

岳经纶 朱亚鹏 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

Chinese Public Policy Review (Vol.8)

中国公共政策 | 评论 (第8卷)

致出版社



上海人民出版社

岳经纶 朱亚鹏 主编

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

Chinese Public Policy Review (Vol.8)

中国公共政策 | 评论 (第8卷)

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策评论. 第8卷/岳经纶, 朱亚鹏主编

—上海: 格致出版社: 上海人民出版社, 2015

ISBN 978-7-5432-2505-3

I. ①中… II. ①岳… ②朱… III. ①政策科学—中国—文集 IV. ①D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 061539 号

责任编辑 王亚丽

装帧设计 陈楠

中国公共政策评论(第8卷)

岳经纶 朱亚鹏 主编

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社

世纪出版集团 上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司

开本 787×1092 1/16

印张 13.25

插页 2

字数 240,000

版次 2015年6月第1版

印次 2015年6月第1次印刷

ISBN 978-7-5432-2505-3/D·79

定价: 38.00 元

卷 首 语

社会政策与国家治理现代化

中共十八届三中全会提出了国家治理体系和国家治理能力现代化的理念。毫无疑问,国家治理现代化理念的提出,是为了应对市场转型中出现的治理危机。大国市场转型治理中的局部危机处处可见,如日益对立的劳资关系,到处存在的的社会不公,日益衰退的生态环境,恣意猖獗的贪污腐败,急速增多的不稳定因素,以及各种阻碍社会进步的体制机制。可以说,如果不能有效推行国家治理的现代化,局部危机就有可能转化为整体性的危机。

市场经济发展过程中的治理危机并非中国所特有。今天成熟的市场经济体在其发展初期都遭受过严重的治理危机。19世纪后半期,英国社会遭遇了市场经济带来的种种社会危机和问题:贫困、失业、无家可归、疾病、犯罪、贫富差距、社会排斥。在美国,19世纪的最后10年见证了美国历史上前所未有的社会动荡和危机。当时,在工业化、技术进步、移民潮和城市化的冲击下,美国经历了前所未有的大规模社会经济转型。传统的社会阶级结构和权力形态开始瓦解,新的社会经济问题出现,如经济垄断、政治腐败、城市贫困、童工、血汗工厂、劳资冲突等。可以说,早期的美国市场经济伴随着危机和冲突。为了应对市场经济下的社会问题和治理危机,社会改革与社会政策成为了必然之选。在英国,社会政策的美好理想是和费边社(Fabian Society)的理念联系在一起的。费边社期望通过改革社会政策去保护资本主义制度下的受害者(主要是劳工)。费边主义者致力于实证调查,希望能够科学地探讨社会问题,提供解决方案。在美国,为了回应市场经济带来的种种弊端,进步主义者致力于通过社会改革来改善工业社会的秩序,减少社会问题。在进步主义者的推动下,美国在20世纪初进行了广泛的社会、经济和政治改革,成功地化解了社会矛盾,避免了社会革命,进而确立了美国在20世纪的强国地位。

市场经济虽然是人类社会迄今所能发现的最有效率的资源配置方式,但市场化远非尽善尽美,脱嵌于社会和文化结构的市场经济会带来对社会的破坏。工业革命之前,民生问题基本上在家庭、族群和社区内自我解决,政府较少提供基本公共品,只在自然灾害等极端情况下才加以救济。但随着工业化而兴起的市场经济,其最大的特征是把一切都商品化,包括劳动力。在市场经济条件下,个人需要和福利的满足有赖于个人在市场竞争中的地位。换言之,个人需要的满足和福利的取得取决于市场。市场力量尽

管在创造效率和财富方面有着重要作用,但是其自发运作会带来社会两极分化和贫富阶级之间的严重对立。由于大多数人无法在市场竞争中取胜,从而出现大量社会弱势群体,他们的基本需要无法在市场中得到满足。社会两极分化和阶级对立会带来社会冲突,甚至社会革命,威胁市场经济体系的运作和社会的稳定。正如卡尔·波兰尼所言,自由劳动市场所带来的经济利益并不能弥补它对社会所造成的破坏。

