

ZHONGGUO CHENGZHEN ZHUFANG ZHIDU BIANQIANZHONG
ZHENGFU XINGWEI MUBIAO DE LUOJI YANJIN

中国城镇住房制度变迁中 政府行为目标的逻辑演进

(1949~2012年)

张丽凤◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

013050909

F299.233.1
32

ZHONGGUO CHENGZHEN ZHUFANG ZHIDU BIANQIANZH
ZHENGFU XINGWEI MUBIAO DE LUOJI YANJIN

中国城镇住房制度变迁中 政府行为目标的逻辑演进

(1949~2012年)

张丽凤◎著



F299.233.1

32



北航

C1657747



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

012020803

内容提要

制度变迁是制度的替代、转换与交易的过程。制度变迁可以理解作为一种效益更高的制度（目标模式）对另一种制度（起点模式）的替代过程，也可以理解作为一种效益更高的制度的产生过程。中国的住房制度改革历程是一个制度变迁过程，本书以中国城镇住房制度变迁的历程为主线，分析了计划经济体制的福利住房制度阶段、住房制度改革的探索与试点阶段、住房制度改革的全面推进阶段和住房制度改革的深化与完善四个阶段的政府行为目标的逻辑演进。由于我国的体制和现实情况不同，在住房制度变迁的社会利益最大化和政府自身利益最大化二重目标中，中央政府与地方政府相比，作为理性的“经济人”，中央政府更多地追求社会收益最大化，而地方政府更多地追求自身利益最大化。所以，从我国城镇住房发展的目标模式出发，立足于公平和效率兼顾原则，应构建对地方政府住房制度创新目标的激励约束机制，以确保住宅产业持续、快速、健康发展，真正实现“居者有其屋”的目标。

责任编辑：宋 云

责任出版：刘译文

图书在版编目（CIP）数据

中国城镇住房制度变迁中政府行为目标的逻辑演进：
1949～2012年/张丽凤著. —北京：知识产权出版社，
2013.6

ISBN 978-7-5130-2094-7

I. ①中… II. ①张… III. ①城镇-住房制度改革-
政府行为-研究-中国-1949～2012 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 123944 号

中国城镇住房制度变迁中政府行为目标的逻辑演进（1949～2012年）

张丽凤 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村1号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010-82000893 82000860 转 8101

责编电话：010-82000860 转 8388

印 刷：知识产权出版社电子印制中心

开 本：787mm×1092mm 1/16

版 次：2013年6月第1版

字 数：198千字

邮 编：100088

邮 箱：hjb@cnipr.com

传 真：010-82000860 转 8240

责编邮箱：songyun@cnipr.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：11.75

印 次：2013年6月第1次印刷

定 价：38.00元

ISBN 978-7-5130-2094-7

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

前 言

自古以来，衣食住行就被列为人类社会存在和发展的基本要素。其中住房的作用是为其居住者提供一个安全、舒适、便利、美观的居住场所。随着社会的进步和科学的发展，人们对住房的需求不断提高，因此住房问题日益受到广泛的关注，成为事关社会稳定和经济发展的重大问题。

中国的改革开放已走过了 30 多年波澜壮阔的历程，取得了令全世界瞩目的成就，探索出一条具有中国特色的社会主义道路。作为中国经济体制改革的重要组成部分，住房制度改革无疑写下了浓墨重彩的一笔。我国的住房制度改革经历了几十年的艰辛历程，虽然取得了一定的成绩，但总体来看进展还不够理想，住房制度的改革忽左忽右、反反复复甚至停滞不前。从住房的实物分配到住房的商品化、市场化，这期间的跨度太大、代价太高、问题也太多。政府作为城镇住房制度变迁的一个关键主体，它的行为目标对住房制度变迁的进程和方向产生重要的影响。本书主要探讨中国城镇住房制度变迁中的政府行为目标，从我国丰富的制度变迁实践中汲取养分，从理论上总结制度变迁的经验，把握其规律性，通过对政府在住房制度变迁中行为目标的深入而系统的分析，为政府在住房制度变迁中的目标及作用进行合理的定位，希望提供一个分析住房制度变迁中政府行为的理性及其调整轨道，以期为中国城镇住房制度的改革提供一个新的视角。

