

# 福利与市场之间 ——苏黎世住房合作社经验及对中国的启示

Between Welfare and the Market: Housing Cooperative Experience in Zurich and Its Implications for China

戴亦殊 严雅琦  
Dai Yishu, Yan Yaqi

**摘要：**现阶段，中外大城市共同面临以中低收入者住房难为核心的结构性住房短缺问题。瑞士苏黎世在城市发展过程中形成了多样化的住房问题应对策略，其中住房合作社是介于保障性与市场性住房体系之间的独特住房供应模式，为福利政策未覆盖到的中低收入群体提供了基于众筹自助获得的可支付性高的得体住房。本文回顾了1830年代以来苏黎世住房发展的四阶段历程，梳理出各阶段的问题及应对策略，重点剖析了住房合作社的发展模式和规划建设经验，具体包括住房合作社的组成方式、住房开发的实施模式、租赁住房的运营与管理模式、规划建设的引导与调控以及政府的政策支持与监督管控。最后，文章反思了我国的相关住房发展经历，并结合苏黎世经验对解决结构性住房短缺问题提出启示。

**Abstract:** Currently, large cities around the world are facing structural housing shortages, with especially serious housing affordability problems among middle- and low-income population. Zurich, the largest city in Switzerland, has developed a variety of strategies to tackle housing problems in the process of urbanization. Among them, housing cooperative is an important way for housing supply between social and market housing systems, which provides adequate affordable houses for middle- and low-income citizens. This paper sorts out four phases of housing development in Zurich since 1830s and the strategies facing corresponding challenges. Then, it further analyzes the operation system of housing cooperative, including the composition of cooperatives, the implementation of housing development, the management of rental housing, the planning guidance as well as the preferential policies and supervision of governments. In the end, it concludes with the implications on the solutions of structural housing shortage in China.

**关键词：**住房合作社；非营利性住房；中低收入群体；住房可支付性；苏黎世

**Keywords:** Housing Cooperative; Non-profit Housing; Middle- and Low-income Population; Housing Affordability; Zurich

北京卓越青年科学家计划 (JJWZYJH01201910003010)

**作者：**戴亦殊，慕尼黑工业大学建筑系，硕士研究生。  
qingrongdys@gmail.com  
严雅琦（通信作者），博士，深圳大学建筑与城市规划学院城市规划系，助理教授。yanyaqi@szu.edu.cn

## 引言

1990年代以来，我国房地产的资本化、金融化不断推高房价<sup>[1-4]</sup>，与此同时，地方政府在财政约束和建设用地指标约束下为中低收入者提供公共住房的意愿较弱<sup>[5]</sup>，市场体系与福利体系的双重排挤使得该群体长期被排除在可支付健康住房以外。过去住房发展模式带来的住房不均等问题是市场经济下财富不均的产物，又将反过来成为财富差距扩大、社会阶层分化的放大器，冲击中国式现代化的共同富裕目标，带来巨大的社会治理风险<sup>[6]</sup>。尽管我国多地试图施行强制性住房调控政策，如提高购房贷款利率<sup>[7]</sup>、征收房地产税<sup>[8]</sup>、限购<sup>[9]</sup>等，但是这些政策对房价能否起抑制作用仍众说纷纭<sup>[10-11]</sup>。2021年6月，国务院办公厅提出加快完善以公租房、保障性租赁住房、共有产权住房为主体的住房保障体系，推动建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。然而现阶段保障性租赁住房 and 共有产权住房的建设存在回报周期长、投资收益率低等挑战，使得企业望而却步，现阶段项目多由政府主导、国企实施，导致供需错配等问题频发<sup>[12]</sup>。如何在福利性住房体系 and 市场住房体系中独辟蹊径，谋求减轻政府财政负担、调动市场积极性、满足中低收入人群需求的住房供应之路，对解决我国结构性住房问题具有重要意义。

纵观中外，瑞士苏黎世的非营利性住房建设经验值得借鉴。从工业化时代以来，苏黎世经历了上百年的城市发展史，推进非营利性住房建设也有上百年的历程，其发展出的成熟的住房问题解决模式——在地方政府的主动参与下，调配使用市场化的营利性住房、保障性的公租房和介于两者之间的私营非营利性住房（住房合作社为主），较好地满足了不同收入群体的多样化住房需求。在苏黎世，包含公租房和私营非营利性住房的永久性非营利性住房占比约1/4。其中，通过住房合作社形式建设的私营非营利性住房是介于市场住房体系和保障性住房体

系之间的创新模式，其与营利性住房严格区分开来，并受到明确的法律保障，对解决我国住房问题具有重要参考价值。

## 1 苏黎世市住房建设历程与现状

苏黎世位于瑞士联邦中北部（图 1），市区面积（含水域）达 91.9 km<sup>2</sup>。2022 年，苏黎世市区人口 44.30 万，人口密度约为 5 104 人/km<sup>2</sup>，非瑞士籍人口比例 33.1%<sup>[13]</sup>。2020 年，苏黎世人均居住面积为 41.4 m<sup>2</sup><sup>[14]</sup>，是伦敦、柏林、北京等世界大城市的 1.1~1.3 倍，但苏黎世的房价收入比仅为 8.14，与北京（43.05）、香港（43.80）、东京（16.12）、伦敦（15.75）和巴黎（21.22）<sup>[15]</sup> 相比处于一个较低的水平，住房可支付性更接近于合理水平；苏黎世的租金收入比约为 25%，低于国际公认的警戒线 30%。此外，苏黎世的住房供应体系较好地匹配了不同群体的住房需求，因而住房空置率近年来持续保持在非常低的水平，并有降低的趋势。截至 2022 年 6 月 1 日，苏黎世市仅有 161 套公寓空置，空置率为 0.07%<sup>[16]</sup>，

