。
	法规管制	政府通过加强监督、制定准入退出标准或相关法规等手段为发展共有产权住房模式营造公平有序的环境,对于违背共有产权住房相关规定、协议以及不依法履行责任等行为出台一系列法律、法规、管理制度。

(二) 纵向维度: 生命周期

以生物学为基础的生命周期概念已被广泛应用于经济和管理学等领域,项目生命周期可定义为:由通常按顺序排列的若干项目阶段构成的全体。^[18]设计有效的政策制度需要考虑作用对象在不同生命周期阶段的特点,即针对不同阶段采用相适应的政策工具能够充分发挥政策效力,推动政策目标的达成。^[19]

通过对共有产权住房政策工具在生命周期不同阶段的使用频次和分布进行统计分析,可

以明确我国共有产权住房政策在生命周期维度上的关注重点,发现是否存在被政策忽视的阶段。因此,共有产权住房政策在选择和使用政策工具时必须考虑到不同阶段的任务重点和目标存在差异,以及重视不同阶段之间的相互配合和紧密衔接。

本文根据共有产住房项目的周期性特点,将其划分为规划建设、审核配售、供后运行和退出转让四个阶段,并确定了相应阶段的具体政策内容,如表2所示。

表2 生命周期阶段

阶段	内容描述
规划建设	政府建立共有产权住房工作协调推进机制,明确组织结构与分工,对共有产权住房的土地供应、规划、设计和建设及监督等相关工作进行指导和安排。
审核配售	为了使共有产权住房模式顺利推行,政府对共有产权住房的申请条件、申购与配售流程进行规定与审核,并对共有产权住房的定价、共有份额比例的确定和购房贷款等工作制定规则。
供后运行	政府制定有关房屋使用、维护和物业服务收费的具体规定,并对共有产权住房在使用过程中的出租、出借、继承、擅自转让、购买政府产权份额以及超份额抵押等行为进行限制和管理。
退出转让	政府为了保证共有产权住房住户有序退出,对共有产权住房的退出、转让、回购的过程进行管理和监督,以及回购后房源使用和上市后政府份额所得的资金管理进行指导和安排。

四、政策文本选择及编码

(一) 政策文本选择

本文以共有产权住房政策文本为研究对象,通过“北大法宝”“北大法意(中国法律信息总库)”及“律房网地”三个数据库进行收集,以“共有产权住房”“产权共有”“共有产权经济适用住房”等为关键字对标题进行模糊检索,并利用国务院及地方人民政府官方网站

进行确认和补充,搜索日期为2022年12月22日。由于政策文本内容繁杂,为了保证样本采集的有效性、准确性和全面性,本研究采用以下标准对相关政策文本进行筛选:第一,政策发文单位是国务院及各部委和地方政府部门,不包括区级及以下政府部门。第二,剔除现行已经失效、相关度低、内容宽泛的政策文本,对于同一目标性区域范围内的政策文本,以最新修改的文本为选取依据;第三,政策文本与共有产

权住房紧密相关,能体现各省市政府对共有产权住房建设和发展的态度和措施,但仅部分内容相关的文本不纳入研究样本。最终筛选和整理得到部门规章、地方政府规章、地方规范性文件等不同效力等级的政策文本59份。

(二) 分析方法与编码

内容分析法被定义为一种系统的、可复制的技术,它基于显示编码规则将文本中的大量信息压缩成较少的内容类别,使研究人员能够以系统的方式筛选大量数据,并尽可能地挖掘表面信息所包含的深层次意义,是质性研究中一种普遍的分析方法^[20-21]。本文利用内容分析法,借助NVivo11.0软件对59份共有产权住房政策文本进行比编码分析。具体分析思路如下:

首先,在仔细阅读全部文本内容的基础上将政策工具和生命周期对应的文本内容进行详细描述,将政策文本内容按照政策工具和生命周期分解为多个分析单元,以便于编码员逐一进行人工编码;然后,将政策工具和生命周期作为树节点,把供给型、环境型和需求型政策工具以及生命周期的分析单元作为子节点;最后,按照设置的子节点,分别对每一份文件进行编码。