中国城镇住房制度改革与中国其他领域的改革一样，在认识上经历了反复探索、反复认识的过程，实践则是在“摸着石头过河”中进行的。从传统的计划经济体制，试探性地走向“计划经济为主、市场调节为辅”，继而又过渡到“有计划的商品经济”，直至步入“社会主义市场经济”阶段。这种探索式的改革，在住房制度改革的思路变化中表现得同样明显，经历了计划经济体制的福利住房制度阶段、住房制度改革的探索与试点阶段、住房制度改革的全面推进阶段和住房制度改革的深化与完善四个阶段。在这四个阶段的住房制度变迁中，政府作为一个行为主体，扮演着不可替代的重要角色。从计划经济体制下掌控一切的强政府到住房制度改革各个阶段权能相对弱化的

政府，政府的行为目标也经历了不同的演进与转换。本书分别对上述四个阶段的政府行为目标的逻辑演进进行了分析。由于住房制度变迁不同阶段制度背景的变化，形成了各个阶段的中央政府、地方政府及政府官员行为目标，同时也正由于其行为目标的不同，产生了不同的实施效果。在中国城镇住房制度变迁的不同阶段，正因为政府具有“经济人”的特点，相对于社会整体而言，政府也有其范围狭隘的自身利益和明确的效用函数，也会确定其行为目标，用一致行动的方式影响住房制度变迁的方向和途径，以实现对自己有利的结果。当然，除了追求自身收益最大化目标外，政府还追求社会利益最大化。由于我国的体制和现实情况不同，在住房制度变迁的社会利益最大化和政府自身利益最大化二重目标中，中央政府与地方政府相比，作为理性的“经济人”，中央政府更多地追求社会利益最大化，而地方政府更多地追求自身利益最大化。

本书是在笔者博士论文的基础上形成的。在笔者博士论文的写作中，从选题的确定，大纲的拟定直至论文的完成，都渗透着导师韩毅教授的心血，所以笔者衷心地感谢韩毅老师的悉心指导和帮助。另外，感谢渤海大学管理学院金彦龙教授、李福学教授、张满林教授的大力支持与指导。本书还引用了大量的珍贵文献和学术观点，在此对各位专家、学者一并表示诚挚的谢忱。最后，本书的完成要感谢辽宁省教育厅“辽宁省高等学校优秀人才支持计划”（编号：WJQ2012018）的资助。

张丽凤

2013年4月8日于辽宁·锦州

目 录

绪 论	1
0.1 研究背景、研究目的和意义	1
0.2 国内外研究述评	3
0.3 住房制度变迁中政府行为目标的理论基础分析	9
0.4 本书的结构安排及研究方法	26
0.5 本书创新点及进一步研究的问题	30
第一章 住房福利制度阶段的政府行为目标分析 (1949 ~ 1978 年)	32
1.1 制度背景分析	32
1.2 住房福利制度阶段的特点	35
1.3 住房福利制度阶段的中央政府行为目标分析	38
1.4 住房福利制度阶段的地方政府行为目标分析	41
1.5 住房福利制度阶段的政府官员行为目标分析	42
1.6 住房福利制度阶段的政府行为目标实施效果评价	43
1.7 小结	46
第二章 城镇住房制度改革探索与试点阶段的政府行为目标 分析 (1979 ~ 1990 年)	47
2.1 制度背景分析	47
2.2 住房制度改革探索与试点阶段的特点	50