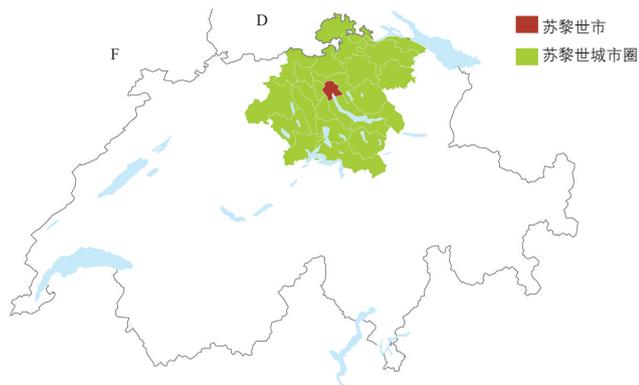


图 1 苏黎世市与苏黎世城市圈  
资料来源：<https://en.wikipedia.org/>

是 2013 年以来的最低水平。当下苏黎世的住房有效供给与其非营利性住房建设密切相关。

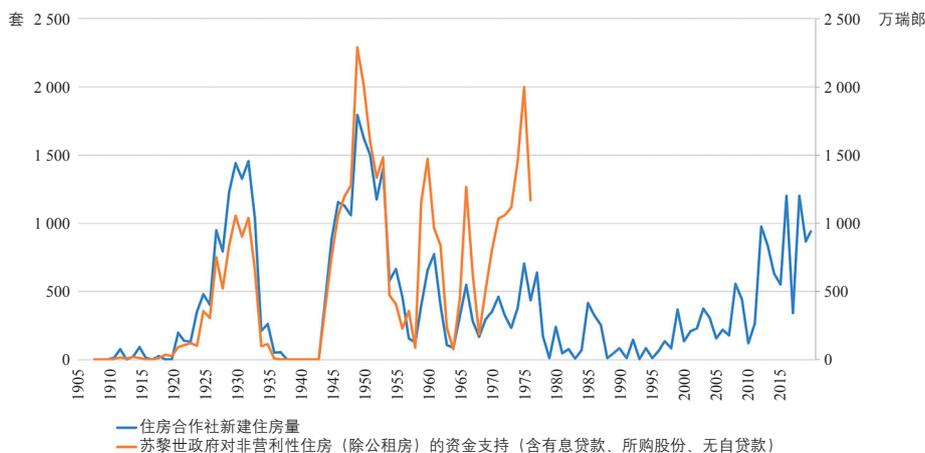
### 1.1 苏黎世市合作住房建设历程

近百年以来，苏黎世的整体住房发展共经历了四次“住房问题萌芽—住房问题加剧—住房问题缓解”的浪潮。在此发展历程中，苏黎世政府形成了多样化的住房问题应对策略，其中大力推进的多元非营利性合作住房建设与住房问题的缓解息息相关，为解决住房问题提供了有效途径。

#### 1.1.1 一战后住房短缺与住房合作社萌芽（1830—1932 年）

1830 年代，苏黎世市开始快速城市化，并逐渐成长为经济大都市，但经济繁荣的背后是工薪阶层家庭恶劣的生存环境。在大量的罢工潮和政治不稳定的情形下，苏黎世市开始推进非营利性住房建设，试图解决住房问题和平息社会矛盾。

1892 年，苏黎世成立第一个非营利性的住房合作社，即居民作为合作社的股东集资建设并经营自己所在的住区。1909 年，苏黎世市政府第一次支持住房合作社<sup>[17]</sup>。在一系列努力下，住房短缺形势有所缓和。一战后瑞士经济低迷，城市中饥饿和苦难蔓延，全社会所有阶层都缺房，同时出现了总罢工潮。此后 15 年，苏黎世市政府建设了多处公租房，但杯水车薪。1919 年，瑞士联邦政府第一次决定补贴支持永久性的非营利性住房建设，并要求各州、片区共同投入相应资金支持。次年，住房合作社开始大量建设，提供住房和就业岗位以振兴经济。1924 年 7 月颁布的《关于支持非营利性住房建设的基本原则》（下称《准则 24》）<sup>[18]</sup> 标志着政府对私人非营利性建房者的支持工具成熟。1925—1932 年，政府的大力支持促使苏黎世市历史上出现了第一次住房合作社众筹建设的高潮，史无前例地为社会所有阶层全面改善了住房问题（图 2）。



注：1976 年起，苏黎世市政府继续使用《准则 24》支持住房合作社，但停发无息贷款，因而 1976 年后苏黎世市统计局不再有政府支持资金的记录。  
图 2 1907—2019 年间的住房合作社新增住房量和苏黎世政府对非营利性住房（除公租房）的资金支持  
资料来源：苏黎世市统计年鉴（Statistische Jahrbücher der Stadt Zürich），<https://www.stadt-zuerich.ch/>

