

中国城市住宅 政策的市场化演进

刘 毅◎著

Evolution of The Marketization of
China's Urban Housing Policy



科学出版社

中国城市住宅政策的市场化演进

刘 毅 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书以我国城市住宅市场化的政策过程为研究对象,详细分析了这一政策取向转变过程中的国际背景与国内驱动力因素。分别对住宅金融、公共住宅、住宅补贴和土地供给这四种住宅政策工具的运行特点、国际经验及其效果的局限性进行了论述,评价了政府在住宅政策领域的“父爱主义”和“泛市场化”的政策倾向。提出住宅政策的任务应该是构建住宅产业发展自由和正义的环境,而不是割裂社会福利和经济发展的价值认同。

本书可作为经济管理、城市管理、土地资源管理等方向科研人员 and 政府部门管理人员的参考用书,也可作为相关专业研究生的参考教材。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市住宅政策的市场化演进/刘毅著. —北京:科学出版社, 2015.1
ISBN 978-7-03-042263-7

I. ①中… II. ①刘… III. ①城市-房地产业-经济政策-研究-中国
IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第244857号

责任编辑:孟莹莹 张 震/责任校对:朱光兰

责任印制:徐晓晨/封面设计:无极书装

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年1月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2015年1月第一次印刷 印张:10

字数:200 000

定价:60.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

国家社会科学基金重点项目（12AGL010）和
国家自然科学基金项目（71203017）的研究成果
之一；大连理工大学研究生教学改革与研究
基金（JGXM201234）支持

前言

我一直都对中国的城市住宅政策深感兴趣。在攻读公共管理博士学位期间，我一直追踪中央政府和地方政府的城市住宅政策最新取向，并梳理了改革开放以来城市住宅政策的阶段性变革。然而一些困惑并没有得到解除，反而更加清晰：为什么政府要将有限的公共资源投入住宅领域？经济适用房政策带来的利益失衡可否避免？地方政府为提高住宅自有率进行补贴的动力为何？各种工具性政策作用于住宅市场的力度是否一致？这些困惑使我试图将中国城市住宅政策体系作为研究目标。虽然一开始感觉千头万绪，很难把握，但在这期间与导师交流的过程中，他一直要求并鼓励我：做学问要有大视角。在详读了索莫·安吉尔（Shlomo Angel）教授的 *Housing Policy Matters: A Global Analysis* 之后，更坚定了我选择这个论题的信心。

同时，“健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难”作为“加快推进以改善民生为重点的社会建设”中的重要任务被中国共产党第十七次全国代表大会确立，标志着中国城市住宅政策发展到了一个新的阶段。城市住宅从一开始作为经济发动机被执政者认识，到如今成为社会民生的一个基本领域，既吸引了更多的研究力量，也提出了更迫切的解题要求。

在这几年来对住宅政策的观察中，我深知政策出台的被动性和舆论对执行目标理解的片面性，而这又根植于改革开放以来形成的“经济指标是第一执政目标”这一共识，进而过分强调了住宅市场对经济的工具性意义，而忽视了住宅政策体系自身存在的结构性和社会影响的综合性。如果将政策的演进视为一个优胜劣汰的进程，那么公共管理的众多研究者就需要给出答案，那就是什么才是一类政策的核心竞争力，并以此为指导，对当前的政策进行评估并给出建议。本书要解决的关键问题就是运用多种研究方法，来证明“提高住宅市场运行质量”才是中国城市住宅政策的立足点。住宅社会保障制度的建立健全、中央和地方政府在住宅问题上的责任划分、不同地区住宅政策绩效的比较，都应该围绕这一立足点来展开。单纯地依靠中央政府大规模的“制度供给”，或者寄希望于政府动用递增的公共资源介入住宅领域，来解决中国城市的住宅问题，不仅不现实，而且会给住宅市场的长期健康发展带来不良影响，进而降低社会整体的住宅福利，甚至造成不同群体利益的失衡。希望本书可以开拓执政者在住宅政策领域的思路，以规划长

