



○ 朱亚鹏 著

住房制度改革 政策创新与 住房公平

Housing Reform in China:
Policy Innovation and Housing Equality

公平



中山大学出版社

国家二期“985工程”中山大学公共管理与社会发展研究
哲学社会科学创新基地资金资助

住房制度改革

政策创新与住房公平

**Housing Reform in China: Policy Innovation
and Housing Equality**

朱亚鹏 著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

住房制度改革：政策创新与住房公平/朱亚鹏著. —广州：中山大学出版社，2007. 3

ISBN 978 - 7 - 306 - 02848 - 8

I. 住… II. 朱… III. 住宅—经济体制改革—研究—中国
IV. F299. 233. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 028259 号

责任编辑：李海东

封面设计：曹巩华

责任校对：何 凡

责任技编：黄少伟

出版发行：中山大学出版社

编辑部电话：(020) 84111996, 84113349

发行部电话：(020) 84111998, 84111160

地 址：广州市新港西路 135 号

邮 编：510275 传真：(020) 84036565

印 刷 者：江门市新教彩印有限公司

经 销 者：广东新华发行集团

规 格：787mm × 1092mm 1/16 22.75 印张 360 千字

版次印次：2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印刷

定 价：48.00 元 印数：1 - 3000 册

本书如有印装质量问题影响阅读，请与承印厂联系调换

内 容 提 要

1998年住房货币化政策的出台标志着中国城镇住房制度出现了根本性的转变。在执行住房货币化改革过程中形成了两种模式：全国大部分地区采纳的渐进改革模式和以贵州（贵阳）为代表的全面改革模式。虽然采纳渐进改革模式的城市的房改工作取得了一定的成效，但总体而言，其住房改革的实际成效更多地在于停止了实物分配，住房补贴的发放和群众对住房需求满足的程度还不能令人满意，住房不公平进一步扩大，并随着住房货币化改革后房价的飙升更加恶化。在实行全面改革模式的贵阳市，当地政府统筹所有公有住房，将存量住房资产按照工龄和职级重新分配给职工。贵阳的房改模式既关注社会公平，又注重经济效率，不仅缩小了住房不公平，还为解决企业房改的难题提供了可行的解决办法。通过积极推动政策创新，贵阳成为深化住房制度改革、解决居民住房问题的成功范例。

本书通过对贵阳房改模式和全国其他地方房改进行对比，分析了贵阳住房货币化改革的特征及影响贵阳政策创新出台、实施和推广的各种因素，并在此基础上对我国住房制度改革进行了重新审视和评估。本书既关注住房制度改革中的政策过程，即中央政策如何在地方层面执行；又关注政策的影响，即社会公平问题。本书的主要结论是在执行中央住房政策的过程中，地方政府可以进行政策创新，摸索出既符合当地实际，又推进中央政策目标的政策方案；社会公平和市场化改革并不完全矛盾，适当的政策创新既可以推动社会公平，又可以提高经济效率。本书对理解中国政策执行和地方政策过程、丰富和完善政策过程和政策创新理论、讨论市场化转型和社会公平关系等课题都有重要的参考意义和启示。

目 录

第一章 导 言	1
一、过去的政策、现在的问题.....	1
二、住房制度改革、住房不平等与地方政策过程.....	3
三、研究问题.....	8
四、研究方法.....	9
五、本书框架	11
第二章 中国住房政策与政策执行过程研究	14
第一节 中国住房政策与住房改革研究	15
一、当前住房研究的主要内容和方向	15
二、解决住房问题的各种尝试	23
三、当前研究的局限	26
第二节 权力下放、地方差异和政策执行	28
一、权力下放与转变中的中央-地方关系	28
二、政策制定与政策执行	30
第三节 政策执行中的地方政策创新：一个分析框架	36
一、政府间政策执行分析框架	36
二、政策执行中的地方政策创新	40
本章小结	43
第三章 中国住房改革(1979—1998年)：政策执行与住房公平 ...	45
第一节 住房改革前的住房发展和住房政策	46
一、住房改革前的住房政策与住房状况	46
二、改革前住房体制的特征	49
第二节 1998年以前的中国住房改革：政策执行的视角	50
一、政策试验(1979—1988年)	50
二、全国性改革(1988—1998年)：中央-地方互动下的 渐进发展	54
三、改革的成就与主要问题	61