因此,为了满足社会弱势群体的基本需要,避免社会震荡,维护市场体系的有效运作,资本主义国家一般都要实施一定的社会政策,以国家的力量来驯服市场的自发力量,满足社会需要。在这个意义上,社会政策被视为市场经济得以成功运作的基本条件。通过实施社会政策,国家可以对市场的自发力量进行干预,对追求利润最大化的市场力量进行约束,对社会财富进行再分配,缩小因市场竞争带来的贫富差距,缓和劳资之间的矛盾,从而达致社会稳定,乃至和谐。换言之,社会政策就是国家制定的、用以抵销私人资本和市场力量之影响的政策,是现代市场经济体系国家治理的重要机制和手段。用卡尔·波兰尼的话来说,社会政策就是与市场相对的一种保护主义反向运动,其实质就是人的“去商品化”。所谓“去商品化”,就是“指个人福利既独立于其收入之外又不受其购买力影响的保障程度”。正是由于社会政策是驯服市场力量的重要手段,在成熟的市场经济体系中,实施社会政策成为了政府的基本职能。市场经济体系也因社会政策的有效实施而促进了社会公平正义,提升了人民福祉,进而实现了社会的良治。

今天,环顾发达的市场经济国家,可以发现社会政策已成为现代政府的中心任务:它决定哪些风险需要通过国家干预而得到解决,哪些再分配需要以国家权威加以强化。社会政策在国家治理中的重要性,可以从国家的社会支出水平中体现出来。从社会政策的开支水平看,社会福利已经成为发达市场经济国家的最大产业。1914年,仅有7个西方国家社会支出达到GNP的3%;到20世纪50年代初,西方国家社会支出的指数是GNP的10%—20%;在20世纪70年代中期,在欧洲福利国家中,1/3国家的1/3的GNP用做社会政策支出。此后,虽然遭遇新自由主义的冲击,但福利国家仍然保持其基本制度,不同国家的政府在福利开支上仍然保持高水平的承担,如欧盟国家的平均公共支出从1989年的47%上升到1993年的53%,因而不少学者提出福利国家的发展不能倒转的论点。事实上,福利国家已经和市场经济、民主政治一道成为西方发达国家国家治理的三大支柱。

在亚洲新兴经济体中,社会政策也日益成为重要的国家治理工具。施泰因·林根(Stein Ringen)教授与他指导的四位韩国博士(权赫周、李一清、金泰均和李周夏)合著的《韩国国家与社会政策:韩国如何从贫穷和

独裁走向富裕和民主》(牛津大学出版社,2011年版),从社会政策角度探索韩国国家构建及其现代化进程,揭示了社会政策在韩国国家治理现代化中的地位 and 作用。该书完整地展示了韩国威权国家社会政策的发展历程,探讨了社会政策对于国家治理的重要作用。在韩国现代化建设初期,尽管国家将主要精力放在发展经济上,但是社会政策已经被纳入国家现代化目标体系之中。围绕实现现代化的目标,韩国政府精明而又克制地使用各种动员方式(包括力量合并、整合和欺骗)确保各种力量赞同这一目标并投身现代化建设。在现代化初期,为缓解社会矛盾所搭建起来的社会政策体系则处于从属地位,“发展型国家”的特点十分浓郁。等到民主政体在韩国再次建立并逐步巩固后,韩国政府开始对底层的声音表现出更有力的回应性,并促成了更具普惠性的福利国家的建立。尽管韩国经济在1997年亚洲金融风暴中受到前所未有的冲击,韩国的社会政策和福利制度还是得到了明显的扩张。同样的情况也出现在我国台湾地区的现代化转型之中。

20世纪90年代以来,我国国家治理能力的弱化与社会政策的弱化乃至缺失密切相关。改革开放以来,尽管我国通过经济发展在满足公民私人消费需求领域取得了明显成绩,但由于对市场经济中社会政策的作用和地位重视不够,社会政策在很长时期沦为经济政策的附庸,以至于满足集体消费需求的公共服务随着市场化改革而逐渐式微,一度出现了诸如“上学难、上学贵”“就医难、就医贵”“住房难、住房贵”等民生难题,导致社会矛盾不断积累。单纯经济增长的政策范式所带来的日益恶化的发展情况直到21世纪初“非典”疫情的爆发才完全被政策制定者所意识到。此后,中国的发展逐步从GDP主义转向以人为本的政策范式。

2004年的中共十六届四中全会正式放弃了“效率优先、兼顾公平”的提法。与此相适应,中国政府开始将更多的注意力转移到社会政策上来,并将更多的资源投入社会政策领域,从而使公共政策格局出现了从偏重经济政策到重视社会政策的转变过程。2007年党的十七大报告单独设立“加快推进以改善民生为重点的社会建设”部分,并提出了“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的民生目标,社会建设首次与经济建设、政治建设、文化建设一起并列构成中国特色社会主义现代化建设“四位一体”的布局。与此同时,社会政策作为社会治理的手段和工具,也日益受到重视。

