

中国住房改革制度的分割性^{*}

李 斌

Abstract: Housing policies in China cities have experienced many changes since 1980s. The original systems of the little-step rent increases, selling houses with subsidies have developed into the policies of building different ranks of houses to various income people. Now the Chinese government has built a complex systems of selling-and-buying-houses, which include the policies of commodity housing, small-interests housing, cost housing, and standard housing. To deal with the problems of commodity housing, work unit housing, bureau housing, and resettlement housing, Chinese government have built a wide range of policies on housing reform that cover the following key areas: housing Provident Fund system, the sale of public housing with subsidies, rent increases with subsidies, Economic and Comfortable Housing, housing monetarisation, and social rental housing. The purpose of policies is to reiterate the justice and efficiency. But having examined the housing reformed policies, one can find out that each of the policy got a function of social fragmentation, the result of which benefits the urban elites. Housing reform is enforcing the inequality from market economy. The problems of justice in the housing reform should be focused on.

自1979年中国开始经济改革以来,中国的住房制度经历了多次变化。从最初的小步提租、补贴售房,发展到现在的针对不同收入层次的人建造不同档次的住宅,并分别实施商品房、微利房、平价房和标准房的政策。对于人数并不很多的高收入者,规定他们只能通过市场去购买商品房,房价随行就市。对于广大中低收入者,由于目前的市场房价大大超出了他们的经济承受能力,就在政策上给予微利房、平价房或标准价房的照顾。这种逐步形成的房改政策对中国住房的建设速度的提升起到了重要的作用。但是与此相伴的是住房市场出现了严重的分割性导向:群体间的住房条件差异提升,空间上的群体隔离加强。这种隔离一方面是由于居民的货币支付能力差异造成的,但是更为重要的一方面还是由于不同的准入机制导致了群体间的制度性受益差异。从受益的角度分析,中国的房改政策更有利于社会上层,它加速了中国的贫富分化,强化了中国社会的贫富分割。

一、住房制度改革思路

由于种种历史原因,单位所有制的福利性实物分配式住房制度已经走到尽头。1980年4月邓小平对中央有关负责人说,“要考虑城市建筑住宅、分配房屋等一系列政策。城镇居民可

* 本论文得到李强教授的悉心指导,在此表示感谢!

以购买房屋,也可以自己盖。不但新房子可以出售,老房子也可以出售……”(张泓铭等,1998:47)由此揭开了中国住房改革的序幕。随后,我国政府确定了住宅商品化的思路:(1)“提租补贴”,建立住房基金,促进居民个人买房、建房的模式;(2)以优惠价出售旧公房,建立住宅基金,促进提租,发展个人建房模式;(3)从新增量的住房制度改革入手,通过推行新建公房、向个人出售和“新房新租”,带动现存量的住房制度改革;(4)小步提租、无补贴思路;(5)“以息抵租”模式。根据住宅的价值和使用状况由住户向产权单位缴纳抵押金,用抵押金的利息冲抵房租;(6)“小补提租,双向负担,新建住宅资金统筹”的思路;(7)现有住房的“小步渐进”式改革与新增住房的“大步就位”式改革相结合的思路。对旧、新住房分别对待(Chu & Kwok, 1990: 179—180)。在实践中,则遵循“摸着石头过河”的改革原则:(1)试行城市公有住宅补贴出售给个人的办法。1982年,在常州、四平、郑州、沙市4个城市首先进行新建的公有住宅补贴出售试点,即“由国家、企业补贴三分之二,个人拿三分之一”。这种方式后又在北京、天津、上海和23个省、自治区80多个城市试点;(2)对鸳鸯楼实行新房新租;(3)国家新建住宅和旧有住宅都可以出售给个人(中国城市住宅问题研究会、住宅社会学学术委员会编,1991:184)。