四、政策过程方面的若干启示	72
本章小结	73
第四章 中国住房货币化改革：中央统一决策和地方政策创新 ..	75
第一节 住房货币化的目标、内容和方向	76
一、革命性的变革还是“新瓶装老酒”	76
二、住房货币化改革：目标与原则	77
三、住房货币化的主要措施	79
四、住房货币化改革的两种方向	80
第二节 渐进式住房改革：主要模式和特征	84
一、深圳模式：补贴直接划入工资	84
二、南京（江苏）和武汉（湖北）模式：老职工一次性 补贴，新职工按月补贴	88
三、广州模式：“老人”老办法，“新人”按月定额 补贴	93
四、济南和西安模式：以提高住房公积金的形式发放 补贴	98
五、青岛模式：基本补贴加一次性补贴	99
六、其他模式	99
七、渐进式改革方案：差别与共性	100
第三节 全国住房货币化改革实施和初步评估	104
一、住房货币化改革的执行状况与主要困难	104
二、住房公积金计划实施与存在的问题	112
三、住房货币化配套政策及其实施	114
四、住房货币化改革的初步评估	116
本章小结	122
第五章 贵阳住房改革：一个公正的住房改革模式	123
第一节 贵阳住房改革的历程与演进（1988—1998年）	124
一、贵阳住房状况与房改历程	124
二、贵阳住房货币化方案的理论基础与原则	131
第二节 贵阳住房货币化分配方案与策略	141
一、存量补贴计划	141
二、增量补贴计划	143

三、重新构建贵阳住房租赁体制·····	144
四、按照经济适用房价格出售公房·····	146
五、新老政策的衔接·····	146
第三节 贵阳房改模式的独特性·····	148
一、住房公平·····	148
二、广泛的覆盖范围·····	152
三、住房的社会化和商品化·····	152
四、住房金融体制的重建·····	155
本章小结·····	157
第六章 贵阳住房改革的决策过程·····	158
第一节 住房货币化改革：贵州省级层面的努力·····	158
一、贵州省住房货币化改革的必要性·····	158
二、贵州省对住房问题的再界定：政策议程的重新设定 ·····	160
三、贵州省住房改革政策的制定·····	163
第二节 贵阳市住房改革方案的决策过程·····	164
一、公开征询公众意见与各方态度·····	165
二、贵阳房改方案的出台与法律化·····	170
三、贵阳住房改革为何独树一帜·····	174
本章小结·····	181
第七章 贵阳住房改革方案的执行·····	182
第一节 贵阳住房改革的执行与管理·····	183
一、组织机构与人员的支持·····	183
二、致力于改革的领导和执行者·····	184
三、改革实施过程中的管理与监督·····	184
第二节 贵阳住房货币化改革的实施状况·····	186
一、初期的有效执行·····	186
二、改革陷入僵局（2001 年至今）：“一项政策， 两种执行”·····	191
第三节 贵阳房改的影响因素·····	198
一、房改资金问题·····	198
二、制约改革执行的因素·····	200

