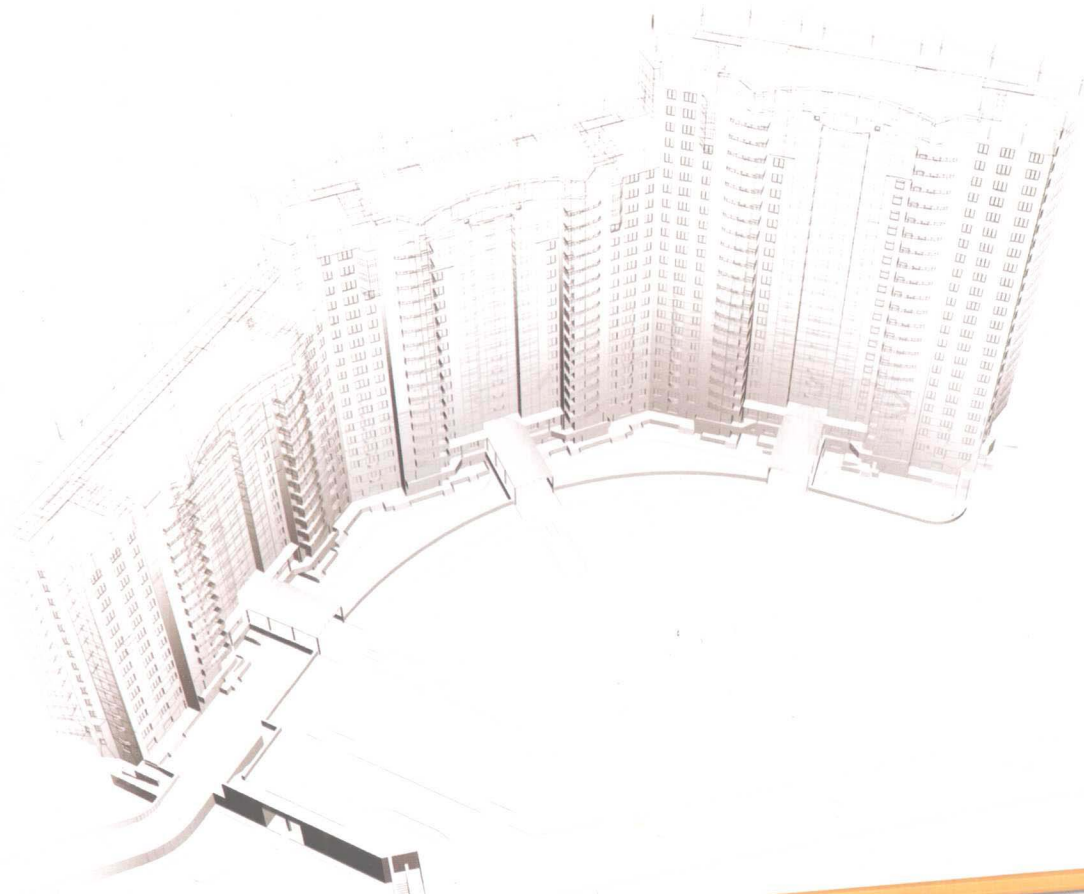


政府主导作用 与房地产商社会责任

吴立范 主编



廣東省出版集團
廣東人民出版社

政府主导作用与 房地产商社会责任

吴立范 主编

廣東省出版集團
廣東經濟出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府主导作用与房地产商社会责任 / 吴立范主编. —广州:
广东经济出版社, 2008. 12
ISBN 978-7-5454-0005-2

I. 政… II. 吴… III. ①房地产业—国家干预—研究—中国
②房地产业—社会—职责—研究—中国 IV. F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 170504 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	广东科普印刷厂 (广州市广花四路棠新西街 69 号)
开本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印张	22.75 2 插页
字数	469 000 字
版次	2008 年 12 月第 1 版
印次	2008 年 12 月第 1 次
印数	1~2 000 册
书号	ISBN 978-7-5454-0005-2
定价	55.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 38306107 邮政编码: 510075