整个编码过程由三位编码员完成,经过独立编码阶段、单独审核阶段以及讨论确定阶段,最终在政策工具维度形成15个子节点,1255个参考点,在生命周期维度形成4个子节点,1125个参考点。

五、政策评估分析

(一) 总体统计描述

1. 政策文本词频分析

词语是文本内容高度概括,词频出现的高低可以直观地反映出政策制定者对于某项事物重视程度的大小。^[21]将筛选后的59份政策文本导入NVivo11软件中,利用“查询”功能中的“词频分析”生成共有产权住房政策词云图,如图2所示。词云图中字体的大小表示词频的高低,字体越大意味着该词出现的频率越高。



图2 共有产权住房政策词云图

根据词频统计结果可以得出,住房、产权、保障、管理、申请、家庭、建设、部门等词出现频数较高,其中“住房”与“产权”两词出现次数最高,分别为5067、3229次,但是由于政策文本研究对象是共有产权住房,因此该词的统计不具有实际意义。多数省市将共有产权住房定义为保障性住房的一种,其主要目的是解决保障对象的住房问题,进一步完善住房保障体系,因此“保障”一词在政策文本中出现的频率较高,共2235次。除此之外,管理、申请、建设的频数也位居前列,分别为1121、909、923次,说明政府非常重视共有产权住房的管理、申请与建设问题,政策中大部分内容与这些问题相关。而“部门”则反映共有产权住房政策需要政府各相关部门间的相互协调与配合,建立共有产权住房工作协调推进机制,明确组织结构与分工。

2. 政策文本的地域分布

自2007年江苏淮安首次推出共有产权住房模式后,全国超过30多个城市推出了共有产权住房政策或项目,部分城市虽然正在进行共有产权住房模式的试点工作,但尚未针对共有产权住房制定或出台专门政府文件,因此,出台政策的地区数目是小于实际已推行共有产权住房地区的数目。除了住建部出台的有关共有产权

住房试点的意见之外,根据剩余58份政策样本的地域分布统计结果来看,全国有12个省、自治区、直辖市已经出台了24份关于共有产权住房实施管理办法的意见或通知;有29个城市出台了34份共有产权住房的相关政策,详见图3。

(二)基本政策工具维度分析

通过编码统计得出共有产权住房政策工具使用情况,如表3所示。从总体上来看,政府在发展共有产权住房模式的相关政策中综合运用了供给型、需求型和环境型三种政策工具,最终形成15个子节点,1255个参考点。其中,环境型政策工具的参考点数量最多,共1092个,占比87.02%;需求型和供给型政策工具的参考点数量都较少,分别为82个、81个,占比为6.53%和6.45%。这充分说明了我国在共有产权住房政



(本图为作者自行绘制)

图3 共有产权住房政策分布图

策工具的选择和使用上存在过溢和不足问题,对不同政策工具的关注程度仍存在很大差异,未形成政策工具间的协同配合。

表3 共有产权住房政策工具节点编码表

树节点	子节点	参考点	参考点合计
供给型	土地支持	27 (33.33%)	81 (6.45%)
	配套设施	21 (25.93%)	
	信息支持	8 (9.88%)	
	资金投入	23 (28.40%)	
	人才培养	2 (2.47%)	
需求型	服务外包	30 (36.59%)	82 (6.53%)
	价格支持	32 (39.02%)	
	鼓励引导	14 (17.07%)	
	需求培育	6 (7.32%)	
环境型	目标规划	66 (6.04%)	1092 (87.02%)
	管理措施	722 (66.12%)	
	税费优惠	35 (3.21%)	
	金融支持	28 (2.56%)	
	公众参与	12 (1.10%)	
	法规管制	229 (20.97%)	