本章小结·····	209
第八章 目标群体、政策执行与社会影响 ·····	211
第一节 住房体制的社会化：单位的态度 ·····	211
一、企业单位经理的态度·····	212
二、政府部门和事业单位的态度·····	215
第二节 职工家庭对房改的态度与影响因素 ·····	218
一、反对与抵制的原因·····	219
二、支持与合作的原因·····	222
三、政策执行过程中的问题和困难：职工的视角与体会 ·····	232
四、房改的前景：普通百姓的期望是什么·····	238
五、贵阳房改的新进展·····	239
本章小结·····	242
第九章 公平、效率与贵阳政策创新的扩散 ·····	243
第一节 市场化转型与社会公平：贵阳住房改革的启示 ·····	244
一、住房补贴方案：贵阳方案与国际经验的比较·····	244
二、“循序计划”的市场化转型方式·····	245
三、“劫富济贫”：消除住房不公·····	246
四、住房产权明晰·····	247
五、市场转型和社会公平·····	248
六、分配公正·····	249
第二节 在公平、效率与稳定之间：贵阳房改政策创新扩散 的可能与制约 ·····	252
一、贵阳房改地方政策创新纵向扩散的可能性·····	254
二、推广贵阳房改模式的努力·····	258
三、贵阳房改模式未能扩散的原因与解释·····	260
本章小结·····	265
第十章 重新审视住房制度改革：政策过程与社会公平 ·····	267
第一节 住房制度改革与政策过程 ·····	267
一、住房改革、住房货币化与住房不平等·····	267
二、贵阳房改模式的启示：效率和平等二者可以兼得 ·····	269

三、政策执行与地方政策创新：政策过程中的政治学	270
第二节 反思住房改革：成就、问题与挑战.....	276
一、中国住房体制转轨：走向“新自由主义”的 住房体制.....	276
二、当前的中国住房保障：走向一个“剩余性” 住房保障体制.....	277
三、当前住房领域的问题、挑战与潜在的危机.....	281
四、反思中国住房政策：成就与启示.....	286
五、解决当前住房领域问题的若干建议.....	287
六、中国住房政策的最新发展与走向.....	288
结语 住房改革的终结与住房政策的肇始：将住房研究提上 议程.....	290
附录一 国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房 建设的通知.....	292
附录二 国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知.....	296
附录三 关于印发《贵阳市住房分配货币化改革方案》的通知	301
附录四 《贵阳市住房分配货币化改革方案》实施细则	309
附录五 贵州省人民政府关于进一步推进我省住房分配货币化 改革的补充意见.....	319
参考文献.....	323

第一章

导 言

一、过去的政策、现在的问题

近几年来，住房政策和房地产政策成为中国政府、学者、开发商及广大民众普遍关注的最重要的政策领域之一。关于是否应该坚持发展经济适用住房、中国的房地产市场是否有泡沫的讨论成为传媒和公众关注的焦点。不同层级和不同部门的政府机构、学术团体和学者各执一词，争论不休。有预言中国房地产泡沫已经形成，即将破裂的；有强调房地产发展有中国特色，坚决否认泡沫存在的；也有认为中国房地产总体发展健康，房地产的风险仅存在于某些大都市的；还有认为房地产已经挟制中国经济，亟需政府采取果断措施进行调控的。与官员和学者之间关于房地产和住房政策的争论不同，开发商则众口一词，坚信中国的房地产市场发展健康，房价还有很大的上升空间，由于城市化的发展、土地的不可再生性及住房质量的提高，房价上涨的趋势日趋明显。绝大多数普通百姓则抱怨房价太高，难以负担，谴责房地产开发商贪婪，批评政府治理无力。无论各方观点如何，有两个事实是客观无疑的：一是普通城市居民尤其是大城市的居民无力承担目前的高房价；二是高档的、高价的房屋却可以销售出去，有相当的市场需求。普通民众望“房”兴叹、开发商却发展豪华住宅赚得钵满盆满的现象说明当前我国整个社会的分化日益加剧，居民之间的收入差距不断扩大。