2013年4月25日,中共中央政治局常务委员会召开会议,研究当前经济形势和经济工作。会议中提出,面对新形势,要按照稳中求进的要求,未雨绸缪,加强研判,宏观政策要稳住,微观政策要放活,社会政策要托底。这是我国最高领导层首次提出“社会政策托底”的重要观点。这一新的提法,揭示了在全面深化改革的过程中社会政策与经济建设(政策)

的关系,也突出了社会政策对我国稳定发展的重要意义。在2013年7月30日召开的中共中央政治局会议上,新一届领导层再次重申“社会政策托底”这一重点观点,并指出了要“坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底,努力实现三者有机统一”。2013年4月5日,国家主席习近平在俄罗斯圣彼得堡举行的二十国集团领导人第八次峰会第一阶段会议上作了题为《共同维护和发展开放型世界经济》的发言。他在发言中指出,“宏观微观经济政策和社会政策是一个整体,各国要用社会政策托底经济政策,为宏观微观经济政策执行创造条件”。这是我国领导人首次在国际层面阐述“社会政策托底”这一重要观点。2013年10月7日,国家主席习近平出席在印度尼西亚巴厘岛召开的亚太经合组织(APEC)第二十一次领导人非正式会议并发表重要讲话。在讲话中,习近平主席再次阐述了“社会政策托底”观点。他指出,“要防范风险叠加造成亚太经济金融大动荡,以社会政策托底经济政策,防止经济金融风险演化为政治社会问题”。可见,社会政策的作用已引起党和国家的高度重视,在全面深化改革的新时期,一方面要发挥市场在资源配置中的决定性作用,另一方面,社会政策如何发挥托底作用也非常重要,两者相互配合、相得益彰才是完善的社会主义市场经济。

国家作为一个整体通常有两种基本功能和需求:一是对政治合法性的索取;二是对经济剩余的索取。这两种利益取向的中国式话语就是“政治稳定”和“经济发展”。社会政策不仅可以通过满足社会需要实现政治合法性再生产和社会稳定的功能,而且能够通过投资于人(如教育、医疗增进人力资本)来促进经济发展。因此,推进国家治理体系和治理能力现代化必须高度重视社会政策的作用,大力发展社会政策,有效保障和持续改善民生。可以说,社会政策是现代国家治理体系的重要内容,科学制定和实施社会政策是现代国家治理能力的重要体现。改革开放以来我国在治理上的失误就是对市场经济条件下的社会政策缺乏正确的认识。在全面深化改革的今天,随着党和国家对社会政策的不断重视,国家治理现代化的目标一定能早日实现。

在推进国家治理现代化的背景下,《中国公共政策评论》第8卷出版了。本卷共有10篇文章及2篇书评,分属5个专栏。

在社会政策专栏有4篇论文,都与社会公平问题有关。丁煌和杨安队的论文从社会公平角度分析了我国城市住房政策的发展演变。他们指出,住房具有作为商品和满足居住需求必需品的双重属性,因此,自由放任的完全市场化模式和政府包办的高度行政化模式都不能恰当地解决住房领域的公平问题。他们认为,要回归住房政策的公平性,正确的路径是区分保障与市场,建立两者并行运营的双轨制模式,即保障房由政府主导,商品房由市场主导。只有当保障性住房占到全社会住房的相当比重

时,真正意义上的住房公平才有可能实现。

教育是影响个人社会经济地位获得的重要因素,而中国的城乡二元体制导致城市与农村的教育水平差异巨大。朱亚鹏与史孟婷的论文利用中国劳动力动态调查的数据,从实证角度,分析了中学教育城乡差别对教育水平及地位获得所产生的影响。他们的研究发现,初中教育的城乡差别影响教育程度,而高中教育的城乡差别既影响教育程度,又影响到个人的社会地位。也就是说,在城市中学就读的人比在农村中学就读的人更有可能获得更高的教育水平和社会经济地位。中国城乡二元分割体制下的教育不公平对个人的职业发展及社会地位产生着深刻影响。当然,中国城乡二元分割的教育制度并不仅仅存在于中学,而是从小学阶段开始就存在。

张海柱的论文提供了研究公共(社会)政策的新的视角。他以1955—1989年期间中国农村合作医疗的国家决策过程为案例,通过关注话语在“社会现象—社会问题—政策议题”转化过程中的作用,构建出一个理解农村合作医疗政策决策过程的解释途径。研究发现,“集体化”话语、“革命”话语与“现代化”话语在不同时期内分别将与合作医疗相关的社会“现实”建构为不同的形态,从而奠定了合作医疗决策或“无决策”的合理性基础。当然,仅仅指出合作医疗政策受到了某些“话语”因素的影响尚不足以印证本文的“建构论”观点。为此,论文还通过“历史—比较”的方式,考察了那些与合作医疗政策相关的社会“现实”因素在不同时期的主导性话语中各自被赋予了怎样的意义。这种“多重”的意义诠释相应地“生产”出了多重的社会“现实”,并由此构成了不同的合作医疗政策选择的“基础”。其研究结果表明,某种政策话语之所以最终能否主导决策,是因为它在话语行动者的策略性努力下,契合了特定时期宏观政治社会情境特征、满足了前期政策反馈下的政策需求并得到了权威决策者的认可和支持。