期的、可持续的政策进程。

总之，本书试图运用公共管理学、经济学、法学的基本原理来研究中国城市住宅政策，尤其是改革开放以来其价值取向、系统化及其运行；力图以行动为取向，从理论与实践有机统一的高度，来解释、评估、预测中国城市住宅政策的演进。需要解决的问题是：中国住宅政策演进的逻辑和方向是什么，住宅政策中政府和市场两种资源配置方式如何协调，以及如何从整体上提高中国城市人口的住宅福利水平。本书的主要目标如下：一是使我们更好地了解中国住宅政策的演进历程；二是通过提出政策建议，希望执政者提高住宅政策的运行质量，并且在市场化方向上实现住宅政策持续、有效的演进。

刘 毅

大连理工大学 行政管理系

2014年7月

目 录

前言

第一章 制度、公共政策与住宅政策	1
第一节 既有研究成果概览	2
第二节 公共政策与制度	3
第三节 市场化语境下的演进视角	6
第二章 住宅与住宅政策：一个基本的理论框架	14
第一节 住宅与住宅政策	14
第二节 住宅政策存在的基础	24
第三章 中国住宅政策的国际背景与现实选择	33
第一节 全球化：住宅政策的变革和挑战	33
第二节 住宅政策领域的新自由主义	36
第三节 中国住宅政策的现实选择	42
第四章 城市住宅市场化改革的历史沿革	47
第一节 城市住宅市场化改革的初级阶段	47
第二节 城市住宅市场化改革的全面推进	54
第三节 城市住宅市场化的完善阶段	64
第四节 徘徊还是进步：对住宅政策变革的评价	68
第五章 住宅金融：一个逐渐清晰的政策视角	74
第一节 住宅金融在现代住宅政策体系中的地位	74
第二节 中国住宅金融体系的演进轨迹	77
第三节 未来中国住宅金融政策的主要关注点	81

第六章 公共住宅：市场规则与政策工具的辩证统一	90
第一节 公共住宅政策及演化的特点	90
第二节 中国公共住宅政策的演化	95
第三节 中国的公共住宅政策：供给与管理的市场化取向	101
第七章 住宅补贴：一个逐渐清晰的概念	107
第一节 如何理解住宅补贴	107
第二节 住宅补贴在政策演进中的修正	112
第三节 中国现有住宅补贴政策总结及展望	115
第八章 土地供给：政策目标与市场化趋势的背离	121
第一节 土地政策与住宅用地的市场化供给	121
第二节 中国城市土地供给的市场化演进	126
第三节 深化土地市场，增进住宅福利	130
第四节 利益博弈视角下小产权房治理的反思	134
第五节 构建城市扩展带 培育城市扩张新模式	142
第九章 结论	149

第一章 制度、公共政策与住宅政策

从一般意义上说，住宅政策根源于住宅商品的社会性。由于住宅问题的解决关乎基本人权、社区质量、城市发展等多个价值目标的实现，因而在各国的政策体系中占据了重要地位。然而，相对于传统发达市场经济国家住宅政策研究的框架，即通过市场与政府两种机制的互补模式，促进住宅公平，改善社会整体住宅福利，中国的城市住宅政策分析具有一定的特殊性，必须结合转轨背景和国际影响因素，才能建立正确的分析路径。转轨国家面临的一个普遍问题，就是在发展市场经济的同时，忽视了社会问题的解决，在中国住宅政策领域表现为“泛市场化”的兴起。相应地在理论与实践上，“政策供给”和“制度建设”被当作解决住宅问题的终极之路。这种倾向会扭曲价格机制，降低住宅市场运行的效率和质量，进而破坏基于交易机会的社会公平。同时，政府对住宅市场的干预会遇到各种各样的障碍，如财政拨付的有限性，与私人资本的合作关系，对宏观形势干预的被动应付，保障性住房分配的公平性等。因此，需要明确住宅政策的根本理念和演进方向，致力于一种成熟市场秩序的构建。在此“构成原则”的基础上，以“调节原则”为指导发展中国的城市住宅政策体系，即“设定政府职责边界、向需要的人提供帮助以及逐步退出对市场的直接干预”。对“中国城市住宅政策市场化演进的解题”为：一切住宅政策仅仅是对住宅市场机制的补充，既不能代替市场机制的作用，也不能过多地影响市场的正常运作，甚至扭曲市场信息；住宅政策设计的本身也要尽可能地利用市场机制，融入市场中去。