1. 供给型政策工具不足

供给型政策工具在共有产权住房政策的应用中显得尤为不足,所占比例最少,仅为6.45%。究其原因主要与我国共有产权住房所处的发展阶段有很大关系。一方面,从保障性住房体系来看,我国已逐步建立起以廉租房、公租房、限价房以及共有产权住房等为主的多层次住房保障体系,^[22]多层次则意味着不同类型的保障房所能分配到的各种要素资源有限;另一方面,我国共有产权住房正在进行全国试点与推广工作,相比其他类型的保障性住房起步较晚,部

分城市早期推行共有产权住房模式时,采取转用经济适用房、廉租房与公租房等其他类型房屋的方式筹集房源,相比新建设方式减少了对资金、土地、人员和配套设施的需求。因此,从目前的统计结果来说,政府对供给型政策工具使用相对较少。但是从长远发展角度来看,初期的房源筹集方式存在漏洞并不利于共有产权住房后期的推广和发展,而且供给型政策工具的缺乏不利于实现共有产权住房的可持续性供给以及房屋质量和社区环境的改善,这在一定程度上解释了共有产权住房项目在实践中存在

弃购率较高的问题,对共有产权住房长期健康发展产生了一定的负向影响。

具体而言,在供给型政策工具中,土地支持(33.33%)占比最高,其次是资金投入(28.40%)和配套支持(25.93%),而信息支持(9.88%)和人才培养(2.47%)所占比例较少。从供给型政策工具分布情况来看,政府主要利用土地支持、资金投入和配套设施建设等手段推动共有产权住房发展,通过加大对土地、资金、基础设施等要素供给,为共有产权住房发展提供动力,保障共有产权住房的数量和质量。但是,信息支持和人才培养作为提高共有产权住房发展速度和效率的关键,运用的频率却很低,说明住房管理信息系统和住房保障实施机构队伍建设尚未引起政府的重视,应适当增加这两种工具的使用,为共有产权住房建设、申请审核、配售以及后期管理等工作提供技术服务和人员服务。

2. 需求型政策工具偏少

与供给型和环境型政策工具相比,需求型政策工具作用效果的发挥更为直接和有效^[23]。然而,从目前的统计结果来看,需求型政策工具仅占政策工具整体的6.53%,存在严重的缺失和不足问题,表明政府忽视了需求型政策工具的直接刺激和拉动作用,以及企业和公众等社会力量在政策发展中的重要作用。

在具体的政策工具类型分析中发现,政府对价格支持(39.02%)投入程度最高,通过低价或提供住房公积金等方式给予支持,以增加共有产权住房的吸引力。其次,服务外包(36.59%)应用次数也相对较多,高频率的应用说明政府尝试利用服务外包拉动社会企业参与共有产权住房的建设和管理,充分利用社会企业的力量有利于提高共有产权住房的供给质量和解决管理效率低下的问题,并为增加就业机会做出了贡献。相比前两种工具,鼓励引导和需求培育却使用的很少,分别占比17.07%和7.32%,表明了政府在共有产权住房的发展过程中,对政策解读、宣传动员、关注特殊群体政策

需求、降低保障门槛等工作投入的精力不够,不利于提高社会公众参与共有产权住房项目的积极性,很大程度上阻碍了共有产权住房在中国的推广和模式优势的发挥。

3. 环境型政策工具过溢

在我国共有产权住房政策中,环境型政策工具占主导地位,运用最为频繁,占比达到了87.02%。环境型政策工具主要是指政府通过使用强制性、社会性或市场性手段加强与公众、企业以及社会组织等相关主体的互动,^[24]充分利用社会资源来推动共有产权住房的发展,其产生的激励效应一般来说非常显著。由于我国共有产权住房相关的法律环境、制度体系、发展模式等都处于探索阶段,尤其是准入退出标准、供给模式、产权分配方式等制度设计方面尚不完善,各个环节和流程都需要政府采取措施进行引导、规范和监督,所以从整体上来看,环境型政策工具运用的非常频繁。这表明了各省市政府目前皆在通过规范共有产权住房供给与申购流程、优化发展环境、制定目标计划等手段推动共有产权住房实现高质量发展。

