

市場主導的中國住房政策： 問題與挑戰

朱亞鳴

中國的住房制度改革旨在實現住房市場化、貨幣化和社會化。經過二十多年的努力，中國城市居民的住房條件有了相當改善。儘管如此，住房領域仍然存在不少問題，主要包括房價上升過快，很多居民無力承擔；房地產投資過熱，孕育泡沫風險，影響經濟的健康發展；政府宏觀調控收效甚微；經濟適用住房、廉租房政策實施不力，很多家庭面臨住房困難；住房不公平加劇等等。

中國的住房政策和住房制度改革引起國內外學者的廣泛關注。國內學者的相關討論主要集中於房價的高低與走勢，房地產發展是否健康、是否過熱、是否存在泡沫，政府的宏觀調控能否取得成效，經濟適用住房應否堅持，如何解決中低收入家庭的住房問題等現實問題。而國外學者的研究相對更加系統、更加理論化，主要集中於中國住房體制的調整，住房市場化和私有化，住房領域治理模式的轉變，住房不平等和居民的住房負擔能力等幾個方面^①。

所有這些研究都從不同角度，在某種程度上有助於理解和解決中國住房領域出現的問題。然而，既有的住房研究尚未能夠從宏觀的角度，從住房改革發展的內在邏輯去分析當前各種住房問題產生的根源。筆者認為，當前住房領域存在的各種問題是在中國經濟轉軌的大背景下住房制度改革的後果和產物。只有回顧和分析中國住房制度改革的歷程和實質，才能準確把握當前各種住房問題的根源，從而找到有效的解決方法。

本文從宏觀角度考察了中國住房制度改革的歷程及其發展邏輯，指出自實施住房改革以來中國的住房制度逐漸「新自由主義化」：政府在住房改革過程中過份強調住房市場化，忽視其在住房供應和住房保障方面的責任。這種新自由主義的住房制度和住房保障日益「剩餘化」，導致了住房領域的各種問題和風

中國經過二十多年的住房制度改革，住房領域仍然存在不少問題，加上政府宏觀調控收效甚微；經濟適用住房、廉租房政策實施不力，很多家庭面臨住房困難；住房不公平加劇等等。

* 本文的寫作得到了中山大學二期「985工程」公共管理與社會發展創新基地專項基金和中國公共行政學精品培育專項基金的資助。

險。針對當前住房領域存在的各種問題、潛在的風險和政府面臨的挑戰，文章最後會提出若干解決思路和政策建議。

一 中國住房體制轉軌：走向「新自由主義」的住房體制

新自由主義應用到住房領域就體現為公共住房私有化，市場決定住房供應，政府過去提供的各種住房福利會不斷縮小或者取消，要滿足個人的住房需求，主要依賴於自己的市場競爭力和支付能力。

新自由主義 (Neo-liberalism) 思想起源於北美和西歐。它有三種不同的解釋，即新自由主義作為政策、作為意識形態和作為可統治性 (governmentality) ② 制度架構。作為一種政策框架，新自由主義通常是指在資本全球化的背景下，新的全球化生產關係和金融體系迫使政府放棄福利國家政策，政府關注的重點不再是制訂政策保證充分就業和社會福利，而是強調經濟效率和提高國際競爭性，其結果是國家減少各種社會福利服務，重新強調市場供應以前的公共物品和服務③。新自由主義政策的中心是取消國家提供的各種社會保障，強調增加個人在市場中的競爭力④。新自由主義應用到住房領域就體現為公共住房私有化，市場決定住房供應，政府過去提供的各種住房福利會不斷縮小或者取消，要滿足個人的住房需求，主要依賴於自己的市場競爭力和支付能力。

從二十世紀50年代開始，中國逐漸建立起以單位為基礎的福利住房分配制度，國家完全承擔為城市居民提供住房的責任。中央政府通過制訂計劃分配住房建設資金，地方政府和單位獲得住房資金後建造住房，然後分配給職工。在這種國家供應住房的體制下，住房成為職工的一項權利和福利，職工只需交納名義上的租金。由於租金收入非常低廉，因此並不足以負擔住房的維修與保養費用⑤。住房福利分配制度造成房屋匱乏、居住空間小、住房質量低下、缺乏維護、住房分配不公等問題，並造成政府沉重的財政負擔⑥。隨着城市化的發展和城市人口的迅速增長，到了70年代末，中國陷入嚴重的住房危機。城市人均住房面積從建國初的人均4.6平方米減少到1978年的3.8平方米，政府無力滿足城市居民的住房需求。