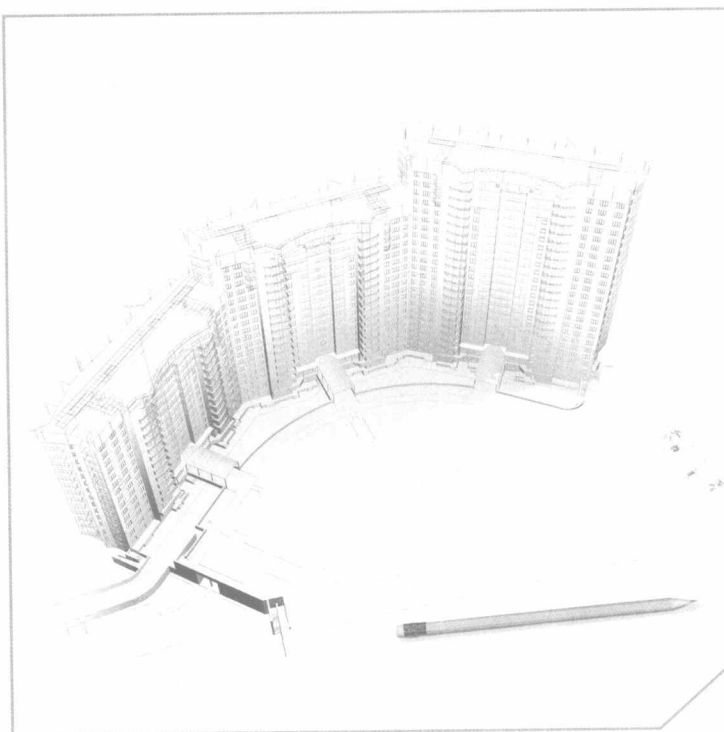
邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601950 邮政编码: 510075

营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问: 屠朝锋律师、刘红丽律师

• 版权所有 翻印必究 •



代序：构建二元二级住房体系

■ 吴立范^①

与中国经济的改革开放 30 年的历程相比，住房制度改革是近 10 年才取得突破性进展。我国住房制度在摆脱了长期的计划分房的束缚后，又面临着住房商品化的挑战。要从根本上解决目前住房供应结构失调、房价增长过快的问题，我们需要从制度上找原因。而如何确定市场的功能和政府的主导作用，正是这个制度的核心问题。

问题的意义

首先，市场与政府在住房发展体系中的地位是由住房这一物品的特殊性质决定的。住房物品的特殊性表现为两重性：它既是终生耐用的消费品，又是理想的投资产品；既是个人的基本生活必需品，又是社会的公共产品。作为耐用消费品，它是我们生存的基本条件，并由于我们不断地对它进行维护和改造，使它能够终生受用。作为投资产品，它又具有保值和增值的能力，从而为投资者所青睐。我们从房价和房租的关系看，一些大中城市房价超出该年租金的 25~30 倍以上，原因就在投资者看到它的投资（投机）价值。此外，住房作为半公共产品，是就它的社会属性而言，即建造住房的土地是国家所有。住房的这种两重性决定了在住房发展体系中，市场和政府缺一不可。住房的投资价值和个性化要通过市场才能实现；而它的生存必需品和社会性的特征，则要求政府像提供公共医疗服务和普及初级教育那样，向社会提供足够的经济适用房和廉租房。

其次，市场与政府在住房发展体系中的定位是当前房地产市场争论的实质。试图找出当前房地产市场矛盾的原因所在，诸如供求失衡、房价高涨、地产商谋取暴

^①吴立范：中山大学岭南学院院长，教授，电子信箱：wulifan@mail.sysu.edu.cn

利、地方政府寻租等等，都依赖于政府在住房发展体系中的定位。例如房价，如果政府的作用是要保证中低收入的家庭在市场上能够买到经济实惠的住房，它就有必要对不断上涨的房价进行干预。但是如果政府的作用是发展一个以公平为原则，帮助低收入的家庭解决住房困难的廉租房和经济适用房系统，它就不会对市场房价的变化过于敏感。

