

都市社会发展
与社会政策
丛书

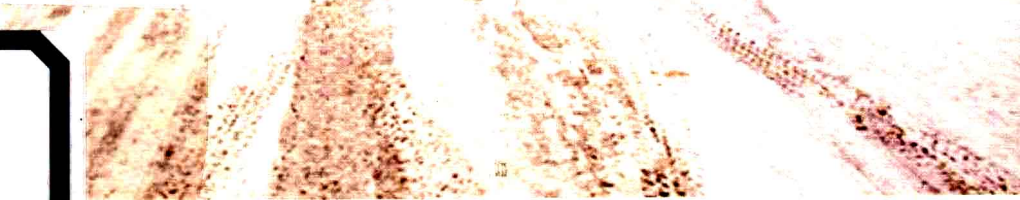
主编 张文宏

刘春燕 著

再分配经济中的 市场弹性

中国城市住房政策与制度

(1949—2010)



CHINA UNIVERSITY PRESS

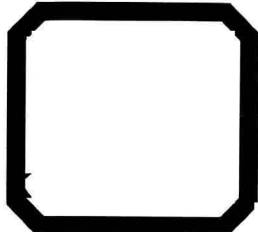
四川大学出版社

本书由上海大学“十二五”内

“智慧城市建设”资助

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

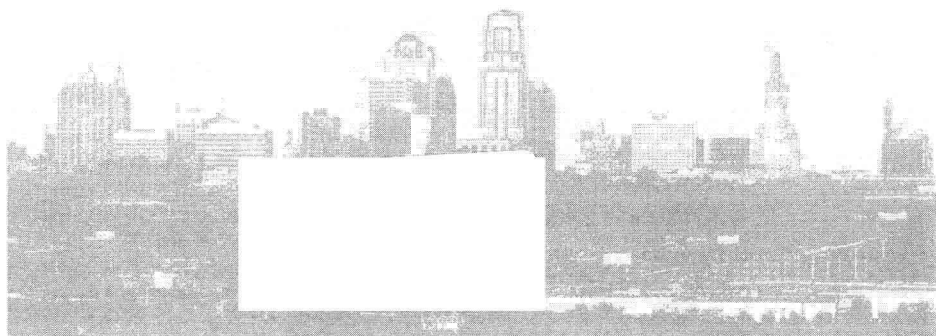


刘春燕 著

再分配经济中的 市场弹性

中国城市住房政策与制度

(1949—2010)



广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

再分配经济中的市场弹性:中国城市住房政策与制度
(1949—2010)/刘春燕 著. —桂林:广西师范大学出版社,
2012.9

(都市社会发展与社会政策)

ISBN 978 - 7 - 5495 - 2341 - 2

I. ①再… II. ①刘… III. ①住房政策—研究—中国—
1949~2010 ②住房制度—研究—中国—1949~2010

IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 149204 号

出品人:刘广汉

责任编辑:刘冬雪

装帧设计:孙豫苏

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码:541001)
(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人:何林夏

全国新华书店经销

销售热线:021-31260822-882/883

山东临沂新华印刷物流集团印刷

(山东临沂高新技术产业开发区新华路 邮政编码:276017)

开本:890mm×1240mm 1/32

印张:6.375 字数:120千字

2012年9月第1版 2012年9月第1次印刷

定价:28.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印单位联系调换。

(电话:0539-2925888)

城市时代的中国社会发展与社会政策

2011年末,中国城镇户籍人口达到6.91亿,占总人口的比例达到51.27%。中国从一个具有几千年农业文明的农民大国,进入了以城市社会为主的新的发展阶段。在此意义上,我们可以说中国社会的发展真正进入了“城市时代”。城镇人口比例变化的背后,是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、阶层分化方式、居民生活方式、社会风险治理路径的深刻变革。

不可否认,三十年的改革开放,我国的城市化发展取得了举世瞩目的成就,我们用三十年的时间完成了西方发达国家上百年甚至几百年才走完的发展历程,西方国家在不同时期渐次出现的城市社会矛盾和社会问题在这个相对集中的时间内显现出来。改革开放以来,中国社会的发展历程,是与城市化、工业化、信息化和全球化的过程交织在一起的。城市化不仅是农业人口转变为非农业人口,传统农民转变为现代产业工人并向城镇集聚的过程,而且是城市在空间上的不断扩张、区域规模上的逐渐扩大、职能和设施上的完善以及城市的经济关系、居民的生活方

