

上海财经大学“211工程”三期建设项目资助

姚玲珍 著

*Studies on the Public Housing
Policy System of China*

中国公共住房政策 模式研究

(修订版)

上海财经大学“211工程”三期建设项目资助

姚玲珍 著

*Studies on the Public Housing
Policy System of China*

中国公共住房政策 模式研究

(修订版)

图书在版编目(CIP)数据

中国公共住房政策模式研究/姚玲珍著. —2版. —上海:上海财经大学出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-81049-904-0/F·783

I 中. … II. ①姚… III. ①住宅-经济政策-研究-中国
IV. ①F299. 233. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 190303 号

☐ 责任编辑 王 芳 戴中洁

☐ 封面设计 张克瑶

ZHONGGUO GONGGONG ZHUFANG ZHENGCE MOSHI YANJIU

· 中国公共住房政策模式研究

(修订版)

姚玲珍 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海竟成印务有限公司印刷装订

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

710mm×1000mm 1/16 19.5 印张 427 千字

印数: 0 001—1 800 定价: 42.00 元

再版前言

2003 年出版《中国公共住房政策模式研究》以后,理论界关于公共住房政策的研究越来越深入,住房政策也已经成为房地产研究领域的重要组成部分。究其原因,一方面是 2003 年以来住房价格一路高歌猛进,相对于日益提升的房价,中低收入家庭的住房问题显得愈加突出;另一方面,中国政府对于民生问题,特别是对中低收入家庭住房保障问题的重视超过了历史上任何一个时期,仅 2007 年以来,中国政府在关于住房保障方面颁布的政策规定就达 28 个。

中低收入家庭的住房问题是一个世界性的话题,也是一个永久性的话题。关于这一领域的研究,可以说永无止境。理论界在进行住房问题理论研究的同时,也在不断比较各国解决住房问题的手段;政府更是在不断探寻解决住房问题的各种方法。

相对于 2003 年出版的《中国公共住房政策模式研究》一书,本书有以下三个特点:(1)充实有关内容。即将 2003 年以来各国公共住房政策的相关数据和资料进行补充和更新。(2)调整部分章节。在补充相关内容后,由于篇幅关系,将原书中“英国公共住房政策”一章删除了。当然,这一调整不会影响本书的深度和各章的逻辑关系。(3)提升本书核心。本书的重点即第十一章,也是本次调整的重中之重。自 2003 年出版《中国公共住房政策模式研究》以来,笔者在关注理论界不断涌现的研究成果的同时,也承担了大量关于公共住房政策领域研究的课题。第十章特别是其中的第三节和第四节正是笔者这几年研究成果的集中体现。

非常感谢住房与城乡建设部住房保障司、上海市住房保障和房屋管理局以及中新天津生态城管委会,也非常感谢各位同行。他们的鼓励,是我修订本书的动力;而他们的帮助,则是本书顺利修订的保障。也非常感谢孙敏、朱晗、王诤诤、韩国栋等研究生,他们在查询资料、核实数据等方面做了大量工作。当然,本书的顺利出版,应归功于上海财经大学“211”三期的资助。在出版过程中,则一如既往地得到了上海财经大学出版社的大力帮助。所有这一切,又岂是一个“谢”字所能表达。

对于书中的缺点和错误,恳请各位同行、专家批评指正。

姚玲珍

2009 年 10 月于上海

目 录

再版前言	(1)
------------	-----

第一篇 公共住房政策研究的基础

第一章 基本概念	(3)
第一节 住房与公共住房	(3)
第二节 经济政策与社会政策	(10)
第三节 公共住房政策	(16)
第二章 公共住房政策研究的理论基础与思路	(21)
第一节 公共住房政策研究的理论基础	(21)
第二节 公共住房政策研究的背景与意义	(26)
第三节 公共住房政策研究的思路	(36)

第二篇 各国公共住房政策分析

第三章 美国公共住房政策	(43)
第一节 概述	(43)
第二节 美国公共住房政策的演变及特点	(47)
第三节 美国公共住房的财政政策	(50)
第四节 美国公共住房的金融政策	(57)
第四章 德国公共住房政策	(69)
第一节 概述	(69)
第二节 德国东部住房制度的改革	(75)