两个关系

1. 政府和市场的关系。让我们来简单地回顾历史。迄今为止，我们从长期的计划体制下的“福利分房”跳跃到市场决定的商品房制度，政府的位置从全方位的控制到全身退出，可谓 180 度的大转弯。但是市场这只无形的手能否取代政府这只有形的手，有效地调节和配置房地产的资源，以满足城乡居民各阶层对住房的要求呢？答案是否定的。因为市场调节的原则是追求利益最大化，从而在住房分配上是按照“出高价者得房”的规律。市场竞争的结果必然使房地产市场中的弱势群体——低收入家庭，被排斥在住有其屋之外。即使在经济发达、人口密度低和土地资源丰富的美国，它目前自住房家庭的比率也只占约 68%。我国能将这个比率保持在 80% 以上，这不能不说是福利分房体制的功劳。就像计划经济下的政府包揽一切行不通一样，让市场解决低收入家庭的住房也是没有出路。二者必须兼顾。

2. 中央政府和地方政府的关系。我国地域辽阔，各地发展极不平衡。讲政府的作用，就必须涉及到中央政府和地方政府的权力划分。具体地说，在政府对房地产市场的监管中，需要区分哪些属于中央政府调节范围，地方政府又有哪些权力。首先，房地产市场与股票市场的一个重要的区别在于，房地产市场不是一个全国性的市场，而是一个分散的、区域性的市场。这就决定了中央政府不可能像调节股票市场那样，撇开地方政府，直接地调节区域性的房地产市场。其次，房地产开发是地方经济和城市发展规划的一个有机部分，因此，地方政府对房地产的土地供应、开发进度、位置、结构和环保等都有决定权。再次，地方政府以土地供给者的身份置身于市场之中，土地出让金又是地方政府主要财源。这种身兼参与者和监管者双重身份的现象使它与市场、与中央政府的关系复杂化。地方政府的特殊位置表明，将中央政府的作用与地方政府的作用混淆或对立起来，其结果只会削弱政府的效力。

二元二级住房体系

我国住房发展的基本战略应是：政府尽可能地利用市场提供居民住房，并帮助那些低收入的家庭达到基本的居住条件。根据这个战略，我们可考虑建立一个二元

二级住房发展体系。二元是指市场化的商品房与非市场化的公共房并存的“两条腿走路”的结构；二级是指中央和地方政府的相互配合的分权管理层次。

首先看二元结构。二元把住房分为商品房和公共经济房两个系统。商品房的建造、分配、调节由市场决定；公共经济房的建造、分配、管理直接由政府负责。前者的核心是效率，而後者的目标是公平。前者作为市场经济的一部分，通过竞争机制、价格调节，来实现各个收入阶层住房供求关系的均衡。二元并不是分割市场和政府，而是指政府用两种不同的调控政策和方法。政府对商品房市场进行宏观调控。调控的目的是建立健全各种法规，建立健全房地产市场发展的信息披露制度，完善市场的功能。调控的手段采用税收、信贷、利率和土地政策。这就是中央一贯强调的、以经济手段为主的调控市场经济的原则。

当然，市场从来都不是万能的。市场是以赢利为目的的，难以兼顾社会公平的原则。这就需要政府出面，发展与市场平行、以保障居民基本住房需要为目标的公共经济房系统。各级政府必须建立廉租房和经济适用房。与对商品房市场宏观调控的方式不同，政府可直接运用手中的行政权、财权和土地供应权，帮助低收入家庭。例如，对于建造廉租房和经济适用房所需用地，政府可以无偿拨出。同时，政府应开发各种渠道，发展廉租房和经济适用房。它包括对建造经济适用房的开发商补贴；政府自己建造经济适用房，然后再出售或出租；或者对低收入家庭给予住房租金补贴。

其次看二级管理层次。我们需要确立地方政府在住房体系中的作用。作为市场分散、区域性的住房市场，它的经济条件、地理环境和文化状况不同，从而所承受的供求和价格的影响也不同。显然，对房地产市场的微观监管是地方政府的职责范围。

事实上，房地产业是经济领域中管制最严格的行业之一，各国都是如此。地方政府对房地产业的调控采用微观和直接的手段，并通过土地和城市建设规划，把住房发展纳入其中，直接控制该地区的住房模式。一个楼盘从选址、设计、建造到验收、销售，几乎每一个环节都要经过地方政府的严格审批和监督。一些具体化的指标，如界定别墅和普通房的标准，住房面积大小、结构比例，容积率和密度，环保要求等，都是因地因时而异的因素，应让地方政府对这些问题有更大的发言权。