### 1.1.2 未雨绸缪的非营利性住房建设（1933—1970年）

1931年，住房合作社建设达到第一波高潮的顶点，次年市政府开始大幅缩减资金支持。然而1929年爆发的全球性经济危机开始逐步影响到苏黎世的经济社会发展。1933年，苏黎世经济危机加重，失业率到达顶点，社会不安全感让瑞士成为纳粹运动的土壤。二战爆发后的十几年间，为了预防类似一战后的住房短缺和全国性社会动乱出现，瑞士联邦政府全力推进永久性的非营利性住房建设来维持经济的稳定健康发展。联邦政府把创造就业岗位的费用全部用于为住房合作社为主的非营利性建房者提供无息贷款，并要求州政府和市政府提供至少等额的贷款。同时，联邦政府把重要的建筑原材料从前线撤回，补给后方建材市场。以上措施掀起了住房合作社建设的又一轮高潮，1943—1953年间苏黎世市的住房合作社共建12 153套住房，占至今为止合作社建房总量约1/3。

### 1.1.3 住房合作社的郊区化发展（1970—1991年）

随着苏黎世市经济迅速发展，城区建设用地消耗过半，尤其是1970年代起营利性建房者在城区新建大量写字楼和高档住宅，挤占了住房合作社潜在可获得用地的空间，中低收入者在城区难以获得可支付住房。政府因此一方面加大公租房建设，另一方面用无息贷款引导住房合作社到郊区建设，1973—1976年间公租房和合作住房供应量占新增住房量一半以上，基本都位于郊区<sup>[17]</sup>。然而在该政策引导下，苏黎世市住房郊区化严重，城市中心开始衰退。市区人口规模持续缩减，人口外流导致郊区房租超出市区。与此同时，尽管郊区新增住房不断供应，但是新房仍然供不应求，这与愈发严重的房产投机、郊区住房供应效率低等原因有关。

1980年代，苏黎世尝到了郊区化带来的恶果，并出现青年运动，但其本质是“缺房运动”。住不起房的年轻人占用工厂、空房或在城里搭起棚户，作为对房产投机和城区缺乏年轻人工作生活空间的抗议。

### 1.1.4 推进城区住房建设与城市复兴（1992年至今）

1980年代初期，受第二次石油危机影响，瑞士经济下行，苏黎世市政府加大力度推进非营利住房建设以稳定社会经济，并为之成立公共基金，提供无息贷款。与此同时，苏黎世市政府逐渐意识到郊区化政策有误，于是提出新的发展策略。

1992年，苏黎世市政府通过“特别用地规划”提案，有组织地改变原工业用地性质，引导高质量城市建设。其中用地性质变更后的住房开发以住房合作社模式为主，并有意识地促进职住相结合。后续十几年内，市政府组织和参与了多

项住房合作社社区项目开发过程和设计竞标，住房合作社的建设听取了更多政府专家的建议，考虑社会、经济、生态三方面可持续性的设计评价标准得以推广。2000年以后，住房合作社再次蓬勃发展（图2），品质极高的合作社社区在市区纷纷出现，同时许多老旧住区也进行了高质量的翻修或重建。住区建设乃至城市建设的观念得到持续不断的发展和更新。

## 1.2 苏黎世住房市场现状

目前，苏黎世市将住房严格分为营利性和非营利性两部分，形成了一个简洁的住房体系，为不同住房需求的人群提供配对的住房供应方式：（1）针对中高收入人群，通过营利性住房市场为其供房；（2）针对中低收入人群，政府推进永久性的非营利性住房建设，支持和监督住房合作社为主的私人非营利性供房者；（3）针对低收入人群，市政府建设一定比例的公租房解决其住房问题。这样的住房体系兼顾了市场体系的灵活性和保障体系的福利性，其中以住房合作社为代表的非营利性住房更是两者结合的极致表现，避免了住房市场难以覆盖“夹心层”人群的结构失衡问题。

截至2022年第四季度，苏黎世市住房总量为23.2万套<sup>[19]</sup>，住房租赁套数占全部住房套数的比重为92%，自住仅占8%<sup>[20]</sup>。2022年营利性住房占全部住房数量的比例为75.3%，非营利性住房占比共24.7%，其中以住房合作社形式建设的非营利性住房占比为17.9%（图3）。近年来，在苏黎世市政府的支持下，以住房合作社形式建设的住房数量占比显著提高。例如：就2009—2019年的新建住房而言，虽然67.8%的住房为营利性住房，但是住房合作社也为住房供应作出了很大贡献，比例达27.6%<sup>[21]</sup>，远高于现有的住房合作社占比（图4）。截至2022年苏黎世市共有261家住房合作社<sup>[22]</sup>，合作社拥有的住房在城区相对均衡地分布（图5）。

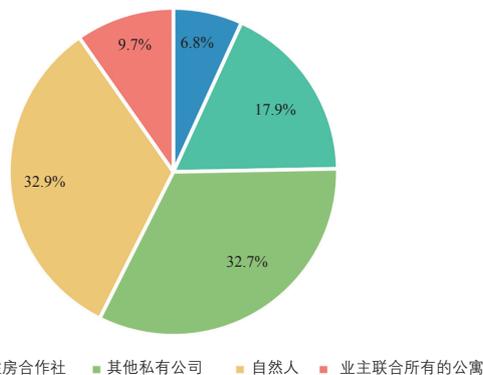


图3 按权属分类的住房数量占比（截至2022年）

资料来源：参考文献[19]