当前住房领域出现的各种问题，不仅反映社会主义市场经济条件

下个人的市场竞争力的差别，也是住房领域现存的住房不平等和住房消费的两极化的制度性矛盾的集中体现。中国城镇住房制度改革在不同阶层和社会人群之间分配了住房利益，使他们的住房状况表现出不同，并在住房市场中处于不平等的位置。住房起点的不同影响了他们在住房市场的购买力和家庭财富的多寡。这种不公平又随着市场化的改革进一步扩大。除了国内外的游资在住房领域的投机行为以外，住房改革过程中获得廉价住房的家庭，往往单位较好，收入较高，有能力在市场上购置第二套或者更多的住房；这些家庭进入房地产市场形成有效的需求也一定程度地促进了房价的攀升。住房改革过程中未能获得住房的职工，往往单位效益差，很难提供住房补贴和住房公积金；他们的收入也相对较低，通过市场途径满足自己住房需求的能力有限。在某种程度上，这些职工和家庭受到旧的住房分配体制和住房市场化改革的双重剥夺：在住房实物分配的体制下，他们未能获得住房；改革后，他们又要面对迅速增长的房价和日益扩大的收入差距等市场化改革带来的困难局面。因此，要了解当前住房领域的问题，就必须探讨住房制度改革，尤其是住房货币化改革，分析住房制度改革的决策、执行及其影响。

作为经济体制改革的一个主要部分，中国住房改革已经进行了20多年。1979年以来，住房政策的调整和变革改变了城市住房体系的结构和本质，在某种意义上可以说是一场革命。住房制度改革不仅仅引起了城市外在面貌和形象的巨大变化，更重要的，它导致了住房体制内部的根本性变化。长期以来，城市里国有单位的职工习惯于缴纳象征性房租，他们中大部分人在改革中用真金白银从单位购买原来租住的住房，刚刚参加工作的年轻人则不得不考虑从市场上满足自己的住房需求。这个转变过程逐渐动摇了国家过去在住房领域里所扮演的重要角色，它培育出房地产市场，并使许多普通的中国人第一次拥有了自己的房产。2004年，中国科学院一位56岁的教授花费2.7万元购买了他平生的第一套住房（45平方米）。以前，他一直租住单位提供的这套住房。虽然他可以选择继续以每月仅仅40元的租金租用这套房子，但是科学院将房子出售给他的价格仅相当于市场价格的1/10，购买后他可以很快取得出售这套住房的权利，并因此而获利颇丰。在过去的十几年中，类似的情形非常普遍地发生在许多中产阶层

人士身上。1979年以来,政府成功地通过各种政策推动住房的商品化和私有化改革,主要措施包括提高公房租金、向现有的职工廉价出售住房以及推行强制性的住房储蓄计划——住房公积金制度。与其他转型国家尤其是前东欧国家不同的是,中国住房体系的特点是在高补贴性的住房制度中引入市场机制。1998年国务院决定开始废除单位对职工提供实物住房福利的住房分配制度,采取向职工提供货币形式的住房补贴来实现住房分配的货币化。住房货币化改革终结了存续近半个世纪的单位制为基础的住房分配制度。此后,职工不再依赖他们供职的单位获得廉价或廉租的住房,而是主要通过从房地产市场来购买或者租赁住房以满足其住房需求。住房货币化改革的目的是要将住房分配的责任从国家和单位转移到居民自己身上。关键的是,住房改革关系到国家的一个长远目标,即避免国家担负起沉重的住房负担(为国家减轻财政负担),同时把住房分配体系变成国家经济发展的一个“增长机器”(Logan & Molotch, 1987)。

本书并不打算对住房改革的宏观经济效果加以评价,也无意采用将住房供给和住宅的所有权当做衡量新的社会阶层分类的独立变量的研究方法。这种研究方法在20世纪80年代欧洲住房的研究文献中是很常见的(Forrest, Murie & Williams, 1990; Kemeny, 1992)。虽然本书某些结论的确暗示着住房的市场交易有利于提高生活状况,但是,目前中国新的住房体制的目标仍然是在努力寻找适当的方式和途径来满足人民基本生活水平的需要。因此,笔者关注的是,在中观和微观层面上的住房管理如何影响人们获得改善基本住房条件的机会,地方政府的住房管理和政策如何减少住房不公的现象,不同地方政府的不同的改革措施和效果如何,为什么某些省市的改革情况要比其他省市更好。