实践表明,上述住房改革思路只关注了经济和理性层面,注意的是房改既定目标,货币化的成功与否,却没能很好地从社会政策的角度对房改整个过程以及由此产生的结果进行审视(Chu & Kwok, 1990: 641—670)。故而,它并没有从根本上解决中国的住房危机。反而在危机的同时,引发了严重的住房分配不公正的问题:(1)时间序列上的不公正。新老公房的现有住户得到更多的政策优惠,这是对后加入劳动队伍的劳动者的一种剥夺;(2)空间序列上的不公正。经济学常识告诉我们,城市的土地是有级差地租的,不同地段上的住房商业价值相差悬殊。那些由于历史政治原因而占据城市核心地段的单位或个人住户会额外得到一大笔财富,他们可以通过卖旧买新而实现财富的转移;(3)住房制度运行的结果不公正。不管是“提租补贴”还是“补贴售房”都是以原住户的原住房面积为依据而进行的,这样就造成原来住大房、宽房的人得到更多的补贴,住房窄小或没有住房的人得到的补贴少或没有补贴。这无疑是住房资源分配上的“劫贫济富”。

造成上述不公平的原因是多方面的,本论文的关注点在第三方面。之所以这样选择,是因为任何改革的实施都会涉及到一个时间点和空间范围,都会由于历史原因而使一部分人成为“幸运者”,更重要的是它会“很快”成为一种“历史”。而第三个方面的不公平直接指向现在和将来,向人们展示制度的“公正性”或“不公正性”。

二、住房制度的分割性

(一)四种不同类型的住房“对应”着“不同”的住户

根据取得住房的途经来划分,中国城市中有四种不同类型的住房:商品房、单位房、公房(政府房)以及安置房(廉租房)。根据住宅建造的档次划分,又可分为商品房、微利房、平价房和标准房(张泓铭等,1998:146—149;211—217)。商品房在公开市场上以全价销售,价格高,一般市民难以购买。另外三种住房供给在性质上类似:都有不同程度的补贴。

1. 商品房 商品房在公开的房地产市场上交易,它的特点是价格高,而且上升的速度快。例如:1984年广州市新开发的小区商品住宅每平方米平均售价513元,1988年上升到1500元,市区内旧房改造每平方米平均售价由800元升到2200元,且有继续上升趋势。有关调查发现,半数以上商品房项目利润超出20%,最高的达到58.2%,超过了中央、省政府规定最高限额的2至10

倍(郁文达, 1992), 商品房的买主是那些没有该城市户口的高收入者以及有该城市户口的特别富裕者。因此, 在私营和外资部门多的城市, 商品房个人购买的份额大些, 有的人将购买商品作为投资。中国的商品房市场, 由于进入市场的信息渠道的差异而遭到一定程度的扭曲。但是, 总体上是市场规则的作用, 房屋的供求决定房屋的价格和房租的水平。

2. 单位福利房 有特定单位正式工作身份即有工作档案的户主(干部或工人)才可以享受单位的福利房。员工只向单位交纳象征性的租金, 住房地产实行全民所有(单位代管)。住房建设由国家财政拨款, 住房的分配借助行政权力, 在管理上不计成本, 实施政策性亏损。

北京市 1985 年对居民的居住状况做了调查, 发现住房困难户高达 30.7%, 而住房人均 8 平方米以上的宽裕户却占 25.8%。从住房困难户的职业构成上看, 护士中住房困难户高达 40%, 服务人员中住房困难户占 37.8%, 高校教师中住房困难户占 33.3%, 医生和科技人员中住房困难户分别占 16%和 14%。从居民的收入来看, 人均收入越低, 住房困难户所占的比重就越大。人均收入在 40 元以下的住房困难户占 49.1%, 人均收入在 70—80 元的住房困难户占 33.3%, 而人均收入在 120 元以上的住房困难户只占 8%。从职务序列上看, 调查对象中, 司局级以上家庭没有住房困难户, 其中宽裕户占 57.9%, 处级干部中宽裕户占 32.8%(中国城市住宅问题研究会、住宅社会学学术委员会编, 1991: 194)。

中国社会调查系统于 1988 年在北京市进行了 1000 户居民的入户问卷调查。调查发现住房分配存在以政治身份和行政级别为基础的群体差异: (1) 干部与工人的差异。机关干部和企业干部的住房状况明显好于企业工人和商业职工, 干部的人均使用面积是 8.338 平方米, 比工人(包括商业职工)高出 2.331 平方米。(2) 党员与群众的差异。党员的人均使用面积为 8.33 平方米, 比群众高出 1.88 平方米。(3) 中央与地方的差异。中央机关干部的人均使用面积为 9.23 平方米, 比市属机关干部高 0.87 平方米; (4) 全民与集体的差异。全民单位职工的人均使用面积为 6.75 平方米, 集体单位为 5.65 平方米(经济日报, 1988 年 10 月 11 日 3 版)。

