

批評與回應

市場轉型背景下的中國住房政策

——回應易憲容

● 朱亞鵬

易憲容似乎將中國住房領域問題及政府相應住房政策的討論，僅從房地產業發展的經濟學角度回應筆者。相反，當前中國住房領域問題重重的主要原因在於政府忽視了住房作為人們的生活必需品的屬性和住房政策的社會政策維度。

拙文〈市場主導的中國住房政策：問題與挑戰〉(本刊2007年12月號)認為，經過近三十年的改革，中國的住房制度逐漸市場化、貨幣化和社會化，政府大大縮小了其在住房供應和保障方面的責任，絕大多數中國公民不得不依賴自身的努力去滿足住房需求，因此，中國的住房制度具有新自由主義的特徵。這些觀點得到不少學者的關注，易憲容、顧則徐兩位先生均給予回應和批評(分別見本刊2008年2月號，頁112-16、160-61)。筆者在此對兩位學者的批評指正深表謝意，非常樂意接受他們一些非常深刻、有見地的觀點，如易憲容指出：雖然中國房地產產品市場化了，但房地產市場要素還是非市場化的；住房制度改革加劇了財富的分配不公，這是導致當前許多房地產問題的根源。顧則徐則指出中國的「新自由主義」具有政府主導的色彩，弱化了「新自由主義」良性的一面，擴大了「新自由主義」惡性的一面。

在接受、吸納兩位學者的上述觀點之外，對於易憲容對拙文的主要批

評，即中國的住房制度沒有市場化，中國的住房市場既不是新自由主義，也不是計劃經濟，住房問題的解決可以採取20%的居民買商品房、10%的居民住政府提供的廉租房、其餘的70%居民購買可負擔住房的理想模式等觀點，筆者有不同看法，故不揣淺薄，談談自己的幾點看法。

第一、住房政策不等於房地產產業政策或房地產經濟政策。

廣義的住房政策包括房地產經濟政策，但一般更加強調政府如何干預住房市場來解決相關的各種社會問題，故具有社會政策的屬性。政府干預的方式各種各樣皆有，如美國政府主要採取稅收減免、發展可負擔住房等方式；英國着重發展社會廉租房及發揮非營利機構在住房供應中的積極作用；瑞典等國則發展住房合作社。易憲容對拙文的回應似乎將筆者對中國住房領域問題及政府相應住房政策(尤其在社會政策意義上)的討論割裂開來，僅從房地產業發展的經濟學角

度進行回應。他批評筆者關於中國住房體系具有新自由主義的特徵的觀點，認為「中國的房地產政策既不是新自由主義，也不是計劃經濟，而是在轉軌過程中利益關係沒有理順的不公平、不公正的財富分配機制」。這無疑將住房政策縮小為房地產經濟發展模式了。

與此相反，筆者認為當前中國住房領域問題重重的主要原因，恰恰就在於政府將住房政策片面界定為房地產經濟的發展問題，而忽視了住房作為人們的生活必需品的屬性和住房政策的社會政策維度。因而，要解決中國的住房問題，不能僅僅將住房當作經濟問題，僅從經濟學角度進行思考和設計對策，而應該從住房問題產生的制度背景和住房政策形成的過程尋找解決思路。

第二、中國住房改革的方向和實際後果都是住房市場化。

改革之前，中國實行單位制基礎上的福利住房分配制度。在該制度中，住房主要被視為消費品和職工的福利，政府對住房的投資嚴重不足，導致嚴重短缺，此外住房不平等、住房質量差、住房分配腐敗等問題也比較嚴重。即便如此，隨着中國人口的迅速增加，政府愈來愈無力承受住房福利化的財政負擔。

中國住房改革的主要目標，旨在將改革前以公有、高福利、租賃制、按照行政級別分配為特徵的福利住房制度逐漸轉變為市場化取向的住房制度。房地產業由此從無到有，從小到大，持續迅速發展。住房已經從計劃經濟時代職工的福利品、消費品，逐漸轉為普通家庭最大宗的商品、投資品。而房地產業的發展也徹底解決了

改革之前的住房供應不足問題，使民眾在住房佔有方式、住房大小、區位、質量、朝向、裝修風格等方面享有非常大的選擇餘地，城鎮居民的住房水平有了相對大的改善。可見，中國住房改革的方向和實際後果之一就是實現了住房的市場化分配，儘管正如易憲容所言，中國房地產市場還存在缺陷，尚需完善。