胡洁怡、谢宝剑的论文探讨城镇化进程中失地农民的就业问题。失地农民及其就业问题是城镇化进程中面临的一个主要挑战。如何解决这一问题需要政府、社会和市场的协同努力。论文借助社会网络理论,尝试通过建立失地农民就业支持网络来解决失地农民的就业问题。失地农民就业支持网络包括一个主体和三个要素,主体对象是失地农民,三个要素分别是政府、社会组织和企业。构建失地农民就业支持网络需要最大限度地激活这三种社会力量。通过这三种力量,加强与失地农民的社会互动,在互动基础上通过从行为、认知、情绪、精神等方面产生社会支持,并通过整合互动网络中的社会关系整合社会资源,从而给予失地农民最大的支持。

在社会服务专栏有2篇论文,分别论及失能老人照顾服务与社区服务。唐钧的文章在课题调研的基础上,结合我国经济发展水平和老年人

失能情况,探讨了如何建立适合于中国国情的失能老人长期照料制度。论文不仅对失能老人长期照护补贴制度的政策对象作出了操作性定义,并据此对需要长期照护补贴的老人作出了定量分析,而且设计了一个包括指导思想、管理部门、服务体系、需要评估、政府补贴、资金来源和管理考核七个方面的失能老人长期照护补贴的制度框架。应该说,这篇论文也是一个很有现实关怀的政策设计。

廖慧卿与岳经纶的论文立足于广州市街道家庭综合服务的递送实践,结合福利混合理论、非营利组织和社会服务的相关理论,试图建构起一个社会服务递送的分析框架。论文采用定性的个案研究方法,抽取家庭综合服务试点的三条典型街道进行深度观察和访谈,考察了三种不同街道办事处—社会组织关系下的不同社会服务递送模式,探索了不同递送系统在结构要素和递送绩效方面的差异。研究发现,三种不同的递送模式代表着街道办事处在社区综合服务中不同的治理结构和职能定位,它们与社会服务递送组织分别是合作、控制和共生的关系,而后两种情形的广泛存在,其潜在危险是损害社会组织社会服务供给的自主性,扭曲它们的目标与行动。

社会保险与社会救助专栏也有2篇文章,分别讨论德国的社会保险改革和中国的自然灾害生活救助标准。刘涛的论文选择了德国社会保险的一项核心制度——法定医疗保险制度作为个案研究,针对这一制度的基本架构、目标人群、覆盖程度、给付水平以及组织性架构进行理论探讨。论文不是对德国医疗保险制度进行孤立的分析,而是结合了艾斯平-安德森(Esping-Andersen)关于福利国家的国际比较与类型化研究,试图将德国社会医疗保险制度的变革整合到一个更广泛的理论架构中加以分析。论文认为,德国的医疗保险制度具有平等、社会包容、整合和再分配的特征。在该项制度安排中,无论参保人是否存在社会地位、职业、收入、财产和其他基于身份特征的差异,只要是德国公民,就能够在公共医疗领域享有相同的权利和津贴。与此同时,通过成立了一个联邦层面的“健保基金”,德国的医疗保险制度的全国统筹得到加强,一个更加团结互济的医疗保险制度正在取代过去按职业团体和地域分割的医疗保险制度。作者身在德国,却有强烈的中国关怀,因此,论文还专门总结了那些可以为我国医疗体制的改革提供灵感的主要议题。

姚建平的论文探讨了一个被人忽视的问题——自然灾害救助标准政策。作者梳理了我国自古至今的自然灾害生活救助措施和方法及救助标准,并且指出,虽然中国古代社会在救灾过程中就已经形成了一整套有效的灾害救助措施和办法,但是鲜有有关救助标准制定的探讨。古代至民国时期的官府自然灾害生活救助款物也会按照一定标准发放,但是很少有关于标准的制度性的规定。改革开放以后,国家在中央层面制定了全

国统一的自然灾害生活救助标准,但是这些标准主要是基于实践经验的总结,缺少科学的标准制定方法和论证。作者主张应当尽快制定自然灾害生活救助制度与其他社会救助制度的衔接政策。