中国的城市住宅政策还面临着全球化的挑战和新自由主义的影响。国际范围内城市间竞争的激化，使得住宅政策不得不服从于“资本优先、效率至上”的原则。这也增加了住宅政策演进过程中的不确定性。尤其在中国，快速的公共住宅资产私有化带来的横向不公和纵向不公以及一系列社会问题，都需要公共政策长期的行动加以弥补和克服。

鉴于住宅政策自身的阶段性特点、惯常采用的渐进主义决策模式以及中国渐进式改革过程的宏观背景，本书秉承了“演进主义的理性主义”思路。通过对中国城市住宅政策的演进历程分析，针对主要的政策工具提出政策建议，希望执政者在市场化方向上实现住宅政策持续、有效的演进。具体包括：住宅政策理念的市场化，住宅市场参与主体的多元化以及以土地为代表的要素市场化。同时，由

于住宅政策体系具有分散性的特点，本书选择以住宅政策工具为架构，对具体的住宅政策演进加以分析，并提出建议。未来的政策关注点：对于住宅金融来说，应改造住房公积金制度、大力发展政策性住宅金融机构、优先发展住宅租赁型房地产信托投资基金（REITs）；对于公共住宅来说，应利用“住房过滤”现象吸纳存量住宅，慎重选择廉租房配建制度；对于住宅补贴来说，应逐步将货币补贴取代实物补贴，地方政府的购房补贴政策也应受到更加严格的规范；对于土地供给来说，应改革土地储备制度，强化集体土地产权，加快集体建设用地的流通，并增加规划透明度，逐渐开放三级土地市场。

第一节 既有研究成果概览

城市住宅政策一直是公共管理领域的一个主要议题，研究机构和学者也做了大量工作。牛凤瑞主编的《中国房地产发展报告》一书中对我国房地产政策进行了回顾和绩效考察，并总结了土地、金融、市场、管理、住房保障、区域发展等多个方面的核心论题^[1]。李剑阁主编的《中国房改现状与前景》总结了国务院发展研究中心对我国住房市场与住房政策几个突出问题的认识，如对我国城镇居民住房目标与政府住房保障职责的认识，对改善我国住房市场宏观调控的认识与思路；对发展住房市场、规范市场秩序的建议并对我国住房改革和市场发展以及宏观调控提出一些切实可行的政策建议^[2]。Angel 引用了世界银行对主要国家的住宅政策指数体系，率先对国家间的住宅指数进行了比较，解释了在相近资源约束的情况下，国家间住宅福利差异问题。他也强调了住宅政策的国际化趋势：从城市规划到城市建设，从行政管理到政策安排，各国都出现了同质化的倾向，尤其是在发达国家之间。这其实是世界范围内技术和经济一体化的结果，各国住宅政策体系不仅都受到已有机构体系和政治架构的制约，也都受到客观世界趋同性的影响^[3]。Zhu 和 Lee 分析了新自由主义对中国住宅政策变革与城市化进程的影响，认为尽管中国住宅政策的新自由主义运动优化了资源利用效率，提高了社会整体的住宅福利，但导致了社区对立及群体利益失衡。由于政府掌控资源的减少，在住宅保障领域无法充分发挥有效的作用，快速构建住宅保障体系，难以应付转型带来的社会阵痛，加剧了社会矛盾^[4]。Wang 和 Muri 阐述了中国住宅改革给穷人带来的影响，认为中国城乡分立的社会特色依然对住房保障制度构成影响，市场经济带来的人员和要素流动并没有得到制度设计的有效回应^[5]。