然而,从环境型政策工具内部统计结果来看,其内部使用存在严重不均衡的情况。其中,管理措施(66.12%)是环境型政策工具中的主要手段,使用的最为频繁,说明政府非常重视共有产权住房在设计、建设、运营等过程中的管理问题,通过制定能起到实际作用效果的工作流程、原则和方法等措施,规范共有产权住房在推行过程中的正常秩序,保证相关工作的效率和效果。其次,法规管制(20.97%)较高频次的应用在一定程度上体现了通过采取强制性法规对政策过程进行管制受到了政府的重视,在政策中主要表现在政府对共有产权住房模式推行过程中的某些工作制定强制性的执行措施,对于违背共有产权住房相关规定、协议以及违约等行为依法处置,使得共有产权住房的发展更加公平有序。相比之下,目标规划、税费优惠和金融支持使用较少,分别占6.04%、3.21%和2.56%。目标规划虽然占比不高,但是有48份政

策文本中都使用了这个工具,因此使用次数并不算少,只是大多数政策对于共有产权住房未来发展目标的制定过于模糊,对于时间、范围和数量很少有具体的规划。而金融支持和税费优惠作为住房保障政策体系发展的关键要素^[25],投入较少,不利于营造推动共有产权住房发展的宽松政策环境,难以提高社会企业、公众等参与的积极性。最后,公众参与(1.10%)的主要集中在政府通过鼓励公众参与共有产权住房的监管过程以提高政策透明度方面,但是,目前相关内容尚未引起政府的足够重视与关注。

(三) 生命周期维度分析

根据政策量化统计结果,共有产权住房项目生命周期维度共形成1131个参考点,相比基本政策工具维度少了126个参考点,出现这样的结果主要是因为部分政策工具的针对性不强,对于整个生命周期都可以发挥作用。从表4政策工具与生命周期各阶段交叉分析的结果来看,政策工具在生命周期各阶段中的运用存在差异。现行共有产权住房政策重点关注审核配

售阶段,作用于这个阶段的政策工具达到了530项,占比46.86%。政府出台的政策条例大部分集中在审核配售阶段,一方面说明了审核配售阶段在整个生命周期中的重要性,政府为高效达到政策目标,将大部分精力和资源投入到共有产权住房项目中最重要阶段;另一方面反映了目前共有产权住房在审核配售过程中存在申购与配售流程不规范、定价机制不完善^[26]、产权分配比例不合理^[27]以及管理效率低^[28]等一系列问题,需要政府倾斜资源以解决政策在此阶段存在的问题。相比审核配售阶段,政府对于规划建设和供后运行阶段的关注适中,作用于这两个阶段的政策工具分别为306项(27.06%)和231项(20.42%);而退出转让阶段显然尚未引起政府的高度关注,在这阶段运用的政策工具仅有64项,占比5.66%。由此可见,现行政策运行中忽视了对共有产权住房的退出、转让、回购等过程进行安排和管理,尤其是回购后的房源管理等工作在政策文本中提到的次数较少,缺乏具体的政策措施。

表4 共有产权住房政策双维度统计表

工具类别	工具名称	规划建设	审核配售	供后运行	退出转让	合计
供给型 (73)	土地支持	27	0	0	0	24
	配套设施	19	1	1	0	17
	信息支持	0	0	4	0	3
	资金投入	16	2	0	2	16
	人才培养	0	0	1	0	1
需求型 (73)	服务外包	18	4	6	0	23
	价格支持	1	30	0	0	28
	鼓励引导	5	3	0	0	8
	需求培育	2	4	0	0	5
环境型 (985)	目标规划	59	6	1	0	55
	管理措施	127	363	143	48	626
	税费优惠	15	10	2	1	25
	金融支持	9	12	3	0	20
	公众参与	2	3	2	0	6
	法规管制	6	92	68	13	147
合计		306	530	231	64	1131