第三节 德国公共住房的财政政策	(85)
第四节 德国公共住房的金融政策	(88)
第五章 新加坡公共住房政策	(98)
第一节 概述	(98)
第二节 新加坡公共住房政策的特点	(102)
第三节 新加坡公共住房的财政政策	(105)
第四节 新加坡公共住房的金融政策	(124)
第六章 日本公共住房政策	(132)
第一节 概述	(132)
第二节 日本公共住房政策的特点	(135)
第三节 日本公共住房的财政政策	(139)
第四节 日本公共住房的金融政策	(148)
第七章 瑞典公共住房政策	(160)
第一节 概述	(160)
第二节 瑞典公共住房政策的特点	(171)
第三节 瑞典公共住房的财政政策	(176)
第四节 瑞典公共住房的金融政策	(183)

第三篇 各国公共住房政策比较

第八章 公共住房政策比较的基础	(189)
第一节 经济运行模式的比较	(189)
第二节 住房制度的比较	(192)
第三节 土地制度的比较	(196)
第四节 经济发展水平的比较	(204)
第九章 公共住房政策比较的内容	(212)
第一节 公共住房政策发展的相似性	(212)
第二节 公共住房财政政策的比较	(214)
第三节 公共住房金融政策的比较	(217)
第四节 市场调控手段的比较	(222)
第五节 公共住房政策实施效果的比较	(228)

第四篇 中国公共住房政策模式设计

第十章 中国公共住房政策的现状	(235)
第一节 中国公共住房政策的发展概况	(235)
第二节 中国公共住房政策的特点	(246)
第三节 中国公共住房的财政政策	(248)
第四节 中国公共住房的金融政策	(263)
第十一章 中国公共住房政策的理想模式	(269)
第一节 国外公共住房政策的成功经验	(269)
第二节 中国公共住房政策的理想模式	(273)
第三节 中国公共住房政策工具的选择	(282)
第四节 中国公共住房政策的近期体系和长期体系	(287)
参考文献	(299)

第一篇

公共住房政策研究的基础

第一章 基本概念

第一节 住房与公共住房

一、住房

(一)住房的含义

衣、食、住是人类生存的基本需求。住房主要由墙、窗和屋顶构成,是供人们在其中居住、用于满足居住需要的房地产,是按照用途划分的房地产的重要构成部分。住房作为居民生活的基本消费资料,是人们的立足之地、栖身之所,是人类生存、发展和享受所必需的基本要素之一,是其安居乐业和社会稳定的关键所在。“安得广厦千万间”,从根本上解决居民的住房问题,使家家户户“尽欢颜”,是任何一个国家政府所奋斗的目标。千百年来,历经风雨沧桑,世代更迭,居民的居住条件和居住水平有了翻天覆地的变化。

在混沌之初的远古时代,人类的始祖聚居于丛林之中,过着“沐天地之灵气,浴雨露之恩泽”的原始生活。为躲避天敌的侵袭,它们成群地栖息于高高的大树上。树,成了人类的第一个“家”。漫长的“树栖生活”,危险而恐怖,以至于数百万年后的今天,人类依然在梦魇中回忆起那个不堪回首的“树栖”时代。

“穴居”是人类第一次改变自身居住环境的重大创造。原始社会,人们为了遮风避雨,从树居上迁徙下来,居住在天然的洞穴中。后来逐渐发展到居住在经劳动而形成的坑穴及有墙壁的半穴居。“穴居”的安全性、舒适性使大批的树栖者成为“穴”的“新移民”。伴随着“新移民”的涌入,穴居的生存空间和生活质量随之迅速下降,环境恶化、疾病流行、过度的觅食及狩猎导致生活资源的严重匮乏,使人类历史上第一次因住房引发的危机,终于在 20 多万年前的“穴居”时代爆发了。人类的先觉者不得不重新进行探索。

“古有智者,结草为巢,散而居之”。“巢”的发明使人类的住房完全位于地面,搭盖巢居是人类征服自然、改造自然、创造自然的一次伟大实践。“巢”,是人类第一次真正意义上的住房,它奠定了人类建筑最初的雏形,并解决了“穴居”对生存空间的制约,从而人类的活动范围得以不断扩大,使人类最终主宰地球成为可能。