中國從二十世紀70年代末期以來實行的住房市場化、社會化和貨幣化的改革，旨在將國家供應住房的福利住房分配制度轉變成為市場供應為主的供應方式，通過引入市場分配機制來提高對住房資源分配的效率。改革措施主要包括以低價出售公房和逐步提高房租。在改革存量公房的同時，政府積極推動房地產業的發展，鼓勵個人直接通過市場購房。住房的市場化和私有化改革，根本改變了中央政府、地方政府、單位和個人之間的住房責任。儘管中國住房制度改革被貼上了「漸進性改革」的標籤，住房的投資、分配、消費和管理的體制已經發生了根本性的變化。

改革前，國家扮演着雙重角色：既制訂住房政策，同時通過單位壟斷了住房的投資、建設、管理和分配，中央政府是城市住房的唯一供給者。在1980年之前，超過90%的住房投資來自於國家預算⑦。隨着改革的推進，中央政府成功地將住房供給責任交由各級政府共同承擔；地方政府被動地負擔起更多的供應

住房責任，並在住房相關政策制訂中扮演積極角色，以滿足市民住房的需求。到1988年國家在住房投資中僅承擔了16%支出，而單位卻負擔了接近52%的份額。而1998年住房貨幣化改革的啟動和實施，則進一步使住房責任從國家和單位逐漸轉移到居民個人身上。

很明顯，二十多年的住房體制改革、住房產業化，已使住房從職工的福利重新轉變為最重要的商品。住房私有化、市場化、貨幣化和社會化的實質是，政府不斷減少公共住房的提供，縮小在住房方面的開支。住房貨幣化分配政策實施以後，城市居民住房需求的滿足主要取決於個人的支付能力。毋庸置疑，整個住房改革(包括相關改革)的政策和措施，體現出新自由主義的思想和政策模式。中國住房改革的方向是住房制度的「新自由主義化」，或者說，是建立一個「新自由主義」的住房體系^⑥。

二 「剩餘性」的住房保障體制

中國「新自由主義」的住房體制體現在「剩餘性」住房保障體制上。雖然按照中國政府官方的觀點，住房公積金、經濟適用住房和廉租房共同構成了中國的住房保障制度，然而筆者以為，除了廉租房之外，住房公積金和經濟適用住房本質上屬於職工的工資收入，或者是對職工低工資的補償，其社會保障意義並不明顯。

住房公積金是一種強制性的住房儲蓄，職工及其單位按月按照職工工資的特定比例繳納用於職工將來購房、建房或者房屋大修的費用。本質上，住房公積金是在住房體制改革和經濟體制改革過程中，在職工工資仍然較低的背景下解決職工住房問題的一種制度創新。住房公積金制度的實質是職工將自己的工資統籌起來，按照權利與義務對等原則運作、有付出才有回報，促進住房問題的解決，這是一種有社會保險性質的住房金融制度。公積金在推動住房消費方面的作用，實際上是社會保險參加者的應享權利和利益返還；住房公積金並不是國家對低收入者提供的額外住房保障。

經濟適用住房同樣也不具有住房保障的意義。按照1998年《國務院關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知》，經濟適用住房是中國住房供應體系的主體，佔大多數的中低收入家庭應通過購買經濟適用住房來滿足其住房需求。經濟適用住房是實行政府指導價，按保本微利原則確定的一種為城市中低收入家庭提供的住房供應體系。政府要採取有效措施，取消各種不合理收費，特別是降低徵地和拆遷補償費，切實降低經濟適用住房的建設成本，使經濟適用住房價格與中低收入家庭的承受能力相適應，促進居民住房條件的改善，實現住房自有。經濟適用住房的利潤必須控制在3%以下。

儘管政府對經濟適用住房提供一定的補貼，但它並不是一種類似西方國家住房保障的形式。這可以從經濟適用住房計劃提出的背景和實質來加以分析。

按照中國政府官方的觀點，住房公積金、經濟適用住房和廉租房共同構成了中國的住房保障制度，然而，除了廉租房之外，住房公積金和經濟適用住房的社會保障意義並不明顯。

中國處於從計劃經濟向市場經濟轉型的過渡階段。雖然經過工資改革，職工的工資有所提高，但國有單位職工的工資水平仍普遍較低，職工無力直接從住房市場中購買商品房，而政府也無力通過工資改革一步到位地將職工的工資提高到市場化水平。在這樣的背景下，政府推行經濟適用住房政策，提供微利的、比市場價格略低的經濟性住房，以適應大部分職工有限的住房消費能力。可以說，經濟適用住房是國家在無法提供市場化的工資水平(足夠絕大多數職工從市場上解決住房問題)的情況下建立的與之相適應的一種住房供應體系。本質上，國家發展經濟適用住房是對職工低工資的補償。