从生命周期各阶段政策工具使用侧重点来看(详见图4),除了退出转让阶段没有运用需求型政策工具之外,其余各阶段兼顾了供给型、需求型和环境型政策工具的综合运用,而且每个阶段都是环境型政策工具使用的最为频繁,占比均超过了70%。此外,规划建设阶段和审核配售阶段的供给型和需求型政策工具的数量分

布呈现出差异化结果。在规划建设阶段,供给型政策工具的使用数量是需求型政策工具的2.38倍;而在审核配售阶段,则是需求型政策的使用数量是供给型的13.67倍,供给型政策工具仅使用了3项。一般来说,共有产权住房项目前期需要政府大量投入资金、物力、人力等资源要素,并制定成熟的管理条例和法律法规,通过

供给型和环境型政策工具来推动和保障项目的顺利开展,而在申购期间则更需要政府运用服务外包、价格支持、鼓励引导等需求型政策工具刺激市场需求,以推动供需变化来引导共有产权住房目标的发展。虽然差异化分布的结果在一定程度上与生命周期不同阶段的特点有关系,但也反映出了政策工具在每个阶段内的使用是严重不均衡的。而供后运行阶段的重点任务是规范共有产权住房使用行为,提高政府的监管效率,但政府却缺乏对人才培养和服务外包这两项关键政策工具的运用。此外,在供后运行与退出转让阶段,供给型政策工具和需求型政策工具数量之和占比都没有超过5%,表明了政府在项目后期投入大幅度减少,主要利用环境型政策工具来保障共有产权住房的发展。

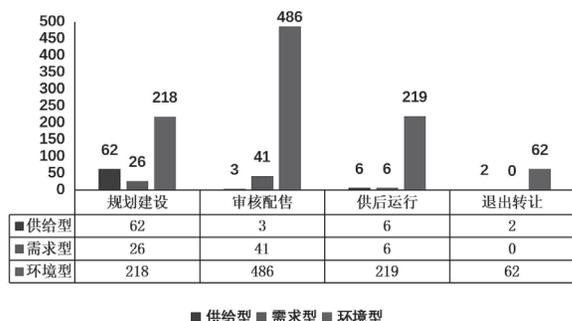


图4 共有产权住房生命周期中政策工具使用情况

六、政策优化

为了更好地发挥共有产权住房政策的实施效果,针对政策工具视角下共有产权住房政策存在的问题,提出以下政策优化建议:

(一) 优化政策工具结构

在二十大报告强调住房制度的民生福祉增进和生活品质提高作用的背景下,共有产权住房制度的优化应更加侧重房屋的可支付性、可获得性、宜居和品质等特性。此外,不同类型的政策工具在实现共有产权住房目标的适用性上有着不同的优势。各地政府应该因地制宜制定政策目标,充分考虑政策工具的特点,加强政策工具应用的针对性、协调性和整体性,从而

保障共有产权住房政策的实施效果。

一是合理增加供给型政策工具的使用。根据人们实际需求,合理安排住房供给数量,通过新房源和旧房源改造更新等方式完善共有产权住房的筹集方式,提高房屋质量和居住舒适度,完善社区配套设施,以人为中心打造适宜人民居住和有品质的环境。同时,着力增加信息支持、人才培养等工具的使用频率,建立并完善共有产权住房管理信息系统,加强住房保障实施机构队伍建设,明确人才培养的政策导向和需求,实现共有产权住房长期健康发展。二是重视需求型政策工具的拉动作用。合理地提高需求型政策工具的使用频率,以提升住房支付能力为导向制定价格规制方案,并为购房者提供信贷支持以拉动市场需求。同时做好政策解读和宣传等相关工作,让人们全面的了解共有产权住房,通过服务外包拉动社会企业参与共有产权住房的建设和管理,充分发挥企业和公众等社会力量在政策发展中的重要作用。三是适当减少对环境型政策工具的依赖。虽然我国共有产权住房模式尚未成熟,未来一段时期仍需利用环境型政策工具为共有产权住房的发展创造良好的环境,但应该将重点集中在优化其内部结构上,合理地制定目标规划,增加对金融支持和税收优惠的运用,优化共有产权住房的发展环境。