更多的学者着重分析了住宅市场运行中的特定要素和机制。其中，土地作为

最重要的要素，论述较多。孟星围绕城市土地政府管制，强调了在建立并完善城市土地市场的同时，不可忽略城市土地市场本身的局限性，必须通过有效的管制消除城市土地市场的缺陷^[6]。赵贺通过阐述中国城市土地产权安排的特征，对土地市场机制进行了全面而深入的分析，提出了政府干预的体制和干预措施的形成、内容和存在的问题，并分析了产生这些问题的深层次原因^[7]。操小娟从公益、私益和群体利益三个层面对土地利用制度进行了探讨，基于土地资源的稀缺性和开发过程的正外部性，提出了“急需利益优先满足”理论^[8]。高晓慧研究了住房价格机制的理论框架，综合比较了马克思主义地租理论与现代西方地租理论的异同，重构了住房价格形成机制^[9]。王阿忠认为区域市场的特点加剧了住宅价格的不稳定性，除了决定房价的基本要素之外，交易成本、行政约束和建筑周期都会加剧住宅价格的不稳定性^[10]。以往相关的研究中，法学界从制度创设、执行优化、法规完善等角度进行论述的比较，这与最初的城市住宅市场发展过程中政令频出、管理混乱有关。法学界的努力取得了显著的成效：在立法方面，建立了以土地使用权为核心的产权制度、以商品房买卖为主要内容的交易制度以及以不动产抵押为重点的债权担保制度。著述颇多，不一一赘述。近年来，一些法学学者更使用了经济学和管理学的研究方法，试图从利益衡平的角度来论证房地产法制的革新。吴清旺和贺丹青围绕互相冲突的开发主体，分析其利益冲突的现状、原因以及衡平的法理，并探讨了保障相对弱势群体的权利救济问题，以期达到各冲突方权益衡平的理想状态^[11]。金俭阐述了中国住宅私有化进程与社会影响，国外住宅政策与住宅立法对我国的借鉴以及设立《中华人民共和国住宅法》的目的与宗旨，提出了“公民住宅权”的概念，并提出了立法保障住宅建设、住宅拆迁等建议^[12]。

本书主要运用政策科学和经济学分析的方法，涉及公共政策评估学、公共经济学、演化经济学、产权经济学等许多学科分支，并涉及法学、政治学和社会学领域的内容。

在研究方法上采用了规范分析和实证分析的方法，既注重对城市住宅政策的价值、效率的分析，又采用个别城市和地区的案例来展开分析和论证，还融合了历史研究的方法。即探讨城市住宅政策的触发机制和发展规律，在纵向比较分析的基础上，寻求城市住宅问题的“善治”途径。

第二节 公共政策与制度

制度、公共政策与住宅政策，关于这三个概念本身的定义非常多，以至于许

多学者都倾向于总结其核心要素，而怠于给出自己的定义。本书的研究对象是中国的住宅政策。作为一种典型的公共政策，在对其进行研究之前，有必要对其上位概念进行一点说明。

《牛津英语字典》在界定“政策”这一概念时，是这样概括它“现有的主要内涵”的：“政府、政党、统治者和政治家等采取或追求的一系列行动；所采取的任何有价值的行动系列。”弗兰德认为：“政策本质上是一种姿态，一旦确定下来，有利于构成一种情境，未来的一系列决定都将在这一情境中做出。”戴维·伊斯顿认为：“一项政策是由配置价值的一系列决定和行动构成的。”^[13]陈振明认为：“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则。它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。”^[14]