二、住房制度改革、住房不平等与地方政策过程

1. 住房改革与住房不平等的扩大

住房国家供给是中国计划经济时期的主要特点,拥有住房被视为城市居民享有的一项权利和福利。政府和单位担负着对居民和职工提供住房的重任,以此换取他们对单位的忠诚和努力的工作(Wang &

Murie, 1999a, 1999b; Zhu, 2000)。住房作为一种商品的本质被刻意抹杀掉。这种住房福利制度为几乎所有的城市居民提供了较为体面的居住场所；满足了他们最基本也是最重要的生活需要，中国因而得以避免许多发展中国家常见的城市贫民窟的问题。然而，随着城市人口的增加，国家福利性住房体系面临着许多问题，例如住房短缺、缺乏维修，住房分配不公，住房分配中的腐败问题，住房占有方式选择的有限性，等等。此外，这种福利住房体系也给国家造成了沉重的财政压力（Wang & Murie, 1999a; Zhu, 2000）。

到20世纪70年代末，福利分房体系陷入严重危机。首先，人口的迅速增长导致严重住房短缺。例如，中国城市人口从1949年的约为5765万人激增到1984年的1.63亿人（张元端，张跃庆，1992：32）。人口的激增引起巨大的住房需求和严重的住房短缺，全国城镇人均居住面积甚至从1949年的4.5平方米降低到1978年的3.6平方米（成思危，2001：286）。到1978年，中国主要城市的住房短缺面积达到10亿多平方米（Wang & Murie, 1999a：101）。1985年第一次全国性的住房调查表明，大约有1054万户家庭面临住房困难，占城市居民总数的25.26%。城镇居民的住房条件也不容乐观：31%的住房里没有厨房，65.9%的住房没有独立厕所，76%的家庭必须与其他家庭合租（张元端，张跃庆，1992：52）。大城市里的住房问题更为严峻，过半数住房问题出现在人口超过100万的20个大城市里（张元端，张跃庆，1992：3）。其次，住房供应使政府承担沉重的经济负担。每年国家花费在住房的建造和维修上的费用高达几十亿元。从1949年到1983年，国家共投资约1200亿元用于住房建造。在改革开放以后，国家住房投资的规模迅速扩大，20世纪80年代，平均每年用于住房建造的资金大约为180亿元，用于住房维修的资金大约为35亿元。但是，因为房租极其低廉（每月每平方米甚至不到1角钱），国家无法回收足够的资金用于住房修缮和维修，导致大约一半的住房严重失修。例如，在1983年末，全国约有3480万平方米的住房是危房，约占当时全国住房总面积的7.3%（张元端，张跃庆，1992：5）。总之，到了70年代末80年代初，以低租金高福利为主要特征的住房实物分配制度已经面临巨大的危机。

为了缓解住房危机，从1979年开始中央政府进行了一系列住房

改革的试点,例如以建设成本价出售住房、“三三”制售房、“提租、增资、补贴”等项改革。这些局部改革的推行为全国性的改革积累了宝贵的经验。1988年第一轮全国性住房制度改革开始推行,并于1991年、1994年和1995年一步步深化。住房改革拓宽了住房建设的投资渠道,单位、公司、个人开始参与住房建设和房地产开发,住房的供应量迅速增加,相应地居民的住房条件也得到实质性的改善。我国城镇居民人均居住面积从1978年的3.8平方米增加到1997年的8.8平方米(成思危,2001:300)。整体来说,我国城市住房状况得到显著改善,但是并非每一个人都从住房制度改革中平等地获益,不同单位的职工之间存在着严重的住房利益分配不公。与其他社会主义国家一样,中国的住房不公问题在房改前就已经长期存在。1978年前的住房体系对国有单位、较高行政级别的和掌握较多资源的单位的职工有利(Bian, Logan, Lu, Pan & Guan, 1997)。例如,在20世纪80年代早期,在国家部委工作的职工人均居住面积为8.8平方米,而在北京市政府工作的职工人均居住面积仅为5.45平方米(张元端,张跃庆,1992:5)。这种住房分配不公现象的出现,主要是在计划经济时代不同层级和不同类型单位之间的住房政策以及住房投资额存在着巨大的差异(Bian, *et al.*, 1997)。很大程度上,住房改革并没有缓解这种不公现象,相反还使之进一步恶化。例如廉价出售单位住房的政策更有利于较高职级的干部、老职工;那些在基层单位或集体单位工作的职工往往实际上难以享受同等的优待。甚至有很多单位在市场上高价购买商品住房作为福利分配给本单位职工。这样的房改不仅仅扩大了住房不公的现象,还导致畸形的住房需求和不合理的房价。其最终结果必然是普通居民无法承担高昂的房价,不得不更加依赖单位获得廉价住房。此外,随着经济体制改革的进行,城市的贫困阶层开始出现。如何满足这些居民的住房需求,成为政府不得不面对的社会问题。