(二) 充分考虑生命周期的整体性

政策目标的实现依赖于生命周期各阶段之间的相互配合和紧密衔接,因此共有产权住房政策工具在使用时应该考虑到共有产权住房生命周期的整体性和连续性,将有限的政策资源和手段合理地分配至各个生命周期阶段,对每个阶段给予适当关注,避免由于忽视某个阶段的关键问题而影响了其他阶段工作计划的执行,进而影响到整个共有产权住房项目的实施效果。具体来说,应该适当减少审核配售阶段中政策工具的使用频率,提高政策工具运用实现的效果,将分散出来的政策资源用于生命周期的其他阶段,增加对供后运行和退出转让阶

段的关注,规范共有产权住房的使用、退出、回购过程,并加大对相关过程的监管力度,尤其是对于上市后政府份额所得的资金管理问题给予足够的重视。

(三) 注重政策工具与生命周期的整合

政策工具作为政策目标与政策效果之间的桥梁,不同阶段的政策目标指向需要运用不同政策工具来实现目标任务。因此,对于不同的共有产权住房生命周期阶段,在政策工具的选择上应该充分明确各个阶段的具体目标和发展需求,基于目标导向选择政策工具,同时优化其内部结构,发挥政策工具的协同效应,推动不同阶段政策目标的快速实现。具体来说,规划建设阶段需要政府投入资金、人力、物力等要素的支持,合理进行目标规划,同时要制定成熟的管理条例和法律法规,主要通过供给型和环境型政策工具来完成准备工作;审核配售阶段应该积极做好政策解读和共有产权住房宣传工作,将政策内容及时传递给社会公众,利用人才培养工具充实住房保障管理人员力量,同时通过公私合作、服务外包、鼓励引导、税费优惠、金融支持等措施广泛调动社会企业和公众的参与积极性;供后运行阶段需要政府利用服务外包或者设立专门机构实施专业化管理和有效市场监管,加强住房保障实施机构队伍建设,规范购房家庭的住房使用行为;退出转让阶段需要政府制定有关共有产权住房的退出、转让、回购的具体规则,对于空置房源及时告知社会公众,提高资金管理效率。

七、研究结论

本文通过对共有产权住房政策文本进行内容分析,在一定程度上了解了我国共有产权住房政策的政策工具体系、结构及不同阶段运行的总体特征,发现了政府在推进共有产权住房发展的过程中选择和运用了多元化的政策工具,类型和具体手段均呈现多元化趋势。具体结论如下。

(一) 政策工具分布不均衡,呈现重环境型、轻需求和供给型

共有产权住房政策工具的使用具有明显的不均衡特征,呈现出环境型政策工具使用过溢、供给型和需求型政策工具应用不足的特点,而且不同政策工具类型的内部结构也不尽合理,尤其是环境型政策工具内部结构失衡严重,管理规制类工具过溢。具体来讲,在环境型政策工具方面,缺乏对除管制类工具之外的其他工具的运用,表现出“重规范、轻引导”的特征。而且环境型政策工具内部结构的失衡在一定程度上导致了共有产权住房政策工具整体分布不均衡。在供给型政策工具方面,信息支持和人才培养运用过少,社区配套设施、房屋质量与舒适度、住房管理信息系统和住房保障实施机构队伍建设等方面问题尚未得到政府的足够重视。最后,在需求型政策工具方面,内部结构表现出以价格支持和服务外包为主,鼓励引导和需求培育的工具使用较少。

(二) 忽视生命周期整体性,对供后运行和退出转让阶段关注不够

现有共有产权住房政策文本重点关注规划建设和审核配售阶段,尤其是审核配售阶段,政府出台的政策条例大部分集中于此,而对供后运行和退出转让阶段关注不够,忽视了项目生命周期的整体性和连贯性,不利于各阶段之间的相互配合,容易带来共有产权住房发展后劲不足、效率低下等问题,严重影响了共有产权住房发展的可持续性。相比之下,忽视了对共有产权住房的使用、退出、转让、回购等过程的管理和监督,尤其是回购后的房源管理问题在政策文本中提到的次数过少,缺乏政策工具的使用。