需要强调的是，政策意味着一系列行动或者一系列决定，而不是一个决定。即使是在决策阶段，政策并不总是以一个单一的决定，而是趋于以一系列决定的形式表现出来。这一系列决定加在一起，就构成了对什么是政策的大致共同的理解。同时，随着时间的推移，政策必然发生变迁。要么因为对以前的决定进行渐进的调整，要么因为重大的方向变化。在政策执行过程中的经验也可能反馈到决策过程中来。政策过程是动态的，而不是静态的。

在西方政策学的研究中，政策区分为公共政策和一般政策。应当说，西方政策学侧重于研究公共政策，也就是政府所制定的对整个社会具有权威性的政策；而将政党、政治团体的决策归入一般政策的范畴当中。

西方的公共政策研究者对公共政策的涵义给出了多种解答。拉斯维尔和卡普兰认为，公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。这一定义道出了公共政策必备的三个要素，即目标、策略和价值^[15]。詹姆斯·E. 安德森的定义是：“公共政策是一个有目的的活动过程，而这些活动是一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取的。”卡尔·弗雷德里奇德的定义是：“公共政策是在某一特定环境下，个人、团体或政府有计划的活动过程。提出政策的用意就是利用时机，克服障碍，以完成某个既定目标或达到某一既定目的。”^[16]

米切尔·黑尧说：“公共政策研究的根本，是关乎公共组织干预私人生活的基本原理。”^[13]因此，理解公共政策必须强调其公共性。公共政策概念中“公共”一词的含义可以概括为以下几个方面：①以体现公共意愿为总体标准；②以解决社会公共问题为目标；③形成过程经由法定的民主政治程序；④由国家政府或其他公共权力机构具体制定和推行。从以上四个方面可以看出，公共政策是与国家政治过程紧密相连的概念。公共权力机构中最有代表性的就是政府。因此，简单说

来，公共政策就是政府制定和推行的政策，而政府在制定和推行过程中必须遵循公共政策的内在规律。

公共政策与政府机构的关系十分紧密。严格来讲，一项政策只有由某些政府机构采纳、贯彻和实施之后，才能称其为公共政策。政府机构赋予公共政策三个鲜明特征：①合法性。公共政策一般为法律义务，它要求公民、机关、组织的遵从。②全局性。公共政策能影响到社会中的所有人；其他团体和组织政策只能影响到社会中的部分人。③强制力。只有政府才能合法制裁违反政策的人，其他团体和组织可以使用的制裁手段则比较有限。准确地讲，政府有能力支配公民的忠诚感，实施统治全社会的政策，垄断合法的暴力。

在现实中，政府发布和执行的公共政策具体体现为多种形式：方针、路线、战略、规划、规章、条例、决定、办法、方法以及法律、法规等。一般说来，方针、路线、战略体现的是宏观的政策，从方向上把握着国家与社会的发展；规划、规章、条例、决定、办法、方法等表现的是较为具体的政策，从实际操作和具体内容上规定着国家发展、社会管理以及行为的规范。

“制度”一词有着众多的定义，以至于除了将它笼统地与行为规则联系在一起外，已不可能给出一个普适的定义。在当代制度经济学中，一个比较公认的定义是“指各种带有惩罚措施、能对人们的行为产生规范影响的规则”，它们抑制着人际交往中可能出现的任意行为和机会主义行为。制度为一个共同体所共有，并总是依靠某种惩罚而得以贯彻^[17]。依照制度的起源可以分为内在制度和外在制度。内在制度是从人类经验中演化出来的。它体现着过去曾最有益于人类的各种解决办法。违反内在制度通常会受到共同体中其他成员的非正式惩罚。外在制度是被自上而下地强加和执行的。它们由一批代理人设计和确立。这些代理人通过一个政治过程获得权威。外在制度配有惩罚措施，这些惩罚措施以各种正式的方式强加于社会并依靠法定暴力的运用来强制实施。