由于地方政府控制着土地的供给，土地出让金已经成为地方政府财政收入的一个重要部分，从而使地方政府具有既是市场的管理者，又是市场的参与者的双重身份。这种双重身份能否引起利益冲突？只要土地出让方式是公开、公平的，只要政府收入分配遵循“来自于民，还于民”的原则，我们不必过多地担心。这部分由房地产业的税收和土地出让金构成的政府收入，将用于市政建设、教育、卫生、文化的发展和环境保护，这样以间接的方式既提高了本地区居民的物质文化生活条件和社区环境，又促进城市发展的良性循环。当然地方政府也有责任从卖地的收入中提取一部分来弥补因地价提高对低收入家庭造成的负面影响。补偿的方式，可采取低

收入家庭租房补贴，或由政府资助兴建廉租房。

住房建设是一个巨大而长期的社会工程，我们提出的二元二级住房发展体系是这项工程的框架。在此框架下，2008年6月在黄达人校长的直接领导下，我们成立了由中山大学岭南学院、法学院、政务学院和地环学院的相关研究人员组成的“政府的主导作用与房地产商社会责任”研究课题组。现将我们的研究成果汇集起来，编辑成册，奉献给大家。

本书共收集了9篇论文，分别从市场、社会福利、法律、道德和社会责任的角度来讨论政府的主导作用和房地产商的社会责任。本书的这些研究成果还是阶段性的，肯定会存在不完善的地方。我们真诚地欢迎读者的批评指正。今后，我们也还将以高度的责任感和使命感，继续加强对住房政策问题的研究，为我国的住房市场发展和完善政府的住房政策作出贡献。

目 录

代序：构建二元二级住房体系	吴立范	1
住房政策与政府责任：混合福利的视角	郭巍青 钟晓慧	1
一、引言		1
二、二十年住房政策：房地产市场的发展与政府责任的困境		3
三、社会政策的维度：普遍权利与混合福利		6
四、混合福利思路下的住房政策：英国经验		13
五、中国住房政策：混合福利理论的政策含义		17
社会阶层的分化与居住的隔离	周春山 林晓欢	27
一、西方国家社会居住隔离的分析		28
二、中国社会阶层的分化与居住隔离的出现		33
三、案例分析——以广州市保障性住房为例		43
四、国外解决居住隔离的经验		52
五、建立和谐共存的各阶层住宅区企业与政府的责任		56
六、结论		66
广州限价房政策评估	朱亚鹏	69
一、引言		69
二、分析框架与研究方法		70
三、限价房政策：背景、性质与初步发展		72
四、广州限价房政策的实践与发展		78
五、限价房政策谁得益、谁受损——利益相关者分析		82
六、限价房政策的初步影响与政策评估		90
七、政策建议		98
八、结语		102

房地产行业政府规制研究	陈 钠 103
一、引言	103
二、房地产业中的政府规制：角色、定位与现状	104
三、规制过度与规制不足：房地产业政府规制的现存问题	115
四、放松规制与规制重构：房地产行业政府角色的重新定位	128
我国房地产企业法律责任研究	王红一 陈艳玫 142
一、引言	142
二、法律责任的区分：房地产开发拆迁中的责任混淆问题	147
三、法律责任的认定：房地产建设中的法律规避问题	156
四、法律责任与权益的平衡：房地产销售中的信息披露问题	164
五、法律制度的重构：“小产权房”中的法律责任缺失问题	173
六、结束语	179
住房政策的国际比较——美国 and 英国	吴立范 罗党论 187
一、引言	187
二、住房政策的理论基础和社会环境	188
三、美国政府的住房政策：大市场小政府	192
四、英国政府的住房政策：政府与市场并举	208
五、我国政府的住房干预：任重道远	217
房地产企业社会责任和政府监管的博弈分析	牛 鸿 杨 翊 220
一、引言	220
二、文献综述	222
三、房地产商、政府和社会三方主体博弈模型	225
四、基于公开数据的企业社会责任评价指标体系	239
五、实证模型	246
六、实证分析	248
七、分析及建议	254
八、结论	264
房地产企业成长与企业社会责任构建的互动机制研究	方建国 陈 明 曾庆辉 268
一、我国房地产业政策的沿革（1980—2008）	268
二、我国房地产企业社会责任的构建	274
三、我国房地产企业的成长过程研究	285