第三，市場轉型背景下政府在住房政策上的責任發生轉變。

如易憲容指出，中國房地產產品市場化了，而房地產要素還是非市場化的；住房市場是一種利益關係沒有理順的不公平、不公正的財富分配機制。之所以存在這種情況，主要是因為中國特殊的市場轉型模式。與蘇聯和東歐國家的經驗不同，中國的市場轉型是在沒有進行政治體制變革的背景下進行的，計劃經濟時代的路徑依賴使得中國的許多市場要素依然受到政府的影響和控制，市場化程度不足；同時，舊體制下的受益階層仍然能夠利用自己的資源和權力在市場化轉型過程中鞏固和擴大自己的利益。

住房領域的情況就是如此。政府通過低價出售公房，不僅鞏固和擴大了既得利益者的利益，而且通過允許已售公房入市交易，使計劃經濟時期和房改過程中形成的住房不平等轉化為居民收入和財富的不平等，並使城市居民在住房市場中處於不平等的地位。在房改過程以非常低廉的價格獲得住房的人能夠在住房市場發展中有更多機會投資房地產獲利，相反，改革前沒有得到住房的人不僅要接受以前住房分配不公的現實，還要接受房價因為投資需求而不斷攀升的高房價之苦。加之，中國房地產市場在特殊

中國住房改革的主要目標，旨在將改革前以公有、高福利、租賃制、按照行政級別分配為特徵的福利住房制度逐漸轉變為市場化取向的住房制度。可見，中國住房改革的方向和實際後果之一就是實現了住房的市場化分配。

新自由主義住房政策的特徵體現為公共住房私有化，市場決定住房供應。中國政府在住房保障方面承擔的責任減少，甚至較最具新自由主義色彩的美國為甚。正是在這個意義上，中國的住房體系具有新自由主義的特徵。

市場化轉型模式下市場化的程度不高，競爭不充分，房價背離價值。在這種背景下，很多中低收入家庭要受到計劃體制和市場機制的雙重剝奪。這才是中國住房領域存在的各種問題的制度根源。

同時，中國作為發展中國家，面臨經濟全球化的挑戰，勢必要強調經濟效率和國際競爭性，政府不得不在改革過程中縮減各種社會福利。住房改革領域的情況就是如此。通過住房制度改革，政府大大地縮減了其在滿足居民住房需求方面的責任。雖然中國政府建立了包括住房公積金、經濟適用房和廉租房制度的住房政策框架，但正如筆者所述，只有廉租房制度具有較明顯的社會保障意義。然而，據官方統計數據，到2006年底，全國實際享受過廉租住房政策的家庭僅有26.8萬戶，佔400萬戶低保住房困難家庭的6.7%，佔低收入住房困難家庭的2.7%，佔全國城市家庭的0.15%^①，可謂杯水車薪。

雖然學界對「新自由主義」有不同的理解，但在政策領域一般指政府取消國家提供的社會保障，強調增加個人在市場中的競爭力。新自由主義住房政策的特徵體現為公共住房私有化，市場決定住房供應。中國政府在住房保障方面承擔的責任減少，甚至較最具新自由主義色彩的美國為甚。正是在這個意義上，筆者認為中國的住房體系具有新自由主義的特徵。

第四，中國住房問題的根源之一在於過份強調其經濟層面、忽略其社會層面。

當前中國的住房問題主要表現為房地產投資過熱、房價上漲過快、住房供應結構失衡、住房不平等加劇，

以及很多居民無力解決住房問題。由於房地產業發展健康與否對中國經濟發展、社會和諧，乃至政治穩定都有很大影響，在很大程度上，政府和社會都不願看到房地產業大起大落。在這個意義上，房地產的確挾了中國經濟、挾持了中國政府。

當前中國住房領域存在的問題有着非常複雜的原因，除了上述中國市場化水平還不夠高的因素之外，筆者認為，最重要的原因就在於政府過份強調房地產對經濟的拉動作用，逐漸建立起住房市場化範式，其特點是：(1) 住房被看作是商品和投資，主要通過市場獲得，政府鼓勵個人和企業從事房地產開發和住房購買；(2) 住房領域各項政策的根本目標在於推動房地產經濟的發展。政府希望通過鼓勵住房消費，推動房地產業和相關產業的發展；中低收入家庭住房需求問題相對被忽視；(3) 政府主要採用建立市場和財政與金融性政策工具來實現政策目標。