人类告别了巢穴式的住房后,就搬进了以土壤、石块、竹木、砖瓦和其他植物杆茎为主要材料建成的住房。那时,人们对住房的认识是一座四面墙壁,再加上地板、房顶,可以遮风避雨的房屋。后来,不仅住房有了完整的形态,而且有了院落式的住房,出现了相

当规模的住宅区。到了近代,随着社会经济的发展和人类对居住需求的提高,各类住房已有了规范化的指标,对住房的壁厚以及房屋的长、宽、高及用料都有了明确的规定。住房发展到今天,已经完全超越了只满足居住需要的界限,发展到更加舒适、更加豪华的水平,一批批园林化、智能化、庭院式、公寓式的绿色住宅纷纷崛起,新型的居室更加宽敞,优雅的环境更加舒适。住,不仅是一种需要,更是一种享受;住房不仅是一种供人居住的场所,更是一种居住文化的代表。

纵观住房发展的历史,每一次住房革命都深深地影响并推动着社会的大发展。而每次住房革命,必然伴随着住房建筑规划设计的优化、建筑材料的革命、建造方式的改进以及生活方式的变革。

“穴居”取代“树栖”,是人类进化的必然;“巢”取代“穴”,是人类征服自然的必然;“秦砖汉瓦”取代“结草为巢”,是人类社会进步的必然;现代化的高楼大厦取代亭台楼阁,更是人类进步的标志;“新”的代替“旧”的,“更新”的代替“新”的,现代化的代替陈旧的,人类社会的住房就是这样不断向前发展的。

住房建筑是人类社会永恒的主题之一。人类的每一项发明、每一项成果都率先在建筑上得以应用和完善。从河姆渡时期到现代社会,从古巴比伦的空中花园到秦末农民起义被项羽烧毁的陕西咸阳三百里阿房宫,从罗马的竞技场到中国的紫禁城,人类的历史无不在住宅建筑上得以充分演绎。“秦砖汉瓦”的每一次变革,无不闪耀着、凝聚着、浓缩着人类的智慧、科技与发明。

(二)住房的自然属性

1. 不可移动性

住房属于不动产,它的空间位置是固定的,这是因为土地的位置是固定的。因此,不可能像对其他商品那样,通过运输来满足一个地区的住房需求,或调剂不同地区之间住房供求数量的余缺。

2. 耐用性

住房具有耐用性的属性,首先因为土地具有不可毁灭性,可以永久使用;其次,房屋一经建成,即使是用普通的砖瓦也可以使用数十年,如果使用现代化的建筑材料,那么住房的使用寿命将更长。因此,住房是最具有耐耗性的物品。当然,也许会发生地震、山崩、火灾等自然或人为灾害,可能使某一宗土地消失,或使某些房屋毁坏,但以这些偶然事件来否认其正常状况,则是荒谬的。

3. 异质性

任何两套住房可能由于坐落位置不同、建筑面积不等、建筑风格特色、新旧程度差异、产权性质不同等原因而具有异质性的特点。在住房市场上不可能有两套完全一样的住房,即使它们在外形上一模一样,但也肯定存在朝向、层次等方面的差异。当然,不能因住房存在异质性的自然属性就由此否认不同住房之间可替代的经济属性。

(三)住房的经济属性

在中国住房制度改革以前以及改革开始后的一段时期,理论界曾对住房的经济属

性、住房是不是商品等问题展开讨论。现在,各种观点已经趋于一致,即住房的经济属性是商品。

住房的经济属性为什么是商品?这是因为:(1)城市住房在客观上是为了交换而生产的,是用来交换的劳动产品。它不仅具有使用价值,而且具有价值。(2)建造城市住房的劳动也具有两重性。特别是建筑工人具有特定目的、特殊操作规程的具体劳动生产出满足人们居住需要的住房,区别具体劳动生产住房的使用价值;而作为住房建设和经营过程中一般抽象劳动的耗费,则形成住房的价值。(3)住房开发、建设和经营部门的劳动也有私人劳动和社会劳动之别,两者之间也存在矛盾。住房生产部门生产的劳动产品能否实现,意味着私人劳动能否转化为社会劳动。在这个转化过程中,住房开发、建设和经营部门把他们的劳动产品当作商品,劳动的各种具体形态被撇开,并还原为抽象劳动来相互比较,从而当作价值来对待。而且,通过住房的物的形式,把他们的私人劳动作为等同的人类劳动来相互发生关系,这种关系就是商品交换关系,是商品生产的本质关系。(4)城市住房作为劳动者创造的劳动产品,其价值也是由社会必要劳动时间决定的,而且其价值必然表现为价格。