在當前的住房供應體制中，廉租房是專門面對城市貧困家庭的一種具有一定的住房保障性質的住房供應機制。然而，在實際執行過程中，由於政府重視不夠，廉租房政策沒有穩定的財政來源，廉租房的覆蓋面和供應量非常有限，政策實施狀況非常差。從1998年國家提出建立廉租房保障體系的設想到2002年的四年間，全國受益群眾僅有幾千戶，其中北京798戶，包頭143戶，鄭州56戶，貴陽85戶。在遭遇經濟困難和住房困難的雙困戶中，僅有7%左右的家庭從廉租房制度中獲得好處，有的地區受益的比例僅有0.4%^⑨。和日漸擴大的低保人群相比，和成千上萬困難戶的緊迫要求相比，廉租房建設存在巨大的落差。

廉租房是專門面對城市貧困家庭的一種具有一定的住房保障性質的住房供應機制。然而，由於政府重視不夠，廉租房政策沒有穩定的財政來源，廉租房的覆蓋面和供應量非常有限，政策實施狀況非常差。

中央政府逐漸注意到城市低收入家庭的住房問題，不斷督促地方政府積極落實廉租房政策，並於2004年3月1日實施新的《城鎮最低收入家庭廉租住房管理辦法》。新辦法強化了地方政府在解決最低收入家庭住房問題中的職責和作用，明確提出政府的財政支持是建立廉租住房制度的最主要資金來源，規定住房保障標準應以滿足基本住房需要為原則，保障面積原則上不超過當地人均住房面積的60%；保障方式以發放租賃住房補貼為主，實物配租、租金核減為輔。

此後，廉租房制度的推行取得了一定的進展。截至2005年底，全國已有291個地級以上城市實施了廉租住房制度，累計用於最低收入家庭住房保障的資金為47.4億元，已有32.9萬戶最低收入家庭被納入廉租住房的保障範圍。其中，租賃補貼9.5萬戶，佔保障總戶數的28.9%；實物配租4.7萬戶，佔保障總戶數的14.3%；租金核減18.2萬戶，佔保障總戶數的55.3%；其他方式保障4,796戶，佔保障總戶數的1.5%（見表1）。

表1 2005年全國廉租住房制度實施狀況

名稱	享受廉租住房保障戶數	其中：享受			
		租賃住房補貼	實物配租	租金核減	其他
東部地區	204,877	53,352	21,293	125,822	4,410
中部地區	74,628	22,894	11,342	40,006	386
西部地區	49,120	18,637	14,582	15,901	0
全國合計	328,625	94,883	47,217	181,729	4,796

資料來源：中華人民共和國建設部：〈關於城鎮廉租住房制度建設和實施情況的通報〉（建住房[2006]63號），2006年3月29日，www.cin.gov.cn/fdcwwj/jsbwj/fdcys/200611/t20061101_19605.htm。

然而，廉租房制度仍然存在不少問題。首先，政策執行狀況尚待改進。全國仍然有70個地級以上城市沒有建立廉租住房制度。部分城市的廉租住房制度並不完善，有122個地級以上城市沒有建立嚴格的申請審批程序^⑩。其次，廉租房覆蓋範圍仍然非常小。全國各地一般僅將同時經歷經濟困難和住房困難（一般人均住房建築面積小於8平方米）的家庭納入廉租房的保障範圍，很多低收入家庭不能得到保障；再次，各地發展很不均衡。如表1所示，經濟較為發達的東部地區，廉租房政策的實施狀況較好，而經濟落後的中西部地區受到當地財政的制約，受惠人士非常有限，獲益的家庭僅佔全國獲得保障的總戶數的三分之一。最後，最重要的問題是廉租房缺乏穩定的財政來源。如表2所示，就全國平均而言，在廉租房的資金來源中，政府投資的比重還不到一半，有三分之一的資金來源於住房公積金的收益，其他的四分之一多來源於不穩定的資金。這說明，目前廉租房政策仍然沒有獲得政府足夠的重視，缺乏穩定和充足的資金。住房公積金的收益本應歸參加者享有和受惠，但政府將公積金的收益用於解決城市貧困家庭的住房問題，其實質是將政府保障貧困家庭住房的責任轉嫁給社會。