上述数据说明, 行政性单位制福利分房在单位之间存在着明显的分割: 单位行政级别越高, 得到的住房福利也就越多; 在单位内部, 不同等级的行政领导之间, 领导与群众之间存在着相应的分割线, 行政级别越高得到的住房福利越多。下表是 90 年代中期, 某特大城市政府规定的公务员住宅使用标准。

表 1 某特大城市政府控制的住房标准

名称	职级	居住建筑面积(平方米)	职级	居住建筑面积(平方米)
厅局级干部	正	140	副	120
处级干部	正	100	副	90
科级干部	正	80	副	70
(以下略)				

资料来源: 转引自张泓铭等, 1998: 129。

案例 1: A, 某省城大学教师, 于 1998 年调到北京某国家机关, 不到一年就以每平方米 1200 元的优惠价在北京三环以内买到 135 平方米的经过精装修的房子。B, 某重点大学(非北京)1996 年大学毕业生, 后分配到北京某区政府, 三年后分到一居室的配套房, 后因北京旧城改造, 开发建设部门给 B 拆迁补偿费 38 万元, B 可以利用这些钱(自己再加一部分)购买另一套产权完全属于自己的商品房。

案例 2: 某政府机关分配住房的机构名称随着中央政策和宏观经济环境及其他

单位的横向比较而变化。该机关房管部门依次采用过的名称有：房产科，住房改革委员会，住房分配委员会，住房调配委员会。每更改一次名称，单位领导就可以重新分配一套住房。

3. 公房(政府房管部门掌握的住房) 每一个城市的政府都掌握一定的房产，这些住房只给有合法户口的城市居民居住。1985年的普查资料显示：城镇居民中有缺房户1054万，占总数的26.5%，其中无房户128万，占3.2%；不方便户415万，占10.5%；拥挤户511万，占12.9%。城市居民中，缺房户754万户，占城市户数的28.8%，县镇缺房户300万户，占县镇总数的22.1%（《光明日报》，1987年1月19日）。1995年武汉市有40%的居民住房困难，具体如下：12岁以上的子女与父母同住一室的占11.9%；12岁以上的异性子女同住一室的占4.0%；老少三代同住一室的占4.2%；已婚子女与父母同住一室的占2.6%；床晚上架起白天拆除的占6.5%；客厅里放床的占8.6%（谢志强，1999：22）。由于城市中住房困难户所占的比例并没有随房改的推进而减少，政府针对城市缺房的问题采取了一系列措施，这其中包括修建解困房，发起安居工程。解困房以成本价或低于成本价出售或出租给住房特别拥挤的居民或与父母住在一起的新婚夫妇；安居工程是为普通工人修建的低成本住房，其售价较低，政府要求这类房只能售给城市中的低收入者。政府在努力地设计并建造城市大众能支付得起的住房体系（浩然，1996：18—20）。

4. 安置房 政府规定，在旧城改造的过程中，开发公司有责任对拆迁户提供补偿性的住房，这种住房要么免费提供，要么拆迁户只交名义上的租金，要么以非常大的折扣向拆迁户出售新建单元住宅。

1997年，国家统计局下属的美兰德信息公司在全国30个省、自治区、直辖市及71个城市，对15600户居民家庭进行了入户调查，调查总体覆盖了全国2亿居民，调查显示，北京、天津、上海、重庆、广州5城市居民目前住房仍主要依靠单位分配，其中上海市居民现有住房仍有62.48%属于单位公房性质，列5城市之首；北京是44.76%；广州以38.46%的比例居5城市之末。房改性质以购房为主的，近几年房改步伐迈得较大的重庆和上海分别以24.78%和22.89%的比例居5城市前列，天津市居民通过房改购房的只有9.09%。个人租房，广州市和北京市居5城市前列，分别达到8.55%和6.99%，上海市只有1.03%，名列最后。5城市个人购买商品房的比例都不高，最高的广州市为5.56%，最低的重庆市只有0.43%（经济日报，1998年1月15日7版）。