四、我国房地产企业的成长与企业社会责任的互动机制	296
五、研究结论与启示	301
房地产开发企业社会责任：理论	
探讨与指南构建	廖俊平 吴立范 周如勇 罗党论 310
一、引言	310
二、房地产开发企业社会责任评价指标体系构建的初步努力	311
三、理论基础——利益相关者理论	313
四、我国房地产开发企业的利益相关者分析	317
五、我国房地产开发企业社会责任评价指标体系的构建	325
六、我国房地产开发企业社会责任评价的初步实施	334
七、我国房地产开发企业社会责任指南（建议稿）	342

住房政策与政府责任：混合福利的视角

郭巍青 钟晓慧^①

摘要：本文从政策的角度，对中国住房政策的基本目标进行分析；从混合福利理论的角度，对中国住房政策的福利功能进行分析；并从政策工具的角度，对中国住房政策的实施手段进行分析。总的观点是：依据混合福利理论的基本观点，政府的责任并不仅仅是对“市场的失败者”给予某种保障。政府的责任是对国家部门、市场部门、非营利部门以及家庭邻里关系这样四大领域的资源给予协调和必要干预，保障全体社会成员的“住房权利”。这将要求政府有新的政策理念和政策工具的创新运用。

一、引言

进入新千年以来，住房问题成为中国社会生活中引发广泛争议的焦点之一。伴随着大中城市住房价格的高速上涨，公众当中关于“买房难”和“住房难”的抱怨也不断高涨。围绕着住房问题的媒体言论和有关辩论越来越激烈，以至于在开发商、消费者以及某些专家学者三方之间，形成对抗性的紧张关系。当政府试图以廉租房、经济适用房以及限价房等政策来缓解社会矛盾时，又引发关于政府是否应该干预市场、改革是否倒退等等方面的激烈争论。

从公共政策分析的学科角度来看，住房领域中的这些尖锐矛盾和困境，根本症结在于政府在相当长的时期中，仅仅以单一的经济政策思维来看待住房问题，缺少社会政策的思维。

所谓经济政策的思维，就是把住房问题看作是或主要看作是一个市场问题。因

^①郭巍青：中山大学行政管理研究中心教授、政务学院教授、博士生导师。电子信箱：lpsgwq@126.com。

钟晓慧：香港大学社会工作与社会管理专业博士生。

此,在政府的政策议程上,基本的关注是住房产业的增长、住房市场的发育与要素配置、住房的价格与供求关系、住房市场的监管与法规、住房金融制度、住房市场的效率以及土地和住房怎样作为财富而增值,等等。

所谓社会政策思维,就是把住房问题看作是社会问题。相应的,政策议程的基本关注是住房需求的界定与满足、公民的“住房权利”的建立与保障、通过住房问题的解决而保障社会公平、通过住房问题的解决而消除贫困和消除社会排斥、住房问题与城市规划以及和谐社区建设以及多层次的住房融资与住房合作,等等。

两种政策思维所追求的政策目标是不一样的。在经济政策思维中,产业与市场的增长是最重要的政策目标;在实际运行中,它很容易变成事实上的唯一目标。这个目标假定,市场的发展能够为社会成员提供足够多元、细分和适用的住房。而在社会政策思维中,政策目标是社会公平与住房权利,它将市场发展看作是实现这种目标的一种手段。

两种政策思维也分别引导出不一样的政府责任。在经济政策思维下,政府的主要责任是监管市场,政府不用公共财政来提供住房。在实际中,政府也可能使用非常有限的公共财政资源,对市场经济下的“死角”或“剩余问题”提供某种最低限度的人道救济。而在社会政策思维下,政府却有责任使用公共财政,同时也有责任协调市场与社会的各种资源与手段,甚至在必要的时候干预市场,以便建立某种平衡的方式,满足社会成员的住房需求,同时保障所有成员的住房权利。

我们认为,解决中国的住房问题必须要有合理的住房政策。而根据中国自己的发展经验,也借鉴发达国家和地区的经验,所谓合理的住房政策应该有两个特征。

(1) 必须充分认识到,住房政策是横跨两个领域的政策,它不仅是经济领域的政策,同时也属于社会政策领域(或者说福利政策)。而由于社会政策的维度长期被忽略,因此,当务之急是重新建立对社会政策的认识。