2.3	住房制度改革探索和试点阶段的中央政府行为目标分析	51
2.4	住房制度改革探索与试点阶段的地方政府行为目标分析	58
2.5	住房制度改革探索与试点阶段的政府官员行为目标分析	60
2.6	住房制度改革探索与试点阶段的政府行为目标实施效果评价	60
2.7	小结	64
第三章 城镇住房制度改革全面推进阶段的政府行为目标 分析（1991 ~ 1997 年）		66
3.1	制度背景分析	66
3.2	住房制度改革全面推进阶段的特点	68
3.3	住房制度改革全面推进阶段的中央政府行为目标分析	69
3.4	住房制度改革全面推进阶段的地方政府行为目标分析	74
3.5	住房制度改革全面推进阶段的政府官员行为目标分析	77
3.6	住房制度改革全面推进阶段的政府行为目标实施效果评价	78
3.7	小结	85
第四章 城镇住房制度改革深化与完善阶段的政府行为目标 分析（1998 ~ 2012 年）		87
4.1	制度背景分析	87
4.2	住房制度改革深化与完善阶段的特点	90
4.3	住房制度改革深化与完善阶段的中央政府行为目标分析	93
4.4	住房制度改革深化与完善阶段的地方政府行为目标分析	99
4.5	住房制度改革深化与完善阶段的政府官员行为目标分析	102
4.6	住房制度改革深化与完善阶段的政府行为目标实施效果评价	103
4.7	小结	112
第五章 中国城镇住房制度变迁中的中央与地方政府博弈行为分析		113
5.1	博弈论及博弈的构成要素	113
5.2	城镇住房制度变迁中的博弈主体和假设前提	114

5.3 城镇住房制度变迁中中央与地方政府的博弈分析	115
5.4 小结	120
第六章 中国城镇住房制度变迁的发展趋势分析	122
6.1 发达国家与中国的住房制度比较	122
6.2 确立中国城镇住房制度改革的目标体系	127
6.3 住房市场化改革的趋势分析	128
6.4 住房保障制度及趋势分析	136
6.5 小结	144
第七章 中国城镇住房制度变迁中政府行为目标研究的结论与启示	145
7.1 中国城镇住房制度变迁的方式与特征	145
7.2 城镇住房制度变迁中政府行为目标逻辑演变的模型分析	149
7.3 中国城镇住房制度变迁中的“政府行为目标悖论”	153
7.4 住房制度变迁中政府行为目标悖论的消除	159
7.5 小结	171
参考文献	172

绪 论

0.1 研究背景、研究目的和意义

0.1.1 研究背景

中国的改革开放已走过了 30 多年波澜壮阔的历程,取得了令全世界瞩目的成就,探索出一条中国特色的社会主义道路。作为中国经济体制改革的重要组成部分,住房制度改革无疑写下了浓墨重彩的一笔。20 世纪 80 年代初,邓小平同志提出了“出售公房、调整租金、提倡个人建房买房”的总体房改设想,拉开了住房制度改革的序幕。经过多年的改革和探索,我国住房制度改革取得了突破性进展,在全国范围内取消了实行了 40 多年的城镇住房福利分配制度,城镇居民住房水平普遍显著提高,住房质量明显改善;住房资产已成为居民家庭财产中增长最快的部分,促进了社会稳定;住房市场机制的作用日益显现,住房市场已成为实现城镇居民住房需求的主要载体。与此同时,住房产业已成为促进经济增长的支柱产业,并带动了多个行业的发展。但在住房制度改革和住房市场发育的过程中,也出现了一些突出的矛盾和问题。特别是近几年来,一些城市房价上涨过猛、涨幅较高;住房供给结构失衡;住房保障制度落实不力,低收入居民家庭住房困难问题突出;市场发育不健全,市场秩序混乱等。这些问题引起了较强烈的社会反响,也引发了社会上对住房制度改革、住房建设和市场发育、政府对住房的宏观调控的各种议论。如,市场和政府作为资源配置的两种手段孰优孰劣?政府对居民的住房问题应承担多少责任?以前的住房制度是在什么情形下制定的?是否实现了政府制定的预期行为目标?还存在哪些弊端需要改革或改良?怎样改革?