式和人类的社会文明逐渐向农村社会渗透的过程；中国的工业化是经济社会领域的一种革命性变迁，它包括从农业社会向工业社会，从工业社会向知识社会，从知识社会向数字制造技术、互联网技术和再生性能源技术社会的三次大转型。由于中国经济社会发展的特殊性，改革开放以来的三十年，也是三次工业革命相互叠加的过程。其中，第三次转型将导致工业、产业乃至社会发生重大变革，这一过程不仅将推动一批新兴产业诞生与发展以替代已有产业，还将导致社会生产方式、制造模式甚至生产组织方式等方面的重要变革，最终使人类进入生态和谐、绿色低碳、可持续发展的社会。中共十六大提出新型工业化的概念，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化道路。与传统工业化相比，新型工业化有三个突出的特点：第一，是以信息化带动的、能够实现跨越式发展的工业化。以科技进步和创新为动力，注重科技进步和劳动者素质的提高，在激烈的市场竞争中以质优价廉的商品争取更大的市场份额。第二，是增强可持续发展能力的工业化。要强调生态建设和环境保护，强调处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系，降低资源消耗，减少环境污染，提供强大的技术支撑，从而大大增强中国的可持续发展能力和经济后劲。第三，是充分发挥人力资源优势的工业化。

中国的都市社会发展不可避免地受到全球化的影响。全球化是各种资源和生产要素在全球范围内的高速流动与配置利用，人类活动及其成果与效应在全球范围内的全面互动、整合与协同。全球化的表现形式是全球经济一体化、政治协作化、技术

同步化、生态共生化和人类认同化。

都市社会还是一个充满风险的社会。进入现代社会,“风险”是无处不在的:它既来自于自然,也来自于社会。危险、灾难、灾害、威胁、不确定性、可能性、不安全在一定意义上与“风险”是同义的。风险是个人和群体在未来遇到危险的可能性以及对这种可能性的判断和认知。来自于纯粹自然意义上的“风险”一般被称为灾难、危险或威胁。来自于社会的风险,是人类行为和决策的副产品,指的是失败的可能性以及其他不可预测的结果。风险的存在体现了人类理性的力量,也暴露了理性的限度。风险的重要性不在于风险本身,而在于其附着对象。中国在进入中等收入国家的同时,也进入了社会结构深刻变动、社会矛盾容易激化的高风险时代。中国社会目前的风险主要体现在制度转型迅速、社会差距扩大、代际断裂和人口结构失衡、信息的流动与控制失效、生态环境恶化、与生活质量及安全相关的生活风险加剧等方面。这些现代风险在中国城市社会表现得尤为突出。

因此,如何从社会政策、公共政策上保证改革开放的成果为大多数社会成员所分享,预防和治理各种阻碍城市经济社会良性运行和协调发展的各种社会问题,成为一个重要课题。在建设社会主义和谐社会目标的指引下,政府越来越重视通过实施各种社会政策去满足人民群众的需要,去解决各种社会问题。在此意义上也可以说,中国正在进入“社会政策时代”。

在一般意义上,社会政策被理解为国家或政府制定的关于社会事业发展的一系列政策、行动准则和规定的总称。目的是通过国家立法和政府行政干预,解决社会问题,促进社会安全,

改善社会环境,增进社会福利。社会政策的核心是解决市场经济中公民的社会风险问题。它有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策,诸如国民福利、人口、劳动就业、社会保障、住房、医疗卫生、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、宗教、居民收入分配和消费、社会治安、社会行政管理等。广义的社会政策对应着各种社会问题的预防 and 解决;狭义的社会政策仅仅指社会福利和社会保障政策,重点是为了改善弱势群体(如劳工及贫民)的工作和生活状况而推出的一系列社会福利政策和规定。本丛书是在广义上来理解社会政策的。

一般认为,社会政策起源于1837年德国学者组织的“社会政策学会”。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Adolph Wagner)。1891年他在一篇论文中提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。但是只有到了20世纪中期以后,有了经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