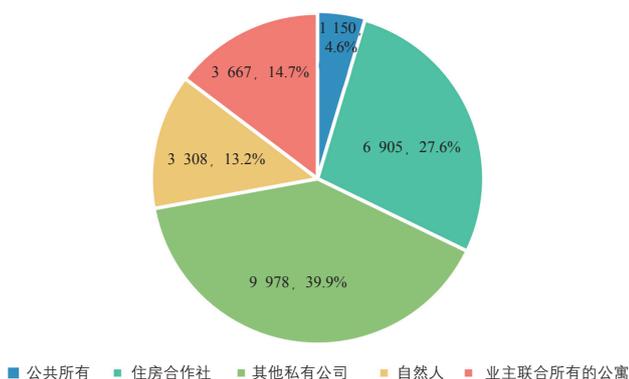


图4 按权属分类的新建住房数量及其占比 (2009—2019年)  
资料来源：参考文献 [21]

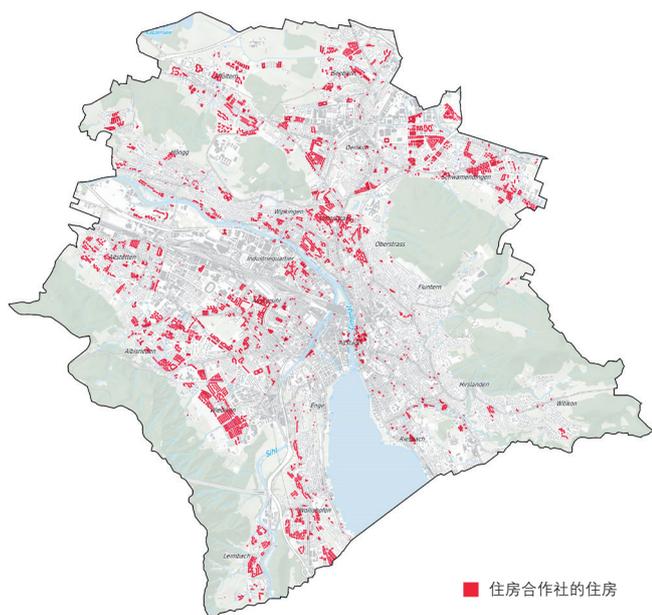


图5 住房合作社房产在苏黎世市的分布 (截至2022年)  
资料来源：<https://www.stadt-zuerich.ch/>

## 2 住房合作社：众筹自助的股份化合作模式

在瑞士，非营利性的住房合作社实际上是众筹自助的住房开发和运营组织，由住房合作社开发的住房即为私营、非营利性（成本型）的租赁住房，简称合作住房。苏黎世住房合作社的组成方式、住房开发的实施模式、住房租赁与运营管理模式等已形成一套系统完善的体系。此外，市政府在土地供应、贷款发放、股份购买等方面都提供了相应的支持政策和引导措施。

### 2.1 住房合作社的组成方式

住房合作社是合作社（德语为 Genossenschaft，英语为 cooperative）的一种。在瑞士，合作社是一种历史悠久、被

广泛使用的众筹自助型公司形式，根据瑞士《公司法》<sup>[23]</sup> 规定，合作社与股份制公司、有限责任公司一样，是有经济目的的公司法人，但它通过共同自助来促进和保护一定的经济利益。住房合作社的股东（也称为社员）可以是自然人或法人，只要投资购买股份，就能成为合作社的股东，一方面获得合作社运营等决定权，另一方面获得以成本价从合作社获得住房服务的权利。与此同时，通过股份转让即可退出合作社。合作社的房产所有权属于住房合作社，并由所有股东共同拥有。合作社的股份数和股东数没有上限，可随时增减，适用于大量人群众筹。社员所需缴纳的股份金一般分为社员股和义务股两种。每人（或法人）按住房合作社股价购买1股便成为股东（社员），这是社员股。在这些人中只有部分是入住者，其余可以是单纯支持者或排队等候者。而股东中的入住者还需要为每个租赁的房间买一定价值的股份才有权利入住，这是义务股，能够在其搬出住房时退回。

住宅合作社的成立与一般的公司相似，需要有章程，一般包括社名、目标、非营利性说明、资金筹集方法、管理机构、盈利率估算等等，并召开成员大会，在州商业登记办公室申请审核，并由政府机构或住房协会帮助审查和修订章程。值得注意的是，住房合作社必须在章程中写明是“非营利性的”，保证以成本价提供住房，其非营利性受法律的约束和保护。

### 2.2 住房开发的实施模式

在资金筹集、土地获取、设计方案制定等具体实施方式上，住房合作社形成了一套成熟有效的模式。（1）在资金筹集上，住房合作社主要通过自有资金（股份金、成本租金收入），存储贷款，银行、政府管理的养老保险基金（类似于公积金），各级政府、组织支持的住房基金会等获取建设启动资金。（2）在土地获取上，共三种方式：一是市政府主动提供土地，如苏黎世市政府会划定住房合作社的建设用地范围，向私人收购储备，并提供给住房合作社；二是住房合作社成为各种住房协会的会员，并通过协会和政府共同协调土地供应；三是住房合作社主动找地，与土地业主联系购买。（3）在住区设计方案上，虽然设计费只占总投资成本很小的一部分，但是设计方案会极大地影响建筑质量和长期运营成本。为了尽力提高住区设计质量，苏黎世市政府要求住房合作社必须进行建筑设计竞标。