从字面来看，“外在制度”与“公共政策”在内涵上有着很大的交集。而本书在书名中使用了“住宅政策”而非“住宅制度”的概念，主要基于以下考虑。

首先，公共政策更多地强调了公众的影响。例如，詹姆斯·E. 安德森认为，公共政策是“一个或一批行动者为解决某一问题及其有关事务的有目的的行为过程”，这一过程“由政府机构和政府官员展开”，同时“也将受到非官方活动者和非官方因素的影响”^[18]。

其次，公共政策强调环境因素的影响。每一项公共政策的产生，并不是政府机构在毫无任何外在因素影响下独立决策的产物，而是各种外在环境因素对政府影响作用的结果。罗伯特·艾斯顿认为，政府处于周围自然环境与社会环

境的包围之中，其每一步行为都要体现为政府与环境之间的关系^[19]。因此，对于公共政策的研究，重点是政府面临的环境与政府之间的关系，以及环境因素对决策的影响。

最后，公共政策包括了政府的不作为。托马斯·R·戴伊在《理解公共政策》中提出，“公共政策是政府决定去做或不决定去做某一事情的行为倾向”^[20]。即政府面对某一公共问题的解决，既可能采取积极的政策行为，也可能采取消极放任的政策行为。有人认为，许多政治行动所关注的是维持现状，抗拒对现存价值配置格局的挑战。对这种政治行动的分析是考察政策过程动力的必要组成部分^[13]。

然而，政策研究与制度研究并非泾渭分明。现代公共政策的手段主要包括财政政策、金融政策、直接控制和制度约束。其中，制度约束是指通过立法形式所确定的制度对经济和政治行为进行制约。因为制度本身具有相对稳定性，所以，制度约束作为一项政策工具，它对政策目标的影响是长期的，在对某一时期的政策进行分析时，可以作为一定的政策背景加以考虑。而且，从本质上来说，现代国家的制度体系与公共政策具有完全的一致性。前者也是以政府为代表的公共权力机构针对社会公共问题的解决，由立法机构通过民主政治程序制定，由执法机构执行的行动方针和行为准则。此外，虽然公共政策通常是在既定的制度约束中展开的，但它也可以靠努力改变制度的方式实施。制度变革既可以通过明确的直接方式来实现，也可以表现为政策行动的一种副效应。公共政策与制度之间的互动关系也是本书关注的一个焦点。

第三节 市场化语境下的演进视角

演进博弈论代表人物苏格登认为：“人类事务的秩序，是可以以惯例的形式自生自发地生发出来的。它们是一些自我维系的行为模式，即它们能自我复制。……这些规则既不是任何集体选择的结果，也不是那种经典博弈论所运用的抽象理性分析的结果。……这些行为模式也并不必然是有效率的。”^[21]相对于政策研究中“建构主义的理性主义”思路，本书更倾向于采用“演进主义的理性主义”思路，主要有三个方面的原因：首先，住宅政策自身的阶段性特点决定了研究中的演进视角；其次，住宅政策自身的性质决定了在政策制定过程中采用渐进主义的决策模式；最后，中国住宅政策的发展是中国渐进改革过程中的一个重要组成部分，对其分析必须在这个大背景下展开。

住宅需求具有阶段性的发展规律，因此住宅政策应把握阶段性原则。政府

应根据房地产发展状况、居民居住水平、财政收支状况等因素采取动态的政策措施。以住房保障政策为例，住房保障水平呈倒 U 形曲线发展轨迹。在经济发展前期，居民住房整体水平较低，低收入阶层的比重较大，因此迫切需要住房的保障；而在经济水平增长到一定程度之后，当国民经济发展到中产阶层占绝对多数，贫困人口逐渐减少时，居民的居住水平有了大幅的提高，此时住房保障水平也逐渐开始回落，直至到达一个平稳的状态^[22]。因此，把握住宅需求的动态发展规律，促进住宅政策的有效演进，成为公共政策研究学者的一个主要课题。