整個住房制度改革的方向是建立一個完全依賴市場的「新自由主義」住房體系。政府努力將自己在住房供應方面的責任縮小到極點，住房政策的覆蓋面甚至小於高度市場化的國家在住房供應方面扮演的角色：滿足低收入家庭的基本住房需求。

表2 2005年廉租房的資金來源，單位：萬元

名稱	廉租房資金 總額	其中：來自		
		財政預算	公積金增值收益	其他
東部地區	338,388.9	130,139 (38.5%)	124,957 (36.9%)	83,293 (24.6%)
中部地區	67,148	13,369 (19.9%)	17,702 (26.4%)	36,078 (53.7%)
西部地區	68,877	56,510 (82.1%)	8,001 (11.6%)	4,366 (6.3%)
全國合計	474,414.5	200,018 (42.1%)	150,660 (31.8%)	123,737 (26.1%)

資料來源：中華人民共和國建設部：〈關於城鎮廉租住房制度建設和實施情況的通報〉。

綜上所述，隨着住房制度的變革，中國政府雖然提出了一套解決中低收入家庭住房問題的政策框架，但是這些制度安排的實施，主要依賴職工的工資收入，或者對職工低工資的補償，而不是來源於政府的保障性住房補貼。廉租房制度雖然具有一定的保障性質，但卻因覆蓋面非常小，沒有穩定的資金來源，實施狀況差而作用有限。所有這些表明，整個住房制度改革的方向是建立一個完全依賴市場的「新自由主義」住房體系。中國政府事實上努力將自己在住房供應方面的責任縮小到極點，住房政策的覆蓋面甚至小於高度市場化的國家在住房供應方面扮演的角色：滿足低收入家庭的基本住房需求。

三 住房領域的問題、挑戰與潛在的危機

經過二十多年的努力，中國城鎮居民的居住環境有了顯著的改善。2005年底，全國城鎮房屋建築面積164.51億平方米，其中住宅建築面積107.69億平方

米，佔房屋建築面積的比重為65.46%。城鎮居民人均住宅建築面積26.11平方米，其中東部地區28平方米，中部地區23.9平方米，西部地區25.24平方米，城鎮戶均住宅建築面積83.2平方米，戶均成套住宅套數0.85套；全國城鎮私有住宅建築面積87.9億平方米，住宅私有率為81.62%^⑩。城市居民的住房消費正在從生存型向舒適型轉變。

中國住房制度改革以推動權力下放的住房供應為特徵，效果顯著，影響深遠。從改革的初始目標即增加住房投資和生產、解決嚴重的住房短缺來看，住房改革取得顯著成就^⑪。改革使城市居民在住房消費方式方面獲得更大的選擇權。人們可以購買公有住房(居住公房的人)或者市場商品房，或者租住公房或私房^⑫。他們可以選擇自己喜歡的地段、套型、裝修風格等等。大多數中國城市居民在住房改革過程中從單位購買了廉價房屋，擁有了住房的全部或者部分產權。改革以來形成的新的城市產權機制增強了城市居民的安全感^⑬，鞏固了城市居民新獲得的自由權利。

儘管住房制度改革取得如此巨大的成就，當前住房領域的問題仍然嚴重。首先表現為房價太高，大多數居民無力購置住房。表3是關於1997年以來全國商品房平均銷售價格的變化情況，從中可見，2000年以來商品房價格一直呈上升勢態，而且上升速度愈來愈快。又如表4所示，2004年，上海(購買一套70平方米住房)的房價與家庭收入比達到18，北京、杭州、廣州等城市的房價收入比都超

住房改革使城市居民在住房消費方式方面獲得更大的選擇權。人們可以購買公有住房或者市場商品房，或者租住公房或私房。他們可以選擇自己喜歡的地段、套型、裝修風格等等。

表3 全國商品房銷售價格

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
商品房平均銷售價格(元/平方米)	1,997	2,063	2,053	2,112	2,170	2,250	2,359	2,778	3,168	3,342*
同比增長率	—	3.2%	-0.5%	2.9%	2.7%	3.6%	4.8%	17.8%	14%	5.5%