### 2.3 租赁住房的运营与管理模式

住房合作社的股东集投资者、建设者、运营者、使用者于一身。股东们共同拥有住房合作社的所有资产与建设运营的决定权，同时与住房合作社签订租赁协议后能够以成本价

从合作社获得长期稳定的住房租赁服务，一般租金比市面低30%。住房合作社的运营管理主要由管理委员会负责。管理委员会从股东中选出并可获得合理的工资回报。

住房合作社的股东通过对住房分配标准的规定来保证住房资源的高效利用：(1) 在住房人数上，往往根据房间数或面积限制最低入住人数，这能高效帮助城市解决居住问题，并引导更多中低收入者入住；(2) 在收入方面，大部分住房合作社倾向把住房提供给收入较低者，但只有不到1/5的合作社对收入进行限制，不设置僵化的收入财产限制有利于不同群体的混合；(3) 在住房分配顺序上，一般参照缴纳股金顺序和对社区事务的参与度来决定；(4) 其他标准还包括不同背景居民的适度混合、家庭的孩子数量、付款能力、名誉信用等等。

住房合作社的公共服务供给丰富多元，同时合作社日常开展集体活动，共同经营属于大家的社区。例如：在动力站（Kraftwerk1）合作社项目中<sup>[24]</sup>，这个能容纳380多人的大社区有着完备的基础设施和公共空间，其中大部分由社区团队负责管理，包括酒吧、聚会厅、屋顶平台和对外客房。合作社由租户集资建立了“社区公益基金”，来帮助低收入租户，改善社区设施，支持社区活动项目，等等。此外，还有社区团队负责组织各种集体活动，如烹饪俱乐部每周在屋顶平台的厨房组织烹饪活动，电影俱乐部组织观影，环保团队组织环保酒会，家长团队组织儿童游乐活动，等等。在这样一个大型的住宅区中，近400人的参与创造了各种各样的活动和行为，使得社区充满活力。

## 2.4 规划的引导与调控

瑞士经验表明，在社会分层越严重、贫富差距越大的地方，非营利性住房的市场占有率越高，住房合作社参与开发的占比越大。在此过程中，市政府对房地产市场的监测和调控起了重要的作用，而有序引导住房合作社建设是市政府的主要手段，由此缓解社会隔离、倾向性住房短缺等问题。在社会分层严重且人口规模持续增加的苏黎世，市政府持续推进非营利性住房建设，计划到2050年，永久性的非营利住房的市场占有率从目前的24.6%提高到1/3<sup>[25]</sup>，同时从空间布局、户型供给等方面给予引导。

在空间布局上，苏黎世市政府通过城市更新推动非营利性住房在内城的建设。自21世纪以来，市政府一方面有计划地改造工业区为高质量的职住娱功能混合街区，另一方面在保护历史建筑的前提下增加建设强度与开放空间。在此过程中，市政府有意识地借助更新改造机会，规划引导非营利性住房相对均衡地分布在城市各个区块。大部分住房合作社的住区建设强调商住功能结合，不仅增加了合作社附加收入，

而且在为股东提供便利的同时增加了就业机会。在户型供给上，市政府鼓励住房合作社针对不同人群需求提供多样化的住宅户型，同时在特定人群缺房时，市政府会通过优惠政策或协议鼓励住房合作社针对这类人群住房。

建成于2019年的“不只是居住”（Mehr als Wohnen，下称MaW）住房合作社就是城市发展新战略、建筑设计新理念和住房合作社发展不断优化下的创新实践产物<sup>[26]</sup>。MaW地块位于原苏黎世北部的工业区，是2000年以来工业区更新规划包含的范围，在过去的十几年间从旧工业区转化为居住、办公、新型工业、休闲娱乐等功能复合的城市街区。MaW项目旨在实现住房与城市的共生，强调功能混合和社会融合。项目包含14个较小的建筑单体，通过广场、道路和公园等开放空间将其联系起来，其中建筑一层提供了残疾人作坊、零售空间、托儿所、孤儿院和社区活动室等大量公共服务和基础设施，让住房合作社更充分地融入城市开放空间网络（图6）。

## 2.5 政府的支持与监督

为保障和监督以住房合作社为代表的非营利性住房发展，瑞士各级政府（包括联邦、州、市和片区）均把推进非营利性住房建设写入法律，国家层面有瑞士联邦政府出台的《住房促进法》，地方层面以苏黎世为例，有苏黎世州政府出台的《推进住房建设规定》和苏黎世市政府出台的《关于支持非营利性住房建设的基本原则》。各级政府都将发展非营利性住房作为政府长期的责任。其中，1924年苏黎世市政府颁布的《准则24》包含了细致周全的住房合作社的支持方法大纲，并经过多次完善沿用至今。

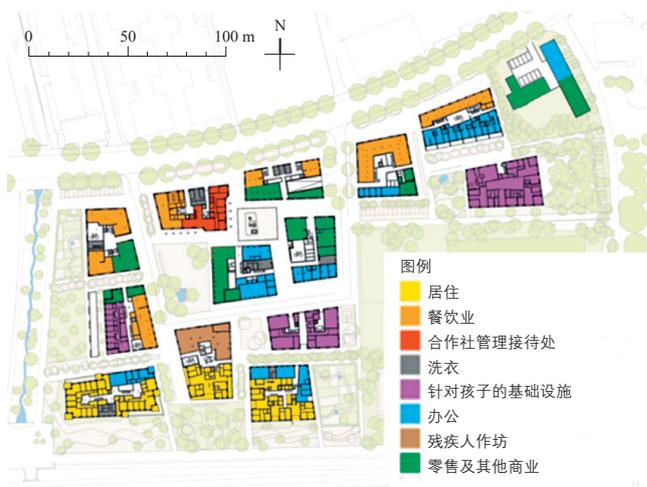


图6 MaW住区首层功能分布

资料来源：参考文献[27]