这一卷的理论前沿专栏安排了2篇文章,分别讨论社会企业概念和医疗自我规制。社会企业是将市场运作和社会使命相结合的新型组织形式,是一种新的社会存在。李丹瑶和敬义嘉的论文从理解社会企业的概念出发,比较美国、欧洲大陆和英国的社会企业学术研究和实践进展,发现并理解其在主流形式、组织载体、使命、收入来源、利润分配、资产处置、自主性和治理方式等方面的异同。论文认为,社会企业在世界范围内的兴起和流行,一方面固然是资源环境的促动使然,一方面则得益于各项制度空间的成熟,包括全方位非营利问责的兴起、市场化创新的持续发展以及非营利开放性的扩展,同时还受到本国非营利发展的路径和需求的影响。对积极寻求“社会管理创新”的中国来说,这一框架有助于理解在中国发展社会企业的动力和阻碍。

近二十年来,中国执业医师数量迅猛增长,同时出现了医疗腐败、医患矛盾升级等问题,医疗规制问题凸显。在西方医疗领域,专业自我规制发挥了重要作用,并且有其独特的历史渊源,通常被看做政府和市场之外的第三种逻辑。在西方专业社会学视角下,医学专业达到了专业化的顶峰,其表现就是自我规制,即通过医学专业团体的行业管理实现专业内部的自我规范和约束。在当代中国的医疗规制研究中,仍然缺乏对自我规制的构建模式的探讨。有鉴于此,陈丽梅和杨雅宁的文章专门讨论医疗服务领域的自我规制及其对中国的启示。本文从路径分析的视角,对西方医疗自我规制的形成进行了系统的文献梳理,并利用美国和法国两个案例,着力分析了自我规制形成的两种不同路径,为构建中国本土的医疗自我规制提供借鉴。

书评专栏有2篇文章。任远的文章对岳经纶、斯坦·库纳、颜学勇主编的《工作—生活平衡:理论借鉴与中国现实》(2014年版)一书作了评介。作者指出,当下中国工作压力和家庭生活冲突显得更加尖锐,这本著作对于吸收北欧和欧洲其他国家的经验,理解和思考中国家庭生活福利和就业的良好协调关系,有积极的借鉴作用。他认为,工作—生活平衡是一个价值判断,是一个心理的感受,并没有一个绝对性的标准。真正的问题不是如何实现工作—生活的平衡,而是在经济生产和社会生活转变中,传统工作—生活模式正在调整和正在转变为新的工作—生活模式,在这种转变过程中出现了新的社会问题和新的社会风险。在这种工作—生活模式的变化中,如何避免对家庭和某些社会群体的福利造成损害,使劳动者和家庭能够实现自身福利的最大化和不断提高,以及在当下中国社会转型的背景下如何更好地协调和支持新的工作—生活模式的构建,这些

问题是研究工作—生活关系重新塑造的相关制度建设的意义所在。

郭台辉和张悌的文章对约翰·克莱顿·托马斯(John Clayton Thomas)所著的 *Public Participation in Public Decision: New Skills and Strategies for Public Managers* 进行了介绍和评论。虽然这本出版于1995年的书不是很新,但是它所探索的主题对中国当下有重要意义。作者指出,托马斯是以一种务实的态度,从公民参与的视角去看公民与公共决策之间的关系,从而避免了单纯讨论公民参与价值或公共政策的一种学理倾向。作者认为,托马斯所建构的公民参与的有效决策模型是一个比较宏大的理论模型,为我们认识和处理公民参与与公共政策之间的关系提供了一套方法。不过,该理论具有强烈的欧美中心主义色彩和理想主义色彩。就当下中国而言,如果没有积极的公民,又缺乏必要的制度保障,将公民参与不适当地扩大,公民参与公共决策就可能成为某些利益集团穿着合法外衣、打着公共利益的旗号,攫取私人利益或部门利益的工具;甚至会出现亨廷顿所说的政治参与的任意扩大所导致的政治不稳定。这正是中国视野下的公共管理者所应该注意的问题。

随着2015年新年的来临,本集刊也有了一些新变化。首先,根据工作调整,郭巍青教授不再担任本集刊的共同主编,接任的是朱亚鹏教授。其次,本集刊有了自己的专职编辑助理。相信朱亚鹏教授的接任及专职编辑助理的到任,将有助于提升本集刊的质量。随着本刊入选CSCI来源集刊及投稿量的增加,本集刊从2015年起改为每年出版两卷,希望能得到学界同仁更多的支持和关心。