資料來源：中華人民共和國國家統計局：《中國統計年鑒》(2006年)，電子版，第六章(北京：中國統計出版社，2006)；2006年數據引自中華人民共和國國家統計局：《中華人民共和國2006年國民經濟和社會發展統計公報》，2007年2月28日，www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20070228_402387821.htm，增長率為筆者計算所得。

* 為70個大中城市房屋銷售價格

表4 2004年主要城市房價收入比

城市	商品房價格 (元/平方米)	家庭可支配收入 (元)	房價收入比 (購買70平方米商品房)
上海	8,627	16,683	18.09
杭州	7,210	14,565	17.32
北京	6,232	15,638	13.94
深圳	6,037	27,596	7.65
廣州	5,660	16,884	11.73

資料來源：根據<http://news.soufun.com/2005-03-24/389844.htm>相關資料整理。

過11，遠遠高於國際上住房收入比一般在3至6之間的標準。如果考慮到中國在醫療、教育、退休等方面的社會保障體系尚不完善，大部分居民必須透過儲蓄以獲得這些社會福利和服務，他們的住房支付能力則更加有限。顯然，當前的房價已經超過了普通居民能夠負擔的程度。儘管近兩年來，中央政府實行地產新政，試圖通過宏觀調控穩定房價，但收效甚微。統計顯示，2006年7月全國房價仍然普遍上漲。70個大中城市房屋銷售價格同比上漲6.7%，其中，深圳、北京等城市漲幅超過10%；同時，二手房的房價漲幅也達到4%^⑮。

其次，住房不平等問題更形嚴重。羅根 (John R. Logan) 及其同事們的研究表明，住房改革受益者往往是政治地位較高、社會經濟條件較好的人群，或者是那些在擁有較大組織權力的單位工作的職工，舊的福利住房體制所帶來的不平等甚至在住房市場化改革中得到了加強^⑯。李健正指出，儘管從1979年以來城市居住條件確實獲得較大改善，但是住房改革忽略了極為重要的分配不公正問題^⑰。改革的主要策略是公房向現有住戶作優惠銷售，這種做法只能使單位間的住房不平等為人們所忽視和遺忘，而並非真正消除人們之間住房利益的差別^⑱。實際上，在舊的住房體制下，那些獲得公房的人成為新政策的受益者，住房制度改革並未觸及住房面積和住房條件方面的不平等，相反使住房分配不公的問題更形嚴重^⑲。住房不平等隨着二手市場的開放而轉化成為居民家庭財富的分配不公。顯然，僅僅引入市場機制本身不足以補救社會主義住房分配體制帶來的種種弊端^⑳。學者們警告，如果住房不平等問題得不到很好解決，可能會導致社會不穩定^㉑。

再次，住房市場投資過熱，增長過快，市場供應不合理，孕育地產泡沫和金融風險。從表5可以看出，2004年全國房地產投資額是13,158億元，這一數字是1998年的3倍多。房地產投資的年增長率從1998年的13.7%迅速提高到2003、2004年的30%左右，平均增長率超過20%。與此同時，房地產投資額佔同期全社

住房改革忽略了極為重要的分配不公正問題。實際上，在舊的住房體制下，那些獲得公房的人成為新政策的受益者，住房制度改革並未觸及住房面積和住房條件方面的不平等，相反使住房分配不公的問題更形嚴重。

表5 全國房地產開發建設完成投資額

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (1-6月)
全國房地產投資額 (億元)	4,984	6,344	7,790	1,0153	13,158	15,909	19,382	9,887
同比增長率	21.4%	27.2%	22.7%	30.3%	29.5%	20.9%	21.8%	28.5%
全社會固定資產 投資額(億元)	32,917	37,213	43,500	55,567	70,477	88,774	109,870	54,168
房地產投資額佔同期 全社會固定資產投資比率	15.1%	17%	17.9%	18.3%	18.6%	17.9%	17.6%	18.2%

資料來源：中華人民共和國國家統計局：《中國統計年鑒》(2006年)，電子版，第六章；中華人民共和國國家統計局：《中華人民共和國2006年國民經濟和社會發展統計公報》；2007年進度統計數據引自中華人民共和國國家統計局綜合司：〈上半年全社會固定資產投資同比增長25.9%〉，2007年7月20日，http://210.72.32.26/tjfx/jdfx/t20070720_402419300.htm。