四类住房的存在说明市场要素和再分配经济要素分隔着住宅市场。在这四种类型的住房中，后三种住房都得到较多的补贴，与西方福利制的设计类似。上述政策的制订正是基于1978年以后市场化改革已经使中国国民收入异质化这样的事实^①。表面上看，这样的住房配给体系照顾了不同层次的城市居民的住房要求。但是，由于市场因素和传统的再分配经济缠绕在一起，在房屋配置的过程中，不同层次的居民（购房者）并没有按政府的要求“站”队，收入高者总“喜欢”站进收入低的行列，从而出现寻租行为。社会中的上层或精英阶层有较强的寻租能力，他们的“寻租”导致了“住房积压”现象，即上一阶层侵占下一阶层的住房利益，最终使城市中弱势群体的住房利益无法得到应有的满足。人们经常走“错”路，大学生先到能够分配住房的国营企业干上两三年取得住房后，再跳槽到工资高的私营或外资企业；夫妻“比翼双

^① 1996年城乡合计的基尼系数已经达到0.4577，超过中等发达国家的贫富差距水平（李强，2000：191）

飞”，一方在国营单位，取得房子，另一方在私营企业取得票子；国有单位的领导通过不断地调房取得自己的巨大收益；大款则想方设法买安居房，北京市相当多的安居房、经济适用房被有“别克”、“奔驰”的车主买走，以致安居房面积越盖越大，最少都有 120 多平方米，失去了安居房的本意，也加大了中低收入者的入住难度。^① 另一方面，广州市的经验表明，解困房的住户大多从事低等工作，他们逐步觉得自己的社会地位低。社会地位低的住户被集中安排在一起居住，产生了许多社会和心理问题，尤其是他们的后代心理容易遭受创伤。

此外，上述四类住房供给的设计都没有把城市中日益增多的农民工的住房问题考虑在内。

(二) 六个主要的住房改革制度

自 80 年代住房改革以来，政策涉及的有六个方面：推行住房公积金，买房给优惠，提高房租发补贴，建设经济适用房或安居工程，1998 年实施住房货币化补贴以及廉租房（城市平民的解困房）。

1. 住房公积金制度 住房公积金采取职工和单位分别交纳职工月工资 5% 的比率。这种办法能够在相应时期内筹集到一定的建房资金。我国公积金制度实行 10 年来，全国已有 6 651 万职工成为这一制度的直接受益者。截至 2001 年 6 月底，全国住房公积金归集总额为 2 826 亿元，归集余额为 2 065 亿元。累计约有 1 500 万职工提取公积金 754 亿元，累计向近 200 万户家庭发放了个人贷款，有效地提高了职工特别是中低收入职工的购房支付能力。但是，建设部副部长刘志峰认为，我国住房公积金覆盖率低。到 2000 年底，我国住房公积金覆盖率仅为正式职工的 60.3%，近 4 500 万职工还未建立住房公积金。^② 能参加住房公积金的大多是效益好的国有企业以及事业单位。公积金制度至少到目前为止将四部分人排除在外：一是没有参加公积金制度的集体企业和个体企业的职工；二是相对困难企业的职工（相当一部分下岗职工）；三是没有单位的城市居民（包括个体从业者）；四是在城市工作的农民工。后三部分人构成我国的弱势社会群体，他们最需要社会的援助。公积金的收缴采取的是 5% 的比例制，职工工资越多，他从单位享受到的补贴也就越多。这种补贴方法更有利于受惠群体中的高收入者。客观上造成住房补贴的分化。

2. 买公房给优惠制度 房改的主要目标就是针对单位的福利分房。为了解决单位的福利分房问题，住房货币化被认为是一种行之有效的办法。决策者首先想到的就是将单位房卖给原住户，以为这样一方面可以甩掉政府或企业对职工住房的维持和维修负担，另一方面可以回笼一部分建房资金，加速后继的住房建设。因此，在房改的初期推行了“三三制”售房，即个人只要拿三分之一的资金就可以拥有一套全额的住房。在这种优惠制度的导向下，各地出台了一系列花样各异的优惠制度，其中心点就是优惠份额越来越大。如：胜利油田于 1993 年 10 月开始出售公有住宅，按照当时的各种优惠政策，有的人以每平方米 80 元的价格就买到新建住宅，而当时市场上商品房的价格是 900 元，两者相差 11.2 倍（王小广等，1999：122）。1997 年有的大学老教师以不到一万元人民币就买到原住房。1998 年实施的住房货币化政策引发了全国范围内的“末班车”效应。为了赶上末班车，青年人匆忙结婚，有的夫妻为了得两套房子而假离婚。