岳经纶 朱亚鹏

2015年初春

于中山大学政治与公共事务管理学院/中国公共管理研究中心
社会保障与社会政策研究所

目 录

社会政策

- 住房公平:中国城市住房政策的价值回归 丁 煌 杨安队(1)
- 中学教育城乡差别对教育水平及地位获得影响的实证研究
——基于中国劳动力动态调查(2012)的数据分析
..... 朱亚鹏 史孟婷(11)
- 话语与公共政策:公共决策的话语建构解释途径
——以农村合作医疗决策过程(1955—1989)为例 张海柱(26)
- 就地城镇化过程中的失地农民就业支持网络研究
..... 胡洁怡 谢宝剑(53)

社会服务

- 建立合乎中国国情的失能老人长期照护补贴制度研究 唐 钧(70)
- 合作、控制与共生:街道体制下的社会服务递送
——基于广州市家庭综合服务的实践 廖慧卿 岳经纶(93)

社会保险与社会救助

- 德国法定医疗保险制度改革及其启示 刘涛(110)
- 中国自然灾害生活救助标准的历史发展与政策启示 姚建平(123)

理论探讨

- 西方社会企业概念及其对中国的适用性 李丹瑶 敬义嘉(142)
- 医疗自我规制的形成:西方路径与中国借鉴 陈丽梅 杨雅宁(165)

书 评

- 协调和支持新的工作—生活模式的构建
——评《工作—生活平衡:理论借鉴与中国现实》 任 远(184)
- 对公共决策研究新视角的再思考
——评 John Clayton Thomas *Public Participation in Public Decision: New Skills and Strategies for Public Managers*
..... 郭台辉 张 伟(187)

社会政策

住房公平:中国城市住房政策的价值回归*

丁 煌 杨安队**

【摘要】 住房是人类生存与发展的基本物质资料。新中国成立以来,中国城市住房问题不仅关系到住房公平以及更广泛领域的社会公平,还关系到人们生活的方方面面。由于政策价值与多元利益诉求的现实对立、政策工具的滥用导致政策目标的偏离、社会福利行为向经济投资行为转化等方面的影响,现有住房政策严重偏离了原有的公平目标,因此需要从多个层面探寻中国城市住房政策公平价值的回归路径。

【关键词】 住房公平 居住权利 住房政策 价值取向 中国城市

Housing Equity: the Value Regress for China's Urban Housing Policy

Huang Ding Andui Yang

Abstract Housing is the basic material of condition of human survival and development. Since the founding of the new China, urban housing problem is not only related to the housing equity as well as social equality, but also related to all aspects of people's life. Due to the influences of the real contradictions between policy value and diverse interests, deviation of policy objectives brought about by the abuse of policy tools, and the transformation from social welfare behaviors to economic investment behaviors, the existing housing policy has gravely deviated from its original goal of equity. So it needs to explore a value regress of China's urban housing policies from several dimensions.

Key words Housing Equity, Right to Housing, Housing Policy, Value Orientation, Chinese City

* 基金项目:本文为国家社会科学基金重点项目“提高政策效能与地方政府公共政策执行力研究”(11AZZ004)研究成果。

** 丁煌,武汉大学“珞珈学者”特聘教授、博士生导师、政治与公共管理学院院长,主要从事公共政策与公共行政管理研究;杨安队,武汉大学政治与公共管理学院博士研究生,主要从事公共政策与地方政府管理研究。

一、导言

住房是人类维持生存的基础资源,居住权利作为人类的基本权利已获得广泛共识,对城市空间资源的公平配置和对居住权利的保障,是现代社会公平的重要内容。住房政策是全球各国政府面临的共同难题。早在1933年,《雅典宪章》就赋予城市“居住、工作、游憩”三大功能,其中居住被列为城市的主要功能。1996年6月举行的第二次联合国人类居住会议上,则把“人人享有适当的住房”和“城市化世界中的人类住区可持续发展”作为具有世界意义的主题。^[1]我国由于过去长期实行计划经济体制的影响,住房形势也相当严峻。因此,如何实现合理地配置住房资源,保障每一位社会成员享有公平的居住权利和住房机会,保持住房负担合理公正,是住房公平的核心内容。

二、中国城市住房政策及其公平性演进逻辑

(一) 住房政策高度行政化阶段(1949—1978年)