2. 住房货币化改革和住房分配不公

为了解决住房不公和推动房地产业的发展,1998年中央政府坚决推行住房货币化改革。改革背后的理念是,根据个人的劳动地位用货币补贴的形式来统一不同单位的住房福利标准。住房货币化的形式

是多样化的。例如，深圳的方式是直接将住房补贴融入工资当中；青岛的方式是对职工都提供基本住房补贴，当职工升职后再给予额外的一次性补贴。住房货币化改革之后居民有更多选择住房消费方式的权利，但是旧有的住房制度依然延续，住房不公平的问题仍然存在，而且还随着二手市场的开放更加明显。这是各省市在住房货币化过程中普遍遇到的棘手问题。贵州省却独树一帜。在贵州省住房改革的示范城市——贵阳市，所有的公房从各个单位中被剥离出来，实行统一管理、统一分配；单位不再承担向职工提供和分配住房的直接责任。贵阳住房货币化改革的方案不仅能够缩小住房分配不公的现象，还能较好地克服住房改革面对的财政紧缺的瓶颈问题，在很大程度上解决了企业房改的难题，因此得到普遍的肯定和好评。贵阳的房改模式成为2000年全国住房改革的成功样板。

本书在宏观探讨住房制度改革的基础上，分析贵阳房改模式的内涵和特征，阐述了贵阳房改的实践对探讨市场化转型与社会公平关系的启示和意义。本书认为，中国当前房地产和住房领域的种种问题和讨论只有回到中国住房改革的历史和现实背景中才能正确理解，找到出路。国家的相关政策应该强调住房作为居民生活必需品的本质，在政策层面应该重视住房政策的社会保障属性，而不是仅将住房作为推动经济发展的动力和工具。

3. 住房改革：中央和地方之间的政治过程

住房改革不仅仅是一个经济问题，还是一个与住房利益分配与再分配相关的政治问题，涉及不同阶层、有不同的利益和价值偏好的主体。住房政策的演进反映了各种利益之间的互动、竞争和妥协。住房政策不是自我实施的，不同层次、不同机构的官员都参与改革的执行过程。由于决策过程相当封闭，那些没有能够影响政策决策的人们则寻找各种途径在政策执行的过程中表达自己的声音。不同城市采用的政策方案是各方相互作用的结果，这些相互作用发生在特定的政治、经济、社会环境下的利益集团、各级政府机构与相关部门、政策主体以及政策目标群体之间。考虑到改革期间住房领域里相当大的决策权已经下放到省和重要城市，因此我们更应该关注地方层面的政策过程，关注这个过程中政策的执行机构、利益相关者和政策目标群体之

间如何在各种制约和激励因素的影响下相互影响、相互作用。这些制约和激励因素可能“自上而下”，来自决策者，也可能“自下而上”，来自地方与目标群体。此外，住房政策过程中，政策的决策者和执行者自身往往也是政策的目标群体。这一事实使原本的住房政策过程变得更加复杂。