苏黎世市政府推进和监督住房合作社建设非营利性住房的措施如下。

(1) 土地与资金支持。在土地供给上, 市政府有意识地提前收购储备土地, 保留土地所有权, 向住房合作社出售土地使用权。在贷款支持上, 用养老金提供市场利率的贷款。在股份支持上, 一般情况下住房合作社的自有资金主要来自股东购买股份, 当股东购买的股份数不够时, 市政府可用财政局管理的公共资金来购买股份, 最多可达 10%<sup>[18]</sup>, 获得与其他股东一样的股份金利息, 但不用承担股东义务。市政府可长期持有股份, 也可随新股东加入以非营利性价格卖出。

(2) 引导与监督。市政府有专门的部门负责对住房合作社的经验支持、监督引导等工作。住房合作社可向相关政府部门申请专家支持, 同时合作社管理委员会要为政府代表留一个席位; 住房的设计、造价都需经市政府审批; 市政府也有权根据政策需要, 灵活地要求住房合作社为特定人群提供住房。例如: 苏黎世市政府曾为位于郊区格拉塔尔 (Glattal) 的住房合作社提供无息贷款, 前提是 4/5 股东必须在苏黎世市市区内工作<sup>[17]</sup>。

(3) 针对特殊人群的支持。各级政府分别设立公共基金会等融资机构为满足条件的人群提供低息甚至无息贷款。此外, 政府对符合工资标准等的住户进行补贴, 大约只有 5% 的住户获得补贴。

(4) 租金控制。所有非营利性住房都必须以成本租金提供住房, 租金则由市政府颁布的方法来计算。接受市政府支持的住房合作社, 均都按该方法计算成本租金, 并接受定期审核。住房合作社若想提高租金必须向市政府提交申请<sup>[28]</sup>。

### 3 苏黎世住房合作社发展经验对中国的启示

中国正处于深刻且复杂的社会经济转型期。过去二元分割的福利性住房体系和市场化住房体系难以满足所有人群的住房需求, 中低收入者的“夹心层”群体往往落入两类体系覆盖范围以外的空白领域。现阶段保障性租赁住房 and 共有产权房的建设存在投资周期长、回报率低、市场积极性较低等问题。建立非营利性住房合作社体系也许能成为住房福利体系与市场体系之间的第三条道路。

实际上, 我国曾有类似于住房合作社的住房开发模式——“集资建房”。1992—1998 年间, 为解决职工住房问题, 单位开始依托类似于住宅合作社的组织集资建房<sup>[29]</sup>。然而, 1998 年住房市场化改革使得具有福利性质的集资房式微。2003 年引入限制建设用地指标, 收紧国家土地政策, 引致房价大幅上升, 集资房与商品房之间存在巨大的价格差异, 催生了集资房的非正规开发, 非法营利乱象丛生, 因此国家

相关政策对集资、合作建房逐步进行严格限制, 集资建房失去了政府支持<sup>[28]</sup>。我国集资建房的“昙花一现”与土地财政依赖、法律保障缺位、政策支持不足、开发运营规范性不足等因素相关。在当前住房问题尖锐的关键点上, 深入学习苏黎世住房合作社经验, 反思我国合作性住房的兴衰历史, 可总结出对我国住房发展有益的启示。

#### 3.1 引入股份合作的租赁住房开发运营模式

以居民为主体、以股份合作为特征的租赁住房投资开发和运营管理模式在满足居民需求、保证建设质量和实现长期运营上具有显著优势。首先, 通过自然人和社会团体, 或是具有一定住房建设和运营经验的房地产从业者牵头组织住房合作社, 形成股份合作的租赁住房开发运营模式, 为住房众筹奠定基础。

其次, 可形成多样化的住房合作社。参考苏黎世经验, 不设入社门槛、面向广大居民的住房合作社应成为主要模式, 由此避免以单位制合作建房为例的群体结构单一和以公租房为例的高准入标准所带来的局限性。与此同时, 考虑到我国大城市的结构性住房问题较严重, 应鼓励发展针对中低收入者的住房合作社, 此类住房合作社可由地方政府购买一定比例股份以提供支持, 针对该类合作社则需要设定最高收入标准。

再次, 住房合作社的股东应拥有完全平等的投票权。基于此, 不以个别大股东的利益最大化为目标, 而是旨在实现共同的价值观, 由此摆脱大股东的操纵。在此模式下, 建筑方案的选择、施工材料的购置、施工队伍的聘请和后期的维护更新均由股东 (尤其股东中的相关专业人员) 以及地方政府的专业人员联合决定; 而且, 股份化的制度意味着合作社的经费收支与股东们的利益密切相关, 相应的经费收支公开制度和公众监督制度会在股东的呼声中不断完善, 由此提高合作社运营的透明度、运营效率, 降低住宅建设、使用的成本, 保障住房建设质量; 股东也就是居住者, 对住区建设的高参与度也会大大提高居住满意度、社区的融合度, 增强社区居民的主人翁感和社区自治能力, 实现多方共赢。

#### 3.2 强化非营利性的法律保障与监督管理

为避免住房合作社的发展走入非正规集资房的歧途, 住房合作社的永久性非营利性必须得到多方面的保障和监督。首先, 应明晰“非营利性”的法律定义并对租赁价格、盈利空间等作出规定, 包括强调: (1) 非营利性住房合作社的住房不得转租转售, 所有权只属于住房合作社而非个人, 个人只拥有使用权; (2) 严格规定住房合作社必须以成本价提供