1949至1955年属于社会主义制度的建设时期,新政权建立了以单位为基础的国有住房供给制度,在随后的20多年里,社会主义公有住房制度得到进一步巩固。1956年社会主义改造完成之后,由于国家提倡“重视积累、抑制消费”的思想,政府对住房建设投资比较有限,直接导致城市居住条件的恶化和住房的严重短缺。十年“文化大革命”期间,住房管理处于完全无序状态,政治上的混乱延缓了中国住房的发展。1978年末,中国主要城市的住房短缺面积已经超过10亿平方米,人均居住面积甚至从新中国成立初期的4.5平方米下降到3.6平方米,几乎所有住房都是由国家投资建设,不存在私人住房投资。^[2]在传统的社会主义意识形态下,住房被视为一种社会福利,职工仅需缴纳很低的房租。然而,低水平租金难以实现以租养房,国家每年需要投入巨额财政资金进行住房维护,可是,在当时的历史条件下,由于财政积累不足,直接造成了住房供应短缺。这种福利分房政策在住房靠单位的年代,很容易演化成为赤裸裸的权力配给模式,受惠人群比例小,论资排辈现象严重,是一种缺乏社会

[1] 成思危等,1999,《中国城镇住房制度改革:目标模式与实施难点》,北京:民主与建设出版社,第3页。

[2] 朱亚鹏,2007,《住房制度改革:政策创新与住房公平》,广州:中山大学出版社,第49页。

公平的分配方式,为以后的住房改革埋下了不平等的根源。

(二) 住房政策改革探索阶段(1978—1998年)

在邓小平倡导的社会主义市场经济理论和关于住宅问题谈话精神的指导下,中国城镇住房制度改革正式启动。其一,住房改革公房出售试点时期(1978—1985年):主要是在低租金、实物福利分房政策不变的情况下,向职工出售公有住房。截至1985年,全国已有27个省、自治区、直辖市中的160个城市和300个县进行了公有住房补贴出售试点工作,大约有1 093万平方米的住宅出售给了城镇职工。^[1]其二,住房改革提租补贴时期(1986—1991年):主要是以提高房租为切入点,同时出售公有住房,实行优惠价售房。至1990年,共有12个城市、13个县镇出台了以提租补贴为主要内容的住房制度改革方案,公房租金水平从每平方米使用面积0.08元—0.13元提高到1.2元左右。^[2]其三,住房改革全面推进时期(1992—1998年):主要是按照住房商品化、市场化、社会化的思路,全面设计房改的目标、原则和内容,从而把住房改革推向全新阶段。

毋庸置疑,1978—1998这20年间的住房改革取得了相当的成就,但是,我们也不能否认住房矛盾依然突出:住房问题已不再是严重的供应短缺,而是居民住房承受能力不足和日益扩大的住房不平等。改革导致福利住房政策和市场分配机制共存,由于公房和商品房市场之间存在的巨大价格差异,住房双轨制成为住房不平等的主要来源。最初的不平等产生于住房实物分配下隐形住房补贴的不平等分配,这种现象随着大量公房的出售不断加剧,进而表现在是否能够享受住房优惠出售的政策和购买到公房面积的大小、地理位置的好坏等。停止住房实物分配、实现住房机会平等,整合公房和商品房市场,保证住房改革政策执行的公平性,已成为中国政府亟待解决的问题。

(三) 住房政策改革市场化发展阶段(1998年至今)

第一,住房改革货币化形成时期(1998—2002年):随着社会主义市场经济体制的不断完善,房地产作为新的经济增长点逐渐成为各方共识。为了应对1997年的亚洲金融危机,中国开始实施积极的财政政策和稳定的货币政策,并将进一步扩大住房消费需求作为扩大内需的重要举措。改革的思路是:在住房补贴和其他金融手段(如家庭储蓄、住房公积金以及银行贷款)的支持下,城市居民能够在市场上满足其住房需求。由于这种模式将企业工人排除在外,因此覆盖面有限、缺乏充足稳定的资源,实

[1] 吴立范等,2009,《中国的住房政策》,北京:经济科学出版社,第27页。

[2] 陈伯庚等,2003,《城镇住房制度改革的理论与实践》,上海:上海人民出版社,第63页。

际上改革在不同群体间引发了巨大的住房不公平,例如“老人”和“新人”之间,以及原有政策的受益者和未受益者之间。

第二,住房改革市场化发展时期(2003—2007年):随着城镇住房政策改革的深入推进,相关条例办法不断出台。但是,局部地区出现住房投资增幅过大、市场结构不尽合理、价格增长过快等现象。因此,围绕住房投资过热问题,政府有关部门出台了一系列调控措施。从2003年开始,针对一些地区住房供求结构性矛盾较为突出、房地产价格和投资增长过快的现象,国务院颁发了“前国八条”、“后国八条”、“国六条”、“国十条”等一系列重要政策文件,提出在高度稳定房价、保持住房价格特别是普通商品房和经济适用房价格相对稳定的同时,加快建立和完善符合我国国情的住房保障政策体系。