因此,从马克思的商品原理和劳动价值论看,住房的经济属性是商品。既然住房的经济属性是商品,那么住房就应该具有一般商品的特征,即商品的共性特征,比如住房可以用于交换、住房的价值由生产住房的社会必要劳动时间决定、遵循价值规律原理、住房的市场价格围绕价值上下波动等。

住房不仅具有商品性的特征,还具有社会保障的性质。纵观世界各国的住房,没有一个国家的住房是纯商品性的,政府必然对低收入者提供福利性质的住房,所不同的只是所占比例的高低而已。同样,也没有一个国家的住房是纯福利性质的,都或多或少地向居民回收一部分住房费用。此外,住房作为特殊商品,还具有以下特征:

1. 高价值性

无论从单个家庭还是从一个国家来看,住房的价值都高于一般商品或财产的价值。在市场经济发达的国家或地区,一套面积、位置适中的住房的合理价格,大约是该时期一个中等家庭年收入的3~6倍。而在现阶段的中国,一套同样标准的住房的合理价格,大约是一个中等家庭年收入的11倍左右。因此,对广大中低收入家庭来说,如果不贷款购房,拥有住房几乎是不可能的。到目前为止,住房仍然是绝大部分家庭中价值比重最大的财产。

2. 供给的有限性

虽然房屋可以无限制建造,高楼大厦也可以高耸入云,但可供建筑房屋的土地是不可再生的,建房所用的建筑材料在一定时期内也是有限的;同时,由于建筑技术的限制,决定了住房供给也是有限的。这一特点在大城市特别明显,城市布局已定,原有结构不能破坏,所剩空间越来越小,住房的供给必然是有限的。

3. 长期性

住房的开发、建设、流通和消费过程之长,是其他商品所难以比拟的。在住房的开发

建设过程中,从土地的获取或使用权的取得,到资金的投入、开发建设,直至房屋建成,一般历时2年左右。从流通过程看,由于住房的价值量大、价格高,消费者在购买时都要经过一番慎重考虑和比较。而从消费过程看,土地的物理性能可以永久使用,房屋建筑物的使用寿命也大大长于其他耐用消费品。

4. 投资与消费的双重性

住房是人类最基本的生活消费资料,但由于土地资源的稀缺性和住房建设的长期性以及政府对住房建设的管理控制,使住房的供给弹性较小。另外,人口的不断增长以及人们对居住要求的不断提高,使住房所代表的社会购买力不断上升。因此,住房一直是一种有吸引力的、令人欣赏的投资对象。

同时,住房既可以用于居住,即用于生活消费,也可以用于投资租赁,以达到保值、增值的目的。住房的投资性和消费性不易区分,在住房价格长期上涨的情况下,常被视为投资工具。此外,住房不可能像其他物品一样被窃取,因而还是一种相对安全的投资品。

5. 构成的二元性

从实体看,住房是由纯自然的土地和房屋建筑物构成的统一体,因而它是由非劳动产品和劳动产品构成的。作为劳动产品而具有使用价值和价值自不必说,作为非劳动产品的土地也具有双重性的特点。土地价值的双重性是由土地本身的双重属性决定的。一方面,土地是自然的“赐予”而不是人类劳动的产物;另一方面,土地又是社会的产物。作为自然物的土地没有价值,但是具有使用价值,即有一定的生产能力和有用性,这是土地的自然属性。同时,从土地的经济属性来说,土地要能满足人们的某种需要,就必须有一定的人类劳动的投入,即人类劳动必须投入土地,经过开发、建造,才使其具有适合人类需要的特性。这种人类劳动的投入,必然形成一定的价值。