會固定資產投資的比重，也從1997、1998年的12%迅速提高到近些年的20%左右。住房投資的高速增長，一方面反映政府通過房地產業帶動經濟增長的政策偏好；另一方面，住房投資過熱使整個國民經濟發展過份依賴房地產業的發展，金融信貸風險增大，經濟產業結構協調等問題迅速凸現，各種能源、電力、建材等基本生產材料普遍快速漲價，都不利於中國經濟的持續、穩定發展。有學者甚至警告房地產有可能「要挾整個中國經濟」^②。儘管國家通過一系列宏觀調控措施，試圖遏制過熱的房地產投資，但2007年前兩季度，全國完成房地產開發投資9,887億元，同比增長28.5%，投資過熱的勢頭並沒有遏止。

與房地產投資過熱聯繫在一起的，是中國房地產投資結構的不合理。房地產開發商主要投資在高檔、大面積的豪宅和別墅，普通的商品房供應嚴重不足。2006年一季度，全國完成商品住宅投資1,888億元，增長23.1%。但是其中經濟適用住房投資僅為62億元，增長2.6%，遠遠落後於商品住宅的投資增長速度。在24個大中城市裏，每套120平方米以下的住房佔商品房面積的比重還不到50%^③。很明顯，普通居民家庭需要的中小戶型、中低價位住房供應嚴重不足，房地產市場供給的結構性矛盾仍然非常突出。高企的房價，扭曲的住房供應，一方面導致全國成千上萬家庭面臨各種住房困難，另一方面出現大量的商品房空置銷售不出去的情況。截至2006年7月底，全國商品房空置面積達到1.21億平方米，同比增長14.4%^④。

飆高的房價、遏制不住的房地產投資過熱和大量空置的商品房同時並存的現象，表明中國當前的房地產發展孕育着泡沫，至少在很大程度上存在着泡沫經濟的危險。而房地產業對國民經濟的重要性以及中國房地產業的發展，不論從住房供應還是住房消費方面，都依賴於國有銀行的事實更進一步提出警示：房地產的泡沫可能引起財政金融危機和整個國民經濟動蕩的風險。

最後，中國的城市發展面臨着城市貧困加劇與貧困人群的住房問題的挑戰。2004年初，中國城市約有2,182.5萬名城市居民的家庭人均收入低於當地城市居民最低生活保障的標準。即使在中國最大的兩個城市北京和上海，當地的城鎮特困家庭都超過了10,000戶。這些家庭的人均月收入不僅低於城市最低線，家庭人均居住面積都不足5平方米^⑤。即使按照目前中國官方較低的住房保障範圍，要解決這些具有城市戶籍的、官方認可的城市貧困家庭的住房問題也是非常大的挑戰。截至2005年底，全國得到廉租房的總戶數不到33萬，僅為需要救助人口的百分之五左右，這包括大量城市流動人口。根據國家統計局的調查，2005年全國流動人口為14,735萬人^⑥，其中絕大部分是農村進城務工人員。儘管流動人口對中國國民經濟的發展做出了很大貢獻，但現有的住房保障政策僅僅覆蓋了官方承認的城市貧困人群，而大多數貧困者尤其是進城務工的農民工被排除在外^⑦。

學者們指出，市場化的住房體系會增加城市貧困、社會兩極化和空間分化^⑧。如果包括農民工在內的城市貧困人群的住房問題不能被妥善地解決，中國可能會出現社會動蕩^⑨。隨着中國加入世界貿易組織，更深入地融入全球經濟體系之

學者們指出，市場化的住房體系會增加城市貧困、社會兩極化和空間分化。如果包括農民工在內的城市貧困人群的住房問題不能被妥善地解決，中國可能會出現社會動蕩。

中，社會分化勢必更加嚴重，解決住房保障問題變得更加緊迫。社會廉租房和其他住房保障制度必須盡快提上政府的議事議程。

四 解決當前住房領域諸問題的若干思考

二十多年住房改革和房地產業的迅速發展，在很大程度上改善了中國城市大多數居民的居住條件。中國住房領域的主要問題從一般性的住房短缺，過渡到高價住房的過度供給，以及滿足低收入家庭的社會性住房嚴重不足的狀況。住房問題的本質從改革前的住房供應不足，轉變成為居民住房負擔能力不足。房地產投資過熱、房價上漲過快、住房供應結構失衡、投資性住房消費不斷增加等現象，都表明中國的住房領域問題嚴重，可能孕育很大的地產泡沫，對中國宏觀經濟的健康發展構成了很大的威脅。要縮小住房不平等，滿足中低收入家庭的住房需求，遏制住房投資過熱，穩定房價，實現房地產的軟著陸，筆者提出以下的建議性措施：