(2) 应当将住房问题看作是广义的社会福利,同时,按照发达国家的经验,应当综合使用国家、市场、社会、家庭与社区的资源和手段,构建一种混合型的住房福利制度。

本文将分为四个部分。首先对过去二十年的住房政策思路作简略回顾和反思性梳理,然后讨论为什么需要在住房政策领域中引入社会政策维度。在此维度上,本文将简略介绍社会政策中的两个重要方面,分别是普适性的住房权利与混合福利理论。第三部分概要介绍英国 20 世纪 40 年代以来的住房政策流变,观察住房政策的目标、社会权利的内容和政府责任的变化,并且从混合福利的角度分析改革每个阶段的变化。最后一个部分将讨论混合福利理论应用于中国住房领域中的政策含义,包括依据混合福利理论所作的政策分析以及困难群体分析,并试图提出政策改进的一些思路。

二、二十年住房政策：房地产市场的发展与政府责任的困境

过去 20 年，中国在解决城镇住房问题方面所取得的成就是空前巨大的。这种成功，与彻底改革住房制度，大力发展房地产市场密不可分。甚至可以说，这是市场经济的一项成功，是新自由主义路径下的住房政策成功。但是这项成功是有代价的。进入 21 世纪以来，这些代价所造成的社会后果以异乎寻常的速度和范围扩展，引发了公众层面上对政府责任的广泛质疑。政府在住房领域中的政策措施，日益给人一种陷入困境、思路不清、左右摇摆的印象。我们认为，要摆脱这种困境，必须对单一经济思维的住房政策进行反思。反思不是否定房地产经济发展的进步和贡献，而是要引入社会政策的思维角度，重新构建有效而公平的住房政策。为此我们将简略回顾过去 20 年住房政策领域中的思路转换，并分析其中的困境与问题。

（一）从单一的经济思路到二元划分的选择性思路

为了解决住房资源极度紧缺、缓解国家财政压力，从 20 世纪 80 年代末开始，中国住房体系由原来的国家出资兴建、单位分配、个人低价租赁的模式，逐步转变为由市场机构出资兴建、个人购买和租赁的方式，同时建立住房公积金制度提高个人购买的支付能力，满足个人在市场里选择和购买的住房需求。全新的住房体系在 90 年代末基本确立，而在 2003 年以前，这种用“市场代替国家、单位让位于个人、政府保证市场公平运作和个人财产权”的政策思路备受赞誉：中国住房兴建速度居世界首位，基本走出了住房极度匮乏的困境；在十年间，中国城镇居民的住房自有率达到 80%^①，人均住房面积由改革前的 7.2 平方米增加到 2002 年的 22.8 平方米^②。这种成果几乎让全社会相信，住房领域的改革思路是正确的，市场可以解决所有人的住房需求。而那些暂时还没能力买到房子，或者暂时住房面积狭小的家庭，随着社会总体财富的增加，以及个人收入的提高，最终会实现“住房小康”；换句话说，这种“剩余的”住房需求会在市场发展的过程中得到解决，而中国经济双位数的年增长率为此给出一份厚实的保证。

但是，自从 2003 年下半年以来，这种纯粹的“从供需角度理解住房问题，用市场解决住房需求，政府只做立法护航”的自由市场思路受到来自现实的严重挑战。一方面，一路高涨的房价让“买房难”和“住房难”变成普遍的、而非剩余性的问题；另一方面，住房需求（housing demand）逐步放大成住房需要（housing need）。

^①对这一数据的计算方式，本文持保留态度

^②参见 http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-01/07/content_7375504.htm，2008 年 11 月 16 日