林德布洛姆指出，渐进主义决策模式在以下情况下是行之有效的：①现行政策大体能满足社会各阶层成员的需要，只要进行一些边际调适即可充分显示政策有效性的进展；②待处理的政策目标和社会问题本质上也有连续性；③决策所使用的政策分析方法也具有高度的连续性；④决策集团将政策质量与达成一致性的政策方案联系在一起考虑时，渐进决策模式就更加可行^[23]。值得强调的是，住宅政策是经济政策与社会政策的混合体，对于维护社会稳定、促进和谐发展具有重要意义。但住宅政策的制定和实施一般发生于高度稳定、平衡发展的社会。大规模社会动荡、战争、瘟疫、火灾等特殊事件之后的住宅政策，往往从属于政府的应急措施，不符合住宅政策体系中的一般规律，在研究中常常作为某一阶段住宅政策的起始诱因来加以考虑。正因为如此，住宅政策非常符合渐进主义的决策模式：决策者必须保留对以往政策的承诺；不注重对目标的重新改进，难以进行后果手段和方案的重新选择，只着重目标与备选方案之间的相互调适，使问题较容易处理；新旧政策及其他方面的利益代表者要通过各种形式的活动进行互相协调，最后达到一个能为大多数人所共同接受的平衡点。

西方发达国家的市场经济体制的形成和成熟是一个长达数百年的内蕴自发和循序渐进的过程，而中国政府的市场化改革则是要在短得多的时间内实现从根深蒂固的传统计划经济向现代市场经济的根本性转变。这一场由政府推动的渐进性改革包含两个层面：速度上的渐进改革与数量上的渐进改革。前者是指部分的、缓慢的、分步走的改革，后者是指在旧体制改革遭遇较大阻力时先在其周围发展起新的经济成分（如市场定价制度、各种形式的非国有制经济），随着这部分经济成分的发展和壮大、结构的完善和体制环境的不断完善，逐步替换原有体制中的不能满足经济发展要求的部分。这个过程是一个与时俱进、不断调试和纠错的过程。在这个过程中，政府和市场的关系也呈现渐进发展的动态特征：一是市场过弱，经济发展水平较低条件下，政府干预以弥补市场功能不足；二是市场经济发展到高级阶段，市场机制运行的内在矛盾深化，需要

政府进行一定的替代与矫正。在这个大背景下，住宅政策研究必须结合中国改革的渐进性特征。

对于中国这样一个处于经济体制转轨中的国家来说，向市场机制的过渡并不意味着政府从经济活动中完全退出，而是政府管理经济职能的转变，即在体制转换过程中、在未来新的市场体制基础条件下，如何使政府职能处于恰当的位置^[24]。另外，在经济转轨过程中，作为改革的设计者和主要推动力量的政府，还对市场形成起着重要作用。因此，本书语境中的“市场化”有两个层面的含义：其一，住宅政策演进的目标在于提高住宅市场的运行质量；其二，住宅政策要运用多种市场手段来提升效率。

第一，中国不完全市场经济最显著的特征是二元经济社会结构的背景。二元经济结构是中国经济运行的基本条件。整个社会由于工业化的发展明显形成了现代部门与传统部门、发达地区与落后地区、现代文明集中的城市与广大落后的农村并存发展的格局。二元经济结构存在的现实妨碍了中国的经济发展。从本质上讲，二元经济具有经济社会的两重性，而不仅仅是一个经济的问题，正因为如此，它才成为建设市场经济体制面临的首要问题。

第二，在不完全市场经济形态下，整个国民经济是通过行政层次连接起来的，在此基础上形成了层层行政隶属关系，整合了传统社会和现代社会的两种特征。整个社会主要的经济联系也都是通过行政层次来进行的，表现出一种明显的实物或非货币化取向。在这种经济社会条件下，宏观的调节措施很难完全依赖于市场经济的原则，具体体现为政府经济社会职能定位的困难性与模糊性。