首先，制訂《住房法》或者類似法律，明確規定政府在住房供應，尤其是中低收入家庭基本住房需求保障方面的責任，做出相應的政策安排，並清楚列明財政來源。最近，國土資源部門規定將5%的土地出讓收入用於解決中低收入家庭的住房問題是一個進步，但這個比例顯然過低。筆者建議以20%到30%的土地出讓金和30%左右的房地產相關稅收作為實現住房保障的穩定財政來源，真正落實保障公民的居住權。

儘管保證國民經濟的持續、健康和穩定發展非常重要，但政府在住房領域的責任和作用不應該僅僅是促進房地產經濟的發展，而更應該關心中低收入家庭住房問題的解決，履行政府在住房保障方面的職責。為此，筆者建議政府設立住房保障部，強化政府滿足中低收入家庭基本住房需求的保障職責，直接負責保障性住房的建設、開發、管理與分配。政府不能只關注房地產政策，而應該強化作為社會政策的住房(保障)政策。

其次，開放住房政策決策過程，打開住房政策網絡。目前住房領域的決策過程比較封閉，主要包括政府相關部門、開發商、銀行等政策活動者，而利益攸關的擁有不同住房條件、住房需求和住房消費能力的普通居民則被排除在政策的決策和執行之外。深圳市居民鄒濤發起的不買房行動就是購房者(包括潛在購房者)參與政策領域途徑缺失的證據和理性的行動回應。借鑒其他國家的實踐經驗，筆者主張住房政策的決策和執行應該容納不同利益主體，允許不同利益表達自己的意見，積極鼓勵和吸納非營利機構和志願團體參與政策的討論、決策和執行。政府對待類似不買房行動、合作建房運動，應該持理解、允許，甚至鼓勵的態度。只有開放的、民主的決策過程才能推動各方利益的博弈、協調和妥協，增強政策的合理性、合法性和可執行性。只有打破封閉的住房政策網絡，才能根本解決住房領域的主要問題^⑩。

政府、非營利機構、志願團體和慈善機構、住房合作社(合作建房運動)和個人都應該成為住房供應的主體。政府應對非營利性和微利的住房開發，在土地供應、稅收等方面提供各種優惠條件，切實鼓勵社會力量通過自身努力，解決住房問題。

再次，住房供應和開發模式應該多樣化。雖然在市場經濟條件下房地產開發商是主要的住房供應者，但在任何國家它們都不是唯一的住房提供者。政府、非營利機構、志願團體和慈善機構、住房合作社(合作建房運動)和個人都應該成為住房供應的主體。政府應該鼓勵住房建設多元化，無論開發商、住房合作社還是個人，只要其住房開發與建設符合政府的城市發展規劃和相關法律、規定，都應該允許和鼓勵。國際經驗表明，合作建房、互助建房都是解決住房問題的可行途徑。政府應對非營利性和微利的住房開發，在土地供應、稅收等方面提供各種優惠條件，切實鼓勵社會力量通過自身努力，解決住房問題。

此外，保障性住房一般應由政府 and 志願機構提供^⑩。因此，中國的經濟適用住房應該由國家投資，非營利機構負責運作，並建立完善的申請和內部轉讓制度。建議經濟適用住房一般只在中低收入階層內部轉讓，對交易的收益實行國家與所有人之間的合理分配，以實現中低收入家庭實現擁有住房的理想。另外，國家應該增加廉租房的供應。租賃應該成為主要的住房供應體系形式。只有鼓勵各種力量參與住房供應，才能滿足不同收入家庭的不同住房需求，建立起合理的住房梯級消費。

總之，開放住房政策決策過程，實現住房供應的多元化，是解決當前扭曲的房地產市場和滿足不同層次家庭住房需求的必由之路和根本途徑。

註釋

① 關於國外中國住房研究的述評，參見朱亞鵬：〈國外中國住房政策研究：述評與啟示〉，《學術研究》，2006年第7期，頁67-72。

②③ Wendy Larner, "Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality", *Studies in Political Economy*, no. 63 (2000): 5-25.

④ David Ranney, *Global Decisions, Local Collisions: Urban Life in the New World Order* (Philadelphia: Temple University Press, 2003).

⑤ Aimin Chen, "China's Urban Housing Market Development: Problems and Prospects", *Journal of Contemporary China* 7, no. 17 (1998): 43-60.