1982 年到 1984 年，常州、郑州、沙市、四平四个城市进行新建公有住宅补贴出售试点，四个

① 资料来源 http://www.xawb.com/zonghe0/11101/1101z_25.htm。

② 资料来源 同上注。

城市共补贴出售住宅 2140 套, 建筑面积 114500 万平方米, 投资约 1640 万元, 收回的资金约占投资的 30% (毛铁, 1984)。当时的理论界和决策部门都以为那是一条中国式的房改之路。但是如果从社会公平的角度审视, 它造成的结果是有房者得补贴, 原住房宽的得更多的补贴, 没有住房的不得补贴。这种只顾收回小额投资的改革思想, 造成了住房改革从一开始就包含着巨大的社会不公正, 它无视当时无房户的状况, 更没有考虑到后来者的利益。

3. 提租制度 提租改革被认为是房改的两条腿之一。理论界认为, 人们之所以不愿意买房, 就是因为公有住房的房租太低, 远远低于国际惯例的租金水平 (市场经济国家通常的售租比例是 1:100。我国在 1989 年为 1:4000; 1993 年上半年则达到了 1:10000 和 1:30000), 租售比例的失调, 既加大了房改的难度, 也影响了住房市场和房地产市场的形成和发育 (韩素勤, 1994)。因此, 80 年代后期, 烟台等不少城镇对当时实行的低租金进行了初步改革。大致做法是: 一、新房新租, 即新建成住宅按新租金计租, 一般高于旧有住宅租金 3 至 4 倍; 二、超标准加租, 即给职工规定一定的住房面积, 超标准按新租金交租; 三、混合房租, 即职工现有住房按低租金交租, 新增面积按新租金交租; 四、改房租的暗贴为明贴, 即在不增加国家负担的前提下, 普遍把住宅租金提高到一定标准, 同时按职工的职务、工龄、家庭人口等条件测算出住房补贴标准, 发给人民币, 职工按新租金交纳房租, 这样, 住房多交钱多, 住房少有剩余; 五、经营青年公寓。一些大城市为解决大龄青年需房结婚的困难, 建起青年公寓, 每套房使用面积约 20 平方米, 一般按成本收房租 (毛铁, 1984)。这种住房提租的用意就是: 多住房, 多掏钱。提租的深层次的用意就是使原公房住户主动选择购房, 从而实现国家或企业建房资金的一定回笼。但是, 提租的幅度与房屋本身蕴涵的市场价值的提升不成比例, 后者上涨的速度远远大于前者。表面上看, 多住房多交了钱, 实质计算, 多住房的人仍然享有更大利益。

4. 安居工程项目 国务院于 1994 年 7 月下发了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》, 提出为使人民安居乐业, 使社会稳定繁荣, 实施国家安居工程。1995 年 1 月, 国务院住房制度改革领导小组及有关单位拟定的《国家安居工程实施方案》出台, 这标志着国家安居工程正式启动实施。安居工程的主要任务是: 从 1995 年到 2000 年, 用 5 年时间在原有住房规模的基础上, 新增 1.5 亿平方米住房, 用于解决中低收入家庭的住房困难问题, 逐步建立具有社会保障性质的住房供应体系。安居工程直接以成本价向城镇中低收入的无房户、危房户和住房困难户出售。在同等条件下优先出售给离退休职工、教师中的住房困难户 (陈小力, 1995)。然而, 安居工程的最终房价并没有按当初设计的每平方米 1000 元左右的价格销售 (这个价格是参照 1995 年的商品房价格制定的, 当时的商品房价格为每平方米 2000—3000 元), 而是以每平方米 2000 元左右的价格销售。^① 这样的价格客观上排除了城市居民中的中等偏下收入者, 由于他们的职业通常没有相当的稳定性, 经济收入的预期较低, 他们难以向银行贷款解决资金问题。主观上, 没有该城市法定户口身份的人, 特别是广大的农民工的住房问题完全被排除在安居工程的考虑范围以外。安居房实际运作的结果是中等和中等以上收入者解决住房问题。2000 年和 2001 年以后, 随着经济适用房单套面积越盖越大, 它越来越成为了有产者周末的住