这些问题到目前为止都没有明确和统一的答案。正因为如此,我国的住房制度改革经历了几十年的艰辛历程,虽然取得了一定的成绩,但总体看来进展还不够理想,住房制度的改革忽左忽右、反反复复甚至停滞不前。从住

房的实物分配到住房的商品化、市场化，这期间的跨度太大、代价太高、问题也太多。

仔细思考这些问题笔者发现，中国城镇住房制度变迁中存在这些问题的最根本症结在于对住房商品本身、住房市场、政府的行为目标缺乏系统的研究和分析。研究住房市场、住房问题的文章很多，研究政府在整个宏观经济中的作用的文章也很多，但是目前的经济学理论很少有对住房和政府结合起来进行深入探讨的。本书正是从这一角度，主要探讨中国城镇住房制度变迁中政府行为目标的逻辑演进，希望提供一个分析住房制度变迁中政府行为的理性及其调整轨道，以期为中国城镇住房制度的改革提供一个新的视角。

0.1.2 研究目的

本书确定从制度变迁的角度入手，将政府在中国城镇制度变迁中的行为目标作为研究对象，主要基于以下几个方面的研究目的：

首先，住房制度变迁从根本上来说是由制度中有关主体在具备一定的客观条件下推动并加以实施的。住房制度变迁中的诸多问题往往都可以从制度变迁主体的行为目标中理出线索、找出答案。中国城镇住房制度变迁是以政府为主导的强制性制度变迁为主，政府是变迁的发动者、组织者和实施者，其行为目标直接影响着住房改革的方案制定、实施，决定着中国住房制度变迁的方向和进程。所以，研究中国城镇住房制度变迁中政府行为目标的逻辑演进，能从深层次剖析中国城镇住房制度改革。

其次，由中国传统的政治、经济体制以及历史文化积淀所决定，政府系统中的中央政府与地方政府之间存在具有中国特色的政府间关系。由于各自在所处的位置、约束条件、行为目标等方面都有明显的差异，因此，中央政府和地方政府有着彼此不同的行为目标和行为特征。所以，本书将中央政府与地方政府区分开来，具体分析两个主体在中国城镇住房制度变迁中的行为目标。

再次，国内对中国城镇住房制度变迁中政府行为目标的研究存在不足：一是真正将住房制度变迁与政府行为目标二者结合起来研究的不多；二是即使把二者结合起来的研究，所研究的政府主体也要么过于笼统，没有将中央政府与地方政府加以区分，要么实际仅指中央政府。所以，从政府（包括中央政府和地方政府）作为一个制度变迁主体的角度分析中国城镇住房制度变迁中的政府行为目标问题，到目前为止还是一个有待进一步深入研究的课题。

最后,在运用制度经济学方法研究中国城镇住房制度变迁问题的同时,反过来通过对中国独特的住房制度实践变迁的剖析和理论提炼,试图提出一些新的观点来丰富和发展已有的制度变迁理论,这也是本书的一个研究目的。当然,由于笔者的学识和能力所限,加上这个目标本身的高难度性质,这个愿望未必能够实现,但笔者仍愿在这方面作出积极的努力和尝试。

0.1.3 研究意义

制度变迁是制度的替代、转换与交易过程。在制度变迁中,组织和组织中的个人是制度变迁的实施者。新制度主义经济学家诺思非常强调组织的重要性,认为有效率的组织是制度变迁的关键。而政府作为最具有权威性、实力最强大并担负着供给社会所需要的公共产品义务的组织,在住房制度变迁中发挥着不可替代的作用。纵观国内外制度变迁理论研究的主要文献,对制度变迁中政府行为目标和作用的研究都很零散。诺思虽然在这方面的研究相对完善,提出了国家理论,认为政府在产权变迁和意识形态变迁中起着非常重要的作用,并富有见地地揭示了国家悖论的存在,但并未形成制度变迁中政府行为目标的较为完整的分析框架。而学术界对住房制度变迁中的政府行为目标的研究就更少了。

由计划经济向市场经济的转轨是一个错综复杂的社会经济系统工程。作为中国经济体制改革的重要组成部分,为了卓有成效地推进我国城镇住房制度变迁过程,我们在萃取国内外学者的理论精华的同时,还要从我国丰富的制度变迁实践中汲取养分,从理论上总结住房制度变迁的经验,把握其规律性,通过对政府在住房制度变迁中行为目标的深入而系统的分析,为政府在住房制度变迁中的行为目标和职能进行合理的定位,从而为我国以后住房制度改革提供正确的指导。