换句话说,住房市场无法满足那些原本具有一定购买能力和选择意愿的家庭的住房需求,不仅把他们挤出有住房需求的群体,甚至还塞进没有购买能力、但却有住房需要的困难家庭队伍中。这种效应的极端例子,就是“中等收入家庭也变成住房困难户”。与其说,广大民众对住房市场的预期不理性,还不如说,单纯依靠市场手段无法解决住房需求。同时,以往那些骄人的指标也进一步打击这项政策思路:①中国经济维持高速增长,个人可支配性收入也不断在提高,但却没有自然而然的消化住房需求,甚至使得满足住房需要变得十分紧迫性。②人均住房面积(这一数据的中国计算公式为:私有住房建筑面积占全部住宅建筑面积之比得出的比率)的增加,五年前这理所当然地被视为中国住房改革成就的经济指标之一,但现在,面对房价攀升和众多家庭“望房却步”的现实情况,这一指标反而变成贫富差距和两极分化日益拉大的风向标。“让位市场,政府尽量少干预”的思路也进一步激化社会矛盾,让社会对政府的政策力度和利益纽带产生怀疑。

作为回应,2006年开始,政府调整政策思路,中央和各地加快出台各种住房政策(例如大家熟知的“国六条”),将解决住房困难、缓解社会矛盾作为政府工作重心之一。以广州政府为例,制定出《住房建设规划(2008—2012)》规定未来五年保障型住房的供应量。首先需要肯定政府对解决群众住房困难的决心和努力,并且开始思考借鉴其他国家住房政策的可行性。其次,无论是中央政府,还是地方政府,都开始意识到单纯依靠市场无法满足住房需要和解决住房需求,比起原来“政府退出,市场顶替”单一思路,这是极为重要的一步。

但需要注意的是,在过去三年间,转变后的新住房政策思路,是一种“市场以外即政府”的二元划分思路^①。具体而言,一方面,政府意识到有一部分家庭的住房问题的确无法由市场解决(无论经济发展速度如何),但他们又有真实的住房困难,依据住房需要的轻重缓急,对这些家庭的住房困难予以解决。因此我们可以看到政府推出各种不同类型的保障型住房(包括低价售卖和租赁的方式),共同的特点都是针对中低收入人群的住房问题。另一方面,对于那些具有一定购买能力,同时又希望作出满意选择的家庭,仍然由市场来解决这部分家庭的住房需求(包括购买和租房的需求),主要面向的是中高收入家庭。

对照2006年前后,可以明显看出政府住房政策思路的上述转变:原来认为整体经济和住房市场的发展能自然而然,并且能够完全消化剩余的住房需求;现在政府为那些无法在市场内部获得住房的低收入家庭解决住房困难(以住房需要做依据)。在这种“市场以外即政府”的二元划分思路下,住房领域被大致划分为两大块:①开放的自由市场,市场继续(或者说目标更明确)负责解决中高收入人群的住房

①也有学者(潘屹,2006;朱亚鹏,2008)称这种为“剩余性”福利模式,即仅仅帮助最贫困的社会群体,重点是保障最基本的社会福利需求。这里的剩余针对的是住房需要,而非住房需求。

需求；②受保护的领域，政府负责建立一条市场以外的住房保障网，借助各种形式的保障性住房解决低收入人群的住房需要。

尽管政府已经意识到住房是关乎民生，而非单纯的经济问题，但是二元划分思路下的住房政策本质上是一种选择性（selective）的政策。选择性主要体现在两个方面：①在政府责任方面，政府扮演“救火员”的角色，专门对那些无法在市场中解决住房的低收入人群进行具体的救助，并不是着眼于全社会住房情况的整体改善。换句话说，住房领域的两大块是被割裂而独立地考虑的。②在住房权（right to housing）方面，这是一种带有条件的住房权利，只有当公民的住房情况低于法定的最低保障线，才有资格提出申请，并依据相关法律程序接受收入调查，通过后领取各种形式的住房救助。因此，它只是确认和保护了公民在住房方面的公民权（civil right），与作为社会权利的住房权利性质完全不同，并且相距甚远。

（二）重建政府、市场与社会的三方平衡

简略地归纳以上，我们可以这样说，过去 20 年住房领域中的改革进程，反映了住房政策背后的一种“政府想象”：即城镇居民的住房问题将完全转化为一个市场消费问题，从而，政府仅仅需要面对市场。在“政府—市场”的二元格局下，住房政策也就仅仅是关于房地产发展的经济政策或产业政策。然而出乎意料的是，市场的发展产生出日益庞大的被排斥的群体，当他们感觉到自己被许多门槛挡住，根本无法进入市场成为“消费者”，或者根本没有合适的消费选择时，便选择非市场的批判性的话语，以公民身份、以社会公平的名义提出抗议，于是在住房领域中形成了广泛的社会压力和政治压力。