住房，同时法律法规必须对成本租金进行规定，应有合理考虑住房整个生命周期的成本租金计算方法；(3) 明确规定住房合作社股份金利息利率的上限和允许的盈利空间，并规定盈利部分必须造福所有股东，如还贷款、管理团队薪酬、维护房屋、添加公共设施等。其次，规定股东的权利和义务，即股东购买股份并获得相应于股份数量的住房的成本价租住权时，有义务参与合作社管理，同时受到监督不得转租等。再次，地方政府应出台完善的监督措施，一方面，应对住房合作社每年的财务情况和建设运营情况进行审核，另一方面形成公开的投诉渠道，让社会充分监督住房合作社的运营。只有当非营利性得到充分的保障和监督，才能高效、稳定地为中低收入群体提供可支付住房。

### 3.3 建立系统有效的政府支持体系

住房合作社的发展还需要得到地方政府从土地、资金等方面的支持。首先，土地供应是影响住房和租房价格的关键环节，2021 年我国土地平均成交价格与商品房平均销售价格的比值达到 0.56<sup>①</sup>。尽管合作社的成本型住房可以一定程度减轻人们的住房压力，但是进一步从土地供应上降低成本更有利于提高中低收入群体获得得体住房的可能性。考虑到住房合作社的非营利属性，地方政府应在土地供应上适度让利，通过划拨或协议出让的方式以成本价为住房合作社提供土地。同时充分利用存量建设用地，以补贴的方式鼓励住房合作社租赁城中村存量住房和城镇老旧小区，并对其进行自主更新改造，明确原租客占比较多的住房合作社具有优先租赁权，以自主更新改造的方式避免企业统租带来级差房租而挤出中低收入租客。

在资金支持上，我国可参考苏黎世经验，通过设立专门的贷款支持方式为住房合作社的初步发展提供启动资金，并降低准入门槛；此外，根据住房合作社社员收入结构，可通过购买股份和提供补贴等方式进一步为总体收入水平偏低的住房合作社提供支持。与此同时，各级政府还可在某类人群住房问题特别突出时，通过设立公共基金会等途径为满足条件的人群提供加入住房合作社的低息甚至无息贷款。

### 3.4 提供有序灵活的规划引导

有序的规划引导是非营利性住房发展的重要保障，通过差异化的发展策略、有效的区位供给、弹性的社区功能和户型构成推动住房合作社。

在发展策略上，应深入研究识别社会分化明显的城市和区县，根据社会分化程度的差异明确各市、各区非营利性住房在住房体系中的占比梯度，同时建立指标跨区调配机制，引导供应端向需求端匹配。同时，可根据各地区的具体住房问题（如住房适老性不足、面向“夹心层”的住房缺失等）提出针对性的非营利性住房发展指引。例如对于老龄化较为严重的地区，可通过住房规划与激励政策的配合引导建设更具适老性的合作住房社区；对于“夹心层”住房问题较严峻的地区，可通过识别“夹心层”职住失衡严重的区域，适当增大向住房合作社供地的比例。

在项目区位上，应注重将非营利性住房用地嵌入公共空间网络，与产业用地、交通站点、公共服务设施相结合布局，兼顾大城市的非营利性租赁住房建设与存量建设用地改造联动，避免偏远区位供给而导致的严重交通潮汐流问题，以及公共服务配套不完善而导致的生活品质下降问题。

在社区功能和户型构成上，需建立具有针对性的建筑设计和社区配套标准，兼顾底线的刚性和需求的弹性。一方面，可自上而下划定住房合作社社区功能的边界和最小居住密度、最大户型规模等底线性指标；另一方面，可建立合作住房设计及配套工具箱，为股东提供多元化的住房户型、社区功能、公共空间乃至开发模式的选择，满足自下而上的差异化需求。通过有序的规划引导，为中低收入群体提供满足其使用需求的得体住房，也为城市空间结构的优化奠定基础。**UPI**

感谢清华大学建筑学院田莉教授、合肥工业大学建筑与艺术学院讲师夏菁博士和伊利诺伊大学芝加哥分校政治学系张玥教授的指导，以及匿名评审专家的建议。

### 参考文献

- [1] 宫汝凯. 财政不平衡和房价上涨：中国的证据 [J]. 金融研究, 2015(4): 66-81.
- [2] 郑思齐, 师展. “土地财政”下的土地和住宅市场：对地方政府行为的分析 [J]. 广东社会科学, 2011(2): 5-10.
- [3] 邵新建, 巫和懋, 江萍, 等. 中国城市房价的“坚硬泡沫”——基于垄断性土地市场的研究 [J]. 金融研究, 2012(12): 67-81.
- [4] CHEN J, HU M, LIN Z. Does housing unaffordability crowd out elites in Chinese superstar cities? [J]. Journal of housing economics, 2019, 45: 101571.
- [5] 田莉, 姚之浩. 中国大城市流动人口：家居何方? [J]. 比较, 2018(1): 194-207.
- [6] 陈杰. 中国大城市住房发展驱动力的内在逻辑与转换机制 [J]. 探索与争鸣, 2023(4): 5-8.
- [7] 余华义, 陈东. 中国地价、利率与房价的关联性研究 [J]. 经济评论,

① 详见：中国社会科学院城市发展与环境研究所. 2021 年中国房地产市场回顾及 2022 年趋势预测 [R/OL]. (2022-06)[2023-11-20]. <https://xianxiao.ssap.com.cn/catalog/6132785.html>.