0.2 国内外研究述评

0.2.1 住房制度变迁的相关研究成果

0.2.1.1 有关制度变迁理论的文献

道格拉斯·诺思的《西方世界的兴起》、《经济史中的结构的变迁》、《制度、制度变迁与经济绩效》三部著作奠定了新制度经济史的基础,充分论证

了制度变迁的模式及轨迹,本书正是以诺思的制度变迁理论和国家理论为基础来进行住房制度变迁及政府行为目标分析的。新制度经济学领域中对于行为主体实施行为选择成本费用的分析主要是埃里克·弗吕博顿的《新制度经济学——一个交易费用分析范式》和冰岛学者思拉恩·埃格特森的《经济行为与制度》两本著作的贡献。柯武刚、史漫飞著的《制度经济学——社会秩序与公共政策》一书概括了制度在经济生活和社会中的作用的当代思考。韩毅教授的著作《历史的制度分析——西方制度经济史学的新进展》对经济史学的新成果进行了系统总结和分析。奥尔森的《集体行动的逻辑》和《国家兴衰探源》两部著作说明了利益集团的活动对制度变迁的决定性影响,探讨了政府通过对利益集团行为的制约促进制度变迁向好的方向发展的作用。另外,以格瑞夫的《历史的比较制度分析》和青木昌彦的《比较制度分析》为典型,学者对非正式制度进行了深入的分析 and 研究。

0.2.1.2 有关住房制度改革的文献

有关中国住房制度改革的研究和论著主要集中在以下几个方面。

(1) 住房制度改革演进的历程。

对于中国城镇住房制度改革的历程,不同专家、学者有不同的态度。成思危(1999)在《中国城镇住房制度改革——目标模式与实施难点》一书中将中国住房制度改革进程分为试点售房阶段(1979~1985年)、提租补贴阶段(1986~1990年)、以售带租阶段(1991~1993年)、全面推进阶段(1994~1998年)和住房分配货币化(1998年至今)五个阶段。朱亚鹏(2007)把住房制度改革分为政策试验阶段(1978~1988年)、全国性改革阶段(1988~1997年)和货币化改革(1998年至今)三个阶段。张元端(2007)在《中国住房制度改革路线图》中把房改分为试点阶段(1980~1988年)、从分期分批到全国推进房改阶段(1988~1994年)、深化城镇住房制度改革阶段(1994~1998年)、停止住房实物分配而实行住房分配货币化阶段(1998~2003年)、调控房地产市场并建立住房保障制度阶段(2003~2007年)和强化住房保障(2007年至今)六个阶段。

中国住房制度改革进程的显著特点是进展缓慢和政策变化频繁,学者们也从不同的角度解释了这一令人费解的现象。曹金彪(1998)认为,住房改革的进展缓慢是由于改革措施缺乏必要的资金支持、住房资产在不同的政府部门和企业间的分配是不均衡的、任何对既有体制的改变都要触及既得利益者以及住房政策必须兼顾社会稳定和经济发展等原因和因素造成的。苗秋林

(1989)指出,住房改革缓慢发展的原因主要有:解决住房问题的政策和措施不明确、不稳定;受到将住房视为社会福利和社会主义优越性的传统观念的束缚。顾志明(1999)则从住房投资结构的角度给出了另一种解释。他将住房改革的缓慢发展归因于国家住房基金分配体制。Shaw(1997)探讨了我国住房改革的理论基础以及改革遇到的种种制度性约束。他认为,住房制度改革受到权力结构、经济条件和社会转型等多重因素的影响。毛军(1999)、吴亚非(2000)对我国住房制度的改革历程及现实选择进行了研究。谢家瑾(2000)对住房建设的改革及政策走向进行了分析。王世联(2006)对中国城镇住房保障思想进行了分析研究。文魁(2000)、郭树清(2000)对住房分配货币化的机理和风险进行了研究。