与社会政策相关的另一个概念是公共政策。公共政策是政党、国家等公共权力组织为处理公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。传统的公共政策研究来源于政治学和行政学,意在从规范意义上探讨国家、社会和公民之间的利益制衡,通过政治学和行政学的原理及模型分析对国家、地方和团体层面的政策制定、执行与评估进行研究,为高质量的社会发展政策提供咨询。

公共政策与社会政策这两个概念在社会科学领域中经常交替使用,很多研究者把公共政策和社会政策当做同一个概念,只是分属于不同的学科。当然,在实际研究和操作中,也有研究者把二者截然区分开来,认为它们隶属于不同的学科领域。公共政策与社会政策是多学科交叉研究的对象,二者的行动主体和作用客体是各不相同的。公共政策的主体更多的是社会权威机构,以政府和利益集团为核心进行政策制定和决策分析;社会政策的主体是以政府为主导,更依靠非政府的民间组织发挥政策制定和实施的功能。公共政策偏重权威资源的调配,其制定和决策更多是从宏观层面、整体布局上解决问题;而由于有社会民间组织的积极参与,社会政策有可能关注具体而微观的个体生活困境,直接面向需要解决困难的社会成员。

对城市化、工业化和全球化引发的城市社会问题的众多争论可以概括为:到底是应该用市场调节办法来解决或缓解城市社会问题,还是应该用政府的宏观调控政策来预防和治理城市社会问题?与其说城市社会问题的预防和治理是一个纯粹的学术理论问题,毋宁说它更应该是一个实践问题。如果市场手段可以自动地治理城市社会问题,那么政府的政策调控就是不必要的;如果市场手段不能解决问题,当然就需要政府干预;如果市场机制的解决是部分的,那么政府的政策干预就必须是适度的;如果市场机制作用太小,那么政府干预的力度就必须加强。我们试图回答的核心问题是:市场机制在预防和治理城市社会问题过程中到底发挥了何种作用?这种作用的效果如何?政府的政策调控和宏观干预又发挥了何种效力?这种效力是否具有可持续性?

除了政府和市场的调节机制,在社会发展领域还存在着一种特殊的社会资源配置和调节的力量,即社会力量。要使公共政策和社会政策得到落实,离不开社会建设和社会管理。孙本文先生认为社会建设是社会学经世致用功能的集中体现,他将社会建设视为依据社会环境的需要与人民的愿望所从事的各种社会事业。在新的历史背景下重新提出的社会建设,是指按照社会的发展规律和运行机制,通过发展社会事业、完善社会治理、改进社会管理、维护社会秩序等工作来推动社会的和谐与进步;社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动,是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。社会管理的核心是处理社会事务和提供社会公共服务,其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,及为社会发展营造良好环境。社会建设和社会管理的根本目标是一致的。作为一种特殊的利益调节手段和机制,社会管理和社会建设与政府的行政运行手段相比成本要低得多,比单纯的市场调节更能保证社会公益目标的实现。

新时期的社会建设和社会管理离不开社会组织的培育和发展。目前社会组织的发展面临着一些困境,表现在社会组织的注册、运行、资金、人才、技术等方面。解决这些困境需要以法制化、制度化的方式来规范社会组织的发展。但是对社会组织的管理,不应仅是控制,还应该包括服务、监督和扶持。

不同的社会组织是不同利益群体的代表或称代言人,因此要拓展协商民主,最重要的一个方面就是鼓励不同社会组织之间的良性互动,使得不同社会组织的利益诉求都能够得到表达,

不能延续以往的社会组织发展中“强者愈强、弱者愈弱”的传统格局。

重视网络组织、草根组织在拓展协商民主、创新转型中的积极作用。2012年6月底,中国网民达到5.38亿,成为世界上互联网用户最多的国家,也是网络社会组织、网络社群最多的国家。另外,除了正式注册的社会组织,还活跃着大量未经注册的草根组织,虽然这些组织在名义上是“非法的”,但却发挥着正式社会组织不可替代的作用。因此,降低社会组织注册的门槛,使大量活跃的网络社会组织、草根组织合法化,是拓展协商民主的一个重要途径,也是从单主体的以控制为主的社会管理走向多主体的社会治理的一个有效渠道。