第三,住房改革市场化异变时期(2008年至今):住房领域的主要矛盾集中在房价上涨过快和保障性住房建设进展缓慢两个方面,即房价持续攀升使中低收入家庭的住房可支付能力不断下降,导致许多中等收入家庭陷入住房困境。在中国,中低收入家庭主要通过廉租房和经济适用房来解决住房问题,中等收入家庭则通过进入住房市场购买商品房来满足住房需求;房价的持续过快上涨,使得大量没有自有住房又不够资格申请购买经济适用房的民众面临日益沉重的住房压力,成为新一代“夹心层”。目前的住房市场化取向过于强调效率,将公平摆在从属地位,对住房公平性产生了极其不利的影响,使得社会矛盾不断激化。

三、中国城市住房政策公平价值位移的主要影响

(一) 政策价值与多元利益诉求的现实对立

改革开放以来,中国住房调控政策长期贯彻效率优先原则,造成住房公平的价值缺失,最终出现住房市场逐渐成为富人、权力阶层、金融机构和地方政府制造财富的“道场”,也使得占城市人口大多数的中产阶层沦为房奴,低收入阶层被边缘化,数以亿计的外来人口居无定所,成为对城市贡献和所得最不协调的群体。一方面,大多数老百姓要么在高房价面前望房兴叹、要么整日为偿还房贷拼命奔波;另一方面,一些富裕和权力阶层,或明或暗拥有数套、数十套,甚至更多住房,或投机牟利,或向低收入群体出租,使本来就只有很微薄工资收入的低收入群体生活更加拮据。有住房需求的人买不起房,多数买房的人不是为了居住而是为了赚取更大的利润;鄂尔多斯的“空城计”一夜之间如同传染病一样在全国各地蔓延,除了广泛报道的贵阳、营口等城市,江苏常州、河南鹤壁和湖北十堰,

也开始出现“鬼城”的魅影^[1]。这就是当前中国亟需正视且要努力促进其公平化的住房市场现状。加之土地制度存在的缺陷,如住房用地供应渠道单一,只能是城市住宅用地,并且供应方是代表政府的土地储备机构,缺乏竞争机制,土地价格因此被大幅推高,进一步加大了房价上涨的压力。

(二) 政策工具的滥用导致政策目标的偏离

为了促进住房市场的健康发展,从2008年开始,中国人民银行对首套房实行0.7倍优惠利率,按照2008年12月23日调整后的五年期以上贷款基准利率5.94%计算,七折后的利率只有4.158%,处于住房改革历史最低水平。^[2]实际利率的大幅下降无疑降低了购房者的还款压力,大大扩大了购房人群,而市场无法在短期内大量增加供给,结果必然导致房价的不断推高。并且,规范住房市场发展的法律体系尚不完善。第一,《住宅法》和《住房保障法》立法推进缓慢,各市场主体行为并没有比较完备的法律规范,往往依靠运动式执法。与人大立法相比,地方性规章缺乏一定的权威性和严肃性,容易造成住房责任难以界定,使政策目标在不同利益的博弈中被消解。第二,住房预售管理制度不健全,违规成本较低,不能有效杜绝开发商钻政策漏洞、囤积捂盘、变相涨价等行为。严格的执法和监督机制的缺乏,导致开发商因不法行为受到的惩罚与所获收益之间不相匹配,住房领域失信成本过低。第三,住房市场运行不科学,政策执行异变行为普遍。地方执行上级政策时往往打折扣,甚至以出台“土政策”等形式变相突破相关规定,形成“上有政策、下有对策”的局面,导致政策偏离原有目标。

(三) 社会福利行为向经济投资行为的转化

由于对投资投机性购房缺乏有效管理,进一步放大了部分城市的住房市场风险,近年来房价涨幅明显的城市,也是投资投机性购房比例偏高的城市。从全国房价总体水平看,住房价格呈逐步上涨趋势。以1998年住房价格为基数,2010年新建普通住房价格上涨了97.9%,二手住房价格上涨101.8%,租赁住房价格上涨57.1%。尤其在经济发达的大城市,房价上涨更快、涨幅更大。据国家统计局统计,北京、上海、深圳三个城市,2010年住房销售均价分别为:17 151元、14 290元、18 954元,房价上

[1] 深圳商报2013年2月25日的报道,“鬼城空城全国蔓延 大量商品房积压入住率极低”,<http://news.sz.soufun.com/2013-02-25/9584551.htm>。

[2] 邓郁松,2012,“如何认识房地产市场的波动”,<http://finance.sina.com.cn/roll/20120720/112612627332.shtml>。