4. 地方政府：住房改革中的主要角色

在推动住房制度改革和提供住房保障方面，地方政府担当了一个越来越重要的角色。这体现在两方面：一方面，住房改革的目的是将提供住房的责任从中央政府转移到地方政府、单位，再到家庭和个人；另一方面，住房政策的发展实际上必须服从地方的城市化战略并适合其城市化程度。经济体制改革以来城市化战略和区域发展战略不断变化，城市化的迅速发展成为制约和影响城市的住房建设和住房政策发展的重要因素（Lai, O. -K, 1998）。然而，不同地区在这个发展过程中的受益程度不同。有些地区的城市化程度较高，而其他的城市可能还处于城市化的起步和发展阶段。城市化发展不均衡的结果使得住房建设和住房政策对不同的省市具有不同的重要性。各地政府根据自身的实力和环境条件来定义和处理住房问题；住房问题对不同的城市有不同意义，其范围、广度、解决的对策及政策执行难易程度各不相同。地方政府的住房政策决定了住房利益的分配方式和格局，居民的住房利益也因而呈现出地域性的差异。最后也是最重要的一点，中央给予地方政府更多的自主权，鼓励地方政府在住房改革制度过程中进行大胆创新。住房领域决策权力的下放可以追溯到20世纪80年代。此后，尤其是在全国住房改革第一阶段（1988—1990）“提租补贴”政策失败后，地方政府扮演着越来越重要的角色。

5. 住房改革的执行与地方政策创新

由于地方政府在经济和社会领域里取得越来越大的自主权，中国城市居民的社会福利和保障越来越依赖于其所在的地方政府。在权力下放的背景下，中央政府往往仅规定宏观的政策目标和框架，而把制定具体实施方案的权力授予地方政府。住房领域的情况也是如此。在执行中央房改政策指示的过程中，各地的具体政策和措施取决于地方

对中央政策方针的理解和再决策。由于各地具体的经济、社会和自然条件的差异，以及决策者个人的价值和利益，各地在执行住房政策方面呈现出明显的地域性色彩。不少地方决策者在来自上面和下面的激励因素和制约因素的共同作用下制定出不同于旧的政策和其他地方的新的政策思路 and 方案。为什么有些地方在执行中央政策指示时能够进行创新？为什么有些创新能够推广，而有些不能？地方政策创新受到哪些因素的影响？

地方政策创新是理解中国当代政策过程特征的重要视角。在某种程度上，中国改革开放以后的发展过程可以理解为一个地方不断进行政策创新，中央将成功的政策创新推广到全国的过程。

三、研究问题

有关中国住房改革的研究和论著往往集中在以下几个方面：阐述住房改革和住房政策发展、演进的历程（如 Guan, Feng, & Zeng, 2001; Kim, 1990; Wang & Alan, 1999; Wang & Murie, 1999a, b), 住房市场化（边燕杰、约翰·罗根、卢汉龙等, 1996; Chiu, 2001; Min & Logan, 1996; Wang & Murie, 1996; Zhou & Logan, 1996), 住房私有化（Lau, 1997; Zhang, 1998), 居民住房的承受能力（Chiu, 1996; Rosen & Ross, 2000), 以及住房不公平问题（边燕杰、约翰·罗根、卢汉龙等, 1996; Lee, 2000; Logan, Bian & Bian, 1999)。尽管学者们已经从不同角度对中国住房改革过程进行了讨论和研究，目前既有的研究仍然有一定的局限。首先，对如何消除或者改善住房不公平的研究还不充分；其次，关于特定的住房改革举措如何影响住房利益在不同社会群体的分配及其效果的研究尚不充足；最后，很少研究关注住房改革的政治维度，关于相关政策如何出台、执行的状况如何、受到哪些因素的影响等方面的研究非常缺乏。为弥补这些不足，本书主要探讨以下三个问题：①住房改革是如何影响住房分配的？住房货币化政策的改善对缓解住房不平等的实际效果怎样？②住房货币化改革是如何被执行的，什么因素造成了不同地区住房政策及后果间的差异？③在住房领域，哪些因素促进和制约地方政策创新的产生、执行及其推广和扩散？