(2) 对住房制度改革的评价。

对于住房制度改革的评价,学界有不同的看法,甚至存在一些相互对立的结论。田东海(1998)从住房改革政策的目标、内容、结构和程序四个方面进行了研究评价。Yuan S(1997)对货币化方案之前住房改革的发展进行了回顾,并认为住房改革在改善糟糕的居住条件下取得了巨大的成绩,然而这一改革仍未能实现其建立一个新住房制度的目标。Huang Y(2000)认为,住房制度改革取得的成绩是使得城市居民在住房方面获得了更大的选择权:居民可以购买住房,租用公房或者私房。但是由于住房制度正处于转变期,过去的体制力量和新的市场机制共同运作,即便是这些选择也受到限制。Wu F(2000)认为住房改革政策在增加住房投资和生产、减轻严重的住房短缺这一初始目标上取得了一定的成绩。印方华、胡彬(1999, 2002)从住房补贴产生市场效率的角度,对住房供给政策和住房消费政策进行了比较系统而深入的分析评价。戴维斯(Davis, 2001)研究了住房改革的非经济性后果。她认为,在房产价格迅速增值的环境下,新的城市产权体制增强了城市居民的安全感,在有利于巩固他们新获得的自由权利的同时,干部们利用房改机会进行权力寻租,从而产生腐败行为的可能性也大大增加了。王成元(2009)从住房制度改革的历程总结出房改目标以及目标实施的经验。李健正(2000)对房改相关制度安排及其对改革进程的效果进行了评析,并在此基础上得出结论,认为住房改革忽略了极为重要的分配不公正问题。王亚平考察了1998年之后北京的住房金融体制以及住房投资多样化带来的影响。他的结论是:到2001年为止,住房货币化的成果是令人失望的,而且为低收入群体提供住房而设计的一些相关制度(如廉租房、经济适用住房计划等)也未能获得成

功。自1999年以来，对经济适用房政策效应进行分析评价的研究很多，具有代表性的包括印方华和胡彬（1999）、王诚庆（2003）、姜万军（2005）、牛毅（2007）等。

（3）解决住房问题的建议。

关于解决住房制度改革中存在的问题的建议，不同学者提出了不同的观点。戴维斯（2003）对由于政策的调整住房从公有财产变成了私人资产的转变进行了很好的论述。Zhu J（2000）认为，要实现城市住房完全的商品化和市场化，需要相应的工资改革、金融改革，以及最重要的一点是产权改革即产权的清晰化。因为产权在任何生产性的市场经济中都是最核心的激励机制。高佩义（1993）、陈光庭（1991）对国外的住房政策进行了研究，提出了对我国住房政策的建议。陈少英和邢建军（2000）提出了要建立有中国特色的“居者有其屋”的制度。张志华（2005）认为中国住房公积金制度还存在缺陷，住房公积金贷款作为住房保障的一项重要制度还需进一步完善。

对住房制度改革进行评价并提出相关建议的还有很多论著，如蔡得容的《中国城市体制改革研究》（中国财政经济出版社，1987），厉以宁的《中国住宅市场发展政策分析》（中国物价出版社，1999），杨鲁、王育琨的《住房改革：理论的反思与现实的选择》（天津人民出版社，1992），李勇辉的《城镇居民住宅消费保障制度》（中国经济出版社，2005），贾康、刘军民的《中国住房制度改革问题研究——经济社会转轨中“居者有其屋”的求解》（经济科学出版社，2007），建设部课题组的《住房、住房制度改革和房地产市场专题研究》（中国建筑工业出版社，2007），李剑阁的《中国房改现状与前景》（中国发展出版社，2007）等。

0.2.2 政府行为目标的相关研究成果

0.2.2.1 对政府行为目标的理解

经济学中对政府行为目标的解释来自理性人的角度。如林毅夫认为，现代经济学的本质特征是其不同于其他学科的基本理论前提，即“人的行为是理性的”，进一步说，就是“一个决策者面临几种可供选择的方案时，会选择其中使他的效用得到最大满足的那个方案”（林毅夫，1994）。当然，考察政府的行为目标的复杂性在于，政府并不是一个人，而是包含多个利益主体的作用体。正如布坎南（J. Buchanan）所指出的：一方面，一切制度都包含公共选择的因素；另一方面，在与公众有关的决策中，实际上并不存在“根据公共利益