推動住房的私有化、商品化和社會化是政府的主要策略。一方面，政府不斷提高公房的租金並以向職工出售公房的方式，即通過私有化和使用者付費的手段，改革福利住房分配制度，減少政府的財政負擔；另一方面，政府提供住房補貼或減免稅項等優惠措施，鼓勵房地產開發投資與住房消費。

住房市場化範式之所以能夠隨着住房改革進程確立、延續，是因為在住房領域裏形成了主要包括以從房地產發展中獲益的國家建設主管部門、財稅部門、國土資源管理部門，以及追求經濟增長和政績的地方政府、開發商、地產中介等主體構成的較為封閉的政策網絡。大致而言，這些主體以房地產發展為中心，趨於從推動和

維護經濟增長這個角度來定義與住房相關的政策。它們彼此之間形成一定的利益勾聯，壟斷了相關政策的決策過程，排斥了住房政策的社會保障屬性。

簡言之，中國住房政策的主要弊端在於，將具有社會政策屬性的住房政策完全等同於經濟產業的房地產政策。

第五，中國住房問題的解決思路與出路在於強化其社會層面。

針對當前中國住房領域的主要問題，易憲容呼籲建立政府調控下的房地產市場，建立起一個包括三部分的房地產發展模式：(1) 20%開放的、由市場定價的商品房市場，這個市場既是投資品又是消費品；(2) 70%為居民提供可負擔住房的消費品市場；(3) 10%完全由政府分配的廉租房。也就是說，讓90%有經濟能力的居民通過市場解決住房問題，政府只負擔最低收入家庭的住房需求。顯然，這是個理想的圖景。然而，筆者認為這個建議太過理想化，缺乏操作性。

首先，如何區分住房的投資市場和消費市場？和普通消費品相比，住房具有特殊屬性。它既是生活必需品，也是一種耐用品，具有保值性；它還是投資品，具有交易價值。住房的這種多重屬性使得政府實際無法界定居民購買房屋是為了投資還是消費，因而，更難在實踐中人為地將統一的住房市場分割為投資品市場和消費品市場。

其次，即使能夠區分投資品市場和消費品市場，如何使房價低到讓70%的家庭能夠負擔得起呢？對此，易憲容提出政府主要通過宏觀經濟調控而不是直接干涉房地產市場的方式來實現，即主要通過政府信貸政策、

稅收政策、住房規劃政策等調控方式來達到政策目標，反對擴建經濟適用房和廉租房。對此，筆者覺得過於理想化。事實上，從2004到2007年，中國政府已經綜合使用了稅收、信貸、土地調控，甚至行政規制等各種政策工具(近期也在試點徵收物業稅)，但實際的效果並不明顯。

根據政策工具選擇方面的相關理論，當財政、金融、信貸等政策工具實施效果不彰時，採取國家直接供應，甚至規制的手段是必要和可行的。所以筆者提出建設一定數量的經濟適用房和廉租房來平抑房價，切實有效解決低收入家庭的住房問題。

如前所述，與易憲容將住房問題解讀為經濟問題不同，筆者認為中國住房問題的主要根源在於，住房領域形成了支持從經濟發展角度定義住房政策，支持房地產發展，忽視住房保障屬性的封閉的政策網絡。因此，筆者認為，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。解決中國住房問題的根本出路在於改變片面強調經濟發展的政策目標，學習和接受各種新思想、新觀念，選擇多元化的政策工具，推動住房政策新範式的建立，破解目前中國住房領域的迷局。

中國住房問題的主要根源在於，住房領域形成了支持從經濟發展角度定義住房政策，支持房地產發展，忽視住房保障屬性的封閉的政策網絡。因此，政府不能只關注房地產政策，而應強化作為社會政策的住房(保障)政策。

註釋

① 中華人民共和國建設部：〈堅持以人為本 加強住房保障，努力解決城市低收入家庭住房困難〉，2007年8月30日，www.china.com.cn/ch-xinwen/content/news070830-2.htm。

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。