(三) 政策工具的目标取向模糊,缺乏与生命周期的匹配

从共有产权住房政策工具维度与生命周期维度的交叉分析结果来看,政策工具在选择和使用上未能充分考虑生命周期不同阶段的特征和具体目标,政府对某些工具的使用形成了路径依赖,这在一定程度上造成了政策工具目标

取向表达模糊,缺乏与生命周期不同阶段的匹配。而且由于缺少对项目生命周期特征和发展需求的有效调研,导致政策工具运用针对性不足,未能发挥政策工具的最大效力。就生命周期不同阶段政策工具的内部结构而言,每个阶段中环境型政策工具的使用频率远远高于其他类型,政府对管理措施和法规管制类工具形成了依赖,而相比之下,需求型和供给型政策工具使用较少且相对分散。具体来说,审核配售阶段对于服务外包、鼓励引导和需求培育运用不足,主要表现在政策解读与宣传工作不到位、未能充分带动社会企业和公众参与的积极性等方面;供后运行阶段缺乏对人才培养和服务外包这两项关键政策工具的运用;退出转让阶段对需求型和供给型政策工具使用严重不足。

参考文献:

- [1]陈杰,胡明志.共有产权房:住房供给侧改革何以发力[J].探索与争鸣,2017(11):110-115.
- [2]陈淑云.共有产权住房:我国住房保障制度的创新[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012(1):48-58.
- [3]朱丽.上海共有产权保障住房存在的主要问题与对策建议[J].上海房地,2018(9):45-48.
- [4]王微微,张鲁青.面向青年群体的共有产权房制度设计——基于国外经验及中国政策选择[J].中国青年社会科学,2019(5):77-84.
- [5]STEIN S I. Wake up Fannie, I think I got something to say to you: Financing community land trust homebuyers without stripping affordability provisions[J]. Emory Law Journal, 2010(1):209.
- [6]BRAMLEY G, DUNMORE K. Shared ownership: Short-term expedient or long-term major tenure? [J]. Housing Studies, 1996(1):105-131.
- [7]陈思,叶剑平,薛白.产权视角下共有产权住房模式的政策探讨及选择[J].经济体制改革,2019(1):46-52.
- [8]马秀莲.在资产积累和可承担性之间:共有产权房的现状、挑战及出路[J].行政管理改革,2021(3):68-76.
- [9]朱亚鹏.中国共有产权房政策的创新与争议[J].社会保障评论,2018(3):112-122.
- [10]吴宇哲,王薇.城市住房体系可持续发展的分类引导政策建议[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2018(4):42-47.
- [11]陶丽,邹敏,吴冠岑.城市共有产权房模式及其满意度评价研究——考量价格因素的上海模式评价[J].价格理论与实践,2019(3):51-54.
- [12]崔光灿,廖雪婷.产权支持与租赁补贴:两种住房保障政策的效果检验[J].公共行政评论,2018(2):20-35.
- [13]EHLLENZ M M, TAYLOR C. Shared equity homeownership in the United States: A literature review[J]. Journal of Planning Literature, 2018(1):3-18.
- [14]胡春艳,周付军.中国PPP政策工具选择及其选择模式研究——基于中央政策的文本分析[J].北京行政学院学报,2019(4):45-55.
- [15]PETERS B G. Policy instruments and public management: bridging the gaps[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2000(1):35-47.
- [16]孙志建.政府治理的工具基础:西方政策工具理论的知识学诠释[J].公共行政评论,2011(3):67-103.
- [17]ROTHWELL R, ZEGVELD W. An assessment of government innovation policies[J]. Review of Policy Research, 1984(3):436-444.
- [18]梁莱歆,熊艳.基于研发项目生命周期的成本管理模式研究[J].科研管理,2010(1):170-176.
- [19]马续补,李洋,秦春秀,等.基于三维分析框架的公共信息资源开放政策体系研究[J].管理评论,2020(8):143-154.
- [20]WAMBOLDT B D. Content analysis: Method, applications, and issues[J]. Health Care for Women International, 1992(3):313-321.
- [21]陈兰杰,赵元晨.政策工具视角下我国开放政府数据政策文本分析[J].情报资料工作,2020(6):46-53.
- [22]钟荣桂,吕萍.我国住房保障制度的变迁、政策范式与展望[J].现代经济探讨,2017(4):10-14.
- [23]黄新平,黄萃,苏竣.基于政策工具的我国科技金融发展政策文本量化研究[J].情报杂志,2020(1):130-137.
- [24]范丽莉,唐珂.基于政策工具的我国政府数据开放政策内容分析[J].情报杂志,2019(1):148-154,53.
- [25]娄文龙,张娟.政策工具视角下住房保障政策文本量化研究——基于改革开放40年的考察[J].四川理工学院学报(社会科学版),2019(5):1-23.
- [26]LI D Y, XIE C W, CHEN S H, et al. Research on the pricing of shared ownership housing[J]. Applied Economics and Finance, 2019(6):30-44.
- [27]瞿富强,颜伟,刘庆华.共有产权住房产权份额研究——基于住房支付能力的分析[J].价格理论与实践,2019(9):58-62.
- [28]严荣.完善共有产权住房体系建设研究[J].经济纵横,2015(1):24-27.