进行选择”的过程，而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程，“公共选择”的结果如同企业行为的结果一样，是各个利益主体相互博弈的结果。

但是，经济学在对待政府行为目标问题上仍然存在分歧。主流经济学将政府看成一个“黑匣子”，是一个定位于纠正市场成本为零的万能的、仁慈的机构，是市场的“守夜人”，体现在政府行为中即表现为政府控制着赋税、津贴和多种资源，其目的是为实现一种帕累托最优的资源配置，是一种“天堂模型”（Dennis C. Mueller, 1989）。而制度学派则吸收了公共选择学派的观点，将政府看做一个追求自身利益最大化的理性人，将政府从天堂请到了地下，强调政府的行为目标是寻求自身利益最大化。张宇燕和何帆（1998）在文章中假定国家的目标函数是追求义理性最大化，其贡献在于通过对财政预算——国家追求义理性最大化的约束条件的假定——让政府真正回到了现实。义理性最大化的观点与林毅夫（1989）的假定是一致的，不同的是林毅夫认同了统治者和有限理性的常人一样具有喜怒哀乐的一面（魏凤春，2003）。现代经济学中，“财政联邦主义”系统的理论可能是对政府行为目标产生影响的另一个重要理论，该研究则是在20世纪50年代之后，以斯蒂格勒、奥茨、布坎南等人为代表，他们的贡献是形成了政府间财政关系研究的基本框架。

0.2.2.2 中国政府政策制定与政策执行的分析模型

关于中国政府的政策制定与政策执行过程，国外学者主要提出了三种分析模型。

（1）理性模型。理性模型认为政策选择是联系紧密、协调一致的团体在评估各种备选政策方案之后进行理性选择的结果。该团体往往对所感知的问题有共同的价值判断，最为关注的问题是推进国家利益的扩大和实现（Lieberthal & Oksenberg, 1988）。理性模型的追随者相信，中国决策者的一切努力都是出于国家利益而制定理性的政策，以便解决他们所觉察到的社会和公共问题。西方早期关于中国政府政策过程的相关研究主要借助了理性模型的分析框架。主要的研究成果包括：Uncertain Passage（Barnett, 1974），Organizing China（Harding, 1981），及 Chinese Business under Socialism（Solinger, 1984）。理性模型的研究者一致认为，中国政治的基础是一种对所觉察的政策问题的理性争论，领导人之间之所以存在分歧，是因为他们在什么最符合国家利益和什么政策方案最优方面存在不同看法。

（2）权力斗争模型。该模型经常用来解释中国政策决策过程的框架，它将对特定政策的选择归结于政策制定者之间的权力斗争（Lieberthal &

Oksenberg, 1988)。与理性模型将政策制定者参与政策决策过程的首要目的假定为推动国家利益完全不同，权力斗争模型认为决策者之间的权力斗争是非常重要的，认为权力斗争是决策者在政策决策过程中首要考虑的。作为权力斗争结果的政策不能被简单判定为理性的或者不理性的。相反，“政策是领导人或者（政治）派系对于他们所察觉的问题的整体性回应，这种回应反映了政策参与者的权力大小，他们为推动其信念与政治利益而采用的战略，以及他们对于迫在眉睫的问题的不同理解”（Lieberthal & Oksenberg, 1988）。崔大伟（Zweig, 1985）论述了精英结构、动员技巧对地方政策执行的影响以及政策内容和政策执行之间的关系。他的研究认为，影响政策有效执行的因素主要有决策精英间的协调一致、决策者与地方部门之间联系的模式和密切程度、政策内容本身的特征和地方环境因素等。