⑥ Ya Ping Wang and Alan Murie, *Housing Policy and Practice in China* (New York: St. Martin's Press, 1999); Victor N. Shaw, "Urban Housing Reform in China", *Habitat International* 21, no. 2 (1997): 199-212.

⑦ Jieming Zhu, "The Changing Mode of Housing Provision in Transitional China", *Urban Affairs Review* 35, no. 4 (2000): 502-19.

⑧⑨ James Lee and Yapeng Zhu, "Urban Governance, Neoliberalism and Housing Reform in China", *The Pacific Review* 19, no. 1 (2006): 39-61.

⑩ 李斌、孫玉波：〈中國過半大中城市仍未建立廉租房制度〉，《中國建設報》，2002年8月7日。

⑪ 謝然浩：〈中國逐步擴大廉租房覆蓋面〉，《經濟日報》，2006年7月21日。

⑫ 建設部：〈2005年城鎮房屋概況統計公報〉，見www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20060704_402334879.htm。

- ⑫⑯ Fulong Wu, "Changes in the Structure of Public Housing Provision in Urban China", *Urban Studies* 33, no. 9 (1996): 1601-27.
- ⑬ Youqin Huang and William A. V. Clark, "Housing Tenure Choice in Transitional Urban China: A Multilevel Analysis", *Urban Studies* 39, no. 1 (2002): 7-32.
- ⑭ Deborah Davis, "The Non-economic Consequences of Chinese Urban Housing Reforms", paper presented at the International Conference "Managing Housing and Social Change: Building Social Cohesion, Accommodating Diversity", 16-18 April 2001 (Hong Kong: Center for Comparative Public Management and Social Policy, City University of Hong Kong).
- ⑮⑰ 陸純：〈2006年7月北京房價漲幅全國第二〉，《北京青年報》，2006年8月16日。
- ⑱ John R. Logan, Yanjie Bian, and Fuqin Bian, "Housing Inequality in Urban China in the 1990s", *International Journal of Urban and Regional Research* 23, no. 1 (1999): 7-25.
- ⑲ James Lee, "From Welfare Housing to Home Ownership: The Dilemma of China's Housing Reform", *Housing Studies* 15, no. 1 (2000): 61-76.
- ⑳ 邊燕杰等：〈「單位制」與住房商品化〉，《社會學研究》，1996年第1期，頁83-95。
- ㉑ 請參閱John R. Logan, Yanjie Bian, and Fuqin Bian, "Housing Inequality in Urban China in the 1990s", 7-25; James Lee, "From Welfare Housing to Home Ownership", 61-76; Xing Quan Zhang, *Privatisation: A Study of Housing Policy in Urban China* (New York: Nova Science Publishers, 1998); Min Zhou and John R. Logan, "Market Transition and the Commodification of Housing in Urban China", *International Journal of Urban and Regional Research* 20, no. 3 (1996): 400-21.
- ㉒ 請參閱John R. Logan, Yanjie Bian, and Fuqin Bian, "Housing Inequality in Urban China in the 1990s", 7-25; James Lee, "From Welfare Housing to Home Ownership", 61-76.
- ㉓ 易憲容：〈謹防房地產業挾整個中國經濟〉，《國際金融報》，2004年7月30日。
- ㉔ 李成剛：〈截止到2006年7月底，中國商品房空置面積同比增長14.4%〉，《中國經濟時報》，2006年8月18日。
- ㉕ 韓潔：〈中國政府高度關注最低收入家庭住房困難〉，<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/china/zgkx/200402101017.htm>。
- ㉖ 中華人民共和國國家統計局：《2005年全國1%人口抽樣調查主要數據公報》，2006年3月16日，www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20060316_402310923.htm。
- ㉗ Ya Ping Wang, "Housing Reform and Its Impacts on the Urban Poor in China", *Housing Studies* 15, no. 6 (2000): 845-64.
- ㉘ On-kwok Lai, "Governance and the Housing Question in a Transitional Economy, the Political Economy of Housing Policy in China Reconsidered", *Habitat International* 22, no. 3 (1998): 231-43.
- ㉙ 朱亞鵬、涂鋒：〈從政策網絡視角看中國房地產與住房政策〉，載白鋼、史衛民主編：《中國公共政策分析(2006年卷)》(北京：中國社會科學出版社，2006)，頁162-76。
- ㉚ John F. Doling, *Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialized Countries* (New York: St. Martin's Press, 1997).

朱亞鵬 廣州中山大學政治與公共事務管理學院／行政管理研究中心副教授，主要從事公共政策方面的研究。