- 2009(4): 41-49, 88.
- [8] 况伟大. 房地产税、市场结构与房价[J]. 经济理论与经济管理, 2012(1): 10-19.
- [9] 乔坤元. 住房限购真的起作用了吗? ——来自中国70个大中城市的证据[J]. 经济与管理研究, 2012(10): 25-34.
- [10] 刘璐. 限贷和限购政策对一般均衡中房价的影响[J]. 管理科学学报, 2013, 16(9): 20-32.
- [11] DU Z, ZHANG L. Home-purchase restriction, property tax and housing price in China: a counterfactual analysis[J]. Journal of econometrics, 2015, 188(2): 558-568.
- [12] 严雅琦, 田莉. 集体土地建设租赁住房的策略: 基于“准公共物品”的视角[J]. 北京规划建设, 2021(3): 5-10.
- [13] Stadt Zürich Präsidialdepartement. Zürich in Zahlen (Stand 2022)[DB/OL]. (2022-04)[2023-07-23]. [https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/portraet\\_der\\_stadt\\_zuerich/zuerich\\_in\\_zahlen.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/portraet_der_stadt_zuerich/zuerich_in_zahlen.html).
- [14] Stadt Zürich Präsidialdepartement. Belegung, Wohnflächenkonsum[DB/OL]. (2023-03-04)[2023-07-23]. <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bauen-wohnen/wohnverhaeltnisse/belegung-flaechenkonsum.html>.
- [15] 维基百科. Liste der Städte nach Immobilienpreisen[DB/OL]. (2021-10-02)[2023-07-23]. [https://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_St%C3%A4dte\\_nach\\_Immobilienpreisen](https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_St%C3%A4dte_nach_Immobilienpreisen).
- [16] Stadt Zürich Präsidialdepartement. Noch weniger leere Wohnungen in der Stadt Zürich[DB/OL]. (2022-08-30)[2023-07-23]. [https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen/2022/220830a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2022/220830a.html).
- [17] 贾君如, 李寅. 不只是居住——苏黎世非营利性住房建设的百年经验[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2016.
- [18] Stadt Zürich Präsidialdepartement. Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Grundsätze 24)[S/OL]. (2012-07-11)[2019-11-27]. [https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/amtliche\\_sammlung/inhaltsverzeichnis/8/841/110/1357895201061.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/amtliche_sammlung/inhaltsverzeichnis/8/841/110/1357895201061.html).
- [19] Stadt Zürich Präsidialdepartement. Wohnungsbestand[DB/OL]. (2023-01-30)[2023-07-23]. <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bauen-wohnen/gebaeude-wohnungen/wohnungsbestand.html>.
- [20] Stadt Zürich Präsidialdepartement. Bauen & Wohnen[DB/OL]. (2023-01-30)[2023-07-23]. <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bauen-wohnen.html>.
- [21] JÖRG S. Trotz rückläufigem Wohnungsbau viele neue Genossenschaftswohnungen[EB/OL]. (2020-02-04)[2023-07-23]. [https://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2020-02-04\\_Trotz-ruecklaeufigem-Wohnungsbau-viele-neue-Genossenschaftswohnungen.html](https://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2020-02-04_Trotz-ruecklaeufigem-Wohnungsbau-viele-neue-Genossenschaftswohnungen.html).
- [22] Wohnbaugenossenschaften Schweiz Regionalverband Zürich. Jahresbericht 2022[EB/OL]. (2023-05)[2023-07-23]. <https://www.wbg-zh.ch/verband-page/jahresberichte/>.
- [23] Gesellschaftsrecht (Schweiz)[S/OL]. (2018-08-15)[2020-02-07]. [https://de.wikipedia.org/wiki/Gesellschaftsrecht\\_\(Schweiz\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gesellschaftsrecht_(Schweiz)).
- [24] Bau- und Wohngenossenschaft Kraftwerk1. Über uns[EB/OL]. (2019-12)[2020-02-18]. <https://www.kraftwerk1.ch/genossenschaft/ueber-uns/>.
- [25] Stadt Zürich Finanzdepartement. Neuer Wohnraumfonds Ffür mehr bezahlbare Wohnungen[EB/OL]. (2023-05-16)[2023-09-25]. [https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/das\\_departement/medien/medienmitteilungen/2023/mai/230516a.html#:~:text=Bis%202050%20soll%20ein%20Drittel,in%20der%20Gemeindeordnung%202011%20entschieden](https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/das_departement/medien/medienmitteilungen/2023/mai/230516a.html#:~:text=Bis%202050%20soll%20ein%20Drittel,in%20der%20Gemeindeordnung%202011%20entschieden).
- [26] Baugenossenschaft mehr als wohnen. Über uns[EB/OL]. (2019-10)[2020-02-18]. <https://www.mehralswohnen.ch/genossenschaft/mehr-als-wohnen/>.
- [27] MCMMASTER J. Mehr als Wohnen[EB/OL]. (2018-09)[2020-02-18]. <https://dac.dk/en/knowledgebase/architecture/mehr-als-wohnen/>.
- [28] Stadt Zürich Präsidialdepartement. Reglement über die Festsetzung, Kontrolle und Anfechtung der Mietzinse bei den unterstützten Wohnungen (Mietzinsreglement)[S/OL]. (2009-05-27)[2020-02-07]. [https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/amtliche\\_sammlung/inhaltsverzeichnis/8/841/150.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/amtliche_sammlung/inhaltsverzeichnis/8/841/150.html).
- [29] 王思锋. 中国住宅合作社的发展变迁与现实思考——以当前住房保障为背景[J]. 理论导刊, 2011(9): 73-75.

(本文编辑: 许玫)