6. 产权的分割性

住房产权是由一系列权利组成的,这些不同的权利可以同时分属于不同的产权主体,由不同的权利人支配,如所有权、使用权、占有权和抵押权等。因此,住房交易实际上是产权的交易,即各种权利的流转,在交易过程中既可以转移全部产权,也可以转移部分产权。例如,出租住房实质上是使用权、占有权的有限期转移;又如,房地产抵押则是一项他项权利的设立和转移。由于这些交易,使房地产的产权分解,变得不再完整。

二、住房问题

(一)什么是住房问题

只要人类在地球上存在一天,就会面临居住问题。早期,能够住的东西还不叫房,只是选择“树”栖息,寻找洞穴过夜,筑巢遮风避雨、防御寒冷和天敌。自然界的恩赐使人类早期解决住的问题不费吹灰之力,但也由于自然界的喜怒无常、风云变幻,迫使人类从“树栖”到“穴居”再到筑巢居住而不断演变。真正意义上的住房出现以后的一段时间,居住问题的解决也不如今天那么艰难,但也存在乞丐等无家可归者露宿街头的现象。到了今天,人们经常谈论的话题之一就是住房,住房问题比以往任何时期都严重得多。

现在通常所说的住房问题,是指住房缺乏或不足,也就是指现代社会中没有住房或住房困难的现象。从住房的空间分布和聚集形态角度讲,主要指城市住房问题尤其是人口密集的大中城市的住房问题,因为人口密集的城市中的住房问题远比乡村要复杂得多、严重得多,住房建设已从住房本身的建设扩展为城市土地开发、交通、城市基础设施和住宅区配套设施等综合开发建设;从住房供应的对象和需求主体的角度看,住房问题主要是指中低收入阶层的公共住房问题。

(二)住房问题产生的原因

早期住房问题产生的原因主要来源于两个方面:一是自然界的灾难,二是人类文明程度不高。自然界在对待人类居住问题上具有两面性:一方面,自然界是如此慷慨。由于她的恩赐,为人类提供了茂密的森林,使人类可以“树”居;为人类提供了天然的适合居住的洞穴,使人类可以“穴”居;为人类提供了草、木、石等居住材料,使人类可以“巢”居。另一方面,自然界又是那么残酷无情。由于她的肆虐,致使森林着火、洪水泛滥、山崩地震,将已赐予人类的“树”、“穴”、“巢”恶意毁灭,使人类无处可居,产生住房问题。早期住房问题产生的另一个原因是人类文明的不足,表现在战争和争夺频繁、少数人自身的懒惰、技术和科学水平较低等,这些都使人类在不同时期遭受住房缺乏和住房困难之苦。

在大工业迅速发展时期,住房问题的产生又有了新的原因。大工业的迅速发展,必然引起人口向城市集中,从而大大加剧城市住房的紧张。恩格斯在《论住宅问题》中指出:“当一个古老的文明国家这样从工场手工业和小生产向大工业过渡,并且这个过渡还由于情况极其顺利而加速的时期,多半也就是‘住宅缺乏’的时期。一方面,大批农村工人突然被吸引到以发展为中心的大城市里来;另一方面,这些旧城市的布局已经不适合新的大工业的条件和与此相适应的交通:街道在加宽,新的街道在开辟,铁路铺到市里。正当工人成群涌入城市的时候,工人住宅却在大批拆除。于是就突然出现了工人以及以工人为主顾的小商人和小手工业者的住宅缺乏现象。”^①恩格斯这段精辟的论述表明,住房缺乏现象是大工业迅速发展所导致的必然结果,是城市化进程的副产品,是大工业时代住房问题产生的直接原因。现在,城市化进程正在全世界范围内进行,各国也都因此遭遇新的住房问题。我国城市化进程才刚刚开始,住房问题会越来越严重。

人口的快速增长是住房问题产生的另一个原因。一个世纪以来,世界人口以惊人的速度增长,尤其是发展中国家人口的增长速度更是让人害怕。人口快速增长,收入差距扩大,住房问题必然越来越严重。

(三)住房问题的核心

从本质上讲,住房问题从质量和数量两个方面反映了人们对居住这一人类基本需求的满足状况。在以住房市场为基础的住房分配和供应体系中,即把住房作为商品来租售的条件下,人们对于住房质量和数量的满足程度取决于其对住房的支付能力,因此,住房的价格和居民的支付能力始终是住房问题的核心。因为,如果居民有足够的货币支付