【责任编辑 许鲁光】

Evaluation and Optimization of China's Shared Ownership Housing Policy from the Perspective of Policy Tools

LIU Guangping & LIU Xiaoyue

Abstract: Shared ownership housing is an important part of China's housing security system, which is conducive to the realization of the dual demands of residence and property rights of middle- and low-income groups. In order to understand the problems existing in shared ownership housing policy, and optimize these policies accordingly. This paper constructs a two-dimensional analysis framework of shared ownership housing policy from two dimensions: policy tools and life cycle. Among them, policy tools are divided into three types: supply type, demand type and environment type, and the life cycle is divided into four stages: planning and construction, audit and allocation, operation after supply and exit transfer. On this basis, 59 shared ownership housing policy documents are taken as samples, and quantitative analysis of policy texts is carried out through content analysis method. It is found that there is an unbalanced distribution of policy tools in China's shared ownership housing policy, which generally presents an unbalanced state of emphasizing environment, neglecting demand and supply. Ignoring the integrity of the life cycle, focusing on the planning and construction, audit and allocation stages, and paying insufficient attention to the post-supply operation and exit transfer stage. The target orientation of policy tools is vague, and the lack of matching with life cycle. In view of the above problems, it is suggested that the government should optimize the structure of policy tools, reasonably increase the supply policy tools, attach importance to the pulling role of demand policy tools, and appropriately reduce the dependence on environmental policy tools when formulating the policy of shared ownership housing. Full consideration should be given to the integrity of the life cycle, and limited policy resources should be reasonably allocated to each stage of the life cycle. Pay attention to the integration of policy tools and life cycle, select appropriate policy tools on the premise of clarifying the goals and development needs of each stage of the life cycle, give play to the synergistic effect of policy tools, and promote the rapid realization of policy goals at different stages.

Keywords: shared ownership housing; policy tool; life cycle; policy evaluation; policy optimization

(上接第45页)

production warehouses, and expanding offline retail and supply channels. In this way, the cooperative production network is reshaped and the dependence on the original platform transaction structure is reduced. Moreover, with the improvement of market recognition and its own status, it will take advantage of the trend to attract investment from third-party sellers, build user awareness through branding, and increase market share through platformization. Fundamentally speaking, the global expansion path of Chinese sellers has been deeply rooted in the local operating system, effectively avoiding the uncertainty and high transaction costs caused by institutional factors. This reflects the strategic transformation and general characteristics of Chinese enterprises in the new stage of global trade.

Keywords: cross-border e-commerce; platform trade; transaction structure; lemon market; digital economy