“都市社会发展与社会政策”丛书是上海市高等教育内涵建设085工程规划项目“都市社会发展与智慧城市建设”的子项目“社会学一流学科建设”的阶段性成果之一。该项目围绕“国际大都市社会发展与治理”这一核心论题,从优化都市社会组织和管理入手,直面全球化、信息化、后工业化多重背景下中国特大城市社会的快速转型,以及由此带来的社会生活秩序重构和社会管理创新等一系列重大问题,探索国际大都市社会发展与治理的规律;以现代信息技术的复杂性和第三次工业革命的不确定性为背景,聚焦社会风险的形成机制,探索社会安全的管理体系和预警指标体系。本丛书虽然从广义上来界定中国特大城市发展中的某些重大社会问题,但是不可能涵盖所有的城市社会问题。以“国际大都市社会发展与治理”为核心,重点追踪社会管理、社会建设的理论脉络,探讨社会政策与社会管理、社会建设的内在关系,分析社会组织治理、街居制的历史变迁、

城市贫困家庭治理、城镇住房制度改革、新二元结构及城市新移民的社会融合、都市卫生风险、青少年成长危机、城市老龄化等领域公共政策和社会政策的变化轨迹和发展趋势,为认识中国城市社会发展中的问题成因及其解决路径贡献我们的智慧。

上海大学社会学院 张文宏

目 录

CONTENTS

前 言 / 1

- 一、住房、政策与制度 / 4
- 二、“市场转型”还是“路径依赖” / 6
- 三、住房政策的话语变迁与制度模式 / 14
- 四、市场再分配住房体制中的问题 / 23
- 五、本书的内容和结构 / 25

第一章 国家再分配住房的形成(1949—1977) / 29

- 一、计划经济与城市“房荒”问题 / 31
- 二、城市私房的社会主义改造运动 / 46
- 三、国家再分配走向平均主义 / 66

第二章 改革进程中的单位再分配(1978—1997) / 78

- 一、新话语:计划经济可以容纳市场 / 79
- 二、城市公房的市场化改革 / 92
- 三、90 年代的单位再分配 / 111

第三章 市场再分配的深化与探索(1998—2010) / 122

一、“市场多一点”的改革深化 / 124

二、“房地产刺激计划”与“宏观调控政策” / 140

三、探索中的市场再分配 / 160

参考文献 / 179

前 言

房子是人类栖息和生活的重要场所,衣食住行包含了日常生活的基本过程。在日复一日的生活中,人们发明了衣服、食物、住房、交通工具。住房既是生活必需品,也体现了人类文明的进程。房子对于每个人的意义不言而喻,它为我们提供了一个遮风挡雨的物理空间,又是情感和社会意义上“家”的象征。“成家立业”是中国普通老百姓生命中的两件大事,甚至是他们为之奋斗的人生目标。“家”有两层含义,一是拥有属于自己的住房,这是物质和物理意义上的家;一是娶妻生子,这是精神和情感意义上的家。归属感和精神依恋是“家”的实质,而房子作为精神与情感的物质载体也非常重要。

住房还具有十分重要的社会、经济和政治功效。“冬避寒焉,夏避暑焉,室以为男女之别也。”(《墨子》卷一二。)从古至今,房子是社会关系得以展开和延续的重要场所,也是孩子们获得关爱、学习社会习俗、经历社会化的主要基地。住房承载了社会财富分配的意义,是社会身份与地位的象征。对于世界上任何一个国家的居民而言,买房子的花费都算是家庭重大开支之一,住宅消费对整个国民经济发展产生深刻影响。在重视工业生产而轻视生活资料的年代,住房投资和消费被不断削减和

2 再分配经济中的市场弹性

压缩;而对一个消费社会来说,住房则被作为带动 GDP 和经济发展的支柱产业受到政策促进。在美国,超过 20% 的 GDP 是由住房消费创造的,与房产有关的商品和服务也比其他工业部门大(Seiders, 1997)。

作为人类生活必需品的住房又属于特殊商品,比较其他商品来说,住房具有无法忽视的公共性。住房市场不仅受供求关系影响,还会受到各国政府经济计划和住房政策的干预。美国学者哈斯曼(Harsman)和奎格利(Quigley)说,“住房是独特的,而住房政策是特殊的”。(田东海编著,1998)拥有住宅被视为人最基本的生存权利之一,即便是最接近自由市场模型的国家,也没有将住房分配的权力完全交给市场。1949 年美国国会通过《全国可承受住房法》,提出住房政策的总目标是:“使每个美国家庭有舒适的住房和适宜的居住环境。”1983 年澳大利亚住宅法立法的目的是:“确保澳大利亚每一位公民能以自己承担得起的价格获得足够及合适的住宅。”(上海市房产经济学会编,2001:878、663)