在这样的压力下，政府责任问题空前突出。它表明，住房问题事实上是一个政府、市场与社会之间三方关系，而不仅仅是政府与市场之间的两方关系。它也意味着，需要在经济政策的维度之外，引入社会政策的维度。就是说，需要把住房政策作为社会政策看待，把住房问题作为社会问题而不是单一的经济问题来解决。所谓引入社会政策的维度，同时意味着对政府责任要有新的理解，它主要包含两个方面。一个方面是，确立和保障公民的平等的住房权利，为所有符合资格的社会成员提供住房福利，是政府不可推卸的责任。另一个方面是，要在经济性的住房政策与作为社会政策看待的住房政策两者之间形成平衡与协调，也是政府的责任，而且是衡量政府政策能力与管治能力的重要标准。

进一步说，在中国目前条件下，还不可避免地要回答下面两个问题。

第一个问题是，所谓引入社会政策的维度，是不是意味着全盘否定或基本否定住房商品化和市场化的改革，重新回到城镇住房制度改革之前的旧体制，也就是所谓“福利分房”的制度上去？在原来那种体制下，不就是各级政府和企事业单位承担了所有职工的住房福利吗？

第二个问题是，所谓引入社会政策维度，是不是意味着需要一种二元划分，即

政府主导作用与经济社会发展

在市场之外建立一个平行的保障制度，政府的责任就是对某些特定人群（例如低收入家庭）提供住房福利？

我们对第一个问题的回答是否定的，理由在于它对政府责任定义过宽。确实，世界上可能还没有哪个国家能够单纯依靠市场来满足全体国民的住房需求；然而同样确实的是，除了某些很特殊的个例（例如朝鲜），也没有哪个国家能够单纯地依靠公共财政与福利体系满足全体国民的住房需求。中国在改革之前的旧体制，曾有它的历史作用，但是它不具备可持续性，历史已经证明了这一点。重建社会政策，强调政府责任，绝不是要走回头路。完全由政府以非市场的方式来解决住房福利问题，既不应该，也不可能。

但是我们对于第二个问题的回答也是否定的，理由在于，它很容易导致政府责任定义过窄。所谓定义过窄，主要指的是将政府的福利责任仅仅理解为“直接提供”。这带来两个问题。首先，直接提供常常涉及高额财政支出。其次，在市场化改革和政府职能转变的进程中，直接提供福利被看做是“大锅饭”而成为改革的目标。在住房领域中，改革被理解为大幅度减少乃至完全放弃直接提供。从纯粹经济政策思维的角度来看，房改有许多成功的方面。但是从社会政策思维的角度来看，房改带来的社会问题很多，付出的社会代价也很高。在公有制、城乡二元分割与户籍制、快速城市化与大量人口流动等等条件下（详后分析），压缩直接提供，导致相当一部分群体认为政府完全放弃责任，从而引发长时间而强烈的公众舆论压力。这里的要害就在于福利责任与直接提供，两者之间是否等同。中国的房改隐含了等同的逻辑：因为直接提供做不好或不好做，所以，政府也不承担福利责任。

我们主张从第三种角度来看待住房政策与政府责任，即在社会政策概念的基础上，引入“混合福利”的理论和方法来分析。顾名思义，这个角度来自于混合福利经济的研究。这个角度有一个基本的出发点，即政府的福利责任，包括某种类型和某种程度上的直接提供，但是远远不局限于直接提供。混合福利的意思就是，福利是多元的，它具有多方面的含义，是多种类型、来源、程度等等的集合体。它要求政府通过更广泛的、更有弹性和包容性的社会政策，开源节流，聚散有度，最终达到增进和保障公民福利的目标。

三、社会政策的维度：普遍权利与混合福利

（一）理解社会政策

对社会政策，最宽泛和简单的直接定义是：影响公共福利的政府行为。对于公共福利，即指那些对全体公民福祉（well-being）或幸福都有重要意义的方面，我们很容易联想到医疗、养老以及住房等方面。无论对住房政策的性质是否有清楚的认