① 1999 年 11 月 1 日个人购买经济适用房的价格组成: (1)销售价格: $2350 \text{元/m}^2 \times \text{建筑面积}$; (2)层次差价: 第 1 项 \times 楼层差率; (3)朝向差率: 第 1 项 \times 朝向差价系数; (4)应由单位补贴购房款: $50 \text{元/m}^2 \times \text{可享受面积}$ (3 人以下包括 3 人为 50m^2 , 4 人以上包括 4 人为 60m^2); (5)政府补贴购房款: $200 \text{元/m}^2 \times \text{享受面积}$ (50m^2 或 60m^2 , 条件同上); (6)固定资产投资方向调节税为 0。安居房个人支付房价 = 第 1 项 + 第 2 项 + 第 3 项 - 第 4 项 - 第 5 项 + 第 6 项。资料来源: http://202.107.197.200/hyxx/hyxx_fwcy/h_fwcy_fsxx/h_fwcy_fsxx_jjsyfjwzdw1101_2.htm

所,或者新的“黑洞”。这样,国家的住房补贴又一次进入了富裕阶层的腰包。

5. 住房分配的货币化制度 住房分配货币化是深化房改的核心(侯浙珉、应红等,1999:88)。它被认为是解决中国住房问题的“灵丹妙药”,因为它能够避免传统的实物性福利分房的弊端,真正体现公平效率的原则。1998年3月19日,朱基总理在九届人大一次会议上,郑重指出:必须把现行的福利分房政策改为货币化、商品化的住房政策,让人民群众自己买房子。11天后,广州市政府就推出了实行住房分配货币化的实施方案。但是,这一《方案》规定实施单位是市政核拨经费(即全额预算)或核拨补助(即差额预算)的市直属机关、事业单位,即“吃财政饭”的单位。住房补贴最低限度是每月233元,最高限度是933元(邓海平,1998)。这一政策实施结果所产生的分化和排斥作用是明显的。企业职工、下岗工人、无工作单位的居民、广大的农民工都难以享受到此一政策所带来的利益。在客观上,它强化了政府在住房资源配置上的优越地位。

6. 廉租房制度 经济改革使城市中群体之间的差距日益扩大,同时出现了大量的城市贫民。城市的低收入者包括国有企业的下岗职工,他们的居住问题在短期内由工作单位提供补贴,但是长期的解决方案则要依赖国家。廉租房计划是为了实现居者有其屋的理想。广东省为了解决全省范围内城镇住房特困户的住房问题,率先出台了有关廉租住房办法。规定符合廉租住房条件的特困户是指“城镇人均收入低于当地政府公布的最低人均生活保障线,人均居住面积低于6平方米,并且有城镇居民常住户口的住户”。廉租房的房源由房地产管理部门负责按规定的渠道组织,包括已腾退出来的公有住房、政府出资兴建的廉租住房、政府出资收购的空置商品房等。政府以规定租金租给符合上述条件的特困户,具体的租金按照维修费和管理费两项确定。再有,广州的调查预计“十五”期间有22万“双特困户”需要解决住房困难。该市廉租房的申请条件是:家庭月人均收入低于广州最低生活保障标准300元,并持有《社会救济证》、《广州市低收入困难家庭证》或《广州市工会特困职工证》;人均居住面积5平方米以下;家庭成员均未享受住房货币补贴等优惠政策,且无能力解决现住房困难问题,没有他处住宅或与他人拥有别处住宅。目前已经有包括广州、上海在内的10个城区的廉租房制度试点工作正在展开。^①

很明显,城市政府在设计住房改革政策时,并没有把日益增多的没有城市正式户口的“居民”计算在内。如果城市户口可以永久地作为“城市人”和“农民工”的分界线,农民工的权利可以永久地被忽视的话,那么,城市中贫民的住宅问题可能在几年以内就可以得到解决。然而,事实是,越来越多的农民工不是短暂居住而是长期生活在城市里,这个问题应该引起政府的关注。