^① 《马克思恩格斯选集》第二卷,第459页。

能力,就可以买到适宜的住房,那么就不存在住房问题。正是因为部分居民的住房消费支付能力不足,才出现了部分居民没有住房或住房困难的现象。

(四)住房问题的性质

住房问题既是一个重大的经济问题,也是一个重大的社会问题。

住房建设在经济发展中的地位相当重要,住房产业与其他产业的关联度大,它的繁荣将带动其他产业的共同发展。住房产业常常是一个国家或地区经济发展的支柱产业,因此,住房制度是社会经济制度的重要组成部分,住房问题解决不好,将严重影响经济的发展。所以说,住房问题是一个重大的经济问题。同时,住房问题也是一个重大的社会问题,住房问题解决得好,社会稳定、政治安定,人们安居乐业,社会文明不断进步;相反,住房问题解决得不好,无家可归者大量出现,他们露宿街头、寻衅滋事、犯罪猖獗,致使国家政治动荡、社会不稳,将产生严重的社会问题。

住房问题还是世界性的问题,也是一个历史性永恒问题。首先,即使发达国家也普遍存在住房短缺现象,甚至有的时期还特别严重,如第一次世界大战前后和第二次世界大战(以下简称“二战”)后的一段时期。这些国家为了解决住房问题,逐步缓解住房供需紧张的矛盾,采取了不同的政策和措施。其次,发展中国家的住房问题较发达国家更是有过之而无不及。同样,我国也存在住房问题,新中国成立后,党和政府就试图解决住房问题,但直到现在,住房问题依然存在。

三、公共住房

(一)公共住房的含义

上文已经指出,住房问题的核心是居民住房消费支付能力的不足。这个观点隐含的一个事实是,大量中低收入家庭的支付能力与具有适宜标准的住房价格之间存在着巨大的鸿沟,这是住房问题的症结所在,也是公共住房问题产生的本质原因,还是各国政府干预住房市场的主要起因。因此,世界各国政府几乎无一例外地都在不同程度上为中低收入阶层解决住房问题提供帮助,并承担了重要的社会和经济责任。他们或者制定针对中低收入阶层的专门的住房发展计划;或者把中低收入阶层的住房问题,作为与社会发展目标相联系的更为广泛的住房发展策略的目标主体,通过对住房供应和住房需求的补贴及住房生产的直接干预,来满足中低收入阶层不断增长的住房需求。因此,可以说,城市中低收入阶层是住房问题的主体,也是政府住房政策的目标主体,他们应拥有的适宜住房,本书称之为“公共住房”。所以,现代住房问题主要指中低收入阶层的公共住房问题,公共住房问题是住房问题的核心。

从概念上讲,公共住房也是一种住房,它是住房的重要组成部分。但是,要为本书所指的公共住房下一个精确而完整的定义是很困难的,因为它不同于仅从所有权角度划分的公房、私房。为了能使人们对公共住房的概念有一个较为全面而准确的理解,我们首先对欧美国家公共住房概念的发展做一简单回顾。

狭义地说,公共住房是由中央政府或地方政府大规模投资建造的出租住房,如欧洲

国家两次世界大战后大规模建设的出租给居民居住的住房。广义的公共住房所包括的范围则要广泛得多。例如,19世纪末经济发达国家出现的工厂主为其雇佣工人所建造的“雇佣住房”,工人阶级自发联合互助建造的“合作住房”;20世纪80年代以前,以政府为主、民间住房合作社部分参与建造的“工人住房”和“低收入者住房”;目前,以民间非营利住房机构为主、由政府提供一定补贴、仅针对所谓“社会福利家庭”的“社会住房”等。世界上许多国家,无论是发达国家还是发展中国家,都有公共住房的建设,如英国由地方政府投资建设、主要针对工人阶级的市(郡)议会住房以及住房协会投资建造并接受政府补贴的合作住房,美国联邦政府建造的公共住房,瑞典政府建造的公共住房和合作住房,日本政府建造的公营住房和公团住房,新加坡住房发展局建造的公共组屋以及香港房屋委员会建造的公屋(包括廉租屋和房屋)等。本书所说的公共住房,就是指上述这类住房。