（3）“官僚体制”模型。虽然理性模型和权力斗争模型对理解特定时期中国的政策过程具有一定的有效性，但这两个模型都存在一个共同的问题，即官僚部门在政策决策过程中的作用被忽视了。在评析这两种模型优缺点的基础上，李侃如和奥克森伯格（Lieberthal & Oksenberg, 1988）提出了第三种模型——“官僚体制”模型。该模型认为官僚结构和官僚政治是影响政策构建或者重构的重要因素。这一见解受到各政策领域内研究者的支持和接受。例如，兰普顿（Lampton, 1987）对能源政策的研究表明官僚部门在政策构建和执行中的确扮演着重要角色。Chow（1994, 2001）强调了中国政策构建和执行过程中官僚部门的主要作用。他认为中国干部的权力过分庞大，很可能为个人利益而滥用权力，并指出私人关系和互惠通常是干部滥用权力的主要原因。罗里格（Roehrig, 1994）通过考察合资企业的经理与地方省级官僚之间讨价还价的过程发现，国外因素在中国政策制定和执行中发挥了相当大的影响。坎贝尔（Campbell, 1997）通过对厦门市政府在对工业废料和污水的管制中取得的成效以及受到的种种阻力的分析得出：各级政府部门在这一政策决策过程中扮演的角色，以及西方学界经常提及的影响政策执行的各种变量和因素，对于解释中国政策执行失败的有效性并不都是有作用的。Chow（2001）论述了在政策决策过程中，官僚机构作为不同的人有着不同的行为目标。作为“理性人”，政策执行者总是采取行动以增加或者维持他们的地位、权力和影响力；作为“组织人”，他们在不同的权力层级上严格地遵循指令；同样地，他们也是“社会人”，会依照互惠和发展“关系”的方式行事。欧博文等在文章《中国农村的选择性政策执行》（O'Brien & Li, 1999）中指出，

现行干部管理制度导致政策执行中出现了对中央政策的选择性执行。当相关的政策方案与官僚利益发生冲突时,就会出现“执行不力”的现象。

0.2.2.3 简要评述

本书对住房制度变迁的研究是聚焦在政府行为目标上展开的。就中国国内学界关于住宅经济发展中政府行为的研究来看,主要集中在住宅经济的周期性问题、住宅业的宏观调控力度问题、管理体制问题、公房出售与住房制度改革问题、重点城市房价的适度性问题及调控手段的有效性等方面。从当前已有的文献看,还没有专门、系统地研究住房制度变迁中政府行为目标的著作,即使有一部分对住房制度改革的分析涉及了政府,也因其理论前提不太现实而影响了对政府在住房制度变迁中地位和作用的准确认识。住房制度变迁的起点是计划经济体制下的福利住房制度,在这种制度下,政府发挥着“全能者”的角色,所以,很难想象在这种“全能型政府”背景下发生的住房制度变迁中,政府自身的利益考虑到了可以被抽象忽略的地步。笔者认为,由于住房产业的特殊性,政府行为目标在城镇住房制度变迁中的作用是非常关键的,政府的不同行为目标直接影响着住房制度改革的发展轨迹,笔者希望能通过本书的研究来弥补这一方面的空白。

由于中国城镇住房制度变迁是以中央政府为主导、地方政府为辅助的强制性制度变迁,所以本书在进行住房制度变迁中政府行为目标的逻辑演进分析中,一方面以中央政府的行为目标分析为主,研究其在住房制度变迁中的总体行为目标和具体行为目标;另一方面以地方政府的行为目标分析为辅,研究其代表地区局部利益的政治、经济目标。另外,虽然政府官员行为目标不属于政府行为目标,但由于政府只是一个抽象的概念,政府是由政府官员组成的,在现实的住房制度变迁中,政府官员的行为目标对住房制度变迁也产生了重要影响,所以本书概略地分析了政府官员(尤其是地方政府官员)的行为目标。

0.3 住房制度变迁中政府行为目标的理论基础分析

0.3.1 相关概念界定

0.3.1.1 住房及住房的特征

住房是供人类生活居住的空间或场所,为人们提供了遮风挡雨、休养生