住房在中国老百姓生活中同样占有重要地位,政府通过政策对居民的住房供给、分配进行管理和调控以满足人们日常生活的需求,并促进整个国民经济的发展。计划经济时代,国家的经济计划偏重工业生产轻视生活资料提供,这一发展思路与平均主义的意识形态相配合,深刻地影响了中国城市居民的居住状况。改革开放以来,邓小平发表一系列有关城市住房制度改革的重要讲话,积极推动公有住房商品化、市场化,鼓励私人投资和拥有住房,住房改革因此成为推动中国城市其他各项改革的突破点。90 年代中后期,当经济发展成为中国政府的首要任

务,房地产业在刺激消费、拉动经济和促进就业方面的作用越来越突出。在政府支持下,房地产作为支柱产业迎来投资热潮,住房问题也成为中国老百姓的街头热议的话题之一。住房经济在贡献 GDP 的同时,也带来投资过热和房价过高的经济风险,对中国经济可持续发展产生严重的负面影响。国民财富通过住房进行再分配,是社会不平等和社会矛盾的焦点。城市房价一路飙升,让城市居民无法承受。以房价为指标的物价水平整体上升,相比之下,工资增长速度则非常缓慢,社会不满情绪渐增。城市生活成本大增,大大提高了劳动力的价格水平,严重影响了中国经济的健康发展。高房价问题已经超出经济领域,变成严重的社会问题和政治问题。为了稳定房价,缓和社会矛盾,使经济重回健康路径,中国政府最终下定决心,密集出台一系列房地产宏观调控政策,遏止房价上涨、结束地产 GDP。然而,对于房地产这匹早已被刺激得一路狂飙的野马,单纯的经济手段已经不起作用,限制买卖的硬性规定,不得不作为暂时性的有效措施,强行介入已市场化的房地产业。在中国不断市场化的今天,硬性的行政权力和禁止买卖的规定,其合理性与效果都令人质疑。如何采取更有效的经济手段,打破地产业的利益冲动与行政命令之间的僵持局面,显然是目前中国房产经济中的一个非常棘手的难题。

住房制度与政策关系到中国房地产发展,也关系到老百姓的住房问题,对中国城市住房制度与政策有一个清晰的认识非常重要。但事实上,很多人对中国城市住房制度的过去、现状与未来发展的认识比较模糊,对中国城市住房制度和政策发展脉络进行梳理很有必要。1949 年新中国成立至今,中国社会经历

了很大变化。在社会变迁的大背景下,城市住房制度和政策随之改变。在不同的社会背景中,中国城市住房制度和政策的具体内容是怎样的?随着社会变迁,它们又发生了怎样的改变?为什么会发生这样的改变?我们又如何看待和把握住房制度与政策的改变?对这些问题的解答,构成了本书的基本思路。

本书的写作目的,首先是对中国城市住房制度和政策进行梳理与描绘,使之变得更清晰;其次是对中国城市住房制度和政策的变化有一个合理的解释,让人们理解它的变迁与发展脉络;再次是通过城市住房制度和政策这扇窗口,更好地理解中国独特的经济和政治体制。

一、住房、政策与制度

鉴于住房这种商品的特殊性,各国政府在不同程度上对住房市场采取了干预措施。不过,由于各国政府住房政策干预和经济调节手段、范围和方式方法的不同,就形成了各国不同的住房体制和住房市场机制,以及相应的住房政策(田东海,1998)。在西方城市发展史上,国家通过法律法规、住房计划等行政手段,金融税收等经济手段,在城市住房紧缺的情况下引导和刺激市场增加住房供应,甚至直接参与公共住房的建造;反之,在住房市场投资过热情况下,则想办法压缩供给避免经济泡沫。政府干预住房市场的另一个目的,是对社会财富进行更公平的分配。作为具有较高投资价值的保值增值商品,住房是社会财富再分配的重要途径。政府通过住房补助、公共住房