根据这一认识,我们可以这样界定公共住房:公共住房是为了解决中低收入阶层居民的居住问题,由政府直接投资建造或由政府以一定方式对建房机构提供补助、由建房机构建设,并以较低价格或租金向中低收入家庭进行出售或出租的住房。

(二)公共住房的基本特征

从以上分析特别是对公共住房含义的界定中,不难看出,公共住房具有以下基本特征:

1. 政府的干预性

从供应角度来说,公共住房是指政府为体现公平原则,以政府投资为主,由政府或其委托的机构兴建的住房;也可以是非营利的私有企业和居民团体接受政府补贴建设、向中低收入家庭出租或出售的住房。这是政府以实物形式进行社会再分配的一种方式,因此,在公共住房的开发、建设、分配、消费和管理的过程中,都有政府的介入。

2. 需求对象的有限性

从需求角度看,中低收入阶层是公共住房的主要需求者。按照五等分方法,所谓中低收入阶层,一般是指其收入水平在全社会收入水平底部40%的群体,包括最低收入的20%和中低收入的20%。从这个意义上说,公共住房与通常所说的中低收入者住房类似。

3. 经营目的的非营利性

从住房资金周转的角度来说,公共住房建设和经营的基本原则是回收成本、不以营利为目的。在实际运行中往往还存在亏损,需要政府补贴。

4. 分配标准的复杂性

从住房分配过程来看,公共住房分配主要以家庭收入、家庭人口规模、家庭特征和已有资产及其居住状况为主要依据,形成分配和轮候排队系统。这一过程远远要比居民通过自身的努力进行购房、建房或租房复杂。

5. 价格的低廉性

从住房流通过程来看,公共住房既包括低于市场价出售并对转售有限制的政府投资或补贴建设的住房,也包括以低于市场租金出租的政府投资和补贴的住房。因此,从价

格机制看,公共住房是指低于市场价租售的住房,其差价主要源于政府在土地供应、房租和税收等方面的政策性补贴。

第二节 经济政策与社会政策

一、经济政策与社会政策的含义

所谓政策,是指政府为了实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动准则和行动方向。^①按照不同的标准和依据,可以把政策分为不同的种类。其中,按照政策调整对象的不同,可以把政策分为经济政策和社会政策。

经济政策作为政策体系的一部分,是政府为了达到或对特定的经济目标产生影响而针对经济活动的运行及其运行环境所采取的措施。按影响范围,经济政策可分为国内经济政策和国际经济政策,也可以分为宏观、中观和微观经济政策;按产业部门,经济政策可分为第一产业、第二产业和第三产业经济政策;按调节手段,经济政策可分为金融、财政和汇率等政策;按调控目的,经济政策可分为经济增长、经济稳定以及最优资源配置等政策。

经济政策对其他政策具有相当大的影响和制约,无论是外交和国防政策,还是教育、科技或其他政策,在资源配置上各自占有多少份额,无一不取决于政府在多大程度和规模上给予支持,取决于经济政策倾斜的程度。当然,其他政策也在不同程度上对经济政策产生或大或小的影响。

社会政策是指政府为了保障居民的最低生存安全,特别是为了保障那些没有政府的帮助就无法生存的弱小阶层所采取的一切措施,如住房政策、家庭政策、教育培训政策、收入与财产分配政策、青年与老年福利政策等。因此,社会政策是指政府在社会生活领域方面所规定的政策,调整的是人们的社会关系,主要包括社会活动的规范和准则。在一个社会中,人们的社会活动是最主要的实践活动,几乎涉及人们的全部生活。因此,社会政策是国家政策的主要内容,关系到社会稳定,决定着国家兴衰。社会政策是总政策的重要组成部分,是社会发展必不可少的调整工具。

经济政策与社会政策联系紧密,甚至难以区分。近代社会政策是伴随着工业化的进程而发展的。经济增长奠定或扩大了社会政策的基础;反之,某些社会政策的特定目标往往也是经济政策的目标。因此,人们习惯上往往将这类社会政策称之为社会经济政策,住房政策就具有这样的特征。

二、经济政策与社会政策的目标

经济政策与社会政策在国家管理、社会发展、居民生活乃至国际关系中都具有举足

^① 兰秉洁、刁田丁:《政策学》,中国统计出版社1994年版,第3页。