第三，在不完全市场经济形态下的公有制企业很难遵循统一的市场经济原则。由于公有制的实现形式还处于探索阶段以及受传统计划经济体制的影响，作为公有制的企业难以按照市场经济原则的要求，成为自主经营、自负盈亏的商品生产者。在企业有了一定的自主权但又未成为真正的商品生产者的情况下，它就会一个眼睛盯着国家，一个眼睛盯着市场，既可以从国家的“大锅饭”中捞到好处，又可以从商品经济中得到利益而不承担任何风险。在整个经济社会环境中，虽然存在市场调节，但同时政府的调节仍然大量存在，不同的运行规则形成的经济行为截然不同，这样就会给经济主体传递不同的信号，接受这些信号的企业会采取非常不同的资源组合方式，产生不同的经济行为，从而引起难以避免的摩擦和矛盾，导致经济运行的无序甚至失调。

第四，政府的经济行为（主要体现为微观经济行为）仍然会保持着极大的惯性作用，但是政府履行经济行为时会很难把握宏观调控的方向和力度。如果在旧体制下的某些直接行政控制手段放弃以后，新体制的间接控制手段没有及

时跟上，或者在新体制的间接控制系统形成的条件还不成熟时，就过早地放弃了直接行政控制手段，都会造成社会经济生活的混乱或者失控。因而，政府直接的经济行为必须随着不完全市场经济的逐步进化而逐渐地向市场让渡，同时逐步加大在公共产品领域中的作为，形成政府“退出”与“进入”市场的共存发展局面。

第五，中国经济的市场化程度处于不断加深的演进过程之中。自改革开放以来中国经济体制一直是朝着市场化的方向推进的，并且取得了阶段性的显著变化，已经开始搭建中国社会主义市场经济的初步框架。实际上，市场化就是市场机制在经济体中发挥作用持续地增大，经济对市场机制的依赖程度不断加深和增强，市场机制从逐步产生、发展到成熟的演变过程。

对于我们这样一个发展中国家来说，从不完全市场经济的现实出发建立社会主义市场经济体制面临着许多约束条件。伴随着二元经济结构的调整和市场经济体制的深化，市场经济体制正常运行所必需依赖的消费品市场、生产资料市场、金融市场、技术市场、劳动力市场等市场条件会得到很大的发展，逐步演化为市场经济体系的有效组成部分，最终形成社会主义市场经济机制的完整体系。市场分工体系的不断丰富和完善的过程，也正是不完全市场经济体系逐步整合走向发展并形成完全市场经济的过程。市场经济在西方发达国家是一种比较完善的经济组织方式，而在中国的不完全市场经济状态下只是一种不完全的经济组织方式。尽管如此，我们的市场交易在迅速地发展，市场规模也在逐步扩大，市场影响的范围和程度也越来越广，价格机制正在扩大调节要素收入分配的能力，任何参与市场的力量都必须接受这种价格调节机制的影响。这也就是说，伴随着不完全市场经济形态向完全市场经济形态的过渡，市场经济体制运行所要求的内在条件也会一步一步地建立和完善起来。

市场经济是一种不同于传统习俗经济和命令经济的对社会生产力的组织方式，它是指各种经济资源和生产活动将根据市场提供的各种价格信号，通过自由交换来实现配置和组织^[25]。在市场经济条件下，生产的三大要素作为商品进入了市场，这也是市场在竞争机制作用下优化配置资源的前提；而构成市场经济的四大体系——产品市场、劳动力市场、资本市场和外汇市场的正式形成标志着市场经济的实现。

所谓市场化是指经济体系朝着由市场恰到好处地发挥基础性配置资源作用的变化过程，其实质是经济自由的深化^[26]。吴敬琏认为，中国真正要实现转型的是经济增长方式，这一转型必然会影响现有的利益格局，不可避免地会存在障碍和阻力，要想消除这些阻力和障碍，就要使市场制度，也就是自由价格制度能够在