三、讨 论

中国的住房改革被认为是市场化的最后堡垒。政府希望通过住房改革在最低的目标上实现减轻财政负担;中层目标是实现住房资金的快速回笼,加速新的住宅建设;远期目标是建立一个公平而有效率的住房体系,促进劳动力的合理流动;直接目标和动力就是实现新的经济增长点,带动其他产业的发展。

住宅不是一般意义上的商品。几乎所有的国家都在不同程度上,运用福利的手段向居民

^① 资料来源 <http://www.sina.com.cn>; 2001年3月30日10:20新快报。

提供住宅。然而,福利国家的住宅福利制度与中国改革前的福利制度存在着重大的区别。前者的对象是社会中的“弱势”群体,后者设计的对象范围是在城市居住的具有城市身份的尤其是国家部门担任公职的精英群体。中国计划经济时期形成的“单位制”,使单位在房产资源的配置过程中权力过大,住房改革步履艰难,并不仅仅是“买卖房子”那么简单。它隐含的是社会大范围内的公平与效率的机制问题。约翰·罗尔斯在其名著《正义论》中强调正义是社会制度的首要价值,正义的主题是社会结构,是社会的主要制度分配的基本权利和义务。所有的社会改革都必须使社会中最不幸的人受益,否则,该制度就是不正义的。他提出正义有两个原则,其中的第二个原则是:社会的经济的平等应该这样安排,使它们①被合理地期望适合于每一个人的利益;并且②依附于地位和职务向所有的人开放(约翰·罗尔斯,1988:5—56)。中国住房改革中逐步形成的商品房、微利房、平价房和标准房的新房买卖体系,以及商品房、单位房、公房(政府房)和安置房(廉租房)的改革体系,住房公积金制度、补贴售房制度、提租补贴制度、经济适用房或安居工程建设项目、1998年的住房货币化改革制度以及廉租房(城市平民的解困房)制度的设计,目的是针对不同的人采取不同的住房供给办法,从而实现效率和公平兼顾,体现社会主义制度的优越性。中国住房改革在过去的二十多年中取得了住房建设的快速发展(这还有其他众多因素的作用),然而,住房的每种改革制度都包含着特定的封闭性,它没有能够实现住房的机会向所有人开放的原则,所体现出的结果并没有达到制度设计者的预期。要想持续这种快速发展,住房制度的公正性确实是今后的努力目标。

参考文献:

- 陈小力,1995,《到本世纪末,国家将新建1.5亿平方米住房,以解决中低收入家庭的住房困难,这就是造福百姓的——安居工程》,《经济日报》5月31日。
- 邓海平,1998,《看广州如何货币分房》,《经济日报》5月16日。
- 浩然,1996,《抓好安居工程,促进住宅建设》,《中国房地产信息》第125期。
- 韩素勤,1994,《“安居工程”——800万住户的福音》,《经济日报》6月9日。
- 侯浙珉、应红等,1999,《为有广厦千万间》,广西师范大学出版社。
- 李强,2000,《社会分层与贫富差距》,鹭江出版社。
- 毛铁,1984,《为加速解决城市居民住房问题,公有住宅补贴出售试点范围扩大》,《经济日报》10月15日。
- ,1987,《我国城镇住房制度正在发生变化,个人建房正在兴起,企业建房比重增大,房租改革试点见效》,《经济日报》8月8日。
- 然浩,1994,《从“安居工程”说起》,《经济日报》1月20日。
- 王小广等,1999,《住房体制改革》,广东经济出版社。
- 谢嘉靖,1998,《加速推动住房建设成为新的经济增长点》,《中国房地产信息》第144期。
- 谢志强,1999,《突破重围:中国房改大行动》,社会科学文献出版社。
- 郁文达,1992,《控制商品房的“实价”》,《经济日报》4月1日。
- 约翰·罗尔斯,1988,《正义论》,何怀宏译,中国社会科学出版社。
- 张泓铭等,1998,《住宅经济学》,上海财经大学出版社。
- 中国城市住宅问题研究会、住宅社会学学术委员会编,1991,《住宅社会学导论》,安徽人民出版社。
- Chu & Kwok, 1990, in W. Van Vliet(Ed.) *International Handbook of Housing Policies and Practices*, New York: Greenwood Press.

作者系清华大学社会学系博士研究生

责任编辑:谭深